

社会救助_在

贫困治理中的作用研究

SHEHUI JIUSHU ZAI
PINKUN ZHILI ZHONG DE ZUOYONG YANJIU

王杰秀 关信平 / 主编

 中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

社会救助在贫困治理中的作用研究

主编/王杰秀 关信平



 中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会救助在贫困治理中的作用研究 / 王杰秀, 关信平主编.

—北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5087-5857-2

I. ①社… II. ①王… ②关… III. ①社会救济—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 314763 号

书 名: 社会救助在贫困治理中的作用研究
主 编: 王杰秀 关信平

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 杨建萍

责任校对: 丁 一

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124828

销售部: (010) 58124848

传 真: (010) 58124870

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会科学出版社天猫旗舰店

印刷装订: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 15.75

字 数: 210 千字

版 次: 2018 年 3 月第 1 版

印 次: 2018 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 60.00 元



中国社会科学出版社微信公众号

前言

贫困问题是一个全球性问题。从古到今，全人类一直在为摆脱贫困而努力，但时至今日，世界各国和地区仍然存在不同程度的贫困问题。历史经验告诉我们，虽然贫困与经济不发达密切相关，但贫困问题不会随着经济的发展而自动解决，即使在当今最为发达的国家中仍然有严重的贫困问题。这提醒我们，经济发展能够为反贫困提供重要的基础，但要真正缓解贫困还需要制定和实施有效的社会政策，通过广泛的反贫困行动才能让穷人摆脱贫困。

作为一个发展中大国，中国一直拥有庞大的贫困人口。在改革开放以来近40年的时间里，中国通过建立社会主义市场经济体制，大力促进经济发展，广泛进行扶贫开发以及制定并实施社会救助和其他各项社会政策，在很大程度上缓解了贫困问题，成为全世界反贫困行动最成功的国家之一。根据世界银行的数据，从1981年到2010年，中国生活在绝对贫困中的人口比例从43%降到了13%^①。然而，中国反贫困的成就并没有带来贫困问题的完全解决。过去的贫困问题缓解后又出现了新的贫困问题。而且，随着经济发展和新的经济与社会转型，中国的贫困问题正在变得更加复杂，新的反贫困任务更加艰巨。为此，中国不仅需要持续开展反贫困行动，而且需要不断更新反贫困行动的目标和策略，使反贫困的手段更加切合贫困问题的新特点，能够满足贫困人口不断提高的需要。

^① 《世界贫困人口“版图”：中国占比30年下降30%》，《中国经济周刊》，2013年05月21日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-05/21/c_124740255.htm。

反贫困应该是一个综合性的行动体系，需要从多个方面开展行动，需要多个领域制度和政策的协同作用。其中，首先是市场经济与社会政策的协同，既需要通过市场经济创造更多的就业机会和增加收入的机会，又需要通过社会政策创造更多有利于穷人就业和增收的机会，并且通过增强穷人的能力使他们能够更好地融入到市场经济体系中，更好地获得市场经济所提供的机会。其次，在社会政策体系中也需要各个领域的行动协同配合，共同完成反贫困的行动。社会保险应该考虑更多地将穷人纳入其中，让穷人也能获得社会保障；教育政策应该为穷人提供更好的受教育机会；医疗卫生政策应该更加关注穷人的健康需要；住房政策应该更多地关注穷人居住条件的改善；劳动就业政策应该致力于创造更多适宜穷人的就业岗位，或者为穷人提供更好的就业服务，以帮助他们更好地获得就业岗位。此外，在针对老年人、儿童、残疾人、流动人口等特殊群体的社会政策中，也都应该更多地关怀其中的穷人和低收入家庭。在众多的反贫困行动中，社会救助是最基本的制度和行动体系。社会救助制度以其直接瞄准贫困者，直接向有需要的人提供基本生活保障的特点，在反贫困行动体系中承担着托底的重要任务。当代各国和地区都建立了社会救助制度，并且在反贫困行动中发挥着重要的作用。各国和地区社会救助制度实践表明，社会救助制度在反贫困行动中需要与其他社会政策相配合、相协调。

在我国，经过几十年的发展，目前已经初步建立了较为全面的反贫困行动体系，其中包括城乡社会救助制度、农村扶贫开发行动体系，以及各个领域对贫困家庭进行帮助的社会政策。

我国要在2020年全面建成小康社会，这意味着包括贫困者在内的所有人都要提升其生活水平。这一目标势必对社会救助的目标提出更高的要求，促使社会救助提升其水平。但是，社会救助制度如果只是单纯地提高救助标准和待遇水平，有可能使已有的结构性矛盾进一步恶化，导致更加严重的福利依赖，并且与促进就业产生更大的矛盾。因此，必须对社会救

助制度进行必要的改革。一方面要继续提高社会救助水平,另一方面也要使社会救助制度更好地满足救助对象各个方面的需要,再一方面应该使社会救助以更加积极的方式促进救助对象的能力和动机的提升,以便帮助有潜能的救助对象恢复就业,通过自身努力最终摆脱贫困。

为了达到全面建成小康社会的目标,我国已经制定了在2020年全部消除按现行标准测定的农村贫困的目标。这是一项艰巨的任务。为达此目标,我国一方面大大加强了农村反贫困行动;另一方面调整了扶贫开发的策略,采用精准扶贫的方式去更加有效地达到消除贫困的目标。在这一过程中,既需要各级政府和全社会为此投入更多的资源,也需要各项制度和行动的配合。其中,社会救助与扶贫开发的配合是最为核心的制度议题之一。但是,社会救助与扶贫开发迄今为止一直是两套不同的行动体系,二者之间如何分工合作、如何实现制度协调、如何完成协同努力,是摆在我们面前的一项重大课题。目前,各地的扶贫开发和社会救助工作者在此问题上已有不少的实践探索,但还需要对此加以总结和理论分析,以及在此基础上提出更加全面的行动模式。

本课题的基本目标是分析当前我国反贫困行动的经验 and 反贫困行动体系中存在的问题,提出社会救助与扶贫开发行动相衔接的制度建构及相关政策建议。本课题的主要研究内容包括较为深入地分析当前我国城乡贫困问题的新特点,系统地梳理我国反贫困政策及其实施情况,分析我国“十三五”期间反贫困的目标,并在此基础上提出进一步改进社会救助制度,更好地发挥社会救助制度在反贫困行动中作用的政策建议。

本课题研究中广泛收集了国内外的文献资料,并依据民政部政策研究中心近年来开展的“中国城乡困难家庭社会政策支持系统”的抽样调查数据,以及课题组成员近年来在多个地区开展的实际调查。在掌握较充分资料的基础上,课题组对所研究的问题进行了较为深入的研究,形成本研究报告。

目 录

第一章 当前我国贫困问题的基本情况及变化特点	001
第一节 当前我国贫困问题的基本情况	001
一、我国农村贫困问题的基本情况	002
二、我国城市贫困问题的基本情况	005
三、我国城乡其他困难家庭和困难人员情况	009
第二节 当前城乡困难家庭的经济与生活状况	013
一、困难家庭的家庭人口与就业情况	014
二、困难家庭的收入与消费情况	018
三、困难家庭成员获得各项社会保障的情况	020
第三节 当前我国贫困问题的新特点	023
一、我国贫困现象的复杂化	023
二、贫困原因进一步复杂化	029
三、贫困者群体的进一步复杂化	036
四、贫困相对性特质的凸显	041

第二章 “十三五” 期间反贫困行动的总体目标和

主要行动体系..... 047

第一节 当前反贫困行动新的经济与社会背景 047

一、经济新常态和转变经济发展方式对反贫困治理体系的 挑战和机遇 047

二、当前快速城市化对我国贫困治理体系的影响 051

三、民众对贫困问题认识的变化及其对反贫困治理体系的影响 055

第二节 全面建成小康社会目标下我国反贫困治理行动总体目标 056

一、“十三五” 末消除绝对贫困的目标 057

二、从消除绝对贫困向缓解相对贫困转型的目标 059

三、困难家庭能力提升及贫困地区可持续发展的目标 061

第三节 当前我国贫困治理体系的主要领域 062

一、农村扶贫开发 063

二、城乡社会救助 065

三、社会力量帮扶 067

四、就业和相关社会保障政策 069

第四节 未来贫困治理的重点任务 072

一、面向 2020 年我国脱贫攻坚基本目标分析..... 073

二、建立家庭脱贫和地区脱贫行动体系的主要任务 077

第三章 社会救助在反贫困体系中的主要作用及特点..... 084

第一节 社会救助在反贫困体系中的主要功能 084

一、社会救助制度的基本救助功能 085

二、社会救助的能力提升功能 088

第二节 社会救助在反贫困体系中的特点 093

一、精准性：瞄准困难家庭和个人	093
二、综合性：针对各个方面的困难	102
三、兜底和托底：构建坚实的社会安全网，消除贫困人口的 生存恐惧	105
四、发展性：能够调动贫困者的能力，促进其发展	106

第四章 当前社会救助制度的国际发展及国际经验 110

第一节 发达国家社会救助的改革与发展概况及主要经验	110
一、发达国家社会救助概况	110
二、发达国家救助制度改革中的工作福利制趋势	113
第二节 发展中国家社会救助的发展概况及主要经验	123
一、发展中国家发展型社会救助制度改革趋势	123
二、发展中国家的非缴费型养老金计划	125
三、有条件的现金转移计划	134

第五章 我国的社会救助制度及其在贫困治理中的作用 143

第一节 当前我国社会救助制度的基本情况	143
一、当前我国城市主要社会救助制度的基本情况	143
二、当前我国农村主要社会救助制度的基本情况	151
三、当前我国城乡其他社会救助制度的基本情况	156
第二节 当前我国社会救助制度在贫困治理行动的作用及成就	160
一、当前我国城市社会救助制度在城市贫困治理体系中的作用 及成就	160
二、当前我国农村社会救助制度在农村贫困治理体系中的作用	

及成就	161
第六章 我国社会救助制度存在的问题和不足	164
第一节 社会救助水平问题	164
一、低保标准偏低	164
二、救助范围偏窄、待遇低	169
三、经费投入不足	171
第二节 制度建构方面的问题	175
一、低保“捆绑”问题	175
二、瞄准问题	177
三、待遇提供方面的问题	179
四、与其他社会政策之间的协调问题	181
第三节 发展型救助方面的问题	183
一、对贫困群体能力提升重视不够	183
二、对贫困群体动机激励不够	186
第四节 社会救助管理问题	188
一、立法缺失，社会救助“碎片化”问题尚未得到有效解决	188
二、监管缺位，低保工作中仍存在错保、漏保现象	189
三、手段缺乏，低保“悬崖效应”与“叠加效应”并存	189
四、管理的人性化有所欠缺	190
第七章 在贫困治理中提升社会救助作用的相关政策建议 ...	192
第一节 进一步明确社会救助制度在反贫困治理体系中的	
地位和作用	192

一、进一步明确社会救助制度的目标	193
二、兼顾托底性和发展性，兼治绝对贫困和相对贫困	195
三、进一步优化社会救助与扶贫开发的合理分工和衔接	197
四、进一步明确社会救助的重点领域和重点任务	201
第二节 进一步完善社会救助制度体系	203
一、提升社会救助水平	203
二、优化社会救助的瞄准机制	205
三、优化社会救助的待遇方式	207
第三节 优化社会救助制度的其他行动	210
一、进一步优化社会救助的管理体系	210
二、进一步推动社会力量参与社会救助	212
三、积极推动社会工作介入反贫困行动	217

主要参考文献	222
--------------	-----

后 记	240
-----------	-----

第一章 当前我国贫困问题的基本情况及变化特点

贫困问题是一个普遍性的问题，世界各国、各地区从古到今都存在贫困问题。同时，贫困也是一个差异性和变动性的问题。世界各国、各地区的贫困问题特点各不相同。同一国家和地区在不同时期的贫困特点也会有较大的变化。社会救助和其他反贫困政策与行动方案的制订和实施应该依据贫困问题的特点及其变化。为此，本章首先分析我国贫困问题的现状及特点。

第一节 当前我国贫困问题的基本情况

经过长达30多年的经济高速发展和反贫困行动，中国以绝对贫困为代表的贫困问题严重性已大幅度降低，然而，中国的贫困问题依然存在，并且变得更加复杂。首先，目前仍然存在大量的贫困人口。其次，在解决了基本温饱问题以后，许多困难家庭的生活质量仍然不高，他们仍然达不到当地人的常规生活水平。再次，当前的致贫原因和贫困者的组成都更加复杂，既包括因各种原因而导致的个人贫困，也包括困难群体所面临的群体性困难，还包括因各种社会因素而导致的结构性贫困。贫困问题的复杂性必然要求进一步改善反贫困行动，提升反贫困行动的水平。最后，许多摆脱了绝对贫困的家庭和个人的发展潜力仍然不足，包括发展机会、发展能力和发展的动机等方面都还存在许多障碍。而要提高他们的生活质量和发

展潜力,仅靠传统的反贫困行动是难以完成的,必须向他们提供新的、积极的社会服务。

一、我国农村贫困问题的基本情况

(一) 我国农村贫困问题的背景

农村贫困一直是我国贫困问题的主要方面。在过去较长时期里,我国农村人口规模大,经济发展水平低,农民的人均收入低,贫困人口规模较大。但是,改革开放以来,随着以下几个方面的发展,农村贫困人口发生了较大的变化。一是农村经济发展带动大量人口摆脱贫困。在任何一个国家和地区中,尤其是在发展中国家中,发展经济一直是减缓贫困的重要基础和动力。20世纪70年代末我国开始农村改革后,在最初几年里农村经济有很大的发展,因此带动大量的农民摆脱当时的贫困。在后来的发展中,尤其是在90年代的发展中,城市经济发展较为强劲,但农村经济社会发展遭遇困难,导致农村与城市的差距拉大,出现了较为严重的“三农”问题。进入新世纪以后,政府比过去更加重视农村发展,向农村投入了较多的公共资源,并且实行了“少取多予”的惠农政策,使农村经济和社会得到恢复性发展,也带动了农村贫困问题的进一步缓解。二是农村社会政策的发展带动了农村贫困问题的好转。在过去较长时期中农村社会服务一直是农村发展中的一个严重短板。在20世纪90年代的“三农”问题中,最严重的是农村社会服务的薄弱问题。农民没有养老保险、医疗保险等基本社会保障和社会服务,公共教育、社会救助等方面的服务水平也相当低下,导致广大农民健康、养老、教育等方面的问题相当严重。因此,不仅从收入水平衡量农村的贫困者数量庞大,而且从实际生活水平和保障服务水平看,农村居民实际生活中的困难程度也相当大。在进入新世纪以后,各级政府明显加强了农村社会政策体系的建设,逐步建立了新型农村

合作医疗、农村基本养老保险、农村医疗救助、农村最低生活保障等基本的社会保障制度，并且推出了“两免一补”等教育政策，使农村居民在社会保障和其他各项公共服务方面都获得了很大的实惠，事实上提升了农民的生活水平和保障水平，大大促进了农村贫困状况的缓解。

但是，农村贫困问题仍未完全解决。一方面，农村的经济与社会发展水平仍然有限，进入新世纪以来，农村经济与社会发展只是止住了农村与城市差距逐步扩大的势头，但没有实质性地缩小与城市的差距。农村在经济与社会各个方面与城市相比仍然存在较大差距，农民的平均实际生活水平也低于城市居民。另一方面，农村自身内部差距也很大，农村内部的分化很明显。不仅不同地区的农村有较大差距，如东南沿海与中西部农村的差距很大；而且在同一地区不同区位上也有差距，如大城市郊区与其他农村的平均水平有一定的差距；并且在同一乡村的内部，农民之间也有较大的差距，既有富裕起来的农户，也有相当困难的农户。在上述背景下，部分农村居民的贫困现象依然很严重。

（二）当前农村贫困的规模和程度

要准确地推算贫困者规模，首先要明确界定谁是“贫困者”，也就是说，要对“贫困”和“贫困者”给出一个清晰的界定。从一般意义上看，生活比较困难的人就会被看成是贫困者，但从制度化的反贫困行动角度看，“贫困者”需要有一定的正式标准去界定。也就是说，“贫困者”是由官方的正式标准而确认的，只有达到官方所规定的某种标准的个人和家庭才会被看成是贫困者。从这个意义上看，贫困者的规模在较大程度上是由官方的标准确定的，标准越高，进入“贫困者”范围的人就越多。在中国，迄今为止没有全国统一的贫困标准，而是根据政府反贫困行动的需要而分别设立了“国家扶贫标准”和各地依照国家扶贫标准而制定的地方性扶贫标准，以及各地的农村低保标准和城市低保标准，再加上农村五保供养标准。中国的贫困者分别按这几种标准加以界定，因此形成了

三种类型的贫困者群体：农村扶贫对象、农村低保对象以及农村特困供养人员（五保供养对象）。这三类人加在一起大概构成了农村贫困者的总体（见表1-1）。

表1-1 过去30年里我国农村贫困人口变化情况

年份	贫困线标准（元/年）	扶贫对象规模（万人）	占农村人口的比例（%）
1978	（缺乏足够的生存条件）	25000	14.8
1986	206	12500	
1993	350	7500	
2000	625/865	3000/6213	
2007	785/1067	1479/2841	1.6/3.1
2008	1196	4007	4.2
2011	2300	12200	18.6
2012	2300（2010年不变价）	9800	15.4
2013	2300（2010年不变价）	8249	13.1
2014	2300（2010年不变价）	7017	11.3
2015	2300（2010年不变价）	5575	9.2

数据来源：根据历年国家统计局的数据，包括《中国统计年鉴》《国民经济和社会发展统计公报》等。

从表1-1中的数据可以看出，改革开放以来我国农村扶贫对象有较大的起伏变化。一方面，随着经济发展和扶贫开发等反贫困行动的开展，农村困难家庭的经济状况持续好转。但另一方面，随着经济的发展和人均收入水平的提高，相当一部分农村人口的收入和实际生活水平仍然相对低下，从相对的角度看，他们的贫困问题仍然比较严重。再一方面，我国官方公布的历年农村贫困人口规模处于波动状况，这在很大程度上是由于扶贫标准的变化而导致的。当政府确定的扶贫标准较低时，官方贫困人口规模就比较小，而政府提高扶贫标准后就会带来贫困人口的增加，甚至是大

幅度增加。

根据国家统计局和民政部的数据,截至2015年年底,按照每人每年2300元(2010年不变价)的农村扶贫标准计算,2015年农村贫困人口5575万人,2016年为4335万人。^①为了与农村实际贫困人数加以区分,本报告后面将此部分人称为“扶贫开发对象”。此外,截至2015年年底,农村低保对象有4903.6万人,农村特困供养人员有516.7万人;2016年年底,农村低保对象4576.5万人,农村特困供养人员496.9万人。^②应该说,当前农村贫困人口大体上由这三部分人构成。但是鉴于在实际操作中农村扶贫对象和农村低保对象及农村特困供养人员不是出自同一个统计口径或部门,因此可能会有一定的交叉,特别是低保对象和扶贫对象存在重复统计的情况。根据民政部低收入家庭监测中心2016年“全国低收入家庭经济状况调查”对8个省份困难家庭的调查,以低保对象为主的被调查对象中有63%的人被纳入了扶贫开发项目的建档立卡。

二、我国城市贫困问题的基本情况

(一) 我国城市贫困问题的背景情况

从全世界范围看,工业化社会以后,城市贫困问题逐渐成为工业化国家贫困问题的主要方面。从各国和地区的经验看,城市贫困问题的原因和表现都更加复杂,治理难度也更大。城市人口密度高,尤其是在当代大都市中人口密度极高,结构分化严重,常常会带来各种社会问题。在工业化过程中,城市里的就业机会和高于乡村的收入水平吸引大量乡村人涌入

① 国家统计局:《中华人民共和国2015年国民经济和社会发展统计公报》《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站, http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/29/content_5047274.htm。

② 民政部:《2015年社会服务发展统计公报》,民政部门户网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201607/20160700001136.shtml>。

城市谋生, 尽管工业化的发展不断地在城市中创造出新的就业机会, 但新增就业机会的速度总是赶不上新增劳动力对就业岗位需求的增加。因此, 大量人口的流入很容易造成失业问题, 这是许多城市所面临的最严重的社会问题之一。此外, 人口的膨胀还导致了城市中其他各种问题, 包括房价高涨、交通拥挤、环境污染、雾霾严重等, 以及各种资源的相对短缺, 这更加剧了城市低收入阶层的生活困难。因此, 工业化和城市化有力地促进了经济发展, 并带来了前所未有的现代都市文明, 同时, 也在很多国家和地区中带来了失业、“贫民窟”、住房困难、交通拥挤、环境恶化、犯罪增多等社会问题。在所有这些城市社会问题中, 贫困问题是一个焦点的问题: 它既是许多问题的后果, 同时又是产生许多问题的原因。因此, 在当代许多国家和地区中, 城市贫困治理逐渐成为反贫困行动的主战场。

当代城市贫困问题的复杂性主要有以下特点:^①第一, 城市贫困主要是一种相对贫困, 因此它不会随着社会财富总量或人均占有量的增加而自动减少或消失。第二, 城市经济的商品化和市场化程度较高, 因此人们所面临的风险更大。尤其是城市中就业方式是以雇佣劳动为主, 使得失业成为导致贫困的主要原因。在现代城市中, 人们可能遇到的机会比乡村更多, 但面临的风险也同样更大。正如美国学者 Enzo Mingione 所讲: “在工业化的大都市中, 由于完全商业化的生活方式, 在劳动力持续供大于求的情况下, 劳动力市场中调动资源的方式越来越多的个性化和机会的多样化, 导致了大量的人处于极端的困难之中。”^②第三, 城市贫困问题难以通过向外迁移而得到解决, 而更多地需要在城市内部解决。尽管可以通过阻止农村移民进入城市的办法来防止城市贫困问题的进一步恶化, 但一般难以通过从城市向农村的移民来解决城市的失业和贫困问题 (我国 20 世纪六七十

① 关信平:《中国城市贫困问题研究》, 长沙: 湖南人民出版社, 1999 年版。

② Enro Minione, “Urban Poverty in the Advanced Industrial World”, in “Urban Poverty and the Underclass”, Ed. by Enro Minione, Blackwell Publisher, 1996, p. 7.