

构建城乡统筹的社会救助体系

——以太仓市为例

李迎生,徐向文

(中国人民大学社会与人口学院暨社会学理论与方法研究中心,北京 100872)

摘 要:推进社会救助体系的城乡统筹发展,保障城乡居民平等的社会救助权利,这既是社会政策的核心追求,也是新型城镇化的应有之义。太仓市将社会救助制度建设融入地方经济发展之中,在推进实现城乡统筹并轨的同时建立起更为积极、更具发展性的社会救助体系,为实现城乡居民共建共享社会发展成果做出了卓有成效的尝试。当然,太仓的探索也存在进一步改进和完善的地方。分析太仓经验,揭示其深层理念、逻辑与阙如,对于当前中国社会救助体系的城乡统筹发展与制度转型,实现制度的预期目标及推进实现共建共享与新型城镇化等均有重要的意义。

关键词:社会救助;城乡统筹;太仓经验

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2017)03-0055-08

党的十八大以来,中国的反贫困事业已进入攻坚拔寨期。中央确立的精准扶贫“五个一批”工程中特别强调要通过“社会保障兜底一批”。作为社会保障体系中“最后的社会安全网”^[1],社会救助的兜底作用不言而喻。除传统的反贫困功能之外,社会救助业已担负起护航经济结构调整、维护社会和谐稳定的重要职能,并成为全面建成小康社会的基础性制度保障。然而长期以来,受城乡二元体制影响,我国社会救助体系存在城乡分割、双线发展的突出问题,一则造成城乡居民之间生存底线上的权利不公,将农村居民置于相对剥夺的地位。二则难以适应市场化大潮下的社会流动趋势,事实上将以农民工为主体的流动人口排斥于救助体系之外。在经济新常态下,推进城乡社会救助体系的统筹并轨或一体化发展,无疑是提升社会救助兜底效能、保障城乡居民底线权利公平的必由之路。

太仓是全国最早实现全面小康的县市之一,也是社会保障“太仓模式”的开创者,其所实践的一些典型模式如“土地换保障”“大病再保险”等已经上升为全国性的政策方案。近年来,构建与经济发展水平相适应且能够有效满足社会需求的社会救助制

度体系,一直是太仓应对新常态下一系列风险、挑战的重要突破口。在短短的数年间,太仓已成功实现了社会救助的城乡一体化,并在社会救助的转型创新方面做出了诸多卓有成效的探索。本文基于实地调查资料,结合当前学界关注的焦点,对太仓的一系列经验探索做出针对性分析,以期对相关问题的研究与实践提供一些启发。

一、统筹城乡社会救助体系 应着力破解三大问题

从全面建成小康社会的目标要求出发,构建城乡一体的社会救助制度体系,是促进社会公平,保障城乡居民共建共享发展成果的重要突破口,因而一直是社会各界关注的焦点。特别是十八大以来,社会各界集中围绕社会救助制度的城乡统筹发展及其相关问题展开了系统实践与深入讨论。2014年国务院《社会救助暂行办法》的出台实施,首次确立了最低生活保障、特困人员供养、灾害救助、医疗救助、教育救助、就业救助以及临时救助等多元一体的社会救助制度体系,同时也将相关议题的实践与讨论推向了一个新的高度。从现有的研究来看,统筹城

收稿日期:2017-04-24

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(15JJD840005);国家社会科学基金重点项目(16ASH005);中国人民大学“统筹推进世界一流大学和一流学科建设”专项经费项目(15XNL006)

作者简介:李迎生(1962—),男,安徽桐城人,教授,从事社会政策理论与应用、社会工作本土化、社会工作与社会治理、社会福利与社会发展研究。

乡社会救助体系、实现社会救助的一体化发展面临着三大核心问题。

一是实现什么样的统筹以及如何实现统筹的问题。前者是统筹目标问题,后者是统筹路径问题。在实现什么样的统筹方面,研究者基于对公平理念的认识展开了讨论,一些研究者主张城乡社会救助乃至社会保障权利的平等化,认为这体现着一种底线公平^[2]。而另一些研究者却认为,合理的差别是公平的前提,最适宜的选择是允许城乡社会救助存在适度差距,并尽力减少和消除不合理的差距^[3]。在如何实现统筹方面,研究者大多将社会救助纳入社会保障的整体视野进行讨论,着重强调社会救助的基础性地位。主要存在3种观点:第一种观点可称为“农村优先说”,即在政府主导下,通过重点建设提升农村社会保障水平,逐渐缩小城乡差距,进而实现城乡接轨^[4];第二种观点可称为“市民待遇说”,即在城镇化过程中,应打破户籍制度的限制,优先保障农业转移人口(特别是农民工)享受应有的市民福利待遇^[5];第三种观点可称之为“递次推进说”,即先在一个小范围或特定地域内实现城乡社会救助的整合,继而向更大范围扩展^[6]。

二是城乡社会救助体系的“碎片化”问题。破解社会救助乃至整个社会保障体系中存在的“碎片化”问题,是社会救助体系城乡一体化建设的重要内容。目前主要存在两种观点:一些研究者着眼于探索社会救助与其他相关政策制度间的衔接与互动。如唐钧、胡继晔等强调要建立社会救助制度与社会保险的有效衔接机制^[7];江治强通过分析社会救助与慈善救助各自的特点和异同,提出功能互补、资源整合、主体合作、信息对接、行动协同的制度衔接框架,进而提出推进慈善与社会救助衔接的具体对策建议^[8];孙晓锦则重点关注了医疗救助与新农合制度之间的衔接问题^[9]。另一些研究者则聚焦于社会救助体系内部各项具体政策项目间的整合衔接。如李敏认为,社会救助的“碎片化”主要表现在管理的分散化、项目的割裂化和区域的差别化3个方面,必须以规范化管理为基础,推进各个救助政策项目之间以及社会救助与社会保险、社会福利、慈善事业的衔接,同时推动社会救助政策的区域统一化^[10];韩克庆特别强调政策衔接中的信息化建设问题,认为各个救助政策项目之间以及社会救助制度与社会保险制度、社会福利(服务)制度的信息共享机制不健全,已经成为影响社会救助效能的重要原因^[11]。

三是社会救助城乡统筹发展中的制度转型问题。社会救助的城乡统筹并不仅仅是着眼于当下的

城市与农村的制度统一或制度并轨问题,更是着眼于未来的城乡社会救助共同转型、一体化发展问题,这也是提升社会救助效能和可持续性的必然要求。已有的研究虽然存在诸多细节上的分歧,但总体上大都认为现行的社会救助制度过于消极且效率不高,应建构更加积极、更有效能、更具发展性的社会救助制度体系^[12]。谢勇才等认为中国现行社会救助制度面临着救助理念消极、救助方式落后、救助效率不高等七大困境,主张应加快推进生存型救助向发展型救助转型^[13];彭华民基于制度主义取向分析了中国社会救助政策的创新发展轨迹,提出中国社会救助的3个阶段和3层体系,认为社会救助政策发展应与经济发展和社会建设紧密结合,救济和增能并重,福利提供的资金、服务和机会并重^[14];陈水生通过对福利国家理论的深入分析,提出以发展型济贫、适配性服务和积极性平权为重心,构建起整体性的社会救助制度体系^[15]。

针对上述3个方面问题的研究及其争议,在此逐一做一评析。首先,在实现什么样的统筹方面,公平问题无疑是讨论的基础。社会救助的城乡统筹无论是立足于底线公平还是消除不合理的差距,对于当前中国的实际而言并不会带来结果上的太大差异,实现社会救助城乡统筹的过程本身既是维护底线公平的根本体现,又是消除现存不合理差距的必然要求;其次,在如何实现统筹方面,“农村优先说”在短期内有助于提升农村的社会救助水平,但一方面需要较大的财政投入,另一方面难以有效化解流动人口的制度排斥问题,“递次推进说”所需时间较长且难以应对大范围、长距离的流动人口需求,相对而言,“市民待遇说”的可行性较大,操作性较强,短时间内也容易取得实际效果;再次,在社会救助的“碎片化”问题方面,实际上无论是社会救助与其他相关政策制度间的衔接互动,还是社会救助体系内部各项具体政策项目间的整合衔接都是破解“碎片化”的重要内容,可以同时进行,并不存在非此即彼的冲突;最后,在社会救助制度转型方面,大多数研究均认识到了推进社会救助由消极向积极、由补偿向发展转变的重要性,但是在具体的转型路径或转型模式上,现有的研究并未给出太多答案。

近些年,国内已有多个地方以保障城乡居民平等的社会救助权为基础,积极探索社会救助的城乡统筹发展或一体化建设,并着力推进城乡社会救助体系的现代化转型,在回应和破解上述三大问题方面取得了突出进展。为人们所熟知的,如上海浦东的“阶梯式推进”模式、广东东莞的“渐

进式统一”模式、陕西宝鸡“制度+服务”的“大社保”模式等。但整体而言,绝大多数实践均以回应三大问题中的某一问题为重心,未能同时有效兼顾其他相关问题。与之不同,江苏太仓在统筹城乡社会救助体系发展中将相关问题有效融合,为同时回应和破解上述三大问题做出了有益探索。因其实践的系统性、目标的明确性、理念的科学性和措施的前瞻性,太仓经验已经开始被越来越多的研究者所关注。

二、实践背景与基本理路:社会救助 城乡统筹的太仓经验

1. 社会救助城乡统筹的背景与动因

推进社会救助体系的城乡统筹发展,本质上是再分配结构的重新调整,由此会触及各方面主体的利益关系。没有一定的基础和动力,地方政府显然不会贸然变革既有的利益格局。太仓市之所以自21世纪初即竭力推进社会救助的城乡统筹并轨,实际是出于经济发展、政治稳定与社会和谐等的统筹考虑。

第一,工业化、城镇化的快速推进,对社会救助的城乡统筹提出了强烈要求。

进入21世纪以来,太仓市经济发展进入快车道,工业化、城镇化的推进步伐随之加快。在此进程中,大量农村土地被政府开发征用,造成短期内失地农民数量的急速增长,到2006年底所产生的失地农民数量就达8.5万人,占当时太仓市农村人口的32.7%^①。农民在失去土地之后面临着生存、就业、发展等多方面问题,为了及时有效地满足失地农民的需求,太仓市采取了多方应对措施,如实施积极的就业政策、土地换保障、财政补贴等等。在此过程中,以最低生活保障、医疗救助、就业援助等为代表的城乡社会救助体系的作用逐渐凸显,推动社会救助体系的城乡统筹与制度并轨成为必然要求。

第二,社会矛盾与社会问题的积聚倒逼,为社会救助的城乡统筹设定迫切任务。

按照陆学艺等在2012年左右的测算,太仓的社会建设程度和高速发展的经济建设相比大约滞后5~8年,这一结构性差距相对全国水平而言整整缩小了一半,可谓成绩斐然^{[16]14}。然而,自20世纪80年代到21世纪初,因长期偏重经济增长忽略社会建设,太仓同样被急遽爆发的社会矛盾和社会问题所困扰。这其中既有乡镇企业倒闭、干群冲突、治安犯

罪、贫困等老问题,又有失地农民安置、劳资纠纷、阶层分化、外来人口涌入以及人口老龄化等新问题。新老问题的交织积聚,也对太仓的经济发展和社会稳定造成不利影响。而要有效应对这一系列社会矛盾和社会问题,就迫切需要建立起统筹城乡的社会救助兜底体系。

第三,政府发展理念的调整与转变,为社会救助的城乡统筹提供根本动力。

经济发展的根本归宿在于提高人的福祉。经济发展的成果如果不能被社会成员公平共享,不能转化为现实可感的生活福利,则会背离发展的初衷。经济快速增长过程中所出现的一系列社会问题、社会矛盾,使太仓各级政府进一步认识到加强社会建设、提升人民福祉的重要性。以人为本、可持续发展、经济社会协调发展、和谐社会等理念逐渐成为太仓各级政府规划社会发展的核心指引。从2006年开始,太仓市启动以改善民生为重点的社会建设工程,每年规划完成10件“民生实事工程”,至2012年已投入资金超过60亿元且投入力度仍在逐年增大。“构建城乡统筹的社会保障体系”即为最早实施的民生工程,最终形成了社会保障的“太仓模式”^{[16]13-16},这也正是太仓市推进社会救助城乡统筹的直接背景。

2. 社会救助城乡统筹的基本理路与成效

太仓社会救助统筹并轨始于2004年的“土地换保障”以及2006年启动的社会保障“民生实事工程”。但从更深层次看,太仓社会救助的城乡统筹历史实际可以进一步前移,甚至可以循迹于社会救助的政策创始期。多年来,从最初的无意举动到后期的有意推动,太仓先后启动了一系列卓有成效的尝试。

首先,理顺政府层级间、部门间权责关系,实现城乡社会救助资源的一体化管理。

政府在推进社会救助的城乡统筹方面扮演着不可替代的角色。理顺不同层级、不同部门间的权责关系对于推进社会救助的城乡统筹并轨、提升社会救助的兜底效能有着至关重要的作用。在此方面,太仓市将资金保障作为理顺政府不同层级间关系的重心,将职能分工作为理顺政府不同部门间关系的重心。在社会救助的资金保障方面,建立多层次、多渠道、制度化的社会救助资金筹集机制,有效保障了社会救助中各项支出的资金供给。以农村最低生活保障为例,1997年制度建立之初,农村低保资金筹集由镇、村两级按5:5的比例共同承担。之后,为了

^①数据由太仓市人力资源和社会保障局提供。

减轻乡镇和村集体的负担,太仓又重新建立起市、镇、村三级4:4:2的经费负担机制,进一步强化了政府的经费保障责任。到了2011年最低生活保障实现城乡一体后,低保资金开始由市、镇(区)两级财政按5:5承担,取消了村级的筹资责任。

在社会救助的职能分工方面,太仓市一方面将各项社会救助职能向民政和社保两个部门集中,另一方面在现有框架下进一步明确相关职能部门的职责清单,建立一个主体统领、多个部门联动的工作协同机制。在整体层面,为了有效协调各部门的社会救助工作,太仓市政府专门成立“社会救助工作协调领导小组”,成员由民政、财政、卫生、社保、教育、规划建设、发展改革、农办、总工会、司法等多个部门组成,相互之间明确分工、各司其职、密切协作,各项工作会商会办,有效确保了政府在社会救助工作中的统筹领导能力。

其次,积极引入社会力量参与社会救助,实现城乡社会救助力量的一体化联动。

太仓市早在2001年发布的《城乡居民最低生活保障制度实施办法》中就确立了“国家保障与社会帮扶相结合”的原则。2005年《关于进一步完善太仓市城乡社会救助体系的实施意见》中进一步明确了“政府主导、社会参与”的原则。此后,在太仓市历年出台的社会救助体系完善意见中均强调了这一基本原则,并进一步细化和完善了社会力量助力社会救助城乡统筹并轨的各项机制。近年来,其所实践出的“政社互动”模式也已经在全国范围内推广。从工作开展的情况看,“政社互动”中所吸纳的社会力量涵盖了企业、专业社会组织、慈善机构、志愿服务者、社区自组织等多个主体类型,各种形式的慈善救助、结对帮扶、爱心超市、送温暖等已经成为常态。

在太仓,社会力量助力社会救助城乡统筹的渠道大体有4个:一是资金参与,主要体现为慈善捐助。二是服务参与,即以扶贫帮困为目的的各类社会性服务,既有专业性与有偿性服务,又有志愿性与兼业性服务。服务参与在每年的老年人救助、残疾人救助与灾害救助工作中最为常见,太仓市也已将志愿服务活动融入整个灾害预防与救助的工作序列。三是就业参与,通过专业合作社带动、企业带动、能人带动、基地带动以及劳务合作带动,为城乡困难群体提供就业机会。四是监督参与,即将社会力量吸纳到社会救助工作的监督管理体系当中。太仓市建立“社会救助监督员制度”,监督员为各村、社区的居民代表以及各级依法产生的人大代表和政协委员。职责包括熟悉社会救助相关法律、法规和

政策,了解社会救助对象的基本情况以及各项政策的落实情况,反馈政策落实中出现的各种问题并提出意见、建议等。

再次,聚焦政策扩域、政策衔接,实现城乡社会救助制度的一体化运作。

国务院2014年颁布的《社会救助暂行办法》中确定了最低生活保障、特困人员供养、灾害救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助以及临时救助八个政策救助项目。这一《办法》“构建了完整的社会救助体系,实现了制度的规范化”^[17]。如果以此为参照标准,那么太仓市的社会救助制度体系早已超越了《办法》所涉及的项目边界。自1997年实施城乡最低生活保障以来,太仓在实践中不断丰富社会救助的体系内涵,2005年实施低保边缘救助政策,2007年实施重残救助政策,2010年实施特残救助政策……在不断丰富扩展社会救助政策范域的同时,各项政策之间的衔接互联与配套关系也进一步理顺。目前,太仓市基础性救助制度与各大专项救助、辅助性救助之间已建立起有序且富有弹性的衔接机制。无论是旧制度的完善还是新政策的出台,大都会明确规定与其他相关政策制度间的衔接互联关系。时至今日,太仓已建立起以最低生活保障为基础,以医疗、临时、重残、教育、就业、住房、法律、慈善、灾害、应急和五保等专项救助为主要内容,以社会互助和开发式扶贫为辅助,与经济社会发展水平相适应的组织服务网络化、管理规范化的保障法制化、实施程序化的新型城乡社会救助体系。

最后,推进信息化、便捷化建设,实现城乡社会救助服务的一体化网络。

社会救助的城乡统筹并轨既涉及政府协作、政策衔接、社会参与,也涉及信息共享、网络互联、服务统一。在城乡统筹并轨的进程中,太仓市将线上线下有机结合,逐步建立起信息化、网络化、便捷化的社会救助与社会保障服务体系。在信息化建设方面,太仓市在2005年即建立了“基层社会保障和救助工作综合管理服务平台”。2008年,依托社会保障和社会救助工作综合管理服务平台,又建立起全市统一的贫困人员信息化动态管理系统。到2011年,太仓正式建立起市、镇(区)、村(社区)三级社会救助信息网络制度,全市低保、五保家庭信息、家庭成员网上信息达到22.85万个。在服务网络化、便捷化方面,2007年启动社会保障“村村通”工程,建立市劳动保障局、镇劳动保障所、社区劳动保障服务站三级服务网络,配备专门的办公场所、办公设施,并在各个行政村、社区设专职人员,聘请村民组长及居民组长为“劳动保障联络员”。通过细化、完善相

关制度和业务流程,构筑起城乡一体的服务网络。农村居民也因此实现了“四个不出村”^①的市民待遇。与此同时,太仓依托“村村通”平台,在全国首创居民“劳动保障卡”制度,劳动保障卡与银行联网,能够办理民政低保、持卡就医、获取就业援助等多种社会救助业务。

2011年,太仓市城乡最低生活保障标准实现一体化,标志着城乡统一的社会救助体系正式形成。一方面,社会救助水平与质量大幅提升,政府在低保、低保边缘、五保、重残、特残等救助项目上的财政投入稳步增加,救助金额已由2011年的2163万元大幅提升至2015年的3172万元^②。在实现城乡低保并轨的当年,太仓已将保障标准提高到每人每月500元,并持续多年提升,到2015年城乡低保标准已达每人每月750元,每月人均补助478元。对比全国同期数据,无论是具体的保障标准、人均补助水平,还是相关标准的提升幅度,太仓的低保质量均明显高于全国平均水平:另一方面,越来越多的困难人群摆脱了对政府的救助依赖,“十二五”期间,全市低保、低保边缘、五保、重残、特残等几类受助人群的数量已经由2011年的7000人、4743户下降至2015年的4700人、3732户。这一升一降之间,已经显现出太仓社会救助体系在城乡统筹并轨方面的整体成效。

三、行动逻辑与实践阙如: 太仓经验的分析

1. 推进社会救助城乡统筹的内在逻辑

在统筹城乡社会救助体系的一体化发展、保障城乡公民平等的社会救助权这一实践进程中,太仓市遵循着独具特色的行动逻辑。总结起来,主要有如下几点:

一是统筹即统一。推进社会救助城乡统筹并不是简单地实现城乡之间的待遇统一、制度统一,其内在出发点是对“权利—义务”对等的考量,即城乡之间的社会救助待遇应统一立基于城乡公民的义务对等之上。众所周知,社会保障的“太仓模式”遵循的是“统筹非统一”原则,即将城乡统筹操作化为社会保险制度间的职能衔接,也就是将农村社会保险(主要是养老、医疗和失业)逐步纳入城市社会保险的管理体系,并非是标准上的完全统一,实际是建立了一体多层(多类)的社会保险体系。这其中隐含的一个价值逻辑是:城乡居民履行了不同水平的社

会保险义务,因而其享受的保障待遇也应当有所差异。与之不同,太仓的社会救助城乡统筹实践则是聚焦实现城乡社会救助标准的一体化、同等化,即确保各类正规的、普遍化的救助项目城乡待遇一体。这实际上是认可了社会救助兜底的角色定位,即无论城市居民还是农村居民,其在基本尊严和生存底线上的权利不应有所差别。需要特别指出的是,太仓市在普遍性、制度性的社会救助体系之外,也允许和鼓励农村地区与城市地区各自存在一些自由的、因地制宜的救助举措,如农村的集体救助等。实际上是在政府普遍性救助的基础上,认可了特殊性救助的存在,实现了普遍性与特殊性的统一。

二是公平与效率并重。公平与效率一度被视为不可兼得的两个方面,党的十八大则明确提出“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平,再分配更加注重公平”。作为一项重要的再分配机制,社会救助对于公平原则有着更多的强调,推进社会救助的城乡统筹并轨在根本上是为了实现城乡之间的待遇公平,也即保障城乡居民同等的社会救助权。但是在保障社会公平的同时,太仓并未忽略社会救助的效率或效能,而是通过信息化、网络化、便捷化建设及内涵、质量建设,大力提升社会救助的效率或效能,从而有效保障了城乡居民公平、有效且高质量的社会救助权利待遇,一定程度上实现了公平与效率的统一。

三是可持续发展导向。以可持续发展为导向的城乡统筹,是一种立足长远的、面向未来的、兼具经济性与福利性双重属性的制度建设安排。“十二五”期间,太仓市地区生产总值虽仍保持着较高水平的增长,但增长的速度却连年趋缓,增幅已从2011年的13%降至2015年的7.1%。为了有效适应经济新常态,太仓市在推进社会救助的城乡统筹过程中,重点突出了两大工作导向:一方面注重与经济发展相适应,在推进制度转变时既不冒进亦不裹足,社会救助的标准、方式、主体、机制等均与地方经济结构调整、产业结构转型建立起直接或间接的联系;另一方面,注重救助对象的能力建设,主动转变传统的、以济贫为导向的被动救助模式,更加注重困难人群自助能力的提升,提出以“就业促保障、以就业带救助”的工作理念,并探索出“充分就业社区”等一系列行之有效的经验。

在上述三大行动逻辑中,可持续发展导向指明

^①即获取就业信息不出村、接受教育培训不出村、办理社会保险不出村、享受社会化服务不出村。

^②数据由太仓市民政局提供。

了社会救助在城乡统筹并轨和制度建设方面的主体方向,在社会救助与经济发展之间建立起良性、有机的互动关系。公平与效率并重既是对社会救助再分配本质的回归,也是对经济社会协调发展的积极回应。统筹即统一逻辑是推进城乡统筹并轨的实际操作规则,真正实现了城乡公民在社会救助权上的平等化。三大行动逻辑之间有机关联,共同构成了太仓市社会救助城乡统筹并轨的经验内核。

2. 实践阙如

太仓的经验探索虽已经取得阶段性成效,并在一定意义上实现了保障城乡居民同等的社会救助权,但却绝非完美无缺。作为一项仍处于探索与完善之中的长期性工程,太仓市社会救助的城乡统筹实践无论是在宏观布局层面还是在具体操作层面,仍然存在诸多问题或不足之处。从目前来看,以下几个方面较为突出:

第一,外来非户籍人口被排斥于社会救助体系之外。太仓市目前的社会救助体系虽已相对完善,但其受益群体仅限于拥有本市户籍的在册人口。无本市户籍的外来人口即使在太仓生活多年,也很难享受到社会救助的福利。2015年太仓市常住人口有70.95万人,但户籍人口仅47.96万人,外来人口达23万人,也就是说外来非户籍人口占到太仓常住人口的三分之一。这些外来人口以青壮年劳动力居多,大多就职于第二、三产业,虽有部分能够享受到就业单位的社会保险,但仍然难以获得与本地户籍居民同等的社会救助权利。考虑到太仓市的GDP贡献结构,可以肯定的是,外来人口为太仓市的经济发展做出了巨大贡献。回顾近些年,太仓市户籍人口的自然增长率几近为零,2015年甚至出现了1.15‰的负增长,人口老龄化问题更是日趋严峻^①。在此背景下,要保证经济社会的持续健康发展,就必须考虑如何有效维持乃至进一步释放外来人口的贡献红利。而将常住外来人口以合宜的方式纳入现有的社会救助体系无疑是较为理想的手段。从权利义务对等的原则出发,保障常住非户籍人口与本地户籍人口享有平等的社会救助乃至社会保障权益,也是地方政府理应履行的职责。

第二,专业化的社会救助力量总体仍显薄弱。社会力量是优化社会救助主体结构,推进社会救助制度建设的重要力量。专业化的社会救助力量在其中更是扮演着举足轻重的角色,直接影响到社会救助的整体效能和质量。从国内外发达地区的一般经验看,专业化的社会救助力量主要包括社会工作机

构、慈善团体、基金会、心理健康机构、法律援助中心、灾害救助队以及各类专门意义的扶贫帮困组织等。与传统的由政府统包统揽的社会救助方式所不同,这些专业化、组织化、正规化的社会力量能够为救助对象提供更为科学、全面、精准、质量且个性化的服务,因而更容易获得救助对象的接纳和认可。同时与各类非专业化的、自发性的民间志愿群体、个人等社会救助力量相比,专业化的社会救助力量也显得更为安全、可靠、可控。近些年,太仓市积极推行“政社互动”“社区自治”模式,在此过程中动员了多方社会力量参与到社会救助的行动之中,为社会救助提供资金、服务、监督等多项支持。然而,从社会力量的整体结构看,其构成仍然以本地城乡社区居民为主,由各大城乡社区党组织进行具体动员和协调运作,更多表现为一种志愿性的、非专业化的群众力量。相比而言,专业化的社会力量,如社会工作、心理健康、法律援助、灾害救助等方面的社会救助力量整体还比较薄弱,一方面,绝大部分专业组织尚处于孵化、起步阶段,还无法提供大规模、专业化的社会服务;另一方面,一些已经参与到社会救助工作中的专业组织,其生存能力、服务能力也很有限,尚缺乏规范、有序、稳定且制度化的发展环境。

第三,城乡社会救助存在逆向待遇差的可能。逆向待遇差,意指在实现城乡统筹并轨之后,农村受助居民所实际享受到的社会救助待遇在一定程度上可能超过城市受助居民,造成城市居民相对于农村居民的待遇逆差。理解这种逆向待遇差的形成逻辑,须深入分析太仓“统筹即统一”原则之中的普遍性与特殊性关系。在城乡统筹并轨的普遍性与特殊性关系中,这种逆向待遇差现象并不是由城乡一体的普遍性救助项目所导致,而是城乡各自所允许存在的特殊性救助项目之使然。单就城乡二者的特殊性救助项目而言,这一待遇差主要源于农村的集体经济和集体性救助。太仓是苏南集体主义经济的典型代表,虽然在20世纪末到21世纪初也经历了乡镇工业的合并、倒闭、转制潮,但绝大多数农村仍然保留了一定规模的集体资产或集体经济。由农村集体向本集体内的困难家庭或个人提供多种形式的救助,这在太仓已经成为一种普遍现象。在城乡社会救助实现统筹并轨之后,农村集体的这类救助项目并未随之取消,而与之相对应的城市居民则缺乏这一救助来源。这正是统筹并轨之后,城乡之间出现逆向待遇差的根本原因。从现实来看,这种逆向待

^①相关数据来源于太仓市统计局发布的《2015年太仓市国民经济和社会发展统计公报》。

遇差在当前阶段是合理的、可接受的,其差距尚在可以接受的范围之内。但当农村集体经济发展壮大之后,农村居民所享受到的社会救助待遇亦可能随之提升,进而拉开与城市居民之间的距离。对于城市居民而言,无疑出现了实质上的不公平。从长远来看,应对逆向待遇差的问题,并不是要削减农村居民社会救助的集体供给部分,而是要探索扩宽城市居民的社会救助资金来源渠道,增加其在政府统一救助体系之外的自源性和外源性救助项目,从而防止城乡社会救助出现逆向待遇的可能。

第四,制度建设缺乏一个新的、更高层次的定位。到2014年底,太仓的城市化率已达65.34%,人均GDP达到24504美元^①,按照世界银行人均GDP突破10000美元的标准计算,太仓已进入经济社会发展的“发达阶段”。这一经济水平和发展阶段决定了反贫困已经不再是太仓经济社会发展中的一项根本性、全局性的工作任务。就此而言,传统意义上以反贫困为目标而建构起来的社会救助体系也应当适时做出发展定位上的调整与转变。从太仓市经济社会发展的整体阶段看,社会救助体系的功能定位应适时超越反贫困的定位局限,更加注重人的更高层次的需求和发展,同时也应更加重视经济发展新常态下的新挑战、新需求。这一功能定位的转变,并非忽略反贫困的重要性,而是从一个更高层次、更为长远、更具终极意义的维度认识和看待反贫困问题及其本质,即反贫困并非仅仅终止于当下物质条件的改善,而更应聚焦于人的能力提升和全面发展,同时努力营造一个更加公平、合理的社会制度环境。此外,这一调整转变不仅体现于具体的社会救助目标、形式与手段之中,更应彰显于社会救助体系的整体发展定位层面。从目前太仓的实践情况来看,目标、形式、手段层面的转变已经有所突破,但整体性制度发展及其功能定位的转型升级尚不明显。

四、太仓经验的启示及延伸讨论

为了适应经济社会发展的需要,太仓以保障城乡居民平等的社会救助权为依托,统筹推进城乡社会救助体系的一体化发展,为实现城乡居民共建共享发展成果奠定了坚实基础。基由一系列前瞻性举措,在短短的数年间,太仓即构建起城乡一体的、与地方经济社会发展大局良性互动的现代社会救助体系,也为反思社会救助与经济发展之间的关系以及整个社会保障、社会政策体系的发展转型等问题创

造了良好契机。

1. 太仓经验的启示

太仓的经验探索虽存在诸多问题与不足,能否被视为一种独特的路径模式尚待进一步观察、论证,但对于当前的中国而言,太仓的实践仍然为推进城乡社会救助体系的一体化发展、提升社会救助的兜底效能提供了诸多行动指引。

一方面,在实现城乡统筹的过程中,社会救助的功能定位应适时从补偿性、消极性兜底向发展性、积极性兜底进行转变,以更好地回应新常态下经济社会发展的需求。中国现有的社会救助制度在实践中遵循“量入为出”的原则,即将社会救助单纯视为一项福利支出,具体的支出标准、支出水平依据财政收入状况决定,其前提是在履行兜底职能时不拖累经济的增长。这一制度逻辑本质上是将社会政策与经济政策隔离,并未认识到社会政策对经济发展的促进作用。事实上,安东尼·吉登斯、詹姆斯·米奇利、迈克尔·谢若登等的研究,以及20世纪90年代以来OECD成员国、南美、东南亚等国家的成功实践已经证明社会福利政策本身也是一种生产力,那些发展性的、积极的社会政策方案,不仅不会拖累反而有助于经济的增长^[18]。在当前中国,问题的症结并不在于社会救助或社会保障政策是否拖累经济的增长,而在于什么样的社会救助或社会保障制度安排是积极的、发展性的以及如何实现社会救助、社会保障由传统的补偿性、再分配性制度安排向积极的、发展性制度安排转变。太仓市在推进社会救助城乡统筹并轨与制度建设的进程中遵循“以就业促保障”“以扶持代救助”“以产业带就业”等理念原则,着力推进社会救助体系由补偿性、消极性兜底向发展性、积极性兜底的转变,为太仓GDP指数、居民收入、财政收入连续十多年的快速增长做出了积极贡献。这一成功实践对于国内其他地方而言有着重要的参考意义。

另一方面,能否构建起积极、开放、良性的政社关系,一定程度上决定着社会救助城乡统筹并轨的质量与成败。社会救助体系既有政府组织的、制度化的救助项目,又有民间组织的、社会性的救助内容。推进社会救助的城乡统筹,离不开政府与社会的合作互动。在近些年太仓所推动的“城乡统筹”“民生工程”“政社互动”等实践中,政府一方面积极承担起社会救助与福利保障的主体责任,另一方面也为社会力量参与社会救助和社会服务让渡出广阔的空间渠道,从而形成了福利治理情境中政府与社

^①数据来源于太仓市统计局编《太仓统计年鉴2015》。

会良性互动的局面。这种体现于具体场域中的“政府—社会”合作共治模式,不仅超越了传统的国家中心论和社会中心论主张,而且进一步印证和丰富了乔尔·米格代尔、彼得·埃文斯等所主张的“国家在社会中”^[19]“国家与社会共治”^[20]“国家嵌入社会”^[21]等观点,也为提炼本土特质的社会建设与社会治理理论提供了丰富素材。特别是在当前全面深化改革的背景下,中央提出了“推进国家治理体系与治理能力现代化”的总目标,而太仓的社会救助实践则恰恰说明了构建一个功能互补、合作共治、良性互动的政社关系,对于实现国家治理现代化有着至关重要的作用。

2. 延伸讨论

在为中国社会救助体系的城乡统筹发展与制度转型提供行动借鉴、理念指引的同时,太仓的经验探索也凸显出当下中国社会救助乃至整个社会保障体系建设与发展中的诸多现实问题,其中最为直接的有两大问题:

一是流动人口的社会救助及其政策路径。大规模的流动人口是我国经济发展与社会转型过程中出现的一个特殊社会现象。流动人口的社会救助问题之所以突出,缘于中国的户籍控制制度。现有的社会救助与社会保障制度几乎均与户籍制度挂钩,一省一策乃至一市一策。户籍地与务工地的分离,使得流动人口既难以享受到户籍所在地的社会救助,亦无法获得务工地或实际居住地的社会救助。简言之,流动人口在很大程度上被现有的社会救助制度所排斥^[22]。就流动人口的这一现实境遇而言,单纯通过推进社会救助乃至社会保障体系的城乡统筹显然远远不够,甚至无关痛痒。这也正是太仓目前仍然面临的一个突出问题。在本文看来,解决流动人口的社会救助问题,保障流动人口的社会救助权利,有两种可行方案:一种方案是在实现城乡统筹的同时,推进省际统筹、区域统筹乃至全国统筹,最终建立起全国一体的、统一联网的社会救助制度体系。从目前看,这一方案需要通过中央高层的顶层设计、统一推动,其难度最大,但所需时间短,效果也最为明显。另一方案是由流动人口聚集较多的务工地主导,根据自身实际,通过建立长期居住制度、社保缴纳制度、与人口流出地合作互联制度等,为流动人口提供应有的社会救助与社会保障服务。这一方案对用工地的基础、能力和智慧要求较高,从长远来看仍是一个过渡性方案。

二是社会救助的制度转型及其模式选择。正如太仓实践所揭示,社会救助的制度转型与体系建设既是服务经济社会发展大局的迫切需要,亦是有效

保障人民群众生存与发展的需要。社会救助的一项基本职能是反贫困,贫困的发生既有制度性、结构性、文化性原因,也有个人性、能力性原因。与此同时,贫困对象既有当下的生存性需求,亦有着着眼于长远的发展性需求。这就决定了:一方面,社会救助的制度设置应充分考虑致贫原因,对宏观的社会结构优化与微观的个人能力提升作出积极回应。另一方面,社会救助制度体系必须既能满足救助对象个人及其家庭当时当下的生存性需求,也能够为救助对象的长远发展提供必要的基础。在此意义上,单纯的补偿性社会救助制度模式或者单纯的发展性社会救助制度模式均难以独立满足各方面的需求。最为合宜的社会救助制度设计应当是能够同时满足生存性与发展性双重需求的制度模式,即兼具补偿性与发展性的混合模式。就此而言,太仓的社会救助制度转型无疑是必要的。中国现有的社会救助制度体系总体来讲仍然是一种补偿性的制度设计,已经难以适应新时期、新阶段经济社会发展的需要,亦难以有效履行兜底的职能。因此,探索建立混合型的制度模式,方能实现社会救助制度体系由消极性、补偿性兜底向积极性、发展性兜底的转变。

参考文献:

- [1] 杨立雄,刘喜堂.当代中国社会救助制度:回顾与展望[M].北京:人民出版社,2012:1.
- [2] 景天魁,毕天云.论底线公平福利模式[J].社会科学战线,2011(5):161-167.
- [3] 郑杭生.社会公平正义与和谐社区建设——对社区建设的一种社会学分析[J].中国特色社会主义研究,2007(6):36-42.
- [4] 李迎生,张志远.中国社会政策的城乡统筹发展问题[J].河北学刊,2011(3):109-115.
- [5] 关信平.论权利公平基础上的非户籍人口服务与管理[J].西北师大学报(社会科学版),2015(3):5-10.
- [6] 梁芷铭.区域一体化:社会救助城乡统筹的路径选择[J].西南农业大学学报(社会科学版),2013(1):14-18.
- [7] 唐钧.关注社会保险和社会救助制度的衔接[J].中国社会保障,2012(1):24.
- [8] 江治强.慈善救助与社会救助的异同及衔接机制建设[J].中国发展观察,2015(5):39-44.
- [9] 孙晓锦.农村医疗救助与新型农村合作医疗制度有效衔接研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2011(6):14-19.
- [10] 李敏.社会救助政策“碎片化”表现及其整合[J].人民论坛,2016(8):141-143.
- [11] 韩克庆.中国社会救助制度的改革与发展[J].教学与研究,2015(2):29-35.

(下转第70页)