

弱势群体，社会支持与“惠民政策”

林卡* 范晓光**

*浙江大学公共管理学院教授

**浙江省社会科学院社会学研究所助理研究员

摘要

本研究通过对于贫困群体和社会弱势群体的讨论，从特定的角度来反映中国在反贫困方面所进行的努力。它描述了这一努力在近年中向新的领域扩展的最新进程，并沿着这一分析路径突破有关贫困研究的传统分析框架。它也在理论层面上评估这些政策实践所具有的可能意义。这一理论发展是基于中国近年来所采取的惠民政策实践基础上所产生的。通过这些研究，我们将会得到对于中国反贫困战略的新启示，并为丰富国际反贫困和社会发展问题的研究能够提供一定的思想养料。

关键词：反贫困、惠民政策、社会福利、边缘群体

壹、引言

贫困问题一直是在全球范围内受到人们普遍关注的问题。在联合国提出的世纪发展的八大目标中，反贫困仍然是其中一项重大任务。在中国，改革开放三十年来，政府在反贫困方面取得了很大的成功。例如，中国农村贫困人口从改革开放之初 1978 年的 2.5 亿迅速下降到 1990 年的 8500 万人，并进而下降到 2005 年底的 2365 万人（魏后凯、邬晓霞，2009）。不仅仅如此，中国政府在反贫困领域所进行的工作，领域在不断地加大，工作力度也在深化，并由特定的贫困群体向弱势群体和社会边缘群体扩展。这一变化使我们把有关贫困问题研究的关注点逐渐地向“弱势群体”的研究拓展。

对于“弱势群体”或“社会边缘群体”的研究，与传统的对绝对贫困人口与相对贫困人口研究既有联系又有区别。绝对贫困人口的确定主要是根据人们经济生活状况和消费状况的相关指标进行的（例如每日收入或每日卡路里摄入量反映出来，见梅建明、秦颖，2005），尽管这类研究也可以反映在社会资源的匮乏和文化教育资源的缺乏（文化贫困）上。弱势群体也处在低经济收入群体之中，但其经济收入水平常常高于绝对贫困的标准。相对贫困概念则与阶层化相关。它反映了社会各阶层相对的经济收入地位，因而其指标常常反映在社会财富的四分法或五分法中，以及基尼系数的计算。而弱势群体的构

成却十分复杂。处于“弱势群体”中的人群往往并不构成独特的阶级，而是一些处于广泛的社会阶层结构中的中下层群体（郑杭生、李迎生，2003）。除此之外，“弱势群体”这一概念也与“社会排斥”相关联。在某些情况下，社会排斥是造成弱势群体的主要原因（马广海，2004；林卡，2006）。这使我们在对弱势群体的描述中，经常会涉及到社会排斥这一原因。

由此，“弱势群体”涵盖范围十分泛化，这一群体的形成原因是多样的，其群体对象也是多方面的，其中，有的是由于天灾人祸所导致贫困，也有的是由于处在社会底层所造成的低收入（与相对贫困概念相近），还有的则是处在低收入状况（在此它是绝对贫困人口延伸）。由此，我们很难用传统的绝对贫困和相对贫困概念加以归纳。例如，对于绝对贫困人口，我们可以采用社会救助或最低生活保障的方法为他们提供社会支持（唐钧，2001；房莉杰，2007）。但这些措施对弱势群体很难发挥作用，因为他们中的许多人并未达到绝对贫困的标准。社会再分配是政府调解各阶层或阶级的经济利益，缓解相对贫困状况的政策手段。但这些手段对由社会排斥原因而形成的弱势群体的帮助并不显著。

因而，如何帮助这些人群，改善其生活条件和增进福利状况是一个比单纯的反贫困策略或对贫困群体制订社会保障措施更为复杂和宽泛的问题。为此，本文将展开对弱势群体和对其提供社会救助的途径及方式的研究。文章评估了近年来中央和各级政府制定和执行的一系列“惠民政策”的意义。这些政策由传统的保障型社会政策手段向社会支持型的手段和措施扩展，改善了“弱势群体”的生活状况，提高了他们的经济自立能力。对这些问题的研究，有助于我们在与反贫困相关问题的政策探讨中，形成新的政策理念和思路，从而推进我们的反贫困实践。它也为丰富国际有关反贫困和社会发展问题的研究提供一定的思想养料。

貳、中國社會弱勢群體的構成

近十年来，“弱势群体”（disadvantaged group/ social vulnerable group）这一概念在国内学术界受到广泛的关注和讨论。对于这一概念，学者们从不同的角度进行了界定。例如，朱力（1995）用“脆弱群体”这一概念描述了该群体的一些特征，包括经济收入低于社会人均收入水平，消费费用绝大部分用于食品购买，心理压力较大，居于社会中的劣势地位等等。陈成文（2000：21）则指出这些社会弱者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等特征。由于这些人群常常被主流社会群体所排斥，因而“弱势群体”的概念与“社会边缘群体”概念有一定的重合性。由于这一群体涵盖整个社会的各类底层群体，我们很难评估这一“群体”的总体规模，也很难设定对这一群体进行

测量的各种标准。因为事实上，即使在一些社会中层群体中，人们也会由于种种原因而自认为是弱势群体的成员（例如基于性别、种族、就业、教育等原因而受到歧视或边缘化）。据此，为了反映这一群体的基本状况，我们只能从包含在这一群体中几个主要人群的特征来加以归纳。

在以往的研究中，学者们常常把以下群体作为“弱势群体”的基本成分：(1) 贫困群体；(2) 失业者群体；(3) 农民工群体；(4) 无固定居所、无固定职业的城市流动人口；(5) 老年人群体等其他特定群体。例如，王思斌（2003）谈到城市弱势群体包括失业和下岗人员、以退休职工为主体的老年群体、在业低收入者群体，也包括农村进城务工就业群体。而杨团（2001）对我国弱势群体的构成的描述则涉及到以下社会群体，包括贫困群体，特别是城市三无人员和农村的五保户；残疾人群体；老年群体，单亲家庭群体，处在被管制中和劳动教养后的青少年群体；戒毒者群体；劳改犯的子女以及居无定所、无固定职业的城市流动人口等等。此外，郑杭生等（2003）进而把社会脆弱群体分为初级脆弱群体和次级脆弱群体，前者主要包括：无依无靠的鳏、寡、孤、独者、残疾人和其他因丧失/缺乏劳动能力而无生活来源者、遭受自然灾害难以维持基本生活需要的个人和家庭、无固定职业或失业造成的生活低于基本标准的个人和家庭等。

根据以上的研究，我们可以看到，社会弱势群体现象主要与以下几个因素相关联：

一是与贫困问题相关。由于弱势群体往往沦入贫困群体，贫困的成因及其对贫困群体的相关分析可以解释弱势群体所具有的部分原因、特征及其现状。而这些也正是造成弱势群体形成并有所增加的幕后推手。由此，贫困群体所具有的收入水平低、受教育程度不高、身体健康状况欠佳等特征，在一定程度上也反映了弱势群体的特征，如吴剑波（2002）谈到这些群体的能力十分脆弱、生活极度贫困、地位比较低和处于松散状态这四个特征。同时，在贫困研究中，这些群体的产生原因也被人们放在社会转型、市场化、城市化、国有企业改革等宏观背景之中进行考察（关信平，2003；唐钧等，2003）。

二是与就业情况相关。近年来，在社会弱势群体构成中，有相当大比重来自于失业者群体和临时工群体。在冯书泉（2005）所界定的“弱势群体”中就有三部分与就业相关，分别为：下岗失业人员，即城市中以下岗失业者为主体的贫困阶层；“体制外”的人，即那些从来没有正式就业过，靠打零工、摆小摊养家糊口的人，以及残疾人和孤寡老人；较早退休的“体制内”人员。这些群体不仅仅由于其缺乏足够工资收入而造成经济困难，而且也因为其由失业带来的社会认同、社会身份以及社会地位方面所处的困境。此外，由于社会弱势群体是一个十分宽泛的概念，因而一些刚从大学毕业正在寻找工作的新的劳动力市场待业者也成为社会弱势群体的成员（魏小琳，2004；姚俊，2006；郑功成，2006）。在此，根据中国社科院发布的2009年《社会蓝皮书》显示，2008年，大学生的

失业率超过 12%，是登记失业率的 3 倍左右。不过，对于这些人员，我们很难将其归结到绝对贫困或相对贫困群体中，也很难将他们看作社会分层中的下层。

三是与社会排斥情况相关。在此，被社会排斥的群体主要有两种情况：一是被排斥到社会保障体系之外，如农民工群体；二是被排斥到主流社会之外，主要是外来移民。在已有研究中，农民工和移民正成为有关弱势群体讨论的主要群体（郑杭生等，2003；冯书泉，2005）。而且，随着城市化进程的发展，这一群体正不断扩大。这些群体中的许多成员被排除于社会保险项目之外，在医疗和教育方面也得不到应有的社会保障和社会支持（郑功成，2002；国务院研究室课题组，2006）。与此同时，由于社会转型而造成的旧有社会安全网络的断裂以及与新形成的社会制度介入方面存在的问题，也使许多人在新老制度的交替过程中，处于某种困境。他们既囿于旧社会安全网络，而又未能进入新社会安全网络，从而出现了断裂。而该情况尤为显著地反映在失地农民的社会保障上（陈信勇、蓝邓骏，2004）。随着城市的扩展，许多原有的农村居民通过征地而成为城市居民，但当中的许多个体在这一转型过程中未能有效地进入城市社会保障体系，因而处于被体系排除在外的困境之中（刘家强、罗蓉、石建昌，2007）。

四是与特殊问题群体相关。这方面的群体涉及到城市流浪汉、无固定居所和固定职业的游民、精神病患者群体（因工作不正常，收入不高，或无工作无收入）、以及戒毒与劳改释放人员群体（杨团，2001）。这些群体需要特殊的社会关怀，但由于人们对于这些特殊的问题群体所持的负面看法，他们往往得不到足够的帮助和社会支持。更宽泛地说，这些群体也包括由于性别、文化、种族和宗教等原因所造成的被歧视的群体。他们成为社会弱势群体中较为特殊的组成部分，其中，许多问题群体成员被“污名化”，受到人们的歧视和排斥（王保庆、徐芳、姜怀忠，2003）。

在与社会排斥相关的状况来看，我们可以借用一些数据来反映这些群体的规模。据统计，1993 年我国农民工总数只有 6000 多万，而到 2008 年底，全国农民工总量达到 22542 万人（国家统计局，2009）。残疾人群体也是一个特殊的弱势群体。2006 年 4 月 1 日我国残疾人占全国总人口的比例为 6.34%，各类残疾人总数为 8296 万人（第二次全国残疾人抽样调查领导小组、国家统计局，2006）。老年贫困群体也是需要社会帮助的重点群体。据估计，2000 年全国老年贫困人口数量为 921 万-1168 万，贫困发生率为 7.1%-9.0%（王德文、张恺悌，2005）。同时，许多空巢老人家庭也成为弱势群体的组成部分。据统计，2000 年全国 65 岁以上老年空巢家庭为 1561.63 万户、2339.73 万人，占全国 65 岁以上老人家庭的 26.5%（黄润龙，2005）。这些数据表明，社会“弱势群体”的队伍在不断扩大，因而这些群体日益成为社会焦点关注的问题群体。

參、針對社會弱勢群體的公共政策

解决社会弱势群体的政策制定要涉及到政治、经济和文化等多方面问题。近年来中国政府在对社会弱势群体提供各种社会支持和社会保障方面，制定了许多政策和措施。特别是在 2004 年中央政府提出“关注民生问题 建设和谐社会”这一整体目标之后，这一进程得以加速。在此大背景下，对弱势群体的救助和帮助就成为政府的重点工作任务（赵秀玲，2008）。近五年来，中央政府所制定的一系列“惠民”政策都体现了政府的这一战略导向。这些惠民政策的实施不仅有助于维护政府作为社会治理者的道德权威的威望，也对于改善弱势群体的生活具有切切实实的帮助。这些工作尽管是在各个不同的领域展开，并针对各部门所面临的具体问题来制定相关的政策，但作为整体的结果，这些政策都有助于我们缓解弱势群体的困境。

从公共政策和社会管理的角度来看，政府在改进社会弱势群体现象方面所展开的工作，可以针对形成弱势群体的四方面原因展开，即**贫困、就业、社会排斥和特殊群体**。在帮助贫困或近贫群体方面，以往民政部门在社会救助和“五保”体系运作方面的工作，一直在缓解贫困群体的生活困难方面起到积极作用（童星、刘松涛，2000；民政部政策研究中心，2008）。自 80 年代中后期到 90 年代中期，中国政府进而推行全方位的反贫困战略，通过文化扶贫（建立希望小学），小额贷款、扶贫基建工程等手段来缓解贫困人口的生活困难。在城市，自 1993 年开始建立的城市最低生活保障体系，对于改善弱势群体的生活状况也起到重要作用（王有捐，2006；都阳、Albert Park，2007）。

尽管如此，由于许多低收入的其他社会阶层也需要政府的支持，仅仅把反困难政策停留在社会救助项目上还很不够。例如，在改善农民整体作为相对弱势的社会群体的生活状况方面，农业税的减免政策，对提高他们的生活水平方面具有重要的政策意义（刘明兴等，2007）。此外，近年来政府也制订了各种惠民政策来帮助农民提高生活水平和增进农民的生活质量（赵秀玲，2008）。例如，今年以来所推行的“送家电下乡”等政策对提高农民生活质量，改善其经济发展条件具有一定意义。这些政策的制定和实施都超出了传统的反贫困范畴，但它们在减少农村贫困和帮助弱势群体方面却具有实实在在的成效。

在就业问题上，通过职业培训和就业服务来提高人们的就业机会，也是政府为缓解因失业原因造成贫困所采取的积极措施。早在 2002 年，国务院就提出了“改进就业服务，强化再就业培训”的要求。据此，国家各部委相继制定并实施了包括推进妇女创业与再就业、对从事个体经营的下岗失业人员和高校毕业生实行收费优惠政策、开展公共就业服务专项活动等政策，举得了积极的成效^①。同时，各地政府也倡导发展社区服务网络，为求职者提供就业信息。这些政策的实施对于削减因失业问题而造成的弱势群体的规

模，具有积极的效果。例如，从实际效果看，2008年城镇新增就业人员达1,113万人，有500万下岗失业人员实现了再就业，就业困难对象再就业143万人（人力资源社会保障部、国家统计局，2009）。这些都反映了积极就业政策的实施所具有的积极成就。

在缓解社会排斥现象和推进社会参与程度方面，减少社会排斥是我们帮助弱势群体的又一策略。如上所述，在经济发展和转型中，许多弱势群体的产生是由于脱离了原有的社会安全网络而尚未进入新的社会安全网络当中。在这种状况下，这些弱势群体在社会保障和社会救助方面处于非常不利的局面（郑功成、黄黎若莲，2006；李迎生、刘艳霞，2006）。这些群体在社会保障方面所面临的需求很大，但由于这些群体处在主流社会之外，或者在主流社会中被歧视、忽视或边缘化，他们常常居于社会保障和社会救助体系之外（马广海，2004），从而降低了他们从现有的社会保障获得帮助的可能性。

为此，政府近年来在增进社会融合和对农民工提供社会服务方面制定了一系列的政策，包括农民工子女入学、农民工参与医保、规范农民工劳动合同签订等等。2003年初，国务院办公厅颁发的一号文件中，就对农民工的进城、就业、工资给付、生产生活条件、培训、子女入学、管理与服务等方面的社会服务作了比较详细的、积极的规定。次年，农业部、财政部、劳动保障、教育部、科技部、建设部还共同组织实施了“农村劳动力转移培训阳光工程”，极大地调动了农民工参加培训和培训机构面向农民开展培训的积极性（劳动和社会保障部调研组，2006）。与此同时，为保障农民工子女平等接受义务教育，2003—2006年间，政府制定了专门针对农民工子女入学的指导性政策，将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划起到积极作用。^②

最后，在特殊群体方面，近年来，中国政府在缓解一些特殊群体所面临的生活困难方面采取了以下几个方面的措施。针对老年群体，近年来，政府大力发展以“霞光计划”、“蓝天计划”为标志的社会福利服务基础设施建设。自2005年以来，民政部在全国范围内启动了养老服务社会化示范活动，在东部地区和沿海发达地区，在居家养老中建立了财政资金购买服务、相关组织提供养老服务、居家老人享受政府购买养老服务政策（吴玉霞，2007；深圳市民政局，2008）。2006年，民政部在全国组织实施“农村五保供养服务设施建设霞光计划”，推进五保供养机构建设。2009年，我国还将启动新型农村社会养老保险试点。

对于城市流浪乞讨人员，政府强化了管理，对其提供护送来站求助、协作救助返乡、协作救助入站和提供跨省接送等服务。2003-2007年间，中央政府先后下发了11个有关流浪乞讨人员的政策文本，并在《“十一五”流浪未成年人救助保护体系建设规划》中，政府要求到2010年，基本建成布局合理、规模适度、功能完善、有效覆盖、反应及时、符合国情的流浪未成年人救助保护体系。以收容人数来看，2006年我国民政部门及其救

助管理机构共救助城市生活无着的流浪乞讨人员 70 多万人次，其中有 10 多万人次的流浪儿童，全国共救助流浪乞讨人员 134.6 万人次（民政部，2009）。而国家则明确提出以下目标，“十一五”期间实现全国 90% 以上的地级城市和工作任务较重的县级市拥有流浪未成年人救助保护设施。

针对社会监管/社区矫正^⑨群体，2003 年 7 月，中央发布了《关于开展社区矫正试点工作的通知》，决定在北京、天津、上海、江苏、浙江、山东等省市开展社区矫正的试点工作（王李娜，2007）。从那时起，对于吸毒和违规青少年群体的社会监管群体推行人性化管理，司法部门对于这些群体不再仅仅视为镇压打击的对象，也把他们作为需要进行行为矫治的对象，并对这些群体进行心理咨询、社会工作服务。政府在社区层面发展社区矫正，使这些人群不再成为社会的被排斥者，减少反复流浪和违法犯罪现象。这对于维护社会稳定，构建社会和谐提供有力保障。自 2007 年至今，在对未成年人罪犯社区矫正的探索实践中，检察机关通过适当放宽监外减刑机会、适当简化减刑手续、缩短减刑程序周期等举措，良好地实现了相应的社区矫正功能^⑩，使他们能尽快融合到当地社区的生活中去，成为社会中的普通成员。

肆、社會支持和“惠民政策”

从以上两部分有关弱势群体的现状及应对政策的论述，我们看到，中国在针对社会贫困群体和弱势群体的社会支持工作，已经从最初的社会救济式反贫困战略的运作走向采取更为宽泛的方针和手段。随着绝对贫困群体人数的下降和贫困群体的泛化，政府对这些群体的有关社会保障和社会支持的工作也在全方位铺开。由于弱势群体所涉及的人群十分广泛，导致弱势群体形成的原因也十分多样化，因而，以往的社会救助和社会保障的手段已远远不够。针对这些群体提供社会支持的手段应该不仅仅是防御性或保障性的，也要采取那些具有增进这些群体经济发展的可能的政策（赵秀玲，2008）。事实上，近两年来政府陆续出台了各种“惠民政策”，便是此类政策的一部分。

在此，我们有必要对于近年来政府所倡导和执行的“惠民政策”进行特别的研究。这类政策能够在不同的政策领域中所制定，涉及的范围十分广泛，其目的在于增进社会基本民众（特别是弱势群体）基本生活能力和福利状况的改善。这些社会支持手段也不仅仅局限于社会政策领域，而要涉及到一个十分广泛的领域，包括经济、文化、教育等方面。由此，我们很难从学理上追究其内涵与外延的界定。但在实践中，它们对于在总体上编织对各种困难群体的社会支持网络，防止他们陷入特定贫困群体的范畴当中，具有重要意义。在日常语言中，人们常常把“惠民政策”看作对老百姓有益的政策，尤其是对于那些社会中下阶层群体或具有特殊服务需求的社会弱势群体（赵秀玲，2008）。通过

对于各类惠民政策的解说、设计和执行，我们可以从以下几个基本要素来阐发“惠民政策”的特点和基本涵义。

首先，此类政策体现了国家或政府对保障老百姓生活所具有的道义责任。这一意识形态基础为我们实施各种对于困难群体的政策提供了伦理基础。这一基础与社会保障所强调的公民权理念具有很大的不同。它是一种在威权主义背景下政府对民众所具有的父权主义责任。其次，此类惠民政策可以针对特殊的福利需求群体，也可以针对一个覆盖面十分广泛的社会群体和社会阶层。它针对的对象是十分泛化的。例如失业群体、农民工、农业生产者，以及对临时工和非正规就业群都可以享有相应的惠民政策。第三，在此类政策中，经济、政治和社会效应往往被突出强调，并通过经济政策、社会政策和文化政策等手段去达成增进人们的福利目标。尽管这些政策执行的效用是多方面的，但其在支持弱势群体的生活保障和经济发展及就业机会获得等方面具有的成效是明显的。

当然，惠民政策可以具有社会政策的效应，但其本身未必是社会保障、社会救济之类的社会政策。无疑，从性质上说，社会保障政策本身就是惠民政策，但是，许多惠民政策都超越了社会保障政策的领域。这些政策中有的是经济政策，有的是公共政策，也有的是社会政策，还可以同时属于经济政策和社会政策。例如，在对于社会弱势群体的支持方面，有些被认为是惠民政策的政策（例如小额贷款、提高个人所得税起征点、以工代赈工程等），在严格意义上并不属于公共政策的范畴（在经济政策与公共政策相区分的意义上来说）。而且，在理念上，社会政策的制定大多基于公民权理念，通过公共财政或其他社会福利的手段来对弱势群体和贫困群体进行帮助，而许多惠民政策所倡导的则是社会发展的观念和可持续发展的理念。

由于惠民政策的受益群体十分广泛，并以通过经济、政治和文化等手段来增进福利需求群体的生活条件和生活质量为目标，因而其政策的价值取向是面向民生，其政策的制定和执行具有很强的社会政策效应。但这些政策与各种反贫困战略所采取的社会保障政策有所不同，后者对于贫困群体的帮助大多是通过给贫困群体提供直接的经济援助达成的，而许多“惠民政策”则致力于改善人们的工作条件，给他们的经济发展提供各种便利机会来获得社会效益（王有捐，2006；都阳、Albert Park，2007）。由此，明确惠民政策概念的特征，有助于我们研究经济政策与公共政策和社会政策的区分及其相互联系，并在反贫困问题的研究中提出新的视角和分析框架。

伍、結論

从政策制定的角度看，中国政府对于弱势群体提供帮助的努力，显示出其政策导向已经由社会救助为主的反贫困政策走向以社会支持为导向的政策。这些支持政策超越了社会保障的传统范畴。这些政策由各个主管部门制定，所针对的也是各个不同的对象及其所面临的各种问题。其中，许多政策为人们的经济自立和生产发展提供各种服务和扶持及创造条件，对增进人们的生活水平具有很强的“社会支持”功能。这些惠民政策本身可能并非针对弱势群体，但它们对于强化弱势群体的发展能力和经济安全的可靠性方面具有积极的作用。从这一视野出发，我们可以把传统的社会救助理念和社会再分配理念，与发展型的社会政策理念（张秀兰、徐月宾，2003）和生产主义的社会政策理念（林卡，2008）所结合，从而在增进社会经济发展的同时，取得社会政策、经济政策和公共政策积极的综合社会效应。

对这些问题的讨论将会引出一系列的公共政策和社会政策问题，例如反贫困战略的设计是否应围绕社会保障领域抑或扩展到更为广泛的领域；对于反贫困的对象是聚焦于贫困群体还是要扩展到更为广泛的各类弱势群体；在所采取的政策手段上，是否主要依靠社会政策的作用抑或要综合考虑社会政策，公共政策和经济政策的综合作用，并且在一些情况下，研究经济政策的实施所具有的社会政策效应？我们是要以社会救助为主来针对特定的贫困群体提供社会保障，还是要依靠社会保障体系增进这一体系对全体民众的社会福利状况提供保障的力度，或者我们是要以采取社会支持的各种手段，针对广泛的社会人群（特别是各种社会边缘人群）为他们的生活自立和生产发展提供必要的条件和政策手段？对于这些问题的回答，将涉及到我们社会政策制定的指导理念和发展战略的选择及实际功效。对于与惠民政策相关问题的讨论，对我们思考反贫困问题以及社会保障问题，提供新的理论背景，开辟了新的视野。

在以往对于贫困群体和弱势群体的帮助中，人们常常基于慈善理念和基本人权理念，用社会保障措施来确保公民权和福利权（肖巍，2005；慈勤英、张建华，2007）。但是这种导向也容易把对于贫困群体或弱势群体的社会帮助导向两个极端，一端是把福利的提供看作是个人或各种福利团体的责任，把济贫和社会救助的伦理基础上建立在慈善和个人自立上。而另一端则把福利责任归因于公共部门和政府组织。而社会支持的理念所包含的内容则十分广泛，所采用的手段也十分多样。其基本的价值理念是通过社会各方的共同努力来提升社会福利的总体状况。通过对“惠民政策”相关问题的讨论，我们可以更为深入地探讨政府各种政策的制定（社会政策、公共政策和经济政策）的伦理基础及其实际蕴义，并考察其在来提供经济社会发展的条件和在整体上改进群众生活状况方面的实际成效。对这些理论和政策的回顾、梳理和评估，有益于我们思考反贫困政策和提供社会福利支持方面思考新的问题。

注释

- ① 详见中华人民共和国人力资源和社会保障部网站，
<http://wl.mohrss.gov.cn/gb/zt/zjy/zjy.htm>。
- ② 国务院办公厅先后制定了《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》、《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》和《国务院关于解决农民工问题的若干意见》等。
- ③ 英文为 community correction 或 community-based correction，亦称“社区矫正”。
- ④ 《社区矫正期待更明确的“指挥棒”》，中共社会新闻出版总社，
<http://cbzs.mca.gov.cn/article/sq/zbtj/200809/20080900019565.shtml>。

参考文献

- (1) 陈成文：《社会弱者论》，北京：时事出版社，2000年。
- (2) 陈信勇、蓝邓骏：《失地农民社会保障的制度建构》，《中国软科学》，2004年第3期。
- (3) 慈勤英、张建华：《中央地方与公民权利——中国城镇反贫困政策地区差异研究的综述与反思》，《江海学刊》，2007年第5期。
- (4) 第二次全国残疾人抽样调查领导小组、国家统计局：《2006年第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报（第一号）》，2006，
http://www.cdpf.org.cn/sytj/content/2008-04/07/content_84239.htm。
- (5) 都阳、Albert Park：《中国的城市贫困社会救助及其效应》，《经济研究》，2007年第12期。
- (6) 房莉杰：《我国城乡贫困人口医疗保障研究》，《人口研究》，2007年第2期。
- (7) 冯书泉：《构建和谐必须关注弱势群体》，《人民论坛》，2005年第2期。
- (8) 关信平：《现阶段中国城市的贫困问题及反贫困政策》，《江苏社会科学》，2003年第2期。
- (9) 国家统计局：《2008年末全国农民工总量为22542万人》，2009，
http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20090325_402547406.htm。
- (10) 国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，北京：中国言实出版社，2006年。
- (11) 黄润龙：《我国空巢老人家庭状态》，《人口与经济》，2005年第2期。
- (12) 劳动和社会保障部调研组：《农民工就业服务和培训问题研究报告》，载于国务院研究室课题组《中国农民工调研报告》，北京：中国言实出版社，2006年，第145-156页。
- (13) 李迎生、刘艳霞：《社会政策与农民工群体的社会保护》，《社会科学研究》，2006年第6期。
- (14) 林卡：《东亚生产主义社会政策模式的产生与衰落》，《江苏社会科学》，2008年第4期。
- (15) 林卡：《绝对贫困、相对贫困以及会排斥》，《中国社会保障》，2006年第2期。
- (16) 刘家强、罗蓉、石建昌：《可持续生计视野下的失地农民社会保障制度研究——

- 基于成都市的调查与思考》，《人口研究》，2007年第4期。
- (17) 刘明兴等：《农村税费改革前后农民负担及其累退性变化与区域差异》，《中国农村经济》，2007年第5期。
- (18) 马广海：《社会排斥与弱势群体》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》，2004年第4期。
- (19) 梅建明、秦颖：《中国城市贫困与反贫困问题研究述评》，《中国人口科学》，2005年第1期。
- (20) 民政部：《2008年民政事业发展统计公报》，2009，
<http://cws.mca.gov.cn/article/tjkb/200902/20090200026333.shtml>。
- (21) 民政部政策研究中心：《中国民政事业发展报告（2007-2008）》，2008，中国网，
http://www.china.com.cn/aboutchina/data/08mzsy/2008-07/07/content_15966945.htm。
- (22) 人力资源社会保障部、国家统计局：《2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，2009，http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20090519_402559984.htm。
- (23) 深圳市民政局：《关于民政业务推行政府购买的初步构想》，2008，
<http://zyzx.mca.gov.cn/article/yjcg/zh/200808/20080800019146.shtml>。
- (24) 唐钧：《中国的城市贫困问题与社会救助制度》，《江海学刊》，2001年第2期。
- (25) 唐钧等：《中国城市贫困与反贫困报告》，北京：华夏出版社，2003年。
- (26) 童星、刘松涛：《我国城市最低生活保障制度中的问题与对策》，《学海》，2000年第4期。
- (27) 王保庆、徐芳、姜怀忠：《当前我国社会乞讨现象的调查与思考》，《湖南师范大学社会科学学报》，2003年第4期。
- (28) 王德文、张恺悌：《中国老年人口的生活状况与贫困发生率估计》，《中国人口科学》，2005年第1期。
- (29) 王李娜：《上海社区矫正的实践与思考》，民政部政策研究中心，2007，
<http://zyzx.mca.gov.cn/article/lgxd/200712/20071200009099.shtml>。
- (30) 王思斌：《改革中弱势群体的政策支持》，《北京大学学报》（哲学社会科学版），2003年第6期。
- (31) 王有捐：《对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价》，《统计研究》，2006年第10期。
- (32) 魏后凯、邬晓霞：《中国的反贫困政策：评价与展望》，《上海行政学院学报》，2009年第2期。
- (33) 魏小琳：《论大学生“弱势群体”及其扶助》，《教育理论与实践》，2004年第4期。
- (34) 吴剑波：《构建城镇弱势群体救助体系的思考》，《人口与经济》，2002年第5期。
- (35) 吴玉霞：《政府购买居家养老服务的政策研究——以宁波市海曙区为例》，《中共浙江省委党校学报》，2007年第2期。
- (36) 肖巍：《作为人权的发展权与反贫困》，《社会科学》，2005年第10期。

- (37) 杨团：《弱势群体及其保护性社会政策》，《前线》，2001年第5期。
- (38) 姚俊：《贫困大学生：城市就业中的新弱势群体》，《辽宁教育研究》，2006年第10期。
- (39) 张秀兰、徐月宾：《建构中国的发展型家庭政策》，《中国社会科学》，2003年第6期。
- (40) 赵秀玲：《“以人为本”与政府治理——近几年中国政府的惠民政策分析》，《北京科技大学学报》（哲学社会科学版），2008年第1期。
- (41) 郑功成、黄黎若莲：《中国农民工问题：理论判断与政策思路》，《中国人民大学学报》，2006年第6期。
- (42) 郑功成：《大学生就业难与政府的政策取向》，《中国劳动》，2006年第4期。
- (43) 郑功成：《农民工的权益与社会保障》，《中国党政干部论坛》，2002年第8期。
- (44) 郑杭生、李迎生：《社会分化、弱势群体与政策选择》（节选），人民网，2003，<http://theory.people.com.cn/GB/40764/69100/69102/4679995.html>。
- (45) 朱力：《脆弱群体与社会支持》，《江苏社会科学》，1995年第6期。

作者簡介

林卡，浙江大学公共管理学院教授，博士生导师。芬兰坦佩雷大学博士，曾担任芬兰图尔库大学社会政策系研究员，南京大学社会学系教授（博导），南京大学社会政策研究所所长，南京大学北欧文化中心副主任。现为中国社会学会社会政策专业委员会理事，中国社会工作教育协会常务理事，亚洲社会质量研究执委会常务理事。研究方向为社会保障、社会政策和社会工作。在《Social Policy & Administration》《Acta Sociologica》《International Journal of Social Welfare》《European Journal of Political Research》《Comparative Sociology》等英文期刊，以及《中国软科学》，《国外社会科学》，《社会科学》，《妇女研究论丛》等中文期刊发表论文数十篇。著有《社会政策的理论和研究范式》和《Confucian Welfare Cluster: A Cultural Interpretation of Social Welfare》等专著。

电子邮件：ka_lin_2004@yahoo.com.cn

范晓光，浙江省社会科学院社会学研究所助理研究员，南京大学社会学系硕士，研究方向为社会学和社会保障。论文发表在《浙江学刊》《广西社会科学》《西北人口》《中国青年研究》等期刊上。

电子邮件：xiaoguangfan@yahoo.com.cn