

阜新市经济转型期社会保障体系建设与 政府管理创新研究

张丽艳

(辽宁工程技术大学 政法系, 辽宁 阜新 123000)

摘要: 阜新市经济转型需要政府完善社会保障体系, 依据成本—收益分析原则, 进行管理创新。这主要体现为最低生活保障制度的科学设计, 包括最低保障标准的合理界定、受保人群的筛选和待遇支付方式的选择。社会保障管理创新, 可以降低社会保障成本, 达到多方共赢, 为阜新经济成功转型创造和谐的社会局面。

关键词: 阜新经济转型; 社会保障; 成本—收益分析; 管理创新

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)06-0070-04

A Study of the Construction of Social Security System and the Innovation of Government Administration in Fuxin during the Period of Economic Transformation

ZHANG Li-yan

(Department of Politics and Law, Liaoning Technical University, Fuxin, Liaoning Province, China, 123000)

Abstract: Economic transformation in Fuxin requires the government to commence its innovation in administration to construct a mature social security system in accordance of the principle of cost-benefit approach. In the system, it requires that the minimum of security standards should be settled, who may get the minimum of security assistance should be defined, and security assistance payment methods should also be standardized. By the innovation of social security administration, we can't only reduce social security costs, but also raise the bilateral benefit. Moreover, it can help the construction of a harmonious society.

Keywords: social security; cost-benefit analysis; administrative innovation; economic transformation in Fuxin city

在经济社会发展的基础上, 政府应注重社会公平正义, 以健全社会保障制度为切入点, 给予弱势群体以应有的人文关怀。国务院于2001年把阜新作为全国资源枯竭型城市经济转型的试点城市, 2000~2015年是阜新市的经济转型期。目前阜新市经济正处于转型的关键阶段, 不仅增长速度缓慢, 而且存在严重的结

构性失业及居民收入低等问题。因此, 完善当地社会保障体系, 关注民生极为必要。

一、阜新市社会保障成本—收益分析及目标取向

(一) 阜新市社会保障的成本—收益分析及其价值取向

收稿日期: 2007-02-15

作者简介: 张丽艳(1968-)女, 辽宁彰武人, 辽宁工程技术大学政法系副教授, 法学硕士, 从事劳动与社保研究。

辽宁省社科联2006年度辽宁经济社会发展研究课题的研究成果, 课题编号: 2006lnsklkjxx-254-168。

1. 阜新市完善社会保障体系的背景

阜新是一个因煤而兴、因煤而立的产业城市，阜新以其丰富的煤炭资源为国家建设作出了重要贡献。但随着煤炭资源进入枯竭期，接续产业尚未形成，阜新市经济发展水平急剧下降。2000年，人均GDP仅3393元，是全省平均水平的30.2%。随着矿井的不断关闭，大批职工下岗失业。2001年全市的下岗职工为15.6万人，低于当时低保标准156元的有19.8万人，分别占市区78万人口的20%和25.3%^[1]。建立社会保障制度，保障群众基本生活非常重要，但也给政府财政造成沉重负担。2005年市地方财政收入为7.43亿元，而社会保障补助支出达12.77亿元，中央和地方财政压力很大。政府必须完善社会保障体系，进行管理创新。

2. 社会保障制度成本—收益分析的价值取向

完善社会保障体系，其核心就是要按公平与效率相统一的原则合理设计社会保障制度内部的结构及水平。对社会保障制度的权衡必须基于成本—收益的考虑。社会保障成本包括经济成本和社会成本。经济成本由管理成本和待遇支付成本构成，社会成本除了包括交易成本如隐瞒收入行为外，还包括一些诸如“失业陷阱”的负面社会效应。低保制度是以家庭调查为前提的选择性救助制度，其实施成本更高。西方国家以选择性方式提供福利的行政成本要占11%~45%^[2]。收益则包括受保个人收益及社会保障安全网效应给社会带来稳定的效用。政府合理设计相关制度，不仅保障受保人群的福利水平，而且节约成本，达到社会各方和谐共赢局面。

(二) 对主要社会保障子项目相关的制度设计的弹性分析

2005年阜新市养老保险参保人数为21.9万人，医疗保险参保人为30万人，失业保险参保人数为22.5万人，享受低保的人数为18.2万人。其中，养老保险、医疗保险、失业保险的资金筹集制度，如缴费方式、缴费额占工资比率、企业与职工的分摊比率以及待遇标准由国务院或劳动和社会保障部做了统一的

明文规定，几乎没有给地方政府留有制度创新的弹性空间。与此不同，《城市居民最低生活保障条例》规定，城市居民最低生活保障标准由市（县）人民政府的民政部门、财政、统计、物价等部门确定。其资金由地方政府列入财政预算，由民政部门管理。实际运行中，低保支出的60%来自中央财政^[3]。但无论是标准制定，还是资金供给，地方政府在低保制度上更有主动权，决定了其对于低保制度的设计具有一定的弹性。地方政府对于社会保障制度的完善主要体现于此。

二、降低低保制度成本的可行性论证

(一) 关于阜新市低保标准的实证分析

1. 与本省其他各市相比，阜新市低保水平过高

从表1可以看出，阜新是全省唯一的财政收入小于10亿元的地级市，而社会保障补助支出却居于全省各市之首，占本市财政收入的171%，比全省平均水平高147个百分点。巨大的反差说明阜新市低保水平过高。

2. 与全国5座典型大城市相比，阜新市低保水平同样过高

与不同城市低保标准进行对比，并判断一个城市低保标准是否合适，必须结合当地的人均消费支出和恩格尔系数。首先，创建地区城镇居民月低保参照基准。低保参照基准可以用公式表示为： $LSB_i = C_i \times E_i$ 。其中， LSB_i (Low Security Bench Mark) 为*i*地区城镇居民月低保参照基准， C_i 为*i*城镇居民月消费支出； E_i 为该地区恩格尔系数。

其次，创建地区城镇居民月低保参照系数，公式为： $LSC_i = RLS_i / LSB_i$ 。其中， LSC_i (Low Security Coefficient) 为*i*地区城镇居民月低保参照系数； RLS_i (real low security) 为*i*地区实际低保金额^[4]。系数 LSC_i 越大，表明社会保障水平越高。系数为1时的低保标准是最为合适的，小于1过低，大于1过高。从实际运行来看，城市越大，其低保标准越高。本文选择北京、上海、深圳、重庆、成都5个大城市作为参照城市进行对比分析。

表 1 2005 年辽宁省 14 个地级市社会保障补助支出及相关指标比较

指标	人均 GDP (元)	地方财政收入 (亿元)	社会保障补助支出 (亿元)	社会保障补助支出 占地方财政收入的 比重 (%)
辽宁省	18983	675.30	165.04	24.4
沈阳	29935	138.14	37.40	27.0
大连	38196	151.42	17.29	11.4
鞍山	29338	55.25	12.14	21.9
抚顺	17372	22.28	12.00	53.9
本溪	21922	21.81	7.07	32.4
丹东	13502	16.82	7.18	42.7
锦州	12397	17.26	6.66	38.6
营口	16487	16.35	6.04	36.9
阜新	7398	7.43	12.77	171.9
辽阳	18135	17.43	6.97	39.9
盘锦	34641	21.54	3.51	16.3
铁岭	8764	12.79	3.71	29.9
朝阳	6280	10.94	5.60	51.2
葫芦岛	10960	17.19	5.61	32.6

数据来源：据阜新统计年鉴整理得到。

表 2 阜新市与全国几个大城市的 LSB_i 与 LSC_i 比较 (2002 年)

城市	人均年消费 支出 (元)	人均月消费 支出 C_i (元)	恩格尔系 数 E_i (%)	低保参照基 准 LSB_i (元)	实际低保金 RLS_i (元)	低保参照 系数 LSC_i
北京	10285.8	857.2	33.8	289.7	290	1
上海	10464.0	872.0	39.4	343.6	280	0.81
深圳	17920.9	1493.4	28.2	421.1	344	0.82
重庆	6360.2	530.0	38.0	201.4	185	0.92
成都	6874.2	572.9	39.1	224.0	178	0.79
阜新	4313	359.4	40.8	146.6	156	1.06

数据来源：据中国统计年鉴，各城市统计年鉴和人民网整理得到。

阜新市低保参照系数即 LSC_i 值高于 5 座大城市，相对水平最高。5 座大城市中北京市 LSC_i 值为 1，最高也最合适，阜新市 LSC_i 值比北京市高 0.06，实际低保金高于合适标准 10 元。2005 年其实际低保金标准达 178 元，而 LSC_i 值没有改变。

(二) 降低低保标准的必要性

低保制度作为社会公平的“最后一道防线”，必须选择合适的低保标准。对于阜新市而言，就是把过高的标准降下来，这是基于现实的考虑。一是低保基金的缺口问题。低保标准过高，势必增加中央及地方两级政府的财政

压力。二是“失业陷阱”问题。过高的低保水平会吞噬人们的就业热情，导致受保人数只增不减。据阜新市民政局部门调查，低保对象中的就业率只有 6.5%。而且 46.6% 的低保对象没有再就业的意愿。三是“贫困陷阱”问题。对标准过高的低保制度的严重依赖会形成一个长期依靠低保金生活的群体，而且容易导致贫困的代际积累。

(三) 政府在低保制度设计中的作用

低保制度是社会保障体系中的最低层次，政府对其作用表现在多个方面，如提供充足而稳定的经费来源、提供法律和政策保障、提供

坚实的组织基础、推进组织创新, 并进行制度的设计, 包括科学地界定低保标准, 制定合理的政策等。

西方国家在社会救助方面通过长期实践积累了丰富的管理经验, 如“工作福利制度”和食品券制度就是两种成功的模式, 对我国改进低保管理有借鉴意义。“工作福利制度”可以理解成“为你的福利而工作”, 这是一项强制性的劳动力市场计划, 制度规定凡是有劳动能力的被救助者需要为救助金而工作, 否则会失去被救助的资格。因其突出被救助者的义务, 近年来“工作福利制度”成为西方国家社会救助制度改革的核心模式。美国 1930 年建立的食品券制度是社会救助制度的一种有效支付模式, 这种支付方式有力地保障了被救助者的最低生活水平。贫困家庭可以申请领取政府发放的食品券, 食品券只能购买食品, 不能提取金钱。

三、政府进行低保制度管理创新的对策建议

政府应树立以效益为核心的管理理念, 对低保制度的总体设计进行成本—收益分析, 确保低保制度公平、公正、有效地运行。特别是在阜新市经济困难之时, 更有必要通过政府对低保制度的合理设计及管理创新, 把社会保障成本降下来。

首先, 降低管理成本, 提高政府工作效率。增加低保制度的透明度, 是降低管理支出的最好办法。继续维持和改进原有的公示制度, 发挥群众监督的作用, 以最低的管理成本把不符合条件的低保对象排除出去。

其次, 降低支付成本, 合理确定低保标准, 把过高的水平降下来。根据合适的低保标准, 应把阜新市低保标准降低 10 元。但由于社会保障待遇具有“刚性”, 所以, 为了避免激化社会矛盾, 可以采取在定期调整低保标准时, 从上调的增量部分中扣除。同时, 改进支付方式, 在坚持以货币救助为主要支付方式的同时, 借鉴美国食品券制度, 实施粮油发放作为辅助形式。将低保金中的一定比率以粮油等实物形式发放, 不仅可以通过大批量的粮

油采购, 降低成本, 让利于被救助者, 而且会促进阜新市的农业及农产品加工企业发展, 推动其经济转型。

再次, 降低社会成本。一方面减少交易成本, 克服机会主义行为。政府应严格进出标准, 加强对低保对象的识别管理。借鉴西方国家的“工作福利制度”, 通过采取居委会组织有劳动能力的低保人员参加公益劳动, 以期达到两种效果。一是充分利用社会劳动力的资源, 如市区扫雪与其强制各单位承担义务, 不如将有劳动能力的低保人员闲置的劳动能力发挥出来。二是使隐性就业者因不能按时参加公益劳动而暴露出来。具体设计为每周 2~3 次劳动, 每次签到, 一个月内累计 3 次无故不参加活动者, 视为自动放弃最低生活保障。另一方面建立促进被救助者就业的机制。对城市低保对象家庭中现有固定工作岗位的就业人员及其成员就业后可享受就业奖励, 即本市当年最低工资标准与城市低保标准的差额部分不计入家庭收入; 城市低保家庭成员就业后, 扣除就业奖励, 家庭月人均收入超过本市当年城市低保标准的, 实行救助减退政策, 即对其家庭原享受的低保金在 3 个月内抵扣完毕, 第一个月发放 100%, 第二个月发放 50%, 第三个月发放 25%。

另外, 政府应形成低保水平的动态控制机制。阜新市低保水平过高并非绝对的, 而是相对的, 降低低保标准只是权宜之计, 要遵循社会保障待遇“刚性”的规律, 采取灵活方法。待条件允许时适度上调, 这有赖于阜新市经济成功转型。

参考文献:

- [1] 李成军. 中国煤矿城市经济转型研究. 北京: 中国出版社, 2005.
- [2] 杨伟民. 社会政策导论. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [3] 洪大用. 当道义变成制度之后. 经济社会体制比较, 2005, (3).
- [4] 陈仲常, 龚锐. 不同地区低保标准比较的参照基准研究. 市场与人口分析, 2005, (6).

[责任编辑 童玉芬]