优化我国最低生活保障政府间支出责任划分

王敏 | 刘梦琪

摘　要：最低生活保障制度是我国社会救助制度的重要组成部分，承担着社会安全网的“最后一道防线”的重要职责。我国最低生活保障制度最早设立于20世纪90年代，在最低生活保障制度不断发展和完善的过程中，最低生活保障支出责任在各级政府之间的分配，也不断发生着变化。最低生活保障支出责任在各级政府之间的分配情况，已经逐步趋向合理，但仍然存在各级政府支出责任缺乏制度化规定、各级政府总体负担比重仍有不合理之处、各地区之间支出责任划分差异巨大等问题，需要进行进一步的优化和改进。本文针对以上问题提出了相关政策建议。

关键词：社会救助；最低生活保障；支出责任

中国财政杂志社

最低生活保障制度是我国社会救助制度的重要组成部分，承担着社会安全网的“最后一道防线”的重要职责，对于保证社会公平以及实现“十三五”期间脱贫攻坚的目标、推动发展成果共享都具有重要意义。我国最低生活保障制度最早设立于20世纪90年代，经历了由局部试点到全国范围内确立的发展过程。在最低生活保障制度不断发展和完善的过程中，最低生活保障支出责任在各级政府之间的分配，也不断发生着变化。从完全由地方政府承担支出责任，发展到由中央和地方政府共同承担支出责任。但是，目前的各级政府间最低生活保障支出责任划分仍然有不清晰、不合理之处，需要进行优化和改进。

我国最低生活保障政府间支出责任划分的现状

（一）关于支出责任划分的政策规定

目前，中央与地方共同承担最低生活保障的支出责任。国务院办公厅2018年发布的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》规定，在最低生活保障中，中央分担支出责任的比例“主要依据地方财力状况、保障对象数量等因素确定”，这将中央的支出责任加以制度化，一定程度上减轻了中央支出的随意性。

具体到省以下各级政府，对低保支出责任的负担，各省的政策规定不一。通过对各省的政策文件进行梳理发现，大多数省份由省以下各级政府共担最低生活保障的支出责任，省或市级政府对财政困难的地区进行补助。

从财政支出规模的角度来看，除陕西省明确规定“市、县（区）财政要按分别不低于上年度可用财力的2%和1%安排城市最低生活保障资金，按分别不低于上年度可用财力的1%安排农村最低生活保障资金”以外，大部分省市对省以下各级政府的低保支出没有硬性的规定。

从支出责任划分的角度来看，吉林、上海、江苏等7个省市对城市低保支出责任的分担机制进行了明确的规定，其中部分还明确了各级政府的分担比例；安徽、山东、湖北等14个省市对农村地方财政支出分担机制进

行了明确的规定。在低保工作经费支出责任分担方面，大部分省份规定，工作经费由工作人员所在层级的政府安排，省、市级政府对财政困难或工作绩效突出的地区给予补助或奖励。有些省市，例如宁夏、新疆、海南等，还对市、县级政府的经费支出责任进行了明确的规定，要求低保工作经费按照工作量大小、低保资金的规模等列支。

（二）最低生活保障政府间支出责任划分总体变动趋势

结合历年各级政府最低生活保障支出分担比重的数据，从图1和图2中可以看出，目前最低生活保障政府间支出责任划分，有如下特点和发展趋势：第一，从中央和地方支出责任的划分来看，中央承担了主要的支出责任。在城市最低生活保障中，中央支出占70%左右，并且有逐步上升的趋势；在农村最低生活保障中，中央支出在60%左右波动，无明显上升或下降趋势。第二，从省以下各级政府的支出责任划分来看，省级和县级政府承担了主要的支出责任。在城市最低生活保障中，2015年以后，省级政府支出责任的分担比例超过县级政府，达到15%左右，并有逐步上升的趋势，县级政府分担比重为10%左右，有逐步下降的趋势。在农村最低生活保障中，省级政府和县级政府的支出分担比例大致相同，约为15%左右，并有相似的变动趋势。

（三）最低生活保障政府间支出责任划分各地区的情况

从2016年各地区省以下各级政府最低生活保障支出责任划分数据，可以看出，各省（市）之间支出责任划分具有明显差异。

就城市最低生活保障而言，在大部分省市中央承担主要支出责任。并且，根据图3，通过比较各省低保总支出内中央支出占比，与各省低保总支出占全国低保总支出的比重，可以看出，低保支出相对较多的省份，一般由中央政府承担较多支出责任。从

图1　城市最低生活保障政府间支出责任划分情况及变动趋势图

数据来源：2007—2017年《中国民政统计年鉴》

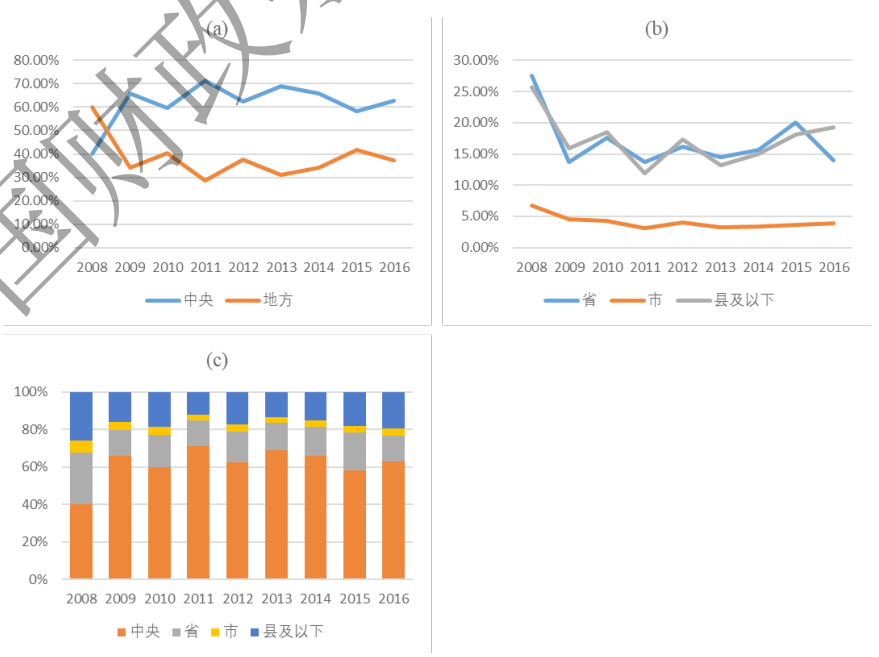

图2　农村最低生活保障政府间支出责任划分情况及变动趋势图

数据来源：2007—2017年《中国民政统计年鉴》

中国财政杂志社

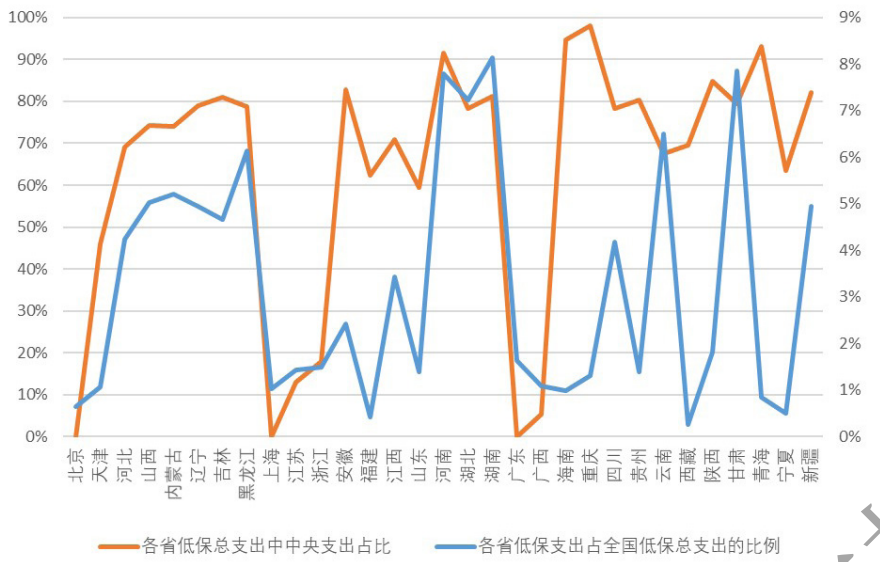

图3　2016年各省（市）城市低保支出占比与中央低保支出占比关系图

数据来源：2017年《中国民政统计年鉴》

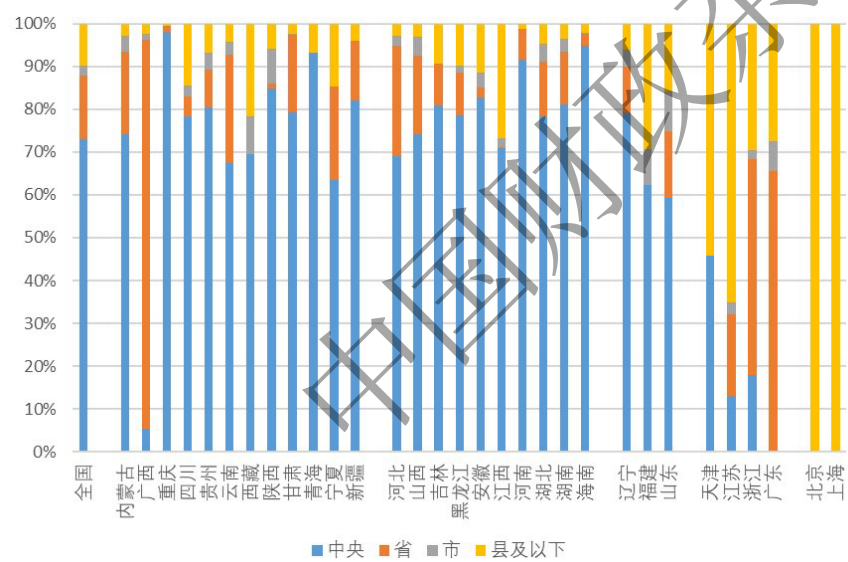

图4　2016年各省（市）城市低保政府支出责任分担情况

数据来源：2017年《中国民政统计年鉴》

对31个省（市）的五档分类来看，中央分担的支出责任，主要在不同档的区域之间存在差异，大致从一至五档逐档递减，反映了支出责任的分担比例，对地方财力情况的考虑（见图4）。但城市低保省以下各级政府的支出责任分担情况，并没有反映出这种对地方财力的考虑。省以下各级政府的支出责任的差异，并没有明显的规律性，并且，约有1/3的省份，由县级政府承担了主要的地方支出责任，这些省份中也包含处于一档和二档的省（市）（见图5）。

就农村最低生活保障而言，大部分省份低保支出责任主要由地方政府承担，包括内蒙古、新疆、河北、山西在内的接近半数的省份，完全由地方政府承担支出责任。但是，从图6可以看出，农村最低生活保障支出较高的地区，基本上都由中央承担主要支出责任。不同地区之间，各级政府分担支出的比例差异十分明显。从五个档次的分类来看，中央承担过半数支出责任的省份主要集中在一档省份，其余各省份基本上都由地方政府承担主要支出责任（见图7）。从省以下各级政府的支出分担情况来看，除重庆、宁夏、湖北、广东这四个省份外，其余省份的低保支出责任都主要由市、县级政府承担，超过2/3的省份由县级政府承担了主要地方支出责任（见图8）。

我国最低生活保障政府间支出责任分担存在的主要问题

（一）各级政府支出责任缺乏清晰的制度化规定

从支出责任的政策规定来看，大部分省、市发布的最低生活保障政策中并没有对各级政府支出提出硬性要求，也没有明确的省、市、县支出责任分担机制，只是提出县以上各级政府，要将最低生活保障资金和经费列入各级政府预算，却没有说明各级政府以什么方式分担支出责任、分担多少支出责任，尤其是省级政府的支出责任。

目前，中央因为不具备在全国范围内指定保障标准的条件，因此将保障标准的制定权限交给地方，并按照转移支付的数额承担支出责任，这种方式在当前情况下来看并没有什么问题。但许多省级政府照搬中央的做法，也只是对最低生活保障的财政支

中国财政杂志社

出提供补助，并且没有明确省级政府的补助是否是省政府的支出责任，这就有明显的不合理之处。在保障标准的制定权限已经逐步开始向省级政府转移的情况下，省级政府以什么方式负担、负担多少支出责任都应当通过制度加以明确，而不只是像现在多数文件中那样粗略、模糊的规定。另外，虽然有些省的政策文件中规定了各级政府的支出责任分担方式，但这些政策文件大多比较陈旧，有些甚至是低保制度刚建立时的文件，之后就没有更新过，其中对支出责任分担方式的规定，不符合现在形势的要求。还有，目前对工作经费的支出责任的规定也大多比较模糊，许多省市都没有明确规定工作经费应以什么标准支出，以及各级政府支出责任应如何分担。

（二）各级政府间总体负担比重仍有不合理之处

各级政府承担最低生活保障支出责任的合理性、科学性，与一个国家总体的事权财权划分安排、最低生活保障的价值取向，以及最低生活保障事权的划分等密切相关。从我国的行政管理体制、财政体制来看，我国目前的政治制度决定了，中央政府对地方政府有较大的控制权。并且，1994年我国推行分税制以来，中央政府获得财政收入的比重不断上升，保障了中央政府进行统筹管理的财政资源。在这个宏观背景下，在合理范围内适度加强中央政府职责，并制度化中央政府的支出责任，是我国事权与支出责任改革的趋势之一。具体到最低生活保障制度，结合我国贫困人口较多、全面实现小康社会进入攻坚期的现实，最低生活保障应当更加注重公平性，注重实现地区、城乡间的均等化。因此，中央政府应当承担多于地方政府的支出责任；而对省以下各级政府来说，虽然省以下各级政府的财权分配情况因省而异，但考虑到省级政府具有促进省内最低生活保障均等的职责，应当由省级政府承担省以下主要支出责任。

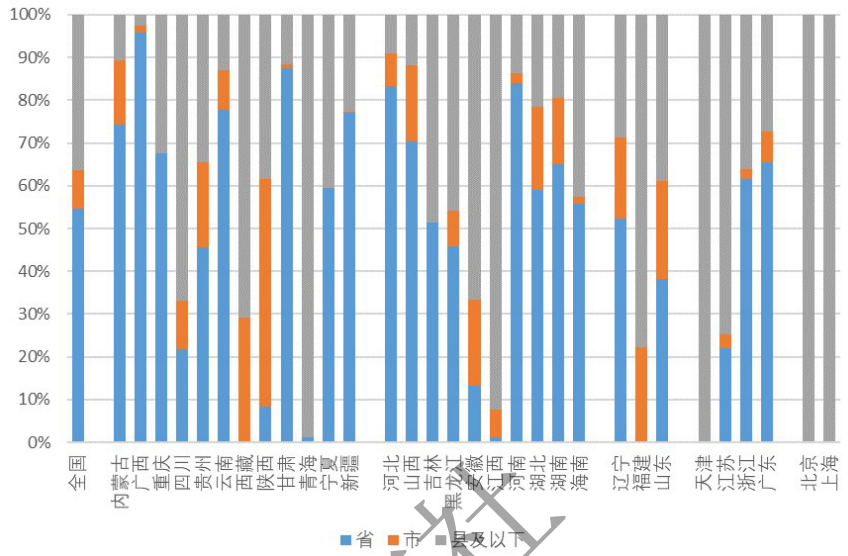

图5　2016年各省（市）城市低保省以下各级政府支出责任分担情况

数据来源：2017年《中国民政统计年鉴》

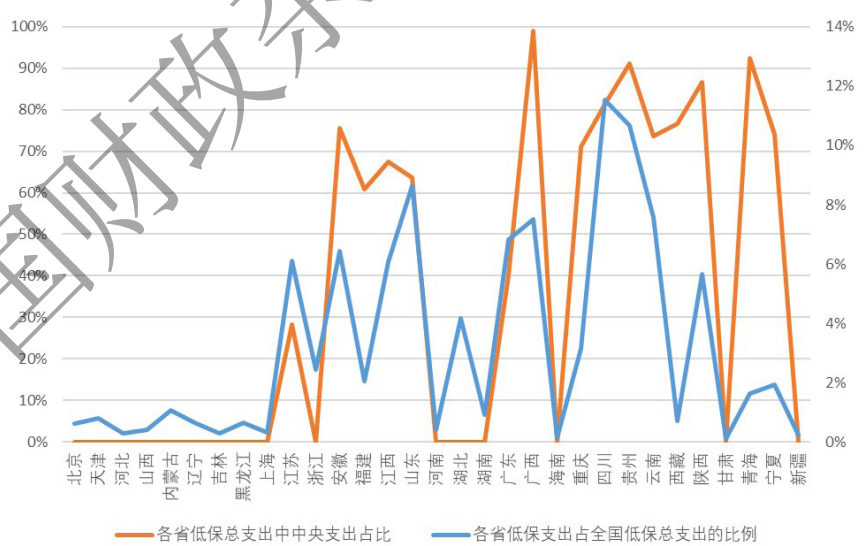

图6　2016年各省（市）农村低保支出占比与中央低保支出占比关系图

数据来源：2017年《中国民政统计年鉴》

我国目前最低生活保障各级政府支出责任划分，仍然具有不合理之处。2015年以来，城市最低生活保障各级政府的分担比例趋于合理，由中央承担主要的支出责任，省以下各级政府中，省政府承担较多的支出责任。但

中国财政杂志社

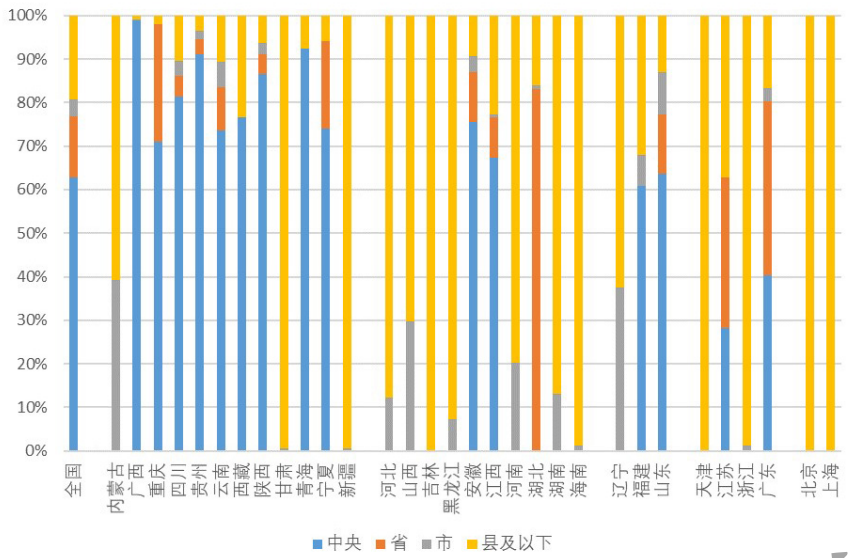

图7　2016年各省（市）农村低保政府支出责任分担情况

数据来源：2017年《中国民政统计年鉴》

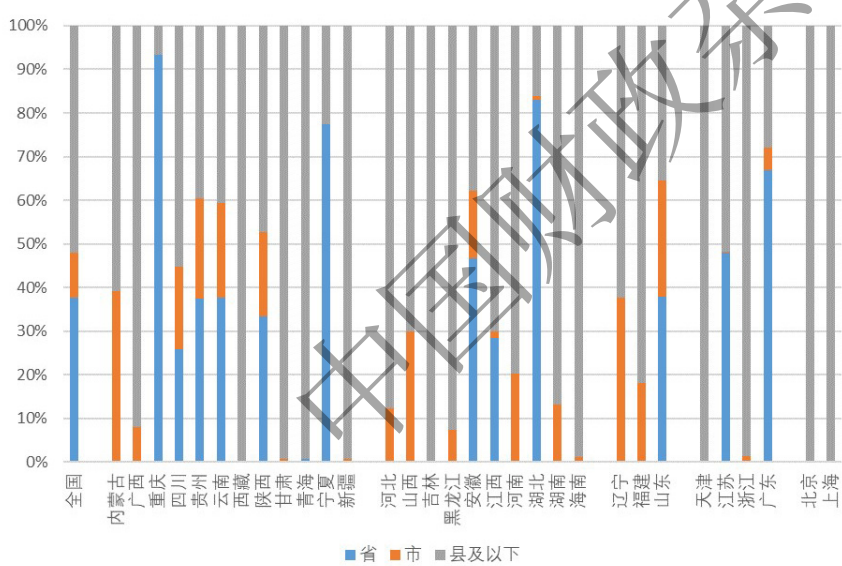

图8　2016年各省（市）农村低保省以下各级政府支出责任分担情况

数据来源：2017年《中国民政统计年鉴》

农村最低生活保障中各级政府的支出分担比例的科学性、合意性就不尽人意。虽然从总体上来看，2016年，中央承担了60%以上的农村低保支出责任，但在大部分省份，农村低保支出责任主要由地方政府承担，甚至在内蒙古、甘肃、河北、山西等16个省份，地方政府承担了全部的支出责任，中央在支出责任负担方面明显“缺位”。并且，县级政府农村低保支出仍然高于省级政府，占到农村低保总支出的19.3%，省级政府的农村低保支出明显不足，而县级政府的财政支出负担依然比较重。

（三）各地区之间支出责任划分差异巨大

各地区之间低保支出责任划分呈现出明显的差异，这种差异并不能依据地方经济发展水平、财政实力、各地最低生活保障需求等因素，得到合理解释。从各地的财力水平来看，农村最低生活保障支出中中央政府承担的比例，并没有反映出与地方财力水平的良好适应，甘肃、内蒙古、新疆等多个经济发展水平较低、地方政府财政实力较弱的省份，由地方政府承担农村低保的主要支出责任，明显缺乏合理性。从各级政府的财政实力来看，各地省级政府承担的支出责任的差异，也不能完全由各省份省以下各级政府财力分配差异得到解释。2016年，城市最低生活保障中有10个省份，农村低保中有22个省份，由县级政府承担了超过50%的地方支出责任，而这并不能简单的理解为这些省份中省级政府财政实力较弱。以广西为例，2016年其省级政府财政收入占比为20.52%，市级政府财政收入占比为32.33%，县级政府财政收入占比为47.14%，但在农村最低生活保障支出中，其省级政府的支出仅占0.02%。从各地的最低生活保障需求来看，并没有反映出支出越多，省级政府支出占比越高这个特点。在四川、贵州、云南等农村最低生活保障支出较高的省份中，省级政府支出占地方总支出的比重不足50%，这将会对市县级财政造成过大的压力。

优化我国最低生活保障政府间支出责任分担机制的建议

（一）将各级政府的支出责任明确

中国财政杂志社

化、制度化

最低生活保障支出责任划分，需要通过法律、法规等文件，进行明确、详细地规定。首先，各级政府承担的支出责任应当在法律法规中得到明确，避免不同层级政府之间推诿责任，以及最低生活保障资金支出的随意性。其次，各级政府的支出责任安排要详细、具体。制度中应当规定各级政府以何种方式承担支出责任，以及支出责任分担的比重。尽量避免粗略和模糊的描述，从而造成支出责任的不合理下移，加重基层政府的负担。

（二）合理划分各级政府最低生活保障的支出责任

最低生活保障的支出责任，应当由中央与地方各级政府共担。中央政府在促进各地最低生活保障均等化方面具有重要作用，因此应当承担主要支出责任，总体分担比例应不低于50%。但是，中央分担支出的比例也不宜过高，否则有可能加大地方政府的“道德风险”，也不利于发挥地方的积极性和主动性。省级政府对省内最低生活保障的均等化具有重要作用，因此应当承担起较多的支出责任。一般来说，省级政府承担的支出比例应该达到总支出的20%。而且，省级政府应当根据本省各市、县不同的经济发展情况，明确各级政府最低生活保障支出的分担比例，并根据低保人数、低保支出水平等因素，确定低保工作经费的匹配方式，并设置分担比例动态调整的机制，保障省以下各级政府支出责任清晰、合理。市、县和县以下政府支出事项繁多、财力有限，并且对于实现最低生活保障公平性的作用有限，因此不宜承担过重的支出责任。

具体的各级政府支出分担方案可以这样设计。中央政府根据各省的人均可支配收入情况，参照美国的AFDC（对有子女家庭补助计划）及Medicaid（公共医疗补助制度）中的联邦与州的出资比例公式（AFDC/TANF中，联邦政府出资份额计算公式为：100–（州人均收入）^{2}×50。Medicaid中，联邦政府出资份额计算公式为：100–（州人均收入^2/全国平均收入^2）×45。这里的乘数50和45代表假定的州应当承担的支出比例），确定中央因省而异的出资比例。省以下各级政府可以分地区，参照央地的做法，可以按照明确的比例分担支出责任，也可以按照不同的标准设定进行负担。省级政府在设定保障标准时，可以根据全国贫困线或各省居民基本生存需求费用，设定基本保障线，并负担对基本保障线以下的人口提供保障的支出。市、县级政府负担各市、县标准超过基本保障线差额部分的支出。

（三）将地区差异控制在合理范围内

各地经济发展水平、财政实力，以及最低生活保障需求都具有明显差异，这就造成不同地区的政府在提供最低生活保障支出时，具有不同的支出压力。为了缓解贫困地区政府尤其是基层政府的支出压力，不同地区在安排各级政府支出时，可以存在适当的差异，以保证低保资金的有效落实。一般来说，在经济发展较落后、贫困人口较多的省份，中央可以适当增加支出的比重，充分发挥中央政府支出的拉平作用；在省份内部，较贫困的市、县的最低生活保障支出，省级政府承担比例要适当增加，以防止由于市、县级政府财政实力不足，影响最低生活保障实施的公平性。但这种差异化的安排，应当为最终实现最低生活保障横向公平服务，也就是说，要与地区的经济发展、财力水平、低保需求情况相适应，如果背离了这个目标，反而会进一步加剧低保不平等，影响最低生活保障的实施。

（作者单位：中国财政科学研究院）

责任编辑 刘慧娴

主要参考文献：

[1] 白晨，顾昕. 中国社会安全网的横向不平等——以城镇最低生活保障为例 [J]. 中国行政管理，2018（1）：109-115.

[2] 王蕾. 中国城乡最低生活保障制度并轨研究 [J]. 社会福利（理论版），2018（1）：34-40+52.

[3] 安华，赵云月. 积极福利视角下的最低生活保障制度优化 [J]. 中国人力资源社会保障，2018（10）：39-40.

[4] 陈明文. 分级负责与合理负担——我国农村最低生活保障资金筹措方式浅析 [J]. 湖南行政学院学报，2007（1）：53-55.

[5] 林治芬，魏雨晨. 中央和地方社会保障支出责任划分中外比较 [J]. 中国行政管理，2015（1）：34-38.

[6] 马万里. 分权治理与政府合意：中国财政改革的难点与化解 [J]. 社会科学研究，2015（1）：74-81.

[7] 王海燕，修宏方，唐钧. 中国城乡最低生活保障制度：回顾与评析 [J]. 哈尔滨工业大学学报（社会科学版），2011（2）：22-27.

[8] 杨红燕. 中央与地方政府间社会救助支出责任划分——理论基础、国际经验与改革思路 [J]. 中国软科学，2011（1）：25-33.

[9] 杨立雄. 最低生活保障制度存在的问题及改革建议 [J]. 中国软科学，2011（8）：72-84.

中国财政杂志社