

“中国城乡困难家庭 社会政策支持系统建设”

课题研究报告

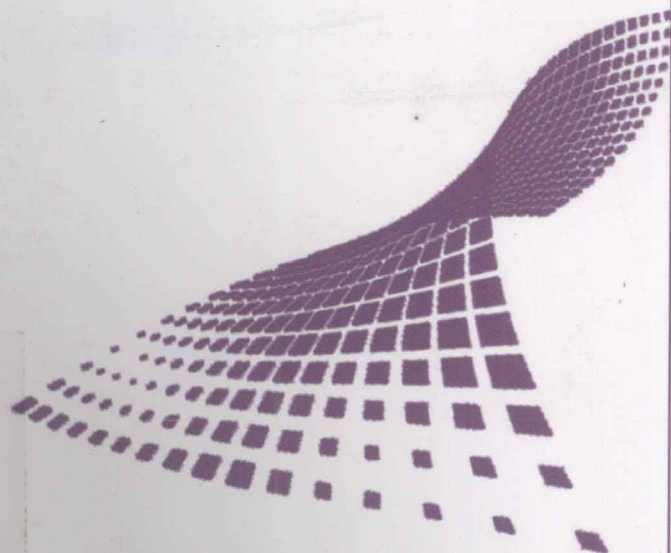
2011年度

民政部政策研究中心课题组 编

ZHONGGUOCHENGXIANGKUNNANJIAJING
SHEHUIZHENGCEZHICHIXITONGJIAN
KETIYANJIUBAOGAO (2011NIANDU)

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

 中国社会科学出版社



“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设” 课题研究报告(2011 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. 2011 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—2011 IV. ①D669. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 032040 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. 2011 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: 25.5

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)

2011 年度项目参与人员

课题组成员

组 长：王齐彦 王爱平

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

全国入户调查实施单位负责人及联系人

辽宁省：霍文忠 傅永盛

安徽省：朱先平 黄 建

湖南省：李文玉 李鄂辉

甘肃省：张柯兵 王进财

贵州省：丁治学 许家豪

重庆市：张维仑 许建华

山东省济南市：杜洪波 李晓南

江苏省南京市：胡益民 齐祥阳

山西省太原市：张 仪 杨 娟

河南省郑州市：郎克俊 张宏杰

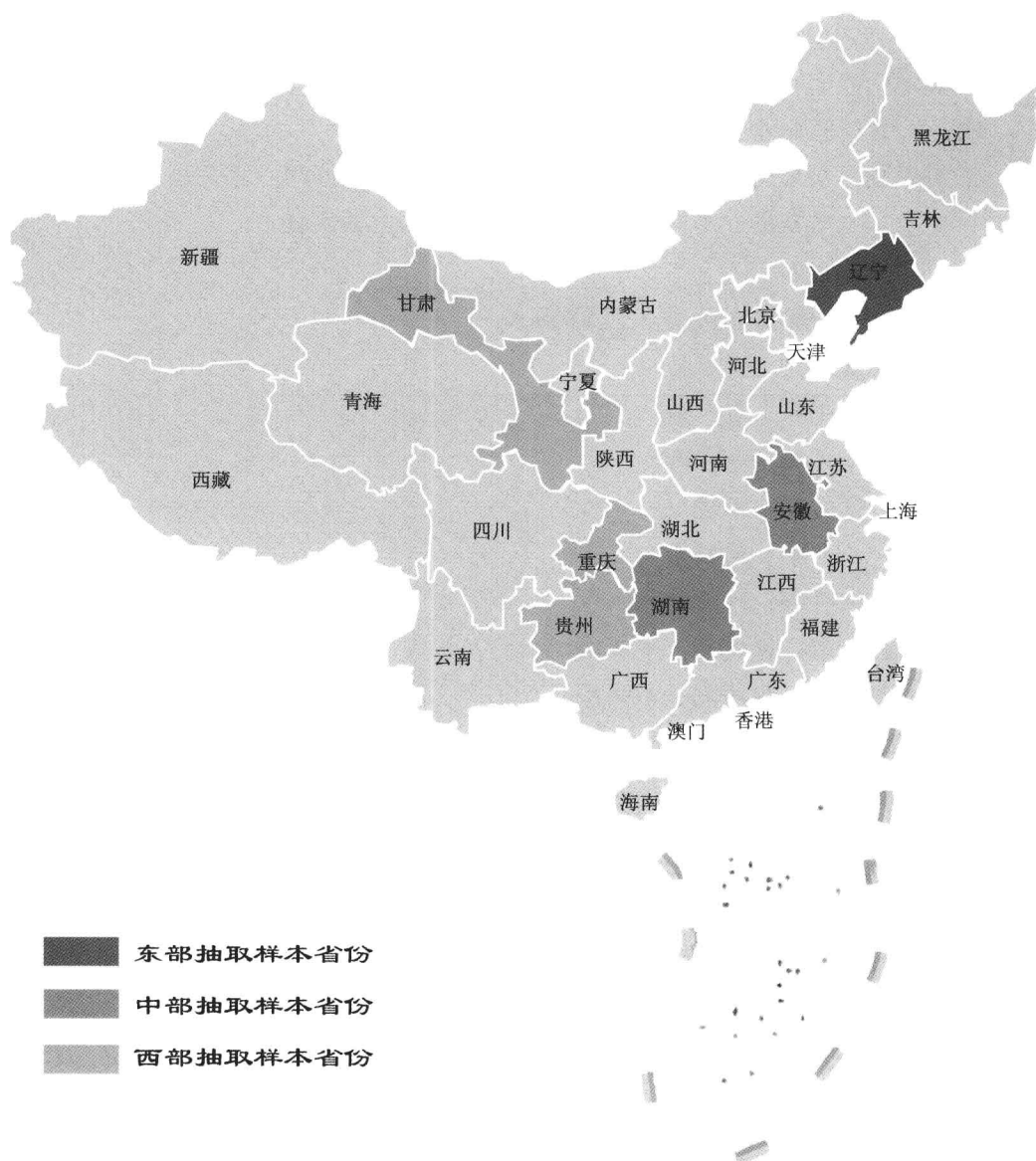
江西省南昌市：张国红 李健珍

陕西省西安市：徐 升 袁 来

数据分析与研究主要人员

吕锡龙 臧 博 蒋舟可 陈秉聪 邹湘江 李华香 来建华 褚湜婧
才凤伟 袁 雷 郭 琳 唐丽娜 娄缤元 秦广强 冯解忱 王 爽
苗大雷 李园园 胡 畔 蓝 蓓 张海荣 冯 钺 陈 杰 刘延飞
赵华鑫 范冠山 吴 军 杨胜惠 盛亦男 张娟娟 杨江澜 庞天琪

本课题为财政部资助 2011 年度国家重点课题
研究项目(项目编号 1180810003)



本项目 2011 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 项目综述	(3)
第一节 背景分析	(3)
第二节 调查综述	(7)
第三节 研究设计	(10)
第二章 基本数据	(13)
第一节 城市被访家庭基本数据	(13)
第二节 农村被访家庭基本数据	(19)

专题一：城乡社会救助标准科学测算的专题研究

第一章 城市低保标准科学测算的纵向分析	(27)
第一节 城市低保标准科学测算的现状	(27)
第二节 城市低保标准科学测算的纵向研究	(28)
第三节 研究结论及政策建议	(49)
第二章 农村低保标准科学测算的纵向分析	(52)
第一节 我国农村最低生活保障制度的发展	(52)
第二节 我国各地区农村低保标准测算分析	(55)

第三节	农村低保标准科学测算探析	(63)
第四节	政策建议	(67)
第三章	城乡低保标准的对比测算和理论探析	(69)
第一节	低保标准边际效用测算的研究框架	(69)
第二节	农村低保标准边际效用测算的深度分析与研究	(70)
第三节	城市低保标准边际效用测算的深度分析与研究	(81)
第四节	政策建议	(89)
第四章	城乡低保标准科学测算研究的新探索和新趋势	(90)
第一节	相关理论的探索应用	(90)
第二节	城乡低保标准科学测算的未来研究趋势	(92)

专题二:城乡社会救助对象资格科学认定专题研究

第一章	城市社会救助对象资格科学认定研究	(97)
第一节	基本定义	(97)
第二节	城市低收入家庭状况的现状分析	(98)
第三节	城市低保家庭资格认定的重点和难点	(102)
第四节	政策性建议	(104)
第二章	农村社会救助对象资格科学认定研究	(108)
第一节	农村社会救助的基本情况	(108)
第二节	农村社会救助对象资格科学认定的实践经验与制度重构	(111)
第三节	完善农村社会救助对象资格科学认定的建议	(117)
第三章	社会救助对象资格科学认定中的家庭资产	(120)
第一节	基本概念	(120)
第二节	2011 年我国城市贫困家庭资产的状况分析	(122)
第三节	2011 年我国农村贫困家庭资产的状况分析	(129)
第四节	家庭资产与社会救助科学认定的关系及实践应用	(133)

第五节 城乡贫困家庭社会救助对象资格科学认定的政策性建议	(141)
第四章 社会救助对象资格科学认定中的经济效度和社会公平	(143)
第一节 我国社会救助对象资格认定中的公正与效率现状	(143)
第二节 社会救助对象资格科学认定的经济公正和社会公正	(148)
第三节 政策性建议	(151)

专题三:城乡社会救助财政保障机制的专题研究

第一章 城乡社会救助财政投入的纵向分析	(157)
第一节 我国社会救助的公共财政制度	(157)
第二节 各省市农村社会救助财政投入纵向分析	(159)
第三节 农村社会救助财政投入存在问题分析	(163)
第四节 完善农村社会救助财政投入的针对性建议	(166)
第二章 我国社会救助公共财政投入的宏观分析	(169)
第一节 我国国民收入分配的现状分析	(169)
第二节 我国社会救助公共财政投入的宏观分析	(171)
第三节 完善我国社会救助中的财政制度推进思路	(178)
第三章 城乡社会救助财政保障机制的新探索	(181)
第一节 关于社会救助财政保障中的“保基本”和“适度普惠”原则	(181)
第二节 当前社会救助体系中公共财政的问题剖析	(189)
第三节 社会救助财政保障中的中央与地方责任	(190)
第四节 完善社会救助财政保障机制的政策性建议	(193)

专题四:城乡社会救助规范管理的专题研究

第一章 城市社会救助规范管理的纵向分析研究	(199)
第一节 城市社会救助规范管理状况的基本分析	(199)
第二节 城市社会救助规范管理目前存在的问题	(207)

第三节 政策性建议	(209)
第二章 农村社会救助规范管理的纵向分析研究	(215)
第一节 农村社会救助制度建设的纵向分析	(215)
第二节 农村社会救助制度实施的纵向分析	(218)
第三节 完善新时期农村救助制度的政策建议	(227)
第三章 社会救助规范管理的比较研究及经验启示	(230)
第一节 中外社会救助规范管理的比较研究	(230)
第二节 经验启发和政策性建议	(238)

专题五:城乡社会救助工作队伍能力建设专题研究

第一章 城乡社会救助工作人员队伍统计分析的基本数据	(243)
第一节 社会救助工作人员基本情况	(243)
第二节 社会救助工作人员工作状况	(245)
第三节 社会救助工作人员对工作的主观评价	(248)
第四节 社会救助工作人员对社会服务评价	(263)
第五节 政策性建议	(271)
第二章 从实践者的视角探索新时期城乡低保系统运行机制	(273)
第一节 概念和思路	(273)
第二节 关于城乡低保标准的确定机制	(275)
第三章 城乡社会救助工作人才队伍建设的系统分析与探索研究	(286)
第一节 研究背景	(286)
第二节 关于社会救助工作人才队伍的培训现状	(288)
第三节 关于社会救助工作人才队伍的使用现状	(293)
第四节 关于社会救助工作人才队伍的评价现状	(295)
第五节 关于社会救助工作人才队伍的激励现状	(297)
第六节 发展展望与政策性建议	(300)

专题六:其他专题研究

第一章 城乡医疗救助专题研究	(305)
第一节 研究背景与研究思路	(305)
第二节 贫困家庭就医渠道及疾病致贫的情况分析	(307)
第三节 贫困家庭享受医疗救助情况分析	(309)
第四节 政策性建议	(312)
第二章 城乡劳动自救专题研究	(315)
第一节 关于我国的扶贫开发	(315)
第二节 城乡贫困家庭经济情况数据分析与系统研究	(322)
第三节 政策性建议	(332)
第三章 城乡贫困家庭成员的社会心理专题研究	(334)
第一节 贫困人群的基本的理论研究	(334)
第二节 贫困家庭成员心态面面观之系统分析	(336)
第三节 政策性建议	(350)
第四章 低保获得性与社会心态相关专题研究	(353)
第一节 相关概念界定	(353)
第二节 贫困人群的低保获得性分析	(355)
第三节 贫困人群的社会心态分析	(359)
第四节 低保获得性与社会心态的关系分析	(362)
第五节 存在问题及政策建议	(365)

专题七:社会服务(社会救助服务)体系的探索研究

第一章 城乡低保与社会服务体系建设	(371)
第一节 社会服务体系的界定	(371)
第二节 社会服务的作用	(372)

第二章 社会服务体系的发展	(376)
第一节 社会服务体系的发展历程	(376)
第二节 社会服务在中国的引进及发展	(382)
第三章 城乡低保及社会服务体系构建	(384)
第一节 社会服务体系的现状及问题	(384)
第二节 “十二五”时期基本社会服务主要标准	(389)
第三节 社会服务体系的发展目标	(390)
第四章 政策性建议	(392)
第一节 城市低保社会服务的政策性建议	(392)
第二节 农村低保社会服务的政策性建议	(396)

导 论

第一章 项目综述

我国社会发展的最终目标是实现共同富裕。改革开放后,我国经济取得了突飞猛进的发展,经济建设的成就举世瞩目,然而发展过程伴随的贫富分化问题也日益凸显。随着全面建设小康社会、科学发展观和社会主义和谐社会的不断建设与深入发展,贫困问题日益引起人们的重视,如何解决贫困问题,缩小贫富两极分化,促进社会公平与发展逐步成为社会各界关注的焦点。

长期以来,党和政府高度重视民生工作,致力于贫困问题的解决一直是党和政府常抓不懈的重要任务之一。胡锦涛总书记在十七大上就强调,“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活”,健全的社会救助体系无疑是完善这一社会保障体系不可或缺的重要方面。

从2008年到2010年,民政部政策研究中心先后开展了四次全国性的综合调查,从完善分类施保、加强动态管理等多方面对社会救助体系开展了全面系统的研究。本次项目属于“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目(以下简称社会政策支持系统)的第五次全国入户调查。2011年度该项目全国性入户调查在以前四次调查的基础上,进一步探究社会救助体系的运行机制,深入分析影响社会救助工作的各项社会经济因素,并通过加强过程控制、创新救助手段、扩展救助内容、提高救助效率,在进一步深化社会救助运行的工作机制基础上,进一步探索建立新时期社会救助服务体系的发展新思路。

第一节 背景分析

社会救助作为政府主导下以保障困难人口基本生活水平为目标的社会事业,在提高社会成员生活水平、缩小贫富差距、维护社会公平与正义方面发挥了重要作用。然而在救助过程中,目前仍存在着救助管理的规范性不强、救助机制的可操作性与科学化程

度不高等问题,已经严重影响到了预期的救助效率以及救助效果。同时随着社会经济的发展,困难人口的需求从最初的生存需求逐步向精神需求、发展需求转变,城乡困难居民对养老、医疗、教育、住房、就业等基本公共服务需求更加迫切,对社区服务、公共服务设施、城市环境、社会秩序提出了更高的要求。因此,社会救助目标的实现需要在继续完善社会救助工作机制的基础上,逐步探讨社会救助服务体系的建立及提升。

一、理论背景

从世界范围看,现代社会救助起源于英国,社会救助制度在发达国家有着悠久的历史,国内众多学者对其进行了大量富有成效的研究。有的注重研究发达国家的社会救助制度,希望从这些国家的成功经验中为我国寻求一些有益的借鉴,如马国芳、何润宝《国外政府社会管理和公共服务发展新趋势及其启示》、曹清华《英国现代社会救助制度反贫困效应研究》、黄耀霞《西方国家社会管理的发展演变及对我国的启示》等;还有的致力于从我国的社会现状出发,从不同层面来探讨如何完善社会救助制度,如陈成文、胡书芝《社会救助与建设和谐社会》、方鹏骞《中国农村贫困人口社会医疗救助制度研究》、李彦昌主编《城市贫困与社会救助研究》、武新《低保管理的成本效率分析及管理模式创新的设想》等。这些专家学者的研究一方面使我们了解到了国外社会救助制度的先进管理经验,为我们更好地完善我国社会救助体系建设提供了积极的借鉴,另一方面也使我们了解与分析我国社会救助的现状与问题,为本项目的深入调查与系统研究提供了有益的借鉴。

二、现实背景

目前,我国按照全面建设小康社会的要求,从解决困难群众最关心、最迫切的问题入手,初步形成了以长期生活救助、专项分类救助和临时应急救助为基础的社会救助基本框架,在保障困难群众的基本生活方面发挥了重要的作用。但由于我国贫困人数众多、制度本身及其他配套措施还不完善,以及西方国家高福利社会救助制度的示范效应等因素的影响,我国目前的社会救助事业正面临巨大的挑战。

1. 我国贫困人口数量众多、构成人员复杂、变动性较大。改革开放以来,我国反贫困工作取得了巨大的成效,但是民政部的相关统计显示,截至 2010 年年底,按照年人均纯收入 1274 元的扶贫标准,全国仍有 2688 万的贫困人口。此外,在统计之外还有大量的低收入群体,如果将低收入群体同样计算在内,我国贫困人口的数量将超过 1 亿。如果按照联合国的贫困标准,我国仍有 1.5 亿的贫困人口,如此庞大的贫困人口规模对于社会救助事业一直构成巨大的长期挑战。同时贫困人口构成复杂、变动性较大。2010 年民政事业发展统计报告显示:2010 年我国享受城市低保待遇的人员中,在职人员 68.2 万人,灵活就业人员 432.4 万人,老年人 338.6 万人,登记失业人员 492.8 万人,未

登记失业人员 419.9 万人,在校生 357.3 万人,其他 201.1 万人。与复杂的贫困人口构成相对应的是多样性的救助需求,因此,社会救助体系要实现对贫困人口的有效救助,就必须进一步提高社会救助的有效针对性。

2. 随着经济和社会形势的发展,我国现有的社会救助管理呈现出越来越多的不平衡性。改革开放后,我国经济迅猛发展,社会结构变化巨大,社会救助由于确立时间较短以及相关配套措施不完善等诸多原因,目前还不能完全适应社会现实的需求。社会救助的不平衡性主要体现在以下几个方面:

(1) 城乡社会救助存在不平衡性。一方面,目前城市中已经形成了以城市最低生活保障为基础,以城市养老、医疗、教育、住房、法律等各专项救助为辅助,以其他救助和社会互助为补充的救助体系,总体上讲,城市社会救助制度在保障困难人群的基本生活、促进社会和谐方面已经发挥了重要的作用。虽然国家近几年加大了对农村社会救助的力度,但农村社会救助无论是在资金投入、标准设立和救助人口比例上都远远低于城市,有些确需救助的农村特殊困难群众很难得到及时救助。另一方面,城乡救助制度相互独立,缺少衔接。我国城乡长期实行了相互独立的社会救助制度,而伴随城市化进程的加快,尤其是农民工群体的大量流动,相互独立、长期割裂的城乡救助体系已经越来越不适应经济社会发展的客观要求。

(2) 我国社会救助的重点存在不平衡性,发展型救助不足。我国现行的社会救助制度发挥的主要作用还是救急救穷,缓解基本生存压力、消除生活贫困是其救助的单一目标,还没有完全实现从消除“收入贫困”到消除“能力贫困”的转变,其在消除“能力贫困”方面的作用还有待提高。例如,有部分是有劳动能力的低保人员,应着重给予其就业机会。但就目前的救助措施来看,针对贫困者自身能力素质的提高、就业指导以及就业机会的提供等一系列应有的发展型救助措施,尽管社会已经达成了一定的政策共识,但是实践步伐还相对缓慢,造成很多贫困人员自身的就业竞争能力与就业意愿比较薄弱。

(3) 我国社会救助的标准与社会发展水平存在不平衡。随着各地经济的发展,城乡年人均可支配收入不断增长,但相比之下,城乡居民低保标准与城乡居民年人均可支配收入之间还存在一定程度的差距。近几年各级财政和慈善用于社会救助的资金虽然一年比一年多,但国家救助资金投入增长仍落后于社会救助对象实际需求的增长。如何在实践中科学合理地建立健全与社会救助相关的财政投入增长保障机制,已是解决这一问题的关键。

(4) 我国社会救助的管理体制与运行机制间存在不平衡性。一方面,管理体制上多头管理、条块分割的问题仍然存在。当前我国社会救助工作分散在不同的部门,民政、财政、社保、工会、妇联、企事业单位等多头救助,导致政出多门、标准各异,且部门之间配合较少。这种管理格局增大了协调任务和难度,容易造成救助资源浪费,客观上

影响了救助效能。另一方面,运行机制不够通畅。一是基层网络平台薄弱,救助机构与队伍不健全、经费不足、设施简陋等问题日益突出。二是社会监督机制、评估机制尚未健全,影响了社会救助的公正性。三是救助对象正常的进入与退出机制不够健全。

三、国际借鉴

西方发达国家经过长时期的发展,经济相对成熟,社会保障相对完善,社会救助覆盖面广、救助力度大。在此基础上,各国也加大了对社会救助体系的研究,通过完善运行机制,提升体系建设,来促进社会救助功能的实现。从救助目标来看,从 1990 年以来,由包括世界银行、国际劳工组织、亚洲开发银行与英国国际发展总部在内的一系列国际组织逐步推动建立起一种发展型的社会救助计划,即通过对人的能力的投资,减少贫困,促进劳动者参与和长期发展。以墨西哥的 Oportunidades 项目为例,在向贫困家庭提供现金救助必须以受助家庭保证其子女就读正规学校,并满足其子女必要的健康与营养需求为条件。从救助方式看,从 20 世纪 90 年代开始,西方国家开始实行“无责任即无权利”的社会救助方式,以鼓励形成自立而不是依赖性的福利政策氛围,在“应保尽保”的前提下,加强救助对象的分类工作,促进“人员有进有出,水平有升有降”的动态管理。法国、加拿大、德国等都建立起了较为完善的收入测量和核查体系;日本、美国等则强化求职审查,建立“强行退出”机制,减少贫困人口对于社会救助的依赖;此外,英国实行的家庭奖励(对有孩子家庭父母参加工作的奖励)、美国实行工作收入退税等方式激发贫困人口工作的积极性。这些措施在保障社会救助覆盖范围的基础之上,通过创新救助手段、加强过程管理,推动了救助体系运行的规范化,提高了社会救助效率,并进一步提升了整个社会救助的体系建设。

四、发展趋势

目前,国内外社会救助都体现了完善救助机制、提升救助体系的趋势。

首先,完善救助机制、提升救助体系是提高救助质量和水平的需要。我国社会救助发展时间较短,在实际操作过程中存在很多不完善的方面,难以适应不断变化发展的社会经济形势。因此,完善和提升社会救助工作,一方面科学合理地分配救助资源,促使城乡社会救助协调发展,生活救助与能力救助相辅相成,救助标准与社会发展同步变化;另一方面推动救助机制与其他社会机制的相互配合与平衡发展,通过“应保尽保”、“应退尽退”和“分类施保”,提高社会救助工作的质量和科学性。

其次,完善救助机制、提升救助体系是当今社会转型期社会保障体系建设的重要内容,是解决民生问题的迫切需要。建立有效的社会救助制度是社会保障制度改革不可或缺的一部分,构建具有中国特色的新型社会救助体系,是我国经济社会发展和文明程度的重要标志,在全面建设小康社会的新征程中,只有不断完善社会救助的管理,