

转型时期  
的中国社会丛书

# 转型

# 时期

## 中国社会救助

洪大用◎著

ZHUANXINGSHI  
ZHONGGUOSHEHUIJIUZHU

辽宁教育出版社

转型时期  
的中国社会丛书

# 转型

# 时期

## 中国社会救助

洪大用◎著

ZHUANXINGSHI  
ZHONGGUOSHEHUIJIUZHU

辽宁教育出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

转型时期中国社会救助 / 洪大用著. — 沈阳: 辽宁教育出版社,  
2004.12

(转型时期的中国社会丛书)

ISBN 7-5382-7381-6

I. 转… II. 洪… III. 社会救济 - 研究 - 中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 036624 号

策划: 龙 德

辽宁教育出版社出版、发行

(沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮政编码 110003)

北京盛兰兄弟印刷有限公司印刷

---

开本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32 字数: 255 千字 印张: 12.875 插页: 4

2004 年 12 月第 1 版

2004 年 12 月第 1 次印刷

---

责任编辑: 刘国玉 栗田平 李忠孝 责任校对: 刘 琛 张 梅

技术编辑: 袁启江 代剑萍 美术编辑: 吴光前

整体装帧设计: 耀午书装

---

定 价: 28.00 元

## “转型时期的中国社会丛书”总序

对于1979年以后中国社会的巨大变化，社会学家通常用“社会转型”的概念加以概括。什么是社会转型呢？就多数中国大陆社会学家的理解，就是指社会从传统型向现代型的转变，包括从农业社会向工业社会的转变、从乡村社会向城市社会的转变、从封闭社会向开放社会的转变等等，在中国的场景下还特别指从计划经济社会向市场经济社会的转变。

其实，如果回顾自孔德以来的社会学全部学说的历史，诸多的社会学大师们讨论的重点问题几乎都涉及了“社会转型”。譬如，孔德所说的人类知识与社会发展的三阶段，就是探讨社会如何从他所谓的神学的、崇尚武力的阶段转入实证的、信奉科学的、工业秩序的阶段。斯宾塞则根据社会组织结构的特点，将社会区分为军事社会与工业社会。他认为军事社会是强制性的社会，公民的意志和生活受到政府的统治和制约，而工业社会是建立在自愿合作的基础上，公民是独立的、自由的。腾尼斯用“公社”与“社会”来表明他关于人类共同生活的“基本类型”的思想，公社是指基于血缘纽带的、有感情的、有密切私人关系的人类共同生活，而他所谓的“社会”则是指，基于人类理智思考的、有利益关系的、建立了管理规范的人类共同生活。杜尔凯姆所说的“机械团结”与“有机团结”，前者指传统社会的组织形态，后者指现代工业社会的组织形态。至于丹尼尔·贝尔的“后工业社会”、托夫勒的“第三次浪潮”、奈比斯特的“大趋势”等，则更是对于当代社会转型所作的诠释。总之，社会学家们试图阐述传统社会与现代社会的区别是什么，社会的类型是怎样区分的，社会为什么发生转型、社会是怎样转型的，以及社会转型的后果是什么。

说到中国社会从传统社会向现代社会的转型，其历史可以追溯到 19 世纪。中国近代化与现代化的最初的、比较成规模的努力大致可以从“洋务运动”算起，到今天也有近 150 年的历史了。当然，要想推动号称有五千年文明史的传统中华帝国转型，就好比要启动一列满载重负的火车，在起始的阶段，其困难之巨大是可想而知的。后来，戊戌变法的失败证明，想要在不彻底变革旧政权的前提下实现社会转型是没有可能了，孙中山先生在试图向直隶总督兼北洋大臣李鸿章进言而遭到拒绝以后，终于下决心发动革命，以激进的方式推进社会转型。辛亥革命表面上建立了现代的“共和式”政治体制，但实际的政治游戏还是“帝制式”的，袁世凯的“洪宪帝制”失败后不久，全国便陷入四分五裂的地方割据和军阀混战，此后，内战和外敌入侵，都使得中国社会转型的步伐一再拖延。直到 1949 年，新中国成立，一代年轻的精英式领导人，再次试图进行中国现代化和工业化的社会转型实验。然而，“大跃进”失败以后，由于诸多的政治变故，当时的主要领导人毛泽东同志渐渐失去了对于中国现代化和工业化实验的兴趣，而代之以“阶级斗争”的实验。于是，中央的政策就一步步偏离了正常的现代化建设轨道。在“文化大革命”的一段时间里，非但没有朝着现代化的方向发展，反而出现逆现代化的潮流而进，比如，非但不推进城市化，反而让千百万城市居民迁移到农村，非但不建设现代的职业分工体系，反而恢复“亦工亦农”的自然经济。虽然周恩来总理在 1975 年的全国人民代表大会上重提建设四个现代化的目标，但是，在当时动乱的年代里，实际上，现代化的进程几乎是完全停顿了。直到 1979 年底，在邓小平等具有改革思路的领导人重新确立了发展目标以后，中国朝向现代化的转型才又重新启动。

从 1979 年开始的经济与社会改革，是 150 年来中华民族朝向现代化社会努力成绩斐然的一段时间，迄今已经有 26 年历史了。在这 26 年里，中国的国内生产总值以平均超过 7% 的速度持续增长，可以不夸张地说，中华民族在这一段时间里所创造的物质财富几乎超过了过去一百年所创造的财富的总和。这一段时间也是

中国社会结构朝向现代化结构转型最为迅速的时期，产业结构发生重大变化，从农业向制造业的转型，从第二产业向第三产业的转型，社会生产方式与生活方式均发生巨大变化，其变化速度之快，令人难以置信。孙中山先生曾经感叹中国人的不觉醒，严复曾经感叹中国人的守旧、不变化，鲁迅曾经感叹中国人的麻木，然而，曾几何时，中国人变成了一个乐于接受外来事物的、接受变革的民族，其接受社会变化的程度超过了其他很多民族，“改革”几乎成为一种“信仰”，为人们所广泛接受。

在这一阶段，中国社会转型的内容众多，但是，有一点是共同的也是极为深刻的，即从计划体制向市场体制的变化。计划体制的本质是政府包办一切——几乎所有资源的配置都是由政府完成的，比如，改革以前的分配工作、分配房屋、票证制度等，而新的市场体制的核心是由“看不见的手”配置资源。今日中国，与改革前相比，人们的生活真的发生了重大变迁。上学是自己考试取得的，而不像“文化大革命”那样是推荐或单位分配的名额，工作是自己找的而不是像过去那样是服从分配，房子是自己分期付款购得的，而不是像过去那样是由单位领导或“房管处”安排的，商品是自己到市场上去挑选的，而不是像过去那样等着从单位或街道拿到购买商品的票证。

市场的转型也引发了多方面体制的变迁。比如，劳动力流动，引发了城乡关系的变化，中国进入了城市化发展速度最快的时期。再比如，自由就业制度引发了工作方式和收入分配体制的变迁。城市单位体制的变化引发了社会保障体制的巨大变迁。仅仅90年代中期以来，城市里就发生了与居民生活息息相关的四大体制的变迁，即城市住房体制的变迁、城市医疗保障体制的改革、城市养老体制的改革和城市就业体制的改革。

社会学历来认为，社会的变革需要循序渐进，如果社会变化速度太快也会引发问题。26年来的巨大变迁，当然也引发了众多的不协调问题。不仅社会的各个构成部分之间有协调的问题，就是个人对于社会的变化也需要有一个适应的过程。本丛书就是试图从社会学的角度发现、分析、探讨和解决社会转型期的不协调

问题。所谓社会学的角度，首先是指采用了社会学的理论与方法；其次是指一种综合的角度或社会整体的角度，即认为，社会是一个有机的整体，一个部分的变化不会是单独的，所以要考虑整体的利益，要注意协调社会各个不同部分之间的关系。社会学的角度也可以说是“社会效益”的角度，即不是单纯追求经济效益、政治效益，而是追求社会的整体效益。

本丛书仅仅由四本书构成，当然不可能全面探讨中国社会转型中的问题，只能是择其要者而述之。四本书的逻辑是这样，两本是讨论总体型问题的：一本分析人口问题，另一本分析社会结构或社会分层问题。两本是讨论具体问题的：一本讨论教育问题，另一本讨论贫困和救助问题。首都经贸大学黄荣清教授的《转型时期中国社会人口》从多种角度剖析了在社会转型的特殊时期，中国人口所产生的问题与解决问题的对策。笔者的《转型时期中国社会分层》，对于处在不同社会经济地位上的人群进行剖析。两本探讨具体问题的，一本是中国人民大学刘精明副教授的《转型时期中国社会教育》，分析的是我国教育制度方面的问题，另一本是中国人民大学洪大用教授的《转型时期中国社会救助》，偏重于分析中国的弱势群体、贫困人口，并试图提出减轻贫困的对策。

今年春天，辽宁教育出版社的刘国玉总编、李忠孝编辑专程到北京来，约我主编一套丛书，反映转型中的中国社会、剖析社会问题、提出社会对策。承蒙他们的盛情邀请，笔者特邀了学界的三位新秀，均为社会学界颇具实力的学者，经过辛勤耕耘，终于成就了这样一套丛书。笔者谨代表其他三位作者以此微薄之礼奉献于生活在转型时期的中国的广大读者。

李 强

于清华大学社会学系

2004年12月

# 前言

自 20 世纪 70 年代末改革开放以来，中国政府坚持以经济建设为中心，采取多种有效措施，推动了中国经济持续快速发展，带动了人民生活水平的大幅度提高，大规模缩减了农村贫困人口。

根据国家统计局发布的数据，2004 年，国内生产总值达到 136 515 亿元，是 1978 年的将近 38 倍；全年各项税收收入（不包括关税和农业税）25 718 亿元，是 1978 年的将近 23 倍；全年全国农村居民人均纯收入 2936 元，是 1978 年的将近 22 倍；全年城镇居民人均可支配收入 9422 元，是 1978 年的 27 倍多；全国城乡居民储蓄存款达到 126 196 亿元，是 1978 年的 598 倍；全国农村绝对贫困人口也从 1978 年的 2.5 亿人减少到 2004 年的 2610 万人，下降 89.6%。从生活质量看，2004 年，农村居民家庭恩格尔系数为 47.2%，城镇居民家庭恩格尔系数为 37.7%，在整体上已经摆脱贫困状况了。

然而，如果我们从分析的角度看，就可以发现：贫困好像经济发展的影子一般，依然存在，并表现出了新的特点。大体上，从改革开放到今天，我国贫困形势的演变开始表现出以下几个带有趋势性的特征：从社会成员普遍贫困到贫富差距迅速扩大，从绝对贫困为主到相对贫困为主，从农村贫困突出到城市贫困问题凸显，从区域性贫困到阶层性贫困，从社会分割性贫困到社会转型性贫困，从暂时性贫困到持续性贫困，从个体归因性贫困观到社会归因性贫困观。即使是参照绝对贫



困标准，目前我国城乡生活特别困难的人口也至少还有 5000 万人左右。

在此情况下，人们开始意识到，仅仅依靠整体性的经济增长，把经济总量这块“蛋糕”不断做大，是不能彻底解决贫困问题的。经济增长并不必然地、自动地导致所有社会成员生活的改善。如果没有政府的有效干预，如果没有公平的社会分配机制，直白地说，如果没有合理的切“蛋糕”的方式与方法，那么，即使“蛋糕”做得非常非常之大，依然会有人吃不着“蛋糕”而饥肠辘辘。

由此，自 20 世纪 90 年代以来，要求规范切“蛋糕”之方式与方法的呼声日益强烈，越来越多的人强调要维护社会公正，调节收入分配，缩小贫富差距，保护弱势群体，特别是要完善社会保障，加强对城乡生活困难群众的社会救助，以促进所有社会成员共享经济发展的成果。

进入 21 世纪，我们看到公众的呼声正在逐步转变为中国的政策和行动。中共十六大报告清醒地指出：我国目前正处于并将长期处于社会主义初级阶段，现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。为此，在 21 世纪的头二十年，我们还要集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实；要致力于深化分配制度改革，建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，以维护社会稳定，保证国家的长治久安。2003 年 10 月召开的中共十六届三中全会审议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，该决定中专门指出应推进就业和分配体制改革，加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系。

鉴于社会救助在整个社会保障体系中的基础地位，鉴于中国社会救助在实践中所显现出的相对优势，目前，在加快建设社会保障体系的工作中，建立和完善中国特色的社会救助体系似乎正在受到越来越多的关注。高层领导一再强调要高度重视解决城乡困难群众基本生活问题。各地要加快建立城乡特殊困难群众的社会救助体系，帮助他们解决看病、住房、子女上学等实际困难，要完善农村“五保户”供养制度，要做好受灾地区减免税收和受灾群众生产生活救济等工作。而主持社会救助工作的民政部，在2004年专门召开了推进全国社会救助体系建设的会议，并把建立社会救助体系作为2005年的重点工作，积极筹划报请国务院主持召开全国社会救助体系建设工作会议，推动全国社会救助体系的完善和社会救助工作的改进。

本书得以在此背景下完成并出版，还是非常令人欣慰的。但是，笔者对贫困和社会救助问题的关注和研究早在十几年前就开始了，而对贫困生活的感受和体会则几乎是与生俱来的，因为笔者出生在贫困农村并曾长期在贫困状态下生活。

记得笔者最初的贫困问题研究是在郑杭生教授的指导下进行的。1992年，笔者有幸参与郑先生主持的有关中国社会转型的研究课题，并赴贵州省的一个非常贫困的农村社区开展调查研究，后来就这种落后社区的社会转型问题写了一些文字，被收进郑先生主编的《当代中国农村社会转型的实证研究》（中国人民大学出版社，1996年版）一书中。1993年，笔者还参与了郑先生主编的《中国社会转型中的社会问题》（中国人民大学出版社，1996年版）一书的写作，执笔的就有“贫困问题”一章。从1994年到1999年，笔者又有幸参与了李强教授主持的多项贫困问题研究课题，并参加撰写了李强教授主编的《市场经济、发展

差距与社会公平》（黑龙江人民出版社，1995年版）、《中国扶贫之路》（云南人民出版社，1997年版）、《生命的历程——重大社会事件与中国人的生命轨迹》（浙江人民出版社，1999年版）等相关著作。其间，1996年，笔者承担了北京市社会科学基金课题——“北京市的失业人群研究”，这项研究也是与贫困研究相关的，其部分研究成果后来收进与李强教授等合著的《失业下岗问题对比研究》（清华大学出版社，2001年版）一书中。

大体上，笔者在20世纪90年代的所谓贫困研究，主要是就中国贫困问题进行一般性的描述和分析。不过，在这些工作中，笔者较早地表达了对于城市贫困问题，特别是对于流入城市农民的贫困问题的关注。在90年代末期，由于笔者的研究兴趣发生转换，也就没有作出更进一步的研究了。

进入21世纪，有三个贫困研究的主题似乎受到更多的关注：一是城市贫困问题，二是农村的继续扶贫问题，三是民间组织在扶贫中的地位和作用问题。由于笔者以前的研究经历，在一些朋友的邀请下，笔者在差不多已“告别”贫困研究的时候，又重新开始介入，并且基本上都涉及以上三个备受关注的贫困研究主题。其中，2001年，受康晓光研究员的邀请，笔者带领一些学生和朋友从事了关于民间组织扶贫行为的案例研究，并在当年与康晓光研究员等合作撰写了《NGO扶贫行为研究调查报告》（中国经济出版社，2001年版）一书。同一年，笔者还受民政部救灾救济司的邀请，主持城市居民最低生活保障制度的有关研究。在后来的几年里，笔者与负责主要社会救助项目的民政部救灾救济司保持了密切的联系，先后承担了多项专题研究。在这期间，为了使相关研究更加深入、系统，笔者专门申请了国家社会科学基金的资助，承

担了 2002 年度的一般项目“当前中国城市反贫困工作中的组织创新问题研究”（项目编号：02BSH006）。本书即是该项目的最终成果。

需要指出的是，在承担国家社会科学基金课题的过程中，笔者越来越觉得不应只关注城市贫困与社会救助问题，应当从建立和完善中国社会救助体系着眼开展研究。为此，经与有关部门沟通和协商，笔者对原有研究计划进行了一些调整，虽然重点仍在城市贫困与社会救助，但是，同时也包含了对于其他类型的贫困与社会救助的研究。课题最终成果名称也由原计划的“组织创新与城市扶贫”相应地改为目前的“转型时期中国社会救助”。大体上，本书涵盖了目前主要的社会救助制度，例如城市居民最低生活保障制度、农村居民最低生活保障制度、流浪乞讨人员救助管理制度、农村五保供养制度等，并就救助资源传递过程中的组织创新问题进行了初步探索。但是，很遗憾的是，由于笔者认为灾害救助具有不同于一般救助的特殊性，同时，笔者也没有这方面的研究经历，所以，在本书中就没有专门研究灾害救助的内容。这种遗憾只能通过以后的努力来弥补了。

大体上，在进入 21 世纪以来的这几年，笔者的主要精力又在有意无意中回到贫困研究上来。不过，与 20 世纪 90 年代局限于对中国贫困现象的一般性描述和分析不同，这几年笔者很强调研究与实践相结合。一方面，笔者关心的问题主要来自实际工作的需要；另一方面，笔者的研究成果又为实际工作提供了有益的参考，甚至被用以推动实际工作的开展。本书的部分内容就曾摘要上报过有关部门。

因此，本书冠名为《转型时期中国社会救助》，可以说有了三层含义：第一层含义可以说是本书着眼于从中国社会转型的大背景来考察社会救助的意义，并研究社会救助体系的建设和完善问题；第二层含义是指本书

的主要研究对象——当代中国的主要社会救助制度，目前大多尚未定型，正处在深入转型、不断演化和不断完善的关键时期，由此急需合理的评估和引导。这两层含义是本书的实质性含义。至于第三层含义，基本上是附加性的，也就是说，本书大致标志着笔者自身的“研究转型”，也就是说，本书可以看作笔者在“研究转型”时期针对中国社会救助开展研究的一个初步成果。

需要说明的是，在本书成书过程中，笔者的一些学生和从朋友从不同方面提供了帮助。例如，笔者的学生刘仲翔，曾经在2001-2003年参与了笔者主持的有关城市低保制度的研究课题，并参与撰写有关研究报告，为本书的第二章、第五章和第六章提供了一些参考资料。其中，第六章的第六节低保标准的测算举例，就是在笔者的指导下，由刘仲翔搜集数据并完成的。笔者的学生房莉杰、邱晓庆则在2003年参与了笔者主持的有关农村五保供养的课题调研，并参与起草了调研报告，本书第八章的很多材料就是我们一起调查获得的。另外，写作的后期，笔者还曾约请中国社会科学院社会学所的朋友唐钧研究员撰写第七章，但是，由于他的时间非常之紧，所以提交给笔者的稿子与全书其他内容不太协调，不好直接采用。但是，唐钧研究员的一些观点还是非常富有启发性的。后来，笔者又约请北京市民政局的孙志祥先生帮助撰写这一章，他本人有过从事相关调查研究经历，并且在主持相关工作，所以基本上如约提供了一篇比较完整的稿子。但是，在笔者通读全书时，还是觉得其内容和风格有些不妥。所以，除了本章第四节有关流浪儿童救助的内容改动较小外，对其余内容笔者都做了大幅改动。还有，笔者曾约请中国社会科学院社会学所的朋友张时飞先生提供过他关于农村低保对象识别的一篇文章，本来想收入本书的，后来又觉得有点突兀，所以最终没有采用。无论如何，在此笔者都对提供

过帮助的各位朋友和同学表示衷心的感谢！并就仓促之间给朋友增添的叨扰和麻烦表示诚挚的歉意！惟本书内容和观点概由笔者负责。

本书的部分内容曾以论文的形式在《社会学研究》《中国人民大学学报》《教学与研究》《社会》《北京行政学院学报》《学海》等刊物发表过。此外，笔者对以上刊物给予发表机会致以衷心的感谢。

此外，笔者还要特别感谢国家社会科学基金的支持，感谢民政部救灾救济司的王振耀司长、宋志强副司长（现为计财司司长），最低生活保障司的米勇生司长、王治坤副司长和王辉处长，政策研究中心的任振兴研究员等，这些年在与他们的交往、沟通和合作过程中，笔者受益良多，对于中国社会救助实践有了更深入的认识。感谢中国科学院康晓光研究员，他为笔者重返贫困与社会救助研究提供了重要支持！感谢清华大学社会学系李强教授，他在笔者以往的研究中提供过许多帮助和指导，这次又为笔者提供了出版书稿的机会！

最后还想强调的是，本书只是关于中国社会救助的初步研究，这种研究还远远谈不上全面、深入和系统。在条件允许的情况下，笔者还想来一次“研究转型”，以期对社会救助进行更为系统化、体系化、理论化的探讨与分析。另外，由于书稿一拖再拖，最后仓促成书，难免存在诸多不足，甚至错漏之处，笔者诚挚地欢迎各位读者提出批评指正！

洪大用

于中国人民大学社会学系

2004年12月

# 目 录

□总论 完善社会救助，促进社会和谐 /1	
一、社会救助概述 .....	1
二、社会救助与社会和谐 .....	12
三、当代中国的社会救助 .....	15
四、当前社会救助的突出问题 .....	21
五、近期完善社会救助的重点 .....	27
□第一章 改革以来的贫困与反贫困 /33	
一、改革以来贫困形势的演变 .....	34
二、中国农村的扶贫开发 .....	53
三、中国城市扶贫的发展历程 .....	62
□第二章 城市低保制度的建立 /79	
一、城市低保制度的创立过程 .....	79
二、低保制度创立过程中的重要会议与文件 .....	83
三、低保制度实施过程中的关键制约因素 .....	88
□第三章 城市低保制度的推进 /100	
一、城市低保的突破性进展 .....	100
二、城市低保突破性进展的过程分析 .....	109
三、城市低保突破性进展的新问题 .....	122
□第四章 城市低保制度的实践与演化 /131	

一、低保制度的文本分析 .....	136
二、低保制度实践的延伸效果 .....	139
三、低保制度的实践与重构 .....	156
□第五章 城市低保标准的相关分析 /161	
一、城市低保公布标准的确定类型 .....	163
二、城市低保标准的比较分析 .....	169
三、城市低保标准的执行情况 .....	179
四、改进低保障标准的制定和执行 .....	187
□第六章 城市低保标准的规范化 /190	
一、城市低保标准的突出问题 .....	190
二、测算低保标准的一般方法 .....	192
三、规范低保标准测算的关键 .....	197
四、规范低保标准测算的指标体系 .....	206
五、低保标准测算程序总结 .....	209
六、低保标准测算举例 .....	210
□第七章 城市流浪乞讨人员的救助与管理 /215	
一、救助管理制度的正式确立 .....	215
二、救助管理制度的实践 .....	229
三、救助管理制度的完善 .....	241
四、加强和改进流浪儿童救助 .....	246
□第八章 后集体时代的农村五保供养 /258	
一、农村五保供养面临的突出问题 .....	260
二、五保供养陷入困境的深层原因 .....	266
三、改进五保供养工作的若干建议 .....	272
□第九章 农村低保制度的实践与问题 /279	
一、农村低保制度建设的必要性 .....	280
二、农村低保制度的探索与实践 .....	290
三、加速完善农村低保制度 .....	304
□第十章 社会救助资源传递与组织创新 /313	
一、社会救助的资源传递系统 .....	313



二、当前救助资源传递的突出问题 .....	321
三、改进救助资源传递的探索 .....	327
四、发展救助类的民间组织 .....	333
<b>□附录 当代中国主要社会救助制度 /343</b>	
一、《中华人民共和国公益事业捐赠法》 .....	343
二、《城市居民最低生活保障条例》 .....	349
三、《法律援助条例》 .....	353
四、《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》 .....	361
五、《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》 .....	366
六、《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法 实施细则》 .....	369
七、《农村五保供养工作条例》 .....	373
八、《农村敬老院管理暂行办法》 .....	377
九、《民政部、卫生部、财政部关于实施农村医疗 救助的意见》 .....	381
十、《救灾捐赠管理暂行办法》 .....	386