

# 反贫困视觉下的我国社会救助制度安排

王丽华<sup>1</sup> 孟湘泓<sup>2</sup>

(1. 吉首大学 公共管理系, 湖南 吉首 416000; 2. 中南大学 商学院, 长沙 410083)

**提 要:** 社会救助的核心范畴是贫困, 目标是克服贫困。在我国社会救助体系因其生存型贫困救助局限, 救助资源受益分配瞄准偏差, 就业激励机制和就业援助专项制度缺失漏洞, 内在地存在着反贫困功能梗塞。必须在技术层面: 优化社会救助制度分类设计, 防止形成“贫困陷阱”; 加强各项救助制度的有效衔接, 形成反贫困的制度合力。在制度建设层面: 实现生活救助到综合救助转变, 减少贫困发生因素; 建立、健全就业援助制度, 促成有劳动能力的贫困人口积极劳动自救, 并实现社会救助工作法制化、规范化管理, 从而确保反贫困目标。

**关 键 词:** 反贫困; 社会救助制度; 积极救助; 就业援助

**中图分类号:** C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2012)02-0046-05

社会救助是以克服贫困为目标的社会保障事业, 反贫困性应是其最为本质的特征。改革开放以来, 我国社会救助制度改革和建设已取得了很大成就。1999年建立城镇居民最低生活保障制度, 是我国社会救助体系建设的重要里程碑; 2007年最低生活保障制度扩展到全国农村, 是实现社会底线公平的实质性标志, 更具有里程碑式的意义; 目前已初步形成以城乡最低生活保障制度为核心, 以临时应急救助为补充, 与医疗、住房、教育、司法等分类专项救助制度配套的社会救助体系框架, 不仅从制度层次上赋予了国民基本生活保障权益, 而且在扶老、助残、救孤、济困等方面发挥着越来越大的作用。但是基于其反贫困效果, 我国社会救助还基本停留在“生存型贫困救济”阶段, 发展型救助功能缺失; 已有制度安排受益分配瞄准偏差而有悖于反贫穷目标的现象仍然严重, 尤其是就业激励机制缺失, 就业援助制度残缺漏洞, 有劳动能力者依靠低保生活的现象突出, 甚至作为最大的贫困群体而沉淀下来。虽然这些问题从总体上属于社会救助制度建设发展进程中的问题, 但却严重影响着其克服乃至消除贫困的功能发挥, 已成为社会救助制度设计和建设上亟待解决的问题。

## 一、社会救助目标及其主要制度安排

基于反贫困目的, 社会救助本来的价值目标应是最低生活保障, 对社会成员的基本生活发挥“托底”作用, 并实施专项救助, 针对性地扶贫帮困, 进而积极促进贫困人口自救自立, 实现克服贫困的目标。因此, 社会救助制度体系的建设与实施过程至少应该体现三个关联并渐进的目标: 其一, 以制度化、规范化的社会救助安排, 保障贫困人口的最低生活需要, 实现生存权目标, 这是反贫困的基本底线; 其二, 从社会救助体系尤其是专项救助制度的建设及其运行上, 保障反贫困的基础性条件, 减少贫困因素、减缓贫困程度, 实现反贫穷目标; 其三, 建立、健全劳动就业激励机制和就业援助制度, 助推有劳动能力的贫困人口及其家庭积极自救, 实现经济自立自强的目标。三个目标无一例外地指向贫困这一目标, 消除贫困是社会救助的根本目标。据此而论, 我国社会救助制度安排正处在建设与完善之中。

### (一) 生存权目标及其主要救助制度安排

社会救助作为“社会最后一道安全网”, 其直接目标应在国民生存权的保障上, 其制度安排首先应是最低生活保障, 即当社会成员遭遇生活困境或不能维持最低生活水平时, 由国家和社会按照法定的程序和标准向其提供满足最低生活需求的物质援助, 以克服现实存在的贫困。1999年我国建立城镇居民最低生活保障制度, 2007年这一制度扩展到全国农村, 事实上确立了全体国民在遭遇生存危机时可以向政府申请并取得救助的权利, 实质上是国民生存保障权益的制度化、法定化。一方面明确了政府救助生活困难群体的法定责任和法定的救助标准, 改变了过去由政府根据财力来确定救济对象与救助水平的做法。另一方面, 从制度层面上确立了国民生存保障权益, 凡人均收入水平低于当地最低生活保障线的家庭, 均有权申请低保待遇, 应保尽保。这一制度的确立, 不仅确保实现了免除国民生存危机的目标, 且正发挥着越来越大的减贫作用。根据国家统计局2010年《中国农村贫困监测报告》, 2009年, 国家扶贫重点县低保户的比重为8.8%, 户均领取低保金693元; 扶贫重点县农村贫困人口2175万人, 比上年减少247万人, 低保制度的贡献率为20.3%; 贫困发生率10.7%, 比上年下降1.2个百分点, 低保制度的贡献率为16.7%。

### (二) 反贫穷目标及其主要制度安排

为国民提供最低生活保障不是也不应成为社会救助全部或终极的目标, 社会救助的目的是克服贫困, 其制度安排应当全面贯彻反贫穷目标。其一, 贫困包括绝对贫困和相对贫困, 社会救助克服贫困的功能, 除了解救绝对贫困, 也应成为减缓相对贫困的手段; 通过实施社会救助, 不仅应当免除国民绝对意义上的生活贫困现象, 也应当力争尽可能地减缓贫困程度, 减轻相对贫困。其二, 社会救助制度应该致力于消除或减少那些致使人们陷入贫困困境的各种因素。贫困往往是由于资源贫乏而使生活水平低于社会可接受的最低标准, 资源贫乏既包括物质资源匮乏, 也包括文化资源和社会资源的缺乏, 社会救助还应该针对不同的致贫原因给予相应的专项救助和急难援助, 在客观上改善贫困人口的资源禀赋状况, 减少贫穷发生因素, 同时减少较低收入人群陷入贫困的风险。其三, 社会救助资源的受益分配过程应该固定地指向制度瞄准的穷人, 指

向反贫穷目标。为此,不仅应该建立起制度化、法定化和规范运作的城乡最低生活保障制度,也要建立起制度化、法定化和全面规范运作的包括长期生活类救助、临时应急类救助和分类专项救助等多项具体社会救助项目在内的救助体系。

(三) 积极救助,实现自救自立目标与其主要制度安排

国内外的社会救助都倡导自立自助的价值目标,期望救助对象在外界帮助下能够尽快摆脱贫困,走向自立。如果社会救助的目标仅仅满足于让所有有需求的人得到救助,这是远远不够的,因为这样实际上可能“制造”并维持一个贫困阶层<sup>[1]</sup>。现代社会救助制度是建立在市场经济基础之上的,毫无疑问,其制度安排应该考虑市场经济的本质特征。市场经济是一种交换经济,劳动既是获得收入的机会,也是一种取得收入的权利,严格地说,除了没有或丧失劳动能力的人口,受助的前提应是付出辛勤劳动,社会救助制度安排应当把保障生存权与促进受助者劳动自救、自立有机结合起来,一方面,针对有劳动力的贫困家庭,受助资格一定要以通过最大劳动努力仍达不到最低生活保障线为衡量标准,使被救助者感到自己获得的救助是一种劳动回报,是政府给予的自救性生活补贴。另一方面,瞄准贫困人口的劳动能力,实现贫困救助制度安排与劳动就业激励机制联动、最低生活救助与劳动就业援助制度配套,既加大劳动就业激励,增加工作回报,激发被救助者用劳动就业增加收入的积极性和主动性,也实施积极的劳动力市场政策,实施相应的就业援助方案,给予被救助者劳动自救的必要手段、能力和机会。这是解决贫困问题的战略措施,应该是我国社会救助体系建设和发展的重点。

二、反贫困视觉下我国社会救助制度安排的主要问题

我国社会救助制度安排确实在实现生存权目标、反贫穷目标和被救助者自救自立目标方面发挥着越来越大的作用,它事实上与国家扶贫开发行动共同成为对贫困人口影响最大、成就最显著的反贫困举措。但是,我国社会救助体系也因其救助水平低、救助资源受益分配瞄准偏差以及设计上的局限和建设中的漏洞,内在存在着反贫困功能梗塞。

(一) 生存型贫困救助局限,发展型救助功能缺失

1. 最低生活保障只是绝对意义上的生存保障。城乡低保制度以家庭收入调查为基础,只有收入低于政府确定的贫困线的家庭才可以获得救助,按照收入与救助标准进行差额补助。本来我国的贫困线标准就长期偏低,城市低保标准一般只占当地实际贫困线的80%,有的地区甚至低于实际贫困线的60%。根据我国民政部社会服务发展统计报告,2003—2010年我国城市最低生活保障标准分别只相当于城镇居民人均可支配收入的21.11%、19.36%、17.84%、17.31%、15.88%、15.61%、15.92%和15.78%,而其实际补差仅分别相当于当年城镇居民人均可支配收入的8.22%、8.28%、8.29%、8.53%、8.84%、10.93%、12.02%和11.87%,见表1。在城乡分割、分治的格局下,我国农村贫困线标准长期大大低于城镇贫困线标准,而农村低保水平还要大幅度低于农村贫困线。2007年农村低保制度在全国范围内开始普遍建立,2007—2010年全国农村低保平均标准分别只相当于当年农村居民人均纯收入的20.29%、20.74%、23.48%和23.72%;实际人均保障水平仅分别相当于当年农村居民人均纯收入的11.25%、12.70%、15.84%和15.0%(见表2)。显然,对农村贫困人口而言,获得低保金后

的总收入仍然不足全国农民平均收入水平的1/4,与城镇居民的差距则更大。从研究角度看,社会人均收入30%以下的人口一般都被看做贫困人口,国际贫困标准法甚至把社会平均收入50%~60%以下的人口都划定为贫困人口,我国严重偏低的贫困线标准与更低的低保标准,既造成了受助比率过低,将需要救助的低收入家庭排除在外,也造成了受助对象的需求满足程度过低,难以有效对付现实存在的贫困问题。

2. 专项救助和临时应急救助的保障水平低,覆盖面窄。如目前全国70%的地区,医疗救助封顶线在1万元以下,人次均住院救助1000多元,对于重特大疾病患者来说只是杯水车薪,对解救因病致贫、因病返贫问题作用十分有限。而多数地区没有将临时救助资金列入地方财政预算,从根本上制约了临时救助工作的开展,尤其是因突发性灾害而陷入贫困的问题仍然是一些地区的大概率事件。在许多地方虽然出台了医疗救助、住房救助、教育救助等专项救助政策,但在政策实施时,为降低管理成本,减少审查环节,便以低保资格作为享受专项分类救助的条件,那些不具备低保资格但确实需要专项救助的低收入者或特殊困难者被置于制度保护之外。可以说,因专项分类救助叠加在最低生活保障制度之上,因而只有少数人才能享受,象征意义大于实际意义<sup>[2]</sup>。从事实上看,在我国专项救助和临时应急救助仍处于安排零散、水平低下或保障漏洞的失范状态,远不能满足困难群体和弱势人群的特殊解困之需,受助对象也极易陷入贫困循环或“贫困陷阱”。

表1 全国城市低保水平与城镇居民人均可支配收入比较

| 指标   | 月均低保标准(元/人) | 月均实际补差(元/人) | 城镇居民月均可支配收入(元/人) | 月均低保标准占月均可支配收入比重(%) | 月均实际补差占月均可支配收入比重(%) |
|------|-------------|-------------|------------------|---------------------|---------------------|
| 2003 | 149.0       | 58.0        | 706.0            | 21.11               | 8.22                |
| 2004 | 152.0       | 65.0        | 785.2            | 19.36               | 8.28                |
| 2005 | 156.0       | 72.3        | 874.4            | 17.84               | 8.29                |
| 2006 | 169.6       | 83.6        | 979.9            | 17.31               | 8.53                |
| 2007 | 182.4       | 102.7       | 1148.8           | 15.88               | 8.84                |
| 2008 | 205.3       | 143.7       | 1315.1           | 15.61               | 10.93               |
| 2009 | 227.8       | 172.0       | 1431.3           | 15.92               | 12.02               |
| 2010 | 251.2       | 189.0       | 1592.4           | 15.78               | 11.87               |

资料来源:根据民政部2010年民政事业发展统计报告和2003—2010年国家统计局数据整理而成。

表2 全国农村低保水平与农村居民人均纯收入比较

| 指标   | 月均低保标准(元/人) | 月均实际补差(元/人) | 农村居民月均纯收入(元/人) | 月均低保标准占月均纯收入比重(%) | 月均实际补差占月均纯收入比重(%) |
|------|-------------|-------------|----------------|-------------------|-------------------|
| 2006 | —           | 33.2        | 298.9          | —                 | 11.10             |
| 2007 | 70.0        | 38.8        | 345.0          | 20.29             | 11.25             |
| 2008 | 82.3        | 50.4        | 396.8          | 20.74             | 12.70             |
| 2009 | 100.8       | 68.0        | 429.4          | 23.48             | 15.84             |
| 2010 | 117.0       | 74.0        | 493.3          | 23.72             | 15.00             |

资料来源:根据民政部2006—2010年民政事业发展统计报告和同期国家统计局数据整理而成。

(二) 已有制度安排受益分配瞄准偏差,有悖于反贫困目标

1. 城乡低保制度受益分配中资源外溢现象严重。城乡低保制度是专门针对贫困群体的一项目标瞄准性制度,但是在实

施过程中低保目标对象遗漏与资源外溢现象却十分严重。根据国家统计局对全国除西藏以外的全部扶贫重点县的 53270 个样本农户调查数据,其调查指标中包括登记为低保户、低保人口和获得低保金指标。统计结果表明 2009 年在处于人均收入分配底层 20% 农户中,登记为低保户的登记低保人口仅占全部登记低保人口的 26.8%,获得的低保金比例只占全部低保资金的 23.1%;收入最高的 20% 农户拥有全部登记低保人口的 13.0%,获取的低保资金比例达到 13.6%,而收入次高的 20% 农户则拥有全部登记低保人口的 16.6%,获取的低保资金份额高达 17.6%,二者共占有的低保资金份额达到 31.2%,显然严重偏离了低保制度原本瞄准的贫困对象,进而背离了解除贫困人口生存贫困的预期制度目标。

表 3 全国扶贫重点县低保对象和低保补助金分配

| 人均收入 10 等分农户 | 登记低保户的登记低保人口 | 有低保收入户家庭总人口 | 低保资金  |
|--------------|--------------|-------------|-------|
| 1            | 13.0         | 12.6        | 10.7  |
| 2            | 13.8         | 14.2        | 12.4  |
| 3            | 11.4         | 13.0        | 11.4  |
| 4            | 11.3         | 11.7        | 11.8  |
| 5            | 10.6         | 10.9        | 11.2  |
| 6            | 10.1         | 10.6        | 11.3  |
| 7            | 9.0          | 8.7         | 9.6   |
| 8            | 7.6          | 7.8         | 8.0   |
| 9            | 6.9          | 6.1         | 7.0   |
| 10           | 6.1          | 4.4         | 6.6   |
| 全国扶贫重点县      | 100.0        | 100.0       | 100.0 |

资料来源:国家统计局《中国农村贫困监测报告(2010)》:150。

2. 专项救助、临时救助待遇给付与其针对性的目标对象偏差。致贫原因的差异决定了不同贫困群体的救助需求不相同,而不同的社会救助项目瞄准的目标对象也不同。教育、医疗、住房、法律等专项救助项目就是针对不同类型贫困群体的特殊解困需求,其救助作用是特定的;临时救助是在主体救助制度和专项救助制度力所不能及的情况下解决遭遇突发性、临时性困难家庭特殊困难的重要措施,也是社会救助向低收入家庭延伸的重要方式。目前我国专项救助项目以及粮油帮困、节日生活补贴、突发急难事故救济等临时救助项目的目标人群往往锁定为需要生活救助的低保对象,不只有悖于针对性地反贫穷原则,造成了救助资源浪费或配置效能低下,更严重的是制造了制度排斥与贫困,使那些急需专项救助和临时应急救助的家庭得不到救助而陷入贫困境地,也使低保制度成为具有吸引非贫困者身陷贫困境地作用的“贫困黑洞”<sup>[3]</sup>。根据国家统计局农村贫困监测报告 2008 年扶贫重点县低收入标准以下的农村贫困人口 2421 万,其中 43.6% 的贫困人口到 2009 年还保持着贫困状态;2009 年有贫困人口 2175 万,其中 50.5% 是当年的返贫人口<sup>[4]</sup>。这种严重的滞贫、返贫现象与专项救助、临时应急救助安排瞄准偏差或救助缺位、遗漏是不无关系的。

(三) 就业激励机制与就业援助专项制度残缺,积极救助功能梗塞

1. 生存保障与就业激励联动机制缺乏。长期以来,我国对贫困人口救助的着力点都在于解除生存危机,对“激活”有劳动

能力的救助对象,促其劳动自救、自立和重返劳动力市场方面缺少相关的或有利的激励政策出台,既未为劳动就业的受助者提供额外救助,也缺少增加工作回报的奖励措施,而低保待遇对收入扣减制,以及低保资格关联专项救助和临时救助待遇,还会扼杀被救助者通过劳动就业退出受助行列的积极性。因为对有劳动力的受助对象而言,通过劳动就业增加收入不仅会导致低保金的等额减少,还会进一步丧失低保资格,进而丧失作为贫困者可获得的叠加的社会救助待遇或权益。在劳动力市场竞争日益激烈的背景下,如果被救助者只能从事一些非正规的、稳定性差的低收入工作,或者只有从事收益水平非常低的传统农业机会,救助收入与其努力劳动所得相差无几,就会形成保留被救助资格的强烈驱动力。据民政部政策研究中心课题组《“中国城乡贫困家庭社会政策支持系统建设”要报》,目前低保对象中因没有就业而申请低保的家庭占到了 51.15%。并且城乡低保制度多以家庭为单位,无区别地覆盖了贫困家庭中的劳动力人口,从制度的运行状况来看,当有劳动能力的贫困人口拥有与“三无”人口同等的救助权利,而缺乏劳动就业的责任和义务约束,且通过隐性就业赚取隐性收入机会较大时,就对其退出受助行列形成了持续的负激励。

2. 就业援助专项配套制度建设漏洞。迄今我国城乡一体的就业援助制度尚未破题。由于绝大多数农村人口至少拥有一份承包地,一直以来,政府有关部门认定的就业援助对象未针对性地指向农村贫困人口。而就业援助启动以来,工作着力点主要放在城镇,相关的政策措施极少向农村延伸,虽然政府扶贫开发政策融入了就业援助方面的元素,如农业实用技术培训、农村劳动力转移培训“阳光工程”、“雨露工程”等,但也仅为政府开发式扶贫行为,由于扶贫资源瞄准偏差或配置上的重物资本开发建设取向,受惠对象非常有限。根据国务院扶贫办《2001—2010 年国家扶贫战略和政策实施情况调研报告》2004 年以来,实施以劳动力转移为主要内容的“雨露计划”,先后安排财政扶贫资金 30 亿元,对贫困农户劳动力开展务工技能和农业实用技术培训,培训约 400 万人次,其中 80% 以上实现了转移就业,接受培训的劳动力比没有培训过的劳动力月工资可提高 300~400 元。可以说,“雨露计划”的减贫作用十分显著,但对广大贫困农户劳动力而言还缺乏可及性和可得性。同时,城镇就业援助也缺乏稳定性、制度性。不管是就业信息、就业指导服务援助,还是职业技能培训、创业扶持,或者是公益性就业机会援助多表现为零散的或短期性行政行为,甚至为一年一度集中开展的结对帮扶活动,而非常态化、长效性的就业援助专项制度安排<sup>[5]</sup>。大量有劳动能力的贫困人口经常徘徊于就业与失业、脱贫与返贫之间,与就业援助工作缺位、失范状况是不无关系的。

随着我国面向老、弱、病、残、幼及在校生的社会安全网建设并发挥作用,劳动力人口的抚养负担和拖累减轻了,在经济社会市场化的环境中,其贫困主要与劳动就业相关联。我国城乡社会救助的实践表明,由于就业激励机制和就业援助制度残缺漏洞,享受社会救助的有劳动能力者最终自主摆脱贫困的非常有限,经济活动人口深陷“贫困陷阱”而依靠社会救助生活的现象十分突出。自 2002 年以来,我国城市低保对象一直稳定在 2200 万人左右,经济活动人口实际上成为受助的最大群体,在 2007—2010 年在全部城镇低保对象中,分别占到了 62.8%、

61.3%、61.1%和61.2%(见表4)。在农村虽然缺乏宏观上的直接统计数据,但据国家统计局《农村贫困群体分类研究》报告,在未解决温饱的贫困人口中,残疾人口占到1.2%,患大病人口占0.5%,长期慢性病人1.8%,体弱多病人口占3.8%;而健康人口占92.7%。按照我国近年来人口年龄构成情况及其经济社会特征,多数贫困人口应是有劳动能力的、可以从事社会劳动的人口,按照我国“应保尽保”的制度要求,有劳动能力的贫困人口也应是农村低保对象中的最大群体。

表4 近年来全国城市低保对象构成情况

| 变 量        | 2007年  | 2008年  | 2009年  | 2010年  |
|------------|--------|--------|--------|--------|
| 低保对象(万人)   | 2272.2 | 2334.8 | 2345.6 | 2310.5 |
| 经济活动人口(%)  | 62.8   | 61.3   | 61.1   | 61.2   |
| 在业人口(%)    | 4.1    | 3.5    | 3.4    | 3.0    |
| 灵活就业人口(%)  | 15.1   | 16.3   | 18.4   | 18.7   |
| 登记失业人口(%)  | 27.6   | 24.3   | 21.8   | 21.3   |
| 未登记失业人口(%) | 16.0   | 17.2   | 17.5   | 18.2   |
| 非经济活动人口(%) | 37.2   | 38.7   | 38.9   | 38.8   |
| 老年人口(%)    | 13.1   | 13.6   | 14.2   | 14.6   |
| 在校生(%)     | 14.3   | 15.3   | 15.7   | 15.5   |
| 其他未成年人口(%) | 9.8    | 9.8    | 9.0    | 8.7    |

资料来源:根据民政部2007—2010年民政事业发展统计报告整理。

### 三、基于反贫困目标完善社会救助制度

#### (一) 建立两类生活救助体制,防止形成“贫困陷阱”

我国生活救助制度主要是城乡低保制度,这是国民法定化的生存保障权益,但是贫困人口客观地存在着年龄、健康状况的区别,也应该根据贫困人口劳动年龄、劳动能力状况,将低保对象划分为两大类,相应建立两类不同的受助体制,一类是面向丧失劳动能力或者不在劳动年龄段的贫困人群,倡导无条件受助原则,且救助水平不能以“最低”为限,救助标准应该达到当地人均可支配收入的一定替代率水平。即通过设定一个适当的替代比例,确实免除这类贫困群体的生存危机,也保证其救助标准对应当地经济发展水平而自动地调整,避免形成越来越严重的相对贫困。另一类是面向适龄劳动力人群,倡导通过劳动就业获得生活救助的原则,以通过最大劳动努力仍达不到最低生活保障线为准入门槛。对于其中处于青壮年阶段的劳动力人口,其生活救助补贴标准以“最低”为限,同时,实行收入豁免制和救助渐退机制。即依循理性经济人特性,在家计调查过程中,“豁免”一定额度的劳动收入,让受助者只要劳动便能够改善生活;对受助劳动力人口确已实现有效就业,采取救助资格和救助水平“渐退”机制,既确保受助者劳动就业“有利可图”,形成劳动就业、劳动自救的正激励,也防止低保待遇延续成无限期的福利待遇,从而防止形成“贫困陷阱”。

#### (二) 实现生活救助到综合救助的转变,减少贫困发生因素

随着我国城乡居民跨过温饱阶段而进入小康生活阶段,不同阶层的民生问题已经在社会持续发展进步中全面升级,不能将社会救助的使命仅仅限制在解除国民生存危机上,贫困人口的受助权益应该包括基本生存权和基本发展权两方面,针对现实生活中贫困人口的资源禀赋状况及其特殊解困需要,建立起以最低生活保障为基础制度、以分类专项救助为配套制度、以临时应急救助制度为补充的层次有别的综合性社会救助制度

体系,促成发展型救助,这是适应时代发展与社会进步使然,也是真正免除全体国民生存危机的制度保证。特别是对于社会成员因医疗、就学、住房、劳动就业和司法诉讼等原因而致贫、滞贫和返贫现象,应该完善专项救助制度安排,针对特定困难群体在特定境况下的实际救助需求适用不同的专项救助项目,按需分配,恢复或赋予其生存和发展的资源禀赋条件,消除贫穷的成因。同时,基于灾害与贫困相伴的基本事实,灾害救助除了给予灾民临时性的生活救助,还需要扶助灾民恢复和重建被灾害破坏了的生存和发展的必需条件,保障灾民在“脱灾”的基础上实现“脱贫”的进一步目标。

#### (三) 加强各项救助制度的有效衔接,形成反贫困的制度合力

城乡低保制度只是一种生活救助制度,其显著的特点是解决收入低于当地低保标准人口的起码生活保障问题,而不是改善生活,不能把享受低保作为享受其他社会救助待遇的准入条件。在制度安排上,其一,发挥城乡低保制度的“兜底保障”作用,将低保制度发展成为满足国民基本生存需求的生活救助项目;其二,发挥专项救助特定作用,加强专项救助制度建设,瞄准特殊困难群体为专项救助制度的目标对象,针对其特殊解困需求,将社会救助的目标上升到消除可行能力贫困及其他基本发展之障碍;其三,发挥就业援助的积极救助作用,面向有劳动能力的贫困人口实施生活救助向就业援助延伸,为其提供最低生活救助的同时给予其劳动就业的手段、能力和机会援助,防止劳动力市场排斥,使受助者通过劳动就业走出贫困具备现实的可能性;其四,发挥临时救助的拾遗补缺作用,健全临时救助制度,将其逐步延伸到低收入家庭以及遭遇突发急难事故家庭,避免因遭遇突发性事故或临时性困难而陷入贫困,以此形成既各自独立,又互有补充,覆盖不同类型贫困人群的救助体系,从而形成反贫困的制度合力,同时要推进社会救助与社会工作的全方位融合<sup>[6]</sup>。

#### (四) 建立、健全就业援助制度,助推有劳动力的受助家庭走出贫困

伴随着我国经济市场化和统一劳动力市场形成,对有劳动能力的贫困人口而言,贫困不只是一种低收入就业状况、一种缺乏就业能力的被边缘化境况,也是一种参与劳动力市场竞争的实际起点和机会不公平的状况。促成有劳动能力的贫困人口实现克服贫困的目标,不仅需要统一的劳动力市场政策支持,消除人为的不平等与社会排斥,更需要为贫困劳动力人群劳动就业提供能力性的、手段性的和机会性的援助。尤其是我国农村贫困的地缘性特征显现并显著化,剩余贫困人口的分佈与生态环境恶劣区、耕地承载能力脆弱区、基础设施薄弱区、人力资本积累水平低以及生产方式落后区高度重叠,劳动力流动对实现脱贫和可持续生计目标有着决定性意义,实现就业援助制度城乡一体化的意义也更为深远,继续沿用城乡分割治的二元架构思路设计就业援助,这是社会不公。在就业援助制度设计上,应该按照城乡统一、定型、制度化的要求,完善其公共财政支持保障、专项管理和专门的组织结构、人力保障及服务流程;在制度安排上,基于城乡贫困人口就业资源禀赋缺失状况,明确能力性的、机会性的及其条件性的就业援助内容和措施;在制度实施上,以赋能为中心,确保城乡贫困户青壮年劳动力接受职业技术、技能培训的可及性和可得性。(下转第71页)

(上接第49页)确保城乡贫困户新成长劳动力全面接受义务教育和免费职业技术教育,同时实施公共就业保护政策,提供并开发有效就业机会,促成有劳动能力的穷人有效就业,走向自立。

(五)实现救助工作法制化、规范化管理,确保反贫困目的和目标的实现

在我国,加快建立和完善一个规范运作的贫困人口最低生活保障制度,这是反贫困的底线;建立健全一个全面规范运作的社会救助体系,这是确保反贫困效能的最基础条件,为此,必须加快实现社会救助工作法制化、规范化管理。针对我国社会救助资源和项目偏离救助目标对象的问题,尤其需要从法律层面明确地规范社会救助理念、原则以及社会救助的基本内容、受益资格标准、程序、监管和法律责任,为此要制定和实施《社会救助法》,并加紧出台单项社会救助制度的操作规程、管理规章和实施细则,为推动各项社会救助项目良性运行提供法律依据和行为准则。

参考文献:

[1]洪大用. 社会救助的目标与我国现阶段社会救助的评估[J]. 甘

肃社会科学 2007 (4): 158—162.

[2]郑功成. 中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 239—240.

[3]李志明. 城乡社会救助制度研究: 权利界定、目标设计与政策建议[J]. 河南社会科学 2009 (6): 62—65.

[4]国家统计局农村社会经济调查司. 中国农村贫困监测报告 2010[M]. 北京: 中国统计出版社, 2011: 20—21.

[5]李乐为, 王丽华. 就业援助和激励: 贫困救助制度演进和优化的基本取向[J]. 甘肃社会科学 2011 (3): 138—141.

[6]陈成文, 罗竖元. 社会工作与社会救助[J]. 湖南师范大学社会科学学报 2009 (5).

基金项目: 国家社会科学基金项目“西部农村贫困人口就业资源禀赋及其专项援助制度建设研究”(10XGL007)。

作者简介: 王丽华(1964—), 女, 湖南省张家界人, 吉首大学法学与公共管理学院副教授, 公共管理硕士, 主要研究贫困人口劳动就业与贫困救助制度建设; 孟湘泓(1988—), 女, 中南大学商学院硕士研究生。

责任编辑: 胡政平; 校对: 文雨