

中国城市低保制度的发展困境与转型研究^{*}

陈水生

摘要：中国城市低保制度自 1997 年创建以来，在改善居民生活、缓解城市贫困和维护社会稳定等方面发挥了重要作用。但由于制度设计与外部环境的变化，这种维生型的低保制度遭遇了诸多发展困境：政策设计存在缺陷、管理体制不合理、制度的功能异化和可持续发展问题。传统社会福利理论的反思、发展型社会政策的提出和低保制度面临的外部环境压力为中国城市低保制度的转型提供了理论与现实可能。中国城市低保制度的转型要构建普惠型、中间型与发展型救助相融合的救助制度体系，创新社会救助与就业发展的联动机制，优化低保制度的管理体制和执行机制。概言之，我国城市低保制度的价值理念是发展型，制度取向是普惠型，救助水平是中间型，这三者要有机融合，不能偏废任何一方，以构建适合中国经济社会发展需要、满足民众基本需求、符合福利发展规律三位一体的可持续发展的新型城市救助体系。

关键词：社会救助；城市低保制度；维生型；发展型；普惠型

中图分类号：D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2014)10-0063-09

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2014.10.008

作者简介：陈水生，复旦大学国际关系与公共事务学院助理研究员（上海 200433）

一、问题提出

社会救助是由政府承担责任，为城乡贫困家庭提供物质帮助，使这些家庭能够抵御生存危机，从而维持他们基本生活的一种社会保障制度^①。社会救助是现代社会保障体系的第一块基石，它解除的是困难群体的生存危机，是维护社会底线公平的制度安排，并具体体现着政府的公共责任和社会的道德良心^②。中国社会救助制度经历了一个缓慢发展的过程。中国政府自 20 世纪 90 年代以来一直在努力建立并逐步完善社会保障制度，试图通过制度化的政策安排，履行政府责任、保障城市贫困人口的基本生活需求。城市低保制度是我国社会保障体系中专门针对城市贫困问题的一项最重要的制度，是整个社会救助体系的核心。

收稿日期：2014-06-10

^{*} 本文系国家社科基金项目“城市低收入家庭公共服务的需求表达机制研究：基于上海、长沙和成都的调查分析”（项目编号：11CGL098）的阶段性成果。

① 刘喜堂《建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010 年第 7 期。

② 郑功成《中国社会保障改革与发展战略（救助与福利卷）》，人民出版社 2011 年版，第 1 页。

城市低保制度是改革开放以来我国社会救助事业最重大的制度创新, 基于家庭收入调查的现金救助模式不仅符合国际通行的社会救助理念, 而且体现了政府在保障困难群众基本生活问题上所承担的责任, 满足了我国建立健全社会主义市场经济体制的现实需要, 为我国新型社会救助体系建设奠定了基础^①。随着我国经济社会的发展进步、公民社会权利意识的觉醒以及城市贫困新问题的出现, 构建一种既能满足城市贫困居民基本生活需求, 又能面向未来可持续发展的新型低保制度就显得尤为重要。本文对我国现有维生型城市低保制度的发展困境做了深入探讨, 分析了城市低保制度的转型动因, 最后提出发展型城市低保制度的构建路径。

二、我国维生型城市低保制度的发展困境

历经 18 年的大力推广和发展完善, 我国城市低保制度取得了不错的成效, 基本实现了制度设计之初的目标, 但在实践中也遭遇了诸多发展困境, 有些是制度设计的缺陷引起的, 有些则是实践中由于现实情况的复杂性和各种新情况带来的新问题。我国城市低保制度体现出强烈的维生型救助特征: 首先, 这是一种重生活保障轻经济发展的救助, 体现出维持生计的导向而非发展导向; 其次, 重视居民当前基本生活需求的满足而忽略了公民社会权利的实现; 再次, 这是一种消耗式而非投资型的救助, 因而会对财政支出造成巨大压力; 最后, 维生型救助容易引发两个方面的不满, 其一是救助对象因为救助水平太低而对这一制度不满, 其二是普通民众对这项制度“养懒汉”和增加纳税人负担等负功能提出批评, 从而导致对福利制度的态度出现分化。总体而言, 维生型救助无法应对我国社会经济发展、权利进步、社会心理以及时代需求的救助新情势。

据学者研究, 我国城市低保制度存在的主要问题有: 实际覆盖范围有限, 传统救济思想影响较大, 各级财政分担比例不合理, 最低生活保障对象生活仍有困难^②。从制度实施的具体情况看, 一些地区对低保制度的理解不够, 认为是传统社会救济制度的延续; 一些地区的民政部门缺乏大局意识, 单纯强调自身困难, 不能积极争取和推动低保工作的落实; 很多地区的老保资金不能保证, 限制着“扩面”工作的开展; 低保对象的医疗需求非常突出; 对低保制度的宣传不够, 特别是对与之相应的公民权利强调不够^③。此外, 城市低保制度在形成有效的动态调整机制、维护救助者的尊严和自由、低保工作人员队伍建设等方面也存在明显不足^④。总体而言, 我国维生型城市低保制度运作中主要面临以下发展困境:

(一) 低保制度政策设计中的缺陷

我国城市低保制度政策设计中的缺陷主要体现为维生型救助理念、低保标准的制定问题和救助责任不明晰。如上所述, 目前我国城市低保制度体现的是维生型救助理念, 这是为适应我国 20 世纪 90 年代社会经济形势和救助问题而创设的, 现今的救助环境和形势已今非昔比, 因而这种落伍的救助理念越来越不合时宜, 亟需主动变革。

其次, 低保标准的制定方法有待改进。低保标准一般受社会发展目标、社会资源的多寡、社会再分配的原则、社会各利益群体对公共资源的分配愿望等因素的影响^⑤, 《低保条例》并没有明确规定各地低保标准制定的具体方法, 所以各地低保标准确定的方法不尽相同。例如, 合肥使用最低生活支出方法(基本需求方法)、最低工资方法、恩格尔系数方法和相对贫困线四种方法并将其平均来估计贫困线, 上海选择最低生活支出方法和恩格尔系数方法, 广州使用相对贫困线方法, 北京则使用最低生活支出方法^⑥。由于标准制定没有相关的指导规章, 目前制定比较随意

① 刘喜堂 《建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2010 年第 7 期。

② 唐钧、Sarah Cook、王璐、任振兴 《城市“低保”存在的问题与对策》, 《民政论坛》2000 年第 4 期。

③ 洪大用、刘仲翔 《我国城市居民最低生活保障制度的实践与反思》, 《社会科学研究》2002 年第 2 期。

④ 韩克庆、刘喜堂 《城市低保制度的研究现状、问题与对策》, 《社会科学》2008 年第 11 期。

⑤ 彭华民 《社会福利与需要满足》, 社会科学文献出版社 2008 年版, 第 131 页。

⑥ 陈建东、廖常勇、邹高禄 《对城镇最低生活保障制度主要问题的思考》, 《经济社会体制比较》2009 年第 4 期。

并且偏低, 定期调整缺乏统一规范; 公布标准没有考虑到家庭规模与结构的影响, 缺乏弹性; 各地对于家庭收入的计算缺乏统一规定; 纯粹收入标准在执行过程中面临困难^①。现行低保标准仅能满足低保户的生存需要, 保障范围过于狭窄, 与最低工资标准差距不大, 不利于激励低保户的再就业^②。

再次, 城市低保制度救助责任不明晰。从国家与社会的关系来看, 国家承担低保救助是政府责任的一大进步, 意味着政府履行兜底的社会保护职能, 确保贫困民众不至于堕入生活无着的困境。但新近的福利理论指出, 解决贫困问题并不能完全依靠政府, 而要发动社会、家庭以及其他社会组织共同协作, 政府在其中发挥协调、监管和最后的安全网功能即可。这就需要处理好社会救助中的政府与社会关系及其责任划分问题。城市低保救助在中央和地方政府间的责任也没有完全理顺, 特别是财政分担比例, 中央政府需要承担更多责任以进一步为地方政府减负, 地方政府才能将精力放在提高低保管理效能上。

(二) 低保制度的管理体制不合理

首先, 我国低保制度管理过程中基层民政官员的自由裁量权过大。现有制度规定, “保障标准由各地民政部门会同当地财政、物价、统计等部门制定”, 按照当地生活必需品费用和财政能力确定。无论是标准制定, 还是资格审核都给予地方官员较大的行政裁量权, 容易催生极具地方特色的政策“变通”做法^③。低保制度的运作依赖于基层民政官员的执行, 他们的管理理念、能力、动机以及约束性条件都会影响其工作效能, 甚至在某些特殊情况下可能会忽视制度规定, 进行选择性地执行以及寻求寻租和徇私的空间。我国官僚体制的理性化程度不足和法治意识的淡薄使得官僚的自由裁量权往往成为低保制度扭曲和腐败的重要原因。

其次, 低保制度运作中存在信息不对称问题。主要表现在: (1) 中央政府和地方政府, 中央政府需要确定地方政府上报的低保人数是否与其实际掌握的低保人数相同, 即是否存在故意多报的现象。(2) 地方政府与代理机构, 代理机构的工作直接影响数据的真实性^④。中央和地方政府的信息不对称将影响中央低保决策的科学性, 导致决策失误和资源浪费; 地方政府与代理机构之间的信息不对称使得地方政府无法真正监管代理机构的执行过程, 造成监管空白和执行走样。

再次, 低保制度的执行程序不规范。低保制度需要对申请者进行家庭经济调查, 以确定其是否符合法定受助条件; 在受助者享受低保金期间, 还要对其进行追踪调查, 以确认其是否因为从其他途径获得收入而超过法定标准从而丧失受助资格, 这些执行过程需要大量的人工^⑤, 执行和监管成本较大, 而且执行过程的合规性有赖于执行人员的公正执法。在资格审查中, 经常存在低保申请人和所在单位不配合或弄虚作假等问题, 政府机构及其委托人目前还缺乏有效手段进行干预和制止。低保制度在操作过程中还存在较多的搭便车现象, 造成资源浪费^⑥, 使其功能大打折扣。

(三) 城市低保制度的功能异化

城市低保制度在实践中容易发生功能异化。首先, 救助对象错位导致功能虚置, 需要救助的穷人没有得到满足, 不符合低保标准的人却在享受福利。由于低保制度缺乏有效的核查手段, 主要依靠申请对象提供相关证明材料来核定其是否符合享受低保的标准, 这里面存在很多“水分”, 一些申请对象隐瞒财产收入, 提交虚假工资证明, 骗取低保金, 致使低保救济金没有完全

① 洪大用 《中国城市居民最低生活保障标准的相关分析》, 《北京行政学院学报》2003 年第 3 期。

② 林志伟 《我国城市居民最低生活保障标准实证研究》, 《人口与经济》2006 年第 6 期。

③ 于秀丽、陈宇峰 《中国城市低保制度的理论与现实困境》, 《浙江工商大学学报》2008 年第 1 期。

④ 李成 《最低生活保障工作中的信息不对称问题》, 《中国民政》2002 年第 3 期。

⑤ 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》, 《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2011 年第 3 期。

⑥ 梅建明、刘频频 《城市低保群体的社会经济特征及低保救助制度——对武汉市 387 户低保家庭的调查分析》, 《中南财经政法大学学报》2005 年第 5 期。

用到真正贫困的人群身上。葛道顺通过对大连市低保制度的调研发现有相当一批富裕者享受了低保, 如有人拿着手机、骑着摩托车去领保障金。其次, 城市低保制度带来了救助“副产品”。低保制度并不能给救助对象带来富有尊严和体面的生活, 反而给他们贴上“污名化”标签, 给低保对象带来消极的心理影响, 不利于他们融入社会并激发其进入就业市场的动力^①。此外, 低保制度更多考虑贫困者的权利而较少考虑贫困者的义务, 更多考虑社会稳定和社会控制却较少考虑社会公平和社会融合^②, 不利于救助对象的健康发展。再次, 救助理念引发的功能落伍, 呈现出重保障轻发展的倾向。经济援助和社会保障并不完全能解决贫困者面临的社会排斥风险, 单纯对贫困群体实行收入维持的救助, 只是满足贫困者的基本生存需要, 贫困者还是可能由于其他方面的脱节而与社会隔离。因而, 低保制度要改变传统的做法, 重视人力资本投资, 重视经济与社会的协调发展, 着眼于社会需要的界定及量度, 重视社会机会的扩展、赋权和能力提升^③。

(四) 低保制度面临可持续发展压力

低保制度的可持续发展问题首先表现为救助与就业的脱节。低保制度希冀通过选择性的社会救助让救助对象具备基本的生活条件, 并在此基础上进行再生产和再就业。实践中, 低保制度并没有发挥促进就业的功能, 2003 年北京市民政局的一项调查表明, 低保对象中 58.3% 的人处于 45 岁以下的就业年龄段, 就业率只有 6.5%; 在没有工作的低保对象中, 46.6% 的人没有再就业意愿。另一项调查可作为就业意愿不高的佐证: 无工作在 10 年以上的比例达到 31.4%, 5 年以上的为 57.2%, 3 年以上的达到 71.6%^④。

其次, 低保财政支出压力越来越大。从低保制度的发展实践看, 城市低保制度的救助对象在 2002 年突破 2000 万人大关后, 2005—2008 年分别达到了 2234.2 万、2240.1 万、2272.1 万和 2334.8 万人, 2009 年更是创造了历史新高 2345.6 万人, 2010—2012 年分别为 2310.5 万、2276.8 万和 2143.5 万人, 救助对象基本稳定在 2100—2300 万人左右^⑤, 这么庞大的低保救助数量和逐年上涨的救助水平对中央政府和地方政府而言意味着强大的财政支出压力。

再次, 低保制度还会降低公众对福利制度的支持度。低保制度最初主要针对没有劳动能力的人, 对这些处于绝对弱势地位的社会群体, 出于人道主义关怀和互助互济传统的社会救助比较容易被人接受。但是, 当有劳动能力但没有就业机会的失业者也享受同样待遇时, 问题就变得复杂起来^⑥。公众会对用所有纳税人的钱发展低保制度产生质疑, 从而削弱公众对低保制度的支持, 一旦丧失社会共识, 低保制度的可持续发展就会受到严重影响。

三、我国城市低保制度由维生型向发展型转型的动因分析

我国城市低保制度的转型面临着理论与实践的双重驱动, 传统福利理论的反思、发展型社会政策的提出和中国低保制度面临的外部环境压力共同构成了这一制度转型的动因。

(一) 传统福利理论的反思与发展型社会政策的提出

1970 年代中期以后, 对传统福利国家的批判和反思一直持续至今。反对国家干预, 主张削减福利开支, 引入竞争机制, 实行私有化或公私合作是过去 30 多年来福利国家改革的主要内容。福利国家既不能建立以国家为主导的模式, 也不能单纯依靠市场, 而要建立一个积极的福利制

① 葛道顺 《建立并完善最低生活保障制度的治理机制——大连市社区公共服务社的经验及启示》, 《中国党政干部论坛》2004 年第 7 期。

② 孙莹 《贫困的传递与遏制——城市低保家庭第二代问题研究》, 社会科学文献出版社 2005 年版, 第 60 页。

③ 王卓祺、雅伦·获加 《西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示》, 《社会学研究》1998 年第 5 期。

④ 洪大用 《转型时期中国社会救助》, 辽宁教育出版社 2004 年版, 第 143 页。

⑤ 民政部 2012 年社会服务发展统计报告, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201306/20130600474640.shtml>。

⑥ 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》, 《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2011 年第 3 期。

度,使社会各个主体都能充分发挥各自作用^①。吉登斯认为要积极地面对风险,要求国家干预,但问题的解决需要多部门合作;倡导有效的风险管理,增强人们抵抗风险的能力;鼓励人们追求幸福^②。积极的福利开支将不再完全由政府创造和分配,而是由政府与其他机构一起合作提供^③。

由于传统福利制度的诸多弊病,西方学者提出了发展型社会政策。发展型社会政策将发展的短期和长期目标结合起来,其政策导向侧重于人力资本、社会资本、社会投资和创造可持续经济增长的社会环境,尽量避免对经济的副作用,推行有利于提高生产力的社会政策,即面向医疗、教育、儿童的社会政策^④。发展型社会政策的主要内容包括:(1) 社会政策嵌于经济发展政策中,发展是最重要的主题,经济发展之后才能提高社会福利的效益,增加就业岗位和民众收入。(2) 社会政策直接涉及社会福利、公共服务和对一些部门如医疗卫生部门的补贴,以及面向公共住房、教育、公共交通、社会救助和社会福利的项目。(3) 收入政策,即对工资和福利有直接影响的政策。(4) 政府通过社会保险影响收入保障,如退休金、医疗保险、失业保险等^⑤。

不同于传统的社会福利思想,发展型社会政策既强调发展成果惠及所有社会阶层,又注重福利项目的生产性和投资性取向,认为经济和社会是发展不可分割的组成部分。社会 and 经济发展构成一个铜板的两面,没有经济发展就谈不上社会发展;而如果缺乏作为整体人口的社会福利改善,经济发展也是没有意义的^⑥。发展型社会政策注重经济增长的同时发展社会福利,具有社会投资或生产主义的取向,倡议走福利多元主义道路。现代社会政策要求遵循发展理念,关注贫困群体的发展权和发展能力,注重人力资本的投资^⑦,从提供收入保障转向社会融合,从维持生存到促进发展^⑧。现代社会救助的根本目标是促进个体以及整个社会的发展,发展型社会政策要在满足个体生存需要基础上为受助者提供重返主流社会的机会,注重教育投资以提高他们的社会竞争力,实现个体的发展^⑨。

20 世纪 90 年代以来,社会政策从关注经济性资源分配发展到更加关注社会关系如地位和权利的分配^⑩,认为社会、政治及经济部门之间具有较多的重叠性,因而是不可分离的;政府要介入市场和家庭、社区及福利制度,使公民在资源分配、地位及权利上达致平等^⑪;注重投资人力资本而不是直接给予物质利益^⑫。新型福利国家的特点是既致力于基本福利服务的提供,也努力使福利与工作联系在一起,让人们得到工作并以此获得报酬和各种福利服务。如此,福利提供尤其是教育和卫生等服务就有了社会投资意义,从而得到人们的认可和支持。因而关键要在经济和社会政策之间建立一个连接点,这个连接点的核心机制是通过强调责任和机会重新确立工作与福利的关系^⑬。梅志里主张将社会资源分配于具有生产性和以投资为导向的社会计划,由此提高社会成员的经济参与能力,进而对社会发展做出积极贡献。经济政策和社会政策的融合体现在两个方面:经济发展必须是包容、协调和可持续的发展,其核心是要让社会所有成员能分享经济发展带来的成果;社会福利应以社会投资为导向,以提高人们参与经济的能力^⑭。

① 梁祖彬 《演变中的社会福利政策思维——由再分配到社会投资》,《中国社会科学》2004 年第 6 期。

② [英] 安东尼·吉登斯 《超越左与右——激进政治的未来》,李惠斌等译,社会科学文献出版社 2003 年版,第 188 页。

③ [英] 安东尼·吉登斯 《第三条道路: 社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社 2000 年版,第 132 页。

④ 张秀兰 《发展型社会政策: 实现科学发展观的一个操作化模式》,《中国社会科学》2004 年第 6 期。

⑤ F. Deyo, "The Political Economy of Social Policy Information", in Richard P. Appelbaum and Jeffrey Henderson (eds.), *State and Development in the Asian Pacific Rim*, SAGE Publications Inc., 1992.

⑥ J. Midgley, *Social Development: The Development Perspective in Social Welfare*, London: Sage Publications, 1995. p. 23.

⑦ 林闽钢、董琳 《欧盟反社会排斥政策探讨》,《公共管理高层论坛》2006 年第 3 辑。

⑧ 祝建华 《城市居民最低生活保障制度的评估方法——一个初步的分析框架》,《学习与实践》2013 年第 5 期。

⑨ 林闽钢 《东亚福利体制与社会政策发展》,《浙江学刊》2008 年第 2 期。

⑩ 杨团 《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》2002 年第 4 期。

⑪ 王卓祺、雅伦·获加 《西方社会政策概念转变及对对中国福利制度发展的启示》,《社会学研究》1998 年第 5 期。

⑫ 林闽钢 《社会政策: 全球本地化视角的研究》,中国劳动社会保障出版社 2007 年版,第 20 页。

⑬ H. Glennerster, "A Third Way", *Social Policy Review*, 11, 1999.

⑭ J. Midgley, "Growth, Redistribution and Welfare: Toward Social Investment", *Social Service Review*, March, 1999. pp. 3-21.

(二) 我国城市低保制度面临的外部环境的压力

1. 民众社会权利意识的进步

随着经济社会发展的全面进步,我国建立了基本完善的社会保障制度和救助体系,对弱势群体的社会保障和救助成为政府的基本责任。民众对社会福利权利也有了更深层次的了解,政府不仅要提供基本的社会救助和福利项目,在福利的广度、深度和质量上也要不断契合时代发展要求与民众需求;不仅要提供物质帮助,还要提供权利救济和发展机会。换言之,社会福利要从单纯满足民众的基本需要拓展到维护其公民权利,实现社会公平正义。这些越来越高的福利要求迫使政府在福利制度的设计上改革传统的救济理念,学习西方发达国家的最新福利思想,设计出让民众满意,对社会发展有利的福利制度体系。中国现有城市低保制度只能满足贫困群体的基本生活需求,无法适应全球化时代日益激烈的竞争和多元社会风险的挑战,也难以满足民众的社会权利和发展需求。

2. 政府财政支出的持续压力

社会保障体系和福利项目需要雄厚的财政作为保障。西方国家自 20 世纪 70 年代以来对福利国家展开反思,其中一个最重要的原因就是福利支出使他们背负了巨大的财政压力。为了应对不断增长的福利支出,政府不得不提高税收,但这样做又会拖累经济发展,引发其他民众不满。尽管我国社会保障发展起步较晚,水平不高,但面临着与西方国家同样的发展路径,也要承担不断膨胀的低保支出压力。以社会保障和就业支出为例,从 2007 年到 2012 年,中国政府财政支出分别为:5447.16 亿元、6804.29 亿元、7606.68 亿元、9130.62 亿元、11109.40 亿元和 12585.52 亿元^①,6 年时间社保支出增加了一倍多,政府在社会保障领域的支出连年增加,对政府财政是一个巨大的压力和考验。而且随着我国提前进入老龄化社会,政府在社会保障和养老领域的支出会越来越多,因此需要盘活现有的人力资源,激活其进入就业市场的动力。

3. 可持续发展的要求

我国目前的社会救助是一种救济型和维生型救助,只能暂时解决救助对象当前的生活困境,对救助对象的未来发展不能发挥更大作用。其次,低保制度作为一种消耗式的政策设计,它每年都需要政府投入巨大资源对其进行保障,如果不能对救助对象的人力资源进行开发,这么庞大的资源消耗将影响救助制度的可持续发展;再次,社会保障和救助本身带有“劫富济贫”的色彩,对非救助对象而言,这笔开支来自于他们贡献的税收,这就容易引发社会公众对福利政策的批评,从而降低大众对福利制度的支持。

总之,社会福利理论的反思、发展型社会政策的提出以及我国低保制度面临的外部压力构成了促使我国城市低保制度从维生型向发展型救助转型的综合动力,这就要求对现有低保制度进行主动变革,增强其救助的主动效能和发展效应,以更好适应外部发展情势和制度本身面临的内在困境与压力。

四、中国发展型城市低保制度的构建路径

中国发展型低保制度要将经济政策和社会政策有机协调,实现经济发展和社会救助的双重进步;将经济发展中的效率与社会救助中的公平两种价值有机融合;将满足当下需求与实现未来能力发展有机对接;将财政支出与投资收益联系起来。我国发展型城市低保制度的构建要重点从以下几个方面着手:

(一) 构建普惠型、中间型与发展型救助相融合的救助制度体系

我国普惠型的社会救助意味着将社会救助维持在符合一定条件的群体都能享受福利的范围内,让低收入者享受改革发展的成果,同时体验国家责任和社会道德的支持。普惠型救助是公民

^① 国家统计局网站: <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

权利拓展的现实要求,契合了公民权利在深度和广度上不断拓展的要求,实现和维护公民个体权利、尊严和自由。在阿玛蒂亚·森看来,福利的基础是指一个人选择他或她有理由珍视的生活的实质性自由,免于疾病侵害、足够的营养、创业机会、教育与就业机会、自我实现等^①,即保护和拓展人的可行能力。这对我国社会救助的实践发展提出了更高要求。对社会救助水平而言,则应该维持在一个中间水平,不能太低而无法满足救助对象的基本生活需求,也不宜太高超越国家财政和社会心理的承受度,要有利于可持续发展。将普惠型、中间型和发展型结合起来,使我国城市低保制度获得更强的发展动力,实现经济发展和社会救助的良性运转。中国未来的社会救助要从消极救助、被动救助和消耗型救助转变为积极、主动和发展型救助,更加注重对人力资源的开发和培训,对人的积极性和创造性的发掘,创造更好的制度环境来缓解贫困问题,消除贫困产生的社会根源。重点关注人力资本和社会资本的投资,即将社会政策资金重点投向诸如能够改善人力资本和社会资本状况、促进就业、提高劳动者技能的社会项目上,重在提高社会群体参与经济竞争的能力,致力于消除社会成员参与经济活动的障碍^②。总之,我国城市低保制度的价值理念是发展型,制度取向是普惠型,救助水平则是中间型,这三者要有机融合,不能偏废任何一方,从而构建适合中国经济社会发展需要、民众基本需求、符合福利发展规律的可持续发展的新型城市救助体系。

(二) 创新社会救助与就业发展的联动机制

发展型社会政策认为,人之所以会陷入贫困,很大程度上与人力资本和就业能力以及被市场排斥有关。因此,发展型社会政策提倡为受助对象提供就业机会,提升其就业能力,帮助其重新回归社会。20 世纪 90 年代中期开始,许多福利国家的社会政策都围绕支持就业和工作展开,典型的有 welfare-to-work 和 welfare-in-work,前者是为失业者提供就业服务和福利,后者是在受助者就业后继续给予支持的各种福利和服务。总之,这些社会政策的核心是帮助和鼓励受助者参加工作^③。

首先,加强对救助对象就业的激励机制设计。逐步调整现行救助标准,建立让就业家庭有利可图、隐性就业得不偿失的经济机制,促进就业和救助的联动^④。对有劳动能力的贫困者,建立规范化的具有激励作用的保障标准和支付方式,防止其对保障金的消极依赖。为有效防止福利依赖,促进再就业,可以加大无劳动能力的贫困群体与有劳动能力的贫困群体的救助差别,降低有劳动能力的贫困群体的救助标准,规定救助期限,并在救助期限内逐步减少救助金额;在支付方式上尽量避免直接的现金支付;积极发展社区服务和公共服务,为有劳动能力的低保对象提供临时性就业岗位,将救助金转化为推动其工作的劳动津贴^⑤。

其次,创新就业支持体系,加强就业培训。采取给予一定就业补贴、自主创业补贴和用人单位补贴等措施,鼓励困难群体中有劳动能力的对象积极就业。民政部门积极配合劳动部门加强对低保对象再就业的培训,改进培训方式与培训内容,使之真正切合低保对象的就业需要;提升就业培训的针对性,根据无业人员的性别、年龄、文化水平等条件,制定可行的培训方案,增加适合“4050”人员的培训项目;把贫困群体作为特殊就业服务对象给予重点帮扶,使其享受免费的就业培训和岗位推荐。

再次,扩大低保叠加政策的覆盖范围,增强就业意愿。由于低保叠加政策多、含金量较高,部分有就业能力、处于就业年龄段的居民将最低生活保障作为一种待遇,担心就业后会被退出低

① [美] 阿玛蒂亚·森 《以自由看待发展》,任颐、于真译,中国人民大学出版社 2002 年版。

② James Midgley, *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, SAGE Publications, 1995. “Growth, Redistribution, and Welfare: Toward Social Investment”, *Social Service Review*, March, 1999.

③ Tony Eardley, “From Safety Nets to Spring Bards-social Assistance and Work Incentives in the OECD Countries”, *Social Policy Review*, 8, 1996. pp. 265-285.

④ 黄晨熹等 《让就业有利可图——完善上海城市最低生活保障制度研究》,《市场与人口分析》2005 年第 3 期。

⑤ 李迎生、肖一帆 《城市低保制度运行的现实困境与改革的路径选择》,《江海学刊》2007 年第 2 期。

保。因此,可以扩大一些低保叠加政策的覆盖范围,比如将低收入家庭和单亲家庭纳入教育救助范围,将因病支出型贫困家庭纳入医疗救助范围,减少叠加政策对低保对象退出救助后的影响,即便一些低保对象因就业退出了低保,只要符合其他一些条件,也照样可以享受叠加政策,从而激发救助对象的就业积极性。

(三) 优化城市低保制度的管理体制和执行机制

从低保工作的管理环节优化低保的管理体制和执行程序,不断提升低保工作效能。

(1) 建立分层管理的低保工作管理网络。创新低保管理体系,重构低保管理过程中不同主体的角色和职能。建立独立的低保专业机构,聘用受过专业训练的社会工作者从事低保工作,政府充当政策制定者、出资者和监督、管理者的角色^①。将低保工作的管理重心下移并加强对基层执行的监管。构建分层负责的低保制度执行体制:以直接与群众打交道的街道为救助网络中心,建立街道低保管理事务所,配备合适的工作人员;在居委会配备社会救助工作员,受街道事务所领导;市和区两级民政机构承担信息管理并进行监管和政策的制定与细化^②。

(2) 完善救助对象的收入核对机制。依托居民经济状况核对系统,加强对低保家庭收入、财产核对的准确性。对低保对象实行动态跟踪管理,及时掌握低保家庭的收入、财产增量,避免出现低保家庭转移财产收入的问题。进一步规范家庭收入和财产申报审核制度,对不如实申报收入和财产的家庭,采取相应惩处措施。加强民政、社保、教育、住房、公安等部门之间的资源共享,将多部门的业务纳入统一的信息管理系统,建立社会救助“一口统计”系统。民政部门根据“一口统计”系统数据定期对社会救助情况进行公示,加强对新进受助人员的审核。

(3) 构建有效的低保救助监督和惩戒机制。所有申请对象享受救助前,应对其家庭情况、拟享受救助政策等在社区公告栏进行公示;对复审后情况有变化的受助对象,也要进行公示且公示时间不少于一周。同时,畅通举报监督渠道,在市、区、街镇相关部门设举报电话,并在网站上设举报监督专栏,接受公众监督。定期召开社区居民听证会,收集救助对象的需求信息,畅通其需求表达通道,公开听取受助对象所在社区的居委干部、邻居等对其是否符合救助条件的意见,确保社会救助公平、公正。加大低保救助的惩戒力度,对虚报、瞒报和伪造证明材料等手段骗保以及在接受救助期间个人或家庭成员就业、收入等情况发生变化而不按规定办理变更手续、继续领取救助款物的,在追回其已经领取的救助款物的同时,要追究其法律责任。将个人在申请社会救助时的信用情况纳入诚信指标体系中,约束个人的弄虚作假行为。

(4) 完善低保制度的退出机制。建立定量与定性相结合的收入和生活困难评估机制,通过动态管理的方式让家庭经济状况已经好转或者其困难状况已经缓解的家庭退出低保^③。上海市杨浦区的做法值得借鉴。根据规定,低保家庭中处于就业年龄段且有劳动能力的人员重新就业后,能主动、及时、如实向申领低保金的街道镇救助事务管理所申报收入状况的,可享受救助渐退政策。其中因政府推荐就业后退出低保的家庭,一次性发给“渐退金”;因自谋职业而退出低保的家庭,按“渐退金”的两倍一次性发给。这项政策的本意是给就业的低保对象提供有力支撑,激励低保对象积极就业^④,这也有利于低保制度的退出机制的构建。

结 语

中国城市低保制度自创建以来发挥了重要的作用,但低保制度的发展演化也要不断适应环境的变化与社会问题的挑战。中国城市低保制度现在到了一个需要主动变革的关键时期。城市低保制度的制度目标、价值追求与实际功效需要契合社会问题的解决、民众需求的满足、财政承担能

① 洪大用、刘仲翔 《我国城市居民最低生活保障制度的实践与反思》,《社会科学研究》2002 年第 2 期。

② 唐钧 《完善最低生活保障制度的政策建议》,《中国经贸导刊》2002 年第 11 期。

③ 关信平 《论建立农村居民最低生活保障制度的条件、原则及运行机制》,《文史哲》2007 年第 1 期。

④ 上海市杨浦区社会救助事务中心 《2008 年杨浦区社会救助业务培训材料汇编》,2008 年。

力和社会共识的全新形势。考虑到中国现阶段的发展水平, 社会问题的多发性, 社会需求的复杂性以及社会心态的易变性, 城市低保制度的变革需要从维生型迈向发展型, 即发展型的救助理念, 普惠型的救助取向, 中间型的救助水平, 形成符合中国实际情势的可持续发展的城市低保制度, 为经济发展、社会进步和民众福祉奠定保障基石。

(责任编辑: 顾奕君 萧湘子)

The Research on Development Dilemma and Transformation of the Minimum Living Security System for Urban Residents in China

Chen Shuisheng

Abstract: Minimum living security system for urban residents has played an important role in improving residents' life, alleviating urban poverty and maintaining social stability since it was founded in 1977. But due to the change of system design and the external environment, it suffered many development predicaments, such as defects in policy design, irrationality of management, functional alienation of the system and the sustainable development issues. The reflection of traditional theory on social welfare, the proposing of developmental social policy and the external environment pressure provide theoretical and realistic basis for the transformation of minimum living security system. And the establishment of development-oriented type of minimum living security system needs to structure the rescue system that mix together Pratt & Whitney type, middle type and development-oriented type. Besides, we should creative linkage mechanism of social assistance and employment development and we need to optimize the management system and execution mechanism. In general, the value concept of minimum living security system for urban residents is development-oriented type, the system orientation is Pratt & Whitney type, and the rescue level is middle type. These three should organically integrate to build sustainable urban assistance system that meets China's economic and social development needs, meets the basic demand for people and is in accordance with law of welfare development.

Keywords: Social Assistance; Minimum Living Security System for Urban Residents; Subsistence Type; Development-oriented Type; Pratt & Whitney Type