

我国农村最低生活保障制度存在问题及对策

李琦, 牛世鹏

(山西农业大学 公共管理学院, 山西 太谷 030801)

摘要: 农村最低生活保障制度顺利运行是实现制度自身价值的重要前提, 而实践中该制度却在保障标准、保障对象、资金来源、管理运行、监督评估等方面出现了诸多问题。只有健全保障标准调整机制, 完善保障目标的定位机制, 稳定资金来源, 实施动态管理和监督评估机制, 才能实现制度的良性运行, 发挥制度的保障功能。

关键词: 农村; 最低生活保障制度; 运行机制

中图分类号: C979 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-816X (2016) 01-0016-05

DOI:10.13842/j.cnki.issn1671-816x.2016.01.004

On the rural minimum living security system in China

Li Qi, Niu Shipeng

(College of Public Administration, Shanxi Agricultural University, Taigu 030801, China)

Abstract: The trouble-free operation of rural minimum living security system is the important premise to the realization of the system value, but there are many problems in practice, such as uncertain security standard, limited funding sources, difficulties in identifying and defining the low security objects, management, operation, supervision and evaluation. We should promote mechanism of adjusting the security standard, ensuring funds sources, identifying and defining the low security objects reasonably, establishing dynamic management standard, supervising and evaluating scientifically in the rural minimum living security system.

Key words: Rural; Minimum living security system; Operation mechanism

农村最低生活保障制度(以下简称农村低保制度)是国家和社会对于生活在最低生活保障标准之下的贫困人口,按法定标准实行差额补助的一种制度安排。^[1]

农村低保制度的建立作为完善农村社会保障制度的重要环节,是统筹城乡经济社会协调发展,实现公共服务均等化的必然要求,也是保障每个公民基本生存权利的体现。在农村低保制度初步建立的前提下,当前工作中更重要的是及时发现低保制度在推进实施过程中存在的问题,并针对性地进行解决。只有这样才能确保农村低保制度的顺利运行,切实保障农村贫困群体的基本生活,真正发挥制度的保障功能。

一、农村最低生活保障制度发展现状

2007年国务院发布《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(以下简称《通知》),全国各地据此制定了适合本地区的农村低保制度实施具体办法并积极实践。2012年国务院进一步下发《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》,针对低保工作中出现的问题从对象认定、审批程序、收入核对、动态管理、监管核查、制度衔接等方面进行了详细的指导和规范,至此农村低保制度得以更加规范合理地运行。2015年民政部和国家统计局下发《关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的意见》,明确了农村低保家庭经济状况调查审核的具体办法,保障了该项工作的顺

收稿日期: 2015-11-01

作者简介: 李琦(1986-),女(汉),山西襄垣人,硕士,主要从事农村社会保障方面的研究。

基金项目: 山西农业大学哲学社会科学基金项目(zxsk1512)

利健康进行。截至 2014 年底，全国农村低保对象达 2943.6 万户、保障人数由 2007 年制度建立之初的 3566.3 万人上升至 5207.2 万人，全年各级财政共支出农村低保资金 870.3 亿元，全国农村低保平均标准 2777 元/人、年。农村低保制度为保障农村地区低收入群体基本生活发挥着越来越重要的作用。

二、农村最低生活保障制度存在问题

(一) 保障标准制定不合理

1. 保障标准不科学

据 2007 年《通知》，农村低保制度实行属地管理的原则，各地人民政府根据当地情况确定农村低保的保障标准和对象范围。自 2014 年 5 月施行的《社会救助暂行办法》明确了救助标准由省级人民政府制定，并根据经济发展水平和物价变动进行调整。该政策有利于地方政府因地制宜制定保障标准，但实践工作中，一些地方政府往往根据当地财政状况来确定低保标准，出现“因钱定人”、“看人点菜”的尴尬，削弱了制度的保障功能。就全国范围来看，各地使用的测算低保标准的方法通常有如下三种。一是单纯以本地区内人均纯收入为基数进而确定低保的标准。这种测算方法倚重追求效率的初次分配结果，影响二次分配的公平性。二是机械地以国家公布的农村地区绝对贫困线为标准来计算农村低保的标准。但由于各地区经济发展水平存在差异，这种方法不能体现出地区间的差异。三是恩格尔系数法。即以某一地区的家庭月平均消费支出与恩格尔系数相乘可得。由于恩格尔系数为食品在农村居民人均消费中所占的比例，只能反映出食品消费支出情况，而不能反映居民“穿衣、用水、用电”等开支，因此也存在一定的局限性。^[2]此外，农村低保制度的设计没有针对不同家庭的需要，如老年人、残疾人等的特殊需求进行划分，而以单一标准进行补偿。

2. 保障水平低

现行的农村低保保障水平过低。根据国家统计局公布的最新农村居民人均消费支出情况（表 1）可知，农村低保平均标准尚不足以支付农村居民的人均食品消费支出。对于满足农民长远发展的医疗、教育、技能培训等需求更无从保障，农村低保标准亟待提高。此外，据下表计算可

知，2011—2014 年间农村年人均低保标准增长了近 62%，而同时段农村居民年人均消费支出也增长了 60%。农村低保标准虽然逐年增长，但与农村居民的人均消费支出相比，在绝对值和相对值上都远远不及后者，农村低保保障水平依然过低。

表 1 2011—2014 年农村居民人均消费支出

年份	2014	2013	2012	2011
农村居民人均消费支出（元/年）	8383	7485	5908	5221
农村居民人均食品消费支出（元/年）	3018	2844	2324	2107

数据来源：根据国家统计局“农村居民平均每人消费支出”整理

表 2 2011—2014 年农村低保标准

年份	2014	2013	2012	2011
农村低保平均标准（元/人、年）	2777	2434	2068	1718
农村低保月人均补助水平（元）	129	116	104	106

数据来源：根据民政部网站 2011~2014 年“社会服务发展统计公报”整理

3. 保障标准差距大

一方面，地区之间保障标准悬殊。^[3]根据民政部 2015 年 1 季度全国各地平均低保标准来看，东部各省农村低保标准平均值最高为 4744.18 元/年，中部次之为 2575.63 元/年，而西部则最低为 2398.08 元/年。^[4]东中西部地区差距显著。另一方面，城乡之间保障标准差距大。根据民政部 2015 年 1 季度社会服务统计季报，全国城市低保月人均支出为 283.6 元，农村为 130.7 元，农村低保标准仅为城市的 46.1%。同时期城市最低生活保障平均标准为 5034 元/年，而农村低保平均标准为 2855 元/年。^[5]虽然近年来中央大幅度提高农村低保水平，但农村依然与城市存在较大差距。

(二) 目标定位机制不完善

1. 财产定位法操作不规范

农村低保的目标定位机制就是救助对象的认定问题，即运用科学的办法找到符合受益资格的目标群体，^[6]将有限的福利资源用于最保障“最需要的人”。目前我国农村低保制度采用财产定位法来界定目标群体，通过调查核实农村居民收入、财产等状况甄选低保对象。实践中，由农村居民提出申请，村委会和乡镇政府在入户调查和

民主评议的基础上审核,县级民政部门审批。而财产证明由农村居民个人提供,调查流于形式。^[7]某些地区的低保工作被扭曲为一种乡村治理的手段。如“轮保”,即在农村居民“公平地”轮流享受国家低保待遇。“人情保”,即通过与低保资格评定人员的裙带关系或利用“拉关系”等手段来获得低保资格。“套保”,由于目前低保制度的运行缺乏有力的监管,村干部或部分居民可能越过道德标准的底线,伪装贫困,来套取低保资金。

2. 需求定位法缺失

需求定位法是根据目标群体因特定需求而产生的额外开支来定位的。近几年间,农村地区因子女教育、突发重疾重症、自然灾害等意外而产生大额开支致使家庭生活陷入困境的屡见不鲜。而现行的农村低保制度以财产主要是收入状况为基础遴选目标,基本不考虑贫困家庭的特殊需求和支出状况,从而无法为这部分群体提供保障。

(三) 资金保障机制不健全

1. 中央与地方财政分担机制不明确

我国自财政体制改革以来,中央和地方政府的财政责任分担机制尚未理顺,对于低保资金的供给未形成制度化的投入机制。根据《通知》规定,农村低保制度资金的筹集以地方为主,各地方政府将其列入财政预算,中央政府适当予以补贴。据国家统计局相关资料显示,2014年各级财政共计支出农村低保资金870.3亿元,其中中央补助资金582.6亿元,占总支出的66.9%。而2010—2013年该中央财政该项支出占比分别为60.4%,75.3%,60.1%,70.6%。(据民政部网站整理数据)纵观近五年的数据可知,虽然政策文件中提出低保资金的投入以地方财政为主,中央财政为辅,但在制度的实际运行中中央财政承担了主要责任。而由于各地区经济发展不平衡,财政收入差异大,最终影响了低保资金的投入状况。尤其在部分欠发达地区,财政状况本来捉襟见肘,却同时面临贫困人口多,经济发展缓慢的困境,供需矛盾突出,严重制约了低保制度的救助水平。此外,目前低保制度资金投入基于如下模式,即首先由中央政府划分出各级地方政府在农村低保经费分担中应承担的比例,地方政府据此确定农村低保的人数。^[8]这种财政分担机制的结果是各级政府在确保制度平稳运行的前

提下寻找最小化的财政支出,最终因资金供给的低效而影响了农村低保制度的平稳运行。

2. 保障资金投入不足

根据各年度民政事业发展统计公报统计,各级财政对于农村低保的投入从2009年的363.0亿元增加至2014年的870.3亿元,但与此同时农村低保人数也从2009年的4760万人上升至2014年的5207万人。随着经济社会的发展以及物价水平的提高,农村低保家庭用于日常生活、子女教育、医疗等方面的开支也逐年递增。据统计,2014年全年各级财政对于农村低保家庭的投入尚不足以支付这类家庭的日常食品支出,更远远不能满足农村贫困人口的医疗保健、教育发展等各项需求。

(四) 管理运行不完善

农村低保制度的管理运行主要包括保障金的发放、动态管理以及社会参与等方面。首先,没有形成系统的动态管理机制。虽然国务院和各地地方政府出台了低保工作的一系列政策办法强调“应保尽保”和“动态化管理”,但县乡民政部门工作人员因力量和专业水平的限制,同时由于对基层低保工作缺乏规范的绩效评价和监督机制以及信息化管理体制的不健全,农村低保工作仅停留在申请批准和资金发放层面,缺乏必要的动态管理和监督机制。其次,社会参与渠道不畅通。农村低保制度的推进实施的过程中过分注重政策执行的结果,而忽视了对民众意见的吸取和采纳,制约了民众参与的效果。慈善机构等非营利组织拥有独立性与专业化等优势,但农村低保制度主要由相关政府部门操作管理,非营利组织发挥作用的空间有限。

三、解决农村最低生活保障制度问题的对策建议

(一) 制定科学合理的保障标准

1. 构建科学的标准确定机制

一方面,采用绝对值标准和相对值标准相结合的方法确定保障标准。绝对值标准即采用一系列量化的方法构建农村低保标准的测算体系。相对值低保标准,即按人均收入或最低收入的特定比例来划分低保标准。^[9]如前文所述,我国最常用的恩格尔系数法等单一的绝对值标准法都有其不足之处,且各项指标和计算方法尚未科学化,

但相对值标准法下各项比例是基于诸多主观因素而确定的。所以可考虑以绝对值标准法为基础计算得出基础数据，然后运用相对值标准法进行适当调节。在实施的过程中不断完善各级各类指标，最终过渡到运用绝对值标准法。另一方面，要切实提高保障水平。保障标准在执行过程中要与当地居民基本生活水平相对比，能够满足居民日常生活基本开支。同时还应兼顾家庭的医疗、教育、重大自然灾害等额外开支，保障居民不因突发状况而陷入深层次贫困。

2. 建立保障标准联动调整机制

农村低保制度的建立既是完善社会保障体系的重要环节，也是实现城乡一体化发展的必然要求。因此，农村低保标准也应逐步与城市低保标准联动变更调整，才能在保障农村居民基本生活的基础上，逐渐缩小城乡差距，最终实现各项制度的衔接和城乡一体化发展。此外，建立生活必需品价格变动调整机制。基本生活必需品的价格变动对农村居民尤其是贫困群体影响极大。建立针对生活必需品价格变动的指数化调整机制，根据物价的变动相应调整低保对象的保障标准，防止制度流于形式，确保困难群体得到实实在在的帮助。

(二) 完善目标定位机制

1. 规范实施财产定位法

财产定位法以家计调查为基础，辅之以公开透明的操作程序以及行为诊断法。首先应对申请对象进行收入调查和资产调查。其中收入应综合考虑土地种植、畜禽养殖、劳务等实际纯收入，确定合理的收入认定口径和标准。同时探索建立居民家庭收入核对系统，构建覆盖全体居民的收入状况实时监控网络。其次，乡镇政府在核实家庭收入的基础上对困难群体的申请进行审核进而报县级民政部门审批，并将结果进行公示，接受全社会的监督。此外，还要综合考虑申请对象的行为，如是否购置大宗家电、是否采取积极措施摆脱福利救济等，倡导公民树立社会责任感，排除“不道德公民”。

2. 切实落实需求定位法

首先建立针对特殊类别群体的需求定位标准，如贫困家庭的老年人照护需求、儿童健康成长需求、残疾人康复需求等，对不同的群体以满足其生存需求，维持基本生活为标准进行低保救

助。其次，构建“支出型”低保对象认定标准。农村贫困家庭在面临生活困难的同时往往也面临教育费用、医疗费用等重大开支需求，从而陷入深层次的贫困状态。对这类对象的认定可采用如下测量标准：第一，考察家庭人均收入是否低于最低工资标准，高于低保标准；第二，对居民收入和支出的差额与低保标准进行比较测算来确定是否纳入救助范围。

(三) 构建资金保障机制

1. 理顺财政分担机制

中央财政近年来对农村低保资金投入基本稳定在70%以上，这种投入比例既保证了资金来源，也与西方国家成功经验相一致。但从制度的长远运行来看，只有将中央财政的投入予以制度化，纳入国家预算管理，才可以保证投入的持续性和制度的预期效果。同时，中央财政要兼顾地区发展不平衡的特征，加大对中部和西部转移支付的力度，根据地方财力情况确定转移支付系数。地方财政对农村低保资金的投入应以省级财政为主，逐步取消县级财政的资金负担义务，切实发挥国家财政对农村低保工作的“兜底”功能。最终根据各地区的财力状况、低保人数及支出水平、地方政府绩效等因素，构建中央与省级财政分担的函数模型。

2. 拓宽资金筹集渠道

鉴于社会力量的薄弱和参与程度的有限，农村低保资金的多元化筹资渠道目前主要集中于福彩和捐赠公益。据民政部数据，2014年全年募集福彩公益金585.7亿元，民政系统共支出彩票公益金231.3亿元，其中用于社会救助的基金为29.1亿元。该年度接受社会慈善捐赠累计604.4亿元。^[10]这些收入对于庞大的农村低保资金支出只是杯水车薪。拓宽社会资金的筹集渠道，构建捐赠激励机制，为提供捐赠的企业或个人实施贷款、税收等优惠政策。充分发挥慈善组织等非营利性组织机构参与资金筹集的作用，为这类组织工作营造更宽松便捷的政策环境。扩大福利彩票的发行和公益金的募集，稳定福彩公益金对农村低保的投入比例。

(四) 实施动态管理机制

1. 建立农村低保制度的信息管理系统

创建农村低保工作的信息系统。在乡镇和行政村合理分工的基础上，整合汇编各级各层的资

料档案,做到一户一档。省级和县级民政部门负责低保工作基础信息数据库的建设和管理,根据低保对象的年龄、健康状况、劳动能力、家庭收入等对数据库信息进行分类管理。通过网络信息系统对低保对象的收入状况、申请审批、资金领取等进行全面监管。

2. 规范农村低保对象的退出机制

农村低保在致力于“应保尽保”的同时,也应实现“应退尽退”,有进有出才能保证动态平衡,避免和减少社会矛盾的发生。规范低保对象的退出机制首先要建立低保家庭收入监测核查机制。由基层政府定期或不定期核实低保家庭收入状况,对不符合标准的家庭重点排查。此外,拓宽居民增收渠道,切实提高居民收入才能从根源上解决农村贫困问题。在实现低保救助的同时,更应当为困难群体营造脱贫的机会和环境,形成低保良性退出机制。

(五) 落实监督评估机制

1. 加强农村低保制度实施过程的监控

对农村低保制度的监控应着眼于实施过程中通过对信息的搜集和分析,考察制度是否按标准执行,及时发现和解决问题。^[11]首先,要强化公

示制度。相关部门应通过公示栏、网络等手段公示低保制度的执行情况,尤其是对对象的审批及资金的使用情况,自觉接受全社会的监督。其次,要畅通民意表达机制。民政部门负责出台政策,农民作为最直接的受益人,最能认识和发现制度运行中存在的问题及漏洞。倾听并关注农民的诉求既是以人为本、执政为民的直接体现也有助于健全制度的运行。

2. 落实农村低保制度评估工作

建立农村低保制度的绩效评估和政府问责机制,在我国理论界已有较完善的探讨。评估工作的开展需把握好两项重点,一是评估指标设计、机构选择等针对评估工作本身的要点,二是要落实评估结果的反馈和使用。首先,评估指标的设计应注重定性与定量方法的结合使用。定量指标反映制度的救助率、贫困改善状况、资金发放准确率、农民满意度等方面,定性指标综合反映低保工作的整体效能。在评估机构的选择上,应引入专业化的中介机构,保证评估的客观性与中立性。其次,评估结果可以作为政府部门绩效考核以及干部提拔任用的依据之一,以调动各级干部的工作积极性,发挥他们的能动性。

参 考 文 献

- [1] 焦克源,张婷. 农村低保制度实践的异化及其矫正——基于西北农村低保制度实践的调研 [J]. 云南社会科学, 2011 (5): 113-117.
- [2] 童星,王增文. 农村低保标准及其配套政策研究 [J]. 天津社会科学, 2010 (2): 49-51.
- [3] 杨燕绥,王进财. 农村低保制度建设与政府责任研究 [J]. 中国民政, 2011 (11): 11-15.
- [4] 中华人民共和国民政部. 2015年1季度保障标准 [EB/OL]. (2015-05-20) [2015-07-20]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/bzbz/201505/201505008111359.shtml>
- [5] 中华人民共和国民政部. 2015年1季度社会服务发展统计公报 [EB/OL]. (2015-06-20) [2015-07-20]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>
- [6] 邓大松. 当代中国社会救助制度比较与借鉴 [M]. 北京: 人民出版社, 2014: 68-84.
- [7] 郭剑平. 我国农村最低生活保障制度的实施现状与路径选择 [J]. 河南社会科学, 2013 (2): 77-79.
- [8] 汪柱旺. 论农村最低生活保障中政府责任问题——基于政府社会再分配的公平性 [J]. 求实, 2011 (12): 47-50.
- [9] 崔义中, 赵可嘉. 完善我国农村最低生活保障制度的若干思考 [J]. 中州学刊, 2010 (2): 142-144.
- [10] 中华人民共和国民政部. 2014年社会服务发展统计公报 [EB/OL]. (2015-6-20) [2015-7-20]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>
- [11] 柳拯. 社会管理与社会救助论: 政策与实务的视角 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008: 127-153.

(编辑: 余小宁)