

完善农村居民最低生活保障制度的若干思考

邓大松, 吴小武

(武汉大学 社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 邓大松(1949-), 男, 广西全州人, 武汉大学社会保障研究中心教授, 博士生导师, 主要从事社会保障理论研究; 吴小武(1975-), 男, 湖北蕲春人, 武汉大学社会保障研究中心博士生, 主要从事社会保障理论研究。

[摘 要] 完善农村居民最低生活保障制度对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以及尽快建设社会主义新农村有着重要的现实意义。目前, 这一制度虽然在一些地区已具雏形, 但大部分地区仍未真正建立起来。因此, 如何尽快完善农村居民最低生活保障制度, 就成了人们关注的焦点。

[关键词] 社会主义新农村; 农村居民; 最低生活保障制度; 农村社会保障

[中图分类号] D57 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)05-0644-05

作为一个发展中国家和农业人口大国, 农业、农村和农民问题一直都是我国一个带有全局性、战略性的问题, 关系到我国社会主义现代化建设的进程和社会的稳定。而目前除个别经济发达地区以外, 我国绝大多数农村地区的经济发展水平比较落后, 农民的生产和生活还缺乏许多必要的保障, 存在着为数众多的困难群体和弱势群体。据有关统计和测算, 我国大部分贫困人口分布在农村, 截至 2004 年末, 我国农村贫困人口为 2610 万, 贫困发生率为 2.8%。而初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口则达到 4977 万人, 低收入人口占农村人口的比重为 5.3%^[1](第 7 页)。同时, 我国广大农村地区社会保障体系建设严重滞后, 传统的农民“养老靠家庭、就业靠土地”的社会保障制度已经越来越无法适应新形势的要求, 并产生了很多问题。例如, 农民因病致贫、因病返贫、农村公共卫生力量薄弱等, 严重阻碍了农业经济的发展和农村社会的进步, 已经难以适应飞速发展的城市化进程和打破城乡藩篱, 以及实现城乡融合的大趋势, 无法承担起保障农村现代化建设的重任, 更与“构建社会主义和谐社会”这一伟大目标相去甚远。

2006 年公布的中央 1 号文件, 即《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(以下简称《意见》)是建设我国社会主义新农村的一个重要行动纲领及统筹城乡经济社会发展的重大方略, 对我国国民经济发展将产生深远的影响。《意见》中强调, 要“逐步建立农村社会保障制度”, 并特别提出了“要积极探索建立农村最低生活保障制度”的要求。这项工作关系到广大农民的切身利益, 关系到农村的经济发展和社会稳定, 关系到全面建设小康社会目标的实现。因此, 保障我国广大农民的基本生活, 建立和完善适合我国国情的农村社会保障制度, 特别是加快推进农村居民最低生活保障制度的完善, 已成为当前我国农村经济社会发展中一项重要而紧迫的任务。

目前, 我国许多地区已开始实施农民最低生活保障制度。尤其是浙江省从 2001 年 10 月 1 日正式实施的《浙江省最低生活保障办法》在全国率先将全省农民也纳入了保障范围。以法律形式对最低生活保障制度实施城乡一体化规范, 这在全国尚属首例。各地在实施农村居民最低生活保障制度的过程中,

都有一些成功的经验,如都充分考虑了当地的实际情况、措施比较规范、可操作性较强等。借鉴他们的经验,立足于中国目前的国情,笔者认为在建立农村居民最低生活保障制度时还应注意以下几个问题:

一、加强调查研究,准确界定保障对象

要建立农村居民最低生活保障制度,首先要确定谁享受最低生活保障,即保障对象。最低生活保障制度是现代社会保障制度的重要环节,是公民生存权利得到保护的主要体现。其保障覆盖的范围是一个国家的全体公民。所以,无论是城镇居民,还是农村居民,只要认为自己具备了享受最低生活保障的条件,便可主动提出申请,每个公民都有同等的机会。

农村低保涉及人员多,且居住分散,家庭收入复杂且变动大,这就要求我们必须进行艰苦细致的调查研究,对农村贫困人口进行全面的排查和摸底,并在此基础上准确界定保障对象,这是做好农村低保工作的前提和基础。享受最低生活保障待遇的,只能是那些生活水平一时或永久地低于或等于国家公布的最低生活水平的人群。例如,在农村没有依靠、没有生活来源的老年人、残疾人等;由突发性自然灾害造成生活一时困难的农村居民;由于农产品市场的激烈竞争、生产经营不善而面临困境的农村居民;由于某些乡镇企业经营困难而倒闭,在乡镇企业工作且生活暂时出现困难的农村居民;有一定的收入来源,但是生活水平低于或等于国家规定的最低生活水平标准的农村居民。

农村居民最低生活保障制度是一项针对贫困现象而设计的社会保障制度,应达到既保障农村贫困家庭的基本生活,又不养懒汉的效果。例如,为了防止在确定保障对象中的懒汉现象及其他问题,浙江省还特别规定了几种不能享受最低生活保障的情况:(1)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;(2)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;(3)家庭实际生活水平明显高于当地最低生活标准的。

二、科学确定保障标准

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。最低生活标准是指在社会发展的某一时期,由政府制定的、与社会经济发展相适应的,在衣、食、住、行等方面保障维持一个人生存的最低限度的基本生活标准。从理论上讲,最低生活标准一般根据19世纪德国统计学家恩格尔贡献的“恩格尔定律”制定。世界各国都以恩格尔定律为依据制定各自的最低生活标准。例如,美国在20世纪60年代制定的“贫困线”是:凡用收入的1/3和1/3以上购买食物的家庭,均列为贫困家庭,有权享受最低生活保障。除此之外,国际上确定最低生活保障线的方法还有:国际贫困标准法、生活形态法、生活需求法等。国际贫困标准法是以一个国家和地区社会中收入或平均收入的50%-60%,作为这个国家和地区的贫困线,即最低生活保障线;生活形态法从人们的生活方式、消费行为等方面入手,来确定最低生活保障线,这种方法比较抽象;生活需求法,又称“市场菜篮法”,它是根据当地维持最低生活所需的物品和服务列出一张清单,然后根据市场价格来计算拥有这些物品和服务要多少现金,以此确定的现金金额即为最低生活保障线。

我国是一个发展中国家,从总体上讲,我国的生产力水平比较低,人们的生活水平处于温饱型向小康型过渡阶段,还有相当一部分公民(特别是一部分农村居民)尚未达到温饱;同时,我国地域辽阔,各地区社会经济发展极不平衡,生活水平差异较大,这种状况使得难以制定适合全国的最低保障标准,也难以提出一个人均收入为基数的相对标准。目前,我国各城市均确定了其居民最低生活保障制度的标准。其中最高的是深圳290-344元,最低的是南昌143元^[2](第47页)。可见,鉴于各城市经济发展状况和生活水平的不同,各城市所制定的标准并不一样。洪大用教授曾在其著作中对城市居民最低生活保障标

准进行了测算,提出了一个四层次的指标体系,参见下表:

表 1 城市居民最低生活保障标准测算的指标体系

指标层次	指标名称		指标内容	参考值
第一层次	基本食物需求		中国营养学会所推荐的低等或中等能量摄入标准(每人每天 1800 千卡或 2400 千卡)	依据当地食物类型和价格计算的人均月食物支出值(F)
第二层次	非食物需求		衣着、住房、水电、燃料、日杂、防寒或防暑、交通、社会交往、子女教育、基本医疗	依据“马丁法”计算的人均月非食物支出值(NF)
第三层次	家庭状况	家庭规模	1 人户、2 人户、3 人户、4 人户、5 人以上户	相应规模家庭的影响系数(1.13、1.01、1.0.98 和 0.94)(Sn)
		家庭类型	单亲家庭和有完全丧失劳动能力的残疾人、重病患者和未成年孩子的家庭	在[F+NF] * Sn 的基础上,上浮幅度为 10%-20%
第四层次	经济发展状况	物价状况	当地物价的综合上涨指数	当地物价的综合上涨指数(P)
		当地居民生活状况	当地居民月人均收入	当地居民月人均收入乘以 30% < LLS < 当地居民月人均收入乘以 40%

在具体计算各地城市居民最低生活保障标准时,以上指标体系又可以简化为以下公式:

$$LLS=[F+NF] * Sn * (1+10 \sim 20\%)$$

其中,LLS 为人均月最低生活保障标准

F 为人均月食物支出标准

NF 为人均月非食物支出标准

Sn 为家庭户规模影响系数(n=1, 2, 3, 4, 5 及以上)

在以上公式中,当家庭类型为非单亲家庭或没有完全丧失劳动能力的残疾人、重病患者和未成年孩子的家庭时,LLS=[F+NF] *Sn。当最低生活保障标准需要调整时,则 $LLS=LLS * (1+P)$ 。整体上,LLS 的值应当大于当地居民月人均收入乘以 30%,但是小于当地居民月人均收入乘以 40%,同时据此比例随当地居民月人均收入的变化而不断调整。

该指标体系与公式不仅考虑了居民生活必需的食物标准、非食物标准,而且还将家庭规模、家庭类型、物价状况及当地居民人均收入考虑在内,具有很强的科学性和实用性。也对我们确定农村居民最低生活保障线具有很强的借鉴性。然而作为地域辽阔、人口众多的农村来说,由于其自身的生产经营特点和生活方式与城市存在着较大的差异,其保障对象之间也有很大的差异。例如,他们的购入依存率(购入消费额占消费总额的比率)和自给依存率(自给自足的消费额占消费总额的比率)不同、致贫原因不同(据我们课题组调查发现,城市贫困户主要是由于失去劳动机会,而农村贫困户主要是由于失去劳动能力、子女教育费用和疾病)等。故在确定农村居民最低生活保障标准时,不能完全照搬城市的。另外,同样是农村,由于其经济发展水平的不平衡,不同地区农村居民的最低生活保障标准也可能不一样。所以,在确定最低生活标准线时,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。最低生活标准在不同的地区之间可以存在差异。

三、积极建立农村居民最低生活保障制度的资金筹措机制

资金问题是建立农村居民最低生活保障制度的核心问题。我国农村居民最低生活保障资金在中央财政没有设立预算科目,是由地方财政和乡镇、村民委员会及集体经济共同负担的。就我国乡镇财政体

制的现状来看,许多地方财政是赤字财政,而财政赤字一般依赖于收费等一些预算外收入来弥补。随着国家对乡镇费改税政策的试行及逐步推广,乡镇财政预算外收入将越来越少,乡镇财政的负担也越来越重,一些乡镇负担的保障金实际上难以落实。而且在资金的筹集上,存在着一个矛盾的现象:在经济比较发达的地区,地方财政和村集体的财力都比较强,需要救助的人数也不是太多,救助资金和物资到位一般没有问题。但是,在经济不发达地区,地方财政薄弱,有的集体经济几乎等于零,保障资金的筹集和到位十分困难。而且,越是经济不发达,财政困难的地方,贫困人口越多,救济面越大,需要使用的资金越多。因此,完全由地方财政来负责资金筹集,贫困地区的农村居民最低生活保障制度就很难真正落到实处。笔者认为,在制度建设中,中央财政应发挥更大的作用,另外可以考虑在县级以上政府建立调剂资金,倾斜投入经济落后、集体财力不足、救济对象众多的地方。

为了确保最低生活保障对象都能享受或领取到足额的保障金,最终办法是可以通过征收统一的社会保障税,以及建立最低生活保障基金会,解决最低生活保障资金筹集难的问题。征收社会保障税不应该把8亿农民排除在外。需要说明的是,征收社会保障税不会增加农民负担,因为征收社会保障税有一定的起征点,收入低于起征点的农民不在征收范围,而这些农民有很多是享受最低生活保障的。同时,征收社会保障税也是收入再分配的重要手段。未来中国社会保障的重点和难点在农村,农村经济的发展和人民生活水平的提高也为农民缴纳社会保障税提供了物质基础。农村费改税是大势所趋,为了解决农村最低生活保障经费不足的问题,应该将农民纳入社会保障税的征收范围。

四、采取与农村居民最低生活保障制度相配套的改革措施

建立农村居民最低生活保障制度是一项系统工程,需要一系列的改革措施相配套。第一,加强最低生活保障制度的法制建设,实现最低生活保障的法制化、规范化管理。目前农村居民最低生活保障制度由于立法的滞后,已不能适应其建设的需要,造成了工作上和管理上的许多不规范现象。因此,最终需要通过制定《最低生活保障法》的方式加以确认。只有这样,才能从根本上保证最低生活保障制度的权威性和连续性,才能使最低生活保障工作步入有法可依的法制化轨道,从而确保每一个公民的基本生活权益不受侵害。第二,建立健全负责基层低保工作的有关工作机构和工作人员。这项制度本质上是面对千家万户的社会工作,要搞好工作,必须依靠基层政权和基层自治组织。例如,保障对象的审查、复核及保障金的发放、管理等,都需要乡镇一级来承担。保障对象的申请、核查、组织村民评议、造册建卡、发证到户,都需要村一级来承担。因此,建立农村居民最低生活保障制度要与农村基层政权和群众自治组织建设紧密结合,尤其是同村务公开、民主管理相结合。第三,制定与最低生活保障制度相配套的优惠政策。列入保障范围的对象生活十分困难,即便对其实施了最低生活保障,也仅能使其维持基本生活。故此,必须要制定相应的配套政策加以保护,使保障金全部用于生活,绝不能政府发着保障金,村委会又收着提留、统筹、集资。所以,应有以下配套措施:享受农村最低生活保障的农民,可凭县级民政部门出具的证明,同时享受免交提留、统筹等费用;免去义务工;在就医、就学、居住等方面的有关费用给予减免照顾;对有劳动能力的农村经营者实行减免税金和工商管理费等优惠政策。采取多种措施保障其基本生活、改善其生活条件。例如,北京市对农村特困户实施危房改造计划,2002年底,市、区县、乡镇和村共出资712余万元,为534户特困户翻修住房1999间,使他们的居住条件得以改善^[3](第17页)。第四,救助与扶贫相结合,切实增加农民收入,从根本上消除农村居民的贫困问题。在建立农村居民最低生活保障制度时,一方面是“输血”,即对陷于贫困的保障对象给予资金和物质帮助,以保障其基本生活;另一方面是“造血”,即以市场为导向调整和优化农业结构,积极推进农业产业化经营,大力拓展农产品的国内外市场,减轻农民负担,加强农村基础设施建设等。另外,通过政策、科技、服务等多种形式扶持有劳动能力的保障对象发展生产,促进其自食其力,有效地提高保障对象自助、自救的能力,使他们收入增加,实现脱贫致富。

五、严格规范制度操作程序

为了避免工作中的疏漏,保证资金使用合理并发放及时,从而把有限的资金真正用到最贫困对象的身上,应规范制度操作程序,完善农村最低生活保障制度的工作管理体系。

农村居民最低生活保障制度实施程序一般应设计为:保障对象向村委会提出申请,填写申请表;村委会经认真入户调查后,核实申请人的家庭全年收入情况,提交村民大会或村民代表会议讨论通过,并张榜公布,报乡镇政府审核;乡镇政府审定保障对象资格和补助金额,签署意见后报县(市)民政部门审批;县(市)民政部门对材料进行复核,符合保障条件的对象发给最低生活保障金领取证件,并下拨保障金,以村为单位发放保障金,并通过乡镇政府或村委会张榜公布;乡镇政府每半年或一年对保障对象的家庭收入情况进行一次审核,实行动态管理,对不符合救济条件的停发保障金;在一些有条件的地方,建立微机管理并联网,使低保工作的管理再上一个新的台阶。

[参 考 文 献]

- [1] 国家统计局农村社会经济调查总队. 2004 年末全国农村绝对贫困人口 2610 万[J]. 调研世界, 2005, (4).
- [2] 余学珍. 转型期农村居民最低生活保障制度初探[J]. 湖南人文科技学院学报, 2004, (5).
- [3] 吕海燕. 积极建立和实施农村居民最低生活保障制度[J]. 首都经济, 2003, (4).

(责任编辑 邹惠卿)

Improving the Security System of Minimum Living Cost for Rural Residents

DENG Dasong, WU Xiaowu

(Center for Social Security, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: DENG Dasong (1949-), male, Professor, Doctoral supervisor, Center for Social Security Wuhan University, majoring in social security theory; WU Xiaowu (1975-), male, Doctoral candidate, Center for Social Security, Wuhan University, majoring in social security theory.

Abstract: The security system of minimum living cost for rural residents has great realistic significance for safeguarding essential living for rural residents and promoting the social and economical development in rural areas and building the new socialist countryside. Nowadays it has been established in some districts, but still has not been in many districts in China. This paper tries to put forward a series of measures and policy suggestions to improve this system.

Key words: rural residents; security system of minimum living cost; social security system in rural areas