



## 城乡最低生活保障覆盖面已近拐点

中国社会科学院社会学所 副研究员 张时飞

### 一、国别比较下形成的“低保覆盖面过小”的判断

近些年，基于国别比较分析，我国社会政策学界和实务部门初步达成以下共识：目前我国社会救助覆盖面不仅低于西方发达国家，也低于周边发展中国家。不断扩大社会救助特别是最低生活保障覆盖面，让更多困难群众分享改革发展成果，是当前及今后一段时期各级政府持续改善民生、实现科学发展的一项重大举措。具体而言，形成我国社会救助覆盖面过小的判断，主要依据以下事证。第一，发达国家的社会救助覆盖面（社会救助人数占总人口的比例）普遍高于我国，经常引用的国别数据是新西兰（25%），澳大利亚（17.8%），英国（15.9%），美国（10.0%），加拿大（9.9%）。目前我国最低生活保障覆盖面不足总人口的5%。第二，发展中国家特别是周边发展中国家低于国家贫困线的人口比例也明显高于我国，政策含义是这些国家扶贫政策的目标人群比我国更大。例如，2007年菲律宾低于国家贫困线的人口比例为36.8%、印尼为27.1%、斯里兰卡为25.0%、泰国为13.1%，中国则为2.5%。

至于我国最低生活保障覆盖面应以多大为宜，众说纷纭，莫衷一是。其中较具代表性的意见，出自中国人民大学郑功成教授最近完成的《中国社会保障改革与发展战略规划（总报告）》。该报告认为，到2012年，通过低保及其相关制度能够获得援助的低收入人口不低于全国总人口的8%。

### 二、当前我国城乡低保覆盖状况及发展趋势

1、城乡低保覆盖状况及区域分布。根据民政部网站最新公布的数据，截至2008年第三季度，全国最低生活保障总人口为6130.5万人，约占2007年末全国总人口（使用的是31个省份加总数据）的5.4%。其中：全国城市低保人口2272.8万人，约占2007年末全国城镇人口（《中国统计年鉴》已无非农业人口数据）的4.8%；全国农村低保人口3857.7万人，

约占2007年末全国乡村人口（《中国统计年鉴》已无农业人口数据）的6.0%，农村低保覆盖面高出城市1.2个百分点。东、中、西部地区最低生活保障人口分别为1359.2万人、2177.8万人和2593.5万人，约占2007年末各地区总人口的2.7%、5.5%和7.9%。其中：东、中、西部地区城市低保人口分别为481.8万人、984.4万人和806.6万人，约占2007年末各地区城镇人口的2.0%、5.9%和6.5%；东、中、西部地区农村低保人口分别为877.4万人、1193.4万人和1786.9万人，约占2007年末各地区乡村人口的3.8%、5.1%和8.6%，东、西部农村低保覆盖面分别高出城市1.8个百分点和2.1个百分点，中部地区农村低保覆盖面低于城市0.8个百分点。

2、城乡低保继续扩面的内在驱动力。现届政府任期内（2008-2012年），撇开国家大幅度提高低保资金占政府财政支出的比重、不断提高城乡低保标准等强力因素的影响，仅就经验逻辑判断，我国低保制度覆盖面仍有较大的扩展空间。内在的驱动力主要有三：第一，东部地区城市低保覆盖面明显过小，目前仅为2%。特别是那些城市低保资金未列入中央财政转移支付范围或中央财政转移支付较少的沿海发达省份，城市低保覆盖面就更小，如浙江省城市低保覆盖面仅为0.3%，广东为0.7%，北京、江苏、福建均为1.1%、山东为1.4%，这与当地实际状况不适应，城市低保覆盖面有潜力进一步扩大。第二，部分省份特别是中部地区省份的农村低保覆盖面有悖常理。一个突出的表征是，这些省份的乡村人口都高于城镇人口，城镇低保标准也大大高于农村低保，但农村低保覆盖面却低于城市低保。具体而言，2007年末山西、河南、湖北、湖南、重庆、四川、海南七省、直辖市的乡村人口比重都在50%甚至60%以上，可2008年第三季度的农村低保覆盖面都小于城市低保，最大差距达1个百分点，这至少说明一点，上述省份农村低保覆盖面仍有不小的潜力可挖。第三，近期两大利好政策强力推动，即2008年11月5日国务院常务会议部署的扩大内需、促进经济增长的十项措施和党的十七大三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。特别是后者关于“完善农村最低生活保障制度，加大中央和省级财政补助力度”的论述，切中了当前农村低保制度改革发展的要害。有理由相信，随着中央和省级财政补助力度的进一步加大，我国农村最低生活保障覆盖面将会迈向一个新台阶。

### 三、我国城乡低保继续扩面的张力与拐点

1、城乡低保继续扩面存在结构张力。适度保障一定比例的困难群众，是政府勇于担当责任的表现。但也应清醒地认识到，我国最低生活保障覆盖范围的不断扩展，也存在不少结构性张力，需要认真对待并加以研究。仅就农村低保制

度说明之。第一，农村低保制度覆盖面达致现有水平，地方政府特别是省级以下政府已尽了最大的努力。从一定意义上说，省级以下政府在政治、经济特别是财力上基本释放出了应有的能量。虽然中央政府近期承诺进一步加大中央和省级财政补助力度，但在农村社会保障体系总体上不健全、不完善的大背景下（如农村社会养老保险基本处于制度缺失状态），农村低保制度应该走多远，能够走多远，中央政府应该有个宏观判断。否则，会事与愿违，不利于农村社会保障体制的构建和农村地区的科学发展。当前农村低保工作急需研究的课题之一，应是“应保尽保”是农村低保制度发展的近期目标，还是中、长期战略目标。第二，在低保对象动态管理总体上不理想、基层基础工作短期内难以切实加强的情况下，不断扩大制度覆盖面，很可能走入不可持续的怪圈：为纳入新生困难群众，低保制度惟有扩大覆盖面；一旦新生困难群众纳入低保，他们很快就成为长期甚至终身享受低保待遇的人员；此后不断出现的新的困难群众，不得不通过持续扩大低保制度覆盖面来解决，如此循环往复，必将导致制度扩面无止境，保障人口无边界。第三，纯粹从技术层面讲，不断扩大最低生活保障覆盖面势必加大制度瞄准率走低的风险。目前，我国扶贫部门通过农村贫困监测数据，只能获悉省级农村贫困发生率。而要获知省以下特别是县以下农村贫困发生率仍是个全国性乃至世界性难题。在成功绘制县以下农村贫困地图之前，仅仅依靠家庭收入核实和群众评议的方法，由下而上单向认定低保对象，出现诸如地区工作不平衡、对象认定不准确等问题也就在所难免。

2、城乡低保覆盖面实际已接近拐点。首先申明，做出这一判断，无意否定进一步扩大我国最低生活保障覆盖面的必要性和紧迫性。现实清楚地表明，全国有不少地方和众多困难群众正翘首以盼，亟待低保制度援手。上述判断旨在提醒各级政府，在持续推动低保制度扩面的过程中，有必要理清其内在动力和结构张力，从战略高度把握和规划，不应为扩面而扩面。从此意义上说，我国城乡低保覆盖面实际已接近拐点的判断理据，除了上文的阐述，集中起来可归结成三点：第一，近些年，由于各级政府把建立健全城乡低保制度作为“民心工程”、“德政工程”特别是“民生工程”来持续推动，城乡低保覆盖面已达到了目前地方财力允许的高位区间。突出表现在，一方面全国城乡低保覆盖面总体上不低，且区域分布趋于合理。另一方面，不少省份城乡低保人口近年来有“回吐”的迹象。第二，在低保对象动态管理没有明显改善的情况下，持续扩大覆盖面的唯一功效是，把城乡居民按家庭收入高低排序，从低到高依次纳入低保制度。制度的准入门槛，确保对象最低生活的既定目标，也就变得不那么重要了。发展到极致，很可能成为类似“生猪良种补

贴”性质的福利。第三，实地调查中，不少基层低保工作人员坦言，现阶段社会上特殊困难群众绝大多数都享受了低保待遇，少数仍未纳入制度的，主要是在调整期内因偶发、突发性因素致贫的人员。如果低保对象的动态管理工作卓有成效，这部分人的基本生活问题很快就能解决。倘若一味扩大低保覆盖面，不仅基层工作难做，更会加大制度“瞄偏”的风险。

中国社会学网 [www.sociology.cass.cn](http://www.sociology.cass.cn)

文档附件：

编辑： 文章来源： 作者投稿

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]