

# 对我国农村最低生活保障制度的思考

李辉婕<sup>1,2</sup>, 吴自明<sup>3</sup> (1. 江西农业大学人文与公共管理学院, 江西南昌 330045; 2. 上海财经大学公共经济管理学院, 上海 200439; 3. 江西农业大学农学院, 江西南昌 330045)

**摘要** 建立新型农村最低生活保障制度已势在必行, 它能有效地促进农村和谐发展, 也是能否尽快建立与完善农村社会保障制度的关键。根据各地农村“低保”的实践, 提出几点建立农村“低保”的原则, 并在具体实施方面提出政策建议。

**关键词** 农村最低生活保障制度; 农村社会救助制度; 贫困

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)33-10854-02

## Consideration on Chinese Minimum Living Guarantee System of Rural Residents

LI Huijie et al ( Humanities and Public Administration College, Jiangxi Agriculture University, Nanchang, Jiangxi 330045)

**Abstract** It is necessary to build up a new minimum living guarantee system of rural residents in China now, and the system will be established during this year. It can speed up the development of rural areas, and it is also the base of rural social security. This article put forward some principle about minimum living guarantee system of rural residents, and then offered some helpful advice on its implement.

**Key words** Minimum living guarantee system of rural residents; The social assistance system in China's countryside; Poverty

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。截至目前, 全国已有 27 个省(自治区、直辖市)全面建立了农村最低生活保障制度, 全国农村最低生活保障对象达 1 815 万人, 此外还有农村特困救助对象 562.3 万人。建立农村最低生活保障制度能及时有效地保障农民群众的基本生活权益, 促进农村和谐发展, 也是尽快建立与完善农村保障制度的关键。农村地区推广“低保”制度, 体现了政府正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”任重而道远。

### 1 我国建立农村最低生活保障制度的必要性

**1.1 传统的农村社会救济无法满足需要** 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, 这在一定程度上缓解了他们的困难。自 20 世纪 80 年代初以来, 农村经济体制的改革和社会主义市场经济体制已初步确立, 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, 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, 农村贫困的性质也已经发生了变化, 农民面临更多的经济风险和社会风险。

传统的救济具有一定的随意性、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。因此, 针对目前的农村贫困人口迫切需要一种更加精确有效的瞄准机制, 以及比开发性扶贫更加直接的救助方式, 来解决他们的温饱问题, 是农村“低保”最适宜的制度选择。

**1.2 “低保”的性质决定了必须将农村纳入其中** 现代社会保障的根本目的是使所有社会成员都能享有社会保障权利, 这是社会保障发展的首要目标。而且, 社会保障本身的分配也是极其重视公平的, 它强调权利与义务对应的同时, 更强调向社会弱势群体倾斜。最低生活保障制度作为社会保障

制度的重要组成部分, 是人们抵御生存危机的最后一道防线, 更有理由将最有需求的农村贫困人口纳入, 以充分实现其“对象全民性”的特点。农村公民享受最低生活保障也是其生存权受保护的重要体现, 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。

**1.3 最低生活保障是农村社会保障制度的基础** 我国农村人口众多、生活水平低下, 应建立符合国情的农村社会保障体系, 制度设计的出发点应该是反贫困, 保证基本生存。农村居民最低生活保障制度是农村社会救助制度的主体, 更是农村社会保障体系的“基石”, 健全和完善农村社会保障体系应该是也必须是从这里起步。

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, 是农村社会保障体系的“基本纲领”, 社会福利更是属于农村社会保障体系的“最高纲领”, 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, 是农村社会保障体系的“最低纲领”。在整个农村社会保障制度中, 其他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, 但相比而言, 建立农村最低生活保障制度是重中之重。

### 2 我国建立农村最低生活保障制度的原则

**2.1 明确指导思想** 绝对贫困是一种生存贫困, 即无法满足延续生命的最低需求。绝对贫困对人类威胁很大, 是社会不稳定的主要根源, 在农村建立最低生活保障制度应该依据绝对贫困为主, 树立以人为本的指导思想。根据我国国情, 通常农村“低保”水平应总体维持在当地人均可支配收入的 1/3 左右, 发达地区比例可以低些, 不发达地区比例可以高些, 宗旨是既要防止标准过低, 也要防止攀比压力之下的标准过高。

**2.2 实行差别救助** 农村“低保”对象中个人的情况是不同的, 所以针对他们的政策要求和待遇标准也应不一样。简单地按统一标准来对待不同情况的对象, 不仅不公平, 也与实行“低保”的初衷和应有的效果相违背。目前我国的“低保”制度不能区分不同申请人及其家庭的实际情况, 从而不能实

基金项目 江西省 2007 年高校人文社科研究项目(JJ0711)。

作者简介 李辉婕(1977-), 女, 湖北襄樊人, 在读博士, 讲师, 从事社会保障研究。

收稿日期 2007-06-29

行差别化救助,是重大缺陷之一。应积极推行“分类施保”,并进一步细化,使农村“低保”更加差别化和人性化,并着重考虑家庭结构、特殊困难和劳动能力等因素。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。

### 2.3 规范管理操作

**2.3.1 资格审查严格。**资格审查就是“低保”的准入门槛,毫无疑问,家庭收入的调查是核心。与城镇居民相比,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。为此,必须研究易于操作的家庭收入核查手段和办法,加快建立和完善个人和家庭信用制度,加快监督执法力度,制止和严罚骗保行为。

**2.3.2 标准制定科学。**农村最低生活保障制度能否发挥其应有的功能,关键在于能否正确地制定最低生活标准。制定最低生活标准线一定要考虑我国的国情,按照既要保障贫困居民基本生活,又要克服其依赖思想的原则,从各地区农村居民的最基本生活需求、地区经济发展水平、物价水平、消费水平和财政承受能力出发,确定和调整最低生活保障线。许多地方“以钱定人”的情况比较普遍,这样就导致农村“低保”标准普遍偏低:纵向上看,不少地方低于当地贫困线,一般地方只占实际贫困线的80%;横向上看,农村“低保”水平远低于城市“低保”水平。2006年11月全国城市最低生活保障月人均支出为79.5元,而同期农村最低生活保障月人均支出为22.3元。

**2.3.3 资金筹措完善。**资金问题是建立农村居民最低生活保障制度的核心问题。政府有责任保障农民群众的基本生活,资金的来源应以政府财政为主。但目前我国经济还不发达,财政能力有限,农民人口基数大,国家无力全部包揽,保障资金的筹集一般只能由国家和集体共同负担,共尽责任。在保障资金上,应坚持多渠道筹集资金的原则,除了低保金应由各级政府列入年度财政预算外,还应积极探索“农村低保金”发放的各种有效形式,逐步推行社会化发放机制。目前“农村低保”补差水平偏低,平均每人每月22.3元,若在目前补差水平的基础上翻番,按每人每月补差45元计算,每年需新增财政投入资金约93.8亿元,一年全部投入仅相当于2005年全国财政收入31628亿元的0.3%。因此,除了加大各级财政转移支付力度,还须借助社会力量,如通过福利彩票等途径筹集资金。

## 3 我国建立农村最低生活保障制度的政策建议

**3.1 建立“能进能出”政策** 农村“低保”制度如果“能进不能出”,会造成“低保”覆盖面越来越大,公共财政压力则会逐

年增大。考虑到社会深度依赖和制度本身的效率,不少国家已开始对救济金领取实行时间限定。在设计农村“低保”制度时,应该在进一步健全收入核查的基础上,及时掌握低保对象的收入变化,同时要采取措施使有劳动能力的“低保”对象尽快就业,从而建立起“能进能出”的动态管理机制。

**3.2 完善“定期调整”措施** 农村“低保”的对象都是贫困人口,“低保”是他们维系生命和生活的支柱。由于物价的变化、社会平均工资收入的增长和居民消费水平的提高,对救助对象的贫困状况影响很大,所以农村“低保”标准定期适时调整是合理的。现在关键还是调整幅度的规范,各地调整幅度不一致是允许的,但也应防止相差过大。调整的依据要因地制宜,不宜“一刀切”。对于农村“低保”待遇的调整,不仅要考虑物价因素,还要考虑到相对贫困对社会收入的上升幅度相当敏感。当社会的收入增长超过物价变动时,就必须同时权衡这两个因素。只有这样才能保证“低保”对象的待遇能跟上社会经济发展水平。

**3.3 配套“实物支付”体系** 我国现行的农村“低保”支付办法,绝大部分实行的是“低保”金纯现金支付,并不能保证其充分用于政府所预期的生活必需品。为了使这笔专项转移支付能实现最大效用,适当改变支付方式,即将部分现金支付改为实物支付,包括食品和衣物在内。为此,需要发放食品支票之类的配给证券,在指定的商店与有效的证件配合使用。由于此类实物价格低廉,“低保”对象还可以从中获取实惠,增强其抵抗生活风险的能力。

农村贫困人口的贫困除表现为收入低外,在生活的各个方面都存在着很大困难。因此,除向保障对象提供资金补助外,为保证他们把这些有限的资金基本用于物质生活,还要采取多种形式帮助他们解决其他方面的生活困难。对保障对象在生产、医疗、教育等方面给予适当的政策优惠,发挥综合效应,从多方面解决保障对象的实际困难,也可以减轻保障资金不足的压力。

**3.4 推进“部门联动”机制** 农村最低生活保障是整个国家社会政策的组成之一,应当把经济政策、就业政策和保障政策联系在一起共同考虑,其中任一政策的制订和调整,都必须考虑到其他两项的联动效益。因此,我国农村最低生活保障的开展,应本着合作精神与其他相关部门联动,以谋求农村的整体性发展。要特别强调部门间的政策和有关规定的联动和相互协调。推进部门的联动,实现民政部门与其他部门间的资源共享,就是要使民政与劳动、医疗、财政、税收等部门实现政策沟通,以利于部门间减少摩擦,提高工作效率。

### 参考文献

- [1] 郭士征. 社会保障研究 M. 上海: 上海财经大学出版社, 2005.
- [2] 吴碧英, 林志伟. 我国建立农村社会保障制度思考 J. 经济纵横, 2004(3): 32-34.
- [3] 杨立雄. 最低生活保障实施过程中存在的问题 J. 社会, 2003(4): 20-22.
- [4] 吴小武. 中国农村社会救助及最低生活保障制度研究 D. 武汉大学, 2004.
- [5] 张巍. 中国城市与农村反贫困制度的关系探析 J. 人口与计划生育, 2006(4): 14-15.