

# 我国农村最低生活保障的制度困境 及其优化路径研究\*

田北海 李春芳

摘要: 我国农村最低生活保障制度面临着理念困境、文本缺陷与运行困境等三大困境。其中, 理念困境在于救助主体施恩观念尚存, 责任意识有待提升, 救助对象公民权利意识薄弱, 诚信观念淡薄, 社会公众对贫困原因认识不清, 歧视、排斥现象明显。文本缺陷在于规范缺失、执行程序失范、监督乏力以及自控机制缺位。运行困境在于筹资难、低保对象甄选难、家庭收入核算难、低保标准确定难与动态管理难共存。针对上述问题, 本文从理念创新、制度创新和管理创新三个方面提出了优化农村低保制度的相关建议。

关键词: 农村最低生活保障制度 制度困境 优化路径

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1004-0730(2012)03-0098-07

## 一、引言

自 2007 年国务院发布《关于在全国农村建立最低生活保障制度的通知》(以下简称国务院《通知》)以来, 我国农村最低生活保障事业快速发展。截止 2010 年底, 我国农村最低生活保障制度(以下简称“农村低保制度”)已惠及 5228.4 万人<sup>[1]</sup>。作为社会保障体系的最后一张“安全网”, 农村低保制度在保障农村贫困人口的基本生存权、促进社会和谐方面发挥着重要作用。然而, 受制于理念、制度及技术等因素的影响, 农村低保制度在实际运行中仍然面临着一些困境。本文尝试以课题组于 2011 年 7 月对湖北省 Z 市和 H 市两个县级市的实地调查为例, 并结合全国其他地区农村低保制度的运行现状, 对农村最低生活保障的制度困境进行探讨, 并提出相应的优化路径。

## 二、农村最低生活保障制度的理念困境

农村低保制度是现代社会救助制度的重要组

成部分。随着城乡制度性保障体系的建立, 我国的社会救助理念正在经历从施恩论向权利论、从道义性救助到义务性救助的转变。<sup>[2]</sup>然而, 在社会救助理念的现代化转型过程中, 传统救助观念仍然长期存在并发挥作用, 从而导致了农村最低生活保障的一些认识误区。具体表现为:

第一, 就救助主体而言, 施恩观念尚存, 责任意识有待提升。在传统救助阶段, 救助行为往往被视为对穷人的施舍和恩赐, 施助者往往处于居高临下的姿态, 被助者则往往处于感恩、被裹挟的状态。<sup>[3]</sup>现代社会救助制度建立以来, 一方面, “国家和社会有责任保障每一位公民的基本生存权”已成为共识; 另一方面, 施恩观仍然根深蒂固, 并在新时期有了新的内涵: 在一些基层干部看来, 低保指标是一种稀缺资源, 给困难户低保待遇既体现了党和政府对农民的关心, 也体现了干部个人对农民的关照。作为低保制度的具体实施者, 一些干部将低保指标当作提高个人威信、强化基层控制的治理性手段<sup>[4]</sup>; 一些干部则将低保待遇当作个人施予低保对象的人情, 甚至期望后者在物质或情感方面给予相应的回报, 却忽视了自己作为低保

制度执行者的应尽责任。

第二,就救助对象而言,公民权利意识薄弱,诚信观念淡薄。随着公民权理念的传播和现代社会保障体系的建立,农民的权利意识正在觉醒。然而,一方面,受传统感恩文化的影响,一些低保户仍将低保待遇视为领导干部的恩赐。为了保住低保资格,他们不仅在口头上对党和政府感恩戴德,而且在行动上依附于基层干部。用民政干部的话说就是:“一般你给他办了低保,他都很高兴,很感谢国家和政府。村里有什么事都蛮积极,叫他搞(做)什么事,只要能搞(做),都有得(没有)怨言。”一些低保户从来不过问具体的低保标准,更不敢提出任何疑问或意见,一般是“发好多(多少)就拿好多(多少)”。一些低保户甚至“夹着尾巴”在村里做人,他们说话嗓门不敢太大,衣食住行都得小心低调、看人眼色。用低保户的话说就是:“我偶尔吃点好的,改善一下伙食,村里人就说我日子比他们过得好,凭什么给我发低保。所以,吃荤菜时只好偷偷摸摸地,感觉像做贼一样。”另一方面,也有一些农民将低保指标当成公共资源,他们往往通过虚报家庭收入、托关系走后门等办法骗取低保待遇。“有些人显然达不到低保标准,但他们会装,又会拍村干部的马屁,会走后门。别看他们领低保,其实比我们日子好过得多。”

第三,就公众而言,对致贫原因认识不清,歧视、排斥现象明显。关于贫困的原因,学术界主要有个体主义贫困观和结构主义贫困观两种解释。个体主义贫困观认为,任何人都有同样的通过努力工作获得发展的机会,一个人陷入贫困,往往是由遗传基因欠佳、道德品质低下、生活方式不良、工作不甚努力或家庭环境恶劣等个人因素导致。结构主义贫困观则认为,贫困主要是由社会因素导致的,如制度的不完善、贫困文化的影响、社会分配的不公、劳动力市场的分割等,因此,政府和社会应该致力改善导致贫困的社会制度与环境,为穷人提供必要的帮助。受几千年来传统文化的影响,在非低保群体中,个体主义贫困观仍然占据主流。在非低保群体看来,低保对象多是因自身生

理或心理缺陷而导致贫穷。面对身边的低保对象,虽然也不乏同情和帮助,但仍然难免歧视、偏见和排斥心理与行为,由此给低保对象带来了极大的心理压力。正如一些低保户所说:“我们绝对不是依赖这个低保,也不是懒、不搞事(劳动、干活),确实是没有办法了,只有指望国家照顾,希望社会不要老是嘲笑我们”。(本节中引号内的内容来自于课题组于 2011 年 7 月间对 H 市和 Z 市部分干部群众的访谈记录。)

### 三、农村最低生活保障制度的文本缺陷

#### (一)农村低保制度缺乏公平公正的规范体系

当前,我国有关农村低保的一切事项均是由各级政府及其民政部门以通知、意见等形式来加以明确的,尚缺乏专门的法律规范。目前,全国性的规范文件是 2007 年国务院发出的《关于在全国农村建立最低生活保障制度的通知》,地方性规范文件则多以《\*\*\*农村最低生活保障制度实施办法》等形式呈现。调查发现,和全国绝大多数地方一样,江汉平原 Z 市和 H 市的《实施办法》均只对农村低保制度的原则、目标、保障范围、保障标准、资格申请及审批程序、待遇发放、资金管理以及管理机制等进行了原则性说明,在具体的工作程序、界定标准方面仍然缺乏具有较强操作性的明确规定。

#### (二)农村低保制度缺乏科学的执行程序

1. 低保资金筹集:筹资责任分担失衡,地方财政负担过重。根据国务院《通知》规定:农村低保资金筹集以地方为主,地方各级人民政府要将其列入财政预算,省级人民政府要加大投入;同时,鼓励和引导社会力量为农村低保提供捐赠和资助,中央财政对财政困难地区给予适当补助。可见,当前农村低保筹资责任主要在地方政府。然而,由于我国大多数农村集体经济衰弱,欠发达地区(乡)镇、县、市等地方财政“吃紧”,解决城市低保资金筹集问题已是“勉为其难”,农村低保资金的筹集更是“难上加难”。

2.低保标准制定 科学性有待提升。现行制度规定：“农村最低生活保障标准由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定”，并“随着当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时进行调整”，要“对低保对象实行分类、差额补助”。上述规定有一定合理性，但未考虑家庭需求的规模效应因素<sup>⑨</sup>。同等条件下，N个人的家庭所领取的救助金额简单地等同于单人户家庭所领金额的N倍，这样的标准设计既可能增加财政负担又容易造成“福利依赖”，其科学性有待提升。

3.保障对象甄选 部分特殊群体是否纳入保障范围存在争议。国务院《通知》规定：农村低保对象是“家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民”，主要指“因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民”。然而，对于五保户、流动人员、超生户、有越轨经历人员等特殊人群是否应该纳入低保，相关制度并未做出明确规定，往往由低保经办人员根据自己的价值判断“自由裁量”，从而导致农村低保对象甄选呈现出一定的随意性。

4.家庭收入核算：收入项目不明确，核算方法有待改进。家庭收入包括现金收入和实物收入两个方面。在现金收入方面，现行核算方法可操作性不强。如《H市农村居民最低生活保障实施办法》规定：“务工、经商收入，按其提供的收入证明计算；不能提供的，按务工、经商所在地最低工资标准计算”。对于无法提供相关凭据或证明的收入，统一以当地最低工资标准计算未免有失偏颇。在实物收入方面，相关文件亦未明确量化标准。如何对其进行科学核定？农村低保经办人员尚未得到明确的规范指引。

5.工作条件落实 软硬件配备尚未落实到位。国务院《通知》要求各地要“科学整合县乡管理机构及人力资源，合理安排工作人员和工作经费，切实加强工作力量，提供必要的工作条件，逐步实现低保信息化管理”，但没有将合理安排工作人员、工作经费以及工作条件的责任具体落实到特定责

任主体，也未就如何整合机构和人力资源、如何筹集工作经费、如何实现信息化管理提出明确的指导性规范，从而导致软硬件的落实问题具有不确定性。以H市Y镇为例，该镇仅配有2位民政专干，其中一位有公务员编制，另一位为“以钱养事”的聘用人员，两位工作人员要为Y镇30个行政村的农村居民提供农村低保、新型农村社会养老保险、五保等一系列民政公益服务，工作负担相对较重。

(三)农村低保制度缺乏保证制度公平操作的监督机制

1.对低保对象而言 现行制度缺乏预防道德风险的有效监督机制。在有效监督机制缺乏的情况下，行为主体的失信成本几乎为零，他们就容易突破道德规范去牟取低保利益、规避低保责任。如，在主张权利时，一些农民通过虚报家庭收入、分家、假离婚、多处申报等办法来获取低保资格；在履行义务时，尽管制度规定低保对象“无正当理由不得拒绝参加社区、村委安排的公益劳动”，但由于何为“正当理由”无法界定，一些低保户往往找出各种理由来规避义务。

2.对低保经办人员而言 现行制度缺乏有效的工作程序监控机制。农村低保作为一种稀缺资源，既容易引发低保对象的逆向选择行为，也容易滋生低保经办人员的“寻租”行为。比如，从各种规范性文件中所涉及的“动态管理”内容来看，当决定减发、停发某低保对象的低保金时，民政部门只须及时向社会公布有关信息即可，利益相关人未被授予申诉、辩解的机会和权力<sup>⑩</sup>。这种制度设计削弱了低保对象及公众的监督权利，无法实现对相关部门及其工作人员工作程序的有效监督。

3.农村低保制度缺乏保证制度正义实现的自控机制。任何制度的有效运行均离不开保障制度公平正义实现的自控机制，即将制度的严格执行与执行者的切身利益结合起来，使执行者产生严格执行相关制度的内在动力<sup>⑪</sup>。当前，中央及地方农村低保制度均从原则上对农村低保事业管理做出了规定，对保障制度公平与正义起到了一定的

规范作用。然而,由于上述规定过于抽象,它们既无法从根本上对低保制度运行中的越轨行为起到警示和预防作用,也无法对制度执行者的积极工作提供足够的正向激励。因此,当制度执行者发现:“如果严格按上级文件标准来实施低保程序,其制度执行成本可能更高,既需要消耗大量的人力、物力和时间,也可能因为秉公行事而破坏乡亲感情;反之,如果在政策执行过程中懂得规范变通、灵活处理,不但不会降低自己的威望,反而能获得低保户的尊重,甚至获得额外的回报”,一些低保经办人员难免会选择以规范的“灵活性”动摇甚至破坏其“原则性”,从而影响制度公平与正义的实现。

#### 四、农村最低生活保障制度的运行困境

鉴于农村低保目前还只是一项政策性权利,未成为法定权利,在相关政策尚未完善的前提下,各地的低保制度运行面临着“五大难”:

##### (一)低保资金筹集难

从筹资方式来看,各地在实际操作中已经形成了省、市、县财政共同负担,市、县以下财政共同负担,市、县、镇财政共同负担等三种主要模式。但由于各地贫困人口基数不一致且经济发展不平衡,筹资状况也各不相同,总体而言,东部地区筹资能力强于中西部地区。农村低保筹资难的原因是多方面的。就客观方面而言,我国区域经济发展极不平衡,地方政府财政实力相差悬殊,东部地区经济发展水平明显高于中西部地区,因此,其筹资状况比较乐观,而中西部地区则常常捉襟见肘。就主观方面而言,少数地方决策者“重政绩而轻民生”、“重经济增长而轻社会保障”,常常以财政支付能力有限为由压低低保标准,甚至挪用低保资金<sup>[9]</sup>。

##### (二)低保对象甄选难

低保对象甄选难主要表现为“对象瞄准现象”与“道德风险”共存。就基层经办人员而言,由于他们拥有信息垄断权、政策解释权和一定程度的“自

由裁量权”,“低保”资格往往成为其实现基层治理甚至是权力寻租的工具。一些经办人员根据其自身价值取向,将一些有过越轨(犯罪或违法)经历的群体乃至其家属标签化,将其排斥在制度保障范围之外<sup>[9]</sup>;一些经办人员用低保资格充当其工作的“润滑剂”,诱使村民服从行政命令或工作指示;极少数基层经办人员甚至徇私舞弊,拿低保资格送人情。据报道<sup>[10]</sup>,仅在2010年,湖北省恩施自治州就清退关系保、人情保4009人。就低保申请者而言,一些村民为获取经济利益,不惜弄虚作假,如将年老父母与子女分开,由其单独申请低保,把本应由子女承担的责任推给政府<sup>[11]</sup>,极少数农民甚至以“上访”相威胁,逼迫当地干部为其办理低保手续,如在湖北省江华市某镇,曾有某专业上访户扬言:“只要你给我低保,我保证不上访”<sup>[12]</sup>。

##### (三)家庭收入核算难

由于制度规定的家庭收入核算方法可操作性不强,农村基层低保经办人员在实践中发明了“上门看房子、进屋看被子(谷子)、吃饭看盘子、穿着看身子(家庭用品)、银行看折子”<sup>[13]</sup>“土”方法。正如H市Y镇民政专员MZ1所说:“村里谁家穷,谁家富,大家心里都很清楚。不需要严格核算,即使严格核算也不一定是准确的”。上述“土”方法固然可行,但难免有失科学性和精确性。随着农村产业结构的调整,农民的收入来源日趋多样化,家庭收入核算的难度将进一步加大。

##### (四)低保标准确定难

低保标准确定难主要体现在“以钱定标”现象突出,地区差异明显。一方面,农村低保标准尚未完全与地方经济发展水平、物价指数和农村居民收入等因素挂钩,许多地方政府往往以当地绝对贫困线为基础,根据其财政支付能力来确定保障标准,“以钱定标”现象比较突出。另一方面,我国各地农村低保标准差异悬殊,这种差异不仅体现在不同省市之间,而且体现在同一省市的不同地区之间。如经济较发达的北京市与经济欠发达的甘肃省的农村低保标准分别为家庭收入年人均3600元<sup>[14]</sup>和1096元<sup>[15]</sup>,二者相差近4倍;同样是在广州

市农村,番禺区与从化市的保障水平也大不相同,二者分别为420元与300元<sup>[16]</sup>。低保标准与地方经济发展水平相适应是可取的,但不同地区低保标准相差过大亦有可能导致新的不公平。

#### (五)动态管理难

国务院《通知》中提到的动态管理是指保障对象“有进有出”,保障标准随时调整,但在农村的工作实践中,上述要求并未完全落实。首先,由于缺乏人手、退出机制不完善、监督不力等原因,部分地区出现了终身享受低保,甚至低保对象去世了其家人仍然可以享受低保的现象<sup>[17]</sup>。其次,尽管大部分省市在实际操作过程中基本做到了随物价、农民人均收入水平及农村社会经济发展水平变化调整农村低保标准,但鲜有地方政府以专门文件对农村低保标准调整机制及其与相关因素的联动机制做出明确规定。目前,仅有广州市等城市规定“当低收入居民食品消费价格指数上涨到4%并持续6个月时,将启动调整机制,提高低保标准”<sup>[18]</sup>。

### 五、农村最低生活保障制度的优化路径

#### (一)理念创新

1.转变“施恩”观念,强化责任意识。按照我国现行宪法第四十五条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”这一规定充分体现了公民的社会保障权,保障农村居民的基本生存权是国家和社会义不容辞的责任。因此,应加强对民政工作人员的宣传,引导其强化责任意识和服务意识,用优质的服务为每一位需要救助的贫困人员撑起保护伞。

2.树立权利意识,强化诚信观念。首先,要加强农村低保政策宣传,强化低保对象的权利意识,要让农村贫困群体意识到从政府或社会获得基本生活保障是自己的法定权利,要让低保对象清楚地知晓当地农村低保的申报条件、保障标准,而不是“政府给了就要,不给就不要”或者“给多少就拿多

少”。其次,要引导低保对象形成自尊、自立、自强的心态,一方面不必因为申请低保而觉得“低人一等”,另一方面也应积极寻找脱贫之路,而不是过分依赖低保。再次,引导并督促低保农民如实申报家庭收入及其变动情况,强化低保对象的诚信意识,在最大限度内杜绝“骗保”行为的发生。

3.树立公平意识,正视贫困,尊重弱势群体。如前所述,造成贫困的原因是复杂多变的,既有可能来自于个体,更有可能来自于社会。当前,我们正处于高风险社会。自然灾害、疾病、意外事故、产业转型、经济结构调整、市场机制失灵等因素均有可能使一个原来小康富足的家庭陷入贫困。在个体或家庭陷入贫困时,由国家和社会给予及时的帮扶和救助,既是人道主义的需要,也是共享社会发展成果和促进社会和谐的需要。因此,相关部门应加强社会风险意识教育,引导公众客观看待贫困问题,消除对低保对象的歧视和偏见,更好地尊重、理解、同情、接纳并帮助贫困弱势群体。

#### (二)制度创新

1.完善法律法规,建立健全农村低保法律体系。法律规范的缺位导致农村低保实践无法可依,低保制度呈现“碎片化”、“地方化”和“差异化”特征,这显然不利于农村低保事业的可持续发展。因此,有必要制定专门的“社会救助法”及配套法规,对包括农村最低生活保障在内的城乡最低生活保障、“五保”供养制度、优抚等社会救助事业的主体、对象、原因、内容及其管理办法做出明确的规定,从而使相关事业有法可依,有章可循。

2.明确各级主体的筹资责任,构建多元化筹资渠道。一方面,应优化筹资结构,改变过去重城市、轻农村的政策倾向,加大中央财政对农村低保的转移支付,适当减少地方(尤其是经济欠发达地区)财政的负担。另一方面,要在强化政府责任的同时,努力构建多元化筹资渠道,如把部分个人所得税纳入低保基金<sup>[19]</sup>、把部分福利彩票收入纳入农村低保基金<sup>[20]</sup>以及充分利用民间资本,开展社会捐赠<sup>[21]</sup>等。

3.创新方法,科学审查低保申请资格。建议改

变完全按照“收入”单一指标确立低保标准的做法,通过“政府摸底”与“群众评议”相结合的办法对低保申请者的收入水平及消费水平进行评估。具体操作办法可以按如下两个步骤进行<sup>[2]</sup>:一是通过民政部门牵头,财政、统计、残疾人联合会等部门以及乡镇民政所、乡镇干部、村干部,对各村的低收入户进行摸底调查,在全面了解贫困家庭的成员结构、收入水平、致贫原因等情况的基础上,初步确定保障对象;二是充分发挥群众评议作用,让村民根据自己对贫困的理解,从熟知的邻里乡亲中,依序找出那些最困难的家庭,真正做到“给你报上了,别人说不上意见”。

4.制定统一的低保标准指导规范。为防止各级地方政府在制定低保标准的过程中出现“规范扭曲”问题,必须制定科学、统一的规范来指导农村低保标准的制定。同时,由于我国东、中、西部农村经济发展水平不一,农村居民实际生活水平也存在着一定的差异,不能为了表面的公平而强制性地搞“一刀切”,应该充分考虑各地政府财政实力以及物价指数、人均收入、社会经济发展水平的不同,可以允许有高低不同的保障水平。

5.加强配套制度建设,做好农村低保制度与其它各项制度的衔接工作。作为农村社会保障体系的一个重要组成部分,农村低保工作的顺利开展需要各项配套政策、制度的协调。从宏观角度而言,农村低保制度需要农村经济社会政策的配套支持,大力发展农村经济是根本的出路所在。只有经济发展了,农民收入增加了,才能变“输血”为“造血”,进而从根本上减少农民对低保制度的依赖。从社会保障体系内部环境而言,农村低保制度不能孤立地存在,高涨的物价、高额的教育与医疗支出往往让贫困家庭陷入恶性循环,这就需要不断完善教育、医疗、养老等多方面的保障措施,使之与农村低保制度实现有效衔接。尤其要保障低保“边缘户”能够得到及时有效的救助,做到“反贫困”与“扶贫”相结合。

### (三)管理创新

1. 建立健全实施农村低保的软硬件设备。包

括:增设农村低保工作专门科室,建立信息化操作平台,变革现行人工、纸质记录的工作方式;建立城乡低保管理无缝链接管理系统,实现对城乡低保人员的动态管理;加强对低保经办人员的培训,提升其业务素质及办事效率;提升低保经办人员,尤其是“由钱养事”聘用人员的待遇水平,强化其正向激励。

2.加强对农村低保制度运行程序的监督管理。首先,要加强对农村低保操作程序的管理,增强农村低保申报、评议、审核、发放工作的透明性,切实做到公开、公平、公正。其次,要加强对农村低保资金的动态管理,坚决杜绝将低保金挪作它用及冒领、贪污低保金等越轨行为的发生。再次,要充分发挥社会场的作用,调动乡镇、村级组织和村民的积极性,鼓励其积极监督农村低保工作的运行。

3.完善农村低保制度配套管理机制。一方面,要将动态管理真正落实到位,加强对低保对象的定期回访、监督制度<sup>[3]</sup>,检查低保资金是否足额按时发放,低保对象的生活状况有无改善,最大限度地保证低保救助资金用在“最需要救助的人”身上。另一方面,应逐步建立并完善低保工作人员激励机制,将低保经办人员的待遇与群众评价结果、工作量及办事效率挂钩,减少寻租行为、腐败行为的发生,保证制度公平正义的自动实现。

注释:

[1] 中华人民共和国民政部,民政事业统计季报,[EB/OL].(2011-01-30)[2011-03-15].<http://files2.mca.gov.cn/cws/201101/20110130160410749.htm>.

[2]徐道稳:《论我国社会救助制度的价值转变和价值建设》《社会科学辑刊》,2001年第4期。

[3]方菲、李华燊:《农村低保的伦理失范及其矫治探讨》《求实》,2010年第8期。

[4]刘燕舞:《作为乡村治理手段的低保》《华中科技大学学报(社会科学版)》,2008年第22期。

[5]邓大松、王增文:《我国农村低保制度存在的问

题及其探讨》,《山东经济》2008 年第 1 期。

[6]赵颖:《我国农村最低生活保障行政程序的实证分析》,《国家行政学院学报》2009 年第 6 期。

[7]陈朝宗:《论制度设计的科学性与完美性——兼谈我国制度设计的缺陷》,《中国行政管理》2007 年第 4 期。

[8]财政部财政科学研究所:《建立农村最低生活保障制度的综述》,《经济研究参考》2005 年第 55 期。

[9]肖云、李亮:《农村最低生活保障制度筹资研究》,《合作经济与科技》2009 年第 4 期。

[10]周光兵:《恩施去年清退 4009 个关系保人情保》, [EB/OL]. (2011- 03- 12) [2011- 04- 15].http://ctdsb.cnhubei.com/html/ctdsb/20110302/ctdsb1312308.html.

[11]崔义中、赵可嘉:《完善我国农村最低生活保障制度的若干思考》,《中州学刊》2010 年第 2 期。

[12]田先红:《当前农村谋利型上访凸显的原因及对策分析——基于湖北省江华市桥镇的调查研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2010 年第 6 期。

[13]财政部财政科学研究所“农村低保制度研究”课题组:《农村低保制度研究》,《经济研究参考》,2007 年第 15 期。

[14]北京市民政局:《2011 年将大幅调整城乡居民最低生活保障标准》, [EB/OL]. (2010- 12- 27) [2011- 04- 19]. http://shbz.beijing.cn/syzx/n214105708.shtml.

[15]甘肃省人民政府办公厅:《甘肃省人民政府办公厅关于印发 2011 年提高城乡低保标准和补助水平实施方案的通知》[甘政办发〔2011〕69 号]. [EB/OL]. (2011- 03- 23) [2011- 04- 19]. http://www.gansu.gov.cn/ZfgbZxwjQw.asp?ID=1654.

[16]广州市民政局:《关于提高城乡低保标准和低收入困难家庭认定标准的通知》[(2011)52 号]. [EB/OL]. (2011- 03- 22) [2011- 04- 19].http://www.gzmz.gov.cn/zwgl/flwj/gfxwj/201103/9447.html.

[17]凤凰网:《村民反映村支书家 5 人领 6 份低保,对方称不知情》, [EB/OL]. (2010- 11- 12) [2011- 04- 18].http://finance.ifeng.com/city/cskx/20101102/2811920.shtml.

[18]广州市民政局:《关于印发〈广州市调整最低生活保障标准试行业办法〉的通知》[穗民〔2010〕399 号]. [EB/OL]. (2010- 11- 18) [2011- 04- 20]. http://sfzb.gzlo.gov.cn/sfzb/hm; /doc/79065EE087464349AF42476170A7F419.htm.

[19]吴云勇:《农村最低生活保障问题研究综述》,《党政干部学刊》2007 年第 12 期。

[20]刘玉森、于彤、范黎光等:《贫困县农村“低保”金筹措渠道研究——新疆、甘肃农村贫困人口最低生活保障问题调查》,《河北农业大学学报(农林教育版)》2006 年第 2 期。

[21]童星、王增文:《完善农村低保制度的政策建议》,《农村工作通讯》2010 年第 19 期。

[22]贺大姣:《农村低保制度的操作程序及组织机构探析》,《求实》2008 年第 2 期。

[23]张云箜:《确定农村最低生活保障对象中的问题》,《当代经济管理》2009 年第 1 期。

\* 本文是国家社会科学基金青年项目“以农民需求为导向的农村养老保障制度研究”(课题编号 08CSH033)的阶段成果,受到中央高校基本科研业务费专项资金资助(立项号 2011PY012)。

作者简介:田北海,华中农业大学社会学系副教授,博士,湖北武汉 430070;李春芳,华中农业大学社会学系,湖北武汉 430070。

(责任编辑:羽林)