

城市居民最低生活保障线制度研究

林毓铭

内容提要:我国政府1994年4月颁布《国家“八七”扶贫攻坚计划》,向世人承诺到本世纪末基本消灭绝对贫困。然而资料显示,农村绝对贫困人口逐年递减的同时,城市绝对贫困人口却在悄然增加。本文认为,建立城市居民最低生活保障线制度,实行“道义性”扶贫向制度性扶贫的转变,关键在于明确界定制度性扶贫的对象、内容、方式、经费与程序,强化制度性扶贫的技术含量,规范制度性扶贫的实施准则。同时建立社区帮困制度,深化再就业工程,从社会保障制度的内涵上寻求突破口,以便建立消除城市绝对贫困的社会保障机制。

一、城市绝对贫困人口逐年攀升,是一个严峻的社会问题

以往统计的贫困人口,主要指农村人口。“八五”期间,借助希望工程、科技扶贫、幸福工程向贫困宣战,取得了令世人瞩目的成就。全国农村贫困人口由“七五”末的8500万人,减少到目前的5800万人,然而,在农村贫困面、贫困人口减少的同时,城市经济体制改革、产品与产业结构调整及激烈的市场竞争等因素引发的“体制性失业”、“磨擦性失业”、“结构性失业”致使城市绝对贫困人口急剧攀升。据国家统计局统计,至1995年底,全国城市绝对贫困人口约在1200万至1500万人之间,他们的生活困难已成为较为突出的社会问题。

城市绝对贫困人口的增加,社会因素大于个人因素。城市经济改革的体制性磨合与不断清除计划经济遗留的非市场化因素,出现了一批破产、濒临破产企业和困难企业,出现了一批失业职工和企业富余职工,失业正威胁着越来越多的在职职工。国际劳工组织和国家劳动部1995年联合进行的“企业富余劳动力调查”所得统计数据表明:城镇各类企业的隐蔽失业率达18.8%,国有单位的富余人员比例在20%左右。城镇的隐蔽失业率主要是由转型时期尚存的计划体制对国有企业的非市场化影响造成的。隐性失业显性化,将加剧城市的绝对贫困问题。

失业与贫困紧密联系在一起。我国城镇居民个人收入的基尼系数,1978年为0.16,1988年为0.382,1994年达到0.434,超过了美国国民1989年的基尼系数(0.399),也超过了国际公认的中等不公平程度(基尼系数为0.3—0.4)。1994年,我国最贫穷的20%的家庭收入占全部居民家庭收入的4.27%,最富有的20%的家庭收入占全部居民家庭收入的50.24%,后者为前者的11.8倍。即使在工资分配领域,地区间、行业间差距不断扩大,一些人最高年薪收入可以达到十几万甚至几十万元,而一些困难企业职工年薪不足3000元,凸现了“穷者越穷、富者越富”的马太效应。随着企业转制解困与地区收入差距和阶层差距的日益扩大,我国的绝

对贫困问题已发生了质的变化,由全局性的绝对贫困转为结构性贫困、区域性贫困和阶层性贫困并存,普遍加剧了人们各自对社会贡献与其所得不相称的矛盾心态,“相对被剥夺感”愈来愈强烈,不完善的劳动力市场使中年以上绝对贫困人口再就业的活动空间正逐渐狭小。

二、城市居民最低生活保障线制度的内涵、基金来源与划分标准

在人民生活还不富裕的情况下,职工失业和下岗意味着完全或部分丧失经济来源,直接危及职工最基本的生活保障问题。失业保险制度和职工最低工资制度难以全方位解决城市绝对贫困人口的基本生活保障问题。居民最低生活保障线制度是其他社会保障措施无法替代的,也是维系社会稳定的最后防线,成为一个文明社会能否良性运行的重要环节。由发放救助金、特困补贴、节日慰问、送温暖活动等形成的“道义性”扶贫过渡到建立正常调节机制的最低生活保障线的制度性扶贫,既要算经济帐,更要算社会稳定的政治帐,这是建立最低生活保障线制度的关键。

邓小平同志早就指出,贫穷不是社会主义。在1996年3月八届全国人大四次会议上,李鹏总理在政府报告中首次提出“逐步建立城市居民最低生活保障线制度,帮助城市贫困人口解决生活困难。”上海市率先在全国实行贫困线制度,早在1993年6月1日就将标准定为人均120元,惠及40万左右低收入、生活贫困的居民。广州市1995年7月将城镇居民最低生活保障线定为200元。南京市从1996年10月1日开始将社会最低生活保障线定为120元。厦门、福州、青岛、大连、深圳等城市也相继划定了各自的社会最低生活保障线。地区间经济发展与经济收入的差异,是决定社会最低生活保障线高低的关键。

(一)最低生活保障线制度的内涵

最低生活保障线制度是对生活在贫困线以下的居民实施社会救济,是指为维持人体生命延续所必需消费的商品和劳务的最低费用,通常这个标准由当地政府根据实际情况基于生存准则而制定,其内涵可界定为:

1. 获得社会救济是公民的基本权利。由于造成贫困的社会因素大于个人因素,所以,对国家和社会而言,实施社会救济是不可推卸的社会责任。

2. 社会救济是在公民因个人的、生理的或心理的原因无力维持最低生活保障水平时发生作用的。因此,国家和社会必须按法定的程序确定申请救助的公民是否陷入贫困,这一整套工作程序由包括个人申请、机构受理、立案调查、社区证明、政府批准等所谓的“家庭经济情况调查”来完成。有的国家或地区还要调查申请者的家庭财产和工薪之外的其他经济来源,试图保证社会救济基金切实地用于最需要救助的公民。

3. 社会救济提供的仅仅是满足最低生活需求的资金或实物,仍应寻求适度的公平与效率。这是政府与社会最明智的选择,一般不追寻致贫原因,只看受助者是否真正陷于贫困,其主要职能是帮助受困者渡过难关,脱贫致富则应依靠受困者自身的辛勤劳动、依靠企业强化竞争观念来提高效益。虽然社会救济没有规定超过时限,但在目前的情况下,只要受助者的收入一旦超过最低生活标准,救助活动便告一段落。

(二)最低生活保障线制度的基金来源与救助形式

如何实施社会救济,以划分最低生活保障线为标准。凯恩斯主义主张对贫困家庭发给差额补助金,使生活在“贫困线”以下的家庭都能达到最低生活水准,拉平处于“贫困线”以下家庭

参差不齐的生活水平。货币主义学派则认为,高效率的经济运作导源于市场竞争规则的规范和有效作用,如果将低收入者的收入一律拉平到政府规定的某一条收入标准线,意味着实行了一种奖懒罚勤的非理性救助活动,其结果是扼杀经济活力、降低经济效率。

不论采取何种形式的社会救济,最关键的问题是社会救济基金的来源问题。市场经济国家通行的惯例是以个人所得税作为调节贫富差距、实现社会公平的主要手段。为此,弗里德曼提出“负所得税方案”,目的是缩小贫富差距,以保障公民的最低生活水平。其要义为:由政府确立一定收入的保障数额,然后对于低收入者给予适当补助,为了避免把低收入者的收入因一律拉平而导致经济效率的下降,每一个低收入者将分别根据其本人收入的一定比例获得补助金。

在发达国家中,负所得税作为所得税的反向延伸,是政府财政的一项无偿性支出,与个人所得税制度构成了一个平衡收入差距的社会政策系统,其含义包括:

1. 以社会平均收入作为个人收入所得税的起征线或称“0 税负线”,在社会平均收入的50—60%处设立一条贫困线。
2. 收入在“0 税负线”以上的公民,都应该交纳个人所得税,实行累进所得税制;收入在“0 税负线”附近的公民,象征性地交税。个人收入越高,其税负占其收入的比例呈几何级数增加。
3. 收入在“贫困线”与“0 税负线”之间的公民免交个人所得税。
4. 收入在“贫困线”,以下的公民从政府征收的个人所得税中自动得到补偿,使他们的总收入超过“贫困线”,这就是负值所得税。公式如下:

负值所得税 = 收入保障数额 - (个人实际收入 × 负值所得税税率)

获负值所得税后个人可支配收入 = 个人实际收入 + 负值所得税收入

(三)最低生活保障线的划分标准

时至今日,贫困依然是一个全球性的问题,恩格尔定律是制定最低生活保障线的重要依据。按照恩格尔定律,一个国家越穷,国民的平均收入中用于购买食物的支出所占比例越大,表明家庭生活水准越低,低到一个家庭无法以其正常收入所得维持社会最低生活水平标准时,就需获得社会救助。每个具体家庭是否生活在贫困线之下,则主要看每个家庭的恩格尔系数是大于还是小于同社会划定“贫困线”相对应的比值,如果大于,则表明处于“贫困线”之下。联合国提出了一个划分贫困与富裕的标准,即恩格尔系数大于59%为绝对贫困;50—59%为勉强度日;40—50%为小康水平;30—40%为富裕;30%以下为最富裕。在地区范围内划分最低生活保障线,需要以全地区的恩格尔系数为基准划分贫困线,家庭恩格尔系数与全地区贫困线相比,决定是否获得社会救济。美国、日本、台湾等国家和地区,其最低社会生活保障标准按个人中位月收入的1/3确定。我国一些城市以绝对额划分最低生活保障线,尚须规范统计技术标准,依据实际收入指数、货币购买力指数与实有社会救济基金存量与增量,进行科学测定。

三、深化最低生活保障线制度改革的若干问题

贫困问题,直接关系到社会的稳定,在失业率不断攀升的情况下,最低生活保障线制度是失业保险制度和最低工资制度的重要补充和最后防线,这一制度方兴未艾,还有许多问题有待于深化改革加以解决。

(一)稳定社会救济基金主要来源,拓宽多元筹资渠道

在市场经济国家,个人收入所得税是社会保障基金的主要来源。在我国实行贫困线制度的城市,其基金来源主要有两种形式:一是财政统包;二是分别负担,财政兜底。近年来,为了力争在本世纪内消除绝对贫困,国家加大了中央与地方财政的投资力度。除此之外,一些城市还制定了配套政策,如对特困居民的房租、水电费、煤气费、学杂费等进行减免,甚至给于粮、油、糖之类的实物补贴,但这不是长宜之计。要建立长期稳定的社会最低生活保障线制度,必须稳定社会救济基金的主要来源,应该借鉴市场经济国家以个人收入所得税调节贫富差距的例行作法,通过中央财政转移支付,对过低收入者进行经济补偿,缩小高低收入者之间的差距。

从个人收入所得税的情况看,世界发达国家个人收入所得税比重通常在40—50%之间,个人收入所得税约占国家财政收入的30%左右,而主要用于社会保障的公共支出约占国家财政支出的20—30%,从这个意义上说,是个人收入所得税大力地支持了社会保障支出。我国个人收入所得税拥有庞大的税源,每年却有近一半的税款流失。主要原因是征管法规不完善,征管手段落后,工作乏力。只要加快实现现代信用手段和全面实名制,扩大信用卡和个人支票的使用,改分税制为综合税制,全面推广实行人人申报纳税制,建立完整的税制体系,我国个人收入所得税预期每年可征收数百亿元,可以给建立居民最低生活保障线制度以有力的财政支持。在目前个人收入所得税尚未充分课征的情况下,应该拓宽多元筹资渠道,如政府可考虑征收奢侈消费税,对买私人别墅和高级轿车、吃黄金宴等奢侈消费开征特别税等作为社会救济的专门财源之一。同时,还可建立社区帮困制度,使救济募捐活动经常化、制度化及开展社团支助活动等以造福于社会。

(二)规范对“贫困者”的测定标准,提高基金发放效率

迄今为止,我国尚没有建立科学测定“贫困者”的系统指标,从而给社会救济的实施范围、对象及其界定带来了困难,致使社会救济制度的实施包含更多的人为和非理性因素,降低了社会救济制度实施的效率。

对“贫困者”的一般解释是经济上严重入不敷出,生活在社会划定的“贫困线”之下。为此我们应革除以往对困难企业或破产企业全部职工实施“阳光普照式”的“道义性”扶贫办法,这是因为:隐性收入、亲属支助收入、工资外收入的个体差异较大,而社会救济的本来含义是救助处于基本生活水平之下,经济来源不足的“贫困者”。我们应该通过个人申请、家计调查、财产申报、群众评议等形式确定“贫困者”,规范社会救助的实施标准,使有限的救助基金真正用于救济生活困难的人,以逐步提高救助水平,而不能以目前简单的家庭人均收入指标低于社会最低生活保障线划分“贫困者”,混淆了社会救济的本来含义。

(三)公平与效率相结合的社会最低生活保障计量模式

上已述及,凯恩斯主义者试图采取补差的办法,提高低收入者可支配收入的水平,强调公平收入分配。货币主义者主张以负值所得税方法保证社会经济效率,以效率换取社会的良行运行。我国社会救济应体现公平与效率相结合的原则。首先,低收入群体的产生大部分归结为产品和产业结构调整的结果,也有一部分属于素质相对较低、在竞争上岗中处于劣势的下岗职工。我国尚无足够的经济能力效法高福利国家给予失业者各方面的照顾,但至少应保障这些非自愿失业职工及其家属的基本生活,这是最基本的社会公平。其次,我国社会救济基金极为有限,不能简单地追求贫穷的公平,而应寻求公平基础上的社会效率,减轻社会救济基金紧张的压力。再次,社会救济公平与效率的结合是要在激发市场经济的内在动力与活力的基础上有限地调节收入差异。在我国确定不同门类企业负税率并在个人收入所得税课征进入正常

化、成为社会救基金的主要来源之后,才能消除社会救济制度中有碍于经济效率提高因素的影响,借鉴市场经济国家的经验,促进社会救济公平与效率的结合。基本思路为:设贫困者救济前实际收入为 m_p ,维持基本生存的社会恩格尔系数为 SEC ,最低年收入保障线为 S ,贫困者救济后可支配收入为 M_p ,社会恩格尔系数 SEC 的效率额为 $SEC_e(SEC_e = m_p \times SEC)$,社会救济数额为 $S_p(S_p = S - SEC_e)$ 则贫困者救济后可支配收入 M_p 的计算公式为:

$$M_p = m_p + (S - m_p \times SEC)$$

现设定:居民人均年收入最低生活保障额 S 为 1440 元,低于 1440 元以下的居民为绝对贫困者,1440-2400 元之间居民的生活水平为勉强度日者,我们把关于食物支出构成的恩格尔系数定为 55%,把关于衣服、住房为基本必须品的恩格尔系数定为 10%,两者相加社会恩格尔系数 SEC 为 65%,表示如下:

贫困者救济前收入 m_p	社会恩格尔系数 SEC	SEC 的效率额 SEC_e	社会救济数额 S_p	贫困者救济后可支配收入 M_p
0	0.65	0	1440	1440
500	0.65	325	1115	1615
1000	0.65	650	790	1790
1500	0.65	975	465	1965
2000	0.65	1300	140	2140
2216	0.65	1440	0	2216

当居民人均年收入达到 2216 元以上时,不再享受社会救济待遇。若职工家庭平均赡养系数为 3/2,则职工最低月工资线至少应定为 277 元,居民人均年收入保障额应根据城镇居民货币购买力指数逐年调整,以保障贫困者的实际支付能力。社会恩格尔系数则以地区食物支出变动百分比(含衣物、住房)与总收入变动百分比的支出收入弹性计算得出。

(四)深化再就业工程,缓释最低生活保障线制度运行的内在压力

毋庸置疑,再就业工程全面启动与不断提高再就业工程质量,大幅度减少失业人口尤其是二年以上的长期失业人口,将较大程度地减轻城市居民最低生活保障线制度运行的机制压力与基金压力。自 1995 年国务院批转劳动部关于在全国推行再就业工程报告以来,失业保险紧密围绕改革和稳定为中心开展工作,加大了对再就业工程的扶持力度:一是为政府担忧,为职工办实事,做好对特困企业的帮困工作,1996 年元旦、春节期间,为 200 多万特困企业职工发放一次性困难补助费 3.6 亿元;二是配合国有企业改革、做好“百户现代企业制度试点”和“18 个优化资本结构城市试点”工作中企业失业职工再就业和企业富余职工的分流安置工作;三是配合再就业工程的全面实施,做了大量的基础工作,提供了资金保障。

解决失业职工的再就业和富余职工的分流安置问题,最根本的是要发展经济、广开就业门路、增加就业岗位。首先,制定宏观经济政策,转变经济增长方式,要充分考虑扩大就业,不能放弃劳动密集型产业的发展;其次,产品与产业结构调整中,在注重技术含量的同时,要充分挖掘吸纳劳动力就业的能力;再次,在企业破产、关停并轨时,把职工安置纳入社会统筹规划并实现就业观念上的根本转变,即由过去依靠国有经济安置转变到多元化、多渠道就业,由政府统包统揽就业转变到充分发挥政府、企业、社会 and 个人的积极性,实现政府提供政策扶持、社会提

供帮助服务、主要依靠劳动者个人努力实现再就业。

再就业工程是解决失业人员再就业和企业下岗职工的分流安置而实施的一项社会工程,其中心任务是综合运用政策扶持和各种就业服务手段,充分发挥政府、企业、社会 and 个人的积极性,实行企业安置、个人自谋职业、转业转岗培训、生产自救等各种服务和帮助,促使失业和 下岗职工尽快实现再就业,以实现过剩人员从企业中的分流,剥离企业的社会保障职能。

再就业工程正在全国展开,受体制性磨擦与结构性磨擦及工程自身的机能问题的影响,还有待于深化改革,增强造血功能,将再就业工程推向深入。从社会整体看,出于保持社会稳定的目的,必须控制年失业率,缩短城镇失业周期,解决劳动力供给充足与劳动力结构性短缺的矛盾,需要政府加大转业训练与就业服务措施的力度。从社会成本看,目前规定失业救济期限最长为 24 个月,如果失业者在两年内不能找到合适的岗位,就将有相当多的失业人员滞留,政府就不得不采用社会救济的方式来维持失业者的生计问题。再就业工程的深入需要从以下几个方面进行深层次的改革:一是将每年数次“送温暖”形式的“道义性”扶贫活动与再就业工程结合起来,实现城市的以工代赈,降低再就业工程成本,扩大“送温暖”资金的经济效益,实现生产自救与自我解贫;二是明确职工与企业资产的产权关系、企业与职工的劳动关系,中止国家、企业对国企职工的无限责任,加强企业、职工在用工、择业方面的市场观念,以降低职工加入再就业工程的机会成本,鼓励富余职工流出企业,减轻隐蔽性失业的社会效应。

参考文献:

1. 郭钢、葛银苏, 1995,《中国社会保障概论》, 中信出版社, 第 95 页。
2. 王诚, 1996,“中国隐蔽失业的测算及对策研究”,《财经科学》第 4 期。
3. 戴国晨、陈东琪主笔, 1996,《劳动过剩经济的就业与收入》, 上海远东出版社。

作者系江西财经大学副教授
责任编辑: 张力之