

【社会现象与社会问题研究】

# 完善我国农村最低生活保障制度的若干思考

崔义中 赵可嘉

(西北工业大学人文与经法学院, 陕西 西安 710072)

**摘要:**农村最低生活保障制度是为保障农村贫困人口的最基本生活而建立的一种社会救济制度,是保障农村社会稳定的“最后一道安全网”。现阶段,我国农村最低生活保障制度已进入全面推进的新时期,但是仍存在立法缺失、保障标准偏低、保障对象界定不够规范、资金来源渠道狭窄等问题,应从法律制度、筹资机制、管理机制等方面进行逐步完善。

**关键词:**农村居民;农村最低生活保障;制度完善

**中图分类号:**C913.7

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003—0751(2010)02—0142—03

## 一、我国农村居民最低生活保障制度实施现状

随着我国改革开放的深化和社会经济发展水平的不断提高,我国不仅在城市建立了城市居民最低生活保障制度,而且农村也在农村特困群众定期定量生活救助制度的基础上逐步建立了农村最低生活保障制度。建立农村最低生活保障制度有利于维护农村贫困人口最基本的生存权利,有利于维护社会公平、缓和社会矛盾、促进社会稳定,为我国的改革开放和社会主义现代化建设创造稳定、和谐的社会环境。

2007年7月11日,国务院发出《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发[2007]19号),要求将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。2007年国务院总理温家宝在政府工作报告中也指出,年底要在全国范围内建立农村居民最低生活保障制度。从此,我国进入全面建设农村居民最低生活保障制度的新时期。到2007年底,全国所有拥有农业人口的县(市、区)已全面建立起最低生活保障制度。近年来,我国的农村居民最低生活保障制度发展非常快,享受农村最低生活保障的农村居民人数、农村低保发放金额以及保障标准逐年提高,我国的农村居民最低生活保障制度建设取得了显著的成绩。

## 二、我国农村最低生活保障制度建设面临的主要问题

### 1. 资金筹措渠道较为狭窄

制约农村居民最低生活保障制度建设的最大障碍是资金问题。民政部在1996年发布的《农村社会保障体系建设指导方案》中规定:建立最低生活保障制度的地方,保障资金由该地各级财政和村集体分担,分担的比例根据各地实际确定。各级政府分担的补助经费要列入本级财政预算,村集体分担的补助经费从公益金中列支。可以看出,我国农村最低生活保障制度的资金来源最初是由县、乡(镇)、村按照一定的比例分担的。这种资金来源方式使得我国农村最低生活保障制度因贫困地区资金筹措困难而难以在这些地方开展起来。就目前的情况来看,虽然随着我国农村最低生活保障制度的推进,资金来源已经不需要乡级财政和村集体负担,而是由中央、省级、市级和县级财政共同承担,但是,这种低保资金主要由财政承担而缺乏其他资金来源的低保资金筹集方式却存在资金筹措渠道单一的不足,资金筹集渠道狭窄,资金缺口大,影响了农村最低生活保障制度的保障程度和保障水平的进一步提高。

### 2. 保障对象的界定不够规范

收稿日期:2010—12—01

作者简介:崔义中,男,西北工业大学人文与经法学院教授。

赵可嘉,男,西北工业大学人文与经法学院硕士研究生。

目前,确定农村低保对象的标准和范围仍然达不到规范化和透明化。目前各级民政部门对农村低保对象普遍采用“农民人均纯收入”的办法来确定,即人均纯收入低于当地政府确定的最低生活保障标准的家庭和人员应列入保障对象,且重点是无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的人员以及因伤致贫人员、因病致贫人员、因灾及其他原因致贫人员。这种以“农民人均纯收入”的办法来界定农村低保对象存在着程序复杂、项目繁多、计算繁琐等问题,在农村最低生活保障制度具体实施过程中很难落实,从而很难把好低保对象入口关。

具体而言,对农民居民以收入界定低保对象无论从客观还是主观都存在一定的困难或不公:一是收入难以完全以货币化计算。农村居民收入中粮食等实物收入占相当比重,在价值转化过程中,存在较大的随意性和不确定性。二是收入存在不稳定性。除农作物收成的季节性及受自然灾害的影响较大等因素外,农村外出务工人员收入的隐蔽性,也增大了农户收入核查的困难。三是在审查、审核低保对象时,个别乡镇还存在人户分离,把年老父母与子女分开,单独由父母申请农村低保,而把法律规定的应该由子女承担的赡养义务推向政府。四是个别工作人员和村干部有优亲厚友现象,“人情保”、“关系保”现象仍然存在。一些基层低保工作人员基于人情关系,没有按照低保标准认真审查核实,草率估算,随意填报,将不属于低保对象的人确定为低保对象,使一些人钻空子、占便宜。另外,还有一些村组为便于工作拿低保来平衡村民的利益关系;还有个别乡镇拿低保来做上访户的稳控工作等等。这些做法在一定程度上影响了农村低保工作的社会效果,也造成了少部分群众对低保政策的误解。

### 3. 保障标准过低,保障标准的制定随意性较大

由于我国地区间经济发展不平衡,各地区的经济发展水平存在较大的差异,农村最低生活保障制度的保障标准在全国各地也存在较大的差异。经济发达地区保障力度较大,经济中等地区保障力度居中,经济不发达地区保障力度太小,保障水平太低。与城市最低生活保障制度相比,农村低保保障标准与城市的保障标准有很大差距,农村低保保障标准明显偏低。从民政部公布的数据来看,截至2009年10月,全国的农村低保最低生活保障标准为98.1元/人、月,农村最低生活保障月人均支出水平为60元。而同期城市居民最低生活保障标准为223.8元/人、月,城市最低生活保障月人均支出158元。在当前的物价水平之下,这样的保障标准难以保障农村低保对象的最基本生活水平,尤其是对那些因年老、病残、丧失劳动能力而又无依无靠的低保对象来说,更是如此。

从低保制度设计目标来看,低保户保障标准应该能够基本解决生存问题,即在不追求奢侈生活或小康生活的前提下能够满足衣食保障、基本交往等需求。但目前,农村居民的最低生活保障标准仅停留在食物保障方面,而且在实际工作

中,由于受制于当地的财政状况,许多地方低保标准的制定基本上是在原来农村特困户救助标准的基础上,参照当地生活水平和财政负担能力制定的,“以钱定人”的情况比较普遍。这样的情况也导致了农村低保保障标准明显偏低。

### 4. 配套措施不完善

从目前掌握的情况看,全面建设农村最低生活保障制度的配套措施仍不完善,农村最低生活保障制度在与农村其他社会保障制度衔接上缺乏协调性。农村最低生活保障制度主要是解决低保对象的最低生活需求,保障其生存。但仅靠有限的低保金是难以解决低保对象大病治疗、子女教育以及其他不可预料的突发事件所造成的生活困难的。低保人群、低保边缘家庭在遭遇突发性自然灾害或不可预测的事故时,其基本生活发生困难,对临时性救助依赖较大,因此,需要有关部门建立和完善与之相关的医疗、教育、住房、生产、司法等专项救助制度,而目前还没有一个系统的救助制度,救助的随意性较大,救助资金来源也缺乏稳定渠道。

### 5. 农村低保工作规范化程度有待于提高

健全的组织体系和一定的工作硬件设施是农村最低生活保障制度有效运行的重要保障,规范化的运作和管理是提高农村低保工作质量的重要条件。在我国经济比较发达的地区,农村低保工作正在逐步步入规范化、制度化的轨道,但总的来说,一些地方农村低保工作的组织体系建设滞后,工作硬件设施不足。主要表现在:一是在法律制度建设方面,农村最低生活保障立法至今仍是空白。缺乏《城市居民最低生活保障条例》这样的权威性行政法规,一些政府出台的政策性文件法律层级不高。二是缺乏专门的组织机构和工作人员,而且现有的工作人员培训不足,工作硬件设施落后。许多市、县民政局都没有专门的低保科,而是由救灾救济科负责该项工作,乡镇更没有专职的低保工作人员,由民政所的工作人员兼任。许多从事农村低保工作的基层人员是从事传统的救济救灾工作的,也没有经过农村低保工作的专门培训,其思想观念、工作方式都与农村低保工作有一定的距离,从而影响了农村最低生活保障制度的有效运行。农村低保基础性的调查工作主要在乡镇和村一级,民政局只进行最终确认低保对象资格的工作。工作人员的缺乏,也导致对申请低保的农户的上门入户调查工作很难做到详细、公正、客观。

## 三、完善我国农村最低生活保障制度的建议

### 1. 建立多元化的农村低保筹资机制

当前全国各地农村最低生活保障资金基本上由中央、省级、市级和县级财政共同承担。这种来源单一的公共财政保障方式的优点是稳定且较有保证,但这种方式也有较大的局限性。我国应该建立多元化的农村低保筹资机制,广泛寻求社会资金的参与,以提高农村低保资金补助水平。资金筹集可以从以下几方面考虑:一是广泛宣传,积极寻求社会捐赠。

建立全国乃至地方各级的最低生活保障社会捐赠基金会或者捐赠委员会,向社会各界大力宣传农村最低生活保障制度,积极寻求社会捐赠资金。二是开征社会保障税。国外许多发达国家都开征了社会保障税,这是有效解决社会保障资金来源的办法之一。三是发行最低生活保障专项福利彩票,以扩大低保资金来源。

## 2. 科学测算农户收入,准确界定农村低保对象

农村最低生活保障制度是保证农村贫困群众基本生活的最后一道防线,而科学、准确地测算低保申请人的家庭收入是确定保障对象及补助标准的主要依据。农村居民家庭收入的类别应为种植、养殖、加工、劳务等纯收入和接受或应该接受的扶(抚、赡)养费等。由于农村家庭经营收入类别繁杂,因此在家庭收入的具体计算上,应本着“宜粗不宜细”的原则,制定一个科学的量化标准(比如农作物的地域亩产量、扶养费支出比例等),根据当地的实际情况分类进行计算。同时应该计算农民的纯收入,如种植、养殖、加工等收入的计算,应以总收入减去种、养、加过程的投入费用,从而计算出农民的实际收入。

在准确界定农村低保对象方面,应该重点考虑以下几个方面:一是准确核算农户家庭人均纯收入。应尽快确定农民收入的认定口径和标准,家庭收入具体核算应主要由乡镇政府进行。二是摸清贫困户的致贫因素,分类别、分情况,对贫困户进行低保救助。三是建立低保对象的动态管理制度。由于低保对象的收入是不断变化的,因此具体享受农村低保的对象也应是动态变化的,一般应该半年或一年调整一次。为最大限度地发挥低保资金的社会效益,进一步维护低保政策的严肃性,应将所有低保对象进行科学分类,实行动态管理、分类施保的工作方法。

## 3. 进一步完善社会保障法律体系,建立与农村低保相配套的措施

农村最低生活保障制度本身是一项重要的社会救济制度,是对传统救灾救助工作的变革。为了避免低保工作的随意性,建章立制尤为重要。应将农村贫困居民的基本生活保障以法律的形式规定下来,以加强保障程度。应由国务院颁布《农村居民最低生活保障条例》,对保障范围的确定、保障对象的审查、保障标准的确立、保障资金的筹措、低保金的发放、低保工作程序和管理体制、低保的申诉和权利救济等相关问题做出详细规定。同时还要制定与农村最低生活保障制度相配套的政策措施,加强与教育、医疗、工商、税务、财政、劳动保障等部门的协调与沟通,积极实行医疗救助、教育

救助、工商税收减免的优惠措施,进一步保障农村贫困居民的生活。

## 4. 建立科学规范的农村低保管理机制

一是建立健全农村低保工作机构,各乡镇应配备专职工作人员并进行定期培训,完善有关的硬件设施,不断提高农村低保工作的管理水平,保证农村低保工作的顺利进行。乡村一般没有专职的低保工作人员,工作量大与工作人员缺乏的矛盾十分突出。为此,建议在村一级配备低保专干,其待遇由市财政负担。二是加强对农村低保工作的监管力度,建立专门的监督机构和低保信息公开制度,避免低保工作中徇私舞弊、假公济私现象。三是强化对农村低保资金的专项管理。农村低保资金应由各级政府列入财政预算,纳入社会救济专项资金支出项目,专款专用。建立农村低保资金专户,专帐专管,防止挪用和挤占。区、县财政专户应按计划向同级民政部门农村低保专户拨款,然后区、县民政农村低保专户向乡镇或街道民政所(民政办)拨款,以保证按时、足额发放农村低保金,使农村最低生活保障制度落到实处。

## 5. 坚持救助与扶贫相结合的方针

当前我国农村贫困人口数量还比较多,单靠农村最低生活保障制度难以完全解决他们的困难。农村最低生活保障制度要与扶贫开发、促进就业以及其他农村社会救济制度相结合,坚持国家救助、家庭赡养、抚养和个人生产自救、社会互助相结合,鼓励和支持有条件、有能力的贫困农村居民生产自救,脱贫致富,以最大限度地发挥农村贫困人口的土地保障、家庭保障、国家最低生活保障的整体保障功能。

## 参考文献

- [1]王磊.中国农村最低生活保障制度研究综述[J].理论与改革,2008,(6).
- [2]庞丽洁,羊纳.建立农村居民最低生活保障制度的若干思考[J].陇东学院学报,2009,(4).
- [3]陈遂.我国农村低保制度刍议[J].中国商界,2009,(4).
- [4]符华平,顾海.我国农村最低生活保障制度的现状、问题及对策[J].南京社会科学,2009,(1).
- [5]李杰,樊铁侠.关于完善我国农村居民最低生活保障制度的思考[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2008,(6).
- [6]陆杰华,吕智浩.完善农村低保机制,促进社会公平正义[J].北京观察,2008,(2).

责任编辑:随园