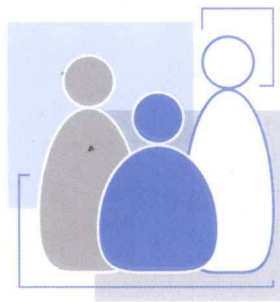




当代学者论著文库
DANGDAI XUEZHE LUNZHUWENKU



中国社会保障政策 减贫效应研究

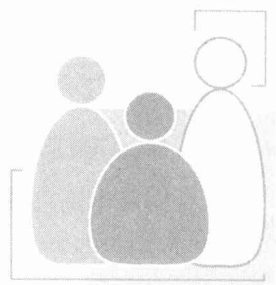
朱俊生 庾国柱 董晓波 张 琦 ◎ 著

ZHONGGUO SHEHUI
JIANPIN XIAOYING YANJIU



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

 当代学者论著文库
DANGDAI XUEZHE LUNZHUWENKU



中国社会保障政策 减贫效应研究

朱俊生 庾国柱 董晓波 张琦◎著

ZHONGGUO SHEHUI
BAOHU ZHENGCE
JIANPIN XIAOYING YANJIU



 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障政策减贫效应研究/朱俊生等著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2013.4

(当代学者论著文库)

ISBN 978-7-5638-2036-8

I. ①中… II. ①朱… III. ①社会保障制度—关系—扶贫—研究—中国 IV. ①D632.1②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 253935 号

中国社会保障政策减贫效应研究

朱俊生 庾国柱 董晓波 张琦 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京市泰锐印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 228 千字

印 张 13

版 次 2013 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5638-2036-8/D·130

定 价 28.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

目 录

引言	1
第一章 社会保护政策的界定及其减贫机制分析	4
一、社会保护的概念界定	4
二、社会保护政策减贫的作用机制	16
第二章 我国农村扶贫开发的历程	24
一、救济为主的农村扶贫阶段（1949～1985 年）	24
二、经济要素为主的扶贫开发阶段（1986 年～）	26
第三章 我国农村扶贫开发效果评价	33
一、扶贫开发成本分析	34
二、扶贫开发效益分析	36
三、效果评价小结	43
第四章 反贫困战略转变新方向：从开发式扶贫到社会保护	46
一、开发式扶贫低效的根源	46
二、贫困争议下的反贫困选择	53
三、社会保护政策在新阶段扶贫的地位和作用	58
四、社会保护减贫战略的意义	66
第五章 社会保护政策减贫效应评估	68
一、社会保护政策减贫效应评估标准	68
二、社会救助的减贫效应	71
三、医疗和健康保障制度的减贫效应	98
四、老年保障制度的减贫效应	109
五、儿童、老年人和残疾人福利制度的减贫效应	119
六、就业保护与促进的减贫效应	126

七、总体评估结论	138
第六章 社会保障政策减贫的国际经验	139
一、社会保障政策减贫的国际趋势——以 OECD 国家为例	139
二、社会保障政策对减贫作用的考量	143
三、社会保障政策对减贫考量的教训	146
第七章 社会保障政策减贫战略及其构建	149
一、构建社会保障与开发式扶贫并驱的减贫战略	149
二、建立并完善集“救助性、预防性、发展性”于一体的 综合反贫困社会保障政策	152
三、调整开发式扶贫策略	159
四、完善减贫新战略实施的制度安排	160
附表	161
参考文献	190

引言

一、问题的提出：社会保护政策成为新时期减贫的重要政策选择

人人共享社会发展成果是社会群体和政府为之共同努力的价值目标，反贫困战略在帮助贫困群体化解贫困风险和顺利摆脱贫困循环圈中发挥着至关重要的作用。改革开放以来，中国的农村反贫困实践取得了举世瞩目的成绩。这一成绩的取得主要是经济体制改革和开发式扶贫的结果。其中，20 世纪 80 年代中期开始的开发式扶贫从利用农村资源和改善农村基础设施出发，将农村发展与提高贫困家庭的劳动和发展能力相结合，对消除和减少农村贫困发挥了重要的作用。开发式扶贫政策隐含的前提是贫困者有机会、有能力从这些扶贫项目中受益。然而，在新的历史阶段，随着贫困的性质和形式的变化，这些前提性假设基本都不复存在了。在新的形势下，农村致贫和返贫的原因发生了很大的变化：在剩下的绝对贫困人口中，相当一部分人因老弱病残丧失了基本的劳动能力，从而丧失了进入劳动力市场的机会，开发式扶贫策略对他们脱贫难以奏效；部分绝对贫困人口和低收入人口因为教育水平较低和健康水平较低在劳动力市场处于不利的境地，缺失获取更高报酬的工作机会，并且对子女教育脱贫产生了不良影响；低收入人口和普通农户都缺乏应对大病致贫风险的能力，他们脱贫的基础极为薄弱，市场风险和疾病风险很容易使他们再度陷入贫困中。显然，开发式扶贫的政策效应日益削弱，难以有效惠及绝大多数剩余的贫困人群。同时，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》的实施已经顺利结束，标志着新一轮的扶贫开发即将展开。新时期下农村扶贫战略如何发展成为一个值得研究的话题，战略转向的研究将对下一轮扶贫开发具有借鉴意义。因此，需要针对农村新的贫困发生机制，寻求更加有效的减贫策略。其中，发挥社会保护政策的减贫效应成为重要的政策选择。

综上所述，单纯的经济发展并不能自发地消除贫困，社会保护政策在反贫困中的作用举足轻重。为了应对中国反贫困战略的新形势，需要深入分析社会保护政策减贫的机制，系统评估现有社会保护政策的减贫效果，

从而为新时期中国政府制定更加具有针对性、可操作性、战略性的社会保障政策，推进新时期中国扶贫工作提供参考。同时，分析总结中国社会保障政策的经验和不足，也可以为未来全球扶贫工作的开展提供借鉴和参考。

二、研究目标与框架

（一）研究目标

本书的研究目标是说明社会保障政策减贫的机制及其在中国减贫政策框架中的地位，并分析和评价中国政府目前已有的社会保障政策的减贫效果。具体目标包括：一是通过分析我国农村扶贫开发的效果及其局限，探讨扶贫工作的战略转向；二是分析我国社会保障政策影响减贫的机制；三是分析我国政府社会保障政策及其减贫效应；四是提出构建社会保障与开发式扶贫并行的减贫战略政策体系。

（二）研究框架

本书共分为八个部分。

第一部分为引言，主要说明研究的背景、目标、框架以及方法。

第二部分分析社会保障政策的界定及其减贫机制。首先考察了主要国际组织对社会保障的界定，并比较了社会保障与社会保障以及社会福利等概念的关系，在此基础上提出了本书对于社会保障的理论界定，然后分析了社会保障政策减贫的三种机制，即救助性机制、预防性机制和发展性机制。

第三部分介绍了我国农村扶贫开发的历程。按各时期制度发展的背景划分，分别探讨了救济为主的“输血”式农村扶贫和经济要素为主的“造血”开发式扶贫。

第四部分实证评价了我国农村扶贫开发的效果。通过成本与效益指标的分析，分别评价了救济式扶贫和经济要素为主的开发式扶贫的减贫效果。

第五部分探讨了反贫困战略转变的新方向。首先从国际反贫困演进的历程出发，探讨反贫困的战略转向，然后探讨了我国开发式扶贫面临新挑战背景下社会保障政策的地位和角色以及社会保障减贫的战略意义。

第六部分评估了我国社会保护政策的减贫效果。首先建立了社会保护政策减贫效应的评估标准与框架,然后分别评估了我国社会保护政策降低贫困的效果及其存在的问题。

第七部分探讨了社会保护政策减贫的国际经验。首先分析了 OECD 国家公共社会保护支出与这些国家的贫困发生率以及社会保护政策的减贫效果,然后分析了一些国家社会保护制度设计中对于低收入群体不同的考虑及其与减贫效果差异之间的关系。

第八部分是政策建议,提出了构建社会保护与开发式扶贫并行的减贫战略政策体系的必要性、内涵以及具体的政策建议。

三、研究方法

本书在研究中采用如下方法:

第一,历史研究方法。通过查阅文献资料划分我国扶贫演变的历史进程,阐述各阶段扶贫进展,总结归纳各阶段扶贫特征,以把握制度发展的脉络。同时,对于中国各项社会保护政策的变迁与梳理,也采取了历史研究方法。

第二,定量分析与定性分析相结合的方法。本书选取成本和效益指标,在统计数据和图表分析的基础上对救济式和开发式扶贫的效果进行评价。本书运用统计数据,从社会保护政策对贫困人口的包容能力、保障水平以及公平性等三个方面系统地评估了社会保护政策的减贫效果。

第三,理论和实践相结合的方法。本书考察了国际组织对于社会保护政策内涵与外延的争议,提出了社会保护政策的体系框架,探讨了社会保护政策减贫的作用机制,并分析了机制背后的反贫困理论的发展及其蕴含的政策理念的变化,最后在借鉴国际社会保护政策反贫困经验与教训的基础上,提出了我国社会保护政策减贫的方向、思路和政策建议。

第一章 社会保护政策的界定及其减贫机制分析

本章首先考察了主要国际组织对社会保护的界定,并探讨了社会保护与社会保障以及社会福利等概念的关系,在此基础上提出了笔者对于社会保护的理论界定,然后分析了社会保护政策减贫的三种机制,即救助性机制、预防性机制和发展性机制。

一、社会保护的概念界定

社会保护和社会保护政策框架兴起于金融市场动荡的 20 世纪 90 年代。20 世纪 80 年代至 90 年代,拉丁美洲的债务危机、1997 年东南亚金融危机以及 90 年代末俄罗斯的政治经济危机使人们意识到社会风险管理的重要性。同时,全球化也使传统的社会政策越来越难以在国家层面实现。因此,“社会保护”和“社会保护政策”作为“国际化”的政策首先由国际非政府组织提出,在各国具体的政策实践中逐渐总结出一些共同的原则^①。从 20 世纪 90 年代开始,特别是在世界银行、亚洲开发银行 (ADB)、国际劳工组织 (ILO) 和经济合作组织 (OECD) 等国际机构的推动下,社会保护的政策框架在不断完善的基础上逐渐被越来越多的国家和政府以及学术机构所认同^②。社会保护干预政策能够更好地实施对低收入群体的援助和保护,近年来已成为国际发展研究议题的主流。如 2001 年召开的亚洲开发银行 (ADB) 亚太贫困论坛已将“社会保护”作为主要的政策框架对亚洲地区的减贫进展作分析和评估。国际劳工组织 (ILO) 则认为,社会保护政策有助于消除周期性贫困和暂时性贫困。

但不论是学术界的国际社会发展研究文献,还是实践中的社会保护政策方案制定者,对于社会保护的涵义及其政策框架却持有不同的理解。目

① 李薇:《保障与发展的双赢——社会保护政策框架下的城市反贫困战略研究》,《中共桂林市委党校学报》,2008 年第 1 期

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

前,各种国际组织以及学者对社会保护尚没有统一的定义,往往从不同的角度作出不同的界定。以下我们首先系统地梳理已有的界定,然后提出我们的观点。

(一) 关于“社会保护”的主要观点

亚洲开发银行对社会保护的界定是:“通过提高劳动力市场的效率、减少人们面临的风险、增强他们的能力以免受风险以及收入的中断或丧失,以降低贫困和脆弱性方面的政策和计划。”并认为,社会保护主要包括五个领域,即劳动力市场、社会保险、社会救助、微观和基于区域的计划以及儿童保护^①。

英国国际发展部将社会保护定义为:“政府或私人实施的公共行为的一部分,主要致力于处理风险、脆弱性以及长期贫困问题。”出于操作方面的考虑,英国国际发展部将社会保护细分为三个主要组成部分:社会保险、社会救助以及确立和执行最低标准^②。

国际劳工组织将社会保护界定为:“社会向其成员提供的一系列公共措施,以保护社会成员免于各种意外事故(疾病、生育、工伤、失业、因病失去工作能力、老年以及主要收入者的死亡)引起的经济和社会痛苦,医疗卫生服务的提供,向有儿童的家庭提供福利津贴。”^③

国际劳工组织关于社会保护的概念界定反映在其关于社会保障的各种标准中。比如,国际劳工组织第102号公约将社会保障内容划分为经典的九个方面,并设定了最低标准。其主要内容有:①包括医疗、疾病、失业、老龄、工伤、生育、家庭、残疾和遗属九个方面的保障,并规定了每种津贴的享受条件和发放周期;②设定了每个方面的最低保障标准,即最低的覆盖人群所占比例和待遇水平(见表1-1);③确立了实施最低标准的原则,即政府具有提供保障、恰当的行政管理和服务的一般职责,社会保障集体融资方案,一定待遇水平的保证,养老金支付水平的调整及对拒

① ADB (Asian Development Bank). 2009. "Social Protection: Reducing Risks, Increasing Opportunities." Manila. [www.adb.org/SocialProtection/default.asp].

② UK DFID (United Kingdom Department for International Development). 2005. "Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and the Challenge Ahead: A DFID Practice Paper." [www.dfid.gov.uk/Documents/publications/socialtransfers.pdf].

③ Garcia, A. Bonilla and J. V. Guat. 2003. "Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development." International Labor Organization, Geneva. [www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf].

发津贴享有上诉权，对质量和数额有申诉权等。

表 1-1 102 号公约规定的最低覆盖范围要求和现金福利最低比例

种类	覆盖范围	津贴 (%)
疾病津贴	不低于全体雇员的 50%；或经济活动人口，其在全体居民中的构成不低于 20%；或财产低于特定水平的所有居民	45
失业津贴	不低于全体雇员的 50%；或财产低于特定水平的所有居民	45
老龄津贴	不低于全体雇员的 50%；或经济活动人口，其在全体居民中的构成不低于 20%；或财产低于特定水平的所有居民	40
工伤津贴	不低于全体雇员的 50%	
短期		50
残疾		50
遗属		45
家庭津贴	不低于全体雇员的 50%；或经济活动人口，其在全体居民中的构成不低于 20%；或财产低于特定水平的所有居民	3 (或 1.5)
生育津贴	规定类别雇员中的所有妇女，其在全体雇员中所占比例不低于 50%；规定类别经济活动人口中的所有妇女，其在全体居民中的构成不低于 20%	45
残疾津贴	不低于全体雇员的 50%；或经济活动人口，其在全体居民中的构成不低于 20%；或财产低于特定水平的所有居民	40
遗属津贴	规定类别雇员中供养人的妻子和孩子，其在全部雇员中的构成不低于 50%；规定类别经济活动人口中的供养人的妻子和孩子，其在全体居民中的构成不低于 20%；或所有已丧失供养人的妻子和常住孩子，其财产低于特定水平	40

资料来源：ILO. 2008. "Setting Social Security Standards in a Global Society: An Analysis of Present State and Future Practice and of Future Options for Global Social Security Standard in the International Labour Organization", Consultation Paper, ILO, Geneva.

在 102 号公约的基础上，其他最新保障标准也取得了重大进步和发展，为每种保障设立了较高的标准，特别是在被保障人群覆盖范围和最低待遇水平两方面。其主要内容有：①121 号公约，即《工伤保险津贴公约》(Employment Injury Benefits Convention, 1964)、128 号公约，即《残疾、老龄及遗属津贴公约》(Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention,

1967)、130 号公约,即《医疗及疾病津贴公约》(Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969)、168 号公约即《就业促进和失业保护公约》(Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988)及 183 号公约,即《生育保护公约》(Maternity Protection Convention, 2000)等;②这些公约均将覆盖范围扩大到所有雇员或者符合规定条件的所有居民,并提高享受保障人群的比例及待遇水平;③部分公约根据自身特点明确了享受条件、给付周期及实施方式,以保证最终的保障效果。

其主要特征是:①覆盖范围较广;②待遇水平较高;③享受条件较宽泛。为了更清晰地展现这些公约在最低覆盖范围要求和津贴替代率方面的变化,将其与第 102 号公约进行比较,参见表 1-2。

表 1-2 国际劳工组织社会保障公约要求的现金福利最低替代率

社会保障 分支	102 公约		121、128、130、168、183 公约	
	覆盖范围	津贴 (%)	覆盖范围	津贴 (%)
疾病津贴	不低于全体雇员的 50%;或 经济活动人口,其在全体居 民中的构成不低于 20%;或 财产低于特定水平的所有 居民	45	全体雇员;或不低于经济活 动人口的 75%、或财产低于 特定水平的所有居民	60
失业津贴	不低于全体雇员的 50%;或 财产低于特定水平的所有 居民	45	不低于全体雇员的 85%;或 财产低于特定水平的所有 居民	50
老龄津贴	不低于全体雇员的 50%;或 经济活动人口,其在全体居 民中的构成不低于 20%;或 财产低于特定水平的所有 居民	40	全体雇员;或不低于经济活 动人口的 75%;或财产低于 特定水平的所有居民	45
工伤津贴	不低于全体雇员的 50%		全体雇员	
短期		50	45	60
残疾		50		60
遗属		45		50

续表

社会保障 分支	102 公约		121, 128, 130, 168, 183 公约	
	覆盖范围	津贴 (%)	覆盖范围	津贴 (%)
家庭津贴	不低于全体雇员的 50%；或经济活动人口，其在全体居民中的构成不低于 20%；或财产低于特定水平的所有居民	3（或 1.5）	不低于全体雇员的 50%；或经济活动人口，其在全体居民中的构成不低于 20%；或财产低于特定水平的所有居民	3（或 1.5）
生育津贴	规定类别雇员中的所有妇女，其在全体雇员中所占比例不低于 50%；规定类别经济活动人口中的妇女，其在全体居民中的构成不低于 20%	45	规定类别雇员中的所有妇女，包括那些非正规就业形式的妇女	妇女生育前 工资收入的 2/3
残疾津贴	不低于全体雇员的 50%；或经济活动人口，其在全体居民中的构成不低于 20%；或财产低于特定水平的所有居民	40	全体雇员；或经济活动人口，其在经济活动总人口中的构成不低于 75%；或财产低于特定水平的所有居民	50
遗属津贴	规定类别雇员中供养人的妻子和孩子其在全部雇员中的构成不低于 50%；规定类别经济活动人口中的供养人的妻子和孩子，其在全体居民中的构成不低于 20%；或所有已丧失供养人的妻子和常住孩子，其财产低于特定水平	40	全体雇员或学徒工的妻子和孩子；或规定类别经济活动人口中的供养人的妻子和孩子，其在经济活动总人口中的构成不低于 75%；或所有已丧失供养人的妻子和常住孩子，其财产不超过规定水平	45

资料来源：ILO, 2008. “Setting Social Security Standards in a Global Society: An Analysis of Present State and Future Practice and of Future Options for Global Social Security Standard in the International Labour Organization”, Consultation Paper, ILO, Geneva.

国际货币基金组织认为：“政府对于社会保护的支出包括提供给个人和家庭的服务和转移支付的费用以及以集体的形式提供的服务的费用。……集体形式的社会保护服务与以下事项相关：制定和实施政府的政策；制定和实施法律和提供社会保护的标准；将研究和实验的进展运用到

社会保护事务和服务中去。”国际货币基金组织关于社会保护的界定不包括医疗卫生服务，而是将其作为不同的费用支出^①。

经济合作与发展组织认为：“社会保护与赋权提供了保障，释放了人们的潜能，因此能够鼓励穷人利用机会，这反过来又会促进更加可持续的有利于穷人的发展战略。社会保护涉及所有的部门，对于打破贫困的代际循环、建立国家建设的社会合同以及推动实现联合国千年发展目标都非常重要。”经济合作与发展组织还认为：“社会保护可以通过对具有明显性别维度的各个年龄人群的投资来衡量。”^②

联合国经济和社会委员会在一份报告中对社会保护做出了如下界定：“对于社会保护的理解和界定存在实质性的差别。不同的传统、文化和组织与政治结构都影响对于社会保护的定义，也影响到社会成员应该如何得到社会保护的选择。本报告将社会保护广泛地理解为社会实行的一系列公共和私人政策与计划，以应对各种意外事件带来的收入的终止或实质性减少；向有孩子的家庭提供救助，也向人们提供医疗卫生服务和住房。”^③

世界银行的专家霍尔兹曼和乔根森（Holzmann and Jorgensen）将社会保护定义为：“公共干预，目的是：①帮助个体、家庭和社区更好地应对风险；②向严重贫困者提供支持。”他们指出：“这个定义将传统的社会保护工具，包括劳动市场干预、社会保险计划以及社会安全网整合在同一个主题下。”^④

（二）对社会保护已有界定的评述

国际上，对社会保护有影响力的定义主要可以归结为以下四种^⑤：

第一，从狭义上看，社会保护就其本质而言是给“值得救助的贫困者”提供的旧式社会福利贴上一种新的标签。

① IMF (International Monetary Fund). 2001. "Government Financial Statistics Manual." Washington, D. C.

② OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2009. "Social Protection." Paris, Cedex.

③ UN ECOSOC (United Nations Economic and Social Council). 2000. "Enhancing Social Protection and Reducing Vulnerability in a Globalizing World; Report of the Secretary-General." New York. [www.icsw.org/un-news/pdfs/csdsoctprotect.PDF].

④ Holzmann, Robert and Steen Jorgensen. 2001. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." International Tax and Public Finance 8 (4): 529-556.

⑤ 谢东梅：《低收入群体社会保护的政策含义及其框架》，《商业时代》，2009年第21期

第二,将社会保障等同于安全网,用以减轻生产和消费危机对贫困者造成的冲击。

第三,从广义上看,社会保障除了安全网之外,还包括教育、医疗补助、就业机会的创造以及小额信贷计划。

第四,基于更为广泛的视角,社会保障不仅局限于目标性的收入转移,还应包括政治、社会和文化等方面的权利。

1. 将社会保障等同于社会救助

第一种理解是将社会保障等同于社会救助,它仅限于对极端贫困人口的救助,将收入转移政策视为一种“不可持续的消费”。这种理解与社会福利制度改革背景有很大的关系。20世纪70年代末以来,经济自由主义以及全球化极大地改变了世界很多国家的经济和社会政策。经济制度的市场化在国际上已成定局,社会福利制度的改革也是大势所趋。减缓国家福利支出的增长速度既是意识形态的选择,又是预算约束的应对措施,或者说是基于经济压力不得已而为之的策略选择。在这样的背景下,极为狭窄的社会保障政策含义理解与社会发展史上的“补救型”的社会政策有异曲同工之处,它可以大大地削减国家的福利支出,同时强调非政府组织在社会保障网络中的作用。这种狭义的政策理解被批评者们认为是社会福利政策的倒退。

2. 将社会保障视为基本的安全网

持第二种观点的研究者和政策制定者仍是从一个较为狭义的角度看待社会保障政策——仅仅将社会保障视为基本的安全网,是为短期贫困和临时生活冲击提供收入支持的一项政策工具。在国际上,安全网作为一种具有特殊含义和意识形态背景的概念,于20世纪80年代末开始被广泛使用,90年代末这一概念引入中国,引起关注。唐钧等在社会救助意义上使用了安全网概念。尚晓援将安全网概念归结为二:一是指政府通过社会救助或收入支持的方式对社会上最困难的群体提供最低生活水平保障的政策;二是指在经济转型阶段,对由于转型而受到负面冲击的最困难群众提供补偿性的临时救济。因此,安全网作为应对收入减少和平滑消费的一种机制,作为对于生产危机和生活冲击的一种回应,其作用是对目标个人(群体)提供“经济保护”,但还不能称之为“社会保障”。

3. 社会保障是安全网及人力资本投资的“跳板”

第三种解释进一步从人力资本投资和风险管理的视角来理解社会保障政策的含义。

除了安全网以外,保护低收入者免于遭受收入的减少或波动,可以通过增加人力资本投资和积累,从而作为其摆脱长期贫困的重要途径。1990年,世界银行发展报告认为,发展劳动密集的外向型经济、人力资本投资与安全网是构成发展中国家发展战略的“三条腿”。世界银行的社会保护定义从政策行动出发,认为仅在风险冲击后向低收入者提供临时救济和补助是远远不够的,主张对人力资本投资(如教育和医疗卫生投入)进行公共干预,帮助个人、家庭和社区更好地管理风险,对被剥夺的低收入者提供支持,创造更多的就业机会;从风险和社会风险管理角度,将社会保护定义为既是“安全网”(Safety-net),又是人力资本投资的“跳板”(Trampoline)。其政策含义的实质是对目标个人(群体)提供“经济保护”,赋予“机会”(Opportunity)——教育的机会、保健的机会以及就业的机会。

亚洲开发银行(ADB)认为,社会保护是“一套旨在提高劳动力市场效率和效用、保护人们抵御小规模农业或劳动力市场内在风险,并在市场机制失效的时候提供基本支持的政策和项目”,覆盖了农业、工业和服务业等不同领域以及正规和非正规经济。国际劳工组织(ILO)认为,社会保护政策通过公共的、合作的安排为家庭和个人提供福利,使他们避免因为一些基本的风险和需求而忍受较低的或下降的生活水平。可见,亚洲开发银行和国际劳工组织对社会保护的定义实际上与世界银行的观点大致相同。

4. 社会保护是目标性的收入转移及政治、社会等方面的权利

第四种解释则基于更广泛的视角,在社会保护政策含义中注入了“社会”和“转变”(Transformative)等要素。在政策发展过程中,社会保护对于帮助低收入者摆脱临时贫困是一项有效的保护措施已逐渐达成共识。

然而,对于持续性和周期性贫困,其作用仍较为有限。这是因为,当低收入者面对长期的危机、风险和压力时,通常会采用更加安全、更低回报的生产方式——风险最小化策略,或尽可能减少人力资本投资,从而陷入贫困陷阱。约束贫困者的行为包括经济、社会、政治、文化等因素。因此,广义的社会保护政策目标是对贫困者提供“经济”的和“社会”的支持,消除偏见和歧视,鼓励他们改变行为方式,促使他们能够抓住机会,避免陷入贫困陷阱。具体来说,包括对低收入者提供经济支持、保护弱势群体免于遭受生活风险、增强边缘化群体的社会地位和权力等三层含义。国际发展研究所(Overseas Development Institute, ODI)和世界银行的社会

保护政策含义与框架都基于“社会权力”和“社会公平”。国际发展研究所认为：“社会保护是指为了应对脆弱、风险以及社会无法容忍的剥夺而采取的一种公共行为。”2000年，世界银行“与贫困作战”的报告提出的新“三条腿”，即赋权（Empowerment）、保障（Security）和机会（Opportunity），就是全面的社会保护政策框架。

（三）社会保护与社会保障、社会福利等概念的关系

1. 传统的观点：社会福利是社会保障制度的一个组成部分

社会福利与社会保障是社会科学和社会政策中最基础与最核心的两个战略概念。中国理论与实务界大都将社会保险、社会福利、社会救助和优抚安置四大项目视为中国社会保障体系的主要组成部分。根据这种说法，社会福利是社会保障制度的一个组成部分。

相关的政府文件也大都将社会福利作为社会保障的一个组成部分。比如，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中关于社会保障内涵的原始表述包含“社会保险、社会福利和社会救济”三项基础内容。1993年，《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》将社会保障的内涵拓展为“社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助以及个人储蓄积累保障”六项内容；2006年，《中共中央关于构建社会主义和谐社会的决定》要求“逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”；中共十七大报告指出：“要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。”虽然不同时期对于社会保障的内涵表述不太一样，但都将社会福利作为社会保障的一部分。

2. 对社会福利和社会保障的再定义

尚晓援（2001）通过对社会福利和社会保障之间关系的考察发现^①：虽然“社会福利”和“社会保障”这两个概念都有广义和狭义的定义，但从主要西方国家及亚洲新兴工业化国家和地区的实践经验，以及从国际比较社会福利制度研究的惯例看，把“社会福利”定义为“社会保障”制度的一个部分是不恰当的。

从社会福利发展的历史来看，现代的社会福利，即国家出面对弱势群体

① 尚晓援：《“社会福利”与“社会保障”再认识》，《中国社会科学》，2001年第3期。