

共同富裕背景下低保标准的 统筹协调策略

蒋卓余¹, 张翔², 方珂³

(1. 上海政法学院 政府管理学院, 上海 201701; 2. 浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058;
3. 华东师范大学 公共管理学院, 上海 200062)

[摘要]近年来,我国部分地区推动城乡低保并标、市域低保并标甚至省域低保并标,大大缩小了低保标准的城乡差距和地区差距。但由于我国城乡和地区之间在生活成本方面存在不可忽视的差距,城乡和地区使用统一的低保标准并不等同于实现城乡和地区间救助标准的公平,相反这往往会带来低生活成本地区的低保标准过快增长,引发有劳动能力低保对象劳动激励下降、普通群众不公平感增加、部分欠发达地区县市财政负担沉重等意外后果。共同富裕背景下,低保标准的统筹应该是统一低保标准的确定方法,而不是无视生活成本的差异、简单地统一低保标准。

[关键词]共同富裕;社会救助;低保标准;统筹协调;城乡并标;区域并标

[中图分类号]C913.7

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2025)02-0131-08

一、引言

健全分层分类的社会救助体系是健全多层次社会保障体系的重要举措,也是增进民生福祉的着力点。最低生活保障制度(以下亦简称“低保”制度)是分层分类社会救助体系中的基本生活救助项目,同时也是各类专项救助和服务类救助的主要瞄准依据(关信平,2019)^①。

在扎实推进共同富裕的社会建设目标下,统筹低保制度也被给予更高的关注度。其中,统筹城乡之间和区域之间的低保标准成为着力点。在已有实践中,浙江率先推动了城乡低保并标和市域低保同标,上海、北京、江苏等地实现城乡低保并标,天津、贵州等地则推动缩小城乡低保标准差距^②。根据图1可知,自2007年农村最低

生活保障制度在全国范围内普遍建立起,全国城乡低保平均标准的差距不断缩小,低保标准城乡统筹的趋势越来越明显。全国层面的城乡低保平均标准比从2.6下降至2023年的1.26。同期的全国城乡居民人均可支配收入和人均消费性支出比则分别从3.14和2.88下降到2.39和1.82。相比人均可支配收入和人均消费性支出的城乡差距,城乡低保标准差距缩小的幅度更大。其中,城乡低保标准占人均消费性支出的比重整体上均呈现增长的趋势,但农村低保标准占农村人均消费性支出的比重更高、涨幅更大。

全国层面城乡之间和区域之间的低保标准差距大幅缩小,体现了统筹低保制度的积极作用。然而,低保标准差距缩小的幅度,远远超过居民人均可支配收入和人均消费性支出差距缩小的幅度,使得低保标准差距已明显低

[基金项目]国家社会科学基金青年项目“数字社会中社会救助兜底和赋能功能的完善研究”(项目编号:22CSH072)。

[作者简介]蒋卓余(1993—),女,博士,上海政法学院政府管理学院讲师,研究方向:劳动与社会保障;张翔(1977—),男,浙江大学公共管理学院教授、浙江大学民生保障与公共治理研究中心兼职研究员,研究方向:社会救助和养老保障;方珂(1992—),男,博士,华东师范大学公共管理学院晨晖学者,通讯作者,研究方向:社会救助和组织社会学。

^①关信平:《新时代中国城市最低生活保障制度优化路径:提升标准与精准识别》,《社会保障评论》,2019年第1期。

^②Zhai F., Gao Q., “Strengthening Coordination Between Rural and Urban Dibao: Evidence and Implications”, *China: An International Journal*, 2019, Vol. 17, No. 1, pp. 96–108.

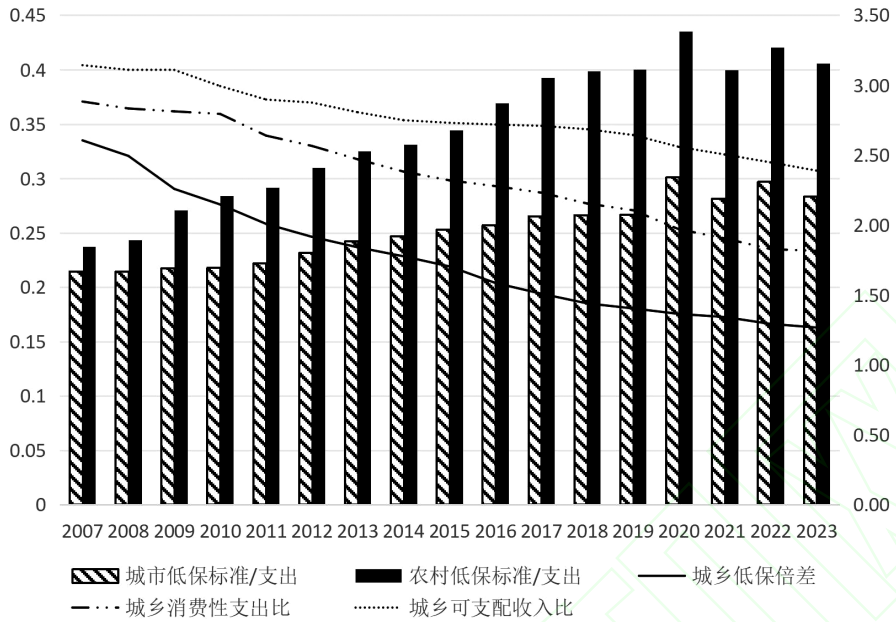


图1 2007—2023 年全国城乡低保标准及城乡倍差

数据来源：国家统计局、社会服务发展统计报告、民政事业发展统计公报

于居民人均可支配收入和人均消费性支出差距。这也引发了对于简单统一低保标准的担忧^①。低保同标是否等同于社会救助的公平？在居民消费性支出存在客观差距的同时，低保同标造成欠发达地区低保标准提高到发达地区同等水平，是否会造成不良的社会影响？

在扎实推进共同富裕的社会建设目标下，应如何科学、理性地统筹低保标准？本文拟在梳理低保标准统筹的既有实践和理论路径的基础上，重点分析统一低保标准的潜在影响和地方民政部门应对低保并标的弹性策略，并提出在共同富裕背景下统筹协调低保标准的政策建议。

二、低保标准统筹的既有实践和理论路径

《社会救助暂行办法》规定，低保标准由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需

的费用确定、公布。

（一）低保制度和低保标准的统筹过程

中国的低保制度最早于 1993 年在上海试点，是为了缓解经济体制转型和国有企业改革过程中的新型城市贫困问题而设立的^②。1997 年国务院印发《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》（国发〔1997〕29 号），决定在全国推行城市低保制度，并最终于 1999 年在全国所有 668 个城市和 1689 个县建立起来^③。而在同一时期，农村地区“保基本”的职能则主要依托由集体经济组织提供的“五保”政策承担^④。2003 年以前，全国仅有 15 个省的 2037 个村建立了低保项目，受助人占农村人口的比重仅为 0.4%^⑤。因而，在低保项目设置之初，城乡之间、地区之间是“有”和“无”的差别，尚不涉及标准的统筹^⑥。

2006 年，中共中央发布《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（中发〔2006〕19 号），提出“逐步建立农村最低生活保障制度”。这被认为是低保

①李卫东：《提高低保标准应考虑的几个问题》，《中国民政》，2020 年第 23 期。

②Leung J.，“The Emergence of Social Assistance in China”，*International Journal of Social Welfare*，2006，Vol. 15，No. 3，pp. 188-198.

③Wen Z.，Ngok K.，“Governing the Poor in Guangzhou：Marginalization and the Neo-Liberal Paternalist Construction of Deservedness”，*China Information*，2019，Vol. 33，No. 2，pp. 210-233.

④岳经纶，方珂：《从“社会身份本位”到“人类需要本位”：中国社会政策的范式演进》，《学术月刊》，2019 年第 2 期。

⑤Ngok K.，“Social Assistance Policy and Its Impact on Social Development in China：The Case of the Minimum Living Standard Scheme（MLSS）”，*China Journal of Social Work*，2010，Vol. 3，No. 1，pp. 35-52.

⑥Zhang S.，Ci Q.，Zhan M.，et al.，“Public Assistance in Urban and Rural China：A Tale of Two Stories”，*International Journal of Social Welfare*，2017，Vol. 26，No. 4，pp. 303-313.

领域第一次出现“城乡一体化”政策话语的标志^①。2007年,国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19号),要求在全国范围内建立农村低保制度,并将农村低保资金列入地方各级人民政府财政预算。同年,低保制度在全国所有城乡地区建立起来,实现从“城市”到“农村”的空间拓展。低保统筹也有了讨论的起点。

在低保制度于所有城乡地区建成之后,党中央、国务院和各地政府开始逐步探索低保标准的统筹。2011年,民政部发布《关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》(民发〔2011〕80号),提出“各地在制定和调整城乡低保标准时,可以采用基本生活费用支出法、恩格尔系数法或消费支出比例法……应引导经济水平相当的地区缩小地区间的低保标准差距,条件成熟的地区可以在区域内实行统一的城乡低保标准”。2012年,国务院发布《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》(国发〔2012〕45号),提出省级人民政府可根据区域经济社会发展情况,研究制定本行政区域内相对统一的区域标准,逐步缩小城乡差距、区域差距。2013年,党的十八届三中全会提出,要“推进城乡最低生活保障制度统筹发展”。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于改革完善社会救助制度的意见》,提出“促进城乡统筹发展……加大农村社会救助投入,逐步缩小城乡差距”。

2021年,民政部印发《最低生活保障审核确认办法》(民发〔2021〕57号),将城市低保和农村低保统称为“最低生活保障”。2024年,民政部、国家发展改革委、财政部、国家统计局联合发布《关于进一步做好最低生活保障标准确定调整工作的指导意见》(民发〔2024〕16号),提出引导经济发展水平相近地区逐步缩小地区间低保标准差距。同时,民政部在政策解读中指出,从10多年(自2011年《意见》颁布至今)地方实践情况看,消费支出比例法综合考虑居民各类支出,具有计算简便、数据易采集获得、测算成本较低、群众认知感强等优势,且能够更好体现低保制度目标,目前绝大多数省份已采取消费支出比例法作为低保标准测算的主要方法,具有良好的工作基础。

需要指出的是,由于各地经济发展水平和公共财政能力存在差异,统筹低保标准离不开上级政府财政转移支付的作用。低保标准虽然原则上由省、自治区、直辖市

或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定、公布,但上级政府的支持力度也与低保标准的设置密切相关^②。在城乡低保制度确立后,中央财政支持力度逐渐加大。其中,中央财政对城市低保资金的投入比例从1999年的26.0%上升到2009年的67.4%,对农村低保的投入资金也从2007年的30亿元增加到2009年的216亿元(占当年支出的59.5%)^③,成为低保的主要资金来源^④。同时,国务院《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》(国发〔2012〕45号)还明确中央财政最低生活保障补助资金重点向保障任务重、财政困难地区倾斜;基层最低生活保障工作经费不足的地区,省市级财政给予适当补助。这体现了中央和省市级财政在统筹城乡之间、区域之间低保标准中的积极作用。

在政策引导和财政支持下,区域之间、城乡之间的低保标准差距逐渐缩小。例如,广东省于2013年发布《广东省人民政府办公厅关于建立全省城乡低保最低标准制度的通知》(粤府办〔2013〕17号),根据全省各地经济社会发展水平设立四类城乡低保最低标准,每年由省民政厅会同有关部门根据各地城乡居民人均消费性支出、人均财力等,分区制订全省城乡低保标准和城乡低保补差水平最低标准(以下称省城乡低保最低标准),并且规定各地城乡低保最低标准,不得低于省城乡低保最低标准,不得低于当地现行城乡低保最低标准。浙江省在2018年实现县(市、区)域范围内低保标准城乡一体化,即在县域内统一城乡低保标准;在2022年实现低保市域同标,即在地级市内统一各县(市、区)的低保标准,并从2024年开始推进以逐步缩小不同地级市间低保标准差距为目的的低保标准确定调整工作。

根据浙江省杭州市城乡同标和县(市、区)低保标准一体化的过程(见表1)可知,2016年和2017年间,除主城区外,其余县(市、区)低保标准分为城镇低保标准和农村低保标准,杭州市共有9档低保标准。2018年,城乡低保标准实现统筹,且富阳区低保标准与主城区并轨,低保标准从9档减少到4档。2018—2020年间,先后实现临安区与主城区低保标准统一、淳安县与桐庐县低保标准统一,杭州市低保标准长期维持在3档。直至2022年起,县(市、区)3档低保标准统一。

(二) 低保标准统筹的理论路径

就理论层面而言,低保标准统筹有两种潜在路径,一是统一标准(即使用同一个低保标准),二是统一标准的

①Zhang H., “Discourse Change and Policy Development in Social Assistance in China”, *International Journal of Social Welfare*, 2012, Vol. 21, No. 4, pp. 433–442.

②肖萌,李飞跃,斯华景:《城市低保支付水平的影响因素》,《城市问题》,2017年第11期。

③刘喜堂:《建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2010年第4期。

④陈蔡春子,林万龙:《发展能力、社会压力与城乡低保标准并轨》,《兰州大学学报》(社会科学版),2022年第5期。

表 1 杭州市低保同标过程

时间	分档	县(区、市)低保标准
2016. 08	第一档	主城区(含萧山、余杭)城乡低保标准为每人每月 819 元
	第二档	临安市城镇低保标准每人每月 709 元,农村低保标准每人每月 639 元
	第三档	富阳区城镇低保标准每人每月 680 元,农村低保标准每人每月 612 元
	第四档	建德市、桐庐县城镇低保标准每人每月 674 元,农村低保标准每人每月 639 元
	第五档	淳安县城镇低保标准每人每月 660 元,农村低保标准每人每月 594 元
2018 年杭州市实现县(市、区)低保标准城乡一体化		
2018. 01	第一档	主城区(含萧山、余杭、富阳)城乡低保标准为每人每月 917 元
	第二档	临安区城乡低保标准为每人每月 780 元
	第三档	建德市、桐庐县城乡低保标准为每人每月 734 元
	第四档	淳安县城乡低保标准为每人每月 665 元
2018. 07	第一档	市区(不含临安区)城乡低保标准为每人每月 955 元
	第二档	临安区城乡低保标准为每人每月 860 元
	第三档	建德市、桐庐县、淳安县城乡低保标准为每人每月 764 元
2019. 07	第一档	市区(不含临安区)城乡低保标准为每人每月 1041 元
	第二档	临安区城乡低保标准为每人每月 989 元
	第三档	建德市、桐庐县、淳安县城乡低保标准为每人每月 833 元
2020. 09	第一档	市区城乡低保标准为每人每月 1102 元
	第二档	淳安县城乡低保标准为每人每月 955 元
	第三档	建德市、桐庐县城乡低保标准为每人每月 882 元
2022 年杭州市实现县(市、区)低保标准一体化		
2022. 01 全市低保标准为每人每月 1102 元		
2022. 10 全市低保标准为每人每月 1216 元		
2023. 07 全市低保标准为每人每月 1259 元		

资料来源:杭州市民政局低保标准信息公开。

确定公式(即使用同一个公式来计算低保标准)。

第一条路径是在区域范围内制定一个统一的低保标准,所有城乡地区都使用该标准作为低保线。浙江省的市域同标和广东省的地区内同标,都是这一做法的具体案例。

第二条路径是在区域范围内统一低保标准的确定办法或公式,所有城乡地区根据这一公式,按照地方经济社会发展指标,确定低保标准。民政部《关于进一步做好最低生活保障标准确定调整工作的指导意见》(民发〔2024〕16 号)提出的“统一标准确定方法……低保标准根据上年度居民人均消费支出,区分城乡分别确定”就是这一路径的具体体现。

实际上,第二种做法更接近于低保制度设置的初衷。《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》(国发〔1997〕29 号)规定,“各地要本着既保障基本生活、又有利于克服依赖思想的原则,按照当地基本生活必需

品费用和财政承受能力,实事求是地确定保障标准……并且随着生活必需品的价格变化和人民生活水平的提高适时调整”。《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19 号)则规定,“农村最低生活保障标准由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定……随着当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时进行调整”。

也就是说,在城乡低保制度设置之初,当地基本生活必需品的费用就是低保标准设定的核心依据。《民政部、国家发展改革委、财政部、国家统计局关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》(民发〔2011〕80 号),进一步明确低保标准设定应该以维持当地居民基本生活所必需的消费品支出数据为基础,采用基本生活费用支出法、恩格尔系数法或消费支出比例法。当然,在具体实践中,也有地方将低保标准与当地

的居民平均收入或最低工资标准挂钩^①。但总体上都属于基于统一的计算公式,使用当地的物价或收入数据,测算得出地方性的低保标准。

从理论上来说,地区之间和城乡之间的收入水平、消费水平和生活成本都存在客观差异,第二种做法自然更能体现这些差异,得出更适合当地居民基本生活需要的低保标准,实现统一性与差异性的平衡。但尽管如此,也不乏有地方按照第一种做法,将低保标准统筹与低保标准统一简单等同起来^②。

三、统一低保标准的潜在影响和弹性策略

简单统一低保标准意味着特定区域范围内的所有城乡地区适用于同一个低保标准,也就是说该区域范围内最发达县区的城市居民和最不发达县区的农村居民适用于同一个低保标准,尽管这两类对象所处群体的人均消费性支出和人均可支配收入都不一样。对此,我们将在本节中重点分析简单统一低保标准的潜在影响以及基层民政部门的应对策略。

(一) 统一低保标准的潜在影响

既然低保是一项为满足当地居民生活必需品支出的基本生活保障项目,那么因为地区之间、城乡之间生活必需品价格水平存在客观差异,低保标准也应体现适当的群体间差异。对照这一原则,简单统一低保标准,会带来部分群体所适用的低保标准偏高或者部分群体所适用的低保标准偏低的困境。而这一困境又继而会带来一系列非预期性后果,给低保制度的良性运作带来隐患。根据我们在一些试行低保并标的省份的实地调研,简单统一低保标准至少会带来如下几个方面的非预期性后果。

其一,有劳动能力救助对象劳动激励下降,选择依靠福利政策而不是勤劳致富。在已有试行城乡并标、市域并标的实践中,民政部门多采用“就高”的低保标准确定原则,渐进式地提高低保标准较低地方的标准,使之赶上低保标准较高地方的标准。由此一来,往往是原本标准

偏低的县区(特别是这些县区的农村)大幅度提高了低保标准,甚至出现部分县区的低边标准达到当地最低工资的情况。

在这种情况下,“策略性地降低劳动供给以领取低保”与“参加劳动以获得收入”之间的成本收益对比会发生微妙变化,可能引发救助对象劳动激励程度弱化的非预期性后果。例如,在长三角地区,农村低保月标准常常超过1000元,这意味着享受全额低保的农村居民光低保金就能拿到1万多元一年(且不论由低保身份带来的其它福利),而当地勤勤恳恳务农的农民,一年的收入并没有高出太多。我们使用试行低保并标的A省的微观个体数据进行多项测算,均发现救助对象的人均家庭收入随低保并标出现了下降的趋势。

事实上,简单并标可能引发的弱化救助对象劳动积极性的潜在后果,早在低保制度运行早期就被关注到。《民政部、国家发展改革委、财政部、国家统计局关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》(民发〔2011〕80号)曾指出“一些地方缺乏必要论证和科学测算,简单参照扶贫标准或全国平均低保标准来制定和调整低保标准,难以真实反映当地居民的基本生活需求,甚至导致保障面过宽而影响了低保对象劳动就业的积极性”。只不过当下部分地方的实践又弱化了这一潜在后果的关注。

其二,引发基层社会群众间的攀比、不满等心理,带来潜在的信访压力。作为一项基于家计调查的社会政策项目,社会救助自其产生以来就常被与“福利污名”联系在一起,低保也不例外^③。然而,既有研究也发现“不要白不要”的文化心理、低保“含金量”的陡升等因素都会弱化低保的污名效应^{④⑤⑥}。

在领低保不再被认为是一种耻辱的事情的同时,低保标准的快速增长,低保关联福利的持续扩充,特别是考虑到低保标准的增速显著快于最低工资标准和人均可支配收入,会使得低保越来越成为一种“特殊身份”^⑦,引发居民之间的攀比,以及临界群体的信访,给基层社会救助治理和民政工作带来不必要的困扰。特别是在低保标准提高的同时,低边、特困标准也跟着提高,分散供养特困

①韩克庆:《社会救助是兜底性保障吗?——一项关于低保标准的描述性研究》,《郑州大学学报》(哲学社会科学版),2018年第4期。

②李卫东:《提高低保标准应考虑的几个问题》,《中国民政》,2020年第23期。

③徐月宾,张秀兰:《我国城乡最低生活保障制度若干问题探讨》,《东岳论丛》,2009年第2期。

④赖志杰:《“福利污名”在农村低保中真实存在吗?——兼析农村低保家计调查目标定位方法的变通执行》,《河南社会科学》,2019年11期。

⑤祝建华,林闽钢:《福利污名的社会建构——以浙江省城市低保家庭调查为例的研究》,《浙江学刊》,2010年第3期。

⑥Li M. and Walker R., “Shame, Stigma and the Take-Up of Social Assistance: Insights from Rural China”, *International Journal of Social Welfare*, 2017, Vol. 26, No3, pp. 230-238.

⑦仇叶,贺雪峰:《泛福利化:农村低保制度的政策目标偏移及其解释》,《政治学研究》,2017年第3期。

对象每月能拿到的救助金甚至可以达到3000元上下,超过最低工资,带来社会矛盾^①。

其三,造成对欠发达县区的财政压力。现行政策对社会救助资金向欠发达地区倾斜做出了一定的制度性安排。例如,《关于改革完善社会救助制度的意见》提出“中央财政困难群众救助补助资金重点向救助任务重、财政困难地区倾斜”;《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》指出“财政部门负责根据经济社会发展水平、财政状况、救助需求等因素,通过现有资金渠道合理安排相应社会救助资金,保障低收入人口救助帮扶工作持续开展”。

尽管如此,目前试行低保城乡并标、区域并标的多为东南沿海地区的发达省份。中央财政对于这些省份社会救助专项资金的支持相对有限。尽管作为一个省份,这些地方往往有较强的地方财政能力,但是负责社会救助资金预算和保障的还是县级以上地方人民政府。省一级或者市一级经济发达,并不必然意味着省域内或者市域内的每一县区都有强大的地方经济实力和财政资源。由此一来,试行低保城乡并标、区域并标,可能会给部分经济欠发达的县区带来财政压力。

(二) 统一低保标准的弹性策略

总的来说,简单统一低保标准的非预期性后果,大多与低保标准过高相联系,具体表现为不同程度上超过当地满足基本生活需要所需的低保标准或者地方政府的财政能力。那么,试行低保城乡并标、区域并标的省份,是否有其他的弹性策略,以在统一低保标准的大背景下,维系地方低保项目的正常运行?

根据我们近年来在几个省份的调研,发现至少有两种做法,分别是调整低保补差和控制对象人数。

首先是调整低保补差。低保制度按“补差法”设计。《社会救助暂行办法》规定“民政部门按照共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准的差额,按月发给最低生活保障金”。在理想情况下,低保标准减去人均家庭收入得出的数值即是低保金的实际金额。然而,认定家庭收入是一件很难做到精准的事情,低保金实际上也不是严格按照“补差法”确定的。由此,“补差”往往是有弹性的。而这种弹性也给统一低保标准下的低保执行创造了弹性空间。

部分试行低保并标的省份,在确定一条适用于特定区域内所有城乡地区的低保标准线的时候,划定了另一条适用于不同城乡地区的低保补差水平线。例如,根据《广东省民政厅关于印发2024年全省城乡低保最低标准的通知》(粤民发〔2024〕40号),珠海市、佛山市、东莞市、中山市适用于同一个城乡低保标准(1073元/人·月),但同时这些地市的城镇和农村地区分别又适用于不同的低保补差水平(748元/人·月和627元/人·月),从而在实现标准统一的同时,兼顾城乡差异。

部分试行低保并标的省份,虽没有颁布文件,划定不同的补差标准,但在实际的政策执行中,各地采用了不同的“补差”策略,从而使得最终呈现出各地低保标准相同,但人均补差存在分异的现象。以较早试行低保城乡并标和区域并标的A省为例,图2呈现了2020年A省各地市低保人均补差额、低保标准和人均GDP的分布情况。可以发现,全省各地区之间低保人均补差额存在差异,但这种差异与总体上与经济发展情况(人均GDP)和低保标准的高低并无必然联系,因而人均补差的差异不是因为收入水平的分异而自然形成的,可能存在各地低保执行的差异。

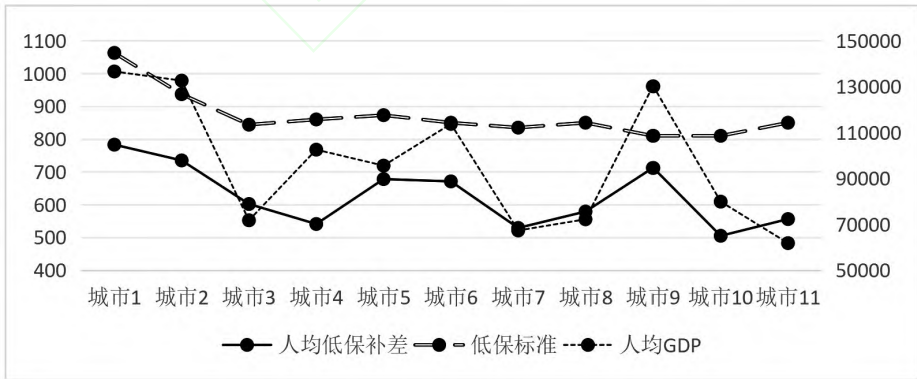


图2 A省各地市2020年12月人均补差、低保标准和人均GDP

数据来源:A省统计年鉴、民政统计数据

①我们在A省D县调研听说一个企业职工基本养老保险退休参保职工要求退保以加入特困制度的案例。该退休职工系残疾人,无劳动能力也无子女。早年家人替其以灵活就业人员身份缴费参加企业职工基本养老保险。在领取待遇数年后,该职工到民政部门申请加入特困制度,但因其有企业职工养老金而被拒绝。其又到人社部门要求退出企业职工基本养老保险,以申请特困人员身份。

表 2 A 省 2020 年 12 月低保同标县(区、市)人均补差

地级市	低保标准	县(区、市)数量	最低补差	最高补差
城市 4	860	9	485	746
城市 5	873	7	662	710
城市 6	850			
城市 8	850	23	504	763
城市 11	850			
城市 9	810	25	438	789
城市 10	810			

数据来源:A 省民政统计数据

2020 年底,A 省 11 个地级市中,已有 7 个地级市实现县(市、区)低保标准一体化。其中,个别地级市低保标准相同。从县(市、区)层面来看,人均补差金额高低差异明显。以城市 9 和城市 10 为例,两地共 25 个各县(市、区)的低保标准均为 810 元/人·月,但人均补差金额最高的区县的人均补差金额达到 789 元/人·月,人均补差金额

最低的区县的人均补差金额仅为 438 元/人·月。

更进一步,区县层面的个体补差金额分布,更能体现标准统一的同时,各地补差策略的分异。使用 A 省区县一级的低保补差个体数据观察发现,A 省各区县至少分别使用了四种低保执行策略,导致补差金额分布呈现出四种不同形态(如图 3—6 所示)。第一种补差策略是明显截断型,区县内不存在补差金额小于特定数值的个体,且多数个体低保补差金额为最低值,即低保补差有“最低线”(如图 3)。第二种补差策略是两端集聚型,补差金额集聚在最低值和最高值,其他数值只有零星分布(如图 4)。第三种补差策略是正态分布型,这种分布更接近于由于收入的正态分布而自然形成的(如图 5)。第四种补差策略是偏态分布型的,人均补差金额频数分布不对称,集中位置偏向一侧(如图 6)。这形象地说明各地在执行相同的低保标准的同时,使用了不同的补差策略,从而为适应地方的实际情况保留弹性空间。

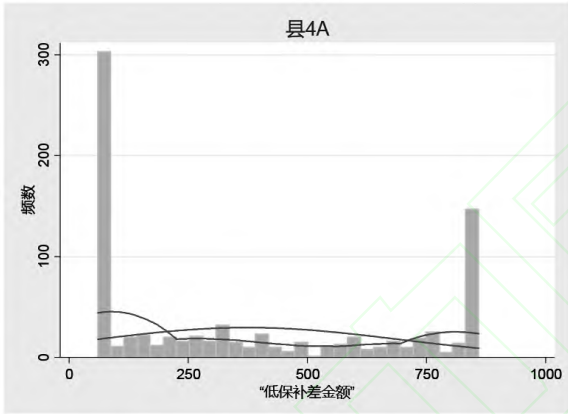


图 3 县 4A 个体低保补差金额分布图

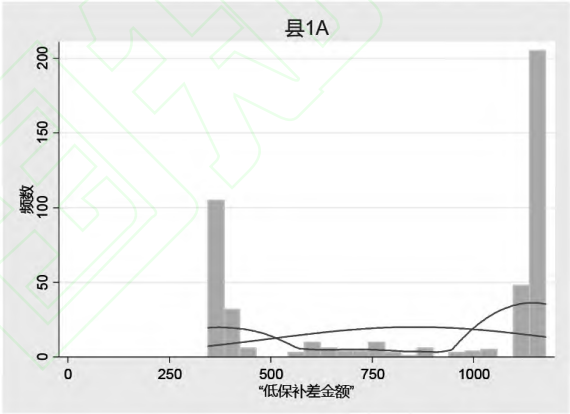


图 4 县 1A 个体低保补差金额分布图

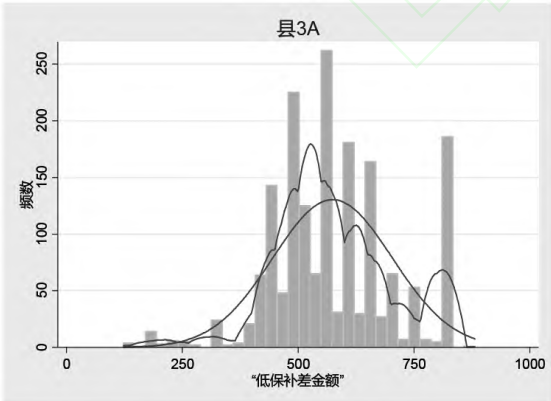


图 5 县 3A 个体低保补差金额分布图

低保补差的上述分异,让各地在统一低保标准的同时,有可能通过不同的补差策略,使低保对象实际获得的低保金与当地满足基本生活需要的水平以及当地地方财政的能力相适应。

与此同时,另一种策略是控制低保对象的人数。低保并标存在一种极端情况,即省域内经济最不发达的区

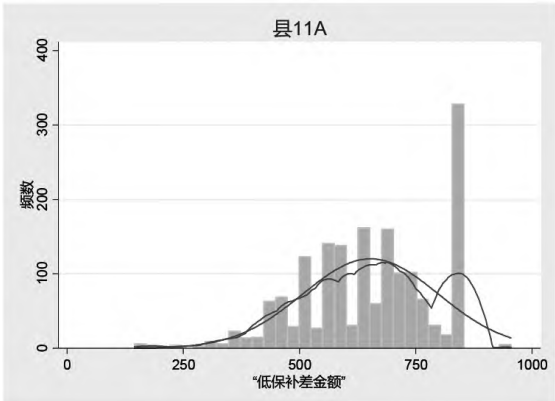


图 6 县 11A 个体低保补差金额分布图

县和经济最发达的区县同处于一个地级市,因而市域并标可能会导致经济欠发达区县的农村低保标准逼近大多数农民的收入水平。在此情况下,民政部门只能通过从严控制低保对象人数,来保障低保的良性运行。例如,Z 市是 A 省的省会所在地,也是最早完成城乡并标和区域并标的市级行政单位之一。根据 Z 市 2023 年的统计数

据,全市的一般公共预算收入达到 2616.8 亿元,占全省的 30.4%,并且主城区所有区县的一般公共预算收入均达到 100 亿元以上。但是,Z 市的 D 县又是 A 省最不发达的县之一,一般公共预算收入仅为 27 亿元。

在先后经历城乡并标和区域并标后,D 县的农村低保标准在 2017 年底到 2022 年底的短短五年时间提高了 609 元/人·月,相当于翻了一倍以上。在财政支出的分担方面,省级财政转移支付 80%,市级财政考虑到 D 县同标后的资金缺口每年固定补助 526 万。2023 年,D 县低保、低边、特困支出共计 1.5 亿,除去省市两级财政支出,县级财政还需要负担 2000 多万^①,这对于 D 县是笔不小的数字。在这种情况下,D 县采取了控制低保对象人数的策略,特别是对劳动年龄段内被认定为有劳动能力的对象从严把关。

四、总结与讨论

低保标准统筹是共同富裕的社会建设目标下,各级民政部门正在探索和推进的议题。在理论层面,低保标准统筹有统一标准和统一标准确定公式两种潜在路径。统一标准确定公式的路径,更能够体现地方基本生活需要和财政能力的差异,也更符合低保制度设置的初衷。而简单统一标准的做法则可能带来弱化有劳动能力救助对象的劳动激励、形成潜在的信访压力以及造成对欠发达县区的财政压力等非预期性后果。部分已试行低保市域并标、城乡并标的省份通过调整低保补差和控制低保人数,在统一低保标准的同时,发挥地方自主性,使低保的实际发放水平更符合当地基本生活需要和财政能力。

事实上,在共同富裕背景下统筹协调低保标准,首先需要考虑的是如何理解低保标准与共同富裕的关系。共同富裕不是同等富裕,不是无差别的平均富裕,不是所有人都达到一样的水平。就社会保障制度而言,共同富裕的核心目标是给予所有社会公民相同的基本社会保障待遇。

从上述原则出发,回应共同富裕的低保制度建设,是通过合理的制度设计、恰当的标准设置,给予救助对象基本相同的兜底保障。对于低保而言,所谓相同的基本保

障待遇,就是《社会救助暂行办法》所规定的当地居民生活必需的费用。也就是说,各地的救助对象都能够依托低保承担生活必需品的费用。

而由于城乡之间、区域之间的收入水平、人均消费性支出和物价水平都不相同,居民生活必需品结构也不相同(如北方地区有供暖成本),生活成本在各地存在差别,因而合理的低保标准也应当根据地方实际,体现城乡之间、区域之间的差异。这种差异不是福利待遇的差异,而是客观生活成本和经济社会发展水平的差异。这就意味着,共同富裕所追求的不是所有城乡、县区都执行同一个低保标准,而是低保标准基于一个相同的公式或计算方法,根据各地实际的消费和物价水平测算得到。

相反,如果各地简单统一低保标准,乃至于最发达县区的城市居民和最不发达县区的农村居民适用同一条低保线,那么要么是前者的标准低了、无法满足基本生活需要,要么是后者的标准高了、超出基本生活需要的范畴,要么两者兼具。在实际的政策执行过程中,由于待遇调整的刚性,农村地区和不发达县区低保标准偏高的情况往往更为常见。这会带来弱化救助对象劳动激励等非预期性后果,因而不是一个具有长效性的调整低保标准的做法^②。

此外,即便是简单统一低保标准,“并标”也不会自然导向“同标”。出于对地方财政能力的差异性等因素的考量,各县区在实际执行低保政策时,也会采用不同的补差策略。这也是为什么部分试点地区的低保标准实现了统一,但各地的实际补差水平千差万别。

在扎实推进共同富裕的进程中,统筹低保标准自然而然地受到更多关注。地方财力充实的地方更容易产生低保并标的冲动。然而,守正才能创新,对于一项兜底保障制度而言,低保自产生以来,就与当地基本生活必需品费用和财政承受能力息息相关。因此,在共同富裕背景下,统筹协调低保标准的发力点并不在于简单统一低保标准,而在于完善统一的低保标准计算公式并进行动态调整,同时完善中央和省级财政对不同地区社会救助资金的调节力度,保障各地低保项目在满足当地居民基本需要的能力方面保持一致。

[责任编辑:韩小凤]

①数据来源:作者在 D 县民政局的访谈资料。
②唐钧:《关于建立低保标准调整机制的建议》,《社会观察》,2008 年第 9 期。