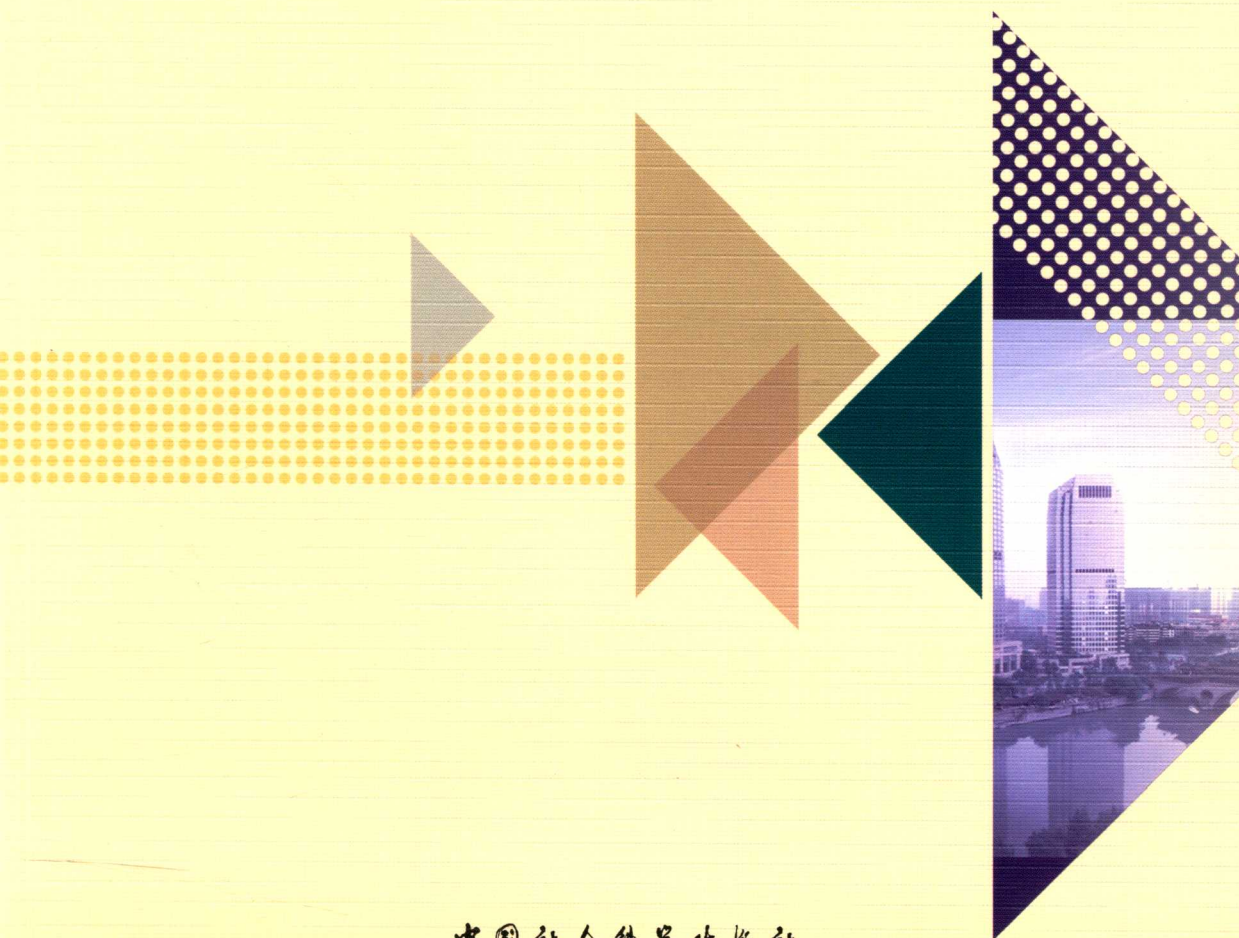


城市最低生活保障 制度研究

Study on China's Urban Minimum Living-hood Guarantee System

韩克庆等 著



中国社会科学出版社

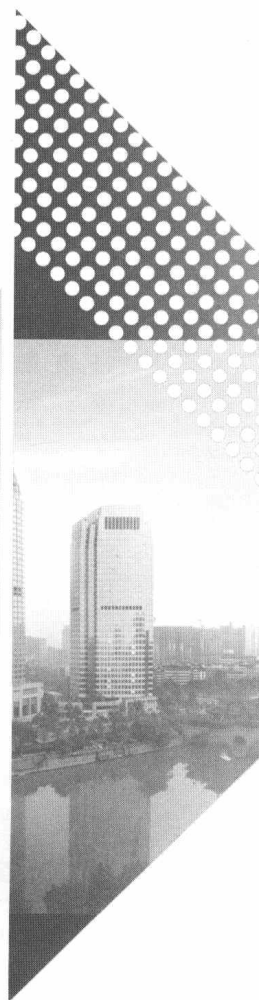
城市最低生活保障 制度研究

Study on China's Urban Minimum Living-hood Guarantee System

韩克庆等 著



中国社会科学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

城市最低生活保障制度研究 / 韩克庆等著. —北京: 中国
社会科学出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5161-5658-2

I. ①城… II. ①韩… 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 (2015) 第 041712 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王福仓
责任校对 英岁香
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 21.25
插 页 2
字 数 361 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

前 言

本书的写作源于 2007 年我承担的民政部委托项目“城市最低生活保障绩效评估研究”。在课题研究的推动下，我组织了中国人民大学劳动人事学院社会保障专业的 20 余位研究生，参加了课题组在北京、重庆、长沙、中山、天水、朝阳六个城市进行的入户调查工作。此后，我与多位合作者发表了课题研究成果，我的研究生刘景也撰写了与课题有关的硕士学位论文。2012 年，我对入户调查的个案访谈资料进行了筛选整理，并承蒙山东人民出版社总编室主任王海玲女士的信任和支持，很快出版发行了《中国城市低保访谈录》一书。

毋庸置疑的是，在中国经济快速发展和社会急剧转型的过程中，社会救助制度的改革和发展，无论对国家还是民众，都具有重要意义。城市最低生活保障制度的建立，不仅直接发挥了对城市下岗失业工人等贫困群体的生活救助和心灵慰藉功能，而且弥补了市场经济改革初期社会政策的缺位和社会保险制度的某些不足，因而成为中国改革以来最为重要的基础性制度。可喜的是，在课题研究进行之初，居民最低生活保障制度便迅速从城市扩展到农村。在随后的时间里，这项制度越来越成为全社会人所共知的重要制度设计，“低保”也成为我们这个时代的一个热词。更可喜的是，在最低生活保障制度成功建立和健康运行的基础上，国家的各项社会救助制度陆续出台。2014 年，国务院颁布实施了《社会救助暂行办法》，提出更多新的政策措施，进一步解除了城乡贫困群体的生存危机，提高了贫困家庭的生活质量，保证了社会安全和社会稳定，促进了社会和谐与公平正义。

从2011年下半年开始,我组织研究团队继续投入到对课题资料的整理挖掘中。目前呈现给读者的这本《城市最低生活保障制度研究》,便是我们集体智慧的结晶。其中,我除了拟定写作框架和写作体例外,还利用每周的课题讨论时间,对每一章的主要内容和基本观点提出意见,并在阅读初稿的基础上,对全书文字进行了逻辑调整和语句修改。本书各章初稿写作分工如下:

第一章 韩克庆 刘喜堂

第二章 刘 景

第三章 韩克庆

第四章 郭 瑜 韩克庆

第五章 付媛媛 张 璐

第六章 吕翔涛 付媛媛

第七章 林欣蔚 杨 兰

第八章 林辰乐 吕翔涛

第九章 郭俊显 苏 璐

第十章 张 璐 林辰乐

第十一章 韩克庆 郭 瑜

第十二章 韩克庆

感谢民政部社会救助司刘喜堂副司长、北京师范大学社会发展与公共政策学院徐月宾教授对课题研究提供的大力支持。时任民政部最低生活保障司米勇生司长、王治坤副司长,北京市原宣武区民政局戚军同志,重庆市渝中区民政局匡红同志,湖南省长沙市天心区民政局肖平局长,广东省中山市民政局易泳钦处长,甘肃省天水市秦州区民政局于和平副局长,辽宁省朝阳市双塔区民政局张朝林副局长等地方领导,重庆城市管理职业学院民政学院副院长乐明于老师以及贾维周、雷雨老师,长沙民政职业技术学院民政系主任刘志红老师,电子科技大学中山学院人文社会科学系李芳老师,天水师范学院经管学院樊卫宾老师等学界同仁,在课题调研过程中提供了大量人力、物力和交通支持,在此深表谢忱。中国人民大学劳动人事学院社会保障专业研究生刘景、陈前江、马军凯、朱慧、师隽、孙金成、李智远、李瑾、刘宝臣、王源、陈恩慧、陈勇、刘

坤、谷巧珍、林翔、王帅、郭颖、李理、杨静、房珊等同学参加了入户调查工作，并对个案访谈资料进行了整理，刘景还协助我做了大量的组织沟通工作，侯胜东对问卷数据进行了清理和初步分析，在此一并表示感谢。

感谢中国社会科学出版社重大项目出版中心主任王茵博士的信任和支持，感谢编辑和校对老师的辛勤工作。当然，书中观点由本人负责。书中错误和不当之处，敬请读者批评指正。

韩克庆

2015年2月

于中国人民大学求是楼

目 录

第一章	城市低保制度的研究现状	(1)
第二章	城市低保制度的对象选择	(14)
第三章	城市低保制度的总体状况	(63)
第四章	城市低保对象的需求满足	(101)
第五章	城市低保家庭的教育救助	(118)
第六章	城市低保家庭的医疗救助	(143)
第七章	城市低保家庭的住房救助	(166)
第八章	城市低保家庭的就业救助	(186)
第九章	城市低保人群的养老服务	(208)
第十章	城市低保人群的心理健康	(227)
第十一章	城市低保人群的福利依赖	(247)
第十二章	社会救助制度的未来发展	(267)
附录 1	城市居民最低生活保障条例	(287)
附录 2	社会救助暂行办法	(291)
附录 3	调查问卷	(301)
参考文献		(315)

第一章

城市低保制度的研究现状^{*}

一 制度背景介绍

贫困问题是一个世界性的难题，中国也不例外。自从实行改革开放政策以来，中国的经济获得了迅速的发展，人民群众的生活水平 and 生活质量都有了很大的提高。但在城市面貌持续改善的同时，城市贫困问题也相当突出地摆在中国政府面前。造成城市贫困的原因是多方面的，既有身体残疾、年老体弱、缺乏工作能力等个人原因；也有就业岗位不足、社会排斥、结构性失业等社会原因。

中国政府对解决城市贫困问题高度重视，20 世纪 90 年代以来，一直在努力建立并逐步完善社会救助制度，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。城市居民最低生活保障制度就是中国政府所构筑的社会救助体系中专门针对城市贫困问题的一项基础性制度。为了加快这项制度的实施力度，国家于 1999 年颁布了《城市居民最低生活保障条例》。目前，中国所有城市都建立了城市居民最低生活保障制度。凡持有城市户口的居民，如果其家庭成员的平均收入低于当地城市居民最低生活保障标准，就可以向当地政府申请救助。民政部门代表当地政府对其家庭收入进行核查属实后，以现金方式按最低生活保障标准进行差额补贴。近些年的实践证明，城市居民最低生活保障制度在维护居民的生活权益、保障其基本生活安全、遏制城市贫困规模的继续扩大等

^{*} 本章执笔人：韩克庆、刘喜堂。原文《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。

方面发挥了重要作用。目前，城市居民最低生活保障制度已经成为中国政府最为重要的社会保障制度之一。

二 目前研究的主要论点

总体来看，学术界关于城市低保制度的研究有如下几个特点：一是研究的热点问题比较集中，主要是对制度运行过程中存在的问题的探讨；二是除了少数研究者外，总体上政府的政策导向指引着研究方向；三是多学科交叉的特点，研究者散布于社会学、管理学（社会保障）、法学、经济学、统计学、财政学、心理学、会计学、档案学等多个学科，其中尤以社会学研究者居多；四是研究队伍中很大一部分是从事低保工作的民政干部，体现了很强的制度实践和政策研究的特点。

具体来看，研究焦点集中在以下几个方面。

（一）建立城市低保制度的意义

唐钧认为，建立最低生活保障制度的意义在于：①符合建立和完善社会主义市场经济的需要；②符合建立和完善社会保障制度的需要；③符合维护社会稳定的需要；④符合社会全面发展的需要。^①

（二）保障标准

最低生活保障标准，又称保障线，是最低生活保障制度实施的核心问题。低保制度实施以来，低保标准一直是学术界和政策界关注的重要问题。在 2006 年召开的“中国城市低保标准国际研讨会”上，与会专家学者一致认为，有必要对城市低保标准的制定程序和方法做出规定，城市低保标准的制定应以市场菜篮法和恩格尔系数法为基本方法，分类救助是未来城市低保制度的发展方向，城市低

^① 唐钧：《最后的安全网——中国城市居民最低生活保障制度的框架》，《中国社会科学》1998 年第 1 期。

保制度发展中的诸多社会政策问题需要从理论和实践两个层面综合考虑。^①

洪大用认为,目前城市居民最低生活保障标准方面存在的主要问题:公布标准制定比较随意并且偏低,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;在计算补差标准方面,各地对于家庭收入的计算缺乏统一规范;纯粹收入标准在执行过程中面临困难;部分地区还有不能按时足额发放低保金的现象;由于各地优惠政策的差异,导致实际福利标准相差悬殊。^②在另外的研究中,作者提出从基本食物需求、非食物需求、家庭状况、经济发展状况四个层次确定指标体系,遵循8个基本步骤测算各地城市居民最低生活保障标准:第一步,选择中国营养学会所推荐的低等或中等能量摄入标准(每人每天1800千卡或2400千卡);第二步,在目标城市实施科学的抽样调查,掌握中低收入人口的实际食物消费结构与数量,制定达到低能量或中等能量摄入标准的平均食物清单;第三步,利用调查中所获得的相关食物平均价格,计算达到低能量或中等能量摄入标准的食物费用,这个费用就是食物贫困线;第四步,结合上述第二步的调查数据,采用“马丁法”计算非食物支出的合理标准,即非食物贫困线;第五步,将食物贫困线与非食物贫困线相加,得出居民最低生活保障标准,这实际上是一个标准人的最低生活保障标准;第六步,在具体实施保障时,根据保障对象的家庭人口规模,调整具体的保障标准;第七步,在具体实施保障时,根据保障对象的家庭类型,对保障标准再次微调,以确定实施的保障标准;第八步,根据物价和人民生活水平变化的实际情况,定期对保障标准进行调整。^③

不少学者也探讨了低保标准如何调整的问题。林志伟认为,在

① 刘喜堂等:《关于城市低保标准的几个问题——中国城市低保标准国际研讨会综述》,《中国民政》2006年第9期。

② 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。

③ 洪大用:《如何规范城市居民最低生活保障标准的测算》,《学海》2003年第2期。

调整城市居民最低生活保障标准时,应考虑的主要因素是人均消费支出、职工平均工资和最低工资标准。通过应用2004年全国35个城市截面数据进行回归分析,当人均消费支出(职工平均工资、最低工资标准)提高100元时,低保标准应提高7.61元(4.68元、13.50元),也就是说,各地在调整低保标准时,应当主要参考人均消费支出、职工平均工资和最低工资标准。作者认为,现行城市居民最低生活保障标准仅能满足低保户的生存需要,保障范围过于狭窄;与职工平均工资的比例相对偏低,反映了我国劳动者较大的贫富差距;与最低工资标准差距不大,不利于激励低保户的再就业。^①

汪泓等人则用线性规划模型计算上海市民在食品上的最低消费支出,用人工神经网络模型计算上海市民除食品外的其他各项消费支出。两个模型计算后得出结果相加预测的最低生活保障线金额,具有很强的直观性。采用人工神经网络模型,对非线性变化的因素进行组合、学习、预测,有着较强的前瞻性,依此提出了适合上海的最低生活保障线的计算方法。^②

(三) 政策执行情况

城市低保制度实施以来,实施效果如何也是人们普遍关心的一个问题。程胜利选择了山东省济南市作为调查点,调查低保家庭804户,得出以下结论:城镇居民最低生活保障制度作为城镇贫困家庭最后的安全网在保障城镇居民的基本生活方面发挥了重要作用,最低生活保障金平均占低保家庭收入的33.5%,使低保家庭的收入平均提高50.3%,这不仅极大地提高了低保家庭的生活水平,改善了低保家庭成员的基本生活,而且在维护社会稳定,以及为社会经济的发展创造良好的环境方面发挥了强有力的作用。^③

① 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。

② 汪泓、张波生:《上海市城镇居民最低生活保障线的研究》,《东华大学学报(自然科学版)》2001年第6期。

③ 程胜利:《中国城市低保家庭的资产状况及其社会政策意涵》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

王有捐利用国家统计局 2004 年大样本调查资料,对我国 35 个城市低保制度执行情况评价是:(1)按保障线估算的应保率和贫困程度。把每一调查户的人均收入与当地最低保障线进行比较,筛选收入低于当地最低保障线的人口,这些人属于保障对象,称为应保人口。应保人口占调查总人口比例,称为应保率。经测算,35 个大中城市应保率为 8.13%。从分地区看,东北、西南地区应保率较高,而华北、华东、西北、华南地区应保率则较低。(2)低保对象识别瞄准率和低保金发放瞄准率。按照调查收入指标衡量,2004 年 35 个大中城市中,有 8.13% 的人收入低于最低保障线,其中,得到救济的人有 2.65%,另外 5.48% 未得到救济。这说明,2004 年最低保障政策覆盖面仅占应保人群的约 1/3,而其余 2/3 被遗漏。这一结论未考虑调查收入偏差以及保障线偏低所造成的影响。实际得到低保救济的人员比例为 3.91%,其中,有 2.65% 的人员收入低于保障线,属于救济范围,是有效的瞄准对象;而另外 1.26% 的人员收入高于保障线,不应予以保障,属于无效的瞄准对象。由此估计,低保对象识别瞄准率为 67.6%。经测算,在 35 个大中城市已发放的低保金中,有 76.22% 给了收入低于保障线的人员,其余 23.78% 则发给了收入高于保障线的人员。由此看出,低保资金发放瞄准率为 76.22%。资金瞄准率高于人口瞄准率。^①

(四) 存在的问题

低保制度实施以来,学者们从不同角度对制度本身和运行过程中存在的问题进行了检视。尽管在不同的制度实施阶段问题不同,但归纳起来,有些问题则是共性的,主要涉及低保标准的制定、工作人员配置、低保对象审核等方面。

唐钧等人认为,城市低保制度存在的主要问题是制度的实际覆盖范围仍然有限,传统救济思想影响仍然强大,各级财政分担比例极不合理,最低生活保障对象生活仍有困难。^②

^① 王有捐:《对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价》,《统计研究》2006 年第 10 期。

^② 唐钧:《城市“低保”存在的问题与对策》,《中国民政》2000 年第 4 期。

洪大用、刘仲翔认为,从制度实施的具体情况看,突出的问题体现为以下几个方面:一是一些地区对于最低生活保障制度的理解不够,以为只是传统社会救济制度的延续,不能正确理解此项制度在新形势下所具有的重要创新意义,没有意识到实施最低生活保障制度是改革我国社会保障体系的重要努力。二是一些地区的民政部门缺乏大局意识,单纯强调自身的困难,不能积极争取和推动低保工作的落实。三是很多地区的低保资金不能保证,限制着“扩面”工作的开展。四是现有低保对象的医疗需求非常突出。五是对于最低生活保障制度的宣传不够,特别是对于与之相应的公民权利强调不够。^①刘文继认为,当前城市低保工作存在几个主要问题:一是编制、人员、经费和办公场所、办公设施的问题;二是对申请者的从业情况、家庭收入、家庭经济基础等综合情况的评定缺乏科学的依据;三是保障资金没有形成有效的运作机制;四是退出机制反应慢;五是对被保者的经济收入动态情况缺乏有效的监督机制。^②

汪承武认为,当前低保工作存在的主要问题是:对象的审核难以确定,救济金额难以核定,定期随访及资格再确认难以开展,低保管理与劳动就业的衔接难,人力资源缺乏、工作效率难以保障。^③

葛道顺通过对大连市低保制度的调研,发现低保制度在执行和效果上存在三个主要问题:一是相当一批富裕者享受了最低生活保障,如有人拿着手机、骑着摩托车去领保障金。二是真正的低保对象闲困在屋,普遍精神退缩,张榜公示也给低保对象贴上了“吃救济”的标签,给他们的心理带来了一定的负面影响。三是基层干部和低保申请者在保障资格认定上的纠纷屡有发生,干群关系趋于紧张。^④

程胜利在济南市的调查显示,城镇居民最低生活保障制度在运行

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 刘文继:《城市低保工作应当注意的几个问题》,《社会福利》2003年第7期。

③ 汪承武:《当前城市低保工作中存在的问题与对策》,《中国民政》2006年第11期。

④ 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。

过程中还存在以下问题：一是即使有最低生活保障金的支持，仍然有高达 66.3% 的低保家庭收不抵支，平均每个家庭每月的收支缺口达到 144 元，这样他们不仅不能有效地积累家庭资产，反而会坐吃山空，进一步滑进贫困的深渊而不能自拔。二是不包括住房，低保家庭的资产拥有量很低，80.1% 的家庭资产不足 5000 元。加上住房，低保家庭的资产水平虽有所提高，但仍有 65.9% 的家庭资产不足 50000 元。三是低保家庭在资产拥有量上，在住房的面积、类型和条件上都表现出了较大的差异，加上家庭成员的不同的年龄、性别和健康状况，低保家庭在生活水平上也表现出了较大的分化程度。^①

李成着重分析了低保制度中的信息不对称问题。他认为，低保工作中与民政业务直接相关的一些主要信息的不对称主要表现在：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。代理机构处于重要的地位，他们的工作直接影响着数据的真实可靠。这要求对代理机构的选择要贯彻效率优先的原则，按照委托—代理的一些基本原则来处理好这一关系，委托方要向代理方提供工作经费等必要的工作条件，以确保这种委托是建立在受托方自愿的基础上，需要双方明确界定相互的权利、义务，要制定科学合理的工作规程和责任机制，并使它们得到认真的执行。^②

（五）对策研究

针对城市低保制度中存在的问题，专家学者提出了不少解决对策。

洪大用、刘仲翔认为，应当顺应我国社会改革的大方向，以“政事分离”为指导思想，建立一家或多家独立的低保工作事业机构，雇佣受过专业训练的社会工作者从事低保工作，政府则转而充当政策制定者、出资者和监督、管理者的角色。这样一种模式，不仅可以避免政府机构膨胀，减轻财政负担，而且可以鼓励竞争，直

① 程胜利：《中国城市低保家庭的资产状况及其社会政策意涵》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2005 年第 1 期。

② 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。

接地促进低保工作的效率。此外,一旦模式转型完成并固定下来,会产生对于专业社会工作者的需求,有利于我国社会工作教育的发展以及社工教育与实践的结合。^①

唐钧提出,解决城市低保制度存在的问题,一是应考虑由中央、省、市和区四级财政分担最低生活保障费用,似可以中央、省、市各负担30%作为全国的平均数,对一些贫困的省和市还可以适当调整,中央应该让各省落实省、市和区的分担比例,上报中央批准。二是在中央和省级财政做出负担承诺之后,应该责成有关部门对最低生活保障救助标准的上限和下限提出指导性意见,最低生活保障标准应根据人民生活水平的逐年提高和物价不断上涨等因素进行调整。三是健全最低生活保障管理体制,在民政系统中应该参照劳动与社会保障部设立事业单位性质二级局的方式,建立城市居民最低生活保障管理局,同时,把管理的“重心下移”,重点放在更为直接与群众打交道的街道一级,整个救助工作网络的建立以街道低保管理事务所为依托,每个事务所配备2—3人;在居委会也配备社会救助工作员,受街道事务所领导;市和区两级事业机构的任务主要是档案管理,并承担一些疑难个案的调查。四是调整最低生活保障制度的框架,具体做法是:第一,参照国外社会救助的制度结构,最低生活保障制度可分为“基本生活救助金”、“特别需要救助金”和“酌情发放的救助金”三个部分;第二,根据1人户、2人户、3人户、4人户、4人以上多人户的实际需求,对补贴标准做出调整;第三,对有劳动能力的最低生活保障对象,按照国际惯例,还可考虑适当减少其补贴标准。五是注重社区建设。六是实行城市扶贫。七是开展慈善活动。^②

葛道顺提出建立社区公益服务组织,通过组织规范来甄别低保对象,因为隐性就业者和家庭收入较高者不可能长期遵守组织纪律,最终真正需要帮助的对象会留在社区公益服务组织内,而其他能够不依靠低保救济的人群会自动脱离该组织,从而建立起低保制

^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。

度的甄别和治理机制。用组织规范和组织活动的方式实现对隐性就业和隐性收入者的甄别,并达到精神保障和辅助创业等其他方面的社会效果。^①

(六) 未来走向

洪大用认为,目前城市低保制度在研究方向上大体上正在呈现以下几个趋势:第一,现行低保制度由地方人民政府负责这一原则可能要突破。第二,现行低保制度有从单一的收入救助制度向综合性的社会救助制度发展的趋势。第三,现行低保制度实践中的不公平现象将会逐步改变,“分类施助”有望推广。第四,现行低保制度的单纯生活救助色彩有望逐步淡化,而生活保障与促进就业相结合的色彩有望逐步强化。第五,现行低保制度采取的单纯现金救助方式有可能发生改变,而走向现金救助与生活服务相结合,努力促进低保对象的社会参与和社会融合,避免其自我疏离主流社会。第六,现行低保制度有可能在其他制度的支持下,为那些家庭人均收入稍微高出低保标准的一些低收入者提供必要的支持,从而避免由于低保制度实施对于这些人造成的相对剥夺,特别是一些专项救助制度的覆盖范围应该大于低保制度的覆盖范围,实行按需施助。第七,现行低保制度将在制度实践以及制度自身演进规律的推动下,不断走向复杂化。第八,低保制度的实践有可能催生和培育出专业的社会救助机构和人员。^②

唐钧认为,从社会政策理论看,没有一项社会政策是“万能的”。当一项政策的潜能被挖掘到相当程度时,可能就要考虑其未来发展的走势,也有可能要适时地向其他更加合适的方向转型。就城市低保制度来讨论其未来发展和转型的问题,也将从单纯的社会救助扩展到包括“可持续生计”和“资产建设”在内的整个反贫困

^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 洪大用:《试论中国城市低保制度实践的延伸效果及其演进方向》,《社会》2005年第3期。

的社会政策。^①

三 有待进一步研究的问题

综上所述,在低保制度快速发展的同时,学术界的研究也取得了丰硕的成果,为制度的未来发展指明了方向。总体来看,当前城市低保制度在对象选择、需求满足、低保家庭的教育救助、医疗救助、住房救助、就业救助、养老服务、心理健康等方面,仍有较大的研究空间。具体来讲,有待进一步研究的问题包括:

(一) 低保对象的选择机制

目前的低保制度以家庭为单位进行救助,以家庭人均收入低于救助标准确定救助对象。但在制度运行过程中,人均收入核实缺乏统一标准。《城市居民最低生活保障条例》规定,管理审批机关可以通过入户调查、邻里访问以及信函索证等方式对申请人的家庭经济状况和实际生活水平进行调查核实。在实际操作中,主要是采取低保申请人出示收入证明、民政部门工作人员入户调查和邻居取证的方式来展开。这种方式从现实中来说比较符合中国国情,也有一定的客观性和全面性,但在制度执行过程中瞒报、少报个人及家庭收入的情况难以甄别。由于现行低保制度采取的补差形式,为了多享受补贴,部分人群故意少报家庭收入。也有一部分并不贫困的群体为了享受到低保政策故意隐瞒家庭财产和收入,强行挤入低保行列。

申请对象的家庭经济情况难以准确审查,一方面不能将现有的资源合理优化分配,给予真正需要救助的人以救助;另一方面,让一部分人获得了与其自身实际状况不匹配的“低保”待遇,损伤了低保制度应有的功能,也从总体上损害了社会救助制度的公平性。

^① 唐钧:《城市低保制度、可持续生计与资产建设》,《商洛师范专科学校学报》2005年第1期。