

“中国城乡困难家庭 社会政策支持系统建设”

课题研究报告

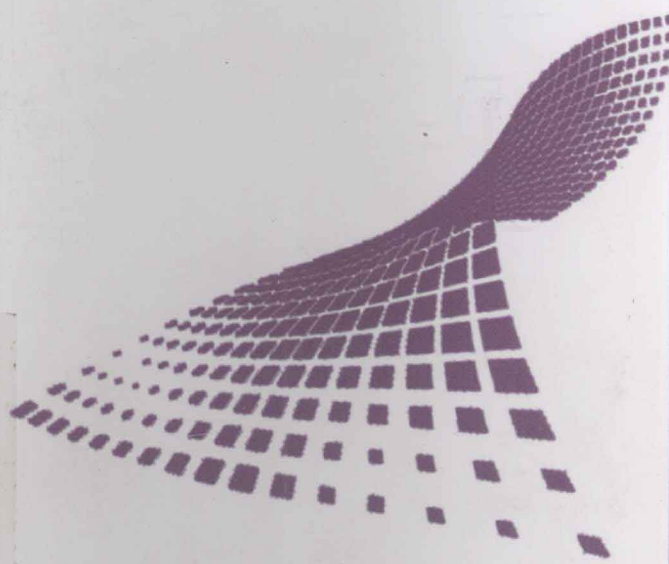
2009年度

民政部政策研究中心课题组 编

ZHONGGUOCHENGXIANGKUNNANJIAJING
SHEHUIZHENGCEZHICHIXITONGJIANSHI
KETIYANJIUBAOGAO (2009NIANDU)

中国
一级出版社 全国百佳图书出版单位

中国
社会出版社



“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设” 课题研究报告(2009 年度)

民政部政策研究中心课题组 编

图书在版编目(CIP)数据

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题研究报告. 2009 年度/民政部政策研究中心课题组. —北京: 中国社会出版社, 2013. 2

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4255 - 7

I. ①中… II. ①民… III. ①贫困—家庭—社会政策—政策支持—研究报告—中国—2009 IV. ①D669. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 032044 号

书 名: “中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题研究报告. 2009 年度

编 者: 民政部政策研究中心课题组

责任编辑: 李冬雁 张友华

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

编辑部电话: (010)66078402

电 话: (010)66080300 (010)66051713

(010)66051698 (010)66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 185mm × 255mm 1/16

印 张: 31.75

总 字 数: 1632 千字

版 次: 2013 年 2 月第 1 版

印 次: 2013 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 186.00 元(全三册)

2009 年下半年度项目参与人员

课题组成员

组 长：王齐彦

主要成员：刘更光 陈日发 李 慷 任振兴 江治强 刘丽娟 王有华
谈志林 许亚敏 王立标 舒顺林

全国入户调查实施单位负责人及主要联系人

辽宁省：霍文忠 林 洋

山东省：秦守政 周 源

山西省：薛宝林 徐浩蓬

湖南省：刘金生 李鄂辉

甘肃省：沙仲才 辛广楠

重庆市：田培忠 许建华

数据分析与研究主要人员

周俊山 康萌萌 刘崇光 来建华 练 宏 苗大雷 官 婧 张 欣
文 科 冯解忧 秦广强 杨 腊 范冠山 孙 蕾 殷振新 阳义南
段迎军 姜良强 陈 杰 刘建兴 薛 研 冯 铖 赵华鑫 王晓兰
陈秉聪 李园园 臧 博 顾海娥 吕锡龙

本课题为财政部资助 2009 年度国家重点课题
研究项目(项目编号 1180810003)



本项目 2009 年下半年度全国性入户调查样本省份地域分布图

目 录

序篇:研究综述与基本数据

第一章 项目研究综述	(3)
第一节 研究设计	(3)
第二节 研究思路	(14)
第二章 全国性入户调查的基本数据	(18)
第一节 城市问卷的描述分析	(21)
第二节 农村问卷的描述分析	(42)

专题研究一:城乡低保标准科学测算的专题研究

第一章 关于城市低保标准科学测算的横向分析与研究	(61)
第一节 前 言	(61)
第二节 分析理论框架的构建	(62)
第三节 各地区贫困低保家庭的比较分析	(63)
第四节 低保标准与经济发展状况之间的关系	(91)
第五节 政策性建议	(92)
第二章 关于城市低保标准科学测算的纵向分析与研究	(94)
第一节 关于贫困测度的纵向研究	(95)

第二节	比较宏观经济因素和低保标准的差别和变动	(99)
第三节	经济发展状况和低保标准之间的关系	(112)
第四节	政策性建议	(115)
第三章	关于农村低保标准科学测算的横向分析与研究	(118)
第一节	农村低保标准科学测算框架	(118)
第二节	农村低保标准科学测算问卷基本数据情况分析	(120)
第三节	不同地区低经济发展水平及低保标准高低的测算	(132)
第四节	政策性建议	(134)
第四章	关于农村低保标准科学测算的纵向分析与研究	(137)
第一节	贫困的测度	(137)
第二节	各省宏观经济因素和低保标准变动分析	(140)
第三节	宏观经济因素和低保标准变动的区域比较	(145)
第四节	经济发展状况和低保标准纵向比较	(147)
第五节	低保标准动态测算	(150)
第六节	政策性建议	(151)

专题研究二:城乡分类救助资格认定的专题研究

第一章	关于城市分类救助的分析与研究	(155)
第一节	分类救助制度的相关理论与实务	(156)
第二节	分类施保政策实施的总体状况、效果及评价	(157)
第三节	城市困难群体基本特征分析	(162)
第四节	城市困难群体家庭经济状况研究	(166)
第五节	城市困难群体享受配套救助状况	(172)
第六节	我国城市分类救助制度体系设计	(174)
第七节	政策性建议	(179)
第二章	关于农村分类救助的分析与研究	(180)
第一节	农村分类救助的概念、发展历程	(180)
第二节	农村分类施保的相关理论及实践经验	(181)
第三节	分类施保实施的总体状况及基本特征分析	(182)

第四节	各类低保对象与低收入群体的家庭经济状况研究	(204)
第五节	各类低保对象的配套救助状况研究	(209)
第六节	基于问卷有关分类施保的实践操作	(212)
第七节	政策性建议	(214)
第三章	关于城乡分类救助资格认定的系统研究	(221)
第一节	分类救助:国外经验及国内相关政策	(221)
第二节	分类救助:社会救助制度发展方向	(222)
第三节	关于分类救助的政策法规	(223)
第四节	切实落实分类救助资格认定工作	(225)

专题研究三:城乡社会救助规范管理的专题研究

第一章	关于城市社会救助规范管理的分析与研究	(229)
第一节	城市低保的宣传与申报	(229)
第二节	收入核实与低保户的确立	(232)
第三节	低保户的公示与低保金的发放	(236)
第四节	政策性建议	(244)
第二章	关于农村社会救助规范管理的分析与研究	(246)
第一节	农村低保的宣传与申请	(246)
第二节	农村低保中的收入核查	(248)
第三节	农村低保的确立、公示与资金发放	(252)
第四节	农村低保标准调整:2009 年与 2008 年的比较分析	(255)
第五节	农村低保的退出机制	(259)
第六节	政策性建议	(261)

专题研究四:城乡社会救助动态管理中 财政长效机制的专题研究

第一章	关于社会救助动态管理中财政长效机制的制度分析	(267)
第一节	我国社会救助动态管理中财政长效机制的有关政策规定	(267)
第二节	调查地区社会救助政策中的有关财政投入的政策分析	(270)

第三节 小 结	(273)
第二章 关于城市社会救助动态管理中财政长效机制现状的数据分析	(274)
第一节 2009 年上半年城市社会救助财政投入总额及分项目分析	(274)
第二节 城市社会救助财政投入资金的结构分析	(277)
第三节 2007—2009 年城市社会救助财政投入的动态变化分析	(279)
第四节 城市社会救助财政投入变动的影响因素分析	(285)
第三章 关于农村社会救助动态管理中财政长效机制现状的数据分析	(291)
第一节 调查地区问卷的统计分析	(291)
第二节 农村社会救助动态管理中财政长效机制的影响变量分析	(306)
第三节 调查地区农村贫困家庭入户调查问卷分析	(309)
第四章 关于完善我国社会救助动态管理中财政长效机制的推进思路	(311)
第一节 我国社会救助公共财政投入的现状与问题	(311)
第二节 完善社会救助制度的公共财政动态管理长效机制对策探讨	(312)

专题研究五:城乡社会救助中基层 能力建设的专题研究

第一章 关于城乡社会救助工作中基层能力的现状分析	(319)
第一节 城乡社会救助工作人员的现状分析	(319)
第二节 城乡社会救助工作人员的环境分析	(327)
第二章 关于城乡社会救助工作人员的考察分析	(347)
第一节 关于分类施保现状的考察	(347)
第二节 关于低保资格认定的考察	(349)
第三节 关于动态管理工作的考察	(358)
第三章 关于加强城乡社会救助基层能力建设的推进思路	(368)
第一节 调查数据的分析总结	(368)
第二节 推进思路及政策性建议	(370)

专题研究六:其他专题研究

第一章 关于城乡医疗救助的分析与研究	(377)
第一节 研究背景	(377)
第二节 研究的基本框架和分析方法	(378)
第三节 城乡贫困家庭享受医疗救助的渠道分析	(379)
第四节 城乡贫困家庭医疗费用支出的资金情况分析	(382)
第五节 城乡贫困家庭的医疗费用的来源情况分析	(385)
第六节 城乡贫困家庭已享受的医疗救助情况分析	(388)
第七节 城乡贫困家庭对医疗救助效果的评价分析	(390)
第八节 政策性建议	(392)
第二章 关于城乡鼓励劳动自救的分析与研究	(395)
第一节 影响城乡贫困家庭进行劳动自救的因素分析	(396)
第二节 城乡贫困家庭劳动自救的途径分析	(399)
第三节 政府支持与城乡贫困家庭劳动自救	(403)
第四节 社会支持与城乡贫困家庭劳动自救	(410)
第五节 劳动自救态度分析	(418)
第六节 贫困家庭劳动自救的变化	(423)
第七节 政策性建议	(427)
第三章 关于农村五保供养的分析与研究	(430)
第一节 研究的相关背景	(430)
第二节 我国农村五保供养的现状分析	(433)
第三节 五保户问题存在的原因分析	(441)
第四节 完善农村五保供养的政策性建议	(442)
第四章 关于城乡临时救助的分析与研究	(446)
第一节 研究背景	(446)
第二节 基本分析框架与研究方法	(447)
第三节 调查数据的系统分析	(448)
第四节 政策性建议	(464)

第五章 城乡贫困家庭社会心理的测评与研究	(468)
第一节 研究框架	(468)
第二节 城乡贫困家庭社会心理主要测量指标的概述	(470)
第三节 城乡贫困家庭成员社会心理的成因分析	(475)
第四节 2009 年与 2008 年的调查数据比较分析	(484)
第五节 政策性建议	(485)
结语:我国城乡社会救助动态管理机制的制度分析与推进思路	(488)
第一节 基本概念和定义	(488)
第二节 我国分类救助的制度分析	(490)
第三节 国际分类救助的经验借鉴	(492)
第四节 政策性建议	(497)
第五节 基于分类施保的社会救助动态管理机制的制度设计	(498)

序篇：
研究综述与基本数据

第一章 项目研究综述

第一节 研究设计

基本目标

长期以来,党和政府一直高度重视民生工作。加强民生基础工程建设,解决好、维护好、发展好与人民群众利益切实相关的民生问题是我们的一项重要任务。

民生,简言之就是民众的生存状况。其内涵可以从三个角度进行理解:从人权的角度看,就是人的全部生存权和普通发展权;从需求角度看,民生是指与实现人的生存权利有关的全部需求和与人的发展权利有关的普通需求;从责任的角度看,民生是党和政府施政的最高准则。保障和改善民生就是指在解决民众基本生存问题的基础上,促进民众的发展机会、发展能力以及社会福利水平的不断提高。

民生问题作为人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,不仅是一个经济问题,而且是政治问题。目前,我国财政体制正在向公共财政转变,公共财政的“民生”取向使其成为民生事业发展和完善的基础。

作为与市场经济相适应的财政体制,公共财政也具有效率属性。公共财政效率讲求以最少的资源耗费,提供最多的公共产品,最大限度地满足公共需要,意味着财政资源的“效用最大化”,也就是要实现财政效率的最大化。

财政效率主要包括两个层面:经济效率和社会效率。财政的经济效率是财政效率的基础层面,主要体现出财政分配的合比例性;社会效率是财政分配的较高层面,主要体现出财政分配的有效性。最大限度地提高社会效率正是公共财政的最终目的。通过科学管理和规范运作,将财政资金用于公共服务和民生事业,实现公共财政的“效用最大化”,是政府加强社会管理能力的需要,更是提高公共财政社会效率、促进社会公平的必然要求。

近年来,中央财政不断增加对民生事业的支持力度,仅社会保障支出一项就由2002年的1362亿元增加到2009年的3413.47亿元,为我国社会保障事业的发展提供

了雄厚的物质保障。然而,另一方面,在社会保障投入不断增加的基础上,社保资金使用不规范的事情却时有发生,“陕西汉中失业保险基金 2279.82 万元被公款私存”,“广东 25 个县虚报学生数 25 万,骗取上千万财政补助”等事件为加强社保资金的使用和管理,实现社保资金的“效用最大化”敲响了警钟。

目前,我国贫困形势发生了重大变化,由绝对贫困开始进入丰裕中的贫困,同时国际社会经济形势动荡不安,给我国贫困人口的生活造成一定的冲击,因此,在“保民生、保稳定、保发展”的大局下,如何防止社保资金(包括社会救助资金)耗费于高昂的行政成本中,实现“效用最大化”便是民政部门在社会救助体系的完善和发展中所面临的重大问题。

民政部部长李学举提出了“民政政策理论研究,要立足保障改善民生,深入研究城乡社会救助体系的建设问题”,更是将完善社会救助体系建设提升到更紧迫的工作高度。民政部政策研究中心主持的国家重点课题“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”(2008—2010)项目,正是通过对全国城乡贫困家庭人口及救助工作人员的持续跟踪调查和系统分析研究,以推进符合中国国情的社会救助管理体制机制的逐步完善。为此,项目组确定 2009 年(下半年)的项目研究主旨为:在全国性入户调查基础上,围绕社会救助分类救助、动态管理机制进行深入和系统的分析与研究,以实现更有效的基层社会管理,不断提高公共财政的利用效率,实现公共财政的“效用最大化”,最终实现“保民生、促发展”的工作目标。这本书的数据基于 2009 年下半年对辽宁省、山东省、山西省、湖南省、甘肃省、重庆等六省市的调查结果。

基本概念

在社会救助实施过程中,首先需要解决的问题便是目标定位。目标定位指把社会资源分配给人口中一个特定子群体(通常被认为是贫困人口)的过程,通常指将稀缺资源有效分配给那些需要的人。目标定位涉及两方面的问题:第一个问题是如何界定“需要的人”;第二个问题是如何将稀缺资源定位于“最需要的人”身上,也就是通过何种方式实现稀缺资源与受助者的有效结合。

当前,目标定位的方法主要有三种:个人或家庭评估模式、类别定位模式和自我选择模式。对于贫困形势复杂多变的中国而言,任何一种单独的目标定位方法都难以全面地对困难群体作出甄别。因此,要推动中国社会救助体系的进一步完善,最重要的是建立一种综合性的目标定位方式,即完善分类救助、动态管理的工作机制。为此,首先需明确分类救助、动态管理的基本概念。

1. 关于分类救助

从我国来看,分类救助的内涵包括两个层次:第一个层次实际上涵盖了我国对受助群体所提供的所有救助项目,是从项目内容上进行划分,包括低保制度、医疗救助、住房救助、教育救助等项目;第二个层次特指现行城乡低保制度在纵向发展过程中的“分类

施保”，这个层次基于贫困人群所属的类别有针对性地展开救助。而在分类救助、动态管理机制中，我们认为，分类救助即是政府部门根据贫困人口所属的不同类别有针对性地提供不同标准、内容和形式的社会救助的过程。该定义包含以下几方面内容：

首先，分类救助对象的范围进一步扩展。相对“分类施保”而言，分类救助的对象进一步扩展到低保范围之外的家庭。任何家庭和个人，只要满足救助的条件，都可以享受到相应的社会救助。这也是“适度普惠型”救助优越于“补缺型”救助的重要方面。

其次，分类标准多元化，救助对象具体明晰。在分类救助中，贫困人口的分类工作被置于首要地位。通过对救助群体进行多元分类，有针对性地开展救助工作，突破了传统统合救助模型“一刀切”的工作方式，每一个贫困群体的需求被给予充分的重视，救助的针对性得到极大提高。

再次，救助过程注重差别性，实行重点救助。在救助过程中，要杜绝平面化的“分类主义”，坚持“差别救助”的原则，在不同类型群体中实现分类基础上的“立体化救助”，做到“特困重保”、“特需重保”。

最后，分类救助是一个双向选择的过程。一方面，要对贫困人口进行分类，细化贫困需求；另一方面，要对救助内容进行分类，细化救助内容，通过对救助内容与贫困需求进行双向比较选择，确定最适合贫困群体实际情况的救助内容和手段。

根据表现形式，分类救助可以分为两类：横向分类救助与纵向分类救助。横向分类救助即根据救助对象的收入、年龄、身体健康等因素进行分类并进行相应的救助；纵向分类救助即通过对救助对象的跟踪观测，根据其在不同阶段不同的救助需求开展救助。纵向分类救助更多的需要动态管理机制的配合。

2. 关于动态管理

对于社会救助体系而言，动态管理机制不局限于具体救助内容的开展，而是着眼于救助工作的规范化开展，促进救助对象在救助体系内的流动。

动态管理是指社会救助的管理者和实施者以国家的财政收入为支撑，按照一定的标准和规范，定期或是不定期地对需要获得或已经获得社会救助的贫困人口进行观测和控制，以促进贫困人口最终离开救助体系的管理过程。

动态管理的基本内涵为“变化”和“适应”。一方面，社会救助要根据社会经济和贫困人口的变化而调整，另一方面要根据救助对象的差异开展有针对性的救助。从横向来讲，主要包括三个方面：财政资金的长效增长机制；基层工作人员操作机制以及政府规范化管理机制。其中，财政资金的长效增长是动态管理的基础；基层操作机制直接关系到救助工作的效果；而政府规范化管理机制则是进行动态管理的支撑和主体。

科学的动态管理具有以下特点：一是管理过程的透明性。二是救助方式的差异性。三是救助对象的浮动性。四是救助过程的历时性。五是救助手段的立体性。六是救助目的的发展性。

根据表现形态的不同,动态管理可以分为以下三种:一是救助对象有进有出的横向管理。通过制定科学合理的评审标准和监测体系,对救助对象的救助资格作出肯定或否定,实现救助对象的“余出、缺进”;二是救助标准有升有降的纵向管理。要根据社会经济发展水平以及居民生活水平的发展变化,适时对救助标准进行调整,在保障基本生活水平的前提下,促进贫困人口进行劳动自救;三是救助对象需求类型变动的管理。这种变动主要是通过科学的调查,根据贫困人口的就业年龄、劳动能力、经济状况和在生活、教育、疾病、医疗等方面的实际需求,有针对性地进行差异化救助。

从救助期限区分,动态管理可以分为短保、长保和不稳定保,而根据救助标准的发放方式,则可分为停发、增发和补发。

3. 分类救助与动态管理的关系

在社会救助体系内部,分类救助和动态管理是相辅相成的关系。分类救助、动态管理机制可以看做是分类救助与动态管理的相结合,是在“有效分类”基础上开展的动态管理机制。在实践中,分类救助、动态管理机制的运行主要遵循以下三个原则:一是坚持政府主导、社会参与、城乡联动、整体参与;二是坚持救助水平与社会经济发展水平相适应,做到政策统一、标准有别;三是坚持科学管理、规范有序。

因此,通过分类救助和动态管理,我国社会救助的科学性和公平性都将得到极大提高,进一步提高整体社会救助的水平、加快城乡贫困人口的脱贫。

研究背景

(一)学术背景

美国经济学家阿瑟·奥肯(Arthur. M. Okun)曾提出著名的“漏桶原理”,即通过所得税和转移支付来缩小贫富差距,其发挥的作用可能没有那么大,因为很大部分资源在转移过程中漏掉了。而社会救助作为社会财富的二次转移,在管理的过程中必然存在着一定程度的“漏桶现象”,因此,减少财富转移过程中的损失、提高救助效率便成为救助管理的重要目标。我国学者也从不同角度对如何完善动态管理机制提出了富有见地的理论设想。如柳拯所著《社会管理与社会组织论——政策与实务的视角》、朱德云《我国贫困群体社会救助的经济学分析》、方鹏骞《中国农村贫困人口社会医疗救助制度研究》等都是从其他学科的角度对救助管理进行的深入探讨。

(二)现实背景

目前,我国覆盖城乡的社会救助体系已经基本建立,然而,在救助过程中仍存在操作不规范、制定标准不科学、救助力度薄弱等问题,影响了救助水平的进一步提高,具体来说,救助管理中的问题主要包括以下几方面。

1. 隐性收入和隐性就业核实困难,“骗保”现象较多。
2. 管理部门协调困难,运作混乱。当前我国社会救助的管理部门众多,民政、财政、