

# 包容性发展理念对中国社会政策建构的启示\*

向德平

**摘要:** 包容性发展既是一种发展理念, 也是一种发展方式, 其核心内容是公平合理地分享经济发展的成果, 促进发展的协调与均衡。包容性发展理念为中国社会政策的设计和完美提供了价值基础和行动指南。中国社会政策的建构要追求公平正义、注重协调发展、强调权利保障、重视能力建设。

**关键词:** 包容性发展; 社会政策; 启示

中图分类号: C916.1 文献标识码: A 文章编号: 0257-5833(2012)01-0070-05

**作者简介:** 向德平, 华中师范大学社会学院院长、教授、博士生导师 (湖北武汉 430079)

## 一、包容性发展的内涵

包容性发展 (inclusive growth) 最先由亚洲开发银行提出。2007 年 10 月, 亚洲开发银行召开了以“新亚太地区的包容性发展与贫困减除”为主题的国际研讨会, 会议明确提出: 发展必须具备包容性、可持续性以及更为民众所认同。作为一个全新的发展理念, 包容性发展主要体现在亚洲开发银行研究报告《以共享式增长促进社会和谐》(2007)、世界银行《2006 年世界发展报告: 公平和发展》、世界银行增长与发展委员会《增长报告——可持续增长和包容性发展的战略》(2008) 等一系列研究报告当中。包容性发展理念已在国际上得到广泛接受, 并成为一些国家、地区和国际机构的指导思想和核心战略。

2009 年 11 月 15 日, 胡锦涛在亚太经济合作组织上发表题为《合力应对挑战, 推动持续发展》的重要讲话, 强调“统筹兼顾, 倡导包容性发展”<sup>①</sup>。2010 年 9 月 16 日, 胡锦涛在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上发表《深化交流合作, 实现包容性发展》的致辞, 强调“包容性发展”, 系统阐述了中国对包容性发展的认识和实现包容性发展的主要途径。胡锦涛强调, “实现包容性发展, 根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群, 在可持续发展中实现经济社会协调发展”<sup>②</sup>。

包容性发展在国际、国内受到高度关注, 但至今还没有一个公认的定义。尽管学者们对包容

收稿日期: 2011-10-10

\* 本文系国家社会科学基金重点项目“中国本土社会工作的制度建构和创新发展研究”(项目编号: 10ASH006)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“和谐社会与社会转型——以新型现代性和实践结构的视野”(项目编号: 10JJD840003)、华中师范大学自主科研项目“从经济增长到可持续发展——社会发展模式研究”(项目编号: CCNU09C02002) 的阶段性成果。

① 胡锦涛《合力应对挑战, 推动持续发展》, 《人民日报》2009 年 11 月 16 日。

② 胡锦涛《深化交流合作, 实现包容性发展》, 《人民日报》2010 年 9 月 17 日。

性发展的理解各异,但是,综合来看,学者们都认同机会平等和成果共享是包容性发展的核心内涵;都强调包容性发展是在可持续发展中实现经济社会的协调发展。包容性发展既是目的,也是手段,它是一种把经济增长过程和结果有机统一内嵌的经济社会协调发展模式<sup>①</sup>。包容性发展在下述四个方面形成共识:(1)改善不平等或收入分配状态;(2)扩展社会各阶层特别是弱势群体获得发展的机会;(3)提高社会各阶层特别是弱势群体参与增长过程的能力;(4)确保社会各阶层特别是弱势群体公平地享有增长成果<sup>②</sup>。

包容性发展指的是社会和经济协调发展、可持续发展。与单纯追求经济增长相对立,它更倡导一种机会平等的增长,其最基本的含义是公平合理地分享经济增长的成果。包容性发展包括以下要素:(1)让更多的人享受经济发展成果;(2)让弱势群体得到保护;(3)加强中小企业和个人能力建设;(4)在经济增长过程中保持平衡;(5)强调投资和贸易自由化,反对投资和贸易保护主义;(6)重视社会稳定。包容性发展的根本目的是让经济发展的成果惠及所有国家和地区,惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。胡锦涛指出,“要实现包容性发展,应该坚持发展经济,着力转变经济发展方式,提高经济发展质量,增加社会财富,不断为全体人民逐步过上富裕生活创造物质基础;坚持社会公平正义,着力促进人人平等获得发展机会,不断消除人民参与经济发展,分享经济发展成果方面的障碍;坚持以人为本,着力保障和改善民生,努力做到发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享”<sup>③</sup>。

## 二、包容性发展的特点

在发展理念上,包容性发展强调公平正义。包容性发展强调社会公众都能公平、公正地共享改革与发展成果,强调发展的共享性、公平性、公正性。共享性是指社会公众都能平等地享受到经济和社会发展的成果;公正性是指社会公正,表现为公共政策的合理性和公共权力运行的合法性,目的是实现社会正义;公平性是指社会公众在实现自己的人生价值方面机会均等<sup>④</sup>。

在发展目的上,包容性发展注重以人为本。包容性发展的根本目的是让经济发展的成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。包容性发展突出对民生问题的关注,强调坚持把发展经济与改善民生紧密结合起来,以解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题为着力点,大力推进以改善民生为重点的社会建设。包容性发展把转变经济增长方式与改善民生联系起来,进一步明确了转变发展方式的根本出发点是以人为本,而衡量转变发展方式成功不成功、成效大小的一个根本标准就是看民生保障和改善的状况<sup>⑤</sup>。

在发展内涵上,包容性发展重视科学发展。包容性发展强调发展是以经济建设为中心基础上的政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设全面进步的过程。包容性发展要求我们在坚持以经济建设为中心的同时,更加注重抓好政治建设和社会建设中的薄弱环节,强调要全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设,促进社会全面发展。

在发展机制上,包容性发展突出协调发展。在中国经济社会发展过程中,由于各种原因,出现了发展不平衡的状况,主要表现为经济社会发展不平衡、城乡发展不平衡、区域发展不平衡。包容性发展要求对这种不平衡加以调节和控制,注重解决发展不平衡问题,更加注重发展社会事业,推动经济社会协调发展。经济发展是在社会中发展、以社会组织的形式发展、依靠社会力量发展,最终也是为了社会发展;社会发展必须以经济发展为前提、基础和根本保障,这就要求必须协调经济社会发展。包容性发展理念要求加快转变发展方式,把转变经济发展方式贯穿到经济

① 杜志雄、肖卫东、詹琳 《包容性发展的理论脉络、要义与政策内涵》,《中国农村经济》2010年第11期。

② 叶初升、张凤华 《发展经济学视野中的包容性发展》,《光明日报》2011年3月18日。

③ 胡锦涛 《合力应对挑战,推动持续发展》,《人民日报》2009年11月15日。

④ 竹立家 《正确理解包容性发展与社会建设的实质内容》,《学习时报》2010年12月20日。

⑤ 李民、张亚勇 《包容性发展理念对科学发展观的丰富和深化》,《领导科学》2010年第12期。

社会发展的全过程和各领域，以此来提高经济社会发展的协调性，在发展中促转变，在转变中谋发展。在收入分配领域，存在着结构失衡、发展成果的普惠共享程度不够等问题。包容性发展理念要求加大对初次分配和再分配结构的调整，实现工资增长与劳动生产率提高同步、居民收入增长与经济增长同步<sup>①</sup>。

在发展方式上，包容性发展追求可持续发展。包容性发展把建设资源节约型、环境友好型社会作为转变经济发展方式的着力点，注重节能减排，发展循环经济、绿色经济、低碳技术，以求提高生态文明水平，谋求社会的可持续发展。

### 三、包容性发展理念对社会政策的启示

包容性发展有着四个层面的基本要义：经济增长、权利获得、机会平等、福利普惠<sup>②</sup>。包容性发展作为一种发展理念，与科学发展观、和谐社会的理念一脉相承，对中国社会政策的制定和完善具有重要的启示意义。

#### （一）追求公平正义

公平正义是人类永恒的价值追求，人类历史的发展过程就是不断追求公平正义的过程。包容性发展是强调人人有平等机会参与增长过程，并分享增长成果。包容性发展即为建立在机会平等基础上的经济增长<sup>③</sup>。Ali and Zhuang 将包容性发展界定为机会平等的发展，认为机会平等是包容性发展的核心，包容性发展一方面强调通过经济增长创造发展机会，另一方面强调通过减少与消除机会不平等来促进社会公平<sup>④</sup>。世界银行认为，为了使包容性的经济增长成功，还必须致力于实现机会均等，让人人都拥有分享增长成果的公平机会<sup>⑤</sup>，以增强增长成果的广泛共享性和共享的公平性，提高民众的福利水平。

从人类发展的广义内涵上来看，民众的发展既是经济增长的目的，也是实现经济增长的最重要手段<sup>⑥</sup>。过大的或者不断扩大的收入和非收入差距使得增长成果难以惠及所有民众，长此以往会削弱社会凝聚力、降低制度和政策的有效性，最终会损害经济增长和社会发展。由个人背景或所处环境因素造成的收入差距，大多反映的是“机会不平等”，是社会不公的表现，通常由制度、市场与政策的不完善与失灵所造成。世界银行区分了“机会的不平等（包括就业、受教育、接受基本医疗卫生服务机会等）”和“结果的不平等（包括收入不平等、财富不平等）”这两个相关而又不相同的概念<sup>⑦</sup>。从公平角度看，机会平等要比结果平等更为重要。因此，促进和实现包容性发展，除了要重视努力实现高速、有效和可持续的经济增长、最大限度地创造就业机会、努力消除民众尤其是贫困人口和弱势群体的权利贫困和所面临的社会排斥外，还要倡导和保证机会平等，通过机会平等改善收入和财富分配，缩小结果的不平等，增强增长的广泛共享性和共享的公平性，不断提高民众的福利水平。从这个意义上说，机会平等和社会公平正义正是包容性发展的核心要义所在。

中国要建立包容性的社会政策，就必须在以下方面取得重大突破：建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会保障体系；不断提高社会保障水平；加大公共财政的社会保障投入，扩大各类社会保险覆盖面；健全社会救助体系，发展社会福利事业和慈善事业，加强社会保险、社会救助、社会福利的衔接和协调。

#### （二）注重协调发展

① 李民、张亚勇 《包容性发展理念对科学发展观的丰富和深化》，《领导科学》2010 年第 12 期。

② 杜志雄、肖卫东、詹琳 《包容性发展的理论脉络、要义与政策内涵》，《中国农村经济》2010 年第 11 期。

③ ADB: *Eminent Persons Group Report*, Asian Development Bank, Manila, 2007.

④ Ali, I. & Zhuang: *Inclusive Growth toward a Prosperous Asia: Policy Implications*, ERD Working Paper No. 97, Economic and Research Department, Asian Development Bank, Manila, 2007.

⑤⑥ 世界银行增长与发展委员会 《增长报告——可持续增长和包容性发展的战略》，中国金融出版社 2008 年版。

⑦ 世界银行 《2006 年世界发展报告：公平与发展》，清华大学出版社 2006 年版。

中国需要包容性发展而非单一的 GDP 增长。当前，中国之所以会特别关注或强调“包容性发展”，是因为尽管改革开放以来中国经济发展取得了举世瞩目的成就，但也出现了经济发展不平衡的状况，具体表现为城乡差距、地区差距及群体差距扩大；不同群体分享社会公共服务不均；贫富差距扩大。这种发展与分享的不平衡性，是“不包容性发展”的典型表现。

在中国共产党第十六次全国代表大会以后，中国政府逐渐形成并确定了以“坚持以人为本、全面、协调、可持续发展”为核心的新的发展观。新的发展观提出了“以人为本”的新的发展理念，强调在坚持以经济建设为中心、坚持改革开放的前提下，努力实现“经济社会协调发展、城乡协调发展、区域协调发展和可持续发展”。包容性发展与科学发展观、构建和谐社会是一致的，中国推动科学发展、促进社会和谐，本身就具有“包容性发展”的含义，只有更加全面、均衡地发展，才能使得经济的增长、社会的进步和人民生活的改善同步进行。

经济增长是实现经济社会发展目标的工具和手段，但是经济增长并不是发展的全部内容，包容性发展反对片面追求经济增长的方式，强调实现经济社会协调可持续发展。中国社会政策应在推进经济发展的同时，重点推进民生型社会事业的发展，重点放在城乡保障性住房建设、居民基本养老、医疗健康服务等一系列社会保障事业方面，加强政策的倾斜性并提高政策执行的力度，以提高人均福利水平，较好地实现社会成员共享经济发展成果的目标。

包容性发展还要求注重生态环境保护，提倡人与自然和谐发展。包容性发展绝非单纯的“物化层面”的增长，而是强调人类经济社会发展与自然环境改善的和谐统一。因此，要促进发展方式的转变，实现生态、环境的综合治理，加大生态环境的恢复性投入，加大生态保护的奖励力度；大力发展战略性新兴产业，使生态资源型地区摆脱“资源依赖症”，走上一条低污染、低能耗的人与自然和谐包容的增长之路，实现人与自然包容、和谐式的增长。

### （三）强调权利保障

包容性发展是一种“权利增长”，解决的是权利贫困问题。所谓包容性发展，强调的是社会公平合理地分享经济增长成果，其核心要义是消除社会排斥、实现机会平等和公平参与。

Tandon and Zhuang 认为，发展中国家除了收入差距外，非收入方面的差距也在扩大，其中最受人关注的是民众在接受基础教育、基本医疗卫生服务以及其他基本社会服务等方面所面临机会的不平等。而这主要是缘于民众尤其是贫困人口和弱势群体的各种权利（包括政治权利、经济权利和社会权利等基本人权）的被剥夺和被侵蚀，以及由于等级地位、权势和财势、城乡分割制度、地理位置、性别以及无能力等原因而遭受到的各种社会排斥<sup>①</sup>。社会排斥表现为劳动力市场上的排斥、信贷市场上的排斥、与性别相关的排斥、社会保障制度上的排斥等。可见，民众的权利贫困和所面临的社会排斥是导致其贫困的重要原因。因此，倡导和推进包容性发展，就消减贫困人口和弱势群体的权利贫困和所面临的社会排斥，强调和重视民众尤其是弱势群体平等地享有各种政治、经济和社会权利。一个良性发展的社会，其核心标志是民众逐步摆脱权利贫困和社会排斥，使个人基本权利不断得到扩展和保护，真正实现“人的全面发展”。

### （四）重视能力建设

包容性发展重视培育和提升人力资本以帮助人们把握经济机会。持续的经济增长为人力资本的不断改善提供了资源，而人力资本的提升使人们可以为经济增长做出更大贡献。随着教育变得更为普及并被人们更平等的获得，低收入人群将更容易寻找经济机会，同时其后代继续成为弱势群体的可能性将减少，这种情况将随着时间的推移而不断改善收入分配。对于弱势群体而言，教育可能是脱离持久贫困的最重要决定因素。考虑到教育、健康医疗以及其他社会服务方面的投资

<sup>①</sup> Tandon, A. and J. Zhuang: *Inclusiveness of Economic Growth in the People's Republic of China: What Do Population Health Outcomes Tell Us?* ERD Policy Brief Series No. 47, Economics and Research Department, Asian Development Bank, Manila, 2007.

均具有公共产品的性质以及较强的外部性,因而各国政府在这些公共服务领域的平等获得方面扮演了关键角色。

增加在培育和提升人力资本方面的基础教育、基本医疗卫生服务以及其他基本社会服务的投入,以提高社会成员的基本素质和能力,这是政策制定者必须坚持并努力实现的基本政策目标,也是推进和实现包容性发展的题中应有之义。

(责任编辑: 薛立勇)

## Some Revelations on Chinese Social Policy Construction from the Inclusion Development Concept

Xiang Deping

**Abstract:** “The inclusion development” is a development concept, and is also a development mode. Its core content is making all population to share development results fair and reasonably. The state of balanced and coordinated development is its goal. The concept provides some new basic values and action guides for Chinese social policy design and improvement. So, we should pursuit fairness and justice, focus on the coordinated development, protect civil rights and improve the citizen’s ability in the process of Chinese social policy construction. These contents are the target of Chinese social policy construction.

**Keywords:** The Inclusion Development; Social Policy; Revelation