

“富翁”为何还在吃“低保”？

董文勇

低保制度法律责任不够完善
需有完善制度防范保障措施
用法律惩罚侵害低保制度者
发挥法律对制度保障的优势

我国最低生活保障制度在实施过程中，普遍遭遇到低保待遇发放“易升难降”、低保享有者“易进难出”的困境，一些地方出现了“富翁吃低保”、“养懒汉低保”、“关系低保”等不正常现象，这不仅对低保资金产生了极大的压力，也损害了低保制度的公正性和严肃性。

与骗保行为形成鲜明对照的是，一些地方原低保享有者主动退出低保的情形也常常见诸媒体。事实上，享受低保待遇的居民在摆脱经济困境的情况下主动退出低保固然是件好事，不仅仅是因为行为人践行诚信，而且还因为行为人主动退保大大节省了行政管理成本，有利于提高效率。但是，主动退保行为虽然在道德上值得大书特书，但是从法律角度而言仅仅是“值得肯定”而已，因为低保待遇受领人负有收入变动报告的法定义务，在不符合享受低保待遇时，退出低保是其法定义务，退保行为仅仅是履行了一般的法定义务而已。

从保障和防范角度而言，依靠法治更有利于破解低保制度之困。不符合享受低保条件的居民能否享受低保以及已不符合条件的居民能否退出低保，不仅仅取决于居民是否自觉或良心发现，更重要的是取决于低保制度本身是否有完善的防范制度。良好的制度防范和保障措施，能够有效地保证公民根据实际条件享受到恰如其分的保障待遇，也能够保证冒领、骗领低保待遇的公民会受到确定、及时和有效的法律制裁。通过法律的保障能够警诫觊觎低保制度者，能够惩罚侵害低保制度者，并通过法律责任肯定主动退保行为、否定骗保行为，从而展示法律的公正和权威。依靠制度来保障制度是靠得住、看得见且管用的。因此，多检讨制度上的缺陷并强调通过法律制度来保障低保制度尤其重要。

低保制度如何完善？如果将主动退保行为和骗保行为做简单的对比，不难发现一个重要的诱因，即违法收益大于违法成本，而守法成本（主要是放弃违法收益的机会成本）大于守法收益。“硬币”的两个方面反映的其实是一个问题，那就是现行低保制度法律责任缺失和乏力，不足以抑制各种骗保行为，也不足以肯定和安抚主动退保行为。公民低保权利的实现，需要相应义务的履行做保障，法律责任则是相关主体切实履行法定义务或职权的保障，集中体现了法律的刚性、严肃性和权威性，健全的、确定的、及时的法律责任能够督促义务和职权的履行，警诫和威慑效尤者，动摇违法者的投机心理，是低保制度的不可触摸的底线和最后底牌。有效的法律责任制度，能够使一般人不愿违法，有违法之虞者不敢违法。

我国低保制度中的法律责任制度还不够完善，既表现为法律责任体系不成熟、不健全，又表现为法律责任偏轻，这在很大程度上使违法者有利可图，从而敢于以身试法。例如，《城市居民最低生活保障条例》对低保工作人员依法应当承担的行政责任的种类、幅度没有明确规定，对直接责任人员的责任和领导责任也没有作出规定，这些不利于相关行政机构积极甄别、审核、监督享受低保的人员。又如，该《条例》第十四条对采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗保的行为规定了行政责任和民事责任，但这一责任主体并不明确，因为该条第一款所指称的对象是享受低保的居民。但实际上，违法行为人和实际享受低保待遇的居民可能范围并不一致，这就有可能使法律责任分散化，从而针对性显得不足。再如，该《条例》对违法享受低保待遇的责任人没有规定刑事

责任，过低的责任设定不利于打击情节严重的骗保者，而较低的违法成本和较高的获利可能性也会助长违法者与制度博弈的动机。因此，强化低保制度中的法律责任制度将有利于发挥法律在制度保障方面的优势，最大限度地遏制违法行为。