

# 大转折时期的政府与社会

## ——社会政策创新与经济增长研究

左晓斯

---

**内容提要** 世界经济社会发展史证明,制度改革和政策创新是经济社会大转折期经济增长和社会进步的主要推动力。社会体制创新和社会政策创新可以实现确保需求、劳动力供给、制度供给以及消除副外部性四大目标。转型国家和地区政府社会政策和制度创新的核心是寻求经济与社会政策更好地整合,确保新社会政策与经济增长战略同时具备生产性和社会保护两大功能,而政府在其中担当至为重要的角色。

**关键词** 政府 经济增长 社会政策创新 转折期

---

### 由排斥走向融合的社会政策与经济政策

无论是作为新兴经济体的发展型政府(developmental governments)还是奉行新自由主义的发达国家,只要经济社会运行在正常轨道上,社会政策以及社会开支就不会成为核心议题,甚至不会成为争议话题。只有当发展遭遇重大难题或瓶颈必须转型时,我们需要一个怎样的社会、怎样的经济发展(增长)方式以及如何达至这样的社会、如何实现这样的增长等话题才会逐渐变得显明,对市场、政府和社会各自角色的质疑声才会此起彼伏,经济社会政策也因此而受到诘难,使得政府和决策者变得犹疑不决、左右为难。而当今世界各国的政策选择就大致处于这样一个转折期、争议期。我们甚至隐约看到西方世界有人重燃对凯恩斯经济学的浓厚兴趣;也有人提出这一学说在后新自由主义时期对再嵌入市场(re-embedding markets)的潜力<sup>①</sup>。但对社会政策的创新显然不仅仅是复辟凯恩斯主义这么简单。史密斯(Paul Smyth)和布坎南(John Buchanan)曾借用米奇利对战后经济与社会政策关系理解的经典分期,进一步讨论了这两种政策由依附、分离、对立到融合的变迁。<sup>②</sup>

在20世纪40年代的西方各国,社会政策被视为经济的附庸和补充。凯恩斯经济学为将充分就业作为社会安

全基石提供了理据,而福利国家则进一步巩固了这一基础。为了维持其财政基础,完全就业也是福利国家的必要条件;收入支持计划则是经济衰退期维持就业需求的重要保障。除了与明确提出生产性社会政策的缪尔达尔夫妇(Iva and Gunnar Myrdal)相关联的瑞典经济学派外,很少有人注意到社会服务的经济价值<sup>③</sup>。这一时期,经济学家更倾向于将人力资本开支列为“消费”而非“投资”,社会政策更多地附属于经济政策而不是与之相互整合。

20世纪六七十年代是福利国家的高峰期,社会政策与经济政策开始分离开来。像马歇尔(T. H. Marshall)和蒂特马斯(R. Titmuss)这些社会政策研究界的核心人物均依据社会公民权的认知或夸大他主义的范围来强调国家进行社会干预的非市场基础。就如注意到的那样,这种分离使社会政策在安德森(Esping Andersen)颇有影响的社会政策分类中成为“反市场的”。其去商品化和反社会分层的分类标准指出福利国家在反市场经济不平等结果方面发挥的作用。但这种分离产生的一个严重后果是,社会政策与服务经济学完全脱节。另一个后果则是产生了整整一代敌视整合社会政策与任何市场导向的经济政策思想的福利制度研究群体<sup>④</sup>。

与哈耶克和弗里德曼相关联的新古典经济学思想复兴带来了社会政策在经济上有害的观点。这种有害论的

影响在 20 世纪 90 年代达到顶峰,与此同时,发展经济学中诞生了“华盛顿共识”(Washington Consensus)。占有压倒性优势的新古典经济学是各种批评和反对国家干预思想和观点的大杂烩,并逐渐发展成后来广为人知的“市场原教旨主义”(Market Fundamentalism)。瑟拉和施蒂格利茨(Serra and Stiglitz)将其总结为如下观点:“即使不是全部,市场自身也能够解决绝大部分经济问题。”<sup>⑤</sup>在(社会)福利政策上,它常常与颇有影响的指责福利为依赖症(dependency)之源的美式批评相关联。

但物极必反。2008 年前后爆发的世界金融风暴和经济危机对可能改善纯市场经济后果的任何积极干预都要拒斥的新自由主义提出了挑战。挑战者以“社会投资”和“包容性增长”等新视角、新思路的面目崭露头角,即米奇利所谓的“作为经济投资的社会政策”,可将其视为经济政策与社会政策关系的第四类型或第四阶段<sup>⑥</sup>。新思维当然要与新自由主义福利国家共识(其认为社会政策根本无需考虑其经济后果或者认定社会政策与市场应该从根本上相互敌视)彻底决裂。新思路也与“二战”刚结束时的社会政策附属论泾渭分明。

但社会政策如何成为经济投资或促成经济投资的机制尚有太多模糊和争议之处。几年前,在世界银行和经合组织联合主办的一个研讨会上,与会专家虽然一致同意这一转型或趋势正在出现,但总体而言是激情多于政策细节<sup>⑦</sup>。问题的关键是要搞清楚这种新兴(复合)政策的原理,探寻它们在不同国家语境下可以有怎样的政策寓意和应用。本文尝试从世界经济发展的历史脉络,生产率、创新与社会政策,以及中国当前的社会政策与经济增长的关系等三个维度讨论这种政策整合(融合)的机理、动能等问题,而其中必然涉及政府和社会的角色和定位。

## 经济社会发展的路径转换:

### 从要素驱动到创新驱动

回溯世界经济社会发展史,大多数国家经济社会发展的转型都与危机相伴随,或者说只有发生经济社会危机才能触发大转型、大变革。而每一次大转型、大变革、大发展的主要推动力都源于制度变革和政策创新<sup>⑧</sup>,其中技术进步和要素投入则是制度和政策创新的产物和结果。

#### 1. 20 世纪以来三次经济危机与思维转换

从全球范围来看,经济危机周期性发生,其中 20 世纪初以来影响最大的大概有三次,分别是 1929~1933 年的大萧条、1973~1975 年的滞胀和 1997~2008 年的泡沫破裂。

20 世纪 30 年代的世界性经济危机发端于美国,波及当时的主要经济体。而“罗斯福新政”最终挽救了美国 and 整个西方,除了拯救金融系统等应急措施,一系列大胆的

社会政策创新以及战后不断完善的福利国家体系是西方经济体走出危机并迎来三十多年繁荣稳定的主因。这些由国家推行的创新型社会政策包括:以工代赈、最低工资和最高工时新规、社会保险法案、全国劳工关系法案、公用事业法案等法规。

20 世纪 70 年代的经济危机则是由石油危机引发的,是“二战”后最严重的一次全球经济危机,此次危机直接导致凯恩斯主义衰落而新自由主义范式崛起。新自由主义虽然强调市场化、私有化、预算紧缩与平衡、国家作用最小化,但并没有完全推倒整个西方福利体系,而是赋予社会政策一种“积极促进”(activation)的角色。

从 1997 年前后的亚洲金融危机到 2008 年的次贷危机,不仅导致金融市场崩溃,而且引发全球性经济衰退。危机之后,世界经济社会政策的新自由主义色彩有所淡化,开始走向凯恩斯主义与新自由主义的复合。但直到目前这一次社会经济政策转型或创新的思路尚不明确,由此导致 21 世纪的世界经济社会走向至今尚不确定。

#### 2. 中国发展道路上的十字路口与政策转换

那么中国在面临危机或转折的关口表现出什么样的发展策略呢?新中国建立初期,土地改革是促进农村经济社会发展的有效社会政策。1978 年至 1990 年前后,中国经济则由改革和制度变迁(政策创新)驱动,全要素生产率增速持续上升,而进入 90 年代特别是 1994 年以后,中国经济主要由资本(投资)驱动,全要素生产率仍然上升,但增速显著下滑。王瑞泽认为,制度变迁与中国经济增长呈现出比较显著的正相关关系,即制度进步促进中国经济高速增长,而制度变迁的滞后效应对中国经济增长的负向影响更大;制度变迁结束时,它对经济增长的影响也就随之结束。<sup>⑨</sup>进一步观察不难发现,1978 年开启的改革开放是对过去经济社会政策的大变革,农村的联产承包责任制并不需要多投放一分钱,但作为一场“新土改”,却释放了中国农民压抑了多年的农业生产积极性、创造性,推动了农业生产突飞猛进;在城市,稍迟一步的激励多于约束的国有企业改革也见证了制度和政策改革创新在经济发展中的巨大力量。1990 年前后,当经济社会政策出现摇摆、经济增速下滑时,邓小平“南巡讲话”以及随后出台的一系列方针政策确认了中国社会主义市场经济的发展道路,中国经济由此企稳回升。

可见,在中国发展进程中每一次面临危局时,都是依靠改革创新实现跨越,从而达到了新的发展阶段。正如李克强总理所说,“创新不单是技术创新,更包括体制机制创新、管理创新、模式创新,中国 30 多年来改革开放本身就是规模宏大的创新行动,今后创新发展的巨大潜能仍然蕴藏在制度变革之中”<sup>⑩</sup>。

### 3. 增长极限与创新突破

回顾全球和中国发展进程,我们可以发现一个基本规律:每一种增长模式、制度框架或政策设计都有其自身的适用环境、适用阶段、适用周期,当其潜力达到极限时,这些设计或安排就会成为继续发展的桎梏或瓶颈,路径依赖如此,制度锁定如此,既得利益问题也是如此。

自由资本主义发展到20世纪30年代已经达到自身的极限,它无法超越当时的社会发展困境:普通工人及一般居民的薪酬和收入超低,毫无社会保障依托,社会整体消费水平、消费能力和消费需求根本无法提升,生产过剩是必然结果。20世纪70年代的经济危机表明凯恩斯主义经济发展模式已经达到自己的极限,其社会政策中过于消极的税收和转移支付制度偏向于维持当下的需求水平,而且不断膨胀的福利体系导致各国财政税收制度难以维持,增长失去动力。20世纪90年代末,新自由主义发展模式在全球发展到了极致并开始由盛而衰。基于“市场原教旨主义”的“华盛顿共识”主张全面私有化、全面开放市场、彻底放开管制,但这其实是向(1930年代前)完全的自由市场经济回归。这种模式无法保障在那些条件完全不同的转型国家和欠发达国家也同样能够取得奇效。

虽然2008年的金融危机已经过去将近九年,但各国的应对之策五花八门,始终未能形成一个放诸四海皆有效的全新模式。但我们可以隐约感知到,这将是一种混合型制度重建和政策创新,其中包含了自由市场经济、凯恩斯主义、福利国家、社会投资国家和计划经济等各种原有制度和思路的元素。

### 生产率、创新、经济增长与社会政策

经济增长与诸多因素有关。这里我们只考察两个对当代经济影响最直接的方面:生产率与创新。这两者同时又与社会政策密切相关:没有适当的社会政策支撑,生产率就无法提升甚至难以维持;没有适宜的社会政策环境,创新就无法实现甚至会受到压制。

#### 1. 生产率、经济增长与社会政策

诺贝尔经济学奖得主、普林斯顿大学教授克鲁格曼(Paul Krugman)有句名言:生产率不是一切,但长久而言,它几乎就是一切;一国改善其生活水准的能力几乎完全取决于提升每一位工人产出的能力。<sup>⑪</sup>又如波特(Michael Porter)所言,高生产率关乎高收入水平、更多休闲、更多支持公共服务的税收及严格的社会标准等。<sup>⑫</sup>

世界各国经济发展的历史表明,低生产率或低生产率增长对经济社会发展的负向影响在繁荣期不太明显,但在转型期或危机时刻却颇为致命。澳大利亚和中国都是最突出的案例。澳大利亚从1999年经济增长达到顶峰

后生产率开始持续下滑,但直到十年后的2009年前后才开始讨论生产率问题<sup>⑬</sup>。中国的情形也是如此。中国经济增长维持在8%甚至10%以上时,没有人关心全社会和全要素生产率水平,只有在增速连7%都难以实现时,包括决策者在内的人们才关注到即使是相对发达地区的每一个工人或每一单位资本的产出或回报其实很低。

要提升生产率或修复下滑的生产率增长趋势需要公共政策、立法、规管、经济活动与就业组合、管理、劳动实践乃至习惯的变革或改变。这就要求大多数普通公众、劳工、生产经营者和政府官员形成积极共识并主动合作。但如果只有独占而不是共享,就不会有共识和合作,即任何可持续的、成功的生产率(提升)议程都必须有社会政策的支撑。没有社会政策来确保公平正义,社会共识和共同行动就不会出现,生产率提升的难题也就不会有解。

#### 2. 创新与经济增长周期

当前中国经济正在尝试从要素驱动转向创新驱动,大众创业、万众创新是其集中而通俗的概括。但在人们的一般意识中,创新往往是指技术创新,属于企业层面。但创新其实是一个比人们通常的认知要更宽泛、更松散的概念,是指利用(对创新者而言)新的理念、现有知识和其他资源创造价值,即以某种方式做有用的新东西。图1是对拓展后的创新概念的理解。

对既有经济秩序和主体而言,创新扮演着破坏者和搅局者的角色。有学者早在20世纪60年代就已经认识到创新是破坏和削弱公司、地区乃至国家既有经济秩序的强大力量<sup>⑭</sup>。由新产品和服务、新生产方法或新市场所带来的价值创造了新手段从而为新进入者提供了机会。一些研究发现<sup>⑮</sup>:

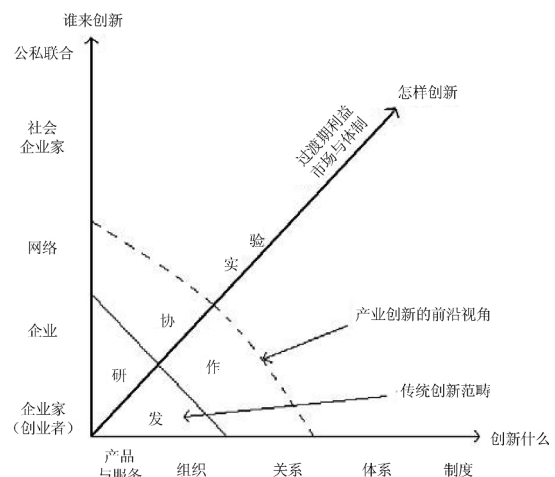


图1 拓展后的创新概念

(1) 在一个经济周期中,增长阶段建立在开发利用一整套强大且广泛的技术发展轨迹的基础上,源于对那些

(当期或前期)创新路径的坚守。

(2)同时,上述重点关注和努力将累积起来,无法在主流创新轨道上轻易解决的一系列问题推到一边(弃之不顾)。例如,1940~1990年这50年的长周期并未就资源消耗和环境污染达成协议或妥协。这将成为下一波(周期)创造阶段选择环境的要素。

(3)新增长阶段诞生之艰难既要归因于任何新商业投资选择都有很大的不确定性,也要归因于开拓新发展轨道的要求往往与主流经济、社会和产业环境不匹配,即普遍的系统失灵(system failure)。这些发生在公司、地区和国家层面的系统失灵源自前一增长阶段的投资和学习过程。

(4)新增长路径的开端涉及实验和尝试——通常是在经济体的边缘(领域)。有远见的企业家最初在利基市场尝试,然后加以推广。当这些新的发展轨迹积蓄了足够的力量、确立起良好势头,解决制度政策和基础设施失效就成为关键。因此,新增长周期的出现涉及社会和制度的学习与解除旧习(unlearning),即体制与政策创新。

### 3. 过渡期与企业家型国家

佩雷斯在研究2008年以来的金融危机、近期的经济增长与未来创新的关系时,确立了增长周期的三个阶段并确认了每一个变化阶段的特征。<sup>⑩</sup>

第一阶段为“安装调试”(installation)期。其时,新发展路径透过主要以市场为基础的机制和强力财政支持得以开启,新基础设施也已构建。随着这一阶段的展开,在新兴产业及其经营手法与原有产业及其经营手法之间出现了结构性张力,为新经济活动提供基础设施需要长期融资。佩雷斯对此持乐观态度,认为当前新阶段的中心逻辑是(取代廉价能源的)廉价信息和普适计算,其中新价值观是可持续发展和生活品质,信息与通信技术则是达成这一目标(和价值观)的使能技术。

第二阶段为调度部署(deployment)期,即稳定增长初期。国家在促成关键性创新更广泛传播扩散和开创更具包容性的发展道路方面担当主要角色。这一阶段主要基于通过社会和制度创新取得的、在前一时期诞生和发展起来的“技术—经济范式”与社会—制度气候之间的互补性。新的发展轨迹产生了职业结构转型和收入分配格局的变化,导致在国家 and 全球范围出现了生产空间布局的独特趋势。

处在这两个阶段之间的是混乱的过渡期,以资产泡沫破裂和经济持久下行风险为特征。过渡期起因于经济子系统的流变(dynamics)与社会—制度框架的相关流变之间互补性(协调性)的丧失,得由这些领域之间新的动态协调据以重建的充满矛盾冲突的过程来渡过<sup>⑪</sup>。此时

国家及其制定的社会经济政策起到关键性作用。

在一个瞬息万变和竞争激烈的世界,革新和转换竞争力的能力正成为经济体、地区和公司成功的核心维度。<sup>⑫</sup>无论是经济体(国家)、地区还是公司,都必须拥有能够调动个人创造性、创新性和生产性的天赋和能力,对机会和挑战做出响应,参与经济和社会系统各方面的变革。不能引导和促成参与性变革的组织和国家将不大可能实现经济或社会的可持续发展,甚至无法平稳跨过渡期进入稳定增长阶段。

要化解可持续发展的挑战,创新的角色和组织与国家的角色和组织都必须转型。制度和政策创新在各个层面的重要性值得反复强调。互动式解决问题以及以社会创新构建共同体,将更多人纳入学习进程,以发展地方社会资本和制度。而这些又都需要社会政策创新才可能实现。有学者用图2总结具有企业家精神的国家(政府)在过渡期能够发挥作用的关键维度。



### 与中国经济增长紧密相关的社会政策

不同国家或地区、不同发展阶段和不同发展思路对社会政策与经济增长关系的理解不同,社会政策的着力点也就不同。改革开放以来,中国其实就是经济社会体制和政策改革创新的直接受益者,也一直是备受全球关注的改革开放前沿国家。对当前转型期特征突出的中国来说,如下几项社会政策与经济增长直接相关,对经济平稳健康可持续发展至关重要。

#### 1. 人口政策

人口与经济的关系历来是社会科学研究的焦点问题,要使人口发展与经济增长成为相互协调和相互促进

的关系,就要确保人口以及人口增长的规模、结构、速度与经济发展的阶段、结构、速度基本协调一致。但在中外历史上,这种理想关系甚为少见。作为制造业大国,中国一直分享早期的人口政策红利。巨大的劳动力需求、相对较高的收入水平以及相对宽松的流动人口政策环境,使我国成为人口和流动人口(国内移民)第一大国。

从生育政策来看,历次人口普查显示,中国从20世纪80年代严格实行计划生育政策以来,0~15岁年龄段人口在总人口中的占比逐年快速下降,2014年这部分人口在总人口中的比重仅为1982年的一半;16~64岁劳动年龄段人口在2013年达到峰值后开始掉头向下;而65岁及以上老龄人口却快速上升,从比重来看,2014年比1982年上升了近一倍。图3清晰显示出1982~2012年这一段恰好是国内劳动力最丰沛的三十年,也是中国经济平稳快速发展的三十年,人口红利成为经济增长的主要动力之一。但低龄人口大幅减少,意味着未来劳动力供给将快速减少,将威胁到中国制造业持续增长。国家已经意识到这个问题的严重性,由此开始全面放开二胎。如果经过5年左右的观察,总和生育率恢复过慢,则应当完全放开生育限制,计划生育政策的重心将转向优生优育和家庭服务。一些省份可以在国家政策法规许可的范围内,适度先行和加大政策力度进行尝试。

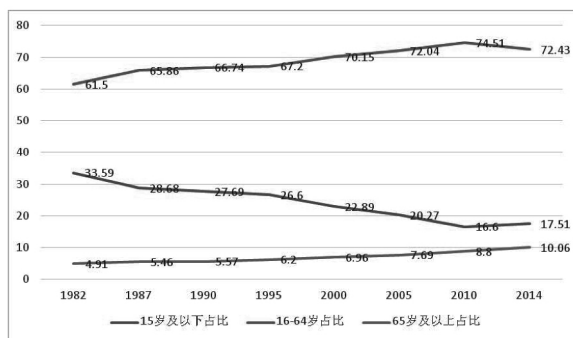


图3 1982~2014年中国各年龄段人口占比变化趋势

数据来源:国家统计局历年统计年鉴和公报

从流动人口或移民政策来看,虽然人口增长尤其是劳动力增长出现拐点,但由于中国人口规模庞大,只要构建和完善有竞争力的劳动力迁移和流动的移民政策,合理配置省内外农村剩余劳动力,沿海发达省份还可能继续分享全国人口红利。这取决于这些地方的移民政策是否有竞争力以及能否解决如下几个问题:实现认知突破,认识到移民其实既是个人和家庭的选择,也是地区增长所需;规划未来,明确劳工移民的最终归宿是全国各个输入城市,而不是作为农民工、临时工存在;重塑制度,清除劳工移民融合的壁垒和障碍,实现市级乃至省级(直至全国)常住人口社会权利的统一;协同治理,协调好省际和省

内各地权益转移和供需对接、省内各地市民权的落实等。

从老龄政策来看,老龄化社会正急速到来,未富先老已成为现实。延迟退休并非是应对老龄化社会的主要出路。部分省市可以先行先试创新老龄政策,透过文化和社会服务,通过公益互助服务,将这个群体宝贵的知识、经验、智慧透过组织起来的形式,传承下来,间接推动经济增长。政策重点是通过制度设计和安排,弘扬、激励和创造一种有利于这种价值传承的社会环境。

## 2. 劳动政策

劳动关系是生产关系的重要组成部分,也是最基本、最重要的社会关系之一。中国近年来经济社会发展一直深受劳资关系紧张及由此引发的群体性事件影响。中国劳动政策创新的根本目标是:在充分尊重劳动者的价值和权益、企业家的贡献和追求的基础上,依据创新型政策法规确定劳资政的角色、地位和权利,以共赢的价值取向将企业构建成为一个多元利益主体的命运共同体。劳动政策创新的基本原则是:正确认识劳动关系基本走向,坚持公平博弈、合作共赢的原则;强化劳动关系是劳资政三方关系而不仅是劳资双方关系的意识,科学定位和依法发挥政府作用;清晰界定职工诉求,分类治理职工的合法权益、合理权益,旗帜鲜明支持和维护职工的合法权益;理性看待企业发展,树立共同体理念,明确各方社会责任,特别是政府和工会的责任等。<sup>②0</sup>

## 3. 社会基础设施

按照经合组织国家的理解和做法,社会基础设施主要指健康与教育的制度和政策安排。之所以将健康和教育视为社会基础设施,是因为没有了这两大基础性制度和政策,经济增长和社会发展也就失去了支撑和基础。一直以来中国对教育和医疗卫生事业十分重视,投入大量资源,也做出了各种制度安排,颁布了多项政策文件。但以其与经济发展的关系来看,还需要大的政策调整,重点是要调整结构,实现供需对接。结构性失衡是中国医疗卫生和教育投入大,但产出难以估量、对经济增长促进作用不明显的主因。在医疗卫生方面,需要补齐面向包括残疾人、低保家庭等在内的弱势群体、婴幼儿和青少年、老年群体优质普及型公共医疗卫生服务的短板;在教育方面,应重点加强基础教育(特别是学前教育、中小学教育)和职业教育培训。

## 4. 社会福利政策

不少人认为社会福利是真正的消费和负担,因而影响到投入的积极性。但是,社会福利其实是化解首次分配不公的二次分配,是提供社会保护和维持公平正义的基本手段和制度安排。没有这种再分配,或者是限制、压缩这方面的投资,将逐渐生成一种负面的、不公平的社会

环境和氛围,受直接或间接影响的群体、阶层将对政府、社会及其他群体产生负面甚至是怨恨的情绪,并导致各种集体或个体的反社会行为。这种负外部性还可能蔓延至整个社会甚至溢出边界,影响到外部社会对一个国家和地区的评价,最终破坏经济增长环境。中国的社会福利政策首先要解决自身的覆盖面和公平性问题,将原先排斥在外、虽无户籍却是事实上的非户籍居民纳入进来。政策细节各地可以讨论,但原则必须遵循。

#### 5. 其他社会政策

如社会保障政策,无论是需求导向的凯恩斯主义还是供应导向的新自由主义,更不要说社会投资国家和包容性增长战略,都应支持普惠性的制度和政策安排,因为这是人力资本与和谐劳动关系(社会关系)的基本保障,也是经济增长的基本条件。支持克扣或缩减这方面投入的制度安排,即使在短期内能够推动经济增长,必定是短视的和短命的。但这种或明或暗的政策安排在中国不少地方曾经大行其道。

### 基本结论

基于上述三个方面的分别阐述,我们可以得出如下简要结论:

1. 制度改革和政策创新是经济社会转折期经济增长和社会进步的主要推动力。所有经济社会进入发展瓶颈的症结或根源只有两个:资源配置不公平、不合理;经济社会治理思路和方式不适应现时的发展阶段和水平。社会政策创新正是解决资源配置和治理思路转型的可行选择。国家和各个地方可以成立或安排专业机构及机构联合体,以中长期规划重大课题形式,针对社会政策体系进行系统反思和全面清理,厘清哪些政策体系需要调整思路,哪些政策体系需要修正完善,哪些政策体系需要重新构建,继而深入研究并提出新的政策框架和具体建议。

2. 从经济增长维度来看,制度和政策创新主要指向确保需求、劳动和制度供给以及消除副外部性。因此政策应重点关注三个方面:首先是扎牢社会保障安全网。逐步消除引发冲突和社会不安的“恶的不平等”和绝对贫困,消解经济增长的社会阻力和安全隐患,也为扩大内需拉动消费提供动力。其次是创新国内移民治理政策。给各地劳动大军明确努力的方向,使他们尽快沉淀下来、融入进来,不仅成为新一代产业工人,更成为新市民。最后是加强社会基础设施建设。包括提高从出生到终老的公共保健服务的公共卫生体系设计和建设,从学前教育到职业培训的终身学习体系建设。

3. 转型国家政策和制度改革创新的核心是寻求经济与社会政策更好地整合,确保新经济增长战略与社会政

策同时具备生产性和社会保护两大功能。在国家 and 地方经济增长战略、规划和政策中充分体现社会政策思维,使社会发展综合和专项规划、社会体制改革和社会政策安排明确导向经济增长方向。要求国家和地方社会体制改革与政策设计必须纳入经济增长的维度,让经济学家和经济政策界加入和认可;经济发展战略、规划、政策需有社会政策思维,让社会政策专家和社会发展部门加入和认可。

4. 各级政府可以而且应该成为创新的触发者、促进者、引领者,成为创新驱动型经济和服务经济的创造者和创新环境的守护者。具体表现为:首先是各级党委政府必须极力促成社会创新和制度创新。向社会创新和制度创新投放更多资源和努力,并在系统层面进行治理创新。其次是各级党委政府必须为创新提供新组织和新工具支持。公司研发实验室、卓越中心、开放性创新、研究协同、孵化器、风险投资、研究园区等既是创新过程的产物,也是创新必需的组织方式和工具。再次是各级党委政府必须学会构建新能力。尤其需要学会怎样进行更广泛的(从根本上讲属于社会和制度试验)试验,释放公众的天赋和创造性,构建持续创新能力。最后是各级党委政府必须在转型期承担起赋能、赋权责任。尤其要在全国各地造就一大批具有创新意识、创新能力和创新动力的劳动大军和创业队伍。国家和地方的社会政策必须导向在队伍、组织、制度和政策层面构建创新能力,使人们有日益增多的机会致力于创新创业过程并从中获益。

- ① Hemerijck, A., Knapen, B., & van Doorne, E. (eds), *After-shocks: Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam University Press, 2009; Morel, N., Palier, B., Palme, J. (eds), *Toward a Social Investment Welfare State?* Policy Press, Bristol 2012.
- ② Smyth, P. and Buchanan, J. (eds), *Inclusive Growth in Australia: Social Policy as Economic Investment*, Allen & Unwin, Sydney 2013.
- ③ Morel, N., Palier, B., Palme, J. (eds), *Towards a Social Investment Welfare State*, Policy Press, Bristol 2012.
- ④ Hansen, M. and Triantafyllou, P., “The Lisbon Strategy and the alignment of economic and social concerns”, *Journal of European Social Policy*, 2011, Vol. 21, No. 3, pp. 197 ~ 209.
- ⑤ Serra, N. and Stiglitz, J. E., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- ⑥ Midgley, J., “Social security and the economy”, in J. Midgley and K. Tang (eds), *Social Security, Economy and Development*, Palgrave, New York 2008.

- ⑦De Mello ,L. & Lutz ,M. ( eds) ,*Promoting Inclusive Growth* , OECD &World Bank ,Geneva 2012.
- ⑧制度与政策的关系其实难以厘清 ,政策大体上属于制度中最活跃的一部分。在本文中有时会二者同时使用 ,有时会交替使用。
- ⑨王瑞泽《制度变迁下的中国经济增长研究》,首都经济贸易大学博士论文 2006 年。
- ⑩李克强《“万众创新”:为中国经济升级版发力》,《中国新闻网》2014 年 9 月 12 日。
- ⑪Paul Krugman ,*The Age of Diminished Expectations: US Economic Policy in the 1980s* ,MIT Press ,1992.
- ⑫Michael Porter ,*The Competitive Advantage of Nations* ,The Free Press ,1991.
- ⑬Saul Eslake, “Productivity and Inclusive Growth” , in Paul Smith and John Buchanan ( eds) ,*Inclusive Growth in Australia Social policy as economic investment* , Allen & Unwin ,2007.
- ⑭Schumpeter ,J. ,*Capitalism ,Socialism and Democracy* ,Allen & Unwin ,1966.
- ⑮Freeman ,C. and Louca ,F. ,*As Time Goes By: From the Industrial Revolution to the Information Revolution* ,Oxford University Press ,Oxford 2001; Perez ,C. , “Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems” ,*Futures* ,1983 ,Vol. 15 , No. 5 , pp. 357 ~ 375.
- ⑯Perez ,C. , “The Financial Crisis and the Future of Innovation: A View of Technological Change with the Aid of History” ,WPS in *Technology Governance and Economic Dynamics* ,2010 , No. 28. Tallin University of Technology ,Estonia and The Other Canon Foundation ,Norway.
- ⑰Perez ,C. , “Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems” ,*Futures* ,1983 ,Vol. 15 , No. 5 , pp. 357 ~ 375.
- ⑱Storper ,M. , “Institutions and the Learning Economy” , in M. S. Gertner & D. A. Wolfe ( eds) ,*Learning: Institutional Adaptation in an Era of Technological Change* ,Palgrave ,New York , 2002.
- ⑲Don Scott - Kemmis and Roy Green, “Social Inclusion and the Innovation Agenda” , in Paul Smith and John Buchanan ( eds) ,*Inclusive Growth in Australia Social Policy as Economic Investment* , Allen & Unwin ,2013.
- ⑳广东省总工会和广东省社科院联合课题组《劳动关系矛盾新常态与源头化解之策》,《广东省社会科学院专报》2015 年第 11 期。

作者简介:左晓斯,1963 年生,广东省社会科学院社会学与人口学研究所所长、研究员。  
(责任编辑:丁惠平)