

理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题 ▾

搜索

建立农村最低生活保障制度的意义

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-10-7 阅读：202次

赵慧珠 陈景云

【摘要】我国从2007年开始在全国范围内逐渐建立农村完整的最低生活保障制度，这是我国社会保障制度建设的一个重大转折，它对于保障农民的基本生存权利，解决农村贫困人口问题；对于社会保障体系的建立和完善；对于解决三农问题，维护农村的稳定；对于消除城乡二元结构；对于社会主义市场经济体制的完善；对于农民共享社会发展的成果，维护社会公正，都有着极为重大的意义。

【关键词】农村最低生活保障制度； 社会保障体系； 贫困

【中图分类号】C913.7 【文献标识码】A 【文章编号】1007-1962（2008）18-0045-02

以《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》为标志，我国从2007年开始，在全国范围内逐渐建立农村完整的最低生活保障制度，由以往的只是重视城市低保制度改变为同时重视农村低保制度，进而实现全社会的低保制度。这是我国社会保障制度建设的一个重大转折，对我国社会经济的持续、稳定、协调的发展具有极为重大的意义。

一、有利于保障农民的基本生存权利，解决农村贫困人口问题

我国宪法明确规定，中华人民共和国公民在年老、疾病和丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。作为中华人民共和国的公民，农民应当享有基本生存保障的权利，而政府理应保障这种权利的实现。农村低保制度作为满足农民最低生活需求的公共产品是政府应当承担的责任和义务。在我国农村，贫困尤其是绝对贫困是对人的生存权的最大威胁，以保障贫困居民最低生活需求为目标的最低生活保障制度实质上就是一条保障特困居民生存的生命线。而且，我国农村贫困问题在相当长的时间内都是一个比较突出的问题。国家统计局最新公布的数据显示，截至2007年底，全国农村贫困人口存量为4320万人，其中绝对贫困人口1479万，低收入人口2841万。2007年，我国的贫困线划定在1067元。如果这个贫困线提高至年收入约1300元的初稿最终得到国务院认可，全国贫困人口将由目前的4000万增加到8000万。（翁仕友等：《中国拟重划贫困线：年收入1300元 增加近4000万人》，《经济观察报》2008年4月12日）作为一种重要的社会政策，农村最低生活保障制度的建立，将有利于从根本上解决农村贫困人口问题，维护农民的基本生存权利。

二、有利于社会保障体系的建立和完善

长期以来，我国社会保障制度很大程度上主要是在城市地区实行。社会保障制度的基本特征之一是其普惠性。公正、完整的社会保障体系是没有城乡之分的，所以，必须同样在广大的农村地区建立社会保障制度。应当看到的是，目前中国农村的社会保障制度还处于刚刚起步的发展阶段，最迫切的任务是要解决农民“生有所靠、老有所养、病有所医”的问题，即办好最低生活保障制度、农村社会养老保险、农村合作医疗等三种保障项目。其中，农村最低生活保障制度的建立是农村社会保障制度的基础和关键，它所解决的是农民“生有所靠”的问题。因为在整个农村社会保障制度中，不管养老保险，还是医疗保障，或其他社会福利、优抚安置等，都是有条件的或是以部分特殊社会群体为保障对象，而农村最低生活保障制度是把针对某些特殊对象（如五保户、灾民等）的传统救济制度改变为覆盖所有农村贫困人口的新的救济制度，只要是达不到农村最低生活标准的农村贫困户，

无论其是否属于“三无”，均可以获得救助。所以，较之传统的社会救济制度，农村最低生活保障制度能够更为直接、及时、最大限度地解决广大农民的生活困难问题。只有建立了农村最低生活保障制度，有了这种保底措施，才能使那些不能享受其他保险的贫困农民的基本生活得到最起码的保障。也只有建立了社会保障制度中最基础的农村最低生活保障制度，农村社会保障制度才能够得以健全，我国的社会保障体系才可能真正建立和完善。

三、有利于解决三农问题，维护农村的稳定

“三农”问题是我国现代化建设中的一个关键问题。“三农”问题的解决有赖于从根本上解决农村的全面健康发展问题。由于农业本身属于受自然风险和市场风险交织影响的弱势产业，这种特殊性加上各种因素的影响，使得我国农民生产生活面临着各种各样的风险。近几年来，农民收入的增长极为缓慢，有时甚至会出现负增长，与其他迅猛发展的非农产业形成了鲜明的对比。这种情形不但导致城乡差距进一步拉大，而且使农村社会不稳定因素明显增多。农村贫困群众的生活困难是造成农村社会不稳定的重要根源。贫困问题不仅仅是经济问题，还有可能转化为社会问题、政治问题。农村贫困问题如果不及时予以解决，就可能形成社会不稳定的诱发因素，从而危及农村的社会稳定和经济发展。而全面建立农村最低生活保障制度，为农村低收入者提供必要的生活保障，可以增强农民抵御各种风险的能力，有助于解决农民的后顾之忧，促进农村经济的发展。这对于缓解社会矛盾、维护农村社会的稳定将起到十分积极的作用。

四、有利于消除城乡二元结构

新中国成立以来，我国一直实行的是城乡分治的政策。长期的农业支持工业、工农产品“剪刀差”政策使中国出现巨大的城乡差距。虽然当前实行的取消农业税、工业反哺农业等政策措施有利于推动农村的发展，但是对于农民的支持力度仍然不够，城乡居民收入差距依然在扩大。改革开放以来，城乡居民的收入差距呈现出不断增大的趋势。如果扣除农民用于生产的费用，再把城镇居民享受的一些福利也考虑进来，那么城乡差距将进一步拉大。在社会保障方面，我国城乡差距更是悬殊，在一些地方甚至超过了经济发展方面的差距。具有收入分配调节功能的国家财政支出对城市居民社会保障采取的是倾斜的政策，农民则始终处于中国社会保障体系的边缘，相当部分的社会保障的内容都是把农村人口排挤在社会保障政策之外。这使得城乡贫富差距进一步增大。城乡基本社会保障制度中，不管是养老保险、医疗保障还是最低生活保障，城乡在待遇模式和待遇水平上均呈现出十分不均等的状态。如，2005年城市居民最低生活保障人数达2234.2万人，比上年增长1.3%，占城镇总人数的3.97%；农村最低生活保障人数为825万人，比上年增长69.1%，但只占乡村户籍总人数的1.11%，城乡居民最低生活保障人数相差2.71倍。（中国（海南）改革发展研究院：《基本公共服务与中国人类发展》，中国经济出版社2008年版，第116页）在全国范围内建立全面的最低生活保障制度，应该说是消除城乡二元结构、整合社会体系的重要举措。我国社会的二元结构有着深刻的制度背景，所以，要弥补这种裂痕，必须建立统一的制度基础。全国最低生活保障制度的建立，虽然离真正的制度统一还相差甚远，但对于消除城乡二元结构将起到非常积极的作用。

五、有利于社会主义市场经济体制的完善

发达国家的经验证明，完整的市场经济体制需要健全的社会保障体系。目前我国的社会保障体系主要面向的是城镇人口，远远达不到健全的社会保障体系的要求。而随着市场经济体制的逐步建立，农村社会经济关系发生了深刻变化，家庭联产承包责任制的实行，使得农村集体保障的功能弱化，农民作为独立的商品生产者和市场行为主体面临着各种竞争的压力，同时还必须独立承担生产经营中的各种风险。而随着市场经济体制的完善，当前农村正在推行的土地适度规模经营、农业产业化、城镇化建设等等都对农村居民的基本生活保障提出了挑战。在这个过程中，部分农村弱势群体因自身的原因以及市场因素的冲击收入受到影响，甚至面临基本生活的困难。而建立农村最低生活保障制度，给处于弱势群体的农民以“兜底”的保障，减少他们的后顾之忧，则有利于减少市场因素的负面影响，帮助他们适应现代市场经济社会。这对于向社会主义市场经济体制的顺利转轨，实现市场经济的完善是必不可少的。

六、有利于农民共享社会发展的成果，维护社会公正

共享社会发展成果是社会经济发展的基本宗旨。恩格斯在《共产主义原理》中指出，应当“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要得情况”，使“所有的人共同享受大家创造出来的福利”，“使社会全体成员的才能得到全面发展”。（《马克思恩格斯选集》第1卷，第243页）改革开放以来，我国经济社会发生了巨大变化，国内生产总值从1978年的3645.2亿元上升到2006年的210871.0亿元；国家财政收入从1978年的1132.26亿元上升到2006年的38760.20亿元。（中华人民共和国统计局：《中国统计年鉴2007》，中国统计出版社2007年版，第57、279页）同时要看到的是，改革开放以来，广大农民为中国的工业化、现代化，为中国经济的持续发展做出了巨大的贡献，承担了巨大的发展改革成本和代价，理应分享经济发展和社会发展的成果。但是现实的情况是，广大农民却很少从巨大的发展改革成果中分享到实际的利益，呈现出一种权利和义务的严重失衡的情形。所以，建立农村最低保障制度是完全合乎情理的，这既能够让农民共享社会发展成果，也在

一定程度上反映了农民待遇和地位的改善，有利于国家对社会公正的维护。
(本文作者：中共中央党校校刊社副教授；黑龙江省委党校教授)
责任编辑 于朝霞

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen