

·保障和改善民生的中国探索与国际经验·

当前我国加强兜底性民生建设的意义与要求

关信平

摘要:党中央关于“注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”的要求对于当前我国加强民生建设具有重要的指导意义。其中,兜底性民生建设是政府建构的最后的保障体系,向所有靠其他保障方式无法满足其基本需要的个人和家庭提供最后保障的民生保障制度建设。现阶段我国民生保障体系中属于兜底性民生保障的制度主要有社会救助制度和针对困境儿童和困难残疾人的社会福利服务。与其他民生保障方式相比,兜底性民生保障具有五个方面的突出特点。过去多年来我国的兜底性民生建设取得了重大进展,但也还存在一些短板。在当前加强兜底性民生建设具有两个方面的重要意义,应该从八个方面加强兜底性民生建设。

关键词:兜底性民生建设;相对贫困;社会救助

加强民生建设,完善民生保障制度体系,优化民生保障体制机制是我国当前社会建设领域的重要任务。在十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中要求“注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”^①。在未来一段时期中,兜底性民生建设将会是我国民生建设体系的重要内容之一。但迄今为止国内外学术界对兜底性民生建设的含义、意义、内容还缺乏研究,对兜底性民生建设实践中存在的问题研究也还不够深入。为落实中央加强兜底性民生建设的要求,我们应从理论上阐释兜底性民生建设的含义、意义和特点,分析当前我国兜底性民生建设存在的短板,并提出下一步改革与发展的具体建议。为此,本文就兜底性民生建设的理论和实践问题作出分析,以期推动这方面的理论研究和实践探索。

一、兜底性民生建设的特点与意义

(一)兜底性民生建设的基本含义与内容

“兜底性民生建设”是一个本土概念,国际社会政策学术界没有直接与其对应的概念。这一概念在国内也是比较新的概念,学术界对其直接的研究不多。因此,在推动兜底性民生建设的理论与实践发展时,首先应该对这一概念的含义与意义加以仔细的分析。

收稿日期:2021-03-08

基金项目:国家社会科学基金重大项目(20ZDA068)

作者简介:关信平,南开大学社会建设与管理研究院(天津 300350)教授,主要从事社会政策、社会保障、社会工作研究。

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm, 访问日期:2021年1月20日。

从名词的使用上看,“兜底”一词具有“提供最后保障”的含义。兜底性民生保障则是指在整个民生保障体系中一类发挥兜底作用的保障方式。简言之,兜底性民生保障是指政府建构的一套最后的保障体系,为所有靠其他保障方式都无法满足其基本需要的个人和家庭提供最后的保障,以确保所有的社会成员各方面的基本需要都会得到满足,各种严重困难最终都会得到解决,而不会跌落到贫困境地。兜底性民生建设主要是针对兜底性民生保障的制度建设。现阶段我国民生保障体系中属于兜底性民生保障的制度主要有社会救助制度(包括最低生活保障、特困供养、医疗救助、就业救助、教育救助、住房、受灾人员救助、临时救助、流浪乞讨人员救助、法律援助和司法救助等),以及针对困境儿童和困难残疾人等困难群众的社会福利服务。

(二)兜底性民生保障的特点

在我国现阶段民生保障制度体系中,兜底性民生保障有其独特的功能,在整个民生保障制度体系中发挥着独特的作用。

第一,从民生保障网建设的角度看,兜底性民生保障发挥着最后兜底保障的功能,向其他民生保障制度难以惠及的人群提供基本保障,以确保所有人在生活的各个方面都不会跌落到社会所认可的最低标准之下。从理论上讲,可以由政府来建设一套高水平的普惠型民生保障制度体系,即通过政府全面负责,面向全体民众提供高水平的保障和服务,从而形成“一次性安全网”的效果,使所有人都免除跌落困境的风险。在实践上,战后欧洲“福利国家”也朝着这个方向努力,建立了全民免费医疗、免费教育、儿童津贴等普惠性的保障和服务体系,发挥了很好的反贫困和民生保障作用。我国未来民生保障体系也应该朝着逐渐增大普惠性福利的方向发展。^①但是,全面建立普惠型民生保障制度耗资巨大,许多国家难以承受。在经济全球化背景下的激烈国际经济竞争中,全面普惠型民生保障模式对经济竞争力产生不同程度的负面影响,尤其是劳动密集型—外向型经济的国家受其影响会很大。因此,在现阶段我国还不适宜全面建立普惠型民生保障体系,而不得不建立一种包含多种机制的“组合式”民生保障体系。在这套民生保障体系中,政府的民生保障项目要与市场机制、家庭保障、民间保障(公益慈善等)相互配合、相互协调,政府的民生保障项目中也应该将普惠性的民生项目与选择性的民生项目合理搭配,以使其效率最大化。但是,这种多重机制交织的体系在提高运行效率的同时,却增大了出现漏洞的可能性。各种机制及其组合在向人们提供保障时难以做到“天衣无缝”,总会有一些漏洞,使一些人难以获得有效保障。因此必须要建立一套坚实的最后安全网,这就是兜底性民生保障的重要意义。

第二,从民生保障对象的角度看,兜底性民生保障主要针对困难群体,因为他们往往难以靠市场机制和家庭获得必要的保障,许多人还难以参加社会保险等缴费型的民生保障项目,因此需要政府和社会的帮助。在现阶段普惠性民生保障体系不够健全、水平不够高、公益慈善事业普及性和稳定性也不够高的情况下,不得通过政府兜底的方式向他们提供补缺性或补充性的保障和服务。

第三,从民生保障水平上看,兜底性保障一般属于基础性保障。完整的民生保障体系应该是具有各个层级福利水平的多层次民生保障项目体系,其中既有较高水平的社会服务,主要目标在于提高生活质量和提升发展能力,同时也有基础性的民生保障,旨在满足人们的基本需要。而兜底性民生保障应该是属于基础性民生保障层次的。

第四,从内容上看,兜底性民生建设并不局限在某些特定的民生保障方面,而是在民生保障的

^① 郑功成:《中国社会福利改革与发展战略:从照顾弱者到普惠全民》,《中国人民大学学报》2011年第2期,第47—60页。

各个领域都要建立兜底保障的制度,以确保所有的人都能够获得基本的民生保障。具体看,兜底性民生建设的内容一是要确保就业困难人员能够获得基本的就业机会;二是要向无法通过就业和社会保险而满足基本生活需要的个人和家庭提供基本生活保障;三是要向无法通过医疗保险等方式获得医疗保障的人提供医疗救助,以保障他们基本的健康权利;四是要向无法支付受教育费用的家庭提供教育救助,以确保其家庭成员受教育的权利;五是向因经济困难而无法达到基本住房条件的家庭提供住房保障,以满足其基本的住房权利;六是向无法靠家庭和其他保障项目而维持正常生活的困难老年人、困境儿童、困难残疾人等特殊困难人群提供相应的兜底保障,以确保他们的正常生活和其他法定权利。

第五,从民生保障主体责任上看,兜底保障主要体现政府对某些基础性民生保障的强制性责任。在多元主体的民生保障制度体系中,政府需要与其他主体相互协作,共同完成复杂的民生保障任务。在其中,政府对各类民生保障项目的责任是不同的。有些项目比较适合采用政府与市场、政府与社会合作的方式,或者以社会保险等方式去调动各方的参与,政府在当中只承担制度设计、规划制定、组织协调和部分资源供给等职责,其责任边界具有一定的弹性,并且允许有一定的地区与人群差异性和变动性。但一些针对困难群众和特殊群体的民生保障则需要较高的稳定性和均衡性,市场和社会主体参与的方式常常难以保障稳定和均衡的资源供给,因此要求政府在其中承担兜底保障的作用,以确保此类项目的稳定、持续和均衡运行。应该强调的一点是,在兜底性民生保障的层面上,市场机制往往是失灵的,社会力量的参与往往也不够稳定和均衡,因此政府的责任不应该是一种“残补性福利”责任,而是一种“制度性福利”责任,政府应该主动建立完整的兜底性民生保障制度体系,向有需要的个人和家庭提供基本民生保障。在这一层面上也可以并应该积极鼓励社会力量的参与,但社会力量一般只是承担辅助性和补充性的作用,或者被纳入政府的民生保障体系中发挥辅助性作用,或者在政府基本民生保障体系之外发挥补充性作用。

(三)当前我国加强兜底性民生建设的重要意义

首先,从理论上讲,加强兜底性民生建设是完善社会安全网的基本要求。按照“社会安全网”的理论,当代各国的社会政策犹如一套多重安全网,对全体公民提供多重社会保护,防止人们跌落到贫困境况。由于各类社会成员在就业、收入和实际生活各个方面的情况千差万别,而在普惠性民生保障体系不够健全和水平不够高的情况下,很难解决特殊困难群众的特殊需要,往往会出现安全网漏洞,而且往往是漏掉最困难的人。因此政府应该设立一个能够兜住所有人的“最后社会安全网”,以避免任何一个人跌落到贫困境地。从社会安全网理论角度看,兜底性民生建设有多个方面的理论意义。一是兜底性民生建设是整个社会安全上的最后一个环节,是保证整个社会保护体系“安全性”的最后防线。无论其他层级的社会保护制度如何建构,都必须要有个完善的最后兜底保障层级才能确保整个安全网的严密。二是筑牢兜底性民生保障制度体系更能够体现政府在整个民生建设中的责任和作用。社会安全网的各个层级上应该有各方主体的参与,政府不是唯一的责任人。但是,多主体参与容易出现漏洞和交叉重复,导致整个安全网的不稳定和不均衡。因此,多主体参与的格局需要有完善的制度保障和有效的协调机制,还需要有最后的兜底保障。只有在筑牢了政府兜底制度的基础上才能够更好地动员和组织各方主体参与民生建设。

其次,从社会政策实践的角度看,加强兜底性民生建设对完善当前我国民生建设体系具有重要的意义。一方面,兜底性民生保障是不可或缺的一种民生保障方式,对于保障困难群体的基本生活具有不可替代的作用。如果兜底性民生建设不到位,将难以解决困难群体的各种困难。尤其是在未来经济波动和各类灾害与突发事件影响的情况下,更加需要通过兜底性民生建设去帮助困

难群体提升能力和抵御各种风险。另一方面,兜底性民生建设是整个社会安全网中的最后一道保障。扎牢这道防线,对于完善我国民生建设体系,保障全体社会成员的基本权利、促进社会公平和真正实现全面建成小康社会的目标具有重要的作用。反过来讲,如果兜底性民生保障制度不完善,将不仅导致困难群众的基本生活得不到有效保障,而且会导致整个民生保障制度体系的不完整和功能紊乱。再一方面,从党和政府的社会责任角度看,兜底性民生保障最为直接地体现了党和政府在民生建设中的基本责任。各级政府切实承担起兜底性民生建设的任务,是落实政府面向社会应该履行的基本公共服务任务体系的重要环节,是体现党的以人民为中心、执政为民和服务型政府建设的基本要求。

二、我国兜底性民生建设的主要内容及存在的短板

目前正式的政府文件中并没有明确规定哪些制度属于兜底性民生建设的范畴,但是从上述兜底性民生建设的目标和特点分析,我国当前兜底性民生建设主要包括广义的社会救助制度和狭义的社会福利制度。认真分析当前在这两大领域中的民生建设情况及其短板,对于制定兜底性民生建设发展计划具有重要意义。

(一)社会救助制度的兜底性民生保障作用及其存在的短板

社会救助制度是直接向困难群众提供各种保障待遇,以满足其各方面基本需要,从而直接缓解其贫困的社会保障制度体系。经过多年的发展,我国已经建立起以最低生活保障为基础,包含特困人员救助供养、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、自然灾害救助、临时救助、社会力量参与的综合性社会救助体系,并且在政策理念、救助内容、发展统筹、参与主体等方面都积极探索创新。2014年国务院颁布了《社会救助暂行办法》,统筹社会救助各专项制度,坚持托底线、救急难、可持续的原则,确立了广覆盖、多层次、全纵深的“8+1”社会救助体系。此外,我国还有其他一些针对困难群众的社会救助措施,包括针对困难群众的法律援助和司法救助,针对困难残疾人的生活补贴制度,针对困难职工的解困行动等。所有这些加在一起,构成了广义上的社会救助制度。多年来,我国的社会救助制度体系在保障城乡困难群众基本生活和兜底农村脱贫攻坚等方面发挥了重要的基础性作用。

但是,面对新的发展形势,我国的社会救助制度还存在一定的短板,在解决相对贫困问题、满足困难群众对美好生活的向往等方面还存在不小差距。^①概括起来看,一是社会救助制度的覆盖面太窄。到2020年10月全国城乡低保对象只有4415.9万人^②,仅占全国总人口的3.2%左右,其中城市低保对象仅为城市常住人口的1%左右。鉴于其他多项专项性救助的对象与低保对象存在着制度性绑定,非低保对象获得专项救助的人数很少,因此整个社会救助制度体系的覆盖面很狭小,很难产生较高的社会效益。二是平均救助水平比较低。2019年全国城市低保平均保障标准为624.0元/人·月,仅为全国城市人口人均可支配收入中位值的19.1%。全国农村低保平均保障标准为5335.5元/人·年,达到全国农村居民人均可支配收入中位数(14389元/年)的37.1%,其相对水平

① 刘喜堂:《强化制度建设 兜底民生保障》,《中国民政》2019年第22期,第16—17页。

② 《2020年10月份民政统计数据》,民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjyb/qgsj/2020/2020112010.html>, 访问日期:2021年1月21日。

要好于城市低保标准,但绝对水平比城市低保标准还要低很多。^①城乡低保对象按低保标准以补差式的方式获得低保待遇后,虽然能够维持基本生存,但绝对生活水平仍然很低,相对生活水平就更差,尤其是在城市中相对水平差的情况更为突出。三是社会救助制度在救助方式上比较重视现金救助,而在服务救助方面较为薄弱。其结果是在帮助救助对象解决眼前生活困难的效果较好,但体现“积极救助”的特点不够突出,在扩大救助对象发展机会、提高救助对象能力和激励其动机等方面比较薄弱。

(二)社会福利制度中的兜底性民生保障项目及其存在的短板

在我国的社会福利体系中有一部分项目具有对困难群体兜底保障的作用,主要包括针对困难老年人的老年社会福利,针对困境儿童的儿童福利和针对困难残疾人的残疾人福利服务。首先,兜底性老年福利主要是城乡特困供养制度中的长期照料服务。此项目由政府负责兜底保障,为城乡“三无”人员提供集中或分散的长期照料服务。其次,兜底性儿童福利制度包括院内服务和院外服务。院内服务是传统的儿童福利服务,是政府向入住公办儿童福利院的孤残儿童提供全方位的生活和照料服务。过去较长时间里我国政府兜底性儿童福利仅限于儿童福利院内的服务,但在进入21世纪之后政府兜底性儿童福利政策有较大的发展。在民政部提出的“适度普惠型社会福利”原则的指导下,兜底性儿童福利扩大到了社会上的各类特殊困境儿童,包括孤儿和事实无人照顾儿童、流浪儿童、贫困家庭儿童、困难残疾儿童,儿童福利的对象规模比传统儿童福利对象拓展了几十倍,并且服务范围不断拓展,服务形式从传统的提供钱物发展到提供服务,从关注儿童个体权益发展到关注提升家庭监护质量。再次,政府兜底保障的残疾人福利主要包括残疾人福利补贴、残疾人康复辅助器具生产、残疾人福利机构建设,以及与残疾人就业相关的福利政策等方面。其中重点的项目一是残疾人福利补贴制度,向困难残疾人提供生活补贴和向重度残疾人提供护理补贴;二是为建档立卡贫困户、低保家庭和特困人员中的残疾人配置各种康复辅助器具,并进行手术矫治和康复训练;三是开展精神健康服务,包括精神障碍社区康复和精神卫生社会福利机构建设,其中重点保障特困人员、流浪乞讨及贫困人员中精神障碍患者的机构康复服务需求;四是向贫困重度残疾人提供集中或社会化照护服务。

总体上看,我国的兜底保障性的社会福利正在形成较为完整的体系,为城乡困难老年人、困境儿童和困难残疾人提供的基本生活保障和相关服务正在逐步加强。但迄今为止这方面的兜底性社会福利服务仍然存在一些明显的短板。一是服务对象的覆盖面太窄。政府兜底性的老年人长期照护服务只提供给特困供养对象,即城乡“三无”人员,就连一般的低保对象都无法获得政府兜底的免费长期照护服务,其他困难老人就更无法享受此类服务。对贫困家庭儿童服务也只限于低保家庭,尚未全面扩展到低保对象之外的低收入家庭,因此还有大量生活困难的儿童没有得到政府兜底保障。困难残疾人的生活补贴目前一般只限于低保家庭,其他困难家庭的残疾人还很难获得政府兜底保障;重度残疾人护理补贴也只限于一二级重度残疾人,其他残疾人的照料需求无法得到政府兜底保障。二是政府对困境儿童和困难残疾人兜底保障的水平还不够高。例如,2019年全国儿童福利院中孤儿基本生活保障平均标准为1499.2元/人·月,社会散居孤儿基本生活保障金

① 《2019年民政事业发展统计公报》,民政部网站, <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202009/1601261242921.pdf>, 访问日期: 2021年1月23日;《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html, 访问日期: 2021年1月23日。

平均每人每月不到1000元。^①虽然孤儿生活保障平均标准已超过了平均低保标准的水平,但仍然难以保障孤儿达到社会常规生活水平。此外,残疾人两项补贴的平均水平也还不够高,并且各地情况参差不齐,部分地区平均每人每月的补贴水平还不足百元。三是各方面兜底性社会服务的体系建构还不够完整,服务设施布点还不够全面。尤其是社区儿童服务及活动设施建设方面各地还参差不齐,在残疾人社区康复、精神障碍社区康复和精神卫生社会福利机构建设方面许多地区还有较大的缺口。四是针对困难老年人、困境儿童和困难残疾人的社会福利服务质量还有待进一步提高。其中,农村敬老院的服务质量、残疾儿童的早期康复质量、残疾人及精神障碍社区康复质量、困难残疾人辅具保障的质量和水平等方面都有待进一步提高。

三、当前我国加强兜底性民生建设的基本要求

改革开放四十多年的时间里,兜底性民生建设一直是我国民生建设行动体系中最重要的一面。经过多年的发展,兜底性民生建设已经取得了突出的进展。但是,我国兜底性民生建设还存在一些短板,还需要进一步加强和改善。尤其是在全面建成小康社会之后,近期内我国还面临着巩固脱贫成果和防止返贫、缩小收入差距、经济下行压力及其对就业和财政的影响、应对人口老龄化调整等方面的挑战。^②加强民生建设仍将会是我国在社会主义现代化国家建设新征程中既重要又艰巨的任务之一,而其中兜底性民生建设也将整个民生建设体系中继续保持重要地位和作用。为此,应该基于目前的短板和未来发展的形势及要求,从以下方面认真分析下一步我国兜底性民生建设的基本目标和要求。

(一)继续强调兜底保障在整个民生建设中的重要性

在未来建设社会主义现代化国家的新征程中,我国的民生建设体系仍然会是多种方式的组合。在民生保障方式上既包含兜底性的民生建设,也包含普惠性的民生建设。在民生保障内容上应该是以基础性民生建设为主,同时也包括补充性和发展性的民生保障。从长期发展看,我国民生建设应该随着经济发展和经济发展方式的转变而逐步提高普惠性水平,但实现全面建成高水平普惠型民生保障体系的目标还需要较长的时间。因此,在未来较长时间里兜底性民生保障应该继续在我国民生保障体系中发挥重要作用,加强兜底性民生建设仍然应该是我国整个民生建设行动体系中的重要方面。从近期看,加强兜底性民生建设主要是为了弥补普惠性民生保障体系发展水平的不足;从长远发展看,即使将来普惠性民生建设水平有了较大提高后,也不能完全替代兜底性民生保障的作用,兜底性民生建设仍然长期发挥作用。因此,在现阶段应该高度重视兜底性民生建设,包括在投入水平、制度建设、服务体系等方面都应该得到进一步的加强。

(二)兜底性民生建设应转向以解决相对贫困问题为主要目标

改革开放四十多年来我国兜底性民生建设主要是从绝对贫困的视角,以解决生存型贫困为主要目标。随着我国全面建成小康社会目标的达成,以及脱贫攻坚取得重大成果,解决生存型贫困的目标将退居次要地位,而现在相对贫困视角下解决生活型贫困和发展型贫困问题的目标将会进

① 《2019年民政事业发展统计公报》,民政部网站, <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202009/1601261242921.pdf>, 访问日期:2021年1月23日。

② 王延中、龙玉其、宁亚芳:《“十四五”时期中国社会保障建设的目标任务与政策建议》,《社会保障评论》2020年第3期,第3—14页。

一步突出。为此,中共十九届四中全会已经提出了“建立解决相对贫困的长效机制”^①。相对贫困与绝对贫困是两种不同视角下的贫困现象,前者是按照某种绝对的标准去划分出贫困群体,并且往往是以比较低的标准划分出一个难以达到基本生存条件的贫困群体。而相对贫困则是采用相对的标准,将总人口中收入和生活水平较低的那部分人划分为贫困群体。绝对贫困视角下贫困人口会随着经济发展而不断减少,但相对贫困视角下贫困人口是由收入差距造成的,因此不会随着经济发展而减少。

随着相对贫困问题成为我国贫困问题的主要方面,兜底性民生建设也应该转向以解决相对贫困为主要目标。解决相对贫困问题与过去解决绝对贫困问题有很大的不同,因此对兜底性民生建设也会提出许多新的要求。一是在下一步开展相对贫困治理的任务下,兜底性民生保障所面对的困难群众会大幅度增加。据一些研究测算,如果按照发达国家收入中位数50%的标准设立相对贫困线,我国贫困者的比例将会超过20%。^②即使采用再低一些的标准,落入相对贫困范围中的人口规模也将比现在大得多。这种情况对兜底性民生建设提出了很大的挑战。除了传统的生存型贫困者还需要继续予以保障之外,还会有更多的低收入家庭和其他困难群众需要被纳入保障范围中,因此兜底性民生建设应该着眼于更大范围的保障对象。二是解决相对贫困问题主要是缩小收入和实际生活差距,因而兜底性民生保障要致力于提升低收入群体的收入和生活水平,以便为缩小收入差距作出贡献。为此,兜底性民生建设不仅要着眼于保障困难群众的基本生活,而且还应该注重通过各种方式提高困难群众的收入水平,保障他们达到社会常规生活水平。三是解决相对贫困问题要更加注重开发困难群众的潜能,包括为有需要的困难群众开发更多更高质量的就业机会,提供更多更加有效的培训和能力提升服务,以及给予更有针对性的动机激励服务。为此,下一步的兜底性民生建设应该更加注重发展积极的兜底性民生服务。四是解决相对贫困问题的任务难以在短期内完成,也不适合采用“攻坚战”的方式,而是需要建立长效机制。为此,兜底性民生保障也需要着眼于长效机制,建立长期稳定的制度体系,在长期发展中持续性地发挥兜底性民生保障作用。

(三)兜底性民生保障应该建立多层次的复合安全网

在相对贫困视域下兜底性民生保障不仅将面临更大规模的贫困群体,而且会面临具有更大异质性的保障对象群体。因此,未来相对贫困治理中的兜底性民生建设不宜采用单一的保障方式,而应该根据各类困难群众的不同贫困程度和困难问题建立多层次的兜底性安全网。首先,对少数完全没有就业能力和发展潜能、生活最困难的群众仍然应该提供最低生活保障,以保障他们的基本生活。对基本生活能够达到社会所认可的标准,但在医疗、子女教育、住房、就业等方面存在困难的家庭,应该重点给予专项救助。对困难老年人、困境儿童、困难残疾人应该根据其实际需要提

(四)兜底性民生建设要注重进一步织密最后的社会安全网

兜底性民生是整个民生保障体系的最后一道防线,是社会安全网体系最下面的一层网,它承担着对各类困难群众兜底保障的作用,因此需要很高的可靠性。一方面,兜底性民生保障制度体系要能够适应各类困难群众的需要,并且要能够全面应对困难群众面临的各种困难,因此需要有

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm, 访问日期:2021年1月20日。

② 周力:《相对贫困标准划定的国际经验与启示》,《人民论坛·学术前沿》2020年第14期,第70—79页。

完善的项目体系和工作服务体系,以及较为充足的资金保障。另一方面,兜底性民生保障要能够帮助困难群众应对经济活动、收入、家庭生活、健康、子女教育、养老等各个方面的不确定性和各类风险,因此在其制度建设和实际运行中还要有一定的弹性,以适应广大困难群众在面临各种风险时可能遇到的多样性和复杂性困难。为此,应该在制度设计中为基层一线工作者留下一定的弹性空间,并且努力建设一支高水平和专业化的工作服务人员队伍。

(五)兜底性民生建设要注重更加积极的保障和促进行动

随着经济与社会的发展,研究者越来越重视社会安全网从传统的“安全网”到“助跳网”的功能提升。鉴于我国未来相对贫困治理将面向许多具有一定潜力的困难群众,因此贫困治理的主要任务不仅要保障困难群众的基本生活,而且更重要的是要促进其就业和发展,靠自己的力量摆脱贫困。因此,兜底性民生建设应该注重更加积极的保障和就业促进,不仅要保障各类困难群众的基本生活,而且还应该注重帮助困难群众获得发展机会,增强就业能力和提升就业动机;不仅要努力扩大困难群众的就业机会,而且要更加注重提升其就业质量;不仅要关注对困难群众的经济帮扶,还要提升其心理健康和促进其社会融入。为此,兜底性民生建设要向社会救助与社会工作相结合、物质救助与社会服务和精神帮扶相结合的方向发展。

(六)兜底性民生建设要更加注重平等和公平的底线保障

兜底性民生建设是要为所有困难群众构筑一个基本生活保障的底线。这个基本生活底线不仅在其水平上要达到社会所认可的常规生活水平,而且要具有较高的平等性和公平性。但是,兜底性民生保障的平等性和公平性是比较敏感和复杂的问题,既要高度重视,又要仔细分析和认真对待。兜底性民生建设属于政府向民众提供的基本公共服务,应该按照均等化的方向发展。但是在目前阶段应该首先注重在各个区域内和相同人群中的均等化。鉴于目前地区之间和城乡之间还存在较高程度的收入、物价和实际生活差距,因此还很难做到在兜底性民生保障水平上完全平等。积极推动兜底性民生保障的平等化有助于加快全社会平等化的进程,但是在地区差异和城乡差异很大的情况下,单方面快速推进兜底性保障跨区域平等化也可能导致高收入城市地区贫困者的相对生活水平被压低,并且还可能由于较高的物价水平而导致其绝对生活水平被压低。因此,兜底性民生建设的跨地区均等化要根据实际情况循序渐进地推进。在现阶段应该更加重视公平原则,即综合考虑各方面的因素和各类人群的利益,采用广大民众都认可、各类人群都能接受的区域差异性标准,并随着地区间和城乡间经济发展与收入水平差距的缩小而逐步缩小民生保障标准的差别。

(七)兜底性民生建设要更加注重与普惠性民生建设的衔接与配合

按照党的十九大报告的要求,未来我国要“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”^①。要优化和完善多层次社会保障体系,关键是要合理设计多层次体系结构与功能定位。^②也就是说,未来的民生保障体系中,各类民生保障制度应该各自发挥作用,并达成有效的制度衔接与配合。兜底性民生保障在其制度建构和实际运行中应该重点达成与普惠性民生建设的有效衔接和配合。普惠性民生建设与兜底性民生建设目标和功能各不相同,但各有其长短,做好了二者之间的相互衔接和配合才能使其都有效发挥作用,并且使整个民生建设制度体系的综合性效益最大化。因此,一方面应该在民生建设的顶层设计中根据经济社会发展

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,中国政府网, http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm, 访问日期:2020年1月22日。

② 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期,第3—29页。

状况和民生建设的阶段性目标而确定总体的民生建设布局,并在其中合理安排普惠性和兜底性民生建设的比例、结构和制度衔接。另一方面应该在民生建设的实际运行中密切关注兜底性民生建设与普惠性民生建设的衔接与配合,以便做到既避免民生漏洞,又提高制度运行效率。在此过程中,普惠性民生建设对象涉及面较大,调整起来不太容易,因此当遇到两类民生建设制度衔接和配合不够好的时候,应该更多地通过调整兜底性民生建设来达成新的衔接和配合。

(八)兜底性民生建设要进一步完善制度体系

民生建设是一整套制度化的行动体系,应该以法制建设为基础,构建完善的制度体系。在兜底性民生建设方面,需要通过完整的制度体系去规范各级政府及其各相关部门在兜底性民生建设中的责任,规范各个项目的目标、标准、对象、待遇内容和水平、待遇提供方式、经办服务体系建设、社会力量参与、财政保障以及保障对象的权利义务等方面的内容,以便使兜底性民生建设能够顺利运行。在地方层面上看,在过去多年里各地在兜底性民生制度建设方面比较活跃,比较成熟的领域中都建立了地方法规或可操作的制度规范体系。但各地的发展仍然参差不齐,并且在各个项目上的要求、标准和制度规范等方面都有不同程度的差异。从国家层面上看,近年来中共中央、国务院和国家相关部门在民生建设领域出台了较多的政策文件,起到了较强的规范引领作用。但目前兜底性民生建设方面的法律法规还不够健全,在社会救助领域还没有国家法律,目前只有一部《社会救助暂行办法》和二十多年前出台的《城市居民最低生活保障条例》。目前我国也还没有一部《社会福利法》,在针对老年人、儿童、残疾人的社会福利领域也还没有完整的行政法规体系。兜底性民生的法制建设下一步的重点应该是加强国家层面的法制建设。通过完善相关的法律、行政法规和部门规章构建起国家在兜底性民生建设领域的制度规范体系。在此基础上还应该加强具体各个领域的标准化建设,逐步完善各个领域的国家标准和地方标准。此外,还应该加强对兜底性民生建设的规划,在进行全面需求调查的基础上规划各个领域的制度建设和服务提供,包括服务内容、方式、规模等,并规划必要的财政资源。通过完善的规划将兜底性民生建设纳入国家和地方公共服务长期发展的制度和行动体系中。

The Significance and General Requirements of Improving People's Livelihood and Providing Social Welfare Assistance in Contemporary China

Guan Xinping

Abstract: According to the Central Committee of the Chinese Communist Party's requirement of "inclusive programs that help improve livelihood and provide social welfare assistance", this paper focuses on the meanings, significances and main tasks of these policies. The policies to improve livelihood and provide social welfare assistance are designed as the eventual safeguard in the social security system and are aimed at providing the final livelihood security for the people who cannot obtain basic subsistence from other means. Currently, the programs that help improve livelihood and provide social welfare assistance throughout the social security system are mainly those social assistance and the social welfare services for children and the disabled. Therefore, this paper analyzes five basic features of these social security policies, the main components and shortcomings of these programs, and finally provides eight policy recommendations to reinforce the programs that help improve livelihood and provide social welfare assistance.

Keywords: Provision of Basic Social Welfare Assistance; Relative Poverty; Social Assistance

【责任编辑:张栋豪】