

社会政策时代与政府能力建设

北京大学社会学系 王思斌

当前,我国正在进入一个新的发展阶段,这是以改革开放以来我国国民经济的快速发展和社会结构的重大调整为基础的。这个新的发展阶段的标志性目标是全面建设小康社会,其理念是在科学发展观引导下追求全面、协调、可持续发展,实现经济社会和人的全面发展。国际经验表明,一个国家的人均 GDP 在 1000-3000 美元之间可能会迎来这个国家经济的快速增长,这可以为经济社会的协调、稳定发展创造条件,也可能会积累社会矛盾,酿成重大社会问题,甚至会造成社会分裂。在机会与危机并存的情况下,我们应该抓住机遇,努力推进我国经济的快速持续发展,经济与社会的协调发展。在这一过程中,经济持续、稳定和快速发展是实现目标的物质基础,而社会公平的增进和良好的社会秩序则是这实现全面发展不可或缺的社会条件。本文从社会政策时代的角度分析这一新的发展阶段的特征及其要求。笔者认为,我国将迎来社会政策时代,它的到来对我国经济社会和人的全面发展具有重要意义,而政府则应加强社会政策能力的建设。

一、社会政策时代的涵义及特征

1. 社会政策时代的特征

时代是一个社会-时间概念,它指的是某种社会(整个世界或某一国家)在一个较长时间内表现出来的重大特征。比如,我们会用资本主义时代、知识经济时代、和平建设时代等指认某一社会的重要特征。在这一意义上,本文提出社会政策时代的概念,并以此分析我国在新的发展阶段社会政策和社会发展的走向。

所谓社会政策时代,是指在一个国家或地区,以改善弱势群体和广大民众的生活状况为目的的社会政策普遍形成,并且作为一种制度被有效实施的社会现象和社会发展阶段。在现代社会,社会政策是一个独特的领域,它与经济政策既有联系又有区别,它主要是为了实现社会公平、增进社会团结而实施的政策。社会政策可以视为公共政策的组成部分,但是,与公共政策一般地强调公共利益不同,社会政策更主要地是强调要保护弱势群体的利益,改善它们的生存状况,共享社会进步的成果。社会政策是政府对弱势群体进行制度化支持的措施,社会政策时代不但表现为一系列福利措施和政策,而且也表现为一定的社会价值或社会福利的意识形态。简要说来,社会政策时代应该具有如下一些基本特征:

(1) 社会公正理念在社会中获得普遍认可。社会政策不只是简单的政策规定,有效的政策需要政策理念或一定的社会福利意识形态的支持。当一定时期某一国家或地区出台众多社会政策时,社会中就应该存在广泛的、在社会中占重要地位的社会福利的意识形态,社会公正、平等与社会福利、对弱势群体的不利地位的关注就会成为决策层和广大社会的一定程度的共识。尽管不同社会群体对这些问题关注的程度和出发点并不完全相同。

(2) 社会福利政策被制定和实施。社会政策时代的最显著的特点是社会福利政策的制定和实施,它是政府在一定的执政理念下为了改变弱势群体的不利地位而做出的制度上的安排。社会福利政策在含盖范围上有广狭之分,狭义的社会政策是针对社会上困难群体的支持性政策。当政府认为弱势群体的生活状况会带来较严重问题时,就可能会制定某些政策措施缓解和解决问题。应该说明的是,这些社会政策应该是在相当大程度上被认真执行的,即发挥实际效力的。

(3) 社会福利政策的普遍发展并覆盖人们正常生活的诸多领域。作为一种时代的特征,面向弱势群体的社会政策不是一种个别现象,不只是在某一领域制定社会福利政策,而是在一段时间内有较多社会福利措施和政策出台。开始,这些政策可能是在最敏感的领域出台,对弱势群体进行救助和支援,缓解社会矛盾或危机。接着,社会福利政策在其他相关领域会逐渐地被制定,并含盖那些被认为是有利于实现社会公正的领域。社会政策的较充分发展将

使人们（特别是弱势群体）的正常生活的诸多领域被包含在其影响之中，即对困难群体的不令人满意的生活状况进行政策干预。

（4）有效实施社会政策的组织体系。为了保障社会政策被有效实施，社会上必须有相应的执行政策的组织体系。这些组织体系在不同国家和地区可能有不同的形式，这与政府体制有关。一般说来，它们并不局限于政府系统，也包括民间的、专门从事社会福利服务的组织体系。在现代社会中，充分认同社会福利理念的、专业化的组织体系更能反映该时代的特征。

（5）经济政策与社会政策体系是整合的。社会政策是制度化的措施，它是政府面对社会问题的反应，当然也受到经济和政治因素的制约。经济基础和政治权力结构直接影响着社会政策体系的形成。作为一个时代的特征，诸多社会政策的制定和实施必须以相应的经济和政治条件为基础，即需要发展性经济政策与民主政治的支持。否则，这些社会政策难以被制度化地实施。

2. 社会政策时代的多样性

社会政策时代是社会福利制度体系在时间上的表现，由于社会政策体系的形成需要经济和政治因素的强有力支持，因此它不可能是突生的。然而，由于各国、各地区经济发展水平不同、政治制度不同，社会福利意识形态不同，社会问题的表现程度不同，因此，各国社会政策时代也可能存在明显差异。比如，在经济不太发达的国家，有可能实行最基本的社会政策，对公民的生存权给予基本的保护。在经济比较发达的国家或发展阶段，可能会把社会政策扩展到对人们发展权的维护，甚至扩展到维护人们的全部社会权。

一些学者对福利资本主义的分析指出了不同国家的不同福利模式，说明各国的社会政策时代在时间、内容方面可能是不同的（Gosta Esping-Andersen, 1999），即各国社会福利政策的对象群体、对他们的支持程度和支持方式可能有自己的特点。在这方面，一个国家或地区的经济发展水平，政治制度和权力结构，以及文化传统和社会结构都对社会政策体系的内容、形式和实施产生影响。这就使社会政策时代呈现多样性。

但是，必须强调的是社会政策时代是各种社会政策比较齐备的状态，各国、各地区的社会政策水平可能有差异，但它们应该涵盖日常生活的主要领域，特别是对弱势群体的基本生活实施制度化的保障。

二、中国社会政策时代的到来

1. 中国正在走向社会政策时代

应该说明的是社会政策时代并不等于福利国家。西方发达国家的福利国家制度最后发展到对全体国民的、无所不包的、高水平的福利供给，并且在一定程度上抑制了经济发展。但是在社会政策时代，一个国家完全可以根据自己的国情对社会成员实施广覆盖的、但是水平较低的保障。因此，在经济有了一定发展的国家，可以进入自己的社会政策时代。

从国际经验来看，社会政策时代是与工业化相联系的。经济的发展，社会问题的积累，社会风险的加大和社会进步的价值都为社会政策的制定准备了条件。在现代化进程中，一个国家和地区的经济起飞有可能促使其社会政策时代的到来：因为它使政府具备一定的经济能力扩大公共事业和社会福利支出；社会问题的积累及其对社会稳定和经济持续发展的威胁使其被普遍关注；弱势群体基本生活权利的被关注，以及如何使他们共享社会进步的成果成为一个话题，社会公正作为一种社会价值被认可；另外，随着工业化的发展，社会组织之间也会在功能上发生分化，社会上会出现大量非营利组织和专门从事社会福利服务的机构。在这种情况下，政府试图通过制度化的方法解决问题，就可能迎来社会政策时代。

应该说，我国正朝着这一方向发展，目前处于前社会政策时代。很明显，经过 20 多年的改革发展，我国在总体上已经告别了短缺经济，政府和社会有一定能力去解决弱势群体的

基本生活问题。另外，政府对社会转型所带来的社会问题和社会稳定的重视，对困难群体生存状态的关注，社会舆论对社会公平的推进都为社会政策时代的到来准备着条件。当然，社会政策时代到来的更直接表征是一系列社会政策的出台。

近些年来，我国的社会保障制度覆盖了越来越多的弱势群体，城市最低生活保障制度惠及的人口大幅度增长，医疗救助、教育救助也在越来越多的城市和地区展开。随着对弱势群体人身权和生存权的关注，包括对流浪乞讨者、进城务工农民、危重病患者、失依儿童与老人、城市退休人员及失业人员等群体的更加人道的政策已经出台或者正在制订之中。政府正在实施建立农村合作医疗制度的试点工作，加大对农村教育的支持。全国人大已宣布在未来几年内加强社会立法，关于农民权益保障法的制订将使社会政策的覆盖范围大大增加。可以看出，尽管我国的社会政策还不甚完善、不系统，甚至还存在许多空档（比如最重要的是我国还没有建立起包括农村居民在内的社会保障制度），但是，社会政策以前所未有的数量和速度出台也是不争的事实。这就是说我国在向社会政策时代迈进。

2. 走向社会政策时代背景下的政府能力建设

毫无疑问，社会政策时代的到来一定要以较为雄厚的经济实力为基础，不顾经济发展水平妄提普遍的社会福利并无益处。这样，在未来全面建设小康社会的实践中，保持经济持续、稳定、快速发展就十分重要。需要指出的是，政治因素在促进社会政策时代方面的作用是绝不能忽视的，政府在制定和实施社会政策方面有着直接的责任。科学发展观有深刻的社会政策意涵。科学发展观提出以来，以人为本、为民执政、切实关心群众的困难、追求社会公平越来越成为政府的理念，政府也在制定各种体现公平和保障群众基本权益的政策和法规。政府不断加大力度运用政策去干预那些不公正的、在较大范围内存在的、严重损害社会和谐与社会进步的负面现象，通过制定社会政策去制度化地改善困难群体和广大社会成员的生活。这样，不管作为何种意义上的手段，社会政策的发展都是科学发展观得以实现的题中应有之义。由此，遵循和切实贯彻科学发展观将会有力地促进社会政策时代的到来。

在走向社会政策时代的进程中政府需要加强自身的能力建设。如果说在新的机遇期政府要强化在宏观上把握经济、政治与社会发展能力的话，那么，从社会稳定、社会公正与社会和谐的角度来看，政府则要加强社会政策能力建设。所谓社会政策能力是指不失时机地、正确地制定社会政策的能力和有效地实施社会政策的能力。对于前者，政府在大力推进经济发展的过程中一定要关注社会问题的积累，关注由于社会转型和深化改革对困难群体生活和发展的影响，并在此基础上制定社会政策。对于后者，政府必须在科学发展观的指导下建立廉洁高效的政府，减少社会政策实施过程中的抗拒因素的影响。要大力培育非营利组织，特别是社会福利服务机构，切实落实社会政策，在深层次上解决问题，改善困难群体的生存状况，关心基层民众的生活。只有这样，我国的社会结构才可能在深层上是稳定的，才能有效地促进社会团结，促进社会和谐，全面建设小康社会的目标才能实现。

（本文发表于《中国社会科学》2004年第6期）