

社会保障研究

完善我国城市居民最低生活保障制度的思考

许应春, 李姝姝

(解放军军事经济学院, 湖北 武汉 430035)

摘要: 最低生活保障制度(以下简称低保), 是社会保障体系中社会救助制度的一个组成部分, 是维护社会稳定、保障人民基本生活的最后一道“防护网”。文章简要介绍了我国城市居民最低生活保障制度的现状, 分析了当前低保制度存在的问题及产生的弊端, 提出了一些措施。

关键词: 低保; 资金筹集; 负值所得税

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2006)02-0066-04

The Thinking of Improving the Urban Minimum Living Security System

XU Ying-chun, LI Shu-shu

(Military Economy Academy, Hubei Wuhan 430035)

Abstract: The minimum living security is one part of the social security system. It is the “last defense” to maintain the social stability and ensure the minimum living level. The paper briefly introduces the current situation of minimum living security system and analyses its problems, then provides some methods in order to improve the system.

Keywords: minimum living security; fund-raising; negative incoming tax

一、我国城市低保制度的现状

经过十多年的实践, 我国城市居民最低生活保障制度得到了迅速的发展。1993年, 上海市率先出台了城市居民最低生活保障制度, 取得良好效果。1999年, 全国所有城市和有建制镇的县城均建立了最低生活保障制度, 至2005年2月底, 全国共有城市居民最低生活保障对象2211.3万人, 城市居民最低生活保障户数达965.4万户, 1~2月份全国累计支出低保资金30.5亿元, 比上年同期增加3.4亿元, 增长12.5%; 低保资金发放水平为月人均69元, 比上年同期人均发放水平增加9元, 增长15%^[1]。城市最低生活保障事业发展已进入良性循环。

二、存在问题及产生的弊端

(一) 财政压力大, 资金来源渠道窄, 筹集机制不合理

1. 我国的低保资金主要来源于中央和地方财政, 来源渠道比较窄。随着市场经济的发展和社会竞争的加剧, 纳入低保的人数成倍增加, 财政压力逐步增大。截至2004年12月底, 全国城市低保对象总人数为2200.8万人, 各级财政累计支出低保金172.9亿元, 其中中央财政支出102

收稿日期: 2005-07-06

作者简介: 许应春(1982-), 男, 江苏南通人, 解放军军事经济学院在读硕士研究生。

亿元。中央财政负担很重，地方财政也比较吃紧，而且经济越不景气的地方，贫困人口越多，财政越困难。随着低保资金的财政支出继续增加，尤其是在把农村贫困人口纳入低保范围后，财政压力会明显增加。

2. 当前我国各地在低保资金的筹集上有以下两种方式：一是低保资金有市辖区和市（直辖市、地级市）两级财政分摊；二是县级市和县政府所在地的镇所需低保资金由县级财政负担。这种筹集机制没有将各级财政连贯起来从整体上确定各级的分担比例，且现有的两级分担比例不是很合理，导致了在资金的筹集上责任主体不明确，直接影响了低保制度的保障效果。

(二) 救助标准偏低，难以维持低保对象的基本生活

1. 在我国的城市低保制度中，救助的绝对和相对标准都较低。绝对标准方面，2005 年前两个月全国低保资金发放水平为月人均 69 元，目前根据我国城镇居民消费所统计的“恩格尔系数”一般仍在 50% 的水平，这种低标准的救助是很难使救助对象维持基本生活的；从相对标准方面来看，最低生活保障标准占社会平均收入的比例，绝大部分城市不但没有提高，反而略有降低。

2. 低保人员生活不稳定，基本生活需要难以满足。救助标准较低，保障供给能力与低保人群实际需要之间存在很大的差距，难以满足其基本生活需要。例如对低保对象的基本医疗需要就无法保障，而贫困和疾病在这一特殊人群中具有相当紧密的互为因果的联系，可能使低保家庭陷入“贫困—疾病—治病—更加贫困”的恶性循环之中。保障不了低保人员的基本生活需要，就不能使他们脱离生活不稳定的状态，从而无法从根本上解决与之相联系的一系列社会问题。

(三) 歧视和不公正现象严重，不利于社会稳定和经济发展

1. 对象界定存在歧视。目前城市低保制度所保障的对象还仅限于有城镇户口的贫困群体，那些在城镇有固定职业、固定居所及稳定收入，但无城镇户口的进城务工、经商人员还没有被纳入进去。某种程度上讲这是一种制度缺陷，是不合理、不公平的。城镇人口享受了他们创造出的成果，当他们生活遇到困难时却没有给予必要的救助，不仅不合乎道义的要求，而且从根本上说也不利于城镇自身的稳定与繁荣。

2. 对于贫困人群存在鄙视和不公正的态度，恶化了制度运行环境。把这一群体视为不劳而获，认为贫困者不自立、不努力，甚至是好逸恶劳，依赖国家和集体等。这对贫困人群要求政府救助以及有关部门制订救助政策、帮助贫困人群方面都产生了消极的影响，如贫困者往往宁可流浪乞讨也不找政府救助；执行保障工作的有关部门和人员也在救助对象的认定上设立了近乎苛刻的标准和条件，有时被救助家庭买一次肉，穿一件新衣服，就会议论纷纷甚至受到指责，使正当享受社会保障权利成为低人一等的东西，恶化了社会最低保障正常运行的社会环境。

3. 歧视和不公正使得贫困人群逐渐脱离所生活的群体，社会融入能力逐渐下降，不利于社会稳定和经济发展。下面是关于城市贫困家庭社交状况调查的数据表^[2]：

城市贫困家庭社交状况					%
类别	上海	武汉	天津	兰州	重庆
过年不走亲访友的比例	39	47	65	47	53
与邻居或同事基本不来往的比例	18	21	23	31	21
经常会觉得接受政府救济会被人看不起的比例	6	9	8	12	23

从上表中我们可以发现：过年不走亲访友的贫困家庭比例已经很高，最低的上海都已经达到 39%，最高的天津竟高达 65%。与邻居或同事基本不来往的比例最高的达到了 31%，经常觉得接受政府救济会被人看不起的最高比例已经达到了 23%。贫困人群脱离所生活的社会圈子的现象已经很严峻，加剧了社会的两极分化趋势，极易引起社会的动荡，不利于社会的稳定和经济的发展。

三、完善城市低保制度的几点建议

(一) 稳定低保资金的来源，合理确定各级财政的筹资比例

1. 运用“负值所得税”原理将低保与个人所得税相挂钩。以社会平均收入作为个人所得税的起征线或“0 税负线”，在社会平均收入的 50%~60% 处设一条贫困线；收入在“0 税负线”以上的公民，应缴纳个人所得税，所得税是累进的；收入在“贫困线”与“0 税负线”之间的公民免缴个人所得税；收入在“贫困线”以下的公民，可以从政府征收的个人所得税中自动得到补偿。如图 1^[3] 所示：

其中：负值所得税=最低收入保障标准-（个人实际收入×负值所得税税率）

获负值所得税后个人可支配收入=个人实际收入+负值所得税收入

从图中我们可以看到，越是贫困者，得到的援助越多，越是高收入者，缴纳的所得税也就越多，收入在不同层次的个人和家庭中转移，调节了社会公平，同时，低收入家庭的收入并没有被拉到同一条最低社会标准线而是有所不同，达到了奖懒罚勤的效果。

2. 建立中央—省—市—区四级筹资体制，合理分担筹资比例。建立分级筹资体制，便于明确低保资金责任主体，从而确保经费的及时、足额到位。在筹资比例上，由于我国地区间经济、社会发展水平差距较大，应根据不同地区的情况区别对待：东部省份经济发达，省、市两级财政相对宽裕，可采取 30:30:30:10 的分级筹资比例；中西部省区和东北老工业基地总体经济发展水平较低，省、市两级财政普遍紧张，而且低保对象人数众多，因此中央财政应加大投入力度，适度减轻省、市两级财政的筹资负担，可采取 60:20:10:10 的分级筹资比例；京、津、沪三个直辖市经济、社会发展水平位居全国前列，市级财政较为雄厚，可采取 20:70:10 的分级筹资比例；重

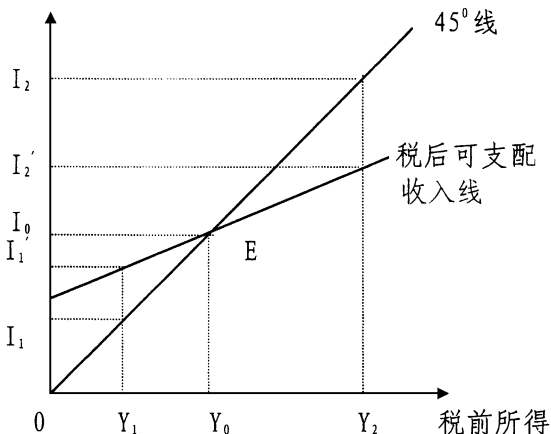


图 1 负值所得税的累进机制

庆市作为地处西部老工业基地，历史包袱沉重，城镇贫困问题较为突出，在低保资金上中央财政应该给予特殊的优惠扶持，可采取 70:20:10 的分级筹资比例。

3. 积极拓宽筹资渠道，大力吸纳社会资金。一是鼓励社会组织和个人为低保提供捐赠。如在税收制度一时不能有较大改进的情况下，可半诱导半鼓励性地要求高收入阶层为贫困群体建立救助基金。二是充分重视、积极探索通过发行彩票筹集低保资金，如允许在社会福利彩票募集的资金中按一定比例安排部分低保资金。三是加大对个人所得税、宴席税和遗产税等税种的征收力度，对社会高收入人群的税收做到应收尽收，并将其税收的一定比例纳入低保专项资金。

(二) 制定科学的最低生活保障标准

1. 可以使用马丁法来确定最低生活保障标准。马丁法克服了恩格尔系数法只能反映不同的食物消费偏好，不能准确反映居民的不同收入水平的缺陷；同时对非食物支出部分的估计更真实，更能排除人为干扰和地区消费偏好不同所产生的差异。在图 2 中：对点 F' 来说，食物支出为 $Z_u F'$ ，生活消费支出为 $Z F'$ ，由于 $Z_u F' = ZN$ ，故可以得出非食物支出为 NF' 。对点 N 而言，其所对应的食物支出和生活消费支出相等，显然， NF 部分就是被挤掉的食物支出部分。在 NF' 上取一点 Q ，使 $NQ = NF$ ，则 Q 点所对应的生活消费支出 Z_i 即为居民最低生活保障线的低线，而其高线就是 Z_u 。

2. 使用马丁法来确定最低生活保障标准的步骤是：

(1) 利用恩格尔系数法中食物最低生活保障标准 Z_0 的计算方法：

$$Z_0 = \sum q_i \times p_i = \sum q_i \times [p_i^{\#} \times r_i + p_i^{\#\#} \times (1 - r_i)]$$

q_i —— 食品消费量; p_i —— 混合平均价格;
 $p_i^{\#}$ —— 第 i 项食品的自产自用价格; r_i —— 第 i 项食品的自产自用比重; $p_i^{\#\#}$ —— 第 i 项食品的购买价格; $(1 - r_i)$ —— 第 i 项食品的购买比重。

(2) 以食物支出为自变量 X , 消费支出为因变量 Y 建立自然对数回归方程:

$$Y^{\#} = a_0 + a_1 \times \ln X / Z_0$$

式中 a_0 、 a_1 由样本资料回归估计求得, 将 1 中所得到的食物最低生活保障标准 Z_0 代入方程, 即可求得最低生活需要的消费支出。

人均可支配收入表示。以人均消费支出 Y 为自变量, 人均可支配收入 Z 为因变量建立回归方程:

$$Z^{\#} = b_0 + b_1 \times Y$$

式中 b_0 、 b_1 由样本资料回归估计求得。将 2 式中 $Y^{\#}$ 所得代入回归方程, 即可求得以人均可支配收入表示的最低生活保障标准。

(三) 鼓励有条件的地方开展针对进城务工、经商人员的低保救助工作

在财力充裕, 进城务工、经商人员人数多并且对当地经济社会发展贡献较大的地方, 可先行探索针对进城务工、经商人员的低保救助工作。具体可以采取两种做法:

一是比较全面、彻底的做法。即地方政府取消针对进城务工、经商人员在城镇落户的种种不合理限制, 最大限度降低落户“门槛”, 使得绝大多数进城务工、经商人员能够在本人自愿的前提下转变为城镇居民, 从而得以享受低保救助。采取这种做法应当确保进城务工、经商人员在城镇落户后如果出现家庭人均收入低于当地低保线的情况时, 能够和本地城镇居民一样立即得到救助。而不能像现在有的地方实行的进城务工、经商人员必须在城镇落户 3~5 年后才能享受低保救助的“土政策”。如果继续执行这样的规定, 会将原本在低保制度上存在的“城乡差别”转移到城镇居民内部, 不利于城镇社会的和谐稳定。

二是临时性的救助措施。即在大幅度取消落户限制有困难的情况下, 可以比照城镇居民享受低保救助的条件, 给予进城务工、经商人员短期 (以 1 个月左右为宜) 的低保救助, 以帮助他们克服如失业、经营活动陷入困境等危及基本生活的暂时困难。作为临时性救助措施, 在救助标准上应当比照低保标准下调。笔者建议只保障食品和居住两项需求, 并且应当限制在一年内 1~2 次, 不得连续享受。这种做法虽不能与城镇居民享受同等的低保待遇, 但能解燃眉之急, 有助于避免在生活无着时流离失所。

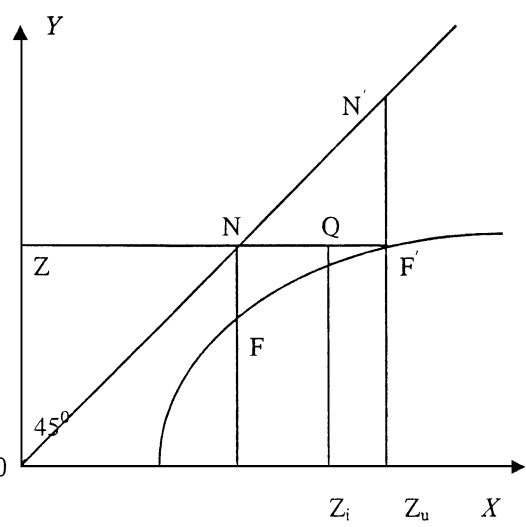


图2 食物支出对生活消费支出的自然对数回归曲线

参考文献:

[1] 社保在线. 中国劳动和社会保障状况白皮书. www.cnss.cn, 2005-05-29.
[2] 中国社会科学院社会学研究所社会政策研究中心. 五城市贫困调查 [R], 2001.
[3] 孙光得, 董克用. 社会保障概论. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.

[责任编辑 王树新]