



一、中西部地区城镇低保工作面临的新问题

随着城市化进程不断加快和失地农民急剧增加，中西部地区城镇低保工作出现了一些新情况和新问题。其中最为突出的是：失地农民的生活日益边缘化，正在成为城镇低保对象中最重要的群体。据四川省有关部门统计，1999年以来，全省仅征地农转非人员约有141.4万人，其中家庭人均可支配收入低于当地城镇居民最低生活保障线的有54.8万人，占征地农转非人员总量的38.76%；目前已经享受城镇低保的有17万人，占全部低保对象的11.64%。另据德阳市民政部门提供的数据，截至到2004年4月，JY区建设征地共涉及农转非家庭11105户，其中纳入城市低保的有3946户，占全部征地农转非家庭的36%，占全区低保户的38%；LJ县建设征地共涉及农转非人员5264名，其中有2300人享受了低保待遇，占全部征地农转非人员的43.7%，占全县低保对象的53.9%。再有报道指出，重庆市的低保对象在1999-2002年四年间骤增了四倍多。其中一个重要原因是征地农转非人员大量涌入。据重庆市民政局估计，2002上半年，全市65万低保对象中，有10%左右是征地农转非人员。这一比例在该市城郊结合部尤其凸显。如YB区低保对象中有7成多是征地农转非人员，JLP区征地农转非人员有4成左右在吃低保，DDK区10个征地农转非人员有3个在吃低保。

失地农民大量进入城镇低保制度，引发的问题目前至少有两个：一是低保管理的难度增大。由于政府建设征地的目的性很强，很少整建制完成。通常情况是，每征用1亩耕地，安排2-3人农转非，村级集体组织平均分配，一般是把安置的人数平均分摊到每个农户中，这就形成了大量的“半边户”，即一个家庭中，既有城镇户口，也有农村户口。由于城乡生活标准相差较大，“半边户”的收入核算趋于复杂，给低保管理工作带来了很大的问题。二是低保资金的压力增加。低保资金全部源自政府财政。失地农民大量、急速进入城镇低保制度，势必会给政府尤其是经济欠发达的中西部地方财政带来沉重的负担。调查显示，为保障7350名征地农转非人员的基本生活，德阳市旌阳区仅低保金一项每月就需支出62.77万元，占全区低保资金的46%。

二、造成中西部地区城镇低保工作问题的主要原因

1. 现行土地征用政策不完善所致。这可从纳入城镇低保制度的失地农户类型窥见一斑。据调查，目前纳入城镇低保的失地农户主要有三种类型：一是失地后安置补偿被拖欠的家庭。即土地被征用后，失地农民除“农转非”外，既没有发放基本生活费，承诺的一次性安置补偿也被征地单位长期拖欠。在此期间，这部分家庭的生活极为困难，不得不依赖低保金勉强度日。二是失地后领取基本生活费的家庭。即土

地被征用后，征地单位给失地农民每月发放一定数额的基本生活费（一般按每人每月81元和100元的标准）。由于当时核定的标准基数较低，也没有制定相应的增长机制，在消费指数明显上扬的情况下，这部分农户的生活水平降幅较大，有的已跌落进城镇低保。三是失地后领取过一次性经济补偿的家庭。由于货币安置是地方政府普遍采用的方式，因此这部分家庭目前所占比例最大。从调查情况看，货币安置给现行低保制度带来的冲击既是即时性的，也是长期存在的。这是因为，一方面享受此类政策的家庭，一旦发生成员患有重大疾病或经济补偿金使用不当，他们的生活保障问题很快就会凸现。另一方面，有限的经济补偿金只能帮助失地农户维持一段时间的基本生活（通常是5到7年时间），若政府就业促进和社会保障等政策不快速跟进，这部分家庭进入城镇低保行列只是时间上的问题。

2. 地方政府短视政策使然。为化解因国家建设征地所引发的诸多矛盾，地方政府大多采取“低保先行”的应对策略，即农民一旦土地被征用，政府首先以城镇低保制度承接，以确保失地农户的基本生活，进而保持社会稳定。在此过程中，城镇低保制度原有的甄别认定程序，要么形同虚设，要么有意放宽标准，致使大量的失地农民进入制度行列。这一现象在中西部地区可能更为普遍。因为，中央财政补助资金占这些地区低保资金总量的绝对比重，大体在六成到八成之间。在财政压力可能上移的情况下，即便是该地区保障对象迅猛增加，地方政府严格低保制度的意识和动力并不强烈。

三、完善中西部地区城镇低保制度的对策建议

1. 调整现行征地安置政策是确保失地农民基本生活的治本之策。土地是农民最基本的生产资料和生活保障。土地一旦被征用，失地农民至少应该获得两个方面的补偿：一是提供稳定的就业机会，这是维持失地农民可持续生计的根本出路；二是能够获得养老、医疗、失业等方面的社会保险。在家庭陷入贫困时，可以得到城镇居民最低生活保障制度的庇护。这是消除失地农民后顾之忧的物质基础。进而言之，如果征地安置政策不能保证失地农民获得上述两个“最基本”的利益，他们对城镇低保制度构成的压力始终会存在下去，社会稳定的大局也势必受到影响。

我们的基本看法是，现行的以发放生活费和货币补偿为主要内容的征地安置政策是不可持续的，必须尽快予以调整。可行之策是依据“以土地换保障，以保障促就业，以就业促发展”的思路重新进行制度设计。

首先，政府应千方百计促进就业，重点为40岁以上的大龄失地农民提供稳定的就业机会。为防止就业促进政策沦为敷衍、搪塞失地农民的“政策措施”，各级政府应宽广思路，分类指导，实事求是的制定政策。如基于中西部地区就业门路窄的实际，政府工作的重点应放在努力创造工作岗位上；针对城郊结合部“瓦片经济”或“楼宇经济”较为发达现实，政府部门应因势利导，积极引导和培育这一可持续生计项目；在不影响城市总体规划的前提下，各级政府应充分发挥留地安置蕴藏的就业潜力。

其次，政府应为失地农民建立专门的社会保障基金，以制度化方式解决他们的养老、医疗、失业等社会保障问题。为失地农民设立的各项社会保险制度，不要直接与现行城镇

的类似制度衔接。因为现行城镇的类似制度有很大的缺陷，譬如保障标准超过各方（政府、企业、个人）的负担能力，企业和个人参保积极性都受到影响。应推广浙江省的经验，遵循“低进低出”的原则，即设计一种“少缴费、少得益”的新制度。

一旦失地农民的出路（就业）和退路（各项社会保险）得到了较为妥善地解决，相信滑落进城镇低保制度这张“安全网”的人数便会明显减少。

2. 从战略高度认识城镇居民最低生活保障制度的地位和作用。客观地说，在中西部地区就业形势严峻，现行征地安置政策不完善的情况下，充分发挥城镇低保制度“最后的安全网”的作用，有其实际的功效，如化解社会矛盾，保持社会稳定等。但同时也应看到，城镇低保制度虽然在一定程度上可以熨平社会矛盾，为地方经济发展创造宽松的环境。然它所积累下来的问题，有可能将以一种更为复杂的形式让社会承担代价。为此，地方政府在制定政策时，应放眼长远，切不可因眼前利益而牺牲长远利益。

鉴于目前情况，以下两条措施有标本兼治的效果：一是中央政府应明确表明，对地方政府应该控制并且能够控制的问题，如失地农民大量涌入造成城镇低保范围扩大进而导致低保经费急剧增加的情况，中央财政原则上不负相关责任。二是中央政府不应仅仅从“保护耕地”的角度去考虑相关的问题，而应倡导用“以人为本”的思路去进行失地农民的政策设计，决不支持用制造大量城市贫民为代价来实现所谓的“城镇化”的做法。

文档附件：

编辑： 文章来源：

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