

发展型社会政策及其对我国社会政策发展的启示

吴 炜

(南京理工大学 人文与社会科学院, 江苏 南京 210094)

[摘 要]发展型社会政策作为最近20年来社会政策界的弄潮儿,超越了传统的社会福利思想,将社会政策与经济增长两者融合在了一起。它的目标的改变扭曲发展的状况,为此积极进行社会干预,通过人力资本投资、社会资本形成、个人和社区资产积累、就业等途径应用于实践当中,取得了较好的效果。文章最后认为,基于我国社会现实和发展型社会政策的特征,将其应用于我国是一种理性的选择。

[关键词]发展;社会发展;发展型社会政策;扭曲发展;社会干预

[中图分类号]C916 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2014)05-0131-07

一、导言

20世纪90年代以来,在经济全球化、人口结构变化等诸多因素的共同影响下,西方发达国家的社会福利制度遭遇到一系列新的风险和挑战。在这种情况下,发达国家的社会政策学者,不断对二战后建立起来的福利国家进行反思和重构,最终对社会政策的目标进行了重新定位,认为社会政策不仅应该建立在维护社会公平和平等的基础上,而且还要促进经济发展。他们特别强调社会政策与经济发展之间的协调,以应对全球化条件下的技术和社会风险。这些学者提出的社会发展思想深刻影响了当代许多国家的社会政策实践,其具体的政策主张即是今天备受关注的**发展型社会政策**。

从理论上讲,发展型社会政策的产生和西方社会福利思想的争论是分不开的。二战之后,西方发达国家福利制度普遍建立起来,然而,福利国家的

春天在20世纪70年代终结,福利制度受到强烈质疑,新右派在反思两次石油危机引起的西方发达国家经济危机之时,把矛头指向福利国家,认为福利制度的建立阻碍了经济发展,这一思潮所持的新自由主义观点在全球化的时代具有极大的号召力和影响力。为了应对新右派对福利制度的批评,社会发展或发展型政策的社会政策观应运而生^[1]。

米奇利认为在全球化时代,原有的应对全球化挑战的社会福利理论在很大程度上仍然保持着较强的对抗性和被动性,不具有吸引力,一种能够提供这种洞见的取向是社会发展理论。社会发展理论作为与社会福利相一致的一种取向第一次出现在20世纪50年代,当时它被联合国支持的几个发展中国家所采用。这种取向寻求在有计划的经济框架内将经济、社会政策与促进社会福利(或者为人所称的社会发展)联系起来^[2]。社会福利的社会发展理论坚持经济和社会政策的整合并给出了两个公理:第一,它要求经济发展应当是包容

[基金项目]国家哲学社会科学基金重大项目“我国刚性社会矛盾趋势分析与化解对策研究”(编号:14ZDA061);中央高校基本科研业务费专项资金(编号:30920140132014)。

[收稿日期]2014-05-28

[作者简介]吴炜,男,南京理工大学人文与社会科学院社会学系讲师,博士。

性的、整合的和可持续的,能够使所有的人受益;第二,它建议社会福利应该是以投资为导向的,寻求增加人的参与经济生产的能力^[3](PP.435-437)。这种取向被认为超越了过去几十年中社会政策思想特征中关于剩余型和制度型的争论,为推动国家推行社会福利提供一个新的理论基础。这个原理认识到,需要塑造经济和社会政策去适应国际经济一体化并对其做出快速的反应,经济发展的贡献应该被强调,直接与社会政策连接起来,并且聚焦于提高社会福祉。米奇利指出,社会发展因其干预性、致力于社会进步、宏观聚焦、全民性质、将社会政策与经济增长融合、社会空间聚焦以及能采众家之长成为当今最有包容性的促进社会福利途径^[4](P.31)。在世界范围内,发展型社会政策已在国际上得到较大程度的认同,在不少国家都用于指导社会政策的实践,并取得了成功的经验^[5]。

二、发展、社会发展与发展型社会政策的产生

发展一般被认为是和进步同一个含义的词,迈德尔认为发展就是整个社会系统的向上的变动^[6]。根据这一定义,这种上升性的运动应当表现在很多方面,然而在很长一段时间内,对于发展所涉及的领域,只是局限在经济领域,人们通常以为经济的增长才是发展^[7](P.185)。发展被片面的认为只是经济发展的理念大量被用来指导实践。联合国在上个世纪60年代推出的发展计划,都是将发展等同于经济增长的^[8]。直到20世纪70年代,国际社会才开始认识到发展不应只包括经济增长,还应该包括社会发展。经济和社会是发展不可分割的两个方面。

1983年,法国学者佩鲁做了一个非常有意义的区分,进一步明确了发展的内涵。在他所写的《新发展观》一书中,他明确区分了“增长”和“发展”这两个概念,他认为,增长应该是一个国家或地区人均国民生产总值的提高,而发展则包含更为广泛的内容^[9](P.44)。

然而,社会发展的内涵也是比较复杂的和有争议的,Cummings总结了学者们对社会发展的定义,认为社会发展一般都包括以下六个方面的内容:一是关注政治和经济的体系;二是关注科学技术提高人类能力的方式;三是关注社会体制内福利的成效;四是关注确立自由和人道的社会政策途径;五是关注人类价值以及社会运作的人道色彩;最后是

促进社会运作的伙伴合作关系^[10]。还有学者更加清楚地指出,社会发展就是指所有人类群体的各种消费、教育和公共卫生设施和水平,社会中的权力分配,以及更一般的经济、社会行业政治分层,广义的制度和态度^[11](P.31)。

米奇利是国际社会政策学界第一个真正明确、系统地提出“发展视角的社会福利观”的学者。他认为社会发展提供了一个广泛的综合性的社会福利视角,他强调的是有计划的干预,提倡的是变化的、动态的方法,能包容多种不同的因素,兼顾整个人口的利益,最重要的是能使社会性的干预手段和经济发展的努力方向达成协调,他不仅认识到经济发展对于提高人们的生活有不可或缺的重要作用,而且能积极的将社会发展导向社会目标。基于此,米奇利将社会发展定义为:与经济发展的动态过程一起协同促进人类福利的过程^[4](P.9)。

米奇利的社会发展视角的福利观是在探讨发展中国家社区发展的基础上,将现代意义的发展观和社会政策的本质结合起来提出的,他坚持认为发展型社会政策作为一种消除社会福利和经济发展之间裂痕的新方法,不仅适用于发展中国家,也应该被西方发达国家采纳。之所以这样,是因为发展型社会政策包含这样一些重要理念:社会变迁和社会进步;社会干预和集体行为;普遍主义、平等和社会包容;协调社会政策和经济政策;等等^[12]。这些理念在实践中体现为系列“社会投资”行为,如投资于人力资本、就业和创业计划、社会资本、资产发展、社会计划;消除经济参与屏障等^[13](PP.7-30)。

社会发展主义或者发展型社会福利观指出了经济与福利增长的相符性,为社会政策实践提供了新方向。在社会学中,社会发展主义的根源可以追溯到19世纪末产生的主张以科学指导社会进步的观念。社会发展主义在20世纪前半期陷入低潮。二战之后,联合国为了支持发展中国家的建立,提出了社区发展的概念,可以认为是社会发展的前奏。而1968年在纽约召开的社会福利部长国际会议标志着对社会福利与社会工作服务方面寻求“社会发展推力”的开始,呼吁实施更为可行的干预措施,以提高社会福利项目与发展的相关性。1979年,联合国经济及社会理事会通过《加强发展性社会福利政策活动方案》,重申了“发展性社会福利”的新理念^[14]。到1990年,联合国发展规划署发表了明确探讨社会发展的文件,虽然其使用了人类发展的新词语^[4](P.76)。现今的米奇利等人提

出的社会发展主义重新肯定了一些被忽略的传统社会政策责任,如利他主义和福利权利等等。社会发展被定义为有计划的、与充满活力的经济发展相结合的、致力促进全体民众福祉的社会变迁的过程。这一观念强调社会福利会带来更适合经济增长的环境,促进经济发展;而经济发展的根本目的在于提高民众的社会福祉,促进全面的社会发展。

三、发展型社会政策的目标和特点

发展型社会政策作为当代社会政策理论的弄潮儿,模糊了社会政策和市场、经济发展等的界限,促使社会政策和经济政策不断融合。

从社会政策的角度来看,社会发展的根本目标就是社会和经济的协调发展,确保发展的成果由整个社会所共享,惠及各个社会阶层^{[11] (P.38)}。这也是社会发展观的社会福利理论与以前的制度型及补缺型社会福利理论最大的区别点。传统社会政策与“唯经济增长的发展观”相联系,社会政策在整个发展战略中只获得次要的依附性地位,是为了解决经济增长带来的问题而存在的。发展型社会政策与“经济与社会协调的发展观”相联系,社会政策在发展战略中获得了与经济增长相一致的地位。在前一种发展观下,经济的发展并没有导致社会的同步进步,人们的社会福利受到损害。在经济发展的同时,贫困、饥饿、社会保障缺失、教育不足、劳工剥削、住房拥挤等现象还普遍存在。此种发展观与经济的发展会自动使整个社会从中获益的观念密切相关,然而,事实却与我们的美好愿望相反,经济增长不但没有带来社会的平等,反而扩大了人们在收入和社会福利上的差距。这种发展观指导下的国家不是缺乏经济发展,而是没有能够使得经济与社会发展目标相和谐,未能保障经济进步使整体人口受益。任何国家和地区如果在经济发展的同时没有出现相同程度的社会发展,就是扭曲发展^{[4] (P.4)}。扭曲发展不仅在发展中国家长期存在,也在英国、美国等发达国家存在,许多国家都出现过高度扭曲的发展过程,米奇利特别指出了拉丁美洲国家的情况——它们经历了高度的经济增长,但是收入和财富分配高度偏斜,贫困状况长期存在、教育和服务投资低,失业率很高^{[4] (P.5)}。

发展型社会政策理论的支持者持后一种发展观,他们认为社会发展与经济增长是同等重要的,两者缺一不可^{[15] (PP.103~122)}。没有经济增长,社会

发展就没有基础,没有社会发展、人类福利的提高,经济增长就失去了意义。一方面,他们批评现在许多国家出现的这样一种状况——经济增长,但社会福利发展滞后,认为这是一种不健康的发展战略。他们呼吁采取能够直接面对扭曲发展问题的经济政策。另一方面,社会投资和生产主义等观念成为发展型社会福利理论的核心概念^[16]。他们寄希望于以投资为取向的社会计划,采取生产主义,促进经济参与,产生较高的经济回报。如果一个社会计划关注物质需要,投资于人力建设,促进参与,对经济发展有积极贡献,这样的社会计划就是生产主义的^{[17] (P.22)}。这种生产主义的社会计划能促进人力资源的发挥和社会资本的提升,为低收入和其他有需要的人群提供大量就业和自雇机会,这种计划具有明显的政府主义的取向^[18],主张福利的普遍性和分配性。

社会发展超越了传统的主宰社会福利思想的残留性和制度性途径。传统的两种福利模式其基本框架就是为市场中的失败者建立一个社会安全网,其目标是通过收入维持计划保证福利接受者一定水平的生活,其结果是一种消费、不能带来产出,根据古典政治经济学的一般理论,社会财富分为积累和消费两个部分,消费的增长直接损害了积累的增长,积累的减少导致投资额下降,经济发展受阻。也就是说这两种途径实质上是社会福利的资源的消费,这种资源配置行为自然会成为经济活动的隶属物并有可能损害到经济的发展。而社会发展途径不同,它使得社会福利直接与经济政策和项目相联系,是在广泛吸收发展中国家的经验上形成的^{[4] (P.1)}。实践表明,这需要人们有目的地实施融合性的社会与经济政策,这些政策能够促进人类福祉,现有研究已经证明,社会投资带来了物质回报,促进了经济发展,社会发展项目具有良好的经济效益^{[4] (P.102)}。

发展主义动摇了20世纪70年代末以来自由主义对福利国家的诸多批评论点和市场经济的神话。这一思想十分强调干预性的原则,所有的支持社会发展福利观念的学者都认为可以通过直接的干预行动来改良社会。干预思想被凯恩斯主义者所提倡并在20世纪中叶占据了主流地位,但是在20世纪后半叶,认为干预有害于社会制度的新自由主义观点逐渐占据上风,代表人物是哈耶克和弗里德曼等人。这些学者认为,社会是由千千万万个具有不同思想、各自独立的人组成的,没有人能够

完全了解这样复杂的社会的运作方式。对于特别的个人,只能了解其中的一部分,企图以规划来干预社会的发展只能导致错误。米奇利认为社会发展倡导者需要强有力地回击这种思想,社会发展的制度性视角可以达到这一目标,制度性视角坚持认为,促进社会发展目标的实现可以通过发动不同的社会制度和机构,如国家、市场和社区来达到^{[4] P. 160}。促进社会发展的最佳方式是,政府积极的促进、协调与指导各种团体、群体、个人和社区的共同努力,有效地利用国家、市场、社区来促进社会发展^{[4] P. 200}。

社会发展就是这样一种规划的社会变化过程,规划表达了干预的思想,是社会发展的中心概念,社会发展的倡导者坚持认为可以通过理性的社会规划来指导社会与经济发展过程,以达到社会发展的目的。从上个世纪70年代初开始,联合国通过了多个决议,推动了其成员国中社会经济规划的实行和普及,也推动了社会问题研究的增加,鼓励了社会发展新途径的推出和对社会指标的认同,统一性的途径使得经济增长和社会进步并重,共同致力于人类福祉的改善^{[4] PP. 146 - 148}。

从西方发达国家至今的社会政策实践来看,发展型社会政策主要体现在以下三个领域:一是倡导通过福利多元主义模式和准市场模式对福利国家原有的收入维持和社会福利服务体系进行改良,这被称之为融入于经济政策的社会政策。二是针对经济全球化条件下新的社会风险和问题,指出社会政策的资源获取方式和分配方式应该与就业和劳动力市场相结合,增大在教育、培训等方面的公共行动,降低社会隔离,减少社会排斥,促进社会融入。这被称之为融入于社会政策的经济政策。三是在与福利对象的关系上,发展性社会政策改变了传统的维持其基本生活标准的做法,改授人以鱼为授人以渔,寄希望于帮助他们自力更生,最终摆脱依赖福利救济的状况。发展性社会政策希望应用规划的手段将社会干预的重点提前到社会问题的形成环节,将社会开支的重头用于具有投资效益的项目中,提升弱势群体社会参与的能力,实现社会的和谐以及可持续发展^[19],主张通过提供必要的支持和援助,为服务对象自立和自强创造条件^[16]。

总体而言,社会发展的目标,就是摆脱扭曲发展这种畸形的发展状况,使得整个人类社会都能享受到发展所带来的成果。为了实现这个目标,米奇利等学者提出了不同于以往的制度型福利和补缺

型福利的发展型福利理论和政策思路,倡导规划和干预,形成了不同以往的社会政策内容。

四、发展型社会政策的实现途径及其意义

目前,有三种制度性的促进人类社会福利的途径:一是社会慈善活动,通过募集捐款,志愿者的努力和 nonprofits 机构的运作来满足人们的需要,解决社会问题;二是社会工作,通过社工与个人、群体和社区的共同努力增进福利;最后一个是社会行政管理途径,通过各种法律化的社会服务设施政府干预增进福利^{[4] P. 18}。社会发展途径具有这三种途径所没有的优点。与社会慈善和社会工作不同的是社会发展不只针对弱势群体,而是力图增加整体人口的福利。与社会行政途径不同的是,社会发展途径试图将社会与经济政策和项目融合起来。正因为这些优点,社会发展途径超越了慈善事业和社会工作的残留形式的社会福利以及社会行政管理的制度形式的社会福利成为另外一种全新的社会福利模式,其旨在倡导社会福利的发展观。这使得社会福利已经不再是消除社会问题、减少贫困的手段而是作为增加社会投资、推动社会建设、促进经济发展的手段。

在《发展型社会政策:理论和实践》一书中,米奇利从社会变迁与社会进步、集体干预、社会包容和协调经济发展四个方面对社会发展的社会福利理论的重要性作了说明。在社会变迁和社会进步上,发展主义认为经济增长是社会发展的动力,同时又强调只能在经济发展过程中实施专门的为提高生活水平而制定的社会政策,经济发展才能惠及所有人,成功地消除贫困;在集体干预方面,社会发展理论认为为了促进社会进步,非常有必要采取一些有目的的干预行为,通过集体行动发现、解决那些危害人类福祉的社会问题,当然,这些集体行动最好置于政府的领导之下;在社会包容方面,社会发展理论强调社会福利的普遍性,他们认为社会发展指导下的集体干预应该给所有的社会成员带来利益,持这种观点的学者特别关注了西方多个国家中存在的严重不平等现象,他们认为在经济发展的同时需要相应的政策来控制经济发展只惠及小部分人的情况,否则社会包容是不可能的;在促进经济社会协调发展方面,社会发展主义者认为这是可能的,发展型社会政策能够在不妨碍经济发展的同时促进社会发展和人们福利水平的提高,同时还能

促进经济发展,他们认为如果把经济政策和社会政策紧密结合起来,就能够实现这一目标^[17]。

为了将发展性社会福利应用于实践中,米奇利等人做了很多有益的探索,概括起来,大约有以下几个基本的策略^{[7](PP. 194~198)}。

第一,加强人力资本投资。人力资本普遍被认为是人们所掌握的知识和技术,其外显形式就是人们的受教育程度以及技术证书等。除此之外,发展性社会福利的支持者还把健康甚至国内人口迁移方面的开支也列入人力资本的投资^[20],即人力资本还包括了健康、精力、营养等内容。

第二,促进社会资本的形成。在社会政策领域,社会资本更侧重于其在社区发展中的作用,被认为是一种社会的基础设施,可以促进社会团结和地方发展。帕特南作为持宏观社会资本观点的学者,他通过对意大利的研究发现,对社会资本的形成有利的因素,能够促进当地的经济增长,提高当地居民的收入和生活水平^[21]。

发展型社会政策突出社会性投资的战略地位。社会性投资主要指将公共资源投入教育,提升人力资本和社会资本的投资。现代社会,诸如受教育程度、知识性能力、竞争性技能以及良好的身体素质已经是劳动者参与社会和市场、增加竞争力的重要资本,更是劳动者成功地阻断贫困的强有力的精神支柱^[22]。发展型社会政策的关注重心转向帮助贫困群体尽快获得工作,诸如良好的培训环境,多样化、适宜而有前瞻性的培训课程,多层次的就业渠道和健全的就业机制,都成为发展型社会政策极力倡导的工作内容^[22]。可见其最根本的立场就是投资现在和未来的劳动人群^[23]。

第三,重视个人和社区的资产累积。资产建设理论是发展型社会政策中的一种,由美国学者谢若登在上个世纪90年代初提出,这个理论强调资产的重要性。以资产为基础的社会福利模式认为运用合适的鼓励诱因机制设计,不但可以避免低收入家庭因为长期的福利依赖而花费更高的公共救助费用,而且可以帮助他们积累资产,增加其抵抗风险的能力,走向长期的自立。他认为,收入只能维持消费,而资产则能够改变人们的思维和互动方式,谢若登批评了人类福利由特定水平的收入(如现金、物品和服务等形式)来界定的方式,认为资产和财富不应该被忽视,这种以资产为基础的政策追求社会政策与经济融合。通过研究新加坡的公积金制度,谢若登提出了设立个人发展账户

作为累积资产的工具。

第四,鼓励就业。就业是最大的社会福利。发展性社会福利政策十分重视就业,提倡通过自谋职业、政府创造就业机会等多种方式促进就业。就业能提升人们的自尊和信心,增加收入,改善生活。

发展型社会政策至少在三个方面为社会政策的理论发展脉络做出了贡献。首先是发展型社会政策致力于从根源上消除或减少那些会使人们陷入不幸或困境的因素。发展型社会政策的倡导者批判那些一味依靠向贫困人口转移资源而满足其社会需要的政策措施。其次是发展型社会政策突破了社会福利的原有边界,拓展了社会政策的领域。20世纪的大部分时间,社会政策学术界对社会政策的定义非常多,但大多数都将这一概念界定为市场以外的资源分配机制。与传统上社会政策被看作政府对公共服务的介入所不同,发展型社会政策扩展了社会政策的传统领域,要求社会政策关注一些最基本的问题,如就业来源和就业稳定性、以及制度安排、促进和制约人类进步的更广泛的自然和政治因素。发展型社会政策将政策的议程从慈善工作和提供福利服务扩大到更加关注增强维持生计的能力上来,必然意味着其在政策目标上的增加,使得减少贫困、社会保护、增强生存能力以及对抗社会排斥都已经成为社会政策的合理目标^{[24](PP. 3~14)}。最后是在社会目标方面,实现经济增长和社会发展的统一正是这三方面的统一,使发展型社会政策完成了对传统社会政策的超越^[12]。社会政策不仅可以为经济发展提供一个稳定的社会环境,它也具有经济效益,与经济发展存在一种互补的关系^[25]。

五、发展型社会政策对我国社会政策发展的启示

发展型社会政策是世界社会政策和社会工作学界近年来的一个重要观点和取向,是在吸取西方福利国家和福利制度建设的经验教训基础上产生的。我国作为后发发展中国家中的一员,在建设福利制度的过程中要吸收西方福利国家遭遇的困境和教训,不能走上西方的老路。此时,发展型社会政策必然成为一种理性选择^[26]。

发展型社会政策理论原本就是米奇利等人在总结发展中国家社会政策实践后得出来的,对我国等发展中国家应具有更强的适用性。Omer甚至认

为,对于发展中国家而言,社会发展和社会福利可能就是一回事^[27]。不仅如此,米奇利和邓广良还特别强调社会发展取向的社会福利理论对包括中国在内的东亚具有重要的意义。他们认为社会发展主义打消了社会福利与经济发展的分歧,通过将经济增长和社会发展融合为一体,强调生产性的福利提供,确保了社会政策的发展性,减轻了对建立社会福利制度损害经济增长的忧虑。社会发展取向也许可以帮助东亚应对全球化给社会福利制度带来的挑战^[17]。

近20年来,随着东亚经济的崛起,越来越多的学者开始关注东亚的福利模式和社会发展,早在1982年,约翰逊考察日本的工业化过程,提出了“发展型国家”的概念,在这之后,有学者也将东亚和东南亚的其他国家和地区都归入发展型国家,并提出了生产性社会福利的概念,这些概念的提出都表明东亚各国和地区都为了推动经济发展已经将社会政策放在重要位置^[28]。

作为东亚的重要国家,我国还有着自身的特殊性。自1978年以来,我国年均GDP的增长率接近10%,在经济获得巨大发展的同时,反应收入不平等的基尼系数也飙升至较高水平,已经接近甚至超过国际警戒线水平。不仅在收入分配领域,在教育、医疗、社会服务等其他领域,我国社会发展和经济发展不协调的扭曲现象也都存在并严重化。据估计,我国社会发展的水平比经济发展水平晚大约20年左右。这是长期以来,我国将经济增长混淆于发展,将“发展是硬道理”简单化为“增长是硬道理”的直接后果。

在扭曲发展的情形下,我国公共投入不足,社会保障水平比较低,人民群众不得不承担相当一部分教育、医疗、住房和其它社会保障等支出,由此产生对消费的挤出效应,并造成储蓄过度增长、内需不足,过多依靠投资、出口拉动经济的畸形经济发展方式。改革开放以来实行的效率优先、兼顾公平的发展策略带来的一系列问题,使社会政策呈现出应急性、二元化和碎片化特征,严重影响了发展的可持续性,亟待从经济政策到社会政策的历史性跨越。我国的社会政策和社会保障制度建设要摆脱传统社会政策从属于经济发展的做法,更多地强调社会政策的社会发展功能。发展型社会政策认为,经济增长仅仅是手段,不能等同于增长的目的,而经济社会发展主要体现为经济增长质量的提高以及由此带来的全民社会福利的增长,这才是真正的

发展之道^[29]。通过建立与包容经济发展和社会发展的“发展型”社会福利体系,可以增加人民群众的消费预期,扩大内需,有助于从根本上转变发展方式,促进经济良性健康发展。

近年以来,国家提出的很多新的执政理念,都包含了经济发展和社会政策契合的思想。其中最重要的就是科学发展观与社会建设的理论。党的十七大报告和十八大报告都提出,要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。在这一思想的指导下,我国社会政策发展的特点就应当是,继续强调经济发展的中心地位,同时更加注重扩大社会福利开支,提高社会各个阶层的社会福利水平,让经济发展的成果惠及各个不同阶层^[30]。这种以保障和改善民生为重点的社会建设,其实施途径正是兼顾公平和效率的“发展型社会政策”,发展型社会政策不但要求社会保障的普惠,而且强调量力而行^[31]。

近30年来,我国经济持续高速发展,从经济总量来看,自2010年以来国内生产总值超过日本,成为仅次于美国的世界第二经济大国。与此相对应,近年来政府的财政收入也不断提高,在2008年超过6万亿元人民币。2010年超过8万亿,达到83080亿元,比2005年增长了1.6倍,年均增长21.3%。此外,还有大量的政府预算外收入以及数额不菲的土地出让收入等。因此,无论是从GDP还是政府财政收入看,当下的中国与改革开放初期相比已不可同日而语,已经具备为民众提供发展型社会福利体系的物质基础。

发展型社会政策对我国的重要意义还在于它的两个突出特征。一是它重新强调了政府的作用,政府在社会福利中不能弱化自身的责任,而要根据全球化条件下的社会风险采取更富有针对性的政策,始终在社会福利制度中起主导地位。而改革开放以来我国社会保障制度改革的突出表现是,伴随着单位福利的萎缩和医疗、教育、住房等方面的改革,个人及其家庭被重新界定为社会保障责任的主要承担者,很多人几乎完全需要依靠自己的能力或依赖家庭的支持来抵御经济和社会风险^[32]。

二是发展型社会政策不是停留在传统的缺陷修补上,而是要以支持和满足社会成员的发展需要为出发点,内在的包含中长期的战略眼光。社会政策的制定要具备中长期性战略规划。不能处于一种应急性、补救性的状态,要避免“头痛医头,脚痛医脚”的社会治疗模式。而我国很多社会政策的

出台都是因为某些特殊事件使然,如2003年的非典危机促发了公共卫生应急政策的制定。采用发展型社会政策,立足长远,建立一个城乡统一、可持续发展、与当前经济社会发展水平相适应的发展型社会政策体系,是应该是我国社会政策发展的战略目标^[33]。

[参考文献]

[1] Tang K. L., Ngan R. . China Developmentalism and Social Security [J]. *International Journal of Social Welfare*, 2001 (4) .

[2] Midgley J. Defining Social Development: Historical Trends and Conceptual Formulations [J]. *Social Development Issues*, 1994 (3) .

[3] Midgley J. , Sherraden M. The Social Development Perspective in Social Polity [A]. J. Midgely M. B. , etc. *The Handbook of Social Polity* [C]. Thousand Oaks ,CA: Sage Publications ,1999.

[4] 米奇利. 社会发展: 社会福利视角下的发展观 [M]. 上海: 格致出版社 2009.

[5] 张秀兰. 构建中国发展型的社会政策 [J]. *中国社会科学* 2004 (6) .

[6] Myrdal G. . What Is Development? [J]. *Journal of Economic Issues* ,1974 (4) .

[7] 彭华民 等. 西方社会福利理论前沿: 论国家、社会、体制与政策 [M]. 北京: 中国社会科学出版社 2009.

[8] Elliot D. . Social Work and Social Development: Towards and Integrative Model for Social Work Practice [J]. *International Social Work* ,1993.

[9] 佩鲁. 新发展观 [M]. 北京: 华夏出版社 ,1987.

[10] Cummings R. . Social Development: The Economic , the Political , and the Normative Emphases [J]. *International Social Work* ,1983 (1) .

[11] 方巍. 社会排斥及其发展性对策——杭州市农民工劳动社会保障个案研究 [M]. 上海: 格致出版社 2009.

[12] 钱宁 等. 当代发展型社会政策研究的新进展及其理论贡献 [J]. *湖南师范大学社会科学学报* 2011 (4) .

[13] 张秀兰 等. 中国发展型社会政策论纲 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社 2007.

[14] 向德平. 发展型社会政策及其在中国的建构 [J]. *河北学刊* 2010 (4) .

[15] 邓广良 等. 社会发展主义 ,两岸三地社会政策——理论与实践 [M]. 香港: 香港中文大学出版社 2007.

[16] Midgley J. , Tang K. L. . Social Policy ,Economy Growth

and Development Welfare [J]. *International Journal of Social Welfare* 2001 (10) .

[17] 梅志里 等. 社会发展理论对东亚国家和地区的启示 [A]. 王卓祺. 东亚国家和地区福利制度: 全球化、文化与政府角色 [C]. 北京: 中国社会科学出版社 2011.

[18] Midgley J. . Growth , redistribution , and welfare: Toward Social investment [J]. *The Social Service Review* ,1999 , (1) .

[19] 方巍 等. 社会发展: 社会资源分配的新思路 [J]. *浙江社会科学* 2005 (4) .

[20] Schultz T. W. . Investment in Human Capital [J]. *The American Economic Review* ,1961 (1) .

[21] Putnum R. D. , etc. . Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy [M]. Princeton : Princeton University Press ,1993.

[22] 杨宇. 城市贫困治理研究: 发展型社会政策的视角 [J]. *马克思主义与现实* 2008 (6) .

[23] 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 [J]. *中国社会科学* 2004 (6) .

[24] 安东尼·哈尼 等. 发展型社会政策 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2006.

[25] 唐兴霖 等. 整体型社会政策——对发展型社会政策的理性认识 [J]. *学海* 2011 (5) .

[26] 王思斌. 走向发展型社会政策与社会组织建设 [J]. *社会学研究* 2007 (2) .

[27] Omer S. . Social Development [J]. *International Social Work* ,1979 (2) .

[28] 李健正. 从新加坡住房与社会保障的融合案例论东亚发展主义、社会福利和国家能力的关系 [A]. 王卓祺. 东亚国家和地区福利制度: 全球化、文化与政府角色 [C]. 北京: 中国社会科学出版社 2011.

[29] 樊继达. 发展型社会福利体系建设: 对中国式财政的挑战及应对 [J]. *中央财经大学学报* 2011 (9) .

[30] 方巍. 中国社会福利的新发展主义走向 [J]. *社会科学* 2011 (1) .

[31] 肖巍. 社会保障权及其实现要领 [J]. *上海师范大学学报(哲学社会科学版)* 2012 (1) .

[32] 张伟兵. 发展型社会政策理论与实践——西方社会福利思想的重大转型及其对中国社会政策的启示 [J]. *世界经济与政治论坛* 2007 (1) .

[33] 郁建兴 等. 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 [J]. *社会科学* 2010 (7) .

(责任编辑 常文清)