

中国城乡困难家庭 社会政策支持系统建设 数据分析报告

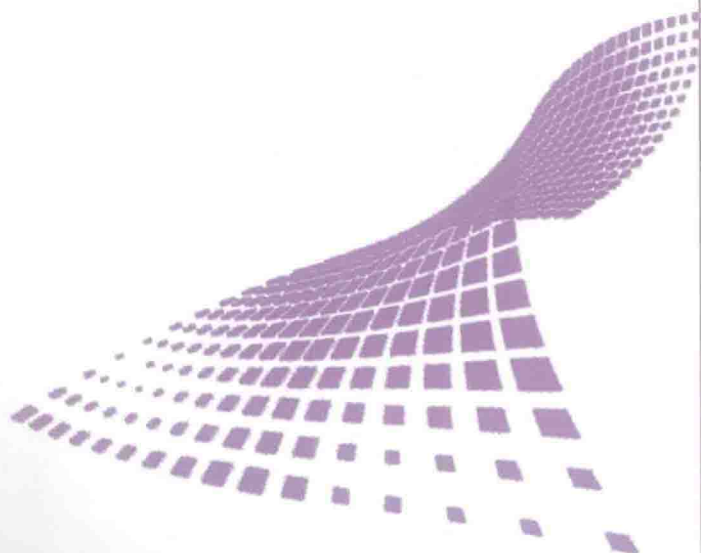
(2013)

民政部政策研究中心 编

ZHONGGUOCHENGXIANGKUNNANJIA
TING
SHEHUIZHENGCEZHICHIXITONGJIAN
SHE
SHUJUFENXIBAOGAO (2013)

国家
一级出版社 全国
百佳图书出版单位

 中国
社会出版社



中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设 数据分析报告(2013)

民政部政策研究中心 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数据分析报告:2013/民政部政策研究中心编. —北京:中国社会出版社,2014.7

ISBN 978-7-5087-4773-6

I. ①中… II. ①民… III. ①贫困—家庭—社会政策—决策支持系统—建设—研究报告—中国—2013 IV. ①D669.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 127139 号

书 名: 中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设数据分析报告(2013)
编 者: 民政部政策研究中心

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 李 浩

责任编辑: 秦 健

责任校对: 丁 一

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)58124825

邮购部: (010)58124845

销售部: (010)58124848

传 真: (010)58124856

网 址: www.shcbs.com.cn



经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 185mm × 255mm 1/16

印 张: 29.25

字 数: 600 千字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版

印 次: 2014 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元



编委会

主 编：王杰秀 刘更光 付长良

副主编：江治强 胡宏伟

2013 年度项目参与人员

课题组成员

组 长：王爱平

副组长：刘更光

执行人：江治强

主要成员：关信平 胡宏伟 刘丽娟 姚传明 江海霞 栾文敬

项目问卷设计

负 责 人：刘更光

主要参加人：关信平 江治强 胡宏伟 刘丽娟 姚传明 闫晓英 江海霞

项目入户调查培训

负 责 人：刘更光

执 行 人：江治强

授 课 人：江治强 江海霞 关信平

其他参加人：姚传明 刘丽娟 任振兴 闫晓英 张 希

项目入户调查实施

辽宁省民政厅：霍文忠 傅永盛

山东省民政厅：刘同林 颜世锋 李茂荣

山西省民政厅：薛宝林 徐浩蓬

安徽省民政厅：陈超英 李永骧

湖南省民政厅：唐白玉 李鄂辉

甘肃省民政厅：张柯兵 靳生喜

陕西省民政厅：孙 琳 郭春华

重庆市民政厅：张维伦 周万利

广西壮族自治区民政厅：韦力行 徐新发

贵州省民政厅：王 斌 尹秀钰

项目数据分析人员

负责人：胡宏伟

参加人：栾文敬 江海霞 屈朝霞 沈长月 张梅梅 赵晓芳 石 静
刘 妍 吴晓坤 陈 雷 孟亚男 董国静 董明媛 赵 媛
李 杨 赵英丽 高 敏 李延宇 王文思 李佳悻 杜雅轩
田婉莹 付双乐 张春鹏 吴 桅 谢 鑫 钟舒颖 邵际炜
王晓斌 张 澜 汪 钰 葛晶晶 刘玉倩 熊亚琴 张云琦
刘翠莲 李东涛 李小格 廖唱枫 任娇娇 何 娟

项目申报和经费预算执行

项目申报：李 慷 江治强 赵 兰

预算执行：王有华 赵 兰 江治强 宋伊明

项目数据评估和咨询专家

关信平（南开大学）、韩克庆（中国人民大学）、唐钧（中国社会科学院）、孙炳耀（中国社会科学院）、周蔚华（中国社会报）、葛道顺（中国社会科学院）、何珊珊（民政部规划财务司）、刘喜堂（民政部社会救助司）、赵曼（中南财经政法大学）、蒋天文（华中科技大学）、郑飞北（南开大学）

目 录

第一章 项目研究简述	(1)
第一节 项目研究介绍	(1)
第二节 项目历程与本年度研究重点	(5)

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	(15)
第一节 城市困难家庭人口状况	(15)
第二节 城市困难家庭经济状况	(23)
第三节 城市困难家庭医疗与就业状况	(57)
第四节 城市困难家庭心理健康、社会融合状况	(66)
第三章 城市困难家庭社会救助政策运行状况与评估	(80)
第一节 城市困难家庭最低生活保障制度运行状况与评估	(81)
第二节 城市困难家庭专项社会救助政策运行状况与评估	(102)
第三节 城市困难家庭其他救助政策运行状况与评估	(126)
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	(138)
第一节 城市困难家庭其他社会政策支持运行状况与评估	(138)
第二节 城市困难家庭社会服务供需状况	(166)

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	(185)
第一节 农村困难家庭人口状况	(185)
第二节 农村困难家庭经济状况	(193)

第三节	农村困难家庭医疗与就业状况	(226)
第四节	农村困难家庭心理健康、社会融合状况	(235)
第六章	农村困难家庭社会救助政策运行状况与评估	(249)
第一节	农村困难家庭最低生活保障制度运行状况与评估	(250)
第二节	农村困难家庭专项社会救助政策运行状况与评估	(272)
第三节	农村困难家庭其他救助政策运行状况与评估	(293)
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	(306)
第一节	农村困难家庭其他社会政策支持运行状况与评估	(306)
第二节	农村困难家庭社会服务供需状况	(333)

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	(351)
第一节	城市流动人口家庭人口状况	(351)
第二节	城市流动人口家庭经济状况	(358)
第三节	城市流动人口家庭医疗与就业状况	(376)
第四节	城市流动人口家庭心理健康、社会融合状况	(395)
第九章	城市流动人口家庭社会救助政策运行状况与评估	(404)
第一节	城市流动人口家庭最低生活保障制度供需评估	(406)
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	(407)
第三节	城市流动人口家庭其他救助政策运行状况与评估	(424)
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	(427)
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	(427)
第二节	城市流动人口家庭社会服务供需状况	(437)
参考文献		(457)

第一章 项目研究简述

本章将主要对本研究进行概括性介绍,包括项目研究背景、研究目标、研究意义、研究历程和本年度研究重点等内容。

第一节 项目研究介绍

一、项目研究背景

当前,中国正处于快速的社会转型期,城市化、现代化、工业化所带来的快速变革,一方面,促使中国经济高速发展,国家和人民财富连年高速增长,群众生活水平快速改善;另一方面,由于城市化、现代化、工业化的自身局限,特别是纠正市场偏差和促进社会公正政策体系的不完善,社会收入差距扩大与贫困问题并未得到改善,甚至有不断扩大的趋势。

根据国家统计局 2013 年 1 月 18 日发布的我国基尼系数,我国基尼系数从 2003 年的 0.479 逐步上升至 0.491,达到高峰,之后逐步回落,2009 年到 2012 年的基尼系数分别达到了 0.490、0.481、0.477、0.474。虽然我国基尼系数回落趋势明显,但是应该看到 0.474 的水平并不算低,这一数字凸显了我国加快收入分配改革、缩小收入差距的紧迫性。

第一,我国城乡贫困人口规模仍然较为庞大。

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。以绝对贫困标准为例,农村绝对贫困人口规模从 2000 年的 3209 万人下降到 2008 年的 1004 万人,绝对贫困的发生率从 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 万人下降到 2010 年的

2688 万人,贫困发生率从 2000 年的 10.2% 下降到 2010 年的 2.8%,降低了 7.4%。^①自 2011 年,中央将农村人均年纯收入 2300 元作为新的国家扶贫标准之后,到 2012 年年底,我国农村的贫困人口达到了 9899 万人,比上年同期减少 2339 万人。^②

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,这类群体有别于农村贫困群体,也有别于传统的城市贫困群体。城市“新贫困”问题是市场经济运行的客观结果,是一种再生性贫困。城市“新贫困”群体属于城市边缘群体,与城市生活的主流无关,体现了离散性和边缘性的特点。同时,他们具有劳动能力和劳动意愿,但是缺乏劳动机会,这种失业型贫困使得他们的自救性非常脆弱。按照享受政府救助的城市人口规模来看,截至 2013 年 10 月,我国城市最低生活保障人数为 2077.6 万人,这部分群体是城市中生活最困难的群体。^③若按照国家统计局城镇 5% 的困难家庭抽样比例测算,我国城市困难群体的人口规模可达 3500 万人。此外,伴随着城镇化进程的加快,城市流动人口的数量不断增加,2000 年我国流动人口数量为 1.21 亿人,到 2012 年已经增长到 2.36 亿人。^④这部分群体由于受教育水平低、技能差,往往处于中低收入水平,也会加入到困难群体行列。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 亿多人;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 7000 多万人。

另外,需要说明的是,由于我国贫困的判定标准尚未与国际完全接轨,仍然存在贫困标准偏低的问题,所以,如果按照新的贫困标准进行动态估计,我国的贫困人口规模仍然数量庞大,反贫困任务十分繁重。

第二,我国反贫困社会政策系统仍待完善。

面对较为严重的收入差距和贫困问题,如何在社会主义现代化进程中有效地保障贫困家庭、人口的基本生活,保障城乡困难家庭和人群的基本生存权利,促进其实现发展权,成为摆在我国现代化建设进程中的一个重要问题。从国家全面发展的角度来看,如何在经济发展的同时促进社会发展,并通过实现公平政策促进社会和谐,对于国家长治久安也有重要意义。

党和国家历来重视城乡困难家庭的生活、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各种支持。党的十八大指出,应当坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”方针,强调在城市和农村发展全面覆盖的社会保障体系

① ①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。

② 新华网. 授权发布:中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-02/23/c_114772758.html, 2013-02-23。

③ 民政部. 2013 年 11 月份全国县以上城市低保情况[EB/OL]. <http://files2.mca.gov.cn/cws/201312/20131218112251927.htm>, 2013-12-18。

④ 国家统计局. 中国统计年鉴(2013)[M]. 北京:中国统计出版社,2013。

和民生服务体系。2013年国务院总理李克强召开国务院常务会议时指出,要建立健全保民生、促公平的托底性、基础性的社会救助制度,编织一张兜住困难群众基本生活的安全网。

但是,总体上应该看到,我国覆盖城乡的针对城乡困难家庭(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就,但仍然存在不少问题,主要包括反贫困的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要,政策的可及性和保障水平的公平性有待提升,包括低保在内的社会救助人才队伍建设和管理运行能力仍待加强。另外一个亟待解决的问题就是,各种社会政策体系虽然从不同角度针对反贫困问题而建设、运行,但是总体上,这些体系仍然是分散的、非有机的,更具协调性的社会政策体系建设仍待加强。

在这样的背景下,作为制度性反贫困和促进贫困家庭发展的政策体系,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就显得尤为必要,这是实现体系性、规范性、科学性反贫困的必要,也是有机协调现有各方反贫困政策、实现各政策无缝衔接、有效协同、发挥综合优势的必要步骤和有效途径。党和国家意识到了这一问题,并从2008年开始,启动了由民政部政策研究中心主持的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目,每年进行一次全国典型省份的综合调查,旨在通过每年的入户调查,全面、真实、客观地反映城乡困难家庭的基本状况,对其家庭人口结构、经济状况、工作状况、行为观念、社会政策的支持情况,进行系统、真实的反映,并通过调查结果的深度分析,对我国城乡社会政策支持体系的建设水平、协同程度、可及性、有效性、运行状况等方面进行客观评估,进而为我国城乡社会政策支持体系的调整和发展奠定决策基础。

二、项目研究目标与意义

正如上文所述,“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目是党和国家在新的历史背景下,为了大力促进城乡反贫困建设而推进的一项综合性的社会政策支持体系建设项目,项目研究具有重要意义。

(一)有助于建立覆盖城乡困难家庭的动态贫困监测体系

反贫困战略实施的重要前提是对贫困状况的客观、动态了解。在当前,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。这种政策变化趋势,要求我国政府对城乡贫困有动态、客观的了解,反贫困必须建立覆盖城乡的动态监测体系。“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目,其中一项重要功能就是通过年度调查构建的追踪调查数据库,形成一个完整的纵向困难家庭动态监测体系。

这一动态监测体系,将有效弥补现有部门贫困统计工作的不足,这主要体现在如下几个方面。

第一,城乡困难家庭的动态监测的纵向追踪。自从2008年项目启动以来,“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目每年进行一次全国典型省份的调研,从调查时间选择、地点选择、内容筛选、管理组织等方面,都做到了科学、客观、有效。这种不间断地对典型地区的追踪调查,成为城乡困难家庭纵向动态监测体系的重要组成部分。

第二,城乡困难家庭宽幅度信息的横向延展追踪。与传统的部门贫困统计不同,“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目,在保留和丰富传统收入、支出调查基础上,增加了很多其他调查内容,使得调研信息在横向上大幅延展,极大地丰富了监测信息体系的内容结构。“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目的监测内容涵盖了家庭人口社会学结构、就业结构、经济收入支出、家庭资产、社会救助水平与结构、社会救助运行与评价、教育、社保等社会政策支持体系运行状况、社会服务、社会融合等内容。如此宽范围信息幅度的监测、追踪,是对我国城乡贫困监测体系的极大丰富,也必将在我国贫困监测体系中发挥重要作用。

第三,城乡困难家庭立体信息的形成与追踪。宽信息幅度、科学信息结构、纵向追踪三大特点,使得“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目能够形成一个立体型的完整信息集合。整个完整、合理、客观的信息集合是对我国城乡困难家庭现状与问题的综合反映,其信息反映程度和强度远超过普通调查的区域性、截面性或选择信息性等缺陷,这奠定了“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目在我国建立城乡贫困动态监测体系中的独特地位。

(二)促进现有各项社会政策的有机整合

项目的实施有利于改变现有政策“碎片化”、“分割化”的特点,促进我国城乡困难家庭的各种社会政策有效协同、整合,进而提升社会支持政策的针对性、科学性和整体效能。

我国既有的反贫困政策以及其他各类社会支持政策,存在的一个重要问题就是分散管理、分割运行,缺位与重复支持并存,亟待通过构建完整、有机的政策支持体系,改变当前的“碎片化”、“分割化”、“应急性”的政策。“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目旨在通过改革和完善既有社会政策,通过协调各项社会政策的制度覆盖范围、可及性、可获得性,实现瞄准人群无缝衔接、支持项目全面覆盖、保障水平合理得当、人群效应公平合理的结果。而一个综合的、科学的、有机的、系统规范的城乡困难家庭社会政策支持体系,也必将为我国城乡反贫困、促发展工作奠定重要的制度基础。

(三)有利于促进我国社会公正与社会和谐

构建和加强覆盖城乡困难家庭的社会政策支持体系,必将促进各级政府大力提高城乡困难家庭支持力度、改善支持结构,进而促进城乡困难家庭在生活水平、社会服务

享有水平等方面的大幅改善。而支持体系中的就业服务、金融政策支持等具体政策的推进和落实,也将提升困难家庭成员的就业能力和家庭资产运营能力,大幅增强农户自身的反贫困能力。社会支持政策体系的建立和有效运行,将连带促进社会资源,特别是公共资源的分配格局、方法的改变,这将促使国家公共资源和社会资源在城乡困难家庭中更加公平的分配;同时,各项政策之间的统筹协调,也必然会改善反贫困政策的质量和实施效果,从经济收入、生活保障层面促进城乡困难家庭生活持续改善。

更为重要的是,困难家庭生活 and 基本状况的改善,将极大地促进社会公平正义的发展。覆盖城乡困难家庭的社会政策支持体系的建立和完善,城乡困难家庭相应的经济、社会、服务享有等状况的改善,必将有助于抑制和缩小贫富收入差距,让困难家庭共享改革发展的成果。同时,通过广泛而合理的社会政策支持,将困难家庭拉回到社会主流中去,避免其被经济、社会快速发展的车轮所遗弃,这也必将有利于我国社会公平正义,必将促进社会和谐。

(四) 将为社会政策支持体系评估、改革提供客观数据基础

项目形成的城乡困难家庭基础数据库将为我国城乡困难家庭相关研究提供重要的数据基础,将为国家政策评估、改革与调整提供客观数据基础。“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就是建立了城乡困难家庭调查数据库。这个数据库具有抽样典型性、调查内容全面性、指标建立客观性等特点。数据库综合了连续追踪和横向延展的双重特点,在追踪典型地区的基础上,基于不断发生的新情况、新问题和出台的新政策,对不同年份的调研内容也做了匹配性调整。今年数据库还创造性地将流动人口涵盖其中,并把社会服务所涉及的问题进行了细化。

数据库的建立,将有助于我国城乡贫困研究问题的持续深化,特别是为反贫困研究提供客观数据基础,这将非常有利于扩展和深化社会各界对我国城乡贫困问题的认识和理解,也为社会支持城乡困难家庭形成共识和社会政策奠定前提。

第二节 项目历程与本年度研究重点

一、项目历程介绍

2008 年启动以来,“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”在保持项目研究主旨和基本内容不变的前提下,每一年,“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目都会对研究重点略作调整,一方面是为了在全面推进研究基础上不失重点,另一方面也希望每一年集中对一个重点问题、新问题进行较为深入的研究,从理论层面到实践层面都能够有效深化某一或某些特定问题的理解和认知。

概括起来,“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”历年项目的研究重点、研

究内容大体可以归纳为以下几个方面。^①

2008年度,“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”研究项目确定了七个方面的研究主题:(1)“政府救助工作专题研究”,对政府的各项救助工作进行有效的测量,发现实际工作中存在的问题,以促进政府救助工作更高效有序地开展;(2)“公共财政投入专题研究”,以增强各级政府财政对于城乡社会救助的支持力度;(3)“与社会经济发展相适应专题研究”,以使各级政府在社会救助工作中更好地坚持这一原则,顺利推进城乡社会救助的实施进程;(4)“最低生活保障标准专题研究”,对不同地区、不同类型的城乡救助对象有效救助,为提高国家整体社会救助水平提供有益的政策性建议;(5)“保障基本生活专题研究”,深入分析城乡困难家庭基本生活的现状、问题和成因,以提出通过社会救助实现保障公民基本权利的政策性建议;(6)“鼓励劳动自救专题研究”,对城乡困难人口的自救意识和自救行动进行深度分析,以提出鼓励劳动自救的具体方案和推进思路;(7)“社会心理专题研究”,针对城乡困难人口目前的社会心理状况,提出有针对性的救助工作思路。

2009年上半年,项目研究分为城乡两大部分(各6个专题)和综合性部分(3个专题):(1)“低保标准科学测算专题”主要是通过对困难人口的调查,同时参照国内外低保标准的测算方法,建立符合中国国情和社会经济发展水平的低保标准;(2)“分类施保专题”主要以对困难人口的实际调查为基础,为有针对性地根据困难人口的实际情况实施按需施保提供依据;(3)“规范政府行为专题”主要研究政府在动态管理机制中的角色和责任,重点规范政府在低保家庭的资格认证、收入核查以及其他操作细目方面的程序;(4)“鼓励劳动自救专题”通过对影响困难人口劳动自救的因素进行研究,试图通过实现就业政策、失业保险以及扶贫开发政策等政策的结合,探讨一条促进困难人口劳动自救道路;(5)“医疗救助专题”研究如何充分发挥医疗救助对困难人口就医的支持作用;(6)“社会心理专题”对困难人口在自我认知、社会认知以及社会评价方面进行研究,发现困难人口存在的心理问题,为增强困难人口的自我康复能力、提升其心理健康水平提供政策性建议。

2009年上半年的综合部分还进行了“财政支撑专题”分析,研究如何建立与社会经济发展水平相适应的财政支出比例;“农民工在社会救助中的制度安排专题”通过收集整理与农民工社会救助相关的制度和政策,为农民工的社会救助工作提供制度支持;“国外社会救助系统的动态管理分析专题”研究借鉴了国外先进管理经验。

2009年下半年,项目重点关注了分类救助动态管理的四个核心机制,即资格审核监督机制、分类救助资格认定机制、低保标准动态调整机制和基层工作有效运作机制,并在这一基础上,将研究重点集中在五大专题研究:(1)“低保标准科学测算专题”从城

^① 对“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”历年研究的介绍,参考、借鉴了2012年蓝皮书的介绍。

市、乡村、横向区域差异、纵向动态调整四个维度对低保标准的测算方式进行分析 and 研究,以建立低保标准的科学测算的指标体系;(2)“分类救助资格认定专题”通过对城市和乡村的分类救助的资格认定进行分别研究,以理论与数据分析为基础,细化和梳理救助对象类别,以建立针对各类对象的救助标准和救助手段,完善城乡分类救助资格认定的综合性体系;(3)“社会救助规范管理专题”以城乡之间的差异为基础分别展开研究,剖析现有机制的不足和缺陷,从而完善涵盖城乡的具有高度操作性的社会救助规范管理系统;(4)“财政长效机制专题”分析中央、省、市、县四级财政支付体系及各级财政支出的比例关系,通过系统研究,进一步探讨如何在社会救助的动态管理中建立并完善稳定的财政长效机制;(5)“基层能力建设专题”对基层社会救助工作人员的调查数据进行系统研究,以发现现行运行机制的不足和问题的所在,从提高人员素质和改善工作条件两方面入手,探寻建立完善的分类救助、动态管理的基层工作机制。

2010年,项目研究突出了过程控制的主体,并将研究重点确定为五个方面:(1)“城乡低保标准科学测算专题研究”通过对城乡低保标准进行的横向研究与纵向研究,对建立我国城乡低保标准的科学测算体系进行了深入的探讨,并通过“十一五”回顾及“十二五”展望对新时期城乡低保标准科学测算提出有益的政策性建议;(2)“城乡社会救助资格科学认定专题研究”对具体的资格认定标准、方法、程序、规范管理等相关问题展开了深入研究,从构建城乡低收入家庭经济核查信息系统,探索家庭经济状况定量核算和定性评估相结合,从完善分类救助和动态管理等几个方面,就如何实现城乡社会救助资格的科学校定提出了有针对性的对策和建议;(3)“城乡社会救助财政保障机制专题研究”对“十一五”期间我国城乡社会救助的财政投入状况进行了深入的横向分析和纵向分析,并通过对城乡社会救助财政投入机制的比较分析研究,提出了“十二五”期间建立我国城乡社会救助财政投入的长效增长机制的基本思路与政策性建议;(4)“城乡社会救助规范管理专题研究”对城乡社会救助规范管理分别进行了横向分析与纵向分析的深入研究,以规范化管理为政府施政理念,对“十二五”期间城乡社会救助规范化管理的制度化 and 实效化提出了具体的政策性建议;(5)“城乡社会救助工作人员能力建设专题研究”探讨社会救助工作人员向社会救助工作人才的转变途径,参考国外社会救助人才队伍建设的有益经验,对“十二五”期间建立符合我国国情的社会救助人才队伍提出了一系列政策性建议。

2011年度,项目研究将社会救助机制深化改革、保障内容调整作为研究重点,具体确定了五个方面的研究主题:(1)“低保标准测算调整机制研究”通过对经济发展水平、居民收入、物价指数等指标的测量与分析,在最低生活保障标准与其他经济社会指标之间建立科学的联动关系,实现低保救助标准的适时动态调整;通过对低保标准的边际效用进行研究,确立低保标准的适合水平,以促进低保资金利用效率的最大化。(2)“社会救助对象资格认定机制研究”通过完善社会救助对象资格认定机制,将建立

公平、公正、公开的资格认定手段与认定标准,在可能扩大救助范围与救助对象覆盖面的同时,不断提高社会救助对象的精确针对性。(3)“公共财政保障机制研究”通过协调处理各级政府之间的财政比例分担,将建立社会救助保障资金的稳步增长机制;正确处理政府与各类社会组织的关系,动员社会力量的积极参与,将进一步扩展社会救助资金的来源渠道。(4)“社会救助规范管理机制研究”探讨在救助过程中如何对社会救助对象进行动态性管理,如何改进救助手段与救助方式以提高救助效率,如何防范社会救助过程中的不诚信行为,如何根据救助者的实际需求有针对性地开展服务。(5)“社会救助工作队伍能力建设机制研究”探讨如何提高救助工作人员的能力与素质,同时加强救助工作基础设施建设。

2012年,在总结前期项目研究基础上,将研究重点放在如下几个方面:(1)实时跟踪调查城乡困难家庭在各个方面的实际状况,较为全面地把握城乡困难家庭的各项经济与社会特征及其变化情况;(2)完善城乡困难家庭社会救助制度体系支持系统,一方面对现有社会救助体系进行综合评估,另一方面对完善社会救助提出综合建议;(3)完善城乡困难家庭社会福利、服务政策支持体系,一方面通过数据分析对不同项目和社会服务需求进行评估,另一方面对社会福利、服务政策提出建议;(4)掌握和整合反贫困体系的状况,使现有分散的反贫困体系能够有效整合。

二、本年度研究重点

具体而言,2013年项目研究的重点包括如下几个方面。

第一,延展、深化了调研内容和信息,立体反映调查对象各方面状况。

为了提升本年度研究的广度和深度,项目组对调查问卷进行了大幅丰富和完善,重点是对调查信息的广度进行了拓展,从家庭基本信息、社会救助信息,拓展为家庭、个人、社会救助、社会保障、社会福利、社会服务、社会融入等多个方面。与此同时,本年度还深化了变量测度深度和逻辑,重点完善了变量指标的准确性和深度,并通过变量的逻辑关系,为交互分析一些特定问题奠定了基础。特别是今年对定量、对五个方面的变量信息进行表格化深度测量,分别包括家庭支出结构、家庭收入结构、家庭社会救助结构、家庭教育支出结构、家庭社会保障结构。上述内容分别采集了是否享有、花费、人数、水平、来源等信息。变量的丰富和深化,将有助于后期对数据库进行深度开发,特别有助于对一些专题进行深入测量和分析。

第二,为了适应人口流动对社会政策支持体系与服务体系提出的挑战和要求,增加了对流动人口的调查和分析。

随着我国城市化、工业化加速,人口流动成为了重要的人口社会现象,大规模的人口流动向现有的社会救助、社会服务等社会政策支持体系提出了新的挑战:如何调整原有基于户籍制度的制度体系,将流动人口有效地纳入社会政策支持体系中,而不是成为

二元社会政策支持体系之外的另类人群,让流动人口也能够公平地享有社会政策支持体系的各种规定和福利。事实上,大部分流动人口在城市的生活和工作还是比较艰辛的,这其中以农民工群体为主。这些人在城市享有的社会保障、社会服务等社会支持非常不充分,而农村的相应支持又因为距离等问题而无法充分享有,特别是农村相对标准较低的社会政策支持水平也无法满足流动人口在城市中的生活、发展需要。所以将流动人口纳入社会政策支持体系的政策意义、社会意义非常重要,不能有效考虑流动人口需要与服务的社会政策支持体系是不完善的。

本年度项目新增加了城市流动人口调查,并为此专门设计了相应的问卷,拟订了相应的抽样方案。城市流动人口问卷调查中,变量设计参考了城市和农村困难家庭,但是,也根据城市流动人口家庭的特征,增加了新问题或改进了原有问题。此外,流动人口的工作保护、在城市生活困难、社会排斥与融合等都成为了问卷的重要研究内容。

第三,在全面反映被调查家庭各方面情况的基础上,根据收集的微观信息,对社会政策支持体系的效果和改革进行评估。

在基本状况描述之外,还对社会救助体系的运行、相应实施效果等进行了评价,相应评估结果充分利用了此次调查的微观数据。

另外,本研究还增加了低保家庭和低保边缘家庭(没有获得低保的贫困家庭)基本情况的比较,以及在一些相应社会政策支持方面的差异比较,这些也将有利于深化我们对当前社会政策准入资格、实施效果、公平性等方面的认识。

需要说明的是,本研究所使用的数据来自2013年中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设的微观调查数据。根据研究需要,调查目标群体包括城乡困难家庭、社会救助工作人员和流动人口(城市社区流动人口为主),所以,其抽样不同于普查抽样或一般的家庭调查抽样,采用了分层抽样、立意抽样和随机抽样的混合方法。数据相应的统计分析结果与普查、部门年鉴、公报等反映社会家庭一般信息的数据会存在区别,这是由研究目的和目标群体的特殊性(城乡困难家庭,流动人口以城市社区流动人口为主)所决定的。所以,由于目标群体、关键概念界定和抽样方法的差别,不能简单地将本研究的统计分析结果与其他调查结果进行比较,否则,可能会造成对统计分析结果的错误解读和使用。另外,也正是由于在教育、社会保险方面考察变量较多、相应问题较为细致,实际上导致了部分变量回答率相对较低,这在一定程度上限制了分析结果的科学性(在具体统计分析处会标明)。同时,基于研究主题的需要,本研究关注社会政策(福祉)在困难家庭和人群中的分布,所以,相应均值往往是某项社会政策(福利或福祉)在所有困难家庭或人群中的分配,而不仅是局限于获得此项目的家庭或人群。这一分析定位(福利在所有困难家庭或人群中的分配,而不是在获得家庭或人群中的均值),也使得本研究分析结果与民政等方面的统计结果略有差别,特此说明。