

我国社会救助的现状、问题及对策

莫纪宏

社会救助是指国家和社会依照政策和法律的规定,向那些因各种(自然的、社会的、个人的)原因导致基本物质生活陷入困境、自己无力维持最低生活水平的人,提供各种形式援助的一种社会保障制度。社会救助是社会保障制度中的一种。目前我国存在的社会救助的项目主要包括4个方面:救灾、救济、五保和扶贫。

一、我国社会救助的发展及现状

新中国成立后,救助农村和城镇贫困人口的生活成为人民政府的重要任务。20世纪50年代中期后,在广大农村地区实行了合作化,农民的生、老、病、死都依靠集体经济组织来给予保障。其中包括“五保户”制度。城市居民基本上被安排在全民所有制企业和集体所有制企业就业,在计划经济体制下,城市居民的生活虽然有比较好的保障,但是总体生活水平并不高。

改革开放以后,作为世界上最大的发展中国家,中国的贫困问题引起了国内外的普遍关注。在整个20世纪80年代,社会各界讨论得比较多的是中国农村的贫困问题,中国社会救济制度改革的重点也主要放在农村。这些改革努力一直延续到20世纪90年代中期,其中大多数政策措施目前还在实行。

20世纪70年代末,中国农村处于绝对贫困状态的贫困人口有2.5亿人。改革开放政策实施以后,通过推行家庭联产承包责任制等一系列“富民政策”,中国农村的贫困人口急剧减少。1985年,为了实施大规模的扶贫开发活动,确定了以人均年收入200元为贫困线。当时,在贫困线以下的贫困人口仍有1.25亿人。经过政府和全社会的共同努力,到20世纪80年代末上述贫困人口已经减少到3000万人。1991年,考虑到物价指数和生活费用指数的变化,为了更实事求是地研究和解决中国农村的贫困问题,将贫困线提高到300元,按这样的口径统计,当时中国的农村贫困人口为6000万人。到1993年制定“八七”扶贫攻关计划时,又再次将贫困线提高到400元。按照这个标准,中国农村贫困人口为8065万人。在整个计划实施期间,扶贫攻关成效显著,1996年中国农村的贫困人口已经减少到6000万人,到1998年又减少到5000万人,到1999年底中国的农村贫困人口已经减少到3000多万人。对此,国际社会给予了高度评价,称之为“伟大的脱贫运动”。

在20世纪80年代,中国社会救济工作在各级民政部门的统一组织和管理下,对社会救济工作进行了一系列的改革,主要包括4个方面:救灾、救济、五保和扶贫。救灾是为帮助灾民脱离灾难险情,减轻灾害损失,克服灾后生活和生产困难而提供的社会援助。五保是指由农村社区(集体)负责保证无法定扶养人、无劳动能力、无可靠生活来源的老年人、残疾人和孤儿基本生活需求的社会援助,即对他们“保吃、保穿、保住、保医、保葬(保教)”,简称“五保”。

社会救济是中央和地方政府通过财政拨款,依法对特定的社会救助对象按规定向他们提供的社会援助。中国的社会救济分为定期定量救济和临时救济两种。享受定期定量救济的对象主要有三种人:城镇中无法定扶养人、无劳动能力、无可靠生活来源的老年人,严重残疾人和未成年的孤儿和部分农村五保对象;符合救济条件的精简退职老职工;符合党中央、国务院有关文件规定的需要特别给予救济的人员。扶贫是指对农村中有一定的生产经营能力的贫困户,从政策、思想、资金、物资、技术、信息等方面给予扶持,旨在使其通过生产经营活动摆脱贫困的社会援助。

随着城市经济体制改革的不断深入,城镇中的贫困人口,特别是城镇中的流浪乞讨人员的生活救助问题又引起了社会各界的广泛关注。一方面,地方各级人民政府对城镇中的失业和下岗人

员以及城镇中的困难家庭给予了特殊的救助,规定了城镇居民的最低生活标准;另一方面,以2003年“孙志刚”案件为契机,国务院废止了多年来施行的《城市流浪乞讨人员收容审查办法》,颁布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,对于城市中的流浪乞讨人员从抓、堵的管理模式转变了社会救助方式,取得了很好的社会效果。

二、我国社会救助的问题及对策

应当看到,我国目前社会救助还存在许多问题亟待加以解决。首先,社会救助经费没有跟国民经济的发展同步增长,中央和地方政府在社会救助方面投入的资金严重不足。其次,社会救助标准过低,需要救助人员实际获得的救助资金很少,不能从根本上解决问题。再次,缺少必要的立法措施的保障,在社会救助的许多环节上还是无法可依,还存在许多制度上的漏洞使得应当获得救助的无法获得有效救助,而那些不符合救助条件的恰恰往往能够利用制度漏洞获取不正当的利益,特别是在城镇中由民政部门实行的对在最低生活标准以下的困难家庭的救助存在很多问题。最后,政府在组织和动员社会自身的力量参与社会救助方面做得还不够,没有形成有效的社会救助系统工程。

随着我国改革开放的不断深入发展,社会各阶层的分化日益严重,反映贫富差距的基尼系数也已经接近警戒线,社会上出现了在各个方面都处于相对弱势的“社会弱势群体”。要充分保障社会弱势群体的权利,就必须要从健全和完善社会救助制度出发,通过动员政府和社会的力量投入社会救助工程,来解决社会贫困人口和弱势群体的各种基本生活需要,尤其是改变他们的基本人权状况。根据我国目前的具体国情,应当采取以下几个方面的措施来加强社会救助制度的建设:

第一,要从立法上健全社会救助制度,对各级人民政府在社会救助中的基本职责予以明确,进一步突出社会救助工作在政府工作中的重要性。此外,通过立法,来规范社会救助秩序,特别是对各类需要救助的人员进行严格界定,真正地需要救助的人群提供生活上的必要的帮助和便利。建议在必要时,可以由民政部门牵头,起草一部《社会救助法》,全面规范社会救助事业所涉及到的各种社会关系。另外,对在各种自然灾害中受到损失的情形需要出台统一的《灾害救助法》,统一灾害救助标准,规范灾害救助行为,防止各种虚报灾情、扩大损失以及救灾物资不到位以及被占用现象的发生。

第二,各级人民政府要建立专项的社会救助基金,为社会救助提供必要的资金保障。与此同时,政府还可以通过财政支持和税收政策来鼓励民间和社会的资金投入社会救助事业,将政府救助为主的社会救助模式转变为政府与社会共同合作的社会救助模式。

第三,要通过立法等手段建立起受救助人员相关的规章制度,在明确受救助人员相关的权利基础之上,也要确立受救助人员应当承担必要上的法律义务和责任,防止平均主义的大锅饭现象的重演,或者是防范救助政策被少数人钻空子。

第四,建立受救助人员公示制度,不论是城市中的在最低生活标准以下的贫困户,还是农村中的“五保”户,凡是接受国家财政无偿救助的人员名单都应当向社会公布,接受社会公众的监督。对于受救助人员在消费方面的一些权利施加一定的特殊限制,防范救助被滥用的现象的出现,让真正需要救助的人获得必要的救助。

第五,进一步开放社会救助渠道,鼓励国外的慈善机构和社会团体,在遵守中国法律、法规的前提下,在境内开设各种形式的慈善救助机构。特别是应当加强与联合国救助机构之间的合作与联系,争取更多的外部资源来支持社会救助事业的发展。要通过政策来引导企业和个人出资从事社会救助事业,大力发展以从事社会救助为公益目标的非赢利性质的社会组织。

第六,要完善相应的司法救济途径,保障受救助人员的合法权利。政府应当转变在社会救助问题上的“恩赐”的心态为“服务”的精神,将社会救助作为现代法治政府的一项基本管理职责。

最后,要进行一系列相关的配套制度的改革,进一步缩小社会的贫富差距,防止社会分化的进一步加剧。在条件成熟的时候可以出台征收遗产税方面的法律或政策,通过调节社会不同阶层的收入差距,来缓解社会贫困人口的生活状况。建立个人所得税返还制度,防止职工因退休

陷入生活贫困状态。以社会救助事业为线索，建立社会不同阶层之间的互助关系，促进社会主义和谐社会的建立和发展。