

社会质量理论视域下 中国包容性社会建设的政策构建^{*}

高 红 刘凯政

(高 红:青岛大学国际商学院公共管理系副教授 青 岛 266071)

(刘凯政:青岛大学国际商学院公共管理系 青 岛 266071)

摘要:改革开放特别是20世纪90年代以来,中国社会在变迁过程中出现了一个广为关注的社会弱势群体。造成现阶段中国弱势群体产生及其弱势化的一个重要原因,是我国经济、政治及社会领域存在着的社会排斥。社会质量理论研究认为,社会包容是衡量社会质量高低的制度因素。建设中国包容性社会,亟需包容性政策的构建,即以公民权作为社会政策建构的价值基础,在公共政策体系中强化社会政策的地位与作用,以及建立健全弱势群体的政策诉求表达机制。

关键词:社会质量 社会包容 社会政策

中图分类号:C911 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-0730(2011)02-0098-06

“社会质量”(Social Quality)是20世纪90年代后期欧洲学者提出的用以衡量社会发展状况的概念,其含义是指“人们能够在多大程度上参与其共同体的社会与经济生活,并且这种生活能够提升其福利和潜能”。简单地说,社会质量衡量的是一个社会在何种程度上为个人全面参与其所属的社会与经济生活提供保障,它包括四个要素,即社会经济保障、社会包容、社会团结和社会赋权。在此,社会包容性程度就成为衡量社会质量高低的重要因素,一个高度社会质量的社会不可能在一个具有强烈的社会分化和鲜明的等级特征的社会中出现,它也不可能具有许多社会离异者、社会流浪者和各种权利被剥夺者。中国政府近年来提出的构建和谐社会的社会目标与社会质量理论蕴含的社会发

展理念正相契合,应该说和谐社会建设的理念与思想,是针对中国长期以来实行单向度的经济发展战略带来的消极社会影响提出来的。中国在改革开放后的很长一段时期里,片面追求经济增长的发展战略,重经济增长,轻社会发展;重经济政策制定,轻社会政策制定;重经济效率,轻社会公平,使中国社会出现了巨大的贫富差距和社会阶层的断裂,社会中的一些弱势群体如农民工不仅在经济上陷入贫困,而且在政治参与、人际交往等社会生活各个方面遭受全面的社会排斥。一个社会分化程度很高和社会区隔明显的社会,其社会质量必然会降低。为了构建中国和谐社会,提升中国社会质量,本研究拟从社会质量的理论视角,分析中国目前存在的社会排斥现象,在此基础上提出增进社会包容

的包容性政策构建。

一、社会质量理论及其分析维度

社会质量理论作为 20 世纪 90 年代以来新出现的一种社会政策范式，它是在福利国家出现危机，欧洲一体化进程加快的背景下出现的，其目的在于为欧洲社会模式注入新的生命力，以期创造一种有别于美国模式、实现经济发展与社会发展相平衡的“可持续性的福利社会模式”。在社会质量理论看来，社会质量的高低可以从四个维度来衡量：

一是社会经济保障，指人们获取可用来提升个人作为社会人进行互动所必需的物质资源和环境资源的可能性。在这一维度上，它包括那些人们赖以生存的基本社会经济保障条件及其相关制度，如收入保障、工作机会、居住条件和住房、教育、卫生、社会网络及可支配时间等。^[1]社会经济保障关涉社会财富的公平分配；一个高度社会质量的社会，必须是人们有机会获得社会经济保障，以便使自己免于贫困和其他形式的物质剥夺。

二是社会凝聚，指以团结为基础的集体认同，揭示的是基于共享的价值和规范基础上的社会关系的本质，社会团结与社会凝聚程度反映了一个社会的规范基础。这一状况可以通过与社会信任和社会整合相关的其他规范与价值，以及通过社会网络和身份认同这些要素来反映。在这一维度上，它考察一个社会中人们所具有的社会信任程度、类型以及在人与人之间、人与机构之间、机构与机构之间所形成的信任关系。社会整合关乎社会相互依存的道德契约和团结，一个具有较高社会质量的社会应该是充满信任、和谐友好的社会，社会成员具有共享的价值观念，社会在这种共享价值观的基础上整合为一个整体。

三是社会包容，指人们接近那些构成日常生活的多样化制度和社会关系的可能性，社会包容

与社会融入反映了社会结构方面的状况，它从社会排斥的视角考察社会边缘化群体的问题以及社会区隔状况，并以增进社会的社会包容和社会融合作为其价值目标。在这一维度上，它主要考察人们在就业和劳动力市场、教育系统和服务、社会保障体系、社区服务以及政治生活等领域的融入等。社会包容关乎公民之间权利的平等，只有把全部社会群体尽可能地纳入社会体制中（如社会保障体制、教育体制、医疗体制），才能创造出具有高度社会团结精神的社会。^[2]

四是社会赋权，指个人的力量和能力在何种程度上通过社会结构发挥出来，社会关系能在何种程度上提高个人的行动能力。赋权的含义就是增能，它意味着使个体能够控制自己的生活，能够利用各种机会以增加选择的空间。^[3]在这一维度上，它主要包含了考察民众获得政治资讯的容易程度、信息准入性以及民众具有的参政议政的权利等指标，同时它也考察人们参与社会事务的能力、意愿与积极性。^[4]社会赋权关注的是社会为个人发挥自身能力而提供的机会是否公平，人们只有在一定程度上自主并被赋予一定的权能，有能力全面参与社会生活，才能维护人的尊严，才能创造一个高度社会质量的社会。

尽管社会质量理论是在欧洲的社会基础上产生的，但它对于分析中国社会仍然具有积极的意义。这一理论强调我们在对于社会发展目标的追求中，不仅要关注经济指标和人们的物质生活条件状况的改善，更要关注社会整体的质量，关注社会和谐，致力于维护社会体系的融合性与和谐性；在其政策导向上则支持包容性的社会政策，把强调重点放在社会融合和社会包容上。

二、从社会质量分析看中国目前存在的社会排斥问题

人们在何种程度上可以获得来自制度和社会

关系的支持,社会成员在社会生活中如何通过各种制度融入其中,社会中某个人或者某些群体是否因为具有某些方面的特征而遭受来自正式或非正式制度的系统性排斥,从而导致社会关系的紧张?这是社会包容政策研究的指向。^[5]社会包容的反面是社会排斥,社会包容(social inclusion)与社会排斥(social exclusion)是一对衡量“社会质量”的社会结构特征概念。

中国自实施改革开放以来,尤其是进入20世纪90年代以来,随着旧有的利益格局的变化以及社会资源的重组,社会阶层的分化趋势日益明显。对此,孙立平教授提出了“社会断裂”的概念。孙立平教授提出,随着1990年代以来社会的分化,资源的重新积聚,中国正在形成一个包括固守土地的农民、进入城市的农民工以及城市中下岗失业者为主体的贫困阶层的弱势群体。每当社会发生巨大变化时,都会有一部分社会成员不适应变化而被甩到边缘地带,在社会利益的新的分配格局中被弱势化,逐步转变为社会弱势群体。这就是所谓的“社会断裂”。^[6]如果将城乡贫困人口、经济结构调整进程中出现的失业和下岗职工、残疾人、灾难中的求助者、农民工等各类处于弱势地位的人口加总,然后再扣除重叠部分(如贫困人口中有失业者、下岗职工和农民工等)和非弱势人口(如下岗职工、残疾人、农民工等中间的自强自立者),我们可以大致计算出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%。^[7]从该群体的基本特征来看,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等特点。一般地,在任何正常的社会都存在着弱势群体,但值得注意的是,中国社会现阶段弱势群体问题的不同之处在于,中国不仅仅存在着一般意义上的、数量十分巨大的弱势群体成员,而且更为严重的是,中国社会的一些主要群体如工人阶层(包括身份依然是“农民”的工人)和农民阶层中的许多成员呈现出一种

弱势化的趋向。其弱势化趋向主要表现在:同时经受着绝对贫困与相对贫困的双重困扰;劳动权利的维护处在十分薄弱的状态之中;令人担忧的社会保障状况;劳动技能总体水准下降;程度不同的边缘化等。^[8]现阶段中国弱势群体弱势化,究其原因主要是我国经济、政治及社会领域存在着的社会排斥造成的,具体表现在以下方面:

1. 就业与劳动力市场中的社会排斥

这一领域的社会排斥主要表现为城市就业与劳动市场的二元化。农村流动人口在城市的就业市场上,不但被技术壁垒分割在边远地带,更主要的是被现行的就业制度排斥在城市的主流就业市场之外。^[9]由于缺乏城市户口,以及受到文化素质、职业技能等的限制,农民工在就业岗位的选择上一直处于不利地位。一些城市通过制定种种政策法规为农民工的就业设置关卡,在优先满足城市居民就业需求的基础上,才向农民工开放;有的城市制定了外来劳动力就业分类目录,把脏乱差累的工作留给农民工,从而使农民工只能进入非正规部门,从事非正规就业,而被排斥在正规的劳动力市场之外。在非正规就业市场上,不仅农民工的工资水平普遍比城市工人低,而且其职业安全、卫生权益没有得到很好地保障,农民工超时间劳动、休息休假权利受到侵犯比较普遍,由于缺乏必要的培训和安全防护措施,农民工工伤发生率比较高。农民工就业的非正规化削弱了现行就业制度对农民工权益的保护,使农民工不能通过在城市的就业实现在城市的社会融合。

2. 公共服务体系中的社会排斥

公共服务均等化有助于公平分配,实现公平和效率的统一。当前,我国基本公共服务的非均等化问题比较突出,主要表现在阶层之间、城乡之间以及地区之间在享有基础教育、公共医疗、社会保障等基本公共服务方面的差距逐步扩大。从城乡之间的差异来看,由于城乡居民长期以来在经济、社会地位上的差异和社会资源分配方面的不平

等,致使农村公共服务水平远低于城市;在不同群体之间,由于户籍制度的限制,农民工在城市中不能与市民享有同等的基础教育、公共医疗和社会保障服务,传统的城市社会救济制度和福利制度基本上不能惠及广大的农民工,他们不能享受失业救济,没有养老金,没有最低生活保障,没有医疗补助。近年来,在中央政府的要求下,一些城市已经努力为农民工建立包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险及生育保险等所谓“五险”,农民工作为市民开始享受公民的社会福利权,但是限度很低,限制很多;另外农民工子女在受教育方面也面临着极大的不平等。^[10]

3. 社区生活中的社会排斥

对外来的移民来说,能够融入当地的社区生活,是其实现社会融入的重要体现。目前越来越多的学者把中国改革开放以来大规模的农民流入城镇称为“新移民运动”,农民工作为从农村流入城市的新移民,他们不仅在生活方式、文化心理上面临较大的社会适应压力,而且随着农民工职业身份、生活环境等的改变,其脱离了原先所在乡村的熟人社区进入都市陌生社会,其社会关系随之也发生了一定程度的断裂;加之城乡在经济、文化上的差异和城市对农民工歧视性制度的存在,农民工与其所在的城市存在一定程度的社会疏离,其在社区生活中遭受到比较严重的社会排斥。从农民工的社会关系网络来看,农民工的交往范围比较窄且基本属于强关系范畴,参加社会组织也比较少;同时,由于缺乏沟通与参与的渠道,农民工在参与社区选举与社区管理方面也存在着不足;农民工所能享受到的当地社区提供的专业化社会服务也非常缺乏。

4. 政治领域的社会排斥

公共选择理论代表人物布坎南认为,在公共决策中,实际上并不存在根据公共利益进行选择的过程,而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程。不同社会阶层由于其社会地位及拥有的社会

资源存在重大差异,其表达利益的影响力是大不相同的。其结果,往往是强势利益集团利用其自身拥有的资源优势,对政府公共政策的制定与实施施加更大的影响,使公共政策更多地向强势利益集团倾斜。在一个市场经济机制完善的民主国家,由于其市民社会力量的强大以及政府具有完善的监督制度,这种现象可能不太明显。而中国正处在体制转轨过程中,尚未在决策过程中建立起一个完善的利益群体之间的平衡机制,从而造成政治决策过程中对弱势群体一定的社会排斥。农民工作为城市中弱势群体的典型代表,他们在城市中的选举权与被选举权不能得到充分履行,其参与城市管理的渠道不足,加入工会的比例比较低,这些都表明农民工在政治参与上的权利没有得到充分实现,存在着政治领域的社会排斥。

三、包容性政策的构建——包容性社会建设的路径选择

1. 以公民权作为包容性政策建构的价值基础

自社会政策这个概念出现以来,对贫困的研究一直是社会政策学研究的基本内容,消除贫困是社会政策的根本目标。社会排斥理论的提出是欧洲学者对贫困问题研究的一次重要研究范式转变。社会排斥理论认为,社会排斥是社会个体或群体全部或者部分被排除在决定一个人与社会融合程度的经济、社会或文化体系之外的多层面的、动态的过程。^[11]与以往的贫困理论相比,社会排斥理论使对贫穷问题或者窘迫境遇的研究从单一层面转向多维层面、从静态转向动态,认为贫困涉及生理、物质、社会关系和其他多层面的需求,即贫困不仅涉及收入贫困和物质资源的匮乏,也涉及一些个人或者群体在社会中被边缘化的过程。社会排斥概念的提出,使得对贫困问题的界定扩展到社会地位与权利等非经济因素以及基本能力的被剥夺和机会丧失等方面。与此同时,国际社会政策

研究界也将社会政策的目标从“克服贫困”转变到了“消除社会排斥”上。

社会排斥被认为是对公民地位与由公民身份所赋予的政治权利和社会权利的否定,而消除社会排斥就要求社会政策的制定要从公民的身份资格出发,保证每一个公民享有应享的基本权利。通常认为,所谓公民权(身份),就是指社会成员在特定政治共同体(城市、民族国家等)中的成员资格,与这种成员资格相联系,个体被赋予一系列相应的权利(和义务)。从人类历史发展的过程看,在人类社会早期,公民权或公民资格被认为是少数人的特权,直到资产阶级革命开启人类社会现代化的进程后,公民资格的平等内涵才开始由少数人向几乎所有人延伸。而现代公民资格开始实现其完整内涵则是在二战以后,这时在大多数国家中,公民不分性别、阶级、种族、职业等享有平等的权利。由此可见,公民资格的形成和发展过程,是一个不断解除社会排斥的过程,是权利和利益、责任不断由特殊到普遍的过程,也是一个人以公民这一蕴含着平等涵义的身份的主体地位凸显的过程。以公民权作为社会政策体系建构的价值基础,就是要促进社会全体成员的平等,增进社会的公平正义。

2. 在公共政策体系中强化社会政策的地位与作用

在一个健全的现代社会中,经济政策与社会政策是相互协调、统一的,两者共同支撑着社会的安全运行和健康发展。对于现代社会和市场经济社会来说,社会政策对于协调社会群体之间的利益关系,保证社会的安全,促进社会的整体化发展,提升社会质量,实现社会的良性运行和健康发展,有着不可替代的作用。^[2]但是,中国在改革开放后的很长一段时间里,一直把经济发展摆在重心位置,相应地,经济政策几乎成了压倒一切的基本政策,社会政策与经济政策两者之间呈现严重的不同步和不平衡。这种以经济增长为中心的发展

战略在我国经济长期落后的背景下对于促进我国经济发展确实发挥了积极作用,但毋庸置疑也带来了贫困群体扩大、贫富两极分化等社会问题。为了维护社会公正,提升社会质量,制定系统的社会政策已经势在必行。社会公正是社会政策的基本理念依据,社会政策强调对弱势群体、困难群体权益的保护。近几年来,中国政府开始关注困难群体的人身权和生存权,并制定了一些惠及他们的社会政策,如扩大社会保障覆盖面,在更多的地区开展医疗救助、教育救助等。可以说,社会政策已经开始得到中国政府的关注和重视。合理的社会政策应该体现社会保护与社会促进并重的价值原则,系统的社会政策不仅应包括补偿型社会政策,如建立完备的社会保障体系、社会救助政策等,还应包括发展型社会政策,如政府通过对弱势群体实行积极的教育政策、就业政策等,提升他们的社会参与能力。政府通过施行综合的社会政策,建立有效的分配和保障机制,才能使弱势群体的基本权益及时得到保护,有效地避免困难群体陷入生活困境,提升他们的生活质量,防止两极型社会的出现。

3. 建立健全弱势群体的政策诉求表达机制

很多研究指出,与其说公共政策是决策者制定的,不如说是决策者选择的。也就是说,公共政策是相互竞争的利益群体在利益冲突中达成平衡的产物。改革开放以来我国的社会阶层日益分化,社会利益趋于多元化,导致各利益群体摩擦凸现。这就要求我们建立、健全反映不同阶层利益要求的渠道畅通、机构健全、结构完善的政治参与和利益表达机制,使各社会阶层都能平等地表达对政策问题的诉求,从而在公共政策上平等地体现各阶层和群体的利益。值得注意的是,由于强势群体占有优势资源而使政府政策有意或无意地向弱势群体倾斜,侵害弱势群体的合法权益。在公共政策的制定中由于弱势群体的缺席,决策者往往听不到他们的声音,于是就会形成恶性循环,使他们失

去更多、更好的发展机会。因此政府有义务支持和帮助社会各阶层特别是弱势阶层建立自己正常、规范的利益表达机制；同时建立规范各阶层相互对话、交流的社会协商机制，使各阶层的愿望能够通过正常的渠道及时表达出来，进而通过各阶层相互之间的对话、谈判、协商，求得共识，实现社会各群体利益的平衡与公共政策覆盖范围的包容性，使得弱势群体的合法权益得到有效维护，实现社会群体的包容性发展。

四、结语

2010年9月16日，在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议开幕式上，胡锦涛主席发表了题为“深化交流合作，实现包容性增长”的致辞。这是从2007年亚洲开发银行首次提出“包容性增长(Inclusive Growth)”以来，我国国家领导人首次公开倡导“包容性增长”，这一理念为我国未来发展提出了新的发展思路。“包容性增长”不仅意味着转变经济发展方式、提高经济发展质量，而且强调经济发展成果的共享性，惠及更多人群；以及实现经济社会的协调发展，追求社会公平公正性。包容性增长的逻辑延伸就是包容性发展，包容性发展是包容性增长对社会建设的必然要求，它与和谐社会建设、科学发展观理念等一脉相承，同时也是对它们在某种程度上的超越，它包含了更为明确的价值追求。而无论是包容性增长还是包容性发展，其最终目的都是实现包容性社会。本文以社会质量理论为研究视角，在此基础上分析了目前中国存在的社会排斥问题，并就如何促进中国包容性社会建设提出了包容性政策构建的基本思路：包容性政策要以公民权作为其价值基础；强化社会政策在公共政策体系中的地位与作用；健全

弱势群体的政策诉求表达渠道等。

* 本文在山东大学哲学与社会发展学院、加拿大不列颠哥伦比亚大学社会工作学院主办的“中加社会包容政策与实践学术研讨会：公民权框架下的多元化管理”会议上宣读，会议时间为2010年12月10~12日，地点为山东济南。

注释：

- [1][4]林卡：《社会质量理论：研究和谐社会建设的新视角》，《中国人民大学学报》，2010年第2期。
- [2]林卡、高红：《社会质量理论与和谐社会建设》，《社会科学》，2010年第3期。
- [3][5]张海东：《从发展道路到社会质量：社会发展研究的范式转换》，《江海学刊》，2010年第3期。
- [6]孙立平：《我们开始面对一个断裂的社会》，《战略管理》，2002年第2期。
- [7]郑功成：《社会保障与弱势群体保护》，《中国社会发展改革报告2002(弱势群体与社会支持)》，北京，中国人民大学出版社，2003年，第66页。
- [8]吴忠民：《中国社会主要群体弱势化趋向问题研究》，《东岳论丛》，2006年第2期。
- [9]王春光：《我国城市就业制度对进城农村流动人口生存和发展的影响》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》，2006年第5期。
- [10]俞可平：《新移民运动、公民身份与制度变迁——对改革开放以来大规模农民工进城的一种政治学解释》，《理论动态》，2009年第18期。
- [11]熊光清：《欧洲的社会排斥理论与反社会排斥实践》，《国际论坛》，2008年第1期。
- [12]吴忠民：《从平均到公正：中国社会政策的演进》，《社会学研究》，2004年第1期。

(责任编辑：羽林)