

最低生活保障制度的功能定位、 实践错位及政策优化

胡思洋*

城乡最低生活保障制度陆续建立以来，在中国反贫困治理体系中发挥了巨大作用，一定程度上发挥了社会政策“托底线”的功能。然而成绩的取得，得益于近十年来经济高速发展和财政收入呈两位数增长，政府在社会救助领域的财政投入不断加大，全景式的反贫困安全网初步形成，社会救助项目不断完善，待遇水平逐年提高。经济新常态下，这种远高于经济增长速度的推动模式，其可持续性值得担忧，应当警惕一些地方政府把民生工程当作“政绩工程”的短视行为，盲目攀比覆盖率与待遇标准，给非缴费型的低保项目带来巨大的财务支出压力。一方面，我们不能狭隘地将社会救助项目看作社会的负担；但是另一方面，也应当防范基层执行中的政策扭曲带来的错位分配和社会稳定风险。在基层实践中，政策扭曲将直接导致穷人被挤出救助市场，不仅偏离了低保项目的应有之义，还会导致财政“逆向补贴”和成本转嫁。低保制度的功能错位不仅增加了财政负担，更重要的是偏离了政策初衷，社会救助政策不仅没有发挥“稳定器”的功能，反而成为诱发社会矛盾的“导火索”。

文章是问题导向型研究。第一个问题是，低保制度的功能定位到底是什么，是为了维护社会稳定吗？第二个问题是，西方的富人通过做慈善显示“有面子”，为何中国的一些富人和官员通过和穷人争低保这种不道德的行为显示“有面子”？第三个问题是，低保制度改革的关键是约束受益方的道德风险，还是约束低保供方的道德风险？第四个问题是，约束相关主体道德风险的有效手段是通过加强监督的计划经济思路，还是其他市场化、法治化的手段？文章以低保

* 胡思洋，民政部政策研究中心与清华大学联合培养博士后；2015年毕业于中南财经政法大学公共管理学院，获管理学博士学位。

基金项目：国家社科基金青年项目（16CSH030）、第59批博士后基金面上资助项目（2016M591141）。

供方的道德风险为抓手，通过设计权责对等的低保合约，从系统性、整体性、协同性出发，通盘考虑低保制度改革。通过理论分析和建立博弈模型，结合低保制度功能异化和实践错位的现实案例，在社会保障系统中研究低保制度的功能定位和边界，在系统中研究相关利益主体的道德风险行为。

在社会救助领域，如何解决低保户和政府之间、上下级政府之间的信息不对称问题是关键。因此，信息经济学是一种有效的分析工具，文章以道德风险（Moral Hazard）理论作为分析工具，分析相关利益主体的行为。道德风险是低保救助领域的核心问题和“牛鼻子”。在一个完整的社会救助市场中，不仅有受益方的道德风险，同样存在供方的道德风险；供方的道德风险不仅包括政府的道德风险，同样包括低保经办人员的道德风险。其中，影响低保制度功能定位实践偏差的是供方的道德风险，而非受益方的道德风险。因此，在低保领域中重点研究供方的道德风险是第一位的，受益方的道德风险需要通过供方的道德风险实现。遗憾的是，国内关于低保制度的研究重点集中在受益方道德风险的约束和目标人群的甄别上，这一点和西方的研究重点类似，但是却忽视了我国的特殊国情，忽视了对政府官员行为的研究。在全面从严治党的背景下，研究低保供方道德风险行为，具有较强的现实意义和政策价值。

从国际视野的横向比较来看，中国城乡低保制度的历史演进和国外的发展历程高度吻合：在经济高速发展的黄金期“提标扩面”，过于强调公民权利和政府责任，挤出了社会组织的参与空间；在经济衰退时期削减福利待遇，淡化低保项目的“福利色彩”，强调权利和责任的对等，鼓励社会力量参与降低政府财政负担；由于“福利刚性”难以下调，经济下行时政府往往面临财务危机和社会稳定风险。从历史的纵向维度来看，城市低保制度建立之初是为了配套国企改革，而某一地区一旦建立城市低保（制度供给），便会影响农村居民的预期，产生制度需求。低保制度的“碎片化”是导致“攀比”的重要原因，不仅导致城乡之间的攀比，同样会带来地区之间的攀比，形成“福利竞赛”，逐渐推高低保待遇，导致低保救助项目“泛福利化”，最终偏离“兜底线”的功能定位，出现了严重的错位分配，甚至出现“人人争当贫困户”的怪象。

经济新常态下，应当引起高度重视的是，城乡低保制度运行面临潜在的财政可持续危机。经济高速发展时期，中央和地方政府逐年加大对城乡低保的财政投入，同其他社会保险类项目一样，不断“提标扩面”。政府通过逐年提高低保待遇以及低保身份附带的一系列“福利包”的含金量，旨在提高穷人的生活水平，保障穷人的生存权。然而，这种手段却偏离了应保尽保的预期目标，政府良好的初衷也增加了低保政策的寻租空间，一些官员滥用政府授予的权力，

将低保项目挪作他用，“人情保、维稳保、指标保”导致低保制度的功能错位，甚至“人人争当贫困户”。因此，首先有必要从学理上厘清低保制度的功能定位和职能边界。文章在社会保障系统中厘清了不同项目的功能定位和责任边界，从学理上比较救助项目和保险项目的差别与内在机理；厘清政府和市场在低保项目中的权责边界，防止“越位”和“缺位”；如果政府过度干预低保供给领域，最终会导致功能定位模糊，带来“成本转嫁”和“道德风险”问题。

“上有政策，下有对策”是政策执行过程中经常出现的问题，其直接结果是导致低保制度的功能错位。文章通过本土案例分析（人情保、指标保和维稳保三类），对低保服务供方的道德风险行为进行分类研究，既包括地方政府的道德风险，也包括经办人员的道德风险。道德风险的类型主要有把低保项目当做民生政绩工程、送人情、维稳、指标分配等。经办人员的道德风险问题是我国低保问题的“牛鼻子”，也是同西方低保问题的重大差异，西方国家主要是低保对象的道德风险问题。经办人员的违规行为根源在于制造道德风险的收益高于成本，尤其是精神收益很高带来“炫耀性寻租”行为。

公共政策分析需要把“复杂问题简单化”。文章通过理论分析、案例研究、建立博弈模型的方法，将低保制度的症结归结为一个问题——低保供方的道德风险，这是低保改革要解决的首要问题，低保对象的类型甄别和道德风险问题是第二位的。文章可以概括为四句话：低保项目的功能定位是“兜底线”而非“锦上添花”，不能用于送人情、维稳、寻租和作为社会治理的手段；如果低保项目偏离“兜底线”的功能定位，会导致“逆向补贴”和“成本转嫁”，进一步拉大贫富差距；享受低保应当是有成本的，尤其是精神成本（Psychological Cost）很高，这是实现分离均衡（Separating Equilibrium）的条件；低保制度功能定位的实践偏差和低保供方的道德风险有关，约束供方道德风险的有效路径是通过增加制造道德风险的成本，减少制造道德风险的机会，改革的逻辑不是通过加强监督等计划经济手段，而是通过完善立法、向社会分权、完善征信体系等低成本的市场化、法治化手段。

文章建议如下：第一，坚持“兜底线”的功能定位，发挥“低标准”的信号甄别功能，引导低保制度回归本位，引导多方主体回归本位，引导社会预期回归理性；第二，增加低保合约中的精神成本，通过增加供方制造道德风险的成本来约束供方的道德风险；第三，社会救助项目之间应当边界清晰，“桥归桥，路归路”，防止项目之间的成本转嫁；第四，鼓励社会力量参与，通过分权减少供方制造道德风险的机会，通过“管办分开”使官办组织回归为独立的市场主体，政府角色由服务供方向付费方逐步转变，向非营利组织购买低保服务。

文章的新意在于：第一，通过机制设计，改变参与人的预期，合理引导参与人的行为。纠正当前认为“享受低保是天然的公民权利，让低保户承担义务是损害公民权利”这种错误的舆论导向，改变公民不合理预期；通过管办分开，鼓励社会力量参与，改变“闹保者”对政府的不合理预期；通过完善立法和征信体系，让市场对违约者自动实施惩罚，改变下级政府对上级政府“不可置信惩罚”（Unbelievable Commitment）的预期。第二，通过问题的转化，把我国低保制度存在的问题归结为一个问题：享受低保应该是有成本的，尤其是精神成本很高，这是实现分离均衡的条件。

文章尚有一定的局限和不足：西方的富人通过做慈善来显示“有面子”，而中国的部分富人却通过和穷人争夺救助资源这种不道德的行为显示“有面子”，“炫耀”自己的社会关系。这种“炫耀性寻租”行为给寻租者带来的精神收益，从行为经济学的视角进行研究可能更为有效。

《公共行政评论》
投稿系统优化后试运行及微刊开通

《公共行政评论》网上投稿系统经过优化后，已开始试运行，欢迎大家使用投稿并敬请关注，提出改善意见。网上投稿系统网址：<http://jpa.sysu.edu.cn>。

另，《公共行政评论》杂志微刊也已经开通，请大家关注本刊微信公众号“jpachina”，点击“杂志微刊”菜单，进入相关图文信息阅读面然后点击下方“阅读原文”，即可通过手机免费阅读本刊最新期的杂志和过刊。

感谢各位朋友对本刊一直的支持！