

# 转型中社会救助制度的发展

王思斌

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

**摘要:** 随着中国社会的快速转型, 我国城乡社会救助的任务越来越突出, 但是与社会救助相关的财政支付制度、政策实施系统以及救助对象方面存在的问题, 阻碍了社会救助工作的有效开展。文章从制度的涵盖范围、实施体系和制度执行者的价值观念等方面指出了完善社会救助制度的途径。

**关键词:** 社会转型; 社会救助制度; 制度建设

**中图分类号:** B5      **文献标识码:** A      **文章编号:** 0511-4721 (2006) 06-

## 一、社会转型与社会救助制度转型

### 1. 中国大陆的社会转型

当今中国大陆, 对任何制度性、结构性问题的讨论和解决都离不开对社会转型的分析, 对社会救助制度的研究也是如此。改革开放 20 多年来中国大陆的经济与社会发生了重大变化, 如果用社会学的话语来说, 就是大陆的经济和社会发生着重大转型。大陆地区的社会转型从其直接动因上来说是大陆的经济体制和政治体制改革推动的, 但是由于大陆的改革与世界经济和政治发生着日益密切的紧密联系, 所以, 对大陆经济和政治体制改革和社会转型的认识也必需参考国际经验和国际背景。

90 年代初期, 法国社会学家图雷纳 (A.Touraina) 指出世界正在经历着转型, 他认为这一转型给世界秩序带来重要影响<sup>①</sup>。如果说大陆 70 年代末以来的改革受到内外多种因素影响的话, 那么 20 世纪 70 年代末-80 年代初英美国家所出现的新自由主义经济学思潮的影响更是不可忽视的。英美政策的新自由主义转向, 强调社会福利的效率, 期望以此激起经济的活力和竞争力, 并推动世界经济市场的竞争。虽然后来英美国家的削减福利的政策遇到了有力挑战<sup>②</sup>, 但是新自由主义思潮对世界的影响还是明显的。

中国大陆的改革是对内解决经济、政治领域存在的矛盾和对外应对各种国际压力的背景下展开的, 从此大陆越来越多地融入国际社会, 同国际社会互动, 也受到国际因素的影响。大陆的改革首先是从经济领域开始的, 后来扩展到政治、文化和社会领域, 从而导致社会转型。在经济方面大陆地区越来越强调市场经济并一度追求 GDP 的高速增长, 在政治方面则在逐步推进政治民主化, 而 80 年代后期国际社会越来越强烈的人民生存权、发展权的理念对中国大陆的政策也发生着重要影响。

### 2. 新的社会问题及其对社会救助制度转型的要求

改革开放 20 多年来大陆地区的经济和社会结构发生了重大变化。经济的持续快速增长为改善人民生活奠定了基础, 但财富的社会分配政策向资本方面的偏离也同时带来贫困问题。由于推行市场化, 在经济竞争中处于不利地位的地区和群体持续受到贫困的侵扰。在农村, 经过政府实施的“八七扶贫战略”和新的反贫困战略, 尽管绝对贫困的数量大大减少, 但绝对贫困人口的脱贫问题却变得更加尖锐。在城市, 受经济全球化的影响, 产业结构的调整和市场化改革造就了一大批失业下岗人员。受多种因素的影响, 相当数量的失业下岗人员

收稿日期: 2006-07-10

作者简介: 王思斌 (1949-), 男, 河北省泊头市人, 北京大学社会学系教授, 博士研究生导师, 主要研究组织社会学、社会政策与社会保障、社会工作教育。

及其家庭陷入贫困，他们的基本生活、卫生医疗、子女教育等受到严重威胁。同时，城乡的残障群体的生活也因缺乏来自政府和集体的足够支持而陷入困境。

应该说明的是，上述新生的或原有的贫困问题，在不完整的社会救助体系面前比较充分地显露出来。在计划经济时期，集体主义的平均分配制度在抑制人们的积极性的同时，也发挥了保障弱者的功能。农村的生产集体即使对残障人士也给予劳动机会上的照顾，城市的单位制度由于承担着生产和社会管理的双重职能，则依照政府的政策而尽量吸纳各种人士的就业，并发挥着救济贫困职工家庭的功能。这样，当时的社会救助基本上面对的是城乡“五保”人员，而这方面的政策安排是比较完整的<sup>③</sup>。

改革开放以来，特别是 90 年代中期以来大陆的社会救助体系受到一些挑战。在农村地区，相当多村庄的社区公共管理机构职能弱化，甚至组织瘫痪，集体经济解体，这样就损害了原来存在的社会救助能力。在城市，单位体制的弱化和居民委员会功能的孱弱，也使新形势下的社会救助问题变得突出起来。社会问题凸显，经济体制、社会管理体制的重大变化，要求原来比较狭窄的社会救助制度进行转型和获得新的发展。

## 二、大陆地区社会救助制度的新发展

我国古代的社会救助主要针对的是灾民、难民和流民，实施荒政和官民并举的慈善救助。民国以来，社会救助向现代社会救助制度转化<sup>④</sup>。1949 年后大陆依靠总体性社会的体制实施社会救助，城市的工作单位、农村的生产集体成为社会救助的承担者。改革开放以来，大陆社会救助的任务和做法都有了新的进展。

### 1. 城市贫困救助制度

90 年代中期以来，城市的社会救助遇到了新的课题：一方面 40 多年来没有过的结构性失业发生，造成城市贫困人口规模的明显增长，40-50 岁人员下岗失业及其家庭的贫困问题凸显出来，这涉及到他们的劳动机会、社会参与、子女教育、家庭成员的医疗保健等诸多社会问题。另一方面，原来代替政府承担解决就业、医保任务的工作单位的职能也发生了重大变化。着眼于经济体制改革，政府大力推动改革“单位办社会”的状况，工作单位缺乏吸纳低能力群体（年龄大、受教育水平低、缺乏技能的群体和有劳动能力的残障人士）就业的积极性，同时将原来承担的对退休职工的服务职能推向社会。然而与之并存的是，社会服务机构及其能力很不发达。

较大规模的失业人口和城市贫困群体催生了城市最低生活保障制度，各地政府依据当地经济发展状况、居民生活水平、贫困人口规模等制定了各自的最低生活保障制度。这一制度在上级政府的推动下得到实施，其做法是由中央政府与地方政府共同出资，由基层政府的民政部门与社区居民委员会合作实施。这一过程充分显示了政府的行政动员能力，按照上级政府的要求，各地政府做到“应保尽保”，在有关各方的共同努力下，各地城市最低生活保障制度得到了较快发展。这样，城市最低生活保障制度基本上建立起来，尽管在制度的运作过程中还存在着一些需要解决的问题。

### 2. 农村社会救助

农村的社会救助制度主要针对的是“五保户”和贫困户。对于农村贫困户的救助，大陆地区并没有形成制度化的规定，而多数是在灾荒和节日时给予物质上的救济。针对庞大的农村贫困人口，政府于 80 年代之后实行开发性扶贫的政策，变“输血”为“造血”，我们也可以把这一政策的改变看成是“发展型社会政策”的实践。对于“五保户”，政府从 50 年代起就建立了相应的制度，并得以贯彻执行，因为政府一直是把对“五保户”的救助作为政治任务来考量的。80 年来中期以来农村“五保户”所需的资金一直是通过村民的附加收费来

解决，90年代中期以后农村实行费税改革，供养“五保户”所需费用变为附加税。近几年来，各地相继取消了农业税，供养“五保户”所需经费便由政府财政负担，这是一个历史性的变化，即主要或全部由政府来承担孤寡老人的供养。新的“农村五保供养规定”的出台也融进了一些新的理念。这促进了农村最低生活保障制度的发展。至今全国有近40%的县市建立了农村最低生活保障制度，这也是现代社会救助制度在农村地区的新发展。

### 3. 流动人口的救助

灾民、流浪人口的救助是中国历代朝廷和政府都十分关心的问题，这种救助既是一种人道主义的帮助，又是一种管理<sup>⑤</sup>。80年代以来大陆地区的流动人口逐年增多，现代每年外出务工的流动人口在1亿人左右，其中农村人口占绝大部分。在农村人口外出务工的过程中，由于农民与劳动力市场的信息不对称，加之一些企业主缺乏基本的社会责任感，所以进城务工而生活无着落者难免发生。长期以来，政府主要从社会秩序管理的角度去对待这些生活无落者。2003年《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》代替了《收容遣送法》，新的理念和新的规则在《救助管理办法》中得到体现，一个具有现代意义的、针对城市流浪人口的社会救助制度开始形成。

与之相联的还有对流浪儿童的救助与保护。虽然从20世纪50年代以来政府的相关政策就一直将流浪儿童与成年流浪者分别开来，对他们进行救助与保护，但是，实际上的保护与关怀显得不足。2003年《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》出台以来，政府部门与联合国儿童基金会合作，按照《世界儿童权利公约》的要求对流浪儿童进行救助、保护并促进其健康发展，从而在儿童救助保护方面形成了新的理念、制度和做法，一个现代的、针对流浪儿童的社会救助制度正在形成。与之相一致，2006年3月民政部等十五部委联合发布的《关于加强孤儿救助工作的意见》，也是新的社会救助制度的重要组成部分。

可以说，针对最弱群体的现代社会救助制度已经开始建立，这与追求经济社会的协调发展、建设和谐社会的发展战略是相一致的。

## 三、社会救助制度发展的内在张力

当今大陆地区的社会救助制度是由原来的相应制度发展变化而来的，20多年来大陆经济体制、政治体制和社会管理体制的改革，社会问题的凸显以及社会发展和社会治理理念的变化，促使原有制度发生重大变化，新的社会救助制度在吸收国际先进理念的基础上逐渐形成。在这一过程中，由于大陆社会发生着独特的社会转型，原来的制度结构与新制度的要求有着较大的不同、新制度得以建立和有效运行的支持条件并不充分具备，所以，社会救助制度在建立过程中还面临着不少困难，制度内部还在存在一些张力。这些困难和张力影响着正在形成中的救助制度的有效运行，有的可能会影响制度的发展方向，不可不察。从社会救助（社会福利）制度的要件来看主要包括如下一些方面：

### 1. 社会救助的经济支持条件的变化

任何社会救助制度的有效运行都必须有相对稳定的经济支持。社会救助制度作为现代国家的一项社会福利制度必须有来自政府的、或政府可以直接动员的物质-经济资源。近20多年来大陆地区经济的快速增长，在总体上为救助困难群体提供了经济条件，但是财富的占有或福利资源的支付模式也会影响社会救助制度的实际运行。改革以来，大陆地区实行分级财政制度，不同层级政府拥有自己的财政资源和支付领域，这就是财政的“分灶吃饭”制度。“分灶吃饭”制度的主旨是改变财税的中央集权制度，激发各级政府的收缴税费的积极性，并对辖区内的公共事务、社会福利承担责任，在实际运行中也确实有利于扩大政府财政收入。

在实施社会救助的过程中，制度性的、大规模的财政开支也基本上实行不同层级政府分

担的原则。以城市最低生活保障制度为例，某一市（区）辖区贫困人口的救助一般由中央、省市和市区三方共同负责，即形成三家责任共担的原则。这种责任分担原则强化了各方责任、增强了社会福利支出的基础，但也带来同一层级政府之间责任不均和低财政收入政府可能需要承担更多责任的问题。因为当某一行政区域有较多贫困现象发生时，根据各级政府责任分担的原则，当地政府就要支付较多福利费用。而较少发生贫困现象的财政较好的地区，政府则可以少支付福利费用。这样就会出现政府福利责任的非均衡状态——有钱的政府少付费，少钱的政府多承担。这种结构的出现可能会产生某些地方政府逃避责任的现象，在实际工作中也确实如此，而这又会损害救助对象的合法权益。

“分灶吃饭”的财政体制和非均衡的责任所导致的负面效果在流动人口救助方面表现得比较突出。比如在对进城务工农民的救助、其子女的受教育权利救助方面，一些城市政府会借口对象不属于本地区人口而拒绝救助，所以进城务工农民子女的受教育问题在某些地区还存在着问题。再如，流浪人员的救助费用主要由流入地政府承担，于是那个地方流入的生活无着人口多，那个地方的政府财政就要多掏钱。还有，那些对流动人口给予较好待遇的地方，也可能是流动人口更愿意去的地方，这样就会出现更有责任心的政府要多负担救助经费的现象。在救助环境不佳的情况下，可能会出现“劣币淘汰良币”，进而拉低整个社会的救助能力和救助水平。

## 2. 社会救助制度的实施系统问题

社会救助制度的目的是救助那些一时陷入困境而不能自拔者，是通过救助而促进其自立，正所谓“救是救一时之急，助是助奋起自立”<sup>⑥</sup>，这是现代的社会救助理念。虽然我国历史上有比较丰富的救助思想，也有一些被人称道的救助实践，但是，救助理念常常是比较传统的，救助行为也常常是有条件和打折扣的。中国以儒家为主的家族主义文化，强调自立做人，而在互助方面也是强调社区共同体内部的责任，所以，中国文化是贫困的个人责任观和贫困耻辱观。当一个人陷入困境之后，在观念上常常会遵循道家思想——忍耐而无求于人。

这些思想不但影响着民众，也作为文化影响着现代政府中的某些工作人员。我们会发现一些地方会以个人责任对待接受救助的低收入群体，比如在甄别申请最低生活保障者时，会自觉不自觉地运用歧视的语言和做法，思想中总有申请者可能“骗保”的潜意识。一些工作人员眼睛盯着的是享受低保者的、与其该身份不相称的消费行为。在流浪儿童的救助保护方面，一些工作人员比较强调儿童的消极行为，同时也使用自认为是适当的、但往往是不当的行为对待他们。

当然，我们不能说救助工作人员不可以注视救助对象的弱点，而必须只用优势视角来对待他们。但是，根深蒂固的负面观念可能会妨碍对救助对象应得到的帮助和支持。从城市最低生活保障制度、流浪生活无着人员救助管理制度实施至今，工作人员（包括基层行政人员和社区居委会人员）中持贫困的个人责任观和贫困耻辱观者也并非个别，这自然不利于社会救助工作的开展。

## 3. 救助对象方面的问题

在社会救助制度中，救助对象既是社会弱者又是权利拥有者。作为弱者，一方面，他们中的大多数只能通过求助、通过政策执行者的调查和甄别来获得救助；另一方面，他们又是享受救助福利的权利人。当然从弱者向权利拥有者的过渡并不是所有人都能做得到的，这与社会救助政策的宣传和社会知晓程度有关。

在这方面，有两种情况阻碍了社会救助制度的实施。一方面，是救助对象对社会救济政策的不了解，他们不知道如何获得救助，也不清楚救助者的权利。这方面知识的缺乏可能会使他们丢失获得救助的机会而得不到应有的救助。在这方面政府和一些政府工作人员也是有责任的，一些政府工作人员出于贫困的个人责任观而追求救助最小化，似乎慷慨的救助是在浪费纳税人的钱财，是一种不公平，因此，减少和拒绝救济。另一方面，在居民中确实存在

由于各种原因不具备救助条件而获取救助者。一些人无视自己对困境的责任，而将全部责任简单归于政府，对社会救助这一公共资源有占有欲望，于是，在一些地方出现“骗保”、“骗旅游车费”的现象。尽管第二种情况是少数，但是，它还是削减着社会救助的实际效果，并可能对社会救助制度的确立产生不利影响。

## 四、社会救助制度的完善

如上所述，近几年来大陆地区的社会救助制度得到了较快发展，但是，以往救助制度的“经验”和传统的救助意识形态还在发挥作用。在这一过程中，“传统”作为一种力量起着不容忽视的作用，而传统的社会结构要素——政府间关系、国家与社会的关系也对新制度的实施产生着重要影响。似乎，具有现代意义的、以人为本的社会救助制度是“嵌入”于大陆的社会结构之中的，实际上，新的社会救助制度是我国目前的具体国情发展的必然结果。从社会进步、经济社会协调发展、社会进步及建设和谐社会的目标来看，新的社会救助制度的完善也是一种必须的、合乎逻辑、合乎情理的必然要求。社会救助制度的完善是一个复杂的社会过程，要完善这一制度，至少需从如下几个方面着手。

### 1. 建立农村最低生活保障制度

现在，大陆地区在城市普遍建立了最低生活保障制度，也取得了比较明显的成效。城市最低生活保障制度主要解决的是因产业结构调整、职工失业而造成的城市户籍人口的贫困问题，然而，从城乡协调发展的角度出发，建立面对更加贫困、规模更大的农村贫困人口的最低生活保障制度也是必要的。这不仅能使农村贫困人口共享社会进步的成果，改善他们的基本生活，而且可以减少外出流浪等社会现象的发生，也有利于促进城乡协调发展。由于大陆农村情况复杂、各地差别较大，所以，建立农村最低生活保障制度会比较困难。但已有的经验表明，建立与当地经济社会发展水平相适应的农村最低生活保障制度也是做得到的。在这方面，政府应该给予支持<sup>⑦</sup>。

### 2. 进行总体的制度化安排

尽管社会救助制度属于政府的总体性的制度安排，即这一制度的实施会涉及到不同部门，但是，各级政府之间、政府各部门之间的协调状况影响着社会救助制度的良好施行<sup>⑧</sup>。不同层级政府、不同地区政府在共担责任时难免会发生利益上的博弈，而社会救助需要政府之间、政府各部门之间更多的协调及合作。实际上，就是在社区中处理社会救助事务时也存在部门之间的不协调。比如在城市的街道办事处层次，失业身份的确认是在劳动和社会保障系统的社会保障所，低收入家庭的救助是民政系统的任务，而居民委员会在“家庭调查”中发挥着重要作用，失业人员再就业培训也由社会保障所（再就业培训中心）负责。显然，与社会救助相关的事务被不同的权力部门分割，不利于社会救助的有效开展。看来，社会救助制度的进一步完善需要建立更适宜的财政支付体系，建立更有利于社会救助的政策执行系统和福利传输系统<sup>⑨</sup>，这就要求对社会救助制度进行总体的制度化安排。

### 3. 发挥民间组织与民间力量的救助作用

一般说来，社会救助的具体实施需要民间组织的参与。在与市场经济体制相适应的现代社会结构中，民间组织的发展及其在提供公共服务、社区服务方面发挥作用是必然的。改革开放以来，大陆地区民间组织得到了一定发展，他们在环境保护、打工人员服务方面正在发挥着积极作用。但是总体而言，服务性民间机构的发展还相当滞后。政府期待于公共事业单位的转型，向服务性组织的发展，但这种转型相当缓慢。具体而言，一方面，政府期望公共事业单位向公共服务、社会服务转型，但公共事业单位则对政府强依赖，并且公共事业单位工作人员在相当大的程度上已被行政化而缺乏有效的公共服务、社会服务的能力。于是，通

过公共事业单位转型来发展民间组织还需待时日。另一方面,大陆的社会服务机构也不发达,这与政府对服务型民间机构的支持不力有关。政府已经宣称发展服务型民间机构,在一些有关社会救助的文件中也载明要发挥民间组织、甚至国际组织的作用,但是,由于政府对民间服务机构的经费支持不足,而大陆的基金会又不发达,于是,民间社会服务机构的成长缓慢,这对有效地实施社会救助十分不利。政府应该支持有素质的、有承担能力的民间社会服务机构的发展。因为国际经验已经表明,有资质的、有专业的民办社会服务机构的服务,比政府直接提供救助服务更加有效。

#### 4.对社会工作的理念与方法的接纳

从英国的《济贫法》开始,社会救助就与社会工作结下了不解之缘。社会工作对于社会救助的意义在于它的价值观和科学方法。坚持社会工作的价值观、运用社会工作方法能够更加贴近救助对象,了解其需要并为其服务,从而取得更好的救助效果。以往政府部门的救助工作既从服务角度着眼,更立足于管理。而现代社会救助工作则更强调以人为本、更强调服务,所以,社会工作的理念与方法对更好地开展社会救助就更具有意义,一些地区流浪儿童救助保护工作的经验证明了这一点。大陆地区的社会救助工作不论在社会行政方面,还是在具体服务方面,都应该进一步吸收社会工作的方法<sup>⑩</sup>,政府部门也应意识到这一点。在这方面,对社会救助人员进行社会工作培训也是十分必要的。

#### 5.走向发展型的社会救助政策

社会救助在本质上是临时的救济,它比较强调给予。然而,当受助对象的问题并不是迅速可以解决进而需要相对持续的救助时,将发展因素纳入救助就是应该和必需的。比如对城市因失业而使家庭陷入贫困的人来说,救助与促进就业应该是紧密联系的。这样,在救助中加入促进其能力发展的内容,对于帮助其走出困境就更加有效。实际上,就是在其他群体(比如流浪儿童)的救助中,用发展的眼光来看待和实施救助也是十分有益的。因此,这就需要有发展型的社会救助政策。发展型社会政策是社会福利在国际上盛行新自由主义思潮情况下的适应性调整,它有着广阔的发展空间,我国的社会救助制度也应该从中吸取营养。

#### 参考文献

- ①阿兰·图雷纳：“20 世纪的社会转型”，载中国社会科学杂志社编《社会转型：多文化多民族社会》，北京：社会科学文献出版社，2000 年，第 29 页。
- ②迈克尔·希尔：《理解社会政策》，北京：商务印书馆，2003 年，第 313 页。
- ③时正新：《中国社会救助体系研究》，北京：中国社会科学出版社，2002 年，第 41-43 页。
- ④蔡勤禹：《国家、社会与弱势群体》，天津：天津人民出版社，2003 年，第 95 页。
- ⑤时正新：《中国社会救助体系研究》，北京：中国社会科学出版社，2002 年，第 28-31 页。
- ⑥蔡汉贤：《社会立法析评》，台北：中国社会行政学会，2000 年，第 60 页。
- ⑦王思斌：“社会政策视角下的城乡协调发展与和谐社会建设”，《河北学刊》2006 年第 1 期，第 76-80 页。
- ⑧孙健忠：《台湾社会救助制度实施与建构研究》，台北：时英出版社，2002 年，第 119 页。
- ⑨N.Gilbert,P.Terrell：《社会福利政策导论》，上海：华中理工大学出版社，2003 年，第 83-86 页。
- ⑩王思斌：“流浪儿童救助保护的能力建设”，《中国青年政治学院学报》2005 年第 6 期，第 19-24 页。

（本文发表于《文史哲》2007 年第 1 期）