

东西部居民最低生活保障实证分析 与社会救助立法的完善

白小平

(兰州理工大学 人文学院,甘肃 兰州 730050)

[摘要] 我国区域经济发展不平衡、城乡经济社会二元体例,导致居民最低生活保障区域差异、城乡差异特征鲜明,且在最低生活保障标准设计、救助能力等方面存在一定问题,进而影响社会救助立法整体定位与结构功能发挥。社会救助立法应着重结构功能定位,与慈善救助法分野互补,明确政府与社会组织的职责划分,科学且分层界定最低生活保障标准,将专项救助与临时救助整合为临时困难救助,规范居民收入、财产确认措施和救助程序,确保生存型社会救助立法与适用完善,使其充分发挥“最后一道社会安全保障网”的作用。

[关键词] 居民最低生活保障;社会救助法;生存型社会救助

[中图分类号]C979 (文献标识码)A (文章编号)1005-3492(2014)03-0158-07 [收稿日期] 2013-11-13

[作者简介]白小平,男,甘肃平凉人,兰州理工大学人文学院法学系副教授、硕士生导师,主要研究方向为社会法、经济法、劳动关系。

[基金项目]国家社会科学基金西部项目“社会法基本范畴研究”(项目编号:12XFX027);甘肃省社科规划项目(2011年度)“甘肃农村社会管理改进和创新研究——基于农村社会保障程序构建视角”阶段性研究成果。

引言

居民最低生活保障(以下简称低保)是社会救助法的基本内容,也是家庭社会保障的基础,它既是国际上早期的社会保障方式之一,也是我国社会保障早期优先发展的保障项目。我国于1999年颁布《城市居民最低生活保障条例》,2007年国务院发布通知要求在全国建立农村最低生活保障制度,2008年在《中华人民共和国社会救助法(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)统一为“居民最低生活保障”。虽然2013年《征求意见稿》进入全国人大常委会的审议项目,但是争议依然较多。学界也对此展开了较为广泛的研究,从城乡差异、法制体系、一体化等方面进行研究,但在区域性差异的实证分析和立法适用建议等方面还存有较大不足。文章通过对低保中几个关键要素的东西部比较,试图进一步理清我国社会救助立法的结构与功能定位,为

完善、协调社会救助机制提供有益参考。

一、东西部居民最低生活保障实证分析:几个关键要素的比较

居民最低生活保障标准是组织实施低保的关键,《征求意见稿》规定,对共同生活的家庭成员人均收入低于当地居民最低生活保障标准且家庭财产状况符合所在省、自治区、直辖市人民政府有关规定的家庭,由县级人民政府民政部门给予最低生活保障。我们选取甘肃、青海、上海、广东四省(市)相关数据,对各省(市)最低生活保障标准、贫困标准、最低工资标准、居民收入与基本消费、低保待遇支付等要素进行比较分析。

(一)四省(市)最低生活保障标准比较

《征求意见稿》规定居民最低生活保障标准,由直辖市或者设区的市级人民政府参考上年度当地居民人均食品消费指标,并适当考虑必需的衣物、水电

燃煤(燃气)等因素制定,在本行政区域内公布执行。居民最低生活保障标准由设区的市级人民政府制定的,在公布执行前应当报所在的省、自治区人民政府备案。居民最低生活保障标准应当根据经济社会发展水平定期调整。根据民政部发布的《2012年社会服务发展统计公报》数据表明:2012年全国城市低保平均标准330.1元/人、月;全国城市低保月人均补助水平239.1元。2012年全国农村低保平均标准2067.8元/人、年(172.3元/人、月);全国农村低保月人均补助水平104.0元。^[1]

表1 东西部四省(市)城乡最低生活保障标准比较

地区		年份(元/人、月)				
		2008	2009	2010	2011	2012
甘肃省	城市	157.24	170.97	189.23	207.42	251.29
	农村	53.59	65.15	76.91	91.02	133.11
青海省	城市	188.15	222.73	231.95	235.83	310.83
	农村	73.08	83.58	112.96	121.22	165.86
上海市	城市	400.00	425.00	450.00	505.00	570.00
	农村	266.84	283.29	300.00	360.00	430.00
广东省	城市	256.07	244.31	254.35	285.85	313.98
	农村	178.02	159.38	168.92	196.02	220.46

资料来源:中华人民共和国民政部规划财务司公布的2008—2012年四季度各省农村城市平均社会救济标准统计。

由表1可以看出:第一,2012年甘肃省城、乡低保标准低于全国平均数值,有继续提升的必要;上海城、乡低保标准高于全国平均数值1—2倍之多;青海、广东接近或略高于全国平均数值,尤其是“广东数据”现象值得思考。第二,区域低保标准存在较大的差距,西部二省地区的平均社会救助标准均未达到国家平均补助标准,2012年上海市的城市低保标准是甘肃省2.3倍,农村低保标准是甘肃省3.2倍。第三,城市和农村低保标准之间也存在明显差异性。2008年甘肃省的城市低保标准是农村的3倍,2012年城市低保标准是农村的1.9倍,而东部地区基本保持在1.4倍左右,甘肃省农村低保标准有继续提升的必要。

(二)四省(市)最低生活保障标准与贫困标准比较

贫困标准是指在一定的时间、空间和社会发展阶段条件下,维持人们的基本生存所必需消费的

物品和服务的最低费用,是一个国家为救助其社会成员收入难以维持家庭基本生活需要者(也可称低收入者)而制定的一定的救济标准或界限。我国现行贫困线标准为2300元/人、年,折合为191.67元/人、月。根据表1数据,截至2012年甘肃省和青海省农村低保标准都没有达到国家贫困标准线,差距分别为30%和13%,西部地区农村最低生活保障标准偏低,未与国家贫困标准接轨,不足以维持村民的基本生活费用,农村低保未实现“保基本”的目标。此外,我国贫困标准线整体水平较低,若按2008年世界银行划定的每人每天生活费1.25美元的贫困标准来考量,2011年中央决定将农民人均纯收入2300元作为新的国家扶贫标准,也大致相当于每日1美元;若按2012年世界银行划定的每人每天生活费2美元的贫困标准来考量,^[2]则除上海外,国内绝大多数省份低保标准未能达标。

(三)四省(市)最低生活保障标准与最低工资标准比较

最低工资保障制度是我国一项劳动和社会保障制度,是国家为了保护劳动者的基本生活,在劳动者提供正常劳动的情况下,而强制规定用人单位必需支付给劳动者的最低工资报酬。从我国劳动法规定“最低工资标准应该高于当地的社会救济金和失业保险金,低于社会平均工资”,国际上规定“最低工资一般相当于社会平均工资的40%—60%”来看,最低生活保障标准与最低工资标准均包含居民最低生活费用这一要素,有比较之必要。

表2 东西部四省(市)城市最低工资标准比较

地区	年份(元/人、月)				
	2008	2009	2010	2011	2012
甘肃省	620	620	760	760	980
青海省	600	600	770	920	920
上海市	960	960	1120	1280	1450
广东省	860	860	1100	1300	1500

资料来源:各省市的民政部门网站(最低工资有分类标准的均选取一类标准)。

由表2结合表1的数据可以看出,第一,不论是西部还是东部地区,本省(市)最低工资标准还是偏低,过低的最低工资标准影响本省(市)最低生活保障标准的协调。以2011年上海、甘肃为例,上海城镇单位在岗职工平均工资为4331元/月,最低工资

1280元,城市低保505元,则最低工资只相当于其平均工资的29.5%,城市低保仅相当于平均工资的11.6%、最低工资的39.4%;甘肃城镇单位在岗职工平均工资为2742元/月,最低工资760元,城市低保207.42元,则最低工资相当于其平均工资的27.7%,城市低保仅相当于平均工资的7.6%、最低工资的27.3%。第二,区域之间,最低工资标准与最低生活保障标准差距较大,2012年上海最低工资标准是甘肃的1.5倍,最低生活保障标准是甘肃城市的2.3倍、农村的3.2倍。第三,最低生活保障标准与最低工资、社会平均工资无明显的联动关系。

(四)居民收入与基本消费比较

恩格尔系数是国际上通用的衡量居民生活水平高低的重要指标,是食物支出金额在个人消费总支出金额的比重。一般来讲,该系数越高,表示人们生活的贫困程度越高,反之,则表示人们生活的富裕程度提高。联合国根据恩格尔系数的大小,对世界各国的生活水平有一个划分标准,即一个国家平均家庭恩格尔系数大于60%为贫穷;50%—60%为温饱;40%—50%为小康;30%—40%属于相对富裕;20%—30%为富足;20%以下为极其富裕。

根据表3可以看出我国城乡居民生活基本达到小康水平,城镇居民生活水平达到了国际上规定的相对富裕水平。但以2011年为例,城乡居民家庭恩格尔系数为36.3%、40.4%,通过计算得出城镇食物支出金额为7916元,折合为659.74元/人、月;农村为2818.83元,折合为234.90元/人、月,与2012年全国平均最低生活保障标准(即全国城市低保平均标准330.1元/人、月,农村低保平均标准172.3元/人、月)相比,城市人均基本消费支出是其最低生活保障标准的1.99倍,农村人均基本消费支出是其最低生活保障标准的1.4倍,说明我国最低保障

标准普遍偏低,没有达到保基本的目的,也未充分考虑《征求意见稿》规定的“由直辖市或者设区的市级人民政府参考上年度当地居民人均食品消费指标,并适当考虑必需的衣物、水电燃煤(燃气)等因素”制定居民最低生活保障标准。同时,还存在城市低保保基本的能力还不如农村的这一现象。

从表4可以看出,第一,2008年—2012年东西部居民收入和消费有较大发展,农村居民与城镇居民收入和消费的增长不相上下。甘肃省和青海省的人均年可支配收入和人均年消费支出与上海市和广东省相比有很大的差距。甘肃省2012年的人均可支配收入未达到广东省2008年的收入,二者之间的差距超过五年,若与上海市相比差距则更大。第二,城乡居民恩格尔系数呈逐年递减的趋势,但区域差异大且不科学。2011年由恩格尔系数计算出的甘肃省城市和农村的人均基本消费支出金额分别是5602.77元和1649.77元,广东省分别是9925.17元和4601.37元。广东省2011年城市和农村低保标准分别是甘肃省的1.4倍和2.2倍,但人均基本消费支出分别是1.77倍和2.78倍,说明广东省的低保标准在实际保障居民生活水平中仍欠力度。

(五)2012年四省(市)低保待遇支付比较

由表5可以看出,东部地区和西部地区的低保保障资金累计支出有明显的差距。第一,西部地区之间比较来看,甘肃省2012年资金累计支出是青海省的3倍,但月人均补助水平和平均低保标准却低于青海,说明甘肃省低保基数大,城乡低保资金来源和支付有很大的压力。第二,区域之间的比较来看,广东、甘肃和青海的最低生活保障补助水平基本是一个层次,上海偏高,说明广东省因经济发展迅猛、人口基数大,且外来打工人口数量大,贫困人口的数量大,导致了广东省最低生活保障补助水平偏低。

表3 全国城乡居民家庭人均收入及恩格尔系数

年份	城镇居民家庭人均可支配收入		农村居民家庭人均纯收入		镇居民家庭恩格尔系数(%)	农村居民家庭恩格尔系数(%)
	指数(1978=100)	绝对数(元)	指数(1978=100)	绝对数(元)		
2008	15780.8	815.7	4760.6	793.2	37.9	43.7
2009	17174.7	895.4	5153.2	860.6	36.5	41
2010	19109.4	965.2	5919	954.4	35.7	41.1
2011	21809.8	1046.3	6977.3	1063.2	36.3	40.4

资料来源:2012年中国农村统计年鉴。^[3]

表4 东西部四省(市)人均收入、支出及恩格尔系数比较

项 目	城 市	甘肃省		青海省		上海市		广东省	
		城市	农村	城市	农村	城市	农村	城市	农村
人均年可支配收入	2008	-	-	11648.3	3061.24	26675	11385	19732.86	6399.77
	2009	11929.78	2980.1	12691.85	3346.15	28838	12324	21574.72	6906.93
	2010	13188.55	3424.7	13854.99	3862.68	31836	13747	23897.8	7890.25
	2011	14988.68	3909.4	15603.31	4608.47	36230	15644	26897.48	9371.73
	2012	17156.89	4506.7	17566.28	5364.38	40188	17401	30226.71	10542.84
人均年消费支出	2008	-	-	8203.17	2974.94	19398	9115	-	-
	2009	8890.79	2766.45	8786.52	3243.55	20992	9804	-	-
	2010	9895.35	2941.99	9613.79	3862.68	23200	10225	-	-
	2011	11188.57	3664.9	10955.46	4536.82	25102	11272	-	-
	2012	12847.05	4146.2	12346.29	5338.94	26235	12096	-	-
家庭恩格尔系数	2008	-	-	40.40%	43.60%	-	-	37.80%	49.20%
	2009	37.78%	41.28%	40.39%	38.05%	-	-	36.90%	48.30%
	2010	37.41%	44.71%	39.40%	39.60%	-	-	36.50%	47.70%
	2011	37.38%	42.20%	38.90%	37.80%	-	-	36.90%	49.10%
	2012	35.82%	39.80%	34.80%	34.80%	-	-	36.90%	49.05%

资料来源:根据各省(市)的国民经济和社会发展统计公报(2008年—2012年)整理。

表5 2012年东西部四省(市)最低生活保障补助水平和平均低保标准比较

地区	资金累计支出 (万元)	月人均补助水平 (元)	平均低保标准 (元)
全国合计	6359308.4	244.01	330.1
上海市	136995.1	419.2	570
广东省	94617.8	204.66	314
甘肃省	219012.2	210.74	251
青海省	66204.6	238.29	311

资料来源:2012年中国统计年鉴。

二、社会救助两难问题分析:立法定位与适用的艰难

由于我国区域经济发展不平衡,城乡经济社会二元体例,导致居民最低生活保障区域差异、城乡差异特征鲜明,在最低生活保障标准设计、救助能力、实施效果等方面存在一定问题。上述问题从本质上来讲,是我国社会救助定位尚不明确、最低生活保障标准设计欠科学、欠缺对义务主体的有效规定,造成其适用的城乡、区域差异突出。

(一)立法目标定位是生存型抑或发展型

从《征求意见稿》规定来看,我们采取了“保基本”“兜底线”的定位,是一种扶贫救助的消极救济。《征求意见稿》第3条规定本法所称社会救助,是指

国家和社会对依靠自身努力难以满足其生存基本需求的公民给予的物质帮助和服务。仅在《征求意见稿》第4条规定“鼓励劳动自救”原则和第8条规定县级人民政府劳动行政等有关部门应当为享受最低生活保障和专项救助待遇家庭中有劳动能力的成员提供就业指导、技能培训等方面的服务,并促进其就业。学界对此认为“传统社会救助方式的不足,需要我们树立更加积极的社会救助观念,要向发展型社会救助方式转变……在以最低生活保障为中心的同时,也必然要派生或扩大到更多的救助内容,包括住房、教育、医疗、养老、就业、权益救助等等。”可问题是:第一,我们的保基本目标都未实现,低保标准普遍偏低,尚不足以维持居民的基本生存;第二,发展型社会救助意味着更多的资金投入和管理费用的增加,钱从哪来?又如何防控救助资金与管理费用的相互挤占,降低政府的救助责任;第三,发展型社会救助中的有关住房、教育、健康、养老等基本要素支出是否应包括在最低保障标准之中?第四,发展型社会救助导致与其他法律法规(如《就业促进法》《义务教育法》《社会保险法》《慈善救助法》《社会福利法》等)立法重复,不仅浪费立法资源,而且使社会救助定位不科学、不单纯,反而降低其反贫困、克服临时困难的效能,易形成多法“混管”、重叠保护和补

偿,又无法可“管”的局面。

(二) 社会救助的义务主体是政府还是社会

从《征求意见稿》规定来看,我们采取的是“国家和社会”是社会救助的义务主体。《征求意见稿》第10条规定国家提倡和鼓励社会组织和个人支持、发展社会救助事业,为社会救助事业捐赠资金、物资和提供服务,支持以社会救助为目的的公益性社会组织的发展。学界对此予以肯定,认为“在我国的社会救助实践中,政府占据主导地位,其他主体明显缺位,这间接加剧了个人及家庭本就淡漠的自救责任意识,另外,社会组织缺乏广泛参与,救助仅限于现金和实物救助,服务内涵亟待拓展。”^[4]诚然,过高的社会救助、社会福利会加剧个人及家庭本就淡漠的自救责任意识,容易产生福利依赖;^[5]同时从“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障”的社会治理原则来看,“国家和社会”看似是社会救助的义务主体,但是从社会救助本质和我国实施具体情况来看,政府始终是“保基本”首要责任者和主导者,这是现代政府与公民之间的一项社会契约内容。我们应正确处理“政府”与“社会”在社会救助中的关系,要防止在“国家和社会”义务主体模式中,政府会“挤占”且“干扰”社会资源,要从立法上防止《社会救助法》与《慈善救助法》在义务主体上的混同。

(三) 最低生活保障标准设计应该高还是低

从《征求意见稿》规定来看,我国最低生活保障标准是“保温饱”的设计类型,由直辖市或者设区的市级人民政府参考上年度当地居民人均食品消费指标,并适当考虑必需的衣物、水电燃煤(燃气)等因素制定,具有恩格尔系数法味道。应该说定位于生存型的最低生活保障标准设计虽然不宜过高,但是应该能“保基本”,而不仅仅是“温饱”,何况社会救助的对象是“贫困家庭”或“临时困难的家庭”,需要考虑满足家庭成员最基本支出的相关费用,这就使得原有的标准设计有进一步提升之可能。学界有认为“立法应当通过统一口径确定城乡居民的救助标准,城市和农村居民的救助标准应当一致考量食品衣物、水电等基本生活品以及医疗、教育、住房等基本生活服务项目,满足城乡本地一般家庭普遍达到的基本生活水平。”可问题是:第一,我国现行最低生活

保障标准虽有参考要素,但缺乏相对稳定的比对和计算标准,既不能满足“温饱”,也达不到贫困标准和恩格尔系数的食品支出要求;第二,由直辖市或者设区的市级人民政府来设定当地最低生活保障标准,造成地方政府依财力强弱设置标准,行政区域甚至省内各地之间低保水平差异大,形成“上海城市低保仅相当于其平均工资的11.6%、最低工资的39.4%,而甘肃城市低保仅相当于其平均工资的7.6%、最低工资的27.3%”的区域差距和区域福利壁垒现象;第三,若最低生活保障标准最终要实现贫困家庭的“保基本”功能,那么《征求意见稿》第三章所规定的“专项救助”是否还有单独存在的必要?

(四) 社会救助除城乡统筹外是否还需要区域统筹

目前,社会救助的城乡统筹各界已达成共识,认为需要率先实现低保制度的城乡一体化,然后通过对社会救助资源、职能和制度的整合,构建一个制度完整、相互协调、功能配套的社会救助体系。但对社会救助的区域统筹还有所顾虑。首先,区域经济差异,导致收入、基本消费支出有所差异,若统筹区域差异,将会抬高西部救助标准,降低东部救助标准;其次,从文章分析来看,广东虽然经济发达,但与甘肃、青海的最低生活保障补助水平基本是一个层次,又反映出具有区域统筹的可能性;第三,统筹城乡与区域差异,都需要考虑最低生活保障标准设定主体的地位——是中央政府,还是省、直辖市政府,还是设区的市级人民政府?第四,要设定中央与地方政府在社会救助中的职责划分、资金投入比例等。从目前来看,我国社会救助是一种纯公共品投入式救济,西部地方政府财政压力大,统筹城乡与区域差异难度大。

(五) 社会救助是搞属地救助还是属人救助

由于社会救助的城乡、区域差异,各地救助标准不一致,致使流动人口在哪里能获得救助成为一个十分现实的问题。根据《征求意见稿》的规定“申请居民最低生活保障待遇,由户主向户籍所在地的乡、镇人民政府或者城市街道办事处提出”,“申请临时救助,应当向乡、镇人民政府或者城市街道办事处提交相关证明材料,经审核后上报县级人民政府民政部门批准”来看,我们对居民最低生活保障采取属人

原则,即居民的户籍在哪里就在哪里享受低保待遇,而对临时救助采取的是属地还是属人原则,用语含糊。我们的现实是城乡、区域经济差异大,越来越多的居民前往城市和东部地方发展,他们在那里工作、生活,为那里作出贡献,最后却因暂时的困难得不到务工地的救助,这不公平,更何况若按属人原则,东部发达地区的外来人员其低保待遇是不足以保障他们在务工地基本生活的,这迫使他们又一次“背井离乡”,形成新的社会问题。

三、完善社会救助立法的建议:生存型定位与实施

居民最低生活保障作为社会救助的基本内容,关系到千千万万家庭的基本生活质量,它的立法设计优劣,会直接影响社会救助法的实施效果,因此,我们在产生一部新法之前,应做各种情况的调研和论证,要充分结合我国国情预期立法效果,不要让一部新生制度成为新的社会问题和矛盾的源头。综合前述,我们拟在以下方面提供立法建议,供有关部门参考。

(一) 社会救助立法目标定位还应是生存型

从社会保障项目的“结构—功能”来看,社会保险是在具有缴费能力的公民中建立公共基金或个人账户,达到抵御社会风险、满足公民基本生存和发展的目的;社会福利是国家和社会组织为改善广大公民或本群体内部成员的生活、文化、环境质量等而无偿提供一定物质帮助或社会服务,目的在于让成员分享发展成果,进一步促进发展;社会救助是对无缴费能力的公民或家庭,在其面临临时困难时,给予基本的无偿帮助,目的在于确保他们的基本生存,维护人的尊严。社会保障语境中人的生存权和发展权的实现,是社会保障项目“结构—功能”的综合应用结果,而不是仅仅依赖发展型社会救助。因此,不宜将过多的发展内容附加于社会救助之中,否则会分散社会救助目标,扰乱社会保障整体秩序。此外,过分增加的救助成本,会使救助力量不集中,而过多的救助承诺若救助效果不理想,更会使政府在制度间隙和成本压力下“解套”,把对社会救助的责任推向社会,陷其于实施困境。当下的社会救助立法不应大包大揽,应把促进贫困、困难群体的发展事项,交给社会保险和社会福利,才能有利于我国社会保障制度整合和人权保障。

(二) 社会救助法应与慈善救助法分野互补、义务主体清晰明确

广义的社会救助法应包括以政府为义务主体的社会救助和以社会组织、个人为义务主体的慈善救助,我们通常所说的社会救助是狭义的社会救助,仅指以政府为义务主体的社会救助。《征求意见稿》应立足于狭义的社会救助,明确政府是社会救助的义务主体,政府在社会救助中仅承担“保基本”的责任,除政府接受社会组织、个人自愿捐助外,所需资金均来自于财政预算,在低保、自然灾害、临时困难方面进行必要的社会补偿,承担国家责任,彰显救助秩序和社会公平正义。而社会组织、个人是慈善救助的义务主体,其利用社会资源对个体应急之需再给予社会性人道帮助,灵活性高,以补充政府社会救助。^[6]我们认为两者的分野和互补,既能协调好“政府”与“社会”的关系,也能促成“政府”“社会”共举满足普遍贫困与特殊困难所需。

(三) 科学且分层界定最低生活保障标准

首先,应由省级人民政府来设定本行政区域的最低生活保障标准,提高社会救助资金统筹层次,统合本行政区域救助差异;条件具备时,可以考虑由中央人民政府依经济区划划分全国最低生活保障标准。其次,在低保资金的财政来源上,应先要改革我国的财税体制,建立与地方政府事权与财权相匹配的财税体制,合理划分中央与地方收入,明确中央、地方两级财政支付范围和责任;否则,主要由中央财政负担社会救助资金(尤其对西部地区)。第三,科学分层设定最低生活保障标准,对有劳动能力的居民基本生活所必需,要考虑衣、食、住、水电燃煤(燃气)费用、未成年人的义务教育费用、居民养老保险缴费、医疗保险缴费等要素;对部分或无劳动能力的居民除基本生活所需外,还要考虑抚养费、赡养费、残疾补贴等要素;对有劳动能力的懒惰者,酌情考虑其温饱标准;要考虑农村与城镇的基本消费支出差别,以城镇居民基本消费支出为依托,科学设定城乡居民最低生活保障标准;要建立与物价上涨挂钩的联动机制和与贫困标准、社会平均工资、恩格尔系数挂钩的参照机制,尽可能使最低生活保障标准达到社会平均工资的20%—30%、本区域最低工资标准的40%—60%。

(四) 将专项救助与临时救助整合为临时困难救助。从社会救助项目“结构—功能”来看,居民最低生活保障为那些运气不好、能力不足或懒惰者无偿提供保证其基本生存的物质帮助;临时困难救助为那些因意外事件或者其他特殊原因导致基本生活暂时出现较大困难的家庭给予临时救助;自然灾害救助对基本生活因自然灾害受到影响的人员提供必要的社会补偿。如果我们能科学界定和充分实施最低生活保障标准,那么将会使低保的救助范围和救助能力得到拓展和提高。贫困家庭经过低保的扶持,对贫困、教育、医疗、住房等方面风险有了一定的抵抗能力,由此《征求意见稿》第16条所规定的专项救助则显得立法多余。我们建议将专项救助与临时救助整合为临时困难救助,针对大病、交通意外、流浪乞讨、环境污染、法律援助、政府决策、社会突发事件等原因导致的暂时困难家庭或个人进行救助和社会补偿,且力度要大。

(五) 规范居民收入与财产确认措施和救助程序。应尽快建立公民社会保障信息系统和公民收入、财产确认机制,建立跨部门、多层次、信息共享的救助申请家庭经济状况核对机制;建立低保责任追究制度,既有对低保工作人员的责任追究,也有对低保对象的责任追究;规范低保申请审批程序,完善低保民主评议制度,坚决抵制以“名额多寡”来评定救助对象;要保证居民的参与权、知情权和监督权,在

程序设计中要普遍实施公示制度、听证和建议制度;要保护居民的争诉权利,尽快将社会保障争议纳入可诉的范围,当事人可通过行政复议、行政诉讼、民事诉讼等途径依法维权。

(六) 属地兼属人原则的应用

从社会治理的长远布局来看,我国社会救助制度应坚持属地兼属人原则,外来务工人员在工作所在地享受当地居民最低生活保障待遇,灾害救助以灾害发生地为救助地,临时救助宜采用属地和行为发生地相结合的办法确定救助地,如果当事人户籍所在地低保待遇高于务工所在地、灾害发生地或行为发生地的,则应享受户籍所在地的待遇。

参考文献

- [1] 民政部发布 2012 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. [2013-6-19]. 中华人民共和国中央人民政府, http://www.gov.cn/gzdt/2013-06/19/content_2428923.htm.
- [2] 中国贫困线标准仍落后于国际水平[EB/OL]. [2012-5-24]. 财新网, <http://china.caixin.com/2012-05-24/100393350.html>.
- [3] 国家统计局农村社会经济调查司. 2012 中国农村统计年鉴[Z]. 北京:中国统计出版社, 2012.
- [4] 刘喜堂. 建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版) 2010(04):22-23.
- [5] 李阳. 他们为什么反对济贫?——维多利亚时代英国中产阶级的心态分析[J]. 兰州大学学报(社会科学版) 2013(03):83.
- [6] 杨晓奇, 阙丽娟. 我国养老保障制度的最新发展及问题分析——基于老年人视角[J]. 兰州学刊 2013(08):113.

(责任编辑:郭洪)

Eastern and Western Dweller Lowest Life to Ensure The Empirical Analysis and The Improvement of The Social Assistance Legislation

Bai Xiaoping

Abstract: Unbalanced regional economic development in our country, urban and rural economic and social dual style, leading to regional differences, urban and rural dweller lowest life to ensure difference characteristic, and in the lowest life to ensure standard design, there are some problems such as rescue ability, will affect the overall structure and function orientation and social assistance legislation. Social rescue legislation should focus on structure function orientation, and complementary to the charity relief law eset, clarify the responsibilities of the government and social organization, scientific and layered defining the lowest life to ensure standard, integrating special assistance and temporary assistance for temporary difficulty relief, household income, property, identify measures and salvage procedures, to ensure the necessity of social assistance legislation and perfect, make them give full play to the “last line of the social safety net” role.

Key words: dweller lowest life to ensure; the social relief act; the necessity of social assistance