

# 国际社会保障减贫：模式比较与政策启示<sup>\*</sup>

左 停      李世雄      武 晋

**提 要** | 脱贫攻坚期间,中国政府及时提出坚持开发式扶贫与保障性扶贫相统筹的要求,社会保障减贫政策的成功实践不仅为消除绝对贫困奠定兜底性保障,也为未来社会保障减贫的制度化发展提出新命题。在回溯社会保障理论发展沿革的基础上,系统梳理以美国、欧盟和韩国为代表的发达国家(地区)与以印度、巴西为代表的发展中国家(地区)社会保障减贫政策,通过政策比较分析归纳出社会救助、社会保险、就业政策和基础社会福利在消除相对贫困中的重要作用。基于此,提出社会保险遏制贫困增量、社会救助减少贫困存量、积极劳动市场项目控制贫困变量的反贫困政策框架,中国未来的贫困治理应以农民工等群体为中心、人力资本建设为重心,坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹。

**关键词** | 社会保障减贫 相对贫困 劳动力市场 社会保险 社会保护

**中图分类号** | F113.9

**作者信息** | 左 停,1964年生,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师,100083。

李世雄,1994年生,中国农业大学人文与发展学院博士研究生,100083。

武 晋,1968年生,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师,100083。

无论是2000年《联合国千年宣言》制定的8项千年发展目标(MDGs),还是2015年《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》制定的17项可持续发展目标(SDGs),均将消除贫困列为首要目标。世界各国为化解贫困痼疾亦制定实施了多项计划、方案与政策,而在众多政策工具中通过建立社会保障制度、完善社会保障体系缓解贫困问题成为全球共识,联合国可持续发展目标1第三款亦明确提出“执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施,包括制定最低标准(social protection floor),到2030年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体”。<sup>①</sup>中国政府将贫困人口脱贫作为2020年全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局,致力于实现贫困群体“两不愁、三保障”,贫困县全部摘帽,解决区

域性整体贫困。

现行标准下贫困人口全部脱贫并不意味着贫困问题的彻底消失,绝对贫困消除后相对贫困仍将长期存在,贫困治理需要更加兼收并蓄、博采众长。本文从国际比较视角,通过政策比较方法系统梳理发达国家与新兴经济体社会保障减贫政策、创新举措和内在逻辑与影响机理,进而提炼出契合中国国情的

<sup>\*</sup> 本文系研究阐述十九大精神国家社会科学基金重大专项“实现‘脱真贫’‘真脱贫’跟踪评估研究”(18VSI099)、中国国际扶贫中心委托项目“乡村振兴战略的推进与减贫研究”(2020024-1)的阶段性成果。

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/2030kexfzyc\\_686343/t1331382.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kexfzyc_686343/t1331382.shtml)。[2020-10-02]

社会保障减贫举措,以期为中国形成稳定、可持续、可预期的包括社会保障在内的减贫机制提供有益镜鉴。

### 一、社会保障减贫的现实需求 与理论演进

社会保障制度作为收入调节的平衡器、社会稳定的安全阀和经济发展的助推器,是经济社会发展到一定阶段的结果与必然要求。回溯社会保障发展历程,现代社会保障制度萌芽于1601年英国制定的《伊丽莎白济贫法》;肇始于19世纪80年代德国俾斯麦政府颁布的社保三法;兴起于贝弗里奇的《社会保险和相关服务》报告和第二次世界大战后“从摇篮到坟墓”的福利国家;调整于20世纪70年代资本主义国家的福利削减政策;繁荣于当代全球化的社会保障实践。

资产阶级革命与清教运动的爆发,导致英国出现严重的社会动荡和流民贫困,为此英国于1601年制定了《伊丽莎白济贫法》,为身体健全者提供工作以及向贫民提供救济金,建立国家救济贫困与依靠个人劳动脱贫的双重原则,兼具济贫与惩贫双重特征。该制度受资本主义自由思想影响将贫困视为个人原因所致,因此旨在解决流民问题而非彻底消除贫困,并未将穷人权利诉求视作公民权利不可分割的一部分,而是将其视为公民权利的替代,即只有当申请者不再是任何意义上的公民时其要求才会得以满足。<sup>①</sup>其后,英国于1834年制定新《济贫法》,在继续强化社会控制功能的同时亦奠定了现代社会救助立法的基础。

随着工业革命的推进与社会结构的剧烈转型,德国劳资冲突与工人运动加剧,以施穆勒(Gustav von Schmoller)、瓦格纳(Adolf Wagner)为代表倡导通过国家福利、社会改良以及社会保险与救助等举措来改善工人生活状况,进而缓解阶级矛盾。在此思想指导下,德国于1883—1889年制定《疾病保险法》《事故保险法》和《养老保险法》三部社会

保险法律,并通过社会保障制度的建立营造稳定的社会发展环境,推动经济的快速发展和国民贫困问题的解决。

19世纪70年代后期英国资本主义发展进入萧条阶段,失业率的攀升与贫困现象的大量爆发使社会各界对贫困的认识发生转向,贫困不再被视作个人道德问题而被视作社会制度的疏漏。在此阶段新自由主义、费边社会主义与集体主义等思潮涌现,均提出通过国家干预化解贫困的必要性,尤其是以西德尼·韦伯(Sidney Webb)与其妻子贝特丽丝·韦伯(Beatrice Webb)为代表的费边社会主义者提出消除贫困是国家义不容辞的责任与义务,其平等、自由与互相关怀的价值观念亦成为英国实施“普遍福利”政策的理论基础。<sup>②</sup>贝弗里奇(William Beveridge)于20世纪中期提出的《社会保险和相关服务》,主张国家对公民的一切生活予以保障,建立一套系统的从“摇篮到坟墓”的福利计划。二战后,以英国为代表的欧洲国家普遍建立起福利国家制度,发展中国家亦开始建立和完善本国社会保障制度,化解贫困实现从伦理信念到政治目标、从慈悲恩赐到制度责任的转变,通过社会保障制度反贫成为各国共识。

随着全球化的持续推进,社会各界对贫困问题认识愈发深刻,贫困不再局限于物质层面,贫困研究从收入贫困扩展至能力贫困、权利贫困以及多维贫困等领域,而各种贫困的化解均将社会保障制度作为减贫关键举措。例如阿马蒂亚·森(Amartya Sen)认为贫困应被视为基本可行能力的剥夺,将贫困从个人主义转向制度性维度。换言之,贫困根源在于获取收入的能力受到剥夺以及机会

<sup>①</sup> (英)T. H. 马歇尔、安东尼·吉登斯《公民身份与社会阶级》,郭忠华、刘训练译,江苏人民出版社2007年,第19~20页。

<sup>②</sup> 黄承伟、刘欣、周晶《鉴往知来:十八世纪以来国际贫困与反贫困理论评述》,广西人民出版社2017年,第68页。

的丧失,据此他提出包括社会保障制度在内的五种基本的工具性自由以提升可行能力。<sup>①</sup>与此同时,随着新自由主义福利改革弊端的显现,以安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)和戈斯塔·埃斯平-安德森(Costa Esping-Anderson)为代表的社会投资理论者认为,应采取以社会投资为导向的社会政策来化解贫困和解决福利国家危机。安东尼·吉登斯提出通过倡导积极福利以“社会投资国家”重建福利国家,即以人力资本投资而非直接经济资助作为帮扶举措,并倡导福利提供者的多元化。<sup>②</sup>戈斯塔·埃斯平-安德森则于《为什么我们需要一个新福利国家》中提出在工业社会向知识经济社会转型过程中,“工作富裕”与“工作贫困”家庭的两极分化以及老龄化、单亲家庭的增多等问题需要以预防性政策来助其做好准备以适应剧烈的社会转型。<sup>③</sup>基于此,欧盟于2013年出台“社会投资一揽子计划”,聚焦投资儿童、投资青年、就业激励、投资健康以及确保预算充足可持续五方面,通过“预分配”的保障性政策提高竞争力,以防范社会风险避免贫困。

2008年世界金融风暴席卷全球,长期的经济低迷与日益严重的政策债务危机相继而至,失业率居高不下;2020年COVID-19疫情肆虐全球,使困顿不堪的经济雪上加霜。经济的震荡起伏和社会收入差距加剧进一步凸显出高风险社会中社会保障的减贫和社会稳定器的功能。

中国的减贫之路,具有自身开发式扶贫的特色,但社会保障减贫在减贫总体框架中的作用也越来越突出。2018年中共中央、国务院发布的《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》提出,“坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹,把开发式扶贫作为脱贫基本途径”。开发式扶贫流贯于中国当代脱贫减贫进程始末,契合于中国的基本国情。中国通过家庭联产承包责任制改革,确保每户农民都拥有土地承包经营权、掌握相应的生产资料,进而为开发式扶贫的实施创造有利条

件,奠定中国反贫减贫的坚实基础。但随着城镇化发展和收入增长,农业总产值在国民收入中的比重持续下降,农业生产边际效应递减明显,部分已脱贫的贫困群体脆弱性本质与面临的风险未得到根本逆转。在此背景下,发展社会保障制度,以保障性扶贫化解贫困问题将成为贫困治理的关键突破口。

总体而言,经济发展的阶段性决定了社会保障制度发展的阶段性特征,多种社会保障思想的交汇促成了丰富的社会保障减贫实践。据此,本文将依据国情特征与社会保障政策特点,选取以美国、欧盟和韩国为代表的发达国家和地区以及以印度、巴西为代表的新兴发展中国家减贫实践进行分析,阐释社会保障减贫的机理内涵。

## 二、典型国家社会保障减贫的政策与举措

社会保障制度减贫是诸项社会政策共同应用于贫困治理的统称,涵盖社会福利、社会保险与社会救助等项目,此外国际社会还将积极的劳动力市场项目(active labor market programs)也纳入其中,<sup>④</sup>各项政策落点不同,各有侧重。社会福利意在改善公民的生活水平与发展条件,通过无差别的资金、服务与实物供给缓解贫困;社会保险则基于风险共担机制凝聚社会力量,消解个体致贫风险,通过

<sup>①</sup> (印度)阿马蒂亚·森《以自由看待发展》,任贻、于真译,中国人民大学出版社,2002年,第12页。

<sup>②</sup> (英)安东尼·吉登斯《第三条道路:社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社,2000年,第103~132页。

<sup>③</sup> 郭灵凤《欧盟社会保障政策的社会投资转向:理念发展与政策评估》,《欧洲研究》2014年第6期。

<sup>④</sup> Sri W. Handayani, “Poverty Dimension of the Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific”, <https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/597/poverty-dimension-social-protection-index.pdf?sequence=1>. [2020-10-02]

保险补偿维持公民基本生活水平,有效防范贫困的产生;社会救助着力化解社会弱势群体与低收入群体的贫困问题,通过针对性举措助其脱离贫困;积极的劳动力市场项目则通过技能开发培训以及诸如现金或食物换工作等特殊工作计划,帮助贫困人口实现就业,直接提升其收入水平,降低致贫风险。各国在具体实践中往往多措并举,通过社会福利缓贫、社会保险抑贫、社会救助扶贫以及劳动力市场项目益贫,汇聚社会保障制度减贫合力,进而形成系统性减贫机制。

### 1. 聚焦于特殊困难人群的美国社会保障减贫政策

美国深受自由主义思想影响,倡导个人奋斗,因此主要实行瞄准特定贫困群体的社会保障减贫政策,国家层面主要以基于家计调查的社会救助政策为市场竞争失败的群体搭建社会安全网,避免其滑入贫困。

美国联邦安全网(Federal Safety Net)并非单一的救助计划,而是由8个联邦机构管理的13项保障计划共同构成。可退还税收补贴计划(Refundable Tax Credits),由劳动所得税收抵免项目(EITC)和儿童税收抵免项目(CTC)组成,其中EITC依据家庭劳动收入与子女数量以退税形式对中低收入的工作家庭给予收入补偿,CTC则是对养育未满17岁子女的中低收入家庭给予的税收抵免;补充营养援助计划(SNAP),为总收入高于贫困线低于贫困标准130%或净收入低于贫困标准100%的个人或家庭提供食品券以满足其营养需要;住房援助计划(Housing Assistance),为收入低于当地收入中位数50%的个人或家庭提供租金优惠券、公共住房等;补充保障收入计划(SSI),为65岁以上的老年人与65岁以下的残疾人提供养老金与收入补助,但待遇的获得需要通过严苛的家计调查;佩尔助学金计划(Pell Grants),为低收入家庭的学生接受高等教育提供学费与生活费;贫困家庭临时救助计划(TANF),为收入低于贫困线50%~100%的

家庭提供临时救助,并严格规定受助时间,“临时性”特征显著;儿童营养计划(Child Nutrition),为收入高于贫困线低于贫困标准130%家庭的儿童提供免费早餐、午餐和课后膳食,为收入高于贫困线低于贫困标准185%家庭的儿童提供低价膳食;启蒙计划(Head Start),为低收入家庭学龄前儿童提供综合服务以促进其发展;工作培训计划(Job Training),为低收入群体提供就业培训与就业服务,提升其就业竞争力;妇女、婴儿与儿童计划(WIC),为家庭收入高于贫困线低于贫困标准185%的孕妇和5岁以下儿童提供营养补充和营养教育;儿童保育计划(Child Care),为低收入家庭提供培训、咨询和教育等家庭服务;低收入家庭能源援助计划(LIHEAP),为家庭收入高于贫困线低于贫困标准150%或低于中位收入60%的家庭提供住宅供暖或制冷能源消费援助;通信计划(Lifeline),为低收入家庭提供不超过9.25美元的通信、宽带费用补贴。<sup>①</sup>据统计,2019年美国联邦安全网投入约3610亿美元,占联邦总预算的8%。联邦安全网计划不仅为低收入家庭提供了体系化的基本生活保障,还为相对贫困人口提供了发展机会,成为美国贫困治理的重要基石。

除联邦安全网外,美国还为国民提供了四项健康保险计划:医疗保险(Medicare)、医疗补助(Medicaid)、儿童健康保险计划(CHIP)和可负担医疗法案(ACA)市场补贴。以2019年为例,四项健康保险计划总费用约1.1万亿美元,占该年度联邦预算的25%,其中近3/5用于为65岁以上老年人和残障者提供医疗保险,覆盖6500万人口。医疗补助和儿童健康保险计划则为8200万低收入儿童、父母、老年人和残疾人提供医疗保健或长期护理。此外,通过ACA市场注册的1140万参保

<sup>①</sup> 资料来源: Safety Net Programs, <http://federalsafetynet.com/safety-net-programs.html>. [2020-10-02]

者中有 960 万人获得降低保费和自付费用的补贴, 补贴费用约 560 亿美元。<sup>①</sup> 通过上述健康保险计划, 美国致力于缓解灾难性医疗支出对家庭生计的影响, 有助于减少因病致贫、因病返贫现象。

## 2. 普遍福利与就业促进为中心的欧洲国家社会保障减贫政策

作为福利国家的发源地, 欧洲深受合作主义与普惠性思想影响, 普遍实行高福利政策并为国民提供完善的福利保障, 其贫困更多表现为相对贫困, 且贫困的出现多与失业相关联, 因此欧洲社会保障减贫聚焦于就业与劳动力市场领域。

由于资本主义周期性经济危机的爆发和福利国家持续性的经济增长乏力, 失业率居高不下, 就业问题异常严峻, 传统的失业保险政策在保障失业者获得收入的同时, 也存在弱化其再就业意愿形成福利依赖并导致财政负担畸重等问题, 此外制度难以覆盖到非正规就业者和就业不充分人员, 制度弊端日渐凸显。欧洲遂推行积极劳动力市场政策, 通过降低福利待遇和放松劳动力市场保护以激发市场活力, 提高就业灵活性, 建设就业导向型制度。但在降低失业率提升就业灵活性的同时, 临时工、弹性工作及非全职就业人员增加也带来就业质量的下降, 进而出现工作贫困, 部分劳动者即使就业也难以摆脱贫困。

为解决工作贫困问题, 欧洲开始提出并实行“灵活保障”(Flexicurity) 政策, 以期在提升就业灵活性的同时实现就业保障性, 其中尤以丹麦和荷兰最为典型。“灵活保障”即具有外部灵活、内部灵活、功能灵活和工资灵活, 涵盖工作保障、就业保障、收入保障以及综合保障的就业政策,<sup>②</sup>既强调企业用工的灵活性, 又重视就业的保障性, 意在提升劳动力市场中弱势群体的就业能力和企业竞争力。<sup>③</sup> 丹麦“灵活保障”制度集中体现为“丹麦金三角”, 即灵活的劳动力市场、慷慨的失业保障与积极劳动力市场政策三者的融合发展。<sup>④</sup> 灵活的劳动力市场降低了雇主解雇与

雇员离职的约束, 并通过灵活、可信的合同保障双方利益; 慷慨的失业保险金能够为劳动者提供足够的收入支持而无须担心工作变动引发的收入中断; 积极的劳动力市场政策提供针对性的技能培训和能力拓展, 并为失业者重返工作岗位提供多种便利。<sup>⑤</sup> 丹麦“灵活保障”不仅缩短了劳动者平均失业时间, 亦提升其职业技能与收入水平, 还降低了劳动力市场交易成本。荷兰“灵活保障”政策侧重增加外部就业灵活性, 并将就业灵活性与福利国家扩张有机结合, 从多个维度放松政府管制、释放市场活力, 着重构建收入保障与综合保障, 打破标准工作与非标准工作界限, 以促进不同劳动者间的权利平等。<sup>⑥</sup> 荷兰通过改革为平衡工作、生活与能力提升的劳动者和要求控制成本、提升企业竞争力的企业

<sup>①</sup> Trisi Matt Saenz Danilo, “Economic Security Programs Cut Poverty Nearly in Half over Last 50 Years”, <https://www.cbpp.org/research/poverty-and-inequality/economic-security-programs-cut-poverty-nearly-in-half-over-last-50>. [2020-10-02]

<sup>②</sup> Ton Wilthagen & Frank Tros, “The Concept of ‘Flexicurity’: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 10, No. 2, 2004, pp. 166-186.

<sup>③</sup> Axel van den Berg, “Flexicurity: What Can We Learn from the Scandinavian Experience?” *European Journal of Social Security*, Vol. 11, No. 3, 2009, pp. 245-269.

<sup>④</sup> Thomas Bredgaard, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen, “Opportunities and Challenges for Flexicurity - The Danish Example”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 12, No. 1, 2006, pp. 61-82.

<sup>⑤</sup> Ton Wilthagen, “Flexicurity Practices in the EU - Which Way Is up?” *Reflect Research Paper*, Vol. 12, No. 2, 2012.

<sup>⑥</sup> 刘昱辰《欧洲劳动力市场“灵活保障”模式再探究——以荷兰、法国和德国为例》,《欧洲研究》2020年第1期。

家提供兼容方案,在促进灵活就业的同时加强失业保障,实现灵活就业正规化,非全职劳动者同样享有统一的最低工资和休假标准以及国家养老金待遇,在维持较高就业率的同时亦显著缓解了工作贫困。

### 3. 老龄化背景下养老保障为中心的韩国社会保障减贫政策

作为东亚为数不多的新兴发达国家,韩国得益于出口导向型经济的快速增长,深受生产性福利思想影响,即支持有工作能力者提升创造性与能力,为不能工作者提供最低生活保障。由于韩国贫困人口主要集中于老年群体,因此其社会保障政策聚焦于老年贫困群体。

随着老龄化速度日益加快,韩国老年贫困问题愈发严峻。为此,韩国政府多措并举,为老年人提供养老收入保障、健康保障以及养老支援保障,在积极构建多层次养老保障体系的同时,为老年人提供再就业机会以拓展其收入来源,缓解老年贫困。韩国多层次养老保障体系由四大支柱构成,零支柱为非缴费型基础年金,旨在为低收入老人提供经济援助;第一支柱包括国民年金与特殊职业年金,是职工养老的基础保障;第二支柱为强制性退休年金,是职工养老的补充保障;第三支柱为提供税收优惠的个人商业养老保险制度,满足更高层次的养老需求。其中无须个人缴费的基础年金成为低收入老人的主要生活来源,且基础年金依据物价水平变动适时调整。此外,政府还发展老人职业岗位事业,为其提供公益型、教育型、福利型、孵化型和人力派遣型等不同类型的职业,依据不同岗位发放相应待遇。<sup>①</sup>对于技能较弱的贫困老人,政府开办老年培训学校,使之具备再就业能力。简言之,韩国政策致力于低收入老人提供以年金为主、职业岗位为辅的收入保障制度,助力低收入老人缓解老年贫困。

### 4. 以创造就业岗位为核心任务的印度社会保障减贫政策

作为新兴工业化经济体的印度,近年来

经济保持高速增长,但过快的人口增长也造成减贫速度迟缓。为此,印度采用包容性增长理论,建立以促进就业为显著特征的社会保障减贫政策。

印度推行包容性增长扶贫开发政策,通过经济社会的协调发展缩小贫富发展差距,于健康医疗、教育发展、生活保障等领域为社会弱势群体提供补贴,使其共享社会发展成果,提升其收入水平,进而实现个人的全面发展和社会的公平发展。解决贫困问题是实现包容性增长的关键所在,而增加就业机会是实现长效脱贫的重要路径。由于大量贫困人口集中于农村,印度政府制定《全国农村人口就业保障法案》(NREGA),地方政府每个财政年度内向每个农村贫困家庭18岁以上自愿劳动的家庭成员提供至少100天的就业机会,按周支付工资且保证每日工资不低于60卢比,若政府不能提供工作机会则给予每日60卢比补偿,所需费用由中央政府和地方政府共同负担。印度通过NREGA扩大了公共就业,实现了贫困人口工资水平每年3%~4%的增长。<sup>②</sup>此外,政府还建立统一的劳动力市场以消除就业歧视,扩大生产性就业范围,使妇女也能从事体面工作。

为提高儿童识字率减少教育贫困,印度政府实施基础教育支持工程,为贫困地区整合教师资源,增加政府投入,实施午餐计划以鼓励贫困儿童入学,降低基础教育阶段辍学率。此外,建立健全社会保障制度,建立由国家老年退休金计划、全国家庭福利计划和国家产妇津贴计划组成的全国社会援助方案,<sup>③</sup>为社会弱势群体提供综合社会援

<sup>①</sup> 金钟范编著《韩国社会保障制度》,上海人民出版社2011年,第264~265页。

<sup>②</sup> Jean Drèze & Reetika Khera, "Recent Social Security Initiatives in India", *World Development*, Vol. 98, 2017, pp. 555-572.

<sup>③</sup> 王志章、刘天元、贾煜《印度包容性增长的扶贫开发实践及启示》,《西南大学学报(社会科学版)》2015年第4期。

助,并增加医疗卫生投入,为农村建立医疗卫生保健网,提供免费的医疗卫生服务。同时,加强基础设施建设,补齐贫困地区硬件发展短板,开展落后地区通电、通路工程。积极的就业政策、教育扶贫以及全国社会援助方案的推行有助于改善贫困人口生存状况,提升其自身造血脱贫能力,进而达成减贫目标。

#### 5. 收入不平等背景下的巴西社会保障减贫

巴西在经历快速的经济增长和城市化阶段后,落入中等收入陷阱,不仅经济增长乏力,还面临严重的贫富分化和城市贫困。为此,巴西实施以现金转移支付为主的综合性社会保障减贫政策,以期直接缓解社会分配不平等。

巴西为缓解社会矛盾、消除贫困影响,推行了一系列社会保障减贫举措。一是实施家庭津贴计划(Bolsa Familia),给予贫困家庭有条件的现金转移支付(Conditional Cash Transfer,CCT)。作为全球覆盖人数最多的CCT项目,该计划面向有儿童且月收入低于17美元的赤贫家庭或人均月收入位于17~34美元间的贫困家庭。将家庭补助金与助学金进行捆绑发放,并要求6~15岁的儿童满足85%以上的出勤率,7岁以下儿童接受疫苗接种与健康查体,若无法达到既定要求将视违规情况给予救助金临时冻结乃至取消惩罚。<sup>①</sup>此外,年级越高,津贴补贴额度越高,且中学阶段女生补贴高于男生,以此减少童工现象,促进儿童入学率、升学率的提升和减少性别歧视。巴西通过家庭津贴计划实现了短期缓解贫困、长期提高家庭人力资本、阻断贫困代际传递的目标。二是实施“零饥饿”计划,旨在解决贫困人口饥饿与营养不良问题。贫困人口每日只需要1雷亚尔即可在大众食堂就餐。三是实施扫盲计划,旨在提高贫困人口教育水平。四是实施多项就业促进计划,旨在解决失业导致的贫困问题。如通过制定“促进就业和增收计划”,向小微

企业主、个体劳动者提供低息信贷;为促进青年就业实施“第一次就业计划”,一方面,为未完成学业的青年提供免费技能培训,并为希望创业的青年提供贷款,另一方面,对接受青年就业的企业给予补贴,以此解决贫困青年就业难题。<sup>②</sup>四是制定保障性住房计划,旨在解决过度城市化导致的贫民窟问题。实施“经济适用房计划”,为收入低于最低工资的家庭提供住房,后期针对月收入低于1500雷亚尔但高于贫困线的家庭实行“国家住房计划”。<sup>③</sup>五是实施家庭保健计划,旨在加强疾病预防提升国民健康水平。由各科医生组成的医疗小组对贫困家庭进行入户走访,发现病人后进行跟踪治疗,此外还在每周固定时间段宣讲健康卫生知识。总体而言,巴西不仅提升了贫困家庭脱贫能力,还改善了教育与医疗生态,为长效脱贫减贫创造有利条件。

### 三、社会保障减贫政策比较分析

社会保障制度作为国家政治经济制度的重要体现,内嵌于本国经济社会运行体系中。社会保障减贫策略的选择既脱胎于本国基本国情,又随着全球化的推进发生演变,因此既有共通性又体现出异质性。静态视之,各国贫困类型与减贫机制迥异,且发达国家与发展中国家呈现明显分野;动态而言,各国贫困表征与减贫举措具有重叠交错与历史演进性。总体而言,各国灵活发挥社会救助、劳动就业和保险、基础社会福利等社会保障政策应对不同性质的贫困问题。

<sup>①</sup> Pablo Villatoro, *Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe, documento de la CEPAL para la reunión de expertos Políticas hacia las familias, protección social e inclusión*, Santiago de Chile, Vol. 28 2005.

<sup>②</sup> 李华主编《国际社会保障动态:反贫困模式与管理》,上海人民出版社2015年,第139页。

<sup>③</sup> 闫坤、孟艳《反贫困实践的国际比较及启示》,《国外社会科学》2016年第4期。

### 1. 通过社会救助供给,消除绝对贫困

囿于生产力发展水平与经济发展程度,大量发展中国家的贫困人口难以解决温饱问题,仍然徘徊于温饱生存线附近,因此其贫困界定主要采用绝对贫困标准,社会保障减贫重在消除绝对贫困。绝对贫困即生存贫困,基于一定的社会生产和生活方式,个人与家庭依靠其劳动所得和其他合法收入不足以维持其对食品、住房、衣着和其他必需品等生理功能的最低需要。世界银行于2008年依据15个最贫穷国家的贫困线均值确定出每人每天1.25美元的国际绝对贫困线(international poverty line),2015年又根据2011年购买力平价将标准提高至1.9美元,并依据此标准统计出全球绝对贫困人口约占总人口的10%,且集中分布于发展中国家。<sup>①</sup>

在努力消除绝对贫困的过程中,以印度为代表的发展中国家主要采取完善基础设施、加强扶贫开发、为贫困人口提供各项社会救助的路径。由于贫困人口主要集中于农村地区,受地理位置与资源禀赋限制,处于国家发展末梢,经济中心对其辐射带动作用弱,而基础设施落后,交通、电力、通信不便,清洁水源匮乏和医疗条件薄弱又将进一步增加生活成本。因此,加强农村地区扶贫开发、完善当地基础设施能够构建益贫式发展环境,从而助力贫困人口脱贫。此外,巴西针对劳动能力不足的贫困人口,以增加转移支付的方式提高家庭收入水平,降低贫困率。通过有条件的转移支付,将补助与教育或劳动相关联,以提高贫困人口发展能力与发展动力。

### 2. 加强保护性社会保险项目,促进就业,化解相对贫困

发达国家整体经济水平较高,贫困人口主要表现为相对贫困,更多采用相对贫困标准,并据此制定扶贫减贫政策,以化解相对贫困。相对贫困是一个基于人群“比较性”的概念,表现为因缺乏获得食物、住房等生活必需品和参与社会活动的资源而无法达到社会习俗所要求的平均生活水平,被排斥于正常

生活与社交活动的状态之外。<sup>②</sup>国际上相对贫困的测量主要依据平均数和中位数,如欧盟将其界定为人均可支配收入中位数的60%,即相当于平均收入的50%;而经合组织(OECD)则将社会中位收入或平均收入的50%~60%视为相对贫困线。<sup>③</sup>

以欧盟国家为代表的发达国家贫困治理主要采用加强社会保护、完善社会保障的方式进行。不同于发展中国家的贫困分布,发达国家贫困人口主要集中于城市特别是城市贫民窟地区。城市人口由于缺乏生产资料,一旦失业往往滑入贫困,因此为其提供充分的社会保护兜牢社会安全网成为发达国家的必然选择,欧盟高度发达的福利体系往往为贫困人口提供无条件转移支付。韩国则通过生产性福利方式为老年贫困人口提供基本保障。此外,失业问题的解决还需健全完善就业政策,提升就业的灵活性与保障度,如丹麦、荷兰等国通过实行“灵活保障”政策拓展就业岗位,提升就业质量,将非正规劳动者也纳入保障体系中,有效缓解工作贫困。

### 3. 提升社会福利水平,完善基础教育,强化能力建设

贫困治理并非百米冲刺,而是一场旷日持久的马拉松。解决收入贫困并非减贫政策的终极目标,重要的是化解贫困产生的根源,实现可持续性脱贫。无论是发达国家还是发展中国家,减贫政策均不约而同地体现出社会投资理念,采取营养、教育与就业帮扶计划,而这三项均是建立长效脱贫机制的必备要素,改善营养、发展教育、促进就业环环相

<sup>①</sup> Banco Mundial, “Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing together the Poverty Puzzle”, *Washington: Informes del Banco Mundial*, 2018, pp. 3-6.

<sup>②</sup> Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, University of California Press 1979, pp. 31.

<sup>③</sup> A. B. Atkinson, “Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty”, *World Bank*, Washington, 2017, p. 141.



扣,缺一不可。

营养改善是提升人力资本的关键,亦是消除贫困的重要因素。随机实验证明,为儿童补充身体所需营养对提高其健康水平和学业成绩有明显帮助,<sup>①</sup>两岁前存在营养不良或因此导致的疾病所造成的认知损伤往往难以逆转,无论后期营养水平与生活条件如何改善,早年认知受损的儿童在学校和社交学习中都会更加困难,进而限制其未来的就业可能。<sup>②</sup>对于成年后依靠体力劳动获取收入的群体,幼年期的营养不良会降低其身体素质并削弱成年期体力水平,影响收入预期。<sup>③</sup>基于此,美国、印度与巴西等国在社会保障政策中均对儿童营养给予高度关注,建立专项营养补充计划。

贫困家庭由于资源禀赋所限,难以支持子代接受完整教育,甚至使其过早进入就业市场,侵蚀未来收益,造成贫困代际传递。贫困治理不仅需要解决现时贫困,更需要阻断贫困代际传递链,否则子代不断重复父代贫困境遇,长此以往形成贫困惯性,陷入贫困泥淖难以抽身,而教育是阻断贫困代际传递的根本路径。从小学教育到高等教育各个阶段都将对贫困人口脱贫产生积极影响,并且随着教育层次的提高,其回报率越高,贫困发生率也越低。<sup>④</sup>教育在脱贫减贫过程中具有基础性、先导性与持续性作用,通过普及基础教育和职业技能教育,可以激发贫困群体的脱贫内生动力,提升其综合能力与技能素质,增加劳动市场竞争力从而获得更高收入。欧盟与美国等发达国家在实行教育扶贫时多采用直接的助学计划发放助学金,而以巴西为代表的发展中国家更多采用有条件的转移支付,将子代接受教育与家庭获得补助金相捆绑,以此激励贫困家庭子女入学。

失业率的高低深刻影响着贫困人口的数量与规模,而就业是实现脱贫减贫的根本之策。通过就业不仅可以解决贫困户当前的贫困问题,增加收入和资本积累,还可以实现可持续性脱贫。首先,各国在创业、职业培训和

公益岗位提供方面给予贫困人口政策倾斜。对于有意愿创业的贫困人口,政府提供贷款补贴,特别是以孟加拉国为代表的扶贫小额信贷,拓展贫困人口融资渠道,降低创业成本。其次,加强就业市场管理,完善就业服务,为贫困人口提供更多公益就业岗位。如印度为贫困人口提供至少100天就业机会,实现弱技能贫困者就业。再次,破除就业歧视,为妇女就业扫清障碍。此外,欧盟等发达国家针对工作贫困还实行灵活保障政策,为非正规就业者提供慷慨的失业保障,提升就业质量。

#### 四、国际社会保障减贫政策对中国贫困治理的启示

2020年中国绝对贫困消除后相对贫困仍将长期存在,集中表现为收入显著低于社会平均收入与中位数收入的低收入贫困、以“困”为显著特征的特殊群体贫困、刚性支出不合理支出过量的支出性贫困、城乡二元结构影响下的城乡流动性贫困、受风险冲击产生的暂时性贫困以及区域不平衡的发展型贫困等贫困类型。<sup>⑤</sup>他山之石,可以攻玉,社

<sup>①</sup> 齐良书、赵俊超《营养干预与贫困地区寄宿生人力资本发展——基于对照实验项目的研究》,《管理世界》2012年第2期。

<sup>②</sup> Sara Horrell, Jane Humphries & Hans - Joachim Voth, "Destined for Deprivation: Human Capital Formation and Intergenerational Poverty in Nineteenth - century England", *Explorations in Economic History*, Vol. 38, No. 3, 2001, pp. 339 - 365.

<sup>③</sup> Alexios - Fotios A. Mentis, "To What Extent Are Greek Children Exposed to the Risk of a Lifelong, Intergenerationally Transmitted Poverty?" *Poverty & Public Policy*, Vol. 7, No. 4, 2015, pp. 357 - 381.

<sup>④</sup> 李晓嘉《教育能促进脱贫吗——基于CFPS农户数据的实证研究》,《北京大学教育评论》2015年第4期。

<sup>⑤</sup> 左停、李世雄《2020年后中国农村贫困的类型、表现与应对路径》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

会保障减贫既是路径,亦是目标。基于中国基本国情,结合国际社会保障减贫经验,构建社会保险遏制贫困增量、社会救助减少贫困存量、积极劳动市场项目控制贫困变量的减贫框架,实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。

1. 构建适应性社会保障体系,提升社会保障减贫的基础水平

由于中国地域广阔,东、中、西部发展程度迥异,贫困人口致贫原因复杂,贫困类型众多,因此需要构建多样化的社会保障体系,通过社会保险遏制贫困增量,社会救助减少贫困存量,积极劳动市场项目控制贫困变量。首先,完善多层次多支柱社会保险制度,扩大保险覆盖面,提升保障水平,建立贫困预警机制以防范各种致贫风险,避免暂时性贫困演化为长期贫困;其次,重点聚焦“无业可扶、无力脱贫”的两无人群,对于特殊贫困群体提高救助水平,坚持临时救助与长期救助相结合,兜牢社会安全网;再次,激发就业市场活力,建立弹性就业制度,通过赋权增能提升弱势群体就业能力与增收能力;最后,在构建多样化社会保障体系的同时,强化社会保障理念,积极探索社会保障减贫新渠道、新路径。

减贫并非一代人的事业,实现稳定可持续脱贫需要建立贫困代际传递阻断机制,着重补齐营养、教育与就业短板。实施营养扶贫战略,重点面向贫困地区普及营养教育,推动营养健康扶贫、营养科普扶贫与营养产业扶贫,进行营养干预;坚持科教兴国、人才强国战略,重点发展基础教育与职业技能教育,补齐学前教育短板,推进优质普惠学前教育资源扩容。

此外,积极开发具有预防性质的保障工具,建立扶贫综合保险,化解牲畜疾病、作物受灾、市场急剧波动、意外伤害、疾病身故和就学养老等多种生产、生活风险,以“一揽子”保险的方式筑牢基本生活保障网,实现贫困救助到贫困预防的跨越式转变。

2. 促进积极、发展性和多样化的社会保障政策供给

社会救助不仅是单向的政策帮扶,更应是双向的互动参与,通过革新社会救助思维,推进救助方式多重化。构建社会救助权责对等机制,受助者在获得救助缓解贫困的同时,也应参加旨在助其提升能力与发展机会的帮扶培训,通过积极自救摆脱贫困,加强救助双方的互动参与。在救助内容方面,通过资金、实物和服务多种方式分层分类给予救助,避免“一刀切”。以家庭为单位进行救助,注重家庭结构差异,综合考量家庭规模、婚姻状况、育儿成本、劳动力结构以及储蓄情况,对单亲家庭及弱劳动能力家庭给予更多政策倾斜。对于无劳动能力者以现金救助为主,服务救助为辅;对于有劳动能力者以服务救助为主,现金救助为辅,依据被救助者实际诉求提供救助帮扶。在救助主体方面,构建救助主体多元参与格局,充分发挥社会组织和慈善力量参与救助,调动社区活力形成互助体系。

3. 完善劳动力市场政策,加强对劳动者的就业和失业保护

就业是实现长效脱贫的根本路径,要适时调整就业政策,实施积极的劳动力市场项目,提高就业市场的风险抵御能力。我国存在大量的农民工群体,农民工群体技能相对较弱,工作稳定性与抗风险能力弱,一旦遇到自然灾害或市场风险导致的经济下行,容易出现失业问题继而导致家庭陷入贫困。COVID-19疫情致使众多企业生产停滞,不仅影响农民工外出就业,而且对全社会就业体系造成严重冲击,因此,可以借鉴丹麦、荷兰的“灵活保障”政策,在增加劳动力市场弹性与工资灵活性的同时强化收入保障、综合保障,建立职业培训常态化补贴制度,为非正规就业人员提供技能培训。推进非全日制劳动者与全日制劳动者权利平等化,打通正规就业与非正规就业壁垒,为农民工、临时工和灵活就业人员提供完善的就业保障,允许灵

灵活就业人员参加失业保险与工伤保险,以保证其在失业期间的基本生活。同时积极落实高等教育扩招政策,既可以缓冲疫情带来的巨大就业压力,又能培养高素质人才,提升劳动力技能水平。

此外,我国当前的失业保险生活保障有余而促进就业不足,一方面失业保险给付期较长,另一方面大量灵活就业人员被排斥于失业保险保障体系之外。因此,要重塑失业保险价值定位,坚持失业保险保障生活与促进就业的双重目标,强化其促进就业的功能,激发失业者的就业动力,提升失业者就业能力,避免安全网演变成吊床,使身体健全者陷入福利依赖。

#### 4. 坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹,建立中国特色的相对贫困治理机制

中国已经形成一些开发式扶贫与保障性扶贫衔接互嵌的创新性政策举措,如劳动力转移培训、兜底保障扶贫、公益性岗位扶贫、以工代赈等,这是中国对国际社会保障减贫的理论和政策贡献。未来还应进一步拓展开发式扶贫与保障性扶贫相统筹的内涵,由二

维并行实现一体互嵌,互促互融,双向嵌构,进而提升减贫质量。<sup>①</sup>一是要转移开发式扶贫重心。囿于我国地少人多、资源不足以及大量劳动力外迁限制,依靠开发自然资源实现减贫的边际效益递减,为此应将开发重点从自然资源转向人力资源,为贫困户提供富有针对性的教育资源和技能训练。二是要强化保障性扶贫,夯实社会保障网,体现社会保障防贫功能。具体来讲,要重点关注灵活就业人员、农民工和流动人员,提升社会保障“保基本”能力和水平;要积极创新农村土地管理方式,探索土地换福利的保障方式,实现年长农民有尊严的职业退出或退休,提升农业劳动效率和效益;积极开辟适合留守妇女、留守老人与弱劳动能力人员的就业岗位,通过增权赋能提升脱贫的外在能力与内生动力,降低贫困脆弱性;要以农民工群体为重点人群,着力健全收入分配机制,提高他们的工资回报和福利水平,强化工作保护,防止工作贫困的产生。

(责任编辑:祝伟伟)

※

※

※

<sup>①</sup> 左停、徐卫周《从二维并行到一体互嵌:2020年后开发式扶贫与保障性扶贫的统筹发展》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2020年第2期。