

# 中国社会救助制度改革的新思考

## ——基于发展型模式的视角

张浩淼

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300071)

**摘要:** 目前,以最低生活保障为基础,医疗、教育等其他专项救助制度为补充的综合性社会救助制度已初见雏形,但也应该注意到,中国社会救助制度还存在一些尚待解决的问题。要解决这些问题,需要从发展型模式的社会救助理论和实践中汲取营养。同时,无论从中国的现实国情还是从长远发展的角度来看,发展型模式的社会救助都应该是改革的战略选择方向。为此,中国的社会救助制度需要新的改革思路以实施进一步的调整和完善。

**关键词:** 社会救助制度; 发展型模式; 社会保障

**中图分类号:** C41 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-4937(2011)04-0134-05

20世纪90年代末期,中国开始关注社会救助并在安全网的编织方面取得了显著成就,集中体现在以最低生活保障为基础,医疗、教育等其他专项救助制度为补充的综合性社会救助制度已初见雏形,社会救助制度的改革和发展取得了不小的成绩。但也应该注意到,与国外诸多国家发展型模式的社会救助制度相比,中国的社会救助制度还存在一些尚待解决的问题,这些问题主要体现在价值理念、制度设计和目标定位这三大方面。要解决这些问题,需要从发展型模式的社会救助理论和实践中汲取营养,同时,无论从中国的现实国情还是从长远发展的角度来看,发展型模式的社会救助都应该是改革的战略选择方向,为此,中国的社会救助制度需要新的改革思路以实施进一步的调整和完善。

### 一、发展型模式的社会救助:理论与实践

#### 1. 理论基础

发展型模式社会救助的理论基础是20世纪90年代中期以来逐步形成并产生重大影响的发展型社会政策理论,其核心是将社会政策看成是一种社会投资行为,社会政策对提高劳动力素质有直接的作用并关系到国家的可持续发展,因此,发展型社会政策注重对人力资本的投资和社会的发展。

发展型社会政策理论产生的现实背景是与西方福利国家对全球化挑战的回应以及重构国家合法性的努力分不开的,此外,对贫困的再认识以及反“社会排斥”的实践也是发展型社会政策理论产生的重要推动力量<sup>[1]89</sup>。随着经济全球化和人口老龄化,知识社会对低素质劳动力的排斥以及非正规就业增加等社会结构的变化,传统的保障与福利模式面临着重大的危机与挑战。在这种情况下,以英国的吉登斯为代表的一批学者提出改“福利国家”为“社会投资型国家”,政府的功能应当从提供经济援助改变为进行人力投资,为此要实施积极福利制度。这种积极福利不是要取消福利国家的开支,而是改变开支的方向,从福利消费支出,改为教育、培训、创造就业机会、鼓励风险投资、弹性的工作制度等社会投资支出。另外,20世纪90年代初,国际社会和学术界开始关注“社会排斥”,它是一个多元的概念,不但包括经济资源上的长期匮乏,尤为关注的是人在社会关系上、心理上、文化上和政治参与上被长期隔绝的状

收稿日期:2011-04-08

基金项目:中国第四十九批博士后科学基金资助项目(20110490767)

作者简介:张浩淼(1981-),女,辽宁沈阳人,博士后流动站研究人员,从事社会保障研究。

况,这种可称之为个人长期无法实现的某种能力的匮乏,不仅可能导致经济贫困,甚至使被排斥者不能享受到公民地位所赋予的公民政治及社会权利,而这种权利不可能依靠提供经济援助来赋予<sup>[1]91</sup>。在以上因素的相互作用下,以再分配和维持消费为取向的社会政策逐渐从传统的、“事后补救型”的保护方法向着积极的、“生产性”的、注重社会投资的方法转变,这使得社会政策的学科理念发生了深刻的变化并形成了发展型社会政策的理论,主要表现在以下方面:其一,开始从社会投资的角度来认识社会政策的作用。传统上,社会政策经常与社会支出或社会负担相提并论,现在则开始从社会投资的角度来重新认识其作用。其二,将社会政策的功能与国家的可持续发展联系在一起。过去,社会政策的功能或目标主要是社会稳定或社会公平,而现在则越来越多地与全球化形势下一个国家的可持续发展的战略和手段联系在一起,如社会政策强调对人力资本的投资作用等。其三,更注重通过社会政策来影响劳动者从市场中获得收入的能力。过去,理论界对社会政策的定义大多都将这一概念界定为市场以外的资源分配机制,而现在则更注重如何通过社会政策来影响劳动者从市场中获得收入的能力和结果,如强调“上游干预”和风险预防等<sup>[2]59</sup>。

## 2. 实践与经验

发展型社会政策的理论不仅影响了欧美发达国家的社会政策,而且对发展中国家也产生了重要影响,其中在社会救助领域的影响尤其显著。

发达国家发展型模式的社会救助是在社会救助中普遍引入积极的促进就业措施,即就业福利政策,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。就业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。这种就业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,体现出促进失业者人力资本发展的功能<sup>[3]408</sup>。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就业福利政策的功能,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。

发展中国家发展型模式的社会救助在拉丁美洲国家体现得非常显著,其经验被许多国际机构和学者称为是发展中国家在减贫方面的典范,甚至开始影响到发达国家的社会救助政策设计,比如美国纽约的“机会计划”其实就是效仿墨西哥名为“机会(Oportunidades)”的救助计划而设立的<sup>[4]624-625</sup>。20世纪90年代中后期,拉美各国新出现了旨在为贫困家庭提供收入支持的各类社会救助制度,这些制度都体现了“发展”理念,其共同的特点与经验包括:其一,都认识到了贫困的多维性与代际传递性。过去,拉美的社会救助主要是为贫困群体提供直接的现金和食品援助,即侧重“收入贫困”,把贫困看成是缺少钱和物。新出现的发展型模式认识到了贫困的多维性,对贫困的理解接近于“社会排斥”,比“收入贫困”具有更宽泛的内涵,所以拉美的新型社会救助更多体现了一种以人的发展为中心的崭新救助理念<sup>[3]409</sup>。此外,拉美各国还认识到了贫困的代际传递性,为了打破贫困的代际循环,各国的救助都非常关注对贫困家庭儿童的人力资本投资,促使其接受学校教育,增进其健康等,以实现长期内消除贫困的目的。其二,采用多种目标定位方式以瞄准最贫困的家庭。拉美过去的社会救助在目标定位方面不够准确,真正的穷人难以获得救助。发展型模式的社会救助力图改变过去的情况,采用多种目标定位方式,除传统的家计调查外,还有地域定位、代理家计调查、类别定位、家庭排序、社区公示等多种方式,目的是提高瞄准率。以墨西哥的机会计划为例,它需要通过三个步骤来最终选定贫困家庭,即地域定位、贫困程度排序和社区认可,经以上步骤最终选出的家庭每三年需重新评估一次<sup>[4]627</sup>。其三,附带条件的救助金是各类救助制度的核心要素。拉美各国救助金的发放均带有一定条件,而这些条件的设定有利于人力资本的发展。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<sup>[4]624-625</sup>。

总之,发达国家通过改革社会救助制度而形成的发展型模式主要通过就业福利政策发挥作用,在减

少受助者人数、提高就业率、减缓贫困上具有积极作用,一定程度上提高了劳动者从市场中获得收入的能力<sup>[3]409</sup>;发展中国家通过改革原有的边缘性社会救济制度而新建立的发展型模式主要通过把救助资格与教育培训、医疗服务、个人就业等人力资本发展政策结合在一起,以提高穷人的教育水平和健康状况。虽然在为贫困家庭提供保护与减少贫困方面的影响和作用较有限,但是在促进人力资本发展方面的功效比较显著,贫困家庭中儿童的入学率、健康状况均有较大程度的改善,有利于长期减贫和国家的可持续发展<sup>[5]</sup>。

## 二、中国社会救助制度的现状与问题

1992年邓小平南行讲话及中共十四大正式提出了建设社会主义市场经济的经济体制改革目标之后,我国的社会转型迅速加快,出现了失业和城市贫困问题,而被政府寄予厚望的处于改革重组中的社会保险体系并不能有效地为贫困者等社会弱势群体提供保护,城市贫困人口的数量有所增加。在这样的背景下,社会救助受到了政府前所未有的关注与重视,经过多年的改革和发展,目前以最低生活保障为基础和核心,医疗、教育等其他专项救助为补充的综合性社会救助制度已初见雏形,表明中国在社会救助制度建设方面取得了不小的成绩。但如果从上部分阐述的发展型模式的视角出发,会发现现有制度还存在一些尚待解决的问题,这些问题主要体现在价值理念、现有制度设计和目标定位这三大方面。

首先,从价值理念方面看,中国的社会救助体现的是事后补偿的观念,缺乏发展的理念。目前,中国社会救助关注的是提供以最低生活为核心的兜底性保障功能的发挥<sup>[6]</sup>,其实背后暗含的是一种事后补偿的价值理念。这种理念带有一定的消极性,因为它仅能使救助对象满足最基本的生存以保证社会稳定,不能促使贫困对象进行人力资本积累以彻底摆脱贫困。在这种理念的指导下,社会救助的基本功能只能是提供托底保障,其功能无法得到拓展。据统计,2008年城市低保标准仅占人均可支配收入的15.8%,仅能勉强满足最基本的食品需求,而其他关乎生存之外的发展需求无法得到满足。

其次,从制度设计方面看,中国目前对贫困的认识仍主要局限于“收入贫困”,所以社会救助制度设计以向贫困群体提供现金援助为主,带有消极补救的性质,无法促进人力资本发展。在中国,随着工业化与市场经济的发展,贫困的产生越来越多的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,人力资本存量少是我国人口贫困的主要原因,也是其脱贫的内生性障碍。然而,目前我国对贫困的理解仍主要是一种收入短缺的认识,虽然最近开始认识到健康、教育状况对贫困的影响并出台了医疗、教育等专项救助制度,但制度覆盖面很窄、保障严重不足、效果有限。当前,最主要的社会救助制度——最低生活保障属于一种“下游干预”措施,是贫困问题出现后的有限性的事后补救,并不能切断贫困产生的链条。近年来,中国已开始出现贫困的代际传递现象,数据显示,中国农村儿童入学率或失学率与家庭经济状况相关,2004年贫困户7~12岁儿童失学率为5.2%,分别是低收入户和全国平均水平的2倍和3.5倍;在13~15岁儿童中,贫困户、低收入户和全国平均水平的失学率分别达到10.3%、7.1%和4.1%<sup>[7]</sup>。另外,最低生活保障只能使贫困家庭收入达到贫困线,并没有增加贫困家庭抵抗风险并从劳动力市场获取稳定收入的能力,受助者难以就业,这也是低保制度很难实现动态管理的一个重要原因。

最后,从目标定位来看,中国目前的社会救助在瞄准贫困群体方面仍存在较大偏差。中国除采用家计调查的目标定位方式外,还采用了社区公示、举报制等方法,但是在瞄准贫困群体方面仍不够准确。例如,Du和Park利用2001年和2005年在中国五大城市的调查数据显示:49%的家庭符合低保救助条件但没有得到救助,而42%的受助家庭不符合救助资格;王利用14个不同规模大小的城市样本发现,61%的符合条件的家庭被排除在低保救助范围外,而40%的受助家庭是不符合救助条件的<sup>[8]</sup>。此外,“关系保”、“人情保”等事件常见于大众媒体,以上均说明了社会救助在目标定位方面还有不断改进与完善的必要性与紧迫性。

总的来看,以上三方面的问题说明目前社会救助制度缺乏发展的理念,只能提供兜底保障,属于消极补救型模式,而非发展型模式。

### 三、中国社会救助制度的改革: 走向发展型模式

发展型模式社会救助的理论与实践以及我国社会救助制度在价值理念、制度设计和目标定位方面的问题,说明我国社会救助制度存在进一步改革的必要性与紧迫性,在改革的战略选择方面,应该向发展型模式过渡与迈进,其原因与改革思路如下。

#### 1. 走向发展型模式的原因与意义

逐步向发展型模式的社会救助迈进,对于中国这样一个处于全球化浪潮中的发展中国家而言,无疑具有重要的意义。

第一,向发展型模式迈进是反贫困和提高国家竞争能力的根本措施。在全球化和知识经济的时代,一个国家的竞争力与其人力资本及其社会整体环境的关系十分密切。我国劳动力素质总体不高的事实说明了对人力资本投资的不足,素质不高的廉价劳动力一般生活在贫困中或处于贫困的边缘,这种状况会影响其子女的教育和就业问题,并形成了“人力资本投资不足—贫困—人力资本投资不足”的恶性循环的怪圈。另外,人力资本的损失是导致贫困固化的根本原因,它不仅会使家庭生计失去自我复苏的能力,而且使任何外在的救助都变得无能为力,对于国家来说,固化的贫困是一笔负资产,它不仅需要政府财政的长期投入,而且也阻碍社会的发展,目前我国的社会救助制度采用“下游干预”方式,这种消极补救型模式对于解决固化的贫困是无能为力的<sup>[2]76</sup>。所以,从目前的补救型向发展型模式迈进,注重人力资本投资以终止“贫困—人力资本投资不足”这一恶性循环,是反贫困和提升国家竞争力的一项根本途径。

第二,向发展型模式迈进是社会救助制度自身实现良性可持续发展的必要条件。处于转型期的中国,贫困与贫困边缘群体数量庞大,为他们提供社会救助是政府的责任。然而,目前的社会救助制度如果进一步扩大覆盖面很可能走入不可持续的怪圈。在动态管理不理想,受助者无法提高自立能力以退出救助的情况下扩大救助范围,新进入的受助者很快就会成为长期甚至终生享受救助待遇者,此后出现的新生贫困群体也通过这种方式解决,如此循环往复,将增大制度瞄偏的风险并使制度扩面无止境,最终导致社会救助负担过重、不可持续。基于目前受助者主体是有劳动能力的失业者的情况,向发展型模式迈进可以提高受助者的素质与技能,有利于动态管理,减轻社会救助的负担。此外,发展型模式还可以打破贫困的代际循环,有利于减少长期贫困及未来对社会救助的压力。

第三,向发展型模式迈进是贫困群体与弱势群体提高抗风险能力、分享经济社会发展成果的有效途径。向发展型模式的社会救助迈进,可以帮助提高受助者的自力更生能力,改善贫困家庭成员尤其是儿童的健康状况与受教育程度,帮助其积累人力资本,使贫困群体与弱势群体可以充分参与劳动力和融入主流社会,进而更好地分享经济社会的发展成果。

#### 2. 走向发展型模式的改革思路

尽管其他国家社会救助制度的实践不能直接照搬,但在这些做法背后的原因和基本理念是有普遍性的,归结起来,共同的原因是为了更好地应对全球化挑战与反“社会排斥”,而基本理念则是“发展”与人力资本投资。中国虽然有自己特殊的国情,但全球化挑战与社会排斥是同样需要我们应对的,也就是说,“发展”与人力资本投资的基本价值理念是中国社会救助制度应该包含的。走向发展型模式的社会救助需要针对目前中国社会救助制度面临的困境与问题,从基本价值理念、制度设计与目标定位这三个方面进行改革与完善,其中,明确价值理念最为重要,因为作为制度的精神动力,它最终决定了制度的生命力,如果社会救助制度的价值理念存在偏差,那么即使制度设计再合理、目标定位再准确,制度也很难实现可持续发展。因此,对于社会救助制度的进一步改革而言,首先要保证其价值理念适应国情与时代发展,此外,还要促使其制度设计尽可能合理并实现目标定位的准确与有效。

第一,培育发展的价值理念,拓展社会救助制度的基本功能。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价值理念非常关键,它会影响到乃至决定社会救助的功能定位与制度实践。目前,中国社会救助制度背后暗含的是一种事后补偿的价值理念,带有一定消极性,在这种理念的指导下,社会救助的基本功能只能是提供托底保障,其功能无法得到拓展。

从保障民生的社会建设角度来看,中国社会救助的价值理念不能仍选择事后补偿与缺陷修补,而是要具备积极应对、预防贫困的特点。为此,需要培育并加强社会救助的发展理念,使之逐步走向发展型模式,进而拓展社会救助的基本功能。除了让其发挥生计保障的功能外,还要发挥其促进人力资本发展,帮助社会成员融入社会的基本功能;而只有充分发挥社会救助制度的多元功能,才能更好地应对全球化以及我国经济社会结构变化所提出的任务和要求。

第二,转变对贫困的认识与理解,对社会救助制度进行新的适应性设计。对贫困的认识与理解对社会救助的制度设计起到至关重要的作用。随着国际社会对贫困研究的深入与许多国家对社会救助实践的反思,“收入贫困”的概念逐步被“社会排斥”的概念所涵盖。对中国而言,有必要转变对贫困的认识,从比“收入贫困”更宽泛的角度来理解贫困,关注其多维性与代际传递性,由此才能对我国的社会救助进行新的适应性设计,使其逐步成为发展型模式的社会救助。具体可以考虑从以下几方面入手:一是在社会救助制度中加入“上游干预”的相关措施。“上游干预”措施可以消除贫困产生的条件与机制<sup>[7]</sup>,使社会救助具有预防贫困的作用,进而打破贫困的代际循环,比如可以参考拉美的条件型现金转移支付制度,在农村通过设置附带条件的现金救助使贫困家庭加强对儿童营养、健康及教育的投入,当然同时也要提高贫困儿童接受学校教育与医疗服务的可及性。二是促使低保制度与劳动力市场政策的衔接与融合,建立与发展就业福利政策。可以借鉴欧美的就业福利模式,把低保金的给付与参加培训和就业有机联系起来,提供正规的、高质量的培训以使贫困群体的人力资本得到积累和发展等。三是促进专项救助的发展,扩大其覆盖面。目前,专项救助在各地发展很不平衡,覆盖范围狭窄,今后在逐步建立与发展专项救助制度时,要避免各种救助密集叠加在低保对象身上,而要尽可能向低收入的困难群众扩展。

第三,采用有效的目标定位方式,提高社会救助制度的针对性与有效性。在社会救助中,目标定位是一项基础性的技术工作,然而,目标定位的困难是各国普遍面对的问题,社会救助目标定位的准确性很大程度上依赖于各地的制度、文化与社会环境,因此选取的方法没有一定之规,只要其在当地民众看来是公平、公正的,那么就存在存在的合理性<sup>[9]</sup>。中国目前在社会救助的目标定位方面,除家计调查外,还采用了社区公示、举报制等方法,但在瞄准贫困群体方面仍存在较大偏差,为此,可以考虑综合利用多种目标定位方式。一方面,要继续强化与完善家计调查,可以建立独立于现行低保管理审批机构之外的家计调查中心,增强低保家庭收入认定的权威性与准确性;另一方面,应增加类别定位,以对贫困家庭中的老年人、儿童、残疾人等弱势者提供有针对性的救助,还可以考虑适当利用地域定位,比如对贫困人口集中的区域加大临时救助力度等。此外,对于社区公示、举报制甚至民主评议等方式,只要在当地能够被群众认可与接受,那么也可以继续采用。

#### 参考文献:

- [1] 张伟兵. 发展型社会政策理论与实践[J]. 世界经济与政治论坛, 2007 (1).
- [2] 张秀兰, 徐月宾. 发展型社会政策及其对我们的启示[M]//张秀兰, 等. 中国发展型社会政策论纲. 北京: 中国劳动保障出版社, 2007.
- [3] 梁祖彬, 肖萌. 社会救助就业福利政策研究[C]//当代中国社会救助制度: 回顾与展望——首届中国社会救助研讨会论文集, 2009.
- [4] Lloyd - Sherlock P. Doing a Bit more for the Poor? Social Assistance in Latin America[J]. Journal of Social Policy, 2008, 37(4).
- [5] Barrientos A, Santibanez C. New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America[J]. Journal of Latin America Studies, 2009, 41(1): 13.
- [6] 江治强. 我国社会救助建设的经验、议题与展望[C]//当代中国社会救助制度: 回顾与展望——首届中国社会救助研讨会论文集, 2009: 122.
- [7] 徐月宾, 刘凤芹, 张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思[J]. 中国社会科学, 2007 (3): 45.
- [8] 张青. 低保救助: 制度何以可能? [C]//当代中国社会救助制度: 回顾与展望——首届中国社会救助研讨会论文集, 2009: 131.
- [9] 顾昕. 中国社会安全网的制度建设[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2008: 123. (责任编辑: 杨大威)