

以低保制度创新缓解公共财政压力

文/万谊娜

最低生活保障制度(以下简称“低保制度”)自1997年正式启动以来,到2005年底,城市低保已基本实现了“应保尽保”。但我国农村的贫困人口还有6432万人,要实现农村人口的“应保尽保”,每年至少还需要60亿元的财政投入。同时,随着城镇化的发展及人口老龄化高峰的到来,更多的贫困人口将进入低保,低保制度将面临十分严峻的形式。要摆脱这种困境,政府就必须积极转变思路,借鉴国外变福利为工作的改革方向,调整低保政策,减缓财政压力。

一、减少福利依赖,走出低保陷阱

我国低保制度在促进经济发展与社会稳定的同时,也遭遇了与发达国家相似的福利依赖问题。与低保制度相配套的政策越多,低保制度的“含金量”就越高,吸引力就越大。其结果是:一部分处于低保标准边缘的人员受到刺激,会千方百计地要求进入低保行列;另一方面,目前已经享受低保待遇的困难群体就业的积极性有可能下降。目前依赖低保福利的有劳动能力的低保人员约占全国低保人员总数的25%左右,国家财政一年至少因为福利依赖损失社会福利资金3亿元以上。

针对上述情况,我们应该加强对有劳动能力的低保人员的管理,保证其在享受被救助的权力的同时,尽到相应的义务。首先,应增加低保人员参加工作体验的时间,同时明确规定低保人员应当接受的工作类型和工作时间,以及相应的制裁措施。其次,除了强制性社区工作体验项目之外,还要重视发展有酬工作体验这种工作福利形式。据统计,城市享受低保的家庭中95%以上有劳动能力。因此,国家可以将有劳动能力人员的这部分低保资金转化为以社区为基本单位的公益性岗位,为低保人员创造就业机会。最后,我们在肯定工作福利制确实可以对救助对象起到一定的激励作用的同时,也要注意适度使用,对低保人员的要求不要过于苛刻,以避免对其造成过度挤压,保持这一制度的合理性。

二、加强对低保人员的职业技能培训

首先,对于低保家庭的在学人员和尚未就业的青年人口,应加强教育和继续教育的扶持力度,提高在学人员的高等教育在学率,同时加强对尚未就业青年人口的定向专业技能教育。

其次,对于年龄较轻(例如女40岁以下,男50岁以下)、具有较高文化程度和较强学习能力的低保成年人口,可由劳动部门直接进行免费培训或由用人单位根据自身需要进行岗前培训。

再次,对于有一定技术功底的低保人员,可以进一步提高其专业技能,在他们重新找到用武之地同时,也缓解目前技术工人不足的矛盾。

三、淡出“低保”,建立个人发展账户

低保制度在发展了十余年后,自身可挖掘的潜力已经接近极限。因此低保制度要再向前迈进,可能就要考虑适时地寻找一种能够符合新世纪国际国内新环境的新的发展思路。美国经济学家迈克尔·谢若登提出的“个人发展账户”是一个在我国今后低保制度的发展进程中值得借鉴的概念。

迈克尔提出:个人发展账户应该是可选择的、可增值的和有税收优惠的账户,建立在个人名下,但限于指定的目的。在使用时,只要符合限定的目的,政府就给予资金匹配。个人资产账户作为一种社会政策工具正在成为一种全球现象。目前,美国有40多个州已经采用了某种形式的个人发展账户政策,加拿大、英国、澳大利亚、新加坡等国也产生了个人发展账户或类似项目。有学者预言,资产账户将有可能在21世纪成为主要的政策工具。

中国的低保制度引入“个人发展账户”可采取以下措施:

第一,对有劳动能力的低保家庭或个人实施“个人发展账户”政策,先不对低保金作任何变动(保证他们的基本生活),将范围限定在目前诸如养老、医疗、住房、教育等“配套措施”上。

第二,可先在一些小项目上做试点,如城市居民每月基本的伙食费。鼓励低保人员向他们名下的有利息优惠或不交利息税的个人发展账户中存款。

第三,等个人发展账户里的存款积累到一定的数量后,政府可再提出别的限制目标及匹配标准。可按子女教育、医疗、住房等顺序逐步推开。

第四,可以将这个概念逐步推广至技能培训及再就业方面,政府给予配套资金鼓励低保人员参加技能培训,积极就业。

第五,防患于未然,逐渐将个人发展账户的做法向初步解决温饱、但基础还不稳固随时可能返贫的低收入人口贫困边缘人口推广,可以在匹配的标准上有所区别。

“个人发展账户”激励低保人员为改善自身生活条件而努力工作,为低保人员提供了一个逐渐退出低保的平台。另一方面,虽然国家财政需要给予“个人发展账户”相应的配套资金,短期内

似乎增加了财政的负担，但从长远来看，“个人发展账户”让低保人员拥有了自助、自救的动力和能力，并为其最终脱离贫困提供了可能。

四、结语

无庸讳言，仅仅依靠低保单方面的制度创新是无法获得理想的社会效益的。特别是“个人发展账户”的建立需要政府进行相应的配套制度改革，只有这样，才能更好地将有限地财政资金运用到最需要帮助的贫困人群上，才能从根本上实现低保制度的可持续发展（作者单位：江西财经大学公共管理学院）

相关链接

提高员工绩效的压力干预策略
企业危机管理浅论
薪酬与绩效考核的信息化管理
基于情景规划的企业危机管理
从冲突中获益——合作性冲突管理
以低保制度创新缓解公共财政压力
组织行为学在现代企业管理中的应用
不确定环境下企业技术创新的投融资问题
企业管理中内部控制不利的原因和对策分析
基于目标绩效管理的现代企业分配制度研究

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心