

CONTEMPORARY
CHINA'S SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM
OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

当代中国社会救助制度
机遇与挑战

岳经纶 刘喜堂 李琴 主编

第四届
中国社会救助研讨会
论文集

CONTEMPORARY

CHINA'S SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM
OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

当代中国社会救助制度 机遇与挑战

岳经纶 刘喜堂 李琴 主编



人民出版社

责任编辑:夏 青

图书在版编目(CIP)数据

当代中国社会救助制度:机遇与挑战/岳经纶,刘喜堂,李琴 主编. —北京:
人民出版社,2016.11

ISBN 978-7-01-016638-4

I. ①当… II. ①岳…②刘…③李… III. ①社会救济-福利制度-研究-中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 206597 号

当代中国社会救助制度

DANGDAI ZHONGGUO SHEHUI JIUZHU ZHIDU

——机遇与挑战

岳经纶 刘喜堂 李 琴 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京明恒达印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:33.5

字数:490 千字

ISBN 978-7-01-016638-4 定价:76.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

推进社会救助 夯实民生底线

(代序)

民政部副部长 宫蒲光

十八大以来，党中央、国务院把社会救助事业发展纳入全面深化改革和依法治国的总体部署，对进一步加强和改进社会救助工作提出了更高要求。习近平总书记指出：保障和改善民生是一项长期工作，没有终点站，只有连续不断的新起点；只要还有一家一户乃至一个人没有解决基本生活问题，我们就不能安之若素。李克强总理也多次作出指示批示，要求重点保障基本民生，编织一张兜住困难群众基本生活的安全网，确保网底不破，保障他们的基本生存权利和人格尊严，防止冲击社会道德和心理底线事件发生。

按照中央提出的“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生保障工作思路，民政部会同有关部门积极推动社会救助法治化进程，取得突出成效。2014年，国务院颁布施行《社会救助暂行办法》，第一次以行政法规形式综合构建了我国社会救助制度体系框架，明确了社会救助的主要内容，在社会救助事业发展进程中具有里程碑意义。以城乡低保、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助和临时救助等8项救助制度为主体，以社会力量参与为补充的新型社会救助制度体系已经形成。

当前，我国社会救助事业发展呈现出制度日臻完善、范围不断扩大、资金持续增加、水平稳步提高的态势。截至2015年底，全国共有城乡低保对象6611万人，城乡低保标准分别达到每月451元和265元，分别比上

年提高 9.7% 和 14.4%；全国农村特困供养人员 517.5 万人，集中供养标准和分散供养标准年平均分别为 6026 元/人、4490 元/人，较上年分别增长 12.2% 和 12.1%。常年救助的低保对象和农村特困人员占全国人口总数的 5.2%；医疗救助资助参保参合 8406 万人次，直接救助 2496 万人次。同时，为遭遇突发性、急难性事件导致基本生活暂时陷入困境的家庭所提供的临时救助也普遍开展，全年共实施 667.1 万户次，其中救助非本地户籍家庭 9.5 万户次。2015 年各级财政投入的城乡低保、农村五保和医疗救助、临时救助资金达到 2147.9 亿元，其中中央财政补助 1354.48 亿元。

新的历史时期，中央提出全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的总体战略部署，这不仅为社会救助工作提出了更新更高的要求，也为我国社会救助事业发展指明了方向。贯彻落实《社会救助暂行办法》，进一步健全制度机制，完善政策措施，加强相关社会救助制度的统筹协调、衔接配套，筑牢托底性基本民生安全网的网底，切实发挥社会救助体系在社会治理中的“减压阀”、“安全网”作用，是当前及今后一个时期我国社会救助的重要任务。

第一，加快推进社会救助法规制度建设。以《社会救助暂行办法》为统领，继续推进社会救助法治化进程。指导各地抓紧研究制定《社会救助暂行办法》的各项配套法规规章，确保各项救助政策的实施有法可依、于法有据、有章可循。继续推动城乡低保实现统筹发展，全面建立特困人员救助供养制度，完善重特大疾病医疗救助和临时救助制度，部署开展“救急难”综合试点，并及时总结推广试点经验，进一步探索解决困难群众急难诉求的政策措施。

第二，加快形成综合救助工作格局。为充分发挥社会工作在社会救助中的重要作用，2015 年 5 月，民政部、财政部联合下发《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》，明确了社会工作介入社会救助的路径和机制。专业社工等社会力量参与社会救助，能够在救助手段和救助方式上，促进由传统的、单一的物质和现金救助，转向物质保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升和社会融入相结合的综合救助，实现救助方式的多样化、组合化、专业化和个性化，最大限度拓展社会救助服务内涵，发挥社会救助体系的综合效用。在社会救助管理上，支持社区、

村（居）委会、社工机构、志愿者广泛参与，探索建立健全救助对象主动发现机制和快速响应机制，实现救助服务关口前移。通过建立“一门受理、协同办理”机制，进一步明确基层社会救助经办机构转办流程和办理时限，优化社会救助审核审批程序，提供便捷服务，确保困难群众“求助有门、受助及时”。

第三，加快实现由消极救助向积极救助的转型。作为一项基础的公共产品供给，社会救助的制度目标之一是为了更好地开发人力资本，促进个体及家庭提升发展能力、摆脱贫困，拥有分享经济社会发展成果的公平机会。要探索建立社会救助与就业促进等制度的有效衔接，实现“输血式”救助和“造血式”救助相结合，引导有劳动能力和劳动条件的困难群众参加就业培训，帮助他们通过就业实现生活自立。同时，结合户籍管理制度改革，以临时救助制度为突破口，逐步将持有居住证的流动人口纳入居住地救助范围。推动将医疗、教育、住房、就业等专项救助的覆盖范围，逐步从低保、特困供养人员扩展到低收入家庭和支出型贫困家庭，为更多困难家庭的发展创造条件。

第四，加快推进农村低保与扶贫开发有效衔接。为确保农村贫困人口到2020年如期脱贫，必须进一步加强农村社会救助制度特别是农村低保与扶贫开发的有效衔接，实现能扶尽扶、应保尽保。凡符合扶贫条件的贫困家庭，都要通过精准扶贫增加收入，实现脱贫；凡无法通过扶贫开发脱贫的，都要纳入低保救助，实现兜底保障。衔接的重点是四个方面：一是政策衔接。符合农村低保条件的建档立卡贫困家庭，要按规定程序纳入低保范围；符合扶贫条件的农村低保家庭，要按规定程序纳入建档立卡范围；不在扶贫建档立卡范围内的农村低保家庭、特困人员，各地应统筹使用相关扶贫优惠政策。二是标准衔接。农村低保标准低于国家扶贫标准的地方，要按照国家扶贫标准综合确定农村低保的最低指导标准，确保2020年前所有地方农村低保标准都能达到国家扶贫标准。三是对象衔接。完善农村低保家庭贫困状况评估指标体系，以家庭收入、财产作为主要指标，根据地方实际情况适当考虑家庭成员因残疾、患重病等增加的刚性支出因素，综合评估家庭贫困状况。充分运用家庭经济状况信息核对、入户调查、邻里访问、民主评议等方法，精准认定农村低保对象。以家庭年人均

可支配收入低于国家扶贫标准，或者尚未实现“二不愁、三保障”为主要衡量指标，精准认定建档立卡贫困人口。四是管理衔接。通过搭建信息共享平台，实现低保数据与扶贫数据的互联互通，使扶贫部门实时掌握民政部门认定低保对象的情况，民政部门实时掌握经扶贫政策扶持后，困难家庭增收情况，从而实现两项制度功能互补。此外，还要加强工作机制上的衔接，进一步明确部门职责，强化部门配合，合理配置资源，形成整体合力。

第五，加快完善政府救助与慈善救助衔接机制。社会力量参与是《社会救助暂行办法》的一个亮点，也是《国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见》的明确要求。面对形形色色的急难个案，政府救助要成为一个公平的、托底的、能够提供基本生活保障的制度安排。同时要加大动员慈善力量参与的力度，支持慈善组织发挥扶贫济困的积极作用，推动慈善力量与政府救助形成衔接互补、相互支持的协同机制，通过政府购买社会救助服务等措施，引导、支持社会组织、专业社工、志愿者等为困难群众献爱心、伸援手，动员、鼓励企业特别是国有企业积极参与社会救助，打造多元救助格局。

第六，加快夯实社会救助信息化基础。随着大数据时代的来临，科学精确识别服务对象，分类梳理服务需求，有针对性地开展管理服务，是摆在社会政策制定者面前不可回避的课题。要进一步加快建设社会救助信息系统，探索建立覆盖城乡各类困难群众的基本信息数据库，推动实现就业、社保、医疗、扶贫、慈善等相关信息的互联互通，形成纵向贯通、横向互联的社会救助信息共享机制。借助各部门、机构的收入、财产信息平台，运用大数据模式，加快完善社会救助家庭经济状况核对系统，为救助对象的准确认定、动态管理以及政府决策提供依据。

宋代大儒朱熹曾言：“知之愈明，则行之愈笃；行之愈笃，则知之益明。”不断丰富社会救助理论研究成果是推动社会救助事业发展不可或缺的力量。在民政部、中山大学和联合国儿童基金会的共同努力下，“第四届中国社会救助研讨会”取得圆满成功。《当代中国社会救助制度：机遇与挑战》一书是会议优秀论文的汇集。本论文集的出版，反映了会议的主要成果，代表了近年来我国社会救助理论研究的新方向，必将对我国社会救助事业的创新发展起到重要的推动作用。

目 录

推进社会救助 夯实民生底线(代序) 民政部副部长 宫蒲光 / 1

第一部分 社会救助的新机遇、新挑战

完善我国社会救助制度的思考 岳经纶 李 琴 / 3

新时期社会救助体系探寻与创新 张东霞 / 22

新常态下最低生活保障制度的反思与优化 张明锁 杨 天 / 34

支出型贫困概念及其应用辨析 黄晨熹 陈 瑛 单佳丽 / 44

试析“半城市化”背景下农民工社会救助的政策构建 钟玉英 王 艺 / 55

香港的综合社会保障援助计划:对内地的启示 梁祖彬 / 64

Public Attitudes toward Income Redistribution:

A Case Study of Hong Kong Alfred M. Wu Kee-Lee Chou / 77

第二部分 城乡最低生活保障制度研究

我国最低生活保障制度城乡统筹模式与路径研究

胡宏伟 李佳悻 杜涵蕾 / 105

城镇居民最低生活保障标准动态调整模型研究

——以上海市为例

钟仁耀 侯冰 刘苇江 / 118

城乡最低生活保障标准一体化测算方法研究

葛慧楠 武新 / 135

三种低收入人口瞄准机制比较

——基于中国的实践分析

姚建平 / 166

最低生活保障对象认定机制研究

——以嘉兴市为例

沈海明 / 181

城乡居民最低生活保障政策执行评估指标体系研究

武新 / 205

城乡低保绩效评估指标体系研究

刘志英 马驰 范长林 / 221

第三部分 专项救助和特殊群体社会救助研究

当前我国医疗救助工作中的突出问题和难点问题研究

成海军 / 235

我国失独家庭养老保障的差异化制度设计研究

——基于需求溢出理论的视角

龚志文 刘太刚 / 253

“万爱”医疗互助会：地方重大疾病医疗救助创新探索

石宇弘 江效民 林楚能 / 265

因病致贫人群医疗救助政策研究

——来自广州市的经验

马颖颖 / 277

残疾人“自助”何以可能 ——以广州市 649 名残疾人为例	张沁洁 / 289
积极救助:香港提高贫困群体就业能力政策及其借鉴	冀慧珍 金 平 / 306
就业救助制度建设:国际视野下的分析与启示	张浩淼 / 319
就业救助的制度设计及对中国的启示	吴小芳 / 333

第四部分 儿童社会救助:政策与实践

罕见病儿童家庭社会福利现状及可能的政策建构: 福利治理的视角	纪文晓 / 347
困境未成年人救助保护制度研究 ——以南京市为例	马 彦 / 370
中国农村多维度儿童贫困研究 ——基于中国家庭跟踪调查 CFPS 数据的分析	亓 迪 吴一超 / 389
西方困境儿童家庭支持福利制度模式探析	满小欧 李月娥 / 407
困境儿童保护:从以政府为主走向多元救助与保护 ——以社会工作机构参与困境儿童保护为例	张柳清 樊建兵 / 417
留守儿童教育支持体系的建构 ——农村留守儿童培养模式的经验研究	廖俊松 周淑祯 / 433

第五部分 社会力量参与社会救助问题研究

专业社会工作介入社会救助服务的研究与实践	张 华 周 勤 / 453
----------------------	---------------

嵌入与融合：社区社会组织专业化与行政化矛盾重思

——以广州市家庭综合服务中心为例

陈 莹 / 465

政府购买社工服务：经验与反思

——以广东省 G 市为例

陈晓运 / 486

社会组织介入困境失护儿童的社会救助研究

——以南京 A 组织为例

张 惠 / 497

私人参与灾后救助任务的法律规制

何 平 / 514

第一部分 社会救助的新机遇、新挑战

完善我国社会救助制度的思考^①

岳经纶 李 琴

改革开放以来,特别是进入新世纪以来,中国政府加快推进以改善民生为重点的社会建设,持续加大民生领域投入,由此带动社会救助事业迅猛发展,取得令世人瞩目的成就。以2014年5月1日《社会救助暂行办法》颁布实施为标志,中国政府初步构建了包括城乡低保、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等八项救助制度和社会力量参与在内的综合性社会救助体系框架,困难群众基本生活得到制度性保障。

然而,同时也必须看到,随着我国经济社会发展进入新常态,社会救助制度也面临着新的挑战,需要在政策设计、制度安排、机制程序、经办服务等方面继续完善和创新,进一步提升社会救助综合效益,夯实社会救助安全网基础,从根本上保障贫困人群的基本生存和发展权利。与此同时,党的十八大和十八届三中、四中、五中全会对全面深化改革、依法治国、“十三五”规划做出了系统部署,对社会救助事业发展提出了新的、更高的要求。“十三五”期间是构建基本民生安全网,为困难群众提供稳定社会预期的关键时期,需要从理论和实务角度深入研究如何进一步健全完善我国社会救助政策体系和制度框架,并推动其可持续发展。本文在剖析我国社会救助制度存在问题的基础上提出关于完善社会救助制度的一些思考。

① 基金项目:本文受到国家社会科学基金重大项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”(15ZDA050),教育部人文社会科学研究青年基金项目“基层官员政策执行力对社会救助政策效果的影响研究”(15YJC630061),民政部社会救助司委托课题“社会救助制度完善与治理模式创新研究”(MSJ15-17)资助。

一、社会救助制度发展成就

自 1999 年《城市居民最低生活保障条例》在全国范围内的实施,并于 2007 年将范围扩展到农村地区以来,最低生活保障制度为陷入贫困的城乡居民提供资金救助以及各种生活补贴。近年来,社会救助各项制度逐步完善,救助覆盖范围不断扩大,救助资金总投入、人均投入持续提高(见表 1、表 2)。截至 2015 年底,全国共有城市低保对象 960.23 万户、1708.01 万人,全国城市低保月人均补助水平 303.32 元,全年各级财政共支出城市低保资金 719.3 亿元。全国共有农村低保对象 2843.12 万户、4903.16 万人,全国农村低保月人均补助水平 144.56 元,全年各级财政共支出农村低保资金 931.5 亿元。^①

表 1 近年来城乡低保运行情况

年份	城镇居民最低生活保障人数(万人)	城镇最低生活保障户数(万户)	城镇低保人均支出水平(元/月)	农村居民最低生活保障人数(万人)	农村最低生活保障户数(万户)	农村低保人均支出水平(元/月)
2008	2334.56	1111.13	141.00	4284.26	1966.49	49.00
2009	2347.74	1141.84	165.00	4759.34	2290.55	64.00
2010	2311.10	1137.71	179.00	5228.42	2528.10	70.00
2011	2276.84	1145.17	224.79	5313.49	2662.62	96.40
2012	2142.47	1113.59	244.01	5340.92	2809.63	109.19
2013	2061.31	1096.18	251.80	5382.08	2924.93	111.37
2014	1880.18	1027.49	274.61	5209.03	2939.16	125.29
2015	1708.01	960.23	303.32	4903.16	2843.12	144.56

资料来源:中华人民共和国民政部网站。

表 2 近年来社会救助资金支出情况表

(单位:亿元)

年份	社会救助资金支出	全国财政支出	所占比例	全国 GDP 总量	所占比例
2007	539	49781	1.08%	257305.6	0.21%

① 中华人民共和国民政部,《2015 年社会服务发展统计公报》。

年份	社会救助资金支出	全国财政支出	所占比例	全国 GDP 总量	所占比例
2008	768	62593	1.23%	300670	0.26%
2009	1050	76300	1.38%	335353	0.31%
2010	1217.7	89575	1.36%	397983	0.31%
2011	1419	108930	1.30%	458218	0.31%
2012	1758	125712	1.40%	519470	0.34%
2013	2053	140212	1.46%	568845	0.36%
2014	2092	151662	1.38%	636463	0.33%

备注:社会救助资金支出包括城乡低保、医疗救助和农村五保,2014 年含临时救助支出。

资料来源:中华人民共和国民政部网站、国家统计局网站。

随着社会救助制度的发展和完善,社会救助标准稳步提升,2015 年全国城市低保平均标准 451.1 元/人·月,比上年增长 9.5%;全国农村低保平均标准 264.8 元/人·月,比上年增长 14.4%。^① 参照民政部 2016 年 6 月最新数据,约 10 个省市城市平均低保标准超过 500 元/月,北京、上海等经济发达地区已经超过 800 元/月,且实现了城乡低保标准统一(见表 3)。

表 3 2016 年 6 月各省市城乡低保标准

(单位:元/月)

地区	城市平均低保标准	农村平均低保标准
北京市	800.00	800.00
天津市	780.00	750.00
河北省	484.88	268.37
山西省	426.33	244.33
内蒙古自治区	529.65	340.98
辽宁省	496.53	297.79
吉林省	402.27	226.97
黑龙江省	510.25	297.35
上海市	880.00	870.00
江苏省	583.59	505.68

^① 中华人民共和国民政部,《2015 年社会服务发展统计公报》。

地区	城市平均低保标准	农村平均低保标准
浙江省	654.95	574.41
安徽省	477.31	293.70
福建省	504.99	313.05
江西省	480.28	275.69
山东省	479.51	294.26
河南省	417.34	248.47
湖北省	480.00	306.21
湖南省	427.79	252.15
广东省	542.08	408.88
广西壮族自治区	405.80	217.29
海南省	463.48	344.78
重庆市	420.00	236.75
四川省	386.13	219.12
贵州省	487.89	249.25
云南省	405.17	200.15
西藏自治区	617.43	211.02
陕西省	461.91	226.47
甘肃省	405.84	234.16
青海省	400.17	252.80
宁夏回族自治区	394.55	238.57
新疆维吾尔自治区	357.39	199.93

资料来源：中华人民共和国民政部网站。

与此同时，低保制度之外的社会救助其他方面也取得了不同程度的进展，帮助了大批有特殊需要的贫困群体。民政部资料显示，2015年，社会救助体系资助参加基本医疗保险6634.7万人，支出资助参加基本医疗保险资金61.7亿元，资助参加基本医疗保险人均补助水平93.0元。2015年直接医疗救助2889.1万人次，其中，住院救助1307.9万人次，门诊救助1581.2万人次；支出资金236.8亿元，其中，住院救助208.7亿元，门诊救助28.0亿元。与此同时，2015年全年累计资助优抚对象436.5万人次，优抚医疗补助资金34.6亿元，人均补助水平793