

社会保障研究
Social Security Studies
ISSN 1674-4802, CN 42-1792/F

《社会保障研究》网络首发论文

题目： 典型国家最低生活保障制度人群测算经验及其对我国的启示
作者： 王美桃
网络首发日期： 2021-03-19
引用格式： 王美桃. 典型国家最低生活保障制度人群测算经验及其对我国的启示
[J/OL]. 社会保障研究.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1792.F.20210318.1702.004.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

典型国家最低生活保障制度人群测算经验及其对我国的启示

王美桃

(财政部预算评审中心,北京,100820)

摘要:作为一项典型的社会救助制度,最低生活保障制度是保障一国或地区公民基本生活的最后防线。尽管各国的最低生活保障制度不尽相同,但依据社会经济发展水平科学界定最低生活保障标准(或贫困线)这一动态指标是各国普遍的做法。为此,本文梳理分析了部分欧洲国家、美国、加拿大、韩国和日本在实施最低生活保障制度方面的经验做法,在此基础上,提出完善我国最低生活保障制度立法、科学界定最低生活保障标准等政策建议。

关键词:最低生活保障制度,社会救助制度,贫困线,补贴标准

一、最低生活保障制度的基本内涵

最低收入或生活保障制度是一项典型的社会救助制度,制度运行过程中,需要通过一定的原则和方法来确定潜在目标对象的受益资格,从而使有限的社会救助资源真正用于那些切实需要帮助的困难群体^[1]。一般情况下,社会救助补贴对象的瞄准主要涉及两方面的问题:一是设标问题,即根据政策的目标要求,界定“谁是最需要的人”,并且规定受益标准;二是寻标问题,即通过一定的手段、方法和技术把“最需要的人”甄别出来,并且基于救助标准进行救助。对于最低生活保障制度而言,潜在最低生活保障人群的确定就是按照一国或地区相关制度规定的受益资格和受益标准找到符合资格的受益对象,并实现差额救助的过程。这是最低收入保障制度执行的核心工作和关键问题。

根据欧盟委员会及 OECD 秘书会的联合调查,OECD 国家的最低收入保障制度受益人群占比数据获取难度较大^①。在 OECD 国家中,低保人群与社会救助人群很难区分,甚至有些国家的最低收入保障制度是福利制度的组成部分。一般情况下,制度受益人会同一时间收到多种福利补贴。此外,最低收入保障申请是以家庭为单位的,官方统计数据旨在分析最低收入的再分配范围,核心关注点是有多少个体生活在低保家庭,而非低保申请人的数量^②。

可见,最低生活保障制度不同于社会保险,一般通过资产调查选定受益人,税收是主要的财政来源。因此,无论在那个国家,受益人群的选定以及低保标准的确定都很重要。但是由于各个国家和地区贫困人口的需求、生活水平和政府财力不同,受益人群的选定标准相差甚远。

二、典型国家经验

(一)部分欧洲国家的最低收入保障制度

1.制度概况

① 2012年欧盟委员会及 OECD 秘书会联合会开展的这项调查,旨在研究收集工作相关福利受益人的数据并对其进行比较。

② 法国和葡萄牙是较晚建立最低收入保障制度的欧盟国家,欧盟 15 国中仅有意大利和希腊没有设立该制度。

欧洲国家的贫困问题从未消失,以生计托底为主的最低收入保障(Minimum Income Protection, MIP) 制度也一直存在。

(1)最低收入保障政策的制定

多数欧洲国家(如英国、德国、丹麦等)的最低收入保障政策由中央政府制定,部分国家(如芬兰、意大利等)由地方政府制定,还有部分国家(如奥地利、瑞典等)由中央和地方两级政府联合制定。

(2)最低收入保障金的兑付

欧洲一半以上国家(如丹麦、比利时、瑞典等)由地方财政承担最低收入保障金的兑付,约 1/3 的国家(如英国、匈牙利等)由中央和地方两级财政按比例承担,极少数国家(如芬兰等)由中央财政承担。

(3)最低收入保障的五种主要类型

目前,欧洲国家最低收入保障制度主要有五种类型:一是向所有公民开放的简单全面的保障计划,它一般存在保障资金不足的问题(如荷兰、比利时等);二是简单无差别的最低收入保障制度,其制度覆盖面和补贴金额相对有限(如奥地利、匈牙利等);三是满足绝大多数人最低生存需求的一般福利计划(如英国、丹麦等);四是覆盖绝大多数人员的差异化最低收入保障计划(如法国、爱尔兰等);五是覆盖部分人员的碎片化保障计划(如保加利亚)。

(4)申请资格

普适性的申请资格是对申请者的国籍或公民资格、年龄、健康状况、工作意愿以及拥有的金融资产、住房等方面设置的基本约束条件。近年来,多数欧洲国家对享受最低收入保障的人群设置严格的条件约束,而处于经济危机中的国家会进一步收紧相关条件。

2.救助标准

多数欧洲国家建立了基于一系列特定指标或家庭成员构成的救助标准确定机制^[2]。例如,瑞士建议以最贫困家庭户可支配收入的 10%为基准确定救助标准^[3]。德国的救助标准以低收入群体的支出为依据,通常测算样本户每 5 年的收支情况。芬兰的最低救助福利标准与生活费用指数密切挂钩,且每 4 年调整一次。但许多欧洲国家设定救助标准相当武断,基础依据合理性不足,对政治因素的考虑远超过了科学依据。

3.受益人群测算

一半以上的欧洲国家(如比利时、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、英国、瑞典等)的最低收入保障制度全面覆盖了处于“贫困陷阱”中的公民。但是保加利亚、希腊、西班牙、克罗地亚、意大利、拉脱维亚、葡萄牙、罗马尼亚 8 国的最低收入保障制度覆盖率却十分有限。此外,同一国家的不同区域的最低收入保障制度覆盖率也各有不同。

许多欧洲国家有关最低收入保障制度受益人员的详细证据是缺失的^[4]。其中,在绝大多数国家中,仅有部分制度受益人群会申领相关补助金。例如,在德国所有最低收入保障制度的受益人员中,约有 1/3~2/5 的人员未申请相关补贴。在英国,约 1/3 满足最低收入保障制度条件的人员未申请家计调查相关福利。在瑞士,社会救助的不申请率约为 28%。在被调查的欧洲国家中,不愿意主动申请最低收入保障金的人员主要集中在部分特定人群,如农民、无家可归者及生活在贫民窟的居民等。

从个人、社会、管理和制度四个维度考察发现,欧洲国家最低生活保障制度受益人群不申领补贴的原因是多方面,具体包括个人福利意识淡薄、制度复杂、申请程序繁琐和社会关注度高等(见图 1)。

多数欧洲国家已建立了最低收入保障制度或非缴费型家计调查制度,但是各国最低收入保障制度的贡献率十分有限。由于制度覆盖面低、信息宣传不到位、申请率不高以及监管力度加大等客观原因,弱势群体想靠领取救助金过上体面的生活是不现实的。另外,由于缺乏相关制度研究及动态调整机制,许多国家很难测算最低收入保障人群的占比。

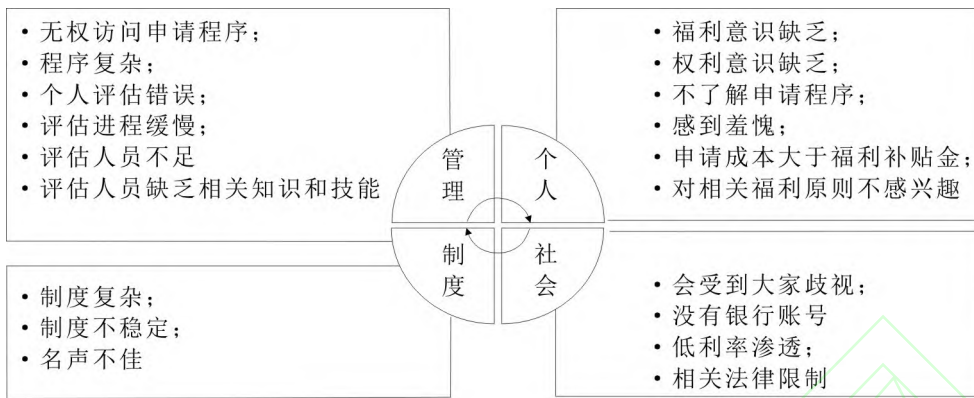


图 1 部分欧洲国家社会保障制度受益人群不申领补贴的因素分析

(二) 美国补充保障收入计划

1. 制度概况

美国补充保障收入 (SSI) 是一项针对低收入老年人、盲人和残疾人的联邦级最低收入保障计划^[5], 其作为基于家计调查的现金救助项目, 资金来源于美国财政部的一般基金, 而非社会保障基金^[6]。截至 2018 年 12 月, SSI 计划已向 80 万美国公民提供了救助金 (含联邦政府管理的州级补充保障金), 人均补贴标准为 551 美元/月^[7]。

SSI 计划的基础申请资格按照年龄、残疾程度、视力情况可被分为三大类, 申请者需要满足收入和资产约束条件, 以及公民身份和居住要求等一般条件, 具体申请条件会动态调整。例如, 在收入限制条件方面, 2002 年申请者收入限制为每月 780 美元 (单身/儿童) 或 1170 美元 (夫妇)^[8], 2016 年收入限制为每月 733 美元 (单身/儿童) 或 1100 美元 (夫妻)。在资产限制条件方面, 1989 年申请者可数资产限制为 1500 美元 (单身/儿童) 或 2250 美元 (夫妻), 2019 年资产限制为 2000 美元 (单身/儿童) 或 3000 美元 (夫妻)^[9]。

2. 补贴标准

SSI 计划的初衷是保障处在贫困线下的美国居民的生活。制度补贴标准设定在人口普查局的法定贫困线以下, 实际支付给单身受益人的救助金约为法定贫困线的 75%, 夫妇受益人的救助金约占法定贫困线的 90%。SSI 计划的补贴标准每年 1 月会根据生活成本指数增加, 该指数常用于调整美国社会养老、遗属和残疾保险制度 (OASDI) 的福利水平。随着时间的推移, SSI 计划补贴标准占美国法定贫困线的比重基本保持稳定^[10]。2002 年, 在没有其他收入的情况下, 凡符合 SSI 计划的单身受益人每月可领取 545 美元的联邦现金福利, 夫妻受益人每月可领取 817 美元该项福利。2019 年, SSI 计划月度联邦补贴标准如下: 有自有住房的个人为 771 美元, 居住非自有住房的个人为 514 美元; 夫妻自住者为 1157 美元, 居住其他地方的夫妻为 771 美元; 配套申请的医疗补贴标准为 30 美元^[11]。另外, SSI 计划鼓励受益人依法申请政府提供的各种福利。

3. 保障人群占比测算

1955 年, 美国制定了官方的贫困线衡量标准。2011 年, 美国人口署还制定了《补充贫困衡量标准》(The Supplemental Poverty Measure, SPM), 该举措扩展了官方贫困衡量标准, 旨在帮助那些未被纳入官方贫困衡量标准的低收入家庭和个人^[12]。

美国贫困线每年都在变动, 且不同种族的贫困率变动差异较大^[13] (见图 2)。目前美国至少有 48 种贫困线, 分别适用于 50 个州和哥伦比亚特区内不同类型、不同收入水平的个人和家庭。美国人口署常用抽样调查数据来测算低保人群数量, 即通过跟踪和分析社区总人口、种族、中等家庭收入以及按年龄划分的贫困状况等方面的统计, 确定低保人群占总人口的比重。另外, 美国人口署还通过访谈形式了解低保人群申请条件变动情况, 具体表现为通过与地区学校、医疗服务机构、宗教场所、社区等部门的代表或负责人座谈, 确定

低收入或少数族裔人群在就学、就医、宗教活动、社区活动中参与度。为了消除贫困,美国还建立了以家庭为单位的贫困救助体系,其涵盖贫困家庭临时救助(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)政策,老年人、残疾人和妇女儿童等家庭救助政策、中低收入家庭的资产建设等。



图2 美国不同种族人群的贫困率

资料来源: Jessica Semega, Melissa Kollar, Emily A Shriver, John Creamer. Income and Poverty in the United States: 2019 [EB/OL]. [2020-09-15]. <https://www.census.gov/library/publications/2020/demo/p60-270.html>.

(三) 加拿大收入保证补贴金制度

1. 制度简述

加拿大收入保证补贴金(GAI)制度源于美国,是一种收入支持计划,旨在为每个加拿大公民提供基本最低收入并设定最低收入标准。1974年加拿大联邦政府和马尼托巴湖地方政府开展试点^①,根据低收入者实际收入与维持一定社会生活水平所需要的消费支出差额,运用税收征管体系,依率计算及给予该群体补助,该试点计划又被称为负所得税(NIT)制度^[14]。NIT制度是配合累进所得税制设计的,即收入低于特定水平的人或家庭可从政府得到补贴,具体补贴金额等同于GAI制度下的最低生活补贴标准。其中,负所得税=(最低生活补贴金额-个人实际收入)×负所得税率。实践中,GAI制度或NIT制度旨在确保无收入家庭获得最低生活保障的现金福利,但具体补助数额会随着家庭收入的增加而逐步减少。截至2016年底,既定收入水平下的18~64岁加拿大公民每年可收到18000美元的GAI制度补贴,但是如果受益人收入每增加100美元,则GAI制度补贴标准降低50美元。随着GAI制度或NIT制度补贴水平的提升,政府需付出的财政成本增加。鉴于此,2016年3月安大略省自由党政府决定重新启动了该省的最低生活保障制度(GAINS),并安排了相关预算,这是加拿大最低收入保障制度的重要转折点^[15]。

2. 补贴标准

GAINS补贴标准高于联邦政府提供的老年养老金和附加最低收入保障制度补贴,每个受益人的月补贴标准介于2.5美元到83美元之间,且补贴标准随个人收入和婚姻状况的变动而变动。一般而言,如果受益对象没有个人收入,则获得最高补贴金。2018年,GAINS对无收入的单身受益人、家庭受益人分别提供16989美元/年、24027美元/年的补贴金。另外,GAINS补贴标准每3个月随通胀水平调整一次。2021年1月1日至2021年3月31日,GAINS补贴标准调整为单身申请人每年19409.88美元,夫妻双方每人每年补贴15019.80美元^[16]。

① 试点期3年。加拿大和马尼托巴湖政府按照居民家庭结构和经常性收入分类分档,家庭收入不超过既定限额的可申领GAI补贴,补贴标准随家庭规模和结构以及年度通胀率调整。以家庭年收入低于13000美元的四口之家(含2大和2小)为例,补贴金额设为3800美元、4800美元和5800美元三档,负税率也分为35%、50%和75%三档。

3. 低保人群占比测算

为测算和跟踪低收入人口变动情况,加拿大联邦政府先后设置了三类贫困线测算指标,包括统计局1960年制定的低收入临界点指标(LICOs)^①、1991年制定的低收入衡量标准(LIM)^②以及1997年人力资源发展部和联邦省区域社会发展研究信息局共同构建的市场篮子测算指标(MBM)^[17]。2018年,加拿大政府指定市场篮子测算指标为官方贫困测算指标,具体是将代表个人或四口家庭(含两个成人和两个孩子)适度基本生活水平的食品、衣物、住房、交通等一篮子费用,作为划分低收入人群与其他收入人群的分界线^[18],并通过劳动收入动态调查(SLID)获取低收入人群的市场收入、税前收入和税后收入等。依据MBM测算,2018年加拿大共有320万国民(占总人口8.7%)符合低收入保障人群标准,其中GAI制度受益人将增加到75万人,未来5年每个受益人年制度成本约为9421美元~10169美元。2021年3月,加拿大联邦财政部长公布了GAI制度年度预算支出的四种模型,预计GAI制度年度补贴总支出介于1319亿美元-4645亿美元之间^[19]。在安大略省管辖的部分行政区内,社会救助制度运行总成本中30%为行政管理成本,而GAI制度运行成本仅占制度补贴金的2%~3%^[20]。

总体来看,GAI制度及后续补充的最低收入保障制度一定程度上缓建了贫困,并改善了制度受益低收入家庭的生活水平。但是,加拿大20世纪90年代前的收入保证补贴金制度具有明显的缺陷:一是制度越慷慨,政府需付出的成本越高;二是制度过于慷慨,会抑制人们的工作热情;三是制度执行难度较大。

(四) 韩国国民最低生活保障制度

1. 制度简述

自2000年10月起,韩国正式实施国民最低生活保障制度(NBLSS)。为消除制度盲点和贫困,2015年7月,韩国对该制度实施了改革,调整了补贴给付方式,使基本生活保障、医疗、教育和住房等救助的给付分开运行^[21]。其中,基本生活保障救助主要向绝对贫困群体提供最基本的生活救助,而医疗、教育、住房等救助则是针对有需要的绝对和相对贫困人群(见图3)。

改革前	改革后			
基本生活保障	基本生活保障	医疗保险	住房津贴	教育津贴
少于最低生活成本的100%	少于中等家庭收入的28%	低于中等家庭收入的40%	低于中等家庭收入的43%	低于中等家庭收入的50%
受益人选择率为22.1%	受益人选择率为22.1%	受益人选择率为28.1%	受益人选择率为30.7%	受益人选择率为52.57%

图3 2015年韩国国民最低生活保障制度受益人选择标准和津贴发放方案

资料来源:Kim Kyung-Hye.Restructuring the Seoul Security Scheme Corresponding to the National Basic Livelihood Security Reform[EB/OL].(2017-040-6)[2021-03-07].<https://seoulsolution.kr/en/content/restructuring-seoul-basic-security-scheme-corresponding-national-basic-livelihood-security>.

① 低收入临界点的统计对象是在衣食住上消费超过社会平均值20%以上的家庭(以1992年家庭收入和消费支出为测算基准)。按照扣除所得税时间不同,低收入临界点指标又可细分为LICO-BT和LICO-AT。其中,采用LICO-BT算法时,补贴对象家庭总收入的70%用于衣食住;采用LICO-AT算法时,补贴对象家庭总收入的63%用于衣食住。两种比例下补贴对象家庭所取得的收入即为低收入水平线。

② 低收入衡量标准等于调整后家庭中等收入的50%。具体测算流程如下:首先,用家庭收入除以调整后的家庭规模(家庭人数的平方根)来计算每个个体的“等效家庭收入”;其次,将调整后的家庭收入平均分配给每个人,确定每个人的“等效家庭收入”的中位数,即以中等收入家庭户收入的50%为基准;最后,用“等效家庭收入”乘以家庭规模得出其他家庭户最低收入。

相对而言,改革后的 NBLSS 制度扩大了范围,在基本生活保障制度受益人选择率保持不变的情况下,医疗保险、住房津贴、教育津贴等制度受益人选择率均高于基本生活保障制度,有利于将应补未补的困难居民纳入补贴范围内。在改革后的 NBLSS 制度下,改革前首尔 30.7%非受益人被纳入制度补贴范围,全国国民最低生活保障人数也持续增加,2016 年韩国有 163 万制度受益人,到 2018 年底制度受益人增加到 174.4 万人^[22]。

2. 受益人选定标准

在其他条件不变的情况下,被认定为韩国国民最低生活保障制度受益人,则既要满足收入认定额标准,也要满足抚养赡养义务人标准^[23]。

(1) 收入认定额标准

韩国通过财产收入换算制度计算收入认定额,具体公式如下:

收入认定额=收入评价额+财产收入换算额

$$= (\text{实际收入} - \text{家庭专项支出} - \text{劳动收入抵扣项}) + (\text{各项财产的总额} - \text{基本扣除额} - \text{负债}) \times \text{各项财产的收入换算率}$$

其中,实际收入以最近一年的月平均工资收入为基准测算得出;家庭专项支出是指家庭的特殊性额外支出,主要包括残疾(儿童)津贴、残疾人养老金、单亲家庭子女抚养费、儿童补充津贴等 8 类,可抵扣实际收入。此外,不同种类财产的收入换算率的计算方法也不同。截至 2021 年 3 月,韩国国民最低生活保障制度认定的收入标准为低于中等收入的 75%(个人收入为 1317896 韩元,四人家庭收入为 3561881 韩元),财产标准分为大城市标准 1.88 亿韩元、中小城市 1.18 亿韩元、农村地区 1.01 亿元及以下,其中,金融财产标准为不高于 500 万韩元(但申请住房支持者该标准为不高于 700 万韩元)^[24]。

(2) 抚养赡养义务人标准

韩国现行制度中的抚养赡养义务人包括法定受益人的配偶、直系亲属以及直系亲属的配偶(如儿媳、女婿等)。《韩国国民最低生活保障法案》第 8 条第 2 款规定的抚养赡养义务人标准认定条件如下:一是无抚养赡养义务人;二是有抚养赡养义务人,但无抚养赡养能力;三是抚养赡养义务人本无独立抚养赡养能力,但在受益人领取抚养赡养津贴的基础上可履行抚养赡养义务(也被认定为无抚养赡养能力);四是抚养赡养义务人有抚养赡养能力,但无法履行抚养赡养义务或回避抚养赡养义务。满足以上 4 条中的任何一条都可被认定达到抚养赡养义务人标准。另外,抚养赡养义务人家庭成员算法与法定受益人家庭相同,在调查收入及财产情况时应排除与法定受益人无抚养赡养义务关系的人的财产收入。

3. 受益人群占比测算

韩国国民最低生活保障制度受益人包括一般受益人和制度受益人。如图 4 所示,2010 年后,韩国国民最低生活保障制度总受益人数呈波动性增长,其中一般受益人数波动幅度较大,而制度受益人数基本持平,最低生活补贴领取率变动曲线呈倒 U 型。就 2018 年而言,韩国国民最低生活保障制度受益总人数为 174.4 万人,其中一般受益人为 165.4 万人,制度受益人为 9 万人,受益总户数为 116.5 万户。按照受益人家庭规模划分来看,1 人家庭受益户占比最高,约占总补贴户数的 66.2%。国民最低生活保障制度是韩国社会保障体系的重要组成部分。最低生活保障经费由国家提供,人均受益标准不低于最低生活成本,该制度奠定了韩国现代福利国家最低生活保障制度的基础,在社会福利史上具有重要的意义。

(五) 日本最低生活保障制度情况

1. 制度概况

日本最低生活保障制度又称公共扶助制度或国家扶助制度,是国家或公共团体对无法维护生活或陷入生活贫困状态的个体,按照其贫困程度,给予必要的保护、提供最低限额的保障,以达到促进其生活自立目的的给付制度^[25]。日本在生活保障方面的扶助包括生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医疗扶助、分娩扶助、创业

扶助、丧葬扶助。此外,除了对上述7种扶助提供资金外,日本政府还根据受益人身体和精神状况,提供救护设施、康复设施以及就业技能培训设施等。最低生活保障标准要满足餐饮、服装、家居用品及日常生活方面的基本需要,具体标准由厚生大臣根据地区、年龄、性别、家庭成员收入、资产状况、独立生活的能力、抚养义务等因素综合确定^[26]。2019年11月日本最低生活保障制度受保护家庭共计1636952户,受保护人员数共计2071747人。2020年最低生活保障费预算支出为28699.4亿日元,比2019年同期增长了3.3%^[27]。

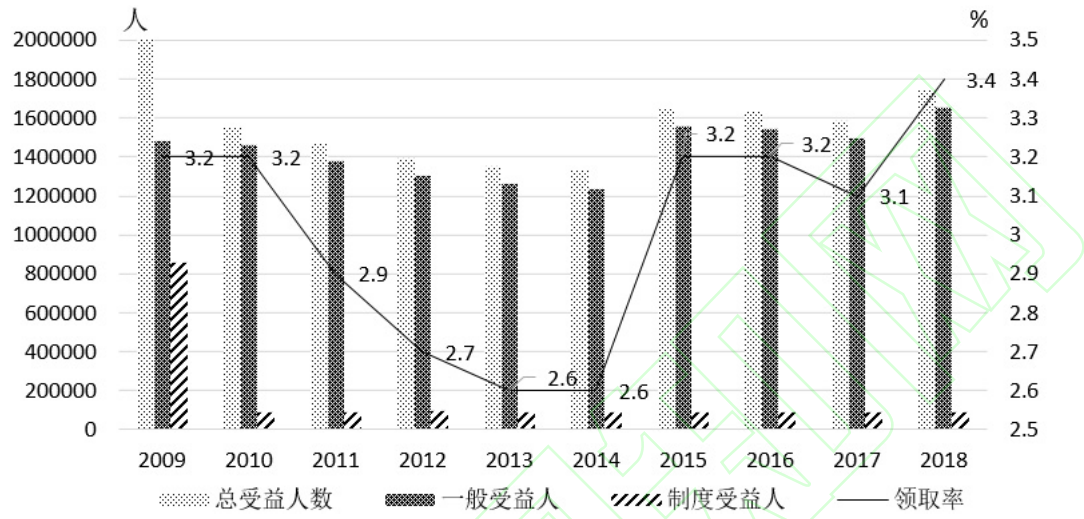


图4 韩国最低生活保障制度年度受益人数和领取率变动趋势图(2009—2018年)

资料来源: 보건복지부 (내부행정자료). 전국민 대비 기초생활보장수급자 수와 비율 [EB/OL]. [2019-12-17]. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760/.

2. 运行机制

日本最低生活保障制度对所有日本国民开放,遵循申请保护原则、保护基准原则、保护的应激性原则、以家庭为单位原则等,这些原则规定为行政机关收入认定工作指明了方向。为获取受益家庭情况,日本政府通过家计调查、制度受益人调查及医疗救助者调查等对受益人家庭情况进行月度统计,具体内容涵盖户数、互助年龄、住房状况、领取福利情况、家庭成员状况(包括年龄、性别、就业状况、疾病、退休金等)。各城市每年7月份将各县市有关统计数据逐一披露^[28]。通常日本最低生活保障制度补贴申请分为事前征询、提出申请和发放津贴三个阶段(详见图5)。其中,提出申请阶段需要相关部门开展家计调查和资格核检;发放津贴阶段需要对受益人家庭状况进行定期跟踪反馈。

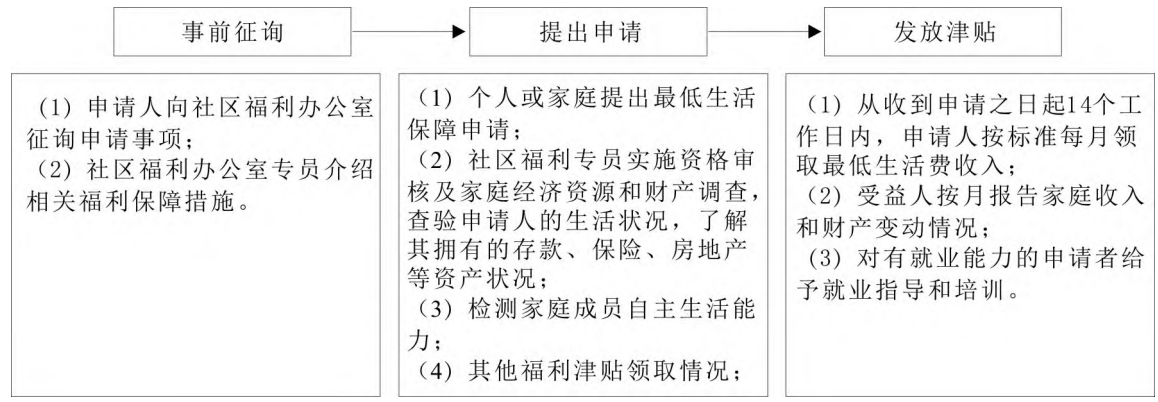


图5 日本最低生活保障制度的津贴申请程序

资料来源:厚生労働省.生活保護制度[EB/OL].[2020-12-27].https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuho/index.html.

3. 补贴和测算标准

日本政府给予最低生活保障制度强制优先支付权,据实结算救助津贴预算支出,这有利于政府在救助资金总额偏少时开展宽范围的最大限度救济工作。最低生活保障基准则根据受益人实际生活水平与保障最低生活需要的费用支出的差额核定。从1987年4月起,日本最低生活保障补贴基准执行分级分类管理制度,具体分类如下:标准最高的大城市为一级地区,包括1级1类、2级2类两个补贴档次;县首府为二级地区,包括2级1类、2级2类两个补贴档次;标准最低的市町村地区为三级地区,包括3级1类、3级2类两个补贴档次(见表1)^[29]。另外,最低生活保障基准执行年度动态调整机制,厚生省大臣每年定期公布最低生活基准额,该基准额依据申请人家庭构成、成员年龄结构及所处地区等客观因素测算得出,涵盖吃、穿、住、行等基本生活需求及水电等家庭基本消费等。具体测算过程如表1所示。

三、启示

虽然各国的最低生活保障制度不尽相同,但依据社会经济发展水平科学界定最低生活保障标准(或贫困线)这一动态指标是各国普遍的做法。另外,低保对象是社会中的底层贫困群体,英国、美国、加拿大、日本、韩国等国家均分门别类地制定了救助政策,有针对性地制定措施。研究典型国家最低生活保障制度运行机制和补贴标准测算方法,对最低生活保障制度建设有一定的启示意义。

第一,完善最低生活保障制度立法。健全立法是最低生活保障制度有效运行的根本保障。美国、英国、法国、德国、加拿大、日本、韩国等国家在建立与发展最低生活保障制度的过程中,也同步建立和完善了与最低生活保障制度相关的法律。我国最低生活保障制度自建立至今已经形成了相对独立的发展体系,一定程度上为制度的统筹发展奠定了基础,但其他配套的法律法规仍需进一步完善。1999年10月《城市居民最低生活保障条例》颁布实施,标志着我国城市居民最低生活保障法律制度从探索到建立的完成。然而我国农村低保制度的实施依据还是2007年《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,其属于其他规范性文件范畴。因此,要进一步提升低保法制化水平。目前,各地区都在积极尝试城乡低保制度并轨,出台城乡统一的低保制度,如《重庆市城乡居民最低生活保障条例》《浙江省最低生活保障办法》等。2014年5月施行的《社会救助暂行办法》是我国第一部统筹各项社会救助制度的行政法规,但是该法规内容不够详尽。因此,建议优化《社会救助暂行办法》的立法程序,进一步细化相关内容,根据现实情况及时补充或更新立法内容。同时,应确保最低生活保障制度能够在统一的法规下合理地运行,从而加快我国最低生活保障制度城乡统筹的进程,强化制度的执行力和效力。

第二,合理细化救助对象分类。多数国家的最低生活保障对救助家庭和个体的基本情况进行了分类,并按照不同家庭成员的数量和年龄结构分配不同额度的补贴金额,对老年人、儿童、残障人士以及病患家庭给予不同程度的额外补贴,对单身且抚养孩子的家庭给予最高水平的补贴。此外,韩国、日本等国家还增设了教育补贴、住房补贴。补贴的标准依据受益人的教育等级、居住地级别等具体确定。相对而言,我国对受益人群的划分不够精细。建议完善分类救助办法,对最低生活保障制度受益家庭进行更加科学细致的划分,按照各类人群的需求和其他实际情况构建分类救助的最低生活保障制度。应将各项救助标准与均等家庭收入水平挂钩,明确边界,从而满足不同受益人群的基本生活需求和特殊需求。

第三,科学界定最低生活保障标准(或贫困线)。最低生活保障制度的设立旨在让处于绝对贫困和相对贫困的老年人、残障人士、儿童等人群过上体面的生活。在完善最低生活保障制度的过程中要坚持“低标准、低托底”的红线,将最低生活保障待遇与最低工资水平相衔接,避免“养懒汉”。英美等发达国家都是依据自身社会经济发展水平界定最低生活保障标准(贫困线)的,并充分考虑制度受益人(家庭)的致贫原因、贫困程度等,避免出现单一标准不能满足所有受益人需要的问题。此外,要通过各种就业帮扶措施增强个人或家庭、企业及社会的自救能力,使政府职能真正回归“兜底”本位。

表1 日本最低生活保障津贴测算过程

单位:日元/月

年龄	生活保障基准(第一类)								
	基准额 1						基准额 2		
	1级1类	1级2类	2级1类	2级2类	3级1类	3级2类	1级1类	1级2类	...
0~2岁	21820	20830	19850	18860	17890	16910	27040	25880	...
...
12~17岁	43910	41940	39960	37990	36010	34030	39720	38030	...
...
75岁以上	33750	32470	30710	29530	27680	26620	34310	32840	...
	↓						↓		
人员数量	递减率 1						递减率 2		
1人	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.0000	1.0000	...
2人	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	0.8850	0.8850	...
...
5人	0.90000	0.90000	0.90000	0.90000	0.90000	0.90000	0.7140	0.7140	...
生活保障基准(第二类)									
人员数量	基准额 1						基准额 2		
	1级1类	1级2类	2级1类	2级2类	3级1类	3级2类	1级1类	1级2类	...
1人	45320	43280	41240	39210	37160	35130	41380	39600	...
...
生活保障基准 1(第一类+第二类)							生活保障基准 2(第一类+第二类)		
↓							↓		
MAX[生活保障基准 1(第一类+第二类)×0.855,生活保障基准 2(第一类+第二类)]+其他过渡性补贴(A)									
↓									
附加保障额(B)				最低生活保障津贴=A+B+C+D+E+F					
	1级	2级	3级						
伤残人士									
身体伤残 1~2级	26810	24940							
身体伤残 3级	17870	16620							
母子家庭等									
1个孩子	20300	18800	17500						
2个孩子	24200	22400	15380						
3个以上孩子	2300	2200	2000						
抚养儿童									
3岁以下	11820(元/人)								
3~18岁	10190(元/人)								
第3个孩子小学毕业	11820(元/人)								
住房补助(C)									
住房或土地租赁费	53700	45000	40900						
初高中生教育学杂费(D)									
基准额	小学生	中学生	高校生						
	2600	5100	5300						
护理补助费(E)									
家庭护理月平均成本									
医疗补助费(F)									
月平均诊疗费									

注释:1.递减率是指以人均生活保障额为基准,其他规模家庭人均生活保障额依率递减。2.其他过渡性补贴(A)含家庭成员住院补贴等,具体补贴类型和金额略。

第四,推动建立低保人群待遇水平与物价联动测算机制。加拿大、日本、韩国等国家的最低生活保障制度是通过支出是否满足基本生活所需来判断贫困与否,低保待遇水平由受益对象的实际购买力与必要支出市场价格之间的差额决定。在测算保障对象补贴过程中,一方面要推动构建低保待遇水平与物价水平联动的测算机制,提高低保待遇确定的科学性;另一方面应细化家庭收入标准,对不同收入标准的困难人口采取不同的救助方式,避免由教育支出、治病支出及交通支出等发展性支出导致的贫困问题。此外,应充分利用大数据技术等信息化手段,科学测算受益人群预算补贴支出变动趋势,保障制度的财政可持续性。

参考文献:[1]彭宅文.最低生活保障制度与救助对象的劳动激励:“中国式福利依赖”及其调整[J].社会保障研究,2008(3):163-174.

[2]Thomas Bahle, Vanessa Hubl, Michaela Pfeifer. The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe [M]. Bristol: Policy Press, 2011.

[3]Hugh Frazer, Eric Marlier. Minimum Income Schemes in Europe—A Study of National Policies 2015 [EB/OL]. [2019-12-27]. <https://www.age-platform.eu/publications/minimum-income-schemes-europe-study-national-policies>.

[4]Hans Dubois, Anna Ludwinek. Access to Social Benefits: Reducing Non-take-up [EB/OL]. (2015-03-24) [2019-10-25]. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf.

[5][8][10]Mary C Daly, Richard V Burkhauser. The Supplemental Security Income Program [EB/OL]. [2019-12-07]. <https://www.nber.org/chapters/c10255.pdf>.

[6]Robert B, Albritton. Measuring Public Policy: Impacts of the Supplemental Security Income Program [J]. American Journal of Political Science, 1979, 23(3): 559-578.

[7]Social Security Office of Retirement and Disability Policy. SSI Annual Statistical Report 2018—Background [EB/OL]. [2019-08-07]. https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_asr/2018/background.pdf.

[9]Eligibility Team. Supplemental Security Income (SSI) Eligibility Requirements and How to Apply [EB/OL]. [2020-10-09]. <https://www.helpadvisor.com/social-security/ssi-eligibility-and-how-to-apply>.

[11]Social Security Administration. SSI Annual Statistical Report, 2018 [EB/OL]. [2019-12-03]. https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/ssi_asr/2018/index.html.

[12]The United States Census Bureau. The Supplemental Poverty Measure—2018 [EB/OL]. [2021-03-01]. <https://www.census.gov/library/publications/2019/demo/p60-268.html>.

[13]Louis Jacobson. The Latest on US Health Insurance Coverage, Income and Poverty [EB/OL]. [2019-09-11]. <https://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2019/sep/11/latest-health-coverage-income-and-poverty-us/>.

[14]Derek Hum, Wayne Simpson. A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millenniu [EB/OL]. (2017-03-24). [2019-11-17]. <http://irpp.org/wp-content/uploads/assets/po/2001-our-space-odyssey/hum.pdf>.

[15]Jeremy Luedi. Canada to trial guaranteed minimum income [EB/OL]. (2016-05-02). [2019-12-20]. <https://globalriskinsights.com/2016/05/canada-to-trial-guaranteed-minimum-income>.

[16]The Ontario Government. Ontario Guaranteed Annual Income System benefit rates [EB/OL]. [2021-03-04]. <https://data.ontario.ca/dataset/ontario-guaranteed-annual-income-system-benefit-rates>.

[17][18]Philip Giles. Low Income Measurement in Canada [EB/OL]. (2004-12-14). [2021-03-07]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/75f0002m/75f0002m2004011-eng.pdf?st=rLqeUaVQ>.

[19]Jake Fuss, Milagros Palacios, Ben Eisen. How Much Could a Guaranteed Annual Income Cost? [EB/OL]. [2021-01-27]. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/how-much-could-a-guaranteed-annual-income-cost.pdf>.

[20]Nick Falvo. Ten Things to Know about Canada's Guaranteed Annual Income Debate [EB/OL]. (2016-10-27). [2021-03-07]. <https://www.homelesshub.ca/blog/ten-things-know-about-canada%E2%80%99s-guaranteed-annual-income-debate>.

[21]Jaehyun Nam, Hyungjohn Park. The 2015 Welfare Reform of the National Basic Livelihood Security System in South Korea;

Effects on Economic Outcomes[EB/OL].[2020-01-08].<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ijsw.12416>.

[22] 보건복지부 (내부행정자료). 전국민 대비 기초생활보장수급자 수와 비율 [EB/OL]. [2019-12-17]. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760/.

[23][24] 보건복지부. 기초생활보장(총 9건)[EB/OL].[2021-03-07]. http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=063501.

[25] 韩君玲. 日本最低生活保障法研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2007: 2.

[26] 张静. 借鉴国外社会救助制度构建我国农村最低生活保障法律制度[J]. 特区经济, 2008(9): 252-254.

[27] 厚生労働省. 令和2年度厚生労働省予算案[EB/OL].[2020-01-03]. <https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/20syokanyosan/dl/01-03.pdf>.

[28] 厚生労働省. 被保護者調査: 調査の結[EB/OL].[2020-12-07]. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16b.html#link0>.

[29] 厚生労働省. 日本生活保護制度[EB/OL].[2021-03-07]. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuho/index.html.

The Experience of Population Measurement of the Minimum Living Security System of Typical Countries and Its Enlightenment to China

WANG Meitao

Abstract: As a typical social assistance system, the minimum living guarantee system is the last line of defense to guarantee the basic livelihood of citizens of a country or region. Although different countries have different minimum living standards, it is a common practice to scientifically define the dynamic index of minimum living guarantee standard(or poverty line) according to the level of social and economic development. Therefore, this paper sorts out and analyzes some European countries, the United States, Canada, South Korea, Japan and other countries in the implementation of the minimum living allowance system experience. On this basis, it proposes to put forward the improvement of the minimum living allowance system legislation in China, the scientific definition of the minimum living allowance standards and other policy suggestions.

Key words: the minimum living security system, social assistance system, poverty line, subsidy standard