

风险时代下社会管理的社会政策转型研究

陶立明¹，胡善平²

(1. 淮南师范学院政法系，安徽 淮南 232038; 2. 淮南师范学院体育系，安徽 淮南 232038)

摘要：在工业化和全球化的双重推动下，我国已经步入风险时代。风险的不确定性与破坏性对当今中国的社会生活带来了诸多危害，甚至影响到“构建和谐社会”的发展战略，而传统的社会政策已无法应对风险时代的挑战，急需实现新形势下的转型。以此为基础，分析风险时代下的社会政策转型的重要性、必要性，并提出相应的对策。

关键词：社会转型；风险社会；社会政策；和谐社会

Transformation of Social Policy in the Context of Risk Age

Abstract: By the effect of industrialization and globalization, china now has come into risk age. The none-determinacy and destructiveness of risks endanger our social life, and even influence strategy about “The Construction of harmonious society”, because of the powerlessness of traditional social policy when it face the challenge of risk age, we need the transformation of social policy. this article write on that basis of such background, analyze the importance of that transformation, and give corresponding advice.

Key word: Social transformation; Risk society; Social policy; Harmonious society

一、问题的提出和文献回顾

(一) 问题的提出

改革开放三十多年以来，我国社会发展目标日益由单纯追求经济增长，转变为强调经济社会的协调发展，近年来，社会保障和改善民生的重要性被提高到了空前的高度。在和谐社会的构建中，社会政策的型塑无疑起着至关重要的作用，一个成熟而完善的社会政策体系，在扩大公共服务、完善社会管理、促进社会公平与正义等方面都发挥着主导作用，是社会和谐与否的关键性因素，有利于使整个社会的经济行为内嵌于社会系统之内，并体现出社会主义的优越性和本质属性。

但在高度流动性、经济脱嵌的社会背景下，我们又不得不面临着愈演愈烈的诸多风险的挑战。乌尔里希提·贝尔最早提出“风险社会”这一理论来解释现代性的这一转变，其后吉登斯、卢曼、拉什等学者均对这一理论做出过论述^①。二十世纪末以来，地区冲突、恐怖主义以及各种自然灾害使人们日益感受到风险正逐步渗透到公共事务的

收稿日期：

作者简介：陶立明（1965-），男（汉族），安徽合肥人，副教授，硕士，主要从事社会政策方面的研究；

胡善平（1982-），男（汉族），安徽巢湖人，讲师，硕士，主要从事应用社会学方面的研究。

基金项目：安徽省高校省级自然科学研究项目，项目编号（KJ2010A311）

各方面，成为现代社会的基本特征，世界正笼罩在大量的风险之中。在全球化的推动下，风险已成为任何区域都无法避免的趋势。在各种各样无法预料的危机面前，旨在维护社会公平与稳定的社会政策因其所具有的抵御风险的作用，而日益受到人们的关注，理应承担更多的责任。当前我国的社会政策是否能充分应对风险的挑战？新形势下的社会政策应做哪些改变？这种改变对构建和谐社会能否起到积极作用？这些都是我们关注的议题。

(二) 文献回顾

1. 关于风险社会理论的文献回顾

对风险的论述早在17世纪就已经出现，但关于现代社会“风险性”的思想、理论则源于针对西方社会的“现代危机”而兴起的对现代性的批判与反思之中。

乌尔里希提·贝尔在《风险社会》一书中提出了他的风险社会思想。在贝尔看来，风险可以被界定为系统地处理现代化自身引致的危险和不安全感的方式。吉登斯则区分了传统的自然风险和现代的“人造风险”，

在他看来,这种风险源于科学与技术的不受限制的推进。此外斯科特·拉什从文化角度定义风险,他主张用风险文化概念替代风险社会概念,认为前者是一种反思性的或非决定性的无序状态^②。从不同学者的理解中,我们可以从中归纳出现代风险的含义,即由现代社会的不确定性所导致的影响全球社会生活的固有的或潜在的威胁,而这种不确定性则主要表现为社会的高度流动性、碎片化以及不在场性。

即使是最乐观的学者也承认世界充满风险,我们正处于风险时代或风险社会。除此之外,学者们还十分关注全球化对风险社会的影响。杨雪冬等人认为全球化与风险社会的关系体现在以下几点。一是全球化大大增加了风险的来源;二是全球化放大了风险的影响和潜在后果;三是全球化呼唤并推动着风险治理机制的变革。毫无疑问,全球化成为了风险的传播媒介,在这个牵一发而动全身的世界,任何风险都有可能是全球性的,想要消极的躲避几乎是不可能的。

尽管风险是不可预测的,但大多数学者都相信风险是可以控制的。吉登斯将风险比喻为一头猛兽,尽管无法预测它的方向,但人们仍然希望驾驭它。贝克认为风险特别是全球性风险是在政治层面爆发的,而要应对这种风险,则需要“再造政治”,即通过政治手段创造新内容、新形式和新联盟^③。其他学者还从市场、民间组织、专家系统等多方面提出了应对风险时代的可行性议案。

2.关于社会政策的文献回顾

与风险社会理论相同,对社会政策研究的兴盛同样建立在对现代性的反思基础上。与经济政策不同,社会政策旨在解决工业社会遗留下来的诸如贫富悬殊、弱势群体等社会问题,从而达到社会的公平与稳定。学者王思斌就将社会政策定义为:在一个国家或地区,以改善弱势群体和广大民众的生活状况为目的,并且作为一种制度被有效实施的社会现象和社会规则^④。社会政策是以公正为理念依据,以解决社会问题、保障社会安全、改善社会环境、增进社会福利为主要目的,由国家和政府制定与实施的一系列法

律、准则、法令及条例的总称。维护每个社会成员的基本尊严和基本权利是社会政策的应尽之责。

对社会政策的研究在中国起步较晚,但改革开放以来对此的关注与日俱增,尤其是中央提出构建和谐社会的发展战略后,社会政策逐渐成为当前的热门话题。当前有很多学者都致力于将这两种理论“中国化”,通过我国的具体情况提出独到的观点,但真正将风险社会理论和社会政策纳入同一框架进行讨论的研究并不多见,而将它们同当前构建和谐社会的时政形势联系起来的研究更是少之又少。本研究即从这一论题入手,探讨在和谐社会的建设中,如何处理风险对社会政策制定的影响以及如何用社会政策防控不可预见的全球化风险。

二、风险时代下我国社会政策面临的挑战

(一) 中国正进入高风险时代

风险社会理论认为,我们正处于从传统(工业)社会向风险社会转型过程中,社会突发危机的不确定性和迅速扩散性都日益增强,而且这种趋势正在向全球扩散。当今大多数学者都认为,我国已经进入了风险时代。近几年来,各种各样的风险出现在我们面前,对社会、经济造成巨大的冲击与危害。归纳起来,当前我国面临的各种风险主要分为三类:

1. 自然生态风险。这类风险主要是由非人为因素造成的。传统意义上的自然生态风险往往与人类活动无关,是前现代社会面临的主要风险。而随着现代社会人类对自然的不断破坏,自然生态风险越来越多的与人类的活动相关联,给破坏环境的人们以惩罚。

2. 社会风险。是指自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定后产生的风险。在现代社会,社会风险成为社会的最主要的和不和谐因素。当代中国所面临的社会风险是长期存在于整个社会的方方面面的,在特定的时期会激化成剧烈的社会矛盾,是对现代社会影响最为广泛的风险。

3. 全球化风险。在全球化的时代，人与人的交往突破了时间与空间的限制，活动具有较强的相干性。在全球化的时代，单一的风险往往通过蝴蝶效应并传递到全球，使风险的危害在广度和深度上拓展，同时也更具有不可预测性。

改革开放以来，中国的经济发展伴随着巨大的经济转型和社会变迁。这种转型打破了中国原有的社会平衡状态，摧毁了一部分传统体制下化解社会风险的机制，致使社会风险在不同地区、不同群体中以不同方向、不同速度积聚起来。当前，中国整体上已进入一个高社会风险的发展阶段，其中有部分社会群体则进入高端社会风险区。

（二）风险时代下我国社会政策面临的挑战

在工业化和全球化的双重影响下，中国正以空前的速度迈入风险时代，各种社会问题层出不穷，并与转型期特殊的国情相结合，呈现出诸多新的特点^⑤。在现代，政府制定社会政策无疑是解决各类社会问题的最主要手段。但旧有的社会政策受到了以下三方面的挑战而显得缺乏实效性。

1. 风险时代的不确定性带来的挑战

在风险时代下，尽管我们可以对各种风险进行精确的反身性、反思性分类，但我们很难预测到何种风险会在某一特殊时段演变成危机。风险时代的不确定性使得各种公共政策尤其是社会政策必须未雨绸缪，在事前就建立能够应对大多数风险的社会政策体系，而不是在风险来临后再制定对策，从而增加社会的整体成本和复杂性、抽象性。

2. 风险时代的不平衡性带来的挑战

尽管在风险社会，每一个社会阶层所承担的风险都是相同的，但是风险对于不同社会阶层的打击却是不同的，强势群体比弱势群体更有可能从风险的危害中复原。吴雪明、周建明的研究表明，在风险时代下，城市居民与农村居民所面临的社会风险相差已经不大，但由于城市居民拥有更好的抗风险机制，如失业、医疗、养老等保障体系，

因此他们的抗风险能力比农村居民要强的多^⑥。事实上在中国，每一次较大规模的灾难后总会造成大批的贫困人口，如何应对风险中与风险后的弱势群体，帮助他们建立抗风险机制，是我国社会政策体系所必需面临的问题。

3. 风险的扩散性带来的挑战

在风险时代下，风险往往具有传播性的特征，某一地区的风险问题往往会迅速的扩散到全国甚至是全球，变得庞大而且难以抵御。以非典危机为例，SARS病毒在几个月内就随着人口的流动由广东中山流传到整个中国以及世界其他地区。风险的扩散性是地域性的，也是层次性的。各种风险往往叠加在一起聚合出现，如在河南艾滋病村的事例中，患有艾滋病的人们大多数是由于贫困而卖血才感染的。它们是贫困风险与疾病风险共同作用的结果。在风险扩散性的作用下，社会政策必须涵盖更多的领域，承担更多的责任以应对风险的叠加性。

4. 社会风险与社会转型的相互作用性带来的挑战

当今中国处于剧烈的社会转型期，使得社会出现严重分化，导致不同阶层的利益诉求开始多样化复杂化。在社会转型阶段，社会结构的脆度较大，很容易产生各种不和谐因素，而这些不和谐因素恰恰是社会风险产生的主因。另一方面，社会风险在当代中国的不断出现又会严重干扰社会转型的进程，使得整个社会有断裂的可能。在社会风险与社会转型的相互作用下，各种社会问题层出不穷，加大了社会政策的治理难度。

三、传统社会政策应对风险时代的现状与问题

社会政策是社会公正理念的具体体现，对于协调社会群体之间的利益关系，保证社会的安全，促进社会的整体化发展，提升社会质量，实现社会的良性运行和健康发展，均有着不可替代的作用。然而，尽管改革开

放以来,中国经济取得了举世公认的巨大成就,但是在中国社会的发展过程中,不能否认的是社会政策却没有得到相应的发展,存在明显的不足。正如王思斌所指出的那样,社会政策在当代具有弱势性的特点。社会政策的长期不健全使得其在面对突如其来的社会问题时缺乏有效的应对管理措施。当前,中国正以空前的速度迈入风险时代,风险时代与社会转型的背景相结合,不断蕴藏着各种社会风险危机,加剧了社会政策应对风险的复杂性和艰巨性。传统的社会政策严重制约了我国对社会风险的防范与解决。其应对风险时存在的问题具体表现在以下几方面:

(一) 社会政策执行主体的缺位与越位

在所用现代社会中,政府都是执行社会政策的最主要主体。政府的重视程度,直接决定了社会政策体系能否起到应有的作用。长期以来,政府在公共服务领域都存在着明显的短板,导致社会发展严重落后于经济发展。

另一方面,我国的社会政策执行主体又存在着过于单一的问题。在传统的社会政策下,政府全权主宰了从制定到执行的各个方面,各社会团体与公众的参与度不高。尽管我国在20世纪九十年代就提出了社会福利社会化设想,但最后却演变为“社会福利的商业化”,没有真正实现全民参与。而在欧美等国的现代社会政策体系中,社会政策执行主体的多元化是一个普遍趋势,大量的社会团体尤其是NGO在社会政策的执行过程中起到了十分关键的作用。而我国在社会政策领域对社会力量的诸多限制,使得政府的越位现象严重。

政府在公共政策领域的缺位与越位现象并存,直接导致了社会政策执行主体能力的不足,在日益频发的各类风险面前,社会政策明显处于滞后的状态。

(二) 社会政策覆盖面的狭小

风险的不平衡性表明,弱势群体相对于其他群体来说抗风险能力更弱,很容易在风险的打击下陷入困境,加剧社会的不平等。

一个成熟完善的社会政策应该致力于消除这种不平等,维护弱势群体的利益,补偿他们在风险中所遭受的损失。以体现罗尔斯所说的“最小最大原则”,即社会政策的制定要以维护、实现社会中的最弱阶层最大利益为目标,并体现出其正义性^⑦。

但当前我国的社会政策恰恰相反,最应受到关怀的弱势群体却相对较少的受到社会政策的照顾。城乡社会政策存在着巨大的差别,城市居民拥有从失业、医疗到救助的较为完善的社会政策扶植,而农村居民则只要少部分人享受到了社会政策的覆盖,大多数人在这方面处于空白。传统的社会政策由于覆盖面较窄,无法充分保障弱势群体的权益。在各种风险来临时,受到影响最重的弱势群体往往依靠中央的拨款解一时之急,而缺乏长效的社会支持,这也就加剧了风险时代下的社会不平等现象。

(三) 风险预防与控制能力的低效

我国传统的社会政策往往采用“灭火”的方式,重救治轻预防,忽视了对风险的预防监控和评估等事前环节,风险危机救治的善后工作更是可有可无。社会风险的演变过程主要分为四个阶段:发展期、爆发期、衰退期、控制期。政府往往更为关注风险爆发期,在爆发期各种资源可以在很短时间内聚合,上下一心抗击风险,使得我们具有出色的风险救治能力。但传统社会政策在风险预防与善后控制能力等方面则显得存在着明显的不足。在风险发生前,缺乏长期性的保障与预防体系。在风险萌芽期,不少政府常常不能及时发现问题,结果导致问题广泛蔓延,风险不断深化发展直至爆发,虽然政府能在风险的爆发期和衰退期加以控制,但是因为在风险发展期间反应迟钝,控制不够,丧失了解决社会风险的最佳时机。而在风险的善后工作时,传统的社会政策也往往采取物资补助,财产补偿等非规范化的方式,而不是采取社会保障这种制度化的模式。传统社会政策在应对风险救治与风险防控两方面鲜明的差异表明,当前我国执行社会政策的主管部门仍然更为适应“建设型政府”的角色而非“服务型政府”的角色。在

风险越来越常态的今天，仅仅依靠对风险的救治必然会导致政府疲于奔命，而忽视应对风险的最佳手段。

（四）风险防控长效机制的缺失

一方面是传统社会政策在风险管理机制、利益协调机制以及社会保障机制方面的不足。另一方面是法律工作的诸多不足。由于长期以来我国的法治建设较为落后，立法工作有较多漏洞。特别是与经济性立法相比，社会性立法更是相对滞后。虽然我国已经颁布了《国防法》、《戒严法》、《防震减灾法》、《传染病防治法》等一些与城市危机管理有关的法律法规，但总体上看，我国城市危机管理的法制尚不完备，缺乏统一的综合的危机风险管理法律体系，致使政府在紧急状态下权力的行使范围模糊，对公民权利的保障缺乏底线。

我国传统的社会政策体系建立在常态社会的假设下，而当我国已经进入风险社会时，产生了诸多问题。这些问题不仅不利于我们对日益频繁的风险的防控，产生更多的社会问题，还会拉大社会的不平等，使本已存在问题的社会结构更加脆弱。

四、风险时代下社会政策转型的意义及措施

（一）由风险社会到和谐社会：新形势下社会政策转型的意义

当代中国正面临着日益严峻的经济、政治、文化和社会等多层次的风险。而这些风险与中国社会转型期的特殊国情相结合，释放出更大的破坏力。尤其对于弱势群体来说，如何保障他们在风险中的权益，是我国公共政策面临的首要难题。而传统的社会政策长期以来都处于弱势的地位，其无论是在执行政策主体、政策覆盖面、风险的防控能力还是防控机制建立等方面都存在着问题，在风险时代的特殊背景下很难真正行使维护社会公平与稳定的职能。

而构建和谐社会的发展战略又加深了社会政策转型的迫切性。它的提出改变了过

去错误的发展观念，将社会的公平与稳定纳入到与经济发展同等重要的高度。和谐社会构建的过程中必须解决现代化进程中遗留下来的阶层分化、弱势群体等突出的社会问题，而解决这些问题唯有依靠一整套强大的社会政策。正如前面所讲，中国正进入社会政策时代，社会政策在风险面前必须承担更多的压力与责任，这也迫使传统的政策体制在新形势下作出调整。从我国的实际国情出发，对社会政策的目标选择则以维护生存权和发展权为本质目的，以生存权为根本前提，以风险意识为取向，从防范和补救两个维度上展开社会政策目标的制定，变被动的问题取向为主动的风险意识取向^⑥。

由风险社会到和谐社会，是每一个国家都追求的目标。这一目标的实现必须建立在能够保证社会公平、抵御全球性风险的社会政策上。当今中国正处于前所未有的风险时代，离和谐社会尚有很大的距离，而当前传统的社会政策体系无论是在广度上还是在深度上都无法适应风险时代的要求，一场社会政策领域的转型便迫在眉睫。转型后的社会政策会以应对风险时代的挑战为核心，在完善的社会保障体系和各种风险预防机制的共同作用下，社会政策能够有效降低风险，帮助弱势群体弥补风险造成的损失，使社会的公平公正在风险时代下得以维持。

（二）责任、倾斜与长效机制：风险时代下社会政策的转型措施

由传统的社会政策转变为风险时代下的社会政策治理体系是一项体制上的根本变革。应该规范健全政策执行主体的责任、实现政策倾斜、最终建立应对风险时代的长效机制。

责任意识一方面意味着作为社会政策的主要执行主体，政府必须承担更多的责任。如果政府在风险爆发后仍然无动于衷，缺乏危机管理的责任，甚至长时期陷入政策性失控的局面，将会任由风险肆掠，造成不可估量的损失。因此社会政策的制定必须摆脱于长期以来相对于经济政策的相对弱势地位，政府必须加强对社会政策体系的建立，不断加大在社会政策领域的投入，加强

有关部门在社会政策执行上的责权意识。另一方面,要尽可能的吸引社会力量参与到社会政策体系的建立中。鼓励各种类型的 NGO、慈善组织、志愿者团队为风险中的困难群体做贡献,同时探讨商业组织参与社会政策的可行性,最终建立一种以政府为主体,社会力量、市场因素为辅助,全民参与的社会政策责任机制。

政策倾斜意味着当政府在运行社会政策抵御风险时,应该将社会的重心放到最容易受到风险影响的社会底层群体上。在当今社会难以抵御风险的主要有三类群体。第一类是缺乏最基本生存能力的老弱病残群体;第二类是城市中的贫困阶层;第三类是在广大农村中靠天吃饭而又缺乏最基本保障的农民群体。目前的社会政策在风险下主要将目标集中在第一类群体,对他们实行社会救助。而转型后的社会政策应以保护人数更多的第二类、第三类群体为主要目标。

风险时代下的社会政策还需要建立长效的机制。将社会政策制度化是世界各国应对风险时经常采用的方法,如美国在 9.11 后便制定了巨灾风险补偿制度;加拿大为了解决风险人群的需求制定了《家庭津贴条例》、《医疗保险条例》等条例;而西欧的福利国家更是早早便建立了针对风险的社会政策体系。现代社会的各种风险是源源不断的,如果仅仅依靠行政命令式的社会政策对每一风险都作出临时的决策,就必然会顾此失彼。风险时代下社会政策的长效机制首先应包括风险中的应急制度。在应急制度下,受助群体、受助方式、善后工作都应作出明

确的划定。除此之外,更重要的是在常态时建立防范潜在风险的机制。而这需要社会政策在各各方面保障弱势群体的日常权益,缩小阶层间的差距,是一个长期的过程。总之,新的社会政策制度不应仅仅以问题为取向,而应以风险为取向,从补救和防范两个维度上建立整体体系。

五、结论

当前我国已经进入了高风险时代,在风险时代下,各类风险具有不确定性、不平衡性、扩散性以及与社会转型的相互作用性等特点,加大了社会治理尤其是公共政策执行的难度,而传统的社会政策在风险时代下已难以执行其维护社会公平与正义的职能,需要建立一种适应风险时代特点的新型社会政策。而在构建社会主义和谐社会的背景下,这种社会政策领域的转型显得尤为必要。风险时代下的新型社会政策必须建立以政府为主体、全民参与的责任机制;建立向弱势群体倾斜的覆盖机制;最终建立以法律为基础的风险防范长效机制。贝尔指出:“许多理论和理论家们没有认识到风险社会说提供的机会,坏事可以变成好事。”的确,风险时代在给我们带来巨大危害的同时,又迫使我们原有的社会政策进行转型,建立以有效抵御风险、保障全体民众利益为中心的全新社会政策。尽管社会政策转型的过程漫长而艰巨,但这一过程会带来整个社会公平与稳定的实现,最终为和谐社会的实现打下坚实的基础。

参考文献

- [1]夏玉珍,吴娅丹.中国正进入风险社会时代[J].甘肃社会科学,2007(9):20.
- [2]乌尔里希提·贝尔.风险社会[M].北京:译林出版社,2004年:19.
- [3]杨冬雪等.风险社会与秩序重建[M].北京:社会科学文献出版社,2006年:105.
- [4]王思斌等人.中国正在走向社会政策时代[N].北京日报,2005-4-12.
- [5]吴雪明,周建明.中国转型期的社会风险分布与抗风险机制[J].上海行政学院学报,2000(3):71.
- [6]夏玉珍,吴娅丹.中国正进入风险社会时代[J].甘肃社会科学,2007(9):22.
- [7]罗尔斯著.正义论[M].译林出版社,2003(9):32.
- [8]张云昊.应对转型风险:我国社会政策的现实背景、目标选择与何以所为[J].哈尔滨市委党校学报,2005(5):41.