

中国社会救助 70 年: 从数量扩张走向质量提升*

谢勇才

(华中科技大学社会学院, 湖北武汉, 430074)

摘要: 经过近 70 年的改革与发展, 中国社会救助制度在救助项目、覆盖人群、救助标准和财政支出等数量方面实现了由少到多、由小到大、由点到面的巨大发展, 但是仍然存在质量欠缺问题, 主要体现在法制规范不健全、项目安排不尽合理、全民覆盖尚未到位、救助标准偏低且城乡差距拉大、央地财政责任不清晰以及缺乏科学的制度准入和退出机制六个方面。为此, 政府应当加强法制规范建设、优化制度的项目结构、适度提升救助标准、明确央地财政责任以及建立科学的制度准入和退出机制, 促使中国社会救助从数量扩张走向质量提升, 以逐步实现社会救助制度的成熟、定型。

关键词: 社会救助; 数量扩张; 质量提升

一、问题的提出

如果以 1601 年英国政府颁布的《伊丽莎白济贫法》作为现代社会救助制度产生的标志, 那么现代社会救助制度已有 400 多年的历史。作为历史最悠久的社会保障项目, 社会救助不仅是现代社会保障体系的基础性制度^[1], 而且是现代社会的最后一道防线, 在消除或缓解贫困、捍卫底线公平以及促进社会和谐等方面发挥着重要作用。虽然在经济发展、政治制度和历史传统等诸多因素的影响下, 各国引入社会救助的时间有所不同, 在救助立法、救助项目和救助标准等方面亦存在不同程度的差别, 但是从历史发展进程来看, 大多数国家的社会救助制度都经历从数量拓展到质量提升的发展过程, 并由此逐步走向成熟、定型。

1949 年中华人民共和国建立伊始, 政府就开始关注社会救助问题。为了解决全国各地由于连年战乱而大量出现的贫民、灾民、流民、难民和失业人员等弱势群体的生计问题, 新生的人民政权在大力发展社会生产的同时, 逐步建立了社会救济制度, 在城市实行定量定期救济和临时救济, 在农村实行五保供养和灾害救济。然而, 直到改革开放以后, 中国社会救助制度才实现了长足发展。许多学者指出, 自实行社会主义市场经济体制改革以来, 中国最低生活保障制度和其他救助项目不断建立与创新, 社会救助制度的形式日趋多样、内容不断丰富^[2-6], 在数量拓展方面取得了可喜的成就。也有学者进一步提出, 虽然中国社会救助制度取得了较大发展, 但是还存在质量欠缺问题, 应当从数量扩张转向质量效率提升, 实现制度的可持续发展^[7-9]。

显然, 作为托底线、救急难的一项重要民生制度安排, 中国社会救助制度的改革与发展问题引起了学者们的高度关注。然而, 对于中国社会救助制度如何实现从数量扩张走向质量提升这一重要转变, 学者们并未进行深入研究。那么, 中国社会救助的数量扩张主要体现在哪些方面? 中国社会救助的质量欠缺问题主要包括哪些方面? 如何实现中国社会救助从数量扩张走向质量提升? 本文试图通过回顾新中国成立 70 年以来社会救助制度的发展历程, 对这些问题进行剖析。

* 本文系华中科技大学自主创新研究基金(人文社科)青年项目(2019WKYXQN027)成果。

二、数量扩张: 新中国建立以来社会救助制度的发展

党和政府一直重视保障和改善民生,经过半个多世纪的改革与发展,中国社会救助在救助项目、覆盖人群、救助标准以及财政支出等方面实现了重要发展,日渐成为保障民众基本生活、促进社会和谐稳定和实现国家长治久安的重要制度安排。

(一) 救助项目由少到多

从1949年中华人民共和国成立至改革开放前夕,中国政府通过颁布《中华人民共和国劳动保险条例》等法规及规章制度,在城市建立了保障水平相对较高且封闭运行的单位保障制度,在农村则通过成立人民公社等建立了保障水平较低的集体保障制度,有限的社会救济资源主要是用来救济孤寡病残人员。此时,从救济项目或内容来看,政府主要是在城市实行定量定期救济和临时救济,在农村实行灾害救济和五保供养。改革开放以来,尤其是20世纪90年代实行社会主义市场经济体制改革以来,国有企业改制导致数千万城镇职工下岗失业,成为新的城市贫困群体。为了解决这些下岗失业人员的生计问题,中国政府先后建立了城市最低生活保障制度和就业救助制度。在农村,随着人民公社制度的废除和家庭联产承包责任制的推进,集体经济走向解体,五保供养制度面临重大危机。此外,政府于20世纪90年代开始在住房、医疗和教育等领域推行市场化改革,买房、看病和上学等重要生活事项逐渐成为众多低收入家庭面临的巨大难题。于是,自20世纪90年代末起,为了缓解城乡弱势人群的生存困境,中国政府相继建立和完善了住房救助、教育救助、医疗救助、就业救助、最低生活保障、特困人员供养、临时救助和自然灾害救助等社会救助项目,构建了相对完善的社会救助体系。

(二) 覆盖人群逐步增多

覆盖一定规模的目标人群,是社会救助项目发挥功能的重要前提。与救助项目方面的发展态势相适应,中国社会救助制度的覆盖人群逐步增多。具体来说,自1949年中华人民共和国成立至改革开放前夕,中国社会救助制度主要覆盖的是无劳动能力、无收入来源、无法定赡养人或抚养人的“三无”人员。改革开放以来,为了适应国家经济体制改革和满足城乡新型弱势群体日益增长的救助需求,在政府的主导下,中国社会救助制度的覆盖人群在原有“三无”人员的基础上逐步拓展到家庭人均收入低于当地最低生活保障线的贫困人口、城镇失业人员、在职困难职工以及突发天灾人祸陷入生存危机的人员等各类弱势群体,并最终延伸至全体社会成员,实现了制度上的全覆盖。进而言之,任何社会成员只要陷入生存危机或者最低生活需要无法得到满足,都具有向国家和社会申请救助的资格和权利。以最低生活保障制度和医疗救助制度为例,1996—2017年最低生活保障制度的覆盖人数由84.9万人快速增加至5306.2万人,2004—2017年医疗救助制度的惠及人数由640.7万人次迅速增长至9138.1万人次,两种制度在较短的21年和13年时间里分别剧增了61.5倍和13倍(表1和表2)。

表1 1996—2017年中国最低生活保障人数

单位:万人

	城市低保	农村低保	总计		城市低保	农村低保	总计
1996	84.9	—	84.9	2007	2272.1	3566.3	5838.4
1997	87.9	—	87.9	2008	2334.6	4305.5	6640.1
1998	184.1	—	184.1	2009	2345.6	4760.0	7105.6
1999	256.9	265.7	522.6	2010	2310.5	5214.0	7524.5
2000	402.6	300.2	702.8	2011	2276.8	5305.7	7582.5
2001	1170.7	306.8	1477.5	2012	2143.5	5344.5	7488.0
2002	2064.7	407.8	2472.5	2013	2064.2	5388.0	7452.2
2003	2246.8	367.1	2613.9	2014	1877.0	5207.2	7084.2

(续表 1)

	城市低保	农村低保	总计		城市低保	农村低保	总计
2004	2205.0	488.0	2693.0	2015	1701.0	4903.6	6604.6
2005	2234.2	825.0	3059.2	2016	1480.2	4586.5	6066.7
2006	2240.1	1593.1	3833.2	2017	1261.0	4045.2	5306.2

资料来源: 1996—2000 年《民政事业发展统计报告》、2001—2009 年《民政事业发展统计公报》和 2010—2017 年《社会服务发展统计公报》。

表 2 2004—2017 年中国医疗救助惠及人次

单位: 万人次

	城镇居民	农村居民	总计		城镇居民	农村居民	总计
2004	—	640.7	640.7	2011	2222.0	6297.1	8519.1
2005	114.9	854.5	969.4	2012	2077.0	5974.2	8051.2
2006	187.2	1159.0	1346.2	2013	1490.1	4868.7	6358.8
2007	442.0	2896.0	3338	2014	—	—	9119.0
2008	1086.2	3432.4	4518.6	2015	—	—	9523.8
2009	1506.3	4789.1	6295.4	2016	—	—	8256.5
2010	1921.3	5634.6	7555.9	2017	—	—	9138.1

资料来源: 1996—2000 年《民政事业发展统计报告》、2001—2009 年《民政事业发展统计公报》和 2010—2017 年《社会服务发展统计公报》。

(三) 救助标准逐年提高

救助标准的高低在很大程度上决定着社会救助制度能否有效缓解被救助对象的生存困境或者满足其最低生活需要。从国际经验来看,无论是自由主义福利国家,还是保守主义福利国家,抑或是社会民主主义福利国家,其社会救助的标准都在不断提高。在经济发展水平和人们生活水平持续提高的背景下,为了有效解除被救助者面临的生存危机或者满足其最低生活需要,政府逐年提高社会救助的标准。新中国刚成立时,由于之前连年战乱和政权更迭,国民经济濒临崩溃,政府用于社会救助的资金极其有限,导致当时的救助标准很低。例如,在 1953 年 11 月召开的第三次全国城市救济工作会议上,原内务部公布的城市社会救济具体标准为:大城市每户每月 5 元~12 元,中型城市每户每月 4 元~9 元,小城市每户每月 3 元~7 元^[10]。然而,随着国民经济的恢复和发展,尤其是改革开放以后,在国家财政的强力支撑下,中国社会救助制度各个项目的救助标准不断提高。以最低生活保障为例,城市最低生活保障标准由 2004 年的每人每月 152 元提高到 2017 年的 540.6 元,农村最低生活保障标准则由 2007 年的每人每月 70 元增加至 2017 年的 358.4 元,二者在 10 年左右的时间里分别增长了 255.7%和 412.0%(见表 3)。

(四) 财政支出不断增加

纵观全球各国社会保障制度的发展历史,不难发现,政府的财政支持是该制度产生和健康发展的物质基础^[11]。倘若离开了政府财政的支持,那么社会保障制度将成为“无源之水、无本之木”,社会救助制度也不例外。事实上,在福利刚性和民生升级等因素的影响下,许多国家的社会保障财政支出都是逐年增加的。中国社会救助制度的财政支出总体也呈现增长趋势。在中华人民共和国刚成立时,百废待兴、百业待举,政府把有限的资金主要投入在经济建设领域,只将一小部分资金用于社会救济,对弱势群体实施有限救济。然而,1978 年改革开放之后,伴随着国民经济持续快速发展,国家的财政实力日益雄厚,加之各级政府对于民生问题日渐重视,社会救助等民生领域的财政投入逐年增加。以最低生活保障为例,1999—2017 年,中国政府在最低生活保障方面的财政支出由 20 亿元迅猛增长至 1692.3 亿元,在短短的 18 年间急剧增加了 83.6 倍(见表 4),有效地保障了数以千万计城乡贫困人群的基本生活。

表3 2004—2017年中国最低生活保障标准情况

	保障标准(元)		月人均生活消费支出(元)		保障标准/月人均生活消费支出(%)		城市保障标准/农村保障标准
	城市	农村	城市	农村	城市	农村	
2004	152.0	—	598.5	—	25.4	—	—
2005	156.0	—	661.9	—	23.6	—	—
2006	169.6	—	724.7	—	23.4	—	—
2007	182.4	70.0	833.1	268.7	21.9	26.1	2.6
2008	205.3	82.3	936.9	305.1	21.9	27.0	2.5
2009	227.8	100.8	1022.0	332.8	22.3	30.3	2.3
2010	251.2	117.0	1122.6	365.2	22.4	32.0	2.1
2011	287.6	143.2	1263.4	435.1	22.8	32.9	2.0
2012	330.1	172.3	1389.5	492.3	23.8	35.0	1.9
2013	373.0	202.8	1501.9	552.1	24.8	36.7	1.8
2014	411.0	231.4	1664.0	698.6	24.7	33.1	1.8
2015	451.1	264.8	1782.7	768.6	25.3	34.5	1.7
2016	494.6	312.0	1923.2	844.2	25.7	37.0	1.6
2017	540.6	358.4	2037.1	912.9	26.5	39.3	1.5
平均值	302.3	186.8	1247.3	543.2	24.2	34.4	1.6

资料来源:1996—2000年《民政事业发展统计报告》、2001—2009年《民政事业发展统计公报》、2010—2017年《社会服务发展统计公报》和2005—2018年《中国统计年鉴》。

表4 1999—2017年中国最低生活保障财政支出情况

	中央财政支出(亿元)	地方财政支出(亿元)	全部财政支出(亿元)	中央财政支出比例(%)	地方财政支出比例(%)
1999	4.0	16.0	20.0	20.0	80.0
2000	15.0	12.0	27.0	55.6	44.4
2001	23.0	19.0	42.0	54.8	45.2
2002	45.5	63.2	108.7	41.9	58.1
2003	92.0	59.0	151.0	60.9	39.1
2004	100.6	72.4	173.0	58.2	41.8
2005	112.0	79.9	191.9	58.4	41.6
2006	136.0	88.2	224.2	60.7	39.3
2007	189.9	196.6	386.5	49.1	50.9
2008	363.1	259.0	622.1	58.4	41.6
2009	614.2	230.9	845.1	72.7	27.3
2010	634.6	335.1	969.7	65.4	34.6
2011	1004.6	323.0	1327.6	75.7	24.3
2012	870.5	521.8	1392.3	62.5	37.5
2013	1157.9	465.7	1623.6	71.3	28.7
2014	1101.5	490.5	1592.0	69.2	30.8
2015	1166.7	484.1	1650.8	70.7	29.3
2016	1341.5	360.9	1702.4	78.8	21.2
2017	1326.6	365.7	1692.3	78.4	21.6

资料来源:根据2000—2018年《中国民政统计年鉴》计算得出。

综上所述,新中国成立以来尤其是20世纪90年代以来,在政府的重视和推动下,中国社会救助制度在

诸多方面实现了跨越式发展。然而,这些发展在很大程度上是数量方面的扩张,而非质量领域的提升,这导致中国社会救助制度冲劲有余而后劲不足,制度的可持续发展受到严重影响,因此政府和社会各界应当高度重视社会救助的发展质量问题。

三、中国社会救助制度质量欠缺的主要表现

社会救助是国家在保障和改善民生领域的基础性制度安排,其发展质量不仅关系到社会保障体系的可持续发展,而且关乎数以千万计弱势群体的基本生存问题,也关乎社会公平与正义。从社会救助的内容来看,社会救助的质量主要体现在完整性方面,即框架是否合理、结构是否完整;从社会救助的发展目标来看,社会救助的质量主要表现在公平性方面,即能否实现全民覆盖,使每一位社会成员在遭遇生存困境后都能获得及时有效的帮扶;从社会救助的发展前景来看,社会救助的质量主要体现在可持续性方面,即能否实现长远发展。具而言之,当前中国社会救助制度的质量欠缺问题主要体现在以下六个方面。

(一) 法制规范不健全

立法先行是西方国家社会保障制度建立与发展的显著特点,亦是重要经验。从新中国建立开始,政府就开始关注社会救助,中国社会救助已有将近 70 年历史。中国社会救助领域的法律法规也在不断建立和完善中。然而,迄今为止政府尚未出台一部真正的《社会救助法》来统领全国社会救助体系,目前统筹全国各项社会救助制度的法律法规是国务院于 2014 年 2 月 21 日颁布的《社会救助暂行办法》,这是一部行政法规,法律位阶不高^①、效力不强。事实上,自新中国成立至 20 世纪 90 年代初,政府主要是依据各种行政规范性文件(俗称“红头文件”)实施社会救助,20 世纪 90 年代中期以后,国务院制定的行政法规和各部委出台的部门规章才开始在社会救助制度的建立与发展过程中发挥重要作用。如表 5 所示,农村五保供养和城市居民最低生活保障建立的主要法律依据是行政法规,城乡医疗救助和住房救助建立的主要法律依据是部门规章,而城乡最低生活保障、特困人员供养和临时救助建立的主要法律依据仍然是行政规范性文件。法制规范不健全是中国社会救助制度弊端丛生的关键因素,会严重影响制度的有效运行与健康发展。

表 5 中国社会救助方面的主要法律法规

颁布时间	颁布主体	行政法规/规章制度名称	类型
1994.01.23	国务院	农村五保供养工作条例	行政 法规
1999.09.28	国务院	城市居民最低生活保障条例	
2006.01.21	国务院	农村五保供养工作条例	
2014.02.21	国务院	社会救助暂行办法	部门 规章
2003.11.18	民政部、卫生部、财政部	关于实施农村医疗救助的意见	
2005.03.14	民政部、卫生部、劳动保障部、财政部	关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见	
2007.11.08	建设部、发改委等	廉租住房保障办法	行政 规范 性文 件
1997.09.02	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	
2007.07.11	国务院	关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知	
2012.09.26	国务院	关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见	
2014.10.24	国务院	关于全面建立临时救助制度的通知	
2016.02.17	国务院	关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见	

资料来源:根据国务院网站和相关部委网站整理。

^① 根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》关于立法体制的规定,我国现有法律的位阶分为六个等级,由高到低排列依次为:宪法、基本法律、普通法律、行政法规、地方性法规(自治条例和单行条例)、行政规章(部门规章和地方规章)。

(二) 项目安排不尽合理

《社会救助暂行办法》明确规定,中国社会救助主要包括最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、教育救助、住房救助、失业救助、灾害救助以及临时救助 8 大项目安排。这些救助项目虽然构建了一个相对完整的社会救助体系,但是相对散乱庞杂,内容也不尽合理。从救助对象基本需要来看,这些救助项目只考虑了救助对象的物质需要,并未涉及心理需要或者精神慰藉需要。实际上,对于部分救助对象而言,心理救助或许比物质救助更迫切且更有效。从救助项目的性质来看,教育救助和住房救助具有浓厚的社会福利色彩^[12]。尤其是教育救助,随着强制性、普及性和免费性义务教育等教育福利制度的不断完善,它更像是一种普惠型的福利制度,而非救助制度。从风险管理或者问题防范的视角来看,这些救助项目在很大程度上涵盖了人们在就业和生活过程中可能面临的贫困、疾病、失业、教育、住房以及自然灾害等诸多社会风险或问题,能够给人们提供一个相对稳定的安全预期。然而,当前中国社会救助制度的项目安排并未考虑日趋严重的少子高龄化问题,并未涉及高龄老年人可能遭遇的照料贫困或者护理风险问题。显然,在人口老龄化不断加速和低生育率陷阱日益逼近的严峻形势下,高龄老年人的照料或护理将是一个严重的社会问题。有研究指出,2017 年中国的高龄老年人数量达到 2880.2 万^[13],到 2070 年时这一数字将飙升至 1.6 亿^[14]。在规模日趋庞大的高龄老年人群中,必然有一部分人会面临照料或者护理风险,迫切需要政府和社会施以救助。

(三) 全民覆盖尚未到位

自 20 世纪 90 年代以来,扩大制度的惠及人群是中国社会救助领域的重点工作,“坚持应保尽保”不仅是国务院屡次提及的社会救助的基本原则之一,而且是政府官员和学者们在社会救助领域使用频率最高的词语之一。如前所述,经过数十年的努力,中国社会救助制度的惠及人群日渐增多,已经涵盖了低收入者、残障人士、孤寡鳏独人士、失依儿童以及天灾人祸受害者等各类风险人群,并在理论上实现了全民覆盖。然而,仔细分析社会救助的申请条件不难发现,包括最低生活保障和特困人员供养在内的多项社会救助项目都有户籍要求,这加大了 2.9 亿农民工群体在实际中申请救助的难度^[15]。例如,国务院于 2012 年 9 月 1 日颁布的《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》明确规定,户籍状况是认定最低生活保障对象的基本条件之一^[16];同时《社会救助暂行办法》第 11 条第 1 款明确规定,最低生活保障的申请程序之一是“由共同生活的家庭成员向户籍所在地的乡镇人民政府、街道办事处提出书面申请”^[17]。于是,当农民工在遭遇生存危机时,既无法向就业所在地政府民政部门申请救助,也很难向户籍所在地政府民政部门申请救助,大多自谋出路。因此应尽快解决类似的问题,降低各覆盖群体申请制度的难度,否则将影响中国社会救助的运行效率和发展质量。

(四) 救助标准偏低且城乡差距拉大

社会救助作为现代社会保障制度的最低纲领^[18],不论是在补缺型福利国家,还是在工业成就型福利国家,抑或是在制度化的再分配型福利国家,其救助标准都是保障受助对象享有基本的生活水准。当然,由于各国或者地区情况不同,救助标准会存在不同程度的差异。例如,经济合作与发展组织(OECD)提出,如果成年公民的收入低于当地社会中位收入的 50%或者平均收入的 60%,该公民应当被视为救助对象^[19]。在社会福利支出方面比较“吝啬”的美国也规定,倘若成年人的税后收入低于社会平均收入的 33%,那么就可以申请社会救助^[20]。然而,当前中国的社会救助标准明显偏低,不仅严重低于经济合作与发展组织规定的救助标准,而且也远远低于美国的救助标准,仅限于最低限度的生存保障,根本无法满足救助对象的基本生活需要。以最低生活保障项目为例,《社会救助暂行办法》第 10 条规定,最低生活保障标准,由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定、公布。可以发现,各地最低生活保障的救助标准应当满足受助者的基本生活需要。由表 3 可知,虽然中国城乡最低生活保障的标准逐年提升,但是城

市最低生活保障标准只能满足城镇居民 24.2%左右的生活消费支出,农村最低生活保障标准只能满足农村居民 34.4%左右的生活消费支出,基本无法满足受助者的基本生活需要。同时,社会救助标准的城乡差距呈现逐年扩大的态势。如表 3 所示,2007—2017 年,虽然城乡最低生活保障标准之比在不断缩小,但是城乡最低生活保障标准与城乡月人均生活消费支出之比却在不断扩大,已经由 2007 年的 4.2 个百分点扩大至 2017 年的 12.8 个百分点,造成一定的社会不公,不利于制度的可持续发展。

(五) 中央和地方财政责任不清晰

纵览西方发达国家社会救助制度的发展历程可知,无论是奉行俾斯麦模式的福利国家,还是奉行贝弗里奇模式的福利国家,社会救助资金都主要来源于政府财政支出。而且,为了保证社会救助制度的持续健康发展,大多数发达国家以法律或者政府文件的方式确定了中央财政和地方财政在社会救助资金中的负担比例,即中央财政和地方财政在本国社会救助制度中的责任是清晰的。例如,德国法律规定,75%的社会救助资金来源于地方政府,另外 25%则由中央政府承担^[21]。然而,反观中国的情况可以发现,中央财政和地方财政在社会救助制度中的责任极度不清晰,严重影响社会救助制度的健康发展。《社会救助暂行办法》第 5 条规定,县级以上人民政府应当将社会救助纳入国民经济和社会发展规划……将政府安排的社会救助资金和社会救助工作经费纳入财政预算^[22]。换言之,中国社会救助的资金应当主要来源于中央、省、市、县四级财政。但是,《社会救助暂行办法》没有明确由哪一级政府财政承担主要责任,也没有确定中央财政和地方财政的负担比例。从实际情况来看,社会救助资金主要来源于中央财政,而且中央财政和地方财政的支出比例并不确定,每年都在发生变化。如表 4 和表 6 所示,无论是最低生活保障还是医疗救助,资金都主要来源于中央财政:1999—2017 年中央财政在最低生活保障资金中所占的比例均值达到 58.1%,最大值为 2016 年的 78.8%,最小值为 1999 年的 20%;而在 2004—2017 年,中央财政在医疗救助资金中所占的比例均值高达 67.4%,最大值为 2010 年的 97.7%,最小值为 2017 年的 52.3%。

表 6 2004—2017 年中国医疗救助资金的中央和地方财政支出比例 单位: %

	中央财政支出比例	地方财政支出比例		中央财政支出比例	地方财政支出比例
2004	68.2	31.8	2011	80.0	20.0
2005	76.9	23.1	2012	73.6	26.4
2006	67.5	32.5	2013	69.7	30.3
2007	85.4	14.6	2014	65.3	34.7
2008	80.1	19.9	2015	54.9	45.1
2009	79.9	20.1	2016	60.1	39.9
2010	97.7	2.3	2017	52.3	47.7

说明: 2004—2005 年使用的是农村医疗救助数据。

资料来源: 根据 2005—2018 年《中国民政统计年鉴》计算得出。

(六) 缺乏科学的制度准入和退出机制

从发达国家的情况来看,尽管各国在社会救助管理方面存在较大差异,但是它们往往建立了科学的制度准入和退出机制^[23],不仅在维护受助对象的隐私和人格尊严的基础上提升了制度的瞄准度,而且在很大程度上实现了社会救助资源的优化配置。中国社会救助制度已经有将近 70 年的发展历史,且在诸多方面取得了较大突破,然而并未建立起科学的制度准入和退出机制。具体而言,主要表现在两个方面。一是缺乏科学的制度准入机制。由于与社会救助相关的政府部门和机构尚未建立互通有无的信息共享机制,救助部门无法查询受助者的存款、股票、车辆、房产和社会保险缴费等收入和财产信息,难以准确地瞄准受助对象。尽管通过民主评议和张榜公示等步骤可以提升制度的瞄准效果,但是很可能会损害受助对象的隐私和人格尊严。

同时,医疗救助、教育救助、就业救助和住房救助等诸多社会救助项目的准入资格与最低生活保障资格挂钩,最低生活保障对象可以自动享有上述这些救助项目,巨大的利益诱惑导致部分地方出现了民众争当低保户甚至是花钱购买低保资格的怪异现象。二是缺乏科学的退出机制。目前,我国城乡最低生活保障制度的退出机制不畅,每年的退出率很低,许多最低生活保障对象长期停留在低保行列,具有劳动能力的最低生活保障对象的就业率很低,部分人甚至产生了福利依赖心理^[24],缺乏自力更生的意愿和动力,给社会救助制度的可持续发展带来了严峻挑战。

四、中国社会救助制度质量提升的主要路径

中国社会救助制度历经半个多世纪的风雨,已经建立起相对独立的制度结构和比较完整的制度体系,在数量方面实现了快速扩展。伴随着中国特色社会主义进入新时代,为了更好地保障城乡贫困群体的基本生活,中国社会救助应当从数量扩张走向质量提升,按照织密网、兜底线和建机制的要求全面建成城乡统筹、覆盖全民且公平、可持续的社会救助体系。

(一) 加强法制规范建设

在任何时代和国家,具有高位阶法律的调控与规制是社会政策或者制度有效运行与健康发展的重要保障^[25]。法律的强制性和权威性能够有效规避社会政策或者制度在运行过程中可能出现的偶然性、人为性和随意性。《社会救助暂行办法》作为1949年中华人民共和国成立以来第一部统筹各项社会救助制度的行政法规,虽然为社会救助制度的健康发展提供了重要保障,但是从法律位阶来看,仅处于中国法律位阶体系的第四位阶,并非真正意义上的法律,其法律的效力层次不高,因而强制性和权威性不够,必然会影响社会救助制度的长远发展。应当加强社会救助领域的法制规范建设,尽快由全国人民代表大会及其常委会制定和颁布《社会救助法》,提升社会救助法律的位阶,用真正的法律来规制和统领各项社会救助项目,堵住社会救助在法制规范方面的巨大漏洞,提升社会救助制度的运行效率和发展质量,进而编织织牢保障城乡弱势群体生活的最后一道安全网。

(二) 优化制度的项目结构

现代社会救助体系是一个有机的统一整体,凡是社会救助制度发展成熟的国家,往往都具有相对合理的社会救助项目结构,这是社会救助体系高效运行和可持续发展的重要前提。与此相反,如果社会救助的项目结构不够合理,那么必然会降低社会救助制度的运行效率,进而掣肘社会救助体系的健康发展。从国际经验来看,西方国家的社会救助制度是随着社会成员基本生活需要的发展而不断优化的。因此,人的需要是分析的基础,只有摸清社会成员的基本需要才能构建优质的社会救助项目。需要注意的是,社会成员的需要是多层次且不断发展的,社会救助制度主要是满足受助者的基本生活需要,而非提升生活质量或者福祉水平。因此,针对社会救助项目安排不够合理的问题,可以考虑从以下三个方面进行优化:一是厘清救助对象的物质需要与心理需要的关系,可以考虑设立心理救助项目,对部分亟须心理关怀或精神慰藉的救助对象实施心理救助;二是厘清教育救助与教育福利的关系,可以考虑在义务教育等教育福利制度不断完善的情况下,对教育救助和教育福利进行整合;三是面对人口老龄化日趋势严重的实际情况,可以考虑逐步增设老年人护理救助项目,以缓解部分高龄老年人可能出现的照料贫困或护理风险问题。

(三) 适度提升救助标准

社会救助是缓解或者消除贫困的重要政策工具与制度安排,救助标准的高低尤其是适度与否很大程度上决定了其反贫困效果。一方面,救助标准偏低,则贫困群体的基本生活需要无法得到满足,一些贫困边缘群体可能因此感觉孤立无援,微小的变故或者冲击易使其陷入贫困境地而难以自拔;另一方面,救助标准偏高,不仅会削弱受助对象的就业意愿和脱贫动力,使其产生福利依赖心理,而且会给国家财政带来较大压力,

还会造成新的社会不公。经过数十年改革与发展,中国社会救助标准依然偏低,救助制度主要瞄准的是绝对贫困^[26],着眼于解决绝对贫困群体的衣食冷暖问题,本质上起到的是缓贫或者减贫作用,无法让受助对象实现脱贫减困。虽然从短期来看,救助标准较低有助于控制救助成本,但是从长远来看,这种做法的代价不菲。而且,贫困的主体结构已经由绝对贫困人群转变为相对贫困人群,他们的主要困境不再是缺衣少食,而更多的是被市场尤其是劳动力市场所排斥^[27],缺乏就业机会和发展资源。因此,为了提升中国社会救助制度的运行效率与发展质量,政府应当适度提升救助标准,从生存保障转向基本保障,以保障受助对象的基本生活水平为主要依据,适度考虑受助对象的发展问题。救助资金在解决救助对象的衣食冷暖问题后应当有所剩余,用以引导和激励有劳动能力或者就业意愿的救助对象通过参加职业教育、技能培训和创业指导等途径提升自身的人力资本,增强发展技能和可行能力,进而逐步实现自力更生。

(四) 明确中央与地方的财政责任

实施社会救助主要是政府的责任,救助资金主要来源于政府,对此国内外已经形成基本共识。简言之,无论是在社会保障领域“慷慨”的国家,还是在社会保障领域“吝啬”的国家,社会救助资金都主要由政府承担。于是,就衍生出一个亟待解决的重要问题,即中央财政和地方财政在社会救助资金来源中的负担比例问题。如前所述,与西方发达国家往往通过法律法规或者政策文件等方式明确规定中央财政和地方财政在本国社会救助资金来源中的负担比例不同,中国的中央财政和地方财政在社会救助资金来源中的负担比例并不清晰,每年的比例都不同,不仅不利于建立合理化、规范化及制度化的社会救助筹资渠道,而且导致各级政府无法有计划地筹措社会救助资金。因此,为了保证社会救助资金来源的稳定性与可靠性,应当明确中央财政和地方财政在社会救助资金来源中的负担比例,建立相对合理的责任分担机制。考虑到自1994年实行分税制改革以来,中央财政收入在国家财政收入中依然占据极高比例,以及“财权上移和事权下沉”的做法给地方政府造成了巨大的压力^[28],中央财政应当在社会救助资金来源中承担主要责任,例如可以将中央财政和地方财政按照7:3或者6:4建立稳定的责任承担比例。需要指出的是,鉴于东、中、西部的经济发展差距巨大,中央政府还应当在制定客观、明确标准的基础上,对中西部落后地区进行社会救助资金方面的财政转移支付,以保证这些地区社会救助制度可持续发展。

(五) 建立科学的制度准入和退出机制

从理论上讲,社会救助制度面向的是全体社会成员,因为任何一位社会成员都有可能陷入生存困境或者无法维持最低生活需要。但是在一定的时空维度内,只有一部分社会成员可能会遭遇生存危机或者无法维持最低生活水准,加之任何国家的社会救助资源都是有限的,因此只有真正陷入生存困境且符合法定条件的人员才有资格获得救助。换言之,社会救助在本质上是一种选择性福利制度。若一国或者地区的社会救助制度缺乏科学的制度准入和退出机制,不仅会导致宝贵的政府救助资源的浪费或者错配,而且可能会使救助对象的隐私和人格尊严受到损害,甚至可能会导致被救助对象产生依赖心理。因此,为了提升社会救助的瞄准度和人道性,实现政府救助资源的优化配置,就必须建立科学的制度准入和退出机制。具体说来,鉴于与社会救助相关的政府部门存在明显的信息不对称问题^[29],应当在法律允许或者授权下充分利用互联网和大数据技术,在各省区建立科学合理的居民经济收入核对平台,将存款、股票、基金、车辆、社会保险费、公积金、税务、房地产、工资等分散在各部门的居民收入关联信息全部纳入核对平台,实现数据的共建共享共治,对救助申请者的收入信息进行精准核对,并对受助者的经济状况进行定期核查,精准识别合格和不合格的被救助对象,使有限的社会救助资源实现高效配置,进而织牢编密社会救助网。

(六) 构筑城乡一体化的社会救助制度

我国社会保障制度长期处于城乡分割的状态,它包括城市社会保障和农村社会保障,两套体系封闭运行、各行其是。与此相适应,城乡分割的社会救助制度也长期存在,由此形成了严格的职业壁垒和户籍壁垒。

在特定的历史背景下,这种制度设计具有一定的合理性。但是,改革开放以来,伴随着城乡人口流动规模的不断扩大,这种制度设计的缺陷日益凸显。毫无疑问,覆盖全体社会成员但城乡分割的社会救助制度,不仅使城乡贫困群体的保障水平存在较大差异,而且自身还出现了明显的制度漏洞。事实上,社会救助的诸多困境都与城乡分割有明显的关联。虽然《社会救助暂行办法》没有走城乡分治的老路,在制度层面上打破了城乡分割,着眼于实现社会救助城乡一体化,但是实际效果并不明显,中国社会救助在很大程度上仍然处于城乡分割态势。因此,政府应当采取更加有效的措施统筹城乡社会救助制度,构筑城乡一体化的社会救助体系,不仅要在不同救助项目方面实现城乡统筹,而且要在同一救助项目的救助对象、救助标准、资金来源、救助机制和管理体制等方面实现城乡统筹,破除各种制度壁垒和技术障碍,进而实现社会救助制度的公平与可持续发展。

参考文献:

- [1]潘锦棠.社会保障学[M].大连:东北财经大学出版社,2015:162.
- [2]刘喜堂.建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(4):19-26.
- [3]关信平.完善我国综合性社会救助体系的基本原则和主要议题[J].中国人民大学学报,2010(5):15-22.
- [4]周沛.社会福利视野下的发展型社会救助体系及社会福利行政[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2012(6):59-66.
- [5][20]唐钧.“十一五”以来社会救助发展的回顾及展望[J].社会科学,2012(6):65-76.
- [6]林闽钢.我国社会救助体系发展四十年:回顾与前瞻[J].北京行政学院学报,2018(5):1-6.
- [7]胡思洋.协同治理:社会救助制度低效运行的治理路径[J].社会保障研究,2014(3):79-85.
- [8]赵曼,胡思洋.社会救助制度的功能定位与改革逻辑[J].财政研究,2015(2):23-27.
- [9]何文炯.中国社会保障:从快速扩展到高质量发展[J].中国人口科学,2019(1):2-15.
- [10]宋国庆,董国强.试论一九五三年前后中国社会救助政策的调整[J].中共党史研究,2014(9):31-41.
- [11]谢勇才,丁建定.从生存型救助到发展型救助:我国社会救助制度的发展困境与完善路径[J].中国软科学,2015(11):39-49.
- [12]韩克庆.中国社会救助制度的改革与发展[J].教学与研究,2015(2):29-35.
- [13]杨菊华,王苏苏,刘轶峰.新中国70年:人口老龄化发展趋势分析[J].中国人口科学,2019(4):30-42.
- [14]王广州.新中国70年:人口年龄结构变化与老龄化发展趋势[J].中国人口科学,2019(3):2-15.
- [15]国家统计局.2018年农民工监测调查报告[EB/OL].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html.
- [16]国务院.国务院关于进一步加强对改进最低生活保障工作的意见[EB/OL].http://www.gov.cn/zwgg/2012-09/26/content_2233209.htm.
- [17][22]社会救助暂行办法(国务院令第649号)[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2014-02/28/content_2625652.htm.
- [18]侯文若.社会保障学[M].北京:北京出版社,1990:20.
- [19]吴中宇.现代社会保障导论[M].武汉:华中科技大学出版社,2009:204.
- [21]江树革,比约恩·古斯塔夫森.国外社会救助的经验和对中国社会救助的未来发展[J].经济社会体制比较,2007(4):78-83.
- [23]刘丽娟.精准扶贫视域下的城乡低保瞄准机制研究[J].社会保障研究,2018(1):70-79.
- [24]韩克庆,郭瑜.“福利依赖”是否存在?——中国城市低保制度的一个实证研究[J].社会学研究,2012(2):149-167.
- [25]谢勇才,王茂福.《社会救助暂行办法》实施的局限性及其完善[J].中州学刊,2016(3):67-72.
- [26]杨琳琳.我国社会救助服务体系构建的可能性与路径[J].西安财经学院学报,2018(3):84-92.

[27]徐月宾,刘凤芹,张秀兰.中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变[J].中国社会科学,2007(3):40-53.

[28]付敏杰.分税制二十年:演进脉络与改革方向[J].社会学研究,2016(5):215-240.

[29]匡亚林.论精准治贫与社会救助的整合治理[J].华中科技大学学报(社会科学版),2018(1):117-124.

Social Assistance in the 70 Years since the Founding of the PRC: From Quantity Expansion to Quality Improvement

XIE Yongcai

Abstract: After nearly 70 years of reform and development, China social assistance system has achieved great development in terms of the number of assistance programs, the number of people covered, the standards of assistance and the amount of fiscal expenditure, however, it still suffers from a lack of quality, which is mainly reflected in six aspects: the legal system is not perfect; the project arrangement is not reasonable; the universal coverage is not yet in place; the relief standard is low and the gap between urban and rural areas is widening; the fiscal responsibility of the central and local governments is unclear; the system lacks scientific system access and exit mechanism. Therefore, the government should take a series of measures, such as strengthening the construction of legal system, optimizing the project structure of the system, raising the assistance standard moderately, clarifying the fiscal responsibility of central and local governments and establishing a scientific access and exit mechanism of social assistance system, so as to promote China's social assistance system from quantity expansion to quality improvement and achieve the state of maturity and finalization.

Key words: social assistance, quantity expansion, quality improvement

(责任编辑:H)