



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

建立城乡居民最低生活保障标准正常增长机制的研究

2010-07-15 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-7-15

一、我区城乡居民最低生活保障制度存在的主要问题

(一)城乡低保对象生活贫困,存在应保未保现象

2007年,全区城镇居民平均低保标准和月人均补差水平分别为172元和129元。与全国相比,2007年我区低保标准低于全国平均标准182元,排第17位;月人均补差标准高于全国月平均补差水平102元,排第5位。我区月人均补差水平高的主要原因是我区城镇低保对象生活水准低,贫困程度重。城镇低保对象主要分布在经济发展相对落后的地区,剔除呼、包、鄂、乌海市、阿拉善盟,其余盟市城镇低保人数为60万,占全区城镇低保总人数的75%,而这些地区低保标准均低于自治区平均标准172元。农村牧区低保,我区至今未明确划定最低生活保障线,没有执行确定的农牧民收入项目和实施差额补助制度。如果按照2006年全区家庭人均纯收入农区低于625元、牧区低于825元的标准确定低保范围,至今在我区许多盟市未能实现应保尽保。农村牧区低保标准2007年底虽然达到全国平均水平,但截止到2008年10月,我区农村牧区低保人均支出约为38元,同期全国农村低保人均支出水平为44元,全国排第21位,低于全国平均水平。

(二)上级补助资金在转移支付和分配上不尽合理,地方财政预算资金“苦乐不均”

从我国城乡低保救助的实践看,在分级分税财政体制下,主要在中央、省、市之间建立并实行了梯次转移支付制度。近些年,就总量而言,财政转移支付的力度比较大,对弥补有些地方的救助资金缺口起到了重要作用,但实践中也存在一些问题。一是转移支付缺乏一套严格和规范的制度设计和执行标准。二是转移支付的流程环节较多,资金衔接不够畅通。就城乡低保转移支付来看,实际工作中形成了中央财政补助省级财政,省级财政在得到中央补助之后配套部分资金再补助地市级财政,最后地市级财政向县级财政转移支付的三环节流程链。由于各级政府预算报同级人大批准问题上,存在时间上的不一致,加之资金拨付环节较多,来自上级财政的低保补助资金拨付与实际资金发放不能同步进行,普遍地造成地方财政疲于调和垫付,尤其是在财政较为困难地区,因财政资金调度不及或等待上级转移支付的资金到位,出现救助资金不能按时发放、足额发放的现象时有发生。

我区城乡低保上级补助资金的分配依据主要按各地人均可用财力,分三类进行补助。一类地区:人均可用财力在4万元以上的盟市(呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市)。二类地区:人均可用财力在4万元以下、2.5万元以上的盟市(呼伦贝尔市、锡林郭勒盟、阿拉善盟)。三类地区:人均可用财力在2.5万元以下的盟市(兴安盟、通辽市、赤峰市、乌兰察布市、巴彦淖尔市)。以农村牧区低保为例,2006年一类地区在补助130元左右;二类地区人均补助190元左右;三类地区人均补助220元左右。以盟市为单位按类区分配上级补助资金看上去简单易行,实际上是比较粗放的做法,不规范,没有高度重视区域性经济发展不平衡问题,没有综合考虑“低保对象实际人数和实际生活水准”、“财政补差水平”和“财政承受能力”等指标综合测算低保资金财政转移支付分配基数和权重。结果导致各地用于低保的财政预算资金“苦乐不均”。以锡林郭勒盟为例,整体划入二类地区,有许多旗县如:大旗、白旗、黄旗和东苏旗等困难旗县因财政状况拮据而造成地方在上级补助资金的分配上难以调剂。而对于三类地区的贫困旗县更是“捉襟见肘”,甚至连匹配10%的资金

都难以维持。而对于经济发展快的盟市，如呼、包、鄂等地方财政匹配资金已达50%，甚至超过50%以上。

城乡低保补助资金，以中央和自治区拿大头，按照低保对象属地原则，旗县级也相应承担了较多投入，但对于一些困难旗县难以筹措资金，使得一些生活困难的农牧民得不到救济。2008年我区纳入农村牧区低保对象的人数为113万人，按全区农牧业人口1198万人计算，农村牧区低保对象人数已占农牧业人口的9.4%，这在全国也算较高的比例了。但我区经济发展慢，农牧业人口比例多的地方，如赤峰市、通辽市低保对象只占农牧业人口比例的6.4%和7.9%。

(三) 地方财政实力的差异，导致各地低保水平差距明显

地方财政实力的差异，直接关系到城乡低保保障标准的制定和补差水平、以及扩面工作。2007年我区城镇低保标准最高的盟市是包头市，保障标准是225元，月人均补差185元，最低的盟市是呼伦贝尔市，保障标准是145元，月人均补差是108元；最高保障标准的旗县区是锡盟正蓝旗360元，月人均补差水平最高的旗县区是阿盟额济纳旗238元，保障标准最低的旗县区是兴安盟阿尔山市130元，月人均补差最低的旗县区是赤峰市敖汉旗101元。盟市城镇低保最高与最低比较，保障标准相差80元，月人均补差水平相差77元；旗县间保障标准相差120元，月人均补差水平相差137元。到2008年1~10月统计上述差距更为加大。保障标准的高低和人均补差水平的差异，直接造成低保对象的生活水准和质量差异。

重城市、轻农村。2007年我区城镇低保对象月人均补差129元，农村牧区低保月人均支出38元。到2008年1~10月，城镇低保月人均补差153元，农村牧区低保月人均支出37.8元。二者差距进一步拉大。农村牧区低保支出水平只有城镇低保补差水平的20%多。从中央的补贴资金也可以看出，城镇低保支出比例较大，而且基本上实现了应保尽保。

(四) 全区没有统一的关于低保标准及其正常增长机制的科学制定方法

我区许多地方保障标准的制定，是不科学、不合理的，甚至很随意的。保障标准的确定一般是以旗县(区)为单位，忽略了旗(县、区)域内部各苏木(村)之间以及苏木(村)内部农牧户之间的差别。各地在制定低保标准时并不是“量体裁衣”，而是先定经费后定标准，在实施过程中按财政承受能力和保障对象人数来确定标准。有的地方甚至为减少低保金预算支出故意为降低低保标准，或是不能按照如物价、工资水平的增幅及时调整低保标准。标准调整的周期也存在随意性，低保标准的正常增长机制普遍没有建立起来，没有同经济发展水平、城乡居民人均收入增长、居民基本生活消费品价格指数、社会物价上涨等因素衔接起来。基本上是在原先特困户救济标准的基础上，参照当地生活水平和财政负担能力制定新标准，“以钱定标”、“以钱定人”的情况比较普遍，致使城乡尤其是农村牧区低保标准普遍偏低，部分保障对象基本生活难以维持。而从低保保障对象人数增长来看，还呈现出经济发达的地区有加大扩面的趋势，经济欠发达的地区有缩面的趋势。

二、建立城乡居民最低生活保障标准正常增长机制的对策建议

(一) 壮大社会救助资金实力，建立低保资金供给的长效机制，实现财政低保金预算增长与财政收入增长的同比例变动

社会救助资金实力的壮大是实现城乡居民最低生活保障标准正常增长的前提条件，也是低保制度可持续发展的根本保证。政府对贫困者实施最低生活保障，其保障标准必须考虑需要和可能两方面，即不但要考虑满足贫困者最低生活所必须的资金和实物，还必须考虑与当地经济发展水平和政府财政承受能力相适应。我区近几年的GDP增长率在全国领先，总体财政实力显著增强，但地区财政增长速度不平衡，我区下一步要合理调整、优化公共财政支出结构，在涉及保障民生领域加大对贫困地区的财政补贴。首先，要保证每年地方用于低保资金预算不能低于当地上一年度一般性财政支出的2%(现行政策)，并随着地方财政收入的增长，建立低保预算自然增长机制，实现财政低保金预算的增长幅度与财政收入的增长比例同步。其次，根据地方财政状况和人口规模的差异对我区各盟市以及旗县区进行划分归类。一般情况下，地方财政状况较差的地区，需要保障的人数越多，需要上级政府财政补贴的比例越大。中央和自治区应加大对贫困旗县的财政转移支付力度，特别是对农牧业人口多、农牧业产业比重高的旗县。对处于“吃饭”、甚至还吃不饱状态的基层财政，中央应建立县级财政最低保障制度。要逐步规范政府间财政转移支付制度，建立以因素法确定的财政转移支付办法。现行的转移支付办法留有部分旧体制的利益格局，对地区均等化的作用发挥不够。计算办法和因素选取也不够科学和规范，一些应该考虑的因素没有考虑。从社会救助实践看，可以将收入法和支出法相结合进行完善。就是在确定支付数额时，收入上要通盘考虑该地国内生产总值、财政收入的总量指标和人均指标；在确定支出时，综合估量救助对象规模、救助内容、救助标准等因素，准确测算救助资金数量、合理确定政府间转移支付的决策依据、决策程序。

创新转移支付的模式。我国现行的是纵向模式。在纵向转移支付上，应从基层政府是目前中国财力最为困难的政府的现实出发，建议中央财政或自治区财政，直接安排面向社会救助实施终端的旗县区一级政府的

转移支付，进一步缩短转移支付环节，提高转移支付效率。

优化财政分担机制设计，使地方政府实施城乡低保救助有充足的财力。逐渐淡化人为因素在确定救助资金各级财政比例分担的权重，加重对影响财政支出的客观因素的权重。近期内可从三方面着手：一是中央政府尽快制定全国社会救助体系框架内的各项具体制度的最低救助标准。这是中央财政有效实施对省级财政转移支付并形成合理的财政分担机制的前提。二是完善省级以下政府财政的分担机制。参照中央与省级政府的财政分担办法，省级政府在中央划定的救助标准下，根据市县具体经济总量、财政收支以及救助规模等指标，合理确定本省范围的救助标准，并形成合理的省以下财政分担机制。三是建立政府间救助责任问责制。应尽快将救助责任财政分级负担的落实情况纳入衡量政府公共服务水平考核的指标范围，加强上级对下级审计和监察力度以及下级对上级的监督和反映工作。

(二)统一全区城乡低保标准的基本制定方法，建立与城乡居民年人均可支配收入和当地物价指数变动相关联的城乡居民最低生活保障标准的增长机制

1 城乡低保标准基本底线的方案设计。在我区经济总量不断上升的背景下，建议根据低保标准与居民年人均可支配收入相挂钩的方式，确定新一年的最低生活保障标准并作为保障水平底线，来体现困难群众共享经济发展和社会进步的成果。具体方案为：城镇以盟市为单位，农村牧区以旗县(区)为单位，按当地上年度城市居民年人均可支配收入和农牧民年人均纯收入的20%至25%的比例核算，确定为各地低保标准的最低水平限度(城镇要控制在当地最低工资标准的40%以内)。城乡最低生活保障标准基本底线的增长幅度与城市居民年人均可支配收入和农民年人均纯收入的增长幅度应该保证自然同比例变动。

2 在保证低保标准基本底线的基础上，根据居民基本生活必需品消费价格指数(CPI)的涨幅建立低保标准动态调整机制。大体可分为五个步骤：

一是根据我区对“城乡居民基本生活”的理解(以衣、食、住、水电、燃煤等基本消费为主，适当考虑教育等发展因素)列出每人每月基本生活必需品清单，这份清单一般分两个层次的需求即生存需求和发展需求。生存需求的必需品主要包括食品、居住、日杂、水电、燃煤等，其中食品又可细分为粮食、蔬菜、禽蛋、食油、辅料等；发展需求则在前两者基础上再增加教育和通信等内容。

二是根据基本生活必需品清单所列项目以及维持低保对象基本生活所需热量(可参考营养学会公布的标准)，逐一划定商品类型及所需数量。

三是根据市场调查的商品价格或当地统计、物价部门定期公布的价格，计算出购买上述商品所需货币量。

四是根据购买这些基本生活必需品所需货币推算出低保标准。

五是上述市场菜篮子方法推算出的低保标准会因居民基本生活必需品物价指数的不规则变动而经常上下浮动，当低于低保标准底线时，以保障标准底线为当年城乡低保标准，如高于保障标准底线时，以市场菜篮子方法推算出的保障标准为当年城乡低保标准，就高不就低。

3 低保标准的调整周期过短与过长都是不宜的，建议我区以1~2年为一个调整周期。物价变动，尤其是生活必需品市场价格的不稳定依然可能会时有发生，对因价格改革引发的基本消费品价格大幅上涨和突发性生活必需品价格大幅上涨，可采取向低保群众发放一次性价格补贴的办法，间接建立一个低保标准随物价变动而调整的工作机制。首先可建立市场预警机制。对与居民生活密切相关的粮食、副食品等生活必需品价格指数连续3个月涨幅超过3%时，启动联动机制，CPI连续3个月回落到3%以内，即停止机制运行。价格指数上涨幅度达到和超过15%时，另行研究补助标准和办法。其次，按基本生活必需品消费价格指数变动来调整低保对象补贴标准。补贴档次和标准分为四个档：CPI涨幅(下同)为3%~5%为第一档，给城乡低保对象每人每月增加补贴不超10元(含10元，下同)；5%~8%为第二档，给城乡低保对象每人每月增加补贴不超20元；8%~11%为第三档，给城乡低保对象每人每月增加补贴不超30元；11%~15%为第四档给城乡低保对象每人每月增加补贴不超40元。

(三)建立与城乡居民最低生活保障制度相配套的改革措施

建立城乡居民最低生活保障制度是一项系统工程，需要一系列的改革措施相配套。

1 加强最低生活保障制度的法制建设，实现最低生活保障的法制化、规范化管理

2 制定与最低生活保障制度相配套的政策，完善城乡社会救助体系

社会救助是一项系统工程，要加强各个职能部门的协调合作，齐抓共管。在扎实抓好最低生活救助的同时，探索建立一个包括教育救助、医疗救助、住房救助、就业救助在内的新型社会救助体系，实现由单项救助向综合救助的转变。一是实施医疗救助。积极资助城乡低保对象参加新型农村合作医疗或城镇居民基本医疗保险，对低保对象实施日常门诊救助和特大疾病门诊救助，对住院治疗的城乡低保对象，医疗保险机构提高10%的报销标准，定点医疗机构减免10%的住院费用，民政部门按剩余自付住院费用总额的15%给予住院救

助，逐步解决城乡低保对象“治病难”问题。二是实施教育救助。在认真贯彻落实义务教育阶段“两免一补”政策的同时，继续实施“希望工程”、“春雷计划”、“春雨助学行动”等助学行动计划，帮助低保家庭子女完成高中、大学等中等高等教育，帮助解决在校学生的学习、生活困难。三是实施住房救助。通过实物配租、租金补贴及租金核减等方式，重点对人均住房面积少于15平方米的城镇低保困难家庭实施廉租房救助。采取“政府援建、部门帮建、个人自筹和村组帮”的办法，加大“爱心房”建设力度，解决农村牧区特困群众的住房困难。四是开展就业援助。积极支持困难群众特别是城镇低保人员就业，开发适合困难人员就业的岗位，及时提供技能培训、信息指导等就业服务。积极鼓励、支持低保对象，通过自谋职业、自主创业和组织起来实现就业。

3 救助与扶贫相结合，切实增加农牧民收入，从根本上消除农村牧区居民的贫困问题

在建立农村牧区居民最低生活保障制度时，一方面是“输血”，即对陷入贫困的保障对象给予资金和物质帮助，以保障其基本生活；另一方面是“造血”，即以市场为导向调整和优化农牧业结构，积极推进农牧业产业化经营，大力拓展农产品的国内外市场。减轻农民负担，加强农村牧区基础设施建设等。另外通过政策、科技、服务等多种形式扶持有劳动能力的保障对象发展生产，促进其自食其力，有效地提高保障对象自助、自救的能力，使他们收入增加，实现脱贫致富。

作者：内蒙古自治区财政厅课题组

来源：《北方经济》2010年第7期

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号