

ZHONGGUOCHENGXIANGKUNNANJIATINGSHESHEUIZHENGCEZHICHIXITONGJIANSHHEXIANGMUSHUJUFENXIBAOGAO

# 中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设项目 数据分析报告（2014）

（上册）

民政部政策研究中心  
王杰秀 主编

 中国社会出版社  
国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

# 中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设项目 数据分析报告(2014)

(上册)

民政部政策研究中心

王杰秀 主编

付长良 邹波 胡宏伟 副主编

## 图书在版编目(CIP)数据

中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设项目数据分析报告. 2014: 全2册/民政部政策研究中心, 王杰秀主编. —北京: 中国社会出版社, 2016. 2

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5276 - 1

I. ①中… II. ①民…②王… III. ①贫困—家庭—社会政策—决策支持系统—建设—研究报告—中国—2014 IV. ①D669.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 027180 号

书 名: 中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设项目数据分析报告  
主 编: 民政部政策研究中心 王杰秀

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 李 浩

责任编辑: 李冬雁

责任校对: 张 丛

出版发行: 中国社会出版社

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: 编辑部: (010) 58124823

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124845

传 真: (010) 58124856

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

[shcbs.mca.gov.cn](http://shcbs.mca.gov.cn)

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 185mm × 255mm 1/16

印 张: 50

字 数: 1100 千字

版 次: 2016 年 6 月第 1 版

印 次: 2016 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 98.00 元(上、下册)



中国社会出版社微信公众号

## 2014 年度项目参与人员

### 项目组成员

组 长：王杰秀

副 组 长：付长良

执 行 人：江治强

主要成员：刘丽娟 王伟进

### 项目问卷设计

付长良 江治强 刘丽娟 王伟进 严 洁（北京大学）

任丽颖（北京大学）

### 项目入户调查培训

负责人：付长良

执行人：江治强

授课人：江治强 任丽颖（北京大学） 马 超（北京大学）

### 项目入户调查实施协调人

山西省民政厅：苏顺生 徐浩蓬

辽宁省民政厅：傅永盛

山东省民政厅：颜世锋 李茂荣

湖北省民政厅：范长林

湖南省民政厅：李鄂辉 邓 莹

广西壮族自治区民政厅：徐新发

贵州省民政厅：尹秀钰

重庆市民政厅：周万利

陕西省民政厅：郭春华

甘肃省民政厅：靳生喜

项目申报和预算执行

项目申报：江治强 赵 兰 刘丽娟 王伟进  
预算执行：江治强 赵 兰 刘丽娟 王伟进 宋伊明 米庭伟

数据分析组成员

负 责 人：胡宏伟（华北电力大学）  
主要成员：胡宏伟 石 静 栾文敬 孟亚男 王恩见 陈 静  
张梅梅 吴晓坤 高 敏 李延宇 李佳恠 杜雅轩  
张 澜 郑翩翩 张云崎 李东涛 王静茹 杜涵蕾  
杜晓静 袁水苹 张 楚 覃春晖

咨询专家（按姓氏笔画排序）

|               |               |
|---------------|---------------|
| 田 固（民政部社会救助司） | 关信平（南开大学）     |
| 刘喜堂（民政部社会救助司） | 张车伟（中国社会科学院）  |
| 严 洁（北京大学）     | 林闽钢（南京大学）     |
| 钟仁耀（华东师范大学）   | 赵 曼（中南财经政法大学） |
| 唐 钧（中国社会科学院）  |               |

# 目 录

## 上 册

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 第一章 项目研究简述 .....                       | (1) |
| 第一节 项目研究介绍 .....                       | (1) |
| 第二节 2014 年城乡困难家庭与流动人口社会政策支持系统研究总报告 ... | (8) |

### 第一篇 城市困难家庭基本状况及社会政策支持状况

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 第二章 城市困难家庭基本状况分析 .....            | (77)  |
| 第一节 城市困难家庭人口状况 .....              | (77)  |
| 第二节 城市困难家庭经济状况 .....              | (95)  |
| 第三节 城市困难家庭医疗与就业状况 .....           | (149) |
| 第四节 城市困难家庭心理健康、社会融合状况 .....       | (168) |
| 第五节 本章小结 .....                    | (185) |
| 第三章 城市困难家庭社会救助政策运行状况与评估 .....     | (192) |
| 第一节 城市困难家庭最低生活保障制度运行状况与评估 .....   | (193) |
| 第二节 城市困难家庭专项社会救助政策运行状况与评估 .....   | (220) |
| 第三节 城市困难家庭其他救助政策运行状况与评估 .....     | (255) |
| 第四节 本章小结 .....                    | (268) |
| 第四章 城市困难家庭其他社会政策支持与社会服务供需状况 ..... | (274) |
| 第一节 城市困难家庭其他社会政策支持运行状况与评估 .....   | (274) |
| 第二节 城市困难家庭社会服务供需状况 .....          | (316) |
| 第三节 本章小结 .....                    | (338) |

下 册

第二篇 农村困难家庭基本状况及社会政策支持状况

第五章 农村困难家庭基本状况分析 ..... (347)

    第一节 农村困难家庭人口状况 ..... (347)

    第二节 农村困难家庭经济状况 ..... (362)

    第三节 农村困难家庭医疗与就业状况 ..... (414)

    第四节 农村困难家庭心理健康、社会融合状况 ..... (433)

    第五节 本章小结 ..... (451)

第六章 农村困难家庭社会救助政策运行状况与评估 ..... (457)

    第一节 农村困难家庭最低生活保障制度运行状况与评估 ..... (458)

    第二节 农村困难家庭专项社会救助政策运行状况与评估 ..... (486)

    第三节 农村困难家庭其他救助政策运行状况与评估 ..... (518)

    第四节 本章小结 ..... (531)

第七章 农村困难家庭其他社会政策支持与社会服务供需状况 ..... (536)

    第一节 农村困难家庭其他社会政策支持运行状况与评估 ..... (536)

    第二节 农村困难家庭社会服务供需状况 ..... (562)

    第三节 本章小结 ..... (583)

第三篇 城市流动人口家庭基本状况及社会政策支持状况

第八章 城市流动人口家庭基本状况分析 ..... (589)

    第一节 城市流动人口家庭人口状况 ..... (589)

    第二节 城市流动人口家庭经济状况 ..... (599)

    第三节 城市流动人口家庭医疗与就业状况 ..... (623)

    第四节 城市流动人口家庭心理健康、社会融合状况 ..... (643)

    第五节 本章小结 ..... (657)

第九章 城市流动人口家庭社会救助政策运行状况与评估 ..... (662)

    第一节 城市流动人口家庭最低生活保障制度供需评估 ..... (663)

    第二节 城市流动人口家庭专项社会救助政策运行状况与评估 ..... (666)

    第三节 城市流动人口家庭其他救助政策运行状况与评估 ..... (691)

    第四节 本章小结 ..... (698)

第十章 城市流动人口家庭其他社会政策支持与社会服务供需评估 ..... (701)

    第一节 城市流动人口家庭其他社会政策支持运行状况与评估 ..... (701)

    第二节 城市流动人口家庭社会服务供需状况 ..... (716)

    第三节 本章小结 ..... (735)

第四篇 低保制度运行状况与实施效果评估:基于工作人员调查

第十一章 低保制度运行状况与实施效果评估:基于社会救助工作人员的调查.....

..... (741)

    第一节 社会救助服务人员基本状况 ..... (741)

    第二节 低保标准与实施效果评估 ..... (749)

    第三节 低保制度管理运行状况评估 ..... (764)

    第四节 本章小结 ..... (786)

参 考 文 献 ..... (790)

# 第一章 项目研究简述

本章将主要对研究项目进行概括性介绍,包括项目研究背景、研究目标、研究意义、本年度研究重点和实施情况,此外,还将对核心概念、研究方法和数据质量等进行介绍。

## 第一节 项目研究介绍

本节将对整个项目研究进行介绍,具体包括项目研究背景、目标及意义、本年度研究特点、实施情况、相关概念界定与研究方法,目的在于更深入、系统地介绍整个研究项目。

### 一、项目研究背景、目标及意义

本部分的目标是对项目研究背景、目标及意义进行概括。具体而言,在我国反贫困社会政策体系建设仍待完善、贫困呈现复杂性和长期性的社会背景下,民政部政策研究中心从2008年开始,启动了“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目,每年进行一次全国典型性综合调查,旨在通过调查结果,全面、真实、客观地反映城乡困难家庭基本状况。

#### (一) 研究背景

改革开放以来,我国政府有针对性地实施了一系列旨在反贫困的社会政策,这些政策在促进社会成员生活水平提高、保持社会公平、维护社会团结等方面发挥了重要作用。但是,由于当今中国正处于快速的社会转型期,城市化、现代化、工业化亦衍生诸多社会问题,此外,分配政策仍不完善,这些都导致社会收入差距有扩大倾向,贫困问题呈现出新特点。我国基尼系数从2003年的0.479逐渐上升至2008年的0.491,后逐步回落。2013年全国的基尼系数为0.473,为近十年最低。虽然我国基尼系数回落明显,但是与部分发达国家相比,0.473的水平并不算低。因此,加快分配制度改革、缩小贫富

差距、削减贫困的任务依旧紧迫。

### 第一,我国的贫困呈现复杂性和长期性等特点

中国的贫困问题与自然条件、社会生产力发展、人口素质、社会福利政策导向、分配政策和产业政策等因素密切相关,这便导致了我国贫困问题的复杂性。<sup>①</sup>从国家重点扶贫县名单中,可以发现,扶贫县大多集中于山区、高原等自然条件恶劣的地区,如西南、西北和中部大山区。同时,社会生产力的发展、国民经济所处的不同阶段,也与贫困问题联系密切。改革开放后,随着国民经济快速发展、社会生产力水平不断提升,以及国家对贫困问题的重视,中国的贫困问题得到一定缓解。进入21世纪以来,我国农村经济社会发展取得了巨大成果,农村居民生活水平稳步提高,贫困人口大幅减少。以绝对贫困为例,农村的绝对贫困人口规模从2000年的3.5%下降到2008年的1%;以低收入标准测算,贫困人口从2000年的9422万减少到2010年的2688万,贫困发生率从2000年的10.2%下降到2010年的2.8%。<sup>②</sup>

一方面,由于受我国贫困人口基数大、分布广,城乡贫困人口规模较为庞大等因素影响,贫困问题很难在短时间内解决。按照享受政府救助的城市人口规模来看,截至2014年10月,我国城市最低生活保障人数为1893.3万人,而农村最低保障人数为5201.6万人,这部分群体均是城乡中生活最困难的群体。<sup>③</sup>另一方面,“新贫困”群体出现且规模有扩大趋势。随着20世纪90年代城市经济体制改革的推进,出现了城市“新贫困”群体。这类群体既有别于农村贫困群体,也有别于城市贫困群体,属于城市边缘群体,具有与城市生活主流无关、离散性和边缘性等特点。同时,虽然这部分群体具有劳动能力和劳动意愿,但是由于缺乏劳动机会,他们的自救能力十分脆弱。此外,伴随着城镇化进程的加快,城市流动人口数量不断增加,而其中部分流动人口由于受到教育水平低、技能差等因素影响,往往处于中低收入水平,抗风险能力较差,易陷入贫困。

按照农村扶贫标准和城镇困难家庭抽样比例确定的口径进行估算,我国城乡困难群体大约为1.3亿人;若按照城乡社会救助标准的窄口径计算,我国城乡生活困难群体的规模大约在7千万。另外,需要说明的是,由于我国贫困的判定标准尚未与国际接轨,一定程度上,存在贫困界定标准较低的问题,所以,若按照国际标准进行评估,我国的贫困人口规模可能更加庞大。因此,解决我国贫困问题任重而道远。

### 第二,我国反贫困社会政策体系建设仍待完善

党和国家历来重视城乡困难家庭的生存、发展等基本权利,注重从制度建设、财政投入、社会服务等多方面给予城乡困难家庭支持。1997年为妥善解决城市贫困人口的

① 徐飞琼. 中国贫困问题研究[J]. 经济评论, 2000(1):107.

② 国家统计局. 中国农村2011贫困监测报告[M]. 北京: 中国统计出版社, 2012.

③ 民政部. 2014年11月份社会服务统计公报[EB/OL]. <http://files2.mca.gov.cn/cws/201412/20141222105146922.htm>, 2014-12-18.

生活困难问题,我国建立了城市居民最低生活保障制度,且在随后的十几年中,低保覆盖面不断扩大、低保金水平逐步提高,有效缓解了困难家庭的基本生活困难。2007 年为切实解决农村贫困人口生活困难的问题,国家建立起农村最低生活保障制度,且随后,不断提高低保标准,为促进农村经济发展,缩小城乡差距做出重大贡献。而专项社会救助、其他社会支持政策的建设和不断完善,在惠民生、解民忧、保稳定、促和谐等方面做出重大贡献。

但是,总体上应该看到,我国针对城乡困难家庭(反贫困)各级、各类社会政策,虽然在减少贫困发生率、抑制贫困深度、增进反贫困效果、促进反贫困就业和发展等方面取得了巨大成效,但仍存在不少问题,主要包括反贫困政策体系建设仍不完善,相应标准偏低、动态调整落后现实需求,政策可及性和保障水平有待提高,等等。此外,虽然各种社会政策体系从不同角度针对反贫困问题而建设、运行,但是,总体上,这些体系都是分散、非有机的,更具协调性的社会政策体系建设仍待加强。

因此,在动态了解我国城乡贫困状况、评估,和完善社会救助政策及其管理机制的基础上,整合、构建、完善一个覆盖城乡困难家庭的社会政策支持体系显得尤为必要,并且,这也是有机协调现有各方反贫困政策、实现各政策无缝衔接、发挥综合优势的有效途径。基于以上背景,民政部政策研究中心从 2008 年开始,启动了“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目,每年进行一次全国典型性综合调查,旨在通过调查结果,全面、真实、客观地反映城乡困难家庭基本状况,对其家庭人口结构、生活水平、工作状况、思想观念、享受社会政策等状况,进行系统、真实的了解。并且,通过对调查结果的深度分析,将对我国城乡社会政策支持体系的建设水平、可及性、有效性、运行状况等方面做出客观评价,进而为国家反贫困工程建设以及完善其他各项社会政策提供坚实的科学依据。

## (二) 项目目标及意义

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题是党和国家在新的历史背景下,为大力促进城乡反贫困建设而推行的项目,在动态监测城乡贫困状况,为社会政策支持体系评估、改革提供科学依据和促进各社会政策有机整合等方面具有重要意义。

### 1. 有助于城乡困难家庭的动态贫困监测体系的建设

目前,我国反贫困进入了新的阶段,从传统的反绝对贫困向综合反绝对贫困、反相对贫困拓展;从传统的反生存性贫困向综合反生存性贫困、反发展性贫困延伸。为适应反贫困策略的新变化,我国政府需对城乡贫困有着动态、客观的了解,因此,建设覆盖城乡困难家庭的动态贫困监测体系显得尤为必要。而“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目,其中的一项重要作用,就是通过年度调查建立追踪调查数据库,形成一个纵向、动态的困难家庭监测体系。

这一动态监测体系的特点主要表现在以下几个方面。

第一,对城乡困难家庭的纵向追踪。从2008年“中国城乡困难家庭社会政策支持系统”项目启动以来,每年进行一次全国典型省份调研,从未间断。此外,不论是在调查时间的选取、调查地点的选择,还是在调查内容和管理组织等方面,都做到了科学、客观、高效。而这种不间断的纵向追踪,成为了城乡困难家庭纵向动态监测体系的重要组成部分。

第二,对城乡困难家庭宽幅信息的横向延伸。“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目,与传统部门的贫困统计不同,在保留、丰富传统调查内容的基础上,还增加了很多新增的调查内容,具体包括:家庭人口社会学结构、就业结构、家庭资产、社会救助水平与结构;低保、教育、就业、医疗等专项社会救助运行状况与评价、养老保险、失业保险等社会政策支持运行状况与评价;城乡困难家庭社会融合、价值观等内容。并且,根据每年不同的社会发展状况与政策变化情况,都会对调查内容做一定修改,力求更科学、客观地反映当年情况。如此宽幅信息的监测、追踪,是对我国城乡贫困监测体系的极大丰富,而这也将在我国贫困监测中发挥举足轻重的作用。

第三,形成城乡困难家庭立体信息的追踪。困难家庭信息的纵向追踪、横向延展、信息内容科学充实三大特点,使得“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目能够形成一个立体完整的信息集合。而这完整、合理、客观、科学的信息集合,将综合反映我国城乡困难家庭的现状和问题。其信息的反映广度和深度,将很好地弥补普通调查的有限性、区域性、截面性等问题。总体上,以上这些特点奠定“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目在我国城乡困难家庭动态贫困监测体系中的独特地位,有助于城乡困难家庭的动态贫困监测体系的建设。

## 2. 为社会政策支持体系评估、改革提供科学依据

贫困问题历来是世界各国政府高度重视的民生问题。改革开放以来,我国政府实施了一系列旨在反贫困的措施,并在保证社会公平、提高居民生活水平、维护社会稳定团结等方面做出重大贡献。但是,进入90年代,由于受到社会转型的加快、市场竞争、分配政策等因素的影响,中国的贫困出现新特点,原有的社会政策已经不再完全适用于解决新的贫困问题。因此,实时对社会政策支持体系进行评估,摸清城乡困难家庭生活状况,显得尤为重要。

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目的一个重要成果即是建立了城乡困难家庭调查数据,而这个数据具备抽样典型性、调查内容全面性、调查追踪实时性等特点。此外,每年将基于不断发生的新情况、新问题、新政策,对调查内容作出调整,力求做到实效追踪。2013年加入流动人口调查基础上,2014年根据2013年调查结果不断拓宽延展内容,细化各项涉及流动人口的社会服务。

根据数据库的分析结果,可以详尽地了解我国城乡贫困状况,不断深化社会各界对我国城乡贫困问题的认识和理解,也为评估、完善、和改革社会政策支持体系提供科学

重要依据。

### 3. 促进社会公平、和谐

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目,全面、深入反映社会救助、社会服务和各项社会政策的运行状况,在对整个社会政策支持系统进行全面反映、客观评估的基础上,发现问题和挑战,并为改善相应社会政策,乃至对整个社会支持体系进行调整,奠定决策参考和基础。此外,项目的实施将有利于改变现有政策“碎片化”、“分割化”、“应急性”等特点,促进各项社会政策的有效协同、整合,进而提升社会支持政策的针对性、整体性和实效性。

更为重要的一点是,社会政策支持体系的完善,城乡困难家庭生活状况的改善,将极大促进社会公平正义的发展,保障社会公平、维护社会和谐稳定。具体而言,覆盖城乡困难家庭的社会政策支持体系的建立和完善,将使得困难家庭的经济水平得到提高,生活、社会等权利得到保障,让困难家庭也共享社会经济发展成果。同时,通过广泛而高效的社会政策支持,将困难家庭重新纳入社会主流中,从而实现所有社会成员的公平、和谐发展。

## 二、本年度研究特点

本部分目标在于简要介绍本年度研究特点与实施情况。总体上,本年度研究呈现实用性、针对性、跟踪性和专业性四大特点。

### (一) 实用性:适当调整了调查和研究重点

本项目实施的调查,主要目标是对我国城乡困难家庭进行跟踪调查,动态掌握城乡困难家庭的贫困现状和走向,为国家反贫困社会政策的完善提供数据支持。为达此目标,在充分论证的基础上,2014 年度根据数据支持,着重从顶层设计层面、政策传导层面、政策绩效评估层面,对年度调查和研究的重点做了适当调整:一是突出调查的连续性,继续把对城乡贫困家庭的基本经济状况和社会政策需求作为调查的重点,同时突出对贫困流动人口的子女入学、就业、医疗、社区融入等问题的调查;二是突出对贫困变化的趋势、政策的传导机制以及实施状况的分析与评估,力求调查到客观、全面准确的信息,撰写出对政策的制定和完善有用的研究成果。

### (二) 针对性:优化调查问卷设计

本项目主要通过问卷调查的方式采集困难家庭基础信息数据。2014 年先后多次组织北京大学、南开大学、中国社会科学院等机构的专家学者,召开调查问卷修订论证会,论证修改调查问卷。经反复修订论证,形成了针对城乡困难家庭的三套入户调查问卷。调查问卷的调整主要是:一是修改了问卷的格式,使问卷的模块设计、题目的问答和填写更为明晰、简便;二是突出针对性,调整了问卷的结构,对重要而又易填错的题目,做了更为详细的说明和技术性修改,删减了重复或逻辑不够明晰的变量,细化了如

医疗负担及需求等方面的主客观指标,使调查研究的指向性更加准确,为调查研究工作打下了基础。

### (三)跟踪性:组织完成抽样入户调查

从2014年4月开始,项目组在山西、山东、广西、辽宁、湖北等省(区、市),召集省(市)、地市、区县三个层面的入户调查负责人,召开多个培训会,累积培训300多人。北京大学中国社会调查中心的专家从专业角度对入户调查规程、问卷进行了全面讲解、答疑,同时还总结和交流了各地在开展入户调查方面的经验。2014年7月各地组织开展了入户调查,共完成合格调查问卷2万多份。经过对数据的录入、清理,进一步丰富了城乡困难家庭调查数据库。

### (四)专业性:创新研究方式

本课题涉及学科多、专业要求高,完成好本项目确定的各项绩效目标键在于创新研究方式。项目组从提升专业水平出发,录制了调查培训视频,委托北京大学中国社会科学调查中心参与调查问卷的修订、调查培训以及完成了数据的清理、录入和校对,委托中国人民大学、华北电力大学两家学术专业机构分别开展项目的数据开发和研究报告起草工作。

## 三、相关概念界定与研究方法

本部分目标在于对本研究中的相关概念进行界定,并且简要介绍本研究中所使用的社会研究方法,为后文更深入理解本研究内容奠定基础。

### (一)相关概念界定

低保家庭(户)。“低保”,即最低生活保障制度,是我国民政部门给予基本生活存在困难的家的经济支持政策,其目的是为了维持这些家庭的基本生活物质需要。低保家庭(户)的确定以低保线为准,各地根据本地区的经济发展和生活水平状况,划定最低生活保障线,其依据往往是在特定区域内维持个人生存的最低物质条件。家庭人均收入低于当地最低生活保障线的家庭,都将被纳入低保,这些家庭将获得特定水平(家庭人均收入与低保线的差)的经济补助。这些家庭也被称为低保家庭(户)。

低保边缘家庭(户)。低保边缘家庭(户)的人均收入水平达到或略高于当地的最低生活保障线,经济状况略好于低保家庭(户),但是,这些家庭生活仍面临困难,维持家庭基本生存和发展面临经济约束;与此同时,由于没有被界定为低保家庭(户),低保边缘家庭(户)往往不能享有低保家庭所享有的最低生活保障待遇,现实中也往往无法获得与低保绑定的其他福利和救助。由于不能像低保家庭那样获得各种保障福利,低保边缘家庭(户)在实际生活中往往比低保家庭更加困难。目前,一些地区已经通过量化比例方式确定了低保边缘家庭,如低保线的1.7倍、2倍等。本研究确定的低保边缘家庭基本上基于这个思路,具体由地方民政部门根据本地低保边缘家庭的标准进行把

握,而在具体调研时,又以曾经登记申请过低保的边缘家庭和其他困难家庭为重点调查人群。

困难家庭。本质上讲,“困难”这个词并没有明确的量化界定,作为一项社会政策研究,本研究中的困难指的是基本生活和发展需要面临经济约束,调查中,困难家庭的范围涵盖了低保家庭和低保边缘家庭。

贫困家庭。贫困家庭是本文后续政策效果评估中所用到的概念。贫困家庭不同于低保家庭,而是以国家贫困线为依据,线上为非贫困家庭,线下为贫困家庭。

流动人口(家庭)。户籍不在本地但工作、生活在本地的人口家庭,调研中,流动人口调查地点为城市,所以所说的主要是农民工群体。流动人口所在的家庭即本研究中的流动人口家庭。

关于变量描述时间标识的说明。本研究中需要特别强调“年”与“全年”的区别。本项目调查实施时间为2014年,所以很多问题(变量)的设定,是针对2014年调查时的情况而言;同时,还有部分问题(变量)的设定是针对2013年全年情况而言,例如收入、支出等变量,是反映2013整年情况的。因此,本研究为了对这两种情况进行了区分,则分别使用了2014年、2013全年的时间标识,如果变量针对的是2014年调查时的情况,则用2014年作年份标示;如变量反映的为2013全年的状况,则用2013全年作年份标示。特此说明。

## (二) 研究方法介绍

本研究中,综合使用了定量与定性的研究方法,包括规范分析和实证分析。

第一,文献研究法,是一种通过收集和分析现存的,以文字、数字、符号、画面等信息形式出现的文献资料,来探讨分析各种社会关系、社会行为及其他社会现象的研究方法。<sup>①</sup>文献研究法中,本研究将具体使用文献研究法中内容分析、二次分析和现存统计资料分析,利用官方和其他宏观统计资料与本研究的微观定量分析相结合,将微观分析结果和宏观结合相联系,相互证明和判定趋势;此外,通过与相关政策、文献、统计资料,进行比较分析,从而更好地对政策价值源泉、价值判定、发展走向进行评价。

第二,统计调查法。本研究将利用了抽样调查技术,将调查对象分为四大类:城乡低保家庭、城乡低保边缘家庭、城市流动人口家庭,以及基层社会救助工作人员。而后,对城乡困难家庭目标人群进行了抽样,在省、市、县区、街道县镇、社区村级别抽样过程中,分别具体利用了分层整群抽样、立意抽样和随机抽样等方法。具体资料搜集过程中,利用了结构式问卷、统计报表等手段,在数据分析方面则利用统计分析技术,对主要变量的分布进行了描述、分析。

第三,实地研究法。研究中,采用了实地研究法中的参与观察、个案访谈等具体方

<sup>①</sup> 风笑天. 社会研究方法[D]. 北京:中国人民大学出版社, 2013:207.

法,通过结构式访谈、实地观察等进行个案家庭的访谈和观察。

第四,计量分析等其他方法。本研究除了利用基本统计分析法之外,还利用计量分析方法,通过构建回归模型等方法估算社会救助政策的反贫困政策效应。具体研究中还使用了政策分析、多角度综合研究等具体研究方法。

## 第二节 2014 年城乡困难家庭与流动人口 社会政策支持系统研究总报告

本节为 2014 年城乡困难家庭与流动人口社会政策支持系统研究总报告,主要分为数据质量总体评价、城乡困难家庭总体特征、城乡困难家庭社会救助政策运行状况、城乡困难家庭社会福利政策和社会服务运行状况,和城市流动人口家庭总体特征与社会政策支持系统总体状况五部分内容,力图从总体上概括城乡困难家庭和流动人口家庭状况。

### 一、数据质量总体评价

2014 年中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设项目入户调查,包括在辽宁、山东、山西、湖北、湖南、陕西、甘肃、贵州、重庆、广西 10 个省(区、市),共计调查了超过 20000 个家庭,包括城市和农村的困难家庭,以及流动人口家庭。<sup>①</sup>

2014 年中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设项目入户调查调查内容丰富、样本规模大,为我国城乡困难家庭社会政策支持以及相关的研究,提供了客观、丰富的数据基础。

为了控制数据质量,项目结合 2013 年度的调查经验,2014 年数据调查进一步调整并完善了调查计划,并对问卷进行了针对性的优化,形成了充分的调查计划和科学的抽样设计。在组织好调查员培训工作基础上,分别在街道、县区、市、省层级设置了指导、审查和评价环节,并按照一定比例进行回访,确保了数据各个环节的质量控制。经过检查,问卷数据质量真实可靠,填写基本完整、合规。数据录入环节,经过了再检查、逻辑判定、电话回访等多个环节,加大了检查、校对等环节力度,并在数据库形成后,再次进行数据逻辑清理和数值范围清理,及时核查、纠正错误,确保录入质量。下文将从信度、效度两个方面来评价年度数据质量。

信度是指根据测验工具所得到的结果的一致性 or 稳定性,反映被测特征真实程度

---

<sup>①</sup> 需要强调,与 2013 年不同,2014 年调查过程中,考虑到省份实际工作与调研工作的平衡,增加了湖北省,去掉了安徽省,这也在一定程度上影响了两年数据的追踪状况,但从下文数据质量评估结果中可以看出,由于抽样合理、质量控制较为严格,2014 年的数据质量整体较好。

的指标。针对城乡困难家庭,本研究选取问卷中的低保评价问题对数据的内在一致性进行检验,选取理由是低保评价的问题从不同角度询问被访者对于低保制度的评价,研究设计假设具有一致性,具体选用 Cronbach'  $\alpha$  系数进行测算。流动人口家庭数据由于缺少具有城乡困难家庭类似的量表式的低保评价问题,所以,选用对过去一年中存在心理问题的量表式问题进行测量。<sup>①</sup> 测算结果显示,三大样本的内在一致性系数  $\alpha$  超过了组间比较的最低标准(国际上通常以 0.7 为组间内部一致性标准),说明数据质量可信度较高。

表 1-1 数据信度分析

| 样本人群   | Cronbach' $\alpha$ 系数 |
|--------|-----------------------|
| 城市困难家庭 | 0.91                  |
| 农村困难家庭 | 0.91                  |
| 流动人口   | 0.75                  |

数据的效度也是衡量数据质量的重要维度。效度,即有效性,它是指测量工具或手段能够准确测出所需测量的事物的程度。通常,检验效度的方法是通过因子分析,检验同类变量是否基本一致,如果同类变量的主要载荷在同一个公因子上,说明相应变量效度较好。检验发现,同类变量被分配到了一个公因子,且载荷较高,说明数据质量效度较好。

表 1-2 数据效度分析

| 城乡困难家庭变量(问题)  | 城市困难家庭因子 | 农村困难家庭因子 | 流动人口变量(问题)     | 流动人口因子 |
|---------------|----------|----------|----------------|--------|
| 低保金太少         | 0.62     | 0.60     | 与人交往时感觉自卑      | 0.67   |
| 该保的没保         | 0.77     | 0.80     | 感到自己和家庭的未来没有希望 | 0.67   |
| 该退的没退         | 0.79     | 0.82     | 感到情绪沮丧、心情焦虑    | 0.66   |
| 家庭收入核查太烦琐、太频繁 | 0.72     | 0.68     |                |        |
| 低保资格认定靠关系、走后门 | 0.76     | 0.75     |                |        |
| 有损低保户的尊严和隐私   | 0.78     | 0.77     |                |        |

① 城乡困难家庭和流动人口信度测量使用的变量具体可见下文中效度测量表格中的变量,此处略。