



第一个我们要怎么理解转变经济政策方式对社会政策改革与发展的意义。首先看社会政策在某种意义上说是经济发展方式的产物，社会政策的体制制度模式，工业社会有工业社会的模式，后工业社会有后工业社会的模式，我们国家的社会政策在体制上相对独立与经济体制，当然经济发展方式作为一个基础对社会的影响是非常重要的，所以我们要关注这个问题，现在正在进行一个发展方式的过程，对生活有什么影响大家要关注。

有很多观点说，社会不应该附属为经济，这个比较理想化。当前转变经济发展方式为社会政策的发展提供了新机遇条件和挑战：从条件看劳动力成本约束变化，从90年代以后改革为什么会变成这样？很大程度上是劳动力成本的约束，还有经济的改革、制度转型。

劳动力成本约束的话很大，我们没有办法提高福利水平，我们现在劳动力成本约束在弱化，因为劳动力成本提高是必然的趋势，劳动力成本提高之后它本身对社会政策这样一个约束就会降低。

所以现在我们可以讨论很多，我们要有更多的开支，社会水平进一步提高，这个话放在10年前说都没有用。现在我们可以从制度上谈很多，比如说我们在10年前，我本人还有其他一些人谈论过，我们在社会政策方面一体化，甚至于国际的协调，国际一体化，当时谈过之后是很有透视性的。现在看来我们变得很现实了，现在最近现实的讨论东亚地区包括东南亚地区，我们搞经济一体化过程当中把社会保障水平的协调这个大家都在讨论，尽管没有进入决策领域，说明现在到时候了，某一些问题谈得很多，很快会进入到政策上去。

另外一个条件是提高政府财力增强，这个不用说了。另外还有约束性的条件和挑战，首先是转型期的社会保护，现在面临新的转型去，过去20、30年从计划经济向市场经济转型，现在从农业为主的社会向工业化城镇化转型，这个转型比过去的政治转型意义可能还会更加鲜明，影响会更大，这样会有新的挑战，任何一次经济转型和社会转型有很多问题。

转型过程当中会出现很多问题，比如转移过程当中对淘汰一些人怎么办，提供一些新的社会保护，转型过程当中会有新的利益矛盾和利益分化。比如看了很多新的劳动关系问题，在过去尽管也是一个问题，但是没有一个是现实的冲突，而且现代化现实的冲突越来越严重，农民工过去是沉默的，尽管他们受到很多不公正的待遇，实际上他们比他们过去要好，现在情况发生了变化了，新一代农民工不这样了，这一些人问题出来了。

还有民生需求不断加大，过去讲最低生活保障，当时王司长主持低保工作的时候做了很大的贡献，把低保做好了社会也稳定了，现在来看医保做好了社会不一定稳定，因为需求提高了，要跟上不断提高的水平。要公平教育、卫生等等有很多。另外一个社会公平与平等化的需求，不仅给每个人提供基本的生活和教育医疗，也要看给别人多少，别人多了我相对少了也不行，这个要公平，现在拆迁户为什么要求高，并不是说满足我开的房子面积，拿这个地形你能卖的钱比给我多得多，所以我不干，这个是公平问题，社会越来越平等化的诉求，这个是新的挑战，必须要跟上这个。

还有一个是发展型的社会政策，我们现在想社会福利水平要比较，另外一方面中国毕竟是发展中国家，中国人均GDP很落后，现在讲经济发展方式转型，也不是说一天能转过来的，转型过程当中还是比较长期的过程，在转型过程当中我们经济发展的压力还是很大，劳动密集还是有很强的约束作用。这个东西你如果不考虑到经济发展的需要也很难成功，这一些新的挑战是存在的。

第二个问题面临这样一些机遇和挑战，为了让社会发展当中怎么样建立它的方向。首先看一下基本价格观念拿出来讨论一下，第一个是福利与发展的关系，社会政策与经济的关系，刚才我们提到我们的经济发展的压力仍然很大。如果离开了经济发展的需要去谈社会政策，这种政策的话很难被政府所采纳和接受，即使采纳和接受很难被执行，有一种观点认为社会政策不应该关心经济学家的事情，这个也是错误的，你离开了，不为经济发展考虑这个社会也很难长久。

第二个国家与社会的关系，这个是老声常谈了，最近主要是福利社会的概念，这个概念的使用都有不同的含义，这个概念本身说明了第一个要福利；第二个要社会来发展福利，要超越过去的福利国家的概念。

我想谈一个观点，福利社会和福利国家两个概念并不矛盾，不能拿福利社会去否定福利国家，反过来不能拿福利国家否定福利社会。过去的往往容易把这两个概念对立起来，国家和社会对立起来，谈社会的时候往往把国家放在一边，这两个应该结合起来，一个是理论上应该结合起来，因为这两个都是并生的。

第二个在现实的制度运行当中应该有一个制度的机制，应该有正确的制度来使得国家现实的结合起来，比如说国家负什么责任，国家怎么支持社会。比如说有很多民间社会，第三部门，社会组织，但是光谈社会组织发展起来，中国社会组织发展一二十年了，也没有怎么发展起来，原因是什么？跟整个社会的制度有关系，中国目前这个制度上没有能够支撑社会主义发展的机制，没有办法获得必要的资源，资源是政府控制的。

所以要么改变政府控制资源的制度，要么有加强政府对民间组织的制度化的支持体系。没有这个东西，没有现实的制度变革光谈是不行的，我们现在理论上把这个问题说清楚，关键把制度上落实下来。

再一个对公平新的要求，公平谈了很多，政府应该怎么去再分配，去关心穷人，把它平等化。但是事实上怎么平衡，社会公平不仅仅是我们在政府开支比较低的情况下要呼吁，更多的是在将来我们更多要在政

府社会福利增长的情况下公平问题不是说解决了，而是更复杂了，因为你政府的公共开支、社会福利开支怎么去用这个有更大要跟进的问题。因为政府的开支是老百姓的，取之于民、用之于民，怎么用之于民？用了哪些人、哪些项目？如何去权衡，去确定在相互之间的优先性选择去分配、分布，这种公平越来越复杂，这个公平会比过去我们讲的那种只是保证温饱的公平更会带来社会矛盾。人们围绕着公共资源分配的冲突可能会更多，所以公平问题不能达到底线就行了，而是要更多的强调全面的公平，我把它叫做公平的福利分配。

还有一个问题是社会政策的效率问题，过去社会政策不怎么讲效率，政府花了钱就行了，花了钱之后达到什么效果问得少，没有很科学的方法说清楚，这样会导致公共资源的低效率使用，低效率使用的话对整个社会政策的危害还是很大的，应该强调运行效率，不能讲一开始它的效率就是市场，好象公共部门就没有效率，这个是一个误区，在公共部门当中在政府的社会政策行动当中也强调效率的意识和监测，这样研究社会政治的人对发展这么一套东西来，把它能够做一个比较好的监测。

新转型期社会政策的基本目标：有一个中心、三个基本点，一个中心以满足基本民生需求为中心。三个基本点：第一个维护社会公平；第二个促进经济转型和经济发展；第三个维护社会稳定，维护社会稳定有的人不太同意，你说这个可能是一个结果，民生好了社会就稳定了，其实我讲未必，民生好了以后资源的分配就更加复杂了，人的需要永远都不能绝对的满足，相对的差别可能会引发更多的问题，处理不好就会带来危害。

现在国家政治上的问题，就像西方的政党和执政党特别关心它的选举，社会政策要为选举服务的，在中国不会受这个困扰，但是稳定是它自身关心的，必须把这个提到重要的位置上看。

还有一个问题社会政策的长期性制度建构问题，一个建构的意义就不说了，如何建构？我们现在来说我们一步一步走，这个很好，但是长期性宏观建构不够，如何建构？一个是计划社会，计划经济我们不要了，社会要计划的，我们的社会政策包括公共服务，社会福利、教育各方面我们都应该有计划，中长期宏观的计划。

再一个是顶层设计，我们的低层的这种创新相当不错。再一个综合配套，现在社会政策，在会场里面看社会政策，走出会场之后看到的是教育、民生、卫生，没有一个管社会政策的，至少中央有一个委员会把社会政策的东西应该统一统要有一个宏观的设计。还有一个是加强研究，我们对宏观制度研究不够，我们谈很多是价值的问题，说价值问题之外还有制度设定的问题。

作者简介：关信平，南开大学社会工作与社会政策系系主任、中国社会学会社会政策研究专业委员会副理事长教授。

文章来源：社会政策网

（注：本文根据速记整理，未经作者审定）

文档附件:

编辑: 文章来源:

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载, 敬请注明: 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]