

# 重构亚洲国家的社会救助

## ——缓解贫困与促进发展

张浩淼

(南开大学周恩来政府管理学院 天津 300071)

**摘要** 世界贫困人口的近 2/3 分布在亚洲,社会救助作为最后的安全网和反贫困的有效手段可以扩大社会保障的覆盖面并为这些贫困人口提供适当的社会保护。目前,亚洲各国的社会救助不够完善、水平偏低且差异性大,旨在维持最低生活标准的最低收入支持制度在大多数国家普遍缺位,而针对特定弱势群体的类别型救助和包括教育、医疗等社会服务在内的专项型救助的随意性大、不够规范。出于缓解贫困和促进人力资本与社会发展的需要,亚洲国家急需重构社会救助体系,为此,需要选择适当的救助理念,明确社会救助在社会保障体系中的地位,并改进社会救助项目与水平的设置。

**关键词** 亚洲 社会救助 最低收入支持制度 类别型救助 专项型救助

**中图分类号** :C913.7 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-0730(2011)01-0096-08

20 世纪下半叶以来,亚洲许多国家先后以日本、韩国、中国与印度为代表,创造了经济发展的奇迹,但亚洲各国普遍奉行经济增长优先与低福利政策,造成了社会保障覆盖率低、普惠性弱、不公平性突出。据统计,亚洲 37 亿人口中近 10 亿生活在国际贫困线以下,即每天生活费用不足 1.25 美元,世界贫困人口的近 2/3 生活在亚洲,这些人目前迫切需要基本社会保障的保护,社会救助作为最后的安全网和反贫困的有效手段,可以扩大社会保障的覆盖面并为贫困人口提供适当的社会保护。然而,目前亚洲各国的社会救助不够完善、水平偏低且差异性大,旨在维持最低生活标准的最低收入支持制度在大多数国家普遍缺位,而针对特定弱势群体的类别型救助和包括教育、医疗等社会服务在内的专项型救助的随意性大、不够规范。因此,出于缓解贫困和促进人力资本与社会发展的需要,亚洲国家迫切需要重构社会救助体系。本文首先对社会救助的项目类型与最新改革

趋势进行探讨,其后重点从救助项目设置、救助的重要性和资金来源三方面分析亚洲国家社会救助的现状与问题,并提出重构亚洲国家社会救助体系的思路与建议。

### 一、社会救助的项目类型与改革趋势

在当代社会保障体系中,社会救助是最古老的社会保障制度,同时也是当今社会中仍发挥重要作用的制度,它是指面向贫困人口与不幸者组成的社会脆弱群体提供款物接济和扶助的生活保障政策,通常被称为最后的安全网。<sup>[1]</sup>由于不同国家社会经济、价值观念和文化传统等方面的差异,各国政府实施的社会救助制度也呈现多样性并存在明显差异,社会救助项目设置方面差别较大。

根据待遇给付情况,社会救助项目大致可以分为三类:

一是普遍型救助,主要指最低收入支持制度

提供的救助待遇,即对收入水平低于给定的最低生活(收入)标准的个人或家庭提供现金救助,使其收入水平到达最低生活标准。二是类别型救助,主要是对低于一定收入水平的弱势群体提供的现金救助待遇,这些群体涉及残疾人、老年人、单身父母、孤儿、失业者等。三是专项型救助,主要是指提供实物或服务的救助待遇,包括住房救助、医疗救助、教育救助、就业培训等。<sup>[2]</sup>

从以上三种类型的救助来看,普遍型救助和类别型救助均是提供现金,可以为贫困与弱势群体提供直接帮助,在缓解贫困方面的针对性和目标性较强,尤其是普遍型救助,这种救助不论贫困原因,对所有最低生活标准以下的群体提供现金救助,在反贫方面见效快、效果好。绝大多数 OECD 国家均设有普遍型救助,即最低收入支持制度,因为这些国家社会信用体系发达,家计调查较为准确,而在大多数发展中国家家计调查困难且成本较高,因此一般只有类别型救助,以上两类救助虽然可以在短期内起到缓解贫困的作用,但是很难根治导致贫困的根源,只是提供较为消极的补偿。专项型救助并不提供现金,而是提供实物或服务,它可以通过提供住房、医疗服务等来改善贫困与弱势群体的生活条件,提高人力资本,最终促进人与社会的发展,应该说专项救助虽也有一定缓解贫困的作用,但与普遍型和类别型救助相比,它更突出的是在促进发展方面的作用。

为了使现金救助在促进人力资本发展方面发挥一定的作用,近年来许多国家开始对社会救助进行改革与创新,其总体改革趋势是赋予现金救助以一定的促进人力资本发展的功能。

在最低收入支持制度普遍存在的发达国家,1990年代后的改革趋势是引入积极的就业激励措施,即工作福利,有劳动能力的就业者在享受被救助权利的同时,必须履行一系列与工作有关的义务。工作福利政策将失业问题主要归咎于劳动力自身的缺陷,如工作动力不足、技能缺乏等,并认为只有采取措施帮助失业者克服其自身不足,使其获得自力更生能力,才能解决失业和长期救助

问题,这种工作福利政策最大的特点是改变了社会救助单是补偿收入损失的功能,社会救助更要配合提供培训和介绍工作的服务,在重视“相互责任”和“平衡权利与责任”的原则下,受助者需要在行为上达到一定的要求才可以获得救助,体现出促进有劳动能力的受助者人力资本发展的功能。具体的实施方面,通过强制快速就业、培训和财政激励等措施的不同组合来实现工作福利政策的功能,当然,不同国家会采取不同的重点措施及混合方法,一般英、美等自由主义福利国家以强制快速就业为主,而北欧的社会民主主义福利国家则侧重培训和财政激励。<sup>[3]</sup>

在以类别型救助为主的拉美发展中国家,1990年代中后期的改革趋势是用有条件的现金转移支付替代原有的类别型现金救助,即救助金的发放带有一定的条件,而这些条件的设定有利于家庭在人力资本方面进行投资,以期实现长期内消除贫困的目标。比如,墨西哥的机会计划规定,家庭主妇领取救助金必须以保证其子女接受教育为条件,此外,还必须参加各类健康教育的学习班并保证其子女能定期接受体检,机会计划的救助金中最重要的部分是针对家庭里小学生和中学生的助学金,其数额会随年级的升高而提高,给女生的助学金要多于男生,目的是鼓励女孩子完成学业。<sup>[4]</sup>一般来说,大部分拉美国家都有类似于墨西哥的以接受学校教育为条件的救助金,只不过针对的入学程度不同,比如巴西和阿根廷主要面向中学生,因为这个年龄段的孩子在这两个国家失学率最高,洪都拉斯针对小学1~4年级的学生,委内瑞拉则主要针对小学生。<sup>[5]</sup>通过有条件的现金转移支付,救助资格与个人就业、教育培训和医疗服务等人力资本发展政策结合在了一起,一定程度上提高穷人的教育水平和健康状况,有助于人与社会的发展。

## 二、亚洲国家社会救助的现状分析

本部分从亚洲国家社会救助的项目设置、救

助的重要性和资金来源方面进行探讨并与部分欧美发达国家进行比较,以分析亚洲国家社会救助的现状并发现其存在的问题。

(一)项目设置

在经济快速发展的亚洲国家,贫困人口仍然规模庞大,这在一定程度上与社会救助项目的残缺与不完善有直接的联系。鉴于资料的可获得性,将重点考察中、日、韩东亚三国以及马来西亚、印度尼西亚、泰国等东南亚国家,这些国家具体救助项目的设置以及根据各国设定的贫困线而测定出的贫困率如表1所示。

从表1可见,首先,亚洲大部分国家缺少普遍型现金救助,设置有最低收入支持制度的国家只是个别的,包括中、日、韩与马来西亚,其中中国的

普遍型救助为最低生活保障制度,与马来西亚的最低收入支持制度类似,这两国的最低生活保障标准设定较低,一般仅够日常生活,因此还设立了专项型救助以进行弥补,而日本、韩国的普遍型救助所设定的最低生活标准较高,包括日常生活、住宅、教育、医疗护理等费用,因此这两国并未设置专项型救助。如果与贫困率联系起来分析,可以发现设有普遍型救助的国家的贫困率较低,这说明普遍型救助在缓解贫困方面确实效果明显。其次,大多数亚洲国家在现金救助方面采用的是类别型救助,是为特定的弱势群体,如老人、孕妇、儿童、残疾人、失业者中的贫困人员提供救助,其缓解贫困的程度有限,这从这些国家较高的贫困率中也可以看出。最后,亚洲国家普遍重视专项型救助,

表1 亚洲部分国家的社会救助项目类型与贫困率

国家	普遍型救助	类别型救助					专项型救助					贫困率%
		老人	孕妇	儿童	残疾人	失业者	食品	住房	医疗	教育	就业	
中国	√						√	√	√			2.5
日本	√											14.9
韩国	√											5.0
印度尼西亚			√	√			√		√	√	√	16.7
马来西亚	√							√		√	√	5.1
泰国		√	√	√	√	√			√	√	√	9.8
菲律宾		√		√	√		√		√	√	√	30.0
越南		√		√	√		√	√	√	√		19.5
柬埔寨				√			√		√	√	√	34.7
尼泊尔		√					√					30.9
孟加拉		√					√					40.0

注:尼泊尔对老人的类别型救助不同于其他国家,它不是针对贫困老人,而是针对所有70岁以上的老人和60岁以上的寡妇。表中贫困率是依据各个国家设定的贫困线而测定出来的,马来西亚与泰国是2002年的数据,菲律宾是2003年的数据,中国是2005年的数据,其余均为2004年的数据。

资料来源:顾昕:《为了公平与发展:东南亚地区发展中国的社会救助》,载于顾昕著,《中国社会安全网的制度建设》,杭州,浙江大学出版社,2008年,第123~126页;Axel Weber, Social Assistance in Asia and the Pacific: An Overview, <http://www.adb.org/documents/conference/social-assistance-cct/proceedings-social-assistance-cct.pdf> 2010-06; Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, [http://www.adb.org/documents/books/key\\_indicators/2006/pdf/MDG01.pdf](http://www.adb.org/documents/books/key_indicators/2006/pdf/MDG01.pdf), 2010-07

甚至比 OECD 国家更为重视,大多数 OECD 国家均有住房救助,而医疗、教育等方面的专项型救助则较少见(见表 2),当然这也和 OECD 国家较好的医疗保障与教育福利有关。重视专项型救助有助于人力资本发展并最终摆脱贫困,但这需要较长的一段时期,而且其促进发展作用的发挥也依赖于困难群体最基本生活需要的满足。由此可见,虽然越南、柬埔寨等东南亚国家的专项型救助较为齐全,但由于缺少普遍型救助以满足贫困群体的最基本生活需要,因此这些国家在贫困率仍然较高。

(二)救助的重要性

社会救助方面的研究专家 Gough 等人(1997)曾经指出社会救助的重要性可以由社会救助的覆盖范围和开支规模来衡量。从覆盖范围看,可以用社会救助的受助者人数占总人口数的比例来考察,从开支规模角度看,由于各国对社会保障开支的定义不同,因此可以用社会救助支出占各国 GDP 的比例来考察。<sup>[6]</sup>在亚洲国家,设置有普遍型救助的国家在覆盖范围和开支规模方面要优于缺少该项目的国家,鉴于此,将重点考察中、日、韩三

个国家,并将其与部分欧美国家进行比较,具体见表 3。

从表 3 可以看出,在社会救助的覆盖面和开支规模方面,东亚三国无论与以英、美为代表的自由主义福利国家和以德国为代表的保守主义福利国家均存在较大差距,这说明中、日、韩三国社会救助的重要性十分有限,事实上,这三国在社会保障体系中确实更重视社会保险。在社会救助项目比较完善且存在最低收入支持制度的东亚三国,社会救助的重要性尚且如此,可以想象在其他亚洲国家,社会救助的重要地位和地位是多么无足轻重,以菲律宾为例,2006 年政府在社会救助方面的开支仅占 GDP 的 0.05%,几乎微不足道,社会救助水平很低。<sup>[7]</sup>可以说,亚洲国家贫困人口众多这一事实与社会救助的重要性与地位低下有直接的联系。

(三)资金来源

社会救助制度的特征是,它是采取非供款和无偿救助的方式,也就是说对受助者而言这属于“免费午餐”,且这种“免费午餐”构成了其生存的必要条件,否则陷入危机的社会成员便可能构成

表 2 欧美部分国家的社会救助项目类型

国家	普遍型救助	类别型救助					专项型救助					
		老人	孕妇	儿童	残疾人	失业者	单身父母	食品	住房	医疗	教育	就业
英国	√				√		√					
加拿大	√					√						√
法国	√	√		√	√	√						√
德国	√				√							√
希腊	√	√	√	√								√
爱尔兰	√	√		√	√	√						
冰岛	√	√										√
瑞典	√											√

资料来源: Abt Associates Inc. Survey of social Assistance in OECD Countries Cross-Country Paper. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/78802/Fall%202002/elearning/fall2002/readings/pdfpapers/cross-country.pdf>, 2002-06

社会不稳定的因素<sup>[8]</sup>,因此国家必须保证资金来源的稳定与充足。由此,各级政府的一般性税收而非社会保险基金是其来源。<sup>[9]</sup>但是在亚洲国家,除日、韩等少数较发达国家外,许多发展中国家需要依靠捐赠与亚洲发展银行等机构的资金支援,这使其社会救助资金不具有可持续性并影响救助项目的设置和救助效果的发挥,一般来说,这些国家不会考虑对资金要求较高的普遍型救助,而是更重视类别型和专项型救助,进而影响社会救助缓解贫困的功能。例如,柬埔寨农村开展的食物、医疗、教育等专项型救助,其资金主要来自于众多国际机构的拨款与借贷,这些机构包括亚洲发展银行、国际卫生组织、世界银行、联合国难民署、国际劳工组织、联合国儿童基金会等。<sup>[10]</sup>

表3 亚洲与欧美部分国家社会救助的覆盖面与开支规模

	国家(年份)	受助者人数占总人口的比例(%)	救助经费占GDP的比例(%)
亚洲	中国(2008)	4	0.15
	日本(2002)	1	0.5
	韩国(2001)	3	0.5
欧美	美国(1992)	17.5	1.3
	英国(1992)	15.3	6.4
	德国(1992)	6.8	1.6

注:中国数据引自《2009年中国民政统计年鉴》;日本数据参见于秀丽:《日本生活保护制度的经验、困境及对我国的启示》,《东北亚论坛》,2006年第7期;韩国数据参见 In-Young Jung, Social assistance reform in post-economic crisis Korea, [http://www.welfareasia.org/1stworkshop/data/slide\\_IY%20Jung.ppt](http://www.welfareasia.org/1stworkshop/data/slide_IY%20Jung.ppt), 2005-11;美、英、德数据参见 Gough, L., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P. (1997). Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, Vol 7 No.1, 17-43.

资金缺乏且不可持续是许多亚洲国家选择专项型与类别型救助而放弃普遍型救助的主要原

因。除此之外,理念与政府的重视程度也非常关键,正如特纳与科尔巴乔所说:“帮助穷人的办法不仅取决于资源有多少可供使用,也取决于是否存在相应的政治意志把资源用来缓解贫困问题。”<sup>[11]</sup>与日、韩相比,中国和马来西亚属于发展中国家,但是这两国仍然建立了普遍型救助,虽然最低生活标准较低还有待提高,但是毕竟建立了项目并获得了政府较稳定的资金支持,使贫困率保持在较低的水平。由此可见,政府的重视与缓解贫困的决心和理念有助于保证社会救助的资金投入,最终会促进社会救助的发展。

通过以上分析,可以发现亚洲国家的社会救助存在以下一些问题:第一,社会救助项目不完善,普遍型救助缺位;第二,社会救助的重要性与地位差,救助的覆盖面小、水平低;第三,社会救助的资金来源不够稳定与持续。此外,亚洲国家的社会救助在改革方面较为滞后,无论是工作福利政策还是有条件的现金转移支付都仅在少数国家试点实施,落后于国际上的最新改革趋势和潮流。

### 三、重构亚洲国家社会救助的思路与建议

目前亚洲国家社会救助的现状和存在的各种问题使得贫困与弱势群体得到的社会保护较少,难以摆脱贫困的境地。因此,重构亚洲国家的社会救助具有必要性与紧迫性,为此可以从以下几方面入手:

(一) 社会救助理念的选择:缓解贫困与促进发展

社会救助是具有一定价值取向的制度安排,也是一种具有建构性的制度实践,作为意识形态领域的理念非常关键,它会影响乃至决定社会救助的功能定位与制度实践,因此可以说,选择了什么样的理念就会有怎样的社会救助制度与项目设计并产生相应的效果。社会救助理念的选择既是制度与项目设计的出发点,也是评估社会救助效果的归宿。因此,重构亚洲国家的社会救助首先需要选择并明确相应的理念,从目前状况来看,缓

解贫困和促进发展应该成为亚洲国家社会救助的指导理念。

一方面,亚洲贫困人口众多,而贫困是对生存权的极大侵犯。作为首要人权,生存权得不到保障,其他权利就无从谈起。近 2/3 贫困人口生活在亚洲这一现实,决定了缓解乃至消除贫困以确保公民的生存权是亚洲各国面临的紧迫任务。社会救助可以为贫困人口提供最直接的帮助,在所有社会保障措施中缓解贫困的效果最明显。因此对亚洲国家的社会救助而言,缓解贫困应该是其首要理念,只有在这一理念指导下,亚洲各国才能建立较完备的社会救助制度并设置基本的救助水平对贫困群体进行补偿,以帮助贫困的社会成员脱离贫困的境地,使其生存权得到保证。

另一方面,在全球化与工业化大潮的影响下,亚洲国家的贫困已不仅仅是收入贫困,也同时表现为因文化水平低、劳动技能差而受到市场与社会的排斥,也就是说,人力资本存量少是贫困的深层原因和脱贫的内生障碍。虽然以缓解贫困为理念向贫困群体提供社会救助是亚洲各国政府的责任,但是由于贫困人口数量巨大,如果社会救助不注重人力资本发展,那么很可能产生“人力资本投资不足——贫困——人力资本投资不足”这一恶性循环的怪圈,且会使受助者成为长期甚至终生享受社会救助待遇者,最终导致社会救助自身负担过重、不可持续。<sup>[12]</sup>因此在缓解贫困这一理念之外,亚洲国家的社会救助还应以促进发展为指导理念,通过建立一些发展型的社会救助项目帮助受助者积累人力资本,增加自力更生的能力,使贫困群体可以尽量充分参与劳动力市场并融入主流社会,以减少长期贫困并减轻社会救助的压力。

(二)社会救助在社会保障体系中的地位:从边缘到基础

社会救助作为社会保障体系中的重要组成部分,明确其地位对于社会救助的重构与完善以及整个社会保障体系的发展来说都是非常重要的。亚洲国家一直以来把社会救助视为边缘性的制度安排,更加重视社会保险的建设与发展,但实践证

明,由于非正规就业的普遍存在,社会保险仅能覆盖少数人口,多数公民缺乏社会保障的保护。一般而言,扩充社会保障的途径包括扩充社会保险计划,引入国家财政拨款的全民福利以及扩充社会救助计划。<sup>[13]</sup>

从亚洲多数国家的情况看,目前最可行的就是扩充社会救助计划,提高社会救助在社会保障体系中的地位与重要性,使之由边缘制度成为社会保障体系中的基础组成部分,把有限的福利资源集中于社会底层,使社会救助真正成为维护底线公平的基本手段并发挥社会保障体系中第一道防线的作用。以中国为例,政府决策层在 20 世纪 90 年代基本把社会救助摆在边缘的位置,而一直把完善社会保险作为社会保障制度改革的重点,希望社会保险来化解贫困群体面对的各种风险,起到预防和缓解贫困的作用,但社会保险完善起来需要较长时间,较窄的覆盖面和较低的保险金标准使其无法有效地应对转型期的大规模贫困问题,于是 20 世纪 90 年代末政府转向社会救助,通过出台普遍型救助即最低生活保障制度,建立医疗、教育等专项型救助等一系列改革措施把社会救助提升到了基础地位,通过完善社会救助扩充了社会保障并控制了贫困问题。由此可见,对于其他众多仍然把社会救助视为边缘制度的亚洲国家而言,明确社会救助的基础地位对于扩充社会保障和完善社会保障体系是有重要意义的。

(三)社会救助项目与水平的设置:从项目残缺、低水平到项目完善、适度水平

目前,亚洲多数国家社会救助项目残缺不全,尤其缺少普遍型现金救助,即最低收入支持制度,此外,救助资金欠缺,救助水平较低,这种状况亟待改变,亚洲国家需要项目完善合理且水平适度的社会救助。具体而言,可以从以下几方面来改变亚洲国家社会救助项目与水平的设置:

第一,制定亚洲最低生活标准,促进最低收入支持制度的建设。为了保证公民的生存权,国家有必要保障生存权主体最低限度的生活,即制定一个最低生活标准,使那些生活在最低生活标准以

下的贫困群体的生存权得以保障。<sup>[14]</sup>最低生活标准受一个国家经济、社会生活、执政理念等诸多方面的影响,因此,制定亚洲最低生活标准并不是指设定一个统一的标准,这是不可能实现的,因为亚洲各国经济、社会发展水平存在很大的差异。通过考察欧盟国家最低收入标准的制定,可以发现亚洲最低生活标准的制定可以采用两种方式:一是依据各个国家的经济水平或国民收入来制定,即把某一项经济指标(如平均收入)的某一比例设为最低生活标准,具体的指标和比例应通过相应协议订立,在亚洲达成一致;二是依据生活必需品的花费来制定最低生活标准,所谓生活必需品是指基本生活所需要的物品和服务等,对于亚洲各国而言,目前较现实的是采用绝对的方式来定义生活必需品,即能维持公民最基本的生活,而不是像多数欧美国家那样能维持较体面的生活,这样定义有助于亚洲多数发展中国家能够接受最低生活标准,当然,亚洲还需要明确规定“绝对的生活必需品”所包含的各项物品、服务的具体内容和相关标准。无论通过哪种方式来制定,都需要进行科学合理的计算并把标准设定在能维持贫困群体最基本生活的适度水平,其最终目的是为了促进最低收入支持制度在亚洲各国的普及,为所有收入低于标准的贫困人口提供相应的现金救助,使其能维持生存权所需的最低限度的生活。鉴于最低收入支持制度在缓解贫困方面的良好效果,促进该制度在亚洲各国的建立会对贫困缓解做出重要贡献,此外,还有助于社会救助地位的提升,使更多的亚洲公民获得社会保障的保护。

第二,采取发展工作福利、有条件的现金转移支付等措施以改革类别型救助。从目前亚洲国家的情况看,凡设有最低收入支持制度的少数国家,都缺乏类别型救助,而多数国家则缺乏最低收入支持制度只有传统式的类别型救助,对老人、儿童等弱势群体中的贫困者提供无条件的现金救助(见表1)。亚洲国家在积极建立最低收入支持制度以缓解贫困的同时,也应注意到虽然该制度可以较有效地缓解贫困,但它难以根治导致贫困的根

源,对人力资本发展的作用不大。要使亚洲国家的社会救助在促进人力资本发展方面发挥作用,可以借鉴近年来国际上社会救助的改革趋势与潮流,通过工作福利、有条件的现金转移支付等措施来对类别型救助进行改革和创新,对最低收入支持制度受助者中的有劳动能力者、儿童、妇女等不同类别群体提供差异化的救助待遇。所谓工作福利,就是针对那些有劳动能力的受助者提出与工作有关的要求和义务,推动有劳动能力者再就业进而摆脱救助。工作福利最大的特点是改变了社会救助单是补偿收入损失的作用,社会救助更要配合提供培训与介绍工作的服务,符合促进人力资本发展的理念。<sup>[15]</sup>对亚洲国家来说,工作福利的具体实施应该要求有劳动能力的受助者接受救助机构提供的工作,并通过财政激励的方式,使受助者就业后总收入高于依赖社会救助的收入,此外,对于劳动能力较差、就业困难的人员,比如有一定工作能力的残疾人,要通过有针对性的、较正规的培训使其人力资本得到积累与发展,再促使通过工作自力更生。有条件的现金转移支付是把救助资格与教育培训、医疗服务等人力资本发展政策结合起来,通过现金救助引导贫困人口向教育、卫生、营养等方面加大投入,以提高穷人的教育水平和健康状况,以期达到实现人的发展和长期内减少贫困的目的。<sup>[16]</sup>这种新型救助措施在拉美发展中国家非常普遍,但在亚洲却很少见。如果亚洲国家能在建立最低收入支持制度的基础上,对儿童、孕妇、老人、残疾人等不同类别的群体实施有条件的现金转移支付,比如,对于最低收入支持制度的受助家庭中有学龄儿童的,可以提供额外的、水平适度的现金救助,但要求家庭需要保证这些儿童定期接受体检并完成学业,对于受助家庭中有孕妇、老人或残疾人的,提供额外的现金并以定期体检,接受医疗、护理等服务为条件,那么相信,亚洲国家的贫困人口在保证最低限度生活的同时,还可以积累与发展人力资本,有助于长期内减少贫困。

第三,进一步加强并规范专项型救助。专项型救助作为一种提供实物与服务的救助类型,可以

解决困难群体在医疗、住房、教育等方面的特殊需求,对贫困群体的人力资本发展具有重要作用。虽然如前分析,目前亚洲国家比较重视专项型救助,例如泰国最重要的社会救助项目就是医疗救助<sup>[17]</sup>,但多数国家的专项型救助项目不够规范,相关服务领域发展滞后,严重制约了社会救助效果的发挥。基于此,有必要进一步加强并规范亚洲国家的专项型救助。首先,要科学合理地确定专项救助的对象,不能把其简单地等同于现金救助的对象,而要适当拓宽范围,针对那些在医疗、住房等方面确实困难的群体;其次,要适当提高救助水平,比如医疗救助要逐步降低自付率,对于特别困难者,可以完全取消自付部分使其享受免费医疗,住房救助可以逐步提高房租补贴等;最后,要在专项型救助项目中,将医疗、教育、住房等其他社会服务与发展领域的投入有效地结合起来。例如,如果公共住房数量不足、质量低下,那么住房救助就无法很好地发挥作用,因此,专项型救助应该与其他更广泛的社会服务与基础设施的完善结合起来。

当然,除了社会救助的理念、地位以及项目和水平的重构之外,亚洲国家的社会救助还需要在目标定位、组织体系建设和治理能力等方面进一步加强与改善,具体有那些经验可以相互吸取、借鉴,如何建设可供比较的亚洲社会救助政策统计数据库并进行区域合作,还有待更深入的探讨。

\* 本文系作者提交给“第二届亚洲社会保障圆桌会议:亚洲人走向一致的最低标准”(2010年11月,北京)的论文及作者会议发言的依据。

注释:

- [1][8]郑功成:《社会保障学》,北京,商务印书馆,2000年,第270页。  
 [2] Abt Associates Inc. Survey of social Assistance in OECD Countries Cross-Country Paper. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/78802/Fall%202002/elearning/fall2002/readings/pdffpapers/cross-country.pdf>, 2002-06  
 [3][15] 梁祖彬、肖萌:《社会救助就业福利政策研究》,

载于《当代中国社会救助制度:回顾与展望》,北京:首届中国社会救助研讨会论文集,2009年。

- [4] Lloyd- Sherlock, P. Doing a Bit more for the Poor? Social Assistance in Latin America, *Journal of Social Policy*, 2008, 37, (4).  
 [5] 刘纪新、闵勤勤:《拉美国家的贫困问题现状》, <http://ilas.cass.cn/u/liujixin/%7B9133DA49-68B0-47EE-9C67-D6FA0817F3F2%7D.pdf> 2008-04  
 [6] Gough, L, Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P. (1997). Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, Vol 7 No. 1, 17-43.  
 [7] Alicia R. Bala, The Philippine Experience in Social Assistance, <http://www.adb.org/documents/conference/social-assistance-cct/proceedings-social-assistance-cct.pdf> 2010-06  
 [9] Barker, R. L. The Social Work Dictionary. (4th ed.). Washington, D.C.:NASW Press.1999, 447.  
 [10] Ngy Chanphal, Social Safety Nets: Cambodia's Experiences <http://www.adb.org/documents/conference/social-assistance-cct/proceedings-social-assistance-cct.pdf> 2010-06  
 [11] 弗雷德里克·C·特纳、亚历杭德罗·L·科尔巴乔:《国家的新角色(中文版)》,《国际社会科学》2001年第1期。  
 [12] 张秀兰、徐月宾:《发展型社会政策及其对我们的启示》,载于张秀兰等著《中国发展型社会政策论纲》,北京,中国劳动社会保障出版社,2007年,第59页。  
 [13] 彼得·汤森:《重构21世纪的社会保障》,《社会保障研究》2005年第1期。  
 [14] 韩德培主编《人权的理论与实践》,武汉,武汉大学出版社,1995年,第388页。  
 [16] 张浩森:《拉美国家的社会救助改革及其启示》,《新视野》2010年第4期。  
 [17] 顾昕:《为了公平与发展:东南亚地区发展中国家的社会救助》,载于顾昕著《中国社会安全网的制度建设》,杭州,浙江大学出版社,2008年,第123~126页。

(责任编辑:羽林)