

· 社会救助 ·

# 论现阶段中国社会救助制度 目标提升的基础与意义

关信平

**[摘要]** 经过20多年的发展,中国已经建成较为完整的社会救助制度体系,其在反贫困行动中发挥着重要的作用。但是,中国随着经济与社会的发展、社会保障制度的逐步健全和反贫困行动的持续开展,贫困问题正在发生深刻的变化:生存型贫困逐渐减弱,生活型贫困日益凸显。在未来发展中,中国反贫困行动的领域应该以生活型贫困为主。一般而言,与生存型贫困者相比,生活型贫困者数量要更多,其收入超过了基本生存需要,但仍然处于生活困难之中。在反生活型贫困行动中,尽管社会保险和普惠性社会福利制度都应该发挥积极作用,但社会救助制度的作用更加基础且重要。中国社会救助制度在反生活型贫困中的主要任务应该是针对生活型贫困者的实际需要,重点帮助他们缩小与非贫困者的收入差距、提高其生活质量、促进其融入社会进而增强摆脱贫困的能力。

**[关键词]** 生活型贫困;生存型贫困;社会救助

## 一、研究背景

中国现行的社会救助制度始建于20世纪90年代。当时针对较为严重的城市下岗失业和日趋突出的贫困问题而建立了城市居民最低生活保障制度,这对保障下岗失业和困难企业职工的基本生活,缓解城市贫困问题发挥了重要的作用。20多年来,这套制度不断完善,目前已经形成以最低生活保障(以下亦称低保)制度为基础的综合性的社会救助制度体系,成为了我国社会保障制度体系中的重要方面。

随着经济与社会的发展,我国社会救助制度目前面临着新的问题。从宏观的社会政策背景看,过去15年里党和国家比过去更加重视保障和改善民生,较大幅度提高了在民生事业方面的投入,带动我国社会政策的较快发展。一是不断完善社会政策体系,在教育、医疗卫生、住房、

---

**[作者简介]** 关信平,南开大学社会建设与管理研究院教授、博士生导师、院长。主要研究方向:社会保障、社会政策。

就业、社会保障等方面都加强了社会政策干预，并且加大了针对老年人、儿童、残疾人、流动人口等专门人群的社会服务，同时还明显缩小了社会政策方面的城乡差距。二是全社会总体福利水平明显提高。根据官方统计数据，从2003年到2016年，我国各级政府在教育、医疗卫生、社会保障与就业、住房保障和扶贫开发方面的财政支出总额占国内生产总值（GDP）的比例从5.23%上升到9.56%。<sup>①</sup>如果再加上社会保险基金支出，我国各级政府广义上的“社会支出”占GDP的比例从2003年的8.04%上升到2016年的15.86%。<sup>②</sup>

在经历了15年的发展以后，未来我国社会政策应该如何发展，目前引发了新的讨论。面对新的发展环境，中共中央十八大、十八届三中全会、十八届六中全会等重要会议文件一再强调“保障和改善民生”的基本目标，并且提出了“共享发展”的理念，近年来中央也提出了“社会政策要托底”的要求。面对未来发展的要求，我们应该通过进一步深入研究去落实中央提出的社会政策目标和要求。但是，社会各界对我国社会政策具体发展方向的态度和观点并不一致，学术界对此也有不同的看法。一方面，许多学者提出，虽然我国总体福利水平有了明显提升，但与发达国家的平均水平相比仍然较低。目前“看病难、看病贵”“上学难”“住房难”等问题还未完全解决。并且，随着经济社会发展，民众对提高民生和社会服务水平的需求也在进一步提升。为此，应该进一步推动我国“福利社会”建设，继续加大社会政策干预，增大社会服务供给，提升全社会的总体福利水平。<sup>③</sup>但另一方面，目前中国社会面临着劳动力成本提高，传统产业竞争力下降的问题，因此一些人提出要约束总体福利水平的上升。一些研究者指出目前中国已经不是“低福利国家”，<sup>④</sup>意在要减缓总体福利水平提升的步伐。还有一些人直接提出中国要“警惕高福利陷阱”。<sup>⑤</sup>总而言之，目前在社会政策方面存在着各种争论。这些争论表明，我国的社会政策在经历了过去10多年快速发展之后，目前又进入一个新的阶段。在未来的发展中如何确立社会政策的发展方向，还需要通过广泛讨论来凝聚新的共识。

目前我国社会救助领域也存在类似的问题。这些问题既在一定程度上反映出当前我国社会政策的总体性特征，但同时也有其具体的特点。我国现行的社会救助制度在20世纪90年代初建之时，经济发展水平及人民群众的收入和生活水平都还较低，当时社会救助制度的基本目标是一种“生存型”保障，其主要任务是要构筑一条基本生活的保障网，以保障贫困家庭能够获得最基本的温饱，后来逐步扩展到满足贫困家庭在教育、医疗、住房等方面最基本的需要。在经过几十年快速发展后，目前我国经济已经处于中等发达的水平，国家的公共服务和人民群众的生活水平也有较大幅度的提升，但社会救助却长期停留在很低的水平。迄今为止，我国社会救助制度仍然是以低保制度为基础的综合性的社会救助体系，低保标准在较大程度上决定着整个

① 根据相关年度财政部预算司《全国公共财政预算支出决算表》中相关方面的财政支出数据和国家统计局《中国统计年鉴》中的GDP数据计算。

② 相关年份社会保险基金支出出自相关年度《中国统计年鉴》和《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

③ 景天魁：《民生建设的“中国梦”：中国特色福利社会》，《探索与争鸣》2013年第8期；兔平清：《福利社会建设与社会治理——兼论社会政策研究的理论自觉》，《教学与研究》2015年第11期。

④ 王绍光：《中国仍然是低福利国家吗？——比较视角下的中国社会保护“新跃进”》，《人民论坛·学术前沿》2013年第22期。

⑤ 楼继伟：《建立更加公平更可持续的社会保障制度》，《人民日报》，2015年12月16日第7版；李慧：《民生发展：警惕“高福利陷阱”》，《光明日报》，2013年6月22日第10版。

社会救助制度的覆盖范围和待遇水平,而多年来我国低保标准一直维持在较低的水平。发达国家的贫困线一般为人均收入中位值的60%,而我国低保标准仅为人均收入中位值的20%(城市)和30%(农村)左右,并且这一水平没有随着经济发展而快速提高。偏低的老保标准导致近年来符合低保条件的人数快速减少,进而使整个社会救助制度的对象覆盖面大幅度缩小,长此下去社会救助的功能将逐渐弱化。目前的问题是,社会救助对象人数的减少是意味着我国贫困问题已经缓解,社会救助制度应该逐渐退出?还是社会救助水平过低而导致社会救助制度对新的贫困问题反应失灵?如果是后者,那就应该对社会救助制度进行新的改革,以适应未来反贫困行动的需要。

概而言之,我国社会救助制度的未来发展面临着两个基本问题:一是我国社会中的贫困问题发生了什么样的变化,这些变化对社会救助提出了哪些新的要求;二是我国社会救助制度能否超越过去的生存型保障目标,针对贫困问题的变化,在未来的反贫困行动中发挥更加积极的作用?本文围绕这两个问题展开分析讨论。

## 二、中国贫困问题的变化及反贫困目标提升的必要性

社会救助制度的制定和实施是政府与社会对贫困问题的反应。是否实施社会救助制度,设计什么样的社会救助制度,都取决于政府和社会对贫困问题的认知和态度。在当代社会,贫困问题是一类复杂的社会现象。一方面,贫困问题是客观存在的,是社会的一部分家庭和个人因各种原因而难以获得足够的生活资料和服务,而陷入生活困难之中的一种社会现象。另一方面,政府和社会对贫困的认知和态度是主客观的结合,它既要基于贫困问题的客观情况和特点,又具有较大的主观性。

当代各国在对贫困问题的认知方面有两大焦点问题:一是如何确定导致贫困的原因和帮助贫困者的责任;二是如何界定贫困,即贫困测量和划界的问题。就第一个方面的问题而言,各国政府对贫困问题的态度是不同的。有些国家的主流观点持较为平等主义的态度,更加重视导致贫困的社会原因,强调公民权利和社会平等,因此愿意在反贫困和社会救助方面承担更大的责任,从而将更多的家庭和个人纳入到其社会救助的对象之中,并且向他们提供较高水平的福利待遇。相反,另外一些国家的主流观点则更多地将贫困看成是个人的原因,主张更多地通过市场机制、家庭和个人努力去摆脱贫困,在社会救助方面坚持“最低责任原则”,只是基于人道主义原则向少数最困难的家庭和个人提供最基本的保障。很明显,各国对贫困问题和贫困者的不同认知和态度会在很大程度上决定着其社会救助制度的目标和行动内容。

就第二个方面的问题而言,当代各国的情况也是不同的。一个国家贫困者的多少既基于其就业、收入和社会保障等方面的客观情况,也取决于政府和社会对贫困问题的认知、测量和划界方式。有些国家和地区按照绝对标准去认知和测量贫困,并采用较为严格的贫困标准,因此划入“贫困者”范围的人很少;而另外一些国家和地区则按照相对标准去认知和测量贫困,并持较为宽松的标准,因此贫困者就较多。采用绝对标准所划定的贫困者数量一般较少,通常只

包括难以维持基本生存条件的个人和家庭；而采用相对标准所划分的贫困者数量则相对较多，除了难以维持基本生存者之外，还包括很多已经超越基本维生的经济和生活条件，但与社会中的常规生活水平相比还存在一定差距的个人和家庭。因此，“绝对贫困”和“相对贫困”这两个概念所代表的并不是两类不同的贫困类型，也不应该是两个不同的贫困者群体，而是人们界定贫困者的两种标准和方法。只不过在反贫困实践中采用这两种标准和方法所划定的贫困者群体往往规模大小不同，人们通常采用“绝对贫困”的概念去指通过绝对标准划分出来的，人数较少并处于极端贫困状况的贫困者，而采用“相对贫困”的概念去指通过相对标准界定出来的，人数相对较多的贫困者群体。

为了更加准确地刻划贫困者群体，本文采用“生存型贫困”和“生活型贫困”两类不同的概念去代表上述两类不同的贫困者群体。生存型贫困是指靠个人和家庭自身的能力无法维持其基本生存的状况，而生活型贫困则是指能够维持基本生存，但无法达到社会所认可的基本生活标准，并且无法维持基本尊严、参与和发展能力的状况。如果根据我国的情况采用操作性定义的话，生存型贫困是家庭人均收入低于当地低保标准的贫困家庭，而生活型贫困的家庭就是家庭人均收入高于低保标准，但低于居民人均收入（或收入中位值）一定比例的家庭。

在过去计划经济体制下我们不认为有贫困问题，而只是个别家庭和个人存在一定的生活困难，因此当时我国没有“贫困标准”，而仅根据其劳动能力和家庭情况界定了“三无对象”。改革开放后，我们逐步发现我国有较为严重的城乡贫困问题，并在20世纪80年代开始了大规模的扶贫开发工作，从20世纪90年代开始实施了城市居民最低生活保障制度。这两套行动体系的对象都不再局限于“三无对象”，因此需要清楚地界定出贫困家庭，我国由此就开始制定和采用贫困标准。中国的扶贫开发是以消除生存型贫困为目标，社会救助是以满足生存型贫困家庭基本需要为目标。二者虽然目标不完全一样，但它们在贫困划界时采用的都是绝对贫困标准，所划定的均为生存型贫困者。从20世纪80年代，国家的扶贫标准按照菜篮子法，以最低需要的食品为基础，测算出贫困线。20世纪90年代的城市居民最低生活保障标准也是“按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用，并适当考虑水电燃煤（燃气）费用以及未成年人的义务教育费用确定。”<sup>①</sup>2004年的《社会救助暂行办法》再次确定“最低生活保障标准，……按照当地居民生活必需的费用确定”，这仍然坚持了绝对贫困标准，所划定的贫困者依然是生存型贫困。所不同的是，在该条例中加上了一句“并根据当地经济社会发展水平和物价变动情况适时调整”，<sup>②</sup>表明初步具有了一定的相对贫困标准理念。

迄今为止我国社会救助坚持采用绝对贫困标准的基础在于其制度的基本目标是为最困难的家庭和个人提供最基本的生活保障。这在过去经济发展水平和人均生活水平不高的情况下是具有合理性的，但随着经济的发展和人民群众生活水平的普遍提高，处于极端贫困状况、无法靠个人和家庭自身的能力而维持最基本生存的人数大幅度减少。因此，近年来我国城市和农村的

① 国务院：《城市居民最低生活保障条例》，民政部官网：<http://www.mca.gov.cn/article/gk/fg/shjz/201507/20150700848484.shtml>，1999年9月28日。

② 国务院：《社会救助暂行办法》，中央政府门户网站：[http://www.gov.cn/flfg/2014-02/27/content\\_2624221.htm](http://www.gov.cn/flfg/2014-02/27/content_2624221.htm)，2014年2月27日。

低保对象（以及整个社会救助制度的对象）都呈现不断减少的趋势。到2017年第2季度，全国城乡低保人数已降到了1396.0万人和4368.0万人，<sup>①</sup>分别只占到城市常住人口的1.8%和农村常住人口的7.4%。城乡低保对象加在一起，约占总人口的4.2%。<sup>②</sup>具体而言，城市低保对象的数量和占城市常住人口的比重都在快速地降低。农村低保对象的数量也在降低，而其占农村常住人口的比重没有降低，这主要是由于农村人口的外流导致常住人口（分母）每年在减少。目前城乡低保对象尤其是城市低保对象人数快速减少的情况说明，家庭人均收入处于低保标准以下，符合低保救助条件的困难家庭正在快速减少。从未来发展趋势看，随着经济发展和社会保险的普及，未来几年里符合现有低保标准的人数将会继续逐步缩小。如果现有制度不变的话，低保对象（尤其是城市低保对象）在几年之后会维持在一个很小的规模。

低保对象大幅度减少是否意味着我国的反贫困行动“大功告成”了呢？回答自然是否定的。低保对象人数的减少只是意味着处于生存型贫困的人数逐渐减少了，但随着经济的发展和收入差距的拉开，处于生活型贫困的人数在逐渐增多。

过去多年里，学术界和社会救助实际工作部门已经开始探讨将社会救助从生存型贫困者向生活型贫困者延伸。学术界多年前就开始讨论“相对贫困”问题，近年来又频繁地讨论“积极的社会救助”、<sup>③</sup>“发展型社会救助”、<sup>④</sup>“支出型贫困救助”<sup>⑤</sup>等方面的问题，这些都要求超越目前低保对象的范围。在实际工作中，各地探讨将“低保边缘户”纳入社会救助体系的问题。低保边缘户的家庭人均收入水平高于低保标准，因而无法被纳入低保和大部分社会救助的对象，但其家庭人均收入仍处于较低的水平。这部分家庭又被称为“低收入家庭”。他们能够维持基本的生存条件，但由于收入低下导致生活质量长期处于较低的水平，并且其发展的能力比较弱，难以靠自己的努力摆脱生活困难状况。目前国内对城市和农村贫困的研究和相关的社会救助政策还没有很好地顾及到这部分人。国内关于城乡贫困问题的调查研究一般以低保家庭为研究对象。有些较大规模的调查研究虽然包括了一部分“边缘户”，但由于样本数量较少，并且抽样不严格（因缺乏抽样框），对这一群体实际困难情况的反映还不够充分和详细。<sup>⑥</sup>从社会救助政策实践上看，虽然各地已经在不同程度上将“边缘户”纳入到某些社会救助项目中，但从全国范围看，“边缘户”获得社会救助待遇还很有限，区域差异较大且不稳定。也就是说，“边缘户”目前还没有被纳入到社会救助的主要对象之中。

如果要将社会救助的对象全面延伸到边缘户（或低收入户），那首先要清楚地把握目前这一群体的边界和规模。对我国城乡“低收入家庭”规模测定的基础在于所采用的标准。目前政

① 民政部：《社会服务统计季报（2017年2季度）》，民政部官网：<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjlb/qgsj/201708/20170802.html>。

② 此处的人口基数按2016年底的数据。参见国家统计局：《2016年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局网站：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228\\_1467424.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html)，2017年2月28日。

③ 关信平：《朝向更加积极的社会救助制度——论新形势下我国社会救助制度的改革方向》，《中国行政管理》2014年第7期。

④ 张浩森：《中国发展型社会救助制度建设：国际视野下的分析与启示》，《改革与战略》2013年第8期。

⑤ 谢宇、谢建设：《发展型社会政策视角下的支出型贫困问题研究》，《学习与探索》2017年第3期。

⑥ 例如，民政部政策研究中心每年都开展对城乡困难家庭的调查，其样本中包括了一部分“边缘户”的数据。参见民政部政策研究中心：《中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设数据分析报告（2013）》，中国社会出版社，2014年。

策实践中对“低保边缘户”的界定多采用低保标准 150% 左右的标准,但各地并没有对这部分人进行筛查,同时由于救助待遇的缺乏,这部分人中没有多少人主动去申请“低保边缘户”待遇,因此目前还很难精确地把握其规模。但是,我们可以采用两种方法去大致确定这部分人的数量。一种方法是采用国家统计局“低收入户”的数据来分析。国家统计局的“低收入户”不是按照某一收入标准去测量的,而是直接将总人口中人均收入最低的 20% 家庭列为“低收入户”。这样一来,在城市和农村居民中分别有 20% 的家庭属于低收入家庭。这种方法从理论上讲比较简单,但在现实的政策实践中难以把握“低收入组”的边界。另外一种方法是采用某一收入标准去确定低收入组的人数(或户数)。国家统计局没有公布城市和农村低收入群体(收入最低的 20% 组)的收入上限,但公布了城乡占人口 20% 的“低收入户”2015 年的人均收入,城乡分别是 12230.9 元/年和 3085.6 元/年。<sup>a</sup> 我们可以根据国家统计局的这些数据对低收入组的收入上限做出粗略估算。具体办法是,首先做出 2015 年城市和农村按收入五等份分组的各组平均收入的数据结构图(图 1),然后再从两个图中最低收入组人数的上线处读出对应的收入数即可。

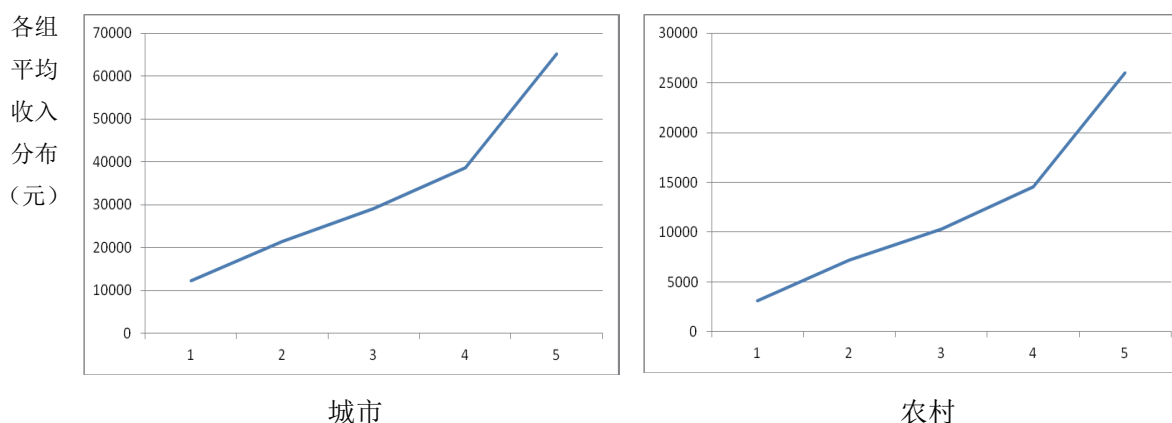


图 1 2015 年城市和农村按收入五等份分组的各组平均收入的数据结构图

数据来源:国家统计局:《中国统计年鉴(2016)》,中国统计出版社,2016 年。

按照图 1 中的数据粗算,2015 年占城市人口 20% 的“低收入组”收入上限应该在 18000 元/年左右,约为当年城镇居民人均可支配收入中位数(29129 元)的 61.8%;而占农村人口 20% 的“低收入组”收入上限大约在 5000 元/年,约为当年农村居民人均可支配收入中位数(10291 元)的 48.6%。如果按照 OECD 国家的贫困标准(全民收入中位值的 60%)计算,那么我国城市和农村的贫困人口(包括低保户和低保之外的低收入户)各自占城市和农村总人口数的比例应该大致分别为 19% 和 25% 左右。如果降低一些标准,按照居民收入中位数的 50% 来推算,则我国城乡贫困人口的比例应该大致分别为 17% 和 21% 左右。<sup>②</sup> 尽管这里的推算还不是精确的数据,但至少可以看出,不论是采用国家统计局的“低收入组”数据还是采用国际上通用的相

① 参见国家统计局:《中国统计年鉴(2016)》,中国统计出版社,2016 年。

② 这里对“低收入组”人数的推算只是基于有限数据的粗略推算。在具体制定相关政策时还需要做出更加精确的调查和计算。

对贫困测算方式,我国城乡都在现有低保群体之外还存在着一个较大的低收入人群。他们占总人口的比例大概在15%左右。

当前,农村脱贫攻坚行动正在抓紧进行,将在2020年前完成使农村中所有生存型贫困者脱贫的目标。并且,近年来城乡社会救助的对象也在快速减少。也就是说,随着经济与社会的发展和目前反贫困行动的开展,在未来几年之后生存型贫困问题将基本上得到解决。但是,随着生存型贫困问题的基本解决,生活型贫困问题将进一步凸显出来。应该指出的是,生活型贫困问题并不是在生存型贫困问题解决后才出现的新问题,而是早就存在的一种社会现象,但在过去被我们的反贫困行动所忽略了。按照“保障和改善民生”和“共享发展”理念的要求,在基本上解决了生存型贫困以后,应该将反贫困行动的主要战线放到反生活型贫困方面。

### 三、社会救助制度在反生活型贫困方面应该发挥积极作用

社会救助应该在满足生存型贫困者基本需要方面发挥积极作用,对此学术界和政府部门都不会有异议。但是,对于社会救助是否应该承担起对生活型贫困者提供帮助方面,则会有不同的观点,可能还会遇到较为激烈的反对。目前,在我国“福利不能养懒人”“反对社会救助福利化”“社会救助对象不能太多”等观点都可能或潜在反对将社会救助延伸到生活型贫困者。对这样一个问题,我们应该从以下两个层次去展开分析:一是生活型贫困是否应被纳入到社会保障范围,通过公共行动的方式加以帮助;二是其如果应该纳入到社会保障之中的话,是否应该通过社会救助制度来加以保障?本部分将从这两个层面展开分析。

#### (一) 生活型贫困者应成为社会保障的对象

生活型贫困已经满足了基本生存的条件,因而其是否还应该得到政府和社会公共资源的帮助就成为一个争论的问题。按照自由主义的观点,每个人都应该通过自己的努力,依靠市场机制去满足自己和家人的需要。按照这一理论,贫困者是市场机制运行中的失败者,并且他们的失败是由于其自身的懒惰、无能或不走运等个人原因。因此,如果通过公共行动的方式去给他们提供帮助,则是帮助了懒惰和无能,并进而破坏市场机制在激励人们努力工作方面的正面作用。因此,从古到今的自由主义者一般都反对政府给穷人提供帮助,尤其是反对给生存型贫困之外的生活型贫困者提供帮助。

但是,自由主义的这种观点忽略了两个重要的事实。首先,在我们的社会中从来都不是,也不可能是仅仅存在单一的市场机制原则。除了市场机制之外,从古到今各国都还在不同程度上奉行社会平等、社会补偿、社会关照等原则。目前我国党和政府一直在强调“保障和改善民生”,推崇“共享发展”的价值理念。我们应该通过具体的公共行动去践行这些理念。其次,自由主义的经济学与社会福利理论是建立在一个“纯市场”条件之下的,但现实的市场机制及其环境总是不完善的,总是存在着一些非市场因素影响的。因此,在市场经济中不成功的贫困者并非完全是由于其个人懒惰、无能的原因,而且更多的情况下是因为在市场运行中夹杂进了许多地域差异、社会歧视、阶层固化、贫困传递、社会制度和文化中的社会排斥以及公共服务

资源分配不公平等因素而造成的。因此，当代工业化社会中的贫困问题是个人原因与社会原因交织的结果，并且以社会原因更加重要。在我国，长期以来的城乡差异、户籍隔离、教育和医疗卫生等公共服务的显著差异等社会因素，一直是导致收入差距拉大和贫困问题尤其是生活型贫困问题的重要原因，因此也就应该由社会对此承担起补偿的责任。

因此，不论从我们当前所推崇的“保障和改善民生”“共享发展”社会价值理念，还是从贫困的原因—责任关系上看，解决生活型贫困问题的责任都应该主要是“社会责任”，而不应该将其简单归为个人或家庭的责任。当然，社会责任也可有多种分担的方式。但在当代社会中，政府是全社会最大的公权力，掌握着最多的公共资源。任何重要的公共事务，尤其是需要大量资源投入的事务，如果没有政府的担当是很难有效进行下去的。特别是在我国目前的情况下，社会力量掌握的公共资源很少，很难成为反贫困行动的重要力量，而唯有政府才能够在此方面发挥重要的作用。因此，政府应该担当起帮助生活型贫困者的主要责任，将生活型贫困者纳入到社会保障体系之中。

在讨论政府对生活型贫困者承担保障责任时，一个需要澄清的方面是“福利依赖”问题。在此方面我们经常听到的一个说法是“福利不能养懒人”，并且不少人担心过多的福利供应会导致福利依赖，从而导致工作积极性下降。对此问题应该加以具体的分析。首先，“福利不能养懒人”这句话从抽象的意义上看是对的。如果一个国家的福利支出真的鼓励了懒惰，那对经济与社会发展确实是不利的。但在对实际问题进行具体分析时，则应该小心分析其真实含义。如果这句话暗含着一个“穷人=懒人”含义的话，那其出发点就错了。穷人中确实有就业意愿不强的人，但绝不能由此就将穷人与懒人划等号。贫困者中也有许多人愿意积极地通过就业而摆脱贫困，但他们缺乏就业的机会或能力，因而导致就业不足和收入低下。即使是那些确实是不愿意就业的人，其不愿意就业的背后往往也有一定的客观原因。因为这些人一般难以获得高质量的就业，摆在他们面前的就业机会一般都是收入低、工作环境差、“不体面”、单调乏味或体力劳动强度大的岗位。这些岗位确实很难对人有吸引力，不仅对穷人是如此，对非穷人也是如此。所不同的是，非穷人可以利用其各种有利的资源去获得更加体面、更高收入、更加轻松也更具自我价值实现的工作，但许多穷人却做不到，因此不得不被迫接受就业质量较差的岗位。而那些不愿意接受低质量就业的人就会被贴上“懒惰者”的标签。由此可以分析，“福利不能养懒人”的说法表现出了在社会保障理念方面的社会分层效应，它所体现出的是上层社会对穷人的一种歧视性的规训，要求穷人必须接受他们不喜欢的就业岗位，否则就会被贴上“懒人”的标签，并受到道德批判。

本文并不支持“懒惰有理”的观点，但认为应该对部分人“懒惰”（就业动机不足）的原因加以深入的分析。一是要分析导致懒惰的原因：表现在个人身上的懒惰心理和行为是否仅仅由个人负责？在其后面是否也有社会的原因？二是要分析治理懒惰的手段：对于懒惰心理和行为，我们是应该仅从道德层面去批判和惩罚？还是应该更多地对此加以科学的分析，将其看成是一种行为病态，从而以更多的服务去加以矫治？正如一些社会救助研究者指出，能力贫困是



导致福利依赖的重要原因。<sup>①</sup>这说明,要克服福利依赖不能简单地降低福利供给,而应该是调整福利结构,优化救助方式,并投入更多的服务救助。总而言之,部分人就业动机不足的问题是一个复杂的问题,需要进行深入的研究。并且,正是有这一问题的存在而需要政府和社会投入更多的服务去帮助当事人摆脱不良的心理、行为和社会困境,而不应该以一句“福利不能养懒人”来将这些人标签化、污名化和排斥在社会福利制度之外。

## (二) 解决生活型贫困问题应主要由社会救助制度来承担

在确定了应该将生活型贫困纳入社会保障范围,由政府来承担帮助生活型贫困者的主要责任之后,下一个问题就是应该主要由哪项制度来承担这一责任。对生存型贫困者的保障应该主要由社会救助制度来承担已成为共识,但针对生活型贫困者的保障制度则更加复杂。对这一问题,本文提出两个观点。第一个观点是,对生活型贫困者的保障应该是一种综合性的行动体系。目前我国社会保障体系中的社会保险、社会福利和社会救助都应该发挥作用。首先,社会保险是一种很好的预防贫困的制度体系,可以为生活型贫困者构筑一个缴费型的社会保障待遇,以防止他们因年老、疾病等原因而陷入更加严重的贫困。目前我国的社会保险(尤其是养老保险和医疗保险)基本上做到了制度全覆盖,但保障水平还比较低下且不均衡。贫困风险更大的农民和非正规就业的城市居民所获得的待遇水平更低。因此要进一步提升城乡居民养老保险和医疗保险的待遇水平,提高其预防贫困的能力。但是,社会保险毕竟不是直接针对贫困者的。它在预防贫困方面的作用明显,但对已陷入贫困者的帮助很有限。因此,不能将保障生活型贫困者的责任全部放到社会保险制度方面。其次,普惠性的社会福利制度可以为生活型贫困者提供很多的帮助,因为普惠性的社会福利可以在若干重要的方面全面地提高全民或某些群体的福利保障水平,而生活型贫困者从中会成为最大的受益者。如医疗、教育、老年服务、儿童服务、残疾人服务等方面普惠性福利水平的提高,都会大大有利于降低生活型贫困者的实际困难,并提高其生活质量和摆脱贫困的能力。因此,我国应该进一步发展普惠性的社会福利制度,从总体上提高社会福利水平和普惠性程度。但是,提高普惠性福利水平需要大幅度增加社会支出。从目前我国的情况看,至少在最近一段时间里很难全面提高普惠性福利水平,因此还很难完全由普惠性社会福利去保障生活型贫困者的需要。最后,社会救助可以在保障生活型贫困者方面发挥积极的作用。社会救助是国家代表社会向贫困者无偿地提供救助待遇。社会救助制度的伦理和法律基础一是由宪法所规定的国家对公民基本人权保护的责任,二是基于社会在导致贫困方面应承担的责任。目前我国针对生存型贫困的社会救助制度是基于这两个方面的法律和伦理基础的,未来针对生活型贫困的社会救助制度也应该基于这两个方面的基础。所不同的是应该将公民在此方面享有的人权标准加以提升,从目前的基本生存权向发展权和平等共享权提升。从当前和未来发展看,这种提升符合社会发展方向,也符合我国党和政府要求,因而是必须的。

第二个观点是,社会救助应该在保障生活型贫困者的制度体系中发挥更加基础和更加积极

<sup>①</sup> 兰剑、慈勤英:《促进就业抑或强化“福利依赖”——基于城市低保“反福利依赖政策”的实证分析》,《西南大学学报(社会科学版)》2016年第3期。

的作用。虽然社会保障制度体系的三个方面都应该在保障生活型贫困者中发挥作用，但社会救助制度的作用更加基础，更为重要。一方面，生活型贫困也是属于一类贫困现象，而社会救助制度是直接针对贫困者的，因此将社会救助制度延伸到生活型贫困会产生更加直接的作用。另一方面，我国的社会保险在保障生活型贫困者方面的功能有限，社会福利制度的总体水平和普惠性程度还不高，并且这两套制度在短期内难以针对生活型贫困问题而做出较大的改变。在其他两套制度难以承担起重责的情况下，我们只能期待社会救助在此方面发挥更加重要的作用。再一方面，从世界各国的情况看，许多国家（尤其是发达国家）的社会救助对象早就扩展到了生活型贫困者，在反生活型贫困方面发挥了重要的作用，这从经验上说明了生活型贫困问题是适合于通过社会救助制度去解决的。

另一个可能会引起争论的问题是，如果将社会救助的对象扩大到生活型贫困，这意味着社会救助对象的规模会大幅度扩大，那是否会给政府财政带来很大的压力？政府财政能否承受得起？政府财政投入的问题需要在具体的制度设计中加以仔细的测算。但从目前的粗略测算看不存在不可克服的障碍。首先，目前我国社会救助的财政支出占 GDP 的比例不到 1%，不仅远低于欧洲国家 3% 的平均水平，而且还低于发展中国家 1.6% 的水平，因此还有较大的提升空间。其次，针对生活型贫困者的社会救助项目与目前针对生存型贫困者的社会救助有较大的不同，不宜都采用补差式的现金救助，而应以服务救助为主，辅之以适量的现金救助和实物救助。因此所需要的资金不会成比例增加。再有，随着社会政策的发展，社会救助的资金投入也会发生结构性的改变。有些项目（如教育救助）会随着相关领域普惠性福利的发展而逐步减少对社会救助的资金需求。因此可以通过优化社会救助资金投入结构来进一步提高资金的使用效率。

#### 四、结语

本文在对当前我国贫困问题特点变化进行分析概括的基础上，提出了我国的反贫困行动应该从反生存型贫困向反生活型贫困提升的观点，并论证了社会救助制度在反生活型贫困方面应该承担重要的责任。据此，本文提出，我国社会救助制度当前面临的一项重大改革是将过去主要解决生存型贫困问题的制度目标提升到以解决生活型贫困问题为主的制度目标。我国社会救助制度的这一目标提升并没有改变社会救助制度反贫困的基本目标，而只是为了使其在未来的反贫困行动中发挥更加积极的作用，对其在未来反贫困行动中的托底作用提高了要求和标准。

社会救助制度基本目标的这一提升势必带动整个社会救助制度体系的系统化转型，其中包括社会救助制度的运行原理从目前以满足贫困者基本需要为主转到更加积极地帮助贫困者摆脱贫困；救助方式也应该从目前以现金救助为主转到现金救助、实物救助和服务救助相结合，并更多地以服务救助为主。同时，在社会救助的对象认定方法、救助内容、管理方式等方面也应该有新的变化。因此，要实现社会救助目标的提升还有很多需要进一步深入研究的问题。

# Upgrading the Goal of China's Social Assistance: Bases and Significance

Guan Xinping

(Institute of Social Development and Administration, Nankai University, Tianjin 300071, China)

**Abstract:** After the two-decade development, China has established a relatively comprehensive social assistance system, which is playing a significant role in anti-poverty actions. Along with the economic and social development and the implementation of current anti-poverty programs, however, the poverty problem is experiencing significant changes, with the declining subsistence poverty but increasingly prominent relative poverty. In the future, China's anti-poverty actions will be mainly targeted at persons in relative poverty. The poor people in relative poverty, much more in numbers than those in subsistence poverty, are those with income higher than the subsistence level, but still living in some difficulties. Although the contributory social insurance and universal social welfare programs should make contribution to the actions in this area, social assistance should play a more basic and significant role in fighting against relative poverty. The main tasks of social assistance in fighting against relative poverty are, base on the needs of impoverished, to help them narrow income gaps with non-poor, improve their quality of life, enhance social inclusion and finally empower them to get out of poverty.

**Key words:** relative poverty; subsistence poverty; social assistance

(责任编辑: 郭 林)