

城市居民最低生活保障的央地财政分担比例优化

边 恕 毕研菲 张 瑞

(辽宁大学,沈阳 110136)

内容提要:合理的财政支付是城市低保制度平稳运行的重要保障。城市低保投入强度先升后降的支付层级、以中央财政为主导的支付责任、城市低保标准上升而覆盖人口下降的支付悖论是当前我国城市低保财政支付的现实特征。我国多级财政体制下,城市低保财政支付存在责任划分不均衡、执行不规范和保障不得当等问题,确保转移支付力度在各个地区达到合适水平是调整财政负担的关键。由此,本文采用央地财政分担模型测算省域间的中央转移支付水平,进而提出优化城市低保财政支付及央地合理分担的对策,即坚持以中央财政为主导的支付方式,合理划分地方财政的支付责任,促进财政支付的执行规范化,完善城市低保财政支付的保障机制。

关键词:城市低保 财政支付 央地关系 模型测算

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)08-0036-14

一、引言

城市居民最低生活保障制度是国家促公平、兜底线、维护社会和谐、重视人民群众生存权的一项基本民生保障制度,为城市居民建立起了纾困解难的最后一道“防线”,有助于消除社会不安定因素。城市居民最低生活保障制度涉及各级财政主体的权责分配问题,合理的财政分担机制是低保制度健康运行的重要保障。我国城市低保制度经历了以“由点到面”(张永春和黄晓夏,2018)为基本特征的政策扩散

过程,财政支付随之表现出由“地方政府主责”到“中央政府主责”的演变逻辑,城市低保工作取得了明显成效。

国内学者对城市居民最低生活保障财政支付的探讨主要集中于公平效应、责任划分与面临困境三个层面。一是公平效应。城市低保作为城市基本公共服务的重要组成部分,应保持筹资公平以实现城市低保均等化(龙异和孟天广,2015)。在城市居民最低生活保障支出体系中,中央财政作为主要贡献者,发挥着重要的“拉平效应”(顾昕等,2007)。二是责任划

[收稿日期]2023-08-29

[作者简介]边恕,公共管理学院院长,教授,博士生导师,研究方向为社会保障理论与政策;毕研菲,公共管理学院硕士研究生,研究方向为社会保障;张瑞,公共管理学院讲师,研究方向为社会福利。

[基金项目]国家社科基金项目“中国城乡相对贫困的动态标准制定与多元协同治理研究”(20BSH101);辽宁省社会科学规划基金项目“辽宁省民办医养结合服务业可持续发展研究”(L16CGL011)。

分。为了夯实兜底保障地位,应建立中央主责的低保制度(杨立雄,2021)。三是面临困境。低保标准与贫困线是否衔接、低保群体与城市贫困群体是否吻合等问题是影响低保制度发展的重要因素(解安和王立伟,2022);城市低保存在漏保偏误突出(王卓和秦浩,2023)、低保对象“能进不能出、易进难出”现象(林丛,2019);城市低保可能出现制度功能异化、福利依赖、寻租和腐败行为、福利资源损耗等问题(谢勇才,2020)。另外,“福利污名”亦会降低低保财政支付的效能(王惠,2021)。

综上,学界对于城市居民最低生活保障财政支付的研究多是理论叙述,缺乏运用科学、明确的理论模型以合理测算中央转移支付在各省域具体表现的研究。科学的估算模型能够合理测算财政转移支付的适度水平,帮助完善城市低保转移支付制度,尽力避免资金的不足或过剩,更好发挥城市低保制度保障民生的作用。鉴于此,本文在分析城市居民最低生活保障财政支付的现状与问题前提下,尝试采用财政负担模型具体测算各省域央地财政的支出责任比例,进而提出明确城市低保央地财政责任及优化分担比例的对策。

二、城市居民最低生活保障财政支付的现实考量

2022年《关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知》(民发〔2022〕83号)明确提出,加大低保护围增效工作力度。为实现这一目标,应摸清当前城市低保财政支付的现实特征,找准财政支付的短板。当前城市低保财政支付现状主要体现在以下几个方面:

(一)支付层级:城市低保投入强度先升后降

城市低保投入强度界定为各级财政的城市低保

支出总额占国民生产总值的比重(程杰,2021),可以通过观察城市低保投入强度来了解城市低保的发展情况。2000年-2021年城市居民最低生活保障累计支出9533.8亿元,其中2021年城市居民最低生活保障支出484.1亿元,占当年国内生产总值的比重为0.04%,占当年国家财政支出的比重为0.20%,其投入强度较小,约为2011年城市低保投入强度的三分之一。图1显示,从空间维度看,2000年-2021年社会救助投入强度与城乡、城市低保投入强度发展趋势基本一致,呈现“上升-平稳-下降”态势,城市低保投入强度的发展趋势更为稳定。从时间维度看,“十五”时期(2001年-2005年)要求尽快把所有符合条件的贫困人口纳入低保保障范围,城市低保投入强度由2001年的0.03%逐步提高到2005年的0.10%,提升幅度最快。“十一五”时期(2006年-2010年),提出完善城市居民最低生活保障制度,提高保障标准,城市低保投入强度由2006年的0.10%逐步提高到2010年的0.13%,2009年达到峰值,为0.14%。“十二五”时期(2011年-2015年),城市低保覆盖人数逐渐下降,城市低保投入强度由2011年的0.14%逐步下降到2015年的0.10%。“十三五”时期(2016年-2020年),城市低保投入强度由2016年的0.09%逐步下降到2020年的0.05%,城市低保投入强度的下降表明城市低保财政投入增长幅度小于经济增长幅度,主要原因为:(1)打赢脱贫攻坚战,贫困人口全部脱贫,城市低保覆盖人数逐渐减少;(2)目前解决相对贫困的机制尚未成熟,预算条件约束下低保对象瞄准机制严格化导致“漏保”现象突出。

(二)支付责任:以中央财政为主导的分担方式

在城市低保的起步阶段,其筹资责任完全由地

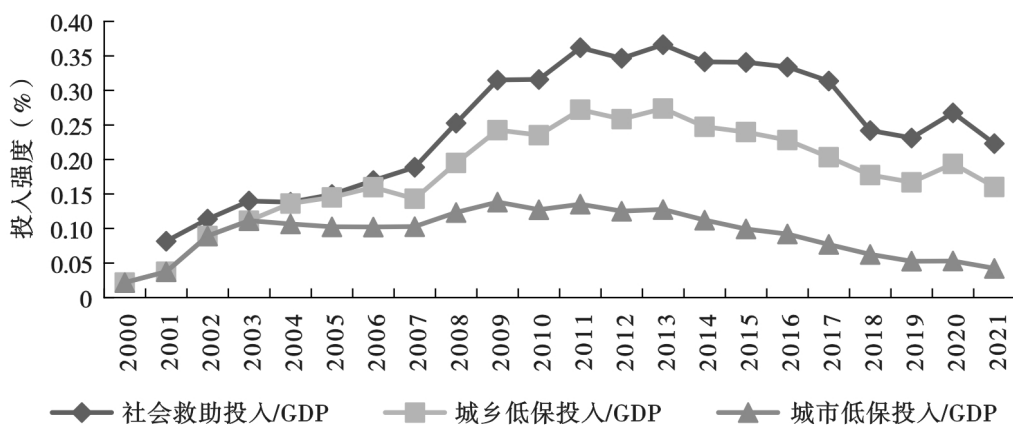


图1 城市居民低保投入强度的变动趋势(2000年-2021年)

资料来源:根据《中国民政统计年鉴》(2001-2022年)、《民政事业发展统计公报》(2001-2022年)和《中国统计年鉴》(2001-2022年)相关数据绘制。

方政府自有财力承担(黄玉君等,2015)。1994年实行分税制后,地方财政收入下降,中央转移支付水平逐渐提高。图2显示,2004年-2007年,我国城市低保中央转移支付比例始终保持在50%-60%之间,整体上保持平稳;2007年之后,中央转移支付水平进入新的发展阶段,支付比例保持在65%以上;从2004年-2017年,中央财政对城市低保的转移支付累计达到5774.18亿元。这表明中央政府承担了城市低保的主要支出责任,中央财政持续发挥低保救

助的兜底功能,形成“地方掌勺,中央埋单”(杨立雄,2021)的低保救助模式。2014年,国务院颁布《社会救助暂行办法》,明确规定县级以上人民政府应当将安排的社会救助资金和社会救助工作经费纳入财政预算,促进低保支出责任由“地方政府主责”到“中央政府主责”的变迁过程。“中央财政为主,地方财政为辅”的责任分担方式既能够弥补经济欠发达地区财力匮乏、救助任务繁重等客观的现实不足,又能够提升全国范围内低保救助的均等化水平,保障地方政

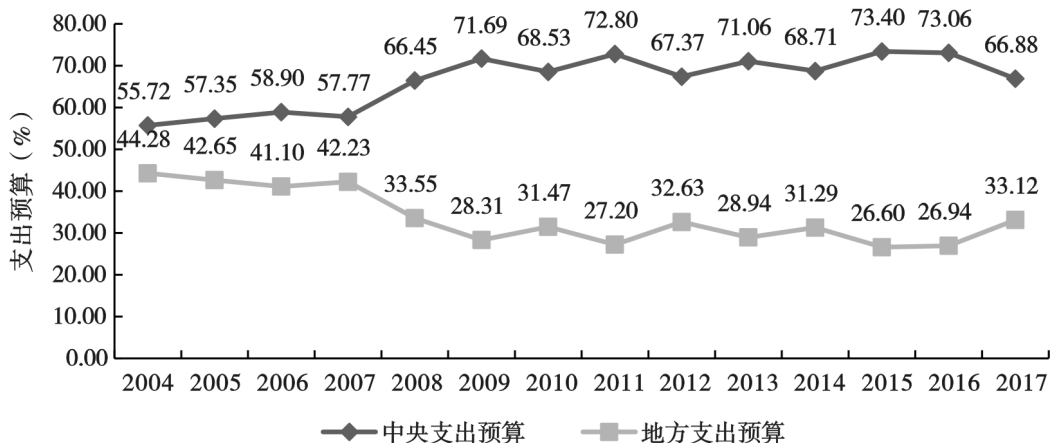


图2 2004年-2017年中央及地方低保支出预算比重

资料来源:根据《中国民政统计年鉴》(2005-2018年)、《民政事业发展统计公报》(2005-2018年)和《中国统计年鉴》(2005-2018年)相关数据绘制。

府的救助责任落实。

(三)支付悖论:城市低保标准上升而覆盖人口下降

中国从 20 世纪 90 年代以来逐步建立了城市居民最低生活保障制度,其演进历程呈现出“扩张—稳定—收缩”的阶段性趋势(程中培,2022),无论是城市低保财政投入还是覆盖人数,都体现出这一特征。1999 年在全国范围内建立了城市居民最低生活保障制度,目标对象是人均收入低于最低标准的贫困家庭,从而 2000 年—2003 年低保人数出现急涨情况,城市低保人口规模从 402.6 万人快速上升至 2246.8 万人(见图 3),增长幅度为 458.07%。相比之下,2004 年—2009 年,城市低保覆盖人口规模从 2205 万人上升至 2345.6 万人,增长幅度仅为 6.37%。2009 年之后,城市居民最低生活保障覆盖人数开始下降,2021 年减少至 737.8 万人,覆盖人数减少意味着贫困人口逐步脱贫,而城市低保对象的快速减少可能会增加漏保风险(关信平,2019)。近年来,国家强调扩大低保覆盖范围,但城市低保却表现

出“标提围扩量减悖论”(王强,2020)。

当前我国城市低保出现了标准上升而覆盖人口下降的支付悖论,这就需结合人均可支配收入与低保标准的动态变化来综合判断。2004 年—2021 年随着城市居民人均可支配收入的增加,我国城市低保标准稳定上涨,但城市低保平均标准的上升速度与人均可支配收入的增速不匹配。一方面,2004 年—2021 年,城市低保平均标准逐年递增。2004 年城市低保平均标准为 152 元/人·月,2021 年的平均标准为 711.4 元/人·月,增长幅度为 368.03%。这主要是因为“十一五”规划至“十三五”规划期间,始终将合理提高低保标准看作是完善城市居民最低生活保障制度的重要构成环节,逐步健全低保标准动态调整机制,采用基本生活费支出法、恩格尔系数法或消费支出比例法等制定城乡低保标准,并依据当地居民生活必需品价格变化和人民生活水平的提高定期调整,使得低保标准逐渐科学规范。另一方面,城市居民人均可支配收入逐年递增。2004 年城市居民人均可支配收入为 9421.6 元,2021 年的人均可支配收入

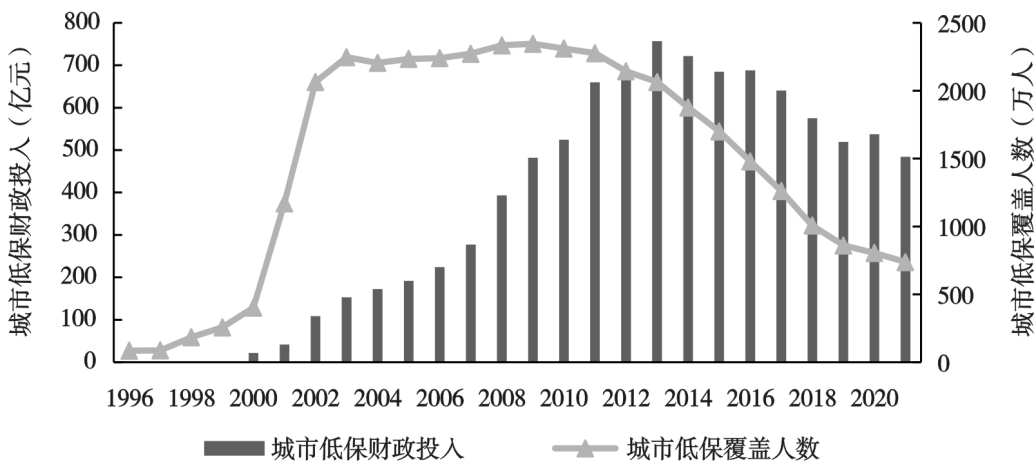


图 3 1996 年—2021 年城市居民低保财政投入与覆盖人数的变动趋势

资料来源:根据《中国民政统计年鉴》(1997—2022 年)、《民政事业发展统计公报》(1997—2022 年)和《中国统计年鉴》(1997—2022 年)相关数据绘制。

为 47411.9 元,增长幅度为 403.23%。可以看出,城市低保平均标准上升速度慢于人均可支配收入增速(肖萌等,2017)。

三、各省份央地财政分担的分布特征与模式

城市低保中央转移支付与低保标准存在相关关系。一般来说,区域经济发展水平越高,地方财力越充裕,低保标准越高,中央转移支付水平越低,即央地支出比例的“替代效应”;或者说,在控制地方自有财力条件下,中央转移支付水平越高,提高当地低保标准的可能性越大,即低保救助的“收入效应”。现实中省域间中央财政负担与低保标准形成了不同的组合关系,对此可以通过四象限法观察各省份央地

财政负担的区域分布特征。

图 4 中,横轴是城市低保中央财政转移支付比例(%),纵轴是低保标准(元/人·月),将两者的平均值作为横纵轴交叉点,从而划分成四个不同的发展模式。其中,2017 年我国 31 个省份中央财政转移支付比例的平均值为 51.72%^①,低保标准的平均值为 560.82 元/人·月。由此,根据各省的具体表现可将 31 个省份划分成四个象限:第一象限是中央财政转移支付比例和低保标准均高于平均值的“标准型”模式;第二象限是中央财政转移支付比例低但低保标准高的“发展型”模式;第三象限是中央财政转移支付比例和低保标准均低的“基本型”模式;第四象限是中央财政转移支付比例高但低保标准低的“保障型”模式。以下为中央财政负担与低保标准分布特征的具体情况。

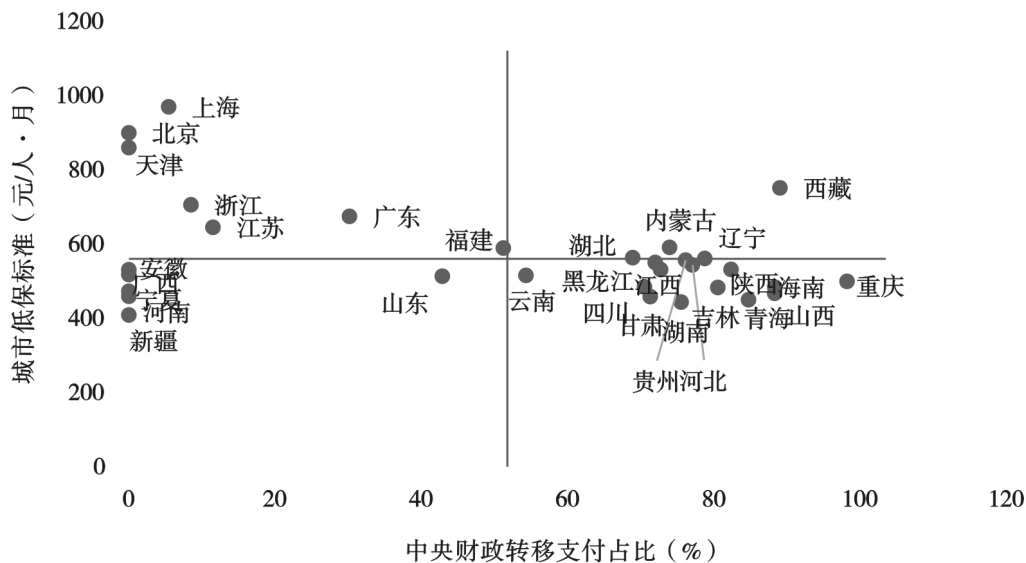


图 4 2017 年中央财政转移支付与城市低保标准的四象限

资料来源:根据《中国民政统计年鉴》(2018 年)等相关数据绘制。

(一)第一象限:央地财政分担的“标准型”模式

城市低保央地财政负担划分的理想模式为中央财政承担主要责任,同时保障标准较高,这一条件符

合“标准型”模式。位于第一象限的省份有 4 个,分别为西藏自治区、内蒙古自治区、辽宁省、湖北省。在这一区域,中央财政很好地发挥了转移支付功能,中央低保支出比例保持在 50%以上,为促进社会公平贡献了力量。与此同时,城市低保标准较高,能够在满

^①由于《中国民政统计年鉴》城市低保关于中央、省级详细支出预算数据更新至 2017 年,因此本文涉及到相关内容的历史数据都以 2017 年为例。

足城市居民基本生活的同时,注重城市低保人群的生活质量。

(二)第二象限:央地财政分担的“发展型”模式

“发展型”模式的分布特征表现为地方政府承担主要的低保支出责任,同时低保标准较高。位于第二象限的省份有7个,分别为上海市、北京市、天津市、浙江省、江苏省、广东省、福建省。其中,福建省(51.18,589.80)靠近横纵坐标的交叉点(51.72,560.82),基本与全国平均水平持平。其余省份为发达、较发达地区,地方政府财力富裕,具有很强的财政自给能力,能够负担当地低保救助责任,中央转移支付水平较低;地区经济富裕同样带动保障标准领先全国平均水平,体现为典型的“发展型”特征。

(三)第三象限:央地财政分担的“基本型”模式

“基本型”模式的分布特征表现为中央财政转移支付水平较低,且低保标准同样较低。这一区域内,省级财政应发挥“保基本”效能,保障城市低保群体的基本生活。位于第三象限的省份有6个,分别为新疆维吾尔自治区、河南省、宁夏回族自治区、广西壮族自治区、安徽省、山东省。除山东省外,其余省份分属中西部地区,受经济社会发展水平制约,从横向看,低保标准相对较低;从纵向看,城市低保中央转移支付较低。

(四)第四象限:央地财政分担的“保障型”模式

“保障型”模式的分布特征表现为中央财政转移支付水平较高,而低保标准较低。位于第四象限的省份有14个,分别为重庆市、山西省、海南省、青海省、陕西省、吉林省、河北省、贵州省、湖南省、甘肃

省、四川省、江西省、黑龙江省、云南省,省份数量占全国的45.16%。其中,除海南省、河北省外,其余省份分属中西部、东北地区。在这一模式下,中央转移支出责任高,能够减轻地方财政的城市低保支付压力。同时,中西部、东北地区受经济发展水平制约,城市低保标准相对较低。

四、城市居民最低生活保障央地财政分担的现实问题

我国城市居民最低生活保障制度建立在1994年分税制改革的基础之上,在发展过程中存在财政支付结构性问题,如何确保转移支付力度在各个地区达到适度水平是调整支付问题的关键。具体来看,城市低保财政支付分担主要面临以下现实问题:

(一)财政支付责任划分不均衡,城市低保省级预算亟需提高

我国中央与地方行政性分权体制下,央地事权范围模糊与地方政府的事权、支出责任不对称成为阻碍财政体制改革的重点问题。地方政府财政收入减少而事权、支出责任增加,无疑会增加地方政府的财税负担,逐渐弱化地方政府的财政功能。作为社会救助的主要项目,城市居民最低生活保障制度存在地方政府支出责任划分不均衡的现象。表1显示,2004年-2017年,我国省级城市低保支出比重均在15%以下,2015年-2017年省级财政支出比重虽有所上升,但上升幅度不大;市级城市低保财政负担比重整体最低,且呈下降趋势,2016年仅为2.46%;2015年以前,县级及以下城市低保支出比重均超过省级、市级支出比重,其平均值为19.64%。^①由此可见,中央财政承担城市低保的主要支出责任,市级支出比重最小,省级与县级及以下地方政府的财政责任此消彼长。就省级及以下各级政府财政支出能力

^①由于《中国民政统计年鉴》城市低保关于中央、省级、市级详细支出预算数据更新至2017年,因此本文涉及到相关内容的历史数据都以2017年为例。

表 1 2004 年–2017 年我国各级政府城市低保支出预算情况

单位:亿元、%

年份	总支出		中央支出		省级支出		市级支出		县级及以下支出	
	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比
2004	180.58	100.00	100.61	55.72	21.13	11.70	12.38	6.86	46.45	25.72
2005	195.56	100.00	112.15	57.35	20.03	10.24	10.90	5.57	52.47	26.83
2006	230.89	100.00	136.00	58.90	25.59	11.08	14.65	6.35	54.65	23.67
2007	276.71	100.00	159.86	57.77	29.53	10.67	16.12	5.83	71.19	25.73
2008	405.49	100.00	269.45	66.45	40.54	10.00	19.93	4.91	75.58	18.64
2009	500.87	100.00	359.08	71.69	41.10	8.21	22.36	4.46	78.34	15.64
2010	530.55	100.00	363.59	68.53	51.15	9.64	24.81	4.68	91.00	17.15
2011	689.62	100.00	502.02	72.80	69.40	10.06	27.19	3.94	91.01	13.20
2012	651.72	100.00	439.10	67.37	70.10	10.76	30.02	4.61	112.50	17.26
2013	767.74	100.00	545.57	71.06	73.27	9.54	35.39	4.61	113.50	14.78
2014	750.09	100.00	515.41	68.71	74.03	9.87	29.70	3.96	130.94	17.46
2015	1039.91	100.00	763.27	73.40	131.77	12.67	26.67	2.57	118.20	11.37
2016	1208.55	100.00	882.96	73.06	177.50	14.69	29.68	2.46	118.43	9.80
2017	934.67	100.00	625.13	66.88	139.30	14.90	26.88	2.88	143.36	15.34

资料来源:根据《中国民政统计年鉴》(2005–2018 年)相关数据整理得到。

而言,能力最高者理论上是省级地方政府,但实践中省级的城市低保财政负担比重较小。

(二)财政支付执行不规范,城市低保工作机制亟待健全

一是城市低保支出责任过度转嫁可能引致区域待遇差距扩大。城市低保支出责任执行过程中存在救助悖论,低保救助区域差异较大。经济发达地区,救助人数少,财政收入富裕,救助水平高;经济欠发达地区,救助人数多,财政收入薄弱,救助水平有限。城市低保支出责任过度下放会加重欠发达地区财政支出压力,导致救助水平持续下降,使省域间待遇差

距扩大,加剧“马太效应”;省级支出责任过度转接会损害市、县级及以下地方政府财政的救助能力,减弱经济不发达地区的财政支出水平,不利于低保救助均等化及可持续发展。二是城市低保支出的责任主体层级分化可能导致行政管理效率低下。我国城市低保支出责任划分为中央、省级、市级、县级及以下行政层级,对应我国自上而下的行政架构。支出责任层层划分不利于信息传递的及时性,同时资金层层下拨可能会形成额外的资金配套管理成本与运行成本,导致低保资金被“挤出”“占有”,阻碍行政管理效率的发挥。三是城市低保内部制度间衔接不畅可能

致使支出责任执行效能不高。城市低保属于民政部的管辖范围,管理责任由地方各级人民政府承担。一方面,由于民政部门协作能力的局限性,无论是民政部与其他政府部门间的横向协调,还是中央到基层的纵向权责,各职能部门之间系统、有效的衔接机制尚不成熟,从而制约财政支付功能的发挥。另一方面,目前尚未形成高效、科学的低保“动态准入与退出”机制与低保制度相配合。由于准入程序繁杂,城市低保捆绑较多的福利项目,易出现低保资格的“福利捆绑”,经济利益驱动低保对象不会轻易“退出”低保福利,产生严重的“福利依赖”思想,加剧“福利悬崖”,不符合“应退尽退”的公平原则,这与低保的制度本意相悖。

(三)财政支付保障不得当,城市低保法治格局有待形成

城市低保财政支付的保障主要体现于支出责任划分的明确性与责任承担的强制性。一方面,中央、省级、市级、县级及以下各级政府支出责任划分不够明晰。现有政策没有关于支出责任划分的具体界定,缺乏明确的硬性制度规定。从全国层面看(以2017年为例,见表2),各省级地方政府城市低保财政责任各有侧重,属地管理的补助程度不统一,但县级及以下政府均承担支出责任,呈现明显的地方性救助特点。按照央地所担责任比重,可以大致划分为以下几个类型:第一类为县级及以下地方政府负有全部支出责任,代表省份有北京市、天津市;第二类为县级及以下地方政府负绝对责任,代表省份为上海市,中央转移支付仅为5.44%;第三类为县级及以下地方政府支出责任为主,市级政府支出责任为辅,代表省份有安徽省、河南省、广西壮族自治区;第四类

为县级及以下地方政府支出责任为主,其他各级政府给予补助,代表省份有新疆维吾尔自治区、浙江省、江苏省;第五类为省级政府负主要责任,其他各级政府承担补充责任,代表省份有宁夏回族自治区、广东省;第六类为中央政府转移支付为主,其他各级政府给予补助,代表省份有重庆市、西藏自治区、海南省、山西省、青海省、陕西省、吉林省、辽宁省、河北省、贵州省、湖南省、内蒙古自治区、江西省、黑龙江省、甘肃省、四川省、湖北省、云南省、福建省、山东省。由此可见,城市低保支出责任分担比例具有很大的自主性,省级政府可以通过转嫁、下放等方式,将支出责任下移至基层政府,造成基层政府的财政压力较大,亟需通过政策法规的出台以规范支出责任合理划分。

另一方面,城市低保支出责任划分的法律法规效力亟需提高。基层政府具有属地管理的财政权,财政的自由裁量权涉及范围广、幅度大,且存在一定的弹性空间,地区差异明显;资金预算分配力度软化,缺乏相关法律依据加以规范和执行。2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》为支出责任划分改革的主要内容指明了方向,但未表明相应的详细操作;2018年《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》明确规范了基本公共服务领域中央与地方共同财政事权的支出责任分担方式,主要实行中央与地方按比例分担,但未指出地方各级财政分担比例。另外,各级地方政策文件同样很少提及城市低保各级政府支出责任分担比例,应尽快将这一部分上升至正式的法律层面以保障低保制度平稳运行。

表 2 2017 年我国各省各级政府城市低保支出预算情况

单位:亿元、%

年份	总支出		中央支出		省级支出		市级支出		县级及以下支出	
	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比	绝对值	占比
北京	8.74	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.74	100.00
天津	8.76	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.76	100.00
上海	14.04	100.00	0.76	5.44	0.00	0.00	0.00	0.00	13.28	94.56
安徽	6.18	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.95	15.44	5.23	84.56
河南	1.54	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.19	12.57	1.34	87.43
广西	1.43	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.39	27.16	1.04	72.84
新疆	9.74	100.00	0.00	0.00	1.70	17.45	0.05	0.48	8.00	82.08
浙江	12.08	100.00	1.03	8.51	1.32	10.94	0.19	1.57	9.54	78.99
江苏	12.24	100.00	1.41	11.50	2.32	18.94	0.13	1.08	8.38	68.47
宁夏	3.22	100.00	0.00	0.00	2.87	89.00	0.00	0.04	0.35	10.96
广东	37.30	100.00	11.25	30.16	19.21	51.51	1.00	2.67	5.84	15.66
重庆	10.19	100.00	10.00	98.17	0.11	1.08	0.00	0.00	0.08	0.76
西藏	10.24	100.00	9.11	88.99	0.01	0.08	0.46	4.53	0.66	6.40
海南	13.60	100.00	12.01	88.29	0.05	0.37	0.02	0.12	1.53	11.23
山西	25.58	100.00	22.58	88.26	0.00	0.00	1.36	5.30	1.65	6.44
青海	12.58	100.00	10.65	84.71	0.96	7.61	0.03	0.28	0.93	7.40
陕西	25.35	100.00	20.87	82.31	0.00	0.00	3.13	12.34	1.36	5.35
吉林	58.01	100.00	46.70	80.51	5.51	9.50	0.91	1.56	4.89	8.43
辽宁	56.00	100.00	44.09	78.72	6.55	11.70	1.39	2.47	3.98	7.11
河北	68.50	100.00	52.76	77.03	13.05	19.05	0.73	1.07	1.96	2.86
贵州	15.45	100.00	11.76	76.10	1.50	9.71	0.77	4.96	1.43	9.23
湖南	101.98	100.00	76.99	75.50	19.69	19.31	2.18	2.14	3.12	3.05
内蒙古	55.29	100.00	40.86	73.91	10.30	18.62	2.21	4.00	1.92	3.47
江西	50.67	100.00	36.82	72.68	0.08	0.16	0.47	0.93	13.29	26.24
黑龙江	69.02	100.00	49.66	71.95	9.42	13.65	1.60	2.32	8.34	12.08
甘肃	98.35	100.00	70.08	71.26	26.69	27.13	0.08	0.08	1.50	1.53
四川	48.39	100.00	34.10	70.47	2.74	5.67	1.12	2.31	10.43	21.55
湖北	60.62	100.00	41.75	68.87	8.29	13.68	3.82	6.31	6.75	11.14
云南	22.50	100.00	12.21	54.28	4.43	19.70	1.47	6.55	4.38	19.46
福建	4.11	100.00	2.10	51.18	0.01	0.23	0.31	7.53	1.69	41.05
山东	12.97	100.00	5.56	42.84	2.49	19.23	1.92	14.79	3.00	23.14
全国	934.67	100.00	625.13	66.88	139.30	14.90	26.88	2.88	143.36	15.34

资料来源:根据《中国民政统计年鉴》(2018 年)相关数据整理得到。

五、城市低保央地财政支付分担模型及测算

财政支付比重是否合理首先取决于央地支出责任划分是否科学明晰,可以采用财政负担模型测算各省域中央转移支付的适当比例。同样,省级转移支付水平也面临财政支付不清晰、不合理的问题,也可采用这一模型测算省级财政负担比例问题。

因素法是城市低保央地财政负担划分所依据的方法,能够根据各省经济发展、财力状况、物价水平等因素进行财政资源的合理分配,实现低保资金的均衡发展。为规范中央对地方财政的资金补助行为,2015年财政部、民政部下发《中央财政困难群众基本生活救助补助资金管理办法》,明确规定采用因素法分配低保救助资金,由地方在补助资金总额度内统筹调剂使用。中央对地方的财政补贴标准主要参考城乡困难群众数量、地方财政困难程度、地方财政努力程度、绩效评价结果等因素,资金向贫困程度深、保障任务重、工作绩效好的地区倾斜。采用因素法分配央地低保财政负担,可以将各区域经济发展水平、地方财力、受助低保人数的非均衡性内化为低保救助的公平性标准,减轻经济欠发达地区的财政压力,避免因人情牵涉出“关系保”。由此,合意的央地财政负担模型应参考因素法进行设定,体现央地财政关系的激励相容。

(一)央地财政分担的合意模型

《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》明确规定,坚持差别化分

担。具体要求为充分考虑我国各地经济社会发展不平衡、基本公共服务成本和财力差异较大的国情,中央承担的支出责任要有所区别,体现向困难地区倾斜,并逐步规范、适当简化基本公共服务领域共同财政事权支出责任的分担方式。由此,城市低保中央转移支付程度主要取决于地方经济与社会发展水平,依据因素法与央地财政关系激励相容思路,借鉴边恕(2015)的央地财政负担划分方式,计算公式如下:

$$T_i = k \left(\delta_1 \frac{r_{\max} - r_i}{r_{\max}} + \delta_2 \frac{z_i - z_{\min}}{z_i} \right) \frac{1}{2} D_i \quad (1)$$

公式(1)中, T_i 为城市低保制度中*i*省得到的中央财政转移支付, k 为财力基准比值, δ_1 为低保财力因子, r_{\max} 和 r_i 分别为31个省份中人均财政收入的极大值和*i*省的人均财政收入, δ_2 为低保人口因子, z_i 和 z_{\min} 分别为*i*省的低保受助率和31个省份中最低的低保受助率, D_i 为*i*省的城市低保金支出额^①。具体指标如下:

1.计算财力基准比值

财力基准比值等于中央财政按省级行政区划数量所计算的平均值与各省地方财政的对比。将财力基准比值纳入模型,能够科学地反映地方财政困难程度。财力基准比值越大,表明各省地方自有财力水平越低,地方财政越困难,出于公平视角,中央转移支付水平理应更高。经测算,西藏财力基准比值最大,为13.68(以2021年为例进行测算,下文同),说明地方财力远低于中央财政的平均水平,中央财政应成为其低保救助的主力。

2.计算低保财力因子、低保人口因子

从财力角度看,低保财力因子等于按照当地财

^①公式(1)中,城市低保金支出额的系数为1/2,主要原因为:中央和地方财政共同承担城市低保支出责任,当 $k[\delta_1 \times (r_{\max} - r_i) / r_{\max} + \delta_2 \times (z_i - z_{\min}) / z_i]$ 大于1时,表明*i*省城市低保中央转移支付比例超过50%。

力所能满足的低保目标值的百分比,反映该地财力所负担的低保支出责任的实际程度;从人口角度看,低保人口因子等于按照当前低保给付总额按照人均目标水平所能满足的人数与原低保人数的比值,反映该地低保覆盖能力。经测算,北京市、天津市低保财力因子分别为 1.01、1.15,说明当地财力所负担的低保支出责任的实际程度较大。广西壮族自治区低保财力因子最低,为 0.46,说明当地财力所负担的低保支出责任的实际程度较小。

3. 计算 $(r_{\max}-r_i)/r_{\max}$ 、 $(z_i-z_{\min})/z_i$

人均财政收入能够反映地方政府财政能力对城市低保标准的支付程度。一般来说,i 省人均财政收入越高,人均财政收入最大值与 i 省人均财政收入的差额占人均财政收入最大值的比值越小,反映地方财政能力越大。 $(r_{\max}-r_i)/r_{\max}$ 的系数为低保财力因子,可以通过两者相乘以调整中央转移支付的水平。在财政预算约束条件下,需要救助的人口规模影响地方财政能力的救助水平,即低保人口越多,地方财政投入越多,这可能会让地方政府感受到增加低保人数时成本亦会增加,减弱地方政府扩大覆盖面的积极性。具体来看,i 省低保受助率越大,i 省的低保受助率与所有省份中低保的最低受助率的差额占 i 省的低保受助率的比值越大,反映低保财政的投入越大,据此需要提高中央转移支付水平以减轻地方政府财政压力。 $(z_i-z_{\min})/z_i$ 的系数为低保人口因子,同样可以通过两者相乘来调整中央转移支付的水平。

4. 计算 i 省城市低保金支出额

i 省城市低保金支出额 D_i 可以通过历年《中国民政统计年鉴》与《民政事业发展统计公报》得知。 $T_i > D_i$,说明中央财政可以承担 i 省的城市低保支出责任,中央财政责任为 D_i 。 $T_i < D_i$,说明中央财政与地方财政共同承担城市低保支出责任,中央财政责任为 T_i ,地方财政责任为 $D_i - T_i$ 。

(二)央地财政合意的分担测算结果

通过央地财政负担模型,可以测算 2019 年—2021 年全国城市低保的中央财政合意的分担规模。2019 年—2021 年全国中央财政转移支付比例测算结果分别为 69.37%、71.33%、66.40%,符合“中央埋单”的支付模式。2021 年,由于经济发展水平、地方财政实力、低保覆盖率等因素影响,天津市、吉林省、黑龙江省、海南省、西藏自治区、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区共 9 个省份的低保支出责任可由中央财政承担,有利于均衡全国财政负担水平,体现公平原则;而广东省、浙江省、江苏省、山东省、上海市、北京市共 6 个省份的低保支出责任可以由地方财政主要承担,提高地方财政资金利用效率。地方人均财政收入越高,城市低保救助支出水平越高,低保救助的“收入效应”越明显;城市低保受助率越低,地方财政支付压力越小。具体来看,2021 年上海市的人均财政收入最高,浙江省的低保受助率最低,上海市的中央财政转移支付比例为 15.70%,浙江省的中央财政转移支付比例为 9.46%,说明以因素法与央地财政关系激励相容思路为基础的央地财政负担模型是合意的,能够促进低保救助

表 3 2021 年全国城市低保中央财政分担测算

地区	财力基准比值 (k)	低保财力因子 (δ_1)	$(r_{\max}-r_1)/r_{\max}$	低保人口因子 (δ_2)	$(z_i-z_{\min})/z_i$	城市低保金支出额(Di) (亿元)	中央财政转移支付(Ti) (亿元)
北京	0.50	1.01	0.13	1.05	0.72	11.11	2.47
天津	1.38	1.15	0.50	1.22	0.81	9.93	9.93
河北	0.71	0.69	0.82	0.71	0.57	9.52	3.29
山西	1.04	0.77	0.74	0.79	0.87	13.87	9.07
内蒙古	1.26	0.77	0.69	0.77	0.92	20.04	15.64
辽宁	1.07	0.84	0.79	0.89	0.88	23.22	17.96
吉林	2.58	0.93	0.85	0.97	0.94	25.06	25.06
黑龙江	2.27	0.82	0.87	0.85	0.94	32.41	32.41
上海	0.38	0.96	0.00	0.99	0.83	21.65	3.40
江苏	0.29	0.85	0.62	0.89	0.22	8.58	0.90
浙江	0.36	0.87	0.60	0.96	0.00	6.45	0.61
安徽	0.84	0.80	0.82	0.81	0.82	21.00	11.59
福建	0.87	0.77	0.74	0.81	0.41	4.51	1.77
江西	1.05	0.71	0.80	0.72	0.87	20.53	12.86
山东	0.41	0.80	0.77	0.90	0.15	9.52	1.46
河南	0.68	0.56	0.86	0.57	0.75	14.74	4.57
湖北	0.90	0.72	0.82	0.80	0.81	18.31	10.22
湖南	0.91	0.78	0.84	0.79	0.85	21.88	13.21
广东	0.21	0.87	0.64	0.88	0.23	14.53	1.16
广西	1.64	0.46	0.89	0.46	0.87	14.69	9.73
海南	3.20	0.91	0.71	0.92	0.73	2.15	2.15
重庆	1.29	0.92	0.77	0.95	0.88	17.30	17.18
四川	0.62	0.56	0.82	0.56	0.87	24.57	7.17
贵州	1.50	0.63	0.84	0.64	0.94	30.57	26.10
云南	1.30	0.76	0.84	0.76	0.89	24.03	20.67
西藏	13.68	0.67	0.81	0.68	0.86	1.85	1.85
陕西	1.06	0.90	0.78	0.97	0.81	14.02	11.02
甘肃	2.95	0.84	0.87	0.84	0.93	21.42	21.42
青海	8.97	1.39	0.82	1.41	0.91	6.65	6.65
宁夏	6.41	0.89	0.80	0.92	0.91	5.14	5.14
新疆	1.82	0.81	0.80	0.82	0.91	14.79	14.79
合计	——	——	——	——	——	484.05	321.43

资料来源:根据公式(1)计算得到。

均等化水平。

六、城市低保财政支付及央地合理分担的对策建议

(一)坚持以中央财政为主导的支付方式,夯实城市低保救助的财力基础

中央财政和地方财政两者相互补充,共同承担城市低保的支出责任,有助于财力支持的可持续。从全国整体角度看,经过现实考量与央地财政合意负担测算,在现阶段应将中央转移支付比例整体继续保持在 50%甚至 60%以上,坚持以中央财政为主导的支付方式,适当提高城市低保投入强度。从省域差异角度看,对于经济发达地区来说,应保持“发展型”的央地财政分担模式,强化地方政府履行低保救助的主体责任;并且强化“以奖代补”的方式激励地方政府主动承担应有责任,保障低保救助的内部差异性与外部公平性。具体而言,可以由中央政府统筹划拨固定的低保奖励经费,运用预算绩效评价制度分配奖励资金,从而推动地方政府行政效率的提升,助力城市低保在救助深度和精度层面的提质增效。对于经济欠发达地区而言,依据各地区财政实力、覆盖人数等特征通过测算模型与低保标准,形成“标准型”“保障型”的央地财政分担模式,在这些地区要坚持以中央支出责任为主导的支付方式,使中央转移支付比例保持在 60%以上,发挥拉平效应,增强低保救助的均等化水平。另外,设立低保资金监督机制以规避道德风险,避免地方财政产生“缺位”预警与地方政府出现“等靠要”行为,同时也要提高中央转移支付的支撑与运作能力。对于“基本型”的央地财政分担模式,应充分发挥“保基本”效能,实

现“应保尽保”,同时克服由于低保公共物品的非排他性属性所可能导致的“错保”行为。

(二)合理划分地方财政的支付责任,加强省级财政的预算统筹能力

如前文所述,省级城市低保财政支出与其财力水平不相协调,出现县级及以下地方政府财政支出高于省级的现象。省级财政支付责任缺位容易导致基层政府财政负担过重,挤占其他公共服务的人力、物力和财力的使用空间,可能引发举债风险,不利于基层政府公共服务的合理、有序运转。由此,可以根据各省域的实际财力,提高省级财政的预算统筹能力,缓解市级及以下地方政府的财政负担。责任分担机制下,应加强省级财政支出力度,确立省级财政的主体责任,使其发挥全面统筹本区域经济社会发展的作用。可将城市低保的省级财政负担比例保持在 20%以上,从而将基层政府的财政负担由支出责任转变为管理、监督责任,形成各级财政实力与低保工作责任相适应的应有局面。

(三)促进财政支付执行的规范化,健全城市低保救助的工作机制

在城市低保财政支付执行过程中,规范化管理程度越高,低保资金运行效率越高,低保救助运行成效就越好。首先,完善城市低保转移支付制度,使中央转移支付水平充分反映地方经济实力、财力水平、覆盖人数、低保标准等因素,合理测算各省域的中央转移支付适度水平以适应地区实际情况。其次,在中央与地方财政事权和支出责任划分的框架体系下,为不断缩小区域间待遇差距,应完善省级及以下地方政府的转移支付制度。在充分考虑基层政府的救助难度、人才需求、管理复杂程度等因素

的基础上,合理、公平支配省级财政的救助资金,使低保救助实现区域均衡,推动公共服务均等化发展。再次,重视信息化平台建设。减少因财政支出层级较多导致的管理成本增加、资金截留挪用问题;通过信息化平台将低保救助均等化水平纳入绩效考核范围内,增进各级民政部门、相关部门之间的配合、协作效果;通过低保户诚信评估体系的建设,实现“动态准入与退出”机制,避免制度的“碎片化”。最后,完善责任追究制度,以确保上级政府不会因为利己原则出现博弈、推诿、转嫁、摊派等不履行支出责任的行为,杜绝“人情保、关系保”,构建有力有效的监督格局。

(四)完善城市低保财政支付的保障机制,实现财政支出责任划分的法定化

首先,我国城市低保关于财政支付方面的立法层次不高,支出责任划分尚不清晰,由此,应建立健全法律制度。要以法律形式明确城市低保在央地之间、省级及以下政府之间的支出责任分担比例,使各级财政各司其职,规避财政主体的随意性,提升区域间的均等化水平。其次,在财政支出责任配置的法定化过程中,要避免“一刀切”性质的财政转移支付,保障城市低保制度健康运行。最后,为充分发挥城市低保财政支付保障机制的作用,各级财政应严格遵守法律或政策规定,将执行标准落实到位,避免出现非理性的过度保障或福利赶超,实现横向公平的应然目标。

参考文献:

[1] 张永春,黄晓夏.城市低保制度的功能定位和实践机制及演化逻辑[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2018,48(06):61-70.

[2] 龙异,孟天广.地方治理视角下的城市最低生活保障筹资均等化研究[J].贵州社会科学,2015(05):40-47.

[3] 顾昕,范西庆,高梦滔.中国城乡社会救助筹资水平的公平性[J].国家行政学院学报,2007(01):28-32.

[4] 杨立雄.谁应兜底:相对贫困视角下的央地社会救助责任分工研究[J].社会科学辑刊,2021(02):60-72+2.

[5] 解安,王立伟.低保制度在城市贫困转型后的治理困境分析[J].宁夏回族自治区社会科学,2022(03):155-161.

[6] 王卓,秦浩.代理家计调查:相对贫困识别与城市低保瞄准[J].财经科学,2023(06):120-133.

[7] 林丛.城市居民低保制度“福利依赖”问题研究[J].学习与实践,2019(12):91-95.

[8] 谢勇才.城市低保制度的“福利捆绑”问题及其治理路径[J].中国行政管理,2020(07):64-69.

[9] 王惠.城市低保救助中的福利污名:基于定性与定量证据的分析[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021,45(01):37-44.

[10] 程杰.中国社会救助投入强度研究[J].社会保障评论,2021,5(04):87-103.

[11] 黄玉君,吕博,邓大松.我国最低生活保障制度统筹发展的的问题及对策研究[J].社会保障研究,2015(06):45-51.

[12] 程中培.目标群体、政策设计与城市低保救助水平——基于中国地级市的经验证据[J].财政科学,2022(09):139-150.

[13] 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[J].社会保障评论,2019,3(01):131-140.

[14] 王强.城市最低生活保障受助规模持续缩减的形成机制研究——基于政策执行视角的分析[J].社会保障评论,2023,7(02):127-144.

[15] 肖萌,李飞跃,斯华景.城市低保支付水平的影响因素[J].城市问题,2017(11):64-71.

[16] 边恕,孙雅娜,李美霖.城市居民最低生活保障制度可持续运行的影响因素及对策[J].公共治理评论,2015(01):102-108.

【责任编辑 寇明风】