

河南省“九五”哲学社会科学规划项目

1、政策滞后。公共政策以引导规范社会生活，解决社会问题而存在，并由此显示其意义与价值。可见，理想的公共政策是在社会问题尚未发生或初露端倪时有针对性地制定并实施，这应该是各级政策制定者的努力方向。改革开放以来，我国公共政策滞后现象较为普遍，或“问题牵着政策走”、“临阵出政策”，或“问题牵着政策走”、“临阵出政策”，使得一些原本可以解决的问题，在“白热化”的条件下突发政策意识，错过了最佳时机，增加了解决问题的难度，也使得一些原本可以解决的问题，变成了长期复杂棘手的社会问题。应该承认，政策滞后是改革开放初期，我国面临从政治经济到社会生活各领域的全面变革，可谓万事待兴，万事俱兴，而对于头万绪、复杂多变的社会政治经济局面，对各种可能出现的社会与其它方面的问题防不胜防或考虑不周，确有其客观必然性。其次，政策滞后与公务人员把握未来的能力密不可分。长期的高度集权体制，使得公务人员习惯于被动执行，缺乏主动性和创造性，必然导致被问题牵着鼻子走，“临阵出政策”，也即所谓的“兵来将挡”。另外，我国的社会科学研究工作与改革实践脱节及公共政策制定体制不健全，也是导致政策滞后的客观原因。

课题组成员: 霍海燕 景厉建 杨朝聚 吴贺喜
唐娟 张文化 常培军 吕宏志

1998 年 11 月

第一部分 改革开放以来我国公共政策制定中的问题与对策研究

公共政策是一国政府为处理国家的公共事务而制定的政策。改革开放以来，党和政府制定了一系列正确的公共政策，有效地推动和引导着改革开放按照预定目标健康发展。然而，在公共政策的制定和执行方面却还存在着一些问题，有些问题还相当普遍。

1、政策滞后。公共政策以引导规范社会生活，解决社会问题而存在，并由此显示其意义与价值。可见，理想的公共政策是在社会问题尚未发生或初露端倪时有针对性地制定并实施，这应该是各级各类公共政策制定者的努力方向。改革开放以来，我国公共政策滞后集中表现在“头痛医头，脚痛医脚”，或“问题牵着政策走”、“临阵出政策”，常常是在相关问题“复杂化”、“白热化”的条件下突发政策意识。这无疑错过了解决问题的最佳时机，增加了解决问题的难度，也使得一些原本可以“一劳永逸”的事情变成了长期复杂棘手的社会问题。应该承认，政策滞后是各种错综复杂的主客观因素综合作用的结果。首先，自80年代初以来，我国面临从政治经济到社会生活各领域的全面变革，可谓万事待兴，万事俱兴，而对千头万绪、复杂多变的社会政治经济局面，对各种可能出现的社会与其它方面的问题防不胜防或考虑不周，确有其客观必然性。其次，政策滞后与公务人员缺乏超前意识，缺乏预测和把握未来的能力密不可分。长期的高度集权体制，使他们养成了坐在办公室考虑问题，蹲在会议室了解情况的工作作风，这使他们不可能捕捉到潜在的问题，不可能预料到即将遇到的困难，必然导致被问题牵着鼻子走，“临阵出政策”，也即所谓的“兵来将挡”。另外，我国的社会科学研究工作与改革实践脱节及公共政策制定体制不健全，也是导致政策滞后的重要原因。

2、政策流于形式。公共政策只有在社会实践中得以落实，才能发挥其作用，体现其价值。从这个意义上说，制定政策仅仅是为实践活动提供依

据，落实政策并收到预期效果才是我们的出发点和归宿。公共政策流于形式主要表现在：政策制定者在社会需要的压力下，只追求出台政策的数量，而缺乏对政策落实的有效监督制约；政策传递者只追求政策及时准确地得以下达，忽视对政策落实的有效指挥与调控；政策执行者则忙于表面应付，未能采取有效措施和果断行动，使原本严肃规范的各项政策在形形色色的表面文章掩盖下变成了一纸空文。如教育政策、减轻农民负担政策等。政策流于形式在很大程度上应归咎于长期集权体制所培育的一大批极具惰性的管理人员，他们乐于制定政策，传达政策，善于对上负责，娴于做花架子，做表面文章，独具应付上级检查的本领。其次，政策流于形式与我国的人事制度，尤其是人事选拔制度和人事考核制度亦有必然联系，如何使各级各类管理人员自觉扎扎实实工作，真正对人民负责，在实践中创出实绩仍是我们急需解决的问题。

3、政策变形。公共政策的内容应明确具体，表述应准确无误，从而为政策执行、政策监督及人事考评创造条件。对政策执行者来讲，则应提高政策水平，完整理解政策精神，并在实践中创造条件，克服困难，确保政策的全面履行。我国目前政策变形主要表现在：首先是政策扩大化，即政策在执行过程中被加进一些原政策所没有的内容，使政策的调整对象、范围、目标、力度发生变化。房改政策的执行就是一个典型，计划生育政策在基层的执行中也多有扩大。其次是政策损缺，即一个完整的政策在执行中没有完全贯彻实施，从而使政策内容残缺不全，使政策的整体功能得不到发挥。比如国家制定的有关划分政企职权关系的政策，在许多地方企业应有的职权并没有真正落实，不少权利一直被地方政府截留。再次是政策歪曲，政策执行者在传达和执行政策时，对政策原精神实质或部分内容有意曲解，导致政策变形。比如把房改政策简单解释为低价出售公房，国务院制定的有关减轻农民负担政策在某些地方却成了向农民乱摊派、乱收费的“尚方宝剑”。最后是政策抵制，在政策执行过程中，有关单位与人员有

意不执行政策，或变相不执行政策，或有意对政策给以牵强附会的解释再加以落实。比如国家财政税收政策、农村土地荒山承包政策、环境保护政策、打击生产销售假冒伪劣商品政策等都曾在诸多地方受到抵制。政策变形的原因无外以下几种：一是在国家体制改革简政放权过程中，国家宏观调控能力未能及时跟上，使得某些地区或行业敢于也可能置国家政策于不顾；二是某些部门或人员为追求短期绩效，忽视中长期效益；三是以“特殊情况”或“因地制宜”为借口，公然修正国家政策；四是法制观念淡薄，以权力代替政策；五是监督机制不健全，监督力度不够，处治不力，姑息纵容一些单位和人员无视政策严肃性，致使政策变形。

4、政策不配套。特定历史条件下的公共政策是一个完整的统一体，各项政策应相互补充，相互支持，共同作用于管理对象，以发挥其整体作用。我国改革开放以来，适应社会与经济发展的要求，制定了涉及社会生活各领域的一系列政策，为改革开放和社会主义经济建设提供了依据，创造了条件。但由于诸多因素的影响，公共政策不配套甚至相互矛盾普遍存在，主要表现为：在国家宏观政策既定条件下，由于缺乏配套的可操作性的具体政策与措施，使政策徒具形式，未能发挥作用。在某一管理领域，国家政策空缺或不到位的情况下，各地区各部门只从自身的管理需要出发，单独制定政策，使公共政策系统不协调，甚至相互矛盾。各地区部门为追逐自身的政治与经济利益，置大局不顾，或钻政策空子或对政策有意曲解，从而制定出与国家政策不协调甚至相矛盾的部门政策或地区政策。造成政策不配套的原因可归纳为：在国家政策体系不完善的条件下，管理机构与人员为适应管理活动的要求，客观上需要制定相应的地区与部门政策，但由于缺乏宏观依据，加之制定政策主体繁多，不配套政策的出台在所难免。二是国家管理体制不健全不完善，集中表现在机构设置过多、权力划分过细、职权划分不明确，致使同一社会问题或多个管理主体共管或没有相应的管理主体，在公共政策方面则表现为同一政策或是空白有待制定或是多

个互不协调政策并存并用。三是没有严肃权威的公共政策制定程序。事实上，在专业分工和现代化管理条件下，要使各地区部门统一政策，步调一致，一整套科学合理且严肃权威的政策制定程序是必不可少的，这是分工条件下有效合作的基本保障。我国管理实践中客观存在只讲分工，不讲合作的现象，导致政策制定过程中“各司其职”、“互不往来”，最终也导致政策内容的不协调或相互矛盾。最后，部分管理人员整体意识淡薄，则是造成政策不配套的主观原因。一切在地区或部门利益驱使下的政策行为都必将导致相互矛盾的政策出台，导致政策体系的不配套。

针对公共政策领域普遍存在的上述问题，我们应采取如下对策：

完善公共决策体制。在现代化管理条件下，面对复杂多变的社会事务，公务政策的数量之多、任务之重、作用之大、涉及范围之广泛都是传统管理所不可比拟的，这就决定了公共决策任务无论如何都不可能由哪一个人或几个人可以胜任。于是，公共决策体制应运而生，完善公共决策体制成为管理科学和决策科学的重要命题。我国公共政策现状也要求我们不断完善公共决策体制，为此，首先要建立健全承担公共决策任务的机构并明确其职责范围。其次要理顺他们之间的关系，使之相互配合相互支持，发挥整体功能作用。公共决策体制应由三部门组成，即决策中枢系统、决策咨询系统和决策信息系统。决策中枢系统应由政治立场坚定，敢于坚持原则，且具较强预测和决断能力的人员构成，其基本职责是调整研究、掌握信息、听取意见，对所辖范围内的重大事宜及时果断作出决策，为管理执行活动提供依据；决策咨询系统应由学识渊博的专家和经验丰富的实际工作人员构成，其职责是从实际出发，从客观规律出发，向决策中枢系统提出科学合理建议与方案，供决策中枢系统思考选择；决策信息系统应由反应敏感，认真负责的信息管理专业人员及相关信息处理设备构成，其职责是向决策中枢系统和咨询系统提供全面、及时、准确、适用的信息。另外，我们是社会主义国家，公共决策体制的各构成部分都应坚持党的群众路线，使公

共决策建立在群众参与的基础上。公共决策体制作用的发挥同样离不开内部各构成部分的默契配合与相互支持，这就要求决策中枢系统应纵观全局，当断则断，独立负责，不依赖其它系统，更不能被其它系统所左右；要求咨询系统持之以恒地追求规律，追求科学，独立开展研究并提出真知卓见，不为中枢系统所操纵；要求信息系统从自身的工作特点出发，对各种信息资料广泛收集，认真筛选，定向传递，及时提供。总之，公共决策体制的各部分只有各司其职，各负其责，通力配合，才能制定出科学合理的公共政策。我国的农村土地管理政策及乡镇企业发展政策的制定可谓公共决策体制互相配合的典范，有不少经验值得总结借鉴。

健全公共政策的调控机制。健全公共政策调控机制，是科学制定并顺利执行公共政策以至正确把握执行结果不断完善公共政策的重要保证。公共政策的制定和执行是一个不间断的管理运行过程，在这个过程中，既要健全纵向调控机制，确保各环节之间的有机衔接和配合，又要健全横向调控机制，保证各部门与人员正确运用权力，充分履行职责。从纵向来看，应健全完善公共政策的决策机构、执行机构、监督机构和反馈机构。毫无疑问，该系统中的决策机构肩负政策制定使命，但任何政策离开了执行机构都将毫无意义，政策是执行的依据，执行是政策的落实。监督机构存在的意义是，决策过程离不开监督，以防止错误政策的出台；执行过程需要监督，以防止政策在落实中被修正、歪曲以至抵制；决策机构与执行机构在活动过程中更应建立起直接的监督关系。政策归根到底是人的主观产物，因此，我们无论如何不能保证政策的绝对科学，加之客观环境和管理对象的复杂多变，政策的科学性都是相对的。正常情况下，政策一旦付诸实施，在实践标准面前都会反映出科学适应的一面和错误不适应的一面，我们的任务不仅在于最大限度地追求科学制定政策，还在于及时准确捕捉决策执行的信息，快速作出反应，不断调整政策，这就离不开高效敏感的反馈系统。从横向来看，应健全完善公共政策制定与执行者的自我调控机制，强

化自我约束的力度。首先应建立目标责任制，即从目标管理的原理出发，明确并落实各级各类人员的目标责任，使他们明确目标方向，做到有的放矢，强化自我约束，规范政策行为。其次是完善考评机制，即从客观公正原则出发，适时进行考评，以鼓励先进，鞭策落后，调动各方面的积极性。最后是在完善目标制与考评制的基础上把奖罚落到实处，对积极有效的政策行为予以表彰，对消极无效的政策行为予以严惩，充分发挥奖罚手段在公共政策领域中的作用。

维护和加强中央的公共政策权威。我国幅员辽阔，公共政策对象复杂多变，生产力相对落后，全民文化素质普遍低下，公共政策主体的认识能力和觉悟水平也受到限制。在这种情况下，若离开了中央的权威，公共政策活动势必出现混乱，这不仅被改革开放以来的公共政策实践活动所证实，也被几千年的管理历史所证实。事实上，自政治体制改革以来，为了调动地方积极性，也为了因地制宜地进行社会主义经济建设，伴随各个领域的简政放权，中央权威的流失和削弱已构成我国政治生活中的突出问题，并由此引发公共政策领域的混乱。实践告诉我们，维护和加强中央的权威，是各种公共政策行为有效性必不可少的条件。在公共政策领域，中央适当集权有助于权威的形成，也合乎我国的国情。虽然权力并不等于权威，但二者关系密切，就政治体制内部来看，权力构成了权威形成的基础。众所周知，高度集权使地方没有积极性，也使公共政策丧失灵活性，但在政治体制、行政体制及民主与法制不成熟的情况下，地方权力过大可能导致“拥权自重”、“抗衡中央”、“地方保护主义”等。根据我国的实际情况，应以宪法为基础，从现行集权制度出发，明确中央和地方各自应有的权力，科学划分并规范中央与地方的权责关系，确保中央在政策领域具有足够的宏观调控能力。首先，凡涉及国计民生及国家大局的政策制定与监督权一概归中央，维护这方面政策内容上完整统一和实施上的步调一致，彻底杜绝与中央政策相抵触的地区或行业政策出台，对敢于“越雷池”者，严惩不

贷，以维护中央政策的严肃性、权威性。其次，对于一般性的公共政策，权力下放须满足两个条件，一是下放权力的范围在中央宏观调控的能力之内，从这个意义上讲，中央权力下放的幅度应与自身宏观调控的能力成正比，凡中央宏观调控能力不及的领域，公共政策权力一概不可下放；二是对下放权力要严格界定，不得随心所欲，强词夺理，人为使下放权力扩大化，防止超越权力的实用主义和庸俗化倾向。最后是必须加强社会主义法制建设，把各项公共政策活动纳入国家法制轨道，一切政策行为都必须以法律为依据，依法接受监督。对违法政策行为者以严厉惩处，若处罚太轻甚至不予处罚则无疑是姑息纵容，不仅损害了法制的严肃性，削弱了中央的权威，也破坏了社会的公平与正义。

第二部分 当前社会热点问题政策研究

一、对城镇下岗职工与贫困阶层救济政策研究

80年代中期以来，我国城镇贫困阶层人数呈现不断增加的趋势，而且他们的生活境况相当困难。据有关资料分析，我国城镇贫困人口所占比例已由80年代中期的1%左右上升到目前的4%左右。截止1995年底，全国城镇贫困人口达到1500万人，如果加上进城农民工贫困人口约1000万人，城镇贫困人口已达到约2500万人。从贫困程度看，据调查，1994年全国城镇平均每人（不包括进城农民工）每月生活费收入为194.7元，而贫困家庭月人均生活费收入只有88.25元，低于平均水平54.7%。贫困家庭月人均用于食品的开支为58.30元，恩格尔系数（即单位时间内用于食物的支出与全部支出之比，这是一个衡量生活水平的指标）高达59.1%，处于绝对贫困境地。

目前我国城镇贫困阶层主要由以下几类人组成：一是城镇散居孤老残幼，他们多是“三无”（即无劳动能力、无收入来源、无法定抚养人）人员，

人数不多；二是 60 年代产业结构调整时被精减退职的老职工，他们的人数逐年减少；三是因偶发因素如车祸、自然灾害等，或因历史原因生活发生困难的贫困者。以上三类是以往就存在的社会救济对象。四是因竞争能力差在市场竞争中被淘汰的人；五是对物价上涨缺乏抵抗力的低收入者，包括一些已经离、退休的职工；六是破产、停产、半停产国有企业的职工和下岗人员，以及倒闭的城镇集体企业自谋职业的职工，包括以上两类人员的家属，他们构成了贫困人口的主体，占有很高的比例；七是流入城镇务工不着或被辞退、生活极端贫困的农民工，他们的数量十分巨大。

总的来看，近年来城镇贫困人口增长的直接主因在于两方面，一是经济体制转轨过程中不少国有企业进入市场参与竞争后，因多种原因出现严重亏损，以致破产、停产、半停产，产生大量贫困职工；二是城乡关系开放后，大批农民进城务工，因城镇就业机会有限，务工不着滞留城镇，形成巨量贫困农民工。而背景因素则在于，相对于经济发展水平而言，我国人口基数过大，劳动力供需极度失衡，在农村有上亿剩余劳动力急需转移，在城镇国有企事业单位有平均多达职工人数 20—30% 的富余人员处于隐性失业状态。旧体制下，人口过剩导致的就业困难被掩盖住了。改革以后，伴随着经济体制转轨，产业结构调整以及城乡关系的逐步开放，长期被掩盖的一个重大矛盾问题不可避免地突显出来。由于导致城镇出现大量贫困人口的诸因素将长期存在，城镇贫困人口增长的趋势还将持续下去，这已成为目前和未来较长时间内影响我国改革、发展和稳定的全局性重大问题。

我们认为，在短期内解决这一问题是十分困难的。但是，如果从增加就业机会和健全社会保障两方面采取一些切实可行的措施，积极制定和调整某些政策，将可以大大缓解这一问题对社会发展造成的危害性。健全社会保障制度对缓解城镇贫困问题能够发挥更为直接的作用。从近期看，尤其是健全失业保险和社会救济制度意义更为重大。下面着重考察现行失业保险与城镇社会救济制度对城镇贫困人口的保障状况，并探讨政策改进的

思路。

1、关于失业保险。

我国 1986 年即颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》，1993 年 4 月国务院又颁布实施《国有企业职工待业保险规定》，对失业保险的对象、基金来源、使用范围、发放标准等做了详尽规定。目前全国参加失业保险的职工总人数已达 9500 万人。十几年来失业保险为救济失业职工发挥了重要的作用。但是，目前失业保险还远不能满足社会需要。

①承受能力弱。按规定我国失业保险基金主要来源于参保企业按工资总额 1% 上缴的失业保险费，考虑到企业和职工的负担，已不宜进一步提高收费标准。1995 年我国城镇登记失业人口为 519.6 万人，失业率为 2.9%。同时，大批亏损企业的职工在企业内下岗或长期放假，他们生活十分困难，迫切需要救济。这样不少城市失业保险金的支出范围已超出《待业保险办法》的规定，不仅包括与企业脱离劳动关系的失业人员，而且包括企业内待业人员。由于支出范围广，救济人数多，加之使用结构上的一些问题，基金入不敷出现象严重，目前除沿海经济发达地区失业保险基金尚宽裕外，内陆地区大都捉襟见肘。由于失业保险承受力差，不少地方失业保险金标准偏低，如 1995 年齐齐哈尔市失业保险金仅为每人每月 65 元，同年许多大城市也不过 70—80 元，而 1994 年全国城市平均最低生活保障线已为 1500 元 / 人·年。显然仅靠失业保险金是难以维持基本生活的。另外，目前国有企业职工中约有 20% 左右，即 2—3 千万富余人员，体制转轨中的国有企业迫切要求完全释放冗员，以公平参与市场竞争，这必将导致大批隐性失业显性化，失业保险更难以承受。

②失业保险范围较窄。现行失业保险制度的实施范围主要限于国有企业，在许多城镇集体企业、合资企业和私营企业尚处于失业保险范围之外。统计表明，近年来国有经济的增长远远落后于其他经济的成长，非国有企业的数量增加很快，其职工总量在迅速增长，他们流动率高，失业不可避

免，又没有其他社会保障，一旦失业不少人处境十分艰难，失业保险对他们来说特别重要。

③失业保险制度运行中存在一些问题。其一，失业保险基金使用结构不够合理。不少地方用于失业救济和下岗职工生活救济的份额过小，培训、就业介绍、生产扶持所占份额过大，违背了“以失业救济为主”的原则。其二，部分失业保险金发给了无需救济的人。据调查，目前失业人口的构成是非常复杂的，其中因企业破产或企业裁员而失业的职工占主体，他们中不少人自谋职业，已有了较好的出路。但是，其中一些人获得较好的工作后继续领取失业保险金，出现了不少手拿“大哥大”、“打的”去领失业保险金的不合理现象。

针对上述不足之处，提出如下原则性建议：

①国家应划拨部分国有资产充当失业保险基金，以迅速提高失业保险承受力，同时逐步扩大宏观控制的失业规模。这样做至少有两方面重要意义。其一，失业保险承受力提高后，可适当提高失业保险金标准，同时国家逐步扩大宏观控制的失业规模，亏损企业的下岗职工就可以进入失业队伍，领取失业保险金，减轻失业人员和现在下岗职工的贫困程度。建议各地失业保险在提高承受力基础上保险金发放标准应按照国家规定规范在当地当年法定最低工资的 70—80% 之间，这一标准一般会高于当地上年城市最低生活费标准的 120%，应每年调整一次，保证失业人员的基本生活。其二，可以阻断冗员众多给许多国有企业造成的恶性循环，为最终减少失业、消除贫困创造条件。我们知道，企业富余人员过多，必然导致产品成本偏高，产品价格缺乏市场竞争力，这是长期以来大量国有企业经济效益上不去的重要原因之一。效益危机又使职工工作积极性难以调动，提高劳动生产率困难重重，这又从另一方面加重效益危机，形成恶性循环。如果失业保险承受力大幅度提高，国家允许国有企业逐步剥离冗员，国有企业负担将大为减轻，能够公平地参与市场竞争，这样国有企业深化改革才能

真正深入下去，相信许多国有企业将走上振兴之路。随着在国家经济中占主导地位的国有企业大发展，一方面社会财富大幅度增长，为救济失业人口提供了较好的经济基础。另一方面也会创造出众多的就业机会，为从根本上消除城镇贫困创造条件。这样做难点在于需要增加财政支出，各地政府应充分认识其对改革和社会稳定的意义，长远看、算大帐，支持这一政策改进。不过这里必须指出的是，释放国有企业冗员必须有计划、谨慎地逐步实施，以免引起过大的社会震荡。

②尽快建立不分所有制形式的全社会性的统一的失业保险制度。

③调整失业保险基金的使用结构，加强失业保险金发放环节的管理。失业保险基金应按照“以失业救济为主”的原则使用。建议用于失业救济的部分应在 80%以上，余下的可用于培训、职业介绍、生产扶持等，以有效发挥失业保险的基本功能。为保证稳定实现这一目标，虽然失业人数量是动态变化的，但失业保险金使用结构最好在精密测算基础上制度化、规范化，各项费用使用中无论余缺都不要挪用。关于失业保险费的发放，应通过反复实践建立一套严密的监督制度，它应有这样的功能：失业者在失业保险期内找到工作后会自觉停止领取保险金，否则一旦被发现（应该能够很快被发现）将得不偿失，如：不仅要退还保险金，而且要在传播媒介上受道德谴责并被罚款等。

2、关于城镇社会救济

在社会保障体系中，社会救济是低于社会保险层次的最后一道社会保障安全网，对保障城镇贫困人口的基本生活意义十分重大，尤其在社会保险尚不健全，劳动力又严重过剩的我国更为如此。目前我国大多数城镇实行的社会救济政策还是五、六十年代的模式，几十年来这一救济政策体制为保障城镇贫困人口的基本生活、维持社会稳定发挥了重要的积极作用。但是，随着近些年经济体制改革的日益深入和社会多方面的变迁，现行城镇社会救济政策原本就有的一些缺陷日益显露出其弊端。

①社会救济缺乏科学性和规范化。民政部门主管的城镇社会救济，除对某些特殊救济对象有专门规定的标准外，其他则长期以来在救济标准的确立上缺乏严谨、科学的依据，政策上只是泛泛规定以满足救济对象的基本生活需要为原则，至于基本生活需要有哪些内容、数量多少，从未有过明确规范，各地在执行时随意性很大。另外，救济标准没有一个随物价和经济发展进行调整的正常机制。从实际情况看，不少地方在物价连年上涨的情况下，数年才调整一次救济标准，且上调幅度低于物价上涨指数。这就难以保证救济对象的基本生活，更谈不上使救济对象能够分享社会经济发展的成果。

②社会救济缺乏完善有效的监督制约机制，救济政策难以落实。目前有不少地方由于领导不够重视，再加上资金紧张等原因，执行城镇救济制度缺乏动力，而制约机制的无力更使救济政策的全面落实困难重重，致使长期以来资金投入远远不足，救济标准过低，一些该救济的得不到救济。例如，据统计，1994年城市居民最低保障线标准为1500元/人年，而同期国家对城市散居孤老残幼的定期定量救济标准仅为421元/人年，临时救济标准更低，平均每人只8元。另据统计，1995年城镇散居孤老幼有30%没有得到妥善供养。再如，国务院95年下发21号文件，要求对失业保险期满尚未就业的职工，符合救济条件的要由民政部门提供救济。这是衔接失业救济与社会救济的一项重要政策。这一政策目前在多数地方还未得到执行。

针对城镇社会救济政策的弊端，原则性建议如下：

①加大力度，尽快在全国范围内实施城镇最低生活保障线制度。城镇最低生活保障线制度是目前许多市场经济国家实行的救济制度，其基本内涵是：根据最基本的生活需求设置一条生活保障线，当公民收入低于此线而生活发生困难时，国家和社会按照法定程序和标准向其提供现金和实物救助。与多数城镇现行救济制度相比，城镇最低生活保障线制度主要有这

样几个优点：一是保障面向全体居民，包括企事业单位在职职工及家属；二是最低保障线的测算兼顾衣、食、住、用、行、医、教育等基本需要，而各项需求都有较为科学精确的清单；三是保障线随物价和经济增长定期调整；四是有一套严格、规范的包括：申请、登记、审核、调查、追踪调查等在内的工作程序，以保证社会救济的“选择性”原则得以实现。可以说该制度能够基本克服现行城镇救济制度的缺陷。自 1993 年上海在全国率先实施城镇最低生活保障线制度以来，至今全国已有百余个城市实施该制度，从效果上看，大都不同程度地扩大了救济范围，提高了救济标准。实施城镇最低生活保障线制度是新时期我国救济政策方面的一项极有价值的重大改革，它将从政策方面一举解决长期以来我国城镇社会救济制度存在的问题。因此，这项改革应坚持下去，并不断完善，逐步在全国推广。这里要特别指出的是，作为社会福利、社会保险、社会救济三层保障体系最后一道安全网的城镇最低生活保障线制度，必须与上层社会保障政策配套、衔接才能有效发挥作用。因此，必须保证《劳动法》规定的最低工资制度在各个企业得到落实，失业保险要发挥应有的作用，尽快健全全民性医疗保险和养老保险制度等，否则上层保障安全网漏洞太大，漏下的人太多，仅靠社会救济是独力难支的。

②将城镇社会救济经费列入各级政府财政预算。按照我国城镇的经济发展水平，目前以解决绝对性贫困为目标的城镇救济在资金上本应不成问题，然而长期以来资金问题却是社会救济工作的一大难题，也是救济政策难以落实的表面主因。如果实施城镇最低生活保障线制度，资金需求量与以往相比还要成倍增加，问题将更为突出。资金问题受制于各种因素，解决起来困难重重。但我们认为，社会救济是政府行为、经费只能主要来源于政府财政。目前最可行的办法就是将社会救济资金列入各级政府的财政预算，而不是灵活性较高的预算外拨款，以较稳定的个人所得税为主要来源，再辅之以各种募捐，专家们的统计分析表明，这样基本可满足需要。

另外，应建立中央城镇社会救济基金，发挥宏观调控作用，援助、指导经济落后地区的城镇救济工作。关于募捐问题，我们认为，募捐自然不能作为社会救济资金的主要来源。但是在我国，社会主义大家庭互助精神已深入人心，乐善好施是优良的民族传统，加上人口众多，地区间经济发展水平差别很大，因而募捐的潜力十分巨大。目前的问题是要使这项工作制度化、权威化、法制化，并大幅度提高透明度。这是一个绝不可忽视的重要资金渠道。

③建立有效的监督制约机制。从以往经验看，这也许是最关键的。考察我国现行城镇救济政策可以看到，它们实际上已成系统体系，尽管尚不完善，如果能得到较完全的落实，城镇社会救济也远非现在的状况。以后我们即使建立起较完善的城镇最低生活保障线制度，如果不能认真完全地实施，救济状况也难有根本性改观。因此建立健全有效的督导机制，使国家救济政策能够长期稳定地得到贯彻执行，实际上是社会救济工作中的关键之关键。建议：大力宣传社会救济工作的重要意义，使各级政府在思想上高度重视社会救济工作，以正确处理好改革、发展、稳定三者的关系；尽快健全法规体系，城镇社会救济工作的每一个环节都应有政策可依，有规矩可循；强化现有的社会监督反馈系统，如信访工作，另外各城市可考虑在民政部门专设一条社会救济电话热线，提高信息反馈效率；可借鉴“计划生育”工作的经验，实行“一票否决”制度；可借鉴扶贫工作的经验，实行把救济工作如何做作为考核干部政绩的一个重要指标的制度，以强化督导机制。

④关于贫困农民工问题。进城务工不着或被辞退滞留城市的贫困农民数量巨大，素质又较低，这一问题不容回避。农民进城务工对个人、对农村发展和对城市建设都有益，象过去那样阻止农民向城市流动是不合理的。但是农民工流动性极强，难以管理，其中大部分返回家乡后温饱不成问题，因此将巨量的农民工纳入城镇社会救济范围也是不合理、不现实的。大批

农民工之所以不愿返回家乡，主要原因在于不少用人单位时不时会廉价招用他们从事脏、苦、累的工作。可行的办法是，创造条件使农民工与城镇劳动力处于相对公平的竞争环境，从而合理调控农民进城。可考虑要求用人单位承担所使用的农民工的各种社会保险，并严格监督执行政策情况。这样一方面可以保障农民工的合法权益，另一方面提高了使用农民工的成本，鼓励企业多用城镇劳动力，从而促使相当一部分务工不着的农民工返回家乡，大大减少城镇农民工贫困人口，同时也大大减轻城镇实施“再就业工程”的难度。

我们相信，通过对现行失业保险和城镇社会救济政策的逐步改进，城镇绝大部分贫困人口的基本生活会得到保障，贫困现象将得到缓解，有利于社会的稳定和改革的深化。不过，我们也应清楚地认识到，健全失业保险和社会救济制度最多只能解决城镇贫困人口的绝对性贫困问题，即使他们得到最基本的温饱，却不能从根本上消除城镇基本性贫困和相对性贫困。只有继续坚持计划生育国策，大力推进经济建设，使人口规模逐渐与经济发展水平相适应，同时大力发展公共福利事业，才能最终从根本上解决城镇贫困人口问题。

二、收入分配政策研究

改革开放以来，我国收入分配制度发生了根本变化，传统的平均主义的分配模式被打破，新的多元化的分配制度已经形成，社会成员之间收入分配也逐渐拉开档次，贫富差距，社会公平问题开始突显出来，日益成为全体社会成员关注、议论的焦点问题，成为影响当前经济发展、社会稳定的诱因。现阶段我国社会成员之间的收入差距主要表现在四个方面：

第一、地区之间收入差距拉大。改革开放以来，在党的优惠政策扶植下，我国东部沿海地区凭借优越的地理位置，经济迅速发展，居民收入和生活水平大幅度提高。而中西部地区却经济发展缓慢，在居民收入分配方