

风险情境中社会安全感与公共政策变迁 ——基于 X 市环境整治政策的调查分析

杨壖栋, 李 琼

(华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237)

摘要: 风险社会情境中, 如何通过有效的公共政策变迁来提升公众的社会安全感, 使公众社会安全感成为政策评估的重要指标, 以发挥其社会建构功能, 是公共政策研究中需要关注的重要议题。分析 X 市环境整治政策发现, 公众社会安全感对于政策变迁的正向功能, 会受到社会安全感的影响广度及深度、政策主体的偏好能力、公众政策参与空间开放程度等因素的影响。因此, 公权力主体必须从观念上转变对公众社会安全感的影响认知, 完善公众参与路径, 使公众社会安全感变化水平成为衡量公共政策制定科学性和执行有效性的关键变量, 从而增强公众的社会安全感。

关键词: 社会安全感; 政策变迁; 社会建构; 风险社会

中图分类号: D035 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-579(2021)02-0103-10

Study on the Social Security and Public Policy Changes in Risk Context ——Investigation and Analysis Based on Environmental Remediation Policy in X City

YANG Yongdong, LI Qiong

(School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: In the context of risk society, how to improve the public's social security through effective public policy changes and make the public's social security become an important indicator of policy evaluation so as to give play to its social construction function is an important issue that needs to be paid attention to in the analysis and research of public policy. Through empirical analysis of environmental remediation policy in X City, it has been found that the positive function of the public's social security on policy change is affected by the extent and depth of the impact of social security, the preference ability of policy subjects, the openness of public policy participation space and other factors. Therefore, the subject of public power should change the cognition of the influence on the public's social security from the concept, improve the path of public participation, and make the change level of the public's social security an important yardstick to measure the scientific nature of public

收稿日期: 2020-05-21

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金项目“基于贝叶斯网络模型的社会稳定风险评估与防控研究”(编号: 20YJA630034); 国家社会科学基金重大项目“特大城市社会风险系统治理研究”(编号: 16ZDA083); 中央高校基本科研业务费专项基金项目(编号: WE1818015)。

作者简介: 杨壖栋(1974-), 男, 江西南昌人, 华东理工大学社会与公共管理学院社会学专业博士研究生。研究方向为社会风险治理。

李 琼(1978-), 女, 湖南湘潭人, 华东理工大学社会与公共管理学院教授, 博士生导师。研究方向为社会风险治理。

policy formulation and the effectiveness of the implementation ,thereby further enhancing the public's social security.

Key words: social security; policy change; social construction; risk society

一、问题的提出

公众社会安全感是维系社会高效有序运转的基础,社会安全感的缺失往往会诱发社会焦躁、恐慌、愤懑不平等等不良社会情绪,从而对政府权威产生负面影响。社会安全感问题的出现,是人类从前现代社会进入现代风险社会的必然结果。在前现代社会,宗教、传统文化、亲缘和地缘构成了人们最基本的社会安全感。^{[1](p21)}然而随着中国从传统农业社会向现代工业社会转型,由计划经济体制向市场经济体制转变,人们以往所依赖的稳定有序的社会结构被彻底打破。从传统社会秩序中脱离出来的个体,在寻求新的社会嵌入过程中,会面临各种不确定性风险。吉登斯将这种“不确定性”称为“个体的存在性焦虑”(Existential Anxiety),即个体的生存需建立在一定信任基础上的本体性安全。

当前,我国正处于“政治身份型”向“经济职业型”分层结构转变阶段,利益格局纷繁复杂,社会结构分化断裂。^[2]公共政策的本质是改善民生、提高国家福祉的行为。^[3]但由于社会结构分化几乎已泛化到任何一项公共政策中,政策受惠者往往以“发展”为由迫使政策受损者接受事实。与此同时,随着政策受损者权利意识的觉醒,其越来越不满于被强加于自身的分配格局,试图通过抗争来争取自身合理利益。^[4]近几年,由新公共政策颁布引起的公众社会安全感缺失,以及由此触动的社会冲突,迫使一些地方政策的执行“紧急刹车”,政策变迁正呈现出风险性、外压性、突发性特点。当政策的颁布实施成为影响公众社会安全感的重要根源时,理解公共政策如何影响社会安全感,如何提升公共政策决策质量和能力就显得尤为重要。

然而,由于大多政策主体主要关注“社会冲突”的解决,较少理解冲突背后公众社会安全感缺失的重要因子,难有动力主动变革公共政策以使其更好地适应社会发展客观要求。正确认识社会安全感的积极功能,有利于理解公众在政策过程中的行为模式,促进政策主体做出有利于社会建构的决策。因此,本文的基本研究假设是:通过发挥社会安全感的正向社会建构功能来推动公共政策的正向变迁,是有效提高公众社会安全感的可行途径。

纵观当前理论成果,我国在公共政策以及社会安全感方面的研究相对滞后。在公共政策领域,大多立足于西方理论模型来解释中国现实问题,或是对西方研究模型的部分修正,而较少能基于中国社会本土实践提出新的研究思路;在社会安全感研究领域,已有成果主要侧重在社会安全感的影响因素、测量指标构建、安全感提升措施三方面,其研究结论不一而同。真正能着眼于当前中国社会转型实践,从理论上探究“公共政策变迁”和“社会安全感”两个独立领域之间的逻辑关系的研究相对不足。面对公众急剧下降的社会安全感及其对政策变迁的影响,亟须建立分析框架来探讨两者间的逻辑互动关系。

因此,本文以X市环境整治政策执行过程中引发的“民工学校关停”冲突事件为研究切入口,对来自3所“民工学校”的230位学生家长、16位校长、25位教师,以及职能部门进行深度访谈以获得一手研究资料,尝试厘清公众社会安全感与风险社会中公共政策变迁的逻辑关系。本文重点考察研究的问题是,风险社会背景下,公共政策应如何调整才能使公众社会安全感发挥其社会建构功能。换言之,公众急剧下降的社会安全感如何成为推动公共政策朝着有利于社会建构方向变迁的正向力量。

二、环境整治政策下公众社会安全感及其社会心理困境

(一) 社会安全感的基本内涵

“社会安全感”这一概念最初源于20世纪60年代的美国,西方学界将其定义为对“社会治安犯罪

的恐惧感”。它包含两个观点:一是将“社会安全感”界定为“个体的某种情绪反应以及相应的生理变化”;二是将“社会安全感”视为个体对外在环境的综合心理反应,如社会个体“对社会治安秩序的主观感受及评价”。^[5]但对转型中的中国而言,社会安全感这一界定有着更为丰富的内涵。

随着中国改革的深度和广度日益加深,社会结构性矛盾愈加突出,群体性事件爆发频度、强度和烈度不断升级。一方面它体现出原有政策制度不适应新的社会发展变化需要,亟须政策主体从根本上进行结构性变革;另一方面,它反映出当前民众所感知到的社会不安全感,已超越传统上对社会治安犯罪的恐惧,更多体现为个体对个人权利利益的维护、对公平正义的追求。因此,宋宝安、王一认为,社会安全感实质是公众在特定的社会环境条件下,对社会安全状况的主观心理感受,是对自身合法权益可能受到的侵害及其保护程度的综合心态。^[6]它在一定程度上折射出个人与群体、社会和国家的关系,不仅是衡量国家公共安全、社会治安的“晴雨表”,同时也是检验公众对政府满意度、信任度的重要尺度。^[7]

(二) 环境整治政策下公众社会安全感形态及其解释

卢家楣研究情绪和情感发生机制时发现,情绪是个体对客观事物是否满足自身需要的态度体验,情感则是个体在情绪累积、迁移、泛化等基础上所形成的较为稳定的倾向。在具体情境中,情绪是情感的直接表现。^{[8] (p95)}由此,姚本先、汪海彬将安全感分为“特质安全感”和“状态安全感”,其中“状态安全感”是个体基于自身社会需要和客观社会环境对其满足程度的态度体验,而“特质安全感”是个体随着认知、情感体验的深化而形成的较为稳定的情绪体验,其在具体情境中以“状态安全感”的形式表现出来,^[9]进而对个体的行为决策产生直接影响。它同样可对政策过程中公众“社会安全感”的形态做出解释。

在转型社会进程中,社会弱势群体由于其极低的抗风险能力,对社会潜在风险的感知尤为敏感。政策环境的变化会使他们形成初步的“状态社会安全感”水平,并逐步深化为稳定的“特质社会安全感”。两者在特定情境刺激下,相互作用,彼此强化。

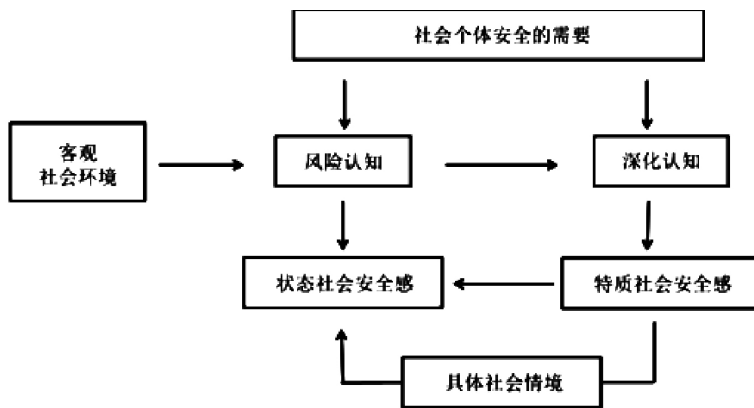


图1 社会安全感形态

环境整治政策是X市基于现实经济社会发展需要提出的城市综合治理政策:即针对违法用地、违法经营、违法居住、违法建筑以及违法排污,采取必须拆除违法建筑、必须取缔违法经营、必须消除安全隐患、必须整治脏乱现象等行动。低廉的生活成本和低端产业聚集,使得各种“违法”状况成为生活窘迫、职业技能低下的外来人口赖以生存的必需条件。环境整治政策的推行,导致这些外来人口的生活充满不确定性,其“特质社会安全感”水平,随着越来越多的外来人被迫离开而不断下降。

为拆除“违章建筑”民工校舍,政策主体于2017年6月向4所民工学校正式下发告知书,责令其当年7月终止办学,并明确规定:除持有效当地居住证的在籍学生,其余学生一律动员返回原籍。据调查,此次整治涉及在读学生1428人,其中近九成学生因不具备居住证将面临失学问题。相关外来人口原本低水平的“特质社会安全感”,在该风险情境中骤然突破极限,并对当下的“状态社会安全感”产生作用,

积累许久的焦虑、愤怒、绝望等情绪汹涌而出。人具有逃避痛苦的本能,当强烈的负面情绪远远超出个体所能承受的心理极限时,个体就需要宣泄口来转移其内在痛苦。文件出台当天,部分学生家长以“孩子失学”为由集体上访,其间甚至与“维稳”队伍发生冲突。马斯洛认为,个体对安全的需要主要是对恒定秩序、免除焦虑和恐惧的需要。^{[10] (p46)} 对社会底层的外来人口而言,教育是改变命运的唯一途径,孩子被剥夺受教育权利,让他们体验到强烈的相对剥夺感和不公平感,其内心经受着失序、焦虑和恐惧,导致其“特质社会安全感”进一步缺失。

三、环境整治政策:个体社会安全感缺失的政策根源

(一) 政策空间开放不足,公众政策参与受限

公共政策的基本属性是公共性,这决定了公共政策必须符合公共利益,但对公共利益的界定一直存在争议。环境整治政策作为改善城市环境的综合治理政策,符合绝大多数公民的利益诉求。任何一项公共政策的推行,必然会牺牲少部分人的利益。但作为公共政策,它需要将尽可能多的利益群体纳入政策空间,以实现公共利益最大化,社会成本最小化。政策主体和社会个体必须意识到,专家行政主体并不能准确了解每个人的诉求,因此政策制定参与主体和范围必须按照统一标准向社会开放,实行决策结构开放。^{[11] (p495)} 政策过程,实质就是政策主体与社会各阶层民主协商的过程。^[12] 因此,需要将环境整治政策核心利益相关者纳入政策空间,通过民主协商更好地协调各方利益,以实现公共利益最大化。

关停违章建筑学校,虽然只是一项环境整治政策的治理行动,但它会牵涉到教育公平问题:上千名随迁子女可能会因此失学。然而这项关乎教育权利的政策方案,由于政策空间开放不足,除校长之外,学生家长、教师始终都未能参与到具体方案制订中。有家长称:

我们一直问什么时候关,每次都是不知道。你如果要关学校,至少提前通知,告知我们需要办理哪些手续,现在我们连办手续都来不及,所有部门都拒绝给我们办理居住证。

而另一边,校长们也觉得委屈:

我们虽然知道一些情况,但不了解具体信息,每次负责人都只是要我们等通知,并协助做好安抚学生家长工作。

学生家长的愤怒,实际是其社会安全感缺失的外在行为体现。信息的不对称或真空,往往会使公众的社会不安全感进一步放大,尤其是当他们被拒绝在政策空间之外时,会对政策空间内部的走势做出各种猜测。猜测一旦在特定群体中多次传播,就会成为个体不愿接受但却愿意相信的“既定现实”,使公众的社会安全感在方案正式出台前就已降至冰点,就待正式方案对其“安全感崩溃”做最后一击。而政策主体正是出于对公众社会安全感缺失外在行为的惧怕,在整个政策过程中选择内部小团体协商决策,始终保持强硬的工作作风,反而加速了对公众社会安全感的击溃。

(二) 配套缓冲机制不足,公众基本权益受损

个体利益与公共利益在根本上存在一致性,但在实践过程中公共利益经常受到私人利益影响,两者间存在利益冲突。^{[13] (p200)} 当利益冲突出现,假如政策主体采取的补偿缓冲措施,不足以弥补由政策带来的社会安全感缺失,处于弱势的公众就会产生强烈的相对剥夺感和不安全感,甚至采取公开抗议行动。因此,建立健全配套补偿机制,是有效增强核心利益相关者社会安全感、缓和利益冲突、推进公共政策顺利实施的重要途径。环境整治政策的推行,在极大改善城市环境的同时,不可避免地导致了这样一种现象:大量社会底层的外来人口,由于失去赖以生存的“违法”状态,不得不面临失业、失学、生活无着落等现实困境,其整体社会安全感大幅度下降。

(三) 政策主体偏好所限,政策导向驱使

在社会问题向公共政策转变过程中,政策主体偏好在其中起到重要作用。在“政策问题”构建中,政策主体的偏好可以决定“问题清单”的优先级;在政策酝酿中,政策主体能促使公共政策朝有利于满

足自身偏好的方向发展;而在政策执行中,政策主体可以基于自身偏好对政策执行进行适当调控。处于强势地位的群体对公共政策制定的影响力相对更大,两大政策目标——“社会公正”与“经济发展”已呈现非均衡态势。

环境整治政策旨在拆除各种环境“违法”设施,提高城市发展可持续性,增强公众社会福祉。但在底层外来人口眼里,这项政策使他们遭受基本权利的损害。教育局表示:

应逐步关停民工学校,设置2-3年缓冲期。学校关停后,政府应设立一个临时公办学校来安置在读学生,使其能完成小学教育,政府也有能力做这些。但每个政府主体承担的职能偏好不同,政府并不特别关注教育,更关心环境整治和人口控制。

近年来,X市外来人口占总常住人口约40%,政策主体承担着较重的人口控制压力。实行环境整治政策,在改善环境的同时,无疑也会对实现人口负增长产生作用。由此可见,公共政策有时会被政策主体的价值偏好左右,这种偏好不仅使得相关政策主体对政策议程的影响力减弱,同时也使大多数相关利益主体被阻挡在政策空间之外,导致外来人口产生强烈的不安全感。

四、公众社会安全感对环境整治政策变迁的积极功能

(一) 公众社会安全感对政策变迁的推动作用

个体在缺失的“社会安全感”支配下,会有相应的行为表现,进而对公共政策变迁产生推动作用,具体表现为:

首先是政策问题的确定。政策主体对政策问题的认识和确定会受其自身知识、偏好等限制,因而一些社会问题,若想作为政策问题进入政策系统,就需要助推力来使公众关心的社会问题进入政策主体视野。在某种程度上,公众社会安全感可以反映出公众对经济社会发展、政府表现的满意度。当公众长期处于“低满意度”社会中,其“特质社会安全感”会显著降低,一旦置于特定情境中,公众的“状态社会不安全感”有可能会被瞬间激活并不断上升。他们在这个过程中会为抓取“安全感”而采取如抗议、协商等行动来引起政策主体对相关问题的关注,从而使得公众关心的社会问题进入政策系统。环境整治政策能极大地改善X市“城市病”问题,但由于政策在具体落实过程中缺乏相关配套制度,政策缺乏渐进性,导致底层外来人口产生“特质社会不安全感”。以拆除违章民工学校为例,一纸学校关停通告,使上千名随迁子女面临被迫失学。这种缺乏缓冲机制“闷头一棍”的政策方案,使这些缺失“特质社会安全感”的外来人口,在“状态社会不安全感”再度刺激下,直接采取公开抗议等行动来表达不满,希冀通过这种方式来引起政策主体对他们基本诉求的重视。

其次是政策议题的重构。公众社会安全感缺失,会使其采取行动来引起政策主体对相关问题的关注,这对政策主体产生一定的“维稳”压力,迫使他们不得不重新审视政策后果,将原本政策系统之外的社会问题重新纳入到政策议题中。环境整治政策实施以来,外来人口的社会安全感缺失程度日益严重,网络社群中关于“驱赶外地人”的谣传,更是加重了他们的不安全感和愤怒感。拆除违章民工学校,孩子失学,使他们选择为最后的“权利”而斗争。关停通告出台当天,学生家长集体上访,现场一度发生肢体冲突,甚至有家长跳河抗议,将政策主体推到舆论的风口浪尖上,迫使他们不得不重新审视外来人口的利益诉求,以避免冲突进一步升级。

再次是政策方案的选择。社会公众对公共政策的行为反应,是其内在社会安全感水平的外在表现。而政策主体应对公众的行为反应,实质是政策学习的过程。换言之,政策主体需要通过修正自己的行为和方案来增强公众的社会安全感,从而降低社会冲突爆发的可能性。在政策方案选择过程中,政策主体会基于前期所获得的经验对既有政策产生新的认识和观点,从而对其进行适度调整,以便能将由公众社会安全感缺失引发的政策负面后果降到最低程度。家长集体上访事件发生后,政策主体在“刚性维稳”同时紧急派遣专业人员进行风险评估。“维稳办”负责人表示:

需要对政策进行社会稳定风险评估,看怎样能缓解这些外地家长的情绪,然后再具体考虑如何顺利推进政策。

当地教委认为:

政府对于随迁子女义务教育问题承受了较大压力,公办学校无力吸纳那么多学生。但民工学校确实也都是违章建筑,需要拆除,或许可以建立缓冲机制,先安置好800个有学籍的学生,使事件软着陆。

政策相关主体就此特地组织召开专门讨论会,在综合考虑现实困境和家长基本诉求后,决定改变原本“不具备居住证和学籍学生一律清退”这个“一刀切”方案,让有条件办理居住证的家长重新补办证明,使其孩子具备转读公办学校条件,大大减少了随迁子女辍学率,有效缓解了这些外来人口的社会不安全感。

最后是政策时机的把握。公共政策具有天然的路径依赖和变迁惰性,其前期较大的政策成本,使政策变迁存在较高风险和交易成本。低水平的社会安全感会促使公众采取相应行动来迫使政策主体直面公众诉求,政策主体不得不在较短时间内对公众的行动和需求做出回应,及时进行政策变革以避免公众社会安全感的进一步降低而引发社会冲突,从而有效降低政策变迁的交易成本。从学生家长集体上访到政策主体召开专门会议调整方案,仅仅只花费两周时间。而原本“刚性”的民工学校关停方案经过调整后更具“柔性”,大大降低了相关主体的不满意感及不安全感。

我们心里清楚,淘汰低端产业,关闭学校是大势所趋。要说不满,肯定是有的,毕竟我们都希望可以在这里扎根。但经过调整后的政策,确实让相当多的学生具备入读公办学校条件,使他们得以在这里完成义务教育,我们也没什么好特别不满的了。至于部分依旧面临辍学的学生,也确实是没办法,政策已经有所放宽,但你依旧无法满足条件,也不能只怪政府,毕竟当初有一些就是非法入学的。

尽管仍有学生因不具备居住证或家长因低端产业关停而失业,不得不选择离开X市,但从整体看,调整后的政策在公众中的合理性与合法性明显提高。

综上可发现,公众的社会安全感能直接或间接地对政策过程产生影响,从而促成公共政策的调整,使得政策方案更具合理性、可接受性,增强公众的社会安全感。

(二) 公众社会安全感在政策变迁中的积极功能

政策主体对公众社会安全感的关注,实质是通过对公众社会安全感的管理来实现公共政策的变革。公众社会安全感的积极功能包括以下几方面:

首先是引起社会高度关注。这也是低水平社会安全感群体采取相应行动的主要目的。它使公众在意的社会问题具备进入政策议程的机会,迫使政策主体对社会问题做出回应,对公共政策变迁具有重要意义。诚如美国政治学家约翰所言,摆在政策主体面前的是一系列问题清单,而只有政策主体予以关注的问题才有可能进入政策议程。^{[14] (p15)} 一般而言,一个社会问题引起公众社会安全感缺失的人数越多,缺失程度越严重,其引起社会关注的可能性、广度及深度也就越大。当现有政策体制无法保障公众的社会安全感时,缺失的安全感必然会通过制度外的方式来得以弥补。当集体缺失的社会安全感以一种显性的集体行动表现时,也就是政策主体眼中的“闹事”,政策主体出于“维稳”以及社会舆论压力,就不得不直面社会问题并加速解决问题,以便能尽快降低社会对事件的关注度。环境整治政策执行过程中,以“上级政策规定”为由,外来人口正式参与的政策空间十分有限,导致其社会安全感不断下降。一旦他们缺失的安全感以较为激烈的方式表现,通过博取社会对弱势群体的同情,来增加政策主体压力,政策主体就不得不尽快做出回应。也就是说,引起社会广泛关注,既是公众社会安全感缺失的结果,也是推动公共政策变迁的重要手段。

其次是对政策主体公信力产生影响。尽管不当的政策行为有可能导致公众社会安全感缺失,但公

众社会安全感缺失对政策主体的公信力具有正反两方面作用。政策主体对公众社会安全感所采取的态度、行为等直接影响着其公信力问题,同时也反映了政策主体对公众社会安全感实施管理的能力。如果政策主体能正视公众缺失的社会安全感,积极采取措施解决公众合理的利益诉求问题,那么其在公众心中的权威和公信力反而会增加;反之,政策主体若采用隐瞒、回避等方式来逃避其应履行的社会职责,必然会带来公众与政策主体间的信息不对称,从而引起公众的集体社会不安全感甚至是集体愤怒,对政府的权威带来负面冲击。在拆除各种环境“违法”现状的过程中,政策主体对外来人口所采取的隐瞒、回避态度,是导致其因信息真空而社会安全感不断下降甚至采取极端手段抗议的重要因素。如果政策主体能充分开放政策参与空间,将利益相关者合理的利益诉求纳入政策议程中,尽管利益相关者仍有不满,但也会对政策主体表现出来的“对民权的尊重、对民意的接纳”而报以理解和尊重。由此,政策目标群体将增强对政策主体的信任感,从而提高对环境整治政策的接受度。^[15]

最后是增进社会黏合度。一般认为,公众社会安全感的缺失会使其采取较为强烈的行动来维护安全感,这些行动往往会对既有社会秩序或结构产生冲击。但另一方面,恰当地处理公众社会安全感缺失问题,反而能更加有效地增进社会黏合度。首先,社会安全感缺失会增加群体内部成员的认同感和凝聚力,共同抵御外部风险。环境整治政策的实施在降低外来人口社会安全感的同时,也使这些流动人口因共同的命运而联系得更加紧密。在民工学校拆除问题上,他们能联合起来共同对有限的政策空间产生冲击,迫使政策主体关注这一社会群体的合理诉求。其次,社会黏合及整合的标志应该是社会各阶层群体对所处社会源自内心的认同感和归属感。当政策主体迫于压力对公众诉求做出正向回应时,这些群体对社会的认同和归属感也会随着其社会安全感的增加而上升,从而实现增进社会黏合度的作用。

五、社会安全感与环境整治政策变迁的局限性

(一) 环境整治政策变迁: 社会安全感建构功能的局限性

首先需要肯定的是公众社会安全感及其表现具有“公共政策”意义,它使原本有限的公众政策参与空间有了更加开放的可能,将一小部分弱势群体的利益诉求同样纳入政策空间中,真正实现了“公共利益”的最大化,充分体现出“公共性”。

之前政府下令关闭民工学校,大部分学生都得回老家。现在好了,政府给我们补办居住证,有相当多学生可以上公办学校了!

政策主体的这一妥协,不但缓解了外来人口的社会不安全感,同时也挽回了X市政策主体的权威形象。政策主体对公众社会安全感及其行动的重视,为官民互动创造了条件,真正诠释了政策的“公共性”。但环境整治政策执行过程也表明,公众社会安全感无法从根本上推动公共政策的变迁。公众缺失的社会安全感及其行动只是促成了具体政策执行方案的适度调整,但对公共政策本身并未起到任何变革性作用。公众社会安全感对政策变迁的建构意义十分有限:

一方面,起社会构建作用的公共政策的形成,往往是多个行为主体多次博弈的结果,仅靠少数群体社会安全感的影响而争取到的公众参与途径,无法促成公众政策参与空间的全面开放。在“多一事不如少一事”的“维稳”思维以及“政治锦标赛”压力下,政策主体对政策参与空间只能做到“有限开放”甚至是“被动开放”。也就是说,公众的行为会根据其安全感缺失程度呈现出不同形态,除非他们表现出较激烈的反应,否则政策主体难有动力主动对新政策做出调整。公众社会安全感这股力量对政策变迁实际所能产生的正向功能十分有限。

另一方面,就“6月行动”结果来看,公众社会安全感的影响,并没有促成政策主体从根本上考虑如何完善公共政策及其配套措施。首先,外来人口缺失的社会安全感并没有撼动环境整治政策的继续推行及其完善,政策对外来人口生活的负面影响依旧存在。其次,外来人口缺失的社会安全感并没有阻止政策主体采用行政手段控制人口。由于各种环境“违法”地区是绝大多数底层外来人口的聚居地,拆除

这些区域实际上就是拆除这些外来人口赖以生存的根基,能对X市实现人口负增长产生积极作用。最后,政策主体在应对公众社会安全感问题上缺乏长远眼光或延续性,往往只是对那些安全感缺失最严重——即表现出公开抗争的群体做出回应,而对于其他群体的诉求依旧选择漠视。

很多工厂要不拆了,要不搬到其他城市去了,好多人为此失业。我们也没什么文化,很多人只能回老家。

也就是说,政策主体只是通过对政策方案的适度调整,使公众的社会安全感不至于缺失到表现出公开抗争的程度,但并未从根本上对其社会安全感作出回应,而对于其他原本安全感缺失程度都不足以表现出“抗争”行为的群体,更是采用冷处理方式。

由此可见,公众社会安全感的形态固然能引起政策主体的注意,但这并不能从根本上促成公共政策的变革。政策主体在整个过程中的表现,无论是政策空间开放程度,还是对公众社会安全感缺失的回应,都呈现出被动的“多一事不如少一事”原则,而并没有就公共政策本身的优化完善做出思考,这也就大大限制了公众社会安全感及其形态对公共政策变迁积极功能的发挥。

(二) 公众社会安全感作用于政策变迁的约束性条件

既然理论上社会安全感对公共政策变迁具有正向建构功能,那么到底在实践中哪些约束性条件限制了社会安全感建构功能的发挥,使得公共政策并没有按照公众期待方向发生变革?

首先,最直接的约束条件就是公众社会安全感的影响广度及深度。一般而言,公众社会安全感缺失程度越深,其外在行为表现影响范围越广,对政策主体产生的“维稳”及舆论压力越大,公众社会安全感所指向的社会问题就越有可能被纳入政策空间,即越有可能对公共政策变迁发挥积极功能。一方面,中国传统政策体制下的公共政策制定具有“政府主导”特点,而向公众开放的政策参与空间极其有限。另一方面,中国的政策过程是“精英模式”,即少部分精英或领导在政策过程中扮演着关键角色。公众缺失的社会安全感及其表现的深度和广度,若还不足以对整个社会产生重大影响,那么公众社会安全感缺失本身不足以使政策主体将民众关注的社会问题提上政策议程。正如有外来人口不满学校关停,政策主体也只是通过“行政控制”和“补办居住证”等软硬兼施的方案来“安抚”家长情绪,而并没有从根本上完善政策。这是因为在环境整治政策执行下:一是外来人口社会安全感缺失的深度还不够,即便有部分人因拆除违章民工学校而公开抗议,但这种抗议还不足以完全威胁到政策主体的政治权威;二是外来人口社会安全感缺失的影响广度不够,相较于X市2420万常住人口,受环境整治政策负面影响的只是少数群体,而真正公开抗议的更是少数,大部分外来人口采取的是“搭便车”行为,其影响力十分有限。由于任何公共政策的变革创新都需要一定的成本和政策风险,绝大多数政策主体都不愿在其短暂任期内去推动制度变革创新。因此,公众社会安全感及其表现能否成为推动公共政策正向变迁的积极力量,往往就取决于其社会安全感缺失的深度和影响广度。

其次是政策主体的能力偏好。美国政治学家戴伊指出,所谓公共政策,就是政府职能部门选择“作为”或“不作为”。^{[16][p4]}而这种选择,会受到政策主体主观价值偏好的影响。当公众因某一政策而产生社会不安全感,往往表明公众的利益诉求与政策主体偏好出现偏差,公众若想要让自己的利益诉求整合到公共政策中,首先需要政策主体开放政策参与空间,其次双方都需要做出适当妥协。两者利益偏差能否协调得当,决定了公众社会安全感能否推动公共政策变革。但在实际政策过程中,政策主体若有能力在不妥协情况下采用其他方式应对公众的社会安全感缺失,则公共政策能否体现公众利益诉求,在很大程度上取决于政策主体的主观意愿度。民工学校关停事件中,当政策主体最终迫于各方压力对公开抗争的学生家长诉求做出回应时,就意味着政策主体与公众利益诉求偏差开始走向一致,公众的社会安全感会随着一致性的增强而提高。而在这个过程中,政策主体愿意在多大程度做出妥协,即愿意在多大程度上满足公众社会安全感,则受政策主体的能力偏好影响。事实上,政策主体对公众缺失的社会安全感及其表现所采取的态度,往往以“维稳”为主要目的,而难有动力对公共政策进行变革性变迁。政策主体

越容易通过其他途径来控制社会秩序,其变革公共政策的动力也就越小,甚至可能采取行政手段维持既有政策。

最后是公众政策参与空间的开放程度。公众社会安全感缺失的本质是公共政策与其利益诉求产生偏差。当现存政策制度无法协调两者间偏差时,开放的政策空间就为利益的协调提供了可能性。然而在现实中,政策主体在政策过程中占有主导权,他们对是否开放公众政策参与空间以及开放程度具有较大自主权。

在政策实行中,政府从来没派代表来问过我们意见,我们自己也打听不出什么来。有合法途径我们当然希望通过合法方式,谁也不想和政府唱对台戏,但根本没人听我们意见,就是想把我们外地人赶走。

事实上,环境整治政策恰恰是X市本地人口的诉求所在。然而,即便是维护多数人的公共利益,也需要关注少数人的诉求,尽可能降低新政策的负面效应。开放的政策参与空间意味着,即便一项公共政策的实施必然需要牺牲少部分人利益,它也是具有柔性和协商空间的。政策主体可以通过开放政策空间,将少部分人的意见纳入政策过程中来,允许他们在政策空间中表达缺失的社会安全感,通过互动协商使彼此的利益偏差最小化。当不存在开放的政策参与空间供民众表达诉求时,在社会安全感缺失的驱使下,他们只能根据自己感知到的社会安全感作出行为选择。但公众通过非制度化途径表达自己诉求,往往很难使其关注的问题真正进入到政策议程,更难以对公共政策变革起到正向推动作用,使得公众社会安全感所能发挥的积极功能相对有限。

六、结论与讨论

本文的研究重点在于建立“公共政策变迁”和“公众社会安全感及其表现”这两个独立领域之间的内在逻辑关系,即:由新公共政策引起公众社会安全感的缺失,是如何对公共政策的正向变革起到社会建构功能的。之所以选择该案例,是由于风险社会中,社会安全感缺失最严重的往往是以外来人口为代表的处于社会底层的弱势群体。他们由于能力、知识水平的限制,对风险的判断和承受能力相对薄弱,因而其对公共政策所采取的态度行为更有可能直接受其社会安全感水平影响。同时,X市属于具有广泛影响力的特大城市,其各种法律政策制度相较于其他落后地区更健全,文化也更包容,因而对该市环境整治政策和公众社会安全感之间逻辑关系的研究,具有较强的代表性。

对当前处于社会转型关键期的中国来说,如何通过有效的公共政策变革来提升公众的社会安全感,使公众社会安全感成为政策评估的重要指标,并发挥社会建构功能,是新时期公共政策分析研究中需要关注的重要议题。在特定的公共政策情境下,公众在其“状态社会安全感”和“特质社会安全感”水平双重作用下做出决策行为,为推动公共政策正向变革提供契机。但政策主体往往把这些现象视为扰乱社会秩序的破坏力量,因而更加注重维护表面的稳定,通过对公共政策执行方案的适度调整来提升公众社会安全感水平,使其安全感缺失程度不至于做出激烈行为,从而达到“维稳”目的,而难有动力从根本上对公共政策进行制度完善和变革。政策主体这一行为准则,既体现了政策主体对公共政策问题选择的偏好和理解,也反映出公众的社会安全感难以从根本上发挥其社会建构作用。这就需要公权力主体从观念上转变对公众社会安全感的影响认知,将它们视为衡量公共政策效果合理性、合法性、可行性的重要指标,以更好地指导公共政策的制定及其实施。

同时,公众社会安全感的缺失是循序渐进的过程。通常而言,当公众公开抵制某一项政策时,往往是其社会安全感缺失已积累到一定程度,接近或者突破其所能承受的最大极限。此时也是政策主体最恐慌的时刻,需要政策主体在极短的时间内就公众诉求作出回应。然而政策主体并非需要等到公众社会安全感缺失到极致,进而采取公开抗争时再被迫对政策进行调整。当一项政策还处于酝酿期时,相关公众就已表现出一定程度的安全感缺失,最直观的表现就是他们会试图了解政策进程。然而,我国现实

中的公众政策参与空间有限,这导致公众有时不得不通过非制度化形式来排解社会不安全感。公众非制度化的利益诉求表达行为,恰恰又是政策主体的“维稳”对象,进而阻碍了公众社会安全感社会建构功能的发挥。

本文通过案例实证分析,从反面论证了这一研究假设:即通过发挥公众社会安全感的社会建构功能来推动公共政策变迁,能有效提高公众的社会安全感水平。风险社会中,影响公众社会安全感水平的因素涵盖多方面,但根本在于政策制度。公众社会安全感水平的变化,对推动公共政策正向变革的意义相对有限。公众社会安全感及其行为表现的影响广度及深度不足、政策主体的政策偏好能力,以及公众政策参与空间的开放程度,是约束公众社会安全感社会建构功能发挥的主要限制性条件。一旦这些条件被满足,公众社会安全感变化水平,将成为衡量公共政策效果的重要尺度,对从根本上修正、变革公共政策,使其最大化公共利益、最小化社会成本起到促进作用,从而进一步增强公众的社会安全感。

参考文献:

- [1] 安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 李康, 李猛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.
- [2] 钟君. 当前中国的社会风险外壳初探[J]. 国家行政学院学报, 2014(4): 59-63.
- [3] 闫金山. 如何理解社会政策?——以福利意识形态为视角解读[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2017(1): 92-96.
- [4] 张海波, 童星. 社会管理创新与信访制度改革[J]. 天津社会科学, 2012(3): 58-63.
- [5] 王娟. 公众安全感指标体系的构建与评价方法研究——以社会治安秩序为视角[J]. 政法学刊, 2009(5): 104-107.
- [6] 宋宝安, 王一. 利益均衡机制与社会安全——基于吉林省城乡居民社会安全感的研究[J]. 学习与探索, 2010(3): 106-112.
- [7] 郭少华. 风险社会背景下城市居民安全感提升研究[J]. 国家行政学院学报, 2013(5): 92-96.
- [8] 卢家楣. 情感教学心理学原理的实践应用[M]. 上海: 上海教育出版社, 2002.
- [9] 姚本先, 汪海彬. 整合视角下安全感概念的探究[J]. 江淮论坛, 2011(5): 149-153.
- [10] 亚伯拉罕·马斯洛. 动机与人格[M]. 许金声, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [11] Ulrich Beck. World Risk Society[M]. London: Polity Press, 1999.
- [12] 唐贤兴. 民主、公共利益与中国公共政策的变迁[J]. 复旦政治学评论, 2008(1): 247-267.
- [13] 李琼. 政府管理与边界冲突: 社会冲突中的群体、组织和制度分析[M]. 北京: 新华出版社, 2007.
- [14] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策(第2版)[M]. 丁煌, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [15] 李燕. 公民政策遵从: 理论基础、形成机制与干预策略[J]. 探索, 2020(3): 156-169.
- [16] 托马斯·R·戴伊. 理解公共政策[M]. 谢明, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.

(责任编辑: 余小江)