

专家谈公考申论热点：弱势群体保护问题-公务员考试 PDF 转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/168/2021_2022__E4_B8_93_E5_AE_B6_E8_B0_88_E5_c26_168925.htm

现阶段，弱势群体问题已成为我国社会生活中日益凸显的严重社会问题。如何解决社会弱势群体问题，促进弱势群体的就业、生活与福利保障，事实上已经成了我国进一步深化改革，加快经济社会发展的不容回避的问题了。同时，对于弱势群体社会保障和社会支持对策的研究现已成为当下学界研究的热点问题。但是，综观已有的相关研究成果，多集中于对弱势群体的一般社会支持对策的研究，缺乏从政府责任的高度，特别是从政府公共政策制定的角度深入探讨弱势群体问题的解决途径。本文试图结合弱势群体的基本特征，以政府的行政责任和公共政策职能为基本视角，深入透析政府在解决社会弱势群体问题过程中的职责。

一、社会弱势群体的界定及其基本特征

弱势群体成为国际通行的一个词汇，是在近几十年。目前，我国学术界对于“弱势群体”这一概念有不同的称法，如：脆弱群体、社会弱者群体等。学者们根据自己的研究，从不同的角度对弱势群体进行了各自的界定。如有的学者将社会弱者作为社会工作的对象，认为“弱势群体是在遇到社会问题的冲击时自身缺乏应变能力而易于遭受挫折的群体”。有的学者从经济的角度，将弱势群体看做是贫困群体或者是贫困群体的一部分，认为“脆弱群体指的是这样一些人口群体：由于各种外在和内在原因，他们抵御自然灾害和市场风险的能力受到很大限制，在生产和生活上有困难。脆弱群体一部分已经是贫困者，另一部分是潜在的贫困者。”有的学者则

从政治和法律的角度，将弱势群体界定为在社会中处于不利地位的群体，认为“弱势群体是一个相对的概念，在具有可比性的前提下，一部分人群（通常是少数）比另一部分人群（通常是多数）在经济、文化、体能、智能、处境等方面处于一种相对不利的地位。”并且认为法治社会应该从法治的公正性出发，对弱势群体予以公平的对待，对弱势群体的人权保障要给予例外对待和特别保护，最大限度地缩小弱势群体与强势群体的差距。一般地说，弱势群体就是社会生活中的困难人群。在社会学的视域中，这些社会困难人群的出现是社会结构和社会关系失调的表现。所以，从社会学的角度看，弱势群体是由于社会结构急剧转型和社会关系失调或由于一部分社会成员自身的某种原因（竞争失败、失业、年老体弱、残疾等）而造成对于现实社会的不适应，并且出现了生活障碍和生活困难的人群共同体。在社会学看来，弱势群体所存在的问题也必然就是社会的问题。弱势群体问题得到有效的解决或缓解，有利于社会结构和社会关系的调适，从而有利于维护社会稳定，推动社会发展。现阶段，我国的社会弱势群体包括生活弱势群体（如贫困者群体）、就业弱势群体（下岗职工失业者）、生理弱势群体（残疾人群体）、年龄弱势群体（退休者群体、老年人群体）等类型。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。首先，经济上的低收入性是弱势群体的首要特征。社会弱势群体通常都是经济上的低收入者，其经济收入低于社会人均收入水平，甚至徘徊于贫困线边缘。造成一部分社会成员在经济上的低收入性的原因是多方面的。其中，既有自身的原因

，也有社会的原因，如：在市场竞争中失败，下岗失业，身体残疾，年老退休，等等，都会造成经济上的低收入。经济上的低收入也造成了弱势群体的生活脆弱性，一旦遭遇疾病或遭遇到其他灾害，他们很难具有足够的承受能力。“经济利益上的贫困性是社会弱者的根本属性，决定着社会弱者在生活质量和承受力上的共同特征。”其次，生活上的贫困性。经济上的低收入性决定了弱势群体在社会生活中的贫困性，既表现为生活水平的数量低下，也表现为生活质量的低层次性。在其消费结构中，绝大部分或全部的收入用于食品，即恩格尔系数高达80%-100%，入不敷出；日常生活中使用廉价商品，穿破旧衣服，没有文化、娱乐消费，并有失学等后果。生活上的贫困性也是弱势群体的典型特征。第三，政治上的低影响力。弱势群体在社会分层体系中处于底层，他们的政治参与机会少，对于政治生活的影响力低。政治生活的产品是公共政策，而公共政策是政府对整个社会的价值作权威性的分配,显然，强势群体在公共政策的制定过程中具有更重要的影响力。他们可以通过自己的影响力和游说活动，使得公共政策的制定有利于自己的利益需求，或者至少不影响自己的既得利益。而弱势群体由于“远离社会权力中心”，较少社会政治活动，难以影响公共政策的制定。同时，这也意味着弱势群体仅仅依靠自身的力量很难或者很难迅速摆脱自身的困境，解决自己的问题。弱势群体问题的解决必须依靠社会的力量，制定更加公正的社会政策，建立社会保障体系，从各个方面为弱势群体提供社会支持，保护弱势群体的权利，维护弱势群体的利益。第四，心理上的高度敏感性。由于弱势群体在经济上的低收入性和社会生活中的贫困性，

使得他们在社会中的心理压力高于一般社会群体。他们的职业技能缺乏市场竞争力，或者已经失去年龄优势，因而没有职业安全感，收入较低且不稳定，常有衣食之忧，对生活前途悲观，心理压力巨大。同时，由于弱势群体在政治上的低影响力，也使其难以依靠自身的力量改变目前的处境。这些都造成了弱势群体在心理上的高度敏感性，使他们觉得自己是市场竞争中的失败者，或者感到自己被社会所抛弃。他们比较严重相对剥夺感和较为强烈的受挫情绪。在社会生活中缺乏社会支持感，而“具有较低社会支持感的人对他人的评估比较消极，而对自己本身，则产生人际交往无能、焦虑及社会排拒感”。在心理上容易产生不满、苦闷、焦虑、急躁情绪，难以自我调适，进而容易对生活失去信心。综上所述，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，决定了这一群体在社会生活中具有极大的脆弱性。同时，也意味着弱势群体仅仅依靠自身的力量很难或者很难迅速摆脱自身的困境，解决自己的问题。这就必然提出了政府在支持社会弱势群体过程中的责任问题。

二、政府在弱势群体社会保护中的责任

政府在弱势群体社会支持和社会保护网络中处于核心地位，肩负着义不容辞的责任。政府只有明确自身的责任，切实履行自己的职责，才能逐步解决弱势群体的社会支持和社会保护问题，进而体现社会公正，维护社会稳定，促进社会发展。

（一）解决弱势群体的生存权与发展权问题，是政府的基本行政责任。

在解决弱势群体的过程中，政府是无疑是主导性的力量，在弱势群体的社会支持网络中，政府理应扮演主导性的角色。正如马克思在《路易波拿巴的雾月十八

日》中分析19世纪中叶的法国农民时所说的：“他们利益的同一性并不使他们彼此间形成共同关系，形成全国性的联系，形成政治组织，就这一点而言，他们又不是一个阶级。因此，他们不能以自己的名义来保护自己的阶级利益……他们不能代表自己，一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰，是高高站在他们上面的权威，是不受限制的政府权力，这种权力保护他们不受其他阶级侵犯，并从上面赐给他们雨水和阳光。”我国社会主义市场经济发展过程中出现的弱势群体及其社会生活的贫困化，是市场竞争的必然结果和普遍现象。而解决弱势群体问题必须首先依靠政府的力量，依靠政府对市场的适度干预和对市场缺陷的弥补，因而必然要强调政府的责任。“在社会主义市场经济条件下，政府的责任在于给强者以‘发展权’，给弱者以‘生存权’，以有效地防止‘弱肉强食，适者生存’的纯生物式的市场竞争。”（二）为弱势群体提供社会保护是法治社会对政府的必然要求。法律作为一种强社会控制形式，是社会关系的调节器。在法治社会中，法律是弱势群体实现自身生存和发展的武器，法律也要求政府必须担当起保障人权、维护弱势群体权益的使命。弱势群体在社会生活中处于不利地位，而法治的公正性要求对弱势群体予以公平的对待，同时，法治的普遍性要求对所有人不能有任何歧视，因此，政府对弱势群体的人权必须要依法给予例外对待和特别保护，通过相应的措施最大限度地缩小弱势群体与强势群体的差距。政府依法“通过运用公共权力对社会资源的重新分配，给予强势群体以特别的物质保障；或者运用公共权力，通过创造条件，排除妨碍等方式，给予弱势群体以特别的精神、道义保

障；或者双管齐下，两者兼而有之。”对弱势群体的支持和保护是国家干预渗入私法领域、追求实质公平的结果，是法律适应现实社会生活需要而作出的制度安排。（三）对弱势群体提供社会保护是政府德治的体现。社会主义市场经济的发展，如若没有理性的道德加以规范、引导，就会变质，以强凌弱、弱肉强食、你死我活、坑蒙拐骗、拜金主义、享乐主义等不道德现象和非理性行为就会充斥整个社会，弱势群体与强势群体的贫富差距就会日益扩大，从而造成社会矛盾和社会冲突。因此，在强调依法治国的同时，还必须坚持“以德治国”，提倡平等互助、扶弱济贫，弘扬社会主义道德。坚持“以德治国”，就要通过德治与法治的结合，正确调节强势群体和弱势群体的关系，保障弱势群体的正当权益。从这个意义上说，保护弱势群体是“以德治国”的应有之义。（四）对弱势群体提供社会保护，是政府在公共政策制定中贯彻公正原则的必然要求。公共政策是由政党、政府等社会组织所组成的公共决策系统为实现社会目标、解决社会问题而制定或者选择的行动方案和行为准则，它具体表现为一系列的法令、策略、条例、措施等。公共政策制定是社会政治生活中公共决策系统的经常性活动。公共政策制定实质上就是政府决策系统对已经出现的政策问题采取行动的过程。公共政策研究认为，在政府的政策制定过程中具有特定的价值取向，服务于一定的利益追求。在实践中，公共政策的制定常常为一定的利益集团服务，帮助其实现经济利益的最大化。这里所谓的利益集团通常是社会生活中的强势群体，而弱势群体在公共政策制定过程中则很少具有实际的影响力。因此，为了坚持社会公正原则，政府在公共政策制定过程中

贯彻公平的价值取向，对弱势群体的利益提供支持和保护，防止出现“马太效应”，避免使社会资源的分配进一步集聚于那些强势群体的手中。因为，现代意义上的公正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。忽视弱势群体的基本权利，政府的公共政策制定就不可能公平、公正。MZD在谈到党的政策与人民利益的关系时说：“我们的责任，是向人民负责。每句话，每个行动，每项政策，都要适合人民的利益。”邓小平在谈到“先富”政策与“共富”政策的关系时也说：“我的一贯主张是，让一部分人、一部分地区先富起来，大原则是共同富裕。一部分地区发展快一点，带动大部分地区，这是加速发展、达到共同富裕的捷径。”邓小平的“共同富裕观”，对市场经济条件下出现的弱势群体给予了充分的关注和重视。（五）对弱势群体提供社会保护，也是政府维护社会稳定和发展的现实需要。由于弱势群体的生活日益贫困化，同时也由于社会贫富差距不断扩大而造成的弱势群体相对剥夺感的不断增强，使他们最先也最强烈地感受到了社会改革和社会发展的成本与代价；又由于弱势群体的经济承受力低、风险抵御力弱，于是，在弱势群体这一庞大的队伍中就蕴藏了巨大的社会风险隐患，极易于因“水桶效应”而成为社会动荡的“火药桶”。亚里士多德曾经认为，贫困就会激起祸乱。在所有情况下，我们总是在不平等中找到叛乱的起因。美国学者亨廷顿也认为，如果不能在消除社会绝对贫困的同时，逐步缩小社会成员之间的贫富差距，那么这种“相对剥夺感”也容易使人倾向于暴力。在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中曾指出，社会主义社会也存在着“少数人闹事”的现象，并且发生

这种现象的直接原因是“有一些物质上的要求没有得到满足……但是发生闹事的更重要的因素，还是领导上的官僚主义。”从社会学的角度说，“少数人闹事”属于社会聚合行为，社会生活中的不平等、不公正现象是发生聚合行为的根本原因。现阶段我国一些地方发生强势群体集体上访、堵交通、围政府等事件就是一种社会聚合行为。这种现象的不断出现，说明解决社会弱势群体问题，事实上已经成了改革过程中不容回避的问题了。因为，弱势群体是我们社会中的基本劳动群众，是我国社会主义政权的重要支撑，是“载舟之水”，是我们一切事业的基础。弱势群体问题如若不能得到有效的解决，则势必会影响我国的政治稳定和经济社会发展。

三、政府解决社会弱势群体问题的具体对策 尽管由于国家现有财力的限制，对于弱势群体的社会支持和社会保护仅仅依靠政府方面的力量是不够的。在国家通过社会政策进行扶持和保护的同时，还必须要大力发展社区服务，建立社会互助网络。但是，本文认为，政府在解决弱势群体问题的过程中，负有义不容辞的责任。政府应该在弱势群体的社会支持和社会保护体系中发挥主导性的作用，政府向弱势群体提供社会保护首要的是要做好以下几个方面的工作：（一）政府要配合国家立法进行相关的行政立法，以法律法规形式确保弱势群体的生存与发展。任何社会都会有天灾人祸，都会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，都会有生、老、病、残、伤、死者，都会有鳏、寡、孤、独、贫困者，对这些弱势群体的生活困难，政府就有责任以立法和制度的形式予以保障。改革开放以来，我国的立法机关在弱势群体法律保护方面做出了巨大努力，也已取得了举世

公认的成就。国家立法机关制定的《妇女权益保障法》、《未成年人保护法》、《老年人权益保障法》、《残疾人保障法》、《消费者权益保护法》、《民族区域自治法》等，都是对社会弱势群体实施特殊保护的法律法规。但是，由于现阶段中国社会弱势群体构成状况的异常复杂性，而且弱势群体规模有不断扩大的趋势，政府及其行政机关要加大力度，积极配合国家立法进行相关的行政立法，以法律法规形式确保弱势群体的生存与发展。西方国家在这方面有一些经验值得借鉴。如美国政府的弱势群体保护行动（Affirmative Action, 简称AA）就是一项寻求推进社会公平价值的法律设计，公共机构通过对弱势群体保护行动的计划、政策和法律服从，承担起执行这些法律法规的责任。在实施过程中，不仅反对就业雇佣歧视，而且要求雇主、工会和就业咨询服务机构采取积极的行动步骤，通过准备和实行弱势群体保护行动计划，来减低社会中存在的弱势集团成员不能充分被代表或雇佣的状况。

（二）政府要通过公共政策的制定或选择，对弱势群体提供公共政策支持。任何一项公共政策的制定都是为了实现一定的社会目标，没有明确目标的公共政策是毫无意义的。正如詹姆斯安德森所说的，“我们所关心的是有目的或者目标取向的行动，而不是随意行为或偶然事件。现代政治系统中的公共政策基本上不是那些偶然发生的事情。它们是有意识地要产生一定结果的（尽管说这些结果并非总能实现）。”

政府正是通过公共政策的制定与实施，协调社会矛盾，解决社会问题；政府也正是通过公共政策的制定与执行，对弱势群体提供社会支持和社会保护。一个政府如何选择自己的公共政策，选择什么样的公共政策来干预社会生活，直接关

系到该社会中种种矛盾、冲突的解决以及社会结构的调整，从而也直接影响该社会的未来发展方向。政府向弱势群体直接提供社会支持和社会保护的公共政策是制定并实施社会保障政策，正如阿马蒂亚森所说的，“当饥饿现象发生时，社会保障系统尤为重要。”政府还通过制定具体的政策措施，为弱势群体提供最低生活保障、公共政策倾斜和公平就业机会等，对弱势群体进行社会救助，保护弱势群体的权利和利益。同时，由于弱势群体构成状况的复杂性，对弱势群体进行社会救助的公共政策也必然呈现层次性、多样性和针对性。“社会福利政策以一般状况或者以保障最低生活为基准，但它面临的矛盾不可能是单一的，而是逐渐呈多样化的趋势。因此，单一的救助基准不可能解决全部的问题，它又会带来新的、复杂的问题。针对这种情况，要对现金、实物、服务等各不相同的功能进行区分，同时还要更具体地掌握需求者、对象者的情况。在包括家庭和社区社会具体状况的分析中，制定具有层次性、针对性的政策。”（三）政府还要通过其公共服务职能，向弱势群体提供社会服务和社会保护。“新公共管理”理论强调政府的公共服务，主张建立企业化政府，其主要目标就是要克服公共服务供给方面存在的问题，“把权力中心主义转化为服务中心主义”。同时，新公共管理理论还强调顾客至上或顾客导向，它通过把公民变成消费者（顾客），以市场取代政府，提供回应性服务，满足公民（顾客）的不同需求。它还建立明确的服务标准，然后通过调查，倾听公民（顾客）对公共服务的意见，测量其满意程度，并根据绩效指标(performance indicator)对目标完成情况进行测量和评估。“新公共管理”还强调要通过建立执行机

构或半自治性的分散机构，让它们负责公共项目的执行和公共服务的提供，缩小官僚机构的规模和集中化程度；通过“一步式商店”（“一站式服务”）提高公共物品和服务供给的效率。但是，政府的企业化是有限度的，如果政府完全以企业型政府自居，就有失去政府应有角色和责任的危险。所以，在转变政府职能的过程中，应着重于提高政府的公共服务意识及公共服务的效率和质量，但是不宜将顾客导向的行政方式无限扩大至所有的政策领域。政府有责任把公共服务工作的触角伸向弱势群体，为弱势群体办急事、难事和好事，体现政府对老百姓的亲合力，维护社会公正和社会秩序。总之，能否有效地解决弱势群体的社会保护和社会支持问题，使得他们都能够过上体面的生活，不仅事关中国的社会稳定和国家的长治久安，而且也关系到中国社会主义市场经济能否实现长期高效有序的发展。因此，政府必须明确并且切实履行自己在弱势群体社会支持网络中的地位、作用和责任，从政策和制度上解决弱势群体的社会支持和社会保护问题，才能维护社会稳定，化解政治风险，促进社会发展。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com