

积极托底的社会政策及其建构

王 思 斌

进入 21 世纪以来,我国经济、社会发生了巨大变化,在经济获得持续高速增长的同时,社会矛盾和社会问题也在积累,民生问题带来新的挑战。基于此,为进一步推动改革和促进经济社会发展,中央连续出台了一系列社会政策。中共中央十六届六中全会指出要“加强社会建设理论和社会政策的学习研究”,社会政策概念和议题第一次在中央文件中被提出。与之相呼应,学术界掀起发展社会政策和社会福利制度的热烈讨论,加快发展中国特色的社会福利制度成为社会政策学界的主流话语。但是,受 2008 年美国金融危机的影响,也由于我国经济结构转型升级方面的原因,自 2012 年起我国的经济增长放缓,我国开始进入“经济发展新常态”,其特征是“经济从高速增长转向中高速增长,从结构不合理转向结构优化,从要素投入驱动转向创新驱动,同时在机遇中也存在着风险和挑战”。^①面对新的机遇和挑战,在分析 2013 年上半年经济形势、部署下半年经济工作的会议上,习近平总书记第一次提出“坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底,努力实现三者有机统一”的新思路,^②后来进一步发展为“宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底”。^③毫无疑问,社会政策托底已成为当前和未来一段时期国家经济社会政策的重要组成部分,怎样全面理解和正确实施社会政策托底是政府和理论界面对的重要议题。本文拟从促进政策托底的有效实施和社会政策理论研究的角度,探讨以下问题:应该如何全面理解社会政策托底,什么样的社会政策能够实现有效托底;社会政策托底需要怎样的制度安排,使其既能支持经济结构转型升级、又能促进民生发展;社会政策托底与社会政策体系和制度建设的关系如何。笔者认为,托底性社会政策不是普惠性的,而是对困难群体的支持。当然,要真正实现社会政策托社会之底,就需要包括就业政策、医疗政策、教育政策等在内的社会政策体系的完善和创新,这需要更加系统化的分析。本文主要在习近平总书记“社会政策要托底”的语境之下展开讨论,研究如何通过完善社会政策来应对经济结构调整可能带来的社会风险。

① 《经济发展迈入新阶段——新常态下的中国经济（下）》，《人民日报》2014 年 8 月 7 日，第 1 版。

② 《宏观政策要稳住 微观政策要放活 社会政策要托底》，《新华每日电讯》2013 年 4 月 26 日，第 1 版。<http://203.192.15.131/content/20130426/Article01001BB.htm>。

③ 《中央经济工作会议提出 2016 年五大任务》，2015 年 12 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-12/22/c_128554414.htm，2016 年 1 月 5 日。

一、全面理解经济发展新常态下社会政策托底的含义

1. 经济发展新常态需要社会政策托底

不论从国际经验还是我国的实践来看,社会政策都首先是因应对经济增长带来的严重问题而产生和发展的。当经济发展成就良好又面临众多社会问题时,社会政策作为补救措施被提出来,成为平衡社会矛盾、维持社会秩序的工具。

实际上,经济增长下行、经济结构调整为社会政策的发展创造了机会。正如“社会政策要托底”所要表达的,在经济增长下行、经济结构调整的过程中,我们会遇到众多“经济转型”问题或社会风险。这可能表现为:失业问题(结构性失业和摩擦性失业)加重、新旧行业(产业)从业群体之间关系摩擦、贫富差距拉大造成社会紧张等。即在走向新常态的进程中,可能会有一些群体“被甩出来”,他们会遇到物质的、社会的以及心理方面的困境和问题。这些既是基本民生问题,也可能对社会秩序带来不利影响。社会问题的出现和解决是社会政策发挥作用的空间,正是在这些方面,社会政策可以通过托底支持经济转型发展,保障和改善民生,促进社会和谐发展,并在此进程中实现社会政策自身的完善和发展。

2. 理解新常态下社会政策托底的两个角度

“社会政策托底”是在我国经济从高速度、较低质量向中高速度、较高质量转变的当口提出的。改革开放30多年,我国经济实现了持续、高速增长,国家实力明显增强,人民生活明显改善,虽然存在一些发展中的问题,但是较高的增长速度似乎给人们一种启示——发展中的问题可以通过发展来解决。然而面对现实,经济增长放缓不是短期现象,经济结构调整、科技创新一方面会使我国经济达到新的更高水平,另一方面也会带来就业机会、利益分配等方面的问题。这种“经济转型”所衍生的问题需要社会政策干预和托底。这是在解决经济转型带来社会问题的意义上的托底,实际上是运用社会政策来弥补漏洞、缓解矛盾、减少社会风险。关于这一点,习近平总书记在论述宏观政策、微观政策、社会政策三者之间辩证关系时指出:宏观政策、微观政策、社会政策是一个有机整体。宏观政策稳定,市场主体才能稳定预期,企业才能有序竞争;微观政策放活,才能增强市场主体内生动力,反过来才能有利于宏观经济稳定;社会政策托底,就可以缓解社会压力,守住社会稳定底线,为宏观经济“稳”和微观经济“活”创造条件。^①可以看出,社会政策托底是基于我国经济发展面临的现实问题而提出的对策。

从更长的经济社会进程的角度来看,我们现在正处于经济转型之中,一旦转型

^① 王兰军:《习近平关于经济金融工作的新思想新观点新举措》,2014年1月16日, http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/16/c_126014613.htm, 2016年2月15日。

基本到位，亦即新常态到位，那就意味着经济已经保持中高速增长、经济结构调整到位，即一种相对稳定的经济发展状态。在已经实现“新常态”的情况下，社会政策要扮演的角色，也值得讨论。虽然经济转型到位尚需时日，但作为经济发展、社会稳定的保障手段和社会进步的推进力量，社会政策的连续性发展也需要研究。或者说，作为经济转型阶段的社会政策托底不可能不与未来社会政策的整体发展相联系，它必然会走向社会政策发展的更高阶段。因此，当前的社会政策托底还应从社会政策自身完善的角度加以思考。

3. 走向积极的社会政策托底

积极的社会政策既能实现转型中的托底，又能促进社会政策整体发展。在我国，以往的社会政策基本上是托底性的，这是狭义的、补救性社会政策的基本特点。从农村“五保”对象的照顾，到20世纪90年代中期以来城市困难家庭的最低社会保障，再到后来的城乡困难居民的社会救助，基本上实施的都是托底性社会政策。这种托底性社会政策有几个明显特点：第一，经济救助。当居民及其家庭经济上遇到困难不能维持基本的物质生活时，由政府和集体施以援手，帮助其解决困难。第二，低水平。政府和集体对于政策对象的支持是低水平的，基本上是保障其基本生活。第三，离散性。对困难家庭的救助是由各政府部门分别施行的，以本部门责任为中心，缺乏整体性，这也被称为社会政策碎片化。如果说这种托底在计划经济体制下，在政府力量强大、行政体制较完整的情况下能发挥较大作用的话，那么，在市场经济体制已相当发展、人们社会权利意识增强、社会问题又复杂缠绕的情况下，社会政策托底必须进行积极的转化，即实行积极的社会政策托底。

二、积极社会政策托底的应有特征

积极的社会政策托底是笔者基于我国以往的社会政策实践，面对当前的社会政策托底任务，并考虑到社会政策自身发展的政策构想，积极的社会政策托底具有如下内容和基本特点。

1. 积极的社会政策和积极的政策实施

积极的社会政策包括两部分，即积极的社会政策内容和积极的社会政策实施措施。社会政策是积极的，意指社会政策要客观反映和恰当回应政策对象的真实需要。在社会政策领域，人的需要指作为一个社会成员应该得到满足、不满足就会伤害其基本生活的东西。^① 政策对象的需要可能是多方面的，但经济上陷入困境常是其主要方面，于是，给予政策对象经济方面的救助就是社会政策的主要内容。在走向新

^① 参见莱恩·多亚尔、伊恩·高夫：《人的需要理论》，汪淳波、张宝莹译，北京：商务印书馆，2008年。

常态的进程中,那些被经济转型甩出的社会成员会遭遇失业和贫困,给予他们适宜的救助是必要的。有的学者和政府官员把社会政策托底简单地理解为“应保尽保”“吃低保”,而没有看到政策对象的多种需要;一些地方的最低生活保障水平很低,难以实现托底的要求。笔者认为,为了真正实现托底,社会救助不能限于“不发生生命危险”的水平,而是要尽量满足政策对象的基本需要。要实现这一点,就要对经济转型中困难群体的需要做科学的调查和分析,这不但包括经济方面,也包括社会方面的内容。欧洲共同体委员会认为,贫困应该被理解为个人、家庭 and 群体的资源(物质、文化和社会的)如此有限,以致他们被排除在所在成员国可以接受的最低限度的生活方式之外。^①这一思想值得我国在制定社会政策时予以借鉴。

所谓社会政策的积极实施,是指面对走向新常态进程中被甩出的困难群体,社会政策行动应是积极的,应积极地实施救助和帮助。社会政策的积极实施表现于政策执行者的行动,即对困难群体需要的快速反应,及时回应他们的问题。20世纪90年代中期以来,我国城乡逐渐形成了以最低生活保障和社会救助为主要内容的社会政策执行体系。总体来讲,这些政策得到了执行,但其中也存在官僚化、例行公事式的工作态度和工作的方法,伤害了政策效果。比如,我国政府制定的就业政策是积极的,在许多地方也得到了执行。但我们也看到,一些地方出现追求下岗、失业人员再就业培训的数量而不太关心培训实际效果的现象,培训指标完成了,参加培训人员再就业能力却没有提升,进而使得政策对象怀疑再就业培训政策,这种现象必须予以纠正。新常态下的社会政策要对发生的问题作出迅速的实质性反应,尽快接触问题和处理问题,使政策对象感觉到政府对待问题的积极态度,这会增强托底的积极效果。在这方面,实施有效的行政监督和社会监督是必要的,有力的问责机制能有力地促进社会政策的积极实施。

2. 社会政策的科学托底和人文托底

向经济发展新常态的过渡和新常态的确立不是一蹴而就的,需要一个不短的时间,这是由转型主体——经济体制、经济结构、经济发展动力的转换——的复杂性所决定的。从质量不高的高速增长转向高质量的中高速发展,需要解决影响经济发展的体制机制、经济结构、社会结构、发展动力以及利益结构调整等方面的问题,这些决定了经济转型的非短期性。另一方面,这种经济转型的影响范围广大,它不但影响实体经济领域,也影响非实体经济领域,转型效果会出现外溢性。经济转型在时间上的延滞性和影响范围上的广泛性可能影响相当规模的就业者及其家庭,其中产生的问题需要科学的政策来应对。

科学托底的社会政策应具有如下特征:第一,能较准确地反映政策对象的真实需要且政策的福利资源供给能满足这些需要。反映政策对象的基本需要是社会政策

^① 参见关信平:《中国城市贫困问题研究》,长沙:湖南人民出版社,1999年。

的基本要求，只有这样才能通过实施政策进行托底。困难群体的基本需要是多样的，需要针对实际情况制定出科学的政策标准。另外，这种标准应该与政府和社会的能力相适应。尽量压低困难群体的救助保障水平是不负责任的；出于政绩等考虑，不顾福利资源支持的持续性，比较随意地提高某些福利标准也会带来消极后果。

第二，政策的规范化和标准化。托底的社会政策要有对困难群体的支持标准，包括经济支持标准和社会服务标准等，这些标准不但包括支持的水平，也包括实施政策的过程规范和具体方法。由于新常态经济转型的情况较复杂，包括政策实施过程在内的规范化设计是必要的。以往我国对实施社会政策的规范性要求比较弱，粗略的政策规定下出现了不少政策执行者的随意行为，骗保、错保、漏保、关系保在一些地方并不少见，导致政策大幅度偏离。当然，有了规范化、标准化的政策之后，还要对政策实施者进行严格培训，使他们真正掌握政策；另外要通过公开化、行政监督等措施保障政策的规范执行。

第三，政策实施的精准化。与上面两点相联系，社会政策应能精准地实施托底。精准托底一方面是支持到真正需要支持的人，另一方面是真正能够满足政策对象的基本需要。只有这样才能真正实现托底的目标，才能通过托底解决政策对象的困难并支持其走出困境。以往，某些社会政策（如最低生活保障政策）的实施出现过不少滥用自由裁量权的现象，也有的社会保障政策变为“乱撒钱”，就业支持政策的实施变成“走形式”，^①这实际上使社会政策走向失败。新的托底性社会政策应该避免这些情况的发生。

所谓社会政策的人文托底是指政策实施者通过与政策实施对象建立良好的工作关系、体现关怀以更有效地实施政策，更好地实现托底。在社会政策的相关文献中，很少有政策执行者与政策对象建立工作关系的内容。实际上，就我国的社会文化而言，政策的有效实施常常有适度的良好关系相伴随，即在政策实施过程中双方有良好的交流和沟通、相互理解，这有助于托底政策的有效实施。近几年来，习近平总书记多次强调带着感情做工作，使人民群众有更多“获得感”，^②对于托底的社会政策来说，增加政策对象的获得感尤为重要。在社会政策托底的过程中，注重其中的人文因素，体现政府和社会对困难群体的人文关怀，使社会政策托底达到促进社会认同和政治认同的效果，这是社会政策托底不应忽视的。

3. 社会政策的整合托底

走向新常态的社会政策应实现整合托底。整合托底是指社会政策的各组成部分、

① 李永新、王思斌：《失业人员再就业服务的“任务中心模式”——中国行政性社会工作的实证研究》，王思斌主编：《中国社会工作研究》第3辑，北京：社会科学文献出版社，2005年。

② 《习近平：让人民对改革有更多获得感》，2015年2月27日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-02/27/c_1114458700.htm，2016年2月15日。

各种资源实现整合，社会政策实施的相关力量协同努力以实现共同托底的状况。在我国，影响广泛的社会政策是 20 世纪 90 年代中期开始推进的社会保障制度改革和后来的城乡最低生活保障制度，这两项大的制度改革和实施都与我国的体制改革和社会转型密切相关。在这两个制度建立和运行过程中，在中央政府的强力推动下，制度与政策的设计和运行基本上都采取了部门负责、垂直推动的做法，各部门负责自己部门系统的保障救助责任、分别向上级负责。这种做法的好处是依靠自上而下的行政权力，各系统的工作得到较快推进；问题是整个工作缺乏整体设计，部门各自为战，出现各部门突出自己的政绩、各种救助扎堆和漏保同时存在等现象。

新的托底社会政策必须是整合的，这种整合包括三个方面：一是相关政策之间的整合。它是指面对“被甩出”困难群体的各类政策要互相协调和一致。这首先要各部门相关政策的整体协调，比如最低生活保障政策、促进就业政策、社会服务政策等相关政策的相互照应、有机统一。这也要求在托底任务分解为具体政策时，分支政策既不互相重复，也不留有空挡，而是实现有效衔接，^① 在政策实施时各执行主体也要相互观照。二是政府、社会、企业托底行动之间的整合。新常态经济转型中的托底并不完全是政府的责任，也是企业的责任和社会的责任。政府在托底方面要承担最主要的责任，企业要尽量减少经济转型给员工带来的负面影响，增强员工抵御失业和实现再就业的能力，社会要给困难群体以更有力的社会支持。正如李克强总理指出的，“政府要尽力，并且调动社会的力量，保障人们的基本生存权利和人格尊严”。^② 三个方面资源和力量的整合，可以产生更加积极的托底效果。三是托底政策和行动要面对政策对象的综合性需要。如前所述，那些在经济转型中处于边缘地位、被甩出的困难群体的需要是多方面的，他们需要经济上的帮助、社会关系上的支持，也需要增强自己重回劳动力市场的能力，等等。真正托底的社会政策应该在这些方面有所兼顾，既解决他们面临的经济困难，又增强他们重新融入社会的信心和能力。实现社会政策既托经济之底，也托社会支持之底，又托政策对象的心理之底，^③ 就是一种综合性托底。

能在上述三个层面共同努力、使各方面协调地发挥作用，就能实现整合性托底，这是更加牢靠的、稳妥的托底。

4. 社会政策的发展性托底

在全球化影响下，由科技创新推动的世界经济更富有变动性，对劳动市场中的弱势群体来说，他们可能遭遇的风险不断增大。在这种背景之下，社会政策的

① 关信平：《论当前我国社会政策托底的主要任务和实践方略》，《国家行政学院学报》2016 年第 3 期。

② 《李克强：尽力保障人们的基本生存权利和人格尊严》，2013 年 3 月 17 日，<http://www.chinanews.com/gn/2013/03-17/4650157.shtml>，2017 年 2 月 15 日。

③ 王思斌：《新常态下积极托底社会政策的建构》，《探索与争鸣》2015 年第 4 期。

托底就应具有发展性，即实现社会政策的发展性托底。社会政策的发展性托底是指社会政策在托底时具有发展的功能，社会政策托底可以促进政策对象的发展。

第一，政策内容上的发展性。社会政策托底，不是只托一时之底，解决政策对象的临时性困难。经济转型是长期的，随着科学技术创新，市场竞争会越来越激烈。因此，社会政策不应该消极地面对困难群体，而应积极化解不断积累的矛盾和问题，尽量促进政策实施对象的能力发展。这就是说，既要积极地对他们实施经济上的救助，又要关注他们的发展。将救助和促进他们的发展结合起来是新常态下必须有的社会政策思维。另外，从维护社会稳定的角度来看，有了发展机会，才能在根本上缓解困难群体的生活困境，才能减少冲击“底线”行为的发生。在这方面，发展性社会政策既改善困难群体的基本物质生活，又关注困难群体的发展和社会发展。通过社会投资、发展社会企业、促进社会资本建设来解决困难群体的发展问题，^① 是发展性托底的一种选择。

第二，把政策对象当作解决问题的主体。日益激烈的市场竞争和经济快速转型会使一些失败者陷入困境，作为改革的利益受损者，他们的利益应该得到一定的保护，托底救助就是政府与社会实施保护的基本举措。但是，在托底、兜底中不应把受助群体当作完全的被动者和低能力群体。实际上，作为被残酷竞争和快速转型甩至边缘的弱者，他们也有自己参与竞争的愿望，只是以往的职业结构和社会结构使他们力不从心，不得不走向边缘。作为托底的社会政策要考虑这一群体的主体性和能动性，要看到他们的优势，即用优势视角来看待处于边缘的弱者。现实表明，这些被不可抗拒的经济转型甩向边缘的群体也有自己的发展韧性，^② 不甘沦为被救助人群的意识应该成为社会政策托底支持该群体“再崛起”的撬动点。

第三，政策对象的能力发展。如果把社会政策看成具有发展性特征、认为被经济转型甩至边缘的群体有其不甘“沦落”的韧性的话，社会政策托底就要关注这一群体的能力发展。一般认为，这一群体是因为能力不足才被甩至边缘，但也必须看到，这一群体有强烈的不被甩出的愿望，也有一定的在市场中参与竞争的能力。在这种情况下，社会政策就应该尽可能地激发、培育、增强他们的能力，促进该群体的能力发展。能力发展被认为是反贫困的重要的、有时是根本性的政策安排，它也应成为社会政策托底的重要内容。应该一开始就把困难群体的能力发展纳入托底性社会政策的安排。在能力建设方面，尤其要注重他们的“可行能力”的培育和发展。“可行能力”既不是企图回到市场竞争中心的能力，也不是一般人都会的技能，而是在一定的市场竞争格局中实际上可以最大限度地发挥其作用的能力。^③ 市场变化、

① 参见安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里：《发展型社会政策》，罗敏等译，北京：社会科学文献出版社，2006年。

② 王思斌：《社会韧性与经济韧性的关系及建构》，《探索与争鸣》2016年第3期。

③ 参见阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贻等译，北京：中国人民大学出版社，2002年。

企业重组、社会结构变迁、城乡居民生活需求的提高，会产生一些新的就业机会、新的业态，有可能会成为那些被甩向边缘劳动者的新的就业机会。李克强总理指出，加强社会保障，包括为创业当中的失败者提供保障，也是为他们“东山再起”提供机会。^①这也是对托底政策的要求。托底的社会政策应动员政府、企业和社会各方面的资源，促进该群体可行能力的发展，预防和减少失业、促进再就业、再融入。近几年来，党中央国务院对企业职工再就业培训给予了极大重视，鼓励企业肩负起自己应有的社会责任，也产生了一定效果。但是我们也必须看到，一些私营企业在在这方面并不积极，这种状况应该得到扭转。

三、建构积极—科学—整合的社会政策托底体系

1. 积极托底的社会政策具有整体性

以上我们从政策制定与实施，从科学性、人文性、整合性和发展性等方面阐述了积极的社会政策托底的内容，实际上，具有上述“积极性”特点的社会政策是整体性的，即这些特点可以互相结合、相互促进。

社会政策的科学性是其得以发挥积极功能的基础。它首先表现为能准确地反映政策对象的真实需要，从政策对象的现实生活状态和他们“体面的”生存需要出发来制定政策标准。这里涉及该群体的“规范性需要”，^②这既是社会政策的标准问题，也与政策的精准投放有关，而其关键是站在政策对象的现实需要的角度看待政策制定及其标准。这种设身处地的考虑也反映在社会政策托底的实施过程中，即要从理解被甩至边缘群体的经历、现实处境和理念的角度，从相互理解的角度去实施社会政策。应该看到，走向新常态中被甩出的群体与 20 世纪 90 年代国企改革中下岗失业群体在就业经历、价值观念、权利意识上有明显不同，新一代农民工与第一代农民工在就业期望、未来归属、权利观念上也差异甚大。这就要求，面对新群体的社会政策托底要考虑他们的生活现实，要理解他们，使政策更具人文性。人文性也应明显地反映在社会政策的实施过程中。执行政策是有规范的，这是它的科学性的表现，但是政策实施过程也需要艺术，即使政策对象易于接受。这里最重要的是政策实施者要与政策对象建立良好的工作关系，讲清政策、促进理解，善于听取政策对象的意见。实际上政策的科学性与人文性并行不悖，它们可以是互相促进的。

科学的社会政策应该是整合的。如果实施托底社会政策的各部门还是各行其是，就会出现各项政策在内部看起来是科学的，但在整体上则不整合、不衔接、甚至相互矛盾

① 《李克强：老百姓有安全感，社会才有安定感》，2016 年 12 月 17 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/17/content_5149308.htm，2017 年 2 月 15 日。

② 参见王思斌：《社会行政》，北京：高等教育出版社，2013 年。

的现象。因此，在系统内部是科学的、从总体上看来也科学的社会政策才具有整体上的科学性。这就需要相关部门政策的相互协同，即社会政策的整合托底。这种整合不但发生于政府部门之间，也发生于政府和社会力量之间。政府作为主要责任者，它与包括企业、社会组织在内的社会力量之间的合作，有利于对困难群体的托底。这种联合托底也应该是科学的、有规范的，是在符合实际的、科学评估的基础上展开的。

规范、科学、整合的托底社会政策必然要对准政策对象的现实需求，满足其基本需要，这就是要“保基本”“兜底线”。但是，不能把这种托底只看成经济上的救助、看成是低保。

经济转型中被甩出群体的基本需要是多方面的，包括物质、心理、健康、社会关系等多个方面。只有从总体上看待他们的困境，并给予科学的回应，才能在更根本的意义上达到托底的效果。所以，对政策对象基本需要的整体性理解和整体性回应，是经济转型中社会政策托底的应有之义，也是社会政策的科学性所要求的。

从社会政策托底的总要求看，社会政策的发展性与科学性、整体性是密不可分的。没有政策对象的主体性参与、不激发和发掘他们的发展潜力，社会政策托底就不能成功。社会政策托底不是纯经济救助，它有深刻的政治和社会内涵。通过社会政策托底维持社会秩序稳定、避免社会分裂、促进社会团结和社会融合，是党和政府及广大人民群众所期望的。所以，科学的社会政策应该具有发展性，促进困难群体的发展，促进社会资本的发展。而能够促进政策对象积极参与和社会团结，是社会政策在更高层次的整合。

2. 积极—科学—整合社会政策托底体系的建构

在市场化、信息化、国际化的大背景下，走向经济发展新常态面临着经济结构调整、动力机制转换、就业结构变化、多种风险聚集的挑战，必须进行社会政策托底和社会政策创新，以保障民生、稳定社会、促进发展。如前所述，我国原来的社会政策常常是就事论事、应急性和碎片化的，也是效能不佳的。走向经济发展新常态和达成新常态需要建构积极—科学—整合的社会政策体系，实现有效托底、促进协调发展。

建构积极—科学—整合的社会政策体系的核心是调整社会政策思维，形成新的社会政策方法论。所谓社会政策的新思维就是要改变以往社会政策是“堵漏洞”“救穷人”的观念，而把社会政策看作是政府解救困境人群的责任。社会政策不局限于对困境人群的物质救助，也包括其社会关系的修复和能力的发展。就社会政策的实施主体而言，社会政策托底不只是政府的责任，也要动员各种社会力量参与。^① 社会政策的制定和实施不应该成为分裂的、各部门分段包干的“责任田”，而应该是在一个政府主导下的分工协作。对于政策对象，不应当把他们看作“无能力”“靠救

^① 关信平：《论当前我国社会政策托底的主要任务和实践方略》，《国家行政学院学报》2016年第3期。

济”的一群，而应在帮助他们解决困难的同时，激发、强化他们本来就有的潜能。此外，社会政策的任务不仅着眼当前的堵漏、兜底，还应着眼于经济、社会 and 人的发展。这样，新的社会政策方法论就是整体性方法论，它对政策对象困境和需要的看法是一体化的，对作为应对措施的社会政策的结构设计是一体化的，政策实施也是各方面相互协调和整合的。

毫无疑问，积极—科学—整合的社会政策体系的建构需要政府对经济转型中困难群体问题的科学而全面的认识，需要有对各相关主体责任的科学划分及其相互协作的机制，需要政府部门、社会力量、政策对象的积极有效的共同参与。我们也看到，十八大以来，党中央国务院通过顶层设计、建立协调机构和机制，在解决社会政策碎片化、政府部门各自为政方面作了切实努力，并取得重要成果。政府在动员社会力量解决贫困问题，通过政府购买服务吸引社会力量参与解决社会问题方面作出了积极努力，成效可观，这说明构建积极—科学—整合的社会政策体系不但必要，而且是可行的。当然，在这方面还有许多工作要做，比如，作为重要托底政策的《社会救助暂行办法》的整合实施就需要作更大的努力。

四、结 语

自党中央提出科学发展观以来，我国的社会政策着重改善民生，有了显著发展，其基本取向是还欠账、补短板、惠民生。“社会政策托底”虽然是在经济发展新常态的背景下提出的，具有应对的工具性，但是中央强调了经济政策与社会政策要有机统一，在实践中着力促进社会政策的科学化、制度化，强调政策对象的“获得感”，这也是对科学发展观指导下社会政策发展的本质性深化。本文从经济发展新常态的经济转型可能带来问题的角度分析社会政策托底问题，认为能够实现有效托底的是积极的社会政策，它是积极—科学—整合的社会政策托底体系。新常态下的社会政策托底，要从整体的角度看待困难群体的问题，也要从整体角度设计和实施社会政策，实际上这就是社会政策创新。笔者认为，建构积极—科学—整合的社会政策托底体系不但能积极有效地回应经济转型中的风险问题，而且对进入新常态之后的社会政策制度建设有重要的意义。2016 年中央经济工作会议指出，要按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路，深入细致做好社会托底工作，扩大人民群众获得感，维护社会和谐稳定。^① 积极的社会政策托底应该成为做好社会托底工作的重要组成部分。

〔责任编辑：李凌静 责任编审：冯小双〕

^① 《中央经济工作会议在京举行 习近平发表重要讲话》，2016 年 12 月 16 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-12/16/c_1120133530.htm，2017 年 2 月 15 日。