

农村最低 生活保障制度的 目标转型

DESTINATION TRANSFORMATION
OF THE SECURITY SYSTEM
OF MINIMUM
LIVING IN RURAL AREA

王三秀 著



中国社会科学出版社

农村最低 生活保障制度的 目标转型

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村最低生活保障制度的目标转型/王三秀著. —北京:
中国社会科学出版社, 2010. 4
ISBN 978-7-5004-8549-0

I. 农… II. 王… III. 农村—社会保障—福利制度—
研究—中国 IV. F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 027231 号

责任编辑 周晓慧
责任校对 林福国
封面设计 毛国宣
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 4 月第 1 版

印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.5

插 页 2

字 数 260 千字

定 价 27.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 言

随着国家一系列关于农村社会保障制度建设政策的出台，我国农村社会保障制度建设步入快车道。农村社会保障制度在其基本内容如社会救助、社会保险、社会福利以及慈善事业等上都有了一定的发展。农村社会保障制度建设不仅促进了我国社会主义新农村的建设和发展，也为我国统筹城乡的社会保障制度体系的构建提供了必要基础。可以说，农村社会保障制度建设是我国整个社会保障制度建设的基础。因此，我们不仅应该关注我国城镇社会保障制度的研究，更应该关注我国农村社会保障制度的研究。

现代社会保障制度的基本内容包括社会救助制度、社会保险制度和公共福利制度等，社会保险制度是现代社会保障制度的核心，社会救助制度是现代社会保障制度的基础，公共福利制度是现代社会保障制度的补充。显然，关于我国现代社会保障制度的研究不仅应该重视社会保险制度的研究，更应该重视社会救助制度的研究，同时也应该关注公共福利制度的研究。

随着我国经济社会的发展变化，我国的社会救助制度也发生了显著的变化，以城乡居民最低生活保障制度为核心内容，以医疗救助、住房救助和教育救助等为补充的社会救助制度体系基本形成。在我国城乡社会救助制度的构建过程中，农村最

低生活保障制度建设成为目前我国社会救助制度建设的重要环节，深化对我国农村居民最低生活保障制度的研究显得尤为必要。近年来，我国农村最低生活保障制度的研究取得许多有学术价值与现实意义的研究成果，这些研究成果从不同的研究视角、采用不同的研究方法、关注不同的研究领域、提出不同的政策建议，呈现出百花齐放、百家争鸣的浓厚研究氛围，王三秀博士的著作《农村居民最低生活保障制度的目标转型》一书正是这种氛围下的又一重要研究成果。

该书从制度目标转型的角度对我国农村最低生活保障制度进行研究。在对我国农村最低生活保障制度发展状况进行分析的基础上，结合典型国家社会救助制度目标的理论与实践经验，系统探讨了我国农村最低生活保障制度的目标转型。认为我国农村最低生活保障制度的目标应从生存维持转变为现代生存权保障，以此作为其基本制度目标，并将贫困农民脱贫能力培育引入最低生活保障制度，以此作为其选择性目标。为实现上述目标转型，必须创新救助对象分类制度以保证最低生活保障制度救助目标的针对性，强化最低生活保障制度各类资源的整合以保证资源利用效率的合理化，并在关注个体贫困农民的低保救助的同时重视群体性贫困农民的救助等。研究成果丰富了我国社会救助理论研究的内容，对完善我国农村最低生活保障制度也具有现实意义。

本书是在作者的博士学位论文基础上修改和补充后完成的。作者长期从事劳动和社会保障法、社会保障权益以及农村扶贫开发与救助的研究，承担了一些重要的相关研究课题，发表了一系列有关社会保障问题的学术论文。在攻读博士学位期间，作者不仅较好地法学与社会保障两个研究领域加以融合，确立了一个有学术价值与现实意义的研究视角，而且依靠

其勤奋敬业和苦读沉思保证了研究工作的顺利进行，进而为我们奉献了这一富有价值的研究成果。

相信该成果只是作者关于社会保障研究的一个新起点，希望该成果将对我国农村最低生活保障制度建设在理论支持与政策参考方面有所裨益，更祝愿我国的社会保障学术研究与制度建设取得更大成就。

丁建定

2010年新春于紫菰公寓

目 录

序言	(1)
第一章 导论	(1)
一 选题背景及缘由	(1)
二 相关研究文献综述	(11)
三 本书的研究方法	(23)
四 核心概念界定	(25)
第二章 最低生活保障制度目标的基本理论	(27)
一 最低生活保障制度目标的内涵及意义	(27)
二 自由主义的最低生活保障制度目标理论	(42)
三 “积极福利主义”的最低生活保障制度 目标理论	(53)
四 发展型福利主义的最低生活保障制度 目标理论	(57)
五 研究国外最低生活保障制度目标理论的 几点思考	(63)
六 构建我国最低生活保障制度目标理论之探讨	(68)
第三章 我国农村最低生活保障制度目标之反思	(82)
一 我国农村最低生活保障制度目标的特点	(82)
二 我国农村最低生活保障制度目标的选择原因	(89)
三 我国农村最低生活保障制度目标的理论缺陷	(103)
四 我国农村最低生活保障制度目标的实践困境	(114)

2 农村最低生活保障制度的目标转型

第四章 国外最低生活保障制度目标的分析与启示	(130)
一 英国最低生活保障制度目标	(130)
二 美国最低生活保障制度目标	(142)
三 印度最低生活保障制度目标	(162)
四 典型国家最低生活保障制度目标的启示	(168)
第五章 我国农村最低生活保障制度目标的现实转型	(176)
一 我国农村最低生活保障制度目标转型应遵循的原则	(176)
二 我国农村最低生活保障制度目标转型之建议	(179)
三 我国农村最低生活保障制度目标转型之着力点	(208)
四 我国农村最低生活保障制度目标转型之可行性	(215)
第六章 我国农村最低生活保障制度目标转型的路径设计	(237)
一 创新保障对象分类制度	(237)
二 完善保障资源整合制度	(244)
三 农村最低生活保障与农民合作组织有机衔接	(264)
四 政府相关部门实行有机合作	(281)
五 预防和矫正偏离保障制度目标的权力行为	(288)
第七章 结论与展望	(310)
一 主要结论	(310)
二 研究展望	(312)
致谢	(314)
参考文献	(316)

第一章

导 论

一 选题背景及缘由

改革开放促进了我国国民收入的快速增长，使人民的生活水平明显提高。与此同时，由于自然、历史以及现实的种种原因，我国城乡社会有相当一部分人生活在贫困状态，成为社会和谐、稳定和发展中不可忽视的社会问题。

进入 21 世纪以来，我国已明显改变了将贫困群体帮扶和保障的着力点片面集中在城市的现象，对于聚集了我国绝大部分贫困人口的农村地区，加大了相关制度建设的力度。制度内容涉及农村五保供养、特困户救济、救灾、医疗救助、特殊困难的未成年人教育等。在对贫困农民的最低生活保障方面，我国实际上是从两条路径上展开的：一是地方性有关制度建设全面展开。到 2001 年底，农村最低生活保障制度在我国 27 个省、市、自治区建立。在相对发达的地区，伴随着最低生活保障制度的改革，特别是城乡一体化制度的实行，无论是保障对象还是保障范围都发生了新的变化。如浙江省从 2001 年 10 月 1 日开始实行城乡一体化的居民最低生活保障，浙江省民政厅认为这将会扩大救助对象的范围和增加救助资金。此后，又有一系列中央文件公布实施。2007 年 1 月 29 日《中共中央、国务院关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义新农村建设的若

2 农村最低生活保障制度的目标转型

干意见》要求：“在全国范围建立农村最低生活保障制度，各地应根据当地经济发展水平和财力状况，确定低保对象范围、标准，鼓励已建立制度的地区完善制度，支持未建立制度的地区建立制度，中央财政对财政困难地区给予适当补助。有条件的地方，可探索建立多种形式的农村养老保险制度。高度重视农村残疾人事业，妥善解决外出务工农民家庭的实际困难。”温家宝总理在十届全国人大五次会议《政府工作报告》中提出，2007年要在全中国范围内建立农村最低生活保障制度。2007年7月11日，国务院发出了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（以下简称《通知》），这一制度的建设步伐进一步加快。同年底，农村最低生活保障制度在我国农村全面建立。不少地方还加快了农村最低生活保障的配套性、具体操作性的制度建设步伐。二是在国家“八七”扶贫攻坚计划（1994—2000）的基础上制定了新的扶贫开发政策，即《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》。这些制度政策对于贫困农民生活状况的改善以及农村经济、社会的发展都发挥了积极的作用。

但从客观上来看，这些制度在实施过程中还面临着不少值得深思的现实问题，亟待我们探索和予以有效解决，突出表现在制度的设计和保障资金投放的效果不够理想上。例如，接受保障后的贫困农民有着较高的返贫率，他们长期不能脱离政府保障而生活，更难于走上富裕之路。农村贫困人口2001年为2970万人，2002年为2820万人，2003年为2900万人。2004年在政府支农政策的强力拉动下农村贫困人口减少幅度明显，绝对贫困人口数量下降到2610万。^①2007年底，农村贫困人

^① 李小龙等主编：《2005年：中国农村情况报告》，社会科学文献出版社2006年版，第83页。

口减少到 1479 万人。^① 情况看来是不错的, 但这其中有几个不能回避的问题。

其一, 我国对贫困人口的确切标准还未真正与世界标准接轨, 对农村贫困问题的估量不能过于乐观。我国目前的贫困标准线与世界仍有较大的差距。1989 年我国的极端贫困线标准为每人每年 259 元, 到 2006 年极端每人每年调整到 693 元。但是, 这与世界标准仍有不小的差距, 因为如果按照人均消费每天 1 美元的国际标准及购买力平价汇率计算, 我国的贫困人口数会有很大的不同。另一个问题是我国农村低收入人群存在较高返贫率。绝大多数贫困农户的生计只是暂时的改善, 他们并未明显提高可持续生计能力, 生存状态依然很脆弱。

其二, 有关制度政策实施的实际效果有限。对农村社会救助效果的分析表明, 救助只降低了 10% 的贫困率,^② 比较 2006 年和 2007 年的国家扶贫重点县的贫困发生率可以看出, 2007 年的贫困发生率相对于 2006 年只是出现了少许的下降。如果以 693 元的贫困线来衡量, 2007 年的贫困发生率只比 2006 年下降了 1.2 个百分点, 而以 985 元的贫困线来衡量, 2007 年和 2006 年贫困发生率基本持平。^③

作为农村社会救助制度核心制度部分的农村最低生活保障制度未能为绝对贫困人口提供充足的帮助。扶贫开发制度虽明确规定了农民脱贫致富的目标, 但研究表明, 整套推进的扶贫

① 国家统计局农村社会经济调查司编:《中国农村贫困测评报告(2008)》, 中国统计出版社 2009 年版, 第 5 页。

② 徐月宾、刘凤芹、张秀兰:《中国农村反贫困政策的反思——从社会保障向社会保障转变》, 载《中国社会科学》2007 年第 3 期。

③ 国家统计局农村社会经济调查司编:《中国农村贫困监测报告(2008)》, 第 106—107 页。

4 农村最低生活保障制度的目标转型

战略资金投入主要集中于整体发展，对贫困农民个人脱贫进程的实际推进作用十分有限。在不少农村地区，最低生活保障资金被作为乡村治理的手段随意处理或作为优亲厚友的礼物被任意派送。^①

其三，与农村低保制度同时实施的其他救助制度效果也十分有限，未能与低保制度发挥积极有效的制度协同作用。如从农村医疗救助看，因为起付线、封顶线、救助标准以及救助病种等多种救助门槛设置的限制以及资金财力的不足，很少有患病农民真正得到实际救助。因此，因病致贫或返贫仍是农民不断陷入贫困的主要原因之一。数量有限的最低生活保障资金尚不能解决农民生活中的实际困难。

对于这些问题存在的原因及其解决的方法，无疑可以从不同角度加以分析探讨，笔者以该制度目标转型为选题来研究我国农村最低生活保障制度的创新问题，主要是基于以下原因：

第一，制度目标对于制度问题的研究更具有根本性意义。根据社会制度演化的一般规律，制度的演进虽然具有客观性，但其中具有决定意义的因素是生产力的状况及其变化，进而引起生产关系的改变。所以，马克思提出，无论是政治的立法还是市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求。但是，制度演化直接受到社会关系主体——人的影响，其中，最为关键的就是人对制度目标的选择。

制度目标反映着制度制定者的价值诉求和目的，因此，也可以称为制度的价值目标。它对于人们的制度选择和制度建设

^① 刘燕舞：《作为乡村治理手段的低保》，载《华中科技大学学报》（社会科学版）2008年第22卷第1期。

与实施都有着直接而重要的影响。也就是说,以上活动首先是受特定目标支配的。“即使是最好的制度……也常常在很大的程度上依赖于相关的人。制度好似堡垒,它们得由人来精心设计并操纵。”^① 美国学者舒尔茨在进一步分析福利制度目标的意义时指出:“特定的经济制度关系重大,它们是会变迁的,且它们事实上正在发生变迁。人们试图对可选择的制度变迁加以考虑来做出社会选择,以增进经济效率和经济福利的实绩。”^② 这就是说,人们的经济福利目标诉求直接影响着制度的选择和变迁。对制度目标的研究带有更多的反思性,因为这种研究不仅是对制度进行经验层次上的分析,而且要求更多地揭示制度带有本质性的因素。

制度的目标直接决定着对整个制度的评判。当代美国著名法哲学家罗尔斯在谈到制度的正义目标时,将其作为该制度应当存在与否的决定因素。“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝和修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造和废除。”^③ 这里的制度价值即制度目标。由此可见,在对一种制度进行研究时,制度目标的探讨有利于分析和把握更为根本性的问题。

第二,就我国现实情况看,我国农村整个社会救助制度目

① [英] 卡尔·波普:《开放社会及其敌人》第1卷,中国社会科学出版社1999年版,第237页。

② [美] T.W. 舒尔茨:《制度与人的经济价值的不断提高》,载[美] 布罗姆利《财产权利与制度变迁》,陈郁、郭宇峰、汪峰译,上海三联书店1996年版。

③ [美] 约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第3页。

6 农村最低生活保障制度的目标转型

标呈现出明显的分散性特点，分散性的救助制度涉及最基本的生存保障、受教育、健康保护等目标。而农村扶贫开发制度则涉及了更广泛的目标，如解决贫困人口的温饱问题、加强基础设施建设、改变教育文化卫生的落后状况、普及初等教育、开展成人职业技术培训、改善医疗卫生条件、控制人口增长等。制度目标广泛本身不一定是错误的，问题在于这些目标为何常常实现的效果不理想。这是否与制度目标的选择有关。尤其作为农村社会救助核心部分的最低生活保障制度，其目标究竟应如何确定才更加合理、有效，它与其他救助制度目标有着怎样的联系，怎样使最低生活保障的制度目标得以有效的实现，等等。这些重要问题都有待我们深入探讨。

第三，国务院 2007 年《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》已包含着农村最低生活保障制度目标的新精神和新要求，亟待我们深入领会和进行创新性研究。例如，该《通知》指出了建立农村最低生活保障制度的重要意义是：“政府给予必要的救助，以保障其基本生活，并帮助其中有劳动能力的人积极劳动脱贫致富。……在全国建立农村最低生活保障制度，是践行‘三个代表’重要思想、落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的必然要求，是解决农村贫困人口温饱问题的重要举措。”其目标是：“通过在全国范围建立农村最低生活保障制度，将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围，稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。”与“扶贫开发、促进就业以及其它农村社会保障政策、生活性补助措施相衔接，坚持政府救济与家庭赡养扶养、社会互助、个人自立相结合，鼓励和支持有劳动能力的贫困人口生产自救，脱贫致富等等。”这里提出了稳定、持久、有效解决农村贫困人口的温饱问题，低保与促进就业制度相衔接，实现

个人自立等要求。这就意味着该制度目标已不只是简单地维持贫困农民的基本生存,而是有着更高的制度目标,与中共中央关于新农村建设政策中重视农村人力资本,培养新型农民的原则、精神是一致的。对于如何实现制定目标的路径,《通知》也有原则性的要求,而且在不少方面具有创新意义。例如,加强农村公共服务能力建设,统筹考虑建立农村最低生活保障制度的需要,科学整合县、乡管理机构及人力资源,合理安排工作人员和工作经费,逐步实现低保信息化管理,努力提高管理和服务质量,等等。那么,这些原则性规定如何具体化,如何通过具体的制度建设有效地落实这些原则,其中有许多问题需要我们深入研究。

中国共产党十七大及《国民经济和社会发展第十一个五年规划》都明确提出,到2020年,覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障……要加快完善社会保障体系……完善城乡居民最低生活保障制度,逐步提高保障水平……健全社会救助体系。十七届三中全会也提出,到2020年,农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全。由于农村地区社会保险、社会福利和社会慈善制度的严重缺失,当前和今后一段时期,社会救助成为农村社会保障的首要制度,必将继续担当调节收入分配、消除贫困、维护社会稳定等核心角色。可见,我国大的、宏观的社会保障目标已经确定,当务之急是如何搞好具体的制度建设。在此过程中,如果没有创新的制度研究,预期的大目标是难以实现的。

可喜的是,在具体制度的实践中,有的地方已出台了具有创新意义的关于农村最低生活保障的制度性文件。如湖北省民政厅2009年3月发出的关于《湖北省最低生活保障工作规程》规定:“按照低保对象自救能力、生活状况等不同情况,

8 农村最低生活保障制度的目标转型

相应实施分类救助。”“对长期在城乡福利机构从事公益服务劳动的低保对象，可适当增发一定数额的临时补助金。”“对积极再就业的低保家庭实施低保渐退。积极就业后家庭人均收入超过当地低保标准的，可继续享受1—3个月低保补助，也可对家庭中老年人、残疾人、未成年人和重病患者再保障一定的期限。对自主创业后家庭人均收入未超过当地低保标准150%的，可延长保障一年。”^①这些规程中有一些值得注意的创新之处，在低保对象分类上考虑到了自救能力因素，并鼓励低保对象积极就业和自主创业，通过低保渐退制度给予相应的扶持。

第四，国外最低生活保障的理论与制度实践给我们提供了有益的经验。一个国家制度建设要取得创新，通常离不开对国外先进制度成果的分析和借鉴。综观国外最低生活保障演变的悠久历史，可以发现两个明显的特点：其一是注重系统化的法制建设。英国从16世纪开始制度化建设，制定有《亨利济贫法》、《伊丽莎白济贫法》、《新济贫法》等。此后，最低生活保障几乎每发展一步，都有相应的制度建设。其二是根据社会环境的变化及时调整与变革制度目标及其实现途径。例如，第二次世界大战后，英国社会保障制度目标出现了明显转变，1948年英国《国民救助法》的副标题为“一个终结旧济贫法的法令”，将为贫困者提供福利作为新救助制度的目标。1948年日本制定了《民生委员会法》，1950年又制定了新《生活保护法》，其中也有着重要的制度目标的变革。在美国，肯尼迪任总统期间，颁布了《公共福利修正案》（1962）。到了20世

^① 《湖北省最低生活保障工作规程》，2009年7月13日于湖北省政府门户网站（www.hubei.gov.cn）。

纪 70 年代, 由于两次能源危机以及社会保障制度遇到的新问题、新批评, 美国对社会保障制度进行了进一步的调整和改革, 主要表现为以新政策、方案、法律修正案补充、完善原有的法律制度, 其中体现着不少创新性的保障制度目标变化。最为值得关注和研究的是 20 世纪 90 年代以来西方发达国家对最低生活制度的改革与转型, 较典型的有 1996 年美国《个人责任与工作机会法》。自 21 世纪以来, 美国在贫困救助过程中, 政府力图推行一种能够实现可持续就业的新型福利政策。对此, 有些美国学者^①给予了高度评价, 认为它是在“从福利到工作政策”基础上更高目标的政策选择, 是贫困工作者及其家庭的“新希望”。1998 年英国工党政府发表了《一个福利的新契约》绿皮书后, 贫困救助政策也在不断地调整和创新。日本在 2001 年、2005 年对《民生委员会法》、《生活保护法》进行了修改。发达国家最终形成了新型的具有积极特点的生活保障模式。在发展中国家, 印度自进入 20 世纪 90 年代以来, 尤其是 21 世纪以后, 也有不少新的保障法律制度颁布和实施, 而在整个制度变革过程中, 制度目标的调整改革最为显著。对其作出研究和思考对于本书的写作思路具有很大的启发意义。

2006 年, 经济合作与发展组织在《经合组织就业展望——促进就业与收入》(2006) 的报告中提出了如何改善经合组织各国的就业状况, 其中提出了四个关键性问题: 一是制订适当的宏观政策以促进经济的稳定增长; 二是消除劳动力市场参与和谋职方面的障碍, 主要是通过税收和福利制度的改革来实

^① Greg J. Duncan, etc., “Higher Ground: New Hope for the Working Poor and Their Children.” *Social Forces*, Vol. 87, No. 1, September 2008.