



中国民生民政系列丛书

ZHONGGUO MINSHENG MINZHENG
X I L I E C O N G S H U

中国城乡困难家庭
社会政策支持研究
(2016)

王杰秀◎主编



人 民 出 版 社



中国民生民政系列丛书

ZHONGGUO MINSHENG MINZHENG
X I L I E C O N G S H U

中国城乡困难家庭 社会政策支持研究

(2016)

王杰秀◎主编



人民出版社

责任编辑：娜 拉 舒 月 史 伟

组 稿：王 锋

封面设计：林芝玉

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡困难家庭社会政策支持研究. 2016/ 王杰秀

主编. —北京：人民出版社，2019

(中国民生民政系列丛书. 1—10 卷)

ISBN 978 - 7 - 01 - 020631 - 8

I. ①中… II. ①王… III. ①贫困-家庭-社会政策-
政策支持-研究-中国-2016 IV. ①D669.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 060070 号

中国城乡困难家庭社会政策支持研究(2016)

ZHONGGUO CHENGXIANG KUNNAN JIATING
SHEHUI ZHENGCE ZHICHI YANJIU

王杰秀 主编

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：23.25

字数：310 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 020631 - 8 定价：63.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：(010)65250042

编委会

主 编：王杰秀

副主编：邹 波 江治强

成 员：（按姓氏笔画排序）

王伟进 丰宝宾 王超群 邓 锁 关信平

刘丽娟 刘振杰 任莉颖 安 超 郑 路

郑飞北 秦广强

审 稿：邹 波 江治强

调查执行：江治强 刘振杰 刘丽娟 安 超

目 录

第一章 导 论 / 1

- 一、研究背景 / 1
- 二、项目设计 / 6
- 三、报告导读 / 15

第二章 城乡困难家庭总体状况 / 25

- 一、困难群体规模及其趋势 / 25
- 二、困难家庭基本情况 / 29
- 三、困难家庭人力资本与就业 / 36
- 四、困难家庭基本经济状况 / 45
- 五、困难家庭负担 / 55
- 六、困难家庭与社会支持 / 61
- 七、困难家庭心态 / 67

第三章 城乡困难家庭生活状况与基本生活保障 / 71

- 一、城乡困难家庭生活状况分析 / 71
- 二、城乡困难家庭基本生活保障分析 / 78

三、城乡家庭致贫因素分析 / 88

四、讨论 / 94

第四章 城乡困难群体的就业支持政策分析 / 96

一、城乡困难家庭劳动年龄人口的特征 / 97

二、城乡困难家庭对就业支持的需求与就业服务利用 / 104

三、就业支持的政策供给 / 108

四、灵活就业与就业支持的转向 / 114

五、结论与政策建议 / 119

第五章 城乡困难群体健康政策分析 / 121

一、城乡困难群体健康政策实施情况 / 122

二、城乡困难群体健康政策分析 / 140

三、城乡困难群体健康政策改革建议 / 154

第六章 城乡困难群体的教育救助政策分析 / 165

一、教育救助的概念 / 165

二、教育救助政策的开展思路 / 168

三、城乡困难家庭教育救助的数据基本情况 / 173

四、困难家庭教育救助情况的影响因素分析 / 198

五、中国教育救助情况的总结与政策性建议 / 207

第七章 城乡困难家庭的住房政策支持分析 / 213

一、研究背景 / 213

二、城乡困难家庭的住房基本状况 / 215

三、城乡困难家庭的住房政策支持特征 / 221

四、城乡困难家庭住房政策支持获得的差异分析 / 226

五、基本结论与政策讨论 / 231	
第八章 城乡困难家庭社会服务政策分析 / 235	
一、城乡社会服务政策总述 / 236	
二、农村社会服务建设政策分析 / 241	
三、城市社会服务建设政策分析 / 247	
四、流动人口社会服务建设政策分析 / 254	
五、社会服务建设城乡政策比较分析 / 261	
六、社会服务建设区域比较分析 / 268	
七、社会服务满意度的相关因素分析 / 273	
八、研究发现与政策建议 / 277	
第九章 城乡困难群体的社会支持政策衔接分析 / 280	
一、当前城乡困难群体困难情况及社会政策体系 / 281	
二、社会救助制度体系内的政策衔接分析 / 292	
三、社会救助与社会保险、就业促进和扶贫开发政策衔接分析 / 300	
第十章 城乡困难群体的社会心态及社会参与分析 / 311	
一、积极与消极社会心态 / 313	
二、生活改善与收入分配均等化认知 / 325	
三、社会交往 / 329	
四、社区公共事务参与 / 340	
五、社区活动参与 / 349	
六、小结与政策建议 / 352	
参考文献 / 358	

第一章 导论

一、研究背景

改革开放以来，中国创造了举世瞩目的经济奇迹。进入 21 世纪后，中国的经济增长进入了“新常态”。经济增长带来的一个直接效果就是人民生活水平普遍提高，贫困人口绝对数量明显减少。如图 1—1 所示，从 2001 年到 2010 年，在国家扶贫标准基本稳定的情况下，农村贫困人口的总数从 9029 万人减少到 2688 万人。2011 年，农村扶贫标准线从 1274 元提升到 2300 元，在新的扶贫标准线以下的农村贫困人口的总数也随之增加到 12238 万人。此后农村贫困人口总数持续下降，到 2015 年，已经降至 5575 万人。

但是，中国经济增长也带来了贫富差距的拉大问题。据国家统计局报告，从 1981 年到 2003 年，全国的基尼系数从 0.288 提高到 0.479。2003 年以后，基尼系数则一直处于 0.46 至 0.49 之间。城乡差距尤为明显，2015 年，农村居民人均可支配收入仅占城镇居民人均可支配收入的 36.6%。不平等程度的扩大意味着处于收入分配金字塔底端的贫困人口越来越难以分享经济增长的好处，经济增长的减贫效应下降。虽然总

体来看, 贫困人口总数不断减少, 但相对贫困正在加剧, 特别是农村人口的脱贫任务仍然艰巨。

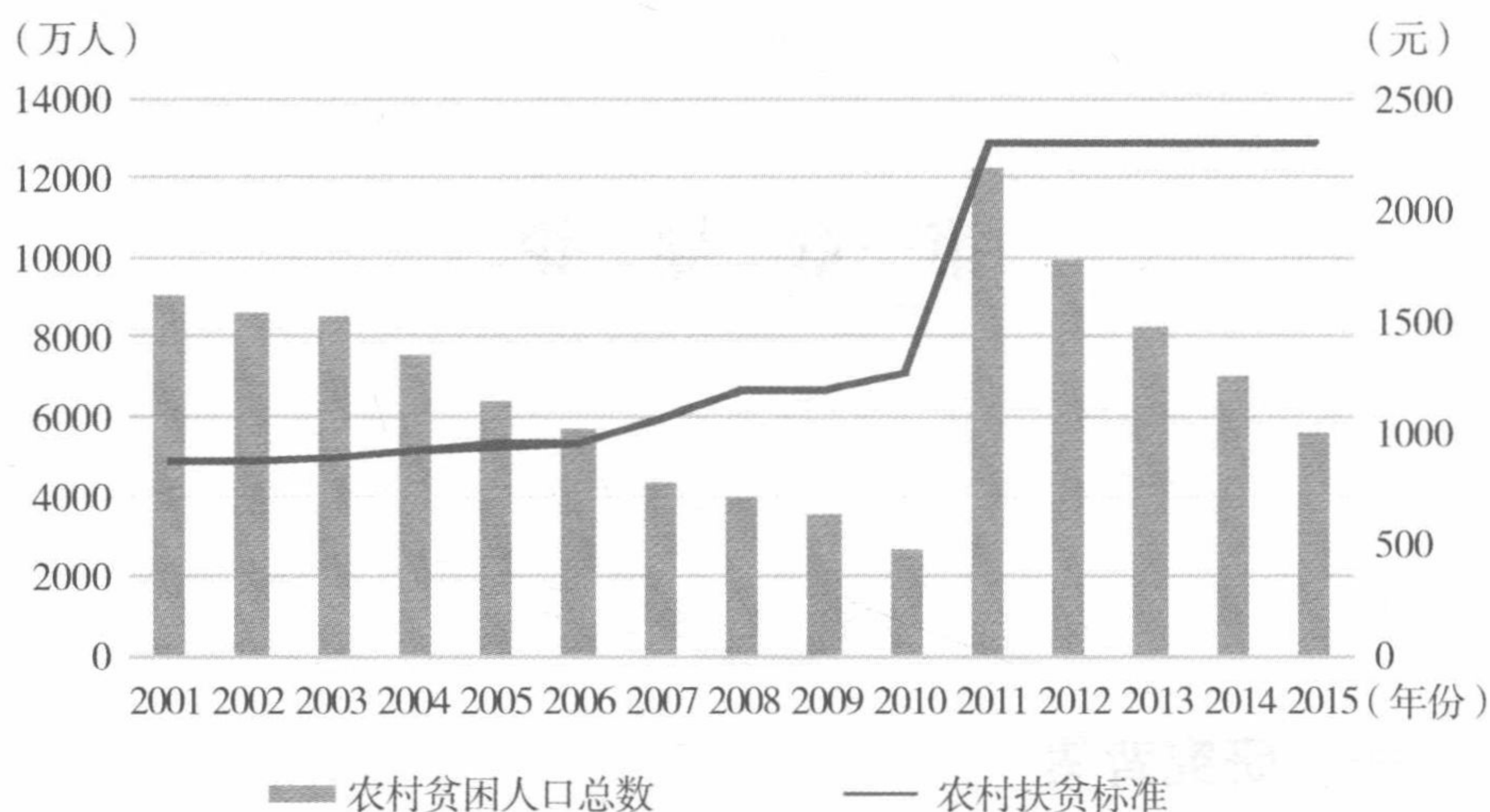


图 1—1 2001—2015 年农村贫困人口总数变化

数据来源：国家统计局。

对于贫困人口及其家庭的社会救助, 是我国一项重要的社会政策。我国政府在 1999 年颁布了《城市居民最低生活保障条例》, 在全国实行对城镇居民的最低生活保障制度, 农村“低保”政策则在 2007 年才实现全覆盖。反映在数据上, 如图 1—2 所示, 2007 年以前, 城镇居民接受“低保”救助的人数保持在每年 2200 万人左右, 约占城市人口总数的 4%。由于农村“低保”政策尚未普及, 农村接受“低保”救助的人数明显少于城市“低保”人数, 所占比例也极低。2007 年后, 农村接受“低保”救助人数大幅上升, 从 2006 年的 1593 万人上升到 2007 年的 3566 万人, 增长了 224 个百分点。人数在 2013 年达到最高点——5388 万人, 占农村人口总数的 8.56%, 近两年趋势有所下降, 2015 年接受救助的人数为 4904 万人, 占 8.13%。相比之下, 城市接受“低保”救助的人数自 2003 年达到最高点——2247 万人后一直缓慢下降,

到 2015 年仅有 1701 万城镇居民接受了“低保”救助，占城镇人口总数的 2.21%。

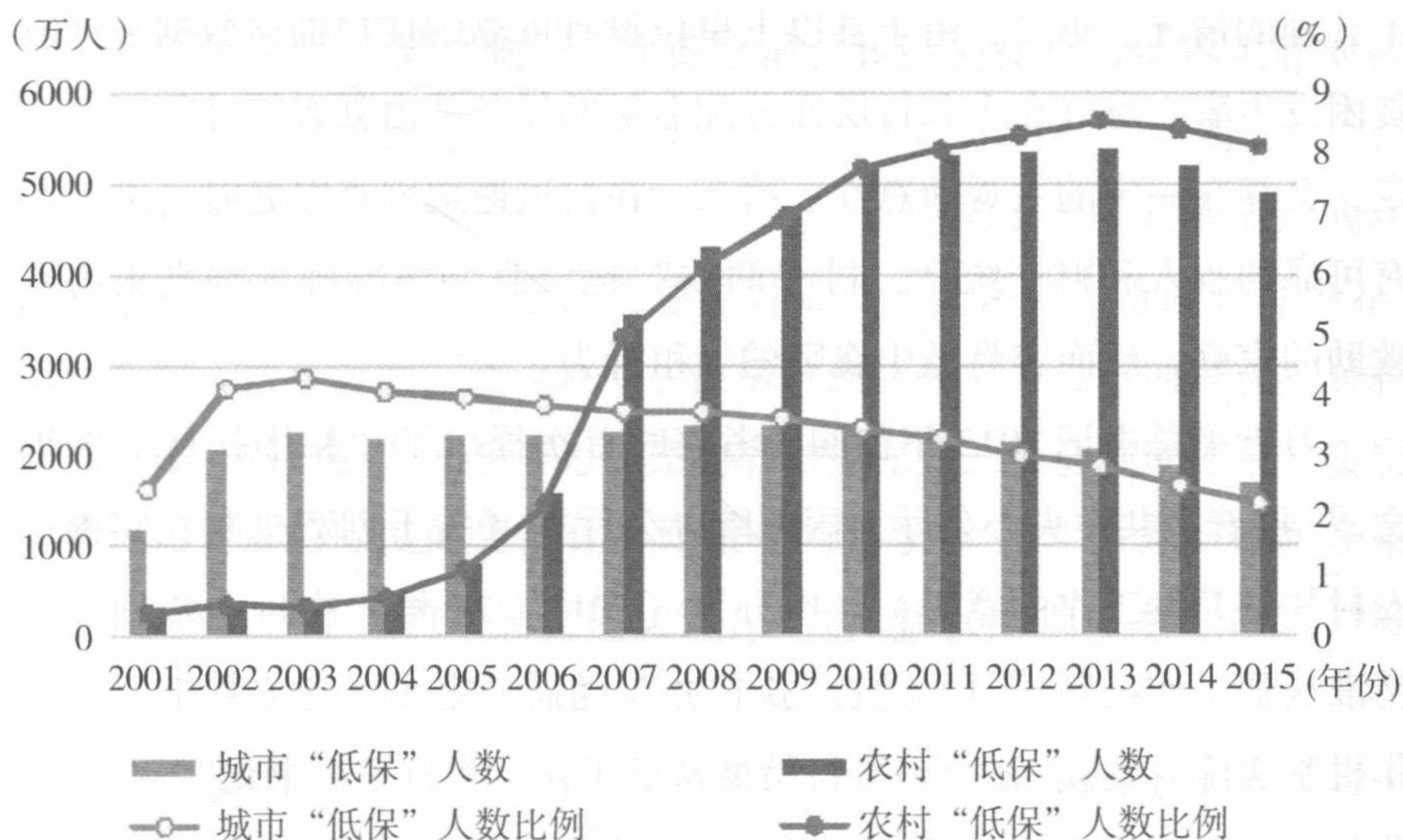


图 1—2 城乡“低保”人数及比例

注：城市“低保”人数比例 = (城市“低保”人数/城市人口总数) × 100%；农村“低保”人数比例 = (农村“低保”人数/农村人口总数) × 100%。

数据来源：国家统计局。

国家对于困难家庭救助的决心和成就举世瞩目，然而在具体政策实施过程中却操作粗放。现行的贫困人口是统计部门通过农村住户抽样调查的数据推算出来的，如 2013 年国家制定的农村扶贫标准是 2736 元，国家统计局利用农村住户抽样调查数据估计，2013 年年底全国共有 8249 万人口的收入低于 2736 元，从而推算出当年全国的贫困人口数。然后根据各省和县的贫困发生率分配困难家庭救助的名额，允许各地有 10% 的上浮幅度。最后县级统计部门根据县内的贫困分布状况再次将名额进一步分解到乡和村。^①这种方法不能准确地定位困难家庭。第一，

^① 汪三贵、郭子豪：《论中国的精准扶贫》，《贵州社会科学》2015 年第 5 期。

在抽样调查中对于家庭的收入及财产信息的登记会出现遗漏或失真，据此估算的贫困率就会有较大出入，而在省或县分配救助的名额时会造成不合理的情况。第二，由于县以下单位没有可靠的住户抽样数据来计算贫困发生率，所以在乡和村层面分配名额的任务就由县级统计部门来决定，会存在一定的主观随意性。第三，在村里遴选困难家庭时，由于没有可靠的收入和财产统计，村“两委”也没有办法准确识别真正需要救助的家庭，反而容易滋生腐败的寻租行为。

习近平总书记2013年在湘西考察时首次提出了“精准扶贫”的理念。^①接着中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25号）中进一步确立了精准扶贫工作机制。^②国务院“扶贫办”随后制定了《建立精准扶贫工作机制实施方案》，在全国推行精准扶贫工作。习近平总书记在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲中就精准扶贫方略提出“六个精准”，即“扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，确保各项政策好处落到扶贫对象身上”。^③

学者也将精准扶贫的定义概括为：“扶贫政策和措施要针对真正的困难家庭和人口，通过对贫困人口有针对性的帮扶，从根本上消除导致贫困的各种因素和障碍，达到可持续脱贫的目标。”^④于是，“精准扶贫”成为我国新阶段反贫扶贫工作的重点。

① 《习近平赴湘西调研扶贫攻坚》，新华网，2013年11月3日（http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/03/c_117984236.htm）。

② 《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，新华网，2014年1月25日（http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/25/c_119127842_3.htm）。

③ 习近平：《携手消除贫困 促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲》，新华网，2015年10月17日（http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-10/17/c_134722059.htm）。

④ 汪三贵、郭子豪：《论中国的精准扶贫》，《贵州社会科学》2015年第5期。

同时，对于困难家庭的救助也应全方位、系统化。这方面经过多年的探索，最后通过2014年2月颁布的《社会救助暂行办法》（以下简称《暂行办法》）得以确定。在此之前，我国的社会救助体系相对模糊混乱，省、市、县之间的差异也较大。《暂行办法》开宗明义：“社会救助制度坚持托底线、救急难、可持续”，明确了社会政策的托底功能，并且“以行政法规的形式构建了以最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、教育救助、就业救助、住房救助、受灾人员救助以及临时救助为主体，以社会力量参与为补充的清晰而完整的社会救助体系，实现了我国社会救助制度的规范化、体系化与科学化”^①。国务院继而发布《关于全面建立临时救助制度的通知》，针对社会救助体系存在的“短板”，作出了建立临时救助制度的工作部署。^②

2015年12月，中共中央、国务院下发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，提出具体的反贫困目标，即“到2020年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。”^③《决定》强调了农村“低保”在精准扶贫方略中的兜底保障角色，加大农村临时救助制度的落实力度。

在这样的经济、社会和政策环境下，民政部政策研究中心设计实施的大型研究项目“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”具有十

① 谢勇才、王茂福：《〈社会救助暂行办法〉实施的局限性及其完善》，《中州学刊》2016年第3期。

② 《关于全面建立临时救助制度的通知》，中央政府门户网站，2014年10月24日（http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/24/content_9165.htm）。

③ 《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，新华网，2015年12月7日（http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/07/c_1117383987.htm）。

分重要的意义。第一,该项目关注城乡困难家庭的基本生活和保障状况,其有助于提升精准扶贫方略中对于困难家庭户的精准定位。第二,该项目了解城乡困难家庭对于社会政策的需求,可以为完善救助体系、实现精准扶贫提供重要信息。第三,该项目调查了各项救助制度的落实情况及受救助困难家庭的反馈,可以及时把握政策实施过程中遇到的困难和问题。第四,该项目还对当前政策忽略的问题,如低收入流动人口的救助权益、困难家庭的社会心态和社会参与等,进行了前瞻性的调研,可以为政策的进一步完善提供咨询。第五,该项目自2015年起改为全国代表性概率抽样方法,并采用追踪调查的方式,其研究结果不仅更为科学严谨,而且有助于了解困难家庭经济状况和政策需求的动态变化。

二、项目设计

“中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设”项目(以下简称“困难家庭”项目)于2008年正式立项,以后每年进行一次全国问卷调查。2015年,在研究主旨和调查内容不变的情况下,该项目的样本选取和执行方式有所改进,并且确定了追踪访问的策略,从而使得该项调查的研究方法更为科学,调查工具更为先进。

本部分将从问卷内容、样本选取和调查模式3个方面介绍本项目的具体设计。

(一) 问卷内容

“困难家庭”项目自2008年立项以来在调查内容上具有较好的连续性。问卷根据受访对象不同分为3个版本:城市困难家庭问卷、农村困难家庭问卷和城市流动人口困难家庭问卷。3个版本的问卷主体内容相似,只是出于适用性的考虑在题干的表述和选项的列举上有所

调整。另外针对流动人口困难家庭的特殊性，补充了一些特别关注的问题。

总体来说，各版本问卷均分为五大模块（见表 1—1）。

表 1—1 2016 年度调查问卷概览

模块	主题	内容
A	家庭基本情况	<ol style="list-style-type: none"> 1. 家庭成员列表及基本情况 2. 最主要收入人的职业情况 3. 家庭遇到的困难 4. [流动人口] 流动的原因、工作状况及遇到问题
B	家庭经济状况	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2015 年家庭支出情况 2. 2015 年家庭收入情况 3. 积蓄和欠债情况 4. 住房情况 5. 耐用消费品持有情况
C	享受社会救助状况	<ol style="list-style-type: none"> 1. 关于“低保”的申请和享受情况及评价 2. 2015 年享受的各项救助或优惠项目情况及评价 3. 医疗救助情况 4. 教育救助情况 5. 就业救助情况
D	其他社会支持政策、社会服务	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2015 年享受社会保障情况 2. 享受各项社会服务情况及评价 3. 社会服务设施情况 4. 对社区服务和环境满意度
E	社会心态与参与	<ol style="list-style-type: none"> 1. 心理健康与基本价值观 2. 政治参与情况 3. 社区活动参与情况 4. 社会交往情况 5. [流动人口] 身份认定及定居打算

A 模块是关于家庭的基本情况，如对家庭成员逐一登记，并询问每个家庭成员的性别、年龄、婚姻、教育、就业等背景情况，然后就家中的劳动力、残疾人、慢性病及大病患者的人数进行汇总。也询问家中最主要收入人的职业情况，并家中遇到哪类困难和遇到困难后的求助对象等。对于城市流动人口困难家庭还调查了流动的原因、渠道、工作和居住地变动的情况、工作状况及遇到的问题等。

B 模块旨在了解家庭的经济状况，对于支出的各分项（如生活消费支出、转移性支出、资产、经营性支出等）及收入的各项（如劳动收入、经营性净收入、财产性收入、转移性收入等）进行了详细登记，同时询问家中的积蓄、欠债、住房、耐用消费品等情况。

C 模块了解家庭的享受社会救助状况，询问了 2015 年全家享受各项救助或优惠项目的情况，还具体提问了“低保”、医疗、教育、就业四种救助的详细情况及评价。

D 模块是关于其他社会支持政策和社会服务，包括各种社会保障（如退休金、医疗保险、失业保险、工伤保险等）、各类社会服务（如社区养老服务、幼儿托护、劳动就业服务等）和社区服务设施的状况，及对社区服务与环境的满意度。

E 模块是关于社会心态及参与方面的问题，包括心理健康、基本价值观、政治参与、社区活动参与及社会交往情况等。对于流动人口困难家庭，还询问了其对于自己身份的认定（本地人或外地人，城里人或农村人）及在城市定居的打算。

2016 年的调查问卷在 2015 年问卷的基础上主要作了以下调整。

(1) 将有关特定年的问题由 2014 年改为 2015 年。

(2) 个别问题的题干做了调整。如 E13—7 问题，2015 年问卷中的题干为“如果出远门，能不能委托其他居民帮你收挂号信、拿牛奶和报纸等”，2016 年问卷中的题干改为“如果出远门，能不能委托其他居民帮你照看家务等？”

(3) 个别问题的选项做了调整。如 C11—1 问题,“您家是什么情况下得到重特大疾病医疗救助的?” 2016 年问卷中题干的描述没有变化,但选项 2 原为“花费过高”,修改后为“虽不在目录内但花费过高”,使选项设计更为严谨。

(4) 新增了少量问题,如关于慈善救助的问题,退休金或城镇职工养老保险情况以及城镇职工医疗保险情况等。

(二) 样本选取

“困难家庭”项目的调查对象分为三大类:第一类是城市困难家庭,包括在城市社区领取最低收入保障金的家庭(称为“低保”户)和在城市社区因家庭经济困难申请过“低保”但未获批准的家庭,工作中称为“低保”边缘户。第二类是农村困难家庭,包括在农村社区的“低保”户或“低保”边缘户。第三类是城市流动人口困难家庭,接受调查的这类家庭要同时满足 4 个条件:(1) 被访对象需来自居住地以外的县市(不含同一市跨辖区情形);(2) 被访对象以家庭为单位(被调查人和直系亲属共同生活在一起)居住在城市社区;(3) 被访对象家庭来居住地半年以上;(4) 被访家庭经济状况在居住地处于中下等水平。

本项目 2016 年度调查是对 2015 年基线调查访到的样本家庭户的追踪调查。本节内容包括对 2015 年基线调查抽样设计的介绍,2015 年样本整理过程以及 2016 年的追踪策略。

1. 2015 年基线调查抽样设计

2015 年基线调查的抽样设计由中国社会科学院社会学所负责,采用了分层、两阶段不等概率整群抽样设计,具体情况如下。

第一阶段:抽取样本区县

首先将全国的区县按照地理—行政区域的分布,即东北、华北、华

东、中南、西北、西南 6 大地理—行政区域，划分为六大层，所辖省、自治区、直辖市如表 1—2 所示。在每一个分层中，按照：A. 经济发展类指标（人均 GDP，非农人口比重，第二、第三产业产值比重）；B. 人口结构指标（常住人口数、少儿比（0—14 岁人口）、劳动人口比重、60 岁以上人口比例）；C. 教育水平指标（文盲率、高中及以上文化程度比重、平均受教育年）分类，对上述指标采用隐含分层（Implicit Stratified）方式综合排序。而后按照 PPS（与单位大小成比例的概率抽样）方式，在每一个分层中，抽取相应数目的区县。共抽取了 151 个样本区县。

表 1—2 六大区域划分

区域	省份、自治区、直辖市
东北	辽宁、吉林、黑龙江
华北	北京、天津、河北、山西、内蒙古
华东	上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东
中南	河南、湖北、湖南、广东、广西、海南
西南	重庆、四川、贵州、云南、西藏
西北	陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆

第二阶段：抽取村居

在抽中的样本区县内，获得的村（居）委会户数、人数统计名册作为抽样框，以 PPS 的方法在抽取村居样本，首先抽取了 4800 个村居样本^①，然后进行简单随机抽样，从中抽取了 2287 个村居样本。

第三阶段：抽取困难家庭户

在每个村居样本中进行整群抽样，对村居样本中的所有“低保”

^① 该村居样本用于民政部另一同时进行的大型全国概率抽样调查项目。