

社会政策、社会质量和 中国大陆社会发展导向*

林 卡

摘要:“生活质量—社会质量”这一视角可以作为社会政策分析的立脚点。据此我们可以辨析生产型、发展型、再分配型和包容性等不同社会政策理念和模式所具有的功能和特点。回顾中国社会发展和社会保障体系的演进轨迹,可以看出这是一个由聚焦反贫困、基本生活保障走向收入再分配、追求社会公正的进程,提升生活质量和增进社会质量是这一进程的客观要求。基于“生活质量—社会质量”的视野,社会政策新的发展导向应当包括:强调以人为本的价值,摒弃各种“物化”标准,克服“异化”现象;充分肯定人们主观幸福感的需要;包容生活方式和观念的多元化;形成一定的社会开放空间,使人们能够具有进行社会参与的机会。

关键词: 社会质量; 社会政策; 社会公正; 生活质量; 发展战略

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2013)12-0063-09

作者简介: 林卡,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师 (浙江 杭州 310058)

一、导言:对“好社会”的追求和社会政策

抽象地说,建设一个“好社会”是各个社会的政府和民众都在追求的目标。衡量这一“好社会”的标准是多重的,包括对于民众生活的基本保障、经济富裕、社会稳定和谐以及民众的自尊、自立和幸福感,等等。时下中国大陆媒体关于“中国梦”的讨论就从各个角度反映了人们对于“好社会”的理解:有的从个人生活的角度来进行阐发,期待有相对稳定的工作、基本的生活保障、美好的家庭生活、更多的闲暇时间和较低的房价;也有的从社会角度来阐发,包括良好的生态环境以及在医疗、教育等问题上都得到全面的改善。从个人角度出发进行的阐发反映了人们对于各自生活目标的期待,因而涉及到生活质量问题的讨论;而从社会的视角进行的评估则涉及到社会体系的稳定、政府的有效服务、便利的公共服务和良好的社会环境,而这些问题都与社会质量的议题相关。

从个人和社会这两个视角对生活状况进行评估,既有统一性也会具有差异。其统一性反映在个人生活的现状受制于社会的状况,因而生活质量的高低要受制于社会质量的高低;而社会质量的状况为每个人实现其生活中的梦想创造了社会条件,也培育了人们对于生活所具有的期望。

收稿日期: 2013-07-19

* 本文系国家自然科学基金重点项目“社会质量理论与和谐社会建设研究”(项目编号: 11AZD087)的阶段性成果。

当然,生活质量议题与社会质量议题又不能完全等同。人们物质生活水平的提高和生活状况的改进并不意味着会自发形成良好的社会质量。以中国大陆为例,近年来的经济发展为解决许多社会矛盾提供了新条件,但这一发展本身也产生许多新的社会问题。例如,一些人对于中国大陆前三十年的经济发展进程所导致的社会问题提出批评,认为这一发展并未提高人们的幸福感,反而使人们的生活压力不断增大、幸福感的程度在下降。^①

从理论的视角来考察生活质量和社会质量研究所蕴含的基本假设,生活质量理论引导人们去关注物质生活条件、人们的消费观念以及生活形态,并导向中产阶级的价值理念^②;而社会质量理论则关注社会群体的发展及其社会整体福祉状况,要求我们发展社会保障体系以确保社会中每个人都具有基本的生存权利,也要求增强社会发展的驱动力形成一个充满活力的社会^③。因此,在对于“好社会”的追求中,我们要同时关注生活质量和社会质量这两个方面,从而把“好社会”这一规范性的概念落实到具体的社会实践中去。

在对于“好社会”这一目标的追求中,社会政策就成为人们推进社会进步的政策手段和工具。在讨论社会政策的这一功效时,我们所关注的不仅仅是具体的和单项的社会政策项目,而是把它们看成是社会政策体系。这一体系由一系列具有共同的价值导向的社会政策项目构成,服务于特定的社会发展目标。在一定的社会中,这些政策项目的设立和执行可以形成相关的政策导向和发展战略。由此,我们可以通过这些政策导向和发展战略理念的总体讨论来把握这些政策发展的成效和评估政策实施的效用。在讨论中我们把社会政策讨论的聚焦点放在社会发展战略这一问题上,以中国大陆社会经济状况演化的经验来解释其社会政策发展战略形成的驱动力及其特点,探索社会政策在增进生活质量、提升社会质量方面所具有的效用。

同时,我们也要意识到各个社会的不同发展阶段会形成不同的发展战略。根据国际比较的经验,由于不同社会面临着不同的发展任务,各个社会所具有的经济基础和社会体系运作也各不相同,在解决生活质量和社会质量问题的政策途径也有所不同,这就会形成不同的政策导向和政策发展理念^④。由此,通过对社会政策项目的演进和发展战略的比较,我们可以揭示这一发展进程所具有的内在逻辑,并为解决这些问题探索有效的政策措施。据此,我们将通过历史演化的进程来阐述中国大陆社会发展战略的演化,从而揭示这一发展进程所具有的必然性和历史性,并从提升生活质量和增进社会质量的立脚点来评估其政策效应。

二、四种社会政策模式及其功用

基于社会政策的比较研究来阐发社会发展战略,我们可以从不同的社会中看到不同的政策发展理念和政策模式的选择。在全球社会政策的讨论中,我们常常会涉及几种与社会发展相关的社会政策理念,包括生产主义的理念、发展型社会政策的理念、社团主义的理念、再分配主义的理念以及包容性发展的理念^⑤。这些理念的采用与一定的社会经济发展条件和水平相关,适用于处在不同发展条件下的社会。在亚洲,人们十分关注生产主义社会政策的模式,并认为这一模式导致了东亚福利体系的一些基本特性。因此,在此对于社会政策模式的讨论中,我们就以生产主义社会政策作为讨论的起点。

① Easterlin, R. A. et al. *China's Life Satisfaction, 1990-2010*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, Vol. 109(25), 2012.

② Richard Morin. *America's Four Middle Classes*. Pew Research Center Publications, 2008. <http://pewresearch.org/pubs/911/americas-four-middle-classes>.

③ Lin, Ka, van der Maesen, Laurent, & Ward, Paul. Social Quality Theory in Perspective, *Development and Society*, Vol. 38(2), 2009. pp. 201-208.

④ Lin, Ka. The Prototype of Social Quality Theory and its Applicability to Asian Societies, *International Journal of Social Quality*, Vol. 21(1), 2011. pp. 57-70.

⑤ 文军等 《“包容性社会政策建构与社会管理创新”专题》,《社会科学》2012年第1期;高红、刘凯政 《社会质量理论视域下中国包容性社会建设的政策构建》,《学习与实践》2011年第2期。

生产主义社会政策的基本特点是把追求 GDP 的增长作为其发展导向,把经济发展的目标优先于社会政策的目标^①。这一政策模式突出地体现在工业化和城市化快速发展的东亚国家,特别是亚洲“四小龙”的工业化经验中。它倡导通过经济增长所带来的“滴漏效应”来实现人们生活水平的提高和社会福利的提升^②。与欧洲福利国家相比较,这些经验被认为是东亚福利体系发展的独特经验,并在 21 世纪初得到广泛的讨论^③。人们普遍认为这一模式与东亚社会的威权主义背景相关^④,因为这一背景有助于维持稳定的社会秩序,使政府能够聚焦于经济发展的努力,并通过各种社会计划来引导经济发展。当然,采用这一模式的负面影响是,它不利于解决由阶级阶层的差异和收入不公平所引起的社会问题。

与此相平行,发展型社会政策理念是基于第三世界国家社区发展的实践基础上发展起来的。这一政策模式倡导社区发展、民众参与、社会投资、资产建设等策略^⑤。尽管这些政策理念及与此相关的社会政策项目在目前仍然保持着其影响力,但从起源来看,这一模式根源于那些市场经济体系、城市化和工业化都尚不发达的经济体中。在经济成长的早期阶段,这些体系通常采用社区发展战略和反贫困政策来应对民众的衣食住行的需求。在这一模式中,政府在社会福利方面的作用十分有限,社会支出较低,强调家庭和社区公民组织的作用,带有强烈的“残余主义”特征。这一战略在许多发展中国家普遍采用,它强调社会基本安全网在保障人民生活方面所起的作用,并倡导通过社会投资和工作福利的手段来提升人们的福利状况^⑥。它倡导通过自下而上的途径来推进社会发展,特别是通过发展市民社会的力量来促进社区组织的活动。由于在这些体系中市场经济的发展程度还十分有限,市场力量尚未成为社会体系运作的主导力量,因而发展型社会政策理念就成为政府指导性的政策理念。

然而,依据国际经验,当市场经济体系的发展达到一定的程度时,随之而来的是日益明显的收入差别和社会群体之间的阶层化现象。在此,依靠市民社会的自我运作已经远远不够了,而发展再分配型的社会政策就成为历史的必然。在政策层面上,人们所面临的不仅是如何为社会中的贫困群体提供基本的收入保障,还要应对降低社会群体之间的收入差距的任务。这就需要形成有效的社会保障体系来进行收入调节和再分配。在这一阶段,如何制约市场经济体系的运作所具有的各种负面影响,确保所有民众能够享有基本的生活保障并培育福利权利的观念,就成为社会的关注点。据此,在社会政策的发展中,反贫困和社会救助政策的重要性在不断下降,而再分配主义的发展战略就成为此阶段的基本导向。

毋庸置疑,社会再分配机制的运作有助于缓解社会不公的状况。它可以协调在社会阶级阶层结构中的各主要社会群体间的关系,但无法触及那些处在主流群体之外的人群。这些群体包括被排除在社会主流体系之外的人,例如那些从劳动力市场(失业者)、社会网络(无依无靠者)、社会体系(社会保障项目)以及社会政治群体(选举权)和社会参与的机会(社区的参与)等体系中被排斥出去的社会离异者^⑦。在此,包容性社会政策就成为解决这一问题的主要手段。包容性社会政策可以以普惠性社会政策项目作为手段,为福利需求者提供广泛的公共服务从而获得增进社会融合、提升社会体系包容性效应的成果。同时,包容性社会政策还有助于促进社会全体

① 林卡、赵怀娟 《论生产型社会政策和发展型社会政策的差异和蕴意》,《社会保障研究》2009 年第 1 期。

② Willding, Paul and Mok, Ka-ho. Hong Kong, in Peter Alcock and Gray Craig (eds.), *International Social Policy*, Basingstoke: Macmillan, 2000.

③ Holliday, Ian. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, *Political Study*, Vol. 48, 2000. pp. 706-723.

④ Jones-Finer, Catherine. The Pacific Challenge: Confucian Welfare States, in Jones-Finer, Catherine (eds.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge, 1993. pp. 198-217.

⑤ [英] 安东尼·哈尔 《发展型社会政策》,社会科学文献出版社 2006 年版。

⑥ Midgley, J. & Tang, K. L. . Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare. *International Journal of Social Welfare*. Vol. 10 (4), 2001. pp. 244-252.

⑦ Lin, Ka. et al. Social Exclusion and its Causes in East Asian Societies: Evidences from SQSQ Survey Data, *Social Indicators Research*, Vol. 112 (3), 2013. pp. 641-660.

民众对于各类社会群体的包容。这些群体包括女权群体、儿童群体、少数民族群体、外来工群体以及宗教群体,等等。由于这些群体所具有的生活方式、文化规范和生活环境具有其独特性,包容性社会政策可以在打破各种政治、经济、文化壁垒方面起到积极的作用。

从生活质量和社会质量的视野来评估这些政策模式的社会效应及其影响,我们可以做如下评论:生产主义和发展主义的理念及政策模式对于社会经济发展可以起到十分积极的作用,也对于提升人们的生活质量具有重要意义。其相关的政策议题涉及到反贫困、区域发展、资产建设、职业培训和就业增进,有助于缓解人们的生活困境和提升劳动就业状况。沿着这一以经济发展为政策发展驱动力的路径,我们可以看到社会政策的发展有助于提高生活水平、增进生活品质。

社会质量评估则落脚在如何通过社会政策的手段为全体民众提供广泛的社会保障、增进社会融合、发展社会服务、减少社会排斥现象。从这个维度来观察,再分配型社会政策和包容性社会政策对于提升社会质量具有重大的影响。回顾社会质量理论有关社会测量的四个维度我们可以看到“社会经济保障”因素是提升社会质量的物质基础“社会凝聚”和社会团结因素是其价值基础“社会包容”构成了社会体系的制度基础;而“社会参与”则巩固了社会体系的群众基础^①。只有在这四个方面都进行努力,我们才能增进社会质量,为实现“好社会”的理想创造条件。在此,再分配型的社会政策有助于提高民众的凝聚力,而包容性社会政策则能够促进社会参与、降低社会排斥的发生率。因此,社会政策的发展可以为提升社会质量起到推进作用。

当然,在一定的历史阶段,一个社会具体采取哪种发展战略并不仅仅取决于人们的主观愿望或功能需要,也取决于该社会所具有的物质基础和制度基础。一般说来,当经济增长和人们的收入水准提高后,人们的观念就会逐渐发生变化,从而把追求生活质量的目标放到生活的中心地位。特别是当社会进入中等发达水平后,在社会保障制度构成社会发展的基础后,基本的物质生活条件方面的目标对于人们生活的意义在不断下降,人们对于生活的期望就不仅仅停留在收入保障和物质生活的水平上,而对精神生活和社会生活的诉求在强化^②。为此,我们需要适应民众对于发展前景的更高的期望和要求,把社会的关注点逐渐由基本的生活保障转向对人们生活多样性需要的满足。

在以下的分析,我们将通过中国大陆的社会政策演进进程的考察,来展示中国大陆的社会发展进程并解释与此过程相关的社会历史条件。

三、中国大陆的社会发展与社会政策模式

从 20 世纪 50 年代末到 90 年代末的四十年中,中国大陆的经济发展从求温饱状态逐渐地步入小康社会。这是一个从农业社会向工业化社会的转型过程,也是一个从计划经济的建立和改革走入市场经济体系的过程。在这一过程中,中国大陆相继实现了“国民生产总值人均 800 美元”、“翻两番”以及“建立小康社会”的目标。社会政策在这一时期的发展中体现了发展型和生产型社会政策的许多特点,包括发展社区工作和集体互助、进行社会投资等政策理念,也包括以经济成长优先,把社会福利作为第二序列发展目标的政策选择。这一发展进程的结果是成功的:它不仅取得了经济高速成长的成果,也通过“滴漏效应”使广大民众获益。这一阶段所追求的社会目标是经济富裕和物质生活条件的改善,而提升主观生活质量和幸福感尚未成为社会行动的导向。

自九十年代末到现在的二十年的历史中,中国大陆的社会发展继续由反贫困求温饱向生活质量的议题推进,并开始触及社会质量的议题。这一转化反映在一系列的变化中:由消灭绝对贫困

^① 关于社会质量理论参见林卡、高红《社会质量与和谐社会建设》,《社会科学》2010 年第 3 期;林卡《社会质量理论:研究和谐社会建设的新视角》,《中国人民大学学报》2010 年第 2 期。

^② Rostow, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, Chapter 2, "The Five Stages of Growth — A Summary", 1960. pp. 4-16.

转向缓解相对贫困和社会排斥问题; 由追求富裕向追求幸福生活转化; 由保障人们的物质生活向确保人们的广泛权利以及提供公共服务转化。根据这些变化, 人们开始把视野从生活质量的增进和生活水平的提高转向对社会质量问题的关注上。

促使这一转化的驱动力不仅来自于经济发展, 也来自于社会政策的发展状况。九十年代末以来, 社会保障体系在中国大陆迅速发展, 推动了社会再分配机制不断强化, 并把“确保公民的社会保障权利”作为政府工作的目标来追求^①。其保障的对象逐渐从城市职工扩展到所有城市居民(包括流动民工和城市暂居人口), 并进一步向农村居民扩展。在 2007 年到 2009 年间, 中央政府相继建立了农村低保、新农保、新农合等三大社会保障项目, 逐渐形成为“适度普惠”和“公共服务均等化”等导引性理念。目前, 在体系建设中, 如何针对其他社会人群实现不同社会保障项目间的转移支付, 并构建广覆盖、相互衔接的社会保障体系, 已成为大陆社会政策发展现阶段的工作目标。这对于增强社会包容和社会融合具有十分积极的意义。

除了再分配体制和公共服务体系的发展这些因素外, 还有两方面因素强化了人们对社会质量的诉求。一是对社会边缘群体和对社会强势群体的关注。中国大陆在九十年代以来的市场经济的发展导致的社会结构日益开放, 流动人口的规模在 2009 年已达到近 1.5 亿人^②。这些人群常常被认为是社会排斥高风险群体, 而目前针对这些群体的社会政策项目还十分有限。与此同时, 对强势群体在养老金待遇和社会生活中的各种优势的诟病在民众中十分流行。强势与弱势群体在社会生活中的境遇, 以及他们所能获得的公共资源的支持形成强烈的反差, 这种差异使弱势群体更为弱势, 强势群体获得更多的社会优惠。这种现象使增进社会质量、赢取社会公平成为亟待解决的社会问题。

在另一方面, 随着人们生活水平的提高和社会环境的改善, 人们的生活日益多元化、多样化。生活、休闲、娱乐、快乐、幸福等一系列与生活质量相关的概念被广泛地讨论, 而主观幸福状况也常常反映在研究或主流媒体中。人们开始强调生活质量, 关注人的主观感受, 生活环境、生活方式(如旅游、消费及享受)、生活品位(品牌、文化娱乐休闲等)等议题逐渐从社会关注的边缘话题演化为中心议题。这些变化促使我们把关注点由经济发展的目标转向以生活为中心的发展目标, 把提升幸福感作为价值追求。在这些条件下, 中国社会正在由确保民众基本生活权利和社会保障的目标向更为广泛地增进生活质量和社会质量的目标演进。

通过对社会发展战略和政策理念转化的分析, 我们可以看到中国大陆的演进及其社会转型的轨迹。在未来十年中, 中国经济发展将进一步引导人们追求生活品质、生活方式和幸福感。正如我们所看到的, 在学术研究中生活质量和幸福感这些话题已经成为时髦话题^③。各种关于生活质量的状况的社会调查也纷纷展开。譬如, 最近中国社科院与首都经济贸易大学联合发布了中国城市生活质量调查报告^④, 而此类有关城市生活质量排名的研究也在不断增多(例如北京国际城市发展研究院 2006 年公布的《中国城市生活质量报告 No. 1》, 美世咨询 2011 年公布的全球 221 个城市的生活质量排名榜, 等等)。尽管中国各地区发展水平差异很大^⑤——对于那些仍处在经济起飞阶段发展的地区来说, 如何确保民众的基本生活条件仍然是当地政府的工作重点——但从总体上看, 提升生活质量和社会质量的理念正在进入大陆社会的主流话语中。

① 中华人民共和国国务院办公厅《国家人权行动计划(2012—2015年)》。

② 国家统计局《2009年全年的系列国民经济数据新闻发布会》, 人民网, <http://finance.people.com.cn/GB/10815013.html>。

③ 相关研究的梳理可参见风笑天《生活质量研究: 近三十年回顾及相关问题探讨》, 《社会科学研究》2007年第6期。

④ 张自然等《中国经济发展中的两个反差——中国30个城市生活质量调查报告》, 《经济学动态》2011年第7期。

⑤ 例如, 在2011年的人均GDP排名中排名中, 最高的省市天津、上海分别为13392和12784美元, 而最低的省份云南和贵州低于三千。《2011年各省市人均GDP数据出炉, 25省份超4000美元》, 新华网, http://news.xinhuanet.com/local/2012-02/07/c_122667889.htm。

四、用“生活质量—社会质量”评估社会发展和社会政策效用

对于中国大陆社会政策发展进程的回溯使我们看到,各种社会政策类型的采用只有在特定的阶段和条件中才能有效。它不仅取决于该社会所具有的物质基础和经济发展程度,也受制于该社会所设立的社会发展战略及其所面临的问题。在目前,两方面的因素驱动力促使中国社会倡导生活质量和社会质量:一是由人们生活水平的提高而产生的新的发展环境和条件,二是由市场经济的发展导致的种种社会问题。随着国民经济的增长和人们的收入水准的提高,人们的观念正在发生变化。物质生活条件对于人们生活的意义在不断下降,而对精神生活和社会生活的诉求在强化。特别是在社会保障的基本权利已形成制度并构成社会发展的基础后,人们对于生活的期望就不仅仅停留在收入保障和物质生活的水平上。

生活水平的提高增进了人们的生活质量,从而使如何提升人们的幸福感成为社会政策讨论中的突出问题。这些问题涉及客观指标和主观指标的相关性,比如,经济保障和幸福感、工作和闲暇、阶级关系和宗教信仰,等等。这些有关主观幸福感的讨论就势必要与增进社会质量等问题相关。它们不仅仅触及个人的生活条件问题,如公共交通、公共健康、住房条件和物价等,也涉及广泛的社会议题,包括社会环境、社会治安、腐败、社会排斥、社会诚信与食品安全等。此外,由市场经济的发展所造成的贫富差别和社会的收入分配方面存在的种种问题,也为倡导社会质量提供了现实需要。这些现象会严重地损害社会团结和社会融合状况,因而需要采取再分配和包容性的社会政策来加以缓解。

从社会质量视角来考察社会政策类型,我们可以辨析不同社会政策模式所具有的功能和特点。在以上讨论中所涉及的各种社会政策类型中,生产型社会政策和发展型社会政策有助于降低贫困^①,而再分配型和包容性社会政策则有助于增进社会融合和降低社会排斥的程度^②。这四种社会政策模式具有不同的特点并起着不同的作用,但他们都有助于增进社会质量。特别是包容性社会政策在增进社会融合和社会团结方面所起的积极作用与社会质量理论的诉求十分契合。据此,社会政策所具有的功能不仅仅在于保障人们的收入和服务方面的基本需求,也是增进人们生活质量和提升人们幸福感的政策工具。这些功能可以赋予社会政策更为广泛的社会作用,使其能在增进人们的幸福感和改善社会质量方面成为有效的工具。

在以往的社会政策研究中,人们讨论的关注点常常聚焦在福利权利和福利财政问题上。其核心问题关注于如何保障人们的基本物质生活条件,而在促进社会融合和增能方面的作用十分薄弱。这些社会政策的分析多以问题为导向,强调对策分析的需求,而对于“生活方式”相关的议题的关注十分有限。尽管在传统的社会政策中也探讨普惠的社会津贴和与公共服务相关的、面向全民的社会政策,但这些项目并不能满足人们提升生活质量的全方位要求。由此,我们需要有新的视野来发展社会政策分析,采用新的社会政策理念和视角来推进社会福祉的增进。

把“生活质量—社会质量”的视角引入社会政策的分析可以缓解上述问题。这一视角倡导提升生活质量和改进社会质量的意义。它以社会体系和社会环境为关注点,致力于社会基础的改善(包括物质、规范、制度和群众基础)。它把社会政策和社会保障联系起来,使社会质量分析与广泛的社会现象关联,把社会质量作为测量社会进步的尺度^③。沿着这一导向,我们可以把社会政策分析的重点从强调基本的生存保障、福利权利和政府反贫困的努力推向对于生活质量和社会质量的追求过程。这一发展超过了传统的社会政策研究和社会保障讨论的范围,体现了社会政策发展的内在诉求。由此,把社会质量的目标引入社会政策的讨论中,会促使社会政策讨论的焦

① 张秀兰等《中国发展型社会政策论纲》,中国劳动社会保障出版社2007年版。

② 向德平《包容性发展理念对中国社会政策建构的启示》,《社会科学》2012年第1期。

③ Lin, Ka. A Methodological Exploration of Social Quality Research: A Comparative Evaluation of the Quality of Life and Social Quality Approaches, *International Sociology*, Vol. 28(3), 2013. pp. 316-334.

点从保障贫困群体和社会福利群体转向为“正常群体”提供公共服务,以增进全体居民的生活质量。

五、从增进社会质量看社会政策发展现阶段的导向

社会质量的提升与社会政策的发展程度密切相关。在中国大陆,随着社会保障体系逐渐的改革完善,其社会政策类型日渐丰富。例如,具有普惠性质的社会津贴在旧的体系中是缺乏的,但目前在不断增多;其对象群体也由福利需求群体扩大为普遍的民众,并最终形成“适度普惠”和公共服务均等化的理念。这一进程可以被看成是经历了反贫困、社会保障、追求生活质量和追求社会质量这几个阶段。然而,在经济发展水平进入中等收入国家的行列以后,新的发展目标正在形成。在今天,人们开始议论在经济发展进入中等收入水平后民众期望的变化^①,并把对生活质量和主观幸福感的讨论作为核心问题^②。

这一发展也可以通过地方政府的实践反映出来。目前,中国大陆的许多城市都倡导以提升“幸福感”作为其工作目标。举例来说,广东省政府近年来提出建设“幸福广东”的口号;杭州市政府自 2006 年以来就大力倡导建设“生活品质之城”的目标,并在 2010 年到 2012 年间政府工作报告中连续三年提及“幸福”概念,把增进民众的幸福感作为政府追求的目标^③。与此同时,倡导对于生活质量的追求也要求我们把生活质量的议题与社会质量的议题联系起来讨论。由于生活质量的提升不仅仅取决于当地的经济程度和个人的努力,更取决于当地的社会环境,因而,人们个体层面的生活质量离不开对社会质量目标的追求。

在另一方面,随着物质生活条件的改进和科学技术能力的提升,人们提升生活质量和社会质量程度的手段也在不断增多。大众传媒的发展也促使了生活方式的变化,从而为提升社会质量形成了新的条件。例如在 21 世纪,网络的普遍使用和通信技术的发展不仅影响了人们的交往手段和生活方式,也鼓励了社会的信息公开、民主决策和个人原子化(非组织化)等现象的出现。根据统计数据,中国网民人数在 2011 年底已经突破 5 亿,这些因素都会强化社会的开放程度,为形成社会生活多样化、多元化提供了社会条件^④。由此,基于这些条件来讨论社会发展的战略,我们可以形成新的发展导向并在政策层面上进行努力。

首先,增进生活质量就要强调以人为本的价值,摒弃各种“物化”标准,克服各种“异化”现象。在今天的社会政策讨论中,我们会常常涉及到平衡“工作—生活”议题,因而提升生活质量已成为时代的要求,而社会政策可以成为有效的工具。举例来说,在当今社会中,人们经常叹息生活太累、节奏太快、缺乏幸福感、生活压力太重。究其原因,这些压力都是由各种物化因素造成。我们要在“日常生活”领域(哈贝马斯语)进行观念改造的工作,回归人的本体,以人的自由和人的尊严作为价值评判的标准,以追求生活质量和社会团结的价值导向,并最终提升社会质量状况。

其次,充分肯定人们生活方式的多样性和人的主观幸福感的需要。在经济发展上了新台阶的今天,要充分认识到人的各种需求(经济保障的需求、社会关系的需求、文化生活的需求和享有尊重的心理需求,等等)。以往社会政策理论十分强调政策的价值导向和对人的需要的满足,但其对人的主观感受、心理需求、幸福感和人们的主观生活状态的讨论仍十分缺乏。因此,我们不能简单地把生活质量等同于物质生活状况,也不能将生活质量等同于社会质量。随着经济发展和

① 傅志华 《重视持续繁荣期对民众福利期望值的管理》,《理论动态》2011 年第 20 期。

② Camfield, Laura & Skevington, Suzanne M. On Subjective Well-being and Quality of Life. *Journal of Health Psychology*. Vol. 13 (6), 2008. pp. 764-775.

③ 林卡、李勇、申秋 《社会管理创新和推进多元社会主体发展的杭州经验研究》,《社会科学战线》2013 年第 3 期。

④ 胡传明、陈志新 《社会多元化发展与社会中间阶层的培育——论构建社会主义和谐社会的前提和基础》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2005 年第 5 期。

社会保障体系的发展, 社会政策的讨论要更多地着眼于如何通过政策手段来提升全体民众(特别是“普通民众”)的生活状况和社会福祉。

第三, 基于“生活质量—社会质量”的视野, 我们要对生活方式的多样化和观念的多元化具有一定程度的宽容和包容。高水平的生活质量不可能在一个价值单一或生活方式单一化的社会中实现。这种多元化和多样性正是社会质量提升的基本内容。事实上, 价值多元化是现代社会的特征, 也是培育健康的民意和良好的公民意识的必要条件。我们很难使全体民众接受单一的或人为设置的或由“官方界定”的价值体系, 因为社会的主流意识要由民众的认可来确立。同时, 在培育公民的社会认同和价值导向的同时, 我们也要看到人们对于生活的态度、主观感受和幸福感状况的差异很大。例如, “90后”、“新生代”对于生活的理解与“60后”“70后”就有很不相同。只有对各种多样性保持一定宽容, 才能使人们具有较高程度的幸福感和生活质量, 使社会具有更高的社会质量。

第四, 为了全面提升社会质量就要形成一定的社会开放空间, 使人们能够具有进行社会参与的机会。良好的社会参与环境可以增进社会融合和社会团结, 以确保体系运作的合法性, 实现人们所期望的高质量的生活状态。要通过社会政策的制定来鼓励公民的决策参与, 同时在社会管理方面大力拓展社会的开放性程度, 为公民提供更多的参与机会, 使民众能够有更多表达意见的渠道, 这也是缓解社会矛盾的必要条件。为此, 我们要把讨论问题由个体层面的生活需求深入到对于宏观社会问题的讨论, 通过社会发展和创新, 实现社会环境的改造和社会质量的增进。因此, 在对于社会质量的追求中, 我们要致力于创造一个使大家都能够发挥主动性和积极性的社会, 使全体民众在社会生活中能够心情舒畅、积极贡献、为共同的社会目标而努力。

六、结论: 社会政策与社会质量

当前, 诸多研究者注意到, 在东亚的很多国家与地区社会不平等正在强化、收入差距在拉大、社会群体的相互隔离在加深, 人们对于社会公共服务的不满在增多^①。在中国大陆地区以及中国台湾和香港地区, 我们都可以听到类似的抱怨。这就形成了一幅矛盾的图景: 一方面, 民众的生活水平在不断提高; 另一方面, 人们的抱怨在增多、幸福感在下降。对这一矛盾形成原因的解释是多样的: 有的认为许多社会问题都源于经济匮乏和生活缺乏保障, 因而我们要通过发展社会保障体系来确保人们的基本生存权利; 也有的强调社会阶层分化, 倡导通过社会政策来强化再分配体系来调整阶级关系、缓和社会矛盾; 还有的人倡导社会民主, 倾听群众的意见, 使大家都有表达意见的渠道和机会; 也有的从社会心理的角度出发, 主张通过道德教育、心理资本开发, 输入“正能量”来缓解社会情绪。无论基于何种原因, 我们可以断言当基本温饱的诉求得到基本满足后, 人们开始追求更高的生活目标。

要应对目前所面临的问题和挑战, 我们有必要扩展社会政策讨论的议题领域。传统的社会政策理念和议题反映了二十世纪阶级团结的精神和追求“福利国家”的努力, 它们聚焦于弱势群体的保护、物质生活条件的保障以及阶级关系的协调。当前, 新的社会政策讨论的议题在不断出现, 特别是工作与生活、经济生活与主观感受、劳动与休假、阶级分化与公民参与等议题都成为人们在生活和社会环境中的重要问题。尽管社会政策作为政策手段对于解决这些新议题的成效目前尚不得而知, 但无论如何, 当前社会政策的议题与二十世纪将会有很大的不同。对此, 生活质量-社会质量视角的观察可以为我们提供许多启发。可以相信, 随着人民生活水平的提升, 对生活质量和质量的追求或诉求将日益增长。只有顺应这些新出现的发展态势, 我们才能创造一个具有高度社会凝聚力的社会。

在此背景中, 我们讨论了社会政策理念模式及其各自特点, 揭示了生活质量-社会质量理念

^① 《世界银行: 东亚复兴后的隐忧》, 《商务周刊》2007 年第 12 期。

在社会政策分析中所具有的意义。它展示了各种发展战略理念的特点,并通过“生活质量—社会质量”这一“棱镜”的折射,反映了中国大陆改革开放以后的发展进程所取得的经验。正如我们所看到的,在 80 年代末到 90 年代初,中国经济的快速发展在反贫困和区域发展等方面起到十分重要的作用,但也面临着目前在社会团结等方面存在的问题。把社会质量的理念引入社会政策的讨论,就要求我们采取种种社会政策手段来改造社会环境、推进社会发展。为此,我们的讨论要超越传统的社会政策议题,把幸福感和生活质量问题引入社会讨论的中心,把社会包容和社会排斥作为讨论的焦点问题。基于这一讨论,我们可以采取包容性社会政策理念等手段来解决中国社会建设进程中所面临的种种问题,而“生活质量—社会质量”的分析视角对于我们展开相关的政策分析可以提供有效的理论基础和立脚点。

(责任编辑:薛立勇)

Social Policy , Social Quality and the Orientations of Development in Mainland China

Lin Ka

Abstract: This study deploys a social policy analysis from the social quality approach. With a comparative studies on social policy models as its basis , the study discloses the features of the development process of the Chinese society and its social security system , with its shifted focus of policymaking from anti-poverty strategy and social assistance toward income redistribution and social justice. As the outcome of this development , the goals of improving life quality and enhancing social quality should be elaborated which are functionally necessary. Thus , taking the “life quality-social quality” approach as the standing point of this analysis , we can get a new perspective to discuss many new social issues and exploring the potentials of resolving these social problems in contemporary China.

Keywords: Social Quality; Social Policy; Social Justice; Quality of Life; Developmental Strategy