

中国共产党与 城市困难群体的社会救助 (1992—2012)

瞿晓琳 著



中国社会科学出版社

中国共产党与 城市困难群体的社会救助 (1992-2012)

瞿晓琳 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党与城市困难群体的社会救助：1992-2012 / 瞿晓琳著.
—北京：中国社会科学出版社，2017.9
ISBN 978-7-5203-1139-7

I. ①中… II. ①瞿… III. ①城市—贫民—社会救济—研究—
中国—1992-2012 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 244692 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 陈 琳
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 20.75
字 数 301 千字
定 价 86.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

目 录

导 论	(1)
一 问题的缘起	(1)
二 核心概念的厘定与解释	(4)
(一) 困难	(4)
(二) 贫困	(5)
(三) 城市困难群体	(6)
(四) 社会救助	(7)
三 相关研究的回顾与评述	(9)
四 研究思路与方法	(18)
五 研究重点、难点和创新点	(19)
 第一章 中国城市困难群体社会救助的时代环境透视	(21)
一 城市贫困：一个不容忽视的社会问题	(21)
(一) 中国市场力量进一步释放的历程	(21)
(二) 城市贫困问题的凸显	(31)
(三) 城市困难群体的特征	(39)
二 民生问题逐渐成为社会热点	(46)
(一) 民生问题逐渐成为社会热点的表现	(46)
(二) 民生问题逐渐成为社会热点的原因	(48)
三 社会力量的发育与成长及其在社会公益事业中的 作为	(56)
(一) 社会力量的界定	(56)

(二) 社会力量的成长与壮大	(60)
(三) 社会力量在社会公益事业中的作为	(65)
四 城市传统社会救助政策的局限性日益凸显	(70)
(一) 城市困难群体社会救助工作的历史回顾(1949— 1992)	(70)
(二) 城市传统社会救助制度的缺陷	(81)

第二章 中国共产党对城市困难群体及其社会救助诸问题的

认识

(84)

一 中国共产党有关城市困难群体社会救助诸问题认识与 主张的理论渊源	(84)
(一) 发扬马克思主义经典作家的社会救助思想	(85)
(二) 继承中国化的马克思主义社会救助思想	(89)
二 中国共产党关于城市困难群体及其社会救助问题的 总体认识	(103)
(一) 关于城市困难群体成因的认识	(103)
(二) 关于城市困难群体社会救助工作重要性与必要性的 认识	(107)
(三) 关于城市困难群体社会救助内涵与外延的认识	(115)
(四) 关于城市困难群体社会救助主客体权利与义务关系的 认识	(129)
(五) 关于城市困难群体社会救助基本原则的认识	(142)

第三章 中国共产党领导的城市困难群体社会救助制度

考察

(149)

一 城市困难群体社会救助制度的框架体系	(149)
(一) 价值理念	(150)
(二) 预期目标	(151)
(三) 行动规则	(155)
二 城市困难群体社会救助制度的运行模式	(175)

(一)基金的筹集与发放	(175)
(二)对社会救助工作人员的管理	(189)
(三)社会救助中的社会动员	(199)

第四章 中国共产党领导的城市困难群体社会救助主要

实践	(224)
一 政府救助	(224)
(一)1993—1999 年：基本建立城市居民最低生活保障 制度	(225)
(二)2000—2012 年：建立与完善现代社会救助体系	(232)
(三)关于政府救助的几点思考	(266)
二 民间社会互助	(272)
(一)社会力量参与社会救助的基本政策	(273)
(二)民间社会互助的主要形式	(276)
(三)民间社会互助的典型实践：送温暖工程	(281)
(四)关于民间社会互助的几点思考	(287)

第五章 中国共产党领导的城市困难群体社会救助的主要

特点与基本经验	(290)
一 基本评价	(291)
(一)基于一般社会政策原则的评估	(291)
(二)宏观历史视野下的考察	(292)
(三)社会意义	(296)
二 主要特点	(299)
(一)以改革为基本的行动取向	(299)
(二)以社会主义初级阶段为立足点	(300)
(三)以党和政府为主导	(302)
(四)以社区为救助的物理空间	(304)
(五)带有明显的时代烙印	(306)
三 基本经验	(307)

(一)坚持以人为本的理念是思想保证 (308)

(二)中国共产党的坚强领导和有效动员是政治和组织
保证 (310)

(三)保持国民经济的持续健康发展是物质基础 (311)

(四)充分发挥社会主义的优势是制度保证 (312)

(五)建立健全相关制度是关键 (313)

(六)积极培育健康向上的社会风尚是重要条件 (314)

结 语 (316)

参考文献 (320)

后 记 (324)

导 论

一 问题的缘起^{*}

著名学者阿马蒂亚·森在其著作《贫困与饥荒》中写道：有许多关于贫困的事情是一目了然的。要认识原本意义上的贫困，并理解其原因，我们根本不需要精心设计的判断准则、精巧定义的贫困度和寻根问底的分析方法。有些事情，一个人不用眼睛看就能知道是如何发生的。的确，有许多关于贫困的事情就是这么一目了然和触目惊心。^① 应该看到，贫困几乎是人类所面临的永恒挑战，而城市贫困更是一个世界性的突出问题。2007年4月24日，世界观察研究所和全球环境研究所在北京合作举办《世界报告 2007：我们城市的未来》中文版发布会。报告指出无计划、混乱的城镇化进程给人类健康和环境质量造成沉重代价，在许多国家，还影响到社会、生态环境及经济的稳定。目前 30 亿的城市人口中有 10 亿居住在那些没有清洁水、卫生间、坚固房屋等基本生活保障的贫民窟地区。每年估计有 160 万城市居民因缺乏清洁水和卫生设施而死亡。若全球发展优先领域不包括

^{*} 困难群体是一个相对概念，在具有可比性的前提下，是指由于个人或社会原因，一部分人群比另一部分人群在经济、文化、处境等社会资源方面处于一种相对不利地位，且根据社会公正和人道的原则需要给予社会救助才能维持基本生活的群体。作为一个特殊的社会群体，困难群体首先表现为经济上的贫困性、生活质量的低层性和承受能力的脆弱性。某种程度上，可以说，贫困，如基本生活得不到保障，使困难群体更具可辨识性。本书分析城市困难群体及其社会救助相关问题是从其生活状况的贫困这一显著特征入手的。因此，行文中有同时使用“困难”、“贫困”概念之处。

^① [印度] 阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒》，商务印书馆 2001 年版，第 1 页。

大规模的城市贫困,那么到2030年新增的11亿人口中,将有超过一半可能是居住在基础服务设施缺乏的贫民窟。此报告引发世人关注。^①

20世纪90年代以来,中国对贫困问题的关注也开始更多地转向城市,众多数据和现象显示出中国的城市贫困问题正处于日益严重的阶段:(1)据2011年第四季度民政部公布的数据,中国进入城市最低生活保障的人数为2276.8万,居民最低生活保障平均标准为287.6元/人月,最低生活保障支出水平为224.8元/人月。(2)虽然中国绝对贫困发生率呈现逐年下降趋势,但相对贫困,特别是城市相对贫困发生率却逐年升高,其广度、深度、强度以及综合状况均呈现逐渐恶化的趋势,成为影响城市稳定的一大隐忧。(3)根据国家计生委2010年发布的《中国流动人口发展状况报告》,中国常住城市的流动人口已达到2.11亿,平均年龄约为27.3岁;流动人口在医疗、子女教育、社会福利等方面的困境将加剧城市贫困。(4)城市贫困通常会发生代际转移,在中国城镇化进程中,贫困家庭的儿童学业失败、心理失衡和行为失范等方面的问题普遍存在。(5)据最保守估计,中国的城市贫困人口至少在3000万以上,他们的生存现状堪忧。^②

诺贝尔奖获得者、美国经济学家舒尔茨在其《穷人的经济学》中指出:“一个社会的消费者中穷人太多、富人太富,迟早要出问题。”世界银行行长沃尔芬森也警告说:财富的严重不平衡是一种威胁,一个不公正的世界,乃是一个危险的世界。在2003年举办的中国金融“走向理性繁荣论坛”上,行为金融学的奠基人、美国耶鲁大学研究员罗伯特·希勒和中国国务院发展研究中心研究员吴敬琏阐述了一个相同的观点:国家最大的风险来自于贫富分化,政府应当想方设法通过调节收入和加强社会保障来化解风险。^③可以说,城市贫困问题如果不能很好地解决,势必影响中国共产党赖以执政的阶级基础和社会

① 《世界报告2007:我们城市的未来》,中国环境科学出版社2007年版,第XXI、2页。

② 潘家华、魏后凯主编:《中国城市发展报告No.4——聚焦民生》,社会科学文献出版社2011年版,第134页。

③ 《经济大参考》编委会编:《经济大参考》2007年第28期,第12—13页。

基础,影响到和谐社会的构建和全面小康社会的建成。

而城市困难群体,尤其是20世纪90年代以来的城市困难群体,其贫困的生活状况主要源自体制的转型和国家相关制度安排的缺失,若没有外力救助,单靠自身努力是难以摆脱贫困、回归主流社会的。为此,20世纪90年代以来,中国共产党、中国政府和社会各界作出了艰苦卓绝的努力,在党的十八大召开前,我国初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系框架。其中,党和政府为救助城市困难群体进行了积极探索,使社会救助在社会变迁中大有作为,在促进社会和谐等方面发挥了重大作用。其间所形成的社会救助理念、所确立的社会救助制度、所积累的社会救助经验与教训对做好当前的社会救助工作具有直接的指导作用和借鉴意义。

研究20世纪90年代以来中国共产党对城市困难群体的社会救助,具有深远的社会历史意义和现实意义。我们知道,当前中国处在改革攻坚期、矛盾凸显期、发展机遇期,城市困难群体问题复杂且严重,社会救助工作承载着化解社会矛盾、促进社会和谐的重任,努力做好乃当务之急。而要做好该项工作,构建富有成效的社会救助体系,从1992—2012年间中国共产党领导的城市困难群体社会救助实践中得到启示甚为重要。这一时期党对城市困难群体的社会救助逐渐走向制度化,成绩显著,又切近现实,对其认真研究,不仅可以提高中国共产党解决城市困难群体问题的能力和水平,而且可以为当前的城市困难群体社会救助工作与全面建成小康社会提供更加直接、更为有益的历史借鉴。

从学术意义上看,研究1992—2012年间城市困难群体的社会救助,有助于丰富和拓展中共党史、中华人民共和国史的研究领域。迄今为止,全国有关中共党史、中华人民共和国史方面的研究成绩很大,发表了不计其数的论文,出版了一批又一批的著作,但是党史学界、国史学界对社会史特别是社会救助史的关注仍然不够,使这两个学科因缺少社会史的内容而不够充实。本课题的研究可以在一定程度

上弥补这方面的不足。

二 核心概念的厘定与解释

概念是思维的最基本要素,是学术研究的基本单位,是课题论证的基点。所以,在进行本课题研究之前,有必要对有关核心概念予以界定,以免引起读者混淆、误读。

(一) 困难

在国内权威工具书《辞海》中,给予“困难”两种释义:1. 穷困,不好过。如生活困难、困难补助。2. 事情复杂,阻碍多。如克服困难。根据《新编汉语形容词词典》,“困难”有两种释义:1. 在人力、物力、财力等方面不足,不易维持生活或不能满足需要。例如:(1) 他的生活相当困难,到圣诞节都不一定能够吃上一顿火鸡。(老舍:《正红旗下》)(2) 因为父亲有病不能劳动,所以他家境困难,无力上学读书。(3) 我知道,现在粮食困难,我给你量半斗米的票!(孙犁:《采蒲台》)(4) 因为当时经济困难,没有办法,只能让她回湖南一人独居。(丁玲《母亲》)(5) 现在咱们家不困难了,有咱们的就有她的。2. 事情复杂或阻碍多,不易进行。形容事情、环境、处境、岁月、时期、路程和行动等。例如:(1) 不管环境多么困难,这群女孩子却总是那么欢欢喜喜的,不叫一声苦。(杨朔:《三千里江山》)(2) 他们抬着伤员和病号,行走困难,当天翻不过山。(3) 这是一次十分困难的飞行。^①应该说,两部工具书对“困难”的解释大体一致。

本书是从中国共产党执政理论与实践的角度研究当代中国城市困难群体的社会救助问题,必须考虑中国共产党和中国政府视域中作为复合名词的“困难群体”“困难群众”中“困难”的释义。通过重点

^① 安汝磐、赵玉玲编著:《新编汉语形容词词典》,经济科学出版社2003年版,第453—454页。

考察几次中央政治局常委会议和国务院常务会议（如2002年2月4日，江泽民总书记主持召开中央政治局常委会议，专门研究解决困难群众的生产生活问题，提出要确保困难群众人人无饥寒，绝不留下被遗忘的角落；2004年9月29日，国务院常务会议研究部署解决困难群众生产生活问题；2007年11月14日，国务院常务会议研究部署稳定市场供应和保障困难群众生活；2011年1月19日，国务院常务会议决定春节前为城乡困难群众发放生活补贴等）以及相关法律法规文件（如《国务院关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》），我们发现，在党和政府的视域中，对复合名词“困难群体”“困难群众”中“困难”的释义取的是前一种，即生活状况的贫困。生活状况的贫困是认定困难群体的必要条件。这成为本书研究的一个逻辑起点。

（二）贫困

贫困可以说是所有社会问题中最具社会性的问题。贫困范畴的界定经历了一个从纯经济层面扩大到生存、发展、文化和环境等层面的过程。从国际上看，具有代表性的是世界银行《1981年世界发展报告》中指出的“当某些人、某些家庭或某些群体没有足够的资源去获取他们在那个社会公认的、一般都能享受的饮食、生活条件和参加某些活动的机会，就是处于贫困状态”。其主要还是着眼于经济范畴，尤其是以消费水平为基础。世界银行在以“贫困问题”为主题的《1990年世界发展报告》中，把传统的基于收入和消费支出的贫困定义进行了扩充，加入了能力因素，将贫困界定为“缺少达到最低生活水准的能力”。

简单来说，贫困是指在基本生活资源方面处于匮乏或遭受剥夺的一种状况，其典型特征是不能满足基本生活之所需。

在贫困的外延分析上，学术界将贫困的类型分为绝对贫困与相对贫困两类。所谓绝对贫困，指的是获得的实际收入、拥有的消费资料和得到的服务达不到维持其基本的生存需要的最低量。所谓相对贫困，则是指收入虽能达到和超过维持生存和基本发展的需要，但与一

定时期内社会经济发展水平相比较仍是处于较低的生活水准。相对贫困在很大程度上反映了社会分配不平等的状况。^①

按照贫困发生的空间可以将其分为农村贫困和城市贫困。农村贫困指贫困的发生集中在农业人口居住的农村区域；而城市贫困的发生突出表现在非农业人口居住的城镇区域。

社会主义市场经济条件下我国城市贫困主要表现为相对贫困；同时也包括绝对贫困，主要涉及无劳动能力、无经济来源、无法定的赡养人和抚养人的“三无”人员。

(三) 城市困难群体

我国城市困难群体主要包括收入较低者及无收入来源者。在计划经济体制下城市困难群体大多为无劳动能力、无经济来源、无法定的赡养人及抚养人的“三无”人员。这部分困难群体是传统的民政救助对象，仅占城市总人口中的一小部分，所以不足以带来权力部门和学术界的关注。但伴随改革开放的深入、市场经济体制的确立、城市化进程加速，城市中迅速形成了以失业人员、下岗职工、在业低收入者、无保障人群等为主体的城市困难群体，城市贫困现象凸显并引起了社会各界的广泛关注。

现阶段我国民政部、人力资源和社会保障部等相关部门依据“城市最低生活保障线”对我国的城市困难群体进行了划分，将生活保障线以下领取低保金的受助对象定位为城市困难群体。关于城市最低生活保障线，民政部的标准解释是：国家为保障城市居民达到最低生活水平而制定的一种社会救济标准。在这个概念解释中，我们要注意到人口的二元划分。我国政府为了控制20世纪50年代大规模的人口流动，把人口分为城市人口和农村人口。首先，在城市和农村，对贫困的量化定义，即最低生活保障线是不一样的。一个人是否属于贫困人口，很关键的一点是要看他是否是农村人口还是城市人口。其次，对农村贫困人口和城市贫困人口的救助是有区别的。因此，此概念的外延

① 关信平：《中国城市贫困问题研究》，湖南人民出版社1999年版，第110页。

是：第一，必须是具有永久性居住的城市非农户口；第二，未达到当地最低生活水平。因此，就城市低保家庭是否就是城市困难群体的全部这一问题，尽管不少国内外专家尚存有争议，但在政府实际操作部门很大程度上是把二者视同一致的。对于这一点，笔者认为应该要全面地看。一方面，这一认识并不适用于逐渐变化的城市贫困形势。我们要注意的，随着城市化进程的加快，越来越多的农村人口进入城市，已成为城市常住人口的一部分。笔者认为其中的贫困者事实上已经构成城市困难群体的一部分。另一方面，在实际操作层面，囿于政府财力的不足、行政管辖权的归属，尤其是在农民工中的贫困者社会救助问题上的事权与财权方面，如何统筹好中央政府与地方政府、城市与乡村之间的关系，这是目前有待解决和突破的一个问题。因此，从社会救助的角度，暂不宜将贫困农民工纳入城市困难群体。

因此，本书把城市困难群体界定为有城市户籍的贫困者，主要包括传统的“三无”人员、失业和下岗人员、有一定收入但收入低于低保线的人员等。特别要说明的是，由于政策外溢效应，本书在论述相关社会救助政策时，对农民工的社会救助也略有涉及。

（四）社会救助

一般而言，社会救助是政府依照法定程序和标准，向因各种原因陷入生存困境的社会成员无偿提供救助和支援，以维系其最低生活所需的物资条件，保障每一个社会成员基本生存权的实现，并维持社会秩序稳定的制度。社会救助是社会保障体系中的重要组成部分，是整个社会的“最后一道安全网”。

社会救助的内涵至少可以从以下几个方面来理解：第一，获取社会救助是每一个公民的基本权利；第二，提供社会救助是政府不容推卸的职责；第三，社会救助的对象是因各种原因而无法维持最低生活水平的社会成员；第四，社会救助保证的仅仅是满足最低生活需求的资金和实物；第五，社会救助是健全的社会制度中必不可少的组成部分。

从外延来看，现代社会救助领域广泛，根据救助对象、救助手

段、救助内容等,可以做出不同的划分。依据致贫原因,社会救助可划分为失业救助、孤寡病残救助、自然灾害救助和其他贫困户救助等;依据救助手段,可分为现金救助、实物救助和服务救助等;依据救助的实际内容,可分为生活救助、住房救助、教育救助、医疗救助、失业救助和法律援助等。

关于社会救助与社会救济的区别:其一,实施理念不同。这表现在“恩赐性”与“义务性”、“歧视性”与“尊重性”的区别。一般而言,社会救济是消极性济贫行为,带有施舍的、随意的色彩,即使是国家或教会的社会救济,也强调君主或教会的恩赐,是怜悯心、慈爱心的体现,并不认为贫困者享有接受救济的权利。而社会救助是积极性扶贫行为,通过国家立法与政府实施,明确了国家义务与公民权利,注意保护贫困者的人权、尊严与隐私。其二,实施标准不同。这表现在“随意性”与“规范性”、“特殊性”与“普遍性”的区别。社会救济既然是恩赐、施舍,救济多少取决于施救者的随意性,没有标准定量,而社会救助则通过经济统计制定“贫困线”标准,通过家庭经济情况调查确认具体对象的补差数额。社会救济一般是微观性地实施,而社会救助则是宏观性地普遍实施。其三,实施作用不同。这表现在“消极性”与“积极性”、“保守性”与“发展性”的区别。社会救济偏向于消极地“救急”,应付一时生活之需,社会救助的最终目的是根本解决贫困生计。社会救济的作用是较为保守的,社会救助是更为积极的,以受助者为本并努力尊重受助者的制度安排,旨在保障社会成员的基本权利,根据其需要提供帮助,并努力使其摆脱困境。其四,实施内容不同。这表现在“狭窄性”与“广泛性”的区别。社会救济一般只针对最低生活需求的救济,救济手段与救济项目较狭窄。而社会救助则由国家和社会全面实施,以最低生活保障制度为核心和基础项目,此外还有五保、医疗、教育、住房等专项救助,灾民、流浪乞讨人员、临时困难家庭等临时性救助项目,内容广泛,应对贫困人口各方面需求。其五,实施目的不同。这表现在“防范性”与“保护性”的区别。传统社会救济,统治阶级实施的目的是防范贫困人口反抗。现当代社会救助的目的是保护贫困人口,帮助

他们最终摆脱贫困，平等地参与社会活动。^①显然，1992—2012 年中国解决城市困难群体问题的基本方式，是社会救助。但在行文中对引用相关著作时出现的“社会救济”概念，出于尊重原作者的考虑，予以保留，不作更改。

三 相关研究的回顾与评述

新中国成立初期，由于弱势群体数量庞大、情况复杂，中共中央实行了一系列社会救助的政策，如《中共中央关于举行全国救济失业工人运动和筹措救济失业工人基金办法的指示》《政务院关于救济失业工人的指示》。实行的救助项目有临时救济、常规救济和特殊救济。

到 20 世纪 80 年代，民政部门在国家规定的职责范围之内对社会救济工作进行了一系列的改革。20 世纪 90 年代后，随着改革开放的逐渐深入，社会出现贫富差距扩大趋势，因此中共中央出台了一系列有关社会救助的政策。1991 年施行《中华人民共和国残疾人保障法》；《中华人民共和国防震减灾法》1997 年 12 月 29 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，自 1998 年 3 月 1 日起施行；1999 年，国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》，城市最低生活保障制度开始在全国普遍推行，并形成了上海模式、武汉模式、重庆模式；2003 年 8 月 1 日，国务院颁布的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》正式施行；2005 年国务院办公厅发布《关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见》；2007 年建设部公布《廉租住房保障办法》等。

以上是关于中华人民共和国城市困难群体社会救助历程的简要回顾。那么，到目前为止，20 世纪 90 年代以来中国城市困难群体社会救助的研究状况又如何呢？

关于城市困难群体的社会救助，早在民国时期就有人有专门的研究。如马君武撰写的《失业工人及贫民救济政策》（商务印书馆 1925

① 米勇生主编：《社会救助》，中国出版社 2009 年版，第 2—3 页。

年版)就是一部较早涉及城市贫民救济的著作。该书从失业人员救济政策、工作介绍制度、工人保险制度、贫民救济政策等几个方面,系统地考察了当时的失业人员及其被救助情况。但对城市困难群体的社会救助展开比较深入的研究是在20世纪90年代以后。

在很长一段时期内,人们都认为中国的贫困问题只存在于农村地区。因此,中国政府在20世纪80年代中期开始的扶贫计划,主要定位于贫困集中的农村地区的脱贫。然而,随着经济发展和社会结构的变迁,贫困的区域分布、构成、性质以及政策也发生了相应的变化。这其中有三类因素使得对城市困难群体的社会救助开始进入研究者和政策制定者的视野。首先,城市经济体制的改革,使得城市经济的构成主体发生了根本的转变。20世纪90年代中后期的城市国有经济重组,不仅加速了国有经济的调整,也通过激进的劳动制度改革,造成大量城镇职工下岗,其中很大一部分成为持续的失业者。这一部分人群中,有很大一部分人力资本和其他禀赋条件不足的劳动者因此而陷入经济贫困和生活困难。其次,随着农村向城市的人口迁移成为越来越普遍的社会现象,迁移人口经济贫困和生活困难的形式与发生程度也成为城市贫困的重要方面。最后,20世纪90年代以来,我国相继制定和颁布了一系列完善社会保障体系的法规和条例。这些措施,在一定程度上引领和促发了人们对当代社会救助问题的关注和研究。

关于1992—2012年间中国城市困难群体的社会救助问题的研究,大致情况如下:

第一,出版和公布了一些相关资料。主要有中央文献研究室编《新时期劳动和社会保障重要文献选编》(1978—2001)、《十四大以来重要文献选编》《十五大以来重要文献选编》《十六大以来重要文献选编》《十七大以来重要文献选编》《十八大以来重要文献选编》,人力资源和社会保障部编的《中国人力资源和社会保障年鉴》《民政工作文献选编》《中国民政统计年鉴》等。

第二,出版了一些相关的研究专著。主要有李延昌主编的《城市贫困与社会救助研究》(北京大学出版社2004年版)、杨桂红和张肖虎的《城镇贫困与社会救助——以云南省为例》(经济科学出版社