

论城乡最低生活保障制度结构体系的整合

李 薇

(华中科技大学 社会学系,湖北 武汉 430074)

摘 要: 社会救助是实现城乡社会保障统筹的基点,作为城乡社会救助制度统筹发展的起点,城乡最低生活保障制度结构体系的整合是中国最低生活保障制度发展的核心。它包括农村居民最低生活保障制度的内部结构整合、城镇居民最低生活保障制度的内部结构整合以及城乡最低生活保障制度之间的结构整合。

关键词: 城乡低保; 结构体系; 整合

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1007-5194(2013)05-0156-05

一、引言

构建覆盖城乡居民的社会保障体系一直是中国学术领域的重点、热点问题。社会救助被认为是实现城乡社会保障统筹的最好“突破口”^[1],《社会保障“十二五”规划纲要》指出,到2020年我国社会保障要更加注重统筹城乡发展,建立健全以城乡低保制度为核心的社会救助体系。随着城镇化进程的不断推进,加强制度整合是发展中国社会救助制度的必然选择,城乡最低生活保障制度的整合将成为中国社会救助制度统筹发展的起点。

城乡居民最低生活保障制度是社会救助制度体系的核心,也是完善中国社会救助制度体系的基点。城乡低保制度的整合是通过制度覆盖对象的重新审定,对城乡低保对象构成进行新的组合,旨在发挥城乡最低生活保障制度的最大效能。制度整合是中国城乡低保发展的目的,体系完善则是中国城乡低保发展的途径和手段。城乡居民最低生活保障制度体系的完善包括三个方面的内涵,即城乡居民最低生活保障制度内容体系的完善、城乡居民最低生活保障制度结构体系的完善、城乡居民最低生活保障制度层次体系的完善。制度内容体系的完善是基础,制度结构体系的完善是核心,制度层次体系的完善是关键。现阶段,中国城乡居民最低生活保障制度体系基本建立,扩展制度覆盖人群尤为重要。

城乡最低生活保障制度的结构体系主要是指城乡最低生活保障制度的对象构成,它表明最低生

活保障制度对社会困难成员的覆盖面,反映社会成员享受社会保障权益的普遍程度,因而也就反映出社会成员享受社会救助制度的公平程度。它包括农村居民最低生活保障制度的内部结构整合、城镇居民最低生活保障制度的内部结构整合以及城乡最低生活保障制度之间的结构整合。笔者试图通过对中国城乡低保制度的结构解析,探讨城乡低保制度结构体系中存在的不足,探寻整合城乡最低生活保障结构体系的合理路径,以期明确中国最低生活保障制度未来发展的战略选择。

二、中国最低生活保障制度的结构分析

鉴于二元经济体制的影响,中国最低生活保障制度内容包括农村居民最低生活保障制度和城镇居民最低生活保障制度,在结构上呈现出制度人群的城乡差异、地区差异和属性差异。

(一) 农村居民最低生活保障制度的结构分析

改革开放以来,中国农村最低生活保障制度快速发展。2007年,随着农村经济体制改革的不断深入和各级政府财政能力的不断增强,中国正式建立农村最低生活保障制度。2001-2010年,中国农村最低生活保障制度覆盖人数从304.6万人增加到5214万人^[2]。

1. 农村居民最低生活保障制度的结构体系内涵

农村居民最低生活保障制度结构体系主要是其制度目标人群,根据国务院《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,农村最低生活保障

收稿日期: 2013-06-08

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国社会保障制度发展战略研究”(08JJD840183)的部分成果

作者简介: 李薇(1982-),女,华中科技大学社会学系博士研究生。

对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。与这些农村居民相关的低保制度构成了中国农村居民最低生活保障制度的结构体系。不同低保制度人群享有最低生活保障制度的合理性决定了中国农村居民最低生活保障制度结构的均衡性。农村居民最低生活保障制度对象人群利益的均等性有利于制度本身的稳定性和发展性。

2. 农村居民最低生活保障制度的地区结构

目前,中国农村居民最低生活保障制度的内部结构是不均衡的,这体现在制度保障对象的不均等。中国农村低保对象内部存在着结构不公平现象,即全国各地低保对象救助水平不一致、同一地区不同低保对象群体低保救助水平不一致。一直以来,低保标准是衡量农村低保制度公平性的指标,然而统一的低保标准也未必能体现制度的公平性。近年来,中国农村低保标准逐年提高,但不同地区的农村低保标准有着很大的差异。由于地区

经济发展水平的差距,近五年来中国主要省份农村低保平均标准存在显著差距,东部地区低保平均标准明显高于中西部地区,其中,只有上海市、天津市、北京市、浙江省、江苏省、广东省和福建省历年低保救助标准达到全国低保平均标准^[3]。

农村低保标准显著的地区差异,与各地经济发展水平密不可分,但它不是农村低保结构不公平存在的合理依据。经济发展水平与各地农村低保标准有一定联系,但无必然关系。并非一个地区经济发展水平越高,其农村低保标准也越高。各省国内生产总值和农民纯收入是衡量地区经济发展水平差异的两个指标。以全国部分省份为例,如表1所示,2009年,江苏省国内生产总值仅仅占到江西省的45%,但其农村低保标准则高出江西省一倍多;江苏省农民人均纯收入约为江西省的158%,但其农村低保标准约为江西省的230%。地区经济发展水平会对农村低保标准产生差异性影响,使得中国农村低保存在结构不公平。同时,不合理的农村低保标准也固化了这种不公平性。

表1 2009年中国部分省份经济数据与农村低保平均标准

省份	国内生产总值(亿元)	农民人均纯收入(元)	第四季度农村低保标准(元/人·月)
江西	76655	5075	90.3
江苏	34457	8004	208
广东	39483	6907	159.4
广西	7759	3231	84.4
甘肃	3388	2767	65.2

资料来源:国家统计局.地方统计年报[EB/OL].<http://www.stats.gov.cn/tjgb/>;民政部.2009年第四季度保障标准。

3. 农村居民最低生活保障制度对象的属性结构

中国农村居民最低生活保障制度的结构失衡还体现在救助对象人群或身份属性构成上。截止2011年12月,我国农村居民最低生活保障人数约为5313万人,其中,女性约占32%,老年人约占36%,未成年人约占13%,残疾人约占9%^[4]。2010年,我国农村人口达6.7亿人^[5]。可见,2011年中国农村低保覆盖了全国近8%的农村人口,其中包括女性、老年人、成年人和残疾人等。从低保覆盖面看,中国农村低保覆盖人群较广,较好地保障了女性和老年人的基本生活需求,但对未成年人和残疾人的覆盖面仍过窄。2011年,女性和老年人在全国农村低保中所占比重基本在20%以上,但是未成年人和残疾人占当地保障人数的比重明显过小。

(二) 城镇居民最低生活保障制度的结构分析

1999年,《城市居民最低生活保障条例》的颁布标志着中国城市居民最低生活保障制度的基本确

立。经过几十年的发展,中国城市最低生活保障制度成果显著,2001-2010年,随着城市最低生活保障制度的实施和完善,中国城市低保历年覆盖面较为平稳^[6]。中国城市居民最低生活保障制度体系完善的同时,制度覆盖人均水平逐年增加。

1. 城镇居民最低生活保障制度的结构体系内涵

根据《城市居民最低生活保障条例》,持有非农业户口的城市居民,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。这些城市居民相关的低保制度构成中国城镇居民最低生活保障制度的结构体系。截止到2010年底,全国共有1145万户、2310.5万城市低保对象^[7]。目前,中国城镇居民最低生活保障制度的结构失衡问题日益明显。根据2011年中国社科院发布《中国城市发展报告No.4》,2010年中国城市贫困人口约有5000万人。可见,中国城市低保制度覆盖面较

大,但仍有近一半的城市贫困人口无法获得基本生活物质保障,这凸显出中国城镇居民最低生活保障制度内部结构的不均衡性。

2. 城镇居民最低生活保障制度的属性结构与地区结构

除了单一保障对象的不均衡性,城镇居民最低生活保障制度的目标群体结构也存在不均衡。中国城市低保制度覆盖人群类别较为广泛,不同人群,无论身份、年龄、地位等,均能享有基本生活物质保障。截止 2010 年底,中国城市低保中,在职人员 68.2 万人,占总受援人数的 3.0%;灵活就业人员 432.4 万人,占总受援人数的 18.7%;老年人 338.6 万人,占总受援人数的 14.7%;登记失业人员 492.8 万人,占总受援人数的 21.3%;未登记失业人员 419.9 万人,占总受援人数的 18.2%;在校生 357.3 万人,占总受援人数的 15.5%;其他 201.2 万人,占总受援人数的 8.7%^[8]。按照年龄和就业情况划分,中国城镇低保对象主要包括灵活就业人员、老年人、登记失业人员、未登记失业人员和在校生等,其中,在职人员和其他人员所占比重较小。可见,中国城镇居民生活保障制度覆盖范围不断拓展,但制度保障群体之间的差异性不能被制度结构性消除。

中国主要省份城镇居民最低生活保障对象构成也呈现出这样的特点,制度对象构成类型多,但制度重点人群不突出。2011 年 12 月,中国城镇居民最低生活保障人数达 2277 万人,其中四川省城镇低保人数最多^[9]。全国城镇低保在扩面的同时,保障了救助对象的公平性,但一些典型弱势人群的利益仍未得到有效关注。城镇居民最低生活保障制度结构上的重点是其制度本质的体现。

目前,中国城镇最低生活保障制度中,一些特殊城镇低保对象类别的分布仍稍显不均衡。以老年人、女性、残疾人和“三无人员”为例,依据民政部《2011 年第 4 季度全国县以上城市低保数据》,中国主要省份城镇低保比较注重对特殊人群的救助。截止到 2011 年 12 月,中国有近 2300 万人享有城镇低保,其中女性 910 万人,约占总受援人数 40%;老年人 342 万人,约占总受援人数 15%;残疾人 181 万人,约占总受援人数 8%;“三无”人员 81 万人,约占总受援人数 4%^[10]。

从对象类别来看,中国城镇居民最低生活保障

制度有效保障了女性的基本生活需要,但是对于老年人、残疾人和“三无人员”的救助面有待扩展。2011 年 12 月,全国主要省份城镇低保覆盖人群中,女性所占比例最高,老年人次之,尤以残疾人和“三无人员”所占比例最低。

三、中国城乡最低生活保障制度结构体系整合

城乡居民最低生活保障制度的建立以及相关专项救助制度和临时救助制度的实施标志着中国社会救助制度的初建阶段已经基本结束。这意味着中国社会救助制度内容体系的基本建立,也意味着中国社会救助制度开始进入完善阶段,即以社会救助制度整合实现社会救助制度体系完善的阶段。中国社会救助制度体系的完善核心是通过结构整合构建公平型社会救助制度,其关键在于城乡居民最低生活保障制度的统筹。

城乡居民最低生活保障制度的结构均衡性是社会救助制度公平性的集中体现,其制度覆盖人群的合理性决定了中国城乡最低生活保障制度发展的可持续性。中国城乡居民最低生活保障制度结构上的不均衡,阻碍了城乡低保制度的统筹发展,也阻碍了社会救助制度的城乡统筹。为了发挥中国最低生活保障制度的整体最大效能,应该通过城乡最低生活保障制度的结构整合,促进中国社会救助制度的可持续发展。

(一) 农村居民最低生活保障制度的内部结构整合

1. 通过统一保障水平下的地区差别性保障标准实现整合

中国农村居民最低生活保障制度结构体系整合的关键在于实行同一保障水平的差别性低保标准、提升制度重点对象人群待遇水平。中国农村低保标准的差异性伴随各地经济发展水平而生的,且各地经济发展水平较长时间内无法保持一致,致使农村低保标准区域差异具有长期性。但是,科学制定农村低保标准则可消除中国农村低保的结构性不公平,实行统一保障水平下的差别性保障标准。全国各地区的农村低保水平一致,才能体现全国农村低保对象的公平性,而非实行统一的低保标准。

表 2 2010 年部分省份农村低保总支出占地区生产总值的比例

省份	农村低保总支出(亿元)	地区生产总值(亿元)	农村低保总支出/地区生产总值
北京	8.1	14113.6	0.000574
天津	7.1	9224.5	0.000774
河北	191.9	20394.3	0.009407

省份	农村低保总支出(亿元)	地区生产总值(亿元)	农村低保总支出/地区生产总值
山西	52.4	9200.9	0.00569
内蒙古	60.3	11672	0.005169

数据来源: 中国统计年鉴(2011)

从表2可以看出,2010年北京市和天津市农村低保水平相当,山西省和内蒙古农村低保水平相当,河北省则最高。2010年,河北省农村低保水平在五个省份是最高的,但是2010年3月其低保标准仅为80.3元/人,远低于保障水平最低的北京237.5元/人。如果全国农村实行统一低保标准,各地农村低保水平就会出现差异,进而加剧农村低保对象内部的不公平性。保持全国农村低保水平的一致或相近,才能凸显低保制度本身的公平性。实行统一保障水平下的差别性保障标准才是消除中国农村低保内部结构不公平的合理选择。统一保障水平也就是实行全国一致或相近的农村居民最低生活保障水平,即全国各地农村低保支出占当地生产总值的比重相当。根据这种统一的保障水平,全国各地农村低保标准可以有所差别,但要与当地低保水平相当。

2. 通过统一保障水平下的属性差别性保障标准实现整合

整合农村低保制度结构体系还在于构建公平型农村低保制度,突出制度保障重点人群,适度提升其保障水平。为保证中国农村低保制度的公平性,加强对未成年人和残疾人的基本生活救助是未来制度发展的必然选择。公平型的农村低保应逐渐覆盖一些特殊人群,让这些人群能享有基本的生活救助,例如农民工、失地农民、移民、特殊儿童等,其中,农村五保对象可以与低保对象相整合,将五保供养对象纳入城乡低保范围,参照低保对象管理^[11]。实际上,五保供养与农村低保对象往往交叉覆盖,数据显示,在2005年享受最低生活保障的农村家庭中,有五保户46.5万户,占享受农村低保家庭总数的12.1%,比2004年增加25.3%^[13]。中国农村居民最低生活保障制度是一种公平型的社会救助制度,只要社会成员生活在贫困线以下都具有享受低保的权利。

可见,农村居民最低生活保障制度的内部结构整合应均衡农村居民最低生活保障制度覆盖人群的比例和保障水平,同时应均衡地区保障水平。

(二) 城镇居民最低生活保障制度的内部结构

表3 2011年部分省份城镇低保水平与低保标准对比

省份	城镇低保总支出(亿元)	地区生产总值(亿元)	城镇低保水平(城镇低保总支出/地区生产总值)	12月平均低保标准(元)
北京	42.5	16000	0.002657	500
天津	52.2	11191	0.004664	480
河北	133.5	24228	0.005509	310

整合

1. 通过统一保障水平下的属性差别性保障标准实现整合

整合中国城镇居民最低生活保障制度结构体系仍在于构建公平型城镇低保制度。为保障中国城镇低保制度的公平性,加强对残疾人和“三无人员”的基本生活救助是未来制度发展的必然选择。这就要求中国城镇最低生活保障制度应突破现有以家庭为对象的低保制度设计,在现有低保制度基础上,适当提升特殊人群救助标准和水平。在所有人群保障水平一致的情况下,应适当提高这些特殊群体的救助标准。不同人群的基本生活需求是不同的,分类施保也能体现城镇低保制度的公平性。

2. 通过统一保障水平下的地区差别性保障标准实现整合

并非简单的分类施保就能保障城镇最低生活保障制度的公平性,统一最低生活保障水平是分类施保的前提。各地统一的低保标准不是衡量城镇低保制度公平性的有效指标。以中国部分省份为例,如表3所示,山西省和内蒙古的城镇低保水平明显高于北京市、天津市和河北省,但它们的低保标准则较低。如果将五省的低保标准统一,在不同的经济环境中,五省的低保对象之间可能会出现极度的不公平。因为统一的低保标准,在经济因素的作用下,在不同地区不一定具有同样的满足低保对象基本生活需求的能力。根据全国各地最低生活保障制度的供需关系,一致或相近的低保水平才能更好体现制度的公平性。全国各地城镇最低生活保障水平是当地低保支出占其地区生产总值的比重,它是体现各地区城镇低保公平性的指标。如表3所示,山西省和内蒙古的城镇低保标准差距很大,但两省的低保水平相当;即使低保标准不同,山西省和内蒙古的低保对象基本生活需求能得到一样的满足,因为低保标准使得两地低保对象具有相当的基本生活必需品购买力。但是,目前,中国城镇低保水平参差不齐,较为影响制度的公平性,实行统一保障水平下的差异性保障标准才是中国城镇公平型最低生活保障制度的合理选择。

省份	城镇低保总支出(亿元)	地区生产总值(亿元)	城镇低保水平(城镇低保总支出/地区生产总值)	12 月平均低保标准(元)
山西	144.6	11000	0.013148	268.6
内蒙古	180.5	14000	0.012891	343.5

数据来源: 2011 各省区市 GDP 数据汇总[EB/OL]. 中国网; 民政部. 2011 年第四季度各省城市平均社会救济标准。

可见, 城镇居民最低生活保障制度的内部结构整合应均衡城镇居民最低生活保障制度覆盖人群的比例和保障水平, 同时应均衡地区保障水平。

(三) 城乡最低生活保障制度之间的结构整合

随着城镇化的加快, 城乡最低生活保障制度的差异性, 阻碍了中国社会救助制度的整体发展。整合城乡最低生活保障制度是符合中国社会救助制度发展的战略选择, 是有效促进中国社会保障制度的发展和完善的路径选择。城乡最低生活保障制度的结构整合是最低生活保障对象超越地域、城乡、行业、职业和其他群体类别等方面的限制, 实现覆盖所有贫困社会成员的最低生活保障制度体系。它包括两层内容: 一是保障对象资格的统一, 即面对所有的社会成员采用同样的标准去确定其受益资格^[13]; 二是依据不同生活需求, 对不同保障群体类别实施最低生活保障制度, 即分类施保, 同时实行同一低保水平下的不同保障待遇, 且对于特殊人群适当提高其救助标准。换句话说, 也就是不同群体都能享有同样的低保, 并且不同群体都能享有同一保障水平的低保。

1. 通过统一城乡保障水平实现整合

公平型城乡最低生活保障制度表现为城乡贫困人口中的不同群体都有资格享有最低生活保障制度。按照低保对象的年龄和就业状况, 中国城乡最低生活保障制度包括老年人低保、在职人员低保、灵活就业人员低保、登记失业人员低保、未登记失业人员低保、在校师生低保、特殊群体低保。构建公平型低保制度, 应该将城乡同类人群归档统一实施低保, 同时在城乡实施同一最低生活保障水平下的差别性救助标准。城乡同一类人群享有同一低保水平下城乡有别的低保待遇; 城乡不同类人群享有同一低保水平下城乡有别且群体有别的低保待遇; 针对特殊群体, 在保障其享有城乡同一低保水平的基础上, 提供必要的服务。

2. 通过城乡差别性保障标准实现整合

目前, 中国城乡最低生活保障标准存在很大差异^[14], 但这不是判断城乡低保制度公平性的重要依据, 城乡低保标准差距跟中国城乡传统二元结构是分不开的, 中国城市和农村处于不同的经济发展水平, 低保标准的城乡差距是客观存在的、无法避免

的。企图实施统一的城镇和农村贫困居民低保标准, 是不符合经济发展规律和社会保障制度发展规律的, 也是不公平的。最低生活保障水平是影响中国城乡最低生活保障制度公平性的关键性因素。

在不同经济发展水平下, 实施与城乡经济发展相适应的同一最低生活保障水平, 才能有效保障城乡居民公平享有基本生活保障的权利, 才能体现城乡最低生活保障制度的公平性。城乡最低生活保障制度之间的结构整合, 关键在于实行制度覆盖人群和地区的均衡, 使得城乡制度覆盖的同类人群和地区享有一致或相近的保障水平。完善中国城乡居民最低生活保障制度应着眼于突破现有制度设计, 关注制度对象的特殊需求。中国城乡居民最低生活保障制度是以家庭为对象设计, 忽视了特殊人群的特殊利益诉求和生活需求。在现有保障水平下, 中国城乡居民生活保障制度应逐步提升贫困的老年人、儿童等特殊人群的待遇水平。除了制度自身的调整, 应逐步配套特殊人群社会保障制度项目。同时, 中国城乡二元结构也使得城乡居民最低生活保障制度地区差异过于显著, 逐步缩小城乡居民最低生活保障水平是满足各地低保对象的基本生活需要的选择。

参考文献:

[1] 童星. 社会救助是城乡统筹的“突破口”[J]. 中国社会保障, 2009 (9).

[2] [6] [7] [8] 2010 年社会服务发展统计报告[EB/OL]. 民政部网页.

[3] 历年保障标准[EB/OL]. 民政部网页.

[4] 2011 年第 4 季度全国县以上农村低保数据[EB/OL]. 民政部网页.

[5] 中国统计年鉴(2011) [EB/OL]. 国家统计局网页.

[9] [10] 2011 年第 4 季度全国县以上城市低保数据[EB/OL]. 民政部网页.

[11] 欧阳运瑞. 永州市实施农村五保供养与城乡低保捆绑运行新模式[J]. 农村财政与财务 2010 (2).

[12] 赖志杰, 赖用锋. 五问题困扰农村五保供养[J]. 社会工作, 2009 (1).

[13] 周弘. 社会保障制度国际比较[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社 2010: 221.

[14] 2011 年第四季度保障标准[EB/OL]. 民政部网页.

责任编辑: 午 为