

防止低保福利化的对策建议

王伟进*

【摘要】 低生活保障制度是我国一项托底性的社会保障制度。当前，由于目标定位、政策设计及管理等方面的原因，我国最低生活保障制度呈现出福利化倾向。其主要表现是保障人口所占比重高于同为儒家文化的其他东亚国家和地区、低保对象在低保之外可获得多项附加救助以及低保待遇的均沾和滥用。为落实精准扶贫，需要加快低保信息系统整合，建立网络公示查询平台，探索运用电商大数据进行更加独立的动态管理，将低保回归为兜底型或生存型保障。

【关键词】 低保 精准扶贫 福利化

最低生活保障制度（以下简称“低保”）是我国一项托底性的社会保障制度，也是我国社会救助体系的核心，在保障国企改革、反贫困、维护社会稳定等方面发挥了积极作用，但由于目标定位、政策设计及管理等方面的原因，也显现出了福利化倾向，值得关注。

一、低保福利化问题

（一）低保福利化的三种主要表现

一是与同属儒家文化的东亚其他国家和地区相比，我国低保人口占比明显偏高。从规模来看（见表1），2012年以前我国城乡低保总人数持续增长，之后由于动态管理机制的完善

及20世纪90年代城镇下岗职工逐渐进入领取养老金年龄段，低保总人数开始稳中有降。但从受益面来看，2008年以来，我国城乡低保人口占总人口的比重一直在5%以上，最高达5.6%，明显高于同为东亚儒家文化体系的日本以及中国香港和台湾地区。日本低保人口所占比重在早期大约在3%，近二三十年一直在2%以下^①，2014年仅为1.71%^②，远低于我国水平。日本低保人口占比的下降，一方面是由于日本贫困发生率及不平等程度低，社会保障体系从公共救助转向更高水平的社会保险；另一方面是由于日本强调自立自强精神，倡导首先发挥家庭和社区支持作用以及强化公共救助依赖的“羞耻感”。2015年，我国香港地区享受

* 王伟进，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所“社会治理”课题组执笔人，组长：贡森，组员：李国强、包雅钧、王伟进。

表1 2005年至2014年我国城乡低保对象规模、人口占比及变化

年份	城市低保人数 (万人)	城市低保人数 增长率 (%)	农村低保人数 (万人)	农村低保人数 增长率 (%)	城乡低保人数 (万人)	城乡低保人数 增长率 (%)	城乡低保人口占 总人口比 (%)
2005年	2234.2	-----	825	-----	3059.2	-----	2.3
2006年	2240.1	0.3	1593.1	93.1	3833.2	25.3	2.9
2007年	2272.1	1.4	3566.3	123.9	5838.4	52.3	4.4
2008年	2334.8	2.8	4305.5	20.7	6640.3	13.7	5.0
2009年	2346	0.5	4760	10.6	71406	7.0	5.3
2010年	2310.5	-1.5	5214	9.5	7524.5	5.9	5.6
2011年	2276.8	-1.5	5305.7	1.8	7582.5	0.8	5.6
2012年	2143.5	-5.9	5344.5	0.7	7488	-1.2	5.5
2013年	2064	-3.7	5388	0.8	7452	-0.5	5.5
2014年	1877	-9.7	5207	-3.4	7084	-4.9	5.2

资料来源：国家统计局网站。

综合社会保障援助计划的人口占比为3.4%^③，中国台湾地区低收入户人数仅占总人口的1.4%。可见，在东亚儒家诸经济体中，我国大陆低保人口占比明显偏高。这种占比过高，有发展阶段问题，也有低保福利化因素。

二是低保家庭在最低生活保障之外还可获得多项附加救助，受保障的生活水平高于濒临贫困家庭。低保原本主要解决特困家庭的基本生活保障问题，而教育、医疗、住房等专项救助主要解决中低收入家庭的特殊困难。但这些专项救助没有独立完善的资格审查设计，而与低保相捆绑。低保资格实际上成为享受教育、医疗和住房乃至司法救助的重要凭证，甚至是唯一凭证。因此，虽然低保标准不高，但附加福利导致低保证“含金量”大幅提高，贫困人口的综合保障水平明显高于边缘贫困人口，造成低保“悬崖效应”^④和一些低保户的福利依

赖心理。

三是低保待遇存在均沾和滥用的现象。从调研的部分县市来看，由于低保管理能力不足，低保资格认定存在平均（或“均沾”）化处置方式。2015年第2季度，河北省某县低保人口占总人口的比重为10%，贵州省某县的比重为18%，新疆维吾尔自治区某县高达24%，云南省某市低保人口占比近三分之一。为了回避低保资格认定中的困难，这些地方均存在平均化分配低保名额的现象。其中，云南某地市的做法是给每个农村家庭分配一个低保名额。相关调研发现，贵州省某县将“均沾”做到极致，或者村组员轮流享受低保，或者由村组长从指定的低保户手中取回低保金平均分配给组员^⑤。部分基层干部还将低保作为工具，用来推进上面交办的重点和难点工作、维稳以及平衡各种关系，这催生了“烤烟保”“计生保”

表2 2005年以来我国低保保障水平及变动趋势

年份	低保标准 (元/人/月)		占人均食品支出比 (%)		占人均消费支出比 (%)		占人均可支配收入比 (%)	占人均纯收入比 (%)
	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村
2005年	156.0	/	64.2	/	23.6	/	17.8	/
2006年	169.6	70.9	65.4	69.9	23.4	30.1	17.3	23.7
2007年	182.4	70.0	60.3	60.5	21.9	26.1	15.9	20.3
2008年	205.3	82.3	57.8	61.8	21.9	27.0	15.6	20.7
2009年	227.8	100.8	61.0	74.0	22.3	30.3	15.9	23.5
2010年	251.2	117.0	62.7	78.0	22.4	32.0	15.8	23.7
2011年	287.6	143.2	62.7	81.5	22.8	32.9	15.8	24.6
2012年	330.1	172.3	65.3	89.0	23.8	35.0	16.1	26.1
2013年	373.0	202.8	/	/	/	/	16.6	27.4
2014年	411.0	231.4	/	/	27.7	33.1	17.1	28.1

数据来源：根据民政部发布的历年《社会服务发展统计公报》及国家统计局发布的历年《国民经济和社会发展统计公报》整理。

“维稳保”等怪事。

(二) 低保福利化形成的原因

从目标定位、政策设计以及管理等方面看，导致低保福利化有五方面原因。

一是由于政策目标不断演变，低保制度的定位和边界变得模糊不清。低保原本着眼于应对收入贫困，但在现阶段，我国教育、医疗和住房保障制度还不健全，而这些方面的支出是致贫的重要因素。因此，低保纳入了消费或多维贫困的考虑，政策目标变得模糊。对贫困人口不仅提供最低生活救助，还提供教育、医疗和住房等重大专项救助，导致低保人群享受一揽子保障，进而带来低保户实际生活水平与低保边缘户间的“悬崖效应”。为了解决这一新生问题，民政部门又被迫将部分边缘贫困人口

纳入保障范围，低保的目标定位从生存型、兜底型扩展到兼顾发展型。

二是与目标定位相对应，我国低保对象的认定兼顾了家庭收支平衡状况。在家庭收入水平外，我国低保资格审核还要考虑家庭成员的年龄、身体状况以及教育、医疗等重大现实支出需要。由此带来资格认定的灵活性也为低保平均化发放预留了空间。正如某研究所发现的那样，在我国农村低保对象的认定过程中，实际操作的标准不是以经济状况为唯一认定标准，而是主要以保障对象的身体状况为基础^⑥。

三是低保资金主要来自中央财政，易被地方政府用作平衡各种干群关系、推进重点工作和维护社会稳定的手段。2014年，城乡低保来自中央财政的投入分别占到72%和67%。尤其是中西部地区，绝大部分低保资金来自中央

转移支付,加上前些年中央有关部门重视对地方的低保考核,按低保范围和标准进行排名和奖励,地方没有动力严格审批低保资格,相反,利用转移支付缓解现实社会矛盾,推进上级交办的工作任务^⑦,同时满足考核要求。在维稳压力下,地方官员对辖区内各类影响稳定的事件十分敏感,对涉访人群多采取安抚策略^⑧,一些人采取威胁、恶意讨价还价、上访等方式要挟政府官员来获取“维稳保”的例子也屡见不鲜^⑨。

四是地方经办机构的管理能力较弱,申请对象的收入核定较难。根据制度设计,获取低保资格要满足收入和财产限制两个基本标准。其中,申请家庭的收入包括不在一起生活的法定赡养人、扶养人或者抚养人应当给付的赡养费、扶养费或抚养费。由于管理能力有限,多数低保经办机构和人员不对非同居法定责任人履行义务能力和情况进行核查,少数甚至建议申请家庭进行人为“分拆户”^⑩,财产限制条件的落实也大打折扣。这种管理能力和不当做法导致更多的家庭将老人分出去单独立户,使一些原本无需最低生活保障的家庭享受了低保。

五是低保对象的信息公开流于形式,部门间信息共享难。由于低保家庭收入核定难,低保资格认定在很大程度上依靠基层民主评议。没有信息公开,基层群众很难参与监督;没有部门间信息共享,主管部门很难执法监督。这为基层优亲厚友、平均分配或将低保当作工作手段留下了很大空间。

二、低保福利化的负面影响

我国低保制度建立以来的政策目标在不断变化,从补缺型向兼顾普惠型转变,并试图满足贫困家庭及边缘贫困人群的基本需要^⑪。保障范围和保障内容的变化也带来了四方面的负

面后果。

(一) 除去专项救助,低保本身的保障标准一直处于较低水平

表2显示,2005年至2014年,我国城乡低保标准占社会平均收入或消费水平的比例都偏低。以2012年为例,城镇低保标准只占人均食品支出的65%,占人均消费支出的23.8%,占人均可支配收入的16.1%。农村低保标准占人均食品支出和人均消费支出的比例分别为89%和35%,占人均纯收入比例为26.1%。而国际上,欧盟的贫困线标准是社会平均收入的50%至60%,美国是社会平均收入的33%左右。我国台湾地区低保标准也达到当地人均消费支出的60%和人均收入水平的三分之一左右。

从地区分布来看,大部分县市区的农村低保标准低于国家扶贫标准。2014年,全国农村平均的低保标准是每人每年2777元,与按照农民人均纯收入水平确定的当年新扶贫标准2800元基本相持平。但在民政部公布的2954个有数据的县市区中,有2091个县级单位的农村低保标准没有达到扶贫线标准^⑫,占比高达71%,可见我国低保制度本身的保障标准较低。

(二) 低保对象中有劳动能力人员占比比较高

2015年第4季度,农村低保对象中劳动年龄人口占到48%,即使扣掉9个百分点的残疾人口,有劳动能力人口占比仍然在4成左右。在城市,这一比重更高。城市低保对象中在职人员、灵活就业人员及登记和未登记失业人员共占到63%。为达到低保资格要求,部分家庭有意“分拆户”,将老人分出去,加剧了家庭责任的弱化。据有关经办人员反映,很多人不再觉得“吃低保”会“丢面子”,少数人认为是“有本事”,甚至一些地方还出现评不上低

保户就扬言上访的怪现象。

（三）低保金领取时间较长，福利依赖倾向明显

2014年，我国城市和农村低保家庭的低保金累计领取时间分别达73个月和46个月，远超过美国贫困家庭临时救助项目（Temporary Assistance For Needy Families, TANF）平均24个月的时间。

（四）“分配不公”带来新的干群矛盾，加剧基层稳定风险

由于管理不透明以及平均化处置代替正常瞄准机制，一些地方“错保”和“漏保”并存。一项五省份调查显示，农村贫困户中有近76%的家庭没有享受低保，而享受低保的家庭中60%以上的是非贫困户^⑧。一些地方干部在选择低保对象时，或采取“关系化”方式优亲厚友，或发“均沾保”，或将低保作为“工具”推进重点工作任务或管理村民^⑨，导致干群间、低保户与非低保户间关系紧张，严重破坏村庄团结^⑩。这种“分配不公”加剧了基层矛盾，引发新的干群冲突，不利于基层和民族地区的稳定，也损害了党和政府的公信力。

三、完善低保制度设计的建议

针对低保呈现出福利化趋势的问题，按照落实精准脱贫要求和弘扬自力更生的文化传统，建议将低保回归为兜底型或生存型保障，将保障重点人群设定为丧失或部分丧失劳动能力且经济条件达不到低保标准的人群，将有工作能力而未就业的群体转为就业救助和扶贫的重点对象，将专项救助的资格审查与低保脱钩，适当提高低保本身的保障水平。理由有两条：其一，随着国家从片区扶贫向精准脱贫的转变，农村低保与扶贫工作已经出现了目标、

对象、手段等多方面的交叉或趋同；其二，近年来，城市招工难已成为常态，劳动力供给不足已成为低端劳动力市场的主要矛盾。

适应上述目标调整，应提高低保准入门槛，具体提出以下建议：

第一，强调工作自救，严格限制有劳动能力而未就业者吃低保，而将其纳入扶贫或就业救助范围。工作自救是国际社会救助政策的重要理念，我国相关政策引导明显不足，低保对象中有劳动能力人员的比重偏大。在制度初期，城市低保有应对20世纪90年代城市失业人员、下岗职工、停产半停产企业职工、被拖欠养老金的退休者等城市贫困群体的作用，但在新形势下，如何促进有劳动能力者积极求职与就业，是我国城市低保应重点关注的难题之一^⑪。我国台湾地区虽然将有劳动能力且未就业者纳入低收入救助，但经济核算时要额外加上一个当地的基本工资以提高门槛。2014年我国颁布的《社会救助暂行办法》（以下简称《暂行办法》）提出，对低保家庭中有劳动能力且未就业成员提供多种形式的就业救助。应抓好相关法规的落实，充分发挥失业保险、就业救助的作用，做好与扶贫工作的衔接，同时对于低保申请家庭，如有能力就业而未就业的成员，可视同其已获得当地最低工资。

第二，强化家庭责任，严格限制将有子女的老年人纳入低保。在具体操作中，应依据我国《婚姻法》《老年人权益保障法》《未成年人保护法》等有关规定，将法定责任人的赡养、抚养、扶养义务纳入家庭经济调查范围。特别是要严格限制有子女的老年人享受低保，落实和强化家庭责任。

第三，崇尚自立精神，严格限制拥有大宗资产的家庭。《暂行办法》规定，低保申请要符合当地财产限制条件的要求，但并未制定规范化的办法和具体标准。实际工作中，一些地区将拥有汽车、近三年新购建房屋、注册企业等列入限制性条件；部分地方审计部门开展的

违规低保排查也引入了限制性排除的原则,通过调取交警、工商、住建等部门的信息,有效清理了部分错保现象。有关部门应及时总结和推广这些有价值的做法。

第四,发挥兜底作用,提高低保本身的保障水平。在推动专项救助与低保脱钩的同时,宜将达到社会平均收入的三分之一作为低保的保障目标,切实发挥低保的兜底保障功能,缩小贫富差距。

四、完善低保治理的主要举措

首先,应加快推进低保信息核查系统的整合和拼接,使低保的动态化管理能够更加便捷有效。这涉及两项任务:一是民政系统内部低保信息系统的统一联网,做到设计与内容的全国统一,便于整体监管;二是外部通过立法建立与金融、税务、工商、人保、住建、交通等部门的信息共享核对机制。通过关键个人识别信息与其他部门信息进行批量拼接联网,及时对违规享受低保者进行识别和查处。

其次,建议拓宽公开渠道,建立低保查询监督网站。对于低保程序,国务院要求各地在社区、乡镇(街道)和县政府三个层面严格执行低保审核审批公示制度,规范公示内容、形式和时限。从实施情况来看,社区公示存在走样现象,乡镇(街道)及以上层级的公示落实不力,公示内容有待统一规范。比如,部分社区低保公示牌的位置隐蔽,老百姓难以接近,或易被人为撕毁破坏,公示效果大打折扣。为此,建议每个县市区建立一个低保查询监督网站,以居委会或村委会为单位公示低保家庭的成员、收入状况、保障金额、享受低保的主要原因等信息,由乡镇(街道)基层政府部门定期进行信息上传和更新,并预留监督举报功能,以突破社区公示的局限,让更多在外受过教育的人口通过网络媒介得以参与所在社区低

保的监督和评议。

再次,可研究利用淘宝、京东等电商消费大数据,购买服务进行低保对象动态管理。这是一种较少受人情干扰的外部监管方式,而且可能更加经济有效。

最后,各级财政应为基层组织推进重点工作提供资金保障。这可有效减少“工具保”“维稳保”等现象的发生。

- ① Sheldon Garon, 2002. "Japanese Policy Towards Poverty and Public Assistance: A Historical Perspective", workingpaper of World Bank.
- ② 《日本人口数量》, 排行榜: <http://www.phb123.com/city/renekou/2437.html>, 访问日期: 2016年12月1日。
- ③ 《香港在职贫穷人口49.2万领综援数字连跌53个月》, 凤凰网: http://news.ifeng.com/a/20151010/44808504_0.shtml, 访问日期: 2016年12月1日。
- ④ 悬崖效应是指事物在量变到质变过程中,在临界点(线)阶段或范围所发生的变化特征和结果,即由量变突破度引起质变。
- ⑤ 王春光:《扶贫开发与村庄团结关系之研究》,《浙江社会科学》2014年第3期。
- ⑥ 江治强:《农村低保对象的收入核定及其治理优化》,《浙江学刊》2015年第4期。
- ⑦ 梁晨:《农村低保政策的基层实践逻辑——以武陵山区某村为例》,《贵州社会科学》2013年第10期。
- ⑧ 朱亚鹏、刘云香:《制度环境、自由裁量权与中国社会政策执行——以C市城市低保政策执行为例》,《中山大学学报(社会科学版)》2014年第6期。
- ⑨ 李琴:《“应得”与“不应得”:低保经办人员的目标瞄准行为模式研究》,2015年8月22日至23日中国第四届社会救助研讨会(民政部主办)论文。
- ⑩ 同⑨。
- ⑪ 王德文:《统筹城乡低保制度》,2015年8月22日至23日中国第四届社会救助研讨会(民政部主办)论文。
- ⑫ 《2014年第4季度农村低保标准(县级)》,民政部网站: <http://files2.mca.gov.cn/cws/201501/20150129085724832.htm>, 访问日期: 2016年11月20日。
- ⑬ 张秀兰、徐月宾、王晓波:《最低生活保障和农村反贫困》,王延中主编《社会保障绿皮书:中国社会保障发展报告(2012)》,社会科学文献出版社,2012年版。
- ⑭ 同⑦。
- ⑮ 同⑤。
- ⑯ 韩克庆、郭瑜:《“福利依赖”是否存在?——中国城市低保制度的一个实证研究》,《社会学研究》2012年第2期。

(责任编辑:王大鹏)