

中国社会救助制度的改革与发展^{*}

韩克庆

(中国人民大学 劳动人事学院,北京 100872)

[关键词] 社会救助;最低生活保障;计划经济;市场经济

[摘要] 在计划经济时期,中国形成了自然灾害救助、城市单位救济与农村集体救济相结合的社会救助制度。市场经济改革以来,随着最低生活保障制度的创新发展,中国社会救助制度内容不断丰富,制度规范不断提高,形成了《社会救助暂行办法》中规定的八项救助内容。社会救助制度的改革与发展,满足了贫困群体的基本需要,保证了市场经济体制改革的顺利进行,维系了社会和谐,促进了社会公平。中国社会救助制度的发展走向是:救助对象从覆盖市场转型的城市新型贫困者向全体贫困者过渡;从城市社会救助体系为主体向城乡一体化的社会救助体系建设过渡;从社会救助与社会福利分离向社会福利整合社会救助制度过渡;长远来看,从政府主导向政府—市场—社会多元主体过渡。

[中图分类号]D632.1 [文献标识码]A [文章编号]0257-2826(2015)02-0029-07

中国社会救助制度的改革与发展历程,大致可以分为三个阶段:一是计划经济时期以救灾救济为制度主体的时期;二是改革开放以来至20世纪90年代末的制度过渡和转型时期;三是90年代后期,城市最低生活保障制度建立到目前的制度全面建设时期。

一、计划经济时期的中国社会救助制度

(一)1949年以后中国社会救济制度的建立

新中国成立后,针对积贫积弱的社会现实,当时社会救助制度主要围绕自然灾害救助、农村救助、城市救助三

个方面展开。新中国成立之初,长江、淮河、汉水以及海河流域相继发生严重决口,灾情遍地。因此,1950年2月27日成立中央救灾委员会,各灾区政府逐级设立生产救灾委员会,以民政部门为主,开展救灾工作。当时的救灾方针是“生产自救,节约度荒,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救济”。^{[1](P149)}据统计,从1950年到1976年,国家提供的灾民生活救助款项总计达到80.84亿元。^{[2](P33)}

计划经济时期的农村社会救助项目主要是“五保”供养和贫困户救助。城市社会救助项目主要是临时救济和定期定量救济,救助对象主要为无劳动能力、无生活来

* 本文根据作者2014年7月23—25日在山东省青岛市“贯彻落实《社会救助暂行办法》暨重大疾病医疗救助培训(民政部社会救助司主办)”上的发言撰写而成。文责自负。

[收稿日期] 2014-10-11

[作者简介] 韩克庆,中国人民大学教授,主要从事社会保障研究。

源、无法定赡养人和抚养人的城镇孤老、社会困难户、60年代精减退职职工以及国家规定的一些特殊救济对象,每年的城镇固定救济对象在40万人至80万人之间,临时救济200多万人次。^{[2](P34)}

在行政管理方面,新中国成立以后的社会救助工作,除城市救助中的精减退职职工救助由劳动部分管外,其余的社会救助及优抚事业,都由内务部主管。“文化大革命”期间,内务部被裁撤,民政工作分别交由财政部、卫生部、公安部、国务院机关政工组织管理。1978年民政部成立后,社会救助工作交由民政部负责。

(二) 计划经济时期中国社会救助制度的特点

新中国成立以后,中国社会救助制度的总体特征主要有以下几点:

一是普遍贫穷基础上的残补型制度。新中国成立之初,各项事业百废待兴,经济基础非常薄弱,农村社会普遍贫穷。因此,当时的主要任务是恢复生产和社会秩序,国家经济制度与政治制度建设为重中之重。当时的救助对象主要是两种人:一种是“光荣的人”,一种是“困难的人”,社会救助制度为选择性的残补型制度。

二是救灾救荒为主体内容。在普遍贫穷的前提下,社会救助制度无法覆盖需要救助的全体困难群体。其中,灾民救助是主体,救灾经费主要用于解决灾民粮食、衣着、住房和医疗等困难。除了上文提到的水灾以外,1959—1961年三年自然灾害、1976年唐山大地震,以及其他大大小小的自然灾害所造成的灾民救济,成为社会救助的主体内容。

三是财政投入有限。新中国成立之初,内务部曾经提出“不许饿死人”的救灾口号。1958—1962年农村自然灾害的高峰期,政府用于农村救济的费用每年少于45000万元,集体农业中的每一个人每年合0.8元左右,而粮食短缺地区的集市价格已经达到每公斤2元至4元。集体单位内部的公益金并不能成为对饥饿的农村人口提供有效援助的另一个来源。在死亡危机达于顶点的1960年,公益金总额只有37000万元。^{[3](P403)}受经济基础薄弱的影响,当时的救助制度更多是一种捉襟见肘式的、拆了东墙补西墙的应急策略。

四是集体主义价值观的影响。新中国成立以后,社会救助工作成为社会主义建设的一部分,大致经过了先治乱、再治贫的过程。治乱主要是针对国民党的散兵游勇、旧社会的娼妓改造、城市流民的收容遣送。随着社会

主义计划经济体制逐步确立,开始由“治乱”走向“治贫”。为了不让一个“阶级弟兄”掉队,很多在旧社会没人管的人,在新社会得到了起码的生活保障。农村人民公社体制建立后,贫困以及丧失劳动能力的农户,其生老病死都由生产队负责。^[5]自此,新中国形成了国家保障体系下的城市单位救济与农村集体救济相结合的社会救助制度。

二、市场经济改革以来中国社会救助制度的发展

(一) 中国社会救助制度的过渡和转型

改革是一场全面的社会革命。1978年以来,中国社会开始了政治、经济、文化的全面变革。同年,民政部成立。在改革开放的宏观背景下,中国社会保障制度也发生了根本性的变化——国家负责的劳动保险制度开始向社会保险和商业保险制度过渡。1993年,中共中央十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》第五部分,明确提出建立多层次的社会保障体系。这个多层次的社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。^{[6](P138)}值得注意的是,当时《决定》中还没有社会救助的概念,与社会救助概念有关的,是社会救济、优抚安置、社会互助。

随着社会主义市场经济体制的确立,改革的步伐进一步加快,尤其是城市国有企业改革进一步深化。市场经济的加速发展,导致资源在社会阶级阶层和社会人群中配置的数量、内容和方式均发生重大变化。^[7]20世纪90年代以后,大批产业工人面临结构性失业。据统计,1997年城镇登记失业人数为570万人左右。该年多项大范围抽样调查的结果显示,下岗人员的规模为城镇从业总人数的7%左右,据此推算全国下岗人员为1028万人。登记的失业人员和下岗无业的总人数达到约1500万人。^[8]另据政府部门的统计,从1998至2003年,国有企业累计下岗职工2818万人。^[9]这样,由结构性失业导致的城市贫困问题逐步凸显,对变革中的社会保障制度提出了挑战。

1993年6月,上海市民政局等部门发出了《关于在本市建立城镇居民最低生活保障线的通知》,在全国率先试点城市居民最低生活保障制度,拉开了社会救助制度改革序幕。1995年,民政部在实地调研的基础上,邀请中

央政策研究室、国务院发展研究中心、人事部、劳动部、中国社会科学院、北京大学、中国人民大学等单位的专家学者,召开座谈会,研讨可供参考的方案,并继续扩大试点城市,全国共有12个城市建立了最低生活保障制度。1997年,国务院下发《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》,明确了保障范围、保障标准、保障资金等重要政策问题,就城市居民最低生活保障工作做出全面部署。到1998年底,全国668个城市中有584个、1638个有建制镇的县中的1035个建立了城市低保制度,覆盖面分别达到87%和63%。^{[3](P35-39)}1999年9月28日,国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》(中华人民共和国国务院令 第271号),自10月1日起施行。《城市居民最低生活保障条例》的颁布,标志着我国社会救助制度在经济体制和社会转型中迈出了关键一步,成为中国社会保障制度改革进程中的重要纲领性文件,也是社会救助制度从幕后走向前台、从残补型走向制度型的重要标志。

(二)市场经济改革以来中国社会救助制度的特点

概括起来,市场经济改革以来中国社会救助制度的主要特点为:

第一,市场经济体制改革的配套制度。从特定意义上说,市场经济体制改革的目标,就是转移或甩掉由企业承担的福利包袱,将企业的行政管理职能和财政支付责任交给国家和社会。在这一目标的指引下,1993年以后社会救助这一概念逐步取代社会救济概念,并迅速成为最早建立和发挥制度效能的社会保障项目。可以说,计划经济体制下由单位和集体承担的救助责任,更多地转变为政府责任,并率先在社会救助领域实现了政企分离的改革目标。

第二,起步晚于社会保险制度建设。早在1984年,四川、广东、江苏、辽宁等省份就进行了国有企业退休费用的社会统筹试点,开始了由国家保险向社会保险的转变。1986年,国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,传统意义上的工人阶级不再是捧着“铁饭碗”永不失业的就业群体。实行劳动合同制,退休养老费用实行社会统筹,同时实行大病医疗费用社会统筹。在“效率优先,兼顾公平”的理念指引下,社会保障制度改革的重点,更多集中于养老保险、医疗保险和失业保险方面。

第三,应对保险失灵的救急制度。由于社会保险制度设计通常都有一个缴费期,即只有企业和职工缴费达

到一定期限之后,才能享受到保险收益,比如养老保险有15年的缴费期。所以,在这个缴费期限没有快速和市场经济改革对接的前提下,就出现了保险失灵的情况。所谓保险失灵,是指社会保险制度一时难以承担社会保障功能,并由此带来的社会保护缺失问题。在这种背景下,社会救助制度尤其是城市低保制度的创新发展,起到了重要的解除城市贫困、缓解社会冲突的救急作用。

第四,救助内容不断丰富。城市低保制度实施以后,其他各项社会救助制度不断拓展,从最初的城市低保制度到农村低保制度,再到教育救助、医疗救助、住房救助等,制度内容不断丰富。目前,已经发展成为一个覆盖城乡、救急助困的综合制度体系。

第五,制度规范逐步提高。《城市居民最低生活保障条例》颁布实施后,国家陆续出台了扩大制度覆盖面、增加财政投入、加强信息管理系统建设、规范委托金融机构代发低保金、规范低保对象档案的管理、规范低保对象的认定条件等相关政策规定。2008年8月15日,国务院发布《社会救助法(征求意见稿)》,提出四个主体制度设计,包括居民最低生活保障、专项救助(含教育救助、医疗救助、住房救助等)、自然灾害救助、临时救助。后来,因种种原因未予实施。2014年2月21日,国务院又颁布《社会救助暂行办法》,并于5月1日正式实施。可以说,社会救助制度的法律规范逐步完善。

三、中国社会救助制度的基本框架及其政策效果

(一)基本制度框架

目前,最低生活保障制度已经成为中国社会救助的主体制度。《城市居民最低生活保障条例》规定的保障对象是:家庭人均收入低于当地最低生活保障线的贫困人口。包括:传统的“三无对象”(无固定收入、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人);有收入但在持续减少;失业与下岗职工中的困难家庭;在职困难职工;部分退休人员等。农村最低生活保障制度的建立,以2007年国务院办公厅发出的《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19号)为标志,目标是将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。农村最低生活保障对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,

主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。截至2013年,最低生活保障制度覆盖7452.2万人。^{[10](P54,57)}

随着《社会救助暂行办法》的颁布实施,中国社会救助制度确立的基本框架包括八项社会救助项目:(1)最低生活保障。主要是对城乡贫困家庭的生活救助,目前由城市最低生活保障和农村最低生活保障两个制度板块构成。(2)特困人员供养。主要是对孤苦无依的老年人、残疾人和儿童进行救助,通过机构供养和家庭供养的方式实施。(3)受灾人员救助。主要是对自然灾害发生后的灾民生活救助。(4)医疗救助。主要是对城乡贫困家庭成员的医疗费用补贴。(5)教育救助。主要是对城乡贫困家庭子女上学的教育费用减免或补贴等。(6)住房救助。主要是对城乡贫困家庭的房屋配租和租金补贴等。(7)就业救助。主要是对城镇贫困家庭中有劳动能力的成员进行就业援助。(8)临时救助。主要是对因意外事件和突发性风险造成困难的家庭进行救助,以及流浪乞讨人员救助。

此外,20世纪80年代以后,国家根据人均收入标准划定国家重点扶持贫困县,提出农村扶贫开发战略。农村扶贫开发是以促进贫困地区经济发展,进而消除贫困为目的的社会救助项目,包括救济式扶贫和开发式扶贫两种方式。^{[11](P249)}农村扶贫开发战略极大地改变了贫困地区的面貌,增进了贫困人口福祉,使贫困地区的基础设施和公共服务明显改善,区域性贫困得到根本缓解。

(二)制度发展取得的成效

社会救助制度的创新发展,取得了积极的政策效果。无论是从贫困群体的角度,还是从经济社会发展的角度,都具有不可替代的重要意义。

首先,满足了贫困群体的基本需要。社会救助制度化解了贫困群体的生存危机,让一个个贫困者及其家庭有了起码的生活保障,使贫困家庭的每个成员都能从中获得基本物质条件的满足,重新燃起了他们生活的希望。

其次,保证了市场经济体制改革的顺利进行。社会救助制度的创新发展,解除了城市下岗失业工人的生活困境和后顾之忧。同时,独立于企业之外的国民救助制度设计,让企业摆脱了计划经济体制下“单位制”的影响,从而保证了社会主义市场经济体制改革的顺利进行。

再次,维系了社会和谐。社会救助使得贫困家庭获得相应的物质帮助,使家庭生活得以维持,消除了因贫困

而带来的家庭冲突和矛盾,使很多辛苦经营起来的家没有因为贫困而破散,有助于社会和谐。

最后,促进了社会公平。经济发展并不能消除贫困。贫困问题凸显、贫富差距拉大的现实,显然与社会公平相背离,也不利于中国社会健康、持续发展。社会救助制度的改革与发展,实现了国民收入的再分配,缩小了由于初次分配不公带来的贫富差距,从而在很大程度上促进了社会公平。

四、中国社会救助制度的现实困境和未来发展

中国社会救助制度发展到现在,还存在一些问题,依然没有在理论和政策层面得到解决。中国社会救助制度的未来发展,应当首先厘清政府—市场—社会的边界。在新的发展阶段,着重处理好政府、市场、社会三者的关系,把政府能力、社会动力、市场活力都激发出来。

(一)制度发展面临的现实困境

第一,社会救助与社会福利之间缺乏有效衔接。众所周知,我国传统意义上由民政部门统筹管理的社会救助与社会福利是两个相互交叉的概念:社会救助由社会救济演变而来,社会福利则承担着社会救助的职能。目前,社会救助制度中包含有特困人员供养,同时,社会福利也含有特困人员供养服务的内容。在制度实践中,社会福利依然是一个与社会救助并行的狭义概念,不利于制度整合,也制约了社会救助制度的顶层设计。

第二,社会救助项目之间有待进一步整合。《社会救助暂行办法》中规定的八项救助制度,内容略显庞杂且零乱,似乎很难从中寻找出一条逻辑主线:如果单就需要满足而言,可以从衣食住行等基本需要方面入手,但缺少精神慰藉和心灵关怀的内容;如果从救助对象的角度考虑,则应该按照贫困者、失依老人、失依儿童、残疾人、风险受害者的逻辑顺序展开;如果就社会保障的研究领域来划分,住房救助和教育救助又明显带有社会福利或者公共福利的色彩。尤其是教育救助,在九年制义务教育等制度不断完善的前提下,更多的是一种福利制度,而不是救助制度。此外,最低生活保障制度与农村扶贫开发的关系也有待进一步厘清。特别是农村低保制度与农村扶贫开发及其特困户救助政策的关系,还没有完全理顺。

第三,制度效能有待进一步发挥。目前,社会救助制

度在待遇水平的确定、受益对象的遴选机制、激励导向的发挥,以及对经济发展的促进作用,在政治、社会目标的实现等方面,都有进一步提升的空间。同时,社会救助制度受城乡二元分割的社会结构影响,未来发展仍然高度依赖于城乡社会结构的消解,尤其是住房救助、教育救助,受城乡二元结构影响较大,在有些地区,城乡经济发展水平差距较大,制度二元化色彩浓厚。

第四,信息化建设亟待加强。目前,社会救助制度与社会保险制度、社会福利(服务)制度的信息共享机制不甚健全。比如,低保金领取者与退休金领取者的信息无法对接,出现重复领取的现象。此外,就业救助与失业保险、养老保险与养老服务的有效衔接,特困人员救助与社会保险、社会福利服务如何配套协调,都还没有得到很好的解决。

第五,违法惩戒的轻重需要重新考虑。对于社会救助的制度运行来说,依法救助与违法惩戒是两个基本法律原则。依法救助既包括工作人员的照章办理、秉公行政,也包括救助对象的诚信无欺、遵章守法。如果违法的机会成本太低,无疑会损害法律的尊严和公正。目前《社会救助暂行办法》的相关规定中,对违法行为的惩戒条款偏软,单单依靠对工作人员的行政处分、对救助对象的罚款和治安管理处罚似乎远远不够。

(二)制度发展面临的误区

第一,社会救助“慈善化”。当前,在理论和政策层面有一种观点,以推进慈善事业来弱化或者取代社会救助,以至于在行政管理体制上社会救助与慈善事业定位不清。我们认为,过分强调通过社会慈善事业、通过慈善组织来取代政府的公共救助职能,在社会组织发育相对不足、慈善组织公信力相对欠缺的前提下,会导致一些极端慈善行为的出现,甚至可以称之为“暴力”慈善行为。更为重要的是,过分强调以慈善取代救助,不仅不利于良好的慈善文化的培育和弘扬,更会在国民收入分配制度尤其是初次分配还没有解决好公平问题的时候,造成收入分配结构的固化,最终形成阶层结构的固化。政府的职能,首先应当解决好初次分配,然后是再分配,进而保证经济领域和社会层面的公正。对于转型期的中国来说,慈善事业不应成为阶层固化的推动力量,更不能用慈善来代替政府的公共救助职能和财政责任。

第二,社会救助“社工化”。社会工作专业近年来有了长足发展,社会工作职业资格证书制度也开始被广泛

应用于社会服务领域。据统计,目前全国已有289所大学设立了社会工作本科专业(BSW),61所高校设立了社会工作硕士专业(MSW),每年培养约1.5万名社会工作专业本科及硕士研究生。截止2013年底,全国通过国家社会工作者职业水平考试人员近12.4万人。^[12]社会工作介入社会救助工作,对于维护贫困者的基本权益、满足其精神需求和社会需要、提高其素质和能力,具有不可替代的重要作用。但是,在社会救助领域,应当避免社会工作无所不能的做法。社会工作是承担政府社会救助职能的有力触角,但它本身不能取代社会救助的政策制定、行政管理、财政投入这些基本职能和责任。社会工作与社会救助的理想关系,应是一种协同伙伴关系,但应各司其职,绝不能用服务手段取代制度建设。

第三,社会救助“福利化”。社会救助的目标是满足贫困者的基本需求。市场化改革以来,社会救助制度特别是低保制度取得了巨大成就,制度运行良好。但是,应当防止把社会救助或者把低保制度“泛福利化”。前文已述,可以通过社会救助项目之间的衔接,来弥补社会救助制度的不足和欠缺;也可以通过建立其他社会保障项目,比如社会保险和社会福利服务,来弥补社会救助制度的不足。但是,如果像有的地区那样“全民低保”,或者像有人提议的那样给“大学生发低保”,就把低保金变成了人均一份的福利津贴,这种不区分对象的社会救助必然带来地区和族群的“污名化”。其结果,不仅有悖于制度设计理念,而且扭曲了制度目标,妨碍了制度的健康发展。

(三)制度发展的未来走向

第一,救助对象从覆盖市场转型的城市新型贫困者(主要是下岗失业工人)向全体贫困者过渡。城市低保制度带有很强的“选择性”构建色彩,目前已经完成了阶段性制度目标。换句话说,社会救助应对社会主义市场经济体制改革的制度目标已经初步达成,下一步应是对更多的经济—政治—社会发展中的危机和问题,来进行全面的制度设计和构建。随着临时救助制度等项制度内容的丰富和推进,从市场经济改革之初的“选择性”制度向“普遍性”救助体系过渡已经成为必然趋势。

第二,从城市社会救助体系为主体向城乡一体化的社会救助体系建设过渡。随着我国城市化进程的加快,目前有些地区已经实现了社会救助制度的城乡一体化。同时,有些农村落后地区,社会救助及其他社会保障制度建设严重不足。城乡衔接、城乡协调、城乡一体化的问题

依然严峻。随着户籍制度改革的推进,未来社会救助制度的城乡整合路径已经非常明确。

第三,从社会救助与社会福利分离逐步向社会福利整合社会救助制度过渡。我国现行民政部归口管辖的社会福利制度,基本上属于社会救助的制度范畴。社会福利是一个从学理上更为广义的概念。按照美国加州大学伯克利分校社会福利学院梅志利(James Midgley)教授的说法,当社会问题得到控制、当人们的需要得到满足、当社会机会最大化时,将会产生一种人类幸福的状态,这种状态就是社会福利。^{[13](P5)} 社会福利无论是作为大学的学科专业,还是政府制度构建的具体项目,在未来都会有更大的发展空间。从逻辑上讲,社会救助应是社会福利的一个组成部分。

第四,长远来看,从政府主导向政府—市场—社会多元主体过渡。任何制度设计都要与特定国家的社会结构形态相匹配。值得注意的是,当前中国社会救助制度建设仍然处在政府主导的阶段,仍然强调国家为主、政府负责。从国际经验看,国家责任逐步向“国家+市场”责任和“国家+市场+社会”责任过渡是发达国家社会福利改革的主流趋势。西方发达国家倡导的从政府包揽到民间组织的积极参与、福利多元主义等福利制度改革,正是沿着这一路径进行的。^[14] 当然,这种改革的前提是市场完备、社会组织发育成熟。随着社会组织的发育和社会工作队伍的壮大,未来中国社会结构将出现分化,社会救助制度也必将向福利多元主义路径迈进。

五、结 语

总体上看,中国社会救助制度的改革与发展,满足了贫困群体的基本需求,缓解了社会主义市场经济体制建立和发展进程中的社会矛盾,在很大程度上解决了贫富分化、分配不公带来的社会问题,促进了社会公平和社会团结。

事实上,中国社会救助制度的快速发展与市场化改革以来中国社会保障制度改革所选择的自由主义福利模式密切相关。改革开放之初,中国的市场经济建设无疑受到欧美等发达国家“示范效应”的影响,也深受新自由主义思潮的影响。在社会救助制度建设乃至在社会保障制度建设层面,强调国家、企业和个人责任共担的社会保险制度的建立,以及类似“教育产业化”、“住房商品化”等

一系列“去国家化”、“去单位制”的福利改革措施,成为中国社会保障制度改革初期的主要目标,甚至包括“社会福利社会化”等一些制度设计理念的提出,都多多少少带有新自由主义的理论色彩。有学者认为,我国正在构建中的所谓社会保障体制实际上是一个国家垄断的商业保险制度,“其基本思路是,在计划体制遗留的等级制度、‘大锅饭’的基础上,画私人资本主义社会保障体制的路线图,在最致命的地方丢掉了中国特色。这种把公共品市场化的所谓保障体系浪费了中国特色,丢掉了社会主义。”^{[15](P104)} 可以预见的是,未来中国的市场化改革仍然是经济发展的重要目标。从社会层面看,集体主义的价值观有深厚的历史和传统,平均主义的分配方式仍然有民众基础。从社会救助制度的理论路径看,强调社会保险的合作主义福利模式,以及强调从“摇篮”到“坟墓”无所不包的社会民主主义福利模式,都有理论和政策诉求。着眼于未来发展,社会救助制度除了与中国经济发展水平和社会结构形态密切相关外,也不可能脱离特定社会发展模式和意识形态诉求的影响。

参考文献:

- [1] 詹火生,杨莹,张菁芬. 中国大陆社会安全制度[M]. 台北:五南图书出版公司,1993.
- [2] 侯文若. 现代社会保障学[M]北京:红旗出版社,1993.
- [3] 李学举主编. 跨世纪的中国民政事业·总卷(1994—2002)[C]. 北京:中国社会出版社,2002.
- [4] [美]R·麦克法夸尔,费正清. 剑桥中华人民共和国史:1949—1965年[M]. 北京:中国社会科学出版社,1990.
- [5] 刘喜堂. 建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2010,(4).
- [6] 劳动和社会保障部,中共中央文献研究室. 新时期劳动和社会保障重要文献选编[C]. 北京:中国劳动社会保障出版社,中央文献出版社,2002.
- [7] 李强. 改革开放30年来中国社会分层结构的变迁[J]. 北京社会科学,2008,(5).
- [8] 李培林. 老工业基地的失业治理:后工业化和市场化——东北地区9家大型国有企业的调查[J]. 社会学研究,1998,(4).

- [9] 吴清军. 下岗失业群体的社会保障制度与实践运作[J]. 现代经济探讨, 2005, (12).
- [10] 中华人民共和国民政部编. 中国民政统计年鉴(2014)[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2014.
- [11] 孙光德, 董克用主编. 社会保障概论(第四版)[C]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [12] 杨荣. 社会工作介入社会救助: 策略与方法[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2014, (4).
- [13] James Midgley. Social Welfare in Global Context[M]. California: Sage Publications, Inc., 1997.
- [14] 韩克庆. 市民社会与中国社会福利体制的构建[J]. 天津社会科学, 2008, (1).
- [15] 刘福垣. 社会保障主义宣言[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.

The Reform and Development of China's Social Assistance System

Han Keqing

(School of Labor and Personnel, Renmin University of China, Beijing 100872)

[Key words] social assistance; minimum living security; planned economy; market economy

[Abstract] In the period of planned economy, China formed a relief system combined natural disaster relief, urban units relief and rural collective units relief systems. Since the reform and opening up period, with the innovation and development of the minimum living security system, China has formed "Interim Measures of Social Assistance" with eight rescue provisions in it. The trend of development of China's social assistance is: the relief object is in the transition from covering the new urban poor to covering all urban poor; from the urban social relief system as the main body to the integrated urban and rural social assistance system; from the separation of social relief and social welfare to the integration of social welfare and social assistance system; from the government leading to the plural subject of government, market and society.

[责任编辑 李文苓]