华南农业大学学报(社会科学版)
2007年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2007
(第6卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 6)

英国济贫制度的发展对我国绝对贫困救济立法的启示

陈金圣, 陈世伟

(景德镇陶瓷学院 社科系,江西 景德镇 333001)

摘 要: 英国等西欧国家有着悠久的济贫传统,其济贫法制体系与实践亦相当成熟。其济贫法制体系中的国家承担济贫基本责任的原则,区别对待与分类管理的做法,对济贫内容的综合性安排,以政府出资为主的筹资方式及操作程序的科学设计对我国当今的绝对贫困救济立法具有借鉴价值。参考英国的济贫制度体系,我国的绝对贫困救济立法亦须依据实际国情妥善处理好绝对贫困救济的对象范围、救济标准的确定、主体制度的选择和救济资金的筹措等关键性技术问题。

关键词: 济贫制度;绝对贫困;救济;立法

中图分类号: DF478 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2007)02-0112-06

在2006年3月召开的"两会"期间,据《法制日报》等媒体报道,备受社会各界关注、早在2003年就已列入十届全国人大立法规划的《社会救济法》正由民政部组织起草。而我国的社会救济一般包括贫困救济和灾害救济两大方面。这表明,我国规模庞大的社会贫弱群体,尤其是2300多万绝对贫困人口的救济问题,终于提到了国家基本立法的层面,开始进入了我国高层公共决策的视野。在这种背景下,借鉴西方国家贫困救济制度设计和立法工作的成功之处,结合我国绝对贫困的实际情况,从学术探讨的角度对我国绝对贫困救济的立法提出理论构想,无疑具有重要的理论创新意义和实践参考价值。

一、英国的济贫制度

作为历史最为悠久的一种社会现象,贫困是经济、社会、文化贫困落后现象的总称。但它首先指的是经济范畴的物质生活贫困,即在物质资源方面处于匮乏或遭受剥夺的一种状况,其典型特征是不能满足基本生活需求。依贫困程度的不同,贫困又可分为绝对贫困和相对贫困两大类。其中的绝对贫困(亦称生存贫困),是指在一定的社会生产方式和生活方式下,个人和家庭依靠其劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需要,也就是我们通常所说的"食不裹腹,衣不遮体,住不避风寒"的状况。而相对于发达国家,今天的发展中国家所面临的贫困问题则主要是绝对贫困问题[1]。作为世界上人口最多且发展不平衡的发展中大国,我国不仅在今后相当长的历史时期内都会普遍存在相对贫困问题,而且迄今为止仍存在突出的绝对贫困问题。据国务院扶贫办在2006年9月公布的最新消息,到2005年底我国仍有绝对贫困人口2365万人,如果参考"赤贫"的国际标准,则我国每天收入低于1美元的人口超过1亿[2]。

绝对贫困的存在,长期以来都是困扰人类社会经济发展的"绊脚石",因而时至今日反贫困仍然是世界各国的首要任务。在人类反贫困的历史中,西方国家在近代前后开展的贫困救济占有相

收稿日期:2007-01-20

作者简介:陈金圣(1978-),男,湖北黄冈人,景德镇陶瓷学院社科系讲师,主要研究方向为公共管理.

当的地位。这些在政府主导下，建立的反贫困的社会救济体系，对绝对贫困者及其家庭给予经济或物质上的帮助，确保其维持基本的生活状态。其中最具代表性的是英国。

（一）近代以后英国贫困救济制度的发展简史

早在 1536 年，英国就颁布了《亨利济贫法》，它标志着英国政府开始为解决社会贫困问题承担一定的职责。1601 年英国颁布了历史上有名的《伊丽莎白济贫法》，正式确立了政府对于救济穷人的责任。这是欧洲最早出现的国家济贫制度，也开辟了现代社会救济制度之先河。该法首次正式确认了政府负有对没有工作能力的贫困者提供帮助，帮助贫困的孩子去做学徒，给身体健全者提供工作，以及保障穷人的最低生活水平等方面的责任和义务。该法令规定，济贫基金以每户固定缴纳的税款为主，较为富裕的地区须征税补贴贫困地区。该法令还将救济对象分为三种，区别对待。通过设立教区的贫民监督官和教区济贫委员会，建立贫民教养院、贫民习艺所等，组织贫民和孤儿习艺所等措施开展院外救济[3]5。1834 年，英国政府颁布新济贫法。新济贫法大体上延续了“旧济贫法”的内容框架，只不过将济贫权力由分散改为集中，将济贫方式由原有的居家救济（院外救济）改为院内救济。

19 世纪中后期开始，英国社会经济的发展使得传统的以济贫法为核心的贫困救济制度已经难以有效解决日益复杂的社会问题。于是，以社会保险为核心的新型社会保障制度开始逐步在英国创立（其标志为 1908 年英国养老金法和 1911 年国民保险法的颁布实施），传统的济贫制度由此逐步“退居二线”，成为新型社会保险制度的有益补充。

1948 年，英国政府颁布实施了《国民救济法》，并正式用其取代延续了近 350 年的济贫法制度。这标志着现代社会保障制度框架内的社会救济制度在英国的正式确立。《国民救济法》确定隶属于国民保险部的国民救济局为各类社会救济事务的管理机构，将无能力参加社会保险者、不具备领取社会保险津贴资格者，以及已经失去了继续领取社会保险津贴资格者界定为救济对象，并确定了国民救济的具体标准。该法还规定，国民救济的各项支出均由议会批准的拨款承担；获得国民救济的条件是个人的收入不足以解决其基本需要；国民救济在实施过程中需要对申请者进行家庭收入状况调查。其后，随着英国经济社会的发展，国民救济制度也进行过多次修改，主要是逐步提高国民救济的标准[3]116-118。

（二）英国济贫制度设计的经验总结

历史地来看，以英国为代表的欧洲国家在近代前后开始实施的济贫制度，对于促进社会贫困问题的解决起到了重要的作用。而且，英国等西欧各国的济贫史也有力地证明了一个基本的原理：对于解决生存贫困问题，政府主导的社会救济有其自身独特的优势——能够将有限的资金有针对性地用到需求更为迫切的人身上[4]328。

我们考察英国贫困救济制度发展的历史不难看出，从英国传统社会的济贫法制度，到其现代社会保障体系内的国民救济制度，在制度安排上具有鲜明的历史继承性。而且，不管是其传统社会的济贫法制度，还是现代社会的国民救济制度，从设计思路、技术安排到制度特征等多个角度来看，都具有诸多的共性。这些共性，更多的反映的是西方国家对济贫实践规律性的把握，因而也是其济贫实践的成功经验。概括起来，可供我们重点参考的经验之处主要表现在以下几个方面：

（1）国家对贫困救济承担基本责任的原则。英国济贫制度演变的轨迹反映出政府济贫责任的强化。正是基与政府承担着对社会贫困者提供救济的基本职能和责任，现代社会的贫困救济制度大多都是在政府主导下建立起来的，主要表现为政府通过立法确定济贫或救济制度，投入税收收入等公共资源，进行国民收入的再分配，成立专门的机构来负责实施和管理，在法制化的轨道上运作整套制度或体系。而且，在实践层面，英国还比较注重中央到地方各级政府的职责分工，以及监管、协调机制的构建。

(2)区别对待、分类管理的原则。英国历史上的各种贫困救济制度都强调了对社会的贫困者进行区别对待的原则。如旧济贫法将有劳动能力的人和没有劳动能力的人分开,国民救济法则将国民救济的标准设置成几类不同的情况和标准。这一原则既是解决贫困救济问题的客观要求,也体现了社会救济兼顾公平与效率的规律性特点。

(3)救济内容的综合性。无论是英国历史上的《济贫法》,还是其战后实施的国民救济法,都强调了综合性救济的方式。如济贫法中规定的救济内容既包括对穷人、残疾人、病人和老年人捐赠物资来进行生活上的援助,也包括地方政府对有劳动能力的贫困者提供就业方面的便利,还包括对沦为乞丐的青少年儿童提供旨在使其有一门谋生手艺的职业培训。1948 年生效的国民救济法,则对贫困者提供了住所或房租补贴、家庭收入补贴及其他相关服务。可见,英国的贫困救济都是一种综合性的救济,其内容包括生活资助、就业扶持、住房或房租支持等相关援助与服务。

(4)在所需资金的筹集上,突出了以政府出资为主要方式的原则。如《济贫法》规定,国家济贫的资金主要通过济贫税筹措,而《国民救济法》则规定实施国民救济所须支出由经议会批准的财政拨款负担。这种资金筹措方式既体现了政府济贫责任的落实,也有效保障了贫困救济的资金到位。

(5)在救济的对象和操作程序上,强调了对象的特殊性,即只有那些依靠自身无法解决基本生活(其直接原因是收入过低)的贫困者。同时,在操作程序上,都强调了接受者(或申请者)要经政府确认或审查的程序规定。英国进行国民救济时对申请者进行资格审查的依据标准为官方贫困线[5]228。这种资格确认的技术性程序安排,实际上也是为确保有限的资源分配到急需救济的特定群体(基本生活无法解决的贫困者)身上。可见,贫困救济对象的特定性和程序的特殊性是紧密相联的两个基本问题。

如上所述,英国历史上的诸多以济贫为核心内容的救济制度或法令,在基本理念、主要原则、制度内容和框架体系等方面都具有其内在的"共性"。这些制度的"共性",既从一个侧面反映出了贫困救济的内在要求和客观规律,也对我国绝对贫困救济的立法具有相当的理论与实践参考价值。

二、英国济贫制度的发展历史对我国绝对贫困救济立法的启示

新中国成立后,我国也建立起了包括贫困救助、自然灾害救助、特殊对象救助以及扶贫工作在内的各种贫困救济制度。随着经济体制改革的深入发展,我国传统的贫困救济制度的各种缺陷日益突出。主要表现为:救济对象和实际覆盖面极为有限,救济标准过低,所需费用严重不足,工作的随意性过大,应急色彩浓厚等等[6]9。更重要的是,随着我国社会主义市场经济体制的深刻变革,计划经济体制下的各类社会单位的"单位"功能迅速弱化,原来在很大程度上依赖于社会"单位"(或农村集体)的救济模式难以为继。正如有学者所言,"我国现有的社会救济制度是漏洞百出的,中国社会保障的当务之急是将这张最低标准的安全网重新设计、重新安装,以使其能够真正对每一个社会成员的生活水平起到'保底'作用"[3]329。

借鉴英国等西方国家贫困救济制度设计和立法工作的成功之处,结合我国绝对贫困的实际情况,我国绝对贫困救济的立法必须解决好绝对贫困救济对象的界定、救济标准的确定、主体制度的选择与设计、救济所需资金的筹集机制等几个关键性技术问题。

(一)我国绝对贫困救济的对象范围问题

绝对贫困救济的对象,根据最低生活保障线制度全体社会公民普遍适用的原则,考虑到我国各地经济社会发展水平的差异,应当是所有实际收入低于政府确定的当地贫困线标准的城乡居民。但为绝对贫困救济制度的操作便利,我国的绝对贫困救济立法中也有必要将救济对象范围予

以大致确定。结合我国的实际情况，我们认为，当前我国绝对贫困救济制度应覆盖的对象主要应包括以下几类人员：一是无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的人员，这一部分人通常属于传统的绝对贫困救济对象；二是失业保险期满未能重新就业、家庭人均收入低于最低生活保障标准的人员；三是家庭中有在职人员，但在领取工资或最低工资、退休金后，家庭人均收入仍低于当地最低生活保障标准的人员；四是因天灾人祸造成暂时生活困难的人员。这后三类人员属于我国经济体制改革和社会变迁而新出现的绝对贫困救济对象。此外，还有一些国家政策规定的特殊保障对象[6]9。

（二）我国绝对贫困救济的标准问题

划定一国或一个地区的贫困线，亦即最低保障标准，是实施绝对贫困救济的前提。所谓贫困线，是指最起码的生活水平与社会平均生活水平间的差距的一个量的界定[1]122。我国习惯上用人均纯收入贫困线这一指标，并以此为标准，通过价格指数调整，确定每年的贫困标准。如 2003 年我国的（绝对）贫困线为人均年纯收入 637 元[7]365。

现在的问题是，目前各地按官方的这一贫困线标准执行的，实际覆盖面还非常有限，10% －20% 的城市最低生活保障制度的实施结果亦表明，“目前中国的贫困家庭在得到社会救助以后，倒是不至于食不果腹、衣不蔽体、无家可归，但也仅仅是能够维持最最起码的生存条件而活下去。在健康、教育和社交方面，他们许多最起码的需求还是很难得到满足。因此，在他们的生活中还远远谈不上生活质量和做人的尊严”[8]。而众所周知，西方国家贫困救助还有一个道德和法律的底线，即“让每一个人都能有尊严地活着”。这说明，即便是目前我国实施得相对较好的城市最低生活保障制度的保障水平亦有待提高。因为，我国目前城市“低保”制度也仅仅是考虑到了对城市贫民的生活救济方面。而按国际惯例，对绝对贫困者的救济（最低生活保障）一般包括生活救济、医疗救济、教育救济、住宅救济、分娩救济、求职救济和丧葬救济等几个方面。相比之下，即便我国目前实施得相对较好的城市“低保”制度也仅做了 1/7 的工作，其保障效果自然难以达到“让每一个人都能有尊严地活着”的水平[1]138。

相对于发达国家人均收入 50% －60% 的贫困线标准（实际上是相对贫困标准），我国的绝对贫困标准线是极低的。但考虑到我国作为一个发展中的人口大国的实际国情，我们不可能参照发达国家的相对贫困标准。但这里有一个国际标准值得我国参考：1976 年国际经合组织的贫困线标准——一个国家或地区人均月工资的 1/2 或 1/3。实际上，不少国家都是按中位收入的 1/3 确定绝对贫困救助标准的，这种标准比较符合发展中国家的实际[1]123。综合考虑我国的经济发展水平、政府的财政承受能力以及城乡居民的实际最低生活需要等各方面的因素，我国绝对贫困救济的标准采用这一标准应该比较合理。而按我国政府公布的数字：2005 年我国城镇居民人均可支配收入达到 10493 元，农村居民人均纯收入达到 3255 元（2006 年政府工作报告）。如果按城乡居民人均纯收入的 1/3 来算的话，我国绝对贫困救助的标准也应分别为每人每年城镇地区 3500 元和农村地区 1100 元左右。对比现行的贫困线标准，大致是在现有基础上提高 50%，这一增幅要求虽然加大了各级政府在绝对贫困救济方面的财政支出负担，但鉴于近年来我国各级政府财政收入的高幅增长，政府财政的负担能力也理应不至于出现难以支撑的局面。

（三）我国绝对贫困救济的主体制度选择问题

综观世界各国的绝对贫困救济的制度安排，大多数国家都采用了最低生活保障的制度架构。而且，当前我国在城镇地区和少数经济条件较好的农村地区正在实施的也是城镇（农村）居民最低生活保障制度，并且取得了较明显的效果[8]。因此，以绝对贫困救济的国际经验为参照，同时考虑到与现行“低保”制度的衔接，我国在绝对贫困救济的制度选择上也可以采取城乡最低生活保障制度作为主体性的制度安排。

但是,需要特别指出的是,国际通行的绝对贫困救济从内容上看往往包括生活、医疗、教育、住宅、分娩、就业和丧葬等多个方面的救济,从制度架构上看也包含基本型救济和非基本型救济等多个层次。而反观我国现行的最低生活保障制度,救济内容(一般仅限于生活救济)和制度架构(仅有基本型救济层次)单一,其结果是制度的实际保障效果欠佳。因此,在我国绝对贫困救济的立法中,我国不妨以现行的城市最低生活保障制度为蓝本,对其制度框架进行完善:即按照国际通行的制度架构,将城乡最低生活保障制度分为"基本生活救济"、"附加生活救济"和"特殊情况救济"三大板块。

其中,基本生活救助是满足贫困者基本生存需求的部分,即主要用于解决实际生活中的"吃"(食品)、"穿"(衣着)、"用"(日常杂用)和"行"(交通)等日常生活所需的基本费用。一般来讲,这是最低生活保障的最基本的保障层次,也就是每个被批准享受绝对贫困救助的人都可以享受到的"保底"待遇。附加生活救助是根据贫困者的实际生存需要而给予救助的部分,它往往包括医疗、分娩、生活或病残护理(一般为老弱病残等特殊贫困者)、教育、住房、就业以及丧葬等内容。这一板块主要是用来解决虽不直接属于基本生活范围但又与基本生存状况密切相关的生存需求。特殊情况救助主要是救助一些特殊的贫困群体或特殊情形下的贫困者,它是前两大板块的重要补充。

在具体的操作程序上,要强调绝对贫困救助的关键环节——家庭经济情况调查。参考国际经验和我国的实际情况,我们可以在这一申请者资格审查环节上设计个人申请、机构受理、立案调查、社区证明、政府批准等五个必需步骤[1]120。

(四)我国绝对贫困救济的资金筹措与管理机制问题

资金的筹措与管理是绝对贫困救助的核心问题。根据国际通行规则,用于绝对贫困救助的资金一般都是由政府财政负担,所需经费列入财政预算,同时在从中央到地方的各级政府(财政)之间按一定比例分级负担。

在资金的来源问题上,西方国家一般靠专门的税收来筹措资金,例如英国历史上就征收过专门的"济贫税",并从富裕地区征税以补贴贫困地区。通过税收的形式来筹措绝对贫困救济资金,实质上也体现了现代社会救助所具有的国民收入再分配的本质。而且,个人所得税、奢侈品消费税等税种也是现代国家调节贫富差距,实现社会公平的有效手段。因此,我国也应采取依托个人所得税、开征奢侈品消费税这一思路来解决绝对贫困救济的资金筹措问题。同时,西方国家社会保障的实践还表明,其个人所得税约占整个财政收入的30%,这个比例刚好与社会保障支出占全部财政支出的比例20%-30%相吻合。按我国现行分税制,个人所得税属地方征收的税种,这样,我国的地方政府不妨在绝对贫困救助的实践中主要利用个人所得税作为支持最低生活保障制度的主要财源[8]。在各级政府的财政资金投入比例上,为保障绝对贫困救助的保障效果,我国的绝对贫困救助立法中也不妨明确规定中央、省级、(地)市级、县(区)级四级政府与财政之间的投入比例。根据现行分税制下各级政府财政实力的对比,以及各级政府在绝对贫困救助中所承担的责任大小,并参考国际通行做法,我们建议中央、省、市、县四级财政的资金投入比例原则上为2:3:3:2,这样可以较好地实现各级政府在绝对贫困救助方面"事权"与"财权"的平衡。

绝对贫困救助基金对于急需救助的贫困者而言,是他们的"保命钱",因而必须依法严格管理,确保专款专用。同时,应该建立起相应的监督管理机制,政府审计部门应加强审计监督。在基金的运作过程中,应该利用现代信息管理系统做到信息公开化,运作透明化,以便于社会舆论和公众的监督。

三、结语

在现阶段,要标本兼治地解决我国的绝对贫困救济问题,我们首先不妨借鉴以英国为代表的

西方国家的济贫制度与立法，以从中寻求可以为我所用的立法精神和制度精髓。系统地考察英国的济贫制度及立法历史，我们认为，为解决当今我国的绝对贫困问题，我们有必要尽快制定和实施以绝对贫困救济为核心内容的社会救济法。在制度选择与内容设计上，通过吸收英国济贫法制体系中的合理内核，并结合我国的实际国情及现有救济制度，以现行的城市“低保”制度为整个济贫制度的蓝本，科学地界定救济的对象范围，合理地确定贫困救济标准，设计出可行的筹资与管理机制，构建起统一的城乡最低生活保障体系。同时，在绝对贫困救济的实施层面上，要切实加大各级政府对绝对贫困救济的资金投入力度，解决好绝对贫困群体的救济问题，建立起一个经济与社会、城市与乡村和谐发展的社会。

参考文献：

[1] 张　彦，陈红霞，编著. 社会保障概论[M]. 南京：南京大学出版社，1999.
[2] 新华网. 中国 20 年来扶贫数字与事实[EB/OL]. (2006 - 09 - 26). http://www. xinhuanet. com. cn/.
[3] 丁建定，杨凤娟. 英国社会保障制度的发展[M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2004.
[4] 王东进. 中国社会保障制度的改革与发展[M]. 北京：法律出版社，2001.
[5] 费梅苹. 社会保障概论[M]. 上海：华东理工大学出版社，1999.
[6] 多吉才让. 积极建立城乡最低生活保障制度[N]. 人民日报，1997 - 08 - 07(9).
[7] 孙光德，董克用. 社会保障概论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004.
[8] 唐　钧. 中国社会救助制度的变迁与评估[EB/OL]. (2005 - 12 - 31). http://www. nca. gov. cn/.

The Legislation Enlightenment to Our Relief of Absolute Poverty from UK's Progress of Relief the Poor

CHEN Jin-sheng, CHEN Shi-wei
(*Department of Social Science of Jingdezhen Ceramic Institute, Jingdezhen* 333001, *China*)

Abstract: Western European countries represented as UK have age-old tradition of relief of the poor. Their legal system and the pertinent practice are also pretty mature. The principle that the fundamental responsibility of relieving the poor is undertaken by the state, the working method of dealing with different objects in different ways and the corresponding category and management, the comprehensive arrangement of the contents of relieving the poor, the financing way that the governmental finance takes the first place, and the scientific design of the operational program have very important reference value to our legislation of relieving the absolute poverty, all of which are implicated among the UK's legal system of relieving the poor. Through consulting British relieving the poor system, our legislation of relieving the absolute poverty must appropriately deal with the critical technical matters such as the ascertainment of the relief object, the relief range, the relief standard, the choice of main-body system and financing of relief funds according to our special national conditions.

Key Words: Relief of the Poor; Absolute Poverty; Relief; Legislation