

包容性增长视角下的中国发展型 社会福利政策论析

周晓焱¹, 张建华²

(1. 东北石油大学 人文科学学院, 黑龙江 大庆 163318; 2. 东北石油大学 经济管理学院, 黑龙江 大庆 163318)

摘 要: 在经历了 30 余年的改革开放后, 中国社会正处于史无前例的社会转型时期, 经济体制改革和政府职能的转变深刻地改变了社会福利制度特征与政策模式。2007 年以来兴起的“包容性增长”主张以经济发展、社会发展和人的发展的统一促进社会福利, 解决社会问题, 不同于传统的社会福利思想。发展型社会福利政策理论符合“包容性增长”理念, 克服了以往社会福利政策中带来的滞后性、缺少包容性与政府干预短期行为等弊端, 从中长期发展的战略角度出发, 致力于对社会成员的人力资本投资、上游干预、积极就业和人文关怀, 认为经济增长和社会发展是不可分割的, 强调发展成果惠及所有社会阶层, 努力为社会成员发展构建新的社会福利政策实践模式。

关键词: 包容性增长; 生产型社会福利政策; 发展型社会福利政策; 反思

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1009-9107(2011)06-0113-06

进入 21 世纪以后, 尤其是在 2008 年全球金融危机发生以后, 世界发展进入了一个前所未有的时期。不论是经济全球化日益深远的影响, 还是以“金砖四国”为代表的发展中国家经济崛起, 都深刻影响到各国(尤其是发展中国家)政府对传统发展道路和模式的反思。在 2009 年 11 月 15 日亚太经济合作组织会议上, 胡锦涛主席发表的《合力应对挑战, 推动持续发展》的重要讲话中提出“统筹兼顾, 倡导包容性增长”的理念。一年后的 9 月 16 日, 在第五届亚太经济与合作组织人力资源开发部长级会议上, 胡锦涛主席发表的《深化交流合作, 实现包容性增长》致辞中再次强调“包容性增长”, 指出:“实现包容性增长, 根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群, 在可持续发展中实现经济社会协调发展。……坚持社会公平正义, 着力促进人人平等获得发展机会, 不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍; 坚持以人为本, 着力保障和改善民生, 努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”^[1] 随后, 包容

性增长日益成为理论界的热门话题, “包容性增长”已上升为中央执政理念, 可能会被写入中国“十二五”规划, 将深刻影响中国未来的经济社会发展。

一、包容性增长与发展中国家社会福利政策的转型需求

经过 30 多年的高速增长, 中国已经从极低收入、低收入进入中等收入阶段(指人均 GDP 在 1 000—10 000 美元), 同时也会遭遇到所谓“刘易斯拐点”, 即劳动力价格迅速上升, 人口红利走向终结; 资源环境问题突出, 靠加大投入促进经济增长难以为继; 利益集团分化, 社会凝聚力下降等, 都要求中国经济、社会发展和管理方式走上转型之路。

(一) 包容性增长的内涵

“包容性增长”(inclusive growth) 一词是由亚洲开发银行在 2007 年针对发展中国家在经济和社会发展过程不平衡, 收入分配结构、收入分配、城乡差距大, 不利于可持续、均衡增长的情况而提出的,

① 收稿日期: 2010-11-14

基金项目: 黑龙江省教育厅人文社会科学研究项目“包容性增长视角下的我国发展型社会福利政策研究”

作者简介: 周晓焱(1978—), 男, 东北石油大学人文科学学院讲师, 硕士, 主要从事社会立法史与公共政策分析研究。

但理论界因为“包容性增长”理论内容的广泛性和实践方法的复杂性而长期没有统一和公认的定义。

一方面从理论研究上看,“包容性增长”在此前往往被翻译为“共享式增长”,亚洲开发银行助理首席经济学家庄巨忠曾经指出,所谓包容性增长是机会平等的增长,也就是说既强调通过经济增长创造就业与其他发展机会,又强调发展机会的平等。在政策层面上,共享式增长既需要保持经济的高速增长,又要求通过减少与消除机会不平等来促进社会的公平与增长的共享。^{[2]34}可见包容性增长强调全体社会成员的平等,因为由个人背景或所处环境的差异而导致的的不平等,无论是经济上还是在伦理上都是不能接受的,尤其是仅仅因个人社会资本的多寡而导致的的不平等更是不能被容忍的,必须由社会政策加以解决。民众对经济发展成果的公平分配和平等共享,既要关注和满足弱势群体的利益诉求,同时给予社会强势群体的充分保障。公平的社会环境可以激发全体社会成员参与力和创造力,进而促进经济的发展。

另一方面从现实实践来看,“包容性增长”的“包容性”就是要求把经济发展、社会发展和人的发展相结合为一个整体,强调经济“良性、可持续的增长”,发展不仅是 GDP 的增长,而且也包括为社会发展、人的发展创造良好的环境,实现人与自然的和谐相处。国家发改委宏观经济研究院副院长马晓河认为,“‘包容性增长’首先应该是和谐增长、科学增长。其次是对低收入人群有利。第三应该有利于社会发展、公共服务和精神文明建设”的增长。^{[3]39}因此,“包容性增长”认为单纯地追求 GDP 增长将会迷失发展的目标,缺乏必要的法律制度和分配制度的保障,会使 GDP 的增长不仅不会造就社会的公平,反而会导致社会在经济增长的背景下出现更大的矛盾,甚至会陷入“拉美陷阱”,这与我国提出的科学发展观、社会主义和谐社会理念是十分吻合的。

综上所述,本文认为“包容性增长”就是在强调个人发展机会平等的前提下,实现促进就业扩大、收入平等的经济增长与实现社会公平、社会包容的社会发展相结合的新型发展模式。

(二)生产型社会福利政策与包容性增长理念的不协调性

早在 20 世纪 80 年代,随着东亚经济的崛起,使得基于“通过经济增长及其以后的再分配可以解决社会问题”理念而形成的“生产型社会福利政策”模

式大行其道。“生产型社会福利政策”一词一经出现,得到了发展中国家的广泛认同,这主要是因为广大发展中国家所面临的问题不是如何进行再分配,而是缺乏产品进行分配的问题,因此发展社会生产成为比公平分配更为紧要的问题。^{[4]15-19}尤其是“生产型社会福利政策”模式在经济高速增长的过程中并没有造成显著的贫富分化,并保持相当社会福利水平的现象成为广大发展中国家选择这种社会福利政策的焦点。2000 年 Holliday 发表的《Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia》一文,更是引发了人们对生产型社会福利政策的深层思考。所谓生产型社会福利政策就是将经济总量增加而非制度性再分配,作为提高人民的生活水平和增进社会福利为主要手段的社会政策,其核心思想就是认为社会福利与经济增长是此消彼长的关系,为了促进经济增长就必须限制社会福利的增长,只为社会成员提供有限的、必不可少的基本保障,才可能最大限度地把有限的资源使用在经济建设上来。具体表现为社会公共支出总水平较低;降低国家在福利供给中的责任,而强化家庭社会责任;社会需求应当尽可能地通过市场给予满足等特点。虽然生产型社会政策使发展中国家经济增长和社会发展取得了前所未有的成绩,工业化和城市化迅速推进,人民生活水平迅速改善,对“绝对贫困”问题的缓解发挥了不可替代的作用。

但几十年以来,以中国为代表的实践生产型社会福利政策的发展中国家经历了经济高速增长的同时,单纯强调“以经济建设为中心”而忽视社会发展,过急追求社会服务的市场化、福利资源供给的多元化,其结果必然会加剧社会矛盾,进而危及增长的可持续性,带来一系列“发展中的问题”。首先,传统社会问题如失业、贫困引发的社会需求日益增加,对以满足最低程度社会福利水平的生产型社会福利政策提出了重大挑战。其次,与发达国家工业化完成后出现的,如老龄化、家庭结构变迁、人口压力等社会问题不同,发展中国家在工业化进行中就已经出现了,迫切需提高社会福利水平加以解决。再次,发展中国家经济社会转型矛盾日益突出,传统的城乡二元制福利体制仍然在延伸,游走在城乡边缘的流动人口被直接或间接地排斥在体制之外;政府的公共支出仍然无法满足福利体制构建的要求;政府的管理体制和治理机制仍制约了福利体制的构建,其

实质就是制度性安排与经济增长之间缺乏应有的包容性,就是经济、社会 and 人的发展三者之间缺乏有机协同。

(三)发展型社会福利政策与包容性增长理念的契合性

尽管社会发展的理念出现于20世纪60年代,但其到80年代才进入社会政策的领域。尽管早在1968年联合国第一届国际社会福利部长会议就提出了“发展型社会福利”的观点;1979年联合国经济及社会理事会通过《加强发展性社会福利政策活动方案》重申了“发展性社会福利”的理念^{[5]77},并逐渐引起理论界的重视。于是在20世纪80年代生产型社会政策大行其道之时,吉登斯(A. Giddens)、梅志里(J. Midgley)等从其“第三条道路”思想出发提出“发展型社会政策”主张,特别是在1997年亚洲金融危机后成为发展中国家社会福利政策研究中的新焦点。发展型社会福利政策将社会政策融入经济发展之中,倡导社会福利供给的准市场模式和福利传递的多元主义;再将经济政策融入社会政策之中,提倡“可持续生计”与“资产建设”,实现二者的有机统一与完美结合。^{[6]65}综合来看,发展型社会福利政策就是从中长期发展战略和社会投资的角度出发,以政府、社会和个人共同参与的形式,采用改善家庭环境、提高个人人力和社会资本、促进充分就业、提供工作支持等“上游干预”措施手段,实现社会公平正义和经济社会协调发展的社会福利政策新模式。

因此,发展型社会福利政策——反生产型社会福利政策理论,强调社会福利政策能对经济增长作出贡献,其核心思想是要使社会福利普惠于全民,促进个人社会资本和人力资本的增加,消除制约人获得公平参与机会的社会环境,使得每个社会成员在初次分配中就可以获得公平的分配,而非仅仅在于应急救助弱势群体的再分配。所以,发展型社会福利政策完全符合“包容性增长”的理念,对于我们反思现行社会福利制度,重构新的社会福利政策体系提供了新的思路和视角。

综上所述,怎样使经济增长与发展过程更加公平,使增长成果能够更广泛地分享,也逐渐成为社会福利政策研究与思考的焦点,也就要求作为中国社会福利政策支持重心应该由社会救助向支持包容性增长转移,也就十分有必要对现有的生产型社会福利政策加以反思。

二、包容性增长视角下对中国生产型社会福利政策的反思

改革开放以来,中国由计划经济向市场经济转型的过程中,形成了以支持经济发展为中心的生产型社会福利政策体系,发挥了重要的作用。但在快速变化的经济社会环境中,中国的社会福利政策发展与经济政策发展相似,采取“摸着石头过河”的态度,有助于降低改革的风险,避免经济的大起大落。但是其缺点也相当明显,由于无法提出凝聚人心的政策愿景,也就很难形成社会共识,也难以形成理解和认同。同时,在生产型社会福利政策方面长期割裂了城乡社会福利的整合,重视应急而忽视长远的政策设计,社会福利市场化的取向逐渐出现与包容性增长理念不适应的情况,急需对现有生产型社会福利政策体系加以反思。

(一)在政策目标上的反思

对于生产型社会福利政策而言,长期停留在“社会稳定、经济效率和有限再分配”三个短期目标上,但随着产品、服务、资本以及人员在全球范围内的流动,导致落后地区的“资源”向先进地区快速转移,而全面就业、经济增长、适度需求以及家庭功能完整、社区互助功能等经济社会因素难以持续存在的前提下,传统的社会福利因征税能力、国家赖以调整经济政策和干预社会分配的能力都被削弱了。

(二)对政策作用的反思

生产型社会福利政策把社会发展和经济发展放在相互对立的位置上,只是为了弥补市场经济转型过程中初次分配的不足,才以制度化再分配的形式克服市场失灵所带来的一系列社会问题,是一种典型的“下游干预式”社会政策。不可否认,这种应急型的政策模式对应付眼前的短期问题有一定作用,但从长远来讲却往往缺乏从根源上解决问题的可能,特别是对贫困家庭的基础教育、医疗卫生以及其他社会保障投入不够,难免陷入“头痛医头,脚痛医脚”的境地。

(三)对新自由主义思潮的反思

由于中国市场经济的快速发展过程中深受西方新自由主义经济思潮的影响,人们在思想意识中开始对父爱主义式的、严密的国家机器持怀疑态度,与此同时,有关强化个人选择自由的主张大行其

道。^{[7]7}使得中国政府的职能在市场经济快速发展中也在改变,计划经济时期国家包揽型的社会福利政策体系已经瓦解,新的社会福利政策体系呈现出“以经济建设为中心”的生产型社会福利政策特征。但是在经济发展的过程中,尽管中国社会福利也得到了相应的改善,但在“国退民进”的大气候下,社会福利市场化的倾向日益明显。但在西方行之有效的经验,在中国却没有收到相应的效果,例如生产型社会福利政策虽然重视家庭的作用,但仅仅实施补缺式的家庭支持,反而使家庭因素成为家庭成员个人获得社会支持的障碍因素。所以,过度强调市场作用造成了中国社会福利政策难以实现其设计初衷,尤其是在日益凸显的人口老龄化等后发性社会问题解决上更是显得苍白无力。

(四)对“经济发展必然增进社会福利发展”的反思

改革开放使中国经济获得了极大的发展,但作为后发国家,中国社会福利的增加与经济发展并不同步,甚至可以说是滞后,这恰恰是生产型社会福利政策的弊端。即便是经济不断增长的国家也无法保证提高人民的生活水平,改善贫困阶层的福利状况。因而,补缺型社会福利政策不能应对大规模的社会问题爆发。^{[7]6}早在上世纪 60 年代,有“社会政策之父”之称的蒂特马斯就多次批判了“经济发展必然增进社会福利的发展”,反对社会福利政策应当为经济利益服务,反对将社会福利政策视为经济发展的“婢女”。

(五)对社会福利政策实践的反思

由于生产型社会福利政策主要是为了政府宏观和微观经济政策服务的,因此从政策制定的角度呈现出“由上至下”的特点,缺乏民主环境和公众参与的条件,因此更多体现的是政府社会控制的初衷。从政策执行和评估的角度说,中国社会福利政策更多是围绕着经济发展这个中心目标,侧重于通过政府的行政系统来增加社会福利,而对 NGO 等民间组织的作用不甚重视,这就使得中国的社会福利政策缺乏足够的民众参与和广泛的保障对象。

总之,在中国经济发展的过程中,社会问题爆发的“突发性”、“不确定性”、“难以预见性”日益明显,而生产型社会福利政策体系在应对中国经济社会风险时显得“捉襟见肘”,力不从心。为了确保给社会所有阶层和所有地区创造一个公平的竞争环境,国家需要在公共政策、公共投资制定与实施的制度及治理方面进行进一步改革。

三、包容增长视角下中国发展型社会福利政策体系的构建

胡锦涛主席在《深化交流合作,实现包容性增长》的致辞中更是非常明确地提出“包容性增长”对中国社会福利政策的 4 点要求:“一是优先开发人力资源;二是实施充分就业的发展战略;三是提高劳动者素质和能力;四是构建可持续发展的社会保障体系。……强调坚持把发展经济与改善民生紧密结合起来,以解决人民最关心最直接最现实的利益问题为着力点,大力推进以改善民生为重点的社会建设。……促进现代化建设各个环节、各个方面相协调,不断增加社会物质财富、改善人民生活,努力实现经济社会全面协调可持续发展。”^[1]这对于处于构建中的发展型社会福利政策体系具有相当的指导意义。

(一)以“包容性增长”的中长期目标,而非短期目标出发来制定社会福利政策

随着市场化、全球化进程的不断加快,因为中国的社会转型与其他国家的社会转型有本质的区别,我们一边要解决市场经济运行中出现的新问题,如医疗市场化、教育产业化、住房保障缺失等;另一边还要应对计划经济时期遗留下的问题,如养老金空帐运行、下岗再就业等。这就意味着中国政府一方面要在“社会稳定,经济效率和再分配”三个短期目标上,解决随时爆发的问题,发挥传统的“安全网”作用;另一方面也要以抵御社会风险和社会可持续发展为目标的中长期目标上,使得社会福利政策可以发挥“蹦床”效应(即不仅要承担底线保护的作用,更要把陷入困境的人重新“弹回”到较好的生活状态)。同时我们也必须注意“拉美陷阱”的民粹主义福利赶超,其核心是再分配,但再分配目标与增长脱节,特别是发展战略、宏观政策以及市场机制因再分配目标而发生扭曲,从而不利于就业创造和初次分配的时候,再分配目标不但难以实现,反而更加恶化。^{[2]14}因此在对中国社会福利政策进行设计时,必须要加进“发展”这个维度,将短期、中期与长期有机的结合起来,预防可能发生的问题,并根据不同的政策设计,使之对经济发展有正面的影响。

(二)在坚持国家责任的前提下,构建政府主导与第三方积极参与的社会福利政策体系

与生产型社会福利政策相比,发展型社会福利政策是一种新的政策理念,在具体的政策形式和政

策领域上并没有什么不同。一方面发展型社会福利政策强调“包容性增长”是一个多维度、综合性的概念,旨在满足“个别化”的社会需求,民间力量既缺乏资源也缺乏能力完成相关的任务。发展型社会福利政策认为政府不应当过度干预,而是要更多地为均衡发展提供便利条件,提供有力的发展环境,并把精力集中于基础领域,在这些领域里,政府应当发挥独一无二的作用^{[7]17},我们不能以“经济增长会自动惠及所有民众”来推卸政府的管理责任。另一方面生产型社会政策中政府也承担了很多的社会保障责任,但由于科层制官僚体系等因素造成浪费,造成了社会行政效率的降低和福利资源的浪费,因此非政府民间组织的有效参与或“外包”的市场化运作形式,可以有效地保障政策行动更有效实施。总的来说,政府主导与第三方积极参与的社会福利政策体系既可以减少福利资源的浪费,又可以为社会成员提供更个性化的服务,同时又可以实现政策执行主体之间的相互监督。

(三)以家庭与儿童为基础的、社会资本与人力资本投资并重的实践思路

发展型社会福利政策就是针对公民个体发展的政策,关注的是增强每个人的人力资本和社会资本,使每个人能够在市场和政治生活中去寻求自己的发展。所以发展型社会福利政策在实践中非常强调家庭的基础作用,使家庭成为满足社会成员保障和发展需要的最重要的社会保护资源。强调投资于儿童,既是作为切断贫困“代际转移”链条的措施,也是提高劳动者素质和国家竞争能力的策略。其实发展型社会福利政策的思路强调,穷人也有自己的长处、财产和能力,可以被动员起来积极地参与发展的过程。^{[7]10}所以不论是注重家庭作用,还是投资于儿童,均是为了提高个人,尤其是儿童社会资本与人力资本的增加,良好的教育和健康的身体能够直接地提高生活质量,公平的社会环境能够保障人获得更多的平等机会,从而摆脱贫困和受排斥的境况。在这个过程中,针对家庭和儿童的社会福利政策包括对贫困家庭、单亲家庭以及家庭破裂或家庭暴力的受害者,如妇女和儿童提供帮助或救助等。

(四)以就业和工作支持为出发点,注重对因改革利益受损者进行补偿

包容性增长需要有两个相辅相成的政策支柱:一个是通过高速、有效和可持续的经济增长创造大量就业与发展机会;另一个是促进机会平等,提倡公平参

与。^{[2]5}在中国市场经济转型的过程中,由于对经济社会协调发展的忽视和体制性矛盾,导致改革过程中出现了大量的利益受损者。在中国社会保障体系并不完善的情况下,改革利益受损者难以摆脱困境,所以对其进行适当补偿是必要的。发展型社会福利政策就特别重视对劳动者就业能力、就业机会和工作环境的完善,在提升社会成员的就业竞争能力和对在职劳动者提升收入的能力的前提下,让这些利益受损者能够获得一个稳定生活状态,甚至是恢复其原有的经济社会地位,进而实现社会的稳定与和谐。

(五)完善社会福利政策资源的筹措和供给体系

社会福利政策必须有相应的政策资源筹措和供给体系的支持,政府需要加强对政策资源筹措和供给体系的成本效益分析,从其对发展的贡献程度上来考虑和设计。经过30余年市场经济的发展,国家的财力也在大幅度增加,根据国家统计局颁布的2009年统计年鉴记载,2008年GDP为1978年GDP的82.5倍^[8],2008年财政收入是1978年的54.2倍^[9],这为实现社会福利由“应急型”向“普惠型”转变提供了基本经济基础。同时,市场化(尤其是过度市场化)对中国社会生活产生了非常大的影响,使得民众对社会福利和社会保障的需求不断增加,对社会福利和社会保障的水平要求不断提高,就是使得我们必须扩大和完善中国社会福利政策体系,使之适应经济社会发展和民众需求的变化。

首先,要优化政策资源筹措和供给结构。中国社会支出的比例很低,又以城市为重点,所以应当优化社会支出结构,尽快建立起一个以税收为主要筹款方式,以“低标准、广覆盖”为基础的“普惠型”社会福利,使每个成员都能在这个安全网内得到基本的保障。同时,提高全社会对政策行动的参与程度,能够丰富和扩展原来由政府承担的社会服务职能,以更好地实现政策资源来源的多元化,并弥补政府政策资源的不足。

其次,在政策资源分配中应加大对农村和城市基础性公共服务部门(基础教育、基本卫生医疗等)的投资,按照法律规定和民众需要提供适当并不断提高的社会服务,进而实现个人平均社会资本和人力资本的提高,以使社会成员个人获得更好的社会适应性。同时,加强对社区、民间组织和家庭的投入,以完善基层社会“细胞”的形式,从源头上预防社会问题的产生。

最后,加强对政策资源筹措和使用的经济效益

评估,是实现发展型社会福利政策的关键一步。拉美民粹主义福利赶超强调国有化和政府干预,导致低效率和腐败,这是中国要努力避免的。要防止因过度社会福利而带来负面激励和道德风险问题,部分高福利国家经济活力不足、经济增长迟缓就是前车之鉴。^[2]¹⁵发展型社会福利政策为了实现社会长远发展的目标,主张投资于家庭、儿童和基础性的公共服务部门,必然要消耗大量的社会资源,政策效果产生的周期比较长,而这些政策资源主要来源于政府的公共财政。这就要求我们在使用相关资源的时候,对资源的筹措和使用进行必要的评估,以实现政策资源效益的最大化,这也是发展型社会福利政策能够获得大家认可的必要条件。

总之,中国发展型社会福利政策体系的构建,就是要在实现“包容性增长”的目标下,在社会福利政策领域既要在“保持经济高速、有效和持续增长”的前提下,通过经济增长创造大量的就业与发展机会,从而尽可能在初次分配领域达到效率和公平的统一;又要消除各种各样的权利和机会不平等,以增加全体民众对经济增长成果的公平分享,从而尽可能在再分配领域实现相对公平。

参考文献:

- [1] 胡锦涛. 深化交流合作实现包容性增长——在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上的致辞[EB/OL]. [2010-09-17]. <http://theory.people.com.cn/GB/12749262.html>, 2010.
- [2] 林毅夫. 以共享式增长促进社会和谐[M]. 北京: 中国计划出版社, 2008.
- [3] 王红茹. 什么是“包容性增长”[J]. 中国经济周刊, 2010(38): 38-41.
- [4] 林卡, 赵怀娟. 论生产型社会政策和发展型社会政策的差异和蕴意[J]. 社会保障研究, 2009(1): 15-26.
- [5] 杨立雄. 中国城镇居民最低生活保障制度的回顾、问题及政策选择[J]. 中国人口科学, 2004(3): 71-78.
- [6] 张伟兵. 发展型社会政策理论与实践——西方社会福利思想的重大转型及其对中国社会政策的启示[J]. 社会学, 2007(5): 88-95.
- [7] 安东尼·哈尼, 詹姆斯·梅志里. 发展型社会政策[M]. 罗敏, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [8] 中华人民共和国国家统计局. 国内生产总值[EB/OL]. [2009-09-10]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>, 2009.
- [9] 中华人民共和国国家统计局. 国家财政收支总额及增长速度[EB/OL]. [2009-09-15]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>.

Analysis of China's Development-type of Social Welfare Policy Under the Perspective of Inclusive Growth

ZHOU Xiao-yan¹, ZHANG Jian-hua²

(1. School of Humanities, Northeast Petroleum University;

2. School of Economics and Management, Northeast Petroleum University, Daqing, Heilongjiang 163318, China)

Abstract: After 30-year reform and opening-up, in the historical transformation of social structure, the reform of China's economic system and government function tremendously changes the social welfare system and policy model. "Inclusive growth" has become popular since 2007, it advocates the unity of economic development, social development and human development, and solving social problems through the development of social welfare. Unlike traditional welfare policy, "development-type of social welfare policy" theory is consistent with "inclusive growth", and it overcomes the defects of lag, lack of inclusiveness, government intervention and short-term behavior of the past social policies. Viewing from the perspective of long-term development strategy, it encourages the investment in human capital for social members, upstream intervention, active employment and humanistic care. Contending that economic and social dimensions are two indivisible parts of development, it also strives to construct a new social welfare policy practice mode which aims to bring benefits of development to all social groups.

Key words: inclusive growth; production-type of social welfare policy; development-type social welfare policy; reflection