

当务之急:社会救助

Social Help Is A Top Priority

(民政部社会福利与社会进步研究所, 北京 100053)

在我国从计划经济向市场经济过渡的关键时刻,社会救助乃中国社会保障制度改革的当务之急。在当今世界上,凡市场经济国家(无论是老的“欧美模式”,还是新崛起的“东亚模式”)都有一个普遍的社会救助(或称公共援助)制度,它象一张张在最低生活标准线上的安全网,确保每一个社会成员在因为各种主观的或客观的原因生计断绝时,不至于陷入无助的陷阱。这对竞争激烈的市场经济社会的意义尤甚,可以说是维护社会稳定的最基本的社会政策和社会立法措施之一。但是,在我国,社会救助的这种保底作用没有得到足够的重视。在80年代中期以来的社会保障改革中,“重保险、轻救助”的倾向十分严重,甚至在相当一部分人头脑里,社会保障简直就是社会保险的同义词,但是,近年来的形势发展,已经不容我们再犹豫,可以说,不建立一个普遍的社会救助制度就难以避免社会动荡。所以,当务之急是,不管社会保障制度的其他部分如何改革,首先必须立即建立一个普遍的社会救助制度以作为整个社会保障体制的基础。

一、我国社会转型时期的贫困问题

90年代以来,我国经济的高速增长举世瞩目。但是,顺境之中也隐藏着忧患。稍微了解实情的人就会知道,中国的经济奇迹是不到50%的地区和企业创造出来的。在从计划经济到市场经济的急转弯中,中国广大的中西部地区和相当一部分国有企业有点茫然不知所措,这些地区和企业中的劳动者,由于旧制度的惯性,不能适应新体制,因而落伍继而陷入贫困。据我国政府有关主管部门公布的数字,1992年,我国农村年收入在300~400元的温饱线上下浮沉的贫困人口仍然有8000多万人,其中年收入在200元贫困线以下的人口则还有2500万人。据民政部门统计的数字,在农村,大约有6000多万人生活困难还需要救济。在城镇大约也有贫困户1600~2000万人。这些人中,除了少数传统的

民政社会救济对象,如孤寡老人和孤儿之外,多数是处于停工、半停工状态的亏损企业和关、停、并、转企业的职工,收入较低的离退休人员和失业人员。可见,有相当一部分人陷入经济困境是社会原因造成的。

同时,我们又面临着新的相对贫困的问题。国家统计局抽样调查的结果表明,按国际上惯用的方法,将城镇居民中20%高收入户与20%低收入户的人均收入相比较,其差距已经从1983年的2.3倍扩大为1992年的2.8倍。农村居民的收入差距则更大,已经从1978年的2.9倍扩大到1992年的5.2倍。如果将城市中20%高收入户与农村中20%的低收入户的人均收入相比,1990年这两者的差距则为7.4倍。

国际上一般认为,收入水平仅仅相当于社会平均水平50~60%的家庭即属于“相对贫困”,我们按50%计算,1992年我国城市人口年人均生活费收入为1826元,因此,年人均收入低于913元的可算是相对贫困;农村人口年人均纯收入784元,低于392元的可算是相对贫困。1992年,中国社会科学院对2万户居民进行了问卷调查,当问到“你对自己当前生活水平的评价”时,自认为“尚不得温饱水平”的占2.9%，“勉强度日,温饱水平”的占43.9%;全国总工会对5万户居民也进行了问卷调查,自认为入不敷出的占12.0%,收支相抵的占35.8%。在这两项调查中处于贫困和温饱水平的居民均占将近一半。

总之,在我国建立市场经济体制的初始阶段,旧的绝对贫困的问题还没有完全解决,相对贫困问题又越来越突出了,从社会稳定和社会公平的角度考虑,对此切不可掉以轻心。

二、我国社会救济的现状和缺陷

我国的社会救济制度始创于建国之初,当时城市的国家保障和农村的集体保障这两张安全网已

经网罗了中国绝大部分人口,漏在网的外面的或者挂在网的边上的极少数人,才是吃国家救济的。

改革开始以来,我国的社会救济工作的主要管理部门——民政部门,在国家规定的职责范围之内,对社会救济工作进行了一系列的改革。其中,最为著名的就是扶贫工作。但是,由于种种主观和客观的原因,社会救济工作在对象、观念、资金和手段方面并没有得到根本的改进。

目前,我国的社会救济的对象有下列五种人:

灾民,即“遭受自然灾害的地区,造成直接经济损失或农作物减产减收三成或三成以上的全部农业或城镇人口”。“五保”对象,主要是指农村中无法定扶养人、无劳动能力、无可靠生活来源的老年人、残疾人和未成年的孤儿,他们主要通过社区的“五保”供养满足基本生活需求。扶贫对象,指因个人能力问题致贫,但经国家和社会扶持其发展生产有可能脱贫的农村贫困户。常年救济对象,指基本上无能力脱贫,只能靠国家定期救济维持最低生活水平的城乡贫困户。特殊对象,主要是符合政策规定的精减退职老职工以及一部分由中共中央和国务院的政策规定的特殊救助对象。

1991年,我国共有社会孤寡病残人员以及城乡贫困户9226万人,占全国人口总数的8%;共支出社会救济经费达19.5亿元,占当年国民收入的0.12%;其中孤寡病残救济经费为12.0亿元,占当年社会救济经费总额的62%;城乡贫困户救济经费为7.5亿元,占38%。在社会救济经费开支中国家拨款(民政事业费)9.6亿元,比重为49%;社区援助9.7亿元,比重为51%

可见,我国的社会救济制度与实际的社会需求相比,仍然还有很大的差距。因此解决现实的贫困问题的社会救助制度应该重新设计。这里先来分析一下现行制度的不足:

1. 思想观念仍然陈旧

本世纪30年代,西方社会福利的理论方法传入我国之后,我国政府沿用了传统的“救济”一词来表述这种舶来的新事物,常见于法规文献之中,并一直沿袭至今。然而,救济一词中传统的恩赐观念和被动性、随意性也被继承下来,与现代社会救助涵义中的积极意义仍不完全合拍。

改革开放以来,社会救济涵义中的消极部分也受到批判。主要表现在工作方法上,如针对其被动性,民政部门将传统的救济方法比喻为“输血”,而将更为积极的扶贫方式比喻成“造血”;在思想观念方面,宪法中赋予公民在困难时向国家和社会求助的权利是对恩赐观念的批判,力戒随意性的努力在有关政策法规中也得到体现。但在实际工作中那些消极观念仍时隐时现,譬如,救济者常常以“观世音”自居,被救济者就成了“最可怜的人”;挪用社会

救济专款、优亲厚友的现象仍然存在。另外我国至今没有一部完整的社会救助法也不能不是一个很大的缺憾。学术理论界提出,用更具现代意义的社会救助一词取代社会救济,以表示与旧观念彻底决裂。然而此建议至今仍未得到社会的普遍认同,也未被政府所接受。

2. 救济对象极为有限

虽然我国宪法第四十五条所规定的权利是面向全体公民的。但是,在实际工作中,有关部门仍然将救济对象主要限制在“三无对象”(无法定继承人、无生活来源、无劳动能力)。

然而,在向市场经济过渡的今天,社会救济还停留在这个水平上显然是不够了。在80年代初,农村落实以“大包干”为主的联产承包责任制时,矛盾就暴露出来,所以有了后来的扶贫工作。如今,随着经济体制改革的进一步深入,企业转换经营机制,城市的问题也暴露无遗。据1993年全总对全国职工生活进行的调查结果表明,城市职工生活有困难者约为500万人(一说700万人)。以采取临时应急措施的方式应付一下显然是不够的,从1993年开始,上海、青岛、厦门、福州等城市已经建立了最低生活保障线制度,收入水平低于规定的最低生活保障线的居民,可以得到社会的帮助。但是,具体措施仍然存在问题,如规定企业职工由企业负责给予救济,而目前企业职工中的贫困者大多正是由于工厂停工或开工不足发不出工资而造成的,现在又要这些经营状况艰难的企业去给他们救济,如何行得通?

3. 救济标准仍然过低

我国的社会救济标准一贯是偏低的。改革以前,社会救济作为集体保障的补充,实际上只是政府的一点“表示”(基层民政工作者常用的一个词),80年代初月救济标准在农村一般为3~9元。改革开放以后的1991年,我国城乡社会贫困户和社会孤寡病残人员共有9226万人,对他们的社会救济经费为19.5亿元,平均每人仅得21.14元。如以实得救济的人来计算,孤寡病残救济款12.0亿元,得到救济的对象为348万人,人均344.83元。

4. 救济经费严重不足

造成社会救济标准过低的主要原因是社会救济经费没有能够与国民经济的发展同步增长。1979年,我国的社会救济费用总额约为10.2亿元,占国民收入的比重为0.28%,1991年,我国社会救济费用金额的绝对值虽有所增加,但是,在国民收入中所占比重却降到0.12%,比1979年减少了将近3/5。众所周知,80年代是我国生活费用上涨最快的十年,超过了国民收入的增长率,所以,社会救济经费不能与国民经济同步增长,是远远不敷用的。

另外,有许多大中城市,因为过去就业问题解

决得好,民政部门的社会救济费用极少,有的在预算中甚至根本就没有这个项目。80年代实行地方财政包干,使这种情况延续下来了。所以救济工作主要靠基层社区(街道和居委会)。在农村,影响很大的扶贫工作至今在民政部门的会计和统计工作中还是一个“黑户”,国家并没有专门拨款,用的是自然灾害救济款,所谓“有灾救灾,无灾扶贫”。所以,实际上农村扶贫和城市社会救济都有“名不正、言不顺”之嫌。这当然会妨碍社会救助(救济)工作的开展。

5. 难以科学设定贫困线

迄今为止,作为确立社会救济制度的基础之一的贫困线如何确定的问题没有得到足够的重视。1983年前后民政部曾组织了一批人研究这个问题。但因为种种主观的和客观的原因半途而废了。为了城市社会救济和农村扶贫工作的需要,民政部曾在1983年确定了城市人均月收入50元和农村人均年收入200元的贫困线,但这是凭经验主观定下的。而且由此往后,这个标准再也没有改动过。从1983年到1991年,全国的零售物价指数已经上升了87%,生活必需品的物价上涨幅度更大,现行的贫困标准已经越来越脱离实际。事实上,各地都已根据本地实际情况提高了标准,如黑龙江省在1986年和1990年两次提高了认定农村扶贫户的贫困线,分别为250元和300元。而在广东的珠江三角洲,贫困线已经划到600~800元。1994年年初,政府在讨论扶贫问题时将农村人口的贫困标准改为年人均收入300元,而这个贫困标准从何而来,也不得而知。

6. 尚未建立失业救助

我国至今尚未将建立与失业保险相配套的失业救助摆上议事日程。同时,在设计我国的失业保障模式时,常常将失业保险和失业救济混为一谈,在现在的待业保险项目中,仍将失业保险金称为失业救济金。其实,失业保险和失业救助是两个不同的概念。最明显的区别有二:其一,失业保险的资金主要来源于企业和个人缴纳的保险费,而失业救助来自中央和地方财政;其二,失业保险待遇水平较高,但是是有限期的,而失业救助待遇水平较低,但是是无限期的。解决失业问题光靠失业保险一种方式显然是不够的,因为失业保险津贴按目前我国的规定最多可以领取两年,而这恐怕是世界上最长的失业保险津贴的领取时限了。在我国的失业人员中,有一部分人,尤其是从事非技术工种(熟练工、普通工等等)的女工和老工人,要重新就业希望甚微,解决他们的生活问题只有靠社会救助。

综上所述,造成我国社会救助滞后的主要根源有三:一是对社会保障理论的研究不够,常常受到现行部门分工和政策措施的束缚,不能从国情和社

会需要出发,对社会保障进行宏观的和系统的研究;二是政府对社会救助(救济)不够重视,在我国建立社会保障制度的过程中,“重保险,轻救济”的思想十分突出。政府文件中,即使提到社会救济,也是一笔带过,似乎在这方面不存在任何问题。三是将社会保障改革与政府卸包袱等同起来,觉得社会救助花的是财政的钱,所以宁愿维持现状,不愿意触动。

三、建立新的社会救助制度的基本思路

如果我们真正将社会稳定看作是中国社会进一步发展的基础,那么可以说,在本世纪末到下个世纪初的10~20年中,社会保障制度中最起码的一层安全网,即社会救助制度的作用不容忽视。目前,在社会保障制度改革中,迫在眉睫的是建立一个普遍的社会救助制度。其要点如下:

1. 用科学的方法确定贫困标准

一般认为:测定贫困线的方法主要有四种:(1)“市场菜篮式”(或称“标准预算法”);(2)生活形式式”(或称“指标遗漏法”);(3)“食费对比法”(或称“恩格尔系数法”、“收入替代法”)(4)“国际贫穷标准线”。但在具体工作中,我们还要实事求是地根据国情作出选择。近年来,有很多专家常常尝试用“恩格尔系数法”来确定中国的贫困线,但是,恩格尔系数本身在中国的表现却是非常令人困惑的:其一,食品消费目前在很多地区可能是随收入和消费的增加而增加的;其二,许多富裕地区恩格尔系数可能会高于全国平均数,而且高于国际认定的贫困水平(50~60%);许多贫困地区恩格尔系数却可能会低于全国平均数,而且低于国际认定的贫困水平(50~60%)。所以,用恩格尔系数法来确定中国的贫困线显然是有问题的。

用“国际贫穷标准线”的方法来确定中国的贫困线,可以取其与社会平均(或中位)收入(或工资)挂钩的办法,但切不可贸然使用其已确定的比例(譬如50%)。因为目前国际通用的比例是经济合作与发展组织(OECD)于1976年调查该组织的成员国后制定的。而经济合作与发展组织的成员国主要是西欧发达国家,所以照搬此比例是会有问题的。

我们建议,用以下三个步骤来确定中国不同发展水平地区的贫困线:

首先,用生活形态法来重新界定中国不同社会经济发展水平地区的贫困的含义。

就生活状况而言,一方面,贫困户的经济地位决定了他们的生活方式有与众不同的特点;另一方面,贫困户相似的经济地位决定了他们生活方式也大致相近。因为贫困既是一种社会评价,又是一种社会后果。因此,可以以社会上多数人的观念来确

定哪些生活方式是贫困户特有的,再以问卷调查的方式找出符合这些特点的一群人,这些人就是所谓贫困户了。

然后,用市场菜篮式求出贫困线。在用生活形态法定义贫困并找出属于“贫困”的一群人以后,因为贫困本身又是一种客观存在的社会状况,所以可以再根据他们的收入和消费的实际情况,用生活“必需品”和正常消费的“非必需品”的不同“菜篮”方式来确定贫困线。在这里,可以用民主讨论和科技方法相结合的办法,尽量客观地确定“菜篮”中的内容及开支的金额。这种方法被认为是最先进的方法。

最后,用收入平均数法求出贫困线占社会平均收入的比例。社会平均收入的增长是社会进步的一个重要标志。使贫困线与社会平均收入挂钩可以使贫困户分享社会经济成果,同时这本身也表明了社会的进步。从工作考虑,用上述“三步法”求得贫困线需要花一定的精力和资金,每年做一次不仅开销大,而且没有必要。用收入平均数法求出贫困线占社会平均收入的比例的办法,可以在一段时间(譬如5~10年)内连续使用。

也有一些专家提出,贫困线是否可以跟通货膨胀挂钩,但这至少在目前是无可取的。因为我国的工资收入没有同通货膨胀挂钩,而且其增长率明显低于通货膨胀率,如与通货膨胀挂钩,最低生活标准就会很快赶上工资的下限,这是不公平的,为鼓励工作的积极性也是要极力避免的。

2. 建立一个普遍的社会救助制度

以贫困线为救助基准,建立一个囊括全体社会成员的普遍的社会救助制度,由民政部门具体运作。政府应将获得社会救助视为每一个公民的基本权利,无论什么原因,只要公民的收入低于贫困线,他就有权申请救助。根据以往的经验,我们可以设计一套工作程序,严格据此审批。

在这里要指出,社会救助制度将获取救助的权利赋予每一个公民,但要不要救助还是尊重他们自己的意愿,让他们自由选择。所以,个人提出申请是第一个必要的步骤。个人不提出申请,后面的程序就不能开动。另外一个关键问题是“家庭经济调查”,这是社会救助的一个基本特点。从理论上说,社会救助只给予那些最需要的人和家庭,所以其开支是有限的和可以控制的,在这点上把关要严。前文中提到的已经设立了最低生活保障线的城市的实践经验可以证实这个论断,最后受助的人数均大大低于原先的估计,到目前为止都还没有超过估计数的20%。

3. 明确救助主要是政府行为

社会救助应该规范为政府的一项基本职责,只有这样才能使社会救助真正走向社会化管理。企业

和社区以及各种社团的救助行动,只能作为辅助和必要补充,切勿主次颠倒。因为在市场经济条件下,政府转变职能应该归结为两点:一是对经济运行进行宏观控制;二是用社会政策维护社会公平。因此,社会救助是政府的义不容辞的责任。这在宪法中已经作了规定,政府不能把社会保障改革作为甩包袱的借口。前文中提到的目前在若干城市中建立的最低生活保障制度,已表现出一种“地方政府行为”,虽然还存在一定的缺陷。

但是,要将最低生活保障线制度推向全国,光有地方政府或职能部门(如民政部门)的积极性就远远不够了。这需要中央政府作出最高层次的决策。现在常常从政府那里听到的一个问题是“钱从哪里来?”其实,可以这样说,现在已经不是讨论这笔钱该不该拿的时候了,形势已经在迫使我们必须作出抉择。不解决这部分生活确实有困难的城市居民和企业职工的最低生活保障问题而一味强调经济建设的重要,必然导致社会的不安定,其后果不堪设想。所以,中央政府必须出面。要明确中央政府和地方各级政府的分工和各自的职责。社会救助的主要工作由地方政府管理,中央政府只作原则规定,具体实施方案由地方政府根据本地具体情况制定,再上报中央批准。在经费开支方面,不能象过去那样,完全由地方财政开支,而应由中央、省(自治区、直辖市)和县(市、区)三级分级负担。可以将全国分为富裕、中等和贫困三个层次,分别根据具体情况制订具体的分摊标准。这样做的目的主要是为将有限的资金用在刀口上,避免“眉毛胡子一把抓”。富裕的地区主要是自己负担;中等地区在有特殊情况时,如遭遇大的自然灾害,中央给予支持;贫困地区应考虑由中央多负担一些,但应该有个期限,譬如以5年为限,在限期内,地方应该发展自己的力量,以后逐年减少。

4. 用个人所得税支持社会救助

虽然我国目前也已建立了个人所得税制度,但目的不明确,常常有人提出“为什么要收个人所得税”之类的疑问,而通常的回答也是“支援国家经济建设”之类不能令人信服的口号。应该旗帜鲜明地回答:个人所得税的目标就是国家的再分配,国外也叫转移支付。因为从宏观的角度看,在市场经济条件下,机会的获得是最重要的,把握机会就能发财致富,丧失机会就可能会陷入贫困。然而,获得机会者终究是少数。尤其目前我国,政府的政策是“让”一部分人先富起来。“让”与“不让”之间,机会获得的概率大不相同。使没有获得机会的人分享获得机会的人的一部分利润是天公地道的。当然,所分的这一杯羹只能是维持最低生活水平的,所以,国外专家提出“负所得税”的概念。根据市场经济国

(下转第11页)

上获得全球遥感资料将会增加 10 倍。

我国利用海洋遥感资料进行了一些基础研究和应用研究。例如,建立了海面 X 波及微波归一化后向散射截面与同步海洋环境参数数据库、海水悬浮泥沙浓度与特征光谱之间的相关模式、海洋切变波动力学模式等,以及应用海洋遥感资料,成功地分析和预报了蓝点马鲛、鲈鱼、蓝圆参、鲢鱼、远东拟沙丁鱼、带鱼、马面鲀和对虾等渔种。

4. 迄今,世界各国把南极作为核心计划之一的全球研究计划和区域性的国际合作研究计划达 30 多项。近年来,对南极的研究成果举世瞩目。已发现南极大陆上空的臭氧洞,以及导致海冰和冰盖融化而引起海平面上升的温室效应极大地影响着全球变化。南极地区的大气—冰—海洋—生物通过反馈、生物地化循环、深层大洋环流、能量和污染物质的输运以及冰的物质平衡等影响着整个地球系统。其数字模拟结果表明,极区对全球气候变化起着“放大器”的作用。

我国对南极的考察已进行了 10 多次,现已建起了“长城站”和“中山站”考察研究基地,收集了大量的宝贵资料,为深入研究打下了坚实的基础。

三

鉴于海洋科学在社会进步和经济发展中的地位 and 作用,今后海洋科学研究发展的总趋势,将围绕全球变化、海洋开发利用以及海洋权益这些涉及人类未来的重大研究课题,开展以下工作。

1. 海洋是全球气候变化中的关键因子,因此海洋与气候的关系成为海洋科学研究中的重点课题。它包括:研究海气相互作用的定量关系,确定界面

传输的热量、动量、能量、含水量和化学物质;估价海洋和大气中发生的与气候有关因素的反馈作用;揭示发生表层和更深层影响着生物和化学物质的交换、聚集程度的分布及其过程,以及与海洋中二氧化碳储存能力及其变化有关的大气中二氧化碳平衡问题。

2. 全球海洋生态动力学是 90 年代海洋科学研究的的前沿课题之一,将定量研究全球尺度的海洋生态动力学、海洋生物物种与化学物质的产生和分析,以及在变化中起重要作用的物理、化学和生物过程。

3. 海洋地质学是地球科学中重要组成部分,将重点研究全球沉积物的时空格局、大洋与大陆板块内部构造的效应、板块构造运动的机制,并结合陆地、天体、生物及气象等诸多关系进行综合分析,提出全球动力学模式,以解决全球的构造运动问题。

4. 海洋生物的地球化学过程是全球变化研究中核心任务之一,主要包括,海洋碳循环特征及其与限制生物生产力和影响气候其他元素循环的关系,生物地球化学循环与气候系统的关系等。

5. 南极是当代国际全球变化研究的热点之一,目前国际全球大尺度研究计划的许多重要课题的解决无不与对南极的研究有关。为此,在南极将开展“国际南极区域合作研究计划”,其核心内容是,南极海冰区在全球地圈和生物圈系统中的相互作用和反馈作用;南极冰盖、海洋和陆地沉积物中的全球古环境记录;南极冰盖的物质平衡和海平面变化;南极平流层臭氧、对流层化学和紫外辐射对生物圈的作用;南极地区在全球生物地球化学循环和交换中的作用;在南极地区监测和探测全球环境变化。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第 58 页)

家通行的惯例,个人所得税制度被看作是调节贫富差距、实现社会公平的主要手段。在发达国家,个人所得税约占国家财政收入的 30% 左右;而主要用于社会保障的公共支出约占国家财政支出的 20~30%。从这个意义上说,是个人所得税支持了社会保障开支。正因为如此,有专家提出了一种理论,即将社会救助看成是“负所得税”,与所得税制度构成了一个平衡收入差距的社会政策系统。

与此同时,学习发达国家的经验,政府是否考虑征收“奢侈消费税”,对买私人别墅和高级轿车、吃黄金宴等奢侈消费开征特别税,作为社会救助的专门财源之一。

5. 发挥民间慈善团体的作用

在社会救助工作中,社区和社团都有自己的用武之地。尤其是慈善团体,可以作为政府的救助工作的补充发挥自己的作用。所谓慈善事业是民间的

社会团体或宗教团体出面组织的专门为社会上脆弱的或不幸的群体或个人提供与社会保障相关的服务的专业机构。他们所作的慈善工作包括:(1)组织社会捐赠,(2)组织海外捐赠,(3)互助基金,(4)义演义赛义卖,(5)邻里互助。

6. 以社会救助立法确认以上各点

上述各点最终应以制定《社会救助法》的方式加以确认。但是,《社会救助法》出台的时机要把握好,决不能操之过急,现在马上就立一个全面的《社会救助法》是不成熟的。不如先通过一个《城市(或城镇)居民最低生活保障条例》,解决当前最迫切需要解决的城市居民贫困问题。同时,富裕地区的一部分有条件的中等地区可将城市的制度逐步推向农村,边推进,边搞地方性立法。在此基础上,到本世纪末再立全国性的《社会救助法》。

(唐钧执笔;责任编辑 孙立明)