



公共政策论丛·学者自选集 执行主编 余晖

顾 昕 著

中国社会安全网的 制度建设



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

在转型期的中国，计划经济体制时期建立的社会安全网已经千疮百孔。中国亟待构建新的社会保护体系，为弱势群体或者所有因社会风险而蒙受损失的人提供一个社会安全网。顾昕教授在本书中研究了我国城乡社会救助体系与医疗救助体系的建设，既立足本土，深入调研浙江、福建等地基层状况；又放眼东南亚经验，结合其多年留洋背景，为我国制度建设开拓出有益的思考角度。

顾昕教授是国家医药卫生体制改革北师大方案报告主笔，其方案曾在国内引起巨大舆论风潮，对政策产生了重要导向力。

上架建议：公共政策 社会保障

ISBN 978-7-308-06179-7



9 787308 061797 >

定价：28.00元



公共政策论丛·学者自选集 执行主编 余晖

顾昕 著

中国社会安全网的 制度建设



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会安全网的制度建设/顾昕著. —杭州: 浙江大学出版社, 2008. 9

(公共政策论丛)

ISBN 978-7-308-06179-7

I. 中… II. 顾… III. 治安管理-研究-中国
IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 136474 号

中国社会安全网的制度建设

顾 昕 著

策划编辑 王志毅

责任编辑 王志毅

文字编辑 徐 婵

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 北京京鲁创业科贸有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.75

字 数 212 千字

版 印 次 2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06179-7

定 价 28.00 元



中国经济体制改革研究会公共政策研究部简介

中国经济体制改革研究会公共政策研究部 (www.crcpp.org) 的前身是2004年在“博士咖啡”同仁的基础上, 由中国经济体制改革研究会秘书长石小敏先生倡导而成立的“公共政策研究所”, 2006年又先后改名为“帕累托公共政策研究所”和“公共政策研究中心”, 2007年再调整为现在的名称。她是中国经济体制改革研究会内设的但相对独立运营的研究部门。该研究机构通过自筹经费的方式, 特别聘请国内外跨学科的专家学者, 从事宏观政策、产业政策、市场监管、区域发展、社会管理、法治建设、政府改革、国际关系等领域的公共政策的研究和推广。该机构的理事由巴曙松、高辉清、何帆、鲁利玲、毛寿龙、石小敏、夏业良、余晖、杨鹏、周汉华、钟伟、赵晓组成。现任主任为余晖, 执行主任为何帆。

总 序

中国的改革开放政策，已经实施了 30 年，但基本是以经济领域效率导向的改革和开放为主线，社会、文化领域的改革明显落后。这不仅导致经济领域的深化改革和进一步开放步履维艰，而且阻碍了中国特色社会主义和社会主义市场经济体制的建设进程。未来的中国应该是与世界先进文明高度接轨的更加开放，更加民主、平等和自由的中国。显然，当下和未来中国的公共政策的形成和实施过程将会面临更加复杂的选择，其难度也可想而知。我们开始进入一个航向尚不完全明确的深海区域。如果说河里有石头可摸，海里则布满了暗礁！全面配套的转轨改革将更加艰辛。

在此背景下，中国经济体制改革研究会几年前专门成立了公共政策研究部，陆续聘请了生活和工作在国内外的众多中国学者作为高级研究员。这些优秀的学者跨越经济、法律、政治、社会、文化诸学科，并长期从事公共政策的理论和咨询研究。从 2008 年起，我们更以“公共政策研究报告”、“公共政策论丛·专著”和“公共政策论丛·学者自选集”三个系列为组合，推出这套公共政策论丛，并将其作为一项连续出版的计划。其目的就是要在更加广泛的领域介绍他们的研究成果，从而使国内公共政策的研究和讨论在理论和实际操作层面更深入地展开，并推动公共政策研究的本土化；同时着意培养决策者和公众的公共政策意识，吸引公众更为理性地关注和参与公共政

策的制订和执行，并为各级政府决策机构在制订和执行公共政策时提供可能的帮助。

其中，“公共政策研究报告”系列展示的是公共政策研究部分年度完成的公共政策研究和咨询报告，这些报告有来自该部自立的课题，也有来自政府部门和国内外民间机构委托的课题；“公共政策论丛·专著”展示的是该部高级研究员有关某一公共政策领域的理论研究成果；“公共政策论丛·学者自选集”展示的则是该部高级研究员已发表或未发表的有关公共政策的论文、评论和研究报告组成的个人成果。当然，文集也可能是针对某一公共政策话题所收集的该部高级研究员的特约文章。

在宪政制度比较发达的国家，公共政策的提出、制订、执行、监督和评价是一个由公共政府主导，但同时高度开放、相关利益团体高度参与的制度过程。这个过程中当然也不乏各类研究咨询机构的参与。这必然是中国公共政策过程的方向。希望本论丛的出版能够为这一过程的逐步完善做出贡献。

作为公共政策研究部的现职主任和本论丛的轮值执行主编，我衷心感谢公共政策研究部高级研究员团队慷慨而有力的支持。

余 晖

2008年5月14日

目 录

CONTENTS

第一辑 城乡社会救助体系的制度化

1 中国社会救助体系中的目标定位问题	3
2 中国城乡社会安全网覆盖的横向公平性	16
3 中国城乡社会救助筹资、给付水平的横向公平性	30
4 超越剩余型福利模式：社会安全网的城乡一体化	44
5 福建农村最低生活保障制度的覆盖面与服务递送	53
6 福建农村最低生活保障制度的筹资与发展战略	66
7 农村五保供养工作的困境与转型	79
8 从集体福利到国家福利：税费改革与农村五保户供养融资体系的 制度化	94
9 为了公平与发展：东南亚地区发展中国家的社会救助	108

第二辑 医疗救助体系建设

10 让穷人能够看病	129
11 中国城市医疗救助体系的建设情况调查	139
12 城市医疗救助体系建设的战略选择：从救济型向发展型模	

式过渡	151
13 医疗救助、社区卫生服务与城市贫困人群初级医疗服务的	
可及性	160
14 泰国的医疗救助制度与全民医保的推进	202
后记	214

第一辑

城乡社会救助体系的制度化

1 中国社会救助体系中的 目标定位问题*

在市场转型的过程中,原有的社会安全网往往会出现破裂,从而导致弱势群体遭遇生活水平下降。^①健全社会救助体系,乃是市场转型过程中经济社会协调发展的内在需要,也是构建和谐社会的基石之一。

制定任何一项社会福利政策,尤其是社会救助,首先必须解决一个基本问题:谁将获得这种福利?这就是社会政策中所谓的“目标定位”,即受益者资格认定的问题。^②在任何一个社会中,确定受益者资格的标准必定多种多样,因此时常会产生争议。目标定位的经典性争议主要围绕普享性(universalism)与选择性(selectivity)原则之间展开。普享性原则是指社会福利作为一项基本权利,所有具有公民资格的人均应享有。在英国等许多国家和地区(包括中国香港)实施的全民公费医疗(标准说法为“国民健康服务”)就是普享型的社会政策。虽然不少社会政策的受益范围并非全

* 本文是中国社会科学基金项目“中国社会救助体系的建设”(合同号05BSH043)的阶段性成果。其中,笔者受民政部-亚洲开发银行的委托,于2005年12月13—16日,会同浙江省民政厅最低生活保障处的金柏松,对浙江省的低保工作进行了调研。这次调研为本文的探讨提供了案例。调研组成员在富阳市和龙游县实地调查农村五保供养工作的情况,同时也对城市低保工作进行了考察。在这里,我们向浙江省民政厅最低生活保障处的金柏松和蔡国华处长以及在调研过程中所有参加座谈的基层工作人员表示感谢。本文的讨论主要依据这次调研以及统计和文献资料的分析,所有结论均由作者负责。本文初稿由顾昕与高梦滔合作,载《学习与实践》,2007年第4期,第5—11页。

① 关于这一点,详细的讨论可参见Ethan B. Kapstein and Michael Mandelbaum, *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York: The Council on Foreign Relations, 1997。

② 参见尼尔·吉尔伯特,“重议社会福利分配:选择与问题”,见吉尔伯特编,《社会福利的目标定位》,北京:中国劳动社会保障出版社,2004年,第171页。

体公民，而是一个范围很大的人群，例如所有老人、儿童或就业者，但也被视为普享性社会政策。实际上，许多覆盖所有从业人员的社会保险项目就是遵循这一普享性原则的。而选择性原则是指根据个人的需要来确定受益资格。

“目标定位”这个字眼广义上理解泛指一切确定受益者资格的原则和方法，但是当普享性原则得以实施时，一定范围内的所有人均为受益者，那么在某种意义上可以说“没有确定目标”，因此“目标定位”在狭义上理解就是指选择性原则的实施。目标定位工作的重要性在于它能够使有限的社会救助资源真正流向需要救助的人群。

一般认为，低收入者理应是社会福利的真正需要者，因此选择性原则的落实往往通过家计调查来实现。^① 由于社会救助的保护对象是低收入者、贫困者、“脆弱群体”（vulnerable groups）或“弱势群体”（disadvantage groups），因此选择性原则的落实，简而言之就是确定穷人的工作，这是社会救助成败的关键。这一过程可以分为两个环节：一是受益资格标准的确定；二是根据已经确定的标准找到合乎资格的受益人。我们可以把这两个步骤形象地称为“设标”和“觅标”的过程。设标过程就是贫困线的设定过程，而觅标过程就是家庭经济状况调查（means test），又称家计调查，因此社会救助项目又被广泛称为“家计调查型项目”。^②

在中国，综合性的社会救助体系已经初见雏形。如果我们把整个社会救助体系比喻为一个车轮，那么最低生活保障（以下简称“低保”）制度就是中轴，其他社会救助项目（包括医疗救助、教育救助、住房救助、就业援助、司法援助等等）则是车辐。低保制度的目标定位工作是整个社会救助体系实施的核心。本文以浙江省的实践为案例，来分析若干具有普遍性的目标定位问题。以浙江为案例，主要是因为浙江的社会救助在操作上比较规范，因此在我们的探讨中可以相对有效地把由于政策执行不规范而造成的偶然因素排除出去，而集中研究有关政策所涉及的制度设计和操作问题使分析更具有借鉴意义。

① 参见 Neil Gilbert and Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 5th edition, Boston: Allyn & Bacon, 2003, pp. 89—90。

② 参见 Robert A. Moffitt (ed.), *Means-tested Transfer Programs in the United States*. Chicago: University of Chicago Press, 2003。

1.1 受益资格的确定与受益人规模

一般而言,低保制度设定了一套系统、规范的目标定位程序,因此在全国各地,低保对象都可以自动成为所有其他社会救助项目的受益人,而一些社会救助项目将受益者范围扩大到一些未纳入低保的贫困人群。表 1.1 给出了浙江省各项社会救助受益人范围。值得注意的是,不少地方根据其具体的经济状况,把一些社会救助的受益范围扩大到了收入水平略高于低保标准的家庭,俗称“低保边缘户”。

表 1.1 各种社会救助项目的受益资格

社会救助项目	资格认定	
	低保对象	其他困难人群
医疗救助	自动纳入	1. 农村五保对象和城镇“三无”人员(其中绝大多数已经纳入低保); 2. 市、县(市、区)政府确定的其他应当救助的人员。 “其他应当救助的人员”的具体条件由当地民政部门会同财政、卫生、劳动保障等部门提出,报同级人民政府批准。
教育救助(中小学“两免一补”)	自动纳入	1. 依法由社会福利机构监护的未成年人; 2. 革命烈士子女; 3. 列入农村五保供养范围的未成年人; 4. 因受灾、疾病等原因造成家庭经济困难的学生,可以缓交、减交或者免交有关费用。
住房救助(廉租房)	自动纳入	县级以上人民政府规定的其他经济困难家庭
司法援助	自动纳入	因不可抗力或意外事件等导致无力支付法律服务费用
就业援助	自动纳入	残疾人及其他各种下岗失业人员

资料来源:浙江省社会困难群众救助工作领导小组办公室编,《新型社会救助体系政策文件汇编(一)》,2004年12月。

鉴于最低生活保障标准在综合性社会救助体系的运转中扮演着举足轻重的作用,我们的考察重点在于低保标准的确定及其水平。

1.1.1 设标:低保标准的设定

在浙江省,低保是以县(区)为单位来实施,不同的县(区)设立不同的低保标

准；在同一个地方，城市与农村的低保标准也有别。根据《浙江省最低生活保障办法》（2001年10月开始生效的）的第二条规定：“家庭人均收入低于其户籍所在的县（市）或设区的市的最低生活保障标准的居民、村民，除本办法有特别规定的外，均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。”^①表1.2给出了浙江省部分代表性市县在2005年10月之前的低保标准，^②并且将各地城市与农村的标准进行了比较。平均而言，农村低保标准是当地城市标准的59.2%。

表1.2 浙江省最低生活保障标准城乡对比及其同当地
收入水平的比较（2004—2005年）

	城市低保 线（年/元）	农村低保 线（年/元）	农村/城 市之比	城市居民人 均可支配收 入（年/元）	农村居民人 均纯收入 （年/元）	城市低保 线与居民 收入之比	农村低保 线与村民 收入之比
杭州市市区	3600	2160	60.0%	14565	8251	24.7%	26.2%
富阳市	2760	1620	58.7%	13248	6833	20.8%	23.7%
临安市	2760	1560	56.5%	13148	6602	21.0%	23.6%
淳安县	2520	1560	61.9%	10862	3923	23.2%	39.8%
宁波市	3600	2400	66.7%	15882	7568	22.7%	31.7%
奉化市	2640	1440	54.5%	14512	6225	18.2%	23.1%
温州市	2904	1920	66.1%	17727	8200	16.4%	23.4%
永嘉县	1920	1200	62.5%	13365	4335	14.4%	27.7%
泰顺县	2160	1200	55.6%		2749		43.7%
乐清市	1800	1200	66.7%	15945	7547	11.3%	15.9%
嘉兴市	2760	1560	56.5%	14392	6953	19.2%	22.4%
嘉善县	2640	1800	68.2%	15201	7067	17.4%	25.5%
海宁市	3000	1920	64.0%	14921	7399	20.1%	25.9%
湖州市	2760	1440	52.2%	13664	6443	20.2%	22.3%
德清县	2520	1200	47.6%	13452	6545	18.7%	18.3%
绍兴县	3000	1860	62.0%	16033	8077	18.7%	23.0%
诸暨市	2760	1560	56.5%	15856	7271	17.4%	21.5%
金华市	2640	1380	52.3%	13910	4963	19.0%	27.8%
兰溪市	2520	1260	50.0%	10101	4591	24.9%	27.4%
义乌市	3120	1680	53.8%	17153	6969	18.2%	24.1%
衢州市	2160	1080	50.0%	11477	4413	18.8%	24.5%
舟山市	2880	1440	50.0%	14326		20.1%	

① 参见浙江民政网（<http://mzt.zjol.com.cn/05mzt/system/2005/04/11/006089921.shtml>）。

② 2005年10月，各县区的低保标准又有所提高。目前，我们尚未获得提高之后的系统性数据。

续表

嵊泗县	2700	1920	71.1%	13075	6372	20.7%	30.1%
台州市	2520	1800	71.4%	16651	6870	15.1%	26.2%
丽水市	2412	1140	47.3%	13410	4247	18.0%	26.8%
龙泉市	1800	1080	60.0%	11696	3362	15.4%	32.1%

注释：部分县（区）低保标准并不是划一的，本表展示的是平均值。网站上展示的是月标准，本表为了计算，均改为年标准。

资料来源：浙江民政网（框内空格为数据缺，下同。www.zjnz.com，2005年10月17日）；《浙江省统计年鉴》，2005年，第643—644页。

从国际比较的角度来看，低保标准就是中国的官方贫困线。考察贫困线划定高低与否，一般的衡量指标是把它们与当地民众的平均收入进行比较。根据可获得的统计数字，表1.2中最右边的两栏展示了浙江省大部分县市城乡低保线与当地民众收入均值的比较估算值。由此可以看出，低保标准在各地高低不平。就城市而言，低保标准与居民收入之比从最低的11.3%（乐清市）到最高的24.9%（兰溪市），其均值为18.1%；在农村，最低的是15.9%（乐清市），最高的是43.7%（泰顺县），均值为26.1%。

社会政策的国际文献一般把民众收入中位数的30%视为“极端贫困线”、40%为“严重贫困线”、50%为“温和贫困线”、60%为“近乎贫困线”。^①依照这些标准来衡量，平均而言，浙江省绝大多数低保对象依然属于“极端贫困者”中的贫困者。尤其是在城市地区，平均低保标准甚至不到民众收入均值的五分之一，因此可以说所有城市低保对象均属于“极端贫困者”。值得注意的是，在17个县市，农村低保标准占当地收入均值的比重处在30%和40%之间，因此在这些地方有一部分低保对象已经不属于“极端贫困者”。在泰顺县，有一些农村低保对象实际上处于“温和贫困”的状态。由此可见，低保标准高低水平的差别在不同地区之间造成了一定的社会不公平：在一

^① 参见 Christina Behrendt, *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot, U. K.: Ashgate, 2002, p. 14; Timothy M. Smeeding and Katherin R. Phillips, "Social Protection for the Poor in the Developed World," in Nora Lustig (ed.), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2001, pp. 267—307。如果样本量足够大，或者收入数据中奇异数不多（比如没有少数亿万富翁聚集），那么收入均值同收入中位数会十分接近。

些地方，相当一批“极端贫困者”未能成为低保受益人；而在另外一些地方，一些实际上处于“温和贫困”状态的人也有资格成为低保对象。

实际上，由于低保标准设定具有高度的地方差异，而且标准设定极少考虑到贫困的相对性，这一问题在全国各地普遍存在。

1.1.2 受益者的特征

低保受益者的范围，我们用受益者占人口的比重来衡量。表 1.3 给出了 2004 年和 2005 年浙江省低保覆盖面的数字。

表 1.3 浙江省最低生活保障受益者（2004—2005 年）

年份	低保对象		城市低保对象		农村低保对象	
	总数（万）	占人口比重	总数（万）	占人口比重	总数（万）	占人口比重
2004	62.80	1.37%	8.85	0.72%	53.95	1.61%
2005	61.67	1.35%	8.76	0.77%	52.91	1.58%

资料来源：《2004 年浙江省民政事业发展统计公报》，载浙江民政网（<http://www.zjmz.com>，2005 年 7 月 22 日）；参见浙江省民政厅，“坚持创新发展、着眼城乡统筹、全力推进新型社会救助体系建设”，载大会秘书处编，《全国城乡特殊困难群众社会救助工作经验交流会议材料》（北京：民政部，2005 年 11 月），第 21 页。

关于低保对象的社会人口学特征（亦即身份构成），可以获得的信息并不充分。表 1.4 根据浙江民政网上公布的资料，给出了在 2005 年前两个季度城乡低保对象的构成情况。从统计数字来看，传统民政救济对象在低保对象中所占的比例保持相对稳定，在城市中“三无人员”占总人数的 7% 强，而在农村“五保户”占总户数的 15% 弱。在城市，失业下岗人员所占比例在 21% 强。

值得注意的是，在有关统计中，“其他人员”的比重很高，大约占三分之二左右。同样，这些问题并非只在浙江存在，而是在全国普遍存在。在《中国民政统计年鉴》上，“其他人员”的比重也同样很高。这么多低保对象的社会人口特征并没有列入规范化的民政统计之中，无疑会对低保工作的动态目标定位管理带来不利的影响。在所谓“其他人员”的类别中，未成年人或正在受教育者肯定占有一定的比例，把他们区分出