

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

张勇安 著

中国都市卫生风险 与社会治理

本书由上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展与智慧城市建设”资助

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

张勇安 著

中国都市卫生风险 与社会治理

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国都市卫生风险与社会治理 / 张勇安 著. — 桂林: 广西师范大学出版社, 2012. 9

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 2334 - 4

I. ①中… II. ①张… III. ①城市卫生 - 卫生管理 - 风险管理 - 研究 - 中国 IV. ①R126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 149088 号

出品人: 刘广汉

责任编辑: 刘冬雪

装帧设计: 孙豫苏

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

销售热线: 021 - 31260822 - 882/883

山东临沂新华印刷物流集团印刷

(山东临沂高新技术产业开发区新华路 邮政编码: 276017)

开本: 890mm × 1 240mm 1/32

印张: 6.375 字数: 120 千字

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印单位联系调换。

(电话: 0539—2925888)

城市时代的中国社会发展与社会政策

2011 年末,中国城镇户籍人口达到 6.91 亿,占总人口的比例达到 51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居

民的生活方式和人类的社会文明逐渐向农村社会渗透的过程；中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁，它包括从农业社会向工业社会，从工业社会向知识社会，从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性，改革开放以来的三十年，也是三次工业革命相互叠加的过程。其中，第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革，这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业，还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革，最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比，新型工业化有三个突出的特点：第一，是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力，注重科技进步和劳动者素质的提高，在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二，是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护，强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系，降低资源消耗，减少环境污染，提供强大的技术支撑，从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三，是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用，人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、

技术同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会,“风险”是无处不在的:它既来自于自然,也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险,是人类行为和决策的副产品,指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量,也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身,而在于其附着的对象。中国在进入中等收入国家的同时,也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量和安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此,如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享,预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题,成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下,政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要,去解决各种社会问题。在此意义上也可以说,中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上,社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预,解决社会问题,促进社会安全,

改善社会环境,增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防 and 解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表

达,不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设085工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史

变迁、城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

目 录

CONTENTS

绪 论 / 1

- 一、都市化与都市卫生风险 / 2
- 二、卫生安全化与危机治理的转向 / 4
- 三、卫生危机治理机制的重构 / 6

第一章 从预防到预警:传染病防控体系的现代化 / 10

- 一、政府主导下的新中国计划防疫政策 / 11
- 二、传染病防治工作的制度化与法制化 / 20
- 三、“非典”与都市传染病防控体系的转型 / 28
- 四、新兴传染病与传染病防控体系的新挑战 / 47
- 小 结 / 63

第二章 从卫生到安全:食品安全治理的困境与出路 / 64

- 一、计划监管与食品卫生政策的建立 / 64
- 二、食品卫生工作的“全面法制化” / 75
- 三、“三鹿奶粉事件”与食品安全监管体系的转型 / 82

四、食品安全监管体系的新挑战 / 98

小 结 / 111

第三章 从计划到市场:药品安全监管政策的演变 / 113

一、计划经济时代的“计划”药品监管 / 114

二、社会转型与药监政策的调整 / 121

三、药监事故与政策执行中的问题 / 136

四、转危为机:药品监管体系的完善 / 142

小 结 / 156

余论 卫生风险的全球化与全球卫生外交的兴起 / 159

参考文献 / 165

后 记 / 186

绪 论

随着现代化的迅速推进和生产力的指数式增长,危险和潜在威胁的释放达到了我们前所未知的一种程度(Beck, 1992)。更为严重的是,与其他问题相较,这种风险的扩张常常是无界限的,它们可以显性或隐性地肆意流动,使得社会风险的冲击力和波及范围更大,更难以把握,从而更增加了其解决的难度。

经过 30 余年的改革开放,中国在物质层面的现代化、都市化的迅速推进,加快了风险社会或者更严格地说是“高风险社会的来临”(童星等,2010)。遗憾的是,市场失灵、政府失职、社会失德,令这些风险进一步恶化。作为后发展国家,中国所遇到的治理危机的挑战可能比发达国家曾经遇到的还要复杂,曾经的后发优势因为国际和国内因素的双层限制而逐步演变为后发劣势(徐湘林,2010:13)。卫生风险作为社会风险的重要组成部分,在一定条件下突破域值演化为卫生危机或卫生安全事件,冲破疆界、阶层、种族、年龄和性别的界限四处散播;而都市常因其人口密集、流动性大而成为卫生风险与危机的主要冲击区,这必然威胁到高效性城市的构建和城市生态文明的维护,所以必须强化卫生风险的监测预警,推进卫生危机的事中处置和善后修复,从而为和谐社会建设做出贡献。

一、都市化与都市卫生风险

改革开放以来,随着中国城市化进程的迅速推进,城市已经成为中国经济、政治、文化、技术、信息发展的中心。按照目前发展趋势,中国的城市人口将从 2005 年的 5.72 亿增加到 2025 年的 9.26 亿,到 2030 年,中国的城市人口有望达到 10 亿。2025 年,中国将有超过 66% 的人口生活在城市,城市 GDP 占全国 GDP 的比例将由目前的 75% 增加到 95%,将出现 221 个 100 万人口的大城市,23 个 500 万以上人口的大城市,北京、上海、广州、深圳、天津、武汉、重庆、成都等 8 个人口超过千万的巨型城市(华强森等,2008)。中国第六次全国人口普查的数据也显示,2010 年全国城镇人口达到了 6.66 亿人,占总人口的比重是 49.68%,比 2000 年上升了 13.46 个百分点;而 2000 年的城镇人口又比 1990 年上升了 9.86 个百分点。

但是,诚如研究者指出的那样,巨型城市或特大城市人口集中、人员流动快速、经济活动频繁、财富迅速集聚、基础设施发达等特点也为城市发展带来诸多社会矛盾和潜在风险,给社会治理带来前所未有的挑战和压力(陶希东,2010:79)。同时,大城市灾害的发生常常表现出链状特点。灾害链的产生能导致城市在短期内遭受连续不同的打击,给城市减灾带来更加复杂的问题(高汝熹等,2002:110)。而随着城市化进程的迅速推进,城市公共服务业的压力必然加大,因此,保证公共服务业的发展能够满足人民群众日益增长的物质生活需求,建立政府、

市场和社会三者良性互动网络,实现三者优势互补,预防和减少潜在或可能的社会风险,就成了都市社会建设的重要内容。

新近的统计数据已经显示,中国城市化进程正在加速,当公共服务难以满足社会需求之时,需求就催生新的供应源;在市场供应日趋多元的前提之下,市场无力完全掌控产品的质量,在政府监管缺位而供应商又自我约束不强的情况下,各类风险就会随着城市人流、物流、信息流纷至沓来,风险的聚集会最终酿成危机。这种风险的出现和危机的来临尽管同中国社会转型直接相关,如乌尔里希·贝克认为,因中国正在全面迈向现代化,用三十年的时间走完西方两三百年现代化的里程,期间社会转型的痛苦、震荡是不可避免的,宛如一个饥肠辘辘的人快速吃下一盒压缩饼干,短时间可能还尚无饱意,但不久肠胃胀痛与不适就会接踵而来,故中国也即将进入风险社会(贝克,2008:5)。这一比喻形象地阐释了中国正在遭遇的发展困境,然而,这并不能成为政府和市场推卸责任的借口。

更为严重的是,尽管中国城市遭受突发性危机事件威胁的形势十分严峻,但其危机处理能力却非常脆弱,一旦发生重大突发性灾害,后果往往不堪设想。目前,提高突发性城市危机事件应急处理能力已经成为我国推进城市化进程的重要战略任务,也是各个城市政府十分关注的热点问题(王茂涛,2005:198)。

尤其值得关注的是,中国都市卫生风险正由外部风险向人造风险转变。如果说改革开放之前——或者说1992年中国提出建立社会主义市场经济体制之前——中国都市的卫生问题还多归因于外部风险,例如因误食有毒食物造成的食物中毒、

肠道传染病,因疫苗供应短缺而产生天花、霍乱的流行,这些问题很大程度上可以随着物质财富丰裕和技术进步得以解决。然而进入风险社会后,诸多的卫生风险事件特别是食品药品安全事故、传染病大规模传播和扩散,多是人为因素导致的,人类现有知识和经验的局限性也加剧了风险的不确定性。卫生风险如果处置不当,很有可能导致失控。安东尼·吉登斯就指出,“现在我们大家正在经历的全球性风险的巨大后果,是现代性脱离控制、难以驾驭的关键,而且没有哪个具体的个人或团体能够对它们负责,或能够被要求‘正确地安排’它们(吉登斯,2000:115),”或许灾难已经逼近。2007年《世界卫生报告》指出,“非典”(SARS)爆发给全球拉响了警报,通过呼吸道传播、潜伏期较短的传染性疾病不会给人们太多的反应时间。根据以前应对类似威胁的经验,全世界25%的人口即超过15亿人会受影响。因此,再一次的流感大流行可能会带来毁灭性的后果(WHO,2007)。

二、卫生安全化与危机治理的转向

随着“低政治”与“高政治”二分法的打破,国际社会不得不重新思考卫生问题,他们越来越意识到,卫生问题不再是个单纯的健康或医疗问题,而是直接威胁国家安全、经济利益、社会发展这些“高政治”领域问题的“元问题”之一。1992年,美国医学研究所发布的报告就直陈:随着全球联系的日益加强,传染病对美国国家安全构成极大的威胁(U. S. Institute of Medi-