

# 试论弱势群体问题的社会整合

蒋旭明

(浙江大学法学院, 浙江杭州 310012)

**摘要:** 弱势群体是社会转型期的客观存在, 本文从社会整合作为一种解决的手段更作为一条重要的社会规律阐述了对解决弱势群体问题的作用, 并从社会整合的应用即社会政策、产权重构、社会救助等方面作了论述。解决弱势群体问题关键在于产权重构即明晰农民的土地产权与工人的劳动力产权和财产产权。

**关键词:** 弱势群体; 社会整合; 产权重构; 社会保障

**中图分类号:** C91   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1008-309(2004)06-0067-15

随着我国市场经济的进一步发展, 社会结构的转型, 弱势群体及其问题日益凸现。近几年来, 弱势群体已成为一个国际通行的词汇, 无论是发达国家还是发展中国家, 都存在着一定范围的社会弱势群体。现阶段的中国社会, 由于社会结构的急剧转型和社会制度的深刻变化而产生了相当数量生活障碍和困难的人群共同体。弱势群体问题, 从本质上分析是经济上处于相对贫困的境地, 因此贫困性是当前我国弱势群体的最大特性, 并由此导致弱势群体生活质量的低下和心理承受力的脆弱。弱势群体的广泛存在, 不但违背了社会公正原则, 不符合我国社会发展的根本目标, 而且事实上已经构成了影响社会稳定与发展的重要因素。因此, 关注弱势群体, 寻求解决弱势群体问题的对策, 具有重要的现实意义。本文将从社会整合应用于解决弱势群体问题的角度作些探讨。

## 一、社会整合

社会的发展是一个不断分化整合的过程。当前, 我国正处于从传统社会向现代社会, 从农业社会向工业社会, 从封闭型社会向开放型社会过渡的社会转型期<sup>[1]</sup>。社会结构在阶层、组织、利益、观念、区域上发生了迅速的变化, 这是一种社会进步, 然而它也带来了不良的后果: 社会分化和社会整合的张力失衡, 从而对社会稳定构成极大威胁。传统的社会整合方式无法适应新的社会分化, 因此必须建立一种新型的社会整合机制, 在适应社会分化, 促进社会发展的同时, 确保社会稳定。

### (一) 社会整合的内涵

社会整合是针对社会分化超越原有的规范而提出来的, 是指通过各种方式将社会结构不同的要素、互动关系及其功能结合为一个有机整体, 从而提高人类社会一体化程度的过程。作为传统社会中的整合方式, 主要有三种, 即: 制度性整合、功能性整合和认同性整合。制度性整合是指运用国家的各种政策、法律和法规对各种社会关系进行条理化 and 合法化梳理, 使其纳入统一管理和控制轨道的整合。功能性整合是从统一社会劳动的角度出发, 对伴随社会分工出现的职业异质性而进行的整合。认同性整合则是在意识形态领域里进行的思想性整合, 目的是让人们在社会的互动过程中达到认识上的一致。这三种整合既相互联系又独立存在, 并分别从社会的制度化、专业化和社会化三个方面对社会结构进行全面整合。当前, 社会整合的主要任务是构筑制度性整合的大厦<sup>[2]</sup>, 通过制定、贯彻各种制度对社会各阶层和各类社会关系进行合法性定位和梳理, 使其纳入统一管理视野之中, 不因其随社会结构的变化而被社会抛弃和遗忘。

### (二) 社会整合的客观必然性

收稿日期: 2004-03-29

作者简介: 蒋旭明(1965-), 女, 讲师, 硕士研究生, 研究方向: 社会学理论与实践

首先，存在着社会分工的整合基础。法国的社会学家杜尔克姆认为，社会利益群体的分化主要是来自社会本身的人口增长和生产发展所造成的社会分工，因为分工破坏了以强烈的集体意识为特征的道德规范，使不同职业的人们在生活经历、生活方式、价值观念等方面的同质性降低，从而削弱了传统社会的机构团结的纽带—集体意识。伴随着集体意识对个人控制的减弱，人们的个性随之膨胀发展，个人意识渐趋社会的主导地位。社会分工不仅造成了人们之间的差异，而且还造成了人们之间的相互求助和依赖。从事不同职业的个人和群体为了自身的生存，不得不依靠别人的产品和服务，同时也为别人提供产品和服务，正是这种相互依赖的社会分工，造就了现代社会的整合基础。其次，市场经济的发展，形成了社会经济生活的多元化，经济利益分殊化。在经济生活多元化的社会里，社会个体利益的自主性、排他性，导致利益主体异质化。为了求得自身利益的满足，这些彼此排他的利益主体不得不通过契约结成利益群体或合作组织，形成一种包含权利与义务相一致的契约性人际关系纽带。由于利益主体的差异，使得彼此都可以通过让渡自己的部分利益以换取他人的另一部分利益。这种交换既满足自己的需要又调动了另一方参与合作的积极性，从而实现了各方通过协调而达成共识和社会整合。再次，权力和文化因素的整合。中国社会历来都很注重权力系统来进行社会的整合，特别是注重利用政治力量和文化力量，把外在的强制整合与内化了的共同的价值准则结合在一起。新中国建立以后到改革开放以前，人们的一切活动都要政治挂帅，一切以阶级斗争为纲，实行的是依靠政治力量进行强制的社会整合。在计划经济时代，政府对社会生活实行全方位的管理，人们无法离开他所就业的社会组织，社会的分化功能受到了遏止。改革开放后，社会生活的多样化，经济利益的多元化，社会群体的分化，出现了社会分化和社会整合的张力失衡，严重威胁着社会的稳定与发展。政府必将利用所掌握的公共权力，通过宏观调控引导利益群体的社会整合，从而建立起在分化基础上的新的社会整合。

## 二、社会整合之应用于社会弱势群体

纵观人类社会的历史，“分久必合，合久必分”，社会整合是一条重要的规律，它通过人的自发或自觉活动发挥其作用。社会整合是解决弱势群体问题的有效方法之一，关注弱势群体，通过制度整合来解决弱势群体问题，是我国目前所面临的十分重要而紧迫的任务。

本文关注的是在现代化过程中出现的弱势群体，他们与传统的弱势群体不同，传统的弱势群体主要是一些孤、寡、疾、残人员，而如今大量的弱势群体是由于社会制度的变迁和社会结构的转型而造成的贫困群体。按照学者们一致的看法，从当前我国改革的现实看，农民和城市下岗工人构成弱势群体的主体<sup>[3]</sup>。他们是由于社会结构和社会制度的深刻变迁造成的对现实社会的不适应，因而在权力和权利方面、发展的机遇方面、生活的物质条件方面处于劣势的边缘人群。而社会制度变迁的发起者和支持者的主体是政府。在解决弱势群体过程中，政府理应因扮演主导的角色。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和帮助，并且运用制度手段保护弱势群体的权力和利益，以推动社会的公平和正义。社会整合对于社会弱势群体的价值可通过一系列社会政策来实现。

### （一）社会政策

现代市场经济可能伤害较低能力者，并可能对他们的生活和社会秩序带来严重冲击，因此，从社会公正和社会安全的角度考虑，国家要制定一定的社会政策，对社会资源进行再分配，以公平合理地解决问题。社会政策在行动上的表现就是对在剧烈社会变迁中的利益受损者给予政策性的保护和适当的福利补偿。社会政策是以国家立法和行政干预为主要途径而制定和实施的一系列准则、措施、法令条例等的总称。它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，保证社会安全，促进社会的整体发展，实现社会的良性运行和健康发展，有着至关重要的重要。

在计划经济时期，我国的社会政策很不发达。在农村，除了“五保”政策之外基本没有社会福利政策。在城市，社会政策基本上与单位就业政策联系在一起，相对独立的社会政策较少。

改革开放以来，随着弱势群体问题的凸现，我国制定了大量社会政策，对弱势群体进行保护和

帮助。这些政策主要集中在劳动就业、医疗、养老、反贫困等方面,通过针对下岗失业人员的再就业措施、城市最低生活保障制度、企业退休人员社会化管理服务等等,从制度上保护了弱势群体的基本利益,发挥着社会政策的基本职能,支持了市场化改革。但毋庸置疑,当前的社会政策还存在缺陷,如不平衡性、应急性等。从整个国家看,农民几乎得不到任何社会政策的保护,缺乏养老、医疗、教育等最基本的政策保护,有的甚至失去了基本的公民权利。从社会公平、全面建设小康社会来看,制定一定的社会政策,保护农民的权益,让社会政策也受惠于广大农民,因此,建立整合的保护弱势群体利益的多元化政策体系和社会服务体系是非常必要的。

## (二) 明晰并重建产权结构

在众多的社会制度中,对于解决弱势群体问题最为关键的是产权制度。产权是对财产的排他性占有,是个人的生存和发展的物质基础。正因为计划经济时代工人农民的产权不明确,才导致社会转型过程中,工人的劳动力产权、农民的土地产权受到了损害,因而陷入贫困境地。因此要解决弱势群体问题,其关键是明晰并重建产权结构。

### 1. 农民的土地产权重建

中国是个农业大国,农村人口占大多数,农民是依仗土地而生存的,土地是农民最基本的生产资料。土地和资本、技术、劳动力一样是一种生产要素,投入生产中必然要取得相应的报酬,发挥着极重要的经济功能。同时,土地还有社会保障功能,农民没有明确的社会保障,土地为农民提供一种生存保障。土地的这两种功能的作用和地位是不同的,对于农民而言,只有他们的基本生存得到保障后,才有可能把土地作为一种要素投入生产,从土地上获得一种高效的经济回报;反过来,土地的经济功能决定着保障功能的发挥、落实。在土地承包初期,这种制度的效率得到极大释放,其经济功能是显著的,但随着时间的推移,土地的经济功能日益弱化,表现在农民依靠土地增收困难,农民负担过重,农民收入增长缓慢等,与此同时,土地对农民的保障功能要求却日益增强,农村社会保障可以说是空白,农民的生老病死全由自己负担,土地承担着强大的保障功能。另外,收入和就业预期的不确定,农产品市场风险加大,土地的经济功能弱化和社会保障功能的强化造成了农民普遍弱势化,农民最基本的生存权正受到日益严重的威胁。要改变这种不利的局面,最本质的方法是重建农民的土地产权。措施有:

(1) 明晰土地承包经营权并依法保障。按物权理论规范土地承包经营权制度,加强土地承包经营权法定化、可继承化和市场化建设,包括完善土地立法赋予土地承包经营权的法律含义,使农民的土地承包经营权成为农民的当然权利;明确农民土地承包经营权可以按照法定继承顺序进行让渡,充分发挥市场在配置土地资源中的作用。

(2) 积极创造条件,实现土地承包经营权流转。可流转的土地产权能产生两种效应:边际产出拉平效应和交易收益效应。一方面,土地产权的自由流转能促使土地边际产出较小的农民将土地出租给边际产出较高的农民,形成边际产出拉平效应;另一方面,土地产权的自由交易能增加土地所有者找到土地需求者的概率,增加土地投资实现其价值的概率,提高农民土地投资的积极性,形成交易收益效应。因此,重建农民土地制度时,应当在明晰土地承包经营权的基础上实现土地承包经营权的交易,为土地承包经营权的顺利交易创造良好的条件,包括:在政策法律规定上为土地承包经营权的转让提供相应的制度保障;从当地的实际情况出发,充分尊重广大农民的意愿,突破土地社区所有者的限制,实现全社会范围内的土地流转;允许土地承包经营权进入流通领域,并借助一定的方式如承包、转包、出租、抵押、入股等实现合理流动,建立健全包括咨询、代理、仲裁、地价评估等的中介服务体系,做好土地信托、土地抵押、土地保险等工作。

### 2. 工人的劳动力产权与资产所有权的保护

工人作为“国家的主人”,“企业的主人”只是一个抽象的概念,“全民所有”其实是一种“共享品”,这种全民所有制企业财产归属是模糊的,它既属于全社会每个人,又不属于任何特定的人,实际上处于无人负责,即所有者缺位状态。所有者缺位的状态下,势必造成职工产权的残缺问题。随经济体制改革的深化,职工产权问题越来越被人们所关注。职工的产权是以所有权为核心的包括

劳动力所有权与资产所有权。劳动力产权，包括劳动力所有权、使用权、占有权、收益权和处置权等。对大多数职工来说，他们没有或很少拥有生产资料，他们是靠劳动力要素而获得主要收入的。一旦劳动力价值难以实现，他们的生活就陷入困境，生存权遭到威胁，成为弱势者。这是劳动力产权被剥夺而造成的。可以这样认为，劳动力产权如同人们的财产权那样是不可侵犯的，国家应制订《劳动力产权法》，把对劳动力的保护提高到法律的高度。劳动者一旦下岗或失业，是侵犯了人权，违反了法律，国家有义务提供支持、帮助，只有这样才能真正有效地解决劳动力产权问题。同时，合理界定职工对企业财产的处置，因为正是职工缺乏对企业财产权的索取，一旦职工下岗，职工的工资收入和福利收入化为乌有，其不可避免地陷入生活危机之中。这种对于劳动者产权的界定是不合理的。二十世纪80年代以来，有一些企业实施了内部职工持股制度，这已涉及了企业产权改革。目前理论界、企业界的有关人士普遍认为：职工持股制度有望成为下一步国有企业改革的重大举措，可以设想，这种保障职工资本财产权方式的实施，是增进社会公平，实现共同富裕的重要制度之一。

### （三）社会救助

社会救助是政府的一种责任和义务，社会救助首先是政府行为，它体现了政府的一种社会政策取向——社会公平。同时，政府的责任还在于应将社会救助视为每个公民的基本权利。从1952年，我国的历次宪法都有关于社会救济的规定。这些规定把从国家和社会获得帮助的权利推及全体公民，但由于缺乏可操作性的具体规定而只能是一种美好的愿望。1999年9月国务院颁布的《城市居民最低生活保障条例》标志着我国现代意义的社会救济制度的正式确立，确认了社会救济中政府的责任性、制度的规范性和执行的强制性。社会救助包括的内容很多，医疗救助，住房救助，教育救助，法律救助，社区救助，建立最低生活保障制度，就业救助，减免农业税，“第三部门”的社会救助等等，从法律上确认社会救助在社会保障体系中的地位和作用，明确社会救助在社会转型期的性质、对象、内容、标准，建立健全社会救助的保障体系，维护社会稳定，推动社会进步<sup>[4]</sup>。

救助弱势群体，牵涉到整个社会的系统工程。它需要全社会的关爱，但又不是仅靠“关爱”可解决的。因为社会支持弱势群体不仅仅是一种慈善的行动，也不仅仅是单纯的解难帮困的过程，而是通过系统的社会动员，关注并认真解决社会弱势群体发展的根本问题。所以要建立起一套适合弱势群体实际需要的社会制度、机制，让他们从贫困中走出来，保障其基本的生活需求，这就要求政府的社会整合功能在解决弱势群体问题上发挥最大的作用。

### 参考文献

- [1] 张敏杰. 中国弱势群体研究[M]. 长春: 长春出版社, 2003. 77
- [2] 文军, 朱士群. 社会分化、社会整合与转型期中国社会稳定[J]. 社会学(人大复印资料), 2000, (8): 82-85
- [3] 陆学艺. 当代中国社会结构变迁研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001. 44
- [4] 顾栋. 从弱势群体现状看公共政策调整[J]. 社会科学, 2003, (9): 74-78

## On Social Integration about the Issue of Vulnerable Groups

JIANG Xuming

(School of Law, Zhejiang University, Hangzhou, China 310012)

**Abstract:** How to resolve the issue of vulnerable groups which is an impersonal existence in the transforming period of a society model, the paper expatiates on the role of tackling the matter of these groups from the perspective of social integration set as a resort and as a way of social law. It also expounds in the aspects of application of social integration: social policy, property repurchase, social salvation, etc.

**Key words:** Vulnerable group; Social integration; Property repurchase; Social security