

社会救助: 为民生与经济架条“安稳线”

■嘉宾



柳拯: 新疆民政厅副厅长, 曾任民政部人事教育司教育科技处处长、最低生活保障司农村处处长。主要研究方向为公共管理与社会保障。



李长安: 北京师范大学中国劳工问题研究中心副教授, 中国社会科学院经济研究所博士后。主要研究方向为劳动与就业、收入分配。

◎主持人: 邹民生 乐嘉春

社会救助体系关乎民生影响经济

主持人: “两会”本周召开。有关服务型政府与基本公共服务问题将是人们关注的热点。从年初我国部分地区遭遇罕见雪灾引发的问题看, 除了经济损失外, 社会救助也是关乎民生的大事。今天我们就从民生与经济的关系, 来谈谈这个与公共服务有关的话题。依两位所见, 社会救助的社会意义与经济意义何在?

柳拯: 这段时间, 有关基本公共服务问题, 成为人们关注的热点, 这是很有意思的。而在现在这个时点上, 来谈社会救助问题有很强的现实意义, 因为我国南方地区刚刚遭受了 50 年不遇的雨雪冰冻灾害, 严重的灾情对社会救助工作再次提出了紧迫的要求。这里, 我们不妨先说一下社会救助的性质和特点。可以说, 社会救助是世界上古老的社会保障制度。它象一张铺在最低生活保障线上的“安全网”, 确保每一个社会成员在因为各种原因或客观原因生计断绝时, 不至于陷入无助的深渊。

在竞争激烈的市场经济国家, 社会救助制度就显得格外重要, 它是维护社会稳定的最基本的社会措施之一。在我国, 社会救助体系作为社会保障制度的重要组成部分, 是反贫困与应对突发自然灾害的重要制度安排, 在保障困难群众的基本生活需要方面起着举足轻重的作用, 被称为直接针对困难者的“最后保障线”。

我国的社会救助制度自新中国成立以后就开始建立, 并得到不断的完善。从内容体系来看, 社会救助包括最低生活保障制度、灾害救助、农村特困户生活救助制度、农村五保供养制度、医疗救助制度、教育救助制度、住房救助制度、司法救助制度等方面。可以看出, 社会救助实际上涵盖了困难者各方面的帮助和扶持。

在建设和谐社会、进一步改善民生工作的大背景下, 尽快建立健全我

国的社会救助体系就显得极为必要和迫切。而对困难群众的社会救助, 事关党和政府的宗旨能否体现、人民政府是否真正关心困难公民、新时期以人为本和科学发展观能否有效落实这样一个大问题。社会救助工作还涉及到社会的安定团结。

李长安: 我想换一个角度, 从具体内容方面谈谈自然灾害、贫富差距拉大与贫困阶层数量庞大给社会救助工作带来的巨大压力。从这个侧面可以看出搞好社会救助工作的特殊意义。

前面已经提到, 社会救助主要是针对贫困者或受灾群体的一种保障制度。从目前的情况看, 我国社会救助的压力很大, 任务艰巨。具体有以下表现。

一方面, 我国城乡贫困人口数量大, 需要救助的人员众多。据《中国全面小康发展报告(2006)》数据, 根据我国的国家贫困线, 目前全国贫困人口约 4800 多万人, 占总人口的比重大约为 3.7%。其中全国农村贫困人口约 2600 万人, 城镇居民最低生活保障线下约有 2200 多万人。而根据国际贫困线, 目前中国约有 1.35 亿人还处在国际贫困线以下, 相当于总人口的十分之一。

另一方面, 特殊贫困人口为数不少, 且呈增长趋势。比如目前我国残疾人总数为 8296 万人, 比 1987 年增加了 3132 万人; 需要护理的“三无”老人增长迅速。目前, 我国 60 岁以上的老年人口已达 1.43 亿, 占人口总数的 11%。其中, 80 岁以上的高龄老年人口为 1300 多万。今后 20 年, 我国老年人口将以平均每年超过 3% 的速度增长, 远远高于正常人口 0.66% 的增长率。

第三就是气候异常导致的自然灾害频繁, 给广大群众的生命财产安全带来了严重的威胁。根据民政部的统计, 上世纪 90 年代以来, 中国年均受灾人口达 3.7 亿人, 农作物受灾面积 7.4 亿亩, 因灾倒塌房屋 418.2 万间, 直接经济损失超过 1000 亿元, 灾害损失比上世纪 80 年代高出 40%。

社会救助体系面临多方面挑战

主持人: 从你们介绍的情况看, 目

前我国社会救助的压力还是相当大的。那么, 我国的社会救助体系现在是什么状况? 存在哪些问题? 原因又是什么呢?

李长安: 客观地讲, 经过几十年的建设, 我国的社会救助体系基本框架已经建立起来了, 而且在保护贫困者基本生活需要、救助受灾群众方面也发挥了积极的作用。

这些年来, 民政部门着力推进建立一个覆盖城乡的社会救助体系, 已建立了城乡低保制度、灾民临时救助制度、城乡医疗救助制度、农村五保供养制度和流浪乞讨人员救助制度。

此外, 还建立了医疗、教育、住房救助制度和法律援助制度。这些制度的建立有效地保证了困难群体的基本生活, 目前通过这些救助制度的实施, 有 1.5 亿多群众得到了不同形式的救助。

但从实际工作来看, 我国现行的社会救助体系还存在一些亟待解决的困难和问题。

一是应救未救问题。总体上讲, 现有社会救助制度覆盖面较窄, 不能涵盖全体贫困人口。

在城市, 人均收入高于低保标准而低于当地最低工资的相对贫困人群还没有得到有效救助; 在农村, 还有数以百万计的符合五保条件的五保人员没有纳入供养范围, 还有数百万的因病、因残、年老体弱缺乏劳动能力造成常年生活困难的人员没有纳入救助范围。

此外, 由于反应机制不太灵活和手段较为落后, 面对重大自然灾害时, 一些受灾群众也得不到及时有效的救助。

二是救助水平低的问题。根据民政部发布的统计公报显示, 2006 年城市居民享受城市最低生活保障的平均保障标准仅为 169.6 元/人·月, 全年共发放城市最低生活保障资金 222.1 亿元, 人均补差也只有 82.9 元/月; 而农村人口享受的农村最低生活保障人均补差仅为 33.2 元/月。均远低于当年的城乡居民平均消费水平。

灾害救助也是如此。比如此次雨雪冰冻灾害中, 各级共投入救灾资金 13.98 亿元, 累计救助铁路公路滞留人员和受灾群众 655.5 万人, 人均大约只有 213 元钱。

三是救助资金问题。这个问题主要表现在三个方面: 一是社会救助资金总量不足的问题。与城乡困难群众的需要相比, 还有很大的距离; 二是救助资金配置不合理的问题。特别表现为重城市、轻农村; 三是救助资金管理不平衡的问题。救助资金解决的是最困难群众和受灾群众的基本生活问题, 保障的是其生存权, 应该通过中央到地方实行专项转移支付的形式进行管理。

目前面向城市居民的救助资金主要通过专项转移的形式解决, 仅有的一点农村五保供养救助资金则通过一般性转移支付或“打捆”的方式下拨。结果, 由于层层挤占、挪用, 资金最终落实到救助对象的头上已经寥寥无几了。

四是社会服务机构严重匮乏, 福利设施短缺。与庞大的救助队伍相比, 我国的福利院、救助站、养老机构等数量不足, 福利设施大多十分简陋且短缺。

比如我国目前约有 3250 万老年人需要不同形式的长期护理。但截至 2007 年年底, 全国共有各种类型的老年人福利机构床位 131 万多张, 仅占 60 岁以上的老年人口的 0.9%, 这不仅大大低于发达国家 5-7% 的水平, 也低于巴西等发展中国家 2-3% 的水平。

柳拯: 上面所提到的问题确实存在, 而且在一些地区还表现得十分突出。我认为, 产生社会救助供需失衡的原因是多方面的, 既有体制机制上的弊端, 也有社会救助意识淡薄的缺陷。概括起来, 大概有以下几个原因:

首先是法制不健全, 导致了一些社会救助工作无法可依。目前, 社会救助还没有专门的法律, 只有《城市居民最低生活保障条例》、《农村五保供养工作条例》等法规。

虽然有关部门出台了一些部门文件, 但因其位阶和效力的局限, 不能够从根本上保障社会救助的法制化运行和规范化运行。法制建设的滞后, 导致实践中也常常出现重复救助与救助不到位的情况。

其次是部门分割比较严重。目前社会救助分散在多个部门, 如教育部、财政部、卫生部、民政部等。比如教育救助由教育部负责, 司法救助由司法部负责, 住房救助由建设部负责, 扶贫开发由国务院扶贫办负责, 财政部与国务院税费改革办公室负责整个救助资金的筹集。

除这些部门外, 一些群团组织如工会、妇联、团中央、残联等, 都不同程度地参与了社会救助工作。即使是在同一个部门, 不同司局之间也承担着不同的, 有的甚至是相同的救助工作。

部门分割的现状加大了社会救助工作的协调难度, 造成了政策之间的衔接问题和救助资源的浪费问题, 在实践中也常常出现重复救助与救助不到位的情况。

再次是社会救助领域的人员专业化程度较低。从全国来看, 真正接受过专业训练的人员极少。

以从事农村五保供养管理服务人员的素质现状为例, 根据我们最近的一项调查, 目前在 7 万个敬老院职工中, 大专以上文化程度的只有 1 千多人, 占总人数的 1.4%, 而初中及其以下的则占到 70% 以上。

救助工作人员素质不高, 使得他们的服务水平难以提高, 甚至一些工作人员法制意识淡薄, 前几年在救助站发生的“孙志刚事件”就是其中的一个典型案例。

最后是社会救助资金的来源渠道狭窄, 社会慈善事业落后。目前, 我国的社会救助资金主要来源于政府的公共财政支出, 社会捐助仅占很小的一部分, 社会慈善事业比较落后。

此外, 民间社会救助机构不发达, 成了我国社会救助体系建设的一大“软肋”。

完善社会救助体系有利于夯实和谐社会基础

主持人: 对贫困者和受灾群众实施救助, 不仅是一个社会良知与道德所在, 也是社会稳定发展的必要举措, 更是建设和谐社会的基石。现阶段, 如何完善我国的社会救助体系呢?

李长安: 完善我国的社会救助体系, 不仅能够实现对贫困阶层与受灾群众的有效保障, 而且对社会经济的发展起到积极的作用。

比如我们现在千方百计地实施各种扩大内需的政策, 而对贫困者的社会救助, 定期给予受惠者一定金额的生活补助, 或者给予受灾群众一定的补助金, 可以将救助资金及时转化为广大贫困人口购买力, 将广大困难居民的生活需要转化为实实在在的有效需求, 从而推动国民经济的持续发展。

此外, 建立完善的社会救助体系, 也有利于促进劳动力的流动, 解决流动人口的后顾之忧。

建立统一的社会救助管理体制与运行机制, 是构建和完善我国社会救助体系的前提和基础。我认为, 我国的社会救助管理体系应该是“政府主导、民政主管、部门联动、社会参与”。

政府主导指的是政府要在社会救助工作中发挥组织领导和综合协调的作用。民政主管强调的是民政部门作为社会救助工作的主管部门, 要发挥其归口管理的作用, 具体组织协调社会救助工作的开展与落实。部门联动指各级政府要履行好自己的职责, 在本部门的职责范围内开展相应的救助工作。社会参与则是指各群众团体和个人, 要发挥中华民族扶危救困、守望相助的优良传统, 为社会救济工作贡献自己的爱心。

柳拯: 在社会救助体系的建设过程中, 政府作为最大的“善人”, 必须承担起主要负责人的角色来。

从社会救助工作来讲, 政府的主要表现在五个方面, 即“四管一服务”。具体而言就是“管方向”, 指的是政府负责整个社会救助事业长远发展规划与引导; “管政策”, 指的是政府必须与社会救助事业的正常进行提供所必需的制度、规则与安排; “管设施建设”, 要求政府必须为开展社会救助工作搭建平台, 建立机构, 配备人员; “管资金支持”则是各级政府必须为社会救助工作的开展提供救助经费、工作经费; “提供快捷便利的服务”是在政府的职责范围内, 为救助工作的开展提供政策咨询等方面的服务。

我在这里特别强调的是, 政府的社会救助工作不能仅停留在年节时期的“送温暖”工程方面, 而是必须常态化、制度化, 需要法律制度的有效规范。也只有这样, 社会救助体系才能真正发挥其帮助困难者“病有所医、老有所养、住有所居、灾有所依”的积极效果。

具体到这次雨雪冰冻灾害的社会救助工作, 虽然也存在不少的问题, 但总体而言应该还是比较有效的。

■今日看板

中国政府将朝哪个方向转型: 完善社会管理与基本公共服务

◎亚夫

今年全国两会恰逢“奥运年”、“换届年”, 又是十七大后第一次两会, 可以说“热点”、“看点”比以往要多许多。无怪乎境内外媒体在都拉架势, 给予高度关注。

然而, 在物价、房价、教育、医保等民生问题, 环境、资源、经济、金融等热点问题后面, 也许还有一个更值得关注的是政府角色问题, 是政府角色由经济建设型政府向服务型政府的转变。而这种转变对上访民生问题与热点问题的化解, 是非常关键的。

要在经济发展的基础上, 不断扩大公共服务, 逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系, 扎扎实实推进服务型政府的建设, 全面提高为人民服务的能力和水平。这是改革开放 30 年来, 中国社会进入新的历史时期, 各级政府面临的新使命。

为什么这么说呢? 因为改革开放之前, 中国经济濒临崩溃, 一心一意抓建设成为头等大事。在这样的现实面前, 各级政府把主要精力放在经济建设上, 这是历史使然。如今, 中国的人均 GDP 已超过 2500 美元, 经济实力大大增强, 老百姓对公共服务的需求也大大增加。在此情况下, 政府不失时机地转变自己的角色, 也是历史的要求。

不过, 要将以往熟悉的建设型政府转变为服务型政府, 可没有那么简单。这里既有观念问题, 也有利益问题, 还有方法问题。前些日子, 笔者在海南参加了“惠及 13 亿人的基本公共服务”国际会议, 就亲身感受到这一系列问题的存在。

首先说观念问题和利益问题。长期以来, 人们熟悉了经济建设, 对基本公共服务并没有足够认识。抓建设是来钱的事, 提供基本公共服务是花钱的事。从局部利益和部门利益出发, 很少有部门能主动提供与经济发展水平相适应的基本公共服务。

殊不知, 完善社会管理, 提供公共服务是政府的本业。即便在改革开放这 30 年里, 也是如此。

改革之初, 各级部门把主要精力放在经济建设上, 其根本目的是为了改善老百姓的生存条件与生活状态。而提供相应的公共服务也是政府的日常工作。现在, 市场经济已初成体系, 政府适时转变角色已是市场经济的基本要求, 只有完善社会管理与基本公共服务, 才能让老百姓免除投资与消费的后顾之忧, 有利于市场经济的健康运行。

而在政府角色转型上, 除了观念问题, 还有方法问题。建设服务型政府, 怎么个建法? 尤其在基本公共服务方面, 是采行北欧的“高工资、高税收、高福利”模式, 还是采行美国市场化公共服务的提供模式, 或是汲取先行国家的经验教训, 走一条自己的路? 这都是下一步需要探索的难题。

不过, 从改革开放 30 年来的实践看, 只要我们以实事求是的态度, 把基本公共服务均等化的管理目标与市场化的配置手段有机地结合起来, 根据经济发展情况, 逐步扩大公共服务, 形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系, 从而实现政府角色的转变是完全可能的。

也就是说, 政府从经济主导型向服务型转变, 既是角色的回归, 也是经济发展的必然。在此过程中, 各政府部门不仅要转变观念, 更要转变职能, 为全体老百姓谋福祉。

以资本市场为例, 政府监管部门的职能也应有新的变化, 以促进企业融资向促进社会资源优化配置转化。只有这样, 才能把监管的重心放到合适位置, 才能有利于促进社会资金的运作效率, 为投资者获得财产性收益, 创造良好的市场环境。

构建社会救助体系需要“两条腿”走路

作为扶助社会最弱者和遭受自然灾害的社会救助体系建设, 不仅需要政府的主导作用, 社会各界包括企业、公民个人等都应该在其中发挥应有的积极作用, 奉献自己的爱心。

然而, 现实情况却是: 在目前的社会救助体系建设过程中, 政府陷入了“单腿独进”, 社会福利和慈善事业严重短缺的尴尬境地。社会企业和公众的资助度大小, 远未发挥其应有的巨大力量。

从目前我国社会救助资金的来源看, 政府的公共财政支出占了绝大部分的份额。表面上看, 我国财政收入近些年的平均年增长率都达到两位数, 但在现行的分税制下, 地方财政本级收入地位下降, 财政自给率降低, 并开始高度依赖于中央政府财政。

在财力有限的约束下, 我国大多数的地方政府难以做到对全部贫困人口和受灾群众的“应保尽保”和及时救助。特别是大部分欠发达地区财政能力弱, 集体积累少, 用于社会救助的资金十分有限。资金来源得不到保证, 社会救助往往是钱多补、钱少补、无钱不补, 使许多贫困家庭和受灾群众得不到及

时救助, 陷入贫困的恶性循环。

根据民政部的统计, 2006 年, 我国民政事业费支出为 782.3 亿元, 这对于 4000 多万需要救助的城乡贫困人口来说, 人均一年只有大约 200 元左右的救济款, 可谓是“杯水车薪”。

即使是政府部门组织的福利彩票收入, 其筹集的资金真正用于福利事业的份额也偏小。比如 2006 年社会福利彩票全国共销售 490 多个亿, 根据分配比例, 其中一半作为奖金, 35% 作为筹集积累金, 其他 15% 作为各种发行费用。而当年交给中央财政的 75 亿社会福利彩票中, 大头都交到了社保基金中, 而直接由民政部用于福利事业的仅有 6 亿元。

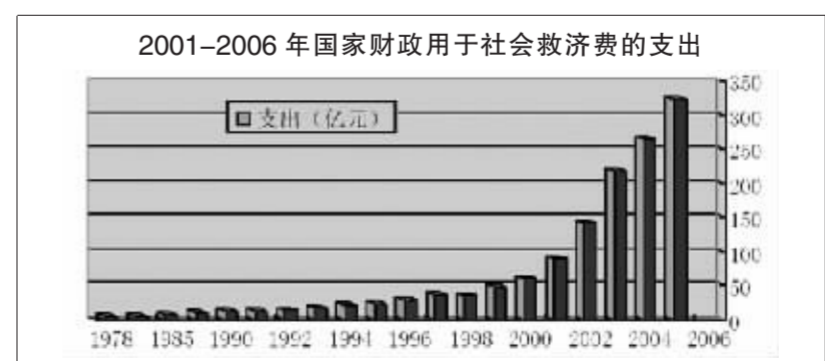
在这种情况下, 发展社会救助事业仅靠政府部门出资是力不从心的, 必须大力拓展社会救助的其他筹资渠道。而这其中社会捐助无疑是最大的源泉之一。据统计, 目前全国已建立了 2.7 万个经常性捐助工作站(点), 初步形成了社会捐助网络。在这次雨雪冰冻灾害中, 各界人士也纷纷解囊相助, 据统计, 截至 2 月 12 日, 民政部、中国

红十字会、中华慈善总会和 7 个重灾省(区)接收救灾捐赠款物近 12 亿元人民币。

不过总的来看, 我国的社会捐赠事业尚处在初级阶段, 社会的慈善爱心远没有激发出来。

事实也是如此。根据有关部门的专项调查显示, 在全国上千万家企业里, 有过捐赠记录的不超过 10 万家, 99% 的企业从来没有参与过慈善捐赠。中国私人捐赠每年只有 10 亿元人民币左右, 平均每人还不到 1 元钱。这其中, 用在社会救助方面的捐赠更是微乎其微。相比之下, 早在 2003 年美国的私人捐款就达 2410 亿美元, 可见我国在这方面与美国存在着巨大的差距。

导致社会捐赠热情不高的原因很多。首先是我国依然处在社会主义初级阶段, 绝大多数的居民收入本身也不高, 而不少“先富起来”的富人们却普遍缺乏捐赠意识。中华慈善总会的统计表明, 我国拥有 80% 以上社会财富的富人, 对我国慈善事业的捐赠小于 15%。与之形成强烈反差的是, 我国却是世界上最大的奢侈品消费市场之一。



另一方面, 部分慈善机构运作不够透明, 缺乏监督, 使得公众不信任, 抑制了广大民众慈善捐助的热情。这种状况直接导致中国所有慈善机构一年募集的善款总额, 还比不上美国的一个福特基金会, 而在美国, 大大小小的基金会就有 120 多万家; 而拥有 13 亿人口近千万富人的中国, 基金会不过百家左右。

此外, 相关政策的配套也阻碍了社会慈善事业的发展。在西方国家, 向社会捐赠可以免税, 但在我国很长时间内由于税收政策不完善而无法做

到这点。从今年起开始实施的新企业所得税法, 提高了公益性捐赠的扣除标准。依照新规定, 企业发生的公益性捐赠支出, 在年度利润总额 10% 以内的部分, 准予扣除。这无疑是新企业所得税法对发展社会救助事业、构建和谐社会的积极贡献。

因此, 只有尽快形成政府公共财政支出与社会捐赠“双腿”走路的格局, 我国的社会救助事业才能取得更大的发展, 而广大困难群众也更有机会享受到和谐社会普照的阳光。

(李长安 柳拯)