城市低保制度运行中道德风险及防范

周批改, 宋蕊^①

(中共湘潭市委党校, 湖南湘潭 411100)

[摘要] 中国城市最低生活保障制度运行中存在的道德风险问题,主要表现为地方政府基层部门挤占、挪用、滥用低保金,以及低保对象冒领、骗取和故意不工作以获取低保金。低保制度运行中道德风险的产生,有制度本身、制度的落实以及制度实施的主体和客体等多方面的原因,需要通过完善制度、加强监管和提升素质等多种途径加以防范和控制。

[关键词] 城市; 最低生活保障制度; 道德风险

[中图分类号] D632.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2012)05-0022-04

中国城市最低生活保障制度(后文简称“城市低保制度”)作为城市居民生活“最后的安全网”,在保障城市贫困居民基本生活和缓解社会矛盾方面起到了重要作用。但在制度运行中,出现了“应保未保”、“只进不退”和“空头保”等道德风险问题,妨碍了城市低保制度效用的发挥。城市低保制度运行中道德风险问题是如何产生的,又如何防范,是值得深入研究的一个颇有理论价值又具现实意义的课题。

一 道德风险与城市低保制度的理论探讨

道德风险最初用于分析商业保险业中的问题,指当个人购买保险之后会产生一种依赖心理或思想上的麻痹,以至于降低了防范风险发生的努力行动甚至出现欺骗行为^[1]。社会保障与商业保险有内在的相同之处,也存在类似的道德风险问题。社会保障中的道德风险问题在西方学界和政界引起了广泛关注。默里(hurray, Charles) 1989年在《时代》杂志上发表文章,分析了“贫困文化”与福利依赖之间的联系。他认为,福利导致穷人懒惰,因为依靠福利就可以避免生活在贫困线以下,外出工作显得没有必要^[2]。从1994年起,美国健康和人类服务秘书处每年出版一个有关福利依赖的报告,旨在了解美国家庭对福利的依赖程度。它对福利依赖的定义是“假如一个家庭一年中的总收入中超过50%的收入来自AFDC、食品券以及补充收入保障项目,而这些收入与工作行为无关,则可称这个家庭为福利依赖。”^[3]西方学界和政界对社会保障中道德风险进

行了大量的探讨,对我国社会保障制度建设具有重要的参考作用。

中国最低生活保障制度是1999年国务院出台《城市居民最低生活保障条例》后,在全国范围内普遍推行建立的。随着最低生活保障制度在全国范围内建立,道德风险问题也在各地实践中出现,学界和政界也就出现了对城市低保中道德风险问题的探讨(不一定用“道德风险”这一名称)。洪大用在研究城市低保制度产生的延伸效果时指出,由于稳定的预期导致了不可忽视的“制度依赖”,在没有工作的低保对象中,46.6%人没有再就业的意愿,似乎正在建构一种相对稳定的贫困文化^[4]。轰志坚从低保制度实施主体的角度,认为其存在着理念上的缺陷和认识上的误区,导致类似道德风险现象的出现^[5]。赵德江从立法的角度指出,《城市居民最低生活保障条例》的立法缺陷对审查低保者资格条件的程序规定不严格,导致漏保、骗保、冒领、该退保而不退保等现象^[6]。刘华锋从低保政策执行角度,认为存有舞弊现象,即不是按照实际情况来实施,而是根据亲疏远近甚至个人好恶来实施^[7]。景虹雅从低保管理监督的角度指出,社区低保监管不到位。有的是送人情,不按规定核查受保人的生活变化,致使低保户该退不退的现象普遍存在,动态管理形同虚设^[8]。

学界和政界的上述研究,为解决城市低保制度运行中道德风险问题打下了基础。但纵观这些研究,描述问题较多,深入理论分析的少,缺乏有份量

[收稿日期] 2012-09-15

[作者简介] 周批改(1973-),男,湖南祁东人,中共湘潭市委党校教授,应用社会学博士,农林经济管理博士后。

^①聊城市第三人民医院医务科。

的研究成果。大多是就事论事,缺乏对“人”——制度实施者和制度接受者的关注,因而难以找到解决问题的有效途径。

二 城市低保制度运行中道德风险的表现与危害

我国现行的城市低保制度运行中的道德风险,主要是地方政府和低保对象双方在现行体制下所进行的行为选择而产生的不道德的行为。主要表现如下:

(一)地方政府及基层工作人员挤占、挪用和滥用低保金

地方政府及基层工作人员掌握着低保政策和资金,存在滥用权力的可能。一是有些地方政府部门逃避低保责任,故意提高低保门槛,加上一些奇怪的条件,如一些地方规定低保户不能养狗,一些地方规定孩子在中小学自费择校就读者不能享受低保等。这些“排除性规定”使那些原本符合资格的低保对象不能享受低保金待遇。二是少数地方政府及基层工作人员利用手中的管理权力挪用低保金,使一部分低保基金成为账面基金而无实际支付能力。三是一些地方政府及基层工作人员利用职务之便,将低保资格给自己的亲属,为亲人假办低保。另外还有收受一些不够低保资格的人员的一些人情,让他们获得低保资格,出现“人情低保”的现象。

(二)低保对象(申请者)冒领、骗取和故意不工作以获取低保金

一些不符合低保资格但想获取低保金的低保申请者,他们的机会主义行为主要表现为:第一,软磨硬泡,成天纠缠,甚至威胁基层工作人员,最后迫使基层工作人员批准其享受低保待遇;第二,进行关系运作,获取“人情低保”;第三,涂改、伪造有关证明材料,违规制造条件获取低保金^[4]。现实中,有人为了达到低保资格,个人将自己的房屋出租后,转到其他地方租简陋房居住,借此冒领低保金。还有人将自己的商铺让亲戚朋友顶替成为其营业执照上的经营者,以规避检查。更有甚者,夫妻双方假离婚制造低保条件骗保。一些人获得低保资格后,就想长期占有,就业后仍继续领取,有工作说没有工作。而一些低保对象习惯了领低保的生活,形成低保依赖,故意不就业,以维持自己的低保身份。

城市低保制度运行中道德风险的存在有百害而无一利。首先,道德风险直接的危害是导致低保费用的过度浪费,财政支付压力逐年加大,资金需求与供给之间矛盾日益突出。其次,道德风险使低保制度偏离目的。道德风险纵容了不符合低保条件的人

员,使最需要得到低保救助的人群反而得不到最低生活保障,影响了低保的社会效益,损害了低保制度的公正性,背离了党和政府实施低保的目的。最后,低保道德风险影响社会道德。低保是社会公平和稳定的保障线,社会各界高度关注。低保制度运行中的道德风险会削弱政府工作人员在人们心目中的公仆形象,降低政府的公信力。城市低保中个人的道德风险给个人带来短期福利,但是当众多的低保边缘者慢慢扩大寻求额外的福利的时候,个人道德风险就会转化为群体道德风险,进而有可能转化为社会道德风险,社会道德风险最终有可能导致社会危机^[9]。

三 城市低保制度运行中道德风险产生的原因

道德风险是双方博弈中的一个普遍现象。城市低保中的道德风险主要源于地方政府及基层工作人员与低保对象的信息不对称,以及地方政府及基层工作人员与低保申请者存在的伦理缺陷。城市低保作为一项正式的制度,要找到解决问题的途径,需要从制度本身、制度的落实以及制度实施的主体和客体等方面找出具体的生成原因。

(一)低保制度存在负激励效应

现行低保制度实施差额补助办法,即实际收入与救助标准之间的差额补助。当被救助者的收入提高了,其所得到的差额补助就会相应减少,相当于向低保户就业者征收100%的有效边际税率,一定程度上影响了工作意愿,容易形成“贫困陷阱”。低保户除了享受差额补助外,还能够享受粮油补助、廉租房补贴、学杂费减免及一些医疗救助等,由此出现低保户家庭较一些边缘户家庭的实际生活水平要高的现象。当一个低保户家庭在选择是否工作时,就会将这些情况进行比较:如果其就业后所获得的工资收入仅仅只是高于全家领取的低保金,他们就有可能不会去工作,因为虽然工作让他们生活在最低标准以上,但一些低保的优惠就享受不到了。以上两种因素对于救助对象的再就业意愿来讲,恐怕起到的只能是双重的负激励效应^[10]。

(二)低保管理监督体制不健全

《城市居民最低生活保障条例》规定,县级人民政府民政部门以及街道办事处和镇人民政府负责城市居民最低生活保障的具体管理审批工作;财政、统计、物价、审计、劳动保障和人事等部门分工负责,在各自的职责范围内负责城市居民最低生活保障的有关工作。现实运行中,各机关之间互相扯皮的现象经常出现,在管理方面出现真空,影响对低保工作的

有效管理。低保工作的监督机制不完善,群众和非营利组织监督低保的渠道不畅通。低保对象的资格审核过程不公开,低保资金的支出不透明。信息化低保服务网络还没有形成,负责具体实施工作的基层民政部门、街道办事处、居民委员会,缺少必要的工作设备(如电脑)。大多还依赖手工和目测的传统方法,这就为有些低保人员在不同地方、省份重复领取低保金提供了条件。

(三) 低保实施主体处于道德风险环境

地方政府基层工作人员是低保制度的实施主体,直接与低保资金及低保对象打交道,由于缺乏必要的激励约束机制,容易产生道德风险。一是素质有待提高。低保实行的是动态化管理,这一工作需要相关的专业知识和基本技能。但事实上,在低保制度建立过程中,一些人通过各种关系进入了低保工作者队伍,素质参差不齐。一些基层低保工作者把低保救助当成一种恩赐,对低保群体充满歧视^[11]。二是合理待遇没有保障。不少地方的基层低保工作人员是聘请的兼职人员,工资待遇低,且没有保障。有些地方的工作人员把低保工作作为创收发奖金的途径,这样在核实低保对象、发放、落实低保金等过程中,很难做到公开和公平。三是地方政府及部门利益化的负面影响。为了减少财政压力,一些地方在制定保障标准时,不是遵循“量体裁衣”而是“量布裁衣”的原则,根据现有的经费定标准。这样,在实施过程中,工作人员无法规范操作,也就为道德风险行为提供了机会。

(四) 低保对象存在道德风险的冲动

低保中的道德风险问题一旦出现,就容易蔓延,并可能形成一种惯性行为。一是低保对象容易产生低保依赖。传统上对生活困难居民的救助是道义性的。但是随着低保制度的推进,低保申请者越来越注重自身的权利,义务意识却没有相应增加。一些低保对象认为政府有责任对其给予救助,有的不够低保资格也强要低保。在接受救助的过程中精神逐渐消极,逐渐适应这种低收入状况的生活方式,缺乏摆脱贫困状况的积极心态。二是低保对象的隐性收入难以审核。低保信息不对称,使低保核查变得十分困难。低保工作人员在收入核查时采取了很多方法,诸如入户调查、邻居走访、公示张榜等,但上有政策,下有对策,很难核查隐性收入^[12]。三是低保中道德风险成本很低。《城市居民最低生活保障条例》虽然对骗保等行为有处罚规定,但现实中鲜有处罚。而随着低保政策不断地推进,“额外福利”的诱惑促使一些申请者力争通过“送礼”、“请客”等非

正式手段,获得“低保”身份。“人情低保”的普遍存在,使低保的价值理念发生转变,最终导致了“低保政策微效”^[13]。

四 防范城市低保制度运行中道德风险的基本途径

最低生活保障制度不是一种临时的制度安排,而是一个重要的、长期性的制度,需要我们在经济、社会的发展过程中不断地健全和完善。道德风险是一种广泛存在且对社会总福利有负面影响的重要问题。在城市低保制度实践过程中,道德风险虽然是少数,所涉及资金也不大,但具有极大的破坏性,因此必须高度重视,采取有效的措施加以控制,以保证真正需要低保的人充分享受低保。

(一) 完善城市居民最低生活保障的制度体系

完善低保制度体系是解决道德风险问题的前提,可从以下几个方面着手:一是完善城市低保法律法规。我国现行的《城市居民最低生活保障条例》是1999年由国务院颁布的行政法规。10多年来,我国经济社会条件发生了很大变化,城市居民最低生活保障制度实施中也积累了不少经验,有必要总结经验,根据新的形势,对《城市居民最低生活保障条例》进行修订完善。适当时候,应由全国人大制定《最低生活保障法》,使低保工作真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究^[14]。二是制定科学保障标准。低保标准的制定必须经过广泛调研和通过严密的方法加以制定。各地区应组织开展家计调查,摸清各低收入家庭的具体收入情况,结合本地区经济发展水平、居民收入状况以及物价水平,并考虑低保对象也能分享本地区经济发展成果,制定本地区的最低生活保障指导性标准^[15]⁶⁷。三是健全财政拨款制度。建立稳定的城市低保金资金筹措机制,提高中央政府对城市低保的转移支付力度,以缩小地区之间因财政实力不均造成的待遇差距^[14]。

(二) 控制地方政府及基层工作人员道德风险

解决低保中道德风险问题的关键是加强对地方政府及基层工作人员的管理和监督。一是强化低保工作绩效管理。建立评估考核地方政府低保工作的指标体系,将低保工作考核与低保工作人员个人业绩挂钩,从行政角度推动低保制度全面落实。二是加强对低保的社会监督。保障人民对低保工作的知情权和监督权,创造条件让群众对政府及基层工作人员和低保对象实行监督。建立有关低保的投诉与行政复议制度,建立非政府的老保制度社会监督委员会^[16]。与新闻媒介合作,发挥群众和社会团体的作用,建立与居民互动的相互监督系统,变暗保为明

保,既增强透明度,又充分体现社会关怀^[17]。三是提高低保工作者素质,保障低保工作人员合理待遇。严把低保工作人员入口关,推行凡进必考、竞争上岗制度。加强教育培训,确保所有低保工作人员持证上岗。

(三)防范低保对象的道德风险

防范低保对象的道德风险,是保障低保制度健康运行的基础。一是要提高低保对象素质和能力。应通过耐心的思想工作,帮助他们树立“劳动光荣”的健康价值观,让低保人员减弱低保依赖的意识倾向。要加强教育培训,逐步提高低保对象的素质和就业能力。二是建立低保对象就业激励机制。出台相应的政策,鼓励低保对象参加就业,对救助对象再就业后实行“救助渐退”机制^{[15]67}。注意选择较为人性化的方式激发低保受助者走出福利依赖。运用个案工作方法为有劳动能力的低保社会福利受助者提供一对一的服务,为他们个人和家庭提供物质或情感方面的支持。三是优化低保信息系统。建立低保信息公开电子系统是防止个别人员利用信息不对称这一漏洞,冒领、重复领取低保金的有效办法。应为每一个低保家庭建一份“诚信档案”,信息数据公开,全国信息共享,真正做到“阳光低保”。

[参考文献]

- [1] 陶长琪. 信息经济学[M]. 北京: 经济科学出版, 2001:59.
- [2] 徐再荣. 当代美国的福利困境与福利改革[J]. 史学月刊, 2001(6):45-46.
- [3] U. S. Department of Health and Human Services. Indicators of Welfare Dependence: Annual Report to Congress [R]. 2004.

- [4] 洪大用. 试论中国城市低保制度实践的延伸效果及其演进方向[J]. 社会, 2005(3):13-14.
- [5] 轰志坚. 城市居民最低生活保障政策实施报告[J]. 中共长春市委党校学报, 2007(4):44-45.
- [6] 赵德江. 论我国最低生活保障制度的发展及对策[J]. 重庆职业技术学院学报, 2007(7):88-89.
- [7] 刘华锋. 经济调查在完善最低生活保障制度中的作用[J]. 社会公共政策, 2003(11):56-57.
- [8] 景虹雅. 山西省城市低保管理存在的问题与对策[J]. 山西高等学校社会科学学报, 2006(4):77-78.
- [9] 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京: 商务印书馆, 2003(5):221-222.
- [10] 夏建中. 从制度设计上促进福利接受者再就业——对我国城市低保相关制度的反思和建议唯实[J]. 社会纵横, 2007(6):44-46.
- [11] 成志刚, 公衍勇. 我国农村贫困救助制度: 反思与重构[J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2009(6):76-79.
- [12] 晦筱萍. 关注低保人员的主体意识[J]. 中共杭州市委党校学报, 2008(2):45-47.
- [13] 冯希莹, 王源, 等. “人情低保”与低保政策执行过程中的政策微效分析——对抚顺市某区的个案研究[J]. 社会科学辑刊, 2008(1):45-47.
- [14] 邢伟. 完善我国最低生活保障制度的机制建设[J]. 中国物价, 2008(11):54-56.
- [15] 廖益光. 社会救助概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009:67.
- [16] 郑秉文等. 社会保障体制改革攻坚[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2004:146.
- [17] 李捷. 城市最低生活保障建设及存在的问题分析——以武汉市城市低保为例[J]. 湖北行政学院学报, 2007(5):16-17.

Moral Hazard in Urban Minimum Living Security System

ZHOU Pi-gai, SONG Rui

(CPC Party School of Xiangtan Municipal Committee, Xiangtan 411100, China)

Abstract: Moral hazard problems in Chinese urban minimum living security system mainly are the abuses of low premiums by some local governments and low income population. Causes for moral hazard problems in Chinese urban minimum living security system are derived from the system itself and the implementation of the system. In order to prevent moral hazard, it is necessary to improve the minimum living security system, strengthen supervision and enhance the consciousness of low income population, etc.

Key words: city; minimum living security system; moral hazard