



www.bjfc.gov.cn

北京市人口和计划生育委员会

Beijing Municipal Commission of Population and Family Planning



Beijing-China

首页 • 工作动态 • 政策法规 • 办事指南 • 工作交流 • 生殖健康 • 为您服务 • 人口论坛 • 培训园地 • 少生快富 • 区县浏览 • 政府信息公开

北京城市贫困人口与现行最低生活保障制度研究(05-04-15)

【文章来源:北京行政学院课题组 文章作者:尹志刚等】

摘要:本文依据实证调查的数据和资料,描述北京城市贫困人口这一社会弱势群体生活的诸方面(贫困家庭成年人和后续劳动力的下岗失业与再就业、子女教育、家庭人口结构、伤残病人口等)遇到的困境,分析致贫的主要原因及社会救助的相应对策;分析现行最低生活保障制度及实际运作中存在的问题,探索改革和完善这一制度的思路和对策。

一、下岗、失业及就业问题与对贫困人口的救助

鼓励北京城市贫困下岗、失业人员积极寻找就业机会,努力实现再就业,是实现城市贫困人口脱贫的根本出路。城市贫困人口是典型的社会弱势群体,其中素质最差的一部分成员的再就业有极大的难度。因而,促进贫困人口中有劳动能力者的再就业,着力点应放在年轻且有一定文化和技能人口的就业上。

(一)对贫困人口就业、下岗、失业状况的分析

①就业率低和下岗、失业率高,是导致家庭收入低的直接原因。在贫困家庭的劳动人口中,正常就业人口仅占16.8%。②失业、下岗、待岗、长期病休、提前内退、待业等,共计50.3%,是就业人口的近3倍(2.99)。③57%的在业贫困人口为普通工人,是技工人口(7.7%)的7.4倍。技术人员、管理人员、教师和公务员的比例很低。他们的年龄偏大,文化程度低,在产业结构调整中,难以学习新技能,往往成为结构性失业的对象。④在外地劳动力的冲击下,北京普通工作岗位竞争激烈,且劳动力价格不可能有较大的提高。⑤北京市的最低工资(450元/月左右)与最低生活保障(280元的最低生活保障金+40元的帮困卡=320元/月)的差距较小,难以有效激励已经享受最低生活保障的下岗和失业人员再就业的动机。

(二)对策和建议从

2001年开始,北京市的最低生活保障由原来的三条线,即下岗职工最低工资、失业救济金和最低生活保障金,逐步并为两条线,即失业救济金和最低生活保障金,取消了下岗职工最低工资。根据宏观政策的调整,我们对城市贫困人口的下岗或失业人员的再就业,提出如下建议:

①就业和对贫困救济是紧密联系的两项工作。如何通过救济促进就业和再就业,是有效落实最低生活保障制度的重要机制。建议民政部门与劳动部门特别是街道劳动科和民政科有效合作,把生活救助和促进就业有机结合起来。②为激励贫困家庭下岗、失业人员的再就业,必须把是否有就业意愿及寻找工作的行为,作为其能否享受最低生活保障金的前提条件。③在促进就业的制度安排中,应优先安排贫困人口的下岗、失业人员。④如果他们一时找不到工作,负责救助的民政和劳动部门应安排其从事一些有偿的公益性劳动。⑤贫困下岗、失业人员找到有收入的工作后,可根据其收入的多少,逐渐减少其已经享受的最低生活保障金,而不要一下子减到最低生活标准。这样的政策调整的好处至少有四个:一是激励他们的再就业(刚一就业,就把他们及家人享受的最低生活保障金降低,会扼杀其就业的积极性);二是适当提高其家庭生活水平;三是与他们坐等救济相比,也降低了救济成本;四是通过他们就业后学习劳动知识和技能,提高其在劳动力市场上的竞争力(长期滞留在劳动力市场之外,其知识、技能及整体素质会萎缩)。

二、贫困家庭后续劳动力的就业及对家庭脱困的影响

(一)对贫困家庭后续劳动力就业状况的分析

①相当一部分贫困家庭,把子女即将毕业、就业,看成缓解和改变家庭贫困状况的最大希望。②贫困家庭的家长对子女毕业后能否找到工作,表示出极大的担忧。调查中了解到,确有一些贫困家庭的子女,由于文化水平较低(初中、职高毕业),或所学技能和专业不符合劳动力市场的需求,或对就业的期望过高,毕业后多年没有正常或稳定的工作岗位。③他们中的一部分在社会上闲逛,一逛就是好几年。这些人如果没有一定强制性的就业压力,没有对劳动技能和知识的进一步培训,他们原来所学的那点技能和知识很快就会贬值,甚至会变得没有任何竞争价值。④更令人担忧的是,鉴于他们的文化及整体素质不高、家庭生活的贫困

处境、出身的阶层和环境的影响,如长期在社会上闲逛,容易沾染上各种不良习气,受到社会反主流文化的社会化,成为反主流社会力量潜在的社会基础。

(二)对策和建议

①制订措施,最大限度优先安排贫困家庭已毕业但尚未就业的后续劳动力的就业。②在最低生活保障制度中,增加对贫困家庭待业年轻劳动力就业技能和知识培训的措施,把是否参加这类培训作为是否兑现对其本人最低生活保障金的前提条件之一。③制订对贫困家庭年轻劳动力不努力再就业的惩罚性措施。可否依据他们是否积极就业,适当增减对其家庭的最低生活保障金。④激励后续劳动力就业的措施,具体对策同上述一(二)5。

三、贫困家庭子女完成学业及其扶助

贫困家庭在校学生是未来的劳动力,他们的毕业和就业是家庭缓解和摆脱贫困的最大企盼。如果由于家庭贫困而影响他们现在的学业,进而会影响他们未来的就业及职业,影响家庭贫困的缓解或改变,甚至会形成家庭贫困的代际传承。

(一)对贫困家庭难以承受在学子女教育费用困境的分析

①没钱供给子女读九年义务教育,20.1%。②没钱供给子女受高中以上的教育,30.4%。前两者共计50.5%。③没钱购买必需的文化、教育用品(如报纸、书籍)的,占24.4%。前三项相加占74.9%。④子女学习费用增加幅度较大,贫困家庭不堪负担,甚至影响其子女的继续学习。5.各类学校特别是高中(含)以上学校,对贫困家庭子女学习费用的减免多为学费,各种杂费减免比例较小,减免的覆盖面窄。

(二)对策和建议

①社会救济制度中,增加援助贫困家庭子女继续升学专项措施。②政府救济部门应与教育管理部门和学校协商,制订九年义务教育范围内力度更大的减免贫困子女各项学习费用的措施。③制订学校帮助贫困学生勤工俭学的制度;学校和企事业单位要为落实这一制度提供最大限度援助。④银行要为资助贫困子女完成高中以上学业提供优惠贷款。⑤在政府提供一定费用基础上,通过慈善机构向社会募捐,建立北京市扶助城市贫困家庭子女教育基金。⑥建议民政部门发行扶助贫困学生完成学业教育的福利彩券。

四、贫困家庭人口结构与社会救助

通过本次调查,我们试图了解北京城市贫困家庭的人口结构,并分析同样的救助政策对不同家庭人口结构的不同作用。

(一)对贫困家庭人口结构的分析

①人户占5.3%;2人户占26.0%;3人户占51.5%;4人户占13.2%;5人以上户占4.1%。其中核心家庭的比例(约40%)大大低于北京城区的平均数。②北京城市贫困家庭中,2孩户占7.1%。基本上没有西方国家那种因家庭抚养3个以上子女带来的增加抚养和教育费问题。③2人户单亲家庭占总家庭的20.8%。在3人户中,有2.7%的三代家庭多为一老人与一子女和一孙辈生活,其结构也属于单亲家庭。单亲家庭的比例(约23.5%)大大高于北京城区的平均数。

(二)对策和建议

①根据家庭人口越少,其人均生活费用相对支出越多的事实,对单身或2人户单亲家庭的最低生活保障金,应适当调高一定比例(不以户口状况为依据,要以实际生活状况为依据)。②单亲家庭是一种社会现象。随着社会的变迁,在一段时期内,单亲家庭的绝对数量和相对比例还会增加,应引起政府及社会的关注。对单亲家庭的最低生活保障线应适当调高一定比例。③对3人户单亲家庭,特别是老人无收入或低收入的,应更高地调整救助的比例。④对贫困单亲家庭子女的上学费用,应有专项补助。

五、贫困家庭成员的疾病、伤残与医疗保障制度改革

吃饭与吃药困难,是贫困家庭最主要的两大难题。最低生活保障金基本上解决了贫困家庭的吃饭问题。一些贫困人口反映,现在是吃饭吃不了药,吃药吃不了饭,吃药比吃饭还要命。据悉,西方国家的社会援助制度,对贫困人口的医疗保障也没有令各方满意的措施。

(一)对贫困人口身心素质(疾病、伤残)的分析

①贫困家庭成员的健康状况:健康人口占41%;一般占25.2%;体弱占6.7%;一般疾病占13%;严重疾病占14.1%。②贫困家庭总人口中,残疾人占19.8%,其中盲、聋、哑人2.4%,呆傻和精神病人8.1%,肢残人7.5%,其他残疾人1.8%。③贫困家庭总人口中,无劳动能力人口占45.9%,其中生活半自理和不能自理的占无劳动能力人口的35.1%,占贫困家庭总人口的16.1%。

(二)对策和建议

①对贫困家庭有康复希望且康复后有劳动能力的伤病残成员,在现有医疗条件,可接受

的治疗或康复成本,家庭、政府和社会共同负担的前提下,签订医疗优惠贷款协议,扶助他们治愈残病,恢复劳动能力。②政府和社会应再多建一些社会福利医院,以较低的治疗成本(不盈利),为享受最低生活保障线的伤病残人口提供康复和医疗救助。③在医疗制度改革中,应把城市贫困人口的医疗保障问题考虑进去。制订相关的措施,保障他们也能享受医疗保障或福利。④民政部门应与残疾人联合会等组织合作,共同协调对贫困残疾人的救助政策。⑤通过慈善机构向社会募集资金,扶助贫困伤残病人口的医疗看病。

六、挖掘社会援助资源

(一)对贫困家庭获得社会支持的分析

①调查资料证明,贫困人口的父母、兄弟姐妹、其他亲属、同事、朋友、邻里、社区居民等承担了一定的援助义务。其中,血缘、亲缘、地缘关系越近,承担义务的意愿越明显。②社会慈善机构对扶助城市贫困人群的作用很小。③政府、家庭亲属、社区和社会慈善机构等各种社会援助力量并没有很好地整合起来。

(二)对策和建议

①政府和社会,特别是大众传媒,要大力宣传人道主义精神,宣传济贫、助弱、帮困、做善事的社会价值,大力表彰好人好事、善人善事。②中国人注重遵循特殊主义价值取向,一般是济亲不济疏;济近不济远;济熟不济陌;济同(有相同背景或经历的人)不济异;济急不济穷;济小不济老。此外,中国人对子女教育的援助意愿尤为强烈。中国人希望自己的救济行为要有特殊情感的回报,要有社会舆论,特别是周边人群的评价。这些都是中国文化使然。③要把党和政府、社区(街道和居委会)、同事、朋友、邻里、工会、共青团、妇联、红十字会、慈善机构等各种社会救助力量整合起来,共同济贫帮困。特别要把各单位和各社区愿意为贫困人群做好事的群众的积极性调动起来,通过一定的组织形式(如建立基层社会慈善组织,整合工会、妇联、红十字会等群众组织的力量等),动员本单位或本社区的社会资源,救济本单位或本社区的贫困人群。④要考虑社会援助的效益和成本。与其他地区相比,北京城区多数家庭的生活水平较高。一些家庭更新换代、淘汰的物资(如衣物、电器、家具等),对于贫困家庭来说,可能是稀缺的。动员较富裕家庭把对贫困家庭具有较大使用价值(但市场交换价值不大)的物资捐献给贫困人群,对捐献者来说并没有什么损失,但却可以取得较好的社会效益。现在这些物资大部分被一些商贩以极低的价格买去,又高价卖到外地或农村,从中渔利。问题是我们没有特定的组织或人员去做这项成本低、社会效益高的有意义的工作。

七、克服“最低生活保障”的制度安排和操作中的机会主义、搭便车行为

(一)“最低生活保障制度”运行机制的分析

①“最低生活保障”是一种典型的公共产品、社会福利。在运行机制中,在所难免地会出现各种各样的机会主义、搭便车行为。如何防止最低生活保障金演变为一些人偷懒、占社会福利的便宜,甚至投机取巧的工具,是一个严肃而复杂的问题。②无论是问卷还是访谈调查,都发现这类问题已经存在,如不及时防范,将会使这一制度变质。③社会最低生活保障金的发放,并不是某些个人或组织对另一些人的施舍,而是政府用纳税人税款的一部分去实施对贫困人口的救助。任何组织和个人均无权滥用、滥发最低生活保障金;任何社会成员在不具备享有资格时,都无权享受;任何纳税人都要求实施最低生活保障制度的组织或个人向全体纳税人公布实施的效果,有权追究实施中的违法犯规行为。

(二)最低生活保障制度执行中的主观性和随意性

①有些居(家)委会按照制度的规定,缺多少补多少;有的则一刀切,一律280元。②有些居(家)委会对残疾人不管家庭状况如何,一律给足280元;有些则不然。③对是否就业的界定存在很大差异,有些对个体摊点,居(家)委会帮忙找的工作以及其他一些不稳定工作,一律视为无工作;有些则认定上述情况为有工作,并随时审查、调整帮困标准。④少数居(家)委会人员存在依据人情评定补助标准和发放帮困卡的现象。⑤审核复查制度执行的弹性较大,有些“一评定终身”,长期不变;有些则较规范。但复查间距不定,有一月一查的,也有三月一查的;多数社区的帮困户数和帮困金额都只增不减。⑥帮困卡的发放相对于最低生活保障金来说具有更大主观性。⑦部分基层执行人员对政策的具体细节理解存在差异,如如何解释“视同280”的政策,很多干部说不清楚。这也是造成政策执行偏差的重要原因。

(三)对策和建议

(1)最低生活保障制度建设和实施的法制化、规范化和社会化。①法制化。政策制定尽量封闭、完整,考虑到各种情况;细节具体化;同现有政策和其他制度协调配套,如在目前社会保障政策处于制定和完善时期,应充分考虑要与陆续出台的后续政策协调统一,新的社会保障政策的制定要尽可能体现最低生活保障原则;新政策和制度要最大限度杜绝寻租行为。②规范化。从政府职能角度出发,最低生活保障制度要统一执行标准、统一培训、统一审核、统一监督。政府主管部门在政策出台后、执行前应对有关人员进行统一培训,对基层执行人员要定期进行政策教育和政策培训,并深入基层指导政策的执行。③社会化。截止1999年年底,北京市养老金有90%已实现社会化发放。由此得到启发,最低生活保障金发放和

管理也存在社会化的可行性。现在,街道民政科的精力有相当一部分用在最低生活保障金的发放上,而不能全力以赴去调查、检查和督导居(家)委会的制度执行情况。建议最低生活保障金实行一人一帐户制度,可由区县民政局或街道按月拨款,银行、邮局代发,这可在一定程度上保证最低生活保障金的专款专用;帮困卡也可采取银行、邮局代发的形式。

(2)对申请户家庭经济状况调查是整个制度执行中最薄弱环节,应下大力量改进。①对申请户的家庭经济状况调查,涉及到一系列法律责任和权限问题。建议政府有关部门授权给可以承担这项业务的专门社会中介组织去执行,居(家)委会参与协助执行。②对居(家)委会参与最低生活保障调查的人员,要进行专门的技术培训。③对申请最低生活保障制度救济的家庭,要有两户以上的邻里作证明。④享受最低生活保障的家庭及享受标准要在大众媒体上公布,特别是在社区公众范围内公布,以取得社会和公众的监督。

(3)加强对执行最低生活保障制度的监督和检查,特别是对享受最低生活保障金家庭的经济变动的动态追踪调查。①街道民政科应是承担监督和检查的首要权力及责任部门。尽管具体工作可以通过居(家)委会相关人员去做,但民政科不能因此而推卸最终责任。②居(家)委会主要负责对“低保户”的日常核实、监督,对上级的定期报告,及时反映情况的变化。作为政府主管部门的市、区和街道民政机关要亲自组织跟踪调查。如人力不够,可委托社会中介组织进行调查。③审核标准应进一步细化:三无人员及残疾人可免审或三年审一次,一般情况三个月或半年审一次;对于下岗、失业人员已就业但工作不稳定的减缓审核,或暂缓减免最低生活保障金,如其年收入作为计算标准,找到工作并生活确有改善时,再着手减免最低生活保障金,这有助于鼓励当事人就业和巩固自立成效。④对隐匿家庭经济收入等骗取最低生活保障金的家庭及个体,要制定具体的惩罚细则,加大惩处力度。⑤对执行最低生活保障制度有关部门和人员的徇私舞弊行为,要制定细则,加大惩罚力度。

(4)最低生活保障制度的财政保障。市级特别是区级财政要保证最低生活保障金的预算、专款专用、全额下拨,对新增的最低生活保障人口的救助金,应及时补足,并加强对最低生活保障金使用的审计和监督。

八、居(家)委会执行最低生活保障制度人员的意见和建议

在居(家)委会调查问卷中,我们设计了开放题,询问他们在具体执行最低生活保障制度过程中出现的问题及看法。归纳他们的意见和建议,主要有以下几方面:

(一)政策机制和政策执行问题

①不同贫困状况应区别对待,确实贫困的应加大扶贫力度,其他的鼓励自身脱贫或帮助脱贫;搭便车的予以剥离,违规予以严惩(包括最低生活保障户和办理最低生活保障的人)。②坚决避免搭便车,不合条件的说服教育或帮助就业。③享受最低生活保障的判定标准过于宽泛,不具体,把握有难度,且实际操作困难(如人户分离、拆迁、历史原因追溯、调查取证、判别标准、就业与否的判定等)。④部门协调,统一管理问题——各部门不协调表现在就业安置、户口登记、住房补贴、医疗保障、养老和残疾救济等多方面。⑤政策优惠和协调问题——缺乏统一的政策体系和政府、街道各部门间政策的协调与支持。⑥经费问题——非专款专用,每年最低生活保障户都在增加,但经费年初定额,最终只有挤占街道其他预算。⑦帮困卡问题——定点供应,且粮油供应帮困补助特供站的价格明显高于市场价格;帮困卡发放任意性较大。

(二)相关政策建议

(1)政策控制:分别对待,避免搭便车;邻里证明担保;就业、脱贫时间限制;对享受最低生活保障者的年龄、工作能力等方面予以限制;及时复核、变更。(2)经费定额拨款。(3)加大帮困力度,增加保障金额,补助多渠道化。(4)简化申请手续。(5)“视同280”的新政策有待商榷,基层意见反映可能会加剧搭便车现象,导致新的分配不公。(6)建立健全最低生活保障制度的法律体系和管理模式,推进最低生活保障制度逐渐走向法制化、规范化。(7)有组织地扶持贫困家庭自救。(8)限制外地用工。(9)号召企事业单位投入慈善事业,国家政策予以优惠(如税收等)。(10)宣传与营造全社会扶贫帮困氛围。(11)帮助贫困家庭和个人提高自身素质,转变观念,依靠自己脱贫解困。

(三)修订有关规定

政府民政部门在同各相关部门协商的前提下,应在各部门法规中体现对最低生活保障家庭的倾斜政策,进而推进全社会统一的最低生活保障政策的出台。如:①扩大帮困卡购买范围,规范粮油价格;②敦促政府出台针对贫困家庭子女上学的学费减免制度和贷款制度;③协调公安部门解决两劳人员户口问题;④同残联携手更好地保障残疾人的基本生活;⑤呼吁在社会保障政策中体现对贫困家庭的关怀;⑥及时协调“条”与“块”的问题,同相关企业尽快就保障、住房基金等问题达成统一认识和对策。此外,有关贫困家庭的住房和拆迁问题、因户籍问题带来的难以解困的问题、两劳释放人员的就业和贫困问题等因篇幅限制,在此略。

注:本文资料和数据除特别注明外,均出自“北京城市贫困家庭生活状况调查”家庭问卷、居(家)委会问卷和街道问卷,调查时间2000年7月。

(责任编辑 何晓莉)

相关链接

建议使用IE4.0或以上版本浏览器(分辨率: 800*600)

版权所有:北京市人口和计划生育委员会

网站技术支持:首都之窗运行管理中心

您是第 位访问者