

DOI: 10.13451/j.cnki.shanxi.univ(phil.soc.).2020.05.013

论我国社会救助制度的结构调整与制度优化

关信平

(南开大学 社会建设与管理研究院 天津 300350)

摘要: 经过多年发展,我国已基本建成社会救助制度体系,在反贫困行动中发挥了重要作用。但是,迄今为止社会救助制度建设仍然存在一些问题。在全面建成小康社会的条件下,我国的反贫困行动目标和任务将发生重要变化。为了使社会救助制度在未来的相对贫困治理中继续发挥重要的作用,目前应该针对当前社会救助制度中的不足而加以改革。论文分析了全面建成小康社会条件下我国社会救助制度面临的新要求,讨论了我国社会救助的标准与结构调整问题,以及进一步优化社会救助制度体系的必要性和具体要求。

关键词: 社会救助制度; 结构调整; 制度优化

中图分类号: D57 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5935(2020)05-0119-07

经过几十年努力,我国的经济社会发展和反贫困行动都取得了重大进展,基本上在全国范围内消除了生存型贫困。在此过程中,社会救助制度发挥了重要的作用。但是,随着经济与社会的发展和全面建成小康社会,我国贫困问题的特点和表现也正在发生转化。生存型贫困消除之后,新的生活型贫困和发展型贫困问题将日趋突出。贫困治理任务仍将是我国长期的艰巨任务,社会救助制度在未来较长时期内仍是贫困治理的重要制度体系。在全面建成小康社会的条件下,我国贫困问题的性质、特征和表现都有很大的改变,贫困治理的目标与任务也与以前有很大的不同。面向未来的贫困治理任务,社会救助制度的目标与任务、结构和制度体系都应该有较大的调整。为此,本文拟就全面建成小康社会条件下我国社会救助制度的结构调整和制度优化议题进行简要分析,提出下一步综合改革的政策建议。

一、全面建成小康社会条件下我国社会救助制度面临的新要求

(一) 社会救助制度的特点及我国社会救助制度的成就及问题

社会救助是政府和社会向有需要的困难群众直

接提供物质帮助和服务的社会保障制度。它是社会保障制度体系中历史最为悠久的一类,并在当代各国仍然发挥着重要作用^[1]。社会救助制度属于“选择型福利”,其主要特点:一是其救助对象是直接面向贫困者;二是其救助内容直接针对贫困者在生活各个方面的实际困难,满足其基本需要;三是救助水平一般只是满足其基本需要,而不是帮助救助对象达到社会平均水平;四是在社会救助运行上一般要有较为复杂的管理程序,最主要的是复杂的救助对象识别机制,包括获得救助资格标准(贫困标准)、救助待遇标准,以及救助对象的识别程序等。概括起来看,社会救助具有缓解贫困效果较为直接、花费公共资源相对较少、再分配效果较好的优点;但也有难以治理贫困根源、容易导致福利依赖、管理成本相对较高的缺点^[2]。20世纪80年代以来,许多国家的社会救助制度都有较大发展,并且都在积极改革社会救助制度,一方面继续发挥其直接救助贫困者的制度优势,另一方面也通过优化相关制度,推动物质救助与服务救助的结合等方式,避免传统社会救助制度的缺陷,使社会救助制度在新的条件下更好地发挥兜底保障的作用。

我国现行社会救助制度始建于20世纪90年

收稿日期:2020-06-13

基金项目:国家社会科学基金重大项目“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”(20ZDA068)

作者简介:关信平(1956—),男,四川成都人,南开大学社会建设与管理研究院教授,主要从事社会保障、社会政策、社会工作研究。

代,经过20多年的发展,已经建立起较为完整的项目体系,构建了我国基本民生兜底保障的基础性制度体系,为城乡贫困家庭提供了最低生活保障、特困供养、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、自然灾害救助和临时救助等多方面的兜底保障,在我国消除生存型贫困方面发挥了重要的作用。但另一方面,现行社会救助制度是在过去20多年中陆续建立的。囿于当时的经济与社会发展目标与条件,我国的社会救助制度不仅基本目标和标准偏低,而且在项目结构、制度体系和管理等方面都存在不足。

由于制度的不合理,近年来社会救助保障对象和保障功能逐年下降。到2020年2月,城乡低保对象已降低到4310.4万人,约占总人口的3%。尤其是城市低保对象已降到842.1万人,仅为城市常住人口的1%左右^[3]。由于目前我国社会救助多个项目的对象认定标准都与低保对象挂钩,在低保对象之外的社会救助对象人数很少,因此社会救助的总人数很少。这一方面说明我国经济发展和包括社会救助制度在内的社会保障制度在减贫方面发挥了很大的作用,但另一方面也暴露出我国现行社会救助制度目标的局限性、标准的低下、制度的不合理等方面的问题,不适应未来发展的需要。总体上看,在全面建成小康社会的条件下,面向未来发展,现行社会救助制度的先天不足越来越清晰地暴露出来,亟待改革,以进一步建成适应全面小康社会条件的社会救助制度。

(二) 新的经济社会条件对社会救助制度的新要求

在全面建成小康社会条件下,我国社会救助制度的外部条件发生了很大的变化,对社会救助制度的改革与发展提出了许多新的要求。

一是随着我国经济发展,在全面建成小康社会的条件下,传统的生存型贫困已经基本解决,但目前我国居民仍存在较大的收入差距,相当大一部分人仍处于生活水平低下,发展能力不足的状况。这需要社会救助制度在缓解相对贫困,满足低收入群众对美好生活愿景方面发挥更大的作用。因此,面对未来治理相对贫困的目标,应该对社会救助制度项目结构和制度安排等方面都做出改革。社会救助的基本目标应该从过去保障基本生活提升到缩小生活差距,并且从过去基本生活救助提升到能力救助,以便为缓解生活型贫困和发展型贫困做出贡献。这要求社会救助制度按照“常规生活水平”的标准去确定贫困标准,并且努力从各个方面缩小贫困者与社

会平均水平的差距。

二是随着我国人口和家庭的变化,社会救助制度也应该做出相应的改革。一方面,随着人口老龄化的发展,未来老年人贫困问题会越来越严重。许多贫困和低收入老年人在基本生活、健康和长期护理等方面有较大的需要,这要求社会救助制度做好应对。另一方面,随着城市化的快速发展,传统的城乡二元结构正在发生根本性变化,这要求我们更加积极地推动社会救助制度的城乡一体化。再一方面,随着家庭规模和家庭结构的变化,未来各种特殊家庭现象将会相对增加,包括单身家庭、单亲家庭、孤儿与事实孤儿、失独家庭、空巢家庭等。这些特殊家庭成员面临的共同性问题是家庭保障的不足,因而面临较大的生活风险。并且,他们当中很多人经济收入也偏低,导致家庭残缺与经济困难往往交织在一起,需要通过社会救助制度给予帮助。例如,目前农村中有大量低收入的成年男性因经济困难而难以结婚,等到他们年老丧失劳动能力的时候就会遇到单身与低收入的双重困境,更容易陷入严重贫困^[4]。包括社会救助制度在内的贫困治理行动体系需要提前为此做出准备。

三是在未来经济全球化背景下我国经济发展面临的风险很大,经济运行的波动会给社会救助带来新挑战。一方面,经济运行本身的波动可能导致大面积的失业和收入降低,如2008年国际金融危机中出现的问题。另一方面,大规模突发公共卫生事件或其他自然灾害及社会事件有可能导致经济大幅度波动,引发较为严重的失业和收入降低,如2020年新冠肺炎疫情所引发的问题。面对这些问题,可能在一定时期内出现较大规模的贫困问题,需要通过社会救助制度应对解决^[5]。

四是随着经济与社会的发展,以及社会救助对象的扩大,越来越需要更加积极的社会救助,不仅向有需要的人提供物质帮助,而且向社会救助对象提供各种增能服务,增强摆脱贫困的能力和动机,尤其是要关注消除贫困文化和阻断贫困代际传递的问题。这要求社会救助制度更多地关注缓解发展型贫困,更加注重通过更加积极的社会救助为贫困者创造更多更好的发展机会,提升贫困者的生理健康、心理健康和知识技能,并激励贫困者的发展动机。再有,在相对贫困治理的目标下还要求社会救助制度能够具备更好的贫困预防和恢复功能,要能够通过扩充社会救助措施而预防高风险者陷入贫困,并且能够帮助有潜力的贫困者恢复自身的功能,实现从

安全网到助跳网的功能提升^[6]。

五是随着我国民生建设体系的发展,越来越需要社会救助制度与其他民生保障制度之间建立有效的制度衔接,以形成更加高效的社会救助制度和民生保障体系。未来相对贫困的治理需要多方面制度和政策的共同配合,其中包括继续促进农村区域性发展,增大城市就业机会和提升就业质量,大力发展教育、医疗与社会福利事业,促进专业社会工作全面参与贫困治理,同时也包括加强和完善社会救助的兜底保障功能。社会救助在未来贫困治理中的功能主要体现在两个层面,一是兜底保障,二是托底支持。前者是指针对贫困者通过其他制度和政策途径无法解决的问题和无法满足的需要,由社会救助来兜底解决,其主要目标是保障贫困者的基本需要,主要项目包括低保与特困供养救助、灾害救助、住房救助、护理救助等。后者是指在其他方面制度体系已有保障功能的基础上,社会救助对贫困者加以更多的支持,以帮助其能够利用已有的福利和服务,并起到预防贫困的作用,在此层面上的项目有医疗救助、教育救助、就业救助、临时救助(急难救助)、司法救助与法律援助等。

总而言之,全面建成小康社会一方面意味着我国前一阶段反贫困任务的完成,但另一方面也意味着新的反贫困行动的开启。面临新的反贫困目标,我国的社会救助制度必须要承担起新的任务。新的反贫困行动在目标、任务和要求等各个方面都与以前有较大的不同,这要求社会救助制度在提升反贫困目标的同时,在项目结构和制度建设方面都做出新的调整,以适应未来发展的需要。

二、全面建成小康社会条件下我国社会救助的标准与结构调整

为有效承担全面建成小康社会条件下的反贫困任务,我国社会救助制度面临多方面的综合改革。其中之一是对社会救助的结构进行调整,包括对象结构调整,以及标准与水平的调整。

(一) 扩大社会救助制度对象

首先,在全面建成小康社会的条件下扩大社会救助制度的功能,面临的首要问题就是扩大救助对象范围和优化救助对象的结构。目前社会救助对象面太小,使得整个社会救助起不到太大的作用,难以在贫困治理行动体系中充分发挥兜底保障的功能。合理确定社会救助对象规模是许多国家的社会救助制度面临的一大难题,它不仅涉及复杂的技术难题,

而且涉及全社会对社会救助目标与功能的价值共识,需要政治决策与技术设计相结合的途径来确定。从社会效益的角度看,考虑到目前我国收入差距较大的情况,结合我国财政能力,并参考国际经验,全面建成小康社会条件下我国社会救助对象规模应在总人口的10%左右。在技术层面上看,确定社会救助对象规模与贫困标准(社会救助资格标准)密切相关。可以有两种救助规模确定机制,一是先确定救助标准,然后由救助标准来确定救助规模;二是先考虑救助规模,然后由规模推及标准。从目前情况看,前者的风险较大一些,因此建议在现阶段采用第二种方式,先按计划救助人群的比例测算进入社会救助资格者规模,允许有城乡和地区差异。然后按社会救助对象规模测算专项救助标准,再按照专项社会救助的标准去认定实际救助对象。

在扩大社会救助对象的同时,应该建立更具包容性的社会救助对象模式。社会救助应进一步增大其包容性。其重点应该是使社会救助制度能够实质性包含流动人口。应该认真研究将流动人口逐步纳入居住地社会救助制度的问题。在现阶段可以分项目差异性地将流动人口,流动人口比较急需的项目可先纳入。同时,也可以分居住时间有条件地纳入流动人口,居住时间较长的可先纳入。此外,应该进一步加快推动社会救助的城乡一体化建设,并尽快建立全国联网的社会救助信息系统。

(二) 调整社会救助的标准

建立合理的贫困标准是社会救助制度有效运行的重要基础。过去我国基于绝对贫困的目标分别建立了农村扶贫标准和城乡低保标准。但目前的这两套标准,一是标准偏低;二是两套标准不一致,实践中易造成困难;三是低保标准覆盖了其他社会救助项目,导致“福利叠加”和“福利排斥”^[7]。面对未来发展的要求,建议改革贫困标准确定方法,建立新的贫困标准。具体要求如下:第一,应该建立一个统一的一般性贫困标准,将其作为测量贫困者的标准,同时是所有社会救助和扶贫项目的入门资格标准。一般性贫困标准建立后,扶贫对象与获得社会救助各个项目的资格都按这一标准确定。低保之外的其他社会救助项目对象认定都不再与低保标准挂钩,而是按照新的贫困标准去确定。同时,一般性贫困标准只是划分贫困者和确定社会救助项目的申请资格,而不决定社会救助项目的待遇提供及水平。第二,一般性的贫困标准采用相对指标测量。基础测量指标仍可采用家庭人均收入+家庭人均财产和消

费形态的标准。家庭人均收入标准可采用家庭人均收入占当地居民人均收入中位数的比例法;家庭人均财产和消费形态可按照高于“常规生活水平”的标准确定高档消费品及消费服务项目清单(排除清单)。第三,确定一般性贫困标准的方法,可以有收入比例法和人群比例法两种选择。根据现阶段的情况,如采用前者,建议按居民人均收入中位数的40%;如采用后者,建议按最低10%—12%的贫困人口倒推相应的收入比例标准。第四,在建立了一般性贫困标准的同时,仍保留低保标准。同时符合低保标准的家庭,可以申请低保待遇(现金救助)。只符合贫困标准,不符合低保标准的家庭不能申请低保,但如果在某些方面(如教育、医疗、住房、就业等)存在困难,可以申请相应社会救助项目。

(三) 提高社会救助水平

在全面建成小康社会的条件下,应该根据困难家庭在各方面的基本需要提高救助待遇水平。在基本生活救助(低保和特困)的标准上应以缩小实际生活差距和达到常规生活水平为目标。现金救助的待遇测算方法既可以按照基本生活的需要测算(比较合理),也可按收入比例法测算(比较简单)。在教育救助项目上,可按照接受各级各类教育实际需要确定待遇水平。在义务教育阶段已经实现了免费教育的情况下,未来的教育救助应该主要面向非义务教育阶段的学生。在医疗与健康救助方面,可实行差异性的待遇水平,按实际需要+家庭收入差异的方法确定待遇水平。同时,应该将目前的医疗救助扩大到综合性的健康救助,帮助贫困者获得更多的健康服务。在就业救助方面,应该更加注重提高贫困者的就业质量,为此需要更多更高层次的培训。在住房救助方面,应按照相对标准方法,根据本地人均住房条件的一定比例确定住房救助待遇水平,提供补差救助。同时,应该探索建立针对贫困者购房的救助方式。

(四) 扩大社会救助内容及调整社会救助项目结构

在全面建成小康社会的条件下,社会救助的内容也应该进一步扩大。一方面需要建立一些新的社会救助项目。一是应该探索建立针对贫困老年人长期护理需要的长期护理救助,二是应该根据失业者的实际需要,对未能参加失业保险,并参加培训或积极寻找工作的失业者提供一定时期的失业救助,以维持他们的基本生活并支持其重新就业。另一方面是扩大现有项目的实际救助内容,例如将重大突发

事件(如突发大规模公共卫生事件)中对困难家庭的特殊救助纳入临时救助(或自然灾害救助)、医疗救助、就业救助、教育救助和住房救助中。再一方面,为了管理体系的完整性和合理性,可将目前已有的残疾人两项补贴、孤儿津贴等项目纳入社会救助体系中,以增强社会救助项目间的衔接性。

(五) 调整社会救助方式结构

长期以来我国社会救助方式比较单一,以物质救助为主,主要是现金救助,服务救助所占比例很低^[8]。这种情况在过去针对生存型贫困时比较有效,但针对生活型和发展型贫困(尤其是后者)的效果就不太好。采用不同的救助方式各有其好处。采用现金救助最好的好处是操作比较简单。现金救助有两种方式,一种是根据受助者的实际需要向其给付现金,然后由受助者到市场上购买其需要的物品和服务(如低保、特困、住房救助等),另一种是帮助有需要者支付某些特定的费用(如教育救助和医疗救助等)。第一种现金救助方式的缺点:一是难以保证其所获得的现金得到有效使用,即由于贫困者消费行为的不恰当而导致现金救助的低效使用;二是容易形成贫困者的福利依赖。第二种现金救助方式的缺点是难以避免因服务提供方不合理的收费行为而导致费用的增高。但是,在教育、医疗等无法单独向贫困者提供服务的情况下,不得不采用现金救助的方式,让有需要者通过普通的教育或医疗机构获得所需要的服务,而政府的社会救助只承担付费的责任。

鉴于现金救助有不同的情况,并且各有其优缺点,因此对救助提供方式应该根据具体情况加以分析安排。在全面建成小康社会条件下,我国现行的社会救助待遇提供方式和结构应该加以调整。一方面,现金救助仍然是社会救助的基本方式之一,可以保留一定的现金救助,但第一种现金救助方式应该维持在相对较低的水平。另一方面,应该较大幅度增加服务救助。这里所指的服务救助主要是指直接针对贫困者的各种社会服务,主要是以提升贫困者机会、能力与动机的培训服务和社会工作服务。在全面建成小康社会的条件下,尤其是为实现相对贫困治理的目标,此类服务救助对治理发展型贫困具有重要意义。

具体看,针对贫困者的服务救助主要包括以下几个方面的内容:一是围绕专项救助向有需要的个人和家庭提供相关的服务,包括向贫困家庭子女提供辅助性的教育服务,以提高其学习能力和动机;给

贫困者提供适宜的健康服务,帮助其提高健康意识和行为,以及更好利用健康服务的能力;给贫困者提供额外的就业服务,帮助他们更好地利用就业机会,并促进其提高就业质量等。二是针对贫困者心理健康、社会调适和增能等方面的服务,主要帮助困难群众改善心理健康,解决精神困扰,调解社会纠纷、促进社会融入、增强社会支持和提升能力和动机等。三是社会救助申请服务,主要帮助贫困者更加顺利和更加合理地申请社会救助和其他各方面的帮扶服务。

在具体运行中,应该进一步优化社会救助服务的提供方式。建立以需要为本的服务救助提供方式,要注重通过调查研究而发现贫困者的表达的需要、未表达的需要和规范性需要。此外,应重点加强专业社会工作介入服务救助,提高救助服务的专业化水平。

(六) 积极推动社会救助与促进就业的协调

社会救助与促进就业的协调是推动积极社会救助制度的重要方面。在此方面改革的基本方向:一是要从奖惩机制扩大到增能机制,即不仅要对有劳动能力贫困者积极参与就业提供奖惩激励,而且要更加重视提升贫困者就业的能力和动机;二是从就业机会救助到就业质量救助,不仅要向就业困难人员提供就业机会,而且要注意不断提高他们的就业质量。在就业救助方面,需要综合考虑贫困者能力提升、就业质量和就业动机。只有能力提升了,才能有基础去持续性地提升就业质量,进而才能有效地激励贫困者的就业动机。而就业动机提高后,他们才能更好利用各种就业机会。

为此,就业救助应更多地关注下列任务:一是更加重视提升贫困者就业能力,向他们提供更多实用的基础技能培训和职业培训。二是注重向就业困难人员提供有质量的就业机会。三是通过各种方式帮助就业困难人员利用市场和政府提供的就业机会,尤其是帮助他们解决实现就业过程中遇到的各种问题,包括家庭内部的各种困难和就业活动中的各种困难。四是不断激励贫困者的就业动机,加大专业社会工作服务的介入。

三、全面建成小康社会条件下我国社会救助的制度优化

社会救助是以制度化的方式向有需要的人提供各种救助待遇和服务,构建合理完善的制度体系是社会救助能够高效率运行并充分发挥作用的关键。

经过多年的发展,我国社会救助制度已基本形成一套制度体系。但是,由于我国的社会救助制度体系是逐步建立,在制度建构方面具有一定的碎片化特征,迄今为止仍存在一些制度缺陷。在全面建成小康社会的条件下,我国社会救助制度面向新的发展目标,更应该加强制度优化。

(一) 加快社会救助立法

社会救助立法是社会救助制度化的重要保障。目前《社会救助暂行办法》的层级偏低,应该加快《社会救助法》的立法进程。社会救助立法应该具有两个方面的功能:一是加强社会救助制度,二是规范这一制度。社会救助立法应该同时注重这两个方向。首先,社会救助立法应该建立在对社会救助制度在将来中国社会保障体系中具有重要地位的清晰判断基础之上,因而应该通过立法进一步加强社会救助制度。为此,在社会救助立法中应该关注若干焦点问题:社会救助未来发展的目标、社会救助的合理水平,包括平均标准、覆盖面、待遇水平,以及合理的财政投入水平。其次,社会救助立法应该有利于提高社会救助将来运行的效益,即建立一套包括各方面待遇以涵盖贫困者各方面需要的社会救助体系。社会救助待遇水平不仅要能够保障他们当下的生活条件和解决他们当前的问题,而且要能够帮助他们未来的发展,并有助于切断贫困的代际传递。

社会救助法的基本框架可以有两个选择。一是制定一部一般法,只包括总体方向性和原则性条款,重点规范各方责任和确立社会救助总体制度框架。二是制定一部具体内容尽可能详细的法律。第二个选择更适合于社会救助制度体系足够成熟的情况,可以将所有制度规范纳入法律中,使其获得法律权威,并因此而获得长期稳定性。然而,从实际情况看,目前中国社会救助制度体系还不够成熟,采用第一项选择可能更加适合中国的现实情况。因此,建议目前制定一部社会救助的一般法,主要包括社会救助的总体方向、基本原则、主要行动者的责任等,然后由国务院及其部门依照法律制定具体的制度细则。

在加快《社会救助法》立法进程的同时,还应该积极推动在社会救助各个项目上建立和完善相关的基础性法规。

(二) 完善社会救助制度体系

完善社会救助制度体系主要有改革社会救助资格申请-认定机制和优化社会救助项目间制度衔接两个方面的重点任务。

一是改革社会救助资格申请-认定机制。社会救助资格认定机制建议采用双层申请认定机制。首先,符合条件的贫困者应申请贫困家庭建档立卡。符合条件者既可以主动申请,也可以由社区组织或其他相关个人及组织代为申请。在这一层级的贫困家庭认定需进行家计调查,主要采用传统的入户调查、邻里访问、信函索证与居民家庭经济状况核对相结合的方式,为此,应该进一步加强和完善居民家庭经济状况核对机制。其次,社会救助制度体系中的每个项目都应该有其专门的受益者申请与审核机制。符合一般贫困标准并经审核认定纳入了建档立卡贫困户的,符合具体项目标准的都可申请社会救助各个项目。各专项救助项目不再对申请者进行家计调查,而只对其在各个方面的特殊困难(如教育、医疗、住房、就业等)加以审核认定。再有,在社会救助资格认定过程中建议逐步加强专业化管理服务和技术支撑,并重点加强各方的诚信责任,逐步减少直到最后取消张榜公布和群众评议等效果不佳且副作用较大的方法。同时,要增大基层社会救助工作人员的自由裁量权,并为此建立相应的制度规范,以适应贫困现象的复杂性和尽量减少漏保和错保。

二是更加注重制度衔接与合作。社会救助制度的运行离不开体系内和体系外的制度衔接与合作。首先,应进一步加强社会救助体系内的项目衔接与合作。包括各个项目之间在救助资格、待遇水平、待遇方式等方面的衔接。并且可根据需要建立新的项目(如护理救助),或合并功能类似的项目(如低保和特困供养救助中的基本生活救助)。其次,应进一步加强社会救助与其他社会保障制度的衔接与合作。一是社会救助与社会保险的衔接与合作,如进一步推动城乡医疗救助与大病保险的衔接与合作,护理救助与护理保险的衔接与合作,住房救助与公租房的衔接等。二是社会救助与普惠型社会福利的合作,如教育救助与义务教育、普惠型学前教育和免费高中教育的衔接等。社会救助的制度衔接与合作是一个动态的过程,它将随着整个社会保障制度体系的发展和社会救助内部项目的增减调整而不断出现新的问题和需要。因此,应该建立长期性的社会救助制度协调监测和调节机制。

(三) 进一步优化社会救助管理

加强和优化社会救助管理是提高社会救助社会效益和运行效率的关键^[9],为此,应该从宏观和微观两个层面上进一步优化社会救助管理体系。

首先,在社会救助宏观管理体系层面上,一方面

应该进一步优化中央政府与地方政府之间在社会救助管理方面的责任关系,进一步促进在社会救助制度发展和政策城乡方面的国家统一要求和地方自主性的结合。中央政府应进一步加强方向引导、加强底线要求和加大制度供给。地方政府应更好地发挥积极性、主动性和创新性。

在社会救助宏观管理体系层面上的第二方面重要议题是进一步优化社会救助管理的部门间关系。目前社会救助分属多个部门管理,这种体制不太有利于发挥社会救助项目间的衔接与统一管理。各部门之间在统一管理方面的协调不够,又会进一步导致基层社会救助服务管理难以形成合力。为此,应该进一步理顺社会救助制度的政府管理体制。从长期看,应该建立整合型的社会救助管理体制,即统一负责与分类合作相结合的政府管理体制。将社会救助制度归属到一个部门统一负责制度建设和管理。在制度运行中涉及其他部门业务领域的,由主管部门与其沟通合作。从近期看,在现行体制下应重点加强和优化多部门的合作,进一步加强和扩展部际联席会议制度的功能,包括建立部际联席会议的常设机构和日常联络机制,扩大联合研究-决策机制(联合规划、联合发文、联合统计),并进一步加强联动改革机制。

其次,应该进一步优化社会救助基层经办管理体系。我国现行社会救助制度体系的建立和发展过程中没有专门建立与之相匹配的经办服务体系,对基层经办服务重视不足,建立力度不够,致使其管理和服务工作水平低下,严重影响了社会救助工作实际效果。社会救助是一类比较复杂的行动体系,需要有一套组织体系和工作队伍去具体经办。要想社会救助制度充分发挥作用,就应该建立起相应的组织及工作队伍。在全面建成小康社会的条件下,随着未来社会救助对象的进一步扩展,其承担任务的扩大和反贫困功能的提升,社会救助制度运行的复杂性将会进一步增加,对服务与管理工作的要求也将越来越高,基层社会救助经办管理服务能力短板将日趋突出,应该高度重视,重点解决。

当前加强社会救助基层经办管理体系建设的重点应集中在几个主要领域。第一是理顺基层服务管理体制。按照2017年民政部等部门《关于积极推行政府购买服务 加强基层社会救助经办服务能力的意见》(民发〔2017〕153号)文件的要求,鼓励基层建立政府购买服务的民办经办服务机构。但从长期发展的角度看,民办机构承接社会救助经办服务

工作的体制最大的缺陷是其难以形成长期稳定和全面均衡的专业化服务体系。对社会救助经办服务这种需要长期稳定运行和均衡布点的基本公共服务,更适宜于采用事业单位的体制。第二是在实际运行中加强服务与管理的融合,即将服务工作和管理工作融合在一起,在管理中体现服务的精神,并通过更好的服务去加强和优化管理。第三是加强基层经办管理服务机构与人员建设,按照实际需要建立相应的经办服务机构,并配备足够的工作人员。应该更加注重基层经办管理服务质量,通过专业社会工作的介入、加强科技支撑等途径,不断提升专业水平和技术能力,带动服务与管理水平的提升,最终使社会救助制度的社会效益和运行效率大幅度提高。

参考文献:

- [1] BAHLE T, Pfeifer M et al. Social Assistance[M]. CASTLE G F et al. The Oxford Handbook of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press. 2010: 448.
- [2] WALDFOGEL J. Economic Dimensions of Social Policy [M]. MIDGLEY O J, LIVERMORE M M. The Handbook of Social Policy. London: SAGE Publication. 2009: 40.
- [3] 民政部. 2020年2月份民政统计数据[EB/OL]. [2020-02-20] <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjyb/qgsj/2020/202003301014.html>.
- [4] 李树茁, 孟阳, 杨博. 贫困、婚姻与养老—农村大龄未婚男性家庭发展的风险与治理[J]. 南京社会科学, 2019(8): 77-87.
- [5] 贾玉娇. 从抗击新冠肺炎疫情看社会保障在国家治理中的功能及走向[J]. 社会政策研究, 2020(2): 3-12.
- [6] 张浩森, 仲超. 新时代社会救助理念目标、制度体系与运行机制[J]. 西北大学学报: 哲学社会科学版, 2020(4): 99-107.
- [7] 安华, 赵云月. 福利叠加与悬崖效应: 如何让低保对象走出福利依赖[J]. 中国民政, 2018(9): 35-36.
- [8] 林闽钢. 新时代我国社会救助发展方向[J]. 中国民政, 2019(3): 45-50.
- [9] 胡宏伟, 杜晓静. 新时代中国社会救助精准治理—现状、挑战与改进[J]. 北京航空航天大学学报: 社会科学版, 2019(2): 60-69.

Structural Adjustment and Institutional Optimization of China's Social Assistance System

GUAN Xin-ping

(The Institute of Social Development and Administration, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: As a result of the institutional development for many years, China has already constructed a basic social assistance system, which has played a significant role in the anti-poverty actions. So far, however, there are some problems in the construction of social assistance system. Under the new condition after accomplishing the goal of building a moderately prosperous society in all aspects, the goals and tasks of anti-poverty actions will change significantly. To have social assistance keep up its important role in the relative-poverty governance in the future, some reforms are necessary to reinforce and improve the system. This paper analyzes the new requirement for China's social assistance system under the conditions of building a well-off society in an all-round way, discusses the standards and structural adjustment of China's social assistance, and the necessities and specific requirements of the further institutional optimization of the social assistance system.

Key words: social assistance system; structural adjustment; institutional optimization

(责任编辑 冀慧珍 责任校对 冀慧珍)