

# 试论完善我国的社会救助制度

闵宗银

**内容提要:** 本文从我国现有的社会救助制度的不足出发,分析了建设社会主义市场经济新形势下改革我国社会救助制度的必要性,并提出了以实现社会公平、消除贫困等为目标的改革思路。

社会救助是社会保障体系中的重要内容之一,是国家对无生活来源、无家庭依靠并失去工作的人以及收入在最低生活标准以下的个人和家庭的一种无偿救助,在整个社会保障网络体系中处于最初级、最基本的层次。在前资本主义时期,各个国家就曾实行过赈灾、济贫等社会救助。在西方各国逐渐完善的社会保障体系中,最先实施的也是社会救助,社会救助现在已成为社会保障中基本的必不可少的部分。

我国的社会救助制度建于20世纪50年代初。建国50多年来,我国已基本建立起一套比较完整的社会保障体系,如养老保险制度、失业保险制度、医疗保险制度等等,而在社会保障中处于重要地位的社会救助方面,建设的步伐明显滞后,直接影响并制约了我国社会保障体系的健全和社会主义市场经济的发展。

目前,我国的社会救助制度主要有城市最低生活保障线制度、农村的“扶贫攻坚”计划、自然灾害救助、孤寡病残救助等。在这些制度的实行过程中,也出现了不容忽视的问题。

1. 实施主体错位。社会救助并不是慈善事业,它是政府的一种职能,被救助者并不是接受施舍和恩赐,而是一国公民享受的基本权利。我国《宪法》第四十五条明确规定:“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。”因而,实施救助的主体毫无疑问应该是政府,其他的社团、企业、个人在政府执行这一职能时只起一种辅助性配套作用。我国现在的社会保险制度规定:企业职工及其家庭和部分离退休职工应享受到失业保险、社会福利;正逐步推行的最低生活保障线制度则规定一部分特别困难的下岗、失业工人由企业负责救助。无论前者还是后者都限定困难职工及其家庭的保障主要由企业负担。在农村,承担社会救助职能的主要是个人和家庭,孤寡病残与老年人的生存和生活基本上完全由家庭成员及其亲属负担。一旦遇上大规模的自然灾害(如1998年的特大洪灾),赈灾救助则主要依靠国际援助以及慈善社团、企业和个人的捐赠,而政府和财政在社会救助方面参与的程度还非常低,这是政府职能的缺失和错位。

2. 对象有限, 不公平。政府的责任在于将获得社会救助视为每个公民的基本权利, 只要公民的基本生活水平低于贫困线, 他就有权申请救助。在我国, 80%以上的大城市已建立了最低生活保障线制度。然而, 广大的中小城市尤其是农村还没有建立这一制度。农村社会始终处于中国社会保障体系的边缘, 有相当部分社会保障的内容将占全国人口 80% 的农村人口排除在保障体制之外。也就是说, 我们的社会救助制度还无法使 80% 以上的公民完全摆脱贫困。这在很长一段时间内被认为是合理的, 而这与我们国家的社会主义性质是不相符合的。

3. 水平很低。我国城乡贫困人口近 1 亿, 平均受灾人口逾 2 亿, 各种残疾人口 6000 万, 但我国用于社会救助的资金却十分有限。国家财政支出中, 包括军人的抚恤费等在内, 1996 年、1997 年、1998 年分别为 128.03 亿元、142.14 亿元、171.26 亿元<sup>①</sup>, 需要救助的人口如果以 1 亿人计算, 当年人均也仅 128.03 元、142.14 元、171.26 元, 未能达到社会救助的目的。

4. 项目单一, 管理不规范。国家财政用于社会救助方面的主要是自然灾害救助和军人优抚支出, 而对生活极度贫困、因贫致病、因病致贫、老无所养等情况无法实施有效的救助, 也未能建立一套科学化、规范化的社会救助体系。即使在自然灾害救助方面, 管理上也存在很大的随意性和不规范性, 受灾的严重程度全靠媒体报道、地方有关部门的申报, 往往造成小灾多拨款、大灾少拨款的状况, 未能提供一套完整科学的综合测评体系对灾民的实际情况进行估测, 自然灾害救助还不能做到规范化、制度化。另外, 在赈灾资金和物资的发放上处于失控状态, 挪用赈灾款及贪污、私分赈灾款的经济案件时有发生。

## 二

随着社会主义市场经济体制改革的推进, 我国的社会救助制度暴露出的缺陷越来越明显, 因而改革、完善我国的社会救助制度也变得越来越迫切, 具体地表现在以下三方面:

1. 出于实现社会公平的需要。公民的生存权、生命权应该是人人平等的, 因而社会救助这种具有生存保障与生命保障性质的社会安全网就应具有公平性, 这一点与社会保障的其他方面, 如养老、医疗、福利等有所不同。我国目前在社会保障制度方面实行条块分割、制度分割的政策。行政事业单位职工的社会保障待遇基本由国家全包, 企业职工实行社会保险, 而农民仍然依赖于传统的大家庭保障(或者说无社会保障)。不仅城乡之间存在巨大的差别, 而且市民之间也划分不同的层次, 明显与公平的原则相违背。社会救助的目的就是要减少贫困, 减少收入不平等和社会地位不平等, 而我国的社会救助制度则未能降低社会不平等程度。因而, 从社会平等的需要出发, 必须改革我国的社会救助制度。

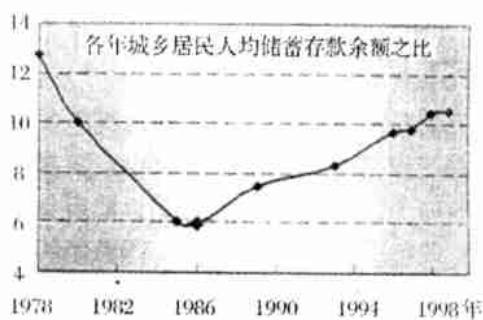
2. 出于拉动内需、促进经济健康发展的需要。根据凯恩斯的消费理论, 边际消费倾向是递减的, 收入越高, 用于消费的部分占收入的比例就越小。我国的现实情况是, 占人口不到 3% 的富裕阶层拥有 40% 的银行存款, 而广大的中低收入阶层无钱消费、无力消费, 部分极端贫困阶层更是处于生存、生活的边缘, 国内需求严重不足, 影响了国民经济健康稳定发展。如果能够适当地增加低收入阶层的收入用于保障其基本的生活需求, 保证他们的生活水平有所提高, 就可以形成极大的购物意愿和购买力, 从而对我国的经济起到拉动作用。

3. 出于完善社会主义制度的需要。实现共同富裕是我国社会主义的本质特征, 也是我国社会发展的根本动力和最终目的。社会救助作为社会保障的最后一道安全网, 是社会主义优越性的重要体现。但是, 我国尚未从法律上确认社会救助在社会保障体系中的地位 and 所发挥的功能, 也没有明确社会救助的性质、对象、内容、标准, 未能规范救助执行者的职责和相应的申报审批程序, 使得我国的社会救助处于一种多头管理的混乱状态, 未能真正发挥社会救助的功能和作用。因而, 从完善社会主义制度的需要出发, 有必要改革我国的社会救助制度。

社会救助制度是全社会的福利工程,也是一项非常重要的社会制度,对经济发展、社会进步起着巨大的促进作用。随着中国加入 WTO 的日益临近,我国将在全球一体化、经济全球化浪潮中逐渐融入国际大家庭中。与其他制度和政策一样,社会保障方面也同样要与国际社会接轨,建立一套既有中国特色又能顺应国际潮流的社会救助制度。由于我国在这方面的欠账太多,涉及的部门关系错综复杂,应受覆盖的人口规模庞大,因而这一改革是很艰巨的。

1. 城乡同改。社会救助是基本的生存保障。从理论上说,应该是一视同仁地对待所有公民。所以,从长远的目标来说,我们应该建立一套统一的社会救助制度,不因城乡、行业、所有制、职位差异而有所不同。由于传统的二元经济社会结构的影响,我国在建立社会保障体系中也具有明显的二元结构特征。一方面是国有单位职工、城市居民享有较高的保障和福利水平,另一方面是广大农村人口的社会保障几乎完全依靠个人和家庭。事实上,由于长期实行城乡隔离政策,农民的生活状况要比城市居民艰苦得多,无论是绝对贫困人口还是相对贫困人口,绝大部分都在农村,从这个意义上来说,建立农村的社会救助制度尤为重要和迫切。

城乡差距到底有多大,这是一个谁也不愿提及的问题。由于农民收入受“浮夸风”的影响,我们所能看到的资料显示城乡收入差距比值一般在 2~3 之间,而事实上问题要比这严重得多。如果从城乡居民人均储蓄存款余额来作个比较,或许能有所体察。1996 年全国居民储蓄存款余额为 38520.8 亿元,其中城市居民存款 30850.2 亿元,农民存款 7670.6 亿



元。当年城市居民人口为 3.5956 亿,农村人口为 8.6439 亿,即城市居民人均储蓄存款 8581.4 元,农民人均储蓄存款 887.4 元,城乡居民人均存款余额之比为 9.67:1。表 1 是各年这一比值的变化的情况,如果以横轴表示年份,纵轴表示该比值,绘成曲线,则这一曲线具有一个明显的“V”字形特征。这表明,我国的改革首先是从农村开始的,改革后农民的收入的确增长较快,城乡差距逐渐缩小,1986 年左右达到最低点。随着城市经济体制改革的推进,城市居民的收入增长越来越快,城乡差距又逐渐扩大。银行储蓄存款余额反映的只是一个方面,如果考虑到城镇居民手头拥有较多的股票、债券、国债、基金等金融资产,家电家具汽车首饰生活设施等财产,房屋店面等房地产以及实际享有的各种福利待遇,城乡差距可能更大。

表 1 1957~1999 年城乡居民人均储蓄存款余额之比

年 份	1957	1978	1980	1985	1986	1989	1993	1996	1997	1998	1999
城乡居民人均储蓄存款余额之比	15.44	12.74	10.04	6.03	5.91	7.45	8.30	9.67	9.77	10.41	10.50

资料来源:根据《中国证券期货统计年鉴 1999》的城乡储蓄存款余额及《中国统计年鉴 1999》人口资料计算,1999 年为预测数。

农村贫困人数居高不下,城乡贫富差距日渐拉大,直接导致国内需求大幅下降,市场萎缩,使得农村市场看似庞大而实际上却非常有限,影响宏观经济的健康、均衡、稳定发展,同时也诱发社会不满情绪,激化人民内部矛盾,从而影响社会团结和政治稳定。因而,建立农村社会救助制度具有战略上的意义。

2. 统一管理。我国传统的社会救助制度在管理上政出多门、政事不分、法制缺乏,严重抵消了社会救助的最基本保障职能。要充分发挥社会救助的功能,使社会救助真正成为人民生存的基本保障,就必须在宏观管理上统一管理、分工明确。具体来说,应该是政府负责领导管理,编制社会发展以及改革规划方面的方针、原则、目标,起草社会救助的行政法规,协调各级各个部门之间的工作;财政部门统一负责社会救助资金的划拨和调控;社会救助职能部门负责社会救助的具体事务性工作。

3. 适当增加财政支持力度。西方发达国家的社会保障及福利支出水平相当高,一般社会保障及福利支出占中央财政支出的比重都在 24%~40%,比如 1996 年美国为 28.83%,日本 36.80%,英国 31.12%,澳大利亚 33.73%,与我国同属发展中国家的罗马尼亚 28.79%,巴西 27.14%,墨西哥 20.07%,阿根廷 53.78%,埃及 11.97%。亚洲国家这一比例比较低,如泰国 7.24%,马来西亚 7.20%。我国在这一方面的差距是明显的,1998 年包括军人抚恤在内,抚恤和社会救济费为 171.26 亿元<sup>②</sup>,只占中央财政支出的 5.48%。目前我国财政还未真正承担起对国民实施社会救助的职责,因而有必要适当增加财政对社会救助的支持力度。

4. 发动民间互助。由于我国人均 GDP 较低,财政收入主要满足运转需要和基础设施建设需要,我国政府对社会救助的介入程度是很低的,社会救助经费的严重不足还无法满足社会成员对社会救助的要求。为缓解这一矛盾,在争取财政扩大支持力度的同时,应充分发挥人民群众的互助互济,调动民间对弱势群体关爱的积极性,经常性地通过各级各类组织,大力开展社会募捐活动,发展各种慈善基金会。国家在财税政策上要因势利导,对企业和个人的社会救助性捐赠应予以鼓励和推动,形成以政府救助为主、民间救助为补充的社会救助新格局。

5. 借鉴国际经验,建设有中国特色的社会救助制度。由于各国的政治经济发展历程不同,社会发展水平不同,人文环境不同,各国的社会保障制度也不相同。我国是发展中国家,社会经济发展水平比较低,所以不可能像西方国家那样建立高标准的社会保障和社会福利制度,应该尽可能地避免西方社会“福利病”的发生。这就决定了我国的社会保障制度起点不应该太高,社会保障体系的建立应该以基本的社会救助为重点,以保障绝大多数人民的基本生存和生活;其他社会保障和社会福利制度在条件成熟时也要尽快建立起来,以满足人民对社会保障更高层次的要求,这在某种程度上类似于美国的模式。我国的现实情况是:部分人享有较高的社会保障甚至社会福利水平,耗费了国家有限的社会保障资金,社会保障支出的刚性给国家造成了巨大的财政压力,制造了赤字隐患,而绝大多数人的基本生活状况却难以得到保障。为改变目前这种状况,就必须从指导思想上予以根本的转变,真正致力于消除贫困,提高人民生活水平,建立人人有保障、无后顾之忧的社会救助制度。

注释:

①②《中国统计年鉴 1999》,中国统计出版社,1999 年。

参考文献:

1. 方青:《论我国社会救助制度的改革》,《安徽师范大学学报》(人文社科版)1999 年第 4 期。
2. 梁鸿:《试论中国农村的社会保障及其特殊性》,《复旦大学学报》(社科版)1999 年第 5 期。
3. 马文兴:《论农村社会保障制度》,《西北民族学院学报》(哲社版)1998 年第 3 期。
4. 财政部社会保障制度改革课题组:《我国社会保障制度改革的基本原则及总体构想》,《财政研究》1999 年第 4 期。

〔作者:上海财经大学 硕士研究生 上海 200083〕(责任编辑 敬 军)