



发达国家扶持贫困的社会福利制度与区域发展政策

文秋良 ●

贫困是全球性的社会问题，无论是发达国家还是发展中国家，都存在一定比例和程度不等的贫困人口。但发达国家的扶贫是一个宽泛的概念，更多的是注重改进和完善社会福利和社会保障制度，改善贫困人口的生存状态，注重促进区域的协调发展，解决落后地区的贫困状况，达到减少贫困人口的目的。从美、英、德、日等国家扶持贫困方面的做法看，既有共同之处，也各具特色。

美 国

美国在二战以后的扶持贫困方面主要有两大措施，即针对穷人的福利制度和促进穷人就业。针对穷人的福利制度目的是解决那些生活在社会公认的最低保健、营养和安全标准之下的人群的基本生活问题。以1997年为界，可划分为新旧两个阶段。

旧的福利制度主要包括收入支持计划、医疗补助方案和食品(券)补贴。收入支持计划分为两种：一种是用来帮助有子女但没有养家能力的成人家庭的补助计划，它根据经济调查结果确定补助对象，只有那些收入和资产低于预先规定水平、户主是女性、子女年龄在18岁以下的家庭才有资格享受该计划。联邦政府的指导性指标允许各个州根据生活地区和家庭规模大小设定各自的需要标准。补助计划的资金来源由联邦政府和州政府共同承担，联邦政府负责其中的绝大部分。在实际执行过程中，不同的州会由于市政

府确定的补助标准和福利率的不同而出现很大差异。另一种是专门为有病或残疾人提供帮助的补助性收入。收入支持计划的明显特点是补助的接受者不仅仅是穷人，更重要的是要满足一些特定的条件，如有小孩或残疾。

医疗补助方案的对象主要有两类：一类是享有受收入支持计划的家庭，另一类是为那些不符合接受公共补助条件的低收入孕妇和儿童支付医院治疗和医生服务的主要成本，这一制度的经费来源是联邦政府负责总成本的50%—80%，其余由地方政府承担。食品(券)补贴的内容是政府向低收入家庭提供营养食品。食品券是政府发放、可以用来在商店购买食物的票证，商店可以把这些票证兑换为现金。这项计划由农业部管理，农业部把该计划作为一种增加食物需要和支持美国农民生产的农产品计划。

新的福利制度于1997年开始实行，对旧福利制度中的某些项目进行了调整，变化的核心是将补助制度与对工作和培训的激励联系起来。如联邦政府对获得补助的资格作出了一些新的规定：没有工作的成年人必须在得到补助的两个月内参加社区服务；获得收入支持的家庭，其所有成年人必须工作，或者一生获得补助的期限总和不能超过5年。新的医疗补助方案中断了收入支持计划接受者自动获得医疗补助金的关系，允许各州政府在一系列指导原则下设定各自的合格条件。福利改革措施保留了食品(券)补贴的基本结构，但对那些获得此计划补助的人指定了新的工作要求，每

周至少工作20小时的接受者才可以继续得到无时间限制的补助。

美国政府的扶贫政策取向总体上是从政府提供直接福利保障,即从不设限制条件的福利政策,逐步向设附加限制条件的间接福利保障制度转变,旨在鼓励贫困人口通过就业而自主脱贫。

英 国

英国作为发展最早的老牌工业化国家,虽然整个国家的经济增长较快,但是在英格兰北部、西部,苏格兰、威尔士和北爱尔兰地区都属于经济增长缓慢的贫困地区。

为了扶持贫困地区发展,政府主要通过投资补贴、就业补贴等财政刺激手段,引导企业向高失业地区、贫困地区迁移。如1945年给予长期投资补贴,为工业提供基础设施服务等,扶持发展贫困地区的经济和就业增长。同时对工业区位进行严格控制,要新建企业必须取得工业开发许可证书,为发展区创造发展机会。1963年增加资金改善贫困地区的基础结构,采取增设商业区、建设新的运输设施,任意折旧等措施以支持贫困地区发展。到60年代,英国财政对贫困地区的扶持政策基本完善,建立起了一套包括投资补贴、税收优惠、购置设备的现金补贴、地区就业津贴、选择性就业税的回扣等等在内的财政扶持政策,使转移支付占中央财政收入的比重达到10—20%之间。这些财政政策措施的实行,对贫困地区经济振兴、增加就业、促进人民收入的增加起到了非常重要的作用。

德 国

德国的区域贫困几经变化,二战以前南部属于贫困地区,二战以后,南部的原材料加工等新兴工业和服务业发展很快,北部的煤炭、钢铁等工业日趋衰退,到70年代德国北部变成了贫困地区,但差异不是很大。1990年东德、西德统一以后,东部便成为德国的贫困地区。德国政府在扶贫过程中首先通过立宪来确定目标。在《联邦基本法》第72条中就规定:联邦各地区的发展和人民生活水平应该趋于一致。《联邦改善区域结构的共同任务法》规定:联邦政府和州政府各出资50%,对落后地区和结构薄弱地区的开发给予补贴。《联邦空间布局法》还规定,联邦领土在空间上应该得到普遍的发展。

德国政府在财政扶贫方面主要有两种方法:一是加大转移支付力度。通过因素法决定补助数额,扶持支援贫困地区。在具体方法上,则实行财政收入的横向与纵向平衡方法。一方面,采取横向平衡,通过法人税的分配,使财力弱

的州达到各州平均财力的92%;通过税款的转移,使财政困难的州人均财政收入达到全国平均水平的95%;通过特别拨款补助财政困难州的财政缺口。如90年代开始,德国财政加大对东部贫困地区的扶持,1991—1995年向东部地区净援助达到8000亿马克。另一方面,采取纵向平衡方法,使州与乡镇之间的财政平衡。二是实行补贴。德国的财政补贴主要有直接补贴和间接补贴两种。直接补贴包括投资补贴、特定资助、低息贷款和特殊折旧等;间接补贴是政府为改善贫困地区的基础设施条件而给予的低息贷款。最值得一提的是德国财政制定了利用外资的补贴办法,吸引了很多投资者到贫困地区投资,并且规定,如果没有对生产性基础设施进行投资就不可能得到联邦和州财政的促进费,还要求一切促进资金都必须和具体的项目挂钩。这些财政扶贫政策取得了很好的效果,加快了贫困地区的发展,有效控制了地区间经济差异的扩大,促进了德国经济的高速发展。

日 本

制定区域发展战略并适时进行调整,是日本减少贫困的一大特色,对促进区域经济社会协调发展起到了至关重要的作用。第二次大战以后,日本为了尽快恢复经济,增强国力,制定并实施了非均衡发展战略,确定了21个重点开发区。随后又重点开发东京、大阪、名古屋、北九州等“四大工业区”,并于1960年制定了《国民收入倍增计划》,明确提出了建设太平洋工业地带的设想。60年代中期以后,日本政府制定了均衡发展战略,加强对贫困地区的援助,以缩小太平洋沿岸地区与东北、西南、日本海沿岸部分地区的经济差距。

日本政府在支持区域发展中采取的主要措施:一是制定法律保障重点贫困地区的扶贫工作。如日本发布了《北海道开发法》,在法律规定下,北海道开发制定了5期严格的计划,每期计划都有不同的重心,从中央政府到地方政府及各部门之间的分工协调都有明确的要求。二是加大中央财政对贫困地区的扶持力度。日本的中央财政收入占财政总收入的70%,在中央财政的支出上,大部分拨给了地方政府。在实施非均衡发展战略时,主要拨给了重点开发地区;在实施均衡发展战略时期,主要通过转移支付方式拨给了贫困地区。三是实行税收减免、价格补贴等手段促进“过疏”地区的经济发展。四是把建设完善的交通系统作为扶贫的前提条件和重要举措。交通网络的成功建设,对推动贫困地区的经济发展起到了十分重要的作用。●

(作者单位:西藏自治区财政厅)

责任编辑 王文涛