

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

(第13卷)

中国公共政策评论

Chinese

Public Policy Review (Vol.13)

岳经纶 朱亚鹏 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

(第13卷)

中国公共政策评论

Chinese

Public Policy Review (Vol.13)

岳经纶 朱亚鹏 主编

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论.第13卷/岳经纶,朱亚鹏主编.
—北京:商务印书馆,2017
ISBN 978-7-100-15711-7

I. ①中… II. ①岳… ②朱… III. ①政策科学—中
国—文集 IV. ①D601-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第324012号

权利保留,侵权必究。

中国公共政策评论(第13卷)

岳经纶 朱亚鹏 主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

浙江临安曙光印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-15711-7

2017年12月第1版 开本787×1092 1/16

2017年12月第1次印刷 印张15.5

定价:40.00元

卷首语

新时代社会主要矛盾的转化呼唤 社会政策体系的创新发展

在中共第十九次代表大会上,习近平总书记指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这是党对中国社会经济发展的现状和未来做出的最重大也是最重要的判断。中国特色社会主义的新时代与新的社会主要矛盾可以说是一体两面,相辅相成。新时代必然有新的时代特征。新的社会主要矛盾既构成新时代的特征,也预示着新时代党的主要任务。这两个判断,尤其是新的社会主要矛盾的判断,预示着党和政府的工作重点将发生新的变化,中国的公共政策和公共管理格局将有新的转型。因此,认真研究中国特色社会主义的新时代及其面临的社会主要矛盾,探索如何通过建构全面可持续的社会政策体系以适应新时代社会主要矛盾的转变,具有十分重要的理论和现实意义。

一、社会主要矛盾转化的重大意义

自改革开放以来,党对我国社会主要矛盾的判断一直定位于人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。应该说,这个判断符合当时中国发展的实际,因为长期以来,我国社会生产力水平落后,经济发展水平低下,人民的基本生活需要得不到有效满足。面对这样的社会经济发展现实,我们需要大力发展经济,推动生产力水平的提高。为此,党和政府的工作重点就是发展经济,具体来讲就是重视 GDP 的增长速度和增长总量,不断做大蛋糕。事实上,在党的领导下,我们的经济发展取得了辉煌的成就,不仅实现了长期的高速增长,极大地提升了国家的综合实力,而且从整体上提高了国民生活水平和生活质量。简言之,随着改革开放的推进,中国的社会生产有了极大的提高,人民普遍开始富裕起来,开始追求更高水平更加丰富多彩的美好生活。因此,党和政府要关心的不再是如何通过经济发展解决人民的温饱问题,而是如何通过平衡发展战略和新的发展模式,解决因快速发展带来的社会不平等问题。为此,及时调整对社会主要矛盾的判断,充分显示了党中央对中国发展现状的洞察力和对未来发展的高瞻远瞩。具体来说,十九大对社会主要

矛盾的新判断具有以下意义:

第一,社会主要矛盾的转变表明,在中国特色社会主义进入新时代后,中国要解决的主要问题不是落后生产力的问题,而是发展不平衡和发展不充分的问题。也就是说,在社会生产发展的基础上,要解决中国社会经济发展不平衡的问题,如地区差异、城乡差异、收入差异等问题。这些问题制约了人民更公平地分享经济发展成果,导致人民内部在美好生活满足方面出现了程度上的差距,甚至是巨大差距。根据有关的权威研究成果,中国已成为世界上财富分配高度不均等的国家之一。2010年,我国居民财产分布基尼系数高达0.739。这些差距的存在甚至恶化不可避免地带来了新的社会矛盾和冲突,影响社会和谐和稳定,而且与共同富裕的社会主义本质要求相背离。坚持中国特色社会主义道路,需要党和政府高度重视发展不平衡、不充分的问题。

第二,社会主要矛盾的转变表明党和政府正在积极回应人民对美好生活向往和追求。自十八大以来,党中央高度重视民生的保障和改善。习近平同志从就任总书记的第一天起,就庄严宣布,“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”。在十九大报告中,习近平同志开宗明义指出,中国共产党的一贯宗旨就是为人民谋幸福。为了满足人民日益增长的美好生活需要,新世纪以来,党和政府推出了一系列民生政策,带来了中国社会政策的快速扩展,也极大地改善了民生福祉。以习近平总书记为核心的党中央更是提出了精准扶贫的战略,并且庄严承诺在2020年实现全面小康时在中国消除贫困。近五年来,我国的贫困人口以每年1000万人的速度在减少。可以说,十九大关于社会主要矛盾的判断延续了党中央对增进人民福祉的承诺,并把满足人民美好生活作为中国特色社会主义新时代的核心任务。

第三,社会主要矛盾的转化意味着党和政府的工作重点将出现重大转移。社会主要矛盾的转变,不仅决定着我们的时代的特征,而且也决定着党和国家的工作重点。过去,面对人民日益增长的物质和文化需要与落后的社会生产之间的矛盾,党中央及时地实现了工作重点的战略转移:从阶级斗争为纲转移到经济建设上来,并且把发展社会生产力作为自己的根本任务,不断做大蛋糕。历史经验表明,党依据对社会主要矛盾的判断而实现的工作重点转移取得了巨大成就。今天,我们的经济蛋糕已经做大,继续埋头做大蛋糕而忽视蛋糕的公平合理分配的发展路径已经带来了新的社会矛盾。因此,面临新的社会主要矛盾,党和国家需要对自己的工作重点做出新的转移,把如何更好地分配蛋糕作为自己的工作重点。分配好蛋糕不是说不要继续做大蛋糕,而是说做大蛋糕本身并不是目的。分好蛋糕就是要通过制定和实施社会政策来调节国民收入的分配,让国民共享发展成果。换言之,在新的时代,党中央一方面要通过供给侧结构性改革,通过技术创新和产业转型升级来提高发展质量,继续做

大做好蛋糕,另一方面,要通过实施精准扶贫战略、区域发展战略和乡村发展战略,完善社会保障制度、收入分配制度等来缩小地区差距和贫富差距,减少人民群众在美好生活满足方面存在的程度差异。可以预见,在新时代,我国的公共政策格局和公共管理格局将出现鲜明的“社会转向”:更多更好地满足人民均衡的美好生活需要。

二、新时代、新矛盾要求推进社会政策体系的创新发展

进入中国特色社会主义新时代,顺应人民日益增长的美好生活需要,解决不平衡不充分发展的困局,要求党和国家高度重视社会不平等问题,有效解决人民内部在美好生活满足程度上存在的差异,尤其是严重差异,践行包容发展和共享发展理念,落实以人民为中心的发展思想。为此,需要积极主动前瞻性地构建起全面系统可持续的社会政策体系,切实保障和有效改善人民的生活水平,提升生活质量和社会质量。

社会政策事关人民美好生活的实现。如果说经济政策重在财富创造和积累,那么社会政策则聚焦财富的合理分配。在一个完善的社会主义市场经济体制中,经济政策和社会政策应该相辅相成,相得益彰。通俗地说,一个好的经济体,既要重视做大蛋糕,又要重视分配好蛋糕。过去,为了解决人民的温饱问题,改变贫困落后的面貌,我们高度重视社会生产力的发展,重视 GDP 的数量增长,重视如何挣钱,但是忽视了关注再分配的社会政策,其结果是导致了经济发展和社会发展之间的失衡,导致了大量社会问题和矛盾的积累,影响了社会经济的和谐永续发展。为了维持经济发展所需要的社会稳定,我们花费了大量的人力物力和精力。这是历史的教训。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,我们要做好经济政策和社会政策的结合和融合。正如习近平同志指出的,宏观政策要稳住,微观政策要放活,社会政策要托底。历史经验告诉我们,社会政策不仅可以托底,而且也是宏观政策实现稳定和微观政策实现灵活的重要支撑和保障。

社会政策的出发点是人的需要。社会政策关注人的需要的满足方式和满足程度。要构建起全面和可持续的社会政策体系,一个重要的前提是精准识别人民的需要。面对新时代的社会主要矛盾,我们一方面要对人民日益增长的美好生活需要的内容进行研究,精准识别,从而为科学的社会政策决策做好准备;另一方面,我们要兜底线,补短板,认真应对发展不平衡和发展不充分的问题,从而为有效实施社会政策创造条件。中国幅员辽阔,地区差异大,发展不均衡。过去我们为了激发地方积极性,实施了非均衡的发展战略,加大区域间的不平衡发展。要把这种不平衡不充分的发展局面加以扭转,需要有来自

中央政府和省级政府强有力的政策干预。

人民美好生活需要有着广泛的内涵,普遍而均衡地满足这些需要要求社会政策的多方介入。社会政策概而言之就是有关人民福祉和美好生活的政府行为。具体来说,一个全面的社会政策体系涉及健康、教育、就业、社会保障、住房、社会服务等诸多领域,也涉及中央、地方、企业、社会组织、社区、家庭和个人等诸多主体。因此,社会政策的执行和有效实施需要民主和科学的决策过程,需要有担当的政党和政府,有社会责任的企业,有参与能力的社会组织,有公民责任的个人。所以,社会政策体系的发展将有力地推动社会多元主体互动和协作,最终有利于推动国家治理的现代化。

早在党的十六大倡导建构和谐社会和推动社会建设之际,人们就在欢呼中国社会政策时代的到来。事实上,自十六大以来,我国社会政策的确出现了快速的扩展,社会事业不断发展,社会保障制度不断完善,民生水平不断提高。但是,这一阶段的社会政策发展主要是在经济快速发展所累积的社会问题的压力下被动发展起来的,主要是为了缓和社会矛盾,减少社会压力,维持社会稳定。因此,还不能说是自觉的社会政策时代,而且社会政策的发展也没有构成这个时期的时代特征。如今,党的十九大明确宣示中国特色社会主义进入了新时代,而且发生了社会主要矛盾的转化。面对新时代的社会主要矛盾,我们需要自觉地积极地前瞻性地对社会政策体系的改革创新,把制定和实施社会政策、实现基本公共服务均等化、实现城乡和区域的平衡发展,作为党和政府的中心工作。

本卷共有12篇论文,分属五个栏目。

理论前沿栏目有三篇文章。沈洁的文章从生活问题的研究入手,讨论“美好生活”的社会政策意义,非常切合党的十九大关于我国社会主要矛盾的论述。文章认为,长期以来,社会政策偏重经济领域产出的社会公平问题,对生活领域的社会公平问题不太重视。随着中国特色社会主义进入新时代,社会政策需要研究生活问题,用新思维和科学的方法重建以满足人民日益增长的美好生活需要为核心的社会政策价值体系,解决经济发展与社会滞后这种不平衡发展之间的矛盾。吕普生和吕忠的论文试图对西方福利国家理论流派进行全景性的分析,梳理了福利国家理论的研究传统和新的研究取向。文章认为,随着全球化进程加速以及经济形态的演化更新,以往更多聚焦西方国家、国内阶级政治议题的理论进路,逐渐转向一种融合视角,涵盖经济全球化、后工业主义和女权主义等内容。非西方世界的福利国家发展动态也更多地受到西方学界的关注,在一定程度上打破了福利国家研究中的西方中心主义。吕佩安的论文对话语性制度主义的政策分析进行了介绍。文章认为,偏重结构

主义思路的新制度主义更适合解释静态的外部制约,而不易分析行动者的自行动与主动对应制度环境之策略选择。面对这种论证困局,以理念效力为核心的话语性制度主义应运而生。本文借由解析“话语性制度主义”发展脉络及研究途径,探讨此论之政策分析观点及其如何裨益我国政策科学之问题取向与本土化。

研究述评栏目有两篇论文。翟文康的论文对公共服务供给的新模式——合作生产的研究进行了述评。文章梳理了合作生产的概念、类型、影响因素、优势与局限方面的研究文献,回答了合作生产是什么、何以发生、产生的影响等问题。论文还尝试构建出合作生产的分析框架,意图以此来指导我国的合作生产研究。汪超和刘涛的论文从理论应用、德国实践和中国启示三个维度讨论公共政策公共性的生产问题。文章试图运用后现代公共行政话语理论来解构德国外来移民社会融合政策公共性生产经验,同时在德国检验该理论在公共政策公共性生产与成型的可行性。在理论应用与实践解构的基础上,该论文还力图抽离出有益的德国经验并赋予其与之相适应的移植条件,以使其能够步入链式发展轨迹,进而助推中国农民工社会融合政策公共性的生产与成型。

政策与法律栏目有两篇文章。杨丹的论文从社会保障切入,对自然灾害援建中政府责任进行法学分析。为探寻政府援建责任的本质,论文引入“福利国家”与“国家辅助性原则”等基础理论,力证政府灾害援建责任是一种基础性的社会保障责任,且为有限责任。为明晰政府援建责任范围,应当在“灾害共治”格局下划定政府与社会的责任边界,并对中央与地方政府的责任划分予以制度化,尤其强调中央与地方的出资比例以及社会参与灾害援建的制度建设。习恩民的论文尝试在法治的框架内来讨论群体性事件概念的构建。文章通过对现行法律政策文件中群体性事件概念的梳理,认为将群体性事件视为“人民内部矛盾”,将“解决纠纷、恢复秩序”作为工作重点的做法突出了群体性事件的政治属性,而对群体性事件的法律属性缺乏关注。据此,文章提出应当对群体性事件概念以合法性判断和法律责任认定为基本内容进行法治构建,跳出维稳思维的法治怪圈,走出“法不责众”的违法性“陷阱”。

政策研究栏目有三篇论文。郑石明、徐放和任柳青的论文运用倡导联盟框架研究国家高新区科技创新政策变迁。论文认为国家高新区科技创新政策在政策渐进期深层核心信念保持稳定,在政策密集期和政策优化期政策核心和次要面向信念均发生了变化。这一变化是由社会经济条件变化、党的代表大会和五年规划等其他政策子系统的外部系统事件影响以及政策学习的导向下导致的结果。叶厚元和顾娟的论文梳理了国内外公共政策评估的相关理论,在遵循评估基本准则的基础上,界定了公共政策过程控制的上控制线、下

控制线及中心线等概念。文章把过程控制思想引入公共政策评估,希冀基于过程控制的公共政策评估的思路与方法,能够降低政策过程中的试错成本,为新时期我国出台公共政策提供理论参考。陈雷雨、李力桢和王青石的论文以广州为案例,运用利益相关者视角,研究分级诊疗制度的实施情况。文章根据问卷调查及非结构性访谈的结果,对分级诊疗制度主要利益相关者的特征、利益诉求以及他们所采取行为背后的动因考量进行了归纳,进而从利益相关者的视角对当前广州市分级诊疗制度实施难的原因进行了分析。

养老保障栏目有两篇论文。黄冠的论文尝试对两岸公共养老金制度进行比较研究。文章对两岸公共养老保障体制的演化和现行制度进行了全面综述,以两岸同样面临的人口老龄化加剧和经济增速放缓为前提,对两岸现行养老保障制度的有效性进行综合评估,并对“两岸政治因素在养老保障制度设计和运营中的作用”进行了实证分析。朱亚鹏和庄留华的论文关注了以房养老这个崭新的政策议题。文章介绍了英国以房养老的政策实践,认为英国以住房为基石的福利制度重塑和利用住房资产解决养老问题的实践探索是资产为本社会政策的重要案例,对我国解决养老问题、完善社会保障政策具有一定的借鉴意义。

岳经纶

2017年12月

于中山大学政治与公共事务管理学院/

中国公共管理研究中心

社会保障与社会政策研究所

广州社会保障研究中心

目 录

理论前沿

- “美好生活”的社会政策意义——研究“生活问题” 沈 洁(1)
- 西方福利国家理论——研究传统及新取向 吕普生 吕 忠(12)
- 话语何以重要? ——话语性制度主义之政策分析 吕佩安(37)

研究述评

- 公共服务供给的新模式——合作生产研究述评 翟文康(62)
- 公共政策公共性生产——理论应用、德国实践及其中国启示
..... 汪 超 刘 涛(87)

政策与法律

- 自然灾害援建中政府责任的法学分析——以社会保障为视角 ... 杨 丹(102)
- 论群体性事件概念的法治构建 习恩民(122)

政策研究

- 国家高新区科技创新政策变迁研究——基于倡导联盟框架的分析
..... 郑石明 徐 放 任柳青(136)
- 基于过程控制的公共政策评估理论与方法探索 叶厚元 顾 娟(153)
- 利益相关者视角下的分级诊疗制度实施研究
——广州的个案 陈雷雨 李力桢 王青石(176)

养老保障

- 两岸公共养老保障制度的比较分析 黄 冠(196)
- 以房养老——英国的政策实践及其对中国的启示 朱亚鹏 庄留华(215)

“美好生活”的社会政策意义 ——研究“生活问题”

沈 洁*

【摘要】 长期以来,社会政策偏重经济领域产出的社会公平问题,对生活领域的社会公平问题不太重视。促进经济优先发展的价值观,一直影响着社会政策的理论和实践。进入新时代,社会政策需要研究生活问题,用新思维和科学的方法再建以满足人民日益增长的美好生活需要为核心的社会政策价值体系,解决经济发展与社会滞后这种不平衡发展之间的矛盾。本文提出,需要从生存、生活(生计)、生命的生活过程,从劳动、生活、消费的生活结构中发现生活问题,解决生活问题。开拓不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平的社会政策路径。

【关键词】 生活 生活问题 社会问题 生活者

On the Social Policy Implications of “Good Life” —Doing Research on “Life Issues”

Jie Shen

Abstract For a long time, social policies have paid much more attention to the issue of social equity arose from the economic field and paid less attention to the issue of social equity existed in the field of life. The values of economic development taking priority have long influenced the theory and practice of social policy. In the new era, social policies need to study life issues, reconstruct the value system of social policies with new thinking and scientific methods to meet the people's growing needs for a better life, and solve the imbalance between economic growth and social development. This paper proposes that we should find and solve the issues of life from the living

* 沈洁,日本女子大学社会福利学系,教授。

process of survival, livelihood and life, from the living structures of labor, livelihood and consumption. We must open up the path of social policy that continuously meets the people's growing needs for a better life and promotes social fairness.

Key words Life, Life Issues, Social Issues, Liver

一、引言

中共十九大报告中多次提及“美好生活”,并具体指出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”;“完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义”。在十九大之前,习近平总书记就明确提出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”以上表述明确了满足人民的美好生活需要与促进社会公平正义的互动关系,这为以社会公平为目标的社会政策理论发展提供了更为宽阔的视野和空间。

长期以来,社会政策偏重经济领域产出的社会公平问题,对生活领域的社会公平问题不太重视。这是因为,经济发展就是硬道理的价值观体系,不仅支配着经济界,也影响着社会政策的理论和实践。以往的社会政策从促进经济发展的思路,强调收入再分配的功能。固然,它在解决经济收入差距不公平问题上发挥了积极的作用。但是,对于那些不容易以经济指标把握的生活性问题,缺乏对应的思维和举措。比如,空巢老人、留守儿童、因空气污染致残等家庭和人群,通过津贴给予经济上的补偿仅仅是政策的一个方面,通过社会网络和公共服务对其提供生活上的支持也是社会政策的另一个侧面。经济增长中悄然变化的“生活”以及由此滋生的生活问题,如果不及及时疏通,将会为今后的社会发展留下隐忧。研究生活问题,用新思维和科学的方法重建以满足人民日益增长的美好生活需要为核心的社会政策价值体系,解决经济发展与社会滞后这种不平衡发展之间的矛盾,应该是迈入新时代社会政策的重要课题。

二、“美好生活”的社会政策含义

(一) 关于“生活”概念的外延与内涵

生活是一个非常宽泛的概念,社会政策意义上的“生活”既要源于生活,又要引领生活。但是,社会政策作为一门科学,在界定生活的时候需要坚持平

等、公正的基本原则,同时还要具备中立、客观、抽象的要素。根据以上原则以及社会政策概念的分类,我们可以把政策意义上的“美好生活”分为社会目标概念和实际操作概念。美好生活是社会政策的一个愿景目标,而生活则是一个具有实际操作意义的政策概念(参见图1)。

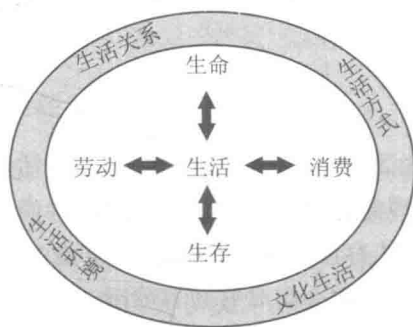


图1 美好“生活”概念示意图

在这里,我们可以把“生活”概括为“人在社会生活中所要经历的生存、生活(生计)、生命的生活过程和劳动、生活、消费的生活内容”。作为政策核心概念的“生活”,从垂直线的生活过程考察,它包括生存、生活(生计)、生命这三个贯穿人生的阶段。^[1]从水平线的生活结构考察,它包括劳动、生活、消费这三个在生活内容中不可缺失的要素。以满足人民日益增长的美好生活需要为核心的社会政策设计,应该涵盖以上的六项内容。当然,除了六项基本要素之外,还要考虑外围的生活关系、生活方式、生活环境、文化生活等因素。如果以上各项内容达到了社会平衡,那么,距离社会政策愿景目标的美好生活就不远了。

从“生活过程”来考察的话,可以看到核心概念的生活意在表明这是谋求职业,获取生活资源用以维持个人以及家庭生活的生计问题,是人生过程中非常重要的时期。在这个层面上他如果遇到了失业、伤残以及其他的意外性生活风险,或者由于子女入托、升学教育以及照顾年迈父母等,遇到生活危机和困难,他们的生活质量立即就会下滑到生存的层面。通过提供家庭、养老等社会服务,就可以预防这一群体的生活下滑。另外,生活还连接着生命这个环节,既包括对大病患者、老年人护理、残障人群等的津贴以及服务,也包括预防自杀行为的情感援助等涉及生命质量的问题等。从生活结构来考察,可以看到生活一方面连接着劳动,另一方面连接着消费,生活与劳动、生活与消费之

[1] 日本学者一番濂康子提出生活包括生存、生计、人生的三个阶段,作者参考此论点并根据中国现实修正为生存、生计、生命的三个阶段。

间的任何一个环节出现故障,就会出现生活困难和不能够自立等问题,把握三者之间的变化和互动是十分重要的。同时,生活还要受制于生活关系、生活环境、生活方式以及文化生活等外部条件的制约和影响。生活又是一个不断循环的过程,如果在这个循环的某个环节出现了生活的障碍,则需要社会政策的支持,帮助他调试或者设定新的循环路径。把生活作为一个循环过程来把握,有助于社会政策的选择和抉择。

(二)“生活者”主体

与政策意义上的生活相关联的另一个概念是“生活者”。特别是在进入消费社会,生活主体流失现象异常严重。日益扩展的网商和网购,使人们对商品经济以及商品化信息的依存度越来越强。市场好像一辆疾驶的快车,通过提供大量的商品推动消费,刺激人们对财物的欲望,人被紧紧地绑架在这辆消费列车上,无法摆脱。消费市场培育了诸多为了消费而生活,生活的目的就是追求更高的消费的群体。这部分群体对原本意义上的生活感觉越来越麻木,生活者主体意识被消费欲望覆盖。如何使这一部分群体回归生活,回归生活者主体意识,是新时代社会政策需要应对的问题。

其实,日本也有过同样的教训。20世纪70年代前后,日本的学界和媒体曾经出现了一场有关从消费者走向生活者的讨论。这场讨论的背景与上面陈述的背景相似。企业为了追求最大限度的经济利益,不断更新扩大消费产品和宣传消费理念,从中应运生成了一批消费寄生虫,也就是为了消费而生活,生活就是为了消费的社会群体。这场讨论就是为了扭转这种被扭曲了的生活观。从消费者走向生活者讨论的主要观点是提出“人的生命再生产”理论。学者们提出,现代文明的经济观只是反映了近代科学发展的一个侧面,并不能将其强加到社会生活的各个领域。社会生活领域自有本身的法则。“人的生命再生产”理论强调人的消费行为,仅仅是为了补充体力、延续生命和生命繁衍的手段,是人的生命再生产的一个过程,而不是目的。人的生命再生产与消费的关系是生理意义上的需求,而资本主义生产与消费的关系是追求最大限度的利润,追求利润是目的。两者持不同的关系和不同的立场,生活者并不应该成为消费吞噬的对象。学者们强调将生活者与消费者加以区分,并告诫人们在物欲横流的社会中,不要随波逐流,要坚持生活者的主体地位。进入20世纪90年代以后,日本出版了诸多以生活者为题的专著,从经济学、社会政策学、社会学等角度探讨以中产阶层为主要群体的生活者的生活方式、生活目标、生活关系的变化和对应等。1992年日本政府提出《生活大国5年计划》,将生活者和消费者加以区分,对改善生活者的劳动环境、家庭关系、学习娱乐等提出了具体的社会政策举措。

可以预测,进入新时代,生活问题的比重会增长,国民的生活意识会逐渐从追求物质价值观向精神价值观倾斜。引导人们回归生活者主体意识,需要社会政策有新的思维。

三、对应新时代,社会政策需要嵌入生活视角

(一) 新时代的社会经济特征

我们进入了一个新的社会发展阶段,进入了一个新时代。新时代的社会经济特征可以表述为以下几个方面:首先是劳动生产率的提高促进了产业结构调整。与经济快速发展时期相比,第一、第二产业所占比重将逐渐缩小,与人民生活密切相关的第三产业迅速扩大。其次是大众消费和大众文化的兴起。从经济政策的角度看,为了拉动内需、刺激生产,就需要鼓励消费,大众消费会成为社会和经济发展的动力。但是,在消费过程中也会出现大量的侵害消费者和生活者权利的问题。此外,随着从事非生产劳动时间的增多和余暇生活的丰富,人民对文化、娱乐等各种精神上的需要会急剧增加。在这里,大众消费也具有了文化的含义,文化的中心从上流阶层逐渐转向大众。第三是公众保护自我权利的意识增强。随着经济社会的发展,人民的素质以及价值判断能力有了更大的增进,人民对改善生活环境、生活关系以及社会参与等方面的诉求和欲望逐渐高涨。第四是少子老龄化社会所带来的家庭抚养功能的衰退。作为替代和补充的生活服务和生活照顾体系获得迅速发展。

另外,从城乡居民生活变化看,生活水平总体已达到小康,正向富裕阶段扎实迈进。根据国情信息中心的资讯,居民生活变化表现了三个特征:首先,消费能力显著提升,到2014年末,我国城镇居民家庭人均可支配收入已经达到28844元。其次,消费需求日趋多样化,消费品的丰富及多样化为消费者需求的满足提供了可能性。第三,消费结构迈向富裕型。从总体来看,居民的生活由生存型向享受型转化(邹蕴涵,2016)。可以说,前期发展我们更多追求发展速度的话,新时代的发展就需要追求生活的质量。

但是,我们还要看到问题的另一面,首先是支撑快速经济发展的集约型现代化工业,它产出的大量“商品”对生活进行着全面渗透和控制。现代化的商品住宅、私家车的普及、家务劳动的市场化以及手机的普及,彻底改变了人们的生活方式,也改变了人们的生活关系和生活环境。其次,我们在商品消费的过程中产生的公害、交通事故对个人以及家庭的生活质量和生活关系带来了种种新的威胁,具有社会意义的生活问题开始凸显。但是,现行的社会政策在应对来自生活层面上的种种问题以及风险时却显得微弱和不力。

我们以2008年出现的“三鹿奶粉中毒事件”为例,奶粉事件使无数婴儿受害,给婴儿留下来的后遗症,会给他们的一生带来影响。此外还有农药残毒引起的食物中毒、“地沟油”上餐桌等食品安全问题导致许多人受害。以上的问题几乎都是在生活层面和生活过程中发生的,而现在的政策体系中缺乏对在生活过程或者生活结构中出现的问题予以保护的机制和政策理念。对于“三鹿奶粉中毒事件”,国家启动国家安全事故1级(最高级)响应机制处理此案,病患者儿童实行免费治疗,所需费用财政承担。政府的及时处理,是为了避免事态的发展,其政治性色彩很明显。“三鹿奶粉中毒事件”并不是突发性事件,以解决突发性事件的处理方式,并不能从根本上解决这些家庭和儿童们在今后漫长的人生过程中出现的生活困难以及家庭关系破裂等问题,需要有生活政策对儿童以及家庭今后的生活过程中出现的问题予以扶持。

事实上,从集约型工业产出的大量“商品”中获得最大利益的是企业、资本以及国家政权。个人以及家庭在生活和消费中遇到的生活问题,不是来自个人的原因,更多的是社会原因,已经不能简单地把生活问题作为私人领域的问题处理。企业、资本以及国家在承担国民生活、保障生活安全上应该承担更多的经济责任和社会责任。以日本为例,在高速成长期,水质污染、空气污染等公害对国民的生活和健康带了极大威胁,在居民掀起的生活运动的推动下,1967年政府颁布了《公害对策基本法》,1968年出台了《大气污染防治法》,1971年在中央部署机构新设环境厅,专管环境保护,1973年颁布《公害健康被害补偿法》等,对由于公害造成的致病、致残者给予一次性或者终生性经济补偿,补偿费用的80%由企业负担。对于他们的医疗保健,政府专门开辟“公害保健福利事业”,给予免费以及优惠治疗。

为了给民众更多的生活安全感和幸福感,我们需要确立一个长效的、系统的生活保护机制来应对以上这些社会性生活问题。他们面临的生活问题并不是个人问题,也不是通过个人努力可以解决的问题,而是社会性生活问题,需要来自社会政策的保护。如何针对社会性的生活问题,确立一个长效的、系统的来自社会政策的生活保护机制呢?笔者认为,需要在社会政策理论和实践体系中嵌入生活型社会政策的理念和方法。

(二) 建构生活型社会政策体系的必要性

关于中国社会政策发展的特殊经验,已经有诸多经典论述。有学者从社会政策主体变化,分析社会政策发展提出,自中华人民共和国成立至今,我国社会政策大体上经历了“国家统揽型社会政策时期”(1949—1978年)和“市场主导型社会政策时期”(1979—2002年)两个阶段,自21世纪初(大致2003年前后)起,开始转向“国家主导型社会政策”时期(李迎生,2012)。有学者认为:

“中国社会政策在以往 30 多年的发展过程中,完成了从平均主义,经由差别主义到发展与公正相统一这样一个理念的转变。经过这样一个过程,我们既不是仅仅追求发展,也不是仅仅追求公正;我们追求的发展是作为公正的发展,我们追求的公正是在发展中实现的公正。这就意味着,社会政策的主题不仅仅是就事论事地解决弱势群体的利益问题、贫困救助问题等,而是要把经济发展与社会公正统一、结合起来。这是当代中国社会政策的真正主题。”(景天魁,2010)从国家和市场的角色来概括和总结我们至今为止的社会政策发展路径,应该说基本符合 30 多年来社会政策的发展过程。但是从以上的概括当中,我们可以发现一个问题,这就是社会政策的主体更多地凸显了市场和国家,而社会以及支撑社会活动的人或者说生活者,没有给予他们一定的主体地位。

市场和国家是社会政策的主体,这是不容置疑的。但是,只有“经济属性”和“政治属性”的社会政策是不完整的,社会政策需要综合的维度和视角,因此,将以保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要为目标的“生活属性”社会政策纳入生活政策理论研究的视野中,在新时代显得极为重要。如图 2 所示,“经济属性”“政治属性”“生活属性”的社会政策之间,是一种相辅相成的关系。

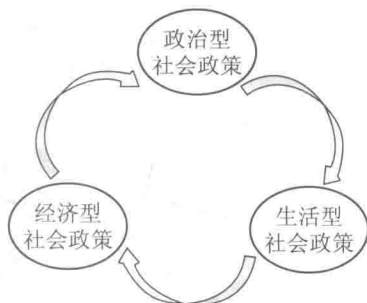


图 2 “经济型”“政治型”
“生活型”社会政策的关系

多数国民都持有两种身份,经济结构中他们作为生产力参与经济活动和经济生活,获得经济报酬和劳动保护。但是在生活结构中,他们又以生活者的身份,参与家庭生活和社会生活,是社会生活中的主体。但是,社会政策关注的往往是他们作为经济人参与的经济活动,对以生活者的身份参与社会生活中的生活风险以及主体性参与的渠道重视不足。如果说我国的社会政策发展经历了“经济主导型社会政策”和“国家主导型社会政策”的阶段,那么在新时代,社会政策需要把握从生活结构中出现的“生活问题”,并积极探索“生活型”社会政策的可行性。

四、研究生活问题

(一) 关于“生活问题”

确立一个长效的、系统的生活型社会政策,需要研究生活问题。什么是生