

当代中国社会 救助政策与实务研究

*Dangdai Zhongguo Shehui Jiuzhu
yu Shiwu Yanjiu*

柳拯 著

中国社会出版社

当代中国社会 救助政策与实务研究

柳 拯 著

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国社会救助政策与实务研究/柳拯著. —北京: 中国社会出版社, 2005.3

ISBN 7 - 5087 - 0456 - 8

I. 当... II. 柳... III. 农村—社会救济—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 015799 号

书 名:当代中国社会救助政策与实务研究

著 者:柳 拯

责任编辑:杨春岩

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:66051698 电 传:66051713

邮购部:66060275

经 销:各地新华书店

印刷装订:北京市宇海印刷厂

开 本:850 × 1168 毫米 1/32

印 张:9.75

字 数:244 千字

版 次:2005 年 3 月第 1 版

印 次:2005 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7 - 5087 - 0456 - 8/D·224

定 价:20.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

序

柳拯同志的《当代中国社会救助政策与实务研究》是一部非常值得阅读的专著，这是我今年春节期间享受节日快乐之余阅读此书的一个强烈感受。

大家知道，最近 20 多年，改革不断深化，技术不断进步，经济不断发展，财富不断涌现，人们生活越来越方便。简单地以拜年方式为例。以前是登门拜访，后来是电话拜年，如今则是通过手机短信来表达新年祝福，据报道，我国仅大年三十手机短信就达 17.5 亿条。现代化的通讯方式如此普及，在十几年以前是不可想象的。

但社会进步的好处并不像有些发展经济学家所说的会自动滴漏给每一个人。财富的创造和财富的分配是不同层面的问题，也是很难协调处理的问题。因此，贫困从来没有远离过人们的视线，它甚至消耗了人们大量的心血和智慧，至今仍是世界范围内一项艰苦卓绝的工作。尽管我国的反贫困工作取得了巨大的成就，获得了世界极高的赞誉，但仍有 5000 万人口（仅农村就有 3000 多万人）处于贫困中，而且脱贫者的返贫率比较高。我国的贫困和返贫不仅有世界一般的引致因素，更有富有中国特色的因素，比如教育致贫问题。根据人力资本理论，教育投资是脱贫和致富的重要手段，但在我国，特别是在农村地区，有些家庭却因教育而陷入贫困。因此，如何缓解乃至消除贫困，是摆在各级

政府和社会各界面前的一项重要任务，因为，它既关涉全面建设小康社会和社会协调发展目标的实现，它更是人类文明进步的重要标杆。

社会救助是直接针对贫困者的“最后保障线”，包括最低生活保障、农村特困户生活救助、农村五保供养、医疗救助、教育救助、住房救助、司法救助等内容。柳拯同志的著作宏观与微观结合，理论与实践结合，历史与现实结合，对我国城乡的社会救助作了多角度而深入的分析。以我个人的阅读体验，书中对社会救助政策演变史的论述是到位的，对社会救助运行中问题的揭示是深刻的，对社会救助未来的构想是可行的。显然，这些分析和论述，对于理解我国的社会救助状况是很有价值的，对于改进社会救助工作也具有重要的政策含义。

柳拯同志从事社会救助的研究和管理工作的时间也就一年左右的时间。能在这么短的时间内，在做好大量的行政管理工作的同时，写出这么一本涵盖社会救助诸多方面且有诸多创见的著作，实在是难能可贵。究其原因，除作者本科阶段学哲学、研究生阶段学经济学这一良好的学术背景和学习研究能力强之外，我想更主要的是他对这项工作的热爱，对农民的深厚感情和对农村农民问题的理性思考。这种情怀无论对学术研究还是对行政管理都是很重要的。我希望并相信，本书的出版能够推进我国的社会救助工作。是为序。

赖德胜

2005年2月15日

于北京师范大学

目 录

论贫困与社会救助·····	1
农村社会救助体系建设研究·····	36
城乡社会救助体系建设要切实解决的几个关键问题·····	59
关于构建农村社会救助体系的几点思考·····	67
农村五保供养的历史、困境与出路·····	98
关于修订《农村五保供养工作条例》需要解决的 两个问题·····	115
试论农村敬老院的法律地位·····	125
农村最低生活保障制度的由来发展、政策框架与 基本特点·····	130
全国农村医疗救助工作现状、问题与发展思路·····	162
农村医疗救助的起因、现状与对策·····	175
城乡特殊困难未成年人教育救助政策解读·····	214
关于粮油涨价对农村特殊困难群众影响的调研报告·····	219
农村社会救助总体情况报告·····	227
关于对江西省、安徽省困难群众生产生活安排情况 的检查报告·····	235
2003年中国农村社会救助情况·····	250

2004 年中国农村社会救助情况·····	257
关于农村社会救助“十一五”规划思路的思考·····	265
参考文献·····	275
附 录	
欧盟社会政策的历史发展与前景评析·····	279
民政部《关于加强对生活困难的艾滋病患者、患者 家属和患者遗孤救助工作的通知》·····	291
民政部、财政部、国家发展改革委员会《关于进一步做好 农村五保供养工作的通知》·····	294
民政部 教育部《关于进一步做好城乡特殊困难 未成年人教育救助工作的通知》·····	298
后 记·····	301

论贫困与社会救助^①

一、贫困概述

(一) 贫困的定义

贫困是一种全球现象。如何界定和解释“贫困”，是学术界和实务界面临的共同难题。不同专家从不同的知识背景和学术兴趣出发，给贫困下了各种各样的定义。英国人汤森认为，所谓贫困就是个人、家庭和群体缺乏获得各种食物、参加社会活动和最起码的生活和社交条件。奥本海默则认为，贫困就是物质上、社会上和情感上的匮乏。美国人劳埃德·雷诺兹认为，贫困是指个人或家庭没有足够的收入可以使其保证起码的生活水平。世界银行将贫困界定为“缺少达到最低生活水准的能力”。挪威的艾尔泽指出：“贫困是经济、政治、社会和符号等级格局的一部分，穷人就处在这格局的底部。”汪三贵指出，“贫困是缺乏生活资料，缺少劳动力再生产的物质条件，或者因收入低而仅能维持相当低的生活水平。”林闽钢认为，“贫困是经济、文化落后的总

^① 写于2004年12月29日，2005年2月3日修改定稿。

称,是由低收入造成的基本物质、基本服务相对缺乏以及缺少发展机会和手段的一种状况。”康晓光指出,“贫困是一种生存状态,在这种生存状态下,人由于长期不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会,以至于不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准。”^①

贫困是一个理论问题,更是一个实践问题。在实际工作中,由于部门之间工作背景与任务的差别,对贫困也有不同的定义。国家统计局《中国城镇居民贫困问题研究》课题组和《中国农村贫困标准》课题组的研究报告认为:“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。”国家统计局农调队则认为:“贫困是个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求。”^②

据《说文解字》上说,贫,财分少也;会意兼形声。财物合则多,分则少。困,故庐也,从口(口为四周环绕之意),苦闷切。从《说文解字》和中外学术界、实务界的定义可以知道,贫困的主体包括个人、家庭、群体甚至国家及社会;贫困的内容既包括物质层面即财富量上的不足,也有精神层面即能力与意志上的缺乏;贫困的状态表现为生活处境上的艰难和精神上的萎靡不振。因此,我们认为,贫困指的是个人、家庭、群体或社会,由于物质、意志或能力上的缺乏导致的一种被动的、艰难的、无力的生存状态。从内容上划分,贫困主要可分为物质贫困与精神贫困;从性质上划分,可分为相对贫困与绝对贫困。富裕程序不同的国家对贫困类型的关注是不同的。总体上讲,发达国家关注的

^① 朱子云:《贫困内涵再探讨》,经济学家网站 2004 年 8 月 15 日。

^② 《天津:对城市贫困与最低生活保障制度的分析研究》,中国统计信息网 2004 年 11 月 25 日。

重点是相对贫困与精神贫困；发展中国家关注的则是绝对贫困与物质贫困。目前，我国各级政府与社会关注的重点是处于生存危机状态下的城乡困难群众。解决这些特殊困难群众的生活问题，是社会救助工作的重中之重。

（二）我国城乡贫困总体特征

我国是发展中国家。与其他国家存在的贫困情况相比，主要有五大特点。首先，贫困总量较大。绝对贫困与相对贫困并存。绝对贫困指的是处于缺乏最基本的生存物质保障的个体、家庭或群众。这些人不仅不能解决温饱问题，甚至生命延续也很困难，生存权利受到威胁。根据国家统计局标准计算，目前全国处于绝对贫困线以下的农村困难群众就有 3000 万人。如果按照联合国的绝对贫困标准即每人每天不低于 1 美元的标准计算，人数将数以亿计。城市贫困人口纳入最低生活保障范围的人员则有 2200 多万人。据估算，我国的城市贫困率从 5% 左右到超过 15%。^① 相对贫困指的是个体、家庭或群体的收入虽能达到或超过维持生存和基本发展需要，但与一定时期国内外社会经济发展水平相比、与一国内其他社会阶层相比，生活仍处于艰难状态。^② 由于地区发展的不平衡、各个社会阶层之间和各阶层内部不同成员之间的收入不平衡，绝对贫困与相对贫困两者并存问题比较严重。随着社会经济发展，贫困线不断提高，相对贫困的人数会不断增加。其次，贫困的领域分布比较广泛。城市贫困与农村贫困并存。在经济制度的转型和经济总量增长的同时，城市中的贫困问题正在日益突出。在发达国家，贫困主要发生在城市，贫困人口主要集中在城市；在发展中国家，贫困主要发生在乡村，绝大多

① 民政部救灾救济司：《中国城市反贫困论坛研讨会论文集》，2003 年。

② 关信平：《中国城市贫困问题研究》，湖南人民出版社，1999 年版。

数贫困人口也主要集中在乡村。中国的贫困则是城市贫困与乡村贫困并存。农村中的“三无对象”、大病、重残、缺少劳动能力以及常年生活困难的农民需要脱贫致富。在城镇，下岗、失业、无业人员、停发或减发退休工资人员，城镇孤老残幼等传统救济对象也都需要国家承担起相应的救助责任。第三，贫困的内容多种多样。物质贫困与精神贫困并存。我国的贫困问题首先表现为物质贫困。大多数城乡居民收入不足，物质匮乏，消费能力不足。据国家统计局有关资料，“2000年城市贫困人口平均收入为1477元，占总体平均水平的23%；是最高10%户人均收入的11%。比贫困线1875元约少400元，低了近21%”。另外一项在上海、武汉、天津、兰州和重庆5大城市所做的调查表明，贫困者家庭的人均月收入仅为当地人均月收入21%~31%。^①同时还包括教育文化落后、人口素质差、自我选择和发展能力匮乏、思想观念上的贫困，也即精神贫困或人文贫困^②。精神的（人文）贫困通常因物质的贫困引起，又反过来加深物质上的贫困，形成物质贫困与精神贫困的恶性循环。第四，贫困人口结构多元。老年群体与青少年交织。除传统的城乡“三无”人群外，离退休职工、刑满释放人员、因病、因灾、个体小商贩和临时工、下岗职工，农转非人群，外来人口、被征地农民等城乡居民都逐步纳入了贫困范畴。根据北京市民政发展研究中心对两个老城区、两个新城区和两个远郊区县的抽样调查，北京市贫困人口中，51岁以上的占31.4%，35岁以下的占10.2%；残疾人口比重大，约为19%，生活不能自理的占相当比重；从文化程度看，初中以

① 民政部救灾救济司：《中国城市反贫困论坛研讨会论文集》，2003年。

② 联合国开发计划署在《人类发展报告1997》中给人文贫困下的定义：人文贫困是指人们在寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等方面的基本条件得不到满足，而限制了人的选择。

下文化程度占 70.8%，文盲率为 18%；国有企业（国有、集体企业）贫困职工成为贫困群体的主体，占 72%，农民占 14%；无就业人员占贫困群体比重最高，老城区失业下岗比例为 60.64%。^① 第五，致贫原因多样。中国的贫困根源牵涉到很多复杂问题，包括文化、政治、经济、社会、宗教、教育、民族、道德、卫生等方面，既有历史原因，也有现实原因，有宏观原因，也有微观原因，有体制方面的原因，也有家庭和个人方面的原因。在改革开放前，中国的贫困几乎是普遍性的贫困。导致中国普遍贫困的原因包括历史贫困的积淀、旧的管理体制（如返城知青就业安置、60 年代精简退职等）。除此之外，新的致贫因素不断出现。如企业改制、城乡差距、贫富分化，农村剩余劳动力对城市就业的冲击等等。

要深入了解、把握中国贫困状况，就要具体分析城乡贫困。由于我国是农业大国，农村贫困问题是目前乃至下一步学术界和各级政府重点关注的问题。这里主要针对农村贫困的一些具体特点进行分析。具体来讲，我国农村贫困人口在区域分布、收入、生活消费、生产经营、劳动就业等方面表现出以下特征^②。从区域分布看，贫困人口主要集中在西部地区的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区、水库库区和东部粮食主产区。2900 万贫困人口中，15.5% 分布在东部地区，35.5% 分布在中部地区，西部占 49%。西部开发 12 省的贫困人口共 1698 万人，粮食主产区贫困人口 1383 万人。从贫困发生率看，内蒙古、黑龙江、云南、陕西、甘肃、宁夏、新疆 7 省区贫困发生率在 5%~10% 之间，贵州、西藏、青海 3 省区贫困发生

^① 参见李彦昌主编《城市贫困与社会救助研究》，北京大学出版社，2004 年版。

^② 国家统计局农村社会经济调查总队：《2004 中国农村贫困监测报告》，中国统计出版社，2004 年版。

率在 10% 以上。从收入特征看，一是贫困农民收入低。2003 年人均 531 元，为全国平均水平的 20.3%，相当于 1988 年全国平均水平。二是收入单一。三分之二的纯收入来源于家庭经营第一产业，工资性收入不到四分之一。三是贫困农民收入货币化程度低。2003 年贫困农民现金纯收入 276 元，占人均纯收入的 52%，而全国农户平均现金收入占人均纯收入的 76.7%。从生活消费看，一是生活入不敷出，食品消费量严重偏少。2003 年贫困农民人均生活消费支出 572 元，只及全国平均水平的 29.4%，而高于人均纯收入水平 7.7%，一半以上的贫困农民人均家庭生活消费支出超过收入水平。二是家庭设备数量少，档次低。2003 年贫困农民购买家庭耐用消费品人均支出 5 元，而全国农民平均为 98 元，差距巨大。三是衣食消费水平低。衣着消费支出为人均 46 元，为全国农民平均水平的 41.6%；副食品消费水平低，肉禽、水产品、蛋类、蔬菜、水果的消费水平分别低于全国农民平均水平的 32% ~ 72% 不等。在食物消费中，商品性食物消费较少，食品现金消费支出占食物消费的 42%，低于全国平均水平 20%。从生产经营状况看，贫困农民生产投资额少，第一产业投入比重大，2003 年贫困农民人均生产投入 386 元，比全国平均水平少 471 元。贫困农民农产品洒水车量低于全国农民平均水平，全年出售农产品现金收入 405 元，为全国的 31%。从劳动就业和教育看，贫困农民家庭人口多；低龄老龄人口比重大，劳动力负担重；贫困农民受教育程度普遍不高，劳动力素质低，就业面窄；在本地从事农牧业生产为主，外出务工比例低等^①。

^① 国家统计局农村社会经济调查总队：《2004 中国农村贫困监测报告》，中国统计出版社，2004 年版。

(三) 我国农村贫困地区的主要特征

从贫困农民的分布区域可看出,其居住地区在自然条件、生态环境和社会基础方面分有着明显的共同特征:

一是自然条件恶劣。贫困农民聚居地区多呈块状、片状分布在高原、山地、丘陵、沙漠、喀斯特等地区。这些地区自然灾害频繁,地理气候条件恶劣,不适合农业耕作;地方偏僻,交通不便,地理位置十分不利,如果按发达地区的自然条件衡量,相当多地区被认为是人类不适合生存的地区。二是资源缺乏,基础设施薄弱。水资源短缺人畜饮水困难;电力供应不足;物资交流和商品输出十分困难。三是远离城区和经济中心地区,公共投入和基础投入严重不足。基本社会服务水平低,人口增长速度快,文化教育落后,卫生保健水平低。四是农业生产条件较差,生产方式落后,一些贫困地区的农民还使用竹竿、木犁和简陋的铁制农具进行劳动、耕作,广种薄收等。

(四) 城乡贫困的原因

贫困原因不是单一的。致贫因素众多。任何一个因素都可以导致居民生活困难。从实际工作情况来看,致贫原因主要由以下几种:

一是贫困居民自身发展能力不够。主要表现为,一方面,贫困居民教育文化水平低,缺乏技能技术、缺乏商品经济和竞争观念,择业观念陈旧;另一方面,年龄偏大,女性比例较高,地方性疾病、家庭成员(尤其是家庭主要劳动力)患病、智力低下、残疾、单亲,隔代家庭等,劳动力缺乏,收入低下。

二是制度因素。包括历史原因,如城乡二元分割、旧的管理体制(返城知青就业安置、60年代精简退职等),经济体制转轨、国企改革等导致的下岗、失业;收入再分配调控力度较弱,

贫富差距扩大；社会保障制度不完善；农村劳动力转移及城市新劳动力的增长，劳动力供求矛盾突出；被征地农民安置不到位等。

三是自然环境恶劣，生产生活条件差。包括基础设施、水电交通、农田水利建设、生产资料等缺乏成为贫困的主要原因。此外，地区经济发展不平衡。东部、中部、西部地区经济发展差距加大。发展不平衡的一个直接后果就是居民收入水平的不平衡。这是中、西部地区贫困人口比重高、程度深、数量大的重要原因。^①

四是不可抗力因素。如自然灾害、社会灾害（紧急事故、畜禽瘟疫）等。此外，经营失败、孩子就学（尤其是就读高校）、盖房、娶媳妇、老人去世等也成为一些家庭贫困的重要原因。

（五）贫困的界定

贫困的界定主要是指如何确定贫困标准。贫困标准又称为贫困线。指的是国家在一定的时间、空间和社会发展阶段条件下，维持人们的基本生存所必需消费的物品和服务的最低费用，以此为划分贫困与分贫困的标准。如何确定贫困标准，童星、林闵钢先生在《我国农村贫困标准线研究》一文提出贫困线测定的三类十二种方法：

第一类是客观相对贫困标准的测定^②。所谓相对贫困是指从事实上看，某些人的生活低于社会上其他人的生活水平。测定的基本途径为收入定义和商品定义，具体方法有3种。一是收入等

① 许飞琼：《中国贫困问题研究》，《经济评论》（武汉）2000年1期。

② 这里讲的客观绝对与相对贫困标准也就是我们前面讲的绝对贫困与相对贫困标准。但在实践中，不少地方对贫困标准的制定则主要依据主观定义的方法来确定即后面讲的主观贫困标准。

份定义法。首先把国民按收入分成几个（通常 5 或 10 个）等份，再辅以基尼系数进行差异比较，从而确定总人口的百分之多少为贫困人口；再根据这个百分比，利用家庭收入调查资料，求出贫困标准。二是收入平均法。把居民人均收入按不同水平进统计分组，以全部居民人均生活费除以 2 或 3 作为最低生活费用标准，再从统计分组中得出与之对应的贫困率。三是商品相对不足法。它的根据是，一个缺乏普通必需品的家庭必然是贫困的，因此先选定某个标准的消费模式作为社会普遍状况的代表，再与它相比，一个家庭缺少的东西越多，不足的程度越大，也就越贫困。

第二类为客观绝对贫困标准的测定。所谓绝对贫困是指从事实上看，某些人的生活水平低于一个确定的最小值，测定的基本途径为确定贫困线和编制贫困指数。具体方法有 7 种。一是热量支出法。以每人每日所需摄入的热量为基准，按人均生活费用分组，算出各组的热量摄入量，再找出摄入热量最接近于基准热量的组，该组的人均生活费用即为贫困线的标准。二是基本需求法。根据一个人食品、衣着等“基本需求”的最小值，比照市场价格，计算出购买这些必需品的最低费用，即定为贫困线。三是恩格尔系数法。恩格尔系数是家庭食品支出与总收入的比值，它随家庭收入的增加而下降，即恩格尔系数越大就越贫困。因此即可以把恩格尔系数的某个值（现在国际上一般确定为 60%）直接定为贫困线；也可以依据恩格尔系数间接地用收入金额来表达贫困线。后者的具体办法是：按营养学知识确定一个最低饮食标准及其相应的饮食费用，然后用它除以恩格尔系数的贫困值（如上述的 60%），其商就是贫困线标准。四是超必需品剔除法。根据住户消费调查资料，从住户全部消费支出中逐一剔除那些“超必需品”，将剩余部分作为最低生活费用标准即贫困线。五是总支出与总收入这比法。用这种方法测定为入不敷出的人就是贫困者，因而把贫困定义为总支出与总收入之比大于 1。六是编制贫

困指数法。以生活质量为度量标准，根据居民对自己生活状况的评价来确定最低生活费用标准即贫困线，具体的方法是选取几个同收入高度有关的问题，向居民作问卷调查，给每个询问项目打分，以确定最低生活费用标准。七是数学模型法。其中比较有影响的是经济计量分析模型与营养摄入量分析模型。第一，经济计量分析模型是根据柯布一道格拉斯函数提出的“线性支出系统”(LSE)，建立人均生活费收入与食品、衣着、高档耐用消费品、其他各种物品、燃料、服务费、福利费7大类支出的数学模型，这个模型直接给出了维持基本需求的支出和超过基本需求的支出两大部分，从而来确定最低生活费用标准即贫困线。第二，收入与营养摄入分析模型则基于这样的认识：人们的工作能力和状况同营养的摄入数量和结构密切相关，而工作能力、状况又和收入有联系，因此收入同营养的摄入数量和结构也有联系；如果能恰当地确定营养必需量，就可以确定必须的最低收入，也就可以确定相应的贫困线。

第三类是主观贫困标准的测定。常用的具体方法有两种：一是主观最小收入定义法。通过社会调查，询问各家庭认为其收入“足够”和“不足”的数量，对这两种数量作几何平均，就可以得到我们认为“正好”的主观最小收入水平，如果他们的实际收入低于这个水平即被认为处于贫困。二是主观最小消费定义法。通过调查，询问人们什么是他们的基本需求，以及满足这些需求需要多少“收入”，然后将其同他们的实际收入相比较，判断出他们是否属于贫困。^①

我国的贫困标准是根据国情，考虑若干因素而确定的，在城市主要为最低生活保障线；在农村以农民年收入确定。

^① 童星、林冈钢：《我国农村贫困标准线研究》，《中国社会科学》，1993年第4期。