

# 非政府社会救助： 社会救助主体多元化的必然选择\*

徐祖荣

(杭州市社会科学院, 浙江 杭州 310006)

**摘要:**在我国社会救助的主体结构中,政府固然是第一责任主体,但受政府财力所限,政府救助存在许多盲点,有相当一部分社会成员游离在政府救助的保障网之外。从我国人口众多、经济尚不发达的国情出发,帮助社会困难群体的职能不能只由政府单独承担。应发挥各方面的力量,使社会救助逐渐形成由政府包揽过渡到政府和非政府力量共同参与的社会救助新机制。

**关键词:**社会救助;主体多元化;非政府社会救助

中图分类号:F061.4

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)05-0050-05

## Non-governmental social assistance is an inevitable option in the multi-organizer of social assistance

XU Zu-rong

(Hangzhou Academy of Social Sciences, Zhejiang Hangzhou 310006, China)

**Abstract:** In the main structure of social assistance system of China, the government is a first subjectivity for the responsibility, however, the financial resources of the government is limited, there are many blind points in governmental social assistance, as a result, there are many social members who are out of the governmental assistance insurance network. Based on the situation of China such as large population and economic backwardness, the responsibility for helping social groups in difficulty should not be only taken by the government, other social forces should play a role in social assistance, so that the social mechanism for social assistance can be gradually transformed from governmental taking all responsibilities to the responsibility for social assistance being taken by both government and non-governmental organizations.

**Key words:** social assistance; multi-organizer; non-governmental social assistance

### 一、倡导非政府社会救助的紧迫性

#### (一) 困难群体数量庞大,贫富差距不断扩大

2006年全国人均年收入在683元以下的绝对贫困人口有2148万,人均年收入不到958元的低收入人口有3550万。<sup>①</sup>由于体制转轨中存在着公共服务领域的无序市场化,导致医疗、教育等公共服务的价格快速上涨,成为居民消费支出的沉重负

担,降低了中低收入者的生活质量,全国因病、因学致贫的城乡居民家庭增多。农村教育、医疗卫生和社会保障等公共服务供给严重不足,其中每年至少有1000万人处于返贫的危险之中。与此同时,城镇贫困问题并没有因经济高速增长而有所减轻,城镇生活困难人口发生率为6%~8%。<sup>②</sup>

另外,贫富差距不断扩大的趋势已引起国内外

\* 收稿日期:2007-07-03

作者简介:徐祖荣(1965—),男,浙江杭州人,杭州市社会科学院,副研究员,从事城市社会学、社会保障等研究。

① 李建敏. 2006年中国绝对贫困人口减少217万[DB/OL]. 中财网. <http://www1.cfi.net.cn/newspage.aspx?id=20070306000957&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

② 中国社科院. 2006—2007年中国社会形势分析与预测总报告[DB/OL]. 中国网. [http://www.china.com.cn/info/07shxs/txt/2007-01/12/content\\_7646411.htm](http://www.china.com.cn/info/07shxs/txt/2007-01/12/content_7646411.htm).

的普遍关注。2006年城乡居民收入差距突破3.3倍,地区之间的收入差距仍然显著。根据中国社会科学院社会学研究所2006年上半年的全国大规模抽样调查,城乡居民收入差距的基尼系数达到了0.496的水平<sup>①</sup>。

### (二)救助实际覆盖面窄,救助水平偏低

近年来国家财政对社会救助的投入力度不断加大。以抚恤事业费、城镇居民最低生活保障费和农村居民最低生活保障费为例,2004年分别支出102.8亿元、172.9亿元和17.4亿元;<sup>②</sup>2005年分别支出137.1亿元、190.7亿元、25.1亿元;<sup>③</sup>2006年分别支出157.4亿、222.1亿元、41.6亿元。<sup>④</sup>但我国贫困人口基数庞大,政府财力无力救助社会上所有的贫困者和不幸者。以2003年为例,当年全国城镇困难户的定期定量救济经费是150.5亿元,救济对象人均月救济金额160元,还不到当年城镇居民人均收入的1/4。<sup>⑤</sup>农村居民最低生活保障制度迟迟不能在全国推广,大部分地区的困难农民难以期望获得政府的制度性救助。据民政部有关资料报道,截至2004年底,全国城镇贫困居民最低生活保障人数为2205万人,而与此同时,在部分地区试行的农村居民最低生活保障制度只覆盖了488万人,其中还包括了部分原本就应享受“五保”待遇的人员。<sup>⑥</sup>

目前,全国60岁以上老年人口已达1.43亿(其中60%的人在农村),占总人口的11%,2020年将占17.2%。<sup>⑦</sup>“未富先老”已经成为我国不得不面对的重大社会问题。社会保障制度建设虽不断推进,仍难以应对越来越大的人口老龄化压力。就养老保险而言,目前拥有社会养老保险的职工(机关、

事业单位人员和参加基本养老保险的企业职工)只占全国就业人员的约25%和城镇就业人员的约54%。<sup>⑧</sup>

全国绝大部分城市社会救助体系尚未把农民工群体覆盖在内。据调查,在城市中务工的农民工一旦遇到失业,多数只能依靠自己过去的积蓄,或向亲友、老乡借钱生活,也有一小部分人不得不作出返乡的抉择。前者占到77.2%,后者仅占14.6%。<sup>⑨</sup>可见,农民工中绝大多数人并不愿意回到农村中去。事实上,相当一部分农民工已在城市居住多年,职业、生活都已有了一定的基础,和城市居民差别不大,与农村的联系并不多,如把他们纳入农村的社会保障体系中,在实际操作上会遇上很大的麻烦。然而,现行的社会救助并没有考虑实际情况的变化,而是延续了过去将农民工单纯看作农民的传统观念。

### (三)救助措施设计不科学,救助资源配置欠公平

各项救助措施的设计应该针对确需救助的困难群体,每一项救助措施一般都有特定的受助对象。一般而言,生活水平越低,对各项救助措施的需求越大。如低保家庭,除了基本生活救助外,还可能需要在医疗、就学、住房等方面得到救助。但这并不意味着低保以外的困难家庭不需要专项救助,对生活水平略高于低保对象的困难家庭而言,其自身能力仅仅是保证基本生活,当遇到基本生活以外困难时,依靠自身能力往往难以解决,需要政府和外界力量的帮助;反过来,生活水平最低的低保家庭除了基本生活救助外,未必同时需要其它各

- ① 李建敏. 2006年中国绝对贫困人口减少217万[DB/OL]. 中财网. <http://www1.cfi.net.cn/newspage.aspx?id=20070306000957&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.
- ② 民政部. 二〇〇四年民政事业发展统计公报[DB/OL]. 民政网. [http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ\\_TJGB/2005216113548.html](http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ_TJGB/2005216113548.html)
- ③ 民政部. 二〇〇五年民政事业发展统计公报[DB/OL]. 民政网. [http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ\\_TJGB/2006518171233.html](http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ_TJGB/2006518171233.html)
- ④ 民政部. 二〇〇六年民政事业发展统计公报[DB/OL]. 民政网. [http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ\\_TJGB/2007129141632.html](http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ_TJGB/2007129141632.html)
- ⑤ 国家统计局. 2003中国人口统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2004:365-368.
- ⑥ 仲岩. 论农村社会救助工作面临的问题及发展策略[J]. 江汉大学学报(社会科学版),2006(1):59-61.
- ⑦ 魏武. 我国60岁以上老年人总人口比例11%[DB/OL]. 中国经济网. [http://gov.ce.cn/data/szzg/200612/12/t20061212\\_9740177\\_1.shtml](http://gov.ce.cn/data/szzg/200612/12/t20061212_9740177_1.shtml).
- ⑧ 中国社科院. 2006—2007年中国社会形势分析与预测总报告[DB/OL]. 中国网. [http://www.china.com.cn/info/07shxa/txt/2007-01/12/content\\_7646411.htm](http://www.china.com.cn/info/07shxa/txt/2007-01/12/content_7646411.htm).
- ⑨ 吴学军. 关于建立新型城乡社会救助体系的思考[J]. 前沿,2006(10):177-181.

项社会救助措施的救助。

以杭州市为例,近年来通过建立“四级救助圈”,杭州市将社会救助对象延伸到低保对象以外的困难残疾人、重点优抚对象及其他困难家庭。目前,各项救助措施基本上都叠加在基本生活困难和因病、因学困难的困难家庭。困难家庭不管需求与否,只要申领到《困难家庭救助证》,均能享受到包括就医、就学、住房在内的26项配套援助政策,而未能申领到《困难家庭救助证》又急需一些社会救助项目救助的家庭却得不到相应的救助。这种救助制度设计,一方面有可能造成部分救助资源的浪费;另一方面对需要救助而得不到救助的困难家庭而言,是又一种不公平现象。在杭州市,矛盾最为突出的是城镇困难群众的住房救助。目前市区的住房救助主要通过通过对家庭人均住房面积不足5平方米的家庭发放租金补贴和实物配租等形式而实施的廉租住房政策,而救助的范围仅限于持证的低保和困难家庭。事实上,有相当一部分收入微薄、住房条件又很艰苦的非持证家庭,要想通过自身力量改善住房条件是一个一辈子都实现不了的奢望。<sup>①</sup>

(四)救助资金筹集机制不合理,基层政府负担过大

我国现行的社会救助在制度规定上过于强调地方责任。例如《城市居民最低生活保障条例》规定:该项制度实行地方各级人民政府负责制,所需资金由地方人民政府列入财政预算。现行《农村五保供养工作条例》甚至规定:五保供养工作是“农村集体福利事业”,因此资金筹措的主体是乡镇和村集体,尤其是村集体。社会救助资金如由地方政府负责,一方面会造成部分地方政府因财政困难而“缩减保障面,压低保障线”,严重阻碍“应保尽保”的实现;另一方面又会使低保标准的适时提高在部分地方无法落实。据民政部在2001年对低保工作进行监督检查中发现,由于财政困难,部分地方仍然执行的是1999年全国统一提标前的标准。在全国统一提标都无法落实的情况下,指望这些地方根据本地社会经济实际,适时提高低保标准显然是不切实际的。<sup>②</sup>

意识到低保筹资机制上暴露出的问题的严重

性后,中央迅速、果断地采取了有力措施,对其进行弥补。如国务院在《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》中明确提出,“城市居民最低生活保障所需资金,由地方各级人民政府列入财政预算,专户管理,专款专用。中央和省级财政对财政困难地区和老工业基地给予补助。”该项规定为经济欠发达地区开展低保工作提供了强有力的财政支持。然而新的问题又出来了,主要表现为地方不配套、少配套或假配套,过度依赖中央资金,由此甚至导致低保金不能按时足额发放。2004年全国低保金支出中央财政占50.86%、省级财政占12.22%、地市级财政占11.17%、区(县)级财政占25.74%。很明显,在中央财政出钱的情况下,低保金支出主要就依靠中央财政,省、地、市政府财政支出所占比例过小,财政状况最差的区(县)政府负担较重。

(五)救助管理体系未理顺,管理手段落后

社会救助制度的顺利推进离不开完善、高效的管理体系作保障。然而我国各项社会救助制度是在实际工作中逐步发展起来的,没有统一的设计和专门的立法,因此,社会救助的管理表现出缺乏统筹和协调的特征,不能适应社会救助工作日益繁重的现实。

1. 救助管理既不统一,又不规范。我国还没有形成统一的社会救助管理部门。社会救助由民政部门主管,但社会的行政管理、资金管理和救助对象管理分属政府多个行政部门,各级社会救助基金组织处于无序状态。一些专项救助如教育救助、医疗救助、住房救助以及司法援助等,分属不同的部门主管;灾害救助、最低生活保障、流浪乞讨人员救助虽然都归民政部门管理,但是在民政部门内部却又分属不同的部门。由于部门分割,导致社会救助缺乏联动机制,难以有效地满足救助对象的各种救助需求。

2. 基层救助工作人员的配备远远不能满足工作的需要。县级民政部门一般只有1名专职或兼职工作人员,街道办事处或镇政府一般只有1至2名民政助理员兼管救助工作,社区或村委也只有兼管工作人员。<sup>③</sup>在这种情况下,各地一般采用临时借调

① 虞培新,杭州市构建新型社会救助体系对策研究[C].史及伟,杭州蓝皮书:2007年杭州发展报告(社会卷).杭州:杭州出版社,2006:82-93.

② 民政部,关注低保——为了广大人民的根本利益[DB/OL].央视网. <http://www.cctv.com/news/china/20020719/338.html>

③ 洪大用,完善社会救助,促进社会和谐[J].教学与研究,2004(12):20-25.

人员等办法开展工作。这对于临时性的救急措施尚无大问题,但对于经常性的救助来说,显然会影响救助工作效率。

3. 缺乏现代化管理工具。对社会救助实施有效的动态管理离不开对相关信息的及时、全面的掌握,它需要借助计算机联网管理才能完成。然而目前不少的县级民政部门、街道办事处、镇政府和社区、村委会都没有电脑。在起码的信息处理设备都不具备的情况下,运用计算机联网等先进的管理手段显然是不切实际的。

## 二、倡导非政府社会救助的着力点

公共服务的市场化和民间组织的有序发展,为非政府社会救助提供了机会。

### (一) 借鉴市场经济国家和地区的有效经验

在社会转型或经济波动时期,非政府的志愿服务发挥着重要的支持功能,帮助维护社会生活的稳定。这种社会救助性非政府力量的发展既得到社会的认同和公民的广泛参与,也得到政府的有效支持。

美国的民间组织在美国现代社会福利制度中起到了巨大作用。1990年美国的企业和个人共为慈善事业捐出1230亿美元,相当于国民生产总值的2.2%,有将近7%的劳动力服务于非营利组织。据统计,9300万美国人每周参加志愿服务平均4.2小时,合计为203亿小时义务工作时间,相当于920万个全日制职工所创造的2010亿美元的价值。英国也是很早就形成了办慈善事业和互助的传统。1601年英国通过了两个著名的法律:《慈善事业法》和《贫困法》。19世纪70年代末,英国作为福利国家曾出现了较突出的社会矛盾。由于社会生活水平的提高使人们的需求多元化,对政府提供多种社会福利的期待不断升高,但政府又没有足够的财力来支撑日益膨胀的社会福利事业,因此引发了诸多的社会问题。人们开始普遍关注如何让志愿者组织发挥更大的作用。为了维护平等和正义,政府仍应保证社会福利事业所需要的资金,但提供服务的事务可以转交给志愿机构承担。这种组合被认为既有利于增加社会福利事业的效率,又可不损害平等,是两全其美的方案。日本共有2689万个经过政府认证的公益法人,这些组织总资产为120万亿日元,总支出为22万亿日元,相当于日本国内生产

总值的4.9%,相当于政府财政支出的12.3%,有2/3的公益组织接受政府补贴。香港的公益性民间组织共有九大类,包括社区发展、家庭及儿童服务、康复服务、安老服务、学龄儿童及青年服务、长期患病服务等。香港社会福利署负责提供社会保障和紧急救援服务,民间组织提供大量的直接服务,各种报表都将民间组织包括在内。香港政府用于社会福利服务方面的开支中,约2/3补助金拨给了民间服务机构。<sup>①</sup>

(二) 出台《社会救助法》,实现社会救助的规范化、法制化

从国外经验看,社会救助体系是一个正常运行的社会的必备体系,社会救助立法在社会保障的各项立法中应予以优先考虑。要充分发挥新型社会救助体系在社会保障中的突出作用,就必须尽快推动《社会救助法》的出台,对社会救助的实施主体、对象、标准、范围、期限、条件、监督、责任、义务等方面进行规范,使救助工作有法可依、有章可循,从而保证社会救助做到公开、公平、公正,更好地发挥社会救助工作的社会效益,切实落实《宪法》赋予公民获取社会救济的权利。在立法的同时,还必须强调建立救助制度的实施机制,尤其对社会救助实施过程进行严格监督,包括对社会救助机构及其从业人员的监督,对救助资金与实物管理的监督,对社会救助的公正度进行监督,对社会救助的效益进行监督等等。另外,要通过立法确认陷入困境的公民的受救助权,认真倾听救助对象的声音,鼓励他们通过各种形式参与到社会救助工作中去,包括加强救助对象的自我组织。事实上,这种主动参与和组织的过程,不仅有利于社会救助体系的完善,而且有利于救助对象自身的能力建设。

### (三) 营造有利于社会救助的思想理念

现代社会救助制度的产生和发展的背后,有着深刻的思想理念作为理论支持。

1. 生存权理念。“生存权,即为维持人的生存所必不可少的权利,包括生命权、健康权、物质享受权等内容。生存权基于人类的生存本能而产生,是一种自然权利,或者说是一种法前权利,即伴随人的出生而自然产生,直至人的死亡而自然消灭的一种权利。这种自然权利和实定法规定的法定权利不同,它是天赋的、不可转让的。”<sup>②</sup>这里所引之“生

<sup>①</sup> 陈成文. 论社会慈善事业[J]. 理论与改革, 2000(3): 25-27.

<sup>②</sup> 方乐华. 社会保障法论[M]. 北京:世界图书出版社, 1999: 28.

存权”仅指狭义的生存权,是指无生活能力者享有请求国家物质帮助的权利,主要是针对社会上老、弱、病、残、幼等缺乏独立谋生能力的公民而言的,国家有责任帮助这些弱者,使其维持基本的生活。在所有权利和自由中,生存权是一项基础性的、前提性的权利,没有这项权利,其他一切权利和自由都无从谈起。如果生存权得不到基本保证,其他权利和自由也不可能真正实现。

2. 社会共同责任理念。社会共同责任其实就是体现出一种社会成员之间的互助互济,也就是“人人为我,我为人人”的思想。中华民族是礼仪之邦,自古以来人民群众就有尊老爱幼、扶弱助残的优良传统,有同情人、爱人和施惠等美德。早在3 000年前,孟子就提出“守望相助,出入相支,疾病相持”的主张。中国历代都在民间设有不同形式的慈善公益团体,从事社会教化、儿童保护、老年人和残疾人服务等社会救助活动。即使是社会保障制度日渐成熟的现代社会,古老的、自发的互助互济行为依然存在于社会之中,成为社会保障的一种补充。虽然国家对于保障社会成员的基本生活负有义不容辞的公共救助义务,但社会成员之间也有道义上的责任。

一个社会中社会救助体系是否完善,社会救助的水平是否适当,本质上取决于社会公民的社会互助互济意愿和行为,而必要的机制建设则有助于强化社会互助互济,可以促使整个社会环境达到和谐。国家通过立法,大力提倡和发展社会慈善事业,动员社会力量共同救助贫困对象,帮助贫困地区发展经济、文化,从而提高整个社会的经济发展水平。这对于像我国这样一个人口众多、地区经济发展极不平衡、国家财力又极为有限的发展中国家来说,尤为重要。

#### (四)大力培育慈善组织

慈善事业本质上是民间的事业,因此,对我国而言,承认慈善组织的独立社会地位,扶持诸如慈善基金会之类的社会公益组织或团体,并让其沿着民营组织的规范化道路发展下去,显得十分必要。《基金会管理条例》鼓励民间慈善事业发展的,在政策上给予了进一步的放开。这样,以后我国会有更多的企业基金会、社区基金会、个人基金会成立,同时也为今后实施遗产税制度奠定了基础。

发展我国的慈善事业,需要从制度上加以完

善。制定更加优惠的税收政策,加强慈善资金的筹集和管理,提高基金的公信度,都将极大地推动着我国慈善事业的健康发展。一是税收政策优惠。慈善事业作为民营公益事业,需要国家在政策上的扶持。遵循西方发达国家的惯例,制定相应的税收政策,对企业的慈善捐献给予免税待遇,对富人的所得或遗产征收超额累进税,鼓励并促使企业及富人热心慈善事业,并对有关慈善组织给予必要的财政扶持,以此推动我国慈善事业的发展。二是募集资金的管理和使用的规范监督。慈善事业的捐献制与民营性特征,以基金会为组织形式慈善组织,决定了对慈善组织及其运作必须实行规范化管理。为此,国家应当制定《慈善事业法》及相应的法律、法规和政策,从法制上统一规范慈善事业的性质、组织形式和具体的运作程序,以及接受捐献、善款管理、实施救助中的纪律,同时明确政府监督部门与社会协调机构,并通过政府与社会协调机构的监督确保慈善组织的运作符合法制规范。同时,要重视和培养基金会从业人员的道德素质,加强社会监督。

#### 参考文献:

- [1] 邓大松. 社会保险[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2002:123-125.
- [2] 李珍. 社会保障理论[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001:43-4.
- [3] 任振兴. 社会救助的概念及原则[J]. 社会福利,2003(3):19-22.
- [4] 时正新. 中国社会福利与社会进步报告(2001)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2001:79-82.
- [5] 唐钧. 中国的城市贫困问题与社会救助制度[J]. 江海学刊,2001(2):46-51.
- [6] 张秉福. 农村社会保障体系:现状、问题、对策[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛),2006(3):23-25
- [7] 许琳. 论我国社会救助的多元化主体[J]. 中国软科学,2002(8).
- [8] 徐祖荣. 城市社区民间组织研究[M]. 杭州:杭州出版社,2006:86-97.
- [9] 郑功成. 论慈善事业[J]. 中国社会工作,1997(3):13-15.

(责任编辑:弘 流;责任校对:段文娟)