

“中国城乡困难家庭 社会政策支持系统建设” 课题研究报告

民政部政策研究中心课题组 编

2008年度

ZHONGGUO CHENGXIANG KUNNAN JIATING
SHEHUI ZHENGCE ZHICHI XITONG JIANSHE
KETI YANJIU BAOGAO 2008 NIAN DU



人
民
出
版
社

1

902

D669.1

49

KD00931902

中国城乡困难家庭 社会政策支持系统建设” 课题研究报告

民政部政策研究中心课题组 编

2008年度

ZHONGGUO CHENGXIANG KUN
SHEHUI ZHENGCE ZHICHI XITON
KETI YANJIU BAOGAO 2008 NIAN



人
民
出
版
社

责任编辑:方国根

图书在版编目(CIP)数据

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题研究报告(2008 年度)/

民政部政策研究中心课题组. -北京:人民出版社,2011. 12

ISBN 978-7-01-010434-8

I. ①中… II. ①民… III. ①困难-家庭-社会政策-政策支持-研究报告-中国-2008 IV. ①D669.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 240531 号

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”

课题研究报告(2008 年度)

“ZHONGGUO CHENGXIANG KUNNAN JIATING SHEHUI ZHENGCE ZHICHI XITONG JIANSHE”

KETI YANJIU BAOGAO(2008NIANDU)

民政部政策研究中心课题组

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:26

字数:383 千字 印数:0,001-1,000 册

ISBN 978-7-01-010434-8 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

一、项目简介

贫困问题历来是世界各国政府高度重视的民生问题。改革开放以来,我国有针对性地实施了一系列旨在反贫困的社会政策,这些政策在提高社会成员生活水平、保持社会公正、维护社会安定团结方面发挥了重要作用。但是,90年代以来,伴随着我国社会转型步伐的加快,由于市场经济的竞争性以及分配政策等原因,中国贫困问题呈现出新的特点,原有的社会政策已经不能完全满足解决新的贫困问题的需要。在此背景下,从2008年起,民政部社会福利与社会进步研究所(民政部政策研究中心)主持承担了“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目,希望通过对我国城乡困难家庭进行全面、真实、系统地跟踪调查和研究分析,深入了解我国城乡困难家庭的贫困现状,系统跟踪把握困难家庭的贫困走向,分析评估国家反贫困的社会政策及其绩效,为促进国家反贫困工程建设以及完善其他各项社会政策提供坚实的科学依据。

首先,我们将“中国城乡困难家庭社会政策”定义为:为保证社会公平与社会公正,政府利用法定权力,动员社会资源,对处于贫困或其他困难状态的城乡家庭,实施社会救助及救助性社会福利的特定社会性行动总和。因此,本项目关于“社会政策支持系统建设”将着眼于保持社会公正、促进社会和谐,立足于中国当前的贫困现状,以研究中国困难家庭的群体特征为切入点,以研究和完善与民生问题相关的社会政策、法律制度为着力点,以政府管理方式的创新和增强智力支撑为推进手段,为保障城乡困难家庭的基本生活权益,提高他们的福利服务水平,持续性地提供政府科学决策所需

的智力支持和咨询服务。

根据上述的项目定义,本项目的研究内容包括两部分:一是推进社会救助制度体系建设的相关社会政策系统研究;二是推进救助性社会福利服务体系建设的相关社会政策系统研究。前一部分主要是通过对现行社会救助制度进行综合评估,发现实际运行中存在的问题,进而完善以反贫困为主的社会救助政策。主要包括:完善城乡低保制度,规范医疗、住房、教育等专项救助制度,加强临时救济制度与灾民救助制度等。后一部分主要是通过对老年人、残疾人等其他困难群体的调查研究,健全各项社会福利制度,扩大特定服务设施,制定有针对性的、更加完善的社会福利政策。本项目的研究设计分为三部分:一是针对贫困人口的需求和问题的基础研究,即对个人层面的经济活动、社会活动和社会心理的研究,及对社会层面的社会关系和社会参与的研究。二是针对相关社会政策的重点研究,即调查和评估现行最低生活保障制度、医疗救助制度、廉租房政策、子女就学扶助等社会救助政策的运行状况,包括政策的配套、落实,以及公众对政策实施的满意程度和对新政策的需求程度等,并提出有针对性的政策建议。三是针对以社区为载体的基层社会福利服务体系的延伸研究,即通过对各类困难家庭的生活需求和使用社区服务的调查研究,评估目前基层社区服务的运行效率和社会效益,进而提出改善社区服务和其他救助性社会福利服务的备选方案。总之,本项目将围绕城乡困难家庭的社会问题与社会需求,以解决民生问题为研究目标,通过项目的系统研究不断提出有针对性的政策性方案,不断完善我国关于城乡困难家庭的社会政策系统。

2008 年度是本项目研究的第一年,主要集中在以反贫困为主的社会救助制度体系建设的相关社会政策的系统调查与分析研究。“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”2008 年度《课题研究报告》,主要基于 2008 年度进行的本项目第一次全国性入户调查的数据资料形成的。本次调查,由民政部政策研究中心项目组进行了系统的方案设计和组织部署,由辽宁省、山东省、山西省、湖南省、甘肃省和重庆市的民政部门通过扎扎实实的入户家访进行了具体实施。

2008 年度入户调查所用问卷的基本结构设计分为:家庭基本情况、

家庭经济状况、接受政府救助情况、对政府工作的评价以及家庭成员社会心理五部分。每一部分要实现的调查与研究的目标如下:

- 家庭基本情况 ⇨ 贫困家庭的人口特征
- 家庭经济状况 ⇨ 贫困家庭基本经济现状
- 接受政府救助情况 ⇨ 救助政策在实际中的实施落实情况
- 对政府工作的评价 ⇨ 贫困人口对当前救助体系的评估
- 家庭成员社会心理 ⇨ 了解贫困人口心理状态,增强救助的针对性

这五部分根据调查对象的不同又可以分为两类:对贫困家庭基本情况的调查和对社会救助政策的调查。其中,接受政府救助和对政府救助工作的评价这两部分都是直接针对社会救助政策而设计的。另外,关于贫困家庭的家庭成员社会心理方面的调查,目的是对贫困人口的心理活动、社会行为有一个客观准确的了解,提高反贫困工作和相关政策的针对性,提高贫困人口的自救能力。

由于当前贫困人口在城镇与农村的致贫原因、贫困程度等各方面不尽相同,因此,为进一步提高问卷调查在内容方面的针对性,我们在问卷基本结构保持不变的基础上,分别设计了城市调查与农村调查两套问卷。

二、调查过程

我们把此次调查的总体限定为:调查期间正享受城乡最低生活保障的贫困家庭成员(不包括因各种生理原因不方便接受调查者,也不包括在校学生)。

我们把调查对象定义为户,以家庭为单位进行调查。

由于本次调查涉及范围广泛,调查规模庞大,考虑到样本的代表性和调查成本,我们决定从全国贫困家庭中抽取 11800 户家庭进行实地调查。

首先,是样本的代表性。2007 年,全国享受低保政策的家庭共有 2668 万户,按照国际惯例和统计学的有关规定,在大规模抽样调查中,只要保证抽样过程的科学性,在调查样本为 10000 时,就能够比较有效地代表总体。因此,我们将样本规模确定为 11800 户。

其次,考虑到中国城乡地区在居民收入、贫困人口分布、保障标准、致贫原因等各个方面存在明显的差异,我们将样本规模分为两部分:城市样本 5900 份,农村样本 5900 份。

再次,为防止调查过程中由于各种原因导致有效问卷的不足,我们对样本规模进行了调整,在全国多抽取 20% 的量,这样实际发放问卷的数量为 14160 份,从而保证在问卷出现质量问题时,能对样本进行有效替换。

我们在抽样过程中,严格按照以下三个原则进行:注重代表性、兼顾多样性和涵盖广泛性。同时,综合运用多种抽样方法,提高调查质量。由于本次调查是面向全国贫困家庭的大规模调查,调查范围广、访问人数多,因此,在具体的抽样过程中,我们采用多阶段的抽样方式,层层抽取,直至抽到作为调查对象的贫困家庭。在具体的抽样过程中,共包含 4 个等级的抽样框。以全国 34 个省、自治区和直辖市为初级抽样框,初级抽样框抽取的每个省份内部的所有地级市作为第二级抽样框,抽取到的每个地级市内部的所有区县作为第三级抽样框,每个区县内部的所有乡镇与街道构成第四级抽样框。通过抽样框,对样本进行层层控制,提高了样本的效度和代表性。

长期以来,由于历史、政治、经济、文化等各种原因,区域之间发展不平衡。根据各地社会经济发展的实际状况,我国可以分为东部、中部和西部三部分,国民生产总值由东部向西部呈阶梯状下降,贫困人口比例则由东向西逐渐升高。因此,我们在抽取样本时,在综合各个地区总人口以及贫困人口分布的基础上,东、中、西三个地区分配的样本量分别为 4000、4000 和 3800。在确定好第二级抽样框后,我们在各个区域内着手选择具有代表性的省份。

首先,我们充分考虑了各个省份的社会经济发展水平、贫困人口的实际情况和社会救助政策的发展完善程度,抽取了 6 个省(市)作为合适的次级样本单位。其中,5 个省根据本省的实际情况,综合考虑不同地市的区域分布、经济发展水平、贫困人口的规模、社会保障的水平、全国民政政策理论研究基地的分布等因素,采用立意抽样的办法分别抽取了 4 个具有代表性的地级市作为次级抽样框(重庆市除外)。最后,我们抽取的调查地区包括:

东部地区:辽宁省(沈阳市、大连市、本溪市、鞍山市),山东省(济南市、

青岛市、淄博市、烟台市);中部地区:山西省(太原市、大同市、运城市、临汾市),湖南省(长沙市、常德市、益阳市、岳阳市);西部地区:甘肃省(兰州市、天水市、白银市、定西市),重庆市(万州区、黔江区、江津区、沙坪坝区、永川区、合川区、大足县、开县、忠县、丰都县、垫江县、武隆县)。

其次,5省的这些被选中的地级市根据地区的实际情况,分别选择能够体现城乡差异和地区差异的4个区县作为进一步的抽样框。其中两个县作为农村调查的抽样单位,两个区作为城镇调查的抽样单位。加上重庆市,我们在全国总共抽取96个区县作为调查样本。

最后,在区县以下抽取具体的访问对象的过程中,我们又进行了多阶段的抽样,并综合使用多种抽样方式,以保证样本的代表性。

本项目在2008年实施全国性入户调查,历时一个半月(9月下旬至11月上旬),范围涉及全国6个省(市)的96个区县,直接进入11800户贫困家庭进行了问卷调查。在项目实施的整个过程中,我们努力做到:设计高效度的问卷,采用科学的抽样方法,严格控制调查的全过程,精确进行数据的录入,确保整个调查过程的客观性、准确性与有效性。针对这些工作目标,我们对本次调查的问卷回收质量进行了阶段抽检和评估验收。

关于问卷回收率。本次研究设计的样本规模为11800份,实际有效问卷为11746,有效问卷的回收率达到99.54%,这在社会调查中是不多见的。高回收率保证了有效样本的数量,进一步提高了样本的代表性。本次问卷调查之所以具有如此高的回收率,一方面在于对调查进度严密科学的规划设计;另一方面在调查过程中,各参与地区的民政部门以及社区干部认真负责、严谨工作,对于保证较高的问卷回收率发挥了至关重要的作用。

总体而言,本次样本规模虽然相对较小,但是通过对抽样过程和抽样方法的严格控制,样本的代表性得到了有效的保证,在一定程度上能够全面真实地反映当前我国城乡贫困人口的实际状况和亟待解决的问题。

三、研究设计

“中国城乡贫困家庭社会政策支持系统建设”项目2008年度《课题研

究报告》,由民政部政策研究中心课题组研究人员主持,中国人民大学部分研究生(博士生/硕士生)参与,共同合作完成。《课题研究报告》的基本思路 and 主要结构设计是:

一、以完善《中华人民共和国社会救助法》为目标的设计思路

首先,本项目以完善《中华人民共和国社会救助法(征求意见稿 2008)》(以下简称《社会救助法》)为目标的专题设计思路,以充分保证项目成果,实现社会政策研究的针对性与实效性。

按照《社会救助法》的规定,社会救助是由国家和社会实施的关于贫困人口的救助活动,国家是社会救助的主体。同时,在《社会救助法》中,对于社会救助的职能部门以及社会救助工作的基本内容也做了明确的规定。因此,我们设立了“政府救助工作专题研究”。

根据《社会救助法》,实施社会救助的基本原则包括三个方面:一是与社会经济发展水平相适应;二是保障基本生活;三是鼓励劳动自救。因此,我们相应设立了与社会经济发展水平相适应专题研究、保障基本生活专题研究、鼓励劳动自救专题研究。

《社会救助法》明确规定:“居民最低生活保障标准,由直辖市或者设区的市级政府参考上年度当地居民人均食品消费指标,并适当考虑必需的衣物、水电燃煤(燃气)等因素制定。”针对此项内容,我们设立了居民最低生活保障标准专题研究。

《社会救助法》明确规定:“社会救助所需资金,由地方各级人民政府纳入财政预算。”表明政府作为社会救助的主体,应在社会救助的资金来源方面承担主要责任。因此,我们设立了公共财政投入专题研究。

同时,贫困人口的社会心理状态会对贫困人口自身、社会救助工作以至于《社会救助法》在基层的落实产生重要影响,因此,分析了解城乡贫困人口的社会心理状态并为社会救助的法制建设提供必要参考,我们为增设了社会心理分析专题。

二、以完善城乡社会救助运行机制为目标的设计思路

同时,本项目也以完善城乡社会救助运行机制为目标来确定专题研究思路,以充分保证项目成果,实现社会政策支持的可操作性和可持续性。

政府和贫困家庭是城乡社会救助运行机制的两大行为主体,这两大行为主体的互动过程就是社会救助运行机制的完整体现。政府和贫困家庭这两大行为主体的互动,涉及以下7个主要要素。这7个要素自身的内容质量和要素之间的协调质量,最终决定了我国城乡社会救助运行机制的水平。

政府救助工作。各级政府在城乡社会救助中居于主体地位,是社会救助工作的直接组织者与实施者。政府工作的质量高低直接影响到各级社会救助在整个政策支持系统中作用的发挥。我们通过设立政府救助工作研究专题,对政府的各项救助工作进行有效的测度,发现工作中存在的实际问题和发生程度,促进政府今后的救助工作更加高效有序地开展。

公共财政投入。政府财政是社会救助工作得以开展的主要资源条件,也是保证城乡社会救助机制良性运行的基础条件。我们通过设立公共财政投入专题研究,增强各级政府财政对于今后城乡社会救助的支持力度。

与社会经济发展相适应。政府实施社会救助,必须遵循与社会经济发展相适应的重要原则。我们通过设立与社会经济发展相适应专题研究,促使各级政府在社会救助工作中更好地坚持这一原则,确保城乡社会救助的顺利推进。

最低生活保障标准。城乡居民最低生活保障标准的制定,是政府确定救助对象和救助程度,进行社会救助的基本前提。我们通过设立最低生活保障标准专题研究,更好地为不同地区、不同类型的城乡救助对象提供有效救助,为提高国家整体社会救助水平提供有效的智力支持。

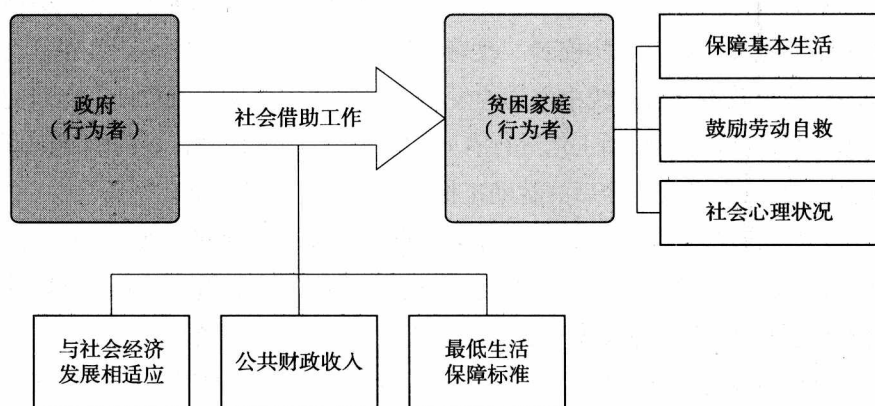
保障基本生活。政府实施社会救助,就是通过履行政府职责来确保全体公民的基本生活。我们通过设立保障基本生活专题研究,深入分析城乡贫困家庭基本生活的现状、问题和成因,提出通过社会救助实现保障公民基本权利的政策性建议。

鼓励劳动自救。贫困人口的劳动自救对政府的社会救助工作具有重要的促进作用。因此,我们通过设立鼓励劳动自救专题研究,对城乡贫困人口

的自救意识和自救行动进行深度分析,提出鼓励劳动自救的具体方案和推进思路。

社会心理。城乡贫困人口由于处于最低的社会经济地位,他们在社会心理方面存在一些特有的问题。因此,我们通过设立社会心理专题研究,为改善城乡贫困人口目前的社会心理状况,提出有针对性的救助工作思路。

通过以上七个领域的专题研究,本市将构建起我国城乡社会救助运行机制的整体轮廓,参见下图:



综合以上两大设计思路,我们确定了“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目 2008 年度《课题研究报告》将围绕以上 7 个专题进行深度分析与系统研究。

四、研究方法

在撰写《课题研究报告》的过程中,我们采用多种资料分析方法,保证各专题研究结果既具有理论依据,又具有应用价值。研究方法主要包括:

1. 文献资料分析法。通过检索和查阅近几年国内外发表的关于社会救助方面的文章和专著,为研究工作的开展做好理论准备。通过民政部 (<http://www.mca.gov.cn/>) 和国家统计局 (<http://www.stats.gov.cn/>) 等官方网站,获得与社会救助有关的资料与统计数据,并对资料进行分类、归

纳与整理。

2. 数理统计分析法。运用 SPSS 13.0 对实际调查获得的第一手数据进行处理,主要运用频数分析(Frequencies)、描述统计(Descriptives)、交叉列联分析(Crosstabs)和均值比较(Means)方法,获得关于数据的统计特征、列联表等统计资料,为进一步分析提供依据。

3. 比较分析法。通过农村贫困家庭入户调查、城市贫困家庭入户调查以及地区基本情况调查的数据资料,对东部、中部、西部贫困人口实际状况、社会救助工作开展状况进行区域横向比较,对城市与农村的贫困人口、社会救助工作进行城乡横向比较,并作出有针对性的分析报告。

目 录

前 言	1
第一章 全国性入户调查的基本数据	1
第二章 保障基本生活专题分析与研究	13
第一节 城市部分分析	13
第二节 农村部分分析	32
第三节 城乡对比分析	54
第三章 居民最低生活保障标准专题分析与研究	62
第一节 城市部分分析	62
第二节 农村部分分析	91
第三节 城乡比较分析	112
第四章 与经济社会发展水平相适应专题分析	119
第一节 城市部分分析	120
第二节 农村部分分析	150
第五章 公共财政投入专题分析与研究	183
第一节 我国社会救助中公共财政投入的法规与活动	183
第二节 我国社会救助中的公共财政投入:调查问卷分析	187
第三节 我国社会救助中的公共财政投入:全国宏观数据 分析	208
第四节 完善我国公共财政制度的推进思路	229
第六章 鼓励劳动自救专题分析与研究	236
第一节 劳动自救意愿及心理分析	238

第二节 劳动自救的阻碍因素分析	245
第三节 劳动自救行为与途径分析	246
第四节 亲友支持与劳动自救	254
第五节 政府支持与劳动自救	259
第六节 社会支持与劳动自救	266
第七章 政府救助工作专题分析与研究	275
第一节 城市部分分析	277
第二节 农村部分分析	302
第三节 城乡比较分析	327
第八章 社会心理专题分析与研究	335
第一节 城市部分分析	337
第二节 农村部分分析	364
结 语	392

第一章 全国性入户调查的基本数据

一、调查的数据

本报告使用的调查数据来自 2008 年度本项目第一次全国性入户调查的结果。其后,项目组对全国所发放的 11800 份有效问卷进行了汇总,并通过对问卷完整性和准确性的检查、回访和校正,最终确定有效问卷 11746 份,作废问卷 54 份,有效问卷回收率达到 99.54%。其中,城市部分的有效问卷为 5890 份,有效问卷回收率为 98.33%;农村部分的有效问卷为 5856 份,有效问卷回收率为 99.42%,均满足数据分析的要求。

本次问卷的录入是统一在 VFP 软件下进行的,不同类型的题目采用不同的录用方式,录入完毕后再导入 SPSS 分析软件,形成城市和农村分地区的问卷详细构成情况(N=11746)(参见表 1-1 和表 1-2)

表 1-1 城市问卷情况(N=5890)

地区	样本个数	省(直辖市)	样本个数	地市	样本个数
东部	2037	辽宁省	994	沈阳市	251
				大连市	251
				本溪市	252
				鞍山市	246
		山东省	1000	济南市	250
				青岛市	250
				烟台市	287
				淄博市	250

续表

地区	样本个数	省(直辖市)	样本个数	地市	样本个数
中部	1955	山西省	963	太原市	239
				大同市	235
				运城市	241
				临汾市	241
		湖南省	1001	长沙市	247
				常德市	267
				益阳市	250
				岳阳市	235
西部	1898	甘肃省	999	兰州市	250
				天水市	250
				白银市	250
				定西市	249
		重庆市	899	重庆市	899
合计	5890	合计	5890	合计	5890

表 1-2 农村问卷情况(N=5856)

地区	样本个数	省(直辖市)	样本个数	地市	样本个数
东部	1994	辽宁省	994	沈阳市	249
				大连市	245
				本溪市	252
				鞍山市	248
		山东省	1000	济南市	247
				青岛市	238
				烟台市	264
				淄博市	251

续表

地区	样本个数	省(直辖市)	样本个数	地市	样本个数
中部	1964	山西省	963	太原市	247
				大同市	227
				运城市	248
				临汾市	241
		湖南省	1001	长沙市	250
				常德市	250
				益阳市	251
				岳阳市	250
西部	1898	甘肃省	999	兰州市	249
				天水市	251
				白银市	247
				定西市	252
		重庆市	899	重庆市	899
合计	5856	合计	5856	合计	5856

二、城市被访家庭基本情况

(一)城市家庭成员人数

在全国总体调查中,城市家庭成员人数分布情况参见图 1-1:

从全国总体的调查情况来看,大部分城市低保家庭成员均在 3 口及以下,极少部分家庭的成员在 6 口以上。

具体来看,城市低保家庭主要集中在 3 口和 2 口之家,本次调查中也以 3 口和 2 口之家的比例居高。从参与调查的 5878 户城市低保家庭中可以看出,3 口之家的比例是最高的,占到了所调查家庭总数的 44.47%;其次为 2 口之家,比例为 24.60%。

家庭人口在 6 口及以上的家庭在调查中最少,仅占到被调查家庭的 0.56%,从具体的调查情况来看,家庭人数为 8 口的被访家庭仅有 2 户;7 口之家有 5 户,占被访家庭的 0.1%,6 口之家的比例也仅为 0.4%。

此外,在本次调查中,家庭人口数分别为 1 口和 4 口的被访城市低保家