

摘要：我国最低生活保障制度发展由最初的救急型举措经由道义性扶贫，最后达到制度性救助，由片面的城市低保制度向农村低保制度扩展进而实现全社会的最低保障。在这种制度变迁的背后，反映着社会理念和制度水平的提升。特别是全社会最低生活保障制度的正式建立，为构筑国民公平底线，分享社会发展成果，稳定百姓预期，消除二元社会结构，建立共享社会提供了坚实的基础。

关键词：社会救助，道义性救济，制度性救助，最低保障制度

社会救助制度是国家和社会为保障公民基本的生存权利和维护其最低生活需要所建立的扶贫制度，是社会保护体系最后一道安全网，它的变迁和演进，从基础层面反映出社会理念与制度水平的提升。我国的救助制度从建立到现在，经历了不同的发展阶段，由最初的残补性举措发展成一项重要的现代社会制度，并且推动社会发生重大变化。

一、由救急型举措向扶贫型救济的转变

改革开放前，因左的思想影响，导致国民经济发展落后，国家财力匮乏，无法对普遍贫困者予以施救，只能扶危救难，所以，救急性的举措成为当时的主要保障形式。这种“救急”主要表现在两方面：一是救灾，二是救危。

救灾是对灾民的救助。我国是个多灾害国家，每年发生大的自然灾害约在数十起，其中尤以水灾、旱灾为甚。每当灾害来临，人民生命和财产受到严重威胁，因此国家动用有限财力扶助灾民度过灾荒。救危是指对社会中那些无劳动能力、无任何生活来源、又无任何依靠的特困人员的救助。这些人大多是孤老残幼，无任何生活出路，属于特殊危难人群，只能依靠国家扶助。这两类群体是急需救助的人员，通常以实物救助为主，如粮食、衣物、煤柴等，以解决生存危机。

救急型救助的特点是，以少量的物资解救特殊群体的燃眉之急，并不是对一般性贫困进行常规性救助，救济的水平非常低下，缺乏操作的标准和规范，危机一旦过去，救济立即解除，即常说的“救急不救贫”。由于这种措施并没有涉及到常规性贫困，所以我国改革前的贫困现象普遍存在。

由救急型举措向普遍扶贫型救济转变是在改革开放以后。所谓扶贫型救济是指救济对象不单单是那些危急群体，而是对达到一定贫困程度的群体开展普遍性救助。这种转变的前提是，经济发展使国家有了一定财力，同时，由于我国引入市场经济体制，社会竞争加剧，社会贫富差距不断扩大，社会结构性贫困所带来的危机感已经超过灾害性贫困，社会稳定受到威胁。当时我国在城市和农村采取了不同的助困形式，城市开展补贴式救济，农村开展了开发式扶贫。

我国城市的扶贫缘于新贫困群体的产生。改革后，国有企业不适应市场经济而出现大面积亏损、停产、甚至倒闭，职工停业待岗，收入锐减。加之企业改制，减员增效，大量职工被辞退和提前退休，失去生活来源。当时，旧的保障体制已不复存在，新的保障制度还未建立，这使那些在职、失业和退休职工的生活受到极大影响，成为中国转型期新的贫困群体，对社会的安全和稳定构成巨大威胁。针对这种情况，国家开展了大面积的城市助困活动，采取的方式是，一方面通过扶植企业达到救助困难职工生活的目的；另一

方面是对下岗职工进行补贴。国家通过直接拨款、银行贷款的方式给困难企业职工发放工资、生活补贴等，其救济的范围之广是历史罕见的。

对于农村的贫困救助主要是从1985年开始的。改革初期，农村率先进行了土地承包制度的改革，从人民公社制向联产责任包干制转变，农村的生产力一下子迸发出来，广大农民的收入也随之提高，贫困人口大幅度降低。从1978年的2.5亿减少到1985年的1.25亿。然而，1985年以后，农村的发展明显落后于城市的发展，农民收入增长缓慢，特别是各种物价的轮番上涨，使农民的实际收入呈下降趋势，贫困现象又开始大幅度回潮。为此，国家开始发起农村扶贫攻坚计划。经过大力扶贫，从1985年的1.25亿减少到2000年的3000多万。农村的扶贫主要是开发式扶贫，除了救济款外，还包括提供生产资料，技术、发放农业贷款、提供各项优惠政策等，促进农民生产，提高收入，改善生活。

由救急型举措向扶贫型救济的转变反映出社会观念上的重大转变：即民生价值带有根本性的提升。过去在左的思想影响下，人道主义被认为是资产阶级腐朽思想受到批判，民生价值受到极大贬值，导致生活服从生产、经济服从政治、因而出现了GDP与贫困同步增长的状况。体制的改革促进了思想的转变，市场机制内部所蕴涵的平等、民主原则，推动新的社会关系产生，个体地位与民生价值随着这种民主和平等氛围得到提升，阶层分化的冲突和社会稳定要求进一步促进了对贫困群体的关照，因而普遍性的扶贫救助成为时代诉求。但是，这种从人道出发的社会救助存在着先天的缺陷，即它是从同情心理出发产生的人际关照，没有上升到社会责任和民生权利的制度安排层面，因而与现代公民理念的国家治理原则还有差距。

二、从道义性救济向制度性救助转变

在最低保障制度建立以前，不论是救急型举措，还是扶贫型救助，都属于道义性救济。所谓道义性救济是指救济的思想基础还是人道主义和同情心理，还没有真正从权利角度来规定政府的责任。救济的标准并未进行科学考量，全凭主观估算。救济的实施过程也无统一的操作规范。指示和经验成为主要的依据。比较典型的道义性救济是“送温暖工程”。这项活动是1992年由全国总工会发起，一直延续了十余年，到2001年，累计筹集慰问款104.2亿元，走访了3975万个贫困家庭。

送温暖工程是一项依托原有体制，具有本土色彩，由民间主持，党政赞助的扶贫活动。它的基本理念是“关心”“支持”“做好事”，而不是保障公民的基本权利，没有真正体现政府依法对贫困人口尽责。这种助困方式不可能适应市场条件下的常规性的扶贫要求，因此，制度性的救助成为历史的必然。

从道义性的救济转向制度性救助的真正实现是最低生活保障制度的建立。我国最低生活保障制度首先由城市起步。1996年，民政部在总结上海等城市开展低保工作经验的基础上，号召全国各城市建立最低生活保障制度。1997年9月，国务院颁布了《关于在全国建立城市最低生活保障制度的通知》，标志着我国城市低保制度正式建立，1999年9月，国务院颁布了《城市最低生活保障条例》，标志着我国低保制度进入正规化渠道。

制度性救助体系的产生带来以下社会效应：首先，它标志着城市最后的安全网的正式构成。低保制度可以看作一个城市的安全底线，当一个社会没有最低保障制度时，就意味着人们对最差生存境况无法预期，抵御社会风险除个人能力外没有任何其他依靠。最低保障制度的建立预示着人们生存在某一水平上得到稳固的支持，从而形成国民最低收入的供给，起码的生存条件得到维护。

其次，最低保障制度的建立，使人的基本权利保护有了制度上的实施依据。我国宪法中明文规定，国家有责任保障公民的基本权利。但是，在具体的法规出台之前，这种权利保障只是形式上的承诺，在实践上无法落实，很容易陷入“制度空壳”。即使人们出于道义对贫困者相助，但因缺乏规制约束而使救助成为



一种临时性、随意的恩典而可有可无。最低保障制度在救助标准、方法、程序等方面提供了规范的制度安排。

再次，最低保障制度的建立，使社会的波动具有一定限度的可控性。社会发展变化是一种常态，动态的变化是社会创新的表现，但是社会的波动必须有一个度，即在一定的幅度内波动，超过这个范围和幅度，社会结构将受到破坏，社会秩序会受到威胁。最低保障制度为人们的生存提供基本保障，保障人们在法律许可的范围内解决自己生存问题，实际上就是在物质上为社会波动预设了最大的变动幅度边际，从而保障了社会的安全和稳定。

三、从城市低保制度向全国性低保制度转变

城市低保制度的建立，对于解决城市新贫困群体生活、维护改革成果、稳定社会秩序发挥了重要的作用。但是，从全国来看，这种保障又是一种片面的，区域性的保障，更大范围、更贫困地区的人们贫困问题还没有真正解决，广大农民的社会保护基本是空白。从整体上看，这是极大的制度失衡状态。

我国农村贫困是一种制度缺失造成的。在工业化初期，国家为了加速工业化所必需的资金积累，采用“剪刀差”的方式从农业抽取了大量资金，导致城乡收入差距不断拉大，同时，严格的户籍管制又限制了农民的发展机会。改革后，公共支出对城市畸形偏重，农民收入增长的逐年放缓，物价的轮番上涨，土地逐年缩减，使农民面临的风险不断加剧。然而，作为风险控制和预防机制——社会保障——只在城市建立，城乡之间不仅在初期分配存在着极大的不公，在再分配上也存在着极大的不公。农村不仅是贫困的集中地，而且也是风险的集中地，其结果必然是社会风险转化为社会危机。

首先，悬殊的城乡收入差距导致农民相对剥夺感强烈，不满情绪增长，越轨行为大幅度增加。改革以来我国刑事犯罪率呈现逐年上升趋势，特别是财物侵害类案件大幅上升，在违法者的构成中，农民（工）所占比例较高，许多地区农民犯罪都超过 50% 以上，大城市在 80% 以上。从许多犯罪人的背景看，大多数是由于经济和社会压力较大，发展机会欠缺，心理承受力脆弱所致。不断增长的城乡收入差距，对农民心理确实形成较大冲击。可以说，农民群体犯罪率提高是对不断拉大的贫富差距的一种反动，也是一种资源再分配，只不过这种再分配采用的是非法的途径。

再次，农民的贫困已经严重破坏了农业的人力资本。我国目前农民人均年收入大约在 3000 元左右，恩格尔系数很高（60% 以上），如果按国际贫困标准，大多在贫困线周围。农民的消费支出主要在食品上，其它消费严重不足，而医疗和教育又成为农民致贫返贫的重要原因。健康的身体和高文化素质是现代人力资本的重要因素，但是在农民身上，已经无法形成优质的人力资本。

再次，畸形城市化过程导致一些农村社区民生氛围的衰落。受城市财富效应的巨大牵引，农村中的优质资源不断流入城市，虽然这是城市化过程中的一部分，但中国城市化与发达国家城市化存在巨大不同。西方国家的城市化是城乡共同发展，城市不断向农村提供技术、资金、人才、规模管理方式；农村不断向城市提供劳动力资源和土地资源。农村人口减少的同时，机械化程度不断提高，生产规模不断扩大，生产效率和产品质量不断改进，农村社区成为一个比较安逸、富足、幽静、高效的生活社区。我国目前的城市化过程中，凡是身体、文化、能力、资金、技术等方面优越一些的，都离开了农村，剩下的只是那些老弱病残、孤儿寡母。没有任何安居乐业的民生氛围和生机，许多地方一幅败落景象。这种情况反映出城市化过程加速了社会结构的断裂，是社会体系在局部上的塌陷。



城乡这种巨大差别所带来的社会危机已经引起中央的高度重视,2007年十届人大五次会议上决定,2007年在全国建立农村最低生活保障制度。由城市低保制度向农村低保制度的转变,进而实现全社会的低保制度,这是我国社会保障制度建设的一个重大转折,有着深刻的社会意义。

第一,这项转折标志着全社会范围内的社会公平底线开始构建。所谓公平底线用景天魁的话说,就是指:“全社会除去个人之间差异之外的共同认可的一条线,在这条线下的部分是每一个公民的生活和发展中共同具有的部分,是起码的部分,其基本权利必不可少的部分。一个公民如果缺少了这部分,就保证不了生存,保证不了温饱,保证不了为了谋生所必须的基本条件。”这种底线由于是个人的基本权利,因此“是政府和社会必须保障的,必须承担的责任意义上而言的,它是责任的底线。”

我国全民性的公平底线一直没有形成,农民长期处于准国民待遇,有悖于社会公正。农村低保制度的建立,使农民这一国家基本群体与其他群体处于同等地位上,这在中国历史上第一次在整体上对民生价值的重大提升,反映出社会理念和制度的更新与进步。

第二,让农民群体分享社会发展成果,建立共享社会。我国广大农民在社会主义工业化建设中做出了巨大贡献,在社会转型中又承担了沉重的改革成本和代价。改革开放以来我国经济社会发生巨大变化,GDP从改革初期1978年的3624亿元上升到2006年的20万亿;国家财政收入从改革初的1000多亿元上升到2006年的3.5万亿元,但农民从中受益很少,是一种权利和义务极不对等的状况,所以,建立农村最低保障,让农民分享社会发展成果,完全是合乎情理的。

第三,全面建立最低保障制度,稳定百姓未来预期。百姓对未来的预期是他们当前心理和行为的主要依据,如果未来预期不确定,无法把握,百姓当前心理就会产生普遍的焦虑和恐惧,进而抑制个人的消费支出,并会导致一系列连锁反应,如生产下降、经济紧缩、失业增加、社会动荡等。同时,未来预期不确定,还会使公民对政府失去信任感,使政府的合法性受到动摇。而稳定的未来预期是建立在社会保障对风险的控制水平和范围上,特别是社会保障的最后一道防线——最低保障的状况。

第四,全面的最低保障制度的建立是消除二元结构,整合社会体系的重要举措。我国社会的二元结构有着深刻的制度背景,即是由于制度的二元性导致社会的二元性,在不同的制度基础上形成各自独立的两套运行体系。因此,若要弥补这种结构上的裂痕,就必须建立统一的制度基础。全社会最低保障制度的建立,为弥补这种裂痕,整合社会结构奠定了第一块基石。虽然离真正的制度统一还相差甚远,但在社会底线上开始的整合必然逐步推动社会上层的整合。

四、我国最低保障制度有待完善

1.加强最低保障的配套工程建设

最低生活保障的概念是一个综合概念,是一种多方面需求的保障。构成现代生活要素的有食品、衣物、住房、水电煤气、基本医疗、基本教育、基本的通讯费用等。我国目前的最低保障只是最低的食品保障,受助者往往因其它支出而使生活降到贫困线以下,从而使最低保障的目标难以实现。我国许多贫困家庭之所以容易返贫,就是这个缘故。所以,应当加强最低保障配套工程的建设,凡是贫困家庭,在水电煤气、医疗教育等方面都应当作出相应的制度安排。

2.最低保障层面上应逐步实现国民待遇平等化



国民待遇平等化是指凡是本国公民，都应当在一个底线上有同等的待遇，在这个层面上分不出谁比谁更优越。我们政策就应当是保底不保顶。我国目前城乡底线保障差距太大，许多人认为，城乡消费标准不同，所以保障标准就应当低，这是典型的“同命不同价”观点。其实在底线设计上，我们既要考虑到农民与城市居民的不同，还要考虑到相同的一面，特别是要考虑公民权利的平等性。

3. 逐步提高最低保障的统筹层次，实现责任主体公平化

我国目前实行的财政制度是分级管理，各级政府拥有一定的财政资源和负责范围，因而决定了福利责任的区域性特征。在最低保障预算上，也是以地方为主，特别是以市县为主，这种“分灶吃饭”的制度对于调动各级政府税收积极性，承担起本地区福利责任有重要作用，但同时也带来了责任主体不公平的现象。

我国地域广大，地区之间自然条件、文化背景、经济基础等方面都有很大差异，因而导致发展水平也不同。越是贫困的地区，需要救助的人员越多，政府财政负担越重，而这些地区的财政收入往往很少，支大于收；越是富裕的地区，贫困者越少，政府财政负担越轻，而这些地区的财政收入往往很高，收大于支。这种情况正如王思斌所说的“政府福利责任的非均衡状态——有钱的政府少付费，少钱的政府高负担。”这种情况对负担过重的地方政府也是一种不公平，不利于和谐社会的建立。因此，提高最低保障的统筹层次，中央政府承担主要责任，并且通过税费比例调节，使富裕地区帮助国家适当多承担一些责任。这样做不仅能够使地方政府责任相对均衡，而且能够有效地减轻贫困地区的负担，相对缩小被救助者的地区差距，在基本层面上实现同等的国民待遇。

