

中日韩 生活保护制度研究

〔中〕 杨立雄
〔日〕 于洋
〔韩〕 金炳彻

著

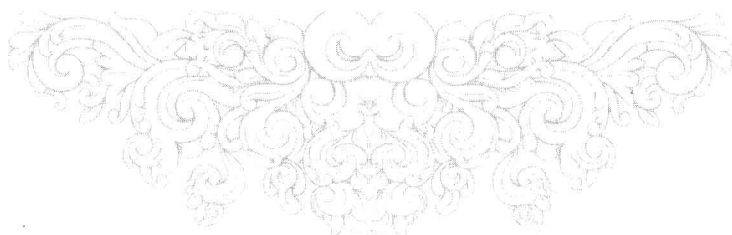


中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中日韩 生活保护制度研究

[中] 杨立雄 [日] 于 洋 [韩] 金炳彻 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中日韩生活保护制度研究/杨立雄, 于洋, 金炳彻著.

北京: 中国经济出版社, 2012. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0982 - 1

I. ①中… II. ①杨… ②于… ③金… III. ①社会保障制度一对比研究—中国、日本、韩国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 169712 号

责任编辑 崔清北 于 宇

责任印制 石星岳

封面设计 任燕飞

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京市昌平区新兴胶印厂

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16.25

字 数 230 千字

版 次 2012 年 1 月第 1 版

印 次 2012 年 1 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0982 - 1/C · 176

定 价 48.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

序

社会救助是第一社会福利制度

社会福利包括政府福利和非政府福利，政府主办的福利为社会保障，其中有社会救助。

社会救助制度是第一社会保障制度或第一社会福利制度。“第一”是指最基本的、最必需的、首先应该有的，因为社会救助是救助社会最弱势群体生命，它是应该最先到达的生存保障、是应该最后兜底的社会安全网；还因为社会救助是政府首先有责任建立的社会保障制度，政府有人力财力权力，而民间和宗教的慈善救助可以是偶然的，允许不连续的，世界社会保障制度的序幕就是在1601年由英国政府颁布《伊丽莎白济贫法》拉开的。

社会救助公正原则从让弱者自生自灭、被同情施舍，到享有生存权利，是人类社会文明进步的表现。当下，即使是最坚定的自由主义者也不否认社会救助制度的正义性。哈耶克批判福利国家，却也认可社会救助：“毫无疑问的是，在足够保持健康和工作能力的、衣食住方面的最低限度的条件上，可向每一个人提供保证。”^①又说：“工业社会采取此种制度安排的必要性，可以说是毋庸置疑的——但这只是从保护那些贫困者避免堕入绝境的角度而言的。”^②社会救助无论来自政府还是民间都闪耀着人性的光辉，对一个素不相识的弱者同类产生同情怜悯进而自引为责任，这是动物世界所没有的。社会救助制度是人类社会之所以是人类社会最简单的证

^① 弗里得利希·冯·哈耶克. 通往奴役之路 [M]. 王明毅等译. 北京：中国社会科学出版社，1997，pp：116-117.

^② 弗里得利希·冯·哈耶克. 自由秩序原理 [M]. 邓正来译. 上海：三联书店，1997：44.

明。笔者甚至认为，在未来社会，人甚至可以有不劳动的权利，却依然有获得最低生活保障的权利，因为人都是“被”生出来的，事先没有经过商量和同意，社会有关管理部门应该管好生育事务，有权实行计划生育，但对已经出生的人应无条件地负责到底。

《中日韩生活保护制度研究》是一本研究中国、日本和韩国贫困救助制度的著作，贫困救助制度在中国和韩国称之为“最低生活保障制度”，在日本被称为“生活保护制度”。本书作者杨立雄、于洋和金炳彻都是社会福利学界新锐，我与三位作者彼此相识，杨立雄在政府民政部门实际工作过，长期从事社会救助学术研究，在中国社会保障学界已崭露头角；于洋在日本完成学业，又在日本高校从事社会福利教学和研究；金炳彻是韩国人，在英国获得社会政策博士学位，目前在中国人民大学劳动人事学院从事社会福利教学和研究。他们三位成一组是难得的，由他们分别论述中国、日本和韩国的贫困救助制度，所介绍的内容是准确而可信的。本书第四章“中日韩生活保护制度比较”可以看作是杨立雄副教授的一篇独立论文，对中日韩三国的贫困救助制度进行了比较全面而深入的研究，很有启发性。本书编排上也有新意，关于贫困救助中日韩三国对比阅读就很有趣，而且每章后面都有专家评论，可以使读者加深对各章内容的理解并产生联想。

《中日韩生活保护制度研究》的出版将推动对社会救助制度的进一步研究，并有助于中国贫困救助制度的完善。

中国人民大学教授、博士生导师 潘锦棠

2011年9月21日

目 录

序 社会救助是第一社会福利制度

第一章 中国最低生活保障制度

第一节 中国最低生活保障制度的建立与发展	3
一、中国建立最低生活保障制度的背景	3
二、中国最低生活保障制度的发展和演变	8
第二节 中国最低生活保障制度的基本内容	14
一、最低生活保障管理体制	14
二、最低生活保障申领程序	17
三、最低生活保障家计调查	20
四、最低生活保障对象	24
五、最低生活保障标准计算及调整方法	32
六、最低生活保障标准现状	39
七、最低生活保障资金财政支出	48
第三节 中国最低生活保障制度改革建议	52
一、管理体制改革	52
二、家计调查改革	54
三、保障标准改革	56
四、就业激励存在的问题	59
五、按家庭结构实施分类救助	61
点评：完善中国最低生活保障制度需要解决三大问题 / 何文炯	

第二章 日本生活保护制度

第一节 日本生活保护制度的建立与发展	79
--------------------------	----

一、日本社会保障制度概况	79
二、日本生活保障制度的建立	86
第二节 日本生活保护制度的基本内容	92
一、生活保护制度的管理体制	92
二、生活保护制度的基本原理和基本原则	98
三、最低生活保护的内容	100
四、最低生活保护基准的确定方式及其变迁	105
第三节 日本生活保护制度的动向	112
一、受助人及受助家庭的数量变化	112
二、受助人员的年龄状况	114
三、享受各项补贴的人员情况	116
四、受助家庭构成类别及受助期间	117
五、受助家庭的开始及停止的情况	118
六、生活保护制度的资金数额的推移	121
第四节 日本生活保护制度存在的问题及未来展望	123
一、日本生活保护制度存在的问题	123
二、对日本生活保护制度的展望	131
点评: 中日生活保护制度比较与借鉴 / 王文亮	

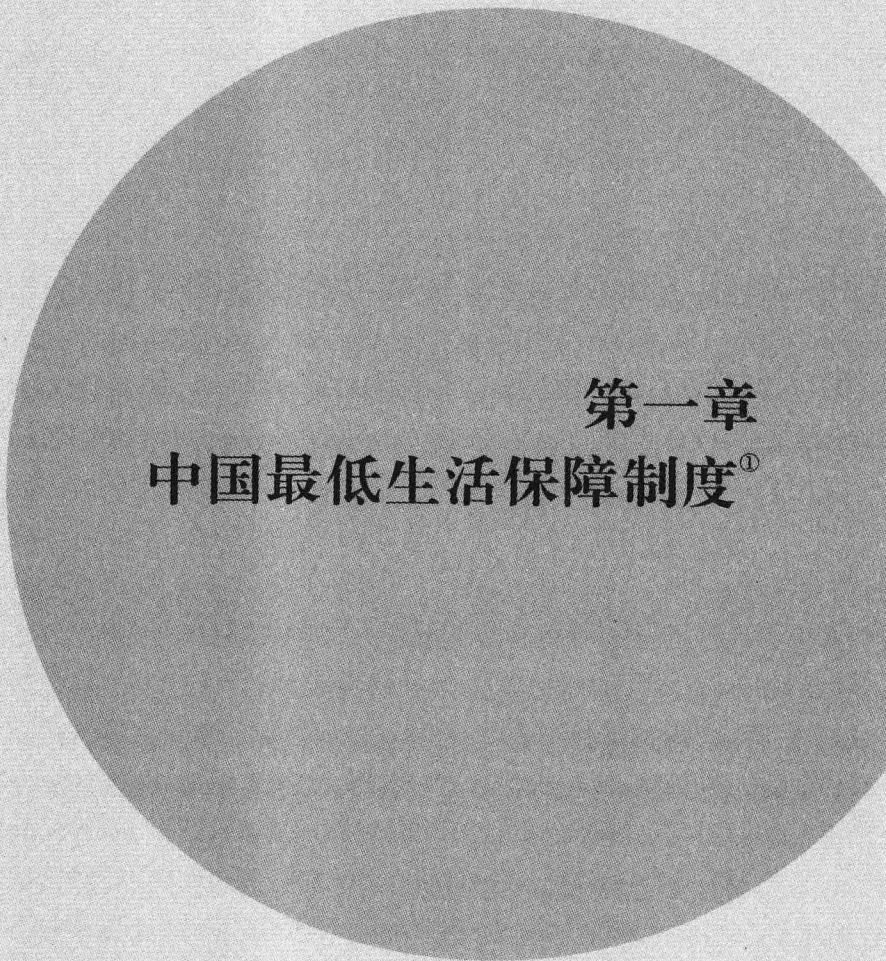
第三章 韩国生活保护制度

第一节 韩国国民最低生活保障制度的建立与发展	146
一、韩国社会保障制度的建立与发展	146
二、韩国社会救助制度的建立和发展	150
三、国民最低生活保障制度的特点与意义	162
第二节 韩国国民最低生活保障制度的基本内容	169
一、国民最低生活保障制度的基本原理和实施原则	169
二、家计调查	174
三、国民最低生活保障的给付内容	182
四、韩国国民最低生活保障的管理体系	186
五、韩国国民最低生活保障标准	189
第三节 对国民最低生活保障制度的评价和展望	195

一、国民最低生活保障制度存在的问题	196
二、国民最低生活保障制度的政策建议	198
点评：韩国国民基础生活保障制度 / 朴凌厚	

第四章 中日韩生活保护制度比较

第一节 中日韩三国基本情况比较	209
一、中日韩社会政策比较	209
二、中日韩贫困问题比较	217
第二节 中日韩生活保护制度结构比较	222
一、生活保护管理体制	222
二、生活保护家计调查比较	228
三、生活保护对象和内容比较	230
第三节 中日韩生活保护效果评价	233
一、受助人数和受助率比较	233
二、受助对象特征比较	236
三、受助水平比较	239



第一章 中国最低生活保障制度^①

^① 本章由杨立雄负责完成。

1993年6月1日，上海市正式实施最低生活保障制度；1997年国务院印发《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，部署全面开展城市最低生活保障工作；1999年国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》，为城市最低生活保障制度的发展提供了制度保障；2007年国务院颁布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，标志着农村最低生活保障制度的正式建立。作为一项在全国范围内实行的基本生活保护制度，作为公民生存的最后一道安全网，最低生活保障制度在缓解贫困和维护社会稳定等方面发挥了重要作用。这项制度的实施标志着中国的社会救助制度从人道向人权转向，从慈善性救济向制度性救助转变，对中国社会保障制度产生重大影响。

第一节 中国最低生活保障制度的建立与发展

一、中国建立最低生活保障制度的背景

（一）国有企业改制

20世纪80年代以前，中国城镇实行计划经济管理体制。这种高度集中的计划经济体制，对于有效动员和集中有限的资源，迅速建立起独立的、比较完整的工业化基础，起到了重要的历史作用。但是，随着社会生产力的进一步发展，这种高度集中的经济体制暴露出许多弊端，严重影响了中国经济和社会的发展。经济体制改革成为必然趋势。

自20世纪80年代到90年代，中国城镇经济体制改革由计划经济逐步向市场经济过渡。1984年10月20日，中国共产党十二届三中全会第三次

全体委员会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，首次提出“公有制基础上的有计划的商品经济”的理论；1987年，中国共产党第十三次全国代表大会进一步提出“逐步建立起有计划商品经济的新体制的基本框架”；1992年，中国共产党第十四次全国代表大会提出建立社会主义市场经济体制的目标。在这些理论的指导下，中国城镇经济体制改革由浅入深、由点到面逐步建立起社会主义市场经济体系。20世纪80年代实施的经济体制改革的主要对象为国有企业，改革的目标是使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展能力，成为具有一定权利和义务的法人。按照这一目标，国有企业改革转向实行“两权分离”，即国家的所有权与企业的经营权分离，采取的具体措施是：全民所有制小型企业试行租赁、承包经营，全民所有制大中型企业实行多种形式的经营责任制，少数有条件的全民所有制大中型企业进行股份制试点。进入20世纪90年代，国有企业改革朝着转换机制、政企分开、制度创新、战略调整的方向迈进，政府对国有企业实施战略性改组，通过改组、改制、改造、兼并联合，培育出了一批跨地区、跨行业、跨所有制的大企业和大集团。

但是，随着国有企业改革的深化，国有企业亏损额与亏损面呈上升趋势。1994年，国有预算内企业亏损面达44.5%，全国城市停产、半停产企业28000户，涉及职工580万人^①；1995年1~9月，亏损企业亏损额增加38%，亏损面上升至24%，国有企业的亏损面在45%左右^②。面对这种局势，一些国有企业实施了所谓的“破三铁”（铁饭碗、铁交椅和铁工资）的企业劳动用工、分配和人事制度改革，导致下岗人数持续增加。1993年全国城镇下岗职工为300万人，1994年为360万人，1995年为564万人，1996年为896万人，1997年高达1151万人^③。城市经济体制改革也导致中国城镇登记失业人数和城镇登记失业率稳步上升。1994年，中国确定了以市场经济为取向的改革目标，国务院颁发了《国有企业职工待业保险规定》和《国有企业富余职工安置规定》，国有企业隐性失业开始显性化，中国城镇失业率出现持续上升态势，1996年城镇登记失业率上升至3.0%，

① 江流. 1994—1995年中国社会形势分析与预测 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1995：10.

② 江流. 1995—1996年中国社会形势分析与预测 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1996：8.

③ 杨宜勇. 中国转轨时期的就业问题 [M]. 北京：中国劳动与社会保障出版社，2002：89.

此后城镇登记失业率就一直维持在 3.0% 以上（见表 1-1）。失业人口的持续增加逐步凸显为社会性的问题。如何帮助这些人走出经济困境，摆脱经济转型所带来的经济负担，确保国有企业改革成功，是中国政府面临的一大难题。

表 1-1 中国历年城镇登记失业人数及失业率统计（1984—2000 年）（年末登记数）

单位：万人，%

年份	城镇登记 失业人数	比上年 增长	城镇登记 失业率	年份	城镇登记 失业人数	比上年 增长	城镇登记 失业率
1984	235.7	-13.2	9	1993	420.1	15.4	2.6
1985	238.5	2	8	1994	476.4	13.4	2.8
1986	264.4	10.9	2	1995	519.6	9.1	2.9
1987	276.6	4.6	2	1996	552.8	6.3	3
1988	296.2	7.1	2	1997	576.8	4.3	3.1
1989	377.9	27.6	2.6	1998	571	-1	3.1
1990	383.2	4	2.5	1999	575	0.7	3.1
1991	352.2	-8.1	2.3	2000	595	3.5	3.1
1992	363.9	3.3	2.3				

数据来源：《中国人口和就业统计年鉴 2009》。

（二）传统社会救济制度的缺陷

中国计划经济体制下的社会救济制度是以民政部门为主体而设置的，社会救济的对象以“丧失劳动能力”的城乡特别困难的群众（简称“特困户”）为主。包括：“三无”人员（指无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人、扶养人或抚养人的城乡居民）；原国民党人员（包括原国民党起义投诚人员、特赦人员和刑满释放转业人员等）；老归侨（指解放初期归国的、国内无亲属且生活困难的城市老华侨）；因公致残返城知青（指在“文革”期间上山下乡并因公致残返回城市的知识青年）；精减退职老职工（指六十年代初国民经济调整时期精减退职返乡的老职工）。由于受助条件经常变化，中国社会救助人数起伏不定。直到建立最低生活保障制度之后（1997 年），受助人数才开始大幅度上升（如图 1-1）。

在中国城镇，由于政府一直实行“充分就业”的政策，有劳动能力的

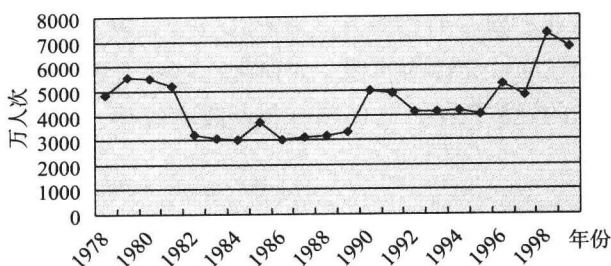


图 1-1 中国救济人次数发展趋势 (1978—1999 年)

数据来源:《中国民政统计年鉴 2000》。

人员或就业家庭均被排除在救济的范围之外,只有未就业的特别困难的才符合救济条件;而且由于受助条件相当严格,造成这类群体的受助人数大幅度下降。1985—1992 年,得到国家定期定量救助的城镇困难人数只增加了 1 万人,此后虽然有部分年份受助人数增加,但是下降的趋势不可阻挡,到 2000 年,城镇困难户得到救济和补助的人数只有 155.6 万人(见表 1-2)。民政部综合计划司和 1993 年的《中国民政统计年鉴》的数据显示,1992 年,中国城镇贫困人口达到 1995 万人,得到救助的仅为 908 万人,救助面为 47.6%;得到定期定量救助的只有 19 万人,不到贫困人口总数的 1%,只占城镇人口比重的 0.06%。精减退职老弱残职工得到救济人数、享受原工资 40% 救济人数、享受定期定量救济人数均呈现下降趋势,但下降趋势缓于城镇困难户。

表 1-2 中国享受补助、救济人员情况统计 (1985—2000 年)

单位:万人,%

年份	城镇困难户得到救济和补助人数	精减退职老弱残职工得到救济人数	享受原工资 40% 救济人数	享受定期定量救济人数
1985	376.9	53.4	24.5	28.9
1990	632.7	56.4	25.1	33
1995	374.9	53.8	23.9	29.9
1996	261	53.5	23.6	29.9
1997	268.3	53.1	23.3	29.8
1998	332.2	54.9	24.9	29.9
1999	157.1	55	22.5	28.7
2000	155.6	49.7	22.1	27.6

数据来源:《中国统计年鉴》(历年)。

20 世纪 90 年代以前,中国的贫困现象主要发生在农村地区,政府的扶贫政策也主要针对农村贫困人口。随着经济体制转轨,企业下岗职工人数和城市失业者数量逐年增加,以贫困职工和城市长期下岗失业者为主体的城镇新贫困人群正在形成,这部分人群失去了收入来源,生活得不到保障,城镇贫困问题开始凸显。研究表明,1995—1999 年,虽然城市实际人均收入增加了 25%,但贫困发生率却上升了 9%,用加权贫困距测量的贫困深度则上升了 89%^①。世界银行的研究报告表明,20 世纪 80 年代,中国城市贫困发生率仅为 2%,甚至 80 年代末,城市绝对贫困发生率低至 0.4%,但到 90 年代,城市贫困人口的数量及比例出现大幅上升趋势^②。据中国社科院社会学研究所的学者估算,1997 年中国城镇贫困人口大约 1500 万人^③;中国社科院社会学所的另一位学者根据全国总工会对 6 万个企业的抽样调查推算,1998 年中国的城市贫困人口则超过 3000 万人^④。在这些贫困人口中,主要以下岗失业者及其家庭成员为主,他们通常被称为“新贫困人口”。随着国有企业改制的深入,新贫困人口的数量越来越多,且多数被排除在社会救助制度之外。如果不改革当时的社会救济制度,势必引起这部分贫困群体的不满,导致社会不稳定。

(三) 经济快速发展,财政收入增加

中国计划经济时代建立起来的社会救济制度,带有典型的意识形态色彩,为了防止“养懒汉”,同时也受财政约束,以比较严苛的条件限制救助人数,且多以临时性救济为主,救济标准低,救济行为带有偶然性。国家用于救济的经费支出相当低,1978—1998 年,社会福利及其他社会救济费支出占国家财政支出的比重最高没有超过 0.5%,最低只有 0.29%。如 1992 年,中国城镇社会救济费用(包括临时救济)总共只有 2 亿元,仅占当年国内生产总值的 0.005%,不到国家财政收入的 0.03%,即使加上社会福利支出,也没有超过国家财政支出的 0.5% (如图 1-2)。

① 李实, John Knight. 中国城市中的三种贫困类型 [J]. 经济研究, 2002, (10), pp: 47 - 58.

② 高鸿宾. 中国 90 年代扶贫战略 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1993: 28.

③ 唐钧. 中国的城市贫困问题与社会救助制度 [J]. 江海学刊, 2001, (02), pp: 46 - 51.

④ 朱庆芳. 城镇贫困人口的特点、贫困原因和解困对策 [J]. 社会科学研究, 1998, (01), pp: 62 - 66.

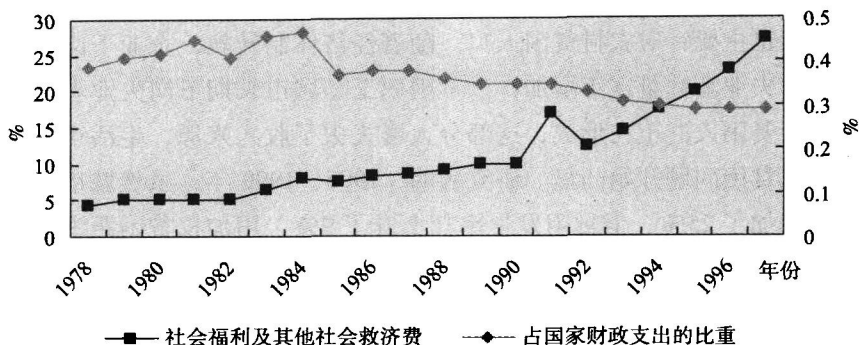


图 1-2 中国社会福利及社会救济费支出基本情况 (1978—1997 年)

数据来源:《中国社会统计年鉴 2009》。

自改革开放以后,中国经济呈现高速增长态势,国家财政收入也快速增长。历年《中国统计年鉴》显示,1978—1999 年,中国财政收入平均增速为 12.7%;1981—1991 年,中国财政收入增速为 19%;1991—1995 年平均增长了 16.3%;1978 年,国家财政收入仅只有 1132.26 亿元,到 1999 年,增加到 11444.08 亿元。财政收入的提高为最低生活保障制度的最终建立提供了最直接的资金保障,为最低生活保障的实施奠定了坚实的物质基础。

另外,随着经济的发展,地方财政状况也逐步好转,地方各级财政对社会保障的投入逐年增加。《中国财政统计年鉴》历年的统计资料显示,1981—1991 年,地方财政收入的平均增长速度达到 8.5%,80 年代后期增速达 9.2%,90 年代初平均增速也达到了 9%。地方财政收入的增速较快,为最低生活保障制度的建立和推广提供了直接的财政支持。

二、中国最低生活保障制度的发展和演变

(一) 探索阶段 (1993—1997 年)

中国城市最低生活保障制度首先在上海市诞生。作为改革开放最前沿的上海市在计划经济向市场经济转型的过程中承受了巨大的压力。下岗失业人员剧增,加上连续多年的通货膨胀致使人民的生活水平明显下降,贫

困群体数量迅速增长，这引起了上海市政府的高度关注。面对困难，上海市政府决定改革当时的社会救济制度。1993年4月，在上海市政府办公会议上，民政等部门明确提出，在全市范围内确定一条能够随着物价指数波动而进行调整的最低生活保障线，以这条最低生活保障线作为基准，为上海市范围内各行各业生活困难的群众进行生活补助。1993年5月7日，上海市民政局、财政局、劳动局、人事局、社会保险局、总工会联合发表了《关于本市城镇居民最低生活保障线的通知》（沪民救〔1993〕第17号），宣布从1993年6月1日起，在全市范围内实施最低生活保障制度，1993年的城镇居民最低生活保障线为月人均120元，以后根据物价指数适时调整；凡家庭人均收入低于标准的本市市民都可以向民政部门申领生活救助。

上海市首先建立最低生活保障制度，虽然对于家庭收入调查、资格认定、标准测算、资金发放等程序都还处于探索中，但作为一项制度创新引起了中央政府的关注。1994年，民政部通过实际考察，充分肯定了上海市的改革经验，并于1994年5月在第十次全国民政会议上提出“对城市社会救助对象逐步实行按当地最低生活保障线标准进行救助”的改革目标；1994年年底，在全国民政厅局长会议上又明确把“积极推进城市最低生活保障线救助的制度”列入1995年的工作重点，随后各地开始探索最低生活保障制度，到1997年8月，全国建立最低生活保障制度的城市达到206个，占当时全国城市总数约三分之一^①。

（二）推广阶段（1997—1999年）

1997年9月2日，国务院颁发了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》（国发〔1997〕29号），标志着中国城镇居民最低生活保障从试点阶段进入推广阶段。该通知规定了保障对象的范围和保障标准，还就落实资金、社会互助和加强组织领导等工作提出了要求。按照国务院的要求，全国各地加快了建立城市最低生活保障制度的步伐。到1999年9月底，全国667个城市中，有建制镇的1638个县政府所在地的镇，全

^① 张佳. 为改革催生——城市最低生活保障制度发展综述 [N]. 中国社会报, 1997-8-21.