



民生福祉：迈向高质量发展发展的社会政策

党的二十届三中全会吹响了进一步全面深化改革、推进中国式现代化的号角，大会强调，“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”。作为首要任务的高质量发展是全方位的，其所牵系的“保障和改善民生”这一重大任务的制度体系的健全，集中体现为“社会政策的高质量发展”。当前中国社会政策高质量发展的重点议题和关键环节是什么？迈向高质量发展的社会政策的制定和实施还存在哪些问题和瓶颈？支持高质量发展的社会政策的理论构建和自主创新路径是怎样的？对此，《探索与争鸣》编辑部特邀相关领域专家学者，以“增进人民福祉”为出发点和落脚点，围绕“迈向高质量发展的社会政策”组织研讨，希冀探索构建契合高质量发展目标和逻辑的中国社会政策体系，助力中国式现代化的全面推进。

关信平教授认为，当前中国社会政策高质量发展的重点议题包括：提升我国社会政策的目标、提高全社会的总体福利水平、优化社会政策的主体与对象结构、完善社会政策的内容体系、提高社会政策的公平性、重视在高质量发展中社会政策对经济发展的促进作用、提高社会政策的运行效率、增强社会政策运行的弹性。张翼研究员认为，唯有将改善民生与坚持以人民为中心的社会政策相结合，方能以高质量的社会政策配置更好地推进中国式现代化进程。构建以人民为中心的高质量社会政策体系的关键在于三位一体的制度安排，即改革和完善就业政策、收入分配政策和消费激励政策。顾严研究员认为，“一老一小”社会政策正在从“有没有”向“好不好”转变。立足高质量发展阶段，是“一老一小”政策的逻辑起点。完善符合高质量发展要求的“一老一小”政策，要求以高品质生活为主攻方向，把握好养老保障和儿童保护的“底线”、普惠养老和普惠托育的“中线”、老有颐养和幼有善育的“高线”，从社会、家庭和个人层面共同发力。岳经纶教授认为，要推动国家治理与社会发展更好相适应，需要更全面、系统地理解社会政策体系在中国式现代化进程中的作用，其已跳出社会控制、社会规制的范畴，不仅是社会经济治理方式的有机构成，更是推动高质量发展的重要体制机制。赵德余教授认为，以迈向高质量发展为目标，社会政策的实施应特别关注政策扭曲的矫正机制和社会科学研究的预警能力。从复杂的社会行为系统中梳理出政策实施的扭曲逻辑，能够提升政策实施模型的可实验性、可评估性和可预测性，增强宏观经济与社会政策目标取向及实施策略的一致性。彭华民教授认为，中国特色福利体制理论的知识生产实践伴随着中国经济从高速增长到高质量发展的转型过程，亦是高质量发展的社会政策的基石。其中，基于民生的福利需要和福利态度是中国特色福利体制理论的核心，混合型福利责任和福利提供组合是重点，整合式福利治理和多元福利组织是创新点，民生福祉是理想型目标。

——主持人 李梅 高原

当前中国社会政策高质量发展的 重点议题

关信平，南开大学社会建设与管理研究院院长、教授

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，再次强调了当前和今后一个时期中国式现代化进程中的高质量发展。高质量发展是全方位的，不仅体现在经济领域，也涵盖社会各个方面，包括社会政策的高质量发展。我国新时期的高质量发展对社会政策提出了两个重要要求：一是社会政策要不断提高民生保障质量和水平，满足人民群众不断提高的基本生活需要，并增强民众的公平感、获得感和满足感；二是社会政策要对经济高质量发展作出积极贡献。两个方面相辅相成，共同为共同富裕目标的实现奠定坚实基础。

一、提升我国社会政策的目标

当代社会政策是在国家发展价值目标引领下的系统化行动体系，合理的目标定位对社会政策的质量具有重要作用。我国新形势下社会政策高质量发展首先要从提升目标入手。总体上看，我国社会政策的基本价值目标是保障和改善民生、解决社会问题、维护社会公平与促进经济社会发展。但在过去几十年里，我国社会政策的目标更多集中在构建和完善民生保障的基本制度体系上，重点满足民众的基本需要，而提高民生保障质量、维护社会公平和促进经济转型发展等方面的目标还不够突出。党的二十届三中全会提出了“推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”^①的更高目标。面向未来高质量发展和共同富裕的新要求，我国的社会政策应当设定更高且更加积极的目标。一方面，社会政策在民生保障方面的基本目标要从夯实基本保障体系提升到提高民生保障质量，从保障困难群众的基本生活提升到缩小实际生活差距和促进共同富裕，从保障民众基本权利深化到维护权利平等。另一方面，要通过更加积极和更有作为的社会政策，在全面提高人力资本和促进国内消费方面发挥重要作用，为新质生产力和双循环经济发展作出更大贡献。

二、随着经济的发展而持续提高全社会的总体福利水平

总体福利水平的高低是社会政策发展中重要的基础性和焦点性议题，其核心是福利水平与经济发展之间的关系。高质量社会政策目标的提升，首先要通过总体福



利水平的提高来实现。在过去以劳动密集型制造业为主导的初级工业化经济发展模式下，国家的福利支出最终会对劳动力成本产生较大影响，而其带来的人力资本提升对经济发展的贡献相对有限。尤其是在经济全球化的背景下，以劳动密集型经济发展模式为主的国家，劳动力成本的大幅提升会带来经济竞争力的下降，进而削弱经济发展的动力，“高福利”政策自然会对经济发展产生较大的负面影响。因此，政府制定和实施社会政策要考虑民生保障与经济发展之间的平衡，控制社会支出水平，避免福利水平快速增长对经济长期发展造成不利影响。而在以技术密集型为主的高质量发展模式下，劳动力成本对经济发展的影响会下降，而人力资本的作用会大幅度上升，人才和人力资本水平将成为一国参与国际经济竞争的主要优势。同时，随着经济发展方式从过去重度依赖外向型经济转变为内外平衡的双循环经济，国内消费对经济发展的拉动作用将愈发重要。这

①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第5页。



些情况都将导致福利支出与经济发展之间的关系出现逆转。我国当前正处于这一转型的关键时期。在未来的发展中，应坚定不移地遵循“在发展中保障和改善民生”的要求。与此同时，应转变思维，树立“福利也是生产力”的积极福利观。特别是在高质量发展体制机制不断优化的条件下，合理扩大社会支出将有效支撑高质量发展和新质生产力的培育。为此，要认真分析当前我国总体福利水平的实际状况，尤其是要深入剖析民生保障各领域中的短板，坚定在发展中不断改善民生的方向。社会政策的决策者、实施者和研究者应聚焦进一步优化社会政策结构与体制机制，使总体福利水平的提升不仅能提高民生保障的质量和水平，不断增强人民群众的公平感、获得感和满足感，还能在支撑经济高质量发展方面发挥更加积极的作用。

三、进一步优化社会政策的主体与对象结构

高质量社会政策目标的实现除了要求提高福利水平之外，还需要优化社会政策的结构，重点包括主体结构 and 对象结构。首先，制定和实施社会政策是一套系统化的行动体系，需要根据新时期高质量发展的要求，进一步优化社会政策结构，包括主体行动者结构、对象结构和内容结构。在社会政策的主体行动者方面，主要是要优化政府和社会力量之间以及政府内部各部门间的关系。就前者而言，要进一步加强社会力量在民生保障参与方面的积极性。尽管我国民间公益慈善事业有了明显进步，但发展步伐仍然偏慢。2018—2022年社会组织捐赠收入在千亿元左右，^①折射出社会力量在公益慈善方面的投入水平仍然很低，公益慈善事业的发展有待大力加强。因此，应进一步推动公益慈善事业的发展。同时，更加重视民间资源与政府公共资源的

有机结合，将民间公益慈善事业纳入政府社会政策规划中，形成民间公益慈善行动与政府社会政策的紧密配合与有效衔接，以期产生更好的民生保障效益。就后者而言，首先要进一步优化各级政府之间的责任关系，强化中央和省级政府在社会政策制度建构、标准设定和资源供给中的责任，以促进社会政策的均衡发展。其次要进一步加强各级政府对社会政策的统筹领导，优化政府各个部门之间在社会政策制定和实施中的分工与合作。应建立和完善各级政府对社会政策统筹领导的实体机构，进一步完善社会政策各个领域跨部门的协调机制，使各级政府能够更好地应对社会政策领域不断出现的新议题，提高制定和实施社会政策的工作效能，促进社会政策的高质量发展。此外，要合理建构社会政策对象结构。从一般意义上看，社会政策是面向全体民众的，但具体的社会政策项目则需要区分不同的对象并分别提供保障和服务。由于各类人群的需要和困难并不完全相同，因此在制定和实施社会政策时要科学合理地界定其保障和服务的对象，遵循“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”的要求，根据各个领域的实际需要、资源和管理条件等因素，合理构建普惠性和兜底性（特惠性）相结合的社会政策模式，更有针对性地满足民众的需要和解决各类社会问题。在公共产品特性较为突出（如公共卫生等）或民众需要面广且能保证可持续资源供给（如义务教育、养老保险和医疗保险等）的领域，可继续积极推行普惠性项目。同时，可根据实际需要重点加强针对弱势群体的“群体性普惠”项目，包括针对老年人和残疾人的长期照料、无障碍环境建设、残疾儿童早期康复、婴幼儿托育及儿童大病医疗服务等领域，优先发展群体性普惠项目。在不宜或暂时不具备实施普惠性项目的领域，则应加强特惠性项目，重点向有需要的困难群众提供更有针对性和更加精准的兜底保障和服务。

四、进一步完善社会政策的内容体系

制定和实施社会政策要根据民众的实际需要和经济社会发展的条件，不断完善民生保障及相关公共服务的内容。高质量的社会政策需要通过优化具体的行动内容来加以体现。完善社会政策内容体系既要注重

^① 参见民政部：《2022年民政事业发展统计公报》，<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>。

内容的全面性，也要注重内容的结构性，即根据各类民众实际需要的情况，分轻重缓急地制定和实施相关社会政策，既要全面保障和改善民生，也要重点加强薄弱环节保障，及时弥补民生短板。在完善社会政策内容体系的过程中，应优先完善基础性民生保障层次的社会政策内容，构建能够全面覆盖全体民众基本需要的民生保障与公共服务体系，同时，高度重视基础性民生保障及相关公共服务供给的均等性、稳定性和可持续性。在此基础上，再根据需求的广泛程度、发展前景和资源情况，有序发展非基础层次的民生保障与服务项目。尤其要避免在基础性民生保障尚未完善的情况下，将过多公共资源投入到同一领域的非基础性层次项目中。进一步看，基础性民生需要的内容边界也不是一成不变的，而是随着经济社会发展和民众需要水平的提升而不断提高。因此，社会政策各领域都应重视对民众基本需要的调查，并以前瞻性眼光将民众的实际需要及其发展趋势作为确定基础性民生保障及相关公共服务内容的重要依据。

五、进一步提高社会政策的公平性

制定和实施社会政策的一项重要目标是维护社会公平。要实现这一目标，要求在调动和分配资源时应确保社会政策本身的公平性，即社会政策行动应公平地分配公共资源。在高质量发展的目标下，随着社会政策实践的扩展和水平的提升，对公平分配公共资源的要求也将日益提高。由于历史和现实中的一些深层次原因，我国社会政策的公平性尚未达到理想状态。从历史上看，传统计划经济体制下“按劳分配”原则在社会政策中占据较大比重，导致公共资源分配中存在显著的不平等。尽管当前社会政策的再分配原则总体上已转向平等分配或按需分配，但传统做法的残余仍在，强势群体在公共资源分配中仍享有更多优势。从现实条件来看，社会政策行动（特别是资源供给环节）在很大程度上具有地方化的特点，导致城乡之间和地区之间在社会政策质量水平上存在显著差距。此外，部分社会政策项目（如养老保险）在制度设计上融合了贡献性原则与互济性原则，且前者作用更为突出，这进一步加剧了民众待遇水平的不平等，引发一些群众的不满。面向未来，应按照“让现代化建设成

果更多更公平惠及全体人民”的要求，进一步改变观念，更加重视社会政策的公平性，并针对具体问题，通过改革不断优化公共资源的分配原则，逐步增强社会政策在公共资源分配和使用中的平等性和向弱势群体倾斜。

六、重视在高质量发展中社会政策对经济发展的促进作用

社会政策要促进经济发展，这是新时期高质量发展对社会政策提出的更高要求。高质量发展为实现民生保障与经济共赢提供了更大的可能性，但也要在合理的社会政策体制机制下才能有效实现这种共赢。因此，在社会政策高质量发展过程中要高度重视那些有利于促进经济发展的体制机制。首先，在社会政策的指导思想中，应高度重视如何实现福利与发展的共赢。其次，要按照“合理增加公共消费”的要求，根据实际需要和条件，继续增大公共社会支出，加强社会政策在增加公共消费和释放居民消费能力两方面的作用力度。再次，要合理构建社会支出的结构，重点加强与人力资本和国内消费关系密切领域的社会支出，更好地实现民生保障与经济共赢。同时还要关注重点人群，优先保障人力资本短缺严重和消费能力不足的群体和个人，在全面提升全社会人力资本的同时，推动人力资本的均等化，实现经济效益与社会效益的共赢。最后，还要进一步优化社会政策的运行机制，确保各项社会支出能够更好地瞄准实际需要，解决紧迫问题，更有效地发挥提升人力资本和促进国内消费的作用。

七、进一步提高社会政策的运行效率

高质量的社会政策必然依托于高效率的行动体系。社会政策涉及公共资源的大量调动、分配与使用。在福利水平较高的国家，社会支出占 GDP 的比例通常达到三



① 高培勇等：《高质量发展的动力、机制与治理》，《经济研究》2020年第4期。

分之一以上。我国的社会支出在过去二十年里已有较大提升，一些研究者预测未来还将快速增长。^①如此巨大的资源如何高效率使用，是摆在社会政策决策者、实施者和研究者面前的一个重大课题。提高社会政策的运行效率，应从宏观制度建构和微观机制优化两个维度分别开展。在宏观层面上，制定社会政策要更加注重精准性，将有限的公共资源用到最需要的地方。为此，要在科学研究民生需要的基础上，合理构建普惠性与兜底性、基础性与非基础性相结合的民生项目体系；要在实际需要的基础上，秉持效益最大化原则，合理安排现金型、实物型和服务型项目，并合理分配公共资源，使公共资源使用的社会效益最大化。在微观层面上，普惠性项目要注重优化运行机制，合理引入市场机制，提高服务转化效率；特惠性项目要科学合理界定和识别受益对象，更加精准地向有需要的人提供必要的保障和服务，避免公共资源的无效使用；要加强和优化对社会政策项目资金使用效益及人力绩效等方面的评估和管理，防止因管理不善而导致的保障服务漏洞、低效或浪费。

八、提高社会政策运行的弹性，有效应对经济波动和抵御各种风险

未来我国经济社会发展的特征之一是不确定性和各种风险的增大。政府制定和实施社会政策能够帮助民众抵御个体性风险，但社会政策自身也会面临风险，这主要是由于外部经济社会环境改变可能导致社会政策运行失调。例如，经济下滑可能导致财政困难，以及社会政策调整导致部分群众利益受损，进而可能引发群体间的利益冲突。由于“福利刚性”效应的影响，人们往往难以接受既得福利利益的损失，这会导致政府在遭遇重大风险和经济严重下滑等特殊困难时，缺乏通过降低社会支

出来缓解财政压力的手段，反而面临财政支出增大的压力，使社会政策面临严峻挑战。在未来的发展中，我国将继续直面经济全球化带来的各种不确定性，以及自然、经济、社会等风险，需要通过改革来应对重大风险挑战，推动社会政策行稳致远。在制定和实施社会政策的行动中，必须从多个方面充分考虑各种不确定性和风险冲击因素，做好应对预案。在社会政策制定中，务必要为未来可能出现的风险冲击预留一定的应对空间，包括制度空间和资源空间。而在社会政策行动中，保障和改善民生既要尽力而为，又要量力而行。“量力而行”最主要的就是在资源供给方面为未来的发展和风险应对预留一定的空间，以实现社会政策的平稳和可持续发展。对于政府而言，在风险冲击下可根据实际情况强化“积极的社会财政政策”——政府面对短期经济下滑导致失业率增加等社会问题时，可以通过增加财政公共社会支出来快速应对。未来还可以进一步扩大和优化相关政策手段，在项目选择方面既要做好困难群众的兜底保障，又要向有利于提升人力资本和国内消费的方向发力，实现风险应对与发展促进的综合效益。对于福利接受者来说，也要认识到福利需要具有一定的弹性，从而为政府社会政策行动中福利水平向下的可调节性提供一定的空间。例如，在遭受严重风险冲击的情况下，一些地方政府由于财政困难而不得不在某些领域降低福利供给，导致社会政策对象待遇水平的降低。在不少国家都出现过因政府下调某些方面的福利供给而遭致部分民众抵触，并由此带来社会不稳定的情况。我国未来在社会政策高质量发展中应高度重视这一问题，通过优化社会政策运行的体制机制来增强福利接受者对福利待遇合理调整的可接受性，从而增大政府福利供给的弹性，以适应社会政策风险应对的要求。

总之，中国式现代化实践对社会政策提出了更高要求。面向未来，我国的社会政策应超越过去仅满足人们基本需要的层面，提升到促进共同富裕和助力高质量发展的新高度。为此，需要在社会政策的制度建设与运行体系各个环节加以改进，促进社会政策的水平提升、结构优化、制度完善和功能强化。

高质量发展与以人民为中心的社会政策

张翼，中国社会科学院中国式现代化研究院院长、研究员

在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。在改革的关键时期，必须聚焦提高人民生活品质，完善就业和收入分配制度，健全社会保障体系，增强基本公共服务的均衡性和可及性，既尽力而为、又量力而行，切实解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，不断满足人民对美好生活的向往。站在新的历史起点上，唯有将改善民生与坚持以人民为中心的社会政策相结合，与时俱进地推进国家治理体系和治理能力现代化，方能以高质量的社会政策配置全面推进中国式现代化进程。

在社会政策配置的排序中，就业、分配、消费与人民的生活最为密切，它们相互联系，构成了三位一体的制度安排。其中，就业是最大的民生，也是收入分配的基础。只有较为科学地解决就业问题，才能协调推进初次分配、二次分配和三次分配改革，为以高质量发展提振消费奠定经济社会基础。换言之，充分就业决定了收入的稳定性，收入的稳定性决定了消费的可持续性，消费的可持续性又直接推动了消费升级的整个进程。就此而言，建构高质量社会政策体系的基础，就在于改革和完善就业政策、收入分配政策和消费激励政策。

以就业为基础保障和改善民生

党的二十届三中全会明确指出，要“完善就业优先政策”“健全高质量充分就业促进机制”。^①就业是最重要的民生工程 and 民心工程。以中国式现代化保障和提升民生品质，就必须在新的改革进程中，进一步释放制度红利，为全体人民创造以就业实现梦想的机会。为实现这一梦想，必须以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，坚决破除阻碍生产力发展的体制机制障碍，大力发展新质生产力，以科技创新拓展新赛道，以新业态

的发展催生新就业岗位，以新就业岗位的创造畅通社会流动渠道，在高质量发展中激发社会活力与动力。

认识到就业是民生之本，我们才能更加重视就业公共服务体系建设，着力解决结构性就业矛盾，全心全意推进这一惠民



生、暖民心、顺民意的重大工程，扎实推进高质量充分就业，并在促进就业中提升人民的收入水平。在制度配置与改革目标上，唯有完善重点群体就业支持政策，加强对困难群体就业的兜底帮扶，在城乡融合发展中坚决破除妨碍劳动力、人才自由流动的体制和政策壁垒，消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视，才能确保就业人员通过自己的辛勤工作，保障和提升个人及家庭的生活品质。

落实落细就业优先政策的关键，在于紧紧抓住当前社会转型的核心问题综合施策。一方面，加快国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强、做优、做大，提升企业核心竞争力。另一方面，优化民营企业发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大。更多民营企业有了发展动力，开辟了新业态，产生了新预期，就能以劳动力需求结构的变化引导市场供给，大力提升全社会的就业率。当前，民营企业已

①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第35页。

成为新增就业岗位的主要创造者。只有维护好民营企业的平等竞争环境，保护好各类市场主体的合法权益，有效激励大中小企业通过技术创新增强市场竞争力，才能创造出更多更高质量的就业岗位。

中国劳动力市场的结构已发生了重大变化。改革开放之初，每年新增的劳动力主要是农民工（以小学和初中毕业生为主）。但在全面建设社会主义现代化国家的新征程中，每年新增的劳动力主要是大学毕业生。伴随人工智能的发展，以及就业观念的变化与后工业社会企业组织的小型化趋势，工业化初期和中期所形成的就业供需关系已被打破，结构性就业矛盾日益凸显。经济社会结构的深刻变革，迫切需要以新的社会政策来支持新的劳动力供需关系。当前的重中之重，是解决好青年特别是高校毕业生的就业问题。^①2024年高校毕业生数量攀升至1179万人，预计在未来几年内将持续保持高位。因此，在我国从人口大国转变为人力资源强国的过程中，必须创造更高质量的就业岗位以满足高校毕业生的就业需求。

在发展新质生产力的同时，还应促进传统产业的转型升级，稳定农民工的就业岗位。当前，农民工的年龄结构与人力资本结构已发生显著变化。2023年国家统计局调研数据显示，农民工总量已达到2.97亿人，其中50岁及以上农民工占比高达30.6%，而21~30岁青壮年农民工占比则下降到15.4%。未接受过教育的农民工占比降至0.8%，小学文化程度者占比13.8%，初中文化程度者占比52.1%，高中文化程度者占比上升至17.5%，大专及以上学历文化程度者占比上升至15.8%。^②在这种情况下，需要尽快出台一系列更加务实的农民工就业扶持政策，尤其要加强对50岁及以上大龄农民工的劳动保护。在用工渠道上，要有针

对性地降低劳务派遣比例。在初次分配中，要构建更多鼓励劳动致富的体制机制。在社会保险上，应鼓励将农民工纳入城镇企业职工养老保险和医疗保险中。在就业制度上，要保障灵活就业人员和新业态就业人员的基本权益。只有有效解决大学生和农民工的就业问题，才能在更大程度上稳定全社会的基本生活水平。

在稳定就业市场的同时，还要通过产学研的深度融合，尽快弥合劳动力市场需求和劳动力生产与再生产之间的矛盾，缩小科技创新带来的社会巨变与教育体制相对稳定之间的鸿沟。智能革命的发展速度越快，智能社会所塑造的劳动力市场供给与需求之间的摩擦就愈加剧烈。在由弱人工智能时代进入强人工智能时代的过程中，“人”+“人工智能”所形成的“合成社会”的重要特征，就是“智能体”既会对常规性、重复性的蓝领工作岗位形成替代，也会对知识性、复杂性的白领工作岗位形成替代。这是新一轮科技革命带来的新变化。我们必须在新业态对旧业态的颠覆性创新中强化学习型社会建设，以社会政策的投入来降低社会结构与就业结构的转型成本。为适应就业环境的变化，需要加大就业人员的转业转岗培训力度。与此同时，要进一步改革教育体制，以劳动力市场的变化为依据及时调整专业设置，明确人才培养方向，优先发展急需专业，以满足中国式现代化新实践的需要，特别是高水平科技自立自强的需要。

在做大“蛋糕”的同时分好“蛋糕”

就业决定收入，收入决定消费。社会政策既要关注就业端，也要重视分配端。分配端改革的重点，是坚持在做大“蛋糕”过程中分配好“蛋糕”的原则。这是处理好效率与公平、发展与民生之间关系的关键所在。改革开放以来，随着经济社会结构的深刻变革，针对不同时期面临的不同挑战，中国共产党审时度势地完善和调整收入分配制度。

党的十三大提出，要在提升效率的前提下体现公平；党的十四大提出，要兼顾效率与公平；党的十六大提出，初次分配注重效率，再分配注重公平；党的十七大提出，要在初次分配和再分配中妥善处理好效

① 根据国家统计局最新公布的数据，2024年7月份，全国城镇不包含在校生的16~24岁劳动力失业率为17.1%，较上月提高3.9个百分点。全国城镇不包含在校生的25~29岁劳动力失业率为6.5%，较上月提高0.1个百分点。全国城镇不包含在校生的30~59岁劳动力失业率为3.9%，较上月下降0.1个百分点。

② 参见《2023年农民工监测调查报告》，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202405/content_6948813.htm。

率和公平的关系，在再分配中更加注重公平；党的十八大提出，要调整国民收入分配格局，着力缩小收入分配差距，使发展成果更多更公平地惠及全体人民，稳步迈向共同富裕；党的十九大提出，要努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展；党的二十大提出，分配制度是促进共同富裕的基础性制度，要坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系，努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。党的二十届三中全会在充分肯定“提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”的同时，强调要“完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，健全按要素分配政策制度。完善税收、社会保障、转移支付等再分配调节机制”，^①更加重视收入分配的体制机制建构。只有以制度建设为主线，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，形成劳动者工资增长的合理决定机制，才能在做大“蛋糕”的同时分好“蛋糕”。

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，这要求我们有效增加低收入群体收入、稳步扩大中等收入群体规模、合理调节过高收入。以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的历史方位，也决定着民生品质的改善过程与提升标准。在初次分配中，既要提高劳动报酬的比重，又要坚持多劳多得、少劳少得的原则。而在二次分配，尤其是多层次社会保障体系的建构上，应将改革重心转向强化社会保险机制的公平性和合理性，解决代际和代内分配中的公平正义问题，理顺地区和城乡分配之间的公平正义关系。在完成机关事业单位社会保险与城镇企业职工社会保险并轨后，接下来的改革应聚焦于缩小城乡居民社会保险、灵活就业人员社会保险和城镇企业职工养老保险之间的缴费差距与待遇差距。如果不能有效提高居民社会保险的质量，就很难提振消费端的信心。只有补足社会保险的短板，才能通过高质量就业解决“有钱消费”的问题，进而通过高质量社会保险打消“不敢消费”的顾虑。

收入分配制度的改革，要锚定中国式现代化的

建设目标持续发力。全体人民共同富裕目标的实现，是一个长期的历史过程。正如小康社会建设历经温饱型小康、总体性小康、全面建设小康社会和全面建成小康社会多个阶段，基本实现全体人民共同富裕目标的达成，也需要在攻坚克难中渐次推进。在这一历史过程中，应避免将未来目标提前化或将当前目标后置化，根据人民对美好生活的向往逐步推进。把“百姓盼的”与“政府干的”结合起来，以“人民有所呼”引导“改革有所应”，有针对性地分阶段、分步骤逐步缩小不同所有制、不同行业、不同群体、不同地区之间的收入差距。人工智能的发展与头部企业市场份额的扩大，可能进一步加剧收入差距，更需要通过适当的社会政策来有效调节。

尤其要强调的是，全体人民共同富裕必须依靠全体人民的共同建设。在社会主义市场经济体制下，要高度警惕民粹主义和平均主义，力戒躺平心态，更不能小富即安，而应持之以恒、艰苦努力、团结奋斗。应认识到，共同富裕不是同时富裕、同等富裕与同步富裕，也不是所有地区达到同一富裕水平，而是一个动态向前的发展过程。在此过程中，不同人群的富裕程度有高有低，时间有先有后，不可强求一致。我们需要以时代背景与发展基础为前提进行顶层设计，鼓励一部分人、一部分地区先富起来，先富帮后富，提高低收入群体收入，逐步扩大中等收入群体规模。在初次分配中坚持按劳分配并体现市场对资源配置的决定性作用，在二次分配中更好地发挥政府作用，在三次分配中更好地发挥社会作用，既分好“蛋糕”，又激发经济社会活力，推动全体人民在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续取得新进展。

保障和改善民生水平必须建立在经济

^①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，第35页。

和财力的可持续发展基础上，需要正确引导民众预期，妥善处理好近期与远期、局部与整体、积累与消费、效率与公平、发展与安全等关系，将全体人民共同富裕社会新形态的建设过程，构建为在做大“蛋糕”的同时分好“蛋糕”的良性循环过程。发展是硬道理，发展的过程就是做大“蛋糕”的过程，只有做大“蛋糕”，才能更好地分好“蛋糕”。做大“蛋糕”是分好“蛋糕”的前提，分好“蛋糕”是做大“蛋糕”的必要条件，两者相辅相成，缺一不可。

在供给侧改革中促进消费升级

党的二十届三中全会强调，要“完善扩大消费长效机制”。^①消费与民生紧密相连，消费水平的提升，在很大程度上增进了民生福祉，改善了民生品质。2023年，我国GDP增速达到5.2%，GDP总量达到126万亿元，人均GDP达到89358元，人均可支配收入达到39218元。^②当前，我国人均预期寿命已延长至78.2岁，位居世界发展中国家前列，接近部分发达国家的人均预期寿命。城镇居民人均住房建筑面积达到41平方米，农村居民人均住房建筑面积达到53.5平方米。我国已建成世界上人口规模最大的社会保障体系，实现了制度性全覆盖。与此同时，生态文明建设取得显著成效，全面改善了居民的生活环境。在保障义务教育的同时，高等教育毛入学率也已超过60%，建成了世界规模最大、结构齐全的教育体系。

站在新的历史起点上，为完善扩大消费的长效机制，必须从满足人民对美好生活的新期待出发，通过社会政策的配置推动供给侧结构性改革。人民期盼有更好的教育、更高质量的商品、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的

居住条件、更优美的生活环境、更丰富的精神文化生活，这要求我们一方面关注不同群体的不同需要，另一方面更加重视社会公平正义，努力补齐民生短板，尤其要重视消费模式的变化，在从生存性消费向发展性消费转型的过程中，以高质量发展满足发展性需求。^③

比如，新质生产力的涌现，正推动社会生产方式、生活方式、交往方式和组织方式发生重大变化。大数据技术正在前所未有地创造个性化服务，互联网和移动支付普及，催生了电商、在线教育、共享经济等新消费模式。智能手机和物联网技术的发展，使智能家居、智能穿戴设备等成为消费热点。环保意识的提高，增加了绿色消费和可持续发展产品的新需求。ChatGPT的出现与Sora智能视频的生成，以及人形智能机器人的生产，迅速激发了市场的消费欲望。元宇宙、虚拟现实、网络虚拟人的广泛应用，都为消费者带来了全新的消费场景和消费体验。

又如，在推进供给侧结构性改革时，因为存在发展的不平衡和不充分问题，这就需要我们以高质量的社会政策来提振全社会的消费意愿，一方面强化农村和边疆地区的交通、物流、信息基础设施建设，另一方面建立健全消费者权益保护机制，严厉打击假冒伪劣和欺诈行为，营造健康安全的消费环境。如对高收入家庭和中低收入家庭设计差异化刺激政策，在小轿车和家电下乡等活动中因地制宜地引入阶梯式补贴政策，提振消费者以旧换新意愿，既满足不同层次消费者的需求，又降低政策的投入成本。

与此同时，要更加努力地解决孤寡老人、孤残儿童、生活困难残疾人和重度残疾人、留守老人和留守儿童等特殊群体的生活问题，确保他们能够与时俱进地分享到经济发展与社会进步的成果。民生问题的妥善解决、中等收入群体规模的不断扩大以及多层次社会保障体系的建立健全，将会形成更为稳定的消费预期，增强我国这个超大规模市场的消费能力。

总之，治国有常，利民为本。只有坚持以人民为中心的发展思想，将社会政策的高质量发展与民生品质的改善紧密结合，才能持续满足人民对美好生活的需要，同时以强劲消费为经济发展注入充沛活力。

①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，第9页。

②参见《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html。

③张翼：《当前中国社会各阶层的消费倾向——从生存性消费到发展性消费》，《社会学研究》2016年第4期。

面向高质量发展的“一老一小”政策

顾严，习近平经济思想研究中心研究一部主任、研究员

“一老一小”是关乎亿万家庭福祉、具有全局性影响的战略性事业。党的二十届三中全会对“一老一小”相关体制机制改革作出部署。新征程上，“一老一小”政策应紧密围绕高质量发展这一全面建设社会主义现代化国家的首要任务，加快养老托育服务从“有没有”转向“好不好”，助力提高人民生活品质，以人口高质量发展支撑中国式现代化。

当前的“一老一小”政策： 从“有没有”转向“好不好”

党的十八大以来，“一老一小”政策从顶层设计到落地实施的各环节都提升了位势、加快了步伐。老有所养和幼有所育作为核心内容，已被纳入治国理政的基本方略，一系列重大战略、发展规划和政策举措的颁布实施，有力推动了养老育幼事业发展迈上新台阶。与此同时，需求和供给两侧的新变化，也给“一老一小”政策提出了新的挑战和新的要求。

从进展和成效来看，覆盖城乡的“一老一小”政策框架已初步构建，相关公共服务日益完善。2019年，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》；2020年，党的十九届五中全会明确提出实施积极应对人口老龄化的国家战略；2021年，国务院印发《中国儿童发展纲要（2021—2030）》，为“一老一小”政策提供了顶层设计和战略引领。“十四五”以来，养老托育服务体系加快建设，养老助老服务、养老保险服务、优生优育服务、儿童健康服务、儿童关爱服务等方面的基本公共服务水平得到巩固和提升，成本可负担、方便可及的普惠性养老托育服务也取得了长足发展。中央预算内投资加大了支持力度，发挥了“四两拨千斤”的政策效应，带动形成了一批具有示范性和覆盖面的“一老一小”重大工程项目。一些地方在家庭适老化改造、医养深度融合、互助养

老、混合所有制托育企业发展、儿童友好城市建设、母婴健康等方面率先探索。“一老一小”政策总体上初步解决了养老托育服务“有没有”的问题，正在转向养老托育服务“好不好”的新阶段。

从挑战和问题来看，养老育幼需求的



多层次、多样化趋势明显，对“一老一小”政策供给提出更高要求。随着我国进入高质量发展阶段，与之相适应的高品质生活成为人民的新向往，民众的物质文化需要拓展升级为美好生活需要，“一老一小”的需求也从基本保障层次向普惠层次乃至中高端层次跃升。广大居民已不再仅仅满足于养老机构能入住、托育机构能入托，而是对养老托育的安全性、便捷性、品质化和个性化提出更高的要求。“一老一小”的需求维度也日益广泛，不仅需要更好的设施，而且需要更优的服务；不仅涉及物质层面，而且涉及精神层面。在需求升级的过程中，原有供给无法很好满足新需求的问题日益凸显，供求不匹配加剧了结构性矛盾。比如，大城市高品质养老机构“一床难求”，而乡镇敬老院床位却大量闲置，规范化的连锁托育机构入托难，部分小规模托育机构则运营困难。因此，“一老一小”政策在保障基本需求的基础上，还需要注重满足更高层次的需求。当然，这并不一



定要求由政府直接提供服务，而是要因势利导，鼓励和引导企业等社会力量积极参与，丰富“一老一小”服务的层次和种类。另外，宏观经济运行的一些新变化，特别是国内有效需求不足、地方债务等重点领域风险隐患较多、部分企业经营压力较大等问题，迫切要求“一老一小”政策提质增效，确保公共资源的高效投入，为老人、儿童及其家庭带来更高的获得感。

高质量发展与新征程上 “一老一小”政策的要义

高质量发展具有丰富的内涵，从发展阶段、发展形态，到发展原则、发展战略，再到发展成效的检验标准，都对新征程上“一老一小”政策提出了更高要求。

首先，立足高质量发展阶段，是“一老一小”政策的逻辑起点。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。“一老一小”政策作为治国理政的重要方面，也应立足高质量发展阶段这个新的起点来进行谋划。在新的发展阶段，经济社会发展呈现出新的形态，需要准确认识、主动适应、积极引领。如前所述，高质量发展阶段意味着“一老一小”政策从“有没有”转向“好不好”，与此同时，发展不平衡不充分问题也成为制约满足人民美好生活需要的主要矛盾。这就要求“一老一小”政策将立足点转到提高质量和效益上来，从规范化、标准化升级为个性化、多样化，从集中力量补齐短板弱项转变为更加注重提高生活品质，更好统筹事业发展质的有效提升和量的合理增长。

其次，坚持新发展理念引领，是“一老一小”政策的指导原则。一定的发展阶段需要有与之相适应的原则来指导实践、引领发展。早在2017年的中央经济工作会

议上，习近平总书记便指出，“高质量发展，就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展……”^①2024年7月，党的二十届三中全会强调，“必须以新发展理念引领改革”。^②高质量发展阶段的“一老一小”政策，应当以新发展理念作为指导原则，着力推进养老育幼制度创新和科技创新，统筹城乡区域间养老育幼服务体系建设，促进养老育幼领域绿色低碳发展和高水平对外开放，不断增强广大老年人、儿童及其家庭的获得感、幸福感、安全感。

再次，实施一系列重大战略和发展规划，是“一老一小”政策的重要抓手。一定的发展原则要切实转化为发展行动，才能真正形成发展成效，这需要制定实施符合原则要求的一系列重大战略和发展规划来推动实践。党的十八大以来，“十四五”规划和2035年远景目标的擘画，都以推动高质量发展为主题。新征程上谋划“一老一小”政策，也应牢牢把握高质量发展这个首要任务要求，抓实国家重大战略和发展规划的实施，促进满足老年人和儿童美好生活需要的行动取得新的进展成效。比如，实施积极应对人口老龄化国家战略，打造高质量的为老服务和产品供给体系；实施《中国儿童发展纲要（2021—2030）》，高质量推进儿童在健康、安全、教育、福利、家庭、环境、法律保护等领域的全面发展。“一老一小”政策要积极融入大局全局，最大限度地体现在各项相关的国家重大发展战略之中。例如，在科教兴国战略、人才强国战略的实施中，既要满足老年人和儿童的发展需要，又要发挥好这两个重要群体的能动作用；在扩大内需战略的实施中，要更加注重养老托育、教育培训、文化旅游等老年人和儿童消费需求的释放以及与之密切相关的投资需求的挖潜；在数字经济发展规划的实施中，要通过数字化手段为“一老一小”发展赋能。

最后，满足美好生活新需要，是“一老一小”政策的出发点和落脚点。“一老一小”政策直接关系到广大老年人和儿童的日常生活、切身利益及各方面权益，应坚持人民至上，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为出发点和落脚点。检验“一老一小”政策“好不好”，要看老年人、儿童及其家庭的所想、所盼、

①《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第67页。

②《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第10页。

所急是否得到积极回应，他们的操心事、烦心事、揪心事是否得到切实解决，他们是否真正得到看得见、摸得着的实惠。

以高品质生活为主攻方向： 符合高质量发展要求的“一老一小”政策

高品质生活是高质量发展在保障和改善民生视域下的具体表现，是全面建设社会主义现代化国家对社会政策提出的新要求，也是完善“一老一小”政策的主攻方向。党的二十届三中全会提出“七个聚焦”，其中之一就是“聚焦提高人民生活品质”。^①要在这个主攻方向上取得更为明显的实质性进展，离不开多个层面的共同努力。

从国家或政府层面完善“一老一小”政策，需要针对三个层次的需求，把握好“三条线”。

一是养老保障和儿童保护的“底线”。高质量发展和高品质生活意味着更加牢固的“底线”，意味着老年人和儿童的基本生存和发展权得到更为坚实的保障。守不住这条底线，就谈不上高质量发展和高品质生活。为此，必须完善基本公共服务制度体系，健全基本养老保险筹资和待遇合理调整机制，优化基本养老保险服务供给，加强儿童福利和关爱服务体系建设，加快提升未成年人保护能力，筑牢社会安全网，不让一位老年人、一位儿童在新征程上掉队。

二是普惠养老和普惠托育的“中线”。这条线涉及更广泛的家庭、更庞大的人群，他们的需求构成社会养老育幼需求的主体部分，并且对服务供给的要求明显高于底线层次。面向中线层次的需求，政府要通过投资带动、税费优惠、要素保障、体制机制改革等手段，撬动更多的社会力量参与，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，促进医养结合，加强普惠育幼服务体系建设，让更多家庭能够享有“价格能接受、质量过得硬、安全有保障”的普惠养老和普惠托育服务。

三是老有颐养和幼有善育的“高线”。这是中国特色社会主义先行示范区、共同富裕示范区、高质量发展示范地等地区要率先达到的更高标准。其面向中高端需求，依托产业政策、营商环境建设乃至高水平

的制度型开放，支持经营主体提供个性化、定制式服务，积累成熟经验进而在符合条件的其他地区复制推广。

从社会层面完善“一老一小”政策，尤其需要鼓励三类主体共同参与，发挥各自比较优势。

一是企业。企业是在市场经济这个“肌体”中承担“细胞”功能的重要主体，具有资源配置高效的优势，对需求的捕捉较为敏锐，能够提供多样化、多层次的产品和服务，其中包括高品质的产品和服务。在养老育幼领域，企业的参与有利于提高效率、降低成本、引入新技术、开拓新业态，但也有可能因为过度逐利而损害老年人和儿童的权益。推动企业按照高品质生活的要求提供和完善“一老一小”服务，最重要的是营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境，让更多企业投身这一领域，合法诚信经营、提供专业化服务。

二是社会组织。包括非营利组织、专业社会工作机构、志愿者团队、社区组织等在内的社会组织，能够发挥植根基层、贴近特定群体的优势，有效弥补市场失灵。在实践中，民办非企业单位、社会团体等非营利组织享受一系列优惠政策，提供养老育幼服务的成本在不少领域低于企业。然而，社会组织也存在过度依赖政策扶持导致可持续运营能力堪忧、不能分红缺乏有效激励，以及扩大投资、跨地域和连锁化经营受限制等问题。未来可以探索从“以服务提供者的机构属性为依据”的政策支持方式，拓展到“以服务对象和服务内容为依据”的政策支持方式，鼓励规模化和连锁化运营，通过政策补贴、规模经济和范围经济效应来降低养老育幼社会化服务成本，进一步提高“一老一小”服务品质。

三是社会企业或共益企业。传统意义上，企业被认为是创造经济价值的商业

①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，第5页。

性质主体，非营利组织则是创造社会价值的公益性主体，但这种二分法受到越来越多的社会企业、共益企业（benefit corporation，简称 B Corp）的挑战。这类主体将企业与非营利组织的特点相结合，将经济价值与社会价值相统一，有效运用商业模式来实现股东收益和公益使命。由于养老托育服务具有正外部性，加之养老托育项目利润普遍较薄，社会企业、共益企业的模式很适合养老托育产业，有助于实现企业高质量发展和“一老一小”高品质生活的共赢。未来可以结合“商业向善”的微观努力，在宏观上因势利导，建立健全认证系统，给予配套政策支持。

从家庭层面完善“一老一小”政策，则需要以能力建设为主线、为家庭赋能。

一方面是经济能力。老年人不论是居家养老，还是在社区、机构养老，儿童不论是在家庭中得到照料，还是送到托育机构，都需要家庭的经济能力作为基础支撑。在总抚养比攀升的趋势下，家庭养老育幼的经济负担持续加重，更需要长期可持续的增收能力。“一老一小”更高品质的生活，需要更加充分、更高质量的就业，需要预期更稳、信心更强的经营权保护和发展，以及更多可以转化为收入的家庭财产。

另一方面是专业技能。大部分老年人会选择居家的方式来养老，大部分婴幼儿也是在家庭中得到照护。家庭成员具备一定的养老育幼专业技能，对于提升“一老一小”的生活品质重要而迫切。专业技能的培育离不开科学的知识储备，更离不开反复的实践演练。这就需要政府、社会给予支持。因此，为“一老一小”家庭成员提供养老育幼技能培训服务，也是“一老一小”政策的重要内容。此外，还可以通过“喘息服务”对家庭进行支持，将老年人和儿童暂时送到机构进行托管，或者提

供临时性的居家上门照料服务，适时减轻家庭照料者的负担，增强长期照料的韧性。一些有余力的家庭还可以通过互助性养老服务、家庭托育点等方式，为社会提供养老育幼服务。

此外，从“一老一小”的角度来创造高品质生活，还需要个人层面积极努力、担负起两个角色。

一个角色是抚养者。每个人都从儿童成长而来，也终将迎来老年时期。但作为“一老一小”的抚养者，并不是自然而然就能做到合格甚至优秀。抚养者需要具备最起码的经济能力，才能养育儿童、赡养老人；需要更高的经济能力，才能保障更高品质的生活。比经济能力更重要的，是抚养所需的专业技能，这方面能力的提升既需要抚养者本人主动了解和习得，也需要家庭形成氛围、社会提供帮助、政策给予支持。对于当前正在担当抚养者主力角色的独生子女一代，由于在儿童期普遍受到单一的“分数逻辑”影响，成年后容易陷入同样单一的“业绩逻辑”，在快节奏的工作和激烈的社会竞争中忽略生活的其他向度，成为“单向度的人”。理念是行动的先导，如果不改变单向度的理念，不转变为“多向度的人”，“一老一小”在个人层面就难以得到抚养者行动上的有力支持。因此，抚养者需要把家庭发展、养老育幼作为人生的重要使命和生活品质的重要方面，在提供为老服务的同时做好自身的养老准备，在助力儿童成长的同时也在陪伴中与儿童共同成长。

另一个角色是被抚养者。老年人是家庭的重要成员，是社会的重要财富；老年被抚养者原来也是抚养者，其宝贵经验能够为现在的抚养者提供帮助。儿童是家庭的希望，是国家和民族的未来；儿童被抚养者将来会成长为抚养者。被抚养者需要摒弃弱者心态，即便是失能老年人和孤残儿童，也可以为自身发展做出努力，为社会进步作出贡献。当然，这需要抚养者、家庭、社会、国家共同给予有力支持。从老有所养和幼有所育事业整体来看，需要凝聚起包括全体社会成员在内的强大合力，紧紧围绕高质量发展这个首要任务，奋力创造“一老一小”高品质生活。

[本文系习近平经济思想研究中心年度课题“新征程上推动高质量发展研究”（A2023005）成果。]

高质量发展需要“作为治理方式”的社会政策体系

岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心、
政治与公共事务管理学院教授

党的二十届三中全会强调，进一步全面深化改革要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，更加注重系统集成……”^①中国社会政策的高质量发展，同样要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，更加注重政策体系的系统集成，突出政策重点和政策实效，推动国家治理与社会发展更好相适应。推进中国式现代化，既要从理论维度思考社会政策体系对于中国式现代化的意义，又要从实践维度思考如何以社会政策体系的创新发展支持中国式现代化进程，充分理解“作为治理方式”的社会政策体系。

社会控制、社会规制与社会政策

尽管社会政策是工业化和城市化进程催生的一种再分配机制，但从历史角度看，社会政策的发展具有明显的社会控制目标。可以说，社会政策在其孕育之初就嵌入了社会控制的基因。以英国为例，当圈地运动而被逐出土地并丧失生计的农民大量流入城市，危及城市正常生活和社会稳定，英国政府由此开始在全国范围采取应对措施，并于1601年在国家层面进行立法出台《济贫法》。为了强化对穷人的控制，《济贫法》强调区分“值得救济的”穷人和“不值得救济的”穷人，认为只有“值得救济的”穷人，也就是因年老、疾病、残疾等原因而陷入贫困的人，才有资格得到政府救助。获得救助资格的穷人还得进入条件恶劣的济贫院，接受院内救济。为了强化院内救济，英国在1834年又颁布《济贫法修正案》（即《新济贫法》），禁止一切“院外救济”，目的是让更多的劳动力进入就业市场而不是依赖救济。直到1948年英国颁布《国民救助法》，建立现代社会救助制度，《济贫法》的残余才得以清除。

再看社会保险政策的发展。社会保险可以说是当代社会政策的核心形态。世界上第一个全面的社会保险计划是19世纪后期由德国首相俾斯麦创设。这个时期的德国在经济发展上属于后发工业化国家，远远落后于英国；从社会发展看，工人阶级还没有获得



①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第3页。

② 参见 Jones, C., *Patterns of Social Policy: An Introduction to Comparative Analysis*, London: Tavistock, 1985。

投票权。那么，为何德国反而超越了先进的英国最先发展出社会保险制度呢？一个重要原因是，当时的德国政府正试图舒缓因来势汹汹的劳工运动带来的政治压力。俾斯麦的社会保险立法被认为是“一种在面临动荡威胁时，现有的统治精英们努力巩固并使自己的地位合法化的手段”。^②

尽管社会保险等社会政策的出台也可以被视为资本主义政府对工人权利和需要的一种承认，但社会政策的社会控制目标也是显而易见的。很多社会政策学者都留意到早期社会政策与社会控制之间的这种关系。随着时代的发展和进步，人民福祉不再完全屈服于政治秩序，但任何一个政治共同体又都不能缺失社会控制。如果没有确立一些正式的社会控制机制，社会就会陷入混乱和失序。即使是在现代社会，社会控制或者说社会规制，不仅是必不可少的，也是合意的。

社会治理也离不开社会规制。通过社会政策实现的社会规制，往往涉及个人或

群体的健康与福祉。从西方工业化国家看，作为规制的社会政策最早出现在劳工和公共卫生领域。从19世纪初开始，英国制定《学徒健康与道德法案》和其他工厂立法，尝试以社会立法和社会政策对工人特别是童工进行保障。随着工业化的推进，劳工领域的社会政策进一步完善，如出台禁止童工、保护女工的立法，关于最长工作时间与最低工资标准的立法等。^①这些政策立法都具有以集体方式干预个人自由的特性，也具有以集体方式规避个人风险和应对个人问题的性质。从这个意义上讲，作为规制机制的社会政策在支持集体安全和民众福祉方面具有积极的意义，甚至是促进社会平等和社会正义的必要条件。可以说，社会政策是合意的、良性的社会规制机制。

作为良性的社会规制机制，社会政策对现代社会的善治具有重要作用。例如，新加坡不是典型的福利国家，也不是高福利的发达国家，但它的社会政策设计独具匠心，充分发挥了社会政策的社会规制功能。新加坡在公共社会支出占比不高的情况下，建立完善的卫生医疗健康体系、公共教育服务体系以及公共住房服务体系，回应公众最为基本的社会需要，巩固了社会秩序，增强了社会共识，确保了社会稳定，充分证明了社会政策是一种理想的善治工具。

社会政策的社会规制作用亦显著区别于刑法之类的法律规制作用。前者是柔性的、间接的，后者是刚性的、直接的。可以说，社会政策与刑事司法代表两种不同的治理工具和治理路径，尽管治理者不乏交替使用这两种工具和路径。与英国相比，美国是一个更倾向于使用惩罚性政策的国家，因为它选择将刑法置于社会政策之上，让惩罚高于社会福利。其结果是，美国的治安预算占政府公共预算的比重比英国高得多，而其社会福利支出则比英国低很多。

^②简单地说，美国更愿意把公共资金花在治安上，而不是社会保障、住房和医疗等社会政策议题上。也因此，与英国相比，美国通常面临着更多的社会问题，有着更高的犯罪率，难以实现社会善治。

社会政策体系是一种社会经济治理方式

社会政策是工业化的产物。随着工业化而兴起的市场经济，其显著特征是将包括劳动力在内的一切资源商品化，导致个人只有进入劳动力市场获得工作和收入，才能满足生存和发展的需要。然而，市场竞争必然带来社会分化及社会冲突。为了满足弱势群体的需要，维护市场体系的有效运作，避免社会震荡，制定和实施社会政策成为市场经济社会的必然选择，并演变为政府的基本职能之一。在发达的市场经济体中，社会政策的全面发展不仅构筑了一个国家或地区的社会政策体系，而且促成了福利国家体制的诞生和运作。^③

社会保险制度在19世纪末的创立和扩展标志着社会政策体系（福利国家）的初步形成。此后，社会政策的干预范围持续扩大，从最初的劳工社会保险逐步延伸至儿童和家庭福利，从收入维持扩展到更广泛的社会服务领域。与此同时，政府管理社会政策的能力也得到了提升。到了20世纪40年代，两次世界大战的深刻影响极大地拓宽了国家调控、规划以及物资供应和生产的范畴，推动了社会政策体系（福利国家）在战后的发展。随着社会政策体系的不断完善，市场经济体中政府与市场之间的关系也发生了根本性转变。

类似社会养老保险和社会医疗保险这样大型社会政策项目的实施，不仅彰显了社会政策体系的影响范围和力度，而且加深了社会领域与经济领域的联系。这些社会政策项目支出在GDP中占据重要份额，且其支付能力直接依赖提高税收、维持就业和促进经济增长的政府政策。为了维持社会政策体系的有效运行，国家需要对经济行为进行社会规制，政府的管理对象由此扩大到整个劳动力市场、产业结构乃至国民经济的方方面面。与此同时，社会政策项目也借助平滑消费、增强劳动力市场灵活性、为经济提供稳定支持及反周期支出等措施，助力政府施政目标的实现。从这个意义上看，社会政策

① ② 参见 Blakemore, K., and Warwick-Booth, L., *Social Policy: An Introduction* (Fourth ed.), Maidenhead: McGraw-Hill Education, 2013.

③ 岳经纶、邓智平：《社会政策与社会治理》，北京：中央编译出版社，2017年。

体系已不再是经济发展的对立物，而是市场经济国家不可或缺的一种社会经济治理方式。

在资本主义市场经济中，社会政策体系发挥着多种社会经济治理功能。例如，通过提供一系列社会保护措施，调节市场经济并使之道德化，即对市场经济进行社会规制；通过缓和经济结构调整和失业带来的冲击，帮助调节劳动力市场；通过赋予资本主义公平和平等机会的人性化特质，缓冲政治危机的影响；通过提供教育、培训及健康服务，满足资本主义经济对劳动力的需求，使劳动力保持在合理的健康状态。如果说市场经济是一台通过竞争性生产和市场交换来制造私人利润的发动机，那么，社会政策体系就是一套经过改造的齿轮、制动器和配电器，旨在引导市场经济这台重型卡车沿着一条更易为社会所接受的道路前进。^①

作为一种社会经济治理方式，社会政策体系也致力于在经济与社会之间保持平衡：既要矫正经济增长带来的不良社会后果，又要不妨碍企业的自主发展；既要保护劳动者权益，又要不影响就业市场的顺畅运作；既要通过征税维持社会福利与公共服务，又要不损害经济增长和投资促进；既要动员和配置政府权力，又要制衡国家权力的过度扩张，维护个人自由。^②然而，资本主义私有制的本质在一定程度上也制约了社会政策的治理功能。在资本主义社会，社会政策与资本主义市场经济构成了一个矛盾的混合体：在功能上，资本主义离不开社会政策的支持；但在结构上，社会政策与资本主义又是矛盾的。由于需要维护资本主义市场体系和保护私人财产权，社会政策虽然可以降低社会不安全感 and 不确定性，但并不能从根本上消除产生这些问题的结构性原因，毕竟经济行为主要由私人部门主导，社会政策往往处于从属或辅助的地位。从本质上讲，作为一种社会经济治理方式，社会政策的功能更多是舒缓性的而不是治疗性的。^③也因此，资本主义社会经常反复出现市场失灵和分配不公等社会经济问题，难以实现长期的社会善治。

社会政策体系是推动高质量发展的重要体制机制

不同于资本主义市场经济，社会主义市场经济能

够为社会政策发挥社会经济治理功能提供更好的条件。在社会主义基本经济制度的基础上，社会政策体系能够与市场经济更好整合，在促进国民经济增长、保持经济繁荣的同时，缩小贫富差距，增进人民福祉，最终实现社会善治。作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务，高质量发展体现在我国经济、社会、文化、生态各个方面。从社会维度看，高质量发展既需要重视关键社会经济问题的解决和重大社会风险的化解，又需要创造良好的社会环境，激发社会活力，注入发展动力。因此，需要构建有利于高质量发展的新社会治理格局，既能协调经济增长与社会发展，又能整合社会目标与生态目标，还能平衡社会规制与社会活力。社会政策体系不仅是宏观经济治理体系的关键构成，更是推动高质量发展的重要体制机制。为此，必须充分发挥社会政策体系的社会经济治理功能。

首先，要重视社会政策体系在平衡经济增长与社会发展关系中的作用。现代市场经济的发展充分表明，社会政策体系不是经济发展的对立物，而是市场经济国家不可或缺的社会经济治理方式。在资本主义私有制主导的经济结构中，财产拥有者控制着政府决策，私人部门决定着经济行为。社会政策体系作为一种社会经济治理手段，在资本主义制度中只能发挥有限作用。中国实行社会主义市场经济，由于政府决策不受资本力量和私人部门的干预，为社会政策体系推动社会善治提供了基本的制度保障。具体来说，一方面，社会主义市场经济的有效运行离不开社会政策体系。社会政策体系不仅可以降低市场经济给劳动者带来的不安全感 and 不确定性，而且能够通过完善收入分配和就业制度、健全社会保障体系、增强基本公共服务均衡性和可及性，提高人民生活品质，进而推动人的全面发展，实现全体人民共同富裕。

① ② ③ 参见 Garland, D., *The Welfare State: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2016.



另一方面，社会主义市场经济与社会政策体系在结构上具有耦合性和亲和性。社会政策体系可以超越资本和利益集团的主导，自主地对市场失灵和功能失调进行有效管理和调适。换言之，在社会主义市场经济中，社会政策体系能够促进劳动权益与资本收益、经济增长与社会福祉、个人利益与集体利益、部门利益与整体利益、短期利益与长期利益、城市与农村、经济目标与生态目标之间的协调与整合，从而实现长期的社会善治。

其次，要充分发挥社会政策体系的再分配功能，不断提升人民收入和福祉水平，进而提高人民生活品质。再分配作为社会政策的基本特征，其公平合理性不仅可以缩小贫富差距，预防和减少社会矛盾与冲突，而且能够有效提升人民福祉和生活品质，推动实现共同富裕。初次分配、二次分配、三次分配的协调配套，是实现共同富裕的基础性制度安排。资本主义私有制在一定程度上制约了社会政策体系的再分配功能。而中国共产党的领导和社会主义制度安排，则为发挥社会政策体系在促进共同富裕中的关键作用创造了条件。各级政府要善于利用社会政策体系对三次分配进行有效干预，实现合理的收入和财富分配。在初次分配中，要通过社会政策体系的创新，为劳动者充权赋能，不断增加劳动者收入在国民收入中的占比；在再分配中，要通过社会政策体系的创新，强化社会救助的减贫效果，加大社会保险的互助共济力度，不断强化基本公共服务的普惠性和均等性；在三次分配中，同样需要社会政策体系的创新，为社会组织创造更大的活动空间，为慈善捐赠提供更有力的激励。社会政策体系再分配功能的强化，不仅可以消除贫困，为低收入群体提供更有力的保障，还能缩小不同群体之间的收入

差距，扩大中等收入群体规模，促进社会团结与和谐，从而为高质量发展提供更坚实的社会支撑。

再次，要重视社会政策体系对创新的促进作用。传统观念认为，由税收支持的社会福利可能会阻碍企业家精神和企业的创新动力。然而，创新研究揭示，社会不平等才是增长和创新的关键障碍。北欧国家在创新领域长期处于领先地位，正是与其发达的社会政策体系所带来的高水平社会平等密切相关。北欧经验表明，社会政策体系对于创造一个使个人能够充分发挥其能力的环境至关重要。^①反观韩国，其忽视社会政策的发展，以及由此带来的低水平社会福利，导致韩国出现了严重的社会不平等，进而制约了创新能力的提高。高质量发展是创新导向的发展，亟须构建支持全面创新的体制机制，其中社会政策体系的作用至关重要，要通过社会政策体系的创新减少社会不平等，从而为企业、社会和科技创新提供动能。

最后，要以社会政策体系创新整合生态目标与社会目标。对生态问题的关注是社会政策研究的一个传统。早期的社会政策研究主要涵盖公共卫生立法和城市规划以应对环境议题。现在的社会政策体系像医疗卫生政策、社会救助政策等，还处于被动地回应环境问题挑战的阶段。一些生态环境治理的公共政策本身，甚至还会带来新的社会问题。例如，工业脱碳政策可能带来工厂关闭、工人失业、社区衰败等社会风险与社会问题。因此，健全生态环境治理体系需要主动发挥社会政策体系的作用。高质量发展也是绿色发展，推动经济社会发展绿色化、低碳化转型是实现高质量发展的关键环节，相应的社会政策体系需要促进低发展和绿色转型，并把经济目标建立在生态可持续性的基础上。实现以碳达峰和碳中和的“双碳”目标为标志的绿色转型，是一场广泛而深刻的经济社会体系变革，需要有力的社会政策的支持与配合。为此，应让社会政策体系成为创造、维持乃至调整经济与环境关系的有力主体，通过优化和创新社会政策体系不断推动绿色转型和绿色发展。

[本文系国家社会科学基金资助项目“推进共同富裕的社会政策体系创新研究”(22VRC182)研究成果。]

① 参见 European Union : European Innovation Scoreboard, https://ec.europa.eu/growth/content/european-innovation-scoreboard-2018-europe-must-deepen-its-innovation-edge_en.

社会政策实施的扭曲逻辑与纠偏路径

赵德余，复旦大学社会发展与公共政策学院教授

人类对政策成功的关注远不及对政策实施扭曲或实践偏差的关注，这并非因为政策的成功通常被视为理所当然或偶然的巧合，一个重要原因是政策实施的扭曲或失败往往会给人类带来深刻的痛苦、焦虑和创伤。学术界对政策实施扭曲的关注也由来已久，自 20 世纪 70 年代美国学者普瑞斯曼和威尔达夫斯基出版《执行：华盛顿的美好愿望为何会在奥克兰落空》一书后，政策实施失败问题一直是政策科学研究的重要议题。^①其中，对政策实施扭曲的形式及其根源的探讨范围日益广泛，从早期的政策目标与具体行动之间的偏差，以及不同行动者联合行动（合作）的失灵，拓展到信息不对称下行动者策略性扭曲行为（寻租），乃至一般意义上组织与个人行为的有限理性等。

讨论政策实施的扭曲对当下政策实施效果的评价具有重要的启示意义。事实上，真实世界中的各类公共政策实施往往更接近于部分成功与部分失败中间的扭曲状态。当我们聚焦于政策实施扭曲时，显然是侧重阐释介于政策实施成功和失败之间，或存在扭曲的那一部分问题。关注“政策实施为什么会扭曲”这个问题本身，亦清晰地表明了我们的主要目标：试图从最一般意义或抽象意义解释公共政策是如何实施的？评价政策实施扭曲的标准是什么？影响政策实施扭曲的因素有哪些？如何构建政策实施扭曲研究的理论和模型？如何推动我国迈向高质量发展的各类政策的高质量实施？

如何判定评价政策实施的扭曲

对于任何一项政策成功或失败的判定，其标准一般都具有高度争议性，这里涉及诸多问题，比如谁来判断政策的成败得失？判定政策成败的标准是什么？标准选择的依据是什么？一般而言，我们倾向于将政

策成败的标准和政策意图或目标相联系，即以政策目标或意图实现的程度作为判断政策得失成败的标准。其困难在于政策意图和目标并不容易确定，很多政策意图和目标是隐含的甚至是存在高度分歧的。更严重的问题在于，不同行动者或派别对于



^① Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press, 1984.

^② 参见奥利弗·E.威廉姆森：《资本主义经济制度》，段毅才、王伟译，北京：商务印书馆，2002年；Oliver Hart and John Moore, “Property Rights and the Nature of the Firm,” *Journal of Political Economy*, vol.98, no.6, 1990.

政策目标或意图的相对重要性或优先顺序也可能存在不同的判断。接下来，本文将着重讨论几种流行的政策实施扭曲的形式及其成像解释的视角。

其一，政策实施中信息不对称与道德风险造成的策略性扭曲。对制度经济学而言，研究政策实施为什么会扭曲，经常会借助奥尔森集体行动的逻辑、奥斯特罗姆的公共事务治理之道、威廉姆森的治理机制、哈特的不完全合约理论等。这些制度分析理论有助于洞悉各类政策实施过程中利益相关者或各类行动者之间的潜在合作难题，其中既有信息不对称造成的逆向选择或道德风险问题，也有多边治理合约中的专用性投资、套牢以及寻租等不完全合约难题及其对政策目标不利的各类后果。^②这类问题在医疗卫生政策、长期护理保险政策以及各类农业和新能源汽车产业补贴政策，尤其是在社会福利政策实施过程中普遍存在。由于政策实施过程中出现的信息不对称和道德风险性质的各种欺诈行为



防不胜防，难以完全查处和杜绝，相对于乐观的社会构建主义者而言，那些悲观者更担心政策实施的意图或目标难以实现。也因此，像长期护理保险和老年人照护等社会福利政策的实施一定要量力而行，否则最终不仅相关福利资金可能难以为继，各类照护服务质量也难以得到保障。

其二，法或政策的行为约束与行动者的行为惯习之间的个体偏差性扭曲。除了传统的对政策实施的治理机制或不完全合约等制度分析之外，各类法律制度本身也可以进行相关政策分析，其研究的关键点在于人的行为有可以改变或难以改变之处。一般法律可以被理解为一种稳定的制度化的政策规则，这些政策规则对于社会公众而言会形成所谓的禁止、限制、允许等行为的条件。违背法律所规定的行为约束条件或禁止条件，就将面临强制性惩罚的风险。然而，无论是食品安全监管执法，还是未成年人权利保护政策的执行，都会面临相关行动者特别是执法者之间权力和责任划分不清的问题。诸如未成年人本身存在抑郁症，或由家庭矛盾、学习压力造成心理焦虑问题甚至校园霸凌行为等，都不是仅靠作为“法”的政策规则可以轻易改变的。这类政策相关行动者特定扭曲性行为特性，加大了政策实行动者之间协同博弈的难度。

其三，系统性集成的不确定性效应对政策目标的整体偏离性扭曲。考虑到政策系统的动态变化是一个整体性集成结构，不仅有系统内部复杂因素的交互作用，而且受到外部环境及其不确定性冲击的影响。如何对政策工具进行类型化就非常关键。这需要对不同类型的政策工具进行集成和控制性的干预实验研究，需要发展一种公共政策的实验研究系统，基于循证研究的实验政策科学未来将会成为重要的研

究方向。外部环境条件对于政策实施的影响还涉及地理、人口与外交等各种外在因素。对于一个国家而言，在人口老龄化不太严重的时候，经济社会发展可能得益于充足的劳动力供给，以及相对充分的劳动力市场竞争，通过压低劳动力的工资成本，国家经济和企业发展中会出现所谓的“人口红利”。可是，一旦这样的“人口红利”渐趋消退，就可能对其内部政策形成整体性的冲击，这就隐含了某种潜在的政策偏离或扭曲。

其四，政策目标冲突引发的“目标—行为”内生性扭曲。政策的道德基础或不同政策目标的优先次序会影响政策的扭曲程度。几乎所有公共政策都会面临不同道德伦理即不同目标优先级之间的冲突或紧张状态。比如，我国农村第二轮土地延包政策的设计，就存在一个道德正义性与实施有效性之间的难题或冲突，面临村集体成员的优先承包权和土地实际控制权（即第二轮土地承包者）之间的不平衡问题。其中，仅评价第二轮土地延包政策设计的道德法则或正义准则，就有功利主义原则、赞同原则、公平原则（罗尔斯极大极小原则、诺齐克持有正义原则、帕累托原则）等。依据不同的原则，未来农村第二轮土地延包资格权配置给集体经济组织还是实际控制者将面临明显的差异。又如枪支持有权虽然保证了美国公民枪支持有的合法性，但是由此引发的枪杀事件层出不穷，无辜者死亡人数高企不下，也属于政策实施扭曲。

政策实施扭曲的内在逻辑

现有的各种解释政策实施的研究模型，无论是自上而下和自下而上的研究范式，还是各种综合性政策实施研究模型，都旨在揭示影响政策实施效果的各种因素之间的逻辑关系。然而，这些影响因素之间的假设性逻辑关系并不总是具备强有力的解释性和预测性。这一点与新古典经济学模型相似，其解释力依赖许多假设条件以及变量作用的不确定性程度。就政策实施模型而言，上文讨论的若干因素是政策研究者经常关注的可能导致政策实施扭曲的原因，如信息不对称下的策略性行为、行动者的惯习、系统集成偏差效

应、多目标内生冲突等。但扭曲的更深层次根源其实来自政策实施过程本身所涉及的时间动态性、不确定性、可计算性、政治性等复杂因素的交互作用。

首先，“时间动态性”会造成政策实施中短期易变和长期难以改变的扭曲问题。某些政策可能短期效果显著，但从长期来看其持续性面临挑战。例如，脱贫攻坚战以及长期护理等社会化养老服务体系建设，在短期内可能取得显著成效，但其长期成效由于高度依赖资源和政策关注度的可持续性，一旦持续的资源输入中断，出现返贫和长期护理服务质量下滑的风险便会增加。因此，政策实施需明确政策系统或经济社会系统中哪些因素可通过政策干预工具改变，哪些因素则难以改变（如人的行为偏好、习俗和观念价值等）。由于对那些难以改变的因素进行干预往往更为困难，需要重点关注此类政策实施过程中的扭曲。

其次，“不确定性”会弱化政策实施的预期结果，并强化未曾预期的扭曲后果。很多政策在实施过程中都会出现意料之外的后果。对于美国而言，中美贸易冲突中的相关政策，会对中国特定行业或企业造成一定的冲击，但也会出现一些未曾预期的后果，像双边贸易继续增长、美国对华贸易赤字继续上升。又如，研究生培养导师出资政策的初衷是增强导师对于学生培育的主体责任或话语权，然而，这一政策对于不同类型导师和跨学科人才培养的影响却是不同的。要求“项目分包制”导师和方法理论类导师同样承担研究生培养出资责任的做法，会在一定程度上扭曲并削弱方法理论类导师出资和跨学科指导学生的积极性。因为，“项目分包制”导师将学生作为项目研究的参与者，可以获得直接劳力和智力贡献收益，而方法理论类导师往往并不需要学生参与项目研究。

再次，政策功利价值的“可测算性和可比性”会加剧政策实施扭曲。政策成本与收益测算的不确定性增加了决策风险，使得政策实施扭曲难以得到及时矫正而出现失灵。高估政策收益和低估政策成本的代价都是非常危险的，常常是政治冒险主义的重要根源。由于信息不完全和理性有限，政策的社会成本和收益难以全面计算，但任何一项政策对于个体或组织的成本收益却相对容易评估，即从个体和组织对政策的福利感知中理论上

可以获得一定的信息。^①在民主制度下，政策决策者借助社会公众或利益集团对政策的反馈来判断政策实施的难易程度，并适时加以调整或纠错，其对政策的社会总体收益和成本的关注度相较于对特定利益集团福利的关注度会弱一些。而在威权体制下，政策决策者需要获取有关政策的社会总体收益和成本等相关信息，才能判断政策实施的得失成败。这也是我们在政策实施中常听到的“算大账”，这意味着很多政策的社会收益中包含了难以量化的隐性收益或隐性成本。如何测量政策的社会隐性成本和隐性收益存在巨大的分歧和争议，一旦判断失误就会导致政策失败的风险加剧，如果政策的社会收益或成本的测算在不同利益集团之间存在严重分歧，那么给出政策实施的恰当性或合理性的评价就更为困难。

最后，“政治性”会复杂化政策实施过程，而“参与性和民主性”规则则有助于纠正政策扭曲。民主参与本身有其独特的价值，在基层治理中，我国村民议事厅就能够发挥村民参与议事的功能。比如，在关于村庄墓地拆迁以集中修建公墓的政策建议中，村民的争论和参与建议最终为政策实施创造了有利条件。也就是说，民主参与虽然在一定程度上可能增加冲突和辩论的风险，但同时有助于获得民众的支持，并降低政策实施失败的概率。民众的参与也能够为政策决策者和实施者提供更直接、更详尽的有关政策实施细节的信息，有助于政策决策者和执行者及时纠正扭曲或错误，从而提高政策的可实施性。除了提供信息和纠错机制之外，在特定情形下，民众的参与还会提供政策实施过程中的志愿服务甚至调剂紧缺物资。

扭曲纠偏与迈向高质量发展的社会政策

讨论政策实施扭曲这个问题，并不意

^① 赵德余：《重塑政策实施研究：从理论到经验》，上海：格致出版社，2022年。



意味着真实世界中的各类政策实施都一定会遭遇失败。事实上，现实世界中成功的政策实施也是常见的，如20世纪80年代初我国的家庭联产承包责任制，无论是政府、学者还是农业生产者，几乎在所有的行动者看来都是成功的。以经济学的话语来说，这是一种帕累托改进的政策变迁或政策实施，其成功的概率非常高，扭曲的风险也相对较低。改革开放以来，一些市场化取向的经济改革政策普遍具有类似的帕累托改进的效率特征。然而，我们也必须正视那些评价比较负面、扭曲较为严重的政策实施案例，恰如快速集体化或公社化时期的农业政策，这些政策实施扭曲也是社会对政策本身产生异议或分歧的关键所在。

当前，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。以迈向高质量发展为契机与目标，社会政策的制定与实施应特别关注政策实施扭曲的矫正机制和社会科学研究的科学性两方面议题。一方面，要重视社会政策潜在扭曲的纠偏机制建设。政策扭曲的纠偏应具有针对性，针对信息不对称、行为习惯、系统集成偏差、合法性危机、内生目标冲突等问题，分别设置政策偏差的应对办法或实施预防性干预矫正机制，以便在政策实施扭曲或偏差真正出现并危及政策目标时，为政策执行者提供明确的纠偏工具指引或行动原则。另一方面，要加强社会政策科学的研究与预警能力建设。一种理论方法越是能够实现对政策扭曲现象或政策系统的描述、解释和预测，这种理论方法就越具有说服力和科学性。^①

此外，在现有的政策实施研究范式和方法基础上，我们还需要进一步增强对政策实施扭曲和失败现象的理解，以提升宏观经济与社会政策目标取向及实施策略的

一致性。由于经济系统具有类似于经济人假说的标准化程度较高和规律性较强的特性，经济主体之间的经济行为关系包括扭曲模式，相对容易进行数理化或标准化分析，这在一定程度上增强了经济政策分析的可预测性和科学性。相比之下，社会政策研究涉及公共安全、环境治理、未成年人保护乃至战争等社会性政策议题，各种干预政策对于经济社会行为系统的作用路径，往往缺乏一个类似于阿罗-德布鲁一般均衡模型那样的标准模式可供参考。如何从纷繁复杂的社会行为系统中梳理出影响政策实施的扭曲程度或成败得失的主线与逻辑，是当前政策研究的中心任务。诺斯、奥斯特罗姆和威廉姆森等制度学派的学者，曾运用非典型的制度方法对传统经济标准模型所忽视或难以分析的经济社会关系进行模式化分析。公共政策研究的学者也在不断开发新一代政策实施解释模型，以改进第一代自上而下、第二代自下而上以及第三代政策实施综合范式，克服现有研究的局限性，增强政策实施解释模型对行为扭曲后果的可实验性、可评估性和可预测性能力。这些跨学科视角下政策实施扭曲研究的理论和方法，对于我们理解当下正在发生的各类政策议题包括城乡融合发展、经济政策和社会保障等都具有重要启示。

党的二十届三中全会指出：“科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求……增强宏观政策取向一致性。”^②这一论述提醒我们，宏观政策取向包括其目标和策略在不同部门和不同领域之间并不总是能自然而然地保持一致，一旦这些不一致性积累到一定程度，就可能导致宏观政策整体上的扭曲。就此而言，预防、应对和矫正这种政策实施扭曲或与政策目标的不一致性，关乎纠正或预防政府部门的潜在利益诉求或政治性目标不一致甚至冲突的问题，需要考虑宏观政策目标本身的正当性和科学性，特别是不同政策目标之间如何保持一致性这一难题。当下，至关重要的一点是，降低政策实施过程中不同行动者之间的信息不对称程度，有效控制潜在的行动者与政策目标不一致的策略性行为风险或寻租空间。

① 赵德余：《政策科学方法论》，上海：上海人民出版社，2017年。

② 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第17页。

中国社会政策高质量发展的理论路径

——以中国特色福利体制理论创新为例

彭华民，南京大学社会建设与社工研究院院长、教授

改革开放为具有鲜明自主特征的中国特色社会政策知识体系的发展与创新提供了时代背景。中国特色社会政策知识体系的时代发展脉络是从计划体制走向市场体制，从国家中心走向国家—社会中心，从单纯注重经济建设走向经济建设与社会建设并重。与此同时，中国特色社会政策知识体系中的福利需要和福利体制也发生变化，社会福利从补缺型向组合式普惠型转变，从问题应对向提升人民福祉转变。党的二十届三中全会强调“坚持以人民为中心、让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民”的要求，^①为中国特色社会政策知识体系确立了新目标。在此背景下，中国社会政策的高质量发展也分为两种路径：一是社会政策的实践路径，二是社会政策自主理论的知识路径。社会政策知识体系中的福利体制理论兼有本土自主性和国际比较的双重属性，是高质量发展的社会政策的基石。中国特色福利体制理论并非绝对强调特殊性，而是对具有普遍性知识的特色追求，通过知识提出、知识生产、知识升华、知识输出等环节的努力，对话国际理论，回应国家战略，服务民生改善，提升人民福祉。

福利体制理论的演变：后发国家对地缘中心主义知识体系的挑战

近几十年来，伴随着全球化进程的推进，福利危机在不同时期以不同形式在多个国家或地区出现，影响着各国的社会政策和福利提供体系，考验着各国的社会政策成效和福利治理能力。学界针对不同类型的福利国家或福利体制提出了不同的改革设想，这些政策建议能否适用于所有国家和地区，特别是当前这个快速多变的时代，成为一个亟待解答的问题。

在此背景下，福利体制的比较研究逐渐兴起。埃斯平-安德森 (G. Esping-Andersen) 将西方福利国家不断变化的抽象性质纳入一个全新的概念中，即福利体制。^②他区分了三种主要类型的福利国家，并将它们与西方国家历史发展的变化联系起来。



①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第3页。

② Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.

③ Powell, M., Yoruk, E., Bargu, A., “Thirty Years of the Three Worlds of Welfare Capitalism: A Review of Reviews,” *Social Policy & Administration*, vol.54, no.1, 2020, pp.60-87.

他认为，当前的国家经济进程，尤其是那些向后工业秩序转变的进程，不是由自主的市场力量独立驱动，而是由国家性质和国家间差异共同塑造。他依据西方经济发达福利国家的去商品化程度、社会分层和福利组合三个指标，将西方福利国家划分为保守主义体制、自由主义体制和社会民主主义体制三种类型。福利体制分类方法也成为研究现代福利国家的一个极具启发意义的比较分析框架，同时也是社会政策类型化研究的理论基础。

然而，福利体制理论有明显的地缘中心主义特征，受到研究东亚、非洲等后发国家或地区社会政策和社会福利学者的批评。一类批评认为这些指标不能有效描述后发国家或地区福利体制的自主特征。对此，有研究提出应当引入社会投资、社会保护、社会模式（包括家庭政策、健康福利、教育政策等）、转移支付和福利服务等概念指标；^③另有研究主张应基于政治体制、经济制度类型和民族国家文化类型等因素，

① Aspalter, C., "The East Asian Welfare Model," *International Journal of Social Welfare*, vol. 15, no. 4, 2006, pp. 290-301.

② Aspalter, C., "The East Asian Welfare Model," *International Journal of Social Welfare*, vol. 15, no. 4, 2006, pp. 290-301; Kwon, H. J., Mkandawire, M., Joakim, & Palme, "Introduction: Social Policy and Economic Development in Late Industrializers," *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, 2009, SI-S11; 万国威、张潇:《东亚福利体制的理论共识与学术争议——基于30年间SSCI与CSSCI论文的研究述评》,《中国公共政策评论》2016年第1期等。

③ Esping-Andersen, G., "Comparative Welfare Regimes Re-Examined," *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, 1999; online edn, Oxford Academic, 2003.

④ 彭华民:《中国社会福利理论与制度构建:以适度普惠社会福利制度为例》,北京:经济科学出版社,2019。

形成兼具共通性和差异性的福利体制分类。

后发国家的社会政策是多功能的,不仅体现在社会保护层面,还体现在民主治理层面。东亚地区的社会政策更是扩展至促进社会团结的维度,将社会成员带入社会变革并使其成为推动发展的核心力量。阿斯帕尔特等学者将东亚地区视为保守主义与自由主义的混合体,或新兴的第四种福利体制即东亚福利模式。^①也有学者提出东亚福利体制,主要指代在东亚以及东南亚主要国家和地区形成的一种具有普遍意义且明显区别于西方福利体制的独特福利供给类型。这些国家和地区以不同的速度、不同的程度、不同的路径,先后经历了后工业化、全球化和民主化进程。其中,韩国和中国台湾地区进一步形成具有代表性的福利发展主义两条分支,即选择性道路与包容性道路。前者的基础是生产主义、选择性社会投资和威权主义;后者的基础是发展主义、普遍性社会投资和民主治理。包容性福利体制的形成,往往源自经济结构性改革的迫切需求,加之民主化的推动。发展主义、生产主义、儒家文化以及相对偏低的福利提供水平,共同构成东亚福利体制的主要特征。^②埃斯平-安德森也承认这种福利体制既是全球独特的,又融合了西方福利国家的一些核心要素,主张在更广泛的经济和社会发展背景下形成包容性福利体制或国家的政策理念。^③

埃斯平-安德森福利体制理论问世以来的30多年里,福利体制理论本身也面临三大变化:一是福利国家因沉重的财政负担而推动福利改革;二是东亚地区经济后发增长带动福利体制知识创新;三是中国成为经济大国加入国际市场后引发社会政策不断革新。这些变化直接挑战了传统的社会政策理论,不同国家和地区在社会政策过程(包括概念、变量、方法、样本等)和政策结果

(如福利体制类型的多样性及构成)方面存在很大差异。这表明中国特色福利体制理论需要不断进行知识实践和本土创新。

中国特色福利体制理论的基本架构与自主创新

中国社会福利理论缘起于马克思主义的按劳分配和按需分配理论,包含中国传统的济贫解困思想,并借鉴了西方社会福利发展的成果,整体上属于低水平的补缺型社会福利理论。现代意义上的中国社会政策是在改革开放后发展起来的,具有战略多元化、行动大步走、服务精细化的特征。就适度普惠型社会福利制度的设计而言,其依然沿袭传统主要针对福利提供与福利接受两方来制定相关政策。而中国特色福利体制理论由福利需要、福利态度、福利责任、福利提供、福利接受、福利组织、福利治理、民生福祉等制度要素构成,^④包括针对不同人群类型的社会福利政策,福利接受人群涵盖儿童、老人、残疾人、城市农民工和流动人口、面对重大危机的群体、特殊需要群体等。

其中,民生福利需要是中国特色福利体制理论的核心。民生福利需要为本的中国特色福利体制理论,既是对传统社会福利思想的传承,也是对西方社会福利制度理论的批判性借鉴与本土化创新。在中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五大布局中,社会建设对于提升社会成员福祉具有显著意义,社会福利的转型发展正是社会建设的重要内容。中国特色社会福利制度的建立并非仅仅为了维持社会稳定,而是立足于社会成员的福利需要。在高质量发展的要求下,国家应当承担更多的福利责任,同时需要多元福利提供主体共同分担福利责任,共同推动福利体制从补缺型向普惠型转变。

民生福利态度是社会福利政策制定的重要基石。无论是已有的福利接受者,还是潜在的福利接受者,社会成员基于社会公民权利、福利资源拥有状况和生活中的风险,表达选择社会福利类型、水平和项目的态度,亦构成了福利制度构建的社会拉力。依据中国

公众的福利态度研究，从制度因素来看，没有获得过选择性福利体验的农民工更支持政府福利责任的扩大，有选择性福利体验的儿童也倾向于支持政府福利责任边界的扩大；从文化因素来看，具有公共文化倾向的农民工与老人更支持政府福利责任边界的扩大；从社会分层因素来看，收入状况对残疾人群体发挥显著影响，阶层情况对老年人群体发挥显著影响，家庭收入水平对儿童群体发挥显著影响。总体而言，中国民众已经展现出较强的福利权利意识，他们的福利态度和福利需要是社会发展的动力。^①当民众福利态度成为社会政策高质量发展和福利满足方式选择的主要动力时，从补缺型向普惠型社会福利体制转型、从福利管理向福利治理转型的社会基础将会更为坚实，人民未来的获得感也会更加强烈。

福利责任和福利提供是中国特色福利体制理论的重点议题。改革开放之后，国家福利责任和福利提供模式经历了从国家主导向多元提供的转型，这一转型体现为从国家高度干预社会转向政府责任与公众福利权利相互呼应。^②政府对民众福利权利持高度认同，致力于构建多元主体共同推进高质量发展的社会责任体系。福利权利包括建立对政府社会福利责任的监督机制，增强对政府福利提供责任的监督力度，促进社会福利提供效能的提升。民众在要求政府保障其福利水平的同时，也积极承担各种福利责任和服务提供义务，如主动纳税、参与社会组织、参加公益活动、加强社区互助、增强家庭照顾功能等。政府通过社会政策创新来扩大社会福利责任，意味着社会福利从国家为本向需要为本的目标定位转型。前者具有高度的政治从属性，以服务政权稳定为主要目标。后者以满足社会成员需要、实现高质量社会发展为目标，相应的社会政策目标定位内容主要包括：以社会成员的基本需要作为政府扩大社会福利责任的基本动力；以社会环境与自然环境变化催生的人类社会需要作为政府扩大社会福利责任的重要动力；以基于社会成员社会权利的新需要作为政府扩大社会福利责任的新动力。需要为本的政府福利责任注重社会福利接受者的能力建设，强调社会机会的提供，以及建设包容性的共同富裕社会。

中国特色福利体制转型的关键在于构建国家、社会、市场和家庭的多元化福利提供体系。国家福利提供不能替代其他三方的角色，其他三方也需要与中国传统福利文化相结合，恰如中国文化传统下的家庭照顾是福利多元结构中不可或缺的一部分。在此过程中，既要提升制度化社会福利的水平，又要发挥优秀传统福利文化的作用，同时鼓励各种社会组织福利功能的发挥。在具体的社会福利服务项目和产品供给上，首先应实现政府主导和社会参与的有机结合，即社会福利的社会化，这包括广泛动员社会力量，促进政府和社会的充分互补与互动。其次是居家、社区和福利机构的有机结合，居家是基础，社区是依托，机构是补充，市场提供的职业福利也不可或缺。当然，在“四位一体”的福利提供体系之外，还需要其他制度举措的配套支持。

福利治理和福利组织是中国特色福利体制理论的创新点。福利组织是福利生产和福利传输最后一公里的机制与枢纽，专业化、落地化、资源整合正成为福利组织发展的新趋势。福利组织作为福利治理的基础结构，社会成员通过参加福利组织能够深度参与基层福利治理。福利治理从管理向参与的转型，也是中国社会政策高质量发展的新议题。福利治理中的每一位社会成员兼有管理者、提供者和接受者的多元角色，从而使治理不再限于从上到下的模式，也能实现从下到上、从垂直到平面的转变，形塑赋能增权的积极福利。

民生福祉是中国社会政策高质量发展的理想型目标，也是中国特色福利体制理论的基本理念。它具有社会政策知识生产实践的特征，在理论内部有关联的概念和逻辑，在理论内外结合部有实践政策和服务支持，在理论外部有发展理想型的行动

① 黄叶青、余慧、韩树蓉：《政府应承担何种福利责任？——公民福利态度的影响因素分析》，《公共行政评论》2014年第6期；陈星、彭华民：《福利体制与公众对政府福利责任态度的关系研究——基于ISSP九个地区地区的实证分析》，《山东社会科学》2022年第7期。

② 彭华民：《中国政府社会福利责任：理论范式演变与制度转型创新》，《天津社会科学》2012年第6期。



目标。中国特色福利体制理论的目标是高质量的民生福祉，至少包括五个维度：一是科学规划福利责任和福利提供，建设人类与福祉之间的和谐关系；二是重新定义人类生活方式，营造具有社会福利、社会包容、社会凝聚、社会韧性的环境；三是通过社会福利提供和社会保护机制，制定并实施有效策略以规避社会风险和自然风险；四是通过高效且有质量的社会福利提供、福利治理和福利组织的协同机制，多元福利提供者和福利接受者联合行动，在地方、国家和全球层面创建积极、有韧性和可持续发展的社区，使民众能够应对、化解新福利问题；五是确保民众通过良好的福利体制运作获得公平感、幸福感，生活在健康社会之中。

中国特色福利体制的知识实践与理论挑战

基于西方三种福利体制类型和东亚福利体制的分析，我们不难发现不同国家和地区的社会政策发展路径存在显著差异。从比较视域来考察中国特色福利体制理论可以发现以下几个鲜明特征：其一，经济建设与社会建设并重，高速增长带动社会政策发展，福利体制兼有发展主义和生产主义的双重特征；其二，福利文化提倡助人自助、家庭照顾等理念，福利体制凸显儒家文化特征；其三，中国社会政策倡导多元福利责任和福利提供方式，政府是最终保障者，福利整体仍处于相对较低水平，民众在福利需要和福利态度上开始出现明显的社会分层。

高质量发展的社会政策要求中国特色福利体制理论进一步超越地缘中心主义。知识创新并非简单的输入和输出模式，四组核心概念共同构成了具有紧密逻辑关联的中国特色福利体制理论：其一，基于民

生的福利需要和福利态度是中国特色福利体制理论的核心；其二，混合型福利责任和福利提供组合是中国特色福利体制理论的重点；其三，整合式福利治理和多元福利组织是中国特色福利体制理论的创新点；其四，民生福祉是中国社会政策高质量发展的理想型目标。中国特色福利体制理论的知识生产实践伴随着中国高速发展的过程，知识回流到实践场域，又升华到理论层面，社会福利制度安排、社会福利服务、福利资源分配的逻辑关系和政策实践，共同构成了中国特色福利体制理论的全景画面。

当然，中国特色福利体制理论仍有进一步发展的空间。首先，跨类型或同类型福利体制的国际比较，很难将上述概念纳入同一个研究框架，难以进行可操作化的国际比较。无论是埃斯平-安德森的三个福利体制理论还是东亚福利体制都面临类似问题。其次，在全球化、数字化与信息化交织的新时代，传统民族国家边界被打破，单一的福利体制被快速流动的劳动人口、金融资本、商品市场冲击，传统福利体制类型的基础即公民福利权也受到冲击。对此，新时代中国高质量发展的社会政策需要作出应对，中国特色福利体制理论也需要作出理论回应。再次，不同类型的社会政策难以高度抽象到福利体制理论层面，研究者需要建立从理论到实践的连接，抽象的福利体制与具象的政策发展之间的逻辑关系也需要动态调整。

上述几个方面是中国特色福利体制面临的理论挑战，也是中国特色福利体制理论在知识生产中不断输入和输出的知识流动过程。中国社会政策发展的新内容是在发展中保障和改善民生，这也是推动中国式现代化的重大任务。为此，“必须坚持尽力而为、量力而行，完善基本公共服务制度体系，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设……不断满足人民对美好生活的向往。”^①当提升民生福祉成为中国高质量发展的社会政策目标，碎片化的知识生产需要进一步整合、升华和体系化。这样的知识流动不断丰富福利体制理论，不仅是中国高质量发展的社会政策的理论积累，也将对全球福利体制的理论构建作出知识贡献。

[本文系教育部重大项目“西方社会福利理论前沿：批判与重构”(19JHQ011)阶段性成果之一。]

①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，第35页。