

社会保障研究

城镇弱势群体的救助与再就业扶持

洪英, 邱冬阳

(重庆工学院 经贸学院, 重庆 400050)

摘要: 本文分析了我国经济转型期城镇弱势群体的形成机理和构成, 提出了社会救助和再就业并重的扶持战略, 给出了相应的对策措施。

关键词: 城镇弱势群体; 社会救助; 低保; 再就业

中图分类号: F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)03-0061-05

To Assist the Urban Vulnerable Group by Social Relief and Reemployment

HONG Ying, QIU Dong-yang

(Economics & Trade School, Chongqing Institute of Technology, Chongqing 400050)

Abstract: The paper analyzes how the urban vulnerable group is shaped and its structure during the period of economy transfer in China. Then the authors point out that both social relief and reemployment should be emphasized, and propose corresponding specific suggestions.

Keywords: the urban vulnerable group; social relief; the lowest living security system; reemployment

一、城镇弱势群体的界定及构成

(一) 弱势群体的界定

弱势群体是社会学最初使用和界定的范畴, 是指相对于社会底层能量小、势力差人群的一个泛指和统称。经济学则引申为一个与贫困直接相关的概念, 弱势群体是指那些因自身客观条件, 或来自社会环境的限制, 在社会日益激烈的竞争环境下, 在生活的物质条件方面处于弱势地位, 造成生活绝对和相对贫困的人群。法学的界定则是在权益保护方面处于劣势的就是弱势群体。

在经济社会中, 弱势群体划分的标准是多重、相对的: 表现为社会权力(权利)掌握或享有上的弱势, 财富分配上的弱势, 发展机会

上的弱势等等。另外, 性别上女性处于弱势; 年龄上老年群体则处于弱势; 城乡差别上农民是处在弱势的位置; 而从身体状况出发, 残疾人又是属于弱势范畴。本文所指的弱势群体是指城镇的贫困群体。

(二) 我国城镇弱势群体的构成

城镇传统的弱势群体(城镇贫困人口)主要由“三无”人员、鳏、寡、孤、独以及残疾人构成: 结构一直比较稳定。但随着经济结构的调整和企业转换经营机制的不断深入, 弱势群体构成多样化, 出现了“新贫困群体”, 或“职工贫困群体”——普通失业者、下岗职工、困难企业离退休人员及他们的供养人口。

因此, 城镇弱势群体构成主要包括: 1.

下岗职工，或已出了再就业服务中心，但仍未找到工作的人。2. “体制外”的人，即那些从来没有在国有企业工作过，靠打零工、摆小摊养家糊口的人，以及残疾人和孤寡老人。3. 进城的农民工。4. 较早从集体企业退休的“体制内”人员。5. 一些正在形成中的弱势群体。例如单亲家庭，其中多数是由妇女与孩子组成的；犯罪及处于犯罪边缘的青少年；戒毒者群体；劳改犯的子女；居无定所、无固定职业的城市流动人口等等^[1]。

二、城镇弱势群体已存的救助体系

(一) 对城镇弱势群体的社会救助制度

我国历来重视对社会底层人员的救助，建国以来，每年均对灾民、“三无”人员、特困户实施钱、粮、物的救助，但制度化、规范化水平较低，常常是有钱就多救助点，没钱就少救助点，难以保障。改革开放后，逐步实施了社会救助制度和最低生活保障制度，但对弱势群体的保障却存在诸多困难，无法满足其需要。

1. 城镇社会救助覆盖面偏小。传统的社会救助是那些没有单位归属的贫困人口的一部分，数量极其有限，对于失业、下岗的新兴弱势群体，由于历史的原因，与经济改革配套的社会保险刚刚开始，其保障更是没有着落。

2. 缺乏科学的贫困线。社会救助中的贫困是采用绝对贫困标准，从而使得大量的主要的相对贫困问题得不到应有的承认和重视。

3. 资金严重不足、来源单一。虽然社会救助经费的绝对值一直有所上升，但在国民收入中所占比重不仅未与GDP同步增加，反而不断下降。主要是因为中央财政预算支出有限，地方财政又依赖中央，非政府的社会救助金尚无固定来源渠道，最终形成资金短缺。

4. 城镇社会救助水平偏低。上述的状况决定了社会救助的标准远远低于一些城市的最低生活水平。

(二) 发展中的城镇最低生活保障制度

从1993年上海提出最低保障方案，到1997年9月的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，再到1999年10月1日开始实施的《城市居民最低生活保障条例》，标志着全国城市居民最低生活保障工作开始步

入制度化轨道。而1998年到2001年的4年时间共筹集下岗职工基本生活保障资金1010.9亿元，使绝大多数下岗职工的基本生活得到保障^[2]。但仍然存在问题：一是由于收入标准难于确定而形成实际的覆盖范围有限。二是由于低保只是对最低生活保障，并不包括基本医疗保险，导致低保对象仍有生活困难。三是“谁家的孩子谁抱走”的运行模式存在“效益不好的单位负担低保”的悖论。四是各级财政分担的低保资金支出的比例呈现向区县财政倾斜的倾向^[3]。

三、扶持城镇弱势群体的战略定位

根据我国经济发展水平不高，财力底子不厚，及人口众多，弱势群体队伍庞大，地区、城乡差别大的国情和国外社会保障的经验，扶持弱势群体的定位是：在保证公平，兼顾效率的原则下，采用社会救助与就业再就业相结合；社会强制与自愿参与相结合的方式，以国家为主，个人、集体共同负担出资，以满足社会弱势群体的基本需要为目标，共同构筑我国的社会保障系统。

弱势群体形成的原因是多方面的，从宏观来看，无论处于任何时期、任何社会、采用任何制度和何等经济发展水平的国家都会存在弱势群体。并非“只有懒惰才导致贫困”，政府需要为人民生活提供保障。所以，对弱势群体的保障首先是保证公平，救助资金主要由国家负担，并强制实施。从微观来看，除身体原因外，个人处于失业、下岗等生活无助状态与个体的学习、努力和吃苦耐劳分不开，为此社会救助也应该考虑贡献与保障相联系。加之，我国人口众多，经济发展水平不高，在社会救助中兼顾效率，采取集体、个人共同负担的方式是适合中国国情的。即“在平等中注入一些理性，在效率中注入一些人道”^[4]。此外，由于经济转型和国企改革导致的失业、下岗的人占较大比例，对于这部分人，单一采取社会救助方式超出政府的财力，是不现实的。为此，必须走就业再就业的弱势群体扶持之路，变社会救助的“输血”为再就业的“造血”，鼓励和支持有劳动能力的弱势群体自谋职业、自食其力，以积极的劳动代替消极的失业与补助，杜绝产生新的弱势群体。

四、救助与再就业并重的扶持对策

(一) 完善社会救助, 保障弱势群体的基本需求

1. 完善低保制度

对于现行的低保制度: 一是完善低保标准; 二是明确核定保障对象的收入。

首先应科学合理、切合实际地对最低生活保障线作出规定。该保障线主要依据各地区的实际消费水平, 辅助其收入、产销、分配等组成一个综合指数。综合指数可由居民人均生活费收入、居民人均消费支出、居民人均可支配收入、人均国内生产总值、人均地方财政收入形成加权平均指数, 并由国家、地方统计局定期编制和公布。其次, 低保是动态标准, 应与物价指数和生活质量的提高挂钩, 逐期调整, 且以此为参照决定低保对象的进出。再次, 低保标准应与其他低保工作一道由政府的专门机构负责管理和日常运作。

在低保标准科学确定后, 如何核定保障对象的收入是划分弱势与否的关键环节, 其工作的重心是直接与众打交道的基层街道和社区, 明确和核查收入的重点是: 隐性收入的核定; 存款数量的确定; 非劳动收入的确定; 增量收入和存量收入的比较; 现行收入和潜在收入的预期等。

2. 逐步扩大社会救助资金的筹资渠道

不论采取何种形式的社会救助, 关键的问题是社会救助资金的来源问题。社会救助资金应列入中央、地方经常性财政支出预算, 从而使经费能稳步增加, 而且必须逐步扩大非财政资金的筹资渠道, 确保其在国民收入中占有一定比例, 并同步增长, 以保证其支出的需要。

(1) 强化个人所得税的征管, 推行“负所得税”方案。强化个人所得税的征管, 符合所得税用于调节贫富差距的国际惯例, 并以此支持社会保障支出, 支持居民最低生活保障支出。个人所得税的反向延伸就形成“负所得税方案”, 即收入在划定贫困线以下的公民可以从政府征收的个人所得税中自动得到补偿, 使他们的总收入超过“贫困线”, 也就是负值所得税。其计算公式如下:

负所得税收入= 收入保障数额- (个人实际收入× 负所得税税率)

获负所得税后个人可支配收入= 个人实际收入+ 负所得税收入

负所得税把所得税的累进机制进一步延伸到低收入阶层, 通过负所得税的形式对低于起征点的人和家庭提供生活帮助。负所得税是“自动保障机制”, 没有特定的项目限制, 纯粹是对低收入家庭的生活援助。

(2) 尽快开征社会保障税, 择机开征遗产(赠予)税等, 提高征集社会保障资金的法律层次。经过多年的理论探讨和实践摸索, 社会保障税的税基、税率、纳税人等要素已具雏形, 其开征条件已基本成熟。国家应把握时机, 促成社会保障税的早日出台, 同时择机开征遗产(赠予)税, 修改消费税税目, 增加部分高档消费娱乐项目税收等, 及时稳定地组织社会保障资金。

(3) 充分调动民间资金的积极性。民间资金作为独立于政府与市场之外的第三种力量, 因其具有创新性、灵活性、贴近民众、低成本、高效率的优势, 在满足弱势群体的需求, 维护弱势群体的利益, 解决社会问题上具有政府与市场不可替代的作用。为此, 政府应倡导社会转型期慈善赈济之举, 营造社会扶贫帮困的道德氛围, 增强社会的凝聚力、向心力和亲和力, 使“举小善”成为社会风尚, 造福于社会, 实现社会大同。如借助各级各类组织开展诸如“献爱心”的各种社会募捐活动; 大力支持发展慈善协会、福利基金会等在内的各种公益性的社会组织; 从而共同募集资金, 缓解社会救助经费不足的矛盾, 提高社会救助的保障能力。

(4) 挖掘商业保险市场潜力, 分流商保资金支持社会救助。目前我国采取的是“社会统筹与个人账户相结合”的社会保障模式, 个人出资参与社保, 同时鼓励个人出资参与商业保险。如果下岗、失业前投保商业保险, 在失业下岗后, 转化为弱势群体之前投保的商业保险金的发放客观上减轻了其生活负担, 支持了社会救助, 尤其是解决了“新贫困群体”增量的救助问题。

3. 明确经费分担责任

列入财政预算的社会救助金在操作上由中央、省、市和区四级财政来共同分担。其中市

级财政应是主体，分担费用的比例以 6: 4 或 7: 3 为好。如果有可能，应该使区、县的财政负担减少到最低程度。不然，扩大救助范围在操作中会遇上障碍。另外，中央和省级财政也要参与分担，用于扶持“老、少、边、穷”地区和中央部委所属和省属企业多的城市。

4. 建立综合制度框架

参照国外社会救助的制度结构，社会救助应建立综合的三级最低生活保障制度。第一是基本生活救助金：是满足生存需求的部分，按照中国的国情，用于解决食品、穿着、交通和日常杂用等费用，凡是属于弱势群体范畴的人员都可以享受。第二是特别需要救助金：是视需要而给予救助的部分，如医疗、教育、住房以及老人、病人、残疾人所需要的护理费用等等。它所采取的方式类似于实报实销，但应规定一个最高限额。第三是酌情发放的救助金：主要是指购买比较耐用的家用物品的资金。

(二) 实施就业再就业工程，促进弱势群体人力资源开发

对于由于制度摩擦引起的下岗失业进而转为弱势群体的扶持，必须走就业再就业的路子，从源头上防止贫困和弱势群体扩大化。可以说弱势群体扶持的焦点集中在下岗人员的再就业上，而将弱势群体作为就业扶助政策的重中之重，是市场经济国家的通行做法。就业再就业工程是一个综合的社会经济系统，对特殊的弱势群体就业，应该：

1. 针对性地开发适合弱势群体的就业岗位

在素质、文化、技能等处于劣势地位的弱势群体的就业更需要政府开发适宜的就业岗位，主要涉及到：(1) 发展社区服务业，挖掘有潜在需求的就业岗位。社区服务就业岗位内容丰富，范围广泛，特别适合技能素质不高、文化较低的弱势群体。如城市保洁、保安、保绿、保养的“四保”岗位；再如社区幼儿教育、养老福利、老年活动、医疗卫生、商业饮食、邮电通讯、家庭保洁、清洁绿化、物业管理、快餐配送、修理维护、娱乐活动等等。(2) 政府的大型公益工程中的各类辅助人员岗位，政府可以通过职介机构直接帮助、推荐求职困难人员上岗就业。(3) 开辟非正规就业。

如目前正在兴起的非正规就业中的“灵活就业”、“鸟式就业”、“弹性就业”等，其就业门槛低，机制灵活，就业弹性和包容性大，基本形式主要包括：临时工、季节工、劳务工、钟点工、派遣工等很多适合于弱势群体的市场就业选择^[5]。(4) 对于一些特困行业和地区，比如老工业基地、“三线”军工企业、煤矿、纺织行业，属于当前下岗失业压力最大最脆弱的部位，应该由政府通过购买公益性岗位、实施异地转移性就业，以工代赈等形式来安置这类行业地区的特殊群体。

2. 建立灵活多样的就业和培训机制

当经济发展和政府提供适宜的岗位需求时，弱势群体能否胜任该岗位形成有效供给呢？这需要弱势群体内部优化配置，同时要充分重视职业培训在促进再就业工作中的重要作用。要分门别类地开展再就业培训：(1) 对于残疾人，侧重扬长避短，培训其具备实用技能。(2) 对于下岗者，一方面重点加强职业指导，帮助他们正确认识和评价自己，提高他们适应市场就业的能力，另一方面进行转岗培训。(3) 对于农民工的培训要结合劳务输出、小城镇就业，以及农民工返乡的实际需要，提供短期培训、技能培训、资格培训等。(4) 个别具有创业意识的，可采取就业培训和创业实践相结合，提高其创业的成功率^[6]。要提高再就业培训的针对性、实用性和有效性，适应就业市场的需求和变化，帮助下岗职工通过培训掌握再就业的技能和本领，形成以培训促进创业、以创业促进就业的良性机制。

3. 建立职业介绍和职业指导制度

对劳动力市场的信息匮乏是弱势群体就业再就业的障碍，建立职业介绍和职业指导制度就可连接供需双方，对弱势群体建立就业信息网络，并将其延伸到社区、街道和居委会，为弱势群体提供更为便捷的职业介绍服务。需要强调的是：弱势群体的职业中介经营必须是无偿的，而且由非盈利性的公益机构来承担。

4. 建立社会的、尤其是弱势群体的失业预警制度

预警制度重点关注、跟踪、了解和掌握弱势群体的就业与失业情况。要将帮助弱势群体成员就业的工作具体化，分解到各街道、社

区, 有关责任落实到人, 并将此项工作纳入制度化、规范化轨道, 使其成为政府基层组织的日常工作内容。

5. 对弱势群体的创业和雇主在政策上给予配套扶持

对雇用弱势成员的单位; 服务型企业批量招收下岗失业人员; 国有企业通过主辅分离, 分流安置富余职工等, 都应在税费、社会保险补贴、岗位补贴等政策上给予支持。下岗失业人员自谋职业、自主创业的, 国家的税收、工商、城建、资金来源等方面实施各项优惠, 以支持和维护弱势群体的自主创业。

(三) 全面加强配套措施建设, 完善弱势群体的社会保障

1. 完善法制建设

尽快出台《社会救助法》, 从法律上明确社会救助中对城镇贫困人口救助的性质、内容、标准, 以及主要机构和人员设置等问题, 从较高的起点上规范贫困群体的社会救助工作。只有制定社会救助立法, 才能从根本上保证最低生活保障制度的权威性和连续性, 才能确保人民的基本生活权益。

2. 强化组织管理

扶持弱势群体的规章制度、管理体制、工作流程、相关事宜应由专门机构和专业人员负责管理。同时, 该项工作政策性很强, 很讲究方法和技巧, 因此, 把管理的重点放在直接与

群众打交道的基层街道、社区, 整个救助工作网络的建立以街道社会救助事务所为依托。目前在社会救助方面的人力配置(市级 1~2 人, 区级 1 人, 街道 1 人)是难以适应新的形势要求的。在社会救助管理体制的各个层次上, 尤其是基层社区, 再适当地增加必要的人力资源, 专门负责社会救助基金运作和管理, 是十分必要的。

3. 制定与救助相关的社会保障政策

弱势群体的社会救助是整个社会保障的有机组成部分, 完善的社会保障是弱势群体救助的基石。因此, 必须加快建立、健全城镇失业、养老、工伤、医疗、生育等项社会保险制度, 实施最低工资制度等。

参考文献:

- [1] 宋奇成. 中国社会保障制度新论. 四川: 四川大学出版社, 2002.
- [2] 陈佳贵. 中国社会保障发展报告 1997-2001. 北京: 科学文献出版社, 2001.
- [3] 汪忠明. 走进 WTO 多方扶持弱势群体. 经济前沿, 2002, (3): 33-36.
- [4] 张桂林. 美国社会保障模式剖析. 经济月刊, 2002, (3): 71-76.
- [5] 王朝明. 社会弱势群体与就业援助制度. 财经科学, 2002, (4): 119-120.
- [6] 赵曦. 扶持弱势群体新思维. 财经科学, 2002, (4): 120-121.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 7 页)

参考文献:

- [1] 陆杰华, 王广州, 李建新, 蔡文媚. 人口与市场因素对海洋渔业消费品影响的仿真分析——以舟山为例. 人口研究, 2001, (4).
- [2] 陆杰华, 蔡文媚, 李建新, 王广州, 蒋未文. 我国人口与海洋渔业资源系统仿真模型的建构. 人口与经济, 2002, (3).
- [3] 陆杰华, 王广州, 李建新, 蔡文媚. 人口与市场因素对海洋渔业消费品影响的仿真分析——以舟山为例. 人口研究, 2001, (4).
- [4] 陆杰华, 王广州, 李建新, 吕萍. 经济转型时期我国人口变化对水产品消费影响的初探. 经济问题, 2002, (4).
- [5] 倪海儿, 陆杰华. 舟山渔场渔业资源动态解析. 中国水产学报, 2002, (6).
- [6] 陆杰华, 王广州, 李建新, 蔡文媚. 人口与市场因素对海洋渔业消费品影响的仿真分析——以舟山为例. 人口研究, 2001, (4).
- [7] 陆杰华, 蔡文媚, 李建新, 王广州, 蒋未文. 我国人口与海洋渔业资源系统仿真模型的建构. 人口与经济, 2002, (3).
- [8] 倪海儿, 陆杰华. 舟山渔场渔业资源动态解析. 中国水产学报, 2002, (6).

[责任编辑 王树新]