

中国社会保障改革探索丛书
朱青主编

三条保障线

中国反贫困的理论与实践

郭雪剑◎著

*Santiao Baozhangxian
Zhongguo Fanpinkun de
Lilun yu Shijian*



中国社会科学出版社

中国社会保障改革探索丛书 □ 朱 青 主编

三条保障线

中国反贫困的 理论与实践

◎ 郭雪剑 著

❁ 中国出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

三条保障线：中国反贫困的理论与实践/郭雪剑著. 北京：
中国社会科学出版社，2007. 2

(中国社会保障改革探索丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1652 - 7

I. 三… II. 郭… III. ①社会保障—研究—中国
②贫困—问题—研究—中国 IV. D632.1 F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 017040 号

书 名：三条保障线：中国反贫困的理论与实践

著 者：郭雪剑

责任编辑：邢幼孜 李军伟

出版发行：中国社会科学出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话：(010)66051698 电 传：(010)66051713

邮购部：(010) 66060275

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：145mm × 210mm 1/32

印 张：6.875

字 数：128 千字

版 次：2007 年 4 月第 1 版

印 次：2007 年 4 月第 1 次印刷

定 价：13.00 元

(凡中国社会科学出版社图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)



朱 青

经济学博士
丛书主编简介

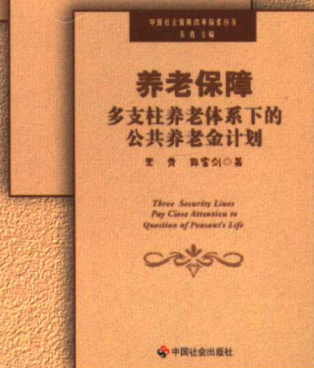
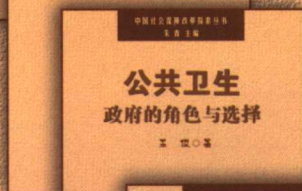
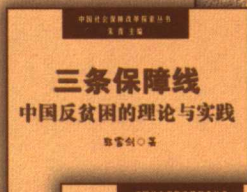
经济学博士，中国人民大学财金学院财政系主任、教授、博士生导师。主要研究领域包括社会保障、财政税收理论、税收制度等。已在《财贸经济》、《财政研究》、《经济理论与管理》等核心刊物上发表论文数十篇，并著有《社会保障初论》、《养老金制度的经济分析与运作分析》、《国际税收》等教材或专著。同时兼任中国社会保险学会理事、中国财政学会理事等职。作为访问学者或高级访问学者先后出访欧盟委员会、美国纽约州立大学管理学院和美国加州大学伯克利分校经济系。

郭雪剑

博士
本书作者简介

中国人民大学财政学博士研究生。主要研究方向为财政税收理论与政策、社会保障理论与政策。曾参与教育部关于“中国社会保障制度完善与财政支出结构优化研究”的课题。主要研究成果有：《发达国家政府间社会保障管理责权划分初探》、《失业保障的范围诠释及制度选择》、《新型农村合作医疗制度研究》、《构建和谐社会：让社会保障对象分享经济发展成果》等。





责任编辑：邢幼孜 李军伟
封面设计：赵世宏 张 洁

序

社会保障是当前我国上上下下都十分关注的一个社会热点问题。进入 21 世纪以来，党和国家开始把社会保障问题放到一个崭新的高度来认识。2002 年 11 月党的十六大报告将建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，看成是“社会稳定和国家长治久安的重要保证”。2003 年 10 月召开的党的十六届三中全会认为“健全社会保障制度是完善社会主义市场经济体制的主要任务”。2006 年 10 月召开的党的十六届六中全会则把加紧建设社会保障制度作为实现和谐社会的一项重要任务。在国家的决策层十分重视社会保障制度建设的同时，普通百姓也越来越关心与自己切身利益息息相关的社会保障问题。据零点研究咨询集团最新公布的《2006 年中国居民生活质量报告》显示，在 2006 年社会保障以 37.9% 的比例首次成为公众最关注的问题。

社会保障是人类社会经济保障的一种方式，它是由政府直接出面在全社会范围内向面临经济风险或生活困难的社会成员提供基本物质帮助的一种经济保障计划。我国早在建国之初就在城镇国营企业和一部分集体企业中建立了社会保障制度，但这种社会保障制度和水平是与当时的计划经济体制相适应的。经济改革以后，我国从 20 世纪 80 年代中期开始推进社会保障制度的改革和完善。国家首先对城镇的社会保

险制度进行了改革，陆续推出或创立了新型的养老、失业、医疗和工伤社会保险计划；随后，对城镇的社会救济制度进行了全面的改造，建立了下岗职工生活补贴计划和城镇居民最低生活保障（低保）计划。随着城镇职工社会保障制度改革的不深入，国家开始把注意力转向农村。目前，农村居民的最低生活保障计划以及新型农村合作医疗制度正在紧锣密鼓地建设之中。

尽管我国在社会保障改革领域取得了巨大的成就，但现行的社会保障制度仍存在许多缺陷，亟待进一步的改革和完善，而其中也有许多难题等待着人们去研究和解决。例如：

（1）我国现行的基本养老保险制度实行“统账结合”的运行模式，但由于个人账户“空账”运行，整个养老保险制度仍建立在现收现付的筹资体制之上。这种现收现付的养老保险制度能否应对人口老化的挑战？个人账户“做实”的改革是否有必要，以及能否成功？

（2）我国的失业保险制度是从1986年开始建立起来的，1999年保险范围得到了进一步的扩大。在国外，失业救济是解决工人短期性失业的一种过渡性措施。而在我国，工人面临的主要是技术性、结构性和资本缺口型等长期性失业。在这种情况下，失业保险计划如何应对我国的失业问题？另外，我国城镇面临着巨大的就业压力，政府的失业保险计划未来能否以及如何筹集到充足的资金？

（3）我国城镇职工基本医疗保险制度的改革是从1998年开始的，到现在已将近10个年头，但老百姓“看病贵”甚至看不起病的问题仍没有得到彻底的解决。从发达国家的

经验看，社会医疗保障是最难实施的一项社会保障计划。如果保障制度过于慷慨，则会造成制度的低效率和资源浪费问题；而如果保障制度过于苛刻，则受保人又会陷入看不起病或因病致贫的窘境。那么，在我国现有的经济发展水平下，社会医疗保障应采取何种模式？政府如何在现有的财力条件下真正解决一部分人看不起病的问题？

(4) 我国的公共卫生体系经历了 50 多年的发展历程，但仍然面临着许多问题。如果说“看病贵”的问题是医疗保障制度不合理造成的，那么“看病难”的问题则可以归咎到现行的公共卫生体系。政府在公共卫生领域如何加大投入？公共卫生体系如何才能更有效率？

• 3

(5) 我国城镇居民的低保制度是从 20 世纪 90 年代中期开始陆续建立起来的。在各种社会保障计划中，低保计划是最“奢侈”的项目，因为它可以向有劳动能力的社会成员无限期地提供资助，从而可能会给政府带来巨大的财政包袱。一些发达国家直到 20 世纪 80 年代才实施低保计划。那么，像我国这样经济不十分发达而且政府财政也不宽裕的国家如何保证为低保计划筹集充裕的资金？政府应当制定怎样的低保线？在现有的财力条件下政府如何才能做到应保尽保？

(6) 我国农村的社会保障制度过去基本上是一片空白，近些年来国家开始重视农村居民的社会保障问题，在农村开展了养老、医疗和低保等项目的制度建设。由于人口多、收入水平低、发展很不平衡等多方面的原因，农村的社会保障制度建设与城镇相比要复杂得多。国家是否应当在农村建立与城镇居民相似的养老、医疗社会保险计划，或者打通城镇



和农村居民的社会保障制度？在农民大量进城务工的情况下，国家要不要单独为农民工这个群体建立一个社会保障计划？目前这种自愿性的、资金以国家补贴为主的新型农村合作医疗这条路今后是否走得通？

由于先进的意识形态和落后的生产力之间存在着巨大的矛盾，加之拥有 60% 左右的农业人口，中国社会保障的制度建设从全世界范围看都是最艰巨的、最复杂的。面对这么一项任重而道远的巨大工程，国内的学术界并没有退缩，许多社会保障领域的专家、学者一直在积极地探索中国社会保障制度的改革之路。摆在读者面前的这套“中国社会保障改革探索丛书”，就是在中国社会出版社的大力支持下，由一部分中青年学者撰写的、反映他们长期潜心研究中国社会保障问题的书面成果。这套丛书几乎涉及到了当前我国社会保障改革的所有领域，作者本着理论联系实际和“把复杂的事情简单化”的宗旨，尽量用通俗易懂的语言，深入浅出地介绍了相关的社会保障理论、国外的制度经验和我国具体的改革实践，分析了我国社会保障改革中出现的种种问题，并在总结前人研究成果的基础上，对一些重大的理论问题和改革措施谈了自己的看法。我相信，这套丛书对于希望了解我国社会保障现状和前景的普通群众以及正在从事社会保障问题研究的官员和学者都会有所裨益，也希望这套丛书中的一些观点和看法能为今后中国社会保障制度的改革提供一些有益的思路。

朱 青

2007 年 1 月 22 日



目 录

Contents

第1章 发展和转轨中的贫困

1

- 1.1 关于贫困 / 3
- 1.2 我国的农村扶贫 / 12
- 1.3 城市新贫困 / 21

第2章 关于失业：贫困的主要原因

33

- 2.1 什么是失业 / 35
- 2.2 对失业的一般分析 / 49
- 2.3 失业保险：保障失业者的
基本生活 / 56

第3章 经济转轨中的下岗失业

67

- 3.1 打破“铁饭碗” / 69
- 3.2 世纪之交的下岗失业 / 83
- 3.3 严峻的就业形势 / 95

第4章 三条保障线与我国失业保障

109

- 4.1 与贫困作斗争：三条保障线 / 111
- 4.2 我国失业保险制度 / 117
- 4.3 国际经验与失业保障模式选择 / 129
- 4.4 发展与完善中的失业保险 / 140

第5章 最后一道安全网

155

- 5.1 什么是最低生活保障 / 157
- 5.2 迅速发展的历程 / 169
- 5.3 制度的基本框架 / 180
- 5.4 发展中的问题 / 188
- 5.5 发展与完善中的城镇最低
生活保障 / 196

主要参考文献

209

后 记

211

第1章

发展和转轨中的贫困

消除贫困、实现富裕，是人类梦寐以求的理想，也是人类追求正义、公平和平等的永续实践。与贫困作斗争，是所有国家和国际社会的神圣责任。为了创造一个没有贫困、共同富裕的美好世界，让我们携起手来共同行动。

——温家宝在2004年全球扶贫大会开幕式上的讲话

1.1 关于贫困	<u>3</u>
1.2 我国的农村扶贫	<u>12</u>
1.3 城市新贫困	<u>21</u>

1.1 关于贫困

贫困是一个全球性难题，在世界各国均不同程度地存在，下面的引文“全球贫困状况鸟瞰”就简要显示了全球的贫困状况。至于什么是贫困，则涉及价值判断的问题，而不仅仅是经济学意义上的。随着现代经济社会的发展，贫困往往和政府一系列无偿的援助政策联系在一起，其政策性含义也显而易见。通常，政府会以立法的形式划定一条贫困线，当居民收入低于贫困线时，可以享受政府的物质帮助或其他优惠待遇。按国际通行的贫困概念，贫困分为绝对贫困和相对贫困。

1.1.1 绝对贫困

世界银行在《1990 年世界发展报告》中给“贫困”下的定义是：“缺少达到最低生活水准的能力。”该报告指出，衡量生活水准不仅要考虑家庭的收入和人均支出，还要考虑

那些属于社会福利的内容，如医疗卫生、预期寿命、识字能力以及公共物品或共同财产财源的获得情况。它用营养、预期寿命、5岁以下儿童死亡率及入学率等指标，作为以消费为基础对“贫困”进行衡量的补充。因此，绝对贫困是指获得的实际收入、拥有的消费资料和得到的服务达不到维持其基本的生存需求，也就是“生活必需品”问题难以解决。

在广大发展中国家中，普遍存在着较为严重的绝对贫困，威胁着社会稳定和进步。我国属于发展中国家，无论从政策意义上讲，还是从现实社会的需要来说，我国对贫困的研究主要集中于绝对贫困。国家统计局课题组对贫困的理解就是典型的绝对贫困：“贫困一般是指物质生活困难，即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准。他们缺乏某些必要的生活资料和服务，生活处于困难境地。”另外，我国还存在着赤贫现象，即人均年收入低于683元的贫困人口，2003年我国农村赤贫人口高达2365多万人。

全球贫困状况鸟瞰

自20世纪80年代以来，世界经济不断增长，贫困状况得到了一定程度的改善。据统计，截至1999年，全球贫困人口已从1990年的13亿下降到了11.6亿，占全球总人口的比例也从29%下降到了23.4%，其中发展中国家贫困人口占总人口的平均比例从32%下降到了25%。不过，在取得重大成就的同时，贫困问题依然十分突出。全球范围内贫困程度最严重的国家，是主要分布在亚非拉地区的且处于全球分工体系最底层的48个最不发达国家。其中非洲有32个，亚洲

有 10 个,大洋洲有 5 个,拉丁美洲有 1 个。

亚洲开发银行 2004 年发布的一份名为《亚洲的贫困:测度、估算和前景》的报告指出,尽管亚洲在实现经济增长和消除贫困方面取得了令人瞩目的成绩,但仍有 19 亿人的日均生活支出不足 2 美元,这个数字占亚洲不发达地区总人口的 60%。如果按每人每天 1 美元的贫困标准来计算,亚洲地区有 6.9 亿贫困人口,其中印度的贫困人口最多,达 3.57 亿,中国的贫困人口为 2.03 亿。

拉美经济体系在 2004 年的第 45 届美洲开发银行年会上公布的报告指出,近年来,拉美地区社会财富分配更加不均,贫困现象日趋严重。目前,拉美地区贫困人口已达 2.27 亿,占这一地区总人口的 44%,极端贫困人口占 20%,失业率高达 11%。非洲地区的贫困人口指数和贫困差距比率均高于世界其他地区,而且这种状况一直持续着。1987 年,非洲地区有 47% 人口的收入处于国际贫困线以下;而到了 1998 年,这一比例仅略微下降到了 46%。就区域内部而言,撒哈拉以南非洲地区的贫困人口则从 1987 年的 2.42 亿增加到了 1998 年的 3.02 亿。目前,撒哈拉以南非洲地区已成为全球贫困发生率最高的地区,达到了 48.1%。

在发达国家里,由于收入差距过分悬殊,也使得相当可观的社会成员被无情地推到贫困者的行列。欧洲有 15% 的人生活在贫困线以下,美国生活在贫困线以下的人数始终在 3000 万以上。发展中国家与发达国家的收入差距在全球化条件下进一步拉大。联合国权威机构的统计报告显示:发达国家占世界人口的比例为 15%,而占世界总收入的比例却达到 70%;发展中国家占世界总人口的 77%,但却占世界总收入的 20%,其中占世界人口半数左右的穷国的收入仅占世界总收入的 5.6%。

资料来源:李旭红:《开放经济条件下的财政政策研究》,中国人民大学博士学位论文,2005 年。

三条保障线
中国反贫困的理论与实践

1.1.2 相对贫困

英国的奥本海姆在《贫困的真相》一书中这样定义贫困：“贫困指物质上、社会上和情感上的匮乏。它意味着在食物、保暖和衣着方面的开支少于平均水平……贫困夺去了人们建立未来大厦——‘你的生存机会’的工具。它悄悄地夺去了人们享受生命不受侵害、有体面的教育、有安全的住宅和长时间的退休生活的机会。”

世界银行编写的《贫困与对策》一书指出，相对贫困是指某人或某家庭与本国的平均收入相比，例如将贫困线划定为平均收入的一半或分配额的40%，相对贫困线随着平均收入的不同而不同。我国国家统计局认为，相对贫困是指相比较而言的贫困，即生活水平最低的那一部分人（如占总人口的5%）为处于相对贫困的人口。有的机构和组织，曾将收入只及（或少于）总体收入的1/3的社会成员视为相对贫困人口。

由此可见，相对贫困与收入分配不平等状况密切相关，也就是说相对贫困指的是当一个人或者家庭的收入比社会平均收入少到社会认可的一定程度时所处于的那种生活境况。它表明了相对贫困是根据收入的比较和差距来定义的，不同的国家、不同的经济发展阶段，由于收入状况不同，人们对生活必需品的数量和质量要求的标准也不一样，对相对贫困的界定标准也是不同的。不少国家在划分贫困和非贫困的标准时都根据特定的经济发展状况、收入水平以及社会环境的条件来确定。值得强调的是，在市场经济条件下，由于市场