

改革中弱势群体的政策支持

王思斌

摘要：进入 20 世纪 90 年代以来，我国的弱势群体问题表现得十分突出，而且弱势群体在进一步弱势化。近些年来，我国的社会政策在支持弱势群体方面起到了一定作用。总的说来，当前我国的社会政策呈现出不平衡、补偿性、配套性、政治动员、行政工序化和应急性的特点，没有形成整合的社会保障制度和社会政策体系，影响了社会政策的效果。基于此，本文讨论了改进社会政策的方向，以对弱势群体给予更有效的支持。

关键词：弱势群体；弱势化；社会政策；政策改进

近几年来，特别是在 2002 年全国人大会议上国务院总理提出关注社会弱势群体的生活以来，关于社会弱势群体的讨论成为社会科学界的一个中心话题。这一方面是因为我国社会中的弱势群体现象日益严重，另一方面则是因为对弱势群体问题的处理同党和政府的某些政治理念相吻合。弱势群体现象及其相关研究推动了社会政策的制定，并在一定程度上改善了这一群体的生活状况。但是，由于我国社会政策的发展尚处于初级阶段，社会政策的实施还存在诸多问题，所以，对弱势群体的政策支持还有许多待完善之处。本文拟从政策和制度建设的角度对这一问题做一初步分析。

一、改革中弱势群体的基本特征

(一)弱势群体的涵义

弱势群体是社会政策领域的一个核心概念，它与自由竞争、社会公平、社会权利等范畴一起，形成了社会政策—社会福利制度—社会服务的理论和实践场域。弱势群体(disadvantaged group)的概念是同当代社会政策理念联系在一起的，当人们用社会公平、公民权利的理念去分析那些在社会—经济生活中处于不利地位的群体时，弱势群体这一概念就较好地反映了上述现象的内涵和研究者的价值追求。

正如社会政策发展史所揭示的那样，弱势群体概念的形成是同一定的社会福利的意识形态相联系的。在自由资本主义的意识形态下基本不存在弱势群体的概念，个人责任论将那些贫弱者、生活极度困难者视为个人无能，而且认为其中道德低下者不值得帮助”。而在现代的福利意识形态中，在社会责任论看来，某些社会群体处于低层、边缘和困境是由经济、政治和社会原因造成的，是社会的财富和权力分配制度使然。这样，弱势群体现象就与一定社会的经济制度、政治制度(包括其具体实施)的伦理特征相联系，它被看成是某些在经济、政治和社会资源的分配方面缺乏机会而处于不利地位的人的群体，这种不利地位足以影响到他们基本的正常生活。由此可见，弱势群体概念包括着某种归因，它与社会结构意义上的低层群体[1](P118)，与生存状态意义上的脆弱群体的概念有所不同[2](P19-22)。社会政策话语体系中的弱势群体的概念与经济和权力竞争话语下的弱势概念有根本意义上的差异，简单地说，前者强调社会公平，强调社会应该为弱势群体现象负有某种责任，而后者则强调在共同条件下的竞争实力，强调个人责任。

弱势群体作为一个范畴具有较广的内涵，一些学者分析了弱势群体的结构，一些学者分析了弱势群体与劣势群体之异同，这些都说明了弱势群体现象的复杂性。从我国的实际情况来看，弱势群体现象被政府、学术界和广大社会所关注，与当前我国的体制改革有关，因此，所指认的弱势群体也主要是因体制改革而被边缘化的群体。本文在讨论中也采取这一取向，但这并不表示笔者对原初的弱势群体(比如农民群体)不关注。在我国，弱势群体作为一个概念具有“突生”的特点。尽管社会政策、社会工作学界较早使用了这一概念，但是它的流行却与近些年来我国社会的分化、弱势群体规模的急剧扩大、弱势群体行动的可能性以及政府社会政策的转向有关。弱势群体概念在一定范围内进入政府的社会政策的话语体系，反

映了政府的社会福利意识形态的某种程度的变化。

(二)改革中我国弱势群体的弱势化

按照学者们的一致看法,当前在我国最大的弱势群体是农民[3](P44),这是由长达半个世纪以来我国城乡二元结构的特征所决定的。长期以来,我国不但形成了城乡二元经济格局,而且在政治权利、教育权利、劳动就业及社会福利方面实行了城乡有别的政策,这种由户籍制固化了的差别将农民群体(确切地说是农村居民)变成了弱势群体。改革开放以来,农村居民的生活状况有所好转,发达地区的农村居民已走向富裕,但是对以中西部农民为代表的欠发达和落后地区的农村居民来说,他们的生存状态并未发生实质性好转。进入20世纪90年代以来,由于经济、政治等多方面的原因,农村居民的生存状态的改善速度放慢甚至恶化,与整个城市地区相比,农村居民的边缘化、弱势化程度在加深。在改革开放条件下,农民群体边缘化、弱势化的加深增加了社会张力,正因如此,政府将“三农”问题提上重要的议事日程。关于抑制农民群体正在加深的弱势化问题,许多学者进行了分析,在此不做深入探讨。

从当前我国改革的现实来看,城市弱势群体的生存状况已成为不得不予以关注的问题。这是因为,城市弱势群体在规模、贫困程度和潜在影响力等诸方面,都已变得令人担忧。它对建立社会主义市场经济体制、维持社会秩序、全面建设小康社会的负面影响正在明显化。

城市弱势群体是一个内涵丰富的概念。从外在表现而不是从形成机制的角度来看,城市弱势群体是指城市人口中在经济收入、政治权利、社会生活的机会方面处于贫困状态的人群,这比较接近于国际上的贫困定义。[4](P70-72)从外延上来看,城市弱势群体既可以指实际生活状态意义上的城市中的弱势群体,也可以指户籍意义上的城市弱势群体,前者的范围大于后者,因为它还包括了农村进城务工就业人员。如果从城市经济与社会发展的角度来看待弱势群体,那么,将农村进城务工就业人员纳入讨论范围是有意义的,因为他们的经济活动几乎完全与城市经济融为一体,尽管他们在政治生活、社会生活等方面与户籍意义上的城市人之间有一定隔离。

按照一些学者的分析,当前我国城市中的贫困群体与发达国家、一般发展中国家的构成有所不同。在发达国家,贫困群体主要包括残缺家庭中的儿童、妇女、非法移民和无家可归者等。一般发展中国家的城市贫困者主要是农村移民和老年人等。而我国城市中的贫困群体由下岗和失业人员、在业低收入群体和老年群体组成。[4](P200)显然,在这里,我国的情况是就户籍人口而言的。如果站在可比的角度分析问题,我国城市中的贫困群体也应该包括农村进城务工经商群体。从较宽的意义上来说,城市弱势群体包括失业和下岗人员、以退休职工为主体的老年群体、在业低收入者群体,也包括农村进城务工就业群体。但是他们在性质和特征上是有不同的:前者主要是计划经济体制内的人员,他们的弱势状态主要是与体制改革联系在一起的,他们是体制改革中利益相对受损的群体。[1](P112-118)在改革过程中他们被迫由“中心”地位走向“边缘”,从计划体制保障下的强势群体逐渐变为市场经济体制下的弱势群体。后者则是计划经济体制外的人员,他们来到城市力图寻求相对好一点的生活机会,但是由于社会排斥,他们不可能进入城市社会,而是游离于城市的边缘甚至不被承认,并处于弱势状态。

当然,在城市弱势群体中,不同亚群体的弱势层面和程度,他们变为弱势群体的过程还是有不同的。我们可以把一个群体变为弱势群体的过程称为弱势化。这就是说,不同弱势群体有不同的弱势化过程,比如城市中的老年群体,他们的弱势化既有生理方面的原因,也有社会方面的原因,比如退休使他们产生退出社会的无用感。[5](P68)但是当前我国城市中的老年群体的弱势化还带有体制改革的特点:比如一些退休职工不能及时领到养老金,他们的医疗费不能及时报销,他们的子女被迫下岗、失业从而使得退休老人不得不继续接济子女,他们被推向社区而得不到单位组织的全面关怀等。

失业、下岗群体的弱势化过程看起来比较简单,但影响却更加强烈。失业、下岗人员的

弱势化来自于经济的市场化，其中既包括产业结构的调整、技术进步，也包括企业的转制、接轨和市场化经营。受多种因素的影响，那些竞争能力不足者(其中相当一部分是历史上被迫丧失发展机会者，如“40-50 人员”)被剥离，被抛入失业、下岗行列。实际上，失业、下岗人员在职业生活方面的边缘化也引发了更多负面效果，面对由教育体制改革所造成的子女教育方面的高费用，他们有强烈的无用感；因无力赡养老年父母却接受他们的贴补增加了自己的耻辱感；在国有企业中工作形成的优越感在一定程度上成为他们再就业的障碍：劳动、力市场竞争的日益加剧使他们多次遭受挫折，强化了他们的弱势感。可以发现，失业、下岗人员的弱势化不仅发生在工作领域，也发生在家庭和社会生活之中。在失业、下岗人员中，另一些人具有特殊的经历：由于城市化的扩张，那些被征土地的农民转为城市工人。然而，他们对“农转工”的好处几乎还没有体会到，就发生了企业的市场化改革，他们也自然会因无一技之长而在竞争中首先被抛入失业行列，又被迫回到农村，从而出现“再边缘化”现象[6](P64-69)，他们的弱势地位是显而易见的。

对于农村进城务工就业人员来说，似乎他们并不存在弱势化过程，因为他们本来就属于弱势群体，不被视为城市的一部分。然而，在谋生过程中他们不断受到来自强势者的不公平对待，没有积累弱势感，而是积累着不满。这有可能会成为城市社会秩序的破坏性因素。

二、市场化过程中支持弱势群体的社会政策的特点

(一)社会政策的基本状况

社会政策是现代社会的产物。由于现代的市场经济可能伤害较低竞争能力者，并可能对他们的生活和社会秩序带来严重冲击，因此，从社会公正和社会安全的角度考虑，国家会制定一定的社会政策(或称社会福利政策)，对社会或经济资源进行再分配，以公平合理地解决问题。社会政策问题既包括政策的制定，也包括政策的执行。在公共政策领域，不但注重政策制定，而且注重政策的执行曾经是该领域中的基本关系，即强调行政的意义。后来，决策的重要性被突出出来，行政问题被包含在公共政策的一般讨论之中。[71](P34)。20 世纪 70 年代以来，新公共行政的思想日渐发展，政策执行者的角色问题被突出出来，成为讨论的焦点。[8](P81-86)在社会福利领域也是如此。为了全面考察社会政策的情况，以下我们将涉及社会政策的多个方面。

社会政策在行动上的表现就是对在市场化竞争或剧烈社会变迁中的利益受损者给予政策性保护和适当的福利补偿，它具有一定的制度性，即通过政策来实现这些资源的转移。

在计划经济时期，我国的社会政策很不发达。在农村，除了“五保”政策之外基本没有社会福利政策。在城市，社会政策相对发达一些，但它们基本上与单位体制、就业政策联系在一起，并依靠劳动组织来实施，相对独立的社会政策较少。

改革开放以来，随着社会进步和社会问题的凸显，我国制定了大量社会政策，保护社会弱势群体的合法权益，维护社会秩序。全国性的法律和法规涉及到儿童、妇女、老年人等社会上公认的弱势群体。但是，总的说来，改革以来社会政策发展最快的是与市场化改革相关的劳动和社会保障领域。在向市场经济过渡的过程中，保护受市场经济伤害的弱势群体的合法权益成为社会政策的重要组成部分。城市经济体制改革以来，特别是加快向市场经济体制过渡以来，劳动就业领域的问题日益尖锐地凸显出来，城市中的弱势群体的生存状态、社会及政治影响成为政府和社会广泛关注的问题。在这种情况下，政府出台了一系列政策和规定，对弱势群体(主要是从计划经济体制内分离出来的弱势群体)进行保护。受经济利益和政治责任等因素的影响，这些保护性政策常常带有明显的地方主义特征。

这些政策主要集中在劳动就业、医疗、养老、反贫困等方面。20 世纪 90 年代以来，围绕着职工养老保险、医疗保险、促进再就业、城镇居民最低生活救助等问题，政府制定了大量政策，并通过实施政策对弱势群体给予支持、扶助和保护。以城镇下岗职工、失业人员再就业为例，随着下岗失业的日益严重，政府采取了一系列促进就业的措施，包括免费为下岗

失业人员进行再就业培训、鼓励企业雇用下岗失业人员及对自主创业者给予优惠等。这些政策和措施对促进就业产生了积极效果。据统计，截止 2003 年 6 月底全国共有一百多万国有企业下岗职工实现了再就业。与失业下岗相联的城镇贫困问题是当前我国城市中的又一重大社会问题，为了保障贫困居民的生活，政府花大力气建立了城市最低生活保障制度。目前，全国所有城市和县级人民政府所在地的镇全部建立了这项制度，2003 年 5 月，全国城镇居民中享受最低生活保障者达 2169 万人。[9](P15)另外，与推进建立现代企业制度相配套，为了保障企业退休人员的晚年生活，政府对退休人员退休金的按时足额发放给予了特别关注，并且大力推进企业退休人员社会化管理服务工作。到 2003 年 6 月，全国企业退休人员共有 3365.3 万人，其中实行社会化管理服务的已达 52%。[10](P9)毫无疑问，这些政策的实施从制度上保护了弱势群体的基本利益，并对维持社会秩序起到了明显的积极作用，它们发挥着社会政策的基本职能，在一定程度上也支持了市场化改革。

(二)当前社会政策的基本特点

改革以来，支持弱势群体的社会政策呈现出一些显著特点：

第一，不平衡性。如果从整个国家的角度来看，那么，我国社会政策的一个最显著特点就是不平衡性。尽管面对城市弱势群体的社会政策也不发达，但是城乡之间社会政策发展的不平衡还是十分明显的。至今，除了极少省份(如浙江省)开始在农村实行最低生活保障制度外，农民几乎得不到任何社会政策的保护。不仅如此，甚至那些以让利为初衷的优惠的经济政策后来也蜕变成向农民索取利益的工具。农民缺乏养老、医疗、教育等最基本的政策保护，有的甚至失去了基本的公民权利，他们确实属于弱势群体，而且其生存状况有进一步恶化的危险。对农民不实行社会政策保护可能有经济负担重、情况复杂等多方面的原因，但是，从社会公平、全面建设小康社会、社会稳定等角度来看，制定一定的社会政策保护农民是必需的。因为“城乡分治，一国两策”[11](P234-242)不符合经济社会协调发展、全面建设小康社会的要求。

第二，补偿性。如果从社会公正的角度出发，任何社会政策都具有补偿性特点，即社会政策实际上是对因社会变迁而受到损害的群体的利益补偿。但是，我国近些年来社会政策的补偿性却有自己的特点：在相当大的意义上，它是对退出计划经济体制下的高福利制度的补偿(剥离式补偿)。在国外社会福利政策的讨论中提到残补式(residual，也称剩余式)福利，它指的是政府对于家庭无力保障的社会成员给予的基本帮助，在这里，政府提供的保障只是对残缺部分的某种补充。剥离性补偿与残补的内涵有不同，它是因原来享有的权益被剥夺而进行的补偿。补偿与补充有不同，剥离性补偿与自愿出让性补偿也有不同。一般说来，剥离性补偿要面对的是相对剥夺问题，即被补偿者要思考可能获得的补偿同原来享受的福利待遇之间的差距。由于福利具有不可逆性，所以这种剥离性补偿比补充性福利实施起来要困难得多。在建立独立于企事业单位之外的社会保障制度的总目标下，实行下岗和失业制度，将退休职工推向社会和社区，这些都存在着福利补偿问题。因为在原来的体制下，岗位不适应可以调换，退休(包括提前退休)并不离开工作单位，退休后的福利待遇总会与在职职工发生一定的联系，即有一定的“搭车”现象存在。现在他们则要从单位中被剥离出来，他们的安全感必然降低。在这种情况下，对这些人员的保障就有补偿的性质。或者说，失业下岗、退休人员感觉到的补偿是他们对新的社会保障制度满意程度的指标。

第三，配套性。当前，我国的社会政策有明确的为经济发展“服务”的特点。计划经济时期我国在城市中实行的高福利政策在相当大的程度上与政治的意识形态有关，而当我们决定实行市场经济、参与国际竞争时，社会政策、社会保障制度就同它对经济发展的影响密切地联系在一起。由于长期以来我国城市中实行的高福利政策明显地制约了经济的发展，所以，我国的社会保障制度改革就带有明显的促进经济发展的目的。关于这一点，我们看一看政府关于社会保障制度改革目标的表述就十分清楚。因为按照政策设计，社会保障制度改革的第

一目标是与改变企业办社会相配套，是为建立现代企业制度服务，然后是维护社会稳定，最后才是保障职工生活。[12](P14-21)实际上，不仅社会保障方面的制度和政策，其他与经济体制改革相关的社会政策在理念上也突出了为经济和政治服务的目的。改革开放以来，我国一直把经济发展和社会稳定作为基本目标，这种目标追求也反映在社会政策方面，这是必然的，而其突出表现就是社会政策的配套性。

第四，政治动员。长期以来，我国形成了严密的、自上而下的组织体系，形成依靠政治动员解决问题的传统。组织和政治优势成为我国解决重大社会问题的有力工具，也成为实施社会政策、解决弱势群体问题的重要方法。在促进下岗人员再就业的过程中，企事业单位被赋予重要责任，而不能把下岗人员随意推向社会。失业人员进入社区后要想获得最低生活保障、获得再就业机会，也要同相关的政府行政部门、基层社区组织建立起关系，获得他们的认可。而这些行政部门或带有一定行政色彩的组织(如社会保障所、社区服务中心等)则对他们进行管理与服务。在我国，几乎所有服务于弱势群体的社会政策都是由政府部门、准政府组织来贯彻并具体实施的。这使得社会政策的执行比较顺畅，至少是保证了政策贯彻的效率。因为当把对失业、下岗、退休人员等弱势群体的服务和管理上升到政治和社会稳定高度，而这些方面的工作又可能影响对政策执行者的政治评价时，后者就会产生巨大的执行政策的积极性。当然，这并不是说政策执行者只是惟上的，不是说他们不关心弱势群体的痛痒。但是，无论如何，自上而下的监督是推动落实社会政策的无以比拟的巨大力量。

广泛的社会动员是我国实施重大政策的基本方法。当遇到的问题比较普遍和比较严重时，就要全党动员、全社会动员，动员各方面的力量共同解决问题。在对弱势群体的支持方面也是如此。比如在城市反贫困、促进再就业方面，不但主管部门，而且其他相关部门，包括工青妇组织都有所参与。广泛的部门参与和社会动员发挥了重要作用，它有助于形成一种氛围，动员多方资源，共同协作解决问题。当然，在各部门缺乏良好协调，而且各部门各有自己的责任上级的情况下，有可能出现资源被集中使用于较优的弱势群体而忽略更需要的弱势群体的状况，可能出现争功诿过甚至互相掣肘的现象。在农村扶贫、城市救助、促进再就业等方面，这种现象并非绝无仅有。

第五，行政工序化。改革开放以来，在向西方学习管理经验的过程中，政府的管理模式也发生了一些变化。在反思计划经济时期占支配地位的高度集权的管理体制的过程中，西方的现代政府管理制度——科层化管理逐渐得到了政府部门的认可。这在一定程度上增强了行政的科学性，提高了工作效率。

20世纪80年代中后期以来，目标管理得到了行政机关的广泛注意，而且被当作加强上级对下级监督和管理力度的重要方法。与之相应的是上级有更大的权力向下级分配任务指标，并强有力地促使下级达至目标。任务目标指标化使下级的目标变得清晰，而其普遍性的做法是上级与下级签订“责任状”。在自上而下评价机制的影响下，这种做法可能产生多种后果：在比较好的情况下，它会促进下级对目标的实现。在大多数情况下，它会使得下级(政策执行者)更多地注重数字目标，而忽略过程。在更坏的情况下，则会出现造假。当下级并没有认同政策目标，自上而下的监督又相当不利时，这种现象不可避免，这已多次被现实所证实。

实际上，这种将政策特别是社会政策分解为明确的可考核指标的做法是一种机械的做法，我们可称之为行政的工序化。行政工序化的做法将政策的实施看作一项机械的活动，它可以被分解为不同的指标，而且整个工作可以变为这些指标的加和。这样，上级管理者就可以对下级的工作进行工程化考核和验收，他要检查的是那些被规定的指标是否实现。应该说明的是，将数量指标的方法引进社会政策领域并非完全不可，因为社会现象也有可度量性特点，而对社会现象进行恰当的数量化测量也有利于对它的认识。但是，有一点要注意的是，在社会政策领域，过程是相当重要的，而且并非所有社会现象都可以化为能够直接的、容易

测量的指标。社会政策既重视最后的结果，也注重过程，因为社会政策所涉及的主要是弱势群体，他们不但需要外在的、物质方面的支持，也需要心理、能力方面的支持，而后者常常在指标考核中被忽略。

这就是说，在社会福利政策的执行过程中，工序化的方法是有缺陷的。但是，这种现象在实际中并不少见。例如，在社区组织对失业人员的服务中只是程式化地向他们介绍政府的有关规定；在再就业培训中，某些地方特别注重对失业人员的培训数量，而对培训的内容和实际效果较少问及；在社会救助过程中强调“送温暖”的次数；在“星光计划”中注重兴建设施的数目，等等。第六，应急性。另一个需要提及的是某些社会政策的应急性特点。由于我国的社会转型具有后现代化特点，它在体制转轨过程中又遇到了全球化，因此，我国社会转型所遇到的压力是巨大的。时间压缩将西方国家在长时间中遇到的问题集中地摆在我们面前。这就使得我们要对那些“突如其来”的问题做应急性应对。这里需要说明的是，这些“突如其来”的问题有些是在市场化改革中出现的，有些则是多年来为了保障城市改革而将原本应该解决的问题压下，后来当这些问题无法压制而不得不处理时，问题已相当严重了。这使得新政策的出台具有明显的应急性。从实际情况来看，这些问题主要发生于原体制的最深层次，比如，城乡二元结构界面和维持社会秩序的领域。改革以来，本来与城乡二元结构相关的改革也应同步，但是为了保障城市改革，有些部门和城市采取封堵、制裁等方法来对待外来人口的合理流动，而且惩罚和制裁行为不断升级，从而建构出某种社会紧张，当酿成严重问题时才不得不出台新的、应急的政策。新政策的出台反映了政府对弱势群体权益的关注，但也是社会形势压迫的结果。应急性政策常常使出台的政策不配套，它会使政策的实施遭遇困难。

三、当前我国社会政策的改进

从我国经济社会发展前景的角度来看，或许可以说我们正面临着一个社会政策时期的到来。笔者认为，社会政策时期是一个政府和社会以社会公平为理念，平衡经济发展与社会发展的关系，制定内部协调的社会政策体系的时期。这一时期的特点是：社会公正成为政府和社会的重要的价值观念，保护弱势群体的社会政策大量出台，政策制定和执行者能够切实从人道的、以弱势群体为本的角度去理解和实行政策，社会中形成了保护弱势群体利益的多元化的组织体系。

实际上，社会政策时期是社会政策发展的一个阶段，是社会政策获得较快发展的时期。这一现象的出现以社会经济的较快发展为基础，以社会问题和社会弱势群体的大规模出现为契机，以对稳定的社会经济发展秩序的追求为动力，以社会的全面持续进步为主导价值。换言之，它是对较高速度的经济发展、对社会进步成果的公平共享以及对经济与社会发展相协调关系的反映。显然，这与全面建设“小康社会”的发展战略是一致的。近几年来，党和政府比较强调要关心弱势群体的生活，并对以往歧视弱势群体的政策、规定进行了清理，同时加紧制定保护弱势群体的政策。这是政府的“亲民”政策和新的政府治理模式的表现，也可能是社会政策时期即将到来的先声。

无论从我国社会政策的发展前景，还是从当前社会政策的实践来看，都有必要对社会政策的理念与实施过程进行认真思考，即使其更加符合社会政策的本质和我国社会发展的要求。在这方面，彻底摒弃那些歧视弱势群体的、不合理的政策和规定是最基本的，与之相应的是制定与我国国情相适应的、反映社会进步要求的社会政策，对弱势群体予以保护。结合我国当前社会政策的实践，笔者认为如下一些方面需要予以特别注意。

第一，确立符合时代要求的支持弱势群体的政策理念。社会政策是以改善弱势群体的不利地位为目标的，在这里，如何看待弱势群体就是一个根本性的问题。我国传统文化中有帮困助弱的内容，但是实际上它并未成为我国的主流文化。在我国的社会生活中，对弱者的救助一般发生于有较亲密关系的人员之间，它属于私德的组成部分，而在公共领域对弱者的

救助是无力的。对弱者的鄙视、嘲弄、排斥在我们的社会中是常见的，而有怜悯之心、救助之举则是可敬的。

鄙视弱势群体反映了个人责任观，即每一个人要对自己的处境负责。虽然在现代社会中我们也不能完全否定个人责任，但是现代社会的高连带性和高风险显然支持着社会责任观。这就是说，一个负责任的政府必须承担起对其弱势公民的应有责任。不是歧视和排斥，也不是出于怜悯，而是把它视为一种责任，并成为制定和执行社会政策的价值基础。当前，我国社会中的弱势群体问题已十分严重，这些问题已不是局部的经济问题，而是已经发展为政治和社会问题。为了保持社会的稳定并为经济发展创造良好的条件，必须制定积极的社会政策，有力地支持弱势群体。

在发展支持弱势群体的社会政策方面还有一点必须提及，即社会政策必须以服务于弱势群体为本，而不是以对他们的管理为目标。诚然，政府的重要职能是对社会的公共管理和对公民的服务。在我国，长期以来对民众的管理重于对他们的服务，这是与我国的“官本位”文化及计划经济体制相联系的。经济体制改革之初，我们就提出了变政府的管理职能为服务职能的改革目标，而且也取得了一些进展。但是，有些面对弱势群体的社会政策(比如关于农民工的政策，关于失业人员、企业退休人员实行社会化管理服务的政策等)还是比较强调管理，行政人员也主要用维持社会稳定来看待自己的工作，在强调“寓管理于服务之中”时主要着眼于管理，这实际上是对社会政策的本质的某种偏离。应该进一步端正社会政策的理念，即把服务于弱势群体放在首位。

第二，建立整合的社会政策与社会服务体系。从目前我国城镇弱势群体的情况来看，建立整合的社会保障制度，形成社会政策与社会服务体系是迫切的。许多学者指出，当前我国的社会保障制度是非整合的，或者是断裂的。[13](P15-18)[14](P83—90)这种非整合状态既源自于传统社会保障制度的狭窄，也来自于各责任部门的相互独立和缺乏合作，同时与改革以来社会保障制度被肢解、新旧制度未能实现有效转换有关。传统的社会保障制度是狭窄的，因为它只覆盖了国家职工和部分集体职工，其他社会成员则不能享受系统的社会保障。近几年来，城镇贫困人口获得了最低生活保障，但医疗保障、住房保障等方面还存在诸多问题，即社会保障制度尚未系统化。另一方面，由于城镇居民的社会保障由不同部门承担，而且有些是非制度化的，所以有时出现保障空缺，有时则出现重复救助。这些问题都需要通过建立整合的社会保障制度和社会政策体系来加以解决。

还有，原来的社会保障制度(企业或单位保障)的改革，即企业的社会保障职能外移和社会(包括社区)保障职能的不足使保障在接续之中发生了问题。这不但表现为有些退休职工不能按时足额领到退休金，而且表现为较普遍地出现失业下岗人员、退休人员得不到心理慰藉而陷入苦闷的现象。问题发生于对企业社会保障职能外移的机械处理，它忽视了集体生活对人们的支持作用，忽视了心理支持对失业人员、退休人员的重要作用。实际上，心理支持对弱势群体来说其重要性是不可替代的。由于社会保障职能在从企事业单位转向社区时，社区组织只是承接了作为硬件的退休金、最低保障生活费的发放，而没有承担心理支持的职能，所以许多失业下岗、退休人员被剥离或退休进入社区时感到孤独无助，这使社会保障在转移中出现了断裂。

这里提出如下并非不重要的问题：必须积极发展社会化的社会保障体系，必须将心理支持纳入对弱势群体的支持体系。在这方面，一个重要的理念或指导思想是：将一般的执行政策同对弱势群体的社会服务结合起来，即实现社会保障制度与社会工作服务体系的整合。不只是从物质上而且在心理和精神上，不只是发钱发物而且从发展的角度去服务于弱势群体，从而实现社会保障体系的整合。一些地方的创新性实验表明，这种整合的社会保障制度的实际效果大大优于相互分离的社会保障做法。[15](57-64)[16](P16-18)实际上，这种做法不但向弱势群体提供了具体帮助，而且也促进了弱势群体社会资本的建立，扩大了服务的效果。

[17](P1-19)建立整合的社会保障制度体系符合弱势群体的要求,实验表明,整合社会保障制度体系的建立需要社会政策的有力支持,其中包括确立社会工作在社会保障体系中的地位。

第三,提高政策的执行能力。加强对弱势群体的政策支持也需要政策执行者有较高的能力。如前所述,在自上而下的科层体制的约束下,政策执行者多是将完成工作指标作为自己的目标。在行政科层惯性的影响下,一些社会政策执行者对管理角色的认同远远超过对服务角色的认同,这使得他们的对弱势群体的管理活动有余,而服务意识不足,当然也难以有高质量的、以弱势群体为本的服务活动。正如上面所指出的,弱势群体的需要是多方面的,行政人员的机械的、以管理为目的的服务虽然也执行了政策,但是却缺乏人性化的关怀,这是一种缺憾。面向弱势群体的社会政策应该弥补这种缺憾,这要求政策执行者除了具有行政和管理的知识和能力外,还应该具有为弱势群体服务的价值观和知识。

四、结 语

弱势群体问题是我国在社会转型期遇到一个突出问题,对弱势群体进行政策支持既是保障其基本权利的需要,也有利于维持社会秩序,促进经济发展和整个社会的进步。当前,我国社会保障制度的改革和建设带有明显的行政化特点,社会政策还缺乏体系性,还不能满足弱势群体和社会发展的需要。随着我国经济与社会的进一步发展和建设小康社会进程的推进,我国将迎来社会政策时期,而使支持社会弱势群体的社会政策体系化,并有效地发挥其功能。这是一个社会政策理念发生重大变化的过程,也是社会保障制度进行体系化建构的过程。

参考文献:

- [1] 李强, 社会分层与贫富差别[M]. 厦门: 鹭江出版社, 2002.
- [2] 王思斌. 社会转型中的弱势群体[J]. 中国党政干部论坛, 2002, (3).
- [3] 陆学艺. 当代中国社会结构变迁研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [4] 关信平. 中国城市贫困问题研究[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1999.
- [5] 霍曼, 基亚克. 社会老年学[M]. 冯韵文, 屠敏珠译. 北京: 社会科学文献出版社, 1992.
- [6] 张汝立. 社会支持网与农转工人员的再边缘化[J]. 中国农村观察, 2003, (4).
- [7] 斯蒂尔曼. 公共行政学[M]. 李方, 杜小敬等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [8] 罗伯特·丹哈特. 公共组织理论教程[M]. 项龙, 刘俊生译. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [9] 周开文. 2003年劳动和社会保障事业综述[J]. 中国社会保障, 2003, (8).
- [10] 博广. 社会化管理服务工作加大力度[J]. 中国社会保障, 2003, (8).
- [11] 陆学艺. 三农论——当代中国农业、农村、农民研究 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [12] 王思斌. 略论当前我国社会保障体系的建构[J]. 华中师范大学学报, 1997, (6).
- [13] 景天魁. 基础整合的社会保障体系[M]. 北京: 华夏出版社, 2001.
- [14] 雷洁琼, 王思斌. 中国社会保障体系的建构[M], 太原: 山西人民出版社, 1999.
- [15] 杨团, 葛道顺. 中国城市社区的社会保障新范式[J]. 管理世界, 2002, (4)
- [16] 景天魁, 唐钧. 构筑社区平台: 劳动保障管理服务的体制创新[J]. 中国社会保障, 2002, (11)
- [17] 王思斌. 混合福利制度与弱势群体社会资本的发展[A]. 王思斌. 中国社会工作研究: 第一辑[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.

(本文发表于《北京大学学报》, 2003年第6期)