

国家社科基金项目

姚建平◆著

中美

A Comparative Study of Social Assistance
System between China and the United States

社会救助制度比较

学者文丛·社会理论前沿书系

 中国社会出版社
China Society Press

国家社科基金项目

中美社会救助制度比较

姚建平 著

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

中美社会救助制度比较/姚建平著. —北京: 中国社会出版社, 2007. 7
(学者文丛·社会理论前沿书系)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1752 - 4

I. 中... II. 姚... III. 社会救济—对比研究—中国、美国
IV. D632.1 D771.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 091853 号

书 名: 中美社会救助制度比较
著 者: 姚建平
责任编辑: 路 广 安 娜

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: (010) 66080300 电 传: (010) 66051713
邮购部: (010) 66060275
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 17.75
字 数: 260 千字
版 次: 2007 年 7 月第 1 版
印 次: 2007 年 7 月第 1 次印刷
定 价: 29.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序

郑功成

社会救助是现代社会保障体系中具有基础地位的子系统,它肩负着免除城乡居民中低收入家庭生存危机的使命,是在保障低收入阶层起码生存条件的基础上缓和收入分配差距和社会矛盾的一种重要制度安排。中国的社会救助是指新中国成立以后建立起来的一套以单位保障和农村集体保障为基础,以中央财政作为基本经济后盾的单一政府救助模式。在这种模式下,城镇在职职工及其家庭成员的生活困难或遭受灾害后出现困难由所在单位解决;在农村,实行的是集体核算、统一分配的劳动制度,只有少数陷入较深生存危机的农村居民或灾民才能获得政府的有限救助。因此,单位保障和农村集体保障客观上构成了中国传统社会救助的基础,政府的直接救助不仅覆盖人数极端有限,而且并未走向制度化,困难家庭申请救助亦非法定权益。直到1999年国务院颁布《城镇居民最低生活保障条例》,中国的社会救助才开始适应社会变革与经济发展的需要开始走向正轨。城镇居民最低生活保障制度(简称“低保”)的建立,标志着中国社会救助制度也开始改变传统社会救济制度的临时性和恩惠性特点,转向制度化和权利性。

然而,与社会救助制度肩负使命的重要性和城乡困难群体对社会救助

制度的呼声相比,理论学术界对社会救助却一直较为忽略。在社会保障研究领域一直是社会保险研究一枝独秀,而对社会救助的研究却显得异常苍白。而在中国的社会保障体系中,社会救助不仅仍然是一个重要的子系统,而且将始终是占居基础地位的一个子系统,社会救助的这一特点与贫困问题的特殊性直接相关。在1950年代,人们相信贫困问题只是一种短暂的现象,早晚会随着社会经济的发展而自然消失,但半个多世纪过去了,全球财富在持续膨胀,而各国的贫困问题并未随着经济的发展、财富的积累而消除。即使是作为世界第一经济大国的美国,目前依然有3000多万的贫困人口,约占美国总人口的七分之一,1995年美国领取政府粮食救助券的困难家庭曾达2676万户。尽管美国的贫困不能与中国的贫困相提并论,但在美国仍然是低收入阶层中需要援助才能享有起码生活条件的庞大群体。可见,贫困问题是可以缓解的,但贫困问题又是发展的,是无法完全消灭的。

和世界上其他国家一样,贫困现象及其特征在中国社会也始终是一个不断发展的过程。在改革开放前,中国的贫困主要表现为农村贫困,是一种普遍性的绝对贫困,我称之为那是一个共同贫穷的时代。改革开放以来,随着城市国有企业改革带来的失业、下岗问题和社会保障制度变革中的缺漏,由下岗职工家庭、失业工人家庭放一部分离退休人员家庭构成了城市新贫困群体。它揭示出在制度变革、全球化、信息化、灵活就业等时代特征的影响下,“劳动者贫困(Working Poor)”阶层——即大量有劳动能力的人的贫困现象——的出现,社会救助制度所面临的任務已经不再是简单满足维持贫困者最基本的生存问题,而是必须考虑贫困者的发展问题。由此引发的社会救助制度的政策取向,也需要从简单生计维持转向生计维持能力的发展,社会救助制度的改革与发展也必然不再是单个救助项目(如食物保障)的建设问题,而是一整套完整的社会救助制度体系的构建问题。正是贫困问题的长期性与贫困现象的发展性,决定了社会救助制度的必要性与长久性,从而也决定了社会救助研究的重要性与发展性。

在关注民生、重视民生、保障民生与改善民生成为国家发展根本目标指

向和政府基本职责的时代背景下,免除全体国民的生存恐惧与生存危机构成了社会正义的底线,这一底线能否守住又取决于社会救助制度是否健全完备。中国正在迅速构建以城乡居民最低生活保障为核心的社会救助体系,姚建平博士撰写的《中美社会救助制度比较研究》一书可以说是应时而成的一项研究成果。该书立足于中美两国不同的文化背景,从国家与社会的视角,比较了世界上最发达的国家与最大的发展中国家——中美两国的社会救助制度演进,对两国的救助项目进行了分析,提出了对中美两国社会救助制度改革趋势的基本判断,这对于中国社会救助制度的改革与发展显然具有较强的现实意义。特别是作者提出的一些重要观点,如对于中美社会保险制度反贫困功能的探讨、对中国目前社会救助体系的构建以及社会救助制度改革中的社会化与市场化问题等,在国内关于社会救助制度的同类研究中具有鲜明的研究特色。

在此,我祝贺姚建平博士这一新作的问世,并相信他本着孜孜以求、不断创新的精神,一定会在今后的学术研究中取得更大的成绩。

是以为序。

2007年5月1日于北京

内容摘要

中美两国在文化背景、社会经济发展水平等方面的不同,使两国的社会救助制度产生差异。从宗教思想基础来看,新教、基督教和犹太教对贫困群体的救助责任有重要影响,而中国主要是儒教、佛教和道教。从社会价值观来看,美国人崇尚个人自由,个体主义价值观占主导地位,强调个人责任。而中国人受集体主义思想的影响,强调互助。从政治思想来看,尽管凯恩斯主义曾经盛行一时,但是自由主义、新自由主义一直是美国主流。而在中国,尽管目前市场经济思想占据主导地位,但是传统的民本思想,仍有重要影响。从救助制度的设计理念来看,美国政府的保障责任仅限于贫困群体,其定位是非常清晰的。而中国由于尚处在社会转型时期,政府的制度设计理念还在不断调整之中。从救助形式来看,美国对贫困群体的救助方式包括现金、实物、服务、票券和税收等等,因此其救助方式灵活而丰富。而我国目前主要是现金救助。

尽管两国理念和实践方面存在着显著差异,但社会救助作为社会保障制度的组成部分,两国都遵守一些共同的普适性原则,主要包括:(1)两国的反贫设计都主要依赖社会保险和社会救助,不过侧重点有所不同。(2)社会救助涉及的领域基本上都是生活保障,诸如医疗、住房、教育等等,着眼于人的基本需求。(3)从制度演进来看,都经历了制度化前期、制度建立期和制度发展期三个阶段。除了制度本身内在的相似性之外,两国在政治、经济等方面也有一定的可比性。从行政体制结构来看,中美两国都幅员辽阔,尽管

美国的社会、经济发展程度远高于中国,但是在其联邦制度下,各州的社会救助制度设计和救助水平还是存在很大的差异,这一点是一些其他西方福利国家所不具备的,却和中国的中央与地方行政体制相似。因此,中美两国社会救助制度能够找到显著的共性。

从中美两国的社会救助制度的历史发展来看,对贫困群体的救助责任是一个不断发展的过程,不同的历史条件下表现出不同的特征,同时又有一定的共同趋势。美国政府对贫困群体的救助责任问题实际上贯穿了美国的社会保障制度改革的全过程,其制度内存在天然的市场化和社会化内在倾向。20世纪30年代以前,政府制度化的社会保障制度是不存在的。各种社会组织,如家庭、慈善机构和经济组织等承担着社会救助的职能。因此也不存在私有化问题。1935年美国《社会保障法》通过以来,国家福利开始扩张,并且一直持续到20世纪70年代。80年代以后,私有化、市场化的声音开始成为改革的主调。我国在封建社会时期,对贫困群体的救助渗透着父爱主义思想。在计划经济时代,又是一种典型的国家保障模式,政府通过“单位”能够为贫困群体全面保障。改革开放以来,伴随着市场经济的惯性,政府对贫困群体的救助出现了明显缺位。进入21世纪后,政府通过构建完善的社会救助体系开始重新明确对贫困群体的救助责任。

Abstract

The social – assistant system is obviously differ from each other between China and the United State because of the gap in culture and social development . Protestantism, Christianity and Judaism play important role in the assistance of poverty in America. But in China, Confucianism, Taoism and Buddhism is the basic of relief theory. American cherish individual freedom, and take individualism as their important value. Chinese usually obey collectivism, and help each other. Although Keynesianism used to be the dominant theory in political and economic field in America, but liberalism and neo – liberalism is the ruling theory throughout the history. In china, maketing theory has maintain the ruling opposition today, but traditional people – first theory and socialism still have strong influence. The governmental social welfare obligation target on poverty people in American. While in China, governmental obligation of citizen 's welfare is still blurry because of social transformation. The assistant system . in America include cash, material ,service, voucher and tax etc. But in China, the main assistant way of socil system mainly limit to cash.

Alough t he differen is obvious both in theroy and practice betwenn China and the United State, but there are many commonplace of social assistance system in both country. Social assistance as part of social security have some basical principle, including: first, the main tool of anti – poverty largely depend of social insurance and social assitance in the two country. Second, the main field of social assistance include life – security, mecial assistance, housing assistance, ed-

education assistance, and all the fields is based on the principle need of human being. Third, from the system history, both country have experience three stage, namely system – before period, system – setting period and system – reform period. There are also other similar place in politic and economic practice. The United States is a model of marketing economic. China have carried on his marketing reform since 1980s, so the United States have many mature experience about how to supply social welfare and assistant the poor through market. This point is something like China. China. The United States and China are both big country and there are many local differences in social assistance system within the countrys. So the administration frame of federal and states(or center and local) is similar.

The social assistance obligation for the poor is a developmental process both in China and the United States. There are many different feature in deferent period and there are also common trend. The question about what is the assistance obligation to the poor is the core of it's social security reform in America. The social assistance system have marketing trend. In the United States, there was no governmental assistance to the poor before 1930s, the assistance function is carried by family, non – profit organization and other social organizations. After the pass of "Social Security Act" in 1935, the governmental welfare began to expansion and lasted on 1970s. Privatism and marketing began to be advocated and practice. In the feudal period of China, the governmental assistance to the poor is based on clanism and patrilineal. In the plan – economic period, the governmental assistance to the poor is comprehensive by the unit (Dan Wei). After the implement of reform and open policy, the governmental assistance to the poor is absent obviously, and since 21 century the government began to regain the social assistance obligation to the poor through the construction of social assistance system.

目 录

导 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、相关概念的界定	(10)
三、本书的分析框架和研究方法	(16)
第一章 贫困群体救助责任的理论基础	(20)
第一节 国家与社会的分野	(20)
一、市民社会理论中的国家与社会	(21)
二、非营利组织理论中的国家与社会	(24)
三、福利国家与国家责任	(31)
第二节 文化思想中的救助责任	(44)
一、美国文化中的贫困群体救助问题	(44)
二、中国文化中的贫困群体责任问题	(56)
第三节 社会救助主体的责任划分	(65)
一、家 庭	(66)
二、工作单位	(69)
三、非营利组织	(71)
四、政 府	(73)

第二章 社会救助制度演进 (77)

第一节 制度化前期的社会救助 (77)

第二节 现代社会救助制度的确立 (84)

一、近代中国社会救助思想的转变与现代社会救助制度的确立 ...

..... (84)

二、《伊丽莎白济贫法》的影响与济贫制度在美洲大陆的确立

..... (88)

第三节 现代社会救助制度的发展 (92)

第三章 社会救助制度的项目分析 (102)

第一节 生活保障 (102)

一、补充保障收入和一般公众援助 (102)

二、抚养未成年子女的家庭援助 (108)

三、食品券 (116)

四、收入所得税抵免 (120)

五、中国的生活保障项目 (126)

第二节 医疗、住房和教育救助 (138)

一、医疗救助 (138)

二、住房救助 (145)

三、教育救助 (153)

第四章 社会救助与社会保险的关系 (161)

第一节 社会保险制度设计的反贫困理念 (161)

第二节 项目设计及其反贫困的效用分析	(164)
一、养老保险	(164)
二、医疗保险、失业保险及工伤保险	(191)
第三节 社会保险与社会救助的综合反贫效用	(209)
一、社会保险和社会救助项目间的多重受益	(209)
二、社会保险和社会救助的功能替代	(213)
 第五章 非营利组织的社会救助角色与责任	(216)
第一节 非营利组织的类别及社会救助领域分析	(216)
第二节 非营利组织与政府的关系	(223)
 第六章 社会化、私有化与社会救助制度的发展	(234)
第一节 社会化与私有化的概念辨析	(234)
第二节 社会化、私有化的动机分析	(237)
第三节 社会化、私有化的领域与方式	(243)
第四节 中国社会救助制度改革困境与发展	(252)

导 论

一、问题的提出

从改革开放以后,我国开始建立社会主义市场经济。经过二十多年的发展,社会政治、经济和文化结构跟改革开放之初相比发生了巨大变化。当前的中国社会已经走过了只注重经济增长和经济效益的改革时期,进入一个利益重新分割、社会和谐发展的新时期。根据中国目前的社会经济发展形势,有学者认为中国目前正处于“后改革开放时代”。与改革开放初期相比,后改革开放时代发生了几个重要的转变,主要包括:①改革开放初期,多数人和几乎所有人都能够受益的普惠时代已经过去了,而中国正在进入一个利益分割的时代;②随着市场经济体制的确立、全面建设小康社会的战略目标的确立和积极融入经济全球化进程等,表明摸着石头过河的改革时代已经过去了,而目标明确、路径清楚的深层次的改革时代已经到来;③中国现阶段面临的贫富差距偏大、劳动关系失衡等问题的日益严重,又说明鼓励一部分人先富起来的时代正在成为历史,而促进城乡居民生活水平普遍提高,并最终走向共同富裕的时代已经到来^①;④中国主动加入 WTO 并积极融入国际经济社会,表明被动对外开放的时代已经过去,积极主动地与世界各国共同发展的时代已经到来;⑤基于经济社会的不协调及由此引发的深层

① 赵树义、官瑞国:“后改革开放时代的中国民生——与全国人大常委会委员郑功成的对话”,《社会保障制度》,2004年第4期。

次问题,则表明单纯强调经济发展,乃至只论 GDP 增长的时代已经过去,而追求全面协调发展的时代已经到来。时代的变化是中国社会保障制度变革的前提。原有计划经济体制下的“低工资高福利”社会保障模式随着社会经济和政治结构的改变已经开始瓦解,而新的社会保障模式又迟迟无法在短时间内建立、定型,中国社会保障制度一直处在不断的探索 and 选择之中。尽管如此,中国社会保障制度实际上已经走到了一个该做出选择的十字路口。因为社会保障制度的改革实际上与经济体制的改革有所不同。社会保障制度的本质是天然的追求制度统一和制度公平,长期试而不立必然会造成资源浪费,并会对社会保障制度的最终统一造成障碍。需要指出的是,中国目前的社会保障制度的选择肯定不是细枝末节的补偿和完善,而是方向或模式的选择。

随着当前中国社会问题的不断增加,种种社会保障制度改革的声音不断出现,种种“福利模式”的论争也在此起彼伏。那么中国社会保障制度究竟以何种模式作为改革取向比较恰当,这里我们首先需要对当前流行的所谓的福利模式进行剖析。

关于福利模式的分类最具代表性的是“机制说”和“残余说”。机制模式使福利制度化成为整个经济运行机器中不可分割的一部分,残余模式集中地解决机制之外的问题。例如,罗伯特·平可(pinker)认为,“社会福利的残余模式和经济增长的乐观理论密切相关,因为随着增长着的和多方面的繁荣,贫困现象就会减少。社会福利将目标有选择地集中在一群残留的、人权不断减少的少数需求者身上。相反社会福利的机制模式和关于经济增长的各种解释密切相关。这种模式认为贫困现象在持续和恶化,特别强调当前的产业结构和人口趋向给社会带来的危机,如工业社会里依赖人口的增加,失业、贫困、文盲、疾病和无家可归等现象由于快速工业化而必然增多等,这

些问题的存在决定了在大范围内普遍地提供机制化服务的必要性”。^①除了“机制说”和“残余说”之外,福利模式还有其他种种分类。例如,有人以国家为分类原则,把福利模式分为斯堪的纳维亚模式、英国模式、美国模式。还有人根据社会福利政策分为保守主义模式、自由民主主义模式、社会民主主义模式、费边主义模式和马克思主义模式等。这些福利模式的分类大都基于西方的历史文化和社会发展,因此与中国社会的共性并不多。尽管考斯塔·埃斯平-安德森(Gosta Esping-Anderson)在其著作《福利资本主义的三个世界》中关于福利国家模式的研究也是对西欧和北美福利国家研究的结果,但是安德森的福利国家模式分类是基于非商品化(de-commodification)、社会分层化(social stratification)和就业问题等来判断一个福利国家的性质。而非商品化、社会分层化和就业问题作为分类基础具有普遍意义,因此其福利模式有更强的可比性。

根据安德森的理论,西方福利国家明显地分为三种制度类型。第一种是盎格鲁-撒克逊(Anglo-Saxon model)模式,在其起源及演变中具有很大的自由主义特点。在此模式中,公共福利的责任范围较窄——主要是针对穷人,大多数人主要依靠市场来获得保障。在此模式下,个人面临着相当大的压力,主要是因为经济变革正在产生扩大的不平等和导致就业的不稳定。盎格鲁-撒克逊模式非常强调自由放任,主张由最大限度的自由市场和最低限度的国家干预。美国是这种模式的典型代表。第二种是欧洲大陆传统(Continental European Tradition)模式,其前提是就业和贡献相关联的公共社会保险计划。这一制度具有相当程度上的“家庭化”的特点,因为许多福利要由家庭本身承担。最好的证明是家庭成员的福利程度取决于男性劳动力的社会权利及家庭成员照料儿童和老人的程度。这种模式主要的理论基础来源于保守主义。保守主义将人的商品化视为道德堕落,社会秩序的腐败、

^① Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy*, ELBS, p99. 转引自周宏:《福利的解析——来自欧美的启示》,上海远东出版社,1998年版,第8~9页。

涣散和紊乱,主张通过大封建主义、合作主义和国家主义(etatis)来解决商品化问题。德国是这种福利模式的典型代表。第三种是“社会民主”(Social Democratic)模式,主要是指斯堪的纳维亚制度,它与其他两种制度有着明显区别。它的前提是普遍性和平均性的给付原则,既与特殊需求无关又与就业记录无关,而只与公民资格有关,在这一方面,此模式在涵盖人口的社会风险方面明显占优势。^① 中国目前的社会福利模式很难说与安德森所说的三种模式中的哪一种更接近,但从社会福利的历史发展进程来看,似乎每一种模式都能够和中国联系起来。

中国经历了几千年的封建社会,封建等级制、家长制和集权制仍然影响着中国的社会福利体制。这实际上是中国社会文化积淀最深的部分,它经历了几千年的演变,很多东西都已经深入了人们的潜意识。例如,我国封建家长制下,国民是子民或臣民,统治者要对子民的福利负责,要为子民的生活殚思竭虑,这些也是我国古代社会民本思想的基础之一。在社会救助方面,我国古代历来将对贫民的救助视为国家责任。这种父权主义情愫始终影响着中国社会的保障模式。有学者甚至认为,我国计划经济时代的福利模式是一种国家-单位保障体制,其特色表现为国家与单位之间的“父子关系”。“在这种制度模式下,不仅人民享受着国家的‘父爱’,在遇到生计困难时依靠国家,各种单位之间也享受着国家的‘父爱’——接受着各种补贴”。^② 从某种程度上,我国基于封建父权主义的福利制度安排非常类似于安德森所说的保守主义。保守主义(如德国的新历史学派)并不认为市场中的纯粹的货币关系是经济效率的唯一的或最好的保证。他们的理想是使父权制和极权主义永久化。德国新历史学派代表人物施阿道夫·瓦格纳(Adolph Wagner)、古斯塔夫·施穆勒(Gustav Schmoller)等人的国家观对于德国福利

^① 考斯塔·埃斯平·安德森:《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,法律出版社,2001年版,中文版序言第2~3页、42页。

^② 郑功成:《中国社会保障制度的变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002年版,第11页。