

C
ONTEMPORARY
CHINA'S SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM
UNDERPIN AND SHAKE OFF POVERTY

当代中国社会救助制度 兜底与脱贫

林义 刘喜堂 主编



人 民 出 版 社

100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0

当代中国社会救助制度 兜底与脱贫

林义 刘喜堂 主编

10
 11
 12
 13
 14
 15
 16
 17
 18
 19
 20

● 人 民 出 版 社

责任编辑：夏 青

图书在版编目(CIP)数据

当代中国社会救助制度：兜底与脱贫/林义,刘喜堂 主编. —北京：
人民出版社,2018.1

ISBN 978-7-01-018516-3

I. ①当… II. ①林…②刘… III. ①社会救济-福利制度-研究-中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 276438 号

当代中国社会救助制度：兜底与脱贫

DANGDAI ZHONGGUO SHEHUI JIUSHU ZHIDU DOUDI YU TUOPIN

林义 刘喜堂 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：29

字数：470 千字

ISBN 978-7-01-018516-3 定价：75.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

以党的十九大精神为指引， 进一步推进社会救助改革创新 (代序)

民政部副部长 宫蒲光

党的十九大深刻阐述了新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题，对推进党和国家事业发展作出了战略部署，是我们党在新时代开启新征程、续写新篇章的政治宣言和行动纲领。我们必须深入学习贯彻党的十九大精神，进一步推进社会救助制度改革创新，全力保障好困难群众的基本生活。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把社会救助事业发展纳入“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局中去谋划和推动，对进一步加强和改进社会救助工作、保障好困难群众基本生活提出了更高要求。习近平总书记多次指出：要从实际出发，集中力量做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，不断提高公共服务共建能力和共享水平，织密扎牢托底的民生“保障网”、消除隐患，确保人民群众安居乐业、社会秩序安定有序。李克强总理也多次作出指示，要求重点保障基本民生，编织一张兜住困难群众基本生活的安全网，让遇到急、难、特困的群众求助有门、受助及时，做到兜底线、救急难，保障他们的基本生存权利和人格尊严。

近年来，以贯彻落实《社会救助暂行办法》为契机，各地民政部门会同有关部门积极推动社会救助制度健全完善，先后报请国务院印发了《关于全面建立临时救助制度的通知》、《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》，报请国务院办公厅转发民政部等部门《关于进一步完善医疗救助制度 全面开展重特大疾病医疗救助工作的意见》、《关于做好农村最低生活

保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》等，同时细化了残疾人社会救助、住房救助、教育救助等政策规定。这些政策制度确立了社会救助体系的框架，使困难群众基本生活得到多方面的保障，托底线、救急难、可持续的社会救助安全网初步形成。

截至2017年第三季度，全国共有城乡低保对象5403万人，城乡低保标准分别达到每月534元和351元，较上年同期分别提高9.9%和16.3%，1—9月累计支出低保资金1229亿元；全国农村特困救助供养人员474万人，1—9月累计支出资金190.6亿元。我国常年救助的低保对象和特困人员占全国人口总数的4.3%。1—9月全国共实施医疗救助5755万人次，累计支出资金206.3亿元；同时，全国共实施临时救助477.6万人次，累计支出资金46.6亿元。2016年各级财政支出的城乡低保、特困供养、医疗救助、临时救助资金达到2323.5亿元，预计今年各级财政用于基本民生保障方面的支出还将继续增加。

当前，我国社会救助又面临着新的形势和任务。党的十九大报告指出，要按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系；统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度等。这些都为当前和今后一个时期我国社会救助制度的改革创新指明了方向。一方面，在社会政策要托底、坚决打赢脱贫攻坚战等重大决策部署中，社会救助承担了新的目标功能和制度定位；另一方面，社会救助资源分散、管理不够规范、兜底保障能力弱、信息化程度低、基层经办力量薄弱等问题依然存在。学习贯彻党的十九大精神，全面落实《社会救助暂行办法》，进一步健全制度机制，聚焦重点难点，完善政策措施，加强相关社会政策的统筹协调、衔接配套，切实筑牢民生保障底线，在脱贫攻坚中更好地发挥兜底保障作用，是当前及今后一个时期我国社会救助事业发展的重要任务。

第一，加快推进兜底性民生保障建设。以社会救助为主要制度安排，为困难群众提供最基本的生活保障，维护其基本生存权利，免除生存之虞。进一步完善各项社会救助制度，以基本生活、基本医疗、基本住房、基本教育等为主要内容，根据群众的困难类型有针对性地提供类别化、个性化救助，确保任何一个家庭或公民在遇到困难、生活难以为继时，都能通过社会救助得

到帮助。完善社会救助标准制定办法，逐步建立起与当地居民消费支出或人均可支配收入挂钩的动态调整机制。推动以省为单位分区域制定相对统一的救助标准，促进区域统筹、城乡统筹。

第二，切实加强农村低保与扶贫开发有效衔接。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆到治国理政的突出位置，以前所未有的力度加以推进。在脱贫攻坚政策组合中，农村低保是最后的兜底措施，对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭都要实行政策性保障兜底，这就必须做好农村低保与扶贫开发的有效衔接。一是科学制定农村低保标准，确保各地农村低保标准都能达到或超过国家扶贫标准。二是加强政策衔接。对不在建档立卡范围内的农村低保家庭、特困人员，要统筹使用易地搬迁、教育扶贫、资产扶贫等相关扶贫开发政策。三是合理把握农村低保的保障面，坚决纠正硬性要求，减少低保对象的“行政性减保”错误做法，真正做到“应保尽保、应救尽救”。四是加强部门协同，指导地方同步开展低保和建档立卡对象认定及动态调整，减少重复认定。五是加强医疗救助、特困供养、临时救助等工作，与低保制度一道共同为农村贫困人口提供兜底保障。

第三，全面实施特困人员救助供养制度。“三无”人员即特困人员是社会最脆弱、最无助的困难群众。特困人员救助供养是当前社会救助体系中的一个短板。2016年2月，国务院印发《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》，从顶层设计上部署安排了特困人员救助供养工作。一是城乡统筹。将农村五保供养与城市“三无”人员救助整合为特困人员救助供养制度，统筹实施。二是标准分定。将特困人员救助供养标准分为基本生活标准和照料护理标准，其中基本生活标准不低于当地低保标准的1.3倍；照料护理标准根据生活自理情况分档确定。三是失能优先。鼓励具备生活自理能力的特困人员在家分散供养；对完全或部分丧失自理能力的特困人员，优先提供集中供养服务。计划到“十三五”末，将失能半失能人员集中供养率提高到50%。四是社会化改革。探索推进农村特困人员供养服务机构（即农村敬老院）的社会化改革，通过引进社会力量，改善服务设施，提升服务质量，提高特困人员救助供养兜底保障能力。

第四，健全完善社会救助运行机制。一是工作协调机制。健全完善政府领导牵头、民政部门负责、相关部门和单位参加的县级困难群众基本生活保

障工作协调机制,定期研究解决本地区各类困难群众基本生活保障问题,统筹各部门救助服务资源,实现民政一门受理、部门协同办理、资源统筹协调、信息互通共享的综合救助格局。二是社会力量参与机制。进一步深化“救急难”综合试点,贯彻实施《慈善法》,落实社会力量参与社会救助的税收优惠、政策扶持等激励措施,提高社会力量参与社会救助的主动性与积极性。主动向社会力量提供救助对象的需求信息,帮助慈善组织减少工作环节,降低运行成本,提高工作效率;规范完善转介流程,做到政府部门与慈善组织之间信息互通、资源共享。积极开展专业社工机构介入社会救助工作,促进社会救助由单一物质和现金救助,转向物质保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升和社会融入相结合的综合救助,实现救助方式的多样化、组合化、专业化和个性化。三是监督检查长效机制。进一步加大对社会救助制度实施的监管,回应社会关切,解决突出问题;规范经办管理人员的职务行为,减少错保、漏保、骗保等现象的发生,防止挤占、挪用和截留社会救助资金;及时纠正、惩处各类违法违规行为,做到对象准确、资金安全、廉洁高效,确保社会救助制度公平公正地实施。

第五,加强社会救助基层基础。基层基础强不强,是决定社会救助制度能否得到全面落实的关键。一是积极推行政府购买服务,加强基层社会救助经办服务能力。社会救助服务直接面向困难群众,需求多样,类型复杂。通过政府向社会力量购买的方式提供社会救助服务,不仅可以有效引导救助需求,而且可以整合利用社会资源,推动政府职能转变,激发社会组织活力,不断提高社会救助经办服务的能力和水平。二是加强社会救助信息化建设。加快推广运用最低生活保障信息管理系统,不断提高社会救助经办服务效率。要以低保对象、特困人员、农村建档立卡贫困人口、低收入人群为基础,整合相关困难人群数据,逐步建立困难家庭基础信息数据库。加快建设社会救助家庭经济状况核对平台,借助各部门、机构的收入、财产信息,运用大数据方法,进一步提高救助对象的甄别认定能力。三是继续推进社会救助法治化进程。开展《社会救助暂行办法》实施情况评估,深入分析《社会救助暂行办法》实施中存在的困难和问题,认真研究社会救助统筹发展的方向和路径,为社会救助法治化建设奠定基础。

社会救助工作一头连着党和政府的关怀,一头连着困难群众的基本生

活。当前，我国社会救助事业正处于一个制度创新和体制转型的关键时期，迫切需要在实践的基础上认真总结、比较分析、深入研究，提出有中国特色的社会救助发展目标、发展路径和发展策略。在民政部、西南财经大学和联合国儿童基金会的共同努力下，“第五届中国社会救助研讨会”取得圆满成功。《当代中国社会救助：兜底与脱贫》一书是会议优秀论文的汇集。本论文集的出版，反映了会议的主要成果，代表了近年来我国社会救助理论研究的新方向，必将对我国社会救助事业的创新发展起到重要的推动作用。

目 录

以党的十九大精神为指引,进一步推进社会救助改革创新(代序)

民政部副部长 宫蒲光 / 1

社会救助制度创新发展研究

- | | |
|--------------------------------|----------|
| 健全社会救助体系,筑牢社会保障底线 | 郑功成 / 3 |
| 当前我国社会救助制度改革与发展的主要议题 | 关信平 / 9 |
| 路径、机理与创新:社会保障与减贫发展 | 左 停 / 14 |
| 重塑生活救助中的央地关系
——建立国民基本生活保障制度 | 杨立雄 / 26 |
| 中国社会救助监测评估的实践经验和对策建议 | 江树革 / 48 |
| 以发展为导向的社会救助立法理念探析 | 张妤婕 / 63 |

我国出台照护社会救助政策已迫在眉睫 钟仁耀 刘晓雪 / 81

经济新常态和社会治理视域下我国社会救助制度的建构：
问题、逻辑及优化 李 鹏 / 93

现阶段我国社会救助财政支出规模适度吗
——基于内生增长理论模型的分析 李春根 陈文美 / 113

最低生活保障制度与精准扶贫研究

最低生活保障制度城乡统筹实现路径研究 边 恕 / 129

农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接及
前景展望之我见 虞烈东 袁 慧 / 145

农村低保与扶贫开发衔接过程中的瞄准机制：
地方经验与制度创新 祝建华 / 164

基于供给侧结构性改革的社会救助与精准扶贫衔接机制研究 周德军 / 190

最低生活保障制度托底与政府间财政能力配置研究
于 洪 何 珊 张美琳 / 202

就业救助再设计：基于我国低保对象就业障碍的分析 张浩淼 / 218

基于共享视角的城市居民最低生活保障标准调整机制
现状研究——以陕西省西安市为例 胡芳肖 李艳梅 贾冰鑫 / 228

我国生活救助标准的问题及解决对策
——基于全国统一的制定方法视角 焦培欣 / 249

城乡低保待遇水平与物价联动标准测算研究
——以重庆市为例 罗 静 沙治慧 / 260

社会救助与反贫困策略研究

我国农村贫困精准测量模型的探索与评价

——基于吉林省民政实际工作的经验总结

张 伟 沈建明 贾玉娇 何 彬 / 281

社会支持对支出型贫困程度的影响研究

王立剑 凤 言 / 293

保险能否降低家庭贫困脆弱性

——理论模型与数值模拟

景 鹏 郑 伟 / 313

老年社会救助制度：国际实践及其启示

曹清华 / 336

社会救助各项制度有效衔接及大数据管理探索

牟治友 / 351

可行能力视角下提升健康脱贫能力分析

刘亚孔 / 360

居民家庭经济状况核对中收入财产的界定问题研究

吴 江 王定荣 王玉青 郭 菁 / 368

欠发达地区贫困学生教育救助的设想及其讨论

——基于晋西 S 县的实证调查

方 珂 蒋卓余 / 385

社会救助实务与案例研究

政府购买社会救助服务案例研究

——以河南省民政厅委托第三方机构开展低保核查工作为例

李长训 董 辉 张亚非 / 399

“线上”与“线下”：社会力量参与社会救助的浙江实践 张 华 鲍柏焕 / 413

社会组织参与脱贫攻坚的特征、困境及路径分析 马树海 / 425

创新社会治理视角下的社会救助实效研究
——以上海市五角场街道为例 何长青 周玉娇 / 431

专业社会工作介入城市低保人群的救助服务研究
——以郑州市社会救助社工岗位为例 王自兴 张 萌 周 莉 / 442

社会救助制度创新发展研究



健全社会救助体系，筑牢社会保障底线

郑功成

一、需要全面认识社会救助制度

社会救助是社会保障体系的必要组成部分，更是具有基础地位的重要组成部分，但人们的关注点往往局限于养老保险与医疗保险，因此，对社会救助制度需要重新认知。

第一，社会救助是基础性、兜底性、永久性社会保障制度。作为兜底性的制度安排，社会救助的使命是解除人们因各种风险而陷入生存困境，从而使低收入困难群体与天灾人祸中的不幸者摆脱危机的基础性制度保障。我国的发展实践表明，基础不牢，地动山摇；底线不公正，社会必失常。而考察社会救助制度效果的基本依据，往往是因制度漏洞或缺失而发生的极端个案，近几年来无论发生在甘肃、贵州还是广东等地的困难家庭、流浪儿童等非正常死亡案，都表明了我们必须建立健全的社会救助制度，并且必须同时使这一制度得到有力、集中、统一的实施。只要还存在着贫富差距，只要还有低收入困难群体和天灾人祸的不幸者，社会救助作为永久性的制度安排就必须得到高度重视。

第二，社会救助是一个完整的制度体系。各国的社会救助项目有多有寡，但均不是一个单一的制度安排，因为造成人生陷入困境的原因很多，特别是解决了绝对贫困问题后，相对贫困现象更加复杂化，因此，要真正解除生活后顾之忧特别是使所有人免于陷入生活绝境，就必须构建起一个完整的社会救助体系，以不同的救助项目来化解城乡居民的不同生活危机。根据《社会救助暂行办法》，我国的社会救助实质上是一个包含了最低生活保障、灾害救助、医疗救助、教育救助、临时救助等多个救助项目在内的制度体系，这些救助项目的设置均有其不可

或缺或者替代的价值,哪一个救助项目均需要有相应的财政支撑、完善的法律规制和有效的运行机制。同时,无论有多少救助项目,其目的都是利用财政资源来援助低收入群体和不幸者摆脱生存危机与困境。因此,社会救助是一个有机的制度体系,在实践中不宜分割,也不宜简单叠加,只适宜在统一的行动中追求有机组合、有效组合,从而应当真正实现政策、行政、资源、经办的统一化。

第三,社会救助是不断发展的制度安排。经济社会发展带来的一个客观结果,是收入增长与人民生活水平不断提高,而物价也会发生相应变化,在这样的条件下,社会救助对象的认定标准也会发生变化,其涵盖范围与内容会不断扩张,救助水平也需要不断上升。虽不能追求锦上添花,但也不能总停留在雪中送炭。因为低收入困难群体与不幸者也有权利分享国家发展成果,这种分享的意义不能只是最低生活保障,还必须包含伴随国家经济社会发展进步而不断提升的份额。换言之,社会救助维护的是社会底线公正,但底线也必然是不断上升的,这种上升甚至是最具时代进步意义的象征。因此,国家应当建立社会救助水平的正常增长机制,这样才能为困难群体提供稳定安全的预期。

总之,社会救助体现的是政府责任、社会良心,是应重点保证、优先安排的社会保障制度。希望社会保障学界达成这样的共识,就是要不断巩固社会救助的基础地位、追求这一制度的完整性,充分体现社会救助的发展性,这应当是我们的重要使命。

二、当前社会救助领域存在的问题

我国社会救助在近十多年间获得了很大发展,特别是2014年国务院制定并实施《社会救助暂行办法》,更是使社会救助向前推进了一大步,包括进一步完善了多个救助项目组成的制度体系,进一步明确了政府的社会救助责任,建立了民政部主导的社会救助部际协调机制,从制度上打破了城乡分割的壁垒等。但还必须看到,贫困及与贫困相关原因导致的各种非正常死亡等事件仍然在不时发生,每发生一起都会造成巨大的社会冲击波,都会降低公众的获得感,这表明我国的社会救助制度还有待完善。

从现实出发,我国社会救助制度存在着如下问题:

其一,管理体制仍然不顺,完整的制度安排被分割。民政部门是社会救助的主管部门,但根据现行体制,人社、教育、卫生、住建等多个部门亦承担着不同的

救助责任，这种分割的行政体制带来的不仅是政策分割、资源分割，还有公平与效率不足的问题。更让困难群体难以辨清到底哪个部门真正代表政府。管理体制的分割，完全不符合社会救助制度作为一个整体的内在要求，也扭曲了行政部门的行为。例如，一般而言，住建部门建设公共房屋，只要按照统一的租金分配给符合条件的居民，其中如果有付不起租金的贫困家庭则可以向民政部门申请住房救助，这样，住建部门的管理责任就单纯了，民政部门的职责就集中了，困难家庭也不必同时找多个政府部门来寻求救助了。现在的分割管理格局迫切需要改变。

其二，运行机制陈旧，迄今其仍然是非专业化的委托经办、多头经办，出现项目叠加现象、经办衔接不畅现象、信息化建设滞后现象等，均影响着整个社会救助制度的实践效果。以最重要的社会救助项目——最低生活保障制度为例，全国几乎均是委托城镇社区居委会、乡村干部代办，由于代办者并非民政部门能够管理的对象，亦非社会救助专业人士，往往就衍生出优亲厚友的人情保、关系保，同时也存在一些严重损害低保尊严与人格的现象，导致这一制度在实践中被扭曲。这些现象均是由于经办机制非专业化的结果。如果不改变这种代办机制，社会救助制度在运行中还可能走样，最终损害的不仅是制度的公平与效率，还有政府的信誉。

其三，投入不足，覆盖面狭窄。毫无疑问，社会救助对象不是多多益善，但也绝不是越少越好，因为太少了表明低收入困难群体不能得到政府的帮助，所揭示的还是政府责任与社会公正问题。我国近几年来掀起大规模的扶贫运动，取得了巨大成效，但社会救助制度尚未得到同步健全。以低保制度为例，2010—2011年享受最低生活保障待遇的人数占总人口的5.6%，2012—2013年下降到5.5%，2014年为5.2%，2015年为4.8%，2016年为4.4%，这种下降并不正常，个别地方以减少低保人数为追求目标，更是一个危险的举动。因为社会救助制度的发展是一个相对概念，救助水平也是一个不断上升的相对概念，绝对贫困人口减少甚至绝对贫困现象被消灭都正常，但需要政府帮助的相对贫困人口至少不能突破5%的底线，否则这一社会保障制度的意义就打了折扣。

其四，相关制度配套不足。社会救助是社会保障体系中直接解除困难群体生存危机的制度安排，守住的是底线，但如果其他制度安排不能有效地解决其应当解决的问题，这一底线就难以守住。以贫困问题为例，国务院扶贫办提供的有关数据显示，有40%以上的扶贫对象是因病致贫或因病返贫，这表明医疗保险