

# 社会转型期弱势群体的利益表达机制探析\*

郑海明, 丁雷

(四川大学公共管理学院, 四川成都610064)

[摘要] 在20世纪90年代以来的社会转型过程中所形成的弱势群体, 是和谐社会视角下的一个热点问题, 也是十六届六中全会有关社会体制改革所关注的一个焦点。弱势群体的利益表达有利于政治稳定和社会和谐, 有利于利益均衡和社会发展, 也有利于实现社会的公平与正义。通过构建有效的弱势群体利益表达机制, 使其能够拥有平等的利益表达权利, 自主、理性、合法地进行利益表达, 从而由权利均衡走向利益均衡, 是促进弱势群体走出困境的一种有效制度安排。

[关键词] 社会转型; 弱势群体; 利益表达机制

[中图分类号] D669 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2007)02-0104-04

## 一、弱势群体利益表达的内涵及功能

在20世纪90年代以来以资源重新聚积为特征的社会转型过程中, 由于不同群体间社会权利的高度失衡所导致的利益表达能力的巨大差异造成了我国贫富悬殊和利益失衡问题不断严重化, 由此形成了一个结构断裂的社会。一个具有高度同质性、群体性和集中性特征的数量庞大的弱势群体被甩到社会结构之外。而这种断裂社会的再生产机制又不断推动着从权利失衡到社会断裂的恶性循环, 使弱势群体越来越处于社会的底层和边缘。

由于资源重新聚积所形成的弱势群体是我国改革和社会转型的代价, 他们不同于以往时代和西方国家的弱势群体。他们的弱势并不是由于主观方面的低下或缺陷造成的, 而是由于来自客观方面条件的限制, 在权利和权力方面, 在发展的机遇方面, 生活的物质条件方面, 即因非制度性权利失衡所造成的不具有优势的人们。从我国目前的情况来看, 我们社会中的弱势群体主要是由如下几部分构成, 即贫困的农民、进城的农民工和城市以下岗

失业者为主体的贫困阶层。其“规模已达到1.4—1.8亿左右, 约占我国总人口的11%—14%”<sup>[1]</sup>。他们的弱势主要体现在以下三个方面: “第一, 他们的现实生活是处在一种很不利的状况之中。第二, 他们在市场竞争中处于弱势地位。第三, 在社会和政治层面, 他们也往往处于弱势地位”<sup>[2]</sup>。

弱势群体的利益表达就是指弱势群体为了维护其自身的权益, 而向外界表明自己的权益要求并通过一定的途径和手段来达到利益要求的利益博弈过程。保障和实现弱势群体自主、自由和充分的利益表达不仅是解决权利失衡的重要手段, 更是弥合社会断裂的重要途径, 也是构建和谐社会的必然要求。因此, 探索社会转型期弱势群体的利益表达问题具有重要的理论和现实意义。

第一, 有利于政治稳定和社会和谐。和谐社会应当是稳定有序的社会, 如果一个规模庞大的弱势群体的基本生活得不到保障, 基本权益得不到维护, 就会构成对改革、发展与稳定的威胁, 我国近年来不断增多的群体性事件就是弱势群体利益表达

\* [收稿日期] 2007-02-01

[作者简介] 郑海明(1982-), 男, 河南淮滨人, 四川大学公共管理学院, 硕士研究生, 研究方向为地方政府管理。

丁雷(1980-), 男, 河南固始人, 四川大学公共管理学院, 硕士研究生, 研究方向为行政管理的理论与实践。

不畅的一个有力警示。构建和谐社会就是要求利益表达的规范化与制度化,“和谐社会不是一个没有利益冲突的社会,而是一个能容纳并能够用制度化的方式解决冲突的社会,是一个通过冲突和解决冲突来实现利益大体均衡的社会”<sup>[3]</sup>。而通过健全有效的利益表达机制,可以把人们的心理和行为调控在适当的水平,逐步减少和消除人们的不安全心理,使弱势群体的困难和压力得到缓解和疏导,促进社会发展和公众心态不断成熟,社会稳定系数得到有效提高。

第二,有利于利益均衡和社会发展。构建和谐社会的关键内容其实就是协调利益关系,遏制贫富分化的进一步加剧,实现社会不同群体间的利益均衡。在弱势群体既无制度化的利益表达渠道,也无非制度化的为自己争取利益的方式,而社会强势群体已经结成实质上的同盟关系的前提下,这种“缺乏制度化保护的权力的低水平均衡必然会造成事实上的不均衡”<sup>[4]</sup>,形成一个利益结构断裂的社会。而“在一个利益结构断裂的社会,下层社会的利益诉求无从上达的情况将会导致执政党和政府的政策严重倾斜以及下层社会被剥夺情形的加剧,并进一步恶化社会结构断裂的局面”<sup>[5]</sup>。构建有效的弱势群体利益表达机制,就是为弱势群体争取平等地表达自身利益的权利提供制度化的保障,通过权利的均衡实现利益的均衡,进而弥合社会的断裂,促进社会发展。

第三,有利于实现社会的公平与正义。公平与正义是和谐社会的本质内容,要建立公平公正的社会首要的问题就是利益分配的公正。而弱势群体不能享有社会发展的成果,本身就是一种利益分配的不公,我们应该“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人需要的情况,使所有人共同享受大家创造出来的福利”<sup>[6]</sup>。中国目前已经进入一个利益分化的时代,不同利益群体的利益失衡问题已经严重影响了我国社会的公平与公正。只有让弱势群体拥有更多的表达自身利益的平等的机会和权利,以实现其利益的均衡,才能体现和促进我国社会的公平与正义。

## 二、弱势群体利益表达机制的构建

弱势群体由于自身的组织化程度低、利益表达话语权的缺失与渠道的不畅通,以及较弱的利益表达能力和政府官员的观念滞后与角色错位,因而不能有效地参与政策制定,不能系统、深入地表达其

利益诉求,从而陷入了“利益失衡——权利失衡——利益失衡”的困境,越来越处于社会的底层和边缘。同时,在弱势群体的利益表达过程中也存在以下一些问题:弱势群体利益表达缺乏自主性,利益表达的社会成本高但政策影响力低,以及利益表达的非制度化参与。这种情况的存在既不利于和谐社会的构建,也不利于弱势群体自身问题的解决。构建有效的弱势群体利益表达机制,让弱势群体享有自主利益表达平等的权利和机会,从而消除非制度性权利失衡,是弱势群体走出困境,实现利益均衡的一种有效制度安排。

### (一) 建立健全弱势群体利益表达的权利均衡机制

弱势群体利益表达的权利均衡机制是指为了均衡弱势群体利益表达的权利和机会,减少权利失衡,所进行的一些制度安排。它是弱势群体平等地参与利益表达的前提和基础,是起点公平的重要保障。

1、给予弱势群体更多的自主利益表达的权利和机会。从理论上讲,一个由民众或民众选举出来的政府,是要代表公众利益的。但这当中有两个问题需要明确,第一,政府对于公众利益的代表是有限的。第二,即使可以由政府直接代表的公共利益,也要建立在公众利益表达的基础之上。尤其是“在当今社会结构断裂、利益分化的时代,代表的真正含义更多的应该是协调和整合,而前提就必须是不同群体的利益诉求能同等地进入利益协调和利益整合的政策系统中”<sup>[7]</sup>。弱势群体要想实现利益表达权利的均衡,首要的问题就是能够拥有自主表达的话语权,能让政府听到他们自己真实的呼声。此外,还需要政府在弱势群体利益集团化方面应给予某些特权和照顾,进行非对称处理。

2、规范社会强势群体的利益表达。“从现实的角度而言,弱势群体的利益受损往往是由于社会强势群体所造成的”<sup>[8]</sup>,因为在一个体制性不公仍然存在,体制外非常规行为常规化的社会中,强势群体的非制度化生存能力远远超过弱势群体,他们可以基于自己经济的、政治的或知识的优势以及以此为基础对于公共权力的租借而不断获得经济上和政治上的有利地位,而弱势群体则缺乏这种资源以及建立在这种资源之上的利益诉求能力。要想保护本来利益表达能力就相对较低的弱势群体的利益,就必须规范社会强势群体的利益表达行为,防止他们通过行贿、拉关系、霸占话语权和体制内渠道左右政府决策和公共政策对弱势群体的权益

造成严重损害。

3、正视并允许利益冲突与合法抗议的存在。中国社会已经进入利益分化的时代,这些不同的利益群体对自己利益的表达和追求,就构成了当今时代社会冲突的基本内容。但在我们过去的观念中,对利益冲突有几个明显的认识上的误区,不承认利益冲突的合法性,往往过多地从政治的角度来理解利益冲突,结果往往忽视了建立能够容纳利益冲突和利益表达机制的种种制度安排。对于合法抗议问题,我们过去更是讳莫如深,认为抗议必定会造成社会动乱,不利于政治和社会稳定。其实真正造成社会不稳定的不是抗议本身,而是缺乏一种有效的利益表达与协调机制。实际上,一个完整的利益表达不仅仅是一个游说的过程,同时也是一个施加压力的过程,而利益冲突和合法抗议恰恰能够提供这种施加压力的途径。

4、给予弱势群体平等的国民待遇。弱势群体的弱势很大程度上是由于社会权利的不平等造成的,而社会权利的不平等很大程度上又表现为体制性权利的不平等。这种体制性权利造成的不平等首先存在于城乡之间,表现为二元结构与城乡壁垒。其次,也存在于城市中定居者和流动者之间,表现为对外来打工者的歧视以及就业机会的限制,同时还有社会福利和社会保障的缺失以及权益保护的困难。另外,还存在于城市中不同体制之间,表现为“非正规就业”与“正规就业”人员的社会权利的明显差异。这些体制性权利的不平等造成了机会面前人与人的不平等,也造成了弱势群体越来越弱。给予弱势群体平等的国民待遇,无疑是他们走出弱势地位的一种强有力的制度和体制安排。

#### (二) 建立健全弱势群体的利益汇集沟通机制

弱势群体的利益汇集沟通机制就是指为弱势群体的利益表达提供组织和渠道,以便使其利益诉求能由分散的个人传递到政府决策层面,形成政策议程。这是弱势群体利益表达的关键,是构建弱势群体利益表达机制的重点与核心。

1、完善人大政协等民意代表制度。人民代表大会制度和政治协商会议制度是我国政治体制内的最主要的民意汇集沟通机制,在社会政治生活中发挥着无可替代的作用。但对于弱势群体而言,选举人大代表与表达民意并不存在必然的联系。这主要是因为现在的人大代表中代表弱势群体声音的太少,并且即使是由弱势群体推选出来的代表也不见得就一定代表他们的利益。而政协的构成更

多的是知识精英层,或者是政治家或大企业家,基本上没有社会弱势群体代表。因此,我们必须积极完善这些民意代表制度,使不同社会群体尤其是弱势群体的利益诉求,能够平等地通过这种合法、权威的方式进入国家和政府决策议程。

2、积极发展非政府组织。弱势群体利益表达存在着分散化与个体化现象,形不成政策压力,主要原因是因为他们缺少代表自身利益并能凝聚其成员利益的组织,因此不能把分散的利益要求凝聚成具体的政策要求输入政策议程。对此,首先要建立健全代表各类弱势群体利益的工会、农会与农民工协会,提高他们的组织化程度。其次,发展各类服务于弱势群体的社会中介组织。中国中介组织具有“官民二重性”,不仅可以凭借其处于一线、贴近民众的优势成为弱势群体利益表达的渠道,而且能够依靠其与政府机构的特殊关系表达和实现弱势群体的利益。

3、充分利用公共传媒和知识精英传达弱势群体呼声。公共传媒和知识精英是社会话语权的掌握者,通过他们可以迅速唤起社会关注并形成舆论压力。但这种途径比较依赖专家学者和传媒的社会责任感与道义感,还有待于从机制上加以培育与规范,使这种方式能够真正成为社会公平正义的捍卫者和守护者,而不是某一社会强势群体的利益代言人。这就要求政府要放松对公共传媒不必要和不合理的行政管制,降低其官方色彩,增强传媒自主性和公众言论自由性,使之真正发挥信息双向互动的平台效用。同时要大力提倡和鼓励具有社会责任和民生意识、敢于直言的专家学者为弱势群体呐喊撑腰,给予他们应有的学术尊重和言论自由。

#### (三) 建立健全弱势群体利益表达的制度保障机制

弱势群体利益表达的权利均衡机制和利益汇集沟通机制的良性运行,必须建立在有关法律法规和制度保障的基础之上,这样弱势群体利益表达机制才能有效运行,真正促进弱势群体的利益表达。

1、完善弱势群体权益维护的法律保障制度。弱势群体的利益表达不仅需要法律保护,也同样需要法律规范。要通过制度赋予其均衡的权利,同时也要将他们的利益表达行为纳入制度化的渠道。为此,第一,应制定、完善与弱势群体相关的权益保护法律法规,保护他们在劳工制度、经济利益、医疗、教育等方面的合法权益。第二,制定相关的社会救助和法律援助法规,用“减、免、缓”等多种形

式为弱势群体提供法律帮助,形成一系列配套的福利性的法律咨询服务与法律援助体系。第三,完善现有的行政复议、行政诉讼、国家赔偿、申诉控告等法律救济制度,使弱势群体能够通过法律途径维护自身的正当权益。第四,改革现行信访制度,使这一弱势群体利益表达的重要渠道真正发挥作用。

2、建立健全覆盖弱势群体的社会保障制度。“社会保障法制定和实施的逻辑起点就是社会弱势群体的利益”<sup>[9]</sup>,因为即使弱势群体拥有平等的发展机会,然而由于其自身及社会等多种原因,他们仍然不能完全依靠自身摆脱弱势的处境,实现结果的平等。对此,国家应该通过资源的再分配,减小贫富分化,实现弱势群体的利益均衡。要建立健全社会化的保障体系,形成多层次、多形式的社会保障格局,切实救助社会弱势群体。各级政府在城镇要进一步完善失业保险和居民最低生活保障制度,扩大覆盖面,逐步提高保障水平。在农村有条件的地方建立和推广农村居民最低生活保障制度,使农村扶贫制度化、规范化。同时也要考虑农民工等流动人口的社会保障问题,及早建立覆盖社会各阶层的社会保障体系和制度。

3、促进教育公平。教育既是阶级再生产的机制,也是社会流动的主要机制,它对于社会阶层结构有着双重影响。如果不能保证教育公平,将会造成社会弱势群体社会流动的困难,使他们很难有摆脱弱势地位的机会。可以说教育的不公平是引发其他不公平的主要原因。但我们看到,在我们的大学中,来自农村的生源比重不断降低,甚至一些城市中家庭经济困难的孩子在上学上也遇到困难。我们的城市和农村教育资源分配严重不均,导致在初等教育阶段不同家庭的孩子就开始接受质量差异很大的教育。同时,进城务工人员的子女不能享受到和城市孩子同等的受教育权利。只有促进教育公平才能不断增强弱势群体自身的素质,提高其利益表达能力,为其社会流动提供平等的机会,最终使其逐渐摆脱弱势地位。

#### [参考文献]

- [1]冯书泉.构建和谐社会必须关注弱势群体[J].人民论坛,2005,(2):41.
- [2]孙立平.断裂——20世纪90年代以来的中国社会[M].北京:社会科学文献出版社,2003.68.
- [3]孙立平.和谐就是利益表达的规范化与制度化[N].社会科学报,2005-3-10.
- [4]孙立平.失衡——断裂社会的运作逻辑[M].北京:社会科学文献出版社,2004.41.
- [5]陈映芳.贫困群体利益表达渠道调查[J].战略与管理,2003,(6):87-91.
- [6]马克思恩格斯选集(第1卷)[C].人民出版社,1995.243.
- [7][8]陈剩勇,林龙.权利失衡与利益协调[J].青年研究,2005,(2):28,25.
- [9]籍亚玲.社会弱势群体的利益——社会保障法制定和实施的逻辑起点[J].兰州学刊,2003,(5):41.

(责任编辑:杨 睿)

## Analysis of expression mechanism of the interests of weak group in social transitional period

ZHENG Hai-ming, DING Lei

(School of Public Administration, Sichuan University, Sichuan Chengdu 610064, China)

**Abstract:** In the process of social transition since the 1990s, weak group is a hot topic in the angle of social perspective and is also a focus concerned by system reform in the Sixth Plenary Mission of 16th CCCPC. The expression of the interests of the weak group is helpful to political stability and social harmony, is helpful to the equilibrium of the interests and to social development and is also helpful to realization of social fairness and justice. An effective system arrangement for weak group to get rid of the poverty is to construct effective expression mechanism of the interests of the weak group, and to make the weak group have fair expression rights and express their interests freely, rationally and legally so as to reach interests equilibrium from right equilibrium.

**Keywords:** social transition; weak group; expression mechanism of interests