

# 我国低保标准的意义及 当前低保标准存在的问题分析

关信平

**内容提要** 本文分析了我国的低保标准在社会救助体系中的作用;分析了我国低保标准制定的依据和方法 and 当前我国城乡低保标准的实际水平。本文认为:当前我国低保标准既是低保对象的资格标准,也是低保待遇给付的标准,并且事实上是整个社会救助制度的入门标准,在整个社会救助体系的运行中发挥着基础性作用。低保标准事实上是我国城乡的“贫困线”,它应该客观合理地反映我国贫困程度和状况。但当前我国城乡低保标准偏低,并且还存在着标准单一和不均衡的问题,以及在具体执行中的各种问题,这些问题在较大程度上影响着社会救助体系的反贫困功能。为此,本文建议应该依据共享发展、改善民生和社会政策托底的要求,根据实际需要提高低保标准,建立全国统一的低保标准指导体系,在使用收入标准的同时,也采用类别标准,使低保和社会救助制度更加完善。

**关键词** 低保制度 低保标准 社会救助 反贫困

关信平,南开大学社会建设与管理研究院教授 300071

在我国,城乡最低生活保障制度(简称“低保”)是社会救助体系中基础和最重要的项目。与其他国家的社会救助制度相比,我国以城乡低保为基础的社会救助制度体系主要针对经济最困难的家庭,是较为典型的“选择型福利”而不是“普惠性福利”,因此需要有严格的标准去确定其受益者。但是,采用什么样的标准去确定低保标准,如何评价当前我国城乡低保标准的科学性和恰当性,以及如何协调低保标准与农村扶贫标准之间的关系一直是我国社会救助制度发展中的基本问题。随着经济与社会的发展,我国城乡低保标准偏低的问题日趋突出。在新的形势下,应该重新认识低保标准在社会救助体系中的作用和对整个反贫困行动的意义,根据实际情况科学合理地制定低保标准,适当提升我国城乡低保标准的实际水平,并在此基础上理顺低保标准与贫困线的关系,协调低保标准与农村扶贫标准之间的关系,使其在反贫困行动中发挥更大的实际效果。为此,本文拟在对上述问题做出分析的基础上提出相关政策建议。

本文为国家社会科学基金重点项目“转变经济发展方式的社会政策研究”(11ASH009)阶段性成果。

## 一、我国最低生活保障标准的含义与意义

1. 我国最低生活保障标准的含义和特点 我国的最低生活保障制度是国家对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的困难家庭给予现金性生活救助的社会救助制度。其在《社会救助暂行办法》规定中,有三层含义:一是低保制度是一项国家救助制度,二是规定以家庭为保障单位,三是规定低保对象为家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的家庭。为了要在社会救助制度实践中确切地识别出符合上述规定的家庭户,就需要制定相应的低保标准。或者说,低保标准是政府为了要实施低保制度而制定出来的以现金价值为测量单位的家庭人均收入标准。

我国城乡的低保标准具有以下一些特点。首先,从测量指标上看,低保标准是按照收入来测量的,它不包括消费支出,也不包括其他方面的标准(如申请人的年龄、性别和其他特点)。其次,低保标准是家庭人均收入标准,而不是个人收入的标准。因此,这一标准是由家庭中所有有收入者的收入总额与其家庭人数共同决定的。再有,低保标准是按照现金价值来测量的标准体系,即按月或按年测算的收入的现金价值,而不直接包括实物或财产,只是在必要时才会将家庭的实物收入或拥有的财产纳入到低保资格审查中。最后,低保标准具有低标准特点。世界各地的贫困线标准都要明显低于人均收入(或收入中位值)水平,但我国的低保标准的低标准特点尤为突出(后面将有专门的论述)。

2. 我国最低生活保障标准的意义 首先,低保标准是确定救助对象的手段:只有符合低保标准的家庭才具有申请低保待遇的资格。从这个角度看,低保标准是低保对象划界的标准,它在一定程度上起到了“贫困线”的作用。在实践中,低保标准在低保申请资格划界的功能很强,是一种“强标准”,从而使城乡低保制度达到了对最收入困难家庭的高度瞄准性。

其次,低保标准也是确定救助水平的手段。按照制度设计,城乡低保的待遇水平是依照“补差”的原则,即在低保对象家庭人均收入的基础上进行差额补足,将其家庭收入补到低保标准。低保对象家庭能够获得的人均低保金收入将是低保标准减去已有的人均收入水平。因此,低保标准越高,低保家庭所获得的平均待遇水平也就越高。但是在实践中地方政府经常会有对低保对象的额外补贴,有时候各种额外补贴加在一起会使低保家庭的实际收入明显超出低保标准的水平,因此低保标准对待遇水平的限制并不像制度规定的那么严格。

再有,对政府来说设立低保标准意味着设立一个政府社会救助责任的底线标准。它体现的是政府对城乡贫困者提供帮助的责任,政府通过其财政支出来履行其责任。但是,到底应该承担多大的责任,应该救助多少人,为有需要的人提供多高水平的救助,都是需要明确界定的,否则政府的责任将出现混乱。而设定一个低保标准正是要确定政府在这方面的责任边界。对于政府来说,低保标准是政府为困难家庭承担责任的底线标准:一旦困难家庭的实际收入低于了低保标准,政府就有责任去提供救助。但另一方面低保标准也是政府为低保对象承担救助的“最高保障责任”:一旦政府所提供的救助水平达到了低保标准,就意味着政府已经履行了其“必要的责任”,任何超出低保标准之上的待遇都可被看成是对困难家庭额外的“恩惠”,而不再是政府强制性的责任。同样,在国家责任意义上看,低保标准在实践中经常是一个“弹性标准”,因为实践中往往是由地方政府来确定的,即自己在为自己确定责任边界。这种模式使地方政府在低保标准的确定和责任边界的界定上都具有较大的任意性。

3. 低保标准的应用 我国的低保标准首先应用到最低生活保障制度上,是最低生活保障制度确定其受益者和受益水平的标准。其次,低保标准还广泛地应用到其他很多方面。例如,低保标准常常被应用到其他社会救助项目上,如医疗、教育、住房救助等项目。这些项目也以“低保对象”为其受益者的资格标准或资格标准之一,因而将其受益者局限在低保对象中(这种情况近年来有所好转,但仍

有问题)。同时,低保标准还应用在许多民间社会救助的项目上,如社区、社会组织、慈善机构等非正规的社会救助行动及各种各样的“送温暖”等活动方面。由于低保标准的泛化使用和“低保对象”群体规模的狭小,使得整个社会救助行动体系出现了福利叠加和救助集中化现象。

4. 低保标准与贫困标准的关系 目前我国有多套与贫困有关的标准。除了低保标准以外,还有农村扶贫标准,该标准是确定农村扶贫对象时所采用的标准,其特点是:现金收入标准、家庭人均收入标准与区域性人均收入标准之间的区分不够清晰,是国家标准与地区标准相结合。按照制度规定,凡是家庭收入低于农村扶贫标准,并具有一定劳动能力的农村劳动者都可以纳入扶贫对象。目前,国家扶贫标准是2300元(按照2011年不变价)。在此基础上,各地大多制定了本地区的扶贫标准。而在官方统计中尚未发布全国实际平均扶贫标准的数据。从在各地调查的情况看,全国平均扶贫标准高于全国平均农村低保标准。目前,在全国层面和许多地区都在研究扶贫标准与低保标准的“并轨”或相互协调的问题,可望在不久会取得突破。

## 二、最低生活保障标准的制定方法

制定最低生活保障标准是最低生活保障制度设计与运行中的关键环节之一。其重要性一是由于其在功能上对整个低保制度的正常运行至关重要,二是因为制定最低生活保障标准本身是一个相当复杂的问题。在这一点上,世界各国的社会救助标准制定都不例外,但在我国最低生活保障标准制定过程中影响因素很多且复杂。本部分简要介绍我国低保标准制定过程及相关影响因素。

1. 国家政策 在我国,制定低保标准是地方政府的职责和权力,但国家对此也有原则性的要求。因此,研究我国低保标准的制定过程,应该从国家和地方两个层面上展开。

(1)发展过程。早在1997年国务院出台的《关于建立城市居民最低生活保障制度的通知》中就对低保标准的制定做出了原则性的要求,并在1999年的《城市居民最低生活保障条例》中对此做出原则规定。当时的规定基本上按照“保温饱”的要求,明确提出“城市居民最低生活保障标准,按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,并适当考虑水电燃煤(燃气)费用以及未成年人的义务教育费用确定”的基本原则。由于上述原则在实际操作中有较大的弹性空间,而各地也一直没有找到一种科学的方法去确定,结果是各地在低保标准设计中逐渐出现差异。为了进一步规范各地低保标准的制定,民政部着力促成了国家标准化指导意见的形成,即2011年的《关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》。

(2)当前的基本原则及模式。按照《关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》,低保标准制定应该本着以下的原则进行:科学性原则、合理性原则和动态调整原则。在具体的制定方式上有三种基本模式:一是基本生活费用支出法;二是恩格尔系数法;三是必需食品消费支出/上年度最低收入家庭恩格尔系数;四是消费支出比例法。国家出台的这几种模式只是一种推荐模式,并不是强制性模式,并不要求各地一定要照此办理。从某种意义上看,这几种指导或推荐模式是过去若干年里地方实践的总结和推广。

2. 地方实践:各种模式及其比较。经过比较分析我们发现:

(1)各地实行中央政府推荐三种方法的情况。由于国家层面推荐的几种模式并不是强制性的,因此各地多数仍然按照其原来的模式运行,或稍加改革后继续运行。其结果是上述四种模式都还存在。

(2)其他方法。除了上述三种模式之外,各地在制定低保标准时还采用了其他一些方法。例如“与最低工资标准挂钩的方法”、“与人均可支配收入挂钩的方法”等。前者是按照低保标准与最低工资标准之间的关系,使低保标准始终与最低工资标准保持一定比例关系。这一方面可以简化低保标

准制定过程的诸多麻烦,另一方面也可以避免低保标准过余接近甚至超过最低工资标准,从而对就业动机带来严重损害。但是,低保标准与最低工资标准挂钩的方法也有一定的风险,因为它使低保标准的合理性和恰当性依托在最低工资标准上,万一最低工资标准制定得不合理不恰当,就会直接影响到低保标准的合理性和恰当性。后者(低保标准与人均可支配收入挂钩的方法)可以较好地避免这一风险,因为人均可支配收入(或其中位值)是客观存在的,不是人为制定的,因此可以避免风险,并且还能更好地体现“相对贫困”的标准。因此,近年来越来越多的地区采用这一方法。

### 三、我国城乡居民最低生活保障标准运行中存在的问题

在实践上,我国城乡低保标准为低保制度的平稳运行提供了重要的基础,但同时也存在一些问题。

1. 低保标准水平偏低。据统计,在2014年,我国城市平均低保标准为410元/月,农村平均低保标准为231元/月(2777/年)<sup>[1]</sup>,客观上说,这是很低的水平。首先,从绝对数上看,410元/月和231元分别仅相当于2.03美元和1.15美元/天(按1:6.5的汇率粗算),而2015年调整后的世界银行贫困标准为每天1.9美元。按照较高的“购买力平价”计算,即使按照国际货币基金较为高估的比率<sup>[2]</sup>,我国城市低保标准相当于3.4美元/天,超过了世界银行的国际最低标准;而农村低保的平均标准相当于1.93美元/天,基本达到世界银行的最低标准。但如果要分省来看,仍有部分省区低保标准偏低,至少有八个省的农村低保标准的绝对数还达不到世界银行公布的国际最低标准。也就是说,即使按照世界银行针对发展中国家的最低贫困标准,我国的低保标准在总体上及格,但部分省区仍然是不及格的。

其次,从相对标准看,2014年城市和农村平均低保标准分别只占当年全国城市居民和农村居民收入中位数的18.49%和29.24%。相比之下,发达国家一般采用居民收入中位数的50%或60%作为贫困线标准。按此标准衡量,我国的低保标准与发达国家相比还有很大的差距,尤其是城市低保标准的相对水平还相当低。

再有,更重要的衡量指标是看低保标准对社会救助制度所产生的实际效果。一方面,按照目前的低保标准所界定的低保对象规模很小,城乡低保对象加在一起仅占总人口的5%左右。从多次全国性调查结果可发现,低保的现金救助对低保对象的实际帮助力度明显不够,低保对象在获得了低保金以后虽然能够维持基本的温饱,但许多家庭的生活仍然很困难<sup>[3]</sup>。

通过上面绝对数和相对数的比较我们可以得出结论:第一,我国城市和农村的低保标准总体上达到了和基本达到了发展中国家的最低标准,但仍有部分省区农村低保标准还没有达到国际最低标准。第二,我国的低保标准与发达国家的贫困线水平还有很大的差距。第三,我国的低保标准虽然完全能够满足维持温饱的需要,但无法满足贫困者共享经济与社会发展成果和提高生活质量的需要。当然对于这几个结论可能会有不同的解读。人们既可以为已经达到发展中国家的最低标准,完成了保障所有人的温饱而感到“满足”,但也可以因与发达国家相距甚远而,无法实现让穷人共享而感到担忧。过去我国经济还较为落后的时候,我们在各个方面一般都不与发达国家相比,而只是与发展中国

[1]民政部:《2014年社会服务发展统计公报》,2015年6月10日发布(民政部网站:<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>)。

[2]按照国际货币基金按照购买力平价对2014年各国GDP的测算,我国按购买力平价的GDP为17.6万亿美元,而按汇率计算的GDP为10.38万亿美元,二者的比例为1:1.68。为此,参考这一数据,本文粗略地将人民币平价值等于人民币现值乘以1.68。相关数据可参考王涛、路春艳,“人民币平价指数”,载[哈尔滨]《统计与咨询》2015年第6期。

[3]此方面的情况可参见:1.民政部政研中心:《中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设研究报告(2013)》,中国社会科学出版社2015年版;2.杨立雄:《最低生活保障标准的适度性研究:消费的视角》,〔厦门〕《中国经济问题》2012年第5期。

家相比,但是在当前我国经济已经有了较大发展,从中央到全国都在努力实现“共享发展”的情况下,我们再以发展中国家的低标准要求自己就不太合理了。因此,我们应该从发展和共享的角度,对我国低保标准的水平偏低做出反思。

通过进一步分析目前制约低保标准偏低的原因可以发现,其中既有客观因素也有主观因素,而后者的影响更加严重。在客观因素方面,有一种因素是由于部分地方经济发展水平较低,政府财力有限,因而有可能限制了低保标准的提升。有研究者对各地城市低保标准与财政收入水平进行了相关分析,发现二者之间有明显相关<sup>[1]</sup>。但本文认为,仅看低保标准与人均财政收入的关系还不足以说明问题,更加重要的是要看低保标准为人均收入的比率与财政收入之间的相关。采用这种分析,统计数据表明低保标准水平与经济发展和财政收入之间的关系情况就不那么简单了。表1中列出了2014年各个省级地区平均城市和农村低保标准,及其占人均收入的比率与当地人均收入、人均财政相关的数据。

表1 2014年31个省级地区平均城乡低保标准及其占人均收入的比率与人均可支配收入和人均财政之间的相关系数

	城市低保标准	城市居民人均可支配收入	城市低保标准为城市居民人均可支配收入的比率	农村低保标准	农村居民人均可支配收入	农村低保标准为农村居民人均可支配收入的比率	人均政府财政预算收入
城市低保标准	1	0.83**	0.30	-	-	-	0.85**
城市居民人均可支配收入	0.83**	1	-0.28	-	-	-	0.88**
城市低保标准为城市居民人均可支配收入的比率	0.30	-0.28	1	-	-	-	-0.07
农村低保标准	-	-	-	1	0.93**	0.67**	0.94**
农村居民人均可支配收入	-	-	-	0.93**	1	0.36*	0.84**
农村低保标准为农村居民人均可支配收入的比率	-	-	-	0.67**	0.36*	1	0.63**
人均政府财政预算收入	0.85**	0.88**	-0.07	0.94**	0.84**	0.63**	1

\*0.05层级上显著,\*\*0.01层级上显著

计算数据来源:低保标准的数据根据民政部《2014年社会服务发展统计公报》,民政部2015年6月10日发布,民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>;城乡居民人均可支配收入和各地区人均财政预算收入的数据根据来自:国家统计局,《中国统计年鉴》(2015), <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexch.htm>。

从表1中的数据可以看出,虽然2014年31个省级地区城市和农村平均低保标准与其人均预算财政收入的相关系数分别达到了0.85和0.94的高度相关度,农村低保标准为农村居民人均收入的比率与人均预算财政收入的相关系数也达到了0.63的较高水平,但城市低保标准与人均收入的比率与人均预算财政收入的相关系数仅为-0.07,没有相关。这说明财政收入的因素可以解释城乡低保标准绝对量的高低,对农村低保的相对水平(农村低保标准占本地人均收入的比例)也有一定的解释力,但无法解释城市低保标准相对量的差异。

从同样的资料来源还可以进一步看到,2014年31个省级地区中,人均财政预算收入居前五位地区中,只有一个地区在城市低保标准的相对水平上仍然保留在全国前五名,另有一个地区保留在第14名,而另外三个地区落到了20名以后。农村低保相对水平方面稍微好一些,但在人均财政预算收入居前五位地区中仍有一个地区的农村低保相对水平落到了第10名。这些数据分析都说明,虽然经济落后地区的低保标准要受到一定的限制,但不少经济比较发达和财政能力较强的地区也没有积极地提高相对低保标准。当然其他一些研究也得出了类似的结论<sup>[2]</sup>。

二是低保制度和整个社会救助制度的财政投入方式会对低保标准的制定产生一定的影响。我国

[1]曹海涛:《城市最低生活保障标准影响因素的量化分析》,《深圳》《科技经济市场》2015年第12期。

[2]如:李春根、夏珺:《中国城市最低生活保障标准:变化轨迹和现实考量——基于2003—2013年31个省域城市低保数据的聚类分析》,《北京》《中国行政管理》2014年第12期。

目前低保制度和其他一些社会救助项目是地方财政负责与中央财政补贴相结合的方式,而中央财政的补贴并不是各个地方平均补贴,而是根据各地财政情况等因素而有选择地给予补贴。在这种情况下,获得了中央财政补贴,并且自身财政能力负担剩余部分资金没有问题的地区在低保标准方面一般会高些,而没有获得中央政府财政补贴(经济发达地区),或者即使在获得了中央财政补贴后自身在支付低保费用方面仍然感觉困难的地区(财政最为困难的地区)都会倾向于约束低保标准。

除了上述“客观原因”之外,还有一些主观的因素在制约着低保标准的提高,这主要是价值观及对相关问题的认知偏误。我国低保标准的制定过程是一个完全由地方政府行政部门决定的纯行政过程。《社会救助暂行办法》规定,社会救助的基本原则是,低保标准应“按照当地居民生活必需的费用确定、公布,并根据当地经济社会发展水平和物价变动情况适时调整”。这只是一个原则性的,并且是比较模糊要求。除此之外,中央政府对标准本身及其制定过程都没有明确的要求。地方政府在制定标准时不需要通过人大,一般也没有听证会制度,或通过其他方式采纳被救助者、市民的意见,最多会有征求专家学者意见的过程,但都不是强制性。在这种情况下,低保标准的确立只是反映政府的目标及政府内部各个部门协商的结果。从政府目标的角度看,低保标准的制定反映出地方政府对“保障和改善民生”水平的理解程度。从刚性的要求看,只要低保标准能够满足低保对象的基本生存,就算是达到了基本要求,即履行了基本的责任。在此基础上是否要提高低保标准,在多大程度上提高低保标准基本上取决于地方政府的意愿。在地方政府层面上,有可能影响低保标准的主观因素有:地方政府对改善民生的重视程度、低保标准对“政绩”的影响,以及对福利与发展关系的认识等。

更具体讲,导致低保相对标准偏低的主观因素,一是一些地方政府对“改善民生”的认识不到位,对“共享发展”的重视程度不够。二是在我国目前对政府官员的考核体系中,地方官员对社会救助的重视程度以及地方社会救助水平的高低对官员的“政绩”影响不大。三是一些官员对“福利陷阱”、“福利养懒人”的认知偏误和过分担忧。事实上,我国当前的主要问题是福利水平偏低,社会救助的受益面太窄的问题,而不是福利水平过高而引发福利依赖的问题。进一步看,即使在一些福利水平较高的国家中,“福利陷阱”、“福利养懒人”问题也并不单纯是由于福利水平高而引起的,而更多的是由于福利制度不合理而导致<sup>[1]</sup>。在我国当前低保制度下现实的或潜在的福利依赖问题也不会是由于提高低保标准而导致,而更多的是由于低保制度与其他社会救助挂钩太密切和其他附加待遇较多而引起<sup>[2]</sup>。因此,在当前我国社会救助水平严重偏低的情况下提出要通过约束低保标准和福利水平而防止“福利陷阱”或“福利养懒人”是既不合时宜,也不对路子的。

2. 低保标准单一 我国低保标准存在的第二个方面的问题是标准比较单一。首先,从整个社会救助体系看,大多数社会救助项目都严重依赖低保标准,并都将低保标准作为确定受益者资格的标准或主要标准之一,如医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、法律援助等项目在确定受益者资格时都在较大程度上与低保项目绑定,这就使低保标准负担了太多的“责任”,它既是低保项目的入门资格标准和受益额度标准,同时也要为其他多项社会救助项目“把门”。其负担的“责任”过多,因而也变得缺乏弹性。一旦要调整低保标准,就会导致整个社会救助体系在受益者规模和政府总体支出水平上有较大幅度的变动,因此也就造成低保标准很难有较大幅度的调整。

其次,从低保制度本身来看也存在一些问题。其一,目前我国的低保标准仅有收入标准,没有消费等标准。一个基本的常识是,家庭生活的实际水平是由其收入和消费两个方面共同造成的。收入

[1]张浩淼:《国际视野下救助、就业与福利依赖的关系——相关研究述评》,〔北京〕《劳动经济研究》2014年第3期。

[2]1. 姚建平:《中国城市最低生活保障标准水平分析》,〔北京〕《中国软科学》2012年第11期; 2. 刘璐婵、林闽钢:《“养懒汉”是否存在?——城市低保制度中“福利依赖”问题研究》,〔济南〕《东岳论丛》2015年第10期。

低和刚性消费(医疗、教育、照料等)偏高都可能导致贫困。但我们的低保标准只有收入标准而没有消费标准,这从理论上说是有缺陷的;在实践中也导致许多家庭实际生活确实存在比别人更多的刚性需要,但由于家庭人均收入稍微超过了低保标准而难以被纳入到社会救助制度体系中,因而长期处于贫困之中。其二,低保标准仅有一个“是与否”的划界标准,缺乏等级标准,因此导致困难家庭中要么被划入低保对象而享有很多的待遇,要么就被排除在低保对象之外很难得到有效的救助。其三,目前的老保标准仅有家庭人均收入标准,没有与家庭人口数挂钩的浮动,因而导致因家庭人口的多少对家庭实际生活的影晌未能纳入考虑之中,使低保对困难家庭实际困难程度的瞄准有所不足。最后,仅有家庭标准,没有考虑家庭中的个人困难。有些家庭的某些成员因残疾、严重疾病、年老等原因而存在着较为严重的困难,但由于家庭人均收入超过了低保标准而难以获得救助。

3. 低保标准各地差异很大 除了上述两个方面的问题之外,我国低保标准还存在各地差异较大的问题。目前已经有一些研究者注意到了这一问题<sup>[1]</sup>。概括起来看,一是标准制定方法不统一,存在着多种方法、各地自行决定、缺乏全国统一的低保标准底线,因而导致各地的低保标准差异很大。2014年,城市低保标准最高的上海市为710元/月,而最低的河南省、宁夏回族自治区只有304.77元/月,二者之间相差2.33倍,略高于当年各省级地区城市人均可支配收入最高和最低之间的差距(2.24倍)。而当年农村低保标准最高的北京市为7588元/年,而最低的河南省只有1824元/年,二者之间相差4.16倍,明显高于当年各省级地区农村人均可支配收入最高和最低之间的差距(3.38倍)<sup>[2]</sup>。这些数据说明各地低保标准差异很大,甚至超过了各地人均可支配收入的差距,这种情况在农村地区尤为严重。各地低保标准差异很大的情况不仅使低保制度难以为缩小收入差距做出贡献,反过来还会进一步强化了区域间的不平等。

4. 低保标准执行中的问题 低保标准不仅在制定中存在上述问题,在执行中也存在一些问题。低保标准一方面是作为确定低保受益资格的标准,另一方面也是作为受益者待遇水平的标准。但笔者在一些调查中发现,一些地区在实际操作中并没有按照低保标准去确定受益资格和待遇水平,尤其是在一些农村地区这一现象更为普遍。在基层实践中普遍强调低保标准作为“排除标准”的意义,即对家庭人均收入高于当地低保标准的申请者不予纳入低保对象,但对低保标准的“资格标准”的作用重视不够。按照《社会救助暂行办法》的规定,只要是共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准,且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭,都应该给予最低生活保障。但事实上有些地方对于符合这两个条件的申请者未必都纳入低保对象。有些地方对低保申请者除了要求其符合低保标准的要求以外,还附带有其他一些标准,如消费行为等方面的标准和要求。还有一些地区对审批低保有事实上的名额限制。这些做法导致一些申请者即使符合低保标准,但也难以获得低保待遇,使低保标准成为了一个强排除标准、弱资格标准。再有,一些基层在低保审批中强调低保标准,但在通过审批以后并没有严格按照低保标准去发放现金补差待遇。其中既有少发的(如将一户的待遇分给几户),也有多发的(如不同来源的补充性待遇)。这些情况使得低保标准成为了强划界标准、弱保障标准。其结果,或者导致低保制度的保障不足,或者导致待遇集中和加剧低保制度的“悬崖效应”。

[1]袁璐雯、王秋实:《城市居民最低生活保障制度的保障标准地区差异性影响因素分析——基于中国31个省区的实证性研究》,〔哈尔滨〕《现代经济信息》2015年第23期。

[2]根据民政部公布的各省级地区2014年城市和农村平均低保标准和国家统计局公布的当年各地城市和农村人均可支配收入的数据计算。资料来源:《2014年社会服务发展统计公报》,2015年6月10日发布(民政部网站:<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>);国家统计局,《中国统计年鉴》国家统计局网站《中国统计年鉴》(2015),(表6-21和表6-25)<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexch.htm>。

#### 四、改革最低生活保障标准的政策建议

鉴于低保标准的确定过程及标准本身存在一定的问题,因此应该通过改革加以解决。为此,本文拟提出以下政策建议

**1. 提高低保标准** 本文建议,一方面要坚持“保障与改善民生”、“共享发展”和“社会政策要托底”的总体方向,提高低保标准。各级政府应该充分认识到十八大提出的“要保障与改善民生”的重点是要改善民生,即要不断提高民生保障的水平。我国城乡最低生活保障制度及依托其上的社会救助制度是针对城乡困难家庭最主要的社会保障制度,是针对穷人的社会政策托底最主要的制度,但这一制度目前水平太低,必须要较大幅度提高低保标准才能使低保制度和社会救助制度真正达到改善民生、让穷人也能共享发展的作用。为此,本文提出如下建议:(1)改革低保标准确定的方式,采用相对标准,即用人均收入或收入中位值的一定比例来作为低保标准,以便能够使低保标准跟上人均收入的提高幅度。(2)应该将提高低保标准纳入“十三五”期间社会救助发展的目标,在2020年全面建成小康社会时我国城市平均低保标准应该至少达到人均收入(或收入中位数)的25%以上,农村平均低保标准至少应该达到35%以上。(3)在提高低保标准的同时,要有若干配套措施。一是在提标的同时,积极促进就业;二是试行多级标准;三是大力发展服务救助,尤其是加强专业社会工作的服务。

**2. 建立统一的低保标准** 建立统一的低保标准有三个层面的改革。一是建立全国统一的低保标准。鉴于目前各地低保标准差异太大,建议建立统一的全国最低标准。可以借鉴“国家扶贫标准”的做法,在现阶段可以先建立统一的国家低保标准,作为全国底线。各地具体的低保标准仍由各地确定,但不能低于全国的底线标准(可鼓励高于全国底线)。制定全国底线标准的有助于缩小各地的差距,并可以防止有些地方低保标准过低。二是应该统一城乡标准,这有助于进一步消除城乡差异,促进城乡一体化和均等化。三是统一低保与扶贫标准,消除低保与扶贫标准之间的差异和不协调。

**3. 改变单一的现金标准、提高类别标准** 鉴于低保制度采用单纯收入标准的不合理性,目前一些研究者提出了“支出标准”的建议,但支出标准在实际测量中存在较大的难度,因此本文建议在采用已有的收入标准的同时,引入类别标准,作为社会救助的另一套标准。所谓“类别标准”,是指按照某种人群特征或困难特征来标定困难人口的做法。如残疾人、老年人、孤儿、失业者等。这些人群中虽然并不都是困难者,但他们当中困难者的比例较大,或者说他们陷入贫困的风险较大。类别标准不是单纯以个人或家庭的“生计审查”基础,而是以群体的平均风险度为基础去筛选群体,而在选出来的群体中则是普惠享有相应的待遇,因此具有一定的普惠性,是介于普惠性与特惠性之间的一种方法和标准。采用类别标准,将他们纳入到社会救助对象之中,一方面可以节省低保瞄准的成本(包括经济成本与社会成本),另一方面也可以更加有效地降低他们的社会风险,防止他们跌入贫困。目前,许多国家的社会救助制度都广泛采用类别标准,说明这种方法有其合理性。我们应该对此问题开展更加深入的研究,建立具体的规则和方法。

#### 参考文献

1. 民政部政研中心:《中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设研究报告(2013)》,[北京]中国社会科学出版社2015年版。
2. 杨立雄:《最低生活保障标准的适度性研究:消费的视角》,[厦门]《中国经济问题》2012年第5期。

[责任编辑:方心清]