



发展型危机干预方式下的经济-社会干预 ——论当前面对我国经济波动的社会政策干预行动

关信平

面对当前由国际金融危机引发的国内经济波动，政府提出了保增长、保就业、保民生、保稳定的“四保”目标，并投入巨资强力干预。政府强力干预能否收到良好的效果，除了政府投入的力度之外，干预的方式也具有重要的影响，而干预方式的选取又取决于政府有明确合理的干预目标。当前，各国政府都在不同程度上出台了一些政府干预措施，但许多发达国家的干预措施的目标重点在挽救和恢复，即要挽救遭受金融危机打击的企业和行业，恢复经济的正常运行，而对恢复以后的经济体系如何改革和发展却重视不够。在这样目标的指导下，一些国家的干预过分重视眼前的问题，偏离长期发展的合理目标，甚至出现贸易保护主义和排外等不良倾向，对全球未来的发展是不利的。

但在我国，政府干预的目标不能仅限于挽救和恢复，而应该更多地考虑如何通过政府干预来解决原来经济与社会发展中的深层次问题，将挽救和恢复与改革和发展结合起来。为此，本文拟根据我国当前经济波动的实质，提出“发展型危机干预”和“经济-社会”干预模式，并在此基础上重点对社会政策干预进行较深入的讨论。

一、当前我国经济波动的实质和“发展型危机干预”方式的应用

表面上看去，当前我国所面临的经济波动是由国际金融危机所引发的，但其最主要的根源还在国内，是我国长期以来以劳动密集型产业为基础的外向型经济发展方式在国际金融危机面前脆弱性所导致的，同时也因为我国过去的分配制度和社会政策的不合理而导致国内消费不足。从国内的这些根源上看，目前遇到的困境是迟早要发生的，即使没有当前的国际金融危机，我国目前的经济发展方式在将来也会遇到严重的发展障碍，而在下一步的经济发展方式调整过程中也将会遇到失业等困难。只不过此次国际金融危机使问题提前到来了，而且是以集中爆发的形式到来的。目前集中式的问题爆发一方面给我国经济发展、就业和社会稳定带来很大的压力，但另一方面提前到来的危机也给我们转变经济发展方式提供了一个机遇，迫使我们加快这一进程。

因此，我国通过政府干预的方式应对当前的危机就具有双重的意义：一方面要通过干预而应对当前所面临的严重问题，另一方面是通过干预而为后续的经济方式转型奠定重要的基础。从长远的眼光看，后一方面的意义更为重大。从这个角度看，当前的干预不应该仅仅按照简单的危机处理原则办理，而应该是将危机处理与可持续发展能力

建设相结合的“发展型危机干预方式”。发展型危机干预方式以促进发展为导向，将危机干预与促进发展相结合，在构建可持续发展能力的过程中解决眼前危机的干预方式。它强调在干预目标上的长期性发展取向，避免只考虑眼前的问题而忽略长期发展能力建设；在项目选择和资金使用上优先考虑能够兼顾长期发展目标和解决眼前危机的项目，而摒弃那些只能解决眼前问题而对未来发展没有多大意义的项目；并通过合理的制度设计而将长期发展目标与近期的危机缓解融合在干预行动中。

我国眼前所面临的“危机”主要包括经济增长速度下滑、失业激增及其由此导致的民生问题和社会稳定问题。解决眼前的危机，也主要是针对这几个方面的问题。由此，政府提出的“四保”比较好地针对了这些眼前的问题。但是，目前的“四保”目标没有能够很好地考虑到促进长期可持续发展的目标。促发展的目标主要是要通过政府的干预行动而促进长期可持续发展的能力建设，包括面向未来长期可持续发展的基础设施建设，公共服务能力建设，以及促进经济发展方式转型的基础条件建设等方面。而在所有这些基础能力建设中，又包括物质基础建设和制度改革和创新两个重要的方面。为此，应该在“四保”之外再加上“促转型”和“促发展”的目标，改为“四保二促”：保增长、保就业、保民生、保稳定、促转型、促发展。

二、政府干预的方式选择及社会政策行动的必要性

面对经济波动，我国出台了了几万亿的政府干预行动。但对于如何更加合理地安排公共资金和其他公共行动，使政府干预能够收到更好的效果，还需要进行更加仔细的研究，要有更加合理的干预原则，并在此基础上确定重点领域和具体干预的方式。按照发展型危机干预目标，政府干预的原则应该有：首先，要将解决眼前问题与形成长期持续发展能力建设相结合。从促发展的方面看，一是要为将来的发展打造更好的基础，包括基础设施建设和人力资本建设两个方面；二是要通过政府的干预而促进制度转型，形成有利于未来发展的制度体系。其次，政府的干预应该有利于促进我国经济发展方式的转型和产业升级。再有，政府的干预应该能够促进我国经济与社会协调发展，而不是只关注解决经济问题。

应该结合上述原则而具体分析和设计我国的干预行动。迄今为止，面对经济波动政府干预的方式有幾大类：一是经济救市，即政府直接干预市场，挽救处于危机中的企业和行业；二是投入基础设施建设，以带动就业和经济发展；三是一些地方向低收入居民发放现金或购物卷，直接拉动消费；四是投入教育医疗社会保障等社会事业，以带动国内消费，并加强社会安全网。以上几类行动对于缓解经济危机的冲击，帮助经济走出低谷都会有不同程度的作用，但其效果各不相同。直接投入资金救市虽然可以很快收到效果，但它常常难以纠正导致行业危机的深层次根源，并且有可能是在保护有问题的企业和行业，可能形成这些行业和企业对政府救助的长期依赖，因此不利于长期的发展。大规模的基础设施建设公共投资可以强劲带动就业，并快速提高国内基础设施水平，但它在面向未来的新制度改革和创新方面收效不大，并且它对就业的带动是阶段性的，一旦公共投资的工程结束，就业问题将再次突出。而直接向民众发放现金或专项消费券的做法，只能起到刺激当前消费的效果，对未来发展能力的贡献甚微。

按照发展型危机干预的目标和原则，加大政府干预中的社会政策行动可以收到更好的效果。社会政策行动在实现发展型危机干预模式方面具有多方面的重要意义。首先，通过社会政策行动可以构建更加健全的社会保障体系，增强当前和未来经济发展方式转型中抵御风险的能力。第二，通过强化社会政策和增加公共服务供应，可以直接带动就业。许多国家（尤其是北欧国家）的经验表明，强大的政府公共服务计划在调节经济运行和扩大就业方面可以产生很好的效果，尤其是危机到来的时候。第三，通过建立健全

的社会保障和公共服务体系可以释放民众的消费能力，以促进扩大内需，一方面可以缓解当前外需不足的困境，另一方面也可以为我国经济发展方式转型建立社会消费基础。第四，通过适当的社会政策行动可以产生“间接救市效应”，即不是直接向处于危机中的企业或行业注入资金，而是通过社会政策行动而增大民众对某类或某些产品的消费能力，从而间接带动相应的行业和企业走出困境。第五，通过在教育、卫生等方面的社会政策行动，可以加强教育培训体系能力建设，促进人力资本战略发展，促使我国尽快从人口大国向人力资源大国转化，为未来的发展奠定重要的基础。第六，很重要的一点是，通过社会政策行动可以促进我国经济与社会制度体系的改革和重构，因而为将来的发展奠定重要的制度基础。社会政策在危机干预中的这一功能在20世纪30年代罗斯福新政中得到了很好的验证。因此，从总体效果上看，与其他几种干预方式相比，社会政策行动具有能够兼顾当前和未来、经济发展与社会发展、能力建设与制度建设的综合性优势，因此应该是政府干预行动体系中的优先选择。为此，目前进行的政府干预行动不应该只是单纯的经济干预，而是“经济-社会干预”，在其中社会政策行动应占居主导地位。

三、发展型危机干预社会政策行动的基本要求和重点领域

1、发展型危机干预社会政策的基本目标

在发展型危机干预模式下的社会政策行动有三个方面的基本目标：一是要通过社会政策行动去修补和加强社会安全网，以应对经济发展波动带来的失业和贫困等危害；二是通过增大公共服务去促进扩大内需，迅速摆脱国际金融危机的影响；三是利用增大社会政策行动的机会建构新的长期性的社会政策制度体系，为社会政策的长期发展奠定制度基础；四是为适应未来经济发展方式转型和产业升级而加强若干重点领域，为经济发展模式转型构建新的社会基础。

2、发展型危机干预社会政策的基本要求

按照上述基本目标，在当前实施发展型危机干预社会政策应该本着如下的基本要求，首先，社会政策行动要既能够解决当前经济波动带来的各种问题，又能够促进长期的经济转型与发展，因此在项目选择和制度设计上要重点结合未来经济发展方式转型的要求，强化人力资本投资方面的行动。其次，社会政策行动要既能够解决就业和民生方面的问题，并重点构建社会安全网，同时又能促进经济与社会事业的发展，将民生与发展结合起来。再有，既要解决眼前的问题，同时又要重视改革现有制度体系中不适应未来发展的问題，建立面向未来发展的长期性制度体系。尤其是要加强社会政策一体化的制度建设，防止社会政策行动的碎片化。

3、发展型危机干预社会政策的重点领域

首先，加强教育政策行动，大力发展教育培训，增强对人力资本的公共投资是发展型危机干预社会政策的重点领域之一。教育培训一方面对促进失业人员转岗和再就业具有重要作用；另一方面对年轻人延迟就业，缓解眼前就业压力具有积极的作用；再一方面，更重要的是教育培训对未来以技术密集性产业为主的经济发展方式具有重要的基础性作用。因此它应该是发展型危机干预社会政策优先加强的重点领域。

其次，加快构建城乡一体化的基本社会保障体系，重点在养老保障、医疗保障和社会救助方面。从当前和长远的发展上看，加强社会保障制度建设对于应付危机和构建经济发展方式转型的社会稳定机制都具有重要的意义。在社会保障制度建设方面，重点是加强体系完整性建设；二是针对未来发展的需要而进行进一步的制度改革，加快形成城

乡一体化的体系；三是重点解决农民工的社会保障的体制问题，因为目前的经济波动和未来经济发展方式转型中受影响最大的都会是农民工。

再有，加强城乡基本公共服务体系建设，包括社会服务基础设施建设、公共服务体制改革、以及公共服务岗位建设。从当前危机干预的角度看，加强公共服务体系建设可以直接地提供大量的就业岗位；从长期发展的角度看，这方面的行动将不仅会促进实现基本公共服务均等化的社会目标，而且还可以为经济发展构筑良好的社会基础，持续性地容纳大量的就业，并且可以降低过高的储蓄率，增大居民个人消费，有利于将过度外向型的经济朝内需型转化。

最后，通过社会政策行动刺激市场消费。可以针对目前某些行业发展疲软的问题，采用社会政策干预的方式去促进提摆脱困境。例如在住房政策方面，针对当前房地产业疲软的问题，政府如果能够利用干预资金落实过去承诺的房改补贴，将长期拖欠职工的房改补贴尽快发下，则可以既解决房改政策遗留的难题，又为房地产业注入消费活力，可以收到一举两得的效果。这种“间接救市”的方法比直接给房地产业注入资金要好得多，也比直接给居民发放消费券的方式效果更好。

作者简介：关信平，南开大学社会工作与社会政策系。

文档附件：

编辑： 文章来源： 社会政策网

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>]