

从城市贫困问题探讨中国社会政策模式和分析框架的建构

北京大学社会学系 熊跃根

摘要：城市贫困问题是近年来社会政策研究领域中的一个重大课题，也是我国社会保障制度建构过程中的一个亟待解决的社会问题。城市贫困同社会转型和社会变迁紧密联系在一起，也与特定的社会制度安排有着深刻的牵连。本文从“社会排斥”的概念出发，分析和探讨了我国城市贫困的内涵和原因，探讨了治理贫困的社会政策模式和研究分析一般框架。

关键词：城市贫困、社会政策、社会公平。

一 贫困问题和“社会政策”概念的界定

贫困问题是一个古老的社会问题，然而，人类对它的研究和实践干预远未达到理想的水平。在全球化的今天，贫困现象再次回到发达工业国家（比如欧洲），它以相对剥夺的形式广泛出现；在多数发展中国家，贫困仍是困扰国家社会发展的一大难题，这种形式的贫困主要是体现为物质上的匮乏和经济上的高度依赖性（比如非洲）；而在一些转型经济国家，结构型的经济调整和社会变迁对既有的社会分层产生了显著的影响，贫困一方面不仅表现为落后地区居民的物质匮乏，另一方面也表现为城市新贫困阶层的形成（比如东欧和中国）。从十九世纪欧洲产业革命以来，贫困研究就开始迅速进入社会学、政治学、人口学、社会工作等研究领域。众所周知，工业革命在创造城市经济奇迹的同时，也带来了工人阶级——挣面包者——的生活贫困，而从那时起社会对贫困的关注开始成为自由主义思潮的一部分。作为一门学科和政府治理的实践途径，“社会政策”（Social



Policy) 在形成的早期正是体现在对城市贫困问题的回应上。正如波兰尼指出的那样, 欧洲产业革命不仅是一个技术发展和经济迅速发展的变迁时代, 更重要的是针对解决社会问题的社会发明成为这一段历史的主要智慧来源之一 (Polanyi, 1944)。经过近一个世纪的实践和理论探索, 社会政策在西方发达工业社会里早已成形并日趋完善, 同时在反贫困实践中发挥着重要的作用。

在中国, 近年由于体制转型和市场经济改革的深入, 企业职工下岗(失业) 成为各地区的一大难题, 下岗职工的生活保障问题, 企业退休职工(尤其是老年人) 的生活贫困问题日益明显, 加上明显拉大的城市贫富差距, 对个人、家庭和社区都造成不利的影响, 针对这些影响社会安全的有关公正、效率、平等的讨论和制度安排的政策探讨成为学术界的一个热点(李强, 1995; 唐钧, 1998/1999; 林毓民, 1998; Wong, 1998)。然而, 总的说来, 我们在社会政策的实践与理论研究两方面都还存在不足, 两者之间仍存在很明显的差距, 理论研究的滞后无疑会影响这一学科的发展。在过去前苏联式的计划经济体制下, 政府和学术界讨论的基本上都是“经济政策”议题, 甚少或完全不触及“社会政策”这一领域。而实际上两者在学理和实践两方面都存在很大的差别。粗略地说, 社会政策与经济政策之间的分界线在于两者功能发挥的领域有所不同。社会政策是政府对利益分配过程中社会公平原则的把握, 它的实施范围依赖于政府在多大程度上承担福利分配的责任, 在这一过程中人的基本需要通过社会福利制度安排得到满足, 以修正市场缺陷带来的不利后果; 而经济政策是政府对效率和增长最终结果的一种预设, 它的作用取决于政府在多大程度上对自由的市场经济进行干预, 在经济制度的安排下, 人的需要可以透过市场得到满足, 个人的可支付能力(Affordability) 成为影响生活素质的关键变量。社会政策的类型在很多时候由政府的资源再分配方式来决定, 在不同的社会形态里, 社会福利的制度安排也不相一致。以高税收为基础的福利资源采取一种全面性分配方式, 利率的社会趋向于采取一种刺激经济增长为主要目的的剩余福利路线(如美国、香港特别行政区), 或是透过工作单位来对福利资源进行分配, 形成慷慨的以身份和职业为基础的社会主义国家福利(如前苏联计划经济体制下的和经济改革前中国的社会福利单位包揽的情况)。各国对自身的社会政策都有一个基本的界定, 但大致内容上都包括了政府在就业、医疗、住房、教育和社会服务等领域内承担的责任和为公民提供的保障。蒂特姆斯对社会政策的界定在今天仍有重要的参考意义, 在他看来, 作为一门学科, 社会政策是一种以社会问题为取向, 以问题解决为手段, 目的在于改善公民福利, 引导社会变迁的积极制度设置(Tirmuss, 1970: 22-30)。



中国在改革开放以前,经济政策的基础是以强调集中化和中央再分配体系为手段,以注重平均分配结果为主要特征的社会主义计划经济体制,它是20世纪80年代以前我国经济政策形成的一个基础,国家不同时期对工业发展进行的控制、调整和提高等都是以宏观经济发展为需要做出的人为干预,但是在社会福利领域却较少有完整和系统的政策用以改善公民的生活素质,条块和部门分割的体制框架更使得同福利有关的政策变得支离破碎,政策之间的整合程度较低。同时,单位制的福利体制分配也给建立统一的社会政策造成了制度障碍,这是因为以单位分配为主体的职业福利基本上涵盖了城市主要人口的生活需求,包括退休金、住房和医疗等主要福利待遇。90年代社会主义市场经济的全面推行,结束了长期福利分配由国家包办的制度安排取向,建立一个面向市场经济的社会福利责任共担机制成为政府的一个政策目标,然而,对如何确立福利政策的目标,资源的筹措和分配方式,以及如何规定适当的标准却未能做出清楚的界定(社会福利白皮书,1992)。长期以来,我国偏向制定经济政策而未能将“社会政策”作为一个独立的领域来对待,形成的一个惯性后果是,对资源再分配的方式和程序缺乏一套系统的确保社会公平的政策依据,这样也就将资源短缺的矛盾在分配者与接受者之间现实化,从而使政策的稳定性和连续性受到不利影响。另外的问题还表现在,过去计划经济形成的部门条块体制仍然是建立一个统一的资源再分配社会政策的障碍,尽管政府部门精简人员提高效率已成为不可逆转之势,但未来部门之间就一个统一的社会政策如何有效率地执行可能还会存在不少疑问。基于对社会政策在社会经济发展中的重要性的认识,笔者认为,目前加强对社会政策的理论研究,将有助于政府部门在相关领域的决策,也会加强公众对社会政策重要性及功能的认识。因此,笔者本文希望从社会政策概念的角度出发,尝试从理论的层面来探讨建立我国社会政策模式和分析框架的基本内容,并以城市贫困为例来说明政府在社会保障制度建构中应该扮演的角色和国家——社会之间可能形成的利益互动关系,从而阐释建立基本的社会公平,维护社会稳定所需的制度要素和规范。

二 城市贫困和社会政策理论——分析框架的建立

我们处在一个社会剧变的时代,人们似乎很难回避社会变迁给自身带来的影响,巨变或渐进的变革在影响并改变着一切人的生活内容,以及在和未来的时空——事件关系。在20世纪90年代出现的城市贫困现象,是社会—经济结构变化的一个直接结果。在各国政府极力倡导经济发展和社会发展保持平衡的今天,建立一个社会安全网,完善必要的社会保障制



度，为处于贫困风险的低收入者提供基本的福利，成为最基本的社会政策内容。在全球都在倡导建立可持续发展的社会环境的前提下，解决贫困对许多国家来说，不仅不再是简单地依赖收入维持计划的功效，也须注重贫困者的社会参与与满足问题。而今天经济学家更提出，解决贫困问题，要将发展本身同贫困者自身的自由联系在一起加以考虑，在经济高速发展的环境下，许多贫困者更多面临的是能力的剥夺（Capability deprivation）、机会的缺乏（Sen, 2001: 87-110）。纵观全球，以发展程度为界限的南北方和以意识形态为分隔的东西方，今日仍处在不同的政治经济发展阶段。然而，每一个社会都规定了其成员所具有的生存、参与和发展的基本条件，这已成为联合国所倡导的和平与发展主题思想的一个必要因素。在现代文明中，作为一个社会的成员，公民融入社会是促成社会发展的必要前提，也是一项基本的社会权利。在90年代有关贫困者、失业人士的社会排斥和社会融入成为欧盟国家广泛讨论的一项问题，它也成为困扰包括中国在内的转型经济国家的一大社会问题，解决低收入和失业者的贫困问题，建立最低收入保障制度，寻求劳动力市场资源配置的合理途径，完善就业机制，为失业人士创造再就业机会或维持适度的生活水准，成为企业和政府极为关切的问题。

1. 对城市贫困的理解

在今日转型社会的背景下，界定城市贫困问题开始变得日益复杂。因为它不再是一个个人处境艰难或事业失败的问题，而经常是一种群体性的生活边缘化的状况，它显示个人的痛苦不可避免地和社会结构发生了直接的关系，贫困的成因很多，但群体性的失业却经常和贫困联系在一起。失业作为一种失去一份稳定工作的生活状态，它给失业者个人及其家庭带来十分负面的经济、心理和精神影响。在不同的社会制度下，政府对失业的界定及对贫困的援助措施是不同的，因此，贫困人士在不同的社会制度建构下的个人所遭遇到的社会安排也就不同。就劳动力就业的权利而言，我国和西方都早已产生各自的成文法律，同这一社会问题相关的政府政策也相互具有自身的特色。就劳动或失业保障而言，它被认定成为一种公民权利，其内涵似乎早已超越了东西方惯常的意识形态之争。社会不平等和贫困在我们的世界里仍广泛存在，人类对改善不平等状况和消除社会歧见等方面仍在做不懈的努力。但是，我国作为一个处于转型时期的社会主义发展中的人口大国，失业和贫困等社会问题的情境却十分复杂。区域文化，地方治理（Local governance）和企业经济建构的差异性，迫使我们必须真正了解并关注社会中的特别群体，尤其是像下岗职工（失业人士），低收入老年人，单亲家庭的妇女和儿童，部分城市农民工、残疾人等弱势



群体的生活状况和社会融入（或社会排斥）问题，从社会政策的角度来解决贫困问题寻求制度和法律的机制变得十分重要，深入地理解城市贫困问题及评估其给个人家庭造成的影响，理解贫困者等社会弱势人群的生活困境，正确评估他们的基本需要，协助当地政府和社区帮助他们重新融入社会，增强他们对社会生活的参与，不仅应成为一种学术上的实践，也应视为社会一项必要的道德关怀行动。

自20世纪70年代开始，在欧洲一些发达国家（福利国家）对贫困的关注成为一个政策研究的出发点，当时，贫困主要是因失业和社会权利的分配不公引起的。80年代欧洲国家经历了反贫困研究的第二阶段，它主要是对第一阶段的研究进行评估。而90年代以来，欧洲反贫困研究进入了第三个阶段，基于统计资料的跨国的比较分析和整体性的社会政策研究成为一个主要趋势。90年代欧洲社会格局的变化，使研究贫困的社会学家和社会工作者关心的不再仅仅是贫困的一般经济后果，而更多地注重公民权利的日常生活层面。比如进入劳动力就业市场机会的平等性，社会福利资源分配的公平性等，由于赤贫在90年代的欧洲发达国家基本上已不再存在，对相对剥夺的不利阶层的社会保障就成为一种道德上的考虑。从此，主流社会和边缘群体的社会利益分化成为欧洲知识分子批语国家的“不道德性”（Immorality）的一个切入点，而“社会排斥”（Social exclusion）也开始成为一个颇为流行并迅速进入学术话语空间的一个关键词，在行动研究和社会政策领域里被欧洲的学者们广泛的采纳。何谓“社会排斥”？概括地说，它是指公民由于个人资质和制度建构的原因，缺乏必要的进入主流社会生活空间和获得相应社会权利的一种边缘化状态，它正好与“社会融入”（Social inclusion）形成对立。另一种解释是，社会排斥是指某一社会群体被排斥在资本积累过程之外，值得注意的是，在欧洲，“贫困”和“社会排斥”几乎是一对建构于不同知识传统的社会分析概念工具，前者在英国具有深厚的基础，而后者则更具欧洲大陆的知识传统。这两个概念彼此关联但又有很明显的区别，“贫困”所界定的是公民在收入上不足引发的某种生活状况，而“社会排斥”蕴含的是公民权利不能实现的动态过程（斯特罗贝尔，1997；弗里德曼，1997）。作为欧洲研究贫困的杰出代表，彼得·汤森（Peter Townsend）曾指出，包括英国在内的政府反贫困措施基本上是一种剩余性的福利政策来弥补社会分配的差距，或者只是简单地为工人进入劳动力市场提供某种保护，而忽视了公民应具有的社会权利，尤其是参与社会生活水平的普遍权利。在这种带有浓厚保守主义色彩的社会政策建构中，个人的需要和社会资源的配置之间的差距，始终都因为市场竞争的原因而被拉大，社会不是使被剥夺者受到优惠和保护，而是强化了对有利阶层的利益分配。“社会排斥”概念的提出是和欧洲经



济政治一体化进程联系在一起，它具有明显的欧洲政策背景 (Berghaman, 1991: 10-28)。

近年来，随着全球经济一体化进程的加速，发展中国家的社会经济发展也越来越受到世界经济变化的影响，同时，区域经济的波动也会不同程度地波及世界经济的发展，过去的亚洲金融风暴已清楚地证明了这一点。因此，今天，在讨论一国国内经济和社会发展时，人们不可再将自己的国家所处的境遇同外界割断开来，中国的改革开放在创造经济机遇的同时，也必须面临承担一定的国际风险，这包括了经济结构的转化和劳动力市场供需关系的变更。近年来亚太地区学术界也开始在注重社会经济发展的同时，关切社会结构的变迁和特殊人群所面临的困境，“社会排斥”和“社会溶入”已被学者们应用到在对我国转型社会形势下针对低收入老年人，困难企业的下岗工人等社会弱势群体的社会境遇研究之中 (Xiong, 1999; Yuen, Ho and Wang, 1999)。在我国对失业或下岗问题的理论和对策研究在近年成为一个热点。然而，多数研究只是数量或统计学意义上的简单描述。在理论和方法上仍显得滞后，但是一些研究者有关下岗职工的问题和生存状况，并对目前的政策进行分析的研究仍然值得重视 (王汉生，陈智霞，1999；丘海雄等，1998)。在我们今天所处的体制转型时期，随着不同类型和规模的企业在市场经济中的位置以及策动、控制资源的能力不同，它们和政府的契约关系，讨价还价能力 (Bargaining power) 也就处于不同地位，地方政府的特殊政策更加使这一形势复杂化。由于在计划经济体制下不同区域劳动力就业和资源配置的模式各具特点，企业目前的下岗问题呈现出不同的态势，企业职工的下岗问题呈现出不同的态势，企业职工的下岗问题和安置成为各地政府面临的一大挑战，如何减少因下岗问题给社会、社区和家庭带来的冲击，妥善处理下岗职工生存和企业发展的关系，不仅是对现存企业发展战略的一个重新审视的机会，也是一次对过去我们针对下岗问题所采取的对策进行反思的时候，尤其是从整体和社会政策的层面来思考建立一个长期的社会安全网显得更为重要。解决下岗问题决不可简单理解为将一定数量的非就业人口和市场中的某些劳动岗位加以直接联系，也不可能是一次性的经济处置 (如买断工龄和一次性的发放生活费) 就能将问题本身带走。下岗带来的是一个社会问题 (如贫困)，而不应仅仅被视为一个简单的经济上的结果 (就业结构转换问题)，因此，针对城市贫困人士 (如部分下岗职工，低收入的老年人和单亲家庭成员) 的生存需要，实施必要的社会救助帮助他们从身心上健康地溶入到社会之中，而不是将这些受到外部的体制转型和产业结构重组影响的人群贴上负面的社会判断标签，使他们受到不公平的社会对待，在生活 and 就业空间蒙受不应



有的社会歧视。

2. 社会政策的理论分析框架和研究方法：以最低收入保障计划为例

在现代社会里，各国针对贫困问题的主要社会政策措施是为贫困人士建立收入维持计划（或公共援助计划），目的在于使贫困者保持最基本的生活水准，同时也是为防止过大的贫富差距使社会矛盾激化，避免不必要的社会动荡。因此，从理念上讲，用于援助贫困者的社会保障计划在不同的社会里都具有社会控制的涵义。但是，由于政治理念，经济制度和社会价值观的差异，在治理贫困问题上体现的社会政策也表现出显著的差异性。毫无疑问，任何一个社会政策都是某一特定社会在某一时期的意识形态、政治、经济、社会和文化等各种要素的综合体现，它是对现存社会状况和政府对社会问题进行治理的一种反映。社会政策既是一种解决社会问题的策略，同时也是一个问题解决的过程。因此，在对社会政策的理论模式进行描述时，有学者认为可以将它视为，将一种社会价值理念透过各种具体的制度安排（如经济、法律等）来最终实现改善社会福利状况，促进社会发展的相互影响、彼此关联的过程（Iatridis, 1994: 21）。但是，由于不同的意识形态和社会价值理念的影响，在不同的经济—制度安排下，公民所实现的最终的福利目标是不同的，这从社会主义和资本主义国家之间不同的社会福利制度可以看到这一点。下面笔者尝试以最低收入保障计划为例，来探讨中国社会政策理论模式的建构。

①理论分析框架。笔者认为，基本上可以从政治—经济的角度来探讨中国最低收入保障计划等社会政策的理论模式，从中国各省推行的城市最低生活保障线的政策来看，反映的政策理念和实践推行模式很接近，彼此间并不存在明显的差别。从意识形态和目标上看，针对城市贫困人口（低收入群体）的社会救助体现了社会主义国家对弱势群体的一种照顾，既是使贫困人士得到必要的基本生活资料，也是设法使社会稳定的政治目标得以实现。在制度安排的环节，由于各地在经济发展水平（尤其是市场经济的发育程度），社会环境和地方治理上的差异性，于是各地出台了不同标准、不同实施办法的社会救助措施，体现在实际的最低生活保障线不同，管理水平和治理贫困的效果也存在差异。目前，由于我国经济发展水平的限制，最低生活保障线制度尚未形成一种整合的、系统的和全面的社会援助策略，虽然不同部门之间的协调和合作已开始出现，但还不足以妥善地解决因贫困问题本身带来的负面后果，比如贫困人士生活的脱贫速度慢，持续生活在收入不足和基本需要难有保障的环境下，社会上的歧见更增加了贫困人士融入社区生活的困难。而在法律上我们尚未能清楚地将贫困人士获得政府应有的社会救助界定为一种公民福利权利，因此，在最低



收入保障线推出后,各地在执行过程中仍出现不能兑现的问题,政策执行的功效性受到影响,这在经济发展不景气的城市更是如此。从近几年我国城市推行最低收入保障线的实践来看,作为对贫困人士进行社会救助的这一社会政策在理论上仍有一些问题尚需研究者进一步探讨:第一,贫困线或最低收入保障线的界定方法,如何选择一种科学又便于操作的方法来界定一个合理的救助标准,目前比较多是从基本需要和比较静态的角度来考虑对贫困人士的援助,按照当地的物价和消费指数来确定一个可以维持基本生活水准的收入保障线,其好处是简明容易掌握,但问题是它并未考虑到在救助的同时如何防止贫富之间差距的进一步扩大。因此,在制订这一标准时,比较好的测量方法也应包括对相对贫困程度的考虑。第二,对贫困者范围的界定和公共援助在社会政策领域内尚未保证需要和资源之间的平衡。第三,政策推行过程中的规范问题,比如如何确定一个适当的家庭财产调查制度,以科学的评估方法和规范的审理程序来完成对家庭或个人的社会援助仍然是一个需要加以解决的问题。第四,社会救助措施与其他政策之间的配套问题,对贫困人士的社会救助不可以简单地理解为对他们在经济上的一次性帮助行为,要客观地评估贫困人士的需要,要考虑他们在医疗、住房、子女教育等方面存在的切实困难,因此,政府在推出相应的社会政策时,考虑的不能仅是处于平均生活水准以上的公民的需要,更要考虑到少数贫困弱势群体从这一政策中的受惠程度或是受到的不利影响,只有这样,才能使社会公平得到较好的维护。比如政府在推出新的同个人收入有关的税收政策(如居民储蓄存款利息税的征收)时,一方面是要配合市场经济发展的需要,促进经济发展,但另一方面要考虑到一刀切的做法对贫困群体的不利影响,技术上操作复杂可能常常成为牺牲弱势利益的一个最好用的解释,问题是这势必会影响公众对政府在维护社会公平方面所扮演角色的判断。第五,制度化援助措施的维护,目前针对城市贫困群体的社会救助措施仍具有很强的剩余倾向(residual),而且还表现了一定的即时性,如送温暖工程中的传媒效应和制度化的社会援助之间还是存在差距的。第六,建立一个完整的城市最低收入保障制度,必须将目前的以就业人口为基础的社会救助,扩大到包括非就业人口在内的全面性的保障制度,这也是建立未来社会保障制度必然要经历的一个步骤。因此,建立分家庭人口类别(年龄—性别)的详细救助标准和实施办法有助于社会救助本身的效率提高。

②研究方法。传统的贫困研究方法多侧重量化的描述,同时也主要以短期静态的统计指标为基础来阐释贫困者的社会处境,近年来,这种单一的研究方法已经在社会科学领域内受到很大的挑战,强调质性研究和侧重对过程的描述与解释,成为理解贫困现象背后深层原因的重要维度。因



此,有学者在贫困研究领域方面尝试使用“生命历程方法”(the Life Course Approach),主张将贫困与时间因素关联起来加以考虑,注重对贫困群体的生命过程的追踪描述与解释(Leisering & Leibfried, 1999)。贫困研究在研究方法的转变,除了由量化的范式向质性的理解转移外,更注重将量化与质性研究两者综合起来加以运用。

近年来随着女性主义和后现代主义思潮的进入和影响,主张将社会性别(Gender)纳入社会政策研究的呼声越来越高,同时,侧重将女性弱势群体的需要和问题与社会保护机制关联在一起,强调女性的特别需要的关注不再是对既有性别关系的矫正,而是出于对女性在社会环境中公民权益的必要保护。沙琳和苏茜等学者通过质性研究方法,基于被访者个人化的叙述资料对中国城市贫困现象的研究进行深入的解释。她们的研究表明,在城市下岗职工的贫困群体中,女性尤其是中年女性经常处于被排斥的处境,同时为应对贫困的困扰,女性发展出的应对策略进一步弱化了她们在社会参与和交往中的地位,对重新进入劳动领域也产生一些负面影响(Cook & Jolly, 2000)。值得注意的是,过去一些对农村贫困研究的成果也在很大程度上强调了参与式研究(Participatory Research)和行动研究(Action Research)两种方法的运用,毫无疑问,这些方法也可以应用到对城市贫困问题的描述和解释。

贫困研究方法的意义不在于从统计学上提供一个描述贫困的静态指标,也不是试图去建立一种对贫困个体或群体生活状况的一般描述话语,重要的是将这些研究策略同贫困者真实的生活联系起来。在强调研究方法的多元性以外,笔者认为,如果我们试图强化对贫困的深入理解,研究贫困在总体上仍须注意以下问题:第一,对贫困基本内涵的界定将左右研究者对贫困群体生活状况的理解,因此,在今天研究者必须对社会排斥和社会剥夺的意义有清晰的把握;第二,将贫困者自身的生活经验同社会结构变迁的背景同时加以考虑,个人在被环境塑造的同时,环境也在改变个体的生活方式和应对危机的策略;第三,将比较和历史的方法纳入到研究贫困的方法当中,包括不同区域、不同时间和不同贫困人群在相同时间与不同时间的处境进行比较研究,这一策略将大大加深我们对贫困现象的客观理解。关注贫困者的生活处境,界定出谁是真正的贫困对象,界定出需要的范围和意义,对制定未来的社会政策有着重要的现实和理论意义。因此,在研究贫困现象时,学者们需要将“脆弱性”(Vulnerability)、需要和权利(Entitlement)概念加以联系起来,这些核心概念最终必须同研究方法的资料收集策略紧密地配合。过去的研究也表明,要清楚地分析社会中存在的贫困现象,必须对社会中最不利阶层的脆弱性和需要的满足机制等加以深入探讨,从而加强对贫困者个体生活经历和社会变迁关系的理解



(Xiong, 1999; Cook & White, 1998; 熊跃根, 2000)。

因此,在对我国贫困现象和社会保障制度实施的研究过程中,笔者以为以下几方面值得引起重视:第一,通过长期数据(Longitudinal data)和深入调查对贫困群体的生活处境与贫困持久性(Persistence)关系进行深入的考察;第二,通过叙述分析(Narrative analysis)或口述历史的方法对贫困者的生命历程进行丰富的描述与解释;第三,贫困者应对策略的个案研究(Case study)与总体的制度分析(Institutional analysis)结合起来。

三 社会政策作为政府介入实践的专业主义与伦理因素

在社会学领域,研究社会分层的学者经常会将收入分配作为一个主要标志,也因为此经济指标常常成为可供选择的惟一判断。而实际上,要真正理解下层贫民的生活,单靠这一种以经济指标来引导人们对社会不平等或不公正进行评判的努力是远远不够的。因为问题在于,从收入线的绝对值或收入的百分比,并不能使我们真正了解那些贫困人士的价值理念、知识建构以及他们的实际生活场景。很多时候,在人们普遍认同(或默认)社会的价值理念时,处于社会底层的人们的声音被忽视了,而同时他们的问题也被隐藏在强制性的政策过程之中,尤其是当既得利益阶级左右社会政策决策过程时,这种权力过程对社会底层人士的挤压更为明显。在当今标榜民主和公平的西方社会,常常会出现中产阶级(或所谓的精英阶层)联合其他政治力量牺牲下层人士利益的事件。这在税收、医疗、教育和社会服务的领域经常可以看到。经济学家、社会学家和社会政策研究者在社会发展历程中都应该清醒地意识到,一个社会的道德素养不仅取决于其主流群体的道德观念,也取决于这个社会对待边缘群体的态度、方式和价值观。如果人们普遍认为,贫困是个人的错误和缺陷,社会没有道德义务去关怀和救助贫困群体,那么,这个社会就不可能缔造出一种社会团结的品质和精神。

作为一种政府的治理模式,社会政策的目标在于矫正不公平的社会现象,缩小社会不平等,促进社会的整合。因此,对政策制订者来说,在强调维持行政上的“正确”(correctness),对“社会正确”(social correctness)的维护也是十分重要,即政府行政管理的任务是服务于急剧的社会变迁时期,以经济建设为主导的社会发展方针为改革注入了活力,但由于经济体制的转轨和社会变迁的进程,社会问题的出现使社会福利需要和供给之间的缺口拉大,政策制订者和政策执行主体之间的关系变得复杂起来,使得在一个全面性的社会保障制度尚未建立之前,公民的社会需要在很大程度上仍然要通过自我依赖或是透过家庭等非正规支持网络发挥作用。在这样



一个背景下，考虑到未来我国城市家庭和人口结构的变化，政府在社会福利和服务中将扮演更为重要的角色，“国家的重新带人”是使社会问题得以治理的重要力量。作为推行社会政策的主导角色，政府在促进公平，维持稳定和增强社会团结的伦理建设方面，将透过促进经济发展，消除贫困，缩小贫富差距等政策措施来逐步完善。因此，在社会福利领域，将弱势群体的受助者视为社会资本而不是包袱，将他们的需要视为合法的权利，将他们的参与和溶入社会视为社会发展的一部分，是政府在制订社会政策时应考虑的重要前提。同时，从理论和实践的关系来看，社会科学对我国社会政策的制订、推行和评估的功能似乎还有很大的空间有待发挥，而这一点不仅取决于我们如何看待过去的知识传统，更重要的是社会科学研究者、学者和专家如何同政府决策机构保持着一种相互信赖的合作伙伴关系，这一点是政府在社会政策介入实践过程中面临的又一个挑战。

参考文献

约翰·弗里德曼 (1997): “再思贫困: 赋权与公民权”, 《国际社会科学杂志》, 第5期。

李强 (1995): “贫富差距拉大: 五分之一的家庭占有总收入的一半”, 《经济改革信息》, 第16期。

林毓铭 (1998): “城市居民最低生活保障线制度研究”, 《社会学研究》, 第4期。

皮埃尔·斯特罗贝尔 (1997): “从贫困到排斥: 工资社会抑人权社会?”, 《国际社会科学杂志》, 第5期。

唐钧 (1998): “负所得税制与我国社会救助制度改革”, 《中国社会福利与社会进步 (社会福利黄皮书)》, 北京: 社会科学文献出版社。

唐钧 (1999): “中国的贫困与反贫困形势分析”, 《1999年中国社会形势分析与预测 (社会蓝皮书)》, 北京: 社会科学文献出版社。

熊跃根 (2000): “人口高龄化中我国城市老年人的需要及脆弱性研究: 一项社会政策介入的分析观点”, 英国发展研究所 (IDS) / 上海社会科学院 “中国社会政策研究研讨会” 论文。

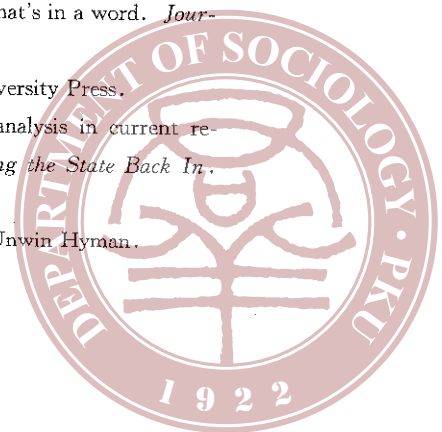
Berghman, J. (1995). Social exclusion in Europe: Policy context and analytical. In G. Room (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol: The Policy Press, pp.10-28.

Cook, S., and White, G. (1998). The changing pattern of poverty in China: Issues for research and policy. *IDS Working Paper 67*, Brighton: IDS.

Cook, S., and Jolly, S. (2000). Unemployment, poverty and gender in urban China: Perceptions and experiences of laid-off workers in three Chinese cities. *IDS Research Report 50*, Brighton: IDS.



- David, S. (1993). Problematizing exclusion: Reflections on space, Difference and Knowledge, *International Planning Studies*, 3 (1): pp.93 – 91.
- Gough, I. (1994). Economic institutions and the satisfaction of human needs. *Journal of Economic Issues*, Vol. XXVIII, No. 1, pp.25 – 61.
- Hill, R.P. (2001). *Surviving in a Material World: The Lived Experience of People in Poverty*. University of Notre Dame.
- Istridis, D. (1994). *Social Policy: Institutional Context of Social Development and Human Services*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Laurell, A.C. (2000). Structural adjustment and the globalization of social policy in Latin America. *International Sociology*, Vol. 15. Issue 2, pp.306 – 325.
- Jeremy, A. and Huw, T. (1998). Social exclusion in Europe: context and policy, *International Planning Studies*, 3 (1) pp.7 – 13.
- Kangas, O. (2000). Distributive justice and social policy: Some reflections on rawls and income distribution. *Social Policy & Administration*, Vol. 34, Issue 5, pp.510 – 528.
- Leisering, L., and Leibfreid, S. (1999). *Time and Poverty in Welfare States: United Germany in Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McGregor, A., and McConnachie, M. (1995). Social exclusion, urban regeneration and economic reintegration. *Urban Studies*, Vol. 32, Issue 10. pp.1578 – 1592.
- Polanyi, K. (1994). *The Great Transformation*, New York: Rinehart.
- Porter, F. (2000). Social exclusion: What's in a name. *Development in Practice*, Vol. 10, Issue 1, pp.76 – 81.
- Procacci, G. (1991). Social economy and the government of poverty. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp.151 – 168. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rees, T. (1998). Social exclusion and equal opportunity. *International Planning Studies*, Vol. 3, Issue 1 pp.15 – 35.
- Rice, J.K. (2001). Poverty, welfare and patriarchy: How macro – level changes in social policy can help low – income women. *Journal of Social Issues*, Vol. 57, Issue 2, pp.355 – 374.
- Rueschemeyer, D., and Evans, P. (1985). The state and economic transformation: Towards an analysis of the conditions underlying effective intervention. In P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds.), *Bring the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sayce, L. (1998). Stigma, discrimination and social exclusion: What's in a word. *Journal of Mental Health*, Vol. 7, Issue 4, pp.331 – 334.
- Sen, A. (2001). *Development As Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, (eds.), *Bring the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Titmuss, R. (1970). *Social Policy: An Introduction*, London: Unwin Hyman.



Vandermoortele, J. (2001). Social policies and investment in health. *Development*, Vol.44, Issue 1, pp.44 - 50.

Walker, R.(1995). The dynamic of poverty and social exclusion. In G.Room (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol: The Policy Press. pp.103 - 128.

Xiong, Y.G.(1999). Social policy for the elderly in the aging context of China: Issues and challenges of social work education. *International Journal of Welfare for the Aged*, 1 (1), pp.107 - 122.

Yuen - Tsang, W.K., Ho, D.K.L.and Wang, S.B.(1999). Economic exclusion and social isolation: The impact of unemployment on the well - being of state - owned enterprises in China and its challenge to social work practice. *Conference proceedings of Joint Conference AASW, IFSW, APASWE & AASWWE*, held in Brisbane, Australia, from Sept.26 to Sept.29.



On Building the Model of Social Policy and Analytical Framework in China

XIONG Yuegen

(Peking University)

Abstract: As a burning issue in China, urban poverty has been considered as one of the key contents of social policy in the course of building social security system. In this article, the author points out that urban poverty has been closely linked to social transition and social change. Meanwhile, it had been connected to specific social institutional arrangements. Based on an analysis of social exclusion conception, the author explores the implication and causes of urban poverty and relevant models as well as analytical framework of social policy against poverty in China.

Key words: urban poverty, social policy, social justice.

