

“十三五”国家重点图书



转型时代的中国财经战略论丛

我国农村社会救助体系改革 与创新研究

朱德云 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

“十三五”国家重点图书

★ 转型时代的中国财经战略论丛 ▲

国家社会科学基金一般项目（批准号：11BSH073）

我国农村社会救助体系改革 与创新研究

朱德云 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农村社会救助体系改革与创新研究/朱德云著.
—北京: 经济科学出版社, 2016. 5
(转型时代的中国财经战略论丛)
ISBN 978-7-5141-6923-2

I. ①我… II. ①朱… III. ①农村-社会救济-
经济体制改革-研究-中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 100770 号

责任编辑: 柳 敏 段小青
责任校对: 靳玉环
版式设计: 齐 杰
责任印制: 李 鹏

我国农村社会救助体系改革与创新研究

朱德云 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 13.75 印张 220000 字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-6923-2 定价: 42.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

总 序

转型时代的中国财经战略论丛

《转型时代的中国财经战略论丛》(以下简称《论丛》)是山东财经大学“特色名校工程”建设的特色项目和重要成果,也是经济科学出版社与山东财经大学合作推出的系列学术专著出版计划的一部分,更是山东财经大学近年来致力于学术兴校战略一批青年学者在经济和管理研究方面的部分成果汇报。

山东财经大学是一所办学历史悠久、财经特色鲜明、综合实力突出,在国内外有一定影响的普通高等财经院校。学校于2011年由原山东经济学院和原山东财政学院合并组建而成。2012年成功实现财政部、教育部、山东省人民政府三方共建。2013年获得博士学位授予权,并入选山东省“省部共建人才培养特色名校立项建设单位”。山东财经大学还是中俄经济类大学联盟创始高校之一、中国财政发展2011协同创新中心和会计改革与发展2011协同创新理事单位。学校的发展为教师从事科学研究创造了良好环境和宽广平台。近年来,学校以建设全国一流财经特色名校为目标,深入实施“特色名校工程”,大力推进改革创新,学校发展平台拓宽,办学层次提高,综合实力增强,社会声誉提升,学校进入了内涵发展的新阶段。为推进“特色名校工程”建设,学校修订了科研成果认定和奖励制度,完善了科研评价与激励机制,同时实行“优秀青年人才特殊支持计划”和“青年教师境外研修计划”等,为青年教师脱颖而出和学术成长提供了政策保障。

随着经济全球化、区域一体化、文化多样化深入发展,新一轮科技革命和产业变革蓄势待发,我国经济发展进入新常态,但发展方式粗放、创新能力不强、资源环境约束加大等不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,迫切需要更多依靠创新驱动谋求转型发展的出路。为了应

对当今世界的深刻变革，我国启动了“双一流”建设，对财经学科发展提出了严峻挑战，同时又面临难得的机遇。作为以经管学科为主的财经类大学，如何坚持科研服务社会、服务人才培养的方向，主动适应实施创新驱动战略的要求，自觉对接国家和区域重大战略需求，充分发挥在经济和管理研究领域的优势，为国家和区域经济社会发展提供更大智力支持、培养更多高质量人才，一直是财经类大学更好履行使命的重要职责。《论丛》的出版，从某种程度上应和了这种趋势和需求，同时，展现了山东财经大学“特色名校工程”的建设成效和进展，对激励学者潜心研究、促进学术繁荣发展、加强对外学术交流和扩大学校社会影响具有重要推动作用。

作为山东财经大学从事财经教育和人文社科研究的青年学者，都要积极应对和研究时代赋予的重大命题，以求是创新的精神风貌，遵循科研规律，坚持教研相长，长于独立思考，善于团结协作，耐得住寂寞，放得下功利，才能不断推进学术创新，勇攀科学高峰，孕育无愧于时代的精品力作，努力成为社会科学创新的新生力量。

《论丛》的出版凝结了山东财经大学青年学者的心血和汗水，尽管可能存在一些不足，但是正如哲人所言“良好的开端就成功了一半”。相信只要青年学者们持之以恒，不辍耕耘，必能结出更加丰硕的成果。伴随着中国经济发展、改革和转型步伐的加快，我们期待着有更多更好的学术成果问世！真诚欢迎专家、同行和广大读者批评指正。

山东财经大学校长



2016年5月17日

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 国内外研究文献综述	4
1.3 研究的主要内容与结构安排	20
1.4 研究方法与创新点	22
第2章 社会救助的一般理论	26
2.1 社会救助与社会救助体系	26
2.2 社会救助之理由：市场失灵	30
2.3 社会救助的公平与效率	33
2.4 社会救助的理论依据	40
第3章 我国农村社会救助中相关利益主体 之间的博弈分析	46
3.1 政府之间的博弈	46
3.2 救助对象之间的博弈	57
3.3 救助对象与政府之间的博弈	58
第4章 我国农村社会救助整体状况及其影响 因素实证分析	62
4.1 我国农村社会救助整体状况分析	62

4.2 我国农村社会救助影响因素分析 ——基于全国面板数据的实证检验	65
4.3 我国各地区社会救助影响因素分析 ——基于 29 个省市面板数据的实证检验	72
第 5 章 我国农村社会救助体系存在的问题及原因	78
5.1 我国农村社会救助体系的建立与发展	78
5.2 目前我国农村社会救助体系存在的主要问题	94
5.3 我国农村社会救助体系存在问题的原因分析	112
第 6 章 国外社会救助体系改革及经验借鉴	125
6.1 代表性国家的社会救助体系	125
6.2 经验及启示	149
第 7 章 我国农村社会救助体系改革与创新路径	162
7.1 我国农村社会救助体系改革与创新的必要性	162
7.2 我国农村社会救助体系改革与创新的基础	166
7.3 我国农村社会救助体系改革与创新的 总体思路与原则	168
7.4 我国新型的农村社会救助体系: 123456 模式	175
7.5 我国农村社会救助体系改革与创新的具体措施	184
第 8 章 总结与展望	203
8.1 本书研究的主要内容与结论	203
8.2 本研究不足与未来研究展望	205
参考文献	206

第1章 导论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

世界各国发展本国经济的实践证明：社会保障在社会经济生活中具有举足轻重的作用。鉴于此，有人将社会保障称为“社会的安全网”；也有人将其称为“社会的减震器”。党的十四大确立了在我国建立社会主义市场经济体制的目标模式。随着我国经济体制的转轨，市场经济的价格、供求和竞争三大机制逐渐成为市场分配的主要机制，市场在资源配置中发挥的基础性作用越来越明显，资源配置效率明显提高。但社会公平问题也越来越引起社会的关注。就农村而言，从20世纪70年代末开始的市场取向改革，使广大农民获得了更大的经营自主权，他们中间的大多数得以抓住农产品价格提高、经济结构调整和非农产业发展的时机，更为有效地配置经济资源，家庭收入迅速增加。相比之下，仍有部分农村人口从这一制度变化中受益极为有限，一些人甚至连最基本的食品保障问题都没有解决。进入90年代，随着经济体制改革力度的加大，原来隐蔽的一系列经济、社会问题日渐突出，有些农村贫困人口，不能满足其基本的生存、生活需要已是不容讳言的事实，给我国政治、社会、经济等方面造成了严重影响。对这些贫困人口进行社会救助，以保障其最低生活需要，是政府不可推卸的责任。

为适应经济体制改革的要求,我国的社会救助体系在自身的运行机制、项目构成、模式类型、体系建设等方面也进行了全方位的改革和创新,并取得了实质性的进展,对保障农民的基本生存权,缩小城乡居民收入差距,促进经济稳定发展和社会和谐等发挥了重要作用。但是我国现行的农村社会救助体系,仍存在社会救助制度不完善、运行机制不合理、管理体制不规范和法律不健全等诸多问题,无论是与建立社会主义市场经济体制,还是与构建和谐社会的目标要求相比,仍有一定的差距,其存在的某些问题甚至成为深化经济体制改革和实现社会和谐的严重障碍。

从党的十六届六中全会提出“构建和谐社会”的目标和主要任务,到十七届三中全会通过“推进农村改革发展若干重大问题”的决定,再到十八大提出“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”的要求,这无不说明党和政府对“三农”和“民生”问题的高度重视和密切关注。随着我国经济、社会发展和农村社会救助形势变化,改革和创新我国的农村社会救助体系势在必行。

本研究就是在上述背景下提出的,目的是在对我国农村社会救助体系存在问题及其原因进行分析的基础上,借鉴国际经验,构建我国新型的农村社会救助体系模式,并有针对性地提出改革和创新我国农村社会救助体系的具体措施。

1.1.2 研究意义

1. 理论意义

党的十八大报告指出:“统筹推进城乡社会保障体系建设”。同社会保障体系一样,我国的社会救助体系也具有明显的二元化特征。城市社会救助体系相对健全,而农村社会救助体系则比较薄弱,是我国社会救助体系发展状况的真实写照。农村社会救助体系的建设不能照搬城市的经验,也不能照抄别国模式,必须建立一个适合我国农村实际的社会救助体系。当前,由于我国的社会救助体系总体上正处在构建过程中,作为改革指导的相关理论亦不充分,因此农村社会救助体系建设亦需理论上的完善与创新。

本课题虽然是属于应用研究的范畴,但为了使所提出的对策建议具有较强的科学性、合理性和可操作性,课题也不忽视应用研究所必须具备的理论基础。本课题对市场机制作用下社会救助存在必然性的分析、对社会救助公平与效率的分析、对社会救助理论依据的分析以及对我国农村社会救助过程中相关利益主体之间博弈的分析等,实际上都是理论性较强的内容。同时,这些理论分析也是应用研究中所提政策建议具有较强的科学性、合理性和可操作性的重要保证。所以,本课题研究具有一定的理论意义。

2. 现实意义

我国是一个农业大国,农村人口占总人口的一半以上(2010年农村人口占总人口的比重为50.05%),^①而且农村贫困人口规模大,按照2011年国家制定的年人均纯收入2300元的新扶贫标准匡算,大概现在农村还有扶贫对象1亿2000多万人。^②农村大量贫困人口的存在成为影响社会稳定的重要因素,如果不采取有效的措施改变这种状况,势必养痍为患,酿成严重后果,最终影响社会的稳定和发展。社会救助体系作为社会保障体系中的最后一道“安全网”,对于改善贫困人口的基本生活、维护社会稳定具有重要的作用。

在当前“构建社会主义和谐社会”、“建设社会主义新农村”、“以人为本”和“保障民生”的大背景下,改革和创新农村社会救助体系,从制度体系上解决农村贫困人口的基本生存问题,可以极大地避免因贫困问题而引起的社会矛盾,从而为改善民生、建设新农村以及构建和谐社会的做出应有的贡献。在此背景下进行改革和创新农村社会救助体系研究,具有了更加重要的现实意义。

同时,本课题本着“标本兼治”和抓主要矛盾的原则,并结合我国农村实际,所构建的我国新型农村社会救助体系模式以及提出的系统改革和创新我国农村社会救助体系的具体措施,可以为我国各级政府的决策提供参考。因此,本研究也具有一定的应用价值。

① 中国统计年鉴2010 [M]. 北京:中国统计出版社,2011.

② 中国社科院.“2013年中国社会形势分析与预测”蓝皮书.<http://www.askci.com>, 2012-12-18.

1.2 国内外研究文献综述

1.2.1 国外社会救助理论及研究的新趋势

1. 国外社会救助的理论研究

英国的《济贫法》(Poor Law)开启了西方社会福利政策的先河。美国1999年出版的《社会工作词典》认为,“济贫是一个具有特定意义的历史术语,特指由政府或私营慈善机构向贫困人士提供的现金、实物或服务。”直到20世纪上半期,大多数国家的济贫法纷纷被社会保险所覆盖。^①爱德利(Eardley, 1996)认为国际上对社会救助没有统一的定义,主要是因为社会救助项目在现实中存在复杂性,另外各国语言不通,对这个概念的翻译也有差异。^②迪奇(Ditch, 1999)提出可以通过剔除社会保障制度中不属于社会救助的项目(剩余的便是社会救助)来界定社会救助内涵和外延。布朗(Brown, 1999)也认为社会救助政策的国际比较研究存在一定的障碍和困难。^③

通过对OECD成员国社会救助实践的总结,爱德利等将社会救助概括为“发达国家通常为那些缺少充足收入的市民提供的最低收入保障”。相比之下,在OECD(1998)的另外一项社会救助研究中,社会救助被定义为:“以家计调查为基础,以现金或实物为支付形式,通过资格审查将给付定位于那些处于低收入阶层或低于类似收入门槛线

① Alcock, P. 1999. Poverty and Social Security, In R M Page & R Silburn, British Social Welfare in the Twentieth Century, Basingstoke, New York: Macmillan Press; St Martin's Press.

② Eardley, T. et al., 1996, Social Assistance in OECD Countries (Volume I): Synthesis Report, London: HMSO.

③ Brown, J, Hausman, P, & Kerger, A, 1999, Recommendations on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in the Social Protection Systems, Luxembourg: CEPS/INSTEAD.

的个人或家庭的援助。^①”

目前国际上对于社会救助的分类也没有统一标准。爱德利等学者把社会救助计划分成普通救助、类别救助和专项救助三类。普通救助 (General Assistance) 主要是为收入低于最低收入标准的对象提供的现金给付; 而类别救助 (Categorical Assistance) 则是为特定群体提供的现金给付; 专项救助是实物或现金形式的特定的物品或服务。^② 学者们根据对发展中国家和转型国家的研究, 把社会救助分成现金救助、实物救助和收入生成计划三种基本类型。现金救助可以为收入低于贫困线的个人和家庭提供援助; 实物救助是根据贫困个人和家庭的不同需求提供的专门援助; 收入生成计划 (Income Generation Program) 则是强制救助对象以劳动来交换收入。^③

不同国家的社会救助体系都存在广泛的差异, 进一步加剧了分类方式的多元性和复杂性。高夫 (Gough et al., 1997) 把 OECD 国家的社会救助体系分成八大类: (1) 选择性福利制度 (澳大利亚和新西兰); (2) 公共援助国家 (美国); (3) 具有完整安全网的福利国家 (包括英国、爱尔兰和加拿大的部分省); (4) 二元社会救助 (包括德国、法国、比利时和卢森堡); (5) 基于公民权的补缺型救助 (包括除挪威外的斯堪的纳维亚国家和荷兰); (6) 初级救助 (包括南欧和土耳其); (7) 地方自主决定的救济 (包括挪威、奥地利和瑞士); (8) 中央自主决定的救助 (日本)。^④ 布雷思韦特、葛鲁塔特和米拉诺维奇 (Braithwaite, Grootaert and Milanovic, 2000) 在研究转型国家的社会救助体系时, 选用了贫困线的相对水平、社会救助的覆盖率和社会救助对救助对象家庭的重要性三个标准, 把五个转型国家分成集中型 (波兰、爱沙尼亚)、分散型 (包括匈牙利和俄罗斯) 和落后型 (保加利亚) 三类。^⑤

① OECD, 1998, *The Battle against Exclusion*, Paris: Organization for Economic Co operation and Development.

② Eardley, T. et al., 1996, *Social Assistance in OECD Countries (Volume 1): Synthesis Report*, London: HMSO.

③ 黄晨熹. 社会救助的概念、类型和体制: 不同视角的比较 [J]. 华东师范大学学报 (哲学社会科学版), 2005 (3).

④ Gough, I, Bradshaw, J, Ditch, J, Eardley, T, & Whiteford, P, 1997, *Social Assistance in OECD Countries*, *Journal of European Social Policy*, 7 (1).

⑤ Braithwaite, J, Grootaert, C and Milanovic, B., 2000, *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*, New York: St Martins Press.

2. 国外社会救助制度研究的新趋势

近年来西方发达国家社会救助制度改革的主要思想是在新自由主义和凯恩斯主义之间寻求平衡,社会救助理念从最初的普惠型救助转为有限型救助,权利性救助改为与义务相关联的工作性福利救助。西方国家社会救助制度发展的趋势呈现出以下四个特点:控制费用增长、降低替代率、对受益人重新分类和限制受助时间。

西方发达国家社会救助改革的最主要表现是被救助者不再被简单地理解为“被救助者”,而被认为是“寻找工作者”,主要目标是降低失业率,提高被救助者重返劳动力市场的动机和能力,实现福利向工作的积极转变。为了实现这种转变,各国政府采取了政策调整。例如,英国以“寻找工作津贴”替代了以前所用的“失业救济金”和“失业收入支持”。新西兰用“公共薪金”代替失业和疾病救济金。这种改变的理念更加强调积极主动的争取工作福利,而不是被动接受救济金。美国用“贫困家庭临时救助”取代了“未成年儿童家庭援助”,使得享受救助金的时间被缩短了。这一变化表明了美国政府正在让贫困群体逐步摆脱“福利依赖”。美国、新西兰以及加拿大的一些地区近期已将这一群体扩展到单身父母和有部分工作能力的残病人。这一系列的变化表现出的趋势是有工作能力或部分工作能力而享受贫困救助的群体已被要求参加工作。

美国联邦政府规定接受救助的单身父母两年内需要每周工作的时间,从20小时逐渐增加到30小时。另外美国联邦政府还制定了社会救助收益家庭的就业目标。1997年,受助者家庭要求有至少25%以上的成员就业,核心家庭则要达到75%以上;2002年,两个数字分别增大到50%和90%。没有完成目标,第一年则减少5%的拨款,以后每年递减2%。1996年PRWORA法案通过后,又加强了对受益人的培训要求。为了便于社会救助受助者能在劳动力市场上找到工作,州和当地社区为那些享受贫困家庭临时救助并且很难找到工作的家庭,创造额外工作机会。而且美国残疾人或者长期患病者可以获得额外的基金,其目的也是为了帮助他们能够尽快就业。

另一个明显的社会救助制度改革趋势是强调履行与工作相关的义务。在美国的社会救助改革中,联邦政府的社会救助基金不再是无条件

的拨付,各个州也相互竞争削减转移支付,以避免社会救助费用的无限扩张。美国政府对社会救助新方案所采取的新措施产生了深远地影响,它使得社会救助的人数在很短的时间内出现了锐减的现象。新西兰的社会救助制度改革则强调积极援助和互惠义务。它对单亲家庭、病人和残疾人的工作能力进行一定的评估和鉴定,对没有孩子而领取失业救济金者的配偶也提出要求工作。新西兰用“公共薪金计划”取代“失业救助和病残救助”,这一计划在得到补贴的同时更强调工作的义务。目前,新西兰正在实施“指南针”和“为顾客提供服务”两个计划,以帮助受益者能够自立。在其他国家,像加拿大的许多省也要求单身父母参加福利性工作;荷兰要求凡得到社会救助的人都要重新寻找就业岗位(王增文,2012)。^①

1.2.2 国内农村社会救助的研究现状

改革开放以来,我国农村社会救助制度建设进一步完善,社会救助整体水平不断提高。实践中我国农村社会救助体系建设积极进行探索的同时,国内很多学者也对我国农村社会救助制度的完善进行了广泛探讨。这些研究主要集中体现在三个方面:第一,从宏观层面对我国农村社会救助制度存在的问题、原因及完善对策进行总体分析;第二,从微观层面对我国农村社会救助体系中的最低生活保障制度、各种专项救助(医疗、教育、灾害、失业、法律救助)等进行具体探讨;第三,从比较分析层面对我国城乡社会救助体系进行差异研究,进而提出缩小城乡救助水平差距,完善农村社会救助体系的政策建议。

1. 我国农村社会救助的总体分析

目前国内理论界对我国农村社会救助总体研究的文献资料较多,已经形成了一批有价值的研究成果。这些研究主要集中于对我国农村社会救助制度存在的问题、原因及完善对策等方面。

(1) 我国农村社会救助制度存在的问题。杨燕绥、王进财(2011)认为当前我国农村社会救助制度建设中存在的问题包括:保障理念上存

^① 王增文. 农村社会救助制度的可持续性研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2012.

在偏差；制度建设立法阶位低；政府间投入存在博弈；保障标准缺乏科学性；确认保障对象缺乏机制；社会参与渠道不畅通。^①莫汀（2011）认为我国农村社会救助制度存在的问题主要有：经费缺乏，救助水平偏低；覆盖面窄，城乡救助制度二元分割；法制化建设滞后，缺乏规范管理；专业化程度不够，基层工作力量薄弱；透明度不够，缺乏有效监督机制。^②王润华（2011）认为我国社会救助体系存在的问题主要有：救助制度缺乏规范性；救助管理体制缺乏协调性；救助政策法规缺乏健全性；救助缺乏全面性。^③米勇生（2010）认为我国农村社会救助体系主要存在以下几个方面的问题：保障水平仍然偏低；农村“五保”供养资金落实困难；农村“五保”供养服务机构性质缺乏明确的界定；困难群众看病难等突出问题难以解决；基层工作力量薄弱的问题越发突出。^④谢宜彤（2010）认为我国农村社会救助体系存在的问题包括：缺乏社会救助法律体系；缺乏专业社会救助工作人员；缺乏经费；缺乏统筹城乡社会救助。^⑤潘保兴（2009）认为我国农村社会救助体系存在的问题主要表现在以下几个方面：机构设置、人员编制有待完善；农村社会救助经费不足，救助门槛设置过高，救助标准过低；相关法律不完善；确定救助对象不准确。^⑥邓大松、王增文（2008）认为界定低保对象标准存在一定的困难，农村居民的家庭收入具体计算方法尚需规范，县乡负担的最低生活保障资金难以落实到位或者不能按时足额到位，缺乏诚信和道德约束使得制度运行困难重重。^⑦黎民（2008）认为我国农村社会救助体系在资源分配上存在的问题主要有：我国政府对社会救助的转移支付在总额上不足；社会救助在资源分配上重城市、轻农村。^⑧

（2）我国农村社会救助制度存在问题的原因分析。邓大松、王增文（2008）认为造成我国农村社会救助体系出现诸多问题的原因包括：

① 杨燕绥，王进财。农村低保制度建设与政府责任研究[J]。中国民政，2011（11）。

② 莫汀。完善中国农村社会救助制度浅析[J]。四川劳动保障，2011（6）。

③ 王润华。我国农村社会救助体系的现状、问题与对策探讨[J]。广东农业科学，2011（3）。

④ 米勇生。我国农村社会救助事业的发展[J]。行政管理改革，2010（7）。

⑤ 谢宜彤。我国农村社会救助体系建设成就与问题[J]。当代经济，2010（19）。

⑥ 潘保兴。当前农村社会救助制度存在的主要问题及对策[J]。中小企业管理与科技，2009（10）。

⑦ 邓大松，王增文。我国农村低保制度存在的问题及其探讨——以现存农村“低保”制度存在的问题为视角[J]。山东经济，2008（1）。

⑧ 黎民。我国社会救助资源分配的公平性研究[J]。福建社会科学，2011（5）。

很多乡镇未认真执行关于农村低保的有关规定,领取低保对象的评定和发证工作没有正常开展,致使调查摸底人数偏少,影响了其准确核定;在低保资格确认过程中,对收入缺乏有效的审核手段,或者隐性收入问题比较严重,难以货币化。^① 郭明霞(2007)认为造成目前我国农村社会救助体系问题繁多、需要改革的原因主要是:第一,救助基数大。第二,农村救助对象中老年人居多。第三,强壮劳动力少,劳动生产率低。第四,文化层次低。第五,剩余劳动力人口多。第六,再就业能力差。第七,区域经济发展极不平衡。第八,生活观念陈旧。^② 王思斌(2007年)认为导致我国农村社会救助体系现状的原因主要有:第一,目前对于农村贫困户的救助并没有形成制度化的规定,而多数是在灾荒和节日时给予物质上的救济。第二,救助政策宣传不到位,部分救助对象对救助政策不能及时掌握,失去了本该获得的救助机会。第三,在居民中确实存在由于各种原因不具备被救助条件而获取救助者,部分地方出现“骗保”的现象。^③

(3) 完善我国农村社会救助制度的政策建议。杨燕绥、王进财(2011)提出的完善我国农村低保的建议有:第一,增强政府公共产品供给能力。具体来说,一是规范完善低保法制。二是界定各级政府责任。第二,动员社会资源、扩大参与范围。引入社会工作人员和方法,走政府主导与社会参与相结合的路子,积极培育和发展社会工作服务机构。^④ 王润华(2011)提出了以下改善我国农村社会救助体系的政策建议:建立规范的农村社会救助制度;建立协调统一的农村社会救助管理体制;提高农村社会救助制度的法制化水平;转变捐助者和受助者观念,建立稳固的社会支持系统。^⑤ 莫汀(2011)提出的改善我国农村社会救助制度的建议有:改革传统救助,加强制度体系建设;提高救助水平,扩大覆盖面;统筹城乡发展,改变二元救助结构;加快立法进程,

① 邓大松,王增文.我国农村低保制度存在的问题及其探讨——以现存农村“低保”制度存在的问题为视角[J].山东经济,2008(1).

② 郭明霞.对中国新农村建设中社会救助体系框架与对策的思考[J].社科纵横,2007(11).

③ 王思斌.转型中的中国社会救助制度之发展[J].文史哲,2007(1).

④ 杨燕绥,王进财.农村低保制度建设与政府责任研究[J].中国民政,2011(11).

⑤ 王润华.我国农村社会救助体系的现状、问题与对策探讨[J].广东农业科学,2011(3).

加强规范管理和监督；发挥多方力量，促进农村救助社会化发展。^① 刘春湘、刘莎（2010）从社会性别角度下提出的改善我国农村社会救助制度的建议有：第一，培养和增强决策者和制定者的性别意识，在社会救助制度完善过程中考虑性别差异。第二，加强学习并贯彻落实国家维护妇女权益的相关法律法规。第三，积极推进各种非政府组织和群众性组织为农村弱势妇女维护自身的社会救助权益提供合法帮助。^② 米勇生（2010）提出的改善我国农村社会救助现状的建议有：第一，要完善制度体系，进一步规范农村低保、加强农村“五保”供养、推进农村医疗救助、建立健全农村临时救助体系。第二，加强各项社会救助制度有效衔接，从不同的方面为困难群众提供支持，实现从零散救助到综合救助的转变。第三，应做到应保尽保。第四，区分不同类别和不同层次实施救助，特别是对老年人、残疾人、妇女、儿童、病人、单亲家庭给予更多的照顾。第五，应当适度增加农村社会救助在各级财政支出中的比重，积极探索建立社会救助资金随经济发展、物价指数和生活水平的提高而自然增长的机制。第六，确保救助工作的公开、公平、公正。^③ 辛瑞萍（2006）提出的改善我国农村社会救助制度的建议有：确立政府在社会救助中的主体地位；实行“低水平”、“广覆盖”的思路；针对贫困的不同程度，实行分类救助；明确部门责任，强化实施过程的程序化。^④

2. 我国农村社会救助体系的具体研究

目前大量国内学者从微观层面对各种农村社会救助体系各项目进行了具体研究，这些研究主要集中在研究最低生活保障制度、医疗救助、教育救助、灾害救助、法律救助、失业救助、住房社会保障、农村扶贫开发等方面。

（1）最低生活保障制度的研究。何晖、邓大松（2011）对我国2007~2008年的各省区农村低保制度的运行绩效进行评价，结果表明中国各省区间农村低保制度的运行绩效存在较为明显的差异和层次性，

① 莫汀. 完善中国农村社会救助制度浅析 [J]. 四川劳动保障, 2011 (6).

② 刘春湘, 刘莎. 社会性别视角下的农村社会救助制度研究 [J]. 经营管理者, 2010 (1).

③ 米勇生. 我国农村社会救助事业的发展 [J]. 行政管理改革, 2010 (7).

④ 辛瑞萍. 试论中国农村社会救助制度的完善 [J]. 社会纵横, 2006 (7).