



宝安区委党校学术文丛

李 勇 胡雨青 主编

新型农村社会救助制度的 实施效果评价研究

A RESEARCH ON THE EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF
THE NEW TYPE OF RURAL SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM

刘 敏◎著



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

宝安区委党校学术文丛

李 勇 胡雨青 主编

新型农村社会救助制度的 实施效果评价研究

刘 敏◎著



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

图书在版编目(CIP)数据

新型农村社会救助制度的实施效果评价研究/刘敏著. —北京:
社会科学文献出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7411 - 3

I. ①新… II. ①刘… III. ①农村 - 社会救济 - 福利制度 -
研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 082458 号



新型农村社会救助制度的实施效果评价研究

著 者 /

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽

责任编辑 / 林 尧

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226

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 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.75 字 数: 145 千字

版 次 / 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7411 - 3

定 价 / 55.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

摘 要

社会救助作为社会保障制度的子系统之一，是社会保障这个安全网的最后一道防线，在社会保障体系中居于基础性的地位。建立和完善作为“最后一道安全网”的社会救助制度，符合实现“和谐社会”的总体要求，是进一步推进经济体制改革，维护人权，实现社会公正和建立健全社会保障体系的需要。受传统城乡二元化社会结构的影响，我国农村地区的社会保障制度建设一直滞后，农村社会救助制度尤甚，这显然不利于我国城乡一体化发展与社会和谐。现代社会，社会救助成为国家的一项基本责任，而完备的制度设计是一个国家履行好这一责任的基础与前提，也是社会得以良性有序运行的重要条件。因此，科学评价我国新型农村社会救助制度的实施效果，对于推进我国农村社会救助制度的完善，具有重要的理论与实际意义。

本书在分析整理社会救助理论和我国新型农村社会救助制度实施状况的基础上，以覆盖面、受益度和满意度为主要评价指标，通过对湖南省长沙、郴州、邵阳三地的农村社会救助实施情况的抽样调查，分析了当前新型农村社会救助制度的实施效果及其影响因素，并就进一步完善农村社会救助制度提出了具体构想。

本书的研究结论如下。在覆盖率方面,农村最低生活保障的覆盖率目前已经完全达到国际通行的当地人口总量的5%的标准;农村医疗救助体系的覆盖率近几年来也得到了快速的发展,新农合的参合率、医疗救助的救助率均有了质的突破;农村临时救助的救助率偏小。在受益度方面,农村居民对农村最低生活保障和农村临时救助的评价不高,而对农村医疗救助的评价较高,大多数农村居民认为新农合能基本满足其基本医疗需求、医疗救助对解决贫困群众就医难作用较大。在满意度方面,农村居民对农村最低生活保障制度和农村医疗救助制度的满意度均较高,对农村临时救助的满意度偏低。影响最低生活保障效果的因素有救助标准、低保对象的瞄准率、低保制度的管理体制;影响医疗救助效果的因素有救助对象的瞄准率、保障范围、医疗救助管理体制;影响临时救助效果的因素有救助标准、救助对象的瞄准率、临时救助管理体制。

要完善新型农村社会救助制度,在农村最低生活保障制度方面,一要科学合理地确定救助标准与救助对象;二要加大财政投入力度,完善财政补助制度;三要创新最低生活保障制度的管理体系;四要制定和落实与农村最低社会保障相配套的救助政策。在农村医疗救助制度方面,一要尽快制定相关法律,确保农村医疗救助顺利实施;二要加大农村医疗救助资金投入力度,拓宽农村医疗救助筹资渠道;三要扩大医疗救助覆盖面,提高农村医疗救助水平;四要设立医疗救助政策管理的专门部门,实行多部门协同合作的医疗救助管理体制。在农村临时救助制度方面,一要构建政府主导、民政主管、部门协作、社会参与的长效机制;二要创新管理,构建科学有效的临时救助运作机制;三要多渠道、多途径确保临时救助资金的来源,构建科学有效的临时救助筹资机制;四要丰富和拓展临时救助的内容和方式,构建切实可行的临时救助工作模式。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究综述	3
第三节 研究意义	17
第四节 研究内容	24
第五节 研究设计	25
第二章 社会救助的理论基础	33
第一节 贫困理论	33
第二节 风险社会理论	41
第三节 社会支持理论	44
第四节 社会分层与社会流动理论	50
第五节 可持续发展理论	55
第六节 福利经济学理论	59
第三章 新型农村社会救助制度实施效果的评价指标体系	63
第一节 覆盖率	64

第二节 受益度	67
第三节 满意度	69
第四章 农村最低生活保障制度的实施效果	74
第一节 农村最低生活保障制度的实施状况	74
第二节 农村最低生活保障制度的覆盖率	84
第三节 农村最低生活保障制度的受益度	89
第四节 农村最低生活保障制度的满意度	95
第五节 农村最低生活保障制度实施效果的影响因素分析 ...	99
第五章 农村医疗救助制度的实施效果	105
第一节 农村医疗救助制度的实施状况	105
第二节 农村医疗救助制度的覆盖率	110
第三节 农村医疗救助制度的受益度	113
第四节 农村医疗救助制度的满意度	117
第五节 农村医疗救助制度实施效果的影响因素分析	122
第六章 农村临时救助制度的实施效果	127
第一节 农村临时救助制度的实施状况	127
第二节 农村临时救助制度的救助率	129
第三节 农村临时救助制度的受益度	132
第四节 农村临时救助制度的满意度	135
第五节 农村临时救助制度实施效果的影响因素分析	138
第七章 研究结论与政策建议	144
第一节 研究结论	144

第二节 政策建议	146
参考文献	158
附录 新型农村社会救助制度实施效果调查问卷	169
后 记	177

第一章 绪论

第一节 问题的提出

纵观古今中外的历史，我们都可以发现：在各个历史时期每一个国家总会有一部分社会群体过着比同时期的其他群体更加困窘的生活，在社会结构的边缘和底层苦苦挣扎着。与此同时，或者出于对弱势群体的侧隐之心，或者本着对人权的尊重，或者出于维护社会正常秩序的需要，对贫困者进行救助的赈济活动和慈善事业，从原始社会末期开始就一直未曾停止过。翻开古今中外的救助史，我们不难发现：历史上社会转型时期，往往也是弱势群体问题凸显时期，这一时期弱势群体问题常常成为社会风险的根源所在，民富则国富，民强则国强，所以在这样的时期社会救助得当与否就成为社会变迁成败的重要因素之一。压力也是动力，挑战中孕育着机遇，转型时期因而也往往成为社会救助制度的重要创新时期。在西方，英国工业革命时期，为解决因圈地运动而造成的大量失地农民的生计问题，英国政府颁布了在世界社会救助的历史上具有里程碑意义的《济贫法》。《济贫法》规定由国家直接出面接管或兴办慈善事业、救济贫民。《济贫法》第一次以法律的形式确定了国家（政

府)对弱势群体的责任和义务,开启了社会救助制度之先河。20世纪30年代经济大萧条期间,为有效化解大量贫困现象可能带来的社会风险,促进国民经济的恢复和发展,美国制定了其历史上第一部《保障法》,着力构建覆盖全体居民的社会保障体系;而英国则废除了已经实施三百多年的《济贫法》,代之以新的公共援助制度,现代社会救助制度由此而诞生。社会救助理念由原来的恩惠慈善观转变为国民权利、政府责任观;救助行动不再仅仅是教会、私人 and 地方政府的自发行为,更是各级政府的重要职能,成为政府的自觉行为。在中国,1949年中华人民共和国的成立无疑是一场社会大转型和大变迁,面对旧政权遗留下来的物质贫乏、物价飞涨、社会动荡等大量社会问题和社会的巨变、转型导致的弱势群体问题凸显的情况,中国共产党在中华人民共和国成立后不久,就结合我国当时实际,颁布一系列法规,初步确立了新中国的社会救助制度。^①这一制度,在促进国民经济的恢复和发展,维护当时社会稳定,巩固新生的政权方面发挥了重大作用。由此可见,社会救助在社会转型时期起着举足轻重的作用,当然其实施中所表现出来的一些不足也成为后世对社会救助制度加以改进和完善的重要借鉴。

十一届三中全会召开后,我国进入了改革开放的新时期。改革开放的全方位推进意味着我国进入一个新的社会转型期。改革开放的初期,我国在经济快速发展的同时也缓解了部分社会问题,社会经济良性发展、社会秩序较安定。然而随着改革开放的深入,我国社会运行形势出现了变化:在我国经济高速发展的同时,社会矛盾和社会问题也日渐凸显——两极分化严重、贫富差距悬殊、城乡差

^① 这些社会救助制度主要包括1950年6月政务院制定的《救济失业工人暂行办法》,1952年5月政府内务部颁布的《关于生产救灾工作领导方法的几项指示》,1953年内务部制定的《农村灾荒救济粮款发放使用办法》等。

距越来越大,出现了经济发展与社会发展不协调的局面。社会问题需要相应的社会政策加以解决,为了适应新的社会发展形势,我国提出了建立和谐社会的发展战略。在原有社会保障制度的基础上,开始着手探索建立适应新的时代需求的社会保障制度。经过 20 多年的探索、发展与规范,目前,我国在城镇基本建成了比较完善的社会保障体系。然而,受制于我国传统的城乡二元化的社会结构,农村地区的社会保障制度建设严重滞后,这显然不利于我国城乡一体化发展与社会和谐。因此,近年来我国政府加强了对农村社会保障制度的构建。社会救助是社会保障体系的基本构成部分,是专门针对弱势群体而设定的一套制度,在社会中起到“兜底”的重要作用。而社会中最需要进行救助的群体,就是最弱势的群体。因此,从这种意义上来说社会救助是社会保障体系中最重要,也是应该最先建立的部分。从发展过程来看,我国农村社会救助体系建设在近年取得了较快发展,从农村最低生活保障制度到农村医疗救助制度再到农村临时救助制度等,救助的种类日趋多样、受益的人群日益增多、体制机制日趋完善。现代社会,社会救助成为国家的一项基本责任,而完备的制度设计是一个国家履行好这一责任的基础与前提,也是社会得以良性有序运行的重要条件。因此,分析当前我国农村社会救助制度的实施效果,探究实施效果的影响因素从而推进我国农村社会救助制度的完善意义重大。

第二节 研究综述

一 国外研究现状述评

西方各国学者从理论和实践两个方面对社会救助问题进行了深

人的研究。总的来看,西方学者们研究社会救助采取的路径是:先对贫困问题进行探究分析,再在此基础上针对各个国家特定时期的具体情况展开理论和对策性的研究。

关于贫困问题,近现代以来,国外学者从不同角度对贫困的形成原因进行了探究。经济学方面的观点,主要有马尔萨斯的土地报酬递减论、纳克斯的贫困恶性循环论、纳尔逊的低水平均衡陷阱论、莱本斯坦的临界最小努力理论、舒尔茨的人力资本理论等。^[1]社会学方面的观点主要有马克思的贫困结构论、甘斯的贫困功能论、刘易斯的贫困文化论、瓦伦丁的贫困处境论、约瑟夫的剥夺循环论、弗里德曼的个体主义贫困观等,^[2]此外还有英格尔斯的个人现代性、布劳的不平等和异质性理论、撒列尼关于不平等的制度主义理论等对贫困的成因进行了探究。^[3]关于贫困的责任问题,在1601年英国《济贫法》颁布之前,人民普遍认为贫困是个体自身的原因,而在现代社会,人民则把贫困的成因更多地归因于社会因素,即贫困虽然可能有个体的原因,但个体以外的因素对贫困的形成产生越来越重要的影响。^[4]马克思从贫困群体的社会地位弱势特征角度提出“贫困者需要国家进一步保护”。马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》中分析19世纪中叶的法国农民时说道:“他们利益的同一性并不使他们彼此间形成共同关系,形成全国性的联系,形成政治组织,就这一点而言,他们又不是一个阶级。”^[5]因此,他们不能以自己的名义来保护自己的阶级利益,他们不能代表自己,一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰,是高高站在他们上面的权威,是不受限制的政府权力,这种权力保护他们不受其他阶级侵犯,并从上面赐给他们雨水和阳光。^[6]19世纪末期,英国学者郎特里将贫困划分为两类:初级贫困和次级贫困。郎特里两类贫困的区分对于深化人民对贫困内涵的理解具

有重要的意义,使得贫困内涵由原来的单纯物质缺乏扩大到社会关系的有限与社会参与的不足,由原来的物质福利领域扩大到非物质福利领域,由原来物质剥夺的范畴扩大到了社会剥夺的范畴,并进而发展为社会排斥理论。^[7]他在调查约克城贫民状况后,提出“贫穷文化”的理论,认为贫穷的原因,不在于其个人或家庭,而在于社会,济贫并不是一种施舍、慈善或恩惠,而是国家的责任,理应由政府来办理济贫工作。^[8]阿马蒂亚·森认为:“饥饿是指一些人未能得到足够的食物,而非现实世界中不存在足够的食物,是权利的不足。”^[9]一个人避免饥饿的能力依赖于他的所有权,以及他所面对的交流权利映射。饥饿产生的两种可能性是:第一,个人的所有权不足导致其无法对应或交换足够的食物;第二,交换权利映射出现问题(食物短缺),导致交换权利下降或恶化出现饥饿。个人交换权利不足可能有个体自身的原因,但交换权利映射出现问题则属于社会性因素,无论属于哪种因素,阿马蒂亚·森都认为:“交换权利不仅仅依赖于市场交换,而且还依赖于国家所提供的社会保障。”所以,贫困不仅仅是经济发展的问题,更重要的是国家通过相关制度来保障公民维持基本生活的权利。^[10]

关于社会救助的具体理论和对策性研究。社会学家米勒和罗比认为贫困问题的本质是社会不平等(最主要的是收入分配的不平等)。为实现收入分配的公平,政府应从税收、公共支出和公共管制三个方面着手。^[11]而罗伯特小兰普曼在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中指出:“相对于政府支出而言,税收制度对于调整居民收入分配差距作用甚微,这主要是因为税收在‘劫富’——调节高收入方面有效,但在‘济贫’——救助低收入方面却效用不大。”^[12]因此,要有效地化解收入分配差距的矛盾,除了税收政策外,还需要包括社会保障支出、义务教育支出与反贫困支出等在内的公共支

出加以补充方能奏效。Eardley 等对经合组织 (OECD) 24 个国家的社会救助情况做了较详尽的比较研究, 研究的内容涉及社会救助的结构、标准、人数以及救助支出和管理等方面。^[13] 后来, 在此基础上经合组织又连续三年对 8 个成员国的社会救助情况进行了比较研究, 研究的内容主要涉及社会救助的结构与标准的合理性、长期福利依赖的预防以及如何实现社会救助政策与劳动力市场政策的有效整合。^[14] Saraceno 通过对欧洲 13 个都市的社会救助对象加入和退出社会救助的整个历程的考察研究, 对民众福利依赖的原因做出了一定的解释。^[15] 此外, Subbarao 等在回顾梳理发展中国家与转型国家的社会救助和扶贫计划的基础上, 分析了这些国家所实施的政策之优劣长短, 提出了一些可供借鉴的成功范例。^[16] 世界银行则根据其资助的项目情况, 对欧洲、亚洲转型国家的社会保障政策 (特别是社会救助制度的重构策略) 进行了研究。^[17]

关于各个国家具体的社会救助制度。对于发达国家而言, “农村人口的比例大都不足 10%, 且从严格意义上讲, 现代化的农业生产方式已经演变成农场主一个人形式, 家庭合伙形式, 家庭式有限责任公司形式”。^[18] 因此, 西方发达国家的城乡社会救助差距并不明显, 各国都普遍实施了统一的社会救助制度。其中, 英国是世界上最早通过立法建立社会救助的国家。目前英国已经形成了比较健全的社会救助制度, 社会救助的项目主要包括如下几项。①基本收入维持。该项目的对象是收入低于政府规定的贫困线的家庭。对于这些家庭, 政府给予一定数额的救助 (政府贫困标准变化, 救助金额也随之而变化), 该项目的目的是要帮助低收入家庭能维持基本的生活。②负所得税。负所得税即负值的所得税, 该项目的对象是收入位于一定水平之下的人, 它是由政府规定一定的收入保障数额, 然后根据个人实际收入的多少确定补助对象, 对收入没有达到

保障数额者由政府予以补助（补助金额随个人收入多少而变化，收入越高，补助减少，直至收入达到所得税的起征点为止）。该项目的目的是要对低收入者提高福利水平，促进社会财富分配的公平性。③社会基金。社会基金主要包括两类：第一类是慰问金，具体又分为产妇慰问金、丧葬慰问金和冬季慰问金；第二类是贷款，具体包括预算贷款和危机贷款，两种贷款都无须支付利息，而本金则从借款人将来可能得到的各种给付和津贴当中予以扣除。^[19]除了以上三个主要社会救助项目外，英国还设立了具有社会优待性质的专项津贴，主要包括残疾人津贴、工伤津贴、疾病照顾津贴、法定疾病津贴、儿童津贴及法定产妇津贴等。^[20]在英国，农民的健康保障是农村社会救助最为突出的问题，农村居民可以获得免费的医疗服务。为了解决农民的医疗问题，农村事务部门采取了两项主要的措施，一是提出要分计划、按阶段对农村卫生资源做出合理配置，加强有关部门的合作和信息交流，建立农村卫生工作讨论会；二是建立农村交通互助计划和郊区运输基金来资助需要者。^[21]

德国是世界上最早制定农村社会保障制度的国家之一。标志着德国农村社会保障体系构建开端的是1886年5月《关于农业企业中被雇佣人员工伤事故保险法》的公布实施，而1957年10月农村养老保险体系的建立则标志着德国农村社会保障体系朝着独立、全面的方向迈出了重要的一步。现在，德国农村的社会保障体系已经比较完善，项目丰富、机制健全、管理科学，能为农村居民及其家庭在生活发生意外变故时提供全方位的支持和保护。^[22]总体来看，当前德国的农村社会保障制度体系具有如下特点。一是内容全面丰富，德国农村社会保障制度的内容涉及养老、事故、医疗、生育、护理五个方面，较好地保障了农民在困难时期的基本生活需要。二是覆盖面广，德国的农村社会保障基本上把所有的农业人口都纳入

了保障的范围之内。三是津贴标准相对高，德国政府只为农业人口的社会保障提供津贴，这就表明参加同样的保障项目，农村居民比城市雇员可以少缴纳保险费用，却可以享受到同样待遇的保障水平。^[23]

美国的社会救助也由来已久。标志着美国社会救助制度正式创立的是1935年颁布的《社会保障条例》，该条例对社会救助的内容、对象和经费等都做了明确的规定。在全国性立法的同期，各个州也各自出台了《州社会保障条例》，市、县也都有相应的具体办法或实施细则。^[24]现在，美国已经成为世界上社会救助项目最多的国家之一，政府提供的社会救助和福利补助达70多项，其中主要的救助项目如下。一是抚养未成年子女的家庭补助。主要是针对以下几类家庭：有子女的单亲家庭、父母失业或丧失劳动能力的家庭，政府提供现金资助这些家庭，直到其子女年满18岁。二是补充收入保障。此项目主要是为65岁以上的老年人和贫困的残疾人提供最低收入保障。医疗救助是美国为穷人提供的最大的医疗保障项目，受益者必须是低收入者，并且只能拥有很少的财产。住房救助，主要提供低租金的公共住房、房租补贴、住房贷款利息补贴、妇女和儿童住房补贴。食品补助，该项目主要由食品券、儿童与老年人营养和剩余食品分配三大项目构成，目的是要保证贫困阶层能消费基本食物，以解决他们的基本生活。^[25]

在日本，随着城市化进程的不断推进，大量的农村劳动力涌入城市，从而产生了对社会保障的强烈需求。为适应这一社会形势的变化，自1958年以来，日本政府就着手构建农村社会保障体系，逐步将农业劳动者纳入社会保障范畴。1959年，日本政府通过《国民健康保险法》和《国民年金法》两部法律，把尚未参加养老保险的农户和个体经营者等全部纳入了养老保险范畴。^[26]20世纪70

年代以后,随着经济的快速发展及国家经济实力的不断增强,日本的农村社会保障体系也不断得到补充和完善。20世纪末期,日本已经建立了较为完善的农村社会保障体系,保障面覆盖了整个农村地区,保障内容涉及公共医疗、养老、护理等各类保险以及公共福利和老人保健等。总体上来看,作为公民,农民与城市居民一样,能普遍享受国家社会保障制度带来的福利。^[27]

纵观国外的研究现状和国家实施社会救助的具体状况,我们可以得出如下结论。西方学界目前对于社会救助理论的内涵和外延以及社会救助政策的研究已经日趋成熟和完善;发达国家社会救助的法制较为健全,社会救助的内容全面细致,社会救助的资金供给稳定。在救助主体方面实现了政府与社会的有机结合;在救助方式方面实现了物质与精神、常规与临时的有机结合;在救助内容方面实现了普适性与专项性、现金与服务提供几个方面的有机结合;在管理领域实现了部门主导与部门联动的有机结合。总之,福利型国家社会救助制度的设计,既体现了现代社会对公民基本权利的尊重和维护,也体现了政府和社会对于困难群体的关怀,使得救助者能有尊严地获得社会的帮助。西方学界对社会救助的研究给我们以启发,西方国家社会救助制度的构建值得我们借鉴。

二 国内研究现状述评

对于农村社会救助问题,国内学者们的研究主要体现在以下几个方面:第一,我国农村贫困的形成原因;第二,我国农村社会救助的内涵及其必要性与可行性;第三,我国农村社会救助体系存在的问题;第四,社会救助中国家与政府的责任问题。

(一) 我国农村贫困的成因

关于贫困成因的理论方面,主要有康晓光的系统贫困观,他从