

中图分类号:D63-3

文献标识码:A

文章编号:1008-7621(2018)05-0001-06

我国社会救助体系发展四十年:回顾与前瞻

□林闽钢

(南京大学政府管理学院,江苏 南京 210023)

摘要:回顾四十年来我国社会救助体系发展的历程,可以发现在政府主导下,经由从小变大、从弱变强、从点到面的发展过程,社会救助体系框架基本成型,成为我国社会保障制度改革和发展的一张名片。在我国社会救助体系建设中,体现了国家治理的底线思维,社会救助体系已呈现出了多层次、跨部门、强基层的特征。目前社会救助体系建设正在积极构建多元化的社会救助主体,使用复合式的救助手段。未来社会救助体系的主要发展趋势为:基于“弱有所扶”新目标,促进社会救助体系的转型;导入积极社会救助理念,建立以激活为导向的社会救助体系;通过加快社会救助法制化进程,全面促进社会救助体系的定型。

关键词:社会救助体系;社会救助主体;社会保障制度;弱有所扶

从现代社会救助发展历史来看,各国社会救助通常都是从基本生活救助单项出发,逐渐发展出多种救助专项,从而在社会救助体系基础上,通过法制化促进体系定型发展。体系化的过程不仅时间长,而且还是一个复杂的过程。一方面社会救助体系发展不仅要回应救助对象的需求,另一方面社会救助作为国家治理的工具,还要回应本国经济和社会发展的需要,通常会体现不同的发展理念、具有不同的特点和发展路径。四十年来,我国社会救助建立和健全了8+1的体系架构,形成了新型救助的格局,并不断完善运行机制,走出了一条具有中国特色的社会救助体系发展之路。

一、四十年来我国社会救助体系的发展历程

(一)1978—1992年,社会救助制度建设进入发展轨道

此阶段主要标志是民政部社会救助相关部门成立,社会救助的自上而下建设有了主管部门。

1978年3月5日,第五届全国人大第一次会议批准恢复设立民政部。这一时期,设置了农村社会救济司、城市社会福利司等7个司局级单位,

农村社会救济司主管农村社会救济工作,城市社会福利司主管城市社会救济工作,全国社会救助建设和管理开始有了主管部门,同时各级民政部门也迅速建立了社会救助专门工作机构,社会救助制度建设走上发展的轨道。

在这个时期,随着农村家庭联产承包责任制全面实施,集体经济组织的功能日益弱化,农村的贫困救助开始成为重点。这个时期的社会救助主要包括三项内容。一是探索定期定量救助。定期定量救助对象主要是农村常年生活困难的特困户、孤老病残人员和精减退职老职工,通过按季节或按月给予固定数额的救济金或救济粮等实物的政策,可以直接、快速地解决农村贫困人口的生存问题。二是继续完善农村五保供养救助。三是通过开发式扶贫改善农村贫困状况^[1]。

同时,城市社会救助工作也得到快速恢复和发展。1979年11月,民政部召开全国城市社会救济福利工作会议,研究了城市社会救济福利工作如何为社会主义现代化服务的问题。主要政策措施表现在两个方面:一是在基础设施建设方面,国家在城镇建立福利院、托老所、精神病院等福利机构,在农村主要是建立敬老院;二是在救济标准方面,国家多次调整了城市社会救济对象

收稿日期:2018-06-03

作者简介:林闽钢(1967-),男,南京大学政府管理学院教授,南京大学社会保障研究中心主任。

的救济标准,明确城镇救助对象主要是无依无靠、无生活来源的孤老残幼和无固定职业、无固定收入、生活有困难的居民。

总的来看,这个时期的社会救助配合了社会主义市场经济改革的发展需要,具有过渡性,发挥出了一定的基础性作用,为之后社会救助体系化打下了基础。

(二)1992—2007年,社会救助体系的基础开始形成

此阶段主要标志是城乡居民最低生活保障制度获得全面实施,同时医疗救助、教育救助和住房救助等专项制度得到发展。

(1)城镇居民最低生活保障制度六年建设之路。20世纪80年代初,我国经济体制改革进入攻坚阶段,出现了企业破产和停产、半停产,工人失业和下岗,物价上涨过快等问题,企业职工已成为城镇贫困群体的主体,其数量逐年增加^[2]。为了配合国有企业改革,1993年上海市民政局、财政局等部门联合下发《关于本市城镇居民最低生活保障线的通知》,并于当年6月开始在上海市范围内实行。之后,厦门、青岛、大连、福州、广州和无锡等地,也陆续实施城市居民最低生活保障制度^[3]。

1997年9月,国务院下发了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,第一次明确提出了制度推进的时间要求,即1997年底以前,已建立这项制度的城市要逐步完善,尚未建立这项制度的要抓紧做好准备工作;1998年底以前,地级以上城市要建立起这项制度;1999年底以前,县级市和县政府所在地的城镇要建立起这项制度。这项通知的下发推动了我国社会救助体系基础建设在全国范围内的开展。同时,建立城市居民最低生活保障制度也被写进了《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,成为“九五”期间国家重点推进的一项工作。至1999年9月底,全国668个城市和1638个县政府所在地的建制镇的最低生活保障制度全面建立^[4]。

1999年9月28日,国务院正式颁布《城市居民最低生活保障条例》。这个条例的颁布和实施,标志着我国城市居民最低生活保障制度正式走上法制化轨道,社会救助体系建设获得了重大突破。

(2)农村居民最低生活保障制度十五年建设之路。农村居民最低生活保障制度试点工作于1992年在山东省阳泉市率先开始^[5]。1996年12

月,民政部办公厅印发了《关于加快农村社会保障体系建设的意见》和《农村社会保障体系建设指导方案》,使建立农村最低生活保障制度工作在全国开展起来。1996至1997年,吉林、广西、甘肃、河南、青海等省先后以省政府名义出台相关文件,规定资金主要从村提留和乡统筹中列支,推进农村居民最低生活保障制度发展。到2002年,全国绝大多数省份都不同程度地实施了农村居民最低生活保障制度,全国救助对象达到404万人,年支出资金13.6亿元,其中地方政府投入9.53亿元,农村集体投入4.07亿元^[6]。

从2004年开始,农村最低生活保障制度进入加快建设的阶段。2004年1月,中共中央、国务院在《关于促进农民增收若干政策的意见》中,要求“有条件的地方要探索建立农民最低生活保障制度”。2005年12月,中共中央、国务院在《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中,在明确逐步建立农村社会保障制度方向下,进一步提出“有条件的地方,要积极探索建立农村低保制度”^[7]。2006年10月,党的十六届六中全会提出要完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化,增加国家财政投资规模,不断增强公共产品和公共服务供给能力,逐步建立农村最低生活保障制度。2007年7月11日,国务院印发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,对建立农村最低生活保障制度的目标和总体要求、标准和对象范围、规范管理方式、落实保障资金等主要方面进行了明确的规定。

2007年,中央财政当年安排30亿元农村最低生活保障制度专项补助资金,至此,农村最低生活保障制度进入全面实施的新阶段。到2007年9月底,全国31个省(自治区、直辖市),2777个涉农县(市、区)已全部建立农村最低生活保障制度^[8]。

城乡居民最低生活保障制度的建立,标志着不管是城市居民还是农村居民,都有获得基本生活保障的权利,政府有能力和责任帮助社会中的弱势群体获得基本的生活保障。城乡居民最低生活保障制度作为我国社会救助体系的基础地位得到确立,社会救助体系建设完成了最为关键的部分。

(3)医疗救助、教育救助和住房救助等专项制度得到重视和发展。2003年11月,民政部、卫生部、财政部联合下发《关于实施农村医疗救助的意见》,提出在全面推行农村医疗救助制度的同时,可选择2—3个县(市)作为示范点,通过示范

指导推进农村医疗救助工作的开展,力争到2005年,在全国基本建立起规范、完善的农村医疗救助制度。

继农村医疗救助制度建设得到重视之后,城市医疗救助制度的建设问题也提到日程上来。2005年3月,国务院办公厅转发民政部、卫生部、财政部等部门《关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见》,提出通过发动社会力量资助、城市医疗救助基金给予适当补助、医疗机构自愿减免有关费用等多种形式对救助对象给予医疗救助。

到2008年底,全国所有县(市、区)建立了城乡医疗救助制度,实现了医疗救助制度在城乡区域的全覆盖。我国城乡医疗救助虽然起步较晚,但发展较快,并发挥出了明显的救助效果。与此同时,为解决贫困群体所面临的住房、教育和其他临时性、突发性困难,民政部门配合相关部门逐步建立实施了住房救助、教育救助等专项救助制度。

各种专项社会救助制度的有效实施,不仅对城乡最低生活保障制度形成了有效的补充,而且由于专项救助制度的针对性强,操作相对简单,还可以覆盖低收入人群,因此,各种专项社会救助制度与城乡最低生活保障制度一起开始形成救助合力。

(三)2007—2014年,社会救助体系的临时救助制度得以完善

此阶段的标志是2014年国务院发布《关于进一步建立健全临时救助制度的通知》。

从2007年开始,民政部在全国范围内探索建立临时生活救助制度,解决因突发性事件、意外伤害或因家庭刚性支出较大导致的临时性基本生活困难问题。到2013年底,在短短五年之间全国26个省份都迅速制定或完善了临时救助政策。

2014年10月,国务院印发《关于全面建立临时救助制度的通知》,临时救助制度在全国获得全面推进。临时救助是国家对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境,其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的家庭或个人给予的应急性、过渡性的救助。因此,临时救助以“救急”为主,主要针对两类特殊情况:一是针对来自各个方面的不确定性风险,即各种难以事先预测到的突发性、偶发性、灾难性的事件;二是针对其他救助项目的不足而加以弥补,包括对其他项目救助不了或救助不充分的弥补。至此,

社会救助体系的临时救助短板被补上,我国多层次社会救助体系得以建立。

(四)2014年至今,社会救助体系进入整合和优化发展阶段

此阶段标志是《社会救助暂行办法》的出台,社会救助体系框架基本搭建形成,多部门社会救助资源获得整合,以及相配套的运行机制获得健全。

2014年2月,国务院颁布了《社会救助暂行办法》。这是第一次以行政法规形式来规定最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等八项社会救助制度,构建了一个民政统筹、分工负责、相互衔接,政府救助和社会力量参与相结合,具有中国特色的社会救助体系。它标志着我国社会救助体系化已经完成,并进入定型发展的新阶段。

此外,为了整合社会救助部级横向府际关系,强化部门协作配合,解决社会救助行政工作中面临的重大问题,统筹推进全国社会救助体系建设,2013年8月建立了社会救助部际联席会议这一协调机制。之后,从2017年2月开始,还在全国范围内建立起县级政府困难群众基本生活保障协调机制。

总之,从四十年我国社会救助体系建设的历程来看,通过强化政府责任,加快了社会救助体系建设的步伐,社会救助体系的合力开始形成。在救助体系设计上,从最低生活保障制度开始,到逐步健全专项救助制度,最后推出临时救助制度,系统构建了多层次社会救助体系,同时从部门救助资源分割转变为部门资源统筹运用;在城乡救助发展统筹上,由城乡分裂、城乡二元制度,向统筹城乡社会救助发展转变;在救助参与主体上,由以政府组织开展社会救助项目为主,向政府主导下的政府和社会协同配合转变,形成了社会力量积极参与的社会救助新格局^[7]。

二、建立健全社会救助体系的理念、特征和路径

(一)体现了国家治理的“底线思维”

(1)以民生之需为导向,弱有所扶。社会救助制度是一项保民生、促公平的托底性、基础性制度安排。从长期的社会救助体系建设来看,在对象范围上,注重“全覆盖”和“救重点”的统一,在覆盖最低生活保障家庭的同时,又对所有遭遇

突发性、临时性生活困难的居民家庭进行重点救助。在保障标准制定上,注重“兜住底”与当地经济发展水平相适应,既保障救助对象的基本生活,又促进社会救助的持续发展,构建起了一个广覆盖、多层次、全纵深的新型社会救助体系。

(2)社会救助通过为国家经济改革和社会发展保驾护航,成为国家治理的托底工具。四十年来,我国社会保障制度改革的主要成果之一,就是全面建立了与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度框架,形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系。社会救助作为社会保障体系的重要基础和主要构成,发挥着保障国民基本生活,维护社会稳定的托底性功能。

特别是近年来,在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,各级政府部门对加快我国社会救助体系建设有了广泛的共识,从而促进了各级政府对社会救助领域财政投入的持续增加,加快了社会救助体系化建设的速度,城乡基层的各种救助平台已成为“执政为民”“执政爱民”的一扇窗口。

(二)“多层次、跨部门、强基层”的体系特征

(1)社会救助体系的多层次建构。在《社会救助暂行办法》中,为保障公民的基本生活权益,在现行规定基础上,按照与经济社会发展水平相适应、与其他社会保障制度相衔接的原则,进一步规范了各项社会救助的内容(见下图)。其中,最低生活保障、特困人员供养解决基本生活问题;医疗救助、住房救助、教育救助等解决专门问题;临时救助解决突发问题;社会力量帮助解决个性化突出问题。

(2)社会救助体系的跨部门整合。为了整合

社会救助部际横向府际关系,强化部门协作配合,解决社会救助行政管理中所面临的重大问题,在顶层设计上推进全国社会救助体系建设,2013年8月,经国务院同意建立社会救助部际联席会议这一协调机制。社会救助部际联席会议主要定位于:研究拟订完善社会救助体系的重大制度、政策、体制和机制,向国务院提出建议;统筹做好最低生活保障与医疗、教育、住房等其他社会救助政策以及促进就业、扶贫开发政策的协调发展和有效衔接;研究解决救助申请家庭的经济状况核对跨部门信息共享问题;督导推进全国社会救助体系建设等等。联席会议由民政部为牵头单位,由民政部、中央宣传部、中央编办、中央农办、发展改革委、教育部、公安部、财政部、人力资源社会保障部等共23个部门和单位组成。

2017年1月,国务院办公厅印发《关于加强困难群众基本生活保障有关工作的通知》,要求全国各县(市、区)都要建立健全由政府负责人牵头、民政部门负责、有关部门和单位参加的困难群众基本生活保障工作协调机制,定期研究解决本地区困难群众基本生活保障问题。

从这几年运行效果来看,社会救助部际联席会议和困难群众基本生活保障工作协调机制发挥出了强化部门协作配合的作用,促进了社会救助横向府际关系的整合。

(3)社会救助体系建设把强化基层作为重点。一是在基层建立“一门受理、协同办理”平台。在全国范围内,依托街道办事处(乡镇人民政府)办事大厅、居(村)民委员会公共服务工作站等综合性便民服务场所,建立了统一的“社会救助”服务窗口,制定了社会救助申请分办、转办流程,同时还明确了办理时限。全国大部分县

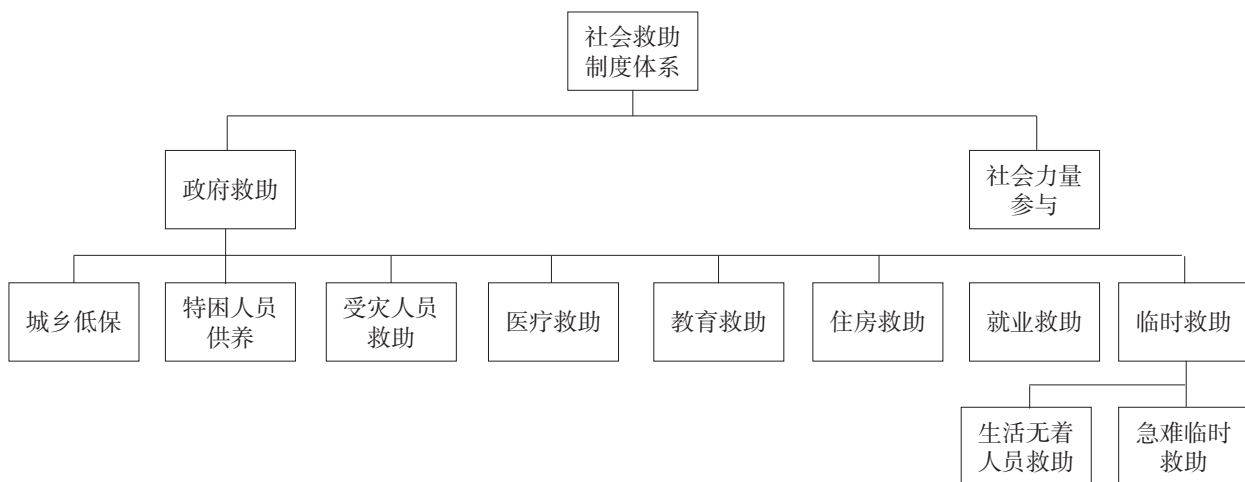


图 我国社会救助体系8+1框架

(市、区)实现了医疗救助“一站式”即时结算。二是政府购买社会救助服务,提升基层社会救助经办能力。2017年9月,民政部、中央编办、财政部、人力资源社会保障部联合印发《关于积极推行政政府购买服务加强基层社会救助经办服务能力的意见》,针对长期以来基层社会救助经办服务能力薄弱,特别是由于人手不足、经费短缺、方式单一、效率不高等原因,导致一些地方社会救助兜底保障能力不足问题时有发生现象,强调要改进政府提供公共服务的方式,采取政府购买服务方式,促进社会力量参与,从而提升基层社会救助经办服务能力,打通社会救助服务的“最后一公里”。

(三)探索综合性社会救助体系的发展路径

(1)构建多元化的社会救助主体。逐步实现由过去的政府单一救助主体向动员社会各方面力量的转变,包括政府部门、社会组织、企事业单位和个人的力量,有效整合各系统、各部门的人力、物力、资金、信息、设施等资源,拓宽政府投入等筹资渠道,开始形成民政统筹、部门配合、上下联动、社会参与、多元筹资、统一救助的制度合力,有效弥补社会救助单一主体的供给不足。

(2)使用复合式的救助手段。长期以来,我国社会救助采取的主要手段是提供现金或实物,方法上操作简单,管理上比较方便,但却导致救助手段单一,救助效果被忽略。在实践中,也发现单一化的社会救助方式无法满足救助对象差异性、多样化带来的各种救助需求,无法对救助对象的困难和成因采取有针对性的帮扶措施。

近年来,在社会救助体系发展中,把拓展社会救助服务内涵作为社会救助体系改革的重要方向,强调通过政府购买社会救助服务途径,将部分事务性、临时性、服务性的工作委托、承包给社会组织、专业社会工作机构和竞争性市场主体来承担,同时鼓励社工机构和专业社会工作者、志愿者积极参与社会救助,进一步拓展社会救助服务内涵,促进由传统的、单一的物质和现金救助转向物质保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升和社会融入相结合的复合式救助,实现社会救助方式的多样化、组合化、专业化和个性化,最大程度上发挥社会救助的综合效用^[7]。

三、我国社会救助体系发展的主要趋势

(一)基于“弱有所扶”新目标,促进社会救助体系的转型

在党的十九大报告中,明确提出“坚持在发展中保障和改善民生。增进民生福祉是发展的

根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义”。在原有的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的基础上,增加了“幼有所育、弱有所扶”这两项新内容,特别是“弱有所扶”的提出将会成为今后发展的时代性课题,不仅将扩大保障和改善民生的范围,而且也为社会救助体系的发展提供了机遇。

“弱有所扶”的提出将会推动我国反贫困的目标从目前的绝对贫困群体转向更大规模的相对贫困群体,不仅扩大了保障和改善民生的范围,而且将全面促进中国反贫困目标的提升,推动从多维贫困的视角对弱势群体进行政策干预,重点解决发展性贫困和贫困的代际传递等^[8]主要问题。

(二)导入积极的社会救助理念,建立以激活为导向的社会救助体系

社会救助手段通常可分为输血式和造血式两种类型。输血式救助主要指通过外部直接给予救助对象长期性的帮扶。在发达国家通常主要是针对无劳动能力的弱势群体采取输血式救助这一措施。造血式社会救助则强调通过对救助对象的主体性的激发,使其在获得一定时间救助帮扶后,逐步脱离生活困境,融入社会。总结近十年发达国家在社会救助领域的改革共识和发展趋势可以看到,对于有劳动能力的弱势群体,开展的扶助项目是暂时性的,使用的扶助手段是过渡性的,通过就业和再就业脱困自立才是“标准路径”。为此,从“输血式”救助转变为“造血式”救助的关键在于就业促进手段和针对性措施的实施。例如,加强对有劳动能力弱势群体的职业培训,有针对性地提供就业援助、职业介绍等。

我国社会救助体系的激活目标需要全面提升,即从重视保障救助对象基本生存需要,向重视救助对象治本脱贫与发挥其潜能方面转变。在社会救助分类管理实施中,坚持积极社会救助的改革方向:一是确保没有劳动能力的救助对象基本生活得到长期性、综合性保障,使这部分最困难群体生计有保障、发展有计划、自立能力有提高;二是确保法定年龄范围内且有劳动能力的对象基本生活得到暂时性、过渡性保障的同时,激励他们主动接受培训和自愿接受就业,并对其进行定期评估确认,从而让有劳动能力的救助对象感到发展有途径、信心有提高、生活有希望。

总之,当前我国社会救助体系处于优化发展之中,需要确立造血式救助的理念,发挥出造血式社会救助的积极功能。一方面强化实施收入

豁免政策,完善救助对象逐退机制,另一方面进行社会救助分类管理,通过充分发挥市场机制对社会救助的促进作用,实现受助群体的救助范围与救助效率、救助流动性间的良性互动。

(三)通过加快社会救助法制化进程,全面促进社会救助体系定型

优先制定社会救助相关法律是世界各国的通行做法。由于社会救助法在社会法中最为基础,也最为重要,因而社会救助领域的法律在各国普遍受到重视,通常是先行制订的社会保障法律制度之一。近年来,我国不断完善社会法体系框架,《劳动法》《劳动合同法》《未成年保护法》《老年人权益保护法》《妇女权益保障法》《残疾人保障法》等相继出台,有力地保障了各类弱势困难人群的基本权益。仅就社会保障领域来看,我国《社会保险法》于2010年10月28日通过,2011年7月1日起实施;《慈善法》也在2016年3月16日通过,2016年9月1日起施行。《社会救助法》立法与其他社会保障立法相比明显滞后,目前《社会救助法》的缺失成为我国社会保障法律体系的短板。

近年来,保障和改善民生的经济和社会条件发生了根本性变化,目前在农村贫困地区开展脱贫攻坚,在推进全面建成小康社会中实现“弱有所扶”,为加快社会救助立法打开了重要的时间窗口。此外,2018年3月以来,新一轮党和政府机构改革对《社会救助法》提出了新的要求。本轮机构改革新设国家医疗保障局,整合了人社部门

的基本医疗保险、原卫计部门的新农合、民政部门的医疗救助和发展改革部门的医疗价格制定等职能。本轮机构改革还新设应急管理部,整合了民政部的救灾职责,其中包括为受灾人员提供基本生活救助等职能,因此,对于社会救助管理来说,管理部门有所增加,管理运行体制相应有所变化。为因应机构改革需要,需尽快制定出台《社会救助法》,进一步完善社会救助的管理体制和运行机制,提高社会救助体系的运行效率。

参考文献:

- [1] 刘喜堂. 建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010(4):21-28.
- [2] 唐钧. 最后的安全网:中国城市居民最低生活保障制度的框架[J]. 中国社会科学, 1998(1):118-119.
- [3] 宋晓梧, 张中俊, 郑定铨. 中国社会保障制度建设20年[M]. 郑州: 中洲古籍出版社, 1998:154.
- [4] 陈佳贵, 王延中. 中国社会保障发展报告[R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004:30.
- [5] 王治坤. 中国社会救助发展报告[R]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [6] 吴月辉. 城乡老百姓都有了低保[N]. 人民日报(海外版), 2008-08-16(5).
- [7] 窦玉沛. 健全中国特色社会救助制度的实践与思考[J]. 行政管理改革, 2014(10).
- [8] 林闽钢. 新历史条件下“弱有所扶”:何以可能,何以可为? [J]. 理论探讨, 2018(1):42-46.

(责任编辑 孙艳霞)

A Retrospect and Prospect to the Development of Social Assistance System in China over the Past Forty Years

LIN Min-gang

Abstract Through retrospecting the course of the development of social assistance system in China over the past forty years, it can be found that under the leadership of the government, the social assistance system in China has become larger from the smaller, become stronger from the weaker, and covered the entire area from a point, and that the framework of social assistance system has been formed basically and has become a business card for the reform and development of China's social security system. The construction of social assistance system in China embodies the baseline thinking of China's governance, and the social assistance system has shown the characteristics of multilevel, cross-sector, and strong grass-roots unit. At present, the construction of social assistance system is actively constructing diversified social assistance agents and is using compound assistance measures. In the main development trend of future social assistance system, it is based on the new goal "the possibility of helping for the weak" to promote the transformation of social assistance system, to introduce the idea of active social assistance to establish an activation-oriented social assistance system, and to promote the establishment of social assistance system comprehensively by accelerating the process of the legalization of social assistance.

Key words social assistance system; social assistance subject; social security system; the possibility of helping for the weak