

调整低保制度的逻辑起点 优化社会救助制度设计

宫蒲光*

【摘要】低保制度是社会救助体系的基石。优化社会救助制度设计，必须首先完善低保制度。“按标施保”是现行低保制度最核心的逻辑起点，然而多年的实践表明，“按标施保、应保尽保”的制度设计与基层实践存在明显偏离，值得认真反思，亟待调整完善。将“按标施保、应保尽保”改为“按率施保、精准兜底”是基层实践经验的提炼，也是理性而明智的选择。

【关键词】社会救助 低保 制度设计

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央举全党全国之力向彻底解决绝对贫困发起了战略总攻，并取得了全面胜利。在这场人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战中，社会救助制度特别是农村低保制度作为“五个一批”脱贫方略之一，发挥了重要的兜底保障作用。党的十九大明确提出，要按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。党的十九届四中全会明确要求，在打赢脱贫攻坚战之后，要建立解决相对贫困的长效机制。十九届五中全会进一步明确，“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”“健全农村社会保障和救助制度”。在后扶贫时期，社会救助将成为保障相对贫困人群和特殊困难群体基本生活的兜底性社会保障制度，它是巩固脱贫攻坚成

果、建立解决相对贫困的长效机制、促进社会公平、维护社会稳定、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

低保制度自2007年全面建制以来，在我国社会救助制度体系建设、保障困难群众的基本生活方面发挥了十分重要的作用，低保制度现已成为社会救助体系的基石。在实践中，低保制度也暴露出一些有待进一步完善的突出问题。要优化社会救助制度设计，必须首先完善低保制度。在此，笔者就低保制度的逻辑起点“按标施保”这一重要问题进行探析，以期引起大家的重视和思考。

一、低保制度“按标施保、应保尽保”的基本逻辑亟待调整完善

在多年的工作实践中，笔者深切体会到，

* 宫蒲光，第十三届全国人大社会建设委员会副主任委员，中华慈善总会会长。

基层在低保制度执行中普遍存在的偏差,深究其因是顶层制度设计脱离了基层实际情况。就现行低保制度而言,“按标施保、应保尽保”正是主要症结之一。在现行制度框架下,“按标施保”是低保制度的逻辑起点^①。所谓“按标施保”,是指各地自主确定低保标准,以此衡量家庭财产收入,没有达标的可纳入低保对象,家庭人均收入与低保标准之间的差额,则由政府以收入补差的方式予以现金补助,保障其达到当地的最低生活水平。从个人来讲,由“标”确定是否能成为低保对象和所享受到的补助水平;从各级政府来讲,由“标”确定低保人口在总人口中的覆盖率和财政支出总量。这一制度设计看似逻辑严密、顺理成章,然而多年实践表明,“按标施保,应保尽保”是一种超现实的理想主义制度设计,它已成为现行低保制度的软肋,值得深刻反思,亟待调整完善。

一是家计核定难,“按标施保”在基层实践中大多变通走样。“按标施保”要求严格核定申请低保的困难群众的家庭收入和财产状况,并与当地低保标准进行比对,这是确定低保对象的前提。然而,现实中,农村家庭收入头绪多,隐蔽性和不稳定性强,受自然和市场影响大,无法精准核算;外出打工人员分散,实际收入难以精准计算;全国银行和金融理财机构众多,现已进入个人财产储蓄联审机制的银行和理财机构的数量微乎其微。根据2020年3月国家银保监会发布的《银行金融机构法人名单》,截至2019年底,全国共有4607家金融机构,其中银行业机构4073家,银行业网点多达22万家,而笔者从民政部了解到,全国各省级民政部门低收入核对中心与金融机构签约实行低保申请人收入核查联审的,最多也就五十几家金融机构。这种状况必然导致家庭财产信息分散,信息核查难免挂一漏万。种种因素导致家庭的财产和收入状况难以准确核定^②,已成为低保制度执行中难以破解的困惑。在实践中,因家计核定难的问题,在基层严格执行“按标施保”的地方凤毛麟

角,而普遍将“按标施保”变通执行,以户施保和单人入保相结合,以民主评议为主,家计核查作为参考,根据低保对象困难程度的不同划分为若干档发放低保金。这与“按标施保、应保尽保”制度设计已大相径庭。

二是行政成本高,工作效率和质量难以提升。按照低保标准核定财产收入、确定保障对象、实施动态管理,需要投入大量的行政资源,特别是在乡(镇、街道)、村(居委会)层面,需要花费大量时间精力开展资料填报、信息核查、入户调查、民主评议、认定公示、定期复核等工作,受工作力量薄弱、工作经费短缺、人员素质不高等因素制约,不仅行政成本居高不下,而且工作效率和质量难以保证,使低保制度在执行中难以取得令人信服的公平公正。

三是不符合“量力而行”的原则。“按标施保、应保尽保”只有进入低保的条件,而没有数量限制,又是地方定标准、中央出钱,这必然形成“我请客你出钱,不请白不请”和“低保是个筐,什么都往里装”的制度逻辑,明显有违“量力而行”“有多少钱办多少事”的基本原则和常理常规,有明显的理想主义色彩和吊高胃口的导向,也为“人情保”“关系保”“行政保”和“漏保”“错保”等现象留下空间,甚至引发基层社会矛盾,成为影响社会和谐和稳定的易燃点。

四是工作计划性不强,不利于各级政府统筹安排。按照现行低保制度,低保标准由地方县以上政府自行确定,而绝大部分资金又由中央财政保障。据统计,中央财政对西部省区低保资金投入占90%以上,中部地区也在70%至80%左右。按照低保制度规定,对低保对象实行动态管理,3至6个月核对一次收入财产变动情况,该退则退、该进则进。如此,标准是地方定的,对象数量又是动态变化的,中央和各级财政无法预先准确掌握低保对象的总量和资金需求,只能按上年度的低保人口总量和资金需求大体做出预算安排,很难有计划地、科学合理精准地安排相应低

保资金。在现行财政体制下，各级政府财政支出均实行年度预算管理，大项资金还要经过人民代表大会审定。因此，“按标施保、应保尽保、动态管理、及时进退”的制度设计，与各级财政实施的预算制度显然是脱节的，必然造成低保资金保障不足和资金沉淀的现象。在实践中，从国家到地方均是按计划安排低保资金，不可能做到“需要多少给多少”，更不可能做到“何时要何时给”。在基层实践中，大都是“上面给多少钱就办多少事”，低保对象的数量和动态管理服务从于预算资金的安排，许多地方都是按预算资金确定低保对象总量，又将总量分解为指标，将指标分配到各村和居委会，形成事实上的按指标配置低保资源，“按标施保，应保尽保”已被实践所校正。

二、“按率施保、精准兜底”是破解难题的明智选择

多年来，基层低保工作的实践充分证明，“按标施保、应保尽保”这一低保制度的逻辑起点亟待调整完善，而调整的基本方向就是充分尊重基层的首创精神和实践经验。若将“按标施保、应保尽保”改为“按率施保、精准兜底”则能有效解决现行低保制度存在的突出问题。所谓“按率施保、精准兜底”，是指首先由国家从全国总体上确定低保人口在总人口中的比率，即低保人口覆盖率，并对东中西部实行差异化的覆盖率，再由省、市、自治区根据各自辖区内不同地方的经济状况确定不同的低保覆盖率，分解到各个地区，对经济状况在当地低保覆盖率以内的困难群众，国家即给予其最低生活保障^③。“按率施保”与“按标施保”的区别就在于，“按标施保”是根据各地设定的低保标准（线）衡量困难人群是否纳入低保，享受低保的人口占总人口的比例形成客观的低保制度覆盖率。而“按率施保”是由国家和各级政府根据财政保障能力和对困难群众实施最低

生活保障的需要，事先确定全国和各地的低保制度覆盖率。各地根据确定的覆盖率，推算出具体低保家庭（人口）数量，按此数量形成具体指标，分配至乡（镇）、村（居委会），按指标对本村（居委会）最困难的群众进行最低生活保障。实施“按率施保、精准兜底”至少有以下好处：

一是实行总量控制，更好实现政策目标。低保制度是社会兜底保障的一张网，是解决最困难群体的基本生活问题、维护社会公平正义与和谐稳定的重要制度安排。伴随着我国进入全面小康，现行标准下的绝对贫困问题已成为历史，但相对贫困仍将长期存在。兜底保障，就是要把相对最困难的群体兜住。采取“按率施保、精准兜底”制度逻辑，能够提高政策透明度，使受助群众和社会公众充分理解和更好地监督制度执行，从而有效实现兜底保障的政策目标，有计划地按照国家和地方财力状况，科学适度地安排兜底保障的覆盖面和水平，真正实现“尽力而为、量力而行、精准兜底”的社会救助原则，既防止过度保障形成“福利陷阱”和“养懒汉”问题，也可避免应保未保的现象发生，扭转近年来低保人口总量越来越少、低保覆盖面逐年收缩的不正常趋势。

二是有利于国家统筹协调、平衡推进不同发展程度地区间的社会救助水平。党的十九届五中全会指出，“坚持以人民为中心，坚持新发展理念，坚持深化改革开放，坚持系统观念”。根据经济社会发展水平，由国家和各级政府合理确定不同地区的低保覆盖率，可以充分体现“协调、共享”的新发展理念和统筹协调的系统观念，充分体现对边疆少数民族地区和相对贫困地区的政策倾斜，它是统筹不同发展程度地区公共服务均等化的重要手段，能够有效缩小不同地区困难群众在基本生活保障水平上的差距，也是与国家在基本民生保障上统筹区域发展相配合的重要社会兜底保障政策，可以统筹实现社会救助全国一盘棋，有效促进社会公

平,推动社会和谐。

三是增强工作计划性,符合行政规律和财力保障制度。社会救助工作是典型的政府行政行为,必须符合行政工作规律特点。行政工作特别是财政预算工作的基本规律就是严密的计划性,这是保证行政效率和质量的前提。采取“按率施保”的制度设计,能够使各级政府有效增强低保工作的主动性、预见性、计划性,在年度财政预算中,改变“按标施保、应保尽保”形成的“有多少低保人口给多少钱”的倒逼财政支出的被动局面。有人提出“按率施保”会增加财政压力,实际上,“按率施保”正是根据经济社会发展水平和财力状况,合理安排低保政策覆盖面和社会救助资金,保证社会救助总体投入水平,做到“有多少钱办多少事”,把握好量力而行、适度救助的“度”,既能够确保社会救助工作科学高效运行,且能将低保覆盖率和财政支出总量牢牢控制在各级政府手上,不会出现倒逼财政支出的现象。

四是减少社会矛盾,减轻基层工作负担,降低行政成本。实施“按率施保”,实际上就是将基层普遍存在的“分指标”合法合规化,顺应了基层的期盼,与在基层开展的招兵、招生、招工等工作和“惠农惠民”政策实施中的资源配置一样,既有具体的条件,又有明确指标,去除了“按标施保、应保尽保”的理想主义色彩和吊高胃口的导向,有利于简化操作程序,优化工作方法。有人说,“按率施保”也迈不过家计审核难这一门槛。确实如此,“按率施保”同样需要严格的进入审核,也离不开家庭收入和财产审核比对,但“按率施保”有明确的数量限制,而不是“应保尽保”开大口吊胃口,所以在同一村或者居委会,针对明确的低保数量,通过民主评议、张榜公示就可以确定大家公认的最困难的人群,需要入户调查、家计核对的只是少数家境接近的困难户,工作量和难度会明显减少,不仅有利于减轻基层工作负担、降低行政成本、提高工作效率,还

有利于将低保工作和低保对象置于群众监督之中,特别是便于群众之间互相监督,能够有效减少社会矛盾,促进社会和谐。

五是增加政策稳定性,提高制度设计的科学性。在现行政策体系下,为确保低保制度兜住底,“按标施保”的“标”是一个绝对数值且是浮动的,需要根据物价水平、经济社会发展状况进行动态调整。地方政府在制定低保标准时,无论是采用基本生活费用支出法、恩格尔系数法、消费支出比例法等测算方法,实行与物价上涨挂钩的联动机制,还是根据当地经济发展水平、财政收入状况动态调整保障标准,都难以保证低保标准的科学合理、及时准确。“按率施保”的“率”则是一个与总人口比例挂钩的相对恒定数值,它相比“标”更稳定、更透明,能够直接体现兜底保障的具体政策目标,不仅保证政策的稳定性,还可以稳定困难群众的心理预期,增强制度设计的科学性。

有人担心“按率施保”会引发各级政府向上级“跑关系、争指标”,形成不正之风,影响公平公正。“按率施保”的“率”有区域性差异,自然会形成福利资源的再分配。在我们现行的行政体制中,进行资源合理配置是任何一个行政部门都不可或缺的行政功能,只要制定科学合理的资源配置依据和工作规则,秉公行事、严格监督,有关行政主管部门应该有信心、有能力风清气正、公平公正地配置好资源。还有人认为“按标施保”改为“按率施保”会产生较大的制度变迁成本。这是一种误解,“按率施保”只是简化了程序,减少了工作量,但没有改变原有的组织保障、机构设置、人员配备等低保制度运行体系,原有的工作机构、人员以及家庭收入核对体系都将继续在新的制度设计下开展低保工作。还有人认为“按率施保”虽然言之成理,但缺乏实践基础,因此还不具备成为制度设计的条件。“按率施保”虽然尚未成为制度并经受实践检验,但它是基层实践的提炼和升华,是对众多行政工作逻辑

的总结，具备了成为制度设计的基本要素，它科学合理、简便易行，是完善低保制度设计的理性选择。

三、关于“按率施保”的几个具体问题

对低保制度而言，改“按标施保”为“按率施保”，改变了顶层制度设计上的逻辑起点，与现行制度相比较，需要厘清以下四方面问题：

一是“按率施保”还要不要“标”？“按率施保”不是绝对不要“标”，而是不依靠“标”来确定低保对象。这个“标”不是过去衡量财产收入的“标”，而是确定救助水平的依据。简而言之，“按率”确定低保对象，“按标”予以现金救助。改变以往“按标施保、现金补差”的做法，形成“按率进入、分档定标、现金补贴”的新模式，即列为低保对象和补助水平高低各有各的条件和标准。在低保补助金发放中，对纳入低保覆盖率的群众根据其收入状况进行合理分档，依据不同档次发放不同补助金，不再实行“补差发放”，同时也不再存在“低保标准”和“低保补助水平”这两个让低保对象和社会公众摸不着头脑的“标准”，确保低保对象拿到的补助金数量与政府公布的老保补助标准相符，并形成科学合理的阶梯式救助，变“悬崖”为“缓坡”。如此，不仅能够有效解决低保政策实施中的“悬崖效应”问题，避免群众互相攀比，缓解低保工作矛盾，减轻基层工作压力。此外，“按率进入、分档定标”还能更好地厘清政策边界，消除现有“低收入边缘群体”等模糊概念，在尊重基层实践的基础上，将低保资金更加精准聚焦于不同困难程度的保障对象。

二是“按率施保”的“率”应确定为多少？在全面完成脱贫攻坚任务的后扶贫时期，低保制度将成为防止返贫、保障困难群众基本生活的兜底保障网。根据我国低保制度建立20多年来的实践探索和国际经验，笔者认为全国

城乡低保覆盖率确定为不低于5%是比较合适的，只是回到了十多年前的水平，是一个比较保守的目标，绝不是过高标准和吊高胃口。2007年我国城乡低保制度全面建制，2008年城乡低保覆盖率为5%，之后峰值为2010年和2011年的5.6%，到2020年降至3.1%^④，低保人口越来越少，低保制度覆盖面逐年急剧缩减，既不符合“以人民为中心”的执政理念和巩固拓展脱贫攻坚成果的现实需要，也不是设立低保制度的初衷。低保制度是国家面向生活困难群众的兜底保障制度，它最能体现我国社会主义制度的优越性和政策温度，应该随着经济社会发展逐年提高，而非逐年减少。有些人认为，脱贫攻坚使困难群众生活水平大幅度提高，减少低保是正常现象，这完全是误解。脱贫解决的是绝对贫困问题，针对的是“现行标准下的贫困人口”，建档立卡贫困户减少乃至清零，这是脱贫攻坚的伟大成果。而低保制度面对的是生活相对困难群众，是一项长期稳定的基本制度，应当有相应的适度稳定的低保对象。低保覆盖率的降低，实质是政府对困难群众帮扶力度的减弱和政府责任的弱化。同时，我国作为正在崛起的大国，在低保制度人口覆盖率上，明显低于国际平均水平，例如，新西兰受助人占总人口比例为25%，澳大利亚为17.8%，英国为15.9%，美国为10.0%，加拿大为9.9%^⑤。因此，作为国家托底性基本民生保障制度，将城乡低保覆盖率确定为5%，并根据国家经济社会发展和财政保障能力每3年至5年调整一次低保覆盖率，这是符合国情和实际需要的。全国各地平均低保覆盖率为5%，具体到东中西部不同的经济发展水平，再确定不同的覆盖率。例如，刚实现脱贫的原来深度贫困的“三区三州”可达8%至10%，东部发达地区可在2%以内，中部地区2%至3%，这体现了国家救助制度上向相对贫困地区倾斜的差异化政策。

三是“按率施保”之后，如何科学确定低保补助水平？实施“按率施保”之后，低保补

助水平的确定也应由过去的以补助金的具体数额为标准,改为与当地居民平均收入水平相挂钩的比例数值。这样的新标准,一是使国家对相对贫困人口的救助水平与经济社会发展同步,体现了“共享”发展理念;二是可以更直接地体现国家对困难人群的帮扶程度,更好地体现政策的温度;三是保证救助覆盖面和水平更稳定、更科学,更易于计算,也便于社会监督;四是符合国际上大多数国家对贫困人口的补助标准。那么,我国当前低保水平与居民平均收入相挂钩的比例数值,多少为宜呢?2020年全国居民人均可支配收入3.22万元,其中城镇居民为4.38万元/人,农村人均均为1.71万元,而同年城市低保标准(677.6元/人·月)为城镇人均可支配收入的18.5%,农村低保标准(496.9元/人·月)为农村人均可支配收入的34.8%^⑥。1976年,经济合作与发展组织(OECD)开始使用收入比例法确定贫困标准,将收入中位数或平均收入的50%作为贫困线,英国则以收入中位数的60%为贫困线。综合考虑巩固脱贫攻坚成果、让贫困人口有更多的获得感和幸福感、与国际社会的普遍水平适度接轨、避免“福利陷阱”和“养懒汉”问题等各方面因素,笔者认为,城市低保水平应不低于城镇居民人均可支配收入的20%,农村低保水平应不低于农村居民人均可支配收入的40%,按2020年城乡居民人均可支配收入计算,分别为731元/人·月和571元/人·月,按照北京师范大学收入分配研究院的研究报告,这仍属于低收入人群中的较低一级(500至800元/人·月)。这样的标准在实际分配中还要按不同收入水平再分成若干档,其中最低一档实际享受的补助金水平,只相当于人均收入的10%左右,这样的保障水平应该说是适度的。如果这样的保障水平都达不到,是不足以在后扶贫时期切实兜起相对困难群众基本生活的底,也不足以充分体现中国特色社会主义制度的优越性。

四是“按率施保”后是否还需要动态管

理?按照现行低保制度,对低保户和申请低保的群众,每3至6个月(农村6个月,城市3个月)审核一次家庭收入和财产变化情况,以保证及时做到“应保尽保”“应退则退”。去年疫情期间,国家明确规定:各地可根据疫情形势决定暂停开展低保对象退出工作;民政部也要求“对已纳入低保的困难家庭,可视情延长定期核查时限”。实践证明,过于频繁的审核,一方面徒增许多工作量,完全没有必要;另一方面低保对象都是最困难的人群,按照“低保渐退”和“脱贫不脱政策”的精神,也没有必要过于频繁地审核。实行“按率施保”之后,要继续坚持动态管理,应进则进,应退则退,但应将动态管理周期由现行的3至6个月改为一年一审核,这也是基层干部强烈的呼声,一些省(青海等)区已开始施行。这样既可减少不必要的工作量和降低行政成本,也可以使低保工作与其他行政工作周期相吻合,更有利于规范化、常态化管理,同时也可体现党和政府对困难群众更多的关怀和救助。

综上所述,调整低保制度的逻辑起点,由“按标施保、应保尽保”转为“按率施保、精准兜底”是基层实践经验的提炼,是理性而明智的选择,它不仅增强了低保制度的科学性,也将促进整个社会救助制度的优化,并在后扶贫时期实现兜底线、救急难、保民生、促公平、可持续的政策目标中产生积极的作用。

① 官蒲光:《关于社会救助立法中的若干问题》,《社会保障评论》2019年第3期。

② 徐月宾、张秀兰:《我国城乡最低生活保障制度若干问题探讨》,《东岳论丛》2009年第2期。

③ 同①。

④ 笔者根据民政部公开统计资料整理计算。

⑤ 郑功成:《中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案》,人民出版社,2008年版。

⑥ 笔者根据国家统计局和民政部公开统计资料整理计算。

(责任编辑:杨婷)