

改革以来中国城市扶贫工作的发展历程

洪 大 用

Abstract: This is a paper that focuses on the poverty alleviation in urban China since 1978. The author argues that the reform of state-owned enterprises is the beginning of urban poverty alleviation, and analyses some important changes on the issue of urban poverty alleviation since then: from supporting the loss-makers to relieving the poor staff directly; from moral anti-poverty to institutional poverty-relief; from isolation of relief systems to integration of relief systems; from basic life relief to synthesized support, from negative orientation to positive orientation, from neglecting the role of community to emphasizing that of community. The author points out that all of these changes will shape profoundly the direction, policies, systems and contents of Chinese urban poverty alleviation in future.

一般而言,城市贫困问题是在20世纪90年代后才逐渐显露并引起人们广泛关注的。目前人们所讨论的城市扶贫大多局限于90年代以后的有关政策。事实上,90年代以前,城市贫困也一样存在,不过,它表现出整体性的特征,即所有城市居民的生活水平都相对低下。发端于1978年的经济改革,一个主要目标就是促进经济增长,迅速改善和提高城乡居民的物质文化生活水平,使全体社会成员摆脱贫困状况,走向共同富裕。从这种意义上讲,城市扶贫与农村扶贫一样,是与改革开放的进程同步的。但是,由于经济改革首先在农村全面展开,城市改革相对滞后一些,所以,城市扶贫也稍滞后于农村扶贫。

从1984年底开始,中央政府开始积极推进城市改革,改革的中心是增强企业的活力,特别是增强全民所有制大中型企业的活力。当时确立这样一个中心的基本依据是全民所有制企业在促进经济发展、增加就业和提高居民收入方面具有举足轻重的作用。在一定意义上,我们可以把中央政府推动城市企业改革,促进城市经济发展看作是城市扶贫开发的正式开端,换句话说,城市扶贫与农村扶贫类似,最初都是从生产经营体制改革入手的。本文旨在分析和总结从那时到现在,中国城市扶贫工作所经历的若干重大转变,包括从扶持企业到直接救助贫困人口,从道义性扶贫到制度性扶贫,从救助制度分立到救助制度整合,从基本生活救助到综合救助,从消极救助取向到积极开发取向,从忽视社区作用到重视社区作用。这些正在发生着的转变将型塑未来中国城市扶贫的方向、政策、体制和内容。

一、从扶持企业到直接救助贫困人口

以增强企业活力,特别是增强国有大中型企业活力为目标的企业改革,大致经历了放权让利、实行承包制、建立现代企业制度、“抓大放小”等主要阶段。这种改革在逐步使国有企业进入市场并成为独立经营主体的同时,确实使部分企业增强了活力,进一步发展壮大,为国民经济的稳定发展和城市居民生活水平的改善作出了贡献。但是,另一方面,从1985—2000年,国有经济固定资产投资一直在

增加,而利润总额却增长缓慢甚至下降,大多数国有工业企业出现亏损,^① 国有控股企业总产值占全部工业总产值的比重持续下降,国有单位就业人员规模整体上也呈下降趋势(见表1)。

表1 1985—2001年国有经济发展的若干指标

年份	国有经济固定资产投资(亿元)	国有经济固定资产投资额占全社会固定资产投资额的比重(%)	国有控股企业总产值占全部工业总产值的比重(%)	国有工业企业利润总额(亿元)	国有单位从业人数(万人)	亏损企业亏损总额(亿元)	国家财政给予亏损企业的补贴(亿元)
1985	1680.5	66.1	64.86	738.2	8990	32.4	507.02
1986	2079.4	66.6	62.27	689.9	9333	54.5	324.78
1987	2448.8	64.6	59.73	787.0	9654	61.0	376.43
1988	3020.0	63.5	56.80	891.0	9984	81.9	446.46
1989	2808.2	63.7	54.06	743.0	10108	180.2	598.88
1990	2986.3	66.1	54.60	388.1	10346	348.8	578.88
1991	3713.8	66.4	56.16	402.2	10664	367.0	510.24
1992	5498.7	68.1	51.52	535.1	10889	369.3	444.96
1993	7925.9	60.6	46.95	817.3	10920	452.6	411.29
1994	9615.0	56.4	37.34	829.0	11214	482.6	366.22
1995	10898.2	54.4	33.97	665.6	11261	639.6	327.77
1996	12006.2	52.4	36.32	412.6	11244	790.7	337.40
1997	13091.7	52.5	31.62	805.0	11044	831.0	368.49
1998	15369.3	54.1	28.24	525.1	9058	1150.7	333.49
1999	15947.8	53.4	28.21	997.9	8572	966.7	290.03
2000	16504.4	50.1	—	—	8102	704.3	278.78
2001	—	—	—	—	7640	688.6	299.30

资料来源:《中国统计年鉴》,2001:110、158、247;《中国统计摘要》,2002:39、120—121;《中国工业经济统计年鉴》,2001:20、24。

从80年代起,中国政府就在探讨让亏损企业破产的法令,1986年12月2日颁布的《中华人民共和国企业破产法(试行)》就是一个证明。该法第三条规定:企业因经营管理不善造成严重亏损,不能清偿到期债务的,依照本法规定宣告破产。但从1986—1996年,国有企业单位数一直呈上升趋势,从9.68万个增加到11.38万个(《中国工业经济统计年鉴》,2001:17),企业破产困难重重。

企业破产困难除了意识形态的原因外,另一个重要原因就是国家希望企业继续发挥安置工人就业、保障和提高职工生活水平的功能。进一步说,由于社会保障制度不完善,国家只能依靠企业提供保障。可以这样认为,在国有企业改革的过程中,避免使其员工脱离企业一直是90年代中期以前的一个基本原则。1990年4月27日国务院发布的《关于做好劳动就业工作的通知》指出:要挖掘企业潜力,妥善安置富余人员。企业富余人员主要由企业内部消化,不能推向社会。1995年,国务院副总理吴邦国在困难企业职工生活保障和分流安置工作座谈会上指出,“根据我国国情,当前对困难企业要坚持少破产、多兼并”,“困难企业职工生活保障和分流安置要立足于企业自身的努力”(吴邦国,1995)。即使在90年代中期以后,“减员增效”成为决策层共识的情况下,政府对推动企业破产也持比较慎重的态度,仍然强调企业在保障职工(包括离退休职工)基本生活方面的义务。1999年9月22日由中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》继续指出:国家鼓励有条件的国有企业实行主辅分离、转岗分流,创办独立核算、自负盈亏的经济实体,安置企业

^① 有关材料表明,部分年份独立核算的国有工业企业亏损面如下:1992年,22.7%;1993年,29.8%;1994年,32.7%;1995年,33.5%;1996年,37.7%;1999年,41.4%;2001年,35.9%(多吉才让,2001:73;《中国统计摘要》,2000:113;《中国统计摘要》,2002:121)。

富余人员,减轻社会就业压力。

国家希望企业发挥安置工人就业、保障和提高职工生活水平的功能,意味着国家要给予企业大力支持。这种支持的一个直接表现就是给予亏损企业补贴,缓和企业压力。由表1可知,从1985—2001年,国家财政对于亏损企业的补贴一直没有中断,累计达到6809.42亿元。不过,近年来已有减少的趋势。另外,国家还在贷款、税收、国有资产变现和土地有偿使用等方面给予困难企业优惠政策,并要求各级人民政府把解决困难企业的工作当成一项重要任务来完成,列入重要议事日程,实行目标责任制,保证各项政策切实落实到位。对于长期亏损、确实没有工资支付能力的企业,国家要求千方百计筹集资金,发给职工基本生活费(吴邦国,1995)。在实际工作中,甚至出现了指定银行等部门贷款给困难企业发工资的情况。例如,1997年,重庆市仅用于市属240家国有企业发放工资和基本生活费的贷款就达8000万元(王治坤,1999)。

但是,国家大力扶持企业的效果非常有限,这从表1中的有关指标可以看出。80年代中期以来,企业亏损的总额一直呈上升趋势,以国有企业贫困职工为主体的城市贫困越来越严重。根据全国总工会1989年在12个省市进行的一次调查,人均月生活费低于30元的特困职工已经占到职工总数的2%,大约有280万人,其家庭人口约有1036万人,占1988年底城镇人口总数的5.16%(张建国,1991);1992年6—11月进行的全国总工会第三次全国工人阶级队伍状况调查(中华全国总工会工人阶级队伍状况调查办公室,1993)表明,国有企业的工人工资已经低于三资企业工人工资,全国已有5%的职工家庭实际生活水平过低,陷于贫困状态。这些家庭的人均月生活费收入仅为48.52元,相当于被调查职工人均生活费收入的32.6%。贫困家庭人口总数约为2000万左右。

与此同时,通过补贴亏损企业以救助贫困职工不仅不符合社会保障社会化的改革方向,而且也被经验证明是不经济的。一些靠贷款、补贴维持生存的企业,并没有有效地改善职工生活状况,甚至出现了企业截留、挪用、浪费资金以及部分企业负责人自肥的现象,所谓“穷庙富方丈”的现象一度成为传媒揭露的热点。

因此,90年代中期以来,建立和完善独立于企业之外的社会保障体系,直接救助城市贫困人口的呼声日益高涨。高层决策者也意识到积极推进部分职工从困难企业中剥离出来的重要性,转而重视社会保障制度建设。2000年4月,朱基总理在辽宁视察时明确提出:要建立一个“独立于企业之外”的社会保障制度(新华社,2000)。同年10月召开的中共十五届五中全会通过了《中共中央关于制定“十五”计划的建议》,明确提出“要加快形成独立于企事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系”(中共中央,2000)。经过多年努力,目前,一个以失业保险、养老保险、医疗保险、社会救助为主体,与市场经济相适应的社会保障体系已见雏形。应该说,构建新的社会保障体系的努力正好反映了城市扶贫由扶持企业以间接扶贫到扶持个人以直接扶贫的转变。

具体地说,90年代中期以后,国家对于国有企业改革逐步采取了分类指导的思想,重点抓好关系到国计民生的大中型企业,对于许多小企业采取了放开搞活的政策,中小企业中的很大一部分通过拍卖等形式转归民营,这样在救活部分企业的同时,也提高了整个经济的效益,使得政府有机会增加财政收入,从而有能力进行转移支付,直接救助穷人。另一方面,鉴于直接扶持企业的效益低下,90年代中期以后,政府在一定程度上减少了对亏损企业的补贴,压缩甚至停止了对亏损企业的贷款。例如,从1997年底开始,各级银行就逐步减少甚至取消了“工资性贷款”,对亏损企业实行“断奶”。与此同时,政府主要负责人把帮助困难企业摆脱困境的政策归结为三条:一是规范企业破产,二是鼓励企业兼并,三是减员增效(朱基,1997),致力于建立和完善劣势企业退出市场的机制,让产品没有市场、长期亏损、扭亏无望的企业退出市场。最近,国家经贸委企业改革司的有关领导指出,由于国企改革成本加大,推进劣势企业破产是今年乃至今后几年的工作重点之一。根据《中国经营报》的报道,中

国政府今后3—5年将划拨2900亿元人民币,用于核销破产企业的银行呆坏账,进而对2900户国有大中型企业实施关闭破产(徐县,2002)。

90年代中期以来,国企改革的话题明显发生变化。在90年代中期以前,相关讨论的热点是国企体制问题,而在中期之后,舆论焦点更多的放在如何确保国企困难职工的生活问题上。从下岗职工基本生活费的发放到再就业工程,从确保离退休人员养老金的按时足额发放到保障城市居民的最低生活水平,无一不是试图直接瞄准城市贫困人群。特别是1997年以来,中央政府积极推进城市居民最低生活保障制度的建设,逐步加大保障资金投入,直接体现了城市扶贫政策的一个方向性的转变:从重视扶持企业到重视直接救助贫困人口。

二、从道义性扶贫到制度性扶贫

客观地说,在80年代末、90年代初,当人们发现城市经济体制改革,特别是国有企业改革并没有达到改善所有职工生活水平的目标,甚至不可避免地使一部分行业、一部分企业职工生活状况恶化时,就已开始考虑如何帮助这些困难职工了。但是,当时的政策和舆论基本上还只是延续原有思路,希望通过深化企业改革来解决问题。在此背景下,对于困难职工的帮助和支持只能是在原有体制框架中进行,而得不到特别的制度支持。这一时期的城市扶贫工作具有象征性、道义性的特征,政府没有明确其对贫困人口的具体责任。

1. 最初直接针对贫困人口的城市扶贫活动是“送温暖活动”,这项活动是由全国总工会于1992年发起的,主要是在每年的元旦、春节这“两节”期间开展“进万家门,知万家情,解万家难,暖万家心”活动,各级工会干部与党政领导一起,深入到困难企业和困难职工家庭,慰问、救助,把温暖送到职工群众的心里。由于这项活动造成了比较大的社会反响,引起了高层领导的重视,全国总工会1994年将其改名为“送温暖工程”。该项工程延续至今已经10年,累计筹集慰问款104.42亿元,走访、慰问了48.2万户次困难企业和3975万户次职工家庭(袁建达,2002)。

初期的送温暖活动虽然受到欢迎,但明显是道义性的。一方面,送温暖活动集中在“两节”期间,困难职工虽然非常感激,但普遍反映“年好过,日子不好过”,日常生活得不到有效保障;另一方面,活动经费主要不是来自政府,而是工会系统自筹。更重要的是,虽然此项活动受到政府的重视和支持,但它一直是由具有社团性质的工会主持的,政府官员的出场更多地带有象征性和表意性。政府高层领导人对于此项活动的定位也基本上是“发扬中华民族扶危济困、互助友爱的传统美德”,也就是说,“送温暖工程”实际上是一项道德工程。事实上,直到今天,“送温暖工程”依然具有很强的道义性,每年的“两节”期间活动最多,声势最大,象征性地表达了党和政府对于困难职工的关怀。如果从成本—效益的角度分析,“送温暖工程”的实际效益是很低的,或者说它的象征性意义要比实际的扶贫意义大得多,它的最重要的功能就是引起全社会对于贫困人口的关注。

在“送温暖工程”发展的过程中,工会系统也提出了逐步使其经常化、制度化、社会化的目标。在这方面,首先是摸清底数,建立特困职工档案。各市、县级工会和基层工会以困难职工家庭为对象,以城镇居民最低生活保障线为标准,建立特困职工档案并实行动态管理。到2001年底,全国有447个市级工会、4046个县(市、区)级工会及18万个基层工会建立了困难职工档案,在档特困职工家庭301万户(袁建达,2002);其次,积极筹措经费,建立“送温暖工程”基金。各级工会通过自筹资金、争取政府拨款、职工和社会捐助等多种形式,筹集送温暖经费。到2001年初,全国各级“送温暖工程”基金的资金结存额达到27亿元(袁建达,2002);第三,实行了“特困证”制度,使特困职工家庭在购买生活必需品、子女上学、就业、住房、医疗等方面享受适当政策优惠;第四,建立领导干部联系特困职工家庭和困难企业制度。到2001年底,全国有27个省、自治区、直辖市的82.2万党政领导干部,与97.8万户

困难职工家庭建立了包户帮困联系,采取“一帮一”、“交朋友”等形式,扶持困难职工(中华全国总工会保障工作部,2001);第五,积极拓展“送温暖工程”的内涵,维护困难职工权益,促进就业和创业,使对困难职工的关心经常化,而不是仅仅局限于年节期间。

然而,从整体上看,尽管送温暖工程在其发展过程中逐步走向规范化、制度化,但它本身仍然具有道义性扶贫的属性。也许可以这么说,“送温暖工程”是一项依托于原有体制、具有本土色彩的,由民间主持、党政赞助的扶贫活动,它的基本理念是“关心”、“支持”、“做好事”,而不是保障公民的基本生存权利,没有真正体现政府依法对贫困人口尽责。

表 2 城市居民最低生活保障制度的发展历程

	试点阶段	推广阶段	普及阶段	落实阶段	提高阶段
时间	1993.6—1995.5	1995.5—1997.8	1997.8—1999.9	1999.9—2001.10	2001.10—目前
主要任务	探索传统社会救济制度的改革方向	检验新制度的适用性,总结不同的实施模式	在全国城市建立低保制度	完善和落实低保制度	摸清低保对象,做到应保尽保,规范低保工作
主要成就	上海等6城市初步建立低保制度	全国206个城市建立了低保制度,中央政府表示认可	全国66个城市和1638个县政府所在地的建制镇全部建立新制度	保障对象逐步增加,保障标准逐步提高	摸清低保对象1938万人,基本实现应保尽保
主要问题	新制度的目标定位和运作模式	部分省市认识不足,存在畏难情绪	新制度在经济欠发达地区的推进问题;保障标准问题;管理体制问题;应保未保问题	应保未保问题;资金分担问题;保障标准问题	配套救助问题;规范化问题;工作机构问题
活动主体	试点城市人民政府	民政部	国务院、民政部	国务院、民政部	国务院、民政部
重要会议或文件	1994年第十次全国民政会议	1995年5月民政部在厦门、青岛召开的低保制度建设座谈会;1996年初的全国民政厅局长会议	《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》(国发[1997]29号)	《城市居民最低生活保障条例》(1999年9月28日)	《国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》(2001年11月12日)

2. 城市扶贫由道义性向制度性转变的真正体现是全面落实城市居民最低生活保障制度。这项制度发端于90年代初,推广于90年代中,定型于90年代末。1999年9月28日颁布的《城市居民最低生活保障条例》明确规定了:“持有非农业户口的城市居民,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利”,“城市居民最低生活保障制度实行地方各级人民政府负责制”,“城市居民最低生活保障所需资金,由地方人民政府列入财政预算,纳入社会救济专项资金支出项目,专项管理,专款专用”。这个《条例》的出台,标志着政府开始立法救助贫困人口,确认贫困人口享有基本生活保障的权利。应该说,制度性扶贫阶段正是由此正式开始的。

随着城市居民最低生活保障制度的确立,国家逐步将所有城市贫困人口纳入这项制度的覆盖范围。近年来,中央政府也逐步加大投入,积极推动城市低保的扩面工作,力求做到“应保尽保”。到2002年4月底,民政部门已经摸清全国需要享受最低生活保障的对象共1938万人,占全国非农业人口的5.84%。其中,已有1392.5万人领到了低保金,其他人正在办理低保手续。在资金按时到位的情况下,2002年6月底,民政部宣布基本实现应保尽保(民政部,2002)。

三、从救助制度分立到救助制度整合

城市居民最低生活保障制度作为城市扶贫的重要制度,自它创立以来到目前接近覆盖全部城市贫困人口,中间经历了一个曲折、复杂的过程,造成这种情况的一个重要原因就是救助制度分立,制度结构与制度功能整合不足。其表现如下:

1. “制出多门”。从种类上看,直接救助城镇困难职工和居民的制度大致有以下几项:“送温暖工程”、下岗职工基本生活费制度、失业救济金制度、最低生活保障制度。其中,第一项制度化程度最低,主要是由工会系统在运作;后三项制度通常也被称为“三条保障线”,其中,第二、三项主要是由劳动和社会保障部门运作,第四项是由民政部门运作。

2. 分割困难人群,这种分割基本上是依据贫困者所沿袭的旧体制的身份。例如,“送温暖工程”主要是面向城镇国有、集体企业困难职工,特别是国有企业困难职工;下岗职工基本生活费制度的覆盖范围也局限于国有企业中尚未解除劳动关系的正式职工,由于企业生产经营等原因而下岗,尚未重新就业的人员;失业救济制度的覆盖范围最初也是国有企业职工,90年代末才逐步扩大到城镇各类企事业单位;最低生活保障制度原本是面向全体城市居民的,但是在实践中,一些地方长期采取“视同”^①的做法排斥了大量原有体制内的困难职工,实际保障的范围主要是传统的民政保障对象。

3. 分割贫困人群的救助责任。例如,下岗职工基本生活费的资金来源采取“三三制”的办法解决,即财政预算安排1/3,企业负担1/3,社会筹集(主要是从失业保险基金中调剂)1/3。财政负担部分,中央企业由中央财政解决,地方企业由地方财政解决。对于困难较多的中西部地区和老工业基地,中央财政将以专项转移支付的方式给予适当补助。这种责任划分看似合理,但是由于各方的困难,特别是部分企业的困难,而使职工的生活保障难以落实。再如,在最低生活保障制度的发展过程中,一些地方的民政部门也对应保对象的保障责任进行划分,从而造成长期的“应保未保”问题。在1996年6月21日发布的《北京市民政局关于实施城镇居民最低生活保障制度中有关具体问题的通知》中,就明确区分了“单位保障范围”和“民政保障范围”(北京市民政局,1996)。

4. 管理体制的分割。理论上,劳动部门负责管理登记失业人口,并负责发放失业救济金。从1997年开始推广上海经验,从上到下建立的再就业服务中心,^②负责为本企业下岗职工发放基本生活费和代为缴纳养老、医疗、失业等社会保险费用,组织下岗职工参加职业指导和再就业培训,引导和帮助其实现再就业。但是,只有国有企业职工才能进中心,事实上也还有很多国有企业下岗职工没有进中心,处于“两不找”的状态,即“职工不找单位,单位不找职工”。这些人中的相当一部分既找不到工作,也没有下岗证,他们不能领取下岗职工基本生活费,也不能申请最低生活保障,因为他们常常被看作“在职职工”(唐钧、王婴,2001)。最低生活保障制度强调“属地管理”原则,县级人民政府、民政部门以及街道办事处和镇人民政府负责低保对象的管理审批工作,居民委员会根据管理审批机关的委托,承担低保对象的日常管理、服务工作。但是,事实上,除了低保对象在申请救助和领取救助时与相关机构发生关系外,其他所谓管理是谈不上的。更重要的是,由于利益冲突,“属地管理”的原则很难落实,在县、区一级,对于中央、省和市属企业的困难职工,往往不愿纳入管理范围,因为他们认为这些企业曾经有过的收益自己没有享受,应当明确谁受益谁负责。

① 所谓“视同”是指实际工作中计算家庭收入的一种做法。按照有关政策,失业下岗人员应该享受失业救济金或下岗职工基本生活费,离退休人员应当享受基本养老金,在职人员应当领取高于或等于最低水平的工资。实际上,由于企业困难或其他原因,有关政策并不能落实。但是,基层低保工作人员在计算家庭收入时,认为相关人员已经享受政策待遇,把应当得到的计算为实际得到的,此谓“视同”。

② 按照1998年6月9日发布的《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,凡是有下岗职工的国有企业,都要建立再就业服务中心或类似机构,下岗职工不多的企业也可由有关科室代管。

制度分立的后果是双重的。一方面,一些非贫困者获得救助,例如,并非所有下岗职工都需要靠领取基本生活费为生。根据重庆市的调查估计,下岗职工中,下岗之后生活水平高于下岗以前、持平、下降者,大约各占1/3(唐钧、王婴,2001);另一方面,很多真正的贫困者得不到救助,例如没有登记的失业者,非国有企业的下岗职工,实际上不能领取最低工资、下岗职工基本生活费、失业救济金而被“视同领取”的人员,不属于地方管理的困难企业职工,等等。

为了克服制度分立的局限,推动制度结构和制度功能的整合,在中央政府的协调下,有关部门开展了几项很有影响的工作。

一是大力推进“两个确保”。1998年6月9日,中共中央、国务院联合下发了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,要求切实确保国有企业下岗职工基本生活,确保离退休人员的基本生活,保证按时足额发放养老金,不得发生新的拖欠,对过去拖欠的要逐步予以补发。1999年2月3日,国务院办公厅又发出了《关于进一步做好国有企业下岗职工基本生活保障和企业离退休人员养老金发放工作有关问题的通知》,进一步强调了两个确保。2000年5月28日,国务院继续下发《关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知》,敦促“两个确保”的落实。这个通知规定各级人民政府的一把手要直接负责;各地要切实调整财政支出结构,提高财政预算中社会保障性支出的比例;各级财政超收的部分除用于法定支出外,应主要用于充实社会保障基金;要进一步扩大社会保险覆盖范围,加强社会保险费的征缴工作;要加快实现管理服务的社会化;要坚持按照“三三制”原则筹集资金保障下岗职工基本生活;要规范下岗人员向失业人员的过渡工作。与此同时,中央财政通过转移支付的方式,对地方养老基金缺口给予补贴。1998年补贴数10亿元,1999年近200亿元,2000年超过300亿元。1999年和2000年,全国还动用失业保险基金保障下岗职工的基本生活,两年分别支出41亿元、49亿元(张左己主编,2002:85、119—120)。2000年,中央财政对“两个确保”的支出达到458亿元(朱基,2000)。

二是积极促进部门之间的协调。针对国有企业在职工、下岗职工、离退休职工的最低工资、基本生活费、失业保险金、离退休费和最低生活保障金不能及时到位的情况,1999年初,劳动和社会保障部、民政部、财政部联合下发了《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障失业保险和城市居民最低生活保障制度衔接工作的通知》(劳社部发[1999]13号),指出要切实做好三条保障线的衔接工作,“失业保险金标准要低于基本生活保障标准,城市居民最低生活保障标准要低于失业保险金标准”,“各地劳动保障部门要定期将本地国有企业下岗职工基本生活费、失业保险金、离退休人员养老金的发放情况通报同级民政部门。民政部门要将本地职工家庭享受城市居民最低生活保障的情况,以及因未按时足额领取工资(最低工资)、基本生活费、失业保险金或养老金而造成家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的情况,及时反馈给劳动保障和财政部门”。这样,至少在形式上建立了一个促进制度整合的信息沟通机制。

三是推动下岗与失业的并轨。下岗职工与失业人员的区别关键是,下岗职工下岗之后可以留在再就业服务中心2—3年,在此期间与原单位保持劳动关系,享受下岗职工基本生活费,而失业人员则解除劳动关系,直接去失业登记机构登记。最早进入再就业中心的下岗职工,如果不能就业,最迟在2000年就转为失业人员了,这种并轨是自然并轨。另外,中央还在2000年提出要加快建立市场导向的就业机制,实现国有企业下岗职工由再就业服务中心保障基本生活向失业保险和市场就业的转变(国务院,2000a)。2000年底,在国务院印发的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》中明确提出:“从2001年1月1日起,国有企业原则上不再建立新的再就业服务中心,企业新的减员原则上不再进入再就业服务中心,由企业依法与其解除劳动关系,凡所在单位参加了失业保险并依法足额缴费的,按规定享受失业保险待遇。各地区要区分不同企业情况,实行分类指导,用三年左右时间有步骤地完

成向失业保险并轨”(国务院,2000b)。这样,在不久的将来,下岗职工基本生活费制度就会成为历史。

四是努力扩大失业保险覆盖面,加强失业保险的功能。1999年1月,国务院发布了《失业保险条例》,标志着我国失业保险制度的正式确立。按照《失业保险条例》的规定,城镇各类企业、事业单位及其职工应当参加失业保险,符合下列条件的失业人员可以领取失业保险金:按照规定参加失业保险,所在单位和本人已按照规定履行缴费义务满一年的;非因本人意愿中断就业的;已办理失业登记,并有求职要求的。失业保险金的标准介于当地最低工资标准与城市居民最低生活保障标准之间,由省、自治区、直辖市人民政府确定。享受失业保险金的最长期限不超过24个月(要求失业前所在单位和本人的累计缴费时间超过10年;累计缴费时间满1年但不足5年的,最长享受期限只有12个月;累计缴费时间满5年不足10年的,最长享受期限为18个月)。失业人员在领取失业保险金期间,还可以按照有关规定同时享受其他失业保险待遇。

五是努力推进最低生活保障制度,“应保尽保”。按照1997年9月2日国务院发布的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,最低生活保障制度的对象主要是以下三类人员:(1)无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民;(2)领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业,家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民;(3)在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后,其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。但是,在实际操作中,由于制度分立且难以落实,很多失业人员、下岗人员和老人,不能按时足额领取相关保障金,而却被视同领取,结果不能进入最低生活保障范围。与此同时,一些中央、省属企业困难职工也得不到地方低保制度的救助。这里既有资金的问题,也有体制的问题。

2001年11月12日,国务院办公厅下发《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》,要求各地区要全面贯彻执行《城市居民最低生活保障条例》,按照“属地管理”的原则,将中央、省属企业,尤其是远离城镇的军工、矿山等企业符合条件的贫困职工家庭纳入最低生活保障范围,不得以任何理由将他们排斥在外,尽快把所有符合条件的城市贫困人口纳入最低生活保障范围。

为了推动“应保尽保”,中央政府甚至突破低保《条例》的限制,^①一再加大财政投入。2000年,中央财政投入8个亿,2001年投入23个亿,2002年预算46个亿(民政部,2002),今后还要继续增加。

由于中央政府的一再敦促和加大资金投入,各项救助制度至少在功能整合方面有所改观。根据劳动和社会保障部发布的2001年上半年统计报告,到6月底,国有企业下岗职工总数为632万人,其中进入再就业服务中心579万人,占下岗职工总数的91.6%。在进中心的下岗职工中,99.9%领到了基本生活费,99.6%代缴了社会保险费,分别比2000年底提高了2.6个百分点和6个百分点。2001年上半年,全国应发基本养老金999.42亿元,实际发放998.19亿元,当期拖欠1.2亿元,足额发放率为99.9%,比上年同期提高1.6个百分点。另外还补发了2000年拖欠的5.56亿元和1999年末以前的历史拖欠6.33亿元。到2001年6月底,全国失业保险覆盖率为76.4%(劳动部,2001)。

最为明显的是,城市居民最低生活保障制度的覆盖面迅速扩大,开始成为城市扶贫的核心制度,发挥着最后一道安全网的作用。2000年底,全国低保对象只有382万人,到2001年底,迅速增加到1189万人。到2002年4月底,又增加到1392.5万人,2002年6月底基本实现对1930多万人的最低生活保障(民政部,2002)。

但是,目前救助制度的初步整合是建立在中央政府的一再督促和加大投入基础上的,而且主要是在功能方面的整合。现行救助制度结构还有待于进一步理顺,单靠中央财政增加投入也会使中央政

^① 按照《城市居民最低生活保障条例》的规定,城市居民最低生活保障所需资金,由地方人民政府列入财政预算,纳入社会救济专项资金支出项目,专项管理,专款专用。

府背上越来越沉重的包袱。从长远看,合理界定城市贫困,重新协调城市扶贫的制度设计,理顺城市扶贫的管理体制,确保稳定的扶贫资源,是真正促进制度整合的重要举措。

四、从基本生活救助到综合救助

以往中国城市社会救济的标准一直偏低。1992年,国家用于城镇困难户的定期、定量救济经费是8740万元,救济对象人均月救济金额为38元,仅为当年城镇居民人均生活费收入的25%,难以维持贫困家庭的生活。这种状况正是城市居民最低生活保障制度创立的基本背景之一(唐钧,2001)。

在最低生活保障制度试点和推广过程中,各地虽然注意提高原有的社会救济标准,但基本还是限于居民最低物质生活的保障。当时从上到下的一个基本“共识”是保障标准应该“就低不就高、低标准起步”。一些地方考虑到财政紧张、“僧多粥少”等情况,更是人为降低保障标准;此外,一些地方消极理解“最低”二字,参照下岗职工基本生活费和失业救济金的标准,确定“最后”的保障线。实际上,前面两条线本身就偏低,据此确立的最低生活保障线就更难保障居民的最低生活。低保对象普遍反映,尽管享受了低保,但最多只能解决最基本的吃饭问题,而就业、就医、子女上学、住房等方面的困难仍然难以解决。这种保障状况也被人们说成“保肚皮,不保脸皮”。

1999年出台的《城市居民最低生活保障条例》规定:“城市居民最低生活保障标准,按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,并适当考虑水电燃煤(燃气)费用以及未成年人的义务教育费用确定”,可以说是对各地制定低保标准的一个规范。但是,很明显,这里从基本生活的项目中排除了医疗、中等和高等教育、自然增长的住房费用、司法等其他生活支出。这样做有其一定的现实性、合理性,但是对于贫困人口的脱贫是非常不利的。一些居民由于疾病缠身而得不到及时治疗,或者因为无钱供养子女上学以提高人力资本,其结果就有陷入长期贫困的趋势。

贫困居民作为社会成员,除了最基本的物质生活需求外,还有着其他方面的广泛需求。从现实情况看,就业、医疗、子女受教育和住房需求又最为迫切。

目前城市贫困人口与传统的“三无”对象明显不同,他们中的相当一部分人是有劳动能力,并且迫切希望就业的,但是,由于客观原因——就业压力大、贫困人口自身的原因以及城市扶贫体制的不协调,许多贫困人口的就业需求难以满足。2000年,针对北京市贫困居民的一项研究表明,在贫困家庭总人口中,有劳动能力的占54.1%,但是,其中正常就业人口仅占16.8%,失业、下岗、待岗、长期病休、提前内退、待业等人口累计占50.3%(尹志刚等,2000)。

根据民政部门的摸底调查,城市低保对象中约有30—40%是因病致贫、因病返贫(王辉,2002)。贫困人口既害怕生病,又偏偏容易生病,是发病的高危人群,很多贫困人口希望得到健康保障。前述北京市的调查表明,贫困家庭成员的健康状况非常令人担忧。在被调查的贫困人口中,健康者仅占41%,身体一般(即没有明显疾病)的占25.2%,体弱的占6.7%,患一般性疾病的占13%,患严重疾病的占14.1%,后三项共占33.8%。有67.9%的被访者以“没钱看病”来描述自己的贫困状况,居描述贫困状况各选项的首位。有62.4%的人把“身体不好”列为就业困难的首要原因。在贫困人口中,没有参加医疗保险和大病统筹的分别占到62.7%、66.0%(尹志刚等,2000),还有相当一部分人虽然参加了,但也由于种种原因领不到。

目前城市贫困人口中的成年人年龄一般偏大,文化程度偏低,对于通过自身努力摆脱贫困状况的期望不高。他们中的相当一部分人把脱贫的希望寄托在孩子身上,希望孩子能够接受较多的教育,增加“本事”。为此,很多贫困家庭节衣缩食,努力增加孩子的教育投资。但是,由于收入有限和教育费用的不断上涨,贫困家庭已经难以承受。上述北京市的调查表明,在贫困家庭中,没钱供子女接受九年义务教育的占20.1%;没钱供子女接受高中以上教育的占30.4%,没钱购买必需的文化、教育用品

的占 24.4%(尹志刚等, 2000)。

从整体上看, 目前城市居民的住房水平普遍不高, 而贫困人口住房状况就更为恶劣。笔者曾经走访过一些贫困家庭, 有的孩子已经很大的三口之家, 挤在不到 7 平方米的一间房子里, 家里只有一张床! 前述北京市的调查表明, 贫困家庭人均住房建筑面积只有 10.45 平方米, 比北京市的平均水平少了 6.62 平方米, 并且, 超过 70% 的贫困家庭住在平房和简易楼里, 73.6% 的家庭是租房户, 需要应对日益增长的房租支出。

在满足贫困居民的多样化需求方面, 《城市居民最低生活保障条例》只是规定了一些初步的原则, 例如: “城市居民最低生活保障制度坚持国家保障与社会帮扶相结合、鼓励劳动自救的方针”、“地方各级人民政府及其有关部门, 应当对享受城市居民最低生活保障待遇的城市居民在就业、从事个体经营等方面给予必要的扶持和照顾”、“国家鼓励社会组织和个人为城市居民最低生活保障提供捐赠”等。由于没有更具体的操作方案, 各地在执行时的偏差就较大, 往往不能有效执行, 即便执行了, 力度也不够。例如, 在许多地方所颁布的“实施细则”中, 虽然规定了有关的减免事项, 但是在市场化的条件下, 有关部门和单位的利益意识强化, 减免往往打折扣。根据前述北京市的调查, 有关单位在减免贫困人口的相关费用时, 偏好减免数额小的项目, 例如卫生清洁费, 而对于减免数额大的项目, 如子女教育费用, 则减免不力(见表 3)。

表 3 贫困家庭获得各种费用减免的情况

减免项目	减免户数(户)	占调查户数的比重(%)
学费	35	3.4
房租	94	9.0
清洁卫生费	112	10.8
水电气费	3	0.29
其他	26	2.6
合计	270	26

资料来源: 尹志刚等, 2000《北京市城市居民贫困问题研究》, 课题报告。

鉴于这种状况, 一方面, 各地普遍在逐步提高低保标准, 加大对于低保对象的保障力度。例如, 2002 年 1 月, 上海市将低保标准从 1993 年的 120 元调整到 280 元; 北京市由 1996 年的 170 元调整到 285 元; 大连市从 1995 年的 140 元调整到 221 元; 厦门市从 1993 年的 130 元调整到 315 元(多吉才让, 2001: 214; 民政部救灾救济司, 2001: 20)。另一方面, 一些地方也在积极探索制度化的综合救助模式, 以便更好地满足贫困居民的多种需求, 促进他们的脱贫进程。上海、广东等经济发达省市的一般做法是: 以保障对象基本需求以及现阶段政府财力为基础, 重点实现生活、医疗、教育、住房救助的“四位一体”(多吉才让, 2001: 224)。

在医疗方面, 建立专门服务于城市贫困居民的医疗补助制度, 确保城市贫困居民能够获得最基本的医疗服务, 例如出台城镇贫困户医疗减免政策、建立医疗救助基金以及由政府和社会共同筹资, 建成综合性的平民医院或慈善医院等。在教育方面, 对城市贫困群体, 如特困户、失业贫困户子女提供必要的特殊帮助, 减免其学杂费, 建立稳定的奖学金、教育贷款和勤工俭学制度, 以保证所有适龄学生不会因为家庭经济困难而难以入学或中途辍学。在住房方面, 对低收入住房困难户实行廉租制度, 同时完善房租减免或补贴政策等。

民政部的领导提出, “要以城市居民最低生活保障制度为主体, 国家出资解决贫困家庭的温饱; 开展社会帮困, 加快贫困家庭的解困步伐; 制定配套优惠政策, 扶持生产和就业, 三者结合, 整体推进, 解决贫困问题”(多吉才让, 2001: 221)。

也有学者提出(唐钧, 2001), 为了满足贫困家庭的多种需求, 同时避免社会歧视, 应该将贫困家庭的多种需要计入最低生活保障金, 由贫困家庭自己付费满足需要。为此, 需要根据贫困家庭的不同情况, 调整最低生活保障制度的救助结构, 例如, 将低保制度下的救助金分为三个部分: 基本生活救助金、特别需要救助金和酌情发放救助金。其中, 第一部分满足生存需求, 用以解决食品、衣着、交通和日常杂用等, 这一部分费用是面向所有贫困居民发放的; 第二部分主要根据贫困家庭的需要给予救

助,例如医疗、教育、住房以及老弱病残的护理费用等,这类费用可采取类似实报实销的方式;第三部分主要用于补助贫困家庭购买耐用物品,如棉被等,这类费用是选择性支付的。

总之,从城市扶贫的内涵看,它正在各种力量的推动下,由单一的物质生活救助向多元化的综合救助发展。

五、从消极救助取向到积极开发取向

由于传统社会救济对象的“三无”性质,传统上的社会救济具有浓厚的消极色彩,基本上局限于将救济对象“养”起来。90年代以来逐步探索实施的城市居民最低生活保障,虽然规定了一些具有积极取向的救助原则,但是在落实的时候仍难免单纯救助的局限。由于基层工作机构不健全,人手不够,很多人顾不上深入细致的工作,往往把低保工作视为简单的分钱工作,有多少钱,就分给多少人,分完完事。有些地方甚至于不考虑低保对象的具体情况,将低保经费平均发放,“大家都得一点好处”。这样的救助从目标、过程与内容看,都具有明显的消极取向。

90年代以来,中国城市扶贫的积极开发取向是从救助困难企业职工,特别是国有企业下岗职工开始的。1995年9月9日,吴邦国在一次会议上的讲话比较有代表性,他说:“过去我们搞扶贫,修水库迁移民,光靠救济总是不能从根本上解决问题。现在我们搞开发性扶贫和开发性移民……既安置了人员又发展了经济,是个重大转变”,“困难企业职工生活保障和分流安置不能仅仅着眼于补助、救济,而应着眼于发展生产力,解放生产力”,“我们绝不能把失业职工和企业富余职工当成包袱,而应当把他们作为一种重要的劳动力资源,通过再次开发和合理利用,转换成创造社会财富的动力。对于困难企业职工,一方面,要切实保障他们的基本生活……另一方面,从我国的实际情况出发,又不能单纯以救济来维持他们的生活,更重要的是尽快通过深化改革、加强管理、发展经济,开拓新的生产经营路子,帮助他们解决困难。光靠发救济金,不仅国家财力承受不了,而且也容易助长依赖国家的‘等、靠、要’思想。这方面,我们是有经验教训的。”(吴邦国,1995)

为了实施开发式救助,国家推进的一项重大工程就是“再就业工程”。这项工程的重点是帮助失业6个月以上的职工和生活困难的企业富余职工尽快实现再就业,以促进其摆脱贫困状况。

1994年,劳动部组织上海、沈阳、青岛、成都、杭州等30个城市进行再就业工程试点。1995年4月,国务院办公厅转发了劳动部《关于实施再就业工程的报告》,标志着再就业工程的正式启动。1996年4月,劳动部发布《关于全面实施再就业工程有关问题的通知》,推进了再就业工程的全面实施。

再就业工程的基本内容包括:第一,全面推进就业服务事业的发展。由劳动部门牵头组成专门机构,对失业人员进行登记,提供必要的失业救济金,开展职业指导、职业信息介绍和就业培训等活动;第二,建立生产自救基地。依托大型企业建立生产自救基地,安排失业人员在基地求职,或者通过兴办劳动就业服务企业,组织开展生产自救;第三,积极开展转业训练,促使缺乏一技之长或不能利用原有技能再就业的失业人员掌握某种技能或更新技术知识,尽快找到新的工作岗位;第四,实行优惠政策,鼓励用人单位优先招收失业人员,鼓励失业人员自谋职业;第五,组织劳务输出。通过向国外输出劳务,为国内其他失业人员腾出一些就业岗位;第六,动员全社会关心和支持再就业工程。

1998年6月9日,中共中央、国务院发布《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,对再就业工程的工作重点有所调整。该通知指出:“根据国有企业改革的总体部署并考虑到社会各方面的承受能力,中央要求,当前和今后一个时期,主要解决国有企业下岗职工基本生活保障和再就业问题”(中共中央、国务院,1998),要求各地、各企业普遍建立再就业服务中心,负责为本企业下岗职工发放基本生活费 and 替下岗职工缴纳养老、医疗、失业等社会保险费用,组织下岗职工参加职业指导和再就业培训,引导和帮助他们实现再就业。该通知还强调,各地区和有关部门要积极

培育经济增长点, 继续加强基础产业和基础设施建设, 因地制宜地发展劳动密集型产业, 以利于扩大就业; 要把发展第三产业, 特别是商业、饮食业、旅游业、家庭和社区居民服务业等, 作为下岗职工再就业的主要方向; 要把发展中小型企业、劳动就业服务企业作为促进再就业的重要途径。

再就业工程实施以来确实取得了一定成绩, 有助于改善部分失业下岗人员的生活状况。但是, 由于我国劳动力市场的总体情况是供大于求, 加上经济结构转型和失业下岗人员自身素质等方面的原因, 造成失业下岗人员的实际再就业率一直偏低。1995—1999年, 失业人员的再就业率一直未超过45%。根据劳动和社会保障部发布的统计资料, 近年来, 国有企业下岗职工的再就业率甚至持续走低: 1999年为42%, 2000年是35.4%, 2001年上半年为11.1%, 比2000年同期下降了4.9个百分点(劳动部, 2001)。

在城市居民最低生活保障制度的实践中, 一些地方意识到了消极救助的局限, 开始了积极救助的探索。大体上, 这些积极救助的措施主要体现在两个方面: 一是提供劳务服务。包括大力开展社区服务, 帮助困难户在社区服务活动中就业; 开展定期或不定期的社会捐赠和“扶贫济困送温暖活动”, 并组织邻里互助。二是落实《城市居民最低生活保障条例》, 出台促进低保对象劳动自救的相关政策。这些政策包括: (1) 实施再就业工程, 鼓励下岗职工到联营企业、乡镇企业、私营企业从事生产经营, 介绍和组织下岗职工到外地就业; (2) 为低保对象优先提供职业培训, 要求各类职业介绍机构在同等情况下优先为低保对象介绍职业; (3) 要求有关部门在低保对象自谋职业时提供场地、资金、信息、税收减免等方面的优惠; (4) 积极推动包户帮扶, 即由领导干部、共产党员、科技人员、先富人员等以帮助寻找致富门路为主要内容, 在一定期限内实施“一帮一”、“一助一”、“一带一”活动, 使保障对象限期脱贫, 并形成自救能力(多吉才让, 2001: 201—202)。

2000年5月, 大连市为了克服消极低保制度的两大局限——容易造成“搭便车”、冒领救助金和不利于促进就业, 民政部门与研究机构一起, 积极探索了组织体制上的创新。他们以社区为单位, 将有劳动能力的低保人员组织起来参加“社区公共服务社”, 低保金由公共服务社统一发放, 低保对象每个星期要到服务社报到两次, 并参加有关活动。如果不能坚持, 则自动取消其救助资格。有关学者对这种做法进行了总结, 认为它有以下成效: “第一, 以‘以工代赈’的方式, 促进了领取低保津贴的下岗职工和失业者的再就业; 第二, 有效地强化了社区的低保制度管理, 对低保对象中有隐形收入和隐形就业的人起到了甄别作用; 第三, 形成了一支从事社区公益活动和公益劳动的生力军; 第四, 促进了社区互助, 满足了下岗职工在情绪宣泄和交流互动方面的精神需求; 第五, 调适了低保对象与低保制度管理者的关系”(唐钧, 2002)。

还有一些城市尝试着将在其他国家和中国农村扶贫实践中被证明行之有效的“小额信贷”扶贫方式引入城市扶贫工作, 推动城市扶贫从单纯“输血”到“造血”的转变。例如, 天津市妇联在联合国开发计划署的援助下, 将300多位贫困妇女层层组织起来, 合作创业, 已取得一定成效, 目前项目的赢利率和还贷率都达到了100%(唐钧, 2002)。在四川宜宾市的翠屏区, 1999年下半年开始运用“小额信贷”推进低保工作, 目前也取得了很好成效: 全区已精选、储备城市扶贫开发项目8大类1900多个, 启动项目200多个, 发放小额信贷60多万元, 覆盖城市贫困户200多户、600多人, 并实现了资金入户率100%、项目成功率99%的目标。该区下辖的南城地区66户贷款贫困户, 人均月收入已全部达到300元以上, 并还清了贷款; 东城地区158户贷款贫困户收入从100多元普遍增加到300—400元。试点成功后, 该区计划将“小额信贷”的扶贫方式在全区推广, 让更多的贫困居民受益(江湘鸿, 2001)。

另外, 在低保制度扩面覆盖全部困难职工后, 全国总工会也提出要发挥自身优势, 把工作重点从生活救助转移到帮助特困职工脱贫上, 特别强调要促进困难职工再就业, 并通过参与国家法律、法规、政策的制定和实施过程, 建立与政府的联席会议制度, 以及完善“三方机制”等手段, 加强宏观源头参

与,加大劳动关系调整力度,切实维护困难职工的合法权益(中华全国总工会保障工作部,2001)。这些做法有利于为贫困群体增权,也可以说是城市扶贫走向积极开发的一个重要表现。

六、从忽视社区作用到重视社区作用

在改革开放之前,通过单位体制,国家逐步实现了社会重组,绝大多数社会成员被组织到各种各样的单位中去,单位安排了其成员的就业机会,承担了满足其成员各种保障需求的任务,一方面要给在职职工提供工资和各种福利待遇,包括各类津贴、补助、子女入托等;另一方面还要给退休人员提供退休金,给所有职工提供公费医疗等。不仅如此,由于单位成为中国社会的主导组织形式,它实际上还型塑了中国人的日常生活方式,把社会成员转变成“单位人”。在此情况下,地缘性的社区组织受到削弱,在社会经济事务中几乎没有什么影响。

80年代中期以来,随着城市改革的不断深化,单位之间与单位内部都在出现分化,单位体制受到严重冲击。特别是到了90年代,政府明确了建立社会主义市场经济体制的改革方向,国有集体企业的改革也必须顺应这一方向。在市场经济大潮的冲击下,许多企业效益下滑,甚至破产,已经无力承担对其员工的保障任务。一些国有集体企业不仅不能保障职工的医疗和养老,甚至连工资也难以全额支付。90年代中期,随着“减员增效”政策的实施,大批职工甚至失去就业机会,回到家庭和社区。这种状况实际上意味着中国社会开始了新的重组过程,很多人认为这一重组的方向是回到社区,中国政府也意识到加强城市社区建设的重要性。2000年12月12日,中办、国办联合发出通知,转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,要求大力推进城市社区建设,指出“随着国有企业深化改革、转换经营机制和政府机构改革、转变职能,企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能,大部分要由城市社区来承接”(《人民日报》,2000)。

就城市扶贫而言,在传统体制下,各种类型的单位实际上是扶贫的主体,基层社区只是救助那些由于个人原因而无法组织进各种单位的“三无对象”。随着单位制的解体,原来庇护于单位体制下的贫困人口大量涌现出来,成为城市“新贫困层”的主要组成部分。如何对他们实施有效救助变成一个重要的问题。一方面,原有社区力量薄弱,难以成为救助主体;另一方面,原有单位由于经济效益下滑甚至破产也变得无力救助。在此情况下,政府政策选择的初期结果是试图继续在原有体制范围内解决问题。一方面,通过财政补贴维持单位的生存,保证其发挥保障职工生活的功能,例如努力扶持亏损企业,甚至在企业不得不“减员增效”时,还要求企业建立“再就业服务中心”,统筹下岗职工的生活与就业,这些在前文已经提到;另一方面,利用集权型政府的优势,动员与敦促各个部门扶贫济困。于是,劳动、工会、教育、房管、工商等等部门,都在自身工作的基础上开展扶贫活动。

然而,正如前文所述,基于原有体制的扶贫活动,其效果并不好。在扶贫实践的基础上,政府终于意识到需要培育新的扶贫主体,以统筹扶贫工作。从目前的情况看,重视和加强社区在城市扶贫中的作用,代表了新的政策取向,其表现主要体现在以下方面:

第一,发挥社区对贫困居民的管理作用,克服多头管理造成的弊端。在这方面,上海市的扶贫实践很有代表性。上海市在实施城市居民最低生活保障的最初几年里,民政部门只是管理和救助没有工作单位的市民。那些有工作单位的职工及其家属则由工作单位解决,工作单位解决不了的,由主管部门解决,主管部门解决不了的,才由民政部门解决。这种做法也被称为“谁家的孩子谁抱走”(唐钧,2001)。后来由于这种做法遇到实际困难,才于1999年改为由民政部门统一管理。民政部门在对低保对象的管理中,充分发挥基层社区的作用,把社会救助管理的重心下移到街道和居委会,使社区统筹保障成为社会救助帮困的落脚点,实行“一口上下”,即救助对象通过街道一个口子向上申请,政府有关部门(包括工会、劳动和教育等)和社会团体的所有救助款物,都通过街道一个口子向下发放,做

到“条上工作,块上落实,条块结合,以块为主”,使条上的政策在块上衔接,救助帮困政策覆盖全社会。这种管理模式有效避免了救助对象的遗漏和重复,还有助于街道利用社区的综合优势,将困难人员纳入统一的社会保障网络,实现各种社会保障措施与服务项目的联合与综合化。在管理模式转换的同时,上海市也大大加强了基层力量。目前,上海市的所有街道都建立了社会救助(保障)管理所,并按照5—7人的要求配备了专职工作人员,具体负责社区救助帮困的事务性工作(上海市,1999)。

上海市的经验得到了有关领导的肯定,并正在被推广。2001年11月12日,国务院办公厅下发《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》,明确强调要“认真贯彻属地管理原则”,“要加强基层工作力量,把工作重点放在社区,充分发挥街道办事处和社区居民委员会的作用,建立健全基层最低生活保障管理服务网络,为基层民政部门、街道办事处、社区居民委员会配备必要的工作人员,解决必要的办公条件”。

第二,大力发展社区服务。社区服务最初是在80年代中期,因民政部门推行社会福利事业改革而发展起来的,它的初衷是解决社区中有特殊困难的人和有特殊贡献的人的困难与问题,尽可能满足他们的基本生活需求,同时也为方便居民生活提供一些必要的服务设施与项目。1992年,中共中央、国务院发表了《关于加快第三产业发展的决定》,首次将社区服务列入第三产业的范畴,并赋予其优先发展的地位。此后,民政部联合其他13个部委发布了《关于加快发展社区服务业的意见》,首次提出了“社区服务业”的概念,明确指出了社区服务的产业属性(徐永祥,2000:169)。2000年,在中办、国办转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中,进一步强调要“拓展社区服务”,“社区服务是社区建设重点发展的项目”。在大中城市,要重点抓好城区、街道办事处社区服务中心和社区居委会社区服务站的建设与管理。该《意见》还指出,社区服务主要是开展面向老年人、儿童、残疾人、社会贫困户、优抚对象的社会救助和福利服务,面向社区居民的便民利民服务,面向社区单位的社会化服务,面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。

十几年来,在社会需求的刺激和政府的大力推动下,社区服务发展迅速。据《2000年民政事业发展统计公报》报道,截至2000年底,全国城镇社区服务设施有18.1万处,比上年增长15.3%;从业人员由1999年的67万人增加到75万人,其中安置下岗人员28.6万人,比上年增长23.9%;各类社区服务中心12674个,比上年增长66.3%;社区服务中心职工8.2万人,比上年增长57.7%;全年开展社会服务活动2076.1万人次,比上年增长71.9%;便民利民网点45.2万个,比上年增长11.3%。

就城市扶贫而言,发展社区服务的意义突出表现在两个方面:(1)补充现金和实物救助的不足。贫困实际上不能简单地理解为物质匮乏,单靠现金与实物救助,很难满足贫困者多方面的需求,更谈不上促其摆脱贫困。特别是有很多贫困者是因长期或暂时的体力或智力上的缺陷而陷入贫困,对于这些人的救助,提供服务甚至比提供物质帮助更重要。在实践中,各地社区服务中的救助性福利服务、志愿者活动、“扶贫济困送温暖活动”等,都对帮助贫困人口发挥了很大作用;(2)有助于促进贫困居民通过就业而摆脱贫困。发展社区服务,实际上也带来了就业机会的增加。1998年6月9日,中共中央、国务院下发《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,明确提出“要把发展第三产业,特别是商业、饮食业、旅游业、家庭和社区居民服务业等,作为下岗职工再就业的主要方向。对下岗职工从事社区居民服务业的,要简化工商登记手续,三年内可免征营业税、个人所得税以及行政性收费”(中共中央、国务院,1998)。在政府的引导和鼓励下,目前的社区服务业已经成为下岗职工再就业和失业者求职的重要渠道,包括社区服务业在内的社会服务业就业人数持续增长。

第三,丰富社区活动,培育社区自治组织,促进贫困居民的社会参与。经验表明,对贫困人口实施救助和提供服务,实际上都是将贫困者置于被动接受的位置,这种做法难以达成扶贫的最佳效果,甚至会使一些人更加疏离主流社会,走向边缘化,从而不利于社会整合。为了促进贫困者的社会参与,

1999年颁布的《城市居民最低生活保障条例》规定,“在就业年龄内有劳动能力但尚未就业的城市居民,在享受城市居民最低生活保障待遇期间,应当参加其所在的居民委员会组织的公益性社区服务劳动”。各地的实践表明,组织这类活动效果良好,有助于增强贫困者的自信心,并减轻其被动接受救助的心理压力。

此外,在全国普遍开展的城市社区建设工作中,非常强调加强社区居民自治组织建设,努力实现居民的自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。这种努力可以把所有社区居民凝聚起来。可以防止贫困者的边缘化。一些地方通过发展志愿者组织,将社区居民(包括贫困居民)组织起来,彼此提供自愿的社区服务,也收到了良好的社会效果。截至2000年底,全国已有各类社区服务志愿者组织6.6万个,志愿者达到377.2万人(《2000年民政事业发展统计公报》,2001)。

第四,充分发挥社区的甄别、监督作用。实施城市扶贫的一个重要技术性环节就是对居民收入的监控。《城市居民最低生活保障条例》规定,“管理审批机关(指县级人民政府民政部门以及街道办事处和镇人民政府——笔者)为审批城市居民最低生活保障待遇的需要,可以通过入户调查、邻里访问以及信函索证等方式对申请人的家庭经济状况和实际生活水平进行调查核实”,“享受城市居民最低生活保障待遇的城市居民家庭人均收入情况发生变化的,应当及时通过居民委员会告知管理审批机关,办理停发、减发或者增发城市居民最低生活保障待遇的手续”。

但是,在实际工作中,一方面管理审批机关由于人力、物力、财力和技术方面的原因,在开展深入细致的调查方面做得不够;另一方面,居民通常也不会主动、准确地申报收入及其变化情况。这样就使得甄别救助对象的难度加大。

由于社区相对规模不大,成员之间比较熟悉,所以社区在客观上便于发挥甄别救助对象的作用。各地在确定救助对象时,大多依据社区居委会提供的情况。一旦初步确定救助名单,许多地方还张榜公布,让社区居民参与监督,这也叫做“救助对象公示制度”,并得到有关主管部门的肯定。在2001年11月12日下发的《国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》中明确提出:“要进一步完善监督机制和操作流程,实行民主评议,接受群众监督,将最低生活保障金数额、保障对象人数等情况定期向社会公布,做到政策公开、资金公开、保障对象公开”,要“把工作重点放在社区,充分发挥街道办事处和社区居民委员会的作用”。

参考文献:

北京市民政局,1996《北京市民政局关于实施城镇居民最低生活保障制度中有关问题的通知》,《城市居民最低生活保障制度文件资料汇编》(一),民政部救灾救济司编,1998,《城市居民最低生活保障条例》,国务院第271号令,1999年9月28日印发。

多吉才让,2001,《中国最低生活保障制度研究与实践》,人民出版社。

《2000年民政事业发展统计公报》,2001,《中国民政统计年鉴》,中国统计出版社。

国务院,1999《城市居民最低生活保障条例》,国务院第271号令,9月28日印发。

——,2000a,《关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知》,5月28日,载于《新时期劳动和社会保障重要文献选编》,2002,中国劳动社会保障出版社、中央文献出版社。

——,2000b,《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》,12月25日,载于《新时期劳动和社会保障重要文献选编》。

——,2001,《国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》,《人民日报》,11月18日第一版。

江湘鸿,2001,《小额信贷,小本经营:宜宾城市扶贫走出新路》,《人民日报》,5月17日。

劳动部,2001,劳动和社会保障部网站,11月12日,http://www.molss.gov.cn/index-tongji.htm

民政部救灾救济司,2001,《2001年中国城市居民最低生活保障情况报告》,内部资料。

- 民政部, 2002 民政部网站: <http://www.mca.gov.cn/laws/index.html>
- 《人民日报》, 2000《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》, 12月13日。
- 上海市, 1999《上海市开辟社会救助事业新局面》, 民政部救灾救济司编:《城市居民最低生活保障制度文件资料汇编(第三册)》。
- 唐钧, 2001,《编织最后的安全网: 中国社会救助制度改革报告》, 景天魁主编:《基础整合的社会保障体系》, 华夏出版社。
- , 2002,《中国贫困与反贫困的新形势》, 汝信等主编:《2002年中国社会形势分析与预测》, 社会科学文献出版社。
- 唐钧、王婴, 2001,《基础整合的失业保障方案》, 景天魁主编:《基础整合的社会保障体系》, 华夏出版社。
- 王辉, 2002《对开展城市医疗救助工作的初步研究》, 内部文稿, 3月8日。
- 王振耀, 1999《五十万贫困人口得到救助, 关键是城市社区实施有效组织——关于上海市建立城市居民最低生活保障制度的调查》, 民政部救灾救济司编:《城市居民最低生活保障制度文件资料汇编(第三册)》。
- 王治坤, 1999《对重庆开展城市居民最低生活保障工作的看法》, 民政部救灾救济司编:《城市居民最低生活保障制度文件资料汇编(第三册)》。
- 吴邦国, 1995《在困难企业职工生活保障和分流安置工作座谈会上的讲话》, 9月9日, 载于《新时期劳动和社会保障重要文献选编》。
- 新华社, 2000《构建社会保障“安全网”——朱基总理和“小巷总理”的碰头会》,《光明日报》, 4月28日。
- 徐县, 2002《2900家国企3至5年内消失 中国有计划实施国企破产》,《中国经营报》, 3月6日。
- 徐永祥, 2000《社区发展论》, 华东理工大学出版社。
- 尹志刚等, 2000《北京市城市居民贫困问题研究》, 课题研究报告。
- 袁建达, 2002《让人民群众都过好年——中国工会实施送温暖工程十年记事》,《人民日报》, 1月18日。
- 张建国, 1991,《1989年贫困职工生活状况的调查与思考》,《社会发展与社会指标》, 中国社会科学出版社。
- 张左己主编, 2002《领导干部社会保障知识读本》, 中国劳动社会保障出版社。
- 中共中央, 2000《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》(10月11日中国共产党第十五届中央委员会第五次全体会议通过)。
- 中共中央、国务院, 1998《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》, 6月9日, 载于《新时期劳动和社会保障重要文献选编》。
- 《中国工业经济统计年鉴》, 2001, 中国统计出版社。
- 《中国统计年鉴》, 2001, 中国统计出版社。
- 《中国统计摘要》, 2000, 中国统计出版社。
- , 2002, 中国统计出版社。
- 中华全国总工会保障工作部, 2001,《实施送温暖工程综述》, 内部材料, 12月21日。
- 中华全国总工会工人阶级队伍状况调查办公室, 1993,《向社会主义市场经济转变过程中的中国工人阶级》, 载于《走向社会主义市场经济的中国工人阶级——1992年全国工人阶级队伍状况调查文献资料集》, 中国工人出版社。
- 朱基, 1997,《大力推进企业改革, 积极实施再就业工程》, 1月8日, 载于《新时期劳动和社会保障重要文献选编》。
- , 2000,《关于完善社会保障体系建设的问题》, 12月27日, 载于《新时期劳动和社会保障重要文献选编》。

作者系中国人民大学社会学系副教授, 博士
责任编辑: 张志敏