

包容性社会发展：从理念到政策

葛道顺

提 要：本文采用文献分析的方法，回顾了包容性社会发展相关理念的历史演进和理论脉络，对包容性社会发展的概念、政策要素和战略路径进行了梳理，并分析了我国关于包容性发展的理论探讨和政策实践。文章指出，包容性社会发展第一次提出了独立的社会发展计划，是真正以社会自身为政策目标的发展理念。在战略层次上，“包容性”作为社会发展的内在机制和规律，不仅应该成为社会发展主流范式的核心理念，更应该操作化，成为促进社会发展的有效政策体系。

关键词：社会包容 包容性发展 包容性社会发展

一、引 言

在战略层次考量社会发展范式，不仅是社会政策的基本视角，更是社会理论的内在企求。发展的终极目标和主要机制是什么，以及如何实现更加美好的发展，一直是政策制定者和理论工作者的关注所在。冷战结束后，“包容性”理念和政策逐渐进入人们的视野，受到越来越多国家的共同青睐。不过，关于“包容性”的含义众说纷纭，其政策赋值更是取决于不同的发展语境。因此，不仅是实践领域，理论界对包容性相关概念的理解和使用也莫衷一是，不同的学科背景往往有不同的取舍。这些主要由国际机构提出的概念，比如“包容性增长”、“包容性发展”，不可避免地体现了建言者的机构宗旨和诉求，将“包容性”镶嵌于经济增长的话语体系中，进而受到经济发展理论和政策体系的接纳和推崇。在社会学话语体系中，“社会包容”并不是一个经典的概念范畴，尽管其思想源远流长。所以，社会学家们并未对国际机构提出的“包容性社会发展”概念有敏锐和充分的解读。但从现实经验看，包容性社会发展理念正逐步成为社会政策规划的主流思想。因此有必要对“包容性”相关概念丰富的历史内涵和渐进的实践形式进行回顾和梳理。

二、理念及相关概念发展

包容性社会发展 (inclusive social development) 具有深厚的理论思想渊源。早期法国社会学家涂尔干对于“团结”的界定,以及后来印度籍经济学家阿马蒂亚·森所言的“人类发展”,都从不同方面为包容性社会发展提供了理论溯源和实质机制。可以说,包容性早就是社会学家和经济学家共同关注的议题。从社会学视角看,包容性社会发展的理念来源于社会整合、社会融合、社会凝聚等众多概念和思想。

(一) 理念来源

社会整合 (social integration) 是个含义丰富或者说语焉不详的概念。兰德克曾指出,无法给出一般意义的社会整合概念,但可将其分为四类:文化整合、交流整合、功能性整合和规范性整合 (Landecker, 1951: 332 - 340)。

社会整合的内涵连续来源于社会学的宏大叙事,诸多经典社会学理论包含了社会整合元素,如斯宾塞的社会有机体理论、帕森斯的社会行动理论、涂尔干的社会团结理论、哈贝马斯的沟通行动理论,以及吉登斯的结构化理论,等等。斯宾塞通过类似有机体生长的模式对社会的“生长过程”、“结构进化”、“功能分化”和“相互依赖”进行分析,提出了他的社会整合思想。在斯宾塞看来,在社会分化之后需要一种机制,以达成社会结构各个部分之间的相互依赖以及实现对社会结构中各个部分的协调和控制 (斯宾塞, 2001)。涂尔干在《自杀》论中提及社会整合概念,他认为较高的社会整合水平,如个人与其他人或者社区保持紧密关系,可以有效防止社会因素导致的自杀 (Durkheim, 1951: 202),但涂尔干在此没有给出清晰的社会整合定义。涂尔干在《社会分工论》中较为系统地表达了社会整合和社会团结 (social solidarity) 思想,分析了在社会分工之下社会实现有机团结的趋势,为何“失范”及如何重新规制实现团结。涂尔干认为,分工之所以产生团结,不仅仅因为它使每个人都变成了交易代理人,更重要的,它在人与人之间构建了一个能够永久把人联系起来的权力和责任体系。正是分工产生的各种规范、公平的原则,保证了社会各种功能的稳定和正常协作 (涂尔干, 2013: 313 - 365)。从中不难看出,涂尔干所言的社会团结,不管是机械团结,还是有机团结,是通过规范,即所谓的质性以外的集体意识,包括公平的契约、法律等因素的整合作用而实现的,只不过

两种团结所依赖的整合机制不同。

社会整合是帕森斯的结构功能主义社会理论中的核心概念之一。所谓社会结构，在帕森斯看来，是由“经济系统”、“政治系统”、“社会系统”和“文化系统”等子系统所形成的一种“总体社会系统”，是包含“目的达成”、“适应”、“整合”和“模式维护”等四项基本功能的完整体系。其中，“社会系统”执行整合功能，社会整合是社会运行基本功能之一，法律和宗教等规范在发挥突出作用（Parsons, 1951）。帕森斯的社会整合观点得到哈贝马斯、吉登斯等众多社会学家的承袭，而且，后来者注意到了社会冲突论在解释社会变迁中的意义，强调了沟通、能动性等在社会整合中的作用。

20 世纪 90 年代以后，社会凝聚（social cohesion）作为一种心理层面的社会融合范式广泛受到关注，尤其成为社会政策学者们的一种常见表达，被联合国相关职能部门、亚太经社会（ESCAP）等国际组织，以及众多国家或地区的社会政策制定者所广泛采用（Beauvais & Jenson, 2008）。在对移民等一些特殊群体的观察中，政策研究立足于对群体或整体进行凝聚机制的融合分析。一般认为，一个融合程度较高的社会的行动者会更好地凝聚在一起，每个行动者都认为享有平等机会、公正权利及共同价值，从而对集体项目和公共福利做出贡献，每个群体组织的社会目标不存在冲突，或者冲突最小化（Jackson, et al., 2008）。以社会凝聚为宗旨的社会政策在学术思想上很大程度来源于涂尔干有机团结概念对孔德静态社会协作的超越。孔德注意到了在社会功能分化和专业化过程中社会同质性衰落的事实，认为专业化的过度泛滥对社会凝聚构成了威胁。但涂尔干认为分工的发展带来集体意识的削弱是一种正常现象，如果分工的结构之间没有充分接触并形成牢固关系，社会就陷入了“失范状态”（涂尔干，2013：324 - 328）。这种不团结的状态正是社会政策所要解决的问题所在，而民族之间的冲突与团结作为显性社会事实成为重要的研究对象，推动了政策与理论共同发展。

民族融合（national amalgamation）作为社会整合的演进范式，在有关多民族国家发展经验的研究中，被广泛用来探讨民族或者种族族群之间的接近和抗拒。从国家层面看，民族融合的模式大致有两种。一种是同化模式（assimilation），即不同民族（族群）向一个彼此认同的主流文化接近并主体融入，在政治、经济和社会等领域逐步趋向一体化。同化理论主要有熔炉论、种族关系循环论和同化阶段论三种表现形式。18 世纪 80 年代，克雷夫科尔（Crèvecoeur）在其出版的文集《一个美国农

民的信》中，提出了“美国作为众多国家人民的熔炉”的思想，认为“美国已经并且仍然继续将来自不同民族的个人熔化成一个新的人种——美国人”（克雷夫科尔，1995：4-75）。克雷夫科尔因此被公认为“熔炉论”（theory of Melting Pot）的提出者。20世纪20年代，帕克在对美国东北部和中西部城市中不同语言体系的多个族群观察研究后，提出了种族或族群关系循环论，认为群体会经过相遇、竞争、适应和同化四个阶段后，最终达到完全同化，而且帕克认为族群之间的互动过程“显然是递进的、不可逆转的”（Park, 1928：881-893）。20世纪60年代，戈登发展了帕克的理论，在《美国人生活中的同化》一书中提出了衡量民族关系的7个阶段：文化或行为同化、社会结构同化即实质性的社会结构的相互渗入、婚姻同化（族际通婚）、身份认同的同化（族群意识的认同）、意识中族群偏见的消除、族群间歧视行为的消除及社会的同化等（Gordon, 1964）。与其说戈登提出了7个阶段，不如说7个部分，因为各阶段的递进秩序较为模糊。

民族融合的第二种模式是多元模式（pluralism），即不同民族在文化上保持平等和相对独立，但在政治和经济等领域整合成一个统一体系。民族融合的多元模式主要分为文化多元和结构多元两种类型。前者指在国家层面的文化体系内保持多个不同的亚文化体系，体现出一体多元的特点，如美国、英国、德国的民族文化体系。后者指各民族不仅保持亚文化的不同，而且在空间上保持着分割的族群社区，成员的日常生活主要依托社区开展，体现出团体多元模式，如瑞士、比利时、加拿大、马来西亚等国家的民族文化体系。但是，多元模式在欧洲似乎步入穷途末路，民族问题日益成为欧洲社会认同和社会发展的重大障碍，以致给国家治理理念和社会政策带来转变。2010年10月，德国总理默克尔公开表示“德国试图建立多元文化社会的努力已经彻底失败”，默克尔认为，国外其他民族移民应当融入并接受德国文化和价值（中国新闻网，2010）。2011年2月，英国首相卡梅伦更是表示“英国必须放弃失败的文化多元主义”，“坚决捍卫自由的西方价值观”（Cameron, 2011）。这似乎印证了德国学者巴萨姆·提比构造的一种社会模式，即一个国家中的不同民族族群可以有各自的文化特征，但是必须认可并支持作为基本核心价值的领头文化（Bassam, 1998）。在西方，构成领头文化的基本概念被认为是：民主、政教分离、启蒙思想、公民社会等。可以看出，西方国家在民族融合过程中的多元文化并不都是平等存在，所谓的民族融合在很大程度上是多数族群意志对少数族群文化的整合，除非不同族群之间势均力敌，或者说，以多数族群的领头文化为价值

核心的同化模式才是民族和族群整合的真正方向。这显然又有悖于西方所谓的自由、民主、平等的价值观，导致主流文化的自我否定和迷失。

（二）社会包容

既然多元模式不可避免带来强权对弱勢的整合以及社会核心价值的黯然失色，一种“和而不同”的理念和机制便得到建构，其要点是彼此尊重，并在现代法理的指引下，建立一种权利保障基础上的协商和沟通机制，以维持弱者的尊严和可行能力。这就是社会包容机制。世界银行将社会包容（social inclusion）定义为改进弱勢身份人群的能力、机会和尊严，以及参与社会的进程（World Bank, 2013）。社会包容在生活世界中被描述为每个人都生活在尊严中，他们感觉受到了重视，与别人的差异受到尊重，基本需求得到满足。它的对立面是社会排斥。社会排斥（social exclusion）是弱勢群体被排除在经济、社会、政治和文化体系之外的过程，使得人们难以融入社区（Cappo, 2002）。在社会排斥概念最早提出者法国政府官员勒内·勒努瓦（René Lenoir）看来，这是一种社会与个体之间的断裂状态，当年（1974年）大约有十分之一的法国人口“被排斥”，主要包括：残疾人、单身父母、吸毒者、越轨者和老人（Lenoir, 1974: 350）。这些人被排斥在经济和社会之外，经济增长不能解决他们的贫困问题。如果抛弃这些脆弱群体意味着个人与外界日常联系的“社会纽带的断裂”（rupture in social bonds）（Silver, 1994: 531 – 578）。社会排斥概念也被用于描述多数族群与少数族群之间的抗拒。

在社会政策层面，社会包容作为社会排斥的反制，在性质上是一种平权行动（affirmative action），旨在改变导致社会排斥的环境和习性。平权行动（如英国的正面差别待遇、加拿大的就业公平等）原本指的是将“种族、肤色、宗教、性别或者民族血统”等因素纳入相关政策设计，以便经济和社会福利能够惠及在就业、教育和商业等领域未被充分代表的群体（underrepresented group）。平权行动概念在19世纪60年代初期为反对雇佣过程中的种族歧视而被引入，随后扩展运用到包括性别不平等在内的广泛议题分析和政策制定。平权行动的政策设计在世界各地不尽相同，一些国家，如印度，通过配额制（quota system）规定一定比例的工作岗位或者入学名额必须留给某个种族（race）、种姓（caste）或者其他受保护的群体。另外一些国家或地区，具体的配额并不存在，用以替代的是少数族群成员在选拔过程具有优先选择权，常见的如，大学奖学金优先授予特定的少数族群成员等（Thomas, 2004:

1-22)。平权思想应用到一般性社会弱势群体的政策设计之后，逐步表现为向弱势群体提供最低收入和基本公共服务保障，以促进各项社会权利的实现，如中国的最低生活保障制度和高校招生对少数民族生源的加分制度。

但是，不平等和抗拒的根源主要产生于生产环节，分配后的平权行动只能是一种残补型的福利救济和政策眷顾，难以遏制政策对象的向下社会流动。更深层次的平权体现于生产过程的包容性。

（三）包容性增长

亚洲开发银行 2007 年在其年度报告中首次提出“包容性增长”（inclusive growth）概念，倡导“有效的包容性增长战略需集中于能创造出生产性就业岗位的高增长、能确保机遇平等的社会包容性以及能减少风险，并能给最弱势群体带来缓冲的社会安全网”。按照其最初倡导者的界定，“包容性增长使得人人都能参与到经济增长的进程当中，同时又保证每个人都能平等享有经济增长带来的福利”（Asia Development Bank, 2008）。

包容性增长作为发展经济学的一个新概念具有以下含义：第一，包容性增长是机会平等的增长，强调通过高速和可持续的经济增长以创造就业和其他发展机会（Ali & Zhuang, 2007）。第二，包容性增长是益贫式增长，强调经济过程对贫困和弱势群体的关注。这种增长有利于发展中国家的大多数人，而且在经济与政治上更具有持续性（Birdsall, 2007）。第三，包容性增长是促进充分就业的增长，包容性增长应该实现穷人的充分就业，并使工资增长速度高于资本报酬增长速度，从而缩小贫富差距（Felipe, 2007）。可见，包容性增长似乎谋求工作机会的平等和充分就业制度，以减少资本密集型生产带来的财富集中对劳动力造成的冲击，但是这种愿望在资本主宰的增长模式下只能是一厢情愿的表达。

亚行提出的包容性增长恰恰是以“增长”为核心的一种生产范式，其目的是减弱“经济差距”（economic disparities）所带来的“威胁”（threaten）。报告中写道：亚太地区“上亿人仍然在贫困中挣扎，国家之间或者一国之内的经济差距扩大，不仅威胁未来的增长，也威胁地区和全球稳定”。更为关键的是，报告把健康、教育和社会安全网视作经济增长的“相邻区域”（critical areas）而不是终极目标：“保持经济快速增长是减贫的基础，但是经济增长必须是包容性的，即给贫困者提供工作，在诸如健康、教育和社会安全网系统等相邻区域植入投资（generate investment）”。

正是因为这样的理念，亚行认为“可持续经济增长是最普遍的主题”，亚行只是“通过业务开展、知识共享和伙伴合作，致力于减少贫困、社会排斥和脆弱性，使增长更加包容”，并呼吁“需要对包容性增长付诸更大、更稳定的注意力：通过经济增长和市场部门发展创造机会，给全体公民更多机会参与增长过程并分享增长成果”（Asia Development Bank, 2008）。2009年11月，中国前国家主席胡锦涛在亚太经合组织第十七次领导人非正式会议上，首次提出中国要“统筹兼顾，倡导包容性增长”，并在稍后的第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议开幕式致辞中再次强调包容性增长，反映出中国领导层对经济增长方式及内涵的重新思考。2010年，欧盟委员会通过了“欧洲2020：智能、可持续及包容性增长战略”，成为促进包容性增长的最大推动力量，其中“包容性增长”被描述为“推进一个带动高度就业的经济体建设，实现经济、社会与区域凝聚力”。相关的包容性发展工作包括“就业与技能培训”和“脱贫”，前者旨在改革劳务市场，发展职业新技能终生培训，加快劳动力流动；后者旨在创建“欧洲脱贫平台”，确保社会与区域凝聚力，使人民广泛分享经济增长与就业红利（European Commission, 2010）。

“包容性增长”受到国际、国内的广泛关注，从侧面反映了无论是世界还是中国，经济增长都造成了一定程度的发展失衡，经济增长没有带来社会的同等进步。但是，从社会发展视角观察，“包容性增长”同样是一个需要反思的概念，因为“包容性”和“增长”并不是一对和谐的概念，在某种层面上甚至可以说，增长就不可能是包容的。

（四）包容性社会发展

1. 包容性发展

“包容性发展”（inclusive development）概念再一次减弱了人们对包容性的质疑。它不同于“包容性增长”的关键在于，中心词是“发展”而不是“增长”。“增长”仅仅是“收入”（income）的增加，而“发展”的实质是福祉（well being）扩大。“增长”一般指经济增长，可以用人均收入（GDP per capita）变动精确衡量；而“发展”则寓意丰富，不仅指经济数量和结构的变化、人口空间的聚集，如城市化，还需要通过教育、医疗等社会指标来反映。“包容性”（inclusive）聚焦于机会、收入或者福祉在全社会的分配。所以，包容性发展反映的是福祉在全社会的生产过程和公正分配的一种状况（Ravi & Ganesh, 2010: 437 - 454）。

伊格纳齐·塞奇 (Ignacy Sach) 认为,“包容性增长”正是针对“增长”的恶性而提出来的。他撰文指出,定义“包容性发展”自然的思路是作为拉美“不正当增长”(perverse growth)和排斥性增长(excluding growth)的反式。不正当增长的两个主要特征是“排斥”(excluding)和“集中”(concentrating),前者指众多的在生产环节创造财富的劳动者被排除在消费市场之外,后者指收入和财富越来越集中在少数人身上。排斥性增长的两个不良后果是“劳动力市场严重分割”和“多数人无力参与政治和决策”(Kothari, 1993; Souza, 2002; Rodriguez, 1998)。所以,需要倡导以公正包容性(fair inclusivity)为核心的发展,即包容性发展,包括以下几个方面:首先,确保公民权利(civil & civic)和政治参与权利的实施,因为民主是真正的基础价值(阿玛·蒂亚森所言),它同时能够保证发展过程必须的透明和责任;其次,覆盖全民(机会公平)的残疾人福利、妇女儿童福利和老年福利(应对自然的、物质的不平等);再次,覆盖全民的公共服务,如教育、健康和住房(Ignacy, 2004)。

世界银行增长与发展委员会2008年5月发表的《增长报告:持续增长与包容性发展战略》,明确提出维持长期可持续增长,倡导建立包容性,确保增长效益为公众广泛共享(世界银行增长与发展委员会,2008)。报告对“包容性发展”含义做了描述,强调了社会和经济协调、稳定和可持续发展。报告特别指出“实现包容性发展的责任主体归结为政府”(世界银行增长与发展委员会,2008)。可以说,包容性发展为经济社会重新获得均衡状态提供了理念和思路。

2. 包容性社会发展

在社会学知识体系中,阐述和实践“包容性”的概念定然不应该是“包容性发展”,而应该是“包容性社会发展”(inclusive social development)。“包容性社会发展”概念也是由亚洲开发银行提出,亚洲开发银行1999年开始实施了一个减贫战略,包含可持续经济增长、包容性社会发展和良治,涵盖了经济、社会、政治三个维度。2004年,这项被称为“三个支柱”的减贫战略被纳入实现亚行愿景(vision)的整体方案,“包容性社会发展”成为亚行倡导的三大减贫战略之一。作为一种社会政策规划,“包容性社会发展”的不同之处在于具有独立的“有效社会发展计划”(effective social development programs),在经济增长的同时实施,帮助弱势群体从经济增长提供的机会扩张中受益。具体措施包括:人力资本发展,如发展基础教育、冲突地区学校的重建、高等教育入学者的技能发展,以及其他教育领域发展计划;

健康服务，通过项目发展以及健康照顾服务传递方式的改革，致力于贫困者和弱势群体的健康改善；基础设施服务，制定政策、制度并建造必要的基础设施有效地为贫困人群提供基本公共服务，如改善贫困地区的城市供水及排水工程。此外，特别关注性别发展、社会保护、原住民和非自愿移民发展，以及参与式发展等（Asia Development Bank, 2004: 2-3, 51）。

不难看出，包容性社会发展第一次站在了社会发展的角度看待经济社会发展不平衡状态，并在包容性发展的框架下提出了独立的社会发展计划，真正不再把社会发展当作经济增长的附庸，而是直接为相关人群提供从福利到人力资本开发的全方位服务，从而为终极目标——人的发展和福祉服务。包容性社会发展是真正以社会自身为政策目标的发展理念。

三、政策要素与战略路径

中国社会科学院社会发展战略研究院认为，“社会发展是致力于福祉、公平、包容和可持续发展的一种理念”，其中，福祉是社会发展的根本目标，公平是社会发展的基本要求，包容是社会发展的主要机制，可持续是社会发展的前提条件。包容作为社会发展的一种理念，包含三个方面的含义：一是建立一种具有社会整合功能的机制，改善以充分就业、社会保障和公共资源共享为目标的社会治理；二是优化公共资源的有效配给渠道，协调和平衡贫富关系、干群关系、劳资关系、民族关系，减少社会矛盾和社会冲突；三是尊重不同文化、族群和宗教的差异，建设一个多元共生的和谐社会体系。同时，包容作为社会发展的主要机制，要求平等对待不同地域、不同民族和不同文化的差异性，拓展广泛参与的社会建设渠道，让所有人民都可以有条件和渠道参与发展过程，公平合理地共享发展成果（渠敬东，2012: 15-18）。该论述蕴含了丰富的政策要素和战略考量。

（一）政策要素

包容性社会发展的政策要素不仅来源于“有效的社会发展计划”，也来自于包容性增长和包容性发展的积极内涵，所以，众多关于“包容性”的探讨和观点有益于实践范畴的政策要素选择。

按照国际普遍看法，“包容性”政策作为一种机制可以成为旨在纠正市场失灵，政策和制度失效以及保障惯性贫困者基本生存权的公共干预，具体体现在三个方面：其一，增加培育和提升人力资本的投资和服务，促进教育、健康医疗、社会服务事业的均等化发展，尤其关注落后地区和弱势群体社区的道路、供水等基础设施建设；其二，促进好政策以及好制度的形成和发展，以提升社会公平正义和竞争水平；其三，构建社会安全网以防止极端剥夺。就实现机会平等而言，前两者是重要的，而对于因自身不能控制的因素而不能参与经济活动的脆弱群体而言，社会安全网是社会保护的基本屏障。法国学者克劳德·尼科莱特（Claude Nicolet）进一步丰富了这三方面的干预措施，指出社会包容不仅仅是对社会排斥的回应，并基于“共和构想”提出了“社会包容”的概念框架，认为包容性社会发展的相关政策应全面加强个体的社会参与能力，主要包括五个方面：（1）完善的公共服务为公民参与国家生活提供可能性，其中健康保障和教育扶持是两项具有优先权的任务；（2）民主机制赋予权利，需要一系列的“民主激励”政策提供保障，如社会成员结社自由，以便参加工会以关注劳动状况和劳动环境的改善；再如参加一些社区利益协会，以便保障环境安全以及维护妇女和儿童等特殊群体的权利；（3）市场参与及交换自由，保障个体自由消费的权利，同时也给予个体自由公平选择工作的权利；（4）独立的司法体制和公正执法，保障个体生存和发展的各项权利不受侵犯，尤其要保护个体的家庭、就业以及消费权利得到足够尊重；（5）建构和完善社会安全网，全面保护滑落于困境中的个体，帮助他们安全度过丧失经济来源、失业，以及遭受疾病的无助期（尼科莱特，2012）。

从宏观层面看，公共服务，包括社会保护，是促进包容性社会发展的核心政策要素。众多学者认为，包容性社会发展是一项公共服务体系建设和完善的过程，对公共服务不完善以及基础设施欠缺的发展中国家更是如此。如森（Sen）的研究指出，“人类发展”（human development）是“一个教育、卫生保健以及其他人类生活条件扩展的过程”，它“首先有助于贫困者（the poor）而不是富人和上流阶层（the rich and the affluent）”。所以，促进“人类发展”的政策要旨是：“创造社会机会对人类的扩张能力和生活质量做出直接贡献”，而“卫生保健、教育、社会保障等对生活质量和活力有直接影响”，如“卫生保健的改善和营养状况一样，能够给劳动者带来更多的产出和获得更好的报酬”。关于政策效果，森明确指出，“人类发展的回报远远超过直接的生活质量的改善”，因为前者还对“人们生产能力以及更加广泛

共享基础上的经济增长产生影响”。另外，森认为，“人类发展服务在经济发展的早期投入相对便宜，因为劳动力成本较低”。如要利用全球贸易提供的机会，“‘质量控制’（quality control）和‘产品规范’（production to specification）十分重要，但对于不识字或者不懂计算科学的劳动者却难以掌握”。所以立足人力资本提升的“读写能力和计算能力的培训可以有效促进经济扩展过程中的大众参与”（Sen, 1999: 40, 144）。

从微观层面看，促进包容性社会发展的关键政策举措在于提升个体的全面参与能力。所以，在人力资本培育基础上，包容性社会发展要致力于构建全体成员的社会资本，这是巩固和重建社会有机性联系的重要基础。怀特福德、卡伦和贝恩加纳认为社会资本即是个体的利益资源，“社会资本本身虽然不足以解决许多社区所面临的问题，但它可以对个体有益，是支持社区采取行动关注成员利益的重要资源”（Whiteford et al., 2005）。伯克曼和格拉斯强调了社会资本对个体社会关系建构的意义，“社会网络可以提供社会支持、社会影响、社会参与机会和有意义的社会角色，不仅能够获得资源，而且可以建立起亲密的一对一关系”（Berkman & Glass, 2000）。威尔金森和马尔莫重点阐述了社会资本对弱势群体不可或缺的作用，“不同社会和经济地位的人群得到的心理和实在的社会支持的数量不尽相同。因此，贫困可以导致社会排斥和隔离。人们得到的社会和心理支持越少，越有可能遭受更大的压抑（depressing）”而“归属一个沟通社会网络和相互责任使得人们感受到被关心、被爱戴、被尊敬和有价值。这对于个体健康具有非常大的保护作用。支持性的关系也可以激励更健康的行为模式”（Wilkinson & Marmot, 2003）。而普特南和伍考克则发现，在个体层面上有三种类型的社会资本直接影响相关政策组合及其效果的发挥，它们是：结合资本（bonding capital），指亲密的家庭成员、朋友和邻居之间的关系和结合；桥接资本（bridging capital），指一般的朋友、同事和熟人之间形成的较弱的关系；以及链接资本（linking capital），指机构和社区成员之间的联系，或者不同层次权力和地位的群体之间的链接（Putnam, 2001: 41 - 51; Woolcock, 2001: 11 - 17）。可以说，促进个体社会资本增长是包容性社会发展体系的重要基础政策和工作。

（二）战略路径

许多人被排斥在发展之外，只是因为他们拥有不同的性别、种族、年龄、性取向、残疾或者直接源于贫困。社会排斥效应令人惊愕地在全世界生产不平等。发展

可以是包容的，也能降低不平等，但只有在有助于所有群体创造机会、共享发展成果并参与行动时才能实现。包容性社会发展更好地遵循了联合国开发计划署（UNDP）的人类发展思路，并且整合了人权、参与、非歧视性和责任的标准及原则。对一个国家而言，有许多基本手段可以采用以实现包容性社会发展。其中，至关重要的是在创造生产性的、且有良好利益回报的就业的基础上，实施“有效独立的社会发展计划”，以及建立有效果且有效率的社会安全网。包容性社会发展的战略路径是在经济包容性增长和全面包容性发展路径基础上实现的，下面以欧洲 2020 战略为例进行分析。

2010 年 3 月，欧盟委员会通过了“欧洲 2020：智能、可持续和包容性增长的战略”（EUROPE 2020：A strategy for smart, sustainable and inclusive growth），提出了三大相辅相成的战略重点：智能型增长，打造基于知识和创新的经济；可持续增长，促进建设一个资源利用效率更高、更为环保和更具有竞争力的经济；包容性增长，促进建设一个高就业的经济，增强社会和地区的凝聚力。为实现包容性增长，欧洲 2020 战略提出了三个具体目标，即在 20 - 64 岁的总人口中，75% 的人必须能就业；将未能完成基本教育的人口比例减少到 10% 以下，受过高等教育的年轻人所占的比例提高到 40% 以上；至少 2000 万人脱离贫困。为了践行三个具体目标，欧洲 2020 战略提出了具体可行的三个操作方案，即“流动的青年”计划：提高教育系统的效能，促进年轻人进入劳动力市场；“新技能和就业议程”计划：改进劳动力市场，通过终生教育和培训提高人们的技能和就业能力，以提高劳动力市场的参与度，让劳动力需求和供应更好地匹配，促进劳动力的流动；“欧洲消除贫困平台”计划：确保增强社会 and 国家的凝聚力，让广泛的人群都能分享经济和就业增长带来的利益，让贫困人群和受社会排斥的人群都能活得有尊严，积极融入社会（European Commission, 2010）。按照本文梳理的有关“包容性”发展理念的演化进程，欧洲 2020 战略是一个围绕经济复苏的包容性增长战略，并未涉及以社会认同、人类发展为核心的包容性社会发展所涵盖的更加广泛的议题。因此，欧洲 2020 战略社会发展的政策性效果有待观察。

欧洲 2020 战略既是一个正面案例，也是一个反面教材，它告诉世人的是，包容性增长概念已深入人心，但包容性发展、尤其是包容性社会发展理念还未得到全面的重视，这是因为目前在全球范围内经济增长依然被各国视为首要议题，而社会发展的独立地位并未真正塑成。

四、包容性社会发展：中国的讨论和策略

（一）我国关于社会包容性的探讨

前国家主席胡锦涛分别于2009年11月、2010年9月、2012年9月在亚太经合组织有关会议上提出要“着力推动包容性增长”，强调“坚持把发展经济和改善民生结合起来，以解决人民最关心最直接最现实的利益问题为着力点，推进民生优先的社会建设”。同时，我国学者对包容性相关概念寓意和中国实践进行了广泛的讨论，他们的观点覆盖了从社会融合到包容性社会发展的广泛范畴。

我国大部分学者并未对包容性相关概念进行区分，他们在社会整合、社会融合以及社会包容的诸种形态中自由驰骋。如庄巨忠认为：“包容性增长就是机会性增长，实现包容性增长需要两条腿走路，一条是高速持续经济增长，另一条是促进社会的包容性，减少和消除社会机会不均等的产生”（庄巨忠，2010）。唐钧强调“包容性增长”既要“参与”也要“分享”（唐钧，2010）；汤敏等学者认为，包容性增长是一个发展战略的概念性框架，机会平等是要旨（汤敏，2010）；俞宪忠认为，“包容性增长”就是经济增长、人口发展和制度公平三者之间的有机协同（俞宪忠，2010）。郑永年运用“包容性”理念对我国改革开放的进程进行了分析，他认为：“1980年代和1990年代的大部分时间里，中国实现了包容性的经济增长，即社会群体的大多数都从经济成长过程中获得了利益”，但1990年代以后，我国“很快就演变成排他性的和封闭性的发展模式……没有能够实现‘走共同富裕’的局面”，“要实现包容性发展模式和建设包容性社会，就是要重新打造一个如改革开放早期所出现的开放性经济过程和开放性社会”（郑永年，2010）。朱玲的研究揭示了我国实现包容性增长的内在机制，她认为，实现经济增长分享、社会融合凝聚以及生态平衡和资源节约的过程，构成了包容性发展的各种具体形式。其中，“条件平等”是个重要的公正机制，指个人进入市场拥有的不同初始禀赋，如父母和家庭状况、受教育机会、保健机会和社会关系等，会对个人的发展前景产生显著影响。因此，需要政府采取再分配和公共服务项目进行干预，既保障最低收入群体的生存，又缓解不利的初始条件对个人在机会获得方面的负面影响（朱玲，2011）。

这些讨论无论是从国际社会发展的理念变革和趋势来分析，还是从我国改革开放的具体实践和经验来总结，都已经将社会发展看作当今的一个重大主题。学界和

政府部门越来越通过检讨以往发展主义和依附论的成见，将包容性与人类的福祉、社会的公平以及可持续发展结合起来理解，寻找未来我国社会发展的真正出路。

（二）顶层设计中的包容性社会发展思想

关于社会建设，十八大报告提出“两个必须”：必须以保障和改善民生为重点；必须加快推进社会体制改革。从社会学的理性概念进行分析，前者是社会建设的价值理性（value rationality），是社会建设本身所具有的价值和意义；而后者则是社会建设的工具理性（instrumental reason），是社会建设所需要使用的手段和工具。在论及发展道路时十八大报告指出：“……公平正义是中国特色社会主义的内在要求，……保证人民平等参与，平等发展权利；共同富裕是中国特色社会主义的根本原则，……着力解决收入分配差距较大问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民；社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，……团结一切可以团结的力量，最大限度增加和谐因素”。这些表述反映了顶层设计的谋求所在：“和谐”、“团结”、“平等参与”、“平等发展”、“共同富裕”，也纲领性地揭示了构成我国包容性社会发展的核心价值或者机制。

十八届三中全会报告提出的关于完善市场体系、转变政府职能、城乡一体化、民主政治、法治中国等一系列国家治理、社会治理的举措，都将有利于开放、民主、平等的包容性社会发展制度的形成。更为重要的是，2014年7月29日的中共中央政治局会议提出，“发展必须是遵循经济规律的科学发展，必须是遵循自然规律的可持续发展，必须是遵循社会规律的包容性发展”，第一次在顶层政策设计中明文提出了包容性社会发展的理念和思想。

（三）我国的应对策略

中国的社会发展存在显著的地方差异性和鲜明的地方特色。从总体上看，社会整合、社会融合、社会包容、包容性增长、包容性发展、包容性社会发展等不同发展现实是共时演进的。我国面临与其他国家同样的状况，包容性增长越来越得到经济管理和市场部门的理解和认可，而包容性发展、尤其是包容性社会发展还鲜有全面、深入探讨，还未引起足够的认识和重视。其中有发展阶段的原因，也有主导主体不成熟因素的影响。一般而言，从发生学上分析，社会整合、社会融合、社会包容主要是由社会机制自发完成的，或者说其本身就是社会运行机制的一部分；包容

性增长则是主要由嵌入到社会机制中的经济运行主体主导实现的，目的是更好、更持久的经济增长；而包容性发展、尤其是包容性社会发展主要是由社会机制中的社会主体主导实现的，目的是社会本身更好、更持续发展。在目前依然是生产主义盛行的跨国经济竞争体系中，各国的政策焦点还集中在为“经济增长”注入“包容性”，我国更是如此。我国的社会主体有待推出并付诸实践一个全面的包容性社会发展战略。

关于促进经济增长“包容性”的政策设计，杜志雄认为，在改革开放 30 多年经济高速增长的同时，我国出现了快速的阶层分化和严重的社会断裂，所以必须对前期片面的经济增长方式进行深刻反思，寻找能够促进经济社会协调发展的路径。就政策选择而言，为推进和实现包容性增长，关键在于制定一个完善的、有效的、能坚定执行的包容性宏观政策体系。在这样的一个政策体系中，人人都能积极地参与经济增长过程，能有平等机会从中获得高质量的人力资本、价值公平和市场竞争环境公平，并在合理分享增长成果方面不会面临权利剥夺、能力缺失以及社会排斥（杜志雄等，2010）。必须看到，“包容性社会发展”政策也意味着自下而上的规划参与。它在根本上立足于发展公民参与立法环节的自由、通过协会或是工会组织实现协商民主的可能。这需要在重新探讨发展理念、目标和手段的前提下，更为深入地探讨米奇利所言的个人实施的社会发展、社区实施的社会发展、政府实施的社会发展等多重社会发展战略的必要性（米奇利，2009：118 - 159）。

从社会整合、社会融合到包容性社会发展的概念演化，实际上是从发展理念到可行政策的操作化过程。但在现实中，这种操作化步履维艰，以致目前大部分社会融合和包容性社会发展的思想还停留在“理念”层次，可行的政策转化远远不够。这不能不引发人们对包容性各类发展概念的政策效果担心若干。

参考文献：

- 杜志雄等，2010，《包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵》，《社会科学管理与评论》第4期。
- 克雷夫科尔，1995，《一个美国农民的信》，戴安娜·拉维奇编，《美国读本：感动过一个国家的文字》，林本椿等译，北京：生活·读书·新知三联书店。
- 米奇利，2009，《社会发展：社会福利视角下的发展观》，苗正民译，上海：格致出版社，上海人民出版社。
- 尼科莱特，2012，《“共和构想”是社会包容性政策的核心思想》，《社会科学》第1期。
- 渠敬东，2012，《社会发展的理念和评估》，李汉林主编：《中国社会发展年度报告》，北京：中国社会科学出版社。

- 世界银行增长与发展委员会, 2008, 《增长报告: 可持续增长和包容性发展的战略》, 孙芙蓉等译, 北京: 中国金融出版社。
- 斯宾塞, 2001, 《社会学研究》, 张洪晖、胡江波译, 北京: 华夏出版社。
- 唐钧, 2010, 《参与和共享的发展才有意义》, 《人民日报》10月14日。
- 汤敏, 2010, 《包容性增长就是机会平等的增长》, 《华夏时报》10月18日。
- 涂尔干, 2013, 《社会分工论》, 渠东译, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 俞宪忠, 2010, 《“包容”是民众发展的制度诉求》, 《人民日报》10月14日。
- 郑永年, 2010, 《如何重建中国包容性社会》, 《联合早报》11月30日。
- 中国新闻网, 2010, 《德国总理承认建立多元文化失败》10月19日 (<http://www.chinanews.com/hr/2010/10-19/2596267.shtml>)。
- 朱玲, 2011, 《包容性发展与社会公平政策选择》, 《经济学动态》第12期。
- 庄巨忠, 2010, 《包容性增长的政策含义及对中国构建和谐社会的启示》, 《金融博览》第1期。
- Ali, I. & J. Zhuang 2007, “Inclusive Growth toward a Prosperous Asia: Policy Implications.” *ERD Working Paper No. 97*, Economics and Research Department, Asian Development Bank, Manila.
- Asia Development Bank 2005, *ADB Annual Report 2004* (<http://www.adb.org/documents/adb-annual-report-2004>).
- 2008, *ADB Annual Report 2007* (<http://www.adb.org/documents/adb-annual-report-2007>).
- Bassam Tibi 1998, *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft* München: Bertelsmann.
- Beauvais, Caroline & Jane Jenson 2002, “Social Cohesion: Updating the State of the Research.” CPRN Discussion Paper No. F/22. Ottawa: Canadian Policy Research Network (http://www.cprn.org/documents/12949_en.pdf).
- Berkman LF & Glass T 2000, “Social integration, social networks, social support & health.” in: *Social Epidemiology*, Berkman LF, Kawachi I (eds), New York, Oxford University Press.
- Birdsall N. 2007, “Reflections on the Macro Foundations of the Middle Class in the Developing World.” Working Paper no. 130, Centre for Global Development, Washington, D. C.
- Cameron 2011, “My war on multiculturalism.” *The Independent*, UK, Feb. 5 (<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cameron-my-war-on-multiculturalism-2205074.html>).
- Cappo D. 2002, “Social inclusion initiative: Social inclusion, participation and empowerment.” *Address to Australian Council of Social Services National Congress 28-29 November, Hobart*.
- Durkheim E. 1951, *Suicide*. London: Routledge.
- European Commission 2010, “EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, Brussels, 3.3 (http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).
- Felipe, J. 2007, *Macroeconomic Implications of Inclusive Growth*, mimeo, Asian Development Bank, Manila.
- Gordon M M. 1964, *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*. New York: Oxford

University Press.

- Ignacy Sachs 2004, “Inclusive development strategy in an era of globalization”, ILO Working Papers from International Labour Organization (http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_260_engl.pdf).
- Jackson A., Fawcett G., et al. 2008, *Social Cohesion in Canada: Possible Indicators Highlights [R/OL]*, Canadian Council on Social Development (<http://www.ccsd.ca/pubs/2001/si/sta-542.pdf>).
- Kothari R. 1993, *Growing amnesia: An essay on poverty and the human consciousness*. New Delhi, Viking/Penguin Books.
- Landecker W. S. 1951, “Types of Integration and Their Measurement.” *The American Journal of Sociology*, 56 (4).
- Lenoir, T. Lesexclus 1974, *Enfranchise sordid. Pairs*, The Policy Press.
- Park R. E. 1928, “Human Migration and the Marginal Man.” *The American Journal of Sociology*, 33 (6).
- Parsons T. 1951, *The Social System*. New York: The Free Press.
- Putnam R. 2001, “Social Capital; measurement and consequences”, *Canadian Journal of Policy Research* 2 (1).
- Ravi Kanbur, Ganesh Rauniyar 2010, “Conceptualising Inclusive Development: With Applications to Rural Infrastructure and Development Assistance.” *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 15, No. 4.
- Rodriguez, O. 1998, “Heterogeneidad estructural y empleo”, in *Revista de la CEPAL Número extraordinario, CEPAL 50 Anos*. October.
- Sen Amartya 1999, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Inc., New York, Random House of Canada Limited, Toronto.
- Silver, H. 1994, “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms”, *International Labor Review* 133.
- Souza Martins, J. 2002, *A sociedade vista do abismo*. São Paulo, Vozes.
- Thomas Sowell 2004, *A formative Action Around the World: An Empirical Study*. Yale University Press, New Haven & London.
- United Nations 2007, *Social Cohesion: Inclusion and A Sense of belonging in Latin America and the Caribbean*, Chile Santiago.
- Whiteford, H., Cullen, M. & Baingana F. 2005, “Social capital and mental health.” in Hermann H, Saxena S, Moodie R (eds), *Promoting Mental Health: Concepts, Emerging Evidence, Practice, A Report of the World Health Organisation in Collaboration with the Victorian Health Promotion Foundation and the University of Melbourne*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- Wilkinson R. & Marmot M. 2003, *Social Determinants of Health: The Solid Facts*. 2nd edition. World Health Organisation, Geneva.
- Woolcock M. 2001, “The place of social capital in understanding social and economic outcomes.” *Canadian Journal of Policy Research*, Spring 2 (1).
- World Bank 2013, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. Washington, DC: World Bank.

作者单位：中国社会科学院社会发展战略研究院
责任编辑：张 蓼