

经济发展新常态下社会政策如何托底?

李越美

(北京大学社会学系,北京 100871)

[摘要]经济发展新常态下中央提出宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路。社会政策如何托底关涉两个核心问题。一是社会政策托底的理念原则,从底线公平还是底线需求,从补救性还是发展性等不同理念视角出发将引发底线项目、底线标准及政策方向的不同选择。二是政策体系的良性发育与运作。社会政策是一项整体的系统工程,各项政策或制度互相制肘,需要顶层设计全盘考虑,摒弃碎片化倾向,更多关注制度衔接、制度漏洞及整体制度体系的设计与发展。这不仅需要做好不同政策项目优先次序、轻重缓急以及短期长期不同发展时期的设计规划,明确各项政策的功能及在大的制度体系及制度安排中的定位,也包括具体政策或项目的良好设计与规范运转。

[关键词]底线公平;底线需求;补救性托底;发展性托底;政策体系

[中图分类号]C91

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2016)04-0042-06

2014年,习近平总书记在不同场合多次提及阐述“新常态”,岁末召开的中央经济工作会议首次系统阐述了新常态的特征,在肯定经济稳定发展的同时强调经济运行面临新的风险和挑战,经济下行压力及结构调整带来的风险逐渐凸显。事实上,早在2013年上半年经济形势分析和下半年经济工作部署的政治局会议上,习近平就提出宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的新思路。此次会议再次重申这一总体思路,并把加强保障和改善民生作为2015年经济工作的五大任务之一,尤其强调做好就业与扶贫工作,反映出政府面对我国经济发展新阶段在大政方针上的积极预警与回应。

然而,社会政策托什么底?如何托底?却非简单轻易的原则与口号,需要直面一系列重要的理论与实践问题。经济发展新常态下的社会政策托底直接与未来社会政策场域整体的制度安排与制度完善密切相关,而这无不呼吁顶层制度设计的重要性。本文欲就社会政策托底的议题,重点围绕社会救助及就业政策中的部分问题,将关涉这方面政策发展的关键性问题提出来,以抛砖引玉,引发政策制定者及研究者的关注与思考。提出问题是本文的关切所在,对问题的求解寄希望于政府与学界共同的研究与实践。

一、社会政策托底的理念原则

社会政策是具价值取向的行动准则,涉及什么是“好的”、“值得的”以及不同政策目标与手段的选择取舍。如蒂特马斯所言,它是关于“是什么和该是什么的”,以中立的价值立场讨论社会政策是没有意义的事情^①。作为一种实现社会正义和维护平等的手段,社会政策背后隐含深刻的意识形态观念与价值偏好^②。因此,讨论社会政策托底无法逃避基本价值理念和原则的取舍。社会政策托什么底?我们要保什么样的底线?从长期发展和短期应急的角度政策取向如何选取?毫无疑问,未来社会政策发

[作者简介]李越美(1964-),女,北京大学社会学系副教授,博士研究生。

①[英]理查德·蒂特马斯《社会政策十讲》,江绍康译,长春:吉林出版集团有限责任公司2011年版,第12页。

②熊跃根《社会政策理论与分析方法》,北京:中国人民大学出版社2009年版,第61页。

展必须对这些问题做出审慎的回应。

1. 底线公平视角下的托底

社会政策遵循一些基本原则与价值观,如平等、公平、需求、自由、权利等。我国迈入社会政策时代的时间尚短,由于历史原因,多项福利保障政策制度性分割严重。近年来,无论官方话语还是学术研究一直在强调发展更加公平的社会政策或社会保障体系^①(关信平 2013)同时政策实践也正在朝着这个方向取得新的进展,昭示出公平公正作为社会政策核心理念受到的关注与重视。然而,我国社会福利体系制度上的碎片化及福利资源分配与不同群体福利受益不均等的问题依然显著。甚至有学者认为与过去相比,就是从“负高福利”变成“负低福利”,仍然是“负”,但负得少了^②。(秦晖 2015)如果我们难以否认“负福利”概念所具有的合理成分,就不得不承认我国社会福利政策距平等公平的理想依然任重道远。

事实上,关于公平正义的理念,从早期哲学家到罗尔斯到阿马蒂亚森,无论增加多少阐释辨析的维度,如何在实践中操作落实都是格外复杂棘手之事。景天魁教授提出的底线公平理论是近年我国社会保障发展中一个重要的理论视角,契合中国国情,对实践发展也起到了重要的指导作用。他认为在社会福利领域,“底线”是指社会成员基本需要中的“基础性需求”,主要包括解决温饱的需求(生存需求)、基础教育的需求(发展需求)和公共卫生和医疗保障的需求(健康需求)。“底线”划分了社会成员权利的一致性和差异性,底线以下部分体现权利的一致性,底线以上部分体现权利的差异性,所有公民在这条“底线”面前所具有的权利一致性就是“底线公平”。根据底线公平的价值理念,在满足社会成员的福利需求时,应该和必须优先保障“底线福利需求”,然后才是“非底线福利需求”^③。他所讲的确底线,不是确定社会保障水平高中低的标准线,是要确定政府责任与市场作用的界线、社会保障和社会福利中基础部分与非基础部分的界线、社会政策的重点和次序、无差别的公平与有差别的公平的界线^④。

显而易见,底线公平理论强调的“底线福利需求”可作为社会政策托底的重要参照,它是我国社会政策迈向更加公平性的基础与保障。就中国目前所达到的公平程度来看,要想逼近底线公平所要求的目标值,就大多数指标而言,可能还需要二三十年甚至更长的时间^⑤。因此,这一视角为社会政策托底提出了明确而长期的目标追求。更为重要的是,从底线公平的角度看待社会政策托底,可以避免单纯的问题解决导向以及政策项目碎片化发展的倾向,而是有望在公平的视域下平衡各不同群体的福利需求与利益矛盾。在经济发展新常态下,固然要保障好直接受经济发展影响的产业工人等利益受损或处于相对剥夺状态下的群体,同时农民工群体、农民群体以及其它一些社会弱势群体的利益无疑也应同时兼顾。多年以来,我国社会保障制度在改革中取得重大进展而一些项目公平性问题却面临巨大挑战的经验必须警醒,不可重蹈覆辙。

2. 底线需求视角下的托底

从社会政策托底的角度而言,明确底线需求非常重要,它是使政策托底落到实处的保障。在这一点上底线公平理论给出了重要启示,但两方面问题有待深化。这两方面问题都涉及要对“底线需求”的内涵重新思考:底线需求有哪些?这些需求获得满足的底线水平如何?

笔者在此更倾向于用“底线需求”一词替代“底线福利需求”,一方面,比如就业,笔者认为应当归入底线需求之中,而它未必是单纯的福利需求;另一方面,底线公平理论着重从政府福利责任与市场责任区分的角度界定基础性福利项目,然而,如果从福利多元主义角度看,福利是政府、市场、社区乃至家庭

^①关信平《朝向更加公平、平等和高效的社会政策——对我国社会政策公平性的理论思考》,《广东工业大学学报》,2013年第13卷第3期。

^②秦晖《什么才是最低限度的福利?》<http://www.aisixiang.com/data/71984.html>。

^③景天魁、毕天云《论底线公平福利模式》,《社会科学战线》2011年第5期。

^{④⑤}景天魁《底线公平概念和指标体系——关于社会保障基础理论的探讨》,《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版)2013年第1期。

共担的责任。因此,底线需求的角度更强调从人的基本需要出发来回应社会政策托底的问题。

首先,关于底线需求有哪些?底线公平理论将生存、健康、教育三项列为底线福利需求项目,显然只囊括了全体公民最基本的福利需求,个人与家庭其它方面的风险预防与风险应对的一些内容并未完全涉及。社会政策的主要功能是承担再分配的角色,特别是社会保障政策起着社会稳定器和减震器的作用,重要任务即面向在各种经济和社会风险面前缺乏抵御能力的社会边缘或弱势群体,而这部分群体的基本需求应该是更加多元的。追问底线需求关涉我们如何理解何谓好的民生以及民生的底线如何。狭义的民生概念主要是指民众的基本生存和生活状态,以及民众的基本发展机会、基本发展能力和基本权益保护的状况等等^①。什么是老百姓最底线的生活需求?哪些是民众的基本发展机会、发展能力及基本权益?其获得最低限度满足的程度或水平如何?这些基本问题需要在社会政策的制度设计中得到体现。

王思斌教授在适度普惠型社会福利制度的建构中提出适度普惠概念,强调这种福利涵盖了居民基本生活的最主要方面,如失业保险、贫困救助、医疗保险、住房保障、及老人、残障服务等^②。中国是个发展中国家,人口众多、贫困面及就业压力大是基本国情。国际劳工组织在上世纪70年代提出的满足基本需求战略中即对人民特别是人民中的穷人最低生活标准的基本需要作出规定,包括“一个家庭用于个人消费的最低需要:食物、住房、衣服”,“享受最基本的服务,如安全的饮用水、卫生设施、交通运输、保健和教育”,以及“为每个愿意工作的人提供合适报酬的职业”,还应有“一个健康的、高尚的和令人满意的环境,并能在影响每个人的生活和生计以及个人自由的事务上参与制定决策”^③。笔者无意在此对底线需求做出断言,只是提请政府与学界有必要对这一问题进行研究并在社会政策发展的制度安排上做出具体的回应。

其次,关于这些需求获得满足的底线水平如何?底线公平理论鉴于自身的理论取向着重从基础福利项目的角度界定底线,并未关注“底线福利需求”中底线水平的划定问题。吉尔伯特(Neil Gilbert)在讨论美国公共援助政策时指出在普遍的层次上讨论价值和社会福利政策,三个核心价值观形成了政策设计的内容:平等(equality)、公正(equity)、充分或适当(adequacy)^④。(Neil Gilbert, Paul Terrell 2013)。这里所说的充分或适当指涉的是福利需求的满足程度。考虑到我国福利水平公平性尚不充分的现实,特别是农村各种福利保障水平很低,因此,确定福利需求的底线水平非常必要。换言之,就我国当前国情而言,基础性福利需求的底线应确定在何种水平?未来发展的不同阶段应做出何等调整?也就是说在一个比较长的时期内分阶段的政策托底的基础底线应予明确,做出制度上的计划与安排。

3. 补救性的托底与发展性的托底

补救性还是发展性的托底这对范畴包括两方面的涵义,一是社会政策作为其它政策的附属物拾遗补缺还是具有自身明确的功能定位与独立性;二是应急性的消极补救还是长远性的积极发展,这些都关系到我国社会政策正规化及专业性的发展。

迄今为止,就社会救助制度的发展而言,补救性托底的色彩极为显著。例如,这些年低保制度受益者中相当一部分为有劳动能力的人员,据我们近年对北京两个社区低保人员的调查,其中三分之一左右为刑满释放人员,这一情况在全国各地极为普遍。问题的症结在于很多企业招工都要求求职者必须出示无犯罪记录证明,而这些人无一例外地不符合求职要求,就业无望。因此,对这部分人来说基本上是有个批一个。甚至监狱的狱警们在其未出狱之前就打好招呼,出去找社区,社区给你们申请低保。此外,低保制度建立本身即因应国企改革下岗失业问题凸显的背景,应保尽保的政策话语下相当部分有劳

^①http://baike.baidu.com/link?url=0eINP48vWD4tjFpohOdm4PQmSrKpPgvo7aJy5jfQRAlvOLGwJ4o5Gxda2ny00QUag0ZKxj1OL1FQLBP4DyeV9dZoj_xL8RhSpd4YcRG-pPO

^②王思斌《适度普惠型社会福利制度的建构》,《北京大学学报》2009年第3期。

^③转引自谭诗斌《现代贫困学导论》,武汉:湖北人民出版社2012年版,第300页。

^④Neil Gilbert, Paul Terrell《社会福利政策导论》,沈黎译,上海:华东理工大学出版社2013年版,第94-99页。

动能力者纷纷获批进入低保。在这一意义上,低保制度履行着在政府维稳目标下为其它制度拾遗补漏及应急性的补救性角色。应该说明的是,伴随去年社会救助暂行办法的实施,特别是资产审核制度的确立,这一问题得到很大程度的缓解,但这一点对社会政策发展的警示意义是不容忽视的。从政策托底的角度讲,对这一问题群体最低生活保障制度确实起到了良好的托底作用。政府可能也认为藉此实现了社会的和谐稳定。然而,从人的平等权利、机会公平及就业权的角度来看,这样的托底显然不是最优的,而是令人堪忧的。这样获得的稳定与公义良善社会的追求相距甚远。毫无疑问,我们的制度政策会直接影响社会及民生的走向,采纳什么样的理念原则来决定政策发展的取向事关重大。

发展性的托底意味着社会政策具有明确的独立性及长远的发展性的考量。一方面发展性托底取之于发展性福利政策思想,强调社会政策与经济政策的融合。社会政策的目标之一即最好地促进公民特别是底层群体更好地参与经济发展进程,分享经济发展利益。当前我国社会救助制度基本以收入维持为主,相比于西方一些国家愈发强调工作福利制的趋向而言,就业激励机制缺乏发展性不足。贫困与公开失业或不充分就业密切相关。就业可谓民生之本,它是公民的基本权利,不仅关系一个人的生计,而且关系一个人的尊严。社会政策托底一定要从我国人口众多就业压力巨大边缘群体问题突出的基本国情出发。我国市场经济未获充分发展,很多人以非正规经济活动为生,而非正规经济又处于规范化及稳定性不足的状态。这种情况下,发展性社会政策在边缘群体就业等政策项目上大有可为。另一方面,发展性托底意味着处理好短期补救应急及长远发展性的关系。王思斌教授提出积极的社会政策托底^①可谓一语中的,揭示出经济发展新常态下社会政策发展应该追求的实质。就民生发展来看,它是一个从民众的基本生存状况到基本发展机会、发展能力和基本权益保护的谱系。我们的政策托底落实在这一谱系的哪个位置?进而言之,经济发展新常态下,短期应急及未来不同时期的发展中社会政策托什么底必须在一定价值理念的引导下取舍定夺。改革几十年来,社会保障制度的改革发展基本依循地方试点循序推进的原则,缺少顶层制度设计,尤其缺乏政策理念原则的选择研判。中国的社会政策往何处去?在民生发展的谱系下如何确定政策托底的底线项目和底线水平?这些问题需要在一定的价值理念的引导下做出理性选择。

二、政策体系的良性发育与运作

关于社会政策如何托底,笔者认为应该从整个社会政策制度体系的角度去考量,强调社会政策是一个整体的系统工程,各项政策或制度互相制肘,相互影响,需要顶层设计全盘考虑,摒弃碎片化倾向,更多关注制度衔接、制度漏洞及整体的制度设计与发展。

关于我国社会政策项目的内容各学者众说纷纭,存在不同的认定划分^②。(懂才升,陈静,2014)一般来讲,基本包括了社会保障政策、医疗卫生政策、公共住房政策、公共教育政策、劳动就业政策及社会福利服务政策等领域^③。社会保障政策又包括了社会救助、社会保险、社会福利、优抚安置等主要内容。这些政策既彼此独立又相互联系制约。从政策场域的角度看社会政策的发展建构是一项系统工程,需要整个政策体系的动态均衡与协调运转。这不仅包括政策构成的政策体系的制度设计要统筹兼顾彼此配合,也包括具体政策或项目系统的良好发育与运作。

社会政策托底需要社会政策体系从整体性及系统性出发设计适当的制度安排,并维持整个系统的均衡协调运转。

首先,如前文所言,社会政策托底需要厘清哪些政策项目是最底线的保障项目,是需要倾力投入资源和重点发展的。意即在社会政策体系或项目系统中分清轻重缓急,分清不同的发展层次及各自短期、

^①王思斌《试论经济发展新常态下积极的社会政策托底》,《东岳论丛》2015年第3期。

^②懂才升,陈静《论社会政策项目确定的依据》,《河北学刊》2014年第4期。

^③林闽钢《中国社会政策》,武汉:武汉大学出版社,2011年版,第11-13页。

长期的发展目标。经济发展新常态将引发失业、贫困、弱势群体社会服务等方面的新问题及新需求,社会保障作为国家和社会依法对其成员基本生活予以保障的社会安全制度,尤其是其中的社会救助,作为社会保障的最后一道安全网,对于民众生活的托底作用责无旁贷。而就业作为老百姓的生计之源及基本权利,更是政府要倾全力从政策上给予妥善解决的大问题。

这里特别需要强调政策之间的统筹兼顾,底线需求的项目一定要落到实处。各项政策的发展往往是分离独立的,而社会问题与社会现象却是“总体性的社会事实”,这就要求政策之间必须彼此配合统筹考量。这一点尤其凸显顶层设计的重要性。比如前文提到的刑释人员享受低保的问题,其就业困境完全来自于企业用工制度的不合理规定,一张无犯罪记录证明的要求堵死了他们一生的前程。这里也表明,社会福利政策场域实际上受到劳动用工制度等其它场域的制约和影响。因此,从政策场域的视角谋求制度优化和改进的重要性一目了然。

再比如,近年来一直实行的灵活就业社会保险补贴政策,实际上一项政策兼具了两项功能或目标,一方面是促进就业,另一方面是这些人的社会保险。从其实际运行来看,很多人只是象征性地签有就业协议而并没有实际的就业行为和收入。其政策实际上只起到了政府为这些人员补贴社会保险的作用,最终将这部分群体顺利过渡到退休后养老保障中去。现实中灵活就业的享受者,相当比例的人员就业无着,办灵活就业就是为了上保险。在这样的政策设计下,表面上的失业率控制了,未来的养老有了保障,而实际并未有效解决当下这部分人的就业问题。同时一部分低收入的灵活就业者,又不得不由低保制度保起来。可以理解的是,我国现阶段的社会政策大多具有过渡性的特点,这就更需要在制度完善上花功夫,不可顾此失彼或只做表面文章。

诚然,我国劳动力市场供大于求的状况由来已久,失业或隐性失业问题严重,在这样的背景下,灵活就业确系解决就业问题的良好方式,但这一方式真正对就业产生效果,却仰赖于其它制度环境的优化,比如,多种经济形式的发展及对就业机会和岗位的提供,对企业、自主创业人员、贫困群体等的优惠扶持政策,切实完善就业服务体系,发展型社会政策真正发展出促进经济增长的就业机会等等。

同时,社会政策体系的发展,也需要大的政策及制度环境的协调同步。社会保障既是中国整个改革事业的重要组成部分,同时也要求财税体制改革、劳动就业体制改革、户籍制度改革、收入分配改革、社会管理体制改革、医疗卫生体制改革等等为之配套^①。

其次,从政策体系发展的角度看,需要明确各项政策的功能及在大的制度体系及制度安排中的定位。

我国市场经济体制确立时间不长,市场体系发育不充分,经济社会转型过程最重要的制度特点即游戏规则的不确定性,很多旧体制下既有的行为预期无法继续维系。摸着石头过河直接造成了各种制度或政策长期发展的非稳定预期。因此,这一时期的社会政策及制度具有短期行为和不断拾遗补缺的特点。各项政策之间缺乏配套衔接,制度漏洞制度陷阱的出现难以避免。一项政策出台,不得不有其它的政策为其补窟窿、打补丁,政策体系的不规范不稳定成了常态,因此特别需要顶层的制度设计从长期性、系统性的层面作出适当的制度安排。

比如,最低生活保障制度的建立是对我国传统社会救助制度的改革与创新,同时它又是在整体的社会保障制度体系的框架下发展建构的,并受到与之相关的其它制度的影响。因此制度建构就面临着在整体社会保障制度体系内的功能定位及与其它各种相关制度的协调配套。比如劳动用工制度、医疗制度、社会保险制度等,而这些制度在转型期亦处于变革之中,容易造成较大的制度缺口和漏洞。社会救助暂行办法实施前,最低生活保障制度十多年的发展历史表明,国企改革产生的大量失业下岗职工是因为劳动制度、保险体系的缺失等,只能被纳入最低生活保障,成为低保救助不应有的负担。一些单位或非正规就业部门无法落实职工的各种社会保险甚至最低工资,出现问题也只能靠社会救助来解决。这些年最低生活保障制度的发展主要是出于救急的需要作为一个庞大的漏斗承载着其他制度缺失所遗漏

^①郑功成《中国社会保障改革机遇、挑战与取向》,《国家行政学院学报》2014年第6期。

的问题。这作为一种短期的制度安排和政策考虑无疑具有一定的现实性,但从长远发展来看,特别是在经济发展新常态下,新一轮的失业问题又将涌现,社会救助制度的设计无疑需要厘清与其它各项社会保障制度的功能关系,明确社会救助在整个社会保障体系中的地位和作用。在西方很多国家,由于社会保障制度发展完善,社会救助只是面对很少一部分社会成员的,真正是一道最后的兜底的安全网。我国尽管国情有很大差异,绝对贫困问题突出,然而社会救助显然也要对救助对象有严格规范的认定,什么是救助制度应该承载的,什么是该由其它相关制度保障的应在制度安排上有明确清晰的划分。

再次,每项具体政策或项目都是一个子系统,自成一体。只有每项具体政策都织好自身的网,社会政策托底才能落到实处。

特别对于选择性的福利项目而言,在利益——分配的框架中,社会福利政策可被视为对一些重要原则的选择,比如:谁将受益?提供何种利益?利益如何传输?资金供给渠道等等。选择的主要维度被 Neil Gilbert 和 Paul Terrell 表述为下列 4 项基本问题:社会分配(social allocation)的基础?社会供给(social provision)的实质?传递系统(delivery system)的结构:这些供给被传输的策略如何?资金模式(Mode of financing):支持这些供给的资金途径如何?^①(Neil Gilbert 和 Paul Terrell 2013)因此,对每一项具体政策而言,从目标人群的瞄准,到传递及资金系统,都是一项整体性系统性的工程。我国社会救助制度的发展,仅资产审核制度的建立足足用了十几年的时间,在此期间,由于没有明确的制度约束,执行中的灵活变通不规范运作俯拾皆是,制度乱象不一而足。在这一意义上也反映出我国社会政策依然是一个新生的婴儿,成熟发展尚需时日,每项具体政策制度化规范化专业化的建设势在必行,惟其如此,社会政策托底才有保障。

其它各项社会政策也都面临自身系统合理建构完善的问题,不仅选择性的社会救助制度如此,对于其它普遍性的社会政策而言,此一问题同样重要。比如养老保险制度改革,企事业单位养老金并轨仅仅是个开始,具体的制度设计及资金运筹都有待全盘统筹从长计议。无须讳言,我国社会政策发展至今,不少政策出于应急性及问题解决导向,在总体设计上缺乏审慎长远的考量。因此,社会政策托底在承担应急性功能的同时要在每一项政策长期发展的思路上做审慎理性的选择。此外,对于在经济发展新常态下遭遇低收入、贫困、失业以及相对剥夺的弱势群体,如何在新的问题背景下发展完善既有政策,瞄准锁定新的受益对象,乃至发展适合其需求的新的政策项目,都是未来政策发展需面对的重要问题。

三、结 语

社会政策托底首先关涉理念原则的选取,即我们从底线公平还是底线需求的角度来看待托底,从补救性还是发展性来实施托底等问题。不同理念原则的选取导致不同的政策方向,不同的项目及底线水平选取,从而导致不同的托底效果,因此这是一个首要的不容忽视的问题。本文对此仅给予了简单讨论,期望抛砖引玉,有更多的视角和更好的思想发展出来。其次,社会政策托底有赖于社会政策场域整体性系统性的发展。这意味着要把两张网织好,一是社会政策体系的整体设计,各制度之间的功能定位关联配合,堵塞制度漏洞杜绝制度间的矛盾冲突。在这之中需要做好不同项目优先次序、轻重缓急以及短期长期不同发展时期的设计规划。二是具体项目自身系统规范化专业化的发展。我国社会政策亟需顶层设计,顶层制度设计意味着高屋建瓴、高瞻远瞩,意味着每一项社会政策有各自明确的价值理念、功能定位及目标,而不是拾遗补缺被动地承接各种社会问题,同时,需要政策体系良性发育均衡协调运转。

[责任编辑:韩小凤]

^①Neil Gilbert, Paul Terrell 《社会福利政策导论》沈黎译,上海:华东理工大学出版社 2013 年版,第 81 页。