

主持人:张秀兰

[主持人简介] 张秀兰教授,美国加州大学伯克利分校社会福利学院社会福利学博士,现任北京师范大学社会发展与公共政策学院院长。主要研究领域为社会保障、社会政策和社会发展。张秀兰教授承担了来自国内外著名机构的研究课题30余项,如民政部“十一五”规划、五保条例、城市低保标准的调节机制、农村低保、城市和农村医疗救助、社会救助体系研究等政策研究和咨询项目,其中国内课题主要来自国家社会科学基金、教育部、卫生部、民政部以及北京市社科基金,国际课题主要来自福特基金会、欧盟、世界银行、世界卫生组织、联合国儿童基金会、英国救助儿童会等。张秀兰教授在国内外主要学术期刊上发表论文55篇(英文论文34篇),其中SSCI收录6篇,SCI收录9篇,《中国社会科学》中英文各4篇;另外还发表了会议论文15篇,研究报告8部。

## 我国城乡最低生活保障制度若干问题探讨

徐月宾, 张秀兰

(北京师范大学 社会发展与公共政策学院,北京 100875)

[摘要] 20世纪90年代中期以来,我国的社会保障制度建设重点从社会保险转向了针对贫困人群的社会救助制度。这些制度的实施不仅为城乡贫困人群带来了实实在在的好处,也对社会稳定发挥了积极的作用。然而,随着各项社会救助制度的迅速推开,这些制度在设计 and 运行中存在的一些问题也逐渐开始暴露出来。其中最突出的几个问题包括:贫困人口的瞄准机制;保障标准低与“福利依赖”以及边缘贫困人群问题。为克服这些问题,要积极探索实施适度普惠型福利的可能性,同时要加强对有劳动能力的救助对象提供及时的、有针对性的就业服务。

[关键词] 社会救助;低保;社会政策

[中图分类号] C913.7

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-8353(2009)02-0032-06

20世纪90年代中期以来,随着各项社会保险制度的逐步成形,我国的社会保障制度建设重点转向了针对贫困人群的社会救助制度。城市居民最低生活保障制度于1999年在全国全面铺开,自2002年以来每年的救助人数都保持在2,200万以上。按照中央及各级政府的政策,这项制度以家庭为救助单位,对家庭人均收入低于当地保障标准的家庭给予补差救助。在农村,经过二十多年的经济体制改革以及持续的开发式扶贫,农村绝对贫困人口的数量从1978年的2.5亿下降到2007年的1479万,大多数具有劳动能力的贫困人群基本脱贫。近年来,针对农村剩余贫困人口难以依靠开发式扶贫政策摆脱贫困的现状,农村最低生活保障制度也在全国范围内迅速推开。截至2008年8月,全国31个省(自治区、直辖市)的2,777个县(市、区)建立了农村最低生活保障制度,近1700万户和3800万人纳入了农村的低保范围<sup>①</sup>。与此同时,中央及地方政府又在城乡最低生活保障制度的基础上逐步实施了医疗、教育和住房等一系列辅助性的社会救助制度。毫无疑问,这些制度的实施不仅为城乡贫困人群带来了实实在在的好处,也对社会稳定发挥了积极的作用。然而,随着各项社会救助制度的迅速推开,这些制度在设计 and 运行中存在的一些问题也逐渐开始暴露出来。这些问题不仅对政策实施机构形成了一定的困扰,也引起了理论界广泛的讨论。本文将针对最低生活保障制度当前存在的主要问题以及改善策略进行讨论。

[作者简介] 徐月宾,北京师范大学社会发展与公共政策学院教授;张秀兰,北京师范大学社会发展与公共政策学院院长。

<sup>①</sup>民政部社会救助司:“中国农村社会救助国际研讨会”,2008.8.12-19,山东,德州。

## 一、当前低保制度存在的主要问题

1、贫困人口瞄准机制。选择性社会救助的合理性建立在这种制度能够将紧缺的社会资源用于最需要帮助的群体,从而通过最少的社会支出获得最大的反贫困效果<sup>①</sup>。瞄准机制即是贫困人群及其贫困程度的识别方法,是决定低保制度反贫困效果的一个至关重要的环节。这是因为,低保制度的实施需要有一个科学的方法对贫困与非贫困人群进行划分,同时也需要对贫困人群内部的贫困程度进行区别。只有这样,低保制度才可以对贫困人群实行“补差救助”,从而使社会资源实现最大程度的“按需分配”。换言之,瞄准机制不仅直接关系到哪些人能够获得社会救助,也决定他们获得救助的数额。贫困瞄准方法很多,一般需要根据政策的目标及其实施环境进行选择。我国各级政府的政策文件并没有明确规定低保制度必须使用某一种贫困甄别方法,但对救助对象的范围都有明确的界定。目前,从中央到地方的所有有关最低生活保障制度的文件几乎都规定了将家庭人均收入低于当地保障标准的人口纳入救助范围而给予补差救助。这事实上等于将家计调查确定为低保制度的瞄准机制。家计调查即是对家庭收入进行测算,然后按照收入与贫困线或保障标准的差距给予差额救助。理论上,家计调查可以准确地甄别贫困人口和区别贫困程度,对于现金形式的救助制度来说,如果能对家庭收入进行准确的测量,这是最理想的工具,很多发达国家的社会救助制度都使用这种方法来确定贫困人群和救助金额,如美国的 TANF (Temporary Assistance to Needy Families) 和 EITC (The Earned Income Tax Credit) 等<sup>②</sup>。然而,在我国,无论是在城市还是农村,家庭收入测量难一直是困扰低保制度的一个问题,从制度建立以来至今一直没有得到有效的解决。在城市,大多数有工作收入的低保家庭其收入多来自非正规就业或灵活就业,他们的工作和收入都极不稳定。如果低保申请者或受助者不主动汇报自己的收入变化,任何其他人都很难知道其实际的收入情况,因而很多城市至今一直沿用虚拟收入的做法,即在计算家庭收入时,对家庭中有劳动能力的成员估计一个固定的收入额度。对于农村来说,收入测量更是一件几乎不可能的事情。除了对农民的纯收入和毛收入难以区分以外,农村居民的收入多以实物为主,且种类繁多,如果要进行准确的测量,将是一件非常费时费力的事情。一些省市按照农民家庭拥有的生产资料和劳动力状况来估算农户应该实现的收入,这种收入测量方法也是一种类似“虚拟收入”的做法。

应该说,收入测量并不是一件技术复杂而完全做不到的事情。政府完全可以制定出一个非常详细的清单或公式,然后要求政策实施机构逐一核实、计算。所谓收入测量难的问题不是技术的问题,而是成本的问题,即用于测量收入的人力物力成本可能会远远大于我们获得精确收入所能带来的好处。家计调查是一项非常复杂的系统工程,除了需要实施机构有相应的人力物力资源以外,还需要其他部门的合作,如需要工作单位或劳动部门提供可靠的收入证明或记录等。显然,无论是城市还是农村,基层政府或组织并不具备实施家计调查的人力和物力,而相关部门的配合也经常是一件困难的事情。前文已述,我们之所以选择基于收入测量的选择性社会救助制度,是因为政府及大众希望将有限的公共资金能够完全用于符合条件的贫困户,而不要给了非贫困人群,从而节省救助资金或提高资金的使用效率。但如果用于测量家庭收入的经济和行政成本甚至大于所节省的救助资金,家计调查将是一件得不偿失的事情。实际上,在我国“隐性收入”还是一个无法有效监控而比较普遍的现象时,我们实施家计调查的基础条件非常有限。因此,低保制度中的家计调查操作起来困难重重,在实践中也是一个名存实亡的提法而已。

事实上,很多城市和农村低保制度的瞄准机制主要采取的是民主监督下的社区筛选方法,即将低收入和贫困家庭根据困难程度排队,按照配额从贫困人群中选拔最贫困的家庭给予救助。为此,从中央到地方的政策文件都规定了非常详细的申请审批程序,其中的“三榜公布”已经是目前各地最普遍的做法。一般情况下,这种方式的社区筛选可以保证受助者是最贫困的人群,但前提是居民或村民委员会等基层组织必须具有比较完善的民主机制和程序,否则便会事与愿违。由于社区筛选法赋予了社区干部较多的自由裁量权,干部的

<sup>①</sup>Gilbert. N. & Terrel. P. (2002) *Dimensions of Social Welfare Policy* (5th edition), Allen & Bacon; Saunders, P. (1994), *Welfare and Inequality*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>②</sup>Moffitt, Robert A. (ed.) *Means - Tested Transfer Programs in the United States*. Chicago, IL, USA: University of Chicago Press, 2003. p 141.

素质以及居民的构成等因素都会对民主机制的质量产生影响,否则极有可能出现少数人滥用职权、弄虚作假、优亲厚友或被家族或小集团操纵等现象,从而使真正贫困的人落选,而非贫困者得到救助。这种情况在很多地方时有发生。其次,社区筛选依赖居民的民主监督以保证制度的公平和公正,但实践证明,群众监督机制在很多地方都是一个失效的环节。在农村,尽管村民之间往往互相了解家庭经济情况,但对于大多数自认为与低保制度不沾边的村民来说,其自觉监督的动机并不高。近年来,另一个对农村民主机制有影响的现象是,在很多经济落后的农村,大多数青壮年或有一定教育水平的村民常年外出打工,留守农村的基本上都是老弱病残等群体,他们参与村委会事务的能力和机会都非常少,对村级民主制度的影响非常有限。同样,城市低保制度中的群众监督机制在很多地方也形同虚设。一方面,城市社区中的居民之间很少互相了解情况,而更多的时候是普通居民根本不关心哪些人能够得到或得不到救助。总之,从目前各地的实施情况来看,完全依赖社区筛选和群众自觉的监督在很大程度上等于将政府的责任推给了社区,这实际上是政府失效的表现。作为一项以法律形式确定下来的国家制度,政府必须承担起保证制度公平的责任。此外,各地普遍使用的民主公示手段是否会对申请者或救助对象带来“污名”感在我国是一个缺少研究的问题,而很多基层社区工作者也都倾向于认为不会影响贫困者申请救助的意愿,但在西方国家救助制度设计时则非常注重克服这种情况。

2、保障标准低与“福利依赖”的问题。保障标准即贫困线,它是低保制度为社会救助对象所设定的最高现金救助金额。科学地制定保障标准是实施最低生活保障制度的一个非常重要的环节,因为它直接关系到受助人群是否能够获得充足的帮助,这也是低保制度实现其反贫困目标的一个基本条件。我国低保制度的保障标准完全由地方政府制定,但中央政府也给出了很具体的规定。国务院1999年发布的《城市居民最低生活保障条例》中规定,“城市居民最低生活保障标准,按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,并适当考虑水电燃煤(燃气)费用以及未成年人的义务教育费用确定”。对于农村低保制度,2007年的《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》明确规定“按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定”。目前,各地的城市低保标准基本都是参照“市场菜篮子法”制定的,2007年平均标准为每月182.4元,实际补助100多元<sup>①</sup>。在全国36个中心城市中,10个城市的标准超过了300元,而大多数城市在200-300元之间<sup>②</sup>。农村低保中也有部分省市套用了城市低保的“市场菜篮子法”,但多数地方由于收入测量难,加之救助资金普遍不足,而采取了分类分档的保障标准,即针对不同家庭和人群类型确定一个定额救助标准。在我国当前农村贫困面仍然较大而社会保障严重不足的情况下,多数地方为使农村低保惠及更多需要帮助的人群而采取了“低标准、广覆盖”的策略。2007年农村低保平均标准为每人每月70元,月人均补差近40元<sup>③</sup>。

然而,无论是城市还是农村,与救助标准普遍较低相矛盾的一个现象是,低收入和贫困户争先进入低保,一旦进入后,即使收入有了增加也不愿意退出;在申请低保时隐瞒收入的现象也普遍存在,这一现象在城市尤为突出,通常被认为是“福利依赖”或“养懒汉”。显然,这种现象并不是因为保障标准高所致。2007年我国城镇居民人均可支配收入为13,786元,农村居民年人均纯收入4,140元<sup>④</sup>;与其相比,低保标准和实际救助水平所占比例非常之小,根本不足以使受助者能够完全依赖救助金而生活。从对一些城市低保户收支情况的调查结果来看,大多数低保家庭的消费水平都大于当地的低保标准,特别是有劳动能力的低保户,很多都有超过低保标准的工作收入。除了“三无对象”和其他家庭中没有劳动力的低保户以外,对大多数低保户来说,低保救助金只是对其家庭收入的补充,而不是其主要的收入。实际上,之所以产生上述“福利依赖”现象,其中的一个主要原因是,低保资格附着着很多连带的利益,例如,很多辅助性的社会救助制度如医疗、教育和住房救助等都是优先甚至完全针对低保户的。如果低保户失去低保资格,他们就会自动地失去这些利

①民政部:《2007年民政事业发展统计报告》(<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200805/20080500015411.shtml>)。

②民政部社会救助司网站(<http://dbs.mca.gov.cn/article/csdh/tjsj/200804/20080400013464.shtml>)。

③民政部:《2007年民政事业发展统计报告》。

④国家统计局:《2007年国民经济和社会发展统计公报》([http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20080228\\_402464933.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20080228_402464933.htm))。

益,而这些帮助对很多低保户来说是更重要的。由此可见,从另一个角度来看,之所以产生“福利依赖”是因为福利缺失所致,即失去低保资格会使家庭的很多风险失去保护,而不是福利水平高或低保户的道德或工作意愿问题。这与发达国家有关“福利依赖”问题的争论有着根本的区别。

福利的缺失不仅导致上述“福利依赖”现象的产生,还使低保制度变成了对低保户工作积极性的一个负激励因素。这一现象在城市中表现尤为明显。当前的城市低保户中包括了相当一部分有劳动能力的人口。在2007年的2,270多万城镇低保对象中,有劳动能力者占了60%以上<sup>①</sup>。据本文作者对北京市低保户的跟踪调查显示,很多有劳动能力的低保户并不是不愿意工作,他们事实上大多数都是灵活就业者,只是为保持其低保资格而隐瞒工作或收入而已。但工作收入确实会导致很多相关利益的损失,而低保户所能找到的工作往往是收入非常低并且极不稳定的工作,与失去的利益相比,完全是得不偿失,因而不少低保户为保持其低保资格而对找工作采取消极的态度,甚至在工作与低保资格发生冲突时宁愿放弃工作也不愿放弃低保资格。尽管近年来不少城市出台了一些鼓励低保户就业的措施,如北京和上海实施的低保渐退和就业鼓励政策,但力度都很小。

3、边缘贫困人群问题。边缘贫困人群一般指的是收入低或接近低保标准但因不符合低保资格而没有被列入低保制度中的人群。但事实上,我国大多数处于正规社会保障制度以外的人口的收入都不高,边缘贫困人口的数量非常庞大。我国的社会保障制度主要由社会保险和社会救助组成的。改革开放以来,我国的城市社会保障制度改革主要致力于各项社会保险制度的建立,到1990年代中期诸如养老、失业和医疗等主要社会保险制度就已在全国普遍建立起来,但这些制度覆盖的人口主要集中在国有企业。2007年全国参加城镇基本养老保险的职工和离退休人员总数为20,107万人,占15岁以上城镇人口的40%左右,享受城镇基本医疗保险的职工和居民不足40%;在城镇社会保障制度的另一端,即最低生活保障制度,2007年共有2,271万城镇人口获得救助,占城镇人口不到4%<sup>②</sup>。可见,有相当比例的城市人口处于社会保险和社会救助的“夹缝”中而没有任何社会保障。他们既无法从劳动力市场获得充足的收入和风险保障,也不符合获得政府社会救助的资格。特别是对于那些收入较低的边缘贫困人口来说,在正常的情况下往往能够勉强维持基本生存和生活需要,但他们抗风险的能力非常薄弱,遇有任何生产损失或生活变故都有可能陷入赤贫而不能自拔的境地,最后还得需要低保制度的救助,因而也是低保对象的后备军。尽管一些地方开始探索针对边缘贫困人口的救助问题,但对于大多数地区来说,低保制度的对象仍然局限于“不救不活”的群体,难以惠及边缘贫困人群。

当前,边缘贫困群体的问题为低保制度所带来的挑战主要表现在两个方面:首先是社会公平问题。前文所述,尽管全国各地的低保标准都普遍较低,但由于针对低保户的辅助性帮助很多,低保户在得到这些帮助后其收入水平要远远大于边缘贫困人群。再以北京市为例,从1996年低保制度实施以来,低保户一直享有额外的粮油现金补助,补助数额从1996年每人每月20元增加到2002年以来的每月40元,2007年更是高达60元,相当于将当年的低保标准提高了18%。如果将教育、医疗、住房等救助以及其它各种各样政策性减免或优惠加在一起,部分低保户所获得的实际利益将远远高于保障标准。这对于那些由于微小的收入差距而无法进入低保制度的边缘贫困群体来说,显然有失公允。这样,低保制度变成了对部分社会成员的特殊保护。其次,大量边缘贫困人口的存在增加了低保制度的标准制定和瞄准难度。由于这部分人群中有相当一部分是有劳动能力的人口,他们一般都有工作收入。如果低保标准或贫困线进入到这个收入范围的人群,这就要求必须进行准确的收入测量,从而对这些收入差距非常小的人群进行分类。在这种情况下,按照现行的低保制度设计,先确定一个保障标准,然后给予补差救助,将是一件很困难的事情。

<sup>①</sup>按照民政部《2007年民政事业发展统计报告》,2007年的城镇低保人口构成为:在职人员93.9万人,占总人数的4.1%;灵活就业人员343.8万人,占总人数的15.1%;老年人298.4万人,占总人数的13.1%;登记失业人员627.2万人,占总人数的27.6%;未登记失业人员364.3万人,占总人数的16%;在校生321.6万人,占总人数的14.2%;其他未成年人223万人,占总人数的9.8%。

<sup>②</sup>根据国家统计局《2007年国民经济和社会发展统计公报》的数字计算。

## 二、完善我国社会救助制度的策略选择

首先,要积极探索实施适度普惠型福利的可能性。在发达国家,社会救助是对社会保险和普惠型社会福利的补充。这些制度将绝大多数社会成员的一些常规性的社会风险如失业、残疾、疾病和年老等风险基本覆盖,而社会救助是在这些帮助渠道穷尽以后的补充,也就是说,社会救助是在社会保险和普惠型福利制度基础之上的制度。因为大多数公民都能够从其他渠道获得帮助而免于贫困,特别是老人、儿童和残疾人等没有劳动能力的群体在很多发达国家都是普惠型福利的受益者,而不是社会救助的对象,因此,需要社会救助的贫困人群的比例相对较少。在我国,由于普惠型福利基本上是一个空白,需要社会救助的人群非常庞大,导致基层政府和社区大量的工作用于对人群进行分类。

当前,实施普惠型福利面临的巨大阻力是财政问题。但归根到底,社会福利支出是认识和共识的问题,与我们的立场和视角有关,很多时候也是社会的经济和政治制度的产物,本文这里不再赘述。在西方发达国家,政府或社会为老弱病残等丧失了自谋生活能力的群体提供福利几乎是一件天经地义的事情。甚至像美国这样一个被认为对社会福利“不情愿”的国家,社会各界也从来没有对这些群体提供福利有过争议,有关福利的争议主要是集中在为有劳动能力的人群提供福利方面<sup>①</sup>。特别是针对儿童的普惠型社会福利方面,在很多发达国家,保护儿童、改善儿童的成长环境是政府最早致力的社会福利之一。不仅各种针对儿童和家庭的福利计划具有悠久的历史政策历史,为儿童提供福利也是一个极少受到争议的社会政策,被认为对消除绝对贫困和积累人力资本发挥了重要的作用<sup>②</sup>。在我国,儿童贫困是一个长期被忽略的问题,这在很大程度上与我国长期以来一直将家庭作为最基本的经济和社会单位有关,因而我们的社会福利或社会救助只局限于为失去家庭依托的儿童,如对孤儿或弃婴等提供救助。实际上,为儿童提供福利的目的是预防贫困。在这方面,针对儿童发展的普惠型社会福利具有明显的作用,对于消除和缓解儿童贫困和巩固家庭功能具有直接的作用,同时也是社会政策发挥人力资本投资功能的体现。其次,对于老年人和残疾人等丧失了劳动能力的人群实施普惠型福利,不仅可以减轻家庭照顾的经济压力,也可以使他们的生活质量有实质性的提高。大量研究证明,老年人在经济上完全依赖家庭帮助无论是对接受者还是给予者都会产生一定的生活和精神压力,这种养老方式也往往会受很多不确定因素的影响,如老人与子女的关系、子女的家庭关系、子女家庭的需求以及经济状况等,这些都会为老年人的生活带来很多不确定性<sup>③</sup>。

其次,要对最低生活保障制度的目标有明确的界定。特别是对有劳动能力的救助对象来说,政策的目标是使他们重新回到劳动力市场,变成自食其力的公民,而不是将他们“保”起来。对他们施以长期的社会救助不仅不利于激励就业,也是最易引起争议的事情。这是目前我国城乡最低生活保障制度最欠缺也是最需要改进的一个方面。具体来说,低保制度要针对这部分群体设立专门的就业服务安排,有专门的机构或人员为他们提供积极的就业服务,同时要在制度中设计对劳动力市场进行干预的政策,从而使他们尽快获得工作。对这部分救助对象来说,生活救助只是一种临时的、有时间限制的辅助措施,目的是维持他们暂时的消费水平。这也是国际社会自上世纪八十年代以来社会福利改革的主要内容和方向,使社会福利变成了“工作福利”(workfare):即提供福利的目的是为了让受助者工作<sup>④</sup>。例如,美国的 TANF 计划不仅包括了很多旨在鼓励受助者劳动就业或创收的财政和工作激励措施,并且几乎所有的州都有专门的机构为救助对象提供就业

<sup>①</sup>Shaw, Greg M (2007) *The Welfare Debate*, Westport, Conn: Greenwood Press; Faherty, Sara (2005) *Point - Counter point: Welfare Reform*, Chelsea House Publishers.

<sup>②</sup>T. Smith, *Family Centres & Bringing Up Young Children* (London: HMSO, 1996), p. 10; Gilbert. N. & Terrel. P. (2002) *Dimensions of Social Welfare Policy* (5th edition), Allen & Bacon.

<sup>③</sup>J. Kosberg, and J. Gracia, "Social Change Affecting Family Care of the Elderly", *Journal of the International Institute on Ageing*, Vol. 1, No. 2 (1991), pp. 2 - 5. J. Kosberg (ed.), *Family Care of the Elderly: Social and Cultural Changes*, Newbury Park: Sage, 1992. J. Finch and J. Mason, *Negotiating Family Responsibilities*, London: Routledge, 1993.

<sup>④</sup>Tony Eardley (1996), "From Safety Nets to Spring Bards? Social Assistance and Work Incentives in the OECD Countries", *Social Policy Review*, 8(1996), pp. 265 - 285.

服务<sup>①</sup>。

具体来说,有劳动能力的救助对象往往都是暂时或偶尔贫困的家庭。他们一般都具有一定的劳动或生产自救能力,但由于偶然的天灾人祸而导致生活暂时困难。研究显示,贫困人群在遇到疾病或收入损失时,为了满足当前的生活需要,往往会采取代价很高的应对措施,如孩子辍学或变卖生产工具等,其结果必然会使他们的家庭生产能力或人力资本受到影响<sup>②</sup>。对于这类家庭,如果给予及时的、以保护其生产能力为目的的救助,则无疑会增加他们摆脱困境的机会。否则,暂时的困境很可能导致长期贫困。

鉴于暂时或偶尔贫困的家庭往往是由突发性事件或意外损失造成,而致贫的原因以及致贫后的家庭情况也经常是很不同的,对这类家庭的救助必须针对其特殊情况或家庭自救能力实施相应的、个性化的救助方案。为此,救助制度的实施机构首先要对这类家庭进行需求评估,在此基础上与他们一道设计出具体的救助计划,包括救助的内容、数量、方式以及时限等。同时也要帮助其制定出家庭自救计划,以便与政府救助互相配合。因为救助的目的是保护家庭生产能力,即避免他们因一时的困境而导致生产能力受到损失,救助方案要有灵活性和有针对性,具体可采取给付现金或实物,也可通过提供服务或优惠政策等方式进行帮助。

### 三、结束语

回顾过去三十多年来我国经济和社会发展的历程,我国政府在社会福利中的角色经历了一个先退出又再进入的过程。改革以后的很长时间,大多数城乡居民失去了传统的单位或集体提供的社会保障,而社会化的政策安排又没有及时到位,直到近年来随着科学发展观与建设和谐社会目标的提出,政府又重新进入了为社会大众提供福利的角色。然而,尽管政府对建立社会保障制度的决心和实际努力明显加大,但重新进入社会福利的过程将面临着多方面的挑战。一方面,全球化形势对我们解决社会问题的能力起了极大的制约作用,我们为保证经济的增长和提高企业的竞争能力,在相当长的时间内仍然需要保守地对待社会福利的供给。而另一方面,中国的经济改革和社会发展策略是在没有任何现成的可参照的理论或经验框架下进行的。因此,“摸着石头过河”一直是我们在经济和社会领域中引领改革的基本策略。其中的很多政策工具基本上都是从西方发达国家学习来的,或者由国际组织或专家推荐的,如社会保险和最低生活保障制度。尽管我们在政策的制定和实施过程中非常谨慎,一直遵循着先试点、后推广,然后再逐步改善的策略,但我们发现,一些在发达国家久经考验的政策工具及其假设在中国应用时经常会遇到意想不到的结果和问题,如上文所述的低保制度中存在的问题。此外,由于改革以来我国的社会问题一直处于密集爆发的状态,我们的很多社会政策具有浓厚的应急特征,政策的选择大多数时候是为了应急当前的问题,而不是从长期的战略视角出发。这也是尽管社会政策推陈出新的速度非常之快,但也有很多新的问题不能得到及时有效解决的重要原因之一。

[责任编辑:韩小凤]

<sup>①</sup>Riccucci, Norma M (2005) How Management Matters: Street - Level Bureaucrats and Welfare Reform, Washington, D. C. : Georgetown University Press.

<sup>②</sup>www. worldbank/ poverty/ socialsafetynets, "The Role of Social Safety Nets".