

建立农村最低生活保障制度的综述

<http://www.criifs.org.cn> 2005年5月17日 赵复元整理

我国是一个农业大国，农村人口占全国人口的80%，约为9亿。妥善解决广大农村困难群众的最低生活保障，有着重要而深远的意义。农村地区推广“低保”制度，体现了政府在积极承担更多的公共职能，但相应资源需求的扩张与地方财政困境之间也呈现出尖锐的矛盾，农村“低保”任重道远。保障农村困难群众的基本生活已成为社会各界关注的焦点。

一、当前农村贫困的现状与农村低保工作存在的问题

农村最低生活保障制度是国家和社会为保障收入难以维持最基本生活的农村贫困人口而建立的一种社会救济制度。建立农村最低生活保障制度既能及时有效地保障农民群众的基本生活权益，促进农村社会经济稳定协调发展，也是能否尽快建立与完善农村保障制度的关键。

建立农村居民最低生活保障制度的意义：

1、建立农村最低生活保障制度是市场经济发展的客观要求。20世纪80年代，农村经济体制改革和社会主义市场经济体制的初步确立，使农村的社会经济状况发生了根本变化，以集体经济为依托的农村社会保障体系基本解体，农村传统的以土地为基本手段的生活保障体系被削弱，农村的传统家庭和社会关系不可避免地发生了变化，养老、医疗问题以及部分农民的贫困问题日趋严重。尽管1995年民政部为了帮助农村的贫困户解决衣食之忧，开始在部分地区开展了建立最低生活保障制度的试点工作，但仍难以适应社会主义市场经济发展的要求。一是实施范围窄，覆盖面小，相当部分贫困居民得不到救济和补助；二是标准偏低，难以保障救助对象的基本生活；三是民政部门的救济经费不足，根本满足不了贫困人口的实际生活需要。所以，为适应市场经济发展的客观要求，必须尽快建立起我国农村最低生活保障制度。

2、建立农村最低生活保障制度可以缓和改革中的社会矛盾。改革本身是经济利益在全社会的重新分配过程。在这一过程中，一部分人会受益，一部分人会受损；或者一部分人的受益高于另一部分人的受益。因此改革蕴含社会风险并形成对社会成员的压力。但是，全社会每一个人对社会风险的承受能力是不一样的。显然弱势群体对社会风险的承受能力较低，当这些弱势群体的基本生活受到威胁时，贫困就不仅仅是经济问题，也可能转化为政治问题，产生严重的社会矛盾。建立农村居民最低生活保障制度有助于改善农村弱势群体和贫困群体的生活，缓和社会矛盾，为经济建设和改革开放创造良好的社会环境。

3、建立最低生活保障制度是尽快健全农村社会保障制度的关键所在。农村养老保险和医疗保险都必须具备一定的社会经济条件，即农民只有在温饱问题解决后才有可能投保参加，而农村最低生活保障制度是对农村全体社会成员的最低生活的保障，不仅经济发达地区需要，经济欠发达地区更

需要。在整个农村社会保障制度中，其它各项制度都不能直接、及时、最大限度地解决广大农民群众的生活困难问题，惟有农村最低生活保障制度能做到这点。因此，尽管农村社会保障制度中的各项制度都很重要，都需建立起来，但相比而言，建立农村最低生活保障制度是重中之重。[1]

我国农村扶贫战略经历了三个阶段：第一是20世纪80年代初解决普遍贫困的阶段，把贫困人口从1978年的2.5亿减少到1985年的1.25亿；第二是区域性的开发式扶贫阶段，其目标是通过政府努力，直接投资于具体的开发性项目，从而带动区域经济的发展，并通过地区经济增长，增强贫困人口“造血”能力，实现减贫的目标。特别是通过“八七”攻坚计划，在上个世纪末贫困人口减少到了3000万。在目前遗留下的2820万贫困人口中，约1/5为五保户，1/3强为残疾人口，超过1/4居住在不宜人类生存、条件恶劣的地区。这意味着，现有的农村贫困人口已经严重边缘化，用传统的区域开发的方式进行扶贫已经不能奏效。

鉴于与20世纪相比，农村贫困的性质已经发生了变化，首先，以普遍的增长为目标扶贫方式已经不适用于这些边缘化的贫困人口。世界银行的一项研究表明，虽然20世纪90年代的经济增长具有显著的减贫效果，但也扩大了收入差距，只有收入最高的20%的人口，人均收入增长率超过平均增长率。其次，区域性开发式扶贫的效果也日益减弱。2001-2002年年均扶贫投入分别为“八五”和“九五”时期的3.7倍和2倍，而每年减贫的效果不到这两个时期的一半和1/3。每年人均300亿元的扶贫资金主要投在592个国家扶贫开发工作重点县，但这些县所覆盖的贫困人口不到62%，

因此，针对目前的农村贫困人口，迫切需要一种比区域性扶贫战略更加精确的瞄准机制，以及比开发性扶贫更加直接的救助方式，来帮助他们脱贫，解决他们的温饱问题。为此，农村“低保”是最适宜的制度选择。[2]

农村贫困是一个众所周知的事实。我国的农村贫困，不单是农民收入低、县乡财政底子薄、农村基础设施落后，它还包含了农民现有知识和文化的短缺、法制信息的闭塞、教育和科学的落后、卫生和保障的低下等一系列问题，即人文贫困。联合国开发计划署在《人类发展报告1997》中给人文贫困所下定义为：人文贫困是指人们在寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境等方面的基本条件得不到满足，而限制了人的选择。

1、从收入上分析。2003年，全国城镇居民人均可支配收入实际增长9%，农民人均纯收入实际增长4.3%。城乡居民收入差距已从1997年的1:2.47扩大到2003年的1:3.24。从1997年到2003年，全国农民人均纯收入的增幅已连续7年没有超过5%，仅相当于同期城镇居民收入年均增长幅度的一半。目前，7亿多农村居民在全国消费品市场所占份额仅为38.9%，而不到全国人口40%的城镇人口却占有全国60%以上的消费品市场。持续较长时间的农村市场低迷，消费不振，事实上已经构成我国经济整体运行质量提高的重要制约。

2、缺乏金融支持已成为农村发展的制约瓶颈。(1)自1978年到2001年，我国财政对农业的支出从151亿元增加到1516亿元，年均增长10.5%；同期，农业支出占财政支出的比重由13.4%下降到8%。国家财政对农业的支出，扣除农、林、水等行政部门的事业费用后，真正用于农业生产的已所剩无几。(2)长期以来，农村金融市场都是存多贷少，金融机构就像水泵一样，把农村聚集的资金源源不断地抽取到非农部门，致使本来干涸的农村市场存贷倒差突出，发展生产缺乏必要的金融支持。近几年，在全社会贷款余额中，农业和乡镇企业的比重一直分别只占5%左右。1998年-2002年，全国银行系统存贷差导致农村资金外流达3000亿元。

3、从公共产品在城乡的分配来看。(1)从总体上比较,城乡之间公共基础设施建设水平已有20年以上的巨大发展差距。我国农村家庭的人均收入仅相当于城市家庭人均收入的2/5,却要交纳比其所获得的财政转移支付多得多的税收,农村贫困和非贫困人口来自国家或集体的转移收入分别占收入来源的-3.56%和-1.13%。然而,相比之下,城镇居民则长期享受国家财政提供的公共产品,并直接得到各类财政补贴。(2)农村教育投资占全社会教育投资总量的23%,教育投入的严重不足导致农村的知识贫困。(3)农村卫生方面的状况也不乐观。农村卫生投资占全国卫生投资总量的15%。据有关部门对湖北、江苏、广东三省的农户典型调查,“因病致贫”占贫困户的比例高达30%。(4)农村获得信息的渠道极其狭窄。就全国来看,目前网络用户中只有0.3%的用户是农民。

4、社会保险在农村的匮乏。到2001年底,全国有5462万农村居民参加了农村社会养老保险,占全部农村居民的15.37%;以四川省为例,截止2003年底,农村参加养老保险的有369.1万人,占全省农村居民的18-86%。农村新型合作医疗制度也刚刚起步,失业保险在农村的覆盖率接近于零。

5、土地产权残缺。按照《中华人民共和国土地法》规定,国家可以依法对土地进行征用,即土地市场被政府垄断,而垄断所得的“超额利润”,农民则得之甚少。由于农民对土地没有支配权,加之农业比较效益低,导致土地粗放经营、掠夺性经营乃至撂荒现象频频出现。据四川省的典型调查显示,农地撂荒比重已达到10%左右。

6、从社会政治地位上分析。农民与城镇居民相比,明显处于弱势地位,普遍面临组织化程度低,保护利益弱等突出矛盾。近一亿的农民工更是生活在城市边缘,低收入、低福利、被拖欠工资、超强度劳动、无安全保障、不签定劳动合同等利益被侵犯现象相当普遍。特别是收入问题和社会歧视以及农民工子女教育问题已日益严重。

7、扶贫资金力度虽大,但收效甚微。改革开放20多年来,我国政府在农村减贫方面做了大量的工作,按照官方贫困线标准,1978-1999年,农村贫困人口由2.5亿人减少到3412万人,取得了举世瞩目的成绩。上世纪90年代以来,政府在扶贫资金和扶贫人力方面,均加大了农村扶贫的力度,但减贫的效果却不甚明显。[3]

在农村,传统的社会救济是对农村“五保户”、特困户实行不定期、不定量的临时救济,这虽在一定程度上缓解了他们的困难,但这种方式具有一定的随意、临时性。特别是对优抚对象的老弱病残和无劳动能力的人,一年一度的年关临时送温暖难以解决他们长期生活困难的问题。记者从福建省民政厅了解到,全省农村低保实施半年多来,出现三大不容忽视的问题。

1、农村家庭收入具体计算办法尚需规范。各地反映在审查、审核低保对象时,对困难家庭的收入计算虽有统计局提供的计算农村家庭收入办法,但在实际执行时把握和确切计算还有难度;个别地方还存在人户分离,把年老父母与子女分开,单独由父母申请农村低保,而把法律规定由子女承担的赡养义务推向政府。

2、省级转移支付核定的五保户数量与部分地方实际“五保户”人数有偏差。去年福建省进行农村税费改革,对五保户供养采取省级专项支付补助办法。由于多年来各乡镇未认真执行国务院颁发的《农村五保供养工作条例》规定,五保对象的评定和发证工作没有正常开展,致使调查摸底人数偏少,影响了五保户的准确核定。

3、县、乡(镇)负担资金能否持之以恒按时足额到位,还有待今后加强督促。这次调查了解,由于经济发展的不平衡性,县、乡负担的保障金,仍有部分地方可能难落实。[4]

目前,农村低保工作还存在以下一些问题:

1、认识上的误区。①德政工程论。目前包括基层政府工作人员的许多人对低保工作的法制性认识不足,认为低保工作是党和政府的一项德政工程,可有可无,可多可少,现行的工作方式带有浓厚的行政色彩,随意性较大,钱多了就多保一点,钱少了就少保一点,因钱定人。②经济决定论。也有不少地方的政府部门认为低保工作固然重要,但经济发展相对落后、财政资金不足,所以爱莫能助。就社会保障体系的建立和完善而言,经济和资金实力的确是一个重要条件,但绝不是决定因素。③城市优先于农村论。不少人认为,同是作为弱势群体的农村居民与城市居民相比,前者最起码还拥有赖以生存的生产资料—土地,而城市三无人员、下岗人员等,失去工作,就失去了任何经济来源,因此,城市低保工作比农村低保工作更迫切、更重要。在实践中重视城市低保工作,忽视和轻视农村低保工作。

2、农村低保对象界定标准上的困难。和城镇居民相比,农村居民收入有其自身特点,使得在收入界定上存在一定困难:第一,收入难以货币化。由于农村居民收入中粮食等实物收入占相当比重,在价值转化过程中,存在较大的随意性。第二,收入的不稳定性。除农作物收成的季节性及受自然灾害的影响较大等因素外,外出务工人员的增加,也增大了收入的不稳定性。第三,由于农村养老金制度远未普及,那些丧失劳动能力和经济来源的老年人口其生活、就医、子女求学等方面的困难加大。

3、低保资金难以落实到位。主观层面上,部分基层政府部门对农村低保工作的重要性认识不足,造成资金的挤占挪用;客观层面上,低保资金来源渠道单一,完全依赖财政投入。不少欠发达地区的财政收支状况尚属“吃饭财政”,依靠财政解决城市低保问题已勉为其难,对面更广、量更大的农村低保工作,供需矛盾突出、资金缺口难以弥补,这是制约农村低保工作整体推进的一个客观问题。

4、管理体制难以适应形势的变迁。在户籍制度放开、人口流动频繁的新形势下,农村低保工作的管理难度进一步加大。由于农村居民居住地相对分散,而基层民政部门人员配备较少,由乡村两级逐一调查核实的工作量较大。[5]

在当前,一些国家级贫困县、偏远山区农村尚未解决温饱问题,正常劳动力家庭、在正常的年份所获收入都只能勉强维系基本农业生产、生活的需要,如果遇到自然灾害、家中有人生病、有孩子上学,那就会入不敷出,生活艰难;如果是五保户、残疾人家庭,则常年生活得不到有效保证。虽然地方上会给予适当的生活补助,但是每个月几十元对当前的物价水平来说、只能是杯水车薪,很多农村特困家庭经常借米下锅。

因此,在城市低保制度日趋完善的情况下,建议有关部门把农村五保户、特困群众纳入低保范畴,扩大覆盖面、提高标准额:对五保户最好能办理农转非户口,实行集中供养,执行城镇的低保标准;对特困群众则依据困难情况,由财政拨付专项资金,给予适当的定向补助,帮助他们渡过难关,确保他们的基本生产、生活。也许有些地方要说财政困难啊,没有钱啊等等。事实上,很多贫困地区的领导干部们如果能少开几次兴师动众的大会、少买些高标准豪华轿车、少进几次宾馆娱乐

场所，这点钱还会省不出来？关键是领导同志们心目中有没有装着老百姓的利益，有没有把百姓的冷暖放在至关重要的位置。[6]

二、建立农村居民最低生活保障制度的讨论

第一种观点认为，很多地方的城市都对生活困难的低收入家庭实行“最低生活保障”制度。但是，低保制度却忽视了农村的特困群众。农村居民最低生活保障制度的确立，是消除城乡差别、实现农民国民待遇的重要举措。

1、建立农村最低生活保障制度，有利于维护农村社会稳定和经济健康发展。由于农业本身的特殊性，加之受各种因素影响，近几年来，农民收入增长极为缓慢，有的甚至呈现负增长。而我国其他非农行业近几年都发展迅猛，由此导致城乡差距逐步扩大，农村社会也因此产生一些不稳定因素。而建立农村低保制度，适当增加部分低收入者的收入，为他们提供必要的生活保障，对于维护农村社会稳定和缓解社会矛盾将发挥积极作用。

2、建立农村最低生活保障制度，是完善社会主义市场经济体制及进一步改革开放的需要。发达国家经验证明，要建立完整的市场经济体制，离不开健全的社会保障体系。而我国目前的社会保障体系主要面向的是城镇人口，这是不够全面的。随着我国市场经济体制的逐步建立及改革的不断深入，尤其是加入WTO以后，我国农业与其他行业一样面临国际竞争的压力，同时农业由于受科技落后、种植模式和管理模式落后等因素的影响而处于不利位置。建立农村低保制度，保证困难群众的基本生活，帮助他们适应市场，就显得尤为迫切。

3、建立农村最低生活保障制度，符合利益对等原则和税收公平原则，是进一步完善社会保障制度的重大举措。从农民角度看，他们不仅上缴农业税以及名目繁多的费直接为国家财政做出贡献，而且通过工农业产品剪刀差的方式间接为国家积累大量财政资金，且这种积累方式目前还在持续。按照利益对等原则，政府以财政资金向社会提供服务及公共产品，作为这些服务及公共产品的受益者应该包括所有向政府上交税费的农民。社会保障实际上就是政府向国民提供的一种公共产品，与城镇居民一样，农民也应该享受社会保障服务。结合我国各级财政实际状况，目前应先建立农村人口低保制度为宜。[7]

第二种观点认为，具有最低生活保障作用的土地保障功能日趋弱化。

由于农村社会保障的缺失，土地在充当农业家庭经营中最重要的生产要素的同时，也成为包括从事非农产业活动人口在内的全体农村居民最基本生活保障的主要依托。这也是对建立农村社会保障制度的必要性持反对观点的主要依据。但值得注意的是，近年来，随着农村经济结构的调整，城镇化的加速推进以及加入WTO对农业的冲击，农村土地的基本保障功能出现日趋弱化的态势。主要原因是：(1)农业经营的绝对收益越来越低。随着20世纪90年代后期以来农产品价格指数持续下降的走势，农民得自于土地的经营性收入大幅下降。(2)农村土地的税费负担过重。以1999年为例，未扣除价格变动因素的影响，全国农民人均纯收入较上年增加2.2，但人均农业各税却增加了5.8。日趋沉重的税费负担，使越来越多的农民视土地为包袱，出现严重的土地“抛荒”或无偿转让现象。(3)根据现行土地政策，农民对所承包的土地没有所有权，因而不能凭借出售土地的收入来为自己提供保障，因而土地对农民的保障功能主要体现于就业保障，即保障自己劳动力与生产资料结合，然而一旦农民由年老或其他原因丧失劳动能力，这种保障功能将随之消失。[8]

第三种观点认为，能否在农村真正建立起最低生活保障制度，最大的难点在于资金的筹措。资金缺乏是农村居民最低生活保障制度建设严重滞后的关键原因。原则上这部分资金应该来自于财政，通过各级政府来筹措，因为开办社会保障是政府义不容辞的责任，享受社会保障是每个社会成员的基本权利，这已经成为大多数国家的共识和构建现代社会保障制度的基本立意。我国城市居民的最低生活保障制度之所以能够普遍建立起来，关键就在于政府的全力支持，并在资金上给予保证。但是这种主要靠政府、靠各级财政筹措资金的办法，在经济条件尚好的地方才有可能维持，在经济欠发达地区靠各级财政筹措资金难度很大，这直接影响到了农村居民最低生活保障制度的建立。解决这一问题的根本出路在于征收社会保障税，建立最低生活保障专项基金。

征收社会保障税是发达国家和部分发展中国家的成功经验，目前世界上已有80多个国家开征了社会保障税，且这种税已成为仅次于所得税的第二大税类，在筹集社会保障基金方面发挥着独特的作用。从我国实际看，开征社会保障税也是必要和可行的。[9]

第四种观点认为，亚洲开发银行发布了一份建议书，建议中国通过建立农村“低保”制度来从根本上解决2.82亿人年均收入在627元以下农村人口的温饱问题，他们认为以这种方式解决问题比开发扶贫投入少，而且更见效。

这份题为《关于建立农村“低保”制度、全面解决农村温饱问题的建议》指出，中国政府从1986年以来启动了历史上规模最大的有组织的开发性扶贫计划。未获温饱的农村贫困人口从1985年的1.25亿减少到2002年底的2820万。剩下的未获温饱的农村贫困人口是居住在不适宜人类生存、条件恶劣的地区或最终需要搬迁移民的。剩下的未获温饱人口中，有相当大部分也是患有长期慢性疾病或体弱多病失去正常劳动能力的。对这几部分人口继续沿用开发性扶贫方式，不仅成本很高，而且也很难根本解决问题。

基于中国农村扶贫开发出现的新形势和特点，中国应该通过建立农村最低生活保障制度来解决农村未得温饱人口的贫困问题，而且中国政府已经完全具备这样的财力与能力。

第一，国家统计局资料显示，2002年底人均纯收入低于627元的农村人口为2820万人，他们的人均纯收入为531元。如把农村最低生活保障线确定为627元，以2002年的口径计算，这仅需要27.07亿元，相当于当年财政支出的0.12%。国家财政完全有能力承受这部分支出。

第二，目前中国农村绝对贫困标准（人均627元）是根据满足普通农村人口的最低生存需要的食物和非食物消费需要制定的，食物支出部分占全部支出83%。从中国目前的经济发展与生活水平来看，农民人均收入达到这一标准，平均来说，应该能维持最基本的温饱水平。这一标准低于人均1天1美元的国际贫困线，但是事实上各国的最低保障线也往往是低于国际贫困线的。

第三，由于各地的物价水平与相对生活水平不同，627元的最低标准，对于沿海发达地区，甚至于部分中部地区来说是低了一些。在具体发放农村低保时，中央财政可按统一标准向各地支付低保资金。而各地可根据地方的财力与具体情况调高本地的农村低保标准。

“建议书”认为，建立农村最低生活保障制度，并不意味着当前的开发式扶贫工作可以放松。事实上，以人均收入1天1美元的国际标准衡量，除了这2820万人之外，中国还有约6000万纯收入介于627到869元的低收入人群。他们刚刚跨过温饱线，极易返贫。但是与上述的2820万人不一样，这部分人是有生产能力的，开发式的扶贫方式对他们更为适宜。[10]

第五种观点认为，在“保障待遇”上，农村“低保”标准应由县级市、区民政部门会同农村工作、财政、统计、物价等部门制定，每年由民政部门提出保底指导标准。标准的确定和调整，还应综合考虑这些因素：当地农村年人均实际生活水平；维持基本生活水平所必需的费用；经济发展水平和财政状况。

对于同一地区的“低保”对象，还应“根据实际情况，给予了不同待遇”。如把“低保”农民分为“失地农民”和“非失地农民”，给予不同的“低保”资金。土地实际上一直承担着广大农民的社会保障功能。拥有土地的农民在土地上尚有一定的收入，而失去土地后，也就失去了一项重要的生活来源。所以对两者的“低保”资金也要制定不同的标准。

从工作发展情况看，经济较发达地区条件比较成熟，已基本建立起了标准、办法有别的农村“低保”。而经济欠发达地区，由于农村社会救济任务繁重和地方财政困难等因素，建立农村“低保”制度难度相对较大。农村“低保”资金筹措多是由县(市区)、乡(镇)、村(居)按比例承担。但县、乡财政紧张，村级财政没有稳定的来源。因此，农村“低保”大面积推广，还存在不少难题。

新出台的政策应将享受“低保”视为法律赋予公民的基本权利，而不是政府对他们的一种施舍，不得设定各种附加“条件”和“义务”，让更多的困难群体有尊严有保障地拿到“活命钱”。[11]

第六种观点认为，解决农村最低生活保障的资金来源是建立农村最低生活保障制度的关键环节。表面上看，农村有8亿人口，全面建立“低保”制度在财力上会承受不起。这也是很多人对农村建“低保”持消极态度的最主要的原因。其实，只要标准适宜，操作得当，建立农村“低保”的财政负担并不重，在财力上是可行的。

目前，每年中央扶贫资金总量超过300亿元，其中财政扶贫资金100亿元，加上地方政府投入的财政扶贫资金，用于扶贫的财政资金每年近140亿元。如果这些资金用于建立“低保”，甚至可以把“低保”标准提高到目前的绝对贫困线之上。此外，目前民政部门每年支出近14.2亿元，已经在为2289万农村人口提供最低生活保障和其他社会救济，而这些人口中有很大部分是与贫困人口重合的。将现行的农村社会救济与新建立的全面“低保”制度统筹起来，财政上的负担可以进一步减轻。另外，由于实际支付的低保资金是补足家庭人均收入和贫困线之间的差额部分，因此，实际的支付数额将低于按贫困线支付的数额。

每年需要投入的财政资金和资金所能覆盖的贫困人口。在财政投入和城市低保大致相当的情况下，可以通过低保制度解决现有的农村贫困问题。很显然，如果降低低保标准，仅仅利用现有的公共扶贫资源，就可以覆盖更多的农村贫困人口。

需要指出的是，建立农村低保制度，主要是对现有扶持农村脆弱群体的公共资源进行结构调整，而不会对财政资金的总量产生很大的影响。

从政策的延续性角度出发，应该将农村最低生活保障制度，看作是现有的专项扶贫计划的延伸和完善，是将农村社会救助制度化的过程。由于改变以往扶贫资金的使用方式会提高社会救助的公共资源的使用效率，因此，将以前的扶贫资金，尤其是扶贫资金中财政投入的部分，转作农村最低生活保障基金，不仅会提高资金的使用效率，也有利于建立农村社会救助的长效机制。[12]

第七种观点认为，现阶段我国政府在构建农村社会保障制度体系中的责任重点应当集中在以下三个方面：

首先，进一步强化农村社会救济制度建设中的政府责任。与社会保险制度强调权利与义务相对应的原则不同，社会救济制度的对象是社会弱势群体，他们单纯依靠自身力量不足以维持基本生活甚至生存。因此，国家对于社会救助对象要发挥主导作用，承担起建立社会保障体系中最基础性制度的职责。农村社会救济制度包括五保户制度、救灾救济、最低生活保障与扶贫开发等制度，其中最低生活保障制度是国际通行的普遍化的社会救济制度，也是发挥社会保障再分配功能的重要手段。因此，应当在绝大多数农村地区建立起最低生活保障制度，同时继续大力实施扶贫开发政策，使农村贫困人口既真正得到救助，又有利于提高制度运行的效率。其次，政府有责任强制性推动农村基本医疗保障制度建设。医疗保障是目前广大农民最迫切的需求之一。政府有责任在广大农村逐步建立“(大病)基本医疗保障制度”。这种制度以保大病为重点，并兼顾公共卫生保健。再次，在完善家庭保障的基础上适当扶持农村老年社会保障的发展。同时，还可以考虑结合农村土地制度改革，通过赋予农村土地“永佃权”，使地租成为农村老年人口的重要收入来源。[13]

三、对策建议

在我国的农村社会保障体制尚未建立，而国家财政目前又无大量资金投入的情况下，将城乡低保工作纳入法制化管理轨道，在全国范围内实行农村最低生活保障制度，是非常必要而且可行的。

建议之一认为：1、树立以人为本的指导思想。我们必须站在社会公平与稳定、经济和社会协调发展的高度，深刻认识贫困和贫困救助。贫困是任何社会制度都存在的社会现象，而低保是社会救助体系的主体和最后一道安全防线，作为一个农业大国，农村低保工作是关系到我国能否全面建设小康社会的重要问题。没有农业的发展、农民和农村的富裕，谈不上共同富裕；只要还存在低保的阳光尚未普照到的绝对贫困人口，更谈不上起码的社会公平。低保是政府对其公民应尽的义务，是社会救济而不是福利，更不是施舍。是政府行使的基本社会职责，也是实现从管理型政府到服务型政府过渡的一项重大举措。

2、营造政府重视支持和社会各界广泛参与的氛围环境。农村低保工作是一项面广量大的系统工程，没有党政领导的重视，这项工作就列不到议事日程，因为政府部门的决策者和管理者对这一问题的认识和理解是政策形成的关键因素。同样，没有社会各界的认同和参与，这项工作就失去了社会基础。

3、确定科学规范的救助标准。鉴于我国居民储蓄率普遍偏高的国情，结合农村低保对象家庭收入支出的特点，建议以家庭人均支出计算贫困线，以家庭人均年收入指标为标准来界定低保对象。要特别注意收入的货币化问题，在以市场价格为标准折算实物收入时，应充分考虑物价的变动，将名义收入转化为实际收入。在救助标准上，首先应遵循“低标准，广覆盖”的原则。既能充分发挥救助资源的效益，也体现出社会公平与公正。其次，救助标准要符合低保制度的功能定位。低保制度的功能应是满足困难群众最基本的生活需要，其保障标准应根据当地最基本的生活消费水平来确定，不宜包括其他如医疗、教育等消费的需要。第三，保障标准要有层次性和差别性。根据救助对象的特征和需求的不同，实行分类救助，标准有别。

4、完善农村低保的管理体制。借鉴城市低保工作的成功经验，农村低保工作可实行政府统一协调、民政归口管理、部门尽责联动的管理模式：第一，加强基层管理机构和服务网络的建设。第二，坚持工作重心下移，夯实基层工作基础。第三，贯彻“属地管理”的原则，即以户口所在地作为低保救助管理的基本单元，无论困难人员住在何地，工作单位归属何处，都必须纳入户口所在地的街道或乡镇统一管理。第四，“一口上下”的运行机制。[14]

建议之二认为：1、首先要探索和完善农村特困家庭收入的计算办法，增强政策的可操作性。针对实施中家庭收入难核定问题，积极开展专题调研，探索制定相应的措施和办法。严格低保对象的范围，做好五保户的评定和重新发证工作。经过一段时间农村低保工作的开展，基本上将符合条件的特困群众纳入了保障范围。同时，严格按照《农村五保供养工作条例》，明确五保户评定标准和办法，组织开展对农村五保户评定和重新发证工作。

2、明确年度中因灾致贫的救助与低保工作关系。对于遇到突发性自然灾害造成生活困难的群众，在当年将按照现行的救灾救济制度，通过救灾资金给予临时救助和救济。次年在低保滚动管理中，按既定政策统一评定低保对象。

3、完善农村低保资金管理辦法，继续抓好地方负担资金的落实。一是加强检查和督促，确保地方低保金如数进入专户，保证低保金及时足额发放；二是根据低保金管理有关规定，进一步研究和完善省级低保资金激励和约束办法，以保证次年工作的平稳衔接。

4、应积极探索农村低保金发放的各种有效形式，逐步推行社会化发放工作。由于农村低保人数多，基层低保工作人员少，为确保低保金发放安全、堵塞漏洞，民政部门要与人民银行、农村信用社进行协商，相互间予以积极配合。

5、加强低保档案管理，抓紧低保工作信息化建设。目前全国城乡低保对象近三千多万人，单靠工作人员手工操作和管理，难以统一和规范，要尽快运用计算机进行管理。从现在开始，计划用二、三年的时间，每年安排一些专项经费，完成城乡低保信息管理系统建设，实现低保信息网络化。[15]

建议之三认为，在农村社会保障的各项制度建设中，应重点加强最低生活保障制度、养老保险制度和医疗保险制度的建设：

1、科学确定保障线标准。较为科学可行的最低生活保障线应为基本生活费支出占农民人均收入的28%左右。由于各地的经济发展水平不同，参照系数亦有差异。经济发达地区，农民收入水平高，基本生活费支出在人均消费支出中的比重小，恩格尔系数低，参照系数可低一点，以26%为宜；经济欠发达地区，农民收入水平低，贫困程度重，基本生活支出在人均消费支出中的比重大，恩格尔系数高，参照系数可高一点，以30%左右为宜。

2、合理筹集保障资金。通过社会救助制度来保障人民群众的基本生活，历来都是政府的职责。因此，保障资金的来源应以政府为主，决不能向农民个人伸手。

3、正确界定保障对象。界定农村最低生活保障对象，要以通过最大劳动努力仍达不到最低生活保障线为衡量标准。

4、正确选择资金管理与保障方式。最低生活保障资金的管理可采取的方式有二：一是将保障资金集中到县一级统一管理，实行专户专账，按时下拨到乡镇统一发放；二是各级政府财政负担的资金集中到县一级统一管理，村集体负担的资金，可由村集体直接与保障对象签订合同或协议，按时发放。相比而言，第二种方式更可行一些。[16]

建议之四认为：1、科学确定农村最低生活保障线标准。确定农村最低生活保障线标准的基本要求是，既要能保障农村贫困人口的最低生活，又要能防止保障标准过高而形成养懒汉的倾向。其主要考虑因素，一是维持农民最基本生活的物质需要。各地要在认真调查研究的基础上，准确测算出贫困对象年人均消费水平和人均基本生活费支出。二是农村经济发展水平。主要考虑当地的人均国民生产总值、农民人均纯收入等指标。三是地方财政和村集体的承受能力。四是物价上涨指数。由于以上各因素是不断变化的，保障线标准应随着这些因素的变化而每隔一段时间(一般为一年)调整一次。各地也应在综合考虑以上因素的基础上，确定一个科学可行的最低生活保障线标准的参照系数。考虑到各地的经济发展水平不同，参照系数亦应有差异。

2、准确界定农村最低生活保障对象。农村最低生活保障对象一般包括因缺少劳动力、低收入造成生活困难的家庭；因灾、因病及残疾致贫的家庭；无劳动能力、无生活来源及无法定抚养义务的老年人、未成年人、残疾人等。据各地的调查，需要保障的对象一般占农村总人口的5%-6%。界定农村最低生活保障对象要以通过最大劳动努力，仍然达不到最低生活保障线为衡量标准。要在全面调查了解掌握贫困家庭的成员结构、收入水平、生活费支出、致贫原因等情况的基础上，结合最低生活保障线标准的确定，分类别、分情况制定出属于保障对象的条件与范围，严格按审批程序进行。

3、合理筹集农村最低生活保障资金。在实际工作中，保障资金可由省、市、县、乡各级财政和村集体合理分担，社会捐赠和社会互助等作补充。至于各级财政及村集体的分担比例应根据各地实际确定。一般说来，乡村经济条件好的主要由乡镇与村集体负担；乡村经济条件差的主要由省与地、县、乡三级负担，负担比例可为2:4:4；乡村经济条件一般的主要由县、乡、村三级负担，负担比例各为三分之一或3:3:4。各级政府应将农村最低生活保障资金列入财政预算。

此外，农村最低生活保障方式亦可灵活多样，主要方式有三种。一是发放救济金；二是发给部分救济金和部分实物，如粮食、燃料等；三是给予政策优惠，如免除“三提五统”、义务工等。[17]

建议之五认为，建立农村居民最低生活保障制度时应牢牢把握保障农村贫困人口的最低生活水平这一目标，注意解决好以下两个问题：

1、要科学确定保障标准，不搞一刀切。由于我国幅员辽阔，各地的实际经济发展水平和生活消费状况不完全一样，其保障标准也不应完全相同。在具体操作的过程中，要从当地的实际出发，具体保障标准由各县(市、区)自己定，一般以县为单位，大体相当于当地农民人均纯收入的1/3。我们必须明确，实施最低生活保障制度的目的是要解决贫困人口的生存问题，而不是为了提高他们的生活水平。因此，必须充分考虑当地政府的财力和当地农村的实际消费水平，坚持低标准起步，尽可能使最低生活保障的范围涵盖每一个实际需要的人，充分发挥其应有的作用。

2、要严格确定保障对象。一般由民政部门牵头，财政、统计、残联等部门以及乡镇干部配合，对各乡镇低收入户调查摸底，初步确定保障对象，然后由农户申请，乡镇张榜公布，最后由民政部门审批，然后再交乡镇张榜公布。力争达到一个不错、一个不漏，真正让那些连温饱都难以维持的

农村贫困人口在政府的帮助下享受最基本的生存权。为了防止在确定保障对象过程中的懒汉现象及其他问题，还应特别规定几种不能享受最低生活保障的情况，比如：家庭有就业能力的成员、又无正当理由拒绝就业，不自食其力的；家庭拥有闲置的生产性设施或除住房等基本生活必需品外的非生产性物品，按变现后计算，人均值为当地最低生活标准6倍以上的（具体标准可根据当地实际情况确定）；家庭实际生活水平明显高于当地最低生活标准的等等。这样做既能保障农村贫困人口的生存问题，又能防止因保障措施不当出现挤兑最低生活保障基金的懒汉现象等问题。[18]

建议之六认为：1、完善政策法规。最低生活保障制度本质上就是由法律赋予每一个公民在不能维持最低生活水平时，由国家和社会按照法定的标准向其提供最低物质生活需要的社会保障制度。它是现代社会每个公民应该享有的生存权利，也是国家对其公民应尽的义务。因此，制定政策、出台法规并逐步完善是保证农村低保工作顺利开展的首要条件。

2、拓宽筹资渠道。首先，除了村集体经济较好的地方外，农村低保资金要逐步由原来的县市（区）、乡镇和村集体三家负担，调整为由前两家负担，且乡镇的负担比例也不宜超过50%。其次，要积极采取措施，争取中央的财政或政策支持。同时，省里也应尽快将农村低保支出纳入财政预算。再次，可以考虑把农业税全部用作农村社会保障基金，并从中拿出1/3作为农村低保经费。最后，要重视各地的慈善机构建设，争取慈善基金对农村低保的支持。

3、落实配套措施。加强同财政、劳动保障、工商、税务、教育、卫生、房管及水、电等部门的沟通与协调，探索实行住房救助、医疗救助和教育救助等办法与措施，使全国的低保工作真正形成部门齐抓共管、社会互助互济的良好社会氛围。

4、加强管理监督。农民低保所需资金，应由各级人民政府列入年底财政预算，纳入社会救济专项资金支出项目，专项管理、专款专用，并适当向财政状况不好的地方倾斜，进行转移支付；除了财政渠道外，要系统研究社会捐赠问题，鼓励社会组织和个人为农村低保提供捐赠和资助。明确捐赠渠道，制定严格的基金管理办法，同时要出台税收优惠等配套政策，通过社会来改善贫困农户的生活。[19]

建议之七介绍：辽宁省政府最新印发了《辽宁农村居民最低生活保障暂行办法》，就如何在农村实施低保政策出台了详细的办法。从2005年起省内符合低保标准的农村困难群众都可以享受低保待遇。《办法》规定凡辽宁省行政区域内持有本省农业户口、共同生活的家庭成员年人均收入和实际生活水平低于户籍所在地农村低保标准的农村困难居民，均可申请享受农村低保待遇，由于各地收入差异较大农村低保待遇也由当地收入水平决定。农村低保标准由县人民政府根据当地农村居民年维持最基本生活所必需的吃、穿、住、用费用制定，并报上级人民政府备案后公布执行，保障标准还会根据当地经济发展水平和物价波动情况适时进行调整。目前全省农村低保标准平均在年650元左右，最高的为年1800元。农村低保所需资金以市、县财政筹集为主，省财政对困难地区予以适当补助。无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人和扶（抚）养人，或虽有法定赡养、扶（抚）养人但其无赡养、扶（抚）养能力的按当地农村低保标准全额享受。有一定收入的按家庭人均收入与当地农村低保标准的差额享受低保待遇；保障对象中的优抚对象、重度残疾人、高龄老人（69岁以上），在正常享受农村低保待遇的基础上，上浮一定比例。[20]

资料来源：

- [1] [17]对建立可行的农村低保制度的探讨 杨勇刚、杨文杰《经济论坛》2004年第9期
- [2] [12]建立农村“低保”制度的条件已经成熟 蔡昉、都阳等《中国党政干部论坛》2004年第9期
- [3]农村贫困：现状与对策 李红霓《农村经济》2004年第9期
- [4] [15]尽财力所能的福建“农村低保” 王萍《开放潮》2004年第7期
- [5] [14]农村“低保”工作面临的问题及对策 李文新《技术经济》2004年第10期
- [6]“低保”不能忘了农村 袁茂华《瞭望新闻周刊》2004年第28期
- [7]“低保制度”应在农村推广 蔡红东《中国改革》2004年第2期
- [8] [13]农村社会保障：制度缺陷与政府责任 陈少晖《福建师范大学学报》2004年第4期
- [9] [18]建立农村居民最低生活保障制度的最大难点与解决办法 郭海清《经济师》2004年第1期
- [10]亚行建议中国通过低保解决最后2820万人脱贫 毛欢喜《经济参考报》2004年3月7日
- [11]让“低保”农民有尊严地活着 范利祥《中国改革》2004年第11期
- [16]浅论我国农村社会保障制度 曹应梅《青海师专学报》2004年第6期
- [19]江苏农村低保建设的现状、问题及对策建议 韩海浪《现代经济探讨》2004年第3期
- [20]辽宁农民享低保 珂辑《新农业》2005年第1期

(赵复元整理)

文章来源：财经动态资料 (责任编辑： zfy)