



城市居民最低生活保障 制度的评估与重构

祝建华
著

■ 本书为2010年浙江省哲学社会科学规划后期资助课题：城市居民最低生活保障制度的评估与重构（10HQGL01）的最终成果。

城市居民最低生活保障制度的评估与重构

祝建华 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市居民最低生活保障制度的评估与重构 / 祝建华著.
北京: 中国社会科学出版社, 2011. 5

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9571 - 0

I. ①城… II. ①祝… III. ①社会保障 - 福利制度 -
研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 040875 号

责任编辑 官京蕾

责任校对 高 婷

封面设计 弓禾碧

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 2011 年 5 月第 1 版 印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14.5 插 页 2

字 数 239 千字

定 价 32.00 元

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究缘起	(1)
一、问题的提出	(1)
二、研究意义	(4)
第二节 相关研究综述	(6)
一、国外研究现状	(6)
二、国内研究现状	(10)
第三节 分析框架	(19)
一、制度设计理念的动态变迁	(20)
二、需要与需要满足的对应性	(22)
三、目标定位与制度的瞄准机制	(27)
第四节 研究思路与方法	(28)
一、研究分析的前提假定：综视决策模型	(28)
二、研究思路	(29)
三、研究方法	(31)
第二章 政策制定：我国城市居民最低生活保障制度的建立	(36)
第一节 政策问题的确认	(36)
一、城市居民最低生活保障制度建立的背景	(36)
二、城市贫困成为社会问题	(38)
三、城市中的绝对贫困被确认为政策问题	(39)
第二节 需要满足与政策议程	(41)
一、基本生存需要与城市反贫困的制度诉求	(42)
二、城市居民最低生活保障制度的政策演进过程	(43)
第三节 城市居民最低生活保障制度的制度框架	(48)

一、救助对象：谁的基本需要	(48)
二、救助形式：需要满足的形式	(50)
三、保障标准：需要满足的程度	(52)
四、服务输送：需要满足的系统	(54)
五、资金筹集：需要满足的根本	(56)
第三章 制度实施：我国城市居民最低生活保障	
制度的制度理念与政策意义	(59)
第一节 城市居民最低生活保障制度的制度理念	(59)
一、反绝对贫困的制度安排	(59)
二、“被动补救”的救助模式	(60)
三、满足基本生存需要的收入维持模式	(62)
第二节 城市居民最低生活保障制度的社会政策意义	(65)
一、公民生存权的保障	(65)
二、政府的主导责任	(66)
三、制度化救助	(70)
第三节 城市低保制度实施过程中理念滞后的负效应	(71)
一、过低的保障标准源于反绝对贫困的设计理念	(72)
二、救助标准的制定不科学源于对制度设计理念的 误读	(73)
三、“悬崖效应”源于设计理念的滞后	(75)
第四章 效果评估：来自浙江省城市低保家庭的调查	(78)
第一节 城市居民最低生活保障家庭的生活状况	(78)
一、城市居民最低生活保障家庭的基本状况	(78)
二、城市居民最低生活保障家庭的经济状况	(83)
三、城市居民最低生活保障家庭的文化教育	(91)
四、城市居民最低生活保障家庭的社会关系	(93)
五、城市居民最低生活保障家庭的医疗状况	(99)
第二节 城市居民最低生活保障制度的政策效果评估	(103)
一、直接效果	(105)
二、附带效果	(110)
三、意外效果	(116)

第三节 城市居民最低生活保障制度总体评价	(122)
一、城市低保制度只能满足基本生存需要	(122)
二、需要与需要满足的不对应	(123)
三、制度的附带效果暗示了制度转型的方向	(124)
第五章 目标定位：我国城市居民最低生活保障	
制度的瞄准机制	(126)
第一节 我国城市居民最低生活保障制度的目标定位	(126)
一、城市低保制度的可及性与可得性与目标定位	
问题的提出	(127)
二、城市低保制度目标定位的政策设计	(128)
第二节 城市低保制度目标定位过程中的污名感问题	(133)
一、低保救助过程中城市贫困居民的污名感现状	(135)
二、污名感问题的进一步分析	(140)
第三节 城市低保制度目标定位过程中的其他问题	(145)
一、家庭收入核查问题	(145)
二、制度成本问题	(146)
第六章 制度重构：我国城市居民生活援助制度的	
制度设计	(148)
第一节 理念转型的必要性与可行性	(148)
一、理念转型的必要性	(148)
二、理念转型的可行性	(152)
第二节 理念转型的方向	(153)
一、生存与发展并举	(153)
二、从“被动补救”到“主动回应”	(154)
三、从收入维持到生活援助	(155)
第三节 制度的目标重建	(157)
一、从基本生存到社会融合	(157)
二、需要与需要满足的对应性	(158)
第四节 制度转型的探索：来自全国各地的实践	(159)
一、积极救助取向的制度理念探索	(160)
二、满足基本生活需要的制度目标指向	(164)

三、具体方案上的探索	(166)
第五节 城市居民生活援助制度的制度设计	(173)
一、构建原则	(173)
二、援助标准	(179)
三、救助形式	(186)
四、管理方式	(187)
五、目标定位	(191)
六、服务输送	(194)
七、资金筹集	(196)
结论与展望	(198)
参考文献	(202)
附录 I 调查问卷	(214)
附录 II 个案资料的编码	(223)
后记	(224)

第一章

导 论

第一节 研究缘起

一、问题的提出

贫困问题是一个世界性问题，一直以来是理论界和实际工作部门关注的焦点。在我国由于农村人口众多，反贫困的重点与难点过去一直在农村，直到 20 世纪 90 年代，关注的重点才由农村贫困转到城市贫困问题上来。而这一转变与我国城市在社会转型时期贫困群体大量涌现的现状密切相关。国有企业改革与调整，经济制度转型的负面效应和社会保障体系的缺陷成为中国城市贫困的主因。在短短的几年时间内，城市中迅速形成了以部分失业人员、下岗人员、待岗人员和退休人员及其赡养的人口为主体的城市贫困群体。^① 如何帮助这些日渐庞大的城市贫困群体摆脱贫困，走出生存和发展的困境，是迫切需要解决的重大问题。

通常意义上反贫困主要有两种途径：其一就是通过发展经济来反贫困；其二就是通过更加公平的分配使社会中的贫困群体能够得到合理的社会分配，分享社会经济发展的成果。对于第一点，自改革开放以来，经济建设就一直居于中心位置，反贫困也是经济发展的一项重要战略任务；对于第二点，则需要更为合理的社会政策安排。具体地讲，这些社会政策安排大致包括为贫困者提供满足基本需要的保障，提供就业机会以及提供各种社会服务。因此在一段时期内我国城市诸多的反贫困政策得以实施，如为城市下岗职工提供就业信息，提供就业培训，帮助下岗

^① 唐钧：《城市居民最低生活保障报告》，载何平、华迎放等《城市贫困群体社会保障政策与措施研究》，中国劳动社会保障出版社 2006 年版，第 41 页。

失业职工再就业,建立养老保险、失业保险以及医疗保险,建立社会救助制度等。在如此众多的政策设计与政策实践过程中,人们不断探索,试图构建完善的反贫困体系。在这一体系中不同的政策亦具有不同的制度效果。而事实也证明,在经济发展的同时,作为社会政策安排之一的社会保障制度在促进社会公平,维护社会公正,保持社会稳定中的作用尤其重要。而按照国际经验,解决因社会经济结构调整而导致的大规模的贫困问题,最有效的社会保障制度是社会救助。^①城市居民最低生活保障制度正是在这样的背景下于1999年在全国范围内建立的。

一般而言,社会政策较多地体现为向公众提供满足人类需要的产品和服务,其主要目标是为那些通过自己的保险或应对机制避免风险的能力最低的人提供支持。^②城市居民最低生活保障制度正是一项这样的社会政策安排。这项制度的政策目标直接指向城市贫困群体基本生存需要的满足。这也符合联合国把满足基本需要视为解决贫困问题的基本原则。截至2010年10月底,被纳入最低生活保障制度保障之下的受助人群为2303.0万人,1136.5万户。^③毫无疑问,这项制度在十余年来发挥了巨大的作用,改变了传统社会救济制度分散化和不系统的缺陷,给城市贫困群体提供了基本的社会安全保障,同时也保障了城市贫困群体的部分基本权利。

但是随着经济、社会的发展,我国居民收入差距进一步拉大,城市贫困的强度与深度呈现整体上升的趋势,尤其是随着经济上陷入贫困,城市低保家庭在教育、医疗、就业等领域都出现越来越多的问题。城市贫困家庭越来越多的需要得不到满足,越来越多的基本权利无法得到保障的现象进一步凸显出来。尤其是进入21世纪以后,城市贫困在规模与层次上又呈现出一种与以往不同的特点,突出的表现为两极化的加大和贫困的多维度性。城市贫困家庭面临社会排斥风险是其现实特征。而

① 唐钧等:《中国城市贫困与反贫困报告》,华夏出版社2003年版,第18页。

② 沙琳:《中国的社会福利转型》,载沙琳主编《需要和权利资格:转型期中国社会政策研究的新视角》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第13页。

③ 民政部财务和机关事务司:《2010年10月份民政事业统计月报》,2010年10月,中华人民共和国民政部网站(<http://cws.mca.gov.cn/article/tjsj/qgsj/201011/20101100115123.shtml>)。

现行城市居民最低生活保障制度尽管在维持城市贫困群体的基本生存,保持社会稳定方面发挥着一定的作用,但由于这项制度在建立之初就是一项应急型的社会救助制度,其制度的目标只是指向满足城市贫困家庭的基本生存需要,其制度设计本身就存在着诸多的不足,尤其是对城市贫困群体的需要估计不足,导致只能是低水平的对抗绝对贫困的风险。现实的情况是,在不同的时间点,甚至是不同的地域,不同的人群中,其基本需要和权利的缺失呈现出不同的特点,城市贫困群体的需要以及其贫困的性质都在发生着变化,而城市居民最低生活保障制度却不能有效的加以调整,这无疑会影响反贫困的制度效果,甚至会在制度内部产生对城市贫困群体的制度排斥的风险。城市居民最低生活保障制度在社会转型急剧加速的今天终于走到了其制度发展的“拐点”。

城市贫困群体需要的确定,城市居民最低生活保障制度的具体设计,都是自上而下、政府主导的。尽管这项制度最初是从地方政府的试点开始而最后由中央政府以制度化的形式推广普及到全国,但从政府与公民的关系层面来看,依然是自上而下的决策模式。在社会福利资源有限的前提下,政府可能更关注如何将有限的资源更有效率的惠及到目标群体身上,因此,制度实施过程中可能更为关注筹资和递送机制的效率,而很少关心“目标”人群,很少关心城市贫困家庭的多样性需要,也不评价实际效果,最后会导致供给与服务的脱节,^①制度的可及性与可得性不能有效的对应。尤其是基于对贫困的不同理解和对城市贫困形势的不同判断,政府所制定的城市居民最低生活保障线并非完全依据城市贫困群体的需要未能满足的实际状况,而可能会受到社会发展的目标、社会资源的多寡、社会再分配的原则、社会各个利益群体对公共资源的分配愿望等因素的影响,^②从而使得制度的目标可能会与现实状况产生一定程度的偏离。政府制定的政策如果没有和公民的需要对应起来,没有满足公民的基本权利,这样的政策会导致制度的执行效果与现实状况产生巨大偏离,甚至可能导致制度失效。

① 斯蒂芬·德沃鲁、沙琳:《社会政策是否满足了社会需求》,载沙琳主编《需要和权利资格:转型期中国社会政策研究的新视角》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第26页。

② 彭华民:《社会福利与需要满足》,社会科学文献出版社2008年版,第131页。

现行城市低保制度的建立带有浓厚的“家长制”色彩，政府可能会重视如何实现社会问题的控制，但是这种政策的决策方式只是重视资源的分配而忽视分析公民需要不能满足背后的深层次原因，导致最后的结果是政府在市场失效下才对社会中不能自助者加以援助，集中于维持最低社会需要的满足，回应绝对贫困的恶化。这种理念下制度的目标具有相当的局限性，制度的设计也会存在着诸多的不合理性。而随着西方社会政策理念的转型，重视社会关系分配的社会政策视社会、政治及经济部门之间的关系是不可分离的。如果社会资源只是集中于社会消费层次，它针对的分配结果可能只是基本需要的满足，但现代社会的公民期望参与社会活动，达到社会融合。经济及社会保障并不完全能解决贫困者面临的社会排斥风险，社会权利的保障则可以使公民融入社会。单纯对贫困群体实行收入维持的救助，只是满足贫困者的基本生存需要，贫困者还是可能由于其他方面的脱节而与社会隔离，不能正常的参与社会生活，甚至不能成为一个正常的社会人。因此，现代社会政策的最新理念开始重视发展的研究，重视人力资本的投资，重视经济社会的协调发展，专注于社会需要的界定及量度、社会机会、增权（empower）或能力提升，^① 目标更多地指向反社会排斥，促进社会融合。

总之，我国城市贫困的新特点以及城市贫困群体反社会排斥的制度诉求，现行制度在需要与需要满足上的不对应性以及西方社会政策理念的转型，都昭示着我国城市低保制度已经到了需要变革的时候。而这项制度需要转型的具体原因和转型的具体方向则是值得研究的重要问题。但现在无论是学术界还是实际工作部门，对这项制度为何转型以及如何转型的问题都缺乏系统性的研究。因此，这就提出了本书研究的主要问题，即城市居民最低生活保障制度为何要转型以及如何转型。

二、研究意义

随着我国社会转型的加快，越来越多的社会政策将被付诸实践，而政策的评估与调整则略显滞后，这无疑和我国社会快速转型的步伐不相

^① 王卓祺、雅伦·获加：《西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示》，《社会学研究》1998年第5期。

协调。在城市低保制度正式运行的十余年制度实践时期，学术界和实际工作部门有关这项制度从制度设计到具体实施存在的问题的讨论就一直没有停止过，也有很多研究者从不同的角度提出了针对具体问题的具体对策，研究者的视角不是过于宏观，就是过于关注微观的制度的细枝末节的探讨，对制度为何要调整，如何调整的问题，依然缺乏较为系统化、深入的研究。近年来有关城市居民最低生活保障制度改革和调整的呼声越来越高，在这样的背景下本书就具有一定的理论与现实意义。

理论研究上，现代社会政策专注发展与个人能力提升，专注反社会排斥与社会融合的理念在西方国家极其盛行，而我国学者近年来也逐步引入了西方较为先进的社会政策理念，以指导我国的社会政策发展。社会排斥、社会融合、资产建设、发展型社会政策等概念与理论的引入与应用，进一步填补了我国社会政策研究的理论空白，拓展了我国社会政策领域的研究视野，丰富了我国社会政策研究的理论体系。中国学者开始有意识地将这些西方理论与中国的具体实践相结合，着眼于具体社会问题的解决与防治，取得了一定的成果。但在一些具体的领域，西方社会政策理念的推广与应用依然存在一定的滞后性。在贫困与反贫困的研究领域，很多研究者开始逐步转变观念，改变以往绝对贫困、相对贫困的视角，从社会排斥的视角来看待中国的贫困问题，并着手从反社会排斥、促进社会融合的理念指导下进行制度建设。但在社会救助制度建设上，这种理念的应用较多的见于宏观的制度体系的设计，比如许多研究者提出建立新型的社会救助体系，少有研究者能够在一项具体的制度设计中系统的提出把反社会排斥与促进社会融合作为制度的设计理念。因此，本书将反社会排斥、促进社会融合的社会政策理念贯穿于城市居民最低生活保障制度评估与重构的分析就具有了一定的理论意义。

在城市低保制度迫切需要转型与调整的时候，本书将通过对现行制度的评估，指出现行制度转型与调整的理论基础、根本动力，并在满足与需要满足的政策回应模式下重构一项以反社会排斥、促进社会融合为制度目标的新型制度，这对当前我国的社会救助制度体系建设，对我国城市反贫困、反社会排斥的实际工作将起到一定的推动作用。这是本书的现实意义所在。

第二节 相关研究综述

一、国外研究现状

(一) 对贫困的认识的深化

在西方思想史上,对贫困的研究最早是从人口问题开始的。柏拉图和亚里士多德等主张国家用控制人口增长的手段来消除贫困与保持社会稳定。空想社会主义者将贫困作为资本主义制度违反理性原则的集中表现,把贫困看做是私有制度的产物,是社会不公平的结果。因此消除贫困的根本途径在于消灭私有制。马克思最早从制度层次上揭示了贫困的根源,指出必须在改变旧制度、建立新制度中实现反贫困的目标。^① 霍布森(John Atkinson Hobson)、阿瑟·庇古(Arthur Cecil Pigou)、帕累托(Vilfredo Pareto)及阿马蒂亚·森(Amartya Sen)等经济学家则运用福利经济学的基本原理和分析工具对贫困问题进行了理论阐释。缪尔达尔(Karl Gunnar Myrdal)将累积的因果关系的法则运用于经济发展研究,并用它来解释南亚的持续贫困,他认为持续贫困通常导致高人口出生率、营养缺乏以及低劳动生产率,所有这一切将促使贫困加剧。^② 他沿着减少美国黑人贫困现象的政策建议的思路,强调了终止贫困的恶性循环和启动增长与发展的良性循环的必要性,强调发展中国家必须在教育方面投入更多资金,必须集中力量改善卫生状况,提供净水和发展其他公共福利设施。缪尔达尔还认为收入支援方案必须解决收入不平等问题以及发展中国家大多数公民收入不足的问题。^③ 福利经济学有关贫困理论的研究的很多思想成为当今很多国家社会救助制度的理论基础。

西方对贫困问题的认识,尤其是对贫困类型的区分,主要经历了从

① 马克思:《资本论》第1卷,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译,人民出版社1975年版,第706—707页。

② Karl Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York, Pantheon Books, 1968.

③ Karl Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*, New York, Pantheon Books, 1970.

经济贫困、能力贫困、权利贫困的过程，研究贫困的视角，经历了从绝对贫困到社会排斥的过程。

按照家庭和个人的经济状况来定义贫困，是为经济贫困，也叫收入贫困，有的也称物质贫困，它通常是从生物学上人对消费品的最低生存需要来定义和度量的。迄今为止，各个国家和国际组织都是按照这个思路来讨论贫困问题的。世界银行在 1990 年的年度报告中对“贫困”给出了如下定义：“缺少达到最低生活水准的能力。”除了家庭的收入和人均支出以外，该报告认为衡量生活水准还包括“营养、预期寿命、五岁以下儿童死亡率及入学率”等，以消费为基础作为对贫困进行估测的补充。^① 收入贫困通常还可以分为绝对贫困和相对贫困。布思（Charles Booth）、朗特里（Seebohm Rowntree）的调查研究均把贫困指向绝对的物质匮乏或不平等。从 20 世纪 50 年代开始，蒂特马斯（Richard M. Titmuss）、史密斯（Abel Smith）和汤森（Peter Townsend）对贫困的理解都进行了新的扩展。

阿马蒂亚·森提出了“能力贫困”的概念。传统的绝对贫困概念核心往往是“收入低下”。森认为贫困的实质不是收入的低下，而是可行能力的贫困。收入的不平等、性别歧视、医疗保健和公共教育设施的匮乏、高生育率、失业乃至家庭内部收入分配的不均、政府公共政策的取向等因素都会严重弱化甚至剥夺人的“能力”，从而使人陷入贫困之中。联合国发展计划署在 1996 年的《人类发展报告》中提出了能力贫困度量指标。联合国发展计划署在 1997 年出版的《人类发展报告》中又提出了一个新的贫困指标，叫做人类贫困指数，它也由三个指标构成：寿命的剥夺、知识的剥夺和体面生活的剥夺。^②

权利贫困是指一批特定的群体和个人应享有的政治、经济、文化权利和基本人权的缺乏导致的贫困。从 20 世纪 90 年代开始，研究贫困的学者认为贫困不仅仅是收入水平低下，不仅仅是教育、健康和营养状况不好，而且还应包括脆弱性、无发言权、社会排斥这些现象。“社会权利贫困”的概念得益于“社会剥夺”和“社会排斥”理论、“能力理

① 世界银行：《1990 年世界发展报告》，中国财政经济出版社 1990 年版，第 26 页。

② 联合国发展计划署：《中国人类发展报告——人类发展与扶贫》，1997 年，第 14 页。

论”、公民权利理论。“社会权利贫困”主要表现为：社会权利相对不足；获取社会权利的机会和渠道不足；现有的权利没有稳定和明确的法律保证；权利失而复得的机会很少。

“社会排斥”由法国学者勒内·勒努瓦（Rene Lenoir）于1974年提出。在20世纪70年代，社会排斥被用来指许多人因长期失业而被排斥在市场之外；90年代，这个概念的含义被拓宽，指某些群体部分地或全部出局，享受不到人类权利。从20世纪80年代末尤其是90年代开始，社会排斥成为欧盟社会政策的焦点。^①关于社会排斥的含义，众说不一。社会排斥指在多元并且变迁的因素之下导致人们被当前社会中的交易活动、服务及其权利所排斥，其中贫穷是最明显的现象之一。社会排斥也指在住房、教育、健康及接近服务上的权利被不适当的处置。^②社会排斥是一个过程，某些人因家境贫困或基本能力不足及未能获得终身学习的机会，或因遭受歧视，以致被推至社会边缘，无法全面参与各项社会活动。社会排斥令这些人无法找到工作、赚取收入、获得教育机会、融入社会和小区网络的活动。^③英国政府认为社会排斥有多向度，最重要的特点是这些问题是相互关联和相互影响的，形成了一个复杂的变动的怪圈。^④吉登斯、马歇尔（Alfred Marshall）、西尔弗（Silver）、卡斯特（Robert Castel）等都对社会排斥含义、类型、过程、向度、范式、模式等进行了较为深入的研究。^⑤

从绝对贫困到社会排斥，不仅只是研究视角的转换，更为重要的是

① Ress, T. Social Exclusion and Equal Opportunities. *International Planning Studies*, 3, 1998, pp. 15 - 34.

② European Commission, *Towards a Europe of Solidarity*, Communication from the Commission 542, Brussels, 1992, p. 8.

③ European Council, *Joint Report on Social Inclusion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, p. 10.

④ Social Exclusion Unit, *Preventing Social Exclusion*, Reported by SED, UK., 2001.

⑤ 具体研究可参见安东尼·吉登斯《社会学》（第四版），赵旭东等译，北京大学出版社2003年版，第409—410页；T. H. 马歇尔《公民身份与社会阶级》，载郭忠华、刘训练编《公民身份与社会阶级》，江苏人民出版社2007年版，第1—43页；Silver, H. Three paradigms of social exclusion. In Rodgers, G.; Gore, C. 1995; Castel, Robert. *The Roads to Disaffiliation: Insecure Work and Vulnerable Relationships. International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (3): 2000.

使得反贫困制度的目标由单一的反绝对贫困指向了社会融合。社会融合本身是一种动态历程,使弱势族群不受空间限制而与社会中的其他人在教育、生活、工作等方面相互依赖,达到完全融入的目的;或者避免威胁社会稳定的巨大差异出现,保障贫穷人口享有受教育、医疗及基本生活所需,即能够参与、决策自身的生活。因此,社会融合是为达到社会的机会均等、全面参与。^①这刚好回应了当前国际社会政策由资源分配到关系分配的转向,由关注生存到关注发展的发展趋势。

(二) 国外最低收入保护制度研究

作为反贫困的制度安排之一的最低收入保护制度 (Minimum Income Guarantee) 是社会救助体系的重要组成部分,无论发达国家还是发展中国家,都十分重视对低收入者提供收入援助,建立起了适合自己国情的最低收入保护制度。其主要出发点在于创建一个社会保障网络,对穷人的收入转移所进行的一种补充手段。从目前国外的研究来看,较多的集中于对一国或多国与地区最低收入保护制度的分析,研究的内容从最低标准的制定、标准的动态调整机制、目标定位方式、保护对象、功能与作用以及具体特征等都有详细的分析。各国最低收入保护制度形式多样,但亦有一些共同点:都面向收入不足和有需要的人;是一项建立在个体需要基础上的权利;是一种有条件的制度诉求。^②

欧洲成员国的最低收入保护制度虽然还没有达到统一,呈现三种趋势:第一,大多数国家中都有一个法定的最低工资,且随着平均工资而变化。第二,尽管社会救助数额对处于工作年龄期的人来说通常能确保有一个稳固的购买力,但他们通常低于平均工资。在有些国家,这种趋势表现得尤为突出(比如瑞典、荷兰和英国),而有些国家则不是很明显。第三,对老年人的社会援助则是较分散的:有些国家对老年人的社会援助比平均工资增加要更快,有些则不尽然。一些研究者分析了 20 世纪 90 年代以来最低收入保护制度所给

① World Bank, *Social Inclusion of Vulnerable Groups: A Background Paper for the ADB/World Bank Social Forum*, pp. 9-12, Nov. Manila, 1999.

② Peter P. Houtzager, *The Silent Revolution in Anti-Poverty Programmes: Minimum Income Guarantees in Brazil*. *IDS Bulletin*, Volume 38, Issue 6, 2007, pp. 56-63; Eileen Evason, Lizzie Dowds, Paula Devine, *Pensioners and the Minimum Income Guarantee: Observations from Recent Research*, *Social Policy and Administration*, Volume 36, Issue 1, 2002, pp. 36-45.

予的社会援助在不同国家与其生活成本的关联性,有些国家(卢森堡、法国和奥地利)与生活成本与总体福利水平保持平衡,有些国家(瑞典、德国、比利时和希腊)则无法跟上生活成本增加的步伐,尽管有法定调整机制,但是最低限一再萎缩。^①

有关最低生活标准的内容,不同国家亦有不同,一些国家的最低限一再萎缩,而在英国,最低生活标准所包括的内容不仅是食物、衣物和住所,它还包括一个人社会参与所必需的生活机会成本。

不同国家的社会救助体系有不同的限定方式,有些针对特殊人口,有些国家如希腊,针对处于工作年龄的人口和老年人口有效,而西班牙和意大利的地区性社会救助不考虑处于工作年龄期的那些人。^②

在绝大多数国家,社会救助通常是随着现行价格和生活必需品标准来调节的。但不同国家的法定调整机制不尽相同,保持社会救助数量与生活成本线一致的原则实际上通常实行把利益和价格指数相挂钩,尤其更多的是与消费物价指数相联系。一些国家如比利时,根据物价指数与健康指数来确定。在一些国家,价格指数与福利或最低工资并没有明确的联系,但在每年临时调整中金额总量与生活成本线保持一致。最低工资的演变往往是社会协商的结果。而有些国家还考虑了消费者行为的调查这一较为特殊的调整机制,如瑞典等,每年的调整都是建立在消费者基础调查价格和消费者行为重新评估上的。^③

二、国内研究现状

(一) 香港与台湾的社会救助研究

在香港,最引人关注的是社会保障综合援助计划,简称综援制度。

① Kenneth Nelson, Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means - tested minimum income protection in 18 countries, 1990 - 2002, *International Social Security Review*, Volume 60, Issue 1, 2007, pp. 33 - 58; Mary Collins, A Guaranteed Minimum Income in France?, *Social Policy and Administration*, Volume 24, Issue 2, 1990, pp. 120 - 124.

② Cantillon, B.; Marx, I.; Van den Bosch, K.; Van Mechelen, N. The Evolution of Minimum Income Protection in 15 European Countries 1992 - 2001, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2004.

③ Kenneth Nelson, Minimum Income Protection and European Integration: "Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective 1990 - 2005", *International Journal of Health Services*, Vol. 38 (1), 2007.