

# 嵌入社会结构中的社会问题的分类逻辑

## —— 一个经济学分析框架

余飞跃

(华东师范大学 公共管理学院社会保障学研究所, 上海 200062)

**摘要** 社会问题现有分类研究没有勾勒出社会问题的本质属性与清晰边界。社会问题作为“公众议题”均源于“个人困扰”的客观存在,现代社会是自愿互利交换物品的场所,嵌入此社会结构中的社会问题的问题性客观表现为两类,一类是交换过程中想要得不到的问题,需要政府强制分配才能解决,称为分配问题,如看病难与贵问题、收入差距问题、就业失业问题、住房问题、养老问题、教育收费问题;另一类是交换过程中不想要的得到了的问题,需要政府强制修订合约,称为合约问题,如环境污染、贪污腐败、社会治安、家庭婚姻问题等。除此之外,在人们指称的社会问题中还有一类价值问题,如色情、吸毒、赌博,其是否成为问题取决于个人的价值判断。

**关键词** 社会问题 分类 社会结构

中图分类号 :C913

文献标识码 :A

文章编号 :1002-3240(2011)12-0048-04

分类是对现象进行概化,澄清现象的本源,为解决问题提供图景。分类的过程就是一个探索事物发生、发展逻辑的过程,分类的最终目的是寻求纷繁复杂的社会问题的解决路径。科学的分类能够概括类别内事物的本质属性,因此能厘清类别间事物的根本区别。

社会问题是社会学研究的起点,社会学是与社会问题“同在”,社会学家以对社会的敏锐的观察力与生动的呈现力“主宰社会问题这块领域”<sup>[1]</sup>,社会问题也是公共政策存在的基础,公共政策体系的形成及各部分的关系归根结底要从社会问题本身的分析中探求,“公共政策是政府为解决各种各样的问题所做出的决定”,“政策分析是政府对社会问题决策的性质、原因和效果的研究”。<sup>[2]</sup>

社会问题的分类目的是通过厘清各个社会问题的内在联系与根本区别,为最终解决问题提供方向性的指导。社会问题在现代社会纷繁复杂、层出不穷,如何根据科学的标准对杂乱的问题现象进行归类,是找到问题解决方案并提高解决效率的前提条件。

### 一、社会问题分类综述

社会学理论范式作为对社会问题的不同解释,是划分社会问题类型的基本理论工具。美国社会学家鲁宾顿(Rubington, Earl)和魏柏格(Weinberg, Martin S.)在上世纪70年代将社会问题的解释归纳为五种范式:社会病理学观点、社会解组观点、价值冲突观点、偏差行为观点及标示理论观点<sup>[3]</sup>。雷洪在上世纪90年代末将西方社会问题的解释综述为九种理论范式:病态论、生物社会论、社会解组论、文化失调论、亚文化论、价值冲突论、群体冲突论、比较论、要素论<sup>[4]</sup>。经过近10多年的发展,社会学又增添了批判理论和后现代理论、行动理论、社会建构理论等

新的解释范式。国内主要采用其中若干类社会学解释理论范式,对我国社会问题进行分类,总之,研究者认为“社会问题的分类也是仁者见仁,智者见智的事”(邵道生,2005)<sup>[5]</sup>。“社会问题的纷繁复杂决定了类型划分没有统一的标准”,“不同的出发点会得出不同的分类内容,而划分的类型之间又相互交叉、彼此联系”(陈为智,2010)<sup>[6]</sup>。

雷洪等(雷洪,郑丹丹,1998)<sup>[7]</sup>较早归纳了社会问题的十种分类视角,丰富了人们对社会问题的经验认识,然而该文同时提到,诸类型“相互联系,甚至重叠”,“并非任何一个具体的社会问题现象都可能依任何一种分类角度、标准进行较为清晰或准确的分类,因为每一种分类都是相对的,划分出的诸类型也是相对的,其逻辑并不一定完全严密,因而使用某些分类方法可能无法清晰、准确地说明某些社会问题现象属于该分类中的何种类型”。何雪松(2007)<sup>[8]</sup>、朱力(1997<sup>[9]</sup>、2008<sup>[10]</sup>)对社会问题的分类在当前学界较被认可,其分类如下表一:

表一 社会问题的三类分类标准

来源	分类	内容
何雪松 (2007)	社会性的社会问题	人口、家庭、性、贫困、失业、犯罪
	制度性的社会问题	教育、健康、腐败、环境
转型期社会 问题,朱力 (1997)	结构性社会问题	人口、就业、贫富分化、官员腐败
	变迁性社会问题	农民工、环境污染、老龄化、婚姻家庭
	越轨性社会问题	黑恶势力、青少年、偷盗、假冒伪劣
	病态性社会问题	色情、毒品、艾滋病、赌博、迷信
	心理性社会问题	焦虑、精神病、自杀
朱力 (2008)	异常群体社会问题	精神疾病、自杀、
	弱势群体社会问题	残疾人、失业、贫困、婚姻家庭
	越轨群体社会问题	吸毒、性越轨、青少年
	边缘群体社会问题	游民、乞丐、流浪儿童

收稿日期 2011-11-18

基金项目 本文受郑方辉主持的国家社科基金一般项目“绩效导向下的我国政府公共政策评估体系与机制研究(09BZZ027)”资助

作者简介 余飞跃(1976-),女,湖南平江人,博士,讲师,华东师范大学公共管理学院社会保障学研究所,研究方向:社会保障。

这些对社会问题的描述,只是依据现象的某些局部特征进行归类,生动有趣,但没有勾勒出类别间的清晰边界,存在社会问题在不同类别中交叉、重合现象,也存在非全部概括的遗漏现象。很多“社会性”问题产生可能来自于“制度性”的因素,社会制度转型过程,“变迁性”问题与“结构性”问题相互重叠,“病态性”问题并非转型期特有,“异常群体”、“弱势群体”、“越轨群体”、“边缘群体”的划分虽然形象,但边界更为模糊,内容也完全可以交叉重合。本文将社会问题嵌入其产生的社会结构之中,通过对社会运转的本质呈现,勾勒出社会问题分类的客观基础与清晰边界。

## 二、嵌入社会结构中的社会问题的本质

社会问题是与工业化和城市化过程相随而来的。它是“工业化与城市化将传统社会连根拔起”时,所带来的问题。在此之前,没有什么学科对此关注<sup>[1]</sup>。19世纪,工业革命对劳动力的需求增加,人们开始从乡村迁移到城市,城市扩张的同时,各种困扰、混乱、制度失能等不断出现,人们发觉这些状况是可以补救的,基于寻求改革的态度,产生了社会问题这个概念<sup>[1]</sup>。对社会问题的界定,学界较认同米尔斯的观点,米尔斯区分了“环境中的个人困扰”和“社会结构中的公众论题”。他认为“个人困扰”产生于个人的性格及与他人的直接联系之中,与自身及其所直接了解的有限的社会生活范围有关。而“公众论题”则不同,它涉及的不是个人而是涉及组织,组织中的成员共同感到他们所珍视的某种价值受到了威胁。米尔斯以失业问题为例进行说明,在一个10万人口的城市里如果只有一个人失业,这只是他的“个人困扰”,造成失业的结果可能与他的个人品行、技能及机遇有关。但是,在一个有五千万雇佣大军的国家,如果有一千五百万人失业,那么失业的问题就不是社会成员的“个人困扰”,而是“公众论题”。

然而,估且不论统计学量的边界的不确定性,“个人困扰”与“公众论题”的边界也难以划清。世界上没有一个来历不明的却为一个团体的人拥有的宏观的困扰,“公众论题”最终都可分解为“个人困扰”,只是困扰的内容与强度各异,可这些困扰的诱因都是“问题”这个客观存在。以贫困为例,因各种原因而交换不到生存必需品,这是个客观存在的“问题”,但这个“问题”带给不同的人群的困扰并不一样:有人正处于生存资源缺乏与死亡抗争的边缘;有人处在因获知他人的困境而被天然的同离心折磨,希望施以援手的困扰中;有人担忧生存困境中的人群不会坐以待毙,必定会以抢、偷、骗等方式威胁他人的生命与财产安全;有人害怕个人的不法行为演变成无法控制的骚乱而威胁自己的地位……多少“个人困扰”能成为“公众论题”,这不仅是个统计学量的大小问题,什么是社会问题是一个充满权力较量与群体抗争的建构过程。某种意义上,“个人困扰”这个问题存在最终能否成为“社会问题”,取决于“困扰”的广度与深度,或“问题”拥有者本身的抗争的权力大小。“谁认为是社会问题”是一个关键的问题。因收入不足而引起的所有贫困问题就是一例,强制剥夺一部分人(合法致富的富人)的利益,给予另一部分人(因资产匮乏而落入贫困境地的穷人),相对于被剥夺者来说,被剥夺本身就是问题,但这种剥夺却是另一部分人活下去的解决方案。正如默顿(Merton)和李斯伯特(Lisbert)(1976年)所谓:“一个集团的社会问题会成为另一个集团的社会解决方案,而一个集团的解决方案又可以定义为另一个集团的社会问题”<sup>[10]</sup>。不过本文讨论的本意不在此。

### (一)社会问题的社会性

“公众论题”最终都可拆分为“个人困扰”,考察个人困扰的形成与演变就成为厘清社会问题、对其进行科学概括与分类的基

础。工业革命后,社会结构出现了何样的转变,转变过程中会涌现什么样的个人困扰?首先必须对个人困扰所处的社会结构进行清晰的刻画,这种刻画就是从根源上归纳个人困扰的社会性特征。

传统社会演变到现代社会,如果我们能够以外星人的身份观察的话,我们首先看到人们不断扩大的聚居,城市的不断形成与扩大。更深入一些,我们看到人们的交往日益增加,人们在交往中结成的社会关系不断扩大,而在所有的交往(关系)中,交换(关系)日益成为发生概率最大的现象。何谓交换?“请给我以我所要的东西吧,同时,你也可以获得你所要的东西”。将外星人观察的视角聚焦到一个家庭,传统社会一个小农之家自给自足,绝大部分收入都仰食于天,进入现代社会后,一个家庭绝大部分所需都得取用于人。

交换成了现代社会一个最基本的现象,人们从交换中到底得到什么?交换最直接的福利是获得生产者剩余:人人都一定能够把自己消费不了的自己劳动生产物的剩余部分,换得自己所需要的别人劳动生产物的剩余部分。其次人们还能从中获得消费者剩余(愿意付出的价格与实际付出的价格之间的差距),我们每天必需生活用品是如此便宜,0.5元可以买到一支铅笔,1元可以买到一块肥皂,2.5元可以买到一支牙膏——为什么它们都如此“便宜”?如果完全不依赖他人的合作,独立生产一支铅笔、一块肥皂或一支牙膏,要花多大的代价?这些不起眼的日用品究竟是怎样生产出来的?要经过多少不同的工序、经由不同生产者的合作?——伦纳德·里德(Leonard E Read)的铅笔的故事——这个经济学入门的经典故事为我们提供了一个鲜活的案例:人们由一只“看不见的手”所指挥着,没有在意个人之间的观念及意识形态领域的差异,每个人都在为一个自己都不不知道的目标工作,从中获得自己所想的利益。

交换导致分工的日益深化,每个人都能扬己之长,避己之短,通过交换,以相较于自己生产更低的成本获取各自所缺,因此,交换本质上是一种有别于传统自给自足的另一专业化生产方式。人们从传统社会的仰食于天到现代社会的取用于人,社会财富的发展速度超出了人们的预想,究其原因,交换在这个过程中实现了个人福利的快速增加与积累。这些都是先人智慧帮助我们解决的基本经济问题。<sup>[11]</sup>

到底什么是社会?张五常先生是如此向我们描述经济学家眼中的“社会”的:在鲁宾逊的一人世界中没有市场,没有价格,没有货币、通胀、失业,也没有法律、警察、政治,更谈不上军备、中间人、合约、制度等等问题了……有两个或更多人的世界,就变成社会——这是「社会」最明确的定义。<sup>[12]</sup>“有两个或更多人的世界,就变成社会”,这是至简的道理,道理背后的机理是:社会因交换互利而存在。专业化程度愈高,交换获利愈大,人们相互的依赖程度愈深。现代人希冀与渴望那种自给自足、取用不受他人牵制的小国寡民式自由,“小国寡民……甘其食,美其服,安其居,乐其俗,邻国相望,鸡狗之声相闻,民至老死,不相往来”。然而,在交换的巨大利益面前,人们的行为却选择了“相响以湿,相濡以沫”,而不是“相忘于江湖”。

当然交换并不总是互利,人总是希望不劳而获或者少劳多获,所以社会就有其它的交换方式存在,譬如抢劫、偷盗、欺诈等,这些交换方式有一个共同的特点:一方得利,一方受损,我们将这种生产方式统称为损人利己的生产方式。这种损人利己的交换使受损方因交换不能获利而终止交换行为,最终使社会范围内交换规模不断萎缩,社会总体福利逐步下降。因此交换若要增进彼此的福利,必须满足一个条件:自由选择、自愿交换。自由是交换中的一种利人利己的人己之间的对待关系。如何保证交换中的自由呢?首先必须依靠一个超出任何个人的力量,剔除损人利己的生产方式,现代国家作为第三方力量拥有合法的超过个人的暴力,对采用其它“生产方式”的人实施惩

罚,通过维护人们的自由,将其它“生产方式”剔除,以保证社会中的每一次交换利人利己。

损人利己生产方式是对归属他人的物品的剥夺。因此剔除这些生产方式本质上是确立财产权并以强制力量保护这种权利的分界。“保护分立的财产,而不是政府主宰其用途,为密集的服务交换网络的成长奠定了基础,也正是这一网络形成了扩展秩序。”<sup>[13]</sup>人类通过发展和学会遵守一些往往禁止他按本能行事的规则(先是在狭小的部落里,然后又扩展到更大的范围),从而不再依靠对事物的共同感受,由此建立了文明。<sup>[13]</sup>正如哈耶克引用亨利·梅因的名言“谁都无权既攻击分立的财产又自称看重文明。这两种现象的历史是不能割裂的。”的确,保障个人财产不受他人侵犯,唯有依靠法治,法律“使任何个人在任何时间都可以就谁对任何具体物品享有支配权,得出明确的看法”<sup>[13]</sup>。

社会就是人们通过自愿、互利的交换获得物品(goods)的一种方式。社会的形成与演化就是“人类合作的扩展秩序”(the extended order of human cooperation)。“在我们的经济活动中,我们既不了解我们所满足的那些需求,也不了解我们所获得的物品的来源。我们所服务的人,我们几乎全不认识,甚至我们不在乎他们的生存。同时我们的生活,也要依靠不断接受另一些我们一无所知的人所提供的服务。它能够使广泛散布的信息公之于众并使其得到利用,这些信息不用说哪个人,即使是任何中央计划机构,也是无法全部知道、占有或控制的”。“……像市场这种收集信息的制度,使我们可以利用分散而难以全面了解的知识,由此形成了一种超越个人的模式。在以这种模式为基础的制度和传统产生之后,人们再无必要(像小团体那样)在统一的目标上求得一致,因为广泛分散的知识和技能,现在可以随时被用于各不相同的目标……为了使竞争造成有利的结果,要求参与者遵守规则,而不是诉诸武力。惟有规则能够结成一种扩展秩序。”<sup>[13]</sup>

对社会问题嵌入的社会结构的分析,能够从根本上把握其社会性。社会问题产生的背景是以“交换”作为鲜明特征的社会结构。基林(John Lewis Gillin)、迪特墨(Clarance G. Dittmer)、科尔伯特(Roy J. Colbert)在上世纪30年代主张关注社会问题的社会背景,要求从“个人”发展来考察“简单的群体生活”,再从“简单的群体生活”来探究“扩展的群体生活”,从而把握社会问题的深刻根源,由此描绘出了从“个人”、“家庭”、“邻居”、“社区”、“州”、“地区或区域”、“国家”到“国际关系”的“扩展的群体生活”的关系图形<sup>[14]</sup>。这些观点实质上是将个人困扰置入困扰产生的社会结构之中,关注特定社会结构中人的活动引起的“问题”。

## (二)社会问题的问题性

社会作为人们通过自愿、互利的交换获得物品(goods)的一种方式。其中“物品”包括各类产品(product)或商品(commodity),也包括服务(service)、友情、声望、空气、清洁、幽静、爱人、爱,等等。凡是有胜于无的东西,不管是有形或无形,都是“物品”。从个人的角度看,亲生的孩子、江上的清风、山间的明月,都是有胜于无,美丽的相貌、可信的声誉、动听的声音、温馨的回忆、思考的能力,等等,都是物品<sup>[15]</sup>。然而交换过程中会有失败的例外情况,我们购买鸡蛋从不希望鸡蛋是变质的“坏蛋”,对于“坏的(鸡蛋)呢,我们避之唯恐不及,没有需求,所以就不缺乏了”<sup>[15]</sup>。有胜于无的物品,称其为正常品(desirable goods),而无胜于有的物品称为厌恶品(undesirable goods)。

厌恶品是越少越好,因为没有需求,正常交换条件下也是不会有供给的。然而,正常交换会有失败的可能,当交换过程中一方的利益受损,交换互利的初衷就被打破,交换的合约没有

出现利人利己的结果,从而失败。缔结自愿的合约时,缔约双方有权利不要厌恶品,当合约失败后,厌恶品强加于一方。如果有约在先,这种厌恶品就来源于违约,如果无约在先,则源于侵权。人们希望通过工作获得收入,却不希望获得工伤与职业病;人们希望通过缴税与让渡权力获得安全保障,却不希望代理人利用权力捞取不合法的私利;人们通过结婚希望获得爱与家庭,却不希望走向离婚与破裂。因此,诸如工伤、职业病、贪污腐败、家庭问题等称为“不想要得到了”的问题。

人们交换希望获得正常品,且多多益善,然而,人们可能因为各种原因无法交换到自己所想,出现“想要的却得不到”。人的欲望总是无限,想要的东西也无边界,什么条件下想要的得不到就被认为是问题呢?经济学以一个抽象的概念——需求弹性——将正常品划分为奢侈品与必需品。只有当必需品想要得不到时才会被认为是“问题”,为什么交换不到必需品?在市场交换的条件下,皆因各种原因导致的收入不足。因此将因收入不足导致无法交换到必需品的问题称为“想要的得不到”的问题。

还有一些物品,较为特殊,有的人喜欢(想要),有的人讨厌(不想要),到底是正常品还是厌恶品,取决于个人的主观看法,例如色情、毒品、赌博。因此我们可以看到,这些问题在不同国家、不同社会会面临不同的境遇,比如卖淫和赌博有不少国家是合法的,而有些国家则严令禁止,毒品在荷兰也是合法存在的。“社会学家和普通百姓对某种社会现象是否界定为社会问题也意见不一,即使是社会学家内部也为此而争吵不休。”<sup>[16]</sup>此三种价值物品中,吸毒十分含糊,很易被视为厌恶品,然而,吸毒并不必然与损人利己相联系,吸毒者并不必然会因吸毒而实施抢劫、偷盗、欺诈等损人利己行为,只要有足够的收入或其它资产,个体吸毒行为并不会必然伤及他人的利益。此类价值问题本文暂时搁置。

通过对社会问题所处的社会结构分析,现代社会问题的“问题性”主要有两类,一类是想要得不到的问题,另一类是不想要得到了的问题。

## 三、社会问题的新分类——以“中国社会问题综合调查”为例

中国社科院社会学研究所每两年对中国社会问题进行一次全国抽样调查,第一次调查时间为2006年4-8月,第二次调查时间为2008年5-9月,两次调查的数据如表二所示(本文按统计数量的优先顺序抽出其中前十位):

表二 2006年与2008年中国社会状况综合调查:  
社会问题综合排序比较(前10位)

排序	2006年		2008年	
	社会问题	百分比	社会问题	百分比
1	看病难、看病贵	57.95%	物价上涨	63.5%
2	就业失业问题	33.45%	看病难、看病贵	42.1%
3	收入差距过大	2.06%	收入差距过大	28%
4	贪污腐败问题	27.40%	就业失业	26%
5	养老保障问题	27.32%	住房价格过高	20.4%
6	教育收费问题	18.96%	贪污腐败	19.4%
7	住房价格过高	13.13%	养老保障	17.7%
8	社会治安问题	12.85%	环境污染	11.8%
9	社会风气问题	9.84%	教育收费	11.4%
10	环境污染问题	9.50%	社会治安	9%

①关于正常品与厌恶品的争论,王则柯教授在《解释的困惑》(中信出版社,2003)一书中对此进行了讨论,他认为物品是否是正常品与厌恶品要因人因时因地因量而异。本文认为,正常品与厌恶品的界定不能掺入个人的利益,当研究者自己独立出来时,正常品与厌恶品就能客观界定。同时也不能把物品的效用与边际效用混淆。所谓正常品客观尺度是多胜于少的物品,而厌恶品则是少胜于多的物品。此处的多胜或少胜多,不涉及物品的边际效用,因为即使是厌恶品,也遵从厌恶的边际效用递减规律。

②有时受限的市场会导致交换不到必需品,如国家垄断与限制进入。

如何对这些社会问题进行分类？首先得了解公众所指称的社会问题中涉及的物品是什么。看病贵与难的问题一方面表现为医疗服务提供少，另一方面是收入低的条件下买不起所需的医疗服务。当然，难的问题归根结底是购买不起高端的医疗服务。就业失业问题，具体所指失业后丧失收入来源及就业时收入太低问题，收入差距问题不仅是指贫富差距的扩大化事实，而且重在说明贫困者境地改变不大，甚至恶化，表现为贫困者收入不足的问题，养老问题是老年人储蓄不足，无法在丧失收入能力后获得必要生存与生活资料；当收入不足无法购买价高的教育产品与服务就会产生教育问题，而因收入不足无法购买价高的住房就会产生住房问题，物价上涨本身不是问题，问题是与之相随的因物价上涨、收入不足以购买必需品的民生问题。

因此，医疗、养老、教育、住房、收入差距、就业问题背后所涉及物品是正常品，且皆是因收入不足而无法获得的生存与必要发展的必需品。当一大批社会问题是由收入引起，而人们又没有足够的能力提高自己收入时，必须由国家强制分配（或称为强制收入转移）。所以我们将“想要得不到”的问题通称为分配问题。

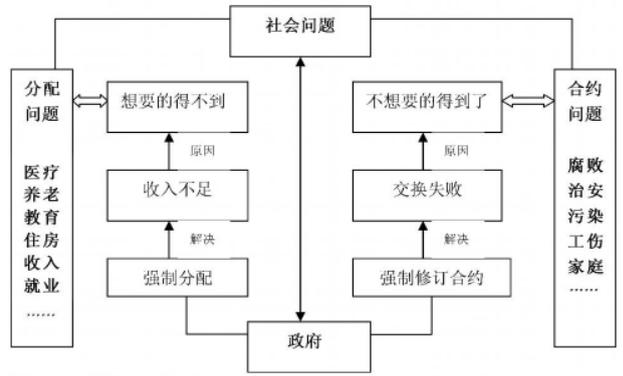
贪污腐败是指公共权力的代理人运用公共权力不是为了服务公众，而是谋取私利。其基础合约是：公民让渡部分权力和缴税，维持一个公共权力机构，处理个人无法实现的公共领域事务。然而，合约的一方没有兑现服务的承诺，合约出现了一方利益受损的厌恶品，环境污染是指人类进行生产活动以满足不断生高的生存与发展需要的产品与服务，同时产生有害物质进入环境，引起环境系统的结构与功能发生变化，危害人类的可持续性的生存与发展，原本利人利己的合约带来了不希望出现的副产品，导致部分人的利益受损，社会治安问题是指公民生命、财产安全得不到应有的保障，常见的治安问题有偷盗、抢劫、欺诈等，社会治安的合约基础是：公民让渡部分权力和缴税维持一个第三方暴力，以保障其安全，防止他人侵犯其自由，治安问题表明基础合约失败，损人利己的行为没有被剔除，合约带来了不想要的厌恶品。

因此，贪污腐败、环境污染、社会治安问题等都是因合约失败，一方受损而产生的社会问题。当一定数量的人感觉到了利益受到侵害，并且依靠个人力量无法获得合理的补偿，此时，政府干预合约，修订条款就成为必须了。所以我们将“不想要而得到了”的问题通称为合约问题。

社会风气是指整体或局部社会在一个阶段内所呈现的习

参考文献：

[1] Earl Martin S,陈慧娟.社会问题导论(五种理论观点)[M].巨流图书公司,1988年01月第1版.7;7;5;23;27;27.  
 [2] (美)斯图亚特·S.内格尔,刘守恒.政策研究 整合与评估[M].吉林人民出版社,1994.10.  
 [3] 雷洪.试析社会问题范式及其理论见解[J].江汉论坛,1999(5):69- 71.  
 [4] 邵道生.社会问题的问题[J].新长征,2005,(4).  
 [5] 陈为智.当前中国社会问题理论研究述评[J].甘肃理论学刊,2010,(1).  
 [6] 雷洪,郑丹丹.社会问题的分类研究及类型[J].社会科学研究,1998,(1).  
 [7] 何雪松.社会问题导论——以转型为视角[M].华东理工大学出版社,2007.4- 5.  
 [8] 朱力.社会问题的理论界定[J].南京社会科学,1997,(12).  
 [9] 朱力.当代中国社会问题 [M]. 社会科学文献出版社,



图一 社会问题分类结构与解决路径图

尚、风貌，是一定社会中的风俗习惯、文化传统、行为模式、道德观念以及时尚等要素的总和，其核心是指一个社会的人的行为模式、道德观念的概貌。当人们谈及贪污腐败、请客送礼等社会现象时，社会风气实质上是社会问题聚集后社会所呈现的一种行为的状态与取向，其本质是社会问题的反映。当我们谈及传统道德沦丧、崇洋媚外等社会现象时，社会风气问题更多涉及价值判断。

由此，我们可对前述的人们主观感受到的社会问题进行学理上的分类，如图一所示。通过对社会问题产生的社会结构的分析，为社会问题的分类提供了较为科学而客观的基础。

为什么想要的得不到？为什么不想要的却得到了？怎样让想要的能够合理得到？怎样减少或防止不想要的落到人们头上？对这些问题的回答就是社会问题的分析过程，也是公共政策干预的核心步骤。公共政策的目标一方面要让问题困扰中的人们摆脱困扰，另一方面要预防其他成员出现困扰、产生社会问题。由于每一个社会问题产生的原因非常复杂，对若干影响因素进行干预就形成一个政策群，现实中解决社会问题的公共政策因此总是由一个政策群构成。可以将解决分配问题的政策称为分配问题政策，解决合约问题的政策称为合约问题政策。然而在现实生活中，不少解决分配问题的政策事实上却不是进行正向分配，而解决合约问题的政策却处处可见分配的影子，其结果导致政策在解决社会问题中低效、无效，在某些条件下，政府干预本身甚至成为了很多社会问题产生的根源。

2008- 04(1).  
 [10] MERTON, NISBERT. Contemporary Social Problems [M]. New York: Harcourt Jovanovich, Inc., 1976. P9- 10(转引于 赵铁. 社会问题与公共政策的“公共性”整合[J]. 学术研究, 2008,(11):78.)  
 [11] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究(上)[M].商务印书馆,1974.  
 [12] 张五常.经济解释[M].商务印书馆,2001.29.  
 [13] F.A.哈耶克,邓正来.自由秩序原理[M].上海:三联书店, 1997.33.  
 [14] JOHN LEWIS GILLIN,CLARENCE G. DITTMER, ROY J. COLBERT. Social Problems [M].New York: The Century Co., 1932. P1- 12(转引于 赵铁. 社会问题与公共政策的“公共性”整合[J]. 学术研究, 2008,(11)78.)