

对健全我国社会救助体系的思考

作者：厦门大学公共事务学院 郭异冰

[摘要] 社会救助关乎社会成员的基本生存权，关系社会的稳定。目前，我国覆盖城乡的新型社会救助体系已全面建立，但由于还处在初级阶段，尚不能有效地保障困难群众的基本生活需求。必须从健全社会救助的制度设计、体系结构、法律框架等方面，推进我国社会救助体系的健全与完善，确保我国经济社会改革发展的成果惠及包括广大困难群众的全体人民。

[关键词] 社会救助；制度设计；体系结构；法律框架

我国正处在社会经济的快速转型过程中，覆盖城乡的新型社会救助体系目前虽已全面建立，但尚不健全。如何保障广大人民群众特别是困难群众的基本生活，怎样才能做到使广大人民群众贫有所济、老有所养、病有所医、残有所助、灾有所救，这是当前摆在我国政府面前的一项重要任务，也是摆在我们面前的具有重要的学术价值和重大的实践意义的课题。

一、必须把健全社会救助体系摆在重要的位置

改革开放以来，我国经济社会发生了广泛而深刻的变革，尤其是党的十六大以来，我国经济保持平稳快速发展，国内生产总值年均增长百分之十以上，经济实力大幅提升，人民生活显著改善，农村贫困人口已从 1978 年的 2.5 亿减少到 2007 年的 1479 万人[1]。但这并不意味着社会救助工作可以弱化。

1、社会救助体系的基础保障作用是其他社会保障所不能替代的

社会救助制度“是指国家和社会对因各种原因导致陷入生存困境的社会成员，给予财物接济和生活辅助，以使其基本生活得到保证的一种社会保障制度。”[2]尽管由于政治、经济、文化和社会背景不相同，各国、各国际组织对社会保障概念和内涵的理解和界定有差异，但无论是美国、英国、瑞典、日本等发达国家，还是阿根廷、智利、墨西哥以及中国等发展中国家，其社会保障体系构成无一例外均以面向贫困者的社会救助作为最低层次但不可或缺的重要内容。社会救助的对象不仅包括因缺乏或丧失劳动能力而导致绝对贫困的家庭和个人，因一时遭受严重自然灾害和其他不幸事故而陷入生存困境的家庭和个人，而且还包括生活水平没有达到法定最低标准的常规性贫困的家庭和个人。社会救助的实质是通过国民收入再分配保障陷入生存困境的社会成员的基本生活需要，是在维护人的尊严和价值的前提下保障陷入生存困境的社会成员的生存权。社会救助体系是现代社会保障体系中的一个独立的子系统，是整个社会保障制度的第一道防线，在国家经济社会生活中发挥着基础作用，其作用是其他社会保障所不能替代的。

2、我国社会主义市场经济体制改革的推进和社会经济结构的调整对原有社会救助体系提出了新的挑战

1993 年 11 月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确了继续深化企业改革的目标是要“建立适应市



市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”。十多年来，在市场经济规律作用下，一方面经济的持续快速增长为改善人民生活奠定了基础；另一方面随着社会主义市场经济体制改革的推进和社会经济结构的调整，结构性失业造成城市贫困人口规模的明显增长，相当数量的失业人员及其家庭陷入贫困，40-50岁人员下岗失业及其家庭的贫困问题无疑是对原有社会救助体系的新的重大挑战。根据国际经验，应对因社会经济结构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就是社会救助。

3、当前我国社会分配政策的缺陷和城乡社会保障的失衡凸显社会救助体系的社会稳定作用

近年来教育费用、医疗费用和住房价格增长幅度大大超过了城乡居民收入的增长，“读不起书”、“看不起病”、“买不起房”已经成为严重的社会问题，而对于贫困人群来说，这一问题尤为严重。“社会保障是国家进行收入再分配的公共政策，具有保障公民基本生活、维护社会稳定、促进经济发展、保持社会公平和增进国民福利等功能。”^[3]但无力从根本上改变由初次分配决定的基本格局。党的十四届三中全会提出收入分配“体现效率优先、兼顾公平的原则”，这成为我们在社会分配政策中处理效率和公平关系的基本原则。但在实践中我们并没有处理好效率和公平的关系。由于财富社会分配政策的城市偏好和资本偏好，特别是在初次分配领域明显地偏向城市、偏向资本，使得在市场竞争中处于不利地位的农村地区和部分劳动者群体受到体制性政策性贫困的袭扰。而二元结构下不均等的、不全面的城乡社会保障制度，不仅助推城镇居民以及不同阶层、不同群体的收入差距进一步拉大，也使得社会利益协调和社会发展的不和谐因素增加。发达国家社会保障实践表明，健全的社会救助体系有利于调节社会利益、化解社会矛盾、促进社会公平、维护社会稳定。

4、我国自然灾害的多发性和社会灾害的难以避免对社会救助提出了新要求

2008年一季度大面积冰雪灾害对我国经济社会发展的破坏性影响尚未离去，突如其来的5·12汶川大地震又给我们带来了惨烈的灾难。我国是一个自然灾害多发国家，每年受灾人口在3亿人左右，每一次大的自然灾害都对人民生命和财产安全带来严重威胁。严重的自然灾害往往在一时之间使原本生活并不困难甚至是比较富裕的群众陷入生存困境而需要社会救助。而工业化、城市化、现代化进程中的环境污染加剧、交通事故频发、恶性犯罪威胁等社会灾害也会造成社会救助需求的增加。

因此，我们必须认真实践党的十七大提出的“健全社会救助体系”的要求，把社会救助工作摆在更加重要的位置上抓实抓好。

二、我国社会救助体系的发展和建设中的主要问题

20世纪50年代，我国已建立了农村五保制度和灾害救助制度，但那个时期的社会救助是在政府统一包办下的剩余补缺型的济贫制度。20世纪90年代中期以来，随着不少农村地区集体经济实力的削弱或解体和市场经济效率机制的强势作用造成的城市社会管理机构职能弱化，原有的社会救助能力受到很大损害，社会救助矛盾和问题日益突出。十六大以来，党和政府坚持把改善困难群体生活状况作为建设和谐社会的重要抓手，采取了一系列切实有效的措施，经过不懈努力，社会救助体系已经突破原有的极端剩余补缺型模式，开始走上一种制度型模式的发展道路^[4]。目前，我国以城乡低保、农村五保、灾害救助、医疗救助为基础，以临时救助为补充，与廉租住房、教育、司法等专项救助制度衔接配套的覆盖城乡的新型社会救助体系已全面建立，在保障群众基本生活、稳定社会大局方面发挥着重要的作用。但由于社会救助体系建设还处在初级阶段，尚不能适应完善社会主义市场经济体制和社会管理体制的要求，尚不能有效保障救助对象的基本生活需求，无论在体制上还是在运行机制上以及在配套措施上都还存在明显的不足。

1、社会救助目标定位难以科学化，救助主体职能交叉管理不到位



受益者资格认定即社会政策中的“目标定位”是制定任何一项社会福利政策尤其是社会救助政策首先必须解决的一个基本问题。[5]社会救助目标定位是否科学，即对社会救助的受益者资格的认定是否准确，不仅关系到真正需要救助的困难群众是否能得到基本生活保障，而且关系到社会救助资源的实效性和社会救助的公平性，进而关系社会稳定。确保有限的社会救助资源真正流向那些需要救助的人群是社会救助成败的关键。在我国，由于社会救助工作分别由民政、教育、医保、劳动保障、司法等部门按照各自的职责实施，自成体系地开展，没有明确的责任主体，职能交叉，救助方式各异、标准不一，信息难以共享，对救助申请人的银行存款、证券投资情况、房屋产权等信息提供制度缺乏明确的法律规定，房产、金融、证券等部门不直接提供救助申请人的财产信息，社区也难以提供救助申请人的实际生活水平的信息，因而通过社会救助审批机关对申请人的家庭经济状况和实际生活水平进行调查核实，并不能确保目标定位的真实准确性；而一些救助申请人通过所在单位出具虚假收入证明，隐瞒隐形收入，以欺骗手段骗保，社会救助部门也难以调查取证，产生应保的对象有些人没有享有保障，不应保的对象有些人却享有保障的不合理现象，“开着私家车领救助”显然有违我国建立社会救助制度的原则和初衷。

2、社会救助资金筹措机制和正常增长机制不完善，社会救助水平不高

社会救助资金的来源渠道单一和资金匮乏仍然是我国当前社会救助工作中的突出问题。我国社会救助资金主要来源于两个渠道，即政府投入和社会捐助，其中政府投入是主渠道。根据民政部资料，2001—2004年，我国社会救助资金占GDP的比例不足0.2%，占国家财政支出的比例不到1%，属于世界上社会救助资金投入比例最低的国家之一，而这种状况至今未有明显变化。从社会筹资方面来看，由于慈善公益机构发展起步较晚，动员社会资源的能力不强，社会公信力不够高，筹资渠道不畅顺，缺乏经常性的、规范的筹资渠道和方式，加上公民个人主动性慈善捐赠参与率较低，社会捐助总量不大。

我国目前贫困线的设定标准偏低，与国际通用的日均消费1美元的贫困线标准相差甚远，而贫困线的设定水平过于稳定，调整严重滞后，未充分考虑经济较快增长和物价较大提高的客观现实，造成目前困难群众基本生活保障与经济社会发展和物价波动水平不相适应，救助对象实际获得的救助资金难以保证其基本生活。

3、社会救助覆盖范围有限，专项救助制度有待进一步健全

1999年我国颁布和实施《城市居民最低生活保障条例》，据统计，2007年城市低保覆盖人口已达2271万人[6]。2007年我国在农村全面建立最低生活保障制度，3451.9万农村居民纳入保障范围[7]。全国纳入五保供养范围的人口500万人左右。且不说贫困人口标准的量化指标是否科学，是否能保证他们的基本生活质量，更严峻的事实是，救助范围未能有效覆盖全体城乡困难群众，特别是低保边缘困难群体的救助政策不够到位。目前的社会救助主要是解决贫困群众最基本的吃饭问题，而受助者在就业、就医、就学或子女入学、住房等方面的困难仍然十分突出，易陷入低生活水平的贫困循环即“贫困陷阱”。就业无门使一些有劳动能力、有一技之长的受助者无法通过自己的劳动摆脱贫困；过高的教育费用造成不少受助者或其子女辍学或被挡在高等教育、高素质教育、高技能教育之外，导致贫困的“代际”传递；昂贵的医疗费用造成部分受助者因本人或家庭成员生病却看不起病而拖垮自己甚至拖垮全家。大量游离于贫困人口标准边缘而又享受不到社会救助的困难群众，难以得到临时救助或专项救助，影响他们的基本生活水平和生活质量，最终会影响到他们的全面发展，进而影响到经济效率的提高和社会的和谐发展，这是一个不容忽视的问题。

4、社会救助立法不完善，社会救助制度化建设滞后

目前我国的社会救助所依据的仍是各种“条例”、“决定”、“通知”和“办法”等，没有一部明确、统一的社会救助总法。由于缺乏统一的立法，政出多门，立规主体层次高低不同，国务院，民政部和地方人民政府都制定了有关救助工作的规章条例，无法保证社会救助工作的



规范化和制度化，造成社会救助实施混乱，一些部门之间存在职责不清、相互推诿的情况，少数部门缺乏社会责任感，强调本部门的经济效益而忽视社会救助的社会效益，一些地方在实际救助工作中受个人的主观意志影响较大，临时性、随意性较强，影响了社会救助制度实施的效果。而困难群众在法律纠纷中难以得到法律援助，往往使他们陷于不利境地，加大了他们基本生活中的负担和困难。

三、健全我国社会救助体系的路径选择

消除贫困、获得有保障的生活是人类基本的人权。早在 1948 年联合国大会通过的《世界人权宣言》就庄严宣布，人类有“脱离恐惧和贫困”的自由。我国宪法第 45 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。”我们必须顺应社会主义市场经济体制、社会管理体制改革和社会转型的重大变化，健全社会救助体系，实现社会救助制度的转型与发展，落实党的十七大报告提出的“绝对贫困现象基本消除”，“人人享有基本生活保障”，“人人享有基本医疗卫生服务”的要求，服务于全面小康社会建设。

1、坚持以人为本，健全社会救助管理体制和制度设计

建立政府主导、主管部门牵头、职能部门配合、社会参与的社会救助管理体制。不能把实施社会救助看成是对困难群众的施舍，要充分考虑困难群众的诉求和我国的基本国情，坚持以人为本，尊重和保障困难群众的基本人权，改善他们的基本生活，使困难群众共享社会进步的成果。

提高目标定位的科学性，使社会救助制度设计富有弹性，更具人本性，使社会救助更具针对性和合理性。要根据困难群众家庭人口数、人员结构和生活困难程度，区别受助者的需求差异，改革平均施助的方式，实施分类施助和差异施助，如对因灾、因病等丧失或缺乏劳动能力的常年特困人口给予重点救助，对一般贫困人口坚持低标准起步、广覆盖救助。要适当区分基本生活救助和其他专项救助，对那些基本生活水平略微高于政府救助标准的低收入边缘人群给予急需的专项救助。

为救助对象提供“一站式”服务，简化社会救助部门的办事程序，减少过多的中间环节，从源头上避免多头审查、重复救助的情况发生，实现救助对象不重不漏。

2、建立长效机制，健全社会救助运行机制

坚持政府责任为主，拓宽筹资渠道，建立稳定、可靠的社会救助资金筹措机制。救助资金筹措一直是制约社会救助水平提高的“瓶颈”，这在经济欠发达地区显得尤为突出。可采取公共财政投入、民间人士捐赠、慈善组织募集等多种方式多方筹资。一方面加大各级政府对社会救助的财政投入，统筹福利彩票公益金、残疾人就业保障金等预算内管理的基金，按这些基金的一定比例纳入社会救助基金；另一方面利用税收政策引导社会资金对社会救助的投入，更好地发挥社会慈善的功能，提高社会救助筹资能力和保障水平。

建立与我国经济社会发展水平和物价指数及财政承受能力相适应的社会救助正常增长机制。根据经济发展和物价，适时调整提高城乡最低生活保障标准，保证低保群体能够分享经济快速发展的实际成果，保证低保群体不因物价上涨而影响其正常的基本生活。有消息称，国务院扶贫办拟将我国贫困线抬高到年收入 1300 元，[8]这是一个好现象。要健全和完善低保标准动态调整机制，使它成为一种自动稳定的机制。

建立社会救助职能部门协调配合机制。在对救助申请人及其家庭成员收入情况、银行存款、证券投资收入和不动产等信息进行调查核实的过程中，各职能部门要通力合作，协调配合，对救助申请人在提出申请时提供的家庭收入情况和家庭财产情况的真实性作全面的充分的了解，并尽对救助申请人家庭财产的保密义务及违反保密义务所应承担的法律责任，提高民政、财政、金融、劳动、教育等相关部门的规章衔接性和工作协调性。

3、整合救助资源，健全新型的社会救助体系结构



根据我国经济社会发展的水平,建构以城乡最低生活保障制度和自然灾害应急救助制度为基础,以医疗救助、教育救助、住房救助、法律援助等专项救助为支撑,以社会互助为补充的新型的全方位的社会救助体系,按照“广覆盖”的原则,逐步将符合条件的对象全部纳入救助范围,使基本生活困难的群众都能普遍享受社会救助。

建构新型的全方位的社会救助体系是一项系统工程,涉及面广、工作量大,要有重点、有步骤地开展。通过整合救助资源,将原来分散在各个部门的救助资金纳入统一预算、统一安排,集中更多有限的资源优先解决最突出最急需解决的困难,发挥出救助资源的最大效用,增强救助资金使用的科学性。一方面要关注困难群众维持基本生存的救助需要,依照最低生活保障制度的普遍性原则,对每一个不能维持最低生活水平的公民,不论其身份地位、有无职业,一律由国家和社会按照法定的标准向其提供满足最低社会需要的援助,一视同仁地给予救助。另一方面要关注困难群众在就业、教育、医疗方面的救助需要,从重生型救助转向为重发展型救助,正所谓“救是救一时之急,助是助奋起自立”[9]。在我国,享受社会救助者最终自主摆脱贫困的人很有限,不少人实际上是在长期享受社会救助,而且其就业动机日益弱化,在很大程度上自觉不自觉地满足于其低水平的生活状况,形成所谓“福利依赖”。这种现象的产生一定程度上与我们就业救助、教育救助的缺失有关。现在的困难群众与上个世纪 90 年代以前的困难群众有很大不同,他们中大部分人有工作能力并且愿意工作,通过建立和完善就业援助制度、教育救助制度,对于促其自立摆脱困境往往有事半功倍之效。而对因病却无经济能力进行治疗的贫困人口实施医疗救助,帮助其恢复健康,直接具有维持其基本生存能力进而提高其发展能力的功效。

4、完善配套措施,健全社会救助法律框架

完善的社会救助法律体系和高素质的专业化的社会救助人才队伍是社会救助经常化、规范化、制度化、可持续的内在要求和重要保障。眼下最急迫的是要尽早颁布《社会救助法》和完善与之相配套的各项政策法规和管理制度,通过立法明确将社会救助事业纳入各级人民政府制定的国民经济和社会发展规划,将各级人民政府对社会救助资金的财政投入纳入财政预算,实行专项管理,专款专用,并随着经济社会发展水平逐年增加。

加强财政、审计对社会救助资金使用情况的监督,同时强化有关主管部门在资金使用方面的法律责任,对采取欺骗手段欺骗社会救助的个人和出具虚假收入证明的单位实行必要的处罚,明确其所应承担的法律责任,并将此纳入个人和企业的诚信体系,侵吞、挪用、挤占济贫救灾款物的违法违规事件要严肃处理,严惩违法违规者。

按照公平、公正、公开的原则推行“阳光”救助,坚持救助范围、救助标准、救助过程的公平性和救助内容、依据、条件、程序、期限以及实施过程与结果的公正性,提高救助工作的公开性、透明度和社会知情度。

综上所述,社会救助关乎社会成员的基本生存权,是城乡困难群体基本生活最后一道保障网。国际社会 400 多年社会救助发展的历史和我国社会救助工作的实践表明,建立健全的社会救助体系,对于充分发挥社会救助调节社会利益、化解社会矛盾、促进社会公平、维护社会稳定的功能,具有重要的意义和作用。因此,我们要在实现全面建设小康社会奋斗目标新要求下,在构建社会主义和谐社会的大氛围中,深入贯彻科学发展观,全面落实十七大精神,认真真、实实在在地做好社会救助工作,让需要得到救助的群体都得到应有的救助,使每一个公民不至于在生活困难时处于无助的困境,使我国经济社会发展的成果惠及困难群体,推进我国经济社会科学发展、和谐发展、安全发展。

[参考文献]

[1]中华人民共和国国家统计局.2007 年国民经济和社会发展统计公报.2008-2-28

[2]郑功成.论中国特色的社会保障道路[M].武汉:武汉大学出版社,1997:222



- [3]全国干部培训教材编审指导委员会.社会保障制度建设（全国干部学习培训教材）[M].北京：人民出版社，2006：1
- [4]顾昕，范西庆，高梦滔.中国城乡社会救助筹资水平的公平性[J].国家行政学院学报，2007（1）：28-32
- [5]尼尔·吉尔伯特.社会福利的目标定位[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2004：171
- [6]宋伟，潘跃.城市低保条例今年将修订（记录）[N].人民日报，2008-02-20
- [7]温家宝.政府工作报告.2008年3月5日在第十一届全国人民代表大会第一次会议上
- [8]赵王月.我国贫困线拟提至年收入1300元首次和国际接轨.北京晨报，2008-04-14
- [9]蔡汉贤.社会立法析评[M].台北:中国社会行政学会，2000：60

[作者简介]

郭异冰（1985-），女，厦门大学公共事务学院公共管理系硕士研究生，研究方向：社会保障学。

