

保障与发展的双赢

——社会保护政策框架下的城市反贫困战略研究

○ 李 薇

(上海市建设交通党校, 上海 200233)

[摘 要] 社会保护政策框架下的城市反贫困战略与传统的“安全网”政策最大的区别是: 将贫困的暂时性救济与彻底摆脱贫困的长期性努力结合起来, 兼顾社会公平与经济增长, 因此被视为适合发展中国家的反贫困政策框架, 并在国际非营利机构的影响下在世界范围内传播。中国经济、社会转型产生的城市贫困人群, 面临多重风险。在“改善民生”的政策主题下, 深化改革社会保障政策体系的实践正在各个领域展开, 社会保护政策框架不仅能够透视这一系列实践的本质, 也为未来的改进与完善指明了路径。

[关键词] 社会保护政策; 反贫困; 社会保险

[中图分类号] D57 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-1750(2008)01-0051-05

一、社会保护政策的缘起

社会保护和社会保护政策框架兴起于金融市场动荡的上世纪90年代。20世纪80年代至90年代拉丁美洲的债务危机、1997年的东南亚金融危机以及90年代末前苏联的政治经济危机使人们意识到社会风险管理的重要性。全球化也使传统的社会政策越来越难以在国家层面实现。因此, “社会保护”和“社会保护政策”作为“国际化”的政策首先由国际非政府组织提出, 在各国具体的政策实践中逐渐总结出一些共同的原则。2000年, 世界银行“与贫困作战”的报告提出了新“三条腿”, 即赋权(empowerment)、保障(security)和机会(opportunity), 其中“保障”便发展成为后来的全面社会保护政策框架。

联合国千年发展目标, 即消除每天收入1美元以下的绝对贫困人群, 掀起了国际组织和民族国家研究和实践减贫政策的新高潮。2001年召开的亚洲开发银行(ADB)亚太贫困论坛已将“社会保护”作为主要的政策框架对亚洲地区的减贫进展作分析和评估。

国际劳工组织(ILO)则认为, 社会保护政策有助于消除周期性贫困和暂时性贫困。

1976年由尤努斯创立的孟加拉乡村银行借贷给600多万穷人, 并帮助了其中58%的借款人及其家庭摆脱了贫困。他的成功改变了人们对扶贫的看法: 扶贫并不总是“剩余福利”性的, 帮助穷人获得生产性资源, 既可以减少贫困, 又能促进整个社区的经济增长。社会保护政策的另一实践来自于社会基金(social funds)。最早始于1987年的玻利维亚, 旨在结构转型时提供经济和社会发展基础设施项目的低薪岗位, 后来又为贫困的社区提供社会资金投资基础设施和服务, 促进收入, 提供小额金融项目(microfinance), 帮助穷人通过生产性活动自立。

二、有别于传统的新型社会政策框架

主要的国际组织都对社会保护及其政策作了定义。亚洲开发银行(ADB)认为社会保护是“一套旨在提高劳动力市场效率和效用、保护人们抵御小规模农业或劳动力市场内在风险、并在市场机制失效的时候

[收稿日期] 2008-03-06

[作者简介] 李薇(1981-), 女, 上海市建设交通党校教师, 上海城市管理学院学报编辑, 经济学硕士, 研究方向: 社会保障改革的制度经济学和政治经济学、发展型的贫困政策研究。

提供基本支持的政策和项目”,覆盖了农业、工业和服务业等不同领域以及正规和非正规经济。德国技术合作公司(GTZ)将“任何帮助管理人生风险、缓和其负面影响的支持系统”都归为社会保护。国际劳工组织(ILO)认为,社会保护政策通过公共的、合作的安排为家庭和个人提供福利,使他们避免因为一些基本的风险和需要而忍受较低的或下降的生活水平。世界银行从风险和社会风险管理角度,把社会保护定义为既是“安全网”,又是人力资本发展的“跳板”。

Andy等人将社会保护政策与减贫目标联系起来:其一,社会保护是为了对付风险(risk)和劣势(vulnerability);其二,社会保护政策对象被(绝对)剥夺的程度达到了社会无法接受的地步;第三,政策回应既来自社会也来自公共部门。Armando等人则从范围上界定社会保护政策,认为它比社会政策、社会保险、社会保障和社会安全网更宽泛,通过帮助人们积累资产,使他们能够独立地“抓住机会”,不仅可以对付暂时性贫困(transient poverty),也可以降低周期性贫困(chronic poverty)人群的风险及其对消费的负面影响,保障并激励他们对人力和物质资本进行投资。

这些定义各有侧重,但都强调风险管理或防范、公共干预和支持、人力资本开发等,从而在理论和实践上与传统的社会政策相区别。

三、社会保护政策框架在中国的传播

社会保护政策在中国政府和非政府组织与国际发展机构的减贫合作中得到传播与推广。如联合国开发计划署帮助中国人民银行构建小额金融项目(microfinance)的法律和政策框架。世界银行在对中国的《国别伙伴战略(2006—2010年)》中,计划扩大在农村和城镇的基本社会服务和基础设施服务。德国技术合作公司(GTZ)自上世纪80年代就开始在中国开展职业培训和减少贫困的援助项目。通过召开国际会议,国际发展组织与中国政府、学术界也展开了频繁的交流互动。如始于2004年4月、由中国劳动和社会保障部与国际劳工组织共同举办的中国就业论坛,双方签署“谅解备忘录”共同促进“体面工作”,确立了“社会保护”的具体目标。我国社会保障

体制的深化改革、劳动法的修改、农村扶贫信贷改革、城市就业和创业政策的具体细则都与这些国际机构研究所提供的建议息息相关。

虽然中国学术界尚未有关于社会保护政策的系统研究,但却不能因此低估这一政策框架的影响。首先,“社会保护”这一概念开始出现于国内的研究文献中。如姚宇将社会保护框架运用到非正规就业群体的政策研究中,认为它是个比社会保障、社会福利、社会救助、慈善等更宽泛的概念。其次,与“社会保护政策”密切相关的“资产建设(Asset Building)”的理论和实践受到学术界的广泛关注。近5年来,世界银行、美国的研究者与中国学者合作,开展了“资产建设”的试点研究,如华盛顿大学社会发展中心与中国社科院联合在新疆作的农村资产建设试点(2006)等。最后,“社会保护”所推崇的“自下而上”的研究方法为学者们重视和运用。在对贫困风险和劣势做评估时,“自下而上(bottom-up)”的研究方法所设计出的政策工具往往能直接回应穷人最紧迫的需求。比如,2004年李银河等人对五个城市30个贫困者的访谈研究显示,最困扰穷人的问题是医疗和健康、子女上学和就业,而不是维持基本生活;另一项对上海、重庆等城市2354个贫困家庭的调查问卷和247个家庭的个案访谈表明,当前的政策所给予的帮助非常有限,他们在教育、医疗、健康、社会交往等方面的福利得不到保障。

四、基于现有政策框架的国内实践分析

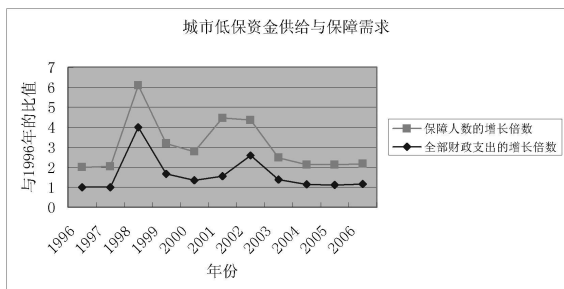
在国内反贫困的努力中,社会保护的实践正尝试将维持最低生存需求与未来发展结合起来。

1. 最低生活保障

1993年建立起来的“最低生活保障制度”是目前社会救助的主要内容,它根据家庭人均收入和生活水平是否低于“最低生活标准”(又称“贫困线”),将传统的“三无”(无工作能力、无经济收入、无合法的扶养来源)扩大到城市所有人口。但是财政支出远远跟不上保障人数的增长,人均保障水平处于非常低的水平(见图1)。有学者提出,可以在“低保制度”的基础上,建立“个人发展账户”,低保户先存入一定资金,政府再对特定项目进行匹配补助,鼓励穷人在教育、产

业、住房等方面有投资和积累,克服纯粹救助的“被动性”,“助推”他们积极工作或生产来摆脱贫困。(唐钧,2005)

图1:1996—2006年城市“低保”制度的资金供给与保障需求



(数据来源:上海市民政局网站)

2. 小额金融(microfinance)

贷给穷人小额的钱,使他们获得发展机会,是社会风险管理(Social Risk Management)的重要工具。它最大的特点是,在一定政策的支持下,市场也可以参与到减贫中来,使穷人的人力资本得到回报。一方面减少穷人的依赖性,使他们能“边干边学”,获得技能、知识及社会参与能力;另一方面也与经济增长和社会发展的目标兼容。

自90年代初中国学习尤努斯孟加拉乡村银行模式引入小额信贷以来,至今已有100多个非政府组织以社会信用担保(“联保制”)的方式从事农村小额贷款服务。1999—2000年间,中国人民银行和中国农业银行先后颁布了条例和办法,农村信用社也开始以“联保制”的方式向农户提供小额贷款。(吴国保,2001)

2006年,城市的贫困人口有2241万,及更多的低收入家庭,形成了巨大的贷款需求缺口。以创业来推动就业的政策需要小额贷款的支持。2002年开始的“天津模式”,以“无抵押、无担保、小组联保”的方式成功帮助了1200多名下岗女工“自主就业”。2003年出台的《关于城市下岗失业人员小额担保贷款管理办法》,推动了政府担保的城市小额贷款体制,至2007年,全国在100个重点联系城市开展小额贷款项目,其中47个城市建立信用社区试点。

3. 社会保险

绝对贫困人群收入非常低,且不稳定,风险承受力特别低,因此,消除贫困的社会保险安排关键是在保障基本生活的基础上发挥“资产转移”和“再分配”

作用,调动(mobilize)各项资本(包括物理的、人力的、金融的、社会的资本),提高当期收入水平,提高抗风险能力。

最初为了解决离地农民的保障问题而建立的上海“小城镇社会保险”,降低了基本缴费门槛,提高社会保险对弱势就业群体的覆盖率。到2006年底,已经有42万非离地农民加入了这一保险安排。2006年底,上海的“低门槛模式”扩充至农村社会保险和外来人员社会保险。有了基本保障之外还要进一步发展以脱贫。唐钧建议利用上海“小城镇社会保险”模式的X部分建立“个人发展账户”,打通医疗、住房、养老各个项目,并且允许退休前“随需随取”。但笔者认为,除非有较大幅度的转移支付,并且引入住房和教育项目,目前低水平的个人发展账户依然不能发挥“资产转移”、“发展脱贫”的作用。在城镇基本养老保险方面,上海还处于做实基本账户的阶段,但转移支付的力度正在加大。2006年,对社会保障体系的财政投入比2005年增加了92.6%,占全部财政支出的9.4%。

对于住房项目,目前有严格“准入”限制的、货币补贴的廉租房制度只能保障最基本的居住,而无法使贫困者购买住宅并转化为防范风险的资产。已经在北京等地实践过的住房实物补贴或价格双轨制(如经济适用房),其政府监管成本又过于高昂。笔者建议要动态地、分层次地看待贫困问题。对于绝对贫困人群,只需保障基本的居住,而将政策着力于促进就业或创业,提高当期收入;对于正处于脱贫上升阶段的人群,手中积累少量资金又不足以买房或者获得金融贷款,政府可以出台贷款利率优惠政策或者按照比例进行货币补贴,甚至允许提前支取养老金用于投资住宅。另外,目前的住房公积金缴费比例并不具备转移支付的功能(按本人工资额度同比例补贴),甚至加速了财富向高收入群体集聚。笔者建议可以像养老保险一样建立“多支柱”体系,适当向低收入群体转移分配。

4. 就业保护与促进

上世纪80—90年代,中国政府为了应对大规模的“下岗潮”出台了一系列保护性措施。1994年颁布的《中华人民共和国劳动法》,以法律形式确立了最低工资制度。到2007年为止,除西藏外全国已有30个

省级地区实施了最低工资保障制度。虽然1993年劳动部颁发的《企业最低工资规定》提出,国际上最低工资标准一般相当于平均工资的40—60%,但出于对就业率负面影响的考虑,几乎所有地区的实际标准都低于这一国际惯例;而实施过程中,企业对标准的执行情况也不尽如人意。中国政府为此专门下发通知,重申要“守好这一道防火墙”。

国际劳工组织对30个发展中国家的实证研究表明,在一定的人均GDP和平均工资水平下,较高的最低工资水平与贫困率的下降呈正相关关系;而劳动力市场工资管制并不一定带来较高的失业率。(Catherine Saget, 2001)在全国最先实施最低工资制度的上海,一份官方研究报告指出,最低工资水平过低(见图2),调整机制不完善(见图3),“影响了社会保障制度整体功能的发挥”。(上海市工会,2006)正在研究中的上海最低薪酬制度,把社会保险费和最低福利津贴纳入最低劳动报酬的范围,以提高最低工资制度的保障功能。(人民网,2007(9))

图2:

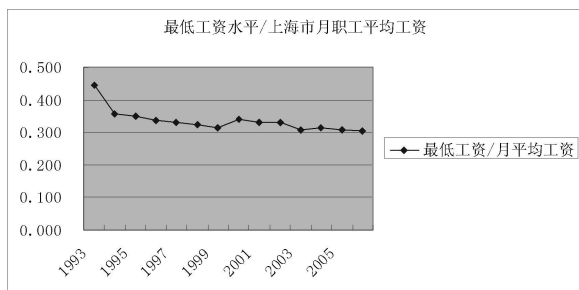
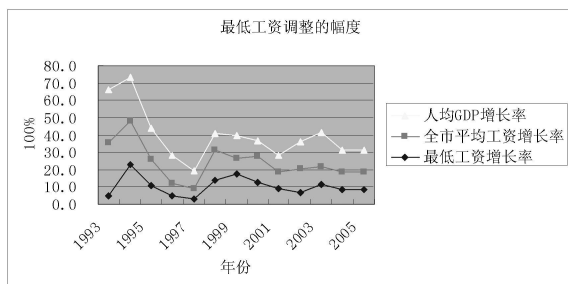


图3:



(图2、图3数据来源:《上海市统计年鉴2007年》)

不过,在就业者处于谈判弱势地位的劳动力市场,仅仅依靠最低工资制度无法给与就业保护。上海2006年实施的《上海市促进就业若干规定》、2007年

颁布的《劳动法》在裁员方面有了更严格详细的限制和规定。

多层次的就业促进不仅给与就业者的托底保护,更提高就业者的竞争力(包括人力资本和金融资本的获取),提升他们在劳动力市场中的地位。比如上海的免费就业和创业培训,“低保”中有关“就业渐退”的鼓励性措施,政府托底就业机制等,属于保护型就业;而对企业促进就业的各项税费减免,提供担保和贴息的开业贷款等等,则属于发展型就业。官方报告称,目前上海的创业主体已经逐渐从下岗失业人群扩大至高技能、高学历甚至在职人群。

国际劳工组织对发达国家的比较研究指出,社会保护投入越多的国家,基尼系数越低,贫困率的降低幅度也越大。因为社会保护根本上不是给经济增长带来负担,而是在减少贫困的同时投资于未来的生产率。党的十七大报告指出,要提高低收入者收入、扶贫标准和最低工资标准,让更多群众拥有财产性收入。保障与发展兼顾的社会保护政策将推动这一事业的发展。

【参考文献】

- [1] 唐钧. 社会排斥与城市贫困群体的生存状态[EB/OL]. <http://www.s-hina.edu.cn/HtmldataJaztitle/2005/09/287.html>.
- [2] 唐钧. 资产建设与社会保障[J]. 江苏社会科学, 2005, (2).
- [3] 姚宇. 论非正规就业的社会保护政策[A]. 杨团, 关信平. 当代社会政策研究[C]. 天津: 天津人民出版社, 2006. 08.
- [4] 上海市总工会. 建立上海最低生活保障线、最低工资调整机制及相关问题的研究报告[EB/OL]. <http://www.xwfb.cn/renda/node5275/node5281/userobject194553.html>.
- [5] 联合国与中国的伙伴关系: 为实现小康社会和千年发展目标的平衡发展—平等与不平等[EB/OL]. http://www.unchina.org/download/UN_bookletCN.pdf, 2007.
- [6] 联合国系统驻华机构对中国“十一五”规划的箴言——就业型经济增长[EB/OL]. <http://www.unchina.org/115plazffchinese.pdf>.

- [7] 世界银行 对华〈国别伙伴战略〉摘要[EB/ OL] . http://www.worldbank.org.cn/chinese/content/CPS_summanT_cn.pdf, 2005.
- [8] 国际劳工局. 体面劳动与千年发展目标[EB/ OL] . <http://www.oit.org/public/english/region/asro/bangkok/asia~orum/index.htm>, 2007.
- [9] 吴国宝. 中国小额信贷扶贫研究[EB/ OL] . http://www.adb.org/Documents/Translations/Chinese/Studies/Microfinance_Poverty_Reduction_Research_PRC_cn.pdf, 2001/9.
- [10] 杨团. 资产社会政策—对社会政策范式的一场革命[J] . 中国社会保障, 2005, (3).
- [11] 李银河. 穷人与富人——中国城市家庭贫富分化调查[M] . 上海: 华东师范大学出版社, 2004, 53—85.
- [12] Catherine Saget, Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and Reduce Poverty? The Experience of Selected Developing Countries[D B/ O L] . <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/pub/ep013.htm>, 2001.
- [13] Armando Baa; rientos, David Hulme & Andrew Shepherd, Can Social Protection Chronic Poverty? [J] . The European Journal of Development Research, 2005, (3).
- [14] CHINA. ORGCN, Minimum Standard of Living System in China: An Interview [DB/ OL] . http://french.china.org.cn/english/2001/Aug/17_444_btm,2001-08-14.
- [15] Rober Holzmann, Risk and Mdnrability: The forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World[DB/ OL] . <http://site/resources.worldbank.org>, 2001-03.
- [16] Isabel Ortiz, Social Protection in Asia and the Pacific [DB/ OL] . http://www.adb.org/documents/books/social_protection/default.asp, 2001-02.
- [17] Andy Norton, Tim Conw ay & Mick Foster, Social Protection Concepts and Approaches; Implication for Policy and Practice in International Development[DB/ OL] . http://www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp143.pdf, 2001-02.
- [18] Mukul G Asher & Amarendu Nandy, Social Security Policy in an Era of Globalization and Competition: Challenges for Southeast Asia [DB/ OL] . <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp06-06.pdf>, 2006-01.

Win-win Situation of Guarantee and Development

LI Wei

(The Party School of Shanghai Construction and Traffic Management Committee, Shanghai, 200233)

Abstract: It's combine temporary relief and lift ourselves out of poverty that the difference between the police of anti-poverty strategy of city in social guarantee and traditional secure network. Social guarantee policy takes account of social justice and economic growth. It's spread in world by international nonprofit organizations as a policy which fitting developing countries anti-poverty proceeding. City poors faces multiple risks in the period of changing structural in economic and social. In subject policy of improving the people's livelihood, practice is carry out in all that reform social guarantee system. Frame of social guarantee policy points out the qualities of the action and development trend.

Key words: social guarantee policy; anti-poverty; social insurance

[责任编辑 王家宏]