

中国社会救助体系研究

主编 时正新 副主编 廖鸿



中国社会科学出版社

目 录

第一章 社会救助概述	(1)
一、社会救助的基本概念	(1)
二、社会救助的原则	(6)
三、社会救助在社会保障框架中的角色	(7)
四、社会救助的功能	(9)
五、社会救助体系的构筑	(12)
六、中国社会救助展望	(22)
第二章 社会救助的发展	(27)
一、中国古代社会救助	(27)
二、中国近现代社会救助	(36)
三、新中国成立以来的社会救助	(39)
第三章 最低生活保障	(51)
一、城市居民最低生活保障制度	(51)
二、农村居民最低生活保障制度	(66)
第四章 灾害救助	(73)
一、灾害救助制度的由来	(73)
二、灾害救助制度的主要分类	(74)
三、灾害救助制度的主要特点	(76)
四、建国以来我国灾害救助制度的改革与探索	(77)
五、进一步完善我国灾害救助制度的若干思考	(83)
第五章 医疗救助	(91)
一、医疗救助的必要性和主要特点	(92)

二、医疗救助对象、救助方式和申审程序	(95)
三、健全医疗救助体系的思路与对策	(100)
第六章 廉租住房	(107)
一、建立城镇廉租住房制度的必要性	(107)
二、城镇廉租住房制度的基本内容	(112)
三、我国城镇廉租住房制度建设的主要模式	(114)
四、完善城镇廉租住房制度的对策	(124)
第七章 教育救助	(130)
一、教育救助制度的由来	(130)
二、教育救助的概念及其意义	(133)
三、现行教育救助制度的举措和效果	(138)
四、对建立与完善教育救助制度的思考	(143)
第八章 法律援助	(148)
一、建立法律援助制度的必要性	(148)
二、法律援助的进展情况和存在问题	(150)
三、对我国法律援助性质的认识	(153)
四、我国法律援助制度的基本框架	(155)
第九章 救济性扶贫	(170)
一、农村救济性扶贫的发展过程和主要作法	(170)
二、农村救济性扶贫面临的形势	(178)
三、加强农村扶贫工作,加大扶贫到户力度	(181)
第十章 社会互济	(188)
一、社会捐助	(188)
二、慈善事业	(200)
三、社会福利彩票	(205)
第十一章 主要发达国家社会救助及其启示	(215)
一、英国的社会救助	(215)
二、美国的社会救助	(224)
三、日本的生活保障制度	(231)
四、澳大利亚、德国、法国、韩国、新加坡的社会救助	(238)

五、主要发达国家社会救助特点及其启示	(248)
参考文献	(252)
附录	
上海市社会救助办法(1996年)	(256)
广东省社会救济条例(1998年)	(261)
城市居民最低生活保障条例(1999年)	(266)
民政部关于加快农村社会保障体系建设的意见 (1996年)	(269)
中华人民共和国减灾规划(1998-2010年)(1997年)	(277)
上海市关于做好医疗救助工作的实施意见(2000年)	(286)
广东省关于建立城镇特困人员基本医疗保障制度紧急 通知(2000年)	(289)
城镇廉租住房管理办法(1999年)	(291)
中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)(2001年)	(293)
中华人民共和国公益事业捐赠法(1999年)	(300)
救灾捐赠管理暂行办法(2000年)	(305)
农村五保供养工作条例(1994年)	(309)
国务院关于切实做好当前救灾工作的通知(2000年)	(313)
司法部关于开展法律援助工作的通知(1997年)	(316)
最高人民法院关于对经济确有困难的当事人 予以司法救济的规定(2000年)	(321)
山东省法律援助条例(2000年)	(323)
教育部、财政部、国务院扶贫开发领导小组办公室 关于落实和完善中小学贫困学生助学金制度的 通知(2001年)	(328)
教育部、财政部关于进一步加强高校资助经济困难 学生工作的通知(1999年)	(330)
后记	(332)

第一章 社会救助概述

社会救助是社会保障制度的重要子系统,是现代国家最基本的社会保障制度之一。它对于解决贫困人口的基本生活问题至关重要,对社会经济的发展同样具有重要意义。

社会救助就是公共救助。目前,国内学术界很少使用公共救助的概念,也未对社会救助和公共救助做具体区分。在本书中,我们使用社会救助这一概念。

一、社会救助的基本概念

在我国,大多数人对社会救助这个词还比较陌生,人们耳熟能详的是社会救济这个词,往往把它看成是社会救济的另一种说法,没有把社会救助与传统的社会救济区别开来。所以,当我们讨论社会救助问题时,首先要从最基本的概念框架谈起。

(一)社会救助的由来和含义

社会救助制度的前身是起源于 19 世纪的济贫制度。现代的社会救助制度产生于 20 世纪 30 年代,当时欧美各国爆发了严重的经济危机,从而导致了大量贫困现象的产生。在传统的济贫手段和社会保险都不足以解决问题的前提之下,各国政府不得不尝试建立社会救助制度,以弥补社会保险制度的不足。美国于 1935 年通过了包括十项不同但相关的社会保障法案,开始实施社会救助。贝佛里奇 1943 年提出了著名的《社会保险及其服务有关的事务报告书》(The report of social insurance and allied service)。该报告书详细拟定了一套社会安全制度,尤其拟定了一个社会救助(公共救助)方案,对社会保险未能完全保护的人给予各项救助。英国国会参照该报告书通过了各种有关法案,其

中《国民救助法》在 1946 年通过,从而废除了实施 300 年的济贫法,建立了正式的社会救助(公共救助)制度。此后,各国的社会救助政策大多由慈善恩惠的观念,变为国民权利与政府责任的观念;由教会或个人或地方政府办理的事务,转变为各级政府的重要职能^[1]。

社会救助概念的提出有其特定的经济社会背景。在中国,人们以往习惯于使用社会救济这一概念,对社会救助认识的深化及社会救助概念的认同也只是近几年的事。20 世纪 90 年代以来,随着社会主义市场经济体制的建立和改革的不断深化,以最低生活保障为主要内容的社会救助制度便应运而生,并且在不到 10 年的时间就已遍布全国城镇。的确,在我国向市场经济转轨并引起剧烈社会变化的今天,为了保持社会有稳定的秩序,经济建设有良好的环境,迫切需要一个普遍的社会救助制度,即建立以最低生活保障制度为主的综合性的社会救助体系,使其能够真正对每一个社会成员的基本生活起到“兜底”作用。

什么是社会救助?对此,学术界有各自不同的定义,但大同小异,把生活救助作为社会救助的主要内涵。我们比较倾向于这种定义:社会救助是在公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序给予款物接济和服务,以使其生活得到基本保障的制度。它是社会保障制度的重要组成部分,是对以市场机制为依托的社会保险制度的补充。

在实践中,社会救助内涵的扩大是与人类生存需求内容的扩展相联系的。不仅是吃穿,还得要医、教、住等等。可以说,现实中贫困人口基本生存条件的变化,推动了单一衣食救助向社会救助理念的转变。在实际操作中,通常的作法是:根据维持最起码的生活需求的标准设立一条最低生活保障线,每一个公民,当其收入水平低于最低生活保障线而生活发生困难时,都有权利得到国家和社会按照明文公布的法定程序和标准提供的现金和实物救助。我国当前社会救助制度以最低生活保障制度(Program of Minimum Security Line of Living)为主,

[1] 江亮演:《社会救助的理论与实务》,桂冠图书公司,第 39 页。

同时包含了医疗、教育、住房等方面的救助,以及灾害救助、法律援助和其他救助。

社会救助制度包括三层含义:

首先,它是居民生存权的基本保障,体现了国家职责。生存权和发展权是现代公民的基本权利,获取社会救助是公民的一项基本权利。在现代社会中,尤其是在经济、社会转型时期,从总体看,造成贫困的原因中社会因素大于个人因素。所以,对于国家和社会来说,社会救助是其不容推卸的责任,每个人在社会上都应得到最基本的生活保障。社会救助应从民生的角度考虑,对效率与公平的选择往往倾向于公平优先,甚至可以允许牺牲一定的效率。^{〔1〕}

在当今世界上,社会救助制度通常被视为纯粹的政府行为,是一种完全由政府运作的最基本的再分配或转移支付制度,其责任或义务通常以立法方式加以确认。对于每一位公民来说,社会救助是他们应当享有的受法律保护的基本权利,中国宪法第四十五条明确规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”^{〔2〕}

其次,社会救助是发展市场经济的内在要求。市场经济追求效率和财富,强调优胜劣汰,它在本质上对弱势群体有利,不能自发地保护弱者。而社会弱势群体面临的困难,更主要的是一种社会经济问题,并非单个人所能左右。从某种意义上说,社会变革和社会转型的成本代价可能由这部分人所承担,因此政府和社会有责任关注和保护他们。社会救助制度的目标是克服现实的贫困,它在公民因社会的或个人的、生理的或心理的原因致使其收入低于最低生活保障标准因而陷入生活困境时发生作用。

再次,社会救助是社会稳定的“安全网”和“平衡器”。社会救助制度提供的仅仅是满足最低生活需求的资金、实物或服务,目的是在公平与效率之间寻求适度的平衡。当代发达国家在经济发展过程中,为

〔1〕 唐钧:《中国城市居民贫困线研究》,上海社会科学院出版社 1998 年版。

〔2〕 《中华人民共和国宪法》,北京,人民出版社 1985 年版。

缓和社会矛盾,常常通过对 GDP 进行二次、三次安排来推迟社会危机爆发,维护社会稳定。它不问致贫原因,只看受助者是否真正贫困,是社会保障制度中的最后一道安全网。它极力使每一个公民不至于在生活困难时处于无助的困境。同时,它的责任仅仅是使受助者的生活相当于或略高于最低生活需求,以避免受助者产生依赖心理或者不劳而获的思想,只要受助者的收入超过最低生活标准,救助行动就相应中断。

(二)社会救助的主要内容

社会救助可以根据不同出发点,不同依据和标准,从多角度做出不同的划分。依据救助的实际内容来划分,可分为生活救助、住房救助、医疗救助、教育救助、法律援助等;依据救助手段来划分,可分为资金救助、实物救助和服务救助等等;以贫困持续时间的长短变化,社会救助的手段就可以分为针对长期性贫困的定期救助(如孤寡病残救助)、针对暂时性贫困的临时救济(如多数情况下的失业救助、自然灾害救助等)和针对周期性贫困的扶贫(如贫困户救助)之分。

以下着重就救助内容进行简介:

最低生活保障:是对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的贫困人口,实行差额补助的一种新型社会救济制度。最低生活保障制度最显著的特点是解决保障对象的基本生活问题,而不是改善其生活。

医疗救助:是指政府和社会对贫困人口中因病而无经济能力进行治疗的人实施专项帮助和支持的制度。其特点是在政府主导下,社会广泛参与,通过医疗机构实施的以贫困人口和重点优抚对象中的患者为对象,旨在恢复其健康,维持其基本生存能力的救治行为。

住房救助:是指政府向最低收入家庭和其他需保障的特殊家庭,提供租金补贴或以低廉租金配租的具有社会保障性质的制度。其实质和特点就是由政府承担住房市场费用与居民支付能力之间的差额,解决部分居民对住房支付能力不足问题。

教育救助:国家或社会团体、个人为保障适龄人口获得接受教育的机会,从物质和资金上对贫困地区和贫困学生不同阶段提供援助

的制度。其特点是通过减免、资助等方式帮助贫困人口完成相关阶段的学业,以提高其文化技能,最终解决他们的生计问题。

法律援助:是国家对某些经济困难或特殊案件的当事人给予减、免费用并提供法律帮助的一项制度。其实质是一种解决公民在法律面前事实上不平等的弥补机制。

农村救济性扶贫:是指国家和社会对有一定生产能力的农村贫困户,从政策、资金、物资、技术、信息等方面给予扶持,通过生产经营活动,帮助其解决温饱、摆脱贫困。

社会互济:是社会组织之间、社会成员之间,在社会成员遭遇某种风险而发生经济或生活困难时,通过募集款物或者互济形式,由其他社会组织或社会成员给予物质或服务援助的一种制度。其实质是,政府有组织倡导下的社会美德的弘扬和向贫困者和贫困地区的奉献式分配,是对现存社会不公的补救矫正方式。

孤寡病残救助:是在公民因个人生理原因丧失劳动能力而断绝生活来源时,由国家和社会提供维持最低生活水平的资金和物资等资源的社会救助项目。其特点是,它是针对孤寡老人、孤儿、重病或重残的无劳动能力、无稳定收入来源者,提供维持最低生活水平的救助,其中对重残无业者的救助长期有效。

贫困户救助:是在公民因个人能力问题无法适应商品经济的激烈竞争而陷入贫困时,由国家和社会提供维持最低生活水平的资金和物资等的社会救助项目。它是向贫困家庭提供的救助,有时为帮助救助对象自助自立,为其提供资金、技术、信息等方面的扶持,通过维持简单再生产的方式,达到维持或改善基本生活的目的。

失业救助:在公民因失业而生计无着时,由国家和社会提供的维持最低生活水平的资金和物质等资源的社會救助项目。它必须与失业保险相配套,且不受时间限制,在失业者重新找到工作之前可以长期享受。

灾害救助:自然灾害救助是在公民遭受自然灾害袭击而造成生活困难时,由国家和社会紧急提供的维持最低生活水平的资金和物资等资源的社會救助项目。它既包括灾害发生时对灾民的紧急救助,也包

括在灾后重建时维持灾民的基本生活,以满足其在灾后的基本生活需求。

二、社会救助的原则

目前,我国社会救助仍处于起步阶段。作为维护社会稳定的基本社会政策之一,社会救助体系应遵循如下基本原则:

公民待遇。社会救助制度的基本理念是以人为本、人权平等以及尊重人格、不把贫穷当成是罪恶、不歧视贫困群体,也不把贫穷的主要原因归咎为个人和特定的家庭,原则上它对那些需要救助的对象提供经济援助,并且在其他方面提供可能的帮助。凡无力生活者,均可依法规定享受救助,属于法律赋予的一种权利。

国家责任。国家承担确保贫困人口基本生活的义务,所以只要人民有生活上的困难,政府就有责任给予救助。因此,社会救助的责任主体是国家,并依此社会政策来维护社会公平。同时倡导民间参与,弥补政府财力的不足,以便更好地解决贫困人口的生活和其它问题。所以,企业和社区以及各种社团的救助行动,只能作为辅助和必要补充。

保障的兜底性。社会救助在于对已经陷入生活困境的社会成员给予帮助和支持,以满足其最低或基本生活需求。就当前中国的国情而言,社会救助制度的目标必须是也只能是着眼于“最底线”。它要对付的是现实存在的贫困现象,使已经陷入贫困的那一部分社会成员能够休养生息,继而迅速摆脱贫困。同时,这种“保底”功能也针对着依赖思想以及不劳而获思想的滋生和蔓延。

对象的特定性。社会救助的实施对象是已经处于生活困境中的社会成员,获得救助需要经过严格的资格认定程序,特别是要经过家庭经济状况调查,以便核实申请者是否具备受救助的条件。

实施的非义务性。国家和社会对特定对象实施社会救助,帮助他们克服生活困难,摆脱生活困境,是无条件的。凡是属于救助范围内的社会成员,国家和社会都应该对其实施帮助,并且不能有附加条件,也就是说救助对象在接受救助时,无需做出履行某种特定义务的承诺。因为,在整个社会保障体系中,社会救助是一种最低水平的保障,

是社会安全的最后屏障,如果将社会救助给予的物质帮助附加一定的条件,会造成相当一批社会成员得不到救助。

政策统一、标准有别。中国地域广阔,情况复杂,社会、经济发展极不平衡,社会救助制度实行全国大一统是不切合实际的。因此,应该发挥地方政府的积极性,在救助政策统一的大前提下,各地根据自己的实际情况制定标准。

充分发挥人的潜能。每个人在生理、心理及智力方面都有很大的差异。通过社会救助体系的建立与发展,发动各种力量共同帮助贫困人口,使他们有机会发挥潜能,摆脱困境。

依法救助。上述各点最终应以制定《社会救助法》的方式加以确认。只有进行社会救助立法,才能从根本上保证社会救助制度的权威性和连续性。

三、社会救助在社会保障框架中的角色

社会保障制度是复合结构。社会福利、社会保险和社会救助具有不同功能。社会救助的目标是保障最低生活,其采用的是“选择性”的“须经家庭经济调查”的手段;社会保险的目标是保障基本生活,其采用的是“投入—返还”式的“与就业关联”的手段;社会福利的目标则是提高生活质量,其采用的是“普遍性”的“按人头发放”的手段^[1]。在社会保障体系中,社会救助是最基本的社会保障或最低层次的社会保障,在实施对象、实施方法、保障范围、救助条件等方面,与社会保险、社会福利、社会互济制度有明显的差异,有其独特的性质、功能 and 作用。

(一)社会救助与社会救济的关系

我们提出的社会救助与社会救济不同,它是包括救济在内的多种的扶危助困措施,而社会救济则是单一的救贫济困。过去的社会救济的特点是随意、慈善、施舍、临时性,目的在于解决一时的生活问题,受助者无需经过申请,只要主办机构认定其困难就可以得到救济,而且在实际生活中常常会得到多个部门的临时救济,但并没有把对困难群

[1] 唐钧:《中国城市居民贫困线研究》,上海社会科学院出版社,1998年版。

体的救济当成是一种人们应有的生存权利。社会救济的对象是丧失劳动能力的高龄、孤残群体,救济行为具有长期性,不能建立“退出”机制。社会救助则与社会救济不同。社会救助的基本理念和原则是:在人们生活遇到困难时,政府有义务和责任进行救助,受助者得到救助不必感恩戴德,因为要求救助是基本的人权,受助者要得到救助经过申请程序,而后由主办机构对申请者本人及其家庭进行包括收入、财产、劳动力等情况方面的调查,核实其实际经济状况,再确定是否给予申请者有关的救助。社会救助的宗旨就是保障低收入居民的基本生活,采用动态管理的方式,一旦有人生活陷入了贫困,社会救助就必须将其纳入受救助的范围,并对其给予一定的经济性救助。对丧失劳动力的鳏寡孤独和重残无业人员,则要进行长期救助。如果在住房、教育、医疗等方面还存在困难,可凭其身份得到上述多方面的扶助。社会救助既是刚性的,又是弹性的。其刚性体现在:只要符合救助的条件,就必须对其实施一定的救助。其弹性表现在:社会救助的对象和范围是动态的,也就是说,社会救助依据受助者本人及其家庭的经济状况实施救助,在受助者的生活状况因再就业或是其他原因发生根本性改变之后,就应脱离救助的范围,取消其救助对象的资格。

(二)社会救助与社会保险的关系

社会保险是社会保障制度中主要的内容之一,具有分担公民危险、财富重新分配、公民储蓄培养以及家庭生活的保障等功能,所以现代国家多以社会保险为其社会保障制度的主体,强制在职工作者或鼓励具有经济能力者加入保险,而对不能由工作或财产收入解决基本生活问题,及无法由其亲属协助以维持生活者,通过社会救助的方式予以协助,以弥补保险制度之不足。因此,社会救助与社会保险在保障全体人民生活方面是相互补充的关系。社会保险的主要资金来源是靠被保险人及其所在企业缴纳的保险费,社会救助的财源大部分是中央财政或地方财政。社会救助在社会保障制度中是基础性的。当社会保险制度日益扩充与日趋完善时,社会救助的范围与经费可能趋向于缩减。

(三)社会救助与社会福利的关系

在保障对象方面,社会救助的对象是所有实际生活水平低于基本生活水平的特困公民,社会福利的对象则是具备国家规定的一定资格的任何公民。在保障水平方面,社会救助以保障贫困人口的基本生活为目的,具有“生存性”功能;社会福利则以提高人民的生活水平和生活质量为目的,有一定的“享受性”功能。在保障的方式方面,社会救助通过给予现金、实物和提供各种优惠服务等实施救助,社会福利和社会救助大体相同。在保障主体方面,社会救助以国家为主体,社会和个人共同参与,社会福利的保障主体是国家和单位。

(四)社会救助和社会互济的关系

社会救助是政府行为,具有强制性,它通过立法保证,具有较强的刚性,对社会困难群体具有普遍意义;社会互济具有自愿性,它是救助的一种补充,弹性较大,是社团或群众组织或个人针对特殊人、特殊事、特殊困难所实施的慈善义举。由于任何社会救助政策在对象覆盖范围上都有一个边界点,而且这个模糊边界永远存在,因此在接近政府救助范围的边缘地带,通过社会互济来解决边界点的矛盾是一种理想的选择。政府对社会互济的标准、条件等具体行为无须提强制性要求,也不必考虑其与政府救济政策的关联。

总之,社会保障是一个极其复杂的系统,各子系统之间既有联系,又有区别。不同的社会保障项目具有不同的社会功能。社会救助是公民“最后的安全网”,在社会保障系统中起到重要作用,但是,如果没有强大的社会保险、社会福利、社会互助等项目的作用和补充,社会救助也无法得到更有效地实施。

四、社会救助的功能

按照国际经验,对付因经济与社会结构大调整而导致的较大规模的贫困问题,最有效的社会保障制度是社会救助而不是社会保险。社会救助的功能大致可分为直接功能与间接功能两种:

(一)直接功能

即直接保障受助者的基本生活。对处于最低生活标准之下的贫困群体实施救助,帮助他们解决基本的生活问题,使他们不致因此而

危及生存。

1. 救急。对遭遇灾害、急难而难以维持生活的群体实施救助,帮助他们应对突发的急难事件。

2. 改善贫困人口的生存状况。社会救助可以让每一个贫困人口都能维持最低生活水准,或使他们能够接受救助治疗,恢复健康,或有条件学习技艺或接受教育,提高贫困人口的技能和子女受教育程度,防止其陷入文化贫穷。同时帮助贫困群体自力更生,成为社会的建设力量,让残疾人能够自食其力,使失业者有公平的工作机会。

3. 补充社会保险制度之不足。对不能参加社会保险或无力负担社会保险费的贫困群体,只要符合社会救助条件,就给予必要的救助,以弥补社会保险制度的不足。

(二)间接功能

体现一个国家的社会进步和文明程度。社会救助与一个国家的文明和社会发展程度高度相关。社会救助的范围、种类以及救助标准,在一定程度上体现了国家的社会民主和文明进步程度。当然,社会救助再完善也不能改变其性质,否则就成了社会福利。

近年来,以城市居民最低生活保障制度为基础的社会救助制度,在中国社会经济生活中已经发挥出很大的作用,显示出强大的生命力,归纳起来有以下几个方面:

1. 社会救助制度促进了社会主义市场经济体制的建立和完善。经济体制改革力度的加大,必然会引发包括企业破产和停产、半停产,工人失业和下岗、贫富差距拉大等经济问题和社会矛盾。以最低生活保障制度为基础的社会救助为所有的城市居民在最起码的生活条件上进行了“保底”,对正在深化的企业改革和产业结构调整,对市场经济的建立和完善都起到了排除后顾之忧的配套和配合作用,实际上也就是促进作用。

2. 社会救助制度对建立和完善社会保障制度起到了积极作用。中国的社会保障制度的不完善影响了改革的进程,这已经形成了社会共识。20世纪80年代以来,我们在改革社会保险制度方面花了很大力气,然而,社会保险是需要积累过程的,而我们所缺少的正是时间。

20世纪90年代以来,城市居民贫困问题日益凸显。由于我国社会保险先天不足,尤其是养老保险和失业保险制度的覆盖面狭窄,相当多的城市居民没有被纳入保障范围,造成陷入贫困的城市人口在基本生活保障问题上的缺失。以城市居民最低生活保障为基础的社会救助制度建立之后,能将有限的资金用到最需要的人身上,填补了社会保险的空白地带。因此,只有将这一道最后的社会保障防线布设好,才能使那些未能进入社会保险网的贫困人口得到最起码的保障,不至于陷入贫困无助的境地。

3. 社会救助有利于缩小贫富差距。“社会救助以政府主办为原则,其经费来源大部分是由税收构成,这些税收大部分是所得税,所得税以累进方式计算,因此收入越高,税就越高,所以拿高收入者的钱来救助那些不但不要缴税还须政府救助的贫穷者,如此一减,一增,实际上起到了收入再分配的作用,由此可以缩短贫富之间的差距。”^{〔1〕}

4. 社会救助制度对维护社会稳定起到了平衡的作用。近年来,社会稳定也已成为一个敏感的话题,国际上公认的“痛苦指数(失业率+通货膨胀率)”的警戒线是10%,重警戒线是20%,而我国近年来即使不算隐性失业也没有下过20%^{〔2〕}。社会救助制度是政府对居民做出的经济上“保底”的承诺,可以起到安定和平衡人心的作用,同时也确实能够解决贫困人口的生活困难,由此使社会保持良好的秩序。

5. 社会救助制度促进了社会的发展和进步。世界银行发布的《1997年世界发展指数》报告中提出了一个新的观点,即“世界发展指数不再单纯以国内生产总值或国民生产总值衡量国家的贫富,而是把‘人和减轻贫困放在第一位,并置于发展议程的中心位置’”^{〔3〕}。最低生活保障制度将使中国城市中近2000万贫困群体能够分享经济、社会发展的成果,对提高我国的国际地位也是至关重要的。

〔1〕 江亮演:《社会救助的理论与实务》,桂冠图书公司,1990年。

〔2〕 朱庆芳:《城镇贫困阶层与解困对策》,北京,《中国社会工作》1997年第1期。

〔3〕 《世行发布衡量发展新指数,“人与减轻贫困”标准放首位》,昆明,《春城晚报》1997年4月9日。

五、社会救助体系的构筑

社会救助体系的建立完善,是一项系统工程和长期的制度安排。它需要参照国际先进经验,结合中国国情来设计体系框架。

社会救助工作始终应坚持以人为本,坚持经济发展和社会进步的有机统一,坚持兼顾效率与公平、公平优先的原则,以维护人民群众的根本利益为出发点,确立现代救助的价值观、权利观,完善各项政策措施,提高管理和服务水平。

在确定目标模式后,应从目前社会转型时期过渡性的特点出发,分步考虑,不可能一蹴而就,而应以诸多阶段性目标分步、分时达成。

目前有一种倾向,就是简单地把西方社会保障的一些概念和做法直接照搬到中国来,或是把社会救助等同于最低生活保障,这是不科学的。西方社会救助制度已经发展了几十年甚至数百年,而且不同国家各有不同的制度选择,同一个国家在不同的阶段也会有不同的政策取向,照搬西方的做法显然不适应中国的国情。所以,在借鉴西方成功的经验时,必须是有选择的,而不是全盘照搬平移。

现阶段中国的社会救助制度虽然以最低生活保障为核心内容,但这并非是社会救助制度的全部内容。从长远来看,社会救助制度在不断完善最低生活保障的同时,还应分阶段、分步骤地建立和完善其他各项制度,以构建社会救助完整的制度体系。现阶段最需要解决的问题是掌握贫困人群形成的具体原因及其底数,以及筹措足够的资金等等,在这个基础上才能切实可行地进行制度安排。

(一)社会救助体系的特点

社会救助应在国民经济增长、人民生活水平和生活质量不断提高的同时,逐步扩大救助范围,适度提高救助水平和增强救助效率。随着经济发展水平的提高和政府可支配财力的增大,受救助对象的需求不断变化,社会救助制度也要不断调整,扩充相应的内容。如上所述,可以从最低生活保障起步,但是不局限于最低生活保障。社会救助的内容不是仅有上述几个方面,个别项目可能因不再适应受救助对象的需求而逐步退出,有的项目会变得日益重要,也会有新的项目不断增

补进来,逐步形成一个内涵明确、外延开放的体系。

1. 内涵明确。社会救助在整个社会保障体制中的定位清晰,是整个社会保障制度体系的一个有机组成部分,而且是政府对贫困群体托底的保障。社会救助的责任主体是政府。

2. 外延开放。美国的《社会工作百科全书》在给社会救助制度下定义时,特别突出了其“开放性”的特点,认为它“是在整个社会保障制度体系中,最富有弹性而不受拘束的一种计划”。作为社会保障制度体系中的一个子系统,社会救助制度必须随着系统内外的大环境的变化而变化,对自己的目标、对象、范围和标准适时地进行调整。譬如在社会保险制度出现某些问题时,最低生活保障制度就应该及时扩大自己的保障范围,以使社会保险制度一时难以顾及但又已经遭遇社会经济风险的人群得到救助。

3. 内容综合。作为社会保障制度体系中的起着“保底”作用的一项制度,其涉及到的个人或家庭的需求会是多种多样的。社会救助制度不能把目标仅仅放在“不饿死人”这样太过于低的层面上,而应该放在满足最起码的物质和精神需求的层次上。同时,因为导致贫困的原因是多种多样的,所以仅仅将收入作为确定是否贫困的惟一标准也是不够的。救助标准只是对求助者的一个基本的评价。

应该看到,有的城市家庭的收入可能在最低生活保障标准以上,但由于有不可避免的大宗支出(譬如在医疗、教育和住房等方面),他们也有可能陷入贫困。所以应该建立一个综合性的救助制度,使城市居民在医疗、教育和住房等方面遭遇类似的困境时都可以向政府求助。

4. 分类有别。中国广阔的地域以及由此而来的自然和人文环境的极大差异,在全国范围内造成了各地区之间社会经济发展的不平衡,也因此造就了大不相同的生存与生活环境。所以,中国社会救助制度必然要考虑与上述国情相匹配的多层面的制度安排,应该允许不同地区之间的差异。中央政府并不因此而放弃自己应尽的责任,同时