

我国城市贫困群体救助制度:解构与重建

朱德云 孙嘉

(山东财政学院,山东 济南 250014)

[摘要] 社会救助是社会保障体系的重要组成部分,是对社会成员最低生活需要的保障,对维护社会成员的基本生存权,促进社会稳定和谐具有举足轻重的作用。本文着重分析我国现行的城市贫困群体救助制度存在的问题及改革思路,并对我国新型城市贫困群体救助制度的构建提出设想。

[关键词] 贫困群体;救助;社会保障

[中图分类号] F810.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-2670(2006)02-0042-04

一、我国城市贫困群体救助制度存在的问题

(一)制度实际覆盖范围有限

目前我国城市贫困群体救助制度的覆盖面较小。据估算,我国城市贫困人口规模在1500万~3100万人之间。而在1999年9月全国普遍实行城市居民最低生活保障制度后,得到保障的人数只有281万人。2002年下半年,最低生活保障标准提高了30%,但到2003年年中,民政部公布的一个统计数据 displays, 半年多来得到保障的人数上升到310万,只增加了30万人。^①

(二)保障标准过低,难以满足救济对象的最低生活需要

我国城市最低生活保障的标准是由各地方政府根据本地地区的实际情况确定的。据中国劳动网公布的数字,截至2002年7月,中国4个直辖市、27个省会城市和5个计划单列市每人每月的最低生活保障标准在143~344元之间。其标准从总体上来说仍然处于比较低的水平,特别是对传统的、没有劳动能力的保障对象,由于其基本上没有其他的收入来源,全部生活都依赖最低生活保障津贴,其生活的贫困状态仍然十分严重。同时,我国的最低生活保障标准

是绝对贫困意义上的标准,因此这个标准从一开始就缺乏在保证基本生活方面应有的弹性。

(三)片面强调生存,忽视发展与公平

从各地的实践看,中国城镇居民最低生活保障制度重在“最低”,主要保障“吃饭”。无论是理论界还是实践部门都认为,最低生活保障制度是对生活在贫困线以下的居民实施社会救济,是指为维持人体生命延续所必需消费的商品和劳务的最低费用。以此为指导,最低生活保障线的测定基本上是绝对贫困的计算方法。这些生物学定义方法“绝对主义”非常明显,只能解决“最下层的贫困者”的赤贫问题。大部分城市的“低保”标准只相当平均工资的20%~30%。1997年保障线高于200元的城市仅15个,占所有实施“低保”城市总数的8.4%;而处于人均月收入150元以下的城市占到了73%以上,其中低于100元的城市就达13个,有些地方甚至低于绝对贫困线。^②即使多次上调标准,2003年1~5月,全国仍有10个市(地)级单位人均月救助金额低于30元,其中山东菏泽市19元、湖南怀化市13元。^③过低的标准把城市大部分贫困者排除在制度之外,一些城市享受救助的人数仅占居民总数的万分之几。即使开展“应保尽保”工作以后,湖南、青海、甘肃、内蒙古等省

[收稿日期] 2005-11-20

[基金项目] 山东省财政厅研究项目“城市贫困群体救助问题研究”的阶段性研究成果。

[作者简介] 朱德云,女,山东潍坊人,山东财政学院财税与公共管理学院教授,华中科技大学博士研究生,研究方向:社会保障理论与制度;孙嘉,男,山东青岛人,山东财政学院硕士研究生,研究方向:财政理论与政策。

份未保人数占应保人数比例仍在 1/3 以上。

与此同时,我国的最低生活保障在促进收入公平方面所起的作用甚微。以英国为代表的欧洲诸国实行“福利国家”制度后,英国收入最高的 20%的家庭平均收入与收入最低的 20%的家庭平均月收入差距从原来的 120:1 降至 4:1;瑞典社会的基尼系数则长期保持在 0.22 以下。而我国社会救助标准低,受益人少,再分配调控力度弱。以北京市为例,没有实施最低生活保障制度前的 1995 年,全市平均人均可支配收入与贫困家庭人均可支配收入的比是 2.2:1,而实施后的 2000 年则扩大为 2.9:1。^④

(四)缺乏稳定的保障资金来源,保障负担方式有待进一步改进

城市居民最低生活保障制度是一种以政府为义务人的社会安全制度,在这里,保障经费应该来源于政府预算拨款,而政府也应该在收入项目中有稳定的、专门的社会救助资金来源。在国际上一般是通过开征社会保障税等形式来筹措资金。从我国的情况看,社会保障税却因各种原因迟迟未能开征,这就使实施最低生活保障制度缺乏稳定的资金来源,保障资金紧缺几乎成为各地在实施最低生活保障制度时共同面临的问题,这也是导致我国最低生活保障标准过低的一个最重要的原因。由于政府预算资金不足,尽管在国务院的有关文件中要求必须把保障经费列入当地政府预算,由财政出资,但在实际执行过程中相当多的城市仍然不得不采取财政与保障对象所在单位分摊,或者由各方出资,财政兜底的办法来解决资金问题,从而使这项具有社会性特点的保障制度仍然带有过多的局部性特征,使均衡和减轻企业保障负担、提高社会救助资金管理效率的改革目标难以实现。

(五)管理和运行机制的法制化、规范化水平不高

我国目前的最低生活保障制度侧重于发挥地方的积极性,全国性的社会救助法规迟迟未能出台,整个管理和运行过程缺乏必要的、全国性的统一和协调机制,特别是在一些保障要素的确定上缺乏技术上的统一性和规范性。比如收入情况的调查核实、保障对象的选择、保障标准的确定和调整方式、保障资金的正常增长,以及各管理机构的相互关系及其协调等方面都是各自为政,其统筹仍未达到应有的广泛性和社会性的要求,从而使这一制度的社会化管理处于比较低的水平,管理的行政效率也有待提高。

(六)管理体制有待完善,人员素质有待进一步

提高

我国目前的最低生活保障工作实行政府领导、民政主管、部门协办的体制。最低生活保障作为城市社会救助的制度形式在管理体制上与其他社会保障机构之间的关系仍未理顺。特别是在机构改革之后,劳动保障部门已经承担起失业保障的主要管理工作,失业保险期满后继续失业者的生活保障问题要转入最低生活保障体系,由于失业保险和失业救助分属两个不同的部门管理,在保障性质发生转换的过程中就有可能出现保障网络中的断层,或者会因保障管理的环节增加而增加管理成本。

二、我国新型城市贫困群体救助制度的构建

(一)构建新型城市贫困群体救助制度的必要性

改革开放以来,我国通过一系列的改革措施,已初步建立了社会主义市场经济体制,从而为经济增长和经济效率的提高开辟了广阔的空间。同时我国也建立起了以按劳分配为主、按劳分配和按生产要素分配相结合的分配体制,这极大地调动了广大人民群众的生产经营积极性,城镇居民的收入和生活水平得到显著提高。1978~2003 年,城镇居民家庭人均可支配收入从 343.4 元增加到 8472.2 元,增长了 23.7 倍;1978 年城镇居民的恩格尔系数为 57.5,2003 年降到 37.1,下降 35.5%。^⑤另一方面,随着城镇劳动就业体制、收入分配体制的改革,在打破“铁饭碗”、“大锅饭”、“平均主义”的同时,随着市场经济体制改革的逐步深化,市场因素对贫困群体的冲击日趋强化。我国传统的以城市孤寡老人、极端贫困人口、残疾人与灾民为主体的社会贫困群体,开始向部分离退休人员、失业及下岗职工家庭扩展,使新时期我国城市贫困群体规模和贫富差距程度发生了新的变化。

长期以来,学术界对我国贫困人口规模一直采用估算的方法。不同学者由于采用的估算方法不同,得出的结论也不一样。一种观点认为:中国的城市贫困人口应该在 3100 万以上;^⑥另一种观点认为中国的城市贫困人口应该在 1500~1800 万人左右。^⑦由于迄今为止没有权威部门制定城市贫困标准,并定期发布城市贫困人口的统计数据,所以我们很难准确地描述改革以来城市贫困的变化趋势。这里,只能搜集不同部门发布的有关数据,近似地反映 20 多年来城市贫困人口的变化。

表1 改革开放以来中国城市贫困的变化情况

年份	贫困线(元/人·年)	贫困规模(百万人)	贫困发生率(%)
1981	171	3.9	1.9
1982	169	2.0	0.9
1983	178	1.4	0.6
1984	190	0.8	0.3
1985	215	0.9	0.4
1986	226	0.5	0.2
1987	247	0.6	0.2
1888	289	0.7	0.2
1989	304	0.9	0.3
1990	321	1.3	0.4
1995	2107	19.1	5.4
1998	2310	14.8	3.9
1999	2382	13.4	3.5
2000	1875	10.5	2.3
2001	624~3840	11.7	2.6
2002	624~3840	19.6	4.1

资料来源:1981~1990年的数据来源于世界银行发表的报告:《中国:90年代扶贫战略》,中国财政经济出版社,1993年版;1995、1998、1999和2000年的数据来源于国家统计局城

表2 1989年、2003年我国城镇不同阶层居民收入变化情况

项目	全国		最低收入户		低收入户		高收入户		最高收入户	
	1989	2003	1989	2003	1989	2003	1989	2003	1989	2003
调查户数	35235	48028	3524	4783	3524	4849	3524	4767	3519	4660
平均每户家庭人口	3.55	3.01	4.16	3.40	3.92	3.28	3.19	2.76	2.89	2.68
调查人数	125084	144564	14660	16262	13814	15905	11242	13157	10170	12489
年人均收入(元)	1387.8	9061.2	780.0	2767.4	981.7	4209.2	1891.1	14076.1	2493.5	23484.9
全年总收入(百万元)	173.6	1309.9	11.4	44.9	13.6	67.0	21.3	185.2	25.4	293.3

资料来源:《中国经济年鉴》1990年,2004年,中国经济年鉴社出版。

从表2中的数据可以看出,我国城镇居民收入结构在向有利于富人的方向变化,富人占有的份额越来越多,而穷人的占有的收入份额越来越少。此外,财富积累的“马太效应”正逐步显现。据统计,2004年收入最高的10%家庭的财产总额占城镇居民全部财产的比重接近一半,收入最低的10%家庭的财产比重只有1%左右。^⑨而且,高收入家庭收入的增长明显快于低收入家庭。

(二)新型城市贫困群体救助制度的基本框架

1. 新型城市贫困群体救助项目

社会保障是一个多重目标并存的综合体系。在不同时期,各种保障形式和保障项目并不具有同等重要的存在意义。这就有一个保障重点的选择问题,而且这种选择必须以一定时期的生产力水平和社会经济状况为依据。就城市而言,由于其经济发展水平相对较高,绝大部分居民已消除了贫困,他们最关心的是随市场化进程的加快,如何防范未来风险。当前城市存在的贫困,主要是由于我国社会结构转型、经济体制转轨、产业结构调整以及公有制企事业单位改革引发的。因此,目前和今后相当一段

调总队的计算:《对目前我国城市贫困状况的判断分析》,“中国统计信息网”,2002.2.25;2001~2002年的数据来源于国家民政部救灾救济司的统计。

由表1可知,我国城市贫困人口绝对数在20世纪80年代中期以前有所减少,在80年代中期以后又有所上升;特别是90年代以来,城市贫困人口表现出明显的增长态势。其大致反映了我国的实际情况。如果把全国享受城市居民最低生活保障的人看作贫困人口,那么,截止2002年底,全国城市贫困人口为1963.5万人。事实上,由于最低生活保障的标准是偏低的,所以有的专家认为城市贫困人口规模被低估了,实际应是3056万人。^⑩

伴随着贫困人口规模的扩大,城市居民贫富差距也日益扩大。国家统计局1990年至2004年的《中国统计年鉴》的统计数据显示:从1989年至2003年我国城镇不同阶层居民收入差距是扩大的。

时期内,城市社会保障应选择社会保险和社会救助并重,以失业保险为龙头的改革思路。社会保险与社会救助并重,是指对有自我保障能力和缴费条件的社会成员,实行个人缴费为主的社会保险;而对低收入、无收入者等贫困群体则实行社会互济为主的社会救助。以失业保险为重点,是指要建立健全失业保障机制,通过强化失业保险功能,为深化企业的制度改革创造良好的社会环境,减轻劳动用工制度改革可能造成的社会震荡。

2. 新型城市贫困群体救助制度的范围

新型城市贫困群体救助制度适用于全国城市贫困人口。至于城市社会救助实施的社区范围,则应具体情况具体分析。由于社会救助项目主要由财政提供资金,因而实施的社区范围的决定权由政府掌握。各级政府本着提高制度运作效率的原则自主确定。从全国试点情况看,有的以街道办事处为单位,有的以县(市)为单位,有的以地(市)为单位。到底应在多大地域范围内实施城市社会救助制度,还应视具体情况而定。一般说来,如果经济发达,社区范围内经济发展比较均衡,社会保障管理水平较高,那

么社会救助的实施范围就可大一些;反之,经济条件差,社区范围内经济发展不均衡,社会救助的实施范围就应小一些。但为了在较大范围内克服贫困,提高制度运行的稳定性,原则上还是尽可能在较大范围内实施贫困群体救助制度。

3. 新型城市贫困群体救助制度的管理

(1)管理机构的设置。在社会救助机构设置方面,应按照政、事、企分离的原则,建立由社会救助的行政管理机构、经办机构和监督机构组成的分工明确、职责不同的管理组织系统。

(2)管理体制的改革。一是要将社会保障制度作为一个整体来设计改革的方案,统一社会保障的行政管理,将失业救济与失业保险衔接起来,由统一的社会保障部门管理;二是要明确政府各有关行政管理部门救助工作职责,形成一种相互配合协调的关系,减少工作中的扯皮现象,提高社会救助的行政效率;三是加强对救助工作人员的培训,提高其理论素质和政策水平,以适应社会救助制度改革的要求。

(3)基金的管理。一是尽快开征社会保障税,并使其成为政府履行社会救助功能的主要资金来源,成为社会互济的主要筹资模式;二是在条件允许的情况下,适时提高城市最低生活保障标准;三是适当限制城市救助基金的运营方向。

4. 新型城市贫困群体救助制度的法制建设

完备的城市救助法律体系应由关于城市社会救助的基本法规与关于具体救助项目的专项法规组成。在制度构建初期,无论城市救助的基本法规,还是专项法规都可采用行政法规、条例的形式。随着制度的逐步完善,二者都应采用由国家立法机关审批通过的正规法律形式,以增强城市贫困群体救助制度的权威性、严肃性、规范性。关于城市救助的基本法规应由全国人大审批通过,以便在全国建立统一的基本框架;而专项法规可由各省、市、区根据本地具体情况制定,经省级人大审批通过。

(三)新型城市贫困群体救助制度的模式选择

1. 优化保障结构设计,提高保障资金使用效率

参照国外社会救助结构,我国城市最低生活保障可分为“基本生活救助金”、“特别需要救助金”和“酌情发放救助金”三部分。“基本生活救助金”是满足生存需求的部分,按照我国国情,用于解决食品、穿着、交通和日常杂用等日常生活费用,这是每个被批准享受救助的人均可以享受的;“特别需要救助金”是视需要而给予救助的部分,如失业、医疗、教育、住房以及老人、病人、残疾人所需要的护理费用

等等,它所采取的方式类似于实报实销,但通常会规定最高限额;“酌情发放救助金”主要是指购买比较耐用的家用物品的救助基金,从而建立起城市“综合的最低生活保障制度”。

2. 建立医疗救助制度

(1)医疗费部分减免制度。这种形式主要通过政府颁布文件,强制要求国有医疗机构对医疗救助对象在挂号费、治疗费、药费、住院费等费用实行一定比例的减收或全部免收。(2)创立福利医院或慈善医院。可由地方政府出面组织,动用社会各界资源创立专门为贫困人口服务的医疗机构。如广州慈善医院是国内首家完全新建的、具有慈善救助服务性质的大型综合医院。(3)建立大病医疗救助基金和实施专项医疗补助等。贫困人口的医疗困境主要表现为无力承担高额的医疗费用,地方可从政府财政中每年拨出专款采取医疗补助。即由财政每年根据救助对象的治疗需求,拨付一定的经费,专款专用,小病包干,大病补助。

3. 加强与其他社会救助项目的衔接和协调

针对我国城市最低生活保障管理中存在的问题,在完善城市最低生活保障制度的过程中,要把城市贫困群体救助制度作为一个整体来设计改革方案。围绕城市贫困家庭的需要,可将最低生活保障、灾害救助、失业保障、再就业培训和服务、教育与医疗救助等制度和政策整合为一体化的城市贫困救助体系。各保障项目之间目标一致、政策协调、相互沟通、协同运作。

注释:

- ①唐钧.中国的城市贫困问题与社会救助制度[J].世纪中国,2003,(10).
- ②唐钧.中国城市居民贫困线研究[M].上海:上海社会科学院出版社,1998.
- ③杨立雄.欧盟社会救助政策的演变及对我国的启示[J].湖南师范大学社会科学学报,2005,(1).
- ④北京城市贫困阶层问题研究课题组.北京市城市贫困阶层研究[J].北京联合大学学报,2002,(3).
- ⑤中国经济年鉴.中国经济年鉴社出版,2004.
- ⑥朱庆芳.1999年社会蓝皮书.中华人们共和国民政部.
- ⑦唐钧.1998年社会蓝皮书.中华人们共和国民政部.
- ⑧朱庆芳.城镇贫困群体的特点及原因[J].中国党政干部论坛,2002,(4).
- ⑨新华网.www.xinhuanet.com,2004-12-01.

(责任编辑:赵利)