

社会政策的维度、功能与创新路径

席 恒 王 涵*

摘要：中国式现代化发展之路上，社会政策作为实现全体社会成员社会权益的制度安排，应具有包容性、共享性和发展性，并在与经济政策和公共政策的合意与协同中，不断实现其维护和保障全体社会成员社会权益的政策功能。包容性社会政策是以人群包容、风险包容和变革包容为内涵的回应性政策；共享性社会政策是以合作共识、责任共担、收益共享为内涵的支持性政策；发展性社会政策是以能力提升、目标提高和政策协同为内涵的促进性政策。内容创新、机制创新和理念创新是实现社会政策包容性、共享性和发展性的基本路径。

关键词：社会政策 包容性 共享性 发展性 政策创新

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2024.02.002

中国式现代化是全体中国人民的事业，必须紧紧依靠人民，汇聚蕴藏在人民中的无穷智慧和力量，才能不断创造新的历史伟业。要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民（习近平，2024）。社会政策旨在促进全体社会成员的社会权益实现。在中国式现代化发展之路上，社会政策以维度建构、功能完善和路径创新促进人民生活更加美好。党和国家高度重视社会政策对保障和改善民生的兜底作用。2022年12月，中央经济工作会议指出，“社会政策要兜牢民生底线”。2023年12月，中央经济工作会议指出，要“切实保障和改善民生，兜住、兜准、兜牢民生底线”。社会政策的价值核心是以人民为中心。党的十八届五中全会首次提出了以人民为中心的发展理念，强调必须坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，发展人民民主，维护社会公平正义，保障人民平等参与、平等发展权利，充分调动人民积极性、主动性、创造性。2015年11月23日，习近平总书记在主持中央政治局第二十八次集体学习时指出，坚持以人民为中心的发展思想，这是马克思主义政治经济学的根本立场。以人民为中心的核心含义是发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，这是社会政策价值的集中体现（姜淑萍，2016）。发展为了人民，要求社会政策能在风险社会中包容各种风险以使人能有最大的适存度，能使得社会成员的社会权益能够得到充分实现，能够促进人的全面发展；发展依靠人民，要求社会政策能够构建社会网

* 席恒：西北大学公共管理学院教授、博士研究生导师；王涵：西北大学公共管理学院博士研究生。

** 基金项目：国家社会科学基金重大项目“海峡两岸劳动力流动现状调查与劳动权益保障研究”（项目批准号：18ZDA083）；国家社会科学基金社会科学学术社团重大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕研究”（项目批准号：21STA002）。

络、凝聚社会力量，能够促进全体社会成员的权益同构，能够实现个人发展和社会发展的统一；发展成果由人民共享，要求社会政策能够在促进全体社会成员共识、共创与共享中促进人与社会的发展。中国式现代化的时代背景和以人民为中心的发展理念，对以分块化、人群化和单向化的社会政策的维度功能讨论提出挑战，对社会政策如何惠及最广大人民群众提出要求。如何使社会政策最大限度地实现全体社会成员的社会权益，成为社会政策理论和实践所需回应的关键问题。为实现保障和改善民生的政策目标和坚持以人民为中心的价值内核，社会政策的内涵正在理论和实践中不断演进，社会政策的功能正在各维度政策的完善和与其他政策的合意协同中得以实现，社会政策的实践路径正在实现可持续发展中不断创新。

一、社会政策的内涵与演进

政策是为降低或减少交易成本而设计的规则体系（Coase, 1937），能够为全体成员的社会活动与社会交往提供政策支持，体现着价值理性与工具理性的统一。社会政策作为实现全体社会成员社会权益的制度安排，其内涵经历了从危机救助、风险预防到权益实现的演进过程。追溯社会政策的理论和实践渊源，社会政策的内涵随着社会发展和实践需要不断变革。首先，社会政策最早诞生于英国，以 1601 年的《济贫法》及其补充法案为主要标志，社会政策的内涵指向对全体社会成员的危机救助。工业化之前的英国，自然经济占主导地位，家庭作为最基本的生产单位，形成了独立的小农经济关系，受自然环境的偶发性影响较大，生产水平低下，保障能力较弱，难以抵御危机。饥荒、战争、农作物歉收和黑死病等使得个体和家庭面临生存危机，英国为实施社会救助，在 14—19 世纪通过不同形式的济贫法实现社会政策对危机者的救助（关信平，2009），特别是工业化以后在 1834 年废止了旧《济贫法》及其补充法案，开始实施由中央监管、主张济贫院院内救济的《济贫法（修正案）》，明确救济维持最低生活水平是公民的一项权利。此时，社会政策形成了危机救助的政策内涵，发挥了保障社会成员最低生活需求、解决社会问题等作用。其次，工业革命以后，欧洲的社会政策的实践和理论发展起来，社会政策具有风险预防的政策内涵。工业化形成的“雇主-雇员”模式的劳动关系使得劳动者无法掌握生产资料，农业经济时期的财产保障模式失效，同时工业生产与城市化使得劳动者因养老、医疗、工伤、失业、生育等原因丧失劳动能力、劳动机会和生活能力的风险大大增加。工业化早期主要欧洲国家的不干预使得社会矛盾尖锐，大规模的阶级冲突出现。德国俾斯麦政府率先出台了《工人医疗保险法》《工伤事故保险法》《伤残和养老金保险法》等一系列法律法规和社会政策，社会保险制度的出现通过风险预防改善了劳资关系，缓和了德国的社会矛盾，促进了社会安定。此时，社会政策形成了风险预防的政策内涵，出现了社会政策理论的探讨。基于社会政策的实践基础，德国早期社会政策理论发源最早，1891 年，德国社会政策学派学者瓦格纳（Adelph Wagner）首次对社会政策概念进行定义，认为社会政策是运用立法和行政的手段，以争取公平为目的，清除分配中各种弊害的国家政策。德国成为首个建立社会保险制度的国家以后，欧洲各国开始不断运用社会政策解决工业化带来的社会问题，在社会政策学界形成了以施

莫勒（Gastav von Schmoller）为代表的伦理派、以韦伯（Max Weber）等为代表的科学派和以阿德勒（Max Adler）为代表的政治派。蒂特马斯（Richard Titmuss）作为现代社会政策理论的创始人，归纳了各类关于社会政策的定义，认为社会政策的三个主要目标是为市民提供福利，兼有经济及非经济的目标，涉及某些进步的资源再分配手续。总而言之，社会政策被视作是行善的、再分配的，以及关切经济与非经济的目标。基于社会政策的理论发展，此阶段社会政策以风险防范的内涵为基础，社会政策成为综合解决工业化社会问题、缓和社会矛盾、改善劳资关系、推进价值主张、促进社会发展、进行收入再分配的政策工具。最后，随着西方福利国家的发展、改革和中国式现代化过程中社会保障制度的发展、完善，社会政策的内涵更加突出对社会成员权益实现的促进。《贝弗里奇报告》勾画了战后“福利国家”制度的蓝图，世界各国的社会保障计划不同程度地向着全民化、普及化方向发展，标志着社会政策真正开始将实现社会公平正义作为最终目标。历经百年探索，在中国共产党领导下我国已建立世界上最大规模的社会保障体系，基于时代变化的条件约束和保障民生福祉的目标约束，中国社会政策的对象不断扩大、保障项目不断增加，人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强，不断实现着全体人民权益的保障（席恒等，2021）。社会政策内容广泛、学科交叉，我国对于社会政策概念和范围的界定多样：社会政策核心是社会福利，目的是保障公民基本生活水平，并通过收入转移的项目和服务等不断改善公民的生活和素质、促进社会的发展，主要项目包括社会救助政策、就业政策、卫生政策、教育政策、住房政策和老年保障政策等（熊跃根，2009）；其目的并非直接促进经济发展或增加物质财富，而是满足社会成员的基本需要、解决社会问题、应对社会风险、促进社会公平、维护社会稳定、加速社会进步，包括医疗卫生、教育、社会保障、住房、社会服务和就业等关键领域（郭瑜，2016）；社会政策除了要达到保障和改善民生的基本目标之外，还要在国家治理体系和能力现代化建设中发挥作用，因此既具有保障和改善民生的基本目标，也具有社会、政治和经济方面的目标（关信平，2017）。基于权益实现的内涵，社会政策是实现全体社会成员的社会权益的制度安排，是促进中国式现代化和实现共同富裕的制度选择，具体包括社会保险、社会救助、社会福利、就业保障、劳动权益保障、住房保障、基本公共服务、社会保护等方面。

二、社会政策的维度与功能

作为实现全体社会成员的社会权益的制度安排，社会政策通过与公共政策和经济政策的合意与协同，通过政策内部各维度的组合与赋能，不断实现其维护和保障全体社会成员社会权益的政策功能。政策是为降低或减少交易成本而设计的规则体系，其目的是为每一个人的社会活动与社会交往提供制度支持。人类的组织活动一般分为政治活动、经济活动和社会活动，在不同活动所设计或制定的政策形成经济政策、公共政策和社会政策，共同构成一国的政策体系。社会政策是国家在社会生活领域运用立法、行政手段制定的基本方针或行动准则，其目的在于加强社会保障，改善社会福利，稳定社会秩序，使社会各组成部分之间协调发展，规范社会成员的社会行为，促进社会进步

和人的全面发展。社会政策要实现维护和保障全体社会成员社会权益的功能,应通过构建科学、全面、创新的维度构建,使其能够实现与经济政策与公共政策的合意与协同。

为实现上述目标,在中国式现代化发展之路上,社会政策作为实现全体社会成员社会权益的制度安排,要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点,对应社会政策的设计目标应具有包容性、共享性和发展性,以最大限度地保障全体国民的社会权益(图1)。

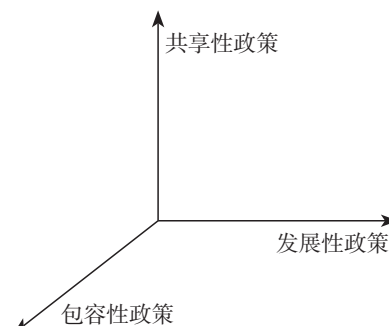


图1 社会政策的维度

第一,包容性政策指向社会政策的包容广度,旨在用确定性的政策包容不确定性的风险。包容性政策旨在从经济发展角度为弱势群体在内的社会成员减少贫困(孙伯驰、吕光明,2022)。有学者将包容性政策作为排斥性政策的新发展,认为排斥性政策因无法达到差异承认和平等而实现导致社会正义偏离,而包容性政策在尊重个体差异的同时保证多元主体享有共同福利的机会和水平(向玉琼,2012)。但也有学者认为,包容性政策并非对“社会排斥”的简单矫正,而是建立在“社会团结”这一建构性概念的基础之上,使得个体能够更多、更广地参与到社会生活的各个领域(Didry C、易臻真,2012)。随着个体化社会的来临,传统的社会政策面临挑战,需增强社会政策的包容性,在关注全体福利的同时关注更多的个体或少数群体(文军,2012)。包容性社会政策旨在以确定性制度安排应对不确定性风险,使得社会政策既具有公平正义的同质性,又具有满足个体差异化需求的异质性。

第二,共享性政策指向社会政策的共享厚度,使发展成果由人民共享。经济社会发展成果是所有社会成员共同创造的,应由全体社会成员共享。社会政策转型本质上是对不同时期社会变化的积极回应,既是源于社会整体性发展目标的要求,又是宏观结构环境与微观行动体系的有机统合,面向我国共同富裕的目标,社会政策具有建设性、共享性的政策含义(张汝立等,2022)。在强化社会政策的托底功能的同时,从顶层设计出发,按照共享发展的基本要求,推进共享性的社会政策建构,促进社会政策体系与能力现代化(丁忠毅,2017)。共享性社会政策是促进全体社会成员共享发展成果的政策要求,是中国式现代化和共同富裕的政策工具。

第三,发展性政策指向社会政策的发展高度,旨在实现人和社会全面发展的目标。坚持以人民为中心的发展思想,促进人和社会的全面发展是社会政策的价值根基。发展性政策面向社会的发展和进步,社会政策是有关公民福利和社会公平的政策,社会政策兼具修复性和发展性,前者促成社会系统功能与秩序的恢复,而后者促进社会发展与进步(向德平,2010)。发展性政策标志着社会政策思维范式的演变,使得社会政策的内涵从原本的非生产性属性走向了生产性属性(钱宁、陈立周,2011)。同时,发展性政策将增进整个人口的福利水平作为其根本目标,强调政府的各种资源投入以及管理和协调作用(葛道顺,2020)。从全球视野出发,发展性政策是一种强调社会政策与经济政策互相融合、互相促进的社会政策范式,是回应经济全球化、人口老龄化等背景下福利国家面临

的危机而提出的社会政策理念（李迎生等，2023）。发展性社会政策立足于人和社会全面发展的目标，将视角着眼于政策系统和国家制度系统，使得社会政策具有了生产性、系统性的政策特点。

社会政策的维度为社会政策的实践与创新提供了分析工具。包容性、共享性、发展性社会政策指向对最广大人民根本利益的维护、实现和发展：包容性政策是面向所有人群、所有风险和所有社会变化情况的回应性政策；共享性政策是面向以共生、共建、共富、共享为特征的共同体建设的支持性政策；发展性政策是面向人和社会的进一步发展目标的促进性政策。三个维度的社会政策叠加、整合和协同，共同构成社会政策的政策体系，促进社会政策的功能实现。在实践途径上，包容性政策需回应所有人的合理需求和基本权益，促进人的基本生活满足的实现；共享性社会政策需为共同体建设目标下政策的运行提供全方位的支持；发展性政策需在人的基本生活满足、社会基本运行的基础上促进人的发展需要和社会的发展需要，促进人与社会充分的发展。

三、中国社会政策的实践途径

政策是降低或减少交易成本的规则体系。社会政策是以人民为中心，以促进人的全面发展和社会的全面进步为目标，以降低和减少人在面临风险、能力不足和社会变化时的交易成本为内容的政策工具。社会政策能够通过化解危机、防范风险、缓解困境、实现权益、提升能力的方式，提升人的适存度和自由度，从而促进人和社会的全面发展。中国式现代化背景下，社会政策应包容现代化进程中的新群体、新风险和新需求，不断满足人民对美好生活的向往，提高人民的获得感、幸福感和安全感；社会政策应面向全体人民，使全体人民共享社会发展成果；社会政策应以促进人的全面发展和社会进步为基本目标。基于社会政策的维度，实现社会政策的功能需以包容性社会政策、共享性社会政策和发展性社会政策的路径不断推进实践。

（一）包容性社会政策：以人群包容、风险包容和变革包容为内涵的回应性政策

包容性社会政策是面向所有人群、所有风险和所有社会变化情况的回应性政策，目的是实现人的危机救助、风险预防，实现政策本身的变化回应和技术嵌入。

第一，人群包容要求社会政策能够包容全体人群，不仅包括劳动力市场中的全体职业劳动者，还包括未来准备进入劳动力市场的群体、无法进入劳动力市场的群体和退出劳动力市场的群体。包容性社会政策需要适应全体职业劳动者，不同于自给自足的自然经济时期、以传统“单一雇主—单一雇员”劳动关系为特征的工业经济时期，当前的数字经济时代，劳动关系正在发生深刻变革，多雇主、无雇主或自雇的就业形态正在蓬勃发展并快速演化，传统的“雇佣劳动关系—社会保险关系—社会保险项目”的“俾斯麦模式”中以雇主责任和雇佣关系为基础、以月薪为缴费基数和社会保险政策无法满足实践需要。2023年中华全国总工会公布的《第九次中国职工队伍状况调查》结果显示，目前全国职工总数4.02亿人左右，新就业形态劳动者8400万人。外卖骑手、快递员、网约车司机、货车司机、网络主播、家政人员等新职业群体是数字经济下新兴的劳动群体，需要以融入性、纳入性和创设性等方式，使其实现社会政策对该群体的包容。因此，包容性社会政策对全体职业劳动者

的适应和包容包括传统的、劳动关系界定明确的劳动群体和新兴的、劳动关系界定仍在讨论中的新职业群体，甚至包括未来随着经济社会发展可能出现的新群体。退出或无法进入劳动力市场的群体和未来准备进入劳动力市场的群体，也应实现社会政策的包容。退出劳动力市场的群体应通过社会政策实现福利保障；无法进入劳动力市场的群体应通过社会政策实现救助保障，其中有能力进入劳动市场的残障群体应可通过社会政策，运用线上平台，发挥特长禀赋，实现自主就业；对于未来准备进入劳动力市场的群体应通过社会政策实现基本公共服务的保障。

第二，风险包容要求包容性社会政策能够在传统风险、新型风险之下以适度的能力和水平满足全体社会成员的保障需求。社会政策所需要面向的风险，包含和覆盖人所面临的养老、医疗、生育、失业、工伤的风险，除此之外还包括职业替代风险、收入不稳定风险和职业伤害风险等随着经济社会发展和技术变革出现的新型风险。如新就业形态职业群体、受人工智能影响的低技能群体更为明显地面临着职业替代、收入不稳定和职业伤害风险。新型风险对人的生产生活构成了威胁，对于传统风险、新型风险和未来社会可能出现的风险，社会政策应在政策设置和项目设计中予以考虑，从而实现社会政策对全体社会成员保障需求的包容。

第三，变革包容要求包容性社会政策实现对所有社会变化和技术变革的回应。全球化之下生产要素快速组合流动，人在数字经济中既是提取数据的来源又是数据生产最终的服务目标（卡尔波卡斯，2022），数据的使用和再挖掘迭代进行着数字创新，算力、算法改变着经济生产的形态和速率。技术进步、经济发展促进社会财富不断增加的同时，也带来了新的不确定性风险，并且不断地衍生、叠加与扩展。与此同时，这些风险除了影响人们的收入水平和增收能力，也使社会政策本身催生了变革需要。一方面，面对人口老龄化风险、公共卫生风险和新型业态下的就业风险等，社会政策需通过更加包容的制度设计提高人和政策的风险承载力，如采取适老化方式拟合社会政策平台和服务使用的“数字鸿沟”、设计应对公共卫生风险的应急社会政策方案、增强灵活就业人员社会保障制度设计对于个体风险的承载能力等。当今世界正处于百年未有之大变局，历史机遇和风险困难并存，通过社会政策更加包容的制度设计和功能效用，可以从人和社会发展的角度更好地应对人口、公共卫生、数字经济、应急管理等方面的风险和挑战。另一方面，社会政策需要在既有政策的基础上，运用新型的数字技术对项目和服务进行完善，提升原有风险和新产生风险之下的社会政策韧性，而且需对信息化、智能化对基于传统劳动关系和生产模式的社会保险缴费模式的挑战进行前瞻性建构，即在完善当前社会政策内容的同时，要以前瞻性的思维对未来时期面临的人工智能对就业的挑战、机器算法时代对社会保障模式的挑战等进行政策包容的分析，探讨包容性的政策方案。因此，人群包容、风险包容和变革包容是包容性社会政策的主要构成要素，包容性社会政策通过人群包容、风险包容和变革包容能够实现对所有人群、所有风险和所有社会变化情况的有力回应。

（二）共享性社会政策：以合作共识、责任共担、收益共享为内涵的支持性政策

共享性社会政策是面向人和社会共同体建设的支持性政策，目的是在社会共同体中实现合作共识的凝聚、社会责任的共担和合作收益的共享，实现全民共享、全面共享、共建共享和渐进共享。

基于人的已在、群在、类在的哲学性本质，人对于合作收益的共享分为独享、分享和共享三个层次。共享是社会共同体得以构建的动力源泉，是社会政策得以建构的目标指向，共享的实现遵循合作共识、责任共担、收益共享的行动逻辑。共享是命运共同体构建的基本动力，也是中国社会结构和社会文化的固有特征。共享性社会政策是价值理性和工具理性的统一，其价值理性体现在共享性社会政策以人民为中心，致力于实现同质性社会中相同利益趋向群体的利益共享，并为个体的异质性需要提供差异化的政策支持，以实现社会共同体的构建和人在社会共同体中的自我实现；其工具理性体现在共享性社会政策通过社会保险、社会救助、社会福利、就业保障、住房保障、基本公共服务等方面具体政策项目和服务内容的不断完善，实现全民共享、全面共享、共建共享和渐进共享。

第一，合作共识是共享性社会政策实现的前提性目标和长效性目标。人类早期的合作秩序是以保存基因为目标的血缘合作，在此基础上，随着社会演化形成了超血缘式的合作，以亚里士多德所提出的矫正正义、交换正义和分配正义为目标标准进行分类，超血缘式的合作主要包括为避免霍布斯状态的“共处共生”型合作、为实现交换活动互通有无的“互惠互利”型合作和为共同提高福利水平的“共创共享”型合作，其中“共处共生”型合作实现社会共同体的和平共处、“互惠互利”型合作实现交换活动的公正有序，“共创共享”型合作实现交换后消费的公平正义（席恒、雷晓康，2008）。共享性社会政策在利益协调分配机制和社会救济机制中促进社会中“共创共享”型合作，培养和体现全社会的合作共识，促进社会共同体的意识凝聚和实践呈现。

第二，责任共担是共享性社会政策目标实现的基本方式。全社会为解除危机、防范风险、实现权益、促进共享，以初次分配、再分配和第三次分配和基本公共服务保障的方式实现和体现社会责任共担和社会福利共享。初次分配以社会主义市场经济机制为基础，在宏观调控、监督管理的基础上激发市场活力，做大社会财富蛋糕，社会成员共担责任，通过缴纳税收的方式共同进行再分配的制度性准备；再分配中以财政性转移收入、社会性转移收入和代际性转移收入的增加促进共享目标的实现；第三次分配以慈善事业的促进之策缓解社会成员困境、推动社会心理融合、创造可持续社会价值，进而推动共享；基本公共服务及其均等化的不断推动，为实现共享性社会政策目标提供条件保障。初次分配、再分配、第三次分配形成了“责任独担—责任分担—责任共担”的责任承担圈层，加之提供保障的基本公共服务，共同促进了共享性社会政策的实现。

第三，收益共享是共享性社会政策的结果体现，也是共享性社会政策的最终目标。共享是中国特色社会主义的本质要求，是新发展理念的重要内涵之一。习近平总书记2016年1月18日在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上讲话指出，全民共享、全面共享、共建共享和渐进共享的共享发展理念四个方面内涵是相互贯通的，要整体理解和把握。共享性社会政策是落实共享发展理念、实现共享发展目标的重要政策手段，其收益共享的理念要求与共享发展的理念内涵相契合。共享性社会政策所指的收益共享是全民共享、全面共享、共建共享和渐进共享，全民共享指社会政策应全民覆盖，即“共同富裕，一个都不能掉队”；全面共享指社会政策内容应全面包含人和社会不同层次的需求与要求，社会政策能够通过收入增加、收入调节和政策赋能

提升物质层面的共同富裕，此外社会政策能够通过危机救助、风险防范和保护、权益保障和发展促进提升社会成员在风险社会中适存的心理韧性、发展的社会空间和共同体的精神认同，进而促进精神层面的共同富裕，在物质共同富裕和精神共同富裕中实现全面共享；共建共享指社会政策的基础是合作共识基础之上社会成员的责任共担和合作生产；渐进共享指社会政策实现共享目标的过程具有循序渐进、逐渐升级的特点（席恒、王睿，2022）。在合作共识、责任共担、收益共享为基础的循环逻辑中，社会共同体意识不断凝聚、责任共担的价值和实践不断形成、收益共享的效果和生态不断呈现，个人、群体、全体在社会共同体中走向幸福，社会也在共同体建设中走向发展。

（三）发展性社会政策：以能力提升、目标提高和政策协同为内涵的促进性政策

发展性社会政策是面向所有人群能力提升、政策目标层次提升和政策协同发展的促进性政策，目的是在人的危机救助、风险防范基础上促进人的进一步发展，在社会稳定的基础上促进社会高质量和可持续发展，以实现人与社会的进一步发展。高质量发展是指从供求关系上表现为供给对于需求满足的精准程度，从结构—功能关系上表现为结构对于功能实现的全面程度。而可持续发展要求社会政策内部项目具有目标协同性和内容协同性，同时要求社会政策与经济政策、市场政策具有目标协同性和内容协同性。社会政策的目的是以降低交易成本的手段实现个人在社会中的适应性和自由度，其中包括实现个人劳动能力的提升和其他生存能力的提升，以及创设个人能力提升和自我价值实现的社会条件，从而促进人和社会的进一步发展。

第一，社会政策能够通过政策赋能的方式实现个人全方位能力提升，促进个体自由而全面的发展。社会政策首先通过包容性社会政策为社会成员解除后顾之忧，为人的进一步自由和发展提供了个人空间，同时通过发展性社会政策的理念、项目和服务为人的发展进步提供了社会空间。首先，发展性社会政策通过日益完善的教育福利、失业保障中的职业培训，以政策之力为人们提供人力资本投资，从而有效提升人力资本。根据人力资本理论，劳动者所承担的劳动力市场投资主要发生在儿童早期、青少年和刚刚成年阶段，以及进入劳动力市场之后；在进入劳动力市场后，人力资本投资需付出实际花费、不得不放弃的工资报酬和心理损失。若在这两个阶段提高人力资本投资，提升人力资本水平能够有效提高人们的增收能力（伊兰伯格、史密斯，2011）。因此，在受教育阶段通过社会政策进行教育福利的条件创设，能够提升受教育者的人力资本投资水平，进而提升人力资本，从而使其在进入劳动力市场后劳动能力、收入能力更强；而在进入劳动力市场后，个人的人力资本投资成本高，特别是在能力不足而陷入生活困境时，无暇无机会进行个人的投资，在此时发展性的社会政策为人们提供具有针对性、有效性、个性化的职业技能培训，能够使得此部分劳动者同样具有年龄/工资性报酬曲线的上升趋势，从而有效赋能、实现致富增收。其次，发展性社会政策通过健康福利、医疗保险等项目，可以有效提升社会成员的健康资本，这为促进人的发展能力的持续提升、促进人的发展机会的公平和持续增长创造了促进性的制度条件。通过健康福利、医疗保险项目，能够从健康教育、健康管理、健康促进等角度创设“治未病”的制度促进条件，也能够从疾病治疗的角度促进人的健康状况恢复，促进健康资本的提升。最后，发展性社会政策通过促进社会团结与

合作的功能，为社会成员创设社会资本条件。社会政策能够满足和平衡不同主体的需求，通过互助共济与责任共担，织密社会网络并创造充分的社会信任，为人们的自由发展提供了嵌入式的信任与支撑，从而促进人和社会的充分发展。

第二，社会政策的发展能够不断提升政策服务水平，进而降低个体发展中的交易成本，提升人力资本、健康资本和社会资本，提高福利的共同性和公平性，最终实现全体人民共同福利的提升目标。社会政策的发展实际提升政策服务水平，为不断满足人民物质生活和精神生活提供微观条件促进，为社会整体的发展提供宏观条件可能。在提升人力资本的政策服务中，注重发掘个人禀赋、价值目标和能力优势，为个体的发展提供适应性选择的空间和可能，通过前瞻性的政策设计开发各产业、各行业及各类人群的发展规划。在健康资本的政策服务上，注重疾病预防、疾病治疗和疾病康复的健康服务流建设，通过实效性的健康服务增强个体和家庭健康维护和疾病发现的目标意识和实际能力。在提升社会资本的政策服务中，注重在社会机制的整合和优化中建立和运用社会网络力量，集聚社会资源，充分开发社会资本。

第三，社会政策的发展能够通过提高与其他政策的合意性和协同性，增强政策整体效能的实现，实现社会成员权益的充分发展。社会政策在政策合意的基础上实现社会政策内部的目标协同，同时要求社会政策与国家政策谱系中的其他政策（经济政策、公共政策）目标协同。具体的社会政策项目具有特定的政策功能，并随着社会发展和政策发展不断进行调整，但社会政策不同项目的目标结构应该基于社会政策的目标内容而满足全面的功能需求。社会救济等政策实现急需、简单的社会保障，发挥减震器功能；社会救济和社会保险提供基本的社会保障，实现调节器功能；社会救济、社会保障和社会优抚等政策提供适当的社会保障，实现稳定器功能；全面协同的社会政策为全体公民提供最全面的社会保障，实现推进器功能。此外，社会政策嵌入于公共政策和经济政策之中，共同在社会机制、公共机制、市场机制中发挥作用。要更好地实现社会政策协调性的功能，社会政策需要与激励性的经济政策、强制性的公共政策目标与内容相互协调，从而实现高质量和可持续发展。

四、中国社会政策的创新路径

在中国式现代化背景下，要最大化实现社会政策包容性、共享性和发展性的维度目标，最大化实现社会政策回应性、支持性和促进性的相应功能，亟待社会政策内容、机制和理念的深入创新。创新是引领发展的第一动力，政策创新是时代的永恒主题，社会政策创新是基于社会发展中的条件约束和目标约束对政策内容、政策机制和政策理念的创造性变革，以最大限度地保障和维护全体社会成员的社会权益。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，对社会政策创新提出了更高的要求（李迎生、吕朝华，2018）。

社会政策创新要求社会政策实现与经济政策和公共政策的合意与协同。一国的政策体系是经济政策、公共政策和社会政策相互协同、相互作用的有机整体。首先，经济政策、公共政策和社会政策是政策体系中的三类重要政策类型。在经济政策方面，面对不同时期供求、价格、竞争和风险的

变化和新兴的市场经济特点和趋势，有效进行干预和调控；在宪法、法律、法规、规章、决定、命令和国际条约等公共政策中，重视以科学分析为基础进行政治学的权力分配（郎佩娟，2002），按照不同公共政策的特点，建立自身调整机制并发挥对公共机制的调节作用；在社会政策方面，面对个体、群体、共同体的嵌套机制，建立包容性、共享性和发展性的三维政策体系（席恒，2023），从而促进公共政策的政策目标在市场政策、社会政策的基础上能有效实现，促进政策对机制的有力支撑。其次，社会政策的实现需与公共政策合意协同。公共政策是政府等公共机构制定、实施的约束人们行为的规范与准则。作为实现和维护社会公共利益的工具，公共政策的制定和实施，往往具有明显的强制性和合法性。公共政策的制定，是公共政策网络中政策需求者、政策倡议者、政策设计者、政策制定者、政策执行者、政策评估者的利益均衡与合作收益（席恒，2009）。社会政策在具有强制性和合法性的公共政策之下，发挥异质性作用，回应不同群体的不同利益诉求，促进社会发展。以生育政策为例，普惠托育的基本公共服务是生育政策产生政策效能的基础。社会政策、公共政策和经济政策通过政策合意和协同，能够防止政策的对冲和挤对，促进目标实现。最后，社会政策的实现需与经济政策进行协同。社会政策在关注社会福利的共同性的同时，也关注个人福利的异质性，旨在提高人在社会生活中的适存度、降低社会的风险度与危机度。社会政策与经济政策之间合意协同，政策的合意性指的是政策通过减少交易和运行成本实现政策预期目标，既表现为个人或群体的诉求表达，又表现为政府代表公共利益的国家意志的表达。以人民为中心，我国社会政策在重视个人异质性利益和政府社会稳定目标的同时，又努力实现社会政策与经济政策的协同，将直接提供福利与建立个人自身福利平台相结合，以公平和效率共同促进政策目标的实现。基于以人民为中心与促进人和社会的全面发展的价值根基，包容性、共享性和发展性的社会政策可在由公共政策、经济政策和社会政策构成的政策组合中有效发挥政策作用。

中国政策选择经历了从独重经济政策，到并重公共政策，到兼综经济政策、公共政策和社会政策三大政策工具的转变（冯仕政，2022）。在新时代，社会政策的基本目标是以人民为中心，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展和全体人民共同富裕。习近平总书记指出，开辟崭新的可持续发展之路，需要“坚持以人为本，努力建设普惠包容的幸福社会”，“发展的最终目的是为了人民。在消除贫困、保障民生的同时，要维护社会公平正义，保证人人享有发展机遇、享有发展成果”（中国国际发展知识中心，2021）。人是社会的人，社会是人的社会。为不断适应时代的变化和人民生活需求的增长，不断促进社会的高质量和可持续发展，社会政策需要根据约束条件（目标约束和条件约束），循序渐进地进行内容创新、机制创新和理念创新，促进社会政策的包容性、共享性和发展性。

（一）以内容创新促进社会政策的包容性

以人群包容、风险包容、变革包容为目标促进包容性社会政策，是社会政策发展和创新的基础。首先，在数字经济条件下，新业态的劳动者就业模式和劳动关系变革，给现行的社会保险政策带来了挑战，面向日新月异的新职业和灵活流动的新业态从业人员，应以融入性、纳入性、衔接式和创

设性等形式的社会政策,包容其养老、医疗、职业替代风险和职业伤害风险,保障其社会保险权益;以促进残障者就业、残障儿童康复救助、残障儿童教育的方式,促进残障群体社会保障、无障碍环境的社会保护、平等参与劳动与社会生活的社会融入(席恒、王睿,2021)。其次,以社会保障项目统筹政策促进对人群、风险、变革的包容度提升,在全国统一大市场建设中,以政策推进社会保障各项目统筹层次的不断提高。2023年12月国务院常务会议提出,要“加快建设全国统一大市场是畅通国内大循环、推动构建新发展格局的必然要求,也是释放内需潜力、巩固经济回升向好基础的重要抓手”,“把有利于全国统一大市场建设的各项制度规则立起来,把不利于全国统一大市场建设的各种障碍掣肘破除掉”。社会保障项目统筹层次提升是全国统一大市场建设中突破人才流动、企业发展的政策需要。以多层次社会保障体系建设和社会保障信息平台建设为目标,在全国统一大市场的建设中,通过制度参量改革、结构改革、管理改革推进基本养老保险的全国统筹(张立琼等,2021),推进其他社会保险项目不断提高统筹层次,促进社会政策包容度的提升。最后,以信息化、数字化为赋能手段,提升社会保障管理的智能化水平,打破参保、待遇领取与户籍制度挂钩的制约,提升社会保障在数字经济发展中的管理适应性和前瞻包容性。一方面,以当前社会保障制度架构为基础,运用信息化平台方式完善管理,同时包容和防范信息化时代的管理风险。另一方面,结合信息时代人工智能的用工方式,对以劳动关系为基础的现行社会保障政策进行改革,使之适应企业人工智能用工和个人灵活就业。以社会保障政策内容创新、社会保障统筹层次提升、数字化社会保障管理为现实路径,可促进社会政策的人群包容、风险包容、变革包容,促进包容性社会政策的目标实现。

(二)以机制创新促进社会政策的共享性

社会信任机制、不同群体的责任分担机制及合作收益机制是社会政策发展和创新的关键。首先,以社会政策的社会信任机制建设凝聚共识。社会成员的责任共担和利益共享的基础是社会共识的凝聚,共享性社会政策是以人民为中心、围绕人与社会共同体建设的一系列政策安排,社会救助、社会保险、社会福利、就业服务、残障群体服务、社会保护等层面的社会政策,涵盖社会保障、劳动就业、住房、教育等多个方面,与社会成员生产生活息息相关。以减震器、调节器、稳定器、推进器等不同功能的实现为目标,社会救助、社会保险、社会福利和其他全面协同的社会政策具有不同的政策原理和具体目标,同时所对应的责任承担形式和利益分配模式不同。因此在政策项目供给和政策受众需求满足之间若存在信息不对称,不利于社会政策项目的社会成员参与和共享。社会政策项目可建立相应的社会信任机制,以社会政策自主话语体系为基础,根据社会政策不同项目面向的同质性和异质性群体的生产生活特点,结合数字技术手段,以社会政策具体性、实用性、原理性解读拟合各个社会群体对社会政策的认知偏差,凝聚社会政策的社会共识,为共创和共享建立社会心理基础。其次,以各层次收入分配的责任分担机制促进,提升社会政策中的责任共担水平。初次分配基础上,在再分配阶段以社会政策提高不同收入水平、职业、地域、代际之间的责任共担:通过社会保险的缴费和给付参量改革实现不同收入水平、不同职业的互助共济与责任共担,通过社会保障统筹增强

统筹地区的责任共担水平，通过全国社会保障基金的管理政策优化实现全地域风险与收益的统一管理和责任共担。在第三次分配阶段，以社会政策推动慈善事业的发展，促进企业慈善、社区慈善和网络慈善在收入增长和收入调节中发挥共同富裕的机制效应，促进共享的更大实现。最后，以专项的救助和福利政策增强特殊人群和重点人群的共享水平，增强其获得感、幸福感和安全感，促进共同富裕水平的提升。社会救助政策方面，在我国巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴相衔接的过程中，增强对收入边缘群体社会救助政策的完善，防止因病返贫、因学返贫的现象。社会保险及相关政策方面，不断做厚共享层的基础上，实现基本社会保障制度普惠的同时，完善多层次社会保障体系，同时增强对异质性群体的精准关注。发展养老保险第二、第三层次，发展健康保障、就业保障和住房保障。社会福利政策方面，实现全体人群福利普惠的同时，发展面向重点群体的专享福利政策。综上，以社会政策的社会信任机制建设、各层次收入分配的责任分担机制促进、发展专项福利政策为路径，不断实现共享性社会政策的目标。

（三）以理念创新促进社会政策的发展性

一切依靠人，一切为了人是社会政策的根本目的，也是社会政策发展和创新的基本目标。社会政策要着眼于对社会成员主体性、积极性、能动性和创造性的激发，促进人的发展；同时要促进社会政策与公共政策、经济政策的合意协同，防止政策目标和政策内容的对冲失效，推动政策之间的合力。首先，推动社会救助和社会福利由生存性的保障目标向发展性的保障目标转变。注重经济政策与社会保障政策的合意性与协同性，防止因救助和福利形成福利依赖，通过将发展机会与救助福利相结合，促进弱势群体在公平正义中实现自我发展。其次，促进职业培训和就业服务、教育福利和均等化、健康福利和均等化，为全体社会成员人力资本的提升和培育创设条件。注重职业培训和就业服务的质量提升，提升职业培训的有效性和就业服务的可及性。提高职业培训的供需匹配度，通过面向社会的意向征集和面向培训单位的筛选培优，提供能够满足有效需求的职业培训政策产品，并发放针对性高、有效性强的职业培训补贴；在就业服务上，依托线上线下的零工市场提供就业服务，为人们择业降低交易成本。教育福利和均等化能够为个体能力提升和家庭生活品质提升创设条件。教育兴则国家兴，教育强则国家强。教育福利和均等化能够拓宽个体受教育的通道，同时基础教育资源和水平的均等化能够促进社会成员家庭生活的质量提升。促进教育福利和均等化，为全体社会成员提供人力资本提升的基础条件。健康福利和均等化能够有效提升人们的健康水平，在健康中国的建设过程中，以社会政策鼓励企业员工健康福利，促进医疗资源、体育资源和其他健康相关资源的均等化，为社会成员提供健康资本提升的基础条件。发挥社会保障政策的团结功能，能够有效提升社会资本。我国正在健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续多层次社会保障体系，社会保障网络为社会资本网络的搭建提供了社会政策条件。完善社会保障政策，能够使得人群、区域、城乡之间的保障项目和水平更加公平，促进各职业群体、各民族、各地区的团结。最后，推动社会政策与经济政策、公共政策的合意协同。在制定与调整社会政策时，既与以效率为目标的经济政策共同促进生产和发展，又以公平正义为目标促进全体社会成员的分配

和福利；既与已有的法律法规等公共政策目标相一致，又能以更加前瞻性的政策内容回应社会成员面临的新问题、新挑战。

参考文献

- 丁忠毅. 托底与共享：国家治理能力建设的社会政策路径 [J]. 社会科学战线, 2017(01):159-171.
- 冯仕政. 共同富裕与国家治理：从经济政策、公共政策到社会政策 [N]. 中国社会科学报, 2022-09-01(7).
- 葛道顺. “十四五”时期构建全面发展性社会政策的思考 [J]. 人民论坛, 2020(36):64-66.
- 关信平. 当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析 [J]. 中国社会科学, 2017(06):91-101.
- 关信平. 社会政策概论 [M]. 北京：高等教育出版社, 2009.
- 郭瑜. 社会政策学科解析：经济学、政治学和社会学的维度与视角 [J]. 社会建设, 2016,3(01):71-78.
- 姜淑萍. “以人民为中心的发展思想”的深刻内涵和重大意义 [J]. 党的文献, 2016(06):20-26.
- 郎佩娟. 公共政策制定中的政治权力与科学分析 [J]. 中国人民大学学报, 2002(02):88-94.
- 李迎生, 罗宏伟, 林淑仪. 发展型社会政策：一个全球视野 [J]. 社会政策研究, 2023(01):3-20.
- 李迎生, 吕朝华. 社会主要矛盾转变与社会政策创新发展 [J]. 国家行政学院学报, 2018(01):67-73+150.
- 罗纳德 G. 伊兰伯格, 罗伯特 S. 史密斯. 现代劳动经济学：理论与公共政策(第十版) [M]. 北京：中国人民大学出版社, 2011.11
- 钱宁, 陈立周. 政策思维范式的演变与发展性社会政策的贡献 [J]. 探索, 2011(05):136-140+153.
- 孙伯驰, 吕光明. 益贫式增长与包容性政策的耦合：中国减贫成就的经验启示 [J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2022(05):86-101.
- 文军. 个体化社会的来临与包容性社会政策的建构 [J]. 社会科学, 2012(01):81-86.
- 习近平. 必须坚持人民至上 [J]. 求是, 2024(07):4-13.
- 席恒, 雷晓康. 和谐社会的制度基础与公共管理的基本任务——基于合作收益的分析框架 [J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2008(03):113-119.
- 席恒, 王睿. 权益与保护：中国共产党百年残障保障政策的历史演进 [J]. 东岳论丛, 2021,42(10):12-23.
- 席恒, 王睿. 共享性社会保障是实现共同富裕的重要途径 [J]. 中国社会保障, 2022(12):38-39.
- 席恒, 余澍, 李东方. 光荣与梦想：中国共产党社会保障 100 年回顾 [J]. 管理世界, 2021,37(04):12-24.
- 席恒. 公共政策制定中的利益均衡——基于合作收益的分析 [J]. 上海行政学院学报, 2009,10(06):39-45.
- 席恒. 中国式现代化进程中社会保障促进共同富裕的机制与路径 [J]. 社会保障评论, 2023,7(01):34-45.
- 向德平. 发展型社会政策及其在中国的建构 [J]. 河北学刊, 2010,30(04):114-117+125.
- 向玉琼. 社会正义的实现：从“排斥”走向“包容性政策” [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2012,12(04):27-33+105.
- 熊跃根. 社会政策：理论与方法 [M]. 北京：中国人民大学出版社, 2009.
- 伊格纳斯·卡尔波卡斯. 算法治理：后人类时代的政治和法律 [M]. 上海：上海人民出版社, 2022.
- 张立琼, 田宋, 席恒. 基础养老金全国统筹：问题缘起、政策框架与制度创新 [J]. 社会保障研究, 2021(04):3-10.
- 张汝立, 陈晓蓉, 武格格等. “有发展的改善”：共同富裕视角下中国社会政策转型研究 [J]. 社会政策研究, 2022(03):19-34.
- 中国国际发展知识中心. 开辟崭新的可持续发展之路的科学指引——深入学习贯彻习近平总书记关于可持续发展的重要论述 [J]. 理论导报, 2021(11):20-22.
- Coase R.H. The Nature of the Firm [J]. Economica, 1937,16(4): 386-405.
- Didry C., 易臻真. “共和构想”是社会包容性政策的核心思想 [J]. 社会科学, 2012(01):65-69.

and cooperation with economic system.

Keywords: Social Policy, People-centered, Chinese style modernization

Dimensions, Functions and Innovative Paths of Social Policy

.....*Xi Heng, Wang Han* 21

Abstract: In Chinese path to modernization, as an institutional arrangement for realizing the social rights and interests of all members of the society, social policy should be inclusive, sharing and developmental, and in agreement and synergy with economic policy and public policy, it should continuously realize its policy function of safeguarding and guaranteeing the social rights and interests of all members of the society. Inclusive social policy is a responsive policy with the connotation of inclusion of people, risks and changes; sharable social policy is a supportive policy with the connotation of consensus of cooperation, sharing of responsibilities and benefits; and developmental social policy is the promotional policy with the connotation of capacity enhancement, goal enhancement and policy synergy. Innovation in the content, the mechanism and the concept of social policy are the basic paths to realizing the inclusiveness, sharing and developmental nature of social policy.

Keywords: Social policy, Inclusiveness, Sharability, Development, Policy innovation

Three Foundations for Social Workers' Involvement in Policy Practice

.....*Ma Fengzhi, Chen Shuqiang* 34

Abstract: Social work is a profession driven by both values and theory, and it also responds to societal needs. The values of equity and justice, ecological systems theory, and the practical needs of social development constitute the three fundamental bases for social workers' involvement in policy practice. Social workers can and should use policy practice methods to implement, improve, and innovate social policies.

Keywords: Policy practice, Equity and justice, Ecological systems theory, Practical basis

Improve Policy Integration: Research on the Connection of the National List for Basic Elderly Care Services in China

.....*Hu Hongwei, Wang Jiayi* 43

Abstract: Recently, the national list for basic elderly care services was introduced to address the problem