



当代中国政府改革与公共政策论丛

陈剩勇◎主编

社会政策论

转型中国与社会政策

张敏杰◎著



Social Policy Studies

Transformation of China and Its Social Policies



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



当代中国政府改革与公共政策论丛

陈剩勇◎主编

社会政策论

转型中国与社会政策

张敏杰◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会政策论:转型中国与社会政策/张敏杰著. —北京:北京大学出版社, 2015. 4

(当代中国政府改革与公共政策论丛)

ISBN 978-7-301-25515-5

I. ①社… II. ①张… III. ①社会政策—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第032033号

- 书 名** 社会政策论——转型中国与社会政策
著作责任者 张敏杰 著
责任编辑 董郑芳 (dongzhengfang12@163.com)
标准书号 ISBN 978-7-301-25515-5
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路205号 100871
网 址 <http://www.pup.cn>
新浪微博 @北京大学出版社 @未名社科-北大图书
电子信箱 zpup@pup.cn
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
印 刷 者 北京汇林印务有限公司
经 销 者 新华书店
650毫米×980毫米 16开本 23.5印张 340千字
2015年4月第1版 2015年4月第1次印刷
定 价 61.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

总 序

又到甲午年。蓦然回首，两个甲子前的那个甲午，天朝大国装备了当时最先进坚船利炮的北洋水师，竟然不堪一击，大败于东夷倭国。接踵而至的割地赔款之辱，从天而降的“亡国灭种”危机，终于惊醒了天朝君臣士子，乃知耻而图变法维新。革除秦政专制，建立现代国家制度，以强国富民，复兴中华，从此成为朝野共识。

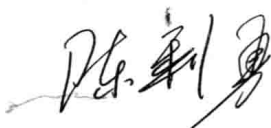
两个甲子轮回，一百二十年过去。现代性与新的价值观，共和、民主、自由、平等、正义、法治、宪制，已为人心所向，譬如之江大潮，浩浩荡荡，沛然而莫之能御。不过，现代性和新价值一旦落实到国家制度层面，即欧美发达诸国，亦因历史传统、现实国情和国民性特点而自备一体，没有统一适用的制度模式。一百二十年来，面对“二千年未有之大变局”，往圣先贤们开始从世界的眼光看中国，仿效东西，师夷长技，移植法制，致力于政府改革与现代国家制度建设。于是，便有了1898年戊戌变法，1901年晚清新政与预备立宪，1911年辛亥革命与共和宪政，最后在1949年建立了当代中国国家制度。

当代中国政府体制，是执政党为建国初期农业国与计划经济的举国体制而量身定制。六十五年天地翻覆，尤其是1978年中共十一届三中全会开启的改革开放，通过国家在经济、社会、管理及法律等领域的一系列变革，全面推进了从1840年鸦片战争起步、1911年辛亥革命加速的中国社会大转型：工业化、市场化和城市化如风卷残云，摧毁了以小农经济为主的农耕文明和乡土社会格局；国中亿万农民，有一多半离土、离乡，涌进各地的大小城市，转而以工商业和服务业谋生；当下中国社会，已经从改革开放前农业立国、实行计划经济

和闭关锁国的传统社会,发展成为工商立国、实行市场经济和对外开放,从社会结构、社会阶层、利益群体到人们的价值观念和生活方式都呈现出越来越多元化和多样性特征的现代社会。因全球化、互联网与自媒体的兴起而迅速普及的现代性和新的价值观,从根本上动摇了旧体制、旧权威和旧秩序的基础。政治社会大转型,工业化,市场化,城市化,全球化,信息化,新变化、新事物和新的社会格局,注定了计划经济时代形成的全能型政府模式已经不堪重用,以及政府改革与治理转型的无可避免。

政府改革是个世界性的难题。古今中外,历史经验表明,即使区区几十万人口的蕞尔小国,政府改革从来都是困难重重,何况中国政府这么一个人类文明史上规模超大型、结构超复杂的政治综合体。中国政府改革与制度重建,涉及政府与市场、政府与社会、政府间关系包括中央与地方、政府与执政党、政府与人大和政协、行政权与司法权等一系列关系架构,其中任何一种关系架构的变革与调整,都意味着权力关系的重大调整与利益格局的重新洗牌。公共政策是执政党和政府为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益,经由特定的政治过程选择和制定的施政方案,政治社会大转型时期的政策选择,关乎十三亿国民的切身利益,决定着施政的方向和目标。政府体制要不要改,改什么,怎么改,社会治理结构的重构,国家治理能力的提升,公共政策的选择,社会政策的制定,多元社会利益如何统筹兼顾,公平正义如何实现,等等,既是重大的理论问题,更是极具挑战性的实践课题。

浙江工商大学公共管理学院诸学人,僻在东南一隅,百无一用,然食民之禄,又生逢全面深化改革之时,职志所在,敢忘国事?于是讲课之余,坐而论道,井里观天,管窥蠡测,爰有此编。曰:《政府改革论》《公共政策论》《政府成本论》《社会政策论》。野人献芹,略陈刍蕘之见云尔。是为序。



公元2014年2月12日于杭州

前 言

邓小平说“改革是中国的第二次革命”^①。确实，中国自20世纪70年代末开始的改革与社会转型，具有在社会主义制度内对旧体制作根本性变革的性质。这场改革不仅反映了领导人的改革意识，而且体现了自下而上的发动，有千百万干部和亿万人民群众的积极参与。然而，如同市场经济不仅使西方国家实现了现代化，而且引发了资本主义世界的各种社会经济问题一样，实行市场经济在使中国走上转型的发展之路的同时，也引发了各种新的经济、社会、政治、思想等方面的问题。

在经济领域，改革开放以来我国经济年均增长9.6%、价格总水平年均上涨5.4%，超越了日本和韩国在经济起飞阶段国内生产总值(GDP)年均增长9.2%及8.5%的速度，^②成为30年间世界经济的一道独特风景。可以说，中国人只用一代人的时间，使综合国力大大增强，国际地位显著提高，取得了其他国家用几个世纪才能取得的业绩。2004年起，中国成为世界第三大贸易国；目前，经济总量跃居世界第四位。但是，中国持续三十多年改革的动力减弱现象已经显现，宏观经济效益偏低，国有企业整体效率和活力没有得到明显提高，而且还出现下降趋势；失业、收入分配不公、通货紧缩、地区经济发展不平衡等问题日渐突出；随着经济活动与金融活动的关联日益密切，国有资产流失问题显化，投资风险增大。

在社会领域，改革以来中国社会保持整体稳定和发展的态势，城

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社2001年版，第113页。

② 彭森：《关于稳价安民几个重大关系的思考》，《求是》2012年第8期。

乡居民生活水平有了普遍提高,社会转型导致出现某些特殊社会解组现象,人口流动加速,城乡二元社会结构打破,中产阶层崛起,一部分社会成员的心理和行为方式也随之失范,经济领域内的犯罪明显增多,影响社会稳定的突发性事件和群体性事件正在增多。在社会关系方面,人际关系中的功利关系日益严重,人口、婚姻家庭、就业、贫困、环境污染、交通等问题错综复杂,社会消极因素增多。社会结构以及社会成员观念、行为的转变已成为制约改革进程的一个不可忽略的关键因素。同时,潜在的社会冲突与社会不稳定构成了对社会转型的挑战。

在政治领域,政治改革的最大成就是将工作中心转到了经济建设上来,民主和法治建设取得了多方面的成就,公民参与政治的权利空间有了进一步的扩大。但地方利益的自我保护及对中央采取消极态度的情况已经出现,而目前几乎所有的利益调整都是在不触及政府职能的前提下进行的,政府职能的调整只保持了对利益调整的滞后反应;同时,中国的法治建设仍不健全,缺乏有效的监督机制,不断暴露的官员腐败以及奢侈浪费、失职、渎职问题正在动摇公民的信任感、忠诚感和责任感,瓦解着社会公正的基础,对社会心理产生了不可忽视的消极影响。

在思想领域,正经历着较为痛苦的文化嬗变和价值冲突。一方面是适应市场经济发展的相对宽松的意识形态环境,使人民群众的思想更加开放、活跃与多元,但西方价值观念、文化思想及其示范效应对中国人的思想文化领域所产生的影响,使一部分人产生了价值混乱和信仰危机的问题;另一方面是中国民族传统因处在修复过程中而不能正常地发挥作用,同时社会道德系统控制功能的弱化,加剧了改革开放过程中的价值体系紊乱和价值冲突问题,使各式各样的非道德主义泛滥,个人主义、功利主义、享乐主义、拜金主义的毒瘤正在社会的肌体上潜滋扩大。

中国在社会转型过程中所面临的这些问题,并不是独一无二的。从历史上看,英、法、德等目前已实现现代化的国家在从传统社会向现代社会转变过程中,几乎都经历过一个动荡不安的社会转型过程。一方面,经济得到了快速发展,社会财富迅速增加;另一方面,社会严

重分化,贫富差距迅速拉大,失业和贫困使社会上相当一部分人口处于生存的边缘,贫困、伤残、疾病、养老等风险空前严峻。

17世纪的英国资产阶级革命是人类历史上资本主义制度对封建制度的一次重大胜利,揭开了欧洲和北美资产阶级革命运动的序幕;但此后200多年间,社会始终动荡不已,英国在阶级斗争、社会动荡的过程中通过实施社会政策,从1601年的《伊丽莎白济贫法》到19世纪的《新济贫法》等法规的颁布,才在19世纪中后期逐渐走向稳定发展的道路。资本主义工业化在法国的发展,也导致社会阶级对抗加剧,在社会转型造成社会不稳定和危机的背景下,法国大革命的爆发摧毁了封建专制制度,建立起资产阶级的政治统治,促进了资本主义经济的发展,传播了资本主义自由民主的进步思想。法国大革命期间颁布的《人权宣言》,拿破仑帝国时期颁布的《民法典》,在世界历史上产生了深远的影响。资本主义发展相对落后的德国,工业革命在19世纪中叶也蓬勃发展,但是社会经济矛盾剧烈表面化;俾斯麦时代的《工伤事故保险法》《疾病社会保险法》《老年和残疾社会保险法》,标志着社会政策在欧洲的出现。这些社会政策具有国家性和义务性等突出特点,即由国家介入并立法规定,通过对国民收入的再分配,向社会成员提供社会保障,以降低市场经济和工业社会中所出现的社会风险;其主要内容是提供失业保障、就业援助、工伤事故保障、医疗保障和养老保障等社会支持。

对于西方发达国家所经历的社会转型历程,国外许多学者曾做过大量研究,发表过很多研究成果,如美国学者亨廷顿的《变化社会中的政治秩序》、阿尔蒙德的《比较政治学》等。这些论著通过量化和实证的研究方法,对一些国家的社会转型进行了比较深入的研究,并发现了一些带有共性的现象。比如,社会骚动不安,不稳定的因素增加;社会成员格外关注自身的经济利益,由此引发诸多利益冲突和利益纷争;社会犯罪率明显上升;政府官员在社会转型期容易出现腐败现象等。^①

欧洲的经验表明,社会转型和经济发展并不能自动带来社会和

^① 汪玉凯:《我们如何面对社会转型?》,《光明日报》2011年4月7日。

谐。在社会转型的过程中,在市场经济的基础上实现工业化,一个以扩大就业、向社会成员提供社会保障为导向的社会政策是不可缺少的。没有基本的社会政策,对于一个工业化国家来说是无法稳定和持续运行的。只要明确坚持国家的社会责任和个人的社会义务,那么转型时期出现的个人自由、市场经济、私有财产、阶级和阶层断裂等现象,就不一定必然会导致不可调和的社会冲突,甚至在追求效率和社会公正之间可以寻求一种包容、兼顾、互补的平衡,使市场经济的发展能服从于社会相对稳定、不同的社会阶层相互认同、社会流动常态化的目标。

“中国的发展离不开世界”。^①当前,中国的经济建设和社会发展已经进入了以现代化、市场化和国际化为基本内容的高速发展轨道,这是对原有经济发展思路的一次全方位的调整,它将经济发展与社会发展、内部发展与对外开放有机地结合起来,进而以一种崭新的姿态汇入到世界发展的时代潮流中去。这是一场不仅影响中国,也影响世界的社会转型过程。

随着改革开放过程中出现的一系列重要变化,要把握中国社会转型的基本轨迹,就必须充分地了解和恰当地判断,今后中国经济政治制度的转型所面临的将是一个怎样的社会环境,哪些社会政策是推动顺利的制度转型所必不可少的,改革开放以来实行的社会政策有哪些方面值得总结、反思与调整。为此,完善和调整社会政策是实现社会成员共享发展成果的重要手段和途径;要充分发挥社会政策的作用,全面加强政府的社会政策能力建设。只要政府能全面顾及、通盘考虑全体社会成员的利益,尤其是承担起为弱势群体提供社会福利的责任,从政策上促进、从制度上保证整个社会的创造活力和不同社会阶层的利益发展和需求满足,一个和谐社会的形成是中国社会转型的题中之义。



① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社2001年版,第78页。

目 录

第一章 社会政策的演进	1
第一节 社会需要与社会政策的发端	1
第二节 社会政策的含义、理论及模型	11
第二章 社会转型与社会政策	23
第一节 西方学者对中国社会转型与社会政策的研究	24
第二节 社会政策在中国的演进	34
第三节 中国社会政策的特点	51
第四节 转型中国的若干重大社会政策问题	58
第三章 社会公正与社会政策	71
第一节 社会公正的含义	71
第二节 社会分层与基尼系数上升的警示	76
第三节 收入分配不公问题	84
第四节 机会公平问题	94
第五节 社会政策：以实现社会公平为出发点	108
第四章 人口老龄化与老年社会政策	118
第一节 中国的人口老龄化	118
第二节 家庭养老方式的国际比较	127
第三节 城乡养老方式的变革	139

第四节	老年社会政策问题的反思	144
第五节	西方福利国家老年社会政策的借鉴	148
第六节	政府责任与中国老年社会保障制度的重构	152
第七节	政府主导的居家养老服务模式	158
第八节	养老政策的转型	170
第五章	残疾人事业与社会政策	175
第一节	中国残疾人的基本状况	176
第二节	残疾人事业发展状况：以浙江为例	179
第三节	残疾人事业与经济社会同步发展	185
第四节	残疾人社会政策的制定与完善	190
第六章	“国家、家庭、个人”关系与家庭政策	205
第一节	家庭政策是社会政策的重要方面	206
第二节	中国的家庭政策与家庭变迁	209
第三节	家庭政策问题的聚焦	220
第四节	德国的家庭政策回顾与借鉴	227
第七章	社会政策视域下的社会工作	245
第一节	社会政策与社会工作的关系	245
第二节	中国社会工作的发展历程	248
第三节	专业社会工作面临的挑战与问题	260
第四节	联合督导在社会工作实习中的应用	268
附录 1	他山之石	279
附录 2	China's Changing Social Welfare	327
参考文献		351
后 记		357
索 引		359

第一章 社会政策的演进

社会政策是一个政党或国家,为实现某个历史时期的路线、任务,以解决社会问题、保证社会安全、改进社会环境、增进社会的整体福利为主要目的而在社会生活和社会活动方面实施的有关行动准则。社会政策是社会公正理念的具体体现。社会政策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,提升社会的质量,实现社会的良性运行和健康发展,均有着不可替代的作用。社会政策的本质,是通过政府的再分配以缩小社会成员初次分配的差距,提高全体成员的社会保障和社会福利。作为国家政策,社会政策必须经过立法机关的处理,才成为政策,实施起来,方能生效,这是各国制定社会政策的共同点。

第一节 社会需要与社会政策的发端

人类社会由不同的个体组成,这些个体都有物质、精神等方面的需要,这些需要反映到社会——结成一定生产关系及经营共同生活的集体,就产生了人类的社会需要。衣、食、住、行是人类最基本的物质需要,教育、文化、道德、政治、法律等是人类社会的基本精神需要。由于不同时代、不同社会制度下个体人的不同背景、不同阶层地位、不同的道德标准和价值观念,人们往往有不同的社会需要,并各具有特殊性,如存在儿童、青年、妇女、老人等年龄与性别的差异,也存在

健康人、残疾人、失业者、贫困者等不同个体的需要差别。^① 社会是人们经营共同生活的集体,因此,在一个社会中,不管它的社会需要有多少种,必然是彼此相互联系的,必然有其一致性。这种一致性,首先表现在社会特殊需要和共同需要的一致性,其次是各种特殊需要彼此之间的一致性。

社会需要催生了社会政策。社会为了满足各种需要,政府就要制定相应的社会政策,以保证正当社会需要的实现,限制或取消那些妨碍社会需要实现的因素。社会需要的多样性,决定了社会政策的多样性。“社会福利制度的服务对象是行动着的社会成员。社会成员个体与社会成员整体是通过他们的行动来整合的,这些行动同时也是社会政策制定和社会政策实现的依据。社会行动的动态性使需要的含义丰富而深刻,使需要满足的手段多样而具有弹性”^②。在一个以公平为理念的社会里,社会政策尤其要关注社会弱势群体的特殊社会需要,向低能儿童、残疾人、孤寡病老和其他困难成员提供相关的社会支持,满足他们的福利需要。

一、需要理论

马克思认为,需要是人的本质属性^③。人和动物的本质区别是二者的需要和满足需要的方式不同。人的需要含有社会的意义,而动物则没有。因此,当一个人作为社会人存在于社会时,他的需要存在着;当需要不存在时,这个人在社会中也不存在了。

美国心理学家马斯洛(A. H. Maslow)从人类动机的角度出发提出需要层次理论,该理论基于两个基本假设:其一,人主要是受满足某种需要的欲望所驱使的需求动物。人类的需要是无止境的,当个人满足一种需求之后,就会产生另一种需求。其二,人类所追求的需要具有普遍性,这些需要有层次之分。其中,生理需要是维持人类自身生存的基本需要,是人类最原始、最基本的需要。如衣、食、住、行

① 陈誉:《社会需要和社会政策简论》,《华东师范大学学报》1981年第4期。

② 彭华民:《社会福利与需要满足》,社会科学文献出版社2008年版,第10页。

③ 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1982年版,第514页。

的需要。在生理需要得到满足之后,人就会产生安全需要,如避免职业病及事故,摆脱失业威胁及某些社会保障的需要。再上一层需要,是社交的需要,如满足归属感,希望得到友爱等。尊重需要可分为内部尊重及外部尊重。前者指希望自己有实力,后者指对地位、威望的需求。自我实现的需要是个人的最高需要,要求实现个人抱负,施展才能。马斯洛认为,上述五种需要是按次序逐级上升的。当下一级需要获得满足之后,追求上一级的需要就成为行动的动力了。

人的五种基本需要在一般人身上往往是无意识的。对于个体来说,无意识的动机比有意识的动机更重要。对于有丰富经验的人,通过适当的技巧,可以把无意识的需要转变为有意识的需要。马斯洛的需要层次理论,对揭示人类复杂的需要的普遍规律性做出了贡献,且具有直观、易于理解、相对较合理等特点,因此成为国内外许多管理理论的重要基础。但在心理学界,对该理论还是存在比较大的争议:有些人认为该理论过分强调了人的生理属性,并且只注意了一个人各种需要之间存在的纵向联系,忽视了横向联系,即同一时间内一个人往往存在多种需要,这些需要相互矛盾,导致动机的斗争;有些人认为该理论带有一定的机械主义色彩,人的需要是复杂的,往往不能机械地、绝对地按层次进行划分,也并不一定严格地按上述各个层次逐级去满足。例如会有这样的人,在其温饱尚未解决的情况下,却一味地追求个人价值的实现等。

美国耶鲁大学的阿尔德弗(Clayton Alderfer)在马斯洛提出的需要层次理论的基础上,进行了更接近实际经验的研究,提出了一种新的人本主义需要理论。阿尔德弗认为,人们共存在三种核心的需要,即生存(Existence)的需要、相互关系(Relatedness)的需要和成长发展(Growth)的需要,因而这一理论被称为“ERG”理论。生存的需要与人们基本的物质生存需要有关,它包括马斯洛提出的生理和安全需要。第二种需要是相互关系的需要,即指人们对于保持重要的人际关系的要求。这种社会和地位的需要的满足是在与其他需要相互作用中达成的,它们与马斯洛的社会需要和自尊需要分类中的外在部分是相对应的。最后,阿尔德弗把成长发展的需要独立出来,它表示个人谋求发展的内在愿望,包括马斯洛的自尊需要分类中的内在

部分和自我实现层次中所包含的特征；与马斯洛的需要层次理论不同的是，阿尔德弗的“ERG”理论还表明了：人在同一时间可能有不止一种需要起作用；如果较高层次需要的满足受到抑制的话，那么人们对较低层次的需要渴望会变得更加强烈。^①

多亚尔(Doyal)和高夫(Gough)提出对需要的划分可以从理论和实践层面进行，包括：第一，从身体健康和自主性(Autonomy)的角度来考察人的基本需要；第二，满足上述基本需要的社会前提条件，它们分别是生产、再生产、文化传输和(政治)权威；第三，从个人的自由和权利角度来探讨这些需要的满足；第四，将这些需要满足最大化的理论。^② 阿尔德弗指出，“需要”与“福利需要”的差别在于，前者是指透过两条途径来满足的个体需要，它一方面由家庭来满足，另一方面透过市场机制，依个人的经济消费能力，从市场购买所需资源，如医疗服务或收费的社会服务；后者则是指透过社会福利机构，以政治力的介入，提供各种福利资源(免费或部分收取费用)，提供给有需要的个人或家庭，它是在家庭等非正规系统和市场二者都无法满足的前提下，向福利系统提出的一种需要。^③

二、社会弱势群体的需要与社会支持

社会需要的多样性与特殊性的存在，必然会相应地产生各种社会支持。

社会支持大致可分为两类：一是客观的、实际的、可见的支持，如从家庭、婚姻、朋友、邻里、组织、团体、政府中获得金钱、实物等有形帮助，它既涉及家庭内外的供养与维系关系，也涉及各种正式与非正式的支援与帮助。二是主观的、体验到的或情绪上的支持，如个体受到社会的尊重、支持、理解所产生的情绪体验和满意感觉，以及人际

① C. P. Alderfer, "A Critique of Salancik and Pfeffer's Examination of Need-satisfaction Theories," *Administrative Science Quarterly*, No. 22, 1977, pp. 658-669.

② [英]莱恩·多亚尔、伊恩·高夫：《人的需要理论》(汪淳波、张宝莹译)，商务印书馆2008年版，第78页。

③ C. P. Alderfer, "A Critique of Salancik and Pfeffer's Examination of Need-satisfaction Theories".

间亲密的互动,接受指导,对他人的行为、思想和感受给予反馈等。这些支持形式有些是有形的,有些是无形的。对于社会弱势群体来说,他们最需要的社会支持是解决生活困难等问题。

在欧美社会政策和社会福利文献中,弱势群体主要是从丧失劳动能力和缺乏独立生活能力的角度界定的,他们是社会生活和社会福利制度中的“依赖人群”,即行为主体不得不依靠垄断资源的客体获得基本需要的满足。在语意学的角度看,弱势是个内涵外延相对简单明了的一般词汇,它主要是指脆弱的、易受伤害和易受攻击的人或事。弱势群体(Vulnerable groups),应该是指由于自然、经济、社会和文化方面的低下状态而难以像正常人那样去化解社会问题造成的压力,导致其陷入困境、处于不利社会地位的人群或阶层;在社会变迁的进程中,这个群体是社会支持的对象,是社会资源施予的接受对象。在传统意义上,弱势群体具有如下三个基本特征:

第一,它的成因受各种因素的制约,既可能是客观的或自然的,有明显的生理性特征;也可能是主观的或人为的,可以从文化和社会性角度进行界定。前者如人力资本不足、健康状况低下、先天或后天残疾等;后者如对女性的性别歧视、富人对穷人的歧视等。

从弱势群体形成的深层原因看,无论是老弱病残者还是社会的贫困群众,他们之所以陷入弱势困境,是由于他们失去或被剥夺了发展的能力或机会,因此,“能力的弱势”或“机会的贫困”是他们处于弱势地位的本质。因此,一个人创造收入的能力、机会的失去或被剥夺是处于社会弱势地位的根本原因。弱势群体的形成并不是由于他们自身不努力,而是因为社会没有提供一个公平的舞台。比如,与城镇居民相比,农村居民在出生、入学、就业、医疗、养老等各方面都处于不平等的起点。从表面看,这是一种起点的不平等(贫富差距),而实质上是“游戏规则”的不平等(准入限制)。从这个意义上说,弱势群体有意无意地受到了强势群体的不公正对待,相对于其他正常群体而言,弱势群体在社会中的应有权利和占有份额未能得到公平的体现,其公正待遇也未能得到制度的有效保证。

第二,它是一个相对于社会优势群体或正常群体的概念,一般来说,那些被排挤于主流文化生活之外和低于社会认可一般生活水平

之下的人群都可以宽泛地被界定为弱势群体。而这种共同类别特征的形成,取决于社会不同发展阶段的特定社会阶级结构、社会分层模式和流行的社会价值观。但依据什么标准和从什么角度去进行界定,通常是由社会优势群体所制定的标准决定的。从弱势群体形成的过程来看,既是新陈代谢的自然规律在起作用,也有社会转型、经济结构变动的因素。例如,许多实行劳动合同制以前参加工作的职工,因为他们的劳动贡献在计划经济时代的低工资制度下已作了部分的“预先扣除”,并形成了一部分国有资产积累;随着经济结构调整,以及企业制度改革等多种因素,导致了他们中的一部分人从劳动岗位上被剥离下来,或由于单位改革裁减人员、个人技能条件差、年老体衰等原因而被辞退。所以,国家在承认他们曾为社会发展做出过贡献的同时,无疑应制定有利于他们的相关社会政策,并创造条件向他们提供符合实际情况的保护措施。

第三,贫困性是弱势群体在经济利益上所面临的共同困境,他们普遍缺乏满足基本生活需要所需的经济收入,因此他们的需要层次相对较低,他们最需要的是基本生活需求的满足。

弱势群体的类型和构成都比较复杂多样,主要包括社会中所有的低下阶层、边缘化群体和受压迫者群体。从产生弱势群体的社会背景与社会环境看,弱势群体主要是在正常化的社会环境产生的现象,是因自然和个人因素造成的;因为各种原因而丧失和缺乏劳动能力是弱势群体处于依赖境况的决定性因素,从群体成员组成和数量规模角度看,由于弱势群体通常是从生理特征和生命历程的角度界定的,他们主要由肢体残疾者、精神残疾者、身患疾病者、老年人和无劳动能力的依赖人群(主要是儿童)组成。这些特定人群通常具有明显和清楚的生理性特征,人员数量是可以准确计算和统计出来的,而且人数也是相对固定的。

从社会影响和社会后果来看,如果得不到及时和有效的支持与救助,弱势群体将会生活在贫困状况之中。一般来说,贫困分为绝对贫困和相对贫困两类,绝对贫困主要是从严重匮乏维持基本生活所需资源的角度界定的,相对贫困主要是指低于社会认可的一般生活水平的生活状况。鉴于弱势群体的“社会承受能力”十分脆弱,而他