



完善城乡居民最低生活保障制度

黄宁莺

2008-10-06 10:25:27

在公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时，由国家和社会按照法定的程序给予款物接济，以使其生活得到基本保障的制度称为最低生活保障制度。我国低保制度由两个组成部分，即城市居民最低生活保障制度和农村居民最低生活保障制度。最低生活保障制度是我国社会保障体系的重要组成部分，是从制度上保障城乡贫困人口基本生活的重要途径。党的十七大报告首次将最低生活保障制度与基本养老、基本医疗并列为社会保障体系的三大重点，提出要“完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平”。这标志着最低生活保障制度进入了城乡统筹的制度全面建设的新时期。

我国最低生活保障制度的建立是从城市开始的。1997年9月，国务院下发《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，标志着城市低保制度正式建立。1999年9月，全国668个城市和1638个县政府所在地的建制镇已全部建立最低生活保障制度。目前，城市低保制度已基本上实现应保尽保。在民政部推动下，到2006年底，已有24个省区市建立了农村低保制度，覆盖了1509万人。2007年7月，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》，到当年底，农村低保保障人数达到3452万人，农村低保制度已全部建立起来。这表明我国社会保障体系已基本统筹起来，“全民低保”进入攻坚阶段。

由城市低保制度向农村低保制度的转变，进而实现全社会低保制度，这是我国社会保障制度建设的一个重大转折，有着深刻的社会意义。首先，在市场经济条件下，需要政府和社会建立一种维护城乡困难群众基本生存发展权利的制度，使困难群众的基本生活得到保障，享受到经济社会发展成果。城乡低保是党和政府解决困难群众民生问题的最重要的制度安排。其次，低保制度不附加先决条件、不考虑社会身份，唯一的认定条件就是家庭人均月收入是否低于当地低保标准。这样的制度安排，彰显了社会公正，维护了社会底线公平，在保障困难群众基本生活、促进社会和谐方面发挥了重要的基础性作用，成为名副其实的最后一道安全网。再从收入风险理论角度来看，个人的收入风险在一定程度上是个人私人风险，但是当这种风险超过一定程度，就会转化为公共风险，影响公共安全。只有代表公共利益的政府才能解决这类收入风险，建立低保制度就是应对措施之一。因此，建立低保制度，是关系国家政权巩固和长治久安的大计。20世纪90年代以来，我国居民收入差距拉大，这不利于经济的长期稳定发展。城乡低保实际上是政府主导的收入再分配，通过财政手段提高困难群众的收入水平，缩小社会成员之间的收入差距。同时，低保家庭获得的低保金主要用于维持基本生活，这些资金转过来又拉动了基本生活消费品的生产和国家税收的增加。从这个意义上说，城乡低保对促进经济发展具有积极作用。

◆ 低保制度运行的现实困境

低保制度尤其是城市低保制度实施以来取得了很大成绩，但是，由于这项制度建立的时间还不长，还存在以下几个主要问题。

保障标准总体过低且地域差异较大。从全国范围看，不少地区在建立这一制度时确立的保障线不足100元。到2007年，全国平均低保标准为182元（人均补差102元），上升幅度不到1倍。除整体保障标准过低外，当前我国各地的保障线之间差别也很大。2007年，全国城市低保标准最高的是上海（350元），与最低的新疆（138元）之间相差超过2.5倍。这一显著差别反映出各地政府财政支付能力上的差别，这就导致欠发达地区对低保对象的保障更不充分。

与就业机制缺乏有效衔接。目前，我国低保制度的设计有个很大的问题，即低保户一旦参加工作，获得收入，就有可能退出低保，并失去低保户所拥有的配套救助，很可能“得不偿失”。在这种情况下，低保户就可能为享受低保而拒绝就业。另外，当前各地对低保户再就业的支持政策也存在力度普遍不足的情况。

家计调查困难。当前，低保工作人员主要是通过入户调查、群众举报等方式，来了解和监督低保户的个人情况。这些调查方式容易产生家计调查信息失真的问题，对此，政府机构并没有找到有效的措施来应对。

低保制度管理体系不健全。随着低保覆盖面的扩大以及财政投入力度的加大，尤其是随着农村低保制度的推行，低保管理体系不健全的问题日益突出。比如在许多地方，县一级低保工作尚未明确专门的低保工作机构。基层低保工作机构和人员编制没有落实，导致制度实施不能达到预期效果。

农村低保底数亟待摸清。农村低保制度建设在2007年才全面启动，由于统计方法和统计口径的差异，未能形成一个普遍认可的全国性数据。根据国家统计局《2007年国民经济和社会发展统计年报》，农村绝对贫困人口认定标准为年人均纯收入785元以下，按此标准，截至2007年底，全国农村绝对贫困人口数为1479万人。而根据民政部公布的数据，2007年底，全国低保对象是3451万人，平均低保标准为每人每年840元，远超过国家扶贫办公布的农村绝对贫困人口总数。之所以存在差异，是因为农村低保对象的认定是依据各市、县、区政府自行制定的低保标准，而非国家统计局公布的农村绝对贫困线。因此，民政部门在规划和落实农村低保制度时，亟需解决的问题是如何定义农村低保对象。

◆ 完善低保制度的思路

在相当长的一段时间内，低保制度都将是我国社会保障制度中的重点，必须进一步健全和完善这一制度。

适当提高低保补助标准，扩大低保覆盖面。低保标准的确定是城市居民最低生活保障制度的核心和关键。各地应结合本地区的经济发展情况，及时对最低生活保障标准进行适时修改，以确保低保人群能得到充分救助。此外，扩大低保制度覆盖面也应从制度设计上进行回应，受助人总量应根据实际有所提升。这样，才能建立一个有效的社会安全网络机制，所有遇到特殊困难的社会成员能在制度支持下渡过危机，重新回归正常的生活轨道。

强化低保制度推进就业的功能。对有劳动能力的贫困者，应建立规范化的具有激励作用的保障标准和支付方式，防止其对保障金的消极依赖。在保障标准上，进一步扩大有劳动能力的贫困者与无劳动能力的贫困者之间的差别。改进对低保对象的培训方式和培训内容，使之真正切合低保对象的就业需要。积极发展社区服务和公共服务，为有劳动能力的低保对象提供临时性就业岗位或要求其做“社区义工”，将救助金转化为劳动

津贴。

改进家计调查方式。在家计调查方面，应当加强民政部门和银行等金融部门的合作。国家应出台相应的法律法规，授予民政部门相应权力调查低保申请人和低保对象的储蓄状况和银行账户变更状况，或可将这一工作授权给具有法律权威的第三方代为执行。

加强管理体系建设。低保工作要获得实质性进展和长足进步，离不开一支专业化的基层工作队伍。要加强基层低保工作人员的专业化建设，除了要建立相对独立的基层低保工作岗位之外，还应对该岗位的任职资格、工资待遇、保险福利加以明确规范。民政部已开始着手解决这一问题，2007年下发了《关于开展基层低保工作规范化建设活动的通知》，决定用一年时间在全国开展以“规范管理、优质服务”为主题的基层低保工作规范化建设活动，以全面提高基层低保管理水平和服务质量。

尊重各地制定的农村低保标准。在政府各相关职能部门尚未形成一个普遍认可的全国性的农村绝对贫困人口数据之前，在中央政府尚未拿出足够的资金支持农村低保之前，应充分尊重各市、县、区政府依据自身财政状况和经济发展水平而制定的农村低保标准。这既有助于中国贫困标准与国际接轨，也有利于经济发达地区的贫困人口分享改革发展成果。（黄宁莺 福建师大公共管理学院）

文档附件：

编辑： 文章来源： 《福建日报》

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>]