



广州蓝皮书

BLUE BOOK OF GUANGZHOU

广州市社会科学院 / 编

广州社会保障 发展报告 (2016)

社会救助

主编 / 蔡国萱

执行主编 / 黄玉

ANNUAL REPORT ON SOCIAL SECURITY
OF GUANGZHOU (2016)



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

2016
版

广州蓝皮书

BLUE BOOK OF
GUANGZHOU



广州市社会科学院/编

广州社会保障发展报告 (2016)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL SECURITY
OF GUANGZHOU (2016)

社会救助

主 编 / 蔡国萱

执行主编 / 黄 玉



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

图书在版编目(CIP)数据

广州社会保障发展报告. 2016: 社会救助 / 蔡国萱
主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 8
(广州蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 9576 - 7

I. ①广… II. ①蔡… III. ①社会保障 - 研究报告 -
广州市 - 2016 ②社会救济 - 研究报告 - 广州市 - 2016
IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 193348 号

广州蓝皮书

广州社会保障发展报告 (2016)

——社会救助

主 编 / 蔡国萱
执行主编 / 黄 玉

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 丁 凡
责任编辑 / 吴 敏 张 超

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127
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 59367018
印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 16.75 字 数: 254 千字

版 次 / 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9576 - 7
定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2014 - 394

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

广州社会保障蓝皮书编委会

主 编 蔡国萱

执行主编 黄 玉

编 委 (按姓氏笔画排序)

朱泯静 杜家元 张 强 陈 杰 苗兴壮

林敏华 董克难 曾俊良 童晓频

主要编撰者简介

蔡国萱 广州市社会科学院副院长，社会学研究员，多年从事社会保障、医疗社会学、社会变迁等研究。曾在《社会学研究》、《城市管理》、《中国青年研究》、《中国残疾人》、*Qualitative Sociology*、*Urban China in Transition*、*Chinese Ethnic Business* 发表论文数十篇。出版合著《文明的尺度》《社会政策新论》。现任广州市社会学人类学学会副会长。

黄玉 广州市社会科学院社会学与社会政策研究所所长，副研究员，广州市社会学人类学学会秘书长、广州市劳动保障学会第七届常务理事。研究领域为经济社会学、组织社会学、社会政策。曾在《开放时代》《中国残疾人》《中国工人》《广州金融白皮书》《中国广州农村发展报告》等发表多篇论文。

摘 要

《广州社会保障发展报告（2016）》是由广州市社会科学院主持编写的“广州蓝皮书”系列之一。社会救助是社会保障体系中一项基础性的制度安排，是社会的“最后安全网”，实现着社会公平。2016年，广州社会保障发展报告将关注点置于广州社会救助体系的发展，分析社会救助体系中最低生活保障、医疗救助、住房救助、教育救助等领域的现状与发展态势，并提出了具有针对性的建议。全书共包括六个部分的内容。

第一部分为总报告。报告梳理了广州社会救助体系的发展脉络，指出广州社会救助向贫困治理转型的基础与条件。从最低生活保障制度、医疗救助、住房救助、教育救助等方面分析广州社会救助的发展现状，找出广州社会救助存在的问题及挑战，提出构建广州社会救助体系的“共享成果”“和谐发展”理念，以及完善广州社会救助体系的思路与建议。

第二部分为综合篇。社会救助制度是社会保障制度的重要组成部分。本篇主要回顾了广州社会救助政策的发展，分析目前存在的挑战与问题，提出广州社会救助政策体系的重构路径，并总结贫困标准设置的国际、国内经验，给出对广州社会救助制度的启示。

第三部分为最低生活保障篇。最低生活保障制度是保障贫困阶层的基本生活，维持社会稳定和社会公平的重要社会救助制度之一。本篇梳理了广州最低生活保障制度的发展脉络，分析总结了广州最低生活保障制度的现状与特点，找出其存在的问题和挑战，基于此，提出广州最低生活保障制度发展建议。同时，针对低保对象的“应退尽退”的社会热点问题，设计了广州城市居民最低生活保障制度的退出机制。

第四部分为分类救助篇。社会救助体系包括多方面内容，因此，本篇从



残疾人救助、医疗救助、教育救助、住房救助等具体领域分析广州在这些方面的发展现状及存在的问题和挑战，提出广州完善残疾人救助、医疗救助、教育救助、住房救助等方面的对策与建议。

第五部分为救助服务篇。实施社会救助服务对于社会救助制度的转型和升级具有重要的推动作用。本篇从社工与社会救助、流浪乞讨人员救助及对残疾人服务机构从业人员的调查三方面总结梳理了广州社会救助服务的具体实践与做法，分析了存在的问题及形成原因，提出进一步完善社会救助服务的对策与建议。

第六部分是大事记。该篇摘录了 2015 年广州社会救助的主要政策和重要事件。

目 录

I 总报告

B.1	广州社会救助发展报告	广州市社会科学院课题组 / 001
一	广州社会救助向贫困治理转型	/ 002
二	广州社会救助发展现状	/ 006
三	广州社会救助存在的问题及挑战	/ 017
四	完善广州社会救助的建议	/ 021

II 综合篇

B.2	贫困标准设置的国际、国内经验：对广州社会救助制度的启示	范璐璐 / 025
B.3	广州社会救助政策的评估及展望	田向东 姜春晖 / 042
B.4	城市新贫困群体社会救助的困境与破解——基于广州天河区的实证分析	王玲玲 辛思欣 / 057



III 最低生活保障篇

- B.5** 广州最低生活保障制度的发展：现状、特点与建议
..... 董克难 / 076
- B.6** 广州城市居民最低生活保障退出机制探析 伍嘉晖 / 095

IV 分类救助篇

- B.7** 广州医疗救助的理念与实践 李志雄 / 113
- B.8** 广州教育救助现状及对策分析 朱泯静 / 124
- B.9** 广州贫困家庭保障性住房问题分析及对策建议 王卓琳 / 141
- B.10** 广州残疾人社会保障现状、问题及对策探讨 蔡 玲 / 153
- B.11** 广州残障儿童随班就读政策分析报告
..... 吴杰臻 庄思琳 廖慧卿 / 170

V 救助服务篇

- B.12** 专业社会工作介入社会救助：广州的实践、
经验与政策建议 陈 杰 陈忠华 / 190
- B.13** 流浪乞讨人员救助服务与社工介入
——政府购买社工专项服务的广州案例
..... 彭 杰 王连权 / 212
- B.14** 广州残疾人服务机构从业人员调查报告
..... 广州市残疾人联合会人事处 / 227

VI 大事记

B.15 2015 社会保障大事记 / 241

Abstract / 245

Contents / 247

皮书数据库阅读使用指南



总 报 告

General Report

B. 1

广州社会救助发展报告

广州市社会科学院课题组*

摘 要： 本报告梳理了广州社会救助领域的主要发展脉络，指出广州社会救助向贫困治理转型的基础与条件。从最低生活保障制度、专项救助等方面分析了广州社会救助的发展现状，指出广州社会救助存在的问题及挑战。针对上述问题与挑战，报告从整合管理体制、提高基金统筹层级、加强基层经办能力等方面提出完善广州社会救助体系的建议。

关键词： 社会救助 最低生活保障 专项救助 广州

* 课题组成员：蔡国萱，广州市社会科学院副院长、研究员；黄玉，博士，广州市社会科学院社会学与社会政策研究所所长、副研究员；陈杰，博士，广州市社会科学院社会学与社会政策研究所副所长、副研究员；董克难，广州市社会科学院社会学与社会政策研究所助理研究员；林敏华，广州市社会科学院社会学与社会政策研究所副研究员；朱泯静，博士，广州市社会科学院社会学与社会政策研究所助理研究员。



在社会保障体系中，社会救助是一项基础性制度安排，通过公共财政的转移支付，扶危济贫，救助社会贫困群体，成为社会的“最后一道安全网”，可以说，社会救助发挥着收入再分配的作用，也实现着社会公平正义。广州经过二十多年的探索和实践，构建了以最低生活保障为核心，涵盖特困人员供养、医疗救助、灾害救助、住房救助、就业救助、教育救助、临时救助等内容，划分为基本生活救助、专项救助、灾害救助、临时救助四大类型的社会救助体系，社会救助也由传统的辅助式的“剩余福利模式”走向以贫困治理为取向的现代综合社会救助。

一 广州社会救助向贫困治理转型

（一）确立最低生活保障制度，促进社会救助转型

最低生活保障制度的确立在社会救助发展历程中具有重要意义，是我国社会救助制度从传统向现代转型的里程碑。传统的社会救助或以救灾救难为重点，或居于国家单位式社会福利模式的辅助、补缺位置，较少关注贫困救助与贫困治理。随着社会主义市场经济的确立与深化，社会结构发生改变，社会群体呈现分化，要求社会救助体系向现代的贫困治理的方向转型。最低生活保障制度是现代型社会救助的核心内容，在全国最低生活保障制度的建构中，广州走在前列。广州自1995年实施低保制度以来，经历了覆盖人群从城镇到农村、从生存保障到基本生活综合保障的过程，保障项目和范围不断扩大，贫困救助、贫困治理的取向越来越明晰，迈进社会救助正常化、规范化的发展进程。

随着广州市经济和社会保障制度的不断发展、完善以及反贫困力度的不断加大，广州最低生活保障的救助理念从保障维持社会救助对象生命所需的最低限度的饮食、穿着和居住条件，保障贫困群众不受冻、不挨饿这一基本生存标准起步，逐步将对救助对象的生活保障从保生存向保障基本生活、健康生活方向转变，在保障生存的基础上，加大保障力度，切实保障贫困群体的基本权益、适度发展权益，不断促进救助对象脱离贫困。

(二) 完善社会救助规范化建设，构建综合性托底保障

20 世纪 90 年代以来，广州社会救助政策展开了多方位的改革与完善，在持续推进优化最低生活保障政策的基础之上，各类专项救助政策陆续设立，孤儿救助、流浪乞讨救助、灾害救助、临时救助等群体性、急难性救助政策相继完善，社会救助的托底功能更加厚实，社会救助网络趋于绵密，在政策制定层面，社会救助的规范化有了显著的提升。

首先，最低生活保障制度并非单纯的现金给付保障，通过最低生活保障政策本身及其系列配套政策，形成一项综合性的社会救助核心领域（见表 1）。

表 1 广州市社会救助领域主要政策文件（1）

社会救助领域	主要政策
最低生活保障	《关于广州市实行最低生活保障线的通知》（穗府〔1995〕87 号）
	《关于我市城镇居民最低生活保障资金转由财政负担的通知》（穗民发〔1998〕141 号）
	《关于进一步做好在职、下岗职工最低生活保障工作的通知》（穗民发〔1998〕278 号）
	《关于我市城乡居（村）民最低生活保障对象保障金统一由银行发放的通知》（穗民〔2002〕68 号）
	《关于印发〈广州市城镇最低生活保障救济人员参加公益劳动规定〉的通知》（穗民〔2005〕174 号）
	转发《关于进一步加强城市低保对象认定工作的通知》（穗民〔2010〕327 号）
	《关于印发〈广州市调整最低生活保障标准试行政办法〉的通知》（穗民〔2010〕399 号）
	转发《省民政厅关于切实加强城乡最低生活保障管理工作的通知》（穗民〔2011〕436 号、粤民助〔2011〕5 号）
	《关于印发〈广州市调整最低生活保障标准试行政办法实施细则〉的通知》（穗民〔2011〕306 号）
分类救助	广州市财政局、广州市民政局关于转发《广东省最低生活保障资金管理暂行办法》的通知（穗财保〔2013〕17 号、粤财社〔2013〕1 号）
	2015 年，广州市政府发布实施《广州市最低生活保障办法》
	《关于对我市特困人员实行分类救济的通知》（穗府〔2006〕25 号）
	《关于低收入居民消费性减免政策的通知》（穗府办〔2011〕33 号）



在财务管理上,理顺低保资金的公共财政属性,由财政统一负担。从2002年开始,广州市开始推行低保金由商业银行发放的制度,将低保金现金发放改为统一直接支付至保障对象的银行账户,大大提高了低保金发放效率和准确率。为了促进低保人员的社会融入,2005年广州市民政局印发《广州市城镇最低生活保障救济人员参加公益劳动规定》,低保人员参加公益劳动成为一项政策安排。2006年广州市政府印发《关于对我市特困人员实行分类救济的通知》,根据贫困人群的实际状况实行分类救济,使得社会救助更加精细化。为了规范低保标准调整程序,广州市2010年印发《广州市调整最低生活保障标准试行办法》,建立了低保标准调整机制。此外,还确立临时物价补贴的启动、发放程序,为低保人员提供了更为及时有效的保障。至此,广州市已经建立了低保金发放、低保标准调整、临时物价补贴、分类救济、低保人员公益劳动等一系列配套制度,全面、有效、及时地为低保人员提供保障。扩大救助的范围,通过分类救济以及低收入居民消费减免的政策设计将低收入边缘群体纳入社会救助体系当中。2015年颁布实施的《广州市最低生活保障办法》(穗府令〔2015〕122号),以政府令的形式对低保对象、申请、救助标准、违法惩戒等做出一系列规定,是广州在社会救助领域建章立制的一个突破。

其次,广州在专项救助领域(见表2),尤其是在医疗救助领域积极探索,改革创新,发展至今,广州医疗救助涵括了资助困难群体参加医疗保险、住院救助、基本门诊与门诊特定项目(门特)和门诊慢性病(门慢)救助、临时医疗救助、商业保险医疗救助、慈善医疗救助、专项医疗救助制度等政策的医疗救助体系,救助对象从本市低保低收入等困难群体延伸,在政策上已经覆盖全体市民和外来务工人员。在一系列政策规范的基础上,2016年,广州颁布施行《广州市医疗救助办法》,形成医疗救助领域的定型成熟的部门规章。

广州的住房改革起步较早,对于困难群体的住房救助,已从传统的解困房到初步形成一套相对完善的保障房供应体系。住房保障因应居民家庭收入水平的分层而采用不同的保障房方案:对于无购房能力的贫困家庭,尤其是



表 2 广州市社会救助领域主要政策文件（2）

社会救助领域	主要政策
医疗救助	2009 年,《广州市困难群众救助暂行办法》
	2010 年,《广州市慈善医疗和应急救助办法》
	2012 年,《广州市医疗救助暂行办法》
	2012 年,《广州市重特大疾病医疗救助暂行办法》
	2013 年,《广州市困难群众重大疾病商业保险医疗救助实施办法》
	2016 年,《广州市医疗救助办法》
住房救助	2013 年,《广州市公共租赁住房保障制度实施办法(试行)》
	2015 年,《来穗务工人员申请承租市本级公共租赁住房实施细则》
教育救助	2011 年,《广州市福利彩票公益金助学实施办法》
	2012 年,《广州市学前教育资助制度实施办法》
	2014 年,《广州市扶助特殊儿童学前教育暂行办法》
流浪乞讨救助	2013 年,《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的实施意见》
综合	《关于推进我市社会救助体系建设的意见》(穗府〔2008〕26 号)

双特困户实施廉租住房政策,采取以租赁住房补贴为主、实物配租和租金核减为辅的解决方式;对于中等偏下收入住房困难家庭,提供建筑面积控制在 60 平方米以下的公共租赁住房;对于有一定购房能力的中低收入者家庭而言,居民可以申请经济适用房等。另外,在新型城镇化的发展进程中,广州市的保障房政策亦开始面向在穗的外来务工人员。

在教育救助领域,广州于 2010 年实施普通高中家庭困难学生资助政策;2011 年,构建广州市学前教育资助政策体系;2013 年,扩大中等职业学校免学费政策范围;2014 年,实施研究生国家助学金政策;2015 年,实施南粤扶残助学工程等。构筑形成了从学前教育到研究生教育覆盖全过程的广州教育救助政策体系。

对于城市流浪乞讨人员的救助,2003 年,国家废止《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》后,全国实施《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》。近些年,对于流浪未成年人的救助保护日益重视,广州于 2013 年出台《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的实施意见》,开展流浪未



成年人救助保护的新途径，对流浪未成年人的救助保护更加规范。广州在孤儿救助上不断取得突破，从2010年起，广州将市儿童福利院供养的年满18岁、有一定生活能力和劳动就业能力的成年孤儿纳入广州市廉租房保障范围，推动成年孤儿融入社会。同时，广州也在传统福利院孤儿养育方式之外探索孤残儿童社会化养育，实施孤残儿童委托社会机构代养、家庭寄养和类家庭养育，并获得很大进展。

二 广州社会救助发展现状

（一）基本生活救助发展平稳

1995年，广州开始建立并实施最低生活保障制度，确定1995年市区居民最低生活保障线为月人均200元，县级市及城镇居民为170~200元。随着经济社会的发展，广州市的低保保障标准也不断进行调整，从1995年建立时设定的200元提高到2015年的650元。具体从2010~2015年来看（见图1、图2），2010年城镇与农村的低保标准分别为399元与304元，到2015年，广州市城镇与农村低保标准实现一体化，达到650元，分别增长0.63倍和1.14倍。

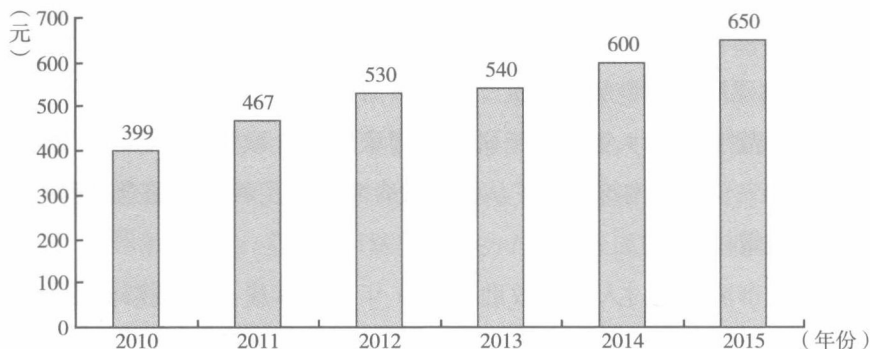


图1 2010~2015年广州城镇低保标准

资料来源：广州市民政局社会救助处。

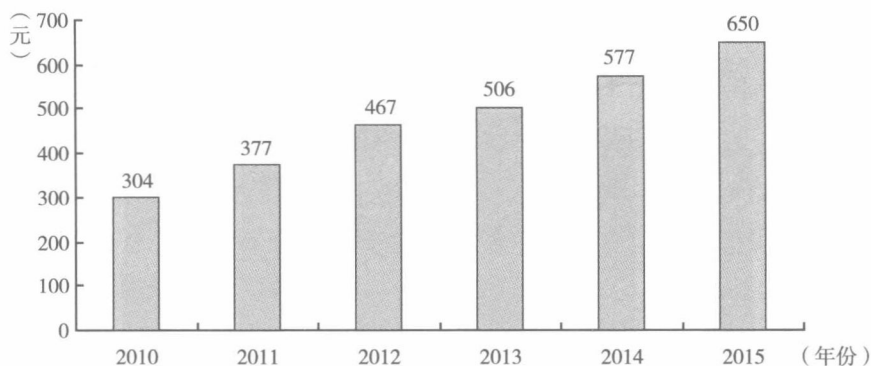


图2 2010~2015年广州农村低保标准

资料来源：广州市民政局社会救助处。

2010~2015年，广州最低生活保障财政资金支出总体保持上涨趋势，从2010年的3.14亿元增长至2015年3.65亿元，其中城镇与农村的资金支出约各占50%。同时也可看到，最低生活保障覆盖的人数持续下降，城镇低保覆盖人数从43206下降至24108人，农村低保覆盖人数从68545人下降至33053人。到2015年末，广州最低生活保障覆盖人数从2010年的111751人下降到57161人（见图3、图4）。

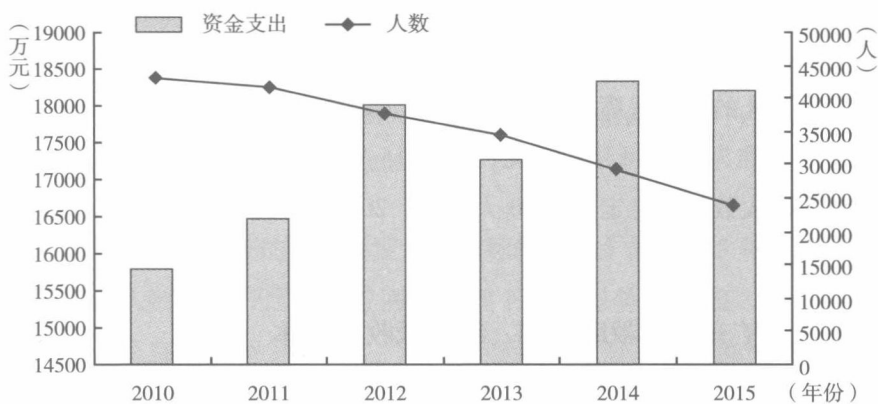


图3 2010~2015年广州城镇低保资金支出与人数

资料来源：广州市民政局社会救助处。