

“主动-预防”型社会政策的生成逻辑、理想类型与未来发展*

祝建华 曾可欣

摘要：社会政策的演进本质上体现为在风险形态的认知基础上国家能力介入个体风险的时机与方式，在对风险的制度回应基础上呈现出不同的社会政策类型。社会风险理论、社会政策演进、风险形态与结构变迁、能力贫困与社会投资理论是“主动-预防”型社会政策的认知基础、转型依据、现实动因与目标指向，这是其生成逻辑。在构建韧性社会政策体系的指引下，“主动-预防”型社会政策的理想类型特征表现为介入时机的前置化与全周期覆盖以及介入方式的精准性与系统性，主要包括政策对象扩展到脆弱性群体并注重连续性治理，注重复合型的政策工具组合，政策治理结构呈现多层网络架构，社会政策的资金支出朝投资性支出倾斜。“主动-预防”型社会政策的未来发展将深度回应经济结构转型、人口结构变化与技术革命带来的系统性挑战，朝着更具韧性的社会政策形态转型。

关键词：“主动-预防”型社会政策 介入时机 介入方式 韧性社会政策

中图分类号：C916

文献标识码：A

文章编号：1004-0730(2026)03-0119-12

DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2026.03.011

一、问题的提出

社会政策较多地体现为向公众提供满足需要的产品和服务，为那些通过自己的保险或应对机制避免风险能力最低的人提供支持。^[1]其本质以解决贫穷、饥饿、老龄化等重大社会问题为取向，着眼于资源的重新分配。^[2]现代社会政策的演进是人们对“国家介入个体风险”这一核心命题的理论认知和制度回应不断深化的过程，需要解决“介入时机”与“介入方式”的问题。换言之，强调事后还是事前、补救还是预防成为社会政策发

展取向的重要差别。前工业社会至工业革命初期，社会政策的介入时机完全处于“被动应急”状态，没有风险预防机制，介入方式则呈非制度化特征，掺杂强烈的道德筛选与惩戒约束，忽视风险的社会结构性根源。工业社会成熟期形成全周期持续干预的介入时机理念，并通过立法实现制度化、全民覆盖的介入方式。但在进入新自由主义时期后，介入时机退回到风险激化后的事后兜底，反对提前预防且限定救济期限以强迫受助者参与市场竞争；介入方式转向市场化选择性筛选，将福利责任从国家推向市场与家庭，国家仅承担最基本的兜底功能。社会投资阶段提出在

风险萌芽前进行预防性能力投资的介入思路以及能力建设、责任协同的介入方式,重构了国家、市场与个人的责权关系,主张福利制度应从单纯的收入维持转向能力建设^[3]。重视人力资本投资、社会机会与增权^[4]。但却未能突破覆盖范围有限、主体协同不足的局限,也未形成普遍适用的风险预防体系与多元共治机制。概言之,传统社会政策的治理困境核心在于:在介入时机上,始终难脱被动应对的惯性,没有系统性前瞻预防机制;在介入方式上则陷入非制度化、道德歧视、市场化割裂的怪圈,缺乏兼顾公平与效率的制度化多元协同机制,最终既难以适配不同阶段风险形态,也无法从源头治理风险。

现实层面,全球化、高科技、高风险的社会特征极大增加了社会生活的不确定性^[5]。当今时代所面临的风险远比贝克(Ulrich Beck)之前预估的要更为复杂,社会进入“乌卡时代”(VUCA)与“巴尼场域”(BANI),前者强调了环境的快速变化与事态发展的不可预测,后者关注在不确定环境下人类社会面临的各种挑战。进入21世纪以后,系统性风险突破时空边界,平台经济下收入波动、算法管理导致认知疲劳、心理健康危机年轻化^[6]。社会政策需要升级为风险预判与应对并重的前瞻介入,应该以政府、市场、社会组织联动的多元协同机制为支撑,同时强化跨国政策协调以应对全球性挑战^[7]。但这只是一种理想形态,现实情况比较堪忧。面对突发公共卫生事件等各类风险冲击,整体的社会保护体系总是显得较为滞后、迟缓,防范不够、应对不力的问题没有有效解决。在经济下行压力加大的背景下,社会政策的结构与成本调整已成为必然选择,旧有刚性支出模式既无法回应新风险,也无法适配新质生产力发展对政策灵活性提出的要求^[8]。唯有通过精准化结构重构,才能实现从被动兜底到主动赋能的转型。从这个角度来看,研究“主动-预防”型社

会政策本质上是基于风险社会理论探索“风险前置防控”的新型治理范式,重新审视社会政策的“介入时机”与“介入方式”,缓解“重救济、轻预防”的问题。

国内学界对这一社会政策问题的研究始终紧扣时代变迁与实践需求,形成了兼具理论深度与实践关怀的研究脉络。王思斌较早提出“社会政策时代”的论断^[9]。岳经纶认为新时代社会政策治理结构上需要多部门协同^[10]。林闽钢等学者提出的“冲击-回应”社会政策理论认为,社会政策的变迁是外部冲击与内生回应动态博弈的结果:经济危机、社会转型等外部冲击会暴露制度缺陷,触发政策系统通过消除/替代、转换、叠加、漂流四种模式进行结构性调整形成“危机倒逼-结构转型-战略重构”的三阶段演进逻辑^[11]。这些探索为理解当代社会困境提供了核心的分析工具,揭示了传统社会政策“被动应对”逻辑的局限性,为“主动-预防”型社会政策的提出奠定了一定的基础。

那么,“主动-预防”型社会政策的生成逻辑是什么?如何解释“介入时机”前置化与“介入方式”多元化的必然性?该类型政策的具体内涵如何界定?基于“介入时机”与“介入方式”,其理想类型特征呈现何种形态?随着经济结构、人口结构、技术革命变迁,如何推动“主动-预防”型社会政策的韧性发展?

二、“主动-预防”型社会政策的生成逻辑

(一)社会风险理论是“介入时机”前置化的认知基础

正如前面提到的,在传统社会阶段,风险形态以饥荒、瘟疫等自然风险为核心,影响范围具有区域性,社会政策多为风险发生后的被动介入,以宗族、教会等民间组织的非制度化救济为主,国家仅在极端情况下开展临时性赈灾,缺乏

系统性安排;进入工业社会后,风险转向工伤、失业等隐患,国家通过官僚体系完善与财政能力强化实现国家治理效能的提升,社会政策则转为风险显现过程中的适度主动介入,以政府主导的制度化社会保险体系为核心构建早期福利国家框架^[12]。进入风险社会以后,贝克等认为风险性质已从自然风险主导转向人造风险主导,这类风险源于科技进步与制度运行的副作用,呈现系统性、累积性、不确定性、跨域性和动态演化性的核心特征,现代风险已不再是局部、孤立的社会问题,而是相互关联、动态演化的系统挑战。因此,传统“被动回应”型社会政策因无法适配风险社会特征,陷入难以突破的困境:风险的累积性与政策事后补救的矛盾,风险的跨域性与部门分割的矛盾,风险的动态演化性与政策静态设计的矛盾^[13]。这是社会政策介入时机前置化的核心认知框架。

吉登斯(A. Giddens)的反思性现代性理论为介入时机的前置化提供了更具体的操作思路,晚期现代性阶段风险治理的核心在于构建制度性反思能力,通过常态化的风险监测与动态评估不断校准政策干预的关键节点。风险治理的重心也从应对具体风险转变为借由风险调控实现治理优化,要求政策系统须具备预判自身运行副作用的能力。这种反思性机制突破了传统线性治理的局限,将潜在风险控制在可干预的阈值内,从而避免局部小风险通过社会放大效应演变为系统性危机,为社会政策介入时机前置提供了方法论支持^[14]。

(二)社会政策演进理论是“介入方式”多元化的转型依据

艾斯平-安德森(G. Esping-Andersen)的福利资本主义类型学为社会政策介入方式从单一转向多元化提供了深层解释。福利体制的本质差异源于国家、市场、家庭三者责任配置的制度分

野,传统福利国家的三种理想类型均建立在特定的责任分割逻辑之上。但当代风险的复合性已打破这种分割框架,风险的跨领域特性要求突破主体间的责任壁垒,构建权责交织的协同网络。换言之,福利体制的有效性取决于制度间的功能互补而非单一主体的能力强弱,这为国家主导模式转向多元协同格局提供了理论支撑。政府需承担制度设计与公平保障的职责,市场发挥服务供给的灵活优势,社会力量则填补基层治理缝隙,三者通过功能耦合实现风险治理的系统效能^[15]。

吉尔伯特(N. Gilbert)与特雷尔(P. Terrell)的政策工具适配性理论为介入方式多元化提供了实践逻辑,提出了风险属性与工具选择的适配规律。政策工具的有效性取决于与风险特征的匹配程度:面对全民性普遍风险,需采用“规制引导+社会动员”的组合工具,借助制度规范与社会参与形成治理合力;针对群体差异化风险,则适用“定向供给+补贴支持”的工具组合,通过精准干预降低政策成本。这种工具选择的差异化思路打破了传统“一刀切”的供给模式,强调多元工具的组合应用。换言之,介入方式的多元化并非简单的主体数量增加,而是基于风险类型的工具创新与功能重构,最终实现政策效能的最大化^[16]。

(三)风险形态与结构变迁是政策调整的客观动因

风险形态转型直接倒逼社会政策介入时机走向前置化。工业社会时期的传统风险整体呈现单一化、显性化与可预测性特征,风险的影响范围与演化路径相对清晰,即便在风险恶化阶段介入也能有效控制损害范围。现代社会的风险早已不是过去那种局部、可控的类型了,像新冠肺炎疫情的全球蔓延、气候变化带来的极端灾害,都带着鲜明的不确定性和扩散性特征,无法精准预判风险什么时候来、影响会波及多广。这类风险往往跨地

域、跨群体,传统碎片化的“事后补救”模式只能缓解眼前的问题,却没法从根上应对风险的蔓延,更谈不上提前规避。所以,社会政策的介入时机与介入方式必须实现彻底转向,搭建起一套能应对系统性风险的预防框架。

社会结构变迁持续推动社会政策介入方式趋向多元化。在经济结构数字化转型背景下,平台经济带动灵活就业规模显著扩大,传统以政府为唯一供给主体的模式已难以覆盖这类群体的权益保障需求,需构建政府规制定责、市场主体落实、社会力量监督的协同框架^[17]。举例来说,在人口结构老龄化进程中,养老需求已从传统的失能后照护转向健康维护与失能预防,单一主体的服务供给难以满足多样化需求,在技术智能化发展中,传统单一化的政策应对方式无法适配技术变革带来的复杂挑战,需建立多方联动机制^[18]。

(四)能力贫困与社会投资为“主动-预防”型社会政策提供了目标指向

阿玛蒂亚·森的“能力贫困”理论实际上是为“主动-预防”型社会政策确立了价值层面的目标导向,将政策关注焦点从传统收入补偿转向能力扩展与实质自由保障^[19]。这一论断直击传统社会政策“事后补救”的短板,明确“主动-预防”型政策的核心目标是提前阻断能力剥夺,通过在风险未显现的关键阶段投资教育、健康、营养等领域,帮助个体提升“可行能力”,从根源上筑牢抵御风险的内在基础。这种目标设定不仅契合发展的终极目标是扩展人的实质自由的道德准则,更让“主动-预防”具备了不可替代的正当性,为政策划定了以能力预防为核心的价值目标。

社会投资理论为“主动-预防”型社会政策提供了实践层面的目标落脚点,将能力扩展与财政可持续、风险削减的现实需求相结合,使目标兼具理想性与可行性。该理论打破社会政策是消

耗性支出的认知,主张政策目标应是产生长期收益的生产性投资^[20]。其强调全生命周期目标覆盖,针对能力发展的路径依赖与代际传递特征,将投资延伸至幼儿早期发展、中年技能升级、老年人社会参与等全阶段,打破能力剥夺的恶性循环,避免风险跨阶段扩散。同时,主张提出精准目标聚焦,优先识别高风险的脆弱性群体,集中资源进行针对性干预。这种目标设定解决了“主动-预防”的效率与可持续难题,为政策提供了可落地的实践目标。

归结来看,两者的深度整合进一步强化了“主动-预防”型社会政策的目标系统性。从目标一致性看,二者均以提升个体福祉、减少社会风险为核心,能力贫困理论从公平与自由维度锚定目标价值,社会投资理论从效率与可持续维度明确目标可行性,共同规避了传统政策中公平与效率对立的困境。从目标协同性看,能力贫困理论回答“为何预防”的问题,即为扩展实质自由;社会投资理论解决“预防到哪”的问题,即全周期精准投资。最终形成基于能力剥夺的风险识别、聚焦关键阶段与群体的能力投资和兼顾能力扩展与风险削减的收益评估的完整目标链条。这一整合目标指向“韧性社会政策”的构建,不仅要求政策通过前置干预帮助社会系统抵御风险,更要推动社会结构优化与能力升级,为“主动-预防”型社会政策划定了清晰、系统且兼具价值与实践意义的目标方向。

三、“主动-预防”型社会政策的理想类型特征

(一)基于韧性社会政策体系构建的“主动-预防”型社会政策

“主动-预防”型社会政策是指基于对潜在社会风险的前瞻性识别与预警机制,以阻断风险发生、控制风险扩散、提升社会抗风险能力为核心

目标,通过“介入时机前置化”与“介入方式多元化”构建的制度安排。其本质是通过“介入时机”与“介入方式”的协同联动,实现风险的源头治理,而非风险的末端补救。

具体而言,“主动-预防”型社会政策的最终落脚点是构建一套能扛住风险、灵活调整的韧性社会政策体系。这里说的社会韧性,不是抽象的概念,而是要落到个体、家庭、社区和整个社会系统上:比如,个体面对失业、疾病时,有能力快速适应、重新找到生活支点;家庭遭遇突发困难时,能有底气抵抗冲击、不轻易陷入困境;社区遇到灾害或公共事件时,能通过互助快速恢复秩序;社会系统面对经济波动、公共卫生危机这类大范围风险时也能稳住基本盘、不出现系统性崩塌。韧性社会政策体系需依托多种要素才能协同构建起来:数智化是技术基础,可整合多领域数据、精准识别并预测潜在风险;主体协同是关键,通过政府主导、市场补充、社会参与、家庭支撑等形成治理合力;政策衔接是核心,推动教育、社保等政策横向联动,破解政策碎片化问题;前瞻干预是主要手段,在风险转化为实质损害前主动介入,减少风险发生与治理成本;动态适应性是鲜明特色,通过实时评估调整政策工具适配风险动态演变。这套体系能推动社会政策从“被动应对”转向“主动-预防”。当然,构建这套体系不是要完全丢掉“被动回应”,传统的应急救济、困难帮扶这些被动回应措施是保障民生的底线,是整个体系的基础,不可或缺,但还得加上动态监测和主动干预。被动回应守底线、动态监测察苗头、主动干预防风险,三者协同发力,才能撑起韧性社会政策体系的骨架。

这也提示社会政策设计者,应对风险不能只盯着个体,更要增强整个社会系统的“抗压力”和“恢复力”。要做到这一点,就得从三个关键维度发力:提升个体能力,比如通过职业培训让劳动

者能适应市场变化,这是人力资本的积累;完善社会网络,比如搭建社区互助平台、支持社会组织发展,让人们遇到困难时能有更多互助渠道,这是社会资本的强化;优化制度弹性,比如让社会保障政策能根据突发风险灵活调整,避免制度僵化导致应对滞后,这是制度资本的提升。三者融合形成了一套清晰的预防路径:先精准识别那些具有不确定性、扩散性的潜在风险,再通过社会韧性方法降低个体和社会系统的脆弱性,最后进一步提升整个社会的适应力。这种以“投资型干预”替代传统“消耗型救助”的思路,既能用更低的社会成本实现稳定,又能为长期发展打下基础,让社会政策真正起到“防患于未然”的作用。

(二)“介入时机”与“介入方式”维度的理想类型特征

在“介入时机”维度,其核心是突破传统政策在风险显化后进行干预的局限,实现介入时间的前置化与全周期覆盖,具体包含两大特征:一是政策对象扩展到脆弱性群体。脆弱性群体处于风险累积但未显化为显性困境的阶段,将其纳入政策覆盖范围,本质上是把国家介入的时间节点从贫困发生后前置到风险萌芽中,从源头减少风险转化为现实困境的概率,这正是“主动-预防”在介入时机上的核心体现。二是注重连续性治理。政策干预不再是碎片化的点状干预,而是围绕风险演化周期构建全阶段的介入机制,贯穿风险形成、演化的全过程。

在“介入方式”维度,其核心是匹配“主动-预防”的时机需求,通过多元手段提升风险干预的精准性与系统性,具体包含三大特征:一是注重复合型的政策工具组合,不再依赖单一救助工具,而是通过整合多维度的社会政策工具应对脆弱群体的多维风险;二是政策治理结构呈现多层网络架构,打破单一政府主导模式,联动基层社区、社会组织、专业机构等多元主体,构建多层协

作网络;三是社会政策的资金支出朝投资性支出倾斜,将资金重点投向能增强脆弱群体抗风险能力的领域,通过提前投资减少未来风险治理的成本。“主动-预防”型社会政策的理想类型特征,具体可从以下两个层次、五个维度进行分析。

1. 介入时机的前置化与全周期覆盖

(1) 政策对象扩展到脆弱性群体

基于前述“能力贫困”理论,“主动-预防”型社会政策的关注对象从陷入贫困或遭受风险冲击的传统显性风险群体,扩展到陷入贫困的概率很高的脆弱性群体。这些群体一般能力不足,在风险冲击下易陷入脆弱状态,需要多渠道的干预措施:通过风险管理来预防风险冲击、通过投资性策略来增强家庭能力、通过助推来改善行动^[21]。世界银行提出的社会风险管理框架(Social Risk Management, SRM)强调预防、缓解、应对三大策略和国家、市场、社会三大安排。其中,预防策略是最优先的策略^[22]。换言之,依托于国家、市场以及社会等三大主体,贯彻“上游干预”的理念进行预防策略的政策设计,可以较大程度消除各种风险因素,避免风险事故,从而能够有效地降低家庭面临的风险冲击,减少风险损失,进而消减贫困脆弱性,充分体现“预防优于治疗”的理念。

对脆弱性群体的能力扩展并非单一维度的投资,而是覆盖认知、健康、社会参与、经济安全的全维度干预,才能真正增强个体抵御风险的综合能力。从生命周期的风险差异来看,不同生命周期阶段的个体面临的能力剥夺风险存在显著差异:儿童期侧重营养健康风险,青年期聚焦就业能力风险,中年期关注知识老化风险,老年期则需应对生活照护风险。因此,关注对象的扩展还需依据生命周期阶段的风险特征设计相应的能力扩展策略,实现全生命周期能力覆盖,避免传统社会政策“一刀切”的偏差。

(2) 介入时机注重连续性治理

“主动-预防”型社会政策在时间维度上关注“介入时机”问题。传统“被动-回应”型社会政策是有了问题才采取措施进行回应,而“主动-预防”型社会政策强调介入的连续性,是一种连续性治理。当代社会的系统性风险有着明显的动态演化特征,它从潜在状态向显性损失转化是持续累积、逐步升级的过程,而非突然发生的孤立事件。传统社会政策遵循损失发生后再响应的逻辑,恰恰忽略了这一动态演化特征,导致干预总是滞后于风险演化的节奏。而连续治理可以实时捕捉风险的演化轨迹,尤其是通过各类数据的汇集、共享与整合,实时监测风险演化的关键节点,进而实现对风险的动态感知。

从干预时机来看,社会风险演化对时间极为敏感,一些机会稍纵即逝。这就决定了社会政策干预的时机很关键,干预越早,风险带来的损害就越小,所需的干预成本也越低。所以,连续治理的核心目标就是尽可能压缩政策响应的窗口。从治理过程的持续性要求来看,连续治理不是一次性干预,而是持续跟踪、动态调整的循环过程。依据实时数据评估干预效果,结合风险演化的新特征调整干预策略,形成监测、干预、评估、调整的闭环治理模式,确保政策始终能适配风险的动态变化。

2. 介入方式的精准性与系统性

(1) 介入方式注重复合型的政策工具组合

“主动-预防”型社会政策注重突破传统单一政策手段的局限,构建复合型政策工具体系,通过不同功能的政策手段相互支撑,形成覆盖全周期的支持网络。其主要包含五大类功能互补的政策工具,围绕赋能发展、筑牢社会安全网、增强社会韧性的目标展开。

其一,基于基础服务型社会政策工具营造包容性社会环境。聚焦社会政策的环境支撑功能,

通过无障碍社区建设、公共数字服务平台等营造有利于个体能力发展的包容性社会环境,落实社会政策需要优化公共服务供给的基本要求。

其二,基于兜底性策略的社会政策工具强化社会安全网。“主动-预防”型社会政策并非抛弃应对型的事后补偿策略,恰恰相反,而是要进一步强化这种应对型的事后补偿策略的政策设计,这是缓冲型、预防型等策略实施的前提与基础。社会安全网不仅仅起着兜底保障的作用,更重要的这种“兜底保障”本身就是一种预防性策略。

其三,基于预防性策略的社会政策工具来缓解风险冲击。贫困代际传递、因病致贫、社会关系排斥、关键生命事件冲击等都是个体或家庭可能面临的风险冲击,“主动-预防”型社会政策设计应该强化风险管理措施,通过风险管理来化解各类风险^[23]。很多国家主张通过社会保险来预防风险冲击,这是从国家层面给出的预防性策略。各种社会保险项目涵盖了家庭生命周期的各个阶段,包括生育、医疗、教育、失业、养老保险等。

其四,基于投资性策略的社会政策工具来增强发展能力。人力资本投资主要有两个方向:一是关注儿童的早期教育与发展;二是直接作用于家庭中的成年人,通过教育培训等措施帮助其完成知识更新与技能提升。这两种方式都被证明是有效的,且与贫困的事后补救措施相比,成本较低,效果更好且更可持续^[24]。

其五,基于行动改善策略来改善决策。在社会政策实施过程中更关注筹资和递送机制的效率,而很少关心目标人群^[25]。在政策的制定过程中没有很好地倾听公众的声音是导致很多政策执行不力、政策效果不佳乃至政策失败的重要原因。可借助行为经济学的“助推”理论,扩大公众参与,给公众更多选择权,以此来改善行动。助推并不直接强制人们选择,把目光放在选择架构

的影响上,虽然具有一定的导向性,但却把最终选择权留给人们,这样的政策成本低廉、行之有效,且更温和、更易被人们接受^[26]。此外,行动的改善不仅局限于家庭的行动,还可帮助政府做出最佳的政策选择,有利于政府决策的优化。

从社会政策工具的选择逻辑来看,复合干预并非政策手段的随意叠加,要基于群体风险特征和个体能力短板实现精准匹配与组合,确保每类工具都能直接响应特定群体的政策需求,形成社会政策的干预合力,让不同领域的政策手段相互支撑、互为补充。

(2)政策治理结构呈现多层网络架构

“主动-预防”型社会政策要发挥综合效能需要构建多层次架构。宏观层次上,国家战略与价值导向要实现主动定位,在社会政策的顶层设计上将“预防”上升为国家社会治理的核心原则,聚焦于如何规避风险的发生而不是疲于奔命地去解决已发生问题。如果将重点放在预防贫困、预防失业、健康预防上,可能要比现金救助、失业救助和医疗救助发挥的作用更大,效果更好,成本更低。从这个意义上讲,宏观层面需要国家倡导前瞻性的政策设计,实现从兜底保障向风险预防的延伸,提前构建制度防线。

中观层次上,要实现社会政策的协作机制,这是政策的落地执行层,核心是搭建跨领域、系统性的预防网络,避免单一政策“碎片化”。打破部门壁垒,整合政府、市场、社会资源,将政策资源向“预防服务”倾斜。由政府主导搭建顶层统筹网络,通过跨部门联席机制制定预防型政策框架、确立风险评估标准,并依托数字化平台建立风险监测预警体系。同时,以市、县等区域治理单元为枢纽,联动社区治理平台、社会组织、市场主体形成执行网络。社区承接政策落地,通过网格员巡查等“铁脚板”的方式收集各类信息,社会组织发挥专业优势开展预防型服务,市场主体则

通过参与社区服务供给等融入预防链条。

微观层次上,实现对个体与家庭能力的主动赋能,核心是通过前述的组合型社会政策工具提升个体、家庭的自我预防能力,通过政策引导个体主动规避风险,并针对不同群体的潜在风险提供个性化预防服务。这种多层网络架构最典型的就是浙江省的社会救助服务联合体。该联合体通过开放共治空间,构建立体网络,健全时空嵌合机制平衡主体关系,主动的政府、积极的社会、有效的平台缺一不可^[27]。简言之,“主动-预防”型社会政策形成了“宏观定方向、中观搭框架、微观强能力”的逻辑链,从问题发生后补救转向风险发生前干预,实现社会治理成本降低与民生保障效率提升的双重目标。

此外,还可从另一个角度来理解这一问题。因为当前全球性系统风险更为突出,这种多层网络架构的层级还可进一步拔高,从全球治理的角度来构建“全球标准-国家立法-省级统筹-社区网格-家庭自我照护”的政策干预体系,各层级承担差异化职能:全球层面负责制定“主动-预防”型政策的通用标准,如风险评估指标体系、能力评估框架,如国际风险治理理事会(IRGC)提出“风险评估-决策-监管”流程框架,将风险认知、责任主体、工具选择纳入统一分析的动态治理模型,以跨学科整合和多利益相关者参与为核心特征,通过系统性流程设计实现对复杂风险的全周期管理^[28];国家层面通过立法确立制度框架与财政保障机制;省级层面结合区域风险特征统筹资源配置,实现政策的地方化适配;社区层面承担风险监测与一线干预任务;家庭层面则履行自我照护的基础责任。这种层级架构确保各层级的职能定位与自身能力相适配,保障体系的纵向与横向贯通,形成治理合力^[29]。

(3)社会政策的资金支出朝投资性支出倾斜
社会政策资金向投资性支出倾斜构成当代

社会政策从“被动兜底的消费型保障”向“主动赋能的发展型干预”转型的核心方向。其内在逻辑旨在突破传统消费性支出的局限,例如最低生活保障、临时救助等现金救助手段虽能满足个体即时生存需求,侧重短期风险缓解,却难以从根本上解决因能力不足导致的长期发展困境;而投资性支出通过将资金定向投入提升个体长期发展能力、预防风险前置发生、降低未来社会治理成本的领域,最终实现短期保障与长期发展相统筹、经济效益与社会效益相统一的政策目标。从功能定位看,投资性支出与消费性支出形成互补,其中投资性支出聚焦个体造血能力培育,覆盖四大关键政策领域:儿童早期发展领域,依托普惠托育补贴、0-6岁儿童健康管理及教育起点投资,借助生命早期发展关键窗口期的高投入回报率夯实未来人力资本基础;人力资本提升领域,通过终身职业技能培训、就业匹配服务等措施,帮助个体适应劳动力市场结构变化,减少结构性失业风险;健康预防与管理领域,以公共卫生宣传、心理健康服务体系建设及低收入家庭预防医疗补贴为抓手,通过夯实健康基础保障防止因病致贫返贫;资产建设领域,依托儿童发展账户补贴、教育储蓄抵税及创业贷款贴息政策,引导个体积累发展性资源,构建抗风险缓冲机制。总体而言,这一支出结构调整改变了传统财政将福利支出视为成本负担的认知。

这种支出结构调整的深层动因可从三方面阐释:首先,从贫困治理逻辑看,此举能从源头破解贫困代际传递与返贫问题,通过能力建设减少个体对长期社会救助的依赖,降低未来社会政策的被动投入成本;其次,从风险防控逻辑看,借助前端风险干预实现小额投资预防大额风险,可以显著提升政策干预的精准效能;再者,从社会公平逻辑看,通过向弱势群体倾斜发展资源,缩小不同群体间的能力差距,推动从“结果公平”向更

具长远价值的“机会公平”“能力公平”转型。这一取向与党的二十届四中全会中强调的“投资于人的政策取向高度契合,将成为未来发展的重点。

当然,这一倾斜并非否定消费性支出的基础价值,反而要求在“兜底保障”与“发展赋能”间构建动态平衡。实践中需防止三大误区:其一,防止重长期发展、轻短期保障的倾向。需确保消费性支出随民生需求动态调整,在保障基本生存需求的基础上实现能力提升。其二,避免投资方向错配,需严格遵循“风险与能力精准匹配”的逻辑。例如,针对失业中年群体的知识技能陈旧风险,应优先投入针对性短期技能培训,而非盲目推进长期学历教育,确保资金投放与政策需求高度契合。其三,杜绝重投入规模、轻绩效评估的偏差。鉴于投资性支出效果显现具有时滞性,如早期教育投资需十余年才能通过升学率、就业率等指标体现成效,需建立适配的长期绩效评估体系。概言之,社会政策资金向投资性支出倾斜,本质是政策体系的系统性升级,其核心目标是通过精准投资与多工具协同联动,构建个体发展能力与社会系统韧性,最终推动社会政策完成从“生存保障型”到“发展赋能型”的可持续转型。

总之,“主动-预防”型社会政策实现了从传统“问题修复”向“风险前置”与“成本重构”的深层转变,并通过“介入时机”的前置化与“介入方式”的系统化实现对“国家介入个体风险”命题的深化回应。这两个层次、五个维度并非孤立分立的制度模块,而是呈现相互支撑、深度渗透的有机整体性,共同塑造了“主动-预防”型社会政策的制度内核,其制度设计始终围绕“风险预防”与“能力扩展”的双重目标展开设计,既聚焦于提前识别并化解潜在社会风险,又注重系统性提升个体与社会系统的可行能力,最终有效突破了传统社会政策“事后补救”“单一救助”的制度局限,契

合“主动-预防”型社会政策的核心诉求。

四、“主动-预防”型社会政策的未来发展

近年来,国家建设的重心发展了巨大的转变,逐步由生产性基础设施建设,如交通、能源、住房等,转向社会基础设施建设,如医疗卫生、社会保障体系等。这是国家与社会对风险社会做出的及时性回应。“主动-预防”型社会政策的未来发展将深度回应经济结构转型、人口结构变化与技术革命带来的系统性挑战。这一发展过程是现代福利制度对“国家介入个体风险”命题的深化实践,既延续了介入时机前置化与介入方式系统化的核心逻辑,又在新的时代条件下形成了更具韧性的治理形态。

其一,经济领域的结构性变革成为推动政策全程化覆盖转型的核心动力。零工经济的蓬勃发展与平台用工的普及,使得传统劳动关系边界模糊化,新业态劳动者面临的收入不稳、社保缺失等风险持续累积。针对这一趋势,“主动-预防”型政策将突破传统劳动关系局限,通过行业集体协商机制等创新方式将风险干预前置到灵活就业的全流程,强化全生命周期系统干预的理念指引政策设计,构建为经济结构转型保驾护航的社会政策体系。同时,面对数字化转型带来的技能老化、失业上升的问题,“主动-预防”型社会政策将进一步强化投资性支出导向,构建以终身技能培训为核心的人力资本投资体系,提前化解结构性失业风险。这种经济政策与社会政策的协同,体现了从“被动救贫”到“主动防贫”的治理思路转变。

其二,人口结构变化等社会领域的风险演化催生政策干预方式的精细化升级。未来人口高质量发展不仅面临着老龄化程度不断加深的问题,还面临着人口老龄化结构的转变。尤其是随着60后、70后等人口逐步步入老龄化阶段,“年轻的老

年人”“老老人”等结构性变化给养老保障等社会政策带来巨大冲击。未来社会政策不仅要实现兜底,还要通过主动干预的方式进行更为精细化的设计。在人口结构转型过程中,除了关注常态化的政策目标人群以外,还要关注更多因为健康风险、失业风险等各类风险冲击变得相对更脆弱的群体,对于这类群体更加需要强化动态监测、主动预警与综合研判,及时发现问题并提前干预,消减脆弱性,防止风险演变成实际的危机。从这个角度来看,未来“主动-预防”型社会政策将更加强化连续性治理逻辑,建立起脆弱性预防体系与干预网络,弥补碎片化政策的干预空白。

其三,技术革命为政策精准化提供了全新可能,也带来了治理范式的重构,其中的核心就是通过技术赋能让前瞻性风险治理的理念落地为可操作的实践路径。首先,在风险识别环节,将全面推行人工智能技术的应用,依托多源异构数据构建多维度风险预警指标体系,通过机器学习模型对风险特征进行精准建模,实现潜在风险的数字化感知与自动化分级预警;其次,在资源配置环节,人工智能等技术将为跨部门协同治理机制提供高效支撑,推动政策资源按潜在风险阶段、风险萌芽阶段、系统性风险阶段等不同风险阶段精准前置,通过数字孪生技术模拟不同政策调适方案的实施效果,为前瞻性布局提供科学依据,降低风险对社会系统的整体冲击;最后,效果反馈环节则在技术支撑下实现评估范式的根本转变,摒弃传统“救助人数、资金规模”的量化逻辑,构建以“风险发生率降低幅度、风险演化阻断效率、个体抗风险能力提升程度”为核心的效能评估指标体系。通过数据平台实时监测干预效果,为政策动态调整提供精准依据。这种技术赋能的闭环运行,最终推动治理范式从“经验驱动”向“数据驱动”跨越,真正让“主动-预防”从社会政策的理想类型转化为具备自我修正、持续学习

能力的韧性治理实践,实现治理范式的系统化重构。

总体而言,“主动-预防”型社会政策的未来发展是对风险社会挑战的系统性回应。在经济、社会、技术多重趋势驱动下,社会政策将实现介入时机的全程化覆盖、介入方式的精细化升级与治理范式的系统化重构。尤其是在高度复杂性、高度不确定性的社会特征下,“主动-预防”型社会政策的发展不仅具有现实必要性,同时也兼顾现实可行性。目前,韧性社会政策的基本制度架构初见雏形,未来最终将会构建起更具前瞻性与包容性的现代社会政策体系。

注释:

- [1]沙琳. 中国的社会福利转型[M]//沙琳. 需要和权利资格:转型期中国社会政策研究的新视角. 北京:中国劳动社会保障出版社,2007:13.
- [2]李钦湧. 社会政策分析[M]. 台北:巨流图书公司,1999:55-60.
- [3]安东尼·吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 郑戈,译. 北京:北京大学出版社,2000:122--132.
- [4]王卓祺,雅伦·获加. 西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示[J]. 社会学研究.1998(05):46-52.
- [5]祝建华. 城市居民家庭贫困脆弱性及消减研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2021:2.
- [6]World Bank. Learning to End Poverty: What Will It Take? [M]. Washington, D.C.:World Bank Publications, 2022:27.
- [7]蒙克. 风险演进与社会政策响应:理论逻辑与实践路径[M]. 北京:社会科学文献出版社,2023:123-126.
- [8]2025年7月30日的中央政治局会议强调要“保

持政策连续性稳定性,增强灵活性预见性”。具体见王雨萧,魏玉坤.巩固拓展经济回升向好势头——贯彻落实中央政治局会议精神实现“十四五”圆满收官述评之一(新华社8月1日电)[EB/OL].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202508/content_7034952.htm.

[9]王思斌.社会政策时代与政府社会政策能力建设[J].中国社会科学,2004(06):8-11.

[10]岳经纶,刘洋.社会政策新时代的内涵、动力机制与价值转向[J].中山大学学报(社会科学版),2025(04):403-414.

[11]林闽钢,霍莹.中国社会保障的制度变迁——以1997、2008年经济危机为关键节点的考察[J].武汉大学学报,2019(06):169-179.

[12]蒙克.风险演进与社会政策响应:理论逻辑与实践路径[M].北京:社会科学文献出版社,2023:45-47,78-81.

[13]贝克.风险社会:新的现代性之路[M].张文杰,何博闻,译.南京:译林出版社,2018:21-50.

[14]安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].田禾,译.南京:译林出版社,2000:51-66.

[15]艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].苗正民,滕玉英,黄俊伟,译.北京:商务印书馆,2010:55-79.

[16]吉尔伯特,特雷尔.社会福利政策导论[M].黄晨熹,周焯,刘红,译.上海:华东理工大学出版社,2003:83-142.

[17]中国国家统计局.中国统计年鉴2023[M].北京:中国统计出版社,2023:2-8.

[18]国际劳工组织.世界就业和社会展望:2023年趋势[R].日内瓦:国际劳工组织,2023:25-30.

[19]阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贻,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2002:30-45.

[20]詹姆斯·梅志里.社会发展:社会福利视角下的发展观[M].苗正民,译.上海:格致出版社,2009:

29-31.

[21]祝建华.城市居民家庭贫困脆弱性及消减研究[M].北京:中国社会科学出版社,2021:158-160.

[22]Holzmann, Robert and Jorgensen, Steen. Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond[J].International Tax and Public Finance,2001(08):529-556.

[23]祝建华.城市居民家庭贫困脆弱性及消减研究[M].北京:中国社会科学出版社,2021:159.

[24]祝建华.缓解城市低保家庭贫困代际传递的政策研究[M].杭州:浙江大学出版社,2015:86-87.

[25]斯蒂芬·德沃鲁,沙琳.社会政策是否满足了社会需求[M]//沙琳.需要和权利资格:转型期中国社会政策研究的新视角.北京:中国劳动社会保障出版社,2007:26.

[26]理查德·泰勒,卡斯·桑斯坦.助推:如何做出有关健康、财富与幸福的更优决策[M].刘宁,译.北京:中信出版集团,2015:55-58.

[27]祝建华,胡梦甜.共同富裕进程中“弱有众扶”的社会救助主体联动机制研究[J].浙江工业大学学报(社会科学版),2024(01):1-10.

[28]RENNO, WALKER K. The IRGC Risk Governance Framework: Concepts and Practice[M]. IRGC Book Series; Vol. 1. Dordrecht: Springer, 2008: 17-35.

[29]Osborne, S. P. (Ed.). The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance[M]. New York: Routledge, 2010: 112.

*基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“共同富裕目标下社会救助标准体系研究”(项目编号:23JZD031)、国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”(项目编号:22&ZD060)。

作者简介:祝建华,浙江工业大学公共管理学院教授,浙江杭州,310023;曾可欣,浙江工业大学公共管理学院硕士研究生,浙江杭州,310023。

The Generation Logic, Ideal Types, and Future Development of “Proactive–Preventive” Social Policies

ZHU Jianhua, ZENG Kexin

Abstract: The evolution of social policies is essentially reflected in the timing and approach of national capacity intervention in individual risks based on the cognitive foundation of risk forms, and presents different types of social policies on the basis of continuously deepening institutional responses to risks. The social risk theory, social policy evolution, risk forms and structural changes, capacity poverty, and social investment theory are the cognitive basis, transformation basis, practical motivation, and goal orientation of the “proactive–prevention” social policy, which is its generation logic. Under the guidance of building a resilient social policy system, the ideal characteristics of the “proactive–prevention” type of social policy are manifested in the positioning and full cycle coverage of intervention timing, as well as the precision and systematicity of intervention approach. This mainly includes expanding the policy target to vulnerable groups and emphasizing continuous governance, focusing on a combination of composite policy tools, presenting a multi-layered network structure for policy governance, and tilting social policy funding towards investment expenditures. The future development of “proactive–prevention” social policies will deeply respond to the systemic challenges brought about by economic structural transformation, demographic changes, and technological revolution, and shift towards more resilient forms of social policies.

Keywords: “Proactive–preventive” social policy; Intervention timing; Approach of intervention; Resilient social policy

(责任编辑:邓飙)