

城市贫困家庭养老经济约束困境与应对策略

李 鹏

(武汉大学 社会保障研究中心,武汉 430072)

摘 要:结合 2016 年对 H 省城市最低生活保障家庭的入户调查,利用政策比较分析法在政策规定、政策执行、执行效果三个方面从资源约束和主体协同两个维度,对影响和制约城市贫困家庭养老经济支持的相关因素进行分析。研究结论如下:城市低保家庭受家庭资源约束和倾向子代分配影响,自身缺乏为未来养老投资的预算安排;社会养老因制度参保缴费强制要求权利义务统一,经测算城市贫困家庭经济条件不能满足按制度规定长期供给的要求;城市最低生活保障制度旨在对贫困家庭的当期最低生活消费进行补助,缺乏为贫困家庭未来养老安排的制度目标;家庭、个人、政府、社会四方未能建立起城市低保家庭的养老经济资源支持体系,各种制度之间缺乏有效衔接和呼应,而且存在着制度空隙和利益挤占。研究建议:提高不同制度间的协同衔接水平,加强对城市贫困老年人的经济支持;参照新型农村社会养老保险制度,已达到法定领取年龄的城市低保家庭老年人可以按月领取基本养老金,但适龄符合制度规定的城市低保家庭成员应当参加基本社会养老保险,政府可根据家庭经济能力和负担按照不同比例进行资助参保;经济状况核查中的家庭收入计算和家庭资产规定,需要适当酌情考虑城市老年人养老基本经济需要给予适当豁免;重视家庭支持,尊重和引导个人对养老进行合理规划,鼓励支持社会力量积极充分参与到城市贫困家庭养老当中。

关键词:贫困家庭;资源约束;协同整合;福利多元主义;资助参保;社会参与

中图分类号: C913.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8580(2017)02-0016-18

一、问题提出

根据国家统计局发布的《2015 年全国 1%人口抽样调查主要数据公报》,我国 60 岁及以上人口为 22182 万人,占 16.15%,其中 65 岁及以上人口为 14374 万人,占 10.47%^[1]。和“六普”相比,60 岁及以上人口比重上升 2.89 个百分点,说明我国人口老龄化速度不断加快。联合国之

基金项目:教育部人文社科重点研究基地重大项目(15JJD630009)

作者简介:李鹏,博士研究生(E-mail:lp8251026@163.com)

前预测在 2011 年到 2040 年这段时间,中国的 60 岁及以上人口占比将年均增长 16.55%,2040 年 60 岁及以上人口占比将达 28%左右,到 2050 年,60 岁及以上老人占比将超过 30%,社会进入深度老年化阶段^[2]。和西方发达国家相比,我国面临的老龄化问题更为严峻,突出地表现为增速快、规模大、未富先老等特征。尤其是在经济社会加速转型背景下,传统的家庭观念受到冲击,伴随家庭规模小型化、家庭结构核心化和少子化等现象,同时西方的个体化思想严重地侵蚀中国传统家庭养老的伦理机制——孝文化,这对中国家庭养老提出了前所未有的挑战。与之同时我国社会养老获得了长足发展,城镇居民社会养老保险制度的覆盖范围和给付水平经过多年发展,正处于稳步提升阶段。我国经济发展水平尽管仍属于发展中国家,却是用较短时间织就了世界上规模最大的养老保障网。

城市低保对象中贫困老年人所占比重增加,也从一方面说明了我国老龄化进程不断加快。2013 年全国城市低保对象 60 岁及以上老年人 3302718 人,占比 16%。2014 年城市低保对象 60 岁及以上老年人 3157500 人,与 2013 年相比尽管人数有所减少,但比例上升至 16.8%^[3]。而且可以预见,伴随老龄化社会进程推向深入,未来城市贫困老年人群体占贫困人口的比例还将上升,因此城市贫困老年人的养老问题就显得尤为紧要。

与城市普通家庭相比,低保家庭生存环境比较脆弱,家庭资源和社会资本非常匮乏,家庭成员的教育水平和认知能力都非常低,在社会竞争和社会参与方面明显处于不利地位,这和城市贫困老年人对于家庭养老与社会养老的需求不相适应。对于城市贫困老年人养老问题,需要政府扮演着十分重要的角色,不过传统家庭养老的地位和作用仍然不可替代,社会力量也需要充分积极参与。那么在经济社会加速转型背景下,城市贫困老年人能否有效参与并获取社会养老资源?基本社会养老保险制度及城市最低生活保障制度是否可以满足城市贫困老年人的养老经济需求?这无论是实践部门还是学术界,都是非常值得讨论研究的话题。

养老是指为年满 60 周岁的老人提供生活安排和收入来源的行为,以保障老人基本生活为底线,使老人身心愉快,安享幸福晚年为目标^[4]。近年来,随着老年人口规模的大幅增加,城乡养老问题愈加凸显,养老形势愈发严峻^[5],国内众多学者也开展了广泛研究。对于养老方式的选择问题,诸多学者认为家庭养老应该作为重要的养老方式之一,其功能和地位也得到了高度认同。家庭养老作为一种非正式的养老支持,与正式的养老支持(如社会养老)形成了互补机制,而且有学者认为,家庭养老不但是子女赡养老人的方式,更是中国社会生存与发展的重要基石^[6]。也有人指出,家庭养老是最古老、最重要、最基本同时也是最有生命力的养老方式^[7]。与家庭养老相比,制度性社会养老保险在养老体系中提供了正式的社会支持,进而对老年人养老产生重要影响^[8]。在养老体系不健全的情况下,由于收入水平下降致使老年人陷入贫困,子女增加了对父母的代际转移支付^[9]。有学者指出,养老保险的缺陷是导致城市贫困群体大量出现的重要原因^[10]。通过调查发现,子代对比如养老保险等公共产品普遍持有支持态度,并借以减轻自身的养老压力^[11]。有学者主张养老保险要广覆盖多层次,把社会养老保险制度作为公共服务均等化的一个重要内涵来看待^[12]。也有人认为,在弘扬家庭养老优势的基础之上,协调

家庭养老与社会养老两者的关系,充分发挥家庭养老与社会养老的各自优势,从而解决我国老年人的养老风险^[13]。按照世界银行(2004)的观点,原则上全部养老金制度必须包括旨在保障基本收入,在全社会范围内进行收入再分配以消除贫困的支柱,然而城镇贫困老年人的养老问题仍普遍存在养老制度“短板”。

国外相关研究最早是英国在 1941 年《贝弗里奇报告》中所提到的“社会权利”制度建设,把社会保险视为提供消除贫困和收入保障的一项基本社会政策。世界银行专家 Holzmann 与 Hinz 将原“三支柱”养老保障发展为“五支柱”模式,并认为以根除贫困为目标的非缴费型“零支柱”养老金最为重要,而这对于中国等发展中国家缩小贫富差距,消除老年贫困具有深远意义^[14]。Barr 和 Diamond 认为,社会救济标准应该按照年龄分级确定,认为普惠型、非缴费型的基础养老金给付制度对于长期失业者和无固定工作者非常必要^[15]。也有研究指出,养老金的准入条件尽可能最小化,以保证养老金参与率^[16]。由此可见,国外学界比较重视养老金体系的多样化、制度的覆盖面和普惠性对保障公民权,帮助贫困群体获得基本养老经济需求的积极作用。

纵观已有文献不难发现,以往研究集中在家庭养老和社会养老的功能和作用,认为二种养老方式是一种互补相互促进的关系。但是存在以下三点不足:首先是没有考虑家庭异质性对养老方式的影响;其次是没有关注我国城乡老年人养老存在的异质性;第三,缺乏个人以及其他社会福利制度对养老的影响作用评估。福利多元主义认为,福利责任不仅仅由国家来承担,福利提供主体应该实现多元化,可以由家庭、个人、政府、市场和社会组织共同提供。目的是充分发挥各自优势,调动各方积极性,界定和明晰政府职责和工作边界,更重视经济发展对福利提供的根本作用。尊重个人发展自由强调自助自立,维护支持家庭福利提供,鼓励和引导社会专业组织介入帮扶,从而实现公平和效率的有机结合,使制度运行更加公平、可持续,避免陷入“贫困陷阱”。

因此,本研究把城市贫困家庭养老作为具体研究对象,从个人、家庭、政府、社会四方面协同角度,具体回应养老这一热点问题。由于贫困本身是个多维度的概念,收入低下只是其中一个方面,最后指的是个体或家庭所经历的真实的生活困顿。阿玛蒂亚·森提出了贫困的“能力剥夺”概念,即认为贫困应当是不具备享有自己所珍视的生活能力^[17],针对我国城市老年人来说,可以获取足够多的资源实现基本条件下的养老应当是区分是否贫困的重要依据之一。同时本研究还侧重于家庭、个人、政府和社会对贫困老年人养老的经济支持,研究出发点就是城市贫困老年人的经济收入不足以满足养老基本经济需求。因此,本研究主要从家庭经济收入低下的角度考察贫困。

政府把城市低保家庭作为民生领域的重点保障对象,建立起了相对完善的社会救助制度体系,所以本研究把城市低保老年人作为研究对象,有利于从家庭、个人、政府、社会等多元主体角度考察城市贫困老年人的养老问题。本研究结合 2016 年 5 月-7 月对 H 省城市低保家庭入户调查,该调查根据 H 省内经济发展水平差异选取 H 省 W 市 W 区、E 市 E 区和 Y 市 X 区进行城市低保家庭问卷调查,本次调查采取多阶段分层随机抽样的方法,从每个调研城区到

街道再到社区逐层随机抽样,每个城区抽取 3-6 个街道,每个街道抽取 2-4 个社区,每个社区抽取 20-30 个样本。由于采取入户访谈的方式,调查质量较高,共发放问卷 830,回收有效问卷 746 份,有效问卷回收率达 90%。在所有有效样本中,其中 W 市 W 区 289 份,Y 市 X 区 212 份,E 市 E 区 245 份。

二、城市贫困家庭养老资源约束困境

(一)城市贫困老年人自身资源有限

无论是家庭养老还是社会养老,其中隐含的一个前提是依靠老年人自身难以满足正常的养老需求,而老年人自身所拥有资源数量的多少对于支付养老成本会产生直接影响。对于老年人养老来说,主要资源是直接具有经济价值或者可以通过转换实现经济价值,本研究将此界定为经济资源和社会资本。经济资源主要包括人力、物力、财力等;社会资源是与外部联系交往形成关系网络并从中可以获取发展机会或者经济效用。社会资源与经济资源都具有增值的资本属性,同为老年人支撑自身养老的重要资源。

对于属于城市低保对象的老年人来讲,自身经济资源十分有限。主要表现为:

第一,由于年龄较大伴有疾病或者残疾且文化程度非常低,人力资本严重不足难以获取稳定的收入。收入的主要来源是低保金和打零工,前者主要由政府调整增长幅度相对比较稳定,而后者收入低且十分不稳定,只能作为维持最低生活的临时性补充。

第二,当地申请低保对存款等金融资产有着严格财产限制,因此按照规定领取低保的城市低保家庭基本上不具备未来养老所需的存量资产。

第三,人际交往范围狭窄频率之低,与外界的联系几乎中断,依靠社会资本获取发展机会和经济资源十分有限。

第四,低保对象缺乏足够的能力在劳动力市场自立,除接受政府救助外,家庭、亲戚以及邻里支持对维持其生活也非常重要。但由于社会资本缺乏,难以从社会网络汲取资源,加之制度对支出因素特别是看病、子女教育、住房等大宗大额家庭生活必需支出并未得到适当考虑^[18]。

第五,“以房养老”缺乏条件。“以房养老”也称为“住房反向抵押贷款”,是指房屋产权所有者将房屋抵押给银行、保险公司等金融机构,后者对房屋进行综合评估后,按照估值定期给房主发放固定养老金或者为其提供老年公寓服务的一种养老方式,房主可以继续拥有居住权直至去世。2013 年国务院印发的《关于加快发展养老服务业的若干意见》提出“以房养老”,成为城市老年人养老方式一种新的探索,但是“以房养老”的前提是老年人自身拥有产权房屋,且能够独立处置,不用考虑子女继承等因素,还要具有一定的市场价值。但根据本研究调研数据发现,城市贫困老年人拥有自己产权房屋的比例约 46%,而多达一半多的城市贫困家庭租住或者借住。在拥有自己产权房屋的低保家庭中,房屋面积在 90 平米以下的约占 69%,且基本上房龄时间长,小区配套落后,大多是房改房、还建房等,所以估算其市场价值,恐怕也难以有

效弥补将来的养老缺口。另一方面,根据当地申请城市低保的财产限制规定,申请家庭最多可以拥有一套产权住房,所以城市低保家庭基本上都是两代甚至多代同堂一起居住,对其来说房屋无论从客观还是主观上讲,都只是具有居住属性而不具备较大的投资属性,以用来支付未来的养老成本,所以“以房养老”对于城市低保家庭难以有效落地。

城市贫困家庭拥有社会资本的多寡对其养老的经济支持也有积极作用。主要表现在:

第一,社会资本可以降低社会活动的信息成本,较多的社会资本可以帮助找到较好的工作,带来较高的收入。一般而言,一个人掌握的资源越少,其“灾难线”越低,相对易损性越高;反之,其“灾难线”越高,相对易损性越低。有学者发现,强关系在贫困群体的社会支持网中发挥重要作用。

第二,对于城市贫困家庭而言,家庭收入低下匮乏、支出负担沉重,最低生活条件无法满足是最感官最直接的表象,造成贫困的根本原因则是可行能力的匮乏。

第三,对一个人可行能力的判断,主要以观察功能性活动水平为基础。从促进和改善贫困人员机会均等的角度,更基本、更初级的功能性活动不但能够直接观察,重要的是对贫困人员获取均等的发展机会具有直接作用。

调研发现,城市低保家庭成员的文化教育程度集中于初中及以下,近 30%不具备简单的沟通能力,因此他们参与社会网络的初始能力就十分欠缺,通过开发和运用社会资本为其提供支持就显得力不从心。调研数据显示,67%的受访家庭表示很少与外界来往,其中主要是跟父母、兄弟姐妹等直系亲属来往;76%的受访家庭表示没有朋友,问起家庭生活困难一般寻求何人帮助,87%的受访者表示自己解决或者请父母、兄弟姐妹帮助。所以,城市贫困家庭的交往范围如此狭窄,交往几乎陷于停滞,可以利用的社会资本除个别至亲外,基本处于空白。

(二)家庭经济条件难以支撑

调研数据发现,领取低保的城市贫困家庭中在职人员仅占约 2%,灵活就业人员约占 23%,而失业人员(含未登记)约占 38%,可以参与劳动力市场获取收入的城市贫困人口只有约 25%,而且 90%以上属于灵活就业,即多数从事非全日制、临时性和弹性工作等非正规就业。依据 2015 年 H 省最低工资标准,月最低工资标准和小时最低工作标准分别为 1100 元和 12.5 元^[9],考虑到城市低保家庭经济收入来源易受干扰、波动频繁,抗风险性非常差,就业人口少且工作收入低,其家庭收入极其有限。这对于就业人口不足、赡养比非常高的城市低保家庭来说,维持家庭最低生活正常运转就特别紧张,对未来养老自然是无暇更无力顾及。这主要表现在:

第一,衡量家庭经济条件同时需要考量家庭支出规模和结构,而家庭支出规模结构可以通过家庭人口结构反映。调查发现:老人、在校生、以及其他未成年人占城市低保家庭总人数的 43%,城市低保家庭户均约有 1 名老年人、在校生或其他未成年人。调研也发现,城市低保家庭有已经成年但因病因残缺乏自理能力的情况并不少见。所以,这些缺乏独立经济能力甚至生活自理能力的家庭成员无疑会增加城市低保家庭刚性支出,而且对于有老人和缺乏自理能力的贫困家庭,这种支出缺乏经济回报而且是基于全生命周期的投入。

第二,城市低保家庭对家中老人养老的经济支持与家庭经济决策存在显著的零和博弈,因为零和博弈机制发挥作用的重要前提是家中老人养老的经济投入和家庭维持最低生活的投入,在家庭总收入中的比重都比较大,这对于收入非常有限又缺乏家庭资产的城市低保家庭来说是显而易见的。在当期家庭收入紧张的情况下,对老人养老的经济支持会挤压城市低保家庭的当期可支配收入,而本身家庭收入非常有限且缺乏稳定预期,通过家庭个别就业人员所得收入和政府低保金仅可能维持最低家庭生活,因而在零和博弈机制作用下家庭决策者会减少对家中老人养老的经济支持。

第三,与此同时,资源约束机制也对城市低保家庭老人养老产生影响,即家庭对老人养老的经济支持和维持家庭生活延续同时面临资源约束。

(三)政府支持要求权利义务对等

政府制度是财政资金通过制度进行供给主要体现在三项制度,分别是城镇职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度和城乡居民最低生活保障制度。三项制度保障的目标,规定的权利义务也不尽相同。相对而言,客观上针对不同社会群体基本建立起全覆盖的制度体系。不过,每项制度设有一定的“门槛”,需要履行相应的义务,给付的标准和水平也有较大不同。

首先,从统筹层次看,城镇职工基本养老保险制度最高,全国已基本实现省级统筹,并向全国统筹过渡;城乡居民基本养老保险制度和城乡最低生活保障制度主要以市、区统筹为主,个别地方甚至是县级统筹。统筹层次一定程度上可以说明政府的财力保障和投入水平差异;其次,对于前两项基本养老保险制度,获取政府资源红利的前提是正常履行缴费义务,满足相应的缴费年限。而对于城市贫困家庭来说,要想完成这种缴费义务恐怕十分困难;第三,政府财政主要是为保障制度正常运转提供最终的兜底责任,其定位主要是调剂补缺,缺乏事前介入,更多具有事后补助性质;第四,基本养老金制度具有消除贫困,熨平消费和在老年贫困者与终身富裕者之间进行再分配的能力和作用,但是这种作用发挥的程度取决于制度设计和制度中激励和非激励政策。

自 2005 年我国实施养老保险制度改革以来,基本上形成了“以基本养老保险为基础,以企业年金为补充,以个人储蓄寿险为更高需求的‘三支柱’养老保险体系”^[20]。不过看似周全的养老体系背后,却存在政策“短板”。从 1986 年通过的《破产法》,到 2005 年逐渐建立清晰明确和法制化的城镇基本养老保险制度,由于企业萎缩、倒闭和“买断工龄”等操作,很多基本养老保险缴费(或视同缴费工龄)不满 15 年的职工被推向社会,成为失业群体。虽然他们达到退休年龄,却因不满足制度给付条件而无法获得养老保险金,只有当家庭人均可支配收入低于最低生活保障标准时,才能领取社会救助,成为“老年低保户”^[21]。因此,由于城市贫困家庭的收入贫困、支付能力极其有限,难以通过缴费这个“关口”获取制度的激励效益,而具有兜底效应的“零门槛”非激励政策对其养老问题的缓解更具现实意义。

从社会保障制度的覆盖范围来看,对城市贫困家庭养老还存在制度“空白”,而未能得到保

障的人员正好是最需要得到保障的弱势群体。主要表现在:

第一,对于城乡居民基本养老保险制度,政府主要承担财政兜底责任,从宏观整体上确保制度平稳可持续运行。而这种分配是基于已经履行个人缴费义务,同时对制度统筹也做出了相应贡献,直接受益群体仅限于满足正常给付条件的社会成员。因为缺乏足够的支付能力未能或未完成缴费义务的贫困群体自动不能获得政府养老经济支持。

第二,调查结果发现,已有和潜在无定期养老待遇的人员占总人数的 38%。所以城乡基本养老保险制度虽能够为养老提供经济支持,但其要求必须正常履行缴费义务,实质上仍然是个人收入延期支付,具有资产积累性质,同时和政府财力支持、资金统筹分配机制共同构建起基本的养老经济支持基础。

第三,城乡居民最低生活保障制度(简称低保制度)的瞄准机制则是针对整个家庭,对贫困家庭进行收入补助以维持最低生活需要,而缺乏从家庭规模和家庭结构等微观因素考量。实际上每个家庭成员的最低生活边际成本不同,老人因身体、疾病等原因相对最低生活成本要高,维持其生存仅从一般的生活必需品角度测量显然过于狭窄。尽管一些地方对高龄老人按一定比例增发低保金,比如 H 省 W 市对 70 周岁以上(含 70 周岁)老人按照当地低保标准的 20%增发,但是仍不能满足贫困家庭老人养老经济支持的缺口。假定该市一名 70 岁老人可以获得全额及增发的低保金,按照月 580 元的标准,该老人每月可获得 696 元,当期当地岗评工资为 5052 元,替代率不足 14%,远低于当期养老金替代率^[2]。

第四,城市低保制度虽瞄准城市贫困家庭,但仅是对延续家庭生活予以最低补助,目的主要是补助当期家庭最低生活消费,不具有资产积累性质。对高龄老年人尽管有一定资金倾斜但更多是福利照顾性质,对于为贫困老年人提供养老经济支持并不是制度的主要目标。因此两项最可能有助于为城市贫困老年人提供养老经济支持的制度缺乏呼应和衔接,客观上“挤出”城市贫困老年人的基本养老经济福利。

(四)社会参与力度有待提升

社会养老的社会属性主要是通过两个方面体现,一方面是基本社会养老保险制度的统筹互济功能,另一方面则是社会力量的广泛有效参与。对于城市贫困家庭养老来说,由于制度门槛对他们而言相对较高,做到应保尽保尚需制度加以完善,因此社会力量的参与就显得十分必要。但社会参与仍面临不少问题,主要表现为:

第一,帮扶总量与贫困家庭需求存在较大缺口。作为倡导和落实社会政策的一支重要力量,我国社会公益和慈善组织起步相对较晚,但近年来发展较快,在帮扶城市贫困家庭养老等方面的角色和地位需要进一步明确,潜力和效果需要进一步开发挖掘。

第二,社会帮扶的内容和结构与帮扶对象的迫切需求契合度不够。

第三,社会组织参与帮扶的机制体制尚不健全,相关法律保障和责权划分、工作流程等存在诸多缺失。因此,社会公益和慈善力量对城市贫困家庭养老的经济支持需要进一步开发和加强,社会力量对城市贫困家庭的帮扶仍需完善和精细化。

三、四元供给主体协同整合亟需提高

我国目前正处于全面建成小康社会的攻坚期,在经济新常态和供给侧改革背景下,加大对社会困难群体的救助帮扶力度是政府民生政策重点。实现应助尽助,提高救助水平,保障贫困家庭能够老有所养,实现制度更加公平可持续发展是社会政策的首要目标。在制度改革和顶层设计过程中,既要照顾困难群体眼下紧急之需,也需形成责任合理分担、多种主体有效参与的长效机制。坚持家庭、个人、政府和社会组织参与相结合,坚持社会养老与家庭养老相促进,重视贫困家庭市场和社会网络再融入,从单一单向的收入补助和生活救济理念转向以投资人力资本,鼓励自立为主的发展型救助,在根本上为城市贫困家庭养老提供稳定可持续的经济支持。

从家庭养老到社会养老,养老的内涵和外延随着人口老龄化等经济社会文化变迁而不断调整,养老的社会属性和公共属性不断增强。城市贫困家庭养老问题凸显出现代化进程中家庭所受到的风险和冲击,在改革和发展社会主义市场经济过程中,由于家庭出身、天生所拥有的资源禀赋不同,一些家庭未能及时充分有效参与经济社会发展活动,造成可行能力不足形成贫困。从维护社会公平正义实现共享发展的角度,从提升国家治理体系和治理能力现代化的高度,需要以整合思维和协同多元治理的方式回应和解决城市贫困家庭养老问题,需要家庭、个人、政府、社会四方协同为城市贫困家庭养老提供经济支持。这种协同主要表现在:

第一,目标统一明确。即为城市贫困家庭养老提供经济支持,以满足其基本养老经济需要。

第二,坚持补缺兜底定位。家庭仍是养老经济支持的主要来源,个人需要通过力所能及地参与劳动力市场,不断利用开发可行性能力,以获取更多的收入报酬,提升养老的自我经济负担能力,不能形成福利依赖或落入“贫困陷阱”。

第三,有效精准衔接不留“空白”。充分发挥多方主体各自的特点优势,对人均可支配收入低于低保标准的家庭,在通过低保救助满足其家庭生存延续的同时,及时地对其家庭成员的社会养老权益予以关注,基本社会养老保险制度通过权利救济保障当期老人的基本养老权益,同时适当关注安排家庭长远养老经济支持。

当前城市贫困家庭养老经济支持的四元供给主体协同尚不充分,整合亟需提高,主要表现在:

(一)家庭资源倾向子代分配

调研数据发现,近40%的城市低保家庭至少有一位60岁老人,近51%的城市低保家庭至少有一名未成年儿童需要抚养,因病因残需要家庭照顾的城市低保家庭接近80%。因此,城市低保家庭面临“双重”困境,主要表现在:

第一,由于缺乏劳动技能、肢体残疾、照料家庭成员等因素,其从劳动力市场获取的收入

非常有限,但同时面临家庭子女教育、吃药看病等刚性支出。调查中 79%的城市低保家庭罹患各种慢性疾病,每月医疗费用达到全部收入 40%以上的家庭占调查家庭总数的 67%。在收入十分有限的情况下,如此沉重的医疗支出负担恐怕难以承受。

第二,由政府提供的低保金是按照家庭总人数进行补助,而显然城市低保家庭因家庭人数带来的边际支出成本远大于因人数增加而带来的边际收入效应。因此,城市贫困家庭支出预算必然与家庭总收入存在缺口,所以特别有限的家庭经济资源投向养老的多寡取决于家庭该如何决策。由于中国家庭规模小型化、家庭结构核心化和少子化,同时传统孝文化观念受到西方伦理冲击,有限资源约束条件下的城市低保家庭决策的首要目标是满足子代需要^[23],所以更多是父母向子女分配,老人向孩子分配。

(二)个人对自身养老难以聚焦

第一,无论是家庭决策者还是老人都倾向于子代分配,这既有父辈的补偿心理作用,也是将家庭未来和脱离贫困的希望寄托于后代。在他们心里,家中孩子的教育费用、家人的医疗支出和家庭债务等各项开销已经是沉重的包袱,保障眼下所需已经是燃眉之急,对未来养老是力不从心。这种对子代的资源投入和未来期望一方面“挤占”了当期家庭养老投入,另一方面把未来养老寄希望于家庭状况好转和子代抚养。

第二,调查还发现,87%领取低保的老人在法定退休年龄前都无正式工作单位,基本没有固定养老待遇。对于他们而言,养老不是意味着个人相关福利和权益,更多是等同于领取每月有限的低保金维持家庭开销。在资源约束条件下,在家庭亲情和传统观念影响下,城市贫困家庭老人在个人养老和延续家庭生存,补贴子代发展等抉择方面,如果说是“单项选择”,他们自然把个人养老放在了末尾,对于与家庭共同居住的老人这种情况更是普遍,通过调研访谈和问卷调查也印证了这点。

(三)基本养老保险制度保护不足

政府对城市家庭老人的养老经济支持主要通过制度供给进行分担,当前最主要的是城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度。这两种制度具有一定普惠性质,门槛低、覆盖面比较广,前一种制度体现政府、企业、个人三方责任共担,而后一种则是体现政府财政支持和家庭、个人责任分担。二种制度分别针对职工个人和家庭成员,职工本身具有更强的社会属性,具有劳动关系意味着可以获取比较稳定的经济报酬,而这种劳动关系也通过法律为其提供保护。但是存在以下问题:

第一,城乡居民养老保险制度针对的是家庭成员,需要受到家庭资源总量和家庭内部决策的影响,而由于缺乏外部资源的导入和保护,相对风险较大和不稳定性较强。一旦遇到家庭大额大宗支出就容易陷入中断,出现停缴、断缴等情况,这样会出现即使到了法定退休年龄,因为达不到领取条件而无法领取养老金的情况。

第二,政府通过社会养老保险制度提供养老经济支持是基于权利义务对等原则,即如果要获取制度对养老的经济支持,那么个人首先应当履行正常的缴费等方面义务,所以先决条件

是个人具有相应的缴费经济条件并通过决策愿意缴纳并履行相关义务。

第三,这种政府养老经济支持属于基于全生命周期的延时支付,所以不会在当期产生经济利益形成即时激励。由于社会养老保险待遇计算的复杂性,产生个人和家庭对社会养老保险制度的信息不对称,容易对当期家庭和个人决策产生短视行为和逆向选择。尤其在零和博弈机制和家庭资源约束机制作用下,社会养老保险制度这种长期效益容易被城市低保家庭因为眼下困难所忽视,导致其对参与社会养老保险制度的认识不足、积极性不高。

调研数据发现,还不到 2%的城市低保家庭成员在正规部门就业,近 35%的城市低保家庭成员属于灵活就业人员,尽管可以自愿参加城乡居民基本养老保险,但是仅有不到 15%参加过社会基本养老保险,而从未断缴的仅占 5%。这其中参加城乡居民基本养老保险人员中,高达 95%的比例选择最低档进行缴费。探究其不愿参保或者难以持续参保的原因是家庭收入来源非常有限,维持当期最低生活支出就显得捉襟见肘,而参加社会养老保险会进一步挤压家庭生活支出,严重影响家庭生活延续。以 W 市中心城区为例,2016 年 5 月份城市低保标准为每月 580 元,当期城镇居民基本养老保险最低月缴费标准为 606.24 元,缴费标准占到低保标准约 105%,这对于基本依靠低保维持生存的城市低保家庭来说,参加社会养老保险的成本太过昂贵^[24]。

(四)城市低保制度缺乏考量养老经济需求

城镇居民最低生活保障制度仅对家庭人均收入低于低保标准的部分给予补差,因此其补贴水平和保障水平非常有限,尚不能满足贫困家庭老年人的养老需求。主要表现为:

第一,对城市低保家庭进行收入补助要经过严格的家庭经济状况核查,对家庭的财产和收入状况有特别严格的门槛限制,一旦家庭人均收入和家庭财产超过救助门槛就不能获取收入补助。因此,如何界定家庭收入及家庭收入水平门槛可以反映出制度的覆盖面和制度目标。

第二,关于界定家庭收入,特别是对家庭成员领取的社会养老金,当前制度也将其纳入家庭收入范畴,本属于个人养老权益的养老金被作为家庭收入进行平均化。因而会将原本非常困难的家庭因为养老金收入而导致收入超标不能获取收入补助,必然会因为整个家庭经济状况差而自身养老权益得不到保障。

第三,家庭其他成员收入不足或缺乏收入来源,从而使养老金功能随意扩大化,实际用来个人养老的部分因为被家庭当期消费挤占而严重不足。本质意义上讲,本身养老金不是当期的家庭收入,而是基于完成履行缴费义务的个人收入延期支付,是基于个人全生命周期的总收入分配,恰恰其主要目的就是克服个人短视行为,以及比如家庭内部再分配等其他因素对个人养老资产的挤占。

第四,国家通过财力支持和制度统筹实现对个人养老权益的再分配,由此来支持老年人可以获取基本的养老经济保障。所以从这个角度看,家庭经济状况调查将个人养老金收入纳入到家庭总收入,不仅稀释分散了这种针对老人的个人经济权益,而且还削弱了国家和基本养老保险制度对老人的经济支援,根本上对老人养老权益产生损害并生成隐性不公平。

针对家庭资产限制,城市低保制度对申请低保救助的家庭有严格的资产限制。比如对家庭房屋数量、银行存款等有价值证券均有明确数量和金额限制,超出限制即不符合制度要求不能获取低保补助,因此城市贫困家庭通过资产收入积累为未来养老投资必然会受到政策影响。主要表现为:

第一,纵使受到家庭资源约束,不过在理性预期和低风险偏好下,城市贫困家庭仍有一定的边际储蓄倾向,这样的储蓄投资偏好对家庭形成长远眼光有着积极意义,对未来家庭养老投资也有促进作用。

第二,家庭资产形成一定规模,对于家庭经济状况好转和自立会产生积极作用,不但可以提高家庭支付未来养老成本的能力,使得未来家庭养老的经济投入也更有保障,同时一定程度上有利于弱化家庭资源约束和家庭内部决策对老人养老经济安排的影响。

因此,由于严格的家庭资产限制使得城市贫困边缘家庭因资产超标不能获取政府当期的最低生活补助,会导致家庭当期消费支出能力不足而挤占家庭未来投资。而获取政府最低生活补助的城市贫困家庭由于家庭资产不足容易导致家庭未来发展受限,致使家庭脆弱性加剧和抗风险能力进一步弱化,使得家庭未来养老经济支持缺乏安全稳定预期。

(五)制度执行缺乏衔接协同

经过对制度执行即从执行过程的准度和执行完成的效果两个方面评价,问题主要表现为:

第一,对于城乡基本养老保险制度来说,其覆盖面和保障水平是制度执行准度和效度的两个关键指标,两个指标集中体现出制度的公平性和可持续性。2016年我国社会基本养老保险制度覆盖率达到85%,城乡居民养老保险平均缴费水平接近230元^[25]。而根据调查仅有5%的城市低保家庭参保对象未中断参保,符合规定但未参保主要是城乡困难家庭,影响其参保的动机和因素较多。

第二,对于家庭资产和家庭收入严重不足的城市低保家庭来说,主要是参保费用占家庭总收入比例太高,同时也难以“挤出”其他维持家庭生存的刚性消费支出。

第三,近年来,为激励城乡居民踊跃参保,一些地方政策增加了缴费档次,提高了最高缴费标准,特别是缴费档次越高,政府补贴越多,而政府补贴和个人缴费、集体补助全部纳入个人账户,属于个人权益并可以继承。这种激励参保机制体现权利义务对等原则,政府资源向缴费能力强、缴费标准高的参保群体倾斜,而对于连最低缴费能力都难以保证的城市低保群体,则因为达不到制度最低缴费门槛,不能正常履行缴费义务而无法获取制度红利。

第四,制度的激励机制主要是考虑加强制度的经济规模和支付能力,并对具有一定缴费能力和缴费潜力的参保对象进行激励。但从制度公平性和提高制度覆盖面方面看,城市低保家庭等低收入社会群体是社会养老保险制度的最后一块“短板”,将其中符合条件的参保对象纳入制度保障尤为必要。

从城市低保制度看,尽管共同生活的家庭成员包括父母、配偶和未成年子女等,对其家庭人均可支配收入的计算也将赡养、抚养和扶养费包括在内,但是实际执行中却遇到不少困难。

主要表现为:

第一,尽管法律规定子女对父母有赡养扶助的义务,可是赡养扶助本身形式多样,可以是金钱支持,也可以是物质帮助,提供生活照料服务和精神慰藉一样也是一种赡养扶助形式,因此仅仅以经济支持考量赡养扶助义务履行是否到位就显得过于狭窄。

第二,除了有协议或相关法律文书有规定的赡养、抚养、扶养金额等情况外,其他与这种义务正常履行挂钩的金额标准和计算缺乏法律层面的支持而导致约束力不强。对负有赡养、抚养以及扶养义务的家庭成员,由于与老人不共同生活甚至不在同一个省市,对其收入核查和支付能力的确定实施起来面临诸多困难。

第三,法律规定当子女不履行赡养义务时,无劳动能力的或生活困难的父母,有要求子女付给赡养费的权利。但调研中发现,城市低保家庭父母较多地存在着对子女的补偿和愧疚心理,本来有限的家庭资源已经侧重于向子代分配,所以向子女追偿赡养费用自身有所顾忌,积极性并不高。

第四,缺乏明确的法律支持,实践执行比较困难。因为城市贫困家庭的成年子女受教育程度偏低等原因,其收入水平也比较低而且单亲离异家庭比较常见,向父母支付赡养费用对于他们来讲也存在现实困难。所以对城市低保家庭老年人提供经济支援方面的赡养、抚养、扶养义务,既缺乏严格明确的法律条文和制度依据,在实践中也需要付出较大成本而效果并不理想。正是这种双重困境使得赡养、抚养、扶养等费用未能真实有效地纳入家庭人均可支配收入,而且容易导致城市低保家庭成员特别是子女对老人的赡养观念和责任感弱化,从而对家庭养老产生不利影响,一定程度上异化为城市低保家庭无论是子女还是老人都对制度养老产生过多依赖。

(六) 社会参与尚未形成体系

社会化养老不单是个人和家庭的事情。在人口老龄化、家庭规模日趋缩小、传统观念受到冲击的背景下,家庭养老的保障能力变得十分脆弱,实施家庭养老面临诸多问题和挑战。而对于城市贫困家庭而言,自身可行能力的匮乏迫切需要社会力量参与。这是因为:第一,城市低保对象自身社会资本严重不足,社会支持网络基本中断,传统家庭网络和人情文化也受到社会快速转型的冲击,依靠直系亲属、亲密朋友等人际网络支持帮助愈发困难;第二,由于领取低保需要接受严格的收入和财产审查,难免被贴上“低保户”的标签,受到污名化的伤害,加深了低保户的被剥夺感,社会交往和参与劳动力市场的信心受到削弱,主动参与融入社会网络,争取自立机会的意愿受到影响。

社会救助暂行办法已经明确规定,国家鼓励单位和个人等社会力量通过捐赠、设立帮扶项目、创办服务机构、提供志愿服务等方式,参与社会救助。未来需要大力培育社会救助的民间资源,增强社会救助的“社会性”,实现社会救助的专业化。政府在社会救助中始终具有核心和基础地位,主要在战略规划、制度建设、财政支持、人才培养、统筹协调等方面发挥主导作用。但政府主导并不意味着政府需要一味的大包大揽,这不符合社会救助的历史经验和发展规律,

也不利于制度更加公平可持续发展。应该通过政府购买服务,市场和社会适度介入的方式来实现,特别是在资源筹集与服务购买方面需要充分利用市场机制和社会资源。

从国际经验看,社会养老由“国家+市场”责任逐步向“国家+市场+社会”责任过渡,是发达国家社会福利改革的主流趋势。我国社会养老发展需要在强调充分发挥政府主导作用的同时,建立起责任共担、信息共享、资源共筹机制,应该积极运用市场和社会力量,充分调动多方积极性。有效整合利用资源,搭建救助社会化合作平台,实现政府与社会、组织与个人良性互动,对于城市贫困家庭养老意义重大。特别是以社会组织和社区为依托,开展志愿捐赠、社区捐赠等活动,可以为城市贫困家庭养老提供经济支持。

四、主要结论与政策启示

利用 H 省三地城市低保家庭调研数据,从家庭、个人、政府、社会四个养老经济需求的供给主体协同视角和资源约束与零和博弈角度分析,得出以下结论:

第一,个人和家庭经济资源不足以支持养老,维持家庭当前最低生活所需就十分紧张,并且非常有限的家庭收入侧重于向子代分配,对未来养老的经济安排无暇顾及,对当期家庭老人的养老支持甚少。

第二,以政府为主体的基本社会养老保险制度体现权利和义务对等,对城市贫困家庭养老,制度保护不足。城市低保家庭因缺乏自主缴费能力和比较稳定的收入来源无法正常履行缴费义务,因而不能获取制度再分配和制度激励红利。

第三,以当期最低生活救助为制度目标的城市低保制度缺乏支持低保家庭养老的目标和制度安排,严格的家计调查也并未将社会养老金进行适当扣除,未能有效保护个人养老经济权益。制度执行环节由于家庭收入核算的复杂性和家庭责任规定的模糊性,实践中未能有效干预家庭养老经济资源分配,造成制度之间与家庭养老出现错位和空隙,缺乏呼应衔接。

第四,城市贫困家庭养老经济支持主体的多元化,并不意味着家庭、个人、政府、社会四者责任的均等化,需要明确不同主体之间的责任分担机制,各司其职,并加强统筹协调。充分整合运用各方资源,发挥各自优势,提升贫困家庭养老的经济保障能力。

第五,需要重视和发挥社会力量对城市贫困家庭养老的经济支持,政府与公益性社会组织构成开放的整体系统,在集体行动中进行主体间资源相互匹配,目标相互促进,力量相互补充,最大限度保障城市贫困家庭养老的经济需求。

综上所述,提出以下政策建议:

(一)完善优化政策制度体系

1.构建基本社会养老保险资助参保体系

宣贯“人人有权享有社会保险”的基本理念,处理好代内公平与代际公平之间的关系,打破制度设计的区域分割、城乡分割和社会人群分割^[29]。把当前附带在低保制度上的城市贫困家庭养老功能剥离出来。因为在世界银行看来,多数国家都不采取社会救助的途径来保障贫困

老年人养老。根据城市贫困家庭的贫困程度和养老经济需求,结合家庭结构和规模等微观因素,在充分考虑家庭支出负担的基础上,对政府资助参保财力支出进行合理测算,参照城乡居民基本医疗保险资助参保政策,建立分层次、适度可持续的资助参保体系。在条件得以保障的情况下可以将资助参保范围由城市低保家庭扩展至城市低收入家庭。可以建立两种资助参保方式,一种是固定标准资助参保,对城市低保家庭按照当地城乡基本养老保险最低缴费档次予以全额资助;另一种是对城市低保家庭根据能力意愿选择不同缴费档次给予不同比例资助,选择缴费档次越高同时给予的资助比例也越高。

另外一种思路是为避免家庭追求短期效应和家庭决策偏好影响,将城市低保制度与城乡基本养老保险制度进行衔接,增加城市低保制度养老经济支持功能。适度提高城市低保金并专门划出一定比例和政府专项资助参保资金、城乡基本养老保险制度政府以及集体缴费补贴,一起由财政部门直接划转到个人基本养老保险账户,个人可以享受相应养老经济权益。同时资助参保“补入口”和待遇确定“补出口”相结合,综合考虑城市低保家庭参保范围、参保期限和缴费档次,在计发养老金待遇时对其基础养老金进行适度增发。

2.降低制度门槛,适当豁免城市贫困家庭收入

城市贫困家庭本身缺乏养老经济支持的长远预期,当期老年人养老经济资源因家庭内部决策分配也难以集中有效支持养老。因此需要帮助城市贫困家庭对未来养老进行经济投入,弱化当期家庭支出对老年人养老金的“挤占”和再分配。所以,以城市低保制度为核心的城市贫困家庭援助制度体系需要对申请救助的城市困难家庭予以适当的收入豁免,而收入豁免部分可以明文规定全部或按一定比例参加基本社会养老保险,形成城市低保制度和基本社会养老保险制度的衔接呼应。

对具备领取社会养老金的法定条件,已经或未来可以领取社会养老金的城市贫困家庭,通过测算当地城市最低养老费用和物价水平,结合家庭规模和结构考虑支出负担因素,在计算家庭收入时划分若干档次给予一定比例扣除,从而扩大制度对当期城市贫困家庭生活救助覆盖面,提高社会养老金对城市贫困家庭养老更加公平有效的支持。另一方面,城市低保制度对家庭资产限制可以适当照顾家庭当前以及未来养老经济安排,对与养老直接关联的商业养老保险(年金)等家庭投资可以适当豁免。

3.明晰责任重塑制度执行力

我国的城镇低保制度自1995年实施以来,基本形成了比较完善的社会救助体系,成为社会安全网的最后一道防线。以城市低保制度为核心的城市贫困家庭援助制度体系,对家庭责任特别是子代赡养义务需要出台更加明确、更具操作性的细则。家计调查需要涵盖所有家庭成员,对子女赡养费用需要严格执行并计入家庭收入,对因家庭收入超标而不能领取低保救助,社区工作人员可以向其子女反馈,对子女赡养费的给付情况不定时地深入贫困户家中了解。对未能尽到赡养义务的贫困家庭子女予以说服教育,必要时提供相关证据,通过严格的制度执行推动子女履行赡养义务,为城市贫困家庭养老提供经济支持。

(二)加强政府资源投入力度

1.建立稳定可持续的财政专项支持

为落实共享发展理念,维护社会公平正义,切实兜底保障贫困群体的基本生活,提升其实实在在的获得感。中央财政对社会贫困群体的投入一直保持较快增长,但地方财政尚未有效建立起稳定的投入增长机制。随着中央财政投入增量向农村地区和中西部地区倾斜,地方财政需要承担更多责任,更加关注和支持城市贫困群体。地方政府在兼顾人口老龄化、家庭结构变化等给财政带来影响的同时,对城市贫困家庭的财力支持可以与当地人均收入、物价水平或最低工资标准等民生相关经济指标挂钩。通过建立与物价适时挂钩的最低生活保障制度,切实让制度待遇能够保证贫困家庭的最低生活,同时建立基本社会养老制度正常待遇调整机制,满足老年人基本养老经济需要。

2.优化政府资源投入形式和帮扶渠道

对城市贫困家庭的养老支持,既可以通过资助缴费帮助其正常履行制度义务,从而具备获得政府养老支持和制度红利的资格。另外,可以通过政府购买服务的方式,鼓励和引导社会组织、爱心企业和个人为城市贫困家庭提供经济捐赠、实物捐赠和居家养老服务等,降低其当期生活必需成本。鼓励学校等教育机构为城市贫困家庭子女提供更加完善的学业帮扶,进一步降低教育成本。对于达到一定条件的地区,可以摸索尝试针对城市贫困家庭“零门槛”的基础养老给付,这旨在消除老年贫困,保障公民的社会权利。例如,《G市城镇老年居民养老保险试行办法》规定,孤寡老人、低保户或低收入户老人可不用缴费,政府免除其缴费义务,直接享受养老给付。

(三)重视家庭互济支持

1.引导和培育孝道文化

在当前经济社会背景条件下,家庭养老与社会养老不是一种零和博弈关系,不存在资源相互挤占或角色替代,二者是一种角色互补、良性互动的关系。因病因残城市贫困家庭不仅存在经济养老“缺口”,而且需要照料服务、精神慰藉。目前我国社会化养老服务体系尚未完全建立起来,城乡居民基本社会养老保险给付水平相对较低。因此家庭在提供养老经济支持和养老照料服务方面仍然发挥着主要作用。所以,需要重视引导和培育孝道文化,对城市贫困家庭子女责任感缺失、孝道文化衰落等问题,社区或社会专业组织、志愿者可以经常性地关心帮扶。适应时代变迁和养老的现实需求,倡导培育一种与老龄化社会相适应的现代孝文化,体现“慈孝并重”的伦理要求,将孝文化由家庭伦理提升到社会伦理层面。

2.家庭资源分配兼顾养老安排

家庭决策需要充分考虑和尊重老人意见,在资源约束条件下尽可能地保障老人养老基本所需。首先,引导家庭对未来养老进行合理规划,既要重视通过教育等人力资本投入,提升家庭自身发展能力,同时也要为抵抗未来养老的不确定性风险做好打算;其次,充分尊重城市贫困家庭老人自身的养老意愿,积极创造条件形成合力,满足老人养老的基本经济需求。引导专

业机构为城市贫困家庭介绍投资理财知识,为其养老提供针对性强的规划服务;第三,社区居委会等基层组织需要给予贫困家庭老人更多的关心和帮扶,通过经常性进门入户,及时了解 and 掌握贫困家庭的生活情况和实际困难,为这些家庭提供相关建议和有效帮助。

(四)鼓励和支持社会力量参与

1.重视社会资本作用发挥

城市贫困家庭由于社会资本不足容易导致人际信任和社会支持缺失,依靠社会资源获取养老基本经济需求特别有限,会过多地希望政府进行角色补偿。因此需要重构城市贫困家庭资源支持体系,通过整合政府、社会成员和社会组织资源对城市贫困家庭养老提供经济帮扶。首先,帮助贫困家庭重塑人际网络,构建稳定的人际交往,对贫困家庭老人的生活给予多方位关心;其次,对贫困家庭的就业、医疗以及子女教育等问题,社会个人、志愿团体和社会专业组织可给予信息介绍、政策解释和必要的经济物质帮助,重构贫困家庭的自立信心,消除他们容易产生的心理落差和无助感,共同帮助贫困家庭老年人能够获得基本的养老经济保障。

2.整合社会参与帮扶机制

针对城市贫困家庭养老经济需求,当前社会力量参与的规模偏小,力量分散且组织零散,组织水平和系统化程度比较低。因此,迫切需要加强社会参与帮扶机制的组织水平和精细化程度。第一,整合企业、社会组织和个人帮扶资金,尝试通过正规合法途径委托第三方专业化慈善信托基金予以管理,在尊重捐助人意愿的基础上,做到帮扶资金统一管理;第二,引导社会力量关注城市贫困家庭养老问题,对城市贫困家庭实施精准帮扶,对贫困家庭老人养老的经济支持给予积极关注,必要时在征得老人同意后,由社区居委会或者公益慈善组织代管帮扶资金,尽量避免家庭因素对老人自身养老资源的影响。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家统计局.2015年全国1%人口抽样调查主要数据公报[EB/OL].(2016-04-20).
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160420_1346151.html.
- [2] 刘一伟.互补还是替代:“社会养老”与“家庭养老”——基于城乡差异的分析视角[J].公共管理学报,2016(4):77-89.
- [3] 中华人民共和国民政部.《中国民政统计年鉴2014》:中国社会服务统计资料[M].北京:中国统计出版社,2016.
- [4] 杨蓓蕾.构建面向生活质量的养老体系探析——以上海市为例[J].同济大学学报(社会科学版),2006(4):94-100.
- [5] 杨钊,蒋山花,袁权.政府责任视角下养老机构服务能力的提升——基于Y市D区的调查分析[J].四川理工学院学报(社会科学版),2016(1):43-52.
- [6] 姚远.中国家庭养老研究述评[J].人口与经济,2001(1):33-44.
- [7] 穆光宗.中国传统养老方式的变革和展望[J].中国人民大学学报,2000(5):39-44.
- [8] 关颖.改革开放以来我国家庭代际关系的新走向[J].学习与探索,2010(1):110-113.

- [9] Cai F., GILES J., MENG x., How well do children insure parents against low retirement income? An analysis using survey data from urban China[J]. Journal of Public Economics, 2006 (12): 2229-2255.
- [10] 唐钧, 沙琳, 任振兴. 中国城市贫困与反贫困报告[R]. 北京: 华夏出版社, 2003.
- [11] 张川川, 陈斌开. “社会养老”能否替代“家庭养老”?[J]. 经济研究, 2014(11): 102-115.
- [12] 郑功成. 中国养老保险制度的未来发展[J]. 中国劳动保障, 2003(3): 22-27.
- [13] 陈皆明. 中国养老模式: 传统文化, 家庭边界与代际关系[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2010(6): 44-50.
- [14] 罗伯特·霍尔茨曼, 理查德·欣茨. 21 世纪的老年收入保障: 养老金制度改革国际比较[M]. 郑秉文, 等译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006.
- [15] Barr N., Diamond P., Pension Reform—A Short Guide[M]. Oxford: Oxford University Press, 2010: 64.
- [16] Collard S., Moore N., Review of International Pension Reform [R]. Department for Work and Pensions, London, Research Report No. 663, 2010: 95-99.
- [17] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贻, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [18] 张奇林, 李鹏. 政府信任, 人际信任与制度依赖——一种城乡低保退出困境的解释框架[J]. 青海社会科学, 2016(5): 123-129.
- [19] 湖北省政府办公厅. 省人民政府关于调整全省最低工资标准的通知 [EB/OL]. (2015-08-02). http://gkml.H.gov.cn/auto5472/auto5473/201508/t20150826_709799.html.
- [20] 岳经纶. 中国的社会保障建设: 回顾与前瞻[M]. 上海: 东方出版中心, 2009.
- [21] 陈永杰, 李伟俊. 城市老年贫困人口与养老保险制度——以广州城镇老年居民养老保险制度为例[J]. 学术研究, 2012(4): 41-46.
- [22] 武汉市人民政府. 市人民政府关于印发 W 市最低生活保障实施办法的通知 [EB/OL]. (2013-06-21). http://www.whmzj.gov.cn/zxj/SZQL_View.aspx?id=14297.
- [23] 徐月宾, 张秀兰. 中国政府在社会福利中的角色重建[J]. 中国社会科学, 2005(5): 80-92.
- [24] 武汉市人力资源与社会保障局. 关于 2016 年度参保单位职工社会保险缴费基数基数的通告 [EB/OL]. (2016-07-22). <http://www.wh12333.gov.cn/publish/rbj/C1201607221625432206.shtml>.
- [25] 中华人民共和国人力资源与社会保障部. 养老保险覆盖率达到 85% 10 年待遇提高 3 倍 [EB/OL]. (2016-02-29). <http://money.163.com/16/0229/11/BH05A1C100252G50.html>.
- [26] 肖严华. 中国养老保险制度公平问题研究[J]. 上海经济研究, 2008(8): 18-23.

责任编辑: 梁 雁

The Constraints Dilemma of Pension Economy of the Urban Poverty Families and Its Solution Strategy

LI Peng

(Social Security Research Center, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: According to the survey on the households enjoying the minimum living standard guarantee in H Province in 2016, through the policy comparative analysis method, this paper analyzes the factors that affect and constrain the economic support of the urban poor from the perspective of resource constraints and subject coordination. The conclusions are as follows: affected by family resource constraints and the tendency of the progeny distribution, the households enjoying the minimum living standard guarantee are lack of budget for future pension investments. As the paying system requires mandatorily the integration of rights and obligations, the economic conditions of the poor urban households cannot meet the requirements of long-term supply according to the system. The city's minimum living security system aims to subsidize the minimum living expenses of poor households and lacks institutional goals for future pension arrangements for poor families. Family, individual, government, and community failed to establish a pension support system for urban poor families, there is a lack of effective cohesion and cooperation between various systems, and institutional gaps and interests squeeze exist. The paper recommends: improving the level of coordination between different systems; strengthening the economic support to the urban poor old people; referring to the new rural social endowment insurance system, the elderly people who have reached the legal age of enjoying urban minimum living standard guarantee can get basic pension on a monthly basis, but members of enjoying the minimum living standard guarantee and meeting the requirements of the system should participate in basic social endowment insurance, and the government can provide fund aid based on family economic capacity and burden and in a different proportion. The household income calculation and family assets regulations defined in the economic status check need to be properly exempted considering the basic economic needs of the urban elderly pension. It is suggested to pay more attention to family support, respect and guide individuals to make reasonable planning for pension life, encourage and support social forces to actively participate in the urban poor families pension.

Key words: poor families; resource constraints; synergistic integration; welfare pluralism; funded insurance; social participation