

“第十二届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

The 12th International Symposium and
Lectures on Social Policy

当代 社会政策 研究 [十二]



Contemporary
Social Policy Studies Vol.12



地方社会治理创新与社会政策

主 编 杨 团 关信平

“第十二届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

The 12th International Symposium and
Lectures on Social Policy

当代社会政策研究(十二)

地方社会治理创新与社会政策

Contemporary
Social Policy Studies Vol.12

主 编 杨 团 关信平



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

当代社会政策研究. 十二, 地方社会治理创新与社会政策 / 杨团, 关信平主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1201 - 7

I. ①当… II. ①杨… ②关… III. ①社会政策 - 文集. IV. ①C916 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 190890 号

当代社会政策研究(十二)

——地方社会治理创新与社会政策

主 编 / 杨 团 关信平

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 赵 娜 杨 阳 陈之曦 佟英磊

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17 字 数: 259 千字

版 次 / 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1201 - 7

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

目录

社会政策理论

是建设“福利社会”还是警惕“高福利陷阱”？

——转变经济发展方式下我国总体福利水平分析 关信平 / 3

经济转型时期社会政策的新课题

——以“生活结构”和“生活问题”研究为视角 沈 洁 / 21

社会政策政治经济学：中国社会政策研究的新范式

..... 毕天云 杨 团 / 34

当今的社会政策体系需要彻底改变 杨伟民 / 43

适应社会政策的快速扩展，推进社会福利治理能力现代化

..... 岳经纶 胡项连 / 61

以共享视角探讨中国社会保障体系的变迁和建构 王春光 / 76

政策网络分析的多重面孔 赵德余 / 106

社会政策实务与分析

中国长期照护的政策选择 杨 团 / 125

新疆生产建设兵团的养老服务与行业治理 王 辉 / 158

失能老人家庭照顾者的照顾压力、社区服务与购买照顾意愿

——以南京市为例 沈苏燕 万洋波 / 162

论香港强积金制度及对内地发展职业年金制度的启示	宋雪程 / 172
劳动保障对城市农民工离职意向的影响机制研究	
——基于七大城市调查数据的实证分析	栾 卉 / 187
人力资本、社会网络、就业身份与流动人口幸福感：以重庆为例	
.....	周宗社 李 孜 杜 丹 / 200
新形势下重庆市基层计生网络和队伍建设发展路径探讨	
.....	李 孜 谭江蓉 谢莲莲 / 214
治理转型：从传统乡村到新型农村社区	曹立前 尹吉东 / 243
基于扶贫开发视角的农民集中居住刍议	
——以巴中市“巴山新居”工程为例	苑晓美 / 258
后 记	267

社会政策理论

是建设“福利社会”还是警惕 “高福利陷阱”？

——转变经济发展方式下我国总体福利水平分析*

关信平**

摘要：随着我国进入“经济新常态”并遭遇人口老龄化、快速城市化等方面的新挑战，社会政策问题再度成为学术界和决策者们讨论的焦点问题。且中央提出了要在2020年全面建成小康社会的宏大目标，以及包括“共享发展”在内的新的发展理念。这给我国社会政策发展指出了重要的战略方向。对于未来我国社会政策发展应该朝向何处，学术界仍有不同看法。一部分学者强调中国当前应该朝“福利社会”方向发展，并认为这是全面建成小康社会和实现“共享发展”、“中国梦”的重要途径，是加强社会建设和社会治理的重要保障。另外一些学者则强调要防止因提升福利水平而陷入“高福利陷阱”。针对目前存在的不同看法，本文拟从理论分析和经验事实分析入手，客观分析和评价当前我国总体福利水平的基本情况，指出“高福利陷阱”观点的不实，并提出在转变经济发展方式的背景下应该进一步提升我国总体福利水平的建议。

关键词：社会政策 总体福利水平 社会支出 福利社会 “高福利陷阱”

* 本文的主要内容出自于本人的《当前我国社会政策的目标及总体福利水平》一文，该文已在《中国社会科学》2017年第6期发表。此文是作者在2016社会政策研究专业委员会年会（石河子会议）上的主题发言，经作者整理成文，以飨读者。

** 关信平（1956～），男，四川成都人，南开大学社会建设与管理研究院院长，社会工作与社会政策系教授。研究方向：社会政策，社会工作与社会保障。

社会政策在当前我国经济、政治和社会发展中发挥着越来越重要的作用。但围绕着社会政策发展仍然存在着许多不同的观点。中央提出了“社会政策要托底”的指导思想,但社会政策应该托什么样的底,如何托底,我国需要什么样的社会政策等问题仍然存在争论。其中争论的最基本的问题是如何合理地确定国家总体福利水平。从全世界范围看,一个国家的社会政策应该维持何种总体福利水平一直是当代各国社会政策领域争论的焦点问题。二战以后西方“福利国家”的社会政策体系曾经以“高福利”为其目标,当时社会政策理论的一个基本要点是强调“足够的福利水平”(adequate welfare level)。但这种理论和实践后来受到新自由主义社会福利理论的激烈批评,直到今日这一问题仍然处于激烈的争论之中。但这些批评却一直没有实质性地改变西方国家高福利的政策。

在我国,如何合理确定总体福利水平既是一个“老问题”,同时也是随着经济、政治和社会发展而不断变化着的“新问题”。在经历了长达十多年的“社会政策春天”之后,这一问题再次成为当前我国社会政策发展中的一个焦点问题,并引发了激烈的争论。为此,本文拟从我国总体福利水平与经济发展的关系这一关键性的角度去加以分析和论述,以此回应理论争论中的一些观点。

一 问题的提出及当前的争论

社会政策的基本目标是保障和改善民生、维护社会公平,并为经济发展营造良好的社会环境。要使社会政策真正达到这些目标,必须要满足三个方面的条件:一是要有足够的总体福利水平,二是要有合理的结构,三是要有较高的运行效率。其中,总体福利水平代表着在一个国家和地区全社会总财富中通过社会政策的方式实施再分配的比例,也是社会政策行动的力度。相对来说,在上述三个基本条件中,总体福利水平是最为基础、重要和复杂的条件。

首先,确定社会福利合理水平是一个国家或地区制定和实施社会政策最基本的问题。社会政策的资源调动和分配结构、运行方式及效率等方面

都要建立在社会福利总体水平的基础之上。如果社会福利水平过低，其结构、组合、效率等方面再有优势也难以有效发挥作用。因此，社会福利总体水平在当今各国都是衡量和评价其社会政策优劣的重要基础性指标。其次，确定一个国家合理的总体福利水平也是一个相当复杂的问题。其复杂性一方面体现在它缺乏单一的客观标准，总体福利水平既不是越低越好，也不是越高越好，而是要根据各国的实际情况去加以仔细地分析。其复杂性的另一方面还体现在不同的价值判断上。围绕着总体福利水平的争论在很大程度上是由人们价值立场的不同而导致的，而这背后又有各个利益群体之间复杂的利益冲突的影响。一个国家的总体福利水平之所以很重要的原因是它与经济发展有着复杂的联系。社会政策的运行过程可能会对经济运行的各种条件产生复杂的影响。尽管社会政策对经济发展的影响是多方向、多方位的，并不总是负面影响，但社会政策的反对者们往往会渲染和放大其负面的影响，将经济发展中遇到的问题都归结于社会政策，并且往往更多地归结于总体福利水平太高，从而影响政府发展社会政策的决心和公众对社会政策的支持。因此，社会政策的研究者和决策者必须要正面回应社会政策与经济发展的关系。从全世界范围看，社会政策的研究者和决策者不仅仅要从社会价值目标方面论证社会政策的重要性，而且要从经济学的角度论证社会政策的经济合理性。而对总体福利水平的论证则是其中最为基础和最为重要的一环。

如何合理地确定总体福利水平也是当前我国社会政策发展中的一个焦点问题，且存在争议。改革开放以来，我国的社会政策经历了一个“正反合”式的发展。在过去计划经济体制下，我国社会福利的提供主要通过城市企事业单位和农村集体经济组织去完成。当时虽然直接由政府财政支付的“社会支出”比例并不高，但将单位和集体的福利支出加在一起，仍然达到了很高的福利水平。^①改革开放以后，在单位和集体的福利功能弱化的情况下，政府并没有相应地提高其社会支出加以弥补，因此在20世纪80年代后期到90年代的一段时期里我国总体社会福利水平出现了明显下滑，

^① 刘瑞中、张新华：《中国：一个低收入的福利国家》，《中国发展与改革》1989年第6期。

从过去的高福利水平转向低福利水平。导致 20 世纪 80 年代至 90 年代我国社会福利水平下滑既有观念的因素,也有福利体制的因素,但最关键的是低福利模式与当时以劳动密集型产业为主的经济发展方式总体上是适应的。

低福利水平的社会政策所带来的社会后果是再分配和社会保护水平降低以及民生水平下降,进而出现了较严重的社会问题。进入 21 世纪以后,面对严重的社会问题,政府选择了大力加强以民生事业为核心的社会建设,通过广泛地制定和实施社会政策去保障和改善民生,由此而缓解社会矛盾,解决社会问题。一方面,政府在多个领域纠正过去过分市场化的做法,提升各项社会服务的公益性和福利水平,不断完善社会政策的项目体系,扩大覆盖面,注重扭转城乡之间和地区之间不均衡的情况,并且注重对弱势群体的保护,使社会政策的制度体系更加健全。另一方面,在中央政府的带动下,各级政府的社会支出明显提高(见表 1)。

从表 1 中的数据可以看出,从 2003 年到 2015 年的十年来,全国各级政府在教育、医疗卫生、社会保障与就业、保障性住房以及扶贫方面的支出水平全面提升。由这五大方面构成的财政性社会支出总量占 GDP 的比例也从 2003 年的 5.2% 上升到 2015 年的 9.4%。^①此外,在这十年来里我国社会保险基金的支出也呈快速上升趋势。所有这些数据都表明,在这十年来中我国的社会福利水平有了实质性的提升,保障和改善民生的行动确实落到了实处。

学术界对 21 世纪初期这十年来社会政策取得了长足发展的事实基本上没有分歧,研究者们用“社会政策的春天”、“民生十年”、“社会保护新跃进”等语言高度评价了这一阶段社会政策的大发展。^②但对这十年来社会政策发展的评价以及对中国的总体社会福利水平是否已经达到或超过了理

① 这里的“社会支出”按政府财政在教育、医疗卫生、社会保障与就业、保障性住房、扶贫五大方面的支出总额占当年 GDP 的比例计算。我国各级政府的财政预算和官方统计体系中尚未采用“社会支出”或类似的概念和指标。但可以将财政支出预算中的上述五大类支出加在一起,基本上等于国际上通用的政府财政“社会支出”指标。

② 王思斌:《社会政策时代与政府社会政策能力建设》,《中国社会科学》2004 年第 6 期;王绍光:《中国仍然是低福利国家吗?——比较视角下的中国社会保护“新跃进”》,《人民论坛·学术前沿》2013 年第 22 期。

表 1 2003 ~ 2015 年全国社会支出相关数据

年份	财政支出 总额 (亿元)	其中 (亿元)							%		
		教育	医疗卫生	社会保障 与就业	保障性 住房	扶贫	财政社会 支出*合计	占财政 支出总额 的比例	占 GDP 的 比例	财政社会 支出+社保 基金支出	财政社会 支出+社保 基金支出占 GDP 的比例
2003	27868.8	3140.3	778.1	3273.2	0.0		7191.6	25.8	5.2		
2004	28486.9	3624.8	854.6	3911.9	0.0		8391.3	29.5	5.2	13018.8	8.1
2005	33930.3	4290.0	1036.8	4697.3	0.0		10024.1	29.5	5.4	15424.9	8.3
2006	40422.7	5169.1	1320.2	5749.3	0.0		12238.6	30.3	5.6	18716.0	8.6
2007	49781.4	7122.3	1990.0	5447.2	0.0		14559.5	29.2	5.4	22447.2	8.4
2008	62592.7	9010.2	2757.0	6804.3	0.0	320.4	18891.9	30.2	5.9	28817.0	9.1
2009	76299.9	10437.5	3994.2	7606.7	725.9	374.8	23139.1	30.3	6.6	35441.8	10.3
2010	89874.2	12550.0	4804.2	9130.6	2376.9	423.5	29285.2	32.6	7.1	44304.1	10.8
2011	109247.8	16497.3	6429.5	11109.4	3820.7	545.3	38402.2	35.2	7.8	57055.1	11.8
2012	125953.0	21242.1	7245.1	12585.5	4479.6	690.8	46243.1	36.7	8.6	69574.4	13.0
2013	140212.1	22001.8	8279.9	14490.5	4480.6	841.0	50093.8	35.7	8.4	78010.1	13.3
2014	151785.6	23041.7	9263.3	15968.9	5043.7	949.0	54266.6	35.8	8.4	87269.3	13.7
2015	175877.8	26271.9	11100.6	19018.7	5797.0	1227.2	63415.4	36.1	9.4	102403.4	15.1

* 这里的“财政社会支出”是指左侧五类支出（教育、医疗卫生、社会保障与就业、保障性住房及扶贫）的总和。
数据来源：各个年度财政部公布的“全国公共财政支出决算表”，见财政部预算司网页。

想的高度,或者说中国总体社会福利水平是否还需要进一步提高,学术界却存在不同的看法,甚至是严重的对立。近年来,中国社会政策的研究日趋活跃,不同观点的争论越来越激烈。争论的焦点主要集中在对总体福利水平的评价。对立两派的观点主要是通过“福利社会”和“高福利陷阱”两个基本概念集中表现出来。一部分学者强调中国当前应该加强“福利社会”建设,并认为这是全面建成小康社会和实现“共享发展”与“中国梦”的重要途径,是加强社会建设和社会治理的重要保障。^①而另外一些学者则强调要防止“高福利陷阱”,^②他们认为高福利是欧洲国家陷入债务危机和拉美国家陷入发展困境的重要原因,并强调中国要避免因提升福利水平而陷入“高福利陷阱”。同时,在学术界和互联网上围绕着企业劳动力成本、社会保障和医疗改革等问题也有较为激烈的争论。当前我国有关社会政策的不同观点和在相关问题上的激烈争论既反映了全世界范围内围绕社会政策发展的左右两派观点基本倾向的分野,同时也反映出在经历了十多年“社会政策春天”的发展后,当前我国社会政策又遇到了许多新的挑战。在经济新常态的背景下,人们对社会政策发展的态度在发生变化,影响社会政策发展的不确定因素在增多,需要社会政策的研究者对各种观点做出更加清楚的回应。

另一方面,当前中国经济、政治和社会发展形势的变化也对社会政策发展趋势产生着重要的影响。21世纪头十年的“社会政策春天”是在一系列有利的经济、政治与社会条件下发生和发展的。一是20世纪90年代社会政策的滑坡所带来的较为严重的社会问题使全社会较为容易在发展社会政策、保障和改善民生方面凝聚共识,使政府发展社会政策能够获得社会支持。二是当时政府是在一个较低的起点上提高各项社会支出,因此较容易获得持续的社会支出增长。三是这一时期我国处于一个各种“经济红

① 景天魁:《民生建设的“中国梦”:中国特色福利社会》,《探索与争鸣》2013年第8期;免平清:《福利社会建设与社会治理——兼论社会政策研究的理论自觉》,《教学与研究》2015年第11期;刘慧勇:《十三五:起步迈向福利社会》,《中国投资》2015年第8期。

② 楼继伟:《建立更加公平更可持续的社会保障制度》,《人民日报》2015年12月16日,第7版;李慧:《民生发展:警惕“高福利陷阱”》,《光明日报》2013年6月22日,第10版。

利”汇聚，宏观经济、政府财政和就业等方面都发展很好的“黄金时期”，在高 GDP 增长率、高财政增长率和低失业率的“两高一低”优势形势下，各级政府都有较为充足的财政能力去支持社会政策的发展，从而使社会政策的发展具有良好的经济环境。

然而，进入 21 世纪第二个十年后，我国的经济、政治和社会环境逐渐发生了变化，从而使社会政策的发展面临比前十年更加复杂的局面。首先，2008 年国际金融危机以后，我国以劳动密集型经济为基础的外向型经济发展遭遇困难，促使政府加快转变经济发展方式。转变经济发展方式本来会因劳动力成本约束因素的降低给社会政策带来新的机遇和动力，但近年来我国进入了以经济发展速度放缓为特征的“经济发展新常态”，给社会政策的发展带来了新的不确定性，同时也使政府在“提升社会福利水平”和“约束社会福利水平”上面临两难选择。

党的十八大以来中央重要的政策文件中继续强调保障和改善民生。但从具体的社会政策实践上看，我国各级财政的社会支出水平占 GDP 的比例和占公共财政总支出的比例经历了十年的上升期后在 2013 出现了双下降，2014 年这两个比例也继续维持 2013 年的水平而没有恢复上升（见表 1 中的相关数据）。这说明过去十多年我国社会政策快速恢复性发展趋势正在发生变化，政府在总体上仍强调保障和改善民生与共享发展的目标，但在具体行动上已经放缓了继续提高社会福利水平的步伐。

在新的条件下，中国的社会政策应该如何建构和发展，如何在未来保障和改善民生、维护社会工作和促进经济发展方面发挥更大的作用，这是摆在政府面前的一个重大战略性问题，也是学术界应该认真研究和明确回应的问题。其中，在经济新常态下要使我国的社会政策健康发展的一个基础条件是应该正确认识社会政策与经济的关系，在共享与发展、平等与效率之间的关系上应该取得充分的社会共识。而如何确定合理的社会福利水平则是其中一个基础和焦点的问题。为此，本文依据一定的客观数据对我国当前的社会福利水平做一简要分析，借鉴国际经验分析当前我国是否存在“高福利陷阱”的危险，并讨论在当前经济新常态下我国应该如何确定合理的社会福利水平。本文要回答的问题是：应该如何分析和评价

当前我国的总体福利水平？我国社会政策发展中是否存在着“福利陷阱”的风险？我国能否做到，如何做到提高福利水平与经济发展的“共赢”？

二 总体社会福利水平的含义及当前中国社会福利水平分析

（一）总体社会福利水平的含义及测量

所谓总体社会福利水平，是指一个国家以社会福利的方式分配的财富（物品和服务等）在总财富中的比例。丹麦著名的社会政策学者哥斯塔·艾斯平-安德森曾用“产品和服务的去商品化指数”来描述一个国家的总体福利水平，^①即一个国家和地区一定时期内创造出来的总财富中通过非商品化方式分配所占的比例。更具体讲，总体社会福利水平一般指政府和社会组织直接面向个人和家庭而提供的各种现金转移支付及福利性（免费或低收费）公共服务在国家或地区总财富分配中所占的比例。这些公共服务包括公共教育、公共医疗卫生服务、社会保险、社会救助、就业服务、公共住房以及针对老年人、儿童、残疾人等特殊困难群体所提供的专门化服务等，也即通常属于“社会政策”领域的公共服务。当代市场经济条件下，政府在这些领域的公共服务水平通常是用政府在这些领域的财政投入水平来衡量的。在国际上一般将政府（和民间）在这些领域的财政支出的总和称为“社会支出”。一个国家的“社会支出水平”是指政府和社会通过社会政策所调动和分配的资源占一国财富总量的比例，它综合性地反映了一个国家围绕制定和实施社会政策而采取的各种行动的规模和力度。在当代各国，一般以社会支出占 GDP 的比例来衡量一个国家政府社会政策的总体水平。当代许多国际组织都用这一比例来对各国社会政策的总体水平加以分析和比较。进一步看，一个国家的社会支出包括了政府财政的社会支出（国际上通常称之为“公共社会支出”）和政府之外的社会支出（国际上通常称之为“民间社会支出”）两个部分。在过去西方“福利国家”

^① [丹麦] 哥斯塔·艾斯平-安德森：《福利资本主义的三个世界》（中译本），商务印书馆，2010，第31页。

体制下，民间社会支出的社会福利效益常常被忽略，将总体社会福利水平等同于政府社会支出的水平。但随着各国民间社会力量在社会公益事业和福利性社会服务方面的作用越来越大，国际上越来越多地强调从政府和民间两个方面的社会支出去衡量一个国家的总体社会福利水平。但是，有些国家的民间社会支出水平很低，有时也会忽略不计，直接用政府的社会支出去代表总体社会福利水平。

（二）当前我国政府的社会支出及总体社会福利水平分析

分析我国总体社会福利水平是一件较为复杂的事情。我国总体福利水平至少由三个部分的因素构成：一是用人单位提供的福利供应，二是民间社会组织提供的福利供应，三是政府通过社会政策行动而提供的福利供应。改革开放前城市企事业单位和农村集体经济组织都是整个社会福利体系中的主要福利提供主体，但这种情况在当今已不复存在。此外，目前我国民间福利供应也很薄弱。民间福利供应由民间慈善捐赠和社会组织福利性服务供应两部分来测算。根据《中国慈善发展报告（2015）》的统计，2014年我国全年慈善捐赠的总额为1046亿元，^①这个数据约占当年GDP的0.16%。此外，根据民政部公布的数据，2014年全国社会组织增加值仅为638.6亿元。^②即使这其中全部都是福利性服务，那也只占GDP的0.1%左右。将这两项加在一起，再加上一些零散的志愿服务，我国2014年有组织的民间社会支出占GDP的比例最多不超过0.3%，对总体福利水平的贡献基本上处于可以忽略不计的状况。

在民间社会支出水平非常低的情况下，我国的社会福利总体水平就只能靠政府的社会支出。根据表1中的数据，我国在2014年全国财政性社会支出占GDP的比例为8.4%。从发展趋势看，从2003~2012年财政性社会支出占财政总支出的比例和占GDP的比例一直持上升态势，但在2012年

① 中国慈善联合会：《中国慈善发展报告（2015）》，<http://www.charityalliance.org.cn/org/5162.jhtml>。

② 民政部：《2014年社会服务发展统计公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>。

这两个比例达到峰值后，2013年财政社会支出在这两个比例上出现了双下滑。2014年维持了2013年的比例，没有回升。

此外，我国社会保险基金支出是独立于政府财政支出的，但从广义上看它也属于政府社会支出的范畴。从2004年到2014年的十年间，全国社保基金的支出总额和占GDP的比例都快速增长，并且在2013年和2014年当政府财政社会支出出现增长疲软的时候，社会保险支出的总额和占GDP的比例仍然保持较强的增长势头。这两类支出虽然在广义上均可以纳入政府的社会支出，但它们还是具有不同的特点。政府财政性社会支出是由政府控制的，其支出水平和变动较为直接地反映了政府社会政策的目标、方向、要求及其变动情况，并且具有较大的弹性，而社会保险支出则是由社会保险制度决定的，其支出规模及其变动主要受人口老龄化和退休人员规模增减的影响。尽管社会保险支出也受政府的调节，但与财政社会支出相比，社会保险支出变动的弹性较小。这就可以解释为什么在2013年以后政府财政性社会支出增长疲软后，社会保险支出的增长仍然保持较强的发展势头。

综上所述，2014年我国狭义的社会支出（财政性社会支出）占GDP的比例为8.4%，广义的社会支出（财政性社会支出和社会保险支出）占GDP的比例为13.6%。用这两个数据就能反映当前我国政府社会政策的总体水平。

（三）对当前我国社会福利水平的恰当性评价

要评价我国政府社会支出的水平是否达到了恰当的水平，一方面要根据本国经济社会各相关方面的需要及条件情况来加以分析，另一方面也可以通过国际比较来加以分析。

首先，应该分析我国民生保障是否得到有效满足。总体上看，经过过去十多年的发展，中国的民生保障在以下几个方面都有较大的提升：一是在社会保障、医疗卫生、教育、住房等各个方面都建立了基本的保障体系，弥补了过去社会安全网的漏洞，使贫困和低收入家庭在民生的各个方面都获得了基本的保障；二是在教育、医疗、养老以及残疾人服务和儿童