

# 中国城镇居民最低生活保障制度的 回顾、问题及政策选择

杨立雄

**【摘要】** 1993年中国开始实施城镇居民最低生活保障制度,经过十余年的发展,初步建立了比较规范的社会救助体系,保障了城市贫困人口的基本生活。但在实施过程中也存在一些问题,主要表现为强调生存,忽视发展;强调效率,忽视公平;强调义务,忽视权利。解决这些问题的办法是实施消除社会排斥的社会政策。

**【关键词】** 城市居民最低生活保障制度 发展历史 政策选择

**【作者】** 杨立雄 湖南师范大学社会学系,副教授。

1993年6月1日,上海市正式实施最低生活保障制度,标志着中国最低生活保障制度正式建立,至今已历时十余年,它的实施保障了城市贫困人口尤其是困难职工家庭的基本生活,被喻为“最后一道社会安全网”。本文回顾了这项制度的发展历史,并对实施过程中存在的问题进行了探讨,同时提出完善这项社会保护政策的建议。

## 一、城市居民最低生活保障制度的实施及评价

自新中国成立后,国家在社会福利中一直担任传统“父爱主义”角色,建立了以工作身份为基础的“单位制”职业福利,社会成员对单位存在显著的生存依附关系。由于实行“充分就业”政策,城市贫困问题并不突出。但到了20世纪90年代,因部门职能关系的变更和经济改革主导削弱传统职业福利的政策转变,其不利的社会后果日渐显露出来。一方面,城市贫困人口不断增加,下岗和失业人口越来越成为贫困人口的主体。1993年底家庭人均生活费收入低于当时生活困难补助标准的职工占全国职工总数的5.6%,以此推算全国贫困职工总数为760万人,加上其家庭人口,1993年需要救济的贫困职工及其家庭人口总数为1360万人。1993年中国城镇困难户中得到国家救济和补助的人数为200.4万人,精减退职老弱残职工得到国家救济的54.6万人。用基数法、必需品法和恩格尔系数法测算的三项指标综合标准人均月收入100元为标准,结合1993年城镇居民抽样调查数据进行分组,得出家庭人均月收入低于最低生活费用标准的城市居民总数占全部居民总人口的7.82%,据此全国需要救济的城镇居民总数为1850万人(全国总工会,1994)。1994年,按照城镇10%最低收入(人均收入130元/月)计算,涉及到3000万人;按该年度10%最低收入户中平均每一就业人口负担人数比例2.17推算,其中职工人数为1382万人(江流等,1996)。但由于体制的原因,新增贫困人口基本被排除在救助体制之外。另一方面,救济费用增长缓慢,城市社会救助面临“僧多粥少”的尴尬局面。1992年全国城镇社会救济费用(包括临时救济)总共才1.2亿元,1993年城镇社会救济费用与1992年基本相当(不包括精简退职老职工救济)(唐钧,2001)。面对这种困境,政府只能实行严格的审查制度,贯彻“剩

余主义”方针,减少受助人数量。1985~1992年,得到国家定期定量救助的城镇困难人数只增加了1万人。1992年城镇贫困人口高达1995万人,得到救助的仅为908万人,救助面为47.6%;得到定期救助的只有19万人,不到贫困人口总数的1%,只占城镇人口比重的0.06%(民政部综合司,1993)。

1993年6月1日,上海市率先建立了城市居民最低生活保障制度,开始了城市社会救济制度的改革,至今已历时十余年。这十余年可以分成三个阶段:(1)1993年6月至1997年9月为探索阶段。这一时期的工作是“搭架”,即确定最低生活保障线测定方法、资金来源和发放形式,对保障对象进行摸底调查。经过4年多的探索,初步形成了城市居民最低生活保障制度和框架。到1997年8月底,建立最低生活保障制度的城市总数达到了206个,占到当时全国城市总数的约1/3。(2)1997年9月至1999年9月是发展阶段。这一时期明确界定了城市最低生活保障对象,即人均收入低于当地最低生活保障标准的持有非农业户口的城市居民。救助对象从“三无”人员(无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人)扩展到全体城镇居民。到1999年9月,全国668个城市和1638个县政府所在地的建制镇已经全部建立起最低生活保障制度。其中,传统民政对象占21%,新增加的救助对象占79%。1999年9月至今是完善阶段,以1999年9月国务院颁布的《城市居民最低生活保障条例》为标志,城市居民最低生活保障工作开始走上规范化、法制化管理的轨道。这一时期的中心工作是做好“应保尽保”工作。到2002年6月10日,全国已领取“低保”金人数为1591.3万人,尚有346.7万人符合“低保”条件但未享受“低保”待遇,未保人数占应保人数的比例降至17.9%;北京、天津等12个省份已完全实现“应保尽保”。

最低生活保障制度的实施,标志着中国的社会救助制度从人道转向人权(杨立雄,2003),从慈善性救济转向制度性救助,对中国社会保障制度产生重大影响。

首先,救助经费大幅度增长。1997~2000年,最低生活保障金增加了18.1亿元,增长率为157.39%。如果扣除中央财政投入的8亿元,地方各级财政投入实际增长10.1亿元,增长率为87.83%。而2000~2002年,年最低生活保障金增长了75.1亿元,增长率为253.72%。即使扣除中央财政投入的46亿元,地方各级财政投入也增长了37.1亿元,增长率为171.76%。最低生活保障支出占中央财政支出的比重也从1998年的0.11%上升到2002年0.48%(见图1)。

其次,享受保障的人数大幅增加(见图2)。接受社会救助的人口比例从1992年的0.6%上升到2002年底的5%,到2003年5月,全国共有城市居民最低生活保障对象21687011人,保障户数8798100户。

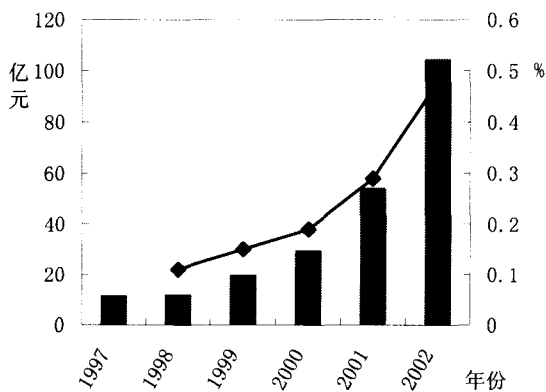


图1 全国城市最低生活保障金投入情况

注:根据民政部网站(<http://www.mca.gov.cn>)提供的资料制作。柱形图表示年低保金投入总数,折线图表示低保金投入占当年财政支出的比例。

再次,受助人口构成发生质的变化。民政部的统计资料显示,到2003年底,共有2246.8万城镇居民、930万户家庭得到了最低生活保障。其中在职人员179.3万,下岗人员518.4万,退休人员90.7万,失业人员409.1万,上述人员家属949.4万人,“三无”人员99.9万,有效地保证了低保对象的基本生活,维护了社会的稳定。

然而最低生活保障制度实施效果并不理想,城市新增贫困人口中仍然有很大一部分未能纳入到最低生活保障制度中来;即使被纳入,由于标准偏低,大部分家庭的生活并没有多大改善。一项对37个城市的调查显示,绝大多数(83.2%)认为不够用或完全不够用;与领取保障金前的生活相比,有20%左右的家庭感觉生

活没有变化,甚至还有少部分人(12%)感觉比以前生活更糟(林莉红等,2001)。对上海、天津、武汉、兰州和重庆市的调查也证实这种结论(郑功成等,2002:232~233)。

对于这种现象,较有代表性的观点有两种:一是“财力有限”论(杨宗传、张奇林,1999;童星、刘松涛,2000);二是“民政对象情结”论(唐钧,2002;洪大用、刘仲翔,2002)。这两种观点似是而非。的确,中国的财政支出一直较为紧张,但这只是表面现象。事实上,各级财政用于最低生活保障支出比例一直很低,一般在0.1%~0.5%之间。因此,财政支出紧张不是总量的问题,而是结构的问题。至于“低保”操作过程中的“民政对象情结”,在有些地方也确实存在,但它不是主要原因,因为目前的“低保”构成中传统的民政对象所占比例还不到5%。因此,影响最低生活保障制度实施效果必有其他原因,而这原因就存在于制度设计和实施的问题中。

## 二、城市居民最低生活保障制度存在的主要问题

最低生活保障制度的建立,使中国社会救助的方法经历了一个重要的制度转变,即以从受救济者所属的社会类型为标准提供救助,到以受救助者的经济状况为标准提供救助。但是在制度设计和实际操作中出现的种种问题阻碍了这种转变。这些问题可以归结为三个方面。

### (一) 强调生存,忽视发展

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”(王辉,1999:666~676)。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(林毓铭,1998)。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,如长春市的基本需求法,北京市的“综合法”。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,什么东西也没有”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,占有实施“低保”城市总数的8.40%,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(唐钧,1998),有些地方甚至低于绝对贫困线<sup>①</sup>。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(民政部,2003)。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、内蒙古等省份未保人数占应保人数比例仍在1/3以上。

即使享受到最低生活保障标准制度的人也只能“保肚皮”,而不能“保险皮”(洪大用、刘仲翔,2002),更谈不上发展。对上海、武汉、天津、兰州和重庆市的调查表明,五大城市贫困家庭的健康和获得医疗服务的状况、城市贫困家庭子女获得教育的状况和贫困家庭的社交状况与平均水平都有很大差距(见表1)。大多数受助者在得到救助后的收入水平仍然很低,其收入仍然只够糊口。经济上的匮乏使贫困家庭的社会交往受到限制,接受教育存在障碍,身心健康得不到保证,尤其是患病时不能及

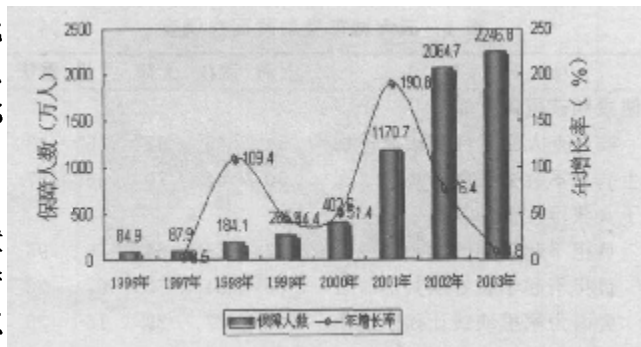


图2 最低生活保障制度开展以来情况

注:根据民政部网站(<http://www.mca.gov.cn>)提供的资料制作。

<sup>①</sup> 按收入比例计算,武汉市的贫困线应为174元,按支出比例法计算应为169元,即使按“菜篮子”补贴测算,贫困线应为130元,但是1996年3月武汉市在实施之初,标准却定为120元。

表1 五大城市受助贫困户调查 %

项目	上海	武汉	天津	兰州	重庆
<b>健康和获得医疗服务</b>					
被调查人有慢性病或遗传病	34	45	61	46	43
生病时不会去医院看病	50	64	70	66	67
<b>子女获得教育的状况</b>					
负担不起学校的学杂费	77	83	64	70	93
负担不起学校各项其他收费	83	84	72	67	72
会因为家里缺钱让孩子退学	7	27	22	16	20
<b>社交状况</b>					
过年过节不走亲访友	39	47	65	47	53
不爱和邻居或同事交往	34	46	37	42	41

资料来源:郑功成等:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002年,第232~233页。

对不符合社会规范的穷人,即有“过错”的人或“劳改犯”本人及其家属吸毒、赌博人员进行严格限制。二是对有劳动能力的人也“另眼相看”。一些地方曾规定“身强体壮者一律不予享受‘低保’”,有些地方对有劳动能力的人定一个最低收入起点,变相压低救助标准。这种社会排斥造成了贫困群体更多机会的丧失,包括经济和参与社会活动的机会;长期与社会主流的脱离,造成贫困群体社会价值与责任感下降,甚至出现“社会退却”或极端行为。

最低生活保障制度真的会养一批懒人吗?美国的调查研究表明,并不存在一个永久享受福利待遇的阶层,平均每人接受援助的时间大约只有21个月(Duncan,1984),最后这些人几乎都能找到工作,过上比较舒适的生活,只有很少一部分人长期在福利榜上有名(Saunders,1990:813~834)。即使在英国这种福利国家,20世纪80年代中期对补充救济金(收入支持)的接受率也只有76%,对家庭收入补助(家庭信贷)的接受率更低,仅54%。一个重要原因是穷人通常把申领救济金看成是社会耻辱(大卫·怀恩斯,2000:87)。就中国目前的保障水平来说,养懒汉的可能性更低,因为中国最低生活保障线仍然很低,许多最低生活保障对象“觉得‘低保’金不能保障最低生活需求”。而且很多居民把接受政府救济看成是一件不光彩的事,很少有人心安理得地享受这种福利;即使有这种现象,也只是少数人,领取最低生活保障金的居民绝大部分“希望政府安排工作”,“希望靠自己自食其力”,“请政府优先为无业人员安排工作”,“希望能放宽就业政策,让有劳动能力的人去自谋生路,不想靠这点保障金生活”(林莉红等,2001)。许多贫困家庭宁愿由亲友接济、“勒紧腰带过日子”,过着社会公认的“没有人格尊严”的生活,也“不给政府添麻烦”(唐钧,1998)。

事实上,中国最低生活保障在促进收入公平方面所起的作用是微小的,不存在“福利国家”强调公平而影响效率的现象。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。中国社会救助标准低,受益人少,再分配调控力度很弱。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(北京城市贫困阶层问题研究课题组,2002)。事实上,1997~2002年,中国在城镇大力推广最低生活保障制度的同时,城镇居民的基尼系数也在逐年上升。1996年城镇最高收入户与最低收入户的相对差距为4.1倍,到2000年扩大为5.7倍;前者增加了4140.1元,而后者只增加了107.9元,前者为后者的38倍(廉军,2003)。相对剥夺感的加深,增加了受助者对“低保”的不满意。

(三)强调义务,忽视权利

社会保障初期,政府对申请救助的穷人偏重义务而忽视权利,如英国的《济贫法》和《新济贫法》都

时治疗和教育机会上的不平等,这一系列的社会剥夺和社会排斥使贫困家庭获得发展的机会很小(郑功成等,2002:231~233)。

(二)强调效率,忽视公平

由于最低生活保障制度具有浓厚的公平色彩,一些人认为,这项制度的实施会影响穷人的工作积极性,产生依赖于制度的“懒汉”阶层。

为了道德的完善,最低生活保障制度对贫困群体享受“低保”的资格进行了严格限定,把穷人区分为“值得救助的穷人”和“不值得救助的穷人”。主要表现在两个方面:一是以道德价值观作为资格审查的一个标准。如



存在这种问题。20世纪30年代的经济大危机促进了西方国家观念彻底更新。在凯恩斯主义的影响下,无论是在大陆欧洲,还是北美,社会保护政策发生了根本转变:(1)由政府出面提供与个人及家庭收入相应的最低收入保障;(2)政府有责任帮助个人和家庭抵御社会风险可能带来的危机;(3)政府保证所有的国民个人享受尽可能最好的、没有确定上限的社会服务。20世纪50年代马歇尔全面论述了公民权理论,认为所有拥有完全公民资格的公民都有享受社会服务和社会福利的权利。从此权利观念深入人心。

中国计划经济体制下的保障制度最明显的隐患在于,国家与个人的责任关系不平衡。社会保障费用全部由国家(或国有企业)承担,个人虽无缴费的义务,却有享受保障的权利。这看起来似乎对双方都有利:个人可以尽管享受“免费午餐”而不必挂虑衣食住行的任何风险,国家则能够一切按计划办事而无需为建立和维护社会契约配置资源。这种一切听凭国家安排的做法剥夺个人选择的自由,造成个人对国家的过分依赖甚至依附(朱玲,1998)。20世纪90年代中国社会保障制度创新旨在打破这种体制。但在转型的过程中,却出现了另一种趋势——自由放任主义。这种思潮强调受助者权利与义务的统一,而忽视了最低生活保障制度的义务的“单向度”特征。例如,《城市居民最低生活保障条例》规定“在就业年龄内有劳动能力但尚未就业的城市居民,在享受城市居民最低生活保障待遇期间,应当参加其所在地的居民委员会组织的公益性社区服务劳动”,就与社会救助的义务“单向度”特征相悖,有碍于受助者尊严的维护(费梅苹,2002)。而且在实际操作过程中,一些地方还走了样。例如,《广西壮族自治区城市居民最低生活保障暂行办法》规定,“不参加公益性劳动的,停止救助”,参加的公益性劳动包括:保洁、保绿、夜间值班、看车棚、铲广告等;《广东省城乡居(村)民最低生活保障制度实施办法》规定,受益者必须接受政府提供的工作;还有些地方对申请人的收入进行严格而繁琐的审查,甚至对申请者的生活方式和消费品档次都做了规定。太原市规定,申请居民最低生活保障金的居民,家中不能养宠物、不能有私家车、不能有两套住宅;另外还规定,安排子女择校或在私立学校就读的不予考虑。而且该政策的出台,“在该市市民中受到普遍好评”<sup>①</sup>。

种种不合理的规定,排除了穷人共享现代文明和社会进步的权利,同时也表明一些地方政府把社会救助看做是对穷人的道义支持,而不是一种法律上的责任。这种现象反映了救助的人道观和人权观的弱化,以及政府与社会“心肠变硬,同情乏力”(戴维·波普诺,1999:280)。不仅政府不把救助看成一种责任,大多数民众也有类似看法。据调查,约40%的被调查对象认为对贫困者的救助不是政府的义务,仅仅是出于维护社会稳定的需要而采取的一种措施,救助的实质目的不是保障人民的生存权,而是维护社会稳定的需要。另有一部分调查对象认为是政府的道德义务。甚至还有少部分人认为政府不应该救助,较有代表性的观点认为“每个人都应该靠自己的劳动维持生活,不应该靠政府”,拿救济金是不劳而获(林莉红等,2001)。

对最低生活保障制度的不正确理解,根深蒂固的效率至上观念和对穷人权利的漠视,造成目前城镇居民最低生活保障标准低、覆盖面窄等缺陷;同时不合理的附加条件和繁琐的程序,使许多城市贫困户对最低生活保障制度“不利用”。原来担心的受益人太多、财政负担不起的现象没有出现,于是政策的制定者不得不再次做出调整,解决“应保未保”问题。

### 三、城镇居民最低生活保障的政策选择

上述三个方面的问题表明最低生活保障中存在严重的“社会排斥”。出现这种现象,既与中国传统的福利文化有关(黄黎若莲,1995:217),也与现行的福利制度有内在联系。中国计划经济时代的社会救助是一种“剩余”模式,带有强烈的“救济型”特征。政府只能在最低限度上为穷人提供救助,而且这

<sup>①</sup> 参见《养宠物不能领低保》,《三湘都市报》,2002年11月4日。

种救助带有道德的歧视。接受者常常被视为社会弱者或市场竞争中的失败者,从而带有“污名”的社会标签,容易受到歧视或排斥到群体或社会的“边缘地位”;甚至可能造成更严重的后果对此,国际社会非常重视,1995年在丹麦首都哥本哈根召开的“社会发展及进一步行动”世界峰会将“社会排斥”视为消除贫困的障碍,要求反对社会排斥,致力于社会整合,以达到一个“稳定、安全而公正”的社会。

社会排斥概念的提出,使得对贫困问题的界定扩展到受社会地位与权利等非经济因素影响,甚至是基本能力的被剥夺和机会丧失。它不但凸显了贫困的社会内涵及其破坏社会整合的负面作用,即弱势群体不能有足够的社会参与、缺乏与其他人平等的社会地位与权利,从而导致社会整合与社会团结遭到破坏。这就意味着解决贫困问题需要新的视角——从纯粹的经济上的“救济”到消除“社会排斥”。因此,我们在制定和实施最低生活保障制度时,不能将政策目标仅仅局限于消极的补偿与救济,而应与消除社会排斥、实现社会整合结合起来。为此,应做到以下两点。

### (一) 树立集体主义贫困观

在社会福利中,存在个体主义与集体主义的对立。个体主义福利观,在道德选择上强调个人责任,在公平与效率的关系上主张效率优先,在政治理念上主张自由放任主义;集体主义福利观,在道德选择上强调集体责任,在公平与效率的关系上反对片面追求效率,主张效率与公平同等重要,甚至公平优先,在政治理念上赞成国家干预主义。在西方,人们对贫困的理解经历了一个从个体主义到集体主义的过程。在社会保障发展初期,占据主导地位的是自由主义的个体主义福利观。在自由主义看来,个人的成功主要归因于个人的努力;同样,贫困也被认为主要是由于个人的不良习惯、品行等原因造成的。因此,贫困问题的解决主要也应该依靠个人、依靠自助、依靠个人所结成的团体互助,国家不应该对贫困承担责任,也就没有必要采取措施。1601年英国颁布的《济贫法》打上了个体主义的烙印。1834年,在新《济贫法》得到通过,这项“建筑在科学和经济原则基础之上的第一项伟大的立法”奠定了现代福利国家基石,在福利思想发展史上留下了极其宝贵的财富:个人的命运是一个社会问题,国家对个人的命运承担着一种不可推卸的责任。随后新自由主义继承了这一思想,在新自由主义的影响下,英国社会福利制度开始从自由主义的激进的个体主义贫困观向新自由主义的温和的集体主义贫困观转变<sup>①</sup>。1948年首相艾德礼宣布英国第一个建成了“福利国家”。从此集体主义贫困观占据了福利思想的主流地位。而在美国,经历了20世纪30年代的大危机后,在凯恩斯主义思想指导下,建立了生产为导向,以实现充分就业为目的的福利制度。

在中国,个体主义贫困观一直得到广泛认同(徐道稳,2001)。据调查,有69.1%的被调查者认为贫困是穷人自己造成的,只有22.4%的人认为贫困是社会原因造成的。所以中国的社会救助的对象一直局限于“三无”对象(无劳动能力、无经济来源、无法定赡养人),即只有在家庭彻底破产时,才有可能从国家和社会获得帮助。救助制度是以问题为取向的社会控制措施,它有选择地向穷人、老人、伤残人、精神病人提供最低的人道主义救助,因此,社会保障制度被称为“社会的稳定器”。这种体制在计划经济时代基本上能起到“补缺”作用。但是,在一个多元和充满竞争的市场化时代,特别是从计划经济向市场经济转型的过程中,很难把贫困归结为个人的原因;也就是说,在一个竞争社会中失败者不可能消失。除非抛弃他们,否则这些失败者也需要最低限度的工资,基本生活标准以及最起码的具有保障性的工作、住房和社会支持的提供。他们不可能或者不愿意为自己的后果负责。如果政府实施适当的干预或给予适当的帮助,当他们浑身泥泞地伫立街头,迷离失所时,公众的安全又从何谈起?如果还停留在个体主义贫困观时代,则必然在最低生活保障制度的实施过程中产生歧视和排除大部分贫困人口。只有树立集体主义贫困观,以国家干预主义理论为指导,建立完善的最低生活保障制度,才能真

<sup>①</sup> 在欧洲,德国的讲坛社会主义和法国的连带主义也是新自由主义的集体主义的体现。但新自由主义并不是完整的集体主义,他们既避开社会主义,也躲开保守主义,并对实用的集体主义加以理智的预防。

正缓解城市贫困问题。

## (二) 实施发展性救助

贫穷可以从三个层面来理解：第一个层面是生计维持；第二个层面是不均；第三个层面是外部形式。目前，我们对贫困的理解还只是停留在第一个层面上，即贫困是“没有足够的收入可以使之有起码的生活水平”。事实上，贫困更是一种“能力”的缺失。所以阿马蒂亚·森(Sen, 1992)用“能力”中心观取代幸福的效用观，即个人的幸福是他所能做的各种事情的函数。这样，社会福利水平的提高来自个人能力的培养和个人能力的提高。因此，经济学不应只研究总产出、总收入，而应关注人的权利和能力的提高。他为此而界定了衡量贫困的新的、更加令人满意的指数——“森贫困指数”。

根据森的理论，消除贫困，更重要的是增加穷人的能力，因此在设计最低生活保障制度时，不仅要解决贫困阶层的基本生活，更重要的是“赋能”，即赋予他们发展的机会。这种“发展性社会政策”除了给予物质上的救助外，更重要的是消除非物质的能力剥夺。早在1968年召开的联合国第一届国际社会福利部长会议上，各国就已认识并强调“发展性社会福利”的观点，并指出，以提高全民生活水准来加强人类的福利；确保社会正义及公平分配国家的财富；加强人们的能力以达到在健康、教育、参与社会发展方面的极致。1979年，联合国经济及社会委员会通过了第十八项决议案，名为《加强发展性社会福利政策活动方案》，重申了“发展性社会福利”这一新理念，并制定了相关的实施战略。20世纪90年代根据发展性社会政策的理论，最低生活保障制度的设计和实施应体现社会保护与社会促进并重的价值原则，即政府对贫困群体提供最低生活保障，同时，还应通过实施社会政策来提高整个社会的人力资本，增强弱势群体在经济、社会和文化等方面的能力，以求得整个社会在公平基础上的效率的提高。为此，最低生活保障制度的设计和实施应做到：(1)完善教育减免、医疗救助和廉租房等配套措施。(2)将最低生活保障金划分为“基本生活救助金”、“特别需要救助金”和“个人发展基金”。(3)实施“积极的劳动力市场政策”。

实施“积极的劳动力市场政策”，最重要的措施是加大对社会救助受益者的培训，以提高他们进入劳动力市场的能力。1998年，英国教育与就业部发表了《学习的时代》绿皮书，认为未来是一个“学习时代”。在这样一个时代，学习机会应向所有人、在其人生的任何阶段、以多种方式提供，而不仅仅意味着在学校学习。“绿皮书”描述了提供终生学习机会的途径，如广播媒体、国际互联网、公共图书馆和公司内的自学中心等。同时，它宣布了两项主要计划：工业大学和个人学习账号。工业大学是一所通过网络向人们提供职业和专业学习机会的“虚拟大学”，个人学习账号是为成人培训提供资金保障的一种方式。1999年政府又发表《16岁后的教育：学会成功》白皮书，旨在建设一种新的学习文化，以加强国家竞争和个人发展的基础，鼓励创新，造就一个具有内聚力的社会。

发达国家之所以重视受益人的培训，是因为培训的回报率很高，特别是对成年女性的影响更大。对美国的一项研究表明，参加“人力资源开发和培训行动”的女性年收入增加1 926美元；参加“广泛就业和培训行动”的女性年收入增加1 797美元；参加“工作伙伴行动”的女性年收入增加960美元；参加“工作激励项目”的女性年收入增加438~728美元不等；参加“商业部门工作机会”的女性年收入增加444美元。而对男性来说，参加人力资源开发和培训项目，年收入增加151美元；参加工作伙伴项目，年收入增加970美元<sup>①</sup>。

发达国家的做法对中国最低生活保障制度很有借鉴意义。在实施最低生活保障制度过程中，中国部分地区严格受助条件，出台寻找工作并接受就业机会的法令，以及对不服从工作安排的福利受益者实施制裁，这些措施短时间内确实可以收到一定的效果。但是最低生活保障的受益者有很大一部分是

<sup>①</sup> 参见 Key Text. Helping the Poor Help Themselves: Do Government Training Programs Work? (<http://www.poverty.smartlibrary.org/NewInterface/segment.cfm?segment=1871>).

就业困难群体,政府单纯强调工作,把社会救助受益人“赶出”家门,而不提供更多便利条件,加大对他们的技能培训,最终导致应该享受救助的人被“挤出”最后的安全网。因此,实施发展性救助,不但要强调“无责任即无权利”,同时更应该强调个人的发展和社会各种组织对受益者的培训。只有这样,最低生活保障制度才是可持续发展的。

#### 参考文献:

1. 江流等(1996):《1995~1996年中国社会形势分析与预测》,中国社会科学出版社。
2. 全国总工会(1994):《关于建立最低生活保障制度的调研报告》(讨论稿)。
3. 唐钧(2001):《中国的城市贫困问题与社会救助制度》,《江海学刊》,第2期。
4. 民政部综合计划司(2003):《中国民政统计年鉴(1993)》,中国统计出版社。
5. 杨立雄(2003):《社会保障:权利还是恩赐——从历史的角度考察》,《财政科学》,第4期。
6. 林莉红、李傲、孔繁华(2001):《从宪定权利到现实权利——中国城市居民最低生活保障制度调查》,《法学评论》,第1期。
7. 郑功成等(2002):《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社。
8. 杨宗传、张奇林(1999):《武汉市城市居民最低生活保障制度实施状况的调查分析》,《经济评论》,第4期。
9. 唐钧(2002):《最低生活保障制度的建立过程及评价》,《中国党政干部论坛》,第5期。
10. 洪大用、刘仲翔(2002):《中国城市居民最低生活保障制度的实践与反思》,《社会科学研究》,第2期。
11. 童星、刘松涛(2000):《中国城市最低生活保障制度中的问题与对策》,《学海》,第4期。
12. 王辉(1999):《中国城市社会救济的制度化创造——论城市居民最低生活保障制度的背景、内容和意义》,载于徐滇庆等:《中国社会保障体制改革》,经济科学出版社。
13. 林毓铭(1998):《城市居民最低生活保障线制度研究》,《社会学研究》,第4期。
14. 唐钧(1998):《最后的安全网——中国城市居民最低生活保障制度的框架》,《中国社会科学》,第1期。
15. 民政部(2003):《关于2003年1~5月全国城市低保人均发放救助情况的通报》(<http://www.mca.gov.cn/news/news200352505.html>),6月24日。
16. 大卫·怀恩斯(2000):《贫困陷阱》,载于尼古拉斯·巴尔、大卫·怀恩斯:《福利经济学前沿问题》,中国税务出版社、北京腾图电子出版社。
17. 北京城市贫困阶层问题研究课题组(2002):《北京市城市贫困阶层研究》,《北京联合大学学报》,第3期。
18. 廉军(2003):《基尼系数说明什么?》,中国广播网(<http://www.cnradio.com.cn>),2月18日。
19. 朱玲(1998):《计划经济下的社会保护评析》,《中国社会科学》,第5期。
20. 费梅苹(2002):《城市最低生活保障政策分析》,《社会》,第3期。
21. [美]戴维·波普诺(1999):《社会学》(第十版),中国人民大学出版社。
22. 黄黎若莲(1995):《中国社会主义的社会福利》,中国社会科学出版社。
23. 徐道稳(2001):《论中国社会救助制度的价值转变和价值建设》,《社会科学辑刊》,第4期。
24. Duncan, Greg(1984), *Years of Poverty, Years of Plenty*. Ann Arbor, Mich.: Institute for Social Research.
25. Saunders, Jimmy(1990), *Public Transfers: Safety Net or Inducement into Poverty?* Social Forces.
26. Sen, A. K. (1992), *Inequality Re-examined*, Oxford, Oxford University Press.

(责任编辑:朱犁)



the migration rate curves differ significantly by sex. Factors such as educational level, population moving policies, and traditional culture also have strong impacts on the model migration schedule.

**Study on Social Security for the Once Family Planned Elderly Couples in Rural China**

*Li Jianmin* • 40 •

Traditional arrangement of family support for the elderly is built on the mechanism of inter-generation exchange of economic resources within family. This traditional arrangement has been challenged by the faster economic, social and demographic transitions. Because the human resources supporting the once family planned elderly couples has been slashed, the probability of poverty for these couples will increase greatly, if the government does not timely implement effective supporting policies. It is the policy of family planning which reduces the transitional economic resources supporting the elderly family planned couples in rural areas, so the government has responsibility to institutionalize a mechanism in securing them. To establish the social security program for the family planned couples in rural areas is the best way to compensate the loss of the couples due to complying with the family planning policy.

**Urban Population of Baoshan and Jiading in the Early Period of the Republic**

*You Huansun* • 49 •

The evidences provided by this article show that the structure of the urban and rural population of Baoshan has started a transition to the modern type, while that of Jiading still kept a traditional style in the early period of the Republic. This indicates that the development of modern Shanghai requires a great conglomeration of economic energy before the full growth of commercial engineering.

**Village-level Organization and Its Public Service in Tibet: Sevencases in the Tibetan Rural Areas** *Zha Luo* • 57 •

With the exemption of agricultural tax desired in accordance with maintaining social stability and improving welfare service in the Tibetan rural areas, the village-level organization in the area is able to combine the villagers' willingness and the government's tasks. This also makes local public services better meet the villagers' basic needs. Through examining the public services provided, the article concludes that the village-level organizations have become the major providers of public services in rural Tibet. Despite the insufficiency of resources, the village-level organization still, with the help of Lamas and local celebrities, gain a wide support so that the villagers can enjoy timely and effective public services.

**Characteristics and Trends of Cross-Nation Marriage in Modern Shanghai**

*Ding Jinhong and others* • 66 •

Although started late, cross-nation marriage has developed quite fast in China. Shanghai is one of the areas with more cross-nation marriages. There has appeared a close correlation between numbers of cross-nation marriage and foreign investment in the city. The majority of the couples are in the "lean style" with Shanghai females marrying overseas males. Nearly half of the correspondents are remarried after divorce. The average age at the marriage is relatively old, while the age gap between the couples is larger. These couples belong more or less to well-educated upper strata. In the process of matching there are more trading and even cheating than true love.

**A Review of Urban Minimum Living Standard Program: Problems and Policy Options**

*Yang Lixiong* • 71 •

The urban minimum living standard program initiated in China in 1993. After more than ten years development, a relatively standardized social assistance system has been established and the livelihood of the urban poor has been basically ensured. However, the program is not sufficient in supporting the urban poor since it is bond to emphasize the subsistence issue but not the development issue. Implementing the social policy of eliminating social exclusion therefore is urgently needed.