

·社会学笔谈·

最低生活保障制度的研究与探讨

唐 钧

在中国被称为“最低生活保障制度”的社会救助制度,由民政部于1999年9月宣布,已在全国668个城市和1638个县治所在的镇普遍建立,《城市居民最低生活保障条例》(以下简称《条例》)又于当年10月1日开始在全国实行,自此,这张“最后的安全网”已经成为中国城镇社会保障制度和反贫困战略中的一道重要防线。

然而,由于计划经济体制下形成的旧传统的惯性,这项制度虽然确立,思想却远未统一,这表现在以下三个方面:

一、最低生活保障制度是一项长远基本制度,还是临时应急措施

放眼世界,在市场经济国家中,迄今为止还没有一个国家能够成功地消灭贫困。在当前经济全球化的背景下,大多数国家失业率在增长,这更加剧了贫富分化。因此,贫困的状况可以说也已经成为一个国家的基本国情之一。由此推理,专门针对贫困问题而设立的社会救助制度(最低生活保障制度)当然也必然是市场经济国家反贫困的重要政策措施和长期性的基本制度。

但是,对于20世纪90年代后期在中国突然出现的“失业洪水”或“下岗洪水”,中国社会和政府至少是思想准备不足的。1993年最低生活保障制度在上海出台,接着在全国逐步推广,其应急的含义也不言自明。因此,在很多方面,这项制度的重要性还是没有被中国政府所理解,这突出地表现在实施这项制度的组织架构的不完善和财力资源得不

到充分保证这两方面。

当前,政府在社会保险制度改革方面投入了很大的力量。但是,中国在计划经济体制下建立起来的旧制度要向市场经济背景下的新的社会保险制度转变,其实是不可能一蹴而就的。近年来的改革实践已经说明了这一点,无论政府怎样努力,旧的问题还没解决,新的问题又出来了。如果把社会保险和社会救助看成是上下两层安全网,上面这张社会保险网目前虽经织补但还是千创百孔,不断地有人会从漏洞空隙中跌落下来。在这种现实面前,政府应该把解决问题的次序重新摆一摆。不是说不要改革社会保险制度,而是要对最低生活保障制度给予更大的关注。其实,也只有使每一个社会成员不至于因任何原因跌落贫困陷阱而无处求助,才能无后顾之忧地完成包括社会保险制度改革在内的经济体制改革。

另外,强调最低生活保障制度的重要性是因为社会救助制度最大的特点是在申请过程中对救助对象的“家庭经济状况调查”,这项措施能够保证将有限的资金用到最需要的人身上。这几年因为“应急”,其实花了不少“冤枉钱”。

二、最低生活保障制度是面向全民,还是仅仅面向“没有劳动能力”的边缘群体

在计划经济体制下形成的传统社会救济制度,是专门针对“无劳动能力”的边缘群体的。因为在当时,以全民低收入为代价,确实也已基本实现了城市中有劳动能力的人的

“充分就业”，而社会救济只需面对那些极少数的边缘群体——民政对象。这种救济方式在今天还有它的影响，可以称之为“民政对象情结”。

1993年开始的社会救济制度的改革，应该是一项具有根本意义的改革。从1984年城市经济体制改革起，原来的“充分就业”就已经被当成是改革的对象。而90年代初确立了以市场经济为目标的改革目标后，在体制转轨的过程中，陷入贫困的不再是清一色的“没有劳动能力的人”。有劳动能力而失去工作机会的人、有收入却因有大宗的必须的额外支出（譬如医疗费用）的人，也有可能陷入贫困的窘境。尤其是90年代末涌现的大批失业、下岗人员，还有数倍于官方统计数字的以“待岗”、“放长假”的名义滞留企业而实际上已经下岗的人员，他们都面临着收入来源断绝的困境。

1999年9月颁布并立即于10月1日正式实施的《城市居民最低生活保障条例》是一部很有远见的法规。《条例》规定：“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”。“对无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、扶养人或抚养人的城市居民，批准其按照当地城市居民最低生活保障标准全额享受”。“对尚有一定收入的城市居民，批准其按照家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的差额享受”。这部法规从法律制度上实现了社会救助制度面向全民这一基本原则。

其实，在地方上，争取最低生活保障制度面向全民的努力由来已久。上海市创立这项制度之初，也创造了被称为“谁家的孩子谁抱走”的救助模式，即有单位的职工及其家庭由单位管，没有单位的社会人员由政府（民政）管。紧随其后建立这项制度的大连市否定了上述模式，开始尝试实行一项面向全民的制

度。这种模式后来在武汉实行时，因民政部的推行而被称为“武汉模式”。但是因为经费有限，“面向全民”走了样，变成面向“劳动年龄之外的人”。而在劳动年龄之内的人，绝大部分被称为“视同为”的政策——即年龄在18—59岁的下岗、失业人员被“视同为”已经领取了最低工资或下岗职工基本费，因而大批贫困人口由此被排除在《条例》之外。

1997年重庆市实行的一项改革，即完全按实际收入来确定最低生活保障对象，真正使这项制度成为面向全民的制度。保障对象从2万多人扩大到13万多人，占总人口的比例为50%左右。他们的做法是完全符合《条例》规定的，也真正充分地发挥了最低生活保障制度的作用。

但是，由于上述的“民政对象情结”，或许还有其他更重要的原因，重庆的经验没有得到上级的认可，各地推行的还是“视同为”的政策。其结果是：按国内专家最保守的估计，中国城市贫困人口应在1200万人左右，但是1999年9月全国普遍实行这项制度后，得到保障的人数只有281万人，还不到1/4。2000年，民政部公布的一个统计数字显示，得到保障的人数上升到310万。1999年下半年，最低生活保障标准提高了1/3，而至今人数却只增加了区区30万，这实在是工作上的失误。

三、最低生活保障制度被称为“最后的安全网”的真正含义

在不贯彻《条例》精神的理由中，有一条是因为最低生活保障制度是“最后的安全网”，这里强调的“最后”二字是针对“三条保障线”的前两条，即下岗职工基本生活费和失业保险金而言的。因为提供下岗职工基本生活费和失业保险金的法规政策是有缺陷的，据专家估算，失业人员中只有1/3领到了失业保险金，国有企业下岗职工中有22万下岗职工至今仍然未被纳入保障范围，677万进

中心的下岗职工有 17 万没有领到生活费, 33 万人未足额领到生活费; 这个数字还不包括数倍甚至 10 倍于此的“待岗”、“放长假”的企业职工。

难道这些人员在法规面前就该低人一等吗?《条例》本身的含义是毋庸置疑的, 问题在于实施。当把最低生活保障制度称为“最后的安全网”时, 最基本的含义就是, 在此之下再也没有有组织、成制度的安全网了。一个人在遭遇收入断绝或接近断绝的困境时, 如果不能得到这项制度的救助, 就会陷入贫困的陷阱。

从这个意义上说, 社会救助制度是一项独立的制度, 是面向全民的, 它保障的是公民的基本生存权利。所有中华人民共和国公民, 在遇到收入断绝或接近断绝的困境时, 都有权利向政府申请救助。能否得到救助要看家庭经济状况调查的结果, 而这个调查主要是看收入和财产的状况而不是其他。

关于这一点, 现在从上到下还是有误区。现在领导人常常“批准”某些群体(譬如困难企业的职工)“进入最低生活保障制度的保障范围”, 这是说不通的。这种“恩准”实际上是与《条例》精神不符的。

作者系中国社会科学院社会学研究所副研究员
责任编辑: 张志敏

《社会学研究》新增栏目简介

新世纪伊始, 为了加强中外学术交流, 增强刊物的实效性, 活跃学术气氛, 《社会学研究》特增设以下栏目:

一、专家对谈。主要是由本刊编辑部组织目前国际社会学界较有影响的专家、学者进行对谈或者访谈。

二、学生论文摘编。主旨是培养新人, 对象为在校本科生、硕士生, 取其论文中虽不很成熟但有新意的观点, 字数以 1200 字左右为宜。可由指导教师推荐。

三、机构介绍。近年来, 随着中国社会学研究的不断深入, 其人员队伍和组织建设也不断完善。为了便于交流, 特别是便于学生了解各社会学研究机构、大专院校社会学系、社会工作系的招生情况, 本刊在封三、封四特设此栏, 刊登内容包括: 名称, 地址, 邮编, 机构设置概况, 主要研究方向, 招生计划与方向, 主要负责人、博士生导师介绍、照片(照片力求清晰), 即将开展的主要学术活动等。有意刊登的单位可于每周二上午与本刊编辑部联系。

联系地址: 北京市建国门内大街 5 号中国社会科学院社会学研究所编辑部(邮政编码: 100732); 联系电话: (010)65122608 或 65137744 转 5564; E-mail: zhangzm2000@hotmail.com 或 sbjb@sociology.cass.net.cn