

社会政策的效益底线与类型转变^①

——基于改革开放以来反贫困历程的反思

□ 景天魁

内容摘要 社会政策不能只追求眼前效益，不顾及长远效益，一些应急型社会政策的长期效益和综合效益可能为负，甚至可能跌破效益底线。如果以改革开放以来反贫困历程和效果为分析蓝本，从时间性、空间性、综合性和整体性四个维度来考察社会政策效益，会发现有些社会政策非但效果不佳，还造成了新的贫困或其他社会问题。在新的发展阶段，社会政策当从应急型转变为储备型，即强调前瞻性、综合性和长效性。这一转变具有必然性和可行性。

关键词 效益底线 政策致贫 政策反贫 应急型政策 储备型政策

作者 景天魁，中国社会科学院学部委员、社会学研究所研究员。（北京 100732）

社会政策要从应急型向储备型转变

社会政策研究有很强的应用性，应用就要讲究针对性。但应用性、针对性不能与应急型相混同。应急型社会政策的主要特点：一是被动应付，问题出来了，摆在眼前了，临时对策；二是只追求眼前效益，不顾及长远效益。与此相对照，储备型社会政策是指，基于预测预判，主动应对；有时间和有可能顾及长远效果，并且讲究诸种相关政策的综合配套，从而具有前瞻性、综合性和长效性。

从共时性来说，同一时期的社会政策要相互配套，相互协调；不能各管各的，互不照应，甚至相互冲突。从历时性来说，前面政策造成了未曾预料的后果，或者为了解决当时的问题不计后果；后面又只好通过新的社会政策去解决前面的政策造成的问题。这种社会政策会陷入人为的怪圈——忙了半天，又回到起点。

要提高社会政策的有效性，顾及它的长远效果，关键是要重视效益评估。对于一个社会项目而言，往往认为对之进行效益评估是不可能的^①，因为效益有经济的、社会的，也有政治的和文化的。有时，即使经济效益好，但社会效益差，或者政治效益为负，同样不可取，反之亦然。但这不等于说对社会项目进行评估就没有必要，对社会政策而言，不同于一个具体的社会项目，进行综合的效益评估不但有必要，而且有可能。也就是说，一项社会政策的即时性效果也许不明显，但长期效果总是会表现出来的，

而且一般是可测量的；从不同维度看，效果可能有差异，甚至正相反，但综合地看效果也有统一性。笔者想要强调的是：社会政策不能只重视短期效益，更要重视长期效益；不要局限于某一方面的效益，更要重视综合效益。

笔者拟以改革开放以来反贫困历程和经验为根据，来考察社会政策效益，因为这一领域的社会政策效益比较明显，相对易于比较。当然，即便如此，情况也比较复杂。有一些是基础性因素造成的贫困，有一些是政策性因素造成的贫困。前者受客观条件的限制，解决起来比较困难；后者是主观因素造成的，应该尽量想办法避免。为了进行具体探讨，“政策致贫”与“政策反贫”将作为本文主要的概念工具。基本假设是：有的社会政策短期效益为正（例如只具有短期的反贫效果），而长期效益为负（具有长期的致贫效果）；短期效益明显，长期效益递减。因此，社会政策必须守住效益底线——其效益的综合评估不能为负。综合评估既包括近期效益，也包括长期效益；不能为负是指一项社会政策的前期效益和后期效益之间、不同社会政策的效益之间，即使有相互抵消的情况，但总体效益不能小于零。经验表明，应急型社会政策由于过于追求眼前效果，容易导致长期效益和综合效益为负，因此社会政策要从应急型向储备型转变。

改革开放以来的反贫困历程和效果

国内外文献普遍认为，中国大陆改革开放以来在反贫

困方面取得了巨大成就。世界银行在一份题为《中国：战胜农村贫困》的报告中认为：“自1978年农村开始全面改革后，中国在消除绝对贫困方面取得的巨大成就举世公认”，“中国对扶贫做出了庄严承诺，过去的20年里，在规模、资金投入以及绝对贫困人口持续减少方面，无论用什么标准衡量都堪称典范”。^[2]在以往的30多年里，中国的减贫占全世界减贫总成就的2/3。

1978年，中国农村贫困人口高达2.5亿人，贫困发生率达30.7%。改革开放以来，农村贫困人口持续下降，到1990年降到8500万人，贫困发生率为9.4%；2000年降到3209万人，贫困发生率为3.4%；到2005年底已降到2365万人，贫困发生率下降为2.5%。^[3]如按每天生活消费支出低于1美元的国际标准，贫困人口由1981年的6.34亿人减少到2004年的1.35亿人，贫困发生率由61.0%下降到10.4%；2013年尚有8249万人，农村贫困发生率8.5%。如按每天生活费用低于1.25美元的标准，联合国《2013年人类发展报告》称，中国贫困发生率从1990年的60.2%降低到2008年的13.1%。无论按国内贫困标准（1天收入不超过按购买力平价计算的0.66美元；2011年调整扶贫线标准，将农民人均纯收入2300元作为新的国家扶贫标准，这一标准比2009年提高了92%），还是按国际标准（1天生活消费支出不超过按购买力平价计算的1美元或1.25美元）计量，中国的贫困人口和贫困发生率都经历了一个快速下降过程。长期主持反贫困工作的国务院原副总理回良玉指出：“一个13亿多人口的发展中国家，靠自己的努力基本解决了温饱问题，是对人类减贫事业最大的贡献。我们成功地走出了一条以经济发展为带动力量、以增强扶贫对象自我发展能力为根本途径，政府主导、社会帮扶与农民主体作用相结合，普惠性政策与特惠性政策相配套，扶贫开发与社会保障相衔接的特色扶贫开发道路。”^[4]

在基本解决了温饱问题以后，中国大陆的反贫困事业进入了新阶段。对于这个新阶段应该怎样概括，学术界有不同见解。例如，林卡、范晓光从贫困性质的角度提出：“中国贫困类型的演变是一个从全国范围内的大规模的绝对贫困（改革前），转变到以区域贫困为焦点（主要是20世纪80年代以来）的过程，并进而转向由社会阶层分化造成的相对贫困为核心的阶段（20世纪90年代中期以来）。”^[5]北京大学中国经济研究中心（CCER）与世界银行研究院（WBI）在2001年2月联合举办“扶贫与发展”系列研讨会指出，“解决温饱不是中国反贫困进程的终结，而是反贫困事业的新起点”，并提出要“探讨第二代反贫困策略”。^[6]陈端计将中国反贫困历程划分为三个阶段，认为从反贫困模式的角度看，2005年以来，“伴随着和谐社会的提出与构建，中国政府的反贫困已进入城乡反贫困模式并轨的新阶段”^[7]。迟福林从反贫困主要任务转变的角度，认为“我国的反贫困已开始进入重要的战略转折期，既要

注重经济增长对于反贫困的作用，更要注重以推进基本公共服务均等化为重点，全面解决包括相对贫困、能力贫困及制度和机会贫困在内的发展型贫困”^[8]。

尽管对反贫困新阶段的概括不同，但有一个现象是客观存在的。大家都看到，以经济增长消除贫困的效果趋于递减。数据分析表明，1978~1990年，我国GDP每增长一个百分点，可以减少贫困人口1320万人；1991~2000年，这一数值下降到380万人左右；进入新世纪以来，则进一步下降到100万人。^[9]表现在年度数据上，中国农村贫困规模虽然整体上呈现下降趋势，但减贫速度明显放慢。1979~1990年，中国农村贫困人口平均每年减少1375万，1991~2000年平均每年减少529.1万，2001~2005年平均每年只减少168.8万。^[10]

为什么会出现这种现象？关于经济增长与减缓贫困的关系，有的计量研究表明，经济增长对贫困发生率下降的影响力会随着时间的推移逐渐趋小。在经济增长的初始阶段，农业产出比例每提高1个百分点，将导致贫困发生率减少0.487个百分点。农业增长得越快，贫困发生率下降得越快。但在经济发展到一定程度后，非农收入对减缓贫困的影响力会越来越大，减缓贫困将越来越依赖于专门的扶贫工作。^[11]在这种情况下，社会政策对减少贫困的影响就会越来越大，也越来越直接，因此，社会政策本身的效益就越来越重要。

正当客观上要求社会政策发挥越来越大的作用时，社会政策的社会效益却出现随时间递减的现象，它的中长期效益令人堪忧。从社会政策本身的效益角度看，不仅新阶段反贫效果下降与社会政策有关，有些社会政策不当还成为导致某些贫困发生或延缓的原因之一，或者即使没有造成新的贫困问题，也引发了一些其他社会问题，间接地增加了反贫的难度；换言之，有些问题不是反贫政策造成的，而是其他政策引发的，但它们之间是有相互影响的。

例如，目前新增贫困不仅是收入低下问题，更多的与基本公共服务短缺直接相关。我国第五次全国人口普查显示，农村劳动人口人均受教育年限为7.33年，与城市相比平均受教育年限少了近3年，这是农村贫困发生率比城市高的一个重要原因。^[12]这里既有教育政策方面的原因，也有扶贫政策不到位等原因。其实，教育不公平实质上是政策造成的。大城市教育资源优厚，但分布严重不合理，如果不先解决教育资源公平分配问题，就强力推行所谓“就近入学”，结果是有的地方学区房价涨得吓人。这些问题都是政策不合理所致。再如，一些大城市医疗秩序混乱，贫困人口就医困难，这在很大程度上也是不合理政策的后果。本来医疗资源就分配不均，有的城市反而出台政策——全市参加医保的人可以任选医院就医。谁不想选最好的医院？结果必然是少数几家三甲医院人满为患，票贩子猖獗，基层医院却门可罗雀，越发造成优质资源向少数

三甲医院集中，医疗资源配置越发不合理，医疗费用持续上涨，贫困人口就医也就越发困难。

经过一个较长时段的观察可以发现，有的地方持续20年反贫，不见效果，贫困帽戴得很牢；有的地方甚至越反越贫（如部分西部农村）；有的地方出现了新的贫困群体和贫困问题。因此，要及时研究贫困群体构成、致贫原因、反贫效果的变化，适时调整反贫困政策，改变反贫困思路和策略。如果我们的社会政策仍然停留在以解决温饱问题为主的阶段；只关注物质贫困，而忽视精神贫困和文化贫困；只关注导致贫困的外在的自然原因，而不正视主观的、政策本身的原因，那么，社会政策的效益就只能越来越低，甚至由正转负，或者陷入“前面反贫困，后面造成贫困，再来反贫困”这样的循环。

显然，如何提高社会政策的社会效益就成为解决问题的关键。为此，我们需要加强对社会政策现有效益的评估和未来效益的预估。这再次提示，社会政策由应急型向储备型转变是必然趋势。

四个维度下的社会政策效益

储备型社会政策关注的重点，应该是基础性、根本性、长期性的问题，而恰恰是这方面的政策的短期效益不够明显，不易评估，因而往往被忽视，造成难以消除的消极后果。我们可以通过对以往若干社会政策的反思，比较它们的社会效益。

（一）时间性：反贫困与计划生育政策的社会效益

从20世纪70年代中期起，中国大陆开始普遍推行计划生育政策，此后，绝大部分育龄夫妇积极响应国家政策——只生一个孩子。计划生育政策实行30多年来，中国累计少生人口达3亿人，节省相关开支3600多亿元。与此同时，各级政府不断加大对中西部贫困地区的计划生育事业经费投入，把计划生育政策同扶贫开发结合起来，向计划生育贫困家庭提供各种优惠和免费服务，帮助他们尽快脱贫致富。在这个意义上，计划生育政策可以看作一项反贫困政策。对此，包括联合国人口基金会等机构都给予计划生育政策的反贫效果很高的评价，认为“由于中国长期执行计划生育与扶贫开发相结合的人口政策，过去20多年里累计有2.2亿中国人（2000年数据——引者注）摆脱了贫困。这一成就不仅缓解了国际社会消除贫困的压力，而且开辟了一种崭新的思路”^[13]。

然而又过了10年，在人们高度肯定计划生育政策的反贫困效果的同时，却不得不面对一个不期而至的后果——失独家庭。据调查，截至2012年底，我国至少有100万个失独家庭。另据陈恩估计，截至2010年，广义失独家庭（凡独生子女死亡的家庭）为851.7万个，假定父母双方健在，则失独老人有1700万人；狭义失独老人（排除独生子女死

亡后再生育或抱养者）截至2012年为44.7万人。有专家预估，每年这样的家庭还会新增7.6万个。^[14] 目前我国的独生子女数量已经过亿，而推行计划生育政策前期的独生子女父母已经陆续步入老年行列。独生子女家庭面对沉重的养老负担，显得很脆弱，应对风险的信心和能力不强，严重降低了他们的社会安全感。计划生育政策在缓解人口众多的压力、为我国经济发展做出贡献的同时，仅仅30年后，就迫使社会、家庭和个人支付巨大的成本。这个后果，是当初制定和推行这项政策时没有或至少没有充分预料到的。至于计划生育政策造成的人口结构性变化，独生子女家庭养老负担过重等问题，已多有讨论，不再赘述。

这项政策的近期和长期效益的差异提示我们，对于一项社会政策的效益，只看到近期效果，忽视长期效果；或者只从一个角度看，例如只从人口数量或者经济效益看，都是远远不够的。其社会效益往往难以评估，其精神和文化效益甚至难以觉察，它们的长远影响更是难以预料。在这种情况下，必须高度兼顾社会政策的近期和长期效益，预防发生效益递减甚至跌破效益底线的风险。

（二）空间性：反贫困与下岗失业政策的社会效益

在改革开放初期，中国的贫困人口主要集中在农村地区，城市贫困问题并不突出。据世界银行（1993年）的研究，1981~1990年中国城市贫困人口在50~390万之间变动，平均每年为130万人，贫困发生率平均为0.5%。然而，自20世纪90年代中期以来，中国的城市贫困问题日益严重。学术界对城市贫困人口规模估算结果差异很大，但大部分的研究结果表明，中国城市贫困人口规模大约在2000~3000万人之间。^[15]

如此规模的城市贫困群体是怎么产生的？传统的城市贫困人口是以“三无”对象（无劳动能力、无收入来源、无法定抚养人的社会救济对象）为主。20世纪90年代中期以来，中国城市贫困人口的构成，除了“三无”对象这一特殊人群外，主要来自因国有企业改革和产业调整而形成的下岗失业群体，以及资源枯竭型城市具有劳动能力的居民，部分退休较早仅依赖很低的退休金生活的老年人，流入城市的部分农村人口。传统贫困群体所占比例大幅缩小。这些城市贫困人口往往收入水平低或无可靠收入，住房条件差或无稳定居所，医疗支出大而无支付能力。即使一些人享受到最低生活保障或生活救济，但仍不能维持体面的基本生活。^[16]

上述城市贫困群体的产生，固然有自然资源等方面的客观原因，也有家庭与个人方面的主观原因，但是主要原因是政策本身的偏差和政策执行过程的偏差。20世纪90年代中期的企业改革，是在缺乏必要的社会政策保护的情况下仓促强力推行的。企业关门了，“在职”职工就业没有着落，退休职工养老金无处领取，有病的职工拿着一大把医疗费单据无处报销。经济改革的理由不论多么充分，社

会政策的缺失是不争的事实。经济上的效益不论多么可观，社会遭到的冲击却长期难以消除。“新的城市贫困群体”的大量涌现，在很大程度上是经济政策与社会政策不配套，只看重经济效益，不顾及社会承受力的结果。

因此，可以有很多理由为企业改革的必要性、某些问题的难以避免性辩护。但是，无法否认政策本身偏差和政策执行偏差与出现“新的城市贫困群体”之间的直接关联性，无法估量这一群体的出现对整个社会结构所发生的长远影响，无法估量社会结构改变对于社会秩序、社会道德的深远影响，无法估量所有这些影响对于社会政策失信的严重程度。自此以后，贫困不再被看作主要是个人和家庭原因（生病、残疾、天灾人祸等）造成的，而被看作是社会和政策原因造成的——这几乎成了对贫困的一种普遍的认知模式。贫困既然可以归因于社会和政策，那么个人就没有什么责任，反而可以心安理得甚至理直气壮了——这就由认知的改变引发了态度和心理的改变。

如此一来，不仅改变了对贫困成因的社会认知，还改变了关于贫困本身的社会认知和态度。面对突如其来的下岗“洪水”，不得不采取的应急政策是所谓“三条保障线”（基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障）。且不说这些“保障”层次和水平都很低，就是有了“保障”，也仅限于单纯物质范畴。而此时接受这种最低保障的对象是享有“国家主人翁”地位的下岗职工，他们一夜之间从“领导阶级”跌落到人生的谷底，许多昔日的生产能手、劳动模范从万人仰慕顷刻间变成备受冷落的对象，这种心理创伤是难以承受的。国企和大集体企业职工，几十年养成了“以厂为家”的归属感和依赖感，他们视为“命根子”的“工龄”被以极低的价格“买断”。这时，他们不再把贫困仅仅理解为一种经济现象，而是理解为包括社会权利、社会地位在内的综合问题。人们由此扩大和深化了对贫困的理解。表面上，贫困表现为由于收入水平低而难以满足基本的生活需求；实质上，贫困是由于不具备与他人相同的权利、能力以及机会去获得体面的生活。

以上这些“改变”已经历史地发生了，留给社会政策的不是功过的评说（那是个人和历史关心的事情），而是经验教训的吸取：在追求经济效益时，我们应该估计到为此付出的社会成本；在制定经济政策时，应该同时制定配套的社会政策。回过头来看，如果当年在操作上，不是那么急迫，在两三年内使得数千万人下岗；而是充分顾及到社会承受能力，让社会有一个消化、吸纳过程，让家庭和个人有一个准备和适应过程，那么对社会带来的冲击就会小得多，后遗症就会轻得多，社会效益就会好得多。

（三）综合性：反贫困与农民进城务工政策的社会效益

城市贫困人口中还有一个新群体，被称为新的“三无对象”。他们是一部分进城务工人员（主要是农民工）。在城市生活中，他们是“流动人口”、“外来人员”、“陌

生人”。由于就业机会不均等、社会保障制度未覆盖，以及农民工职业技能和文化素质较低等原因，他们中的一些人成为特殊的城市贫困人群——没有土地（离开农村），没有固定工作（仅属于临时工），没有与城市职工和居民相同的社会保障。^[17] 农民工大多租住在城市棚户区、城乡结合部，缺水少电，环境脏乱，交通不便。他们既不具有城市居民身份，又脱离了原来农村的社会支持网络，往往游走于城乡之间，是被排斥于社会基本城乡二元结构之外的特殊群体。即便他们的经济收入很可能比从事农业的纯农户高一些，但他们在城市中所处的弱势地位使他们较容易陷入贫困。

允许农民进城务工，相较于计划经济时期将农民紧紧束缚在土地上的那种政策，确实是一个巨大的历史性进步。30多年来，农民工从最初被视为“盲流”一类的流动人口，到认可他们为经济发展所做出的巨大贡献；从认为他们抢了城里人的就业岗位，到承认他们是不可或缺的城市化生力军，社会上关于农民工的认识发生了巨大而积极的变化。但是，正当农民进城务工政策充分显示出正面效益，不可忽视的负面效益也凸显出来。客观上是由于长期形成的城乡二元结构根深蒂固，一时难以撼动；主观上是由于我们过分重视农民工给城市和个人所带来的经济收益，忽视了本应给予更大关注的社会效益和社会问题。因而，不论是从工业化和城市化的角度，还是从社会建设和社会治理的角度，30多年来积累了一些难以破解的社会难题。

一是社会公平难题。诚然，在城乡二元分隔的状态下，本来很不公平，但由于“城里人”和“乡下人”相互隔膜，所谓“眼不见心不烦”，不公平感倒不是很强烈，至少说引起的矛盾和冲突不是那么直接，城市职工享有“老大哥”的尊称，城里人和农村人有兄弟之谊。现在农民工进城了，神秘感消失了，城乡差距集于一身了，同工不同酬、同城不同待遇，不公平感就陡增了。农民工因为户籍的限制不能参加城镇职工社会保险，只能参加标准相对很低的新型农村合作医疗和农村养老保险；且不说这两项制度分别迟至2003年和2009年以后才陆续建立起来，就是有了这种给农民“定制”的制度，由于农民工常年在城里务工，医疗服务的可得性其实很差，养老保险对年轻的农民工来说更是遥不可及。如遭大病或不测之灾，即使贫困，也难以获得城市的社会救助，不能享受城市最低生活保障等基本福利待遇。这些社会权益的缺失成为流动人口贫困现象的重要根源。

二是社会认同难题。不公平，也就难以形成社会认同。许多农民工及其家属在城市工作和生活多年，仍然缺乏对所在城市的归属感和认同感，主要原因是制度性和政策性排斥所致。流入地政府对本地居民就业和再就业提供特殊优惠政策与措施，造成了竞争环境的行政干预和事实上的就业歧视；流动人口在居住、随迁子女教育等方面受

到长期的制度性限制，农民工及其子女客观上被置于“二等公民”的地位。

三是社会整合难题。缺乏社会认同，也就难以形成社会责任感，难以建立人际信任，这样的社会就很难实现整合。而难以整合是社会治理的最大难题，破解之道就在于需要政府、社会、社区、家庭和个人分别承担起各自的责任，建立起包括财政、就业、法律、教育、交通、住房、工会等综合的社会整合机制。

社会政策效益是综合性的，不仅有好有差，也有正有负，有些方面还互为因果。其中尤其应该重视的是权利贫困和精神贫困，它们既是造成经济贫困的原因，其本身也是更难治理的贫困。

（四）整体性：反贫困与留守群体配套政策的社会效益

近年来，进城务工群体已经受到了社会关注，那些留守农村的老人、儿童和妇女，却经常处于“被遗忘的角落”，缺乏必要的社会关怀和社会保护，社会政策在许多方面付诸阙如。初看起来，这是社会政策缺失，好像还谈不到“应急性”的问题，实际上，这正是具有应急性的进城务工政策的另一面，任何一项社会政策都需要其他政策加以配套，“进城务工政策未有配套、在不具备体系支持和补救的情况下仓促出台”，也是应急性社会政策的另一种表现。

我国大约有2.2亿农民工长年背井离乡到城市打工，子女不在身边的留守老人成为日益庞大的一个特殊群体。据调查，在许多省份，农村留守老人占60岁以上老人比例普遍在45%~70%，农村留守老人数量已近5000万。大多数留守老人生活清苦，饮食简单，不仅承担着繁重的体力劳动，而且担负起抚养教育孙辈的重任。而留守老人本身是弱势群体，农村社区普遍缺乏生活照料、医疗护理和精神慰藉等基本的养老服务。由于子女不在身边，留守老人大多过着“出门一孤影，进门一盏灯”的寂寞生活，特别是独居老人、失能无靠老人，很可能出现抑郁症状，近年来留守老人自杀率明显升高。由于父母进城打工，留守农村无人照管的儿童人数也在不断增多。2013年5月10日，全国妇联发布《中国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》。报告指出，中国农村留守儿童数量超过6000万，总体规模扩大，其中14岁以下的占86.5%。他们失去父母庇护，身心、学习、成长都面临着失管、失教和失衡，由此引发了诸多社会问题。与父母见面半年一次的为53%，一年一次的为44%，两年一次的为3%，甚至有孩子的父母双双外出六年未曾回过一次家。因而，其在个性心理上往往表现异常，如性格内向、孤僻、自卑、不合群；脾气暴躁、冲动易怒；极易发生犯罪和越轨行为。至于留守妇女，除了独自支撑门户、抚育子女以外，还要承担几乎全部农活，往往身心疲惫、精神焦虑。因夫妻长期分居，家庭发生矛盾甚至破裂的比例也较高。因此，与第一代农民

工不同，第二代农民工夫妻同时外出打工的明显增多。

不论是留守老人、留守儿童还是留守妇女，都为迫不得已的“留守”而付出了过于沉重的代价。在计划经济时期，中国农民曾经为工业化做出了重大牺牲，今天，不应该再让他们为城镇化做出牺牲。在人口特别是青年人口大量流向城市的情况下，农村传统的家庭养老体系事实上已经难以以为老人提供基本的养老服务，迫切需要加快农村社区养老和机构养老服务体系的建设。至于留守儿童，更加不应该让他们为城市化付出代价。父母绝不能只顾外出打工，不承担抚养和教育子女的责任；社会必须落实监护责任、健全监护制度，尤其不能用损害甚至毁掉下一代的代价，换取眼前的所谓经济利益。

“留守”是“进城”的另一面。进城务工在经济上可能给家庭增加了收入，在这个意义上，它具有脱贫的意义。但是，贫困绝不仅仅是经济上的，它还体现在社会、文化、精神和心理等方面。很可能经济上的收益，远远抵不上其他诸多方面的损失。这倒不能因此就否定进城务工政策本身，而是应反思其应该具有的整体性。农民进城打工，不是只有放任就可以解决问题的。流动就业会触及到社会的方方面面，要同时考虑到就业政策、培训政策、分配政策、户口政策、居住政策、家庭政策、子女政策、购房政策、福利政策、学校政策、就医政策等，建立起一个完整的政策体系，对流动就业及其影响到的相关群体提供政策保护、政策预防、政策跟进以及政策创新。

社会政策类型转变的必然性与可行性

对于长期被认为取得巨大成就的社会政策，我们现在所做的反思，不是重新评价，更不是全盘否定，而只是从总结经验的角度，着重于综合效益的评估。至于其他一些本来就存在争议的社会政策，例如输血型救济、片面的经济扶贫，就更加经受不住效益评估的检验了。

对我们正在建设的一些制度进行效益评估是十分必要的。例如，养老保险制度还没有实现全民覆盖，城乡之间、职业之间的差距广受诟病，整个制度还没有完全建立和定型，养老金就已经入不敷出。如此“碎片化”的社会保障制度，是应急型社会政策的突出表现，其他如收入分配制度、社会福利制度、信访和维稳制度等，也大多是应急型的。许多社会问题的涌现或者是政策供给滞后，或者是社会政策缺失和缺陷的必然结果。我们在充分肯定应急型社会政策曾经发挥的正面作用、充分理解它们当初出台的情景合理性的同时，对社会政策尤其是其社会效益的公平性、可持续性和科学性，从总体上加以反思刻不容缓。

以上四个问题分别从社会政策效益的时间性（短期效益和长期效益）、空间性（社会政策与经济政策的外部关系）、综合性（社会政策的内部关系以及正负效应）、整体

性（任何政策都需要配套政策的辅助和补救）四个方面，提示了社会政策从应急型向储备型转变的必要性；实现这一转变同时也具有必然性和可行性。

第一，我国已经进入中等收入国家行列，不能再沿袭追求温饱阶段的反贫困策略和社会政策。不光是要提高贫困标准，更要重视致贫原因、贫困对象的变化；不能只重视绝对贫困，更应该预防和消除相对贫困；不能只关注物质方面的致贫因素，更应该关注精神方面的致贫因素；不能只追求短期的反贫效果，更要追求长远的、根本性的反贫效果。应急型社会政策从短期效果看，可能减贫、缓贫，但从长期效果看，可能延贫、致贫。应急型社会政策可能一时减少贫困现象，却难以消除贫困根源。在反贫困进入新阶段以后，应急型社会政策不但不能解决问题，反而会造成新的问题。所有这些都表明，社会政策从应急型向储备型转变，是顺应我国发展阶段变化的必然要求的。

第二，只有从应急型向储备型转变，才可能有充裕的时间进行效益评估，尤其是进行中长期效益评估。反贫困要有战略构思：不要过分把它看作“政绩”，要科学地、理性地看待贫困。不要太着眼于消除贫困的现象，而应重视消除产生贫困的原因。储备型社会政策的主攻方向应该是尽可能地消除导致贫困的根源。而在诸种原因中，自然环境的、区域差别的原因，属于基础性的外在原因，只能随着经济和社会的发展逐步创造条件予以消除。最应该抓紧解决的是人为的、主观的致贫原因，要尽可能避免任何意义上可能出现的“政策致贫”，防止社会政策的综合效益为负，这是“政策反贫”的底线。

第三，社会政策研究只有重视效益评估特别是中长期效益评估，才可能获得较优的综合效益。在不具备基础性条件情况下的政府干预式反贫，重点应放在改善和培育基础性条件上，而不是追求眼前的反贫效果。否则，难免事倍功半，可能产生的功效也只是改变贫困的形态或程度，不能根除贫困，甚至还有可能造成新的贫困。所谓“培育基础性条件”，包括改善生活和生产条件，加大交通、通讯等基础设施建设投入，但这只是一个方面；更重要的方面应该是发展教育，增进贫困人口的身体素质，提高他们的文化素养，增强贫困人口自身的反贫能力。

第四，社会政策要实现从应急型向储备型转变，预防发生效益递减甚至跌破效益底线的风险，就必须在政策研究的功能定位、研究体制和范式、研究方法等方面有一系列调整和提高，才可能达到预期目标。在功能定位上，社会政策研究要客观地独立回应社会实践特别是民意的需求，为政府决策提供智力支持但不是为文件作注脚；在研究体制和范式上，要真正向现代智库转变，发挥智囊作用，特别重视决策前的预案论证、决策中的参与咨询、决策后的跟踪评估，切实实施全程的决策支持；在研究方法上要提高科学化水平，重视社会实验，运用模拟与仿真等

科学技术手段，加强理论基础和经验论证，较大幅度地增强社会政策的科学性，提高效益水平。

注释：

①2014年6月16~17日，海峡两岸社会福利研讨会在哈尔滨工业大学举行，本文据作者主题演讲加工而成。感谢出席这次讨论会的两岸专家学者对本文作者的启发和评论。

②国家统计局农村司：中国贫困标准与国际贫困标准的比较，《研究参考资料》2006年第82期。2007~2010年数据来自国家统计局住户调查办公室，《中国农村2011贫困监测报告》，中国统计出版社，2012年。2011~2013年数据来自次年国家统计局公布的《国民经济和社会发展统计公报》。

③据民政部网站消息，民政部有关负责人表示，目前农村留守老人数量已近5000万。（中新网2013年9月20日电）

参考文献：

- [1] 彼得·罗希、马克·李普希、霍华德·弗里曼、邱泽奇、王旭辉、刘月等译.评估：方法与技术.重庆：重庆大学出版社，2007：233.
- [2][10] 世界银行.中国：战胜农村贫困.北京：中国财政经济出版社，2001.
- [3] 刘坚.新阶段扶贫开发的成就与挑战.北京：中国财政经济出版社，2006.
- [4] 回良玉.坚决打好新阶段扶贫开发攻坚战.中央政府门户网站，2013.1.18.
- [5][17] 林卡、范晓光.贫困和反贫困——对中国贫困类型变迁及反贫困政策的研究.社会科学战线，2006（1）.
- [6] 北京大学中国经济研究中心.中国：探讨第二代农村反贫困策略.国公网，2008.7.20.
- [7] 陈端计.中国反贫困三阶段论.青海民族学院学报（社会科学版），2008，34（2）.
- [8][9][12] 迟福林.基本公共服务均等化与新阶段的反贫困——在国务院扶贫办“纪念中国改革开放30周年·中国扶贫开发高层论坛”上的演讲.中国改革论坛网.
- [11] 李周.中国反贫困与可持续发展.北京：科学出版社，2007.
- [13] 程云杰、王茜.计划生育政策与扶贫结合使中国贫困人口持续减少.新华网，2001.7.11.
- [14] 陈恩.全国“失独”家庭的规模估计.人口与发展，2013（6）.
- [15] 魏后凯、鄢晓霞.中国的贫困问题与国家反贫困政策.中国经济时报，2007.5.31.
- [16] 蒋贵凤、宋迎昌.中国城市贫困状况分析及反贫困对策.中国城市发展报告.北京：社科文献出版社，2011.

编辑 李梅