

我国社会救助资源分配的公平性研究

Study on Equity of the Resources Allocation for Social Assistance

黎民

Li Min

[摘要]社会救助作为对基本生活陷入严重困境居民提供物质支持的一种制度安排，其公平与否极其重要。文章利用政府的社会救助拨款是否足额到位等4个指标，对我国社会救助资源分配的“公平性”进行了测评，得出目前我国社会救助资源分配的“公平性”较差的结论；并指出造成社会救助资源分配公平性缺失的根本原因是维护社会公平的责任主体——政府职能的缺位、越位和错位；而促进政府由经济建设型向公共服务型的转变，是实现社会救助资源公平分配的最重要条件。

Abstract : As a system that provide material support to residents whose basic living get into a bad distress, the equity of social assistance is important. This paper use four index to measure the equity of the resources allocation for social assistance and educe a conclusion that its poor. The main reason is the absence, offside and dislocation of government functions. To make the resources allocation for social assistance more fair, government should transform from economic development-oriented to public service-oriented.

[关键词]社会救助；公平性；资源分配

Key words: social assistance; equity; resource allocation

[中图分类号]C913.7[文献标识码]A[文章编号]1671-8402(2008)09-0120-05

[作者简介]黎民（1952—），男，武汉大学社会保障研究中心教授、博士生导师，主要从事公共经济与社会保障方面的研究。

[基金项目]教育部人文社科重点研究基地重大项目（07JJD840204）、国家社科基金项目（07BSH002）阶段成果。

一、研究背景与研究设计

（一）研究背景

社会救助是当社会成员由于各种原因陷入难以通过自身的力量克服的生活困境时，由国家和社会按照法定程序 and 标准向其提供物质援助与支持的一种制度安排。显然，这种旨在保障社会成员最低生活需求和基本权利的制度安排，是构建和谐和谐社会工程中最基础的、不可或缺的基石。作为对最需要帮助同时又是最无支付能力者提供的一种援助或支持，社会救助制度的有效性，就在于能否公正或公平地将社会救助资源分配给最需要救助的群体。考虑到社会救助是一项具有雪中送炭性质的“按需分配”制度，考虑到社会救助资源的稀缺性，可以说，“公平性”在社会救助的资源分配中所处的地位无论怎样估计都不会过高。

长期以来，由于我国的城乡二元分治格局、各地区经济社会发展的不平衡、国家“效率优先、兼顾公平”的整体发展观等因素的影响，旨在实现社会公平的社会救助制度，从制度设计到制度运行，“公平性”问题就一直困扰着社会的方

方面面。近年来，在贫富差距扩大、基本生活和基本需求出现严重困难的人群增多的社会背景下，社会救助制度及其运行中的“公平性”问题更显突出，成为直接影响社会稳定和社会和谐的重要因素，也是近年来各级政府在社会保障实践中越来越关注的问题。

（二）研究设计

本文所谓的社会救助资源分配的公平性，是指在社会救助资源供给能力的范围内，所有符合条件的受助者都能公正地获得足以维持基本生活的资源。基于研究目标的要求，本文的主要内容是以如下4个指标来测评我国社会救助资源分配的“公平性”，并对测评结果进行相应的评估。

第一、政府的社会救助拨款是否足额到位。

众所周知，我国社会救助的经费除了少量来源于社会捐助外，主要部分来源于国家财政的社会保障类转移性支付。本指标所测评的内容是，在一定的财政收入水平下，政府能否“公平”地看待社会救助支出在政府支出中的位置，相应的，政府的社会救助拨款是否做到“足额”，而不是用于其他方面。

第二、社会救助拨款在整个社会保障拨款中所占比例是否合理。

社会救助拨款作为整个社会保障拨款的一部分，其所占比例应与社会成员的社会救助需求，以及这种需求在社会保障总体需求的应有位置相关，同时，也与不同的社会保障品种的资金供给方式相关。显然，社会救助拨款在整个社会保障拨款中所占比例如果是合理的，也就是“公平”的。

第三、社会救助拨款在城乡之间分配是否公平。

依照资源公平分配的原则，城乡的社会救助制度应该是统一的，但由于我国城乡之间经济水平差别很大，社会救助资源在城乡之间的分配不应该、也不可能采用统一的标准。本研究所谓的社会救助拨款在城乡之间分配的公平性，是指在承认城乡最低生活成本差别的前提下，使社会救助对象的基本生存保障，不因其居住地的城乡差异而受到明显影响。

第四、社会救助资源在不同地区之间分配是否公平。

我国不同地区（这里主要是指东、中、西部地区）之间经济发展水平、地方政府的财政能力差异很大。一般说来，经济发展水平高的地区，当地政府的财政能力很强，需要求助的人口较少；与之相反，经济发展水平偏低的地区，需要救助的人口多，当地政府的财政能力却十分有限，这是我国社会救助资源在地区之间公平分配必须解决的矛盾。

本研究所说的社会救助资源在不同地区之间分配的公平性主要体现在：中央政府依据“按需分配”的原则，对欠发达地区的转移支付的强度足够大，使各个地区的社会救助资金能够满足当地社会救助的需求。

二、对我国社会救助资源分配公平性的评估

（一）政府社会救助拨款是否足额到位的衡量标准及其测评

这里所说的政府社会救助拨款的足额到位，可以操作化为如下指标：在合理的救助标准下，需要救助的所有社会成员都能得到及时救助；同时，救助资金总量控制在政府财政所能承受而且合理的范围内。因此，这里需要对合理标准下的社会救助资金需求量进行估算，以及对我国政府社会救助资源的供给能力进行分析。

1、合理标准下的社会救助资金需求量的估算

根据国家统计局提供的数据，2006年我国农村绝对贫困人数为2148万人（绝对贫困线为人均年纯收入 ≤ 693 元），而相对贫困人口数则为5698万人（相对贫困

线为人均年纯收入 ≤ 958 元)。2006年我国已建立农村最低生活保障制度的部分地区人均补差为398.4元/年, 按此补差水平对农村2148万绝对贫困人口进行补助, 如果不考虑社会救助制度的管理成本, 每年用于农村救助的资金需要86亿元。

城镇贫困线一直没有确定统一的标准, 各地方政府根据本地的物价水平、自身财政能力确定的最低生活保障标准, 大体在1800~2400元/年之间。2006年我国城镇最低生活保障的全国平均标准是169.6元/月, 平均每人补差82.9元/月, 如果按此补差标准, 对3000万城市贫困居民的社会救助款需要299亿元。

从我国的社会救助实践看, 最低城乡生活保障标准都明显偏低, 难以保障基本生活。具体数据见表1。

表1 全国各地区的最低生活保障标准(2005年)
与平均贫困线(2004年)比较

地 区	最低保障标准 (元/人·月)	实际贫困线 (元/人·月)	公布标准与实际 贫困线之间的差距 (元/人·月)	保障标准占实际 贫困线的比例(%)
全国	156.0	248.8	-92.8	62.7
北京	300.0	352.0	-52.0	85.23
天津	265.0	160.0	-17.8	93.7
河北	140.4	282.8	-19.6	87.75
山西	133.2	199.5	-66.3	66.77
内蒙古	128.4	263.1	-134.7	48.8
辽宁	174.0	212.9	-38.9	81.73
吉林	153.0	215.8	-62.8	70.9
黑龙江	126.0	194.0	-68.0	64.94
上海	300.0	366.0	-66.0	81.97
江苏	188.0	239.0	-51.0	78.66
浙江	217.6	340.0	-122.4	64.0
安徽	170.3	206.7	-36.4	82.39
福建	168.8	291.7	-122.9	57.87
江西	129.7	201.6	-71.9	64.34
山东	175.4	296.3	-120.9	59.2
河南	129.1	229.3	-100.2	56.3
湖北	141.6	233.7	-92.1	60.6
湖南	142.4	219.5	-77.1	64.87
广东	203.9	295.8	-91.9	68.93
广西	137.2	264.3	-127.1	51.9
海南	143.8	251.3	-107.5	57.22
四川	140.2	198.4	58.2	70.67
重庆	164.4	251.4	-86.8	65.45
贵州	135.2	233.6	-98.4	57.88
云南	159.2	247.1	-87.9	64.43
西藏	205.8	—	—	—
陕西	139.3	191.9	-52.6	72.59
甘肃	129.3	224.5	-95.2	57.59
青海	162.6	240.0	-77.4	67.75
宁夏	162.7	227.8	-65.1	71.42
新疆	129.7	133.3	-3.6	97.3

资料来源: 最低保障标准来自国家统计局出版的全国统计年鉴(2005); 2004年实际贫困线数根据王有捐:《对城市居民最低生活保障政策执行情况的评价》(详见《统计研究》2006年第10期)一文有关数据整理而得。

鉴于此，城乡社会救助需要一个水平稍高、更合理的救助标准。

联合国将每人每天平均消费或收入低于1美元（按1985年购买力平价不变）作为国际绝对贫困线的标准。按照购买力平价折算为人民币，国际绝对贫困线的标准为924元，这与农村低收入标准（即相对贫困线）958元相差不多，958元也刚好是2006年农村人均年收入3255元的30%左右，符合国际上把人均收入的30%作为绝对贫困线的惯例。因此，如果将合理的农村救助线定为 ≤ 958 元，2148万农村绝对贫困人口人均补差由

其余的相对贫困的3550万人，按照平均补差265元/年的一半，需要投入47亿元。两项累加可得出，在新标准下，满足农村社会救助的需求每年大约需要投入190亿元，即比现行标准增加104亿元。

如果同样将社会人均收入的30%作为贫困线，收入低于此标准的社会成员视为贫困人口，那么，2006年我国城市居民年人均可支配收入的30%约为3150元/年。统计数据显示，2005年我国城市居民中5%的困难户的年人均可支配收入为2496元。如果将这5%的家庭人口（家庭平均人口为3.38人，共有2045万人）都视为救助对象，平均每人每年补差654元，以达到年3150元的收入水平；同时，对另外年人均可支配收入 ≥ 2496 元，但 ≤ 3150 元的1000万城市贫困居民按654元的50%补差，则一共需要564亿元。

考虑到近年来连续不断的物价上涨因素，最低生活保障标准与最低生活得到切实有效保障之间的差距，比表1显示的还要大一些。

由此可见，按照我国现行的绝对贫困线和最低生活保障标准，要满足城乡居民的社会救助需求，每年大约需要384亿元资金；如果按更合理的救助标准对城乡贫困人口进行救助，每年则共需要投入约754亿元资金。

2、对我国政府社会救助资源的供给能力的分析

社会救助款作为我国8千多万城乡贫困人口的“救命钱”，主要由国家财政来承担。2006年，我国财政收入为3.9373万亿元。而且，从1995至2006年的12年间，我国财政收入在以年增长18%的高速度在递增。按现有的救助标准，384亿元的城乡社会救助款，仅占2006年全国财政收入的0.98%；如果按更合理的标准，我国所需的754亿元城乡社会救助资金也仅占全国财政收入的1.91%。考虑到我国财政每年仅用在小汽车上的运行养护费用开支就达3000多亿元，应该说，城乡对社会救助资金的需求是国家财政完全有能力承担的。

3、对政府社会救助拨款是否足额到位的测评

根据民政部的《2006年民政事业发展统计公报》公布的数据，2006年农村最低社会保障制度救助人数为1509.1万人，发放最低生活保障金41.6亿元，农村特困户补助人数729.2万人，发放救助金13.9亿元，五保老人救济人数为484.5万人，发放救助金41.1亿元，即用于农村社会救助的款项达到96.6亿元，满足了低标准的社会救助需求；如果以958元的合理农村救助标准，农村社会救助资金的缺口将达到93.4亿元，即农村社会救助需求量的49.2%得不到满足。

根据民政部《2006年民政事业发展统计公报》数据，2006年城镇最低生活保障制度救助人数为2240.9万人，发放城市最低保障金222.1亿元，即在现有的标准下，城市社会救助资金缺口达76.9亿，城市社会救助需求量的25.6%得不到满足。如果按年收入达到3150元的合理标准，城市社会救助资金的缺口将达342亿元，即城市救助对象60.6%的需求得不到满足。

政府社会救助拨款的不足，也表现为政府的社会救助支出占GDP、国家财政支出比重过低。具体数据见表2。

表2 社会救助支出占GDP、国家财政总支出的比重

年份	社会救助支出 (亿元)	GDP (亿元)	国家财政支出 (亿元)	社会救助支出 占 GDP 的比重	社会救助支出 占财政支出的比重
1991	13.18	21617.8	3386.62	0.061%	0.389%
1992	14.36	26638.1	3742.20	0.054%	0.384%
1993	17.01	34634.4	4642.30	0.049%	0.366%
1994	20.55	46759.4	5792.62	0.044%	0.355%
1995	24.19	58478.1	6823.72	0.041%	0.354%
1996	28.98	67884.6	7937.55	0.043%	0.365%
1997	36.57	74462.6	9233.56	0.049%	0.396%
1998	35.29	78345.2	10798.18	0.045%	0.327%
1999	48.52	82067.5	13187.67	0.059%	0.368%
2000	59.71	89468.1	15886.50	0.067%	0.376%
2001	89.99	97314.8	18902.58	0.092%	0.476%
2002	141.63	105172.3	22053.15	0.135%	0.642%
2003	217.69	117390.2	24649.95	0.185%	0.883%
2004	265.29	136875.9	28486.89	0.194%	0.931%

资料来源：国家统计局：《2005年中国统计年鉴》。社会救助支出数据为抚恤和社会福利支出项中的社会救济福利费。

（二）社会救助拨款在社会保障拨款中所占比例合理性的衡量标准及其测评

社会救助拨款在社会保障拨款中所占比例的合理程度，可以以发达国家的社会救助资源占社会保障资金的份额作为参考。发达国家的经济发展水平高，贫困人口比重没有我国高，因此，我国社会救助资金投入至少不应低于这些国家的社会救助投入比重。表3是部分实行福利型社会保障制度的发达国家的社会救助支出情况。

表3 部分实行福利型社会保障制度发达国家的
社会救助开支情况

国家	受助者人数 占总人口的比例	救助支出 占 GDP 比重	救助支出 占社会保障支出的比重
美国	10.0%	1.6%	39.8%
英国	15.9%	3.9%	33.0%
加拿大	9.9%	1.8%	13.7%
丹麦	4.9%	1.4%	7.8%
法国	2.3%	1.3%	6.4%
意大利	4.6%	2.9%	9.1%
西班牙	4.4%	1.1%	8.4%
瑞典	6.8%	0.5%	6.7%
瑞士	2.2%	0.8%	5.3%

资料来源：国际社会保障研讨会(1995年6月·瑞典)

资料,转引自唐钧《社会救助:历史演进和国际经验》,

<http://www.dajun.com.cn/shehuijiuzhu.html>

表中数据显示,由于国情和统计口径的不同,这些国家的社会救助支出差异很大,但至少都占到社会保障支出的5%以上。

我国2000-2003年政府的社会救助支出占整个社会保障支出的情况见表4。

表4 政府社会救助支出占社会保障支出比重

年份	社会救助支出 (亿元)	社会保障支出 (亿元)	基本社会 保险支出 (亿元)	社会救助支出 占社会保障支出比重 (%)	基本社会保险支出 占社会保障支出比重 (%)
2000	59.71	3058.63	2385.6	1.95	77.99
2001	89.99	3649.68	2748.0	2.46	75.29
2002	141.63	4718.97	3471.0	3.00	73.55
2003	217.69	5713.22	4016.4	3.81	70.30

资料来源:根据国家统计局发布的2004年统计年鉴整理而成,注:社会救助支出为抚恤与社会福利支出项中的社会救济福利费;社会保障支出为基本社会保险基金支出、抚恤与社会福利支出、国家财政社会保障补助支出之和。

从表3可以看出,社会保障资源在不同项目间分配很不平衡,尽管2000~2003年间财政对社会救助的投入在增长,占社会保障支出在增加,但最高的2003年只有3.81%,其所占社会保障总支出的比例明显偏低。而同期基本社会保险资金的支出占社会保障支出的比重则一直在70%以上。这种“重保险、轻救助”的资源分配对于存在大规模需要救助贫困人口的我国而言,是很不合理,很不公平的。

(三) 社会救助拨款在城乡间分配公平性的衡量标准及其测评

对社会救助资源在城乡之间的分配是否公平的测量,应从城乡不同的最低生

活成本指数出发，以城乡救助对象不因居住地的不同，都能够获得足够的救助的标准；进一步的，这种合理性还体现在，社会救助能适当地向相对更贫困的农村救助对象倾斜，以有利于逐步缩小城乡之间的收入差别。

按现行救助标准，我国城乡之间社会救助资源分配的比例为3.48:1(299亿:86亿)；如果按合理救助标准（即城市3150元/年、农村958元/年），我国城乡之间社会救助资源的分配比例则缩小为2.97:1(564亿:190亿)。但从实际情况看，社会救助资源在城乡之间的分配存在着两方面的不公平：

1、城乡社会救助资金投入的比重不合理城乡社会救助比重的不合理直接表现是城乡社会救助资金投入的差距过大。1978年国家对城乡投入的救助之比为1.75:1（63.62亿：36.38亿）；2001年这一比例扩大到4.6:1（82.18亿：17.88亿），即24年的时间，社会救助资金投入比重的城乡差距扩大了2.63倍，明显高于合理救助标准（即2.97:1）的城乡之间社会救助资源的分配比例。

2、城乡贫困人口人均受助金额差距偏大由于最低生活保障制度还没有在所有的农村建立和运行，城乡之间救助补差的数据目前尚不充分。但城乡居民人均年转移性收入也能从一个侧面比较客观地反映城乡受助金额的差异。表5给出的是1993年至2005年期间我国城乡居民人均年转移性收入和该收入占其可支配收入或纯收入的比重。

表5 1993—2004年我国城乡居民的人均转移性收入比较

年份	农村居民 人均转移性 收入 (a)	农村居民 人均纯 收入 (b)	城镇居民 人均转移 性收入 (c)	城镇居民 人均可支配 收入 (d)	农村居民人 均转移性收 入比重 (a/b)	城镇居民 人均转移性 收入比重 (c/d)
1993	41.61	921.62	428.66	2577.4	4.51%	16.63%
1994	47.59	1221.0	606.11	3496.2	3.90%	17.34%
1995	57.27	1577.7	734.83	4283.0	3.63%	17.16%
1996	70.19	1926.1	825.87	4838.9	3.64%	17.07%
1997	79.25	2090.1	947.78	5160.3	3.79%	18.37%
1998	92.03	2162.0	1083.0	5425.1	4.26%	19.96%
1999	100.17	2210.3	1257.17	5854.0	4.53%	21.48%
2000	78.81	2253.42	1461.8	6283.0	3.50%	23.27%
2001	87.9	2366.4	1668.55	6859.6	3.71%	24.32%
2002	98.19	2475.63	2003.16	7702.8	3.97%	26.00%
2003	96.83	2622.24	2112.2	8472.2	3.69%	24.93%
2004	115.54	2936.4	2320.73	8472.0	3.93%	27.39%

资料来源：根据2005中国统计年鉴整理而成，国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn/>

由表5可知，城镇居民所获得的转移性收入和相对份额，大大高于农村居民，人均受助金额之比高达10倍以上。不仅如此，近年来两者的差距还呈现进一步扩大的趋势。

（四）社会救助资源在不同地区之间分配公平性的衡量标准及其测评

衡量社会救助资源在不同地区之间分配公平性，可以考察中央政府对欠发达地区的转移支付是否有力，以使不同地区的社会救助资金都能满足当地社会救助的需求；同时，也可考察不同地区之间的救助标准的比例与这些地区的物价水平的比例是否大致相当。

对社会救助资源在不同地区之间分配的公平性，可以通过比较我国不同地区城市最低生活保障状况来进行测评。

表6 我国不同地区城市最低生活保障状况(2005年)比较

地区	平均低保标准 (元/人·月)	平均支出水平 (元/人·月)	城市低保人数 (万人)	低保人数占全国比重 (%)
全国	156.0	72.3	2234.19	100
东部地区	202.9	104.8	548.04	24.5
中部地区	138.1	65.6	1060.28	47.5
西部地区	152.8	76.5	625.87	28.0

资料来源：魏后凯，中国的贫困问题与国家反贫困政策，中国经济时报2007年5月31日

从表6中可以看出,2005年,我国中部地区的低保人数占全国城市低保人数近一半,城市平均最低生活保障标准也最低。另外,根据国家民政部《2005年民政事业发展摘要》提供的数据,2005年省级行政区里平均低保支出水平最高的北京达236元/人·月,而最低的河南只有58元/人·月,即北京为河南的4.1倍,也显得差距偏大。

（五）对我国社会救助资源分配公平性的简短小结

以上测评表明,我国社会救助资源分配的“公平性”较差,主要体现在以下几个方面:

第一,我国政府对社会救助的转移支付在总额上不足。由于政府对社会救助的转移支付不足,致使:(1)我国城乡居民对社会救助的合理需求难以满足;(2)救助标准偏低,救助对象难以维持基本生活;(3)社会救助覆盖范围过窄,存在大量“应保未保”的贫困人口。

第二,社会救助拨款在社会保障总拨款中所占比重明显偏小。这种在资源分配方面事实上存在的“重保险、轻救助”倾向,违背了在财政能力有限的情况下,应优先满足社会救助需求的公平分配原则。

第三,社会救助在资源分配上重城市、轻农村。这种情况不仅造成了对相对更贫困、也更需要救助的农村救助对象的不公平,也不利于改我国传统的城乡二元结构、逐步缩小城乡差别。

第四,社会救助资源在不同地区之间的分配上,对贫困地区的“雪中送炭”不够。这种情况使我国发展相对滞后的中西部地区,在实施社会求助中的频现困境。

三、对促进我国社会救助资源公平分配的思考及建议

我国社会救助资源分配中的不公平现象,是由多种原因造成的,其中最重要的,是维护社会公平的责任主体——政府职能的缺位和错位。

数据显示,我国“九五”期间按功能性质分类的财政支出结构为经济建设支出占38.34%,国防支出占8.33%,社会文教支出占27.18%,行政管理支出占15.66%,其他支出(包括社会保障支出)仅占10.49%。相关统计数据还表明,2002年以前,我国城乡社会救助支出占GDP的比重一直在0.1%以下,到2004年仍然不足0.2%。而在发达国家,社会救助支出占GDP比重最低的瑞典和瑞士也分别有0.5%、0.8%;其他国家则均在1%以上(参见表3)。这些数据充分表明,我国政府是经济建设型、而非公共服务型的。可以说,我国政府的这种职能定位是造成旨在实现社会公平的社会救助资源分配产生不公平的最根本原因。以这种政府职能定位,中央部门、地方政府很自然地会以经济增长为目标,诸如社会救助这样既不能带来GDP增长,又不能凸显政府部门或官员政绩的项目,在政府工作中被严重边缘化便成为一种必然。

另外,我国的政府间关系在财权与事权划分上的不匹配,也是社会救助资金在公平性出现失衡的重要原因。我国1994年的税收体制改革,使财权过于集中于中央政府,地方政府则缺乏履行职责的财力。这一问定:该项制度实行地方各级人民政府负责制,所需资金由地方人民政府列入财政预算。现行《农村五保供养工作条例》甚至规定,五保供养工作是“农村集体福利事业”,资金筹措的主体是乡镇和村集体。这种制度安排,使财政困难的地方政府难以履行社会救助的职责。2001年以后,为了实现“应保尽保”,中央财政大幅度增加了社会救助支出,主要是增加城市低保金支出。例如,在2004年全国城市低保金180.87亿元预算支出中,中央财政已占到50.86%。

根据以上研究,笔者对充分发挥政府作用、实现社会救助资源的公平分配,特提出如下建议:

1. 政府应尽快实现经济建设型向公共服务型的转变。

国内外正反两方面的实践已充分表明,市场经济条件下,政府职能应集中体现在弥补市场失灵,向全体国民提供尽可能完善的公共服务上。相应的,政府的财力也应集中用于社会保障、教育、就业、公共卫生等公共产品和公共服务的供给方面,其中社会救助更是政府不容推卸的职责。因此,政府应努力做好两件工作。一是改善财政支出结构,调整和压缩财政支出中的经济建设支出、行政管理支出,扩大社会救助支出占财政支出份额。二是将社会救助作为政府的重要政绩考核内容,激励各级政府和官员切实关心和做好社会救助工作。

2. 以中央政府对欠发达地区的足额纵向转移支付为前提,各级政府合理地分担社会救助支出。

中央政府的政治地位和财政能力,决定了中央政府是社会救助的最重要的责任主体。在分税制财政体制下,贫困地区政府在履行社会救助职责方面确有困难。因此,在属地管理的基础上,中央和省要进一步完善社会救济专项调剂资金制度,用于补助西部地区、贫困地区、革命老区、少数民族地区社会救助资金的不足。地方政府在接受中央政府补贴的同时,应按照中央政府的要求提供配套资金,并根据本地区实际情况制定符合本地区发展同时不低于中央要求的救助计划、救助标准和救助方法,管理本地区的福利与救济项目。

3. 建立和完善不同地区之间的横向转移支付制度。

我国区域经济发展很不平衡、公共服务能力差距很大,同时中央财政能力有限,仅仅依靠纵向转移支付解决贫困地区的社会救助资金缺口难免存在较大的压力。考虑到贫困地区大量精壮劳动力到富裕地区打工、为富裕地区创造了大量的财富等因素,富裕地区有义务以地区间的横向转移方式对贫困地区作出一定的补偿。因此,我国可将现有单一的纵向转移支付模式改为以纵向为主、纵横交错的模式。通过横向转移,可以均衡地方公共服务能力,同时也便于提高转移支付的透明度。至于具体的转移支付方式可以借鉴德国的州际转移支付办法,即富裕的州直接向贫困的州进行资金横向转移。其操作程序是:首先由联邦和州财政部门分别测算出“全国居民平均税收额”和“本州居民平均税收额”,并区分出富裕州和贫困州,然后按照协商确定的平衡程度,计算出各富裕州应向贫困州转移的资金数额,并以划拨的方式通过各州和联邦的财政结算中心完成转移支付。在我国,则可以以人均GDP作为测算标准,考虑贫困地区对富裕地区的劳动力输入、承担的义务教育成本等因素,制定一个转移支付系数,并据此进行横向转移支付。

[参考文献]

[1]约翰·罗尔斯:《正义论》,中国社会科学出版社,1988年版。

[2]洪大用:《转型时期中国社会救助》,辽宁教育出版社,2004年版。

[3]唐钧:《城乡低保制度:历史、现状与前瞻》,《红旗文稿》,2005年第18期。

[4]黄晨熹:《社会救助的概念、类型和体制:不同视角的比较》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2005年第5期。

[5]刘纯彬:《我国贫困人口标准再探讨》,《人口研究》,2006年第11期。

[6]中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴》, <http://www.stats.gov.cn/>

[7]中华人民共和国民政部:《中国民政事业发展统计公报》, <http://www.mca.gov.cn/>

[8]中华人民共和国财政部:《中国财政年鉴》, <http://www.mof.gov.cn/index.htm>

- [9]OECD . Evaluation and Poverty Reduction-Pro-ceedings from a World Bank Conference. 2000
- [10]Sten-AkeStenberg . Inheritance of Welfare Recip-iency: An Intergenerational Study of Social Assistance Re-cipieny in Postwar Sweden. Journal of Marriage and Family. 2000, 1
- [11]William Julius Wilson. The Truly Disadvantaged: The Inner City . The Underclassand Public Policy. Uni-versity of Chicago Press. Chicago. 1987