

doi: 10. 3969/j. issn. 1008-6439. 2009. 05. 007

# 城乡最低生活保障财政投入机制改革<sup>\*</sup>

## ——以统筹城乡综合配套改革试验区重庆市为例

曾崇碧

(重庆工商大学 政治与社会发展学院,重庆 400067)

**摘要:**近年来,重庆市城乡最低生活保障制度改革取得显著成效,但规范化的财政投入机制却未相应健全。一方面,城乡低保财政投入增长迅速,通过财政转移支付促进城乡低保均等化,并实现了中央、市、区县三级财政分担城乡低保资金;但另一方面,低保覆盖面与保障水平仍有待提升,转移支付机制有待完善,分担结构有待改善。应建立低保财政投入稳定增长的长效机制,逐步建立基于因素法的城乡低保转移支付制度,并建立合理的城乡低保财政责任分担机制。

**关键词:**城乡低保;公共财政;财政投入;转移支付;财政分担

**中图分类号:** F840. 61; F810. 7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-6439(2009)05-0042-05

## On Financial Investment Mechanism Reform for Urban-Rural Minimum Living Insurance

—Taking Chongqing of Overall Urban-Rural Comprehensive Matched Reform Experiment Zone as an Example

ZENG Chong-bi

(School of Politics and Social Development, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** In recent years, Chongqing's urban-rural minimum living insurance reform has made progress but standardized financial investment mechanism is not perfected. On the one hand, urban-rural minimum living insurance investment rapidly increases, financial transfer payment is used to make urban-rural minimum living insurance equalization, Central government, municipal government and county government share the minimum living insurance funds. On the other hand, minimum living insurance covering areas and insurance level need to be enlarged, transfer payment mechanism needs to be perfected, and the sharing structure needs to be improved. Stable increasing mechanism of financial investment for minimum living insurance should be set up, urban-rural minimum living insurance transfer payment based on factor law should be gradually set up, and rational urban-rural minimum living insurance sharing mechanism for financial responsibility should be set up.

**Key words:** urban-rural minimum living insurance; public finance; financial investment; transfer payment; shared finance

城乡低保多年来持续被重庆市政府纳入重大“民心工程”,不断扩大覆盖面,提高保障标准,促进农村社会保障发展。但与城乡低保迅速发展不相适应的是低保财政投入机制却未及时健全。本文

\* 收稿日期: 2009-05-05

基金项目:重庆市科委软科学项目(CSTC, 2008CE9076)“重庆市社会救助经费保障长效机制”

作者简介:曾崇碧(1972—),女,四川自贡人,讲师,硕士,在重庆工商大学政治与社会发展学院任教,主要从事中国特色社会主义理论与实践研究。

以重庆市城乡低保财政投入为例,结合重庆市及区县经济社会发展实际,分析我国城乡低保财政分担机制、财政转移支付机制、财政投入增长机制等方面存在的问题及对策。

### 一、重庆市城乡最低生活保障财政投入现状与问题

自20世纪90年代中期城镇低保制度建立以来,重庆市不断扩大低保覆盖面、提高保障标准、增加低保财政投入,确保城乡居民最低生活保障。《重庆市城乡居民最低生活保障条例》明确了城乡低保的公共财政责任,但在责任分担、转移支付、投入增长机制等方面远未科学、规范。

#### 1. 城乡低保财政投入增长迅速,但低保覆盖面与保障水平仍有待提升

重庆市城镇低保于1996年试点,2001年全面建立,2002年起市政府便将低保资金全部纳入预算内社会保障补助资金专户,对区县补助资金及区县本级财政安排的低保补助资金,全部通过专户调拨,确保了低保金的按时足额发放和专款专用。重庆市农村低保从2003年开始试点,至2007年底全市已全面建立了农村低保制度。2008年颁布实施的《重庆市城乡居民最低生活保障条例》,将城乡低保一并纳入财政保障,确保资金落实到位。

表1 2001—2008年重庆市城乡低保财政投入额及增长率

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
城乡低保资金/亿元	2.64	6.02	6.29	6.88	7.96	9.24	12.31	19.65
增长率/%	—	128.33	4.34	9.41	15.66	16.17	33.22	59.60

资料来源:《1997—2007年重庆市社会救助情况统计表》和《2008年重庆市城乡社会救助工作执行情况》(重庆市民政局提供),笔者依据相关数据整理

但低保覆盖面与保障水平有待提升,财政保障力度尚需加强。2008年底重庆纳入农村低保的有78.9万人,仅占全市农业人口的33.5%,低于同期全国平均水平(42.0%)。与重庆市庞大农村贫困人口相比,农村低保覆盖面仍需大力提升。加之重庆市是大农村,又是大库区,农村贫困家庭多,库区贫困移民多(全市15个库区区县低保移民占其城镇低保人数的38%),且伴随城镇化进程,大量的征地农转非和失地农民被纳入救助范围。2008年底,重庆市低保移民为13.79万人,占全市城镇低保人数的17.51%;纳入低保的征地农转非人员为20.05万,占全市城镇低保人数的25.46%,两者合计占城镇低保数的42.97%,<sup>[1]</sup>且仍有上升趋势。

重庆市低保保障标准和补差水平仍有待提升。2008年全市城镇低保保障标准为230元/人·月,平均补差水平为145元/月·人。但城镇低保线仅相当于城镇最低工资标准680元/月·人的34%,年人均补差额相当于城镇人均年纯收入14368元/年的12.11%。农村低保平均保障标准为114元/月·人,平均补差为56元/月·人,年人均补差水平相当于农民人均纯收入3579元/年的18.78%。<sup>[2]</sup>为保障农村低保水平,市政府规定从

2008年1月起,农村低保标准原则上按城市低保标准的50%确定,且农村低保补差水平不低于农村低保标准的40%,初步建立城乡低保标准联动机制。然而江苏等部分地区以法规形式明确要求城镇低保标准要达到城镇最低工资标准的60%,重庆市与之相距甚远。由此可见,重庆市城镇低保标准与补差水平明显偏低。

低保资金占重庆市财政支出额及社会保障资金的份额明显偏低(参见表2)。2002—2006年重庆市城乡低保金总额占财政支出、社会保障资金比例分别从1.74%下降至1.08%、从6.02%下降至4.70%。2007年以后因农村低保扩展导致比例有小幅回升。

#### 2. 通过财政转移支付推进城乡低保均等化,但转移支付机制有待完善

由于重庆市各区县经济发展不均衡,财政转移支付机制是确保公共服务均等化的重要机制,低保制度亦然。2007年以前,重庆市政府对财政状况较好的17个区县补助50%,对财政状况一般的11个区县补助60%,对财政状况较差的12个贫困县补助80%(其中市级财政对区县的补助额包括中央政府的转移支付额)。为进一步合理划分市政府与区

县政府事权,2007年市政府调整了市级财政对区县城镇低保资金补助办法,按照“总量控制、三年平

均、适当调整、结余留用、调标适补”的原则,锁定了市级财政对区县城镇低保金的补助额。

表 2 重庆市城乡低保总额占财政支出、社会保障支出总额的比例

年份	城市低保 亿元 (1)	农村低保 亿元 (2)	城乡低保总额 亿元 (3)	财政支出额 亿元 (4)	社会保障支出 总额 亿元 (5)	城乡低保总额占财政支出、 社会保障支出总额比例 /%	
						(3)/(4)	(3)/(5)
2000	1.55	—	1.55	202.46	54.16	0.77	2.86
2001	2.64	—	2.64	255.55	69.19	1.03	3.82
2002	6.02	—	6.02	345.07	99.99	1.74	6.02
2003	6.28	—	6.28	391.36	106.51	1.60	5.90
2004	6.49	0.01	6.50	485.12	116.58	1.34	5.58
2005	7.54	0.03	7.57	625.35	142.19	1.21	5.32
2006	8.74	0.13	8.87	820.19	188.82	1.08	4.70
2007	10.42	1.89	12.31	1103.74	239.85	1.12	5.13

注: (1)社会保障支出总额 = 基本养老保险基金支出 + 抚恤与社会福利支出 + 国家财政社会补助之和;

(2)2003年以前农村低保未试点推行。

资料来源:笔者依《重庆市统计年鉴》及重庆市民政局提供的相关数据整理

考虑到三峡库区区县的实际,关停并转企业多、贫困人口多、经济发展落后,市政府在锁定城乡低保补助资金时给予了重点倾斜。从近几年的情形看,三峡库区生态区县所承担的低保财政投入比全市区县平均承担额低 10%左右。

但城乡低保转移支付机制有待完善。2007年以后,市政府按照“总量控制、三年平均、适当调整、结余留用、调标适补”的原则进行城镇低保转移支付。这种补助原则实际上是沿用传统转移支付办法,以总量控制为核心,基本锁定补助额,区县低保扩面或调标资金主要由区县承担,在一定程度上弱化了区县盲目扩面动机。但与此同时,历史形成的低保覆盖面、保障标准也就此沿用,在一定程度上固化了低保制度非均等化的现实。如 2007年底,城乡低保覆盖率较高的 10 个区县分别是大渡口 (10.49%)、涪陵区 (10.28%)、万盛区 (9.45%)、巫山 (9.39%)、巫溪县 (8.01%)、酉阳县 (7.8%)、石柱区 (7.79%)、秀山县 (7.62%)、城口县 (7.39%)、

奉节县 (7.14%);覆盖面较低的 5 个区县为九龙坡区 (1.76%)、江津区 (1.82%)、合川区 (2.09%)、璧山县 (2.79%)、永川区 (2.79%)。各区县覆盖面的极差为 8.63%,极值比为 5.96 倍。在保障待遇方面同样存在较大差距,2007年全市城镇低保最高标准为 260 元,最低标准为 210 元,两者相差仅为 50 元;但城镇月人均补差最高为渝中区 166 元,最低的为巫溪县 61 元,两者相差达 105 元。

2006年以前市级财政对区县城镇低保资金补助 50%的区县中,其人均年财政收入也呈现较大差距,最高者为双桥区 (3200 元),最低者为大足县 (592 元),两者相差 5.4 倍;双桥区财政补助城镇低保资金占本级财政的 0.33%,大足县为 1.55%,两者相差 4.70 倍。市级财政转移支付办法可能更多地着眼于经济区域划分,而对县域经济因素、覆盖面、公共服务均等化等因素考虑不充分。目前在城乡低保转移支付方面,福建省采用人均 GDP 来确定转移支付比例,北京市逐步采用因素法来确定城

福建 2004 年实施农村低保时规定,对于人均财政收入 1.2 万元以下的 41 个县市、1.2 万 ~ 1.5 万元的 3 个县市、1.5 万 ~ 2 万元的 8 个县市,省级财政分别按照 70%、45% 和 15% 给予转移支付;人均财力在 2 万元以上的县市和农村低保标准 1000 元以上所需的保障资金,由县市解决。这种农村低保转移支付办法被称为低保制度的“福建模式”。

镇低保资金的转移支付。

### 3. 中央、市、区县三级财政分担城乡低保资金,但分担结构有待改善

城乡低保筹资的核心问题是责任划分,包括政府与社会、各层级政府之间的财政责任划分。<sup>[3]</sup>总体而

言,重庆市城镇低保的财政分担机制已基本稳定,从2003年以来,中央财政加大投入,中央、市、区县三级财政分担比例约为60% 10% 30%。近年来中央财政对我市城镇低保支持比例与中央财政对全国城镇低保财政支持比例相当,约为60%(见表3)。

表3 1999—2007年各级财政对重庆市城镇低保资金投入比例及中央财政投入全国城镇低保的比例/%

年份	中央财政补助占全国城镇低保总支出的比例	中央财政补助占重庆市城镇低保支出总额比例	重庆市级财政补助占重庆市城镇低保支出总额比例	重庆市各区县财政补助占重庆市城镇低保支出总额比例
1999	29	33	33	35
2000	69	43	26	30
2001	55	40	27	33
2002	43	29	35	37
2003	60	57	16	27
2004	58	61	6	33
2005	58	58	9	33
2006	61	61	5	34
2007	59	60	11	28

资料来源:历年《中国民政统计年鉴》和《我民政事业发展公报》、《1997—2007年重庆市社会救助情况统计表》

农村低保与城镇低保的财政责任划分类似,采用三级财政分担机制。2007年全市农村低保中央、市、区县三级财政分担比例为35% 28% 37%。在部分乡镇经济较发达区县,街镇也承担区县财政低保资金,如江北区街镇承担农村低保区级财政承担额的30%,形成事实上的四级财政分担机制。由于农村低保推行不久,责任分担机制有待定型。

不过城乡低保财政分担机制不尽合理,中央财政对于重庆市城乡低保投入力度仍有待加强。重庆市具有东北部、西部、大库区的区域特征,老工业基地下岗失业人员和库区移民应由中央财政予以更多补助。但事实上中央对于重庆市城镇低保的转移支付与中央财政对全国城镇低保补助的水平相当。

《重庆市城乡居民最低生活保障条例》以立法形式确立了市级财政投入责任,但目前市级财政在低保资金中的分担份额太低。2007年市级财政投入仅占城镇低保总额的14%,投入额仅占同期市财政支出的0.11%。同期市级财政对农村低保的投入仅占农村低保额的28%,投入额仅占财政支出的0.05%,城乡低保财政投入占财政支出比例不足0.16%。<sup>[4]</sup>目前,全国各地均在加强省级财政对于社会保障的投入。

因市级财政转移支付办法不够科学合理,对县域经济状况、低保覆盖面、保障标准等因素差异考虑不周,导致区县财政补助比例畸轻畸重。巫山、大渡口等县低保财政补助对地区财政压力较大。2007年区县财政承担城镇低保资金占本级财政收入比例最高的为巫山(13.16%),其次为大渡口(3.36%)、綦江(2.72%)、丰都(2.58%)、酉阳(2.10%)、潼南(2.03%)。低保财政负担率介于1.5%~2.0%的有5个区县,负担率介于1.0%~1.5%的有5个区县,负担率介于0.5%~1%的有11个区县,负担率低于0.5%的有13个区县。其中库区15个区县本级财政负担城镇低保资金占本级财政收入的比例平均为1.76%。<sup>[5]</sup>财政负担比例较高的巫山、大渡口、綦江、丰都、酉阳、潼南,其城镇低保覆盖率分别高达33.83%、13.08%、16.35%、16.29%、24.89%、15.19%,但其人均年财政收入分别为273元、2716元、702元、301元、191元、329元。由此可见低保财政补助对这些区县的财政压力过大,使其无力顾及其他社会保障或民生福利项目。

而另有些区县,区县财政负担城镇低保补助的比例则很低甚至为零。如2007年万盛、巫溪、城口三区县的城镇低保资金全部由市级财政转移支付,

甚至转移支付额超过了低保资金,区县财政无任何补助。市级财政补助基本锁定,但万盛、巫溪两区县有不少低保人员退保,退保率分别高达 18%、6%。其他区县退保比例较低,如云阳 0.04%、江津 0.17%、彭水 0.23%、璧山与武隆 0.27%、双桥 0.33%、九龙坡 0.38%。这些区县或是人均年财政收入超过 2000 元且覆盖面窄,如九龙坡区、双桥区;或是市级财政转移支付的力度较大,如云阳、彭水、酉阳等。在部分区县乡镇也承担较低份额,从目前责任分担发展趋势看,乡镇也应承担部分低保支出,避免盲目扩面冲动。

## 二、健全城乡低保财政投入机制对策

### 1. 建立健全低保财政投入稳定增长的长效机制

重庆市应按照公共财政要求,不断优化财政支出结构,确保城乡低保资金投入。依据城乡低保人群应保数、适度保障标准、通货膨胀率等指标动态预测中长期重庆市城乡低保资金需求,确保低保资金的增长率高于经常性财政支出的增长率。同时提高城乡低保经费在财政支出、社会保障经费中的比重,力争在 2012 年城乡低保资金占重庆市财政支出的比例达 1.5%,占重庆市社会保障资金的 10%。应建立以财政资金为主、社会民间资金为辅、资金来源多渠道的筹资机制。鼓励社会民间资金积极参与城乡低保资金的投入,提高社会救助资金占福彩公益金的比例。

预算制度是现代公共财政加强支出管理的重要手段。目前城乡低保资金纳入财政预算,归属于“抚恤与社会福利救济费”大类。但此大类下设“款”级科目达 10 余项且存在交叉混乱、粗略详尽不当现象,城乡低保的基础性地位不够突出。建议各级财政预算体系中设置城镇低保、农村低保款级科目,并建立财政专户。同时按救助人口规模、工作条件等情况,合理安排“城乡低保行政管理费”科目,解决城乡低保经办机构工作经费不足的难题。

### 2. 逐步建立基于因素法的城乡低保转移支付制度

从各区县的承担能力看,重庆市区县本级财政对城镇低保补助额占本级财政收入超过 1.5% 的有 11 个区县,介于 0.5%~1.5% 的有 16 个区县,低于 0.5% 的有 13 个区县。可见有 10 余个区县的承担

份额严重超过财政承受能力,而 10 余个区县的财政支出额度仍有一定上升空间。为避免部分区县低保财政支出超过其承受能力,挤占其他民生保障项目的现象发生,应考虑设置区县财政城乡低保补助金占本级财政收入比例的上限,建议设定为 0.5%~0.8% 之间,其余资金由中央、市级财政分担。具体而言,可以将收入法和支出法相结合进行完善。所谓收入法和支出法,就是在确定转移支付数额时,收入上要通盘考虑各区县国内生产总值、财政收入的总量指标和人均指标。在确定支出时,综合估量救助对象规模、救助内容、救助标准等因素,准确测算救助资金的数量,合理确定政府间转移支付的决策依据、决策程序。在注重纵向转移支付的同时,还需注重区县对口支援等横向转移支付,最终实现城乡低保服务的均等化。当前,重庆应加大对三峡库区生态区及库区 15 个区县的转移支付力度。

### 3. 建立合理的城乡低保财政责任分担机制

在分税制的体制下,各级政府要合理划分城乡低保的财政责任,中央政府应提供更多的支持,同时也要发挥地方政府的积极性。研究表明,中央财政补助金极大地促进了城乡低保的横向公平性。<sup>[6]</sup>鉴于重庆市老工业基地、大库区等特殊市情,中央财政应在重庆市城乡低保财政支出中承担更大的份额,至少在库区低保人口的规模和比重保持高位的未来一段时期内,中央政府对重庆市城乡低保及社会保障资金的补助份额应高于全国平均补助水平。

逐步加大市级财政对城乡低保的投入力度,至 2012 年市级财政对于城乡低保的补助力度应占财政支出的 0.5%。目前在市级财政补助额锁定的情形下,区县财政补助压力畸轻畸重,应合理划分各级财政责任,而不应简单地将区县财政承担额分为 50%、40%、20% 三档或者大致锁定市级财政补助额,应综合考虑覆盖面、年人均财政收入、保障标准等因素确定市、区县的低保财政责任。

当然,城乡低保资金投入体制还包括资金监管,各级政府应通过筹资、管理、分配等诸环节层层把关,采用事前、事中、事后检查相结合以及日常检查、专项检查、个案检查相结合等监督方式,确保城乡低保资金公平高效地运行。

(下转第 102 页)

- [2] 郑欢,古福文.对于需求为离散的变质性物品库存补充策略的优化研究[J].数学的实践与认识,2006(12):198-202
- [3] Lakdere Benkherouf. On an inventory model with deteriorating items and decreasing time-varying demand and shortages[J]. European Journal of Operational Research, 1995, 86: 293-299.
- [4] Lakdere Benkherouf, Mohammed G Mahmoud. On an inventory model for deteriorating items with increasing time-varying demand and shortages [J]. Journal of the Operational Research Society, 1996, 47: 188-200.
- [5] 王圣东,周永务.一类最优EOQ模型的进一步扩展[J].数学的实践与认识,2005,35(10):7-16
- [6] Patrick S. Chen. The impact of time-varying demand and production rates on determining inventory policy. Mathematical Methods of Operations Research, 2001, (54): 395-405.
- [7] 古福文.需求、补充带时变的变质性物品最优补充策略[J].运筹学学报.
- [8] Jinn-Tsair Teng, Maw-Sheng Chen, Hui-Ling Yang, Yuchung J Wang. Deterministic lot-size inventory models with shortages and deterioration for fluctuating demand[J]. Operations Research Letters, 1999 (24): 65-72.

(编辑:南北;校对:段文娟)

(上接第46页)

### 三、重庆城乡低保财政投入改革的普适性探讨

重庆市具有大城市、大农村、大库区、老工业基地的特殊市情,要在这样的环境下实现低保救助服务的均等化面临更多的难题。重庆市低保财政投入自然应更多地用于库区移民、用于农村,并致力将低保政策与移民安稳致富工程、扶贫工程、就业扶助等政策有机联动,克服环境带来的不利影响。重庆市低保财政投入在救助库区移民等方面的政策效果与政策联动经验值得进一步评估总结。

重庆市低保财政投入机制同样也反映了我国大部分地区城乡二元背景下的保障标准、责任分担、转移支付等若干共通问题。重庆市政府以法规形式明确市、区政府的低保财政责任,确立了城乡低保待遇的联动机制,制定了低保资金转移支付办法,低保财政投入逐步向农村倾斜,这些改革措施都具有积极意义和一定推广价值。但是如何在分税制的框架下合理划分各级政府的低保财政责任,制定科学合理的转移支付办法,做到政府责任均衡与低保待遇均等化,政策仍有待突破和创新。之所以难以突破,原因在于围绕这一问题存在若干理论难点,比如公共财政投入机制尚未真正确立,低保在社会救助和社会保障体系的定位尚不明晰,省级以下的分税制并不彻底,等等。公共财政体制制约着民生财政的总量,低保定位直接影响低保财政在社会救助与社会

保障体系中的地位,省级以下的分税制关系到低保救助事权与财政均衡,而责任分担不明确也制约着纵向向转移支付的完善。因此,应加强这些问题的理论探讨和跟踪各地的政策创新,以便在公共财政与城乡统筹框架下健全城乡低保的财政投入增长机制以及责任分担与转移支付机制。

#### 参考文献:

- [1] 重庆市民政局. 2008年重庆市城乡社会救助工作执行情况[R/OL]. 重庆市民政局公众信息网, (2009-02-03). <http://jnz.cq.gov.cn/zh/news/show.aspx?id=3458>
- [2] 重庆市民政局. 2008年重庆市城乡社会救助工作执行情况. 2009年重庆市政府工作报告[R/OL]. 重庆市民政局公众信息网, (2009-02-03). <http://jnz.cq.gov.cn/zh/news/show.aspx?id=3458>
- [3] 冉维. 关于我国财政社会保障支出的分析[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2007(4): 45-49.
- [4] 重庆市民政局. 重庆市2007年城乡低保、农村五保资金支出情况[R].
- [5] 重庆市民政局. 重庆市1997—2007年社会救助情况统计表[R].
- [6] 顾昕,等. 中国城乡社会救助的横向公平性[J]. 东岳论丛, 2007, 28(1): 64.

(编辑:夏东;校对:段文娟)