

当代中国社会救助制度 完善与创新

人民出版社

当代中国社会救助制度 完善与创新

● 人民出版社

责任编辑:夏 青

装帧设计:田杰华

图书在版编目(CIP)数据

当代中国社会救助制度:完善与创新/林闽钢 刘喜堂 主编.

—北京:人民出版社,2012.5

ISBN 978-7-01-010743-1

I. ①当… II. ①林…②刘… III. ①社会救济-福利制度-中国-现代
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 041155 号

当代中国社会救助制度:完善与创新

DANGDAI ZHONGGUO SHEHUI JIUSHU ZHIDU; WANSHAN YU CHUANGXIN

林闽钢 刘喜堂 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28

字数:483 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-010743-1 定价:65.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

民政部副部长 罗平飞

社会救助是一项顺民意、解民忧、惠民生的德政,是党和政府践行科学发展观,完善社会保障体系的重大制度安排。进入新世纪以来,特别是“十一五”时期,我国社会救助事业蓬勃发展、成绩斐然。以城乡低保、农村五保、灾害救助为基础,以医疗救助、住房救助、教育救助等专项救助制度为辅助,以临时救助、社会帮扶和慈善事业为补充,与经济社会发展水平相适应的新型社会救助体系框架基本建立;社会救助范围不断扩大,社会救助资金逐年增加,社会救助水平稳步提高。“十一五”末,民政部门直接实施的常年救助对象已超过 8000 万人,比“十五”末增加了近 4000 万人;“十一五”末,各级财政年投入城乡低保、农村五保和医疗救助的资金达到 1213 亿元,较“十五”末增加了 961 亿元,增幅为 381%。城乡低保制度的全面建立和专项救助制度的逐步实施,对于确保困难群众共享改革发展成果,维护社会稳定,促进社会和谐,推动社会进步,发挥了不可替代的作用。

2011 年实施的“十二五”规划纲要描绘了未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图。新起点、新要求必然带来新机遇、新挑战。社会救助事业发展中存在的矛盾和问题,要求我们必须继续以科学发展观为指导,把保障和改善民生放在更加突出的位置,以提高困难群众生活质量为核心,进一步推动制度完善,创新工作机制,拓展服务内涵,促进救助工作稳步、健康发展。

继续推进制度完善和制度衔接。社会救助是社会保障体系中的“兜底性”制度安排,是最后一道安全网。虽然社会救助制度建设取得了很大成就,但仍然存在一些需要加强和改进的地方,比如支出型贫困问题、流动人

口救助问题、特殊困难低保对象生活救助问题等。这就要求我们必须根据经济社会发展状况,认真分析形势,不断更新和扩展救助内容。社会救助是社会保障的一个子系统,低保、五保和各专项救助制度是社会救助体系的重要组成部分。只有深入把握各项制度的本质属性,发挥不同制度的保障功能,使之形成各有侧重、互为补充、彼此呼应的政策体系,才能发挥整体合力,为社会救助事业发展提供持久的制度保障。

继续强化规范管理和机制创新。规范管理是制度的生命,也是制度公平实施的保证;机制创新是时代进步的要求,也是事物发展的动力。无论是保持社会救助制度持续、健康、稳步发展,还是促进社会救助制度功能的实现,都需要以规范管理和机制创新为支撑。必须加快建立居民家庭经济状况核对机制,科学认定低收入家庭;必须进一步完善城乡低保标准动态调整机制和救助标准与物价上涨挂钩的联动机制;必须改进社会救助申请审批流程、推行救助金社会化发放等。只有强化规范管理,加快机制创新,才能确保社会救助跟上时代步伐,符合发展实际,满足群众要求。

继续提高救助能力和救助水平。在加强救助能力建设的同时,不断提高社会救助水平,是“十二五”时期社会救助事业发展的重要任务。应当以科学化、专业化、信息化和精细化为指向,以基层为重点,加强救助能力建设;探索引进专业社会工作,提高救助队伍的专业化水平;加快部署和推广社会救助信息管理系统,夯实社会救助制度落实的基础。同时,必须研究建立稳定的社会救助资金筹集机制,努力实现“十二五”规划纲要提出的城乡居民最低生活保障标准增长目标。

理论创新是制度创新的前提和保证。坚持以体现时代特征和适应现实需要的理论成果指导救助实践,并通过理论创新推动制度创新、管理创新,是社会救助事业健康发展的基本路径。社会救助实践证明,正是坚持学术研究与救助实务相结合,继承与创新相统一、当前与长远相衔接,运用前沿理论,指导救助实践,紧扣时代脉搏,回应群众期盼,才使我国的社会救助事业取得了显著成绩。可以说,社会救助事业发展所取得的每一次进步,获得的每一点成就,实现的每一步跨越,都凝结着理论工作者的辛勤汗水,融会着广大社会救助工作者的实践结晶。救助理念的深刻转变,制度框架的成功搭建,发展方向的清晰明确,运行机制的日益完善,应对重点难点问题的对策建议和

方法措施,都与社会救助理论研究息息相关,处处彰显着理论研究与实践创新的紧密结合。

社会救助事关保障和改善基本民生,是一项不断发展的崇高事业。在全面建设小康社会的关键时期,在“十二五”规划纲要实施的开局之年,社会救助事业的创新发展需要理论研究更好的发挥基础作用、先导作用和战略作用。为了使理论更好地服务于经济社会发展这一全局性要求,社会救助理论工作者必须在救助实践中总结经验,在提炼经验中深化认识,在深化认识中完善理论,不断用新的理论指导新的实践,持续有效地推进社会救助事业蓬勃发展。

在民政部、南京大学和联合国儿童基金会的共同努力下,“第二届中国社会救助研讨会”获得圆满成功。《当代中国社会救助制度:完善与创新》一书是这次会议优秀论文的汇集。本论文集的出版,反映了会议的主要成果,代表了近年来我国社会救助理论研究的新方向,必将对我国社会救助事业的创新发展起到重要的推动作用。

目 录

序

民政部副部长 罗平飞 / 1

社会救助发展与比较研究

- 中国社会救助制度发展的背景与方向 郑功成 / 3
- 论我国社会救助未来发展中的制度定位和制度协调 关信平 / 9
- 社会救助的改革:台湾经验的省思 古允文 / 18
- 经济全球化条件下台湾的新兴贫穷问题与社会救助体系改革 吕建德 / 35
- 德国社会救助制度改革对我国低保制度的启示 刘 涛 / 52
- 美国社会救助制度改革对贫困的影响及启示 于 环 / 68
- 医疗救助城乡一体化——国外经验与中国发展策略 崔 炜 周 悦 / 82

社会救助管理与专题研究

- 社会救助的程序法治——价值、原则与制度构建 杨思斌 / 99
- 中国城乡最低生活保障制度:回顾与评析 王海燕 修宏方 唐 钧 / 108

- 中国社会保障体系框架下社会救助与社会福利的关系——兼论社会救助制度的完善 高灵芝 / 119
- 城市居民最低生活保障标准的统一问题探讨——以消费支出比例法为例 姚建平 / 130
- 城市居民最低生活保障标准评估分析与改进建议 王佳伟 / 145
- 城市“低保家庭”的分类方法与分类施保——基于上海市入户调查数据的实证研究 刘 斌 章晓懿 / 157
- 广东农村特困家庭的“分类救助”需求研究 张沁洁 / 170
- 论“治理保障型”社会救助模式的构建依据与实现路径——以广东农村扶贫模式演进的历史逻辑为分析文本 张 玉 曾雅丽 宋 玟 / 181
- 社会生态理论模式下的农村儿童社会救助研究——来自中国儿童福利示范项目山西项目区的实证报告 花菊香 / 195
- 留守儿童的法律影像——基于儿童权利视角的多元保护 胡敏洁 / 217
- 农村医疗救助与新型农村合作医疗制度衔接问题研究 毛 瑛 张明骏 徐 飞 / 240
- 医保改革、支付能力与医疗救助制度——对大学生群体的考察 郭忠兴 刘 丹 / 253
- 吉林省典型县市贫困群体重特大疾病医疗保障情况调查报告 吉林省民政厅社会救助处、社会救助局 / 263
- 关于政府实施重特大疾病医疗救助的若干研究——以浙江省慈溪市为研究对象 许柏南 方玲琳 / 287
- 激活视角下我国城市就业救助政策研究 吴小芳 / 300
- 从生活救助到就业支持——优势视角下残疾人福利的实现路径 李 静 / 318
- 残疾人就业救助制度研究——以青岛为例 刘同昌 / 327

城市农民工社会救助机制设计——基于对武汉市农民工生存现状的调查	刘 三 / 345
我国自然灾害中的社会救助体系研究——以 2010 年南方地区洪涝 灾害为例	杨文健 淳于中博 / 358
从土地保障性到公民救助权——农村五保制度变革的机理探讨	严新明 / 369
我国农村生活救助政策功能目标的现实创新——基于反贫困绩效之 反思与建议	王三秀 / 378
江苏省农村居民最低生活保障制度研究	嘉秀娟 / 389
沈阳市城乡低保一体化的可行性研究	陈连宽 关赞梅 李 璠 / 402
北京市社会救助经办机构及人员状况分析	崔艳丽 / 414
社会工作与社会救助的融合	肖 萍 / 425
后 记	/ 434

社会救助发展与比较研究

中国社会救助制度发展的背景与方向^①

郑功成

很高兴参加第二届中国社会救助论坛。中国社会保障事业走到今天,理论学术界功不可没。其他国家研究的是社会保障的技术问题,我们研究的是制度的理念、框架以及制度从试验状态走向定型的进程,对作为我国社会保障体系三大组成部分之一的社会救助制度也是如此。借此机会,我想就当前我国社会救助发展的背景及未来需要考虑的发展方向等问题发表一些看法。

一、国情发生了深刻的变化,对社会救助也应当有新的认识

中外发展史证明,国情不是一成不变的,而是动态发展的。我国三十多年改革开放,带来的是国家翻天覆地的变化,这些变化主要表现在以下几个方面。

第一个深刻变化首先体现在国力的变化上。今天的中国早已不是改革开放前的中国,甚至也不是十年前、五年前的中国,它已经从一个发展不足、贫穷落后的发展中国家跻身为中等收入行列的新型工业化国家,这是我对我国现在所处时代的一个基本定位。这个定位对于我们如何认识今天的民生问题,如何考虑社会救助的新的发展方向,是一个重要的前提和基础。两组宏观数据最有说服力:一是 GDP 的总量已经从改革开放前的 3600 多亿元人民币增长到 2010 年 40 万亿元人民币,按照国家“十二五”规划,到 2015 年将超过 55 万亿元人民币,显然,财富总量的增长以百倍计算。二是国家财力也由改革开放前的 1100 多亿元

^① 本文根据作者在“第二届中国社会救助研讨会”大会开幕式主题发言的现场录音所进行的整理,经作者审阅。

人民币,经过1997年的8600多亿元人民币,再迅速增长到2010年的8万多亿元人民币,如果再加上政府掌控的其他收入,财力总量应当在13万亿元人民币,这当然不能再说财力薄弱了。虽然还不能说中国繁荣富强了,但我们已经有了越来越丰厚的物质基础,越来越稳定的支撑力量,这应当是毋庸置疑的。

第二个深刻变化是各方特别是各阶层利益处在较为严重的失衡状态。城乡差距、地区差距、群体差距在持续扩大。利益格局失衡造成的现实格局就是贫富分化趋向严重,阶层之间心理对抗开始显现,由于利益失衡与利益冲突导致的社会问题与社会矛盾走向尖锐化,这急需国家采取相关措施加以调整。而作为维护底线公平与保障困难群体起码生活的社会救助制度安排,无疑应该扮演首要的、第一调节工具的角色,如果连这样一个制度都不健全,不能发挥其应有的功能和作用,解决利益格局失衡的问题就无从谈起。因此,社会救助已经不能再停留在解决温饱、维持生存的水平上,而应该在国家财富分配中扮演更为重要的角色。这是国情的第二个深刻变化。在从共同贫穷走向共同富裕的进程中,不可避免地要经过一个利益失衡的时代,而这个时代特别要加以调节的是贫富差距,是对低收入群体的起码生活保障,社会救助应该扮演好这样一个重要的角色。

第三个深刻变化是社会在呼唤着公平、正义、共享。改革开放以来,我国的价值取向走向多元化,不同群体或阶层都是从维护自身利益出发来争取权益,所以过去的主流媒体与政治话语,更多的表现是为自己或自己所在的群体说话。然而,近几年来,公众越来越多地抛弃了只关注自身权益的原有习惯,而是对整个社会的公平、正义、共享发出呼唤,这种呼声正在成为当前社会及未来发展的主流价值取向。前两年我们对社会公平有一个调查,就发现大多数人认为当前的社会是不公平的,或者是相对不公平的。这一方面反映了现实中确实存在着问题,另一方面也反映了对社会公平的追求已经成为一种普遍的民生诉求。在这样一种主流价值取向,社会救助应当起到维护底线公平的作用,没有社会救助的公平就不可能有社会保障的公平,没有社会保障的公平也不可能有整个社会的公平。因此,追求公平、正义、共享,必须先从健全社会救助制度并通过这一制度来维护困难群体的起码生活条件入手,社会救助制度是否健全、是否公平,构成了衡量社会公平、正义、共享的重要标尺。

第四个深刻变化是民生诉求正在全面升级。三十多年的改革开放与持续高速增长经济增长,已经将共同贫穷送进了历史,温饱问题已经从多数人的民生诉求转

变为极少数人的民生诉求,现在的民生问题已经不是温饱问题,而是包括教育、就业、收入分配、社会保障、生态环境及民主法制等在内的全面升级的民生问题。在这样的背景下,国家首先要解决遗留下来的少数人的温饱问题,在此基础上进一步完善包括社会救助在内的社会保障的制度性安排;同时,还需要适应经济社会的发展,实现社会救助制度的转型。包括贫困线、低保线都应该提升,社会救助应当由针对绝对贫困人口提升至针对相对贫困人口,生活必需品的构成也需要随着经济社会发展进步而调整,并给低收入群体以稳定的安全预期。

当然,还可以概括出一些其他变化,如三十多年来劳资供求关系的变化,就已经由过去的资本严重不足、劳动力可以无限供给发展到了资本相对过剩、劳动力有限供给了。中国国情的上述深刻变化,构成了新时期社会救助制度改革与发展的基本出发点。

二、社会救助制度取得了巨大的发展成就, 但是仍然存在着现实缺陷

在我国整个社会保障体系中,以最低生活保障制度为核心的现行社会救助体系功不可没,低保、五保覆盖人口达 8000 多万人,政府财政对社会救助的公共投入成倍增长,2010 年仅中央财政对医疗救助的投入就达 110 多亿元,许多困难群体因享受相应的社会救助而摆脱了生存危机或者缓和了生活困境,可见这一制度的成就相对于其他制度而言更为显著。但这并不意味着社会救助制度没有问题。总体而言,现行社会救助制度还不能适应时代的发展和民生升级的要求,也没有充分发挥出应有的功能。现行制度在实践中的不足,主要表现在以下几个方面:

其一,制度处于分割状态。一是城乡分割,仍然是城乡二元分割分治的简单延续,尽管存在着历史的必要性与合理性,但长期如此必然进一步固化城乡二元分割格局,也不利于缩小城乡差距,这是与时代发展的要求相悖的。二是地区分割。目前仍停留在以县级为责任单位,各地救助水平不仅取决于困难群体的规模,更取决于地方财政的承受力,贫困人口的受助条件实质上是不平等的。三是群体分割。如城乡孤寡老幼分别由城镇福利院与农村五保制度解决,还有其他制度安排,客观上将低收入群体或者处于低保线下的群体分割成若干块,不同制

度之间尚未融为一体,既损害公平,也影响着效率。四是部门分割。除了民政部负责救助,还有多个部门直接参与社会救助,如教育部门、卫生部门、住房建设部门等,甚至连工会、妇联、残联等人民团体也争取财政资源开展着各自的救助,这种多部门分割的体制导致的必然是政策分割与公共资源分割,结果可能扭曲社会救助制度的实现路径,影响了其正常功能的发挥。

其二,救助水平太低。就生活救助而言,我们的低保线太低,覆盖面还很小。我一直认为,我国应该有 10% 左右的人享受低保或其他社会救助。但是我在 2011 年 5 月上旬去比较贫穷的湘西调查时却发现,享受低保的人只占当地人口的 4%。这么落后的地区只有 4% 的人享受低保,表明低保水平之低超出了正常波动的范围,低收入群体享受政府援助的可能性很小。就医疗救助而言,调查结果也表明,那些困难群体在城镇居民医疗保险与农村合作医疗制度下无法报销的巨额医疗费用,只能在医疗救助制度下获得象征性的帮助,低收入群体的疾病医疗后顾之忧根本不可能在现行医疗保障与医疗救助下得到解决。就灾害救助而言,除汶川地震等少数重大灾害发生后因各方大力支援能够获得较高补偿外,实际救灾标准仍然偏低。近几年来物价在持续攀升,而救灾标准却并未相应调整,以 2011 年南方干旱为例,中央政府救助灾民生活的标准只有人均 30 元。可见,公共财政如何更好地保障民生,在财政性资金的投入与社会救助覆盖面、受助面这些指标上能够反映出来。

其三,运行欠规范。尽管社会救助尤其是最低生活保障制度在实践中不断走向规范化,但迄今为止,仍然没有实现真正规范运行的目标。例如,在制度设计方面,缺乏对求助者资产与财产性收入的核计;在程序方面,缺乏权威有效的家计调查与严格有效的事后监督;在运行方面,城镇大多依靠居委会,农村完全依靠村民委员会。这种非专业化的运行方式,是当前社会救助存在假冒伪劣现象的重要原因,因为非专业的经办必定难以规范化。因此,社会救助真正要走向规范化还有一段距离。

其四,相关的环境条件不良。这些不良环境都会直接或间接地影响着制度的正常运行。如对收入的统计无完整的法律制度规范,法律的欠缺使制度运行失去了刚性约束等。

可见,我国现行的社会救助制度还面临着继续深化改革与完善的必要性与紧迫性。

三、中国社会救助发展的方向

我国的社会保障体系正在由长期试验性状态走向定型、稳定、可持续发展阶段,“十二五”时期无疑是社会救助制度走向定型的关键性时期,由于制度定型较之制度试验的要求更高,并且很难允许定型失败,因此,有必要从战略上考虑社会救助制度的发展方向,并以此为基本依据来促进这一制度的改革与发展。

第一,不能低估社会救助的重要性,有必要更新社会救助的发展理念。大家都将社会救助视为“第一道防线”,这强调了其必要性,但还没有反映出其重要性。重要性与必要性实际上是两个概念。因为国情已经发生巨大的变化,社会救助的发展理念也必须更新。我认为,应当树立这样的新理念:一是从生存保障工具转化为财富合理调节工具,生存救助强调“雪中送炭”,财富调节工具则有更高的要求。二是从分割实施到统筹实施。分割实施是固化传统的结构,这与改革的发展方向相悖,应当确立城乡统筹与地区统筹的原则。三是从屈从现实格局到充当促进公平和正义共享的先锋。社会救助制度应是第一个先锋,现在是屈从于现实格局,屈从于城乡二元分割与地区发展失衡,城镇高于农村,发达地区救助水平大大高于落后地区,这种差距的存在甚至拉大并不利于促进社会公平,并最终实现制度公平,社会救助应该成为调节城乡之间、地区之间收入差距的工具,而不是固化这个差距。四是尽快从试验型走向定型化。老百姓都希望有稳定的安全预期,这是支撑信心的必要条件,稳定的安全预期是信心的基石。现在很多社会问题、社会矛盾是由于焦虑和不安放大的,稳定的安全预期让人们遇到困难时也不会焦虑和不安,因此,社会救助应当有相对稳定的发展性,让低收入群体特别是其中的生活困难群体看到希望,也能够安心。

第二,促进城乡统筹,推进社会救助城乡一体化,并提高责任层级。应该有相应的时间表、实施步骤以及不断提高社会救助待遇的更强有力的措施。首先应当确立居民待遇,即同一地区不再分城乡,而是宜采取统一的救助标准,或者即使一时不能统一标准,也应该制定制度统一的时间表;其次是要提升社会救助的责任层级,由县级提升至地市级,再到省级负责,这样不仅实现了更高层级的救助公平,也避免了落后地区反而因财力薄弱而无力救助的困境。

第三,整合相关制度安排。我非常欣赏香港的综援制度,它是一个制度多个项目,政府的公共资源由一个口径出去,这是一种既有效率又有公平的制度安

排。我们是多个制度多个项目,制度分设、资源分割,却又叠加在最低生活保障制度之上,这种相互分割的制度安排有必要尽快走向社会救助制度综合化,按照我们在中国社会保障改革与发展战略设计中的思路,就是用一个制度多个项目(“一制多项”)来取代目前的多个制度多个项目(“多制多项”),在整合制度的同时对于老制度不宜固守。如五保户制度就应该送进历史了。新旧制度的整合,意味着一些老制度就应该消化、消亡。

第四,社会救助的保障水平要与时俱进。要提高贫困线,至少要有个目标,在2020年前能够与国际贫困线标准看齐。当前的贫困线标准比低保线还要低,享受低保的人群比贫困的人口还要多,这是一个很滑稽的事情。贫困线要提高,低保待遇也应正常调整。社会救助标准应当与物价挂钩,但又不宜完全被动地跟着物价的上涨而上涨,而是宜在一定时期内的定期挂钩,而不是随时挂钩,临时的物价波动可以通过物价补贴增减来实现,而不需要用一种刚性的制度来调节。

第五,社会救助经办一定要专业化。基层代办的局面应当改变,因为代办一定会使制度滞后并扭曲,专业化队伍的建设一定要提上日程。

第六,社会救助运行法制化。《社会救助法》的制定已经被拖延了两年,这样严肃的制度安排缺乏法律的刚性规范与约束,不仅无法促使这一制度走向定型,而且亦无法保障有需要者的求助,也无法惩治违法者,制度的严肃性与刚性必定得不到保障,因此,一定要加快社会救助的立法进度。同时,制定法律不是简单地将现行政策上升为法律,更不能将应当消亡的老制度不加分析地组合进法律,而是需要根据制度自身的发展规律与国家发展所处的时代,真正按照政府负责、法律赋权、社会化要求等促使综合型社会救助制度走定型化。在制度定型过程中,应当加快完善制度设计,如低保制度可引入香港综援中的“豁免额”制度,将社会救助中承担的部分残疾人、老年人保障责任交还给残疾人福利与老年人福利,还要充分考虑其他社会保障制度如何与社会救助制度协调、共同推进的问题。

(作者:中国人民大学劳动人事学院)