

The Relative Separation and Integration of Philanthropy and Social Security System

Xing Liu, Guoqing Lv

School of Finance, Taxation and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics,
Nanchang Jiangxi
Email: 1639461261@qq.com, 1870876859@qq.com

Received: Nov. 27th, 2018; accepted: Dec. 10th, 2018; published: Dec. 17th, 2018

Abstract

Philanthropy is an important part of the social security system in the new era of China, but at present, Philanthropy and social security system are in a relatively separate state, which is manifested in the absence of information exchange mechanism, poor cohesion and deviation in work content. This paper holds that the realization of the deep integration of Philanthropy and social security system will greatly promote the development of the whole social security system and Philanthropy itself. It also puts forward three methods to accelerate the integration of philanthropy and social security system in China: strengthening the information disclosure of charity organizations, establishing the connection mechanism between Philanthropy and other social security institutions, accelerating the change of the concept of the participants in Philanthropy and all citizens.

Keywords

Philanthropy, Social Security System

慈善事业与社会保障体系的相对分离与融合

刘 星, 吕国庆

江西财经大学, 财税与公共管理学院, 江西 南昌
Email: 1639461261@qq.com, 1870876859@qq.com

收稿日期: 2018年11月27日; 录用日期: 2018年12月10日; 发布日期: 2018年12月17日

摘 要

我国新时代慈善事业是社会保障体系的重要组成部分, 但当前我国慈善事业与社会保障体系处于相对分

离的状态, 具体表现为信息交流机制的缺失、衔接不流畅和工作内容上的偏差。本文认为实现慈善事业与社会保障体系的深度融合, 对整个社会保障体系和慈善事业本身的发展都具有巨大的促进作用。并提出了加强慈善组织的信息公开、建立慈善事业与其他社会保障制度的衔接机制、加快慈善事业参与主体和全体国民的观念转变三个加快我国慈善事业与社会保障体系相互融合的方法。

关键词

慈善事业, 社会保障体系

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2004年, 十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中首次将慈善事业纳入社会保障制度框架中: 健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系。在十九大报告中, 在强调加强社会保障体系建设时, 提到要“完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度”。也就意味着, 在我国, 慈善事业是社会保障体系中的组成部分, 慈善事业和社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚等一起构成多层次和社会保障体系[1]。但是现阶段的慈善事业与社会保障体系建设还呈现着相对分离的状态, 没有充分发挥慈善事业与社会保障体系其他部分相互补充、相互衔接、共同促进的优势。

2. 当前慈善事业与社会保障体系的相对分离

当前我国慈善事业与社会保障体系相对来说还是处于分离的状态, 主要表现为信息交流机制的缺失、衔接不流畅和工作内容上的偏差。

2.1. 信息交流机制的缺失

传统社会保障制度是以政府为主导的, 而慈善事业是以社会组织和个人为主导的, 政府部门与社会组织、个人等公民部门之间, 乃至慈善事业各主体之间都缺乏应有的信息交流机制。虽然我国有很多社会组织都是在民政部进行登记的, 但是对于社会组织的具体工作内容、资金使用、绩效状况等情况, 政府部门无法得到充分的信息。另外, 由于当前我国慈善事业呈现出碎片化、分散化的特点, 各区域、各地区、不同的慈善组织之间都没有建立良好的信息交流机制。缺乏信息交流直接导致慈善事业与社会保障体系的各自独立, 得不到统一、同步的统筹把握, 造成二者的相对分离。

2.2. 衔接不流畅

基于国际经验和我国具体实践, 我们发现慈善事业在多层次社会保障体系中是处于补充社会保障的地位, 是社会保障除政府外的其他主体提供方式。理论上讲, 政府主导的传统社会保障制度没有覆盖到的人, 应由慈善事业进行保障; 传统社会保障涉及内容保障水平不够的部分, 应由慈善事业进行补充。慈善事业与传统社会保障体系共同构成了社会安全网的广度和深度。当前我国慈善事业存在与政府主导的社会保险制度、社会福利制度、社会救助制度衔接不流畅的问题, 造成二者的资源分散。

1) 资金使用的分离

《公益事业捐赠法》赋予了社会组织、政府和事业单位等主体的捐赠接受资格,但是随着《慈善法》出台前后的社会舆论引导,加之政府强调社会组织参与社会治理的社会地位并提供政策等方面的引导支持,政府接收社会捐赠逐步隐退,社会组织尤其是具备公信力的社会组织逐渐成为主要接收途径[2]。在这些社会捐赠中,大多是限定性捐赠,集中在医疗健康、教育救助、扶贫、减灾救灾和文化生态等领域,但也还有一些非限定性捐赠,但是由于没有建立慈善捐赠与社会保障基金的互补机制,慈善资金无法对社会保障进行补充。另外,慈善资金的分配流向缺乏科学合理标准,慈善组织对善款的支出信息公开也不足,无法较为准确地把握慈善事业对社会保障体系其他部分的补充作用。

2) 服务提供的分离

当前我国社会保障制度急需其他主体的服务提供来满足国民日益增长的需求,慈善事业作为社会保障体系重要的组成部分,慈善组织、个人提供的服务应该有力地对社会保障服务进行补充,但是由于现阶段我国慈善服务呈现服务形式单一、服务重心过于集中、总体服务水平有待提高的特点,具体表现为现在的慈善组织、志愿者的服务过于简单、流于形式,服务介入缺乏科学合理的瞄准机制,仅仅关注于特困、特困、残疾人士等等。慈善服务并没有对社会保障制度缺位的、层次不高的服务进行有效补充。

2.3. 工作内容上的偏差

当前我国慈善事业的“社会保障意识”仍未完全觉醒,没有承担起补充社会保障的责任和职能。由于我国现代慈善事业起步较晚,目前处在转型、思路转变的阶段,慈善组织、个人仍停留在狭小的“慈善观念”里,即“帮助弱小、同情弱者”。但是现代社会保障制度的定位在于保障全体社会成员的最低生活保障,使大家获得公平、平等的生存权和发展权,涉及的范畴十分广泛。当前我国慈善事业主要关注于儿童、老人、残疾人社会福利和其他生活困难者的救济,受国家精准扶贫战略的影响,目前正逐渐进入扶贫脱贫工作中,这些工作内容已经远远不能满足社会保障制度的需要和人们日益增长的美好生活需求。我国慈善事业与社会保障制度存在一定的工作内容上的偏差。

3. 慈善事业与社会保障体系深度融合的优势

细看当前社会保障水平较高的国家,无不是慈善事业与社会保障体系实现了深度地协调与融合,由社会组织和个人主导的慈善行为良好地补充了由政府为主导的社会保障制度,使全社会成员的福利水平达到较高的层次。在美国,“补缺型”的社会保障制度的保障范畴非常有限,慈善事业得到了很大的发展空间,慈善事业形成了对社会保障制度的巨大补充;在德国,慈善事业除了进行慈善救助之外,还承担了提供社会服务的职能,以政府为主导的社会保障制度提供资金,慈善事业提供服务,二者形成了良好的合作关系;在北欧福利国家,由于政府施行了全面的、高水平的福利制度,一定程度上挤压了慈善事业的发展空间。在我国,实现慈善事业与社会保障体系的深度融合,使慈善事业真正成为社会保障体系的组成部分,对整个社会保障体系和慈善事业本身的发展都具有促进作用。

3.1. 提高社会保障制度的保障水平

社会保障制度的保障水平主要表现在资金供给的标准和服务能力水平上,就资金供给上说,目前我国社会保障制度存在着基本养老保险基金支付压力增大;农村居民养老金水平目前还没达到100元/月,保障水平过低;城乡低保标准过低,尤其是中西部欠发达地区、农村地区,低保的保障水平还有待加强;老人福利津贴、儿童津贴、残疾人生活补贴、护理补贴的标准过低,且覆盖面过于狭窄等等情况。就服务能力来说,我国社会保险制度长期以来“重资金、轻服务”,传统几大险种几乎没有服务供给,正在

试点的长护险虽然是以服务供给为主,但也面临着护理人才匮乏、护理服务质量有待加强等问题;农村福利养老机构太少、服务设施太差、服务质量太差;对残疾人的关注太少,没有为残疾人充分参与社会生活提供足够的服务等等。如果有了慈善资金和慈善服务的有力补充,可以大大提高社会保障制度的保障水平。

3.2. 促进我国慈善事业的长足发展

当前我国慈善事业发展得并不充分,社会捐赠尤其是个人捐赠行为仍未形成广泛潮流,志愿服务贡献价值总量尤其是志愿服务参与率还过低。社会保障需要的资金总量非常巨大,慈善事业与社会保障体系的融合能够刺激社会捐赠的快速增长。社会保障职能涉及的内容非常广泛,又能够为志愿者的服务、慈善组织的工作提供巨大的施展空间,能够促进我国慈善事业的长足发展。

4. 加快慈善事业与社会保障体系融合的方式

4.1. 加强慈善组织的信息公开

由于当前我国慈善组织的工作内容、资金使用状况缺乏信息公开的环节,社会保障制度主管部门无法充分了解慈善组织的状况,从而无法统筹把握整个社会保障体系的发展。我们必须加强慈善组织的信息公开,打通社会保障部门与慈善组织的桥梁,加强彼此之间的联系。在此基础上,政府部门可以通过向慈善组织合理购买服务的形式来寻求慈善服务的补充,也可以通过吸引更多社会捐赠资金投入社会保障事业的方式来寻求慈善资金的补充。慈善事业与社会保障体系相互融合,融为一体,共同为全体社会成员支起一张强有力、可持续的“安全网”。

4.2. 建立慈善事业与其他社会保障制度的衔接机制

加强慈善事业与其他以政府主导的社会保障制度的衔接机制是当前社会保障事业的热点、重点、难点之一。具体来说,是慈善事业与社会保险、社会救助、社会福利制度的有机协调和整合。

1) 慈善事业与社会保险

随着我国人口老龄化情况的加剧,社会保险费缴纳人数减少而待遇领取人数增多,几大险种基金都面临着或大或小的支付压力。尤其是东北地区,已经出现了社保基金失衡的现象。我国目前通过划转国有资产补充社保基金和建立养老保险中央调剂金制度来缓解社会保险基金所面临的压力。而我国慈善捐赠资金总额已经达到较大的体量,并且仍有很大发展潜力。我们不妨探索慈善事业基金补充社保基金的方法,有望缓解局部地区当期社保基金亏损的情况。按理来说,社会保险是由政府、企业、个人三方供款,基于“大数法则”建立的一项保险制度,其运行可持续性应由制度本身来解决,慈善事业基金补充社保基金在当前可以尝试的依据在于社会保险制度历史遗留的转制成本逐渐显现、“势大力沉”的老龄化社会已经慢慢到来、劳动力市场的不均衡流动等。

另外,我国社会保险制度“重资金、轻服务”的待遇供给方式急需慈善事业带来更多的服务提供。在“现代社会保障制度之父”——德国,强大的社会保险制度同样是围绕资金供给建立的,但是它的社会组织和私人部门承担起了提供社会服务的职能,政府通过购买社会组织和私人部门的服务实现了资金和服务的匹配。可以看出,社会组织、志愿者是除政府自身和私人部门外重要的服务提供者。

如表 1,由于社会保险制度提供的服务十分少,慈善事业进行服务提供的切入点非常多。在养老保险中,老人只能领取养老金,一些养老助老服务便可以由慈善组织和志愿者来提供,比如说社区居家老人的生活照料,陪伴养老机构老人聊天解闷、逛街散步,组织老年人文艺演出等等。在医疗保险中,病人只能得到费用报销,病人家属又无法时刻陪在身边,志愿者可以承担病人的看护工作,还有病人尤其

重大疾病患者的心理引导等工作。在失业保险中,除了给予失业保险金外,志愿者和社会组织还可以提供高质量的就业帮助和指导。在工伤保险中,志愿者可以介入工伤事故遭遇者的康复护理,提供更多人文关怀。在生育保险中,志愿者和妇女组织可以为孕妇提供生育指导和身体恢复训练等服务。在长期护理保险中,志愿者可以帮助老人家属进行基本生活照料服务,帮助解决老人精神慰藉问题和向更多家庭介绍宣传正在试点的长期护理保险政策等。在社会保险经办业务中,志愿者可以在社会保险经办机构为前来办理业务的参保人介绍政策,进行答疑解惑、引导办理业务等。

Table 1. Charity business provides an entry point for services in the social insurance system

表 1. 慈善事业在社会保险制度中服务提供切入点

社会保险制度	慈善事业服务提供切入点
养老保险	老人生活照料、老人陪伴、老人娱乐活动、其他关怀
医疗保险	病患护理、看护、心理引导
失业保险	政策介绍、就业指导、就业帮助
工伤保险	心理引导、康复护理
生育保险	生育指导、孕妇身体恢复训练
长期护理保险	基本生活照料、精神慰藉、政策宣传
社会保险经办	政策介绍、答疑、引导业务办理

2) 慈善事业与社会救助

慈善事业与社会救助具有天然的相似性。社会救助是整个社会保障体系中的兜底部分,保障全体社会成员的最低生活需求,多是帮助遭受自然灾害、失去劳动能力或者其他低收入的公民,这与慈善的理念不谋而合。因为慈善事业与社会救助工作关注的重点比较相似,如果不加强慈善事业与社会救助制度的联动性,必然会出现重复救助、过度救助、无效救助、救助“盲点”等浪费现象。当前我国慈善事业呈现“松散化、无序化”的特点,慈善行为的对象瞄准呈现“随意化、随机化”的特点,现阶段主要是跟随“低保户”、“建档立卡户”。有的人可能是不需要救助,但是慈善组织缺乏调研和了解就介入,造成了无效救助;有的人已经得到了社会救助,慈善组织缺乏信息又再次加以救助,就形成了重复救助、过度救助;因为技术原因,慈善组织和志愿者无法寻找真正需要救助的人,社会救助无法覆盖到的困难者,也得不到慈善事业的介入,形成了救助的“盲点”。

所以加强慈善事业与社会救助工作对象瞄准上的联动尤为重要。针对慈善救助行为的介入,我们要做到:社会救助救够了的不再救,社会救助没救够的进行补充,社会救助没救的困难群体重点救。

3) 慈善事业与社会福利

在当前我国慈善事业实践中,社会福利尤其是特殊群体福利制度,如儿童福利、老年人福利、残疾人福利等制度是关注的重点内容,我国还专门在民政部成立了社会福利和慈善事业促进司分管福利彩票发行、慈善和社会捐助、老年人和残疾人福利工作及儿童福利工作,积极探索社会力量参与社会福利方式,可见我国慈善事业与社会福利之间的融合已经有所成效。但当前我国社会福利制度的标准还不高,尤其是对特殊群体的关注仍然不足,公共福利水平也有待提升。在往后的发展中,我们要继续充分利用慈善事业的资金、服务,补充进社会福利制度,整合资源,在尊重慈善事业发展规律的基础上,充分提高全社会成员的生活水平,为我国打造共建共治共享的局面,实现共同富裕奠定坚实基础。

4.3. 加快慈善事业参与主体和全体国民的观念转变

以往的慈善理念已经无法满足慈善事业作为社会保障体系组成部分的要求, 正值我国慈善事业获得巨大发展机遇之际, 尤其是 2016 年 3 月 16 日颁布的《中华人民共和国慈善法》, 重塑了现代慈善事业的价值与观念, 成为了我国慈善事业从传统向现代转型的重要分界线[3], 我们必须迅速扭转慈善事业各参与主体及全体国民的观念, 即慈善事业是社会保障的重要组成部分, 慈善事业的发展方向是承担更多社会保障的职能, 而不拘泥于狭小的范畴之中。这样, 才能更好地让慈善事业与当前的社会保障体系融为一体。

参考文献

- [1] 郑秉文, 施德容. 新时代慈善十大热点[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [2] 杨团. 中国慈善发展报告(2018) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [3] 陈斌. 改革开放以来慈善事业的发展与转型研究[J]. 社会保障评论, 2018, 2(3): 148-159.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org