

构建民族地区农村最低生活保障制度的路径选择*

李 琼

(吉首大学商学院 湖南西部经济发展研究中心, 湖南 吉首 416000)

摘 要: 建立民族地区农村最低生活保障制度既是保障农村居民最低生存权的需要, 又是发展民族地区农村经济的需要。民族地区农村贫困人口多, 贫困发生率高, 最低生活保障制度存在保障面窄、标准低、低保对象界定标准上困难等方面的问题。这需从发展民族地区规模经济、拓宽筹资渠道、实行多种保障方式相结合等方面来构建民族地区农村最低保障制度。

关键词: 民族地区; 农村; 最低生活保障制度

中图分类号: C913. 7; F840. 61 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007- 4074(2008)06- 0047- 04

基金项目: 湖南省社会科学规划课题(07YBB088); 湖南省教育厅资助科研项目(08C678)

作者简介: 李 琼(1972-), 女, 湖南张家界人, 硕士, 吉首大学商学院湖南西部经济发展研究中心教师。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出:“农业基础仍然薄弱, 最需要扶持; 农村发展仍然滞后, 最需要扶持; 农民增收仍然困难, 最需要加强。”“必须切实保障农民权益, 始终把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作出发点和落脚点。”因此, 在形势下如何加快推进社会主义新农村建设, 大力推进城乡统筹发展, 是当前和今后一个时期全党工作的重中之重。建立农村最低生活保障制度是社会主义新农村建设的重要内容, 是推动农村改革发展的重要环节。新农村建设不仅仅是指发达地区, 而更重要的是民族地区的新农村建设, 只有民族地区经济发展了, 社会主义新农村建

设才能真正地广泛地建立起来。

一、构建民族地区农村最低生活保障制度的必要性

(一) 传统的农村社会救济无法满足民族地区贫困农民生活的需要

在民族地区农村, 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

* 收稿日期: 2008- 10- 08

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,针对目前民族地区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。

(二) 民族地区农村经济的发展呼唤最低生活保障制度

由于市场经济是风险经济,以小规模、分散化为特征的家庭联产承包责任制使得弱小的农民个体无法依靠自身的力量化解市场风险,特别是加入WTO后,我国农业面临着巨大的挑战,农民将承担更大的市场风险。这就需要国家向他们提供相应的生活保障,帮助他们化解市场风险;其次,民族地区农村在发展过程中,农民间的贫富分化也开始出现,贫富差距也越来越大。任凭贫富分化现象自发地持续下去,结果只能是两极分化,这与社会主义的价值追求和最终目标是背道而驰的。为此,迫切需要建立民族地区农村最低生活保障制度,通过再分配或转移支付的机制为民族地区农村贫困者的基本生活提供保障,帮助他们摆脱贫困,逐步走向富裕。

(三) 民族地区农民基本生存权的实现需要最低生活保障制度

我国宪法规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病、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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”作为社会保障制度改革攻坚的重点之一的最低生活保障制度,其首要目标是克服贫困,保障全体公民的最基本生存权利,是一种最低层次的社会保障制度,有时被直接称为社会救助,是社会保障的“底线”和“生命线”。获得这种底线公平是公民的一项基本权利,因此“是政府和社会必须保障的,必须承担的责任意义上而言的,它是责任的底线”^[1]。

(四) 改善少数民族地区落后状况、促进民族融合离不开最低生活保障制度

建国以来,国家为促进少数民族发展做了大量的工作,少数民族地区人们的生活水平也有了很大

程度的改善。但是,由于历史、地理环境等各方面的原因,少数民族地区的发展一直处于相对落后的状态。民族地区建立和完善农村最低生活保障制度,为我国大部分少数民族人口提供了最低的生活保障,有利于少数民族人口生活状况的改善以及少数民族地区的发展。温饱问题的解决,落后状况的改善,将会大大提高少数民族人民对未来的信心,极大地促进民族融合。

二、民族地区农村最低生活保障制度存在的问题

(一) 民族地区贫困人口相对较多,贫困发生率高

民族地区的贫困人口众多,贫困发生率高。据不完全统计,目前我国少数民族地区贫困人口约占我国农村贫困人口的50%以上。^[2]2006年末,按照当年的绝对贫困人口标准693元,全国农村绝对贫困人口为2148万人,贫困发生率为2.3%。其中,东部地区为268万人,中部地区为705万人,西部地区为1175万人,贫困发生率分别为0.7%,2.1%,5.1%。西部地区农村绝对贫困人口数量大于中、东部地区的总和,占全国农村绝对贫困人口的比重为54.7%。^[3]其中,民族地区又是贫困人口更为集中的地区。在全国592个国家级贫困县中,西部地区占了375个,其中,民族贫困县有224个,占西部地区国家级贫困县的60%^[4]严重的贫困问题是民族地区农村低保制度长期未能建立起来的主要原因。

(二) 民族地区农村最低生活保障面窄、标准低

从已推行农村低保制度的民族地区来看,在“保障资金由当地各级财政和村集体分担”的筹资原则下,由于所需资金由地方财政转移支出,加之村集体经济名存实亡,民族地区低保面临着资金不足的问题,导致在实际执行中存在覆盖率低,保障水平低的状况。由于资金的不足,只能优先保障最贫困者,覆盖率尚未达到30%,而保障水平,普遍存在每人每月5~10元/月的标准。这种低水平的保障对贫困户的生活而言作用不是很明显,在对享受低保贫困户的入户调查中,了解到的更多的是感谢政府没有忘记他们而非制度本身。

(三) 民族地区地方政府财政困难,农村低保资金难以落实到位

资金问题是建立农村最低生活保障制度的核心问题。目前,在我国已建立农村最低生活保障制度的民族地区来看,保障资金都是由县(市)、乡

(镇)、村集体按一定的比例来共同承担的。民族地区经济发展落后,地方财政薄弱,有的地方还在靠财政吃饭,有的集体经济几乎为零,保障资金的筹集和到位十分困难。在一些试点地区只能采取低标准、少覆盖的做法,仅能维持绝对贫困人口的低水平生存。随着市场经济的进一步发展,农村居民收入差距由于主客观等各种因素还会进一步拉大,相对贫困现象会日益突出,地方政府和村集体经济将会面临更大的压力。

(四) 民族地区农村低保对象界定标准上的困难

民族地区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。

(五) 民族地区农村管理体制难以适应形势变化的需要

在户籍制度放开、人口流动频繁的新形势下,民族地区农村低保工作的管理难度进一步加大。由于民族地区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。

三、构建民族地区农村最低生活保障制度的路径依赖

(一) 大力发展民族地区规模经济,增强农村经济实力

当前民族地区农村产业结构比较单一,资源配置不合理,是制约农村农民生活最低保障制度的主要因素之一。这就需要通过加快村经济的发展,调整和优化农村产业结构,推进农村农业集约化经营,积极发展质优良、特色明显、附加值高的优势农产品。同时要想方设法、千方百计地增加农民收入,加大农村税费改革,减轻农民负担。在减负的同时,大力发展劳务输出和个体私营企业,壮大农村第三产业经济,增强农村经济实力,这样才能为民族地区农村低保制度的顺利实施起到保驾护航的作用。

(二) 依据民族地区农村的实际情况确定低保对象和标准

民族地区农村经济发展落后,在确定最低生活保障标准方面,应体现既要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思路。主要考虑的因素有:第一,维持农民最基本的生活需要物品的种类和数量;第二,生活必需品所需要的费用;第三,市场综合物价指数尤其是生必需品的价格指数;第四,民族地区农村经济发展水平。主要考虑民族地区人均国民生产总值、农民人均纯收入等;第五,民族地方财政村集体的承受能力;第六,其他社会保障标准。由于以上各因素不断变化的,保障标准应随着这些因素的变化而进行调。

(三) 坚持多元化的筹资渠道,保证民族地区低保资金来源的多样化

民族地区经济落后,市县、乡镇财政本就困难,而相应的需要救助的贫困人口又多,支出庞大,如此沉重的负担对于民族地区各级政府来说是很难承受的。因此,在民族地区农村最低生活保障制度建立和完善的过程中,更应强调中央和省级政府的责任。当然由于政府的财力有限,政府要解决的问题太多了,政府应当只是主要渠道,还需要其他多种资金来源充实。所以在保障资金上要坚持以政府为主、集体为辅、社会互助的多元化筹资渠道。

(四) 建立健全民族地区低保进退机制

农村最低生活保障制度针对的是已陷入贫困境地的农村居民,是为了保障他们的基本生存权利,以达到兼顾效率与公平,而不是向他们提供“福利依赖”,任何“非常进入”都会破坏低保制度的公正、公平性,由此会引发新的社会不公现象。因此,在建立农村最低生活保障制度的同时,必须建立健全农村低保制度的退出机制。健全低保制度退出机制的重点在两个方面^[5]:一是客观、科学、及时地监测低保对象家庭的收入变化情况,一旦受助家庭的人均收入超过低保标准线的25%,就要取消享受低保的资格。二是实行人性化管理,民政部门的工作人员要为享受低保的家庭做思想工作,要让贫困人口知道享受低保是公民的一项基本权利。民政部门要与相关部门密切配合,对那些有劳动能力的低保人员进行必要的帮助,鼓励他们进行生产自救,使他们早日脱贫致富。

(五) 坚持现金、实物、服务等多种保障方式

民族地区农村贫困人口的贫困原因除了收入十分低下,在生活的各个方面也都面临着难以克服的困境。因此,在探索农村最低生活保障制度时,

为了保证他们把有限的资金基本用于物质生活,除了向保障对象提供资金扶持,还可以采取发放口粮、燃料、房屋修缮等多种形式。^[6]一般而言,现金与实物救助是社会救助的主要手段,能够最大限度的满足不同贫困人口的不同需求,也能起到有效的救急作用。但是,对于缺乏生活自理能力的贫困人口来讲,如果没有来自外界的服务救助,其生活困境仍然无法得到真正解决,因此,服务救助是社会救助不可或缺的补充手段。

(六) 加强民族地区农村最低生活保障制度的法制建设

民族地区农村最低生活保障制度的建立需要制定《农村最低生活保障法》,只有这样才能从根本上保证民族地区农村最低生活保障制度的权威性和连续性,才能使民族地区农村最低生活保障工作步入有法可依的法制化轨道,从而确保民族地区农村居民的生活权益不受侵害。同时,要加强低保人员的维权意识。从现行享受“低保”农民的实际情况来看,享受对象一般都是年龄比较大或疾病伤残

者,文化水平低,自我保护意识弱,他们对“低保”制度不了解,大多是政府给多少就拿多少,没有维权意识。可见,最低生活保障的实施不能停留在表面上,而应让领取人知道他们应领多少以及让他们明白领取“低保”是他们的权利,不是想给多少就给多少,从而增强他们对“低保”的维权意识。

参考文献:

- [1] 景天魁. 论底线公平[N]. 光明日报, 2004- 08- 10.
- [2] 柏振忠, 民族地区脱贫的制约因素探析[J]. 湖北社会科学, 2007(7).
- [3] 吴 伟. 2006 年末中国尚有绝对贫困人口 2 148 万人 [N]. 中国信息报, 2007- 04- 09.
- [4] 王永莉. 西部民族地区贫困问题的现状透析[J]. 西南民族大学学报: 人文社会科学版, 2005(7).
- [5] 朱明芬. 浙江省农村最低生活保障制度的现状分析与思考[J]. 中共杭州市委党校学报, 2005(4).
- [6] 香 伶. 中国社会保障制度改革研讨会综述[J]. 经济学动态, 2001(1).

(责任编辑: 彭介忠)

On the Measures to Guarantee the Minimum Living Standard Security System in the Rural Ethnical Areas

LI Qiong

(Research Center of Economic Development in West Hunan Province, Commercial College of Jishou University, Jishou, Hunan 416000, China)

Abstract: Constructing a minimum living standard security system? in the rural ethnical areas is necessary both to guarantee the right to exist and develop economy. Due to the large impoverished population and high rate of poverty, the minimum living standard security system is difficult to cover all the population and provide a sufficient standard. Therefore to construct this system in the ethnical rural areas, we must develop economy, raise more funds, and combine multiple measures to guarantee the successful implement of the system.

Key words: ethnical areas; rural areas; the minimum living standard security system