

加大对贫困流动人口的财政支持力度

杨文杰 韦 玮

【摘要】流动人口中的贫困群体存在"收入水平低、参保率低和社会融合程度低,权益得不到有效保障"的特征,而当前的社会保障制度还难以充分满足其社会需求,发挥的作用不尽理想,还需要强大而完善的财政扶持系统为解决该问题提供有力支撑。

【关键词】贫困流动人口 财政扶持 社会保障 【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A

分 困流动人口群体作为社会转型中弱势群体的典型代表, 其总体收入水平较之城镇居民收入水平而言差距明显。 城市社会保障制度由于受到诸多因素的限制,实践过程中缺 乏必要的针对性,从而弱化了对贫困流动人口的帮扶力度和 社会保障,进一步加剧了社会不公。

"三低一突出": 贫困流动人口主要特征

"三低"分别指的是收入水平低、参保率低和社会融合程 度低。首先,目前贫困流动人口群体在流动人群之中占据较 大比重,成为新型城市贫民主体,人均收入普遍偏低。据笔 者调查,由于收入水平的制约,房租支出约占贫困流动人口 家庭总支出的五分之一,而食品支出更是占到总支出的一半 以上,20%的最低收入家庭入不敷出,收入与支出比为1:1.28。 其次,在已经就业的贫困流动人口中,由于缺乏缴费经济基 础以及保障意识,绝大多数人参险比重低,或者没有参加任 何社会保险。社会保障能力不足,极大限制了贫困流动人口 社会需求的实现程度, 削弱了其作为社会人的属性与作用。 最后, 贫困流动人口难以享受均等化公共服务。由"生存型" 转为"发展型"是新时期贫困流动人口社会诉求转型的重要 特征, 渴望更公平的生存发展机会。然而, 贫困流动人口在 为流入地的经济发展作出重要贡献的同时, 却没有获得对等 的社会回报,缺乏归属感。这不仅会影响贫困流动人口自身 的发展和福利的改进, 更会对城镇化目标的实现和社会的和 谐稳定产生影响。

"一突出"主要指的是贫困流动人口权益保障问题突出, 具体表现为劳动合同执行不规范、工作稳定性差、体面就业 缺失等,这使得贫困流动人口不能自主进行就业选择,职业 规划定位模糊,实现自我发展的愿望受到抑制。

贫困流动人口权益保障面临诸多障碍

人口流迁与区域经济社会难以协调发展,贫困流动人口 权益保障面临诸多障碍,例如贫困流动人口社会融合程度低, 难以适应新型城镇化快速发展的需要;贫困流动人口自身综 合素质较差,难以适应社会快速转型的要求;产业结构不合理, 难以就地解决贫困流动人口就业问题;基本公共服务体系尚 不健全,面对大规模人口跨区域流动保障能力有限等。

贫困流动人口权益保障"荆棘丛生",作为社会保障制度 经济基础的公共财政对其扶持力度相对弱化是主要成因。我 国人口流动问题复杂多变,建立与之相适应的社会保障体系 难度非常大,再加上城乡经济和社会发展多重干扰因素并存, 以及贫困流动人口自身的原因,使得其权益保障领域出现诸 多空白。因此,国家财政应当从多方面予以支持,弥补缺陷、 填补空白,在不断完善扶持政策的同时,增强贫困流动人口 自身发展的稳定性与持续性。

束缚财政扶持力度的"病因分析"

一是社会排斥。社会排斥具体包含空间排斥和管理排斥两方面。空间上的排斥,意味着贫困流动人口游走于流入地保障制度的边缘,甚至没有享受到其应当享受的公民权利,因此他们不能真正拥有城市公民的"身份"。管理排斥产生的根源是流入地政府为了本地的安全与稳定,更侧重对当地居民利益的维护。贫困流动人口虽然居住于流入地,但是其"流动性"反而强化了流入地政府保护本地居民安全与稳定的意识,从而弱化了对贫困流动人口的社会关注。这主要体现在单向被动的防范式管理模式和"只管手脚、不管头脑"式的缺乏人文关怀的管理两方面。

二是社会关系网络固化。贫困流动人口融入城市社会的过程中,社会关系网络是其社会融合的重要方式。贫困流动人口在城市建立新的社会关系越多,得到的社会支持就越多,其市民化质量也就越高,反之则不然。但是,由于维系社会关系网络的成本较高,且难以结成新的关系网络,严重束缚了贫困流动人口的进一步发展。与此同时,贫困流动人口在陌生的环境中迫切需要一个圈子来保持自己不被孤立,这种矛盾境况不仅

增加了贫困流动人口的生存成本,而且增加了与流入地生活的距离感、降低了期望值。因此,也就进一步加大了其市民化转型进程中的困难。

三是政府介入力度有限。目 前政府对贫困流动人口公共服务 的介入还十分有限,对市场的弥 补相对还是零散的、小范围的,更 没有形成完善的制度,难以在延续性、 规范性上得以保证,贫困流动人口合法权益受 到侵害时没有完善的法律作为后盾,职业病危害和拖欠工资 等事件屡有发生,影响了贫困流动人口的市民化质量。

完善的财政扶持系统有利于破解社会保障弱化的困境

首先,建立专项扶持基金,理顺各级政府间财政关系。 根据"中央财政+地方财政"的二元共担原则,建立贫困流动人口专项扶持资金。流入地政府将其吸纳的贫困流动人口数量进行精准统计,并依据当地实际情况核算公共服务成本进行上报,中央财政根据上报情况给予相应专项资金安排。中央和地方合理分担相应成本,一方面,中央财政可以通过专项扶持资金支持流入地基础服务建设,增强流入地综合承载能力,保证财政资金使用的有效性;另一方面,流入地财政可以根据本地实际情况,准确把握贫困流动人口的公共服务需求,灵活设计"服务套餐",针对性建设相应服务设施,提升财政资金使用的精准性。

其次,优化税收体制,构建公平合理、有利于保障贫困流动人口收入的分配格局。收入不公平是当前我国仍旧存在的一个问题,对现有分配制度体系提出了严峻考验。同时,现行税制在平衡收入分配格局方面仍有一些不足之处。众所周知,直接税较之间接税,具有更大的调节分配和稳定经济作用。国际经验表明,所得税,尤其是个人所得税对于调节

居民收入分配差距作用较为显著,因此,有必要构建更为合理的收入分配格局。以贫困流动人口为代表的弱势群体对于公平合理的收入分配体系渴求程度很高。针对贫困流动人口实际情况,可以通过加大财政补贴力度、降低税负、完善税制体系、优化税制结构等措施,切实提升贫困流动人口收入水平,充分发挥税收对收入分配的调控功能。

再次,加强财政支出结构性调整,将民生保障置于突出 位置。严格控制公共资本流向,保障基本公 共设施与服务投入需求的满足,多渠

道筹措可用资金,在提高财政资金可持续性使用的同时,加大财政监督力度,保证资金使用的规范性。在有条件的贫困流动人口集聚地开展基本公共服务均等化试点,将有限的资金用于社会发展的薄弱环节,将民生保障放在重要位置,

提升贫困流动人口社会融合度。

最后,不断夯实贫困流动人口基本公共服务经济基础。 现有贫困流动人口公共服务资金主要来源于基层财政,但是, 基层财政财力明显不足,难以完全满足贫困流动人口公共服 务需求。与此同时,为了弥补管理经费中的人员开支成本, 不仅降低了免费服务的支出比例,而且部分项目还要收取一 定的费用,进一步降低了贫困流动人口的福利质量。因此, 需要着力做好两项工作:第一,要继续加大对以贫困流动人 口为代表的弱势群体的专项财政扶持资金的支出规模,夯实 帮扶经济基础;第二,做到"服务跟着群众走,资金跟着服 务走",真正了解贫困流动人口的疾苦和需求,结合具体情况 与工作需要,将财政资金真正用在"刀刃"上,提高资金使 用效率。

(作者分别为河北大学管理学院教授;中央司法警官学院警体教研部教授)

【参考文献】

①于凌云、史青灵:《改革开放 40 年我国流动人口社会保障发展与研究回顾》,《社会保障研究》, 2019 年第 1 期。 责编/周小梨 美编/杨玲玲