

泰山财经博士文库

我国贫困群体社会 救助的经济学分析

朱德云 著

 上海三联书店

我国贫困群体社会救助的经济学分析



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

我国贫困群体社会救助的经济学分析/朱德云著. —上海:
上海三联书店, 2009. 2

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2999 - 9

I. 我… II. 朱… III. 边缘群体—社会救济—经济分析—
中国 IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 014021 号

我国贫困群体社会救助的经济学分析

著 者 / 朱德云

责任编辑 / 姚望星

装帧设计 / 王 思

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2009 年 2 月第 1 版

印 次 / 2009 年 2 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 200 千字

印 张 / 5.75

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2999 - 9/F · 532

定价: 18.00 元

总 序

吴敬琏曾写道：“这一代中国人生而有幸，生活在改革开放风雷激荡的大时代”，信然！这对于我们这些从事财政经济研究的学者而言感受更为深刻。一方面，时代造就了一个平台，使我们站在时代发展的前沿，亲眼目睹和思考与时代变迁发展相伴而生的成就、困境和矛盾，引发我们致力于去解释现象、研究问题和提出对策，从而努力实现经济学经邦济世的任务；另一方面，时代也给了我们更加宽阔的视野，提供了越来越多的中外思想交流和借鉴的机遇。

在这样的大时代背景下，国内财经科学研究百家争鸣，百舸争流，在这一过程中，一批区域性财经科研力量在发展，一批矢志于财经科学研究的中青年学者通过攻读博士学位或参与博士后研究等形式集合到财经理论研究的前沿阵地，在学术研究上成果丰硕；他们既善于把握学术研究的前沿动态，又十分注重在学习过程中逐渐养成科学的人文精神，既注意掌握现代经济学研究方法，又关心从现实中提出问题；他们有良好的团队意识和精诚合作的精神，他们已经成为所在区域财经科学研究的重要力量。

这套丛书的作者，就是这样一批来自于泰山脚下、黄河之滨的有志于财经科学研究的经济学家。齐鲁文化博大精深，曾经孕育了多个领域的圣贤名士，在这个风雷激荡的时代，在这一片孕育了中华文明的古老土地上，财经科学在新一代学人这里得到传承。这些作者的研究领域主要集中于公共财政与管理的理论与实践，他们的著作代表了山东省政府确立的财政学“泰山学者”特聘教授

岗位设立单位的研究成果。他们中既有本研究领域的学术骨干,也有初出茅庐的青年学者;他们除了传承以“忠信仁礼”为鲜明特色的传统文化外,还积极倡导“经世致用”的人文精神;他们重视历史与传统,关注现实与未来,追求创新与发展,遵从学术的严肃性,坚持严谨理性的科学精神,这是这些学者们的一个鲜明特点。本文库正是基于时代、地域和专业三个特征而推出的。

作为本套文库的编委,我们欣喜于作者的努力及成果,同时我们深知,中国财经科学研究仍然任重而道远,一些问题的研究才刚刚破题,有的研究还需要逐步深化,有些观点和思路都有待社会的评判和时间的检验,这不仅仅是文库作者应该明了的,也是我们每一个从事这一领域研究的学者应该清醒的,所以,这套丛书期待着社会各界的批评和良好的建议,财经科学研究期待着越来越多有志者为她提供思想的源泉!

《泰山财经博士文库》编委会

序

得知朱德云博士的专著《我国贫困群体社会救助的经济学分析》即将出版,作为其博士生导师,我感到由衷地高兴,并欣然为之作序。

保持长期经济平衡的同时,促进收入公平分配,实现社会稳定、和谐一直是各国政府和理论界关注的热点。

随着我国经济体制的转轨,市场在资源配置中发挥的基础性作用越来越明显,资源配置效率明显改善,但社会公平问题也越来越引起社会的关注。城乡贫困群体,不能满足其基本的生存、生活需要已是不容讳言的事实。如何保障这些贫困群体的基本生活是政府不可推卸的责任。

目前,美国次贷危机的负面影响正从金融领域向实体经济蔓延。占美国 GDP 2/3 的个人消费明显不振,欧盟、日本等经济出现下滑,进口需求普遍减弱,一些周边国家的经济也陷入困境。这对外贸依存度较高的中国经济无疑是一个新挑战。面对金融危机和全球市场的大变,投资和出口对我国经济增长的拉动力度正在减缓,使得我国当前经济的应对之策主要是拉动内需,促进消费。对于长期的经济平衡来说,扩大内需取决于能否成功建立起诚信的、可持续发展的一些体系,比如社会救助体系、养老金体系、医疗保健体系、教育体系等。所以,建立各种完善的社会保障体系对扩大内需有非常重要的意义。

如何通过社会救助制度的建立和完善,保障贫困群体的基本生活,进而实现社会稳定和谐,是当前我国理论界研究的重点。目前有关社会救助制度的研究成果,大多是通过定性分析阐明社会救助

制度的现状、存在问题及完善对策;而对中国社会救助状况进行统计定量分析和影响因素分析,从而发现中国社会救助制度存在问题,并提出针对性建议的成果尚显不足。这说明,这一问题尚有进一步深入研究的必要,并可望取得有价值的理论和应用成果。

朱德云博士的这本专著填补了这方面的空白。本书通过对我国贫困群体社会救助进行经济学分析,探究我国贫困群体社会救助制度存在的问题,并在此基础上,有针对性地提出进一步改革和完善的具体措施。这是作者三年来潜心研究的结果,也是作者在该领域长期跟踪研究的阶段性成果,我对此表示祝贺。

本书通过研究社会救助过程中贫困群体之间的博弈以及贫困群体和政府之间博弈,得出我国要从根本上解决长期以来社会救助制度“奖懒罚勤”和由此导致的“贫困陷阱”等弊端,必须依靠政府的干预的结论。此外,本书通过实证分析阐明了社会救助的一般实现机制,指出完善社会救助制度的必然性,以及国外通过社会救助手段构筑和谐社会所取得的成功经验,并通过规范分析阐明政府在运用社会救助手段保障贫困群体基本生活时,应遵循的基本原则及采取的对策。

我认为,本书主题突出,思路清晰,观点新颖,结构严谨;从理论和实证两方面对问题加以研究,所得结论说服力强;所提出的对策建议具有较强的科学性、合理性和可操作性。因此,本书的研究既有利于加深我们对政府通过社会救助制度维护社会稳定问题的理性认识,又对我国各级政府的社会救助决策具有重要的参考价值。

当然,关于贫困群体社会救助问题仍有一些本书尚未涉及、有待进一步拓展的研究空间,比如贫困线的测量、贫困群体社会救助对象的确定,等等。所以,我期待我的学生能够继续努力,再接再厉,在学术研究的道路上不断地去探索和创新。关于本书所存在的不足,我和我的学生一样期待着读者给予批评和指正。

方齐云

2008年10月于武汉

目 录

1 绪论	(1)
1.1 本书的研究背景与意义	(1)
1.1.1 本书的研究背景	(1)
1.1.2 本书的研究意义	(2)
1.2 国内外研究综述	(3)
1.2.1 贫困理论	(3)
1.2.2 国外社会救助理论	(7)
1.2.3 社会救助理论研究的新趋势	(9)
1.2.4 国内关于社会救助的研究现状及本书的研究 角度	(11)
1.3 本书的研究内容、结构安排、研究方法与创新点 ...	(19)
1.3.1 本书的研究内容与结构安排	(19)
1.3.2 本书的研究方法	(20)
1.3.3 本书的创新点	(21)
2 贫困群体社会救助的经济学理论基础	(24)
2.1 贫困的界定	(24)
2.1.1 贫困的概念	(24)
2.1.2 贫困的划分	(26)
2.1.3 贫困标准及其测量	(28)

2.2 贫困群体的社会救理论	(31)
2.2.1 社会救助的涵义	(31)
2.2.2 市场失灵与社会救助	(32)
2.2.3 社会救助的理论依据	(35)
2.3 贫困群体社会救助的公平与效率分析	(39)
2.3.1 公平与效率一般	(39)
2.3.2 贫困群体社会救助的公平和效率关系	(41)
2.4 贫困群体社会救助的博弈问题	(46)
2.4.1 政府之间的博弈	(47)
2.4.2 贫困群体与政府之间的博弈	(58)

3 我国贫困群体社会救助整体状况及其影响因素实证

分析	(64)
3.1 我国贫困群体社会救助整体状况分析	(64)
3.1.1 我国城乡贫困群体社会救助总量分析	(64)
3.1.2 我国农村贫困群体社会救助分析	(67)
3.1.3 我国城镇贫困群体社会救助分析	(70)
3.2 我国贫困群体社会救助影响因素分析	
——基于全国数据的实证检验	(73)
3.2.1 变量定义、样本选择与数据来源	(73)
3.2.2 模型选择	(74)
3.2.3 实证检验结果与分析	(77)
3.3 我国农村贫困群体社会救助影响因素分析	
——基于各省面板数据的实证检验	(78)
3.3.1 变量定义、样本选择与数据来源	(79)
3.3.2 实证检验方法	(80)
3.3.3 实证检验结果与分析	(81)
3.4 我国城镇贫困群体社会救助影响因素分析	

——基于各省面板数据的实证检验	(83)
3.4.1 变量定义、样本选择与数据来源	(83)
3.4.2 实证检验方法	(85)
3.4.3 实证检验结果与分析	(85)
4 我国贫困群体社会救助制度存在的问题及其原因	(88)
4.1 我国贫困群体社会救助制度的建立与发展	(88)
4.1.1 我国贫困群体社会救助制度的建立	(88)
4.1.2 我国贫困群体社会救济制度的改革	(89)
4.2 我国贫困群体社会救助制度存在的问题	(93)
4.2.1 城乡差异显著,有悖统筹城乡发展需要	(93)
4.2.2 专项救助制度以及制度间衔接配套有待进一步 健全和完善	(94)
4.2.3 救助标准的确定缺乏科学、合理、动态的客观认定 依据	(95)
4.2.4 没有稳定的保障资金来源,各级财政分担比例 不合理	(97)
4.2.5 立法层次偏低,随意性大,规范性不强	(99)
4.2.6 管理体制和运行机制有待进一步完善,人员素质有 待进一步提高	(100)
4.3 我国贫困群体社会救助制度存在问题的原因	(101)
4.3.1 改革措施偏离制度目标	(101)
4.3.2 分割的二元经济结构的阻碍	(102)
4.3.3 政府与市场的关系没有理顺	(103)
4.3.4 分税制财政体制的障碍	(104)
4.3.5 立法理念落后	(108)
4.3.6 公共决策机制不健全	(108)

5 贫困群体社会救助的国际经验及其启示	(111)
5.1 英国等福利国家的社会救助制度安排	(111)
5.1.1 英国的社会救助制度	(111)
5.1.2 瑞典的社会救助制度	(113)
5.2 德国等国的社会保险型社会救助方案	(114)
5.2.1 德国的社会救助制度	(114)
5.2.2 美国的社会救助制度	(115)
5.2.3 日本的社会救助制度	(116)
5.3 新加坡等国的个人储蓄积累型社会救助制度	(117)
5.4 朝鲜等国的国家保障型社会救助对策	(118)
5.5 经验与启示	(120)
5.5.1 强调对贫困群体救助是政府的义务	(120)
5.5.2 注重社会救助双重功能的发挥	(121)
5.5.3 救助对象明确,救助标准合理	(121)
5.5.4 设有稳定、可靠的救助资金来源	(122)
5.5.5 采取不同的社会救助管理体制	(122)
5.5.6 救助的社会化程度高,监管体系健全	(123)
5.5.7 重视社会救助法制建设	(123)
5.5.8 发挥非政府组织在社会救助制度中的作用	(124)
6 我国新型贫困群体社会救助体系的构建	(126)
6.1 构建新型贫困群体社会救助体系的必然性	(126)
6.1.1 构建新型贫困群体社会救助体系的必要性	(126)
6.1.2 构建新型贫困群体社会救助体系的可能性	(132)
6.2 构建新型贫困群体社会救助体系的总体思路和基本原则	(135)
6.2.1 总体思路	(135)
6.2.2 基本原则	(135)

6.3 新型贫困群体社会救助体系的整体构建措施	(137)
6.3.1 实行城乡一体化的社会救助制度	(137)
6.3.2 完善社会救助制度体系	(139)
6.3.3 加强社会救助资金运用管理,提高救助资金运作 效率	(140)
6.3.4 改革和完善分税制方案,明确中央和地方政府发展 社会救助事业的事权和财权,有效增加各级政府的 社会救助投入	(142)
6.3.5 加快社会救助法制建设	(144)
6.3.6 深化社会救助管理体制和运行机制改革	(145)
6.3.7 动员全社会力量共同参与社会救助	(146)
6.3.8 加大人力资本投资力度,全面提高人口素质	(146)
6.4 新型城乡贫困群体社会救助体系的具体模式 选择	(148)
6.4.1 新型农村贫困群体社会救助体系	(148)
6.4.2 新型城市贫困群体社会救助体系	(152)
7 全文总结与展望	(157)
7.1 全文总结	(157)
7.2 本书研究不足与未来研究展望	(159)
主要参考文献	(161)
后 记	(172)

1 绪 论

1.1 本书的研究背景与意义

1.1.1 本书的研究背景

促进收入公平分配,并以此维持社会稳定和谐是实现一国经济持续、稳定、协调发展的前提。而市场经济条件下天然存在的市场失灵以及由此导致的收入分配不公等都会对社会稳定构成严重威胁。因此,促进收入公平分配,实现社会稳定和谐一直是各国政府和理论界关注的热点。政府可采用的手段虽是多样的,但包括社会救助制度在内社会保障制度的建立和完善被公认为是最重要的基本手段。

世界各国发展本国经济的实践证明:社会保障在社会经济生活中具有举足轻重的作用。鉴于此,有人将社会保障称之为“社会的安全网”;也有人将其称为“社会的减震器”。党的十四大确立了在我国建立社会主义市场经济体制的目标模式。适应经济体制改革的要求,我国包括社会救助制度在内的社会保障制度在自身的运行机制、项目构成、模式类型、体系建设等方面进行了全方位的改革和创新,并取得了实质性的进展。与此同时,随着我国经济体制的转轨,市场在资源配置中发挥的基础性作用越来越明显,资源配置效率明显改善,但社会公平问题也越来越引起社会的关注。有些社会成员,特别是城市的下岗、失业工人和农村的贫困人口,

不能满足其基本的生存、生活需要已是不容讳言的事实。因为从 20 世纪 70 年代末开始的市场取向改革,使广大农民获得了更大的经营自主权,他们中间的大多数得以抓住农产品价格提高、经济结构调整和非农产业发展的时机,更为有效地配置经济资源,家庭收入迅速增加。相比之下,仍有部分农村人口从这一制度变化中受益极为有限,一些人甚至连最基本的食品保障问题都没有解决。进入 90 年代,随着经济体制改革尤其是国有企业改革力度的加大,原来隐蔽的一系列经济、社会问题日渐突出,城市下岗工人的大量出现,给我国政治、社会、经济等方面造成了严重影响。如何解决这些贫困群体的基本生活问题是政府不可推卸的责任。而我国现行的社会救助制度,无论是与建立社会主义市场经济体制,还是与构建和谐社会的目标要求相比,仍有一定的差距,其存在的某些问题业已成为深化经济体制改革和实现社会和谐障碍。

本书选题就是在上述背景下提出的。其直接围绕当前我国经济生活的热点、难点选题,目的是在对我国贫困群体社会救助进行经济学分析的基础上,探究我国贫困群体社会救助制度存在的问题,并在此基础上,有针对性地提出进一步改革和完善的具体措施。

1.1.2 本书的研究意义

本书具有实践、理论和应用三个方面的重要研究意义。

首先,本书从事我国贫困群体社会救助的经济学分析,是直接围绕当前我国经济生活的热点、难点选题,因而实践意义重大。

其次,本书虽然是属于应用研究的范畴,但为了使所提出的对策建议具有较强的科学性、合理性和可操作性,本书也不忽视应用研究所必须具备的理论基础。项目中对市场机制作用下,贫困群体基本生活难以自发保障的分析,对社会稳定难以自动实现的分析,对政府履行社会稳定职责的分析,对贫困群体社会救助的公平与效率分析,以及对贫困群体社会救助的博弈分析等,实际上都是

理论性较强的内容。同时,这些理论分析也是应用研究中所提政策建议具有较强的科学性、合理性和可操作性的重要保证。而本书在吸取、借鉴国内外研究成果的基础上,对这些问题的系统阐述,更有利于加深我们对政府通过社会救助制度维护社会稳定问题的理性认识。所以,本书的研究具有一定的理论意义。

再次,目前我国城乡社会成员之间的收入分配差距拉大,贫困群体规模日益扩大,贫困群体结构也发生了变化,各种威胁社会和谐现象已经初露端倪。如何维护社会稳定和谐已是当前我国各级政府所面临的亟待解决的问题。如果不能实现社会稳定,则经济的持续稳定协调发展就是一句空话。如果政府不采取有效措施对威胁社会稳定、和谐的因素加以调节和控制,势必养痍为患,酿成严重后果。所以政府借鉴国际通行做法,通过构建和完善社会救助体系来有效防范和化解风险就不能不说是明智之举。而本书本着“标本兼治”和抓主要矛盾的原则,并结合我国实际,所提出的系统的贫困群体社会救助对策,尽管可能有不少地方值得商榷,但作为一项严肃的研究成果,至少可以为我国各级政府的决策提供参考。因此,本书研究的应用价值也是不能否认的。

1.2 国内外研究综述

贫困群体的社会救助问题,国内外理论界、政府有关部门一直在进行研究,并形成了一批有价值的理论和应用成果。

1.2.1 贫困理论

(1) 贫困内涵的界定

20世纪80年代以前的学者和权威机构,一般都是从物质层面和经济学意义上理解贫困。如 Townsend (1979)^①、世界银

^① Townsend. Poverty in the kingdom: a survey of the Household Resource and Living standard. London: Allen and Penguin Books, 1979. 38.

行(1980)^①、Oppenheim(1993)^②等,从其对贫困所下的定义可以看出,贫困涉及的主要是经济范畴,是指维持最低限度的生活标准。随着社会经济的不断发展,人类对于贫困问题认识不断深化,国际社会开始更加注重从人文发展的角度来衡量一个国家的贫困程度。联合国开发计划署(1997)^③提出“人文贫困”(human poverty)的概念。世界银行(2001)^④则进一步拓宽了贫困的内涵,认为贫困就是指“没有权力、没有发言权、脆弱性和恐惧感”。应该说,这个标准基本上代表了当前文明发展程度下人类对于贫困内涵的理解水平,也更能反映人类文明的进步程度。

我国对贫困涵义的认识有一个分水岭。在1994年以前,即制定“八七”扶贫攻坚计划之前,普遍停留在从经济意义上的贫困定义贫困(国家统计局农调队,1989)^⑤。1994年以后,不论是理论界还是实际工作中对贫困内涵和标准的理解,随着经济社会发展发生了相应的变化,由经济意义上狭义贫困拓展到社会、文化、政治意义上广义贫困(赵冬绥、兰徐民,1994;林闽钢,1994)^{⑥⑦}。

(2) 贫困研究的层次

学术界一般将贫困研究分为绝对贫困和相对贫困两个层次。但是随着我国贫困问题研究的深入,有很多问题难以用绝对贫困和相对贫困来简单的解释。因此有的学者提出了新的贫困层次论。主要有以下两种观点:

一种观点是目前中国城乡贫困问题难以用“绝对”概念或“相

① 世界银行. 1980年世界发展报告. 北京:中国财政经济出版社,1981. 79.

② Alan V. Oppenheim Poverty: the Facts, London: Child Poverty Action Group. 1993. 83.

③ 世界银行联合国开发计划署. 1997年人类发展报告. 北京:中国财经出版社, 1998. 14—16.

④ 世界银行. 2000—2001年世界发展报告. 北京:中国财经出版社,2002. 144.

⑤ 国家统计局农调总队. 中国农村贫困标准研究标准. 1989. 11.

⑥ 赵冬绥、兰徐民. 我国测贫指标体系及其量化研究. 中国农村经济,1994,3:13.

⑦ 林闽钢. 中国农村贫困标准的调适研究. 中国农村研究,1994,2:32.

对”概念加以笼统概括。而借助于汤森和莫泰基的“三分法”则可以比较客观、准确地分析目前我国贫困问题的实际状况(王大超、张远军,2002)^①。

另一种观点是贫困研究分为三个层次,即国家宏观层次、地区中观层次、家庭或个人微观层次。在不同的层次上,造成贫困的主导因素不尽相同。一般来说国家层次上的贫困应该主要从制度层面来研究和解释成因。因此发展中国家要想摆脱贫困、实现赶超归根结底要落实到制度变革上(刘纯阳、蔡铨,2004)^②。

(3) 贫困的成因

对中国贫困成因问题已经有很多学者从理论和实证方面进行了广泛深入的研究。但是以前学者们的研究以及通常人们的看法,多将贫困问题简单地视为收入问题。人类在向贫困宣战、努力减少和消除贫困的过程中,关注的也主要是收入缺乏问题。实际上收入方面的问题,只是贫困问题的一个表面特征。贫困的根本原因在于能力的缺乏,而知识能力则是发展能力中至关重要的能力。知识能力的提高是减少和脱离贫困最重要的手段。而知识能力的低下,既是导致收入贫困和人类贫困的深层原因,其本身也是一类非常重要的贫困。对贫困的分析从表面特征转向深层原因就不能不关注知识贫困问题(胡鞍钢,2001)^③。

伴随着贫困研究的不断深入,学者们对贫困成因的分析也日见成熟和完善。人们逐步认识到虽然贫困的表现基本相同,但造成贫困的原因却各有不同。资源短缺固然是导致贫困的重要原因,但绝不是唯一原因。个人能力、人口数量、区位优势、经济结构、文化乃至制度等因素都已进入了贫困研究者的视野。综合起来看对贫困成因的研究已经基本完成了从资源要素贫困观(沈红,

① 王大超、张远军. 转型期中国社会贫困问题的类型判断. 经济纵横, 2002, 5: 73.

② 刘纯阳、蔡铨. 贫困含义的演进及贫困研究的层次论. 经济问题, 2004, 10: 25.

③ 胡鞍钢. 新世纪的新贫困: 知识贫困. 中国社会科学, 2001, 3: 78.