



为困难群众雪中送炭

——建立农村最低生活保障制度对话录

主持人：

本报记者 卫庶 叶帆

嘉宾：

民政部部长 李学举

中共江西省新余市委书记 汪德和

北京师范大学社会发展与公共政策研究所所长 张秀兰

福建省莆田市荔城区西天尾镇东星村社区居委会党支部书记 陈清泉

在全国建立农村最低生活保障制度，解决农村贫困人口的温饱问题，是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求，也是建立覆盖城乡的社会保障体系的重要内容。胡锦涛同志多次作出重要指示，强调建立农村最低生活保障制度，为困难群众雪中送炭。2006年12月召开的中央农村工作会议和今年的中央1号文件，对此也都提出了明确要求。今年7月11日，国务院发布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（以下简称《通知》）。近日，记者就建立农村最低生活保障制度的有关问题，与民政部部长李学举、中共江西省新余市委书记汪德和、北京师范大学社会发展与公共政策研究所所长张秀兰、福建省莆田市荔城区西天尾镇东星村社区居委会党支部书记陈清泉进行了对话。

解决民生问题的重大举措

记者：请简要介绍一下对农村社会保障制度问题的关注是怎样进入国家政策视野的。

李学举：党中央、国务院历来坚持把解决民生问题特别是城乡困难群众的生产生活问题作为大事来抓，近年来出台政策措施之多、工作力度之大，都是前所未有的。然而，由于种种原因，我国城乡仍有部分群众生活比较困难，特别是农村还有部分人口尚未解决温饱问题。如何把农村贫困人口的温饱问题解决好，成为摆在各级党委和政府面前的一项突出任务。

张秀兰：长期以来，“五保”供养制度是我国农村唯一的社会福利制度，绝大多数农民没有任何公共财政支持的社会保障安排。目前，在城市已经形成了养老、医疗、失业保险等基本保障网和以最低生活保障为主的社会救助网。而在农村，尽管开发式扶贫投入的资金大幅度增加，但还是难以完全解决农村贫困问题。同时，农村社会化养老保障工作举步维艰，传统的土地保障和家庭保障也大为削弱。因此，建立农村社会保障救助体系，为农村人口构建最后的安全网，以实现社会公平，十分必要，迫在眉睫。近年来，随着我国经济社会发展水平的不断提高和相关研究的逐步深入，人们对建立农村社会保障制度重要性的认识越来越深刻：农村社会保障问题不仅是关系农民切身利益的现实问题，而且是关系我国改革发展进程的重大问题。

记者：可不可以说在全国建立农村最低生活保障制度是继全面取消农业税之后的又一项重大惠农政策？

李学举：完全可以。在总结以往做法和各地经验的基础上，继全面取消农业税等重大惠农政策之后，中央作出了在全国建立农村最低生活保障制度的重大决策，目的在于通过在全国范围建立农村最低生活保障制度，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。建立农村最低生活保障制度（以下简称“农村低保”），充分体现了党中央、国务院对解决民生问题的高度重视，是统筹城乡发展、构建社会主义和谐社会的一项重大制度建设，是逐步消除贫困、全面建设小康社会的一项重大战略举措，是加强“三农”工作、推进社会主义新农村建设的一项重大惠农政策。我们要站在贯彻落实科学发展观的高度，站在全面推进中国特色社会主义伟大事业战略全局的高度，深刻认识这一决策的重大现实意义和深远历史意义。

汪德和：农村低保是政府直接对困难群众给予“兜底”式定期救助，可以快速、稳定地解决这部分人口的温饱问题。农村低保制度是社会救助体系的重要一环，是保障广大农村困难群众生活的最后一道防线，早建立早得益。新余是江西省最早建立农村低保制度的两个试点城市之一。我们的低保试点工作从一开始就得到了广大农民群众的认可和拥护，不仅试点的乡镇和贫困群众一致叫好，而且未列入试点的乡镇也强烈要求加入进来。这说明，这项制度有利于解决农村困难群众最关心、最直接、最现实的利益问题，是一项得民意、暖民心的德政工程。

记者：建立农村低保制度，是关系亿万农民切身利益的德政善举。那么，怎样才能把这项利民惠民的大事办好办实？

李学举：建立农村低保制度，标志着我们在实现中华儿女千百年来追求的“人人无饥寒”梦想的道路上迈出了坚实的一步。我们要认真贯彻落实中央的决策和部署，以对党和人民高度负责、对历史和现实高度负责的态度，切实增强使命感和责任感，努力把这项工作抓紧抓好。在全国建立农村低保制度的总体目标是：逐步将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围，稳定解决全国农村贫困人口的温饱问题。今年的工作任务是：在农村全面建立低保制度，并确保在年内将最低生活保障金发放到户。到今年6月底，全国31个省（区、市）都已经对建立农村低保制度进行了部署，涉及保障对象2068万人。目前，财政部和民政部已制定中央补助资金的分配方案，今年中央财政安排的30亿农村低保补助资金也全部下发到地方。

记者：建立农村低保制度涉及面广、政策性强、社会关注度高，是一项系统工程，其中的关键环节在哪里？

李学举：按照《通知》要求，在实际工作中必须着力抓好以下四个环节：一是科学制定低保标准，二是合理确定对象范围，三是着力规范政策操作，四是从严监管低保资金。需要强调的是，低保资金是困难群众的“救命钱”，必须严格管理，确保每一分钱都能发到低保对象手中。地方政府要将低保资金列入财政预算，并及时、足额拨付到位。《通知》明确要求，农村低保资金实行专项管理、专账核算、专款专用，严禁挤占挪用。

记者：如何使低保资金分配得公平公正，是大家普遍关心的问题。在这个问题上，有什么好的措施和办法？

李学举：农村低保制度群众关心、社会关注，其实施效果直接关系到广大农村困难群众的切身利益，因而要真正做到公开、公平、公正，实行阳光操作，做到低保政策、低保对象、低保标准、低保水平四公开，并接受社会监督。在实际工作中，还要定期审核低保对象家庭的经济状况，督促困难程度缓解且收入水平已在低保线以上的家庭及时退出低保，切实做到“低保对象有进有出，补助水平有升有降”。《通知》明确规定了农村低保标准要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。在这方面，一些省市已经形成了一些很好的经验和做法，如江西省的“动态管理、分类施保”就取得了明显效果。

汪德和：把低保对象的范围严格控制住了，就卡住了出问题的源头。由于每年都有新增和退出的救助对象，我们注意根据经济社会发展的情况，搞好动态管理。在具体操作过程中，严格界定低保对象的范围，科学制定农村家庭收入核算办法，对有劳动能力但由于好逸恶劳而造成贫困和有能力安排子女择校就读、子女在义务教育期间进入高于国

家义务教育收费标准学校就读等七类家庭，不予办理农村低保。我们还将探索建立救助资金自然增长机制，适时提高保障标准、扩大保障范围，真正做到“应保尽保”。

有效实施农村低保制度的关键在基层

记者：如何确保农村低保制度的有效实施？

李学举：上边千条线，下边一根针。党和政府各项方针政策的实施，基层是最关键的环节。农村低保的基层部门和组织承担着逐村逐户调查以及审核、审批、发放、动态管理等一系列重要工作，直接面对千千万万的困难群众，需要处理各种各样的利益关系和矛盾。农村低保能否真正取得成效，最后要看基层这“临门一脚”。正因为如此，党中央、国务院一再强调重视基层、夯实基础。

汪德和：新余市实施农村低保制度，坚持从低标准起步，注重建章立制，严格执行“规矩”。按规定，年人均收入低于720元的家庭才能享受低保。我们摸索出了一套比较科学的审核村民收入的方法，即“一看、二访、三评、四定”，有效解决了对村民收入准确审核的问题。比如，在试点乡洋江，成立由乡村干部、村民代表组成的调查小组，对申请农村低保的家庭上门逐项进行家庭收入调查。经过3次张榜公示后，无异议的农户才最终被确定为农村低保对象。为确保“阳光操作”，对一些争议较大的问题，邀请部分村民代表、人大代表等进行评议。2006年以来，新余市两次调整保障标准、提高救助水平，市、县区两级财政为此每年增加了1000万元支出。到2007年初，全市列入保障范围的农村低保对象达12702户、24341人。从实际效果看，我们比较成功地将最低生活保障制度延伸到全市农村，并实现了最低生活保障金100%发放到农村困难群众手中。

陈清泉：农村低保是深得民心的“国家福利”。2002年，福建省委、省政府出台政策，对全省农村年人均收入不足1000元的困难户，补足1000元。也就是说，农村低保标准为1000元。今年，莆田市委、市政府根据经济社会发展和人民生活改善的情况，再次提高了农村低保保障标准——由1000元提高到1200元，同时扩大了保障范围。目前，东星村享受低保的家庭为18户、38人，低保户领到的保障金也有了增加。

以低保制度为核心建立农村社会救助制度体系

记者：建立农村低保制度是否意味着要取代农村其他社会救助制度？

李学举：不是。建立农村低保制度，不仅不是以之取代农村其他社会救助制度，而且要使之与扶贫开发、促进就业以及其他农村社会保障政策、生活补助措施相衔接，坚持政府救助与家庭赡养扶养、社会互助、个人自立相结合，鼓励和支持有劳动能力的贫困人口生产自救、脱

贫致富。

汪德和：在建立农村低保制度的同时，要多管齐下，完善社会救助制度体系。新余市积极实施农村“敬老工程”，提高“五保”对象集中供养率，对一些因特殊原因不愿或不宜入住敬老院、福利院的供养对象实行“户院挂钩”；实行城乡无差别义务教育，提高农村教师生活待遇，农村教师月人均增加生活补贴250元，缩小了城乡教师收入差距；把实施新型农村合作医疗和医疗救助当作一项民心工程来抓，让农民群众看得了病、看得起病；打破城乡就业差别格局，实行城乡无差别就业政策；免费对农民进行培训，鼓励农民自主就业，每年培训农民4万到5万人次。现在，新余市已经建立起覆盖城乡和不分所有制形式、用工形式、就业方式的社会救助体系，全市社会化管理服务网络覆盖率达100%。

张秀兰：新余市的做法，实际上就是在努力建立一个比较完善的农村社会救助体系。这个体系以低保制度为核心，包括农村“五保”制度、医疗救助、灾害救助、教育救助、住房救助等各个方面。在实际操作中，低保制度和各项社会救助制度还要与农村扶贫项目相互配合、相互补充，从而形成一个健全、有效的农村社会救助网络，切实解决农村贫困家庭的各种困难。将来条件成熟后，还可以将农村扶贫项目、农村合作医疗、农村社会保险等都纳入到统一的农村社会救助体系中。

陈清泉：我们村自2005年开始实施农村合作医疗制度，村民们每年只要交10元钱，就可实现看病无忧。但对有些低保户来说，拿出这10元钱也不容易。因此，村里通过采取医疗救助的办法，替所有低保户交了合作医疗的10元钱，让他们也能够享受到合作医疗带来的实惠。村里除了让低保对象领到保障金，还尽力给予他们多方关照。几位村干部分别挂钩服务“低保户”，保证随叫随到，把实事做到人、好事做到家。享受低保后，困难户见到我这个村支部书记，都会问声好，聊起来都说国家政策好。

文章来源：

<http://theory.people.com.cn/GB/49154/49156/6262681.html>

文档附件：

编辑： 文章来源： 人民网—《人民日报》

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]