

# 面向流浪乞讨人员的小额救助金资产社会政策设计

□ 陈 微

**内容提要** “流浪乞讨人员小额救助金”,是面向农村流动人口因“打工困境流浪乞讨”的一项资产社会政策。该政策通过设立“小额救助金个人发展账户”,实施政府资金援助,资金分为救助基本金与救助配套金两个部分。规范个人资产账户的申请、运行、积累,促进小额救助金与农村最低生活保障金之间的过渡,完善多种援助方式,杜绝依赖甚至骗取等不良求助行为等,是设置小额救助金限制条件的一些制度。授权于个人的救助资金,对鼓励能力开发、工作挣钱、自立自助、形成个人的财富积累,引导摆脱对流浪乞讨生活的依赖等,具有积极意义。

**关键词** 流浪乞讨人员 小额救助金 个人资产发展账户

作者陈微,浙江树人大学人文学院教授。(杭州 310015)

## 一、资产社会政策视角下的小额救助金制度

迄今为止,我国根据资产社会政策设计的个人发展账户,没有充分涵盖穷人,因为所实施的资产个人发展账户项目基本面对城镇居民,农村启动的合作医疗保险普及率和保障率都较低,而大量的中国穷人在农村。如何建构面向穷人,特别是“农村流动人口中的打工穷人”的资产个人账户,倡导政府转移部分资金用来支持他们储蓄,作为拥有、积累资产的起点和激励,成为作者提出面向“流浪乞讨人员小额救助金”设想的出发点。

流浪乞讨人员小额救助金,指在流动过程中因个人劳动素质低下等因素导致“打工困境(找不到工作、失业、再就业困难)”而处于生存危机且当前生活质量恶劣(无经济来源,无固定住处,无职业,无可投靠的亲朋好友,无社会资本)的流浪乞讨人员配送小额救助资金。救助金分为救助基本金和救助配套金,采取个人申请、政府给付、个人发展账户储存的方式。基本金最高额度为 3000

元,分三年给付。配套金分三种情况:第一种是符合资金积累理念的给予 1:0.5 配套,三年最高金额为 3500 元;第二种是符合自我人力资本开发理念的给予 1:(0.5+教育金)配套,三年最高金额为 3500 元;第三种是符合劳动就业理念的给予 1:2 配套,三年最高金额为 9000 元(救助金额的标准依据和计算方法,在“可行性部分”做出分析,在此不作详细说明),配套金为分期支付和一次性支付两种。

从资产的视角来看小额救助金,通过政策将社会救助资金授权于个人,围绕个人发展账户设计储蓄或领取,如果资金用于指定的发展目标,将获得更多的配套资金,这对鼓励能力开发、工作挣钱、自立自助、形成个人的财富积累、引导摆脱对流浪乞讨的依赖等,无疑具有积极意义。

## 二、小额救助金制度设计

作为一项救助制度,必然涉及对象、资金、申请与发放等。小额救助金也依据这些方面展开制

度设计。

### (一)救助对象

农村流动人口中因“打工困境”导致当前处于生存危机较长的流浪乞讨人员作为小额救助金救助对象。2011年,作者对杭州市救助站救助类型、救助人数、救助金额等问题进行调查,其中流浪乞讨人员(除儿童乞讨者外)分为13大类<sup>①</sup>:

1、找工打工;2、流浪乞讨;3、被偷骗盗;4、游玩投亲;5、走失;6、纠纷;7、上访;8、无路费;9、丢失无法回家;10、其他;11、玩童;12、痴呆傻等精神病;13、归正人员。

关于第3、4、5、6、7、8、9、10类情况属于急性困难,可以提供免费食宿与往返路费(参照“生活无着流浪乞讨人员救助管理条例”执行);关于第11、12、13类情况属于特殊问题,可以转介给流浪儿童保护中心、精神疾病救助中心、城乡社区等机构给予长期救助;关于第2类情况较复杂,细分为7种人群:贫困流浪乞讨者、疾病流浪乞讨者、反复流浪乞讨者、短期流浪乞讨者、越轨流浪乞讨者、违法流浪乞讨者、未成年流浪乞讨者,针对不同人群应该采用不同救助方法分类救助;关于第1种情况,占本次调查救助人数的40%,<sup>②</sup>作为流浪乞讨人员小额救助金制度的申请对象。

农村流动人口中因“打工困境”而跌入流浪乞讨行列,与“流动失范”直接关联。所谓“流动失范”,指农村人口在个人素质、职业能力、就业信息、社会资本都十分不足的情况下盲目流向城市,出现找不到工作、失业、再就业难、无生活来源等生存困境,甚至产生信仰迷茫、越轨行为等,属于“常态流动”秩序的“失范”。有两种典型群体:一种是进入城市就找不到工作、失业时间长、再就业也很困难,有的伴有生病、残疾且无钱看病等情况,这群人往往职业技能低下,生存能力匮乏,属于“打工技能匮乏困难群体”;另一种是缺乏基本的亲戚、老乡、朋友圈,就业信息渠道单一、对城市生活完全陌生等,盲目走南闯北,找不到工作、找不到帮助、携带的生活资金不足,生活陷入困境,属于“打工社会资本匮乏困难群体”。两种群体都存在生存质量持续恶化状况,但他们不愿意回到家乡,即使被送回老家,也会再出来,因为“家里穷”、“想到城里打工挣钱”。

个案:<sup>③</sup>

街头访谈自述:我今年26岁,家里有一对老人,经济条件拮据,上完小学就辍学了。听村里人说,杭州是一个“遍地是黄金”的好地方,于是便揣着300元钱来到杭州闯世界。下了火车之后,才发现自己的想法过于美好了。我天天跟着别人往外来劳动力市场跑,希望找到一份工作,但文化低,个子矮小,十多天里一直没有找到工作,后来找到一份在工地上打短工的活,搬砖头、扛水泥、拌石灰,每天工作10多个小时,工资每天35元,两个月总算熬过去了,以为可以发工资了,结果包工头“失踪”了,后来死磨硬泡总算要到了一半工资。此后在一家小面馆里找到一份临时工,每天洗碗洗菜,不到半个月,老板娘嫌我动作不利索,给了100元钱,叫我走人。我又一次失业了。为了生活下去,只能捡垃圾,靠卖废品挣点钱,起先每天卖废品能得到20来元,后来干这行的人实在太多,解决温饱都成了问题,就上街讨口饭吃,讨点钱。(访谈中他多次表示,要继续找工作。)

个案:

街头访谈自述:我38岁,黑龙江齐齐哈尔人,初中文化,……家乡靠种田经济收入不稳定……,和前妻离婚后两人各自抚养一个孩子……要支付孩子读书费用,支付不起……。到杭州之前在山东青岛和舟山渔场做过事,在东北做过建筑工作,装修、盖楼房、修公路,都是体力活。听说杭州经济发达,就来打工,……杭州没什么认识的人(也许有但找不到)……,到现在一直没找到工作,带来的钱用完了,在公园睡觉时被警察叫醒,提醒我可以去救助站寻求救助,但还是打算“稳定稳定”再找工作。(访谈时他一直在街头流浪。)

农村流动人口中因就业能力不足、社会支持系统空白、经济支撑能力弱、用工制度缺陷等因素,而无业、失业,甚至沦落为乞讨者,已经成为流浪乞讨人员中不容忽视的一个群体。与传统乞丐相比,因“打工困境”而被社会竞争抛离出来的流浪乞讨者最具现代特征,他们中有人有乞讨行动,有的只是流浪,但认同“乞讨合理”;他们原本就生活困难,被送回家乡,无新的经济来源,一半以上的人还是会返回城市,理论上将陷入“低技

能、无业、失业、重新流浪乞讨、求助、被送回”的现代“流浪乞讨救助陷阱”。所以农村流动人口中的“打工流浪乞讨者”,应从社会资产视角将其纳入社会救助对象。

## (二)救助资金

小额救助金分为救助基本金与救助配套金两个部分。

救助基本金额部分,每年给付 1000 元,只要本人提出申请、符合条件,连续三年给付,最高标准为 3000 元/人。设置 1000 元/年/人的救助标准,主要依据农村低保水平。根据民政部公布的数据,2009 年全国农村最低生活保障金标准 1176 元/年,1000 元/年/人的小额救助金,接近农村最低生活保障金。设置 3 年 3000 元的最高救助金,则主要依据农村居民家庭人均纯收入,3000 元的救助金额,接近中西部地区农村居民年家庭人均纯收入。中国统计年鉴 2010 年统计,2009 年,全国农村居民家庭平均纯收入 5153 元/年,而安徽为 4504 元,贵州 3005 元、云南 3369 元、山西 4244 元,因打工而流浪乞讨人员绝大部分来自以上贫困地区农村。所以,这笔资金足以让来自贫困地区的“打工乞丐”在一定时间内继续寻找工作、在城市生活、或返回原籍安家等。

配套金额部分,采取个人申请、政府给付、个人发展账户储存、对符合促进资产发展理念的领取者再给予一定配套资金,有三种资金配套情况:

第一种 1:0.5 配套:在 1000/年/人基本金上,每年不动用个人发展账户,满三年可以获得最高 500 元的配置金额,即 1:0.5 配套,配套金额分三年分发,每年获得约 166 元配套金(500 元的 1/3),“救助基本金+基本配套金”,三年个人发展账户共存入 3500 元。如果获得救助金的第一年内动用个人发展账户金额将无法获得任何配套金,以强化资金积累;如果第二年或第三年动用资金,将扣除动用当年的 166 元配套金。

第二种 1:(0.5+教育金)配套:以 1000 元基准,三年内将个人发展账户资金用于培训等个人发展项目(只能用于一次),除此外不再支取资金,在 1:0.5 资金配套基础上(分三年分发),再给予培训所需费用的等值配套,配套公式为:基本金 $\times$ 0.5+培训等所需费用。“救助基本金+培训金+基本配套金”,三年个人发展账户共存入 3500

元。如果账户资金用于教育外用途,扣除办法与“1:0.5”配套金相同。

第三种 1:2 配套:三年内资金不用作其它,只用于小生产、商业流通、就业(一年内累积三个月的就业时间,期间没有发生流浪乞讨求助记录)等劳动创造,再配置 6000 元,即 1:2 配套,配套金额第三年底给付。“救助基本金+生产配套金”,三年个人发展账户存入 9000 元<sup>④</sup>。账户资金用于生产外,有两种基本情况,用于教育的,享受“1:(0.5+教育金)配套金”;用于非教育的,受助者将只能享受“1:0.5 配套金”。

需要特别注意以下问题:①基本金和配套金,都需要本人提出求助申请,一旦受理成功,个人发展账户中要扣除在救助站产生的返回家乡车票费用和食宿费用;②获得资助的第一年内动用个人发展账户作任何用途,将无法获得任何配套金,以引导强制性储蓄;③三种配套金之间可以变更,基本操作思路为:申请的配套金项目与变更的配套金项目之间,朝变更的配套金靠拢,并补足不足部分。

## (三)申请方法

小额救助金分为小额救助基本金和小额救助配套金。基本金申请由求助者向流入地救助管理站主动提出,并提供规定的相应资料,申请一旦受理,救助管理中心将受理资料转借给求助者所在地民政部门,由当地民政部门在核实情况下,为求助者建立独立的小额救助个人资产账户,扣除在救助站产生的必要食宿费用和往返费用,并发放救助基本金。小额救助基本金自批准日起,连续三年给付。

配套金申请由求助者在小额救助基本金受理当年至第三年向当地民政部门提出申请,并提供规定的相应资料,配套金申请一旦受理,当地民政部门根据相应条款向受理者个人资产账户打入相应配套金额。小额救助配套金三年内可以申请一次、变更一次,一旦申请受理成功,补足三年的配套资金总额,按年度给付或者一次性给付。

## (四)救助限制

建立小额救助金的核心目标,是通过设置个人资产账户,促进资产积累,引导拥有者建立自信、自立、自理、自足等新的认知图式,从而改变对流浪乞讨生活方式的依赖。为了保证目标不偏

离,通过制度设计,规范个人资产账户的申请、运行、积累,杜绝依赖甚至骗取等不良求助行为。这是设置小额救助金限制条件的制度性思考。

①农村最低生活保障金和小额救助金两者只能申请一项。理论上农村最低生活保障金略高于小额救助金,申请小额救助资金后可以再申请农村最低生活保障金,反之则不可以过渡。之所以如此设计,出于扩大农村低保覆盖面考虑。现行农村最低生活保障制度覆盖率低,没有涵盖“农民工穷人”,作为一种短期救助,小额救助金制度起到补充作用。

②接受小额救助金援助而继续流浪乞讨者,应受到其他救助方式限制。部分“执意流浪、依赖乞讨”的纯粹流浪乞讨者也许并不在意小额救助金,无论如何他们都会反复流浪乞讨,作者认为,凡接受过小额资金援助而继续流浪者,可以采用“有限救助”、“规范行乞”、“劳动安置”相结合的救助方式。

“有限救助”是本着人性关怀的精神,对那些自觉选择流浪为生的人,必要时街头提供有限的食物、御寒物等最低生活援助。在实行有限救助的同时,也要实行街头劝导,让他们接受政府的援助。

“规范行乞”是遵循“自然自由”有限的理念。在我国宪法中找不到“乞讨权”,自愿行乞只能属于“自然自由”权利。政府对于法定自由和自然自由的干预有区别,对法定自由政府的干预行为将受到约束<sup>⑤</sup>,对自然自由,可以行使较大干预权。因此提出“持证乞讨”,对乞讨地点、方式、行为提出明确规范,而且“持证”也可以有效杜绝骗取小额救助金现象。“持证规范行乞”既体现了社会对流浪乞讨者的宽容,也体现了流浪行乞者只有遵循规范,文明行乞,不违反一般的社会行为,才能与社会公共秩序之间维持平衡,称之为限制性救助。

“劳动安置”,即通过集中居住、强化生产性劳动、学习技能、增强劳动观念等,引导改变对流浪乞讨生活方式的依赖。这是建立在自愿提出申请,经过一定程序而进行的劳动力转移方法,政府提供房屋支持、劳动技能培训支持、居住地管理支持,类似集体农场、工场。通过转移使他们过上正常而稳定的生活,这对矫正流浪习性有一定作用。

但是让流浪者通过劳动、自食其力并不容易,可以运用资金杠杆,通过迁移政策与小额救助金资产政策相结合的方法加以引导。在自愿迁移、自愿参加生产劳动前提下,可以申请小额救助金项目,参与劳动是申请小额救助金的必要前提,政府给予每一位申请者基本救助金1000/年/人,连续三年给付,分年度打入个人发展账户,但是在第三年度才能领取资金,同时还可以获得劳动报酬,促使他们参与劳动、积累资金。那些反复的流浪乞讨人员之所以不愿回乡,就是因为回家也没钱,简单的送回家乡并不能解决问题。

### 三、小额救助金制度可行性分析

当人处于失业或其他收入短缺时,需要资金援助来缓冲并维持基本生活。但是资金援助是短期的,对劳动者个人来说,拥有适合市场变化的劳动能力和与人力资本相关的特性,将长远的解决就业、贫困等问题。所以,资金援助是必要的,人力资本投入更重要,这两点成为分析小额救助金制度可行性的关键。

#### (一)救助基本金投入随时间推移而下降

救助资金的可行性分析是通过“当前用于支付救助对象的费用”与“实施小额救助基本金后支出的费用”相比较而得出。

#### 1、按照现行救助办法计算所得的救助费用

根据对杭州市救助管理站的调查,自2003年颁布流浪乞讨人员救助管理办法以来,救助人数为10000—15000人之间,为方便计算,本文取13000人为统计基数,以3年、6年为统计时段、以227元/人投入为救助金额:(伙食费40万+车票费150万+办公包括人员费85万+零散费用20万)÷13000=227元/人。3年的救助费用为8853000元,6年的救助费用为17706000元。计算如下:

①3年的救助费用总计:13000×227×3=8853000元

②6年的救助费用总计:13000×227×6=17706000元

#### 2、按照小额救助基本金办法计算所得的救助费用

根据以上分析,被救助人数中40%都与失业、找不到工作、求职困难有关。通过假设,3年

的小额救助费用为 20911800 元,6 年的小额救助费用为 31334160 元。计算如下:

假设 1:13000 人中的 40% 全部符合小额救助金政策条件,即 5200 人为小额救助金资助,其余 60%,即 7800 人仍采用传统方法救助。5200 人 3 年花费的小额救助金额为 15600000 元,7800 人 3 年花费的救助金额 5311800 元,“小额救助基本金 + 现行救济金”,3 年的救助金总投入 20911800 元。

假设 2:13000 人中 40% 人,即 5200 人经过

表 1 3 年“小额救助基本金 + 现行救济金”的救助费用计算

项目	公式
130000 人中占 40% 人的资金投入	$5200 \times 3000 = 15600000$ 元
130000 人中占 60% 人的资金投入	$7800 \times 227 \times 3 = 5311800$
小额救助基本金 + 现行救济金的总投入	$15600000 + 5311800 = 20911800$

资料来源:作者自行设计

注:3000 元为小额救助基本金资助的最高金额

表 2 6 年“小额救助基本金 + 现行救济金”的救助费用计算

项目	公式	元
7800 人中占 40% 人的资金投入	$3120 \times 3000 + 5200 \times 3000 = 24960000$	
7800 人中占 60% 人的资金投入	$4680 \times 227 \times 6 = 6374160$	
小额救助基本金 + 现行救济金的总投入	$24960000 + 6374160 = 31334160$	

资料来源:作者自行设计

注:在计算 6 年的小额救助金投入费用时,要增加前面的小额救助金投入,即  $5200 \times 3000 = 15600000$  元,所以 7800 人中占 40% 的资金投入为:  $3120 \times 3000 + 5200 \times 3000 = 24960000$ 。如果救助年限再增加,也以此方法类推。

理论上分析,在资金和其他救助方式相结合的杠杆作用下,13000 人中的 40% 不会在三年内、甚至不再继续流浪乞讨求助,所以,流浪人数会从采用小额救助金的第二年就开始下降,13000 人中除去 40%,首次下降人数基数为 7800 人,二次下降人数基数为 4680 人,再次下降人数基数为 2808 人。以后下降人数,都以“(1-40%)× 小额救助金救助人数基数”为统计方法,依次类推。

3、现行办法救助金和小额救助基本金的投入资金比较

采用现行的救助办法所投入的资金:3 年为 885300 元,6 年为 17706000 元,也就是说,6 年投入的资金是 3 年的一倍,即每年是以 100% 的同等资金重复投入。

小额救助金第一次救助,将不再返回城市流浪乞讨,其余 7800 人存在返回城市流浪乞讨可能。所以第二个假设以 7800 人为统计基数,7800 人中的 40% 全部符合小额救助金政策条件,即 3120 人为小额救助金资助,其余 60%,即 4680 人仍沿用现行救助办法。3120 人 6 年花费的小额救助金为 24960000 元,4680 人 6 年花费的救助金额为 6374160 元,“小额救助基本金 + 现行救济金”,6 年的救助金总投入 31334160 元。

采用小额救助基本金办法所投入的资金:3 年总投入为 20911800 元,高于现行救助金额 8853000 元 136.2 个百分点(236:100);6 年总投入为 31334160 元,高于现行救助金额 17706000 元 77 个百分点(177:100);9 年的总投入为 36312744 元,高于现行救助金额 26559000 元 36.7 个百分点(136:100),如果按照人数递减的方式再继续六年,小额救助资金 15 年总投入为 39250140 元,低于现行救助总投入 44265000 元 11.3 个百分点(88.7:100)。

总之,采用传统的救助方法,反复救助人数总是维持恒定状态,救助资金随年度增加而增加,直至无限;采用小额救助方法,基本金部分的救助资金则随时间推移快速下降,更重要的,在资金资本

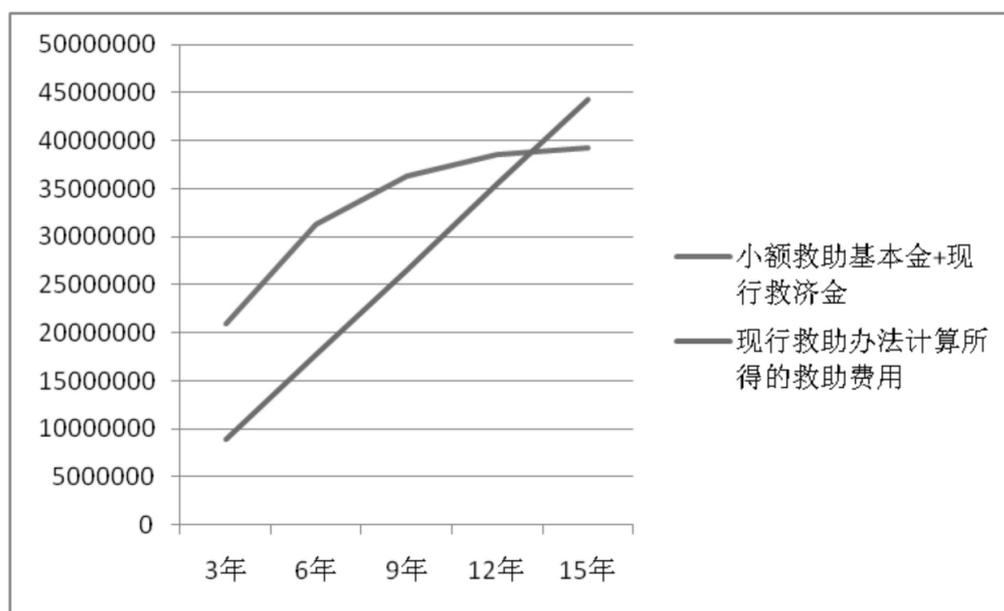
表3 两种救助方式投入比较

单位:元

	救助金 1:“小额救助基本金+现行救济金”所得的救助费用	救助金 2:根据现行救助办法计算所得的救助费用	救助金 1:救助金 2
0—3 年	20911800	8853000	236 : 100
0—6 年	31334160	17706000	177 : 100
0—9 年	36312744	26559000	136.7 : 100
0—12 年	38534940	35412000	108.8 : 100
0—15 年	39250140	44265000	88.7 : 100

图1 两种救助方式投入比较

单位:元



资料来源:根据计算所得

的杠杆作用下,反复流浪乞讨的人数也会逐步下降。

## (二)救助配套金具有发展穷人人力资本效用

提出小额救助配套金概念,是为了倡导面向穷人进行人力资本投资。三种不同的资金配套,对人力资本投资效用有所区别。1:0.5的配套方式,采用配套金和扣除相结合的资金给付方法,在于鼓励受助者少支取甚至不支取小额救助金,不仅达到资金积累目的,对增强受助者的自我控制也有作用。1:(0.5+教育金)的配套方式,采用基本配套金再追加教育培训所需费用的资金给付方法,目的在于引导受助者主动寻求知识、技能学习,进行人力资源开发。1:2的配套方式,在给

予基本金基础上,对于参与劳动生产者给予更高资金配置,目的是引导求助者通过劳动生产增强自救能力。

救助金配套制度,是面向农村流动人口的一种社会投资。小额救助金不是在风险成为事实后再向他们提供生活保障,核心在于通过资金配给的杠杆,让他们进行积累、参与学习、自力更生,提升个人竞争能力,消除或减少陷入不幸的因素,整体上增强参与社会发展的人力资本实力,逐步减少甚至消除流浪乞讨现象。所以,小额救助金资产社会政策,不仅体现对农村流动人口中的“打工乞丐”进行人力资本投资,还体现将个人改变和国家利益结合起来,促使人与社会和谐,促进社会发

展等社会效用。这些方面,使小额救助金制度具有发展型资产社会政策的鲜明特征。

(三)福利彩票为小额救助资金筹集提供有力保障

小额救助资金主要来自福利彩票和中央财政支持。中国福利彩票自1987年诞生起,资助项目经历了三个过程:一是资助社会福利项目设施,如对儿童福利院、老人公寓、光荣院、荣军康复医院、精神病人福利院的新建与改造;二是资助社会救助事业,如赈灾救助、弱智儿童特殊教育、残疾人康复工程等;三是资助全民社会保障事业,如城市综合性社区服务事业、养老服务的“星光计划”等,福利彩票资助项目正在向“全民支持、全民保障”的方向发展。福利彩票促进社会保障事业,再加上中央财政的救助资金保障,为小额救助金提供了有力的经济支柱。

(四)小额救助金制度可以成为农村低保制度的补充

十六大以来,一直提倡“有条件的地方积极探索建立农村最低生活保障制度”,截至2009年底,全国享受农村低保户已有2291.7万户,但总体农村低保覆盖率低下。2009年,安徽农村低保对象达212.15万人,只有4.05%的人享有最低生活保障<sup>⑥</sup>;江西的新余仰天岗村,2009年全村164户享受农村低保,覆盖率5.2%<sup>⑦</sup>。同时,中西部地区农村的贫困人口比例又很高,2009年,全国农村贫困人口3597万,中西部地区占66%<sup>⑧</sup>。数据表明,农村贫困人口特别是中西部农村贫困人口得不到最低生活保障覆盖,而大部分流浪乞讨人员又来自安徽、江西、贵州等中西部贫困地区。

所以,当存在“较大贫困人口、农村低保覆盖率低、大量流浪乞讨人员来自中西部农村贫困地区”等现实因素下,在农村流动人口的“打工乞讨”中率先实施小额救助金政策,可视之为对农村最低生活保障制度不足的补充。通过“理论范畴、对象性质、资金选择和过渡”的分析,补充性是成立的。

其一,两种保障理论范畴相同。农村最低生活保障制度,是指由地方政府为家庭人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村贫困群众,提供维持其基本生活的物质帮助。流浪人员小额救助金制度,是因“打工困境”而处于生存危机、当前生活质量恶劣的农村贫困流浪乞讨者给予的资金

援助制度。概念上,两者都是政府提供资金援助,以维持基本生活,同属“社会保障”范畴。

其二,救助对象性质相同。农村低保针对在农村居住的贫困人口,小额救助金针对流动中的农村贫困流浪乞讨人员,都是“贫困群体”。特别是后一种,属于“无能力打工、失业、无经济来源、外出打工后使耕地抛荒失去了赖以生存的土地收入”的一群打工乞丐,但这一群体始终没有被理论上界定为“穷人”,他们既无法享受农村低保,更缺乏城市保障。在社会发展过程中,农村流动人口分化,出现“打工乞丐”这一流动新贫困群体,应引起社会关注。

其三,两种救助制度可以相互选择。小额救助金与农村最低生活保障金两者取一,因为它们分属短期和长期不同的救助项目,救助资金有所不同,救助重点也有所差异。从短期看,小额救助金以三年为限,救助金额由“基本金+配套金”组成,且以个人为资金给付单位,短期给付资金比农村最低生活保障金高;从长期看,农村低保没有设定给付时间,所以长期积累资金会高于小额救助金;从救助重点看,农村低保重点在于保障家庭的基本生活水平,低保标准随农村人均收入提高而提高;小额救助金重点在于通过资金杠杆起到资本积累效用,增强自主抵抗贫困风险的能力。虽然有所不同,但更多的制度设计,可以让不同层次的贫困人口选择保障范围,这实际上扩大了农村困难人口的保障覆盖面。

理论上小额救助基本金可以过渡到农村低保金。①资金上农村最低生活保障金额略高,2009年全国农村低保标准98.1/人、月,小额救助基本金标准83.3/人、月(以人均1000/人、年计),小额救助金可以过渡到农村最低生活保障金。所以,申请小额救助基本金后,如果符合农村低保申请条件,最低生活保障金的领取时间应该从获得小额救助基本金的时间算起,并做相应补足。②短期内小额救助配套金要远远高于农村低保金,所以,申请了小额救助基本金、配套金,不能同时申请农村低保金,如果隐瞒情况同时申请,与骗保同法,这为两种保障金进行有效衔接提供了法律依据。③农村最低生活保障金具有长期性,根据专业机构评估结果决定终止还是延续;小额救助基本金只适应限定的特殊情况,连续三年给付,不再

延续。

#### (五) 小额救助对象识别具备可操作性

作者提出“因打工等原因当前处于生存困境和生活状态恶劣”的流浪乞讨人员作为小额救助制度的救助对象。如何从流浪乞讨群体中对其进行甄别？作者提出两种可操作的思路。

主体识别：即当事人提出申请、提出叙述、提供资料，通过申请、审批、审核程序加以确定。申请者提出申请时还要提供以下材料：①居住城市两个月及以上证明（居住证证明或暂住证证明）；②求助前两个月及以上无银行存汇款记录证明；③两个月及以上无就业经历的相关材料（证明人证明）；④出生地家庭的基本情况。在相关材料中，如果满足第三、第四条件，特别是出生地农村人均收入水平低于全国平均标准地区的求助者，应优先考虑援助。因为两个月无就业经历、来自贫困地区的求助者大部分属于低技能、低水平的贫困人口，给予小额救助金援助，可以起到扶贫作用。虽然当事人叙述差异及求助动机不纯粹，会造成甄别困难，但仍然要提倡主体识别。实证主义研究也证明，用于探询真实世界的试验性或半试验性的统计分析过分强调量化指标而削弱了内在系统的复杂多样性，只有当事人的主观叙述更接近救助的真实。甄别主体叙述的真伪，不在于去掉主体叙述，而在于提高工作人员对主体叙述的观察、分析、判断能力。

审核评估：两个月及以上城市生活时间和无银行存汇款记录，是确定其生存状况恶劣依据之一。2009年，作者曾在杭州对584位农民工进行偶遇抽样调查，其中82.9%的人曾有过失业经历，对53位农民工进行街头访谈，其中45人谈到失业半个月以上感到生存压力，一个月以上身无分文，就感觉无法在城市继续生活。所以，提出两个月城市生活时间和两个月的银行存汇款记录（银行存汇款记录的法律依据不在此论述），足以判断其因“流动问题”而造成的“生存状况”。两个月无工作记录证明结合其出生地家庭情况，是确定其贫困的依据之二。运用全国各地的贫困统计公报，大致判断是否从贫困地区流出，推论出这样的评估：“求助者本来就穷，现在无职业收入，穷上加穷”。

也许人们会质疑，该方法会不会引发求助者

恶意“骗助”现象？理论上分析，“骗助”也许会发生，但仍然坚持出台小额救助金政策。①有助于遏制职业乞讨现象无度蔓延。相当一部分来自贫困地区的人愿意反复流浪乞讨，就在于回去照样穷，也享受不到低保，而流浪乞讨却会带来较好收益。如果让困难的流浪人员有生活下去的资金援助，加上“流浪乞讨属非常态生活”的观念影响，将降低对乞讨收益的期望。②推动主体重构使之融入社会，根源上解决对流浪乞讨的依赖。从主体性哲学视角看，“自我表达、自我选择、自我决定”是人的主体性表现。倡导流浪乞讨人员申请小额资金，就是让他们有机会“发出声音、做出选择”，引导其相信自己，进而也会信任社会，提升自觉意识，内在解决对流浪乞讨的依赖，实现主体重构。③增强对未来生活的预期。通过为贫困流浪乞讨者配给一定资金，促使其资金积累，增强“发展未来生活”的心理预期和信心，这些符合“发展性救助”的理念。总之，“骗保”可以通过政策制度、法律措施加以限制，而对“贫困—流浪—乞讨—贫困”现象不作为，却失去了救助的人道本质。

### 三、小额救助金制度的特点和局限

运用资产社会政策思维提出小额救助金制度设想，目的是推动流浪人员拥有资金并积累自己的资产，资产具有长期性，所谓“有恒产者有恒心”，有恒心者将会对未来形成长远考虑，从而改变其原有的生活方式；另一个目的是希望引导流浪乞讨人员由向公民乞讨，到向国家要求援助的方向发展。任何社会政策从提出到完善都存在一个过程，毋庸置疑，以上思路对解决流浪乞讨者的贫困依赖是一种新的见解，同时也不可避免地存在局限。

#### (一) 小额救助金制度的特点

为没有任何社会保障覆盖的人群建构一种短期资金救助制度。从“目前我国社会保障、社会救助内容及覆盖人群”表，清晰看到因打工问题处于当下生活无着、跌入流浪乞讨行列的“新贫困群体”成为社会保障、社会救助的盲点。2009年，杭州市救助管理站救助的13000人中，40%与找不到工作、失业有关，他们本来就“贫困”，现在又陷入了新贫困，如果得不到任何援助，即使回到农村还是“继续受穷”，而且很难依靠自己的力量改变

这种状态。要为“打工中陷入贫困”的群体建构一张资金救助网,以阻止赤贫状态持久性延续,否

则,流浪乞讨就成为成本最低的生活方式,为他们所选择。

表 4 目前我国的社会保障、社会救助内容及覆盖人群

保障项目	保障对象
医疗保险	城镇居民、农村居住地居民
养老保险	城镇居民
住房基金	城镇居民
失业保险	城、乡就业群体(农民工实际参保空白)
工伤保险	城、乡就业群体(农民工实际参保率很低)
城乡最低生活保障	城、乡居住地居民
农村五保	农村居住地鳏寡孤独疾群体
传统救济	实施城乡低保前的救助对象群体
临时救助	城乡天灾人祸等突发性事件的困难群体
	因打工问题而流浪乞讨的群体

资料来源:根据国家设定的保障项目进行调整

注:2010年,作者在台州、杭州、嘉兴、湖州、宁波等地进行“长三角农民工生活状况调查”,共发放调查问卷1000份,其中有581份回答“没有参加任何社会保险”,占调查总数的61.7%,工伤保险参保率占调查总数13.2%,失业保险几乎空白。

扩大了资产社会政策的受益面。新贫困群体是社会发展中必然现象,既有特殊性也有普遍性。小额救助金是面向农村流动人口中因打工问题而陷入流浪乞讨的新贫困群体,让他们也享受资产社会政策的效用,扩大了政策的受益面。M·谢若登在《资产与穷人》一书中指出:“作为一个基本策略,普遍政策将更为可取,资产积累面向所有人开放,但给不同人以不同补贴和激励。……对穷人,可将存款补贴作为配给资金。这样每个人能享有相同的政策,但具体享用方式则因人而异。”<sup>⑨</sup> 小额救助金正体现了“不同层次的群体享有均等机会”的资产社会政策普惠性原则。

具有资金积累和约束行为的双重效用。小额救助金的支付方式和资金配套方式强调,国家只按照社会平均收入规模建立小额救助金账户的最低、最高标准,在这个幅度内拨付救助金,如果符合资产发展条件的给予资金配套优惠,对超出这个水平的,则不提供优惠支持。“资金优惠和决定自由”,不仅给予人们更大的选择余地,而且对强化积累、增强自信、摆脱贫困依赖等都具有积极意义;同时“资金援助”、“资金优惠”与“持证乞讨”、

“集中安置”相结合,对“既要资金又依赖流浪乞讨”等行为,起到限制的作用。

## (二) 小额救助金制度的局限及发展

小额救助金作为新设的个人发展账户,主要为流浪人员提供资金配给,但是在执行过程中会受到两个方面限制:

局限之一,小额救助金不是个人、国家、社会分担支付概念,而是国家资金支付概念,将会导致部分人对救助金的依赖,以致出现救助金膨胀趋势。所以,对流浪人员的救助,资金援助不是唯一的,要采用其他方法,如资金救助、能力开发、全面收养、治安管理、有限救助、劳动安置等多种方法共同使用。特别需要指出,在接受小额救助金后仍然执意流浪的人员,应该强化有限救助和劳动安置等方法。

局限之二,个人发展账户资金量小,无法进行真正意义的资本积累。解决这个问题,涉及到系统化建构农村人口资产社会政策。目前,基本没有针对农村人口的资产社会政策,更没有针对流浪人员的资产社会政策,这对于保障12亿农村人口的根本利益不利。首先要呼吁建立综合性个人

发展账户,将最低生活保障作为个人发展账户中的其中一项。关于综合性个人发展账户,多个学者对此进行过呼吁,其目的都是为了解决社会保障制度的个人账户各自为战,资金无法进行整合,从而也无法积累更大资产,应对更大人生风险等弊端。对这些建议本人十分赞成。

局限依然存在,需要克服,但小额救助金政策所产生的连带效应不可忽视。向符合救助条件的人员提供小额救助基本金和配套金,政府转移的是福利储备金,但配套金的政策杠杆,要求受助者选择培训等作为条件,所以政府连带转移的还有为他们提供的适当教育机会、就业机会,以及在生产、商业活动中所得到的利润。在很多情况下,连带转移所产生的社会效益远远大于资金援助,这将极大地促进社会公平。

#### 注释:

①陈微:《当代中国流浪乞讨救助制度研究》,社会科学文献出版社,2007年9月版。2011年作者在杭州市救

助管理站进行调查,救助类型与2006—2007年的调查情况一致。

②自2006年起,作者开始关注流浪乞讨人员社会救助,长期的跟踪调查,发现因打工困境而跌入流浪乞讨行列,占救助站救助总数的30%—40%之间。其中发生的一些人数变化与经济转型、用工规范、用工标准等因素相关。2011对杭州市救助站的调查,该类型的救助人数占40%。

③本研究中运用的个案均来自“当代中国流浪乞讨救助制度研究”课题组的实地调查,其中杭州街头和杭州救助管理站调查了几百个案,精选了100个案作为课题的组成部分。此处所用个案,在课题中排列个案46、47。为研究需要省略不必要的一些文字。

④刘凯:《基于资产的社会保障价值理念分析》,《青年科学》2009年第12期。

⑤郑春燕:《“乞讨权”存在吗?》,《法制日报》(法学前沿版),2004年3月18日。

⑥参见《安徽日报》2009年10月29日。

⑦参见《仰天岗信息》2009年第13期。

⑧<http://bbs.gxsky.com/thread-8659372-1-1.html>.

⑨〔美〕迈克尔·谢若登:《资产与穷人:一项新的美国福利政策》,商务印书馆2005年版,第270~271页。

责任编辑 徐东涛(见习)