

武汉市城市居民最低生活保障 制度实施状况的调查分析

杨宗传 张奇林

最低生活保障线制度,是国家为救助社会成员中难以维持基本生存需要的贫困人口而制定的救助标准和实施规则,它是我国新型社会保障体系中的一个重要项目。武汉市于1996年初在7个城区建立并实施了这一制度,由于政策设计有特色,曾受到民政部的好评,被称为“武汉模式”。近两年来,武汉市又对该项制度进行了完善。本文拟以调查资料为基础,对该制度的实施状况进行分析。

一、武汉市最低生活保障制度的主要特色

从武汉市城市居民最低生活保障制度及其实施状况来看,主要体现出了全员保障、政府负责、制度规范、配套措施得力等特色。

1. 全民纳入

武汉市最低生活保障制度覆盖全体市民,凡在享受最低标准工资或下岗、失业补助金,以及退休金等条件下,人均月生活费收入仍不足最低生活保障线的居民,均可申请最低生活保障救助。尽管在实践中还未完全实现这一目标,但已从制度上确定了全体市民的最低生活保障权益,从而为真正实现全民纳入,最终让最低生活保障制度走向一体化奠定了基础。

2. 政府负责

全国目前实施最低生活保障线制度的有300多个城市,其保障金大多数是政府和企业各负担一部分,即家庭无在职人员的由民政部门(财政拨款)提供资金;家庭有在职人员的由所在企业或主管部门提供资金,所以,人们普遍把这种保障金分摊办法称为“谁家的孩子谁抱走”。在全国较早实施最低生活保障制度的一批城市中,只有大连市和武汉市实行救助金由政府(包括市、区两级)财政负担的原则。

武汉市规定,实施这一制度所需救助资金全部由政府负

担,其中市和区两级财政各提供50%(大连市和区分担比例是73),由民政部门统一管理。

实行地方政府分级负责,财政供款,无论是对保障贫困人口的基本生活,还是对建立现代企业制度,以及建立现代社会保障制度,都是必要而且合理的。它体现了政府的责任与义务,以及最低生活保障制度的社会公平性。

3. 制度规范

根据武汉市最低生活保障制度及相关实施办法,可以发现,该项制度是比较规范的。

首先,在保障对象方面,它将市区人口全员纳入,以最低生活保障线为核定标准。凡在本市有城市居民常住户口且家庭月人均收入在120元以下者,经过必要的申报、审定环节,可发救助金,使其人均月生活费达到120元。

其次,在管理体制方面,形成了政府领导、民政主管、各机关部门配合的管理机制。作为主管部门,市民政局负责制定实施办法,做好组织、监督和资金分配等工作;区民政局分管辖区内保障金的审批、发放等工作;街道办事处和居委会负责登记、调查、审核等有关工作。这样,形成了一个体系、四个层次、统一管理的机制。

再次,在运行程序方面,先由户主向所在居委会提出申请,经居委会调查核实、街道复查后,报区民政局审批,最后发给《武汉市城市居民最低生活保障金领取证》,救助对象每月持户口本、身份证、领取证到居委会领取最低生活保障金。同时,居委会每月张榜公布救助对象的名单和发放金额,接受社会监督。

此外,在信息收集方面,各级民政部门深入调查、认真审核、严格把关。居委会、街道、区民政局每季度对保障对象审核一次,对漏发最低生活保障金或家庭月人均实际收入高出最低生活保障线标准的,及时补办或停发,真正实现对城市贫困人

口的动态救济,并体现出最低生活保障制度的公平性。

4. 有相关配套措施

在中国新型社会保障体系中,最低生活保障制度是保障贫困人口生存的最后一道防线。为了减缓各种不利因素对这道防线的冲击,避免这一防线被突破,武汉市制定了一系列的配套措施,主要包括:

(1)其他社会保障制度的配套。武汉市在制定最低生活保障线制度时就非常明确地强调,最低生活保障线制度必须与已先后出台的养老保障、失业保险、医疗保险、最低工资标准、特困企业职工生活困难补助线及各项社会福利制度等衔接。只有在各项保障制度实施后仍达不到生存的基本标准者,才纳入最低生活保障制度给予救助。

(2)食品和住房政策的配套。武汉市规定,家庭月人均收入不足120元的居民,从1996年5月1日起每月可按优惠价购买大米或面粉10公斤,所需补贴资金由财政列支;对租赁住房、领取最低生活保障金的居民,在未具备购买租赁住房的能力时,可暂缓购房,仍按现行租住办法执行;其住房租金按现行住宅租金标准的50%收取。这样就保证了按“市场菜篮子法”测算的居民最低生活保障线不会因物价变动而受到影响,使居民的基

本生活需要有可靠的保障。

(3)义务教育优惠政策的配套。由于最低生活保障线是根据居民生存的基本需要制定的,仅仅是一道生命线,因此按这一标准发放的救助金难以支付贫困家庭的子女受教育所需要的费用。为此,1997年2月武汉市教委和民政局联合发文规定:从当年春季入学起,对领取最低生活保障金的家庭,其子女9年义务教育期间免交杂费,并且给每位小学生补助书抄费50元,初中生补助书抄费100元,以确保领取最低生活保障金居民家庭子女完成义务教育。

二、领取最低生活保障金人员分析

武汉市城区居民最低生活保障线制度自1996年3月开始实施,到1998年2月,累计发放最低生活保障金656.99万元,领取保障金的对象共131778人次。1998年2月,7个城区领取最低生活保障金的共有3069户、5686人,共领保障金304993.55元。现根据市民政局提供的统计资料,作如下分析:

1. 领取最低生活保障金人员与金额的构成

表1 武汉市城区居民领取最低生活保障金人员及金额构成的变化

时 间	对 象		社会救助对象	优抚对象	离退休人员	失业人员	在岗及下岗职工	未成年人及其他	合 计
	人 数	人 数							
1996年3月	人数	442	31	307	1201	509	694	3187	
	金额	13.87	0.97	9.63	37.78	15.97	21.78	100.00	
1998年2月	人数	8734.50	2658.50	12993.50	67507.92	19820.47	38480.15	150195.0	
	金额	5.82	1.77	8.65	44.95	13.20	25.62	100.00	
1998年2月比 1996年3月 增(+)减(-)	人数	-45.93	+35.48	+87.30	+111.30	+186.25	+19.45	+78.41	
	金额	+72.28	+56.05	+75.76	+116.55	+173.54	+62.55	+103.06	

资料来源:武汉市民政局统计年报。

根据表1的资料,可以从以下两个方面对1998年2月武汉市领取最低生活保障金的人员构成作简要分析:

(1)领取最低生活保障金人员的分类及所占比例。按照市民政局的分类标准,领取最低生活保障金的人员分6类:(1)社会救助对象(包括无劳动能力、无固定收入、无直系供养亲属的人员和精简退职老职工及“宽释”人员等),占领取最低生活保障金人员总数的4.20%;(2)优抚对象,占领取保障金总人数的0.74%;(3)离退休人员,占领取保障金总人数的10.11%;(4)失业人员(包括户口在7个城区、在法定劳动年龄以内,并有劳动能力的各类失业和待业人员),占领取保障金总人数的

44.74%;(5)在岗及下岗职工,占领取保障金总人数的25.62%;(6)未成年人及其他(主要指未成年的婴幼儿和在校学生,有极少数丧失劳动能力的成年人),占领取救助金总人数的14.58%。社会救助和优抚对象两类人员合计仅占4.94%,这两类人员是过去民政系统传统的救助对象;失业人员、在岗及下岗职工和离退休人员3类共占80.47%,这表明领取最低生活保障金者主要是传统的民政救助对象以外的人员,亦即过去由企事业单位救助的人员,从而克服了传统社会救助面过窄的缺陷。

(2)各类领取最低生活保障金人员的金额构成。从各类人

员领取最低生活保障金的金额构成来看,比例最高的是失业人员(占47.93%),其次是未成年人及其他(占20.51%),比例居第三位的是在岗及下岗职工(占17.78%),居第四位的是离退休人员(占7.49%),第五位是社会救助对象(占4.93%),比例最低的是优抚对象(仅占1.36%)。

比较各类人员的比例和相应的金额构成,不难发现,由于各类人员收入状况的差异,他们在人员构成中的比例与他们领取救济金的比例并不一致。其中,有4类人员,他们的后一指标比前一指标高,如未成年人高5.93个百分点,失业人员高3.19个百分点,社会救助对象高0.73个百分点,优抚对象高0.62个百分点;有2类人员,后一指标低于前一指标,如在岗及下岗职工低7.84个百分点,离退休人员低2.62个百分点,这是因为这两类人员都有一定的固定收入,家庭人均收入虽低于最低生活保障线,但低的数额较小,所以领取的救助金较少。

2. 领取最低生活保障金人员构成的变化

从1996年3月到1998年2月,武汉市城区领取救助金的人数、金额及其构成方面都有较大变化。根据表1的资料,可以发现,武汉市每月领取救助金的人数从3187人增加到了5686人;月发放救助金总额亦从150195.14元增加到304993.55元。其具体变化表现在:

(1) 领取最低生活保障金的人员大幅度增加。全市领取最低生活保障金的人数,1998年2月比1996年3月增加了2499人,增长78.4%。其中:增加人数最多的是失业人员,增加了1340人;其次是在岗及下岗职工,增加了948人;再次是离退休人员,增加了268人;未成年人和优抚对象分别增加35人和11人;只有社会救助对象减少了203人。但从各类人员领取最低生活保障金的比例看,增长最高的是在岗和下岗职工,增长了1.86倍;其次是失业人员,增长了1.11倍;比例居第三至第五位的是离退休人员、优抚对象和未成年人,分别增长了87.3%、35.48%和19.45%;只有社会救助对象下降了45.93%。

(2) 最低生活保障金的发放数额大幅度上升。1998年2月比1996年3月增加了154798.41元,增长了1.03倍。各类人员领取保障金的数额都有大幅度增长。其中:增加数额最多的是失业人员,增加了78683.58元;其次是在岗及下岗职工,增加了34396.03元;再次是未成年人,增加了24071元;增加金额最少的是优抚对象,增加了1490元。但各类人员领取救助金增长比例最高的,则是在岗及下岗职工,增长了1.74倍;其次是失业人员,增长了1.17倍;居第三至第五位的依次是离退休人员、社会救助对象和未成年人;增长比例最低的仍然是优抚对象,增长了56.05%。

(3) 领取保障金人员的构成有较大变化。比较1998年2月与1996年3月的统计数据,可以发现,在岗及下岗职工、失业人员和离退休人员的比例有所上升,其他三类人员的比例都在下降。上升比例最高的是在岗及下岗职工,上升了9.65个百分点;其次是失业人员,上升了6.96个百分点;离退休人员只上

升了0.48个百分点。下降比例最大的是社会救助对象,下降了9.67个百分点;其次是未成年人,下降了7.20个百分点;优抚对象仅下降了0.23个百分点。失业人员和在岗及下岗职工占领取保障金人员总数的比例,从58.15%上升到70.36%。这表明领取最低生活保障金的大部分是劳动力人口。

(4) 各类救助对象领取救济的金额构成有较大变化。1998年2月与1996年3月比较,各类人员领取保障金的份额,只有在岗及下岗职工和失业人员有所上升,前者上升了4.58个百分点,后者上升了2.98个百分点;其他4类人员的比例都在下降,其中,下降比例最大的是未成年人,下降了5.11个百分点;离退休人员下降了1.16个百分点;社会救助对象和优抚对象分别下降了0.89和0.41个百分点。

3. 领取最低生活保障金人员构成的地区差异

武汉市是一个特大城市,由于各城区之间存在着不同的影响因素,最低生活保障制度的实施情况在城区之间亦有较大的差异。

(1) 各区领取最低生活保障金人口占全区总人口的比例有别。1996年3月,全市城区领取最低生活保障金的人数占1995年末全市城区总人数的0.09%;其中比例最高的是武昌区,领取保障金人数占该区总人口0.15%;其次是口区和青山区,两区的同项指标都是0.11%;江汉区居中,为0.08%;比例较低的是江岸区、汉阳区和洪山区,均为0.04%。武汉市城区居民最低生活保障线制度实施2年后的1998年2月,领取最低生活保障金的人口占城区总人口的比例有较大提高,与1996年3月比较,全市增长了0.67倍;增长比例最大的是江岸区,增长了3倍;增长比例最低的是武昌区,只增长了25%。1998年2月领取最低生活保障金人口占本区总人口的比例最高的是青山区,占0.30%;其次是江汉区和武昌区,分别为0.22%和0.20%;比例最低的还是洪山区,仅占0.08%(见表2)。

表2 武汉市各区领取最低生活保障金人数占全区总人口的比例 单位: %

时 间 区 别	1996年3月	1998年2月	1998年比1996年 增 长 %
全市城区	0.09	0.15	66.67
江岸区	0.04	0.16	300.00
江汉区	0.08	0.22	175.00
口区	0.11	0.15	36.36
汉阳区	0.04	0.14	250.00
武昌区	0.16	0.20	25.00
青山区	0.11	0.30	172.73
洪山区	0.04	0.08	100.00

资料来源:根据武汉市民政局提供的各区领取救助金人数和武汉市统计局编的《武汉统计年鉴(1997)》(北京,中国统计出版社,1997)提供的各区人口数计算。

(2) 各区领取最低生活保障金的人口构成。从总体上看, 1998年2月, 武汉市各城区领取最低生活保障金的人员构成中, 比例最高的多数是失业人员, 其次是在岗及下岗职工和未成年人, 比例最低的多数是优抚对象。但具体比例各区的差异也较大(见表3)。

在7个城区领取最低生活保障金的人员构成中, 有5个区是失业人员的比例居第一位, 其中比例最高的是江岸区, 占近60%; 江汉区、武昌区和汉阳区的比例都在45%左右; 比例较低的青山区为38.59%。另两个区(口区 and 洪山区)比例居第一位的分别是未成年年和社会救济对象, 分别占救助对象总数的42.15%和34.91%。

各区领取最低生活保障金人员中, 虽然基本上都是劳动力人口占大多数, 但其差距也较大。7个城区有5个区的失业人员和在岗及下岗职工占领取保障金人员总数的70%左右, 如江岸区占76.20%, 青山区占73.15%, 江阳区占72.57%, 江汉区占71.96%, 武昌区占68.55%; 而基本上为非劳动年龄人口的社会救助对象、优抚对象、离退休人员和未成年人所占比例则在30%以下。口区 and 洪山区情况有所不同, 洪山区的劳动力人口非劳动力人口各占领取救助金总人口的50%; 口区的劳动力人口所占比例仅为35%。

表3 武汉市各区领取最低生活保障金的人员构成

地区		救助对象					
		社会救助对象	优抚对象	离退休人员	失业人员	在岗及下岗职工	未成年人及其他
江岸区	1996.3	4.65	0.00	4.65	34.42	12.56	43.72
	1998.2	3.13	0.00	4.18	59.81	16.39	16.49
江汉区	1996.3	1.12	0.00	19.38	35.11	38.09	16.29
	1998.2	0.42	0.10	12.98	45.69	26.27	14.54
口区	1996.3	15.19	1.24	8.13	24.03	10.95	40.46
	1998.2	0.39	1.43	8.43	29.83	17.77	42.15
汉阳区	1996.3	31.29	0.00	7.98	46.63	7.98	6.13
	1998.2	1.14	0.00	5.14	44.57	28.00	21.14
武昌区	1996.3	14.58	1.12	8.61	44.14	14.18	17.37
	1998.2	0.32	1.41	10.85	45.38	23.17	18.87
青山区	1996.3	7.16	0.00	10.62	42.73	20.32	19.17
	1998.2	2.63	0.41	13.63	38.59	34.56	10.18
洪山区	1996.3	38.69	5.03	7.54	27.14	20.60	1.01
	1998.2	34.91	3.02	10.34	25.86	25.43	0.43

资料来源: 武汉市民政局统计年报。

在各区中, 领取最低生活保障金人员比例最低的多数是

优抚对象。因为优抚对象在总人口中的比例本来就很少, 而且其家庭人均收入在最低生活保障线以下的比例也较低, 所以1998年2月全市优抚对象在受救助总人口中不到1%, 在7个区中有2个区(江岸区和汉阳区)没有优抚对象, 有2个区(江汉区和青山区)的优抚对象还不到个百分点。另外, 领取最低生活保障金比例最低的, 有两个区(武昌和口区)是社会救助对象, 比例不到个百分点; 有一个区(洪山区)是未成年人, 比例也不到个百分点。

(3) 各区领取最低生活保障金人口构成的变动。表3资料表明, 从1996年3月到1998年2月的两年中, 武汉市各区领取最低生活保障金的人员构成都有一定变动。其中变化最大的是江岸区, 1996年3月, 在领取保障金人员中比例居第一位的是未成年人, 占43.72%, 1998年2月却下降了27.23个百分点; 而开始实施时居第二位的失业人员的比例为34.42%, 到1998年2月增长到59.81%, 上升为第一位; 其他3类人员的比例也都有一定变动。汉阳区领取最低生活保障金的人员构成变动也比较大, 1996年3月比例居第二位的社会救助对象占领取保障金人员总数的31.29%, 1998年2月却下降为1.14%, 即前者是后者的20多倍; 而1996年3月比例居第六位的未成年人则上升了2.5倍。此外, 口区和武昌区的社会救助对象占领取救助人员总数的比例也有较大下降(见表3)。

总之, 7个区领取最低生活保障金人口构成的变动总的趋势是劳动力人口所占比例有较大上升, 非劳动力人口所占比例有较大下降。主要原因是这几年武汉市许多企业破产、停产、经济效益差, 失业、下岗人员增加, 职工收入下降, 从而使在岗及下岗职工和失业人员家庭人均收入在最低生活保障线以下的比例上升。

三、最低生活保障制度的客观效果

武汉市最低生活保障线制度已实施两年, 所取得的效果是非常显著的。

1. 较大范围地解决了贫困居民生活的基本需要, 克服了过去社会救助面过窄的状况。在传统的计划经济体制下, 显性失业人员很少, 实行低工资高就业, 即使企业亏损发不出工资也有国家的“铁饭碗”保着, 所以整个社会经济效益差, 职工(包括离退休人员)的工资福利和困难户的救助则由企业负责。市场经济的改革打破了职工吃企业的“大锅饭”, 企业吃国家的“大锅饭”的“铁饭碗”制度, 破产和被兼并的企业多了, 失业、下岗的职工多了, 城市贫困人口作为一个阶层涌现出来, 而且许多企业已无力承担贫困职工的生活保障。经济体制改革的客观实践要求改革社会救助制度。武汉市顺应时代要求, 建立了城市居民最低生活保障线制度, 两年内累计救助131778人次(平均

每月有 5 491 人领取了最低生活保障金),其中属原民政救助对象的“社会救助对象”和“优抚对象”累计为 11 937 人次,仅占领取保障金总人数的 9.06%;而按传统体制应由企业、单位救助的“离退休人员”、“失业人员”和“在岗及下岗职工”累计 94 446 人次,占领取保障金总人数的 71.67%;“未成年人及其他”累计为 25 395 人次,占领取保障金总人数的 19.27%。总之,在领取保障金的各类人员中,只有少部分为原民政社会救助对象,大多数为失业和在职及下岗人员。所以,实行城市最低生活保障线制度,大大扩大了传统社会救助的范围,使城区各类贫困人口的基本生活需要有了保障,对社会安定和社会经济体制改革及稳定发展有一定积极作用。

2. 最低生活保障线制度的实施促进了已出台的社会保障制度的全面落实。为了保证最低生活保障线这最后一道防线不被扯断,武汉市多次召开工作协调会,督促有关单位严格执行最低工资标准、最低生活补助标准、职工养老保险、失业保险、医疗保险等相关制度、政策的落实。因此,由于最低生活保障线制度的实施促进了已出台的相关保障制度的落实。如武汉缝纫机厂有下岗职工 568 人,每月只发生活费 50~100 元,实施最低生活保障制度后,兑现了下岗职工的最低工资标准。

3. 有利于贫困人口公平地享受救助待遇。在一定地域内,由于经济发展和物价水平基本上是相同的,因此维持人们生存的最低生活费用也是基本相同的。所以,同地区的贫困者应享受统一的救助标准。但如果贫困人口的保障金由各企业、单位承担,必然会造成各单位的贫困户不能按统一的标准享受救助,出现钱多多给、钱少少给、无钱不给的状况。从而使最低生活保障线制度流于形式,失去了社会保障最后一道防线的意义。所以,由政府统一提供最低生活保障金,是最适宜的社会保障模式,能保证同一地区的各单位、各类贫困人口都能按同一标准享受相同水平的救助,实现公平分配原则。

4. 有利于深化企业制度改革和建立现代企业制度。目前我国有近半数的国有企业亏损,对于亏损企业主要是通过深化改革、挖潜,改变企业落后面貌,建立现代企业制度,提高经济效益,使其成为社会财富的创造群体。实行政府保障的最低生活保障制度,减轻了企业经济和救助工作负担,有助于他们迅速走出困境,适应社会主义市场经济体制的新形势。

四、最低生活保障制度的不足

武汉市最低生活保障制度的实施,不仅对于保障城市贫困

人口的生存,维护社会稳定,促进经济发展起到了重要作用,而且为建立中国特色的社会保障制度作出了有益的探索。但也存在着以下几方面的不足,亟待调整和改进。

1. 由于政府财力不足,最低生活保障线偏低。按照几种国际通用的贫困标准测算方法测算,其结果均高于目前武汉市的最低生活保障线标准。如按收入比例法(即将人均收入的 50% 定为贫困线)计算,1995 年武汉市的贫困线应为 174 元;按支出比例法计算应为 169 元;根据武汉市居民支出抽样统计,最低人均支出为 144.25 元;按武汉市民政局所采用的菜篮子法测算,贫困线也有 130 元。因此,武汉市的最低生活保障线有待提高(从 1998 年 6 月起,武汉市城市居民最低生活保障标准已由现行家庭月人均 120 元调整为 150 元)。

2. 救助面仍然偏窄。由于最低生活保障线偏低,必然导致救助面偏窄。同时,尽管最低生活保障制度是一个全民项目,但实施中由于各种原因也会导致救助面偏窄。在实施该制度以前,武汉市民政局在提交给武汉市政府的一份报告中估计贫困人口占城区总人口的 4%,也就是说,4% 的城市居民应纳入最低生活保障线的救助范围。而实际上,1996 年 3 月开始实施这一制度时,享受最低生活保障制度救助的居民仅占 0.05%。到 1998 年 2 月也只上升到 0.15%,救助面明显偏窄,进而出现了一方面财政拨款不足,另一方面准备用于最低生活保障制度的财政拨款又有节余的局面。

3. 武汉市出台的一系列配套措施扩大了受益者与非受益者的差别。由于相关配套措施只适用于享受最低生活保障金救助的居民,而将购粮、房租、子女上学等优惠折算成货币,这些救助对象的生活标准将远远超过每月 120 元。这样就产生了一个问题,即那些人均月收入刚刚超过 120 元的居民由于既不能领取最低生活保障金,又不能享受相关的优惠政策,他们的生活标准与那些救助对象相比,已不再是几元钱的差距,而是高达数十元,从而会引起他们的不满。

上述问题是武汉市最低生活保障制度实施过程中暴露出来的,是发展中的问题,若不采取措施进一步完善,就可能酿发新的社会问题,并激化社会矛盾。因此,我们认为,应当加快对最低生活保障制度的完善,采取财政供款固定化且自然增长、尽快覆盖全体市民和配套措施货币化等措施来健全这项有益于民、有益于社会的社会保障制度。

(作者单位:武汉大学社会保障研究所 武汉 430072

(责任编辑:曾国安)