

211

西南财经大学“十五”“211工程”建设项目
保险与社会保障前沿研究丛书

丛书主编 林义

我国转型期 弱势群体社会风险 管理探析

李航 著

WOGUO ZHUANXINGQI
RUOSHI QUNTI SHEHUI FENGXIAN
GUANLI TANXI

西南财经大学出版社

211

西南财经大学“十五”“211工程”建设项目
保险与社会保障前沿研究丛书

丛书主编 林义

我国转型期 弱势群体社会风险 管理探析

李航 著

WOGUO ZHUANXINGQI
RUOSHI QUNTI SHEHUI FENGXIAN
GUANLI TANXI

西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国转型期弱势群体社会风险管理探析/李航著. —成都:西南财经大学出版社,2007.2

ISBN 978-7-81088-515-7

I. 我... II. 李... III. 边缘群体—社会保障—风险管理—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 046089 号

我国转型期弱势群体社会风险管理探析

李航 著

责任编辑:何莉

封面设计:杨红鹰

责任印制:王艳

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	四川机投印务有限公司
成品尺寸:	148mm×210mm
印 张:	8
字 数:	195千字
版 次:	2007年2月第1版
印 次:	2007年2月第1次印刷
印 数:	1—3000册
书 号:	ISBN 978-7-81088-515-7
定 价:	16.00元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

2. 版权所有,翻印必究。

前 言

风险自古便是伴随着人与社会的主题,并随着人类触觉的延伸而呈现出不断扩大与日趋复杂的趋势。从火灾、地震、洪水等自然灾害到战争、恐怖主义等人为灾害,从经济危机、金融风暴到个人的生老病死,从意识形态的对抗到文明的冲突……当人类刚刚迈入21世纪门槛的时候,风险和灾害就接踵而至,2001年的“911”事件,2003年的“SARS”,都带给人们巨大的恐惧和忧虑。

种种迹象表明,21世纪的风险问题将比以往任何时候都更加引人注目,而风险的预警、控制与补偿机制及对风险的管理将在当代社会中发挥越来越重要的作用。

许多西方社会学家都针对西方社会的现代危机进行了较为深刻的批判与反思,视“风险”为现代社会的一大特征,甚至将风险社会视为一种新的社会形态,形成了风险社会的相关思想和理论。同时,国际经验表明,经济的快速增长并不能自动防范和化解社会风险,保证社会稳定,而社会风险的存在和爆发是影响各国经济社会发展的关键因素。从南美、东欧到东南亚都发生了类似的情况:经济在起步阶段取得了突出的成绩,但进入改革攻坚阶段后,社会风险加大,甚至因超过社会的承受能力爆发,导致经济、社会的振荡加剧。

自20世纪70年代末以来,20多年的市场经济改革使我国的经济发展取得了巨大成就。当前,社会生活、经济领域各个层面已经发生深刻变化,改革开放将越来越多地触及传统体制遗留的实质性难题,处于转型期的我国正面临着三个方面的巨大转变。第一是由

传统社会向以工业化、城市化为标志的现代化转变;第二是从以计划经济为特征的总体性社会向以市场经济为特征的多元化社会的转变;第三是经济社会从封闭状态走向全面开放的状态的转化。一方面,改革多年来累积的矛盾很多,大量深层次的问题都亟待解决;另一方面还没有建立起较为完善的应对经济社会问题的机制和手段,没有建成有效调控经济的完备体系。传统的与现代的、民族的与外来的、先进与落后、政治体制的完善与经济体制的改革等多种因素并存并交织在一起,情况错综复杂,各种社会矛盾、社会问题容易产生并激化,蕴含着极大的社会风险。与此同时,各种自然灾害和人为事件亦不时给我们的生命、财产、正常生活带来威胁。

任何一种社会形态都存在社会风险,并且社会风险具有“水桶效应”(水流的外溢取决于水桶上最短的一块木板,它最容易在承受能力最低的社会群体身上爆发)。随着改革的深入,社会结构变迁所引致社会分化加剧,弱势群体逐渐显现并承担着经济发展的社会代价。尤其在经济全球化背景下,弱势群体“弱化”的特征和趋势更加突出和显化。据统计,如果将我国城乡贫困人口、经济结构调整进程中出现的失业和下岗职工、残疾人、灾难中的求助者、农民工等各类处于弱势地位的人口进行累计,并且扣除重叠部分(如贫困人口中有失业、下岗职工和农民工等)和非弱势人口(如下岗职工、残疾人、农民工等中的自强自立者),估计弱势群体规模在1.4~1.8亿人左右,约占全国总人口的11%~14%。^①弱势群体达到这样的规模和比例,已经构成了对改革、发展与稳定的严重威胁。一方面,在经济全球化进程中,如果弱势群体过大,我们在与发达国家的竞争中就会处于不利的地位;另一方面,弱势群体如果缺乏基本生活保障,或无法通过代际流动改变弱势地位,那就会陷入对社会的绝望之中。历史与现实的经验告诉我们,这种绝望是各种社会

^① 郑功成:《社会保障与弱势群体保护》子报告, www.china.com.cn, 2003年。

越轨行为的温床,甚至会成为反社会行为的催化剂,进而导致社会危机。

2010 年之前,我国经济社会发展处于一个关键时期,关系到我国能否实现中期战略目标。2004 年,国内外多名专家对此期间可能影响我国经济社会持续发展的风险因素、风险领域以及风险冲击程度进行了预测和分析。他们认为社会危机(包括城乡贫困问题、失业问题、农民工问题、缺乏基本生活保障问题、教育危机等)将超过经济危机和环境危机而成为今后若干年我国经济社会将面对的首要难题。我国经济与社会、城市与乡村如果不能得到协调发展,全面建设小康社会的目标将严重受到影响,实现国家既定的发展目标将面临巨大困难。^①

目前,我国处在历史上经济繁荣的最好时期,同时也是各类社会风险产生和积聚的复杂时期。在发达国家,社会保障已经普及到社会服务的各个方面:收入政策、就业政策、税收政策、家庭政策、教育政策、住房政策、卫生保健政策,甚至闲暇等。它们已经构成了当代社会政策的基本内容,因此,我认为有必要在社会政策领域内强调社会风险管理问题。

对弱势群体及其社会风险管理的特别关注,缘于我的兴趣和专业。我国现行社会保障制度(包括社会救助制度)的运行存在较严重的资金短缺、覆盖面低、制度缺失等问题。若干深层次矛盾正逐渐凸显,还无法有效保证每个公民能有效地应对各种风险,其中潜伏着巨大的社会风险,事关社会稳定的大局。可以肯定,弱势群体及其社会风险管理将是我国今后一段时期大家关心的一个重要主题。

① 丁元竹:《2010 年:中国的三种可能前景》,中国社会学网, <http://www.sociology.cass.net.cn/shxw/shfz/P020041029313791096323.pdf>。

目 录

第一章 社会风险与社会风险管理的理论思考 1

第一节 社会风险视角的渊源——风险社会理论 2

一、风险社会理论的产生 2

二、风险社会与全球化浪潮 5

三、风险社会中风险的特点 8

四、风险社会理论的意义 9

第二节 社会风险的概念 12

一、社会风险的不同观点 12

二、社会福利 14

三、社会风险的界定及其特点 19

第三节 社会风险管理的内涵与外延 22

一、社会风险管理的涵义 22

二、社会风险管理的原则和特点 24

三、社会风险管理的基本框架 26

四、社会风险管理的作用和意义 35

第二章 我国转型期弱势群体的界定及其社会风险识别 41

第一节 我国转型期弱势群体的界定与特点 42

一、弱势群体概念的不同观点 42

二、我国转型期弱势群体概念的界定及其特点 46

第二节 我国转型期弱势群体社会风险的识别 49

一、自然性弱势群体 49

二、生理性弱势群体 49

三、社会性弱势群体 56

第三章 我国转型期弱势群体社会风险的衡量与预警 74

第一节 我国转型期弱势群体社会风险的衡量之一

——经济定量方法 74

一、个人社会福利和整体社会福利的衡量 74

二、弱势群体社会风险的衡量:经济贫困 77

三、弱势群体社会风险衡量:经济收入的不平等 81

第二节 我国转型期弱势群体社会风险的定性、动态衡量

——社会排斥 84

一、社会排斥概念的产生 84

二、社会排斥的内涵 87

三、我国转型期弱势群体社会风险的体现——社会排斥 91

四、我国转型期弱势群体社会风险的动态分析 94

第三节 弱势群体社会风险预警机制初探 97

一、社会预警研究的发展脉络 97

二、构建弱势群体社会风险预警框架的基本思路 102

三、弱势群体社会风险预警框架的局限性 121

第四章 弱势群体社会风险管理的国际借鉴与启示 125

第一节 英国弱势群体社会风险管理的历史回顾 125

一、英国自由资本主义时期的弱势群体社会风险管理 125

二、英国垄断资本主义时期的弱势群体社会风险管理 131
第二节 社会救助制度的国际比较 139

- 一、发达国家的社会救助——比较完善的社会安全网 139
- 二、经济转型国家的社会救助——重建的社会安全网 146
- 三、发展中国家的农村社会救助——不完整但富有特色的安全网 152

第三节 国际经验对我国弱势群体社会风险管理的借鉴与启示 155

第五章 强化我国转型期弱势群体社会风险管理的若干问题研究 165

第一节 我国社会救助体系的建立与完善 165

- 一、社会救助制度体系是强化对弱势群体风险管理的重要手段 166
- 二、转型期我国社会救助制度体系的基本现状 168
- 三、社会救助制度体系的建立与完善 171

第二节 弱势群体社会资本重构的理论与制度创新研究 179

- 一、社会资本基本理论 180
- 二、弱势群体社会资本缺失的主要表现 186
- 三、提升弱势群体社会资本的社会风险管理思路 189
- 四、我国在转型期采取的提升弱势群体社会资本的措施 198

第三节 转型期农村弱势群体的养老保障政策支持研究 200

- 一、农村地区养老保障体系现状与农村养老保障模式选择探讨 201
- 二、完善农民工社会养老保险制度的政策建议 205

- 三、完善失地农民社会养老保险制度的政策建议 209
- 四、务农农民社会养老保险制度的完善与制度创新 214
- 五、完善我国转型期农村弱势群体养老保障的其他政策
思路 215

第四节 强化我国转型期社会危机管理的思路 218

- 一、危机与危机管理的基本界定 218
- 二、我国转型期社会危机分析 223
- 三、加强我国转型期社会危机管理的政策思路 226

参考文献 232

后 记 243

第一章

社会风险与社会风险管理的理论思考

风险自古便是伴随着人与社会的主题,并随着人类触觉的延伸而呈现出不断扩大与日趋复杂的趋势。种种迹象表明,在 21 世纪风险问题将比以往任何时候都更加引人注目,对风险控制已经成为现代社会的重要特征之一。20 世纪初一位风险管理专家就预言:“20 世纪是保险业的世纪,21 世纪是风险管理的世纪”。1997 年的东南亚金融危机、2001 年的“911”事件、2003 年的“非典型性肺炎”(SARS)灾难、2004 年的印度洋海啸等,都给全球带来了极大的恐惧和忧虑,成了该预言的有力证明。与此同时,伴随着现代社会的快速发展,政治、经济、社会的关联度不断提高,任何风险的发生都有可能迅速扩散到社会各个领域,并被放大,造成个人、家庭、组织和社会的福利损失,甚至引发社会动荡和政治危机,其因此而付出的代价更是不可估量。

纵观全球,大多数发展中国家都面临着一个共同的难题:经济在起步阶段取得了突出的成绩,但进入改革发展的攻坚阶段后,社会风险加大,甚至因超过社会的承受能力而爆发,导致经济、社会的振荡加剧,从南美、东欧到东南亚都发生了类似的情况。国际经验表明,经济的快速增长并不能自动防范和化解社会风险,保证社会稳定,而社会风险的存在和爆发是影响各国经济社会发展的关键因素。改革使我国处在历史上经济繁荣的最好时期,同时也是各类社会风险产生和积聚的复杂时期。因此,社会风险的分析、预警、控制与补偿机制以及对社会风险的管理,将在当代社会里发挥愈来愈重

要的作用。

第一节 社会风险视角的渊源 ——风险社会理论

一、风险社会理论的产生

“风险”一词来源于人类对自然界未知领域的探索和早期重商主义资本家的海外商贸活动,作为一种在经济和商业活动中客观存在的危险成为保险机制的自然基础后受到人们的普遍关注。并且经过若干世纪的发展,风险这个概念在与人类的决策和行动的后果联系方面也逐渐更加紧密。现在人们通常将“风险”界定为一种不确定性状态,或是某种损失发生的不确定性,或是预期结果与实际结果之间的偏离程度。伴随着经济社会的发展,风险的概念逐渐深入人心,20世纪30年代“风险管理”被提出,逐渐超越了传统的金融和保险领域,不仅成为企业经营管理的核心管理哲学,而且被提上了更广泛的政治决策、社会政策等议程,并被视为应对影响个人和群体事件的特定方式,其社会领域中的重要性越来越明显。

就在人类深信科学技术会带来确定性的时候,现代化之后的社会却不断出现环境恶化、经济与金融危机、生态失衡、技术发展的风险、社会冲突、新的恶疾、自然灾害等一系列人为或自然的问题以及由此引发的突发事件。这些问题和突发事件以前所未有的速度和规模扩散到整个社会,给人类带来了深重的灾难,而且我们已经看到了近期这些突发风险事件的实例。

自20世纪后半期,“风险”也逐渐得到社会学界的关注,让不确定性回归到社会学领域中。1986年,德国著名的社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)出版了德文版的《风险社会》(Die Risikogesellschaft)一书,该书首次使用了“风险社会”的概念来描述当今充

满风险的后工业社会,并提出了风险社会理论。几乎与此同时,前苏联切尔诺贝利灾难为贝克的风险社会理论提供了有力的佐证。1992年,贝克的《风险社会》(Risk Society)一书被英国学者马克·里特(Mark Ritter)译成英文后,并没有立刻为英国人所接受。后来,因疯牛病危机的爆发,风险社会理论才成了西方学者研究的焦点。此外,西方许多社会学家如吉登斯、卢曼、拉什等也都针对西方社会的现代危机进行较为深刻的批判与反思,视“风险”为现代社会的一大特征,甚至将风险社会视为一种新的社会形态,形成了有关风险的社会学思想和理论,使得社会风险得到广泛重视。

贝克在他提出的风险社会理论中赋予“风险”一词新的社会学涵义。他指出:“风险是个指明自然终结和传统终结的概念。或者换句话说:在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方,才谈得上风险。风险概念表明人们创造了一种文明,以便使自己的决定将会造成的不可预见的后果具备可预见性,从而控制不可控制的事情,通过有意采取的预防性行动以及相应的制度化的措施战胜种种(发展带来的)副作用。”^①贝克对社会风险的概念作了8点总结:①风险既不等于毁灭也不等于安全或信任,而是对现实的一种虚拟;②风险指充满危险的未来,与事实相对,成为影响当前行为的一个参数;③风险既是对事实也是对价值的陈述,它是二者在数字化道德中的结合;④风险可以看作是人为不确定因素中的控制与缺乏控制;⑤风险是在认识再认识中领会到的知识与无知;⑥风险具有全球性,因而它得以在全球与本土同时重组;⑦风险是指知识、潜在冲击和症状之间的差异;⑧一个人造的混合世界,失去自然与文化之间的二元性。^②

吉登斯在反思现代性基础上考察风险社会,对其作出了独到的见解,他的“时一空”延伸论揭示了伴随现代性而来的更为深层的

① 乌尔里希·贝克等著. 自由与资本主义. 杭州:浙江人民出版社,2001. 119

② 黄庆桥. 浅析风险社会理论及其现实意义. 社会,2004(3)

风险基础和挑战。他首先分析了现代性与传统社会的区别,认为现代性的不同于传统社会的本质特征之一在于:现代化的发展产生了不同于传统社会的“时一空”结构,即现代化的扩散已经使得越来越多的社会过程和事件超出了传统自然共同体“同时同地”的范围,在越来越大的程度上将时间和空间分离开来。他认为现代社会的风险产生于:现代性下的“时一空”联系由传统的“在场”转变为“缺场”,社会活动的方式越来越依赖于人们在时、空“缺场”情况下的互动。现代社会在“时一空”结构上的高度伸延是通过两种“脱出”机制实现的:一是象征符号系统,二是专家系统。处于分离和缺场状态下的人们依靠符号系统和专家系统获得信息,达成共识,形成共同行为,从而维持相互依赖。但问题在于,如果提供信息和解释信息的符号系统和专家系统出现问题,现代社会在“时一空”结构上的相互依赖就会受到极大损害,现代社会就有可能陷入高度紧张和突发性事件所带来的混乱的风险之中。因此,现代社会中存在一种“时一空”断裂的潜在危险,社会秩序的问题转变为如何将高度伸延和分离的“时一空”系统整合在一起。

吉登斯还通过客观存在和主观体验,将社会风险归纳为七种不同的类型:①高强度意义上风险的全球化;②突发事件不断增长意义上的风险的全球化;③来自人化环境或社会化自然的风险;④影响着千百万人生活机会的制度化风险环境的发展;⑤风险意识本身作为风险;⑥分布趋于均匀的风险意识;⑦对专业知识局限性的意识。^①

英国学者斯科特·拉什(Scott Lash)从风险文化的角度来解读风险社会的涵义,将社会风险分为政治风险、经济风险和自然风险,认为即将迎来风险文化的时代;沃特·阿赫特贝格(Wouter Achterberg)探讨了风险社会与生态民主问题,提出自由民主政治不一定

① 黄庆桥. 浅析风险社会理论及其现实意义. 社会, 2004(3)

适合风险社会,协商民主政治才是风险社会的适宜模式;莫里·科恩(Maurie J Cohen)将风险社会理论与约瑟夫·休伯(Joseph Huber)的生态现代化理论结合起来,试图找出适合风险社会发展的新模式;还有一些学者如莱恩·威尔金森(Lain Wilkinson)从心理学的角度来研究风险与忧虑问题,写出《风险社会中的忧虑》一书;马克·海恩斯·丹尼尔(Mark Haynes Daniell)为脆弱的下一代提出了规避风险的新全球战略。

风险社会理论表明风险社会不仅是一个认知概念,也是一种正在出现的秩序和公共空间。而且无论这些学者们从什么角度来研究现代风险社会,无一例外地都得到同样的结论:在由现代化社会向后现代化社会转型过程中,世界正在进入一个不同于传统现代化社会的风险社会;风险的出现是现代性的必然产物,因为现代制度的构建虽然提高了人们认识和防御风险的能力,但也产生了新的更大风险,比如技术风险和制度风险;未来几十年内我们将面临着深层的社会矛盾和严重的生态危机,社会突发危机的不确定性、不可预见性和迅速扩散性都在日益增强,且这种趋势以全球规模悄悄进行。

风险社会理论说明风险的解决不是要消除现代性制度,而是对它们进行反思性变革,利用其关于风险、灾害的分析进行现代性制度的重建,从而为我们预测、防范、化解、处理在转型过程中出现的矛盾和问题提供一种积极的意识和政策思路,避免付出更大的社会成本与经济代价。

二、风险社会与全球化浪潮

几乎在贝克提出“风险社会”概念的同时,一股以经济为先导的全球化势头迅猛发展并不断形塑着我们生活的世界。英国学者赫尔德等人在总结了一些代表性看法(比如大前研一的“不断增强的相互依存”、吉登斯的“距离遥远的行动”、哈维的“时空压缩”)

后,指出全球化是“一个(或者一组)体现了社会关系和交易的空间组织变革的过程——可以根据它们的广度、强度、速度以及影响来加以衡量——产生了跨大陆或者区域间的流动以及活动、交往以及权力实施的网络。”他认为全球化包含着四种变化:①跨越了政治边界、区域或大陆的社会、政治和经济的活动;②不断发展的网络和贸易、投资、金融、文化等的流动;③运输和通信体系支持的全球交往和联系;④事件的全球效应。而罗宾·科恩和保罗·肯尼迪在2000年出版的一本教材《全球社会学》中归纳了六种对“全球化”的理解:①时空概念的变化;②文化互动的增长;③世界所有居民都面临的共同问题的增加;④相互联系和相互依存的增强;⑤跨国行为体的发展和跨国组织网络的扩展;⑥全方位的一体化。

现实表明,全球化进程出现两难困境:全球化在促进各国经济与文化交流、发展同时,人类社会也面临着比以往任何时候都更多的风险,如经济衰退、大规模失业、贫富分化加剧、生态恶化等等;全球化在满足各国日益增强的社会保障、风险管理方面的需求的同时,也在一定程度上降低了一国原有有效管理风险的能力。因此全球化不仅是经济全球化、金融全球化、技术全球化,同时也是风险的全球化。全球化的发展使风险社会在世界各地出现成为可能,风险危害可能跨越了政治地理边界,甚至可以波及到全球任何一个角落。具体来说,全球化与风险社会的关系体现在如下几个方面:

第一,全球化延伸了风险链条,大大增加了风险的来源。全球化的核心内容是人员、技术、物质、资本、信息、文化等跨国界流动的加速以及各个国家、社会、地区之间的相互联系和依赖增强。这必然导致原来限于一个国家或一个地区的风险会扩散到更多的国家和地区,这些风险在扩散的过程中彼此间还可能发生互动,产生新的风险源,加剧原有风险的后果。与此同时,在全球化的过程中,不同利益、文化、技术等碰撞也会产生新的风险,尤其是“马太效应”、国家利益至上等固有的经济社会逻辑,将会给全球风险社会带

来深刻的影响。

第二,全球化放大了风险的影响和潜在后果。风险影响的放大主要是通过两种渠道实现的。一方面,客观上全球相互依存度的加深增加了风险后果承担者的数量。吉登斯说:“较多的相互依赖,上至全球化的独立系统,意味着作为一个整体而影响到那些系统的不幸事件,在发生时就会有更大的易受伤害性。”^①另一方面,发达的现代信息技术使更多的人在主观上意识到风险的潜在后果;容易因为信息的不完整导致心理上的过度恐慌,造成巨大的心理压力,甚至引致个人行为失去理性,进而引发集体行为导致社会失序,放大了风险的原有破坏力。这构成了新背景下风险的主—客观形式,典型的事件就是20世纪90年代末出现金融危机后产生的连锁反应。

第三,全球化推动了不同文化和社会之间风险共识的出现,形成全球风险意识或文化。现代信息技术的发展克服了时间与空间对人类交往的限制,提高了不同社会下的人群对同一事件的“在场感”以及经验、认识和知识的相互交流。“地球村”就是对这种交往扩大和深化的形象描绘。风险社会中的风险是“文明的风险”,或者说是人类的风险。科学技术进步、社会制度变迁的负面效应逐渐为人们所认识,并日益得到重视。因此,面对共同的风险,人类有了基本的整体性共识:涉及到全人类生存安全的各种风险将是风险全球化时代所要研究和解决的首要问题。

第四,全球化呼唤着并推动着风险控制思维和方法的创新。经济全球化使得各国置身于一个复杂的背景之中,风险控制遇到了诸多困难,比如风险链条的延伸、风险因素的复杂化使得原有控制机制的有效性弱化;对全球化所产生的新生风险缺乏认识和控制;对特定风险会因各个国家不同社会文化、宗教、政治制度、经济发展状况、人口特征的不同,其控制措施与政策会有很大的差异,没有一个

^① 杨雪冬:《全球风险社会呼唤复合治理》, <http://theory.people.com.cn/GB/40536/3108528.html>。