

中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

兜底

中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设
课题之山东研究与实践探索

颜世峰 李茂荣 著
张 蕾 任姗姗 编

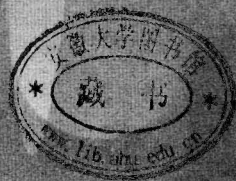
从宏观上对我国最低生活保障制度进行概览式扫描，实证分析城乡贫困家庭的贫困现状、贫困走向、致贫成因，提出调整完善政策建议，展示山东省最低生活保障制度实践探索最新成果，彰显政府发挥社会保障的「兜底」功能与作用。

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

兜底

中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设
课题之山东研究与实践探索



张 蕾 任姗姗 编
颜世峰 李茂荣 著

图书在版编目(CIP)数据

兜底:“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题之山东研究与实践探索 / 颜世峰等编著. - 北京: 中国社会出版社, 2013. 2

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4294 - 6

I. ①兜… II. ①颜… III. ①社会保障制度 - 研究 - 山东省 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 014141 号

书 名: 兜底——“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”
课题之山东研究与实践探索

编 著: 颜世峰 李茂荣 张 蕾 任姗姗

责任编辑: 向 飞

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66026806

邮购部: (010) 66081078

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300 (010) 66083600

传真: (010) 66051713 (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定彩虹印刷有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1 / 16

印 张: 20.5

字 数: 400 千字

版 次: 2013 年 2 月第 1 版

印 次: 2013 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

序

王爱平

贫困问题是一个世界性的难题。消除贫困是世界各国的基本国策，也是我国政府面临的一项长期而艰巨的历史重任。改革开放以来，中国政治、经济、社会、文化等领域获得了快速发展，人民群众的整体生活水平有了很大提高。但贫困问题仍然相当突出地摆在中国政府面前，从20世纪90年代开始，中国政府实施了一系列旨在反贫困的社会政策，致力于建立并逐步完善社会保障制度，通过制度化的政策安排，履行政府责任、保障贫困人口的基本生活。最低生活保障制度就是具有中国特色的社会保障体系中一项最重要、最有效的制度，在社会运行机制中发挥着“兜底”保障作用。经过近20年的努力，截至2012年年底，全国城乡低保对象7443万人，约占总人口的5.5%，基本实现应保尽保，有效保障了困难群众的基本生活，切实维护了困难群众的基本权利，为世界反贫困作出了重要贡献。

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”是民政部政策研究中心主持的国家级研究课题。旨在调查了解困难家庭的贫困现状、统计分析困难家庭的致贫成因、持续跟踪把握困难家庭的贫困走向、及时研究评估国家反贫困的社会政策与绩效，进而为调整、完善国家反贫困的各项社会政策提供智力支持。

山东省是2008年民政部“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题组确定的全国首批6个入户调查试点省份之一。自承担入户调查任务以来，山东省民政厅及有调查任务的济南、青岛、淄博、烟台4个设区市及其所属的16个县（市、区）民政部门高度重视，按照课题组的要求，精心制定方案，认真组织实施，共完成农村调查问卷3868份、城市调查问

卷 3870 份以及社会救助工作人员调查问卷 1100 份，通过调查共获得数据 120 余万条。这些丰富而宝贵的第一手资料来之不易，凝聚了承担调查任务的山东省各级民政部门及参与入户调查的广大实际工作者的辛勤劳动。特别难能可贵的是，山东省民政厅承担课题的同志以入户调查为契机，在完成民政部课题组委托调查任务的基础上，依据第一手调查资料进行了大量实证性分析，并结合山东城乡最低生活保障制度的实践与探索进行了全面、系统、深入的拓展研究，在较短时间内完成了《兜底》一书的编著，精神可贵、成果难得。

纵观近年来城乡最低生活保障制度的前沿理论研究成果，主要有低保对象的构成研究、城乡低保对象资格认定方法研究、城乡分类救助研究、救助依赖研究、低保群体社会排斥研究等。《兜底》一书，既有对现有研究成果的综合运用，又有自己独特的创新与发展。此书采用新颖的“聚焦”手法，首先，从宏观上对我国最低生活保障制度进行概览式扫描，继而对山东省最低生活保障制度的发展历程进行了系统回顾与质性分析（第一编）；其次，基于山东省城乡贫困家庭问卷调查的数据信息作了实证分析，并紧密结合实际，透析问题的深层原因，有的放矢地提出政策建议（第二编）；再次，积聚了山东省 17 市社会救助工作理论思考与实践探索的最新成果。对最低生活保障制度进行了全方位、多角度、深层次的分析研究，视角新颖，思路开阔，方法科学，具有较强的理论和实际应用价值。

山东省高度重视民政政策理论研究，特别是近年来围绕建设人民满意的服务型民政研究，取得了一系列丰硕成果。实践发展无止境，理论创新无穷期。期待山东民政政策理论研究不断推出新的力作，为繁荣民政政策理论研究作出更大贡献，为推动民政事业科学发展提供更加有力的智力支持。

目 录

第一编 最低生活保障制度的理论与实践

第1章 我国最低生活保障制度历程概览

- 1.1 缘起：最低生活保障制度缘何而来 / 3
- 1.2 发展：我国最低生活保障制度建立的基本状况 / 11
- 1.3 走向：我国最低生活保障制度的反思与前瞻 / 21

第2章 山东省最低生活保障制度的实践

- 2.1 山东省城市最低生活保障制度发展概述 / 36
- 2.2 山东省农村最低生活保障制度发展概述 / 44
- 2.3 山东省最低生活保障工作存在的问题及难点 / 52
- 2.4 促进最低生活保障制度发展完善的对策建议 / 58

第二编 山东省城乡贫困家庭入户调查实证研究

第3章 城乡贫困家庭入户调查综述

- 3.1 调查项目概况 / 73
- 3.2 调查问卷设计 / 74
- 3.3 抽样 / 76

- 3.4 问卷调查的实施 / 78
- 3.5 数据整理与检验 / 80
- 第4章 城乡贫困家庭入户调查基本数据分析
 - 4.1 城市问卷的描述分析 / 82
 - 4.2 农村问卷的描述分析 / 93
 - 4.3 城乡贫困家庭的主要特征 / 102
- 第5章 城乡低保标准科学测算专题
 - 5.1 城市低保标准科学测算的纵向分析研究 / 105
 - 5.2 农村低保标准科学测算探析 / 115
- 第6章 城乡社会救助对象资格科学认定专题
 - 6.1 社会救助对象资格科学认定的理论基础 / 121
 - 6.2 城市社会救助对象资格科学认定的纵向分析研究 / 123
 - 6.3 农村社会救助对象资格科学认定的纵向分析研究 / 133
- 第7章 城乡贫困人群社会心理专题
 - 7.1 城乡贫困人群心理状态面面观 / 142
 - 7.2 政策性建议 / 167
- 第8章 城乡医疗、教育和就业救助专题
 - 8.1 医疗救助 / 169
 - 8.2 教育救助 / 177
 - 8.3 就业援助 / 181
- 第9章 城乡社会救助工作人员专题
 - 9.1 城乡社会救助工作人员队伍基本数据分析 / 185
 - 9.2 社会救助工作人员对城乡低保工作的评价分析 / 194

第三编 山东各地城乡低保建设研究与探索

第10章 各地研究与探索

- 10.1 济南市：阳光民生救助模式 社会救助管理创新的“济南探索” 张苏华 / 205
- 10.2 青岛市：完善体系 强化管理 全面提高全市社会救助水平 姜军建 / 211

- 10.3 淄博市：浅谈城乡低保工作中存在的主要问题及对策建议
耿衍飞 / 217
- 10.4 枣庄市：枣庄市社会救助体系建设经验总结与改革趋势
刘志才 / 224
- 10.5 东营市：当前城乡居民最低生活保障工作存在的问题、
原因及对策 王 毅 / 232
- 10.6 烟台市：城乡居民最低生活保障工作的实践与研究
董希彬 / 239
- 10.7 潍坊市：加快构筑新型社会救助体系建设的几点思考
吴海源 / 246
- 10.8 济宁市：政府主导 社会参与 努力构建社会大救助格局
徐建设 / 253
- 10.9 泰安市：关于城乡低保“标准提高、人数减少”情况的
调查与思考 孙兰俊 / 258
- 10.10 威海市：浅析城乡低保边缘群体的救助困境与对策
于文江 / 266
- 10.11 日照市：创新工作机制 规范操作流程 推动居民家庭经济状
况核对工作扎实开展 王 智 / 272
- 10.12 莱芜市：健全完善准入管理退出三项机制 促进最低生活保障
制度良性健康发展 李佳笃 / 277
- 10.13 临沂市：实施“三化赋三为”服务模式 着力提升困难群
众的幸福指数 姜新利 / 284
- 10.14 德州市：城乡低保规范化管理工作浅析 李淑华 / 289
- 10.15 聊城市：完善制度体制 强化管理机制 扎实推进城乡低保工
作深入开展 韩更大 / 293
- 10.16 滨州市：以“小财政大民生”理念 全力做好社会救助工作
张俊礼 / 298
- 10.17 菏泽市：关于加强社会救助工作的实践与思考
李士三 / 303

附录

1. 社会救助相关法规政策目录索引（节选） / 311

2. 主要参考文献 / 317

后 记 / 319

第一编

最低生活保障制度 的理论与实践

第 1 章 我国最低生活保障制度历程概览

正如一位哲人所说，追溯浪潮的源头有时比追赶浪潮更为重要，因为我们如果不知道浪潮的源头，就很难把握浪潮本身以及它会冲向何方。我国最低生活保障制度自 20 世纪 90 年代中期以来，从部分城市起步探索，逐步扩展到全部城市普及，进而向广大农村不断延伸，已经走过了十几年的风雨历程，发挥着社会保障体系基石的作用，为城乡困难群众支起了最后一道“安全网”。由此，第 1 章将遵循“缘起 - 发展 - 走向”的脉络，对我国最低生活保障制度从何而来、如何建立、又将往何处去的问题进行概览式“扫描”，以期帮助我们看清潮来潮去的历程、把握住发展与变革的实质、展望能够胜利到达的彼岸。

1.1 缘起：最低生活保障制度缘何而来？

1.1.1 最低生活保障制度的理论铺垫

1.1.1.1 个人需求角度：生存权理论

在人的诸多需求中，生存是最起码、最基本的权利。如果生存权得不到保障，其他权利就无从谈起。1943 年美国心理学家亚伯拉罕·马斯洛在《人类动机的理论》一书中提出了需求层次理论，将人的需要从低到高分级为：（1）生理需要。这些是由生理决定的基本需要，是人的需要中最基本、最强烈、最明显的一种。（2）安全与保障需要。包括心理上与物质上的安全保障，例如不受盗窃的威胁、预防危险事故、职业有保障、免于恐惧和焦虑等。（3）归属和爱的需要。人作为社会的一员，需要与其他人建立、维持、发展良好关系，这种关系可能是很强的联系，如友谊和爱，也

可能是较弱的联系，如友善的、礼貌的、和睦的关系。(4) 尊重需要。一是自己具有内在的自尊心，指获得信心、能力、成就、独立和自由等的愿望；二是要求受到别人的尊重，如获得威望、承认、接纳、关心、地位、名誉、赏识等。(5) 自我实现需要。通过自己的努力，实现自己对生活的期望，从而对生活和工作真正感到有意义。马斯洛认为，只有当人的低层次需要得到满足后，才会追求高层次的需要，生存需要是其他一切需要的起点，只有实现、保障了生存需要，才能不断产生进步的内在动力。

对于贫困者而言，首当其冲的“第一需要”即生理需要或生存需要。对于连最低限度的生活也无法维持，不能保持“人”的尊严，不能使自己像“人”一样生活或生存下去的贫困者，政府负有实现其生存需要、保障其生存权利的义不容辞的责任。最低生活保障制度就是政府为解决人的最基本的生存需要，保障人们最基本的生活，进而激发人们向更高需求发展的能力、为社会发展作出贡献所作出的政策安排。

1.1.1.2 经济发展角度：贫困循环理论

贫困是一个社会的、历史的范畴，所包含的内容和确定的标准是随着社会经济文化发展水平的提高而变化的。其内涵包含两个层面，一方面是指资源匮乏，既包括物质资源，也包括社会、文化资源；另一方面是指缺乏手段、能力和机会。1953年美国经济学家罗格纳·纳克斯在《不发达国家的资本形成》一书中提到了贫困恶性循环理论。该理论认为，资本匮乏是形成贫困的关键因素。一则在供给方面，贫困者人均收入水平低下，低收入意味着他们将要大部分收入用于生活消费，很少用于储蓄，从而导致了储蓄水平低，储蓄能力小；低储蓄能力引起资本稀缺，从而造成资本形成不足；资本形成不足又会导致生产规模难以扩大，劳动生产率难以提高；低生产率造成低产出，低产出又造成低收入。如此往复，形成了一个“低收入—低储蓄能力—低资本形成—低生产率—低产出—低收入”的恶性循环。一则在需求方面，同样周而复始，也形成了一个“低收入—低购买力—低投资引诱—低资本形成—低生产率—低产出—低收入”的恶性循环。

建立最低生活保障制度，其实质是通过政府干预，采取强制手段对国民收入进行再分配，在一定程度上保障贫困者的基本生活，同时对贫困者给予扶助，通过发展性救助铲除人们陷入贫困的根源，缩小收入差距，帮

助贫困者走出“贫困恶性循环”的怪圈。

1.1.1.3 社会和谐角度：社会分层理论

社会分层是按照一定标准，将社会中的人们区分成高低有序的不同等级、不同层次的过程与现象。在西方社会学史上，最早提出社会分层理论的是德国社会学家马克斯·韦伯，他认为，当一个社会处在转型过程中时，其转型的程度越急剧，社会的分化就越明显，处在社会底层的弱势群体的生存状况就越差，社会群体间的关系就越紧张。著名社会学家李强根据中国改革开放以来人们利益获得和利益受损的状况，将当代社会分为四个利益群体或利益集团，即特殊获益者群体、普通获益者群体、利益相对受损群体和社会底层群体。他认为，分层本质上是人群之间的关系和人群占有资源的关系，当资源十分有限时，人群之间的关系必然十分紧张，社会不平等的程度也就必然较高，社会各群体之间的差距就比较大。然而，贫富差距与社会不稳定是一对孪生姐妹，贫富差距过大历来是社会不稳定的潜在根源。因此，维护社会稳定，构建和谐社会，便不能不更加重视社会的公平正义和相应的制度建设。最低生活保障制度，就是在面对空前的社会变革所带来的阶层分化严重、矛盾激化的形势下，国家通过社会控制，以调控的方式对“底层”社会生活的各方面施加影响，以此协调底层贫困群体与社会间的关系，协调社会各阶层、各部分间的关系，以建立和维护社会秩序，促进和谐稳定。

1.1.2 最低生活保障制度所处的体系位置

提到最低生活保障制度，人们最普遍的认识就是，它是保障城乡居民基本生活的“最后一道安全网”，起着“兜底”的保障作用，是社会保障体系的重要组成部分。因此，要想真正弄清最低生活保障制度的“来龙去脉”，我们首先应让最低生活保障制度“回归”到社会保障体系的“母体”中去审视和定位。

社会保障是一个比较宽泛的概念，是指国家和社会在通过立法对国民收入进行分配和再分配，对社会成员在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因生活发生困难时，保障其基本生活权利的社会安全制度。一般而言，社会保障的基本内容主要包括社会救助、社会保险、社会福利、优抚保障四大领域。在这四大领域中，社会救助是社会保障的最低层次，其对

象是社会中的困难群体，社会救助的目的是保证他们能够得到基本的生存条件。社会保险属于中间层次，其主要对象是劳动者，社会保险的目的是帮助劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少或丧失劳动收入时，能从社会获得经济补偿和物质帮助，以保障其基本生活水平。社会福利是社会保障的最高层次，其对象是全体公民，目的是为了提高全体社会成员的生活水平和生活质量。此外，优抚保障作为对军人及其亲属予以优待、抚恤、安置的一项社会保障制度，属于社会保障体系中的特殊领域。（参见图 1-1）

社会救助处在社会保障系统的最基本层次，是指在社会成员因各种原因导致难以维持最低生活水平时，由国家和社会按照法定的程序给予款物接济和服务，以使其生活得到基本保障。主要包括最低生活保障、农村五保、灾害救助、流浪乞讨人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、法律援助、就业援助、临时救助等内容。同许多发达国家不同，我国社会救助相对于社会保险和社会福利而言，在更大意义上构成了社会保障制度的主体，因而使得我国的社会保障体系带有较强的社会救助色彩，甚至很多情况下，社会救助和社会保障被作为同义词使用。

最低生活保障制度作为社会救助制度的一个分支，是以保障全体公民的最低生活为目的，科学合理地确定最低生活保障标准，由政府对家庭实际人均收入低于最低生活标准的公民，给予差额补助的一项社会救助制度。^①（参见表 1-1）

表 1-1 最低生活保障制度与传统社会救济制度的比较^②

涵盖内容	传统社会救济制度	最低生活保障制度
救助对象	主要是无劳动能力、无收入来源、无法定赡养人或抚养人的社会成员，即孤老残幼等“三无对象”，以及长期或临时性生活困难对象	家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的城乡居民
救助内容	实物（包括衣服、食品、粮油、燃料等）为主，也提供救济金。无统一的救济标准	现金为主，各地政府自行确定标准并实行差额发放

① 时正新，廖鸿．中国社会救助体系研究 [M]．北京：中国社会科学出版社，2002：51．

② 张浩森．转型期中国最低生活保障制度发展研究 [M]．上海：上海交通大学出版社，2010：209．

续表

救助递送	地方分散管理，对象确定由领导掌握与群众民主评议相结合，依靠群众摸清情况，民主评议、领导审查、政府批准、张榜公布。主要是基层组织机构，乡镇政府（街道办事处）负责日常管理，村（居）委会也参与辅助性管理和递送	地方分散管理，对象确定依据家计调查（包括收入、财产与实际生活水平），张榜公布、举报等群众监督方式，低保对象不满意决定可提起行政复议或诉讼。主要是基层组织机构，乡镇政府（街道办事处）负责日常管理，村（居）委会也参与辅助性管理和递送。
救助资金筹集	城市主要以政府拨款为主，农村以集体补贴为主，只有集体无力支持贫困农民时国家财政才给予支持。社会捐助为补充	地方财政以及中央与省级财政共同出资负责。鼓励社会组织、个人捐赠
贫困的价值观	贫困是主观且模糊的概念，定性方式确定贫困群体，个体归因的贫困观	贫困是可以通过客观标准（设定低保标准）衡量的，定量方式确定贫困群体，转向社会归因的贫困观
福利文化	强调劳动的重要性，家庭与互助，自力更生、艰苦朴素，救助带有恩惠、慈善与道义的色彩	既有传统社会救济制度遗留福利文化的影响，也有西方福利国家理论与实践的影响，权利观念萌生，国家有责任提供救助

1.1.3 最低生活保障制度建立的背景过程

任何一个新的制度都不是从历史的真空中而来，最低生活保障制度也不例外。自 20 世纪 80 年代中期，尤其是 90 年代以来，随着市场经济的不断推进和经济社会体制改革的不断深入，加之国际经济全球化和亚洲金融风暴的影响，中国城市社会各种政治、经济矛盾“复合”爆发，进而引发了一系列严峻的社会问题。主要表现在：

一是城市中新增、激增大量的贫困人口。特别是 1995 年国有企业改革力度加大后，许多受旧体制束缚、经济效益差的行业和企业改革的洪流中被冲击淘汰，这些企业破产、停产、半停产、转产或者被兼并收购，大批的职工因此丢掉了计划经济体制下单位包办的“铁饭碗”，被“甩入”到社会中自食其力。在我国城市，过去的社会保障大都是与单位制度联系在一起，城市居民大多靠工资生活，因而下岗和失业并不仅仅意味着失去工作和收入，同时也意味着失去许多福利和社会保障。加之各种主客观因素的影响，城市下岗和失业群体中有相当一部分人员和家庭因此转折陷入了困境，成为城市中新的贫困群体。根据劳动和社会保障部、国家统计局 1995 年、1996 年、1997 年度的《劳动事业发展统计公报》和《1998 年

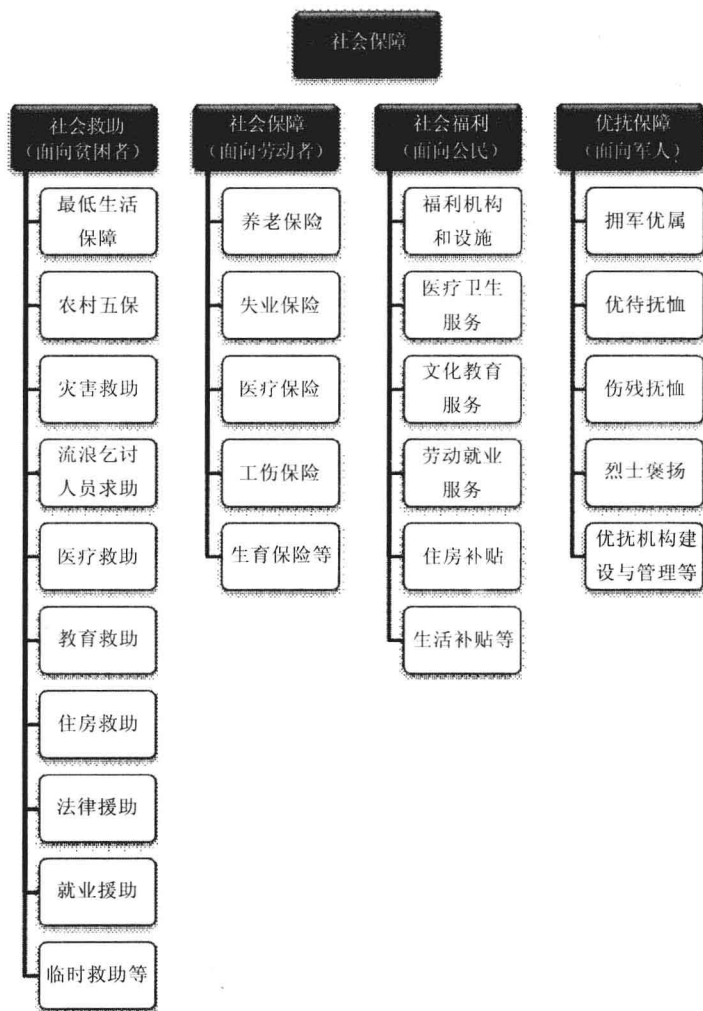


图 1-1 社会保障体系图

度劳动和社会保障事业发展统计公报》统计，这四年全国城镇登记失业人员分别为 520 万人、552.8 万人、576.8 万人和 571 万人。另据 1998 年 3 月劳动和社会保障部、国家经贸委会同国家统计局对国有企业下岗职工情况进行专项调查统计，1997 年全国国有企业下岗职工为 634 万人，1998 年第一季度国有企业下岗职工数量达到 655.7 万人。^① 同时，不少经济效

① 康士勇，社会保障管理实务 [M]，北京：中国劳动社会保障出版社，1999：253.