

建立成都市贫困线制度刍议

刘家玢 钟开友

内容提要 在经济体制向市场化转变的过程中,少数城镇居民的贫困问题日显突出,而原有的社会救济制度已难以适应现实需要。为了维护社会稳定,政府必须以行政力量进行干预,贫困线制度就是政府为社会设立的最后一道“安全网”。它的实施尚待失业保障制度、最低工资制度等实施之后进行。当前,宜从多渠道解决资金来源,多形式开辟增收渠道,建立多层次社会保障制度,以及采取经济的、行政的、思想政治的等多种手段来缓解少数居民的贫困问题。

关键词 经济体制改革 城镇居民 贫困线制度 社会保障制度

在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,随着各项改革措施的出台,在促进经济发展和体制转化的同时,不可避免地会引发一些深层次的社会矛盾和问题,其中少数城镇居民的贫困问题正日显突出。因为市场机制的作用虽能够促进社会资源的合理利用和有力地激励强者,但市场机制却不能自发地保护弱者的生存发展和实现社会公平。由于优胜劣汰规律的作用,在竞争中处于不利地位和自身竞争能力差的职工由于收入低微发生生活困难的情况就在所难免,甚至还可能出现少数家庭难以维持基本生活的现象。为了维护社会的稳定,保护劳动力的再生产和保护群众参与改革开放的积极性,政府就必须采取行政力量进行干预,通过社会保障机制的功能来救济和保护弱者。在当前,研究和解决这一问题被提上了议事日程。

一、成都市部份城镇居民贫困问题的现状及社会救济工作面临的新特点

成都市城镇贫困居民的分布主要有两个方面:一是民政救济对象。据市民政局 1993 年统计,成都市城镇共有孤老、孤儿、精简退职老职工、城镇贫困户、宽释人员、社会福利事业单位收养(治)人员 9400 人;二是停产、半停产、停业整顿的特困企业职工和其他失业人员,以及少数大中专学生。据市经委统计,1994 年 1—4 月,全市国有企业亏损 230 户,其中停产、半停产企业 50 多户,涉及职工约 3.8 万人。到 4 月底,每月领 70% 以上工资的职工约 2.7 万人,占停产、半停产企业职工总人数的 67.56%;平均每月领 75 元以下生活费的职工 4800 多人,占停产、半停产企业人数的 12.2%。预计今后几月发工资困难的企业有 11 户,职工 6200 多人;这 11 户企业中已有 8 户市政府已定为特困企业,宣布停业整顿。有 4600 名职工每月每人领取 75 元待业救济金。这些企业职工中的相当一部份人,由于收入的急剧下降,加之物价涨幅过高,个人及家庭生活面临较大的困难,有的甚至连最低生活都难以维持,出现了没钱买粮买菜,没钱看病、交房租,没钱给子

女交学费等现象。一些人有较强的不满情绪和埋怨心理,个别人甚至有过激言行,成为影响稳定的潜在因素。为贫困者提供基本生活保障,既是政府应尽之责,也是公民应享有维持最低生活需要的一种社会权利。当前,成都市社会救济工作面临一系列新情况和新问题,原有的社会救济制度已难以适应现实的需要,具体反映出四个特点:

(一)社会救济对象的范围日益扩大。成都市城镇需要给以救济和提供最低生活保障的对象已由“最困难的人”扩大到“待业的人”、“失业的人”,由非在业的居民扩大到在职职工,扩大到部份离退休职工及其家属、部份大中专学生以及其他城镇居民。市城调队根据国家统计局贫困标准的测算方法,测算出在成都市城镇居民总户数中,最低收入户占10%;更低收入户占5%,并将更低收入户定义为贫困户。以1992年成都市市区人口总户数84.94万户测算,贫困户约有4.25万户,以户均3.39人计算,我市贫困人口约有14万人。

(二)社会救济对象由过去的相对稳定到目前的呈动态变化。企业面向市场,竞争激烈。由于优胜劣汰规律的作用,企业如果管理不善,产品不适应市场需要,就可能亏损、停产、甚至破产。跟着来的,职工的待岗、失业问题就会出现,从而导致一部份职工家庭收入迅速减少或断绝生活来源,面临生活困难。而当企业一旦适应了市场需求,提高了经济效益,渡过了难关,或者失业的职工又就业了,收入状况超过了最低生活水平,也就不再属于救济对象了,不少困难企业就是这样。如成都纺织厂,今年以来面向市场、转换机制、调整结构、扭亏见效,四月微利,以后几月情况更好,职工收入增加。因此,在市场经济条件下,贫困者的出现是长期的并呈某种流动性变化,社会救济和贫困保障工作要与之相适应,要实行动态管理,而不能是一成不变的,更不是短期行为或权宜之计。

(三)社会救济标准偏低,难以适应物价上涨的冲击。随着物价的不断上涨,救济对象的有限救济费用已越来越捉襟见肘,难以维持正常生活。据市城调队统计,1993年成都市城镇居民每人每月最低收入为93.50元,最低生活费用为每人每月93.68元。而今年1—4月,每人每月最低生活费用则为138.58元,说明不少居民家庭是入不敷出,生活难以为继。以民政局救济的社会孤老、困难户为例,虽然救济金已由70—75元提高到86—98元/人月,但在支付了房租、水电、粮、油、燃料等生活必需品的费用之后,仅余20多元用于购买一般的副食和蔬菜,生活极其清苦。而领取75元待业救济金的职工,如果没有别的收入来源,还要供家养口,就连劳动力的简单再生产也难以维持,生活艰苦程度可想而知。

(四)社会救济经费来源由单一向多元发展。长期以来,社会救济经费仅仅是依靠财政有限的拨款和企业的福利基金来解决的。民政部门主要是救济那些丧失和基本丧失劳动力、没有固定单位而又无人赡养的孤老、病残人员;贫困职工则依靠所在单位的“生活困难补助”来满足基本生活需要,而且补助对象范围、补助标准也极不规范。在当前加快市场化的进程中,企业在按规定上交利税之后,除了支付法律、法规规定的职工福利保障费用之外,将不再直接承担救济职工及其家庭的社会责任。那些停产整顿的企业职工的救济金则依靠劳动部门的社会就业保险机构来解决,出现了费用来源多元发展的态势。

二、确定成都市最低生活保障线的依据及标准

所谓最低生活保障线(又称贫困线),是政府为救助社会成员中收入难以维持家庭基本生活需要者(又称低收入者)而制定的一种社会救济标准。围绕这个“救济标准”而制定的社会救济制

度就是贫困线制度。这一制度的核心内容是政府向低收入者提供金额上足以维持基本生活需要(又称最低生活标准)所需的救济金,以保障低收入者的基本生活供给。

在当前,确定成都市贫困线的标准,除参照有关规定外,还应考虑以下几个方面的因素:一是空间范围,即以城区和乡镇居民为限,不含农村居民。二是时间界限,即按有关部门的年度统计资料测算和修正标准。三是根据市物价局和市城调队公布的城镇居民基本生活必需品的物价指数和月人均最低生活费用支出测算。四是参考民政局的年度救济标准。五是参考市人民政府实行停产整顿企业职工的特业救济金标准。此外,还必须考虑当前财政的承受能力。

按照国家统计局贫困标准的测算方法,将居民收入分为低收入组、中等偏下组、中等收入组、中等偏上组、高收入组,各组均占总数的 20%。再将低收入组中占 10%的最低收入组定为贫困户,其中 5%的更低收入组定为贫困户。将贫困户中人均生活费收入的上限定为贫困标准线,故测算出成都市贫困线的理论标准应为月人均 97.18 元。但从市场物价实际考虑,这个标准较为偏低。

据了解,厦门市 1993 年将城市居民最低生活保障线确定为民政对象户月人均 150 元,非民政对象户月人均 130 元。青岛市亏损停产或半停产企业中的在职待岗职工基本生活保障线为人月均为 120 元,民政救济标准人月均为 87 元。上海市区居民救济标准人月均为 120 元,在职职工基本生活保障线为人月均 165 元。市城调队统计表明,1993 年成都市城镇居民基本生活必需品的物价指数是 115.9,城镇居民家庭人月均最低生活费支出为 93.68 元。而今年一季度基本生活必需品价格指数的涨幅较大,为 126.07,居民月人均生活费的最低支出为 138.58 元。成都市今年民政对象救济标准已由去年的 70—75 元提至 86—98 元。市政府成办发[1994]4 号文件,对实行停产整顿的企业在停产整顿期间无法安置的职工按社会待业人员对待,以月人均 75 元领取待业救济金。综上所述,考虑当前实际,成都市城镇居民最低生活保障线以月人均 100 元—110 元为宜。据此,按成都市贫困人口 14 万人测算,若以人月均 100 元的最低生活保障线标准与成都贫困线标准之差计算,每月约需要 140 万元经费,每年约需要支付 1480 多万元;若以人月均 110 为标准计算,每月约需要 180 万元,每年约需要 2000 多万元。即是说,成都市每年若有 2000 多万元的经费来源,就可以使 14 万多贫困人口的基本生活得到保障。

三、几点建议

(一)多渠道解决资金来源。在继续维持现有救济资金渠道的前提下,应以各种方式从社会各个方面筹集资金。第一,各级财政应适当增加一部份资金,以此引导多方投集,起码能保证民政救济对象基本生活不低于贫困线。第二,建立市级济贫基金会。要制定筹资渠道方案,并动员全社会的力量,发扬中华民族团结互助、扶贫济困的传统美德,倡导、鼓励个人、企业以各种方式捐赠和赞助。

(二)多形式开辟增收渠道。政府有关部门及企业应与工会等群众团体协同配合,组织贫困职工生产自救,创造就业机会,增加收入。第一,采取以工代赈的办法,有计划地组织特困企业职工和下岗职工、失业职工以及城市生活困难居民参与城市的一些重点工程建设,如府南河改造工程等,力所能及短期务工,以增加他们的收入。第二,积极发展第三产业。一些企业可以利用部分设施、房屋和分流部分人员走“退二进三”的路子,从事那些目前群众需要的社会服务工作。如破墙开店,举办商业、饮食、服务业等,拓宽工作领域,增加职工工作机会,扩大收入来源。第三,实行生

产自救。鼓励职工自谋出路，自筹生产经营费，发挥职工的特长和开发其潜在能力，找自己乐意干的门道，减轻企业的压力。如成都市油漆化工总厂就有20名职工自筹资金，走上生产自救的路子。

(三)建立多层次社会保障制度。社会保障体系的建立，可以稳定职工队伍，保护和发展生产力，创造良好稳定的社会环境，有利于事业发展和社会进步。这样的体系是包括待业保险、养老保险、医疗保险等多门类多层次的系统工程。当前可以采取先易后难的办法，着手做好以下工作：一是尽快建立成都市最低生活保障制度，二是建立成都市最低工资制度，三是建立成都市失业保障制度。这三个制度都属社会保障体系的内容，但各自在性质和功能上有所不同。最低生活保障制度(即贫困线制度)是社会保障体系中最低层次的保障，保障的程度化较低，保障的对象相对比较宽泛，是最基本的保障，是一种“保底”的社会保障措施，失业保障和最低工资制度以及其它社会保障措施都不能代替它。失业保障只解决失业者本人的基本生活问题；最低工资标准是职工付出一定劳动量而获得的最低收入。建议由市上的经济综合部门，以及财政、税务、银行、政研、民政、劳动、法制等单位相互配合，共同做好调查研究。在此基础上，先制定出成都市居民贫困线(最低生活保障)的暂行办法，在实施暂行办法过程中建立最低工资制度和失业保障制度等。

(四)发挥多种手段的作用。贫困问题不仅是经济问题，也是政治问题和社会问题。解决贫困问题使用经济手段固然重要，但行政的、思想的、宣传教育等多种手段也不可忽视，要同时采用，相互配合，多管齐下，才能收到事半功倍的效果。

当前，一是进一步发挥强有力的行政手段的作用。党和政府以及企业的主管部门，社会救济部门已经为困难企业找出路，为职工扶贫解困作了大量协调工作，并取得了成效，但仍要抓紧继续进行。特别是困难企业，还希望在学习、生产经营等方面给予更多更实在的关心和支持。如涉及到有关经济政策、资金贷款、债权债务清偿、水电气供应等诸多问题，更加需要政府和有关部门的行政职能作用，为企业排忧解难。二是发挥思想政治工作优势的作用。尤其是困难企业的党政领导要振奋精神，增强信心，团结一致，带领职工战胜眼前困难，把企业搞好。要大胆地向职工进行深入细致的思想政治工作，用事实说明党和政府是十分关心群众生活的，当前存在的一些问题也正在积极采取各种措施，为贫困群众和困难企业排忧解难。引导和鼓励职工发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，自立、自强、自救，不等不靠国家救济，要靠自己的辛勤劳动去增加收入，改变现状。三是发挥宣传工作导向作用。宣传部门要有针对性地将企业面临的困难加以正面的引导，通过电视、报刊、广播等传播媒介更多地宣传党和政府解决企业困难的决心和举措，宣传改革的巨大推动作用和光明的前景，引导职工增强改革意识、风险意识、竞争意识、自我保障意识，增强克服眼前困难的勇气和信心，提高改革的心理承受能力，勇渡难关。