

关于建构浙江省现代社会救助体系的若干思考

陈剩勇, 洪燕文, 黄天柱

(浙江大学比较政治与公共管理研究所, 浙江 杭州 310028)

摘要:近年来,浙江省在社会救助体系的建设方面虽取得了一定的成绩,但也存在不少问题,本文就如何建构一个现代社会救助新体系问题进行了思考,认为建构社会救助体系的关键在于加快体制创新,逐步建立一个城乡一体化的,以物质性救助为基础,以服务性救助、发展式救助为重要内容的公正、全面、高效的现代社会救助新体系。为此,政府应当致力于法律体系的建设,推进组织机构的创新和公益组织的培育,使社会救助体系发挥最大功效。

关键词:社会弱者;浙江;社会救助体系;思考

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1000- 2154(2003)07- 0041- 05

社会救助是指国家对于遭受灾害、失去劳动能力的公民以及低收入公民给予物质救助,以维持其最低生活水平的一项社会保障制度。它的实施对象是处于社会边缘的社会弱者,即一个在社会性资源的分配上具有经济利益上的贫困性、生活质量的低层次性和承受力的脆弱性等特征的特殊社会群体。当前,我国正处于社会转型时期,由于阶层分化和利益调整的不断加剧等原因,社会弱者群体开始由隐蔽状态凸现为显性,从而对社会和经济的持续健康发展带来了一定的冲击,引起了各级政府和社会各界的极大关注。对社会弱者实施广泛的社会保障已经成为政府工作的重要内容,也是全面建设小康社会的一项托底性工程,对整个社会的健康良性发展起着不可低估的作用。

一、浙江省社会救助体系的现状与问题

浙江省是全国经济最发达的省份之一,据统计,2000年国内生产总值为4987.50亿元,2001年为6748.15亿元,从1999年到2001年,年增长率达到了10.5%,浙江经济的迅猛发展为建构社会救助体系提供了经济上的可能性。从现实情况看,浙江省政府在关爱社会弱者、建构现代化的社会救助体系方面,也确实走在了全国的前列。浙江省是于1996年下半年起按照民政部的指示逐步开展建立最低生活保障制度工作的,到1997年底,在全国率先建立了城乡一体的最低生活保障制度。2001年8月,浙江省政府又颁布了行政规章《浙江省最低生活保障办法》,把全省的最低生活保障工作纳入了法制化轨道。据统计,到2002年6月底,全省最低生活保障人数达33.9万人,其中城镇居民低保人数为4.5万人,农村居民低保人数为29.4万人。在灾害救济方面,2001年全省共支出救灾款、救灾捐赠款1.52亿元。此外,全省城乡共有各类社会福利企业4058家,职工24.33万人,其中残疾职工9.62万人,全年实现销售(营业)收入523.86亿元(据浙江省民政厅计财处《2001年浙江省民政事业发展数据库》)。可见,浙江省的社会救助制度虽然实施时间不过短短几年,但已经产生了良好的社会效应。

但是,对社会弱者的权益保护和社会救助,毕竟是一项庞大的社会工程,浙江所做的工作只不过是建立一个健全的社会救助体系方面迈出了一小步,与一个文明和健康的社会在这方面的要求,还相差甚远。首先,各级政府官员和广大民众普遍存在着一种认识上的误区,有着浓厚的“救济”、“施恩”乃至“施舍”等传统观念,获得救助是社会弱者应有的权利的意识还不够深刻;其次,浙江省现有的制度及出台的一些法律、法规和政策从总体上说都还属于初级层次,且各制度之间也缺乏一定的衔接和协调,同时,法律援助制度滞后,没有对法律服务资源进行合理的分配,使社会弱者的权利救济途径不够畅通;再次,运作过程规范化程度不够,管理方式依然粗放,管理的信息化、网络化水平不高;最后,组织建设跟不上,没有相应的组织保障,人手少,编制缺,非营利

组织的发展势态也不够理想。总之,社会救助体系的初步性和不完善性,导致社会弱者的权利还有相当一部分仍停留于法律层面,其现实权利还得不到落实。

因此,当前浙江省在社会救助工作方面最重要的任务是要进行社会救助体系的探索和建构,实现制度安排上的突破和创新。制度经济学认为,制度构成着关键的社会资本,增进社会秩序,降低交易成本,是促进社会发展的软件。从此意义上说,建构一个适合浙江省情况的社会救助体系,将提升当前救助工作的制度化、系统化、高效化,使社会弱者的权益得到最大限度的体现和保障。

二、建构浙江省社会救助新体系的目标

浙江省的目标就是在今后要逐步建立一个城乡一体化的,以物质性救助为基础,以服务性救助、发展式救助为重要内容的公正、全面、高效的现代社会救助新体系。从物质性救助、服务性救助到发展式救助,形成一个从低级形态到高级形态不断深化的序列。当然,这一体系的建构是立足于现实,又高于现实,因此,我们在落实这一体系时要遵循循序渐进、逐步到位的原则,从物质救助上升到发展式救助,从城市扩展至农村,使救助体系既符合于实际,又着眼于未来,能够切实保障社会弱者的各项权益的实现。

(一)以最低生活保障制度为基础,建构一个社会救助的物质性体系

1. 要进一步完善最低生活保障制度。应尽快建立一个以民政系统为中心,以基础社区为依托,以面向弱势群体非政府组织,即老龄委、老年人协会、妇联、残联、工会及各类慈善组织等构成的城乡家庭经济情况调查网络,全面掌握贫困人口和不幸者家庭的经济状况,对此实行动态管理。可借鉴其他地区和国家的经验,结合浙江实际,建立一套确定低保救助标准的科学方法。并根据不同地区经济发达程度和生活水平的差异,尤其是城区与农村之间的差异,实行分地区分档次规定最低生活标准的方法。同时还要认真调查研究家庭结构与低保标准之间的相关度,从而较为准确地界定家庭结构与救助标准之间的函数关系。

2. 在实施低保制度的基础上,要逐渐建立与完善对低收入家庭的补助制度及对特殊群体的社会照顾制度。在低保线之上再划一条“低收入线”,凡家庭人均收入低于此线者属于低收入户,根据本人申请经调查无误后可享受每月定额的现金或实物补助,并发给“低收入户补助卡”,享受某些政策优惠。充分发动社会力量对老弱病残、鳏寡孤独者在物质上进行经常性的照顾。这项工作可以由相关的社会团体组织实施,并由慈善总会进行总体协调。

3. 改革和完善现代灾害救助制度。要加快救灾立法进度,建立救灾工作分级管理、救灾资金分级负担、救灾经费专户管理的救灾工作管理体制。要努力形成科学的监测评估、有力的综合协调、广泛的社会参与、较强的救助能力为主要内容的灾民紧急救助工作体系。

4. 建立和完善住房救助制度。对家庭人均月收入低于最低生活保障标准接受民政部门救济,或者家庭人均居住面积在5平方米以下的社会弱者,政府提供廉价租房;或者向他们提供房租补贴;并通过对低收入出租房税收减免,间接地为低收入租户提供救助。

5. 建立向贫困者提供最基本的医疗救助的社会救助制度。由财政资助建立贫民医院或在医院内设立经济病区,为贫困群体提供免费或优惠的医疗服务,使其能享受最基本的医疗保障。在完善原有对贫困者医疗费用的各种优惠政策的基础上,可以考虑在“低保”资金外设立一笔专门的疾病救助基金,根据病患者的具体情况予以临时救济,对“三无”对象实行全额救济;对那些经过治疗后能恢复或部分恢复劳动能力的人可以以无息贷款的形式予以救济。

(二)以公益性和非营利性组织为依托,建立健全社会救助服务网络

服务救助是对物质救助必不可少的补充,尤其是对缺乏生活自理能力的弱势群体来说,更是对其基本人权——生存权的必要维护和有效保障。当代的发达国家在社会救助服务中,充分发挥了非营利组织的作用,这不仅是社会发展变化的必然结果,也是新型的社会救助走向责任共担、官民结合、社会化、多层次化的重要标志。美国在这方面尤为典型。美国非营利组织约有 150 多万个,种类繁多,在美国,70%的公民至少加入一个公益性或非营利组织。非营利组织主要致力于提供各种社区服务,如就业培训、抚养贫困儿童、针对低收入者的房屋中介、医疗保健、照看老幼等,为社会弱者提供按需服务。在我国行政体制改革的“小政府,大社会”模式的要求下,浙江省政府要借鉴发达国家的经验,结合本地实际,在社会救助服务网络中主动承担组织、协调、管理工作,重点是大力培育、扶持各种非营利公益性组织,针对不同弱势群体,提供不同服务项目。

1. 老年人服务。成立非营利性组织——家政服务机构,对缺乏生活自理能力的老年人提供日常生活服务,如做饭、洗衣服等;建立社区诊所、老年人福利医院,对社区内 60 岁以上的老年人进行每半年一次的健康检查,对患病老人提供医疗护理;在志愿者活动中开辟一块以老年人为服务导向的内容,如为老人读书读报,和老人聊天,使老人能获得精神上的满足;成立社区老年人服务中心,为有意再婚的孤独鳏寡老人重组家庭提供服务;为低收入老年人提供适合其居住的住房,并对其进行免费维修;为老年人提供交通服务,在一般性公交车上设立老年人专座,节假日期间开通老年人专车;充分利用现有的老年活动室、养老院,进一步建立老年大学,给老年人足够的休息、娱乐、活动空间。

2. 残疾人服务。成立残疾人康复中心、社区心理健康诊所,为残疾人提供相应的医疗康复服务,并对其进行特殊教育及训练;在法律类的非营利组织中,开设律师事务所,对残疾人提供免费法律咨询,维护其正当权益;积极发挥残疾人基金会的作用,针对程度严重的残疾人建立专门的残疾人学校,使其能像正常人一样接受教育。

3. 儿童及青少年服务。在社区建立自助托儿所;进一步发展和完善各种儿童基金会,唤起社会对虐待儿童和忽视儿童事件的关注;举办儿童之家,为儿童及青少年提供体育、社交及康乐服务;建立青少年服务中心,对已满 18 岁又被助养的青少年开展“自立自强”行动,并提供“青少年热线”等特殊服务;建立和完善儿童福利院,收容无家可归的流浪儿童。

4. 妇女服务。充分发挥妇联的作用,成立妇女权益维护中心,为遭受家庭暴力的妇女提供法律援助和精神支持;在社区中设立妇女服务中心,并对由母亲一方的单亲家庭提供特殊服务等。

5. 其他服务对象服务。对刑满释放人员,由社区开展“回归社会”活动,帮助他们重新适应社会;对长期病患者由社区诊所、福利医院提供医疗康复服务,并和其他非营利组织相配合,对其提供其他支援服务;对特殊病患者,成立专门治疗机构,如爱滋病治疗中心,戒毒所等;对无家可归者建立收容所。

社会救助服务网络的建立和健全是以非营利组织为依托,而非营利组织的迅速发展则需要社会各界对慈善事业和志愿者活动的大力支持和广泛参与。因此,浙江可借鉴国外发达国家的一些做法,政府除了加以积极宣传引导外,还要建立一定的激励机制,使志愿者获得持久的动力。如以企业为单位,组织员工参加志愿者活动,政府可根据每个企业提供的服务时数给予一定的优惠政策,减免税收等;建立“劳务储蓄”制度,对每个以个人身份参加救助服务的志愿者设立上岗服务登记卡,记录每次服务的时数,等以后志愿者自身遇到困难或年老而急需社会服务时,可以凭此登记卡获得相等时数的免费服务;参加志愿者活动的成员有很大一部分是在校学生,无经济来源,政府可以对其进行物质奖励,如提供一定的教育奖励来资助他们接受更高的教育或替他们偿还大学的贷款。

(三)以提高社会弱者自身素质为导向,建立和完善发展式社会救助体系

由于受社会经济发展水平的制约,现阶段政府在社会救助方面投入的财力、物力都还相当有限,因此只有坚持走发展式的社会救助之路,从“授人以鱼”转换成“授人以渔”,从而提高社会弱者的自身素质,使具备劳动能力的人尽可能多的实现就业,并最终得以摆脱贫困,融入主流社会,避免他们的疏离化、边缘化。这是社会救助的最高形式和终极目标。

坚持发展式社会救助之路,要充分发挥公益性组织和非营利组织的作用,一方面,政府要在提供资金支持、优惠政策及指导监督等方面加强此项工作的力度;另一方面,要加大非营利组织在发展式社会救助中的重要作用。对于有劳动能力但没能实现就业的人员,政府应该实行“就业服务承诺制”,成立再就业指导中心,为失业职工提供知识技能等方面的培训,提供就业信息和机会,努力挖掘就业机会,创造就业岗位。对于有劳动能力但却需要重新适应社会的救助对象,一方面,要充分发挥政府、社会组织及家庭的作用,给予其必要的精神支持和援助,另一方面,政府要参照在就业方面的帮扶措施,积极鼓励和帮助他们实现就业,走向自立、自强之路。同时,公益性组织和非营利性组织应针对不同救助对象,成立相应组织。对于经过康复治疗可以恢复劳动能力的病人、残疾人,首先要对其进行康复治疗,并参照在就业方面的帮扶措施,鼓励他们进行力所能及的劳动。政府要对康复治疗过程中的费用开支实施医疗补助,保证病人、残疾人能够得到较好的医疗服务。公益性组织和非营利组织要进一步发挥残疾人基金会等慈善组织的作用,多方面吸纳社会捐助,为病人、残疾人的康复治疗和非营利组织的救助活动提供资金支持。对于在校贫困学生,政府要给予其教育救助,保证他们完成学业。非营利组织应利用各种青少年基金组织,比如青少年发展基金会、宋庆龄基金会等,为贫困青少年学生的各项活动提供资金支持;要进一步发挥“希望工程”等组织的作用,从资金等多方面对于贫困学生予以救助;成立或利用现有的针对青少年学生的公益性组织和非营利组织,为青少年提供心理咨询、课后辅导等服务。

三、建构浙江省社会救助新体系的措施

浙江省社会救助体系应是一个全方位、多层次、社会化、现代化的全新体系,这是一项系统性的工程。要完整地建构这一体系,除了制度安排上的突破和创新之外,还需要各方面的配套措施加以支撑,无论哪一方面工作滞后,都会成为制约整个救助工作的瓶颈,影响救助体系整体功能的有效发挥。因此,在建构社会救助体系的同时,我们要积极筹措以下几方面的工作,使社会弱者的权益得到最大限度的体现和保障。

(一)进一步健全法律体系,创造良好的社会救助法律环境

社会救助法律体系包括实体救助法律制度和程序救助法律制度两方面的内容。实体救助主要是指国家通过立法形式,对社会救助对象在什么条件下享受国家提供的物质保障及应得物质利益的数量、形式等予以明确规定,使社会弱势群体实体权利具有法律依据,成为“合法权益”,而不再是某个部门或官员的“施舍”和任意行为。在这一方面,浙江省已于2001年8月在全国率先出台了《浙江省最低生活保障办法》,为社会救助体系提供了法律支持。程序救助是指社会弱势群体依照实体救助法律规定所享有的物质利益,应通过何种法定程序得以实现,在实现该利益的过程中发生纷争如何解决等,这里涉及到法律援助制度。当今世界,已经有140多个国家建立了法律援助制度,由于国家是社会救助责任主体,因此,法律援助都是作为政府行为来实施的。在我国,随着经济体制改革的不断深化和社会救助法律体系的日益健全,社会弱势群体对各种利益和权利的纷争必然会越来越多地表现为诉讼或非诉讼形式。但又由于社会弱势群体普遍经济收入不高,对法律规定和有关程序知之甚少,亟需政府对其提供法律援助。因此,建立健全法律援助制度刻不容缓。我们一方面要建立完备的法律援助机构,包括管理机构和实施法律援助机构,落实法律援助的经费来源;同时要制定专门的法律援助法,以确保社会救助实体法和程序法的切实执行。

(二)充分保证资金来源,建立救助资金综合投入机制,实现财政分级负担合理化

救助资金是社会救助体系的物质基础,缺少充分的资金保证,救助体系就不能发挥实际效用。德国和意大利两国在资金保障方面都采用了联邦政府和地方各级政府共同负担的方式,形成了保障资金综合投入机制。德国的保障资金主要来源于政府的工资税和燃油税,保障资金以地方政府负担为主,联邦政府设立调剂资金,对保障人口较多的地区给予补助;意大利的保障资金采取以联邦负担为主,地方政府负担较少,最高不超过10%。可见,财政分级负担是否合理要根据实际情况而定。浙江省在保障救助资金方面也实行了财政分级负担,省级财政对确有困难的地方,酌情提供适当的财政补助。到2002年6月底,浙江省预算救助资金为5500万元,省级负担1000万元,地市级负担1000万元,县级负担3500万元(据《最新全国城市居民最低生活保障情况表》,刊于《中国民政》2002年第8期)。可见,地方财政是最低生活保障资金来源的主体。但据了解,有为数不少的县级财政列支的低保资金虽然到位,但乡镇的按比例配套的低保资金却由于财政困难等原因,难以到位。因此,浙江各地应根据当地经济发展的实际情

况,确定乡镇配套资金比例。对财政比较困难的乡镇,应加大县级财政投入比例,不断摸索,实现财政分级负担的合理化。

(三)健全和完善社会救助组织机构,进一步推进组织创新

经验表明,单靠形式化的制度而没有制度的切实实践,单靠政府机构而没有其他组织形式,都是无法全面满足社会弱者的需要的。据调查,浙江省社会救助制度的组织保障依然比较薄弱,管理方式仍然比较粗放,基层组织还缺少一大批专业型的社会救助工作人员,因此,组织创新势在必行。一方面,要充分利用现有的基层工作机构,把工作重点放在社区,充分发挥基层民政部门和街道办事处的作用,建立健全基层社会救助管理服务网络,配备专职人员,解决必要的办公条件,并落实所需的工作经费和人员经费。另一方面,要加大培训和技术投入力度,加快社会救助信息管理软件的宣传和应用,逐步实现通过银行、邮局等机构发放社会救助资金,实现资金发放的社会化,提高工作效率。与此同时,还应当创造各种条件,鼓励各种类型的非政府组织介入社会救助,既能减轻政府的压力,又可以为社会弱者提供更有针对性、多样化和全方位的社会服务和社会支持。

(四)积极培育公益性组织,努力实现社会救助主体的多元化

在社会救助体系中,政府是当然的第一责任主体,但仅靠政府是不够的,还需要其他非营利性组织的积极参与。浙江省在建构救助体系时要积极培育公益性组织,为它们营造良好的发展空间。这就需要根据国家相关法规政策,结合浙江省实际,研究和制定《浙江省社会公益组织管理暂行办法》、《浙江省慈善性基金会管理暂行办法》及相关的实施细则,为公益性组织的良性发展提供法律依据。同时,在政策领域要有一定的倾斜度,如对公益性组织给予必要的财政资助或以政府投资的方式予以支持;减免兴办社会公益组织及相关服务机构的土地使用费;减免城市基本建设配套费;免收社会公益组织的营业税;对企业、个人的社会捐赠给予免税等。此外,要逐步建立对社会公益组织的监督制度,监督各类慈善基金会及其它具体开展社会救助项目的公益组织的行为,监督慈善资源的募集、管理及使用情况,尤其要加强对各类基金会所募资金使用情况的规范和监督;民政部门通过年检把握社会公益组织的运转情况,并通过媒体向社会公布,由社会公众对社会公益组织实行全面的监督。

我们认为,建构现代社会救助新体系,保护社会弱势群体权益,帮助社会弱势群体摆脱生存危机,是一个文明社会的基本要求。我国《宪法》第45条,以及《残疾人保障法》、《老年人权益保障法》等一系列法律,都明确规定了公民有从国家和社会获得物质帮助及其他形式援助的权利。因此,对社会弱势群体提供更多的扶持和援助,是我国各级政府承担的一项义不容辞的社会责任。同时,从国家和社会获得物质帮助及其他各种形式的援助,也是法律赋予社会弱势群体的基本权利。随着政府职能的转变,运用社会政策维护社会公正,努力消除贫困和不平等现象,建构一个更加完备的能确保每一个公民最基本的生活需求和尊严的社会救助体系,既是实现社会公正的必要途径,也是维护社会稳定的需要,是我国现行社会保障体系中的基础性工程和最后一道“安全网”。

参考文献:

[1]郑功成.社会保障学[M].北京:商务印书馆,2000.

[2]陈成文.社会弱者论[M].北京:时事出版社,2000.

[3]陈佳贵.中国社会保障发展报告(1997-2001)[M].北京:社会科学文献出版社,2001.

[4]成思危. 中国社会保障体系的改革和完善[M]. 北京:民主与建设出版社, 2000.

[5]张杰. 德、意两国最低生活保障制度考察报告[J]. 中国民政, 2002, (7).

[6]王绍光. 多元与统一:第三部门国际比较研究[M]. 杭州:浙江人民出版社, 1999.

[7]廖鸿. 美国的社会救助[J]. 中国民政, 2002, (9).

作者简介:

陈剩勇(1956—), 男, 浙江武义人, 浙江大学比较政治与公共管理研究所所长、教授、博士生导师;

洪燕文(1979—), 女, 浙江慈溪人, 浙江大学硕士研究生。