

中国转型期

农村社会救助问题研究

王贤斌◎著



中国社会科学出版社



中国转型期

农村社会救助问题研究

王贤斌◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国转型期农村社会救助问题研究/王贤斌著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7489 - 0

I. ①中… II. ①王… III. ①农村—社会救济—研究—中国
IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 017925 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 刘晓红

特约编辑 陆慧萍

责任校对 周晓东

责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司

版 次 2016 年 3 月第 1 版

印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 11.5

插 页 2

字 数 226 千字

定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

教育部人文社会科学研究青年基金项目
“马克思主义民生思想与当代中国民生建设研究”
(项目编号: 11YJC710054)

摘 要

随着社会经济体制的变革与转轨,我国农村贫困问题呈现出一些新的特征,并已成为影响我国经济发展与社会和谐的重要因素。作为农村社会保障体系中的“最后一道安全网”,农村社会救助对于改善农民生活、缩小贫富差距、维护社会公平、实现社会融合具有非常重要的意义。本书在实地调查和文献解读的基础上,综合运用历史与逻辑相结合、实证与规范分析相结合、共性与特性分析相结合等方法,从理论与实践两个层面对我国转型期农村社会救助问题作一系统探讨,以期完善农村社会救助政策、提高农村社会救助成效提供些许有益建议。全书共分为五章,其逻辑架构与简要论述如下:

第一章为导论。本章首先阐明论文的选题背景和研究意义,并对社会救助的概念进行了界定,就当前学术界关于农村贫困及其社会救助的研究文献进行简要的梳理与评析,介绍了本书的研究方法和相关实证资料的来源,同时说明了本书的研究思路与新意。

第二章为社会救助的理论基础与农村贫困现状。本章系统探讨了马克思主义经典作家的社会救助观和党的十六大以来我国关于社会救助指导思想的最新发展,并就转型期我国农村贫困的现状及其形成原因进行了阐述与分析,以为我国农村社会救助政策的发展与完善提供理论基础和现实依据。马克思主义经典作家的社会救助观涵盖广泛,涉及现代社会救助的基本内容。在实际探索中,他们始终坚持历史唯物主义的思想方法,立足于当时社会生产力的发展水平,从人的实际生活需要入手,对社会救助的基本观点进行了论述。在马克思主义社会救助观中,社会救助政策的基本框架已经形成,对推动我国现阶段社会救助事业的发展具有重要的指导意义。改革开放以来,我国采取多种有效救助措施,促进了人们生活水平的显著提高,大幅度缩减了农村贫困人口,但当前我国农村贫困问题依然存在并呈现出一些新的特征。本章论述了农村贫困人口的规模、构成和空间

分布,又着重分析了农村贫困问题的产生机制。研究认为,社会转型以及由此产生的社会政策与制度的变革是农村贫困形成的主要原因,因此对农村贫困人群实施救助是政府不可推卸的责任,政府应充分利用社会转型这个有利时机大力发展农村社会救助事业。

第三章为中国农村社会救助政策的实践与评析。本章首先简要阐述农村最低生活保障制度、扶贫开发政策、五保供养制度、新型农村合作医疗制度、教育救助制度的发展过程,重点分析各个救助项目在实践中存在的主要弊端,并结合具体情况提出了相应的改进措施。鉴于农村低保制度在农村救助政策体系中的基础性地位,本章从保障资金、保障对象、保障标准、退出机制、法律法规和组织保证等方面对这一制度存在的问题进行了详细解析,并提出应通过建立农村低保资金的筹措机制、加快农村低保制度的立法与配套改革、完善农村低保对象的甄别机制、合理提高农村低保标准和健全农村低保退出机制等方式来加以改进。同时,本章提出政府应注重农村社会救助政策的科学化、系统化、法制化和规范化建设,确立现代救助理念,提升公众救助意识,充分发挥救助对象的主体性作用,做好救助对象扩大后的认定工作,培育救助工作的多元化主体,合理界定各救助主体的权责,健全救助工作的评估与管理机构,建立综合性的农村社会救助体系,在保障农村贫困群体基本生活的基础上,突出其发展性需求,彰显救助工作的人文关怀。

第四章为农村社会救助的非政府组织介入。在如何消除农村贫困方面,本章提出非政府组织应积极参与农村社会救助。作为农村社会救助工作的重要社会主体,非政府组织在补充救助资金、提高救助效率和满足救助多样性需求等方面具有独特的优势,并且其救助模式也具有多种类型。由于我国非政府组织介入农村社会救助领域还处于起步阶段,在其发展过程中还存在着一些不规范的地方,主要包括政府的支持力度不够、运行经费短缺、专业人才匮乏、相关法律体系不健全,其原因在于非政府组织的社会认可度和公信力较低、没有法律地位、自身结构不够合理,以及运作模式也不够成熟,因此我们应树立正确的理念与价值观、理顺非政府组织与政府的关系、推进相关的法律体系建设、建立非政府组织救助应对机制、加强非政府组织的自身能力建设,以推动非政府组织的健康发展,充分发挥其在农村社会救助中的积极作用。

第五章为完善我国农村社会救助面临的境况与对策。在上述研究的基

基础上,本章从整体性角度对如何完善我国农村社会救助政策进行了探讨。研究认为我国现阶段在经济、政治与社会条件以及实践经验等方面为农村社会救助政策的发展与完善提供了有利的因素,但由于受经济生活条件和社会发展程度的制约,我国现行的农村社会救助政策在外部和内部两个方面都面临着一些困境。为充分发挥农村社会救助保障农民基本生活、维护社会公平与和谐发展的重要作用,本章提出了实施农村社会救助的目标要求与基本原则,并从优化救助资源的供给系统、注重救助体系建设的衔接配套、健全救助管理体制与工作机制、着力构建城乡一体化的社会救助体系、推进农村社会救助的法制化进程等方面提出对策建议。

研究表明:在社会转型期,我国农村社会救助制度框架已经基本形成,但其内容体系尚不完善、运行成效还有待提高,构建适合我国国情的农村社会救助政策体系意义重大,并将是一个长期的过程。各级政府要确立以公平为核心的价值取向,社会各界也应积极参与农村社会救助,以共同推进农村社会救助政策的发展与完善,提高农村社会救助的实施成效。

关键词: 农村贫困 社会救助 政策体系 问题 建议

ABSRTACT

With the reform and transition of socio – economic system, the poverty problem of Chinese rural areas which shows some new features has become an important factor to affect China's economic development. As “the final safety net” in the rural social security system, the rural social assistance is very important to improve farmers' living and maintain social fairness. Based on surveys and literature interpretation, by using the methods of combination of history and logic, combination of empirical and normative analysis, combination of common and characteristic analysis, we discuss the problem of rural social assistance in transition period from both theory and practice, in order to improve the rural social assistance policies and effects. The paper is divided into five chapters and the logical structure and brief discussion of it are as follows:

The first chapter is about the introduction of the paper. The main contents include the background and significance, basic concepts, literature review, methods, information, research ideas and novelty. This is a fundamental part of the paper.

The second chapter is about the theoretical basis for social assistance and rural poverty situation. It discusses the social assistance concept of Marxism classical writers and the latest developments in the guiding ideology since the 16th Congress of the Communist Party of China. The overall condition and causes of the rural poverty in the China's transition period are also analyzed. Marxism classical writers' concept covers a wide range of social assistance, involving the basic content of the social assistance. Actually, they always adhere to the method of historical materialism, based on the level of development of social productive forces, which needs to start from the actual life of the people on that basic concept of social assistance were discussed. From the concept of social assis-

tance of Marxism, the basic framework of the social assistance policy has been formed, which is cause of the present stage of social assistance. Since the reform and opening up, China has been adopting effective measures to promote improve people's living standards, but rural poverty still exists and are showing some new features. This paper discusses the scale, composition and spatial distribution of the rural poor, and tries to analyze the generation mechanism of the problem of rural poverty. That social transformation and the resulting social policy and institutional changes are the main reasons for the formation of rural poverty. Government can not shirk responsibility which should take full advantage of this favorable opportunity to develop the rural social assistance vigorously.

The third chapter is about the comments of policy and practice of the rural social assistance. The processes of the rural minimum living standard security system, the rural poverty alleviation and development policy, system of five guarantees, the new rural cooperative medical system, and education assistance system were briefly described. Moreover, the main problems of the each assistance project in practice are analyzed and the improvements corresponding to the specific circumstances are suggested. In view of the basic status of the rural minimum living standard security system in rural rescue policy system, the problems of it are analyzed from the security funds, security objects, security standards, exit mechanisms, laws and regulations, and organizational assurance. The system should be improving by perfecting rural minimum fund - raising mechanism, speeding up the legislation and supporting reform, perfecting the screening mechanism of the rural minimal assurance objects, reasonably increasing the minimum security standard and improving the exit mechanism. At the same time, the paper proposes that the government should focus on the standardization and legalization construction, establishing the concept of modern rescue, raise public awareness and giving full play the main role of the relief object, doing a good job to identify the rescue objects, cultivating diversified subjects of the relief work, reasonably defining the main rights and responsibilities, strengthening assessment and management agencies, establishing a comprehensive rural social assistance system, highlighting the poor farmers development needs and the humane care of the social assistance.

The forth chapter is the study of the NGO intervention in rural social assistance. How to eliminate rural poverty, this paper proposes that the NGO should be actively involved in rural social assistance. As a important social subject of the rural social assistance, the NGO has unique advantages in the supplementary relief funds to improve the efficiency and in reliving diversity needs, and its rescue mode also has a variety of types. China's NGO which involved in the field of rural social assistance is still in its infancy. In the course of its development, there are some non - standard aspects, including the support of the government which has not done enough work, shortage of funds and professionals. And the relevant legal system is not perfect. The reason is that social acceptance and credibility of the NGO is low, it has no legal status, and its own structure is not reasonable, as well as the mode of operation is not mature enough. Therefore, we should establish the correct beliefs and values to rationalize the relationship between NGO and government, to promote the legal system. The NGO should strengthen its capacity, build and promote its healthy development, give full play its positive role in the rural social assistance.

The fifth chapter is about the situation and countermeasures of China's rural social assistance. On the basis of the above study, the chapter discusses social assistance policy from a holistic perspective. The present stage in the economic, political and social conditions, as well as practical experience have provided a favorable factor for the development and improvement of rural social assistance policy, but due to the economic living conditions and social development, China's current rural social assistance, are also facing some difficulties in the external and internal. For protecting the basic livelihood of farmers, maintaining social fair and harmonious, the paper put forward the goal of the implementation of the rural social assistance and the basic principle. We should optimize the supply system of assistance resources, focus on joining rural social assistance system, improving management system and working mechanism, building the social assistance system of the urban - rural integration, and promote the legalization process.

The study shows that framework of the rural social assistance system has been basically formed in social transition period, but its content system is not

perfect, and the effectiveness of running should to be improved. Building of rural social assistance policy system should be suitable for China, which is significant and a long-term process. All levels of government should to establish a fair value orientation, should also be actively involved in rural social assistance as the core. The community should work together to promote the development and improvement of rural social assistance policy so that to improve the effectiveness of the implementation of the rural social assistance.

Key Words: rural poverty social assistance policy system problem-propose

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景与研究意义	1
第二节 基本概念的界定	4
一 社会救助的含义	4
二 社会救助的对象	5
三 社会救助与相关概念辨析	6
第三节 文献综述	9
一 农村贫困的成因	9
二 农村社会救助政策存在的问题	10
三 完善农村社会救助政策的基本途径	13
第四节 研究方法与资料说明	15
一 研究方法	15
二 资料说明	16
第五节 研究思路与主要新意	17
一 研究思路	17
二 主要新意	18
第二章 社会救助的理论基础与农村贫困现状	19
第一节 社会救助的理论基础	19
一 马克思恩格斯的社会救助观	19
二 列宁的社会救助观	23
三 中国特色的社会救助观	25
第二节 农村贫困现状及成因	33
一 农村贫困的现状	34

二 农村贫困的特征	41
三 农村贫困的成因	44
第三章 中国农村社会救助政策的实践与评析	52
第一节 农村最低生活保障制度	53
一 农村最低生活保障制度的发展演变	53
二 农村最低生活保障制度的重要意义	56
三 农村最低生活保障制度存在的主要问题及反思	59
第二节 农村扶贫开发政策	65
一 农村扶贫开发政策的历史发展	66
二 农村扶贫开发政策的运行方式	69
三 农村扶贫开发政策评析	73
第三节 农村五保供养制度	80
一 农村五保供养制度的发展与实施	80
二 农村五保供养制度评析	82
第四节 新型农村合作医疗制度	86
一 新型农村合作医疗制度的创建与实施	86
二 新型农村合作医疗制度评析	88
第五节 教育救助制度	92
一 教育救助制度的建立与发展	93
二 教育救助制度评析	95
第四章 农村社会救助的非政府组织介入	102
第一节 非政府组织介入社会救助的优势与模式	102
一 非政府组织介入社会救助的优势	102
二 非政府组织介入农村社会救助的模式	104
第二节 非政府组织介入农村社会救助的问题分析	106
一 非政府组织介入农村社会救助存在的问题	106
二 非政府组织介入农村社会救助存在问题的原因分析	109
第三节 非政府组织有效介入农村社会救助的构想	112
一 树立正确的 NGO 理念和价值观	112
二 理顺 NGO 与政府的关系	113

三 推进相关的法律法规体系建设·····	113
四 建立 NGO 救助应对机制 ·····	114
五 加强 NGO 的自身能力建设 ·····	115
第五章 完善我国农村社会救助面临的境况与对策·····	116
第一节 农村社会救助政策发展的有利因素·····	116
一 农村社会救助的经济基础·····	116
二 农村社会救助的政治基础·····	120
三 农村社会救助的支撑条件·····	122
四 农村社会救助的实践经验·····	124
第二节 完善我国农村社会救助面临的困境·····	126
一 农村社会救助面临的外部困境·····	126
二 农村社会救助面临的内部困境·····	131
第三节 完善我国农村社会救助的对策·····	137
一 农村社会救助的目标要求和基本原则·····	137
二 完善我国农村社会救助的对策建议·····	140
三 完善我国农村社会救助的几点反思·····	147
结 论·····	150
附录一·····	153
附录二·····	156
参考文献·····	157

第一章 导论

贫困是发展中国家普遍存在的现象，缓解与消除贫困，促进人类社会全面发展和繁荣是国际社会共同的价值目标，同时，也是我们党和政府不可推卸的历史责任。农村贫困不仅是重要的经济问题，也是重要的社会问题和政治问题。本书研究中国转型期农村社会救助问题，旨在为提高农村社会救助成效、缓解农村贫困提供一些策略与建议。

第一节 选题背景与研究意义

任何一种社会制度的形成与发展都要遵循两个规律：一是要符合社会经济的历史发展方向；二是要着眼于特定历史阶段的社会现实基础。中国传统农村社会救助制度是在计划经济体制下逐步形成和发展起来的，与特定历史时期的生产方式和政治体制相匹配。新中国成立后，鉴于当时社会经济条件和人民生活状况，我国采取了以五保供养、临时救助灾民、生产自救、群众互助为主体的农村社会救助措施，不仅为数千万忍饥受冻、生存困难的人们提供了最基本的生活保障，使农村中的贫困对象大幅减少，而且对于恢复发展农业生产和国民经济，维护巩固新生政权起到了至关重要的作用。1956年我国农村中以家庭为单位的个体经济转变为以高级农业合作社为单位的集体经济，这标志着我国农村集体经济制度的基本确立和以集体经济为基础的农村社会救助制度框架的初步建立。这一传统的农村社会救助制度适应于我国当时的社会经济条件，促进了我国农村的社会主义改造和社会主义建设，对社会经济发展作出了积极的贡献。

改革开放以来，我国进入了向市场经济转型的历史时期。由于家庭联产承包责任制的实施，农村原有的集体经济趋于瓦解，计划经济体制下的

保障模式也被逐步变革,传统社会救助制度开始向现代社会救助制度转变。从20世纪90年代开始,我国加快了对农村社会救助制度的改革进程,由此促进了我国农村社会救助事业的快速发展。同时,随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,市场在资源配置中的基础性作用逐步增强。市场经济追求效率,市场竞争遵循“优胜劣汰”规则。由于不同社会群体在拥有物质资料、生产经营能力和自身条件等方面存在差异,这就必然会产生贫困人群。在农村,这个人群的数量和规模是巨大的。据国务院新闻办发布的数据显示,截至2010年年底,全国农村贫困人口为2688万,占农村总人口的2.8%^①,在2011年11月国家将贫困标准由2010年的1274元提高到2300元,以新的标准计算,我国贫困人口将大幅增加。贫困人口的生活困难又总是与看病难、上学难等问题交织在一起,凸显出贫困问题的复杂性和严峻性。由于这些市场经济条件下的农村贫困群体无法依靠市场经济本身的机制来维护公平,保障基本生活,这对促进社会发展与构建和谐社会的构成巨大挑战,必须以制度化的方式予以解决,必然要求政府切实履行职责,在发展和完善社会主义市场经济的同时,进一步完善农村社会救助政策,切实保障农村贫困人口的基本生活,以维护社会公平,实现社会融合。

应该看到,我国一直高度重视农村社会救助工作,特别是党的十六大以来,农村社会救助被摆上了政府工作的重要位置。党的十六大和十六届四中全会明确提出,要健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障制度。党的十六届五中、六中全会再次强调,要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,完善社会救助体系。这些战略部署都是指导农村社会救助制度发展的重要举措。在当代中国,深入研究农村社会救助问题具有重要的意义。

第一,有助于促进农村经济的健康发展。农村经济的健康发展,必须以大力发展农村市场经济为重要前提,而农村市场经济的发展,又必须以建立农村社会救助制度为支撑条件。市场经济的一个明显特征就是风险经济,农村经济也不例外。随着家庭联产承包责任制的推行,农户

^① 中国新闻网:《〈中国农村扶贫开发的新进展〉白皮书》, <http://www.chinanews.com/gn/2011/11-16/3464433.shtml>。

脱离了集体而成为独立的商品生产者与经营者，这就决定了他们面临着比以前更多的生产和生活风险。同时，由于经济体制改革的持续深入和农业生产力的不断提高，出现了大量的农村剩余劳动力，他们脱离了传统农业而成为农民工或在家待业，这种情况迫切需要开展农村社会救助。而对农村社会救助问题进行研究，提出有针对性与可操作性强的救助措施，可以有效地发挥农村社会救助的“安全网”作用，使农户在市场经济发展中得到生产生活保障，帮助农民实现脱贫致富，促进农村经济的健康发展。

第二，有助于维护社会公平与社会稳定。农民为国家经济社会建设作出了巨大的贡献，理应公平地享受到社会改革与发展所带来的成果。但随着市场机制配置资源作用的不断增强，部分农民由于自身条件及各种因素在这种环境中处于明显的弱势地位，势必导致社会贫富差距日益扩大，这是不公平的，当然也容易引起不同社会群体间的隔阂，产生各种社会矛盾。通过研究农村社会救助问题，提高农村社会救助成效，能够帮助农村困难群体提高其生产生活水平，缩小不同社会成员间的收入差距，进而维护社会公平与社会稳定。

第三，有助于保障农村贫困群体的基本权利。我国《宪法》明确规定：“公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”^① 通过实施农村社会救助，满足农村困难群体的基本生活需求，是保障其基本权利的重要内容。农村特殊困难群体由于各种原因，无法提高初次分配的收入。研究农村社会救助问题，通过对国民收入进行合理再分配，并采取其他各种有效措施，使农村贫困群体的基本生活得到保障，也就维护了他们的基本生存权利。

第四，有助于计划生育政策的有效落实。实行计划生育是我国经济社会和谐发展的重要条件，也是我国长期坚持的一项基本国策。在实际工作中，农村地区一直是此项政策实施的重点与难点，这不仅是因为农民思想觉悟较低，更主要的是“养儿防老”在农村往往是一种无奈的选择。农民年老后由于丧失劳动能力而又不能得到社会救助，其生活来源只能依靠子女，倘若子女较少或者没有子女，他们的基本生活就非常困难。通过研

^① 2004年《中华人民共和国宪法》第四十五条。