

社会救助改革:从碎片化走向积极整合 ——基于上饶市贫困人群的考察

程肇基^{1,2}, 邓大松¹

(1. 武汉大学 政治与公共管理学院 湖北 武汉 430072; 2. 上饶师范学院 文学与新闻传播学院 江西 上饶 334001)

摘要: 社会救助不是一个简单的对贫困人群施以救助的过程,而是推行一种积极的社会救助模式。考虑地情、社情、人情的基本特点,从碎片化走向积极的整合,是当下中国社会救助改革的一个应对策略。

关键词: 社会保障; 贫困人群; 贫困类型; 积极救助; 制度整合

中图分类号: D616 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2014)03-0021-05

Reform of Social Assistance: From Fragmentization to Active Integration

——Based on the Investigation of the Poor Colony From Shangrao City Jiangxi Province

CHENG Zhaoji^{1,2}, DENG Dasong¹

(1. Social Security Research Center, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072;

2. School of Literature & Journalism on Administration, Shangrao Normal University, Shangrao, Jiangxi 334001, China)

Abstract: Social assistance is not only a process to aid people who are in poverty, but to carry out a pattern of active social assistance. Considering the basic characteristics of particular areas, from fragmentation to active integration and giving full play to initiation are strategies of the reform of China's social assistance.

Key words: social security; poor colony; poverty types; positive assistance; institution integration

我国社会救助制度伴随着社会转型与经济改革而发生巨大变化。从1999年《城镇居民最低生活保障条例》的颁布,到2010年我国基本建立了覆盖城乡的社会救助体系,这标志着中国社会救助制度的建设进入了新的发展阶段。^[1]在新的时期里,面临着提高救助功效、完善现行制度和实现可持续发展的创新任务,而在实践中走向积极的社会救助,无疑是民生建设的重要内容。上饶市虽属闽浙皖赣四省交界之地,却是一个经济欠发达中等农业城市,城市贫困问题比较突出。本文基于上饶市贫困人群的考察,分析社会救助存在的主要问题,尝试探索社会救助的改革路径。

一、当前救助服务体系呈现出“碎片化”

除临时救助外,上饶市社会救助服务,最重要的就是由各级政府提供的各类救助服务。这些服务包括低保、五保供养、医疗救助等为主的社会救助和社会福利。事实上,现阶段上饶市乃至中国城乡社会

收稿日期: 2014-03-20

基金项目: 国家自然科学基金重点资助项目“中国补充养老保险制度研究”(编号: 70533040)

作者简介: 程肇基(1962-),男,江西德兴人,武汉大学博士研究生,上饶师范学院教授。研究方向为经济管理与教育心理。

邓大松(1949-),男,广西泉州人,武汉大学教授、博士生导师。研究方向为保险与社会保障学。

救助建设仍存在一定的问題,还有相当大的提升空间。

1. 救助服务体系处于一种“碎片化”状态

所谓“碎片化”,英文为 Fragmentation,原意为完整的東西破成诸多零块。“碎片化”一词是描述当前中国社会救助状况中的一种形象性的说法。也可将“碎片化”理解为一种“补缺”、“选择”等零散性制度。我国在实施社会救助政策过程中,一些地方尽管也出台了許多支持性制度,涉及社会救助诸如低保、医疗、敬老院以及临时救助等多个领域。但形成了多部门管理、部门职能分工各行其是、服务体系处于“碎片化”状态。比如,负责就业援助的是劳动保障部门,落实医疗救助的是卫生部门,开展职工帮困的是工会,落实教育救助的是教育局,负责住房救助的是城建委,民政部门则负责城乡低保、临时救助、灾民救助和应急救助等。^[1]这种政出多头的执行机制和“碎片化”状态,直接影响了社会救助制度的可持续发展。

纵观这些社会救助的制度制定方面,表现出几个特点:一是基层政府占有重要作用。虽然省市级大多有总体的社会救助指导意见,但实质性的救助和保障性制度大多由乡镇、街道和县区政府制定。二是制度设计偏重“事本主义”和“问题导向”原则。基层政府的制度安排往往强调“看得见”的短期效应,对社会救助长远功能与规划设计,缺乏战略远见。三是制度之间的衔接性不足,处于一种“碎片化”的状态。由此形成一些社会救助类别之下并列着相互分割的几个板块,分别覆盖特定的贫困人群。每一个板块又进一步“碎片化”,资金管理部门只是一个个独立的县乡,同一救助服务的板块之间互不联通,不同管理部门之间的资金也互不调剂。以上饶社会救助为例,上饶市现有的社会救助服务体系,是一种基于历史发展而形成的“选择性”制度安排,在建立之初并没有一个总体的规划,而是针对特殊群体的需要,逐步设定特殊政策。诸如,先是将五保老人纳入社会救助服务体系,而后陆续建立低保制度、新农合、临时救助、城乡医疗救助、精简退职职工救济以及城镇低收入家庭住房救助等制度。这一“碎片化”的制度安排,又使得某些保障人群重叠化,保障标准杂乱而又不统一。仅以五保老人为例,五保老人究竟是按照低保标准,还是以五保标准提供救助,有些城市或地区由于财政压力,选择“就低不就高”的保障标准,最终利益受损的还是弱势群体。

社会救助制度的“碎片化”状态,可以说是“瓶颈”式改革的结果。因此,在中国社会救助渐进改革路径中,同一社会救助项目下的不同板块,具有不同的选择性制度安排。整个救助服务体系看起来似乎是一个完整的拼版,可不同板块之间却少有接口。故而,一方面增加了救助环节;另一方面,容易造成救助资源分配不均。

2. 社会救助服务的水平较低

目前我国已形成了以城乡居民低保制度为核心,以医疗、灾害、教育等专项救助为配套的社会救助体系。上饶市城乡社会救助工作在2007年以来,实现了从过去的单纯城市低保,拓展为城乡低保制度全覆盖。但是,受历史原因和地方财政能力的影响,低保人群所能享受的低保金,却远远低于周边的南平、金华、衢州、黄山4市。据该市民政部门统计数据显示,城乡低保金的人均月支出分别为:2005年:150元与50元;2006年:170元与60元;2007年:200元与70元;2008年:200元与100元;2009年:240元与100元;2010年:280元与110元;2011年:300元与130元;2012年:350元与170元;2013年:400元与200元,而有的城市则可以拿到2000元左右。

由于地区经济发展水平存在着显著差异,救助效果在不同省份甚至省内不同地区之间也存在很大差异。^[2]上饶市相比周边城市,社会救助保障水平还是过低,经费紧张的矛盾还很突出。全市2013年共发放城乡低保资金7.42亿元,救助贫困人群38万余人。2013年12月数据调查统计,全市共有城市低保对象119988人,发放资金34553.82万元,人均补差240元;农村低保对象265961人,发放资金39572.94万元,人均补差125元。据2012年12月数据调查统计,医疗救助城市困难群众144789人,发放救助资金4552.39万元;救助农村困难群众324483人,发放救助资金11107万元。

上述统计结果表明,上饶市的社会救助水平偏低是一个不争的事实,救助水平只能维持贫困人群的

基本生存。当然,从全国来看,社会救助待遇水平也不高。以2012年民政部网站公布的最低生活保障为例,在全国30多个主要城市中,低保标准占当地居民年人均可支配收入的比重,最低为15%、最高为28%、均值约为20%;实际人均补差占当地居民人均可支配收入的比重,最高为16%、最低为5%。^[1]

其实,最低生活保障制度,在实际救助运行中,可以说是一种消极的救助。因为,只有当家庭收入低于地方政府规定的贫困线时,才有资格享受救助待遇,而且执行差额的救助。这种做法只会直接影响救助目标的实现,一是导致救助对象的长期沉淀,进而成为永久的贫困人群;二是因隐瞒收入者而被占有救助资源,形成新的社会不公。现在,像上饶市等地是以家庭收入和财产调查的方式来确定救助对象,但是,一旦确定下来,在之后多部门管理实施的专项救助时,诸如教育救助、医疗救助、就业援助以及住房救助等,往往也是将认定后的城乡低保人群,作为专门救助的受益对象。这种简单对接的方法,造成了一旦低保享有,获益将大大高于低保边缘家庭。

因此,一方面为了救助最需要救助的人群,有必要对“穷人”重新定位和动态确认。另一方面,鉴于目前这种政出多头的管理现状,有必要进行重新确定救助管理的职能部门。因为,这种政出多头的救助机制,容易造成叠加救助或者救助资源分配不合理等问题,不利于社会资源的整合,而且有可能制造新的社会不公。

二、社会救助应从碎片化走向积极整合

对于贫困“救助”的认识,不能认为“救助”就是获得最多的享乐,必须进行客观的认识与分析,并对引发贫困的类型作出评估。一种积极的社会救助模式,是要能够健康地持久地远行,并能够发挥预想的作用。目前应考虑地情、社情、人情的基本特点,从碎片化走向积极的整合。

1. 重视顶层制度设计,坚持过程和目标并重

从目前的情况看,系统的顶层制度设计滞后于社会救助的发展步伐。上述的“碎片化”分析,折射出了在一些地方社会救助工作中,系统性的制度设计滞后,导致运行实践中缺乏系统性的引导。由此可见,只有重视系统的顶层制度设计,才能推动积极的社会救助发展步伐。

首先,刷新救助观念。人们往往把“救助”、“保障”理解成“免费”、“白给”。政府、财政本身并不产生救助经费。“高救助”不是一个水平概念,而是一个结构概念。随着经济的发展,救助水平也会随之提高,如果社会救助支出占GDP的比例是合理的,那么救助水平就是与经济发展相适应的,也是合理的;如果超出经济承受能力,片面追求“高救助”水平,那在实践中不仅行不通,而且在理论上也是不合理的。所以,贫困救助方式必然多样化,有免费的,也有减费的,还应该有缴费的。归根结底,任何福利都是由劳动创造的。至于把社会救助制度等同于社会救济制度,这种认识是有局限的;把“社会救助”与“高福利”等同起来,是一种误读和错判。^{[3] (p11)}

其次,完善救助体系。所谓救助服务体系处于“碎片化”状态,是指某些保障标准杂乱而又不统一。解决这一问题的思路,是要设计合理的救助制度,实现社会救助的完善体系。在现阶段建立与完善我国社会救助制度应该遵从政府承担基本责任的原则、普遍性与特殊困难救助相结合的原则、制度协调性原则以及城乡社会救助一体化等原则,^[4]并从“整合”和“关注”两个方面入手。在“整合”方面:第一,根据我国城乡特点,整合现有的社会救助保障制度,将物质帮助、医疗服务、特殊保障与普通保障等相关制度统合起来,建立比较完整的、制度协调的社会救助体系,提高救助服务的覆盖面和保障水平;第二,应该多管齐下,避免将基层组织、志愿组织等视为“附属机构”的片面认识,积极调动社会组织参与社会救助服务,适当创造条件和机会,鼓励贫困群体自救,形成多方参与社会救助服务供给体系。在“关注”方面:基于贫困的性质和引起的原因,针对不同贫困人群采取不同的思路和方法,为有特殊需求的贫困人群提供差异化、重点性的救助服务,防止保障工作的片面性,减少救助工作的盲目性。

再次,整合救助财力。推行“积极的社会救助”,就是主张政府、社会以及个人合理分担救助责任。既不由政府完全承担社会救助支出,也不过分地推给个人和市场,而是强调由政府和其他机构以及个

人,合作承担社会救助与保障责任。同时,把加大社会保障的投资,作为“基本原则”。这既是从碎片化救助转变为制度整合式救助的必然趋势,也是实现积极的社会救助的价值追求。

上饶是一个经济欠发达的中等农业城市,贫困问题比较突出。而且老少边贫地区的经济状况,具有一个共同特点:越到基层财政越困难。因此,破解现实难题的思路是,要从体制机制建设上做工作,尽量加大省级财政对社会救助的投入,并坚持逐年将新增财力向绝对贫困群体倾斜。^[5]建立并完善以省级财政投入为主的资金保障机制,落实配套资金比例,诸如城市低保、农村低保、城乡医疗救助、农村五保供养、临时救助、精简职工救济等财政投入的比例。

必须认识到,与其他任何社会制度一样,社会救助不是一个简单的使用公共资源对弱势群体施以救助的过程。积极的社会救助首先需要对贫困影响因素、社会救助观念、救助责任分担等方面有充分的了解,然后在此基础上,根据贫困引起的原因而设计系统性的救助制度。只有这样,才能使救助制度更具有针对性,效果也更加持久。当然,在积极的社会救助战略中,除了制度层面具有系统而长效以外,还必须讲究制度的针对性和实效性,针对不同贫困的类型采取不同的具体对策,保证制度的实施效果。

2. 从碎片化走向积极整合

积极的社会救助模式,应该能够健康持久地运行,并能发挥预想的作用。2011年11月中央扶贫开发工作会议决定,将农民人均纯收入2300元作为新的国家贫困救助标准。现在中国农村贫困人口标准,仅相当于国际贫困线确定的最低贫困人口标准的1/5,相当其贫困标准的1/10;相当于美国贫困人口标准的1/50。^①由于客观上存在绝对贫困、相对贫困和特殊贫困这三种贫困问题,因此,社会救助工作应将解决需求差异、群体差异、地域差异的贫困问题作为救助的目标定位。

第一,针对绝对贫困人群,需要重点关注。绝对贫困又叫生存贫困,是指个人和家庭依靠其劳动所得和其他合法收入,不能维持其基本的生存需要,这样的个人或家庭就称之为绝对贫困人群。当前,在农村贫困人口中,相当一部分是因残疾或大病等原因失去了劳动能力的人群。对于他们,自助式扶贫的边际效益几乎为零。^②很明显对于这一类型贫困人群来说,政府救助是帮助他们脱离困境的唯一渠道。当然,政府在给钱给物以外,还必须建立起具有预防贫困功能的社会保障制度。

所谓“重点关注”,是指基于失去了劳动能力的绝对贫困人群问题,为他们的特殊需求提供差异化、重点性的救助服务。因此,针对这部分绝对贫困人群,政府要重点关注,积极开展社会救助活动,加大社会救助的力度,努力让所有绝对贫困人群,得到精神和物质诸方面及时而有效的关爱。

第二,针对相对贫困人群,给钱更要给技术。与绝对贫困对应的是相对贫困,它是指与社会平均水平相比其收入水平少到一定程度的那种社会生活状况,各个社会阶层之间和各阶层内部的收入差异。社会救助的最终目的应该是让社会救助对象,在缓解了生活危机后离开社会救助,而不是在社会救助体系内不思进取长期依靠社会救助。应该说,贫困是个相对的历史概念,在现代社会里,贫困不仅是指缺少维持人的生存所必须的最起码的物质条件,而且还包括缺少获得这些条件的机会和能力。^[6]

怎样才能更好地起到提高和推动社会救助的积极作用,亦即社会救助怎样才能成为一个“蹦床”而不是“吊床”。需要我们从对一般贫困人群也是给钱给物的救助中解脱出来。因为影响收入差距扩大的主要因素之一,是在市场机制调节下的要素分配,劳动者依靠本身素质、技能等的高低,获得差异性收入,高素质、高技能的劳动者收入显然就高。^{[7] (p153)}之所以成为一般贫困人群,是因为他们未能被市场特别是劳动力市场所包容的结果。市场制度的正义性尽管具有形式性,但却是现代社会不可或缺的制度性特质。所以,针对这一人群,救助的目标是通过增强他们适应市场的能力来实现:输血更要造血,给钱更要给技术。

① <http://baike.baidu.com/link?url=wnY673YGNFFG87HnSZ2HyDysC7fJy>.

② 国家统计局《2005年中国农村贫困监测报告》的数据显示,贫困人口不仅广泛地分布在深山区、边远山区、地方病多发区和少数民族聚居区,在非贫困甚至是富裕地区也大量存在。

对此,政府在这方面可以发挥重要的作用。针对文化与科学技术缺乏而导致的贫穷:一方面,要发展教育事业,普及科技知识。比如,要鼓励城市知识下乡与科技下乡,发动经济发达地区与落后地区联姻,进行“对口”扶贫。另一方面,建立教育培训制度,创新教育培训目标。诸如组织就业培训,传授科学技术与操作技能,使其掌握一定的劳动技能。促使这一贫困群体由培训技术的操作者向觉悟高、懂科学、善经营的新型职业人群转变。

第三,针对“特殊”贫困人群,需要分类救助。根据贫困的性质和引起的原因不同,可以将贫困分为环境型、灾祸型、懒惰型、愚昧型、恶习型等“特殊”贫困类型,^[8]针对不同类型应采取不同的思路 and 对策。针对由于自然环境恶劣而导致的贫困,脱贫对策可以有四种:一是加大投资力度,改变自然环境。通过强化基础设施,改善经济结构,实现缩小地区差异的目的。二是针对有些难以改变的恶劣环境,实行移民搬迁。可以说,造成地区贫困问题,也是地区经济发展不平衡的问题。三是改革户籍制度,让劳动者自由流动。随着市场经济的发展,户籍制度在限制人口流动的同时,也限制了经济发展,并且进一步加大了城乡差别。^[9]设计出合理的劳动者充分流动制度范式,可以在一定程度上缓解因为收入分配差距扩大的问题。四是以开发式扶贫为主,逐步取代农村社会保障。针对由于生性懒惰而导致的贫困,解决的办法应该多管齐下:一是从思想上做文章,要加大按劳分配原则的宣传力度;二是扶贫要扶志,把帮助其“造血”作为主要任务;三是适当创造条件和机会,使懒惰者不能或不愿再懒惰下去。由于恶习而导致贫困,是指奢靡无度、肆意挥霍钱财并沾染上不良习惯而使生活处于“特殊贫困”状态。^[8]对待恶习型贫困,预防比治理更重要。它既需要有良好的社会环境,对聚众赌博等违法犯罪行为进行严厉打击;又需要当事人提高认识与道德修养,增强对腐朽生活方式诱惑的抵抗力。^[10]

在实现中国梦的诸多领域中,民生建设意义重大而深远。习近平在党的第十八届中央政治局常委首次中外记者见面会上说:“我们的人民热爱生活,期盼有更多的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”这就是对民生建设的中国梦的概括。显然,社会救助是民生建设的核心成分。只有做好了社会救助工作,才利于社会主义和谐社会的构建。(本文未注明的数据由江西省上饶市民政局提供,特此致谢!)

参考文献:

- [1]段美枝.我国社会救助制度的再设计——以国外社会救助制度改革路径为视角[J].现代营销,2013,(10).
- [2]徐月宾,刘凤芹,张秀兰.中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变[J].中国社会科学,2007,(3).
- [3]汪行福.分配正义与社会保障[M].上海:上海财经大学出版社,2003.
- [4]关信平.论我国农村社会救助制度的目标、原则及模式选择[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2006,(6).
- [5]薛保社.推进新型城乡社会救助体系建设的思考[J].北方经济,2008,(9).
- [6]周亚平,付建.“富饶的贫困”与“东部主义”[J].晋阳学刊,2014,(1).
- [7]何建华.分配正义论[M].北京:人民出版社,2007.
- [8]谢维营.贫困的类型探析[J].延安大学学报(社会科学版),2002,(1).
- [9]王晓娟.推进户籍改革,改善经济结构[N].中国社会科学报,2013-08-02.
- [10]詹世友.政治与美德的互动与互成[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2013,(6).

(责任编辑:郭荣华)