



首都经济贸易大学劳动经济学博士论文文库
国家重点学科——劳动经济学支持项目



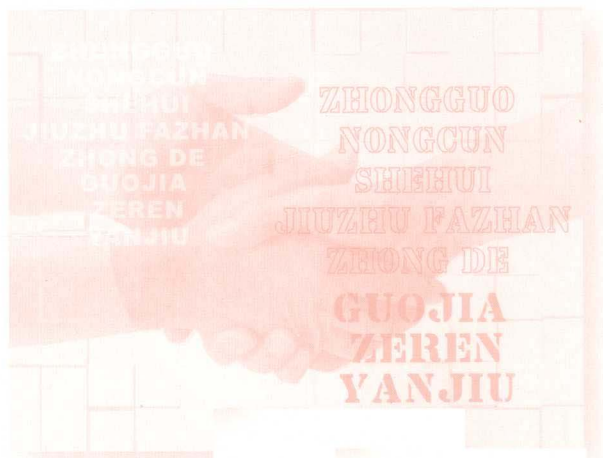
中国农村社会救助 发展中的国家责任研究

● 蒯小明 / 著

 首都经济贸易大学出版社



首都经济贸易大学劳动经济学博士论文文库
国家重点学科——劳动经济学支持项目



中国农村社会救助 发展中的国家责任研究

◎ 蒯小明 / 著



首都经济贸易大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国农村社会救助发展中的国家责任研究/蒯小明著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2009.6

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1669 - 9

I. 中… II. 蒯… III. 农村—社会救济—国家责任—研究—中国
IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 045038 号

中国农村社会救助发展中的国家责任研究

蒯小明 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京永乐印刷厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 240 千字

印 张 12.75

版 次 2009 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1669 - 9/F · 965

定 价 23.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

总 序

《首都经济贸易大学劳动经济学博士论文文库》的出版是学校发展、学科发展及人才培养的盛举。述其作用论其特点,必须回放在一定的历史背景下予以说明。从新中国成立之初,到改革开放,再到新世纪,我国劳动科学事业经历了曲折而又辉煌的发展历程。特别是改革开放以来,劳动科学事业得到了前所未有的重视和发展。首都经济贸易大学(劳动经济学院—北京经济学院)是我国第一个劳动科学教研基地,至今已有55年的历史,假如是个自然人,当此年龄段该是知天命多时了。五十五个年头,它有过创业的艰辛,有过成功的喜悦,有过挫折的郁闷,有过耀眼的光环。它出身高贵,幼年受宠,少年惨遭磨难,青年恰逢盛世。从纵向看,大致可切分为五个阶段:

第一阶段:北京劳动干部学校阶段(1954~1958年)

1954年,正值新中国第一个五年计划执行之年,中央和地方经济建设如火如荼,需要大批经济管理特别是劳动管理干部;在职劳动人事干部大都是复员转业军人,需要大力提高政治素质和业务能力。在中华人民共和国劳动部部长李立三同志和马文瑞同志的关怀下,中央批准建立北京劳动干部学校。中央人民政府劳动部1955年11月11日写给中共中央组织部的信函指出:“为提高各级劳动干部的政治和业务水平,以适应国家经济建设的需要,曾经前中央财委1954年9月6日批准建立一所容纳500名学员的劳动干部学校……”经中央1954年9月批准后,北京劳动干部学校和北京试验技工学校开始筹建。在北京市东郊红庙征用了近百亩土地,建起了教学楼、礼堂、食堂、校办工厂厂房、教工及学生宿舍等。陈达、袁方、任扶善等一批教师从人大劳动专修科(劳动专修科宣布停办)调进了劳动干校。在建设校园的同时,劳动经济、劳动保护和锅炉检验三个专业开始从全国劳动管理干部中招生。作为大专性质的“调干生”,学制为一年。1956年2月,三个专业的500名学员已经坐在新落成的教室里正式开始上课了。

令人骄傲和永远不能忘怀的是,1957年1月,正当第一批学员即将毕业的时候,毛泽东、刘少奇、陈云、邓小平等党和国家领导人以及中央人民政府劳动部的领导,在中南海亲切接见了全校师生员工。劳动经济专业的老师和劳动干校的领导等同几百名学员一起兴高采烈地参加了接见。至今我们还保留并在劳动经济学院走廊里悬挂着这张巨幅照片。

1957年和1958年,劳动干校又陆续在全国各地招收了两届学员。这些学员毕业后回到原单位,大大加强了劳动管理工作,成为骨干力量。他们之中的佼佼者被提拔到重要的领导岗位上任职。

第二阶段:北京劳动学院阶段(1958~1962年)

1958年在“大跃进”中,北京劳动学院在北京劳动干部学校的基础上成立。学院设有四个系,即劳动经济系、劳动保护系、机械系和动力系。1959年开始在全国各地、通过高考正式录取学生。劳动经济系从北京、天津、河北省等地招收了40名学生。1960年劳动经济系继续在全国招生,为经02班。1962年院系调整,从机械系、动力系中又调过一些学生,组成经03班。这两个班的学生像第一届学生一样,政治思想水平高,学习能力强,同学团结友爱像一个大家庭一样。毕业后这些学生被分配到全国各地,很快成为劳动人事部门、政府其他部门和一些院校、研究机构的骨干。

第三阶段:北京经济学院阶段(1963~1974年)

在三年困难时期,国家贯彻“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,劳动学院进行调整,将机械系和动力系调到北京机械学院,保留劳动经济系和劳动保护系。当国家经济形势好转以后,1963年在刘少奇主席关怀下,劳动部将劳动学院交给物资部领导,并设置了物资管理系,学院遂改名为“北京经济学院”,由郭沫若副委员长题写校名。

1963年至1966年上半年,是我国国民经济得到恢复和较快发展的时期,教育事业此时也得到了较大的发展。北京经济学院劳动经济系在此时期发展更为迅速:1963年在全国招了一个班;1964年招了两个班;1965年招了两个班。到1965年秋季,劳动经济系在校学生已达近200人,呈现出一派欣欣向荣的景象。

第四阶段:新北京经济学院阶段(1974~1994年)

“十年动乱”中断了中国的高等教育事业,经济学院和劳动经济系也在所难免。1974年,经受了动乱之苦和“五七干校”艰苦锻炼后的北京高校教职员返回北京。北京市教委决定,将原北京经济学院、原人民大学四个管理系、原北京市工商管理专科学校合并成立了新的经济学院,仍命名为“北京经济学院”,并请陈云同志题写了校名。在邓小平同志领导下,1977年全国恢复了高考。高等教育的春天来到了,北京经济学院及其劳动经济系从此走上了新的征程,开始了更大规模的发展。

劳动经济系1977年、1978年每年都招收两个班的本科生,以后每年招收一个班。同时,开始了多层次办学。1979年,在全国第一批招收硕士研究生,1981年获得了硕士学位授予权。从1985年开始,劳动经济系在北京、杭

州、宁波、乌鲁木齐、太原、石家庄、唐山、长沙、银川、贵阳、南宁、桂林等十余个城市,招收函授生。到20世纪80年代中后期,函授生多达3 000余人。1985年,劳动经济系又开创性地在杭州举办了“全国首届劳动经济师资格研究班”,在全国各大专院校和一些大企业招收100余名学员。这些学员毕业后都成为相关院校的劳动经济、人力资源专业骨干教师或领导人。从1987年起,劳动经济系又同人民大学劳动人事学院(该院1985年建立)合作,在全国举办劳动经济专业高级研修班(类似于90年代的在职研究生课程班),招收学员3 000余名。

改革开放后招收的几届学生,由于多是“文革”中的“老三届”,基础扎实又经过几年甚至十来年的下乡、进厂、下矿的艰苦磨炼,再加上年龄较大,所以学习都非常刻苦,涌现出的优秀分子更多。后来有50余名毕业生担任副局级以上职务或被评为教授、研究员,考取博士的多达30余人。

第五阶段:首都经济贸易大学阶段(1994~2008年)

根据北京市教委决定,原北京经济学院和原北京财贸学院于1995年合并,成立首都经济贸易大学,从此,劳动经济系以及后来于2000年由原劳动经济系与原人口研究所合并成立的劳动经济学院,又上了一个新台阶,获得了更大的发展。一是1994年在原劳动人事专业基础上开办了人力资源管理专业;二是1998年由原来的劳动经济专业演变成劳动与社会保障专业;三是从1997年开始招收人力资源在职研究生,每年招收几百人;四是2000年劳动经济专业获得了博士学位授予权,社会保障专业获得了硕士学位授予权;2002年劳动经济专业获得批准成为北京市首批重点学科之一;2003年获批准建立博士后流动站,同年创办劳动与社会保障专业劳动关系方向;2004年创办国际人力资源专业方向;2006年创办了劳动关系专业。五是2007年劳动经济学获批成为国家重点学科;2007年劳动经济学免答辩成为北京市优秀重点学科;六是2008年劳动与社会保障专业获批成为国家级特色专业和北京市特色专业,社会保障专业获批成为北京市重点建设学科。

目前,劳动经济学院办学层次丰富。设有博士点一个(劳动经济)、硕士点四个(劳动经济、社会保障、人口学、人口资源与环境经济学)、本科专业四个(人力资源管理、劳动与社会保障、社会工作、劳动关系),本科专业方向一个(国际人力资源),以及专升本,研究生课程班,设有三个系、六个研究所,一个国家级核心刊物《人口与经济》杂志编辑部,一个图书情报中心,一个人力资源测评中心。本科生由原来每年招收一个班发展成为每年招收5个班,硕士研究生每年招收60余人,博士生每年招收10余人。同时与美国、日本、英国、荷兰、加拿大等国的一些大学建立了广泛联系。

劳动经济学院经过55年的发展,已经今非昔比。55年来,共为国家培养输送各类学生1万余名,在国内同类专业中处于领先地位。目睹我院今日之盛况,我们由衷感到自豪、高兴,“百尺竿头,更进一步”,在高兴之余,我们也清楚地看到自己的差距与不足。我们要继续紧紧绷住“学科建设为发展之魂,队伍建设为发展之基”这两条学院发展的主线,不断开拓进取,迎接更大的挑战。

二

我校劳动经济学院作为我国第一个劳动科学教研基地,在努力促进自身发展的同时,也见证了本学科发展的历史轨迹。中国古代的大诗人屈原说过:“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。”此句用于探寻劳动经济学的发展轨迹似乎是合适的。

劳动经济学作为经济学的重要分支,是一门研究劳动的人的学问,其产生和发展是与工业革命、资本主义的大生产及劳工运动等分不开的。首先,工业革命使人类社会产生了雇佣劳动,并逐步出现在雇佣劳动条件下的劳动力供给、企业对劳动力的需求等劳动经济问题。同时,随着资本主义生产方式的产生和发展,劳资雇佣关系扩展到社会生活的各个领域。此后,雇佣劳动所产生的工资、失业、劳动时间、劳动条件、工伤事故与职业病、妇女与童工劳动、劳资谈判、罢工等问题日益突出,劳动力市场上的各类问题不断涌现,促使经济学家对此进行深入的思考。19世纪的美国,劳动问题日趋上升,工会成为劳动力市场上的一支重要力量。1886年,埃利·理查德(E. Richard)出版了《美国劳工运动》一书,分析了工会在劳动力市场、劳动条件的决定方面的作用,开创了对劳动力市场现象进行制度与组织分析的先河。19世纪20年代的美国,劳动力市场日趋成熟。1925年,布卢姆(Bloom)出版了《劳动经济学》一书,这是历史上第一本以劳动经济学命名的劳动经济学教科书。该书涉及劳动力市场的就业、工资、劳资关系、劳工运动、劳动立法等内容。20世纪30年代的大萧条和世界范围内严重的失业形势,引发了经济学家对宏观劳动问题的深入思考。1936年,凯恩斯出版了《就业、利息和货币通论》,开创了宏观经济学。进入40年代不久,由于芝加哥学派发动了一场“劳动经济学革命”,重新肯定了19世纪新古典经济学传统,突出强调了劳动力市场的自发调节作用,把劳动力市场的论述加到劳动经济学中,并且使劳动力市场成为劳动经济学的主要内容。此后,劳动经济这门科学重新受到各国学术界的重视,有了很大发展。20世纪60年代以来,随着科技进步、生产力发展和劳资关系的演变,市场经济发达国家的劳动经济科学

有了进一步发展,新成立的劳动经济研究所不断出现,劳动经济学专著和教科书不断出版,论文和研究报告不断发表,呈现出持续发展的形势。总的来说,西方劳动经济学从产生到现在已经有100多年,大体上经历了劳工运动、劳动问题和劳动经济几个发展阶段,并随着市场经济国家社会和经济环境的不断发展和变化,不断产生对劳动力市场分析和研究的新需求,劳动经济学的理论日益丰富。

我国劳动经济学的发展经历了一个曲折艰难的过程。最早出版的劳动经济学著作可追溯到1927年著名社会学家陈达的《劳动经济概论》和《劳动经济学》。但当时劳动经济学只是一门课程,未形成一门独立的学科,劳动经济学成为一个独立学科和专业是新中国成立以后。1958年,北京劳动学院开设劳动经济本科专业,标志着我国劳动经济学专业的诞生,但由于高度集中的计划经济体制及其控制下的计划劳动经济体制的束缚,我国劳动经济学的理论和体系基本上处于停滞不前的状态。经过30多年的改革开放,计划经济时代所形成的束缚经济增长和发展的“城乡隔离”的劳动制度实质上已经解除,城乡一体化的劳动力市场开始出现,随着劳动力市场的发展,劳动关系也发生一些新的变化。同时随着我国城镇非国有企业的劳动力队伍的壮大,对传统国有经济的非市场的“职工”的发展模式构成了巨大的压力和挑战,这种挑战迫使传统的管理体制进行深层次的变革。这种变革的方向是建立以需求为主导的市场经济体制及其相适应的劳动经济体制。

综上所述,我国劳动经济学以及劳动经济学科的发展和建设经历了一个漫长曲折的发展阶段。从劳动经济学科发展轨迹可以看出,我国劳动经济学科建设和发展不仅受经济和政治上的限制,更受到人们思想认识上的困扰。如建国早期,有人认为劳动工作政策性强,不需要科学知识,怀疑在大学设系科培养干部的必要性。这种看法导致1952年院系调整中取消了各大学中的劳动教学组。在此以后,又有人认为劳动经济是工业经济的组成部分,有了工业经济系,就不必另设劳动经济系,这种看法导致1953年中国人民大学取消了附设的劳动专修科。在1958年北京劳动学院成立以后,又有人认为这是硬搬苏联的经验,不符合中国的国情,到了“文革”期间,更有人认为劳动经济学科“贩卖苏修黑货”,“培养修正主义苗子”,这种错误思想成为1969年北京经济学院连同劳动经济系被撤销的理由之一。改革开放以后,随着我国经济与社会的进步,劳动经济学科因其研究、解释的社会经济现象十分重要,得到了迅速的发展。1985年中国人民大学建立了劳动经济专业,1986年北京物资学院、重庆工学院等院校也开设劳动经济专业。到

1998年教育部调整本科目录时,全国已有数十所大学举办劳动经济本科专业。特别值得一提的是,由于我国的国情使然,劳动经济学孕育出了发展十分迅速,受到广泛关注的人力资源管理、劳动与社会保障、劳动关系三个本科专业。

进入21世纪,民生问题日益受到关注,劳动经济学因以就业、收入分配、社会保障、人力资源开发、职业发展等民生问题为研究领域,使其成为经济学家家族中最直接紧密地与民生问题相连的经济学科,在一些情景下甚至多次被人称为“民生经济学”。面对我国社会经济的大变革、大发展,劳动经济学科必须快速发展,才能满足时代的要求。

三

改革的实践呼唤着理论指导,我国劳动经济体制改革迫切需要深化劳动经济理论的研究,要建立有中国特色社会主义的现代劳动经济理论和学科体系,这需要几代劳动经济学的理论工作者和实际工作者坚持不懈的努力,而其中,劳动经济学专业的博士是一支重要的理论研究力量,他们应在继承老一辈劳动经济理论和实践工作者研究成果的基础上,与时俱进,开拓创新,不断拓展研究领域、改进研究方法、加快与国际同行的学术交流,促进劳动经济学理论和实践的发展。

为此,未来的劳动经济学研究应把握以下几个原则:

第一,未来的劳动经济学研究,应当在以劳动力市场为核心的基础上扩展到劳动关系、人力资源开发和劳动政策领域,以适应市场化改革的需要。劳动关系研究是市场经济中极为重要的问题,对劳动关系的研究还要应用管理学、法学、政治学等学科的知识。劳动经济学还应进一步扩展到人力资源开发领域,从宏观领域综合研究人口、教育、培训、就业、收入分配对经济与社会发展的影响。劳动政策研究是政策科学的一个分支,专门研究劳动领域政策的科学,在劳动领域内,有效的充分就业、和谐的劳动关系、完善的劳动保护是各国政府劳动政策的基本目标,我国是社会主义国家,劳动者是社会的主人,劳动政策更有其特殊重要的意义,劳动政策研究应成为一个重要的研究领域。在微观上,劳动经济学应延伸到企业内部劳动力市场,研究人力资源管理的方法与技术,注意用现代经济学方法研究管理中的劳动问题,包括企业组织结构、企业家评价、人工成本分析、劳动安全卫生成本与收益等。在研究方法上要尽快与国际通行的研究方法对接,更多地运用实证的方法、计量的方法,力求研究成果更具实用性。同时,发展我国的劳动经济学不能闭门造车,要加强与国际同行的交流。

第二,未来的劳动经济学研究,应该是运用交叉学科的方法进行的研究。社会的发展,使得现代各个学科对各自的研究对象、研究规范、术语形态和学理体系之间严密界定和严格分工,使学术趋于专门化和职业化。这样的分工使得人类的知识在各个领域取得了许多突破性的深刻、透彻、条理整然的成果。分工使得韦伯早在 20 世纪初就感叹:“学术已经达到一个空前专门化的阶段,而且这种局面还会一直继续下去。”这样的专业化分工使得“科学家非但不能兼容不同的科学,而且也无法占据某一科学的全部领域。他的研究只限于固定的某一领域,甚至是单独的一个问题”。这样的学术分工和壁垒森严的学科界限造就了越来越专业化学术的同时,则有可能对人类知识的完整性进行人为的阉割!因为分工越是专业,从事相应研究的学者就不得不集中更多的精力来训练他从事学术职业直接所需要的能力。这些能力越是得到强化,其他的能力越是受到损害,得到强化的这些能力就会越加局限在一种固定的形式当中,而学者本人,就会逐渐成为这种形式的奴隶。这样的学科之间的人为阉割可能还会因为学科的封闭状态、学术的近亲繁殖、“劳动学人”这个想象的共同体的共同利益而得到强化,结果往往是造成各个学科门户的株守,新的思维方式与学术方法受到压抑。当前劳动经济学的研究亦是过于流连于内部人自己编织的劳动经济学人工孤岛之上。我们迫切地需要补充新鲜的血液,不断地从这个孤岛上走出来,以便看到更多的风景。我们需要引入经济学的定量分析、管理学的实务操作、社会学的实证调查、人类学的深度个案诠释,甚至是文献计量学的引证分析等方法,而不满足于现在的概念探讨和规则制定。劳动经济学是一个独立的学科,但绝不是一个自给自足的学科。我们的研究需要运用交叉学科的研究方法,打破现有学科之间的隔阂,拓展新的研究领域。布迪厄说过:“哪里突破了学科的藩篱,哪里就会取得科学的进展。”所以随着以后研究的深入,劳动经济学的研究越来越专门化的同时,我们同时将会看到劳动经济学与其他学科之间的相互融合与借鉴,这将是两条并行不悖的主线。

第三,未来的劳动经济学研究,是钱穆先生所说的那种“对本国的历史怀有一种温情和敬意”的研究。我们现在的学术研究,存在着对自己的历史有一种妄自菲薄的倾向,“尊西人若帝天,视西籍如神圣”,近代以来,中国与西方的两个主体,它们之间的文化比较的问题,往往被转换和扭曲为“传统与现代”的单线进化问题,中国为传统,西方为现代,对现代化的渴求使得中国之历史当然地处于逻辑的劣势,处于被遗忘的角落。在劳动经济学的研究中我们应该关注中国历史,关注我们祖先的生产和生活条件而形成的行为方式。只有对历史把握住了,才能具有陈寅恪先生所说的那种对古

人的“了解之同情”，而不是一味地咒骂历史。

第四，未来的劳动经济研究，应该是关注中国的国情和实践的研究。马克思说“问题就是时代的声音”。坚持理论联系实际，注意研究带全局性的战略问题，是我们党的优良传统。因此，我们希望劳动经济学的研究，应该面对中国的国情、中国的现实。英美怎么样、法德又如何的西方经验，只是解决它们的问题的知识，同样是“地方性的知识”，并不是普适的知识，并不能想当然地适用于中国。现在言必称西方的研究，过分的倚重于域外经验，自觉不自觉地把西学要解决的西方的问题当成我们当下要解决的问题，这其中就缺乏对我们的现实和国情的把握与了解。我们的研究应该更多地关注中国的劳动实践和中国劳动经济问题，不能让劳动经济学的研究因为缺乏实证成为抽象的、空洞的，成为知识精英在书斋里的专有物品，使其堕落为脱离大众的、贵族式的、奢侈的、干瘪无味、概念游戏般的研究。

四

首都经济贸易大学劳动经济学博士点正是基于对未来劳动经济学研究的企盼，对自己的博士生提出了严格的要求。要求博士生从入学之日起，“老老实实做人，踏踏实实治学”，平时严格标准精心管理。学生在校期间，有繁重的读书任务、充实的课堂教学、健康多样的师生沟通渠道；还有走出校门的调查、实践和挂职锻炼等要求；培养方案中有导师组的集体训话、严格的开题环节、预答辩程序、淘汰筛选机制；最后还有非常正规的答辩程序。从取得博士点以来，我校劳动经济学博士生的质量在国内一直名列前茅。

为总结交流计，也为宣传传播计，更为争鸣批判计，我们决定出版《首都经济贸易大学劳动经济学博士论文文库》，甄选学术质量较高的劳动经济学博士论文结集出版。在文库付梓之际，有两点声明：一是博士论文文责自负；二是刊印之论文是著者在答辩之后根据答辩委员会老师的意见又进行了深度加工和文字的扩充。

《首都经济贸易大学劳动经济学博士论文文库》不求立言以存于后世，只愿能为我首都经济贸易大学之学术振兴，尽一己绵薄之力。劳动经济学研究之路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。愿我校劳动经济学科层楼更上，愿首都经济贸易大学生生生不息！

学子放言贵无忌，新论迭出敢争鸣，愿此文库成为首都经济贸易大学学子学术探讨的阵地，思想火花迸发的源泉。

同时,也希望作者和读者与我们一起,关心、爱护这套丛书,共同办好这部文库!

中国劳动学会副会长
中国人力资源开发研究会副会长
首都经济贸易大学劳动经济学院院长、教授、博士生导师
杨河清

2008年11月1日于北京朝阳校区

序

社会救助是我国社会保障制度的必要和重要组成部分，对我国正在推进的新一轮改革发展的农村来说更加具有不可或缺的意义。党的“十七大”提出要在 2020 年建立起覆盖城乡的社会保障制度。最近，十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中，进一步将 2020 年基本消除农村绝对贫困现象，让农村人人享有基本生活保障作为农村改革发展的基本目标任务之一。可以预见，在未来的一段时期内，农村社会保障体系建设将会取得突破性发展，而作为解决农村绝对贫困的基础性的、重要的社会保障制度——农村社会救助的规范性建设与发展将是国家重点和首要推进的，这一点，从我国目前社会保障相关法律还处于空白的情况下，将《社会救助法》作为第一部社会保障相关法律列入全国人大立法计划可以体现。

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大发展，表现在覆盖人群不断增长、生活救助方式日趋规范、其他救助稳步推进等方面。但从农村社会救助制度实际运行效果和农村居民的呼声来看，还远远不能满足农村社会对救助的需求，表现在农村社会救助的制度建设滞后，救助覆盖面仍然不足、救助水平低、保障资金缺乏等方面，与城镇社会救助相比，这些方面均存在较大的差距；同时，农村社会救助在各地区间也是不平衡的。

我国农村社会救助制度建设和制度运行中存在的问题，已经引起一些学者的关注和研究。蒯小明博士在归纳和吸收他人研究成果的基础上，系统地探讨了我国农村社会救助供给不足的根本性原因——国家责任缺失，并从制度建设、资金支持和组织管理与运行三个角度，顺着国家履行其农村社会救助责任的思路，写作了《中国农村社会救助发展中的国家责任研究》一书。

这部著作是蒯小明在其博士学位论文的基础上，进一步提炼、加工和扩展而形成的。我觉得，其理论与实践意义主要表现在：在理论层面，通过运用相关理论，较为全面地论证了社会救助的责任主体是国家，而非部分学者所常常提及的政府；通过对其他国家社会保障和社会救助实践发展的实证分析，归纳出国家履行社会救助责任的主要框架。在实践层面，通过利用统计数据和全国性的抽样调查数据进行了实证分析，对我国农村社

会救助的现状进行了客观的分析与论断,并针对性地提出我国农村社会救助未来规范性发展的建议,对于我国农村社会救助体系的规范性建设与发展有一定的指导与借鉴意义。

本书作者蒯小明博士现在是北京工商大学保险系的副教授,他曾是我的学生,如今也是我的同仁和朋友,因为保险和社会保障研究的学术情缘,我们走到一起。在我的印象中,蒯小明是一位非常敬业和能吃苦的青年学子,在攻博的几年中,他挑灯夜战,刻苦研究和写作的精神在同学中尽人皆知。在迄今为止的10多年的教学和研究生涯中,蒯小明重点致力于农村社会保障制度和农村经济的研究,参加过多项国家社会科学基金和省部级课题研究,这本专著就是参加我所主持的一个国家社科基金项目的成果之一。读者可以从本书中看出他的研究特点,那就是注重实践,不尚空谈,并在实践中提炼观点,上升到理论层面。这种注重田野调查和学验并重的研究风格我非常赞赏。他对于社会救助特别是农村社会救助的研究成果,既显示出他对农村经济和农村社会问题的洞察力和鲜明观点,也显示出他对农村变革发展的一种真挚情感。这本书中的一些观点和论证意见,已经获得学术界的肯定,在2007年举办的第二届中国社会保障论坛上,他的《社会救助责任主体的历史演进分析》、《农村社会生活救助资金需求测算》和《我国农村社会救助供给不足与国家责任缺失》等三篇论文获得优秀论文奖,并全部被收入由劳动保障出版社出版的论文集中。这本《中国农村社会救助发展中的国家责任研究》的出版是蒯小明职业生涯的一个新起点,并为他进一步深入研究农村社会保障问题奠定了良好的基础。

值此专著出版之际,我向蒯小明博士表示热烈的祝贺,愿他在社会保障的学术道路上不断有新鲜的成就和收获。是为序。

首都经济贸易大学 庾国柱

2008年10月18日于北京

提 要

改革开放以来,我国社会经济快速发展的同时,由于城乡差距拉大不得不对农村庞大的贫困群体进行规范性救助。开发式扶贫在我国农村的反贫困中取得了巨大成就,但其在功能上对反贫困有一定的局限性,农村社会救助是反贫困体系的一个重要组成部分。近年来,虽然我国农村社会救助取得了较快发展,但其覆盖面、保障水平仍然偏低,城乡间、地区间还存在较大差异等一系列问题,导致这些问题的根本原因则是国家责任的缺失。所以本书选择我国农村社会救助发展中的国家责任作为主要的研究内容。

本书首先从理论与实证角度分析社会救助中的国家责任问题。理论方面,现代社会中,社会救助成为国家的一项必然责任,无论是从国家的责任范围、人权理念的发展、社会的公平与正义,还是从贫困的形成原因或经济发展等角度来看,都要求国家承担社会救助责任。从实证方面看,发达国家社会救助事务的责任主体都是国家,国家首先通过立法方式,建立社会救助制度,并委托政府按救助法律的规定进行社会救助的具体实施,包括社会救助资金的财政性供给和社会救助的组织、管理与运行。

本书随后关于我国农村对社会救助的需求与国家对社会救助的供给进行的实证分析表明,我国农村社会救助近年来虽然发展较快,但仍然面临着严重不足的问题,包括社会救助无法满足现实需求、社会救助在城乡间的全面差异和农村社会救助的地区性不均衡,而产生这些问题的根本原因在于社会救助制度性建设不规范。制度性建设不规范导致农村社会救助的配套资源供给不足,包括救助资金和救助体系组织运行等方面。

由立法机构制定城乡统一的社会救助法是解决我国农村社会救助体系运行中所存在问题的根本所在。建立城乡统一的社会救助制度以消除社会救助在城乡间的全面差异;社会救助立法是建立对农村各社会救助实施主体规范性进行资金筹集与组织运行管理的制度性约束,以确保农村社会救助制度的有效运行。

在社会救助制度规范性建设的基础上,农村社会生活救助的主要问题是国家对生活救助项目的规范性整合与资金的合理供给。农村社会生活救助资金的需求量较小,国家财政供给不存在量上的问题,关键在于财政的

转移支付与管理。

在现有的医疗卫生服务体系运行效率低下的情况下,农村医疗救助缺乏有效实施的基础。医疗卫生服务的高价格导致绝大多数农村居民的医疗消费在可得性与可及性方面均存在严重不足,在此前提下,进行医疗救助会面临一系列困境,包括公平性缺失、负向激励、资金困境和医疗救助制度设计本身所存在的困境等。国家对医疗卫生服务体系进行改革是实施有效农村医疗救助的基础和前提,在此基础上,对农村贫困对象实施基本卫生方面的救助和对部分大病进行救助。

国家财政对教育经费投入的不足导致非义务教育特别是高等教育的家庭和个人负担过重,从而出现与农村医疗救助相类似的一系列困境。国家增加对教育的财政性投入,降低家庭和个人的非义务教育成本负担是建立有效教育救助制度的一个前提性工作。在此基础上,通过各种方式对农村贫困学生进行救助。

农村社会救助供给不足的一个重要原因在于资金供给不规范,其背后隐含的实质是我国分税制财政管理体制改革后,财政管理体制运行不规范的结果,各级政府的事权与财权不匹配。社会救助属于地方性事务,但地方政府的事权大于财权,在政府转移支付不规范的情况下,部分地方没有足够的资金进行农村社会救助,从而导致农村社会救助供给总体不足和地区性不均衡。规范政府财政资金的转移支付,中央政府对中、西部地区进行资金的合理安排与供给,以解决农村社会救助资金总体性不足和地区性差异问题。

建立有效的社会救助组织管理运行体系是农村社会救助工作有效开展的组织保障,现有的社会救助组织管理体系无法完全适应我国农村社会救助工作开展的需要。政府应该整合现有的社会救助机构,建立专门、高效的组织运行与监管体系,以保障农村社会救助工作的实施。

序	(1)
提要	(1)
1 导论	(1)
1.1 选题背景与研究目的	(1)
1.2 相关概念的界定及前置性说明	(2)
1.3 理论综述	(9)
1.4 论文的基本框架	(15)
1.5 研究方法、可能的创新与进一步研究的方向	(16)
2 1949 年以前我国社会救助历史回顾	(17)
2.1 社会救助思想	(17)
2.2 社会救助实践	(24)
3 社会救助:现代社会的国家责任	(41)
3.1 社会救助国家责任理论探源	(41)
3.2 社会救助责任主体历史变迁	(47)
3.3 发达国家现代社会救助中的国家责任体现	(58)
3.4 对我国的几点启示	(65)
4 我国农村对社会救助的需求	(67)
4.1 严重的社会问题导致的农村社会救助的需求	(67)
4.2 农村居民生活现状对社会救助的需求	(75)
5 我国农村社会救助:国家责任缺失下的供给不足	(91)
5.1 新中国成立以来我国农村传统社会救济回顾	(91)
5.2 90 年代后期以来我国农村社会救助	(95)
5.3 我国农村社会救助中存在的问题	(103)
5.4 国家责任缺失导致我国农村社会救助供给不足	(115)