

第一章 社会政策导论

第一节 社会政策的内涵及特点

我国对社会政策的关注始于 20 世纪 90 年代初期。当时，市场调节机制的缺陷渐渐显露，社会资源占有和分配方式出现较大差别。20 世纪 90 年代以来，社会矛盾不加深化，其脉络走向已经从分配领域扩展到生产领域，从经济生活扩展到包括意识形态、社会文化、社会行为惯例等社会生活的各个方面，并且集中地通过社会保障、社会福利制度变革体现出来。作为契合社会生活现在及将来发展的新的政策内容和政策形式——社会政策进入了社会学者的视野。

一、社会政策的产生与演变

社会政策（德 Sozialpolitik→英 social policy）一词为德国人首创，1873 年，德国的一批经济学教授为研究处于市场经济初期的德国的社会矛盾，发起成立了社会政策学会。社会政策产生的目的不在于论述社会思想，而在于讨论如何解决各种实际的社会问题。社会政策一词自诞生之日起，就与社会行政、社会资源分配和社会公平原则有着密不可分的联系。

社会政策始于 19 世纪中叶，社会政策的主要针对对象是救济贫困，依靠的主要是慈善组织。在一定的制度法律、制度框架中，市场调节机制在资源配置方面有着其不可替代的效率，并且能够为人们提供一定的竞争机会。但是，同时市场调节机制也有着不可避免的缺陷，如果不加以调节，必然形成资源占有上的巨大差别，会带来诸如失业和贫困等问题。当时最早进入工业化的

英国颁布过济贫法，成立过各种慈善组织，1884年，英国牛津大学讲师巴纳特（Canen S. A. Barnelt）在伦敦创设了世界上第一所社区服务中心，称之为汤恩比馆（Toynbee Hall），并由此带动了19世纪末到20世纪初席卷欧美各国的社区改良运动。通过这场运动，社会政策的发展进入第二个阶段——国家福利政策的孕育阶段。由于社会救济的需要，产生了最初的社会个案工作，这便是最早的社会政策专业化的雏形。这场运动对于现代社团组织及社区工作的创立和发展有着重大推动作用，开创了以民间组织力量直接解决社会问题的行动目标和策略。●

仅仅依靠民间力量，不能充分有效地解决所有的社会贫困问题，社会政策的思路开始转向政府和国家，开始酝酿和形成国家福利政策。“费边社”作为英国的一个社会改良主义派别，曾经提出许多关于建立福利国家的建议，认为政府应该通过各种财政政策、立法渠道实现财富和权利的再分配。“费边社”还提出改善政府的服务质量，缩小与私营部门的差距，使社会服务不因公私差别而出现两种不同的标准，导致社会分化。从“费边社”的实践中，我们看到了现代社会某些社会政策的目标和基本特征。1936年，凯恩斯提出了国家干预经济理论或称凯恩斯反危机理论。凯恩斯认为资本主义国家的主要社会问题是失业，因此社会的主要目标是创造和保证充分就业。而要达到目的，关键是提高社会的有效需求，通过实行赤字财政政策，实现“乘数效应”。为提高和保证“乘数效应”，需要实行累进税收制以达到收入再分配，并进而提高普通消费者的消费能力和消费需求。同时需要对贫困人口进行救助，这既可扩大社会需求，而且也有利于社会稳定。从而使福利政策的范围得以扩展。

● 严智幸：《西方社会政策的历史沿革及其理论基础初探》，载《社会》2001年第10期。

社会政策的第三阶段是国家福利政策的实行时期。1941年，英国的贝弗里奇（W. E. Beveridge）受政府委托，在吸收了当时有关“国民社会保障权利”观的基础上，制定了一个战后实行社会保障的计划，即题为《社会保障及相关服务》的贝弗里奇报告。该报告以消除贫困、疾苦、肮脏、无知和懒散五大社会病害为目标，主张建立全社会的公民保障制度，让每个公民都享有医疗保健、养老金，而不仅局限于穷人。贝弗里奇在报告中提出了三项原则：一是普遍性原则，即社会保障实行的范围不能只限于社会的贫困阶层，而应该包括所有公民；二是政府统一管理原则，即政府应该通过国民收入再分配的形式，组织实施社会保障措施；三是全面保障原则，即所谓“从摇篮到坟墓”的社会保障体系。[●]在第二次世界大战结束以后的一段历史时期内，社会福利在西方主要工业化国家得到了迅速的发展。这一时期的社会政策主要依靠政府力量实施，形成了社会保障体系，从而，使市场经济带来的弊端得到了一定的遏制，贫富差距逐渐缩小。从第二次世界大战结束到整个20世纪60年代期间，经济持续增长支持了西方福利国家的高福利政策。但是自1973年起，高失业和高通货膨胀同时进发，使政府实施的福利政策的缺陷也渐渐显露出来，在一定的制度框架内，政府固然可以通过资源的再分配追求社会的公平，但是，政府的行政机制也存在不可避免的缺陷，比如缺乏效率，过高的社会福利制约了经济发展的活力。对政府缺陷的认识，是随着社会政策问题的显露而展开的。

社会政策进入20世纪70年代中期开始出现危机。西方工业化国家先后陷入了经济发展速度普遍减缓、失业率居高不下、通货膨胀与人口老龄化等困境，使得西方社会保障制度的弊端凸现

[●] 梁鸿：《国民社会保障权利论及其发展的探讨》，载《复旦大学学报》2000年第4期。

出来，导致西方各国面临的程度不同的社会保障制度危机，如西欧的“福利国家危机”和美国的“福利困境”等。于是，西方国家开始对社会政策从三个方面进行反思和调整。第一，调整工资与福利的关系，由贫困救济转向促进就业。1997年5月，英国工党执政，面对不断加剧的“福利国家危机”，进一步加大社会保障制度的改革，内容主要包括：调整工资与福利的关系，帮助和鼓励工作年龄人口尽量去从事其力所能及的工作，使工作成为大多数人享受社会福利的唯一条件；对整个养老保险制度进行彻底改革，努力为人们提供更有保障的退休生活，恢复人们对养老金制度的信任；对残疾人和有儿童的家庭给予充分的帮助，努力减少贫困现象和社会排斥现象的发生。第二，弱化政府在社会保障体制中的主导作用，提高政府福利机构的效率。1996年8月，克林顿签署了曾经两度被否决的《社会福利改革法案》，其重点是弱化联邦政府在社会保障体制中的主导作用，联邦政府的职能将逐渐从直接责任者转变为决策者和监督者。第三，扩大社会福利资金的渠道。社会福利的财政来源将朝着私营化和分散化方向发展：一方面，社会福利事业的收入将因自愿捐款、民间筹款等多渠道而逐步扩大；另一方面，美国联邦政府还将通过一揽子拨款体制把福利使用权授予州和地方政府。可以看出，20世纪下半叶以来，西方主要工业化国家对社会保障制度所进行的改革，不是彻底否定社会政策，而是不断完善社会政策，从理论和实践的层面探索对其运行机制进行改革的可能性和必要性，以期发挥这一制度的最大效率。

二、社会政策的界定与特点

综上所述，我们对社会政策界定如下：为了缓解或解决已经出现的社会问题，实现社会公正消除社会排斥，由国家制定的权利平等及其公共福利政策，保障弱势群体进而扩大到每个社会成员的权利。社会政策包含了四个方面的内容。

第一，社会政策的价值取向。社会政策的价值取向不同于经济政策，经济政策的取向是以追求利润和效益为目的，利用市场手段，通过市场竞争获得利益最大化。在市场经济运行过程中，通过合法手段获得利益最大化，对于社会物质发展是十分必要的。社会政策的取向是以追求社会公正和社会融合为目标，反对社会排斥促进各个利益群体的协调发展，立足于解决或缓解已经出现的社会问题，保障弱势地位的社会成员的权利。所以，两者追求的目标是不同的，一个是利润，一个是公正，甚至常常是互相排斥的。如果说，在经济领域中，追求利润就是主要的价值取向，不可以置换为公正，否则经济发展就缺乏动力。在社会领域中，追求公正就是主要的价值取向，对于社会领域首先看它是否体现了公正，不能以利润来衡量，两者不可以错位和置换。其实，在经济为中心的社会模式影响下，我们常常犯的错误是在社会领域中，放弃了社会价值取向，而将追求利润放到首位。比如，公共卫生的目的是保障人们的生命健康，维护生命健康权利。而一些卫生部门却将其作为促进经济生产发展的手段。比如，九年义务教育制度是保障每个适龄儿童接受教育的权利，而规模化的办学思路撤掉了分散的学校，使更多的农村孩子不能接受教育。

第二，社会政策的受益群体。社会政策的受益对象首先应当是社会弱势群体。因为这些群体的社会权利最容易受到剥夺，他们的教育、就业、收入等的权利最容易受到社会排斥，对于生活上不能自助的社会成员，社会有责任提供必要的援助。当然，随着社会政策的实践以及经济发展，社会政策的受益对象应当予以扩大，每一个社会成员都有权利得到社会的帮助，但是，当全民的社会保障并不能够建立起来的时候，应当特别强调社会弱势群体的权利的保障。

第三，社会政策的实施主体。毋庸置疑，社会政策的制定是

政府和立法行为，民间团体可以参与影响决策，但不能决定政策。政策制定后应当由谁来予以实施？在这个问题上，社会政策研究领域的看法同样经历了一个变化的过程。起初，人们几乎一致地认为政府理所当然地应当是社会政策的行动主体。以后，随着社会分工的日益细化，随着社会越来越复杂化，随着社会层面力量的日益兴起，社会政策研究领域逐渐形成一种共同的想法：只是靠政府来实施社会政策显然是有些力所不能及了。因此，只有以政府为主，并动员社会层面的力量如“第三部门”、社区的力量等，方可构成完整的行动主体。一些学者认为，对于社会资源的分配与再分配，对于社会地位、权力的再分配带来改变和影响的不仅有政府的活动，也有其他社会组织的活动。包括以非营利组织为主体的第三部门的作用，因此，政策的关注范围必须扩展到政府以外。英国伦敦经济学院的著名教授安索尼·吉登斯（Anthony Giddens）在 1999 年的一次讲演中指出，我们长期以来是以政府领域定义公共机构的，一谈到公共制度，它的所有者和控制者就都是政府。现在需要重新定义公共机构的概念，形成公共制度的新的方式。应该承认，这其中的许多内容是由创新的第三部门的组织规划和实施的。

第四，社会政策的基本内容。社会政策的内容是不断变化的，早期的社会政策内容往往等同于社会救济，继之扩展到社会福利体系，现在还关注到弱势群体的权力关系。目前的社会政策的内容主要集中在社会福利和弱势群体的权利方面，包括社会保险、社会救助、医疗卫生服务、公共教育、房屋政策、社会关系等。而公共政策可以广泛地包含政府的一切活动和策略，如经济、港口、运输、人口、移民、治安、国防、外交方面的政策统统在内。应当说，公共政策涵盖的领域相当广泛，社会政策只是其中的一个方面，却又是不可取代、不可忽视的方面。概括地说，社会政策包括两方面的内容：一方面是调整社会关系中的地

位和权力，提升弱势族群的地位。这一方面的内容主要涉及到社会资源分配中的权利平等问题，比如弱势人群进入各个领域中的机会平等问题，进入各个领域中的同工同酬问题等立法和政策，比如种族平等法、工会法、残疾人保护法、性别平等法等等，在这里并不涉及到福利问题或极少涉及福利问题；另一方面是通过立法和行政手段，形成的社会资源再分配的福利政策行为，比如《义务教育法》为适龄儿童提供九年免费义务教育，《失业救济金》为失业者提供生活保障。

三、社会政策的基本要求

社会政策与所属教育领域、社会保障、社会救济、公共卫生领域发生密切的联系，但这些领域的政策并不必然等同于社会政策。在深入到社会政策所属的领域时，常常会发现这些领域的政策取向是复杂的，有的指向社会公正，有的指向利润和利益，还有的社会公正与利益取向是相容的，有的社会公正与利益最大化是冲突的。比如，同样是教育，私立与公立的价值取向就不同，私立教育的指向可以以营利为目标，而公立的义务教育就不能追求利益，而是以保障儿童接受教育为宗旨。应当说，社会政策与公共教育、公共卫生、弱势人群的权利保障、社会保障、社会救济有着直接的关系，但是，在这些领域实施的政策并不一定能够成为社会政策，要成为社会政策需要一定的要求。

要求一，社会政策的最终目标应当指向社会公正。社会公正的核心是权利平等。权利分为两部分：一是基本权利，基本权利是人们生存和发展的起码的、最低的、必要的权利，是满足人们政治、思想和经济等方面起码的、最低的、基本需要的权利，即生存权、人身安全权、政治选举权、言论自由权和竞争非基本权利的机会权。二是非基本权利，即人们生存和发展的比较高级的权利，是满足人们政治经济思想等方面生存和发展的比较高级需要的权利，即发财致富权、成名成家权、人身特殊保护权，竞争

非基本权利的结果权。权利平等分为两大项：第一项为基本权利的完全平等，第二项为非基本权利的比例平等。基本权利的完全平等的原则，意味着每个社会成员无需竞争，在结果上每人一份，人人拥有的权利。至少包含三个方面：第一，生存权及人身安全权的完全平等。“为什么每个人享有的基本权利应该完全平等呢？因为每个人都是缔结、创建社会的一员。脱离社会人就无法存在。所以每个人的一切利益，说到底，都是社会给予的：社会对于每个人具有最高效用、最大价值。每个人都为缔结社会做出了同样贡献付出了同样代价。”● 第二，基本的政治经济权利的完全平等，如政治选举权，最低工资待遇权，土地使用权。第三，非基本权利竞争机会的完全平等。非基本权利的比例平等原则，即从人们的差异出发，根据能力贡献之差异为依据而给予相应的差别待遇。这种平等便不是绝对数量上的平等，而是比例平等，它承认每个人在发展中的权利是不一样的。它所依据的不是需要，而是贡献来分配权利。在这里贡献是索取和权利的源泉和依据，按照贡献来分配权利，按照权利分配义务。就是说，社会分配给一个人的权利应该与他的贡献成正比而与他的义务相等。在非基本权利的分配原则是：按劳分配。由于每个人的发展能力不同，贡献大小不同，获得的权利也不同，每人拥有不同的结果权。

上述两项权利平等是不能相互移位或取代的，否则就会违背社会公正的总原则。如果在基本权利范畴，采取的是按劳分配的原则，就会导致尖锐的贫富两极分化，而使每个人基本的、最低的、起码的权利受到损害，一些人就没有平等进入的机会从而难以发展。如果在非基本权利上采取按需分配的原则，就

● 王海明：《公正、平等、人道：社会治理的首先原则体系》，北京大学出版社 2000 年版，第 66 页。

会导致对于才能大、贡献多的人的剥夺，从而，挫伤人们的创造热情。

公平、公正是社会政策的基本理念依据，社会政策的理论依据主要有两个：一是“国家责任说”。“国家责任说”是要说明，政府是一个国家主要的社会公共权力机构。政府对于社会成员担负着责任与义务。就此而言，政府的责任在于：对社会成员普遍的基本需求应当有所增益，应当营造公平的社会环境，应当直接为社会弱势群体提供必要的帮助，应当为社会成员提供平等的发展条件。二是“人权说”，即：作为平等的社会成员，其基本的生存权与发展权应当得到保证。人人共享、普遍受益是发展的基本宗旨。恩格斯在《共产主义原理》一文中指出，应当“把生产发展到能够满足所有人需要的规模；结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的情况；彻底消灭阶级和阶级对立；通过消除旧的分工，进行产业教育、变换工种、所有人共同享受大家创造出来的福利，通过城乡的融合，使社会全体成员的才能得到全面的发展。”[●]既然如此，那么，与之相适应的公正准则就必然会成为社会政策的理念依据，也成为衡量是否是社会政策的标准。

一旦与社会政策密切相关领域的政策偏离了社会公正，甚至牺牲弱势群体的权利来获得利益，社会政策的目标就偏离了自己的轨道。在这里，社会政策的目标不能成为经济领域的最终目标。如果在经济领域中将最终的目标锁定在追求社会公正，而不是追求利润，就会使得社会经济缺乏动力和活力，在计划经济时期的一个错误就是将经济政策作为社会政策来界定。反之，也常常会出现另外一个错误，社会政策的目标偏离了社会公正和社会融合，而一味追求经济效益和经济利益，结果形成对弱势群体的

● 《马克思恩格斯选集》第1卷，第243页。

社会排斥。目前，在经济建设为中心的社会发展模式的框架内，值得警惕的是另外一种偏向：按照经济政策的定位和思路来设计社会政策的内容，比如注重学校的规模化、正规化，而忽视了弱势群体的利益和需求。

要求二，社会政策要以满足社会需求为出发点。从社会政策的历史发展过程中可以看出，社会政策的制定是国家行为，是由国家决策机构制定的。但是，国家的政策行为并不意味着以国家利益为出发点，对于社会政策来说，它与其他政策的制定不仅目标不同，在出发点上也有所不同，更加强调社会需求以及弱势群体的基本需求。因此，社会政策更加注重公众的参与，善于了解和把握公众的声音和需求，并且将这种需求转化为政策措施。这里的关键问题，要区分决策者的需要和不同群体的需求，不同群体中两大性别的需求，最后要通过评估监测是否满足了这些社会需求。应当警惕国家利益与不同群体的社会需求的混淆，在现实生活中这两者之间常常会出现摩擦和矛盾。进入 21 世纪以来，中国城市的改造和重建速度加快，大量的居民要搬迁，由于开发商克扣民众的拆迁费，引起的拆迁上访特别多。强调大局的政策导向往往忽视了搬迁者的利益需求，而考虑搬迁者的需求，就会通过政策来保障他们的合理利益。任何对于社会需要的忽略，都使得社会政策背离了自身的宗旨，甚至使社会政策有其名无其实。

要求三，社会政策与经济政策之间要保持一定的平衡。任何事物都有两面性：一方面，社会政策与经济政策的价值取向是不同的，两者不可以互相取代；另一方面，社会政策与经济政策又是相互依存、不可偏废的。以社会公正为目标的社会政策，需要相应的经济做支撑。无论是公共教育、公共卫生、社会保险等等，都是需要经济投入的，无论是校舍、医院的硬件，还是医生、教师的工资，都要有一定的物质作保障。因此，公共服务与

资金保障之间要有总量上的平衡。社会服务的成本高于经济承受力，就会出现财政赤字，西方福利国家的危机很大程度来源于此。对此，我国的政府官员已经有了足够的认识，但是对于社会政策会影响制约经济发展却认识不足。这是我们强调社会政策与经济政策保持平衡的第二个理由。社会政策并不单纯依赖经济发展，反之还会对经济政策产生重大的影响。2003 年我国曾经出现严重的 SARS 传染病，对此，公共卫生部门非但没有及时公开通报，反而隐瞒不报，导致 SARS 的大量传播，不仅严重危害了人民的生命，而且给当时的经济予以重创。因此，社会政策与经济政策是你中有我、我中有你的连环套，缺一不可，保持两者之间的平衡发展就显得特别重要。

四、社会政策的类型与模式

社会政策是人们在不同价值、目标、对象之间进行选择的结果。选择不同，社会政策的类型和模式也就不同。我们将介绍四种常见的类型和模式的含义和特征。

1. 三大群体与三种目标

根据社会政策的对象和具体目标来划分，分为三大群体与三种类型。针对就业者、退休者和他们的家庭，采取社会保障措施来抵御疾病、失业、工伤、退休、配偶死亡等风险造成的个人或家庭收入上的损失；对穷人、残疾人、妇女生育等特殊群体，采取直接提供现金或服务保障以保障基本的物质生活需要得到满足；对全体公民，采取提供基本的公共服务来满足他们的教育、保健、住房和营养方面的需要。

2. 剩余模式与制度性的再分配模式

1958 年，社会政策专家华伦斯基（H. L. Wilensky）和勒包克斯（C. N. Keesee）将社会政策经典性地分为剩余模式和制度性的再分配模式。所谓社会政策的剩余模式是认为只在市场或家庭不能满足个人的需要的时候才向这些特定的个人提供社会福利，而

且社会福利的提供只应该是暂时的；制度性的再分配模式则把社会福利视为一个常规性的社会制度，它存在于市场制度之外，按照普遍性的需要的原则发挥作用。社会政策的剩余模式和制度性的再分配模式是两种截然不同的社会政策模式。● 见表 1-1。

表 1-1 剩余模式和制度性再分配模式比较表

剩 余 模 式	制度性的再分配模式
把接受福利者的需要看做是非正常的	把接受福利者的需要看做是正常的
把社会问题的各种情境看做是意外的危机，只在人们穷尽他们拥有的资源而不能解脱时才给予帮助	把社会问题看做是现代生活复杂性的内在体现在人们陷入困境之前就给予帮助
对问题的看法中体现着对个人的责备因而会使个人蒙受耻辱的烙印，这种耻辱烙印也体现在为解决解决问题所提供的服务中	无论是在对问题的看法中还是在提供的服务中都不存在耻辱烙印
对需要帮助者所提供的帮助的形式表现为临时性的救济或慈善等补救性的措施，而且是尽可能早地停止帮助	服务是制度化的、永久性的且强调预防和康复的功能

3. 北欧模式、欧洲模式与北美模式

北欧模式的社会政策强调社会权利和平等，强调提供福利的普遍性，把福利作为社会权利无条件地分配给公民，努力满足人们较高层次的需求。更多地以国家为主体，国家更多地制定各种社会福利计划并为此筹集资金，基本是采用高税收的方式筹集资金，整个的社会福利计划有较高的统一性和组织性。

● 王刚义、梅建杨著：《社会发展与社会政策研究》，中国人民公安大学出版社 2002 年版，第 139 页。

欧洲大陆模式社会政策的核心问题是维护各阶层之间的差别，因此，它不像北欧国家的社会政策那样把福利无条件地分配给公民，而是让福利依附于阶层和身份，根据工作所得收入的比例进行再分配。此外，这种社会政策模式强调家庭的重要性，它认为只有在家庭竭其所能却难以为其成员提供服务的时候，国家才能采取干预措施。

北美模式十分强调市场的作用，关心个人在享受福利的过程中所应当具有的选择自由。它或者通过被动的方式，即对于需要帮助者，国家只是提供最低水平的需要保障，从而把其他的人或其他的需要的满足留给市场；或者通过主动的方式即指通过给私有企业提供补贴，让企业（而不是国家）成为福利的提供者。在北美模式中，在提供福利的具体方法上，它广泛采取了对公共援助的申请者进行家庭资产调查的方法，因而所谓“耻辱烙印”的问题也比较明显地存在于这种模式之中。此外，国家基于普遍的权利所提供的福利也比较少。属于这种社会政策模式的国家主要包括美国、加拿大、澳大利亚。●

4. 自由主义、保守主义与社会民主主义的社会政策

自由主义社会政策强调市场是更有效地提供福利的手段，因为它是自然的，因而也是首要的满足个人需要的渠道，国家干预只有在市场这只看不见的手不能满足个人需要时才能介入。它主张在保障个人福利时也要尊重个人自由和个人权利，不能将国家利益凌驾于个人利益之上。所以，社会政策在向个人提供福利时，采取的具体方法倾向于通过市场由个人选择，而不经由国家直接配给。

保守主义社会政策在向个人提供福利时，强调国家利益的重

● 王刚义、梅建杨著：《社会发展与社会政策研究》，中国人民公安大学出版社 2002 年版。

要性，是以社会整体质量提升为目的，具有国家主义的取向，在个人利益与国家利益发生冲突时，认为国家利益高于个人利益。以有利于现存社会制度的方式向人们提供福利，而不寻求对社会结构进行大规模变革。

社会民主主义社会政策强调权利和平等，权利概念就是将各种社会福利作为公民权的一个方面提出来的，并不视为是一部分人对另一部分人的恩惠，强调社会资源的再分配功能，通过扩大预算来扩张社会服务，在不改变生产资料的私人占有方式上，进行社会变革。

第二节 社会政策的功能

社会政策是为了一定的社会目标制定的，在实现这些目标的过程中，社会政策发挥着经济政策不可取代的功能和作用，成为社会发展过程中的支柱之一。当我们来认识社会政策的功能时，不是出于一种美好的想象，而是对于已经实践着的社会政策的重新认识，看看社会政策给社会的运行与发展究竟带来了什么。

一、保障弱势群体权利，促进社会合作

1. 市场的马太效应与弱势群体的出现

社会政策是在市场经济的运行过程中产生发展起来的。几乎任何事情的出现都是双刃剑，市场经济也不例外，一方面市场竞争给经济增长带来了巨大的活力，以至于社会发展必须引入市场机制，这是中国经过计划经济时期的实践深刻认识到的道理；另一方面市场机制在追求经济合理性的同时，也出现了一些必须面对的问题，比如，社会风险性加大。应当说，与前工业社会人们生活的稳定性相比，现代社会所面临的环境充满了更多的不确定性和风险性。从一定程度上讲，现代社会是高风险社会。市场经济是这种风险社会的存在依据，而现代科学与技术更使得这种风

险社会的发展达到了极致。现代社会的这种风险性最具说明性的例证可以说是人们在股票市场进行的投资。而信息技术不仅使个人，甚至连单个的国家在国际金融投资者的投机性的行为中都会表现出脆弱性。实际上，现代生活中充满不确定风险的岂止只有股票交易。如果把前工业社会人们的生活比做在坚实的土地上做基本上是小范围的轻度运动，那么，现代社会的生活则可以被比喻成在春冻初融的薄冰上进行快速的滑行表演，其风险性不言而喻，其对安全性的要求也显然更高。^①

此外，市场经济还在制造社会不平等和导致阶层分化的效应。市场所依赖的竞争和效率机制，使得市场本身就具有资源集中和产生垄断的倾向，导致财富和贫困在社会两端积累的马太效应。只不过这种效应是通过一种形式上平等的市场交易形式实现的。财富越来越集中在少数人手里，多数人陷入贫困。这是市场经济所必然导致的结果，即贫富差距的急剧扩大。

如何看待贫富差距？一个社会要有生机活力，必须有必要的差别；同样，一个社会要保持稳定发展，必须把差别控制在合理的范围之内。所谓贫富差距扩大，是指贫富差距超出了合理的界限。测量贫富差距，通常用基尼系数法。根据国际通行惯例，基尼系数在 0.3~0.4 之间，表明全体居民的收入差距达到一个较为合理的程度，也就是说，这种差距第一是必要的，是有利于提高效率的，第二是社会可以接受的，也就是不违背公平原则的。低于 0.3，表明收入分配过于平均，高于 0.4 表明居民的收入分配已趋于不合理。据世界银行的数字，我国的基尼系数在改革开放前为 0.16。我们的研究表明，从 20 世纪 80 年代到 90 年代，基尼系数出现了两个台阶的提升，首先是从 1988 年前不到 0.3

① 王刚义等著：《社会发展与社会政策研究》，中国人民公安大学出版社 2002 年版，第 156 页。

上升到 1988 年的 0.382，其次是由 0.382 上升到 1994 年的 0.452 或 0.467。这种反映我国收入差距的基尼系数两个台阶的提升，正好表明了中国收入分配状况突破过于平均局面走向收入差距的合理化阶段，又由合理的收入差距迅速滑向收入差距十分显著的不合理阶段。这样，在短短的十几年间，中国已经从一个平均主义盛行的国家，转变为收入差距超过了国际上中等不平等程度的国家，这样快的变化是值得忧虑的。

随着贫富差距的扩大，社会弱势群体出现了。2002 年，“弱势群体”一词首次在国务院政府工作报告中出现，随后，有关“弱势群体”的问题受到了学术界前所未有的关注，学者们对“弱势群体”的定位和理解也可谓是仁者见仁、智者见智。有的学者认为社会弱势群体“是一个在社会资源分配上具有经济利益的贫困性、生活质量的低层次性和承受力的脆弱性的特殊社会群体”。[●]另外有的学者把弱势群体界定为那些依靠自身的力量或能力无法保持个人及其家庭成员最基本的生活水准、需要国家和社会给予支持和帮助的社会群体。而按照国际社会学界和社会政策界达成的基本共识，所谓社会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在不利地位的人群。

我国学者认为，在中国弱势群体的数量是庞大的，农民已经成为最大的弱势群体，统计数据表明：农村居民家庭人均纯收入在 1982 年是城镇居民人均可支配收入的 54%，1992 年大约为 43%，2002 年仅为 32%；在金融资产占有上，人口比重超过 6 成的农民储蓄存款仅占全国存款余额的两成。[●]

● 朱自强：《论农村社会保障制度的构建》，载《农业经济问题》2003 年第 6 期。

● 李福勇：《当代中国最庞大弱势群体的界定、成因及对策》，载《经济学家》2003 年第 6 期。

2. 社会排斥及其后果

弱势群体的出现，会导致社会对其的排斥，使之处于更加不利的处境。所谓社会排斥[●]，是一个多元的概念，它不但含有经济资源上的长期匮乏，尤为关注的，是人在社会关系上、心理上、文化上和政治参与上被长期隔绝的状况，这种可称之为个人长期无法实现的某种能力和功能的匮乏，不仅可能导致经济贫困，甚至使被排斥者不能享受到公民地位（citizenship）所赋予的公民政治及社会权利。而这种权利不可能依靠提供经济援助和保障救济来赋予。影响社会排斥形成的因素是多方面的，如缺少工作机会、低学历、缺少技能、体弱、缺乏政治和社会参与等因素相互恶性影响，导致社会关系网络丧失而陷入边缘困局。而且，这种社会排斥在市场经济作用下，还会殃及子孙。在市场经济条件下，政府无力承担教育开支，就会凸现家庭在教育中的作用，而贫穷的家庭则会因为贫困而无法受教育，无学历或低学历再次遭到社会排斥。在市场竞争会出现“马太效应”，即好者愈好，富者愈富，差者愈差，贫者愈贫，将日益突出。在市场竞争中，具有资金、权力、能力和社会关系等方面的资源优势的，是强者，他们处于优势积累的有利地位，一旦第一步领先，便会步步领先具有滚雪球似的“放大效应”。相反，缺乏资金、权力、能力和社会关系等方面的资源优势的，是弱者，他们改变自己处境的机会相当少，一步赶不上，往往步步赶不上，处在竞争中的劣势地位。正是这样，社会弱者最先也最强烈地感受到改革的代价。从理论上说，改革的社会代价应当由全体社会成员来共同承担，但是在实际生活中，受到改革带来的社会风险冲击最大的往往是承受力最低的社会弱势群体成员。总之，从一定意义上说，

● 杨团：《社会政策的变迁和研究走向》，www.solicy-policy.info/1023.htm - 101k。