

完善城市居民最低生活保障制度

■ 宋其超 郭雪剑

自1993年上海率先建立城市居民最低生活保障制度以来,城市居民低保制度在我国已有近15年的历史。作为一项普遍的、有效的制度安排,低保制度在保护弱势群体、解决城市贫困问题等方面发挥了巨大作用,有利于构建社会主义和谐社会。但从近年来的实践看,我国城市居民最低生活保障制度仍然存在不少问题,有待进一步完善。

1. 测定标准不科学。最低生活保障标准是低保制度的核心和关键。我国低保标准由各地按照当地基本生活必需品费用和财政承受能力等因素自行制定,本应是各种因素综合考虑和兼顾的结果。但在有些地区,最低生活保障标准的制定往往更多的是根据财政的承受能力,使最低生活保障线成为“财政能力保障线”。而且,在制定标准的具体过程中,在基本生活必需品品种和数量的确定上,调查和测算方法过于粗放,有些甚至建立在经验和主观判断以及其他人为因素的基础之上。

2. 不利于调动低保对象劳动积极性。无法顺利实现就业是贫困的最重要原因,但是,当贫困对象享受基本的低保待遇后,可能会带来福利依赖等问题,客观上对就业产生消极影响。以北京市为例,目前城市居民低保

标准是月人均330元。就三口之家来说,意味着政府保证家庭每月990元的收入。目前,北京市最低工资标准是730元。考虑到低保人员的技术知识水平等现实情况,其从事的工作通常难以保证较高水平的收入,且相当一部分人的收入会在最低工资标准边缘徘徊。因此,假如三口之家的低保家庭中只有1人就业,当月工资达不到990元时,由于低保对象是以“补差”的方式享受低保待遇,故其就业的工资收入增加,只会导致低保救助款项的等额减少;当月工资超过990元时,则就会失去低保对象的身份,不但无法享受低保待遇,而且无法享受由该身份带来的其他相关待遇。另外,考虑到处于就业状态的人员除了要消耗体力和脑力外,通常还要增加用于交通等方面的支出,就业对低保人员的吸引力就更小了,这也解释了在低保家庭中仅有较少部分劳动适龄人口实现就业这一事实。

3. 医疗、教育等方面的大额支出困扰低保家庭。低保家庭对生活必需品的需求并不限于食品,诸如医疗、教育、住房等方面的大额支出也属于生活必需品的范畴。实际上,上述方面的支出往往是低保家庭生活困难的直接诱因,比如贫困家庭因病致贫、因贫返病的问题非常突出。在教育方面,虽

然国家要求城市居民最低生活保障标准的确定适当考虑未成年人的义务教育费用,但对于收费水平远高于义务教育的高等教育,并没有明确的切实可行的政策措施来照顾低保家庭。另外,住房等其他大额支出项目也使低保家庭不堪重负。

4. 低保对象自我发展能力的提升受到诸多限制。我国农村由救济式扶贫到开发式扶贫转变说明,城市扶贫有必要转变传统的消极救助方式,积极发掘贫困者自身的作用,实现贫困者自助与他助的结合。自我发展除了一定的社会支持之外,还要具备一定的人力资本,而人力资本却在很大程度上取决于文化技术水平和健康状况。然而,由于缺乏有效的让低保家庭获得医疗和教育培训资源支持的制度安排,可能导致贫困长期化。

5. 社会化管理和监督体系不健全。我国低保制度建立的历史较短,很多制度尚在完善之中,由管理监督体系不够完善而导致的问题比较突出,其中最难的就是如何有效核实家庭收入。日前,重庆市渝中区民政局对区内低保户进行入户调查时,发现了低保户用高档手机、养名贵宠物、就业收入隐瞒不报等现象,共涉及50多户80多人。因此,健全的社会化管理体系和有效的监督体系的建立,对于城市低

保制度的完善就显得尤其重要。

我国城市居民最低生活保障制度存在的问题,既有制度本身的缺陷,也有与国情相关的因素,应区别不同情况,采取相应对策逐步予以解决。

1. 完善城市居民最低生活保障标准测定方法。国际上度量贫困线主要有4种方法,即市场菜篮法、恩格尔系数法、国际贫困标准和生活形态法,可供我国借鉴。市场菜篮法又称“标准测算法”,它先确定一组城镇居民必需的消费项目,然后按照既定公式计算。恩格尔系数法建立在恩格尔定律的基础上,它以食品消费支出除以已知的恩格尔系数来求出所需的消费支出。国际贫困标准实际上是一种收入比例法,经济合作与发展组织以一个国家或地区社会中位收入或平均收入的50%—60%作为这个国家或地区的贫困线。生活形态法指的是从人们的生活方式、消费行为等“生活形态”入手,提出一系列有关贫困家庭生活形态的问题,让被调查者回答,然后选择出若干指标,再根据这些指标和被调查者的实际生活状况计算出“贫困门槛”,从而确定哪些人属于贫困者,然后再来分析他们的需求以及消费和收入来求出贫困线,亦即最低生活保障线。我国学者还提出了综合法,即用“生活形态法”来确定“贫困的人群”,用“市场菜篮法”来确定生活必需品的清单和贫困线,求出收入比例和恩格尔系数作为将来调整的依据。总的来说,我国低保标准的确定一定要统筹兼顾经济发展水平、物价情况、居民平均收入水平、对就业的影响等多方面因素,并与失业保险金标准、最低工资标准等衔接,通过科学严密的测算和论证,制定一个较为合理的标准。

2. 发挥最低生活保障制度的促进就业功能。从理论上说,社会救助制度更加注重公平目标的实现,这也决

定了其为贫困人员提供的帮助具有一定的消极被动性,不但不能从根本上解决他们的生活问题,而且可能导致部分人员对其依赖的长期化。为了克服社会救助制度的固有缺点,长期以来,很多发达国家都强调社会救助制度的“激励”作用,在实践中,各国都把寻找工作和接受培训的愿望作为资格认定的标准之一,比如美国规定,单亲家庭的父母在接受资助的两年时间内需要每周至少工作20小时以上,类似做法值得我国借鉴。当前,我国城镇失业者与贫困者有着较高度度的重合,只要切实解决就业问题,融就业促进于社会救助之中,我国在转轨过程中突现出来的社会公平问题将会得到缓解,最终有利于公平与效率的统一。

3. 配套措施与分类救助并重,保障低保家庭的基本生活需求。我国低保制度以现金发放为主,主要考虑城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,对特殊群体或者困难群众的特殊需求考虑得相对较少,缺乏必要的应急救助措施。针对上述问题,发达国家构建了一系列完善的制度体系,比如,日本的国家救济制度是保证所有贫困的国民可以过上健康而文明的最低限度的生活,并帮助他们实现独立生活的保障制度,该制度由生活救济、医疗救济、教育救济、住宅救济、分娩救济、谋生救济和安葬救济组成。为了完善低保制度,我国各地进行了积极探索,主要集中在大病医疗救助、教育费减免和廉租住房等方面,而且还对残疾人等特殊低保群体采取了特殊的分类救助办法,切实保障了低保家庭的基本生活。今后,各级政府应在加大对低保资金支持的基础上,着手探索和建立以城市居民最低生活保障制度为主体,以优惠政策和临时救助制度为补充,以医疗救助、教育救助、住房救助等相配套的综合性社

会救助体系。

4. 加强社会支持,增强低保对象的自我发展能力。加强对贫困群体的社会支持首先表现为政府的责任。我国政府针对下岗失业人员的再就业工程就是对城市贫困居民的极为重要的社会支持。同时,要注重发展社区组织,使离开单位后的下岗失业职工重新找到归宿。另外,还要发挥民间组织的作用,形成全社会关心贫困群体生存发展的和谐环境。

5. 建立健全低保制度的社会化管理和监督体系。一是建立社会化管理的数据和网络体系。将低保对象的家庭资料,包括家庭成员的年龄、工作经历、健康状况、特长、收入情况、家庭财产状况等一系列资料建立统一的数据库,核实其真实性、准确性和可靠性。二是财政安排资金和社会统筹资金全部纳入社会保障补助资金专户,专项管理,专款专用,确保低保资金使用的安全、稳妥。三是健全监管体系。要加强行政监督,民政部门要规范城市贫困居民的各种手续,规范低保对象增发或减发、停发办理手续;财政等部门要经常进行检查,确保低保资金及时足额发放到位。四是要加强社会监督。低保资金的安排、管理、使用要接受有关部门和全社会的监督,要将低保对象及享受待遇、低保资金的安排、管理、使用情况和低保政策制度向社会公开,便于公众监督。五是可以考虑建立并完善“民主评议”办法。“民主评议”是我国一些地方为了强化对低保的管理而进行的制度创新,主要是针对家庭收入水平相对较高而又无法核实的特定低保群体,在家庭收入核查中发挥了积极作用,收到了较好的效果。^[4]

(作者单位:中国社会科学院社会科学研究所 中国人民大学)

责任编辑 刘慧娟