

# 上海浦东城乡最低生活保障一体化的实现途径 ——构建城乡阶梯式最低生活保障体系

诸敏容<sup>1</sup>, 梁 鸿<sup>2</sup>, 朱 莹<sup>2</sup>, 徐麦铤<sup>1</sup>, 李海蕴<sup>1</sup>

(1. 上海浦东新区财政局, 上海 200135; 2. 复旦大学, 上海 200433)

**摘 要:** 以现行农村最低生活保障的标准为基线扩大制度覆盖面, 根据乡镇经济发展水平的差异, 调整区镇两级财政的负担比例, 经济发展较差的村镇, 在区财政支持的倾斜下, 扩大提高保障的覆盖面和保障水平。随时间的发展, 在经济有承受力的条件下, 最低生活保障的内容实现从单类保障逐渐向综合保障的过渡。最终在各方面条件完全成熟后, 实现低保的综合保障, 即包括基本生存条件、贫困医疗救助、贫困家庭子女教育救助和贫困家庭应急救助的保障体系。

**关键词:** 城乡最低生活保障| 体化; 上海浦东

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)04-0073-04

## The Development Strategy of Integrated Minimum Life Standard Social Security System in Shanghai Pudong New area

ZHU Min-rong, LIANG Hong, ZHU Ying, XU Mai-lian, LI Hai-yun

(1. The financial bureau of Pudong New Area, Shanghai 200135; 2. Fudan University, Shanghai 200433)

**Abstract:** The paper discusses the adjustment of the financial support proportion between the two level areas: district and town, in order to expand the institutional coverage based on the present minimum life standard social security system in rural area, according to the different economic development level of the town. The towns with less developed can expand the coverage and the level of social security with the gradient policy supporting. With the development, the minimum life standard social security system can contain more kinds and be led to the colligated one step by step. Once the time is coming, the colligated system be put into effects, which includes the basic life insurance, medical deliverance, deliverance for the children's education in poor family and emergency deliverance for the poor etc.

**Keywords:** rural-urban integrated minimum life standard social security system; Pudong Shanghai

2002 年, 浦东新区共有人口 172 万, 享受农村低收入保障的人数 4686 人, 占新区 25.8 万农业人口的 1.64%, 享受农村低收入保障补助的标准线是年人均收入低于 2240 元。浦东新区农村低收入保障的资金主要由乡、镇两级平均分摊。由于新区乡、镇财力不尽相同, 经济水平较高的镇的标准略高于新区规定的统一标准。浦东新区“低保”目前主要涵盖四类对象: 第一类是重残无业的农村人口, 这部分人的标准是每人每月 260 元; 第二类是“可扶助”对象, 即当年发现由于各种原因收入低于低保标准, 但年内可以脱贫的人口, 对于这类人采取“大困难大补, 小困难

收稿日期: 2004-09-05

作者简介: 诸敏容 (1962-), 女, 上海人, 浦东新区财政局社会保障处处长。

小补”的临时救助方法，这类对象在 2002 年占“低保”人口的 67%；第三类是“不可扶助”对象，即当年内不可脱贫的农村人口，对于他们是每月每人补贴 190 元；第四类是农村五保户，由区、镇两级政府出资给予保障，生活费用一般不低于 3500 元/年。

## 一、问题：农村低保覆盖面小、保障内容少、保障水平低

### 1. 农村低保的特殊性导致对象评估困难，保障覆盖面低

农村居民的经济收入难以准确计量，贫困家庭无法按农村低保标准进行申请。尽管评估享受农村低保的对象有 2240 元/年的标准，但由于农村居民经济收入存在经济来源不稳定、难计量等特点，因此无法按照城市确定低保对象的方式，采用申请和审核相结合的方法。农村人口经济收入的计量缺乏刚性，使农村低保对象的评估困难，由于低保资金由区、镇两级政府支出，受镇经济状况和支付能力等的影响，直接影响农村低保的覆盖面。

对贫困人口的贫困评估手段落后。目前，农村低保对象的确定主要是采取排摸的方法，每年 10 月份进行，按照自行确定的标准来进行评估。通常，工作人员是对贫困人口家庭的住房面积、家用电器、装修档次、邻里评议等确定保障对象的，此手段缺乏必要的量化指标，会给评议工作带来很多主观的因素。这个方法虽然有一定的参照性和可操作性，但是缺乏动态的考核，或者说此方法缺乏给予或取消救助的及时性和敏感性。

在浦东新区，尽管新区、镇政府对已经确定的农村低保对象承诺“应保尽保”，但究竟何为“应保”？如何找出这些“应保”的对象？如何保证低保人群的合理覆盖面？如何合理筹资？如何有效利用，对农村低保对象实施“尽保”？目前还都不明确。

### 2. 各镇经济状况的不同导致区镇间低保保障的差异显著

受开发开放整体规划的限制，列入开发区的村镇在政策的支持下，经济发展上实现腾飞，未列入开发区的村镇发展则相对落后。由于农村低保的资金是由区、镇两级财政承担，所以导致：一些财政状况并不良好的镇，一方面贫困人口较多，另一方面，低保标准因各镇经济状况不同还存在着较大的区别，越贫困的镇享受低保的人数反而越少。

### 3. 乡镇企业改制后导致农村低保工作更加严峻

以前乡镇企业由于接纳大量的农村贫困劳动力，在农村的扶贫工作中有极其重要的作用。乡镇企业改制后，变集体所有制为民营或股份制，吸收农村贫困劳动力的能力下降，失去乡镇企业工作的农村劳动力出现了返贫现象。此外，由于改制后利税分开，镇里可支配的财政收入下降了，这也直接影响到农村最低生活保障的能力和水平。

## 二、路径的选择：城乡阶梯式最低生活保障体系

### 1. 城乡阶梯式最低生活保障的基本框架

#### (1) 城乡阶梯式最低生活保障的目标

- 最终目标：实现城乡最低生活保障一体化。
- 中期目标：减少城乡最低生活保障水平的差距。
- 短期目标：提高农村最低生活保障的覆盖面（目前农村低保占 1.64%，而城市 5.9%）。

#### (2) 城乡阶梯式低保的标准

基本原则：城市低保水平高于农民市民化水平，农民市民化低保水平高于农村低保：农民市民化低保中，根据各乡镇经济发展状况和实际情况，在保障范围、水平和保障内容上形成不同的“阶梯”。

#### (3) 城乡阶梯式低保的对象

低保的对象为贫困人口，结合国际经验（一个地区人口的 5%）和浦东当前的实际情况（占

地区人口 1.64%) 进行确定。基本原则是逐渐提高低保人群在农村人口中的比例。

## 2. 农村低保“应保尽保”的解析

农村最低生活保障问题得到新区政府的高度重视，区、镇两级政府在低保资金上给予长期、稳定的支持，并对排摸到的年收入低于 2240 元的农村低保对象给予充分的保障，在全区范围内实现“应保尽保”，取得了较好的成效。但针对当前农村低保存在的问题，要回答是否实现真正意义上的“应保尽保”，从理论上值得探讨的问题有两个：

### (1) 何为“应保”？

根据社会保障理论，国际上通常将一定区域内人口的 5% 确定为最低生活保障的对象，并得到广泛的应用<sup>[1]</sup>。其主要原因：一、具有较强的操作性，并较客观反映实际情况。该方法规避了准确计量经济收入的困难，以及因经济发展水平不同对最低生活保障标准产生的影响，因而更能客观反映实际，并具有较强操作性；二、体现动态发展过程；三是具有可行性。国内外大量的实践经验表明，政府的公共财政是有能力保障 5% 的最低生活保障人群的，特别是在社会经济改革和快速发展时期，对社会的稳定产生重要的作用<sup>[2~3]</sup>。

### (2) 何为“尽保”？

首先，合理确定政府的发展目标。目前实际情况是，浦东农村低保以年经济收入低于 2240 元为标准来判断低保对象。据此，享受农村低收入保障的人数为 4686 人，占全区所有农业人口 25.8 万人的 1.64%。这与低保对象占人口 5% 的国际公认标准尚存在较大的差距。政府发展目标的第一步应当是扩大农村低保的覆盖面，逐渐提高其在农村人口中的比例。

其次，政府能够承受的经济负担。结合浦东新区低保的实际情况，一、要转变观念，即正确认识到什么是低保的“应保”对象，明确存在的差距，及其在维护社会稳定和促进经济改革和发展中的重要性；二、在公共财政分配中对低保进行倾斜，根据经济状况，在能够负担的范围内，逐渐增加公共财政的投入。

第三，客观准确的评估。一、事前评估，即对当前浦东农村最低生活水平所需的费用进行评估，这是政府对农村低保补偿的根本依据；二、事中评估，即对政策实施过程中，在保障覆盖面、保障水平、保障内容等方面进行评估，发现存在的问题，并及时纠正；三、事后评估，即对低保产生的效果进行政策评估，如低保的实施是否真正包含了所有贫困人口，政府公共财政是否能保持经济承受能力，是否增进社会的稳定等。

## 三、具体措施：构建覆盖面、保障水平和保障内容的阶梯

### 1. 构建低保人群覆盖面的阶梯

以现行农村最低生活保障的标准为基线扩大制度覆盖面。根据各乡镇经济发展水平的差异，调整区镇两级财政的负担比例。经济发展较差的村镇，在区财政支持的倾斜下，增加保障的覆盖面和保障水平。

如图 1 所示，2002 年浦东农村低保面为 1.64%，2003 年可以达到 2.5%，随着时间的推移和乡镇社会经济的发展，逐渐扩大低保人群覆盖面，最终达到 5.0% 的目标。

在具体的实践中，区政府可以根据各乡镇经济发展水平的差异，通过调整区镇两级财政的负担比例，为实现在全区范围内的保障水平，提供资金方面的必要条件。特别是对于那些经济发展较弱的村镇，要在区财政的倾斜下，增加他们为提高保障覆盖面所需的资金供给能力。

### 2. 构建最低生活保障标准的阶梯

在扩大农村低保人群覆盖面的基础上，还应该提高所提供的最低生活保障的水平。如图 2 所示，各乡镇根据其自身社会经济发展水平和城市化的进程，来确定各自最低生活保障的标准。如，D 镇经济发展和城市化进程最慢，该地区居民的低保最低标准仍然执行现行农村最低保障标

准；C 镇经济发展较好，根据居民基本生活水平的客观要求，并有条件、有实力提供较高的低保标准，则按照实际情况，实行高于现行农村最低保障的标准；A 镇城市化进程快，经济发展水平高，居民对基本生活水平有较高要求，其低保的最低标准可以接近甚至达到城市最低低保标准。由此形成低保最低标准的“阶梯”，并随着乡镇经济发展水平和城市化的发展，渐进式提高，不断跃上新的台阶，最终实现真正意义上的城乡最低生活保障一体化。

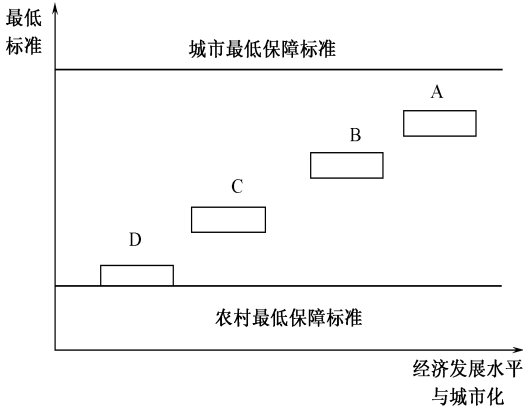


图2 最低保障标准的阶梯式提高过程

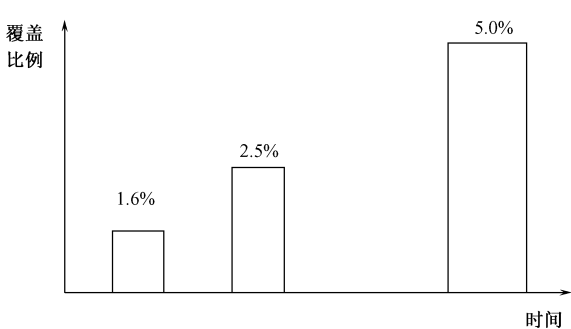


图1 覆盖面阶梯式扩大的过程

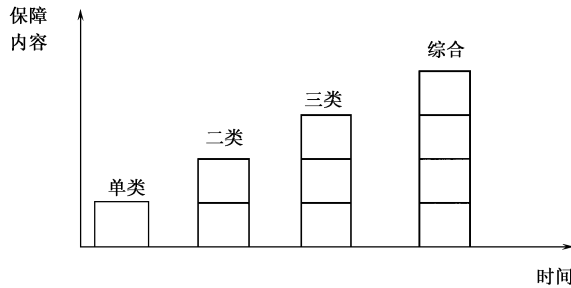


图3 从单类保障到综合保障的阶梯式提高过程

提高最低生活保障的水平，关键在于政府是否有财力？在具体的操作中我们要遵循：（1）与乡镇城市化发展的进程的步调相协调；（2）根据当地社会经济水平。各镇可以根据自己的情况制定提高最低保障水平的速度，全区不一定强求统一的速度。在资金的分配与管理上，由区镇两级政府商定，镇财政负责。

### 3. 构建低保内容的阶梯

随着时间的发展，在经济有承受力的条件下，最低生活保障的内容实现从单类保障逐渐向综合保障的过渡。如图3所示，目前的低保是单类保障，即最低生存条件的保障，随着经济的发展和条件的成熟，低保内容可以迈上一个阶梯，即二类保障，包括基本生存条件和贫困医疗救助；随着时间的发展，步入一个新阶梯，即三类保障，包括基本生存条件、贫困医疗救助和贫困家庭子女教育；条件完全成熟后，最终实现低保的综合保障，即包括基本生存条件、贫困医疗救助、贫困家庭子女教育救助和贫困家庭应急救助的保障体系。

### 参考文献：

[ 1 ] 朱玲. 乡村医疗保险与医疗救助. 金融研究, 2000, ( 5 ).  
 [ 2 ] 多吉才让. 努力构筑具有中国特色的社会救助体系. 中国民政, 2001, ( 8 ).  
 [ 3 ] 多吉才让. 努力构筑具有中国特色的社会救助体系 ( 续 ). 中国民政, 2001, ( 9 ).

[ 责任编辑 童玉芬 ]