

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学 号: 20051300658

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

城市最低生活保障中的逆向选择
及道德风险规避

Regulation of Adverse Selection and Moral Hazard
in Urban Minimum Living Guarantee

吴永健

指导教师姓名: 朱 芳 芳 讲师

专 业 名 称: 社 会 保 障

论文提交日期: 2008 年 4 月

论文答辩时间: 2008 年 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2008 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出要把加强制度建设、维护公平正义作为构建和谐社会的重要任务之一，并加强对困难群众的救助，完善城市低保制度。可以说，城市最低生活保障是实现和谐社会的一个重要前提和基础。然而，现行城市最低生活保障在发挥社会最后安全网作用的同时，也面临如何走出效率低下的困境。固有的信息不对称，加上政策本身的缺陷，使城市低保中的逆向选择及道德风险问题缺乏有效的应对机制。由此本文聚焦于对低保对象管理问题进行探讨，以找出问题症结并提出相关对策。

本文共五章：

第一章为导论，介绍了研究背景、相关研究综述以及本文研究思路和框架。

第二章介绍了信息经济学关于逆向选择及道德风险的理论，并分别分析其在城市最低生活保障中的具体表现，如“假低保”；“不合理开支”，“隐性就业”，“低保懒汉”，“逃避劳动义务”等。

第三章通过理论和现实相结合分析了出现上述问题的原因。本文认为低保违规行为是信息不对称条件下理性经济人采取的博弈行为和搭便车行为，同时也是贫困人群的无奈选择。本节还分析了低保对象管理问题所产生的影响。

第四章以大连、香港以及国外部分国家为例，对国内外城市最低生活保障对象管理经验作了总结。

第五章提出了低保“参与式治理路径”，强调各类组织和人员共同参与到低保管理中来。并从四个方面分析如何规避低保逆向选择及道德风险问题。

本文的创新之处在于：从信息经济学入手，对低保制度运行中出现的逆向选择及道德风险问题的表现、原因作了较详细的梳理，并遵循法律支持——制度完善并规范操作——组织依托——专业人员介入——群体参与的治理路径，提出对策。由于相关专业知识面的限制，本文还存在一些不足之处，如研究方法偏定性，同时对个别问题的研究还有待进一步深入。

关键词：城市低保；逆向选择；道德风险

Abstract

The CPC Central Committee's Decision of Some Important Issues on Building a Socialist Harmonious Society Mentions that, we should strengthen the building of systems and maintain fairness and justice, and make them as one of the important tasks in building of a socialist harmonious society. We should strengthen the aid toward the people in difficulty as well as perfect the social security. So this paper makes the urban minimum living guarantee as the theme and talks about the management problem of the object in urban minimum living guarantee. While current urban minimum living guarantee system is guaranteeing the basic life level of poor group, it also faces how to go out of the plight caused by moral hazard. Inherent information asymmetric, plus of policy defect, all leads to the lack of coping mechanisms toward the adverse selection and moral hazard. This paper tries to analyze the mechanisms in minimum livelihood guarantee system for urban, and proposes the measure as well as find out the reasons of problem.

This paper can be divided into five parts.

The first part introduces research background, summary and framework.

The second part introduces the theory about adverse selection and moral hazard in Information Economics, and analyzes their performance in minimal assurance, such as "false minimal assurance", "hidden employment", "lazy person in minimal assurance", and so on.

The third part analyzes the reasons from theoretical and practical level. It thinks that violations in the minimal assurance can be attributed to game acts and acts of hitchhiking by rational economic men under condition of information asymmetric, as well as helplessness choices by poor who lacks of human and social capital in support. At the meantime, it analyzes the efficiency affected by target management issues.

The fourth part uses the example of some developed countries as well as Hong

Kong and Dalian city inland, to summarize the management experience in minimal assurance system.

The fifth part proposes the "Path of Participatory Governance". And then analyzes how to avoid the adverse selection and moral hazard.

The paper's main innovation is that it analyzes the problem as well as reasons of adverse selection and moral hazard in the urban minimum living guarantee with Information Economics. Following path of law-system-organization-professional-group, it proposes the countermeasures. As limit of the professional knowledge, the research method of the paper is partial characterization. And research of some problem is to be further clear.

Key Words: Urban Minimum Living Guarantee; Adverse Selection; Moral Hazard

目 录

一、导论.....	1
(一) 研究背景	1
(二) 相关研究综述	2
(三) 本文研究思路与分析框架	5
二、城市最低生活保障中的逆向选择及道德风险问题.....	7
(一) 关于逆向选择和道德风险	7
(二) 逆向选择及道德风险问题在城市低保中的表现	9
三、城市低保逆向选择及道德风险问题产生的原因和影响	19
(一) 城市低保逆向选择及道德风险问题产生的原因	19
(二) 城市低保逆向选择及道德风险问题产生的影响	25
四、国内外城市低保对象管理的典型经验及启示	29
(一) 国内城市低保对象管理的典型经验	29
(二) 国外社会救助对象管理的典型经验	31
(三) 国内外城市低保对象管理经验的启示	34
五、规避低保逆向选择及道德风险问题的路径依赖和对策选择	36
(一) 规避低保逆向选择及道德风险问题的路径依赖	36
(二) 规避低保逆向选择及道德风险问题的对策选择	38
结 语.....	45
参考文献.....	46
附录.....	49
后 记	53

Contents

I	Introduction.....	1
	1.Research Background.....	1
	2.Research Review	2
	3.Research Ideas and Analysis Framework.....	5
II	Adverse Selection and Moral Hazard in Urban Minimum Living Guarantee	7
	1.Problem of Adverse Selection and Moral Hazard.....	7
	2.Adverse Selection and Moral Hazard in Urban Minimum Living Guarantee	9
III	Reasons and Affects of Adverse Selection and Moral Hazard in Urban Minimum Living Guarantee	19
	1.Reasons of Adverse Selection and Moral Hazard	19
	2.Affects of Adverse Selection and Moral Hazard	25
IV	Experience and Inspiration from Object Management in Urban Minimum Living Guarantee at Home and Abroad	29
	1.Experience at Home.....	29
	2.Foreign Experience.....	31
	3.Inspiration	34
V	Path Dependence and Countermeasure choice of avoiding Adverse Selection and Moral Hazard.....	36
	1.Path Dependence	36
	2.Countermeasure Choice	38
	Conclusion.....	45
	References.....	46
	Appendix	49
	Postscript.....	53

一、导论

（一）研究背景

城市居民最低生活保障制度作为我国社会保障体系的重要组成部分，是维护弱势人群基本生存权的一项基本政策，也是贯彻和落实党的十七大报告中“更加注重社会建设，着力保障和改善民生”要求的重大举措之一。做好城市居民最低生活保障工作，对于促进社会稳定和各项事业健康发展有着至关重要的作用。

自 1999 年 10 月城市居民最低生活保障制度正式实施以来，各地严格按照国家有关政策并结合地方实际进行了大量的有益探索和实践，低保工作取得显著成效，并在一定程度上缓解了低收入家庭的生活困难。

然而，伴随经济和社会的发展，城市低保也不断出现新情况、新问题，主要表现为如下：

（1）财政的分摊和配套责任不明晰。特别是上世纪 90 年代末城市最低生活保障制度施行之初，由于经济发展水平的限制，加上低保实行地方各级政府负责制，一些地方刻意地限制覆盖面。2001 年中央加大财政支持力度并提出地方政府配套要求后，问题才有所改观。

（2）低保标准总体偏低且地区差异大。“保生存”还是“保生活”的争议从没停止过。

（3）边缘性人群游离于低保覆盖范围之外，其基本生活水平难以保证。根据《城市居民最低生活保障条例》规定：持有非农业户口的城市居民，凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的，均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。这条规定既明确了低保所指对象，同时也意味着边缘性人群不能享受低保户所拥有的待遇。

（4）对低保目标人群进行甄别与管理的低效率。低保实行三级（县区民政部门、街道办事处和社区三级）管理模式，通过个人提出申请——社区居委会调查——街道办事处审核——张榜公布——上报审批——低保金发放等程序逐步落实。这其中最重要也最复杂的是收入核实，使低保对象管理面临许多困难。一些人采取隐瞒收入、虚假申报的方式混入低保行列；另有些人虽然符合低保条件，

但是把低保看作是免费的午餐,过度依赖;还有些人在隐性就业下继续享受低保。如2006年河南省用3个月的时间开展了对全省所有城市低保对象的资格复核,最后不符合条件被取消低保的人数达204045人。^①

由于上述财政投入及与其相关的低保标准、边缘人群等问题属于客观的资源型限制因素,非短期能够解决,因此,本文主要针对低保的对象甄别、动态管理、就业促进等相关问题进行分析。它们可归结为逆向选择及道德风险问题。其研究意义在于:

第一,有利于进一步分析城市低保制度低效运行的原因。收入的申报与审核、低保人员的进入与退出,实际上是信息不对称下被管理方与管理方之间的行为博弈,因此运用信息经济学、公共管理学、社会学等学科知识加以分析,可以更好地把握低保管理问题的根源所在。

第二,有利于化解城市低保运行中的新矛盾。探讨如何通过政策优化和组织治理路径,化解长期困扰低保制度运行的不利因素,无论从理论还是从现实层面看,都具有重要意义。规避低保逆向选择及道德风险问题,一方面离不开加强监督和管理,把不符合条件者清退出低保队伍;另一方面也要建立引导和激励机制,鼓励低保人员主动参加就业培训,提高就业能力,增加收入,从而把低保资格留给更需要的困难人群。

第三,有利于探索如何进一步提高低保资源利用率,促进制度公平与效率的合一。资源总是稀缺的,但问题的关键往往不在于资源的不足,而在于如何更充分地利用既有资源,并公平地分配资源。因此探讨如何进一步瞄准目标人群,并规避部分人群的道德风险行为,将有利于低保资源的有效和合理使用。

(二) 相关研究综述

社会政策“都会有其局限性,而且其优点与缺陷就像一枚硬币的两面是分不开的。低保制度的优点是可以把有限的资金用到最需要的人身上;而其缺陷是它实际上并不能帮助低保对象脱贫,因为其目标就是维持最起码的生活水准。”^②

城市居民最低生活保障问题之所以引起各方的关注,有两大动因:一是与

^①中国广播网. 河南严厉打击“假低保”与“应保不保”行为[EB/OL]. <http://www.sina.com.cn>, 2006-07-27.

^②唐钧. 改善低收入群体的社会政策[J]. 中国劳动, 2006, (9): 18.

市场经济体制改革相联系的社会收入分配差距日益扩大,城市新贫困问题日趋突出;二是既有的制度安排在发挥保障作用的同时面临如何进一步提高效率的问题。

从实践部门的探索来看,各地总结了不少方针政策。如宁波市海曙区鼓楼街道提出了“严、准、细、动”四字方针来加强低保审核及动态管理工作。四川省广元市提出了“三级审批、三榜公示、三证齐全”^①的方针。湖北荆门市提出通过“公开政策、公开程序、公开结果、公开承诺”来打造阳光低保。在动态管理上,湖北宜城市通过月报月审、阳光公示、常年核查来加强规范操作。尽管各地总结的措施不少,但现实成效并非理想,各种低保违规行为还是不断地被披露出来。

从理论研究来看,由于城市最低生活保障和城市贫困问题紧密结合在一起,有关低保问题的研究呈现出三种分析方式:其一,仅在致贫原因或脱贫对策中提及最低生活保障等制度。(如张溯波、山国艳,2005;吕红平,2005)^②其二,把贫困的原因部分归结为最低生活保障等制度的缺位或缺陷,进而在对策上从社会保障制度的重塑寻找突破口。(如尹志刚、马小红等,2002)^③其三,重点研究最低生活保障的运行问题,并探讨其对策以有效构筑城市贫困人群的最后安全网络。(如唐钧,2002)^④其中,最后一种研究方式越来越占据重要地位。

而关于低保对象管理问题的对策探讨,理论界存在三种思路:

一是“政策反思思路”,即通过进一步反思最低生活保障制度设计本身的合理性和运行程序来完善操作。如周昌祥(2003)提出了建立并完善低保申报、审核、稽查、惩处、就业培训制度,以解决低保对象快速增长和隐性收入难以核实的问题。^⑤伍林生、梁东荣(2006)提出了“完善制度——界定对象——加强培训——试行听证”的思路。^⑥完善低保管理必然要加强对各环节的监控。“政策反思思路”已经认识到最低生活保障管理的问题既是一个制度性问题,同时也是一

^①根据《广元市城市居民最低生活保障实施细则》,“三级审批”即社区、街道、县三级的审批;“三榜公示”即社区受理公示,街道初审公示,县终审公示;“三证”即户籍证、身份证、收入证明。

^②张溯波,山国艳.我国城市贫困的原因分析[J].沿海企业与科技,2005,(2):165-166.

吕红平.对我国现阶段城市贫困问题的初步探讨[J].河北大学学报,2005,(3):72-76.

^③尹志刚,马小红等.北京市城市居民贫困问题调查报告[J].新视野,2002,(1):47-51.

^④唐钧.当前中国城市贫困的形成与现状[J].中国党政干部论坛,2002,(3):22-25.

^⑤周昌祥.城市“低保”问题研究[J].贵州大学学报(社会科学版),2003,(5):79-84.

^⑥伍林生,梁东荣.低保中“骗保”现象的原因及对策[J].重庆工商学院学报,2006,(6):88-90.

个程序性问题。但根据已有的研究来看,该思路也存在理论化和被动化的一面,其实对政策的简单修补并不能解决问题的根本,而且目前的研究只是提出了几个“点”,而对这些“点”该如何操作并没有具体展开。

二是“综合对策思路”,即强调政策的综合配套及对象自身的能力再造。如唐钧(2006)提出了“可持续生计”和“资产建设”的概念,以试图改变“中国社会对就业和社会保障的思维方式”。^①此研究已经不局限于对最低生活保障程序本身的分析,并且超越了被动救助的视野。“可持续生计”概念强调要充分挖掘社区资源帮助有劳动能力的人维持生计,因为“稳定的生计可以使有关政策协调地发展、消除贫困和可持续性地利用资源”^②,从而减少了低保人群规模,减轻了低保工作人员压力,提高管理的效率。“资产建设”概念同样本着贫困者自立的理念,强调在个人出资的基础上政府提供相应的配额,这样“资产积累除了延迟消费以外,很有可能产生其他积极的作用,包括更远的未来取向、家庭更加稳定、更注重人力资本的投入、更关心和致力于个人资产、更多的社区参与等。”^③这一思路的启示在于强调要充分发挥个人脱贫的作用,以减轻对低保的依赖,增强低保管理的可操作性。但是这一思路主要是在借鉴西方学者的理论上提出来的。由于中国劳动力市场供过于求的现实及庞大的贫困人群规模,使得“可持续生计”和“资产建设”计划的可行性降低。

三是“组织管理思路”,即依托于社区机构加强组织化管理。如杨福礼(2002)认为应该通过加强低保管理机构自身的专业化、信息化等建设,来提高低保工作的科学化、规范化水平。^④葛道顺(2004)则以大连为个案,总结了社区公共服务社在低保对象甄别、就业促进、精神保障等方面的优势,并认为:“在最低生活保障制度设计与执行过程中发挥治理机制的作用,有益无损”。^⑤显然,该研究已突破了对低保管理机构自身完善的强调;把目光瞄准到针对低保人群自身参与和管理的机构,这无疑是一个很重要的尝试。可以说“组织管理思路”为我们提供了一种新的视角,但一定程度上忽视了与制度层面的结合。因为低保中逆向

^①唐钧. 城市低保制度、可持续生计与资产建设[J]. 商洛师范专科学校学报, 2006, (3): 2-6.

^②同^①。

^③同^①。

^④杨福礼. 我国城市低保工作的对策建议[J]. 发展论坛, 2002, (11): 55-56.

^⑤葛道顺. 建立并完善最低生活保障制度的治理机制——大连市社区公共服务社的经验及启示[J]. 中国党政干部论坛, 2004, (7): 36.

选择和道德风险问题，都与制度自身的缺陷有关。所以低保对象管理问题的解决，也有赖于制度自身的完善。

综上所述，一方面，实践和理论上的研究探索，为最低生活保障制度建立良性运行机制提供了启示。而另一方面，也存在不足之处，它们很少针对低保问题背后的逆向选择和道德风险的实质、归因、影响等作深入分析，因此提出的对策会比较单一，取得的成效也不很明显。比如从实践部门的探索来看，虽然总结了不少关于低保管理的工作方针和思路，但更多是流于形式。而从理论研究来看，目前关于低保对象管理的探讨往往局限于从一个方面去分析，而没有从大处着眼，把制度、组织、人员等各方面因素统筹起来，并把低保制度的入口管理和出口管理结合起来考虑。

因此对于治理城市最低生活保障这一具有复杂性和系统性的问题而言，已有的探索和研究仍有待完善。这也是本文致力于对低保对象管理问题进行研究的目的所在。

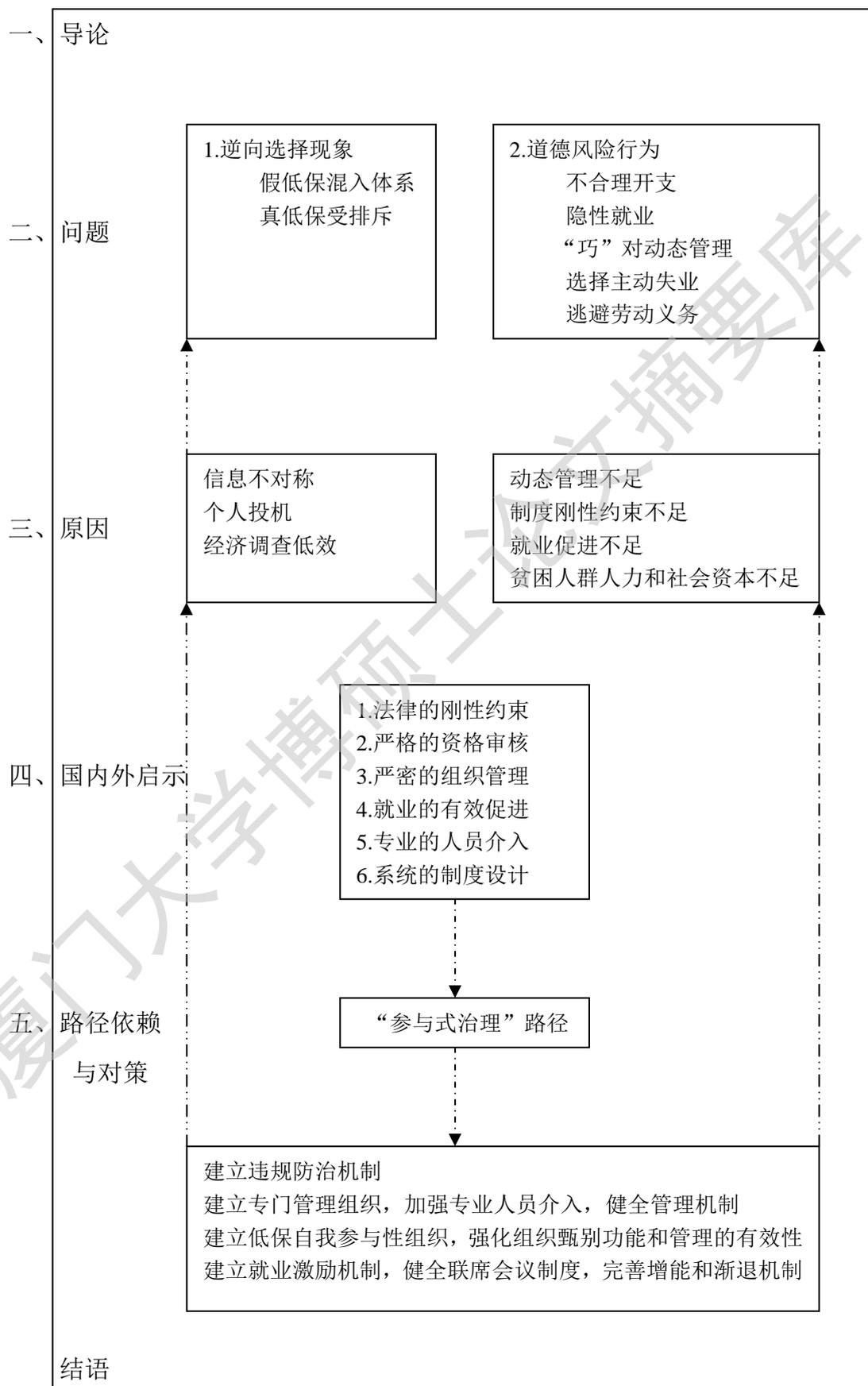
（三）本文研究思路与分析框架

本文在写作过程中，遵循概念阐述——问题概括——原因分析——影响分析——经验借鉴——主要启示——对策提出的思路。

本文首先运用信息经济学理论，对“逆向选择”及“道德风险”的内涵作了说明，并举出其在现实生活中的实例表现。在此基础上，本文分析了它们在城市最低生活保障对象管理中的具体表现，如“假低保”的九种具体表现，以及“隐性就业”等五种道德风险行为。然后结合社会学、公共管理学等相关知识，从信息、制度、主观因素、实践操作等方面概括出原因，并分析逆向选择及道德风险问题对低保资源、目标人群、脱贫效果等的影响。而后，从组织、制度、法律、就业促进的实践操作等方面总结了大连、香港以及国外典型国家在低保对象管理上的经验并得出启示。最后，本文提出了规避低保逆向选择及道德风险问题的几点对策。

本文的分析框架见图 1。

图 1：本文的分析框架



二、城市最低生活保障中的逆向选择及道德风险问题

普遍认为逆向选择和道德风险是保险市场中常见的现象，它们会造成保险市场的失灵。目前在中国社会保障制度整体存量改革和增量推进之中，也存在类似的问题。它不仅存在于收入关联性的社会保险尤其是医疗保险领域，也存在于像城市最低生活保障这样的家计调查型的福利领域。

本章引入信息经济学相关理论，分析逆向选择及道德风险问题在城市居民最低生活保障中的表现。

（一）关于逆向选择和道德风险

“逆向选择”（Adverse Selection）、“道德风险”（Moral Hazard）作为信息经济学的重要分析模型和研究主题，已经成了时髦的词汇。逆向选择本意指由于交易双方信息不对称和市场价格下降产生的劣质品驱逐优质品，进而出现市场交易产品平均质量下降的现象，其原因是潜在的交易主体存在事前隐藏信息的行为。而在一般意义上，可把逆向选择视为目标对象瞄准错位。而道德风险一般指代理人在签约后隐藏行动的自利行为。

1970年美国伯克利加州大学的经济学家阿克洛夫（George Akerlof）在信息经济学第一篇论文——《次品市场：质量的不确定性与市场机制》中，提出了著名的旧车市场模型，开创了“逆向选择”理论的先河。由于卖方隐藏了汽车质量的真实信息，使买方依据市场的整体衡量来支付意愿价格，最终均衡结果是：只存在低质量汽车的交易。“优胜劣汰”被“逆向选择”所取代。我们一般把后者看作是信息不对称所造成的市场资源配置扭曲的现象，它被广泛运用于保险业的分析。由于保险公司采用较高的统一投保费来规避风险，保险市场上可能只剩下高风险的投保人，出现对保险公司不利的现象。

“道德风险”这一术语同样产生于保险业。^①在保险市场上，购买了财产保

^①经济学家斯蒂格里茨发现了一个经典的例子：美国一所大学学生自行车被盗比率约为10%，有几个有经营头脑的学生发起了一个对自行车的保险，保费为保险标的15%。按常理，这几个有经营头脑的学生应获得5%左右的利润。但该保险运作一段时间后，这几个学生发现自行车被盗比率迅速提高到15%以上。这是因为自行车投保后学生们对自行车安全防范措施明显减少。

险的人将不再像以前那样注意保管自己的财产,购买了医疗保险的人可能不太注意卫生保健,且在生病时让医生多开一些不必要的贵重药品。由于投保人在投保后的行为保险公司无法观测到,从而产生了“隐藏行动”,保险公司将承受其松懈责任甚至采取“不道德”行为而导致的损失。

逆向选择和道德风险二者是信息经济学基本分析模型之一。在信息经济学中,从信息非对称发生的时间来看,研究事前非对称信息博弈的模型为逆向选择模型,研究事后非对称信息博弈的模型为道德风险模型。而从信息非对称发生的内容来看,研究不可观测知识的模型为隐藏知识或隐藏信息模型,而研究不可观测行动的模型为隐藏行动模型。张维迎对信息经济学的研究模型具体分类如下(表1):

表 1: 信息经济学基本模型分类

	隐藏信息 (hidden information)	隐藏行动 (hidden action)
事前 (ex ante)	逆向选择模型、信号传递模型、信息筛选模型	
事后 (ex post)	隐藏信息的道德风险	隐藏行动的道德风险

资料来源:张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2004 年版, 第 399 页。根据资料整理。

梅耶森提出将所有“由参与人选择错误行动引起的问题”称为“道德风险问题”,所有“由参与人错误报告信息引起的问题”称为“逆向选择问题”。^① 所以上述的几种模型都可以归为“逆向选择模型”及“道德风险模型”。由于信息经济学是非对称信息博弈论在经济学上的运用,在信息经济学中,常将拥有私人信息的参与人称为“代理人”(agent),而将处于信息劣势的另一方称为“委托人”(principal),信息经济学的分析模型都可以置于“委托—代理”框架下分析。所以有关逆向选择及道德风险的所有问题都是在给定的信息结构下,研究行为人如何达成契约安排甚至是最优的安排。

关于逆向选择和道德风险的区别,主要有三点:(1) 话语上有现象与行为之分。逆向选择主要是现象问题,而道德风险更侧重于主体如何通过各种违规手段和行为去达到个人的目的。(2) 时间上有先后之分。二者其实都来自人的机会主

^①参见 Myerson.R. Game Theory:Analysis of Conflict [M].Harvard University Press,1991:263.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库