

中国最低生活保障制度 ZUIDI SHENGHUO BAOZHANG ZHIDU 研究与实践

多吉才让 著

人民出版社

中国最低生活保障制度 ZUIDI SHENGHUO BAOZHANG ZHIDU 研究与实践

多吉才让 著

人民出版社

责任编辑:张秀平

装帧设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

中国最低生活保障制度研究与实践/多吉才让著.

—北京:人民出版社,2001.10

ISBN 7-01-003467-2

I.中...

II.多...

III.社会保障—福利制度—研究—中国

IV.D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 061219 号

中国最低生活保障制度研究与实践

ZHONGGUO ZUIDI SHENGHUO

BAOZHANG ZHIDU YANJIU YU SHIJIAN

多吉才让 著

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网址:<http://01.peoplespace.net>

E-mail:01@peoplespace.net

北京昌平百善印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张 9.5

字数:218 千 印数:16000 册

ISBN 7-01-003467-2/D·962 定价:18.00 元

前 言

现代社会保障制度是工业化的产物,也是发展市场经济的必然要求。全球已有 150 多个国家和地区建立了社会保障制度,但由于国情的差异,各地的社会保障模式并不完全一样,甚至关于社会保障的概念也不完全一致。从大多数国家和地区的情况看,社会保障制度一般包括三个基本项目,即社会保险、社会救助和社会福利。很多国家或地区的社会保险制度不健全,社会保障项目中只有社会救助和社会福利,许多发展中国家目前的社会保障主要是社会救助。

社会福利有广义和狭义之分,广义的社会福利比社会保障的概念还要广泛,一切改善民众生活的举措都可以称作社会福利,我们通常所说的福利国家就是广义上的社会福利。包含在社会保障范畴之中的社会福利是狭义的社会福利,带有社会救助性质,但其层次和标准高于社会救助,如西方很多国家的家属津贴、生育补助、儿童营养补助等项目就是社会福利。这种意义上的社会福利虽发挥了救助困难成员的作用,但更多的功能和作用则在于提高社会相对脆弱成员的生活质量。经济发展水平越低,社会福利的救助特征越突出;反之,经济发展水平越高,社会福利提高生活质量的作用越明显。我国目前的社会福利由三大部分组成,即职工单位(含农村集体)福利、社会公共福利及孤老病残等特困人员的救助性福利。

社会保险是以劳动者为保障对象的社会保障制度,是对未来社会风险的预防。一般认为现代社会保险制度最早出现在德国、以 1889 年的有关社会保险立法为标志。各国社会保险有多种项目,一般而言基本的险种有养老、医疗、失业、工伤等保险。社会救助则是面向所有社会困难人员,是解决现实贫困问题的重要措施。不论男女老幼,也不论就业与否,只要生活不能维持下去,都是社会救助的对象。由于劳动力是家庭收入的创造者和经济生活的支柱,所以社会保险在社会保障制度中占有重要地位,有人称之为社会保障制度的核心。不过必须明确的是,社会保险不等于社会保障的全部内容,它不可能解决所有社会困难群体的现实生活困难问题。党的十四届三中全会对我国社会保障内容进行了全面的界定,指出“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累保障”。

社会救助是解决民众生活困难最古老的措施,也是现代社会保障体系中最基本的项目。社会保障体系中可以暂时没有社会福利,甚至也可以暂时没有社会保险,但不能没有社会救助,古今中外概莫如此。所以建立健全社会保障体系,必须进一步完善社会救济制度。社会救济与社会救助的实际工作并没有本质的区别,但在概念上还是略有差异,简而言之社会救助的覆盖面比社会救济更广泛,不仅包括政府的救济,也包括社会的支持和帮助;社会救助不仅包括我国社会保障体系中的社会救济和社会互助两个方面的内容,而且还应包括其他有效的救助措施。为推动社会力量承担更多的社会保障责任,综合运用各种救助措施,因此,使用社会救助的概念更有力度一些。社会救助历来是民政工作的重要内容。1990 年我到民政部工作,迄今 10 年有余。10 年来的实际工作使我有机会接触到大量的最基层的困难群体,真实地了解到他

们的困难和疾苦,由此触发了我对中国社会救济工作的研究与思考。我国传统的社会救济制度,对保障城乡困难群体的基本生活、维护社会稳定方面曾发挥了重要作用,取得了显著成绩,应该给予充分肯定。但随着形势的发展,传统的社会救济制度逐渐不适应形势发展的要求,存在着救济面窄、缺乏科学的救济标准、操作程序不规范等问题,必须通过改革建立新的社会救济制度。1993年我主持民政部的工作以后,就组织力量开始研究社会救济制度的改革问题,在1994年的第十次全国民政会议上正式提出了逐步建立最低生活保障制度的思路和目标,从1995年开始,通过试点逐步推动了这项改革。这项改革得到了中央和地方各级党政领导的高度重视和支持,也得到了广大人民群众拥护。经过民政系统干部职工的共同努力,最低生活保障制度已在城镇普遍建立,而且还正在向农村延伸,从而使这一制度成为我国社会保障体系中的基础性工程和最后一道“安全网”。为了更好地推进、完善这项工作,在开展实际工作的同时,我与同事们一起进行了一些理论上的研究与探讨,并利用工作之余写下了这本小册子,与关心、研究这方面工作的专家学者和从事实际工作的同志们交流心得,研讨问题,希望得到大家的批评指正。



作者简介

多吉才让，藏族，甘肃夏河人。历任区长、县长，西藏自治区团委书记，地委书记，自治区党委常委、政府常务副主席，自治区党委副书记、政府代主席、主席，民政部副部长、党组副书记，部长、党组书记。当选为七届全国人大代表，中共第十一届、十二届中纪委委员，中共第十三届、十四届、十五届中央委员。

目 录

前 言	(1)
第一章 贫困问题与社会救济	(1)
一、贫困问题与社会发展	(1)
二、中国历史上的社会救济	(15)
三、国外社会救助的基本经验	(31)
第二章 传统社会救济制度的改革	(52)
一、建国后的社会救济制度	(52)
二、社会救济制度面临的新情况、新问题	(68)
三、社会救济制度的改革思路	(84)
第三章 城市居民最低生活保障制度的探索与建立	(97)
一、城市居民最低生活保障制度的探索(1993 年 6 月— 1997 年 9 月)	(97)
二、城市居民最低生活保障制度的推广(1997 年 9 月— 1999 年 9 月)	(116)
三、探索和推广城市居民最低生活保障制度的主要成果	(131)
第四章 城市居民最低生活保障制度的基本内容	(137)
一、城市居民最低生活保障制度的保障范围	(137)
二、城市居民最低生活保障制度的保障标准	(142)
三、城市居民最低生活保障制度的保障资金	(151)
四、实施城市居民最低生活保障制度的工作程序	(156)
五、城市居民最低生活保障制度的管理体制和运行机制	(169)

第五章 城市居民最低生活保障制度的政策法规	(177)
一、国家出台的城市居民最低生活保障制度政策法规	(177)
二、地方出台的城市居民最低生活保障制度政策法规	(185)
三、城市居民最低生活保障制度的配套政策	(194)
第六章 城市居民最低生活保障制度的健全和完善	(203)
一、建立城市居民最低生活保障制度实践中存在的问题	(203)
二、加强城市居民最低生活保障制度建设的主要措施	(212)
三、完善城市居民最低生活保障制度的有益探索	(223)
第七章 农村居民最低生活保障制度的探索与实践	(225)
一、农村居民最低生活保障制度的探索过程	(226)
二、农村居民最低生活保障制度的基本框架	(238)
三、积极稳妥地继续探索推进农村居民最低生活保障制度	(253)
第八章 努力构筑具有中国特色的社会救助体系	(257)
一、建立社会救助体系的必要性与可能性	(258)
二、社会救助体系的基本构成	(264)
三、建立社会救助体系需要正确认识和解决的几个主要问题	(279)
附录一 国务院关于在全国建立城市居民最低生活 保障制度的通知	(285)
附录二 城市居民最低生活保障条例	(289)
主要参考书目	(294)
后记	(296)

第 一 章

贫困问题与社会救济

贫困问题是个世界性课题。据统计,全世界有 13 亿人生活在极端贫困状态,其中 8 亿人处于饥饿之中,每年有 600 万学龄前儿童因饥饿而夭折。^① 因此,研究解决贫困问题是各国政府的一项重要任务,发展中国家更是如此。

一、贫困问题与社会发展

社会救济是一项传统的民政工作,也是现代社会保障制度的重要组成部分。社会救济的对象是社会困难群体,无论是过去还是现在,国家和社会都不同程度地关注困难群体,这是社会健康协调发展的必然要求。

(一) 贫困问题的长期性

相对贫困问题是古今中外都普遍存在的一种社会现象,无论是生产力水平极其低下的社会,还是生产力高度发达的社会,都有相对贫困的人群,所不同的是贫困的程度有所差别。在我国,已经消除了人压迫人、人剥削人的社会制度,建立了优越的社会主义制

^① 见 2000 年 10 月 12 日《中国经济时报》。

度,这为实现人们的共同富裕提供了可靠的条件和制度的保障。但一部分人群的相对贫困问题仍然存在,这不仅因为在社会主义初级阶段社会生产力还不发达、社会财富还不充裕,而且还因为各种社会人群之间由于生理和生产所拥有的客观条件不同,他们所创造的财富和所得到的收入也就不一样。这是各种社会制度下部分人群相对贫困的共同的客观原因,也是社会发展过程中不可避免的实际问题。

全面考察贫困的根源可以看出,造成贫困的原因复杂多样,既有社会制度方面的原因,也有自然环境和自然条件方面的原因,还有个人体能、智能方面的原因。从国内外的情况看,除了由社会制度造成的贫困人群之外,相对贫困的人群大约有这样几种类型:一是有生理缺陷的人群,也就是通常所说的残疾人。这部分人由于生理的原因不能与其他正常人一样地生产生活,很多人甚至没有任何生产能力,因此他们就不可能获得生理正常人一样的收入。二是孤寡老弱人群,包括孤老、孤儿、体弱多病者。这些人在生产生活方面也处于社会中的劣势地位。三是因就业和生产经营问题造成的临时低收入人群。这类人群中的个人虽然不是固定的,但低收入人群是长期存在的,而且在市场经济条件下,这个群体的变化频繁,对社会有很大影响。四是因自然灾害造成的困难人群。这类人群中的个人虽然也不固定,但只要有自然灾害,就会长期存在,这就是通常所说的灾民。受经济发展状况的影响,社会困难群体的数量是不断变动的。在我国,目前残疾人约有 6000 余万,灾民年均约有 8000 余万,孤老病贫人员约有 5000 余万,总计约有 2 亿人。这些人都不同程度地需要社会的帮助,甚至其中的不少人需要国家定期的或临时的救济和帮助才能解决生活困难。

就全世界而言,一方面由于经济的发展,发达国家的贫困问题

在程度上相对有所减轻;而另一方面,发展中国家的贫困问题却进一步加剧。正如国家主席江泽民在联合国千年首脑会议上的讲话和发言中指出的那样:“许多发展中国家的发展至今仍举步维艰,南北发展差距和贫富悬殊愈来愈大。一边是北方发达国家财富的不断积累,一方面是南方发展中国家贫困的加剧。富有者愈富有,贫者愈贫。现代科学技术和全球化的发展,并没有使世界各国都普遍受益,世界发展中的不平衡更趋严重。全世界有十三亿人生活在绝对贫困线以下,日平均生活费用不足一美元。发达国家拥有全球生产总值的百分之八十六和出口市场份额的百分之八十二,而世界人口绝大多数的发展中国家仅分别拥有百分之十四和百分之十八”;“四十年前,全世界最富的人口和最穷的人口人均收入是 30:1,而现在已上升到 74:1。目前联合国成员国中有 48 个最不发达国家,而二十年前仅 20 有余”。在高度发达的西方国家,贫困问题也依然存在,特别是相对贫困更为突出,穷人和富人收入差距拉得更大。如据法国《费加罗报》2000 年 9 月 12 日报导,西方发达国家集中的欧盟贫困人口达 6500 万人,约占欧盟总人口的 18%。再如当今世界经济最发达的美国,经济增长所获得的成果并未为美国社会各个阶层所充分享有。据美国国会预算局预算和政府优先次序中心(Center on Budget and Policy Priorities)公布的数字,过去几十年最高收入等级的美国人同其他美国人的收入差距急剧扩大,自 1977 年以来最富有的 1% 人口的年收入显著增长,中间层的收入只有不大的增长,而底层 1/5 人口的实际收入是下降的。1995 年(有资料可得的最后一年)最富有的 1% 家庭拥有全国财富的 40%,而底层 80% 的家庭只占有全国财富的 16%。^①

^① 《美国年鉴》,第 250 页,中国社会科学出版社 2000 年版。

在发展中国家,贫困问题就更严重、更突出。一是贫困面大,据世界银行统计,发展中国家的 44 亿人口中,近 3/5 的人口缺乏基本功能的卫生设施,1/3 的人口得不到洁净的饮用水,1/4 的人口缺少适当的居所,1/5 的人口得不到现代医疗卫生服务,约有 20% 的儿童没有上完 5 年学。仅 1995 年发展中国家有超过 900 万 5 岁以下的儿童死于本可预防的疾病。^① 二是绝对贫困的程度无以复加,不少贫困人口直接死于饥饿。三是少数国家和地区的贫困人口不是减少而是有所增加。据世界银行统计,从 1987 年到 1993 年拉丁美洲地区国际贫困线以下人口的比重由 22% 上升到 23.5%,撒哈拉以南非洲则从 38.5% 上升到 39.1%。从绝对数看,贫困人口数量在全世界范围内有所增加。据世界银行统计,1987 年全世界国际贫困线以下的人口总计为 12.17 亿人,到 1993 年增加到 13.16 亿,增加近 1 亿贫困人口,其中欧洲和中亚的贫困人口由 200 万增加到 1500 万。所以江泽民主席在联合国千年首脑会议上的讲话指出,“支持和促进广大发展中国家的发展,努力减少和消灭贫困,已成为一个紧迫的全球性的问题”。

(二) 贫困问题与社会健康协调发展

社会由政治、经济、文化等各个领域的庞大而复杂的系统构成,越是现代社会,社会的结构越复杂。但无论社会结构多么复杂,用系统论的观点去认识,社会是个有机的整体,各个系统、各个部件都有自己的角色定位,社会的发展需要各个部件充分发挥各自的功能,特别是要相互协调配合。所以我们通常讲,社会尤如一

^① 《1999/2000 年世界银行发展报告》,第 22—23 页,中国财政经济出版社 2000 年版。

部结构复杂的大机器,机器的各个部件,哪怕是个螺丝钉,都有相应的功能。某个部件一旦出了毛病,机器的运转就会出故障。而人类社会,自然比机器复杂得多。所以推进社会的发展和进步,不能只从某一方面或某几方面考虑,而是要统筹兼顾社会的方方面面。越是到现代社会,社会分工越细化、越具体,社会结构越复杂,越需要全社会的协调和配合。随着科学技术的发展和人类认识能力的提高,人们越来越强烈地认识到,协调是社会健康快速发展的基本条件,是社会发展客观规律的要求。众所周知,经济的发展是社会全面发展和进步的基础。但经济发展不是孤立的,而是需要社会各方面的配套服务,也就是协调配合。只有社会各种机制各司其职,协调配合,社会才能稳步前进。根据马克思主义原理,整个社会有机体是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的统一体。所以,社会协调发展的基础是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的协调运动。简而言之,社会协调发展和全面进步的根基在于经济、政治的制度,而各种社会群体之间的利益关系是否和谐,至少是否基本和谐,是社会能否协调发展的重要条件。解决部分人的生活困难问题是调节社会不同利益群体的重要方面,是促进社会协调发展的有力措施,也是社会健康协调发展的基本要求之一。包括社会救济在内的现代社会保障制度的功能正在于此。

重视和解决社会困难群体的生活困难问题,不仅是社会健康、协调发展的内在要求,也是社会延续和发展的需要。人是社会的主体,解决社会困难群体的生活困难问题,不仅保障了这部分人的生存,而且保护和发展了社会生产力。按照马克思主义观点,人是生产力中最活跃的因素,经济的建设,社会的发展,归根到底要靠人来干。所以保护和开发人力资源,是社会发展进步的自身需要。社会发展进步的基础是物质财富的增加。从一定意义上讲,社会

发展的过程也就是社会再生产的过程。社会再生产包括物质资料的再生产和劳动力的再生产,劳动力的再生产是物质资料再生产的前提条件,没有劳动力就不可能创造物质财富。而劳动力要维持自身的生存,必须有一定的生活资料,“生产劳动力所需要的时间,可化为生产这些生活资料所需要的生活资料价值”,“生产资料的总和应当足以使劳动者个体能够在正常生活状况下维持自己”。^①也就是说,劳动者首先要能够生存才有可能从事生产劳动,才有可能为社会创造更多的财富。在社会困难群体中,有的是丧失劳动能力的人群,如老弱病残者。但更多的是有劳动能力的人员,他们的生活困难是由于暂时的失业或自然条件、自然灾害造成的,只要给他们提供必要的生活帮助,他们为社会创造的财富终将会比从社会得到的救助多得多。比如从我国目前情况看,农村有劳动能力但需要临时救济的贫困人口有 1500 多万,灾民多则一亿多,少则七八千万,其中 2/3 是劳动力人员;城市失业待业人员近 2000 万,这部分人都是劳动力。如此庞大数量的劳动力是社会发展的的重要人力资源,解决其暂时生活困难、保障其基本生活,就是保护社会发展的基础。特别是灾民,面广人多,年年都有,其中很多人是青壮年劳动力,是农业生产的主力军。只要渡过暂时的灾荒困难,他们就能够恢复农业生产,夺取来年的农业丰收。所以,保护劳动力资源就是保护社会的财富。

更为重要的是,解决社会困难群体的生活困难问题是维护社会稳定必不可少的重要措施。社会稳定是社会发展的前提条件,没有稳定的社会环境和安定的社会秩序,就不可能搞好经济建设,也就不可能有社会的健康发展。纵观古今中外的历史,经济社会

① 马克思:《资本论》第 1 卷,第 194 页,人民出版社 1975 年版。

发展的繁荣昌盛时期都是社会相对稳定的时期。反之,社会动荡不安的时期都是历史上发展缓慢、停滞不前甚至倒退的时期。中国历史上汉之“文景之治”、唐之“贞观之治”、清之“康乾盛世”的形成,莫不得益于较长时间的社会稳定。所以邓小平同志指出:“只有稳定,才能有发展”;“中国要实现自己的发展目标,必不可少的条件是安定的国内环境与和平的国际环境”;“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉”。^①江泽民同志在谈到改革、发展、稳定的三者关系时强调:“稳定是发展和改革的前提,发展和改革必须要有稳定的政治和社会环境,这是我们付出了代价才取得的共识”;“没有稳定的政治和社会环境,一切无从谈起,多么好的规划、方案都将难以实现。”^②

造成社会不稳定的原因是多方面的,而贫富差别和群众的生活困难问题是其中的重要根源。无论是什么人群,只要其基本生活无法维持下去,必然会对社会产生不满情绪,进而引发以推翻国家政权为目的的活动和斗争,直至发生战争。古今中外概莫例外。常言道,“不平则鸣”、“穷则思变”,贫富不均到一定程度就会潜伏不安定的因素。一旦遇到灾荒时期,灾民的生活难以为继之时,“造反”就会出现,社会就会动荡。中外历史上的农民起义总的看都是反动统治阶级压迫、剥削的结果,而直接的导火线大多是灾荒之年,农民无法生存下去。北宋初年四川地区的农民起义更是鲜明地以“均贫富”相号召,深得广大穷苦农民的拥护。所以邓小平

① 《邓小平文选》第3卷,第357、360、284页,人民出版社1993年版。

② 江泽民:《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》,《讲学习讲政治讲正气教育读本》第233页,党建读物出版社1998年版。

同志曾尖锐地指出：“中国要解决十亿人的贫困问题，十亿人的发展问题。如果搞资本主义，可能有少数人富裕起来，但大量的人会长期处于贫困状态，中国就会发生闹革命的问题。”^①从这个角度看，贫困问题，特别是社会困难群体的生活困难问题，不仅仅只是影响社会的稳定与否，而是关系到政权的巩固和国家的长治久安。

（三）贫困问题与社会全面发展进步

社会发展的目标是社会的全面发展、全面进步，是全体社会成员的快乐与满足，社会主义社会更是如此。马克思指出，共产主义是“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”。^②列宁指出，我们建立新的更高的社会生产方式，是为了“保证社会全体成员的福利和自由的全面的发展”。^③江泽民同志进一步指出：“社会主义社会作为人类历史上崭新的社会形态，是以经济建设为重点的全面发展、全面进步的社会”。^④所以社会的文明进步应该是全面的，而不应该只是某一方面或某一部分；社会发展的成果应该为全体社会成员所共享，而不应为部分人或少数人所独占，这个观点越来越变成国际社会的普遍共识。江泽民主席在联合国千年首脑会议上指出：“体现人类智慧和创造精神的先进科技，应该在全球范围内用于促进和平与发展，造福各国人民”。

在世界范围里，各国是平等的；在一个国家里，个人与个人也是平等的。得到社会平等对待，不受歧视、鄙视，是每个社会成员

① 《邓小平文选》第3卷，第229页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，第649页。

③ 《列宁全集》第6卷，第37页，人民出版社1963年版。

④ 江泽民：《在纪念党的十一届三中全会召开二十周年大会上的讲话》，人民出版社1998年版。