

弱势群体利益维护研究

RUO SHI QUN TI LI YI WEI HU YAN JIU

李明等著

 中南大学出版社
www.csupress.com.cn

湖南省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心
长沙理工大学研究基地成果

弱势群体利益维护研究

李明等著

中南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

弱势群体利益维护研究/李明等著. —长沙:中南大学出版社,
2008.7

ISBN 978-7-81105-735-5

I. 弱... II. 李... III. 边缘群体 - 法律 - 研究 - 中国 IV.
D922.182.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 100976 号

弱势群体利益维护研究

李 明 等著

☐责任编辑 程 滨 尹晓波

☐责任印制 汤庶平

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-8876770

传真:0731-8710482

☐印 装 长沙理工大印刷厂

☐开 本 787×1092 1/16 ☐印张 14.25 ☐字数 237 千字 插页

☐版 次 2008 年 7 月第 1 版 ☐2008 年 7 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978-7-81105-735-5

☐定 价 28.00 元

图书出现印装问题,请与出版社调换

中南大学出版社

前言

随着我国经济社会的不断发展,中国特色社会主义的总体布局,逐渐由社会主义经济、政治、文化建设三位一体发展为社会主义经济、政治、文化、社会建设四位一体。为适应这一变化,中国共产党提出了构建社会主义和谐社会的目标和任务。和谐社会是人类社会发展的方向,是人的全面发展的需要。而弱势群体的存在,无疑是和谐社会构建过程中的不和谐因素,关注弱势群体也就成为中国特色社会主义建设中必须面对的一个重大现实课题。

2002年3月5日,朱镕基总理在九届全国人大五次会议上所作的政府工作报告中指出:“对弱势群体要给予特殊的就业援助”。这是我国政府第一次正式使用“弱势群体”这一术语,也是“弱势群体”这一概念第一次在政府文件中出现。自此,学术界开始了对弱势群体的广泛关注和研究。弱势群体(vulnerable group),又称“脆弱群体”、“弱者群体”,指由于某些自然生理条件或其他经济、政治、文化以及其他社会条件的匮乏,从而在社会竞争以及个人发展方面处于不利地位的人群。这种不利地位突出表现为:经济生活的贫困,市场竞争中的劣势,权力话语表达资源和途径的缺乏或不畅,等等。按照其不利地位形成的原因,我们可以大致将弱势群体划分为两种类型:功能性弱势群体和结构性弱势群体。功能性弱势群体是指由于自身的生理及文化等自身素质方面的原因而处于劣势地位的群体,如残疾人、文盲等;结构性弱势群体是指由于多种社会原因(尤其是社会转型)所造成的处于弱势地位的群体。这两类弱势群体在我国都大量存在。

我国的弱势群体成分多样,但是从总体而言,他们拥有着某些共同的特征:

第一,经济上的贫困性。贫困性是弱势群体在经济上的共同特征。所谓经济上的贫困,就是指生活在最低生活水准以下。有限的经济收入

决定了食品消费在其整个消费结构中占有相当大的比重,他们的收入主要是用于维持自身的生存,而用于提高自身素质、促进自身发展的部分则少之又少,这就使他们的进一步发展受到限制,其结果是贫困不断在他们身上累积。从这一点而言,贫困人口也就是弱势群体。

第二,政治上的边缘性。中华人民共和国宪法赋予年满 18 周岁的中国公民以平等的政治权利,但是弱势群体在享受这一权利时却处于边缘化的状态。所谓政治上的边缘性,是指弱势群体游离于政治生活之外,较少参与政治生活。众所周知,行使政治权利的第一个阶段就是利益表达。在我国,利益的表达基本上是通过一定的组织或机构实现的。而在这一点上,我国的弱势群体处于十分不利的地位。就当前中国现实而言,农民几乎还没有能够代表、反映其利益的农民组织或机构,农村中弱势群体的利益更是缺乏表达的途径,而关于在外的农民工如何参与当地的政治活动,也缺乏明确的制度性约定。在城镇,人们政治利益的表达主要是依赖于所隶属的单位,如果不幸下岗或者退休,与原有单位的联系减少,或是根本就从未隶属过某个单位,那么,他们也会同农村弱势群体一样,难以参与到政治生活当中来,正常的利益表达渠道畅通同样受到阻碍。

第三,文化上的低层次性。弱势群体在文化上的低层次性首先表现在文化素质上的低层次性。据相关调查,在失业下岗职工中,初中和初中以下文化程度的占 60%,在农村弱势群体中,这一比例则高达 90%,其中文盲占 24%。^①正是这种文化素质的相对低下,在很大程度上决定了他们在市场竞争中处于不利的地位,从而使他们或者无法找到稳定的工作,靠打工度日;或者成为企业、单位淘汰员工的首选对象,进而陷于经济上的窘境。弱势群体文化上的低层次性还表现为他们精神生活需要的低满足性。人生活于世界上,不仅有物质生活的需要,而且有精神生活的需要。精神需要满足的程度决定了一个人的发展程度。弱势群体虽然在经济和政治上处于不利地位,但是作为人,他们同样也有精神生活的需要,也需要丰富多彩的文化娱乐活动。然而,他们或者由于忙

^① 吴学军:《对转型时期弱势群体问题的经济学思考》,《广播电视大学学报》(哲学社会科学版),2003 年第 3 期,第 72~76 页。

于生计,或者出于经济上的贫困,始终较少参与或者根本无法接触文化娱乐活动。在现阶段,科学技术突飞猛进,信息技术不断发展,教育文化娱乐活动也借科学技术之力获得了新的存在形式,新型的教育文化娱乐活动层出不穷,弱势群体与新型文化的距离越来越远,同时也使他们在思想上陷于“弱势”。

第四,心理上的脆弱性。弱势群体由于受经济条件、政治条件以及其他社会条件的限制,其心理承受能力较低,心理较为脆弱,所以我们将弱势群体称为“脆弱群体”。弱势群体心理的脆弱性,主要源于他们在经济上的压力、政治上的边缘性以及对未来发展的无望。弱势群体在经济上的贫困性使他们的生活面临巨大压力,长期忍受生活的艰辛;政治上的边缘性又使他们基本上无法行使自己的政治权利,表达自己的利益需要;而文化上的低层次性又使他们在竞争中处于不利地位,加之年龄上的劣势,想要重新充实自己又比较困难,这种在资金、权利、文化、能力等方面的劣势使弱势群体缺乏改变自身处境的机会。长此以往,其心中的挫折感、不公平感、受剥夺感等负面心理就会与日俱增,心理承受能力也随之降低。当这种生活上和心理上的压力积累到一定的程度,就会在一定的时间或者以心理疾病的形式,或者以自毁的形式(比如自杀),更有甚者通过反社会的方式(比如犯罪)爆发出来,给个人和社会带来危害。

第五,结构上的非组织性。所谓结构上的非组织性,是指弱势群体还没有形成自觉的组织化机构,没有构成组织所必需的名称、场所、人员、章程等因素。换句话说,虽然在我国弱势群体拥有庞大的成员队伍,但是他们都是分散的,没有为了共同的利益而组织在一起。

弱势群体的上述特征无疑是由他们的弱势地位带来的,但是另一方面,这些特征又进一步强化了他们的弱势地位,如果不从根本上消除这些“特征”,弱势群体的弱势地位就永远无法改变。弱势群体的存在,已经导致我国现阶段出现了一系列社会问题、社会矛盾和社会冲突。正是这些问题、矛盾和冲突,使得我国社会出现了不和谐状态;我们党和政府也正是在这样一个现实背景下提出构建社会主义和谐社会战略任务的。由此,我们应该清醒地认识到,构建社会主义和谐社会就是要脚踏实地地解决我国目前存在的这些问题、矛盾和冲突,追根溯源就是要

消除强势群体与弱势群体的分化和对立状态。很显然,这里的关键就是要维护弱势群体的利益。

关注弱势群体利益是巩固中国共产党执政地位的需要。工人阶级和农民阶级是我国社会主义现代化建设的主要力量。中国共产党执政的阶级基础和社会基础就在于以工人阶级和农民阶级为主的广大中国人民的拥护和支持。而目前我国弱势群体的构成主要就是工人阶级和农民阶级中的由于各种原因而陷于弱势处境的一部分人。所以,如果弱势群体得不到关注,如果弱势群体在社会生活中长期处于无助的窘境,必将影响到弱势群体的长期生存和发展,也会影响到他们对党和政府的感情,进而影响到党的阶级基础与群众基础的稳定性和社会生活的和谐,也势必影响到社会主义和谐社会能否早日成功构建。

关注弱势群体利益是实现共同富裕的现实选择。共同富裕是中国特色社会主义革命和建设的最终目的,是社会主义的本质要求,“让一部分人,一部分地区先富起来”说到底只是实现共同富裕的路径选择,它是在与“同步富裕”路径相对比情况下作出的理性选择的结果,其本身并不是我国经济社会发展的根本目的和最终依归。现在,一部分人、一部分地区已经先富起来,成为这个社会的强势群体,但另一部分人、另一部分地区并没有随即实现共同富裕,有些甚至沦落到相当贫困的境地,成为社会的弱势群体。按照社会主义的本质要求和公平正义的基本原则,应该到了着重强调先富带动后富,先富帮助后富,逐步实现“共同富裕”新的发展阶段。邓小平指出:“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来,从而带动内地更好地发展,这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展,这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”^①邓小平讲了两个大局,现在是强调第二个大局的时候了。

关注弱势群体利益是维护社会稳定有序的需要。社会主义和谐社会应当是安定的社会,是有序的社会。我国目前正处于从农业社会向工业社会快速转型的关键时期,这也是一个社会矛盾的凸显时期。这一社

① 邓小平:《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第277~278页。

会转型时期的特点使关注弱势群体利益、解决弱势群体问题更加显得必要和迫切。弱势群体的利益如果被忽视或者处置不当,就会使他们在表达和追求自己利益的时候,采用非理性的方式,从而可能给社会带来动荡的因素。因此,弱势群体问题必须引起整个社会的关注,弱势群体问题必须得以认真的解决。只有这样,整个社会才能长治久安,经济发展才能实现真正的和谐。

关注弱势群体利益是社会主义题中应有之义。我们党要构建的和谐社会是社会主义的和谐社会。社会主义所包含的本质内涵之一就是社会公正,使社会成员各得其所。具体到我国现阶段,贫困就意味着弱势群体在我国经济社会发展成果的享有方面还不公平。因此,要努力创造条件消除这种现象。在当前,既要给强势群体提供施展创业才能的舞台,又要给弱势群体提供生存保障和发展的机会,使社会成员既能合理享受自己的劳动成果,使其付出能得到相应的尊重和回报,又能共享社会发展的成果。另外,我们更不能以牺牲弱势群体的利益为代价来维护强势群体的利益,这种作法也是与党和政府的价值取向相违背的。从社会进步的角度来看,保障弱势群体的权益和生活,让弱势群体生活得更有保障,是国家和社会的责任,是现代文明社会进步的标志。

当前我国强势群体与弱势群体的贫富分化,使社会阶层面临断裂与对立的危险,这对构建和谐社会的目标无疑是巨大的伤害。面对这种严峻局势,即使是“先富起来”的那部分既得利益者,也开始变得躁动不安起来。这大概就是“富人经济学家”张维迎所担心的“大量企业家对未来缺少安全感”,因而呼吁政府“更好地去保护企业家权益”的原因吧^①。因此,即使是从“保护企业家权益”的立场出发,我们也应该着力消除社会阶层之间由于贫富分化而形成的断裂与对立形势。在这里,解决问题的唯一出路就是通过维护弱势群体利益,改变已然形成的强弱分化局面,促进社会和谐。

基于这样的思考,我们从转型期弱势群体的现实问题出发,研究了

① 2007年2月10日,在湖南株洲举行的“国际视野下的新型工业化”论坛上,张维迎强调企业家对未来缺少安全感,呼吁政府“更好地去保护企业家权益”。

维护弱势群体利益所需要进行的体制机制等方面的因素,对于推进社会和谐具有重要的理论与实际意义。全书内容分为八章:第一章是重大现实课题:转型期的弱势群体问题。主要从弱势群体的概念、本质和特征、我国弱势群体的构成和成因以及关注弱势群体与构建和谐社会三个方面进行论述。第二章是改善就业状况:营造弱势群体和谐就业环境。本章首先分析了弱势群体的就业现状与特征,然后对形成这种状况的原因进行了理性分析,在此基础上提出了多途径多方式解决弱势群体就业。第三章是改革分配制度:维护弱势群体的基本利益。本章在提出合理的收入分配制度是维护弱势群体利益的基础的前提下,分析了现行收入分配制度在弱势群体利益维护上的缺陷,提出了改革收入分配制度的对策。第四章是优化组织方式:构建新的维护弱势群体利益的社会组织。从建立弱势群体社会组织的重要意义、目前存在的主要障碍以及策略选择进行研究。这一章是全书着笔比较多的章节,也体现了作者的独特思维,是全书的一个有特色的创新点。第五章是进行心理调适:维护弱势群体健康心态。本章分析了弱势群体不良心理的表现及其产生的原因,提出了进行心理调适的内容、途径与方法。这在国内外关于弱势群体的理论研究中也是相当少见的,具有很大程度的创新性。第六章是强化社会保障:维护弱势群体基本权益。从享有社会保障是弱势群体的基本权利、我国社会保障存在的主要问题、维护弱势群体基本权益的社会保障方略进行了论述。第七章是健全法律制度:加强弱势群体法律保护。本章论述了弱势群体法律保护的意义,分析了弱势群体法律保护的现状,提出了弱势群体法律保护的措施。第八章是借鉴外国经验:采撷维护和谐的他山之石。本章从国外弱势群体利益维护的主体、主要做法以及对我们的启示等三个方面展开论述。由于写作时间的仓促和作者在理解上存在一定的差异,书中存在不少的缺陷,敬请广大关注这个问题的读者批评指正,我们将在今后的研究中进一步修正。在此先表示感谢。

著者 ①
2008.7
“益时”

目 录

CONTENTS

第一章 直面现实问题：转型时期弱势群体概述 /1

一、弱势群体的概念、本质和特征 /3

二、我国弱势群体的构成和成因 /10

三、关注弱势群体与构建和谐社会 /20

第二章 改善就业状况：营造弱势群体和谐就业环境 /27

一、弱势群体的就业现状与特征 /29

二、弱势群体就业的理性分析 /32

三、多途径多方式解决弱势群体就业 /36

第三章 改革分配制度：维护弱势群体应得利益 /47

一、合理的收入分配制度是维护弱势群体利益的基础 /49

二、现行收入分配制度在弱势群体利益维护上的缺陷 /55

三、改革收入分配制度的对策 /73

第四章 优化组织方式：建立弱势群体社会组织 /79

- 一、建立弱势群体社会组织的重要意义 /81
- 二、建立弱势群体社会组织的主要障碍 /89
- 三、建立弱势群体社会组织的策略选择 /94

第五章 进行心理调适：维护弱势群体健康心态 /103

- 一、社会弱势群体不良心理的表现及其产生的原因 /105
- 二、弱势群体心理调适的内容 /112
- 三、弱势群体心理调适的途径与方法 /114

第六章 强化社会保障：维护弱势群体基本权益 /127

- 一、享有社会保障是弱势群体的基本权利 /129
- 二、我国社会保障存在的主要问题 /134
- 三、维护弱势群体基本权益的社会保障方略 /143

第七章 健全法律制度：加强弱势群体法律保护 /157

- 一、弱势群体法律保护的意义 /159
- 二、弱势群体法律保护的现状 /164
- 三、弱势群体法律保护的措施 /170

第八章 采撷他山之石：国外维护弱势群体利益的做法

和对我们的启示 /185

一、国外弱势群体利益维护的主体及主要做法 /187

二、国外维护农民利益的基本做法 /205

三、国外弱势群体利益维护的做法对我们的启示 /209

主要参考书目 /215

后记 /216

第一章

直面现实问题：

转型时期弱势群体概述

- ◆ 弱势群体的概念、本质和特征
- ◆ 我国弱势群体的构成和成因
- ◆ 关注弱势群体与构建和谐社会

和谐

20 世纪 80 年代以来,随着改革开放的不断深化,我国经济、政治、文化等各个领域发生了巨大的变化。经济发展突飞猛进,政治更加昌明,文化欣欣向荣,国际影响力也日渐增强。但是在我国综合国力迅速提高的同时,社会生活中也产生了一些影响我国经济、社会进一步发展的因素,其中,弱势群体的存在就是一个日益突出的问题,它的产生和蔓延已经严重影响我国社会主义和谐社会的构建。对此,我国政府也给予了充分的重视。早在 2002 年 3 月 5 日,朱镕基总理在九届全国人大五次会议所作的政府工作报告中就指出:“对弱势群体要给予特殊的就业援助。”这是我国政府第一次正式使用“弱势群体”这一术语,也是“弱势群体”这一概念第一次在政府文件中出现。自此,学术界对弱势群体的研究如雨后春笋,关注弱势群体也就成为我国社会主义和谐社会构建中必须面对的一个重大现实课题。

一、弱势群体的概念、本质和特征

弱势群体现象贯穿于阶级社会以来的文明史。在柏拉图的理想国及孔子的等级体系中,弱势群体均被要求安于本分,以求社会和谐。当代以来,“弱势群体”成为社会科学界共同关注的论题,这一术语发展为社会科学的核心概念之一。

(一) 弱势群体的概念

1. 简要总结

目前,学界对弱势群体概念研究以成因探索为核心,并形成弱势群体的分类、特征及定义。原因探索形成了两种代表性进路:个体主义和制度主义。前者从个体生理、技能等角度解释弱势,后者将弱势归因于经济、政治、社会权利缺失。其中个体技能弱势又主要被认为系制度所致,因此论者纷纷热衷于维护弱势群体利益的制度建构。由此,生理性弱势群体和社会性弱势群体成为典型分类,并指出其生理、技能弱势及经济贫困、政治权利缺失等,其中经济贫困为最关键特征。同时最能达成共识的定义为:弱势群体是指那些由于某些障碍及缺乏经济、政治和社会机会而在社会上处于不利地位的人群。^①由

① 王思斌:《社会转型中的弱势群体》,《中国党政干部论坛》2002 年第 3 期。

此定义也可窥见学界对弱势群体成因、分类、特征的分析思路。

第二, 简要分析弱势群体成因。第一, 解释弱势群体的个体主义和制度主义路径至少可以追溯到早期社会病理学和 20 世纪 50 年代的批判学派。早期社会病理学把社会问题如贫困归为个人懒惰和不良习惯, 后期的批判学派扬弃早期社会病理学方法, 把社会问题归结为体制因素。

第二, 对弱势群体的生理性和社会性分法存在不足。研究表明, 生理性弱势和社会性弱势存在互构性, 如残疾可导致失业, 贫困可导致疾病。我们认为, 生理性弱势只有进一步表现为社会性弱势才能构成弱势的影响因素。马克思说过: “‘特殊的人格’的本质不是人的胡子、血液、抽象的肉体的本性, 而是人的社会特质。”^①

第三, 学界指出贫困为弱势群体的最关键特征, 且贫困又被归为制度因素, 即贫困主要由缺乏权利 (或权力) 所致。我们否认制度的重要功能, 但若追问制度何以渊源, 即可见制度主义之缺陷。它违背马克思主义的基本原理——生产力决定生产关系, 经济基础决定上层建筑。

(二) 基于马克思主义理论对弱势群体本质的阐释

马克思在其《关于费尔巴哈的提纲》中指出: “费尔巴哈把宗教的本质归结为人的本质。但是, 人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上, 它是一切社会关系的总和。”^②这一著名论断言明需从社会关系角度探究人的现实本质。此处不妨将弱势群体记作集合 $\{Y_n\}$, 任一弱势个人记作 Y_i ($i=1, 2, \dots, n$), 按照三段论逻辑, 弱势群体的现实本质即是其社会关系的总和弱势。数学语言表达为:

$Y_i = x_1 + x_2 + x_3 + \dots + x_n$, Y_i 为弱势个体社会关系总和, $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ 为 Y_i 的生产关系、政治关系、法律关系、伦理关系等社会关系。 $\{Y_n\} = \{Y_1 + Y_2 + \dots + Y_n\}$ 。

1. 生产领域

马克思主义将社会关系分成物质的社会关系和思想的社会关系, 由

① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷, 人民出版社 1972 年版, 第 270 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷, 人民出版社 1972 年版, 第 18 页。

同时认为物质生产关系最具基础性。生产关系包括生产资料所有制关系、人们在生产和交换中的地位和相互关系、产品分配关系及由其决定的消费关系，其中，生产资料所有制关系起决定作用。所有制分私有和公有两种基本形态。私有制下，生产资料的私人所有者支配生产资料、生产过程和分配方式，其间，生产的被支配者处于弱势地位。公有制下，生产资料归集体或国家所有，人们在生产资料面前地位平等，其中生产在现实的公有制下居主导地位，决定产品分配、交换和消费，而且生产必须分工进行。而“分工与私有制是两个同义语，讲的是同一件事情，一个是就活动而言，另一个是就活动的产品而言”，^①即分工造成利益和人格分立及意志分裂。因此共同体之下需要监督，然而信息不对称、监督成本、管理负效应由“人民”分摊等系列因素使得监督机制障碍重重。于是生产中管理者的特殊人格、特殊意志倾斜利益分配便成为时常经验的事实。^②代表不同人格的管理者和生产者因此分立于强势和弱势地位。

所以，无论在私有制下还是在现实的公有制下，弱势群体均由生产中的地位弱势所致。生产中的地位弱势直接造成了他们的贫困。

进一步依据马克思主义基本原理——生产力决定生产关系，弱势群体在生产中的弱势最终由整个社会生产力水平决定。一方面，现实的社会生产力不仅不能消灭分工，而且要求分工继续分化，由此决定现实的所有制状况和人们在生产组织中的地位不可能平等。另一方面，社会生产力的整体状况决定了社会生产力分层底部的群体的弱势。

由于生产分工，使得交换成为必然。自由交换过程中，商品是天生的平等派，商品中凝结的一般人类劳动是商品交换中量的比较尺度，所以弱势群体的弱势在商品交换中体现为其提供的一般人类劳动

①《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第26页。

②依据历史唯物主义基本原理，人们的道德水准最终由生产力水平决定。所以，现实社会中，即使道德上的贤人不是没有，其数量也非常之少。要求大多数管理者（在监督不力情况下）在行使权力过程中一心为公在现实条件下是不现实的。