



上海市学术著作出版基金

我国城乡社会救助系统建设研究

曹艳春 著



上海世纪出版集团



我国城乡社会救助系统建设研究

曹艳春 著

图书在版编目(CIP)数据

我国城乡社会救助系统建设研究/曹艳春著. —上海:上海人民出版社, 2009

ISBN 978-7-208-08503-9

I. 我… II. 曹… III. 社会救济-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 043542 号

责任编辑 龚维才

我国城乡社会救助系统建设研究

曹艳春 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 24.25 插页 4 字数 286,000

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08503-9/F·1851

定价 38.00 元

序

曹艳春是我的博士研究生。在攻读博士学位期间,她认真学习社会保障理论,努力撰写社会保障方面的文章,扎扎实实做学问,并申报成功了上海市哲学社会科学课题,本书也是这个课题研究的成果。目前,我国城乡社会救助制度不断创新,面临制度的不断建设和完善的客观要求。我国城乡社会救助体系建设是因为城镇与农村存在绝对贫困,贫困的存在使贫困人群生活痛苦,同时,也阻碍了经济和社会的发展,影响社会的稳定与和谐社会的构建。因此,建立城乡社会救助系统非常必要,归根到底是为了满足我国各地贫困居民对社会救助的需求。因此,本研究内容符合新世纪中国社会救助发展的迫切需要。

本研究具有较强的现实和理论意义。在实践方面,首先,通过调查我国城乡居民贫困状况、对社会救助的需求和制度实施状况,为我国政府全面掌握制度实施状况提供实证资料;其次,通过对城乡社会救助工作的资金整合研究、救助标准研究等,为我国政府加快城乡社会救助体系建设提供政策依据;再次,通过对城乡社会救助体系的绩效管理研究和实施效果研究,为我国政府改进工作、提高城乡社会救助工作成效提供参考意见。在理论方面,首先,通过对国内外社会救助理论的系统研究,弥补我国目前社会救助理论研究的不足;其次,通过制度设计和模式研究,丰富我国社会救助研究内容;再次,提出社会救助梯状层次设

计、绩效管理等新观点、新理念,对我国社会救助的观点和思路进行创新。

全书的重点和难点是介绍我国城乡社会救助系统的划分,并对每个子系统的建设与完善分别做了分析,最后进行总结,提出我国城乡社会救助整体系统构建建议。

综观全文,首先,作者在理论上提出了一些设想,例如:提出梯状层次救助标准设想、社会救助绩效管理设想、分类救助、差别救助、分类管理、救助发展水平检验、救助标准的影响因素分析、救助标准的合理规范、救助标准的定位、救助标准参照基准、救助标准的效用最大化、救助标准的预测和差别标准,弥补了国内理论研究的某些不足。

其次,在观点方面,作者提出要改变以往主要从政府视角进行研究的方法,转向从人民群众的需求角度进行研究,进行城乡居民社会救助需求调查分析的观点;我国目前社会救助存在资金浪费、工作效率低等弊端,而社会救助工作要讲究财政效率,使既有的社会救助资金发挥最大的作用,因此提出要把绩效管理应用于社会救助的观点;我国目前社会救助重视工作过程而不重视效果,然而,社会救助要讲究实施效果,因此提出社会救助的实施效果动态监控观点。实行梯状层次社会救助,满足全社会需要救助的贫困人群、边缘人群、特殊困难人群的需要。这些观点具有较强的政策借鉴意义。

再次,在政策建议方面,主要表现为对社会救助绩效管理制度的设计、社会救助分类实施政策和社会救助实施效果监测制度设计等。其中,绩效管理方面建立了绩效评价指标体系,并进行了绩效评价过程探讨;效果监测制度设计则包括:救助前后贫困人群的生活指标统计监测;救助前后贫困人群的心理指标统计监测;救助前后非贫困人群的心理指标统计监测;救助前后贫困人群第二代的生活与心理指标统计监测。分类实施政策内容包括:救助标准分类系数设计和分类实施社会

救助动态管理政策;改革目标模式,兼顾生活与尊严需求;转变二元分化,构建一体三元模型;完善法律制度,建立法律救济制度;构建系统配套,实施可持续救助模式。

社会保障学科在我国发展的历史不长,研究任务任重而道远。然而,随着我国社会和经济的发展,社会保障的重要性日益凸显,研究社会保障理论和政策具有非常重要的意义。希望曹艳春博士在这方面的研究更加深入,为我国社会保障事业和社会保障学科的发展作出自己力所能及的贡献。

郭士征

2008年12月12日

.....

马克思主义研究 哲学社会科学研究 第二十一辑 (2009年8月)

.....

马克思主义国际关系理论研究 曹泳鑫 著

詹姆逊文化理论探析 张艳芬 著

哲学描述论引论 王天思 著

玄应和慧琳《一切经音义》研究 徐时仪 著

百年演绎:中国博览会事业的嬗变 乔兆红 著

商业贿赂犯罪研究 卢勤忠 著

超越与同一:欧盟的集体认同研究 李明明 著

后冷战时代的日台关系 吴寄南 著

石油投资与贸易措施的国际法规制 叶玉 著

李嘉图经济理论研究 陈其人 著

中国企业国际竞争力研究:基于公司治理视角 杨蓉 著

中国管理层收购的财富创造与财富转移研究 何光辉 著

“清流”研究 王维江 著

中国古代小说叙事三维论 黄霖 著

唱片与近代上海社会生活 葛涛 著

.....

博士文库 第十一辑 (2009年8月)

.....

法兰克福学派的意识形态批判及其存在论视域 叶晓璐 著

正义与德性:哈耶克与休谟的正义理论比较研究 夏纪森 著

理解情境:走近幼儿的伦理视界 古秀蓉 著

我国城乡社会救助系统建设研究 曹艳春 著

地权变动与社会重构——苏南土地改革研究 张一平 著

政治地理视角下的省界变迁——以民国时期安徽省为例 徐建平 著

东汉石刻砖瓦等民俗性文字资料词汇研究 吕志峰 著

日本企业的技术创新模式及在华研发活动研究 王承云 著

跨国公司子公司之间的知识转移研究 张晓燕 著

东亚金融合作制度设计和效应研究 郑海青 著

电子货币发展对货币政策有效性影响的实证研究 周光友 著

公共性与市场性的悖离与融合——中国古代水运制度思想的经济考察 郭昶 著

村庄里的闲话——意义、功能和权力 薛亚利 著

目 录

序	1
第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究对象的界定	2
一、生活救助概念界定	2
二、生活救助体系界定	3
第三节 研究目标与基本内容	6
一、研究目标	6
二、基本内容	7
第四节 研究方法与资料来源	11
一、研究方法	11
二、资料来源	13
第五节 理论设想与不足之处	14
一、理论设想	14
二、不足之处	15
第二章 贫困与生活救助相关理论分析	16
第一节 关于贫困的理论研究	16

一、贫困的界定与分类	16
二、贫困的根源与后果	21
三、贫困识别理论	27
四、贫困测量理论	29
第二节 关于生活救助的理论研究	40
一、概念界定与思想演进	40
二、功能定位与制度运行	49
三、制度类型与系统构成	57
四、绩效管理与效果监测	63
五、生活救助的发展趋势	70
第三节 关于生活救助与收入分配理论研究	73
一、收入分配与生活救助关系的理论阐述	73
二、生活救助对收入分配的影响	74
第四节 关于生活救助与反贫困理论研究	75
一、国外反贫困模式理论演进	75
二、生活救助反贫困作用机制	77
三、我国生活救助反贫困理论	78
 第三章 我国城乡贫困与生活救助实证分析	85
第一节 我国城乡贫困状况分析	85
一、贫困规模的测定与统计	85
二、贫困者特征与致贫原因	92
第二节 我国生活救助实施现状分析	140
一、系统目标现状分析	140
二、法律制度现状分析	141
三、救助标准制度分析	152
四、制度运行实证分析	160

五、绩效评价现状分析	177
六、效果监测实证分析	178
第四章 我国城乡生活救助综合评价	180
第一节 取得的成效	180
一、目标模式趋向合理	180
二、法制建设渐趋完整	181
三、救助标准渐趋合理	182
四、组织管理渐趋有效	189
五、绩效评价开始萌芽	191
六、效果监测初现端倪	192
第二节 存在的问题	192
一、目标模式仍未清晰	192
二、法律法规亟需完善	192
三、标准制定有待规范	193
四、制度运行存在问题	199
五、绩效评价急需发展	207
六、效果监测未被重视	208
第五章 生活救助国际比较借鉴	210
第一节 综合比较	210
一、救助概况比较	210
二、立法情况比较	216
三、资金制度比较	217
四、管理制度比较	218
五、实施效果比较	218
第二节 经验教训	224

一、目标定位的正确选择	224
二、法律法规日益完善	224
三、资金制度合理规范	225
四、管理制度合理有效	228
五、绩效评价规范执行	232
六、效果监测及时有效	232
第六章 我国城乡生活救助系统建设	234
第一节 系统目标建设	234
一、系统目标的理论分析	234
二、我国系统目标的现实选择	236
第二节 法律制度建设	238
一、生活救助立法改革思路	238
二、行政法律救济制度建设	242
第三节 资金制度建设	244
一、救助发展水平检验模型研究	244
二、救助标准的影响因素分析模型	245
三、救助标准的合理规范模型研究	248
四、差别标准救助模型	254
五、资金监控与增值	268
第四节 管理运行建设	270
一、救助网络构建与差别救助	270
二、救助方式转型与可持续救助	276
三、信息化网络建设改革	278
四、管理机构与人员改革	284
五、配套救助制度的改革	286
第五节 绩效评价建设	290

一、指标体系建构	290
二、评价过程管理	307
第六节 效果监测建设	308
一、监测目的	308
二、监测过程	308
三、实地监测举例	314
第七节 外部环境建设	329
一、宏观经济环境建设	329
二、社会保障环境建设	336
三、非政府救助环境建设	340
第七章 结束语	342
第一节 本书的基本结论	342
一、超越传统救助,实施动态分类救助模型	342
二、改革目标模式,兼顾生活与尊严需求	344
三、转变二元分化,构建一体三元模型	344
四、完善系统协调,建立法律救济制度	346
五、改革救助理念,实施可持续救助模式	347
六、严格绩效评价,形成效果监测制度	348
第二节 后续研究设想	349
附录 参考文献	350
后记	374

第一章 导 论

第一节 研究背景

生活救助研究意义重大。早在 20 世纪 90 年代,联合国就将 1996 年定为“国际消除贫困年”,并将 1997—2006 年规定为“联合国消除贫困第一个十年”。我国自 1997 年全国基本建立城市居民最低生活保障制度以来,生活救助制度改革与完善被提上议事日程。党中央、国务院对广大困难群众的生活安排更加重视,多次强调要让困难群众共享社会经济发展和改革开放的成果,解决好困难群众最直接、最现实、最关心的利益问题。

随着城市居民最低生活保障制度的日益完善,党中央提出了建设农村居民最低生活保障制度的目标。2004 年,中央一号文件指出:“有条件的地方,要探索建立农村最低生活保障制度”;2005 年中央一号文件提出:“有条件的地方,要积极探索建立农村最低生活保障制度”;十六届六中全会提出“逐步建立农村最低生活保障制度”;2006 年 12 月召开的中央农村工作会议和 2007 年中央一号文件明确提出“在全国范围建立农村最低生活保障制度,各地应根据当地经济发展水平和财力状况,确定低保对象范围、标准,鼓励已建立制度的地区完善制度,支持未建立制度的地区建立制度,中央财政对财政困难地区给予适当补

助”，标志着农村居民最低生活保障制度进入全面推进的新阶段。以城市居民最低生活保障制度和农村居民最低生活保障制度为主体的我国城乡生活救助制度不断创新，面临制度的不断建设和完善的客观要求。因此，本研究内容符合新世纪中国生活救助发展的迫切需要。

第二节 研究对象的界定

一、生活救助概念界定

国内外对社会救助概念的界定，普遍注重物质形式，忽视精神需求和服务需求。因此，笔者认为应对社会救助的概念加以拓展并作如下定义：“社会救助是指国家和社会按照法定的程序 and 标准向陷入生活困境或权益困境的社会成员提供现金、实物、服务或精神、法律援助的一种制度安排，其目的是保障社会成员的基本人权，促进社会和谐发展。”社会救助包括生活救助以及与生活救助配套的其他救助制度，例如医疗救助、住房救助、教育救助、法律救助和灾害救助等。

生活社会救助也称生活救助，是社会救助中最重要的内容，它是指国家对生活在国家法定或当地法定最低生活保障标准之下的贫困人员进行现金和实物等救助的一项社会救助项目。生活救助的目的是维持贫困人员最低的生活，以保障全体公民的生存权利。

综合比较国内外定义，笔者概括出生活救助的一些基本特征。

首先，生活救助的形式多样化。生活救助的方式包括：原始社会的食物救助形式、古代中国封建时期的粮食救助形式、古埃及和古罗马时期的货币救助形式和现代社会的货币救助形式兼顾实物救助形式和服务救助形式。

其次，生活救助的主体多元性。生活救助的最初形式是自发的社会互助，随着时间的推移和国家的建立，政府开始关注贫困和灾荒，政

府成为生活救助的主体。现代生活救助则是以政府救助为主、社会性的慈善救助为有益的补充。

再次,生活救助的实施条件可分为国家施舍型和国家义务型。古代生活救助(救济)的观念是救助者施舍、被救助者感恩,对被救助对象的认定是主观的和定性的,并要求生活救助(救济)接受者遵守较为苛刻的条件。现代生活救助重视人权,认为接受生活救助是贫困者的基本权利,生活救助是国家的基本义务,生活救助接受者的唯一义务是接受家庭生计调查。

二、生活救助体系界定

(一)按具体制度分类

从各项具体的制度看,我国的生活救助系统应当包括的具体制度为:城镇居民最低生活保障制度、农村五保供养制度、农村居民最低生活保障制度、农村特困户救助,以及对精简退职职工 40%救济等的法定特殊救济。

生活救助系统的具体制度分布如图 1-1 所示:

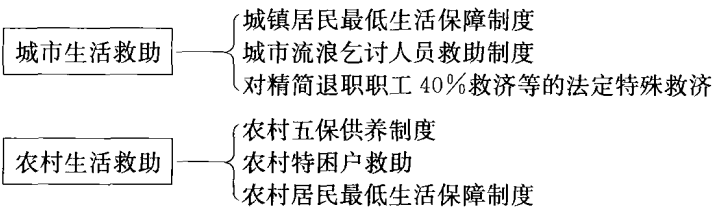


图 1-1 生活救助系统包含的具体项目

(二)按运行过程划分

笔者认为,我国城乡生活救助体系内在地包含各项具体的生活救助制度,但决不仅仅是这些制度的总和,应是指支撑生活救助制度并确保其有效运行,以满足救助对象需求的一整套相互联系的观念主张和

资源、制度、组织、人员、程序、技术安排。

从运行过程看,生活救助体系可以分为:法律制度子系统,管理运行子系统和评估制度子系统。但首先必须确立系统目标,各子系统均为系统目标服务。

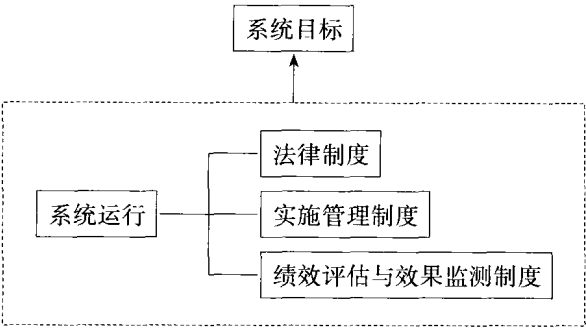


图 1-2 生活救助内部子系统的结构

1. 系统目标

我国生活救助系统目标可以分为基本生存权利和基本发展权利两大目标,其中基本生存权利包括:食品、衣服、住房、交通和医疗五个方面;基本发展权利主要包括:劳动技能、子女受教育补助、社会参与、特殊服务和自我实现需求五个方面。

自我实现需求	基本发展权利
特殊服务	
社会参与	
子女受教育补助	
劳动技能	
医 疗	基本生存权利
交 通	
住 房	
衣 服	
食 品	

图 1-3 系统目标的内容

系统目标的制约条件包括：思想观念落后性；财政资源的有限性；法律滞后性；管理落后性等。思想观念的落后是制约系统目标的最根本的条件。思想观念决定生活救助的水平和发展程度。在认为生活救助是“恩赐”的社会里，生活救助水平很低，生活救助对象被迫接受很多人身约束条件，生活救助的发展缓慢。在重视贫困群体基本权利的社会里，不仅生活救助对象受到尊重，而且救助水平也随着经济水平的提高而不断提高，生活救助覆盖面也不断扩大。财政资源的有限性是制约生活救助标准和水平的基本条件。财政支持能力高，财政投入多，则生活救助水平就高，也能有更多的人获得生活救助。财政支持能力低，财政投入少，则生活救助水平就低，也只能有更少的人获得生活救助。法律的滞后性也是制约生活救助系统目标的重要条件。法律是生活救助可持续发展最重要的保障。“从总体上说，中国社会救济工作的历史，实际上就是一部没有法律界定的历史，从其一般原则到具体的内容操作，既缺乏法律规制，也缺乏恒定化的程序，带有很大的主观随意性。”^[1]我国到现在还没有一部完整的《生活救助法》，这在很大程度上制约了我国生活救助制度的发展。管理落后性是制约生活救助系统目标的又一重要条件。管理制度先进，能使有限的生活救助资源分配给最需要救助的人群，产生最大的社会效益。管理制度落后，则会造成社会资源的浪费，无法提高生活救助制度产生的社会总效益。

2. 法律制度

生活救助系统中的法律制度子系统包括法律的制定与实施。我国目前生活救助法律制度很不完善，全国性的法规只有《城市居民最低生活保障条例》《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》《农村敬老院管理暂行办法》《农村五保供养工作条例》《社会福利机构管理暂行办法》和《救灾捐赠管理暂行办法》等。其他方面，如农村最低生活保障安排、农村扶贫安排，灾害救助、特殊群体生活救助、医疗救助、住房救助、