

最低生活保障制度的功能定位研究

Research on the Function Orientation of Subsistence Allowance System

胡思洋 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

最低生活保障制度的功能定位研究

Research on the Function Orientation of Subsistence Allowance System

胡思洋 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

最低生活保障制度的功能定位研究/胡思洋著.

—北京: 经济科学出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7390 - 1

I. ①最… II. ①胡… III. ①社会保障制度 -
研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 257324 号

责任编辑: 胡蔚婷

责任校对: 刘 昕

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

最低生活保障制度的功能定位研究

胡思洋 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.75 印张 180000 字

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7390 - 1 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

序

在经济“新常态”的大背景下，胡思洋博士的《最低生活保障制度的功能定位研究》一书出版，具有较强的现实意义。近20年来，受益于经济高速增长带来的红利，中国的社会保障事业取得了巨大成就。然而，随着经济进入“新常态”，这种依靠行政力量推动的扩张模式也出现了一些问题，一些地方政府甚至把民生工程当作政绩工程，相互攀比覆盖面和待遇标准，忽视了财务可持续和“成本转嫁”，其结果便是子项目之间边界模糊，甚至异化为“四不像”的怪胎。在社会保障系统中，社会保险既有“福利”色彩，又承担了社会救助的部分职责；同样，社会救助也带有一部分“福利”色彩。因此，对整个社会保障制度的功能定位进行反思和重新认识，是当下的一项重大课题。遗憾的是，学界鲜有文献对此进行系统性、学理性探讨。本书的及时出版有益于学术界反思当前低保制度甚至整个社保制度的功能定位，不忘初衷，继续前行。

总体来看，本书是一本深入浅出、可读性强，既有理论深度，又接地气的学术著作。

一是坚持问题导向，顶天立地。本书既有国际化视野，又能用经济学的方法研究社会问题，在宏观视野下研究微观主体的行为，同时结合中国本土化实践，中国特色鲜明，做到了学

术研究的“顶天立地”。同时，本书研究的几个问题既有学术性，也不失趣味性、可读性，很有本土特色。第一个问题是对低保制度功能定位的反思，用低保维稳能否起到维稳效果？作者用博弈论中的“可置信承诺”模型进行了解释。第二个问题是反思了中西方富人行为的差异，用“炫耀性寻租”解释了为何西方的富人用做慈善显示“有面子”，而中国的富人通过和穷人争夺资源这种不道德的行为显示“有面子”。第三个问题是解释了为何中国低保制度改革的重点问题应当是解决供方（政府）的道德风险问题，而不是西方国家侧重于解决受益方（低保户）的道德风险问题。本书以供方道德风险为抓手，通盘考虑低保制度改革。

二是坚持系统性、整体性思维。中国人喜欢讲“桥归桥，路归路；亲兄弟，明算账”，但是实践中却有很多“糊涂账”。在社会保障系统中，必须明晰“公有地”和“自家田”。既不能“缺位”，更不能“越位”；其中，越位比缺位更严重，越位意味着一定是“种了别人家的地，荒了自家的田”。研究低保制度的功能定位一定要坚持系统性思维，放在整个社会保障运行系统中研究。作者在社会保障系统中厘清了社会救助制度的功能定位与边界，同时在社会救助子系统中厘清了最低生活保障制度的功能定位与边界，从学理上比较了不同项目之间的差异和内在机理，厘清政府和市场在低保项目中的边界及权责关系，防止“越位”和“缺位”，防止带来“成本转嫁”和“道德风险”问题。

三是注重引导社会预期回归理性。近两年的中央经济工作会议都强调“更加注重引导社会预期”，在经济“新常态”下，合理引导社会预期回归理性，也是本书的创新之一。首先，在社会救助制度中，低保项目不能“单打独斗，包打天

下”，纠正当前的一些错误舆论导向，引导公民社会福利预期回归理性，防止“民粹主义”绑架民生保障制度。其次，通过“管办分开”，鼓励社会参与，改变“闹保者”对政府的不合理预期；最后，通过完善立法和征信体系，让市场自动惩罚违约者，改变下级政府对上级政府“不可置信惩罚”的预期。

数年前我在校任职校长，思洋在校攻读博士学位，虽是专业跨界，但对其才华欣赏有加。此次大著出版，为作序事思洋邀约本人再三。意在推荐新秀，不揣学术之难，勉力为之序，以显表彰之意。

是为序。

中南财经政法大学原校长



2016年10月20日

前 言

城乡最低生活保障制度陆续建立以来，在缓解城乡居民贫困问题上发挥了巨大作用，一定程度上发挥了社会救助制度的“兜底”功能。然而成绩的取得，得益于近十年来经济高速发展和财政收入呈两位数增长，政府在社会救助领域的投入不断加大，社会救助制度不断完善，各项的待遇水平不断提高。长期来看，这种远高于经济增长速度的推动模式的可持续性值得担忧，尤其一些地方政府甚至把低保等民生社保工程当作“政绩工程”，盲目攀比覆盖率与待遇标准，地方政府的短期行为给非缴费型的低保项目带来了巨大的财务支出压力，拉动低保支出的持续高速增长。低保作为非缴费型社会救助项目“泛福利化”，不仅有财务危机，还会带来社会稳定危机。低保项目寻租空间的增加反而导致穷人被挤出救助市场，不仅偏离了低保项目的应有之义，还会导致财政“逆向补贴”和成本转嫁。这种手段不仅增加了财政负担，更重要的是偏离了制度设计的目标，激化了社会矛盾。社会救助不仅失去了“稳定器”的功能，反而成为社会“震荡器”。

“新常态”下，城乡低保制度运行面临潜在的财务可持续危机。经济高速发展时期，中央和地方政府逐年加大对城乡低保的财政投入，同其他社会保险类项目一样，不断“提标扩

面”。政府通过逐年提高低保待遇以及低保身份附带的一系列“福利包”的含金量，旨在提高穷人的生活水平，保障穷人的生存权。然而，这种手段却偏离了应保尽保的预期目标，政府良好的初衷也增加了低保政策的寻租空间，一些官员滥用政府自我授予的权力，将低保项目挪作他用，“人情保、维稳保、指标保”等乱象普遍存在，甚至“人人争当贫困户”。因此，有必要从学理上厘清低保制度的功能定位和职能边界。

本书坚持问题导向。第一个问题是，低保制度的功能定位到底是什么，是为了维护社会稳定吗？第二个问题是，西方的富人通过做慈善显示“有面子”，为何中国的一些富人和官员通过和穷人争低保这种不道德的行为显示“有面子”？第三个问题是，低保制度改革的关键是约束受益方的道德风险，还是约束低保供方的道德风险？第四个问题是，约束相关主体道德风险的有效手段是通过加强监督的计划经济思路，还是其他市场化、法治化的手段？本书以低保供方的道德风险为抓手，通过设计权责对等的低保合约，从系统性、整体性、协同性出发，通盘考虑低保制度改革。通过理论分析和建立博弈模型，结合低保制度功能异化的现实案例，在社会保障系统中研究低保制度的功能定位和边界，在系统中研究相关利益主体的道德风险行为。

第二章是理论基础与概念界定。道德风险理论和公共产品理论是本书的主要理论分析工具。其中，道德风险理论主要用于分析相关利益主体的行为：在低保领域中，不仅有受益方的道德风险，同样存在供方的道德风险；供方的道德风险不仅包括政府的道德风险，同样包括低保经办人员的道德风险。公共产品理论主要用于分析低保救助、监督及制度供给中的“搭便车”问题。

第三章通过回顾中国城乡低保制度的历史演进，发现和国外低保制度的发展历程高度吻合，同样经历了“低标准”阶段，在经济高速增长时期提标扩面，强调公民权利。现在进入“新常态”，经济发展进入换挡减速的转轨期。城市低保制度建立之初是为了配套国企改革，而某一地区一旦建立城市低保，便会影响农村居民的预期，产生制度需求。低保制度的“碎片化”是导致“攀比”的重要原因，不仅导致城乡之间的攀比，同样会带来地区之间的攀比，形成“福利竞赛”，逐渐推高低保待遇，导致低保救助项目“泛福利化”，最终偏离“兜底线”的功能定位，出现了严重的错位分配，甚至出现“人人争当贫困户”的现象。

第四章从理论上分析了低保制度的功能定位。在社会保障系统中厘清不同项目的功能定位和责任边界，从学理上比较救助项目和保险项目的差别与内在机理；厘清政府和市场的在低保项目中的边界以及各自需要承担的责任，防止“越位”和“缺位”；如果政府过度干预低保供给领域，最终会导致功能定位模糊，带来“成本转嫁”和“道德风险”问题。

第五章主要研究低保制度实践中的功能错位。通过案例分析，对低保服务供方的道德风险行为进行分类研究，既有地方政府的道德风险，又有经办人员的道德风险。道德风险的类型主要包括把低保项目当做民生政绩工程、送人情、维稳、指标分配等。经办人员的道德风险问题，是我国所有低保问题“牛鼻子”，也是同西方低保问题的重大差异，西方国家主要是低保对象的道德风险问题。经办人员的违规行为主要由于制造道德风险的收益高于成本，尤其是精神收益很高带来“炫耀性寻租”行为。

第六章从理论上分析了相关利益主体的道德风险。道德风

险是低保救助领域的核心问题。在一个完整的社会救助市场中,不仅存在受益方的道德风险,同样存在供方的道德风险。其中,影响低保制度功能定位实践偏差的是供方的道德风险,而非受益方的道德风险。因此,在低保领域中重点研究供方的道德风险是第一位的,受益方的道德风险需要通过供方的道德风险实现。

第七章通过研究国外发达国家与发展中国家低保的发展和改革实践,找到一些共同之处:在经济高速发展的黄金期“提标扩面”,过于强调公民权利,挤出了社会组织的参与空间;在经济衰退时期削减福利待遇,淡化低保项目的“福利色彩”,强调权利和责任的对等,鼓励社会力量参与降低政府财政负担;由于“福利刚性”难以下调,经济下行时政府往往面临财务危机和政治危机。

本书通过理论分析、案例研究、建立博弈模型的方法,将低保制度存在的问题归结为一个问题——低保供方的道德风险,这是低保改革要解决的首要问题,低保对象的类型甄别和道德风险问题是第二位的。本书可以概括为四句话:低保项目的功能定位是“兜底线”而非“锦上添花”,不能用于送人情、维稳、寻租和作为社会治理的手段;如果低保项目偏离“兜底线”的功能定位,会导致“逆向补贴”和“成本转嫁”,进一步拉大贫富差距;享受低保应当是有成本的,尤其是精神成本很高,这是实现分离均衡的条件;低保制度功能定位的实践偏差和低保供方的道德风险有关,约束供方道德风险的有效路径是通过增加制造道德风险的成本,减少制造道德风险的机会,改革的逻辑不是通过加强监督等计划经济手段,而是通过完善立法、向社会分权、完善征信体系等低成本的市场化、法治化手段。

建议如下：第一，坚持“兜底线”的功能定位，发挥“低标准”的信号甄别功能，使低保制度回归本位；第二，增加低保合约中的精神成本，通过增加供方制造道德风险的成本来约束供方的道德风险；第三，社会救助项目之间应当边界清晰，“桥归桥，路归路”，防止项目之间的成本转嫁；第四，鼓励社会力量参与，通过分权减少供方制造道德风险的机会，通过“管办分开”使官办组织回归为独立的市场主体，政府角色由服务供方向付费方逐步转变，向非营利组织购买低保服务。

本书的创新在于：第一，通过机制设计，改变参与人的预期，合理引导参与人的行为。纠正当前认为“享受低保是天然的公民权利，让低保户承担义务是损害公民权利”这种错误的舆论导向，改变公民不合理预期；通过管办分开，鼓励社会力量参与，改变“闹保者”对政府的不合理预期；通过完善立法和征信体系，让市场对违约者自动实施惩罚，改变下级政府对上级政府“不可置信惩罚”的预期。第二，通过问题的转化，把我国低保制度存在的问题归结为一个问题：享受低保应该是有成本的，尤其是精神成本很高，这是实现分离均衡的条件。

本书有待深化之处：西方的富人通过做慈善来显示“面子”，而中国的部分富人却通过和穷人争夺救助资源这种不道德的行为显示“面子”，“炫耀”自己的社会关系。这种“炫耀性”寻租行为给寻租者带来的精神收益，从行为经济学的视角进行研究可能更为有效。

书中的错误与不妥之处，敬请学术同仁与读者不吝赐教。

胡恩洋

2016年8月于清华园

第一章

导论 / 1

第一节 研究背景与研究意义 / 1

第二节 文献综述 / 6

第三节 研究内容与研究方法 / 25

第四节 研究思路与技术路线 / 29

第五节 可能的创新与有待深化之处 / 32

第二章

理论基础与概念界定 / 34

第一节 理论基础 / 34

第二节 概念界定 / 41

第三章

最低生活保障制度的历史沿革与现状 / 45

第一节 城市低保制度的历史沿革 / 45

第二节 农村低保制度的历史沿革 / 52

第三节 低保制度的现状 / 57

本章小结 / 64

第四章

低保项目的功能定位 / 65

第一节 社会保障项目的功能与边界 / 65

第二节 低保项目的功能定位与边界 / 72

第三节 政府与市场边界 / 83

本章小结 / 89

第五章

低保制度的功能错位 / 90

第一节 人情保与关系保 / 91

第二节 维稳保 / 97

第三节 指标保 / 105

第四节 地方创新创制实践 / 108

本章小结 / 113

第六章

相关利益主体的道德风险 / 114

第一节 低保领域的相关利益主体 / 114

第二节 供方道德风险的形成与强化 / 125

第三节 解决的思路 / 129

本章小结 / 137

第七章

最低生活保障制度改革国际经验 / 138

第一节 发达国家的发展与改革实践 / 138

第二节 发展中国家的发展与改革实践 / 150

第三节 经验与启示 / 154

本章小结 / 160

第八章

结论与建议 / 161

第一节 研究结论 / 161

第二节 政策建议 / 162

参考文献 / 169

后记 / 185

第一章 导论

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

(一) 经济背景

城乡最低生活保障制度（以下简称“低保”）陆续建立以来，在缓解城乡居民贫困问题上发挥了巨大作用，一定程度上发挥了社会救助制度的“兜底”功能。然而成绩的取得，得益于近十年来经济高速发展和财政收入呈两位数增长，政府在社会救助领域的投入不断加大，社会救助制度不断完善，各项待遇水平不断提高。从农村低保制度全面建立的2007~2013年，全国累计投入城乡低保资金7166亿元，其中，城市最低生活保障3768亿元，年均增长18.2%，农村最低生活保障3398亿元，年均增长41.3%（赵曼、胡思洋，2015）。

短期来看，政府的财政投入取得了数量上的可观成就；但是长期来看，这种远高于经济增长速度的推动模式的可持续性值得担忧，尤其一些地方政府甚至把社会救助等民生社保工程当作“政绩工程”，盲目攀

比覆盖率与待遇标准，地方政府的短期行为给非缴费型的低保项目带来了巨大的财务支出压力，拉动低保支出的持续高速增长。这种自上而下通过行政力量推动的低保模式有先天不足：首先，政府在社会救助领域干预过多，不仅对民间救助有挤出效应，而且带来了巨大的财务压力和政治压力；其次，社会救助与其他社会保障子项目之间存在模糊地带，社会救助项目之间存在模糊地带，相关利益主体权利责任模糊。在边界模糊地带便会出现“成本转嫁”“争权诿责”以及“搭便车”问题。

随着经济发展换挡减速，中央及各级财政收入增速减缓，政府社会救助投入增长势必放缓，城乡低保制度的可持续性令人担忧。“新常态”下，低保制度发展转型面临两难：一方面，现有的低保待遇由于“福利刚性”难以自动下调（郑秉文，2011；邓大松，2012；林义，2013）；另一方面，低保待遇支出目前主要依靠财政拨款，经济增速放缓使各级政府面临极大的支出压力。低保救助需求和经济负担的双重压力已呈长期趋势。如果沉浸在救助数量上的投入取得的表面成绩，而忽视低保制度长期发展的一般规律，忽视经济增长的周期性规律，必将成为经济发展的包袱，陷入“福利陷阱”。

“新常态”下，低保制度进入新的发展阶段，制度的可持续运行需要从数量扩张转向质量效率提升，从依靠政府财政投入转向体制机制创新，从政府主导转向多中心协同治理。“新常态”下，城乡低保制度运行面临潜在的财务可持续危机。经济高速发展时期，中央和地方政府逐年加大对城乡低保的财政投入，同其他社会保险类项目一样，不断“提标扩面”。政府通过逐年提高低保待遇以及低保身份附带的一系列“福利包”的含金量，旨在提高穷人的生活水平，保障穷人的生存权。然而，这种手段却偏离了应保尽保的预期目标，政府良好的初衷也增加了低保政策的寻租空间，一些官员滥用政府自我授予的权力，将低保指标挪作他用。享受低保本来是一种有损尊严的行为，社会上却“人人争当贫困户”，享受低保反而成为有背景、有关系的人“炫耀”的资本，低保资格甚至成了一种社会身份的象征，这种“炫耀性寻租”行为可能导致恶性“攀比”。“人情保、关系保、维稳保”的大量存在，使得低保

资格条件形同虚设，偏离了“精准扶贫”的目标，直接后果便是财政的“逆向补贴”和“劫贫济富”。

（二）政治背景

近些年来，网络上不断出现“开宝马吃低保”“村干部给副部长的父亲发低保”“经适房六连号”等爆炸性新闻，相关政府部门在低保工作方面面临巨大的社会舆论压力。在实际调研中，我们也发现社区工作的重点已由计划生育工作逐渐转为低保工作，这甚至成为干群矛盾的焦点，低保工作成为社区治理的重点和难点。从中央政府到地方政府再到社区街道，低保工作面临巨大的质疑和舆论压力。低保作为社会救助制度的重要项目，应当发挥社会“稳定器”的功能，不能成为诱发社会矛盾的“导火索”。

实践中，低保经办人员的道德风险行为使得低保资格条件往往形同虚设，低保资格往往被“送人情”“维稳”等，低保制度偏离了“兜底线”的功能定位。大量的干群矛盾源于低保指标的违规分配，理性的公民预期到政府有违规操作的“自由裁量权”，于是通过争低保、闹事行为威胁政府妥协，甚至引发群体性事件。从这方面来讲，低保项目作为一项民生工程，如果不能“精准扶贫”，反而会“搬起石头砸自己的脚”。社会救助项目不仅没有实现社会稳定的效果，反而会激化社会矛盾，甚至成为收买闹事之人的手段，这种做法只会起到鼓励闹事的作用，增加社会不稳定因素。这就需要对低保制度进行反思，低保制度的功能定位到底是什么？是为了维护社会稳定吗？为何本应作为社会“稳定器”的低保救助项目，反而激化了社会矛盾，诱发了更多潜在的不稳定因素？

改革往往是问题倒逼的，由于低保分配引发的社会矛盾也给低保制度的改革提供了契机，新一届政府非常重视社会救助制度改革。2013年10月30日，李克强总理主持召开国务院常务会议，讨论建立健全社会救助制度，强调“社会救助制度重在扶危济困、救济救难”，既要尽力而为，又要量力而行；既要防止“漏助、错助、骗助”行为和救助不