

新时代社会政策：新议题、新治理、新协调(专题讨论)

主持人：冯仕政

[主持人语]2003年,中共中央正式提出“科学发展观”要求“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,标志着中国开始进入有意识地发展社会政策的“社会政策时代”。2017年,中共十九大宣告,中国特色社会主义进入新时代,中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。相应地,中国的社会政策发展也进入新时代,社会政策承载的使命更加重大,内容也进一步发展和丰富。其中,有三个方面的变化值得高度关注:一是更加重视生态文明建设,“绿水青山,也是金山银山”的观念逐渐深入人心,环境政策因而成为社会政策的重要研究领域;二是更加重视发挥社会政策的社会治理功能,社会政策成为落实“加强和创新社会治理,坚持在发展中保障和改善民生”的重要抓手;三是更加重视社会政策与经济政策的协调,习近平多次强调“宏观政策要稳,微观政策要活,社会政策要托底”,明确要求经济政策与社会政策相互支持,共同助力新时代中国特色社会主义建设目标的实现。

围绕这些内容,本专题组织了三篇文章,以期推进新时代中国社会政策的研讨和发展。房莉杰、郭冉《社会政策的工具性作用:以北京市公共服务规划为例》一文提出作为工具的社会政策促进经济社会整体协调发展的“个人—社会—经济”的三维分析框架,并利用该框架分析了在现行北京经济社会发展战略下北京市公共服务的规划思路,认为应该用“社会生态系统”的理念规划公共服务,以平衡三个维度的要求。卢春天、齐晓亮《社会治理视域下当代中国环境政策演进及其治理逻辑》一文在对中国环境政策发展历程及特点梳理分析的基础上,探究了环境政策与社会治理过程有效衔接的相关内容。以社会治理为视角,对中国社会环境治理的根源及其内在逻辑进行了深度解析,从而提出推进中国社会环境治理体系建设的重点与方向。郑广怀、王梦宇《一致的偏离:项目目标偏离后的持续执行何以可能》一文基于“执行结构”的概念,通过分析一个社会项目16年的执行过程,旨在提出执行结构中的整合机制。该研究发现,执行结构中的“转移关注—掩饰偏离—维持结构”的整合机制,产生了“一致的偏离”的效果,使得项目能够在长期偏离目标的情况下仍被持续执行并推广。

[关键词]新时代;社会政策;公共服务;社会生态系统;环境政策;执行结构

[中图分类号]C912.3 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2020)02-0160-20 [收稿日期]2019-06-17

社会政策的工具性作用:以北京市公共服务规划为例*

房莉杰¹ 郭冉²

(1.中国社会科学院社会学研究所,北京100732;2.中国社会科学院社会发展战略研究院,北京100732)

一、研究背景与分析框架

社会政策的传统主流领域包括社会保障、养老服务、医疗服务、教育、住房保障等。任何一个具体

领域均聚焦于全体人群在这个领域需要的满足,以及相关福祉的提升。

然而,从更宏观的视角理解,一方面,任何社会政策都是在一定的资源约束下进行设计,而这种资

* 本文系2019年度国家社会科学基金项目《我国政府主导下的“多元一体”养老服务模式研究》(19BSH181)的阶段性成果。

源约束根植于其经济社会环境;另一方面,一个国家或地区的社会政策并非是一个个具体政策的简单组合,而是深嵌于经济社会环境中的一幅福利蓝图,它涉及社会核心价值体系的构建,事关社会公正和一个理想社会的实现。某一个领域的社会政策也不仅仅是满足社会成员在该领域的福利需求,更是调节经济社会平衡和可持续发展的工具。换句话说,社会政策在满足个人需求的同时,还要服务于经济社会发展的整体目标,而这两者虽然在实践中经常存在一定张力,但在根本上是不矛盾的。综观福利国家的发展,持续多年的福利危机本质上并不是高福利导致的财政危机,而是作为工具的社会政策整体上无法平衡经济和社会的良性运行与协调发展,因此陷入了失去合法性的危机。中华人民共和国成立以来,中国的社会政策根据经济社会发展的需要几经调整,其逻辑也在于此——从“消灭剥削、消除不平等”到“效率优先,兼顾公平”到“和谐社会”,再到“解决发展不平衡、不充分的问题”,在这一系列发展战略的调整中,社会政策都是实现这些目标的重要工具。

社会政策的作用机制可以总结为如下三个维度:

一是个人需求维度。社会政策一般被认为是“影响国民福利的国家行为”^[1]。而“社会福利”则被视为实现“社会福祉”的手段,即前者是一系列的社会安排,而后者是社会成员生活幸福的一种状态^[2]。从这个角度来说,社会政策的最初定义与满足人的需求有关。实际上,需求是一个弹性很大的概念,而如果将个人的需求上升至国家层面予以保障,那么“需求”也就变成了“权利”。马歇尔认为,福利权以契约的形式保障社会成员个人需要的满足^[3]。吉登斯将马歇尔的福利权解释为:福利权意味着国家承担着这样一种责任,即照顾那些因为各种客观原因不能有效参与市场经济的公民^[4]。因此,从个人维度看,尽管在社会政策出现之初是为了解决绝对的生存需求,但随着社会权的出现,个人维度对社会政策的要求变为与特定社会的预期相关的、相对的社会权。

二是社会稳定维度。从社会的角度讲,社会政策还是资源和机会再分配的工具,以纠正初次分配造成的不平等^[5],进而与人们的权利实现状况和社会团结相关^{[3][4]}。它通过收入、机会、能力等再分

配,促进社会平等的实现,从而缓和阶层矛盾,进一步实现社会稳定^{[3][6]}。综观福利国家的发展,尤其是从19世纪下半期到21世纪下半期的200年间,福利水平不断提高、福利内容不断扩大的过程,均乃一步步阶级妥协的结果^{[7][8]}。第二次世界大战以来福利国家的变迁更表明,社会福利的扩张与收缩,往往反映了一个时期的政治动态^[9]。

三是经济增长维度。社会政策是一种收入再分配,所以它依赖于已有的资源;但如何分配,则会反过来影响经济发展^[10]。首先,很多社会政策本身就有人力资本投资的功能,最显著的是教育、医疗、就业培训,此外诸如住房、失业保险等也有人力资本保护的功能,这些社会政策通过投资于人促进经济增长^{[11][9]}。其次,从宏观层面看,用于社会福利的支出本身也可以理解为一种投资,它可以促进消费,这两者都可以拉动经济增长^[11]。实际上,中国21世纪初对于社会福利的大量财政投入即有刺激消费、促进经济增长的目的。然而,自1980年代以来,福利国家的社会福利支出已成为政府巨大的财政负担,阻碍了经济发展。失业率与通货膨胀率“双高”,意味着凯恩斯经济学的破产,福利国家的制度安排究竟在多大程度上阻碍了经济成为争论的焦点。因此,从经济维度看,要求社会政策对经济增长起到工具性作用,而不只是对社会资源进行被动再分配。

因此,我们可以将社会政策认为是同时实现上述三个目标的社会发展工具。落实到某一特定社会,具体分析上述三个维度的需求,就可以进一步分析如何设计社会政策的具体内容,才能更符合经济社会环境发展的要求,以推动社会的平衡、可持续发展。上述思路如下图所示:

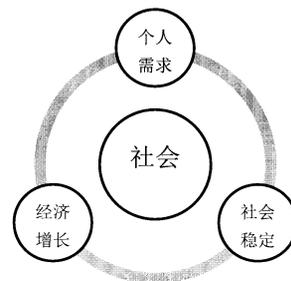


图1 社会政策的作用机制

在上图1中,三个维度并不是平行的,个人需求维度关注的是个体组成的群体,而经济增长和社会稳定维度关注的是结构性的宏观实体。因此,三个维度决定社会政策的角度不同:

(1) 从公共服务的角度说,个人需求是由某一个社会的社会成员的构成和特点决定的。比如,决定养老服务需求的是老年人的比例和特点,决定医疗服务需求的是疾病谱,决定儿童服务需求的是儿童的数量和家庭的抚养能力等等。

(2) 社会政策是嵌入在经济和社会环境决定的资源约束中提供这些服务。与此同时,如何设计政策方案,也直接或间接影响到能否平衡经济和社会的发展,以及能否实现某一阶段最优先的发展目标。

本文以下将以北京公共服务为例,分析北京目前的经济社会环境和社会发展战略对三个维度提出了什么样的具体要求,而这些要求又需要从公共服务规划的角度进行何种应对。

二、北京市现阶段发展战略及其对三个维度的要求

北京是一个人口超过 2300 万的超大型城市,人口压力大、资源约束强、社会阶层结构复杂,而作为首都,维护社会稳定的压力也远远高于其他地区。因此,对未来北京公共服务规划的研究,不仅要考虑到如何满足不同阶层人口的服务需求,还要服务于“建设国际一流的和谐宜居之都”的发展目标,以及应对疏解非首都功能和控制人口的挑战。

(一) 北京现阶段社会发展战略

从《京津冀协同发展规划纲要》《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》《北京市“十三五”规划》《北京城市总体规划(2016年—2035年)》和历年《北京市政府工作报告》等重要文件,以及主要领导的重要讲话可知,北京最具优先性的发展目标当属实现“北京市作为全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心,建设国际一流的和谐宜居之都”。在《京津冀协同发展规划纲要》中,京津冀确定了“功能互补、区域联动、轴向集聚、节点支撑”的布局思路,明确了以“一核、双城、三轴、四区、多节点”为骨架,推动有序疏解北京非首都功能。其中,“一核”即指北京,把有序疏解非首都功能、优化提升首都核心功能、解决北京“大城市病”问题作为京津冀协同发展的首要任务。文件中提到的“大城市病”主要概括为“北京人口过度膨胀,雾霾天气频现,交通日益拥堵,房价持续高涨,资源环境承载力严重不足”,造成这些问题的根本原因是北京集聚了过多的非首都功能。因此,有序疏解北京非首都功

能是解决问题的关键所在,这可以被认为是“减量改革”;与此相对的提升方面的“增量改革”则主要强调“全力推进全国科技创新中心建设,加快构建高精尖经济结构”。

在此背景下,可以看出,“十三五”甚至更长一段时期,北京市重点发展的领域以及应对的挑战包括:

一是产业调整。产业调整的需求来源于两个方面:一方面是适应首都定位,疏解非首都功能带来的调整;另一方面是在全球化和经济新常态的背景下,以发展经济、提高国际竞争力为目标的产业结构转型升级。根据《京津冀协同发展规划纲要》,北京市需要疏解的重点是高消耗产业、区域性物流基地、区域性专业市场等部分第三产业,部分教育、医疗、培训机构等社会公共服务功能,部分行政性、事业性服务机构和企业总部等四类非首都功能。四环路以内区域性的物流基地和专业市场调整退出,部分教育医疗等公共服务机构、行政企事业单位有序疏解迁出。与此同时,全球化经济体下的不稳定、不确定因素仍然很多,中国经济发展进入新常态,面临更加深刻的结构调整,倒逼加快转变发展方式,实现从要素驱动转向创新驱动。将经济下行的压力转化为结构调整的动力,使经济在保持平稳增长中实现提质增效升级;加强全国科技创新中心建设,大力推进以科技为核心的全面创新。与此相关,三次产业内部结构需要进一步优化——有序退出区域性物流基地、区域性专业市场等部分第三产业的同时,要使服务业增加值占地区生产总值比重高于 80%,全社会研究与试验发展经费支出占地区生产总值的比重保持 6%左右,形成“高精尖”经济结构,成为具有全球影响力的科技创新中心。

二是控制人口规模。北京市既面临控制人口规模,同时也面临老龄化、二孩政策带来的公共服务激增的压力。人口控制的目标是,到 2020 年,北京市常住人口控制在 2300 万人以内,城六区常住人口比 2014 年下降 15%左右。推进制造业生产过程的智能化,推动劳动密集型产业和劳动力同步转移,降低产业发展对人口增长的依赖。但是与此同时,全面二孩政策与人口老龄化带来“上有老下有幼”的压力。这些压力要求大量的公共服务予以应对,但这类服务属于劳动密集型、技术含量低的第三产业范畴,且与控制人口的目标存在一定冲突。

三是环境整治。环境整治包括自然环境和社会

环境两部分,人口膨胀、环境污染、交通拥堵是北京市“大城市病”的主要内容。自然环境整治方面,以治理PM2.5为重点,将继续推进控车、减煤、治污、降尘等措施。其中包括就地淘汰一批有色金属、建材、化工、机械、印刷等污染较大、能耗耗水较高的行业和生产工艺。按照更严格的资源环境标准,支持一批存量企业技改升级。社会环境治理方面,要求加快治理严重的交通拥堵问题,全面整治市容环境,构筑运行可靠的安全城市。

通过上述对相关文件要求的描述可以看出,上述三个方面既是目标,也是压力,同时三个方面内部、三个方面之间,既存在张力,又在一定程度上互为支持。这些复杂关系都呈现在本文分析框架中的“三个维度”的要求中。

(二) 个人需求维度对公共服务的要求

在“十三五”以及更长时期,可以预见到北京各种公共服务需求的激增。这些公共服务需求的增长,不仅仅是随着人民生活水平的日益提高而对公共服务预期的自然提高,更伴随着各种需求绝对量的增加和需求结构的改变。

首先,老龄化带来的养老服务需求正在加速增长,与此同时却面临养老服务人力资源短缺的资源约束。从公共服务需求的角度看,这包括几个方面:一是北京市的户籍老年人口本身呈加速增长趋势,人均预期寿命持续增长,与此相伴随的将是失能老人数量增加;二是从全国范围来看,都在考虑将长期照护的公共筹资提上政策议程,迄今已有15个城市开始了长期护理保险的试点,因此作为经济和社会发展水平都相对较高的北京也不例外,这必然要求有大量财政资源投入养老服务领域;三是还有相当数量的非北京户籍常住老年人。这些老人目前只享受一小部分北京市的老年福利,他们是“回不去的北漂”,而且他们是很多中产阶级家庭的“稳定剂”,因此未来的养老服务体系需要将他们覆盖。综合上述三点,未来的养老服务公共筹资将会有大幅快速增长。伴随公共筹资的增长,自然会有服务需求的释放,也就意味着需要大量的养老服务人员。但与此同时,北京却面临控制人口的压力,按照现有的政策,外地户籍、非正式就业、学历低、年龄偏大的人口是被重点疏解的人口,而这些人口却是养老服务的主力。

其次,跟老龄化和生活水平提高相关的健康服

务需求结构的改变,以及人口流动带来的相应健康需求,需要予以重点应对。随着人预期寿命的延长和生活水平的提高,对健康服务的需求也在提高,北京的人均医疗卫生费用逐年显著上升。然而除了量的增加外,健康服务的需求结构也在发生质的变化,由原来的疾病治疗变为健康管理和康复护理等。因此,需要健康服务模式作出相应的调整,未来康复护理和慢性病健康管理应作为健康服务的重点。此外,人口频繁流动带来的传染病(尤其是发病率呈上升趋势的性传染病)管理应引起足够重视。

再者,二孩政策带来的儿童照顾和教育的需求的增加。北京市的全面二孩政策于2016年放开后,并未起到预想的作用。其中很大一部分原因在于,社会保障和公共服务的欠缺,不足以支持家庭作出二孩的生育选择。因此,未来针对二孩的公共服务规划,须考虑因儿童数量增加而相应增加的幼儿园和中小学教育的需求,还要考虑为了鼓励生育二孩,而采取一定的公共服务的支持。

最后,是产业结构调整带来的职业培训和再就业服务的需求。北京市未来面临大规模疏解非首都功能产业,以及产业转型升级的双重经济环境。这对于劳动者的公共服务需求的影响是:一方面,产业转移会沉淀出失业人口,尤其是户籍失业人口,而产业升级也会淘汰原有的技术,进而造成“技术性失业”,两类失业者的再就业很难通过失业者自身解决,针对他们的就业培训和再就业服务是必需的;另一方面,对于技术水平和文化程度本身较低的劳动者,尤其是低端服务行业的劳动者,在技术越来越多地应用于服务业的情况下,要求劳动者必须不断适应日新月异的技术环境,这对于职业能力是一个很大的挑战,需要提供必要的有针对性的职业培训。

(三) 经济增长维度对公共服务的要求

如上文所述,根据北京市的“十三五”规划和《京津冀协同发展规划》,北京面临着经济持续发展、产业结构调整以及缓解环境承载压力的挑战,这些挑战进一步对公共服务提出新要求。

一是产业结构调整为“创新经济”。《京津冀协同发展规划纲要》明确提出北京市的核心定位之一是“具有全球影响力的科技创新中心”,这要求“从要素驱动转向创新驱动”,尤其是“推进以科技为核心的全面创新”。这一定位需要大量具备较高创新能力的高水平人才。除了相应的经济政策外,安全和

便利的环境、高质量的公共服务都是吸引这类人才的重要因素。也就是说,北京需要通过多方面的发展,提高城市吸引力。除此之外,再就业培训也是提高劳动力水平,进而配合创新经济发展的有效手段。

二是缓解环境承载压力。从现有的政策逻辑看,环境超载主要源于人口过多,因此一方面要通过疏解非首都功能产业,将附着在这些产业上的人口疏解出去;另一方面通过将优质公共服务资源向北京主城区以外转移,吸引更多人口离开主城区。这两个方面对公共服务的要求和影响是:首先,人口的疏解必然减少北京公共服务的需求总量,但与此同时也会减少对公共服务的供给,具体的结果取决于哪些人口被疏解;其次,将优质公共服务资源向主城区以外转移是否会吸引人口向主城区以外移动,很大程度上取决于这些服务是否是人们日常急需的。比如,回龙观和天通苑地区并不缺乏三甲医院资源,但当地居民急需的康复护理服务却极为缺乏。总而言之,改善公共服务与缓解环境超载之间的关系是复杂的,能否构成两者互相支持的关系,取决于具体的制度设计。

(四) 社会稳定维度对公共服务的要求

从西方发达国家的发展历程看,每一次大的技术变迁必然带来产业结构的大调整,会进一步打破原有的阶级/阶层关系的平衡,而这构成了社会稳定的最大风险。在这种情况下,社会福利改革是解决这一风险,重新平衡阶层关系,恢复社会稳定的最主要的工具。但在西方发达国家的发展历程中,也不乏因福利改革不慎而恶化社会矛盾的教训。具体到北京市目前的情况,与阶层关系有关的潜在社会矛盾主要包括以下几个方面:

一是本地户籍和外地户籍群体的矛盾,以及人口疏解增加的冲突。在过去的十几年间,北京的公共服务水平不断上升,而这些公共服务绝大多数只针对北京户籍人口。与此同时,北京的非户籍常住人口也在不断增加,这两个趋势造成了北京户籍群体和非户籍群体在福利资源竞争上的冲突。比如,过去几年中出现的京籍家长和非京籍家长之间的冲突。随着外来人口权利意识的提高,这种冲突在未来将会加剧。

二是产业升级被淘汰的就业人口。由于产业升级、产业转移和淘汰等原因造成的失业人口,是经济发展过程中的利益受损群体,如果他们不能及时就

业,不仅是北京市社会福利的沉重负担,更是社会不稳定因素。相似情况可以回顾1990年代,因国企改革而席卷全国的下岗大潮。北京目前面临的形势尽管没有当时严峻,但因涉及更多的群体,情况更为复杂,而且现今人对于权利的诉求也远高于二十年前,这对政府的治理能力也提出了更高的要求。这就要求北京在产业升级和疏解的同时,必须辅之以相应的收入保障、再就业服务、安置措施等,以将这类社会矛盾引发社会冲突的可能性降到最低限度。

综上所述,在“十三五”以及今后更长一段时期,伴随着北京经济增长方式的转型、产业结构的调整以及人口控制这些重大改革,北京将迎来一个全新的发展机遇期,同时也将是各种矛盾错综复杂、社会形势无比严峻的时期。这一形势要求社会保障和公共服务不仅能满足人民群众日益增长的需要,同时还要切实起到调节剂的作用,使上述一系列重大改革能够平稳进行。

从上述单个维度的需求看,未来养老服务、针对家庭的社会照顾、就业及职业培训服务、健康管理和康复服务在未来都会面临需求的激增。再从三个维度的交叉关系来看,可将上述公共服务分为两类:

一部分公共服务符合三个维度的共同利益,比如职业培训和再就业服务,既是失业的个体的需求,也是产业升级的需求。同时,失业群体再就业,意味着重新建立阶层平衡关系,缓解社会矛盾。

但是,并不是所有需求的满足都是三个维度的共同要求,部分需求甚至会带来不同维度之间的张力。比如,养老服务毫无疑问是需要满足的个人需求,但从长远来看,养老服务占用的公共筹资将会给财政带来负担;与此同时,养老服务是劳动密集型产业,这又与北京控制人口的经济目标相冲突。再比如,非户籍常住人口的养老服务和子女教育,也是个人层面的公共服务需求,但是其需求的满足也与北京控制人口的目标相冲突,如果处理不好,会引发京籍群体或者非京籍群体的不满,引发社会矛盾,危及社会稳定。除此之外,在改善公共服务本身的同时,还要使其对其他更高层次的发展战略,起到工具性作用,比如产业和人口疏解。

三、分析与结论:以“社会生态系统”规划公共服务

从上述要求来看,它们都意味着不能再将公共

服务当成被动保障看待,而是要具备预防、发展的积极功能。与此同时,由于控制人口规模而产生的劳动力限制与公共服务需求增加之间的矛盾,需要特别强调公共服务资源的使用效率。基于此,我们认为北京市今后一段时间公共服务模式的核心特征应该是“精准普惠”基础上的“积极预防”和“能力建设”,即在“适度普惠的公共服务”的基本要求基础上,更应该强调“服务对象的精准识别”和“公共服务的精细提供”。

在本文的上述三个维度分析的基础上,从社会整体的角度处理不同维度各自要求的张力和矛盾,或许可以引入“社会生态系统”的规划思路,解决普惠和精准相结合的问题。“社会生态系统”是指由人群及其环境构成的多级系统,即由自然系统和社会系统组成的复合体。小如居民点,如区域人群和环境构成的总体;大如包括人在内的整个地球生物圈。引入“社会生态系统”理解公共服务规划的原因在于,可以将产业规划、人口疏解、公共服务规划联系起来,应对上述提出的部分要求。

具体而言,与任何一个产业相关的人口,不仅仅是附着在这些产业上的就业者,还包括他们的家庭,以及对他们提供服务的人群和这些人群的家庭。也就是说,以任何的产业为核心,都能看到这样一个网络状的“社会生态系统”。疏解出北京的产业,不仅疏解出了附着在这些产业上的就业者,实际上是疏解出了多个“社会生态系统”。同理,北京保留和重点发展的产业,也必然是多个“社会生态系统”。易言之,应以整个生态系统的人口作为规划公共服务的范围。而一直以来所采取的单一产业观和户籍观的规划视角,均割裂了社会的整体性,导致了整个社会的张力。因此引入以产业规划为基础的“社会生态系统”规划理念的优势在于,它通过产业调整,使得被疏解的产业所附着的“社会生态系统”的人口自然迁出北京,在自然实现人口控制目标的同时,使得北京的人口结构更为合理,此外还避免了通过行政命令迁移人口而引发的社会矛盾。而在人口压力得到一定缓解的前提下,户籍和非户籍人口可以实现公共服务均等化,在这两个群体之间的矛盾可以因此缓解。以“社会生态系统”作为规划范围,可以说是最根本的“普惠”,也是最根本的“精准”。

在此基础上,对公共服务对象的甄别应该是“精准普惠”的。公共服务的覆盖范围,首先应该是普惠

的,或者说尽管政府对不同的群体承担不同的筹资责任,但在制定公共服务规划时,应将所有人口作为政策对象。在普惠的基础上,为了提高公共服务资源的使用效率,更是为了应对不同群体的不同需求,要求针对政策对象的需求进行精准定位,同时区分基本公共服务、准基本公共服务以及经营性公共服务,政府对不同的群体承担不同筹资责任,即“累进式筹资模式”,以保证财政资源投向的“精准”。

此外,公共服务不仅是被动保障,而且要更加注重其“积极预防”和“能力建设”的作用。积极预防概念,首先来源于有机体,它体现在健康服务模式从重“治疗”向重“预防”转变,以“健康管理”作为服务核心;其次在个体的“生命周期”中,积极预防体现为“积极老龄化”的政策导向,即不将老年人当作被动的服务对象,而是强调他们的能动性,最大程度保持建立和自立,这是提高老年人生活品质的需要,也是节约养老服务资源的需要;再者,在家庭中,当家庭不能够独自抵御风险、提供对家庭成员的照料服务的时候,能力建设意味着通过社区为主的外部资源支持家庭,补充家庭功能的不足;最后在整个社会中,积极预防和能力建设体现为对社会问题的未雨绸缪,比如上述多次提到的职业培训和再就业服务。从上述三个角度来看,积极预防本身也是一种能力建设。将“积极预防”和“能力建设”作为公共服务首要原则的逻辑在于,当公共服务的政策对象有出现问题的风险,或者已经面临问题时,公共服务的作用首先是让其重新具备自己应对风险和解决问题的能力;而当政策对象通过外界支持,仍无法具备足够能力的情况下,公共服务则须起到充分的“安全网”保障作用。

[参考文献]

- [1]迈克尔·希尔. 理解社会政策[M].北京:商务印书馆,2003.
- [2]迪安·哈特利. 社会政策学十讲[M].上海:格致出版社,2009.
- [3]Marshall T H, Bottomore T. Citizenship and social class [M]. Cambridge, 1950.
- [4]Giddens A. T. H. Marshall, the State and Democracy//Bulmer M, Rees A. Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T. H. Marshall [M]. London: UCL Press, 1996.
- [5]Miller S. Social Policy and Social Welfare Systems//Baldock J, Mitton L, Vickerstaff S. Social policy [M]. Oxford: Ox-

ford University Press ,1999.

[6]Streeck W. High equality, low activity: The contribution of the social welfare system to the stability of the German collective bargaining regime [J]. Industrial and Labour Relations Review ,2001(3) .

[7]Bottomore T B. Citizenship and social class: forty years on// Bottomore T B ,Marshall T H. Citizenship and Social Class [M]. London: Pluto Press ,1992.

[8]Baldwin P. The politics of social solidarity: class bases of (房莉杰(1978—)女,山东淄博人,中国社会科学院社会学研究所研究员,主要从事社会政策研究。郭冉(1988—)男,河北涿州人,中国社会科学院社会发展战略研究院助理研究员,主要从事老年学研究。)

the European welfare state ,1875-1975 [M]. Cambridge University Press ,1990.

[9]弗兰茨-克萨韦尔·考夫曼. 社会福利国家面临的挑战 [M].北京: 商务印书馆,2004.

[10]Korpi W. Can We Afford to Work? //Bulmer M ,Lewis J ,Piachaud D. The Goals of Social Policy [M]. London: Unwin Hyman Ltd ,1989.

[11]凯恩斯. 就业利息和货币通论 [M].北京: 商务印书馆,1983.

社会治理视域下当代中国环境政策演进及其治理逻辑*

卢春天¹ 齐晓亮^{1 2}

(1.西安交通大学 人文社会科学学院 陕西 西安 710049; 2.陕西警官职业学院 陕西 西安 710021)

近几十年来,全球环境恶化、资源枯竭等问题日益突出,从而成为掣肘世界各国和地区经济发展的巨大障碍。基于此,环境治理作为全球治理的核心议题备受关注。在中国,社会治理的重要目标之一就是生态文明建设,而环境治理则是生态文明建设的关键环节。在此背景下,深化环境治理的相关研究,不仅有利于国家治理体系与治理能力现代化的现实要求,而且有助于中国社会环境治理体系的不断完善,从而助推“五位一体”总体布局和生态环境体制改革的顺利实现。

环境保护是当代中国基本国策。在经济社会飞速发展与环境保护双重需求的高压之下,延续以往的社会治理模式很难达到二者的互利共赢。因此,非常有必要对市场机制、社会力量及其责任义务体系等非政府因素展开进一步的理论与实践路径的探索工作,从而开启环境保护的社会治理道路。然而,现实情况往往差强人意,社会环境治理在模式、法律依据以及体制机制等方面的问题还比较多,多元共治的长效机制依然未能形成。本研究以当代中国环境政策历史发展为线索,通过梳理各不同阶段的环境政策来分析其中所蕴含的社会治理逻辑及其规律,从而为中国“多元”主体参与环境治理提供更为广泛的理论基础^{[1] [P49-61]}。

一、当代中国环境政策发展历程

通过对当代中国环境政策工具、治理主体和渠道以及社会参与度等关键要素的梳理和分析,大致可将中国环境政策划分为起步构建、形成框架体系、实现战略转变和向复合型治理发展等四个阶段。

(一) 1970年代环境政策: 起步构建阶段

1962年,蕾切尔·卡逊《寂静的春天》首次出版,该书是一部激起全世界环境保护事业之作,以翔实的数据和实例唤醒了人类重新反思人与自然关系的意识,从而引发了公众对环境问题的广泛思考^{[2] [P157-159]}。在此背景下,世界各国环保组织如雨后春笋般纷纷成立,中国政府也开始正视和研究环境问题及其治理方面的方针政策,开始思考环境保护在国家各个方面建设过程中的重要作用。

这一阶段,中国政府对环境议题的正视和思索经历了艰难的探索。当时,一些人认为中国是社会主义国家,并不存在什么环境污染,而环境污染是资本主义国家的产物。1971年,中国恢复了在联合国的合法席位,国家计委成立了环境保护办公室,“环境保护”这一词汇首次出现在中国政府机构名称中。1972年,中国政府派代表团参加了在瑞典召开的第一次人类环境大会,此乃当代中国环境保护事业正式开始的标志性事件。1973年8月5—20日,第一

* 本文系2018年度中央高校基本科研业务费专项资金资助项目《环境社会学视角下的绿色发展研究》(SK2018048)、陕西教育厅专项科学研究计划项目《我国环境警察制度构建研究》(19JK0115)的阶段性成果。