

“中国城乡困难家庭 社会政策支持系统建设”

课题研究报告

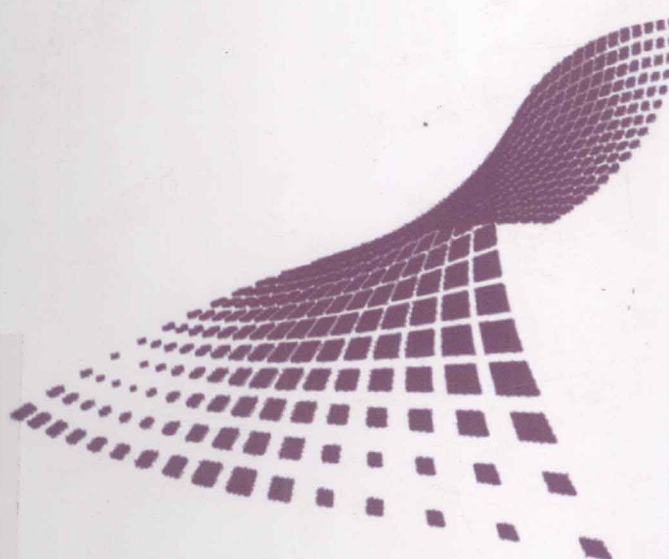
2010年度

民政部政策研究中心课题组 编

ZHONGGUOCHENGXIANGKUNNANJIA
TING
SHEHUIZHENGCEZHICHIXITONGC
JIAN
SHE
KETIYANJIUBAOGAO (2010NIANDU)

国家一级出版社 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(2010 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. 2010 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—2010 IV. ①D669. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 032036 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. 2010 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: 25

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)

2010 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 李 慷 任振兴 江治强 刘丽娟 孟凡杰
陈日发 王有华 谈志林 许亚敏 王立标 舒顺林

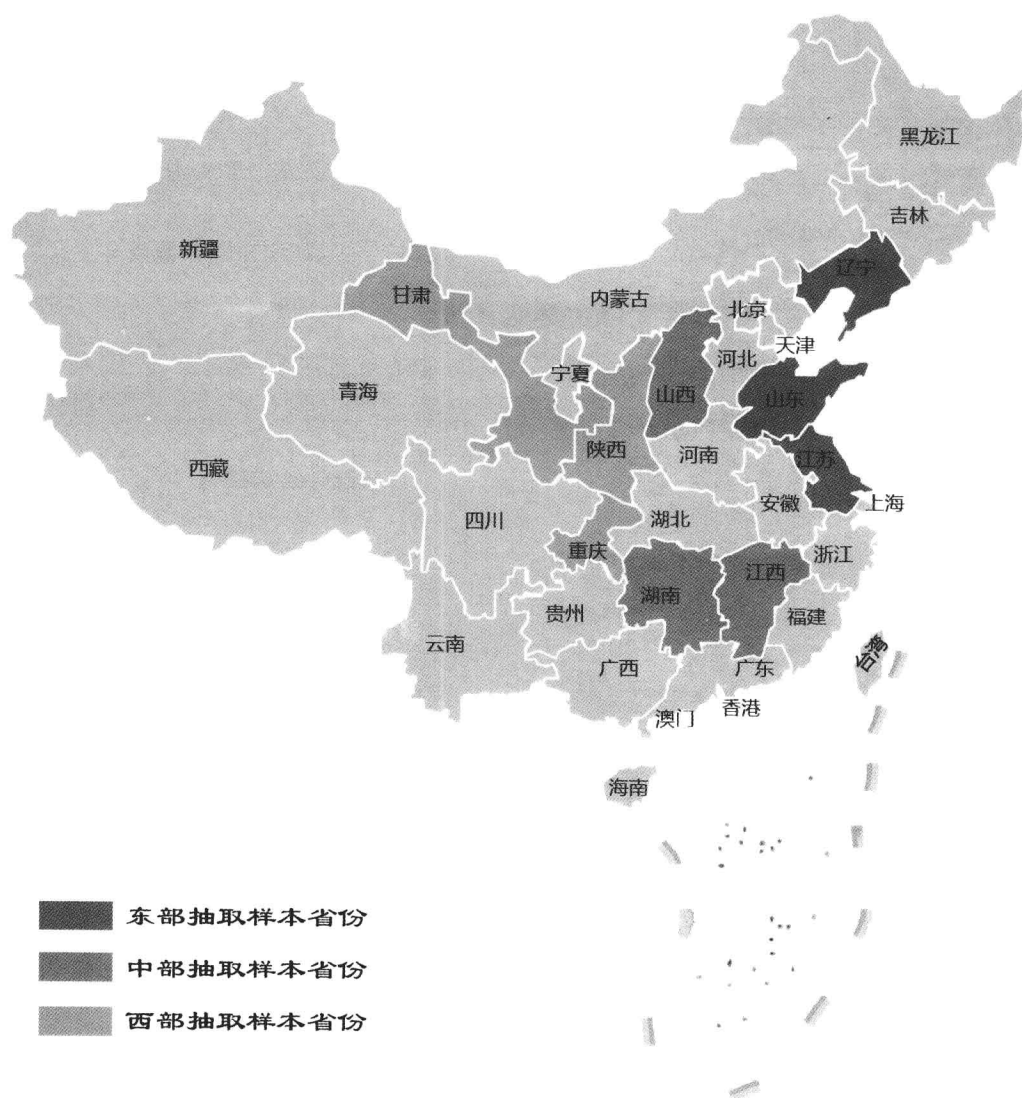
全国入户调查实施单位负责人及主要联系人

辽宁省：霍文忠 付永盛
山东省：王建东 颜世峰
江苏省：嘉秀娟 董丹敏
山西省：薛宝林 徐浩蓬
湖南省：唐白玉 李鄂辉
江西省：李小荣 张海龙
甘肃省：张和平 王进财
陕西省：孙 琳 郭春华
重庆市：袁天长 许建华

数据分析与研究主要人员

周俊山 秦广强 苗大雷 顾海娥 陈 杰 冯 铨 练 宏 王福百惠
郭 林 李华香 刘 静 杨胜惠 张娟娟 段林燕 梁 昕 张君方
薛 岩 唐丽娜 陈秉聪 袁 雷 藏 博 刘建兴 李园园 吕锡龙
瞿新荣 王 蕾 赵华鑫 胡 畔 来建华 王巧燕 蓝 蓓

本课题为财政部资助 2010 年度国家重点课题
研究项目(项目编号 1180810003)



本项目 2010 年度全国性入户调查样本省份地域分布图

目 录

导 论

第一章 项目研究综述	(3)
第一节 项目研究背景	(3)
第二节 调查综述	(6)
第三节 研究报告框架	(9)
第二章 2010 年全国性入户调查的基本数据分析	(14)
第一节 城市问卷的描述分析	(15)
第二节 农村问卷的描述分析	(27)

专题一：城乡低保标准科学测算专题研究

第一章 城市低保标准科学测算的横向分析研究	(41)
第一节 研究框架	(41)
第二节 各区域及省份城市低保人群收支标准测算	(44)
第二章 城市低保标准科学测算的纵向分析研究	(55)
第一节 比较宏观经济因素和城市低保标准的关系	(55)
第二节 比较中观经济因素和城市低保标准的关系	(59)
第三节 微观评价因素	(66)
第三章 农村低保标准科学测算的横向分析研究	(69)
第一节 相关概念	(69)
第二节 我国农村贫困人口的现状	(72)

第三节	各区域农村低保人群收支标准测算	(73)
第四章	农村低保标准科学测算的纵向分析研究	(81)
第一节	农村低保标准的变动情况	(81)
第二节	比较宏观经济因素与农村低保标准的关系	(82)
第三节	比较中观经济因素与农村低保标准的关系	(86)
第五章	“十一五”回顾及“十二五”展望	(93)
第一节	“十一五”期间的回顾	(93)
第二节	“十二五”期间的展望	(100)

专题二:城乡社会救助资格科学认定专题研究

第一章	城市社会救助资格科学认定的横向分析研究	(111)
第一节	城市社会救助资格科学认定的理论与实践	(111)
第二节	城市贫困家庭的基本特征分析	(113)
第三节	城市贫困家庭的经济收支状况分析	(115)
第四节	城市贫困家庭的财产状况分析	(121)
第二章	城市社会救助资格科学认定的纵向分析研究	(124)
第一节	基本概念及研究框架	(124)
第二节	城市低保家庭基本情况分析	(126)
第三节	城市低保家庭收支状况分析	(129)
第四节	城市低保家庭住房情况分析	(135)
第三章	农村社会救助资格科学认定的横向分析研究	(138)
第一节	农村低保家庭特征与经济收支结构分析	(138)
第二节	农村低保家庭经济收支的区域差异	(141)
第三节	农村社会救助对象认定与社会救助工作	(143)
第四章	农村社会救助资格科学认定的纵向分析研究	(146)
第一节	关于农村低保对象的定义与资格认定中存在的问题	(146)
第二节	农村低保家庭的财产状况分析	(147)

第三节	农村低保家庭的经济收支状况分析	(149)
第四节	农村低保家庭人均净收入、恩格尔系数与政府救济依赖	(155)
第五章	“十一五”回顾及“十二五”展望	(159)
第一节	学界有关社会救助资格认定的理论文献梳理	(159)
第二节	“十一五”时期我国出台的相关政策法规	(164)
第三节	我国低保资格认定及分类救助的实践经验研究	(165)
第四节	2008 年以来本项目的基本结论及政策性建议	(168)

专题三:城乡社会救助财政保障机制专题研究

第一章	我国社会救助公共财政保障制度及政策规定	(179)
第一节	我国社会救助制度中公共财政的现状与挑战	(179)
第二节	我国公共财政对社会救助财政投入的相关政策规定	(181)
第二章	城乡社会救助财政投入的横向分析研究	(186)
第一节	调查省市社会救助制度财政投入的总体数据	(186)
第二节	调查省市城乡社会救助制度财政投入情况分析	(188)
第三章	城市社会救助财政投入的纵向分析研究	(192)
第一节	2008—2010 年各省市城市社会救助财政投入总体性分析	(192)
第二节	城市最低生活保障财政投入的纵向分析	(194)
第三节	城市医疗救助财政投入的纵向分析	(199)
第四章	农村社会救助财政投入的纵向分析研究	(202)
第一节	2008—2010 年各省市农村社会救助财政投入总体性分析	(202)
第二节	农村最低生活保障财政投入的纵向分析	(205)
第三节	农村医疗救助财政投入的纵向分析	(210)
第五章	城乡社会救助财政投入机制研究	(215)
第一节	我国社会救助财政投入现状分析	(215)
第二节	我国社会救助投入机制存在的问题	(225)
第三节	关于社会救助财政投入新机制的政策性建议	(227)

专题四:城乡社会救助规范管理专题研究

第一章 城市社会救助规范管理的横向分析研究	(235)
第一节 低保标准制定机制的规范管理	(236)
第二节 低保家庭经济核查机制的规范管理	(242)
第三节 分类救助的规范管理	(245)
第四节 低保金发放的规范管理	(248)
第五节 社会救助工作支持机制的规范管理	(250)
第六节 低保工作监督机制的规范管理	(252)
第七节 政策性建议	(255)
第二章 城市社会救助规范管理的纵向分析研究	(259)
第一节 城市社会救助规范管理的绩效评估	(259)
第二节 城市社会救助的管理机构和管理机制	(263)
第三节 城市社会救助的监督机制	(266)
第四节 城市社会救助的绩效评估机制	(267)
第五节 城市社会救助的社会信息化系统	(268)
第六节 城市社会救助的法律法规建设	(271)
第七节 政策性建议	(272)
第三章 农村社会救助规范管理的横向分析研究	(274)
第一节 当前农村社会救助规范管理的现状特征分析	(275)
第二节 当前农村社会救助规范管理的经验与问题	(280)
第三节 政策性建议	(286)
第四章 农村社会救助规范管理的纵向分析研究	(291)
第一节 农村低保标准的制定	(292)
第二节 农村低保的申请与核查	(296)
第三节 农村低保的发放与退出机制	(302)
第四节 农村低保总体功用与存在的问题	(303)
第五节 政策性建议	(306)

第五章 城乡社会救助规范化管理的制度化 and 实效化	(309)
第一节 城乡社会救助规范化管理的思想阐述与实践经验	(309)
第二节 中国城乡社会救助规范化管理的制度设计探索	(312)
第三节 中国城乡社会救助规范化管理的实效机制探讨	(316)

专题五:城乡社会救助工作人员能力建设专题研究

第一章 城乡社会救助人员队伍建设现状的统计分析	(325)
第一节 社会救助工作人员基本情况的描述分析	(325)
第二节 社会救助工作人员主观评价的描述分析	(326)
第二章 构建城乡社会救助工作人员的良性互动体系	(330)
第三章 加快城乡社会救助人才队伍建设分析与研究	(333)
第一节 社会救助工作人员专业现状的分析	(333)
第二节 关于社会救助工作人员激励机制的分析	(338)
第三节 政策性建议	(342)
第四章 国内外社会救助工作人才队伍建设比较研究	(344)
第一节 美国与中国社会救助人才队伍建设的比较	(344)
第二节 政策性建议	(349)

专题六:其他专题研究

第一章 城乡医疗救助的专题分析与研究	(353)
第一节 城乡贫困家庭享受医疗服务的渠道情况	(354)
第二节 城乡贫困家庭医疗费用支出及来源	(356)
第三节 城乡贫困家庭成员目前享受的相关救助情况	(358)
第四节 城乡贫困家庭成员对医疗救助效果的评价	(359)
第五节 医疗救助标准的确定及救助资金的筹集	(360)
第六节 政策性建议	(361)

第二章 城乡劳动自救的专题分析与研究	(363)
第一节 城乡低保家庭的基本经济状况	(363)
第二节 阻碍城乡贫困家庭脱贫的主要原因	(365)
第三节 城乡低保家庭已享受的政府救助及对其的评价	(366)
第四节 城乡低保家庭自身对于脱贫方法的选择	(368)
第五节 对政府救助的相关期望	(369)
第六节 政策性建议	(371)
第三章 城乡贫困家庭成员心态研究	(373)
第一节 关于农村低保户成员心态的数据分析	(373)
第二节 关于城市低保户成员心态的数据分析	(376)
第三节 政策性建议	(379)

尾 篇:进一步完善城乡社会救助的制度建设

第一章 “十一五”期间我国社会救助工作回顾	(383)
第一节 城乡低保救助水平稳步提升	(383)
第二节 农村五保救助工作成果	(384)
第三节 城乡医疗救助工作逐步推进	(384)
第四节 临时救助及灾害救助工作取得显著成绩	(385)
第五节 救助管理机构规范获得很大进展	(385)
第六节 其他救助工作不断完善	(386)
第二章 城乡社会救助存在的问题	(387)
第一节 我国社会救助制度问题综述	(387)
第二节 现有农村社会救助制度的问题分析	(388)
第三节 现有城市社会救助制度的问题分析	(388)
第三章 “十二五”展望:社会救助制度设计与推进	(390)
第一节 推动社会救助体系不断完善	(390)
第二节 关于社会救助的优化设计	(391)
第三节 关于社会救助的法规建设	(393)

导 论

第一章 项目研究综述

长期以来,我们党和国家一直将关注和解决民生问题作为最重要的工作内容之一,在十七届五中全会上更是明确提出“着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系”,将发展民生事业提升到社会发展的新高度。发展民生事业首先便是发展以广大贫困人口为直接救助对象的社会救助事业。2008年,我国覆盖城乡的社会救助体系基本建立,分类救助、动态管理也已经初步实现。然而,社会经济形势的不断变化对社会救助体系提出了越来越高的要求。如何加强救助工作运行机制的过程控制,实现救助公平,保障救助工作的规范化管理,是中国政府在今后相当长一段时间内所面临的重要现实问题。2010年“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目正是在前三次社会调查的基础之上,通过不断提高调查与研究的科学化程度,进一步拓展和深化新时期城乡社会救助的制度建设和机制完善的系统研究,以实现本项目在社会政策领域不断提供智力支持的目标。

一、理论背景

2007年,党的十七大报告首次提出“改革和完善社会管理体制,要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制”。在十七届五中全会的报告中则进一步提出“加强社会建设”、“加强和创新社会管理”。

我们认为,社会管理的内涵主要包括以下几方面:

首先,社会管理是以政府为主导的多主体共同参与的管理活动。在社会管理中,政府发挥主导作用,同时动员各类社会组织和社会成员广泛参与并加强自我管理,实现政府管理与社会组织管理、外部管理与自我管理的结合。

其次,社会管理的对象是与政治系统、经济系统、文化系统并列的社会子系统(郑

杭生)。社会子系统主要包括社会结构与社会运行机制。针对社会结构所进行的社会管理主要是对社会阶层结构、社会组织结构、社会利益分配结构等进行调节和控制;而对社会运行机制进行的管理主要指通过协调各方利益、消除不和谐因素,维护社会的安定团结。

再次,社会管理的手段不仅包含政府利用行政法律等强制手段进行的管制、约束和规范,更包括政府与其他社会组织提供的公共服务以及各参与主体的自我管理。同时社会管理手段的实现也依赖于各项社会政策的制定与实施。

最后,社会管理的最终目的是实现和维护广大社会成员的根本利益。在保障广大社会成员基本生存权利的基础上促进个人平等、自由、发展,共享社会进步所带来的福利。

社会管理是为保障和促进社会良性运行,以政府为主导对社会政治、经济、文化等各层面进行综合性管理。而社会救助则是通过向贫困人口提供基本的生存性和发展性福利,实现社会公平,促进社会发展。在一定程度上,社会救助是社会管理在维护贫困人口基本生活权利方面的实际体现。

社会救助在社会管理体系中占有重要地位。首先,社会救助是社会管理的基本组成部分。社会管理的重要目标是维护社会权利,而社会救助最直接的目的便是维护社会成员最基本的社会权利——生存权。只有在生存权得到公平保障的前提下,其他权利才能实现和发展。其次,社会救助的完善是实现社会管理的基本前提。社会救助的对象是经济状况较差的贫困人口,发挥着“兜底”的功能。最后,社会救助能力是衡量社会管理能力的重要标准。

从世界各国的发展历程来看,在社会经济发展到一定程度的基础上,加强公共服务体系建设和发展社会福利事业是各国的一致选择。社会救助作为针对贫困人口的最基本的社会福利,救助能力的高低也是我国在新的时代背景下社会管理能力的重要体现。

二、现实背景

(一) 政治背景

随着经济社会的不断发展,我国民生事业的发展也不断被提到更高的层次。从十六届三中全会明确提出“以人为本”的理念,到十七大提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,再到《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议》中的“着力保障和改善民生”,解决民生问题,推进民生事业,已经成为国家和社会发展的战略。在各项民生事业中,以保障民生为基本职责的民政事业居于首要地位;而在民政事业中,以保障贫困人口基本生活水平为基本目标的社会救助则处于基础性地位。因此,推进民生事业,首要便是发展社会救助事业。

(二) 经济背景

2008 年以来,受国际经济危机的影响,我国部分行业尤其是出口加工型企业受到较大冲击。仅在 2008 年,我国大约就有 6.7 万中小型企业倒闭,导致 2000 万工人被解聘,最直接的结果便是劳动工人工资收入减少,相当一部分社会成员尤其是农民工群体失去最主要的收入来源,陷入贫困边缘。相对而言,社会富裕阶层受经济危机的影响要小得多,中国长期以来一直存在的贫富差距因为经济危机而被进一步扩大,导致中国目前绝对贫困与相对贫困的人口数量都有较大幅度的增长。与此同时,持续的物价上涨,对社会成员尤其是以生存性需要为主要支出结构的贫困家庭造成重大冲击。因此,如何抑制消费品价格的过快增长以减少其对居民日常生活的不良影响,便成为我国政府尤其是民政部门所面临的严峻现实。

(三) 社会背景

改革开放以来,随着我国经济社会的快速发展,扶贫事业也得到了迅速发展,农村绝对贫困人口的数量从 1978 年的 2.5 亿下降到 2009 年的 5193 万,绝对贫困发生率由 30% 下降到 2.3%。然而,我国的贫困形式依旧不容乐观,社会救助发展仍然存在诸多亟待解决的问题。主要体现在以下几个方面:贫困人口数量庞大,致贫原因多样,救助工作难度较大;救助标准过低,财政保障力度较弱,一方面低保标准的上涨幅度远低于人均可支配收入的上涨幅度,另一方面是农村救助标准过低;救助工作缺少长效规范机制,工作随意性较强;奖惩体系尚未完善,运行监督体系有待进一步加强,我国目前实行的社会救助法只是规定了社会救助工作者与救助对象的法律责任与义务,然而,对于相关行为的惩戒却缺少明确的实施性细则。

(四) 国际背景

从国际趋势来看,加强对社会救助的过程控制和动态管理已经成为众多国家的一致选择。美国在医疗救助中建立起了健全的资金管理体系,从资金的筹集、运作、使用到受益者的资格审核、监督都有严格的管理程序和办法,对不同救助对象的资格条件、对不同的人群都有不同的救助标准,而且严格审批程序、注重监督管理。英国政府将救助津贴细分为失业津贴、税收补贴、议会税收津贴、住房津贴、工作家庭税收补贴、儿童税收补贴、病残者津贴等多种类型,并将津贴领取率和津贴服务率作为衡量政府救助工作质量的标准之一。在德国,社会救助的改革更多表现为明确的操作性。在救助资金的来源方面,明确规定 75% 的救助资金来源于地方当局,25% 来源于中央政府;对于有劳动能力而不接受工作的救助对象,社会救助金至少要被削减 25%。另外,动员社会力量的积极参与也是国外救助管理的重要方面,社会救助实施机构在与这些福利团体合作时,应考虑其独立性,并支持民间团体。

三、研究意义

2010 年“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目立足于完善社会管理、发展民生事业的大局,从加强社会救助体系的过程控制入手,旨在通过实地研究和科学测算,完善救助工作的运作体系和监督机制,以促进救助管理工作的良性、动态、可持续运行。该项目研究有助于提高贫困人口收入水平,改善贫困人口生活质量;有助于提高我国救助管理水平,加快民生事业发展进程;有助于维护社会安定团结,促进社会经济发展;有助于实现和维护社会公平正义,促进和谐社会建设。

第二节 调查综述

2010 年“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目主要采用定量分析与定性分析相结合的方式。定量分析主要是通过对贫困人口和基层工作人员进行问卷调查获得数据,客观反映社会救助现状,建立社会救助的指标体系。定性分析则通过对社会救助规章制度条例的梳理,为救助管理工作提供完善的制度保障。贫困人口作为直接的救助对象,也是本次项目调查最终的服务对象,因此,针对贫困人口的定量调查便成为此次调查分析的重点。

一、问卷设计

此次“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目的调查对象由两部分组成:一是目前正在享受低保待遇的城乡困难家庭;二是社会救助系统的基层工作人员,具体指所有参与政府主导下的各项社会救助工作的人员——国家公务员、各类聘用人员、基层自治组织主要负责人等。

根据调查对象的不同,此次问卷分为城市困难家庭调查问卷(以下简称城市问卷)、农村困难家庭调查问卷(以下简称农村问卷)以及社会救助工作人员问卷(以下简称工作人员问卷)。本节重点以城市调查问卷为例,分析本次调查问卷的内容结构。

社会救助体系总体而言包括三部分:救助对象、救助管理人员以及管理机制。因此,我们将城市问卷分为救助家庭基本情况、家庭经济状况、家庭接受社会救助情况及评价、家庭成员的社会心理共四部分。这四部分与此次调查各专题的对应关系如图 1-1 所示。