



### 论建立农村居民最低生活保障制度的条件、原则及运行机制

关信平

**摘要:** 中国农村最低生活保障制度是我国农村社会保障体系中的重要制度之一。建立农村最低生活保障制度,当前最缺乏的主要是制度-技术条件。在现阶段要推动农村低保制度的发展,应根据农村地区经济与社会发展状况,进行合理的制度设计,特别是要明确低保制度建设的基本原则,选择合理的运行机制。

**关键词:** 农村最低生活保障制度; 社会保障; 社会救助

在我国,最低生活保障制度是具有中国特色的社会救助制度,是社会保障制度中的重要组成部分,承担着为社会成员提供最基本的生活保障的任务,发挥社会安全网的作用,并体现了政府承担的基本社会保障的责任。我国城市低保制度已经有了相对比较健全的制度体系,但农村低保制度建设虽然也经历了十余年的时间,也有许多专家已经从各个方面论证了建立农村低保制度的必要性[ 1 ] [ 2 ] [ 3 ],并且不少地区近年来在推进农村低保制度建设的实践上明显加快了步伐,但从总体上看,与城市低保制度建设相比较,我国农村居民最低生活保障制度目前仍处于初级阶段,迄今为止只有部分农村地区建立了低保制度,并且其保障水平仍然较低,制度建设还很不完善,人们对农村低保的基本认识还不统一,在农村低保的理论探索和实践中还存在着不少的困难和问题。

建立和发展农村低保制度需要有一定的条件,其中最重要的条件是问题与需要、资源条件、政治条件,以及制度-技术条件。在当前的情况下,前三个条件都已基本具备,而后一个条件是目下最为缺乏的方面。因此,为了促进农村低保制度的建立和发展,应该重点对目前农村低保制度建设中在制度-技术方面存在的若干问题进行探讨和分析,并结合我国农村的实际而做出相应的政策创新。

#### 一、目前建立农村居民最低生活保障制度的条件分析

与其他社会政策一样,建立农村居民最低生活保障制度需要有一定的条件。过去若干年中农村低保发展缓慢,有关方面的理由是“条件不成熟”。中央在2005年“十一五”规划的建议中提出:“有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度”,其中也将“条件”的因素放在重要的位置。因此,分析“条件”对于理解农村低保制度的建立与发展有着重要的意义。

建立农村低保制度确实需要一定的条件,但对于其“条件”不能只从狭义上去看,而

应该从更广泛的社会背景中去分析。从广义的角度看,建立一个社会保障项目的条件包括人的需要的条件(是否存在未满足的需要)、资源条件(是否有足够的经费等资源)、政治条件(是否具有政治上的意义)和制度-技术条件(是否有合理的制度安排和技术手段)等各个方面。在四个方面的条件中,人的需要条件和政治条件属于需要层面的条件,而资源条件和制度-技术条件属于手段性条件。一般说来,这四个方面的条件在构成社会政策行动中缺一不可,并且政府的社会政策决策一般是在这四个方面的平衡中确定某项社会政策的优先性。但有时候由于政治方面的特别需要,政府也有可能超常规地打破手段性条件的限制,促进某项社会政策行动。这就是所谓的“没有条件创造条件也要上”的政策实践模式。

我们还需要再具体分析农村低保制度建设和发展中的各种条件。首先,从需要的角度看,目前农村中存在着一定数量的贫困家庭,这些贫困个人和家庭因其自身不可克服的困难而陷入贫困,处于“不救不活”的状况,传统的家庭保障、土地保障和集体保障都难以解决他们的问题。尽管农村扶贫开发行动等反贫困行动可以提高贫困地区的经济增长能力,从而在总体上起到缓解区域性贫困的作用,却无法使农村中丧失劳动能力的贫困家庭摆脱贫困。因此,客观上需要建立农村低保制度来帮助最贫困的家庭摆脱贫困。其次,从资源的角度看,建立农村低保制度需要一定的政府开支,但即使参照城镇低保人口比例,在农村中低保人口也达到5%的比例来大致核算,在全国范围内做到“应保尽保”,总人数也就4000万左右。如果按照20-30元/人·月的补差额计算,每年所需资金总量约100亿元,约占政府政策财政支出总额的0.3%。即使这个数额再扩大一倍,从政府的财政支付能力上看,满足资源供应总量也应该是没有问题的。几年前便有研究者指出,政府的财政能力已不应该是发展农村社会保障的限制性条件[4]。再有,从政治条件的角度看,在过去“稳定压倒一切”的目标导向下,政府倾向于首先解决对社会和政治稳定威胁较大的问题。而农村特困人口在政治上不活跃,对政治稳定影响不大,因此,建立农村低保缺乏足够的政治优先性条件。但近年来在“构建社会主义和谐社会”和“建设社会主义新农村”的目标导向下,解决农村特困人口生活困难的问题所具有的政治意义越来越突出。并且,从总体上看,近年来政府在社会政策方面的行动有明显加强,对农村社会发展的投入也越来越多[5]。综上所述,建立农村低保制度的前三个方面的条件都已基本具备,剩下的就是制度-技术条件了。

所谓社会政策的制度-技术条件,是指在一项社会政策制定和实施过程中要考虑的制度性安排和相应的技术支持系统。在当代社会,任何一项社会政策行动都是一个复杂的社会工程,它涉及多个方面,以及资源调动、资金运行、受益者确定、资金管理、资金给付和服务传递等一系列的环节。为了使这套复杂的社会过程体系能够有效地运行,就需要有专门的制度设计和专门的技术支持。制度设计的目标一方面是要规范各方的权利义务关系,协调各方的利益,另一方面也是要更加有效地使用社会政策行动的资源(资金),使之能发挥更大的社会效益。

在农村低保制度建设中的制度设计主要包括农村低保的资金来源模式、低保制度在受益者中的选择、保障水平和范围、资金及受益者管理模式,以及低保制度与其他社会保障制度之间的关系协调等方面。

## 二、农村低保制度的经费来源及各级政府责任分担模式

与其他社会保障项目一样,足够的资金供应是低保制度得以正常运行的基本保证,是决定能否和如何建立农村低保制度体系的重要因素。资金供应的责任模式涉及各个方面的利益。目前在此问题上的争论集中在两个方面:一是政府与农村集体组织及农民的责任

分担问题;二是地方政府与中央政府的责任分担问题。

长期以来,我国农村地区社会保障和其他社会福利事业主要靠农村集体组织筹集财政资源,来自政府的资金支持力度不大,并且往往是辅助性和应急性的,在政府财政负担的项目上也主要

是由地方政府负担。然而,近年来这两个方面都发生了很大的变化。

首先,在政府与农村组织及农民的分担关系上,由于在税费改革和取消农业税以后农村基层

组织(村和乡)的财力大减,根据笔者近期在若干部分地区的调查表明,目前大量的基层组织基本上没有能力为农村低保提供足够的资金。因此,农村低保资金只能来自县以上的各级政府。与城市低保制度相比,农村低保所需要的经费总量小得多,从目前情况看,通过各级政府财政分担,这笔资金根本不会对各级政府财政造成很大的压力。

其次,在中央政府与地方政府的责任关系上,在目前的财政体制下,中央和地方在社会保障的事权划分上存在着一些不明确之处。许多地区在发展社会事业方面存在着对中央财政的过分依赖,希望通过中央财政的投入来发展包括农村低保在内的社会事业。这种依赖一方面是由于地方财力有限,客观上需要中央财政的支持,另一方面也存在着地方财政与中央财政之间的利益博弈,一些财力并不十分有限的地区往往也等待中央财政的投入。但中央财政在面临众多需求的情况下,在落实向地方社会事业的财政转移支付决策时往往也十分谨慎。由于中央与地方的财政责任问题未能确定,因而,导致一些地区在低保资金的安排上不同程度地遇到了问题。一些本来可以建立农村低保制度的地区仍在观望,等待中央新政策的出台。一些已经建立农村低保制度的省份也希望中央财政有所投入。这样,农村低保制度的发展受到了很大的限制。为此,我们认为最现实的一种解决办法应该是一种责任分担的模式,即由中央和地方政府共同承担其财政投入。

我们认为,解决这一问题,首先要在总体上进一步明确中央政府和地方各级政府在社会保障方面的事权划分原则。目前的农村低保都是由省级及以下的地方政府负责,一些研究者也提出过低保主要应该由地方政府负责的观点[6],但从目前的情况来看,我们仍然建议中央政府应该对农村低保给予适当的财政支持。其理由是:其一,对于经济欠发达和政府财政能力较弱的地区,中央财政的支持在今后一段时间中仍将是推动其建立农村低保制度的重要财力基础。如果没有中央财政的支持,许多省区在近期内可能难以建立农村低保制度。其二,在已有18个省市区建立起这套制度的情况下,如果不尽快推动该制度在全国范围的普及,将可能造成不同地区之间社会事业发展差距的进一步拉大,形成新的社会不平等。并且,经济不发达地区的农村贫困者最多,因此,最需要建立农村低保制度。但如果没有中央财政的支持,它们又最难建立农村低保制度。其三,中央财政的投入对建立全国统一的农村低保制度有重要的意义。如果中央政府长期不给予资金投入,势必将影响中央政府在此项制度上的规范和指导能力,各地在建设农村低保制度方面将越来越按照自己的情况和工作思路各行其是,因而会出现参差不齐、五花八门的农村低保制度。从构建整个农村社会保障体系的长期发展战略上看,及早形成全国统一的体制仍是很有必要的。其四,农村低保制度所需要的经费并不高。如果中央财政向50%的贫困人口提供50%的经费支持,那么一年只需要25亿元左右。即使中央财政在总的低保开支中承担一半的经费,其负担也不会很重,远远低于当前中央财政对城市低保的资金投入量。

在省及以下各级政府的财政分担关系可以由各省自行决定,但一般也应该有一个相对统一的全国性指导原则。由于农村基层政府的财政能力一般较弱,因此,它们负担农村低保资金的能力也较低。为了不使农村低保制度成为基层经济与社会发展的负担,上级财政的转移支付是必需的。因此,建议在中央财政投入的情况下,省级财政也应该有相应的

投入, 并且应该负担较大比例。

最后应该指出的一点是, 基层乡镇和村级组织也应该有必要的投入。一是在有条件的地区, 乡镇可以为低保投入一定的财政资金。二是村级组织应该承担一定的劳务保障责任。例如, 对于没有劳动能力的低保户应该明确责任由村组织安排代耕的劳务, 代耕的具体组织方式可以由各地自行决定。在取消农业税以后, 土地应该具有更多的净收益, 因此, 由村组织负责安排代耕, 事实上可以使低保户从土地上获得更多的收益。从代耕的土地上增加的收益可以折算成现金, 加入到低保对象的收入核算中, 因而可以减少他们对政府低保资金的依赖。

### 三、农村低保的基本制度原则建

在农村低保工作中如何确定保障目标、保障对象、保障面和保障水平, 在理论和实践上都是一个难题。由于最低生活标准本身并没有一个绝对客观的标准, 因此在确定最低生活标准、保障面和保障水平的时候, 在很大程度上受制于政府的政治目标和经济能力。保障面过窄或保障水平过低, 会使低保制度难以获得足够的社会效益, 而保障面过宽或保障水平过高, 又会导致经费和管理上的困难。

#### 1. 基本目标: 救助与扶贫相结合的原则

救助与扶贫是农村反贫困行动体系的两个方面, 只靠扶贫难以解决所有的贫困问题, 因此建立农村低保是必需的[7] ( P165 - 175 )。但农村低保作为一种社会救助制度, 在反贫困行动中的效果也是有限的。从总体上看, 救济不应成为对农村扶贫的最终目的, 帮助贫困户脱贫才是根本。因此, 在建立农村社会保障的实践中, 应注意将救助原则与扶贫原则相结合, 使其发挥更大的正面效益, 而减少其负面效果。

救助与扶贫相结合的原则分为两个层次。首先, 在建立农村低保制度的同时, 还应该继续推进农村扶贫开发行动, 尤其是在经济欠发达地区更应该如此。迄今为止, 农村扶贫和农村社会救助基本上是分立的行动, 由两个部门在分别管理, 相互之间的制度协调比较差, 因而导致在扶贫行动中忽略了社会救助, 而社会救助又难以与扶贫行动挂钩。因此, 我们建议将扶贫与救助两套制度加以合并, 或至少在两套制度间建立制度性的联系, 以协调农村的扶贫行动与社会救助。其次, 在农村低保制度和其他社会救助制度自身的行动中也应该注意兼顾救助与扶贫。尽管目前农村低保对象中大多数都是丧失或部分丧失劳动能力的人, 但事实上还有一些虽然具有一定的劳动能力, 但由于各种原因也陷入了贫困的人。随着农村低保制度的发展, 后一类人中将可能有一些也会加入申请低保的行列。因此, 可以将农村低保与农村扶贫相结合, 建立农村贫困户的分类管理机制, 对丧失劳动能力的人给予救助, 而对有脱贫能力的低保对象, 通过提供资金、技术、信息、就业机会等手段, 帮助其发展特色种植、养殖、经商、经营副业等, 从而彻底摆脱贫困。

#### 2. 救助对象: 普遍性与特殊救助相结合的原则

农村最低生活保障制度应该是一种具有普遍性的社会救助制度, 所有的农户当遇到依靠自己的力量无法解决的困难时都有资格申请最低生活保障。从这个意义上看, 农村居民最低生活保障制度不同于传统的“五保”制度。“五保”制度只解决农村“三无”人员的保障问题, 而从理论上讲, 低保制度对申请者不应该有预先的“身份条件”限制。实行普遍性原则, 将使农村低保真正成为一个面向所有农村居民的基本安全网, 因而具有比“五保”制度更为普遍的社会意义。但鉴于我国农村的实际情况, 现阶段的农村低保制度应该遵行特殊困难救助原则, 即受益者应该是本人有无法克服的困难, 而不应该像城市低保那样只按照其实际收入情况来确定受益者资格。按照这一原则, 农村低保对象应该主要包括因大病、重残及其他一些靠个人和家庭无法克服的“天灾人祸”等各种因素而导致

家庭主要劳动力暂时或永久丧失劳动能力,并因家庭缺乏劳动力而导致家庭收入严重低下者。坚持普遍性与特殊救助相结合的原则,主要目的是要使低保制度真正救助到最需要救助的人,并且防止发生低保“养懒人”的情况。这一原则的基础在于,我国农村的基本土地制度保障了一般农户的基本劳动条件,因此,有劳动能力的人首先应该依靠自己的劳动获得基本生活条件。只有那些失去土地或缺乏劳动能力,或者有无法解决的特殊困难的农村家庭才有资格申请低保。

### 3. 救助水平:满足基本需要与最低水平救助相结合的原则

作为一种基本的社会救助制度,低保制度的一般原则是只满足其对象最基本的生活需要。在这一方面,低保制度与五保制度有很大的不同。根据《五保条例》的有关规定,五保要保障“五保户”的生活水平不低于当地村民一般的生活水平,而低保制度目前仍大致按温饱标准设计,即只负责使低保对象的生活水平高于绝对贫困线,或者说只是达到当地普通居民的最低生活水平。从理论上讲,确定低保标准时应该把握两个方面的原则,一方面,低保制度应坚持最低救助原则,救助标准应控制在使被保障对象能够在当地维持最低生活水平,而不能靠政府的救助而使其达到当地的一般生活水平。实行最低救助原则的主要意义是鼓励有劳动能力的家庭首先依靠自己的力量摆脱贫困,政府和集体组织提供的救助只能起到辅助性的作用。此外,救助标准对救助范围有相当大的影响,在救助标准上的微小调整都会导致救助范围的很大变化。因此,低保标准不能制定得太高,否则可能会出现有劳动能力的人长期性地依赖政府救助的现象。但另一方面,所谓“最低生活标准”应该是按照当地经济与社会发展水平为基础的基本生活标准,是一种能够保障其对象达到当地“社会人”水平的基本标准,而不只是满足生理上的生存需要。

从经验上看,国际上多以收入中位数或平均收入的40% - 50%为相对贫困线。但我国农村低保制度尚不具备以相对贫困为基础的救助标准。如果说按收入计算五保户应该达到或接近当地平均收入的话,那低保对象的所有收入就可以考虑设定在当地平均收入的1/4左右。目前城市低保的标准大概在人均收入的1/4左右,而农村低保对象所实际得到的低保现金救助应该低于这个标准,因为农村还有土地资源。

### 4. 保障范围:价值选择、资源供应与技术条件综合考虑的原则

如何确定救助范围也是社会救助制度设计中的一个重点问题和难题。在具体的社会救助政策设计中常常无法依据可靠的客观指标来确定合理的救助范围,因此,需要结合多方面的因素确定合理的救助范围。其中既要有价值选择,又要有资源供应和技术性条件的考虑。在价值选择方面,一是对贫困者的态度,只是救助那些极端贫困而又无力摆脱贫困者,还是应该更多地从公平分配的角度考虑,让低保制度发挥调节收入分配的功能;二是如何理解和处理城乡之间差距的问题:是否应该缩小城乡之间在社会救助方面的差异?我们应该一方面坚持公平优先的原则,另一方面也应该看到,公平原则应该更多地体现在社会政策的总体层次,而一项具体的制度,应该在现有条件下完成其具体的任务。从这一点来看,对于农村低保制度来说,贫困救助应该是更加优先的原则。

在资源供应方面,比较重要的因素是资源支持的力度。毫无疑问,救助范围的扩大势必要求更多的财政资源支持,只有在充足的资源支持的条件下,才可能对保障范围做出相应的调整。从技术条件方面看,救助范围扩大将会导致基层低保和特困户救助工作量的成倍增加。救助范围越小,目标人群确定越准确。但是,随着救助范围的扩大,救助条件会随之放松,要想保持低保对象的准确性,程序上必然会变得越来越复杂,管理的成本也就随之而成倍提高。

因此,在处理低保规模的问题上,应该注意结合社会效益、资金供应、工作成本等方面的因素综合考虑,并且通过更加具体的调查找到“最佳边界”。但是,扩面的过程要实

事求是和量力而行,要防止由上级预设一个比例要求下级去达到的现象发生,也要防止下级组织为了争取上级的资金而人为地夸大扩面的现象。

#### 5. 综合性保障资源:土地保障与农村自有资源相结合的原则

目前,尽管很多地方土地收益下降,但是,土地保障还有一定的作用。首先,土地基本上可以保证低保家庭的食物来源。其次,农民可以利用承包的土地发展一些经济效益较高的特色种植以增加家庭收入。缺乏劳动能力的低保户由于无法耕种土地,因而其土地没有发挥应有的保障作用。针对这种情况,可以将村中自有的人际网络和劳务资源充分组合,由村级组织安排对其提供“劳务救助”,即帮助他们耕种土地,以发挥土地的保障价值。这应当成为一种制度,体现村集体对低保户的救助责任。更具体地讲,各地应该将申请低保者的土地预期产出作出测算,将其预期的收入加到低保申请者的收入核算中,并实行由村集体承担代耕劳务的制度。如果因自然灾害等意外原因导致没有获得预期的收益,则可以从灾害救济中加以补充救助。

### 四、农村低保的运行机制分析

合理有效的运行机制是任何一项社会政策得以顺利运行并发挥其社会效益的基本保证。农村低保制度的运行面临的复杂因素比较多,因此,运行机制的设计就显得更加重要。

#### 1. 对象确定机制

对象选择机制是绝大多数社会政策都面临的基本问题之一。我国农村贫困的原因、特点和表现形式相当复杂,因此,如何确定救助对象是低保制度面临的一个难题。农村低保工作首先在收入标准及其测定中存在较大的困难。低保制度一般要根据申请者的家庭收入状况或实际生活困难情况来确定其是否具有受益资格。这一过程分两个重要的方面:一是确定合理的资格标准,二是掌握申请者真实的收入和生活困难情况。和城市低保相比,我国农村低保在这两个方面都有其不同的特点。城市低保在确定对象时标准比较容易确定,但掌握申请者具体收入和实际生活情况比较困难。因为城市较贫困居民的收入来源相对比较单纯,一般都是以就业收入为主,因此,城市低保的标准相对比较简单。但城市居民的经济活动较为复杂,并且私密性较强,因此获得其就业和收入的真实情况也不大容易。农村低保工作在此方面的特点与城市正好相反,获得申请者的劳动、财产和实际生活情况比较容易,但低保标准不好确定。农村居民社区性很强,家庭财产、就业(劳动)状况和生活状况透明度很高,有利于掌握低保申请人的收入和实际生活状况;但另一方面,由于近年来农村家庭劳动以农副业为主,并且收入来源多样化,因此,要定量核算其现金收入不太容易。由于这一方面的原因,农村低保不宜照搬城市低保单一的收入标准。

鉴于上述原因,农村低保制度在确定受益对象时,应建立定量与定性相结合的收入及生活困难评估机制。在定量测算方面,应根据全国性农村贫困标准,结合各地经济发展和人均收入情况,制定常规性的农村低保标准。农村低保标准的定量收入测算,应该根据各地的实际给出需要纳入收入测算的项目(如土地收益、副业收益、务工收入等)。在定性测算方面,主要由基层组织及群众代表对申请者的实际生活和困难状况作出具体的判断。在这方面也应给出一些指导性的标准,如家庭中是否存在大病、重残和其他特殊困难的情况。

在实际操作中,农村低保对象审核过程应该坚持公开和公正的原则。由于我国农村的特殊经济与社会条件及文化特点,作为一项普遍性社会救助制度的低保制度难免会成为很多人都愿意去争取的“福利利益”,从而导致一些并不十分困难的人也去申请。同时,由于低保审核标准具有一定的模糊性,缺乏“硬标准”,因此,会给基层组织的实际操作带

来困难,甚至可能因基层干部在审核标准掌握上的偏差而导致群众的不满。为了防止这些情况的发生,最佳的办法是在审核过程中,始终强调和坚持公开和公正原则。所谓公开原则,是指采取公开审核的办法,一是组成有广泛代表性的、为群众所信任的专门小组来负责审核工作。二是将审核过程的各个环节的情况都公布于众,以便将其置于群众的监督之中。所谓公正原则,是指在低保对象的审核过程中,要始终把握低保制度的社会救助的目标,平等地对待所有申请者,使低保资金真正用到最应该救助的人身上。应该强调的是,在对象确定过程中应该将坚持群众监督和避免“贫困烙印”与“社会排斥”相结合。一方面,有效的群众监督是坚持公开原则的必要方式,但另一方面这种做法又可能会在一定程度上带来“贫困烙印”的问题。因此,在坚持公开原则时也应该注意防止“贫困烙印”和社会排斥现象的发生。低保对象也是平等的社会成员,仍应具有平等参与农村社区公共事务的权利和机会。

## 2. 动态管理模式

与城市低保对象一样,农村低保对象中许多人的困难情况也是可逆的,因此,动态管理是必需的。其必要性一是需要通过动态管理的方式让家庭经济状况已经好转、或者其困难状况已经缓解的家庭退出低保;二是通过动态管理的方式去发现和纠正初次审核时可能出现的偏误。动态管理可以同时采取定期和不定期的方式进行。一方面可以由基层机构低保工作人员通过不定期的走访调查或群众举报信息,来确定低保对象有关信息的偏误或其实际情况的变化;另一方面可以设立对所有低保对象周期性的复核审查制度。可以根据低保对象初次审核的严格程度、低保水平的高低以及管理成本等因素,综合考虑定期复核审查的时间、程序及资料的严格程度。

## 3. 资金发放:社会化发放的优点及困难

低保资金的发放也是低保制度运行的一个重要环节。由于农村居民居住相对分散,并且组织力量相对比较薄弱,因此,由低保管理机构直接发放低保资金存在着工作量大和资金不安全的风险。相比之下,低保资金社会化发放的优点是提高效率,减少漏洞。所谓“社会化发放”,是指委托专业金融机构代为发放低保资金。目前,许多地区的农村低保已经实施了社会化发放。但是由于资金量比较少,在银行存储的时间比较短,因而影响了银行系统(或信用社)承担这一业务的积极性。为此,建议在中央层面上民政部门与银行系统沟通,建立农村低保金通过银行发放的制度性规定。动员或要求银行系统从承担社会责任的角度来承接这一业务。专业金融机构应该将承担这项工作看作是参与农村贫困救助的社会公益性行动,因而,不应该简单地按照商业行为原则办理。

## 4. 规章制度的严格性与基层机构任意处置的权限问题

低保工作是一项政策性很强的工作,需要有严格的制度性规定和相应的操作程序,以便排除操作过程中人为的干扰。但另一方面,农村贫困的情况千差万别,特别复杂,任何制度性规定都难以把所有复杂情况都包含进去,总有一些无法通过规则去解决的问题。因此,为了能够使农村低保制度更有效地发挥社会效益,应该给基层低保组织机构(主要是村级组织)一定的制度规定外的任意处置权限,以帮助他们应付各种复杂情况。

基层组织的任意处置权是指授予基层组织一定的权力,使他们能够自行决定是否应该对在制度规定以外,但又确实贫困的人提供一定的救助。给予基层组织一定的任意处置权,一方面可以使农村低保更加灵活地发挥社会效益,另一方面也可以节省上级组织在审核复杂情况方面的工作量,从而节省管理成本。

但是从目前情况来看,基层(村级)组织的任意处置权不能过大,并且在实行任意处置权时要注意以下一些要求:一是要规定任意处置权使用的原则和范围,二是要规定任意处置权使用的程序,三是要对低保工作人员加以培训,以便使其更好地使用任意处置权。

#### 5. 建立健全农村低保的管理体系

在农村低保制度的建立和运行过程中,还应注意其管理体系的建设,重点是组织体系建设及硬件设施的配置。健全的组织体系和一定的硬件设施,是农村低保能够有效运行的重要保证。组织体系建设滞后和硬件设施不足是目前农村低保中普遍存在的问题,其表现是缺乏专门的低保组织机构,缺少专门的工作人员,办公经费不足,工作人员培训不够,以及硬件设施落后。这些情况反映出农村低保目前仍处于初期阶段。无论是基层低保机构及其工作人员还是上级政府主管部门和财政部门,在建设农村低保管理体系时,都应该同时具有管理的有效性和管理成本两个方面的概念。应该对农村低保管理的有效性和管理成本作出细致的动态定量分析,以确定对农村低保管理及其各方面要素投入的合理比例。

#### 参考文献:

- [ 1 ]蔡,都阳. 建立农村“低保”制度的条件已经成熟[J]. 中国党政干部论坛,2004, (9):17 - 18.
- [ 2 ]马斌. 积极建立农村居民最低生活保障制度[J]. 中国农村经济,2002, (7):51 - 55.
- [ 3 ]何菊芳. 构建农村最低生活保障制度的设想[J]. 当代经济研究,2005, (9):70 - 72.
- [ 4 ]郑功成. 农村社会保障的误区与政策取向[J]. 理论与实践,2003, (9):20 - 21.
- [ 5 ]王绍光. 顺应民心的变化:从财政资金流向看中国政府政策调整[J]. 战略与管理,2004, (2):51 - 60.
- [ 6 ]杨良初,赵福昌,韩凤芹. 社会保障事权划分研究[J]. 财政与发展,2004, (10):4 - 9.
- [ 7 ]唐钧,张时飞. 调整中的城乡最低生活保障制度[A]. 汝信. 2006年:中国社会形势分析与预测[C]. 北京:社会科学文献出版社,2006.

## Conditions , principles and mechanisms of minimal living security system for the rural population

Guan Xinping

( Department of Social Work & Social Policy , Nankai University , Tianjin 300071 )

Abstract :Rural Minimal Living Security (RMLS) system is one of the most important components of Chinese rural social security system. At the present there are problems in the RMLS. According to the author , the RMLS should be built on the bases of four conditions , among which the institutional2technical condition is the most important . To promote RMLS , we need a proper institution design based on the rural socio2economic background , and the first two tasks are to have basic principles and to choose effective operating mechanisms.

Keywords :Rural Minimal Living Security (RMLS) ; social security ;



作者简介:

关信平(1956 - ),四川成都,经济学博士,南开大学社会工作与社会政策系教授,博士生导师,主要研究社会学、社会政策、社会工作和人口学。

责任编辑 全 成

基金项目:国家自然科学基金项目“农村最低生活保障制度研究”(70341008)。

文档附件:

编辑: 文章来源: 《文史哲》2007 年第1 期

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>]