论政府在救助弱势群体中的作用

吴玲¹ 施国庆²

(1.河海大学 期刊部,江苏 南京 210098;2.河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:当前我国弱势群体的庞大规模和日益悬殊的贫富差距显示,弱势群体问题已经成为影响社会稳定与社会发展的重要风险因素之一。救助弱势群体是社会公平的体现,是“效率优先,兼顾公平”分配政策的体现,是消费需求和民间投资增长的需要,能防止社会问题不断滋生。构建社会安全网,救助弱势群体是政府义不容辞的责任,政府应完善弱势群体的宪法保护和政策倾斜,完善社会保障制度,为弱势群体提供社会资源,让弱势群体尽快走出困境。

关键词:弱势群体 政府责任 社会公平 社会救助 社会安全网

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-4970(2005)01-0046-04

虽然我国国民生产总值连续多年稳定增长,发展的目标是缩小贫富差距,但结果却是社会贫富差距日益扩大,社会问题的日益增多。特别是随着我国社会主义市场经济的发展和社会结构的转型,弱势群体规模进一步扩大,弱势程度也进一步加深。据专家的推测计算,目前中国弱势群体规模在1.4~1.8亿人左右,约占全国总人口的11%~14%。^[1]弱势群体是由在社会资源的分配过程中处于不利地位的人所组成的社会群体,在社会政治、经济生活中他们处于一种无助和无奈状态,无法和其他人群一样参与正常的社会竞争,日益被边缘化,是处于底层的社会群体。从群体的基本特征上来看,弱势群体具有经济上的低收入性、生活上的贫困性、政治上的低影响力和心理上的高度敏感性。^[2]

应该指出,虽然弱势群体是相对于强势群体而言的,是一种任何国家、任何时代都普遍存在的社会现象,无论是发达国家还是发展中国家,无论是古代还是现代,都存在着一定规模的弱势群体,只是在不同的社会、不同的时期,其存在的形式、规模及影响不同而已。但是,当前我国弱势群体的庞大规模和日益悬殊的贫富差距显示,弱势群体问题已经成为影响社会稳定与社会发展的重要风险因素之一。

一、救助弱势群体的现实意义

当前数量庞大的弱势群体的存在对我国社会的健康协调发展产生了严重影响,救助弱势群体具有重要的现实意义。

1. 是社会公平的体现

公平是人类社会永恒的价值理念和基本的行为准则。现代意义上的公平,首先就表现在生存权、就业权、受教育权和社会保障权等基本权利的实现上。享有充分人权,是人类长期追求的崇高理想,也是人类奋斗的目标之一。公平不但体现为合理的收入分配过程和结果,更重要的体现是发展潜力和机会的平等。邓小平同志曾经指出:“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”但是,由于我国目前处于转型时期,各种复杂的因素使得人们的财产和社会地位的获得往往不取决于自身因素,更多地取决于行业、部门、单位的性质等外在的社会因素,资源分配严重不均,机会不平等,与社会公正原则不符。在先富起来的人群中,有的人利用非法手段敛财而且未受到应有的惩罚,在社会上形成强大的示范效应,严重扰乱了国家经济秩序和社会秩序。此外,电力、电信等行业,凭借行业的垄断地位,其职工的收入比其他行业高出数倍甚至10倍,而广大农民的社会保障问题长期得不到解决。这不仅直接危害收入分配制度本身,而且造成市场经济秩序的混乱,阻碍了健康的市场经济秩序的确立。公平不等于平等,更不等于平均主义,公平是以承认差异为前提的,公平是一种合理的差异。改革总要付出代价,总要有部分人或群体的利益受到损害,但可以通过经济和社会政策的调节,规范初次分配秩序,强化二次分配力度,关注弱势群体,让改革相对利益受损者得到应有的补偿,

使其能够共享改革和社会发展的成果,这既是推动改革之必需,也是政府职责之所在。

2. 是“效率优先,兼顾公平”分配政策的体现

我国社会发展的根本目的就是要不断推进经济建设,提高人们的生活水平和生活质量,满足人民群众日益增长的物质文化和生活需要。弱势群体作为人民群众的一部分同样有希望生活得更加美好的权利,任何人、任何群体都无权将他们排除在社会发展进程之外。我国改革开放后实行的“效率优先,兼顾公平”分配政策是必要的、正确的,江泽民同志在党的十六大报告中重申了要继续坚持“效率优先,兼顾公平”分配政策。但是在实际工作中,往往过多强调“效率”,而未真正体现对“公平”的“兼顾”。这使得人们认为改革的利益被少数人窃取,而改革的代价却由多数人来承担,分配过程的不公平,导致人们产生不满情绪,从而导致人们对“共同富裕”的怀疑。党的十六届三中全会指出,要完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,加大收入分配调节力度,重视解决部分社会成员收入差距过分扩大问题。现阶段我国弱势群体的队伍日趋扩大,弱势群体所引发的种种问题,不仅违背了我国社会发展的根本目的,而且也不符合“三个代表”重要思想。关心人民群众的基本生活,保障广大人民群众的利益是我们党的优良传统,也是党在长期革命斗争中赢得信任和支持的力量源泉。当前,救助弱势群体,构建保障人民利益、维护和实现人民的生存权、发展权的社会安全网问题是维护人民根本利益的体现。

3. 是消费需求和民间投资增长的需要

弱势群体的大量存在,抑制了消费需求和民间投资,阻碍了市场经济的健康发展。弱势群体生活窘迫,基本生活很难得到保障,他们肩负着沉重的预期消费压力,普遍缺乏安全感,所以大部分人在收入增加时,仍然习惯压缩即期消费以备不时之需,因此就算收入有所增长但生活水平并未有根本改善。弱势群体是中国社会的重要组成部分,他们的即期消费需求被严重压抑,在一定程度上将导致内部需求不足,进而导致“生产相对过剩”,降低了经济发展的速度。弱势群体问题的凸显还制约了民间投资的增长。因为任何投资行为首先要考虑投资回报率,内部需求不足使投资回报率降低,民间的投资行为必然受到抑制。

4. 防止社会问题不断滋生

弱势群体无法生存或应得利益严重受损时必定会通过一定的方式“报复”社会,从而给社会秩序和发展带来严重的破坏因素或消极影响,使得社会为了解决这些问题不得不付出更大的代价。^[3]在当代

中国,弱势群体的犯罪率一直居高不下。贫穷并不必然导致犯罪,但贫穷是导致犯罪的重要因素之一。在特殊情况下,为了生存,偷盗、抢劫、卖淫等成为穷人的一种无奈选择。一些地方弱势群体集体上访甚至自焚等极端现象的出现,说明弱势群体问题已经成为不容回避的严重的社会问题。历史已经证明,没有社会的稳定就没有经济的发展和社会的进步。欧洲资本主义国家早期的社会保障制度的发展史能给我们一些启示。当时,随着产业革命的推进,大量农村人口流入城市,在英、法等国形成了大量的城市贫民,随之产生了严重的社会问题。英国和法国虽然先后建立了社会救济制度,但他们的救济带有“恩赐”性质,在救济贫民时,提出了名目繁多的苛刻条件,甚至连他们的人身自由也要剥夺,反而导致问题恶化。为了生存,城市贫民不得不偷盗、抢劫、卖淫、自杀。后来,随着阶级意识的觉醒和马克思主义的诞生,无产阶级成立了各种政治性组织,开展了如火如荼的工人运动,欧洲社会陷入空前的政治危机。面对强大的压力,资产阶级不得不着手建立现代社会保障制度,向社会弱势群体提供基本的生活保障,社会矛盾得以缓和,资本主义社会才进一步繁荣。这些国家的社会救济制度改革无疑为我国提供了前车之鉴。

二、政府在救助社会弱势群体中的作用

由于弱势群体具有经济上的低收入性、生活质量上的低层次性、政治上的低影响力和心理上的高敏感性,他们非常脆弱,如果仅仅依靠自身的力量是很难迅速摆脱自身困境的。笔者认为,救助弱势群体应该充分发挥政府的作用,积极构建救助弱势群体的社会安全网络。

1. 救助弱势群体是政府义不容辞的责任

现在政府的职能已不再是统治,而是要通过其社会管理职能为全社会提供服务。在现代社会保障制度中,社会救助是政府的一种责任与义务,受救助者接受救助是一个公民的基本权利。当前在我国经济和社会转型时期,造成弱势群体的原因当中社会原因多于个人原因,所以构建社会安全网,保障弱势群体最低限度的日常生活,保证社会的公平和稳定发展,是我国政府义不容辞的责任。救助弱势群体不是对弱势群体自身的单纯施舍和恩赐。一个民族,一个国家,能否找到妥善解决弱势群体的制度性社会机制,是这个民族、这个国家是否成熟的最重要的表现之一。^[4]我们的政府是人民的政府,全心全意为人民服务,满足人民日益增长的物质和文化生活需要、提高人民的生活水平是政府的神圣使命。何

况弱势群体说到底还是社会资源不平等分配的受害者。社会资源具有稀缺性,任何社会都无法保证社会资源的均衡分配,必须要通过某些制度安排和政策导向,在稀缺的社会资源与各种社会需求之间寻求一种配置平衡。在社会生活中,弱势群体是社会一个不可分离的组成部分,救助弱势群体是社会的责任,更是政府的份内职责。首先,政府应提高城镇下岗、失业人员最低生活保障金标准,保障下岗、失业人员的基本生活水平,维护他们做人的尊严;其次,政府应该尽快建立覆盖所有弱势群体的社会安全网,当务之急是把最低生活保障制度的受益对象扩大到农村的弱势群体。为此,应该加快政府职能改革步伐,减少行政事业费支出,降低行政事业费支出占国家财政支出的比例,提高政府的公共保障能力,提高个人所得税的起征点,同时加大税收征收监管力度,从而积累公共保障资金,实现社会公平。

2. 完善弱势群体的宪法保护和政策倾斜

任何社会都会有天灾人祸,都会有一部分人由于先天或后天的原因而暂时或永久地丧失劳动能力,对这些弱势群体的生活困难,政府有责任以立法和制度的形式予以保障。政府通过社会政策的制定与实施,协调社会矛盾,解决社会问题,向弱势群体提供社会支持。这种支持不仅仅是单纯的经济和物质上的给予,而且还应该激励和培养他们自我生存和发展的能力。重视保护弱势群体的特殊利益是中国共产党的一贯政策。新中国建立以来,党和政府高度重视弱势群体保护工作,保护弱势群体是我国的重要政策。但是,在我国缺乏对弱势群体的宪法司法保护手段,由此导致弱势群体越来越被边缘化。在现实中,弱势群体的权益受到侵害而又得不到宪法保护的情况并不鲜见。由于我国缺乏宪法司法保护机制,弱势群体的权利救济极其困难。我国没有采用宪法司法手段保护弱势群体权利的原因复杂,既有文化观念和物质条件制约的原因,也有是宪法法律体制存在缺陷的原因。

运用宪法司法手段保护弱势群体的权利,应当借鉴其他国家的有益经验并考虑我国国情。宪法是治国安邦的总章程,是其他一切法律的依据,具有最高的法律效力。要从法律上解决弱势群体问题,必须首先从修改宪法开始。我国宪法的有些条文已经明显不合时宜。应当修改宪法,增加弱势群体的宪法权利,赋予宪法基本权利具有直接司法适用效力。同时,要落实宪法精神,完善法律体系,对相关的法律和制度、政策也要进行修改,特别是户籍制度、劳动制度、教育制度、社会保障制度等,消除针对弱势群体的各种歧视性制度、法律与政策,建立公平的社

会竞争环境和竞争规则。此外还应该进行司法体制改革,提高司法机关的地位和权威,为维护弱势群体的正当权益提供有力的司法保证。

3. 完善社会保障制度

根据国际经验,解决因社会经济结构调整而导致的较大规模的贫困问题,最有效的社会保障制度是社会救助。改革开放 20 多年来,党和政府以及社会各界在救济弱势群体方面投入了大量的人力、物力和财力,采取的救助方式有制度性救助(如社会保障与社会福利)、定期的周期性救助(如节假日期间的“送温暖”等),也有不定期的临时性救济,对弱势群体的基本生存起到了一定的保障作用。但是应该看到我国的社会救助制度存在很多缺陷:救济范围极其有限,在实行最低生活保障制度之前,国家定期定量救济的城镇贫困户只是“三无”人口,救济金额严重偏低,从《中国统计摘要(1994)》、《中国民政统计年鉴(1993)》可知,1992 年救济对象人均救济金额仅为 38 元,是当年城镇居民人均生活费收入的 25%,靠救济金难以为生,国家救济经费严重不足,1992 年全国城镇社会救济费用(包括临时救济)总共 1.2 亿元,仅占当年国内生产总值的 0.05‰,不到国家财政收入的 0.03%。直到 1993 年上海首创城市居民最低生活保障制度才拉开了我国城市社会救济制度改革的序幕。10 年来,我国城市居民最低生活保障制度有了突破性进展,但是和发达国家相比还有巨大差距,我国 2001 年最低生活保障金仅占当年国内生产总值的 0.55%^[5],而发达国家 20 世纪 90 年代中期用于社会救助的资金占国内生产总值的 1%~2%。可以说,资金问题仍然是当前社会保障制度的“瓶颈”。

其实,在救助弱势群体问题上,最基本、最有效的途径是尽快建立起比较完善的社会安全网。除了通过社会资金救助方式保障弱势群体的基本生活,还要建立健全针对弱势群体的补偿性社会保护政策,如对低保家庭的医疗救助政策,对高龄老人、残疾者特别是孤残儿童等特殊弱势人群的特殊保护政策,对在岗社会弱者的特殊劳动保护政策等。社会对弱势群体的保护底线就是要让弱势群体能够有尊严地“活下去”。我国是社会主义国家,在帮助弱势群体方面理应比资本主义国家做得更好。党的十六届三中全会指出,要加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系,完善企业职工基本养老保险制度,健全失业保险制度,继续改革城镇职工基本医疗保险制度,完善城市居民最低生活保障制度。这体现了党和国家对弱势群体的关心。近年来我国各大中城市虽然发展很不平衡,但已普遍建立起最低生活保障制度。同时,也

应看到,几千万的城市流动人口和农村广大弱势群体的社会保障问题还未得到足够的重视。我们应该坚持普遍性原则,逐步实现全民保障,应把进城务工人员纳入城市社会保障体系,还应制定针对农村弱势群体的符合国情的社会保障体系,尽可能地减少弱势群体的数量。当然,对弱势群体的社会保障要立足于“最低”,既要做到“应保尽保”,救助每一个应该救助的公民,也要促使受救济者自立,提高自身素质,靠自己的辛勤劳动摆脱困境。

4. 为弱势群体提供社会资源

弱势群体问题的根本症结之一是其所拥有的社会资源(包括财力、人力、物力、权力、能力、信息等)整体匮乏,由此导致其生活质量的低下与承受力的脆弱。要改变弱势群体的弱势地位,就必须通过外界的帮助使其拥有足够多的社会资源。以法国社会学家皮埃尔·布尔迪厄和美国社会学家詹姆斯·科尔曼为代表的社会资本理论,将社会网络、网络摄取以及个体所参与的社会团体作为社会资本的基本要素,认为个人的社会网规模越大,异质性越强,其社会资本就越丰富;而社会资本是积累人力资本的条件。在皮埃尔·布尔迪厄看来,社会资本是“实际或潜在资源的集合,这些资源与由相互默认或承认的关系所组成的持久网络有关,而且这些关系或多或少是制度化的。”^[6]

因此,帮助弱势群体获得其所需资源应成为社会救助的工作目标之一。影响弱势群体素质的因素很多,关键是教育不足、知识和技能缺乏。同时,值得关注的是,我国是世界上人口最多的国家,我国将面临长时期巨大的就业压力:每年新增加劳动力1000万,下岗和失业人口大约1400万,进城的农民工常年保持在1.2亿左右,随着城市化的推进,还有大量的农村劳动力要从农业转移出来,估计这个趋势将持续二三十年甚至更长时间。从当前就业形势

来看,劳动力供求的结构性矛盾主要表现为劳动力整体素质偏低,不适应技术进步和产业升级的需要。从发展趋势来看,高技能劳动者的需求将持续增加,普通劳动力需求将不断下降。

在此背景下,对弱势群体实施良好的教育和职业培训显然具有特别重要的意义。这是提高弱势群体的素质和竞争力,帮助他们摆脱弱势地位的最有效途径。提高弱势群体素质,充分挖掘其潜能,有利于充分挖掘社会资源,调动社会的各种力量构建社会安全网络。比如对下岗职工而言,技能培训、再就业信息、社会保障资金、各种优惠政策等都是重要的社会资源。弱势群体的社会关系是其生存和发展的小环境,如果不随着社会大环境的发展而相应地发展,弱势群体将逐渐脱离社会,使其更加困难和无助。所以,要关注弱势群体社会关系的建立与发展,帮助弱势群体创造一个良好的生存和发展的小环境,得到更多的社会认同和支持,让弱势群体尽快走出困境。

参考文献:

- [1] 郑杭生,李迎生. 社会分化、弱势群体与政策选择[EB/OL]. 中国网, 2003-01-20.
- [2] 钱再见. 中国社会弱势群体及其社会支持政策[J]. 江海学刊, 2002(3): 97—103.
- [3] 吴鹏森. 论弱势群体的“社会报复”[J]. 江苏行政学院学报, 2002(1): 58—63.
- [4] 张敏杰. 中国弱势群体研究[M]. 长春: 长春出版社, 2003. 8.
- [5] 蔡. 中国人口与劳动问题报告 No. 4(2003)——转轨中的城市贫困问题[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003. 65.
- [6] 李惠斌, 杨雪冬. 社会资本与社会发展[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000. 3.

· 简讯 ·

河海大学首次举办海军工程硕士班

河海大学为中国人民解放军海军培养高层次技术人才的首次工程硕士班日前举行了开学典礼。经过考核选拔,来自海军后勤部军港机场营房部、工程设计研究局等单位的31名现役军官将用两年的时间,攻读港口设计、海岸及近海工程、力学、政治理论等课程,并通过毕业论文答辩,可获得河海大学工程硕士学位。

出席开学典礼的海军与河海大学的有关领导,都表示要保持和不断发展双方长期稳定的协作关系,共同努力把河海大学建设成为全国开展选拔培养军队干部工作的先进高校,为海军的正规化、现代化建设做出更大贡献。河海大学有为海军培养、输送人才的传统,海军在学校设立了后备军官选拔培养办公室,现在在校本科生中就有135名海军国防生。去年9月,海军政治部又与河海大学签订了依托河海大学选拔培养干部协议书,明确了学校为海军培养干部的六种方式,选拔海军干部攻读河海大学研究生就是六种方式之一。

(本刊编辑部供稿)