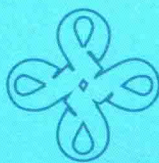


发展型社会救助研究

国际经验与中国道路

张浩森 著



创立于1897

商务印书馆
The Commercial Press

国家社会科学基金青年项目“我国发展型社会救助模式研究”资助
(项目批准号: 13CSH107)

发展型社会救助研究

国际经验与中国道路

张浩森 著



创于1897

商务印书馆

The Commercial Press

2017年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

发展型社会救助研究：国际经验与中国道路 / 张浩森著. —北京：商务印书馆，2017

ISBN 978-7-100-14979-2

I. ①发… II. ①张… III. ①社会救济—研究—中国
IV. ① D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 180202 号

权利保留，侵权必究。

本书系国家社会科学基金青年项目“我国发展型社会救助模式研究”的最终成果并受其资助（项目批准号：13CSH107）

发展型社会救助研究：国际经验与中国道路

张浩森 著

商 务 印 书 馆 出 版

（北京王府井大街36号 邮政编码100710）

商 务 印 书 馆 发 行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 14979 - 2

2017年8月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2017年8月北京第1次印刷

印张 11 3/4

定价：39.00 元

前 言

国际上社会救助改革的趋势和实践,我国在经济新常态、新型城镇化和人口老龄化背景下日益复杂的贫困形势以及社会救助自身的问题与弊端,都要求对社会救助进一步改革与完善,使之逐步向发展型社会救助制度迈进,这关系到我国社会救助制度能否实现公平和可持续发展并承担起兜住民生底线的重要职责。

本书论及的发展型社会救助制度,是指社会救助在满足贫困群体的基本生活需求并使其适度共享经济社会发展成果的基础上,使制度设计具有促进贫困群体发展的作用,最终从根本上摆脱贫困。基于此,通过梳理国际经验并结合本国实际,借助抽样调查数据分析和深度访谈获得的相关资料,评价中国社会救助的现状并阐明制度面临的现实挑战,开展对建构中国发展型社会救助制度的研究。研究的内容主要包括以下几部分:

1. 阐述本书背景和意义,对社会救助、最低生活保障、发展型社会救助等相关概念进行了清晰界定,概念的清晰化是研究的前提与基础,并分析了研究现状、提出了研究方法和内容结构等。这些内容在第一章中予以论述。

2. 考察分析国际上发展型社会救助的情况和经验。分析、阐释发展型社会救助制度的理论基础,主要包括人力资本理论、第三条道路理论、发展型社会政策理论和积极反贫困理论;描述与

分析工作福利模式、有条件现金转移支付模式和专项救助模式这三大类国外发展型社会救助的制度实践模式以及特点和效果等。这部分内容是本书的第二章与第三章。

3. 评价中国社会救助制度的现状并阐明制度面临的挑战。利用文献研究和实证数据，通过回顾社会救助改革与发展的历程，分析社会救助的价值理念和制度设计，指出中国现有的社会救助是以维持生存为目的、以经济补偿为主要方式，属于生存型的制度安排，无法促进贫困者的发展，反贫困效果有限。此外，与过去相比，我国的贫困问题更加复杂与多样，相对贫困、能力贫困增多，儿童贫困、老年人贫困突出，社会排斥与贫困传递显现，复杂化的贫困形势和制度环境使我国社会救助面临诸多现实挑战。这部分内容在第四章与第五章予以论述。

4. 指出构建中国发展型社会救助制度的必要性和迈向发展型制度的途径和思路。构建中国发展型社会救助制度是改变生存型救助制度现状的有效途径，是应对国内复杂贫困形势的有力手段，是顺应国际社会救助改革总趋势的必要之举，也是汲取社会救助历史经验的合理选择。迈向发展型制度，需要对现有制度进行整体重构，包括培育发展型的救助理念，选择符合国情的制度模式，进行适应性的制度再设计，完善社会救助的管理与服务体系等。这部分内容在第六章与第七章予以论述。

5. 总结社会救助制度安排和其背后社会福利观念的变化，强调向发展型社会救助迈进的必然性以及我国发展型社会救助制度的整体重构过程和益处。这部分内容在第八章予以总结性地论述。

本书的创新有如下几点：第一，澄清了关于发展型社会救助存在的两种误解：一是认为社会救助保障的是底层弱势群体，提

供的是最低生活的保障，因此将发展作为社会救助的目标与特点似乎是悖论；二是认为发展型社会救助即是促进救助对象参与劳动力市场，通过就业来自力更生。本书通过梳理理论和考察国际实践经验，提出发展型社会救助需要满足受助者的基本生活需要并使其适度共享经济社会发展成果，这说明社会救助不仅包括让受助者维持生存，还包括让他们渡过难关、摆脱困境，并适度分享发展成果，目前的“最低”水平只是一种策略性选择，而非社会救助的最终目标；还提出发展型社会救助要具有并发挥积极的、促进贫困群体发展的功能和作用，而促进贫困群体发展，不能被狭义地理解为促使受助者就业，虽然促进有劳动能力的低保对象就业是我国发展型社会救助的重点，但是因为就业只能针对有劳动能力的受助者，而无法解决无劳动能力受助者的自身发展和融入社会的问题，发展型社会救助是指需要通过提供医疗、教育、养老等多种服务型救助措施促进受助者能力和素质的整体提升，使受助者获得发展并最终摆脱贫困、融入社会。第二，提出了国外发展型社会救助的三大实践模式以及我国建立发展型救助应选取的制度模式。国外的制度实践包括工作福利模式、有条件现金转移支付模式和专项救助模式，一国原有的社会救助基础、经济、社会与文化背景等都是发展型社会救助制度模式选择的相关决定性因素，而依据我国目前的社会救助政策基础，结合经济社会条件以及文化背景等因素，宜选择混合型制度模式，即包含工作福利、专项救助与有条件现金转移支付的因素。第三，提出建立我国发展型社会救助要从理念上进行突破，即培育发展型的社会救助理念。培育发展型社会救助理念需要从两条重要途径入手：其一是调整政府的社会救助思路：包括从消极救助转向积极救助的思路，从

单一救助转向多元救助的思路；其二是转变救助对象的心理感受：包括要使救助对象的感受从感激之情转变为应得权利，要使救助对象的感受从“羞耻感”转变为“上进心”。第四，提出社会工作者介入社会救助有利于建构我国的发展型社会救助制度，应该借助社会工作者介入的机会，彻底改变现有的救助递送模式，建立以贫困者及其家庭的需求为导向的递送模式，为其提供符合其实际需要的有针对性的、综合性的“救助套餐”，通过各项社会救助制度和资源的有机组合去满足贫困家庭的需要，提升其发展的能力。

由于作者经验和水平有限，研究成果中的不当之处还望同仁及读者批评指正、不吝赐教。

目 录

第一章 绪 论	1
1.1 选题背景与意义	2
1.2 相关概念界定	3
1.3 研究现状和方法	11
1.4 结构安排	17
第二章 国外发展型社会救助的理论基础	19
2.1 人力资本理论	19
2.2 中间道路理论	24
2.3 发展型社会政策理论	31
2.4 积极反贫困理论	42
第三章 国外发展型社会救助制度的实践模式	48
3.1 工作福利模式	50
3.2 有条件现金转移支付模式	68
3.3 专项救助模式	92
第四章 中国社会救助的现状评价：生存型的制度安排	106
4.1 社会救助改革与发展历程	106

4.2	保障生存的救助理念	136
4.3	维持生存的制度设计	141
第五章	中国社会救助的现实挑战：复杂化的贫困形势	183
5.1	从绝对贫困到相对贫困	183
5.2	从收入贫困到能力贫困	186
5.3	儿童贫困与老年贫困	191
5.4	社会排斥与贫困代际传递	203
第六章	构建中国发展型社会救助制度的必要性	218
6.1	改变生存型救助制度现状的有效途径	218
6.2	应对国内复杂贫困形势的有力手段	223
6.3	顺应国际社会救助改革总趋势的必要之举	225
6.4	汲取社会救助历史经验的合理选择	228
第七章	中国社会救助的整体重构：迈向发展型制度	232
7.1	培育发展型的救助理念	232
7.2	选择符合国情的制度模式	241
7.3	进行适应性的制度再设计	248
7.4	完善社会救助管理与服务体系	296
第八章	结 语	318
参考文献		334

附录 1	2013—2014 年成都市城镇低保家庭调查问卷	352
附录 2	2013—2014 年成都市低保家庭访谈提纲	361
附录 3	2013—2014 有关成都市低保情况对社区工作 人员的访谈提纲	363
后 记		365

第一章 绪 论

20 世纪 90 年代初，伴随着社会主义市场经济体制的建立和发展，中国的新型社会救助体系逐步确立并不断发展完善。最低生活保障制度在城乡地区普遍建立，医疗、教育、住房、就业等专项救助也随之建立发展起来。2014 年，《社会救助暂行办法》的颁布正式明确了我国社会救助的体系框架和制度结构，意味着综合性的社会救助体系已基本建立。

不可否认，新型社会救助体系的建设取得了不小的成绩，但也应注意到，最低生活保障制度是在相关政府部门意识到社会保险难以为全社会在转型期提供迫切需要的安全网和有效保护之后，为了配合国有企业改革和为失业与下岗职工提供相应的物质补偿才建立起来的，其采取的是绝对贫困标准，救助水平偏低，缺乏工作激励。之后建立的医疗、教育等专项救助覆盖范围有限、水平较低、制度不完善，大大影响了其效果的发挥。因此，我国的新型社会救助体系主要以维持生存为目的、以经济补偿为主要方式来解决贫困群体的生存危机，采取的是保障生存的救助理念，在促进贫困者发展方面的效果有限。

1.1 选题背景与意义

阅读可以使人获得研究的灵感，这既包括阅读文献资料，也包括阅读社会现实。^① 阅读文献资料时，可以发现，发达国家从 20 世纪 90 年代开始，为了应对全球化和福利国家危机的挑战，纷纷改变了传统的直接提供现金的援助方式，代之以一系列与工作相关的条件，即采取工作福利的模式来促进长期受助者摆脱福利依赖，重返劳动力市场；发展中国家在过去 20 多年里，其社会救助也经历了重大变革，实现了跨越式发展和制度设计方面的创新，主要包含以工作换救助、有条件现金转移支付和专项救助等新的项目^②，这些救助项目越来越多地与基本公共服务的获得和人力资本的投资相结合，反映出发展中国家开始认识到贫困的多维性并希望贫困者获得长期发展以最终摆脱贫困。阅读社会现实时，可以发现：转型期内的中国社会救助仍然受到传统慈善观念的影响，带有剩余主义社会福利政策的本质，它以保障贫困者生存为理念，需要发挥维护社会稳定的功能。然而，随着我国全球化步伐的加快以及国内经济与社会的发展，贫困形势已发生变化，当前的贫困更多是能力的贫困而非仅仅是收入的贫困，因此，社会救助在未来发展中需要针对新的贫困形势，促使受助者获得发展的能力和机会，从根本上缓解和消除贫困。基于以上的阅读，笔者选择了本书

① 周怡：“贫困研究：结构解释与文化解释的对垒”，《社会学研究》2002 年第 3 期，第 49—63 页。

② Barrientos, A. (2011), “Social Protection and Poverty”, *International Journal of Social Welfare*, 20:240-249.

的题目,即研究如何在借鉴国际经验的基础上,立足本土来逐步构建中国的发展型社会救助制度。

在学术研究方面,目前许多研究仍是在既有的社会救助理念和制度设计框架中开展的,迄今为止以“发展”为理念来对社会救助的长期制度建设进行科学设计的研究尚未获得足够重视。因此,研究中国发展型社会救助制度是该领域有待解决的问题并有着重要意义。一方面,它可以从新的视角为进一步完善我国社会救助制度提供理论依据;另一方面,它有助于在提高救助水平的同时增强贫困者的脱贫能力,实现从消极救助到积极救助和从生活救助到能力救助的转变,不仅有助于缓解现时贫困,还有助于防范和减少未来贫困,具有特定的现实意义。

1.2 相关概念界定

概念的清晰化是研究的基础与前提,本部分将对本书中涉及的一些重要概念做出界定和解释。

1.2.1 社会救助制度

社会保护体系包括劳动力市场规制、社会保险和社会救助^①,其中,社会救助是最古老的社会保护措施,也是直接针对贫困者等弱势群体的保护手段。一般而言,社会救助制度涵盖两个层次的

^① Barrientos, A. (2011), “Social Protection and Poverty”, *International Journal of Social Welfare*, 20:240–249.

目标：一是为贫困者提供满足其最低生活标准的帮助，在不同国家“最低生活标准”会有不同的操作定义，比如有些国家是指维持生存的标准，有些是保障基本生活的标准，有些则是保障体面和有尊严生活的标准；二是作为反贫困手段它应该防止受助者被边缘化或被社会排斥。^①换句话说，社会救助不应只是提供款物帮助以维持一个低收入水平的群体，还应该使受助者群体获得发展的机会和能力并最终融入社会。

根据待遇给付情况，社会救助项目大致可以分为三类：一是普遍型救助，主要指最低生活标准支持制度提供的救助待遇，即对收入水平低于给定的最低生活标准的个人或家庭提供现金救助，使其收入水平到达最低生活标准。二是类别型救助，主要是对低于一定收入水平的特定弱势群体提供的现金救助待遇，这些群体涉及残疾人、老年人、单身父母、孤儿、失业者等弱势人群。三是专项型救助，主要是指提供医疗、教育等方面的实物或服务的救助待遇，包括住房救助、医疗救助、教育救助、就业培训等。^②从上述三类救助来看，普遍型救助和类别型救助均是提供现金，能够为弱势群体提供最直接的帮助，在缓解贫困方面的针对性较强，尤其是普遍型救助，这种救助不论贫困原因，对所有最低生活标准以下的群体提供现金救助，在反贫困方面见效快、效果好。绝大多数发达国家都建立了普遍型救助，即最低生活标准支持制度，因

① Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., and Whiteford, P. (1996), *Social Assistance in OECD Countries (Volume I): Synthesis Report*, London: HMSO, p.47.

② Abt Associates Inc. (2002), "Survey of Social Assistance in OECD Countries Cross-Country Paper", <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/78802/Fall%202002/elearning/fall2002/readings/pdfpapers/crosscountry.pdf>.

为这些国家社会信用体系良好,家计调查较准确,而大多数发展中国家进行普遍性的家计调查困难且成本高,因此一般只建立了类别型救助,即根据某些社会人口学特征,例如老年人、残疾人、儿童等,选择性地确定受助对象的范围,然后再通过家计调查来进行瞄准和定位。以上两类救助虽然能在短期内缓解贫困,但无法根治贫困,只是提供较为消极的现金补偿。专项型救助并不提供现金,而是提供实物或服务,它可以通过提供住房、医疗服务、就业培训服务等来改善贫困与弱势群体的生活条件,提高其人力资本,最终促进受助者的发展。应该说专项型救助虽也有一定缓解贫困的作用,但和其他两类救助相比,它更突出的是在促进发展方面的作用。

在中国,政府和学界均把社会救助制度视为我国社会保障体系的基础。在整个社会保障体系中,社会救助制度是处于基础地位的最后一道安全网,是指国家和社会面向由贫困人口等组成的社会脆弱群体提供款物接济和扶助的生活保障政策,它通常被视为政府的责任和义务,采取的是非供款和无偿救助的方式。^① 尽管学者对社会救助制度的概念界定在语言表述上存在一定差异,但本质非常接近,主要包括以下几个方面:一是社会救助的主体是政府和社会,政府承担社会救助的主要责任,社会则承担补充责任;二是社会救助的对象具有选择性,对象主要是弱势与脆弱群体,因此救助资格的获得需经过较严格的审查;三是社会救助的水平以保障最低生活为标准,救助方式包括提供现金、实物或服

^① 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆2000年版,第13—14页。

务。^①2014年颁布实施的《社会救助暂行办法》正式确立了中国社会救助制度的体系框架和制度内容，它包含八项制度：最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助，这八项制度基本可以归为三大类，即长期生活类救助制度、专项分类救助制度和临时应急类救助制度三类。其中，最低生活保障和特困人员供养属于长期生活类救助，医疗、教育、住房和就业救助属于专项分类救助，受灾人员救助和临时救助则属于临时应急类救助。^②

另外，需要指出的是和社会救助相关的社会救济一词，辨析社会救济与社会救助之间的区别和联系。中华人民共和国成立后，中国政府在制定社会救助的相关政策时，均将social assistance（社会救助）一词本土化地译为“社会救济”，欲寻求与中国历史上的既存“救济”相统一。^③在古代中国，“救济”一词意味着对灾民及特殊困难群体进行临时帮助以维护稳定和统治秩序，它强调的是一种消极的救贫济穷措施，基于同情与仁慈的心理，多是临时的及随意性很强的救济行为，所以，不难理解在制度名称为“救济”的时期，支撑制度的道德基础是一种仁慈、恩惠的理念。然而，随着经济社会的发展和现代化的进程，学术界开始对西方社会福利和社会工作理论有了深入的了解和认识，并于20世纪90年代初开始广泛使用“救助”一词；之后，官方也受到了影响，2002年国

① 丁建定：“中国社会保障相关专业术语”，载郑功成、〔日〕武川正吾、〔韩〕金渊明主编：《东亚地区社会保障论》，人民出版社2014年版，第78页。

② 郑功成、杨立雄：“中国社会救助改革与发展战略：从生存救助到综合救助”，载郑功成主编：《中国社会保障改革与发展战略（救助与福利卷）》，人民出版社2011年版，第22页。

③ 汪雁、慈勤英：“中国传统社会救济与城市居民社会救助理念建设”，《理论与现代化》2001年第6期，第73页。

务院发表的《中国劳动和社会保障状况》白皮书中还把我国社会保障体系的内容之一称之为社会“救济”，而2004年国务院发表的《中国社会保障状况和政策》白皮书就发生了变化，改称为社会“救助”，另外，主管这方面事务的民政部的相关部门也从“救灾救济司”拆分为“救灾司”和“最低生活保障司”，后者又逐步发展为“社会救助司”。“救助”一词最早是西方社会工作者针对“济贫”这一类代表旧的伦理思想的旧概念而提出的新概念，强调提供制度化的救助措施是政府的责任和受助者应得的权利^①，正义在于应得或权利，实现和维护权利就是实现正义，所以，在制度名称为“救助”的时期，支撑制度的道德基础是正义的理念。制度名称从“救济”转为“救助”，表面看来似乎在玩文字游戏，但实质却是中国社会救助制度的道德基础和精神动力从仁慈转向正义的真实写照。^②

1.2.2 最低生活保障制度

最低生活保障制度1993年在上海最早出现，其背景是转型期国有企业改革导致了以失业下岗人员为主体的城市新贫困群体的出现，这些人生活困难却无法获得政府只针对“三无”人员的救助，于是，最低生活保障制度应运而生，它以收入为划分标准，把有劳动能力的贫困者也纳入了政府救助的范畴。经过一段时间的试点，在中央政府的强力推进下，1999年最低生活保障制度在城

① 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社2002年版，第207页。

② 张浩森：“中国社会救助制度：从仁慈到正义之路”，《井冈山大学学报》2014年第4期，第76—80页。