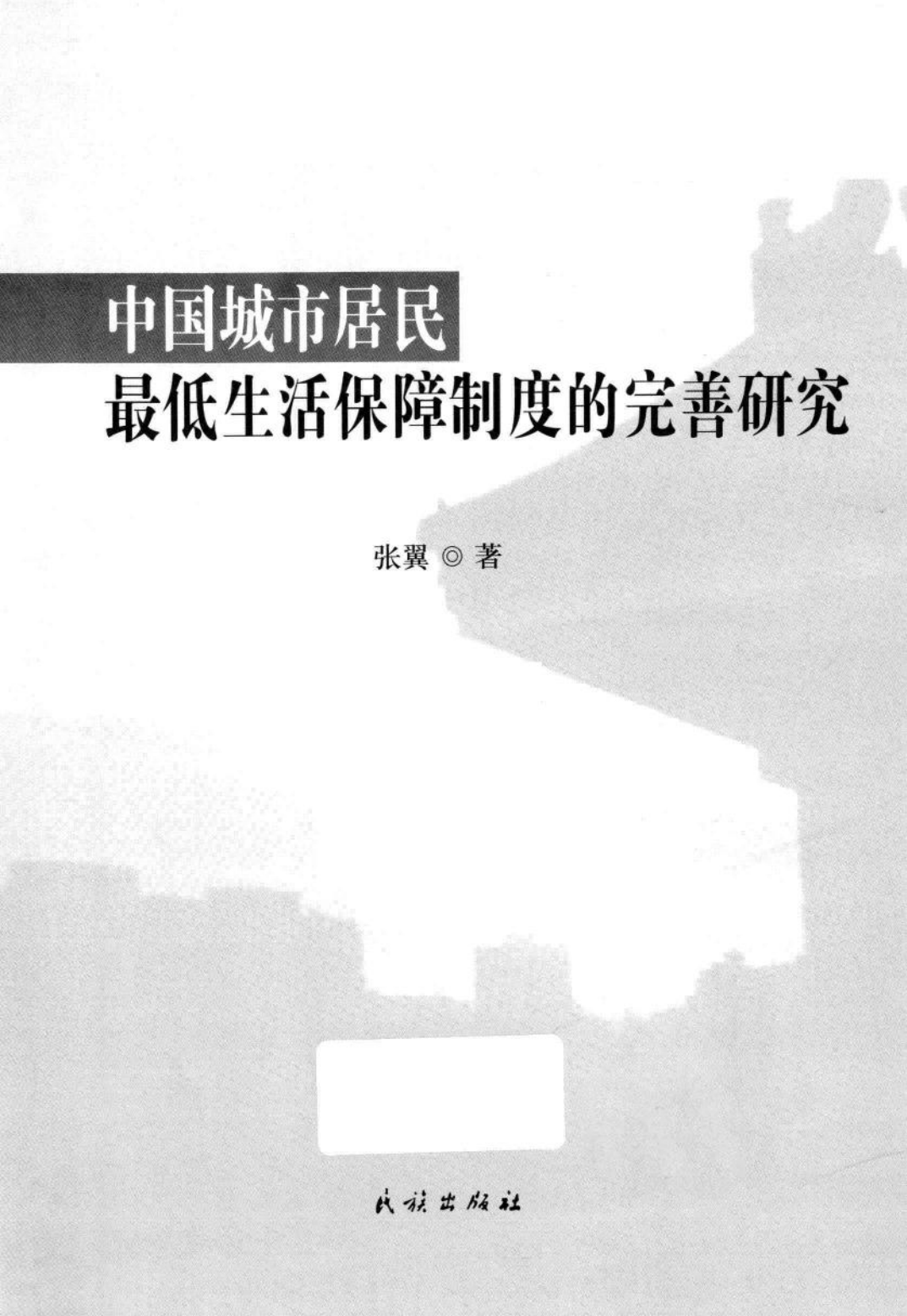


中南民族大学民族社会发展研究中心资助出版

中国城市居民 最低生活保障制度的完善研究

张翼 © 著

民族出版社



中国城市居民 最低生活保障制度的完善研究

张翼 ◎ 著

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市居民最低生活保障制度的完善研究/张翼著. —北京:
民族出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 105 - 08921 - 5

I. ①中… II. ①张… III. ①社会保障制度—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 081857 号

策划编辑: 虞 农

责任编辑: 唐海琴

封面设计: 孟 龙

出版发行: 民族出版社

地 址: 北京市和平里北街 14 号

邮 编: 100013

网 址: <http://www.e56.com.cn>

印 刷: 北京彩云龙印刷有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数: 280 千字

印 张: 10.875

定 价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 08921 - 5/D · 2498(汉 377)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

汉文编辑一室电话: 010 - 64271909

发行部电话: 010 - 64224782

摘 要

本书运用文献研究法与比较研究法,对现行中国城市居民最低生活保障制度中存在的问题进行了剖析,综合管理学、社会学、社会工作等多学科的范式与视角,着重探讨了如何构建适合我国国情并具操作性的城市居民最低生活保障制度完善措施,以期发挥城市低保制度的最大功效。

首先,梳理了城市居民最低生活保障制度的发展历程,在此基础上提出,我国目前的城市低保制度和过去相比,取得了很大成绩,但也存在一些突出问题,如保障范围过窄、保障标准过低且地区差异较大、执行与管理方面不规范、制度主体过于单一等。

其次,系统探讨了自由放任主义、国家干预主义和福利多元主义理论在不同时期对各国的社会救助理念和救助政策产生的影响,并对英国、美国和瑞典等典型国家社会救助制度经验进行了归纳和总结。当今各国的社会救助目的不仅仅局限于受助者基本生活保障,更注重为个人赋权以促进自我脱贫能力的建设,强调个人与社会之间的责权关系。我国城市居民最低生活保障制度的指导理念构建,应选择适合我国国情与国力、国家责任与个人自立协调、强调积极主动脱贫的救助理念。

基于对中国城市居民最低生活保障制度问题的分析及制度理念的建设讨论,提出从内部机制与外部因素两大方面完善现行的城市

居民最低生活保障制度。就内部机制完善而言，应明确城市低保制度中政府责任与个人义务，处理好公平与效率的关系，转变城市低保制度不合时宜的观念。建立长效的经费划拨与分担机制，城市低保制度的行政经费也要予以明确规定，并从城市低保对象、审核程序、低保标准、退出机制、档案管理与工作人员等方面促进城市低保制度管理体系的完善。就外部因素介入而言，城市低保制度所涉及的相关部门应积极参与，为其良性运行提供便利条件，社会保险制度的日益健全可为城市低保制度减轻压力，非营利组织通过教育支持、实物支援、技能培训与项目支持等方式为城市低保对象提供形式多样的救助服务；社会工作者可以运用社会工作价值观与工作方法，在帮助城市低保对象激发潜能、整合资源方面发挥重要作用。

目 录

第一章 绪 论.....	(1)
一、研究缘起与研究意义.....	(1)
二、相关研究文献综述	(10)
第二章 中国城市居民最低生活保障制度的建立及实施	(49)
一、城市居民最低生活保障制度建立背景	(49)
二、城市居民最低生活保障制度的发展	(51)
三、城市居民最低生活保障制度的实施效果	(61)
第三章 城市居民最低生活保障制度存在的问题	(78)
一、城市居民最低生活保障对象的范围与选择	(78)
二、城市居民最低生活保障标准的制定与实施	(87)
三、城市居民最低生活保障制度的执行与管理.....	(100)
四、城市居民最低生活保障制度主体的单一性.....	(116)
第四章 城市居民最低生活保障制度的理论分析.....	(120)
一、社会救助理论的主要流派.....	(120)
二、典型国家社会救助制度的基本经验.....	(133)
三、对中国城市居民最低生活保障制度的启示.....	(151)

第五章 城市居民最低生活保障制度的完善	
——内部机制的改进·····	(158)
一、城市居民最低生活保障制度理念的厘清·····	(158)
二、建立长效与合理的城市居民最低生活 保障财政机制·····	(168)
三、完善城市居民最低生活保障制度管理体系·····	(170)
第六章 城市居民最低生活保障制度的完善	
——外部因素的介入·····	(183)
一、城市居民最低生活保障制度运行环境的优化·····	(183)
二、非营利组织介入城市居民最低生活保障制度·····	(190)
三、社会工作介入城市居民最低生活保障制度·····	(210)
第七章 结论与思考 ·····	(236)
一、本书研究的主要结论·····	(236)
二、研究的不足·····	(239)
参考文献 ·····	(241)
附录 重要政策法规 ·····	(256)
后 记 ·····	(342)

第一章 绪 论

一、研究缘起与研究意义

(一) 问题的提出

中国的社会保障安全网主要由社会救助、社会保险和社会福利服务三大块构成，其中社会救助承担着维护社会稳定局面、避免贫困群体生存危机的基础性功能，是我国政治稳定、社会可持续性发展的必要条件，也是保证每个国民享有社会进步成功的客观基础。

社会救助制度在我国有着悠久的历史。《周易·蛊》有“君子以振民育德”的记载，按照陆德明《经典释文》的解释，“振，济也”，有救济、赈济的含义。说明济民众，培生德性，是“君子”的责任，“振民”是执政者主要职任之一的观念，在夏商周时期已经形成。^① 早期使用“救济”而不是“救助”，凸显了传统救济制度的消极性、随意性、施舍性、临时性等特征。新中国成立后，着手新建了一批救助事业单位，鼓励组织贫民进行生产自救，同时对新中国之前成立的救济院、慈善堂、教养院等带有封建、殖民色彩

^① 王子今、刘悦斌、常宗虎：《中国社会福利史》，北京，中国社会科学出版社，2002。

的救济机构进行了调整与改造，初步建立了适应于计划经济体制时期的社会救助制度，对单位体制外的“三无”人员进行了政府包办式的救助帮扶，保证了困难群众的基本生活水平。目前中国处于社会转型期，传统的社会救助制度面临着巨大挑战。

首先，以市场为导向的改革，导致两极分化加剧，低收入人群问题和贫困问题越来越引起人们的关注。党的十一届三中全会之后，我国的社会主义建设事业转到了以经济建设为中心的轨道上。改革开放 30 多年来，我国的经济体制从计划经济阶段，经过计划经济为主、市场经济为辅的阶段，最后发展到社会主义市场经济阶段。在这场伟大的史无前例的变革中，我国的社会面貌发生了深刻变化，从封闭、落后到全方位开放，成就了日益繁荣与昌盛的中国。同时我国的经济实力显著增强，人民生活总体上达到了小康水平。中国国内生产总值从 1979 年的 3350 亿元迅速跃升至 2009 年的 335353 亿元，增长了百倍以上。其间 1986 年达到了 1 万亿元，2002 年跃上 10 万亿元台阶，2006 年超过 20 万亿元，2008 年超过 30 万亿元，发展态势惊人。人均可支配收入也大幅提高，在“十五”和“十一五”期间，城镇居民人均可支配收入从 2001 年的 6860 元提升到 2008 年的 15781 元，每年增幅平均达 7% 以上；农村居民人均纯收入从 2001 年的 2366 元增加到 2008 年的 4761 元，每年平均增幅在 4% 以上。^①

但我们也应该看到，市场经济体制之下，市场在配置资源的过程中发挥着基础性作用。与此相适应，我国的收入和分配制度也从比较公平的分配方式转变为以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，资本、技术、管理等生产要素在初次分配中所占的比

① 中华人民共和国国家统计局：《全国历年年度统计公报》，<http://www.stats.gov.cn/tjgb/>。

例大幅度上升。以市场为取向的改革,造成了两极分化程度的扩大。城市和农村发展差距的扩大,第二、第三产业从业人员的收入与第一产业从业人员的收入差距的扩大,东西部差距的扩大,高收入阶层与低收入阶层收入水平差距的扩大,就是两极分化程度扩大的重要例证。据国家统计局提供的数据,1997年20%的最高收入户的人均收入是20%最低收入户的3.1倍,1998年扩大到3.3倍;1997年城镇居民10%的最高收入户的人均收入是10%最低收入户的4.2倍,1998年扩大到4.4倍。^①进入21世纪后,与我国经济总量不断增长伴生的是反映居民收入总体性差距的基尼系数的逐渐攀升。不同的研究机构、不同的学者根据抽样调查样本的不同得出的结果迥异。西南财经大学中国家庭金融调查显示,2010年中国家庭的基尼系数为0.61,不仅超过了“收入分配差距警戒线”的0.4,也大大高于0.44的全球平均水平。这一数据引起了广泛的争议,同年新华社的研究员提出中国的基尼系数实际上超过了0.5。2012年,国家统计局公布了中国近10年的全国居民收入基尼系数(表1.1),这些数据说明中国的收入差距已经够大。贫困,不是市场经济的结果,但两极分化程度的扩大,却和市场经济体制有强烈的关联。以市场为取向的改革,不仅是一个经济发展方式的问题,还是一个资源和利益再分配的问题。2007年,我国的经济总量指标已经位居世界第四位;2010年1月21日,在国务院新闻办举办的新闻发布会上就有记者提出2009年中国的经济总量是否超过日本,成为世界第二大经济体的问题。但诚如国家统计局局长马建堂的回答,“不管中国经济总量去年处在第几位,有一个基本的事实,就是我国人均GDP仍居世界百位以后。人口多、底子薄、相对资

^① 郑秉文等:《社会保障体制改革攻坚》,132页,北京,中国水利水电出版社,2005。

源少、贫困人口多仍是我国的基本国情”。因此，在我国经济总量不断增加、经济实力不断提高的大背景下，我国的低收入人群在利益再分配的过程中所面临的困境与贫困问题越来越引起政府和学术界的关注。

表 1.1 2003—2012 年中国全国居民收入基尼系数

年份	基尼系数值	年份	基尼系数值
2003	0.479	2008	0.491
2004	0.473	2009	0.490
2005	0.485	2010	0.481
2006	0.487	2011	0.477
2007	0.484	2012	0.474

数据来源：统计局：《中国基尼系数达 0.474，收入分配改革非常紧迫》
<http://finance.ifeng.com/news/special/data201212/20130118/7574529.shtml>。

其次，在计划经济年代形成的城市救助制度已不适合现实的需要。我国的社会救助制度随着体制的改革也经历了几十年的发展变化。从新中国成立之初城乡壁垒形成开始，我国效仿苏联的保障体制，把我国的救助体制人为地分为城市救助和农村救助两种。在城市中，为了消灭失业现象，实行的是以“低收入、广就业”为主要特征的普遍就业政策，让有劳动能力的个体通过获得岗位来养活自己及家庭，并从单位中获取国家负责、单位包办的职业福利。这一就业指导思想导致的客观成效是人人上岗、平均取酬，贫困群体大大缩减。因此，在计划经济年代的城市贫困问题并没有凸显，当时的城市救助制度主要是针对“三无”人员的，即对无劳动能力、无收入来源、无法定赡养人或抚养人的救助，而有单位的城市居民及其家庭成员不包括在内。相对来说，传统救助制度覆盖下的人员数量较少，构成较为简单，救助金额较低。有数据表明，当时全国的

城市贫困人口规模在 1500 万 ~ 3100 万人之间, 占城镇人口总数的比重为 4% ~ 8% 之间。^① 但到 1992 年, 全国城镇社会救济费用 (包括临时救济) 总共才 1.2 亿元, 仅占当年国内生产总值的 0.005%, 不到国家财政收入的 0.03%; 得到国家定期定量救济的城镇困难户人数只有 19 万人, 占城镇人口的 0.06%; 救济对象人均月救济金额为 38 元, 仅为当年城市居民人均生活费收入的 25%。^②

改革开放以来, 随着经济体制的转轨, 减员增效成为国有企业的首要目标。一方面, 一些效益不高的企业在市场竞争中被淘汰, 一些企业因为经营不善而破产, 一些企业因产业的升级换代而成为历史遗迹, 导致原来企业中吸纳的富余人员因为个人的知识、经验不足、企业精简等原因而下岗, 由此在城市中出现了大量的下岗、失业人员; 另一方面, 传统的对单位职工及其家属的生老病残葬等项目齐全、待遇较高的社会保障与国有企业的经济生产能力及改革方向明显不符, 缩减了的职业福利范围与标准同时影响了部分退休人员的生活, 使其收入中断或骤减导致生活困难。这些不再从单位福利中得到保障的群体, 成为增长迅速的城市新贫困群体。城市中日益深化的单位体制改革导致原有的社会保障体系逐渐瓦解, 并与与此同时展开的就业、住房、医疗、养老等体制的变革交织在一起, 致使城市的相对贫困居民人数渐增。这种贫困是经济体制改革和社会转型所造成的, 致贫原因、贫困结构、群体数量、经费投入等较之传统的贫困群体有着很大不同。从其他国家的治贫经验来看, 解决因社会经济结构调整而导致的大规模的贫困问题, 最有效

① 陈佳贵:《中国社会保障发展报告 (1997—2001)》, 208 页, 北京, 社会科学文献出版社, 2001。

② 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》, 220 页, 北京, 中国人民大学出版社, 2002。

的社会保障制度是社会救助。^① 而我国在新中国成立初期所建立的传统城市救济制度显然力不从心，亟须改革。

再次，目前的城市居民最低生活保障制度有很多不完善的地方。从1993年6月1日上海市率先建立城市居民最低生活保障制度试点开始，20年的时间，中国已建立起全国城市居民的最低生活保障制度，打破了传统救助囿于救济对象身份的限制，将家庭人均收入低于当地保障标准的全体城镇居民均纳入保障范围，并以行政法规的形式赋予了城市居民最低保障制度的客观性和可操作性。1999年9月28日，国务院颁布实施的《城市居民最低生活保障条例》，不仅首次从法规层面上确定了城市困难群体的生活救助权，从实践效果来看，受益人数从20世纪80年代的30万人左右^②迅猛增长，仅2007年全国累计支出2747573.3万元，受益人数达2270万余人^③，此后，纳入城市居民最低生活保障制度的人数大致持平，维持在2200万人左右，为经济改革的进一步深化作出了重要的贡献。

整体来说，城市居民最低保障制度的政策法规体系、管理体制和运行机制已经在全国范围内得以基本确立，“两个确保、三条保障线”发挥了应有的作用。但是城市居民最低生活保障制度仍然处于发展和完善的过程中，期间暴露的问题和矛盾还比较多。城市居民最低生活保障制度最初被定位于为国有企业改革配套和为市场经济改革服务的角色，在很长一段时间里被看做是我国经济改革的配套措施而存在，维持城市困难家庭的基本生存需求成为本项制度的主要目标，具有较强的应急性与低水平特征。因此忽略了最低生活

① 唐钧等：《中国城市贫困与反贫困报告》，18页，北京，华夏出版社，2003。

② 洪大用：《转型时期中国社会救助》，16页，沈阳，辽宁教育出版社，2004。

③ 中华人民共和国民政部：《2007年民政事业发展统计报告》，<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>。

保障制度的统一性与可持续性发展,功能定位模糊不清,在制度建设中有“摸着石头过河”的特征,往往是先确立试点,再全面推广,一边探索一边发展。伴随着各地情况相异、经验不足的是,城市居民最低生活保障制度在实施过程中,不同部门缺乏有机联动配合,制度本身也反映出较多的局限性。例如,城市居民最低生活保障制度的城乡分割状态;“应保尽保”贯彻落实的欠缺性;城市居民最低生活保障标准的水平适度问题;城市居民最低生活保障准入制度的道德判断;城市居民最低生活保障制度的执行与管理程序有待完善等。这些弊端极易导致贫困家庭难以脱贫、反贫困效果难以显现。

最后,党的十六大以来,建设社会主义和谐社会和惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,是今后相当长时间内的主要工作和目标。目前,我国的社会主义建设进入了一个新的历史阶段,其发展呈现出一系列新的阶段性特征。经济保持平稳快速发展,经济实力大幅提升,国内生产总值年均增长10%以上,人民生活显著改善,城乡居民最低生活保障制度初步建立,贫困人口基本生活得到保障。新时期最显著的成就是快速发展,我国经济总量跃至世界第四,进出口总额位居世界第三,人民生活总体上达到了小康水平。同时存在的深层矛盾是收入分配差距拉大趋势还未根本扭转,还有相当数量的城乡贫困人口和低收入人口,统筹兼顾各方面利益难度加大。在社会保障方面,十七大所提出的目标是覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障。合理有序的收入分配格局基本形成,中等收入者占多数,绝对贫困现象基本消除。这也意味着初次分配和再分配中要处理好效率和公平的关系,在再分配过程中要更加注重公平。因此对属于再分配范畴的城市居民最低生活保障制度建设也提出了更高的要求。在十七大报告中明确提出,要以社会保险、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,加快完善社会保障体系。在完善居民最低生活保障制度的同时,要逐步提高保障水平,保障低收入群体的最低生活水平,维护社会和谐与稳定。

由此可见,目前的中国城市居民最低生活保障制度已经到了制度发展的关键时期,从城市居民最低生活保障制度在全国范围内的确立至今已走过了 20 年的历程,期间也暴露出不少值得深思的现实问题。该制度作为中国社会保障体系中的重要组成部分、最后一道安全网,今后的制度发展趋势、如何发展都是值得深入探讨的。

(二) 研究意义

从 1993 年上海市率先实施城市居民最低生活保障线制度以来,我国的社会救助制度及政策发生了巨大变化。从传统的、带有恩惠色彩的社会救济制度到获得救助是公民的一项基本权利、提供救助是政府的责任与义务,赋予了以城市居民最低生活保障制度为核心内容的中国社会救助新的含义,使得社会救助制度从边缘性制度转变为社会保障体系中的基础性制度。

就理论意义而言,本书在描述我国城市居民最低生活保障制度的由来及发展的完整过程之后,将以城市居民最低生活保障制度的缺憾为出发点,借鉴指导当前各国社会救助体系发展的三大重要的保障理论流派(经济自由主义、中间道路学派、国家干预主义)在不同时期对各国的社会救助理念和救助政策及代表性国家的现行社会救助实际与经验,从内部机制与外部环境两个方面厘清我国城市居民最低生活保障制度的发展方向,讨论日益健全的社会保险制度对城市居民最低生活保障制度完善的有力推动,并尝试将非营利组织和专业社会工作引入城市居民最低生活保障制度的完善途径中,以期对城市居民最低生活保障制度的发展与完善提供一些新思路。

本研究希望把对城市居民最低生活保障制度的发展研究与支撑

该制度进一步发展的理论研究尽可能地结合起来,通过文献研究的方法,揭示现行的城市居民最低生活保障制度思路及框架下存在的问题,分析当前我国城市居民最低保障制度存在的深层次的价值观、理念等问题,从理论高度去把握城市居民最低保障制度的发展趋势,由此延伸救助理论的应用意义。同时引入非营利组织、专业社会工作的视角,运用不同学科视角考察城市居民最低保障制度优化的新途径,利于丰富社会救助理论体系。

其现实意义在于,从国际上看,反贫困一直是各国举力而为的基本目标。1996 年被联合国称之为国际贫穷年,并将 10 月 17 日定为国际贫穷日,借此希冀推动各国政府制定反贫困的战略部署,促进工商组织和民间机构的积极参与,让低收入阶层能参与到反贫困政策中来,并依法享有发言权、执行权与监督权。我国的城市居民最低生活保障制度是我国社会保障体系的重要组成部分,也是从制度上保证城市贫困群体维持基本生活的重要途径。该制度运行 20 年来,从最初的国企改革配套措施,已发展成为真正以反贫和脱贫为最终目标,即重点关注弱势群体,为其提供制度性的维持基本生活、缓解贫困直至脱离贫困的经济援助与社会服务。与此同时我们应该看到,我国的经济发展所提供的物质基础、公民意识所带来的福利冲击、制度本身所暴露的内在缺陷等使得城市居民低保制度的改革迫在眉睫,势在必行。本研究将从城市居民最低生活保障制度的内在机制和外部环境两方面着手,探讨完善我国城市居民最低生活保障制度的现实途径,由此体现社会主义制度的优越性,以及对于维护社会稳定所具有的重要的现实意义。

二、相关研究文献综述

(一) 国外研究现状

1. 对贫困现象与济贫行为的研究

贫困是一个历史性问题，从人类社会有阶级划分开始，财富差距及其所带来的社会影响就一直存在。英国学者布什（Booth）于1899年发表的《Labor and Life of the People: East London》，与朗特里（Rowntree）于1901年发表的《Poverty: a Study of Town Life》被看做是工业化时期贫困研究的代表性著作，在此之前众多学者纷纷从不同的角度分析了贫困现象。在西方福利思想史上，人们对贫困现象的认知与理解主导了社会情绪、救助政策对贫困群体的态度及行为。

在古希腊，学者热衷探讨国家的形成与建立。柏拉图认为富人与穷人之间的斗争往往是导致国家衰败与灭亡的主要原因，早年倾向于在统治阶级内部实行严格的公有制，晚年虽然有所改变，但非常强调公民之间的财产数量不能过于悬殊，避免贫困群体的产生。亚里士多德根据财富的多少将人民分为极富、极贫和两者之间的中间阶级，认为贫困群体是太丑、太弱、低贱的代表，继而提出统治者必须掌握正确的统治方法，即注意发展本国经济，增加人民的福利，避免产生贫困群体。由此可见，早期思想家对贫困的认识仅仅是意识到穷人与富人的财富差异，并由此可能导致的禀性、权利的区别，从国家政权巩固的角度探讨了减少贫困群体人数的途径。

中世纪时期，对贫困人群的救助主要是基于宗教教义中的仁爱与慈善，在各种宗教经典中，被信奉的神无一例外的要求信教的子民去帮助贫困者，以显示博爱的精神。该阶段对贫困群体的帮助并不以贫困者的意愿为主导，仅仅是上帝崇拜的形式之一，宗教思想