

再论“社会政策时代”^{*}

李棉管

摘要: 在当前语境下讨论“社会政策时代”这一术语,需要对其进行重新认识。“社会政策时代”既不表现为社会政策的密集出现,也不表现为社会政策模式的稳定化。从历史维度和类型学维度的二维分析方法来考察,我国当前的社会政策时代来临的真正标志表现为两点:从历史维度看,社会政策从公共政策的从属地位走向公共政策的中心地位;在类型学维度上,一种新型的、与经济政策协调发展的、具有投资效应的积极社会政策开始兴起。社会政策时代也给研究者和决策者提出了新的任务:社会政策研究应该走向经济社会发展的中心,主动参与经济社会发展核心问题的讨论;社会政策的建设应更强调整体经济社会发展的协调性;政策制定者需要将发展理念融入到社会政策建设中。

关键词: 社会政策时代; 积极社会政策; 发展型社会政策

中图分类号: C916.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2013)09-0072-09

作者简介: 李棉管,浙江师范大学法政学院副教授、博士 (浙江 金华 321004)

一、问题的提出

在论及中国社会福利的发展趋势时,王思斌指出,由于经济与社会发展阶段提出的要求与提供的条件,中国已经进入“社会政策时代”,科学发展观的提出与实施就意味着社会政策时代的来临^①。王绍光也认为,在改善民生和促进公平正义的发展理念指导下,我国公共政策的重心实现了从经济政策到社会政策的历史性跨越^②。作为对上述论断的回应,郁建兴、何子英认为,由于受原有结构限制与路径依赖的影响,我国仍未形成一个明确、稳定的社会政策模式和制度体系,社会政策的应急性、二元化和碎片化特征依然显著;作为强势话语的发展主义意识形态尚未被彻底超越,社会政策屈从于经济增长目标的特征并未根本转变。依据这些判断,郁建兴等人认为我国并没有进入“社会政策时代”,但是正在“走向社会政策时代”^③。与此同时,方巍指出,我国的社会政策建设进入了一个新的时代,这个时代的典型特征是“新发展主义福利观”占据

收稿日期: 2013-05-10

^{*} 本文系国家社科基金项目“社会保障体系建设与劳动力市场完善问题研究”(项目批准号: 09CSH040)的阶段性成果。

① 王思斌 《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》2004年第6期。

② 王绍光 《大转型: 1980年代以来中国的双向运动》,《中国社会科学》2008年第1期。

③ 郁建兴、何子英 《走向社会政策时代: 从发展主义到发展型社会政策体系建设》,《社会科学》2010年第7期。

社会政策理念的主导地位^①。

由此可见,“社会政策时代”这一理论话语已经得到了社会政策学术圈的广泛关注,同时也引起了激烈的讨论。20 世纪 90 年代以来,我国出台了一系列的社会政策,社会政策的制度场域表现出与改革初期截然不同的局面,长期困扰社会政策发展的“经济增长”和“社会保护”的关系问题再次进入学术话语,这是所有“社会政策时代”理论话语的制度基础。但是关于“社会政策时代”的理论纷争也表明了该命题仍然是一个值得深入探讨的话题。

社会政策从来都不是一个空洞而抽象的名词,它通过不同国家、不同时期的具体制度实践体现出来,因此,讨论“社会政策时代”需要有二维视角:一种是类型学的视角,诚如蒂特马斯(Richard Titmuss)和艾斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)所言,社会福利体制或社会政策有类型之分,当一种社会政策类型兴起的时候,可能就意味着另一种社会政策类型的衰落,因此在讨论“社会政策时代”的时候,需要明确的是,研究者所指的究竟是“哪一种类型社会政策”的时代来临了?第二种视角是历史视角,时间并不是一个空匣子,历史是一条“永不断流”的实践流,由制度与行动共同建构的历史空间嵌入了复杂而鲜活的实践细节,而社会科学研究往往无法还原所有的细节,面对这种困境,社会科学研究只能采取“中轴原理”^②的分析方法。具体到社会政策的历史分析,要进行“时代”的划分,则需要把握住前后相继的几个时代运行中不同的中心机制和核心特征,在历史比较的基础上,获知“社会政策时代”的真正内涵。

由此可提出本文所要回答的基本问题:第一,我们当前所说的“社会政策时代”究竟具有怎样的理论内涵?与上述问题相关,第二,我们究竟需要怎样的“社会政策时代”?

二、“社会政策时代”判断标准的反思

当前关于“社会政策时代”的界定主要有两种观点,一种观点强调社会政策的密集度和社会政策价值的认同度,这种观点认为,“社会政策时代,是指社会福利政策作为一种现象较为集中出现的时期,或者可以这样理解:社会政策时代是一个国家或地区,以改善困难群体的生活状况和普遍增进社会成员的社会福祉为目的的社会政策普遍形成,并且作为制度被有效实施的社会发展阶段”^③。依据这一基本观点,“社会政策时代”来临的标志主要有三个:社会公正的理念被普遍认可;出台覆盖面较宽的诸多社会政策;社会政策被制度化地有效实施。另一种观点则强调社会政策体系的建构,除了社会政策的密集度之外,更为重要的是各种社会政策的系统性和体系化,“衡量一个国家或地区是否进入了社会政策时代,单纯社会政策的集中或大量出现并不构成充分条件,其关键在于社会政策是否成为了国家或政府的核心功能,是否形成了一个稳定明确的社会政策模式,是否构建起一个相对完备的社会政策体系”^④。在后一种观点看来,社会政策模式的稳定性和社会政策体系的完整性是判断一个国家“社会政策时代”的关键指标。

我们认为,上述两种主流观点各自有不同的侧重点,原因在于两者的比较对象稍有不同。第一种观点更着重强调“前社会政策时代”的社会保护缺失,第二种观点则更关注“前社会政策时代”的碎片化。虽然两种观点都很具有启发性,但是都不足以概括社会政策时代的特征,尤其是不足以概括当前我们所面临的社会政策新变化。一个极容易进入的误区是依据一个国家的保障水平来判断该国是否进入了社会政策时代。依据这一标准,如果一个国家制定了密集的社会政策体系,提供了较高水平的社会保障服务,就可以视为进入社会政策时代了。如果这一标准的站得住脚,那么改革以前的中国社会已经是一个“社会政策时代”了,那么重提“社会政策时代”的价值何在?国内外的研究已经充分表明,在“国家—单位”体制下,通过总体性社会的再分

① 方巍 《中国社会福利的新发展主义走向》,《社会科学》2011 年第 1 期。

② [美] 丹尼尔·贝尔 《后工业社会》,彭强编译,科学普及出版社 1985 年版,第 5 页。

③ 王思斌 《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》2004 年第 6 期。

④ 郁建兴、何子英 《走向社会政策时代:从发展主义到发展型社会政策体系建设》,《社会科学》2010 年第 7 期。

配方式,改革以前的我国社会建立了涵盖个人生命历程全过程的社会福利体系,真正实现了“从摇篮到坟墓”的保障。但是显然,我们并不认为这是一个社会政策时代,至少不是我们希望到达的社会政策时代。另一方面,如果一个国家建立起了稳定的社会政策模式和完整的社会政策体系就标志着进入了“社会政策时代”,同样也会出现一个理论悖论:任何现代国家都有其社会政策取向,并依据这一取向建立了本国的社会政策体系,改革之初的中国社会政策虽然与经济政策比较起来处于弱势地位,但那也是一种稳定模式和自成一体的体系。从这个意义上说,任何一个时代都是“社会政策时代”,那么概念就没有多大的应用价值了。

当我们讨论“时代”问题的时候,历史比较往往是经常采用的方法,然而从历史中抽象出哪些内容,却是研究者主观操作化的结果。只要能保持逻辑一致性,各种操作化方法都能揭示社会现象的某一侧面,因此比较研究的关键在于能否建立起一个行之有效的操作化框架。依据本文“问题的提出”中所讨论的二维分析框架,我们认为比较“前社会政策时代”和“社会政策时代”的本质差别,可以通过两个维度来进行:历史维度和类型学维度。

三、历史维度:社会政策从边缘走向中心

在历史维度上,“社会政策时代”与“前社会政策时代”的本质差别在于社会政策从公共政策平台的边缘位置走向中心位置,从后台地位走向前台地位。进入20世纪90年代中后期以来,我国社会政策的一个重大变化是社会政策逐渐摆脱依附于经济政策的地位,取得公共政策平台的独立地位。改革初期,我国社会政策的弱势地位十分显著,社会政策被包含在“配套措施”这一专属名词之下,沦为经济政策的附属^①。这是发展主义取向主导的结果,“发展主义指称这样一种意识形态,即认为经济发展是社会进步的先决条件,随着经济的持续快速增长,所有的社会矛盾和社会问题都将迎刃而解”^②。经济增长取得社会进步的核心地位,社会发展的本身价值被削弱,只有在“是否有利于经济增长”的语境下,社会政策才能获得讨论空间。

有学者认为,改革以前的中国社会政策具有典型的平均主义取向,而发展主义取向较弱^③。我们认为这仅仅是人群内部分析的结果,如果采用人群内部和人群之间的双重分析视角,改革以前的中国社会政策具有平均主义和发展主义双重属性。在经济基础薄弱和资源极为有限的背景下,要实现重工业优先和城市优先的发展战略,必须采取一种“城市偏向”的政策手段,通过“剪刀差”这种不均衡的资源配置方式获取农业剩余以补贴工业化。但是农民也是有着利益判断的社会成员,如果没有严格的制度规制,他们可能会对“城市偏向”的政策手段进行实践性反抗,比如通过人口流动而表达对“剪刀差”的不满^④。于是一种严格的户籍管理制度就应运而生了。户籍制度不仅是一种人口控制的手段,也是一种资源配置的核心手段,而我国的社会福利制度也是依托于户籍制度而建立的^⑤,相比较而言,户籍制度是核心制度,而福利制度是次要制度,于是城乡社会福利的分割与差距就历史地产生了。也就是说,改革以前的社会政策也是依附于经济政策和服从于经济政策的,同样也是发展主义取向主导的结果。

改革初期,我国社会政策的发展主义取向得到进一步的加强。20世纪80年代以来,“以经济增长为中心”的效率逻辑重塑了国家政治的合法性基础^⑥,这进一步强化了发展主义的意识形态。市场化改革被赋予实现发展主义逻辑的核心期待,在市场化合法语境下,不但劳动力实现

① 王思斌《我国社会政策的弱势性及其转变》,《学海》2006年第6期。

②③ 郁建兴、何子英《走向社会政策时代:从发展主义到发展型社会政策体系建设》,《社会科学》2010年第7期。

④ 蔡昉《城乡收入差距与制度变革的临界点》,载蔡昉、白南生主编《中国转轨时期劳动力流动》,社会科学文献出版社2006年版。

⑤ 陈金永《中国户籍制度改革和城乡人口迁移》,载蔡昉、白南生主编《中国转轨时期劳动力流动》,社会科学文献出版社2006年版。

⑥ 改革以前的国家政治合法性基础主要是“革命意识”和“继续革命意识”,改革以后,以经济增长为核心内容的国家建设重塑了国家的政治合法性。

了商品化，社会成员的日常生活和公共服务也被商品化了。据王绍光的研究，改革开放以前，在卫生总费用中，政府预算支出和社会支出（公费医疗加劳动保险）占 80% 以上，患者自付部分低于 20%。“1980 年代中期是个明显的转折点，从此以后，政府预算支出和社会支出双双急剧下跌，到新世纪的头几年跌到谷底。2002 年，前者所占比重降至 15.21%，后者的比重降至 26.45%，两者加总不过 41.66%。政府预算支出和社会支出萎缩的后果是居民个人卫生支出的比重节节攀升。1980 年，居民卫生支出占卫生总费用的比重不过 23%；2000—2002 年间，这个比重已高达 60%。换句话说，中国的卫生体系已经变成了一个主要由私人筹资的体系，公共支出只是填补空缺。”^① 卫生服务如此，其他一些公共服务领域如教育、住房、养老概莫如是。数字的变化仅是表面现象，重要的是，导致数字变化的意识形态和政策取向的变化。改革初期，诸多原来由单位负责的公共服务被视为拖累经济发展的“包袱”被甩掉了，这看似是单位内部的事情，但是联系到中国单位制的特征，实际上反映的是整体社会发展取向的改变。中国的单位制本质上是一种“国家—单位制”，国家不仅为单位制定计划，也为单位提供“财政兜底”，换句话说，实际负责的不是单位，而是国家。当单位将公共服务作为包袱抛弃，也就意味着国家放弃了部分公共服务的责任。其深层次的原因在于，在发展主义逻辑看来，这些社会政策不但不是经济发展的促进因素，反而是经济困境的罪魁祸首。

然而，发展主义逻辑在促进经济迅速增长的同时，社会问题的积累越来越突出。卡尔·波兰尼论证，一个缺乏规制的“脱嵌市场”将会给社会带来毁灭性的后果，而社会也一定会通过“反向运动”来进行自我保护^②，正是在一系列的“反向运动”中，社会本身的价值得到了承认和体现。中国社会的管理者显然已经自觉意识到了社会自身价值的重要性。

20 世纪 90 年代中后期是社会政策摆脱经济政策的附属地位，取得其自身独立存在价值的新起点。“社会保障制度逐渐摆脱单纯为国有企业改革被动配套和为市场经济服务的附属角色，而是成为一项基本的社会制度并进入全面建设时期，国家—社会保障制的特色日益明显地得到体现。”^③ 社会政策从依附于经济政策的从属地位走向公共政策平台的中心主要有以下几个体现：

首先，在组织层面上，新建社会保障制度的组织机构并逐渐理顺社会保障的监督管理体制。1998 年 3 月 10 日，第九届全国人民代表大会第一次会议审议批准国务院机构改革方案，在劳动部的基础上组建劳动和社会保障部（2008 年合并人事部、劳动和社会保障部组建了人力资源和社会保障部），统一管理全国的劳动和社会保险工作；同时保留民政部，负责全国的社会救助、社会福利、优抚安置事务。各级地方政府的机构改革相应进行，建立起上下一体的社会保障组织机构。通过组织建设基本理顺了社会保障监督管理体制。

其次，在制度层面上，王绍光的研究证实，从 1999 年至 2007 年，围绕着“缩小不平等”和“降低不安全”两个目标，中国政府出台了共计 17 项涉及全国范围和诸多维度的社会政策^④。而 2008 年以来，各种新型社会政策更是取得突破性进展。2008 年 1 月 29 日，国务院十部委联合发出《关于全面推进居家养老服务工作的意见》；2008 年 3 月 28 日，中共中央、国务院发出《关于促进残疾人事业发展的意见》；2009 年，农村新型养老保险制度在全国部分县市试点并逐步推广。

最后，社会政策的理念发生了变化。在发展主义理念主导下，社会政策首先是为计划经济体制提供保障，然后是为市场经济改革提供配套，社会政策本身的价值始终遭到忽视。然而在“和谐社会”、“科学发展观”、“包容性增长”等语境下，社会政策的价值得到重新发现。科学发展观虽然仍然强调将经济发展作为第一要务，但是摆脱了 GDP 至上的发展思维，党的十七大

①④ 王绍光《大转型：1980 年代以来中国的双向运动》，《中国社会科学》2008 年第 1 期。

② [匈] 卡尔·波兰尼《大转型：我们时代的政治和经济起源》，冯钢等译，浙江人民出版社 2007 年版。

③ 郑功成《中国社会保障 30 年》，人民出版社 2008 年版，第 14 页。

报告提出,科学发展的核心是以人为本,“要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点”,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,建立基本医疗卫生制度,完善提高社会水平。在发展方式上,科学发展观的一个重要变化便是强调社会和经济、城市和农村等方面的协调发展,强调再分配中的社会公平,让发展的成果惠及社会各个阶层,构建社会主义和谐社会^①。

综上所述,进入 20 世纪 90 年代后期以来,我国公共政策的制度场域发生了重大变化。在改革以前和改革之初的发展主义逻辑主导下,社会政策长期处于公共政策平台的边缘地位,沦为经济政策的附属,先是为重工业的赶超战略服务,后是为市场经济改革服务,是社会政策的“婢女模型”^②。但是,自世纪之交以来,社会政策的组织体系、制度实践和价值理念都出现了新的趋势,社会政策逐渐摆脱为经济政策服务的地位,取得社会发展的本身价值。这是社会政策时代来临的第一个标志。

四、类型学维度: 协同发展的积极社会政策开始兴起

我们认为,当前我们所说的“社会政策时代”,其判断标准不应该是社会政策是否形成了稳定模式,因为为计划经济提供保障和为市场经济提供配套也是一种社会政策模式。如果“是否形成稳定模式”的标准成立,那么改革以前和改革之初,我们也处于“社会政策时代”,那么重提“社会政策时代”的意义就不存在了。因此,我们坚持认为,在类型学维度上,“社会政策时代”与“前社会政策时代”的本质差别在于一种协同发展的积极社会政策取代依附性的消极社会政策而成为社会政策的主流。

关于我国社会政策发展走向的判断,有两种观点获得了绝大多数学者的认同,一种是走向“适度普惠制”,另一种是走向“发展型社会政策”。这两种判断都是在国内和国际的二维视野下表达了对我国社会政策发展的期许。“适度普惠制”所表达的中心意涵是既要反思改革初期国家保障严重不足的问题,也要避免走西方福利国家片面扩张的老路,在促进社会保障提高水平和扩大面积的大方向上,也要谨慎处理社会福利制度与市场运行的关系。“发展型社会政策”则更直观地表达了建设一种积极的、具有投资效应的社会政策的期待:社会政策需要在与经济政策协同发展的过程中实现其社会关怀。总之,社会政策走向协同发展的积极形态,是当前社会政策学者对我国社会政策走势的共同判断,在政策实践方面,有以下几点具体体现:

第一,福利多元主义成为共识。改革以前社会政策的责任主体是国家以及国家的代表(单位),改革初期社会政策的主要责任人转变为公民个人,这两种失衡状况在一系列新型政策下得到了改变。目前,我国绝大多数的社会保险和住房保障都采取了社会统筹和个人账户相结合的方式,突破了原有制度安排的现收现付财务模式,这标志着国家、单位、社会和个人共同承担社会福利责任的意识开始形成共识。福利多元主义是发展型社会政策的基本观点之一^③,在发展型社会政策的倡导者看来,国家虽然是福利制度的主要责任人,但是国家的责任与市场组织、社会组织和公民的义务是对等的。米奇利提出了“受控制的多元化”主张,通过多层次的制度场域得以实现。在米奇利看来,没有任何组织可以替代国家在资源整合和资源动员方面的作用,“要成功地促进社会发展,国家必须在融合经济与福利制度,在动员市场、社区和公共部门的过程中起主要作用”^④。市场也是社会发展的核心主体之一,市场组织一方面可以提供内部福利,另一方面可以通过建构企业文化来促进劳动力的人力资本挖掘和提升,同时还可以培育组织内外的社会资本。米奇利认为,以社团主义为主要意识形态的社区建设同样可以在社会发展过程中发挥重要

① 方巍 《中国社会福利的新发展主义走向》,《社会科学》2011 年第 1 期。

② [英] 理查德·蒂特马斯 《蒂特马斯社会政策十讲》,江绍康译,吉林出版集团有限责任公司 2011 年版,第 15 页。

③ 李棉管 《发展型社会政策与新农村建设的新思路》,《浙江社会科学》2011 年第 4 期。

④ [美] 詹姆斯·米奇利 《社会发展: 社会福利视角下的发展观》,苗正民译,上海人民出版社 2009 年版,第 11 页。

作用。吉登斯的社会投资型国家则试图建立一种“新型的混合经济”^①, 新型混合经济实际上是公共部门和私人部门之间的协作经济。在具体的行动主体方面, 吉登斯强调, 新型混合经济并不排斥任何层次的行动者, 包括国际、国家和地方层次上的组织和行动者都可以在新型混合经济中找到自己的位置。

第二, 社会政策的投资效应得到重视。实现经济增长与社会发展的融合, 最重要的是既使得经济增长更多地关注到社会发展的需要, 也使得社会发展能发挥出促进经济增长的功能。这两者的结合就体现为社会政策的投资效应。在发展型社会政策看来, 社会政策不是一种纯粹的“资源消耗”, 而是一种“社会投资”: 社会政策通过人力资本投资和社会资本投资既能够为社会成员提供保护也能够促进经济发展, 从而使得劳动者能够实现“保护性的再商品化”。“1998年(以来)社会保障改革的巨大成就, 不仅表现在新型社会保障体系进入了正确的发展轨道并持续快速推进, 而且有力维系着国民经济的持续高速增长, 近10年间是中国改革开放30年来国民经济总量、国家财政收入增长最快的10年, 也是人民收入水平与生活质量提升最快的10年。由此可见, 社会保障与国民经济发展保持协调性, 既是国民经济持续发展的要求, 也是社会保障制度自身发展的内在要求。”^② 换句话说来说, 20世纪90年代后期以来, 我国出现了一种新型的社会政策模式: 社会政策的本身价值得到了充分承认, 但却不谋求独立的扩张, 社会政策与经济政策协同来促进整体社会的发展。有学者认为, 社会政策之所以能够起到促进经济发展的功能, 是因为社会政策的“积极外部性”发挥了作用^③。但是一旦我们采用了“外部性”这一术语, 就意味着我们仍然将社会政策界定为“非生产性”的, 忽视了社会政策类型的多样性, 事实上, 一种新型的社会政策——发展型社会政策——本身就是“生产性”的, 它强调社会政策通过社会投资来实现经济增长和社会发展的融合。

我国诸多的地方性社会政策实践已经开始利用社会政策的投资效应来寻求社会政策的可持续发展, 浙江省杭州市上城区的“居家就业”就是一例。2009年7月, 杭州市上城区劳动和社会保障局出台了《上城区居家就业社会保险费补贴办法》(上劳社[2009]19号), 标志着“居家就业”工程的正式启动, 此后, 上城区民政局、财政局等部门先后加入, 使得“居家就业”成为全区共建的系统工程。《上城区居家就业社会保险费补贴办法》规定, 凡拥有上城区户籍并已办理失业登记的, 通过在家里(为主)完成工作、获得收入的居家就业形式实现就业的人员, 不符合杭州市灵活就业优惠政策的, 可申请享受每人每月200元的上城区居家就业社保补贴。除了社保补贴外, 每一个符合居家就业条件的申请者都可获得一次免费的开店培训和配置一名创业导师, 这是重要的人力资本投资和社会资本投资战略。截止2010年6月20日, 上城区累计申请居家就业并与街道劳动保障站签订《上城区居家就业社会保险费补贴协议》5932人中已有2984人享受到了上城区促进就业专项资金列支的每人每月200元, 居家就业社会保险费补贴支出近60万元。截止2011年6月底, 全区共有8517人(其中大学毕业生2054人)申请享受居家就业社保补贴, 累计有6692人次申领了补贴。“居家养老”同样也是一种典型的社会资本投资和人力资本投资的社会政策。在居家养老模式中, 政府通过项目和财政启动和激发社区内部资源, 在为社区老年人提供公共服务的同时也提升了整体社区的融合程度, 从而提升了社区的社会资本。除此之外, 居家养老还通过互助模式激发老年人以及其他社区成员的参与意识, 它同时强调“助人自助”和“自助助人”, 社区成员在参与的过程中也提升了人力资本。

因此, 判断“社会政策时代”来临的标准既不是社会政策的密集出台, 也不是社会政策形成了稳定模式, 而是社会政策从公共政策平台的边缘地位走向中心地位, 摆脱附属于经济政策的

① [英] 安东尼·吉登斯《第三条道路: 社会民主主义的复兴》, 郑戈译, 北京大学出版社2000年版, 第104页。

② 郑功成《中国社会保障30年》, 人民出版社2008年版, 第50页。

③ 刘军强《增长、就业与社会支出——关于社会政策的“常识”与反“常识”》, 《社会学研究》2012年第2期。

路径依赖，同时一种新型的社会政策类型开始出现，从非生产性福利走向投资型福利。

五、社会政策时代的核心任务

依据以上判断标准，我国已进入社会政策时代的初期。问题的关键是，被推向了前台的社会政策给研究者和决策者都提出了新的问题：与边缘地位或幕后地位不同，处于经济社会发展中心位置的社会政策应该如何建设？更具体地说，当前的社会政策研究面临一个前所未有的新话题，其实质是，社会政策既不能完全为发展主义而服务，又不能离开发展语境而空谈。这一新话题挑战了社会政策研究的传统智慧。

（一）社会政策研究应该从边缘走向中心

社会政策研究应该从公共政策的边缘走向中心，主动参与经济社会发展中的核心领域，这是社会政策时代地位的体现，也是对社会政策挫折期的反思。高柏在评论中国社会学的发展现状时指出，“中国的社会学，包括经济社会学，反而自我设限，只研究经济学剩下的一些社会题目，自觉或不自觉地变成了一个配角，专注于应对改革开放过程中，由于释放市场力量造成的种种社会问题”^①。高柏的这一评论无疑也恰好描述了中国社会政策研究的历史脉络和部分现实状况。中国社会政策在公共政策领域的边缘地位无疑是长期以来发展主义思路和威权体制共同作用的结果，但是同时也与我国社会政策的研究取向有关系。长期以来，中国社会政策的研究主题局限在贫困问题而不是发展问题，失业问题而不是就业问题，伤残问题而不是健康问题等等，所有这些成对问题中，前者是“释放市场力量造成的种种社会问题”，而后者则是经济社会发展过程中的中心问题。社会政策自觉的“再分配定位”使得自己远离了中心话题，成为一门剩余学科。社会政策时代首要的任务是使得社会政策回到公共政策平台的中心，直接参与经济社会发展中的核心领域建设和轴心话语讨论，不应再将自己局限于“剩余问题”的自留地中。

在各种相互缠绕的问题中，社会政策研究者需要找到一个突破口。我们认为，社会保障制度与劳动力市场的关系问题是摆在社会政策时代的学者面前的一个核心问题。劳动力市场是市场经济的核心组成部分，卡尔·波兰尼论证，市场扩张的历史就是一个不断地将劳动力、土地和货币从“前商品时代”转变为“虚拟商品”的过程^②。而社会政策的本质就是一种社会保护和市场扩张之间的调节机制^③。社会保障制度与劳动力市场的关系既能够揭示社会政策的本质属性，又能够把握住市场经济的核心内容，因此，我们认为可以将社会保障制度与劳动力市场的关系作为社会政策重新走向中心地位的关键突破口。具体来说，这对关系又可操作化为以下三对子关系：社会保障制度与劳动力供给的关系；社会保障制度与劳动力流动的关系；社会保障制度与劳资关系问题。

（二）走向协同发展的政策方向

社会政策在谋求中心地位的同时，还需处理好与其他公共政策的协作关系，这涉及到社会政策本身的可持续性，也关系到经济社会发展的全局，这一点是对社会福利片面扩张期的反思。依托强大的再分配体制，中国社会政策在 20 世纪中期曾经在“国家—单位”保障体制下获得了迅速的扩张，但是这种扩张不但没有带来可持续的社会保护，反而以牺牲效率为代价。究其原因，社会政策与经济政策的分离无疑是重要的制度性根源之一。社会政策归属社会保护领域，经济政策归属经济发展领域，这种“常识性”制度区隔造成了两种类型的扭曲发展。一种是“有增长而无发展”，米奇利认为，经济政策与社会政策的相互分离导致了经济增长并没有带来相应的社会发展，改变这一扭曲发展的路径就是融合经济增长与社会进步。米奇利将社会发展定义为：与

① 高柏 《中国经济发展模式转型与经济社会学制度学派（代总序）》，载沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥《组织分析的新制度主义》，姚伟译，上海人民出版社 2008 年版，第 18 页。

② [匈] 卡尔·波兰尼 《大转型：我们时代的政治和经济起源》，浙江人民出版社 2007 年版，第 72—80 页。

③ [日] 武川正吾 《福利国家的社会学》，李莲花等译，商务印书馆 2011 年版，第 100 页。

经济发展的动态过程一起协同促进人类福利的过程^①。另一种是“有社会保护而无经济增长”, 20世纪70年代以来的“福利危机”话语主要就是围绕这一扭曲发展而来, 进入到20世纪90年代以来, 虽然“危机话语”不再主导, 但关于福利扩张的反思还在继续。社会政策时代要对这一问题有所回应, 在福利发展的同时促进经济社会的协同进步, 这虽然是一个老问题, 却需要一些新办法。社会保障制度直接或间接介入劳动力市场的建设是回应这一问题的可选策略之一。

具体来说, 社会政策的制定需要考虑以下三重问题: 第一, 如何制定社会政策才能既为社会成员提供社会保护, 又能够促进公民的劳动力市场参与? 第二, 社会政策如何才能做到既维护社会成员的生活愿望, 又能够促进劳动力的便利流动, 实现劳动力资源的优化配置? 第三, 社会政策如何摆脱单向保护的傳統, 真正实现一种“包容性增长”而调节劳资关系?

(三) 将发展理念融入社会政策

新型社会政策类型的创生需要新型智慧, 社会政策需要从理念到措施的一系列变革, 这是社会政策发展新阶段的迫切要求。在论及中国社会政策走向时, 杨团认为“需要进行社会政策战略性框架设计, 需要一个不仅管现在而且管长远, 直接关系中国社会结构和社会关系变迁与重建的社会政策”^②。这一论断无疑具有重要学术价值和实践意义, 问题在于如何重建一种新型的社会政策, 这需要新型智慧。社会政策需要一种理念转变, 社会政策是再分配的手段, 这是一种传统思维, 在这种思维下, 社会政策无疑要背上“资源消耗”的骂名, 而被“污名化”的社会政策往往陷入在消极取向的铁笼里无法自拔。“社会政策也是生产力”^③, 这绝不仅仅是一句空洞的口号, 它是社会政策理念解放的号角。从消极取向走向积极取向, 从事后补救走向上游干预, 社会政策直接走入经济社会的核心领域, 在人力资本投资、社会资本投资、市场机会开发等方面都可以有更加积极的作为。

当前, 国内社会政策领域学者关于建构中国的发展型社会政策已经有很多的呼声, 但是如何实现我国社会政策从“再分配”到“投资性”的转变, 还有很长的路要走^④。在社会政策从边缘地位走向中心地位, 尤其需要反思的问题是“我们需要怎样的社会政策时代”, 这既涉及到社会政策本身的可持续性, 也关系到整体经济社会的可持续性。当前围绕“适度普惠制福利”和“发展型社会政策”引发了大量的研究和讨论, 但是总体来看, 社会政策的研究成果还缺乏系统性, 一个突出的表现是社会政策建议的可操作性还有待加强。

六、结论与讨论

很显然, 我国社会政策的发展到了一个需要全面重构的阶段, 中国政府已经从20世纪90年代开始致力于社会保护的制度性重建, 借用波兰尼的概念, 王绍光将这一过程概括为“大转型”^⑤。而王思斌等学者称之为“社会政策时代”的来临。

我们认为, “社会政策时代”是一个具有特定语境的术语, 因此对于其判断标准应该结合语境特征。利用历史维度和类型学维度这一二维分析方法, 我们认为, 我国当前的“社会政策时

① [美] 詹姆斯·米奇利 《社会发展: 社会福利视角下的发展观》, 上海人民出版社2009年版, 第9页。

② 杨团 《社会政策也是生产力》, 《中国社会科学院报》2009年4月2日。

③ 参见梁祖彬 《演变中的社会福利政策思维》, 《中国社会科学》2004年第6期; 杨团 《社会政策也是生产力》, 《中国社会科学院报》2009年4月2日。

④ 关信平 《社会政策发展的国际趋势及我国社会政策的转型》, 《江海学刊》2002年第4期; 杨团 《社会政策研究范式的演化及其启示》, 《中国社会科学》2002年第4期; 张秀兰、徐月宾 《建构中国的发展型家庭政策》, 《中国社会科学》2003年第6期; 李培林 《科学发展观的“中国经验”基础》, 《中国社会科学》2004年第6期; 梁祖彬 《演变中的社会福利政策思维》, 《中国社会科学》2004年第6期; 张秀兰 《发展型社会政策: 实现科学发展观的一个操作化模式》, 《中国社会科学》2004年第6期; 徐道稳 《以发展型社会政策构建发展型福利社会》, 《深圳大学学报(人文社会科学版)》2008年第1期; 向德平 《发展型社会政策及其在中国的建构》, 《河北学刊》2010年第4期; 杜玉华、文军 《从福利为本到资产为本: 社会政策发展的新趋向》, 《河北学刊》2010年第4期; 王思斌 《走向发展型社会政策与社会组织建设》, 《社会学研究》2007年第2期。

⑤ 王绍光 《大转型——1980年代以来中国的双向运动》, 《中国社会科学》2008年第1期。

代”既不表现为社会政策的密集出现,也不表现为社会政策模式的稳定化。社会政策时代来临的真正标志是两个方面的:第一,从历史维度看,社会政策从公共政策的从属地位走向公共政策的中心地位;第二,在类型学维度上,一种新型的、与经济政策协调发展的、具有投资效应的积极社会政策开始占据社会政策的主流。正是从上述两个标志出发,我们认为,社会政策时代的中心任务也体现在三个方面:社会政策研究应该走向经济社会发展的中心,主动参与经济社会发展核心问题的讨论;社会政策的建设应更强调调整整体经济社会发展的协调性;将发展理念融入到社会政策建设中。

但是作为一项划时代意义的制度变迁,其过程将不会是一蹴而就的,社会政策时代的来临对社会政策的研究者和决策者都提出了迫切的要求。在这一场巨大的思维转变过程中,中国社会政策的发展方向的确挑战了我们的传统智慧。我们需要寻找到一个有效的突破口,将社会政策与劳动力市场的关系作为学术研究和政策实践的突破口的确是可选路径之一,但是社会政策与劳动力市场关系本身依然是一个需要不断挖掘的知识宝库。

来自西方的发展型社会政策毫无疑问是可作为我国社会政策时代来临的重要参考。但是有两个问题还需要深入思考:第一,如何在一个基础保障还较薄弱的社会基础上,建立一种发展型社会政策?第二,如何避免发展型社会政策在中国的运作中变形,沦为发展主义的另一种形式^①?要完成上述两个问题,社会政策学者需要充分地运用“理论自觉”^②,在中国政策实践中建构一种具有本土特色的发展型社会政策。

(责任编辑:薛立勇)

Reflection on “The Age of Social Policy”

Li Mianguan

Abstract: Under the current context, to discuss the term “the age of social policy” needs to reconsider it. “The age of social policy” does not mean the tense appearance of social policies or the stabilization of certain social policy pattern. Under the two-dimensional analysis frame in terms of the historical perspective and typological perspective, the manifestation of “the age of social policy” in current China mainly lies in two aspects respectively: First, social policy has been moving from the subordinate part to the central position in public policies; second, a new type of positive social policy, which is coordinated with economic policies and has investment effects, has begun to become the mainstream of social policies. “The age of social policy” has presented new propositions for the researchers of social policy and social policy makers: the study of social policies should go to the center of the economic society’s development and take part in the discussion on the key questions regarding to the development of the economic society; the construction of social policies should emphasize more on the coordination of the development of economy and the society; the idea of “developing” should be integrated into the construction of social policy.

Keywords: the Age of Social Policy; Theoretical Connotation; Developing Social Policy

① 方巍 《中国社会福利的新发展主义走向》,《社会科学》2011 年第 1 期。

② 郑杭生 《促进中国社会学的“理论自觉”——我们需要什么样的中国社会学》,《江苏社会科学》2009 年第 5 期。