

中国城镇居民最低生活保障制度的 发展演进及政策评估^{*}

周文明 谢圣远

【提 要】本文回顾了中国城镇居民最低生活保障制度的发展演进路径，并简要评估了现有政策取得的成绩与问题，认为经过十多年的发展和完善，我国城市居民最低生活保障制度取得重大成效，各级财政投入不断增加，且中央承担了较大支出责任；低保保障人数增多；低保标准和补差标准不断提高，基本做到了应保尽保。但也存在低保标准较低、各地制定低保标准时缺乏科学依据、低保标准缺乏规范的动态调整机制、对低收入群体的资格审查、收入核查缺乏完整系统的规定；相关部门责任边界不清晰等问题，影响了低保制度“保基本”功能的实现。

【关键词】中国城镇居民 最低生活保障制度 政策演进 保障水平 动态调整

【中图分类号】C916 【文献标识码】A 【文章编号】1000-114X (2016) 02-0206-07

上个世纪90年代，随着经济全球化和亚洲金融危机影响，以及市场经济体制改革的逐步深化，加之传统的社会救助制度已经不能完全适应社会发展需要，我国出现大量下岗、失业为主的城市新贫困群体。为了维护社会稳定，促进社会和谐，1993年6月，城镇最低生活保障制度作为一种新型的社会救助制度在上海拉开序幕，对于解决城市贫困问题发挥了重要作用。根据其发展历史，将其划分为以下几个阶段。

一、探索与推广阶段（1993—1999年）

试点探索是中国制度建立过程中特有的发展阶段。一些地方通过试点不断积累经验，探索建立低保制度，并在发展中不断完善，为制度的建立和全面推广奠定了基础。

（一）试点和探索阶段（1993—1997年）

作为全国工商业最发达和国有企业最集中的城市，走在转型最前列的上海，最先感受到了市

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“经济特区与中国道路研究”（项目号10AJL001）的研究成果。

市场经济体制改革的阵痛与压力。上个世纪90年代初,上海率先开展了市场化体制改革,出现了大量下岗和失业人员。加上通货膨胀的影响,人们生活水平普遍下降,贫困群体的规模不断扩大。这一问题引起了政府的重视。1992年,上海市政府召开了关于解决城市贫困问题的专门会议,探讨失业群体等最低生活保障问题。1993年初,在民政等相关部门深入调研、反复论证的基础上,提出了关于解决部分老年群体困难问题的意见。4月,民政局提出了确定一条最低生活保障线,作为各行各业进行困难补助的标准,可随物价指数进行调整的设想,得到了相关领导的肯定。1993年5月7日,上海市民政局、财政局、劳动局、人事局、社会保险局、总工会联合发布《关于本市城镇居民最低生活保障线的通知》,宣布从1993年6月1日起,在全市范围内实施低保制度,标准为月人均120元,保障人口7680人^①。这一文件的出台,标志着我国城市救助制度改革进入新的历史阶段,也标志着我国城镇最低生活保障制度的初步创立。

1994年5月,在第十次全国民政会议上,民政部肯定了上海市的改革思路和做法,在总结其经验的基础上,提出了“要逐步建立城镇最低生活保障制度,将按当地的低保标准对城镇救济对象进行救助”,并首先确定东部沿海地区为城镇低保制度的试点地区,在地方作为民政工作的重点实施。到1995年上半年,我国已有6个大中城市相继建立最低生活保障制度,分别是上海、厦门、青岛、大连、福州和广州。1995年5月中旬,民政部在厦门和青岛分别召开了关于南方和北方地区部分省、市社会救助工作会议,介绍了上述城市的经验和做法,并号召将这一制度推向全国。截止1995年底,全国建立低保制度的城市已增至包括沈阳、本溪、抚顺、丹东、海口和无锡在内的12个。1996年初,全国民政厅局长会议决定进一步推广城市最低生活保障制度。据统计,1996年底,已有116个城市建立这一制度。在1997年3月的八届人大五次会议上,李鹏总理在《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》中提出“要逐步建立城市居民最低生活保障制度,帮助城市贫困人口解决困难”,说明低保制度已经引起了中央政府的重视,在很大程度上推动了全国低保工作的开展。至1997年5月底,全国已有1/3城市建立了低保制度,总数达206个^②。这一阶段,城镇低保制度初步完成了地方试点和探索的任务,为在全国范围内普及和推广打下基础。

(二) 普及与推广阶段(1997—1999年)

随着国有企业改革在全国范围内继续深化,下岗和失业人数继续增加。城镇最低生活保障制度虽在前一阶段的试点过程中积累了大量的经验,取得了一定成果,但因实施范围有限,缺乏规范性政策,还未形成一项完整的制度安排。1997年以后,这一制度正式建立,并进入普及和推广阶段。

1997年9月2日,国务院下发《关于在各地建立城市居民最低生活保障制度的通知》(以下简称《通知》),强调各地必须将建立城市居民最低生活保障制度作为一项重要工作来抓,首次规范了保障对象、保障标准和保障资金等方面的问题,明确提出了领导工作和具体实施的要求。尤其是制定了低保制度的“三步走”战略:1997年年底以前,已经建立低保制度的城市继续完善,尚未建立的抓紧做好准备工作;1998年年底以前,地级以上城市要建立低保制度;1999年年底以前,县级市和县政府所在地的镇要建立低保制度^③。《通知》的发布,标志着城市最低生活保障制度进入制度化的新阶段,也说明中国政府开始运用行政手段大力推动全国低保工作。《通知》下发的第二天,国务院又召开了全国的电视电话会议,再次详细部署这一工作,明确在全国范围内建立这一制度的时间要求。中国共产党第十五次全国代表大会报告再次提到要出台相

关政策保障城镇困难群体的基本生活。1998年6月,中共中央、国务院颁布了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》,要求建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度,加快建立城市居民低保制度,与社会保险制度、下岗职工基本生活保障制度相衔接,形成城市安全的三道网,维持城市稳定。据统计,到1998年年底,全国已有581个城市(包括4个直辖市、204个地级市、373个县级市)和1121个县建立了最低生活保障制度,覆盖人数达184.1万人^④。

1999年1月,民政部下发了《关于加快建立与完善城市居民最低生活保障制度的通知》,提出要在全国范围尽快普及城市低保制度,推动低保制度的法制化进程,规范低保制度的运行和管理。1999年4月,劳动和社会保障部发布了《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障制度衔接工作的通知》,指出要做好三条保障线的衔接工作,推进城市低保工作进一步开展。1999年8月,国务院在转发劳动和社会保障部门等《关于做好提高三条保障线水平等有关工作意见的通知》中,提到要提高制度建立地区的低保水平,扩大保障范围等。经过两年的不懈努力,各地城市低保制度建立工作取得突出的成果。截至1999年9月底,全国668个城市和1638个县级人民政府所在地的建制镇已经全部建立最低生活保障制度,保障对象达到282万人,保障标准提高30%^⑤。至此,城市低保制度完成了普及和推广过程,在中国全面建立。

二、全面落实与提高完善阶段(1999—2007年)

城镇居民最低生活保障制度经过地方试点探索、初步创立和普及、推广阶段,成果较显著。随着建立低保制度城市的逐渐增多,工作的全面推进,在运行和管理中难免会遇到一些问题,各地也逐步出台了相关的实施细则和法律法规,积累了一定的经验。1999年,国务院正式出台低保制度的条例,此后,我国城镇低保制度进入全面实施、规范管理和提高完善的新阶段。

(一) 全面落实阶段(1999年—2003年)

自1997年《通知》颁布以来,我国的城市最低生活保障制度的建立和推广取得突出的成果。尤其是对保障对象、保障标准和保障资金方面的重要问题做了原则性规定,为后期工作的开展奠定了基础。但在制度的实际运行中,由于缺乏法律约束,地方政府采取策略行为,导致仍存在覆盖面不广、保障标准不高问题。因此,加强城市最低生活保障制度的立法工作亟需提上日程。1999年9月28日,国务院颁布了经朱镕基总理签署、国务院第21次常务会议通过的《城市居民最低生活保障条例》(以下简称《条例》),于10月1日起正式施行。该《条例》共17条,对低保制度的保障原则、保障对象范围、保障标准确定与调整、管理体制、资金来源、行政程序、具体的发放、监督以及工作人员的职责和处罚办法等都做了较详细的规定,明确了低保制度主体和客体的法律责任,对于低保工作的开展具有法律性指导意义。在形式、内容和原则规定上,都更显成熟。这是我国社会救助领域第一项法规性制度,是传统社会救济向现代社会救助的转型,具有里程碑意义。它的颁布,标志着我国城镇最低生活保障制度正式确立,并成为一项长期、基本的国家政策,也标志着我国城镇最低生活保障制度走上法制化进程。

1999年11月,在中央经济工作会议上,江泽民要求健全和落实城镇居民最低生活保障制度,朱镕基总理也要求按时足额发放低保金。同年11月底,民政部在泉州召开工作会议,总结低保制度建立的经验以及进一步部署工作。会议认为虽在全国初步建立了城市低保制度,但仍任

务艰巨，还有待规范和完善。城镇最低生活保障制度正式建立以来，政府部门主要将工作重点放在扩大制度覆盖面上。由于地方财政负担过重，导致城市低保制度的资金问题成为制度整体运行和推进的瓶颈。2000年，城市低保制度的保障对象仅为382万人，不到全国贫困人口总数的一半，出现“应保未保”。2000年9月，民政部办公厅下发《关于开展城市居民最低生活保障摸底情况的通知》，要求各地了解已保障和应保未保对象的身份、单位性质以及保障资金的使用情况，目的在于为进一步完善低保制度提供实际依据。为减轻地方政府的负担，切实解决保障资金不足问题，中央开始对低保制度进行财政支持。2001年，中央财政关于城镇低保制度的预算达到23亿元，比1999年增长4倍。省级财政也增至12亿元，加上地市和县级所筹资金，财政总支出达42亿元，为低保“扩面”工作创造了经济条件。2001年11月，国务院办公厅下发了《国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》，要求各地要将符合条件的对象尽快纳入保障范围，落实低保工作。2001年年底，保障对象达到1171万人；2002年年底，人数增至2064.7万人；2003年底，已有2246.8万人领取低保金^⑥。城市低保人数的迅速增长和财政投入力度加大，初步解决了应保未保问题，也反映出这一阶段低保工作实现了跨越式发展。

（二）提高与完善阶段（2003年—2007年）

2003年以后，在中央政府的重视和主导下，中国城镇低保制度进入规范管理和提高完善的新阶段。2003—2006年，国家开始全面建设低保制度，承担更多的财政责任，完善相关配套实施，各地也探索制定低保制度的具体实施办法和细则。这一时期，城镇低保制度平稳运行，财政支出每年平均达150亿元，保障对象也保持在2200万人以上。在中央政府、民政部门以及地方政府的共同努力下，进一步推动了城市低保制度的落实与完善。

从中央层面来看，继续重视和支持城市低保工作。2004年3月，温家宝总理在《2004年政府工作报告》中提到，要进一步做好城市低保工作，更明确规范低保发放标准和保障范围。2004年9月国务院第65次常务会议上，温总理再次强调要健全城市低保制度的管理体制，做好与其他保障制度的衔接和配套工作。2004年初，粮价上涨，国务院办公厅下发了《关于做好当前粮食和农业生产资料市场供应工作的紧急通知》，指出各地要根据生活成本适当调整低保标准。《2005年政府工作报告》要求将国有企业下岗工人的生活保障向失业保险和城市低保制度并轨，进一步完善城市低保制度。2005年，国务院下发《建立城镇医疗救助制度试点工作的意见》，在部分试点地区实施医疗救助。2006年3月，“完善城市居民最低生活保障制度”被写入《中华人民共和国国民经济与社会发展第十一个五年计划》^⑦。2006年10月，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》也明确提出要继续完善和发展城市低保制度。

在中央政府的指导下，民政部门作为主管部门，将这一时期低保工作的重点主要放在两个方面，即“配套措施”和“分类施保”。“配套措施”主要解决低保对象除基本生活以外的实际问题而采取的配套政策，如医疗、住房、子女教育等。“分类施保”则是向有特殊需要的低保家庭，如老年人、残疾人、重病人等提供救助。2003年12月，民政部与建设部、财政部等联合发布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》，解决了部分城市贫困群体的住房问题。2004年4月，民政部下发《关于进一步加强和规范城市居民最低生活保障工作的通知》，要求各地积极响应号召，做好分类施保工作。同年，又发布《进一步做好城乡特殊困难未成年人教育救助工作的通知》和《做好普通高等学校困难毕业生救助工作的通知》，对低保家庭的未成年子女和高校就业困难的毕业生提供救助。2007年12月，民政部、建设部等联合发布《廉租住房保障办法》，

提出城市低保家庭和住房困难家庭的住房补贴标准以及具体实施办法。这一阶段分类救助和配套措施的探索为以低保制度为主体，医疗救助、住房救助、教育救助、法律援助等相配套的综合救助体系的建立奠定基础，从多方面解决了贫困群体的难题。

三、全民保障阶段（2007 年至今）

随着社会经济的发展，政府对社会救助工作日益重视。2007 年以后，城镇居民最低生活保障制度继续完善和发展，向制度化和法制化方向迈进。这一时期，在中央的主导下，农村也逐步完成了最低生活保障制度的试点和探索，开始全面推进低保制度。可以说，2007 年起，中国的最低生活保障制度进入全民保障的新阶段，是制度建设的进步并取得突出的成果，极大地提高了城市贫困群体的基本生活水平。

2007 年上半年，我国的价格大幅上涨，造成居民的消费水平整体上升。2007 年 6 月，民政部下发《关于妥善安排好近期城镇最低生活保障家庭生活的紧急通知》，对城镇低保家庭的基本生活消费品进行动态补贴。2007 年 8 月，民政部和财政部联合发布《关于妥善安排城市居民最低生活保障家庭生活有关问题的通知》，指出通过提高低保标准、发放临时补贴等保障低保家庭的生活水平。据统计，到 2007 年底，城镇低保制度的保障人数已达 2270.9 万，平均保障标准为每人每月 182.4 元，比上年增长 7.6%。可见，城镇低保的发展日益完善，很大程度上保障了城市贫困群体的基本生活。2007 年 7 月 11 日，国务院印发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，要求全面开展农村最低生活保障，明确农村低保制度的目标和总体要求，在保障标准、保障对象、资金来源以及管理体制上也做出原则性规定。这一政策的出台标志着我国的最低生活保障制度进入城乡一体建设、全民“应保尽保”的新时期。

2008 年 2 月，民政部和财政部联合下发《关于进一步提高城乡低保补助水平妥善安排困难群众基本生活的通知》，要求各地进一步提高城市和农村低保制度的补助水平，消除生活消费品价格上涨对贫困群体的影响。此外，国家也很重视低保群体的就业问题。2008 年 2 月《国务院关于做好促进就业工作的通知》要求积极推动城市低保人员再就业。与此同时，国家也开始从法律制度层面推进社会救助体系的完善。2008 年 8 月 15 日，国务院公布《中华人民共和国社会救助法（征求意见稿）》，标志着我国社会救助工作进入法制化轨道，也进一步规范了城镇低保制度。这一时期的工作重点逐步由建制转向具体执行上，开始对制度的细节进行完善。2008 年 10 月，民政部牵头，会同有关部委联合发布《城市低收入家庭认定办法》，明确城镇低收入家庭的认定标准、程序和方法等方面内容。2010 年 8 月，民政部发布《关于进一步加强城市最低生活保障对象认定工作的通知》，在城镇低保对象的认定条件和认定方法上做出规定，有利于低保对象的识别，在一定程度上保证低保资金用到实处。2011 年 5 月，民政部社会救助司印发《关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》，要各地科学确定和调整城镇低保标准，落实和改进低保工作。2011 年 11 月底，我国城镇低保对象人数已达 2275 万，平均标准为每人每月 278 元，月人均补助 210 元^⑧。2012 年 9 月，国务院下发《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》，提出六项改进措施。2012 年 12 月，民政部印发《最低生活保障审核审批办法（试行）》，将城镇低保对象的认定进一步细化，包括家庭财产调查、申请条件等。目前，城乡最低生活保障工作已经形成较稳定的制度安排，并且作为社会救助制度的主体，在社会保障体系中发挥越来越重要作用。

城镇最低生活保障制度是我国第一个现代意义的社会救助制度，标志着我国社会保障制度不断适应市场经济的发展要求逐步成熟和完善，进入新的历史阶段。经过 10 多年的发展，我国的城乡城镇低保制度虽还存在一些不足之处，但已经很大程度上能够保障城镇贫困群体的基本生活，实现国家权力向公民权利的转变，为经济发展和社会稳定创造良好的环境。

四、中国城镇居民最低生活保障制度的政策评估

政策评估是政策运行过程中的一个重要环节，是指在既定的政策制度下，评估主体按照一定的评估标准和程序，对公共政策的质量和效果以及构成政策系统的诸要素、环节和评价方法进行局部或全面分析，并获得相关信息与政策结论的过程^⑨。

整体而言，在党和政府的高度重视以及基层工作者的不懈努力下，近些年来我国城市低保制度不断发展和完善，形成了相对完善的法律法规制度和规范的管理体系，在保障贫困群体基本生活方面发挥了重要作用，取得重要成果。主要表现在以下方面：

一是覆盖范围不断扩大。由传统的“三无”人员扩大到下岗失业人员、退休人员、在职员工以及未成年在校学生等群体，救助人数由初期的不足一百万人上升到两千多万且较为稳定。

二是资金投入力度不断加大，救助标准和补差水平不断提高。各级政府不断加大对低保的资金投入力度，从 1999 年到 2013 年，各级财政补助额以平均增长率 19.44% 的速度增加，从 1999 年的 23.7 亿元增长到 2013 年的 756.7 亿元，为低保工作的顺利开展奠定基础。与财政补贴增加相对应的是不断提高的低保标准和实际人均补差水平，低保标准由 2003 年的 149 元/月上升到 2013 年的 373 元/月，实际补助额由 2002 年的 52 元/月上升到 2013 年的 264 元/月，较为有效地保障了受助对象的生活。

三是救助机制不断创新。如对救助对象分类施保，重点救助特殊困难群体；为促进低保人员实现再就业，积极探索低保与再就业机制的联动、低保退出机制等，各地根据地区经济发展和物价变动等因素探索城市低保待遇调整机制，以保证低保资金的购买力。

四是不断规范和完善低保操作管理制度。各地围绕城市低保工作，先后建立起包括民主评议、社区公示、社会发放、民主监督等制度在内的一整套制度化、规范化的制度体系^⑩。

五是不断创新管理手段。随着社会经济及信息技术的发展，城市低保管理工作积极引入信息管理技术，不断提高管理效率和服务质量，进一步提高低保金社会化发展程度，对低保工作实施动态化管理等。

对不同阶段的低保有效水平的评估可知，经过十余年的不断发展，城市低保确实取得了很大的成就，突出表现为保障资金投入、保障范围、保障标准等不断增大；低保制度的法制化规范化建设逐步跟进；基层工作能力不断增强。但在看到成就的同时我们仍然不能忽视低保制度存在的问题。现有城市低保提供的是一种低水平的保障，只能满足受助人的基本生存需要。城市低保家庭在收入、就业、住房、医疗及受教育等方面仍未有完全摆脱贫困的特征。低保对象的需要不能得到很好的满足，仍存在应保未保现象。低保资金责任分担并不明晰，加之资金来源渠道较为单一，导致资金来源不稳定。总体而言，我国城市低保制度的有效水平并不高，需要各级政府及社会各界共同努力来完善这道“最后的安全网”。

- ①多吉才让 《中国最低生活保障制度的研究与实践》，北京：人民出版社，2001年。
- ②张佳 《为改革催生——城市最低生活保障制度发展综述》，北京 《中国社会报》，1997-08-21（4）。
- ③祝建华 《城市居民最低生活保障制度的评估与重构》，北京：中国社会科学出版社，2011年。
- ④乔东平、邹文开 《社会救助理论与实务》，天津：天津大学出版社，2011年。
- ⑤唐钧 《中国城市贫困与反贫困报告》，北京：华夏出版社，2003年。
- ⑥中华人民共和国民政部 《2009年民政事业发展统

计公报》[EB/OL]. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201006/20100600081422.shtml>。

- ⑦张浩淼 《转型期中国最低生活保障制度发展研究》，上海：上海交通大学出版社，2010年。
- ⑧杨馨璇 《现阶段我国城镇居民最低生活保障制度问题研究》，哈尔滨：东北农业大学，2012年博士论文。
- ⑨牟杰、杨诚虎 《公共政策评估：理论与方法》，北京：中国社会科学出版社，2006年。
- ⑩廖益光 《社会救助概论》，北京：北京大学出版社，2009年。

参考文献：

- [1] 洪大用 《转型期中国社会救助》，沈阳：辽宁教育出版社，2004年。
- [2] 邓大松、林毓铭、谢圣远 《社会保障理论与实践发展研究》，北京：人民出版社，2007年。
- [3] 彭华民 《西方社会福利前沿——论国家、社会、体制与政策》，北京：中国社会科学出版社，2009年。
- [4] 杨燕绥、阎中兴 《政府与社会保障——关于政府社会保障责任的思考》，北京：中国劳动社会保障出版社，2007年。
- [5] 杨立雄、胡姝 《城镇居民最低生活保障标准调整机制研究》，北京 《中国软科学》，2010年第9期。
- [6] 何欢 《城乡最低生活保障制度的理论与实证——以天津市为例》，天津：天津财经大学，2013年博士论文。
- [7] 林志伟 《我国城市居民最低生活保障标准实证研究》，北京 《人口与经济》，2006年第6期。
- [8] 姚建平 《中国城市最低生活保障标准水平分析》，北京 《中国软科学》，2012年第11期。
- [9] 祝建华 《城市居民最低生活保障制度的评估方法——一个初步的分析框架》，武汉 《学习与实践》，2013年第5期。
- [10] 李迎生、肖一帆 《城市低保制度运行的现实困境与改革的路径选择》，南京 《江海学刊》，2007年第2期。
- [11] 韩克庆、郭瑜 《福利依赖》是否存在？——中国城市低保制度的一个实证研究》，北京 《社会学研

- 究》，2012年第2期。
- [12] 陈水生 《中国城市低保制度的发展困境与转型研究》，上海 《社会科学》，2014年第10期。
- [13] 钟玉英 《当代中国城市低保制度的演进及反思》，北京 《当代中国史研究》，2011年第6期。
- [14] 毕天云 《城乡居民社会保障制度普遍整合的实现路径》，昆明 《学术探索》，2014年第11期。
- [15] 陈岱云、张世青 《城市贫困人口的社会支持研究》，南京 《江苏社会科学》，2013年第6期。
- [16] 耿晋娟 《基于改进的ELESIM法的城市居民最低生活保障标准测算——以山西省为例》，兰州 《兰州学刊》，2013年第12期。
- [17] 刘艳丽等 《网络治理视域下社会组织介入城市低保运作模式的路径研究》，济南：山东社会科学，2013年第11期。
- [18] 江树革 《中国低保制度的变迁发展和模式塑造——21世纪以来中国城乡低保制度的社会变迁》，武汉 《社会保障研究》，2013年第6期。

作者简介：周文明，深圳大学中国特区经济研究中心博士研究生；谢圣远，深圳大学经济学院教授、博士生导师。深圳 518060

[责任编辑 左晓斯]