

农村最低生活保障制度满意度调查

——以西南民族扶贫县596户农户为例

叶 慧

(中南民族大学 公共管理学院 湖北 武汉 430073)

摘 要:通过对18个西南民族扶贫县596户农户关于农村最低生活保障制度实施状况的调查,结果显示,仅有46.7%的农户感觉满意。存在的问题依次是,低保户产生程序不合理、政府补贴太少、低保户名额太少。建议严格执行低保户产生程序,实施分档补助方式,扩大补助标准,建立多元化的筹资机制,整合农村低保和扶贫开发政策。

关键词:西南民族地区;国家级贫困县;农村最低生活保障;满意度

中图分类号:F323.89

文献标识码:A

文章编号:1672-433X(2014)01-0142-04

据国家民族事务委员会监测结果,2003年我国有1300万少数民族人民生活处于贫困线以下,占全国贫困人口总数的46%。到2005年末这一比例反而上升到49.5%,2009年末进一步上升到54.3%^[1]。正在实施的农村最低生活保障制度(简称农低保)是保障贫困人口的基本生活权利和维护其最低生活需要的社会救助制度,是民族贫困地区社会保障体系的“最后一道安全网”。

西南民族地区处在广西、四川、贵州、云南、西藏、重庆六省(区、市)。根据国家民族事务委员会统计,2008年西南民族自治地方面积215.6万平方公里,全区共有少数民族人口5020万人,占全国少数民族总人数的58.3%,是我国目前最大的少数民族散杂居地区^[2]。西南地区也是全国世居民族最多的地区,而且各民族内部支系极其复杂。该区域内生活着30多个民族。西南民族地区社会经济发展非常滞后,辖区共有民族扶贫县140个(不含西藏),占全国267个民族自治地区国家级贫困县的52.4%,是我国贫困最严重的地区之一。因此,本文以西南民族扶贫县596户农户为例,调查农户对农村最低生活保障政策的满意度及政策实施中存在的问题,由此提出相应的政策建议。

一、调查区域的基本概况

收稿日期:2012-02-10

基金项目:国家社会科学基金项目“少数民族地区农民增收问题与公共财政支持研究”(11BMZ045);教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“坚持和完善中国特色的民族政策研究”(10JZD0031)。

作者简介:叶慧,女,中南民族大学副教授,管理学博士,主要研究农村社会保障。E-mail: yehuihzau@126.com

① 缺乏对西藏的调研,是因为西藏情况比较特殊,同时中央对西藏实行更优惠的特殊政策,因而其政策实施不具有地域可比性。

1. 调查区域的民生概况。本文使用的资料来源于2010年7月课题组(包括研究生)对西南民族地区18个国家级贫困县的实地调查。这次问卷调查了700户贫困家庭,有效样本596户,分布在西南5省(区、市)的14个县(市)^①,具体包括:广西壮族自治区的125户;重庆市的104户;四川省的105户;贵州省的116户;云南省的136户。所调查的农户均处在民族扶贫县内。

样本户的基本情况如下:(1) 家庭人口结构。596个调查户的总人口2698人,户均约4.6人,其中人数最少的家庭只有1人,样本量为14户;人数最多的家庭有15人,样本量为1户;绝大部分的家庭有3-6人,样本比例为88%。(2) 民族构成。被调查家庭主要是苗族、土家族和壮族,苗族调查136户,壮族调查98户,土家族调查72户,合计占样本总量的51.3%。(3) 受教育情况。被调查人大多达到初中或小学水平,有初中学历的样本有233户,有小学学历的样本有212户,合计占样本总量的74.7%。(4) 劳动力资源禀赋。劳动力人数1393人,其中外出打工人数685人,占劳动力总数的49.2%。(5) 家庭收入。35.8%的农户家庭年收入在1万至3万之间,2009年全体样本户的人均纯收入为4674元,低于5153元的全国平均水平。在全体样本户中,人均纯收入低于2009年

全国贫困标准线 1196 元的农户有 76 户^①,人口数为 349 人,贫困发生率为 12.9%,贫困发生率高于 3.6% 的全国同期水平。

从样本户对生活状况的评价来看,40.2% 的农户认为生活压力很大,35.4% 的农户认为生活压力较大,两者占全部调查户的 75.6%。按照每个问题的农户投票率由大到小排序,造成农户生活困难的原因依次为:生活费用上升(16.5%)>致富无门路(13.1%)>看病贵(13%)>子女教育费太高(12.6%)>缺乏生产资金和技术(11.6%)>人情太多(10.7%)>农业生产资料太贵(8.9%)>养老无保障(6.5%)>农业生产容易受灾(5.3%)>其他(1.8%)。其中反映在生活项目中的比例合计占 59.3%(包括生活费用、医疗、教育、人情世故、养老)。虽然生活压力大,但是绝大多数农户(占总体的 86.7%)认为近 5 年生活状况有了较大改善。

综上所述,调查户生活压力较大,但近 5 年有所改善。其中,生活压力大于生产压力,前者突出在生活费用高和看病贵上。因此,实施农村最低生活保障制度确保农户维持基本生活需要,至关重要。

2. 调查区域农低保的实施概况。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社会救助制度。农低保实行地方人民政府负责制,按属地进行管理,西南民族贫困地区以县为单位进行管理。低保标准和对象范围依据当地农村经济社会发展水平和财力状况来合理确定,西南民族贫困地区标准接近于国家统计局公布的贫困标准^②;低保对象按照公开、公平、公正原则产生,并实行按年、半年或季度的动态管理方式。低保资金来源主要以地方筹集为主,西南民族贫困地区资金绝大部分来源于省级财政。

农村最低生活保障标准由县级以上地方政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定。此标准会随着当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时进行调整。保障标准最初是按类别制定,可分为长期保障户(主要是三无人员^③)、重点保障户(主要是特困户)、一般贫困户(其他符合保障条件的贫困户)。以贵州省麻江县为例^④,农村居民最低生活保障从 2007 年 7 月开始实施,分五个档次保障。一档(针对人均年纯收入低于 200 元的三无人员),年人均统一补 720 元;二档(针对人均年纯收入 201-400 元,且主要劳动力病残的农户),年人均补 620 元;三档(针对人均年纯收入 401-500 元,且主要劳动力病残的农户),

补 520 元;四档(针对人均年纯收入 501-600 元,且有病残人口的农户),补 400 元;五档(针对人均年纯收入 601-700 元的农户),补 300 元。其中,一档针对长期保障户,二三档针对重点保障户,四五档针对一般贫困户。2010 年开始,不实行档次,按照家庭人均年纯收入达不到 1200 元的,补足差额部分。

农村最低生活保障对象产生程序实行由农村困难家庭提出申请,县民政局、乡镇政府和村委员会分别进行入户调查、民主评议和公示,县民政部门审批的程序。以贵州省三穗县为例^⑤,首先是成立驻村入户调查组,明确各村至少 1-2 名干部作为核查指导员,村设低保信息联络员开展核查工作;其次依据贫困家庭申请,并按照核查内容开展家庭收入入户摸底核查,经村级民主评困小组(由 20 人以上组成)无异议后在所在村和所在乡张榜公示;最后是报县审批公示确定。

农村最低生活保障资金的筹集主要以中央及省级财政为主。以贵州省三穗县为例^⑥,农低保资金纳入“三级”财政预算,其中中央及省级占 90%,州财政匹配 1%,县财政匹配 9%。2008 年省定补差标准为每人每年 488.98 元,省定县贫困人口 47600 人,低保资金 2327.54 万元,中央及省级政府出资 2094.79 万元,州出资 23.28 万元,县出资 209.48 万元。

二、农户对农村最低生活保障政策的满意度调查

总体来看,西南民族贫困地区农户对农低保政策满意度较低。596 个农户中有 125 个农户享受了低保政策,参与率为 21%。从政策满意度调查来看,14.7% 农户对低保感觉非常满意,32% 农户感觉满意,25.6% 农户感觉一般,11.3% 农户感觉不满意,2.7% 农户感觉很不满意,13.7% 农户不清楚。合计 46.7% 的农户对农低保感觉满意。从影响农户满意度的因素来看,主要包括以下问题。

1. 一些农户认为低保户产生程序不合理。35.2% 的农户反映了此问题。调查发现该制度确实

① 2009 年我国将绝对贫困标准与低收入标准“两线合一”,贫困标准为 1196 元。

② 例如 2009 年,国家统计局规定的贫困标准为 1196 元,重庆市的民族扶贫县为 1200 元。

③ “三无对象”指无劳动能力,无生活来源,无法定赡养、抚养、扶养义务人的老年人和未满 16 周岁的无父无母孤儿。

④ 资料来源于贵州省麻江县民政局。

⑤ 资料来源于贵州省三穗县民政局。

⑥ 资料来源于贵州省三穗县民政局。

存在很多问题,主要包括:(1)个别村不开展贫困人口家庭收入核查,除将长期保障户和重点保障户纳入低保范围外,对一般贫困户的确定很不严格,或是把低保金当作不要偿还的“扶贫款”按人头分发,或是采取抓阄方式确定低保对象,或是轮流坐庄来确定低保对象。这些做法极大降低了农户对农低保的满意度。更为复杂的是,在保障对象中一般贫困户的比例最大(如调查中的某县占74.5%),对这部分人的审核不公最容易引起群众意见,甚至批评。(2)个别村在民主评委会上不够认真负责,优亲厚友,导致“人情保”现象时有发生。面对这种“低保户不穷、低保户不老、低保户不残”的不合理现象,农户感觉非常不公平。(3)个别村把低保金当作慈善基金解决社会公益事业补助款、计划生育补助款、民事纠纷协调补助款等,导致村干部代替农户领取低保款、挪用农户低保款等违纪行为时有发生,致使特困户得不到应有的政策保障。(4)少数农户不配合核查工作,瞒报或虚报家庭真实收入,导致核查收入非常不准确,低保申请书虚假信息太多。例如,某杨姓农户在低保申请书的月水电支出一栏填写是5元,家里却又有电视机、电冰箱。

2. 一些农户认为政府补贴标准太低,且发放不及时。25.9%的农户反映了此问题。以年人均收入1200元为保障标准,按照保障标准与实际收入之间的差额进行差价补贴,一年核算,一季度发放。实际上,虽然民政部门每季度都对低保资金收支进行造表报表,补助金却是半年发放。

3. 一些农户认为政府给的低保户名额太少。20.4%的农户反映了此问题。针对农户反映低报名额太少的意见,笔者走访某县民政局,发现省定该县贫困人口是47600人,实际上有48734人,尚有1134人无法领取低保金。由此可见,省和县还需加强联系,更新信息,以便上级政府更能了解基层的实际

情况。

综上,对每个问题的得票率由高到低排序,结果显示:低保户产生程序不合理(35.2%)>政府补贴太少(25.9%)>低保户名额太少(20.4%)。另有18.5%的农户回答不清楚。由此可见,政府在实施农村最低生活保障政策来解决贫困户温饱问题的同时,还要设计出合理且可行的低保户产生程序。

三、完善西南民族贫困地区农村最低生活保障制度的对策建议

1. 严格执行“三查三评三公示”的低保户产生程序。根据农户走访和机构访谈,当前西南民族贫困地区农低保对象难以确定的原因在于贫困户真实收入难以核准,“民主评困”难以确定真正的一般贫困户。笔者认为,“三查三评三公示”的低保户产生程序非常完备,基本可以解决上述的两个难题。

“三查三评三公示”的低保户产生程序具体方式为(参看图1):(1)个人申请或填写《农低保申请书》交村委会。(2)村民委员会干部入户调查核实家庭收入(家庭年人均纯收入是否低于1200元)。(3)召开村民代表会以投票方式进行民主评困,评议申请人是否符合条件。(4)村委会张榜公示3天,无群众反对意见的候选人上报乡镇人民政府。(5)乡镇对候选人进行进村入户调查(家庭年人均纯收入是否低于1200元)。(6)乡镇政府以投票方式进行民主评困。(7)委托村民委员会张榜公示3天,无群众反对意见的候选人报县民政局。(8)县民政局对候选人进行进村入户调查。(9)县人民政府以投票方式进行民主评困。(10)县民政委托村民委员会公示3天。(11)公示无异议的候选人获批,被确定为低保对象。(12)县民政和财政拨款到乡镇财政所。(13)乡镇民政办提供名单,信用社将低保金直接存入低保户存折或卡中。

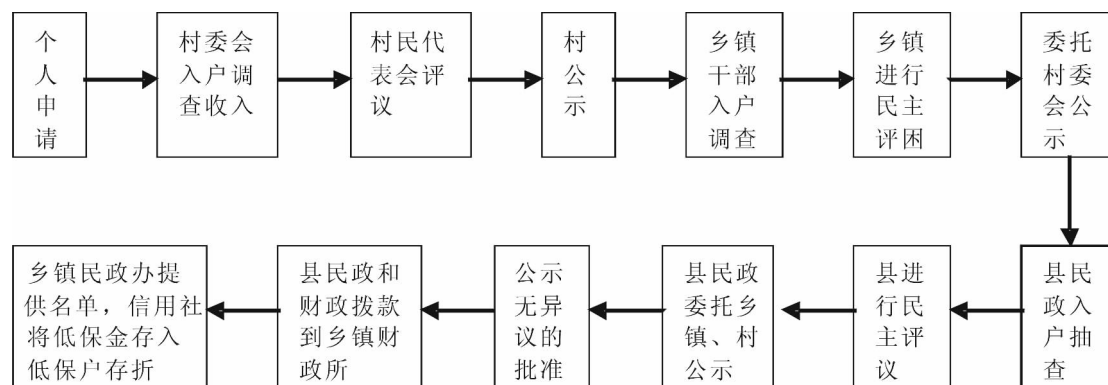


图1 农村最低生活保障对象产生程序

此外,在此程序实施过程中,在收入核实和民主评困两个方面还需要注意以下问题。

一是采取多种方式来调查申请人家庭收入及致贫原因。采取申请人申报、入户调查、邻里走访、部门联动等各种方法来调查掌握贫困家庭的成员结构、收入状况、生活费支出、致贫原因等情况,从而测算并核实贫困家庭的真实收入。

二是突出并完善民主评困制度。(1)县、乡镇和村三级民主评议均采用投票表决方式,评议中对长期保障户和重点保障户不投票,自然而然纳入低保范围,集中票数对一般贫困户名额进行表决。(2)实行“谁签字,谁负责”的干部责任追究制,加大评议小组成员的责任心和公正心。(3)重视公示的监督作用,让广大群众来核实和监督入选的贫困户。

2. 实施分档补助的方式。2010年开始实施的差额补贴虽然理论上具有极强的瞄准性,但在实际操作中难度太大。主要原因包括:一是对申请人的房产、储蓄、有价证券、隐形收入等难以准确核定。二是农户外出务工收入或临时性收入计算难。三是有些家庭收入难以完全以货币化计算,例如收获的粮食,除了销售外,还有些自食或者送人,对于自食和送人的粮食价值难以核定。四是家庭农业收入受自然风险影响较大,收入核实很不稳定。五是准确核定与农户具有法定赡养、抚养关系且在一起共同生活的全体成员的收入比较困难。

因此,实施分档补助的方式更符合民族贫困地区实际情况。这还需对2010年以前的分档补贴方式进行改进,每档补贴标准有累退性,档内标准一样,提高长期保障户和重点保障户所在档的补贴标准,合理确定一般贫困户的人数比例,这种补贴方式更具有操作性。

3. 加大补助标准。世界银行规定的贫困标准为人均每天1.25美元,调查的18个县农村低保标准大多为人均每年1200元,折合为人均每天0.46美

元,远低于世界水平,因此持续提高低保标准及增加补助金非常必要。另外,还要重点加大对长期保障户和重点保障户的补贴水平。以调查中的某县为例,主要是指人均年纯收入低于500元的前三档贫困户,合计占低保人数的25.5%。

4. 建立多元化的筹资机制。当前西南民族贫困地区农村最低生活保障资金基本上由中央、省级、州级和县级财政共同承担,其中省级财政是最主要来源。这种单一的资金来源方式,其优点是稳定且较有保证,但也有很大的局限性,即低保资金增长潜力非常有限。民族贫困地区应该广泛寻求社会资金的参与,建立多元化的农村低保筹资机制^[5]。资金筹集可以有三条渠道:一是广泛宣传,积极寻求社会捐赠。建立西南民族贫困地区最低生活保障社会捐赠基金会或者捐赠委员会,向社会各界人士宣传民族贫困地区的农村最低生活保障政策,积极寻求社会捐赠资金。二是中央政府开征社会保障税,并加大对西南贫困地区的转移支付力度。国外许多发达国家都开征了社会保障税,这是有效解决社会保障资金来源的办法之一。三是地方政府发行最低生活保障专项福利彩票,以扩大低保资金来源。

5. 整合农低保和扶贫开发政策。对一般贫困户的社会救助采用收入补贴与生产支持相结合的方法,即通过最低生活保障金帮助他们解决温饱,同时通过一些有针对性的扶贫开发项目,帮助他们脱贫。虽然扶贫项目见效慢,但是“授人以鱼不如授人以渔”,从长远来看,对于农户脱贫更具有经济效率和稳定性。例如政府对调查的18个县可以实施财政扶持和税收优惠等措施,加大招商引资,发展农村二三产业,对当地农户实施产业化扶贫,并进行农村剩余劳动力转移培训,从而提高农民非农收入来帮助他们脱贫。

参考文献:

- [1] 国家民委经济发展司. 国家民委发布:2009年民族自治地方农村贫困监测结果 [EB/OL]. [2010-08-30]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/bmdt/201008/t20100830_755672.htm.
- [2] 国家民族事务委员会经济发展司,国家统计局. 中国民族统计年鉴2008 [M]. 北京:民族出版社,2009.
- [3] 国务院办公厅. 国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知 [EB/OL]. [2007-08-13]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/13/content_6524280.htm.
- [4] 柏龙彪. 农村居民最低生活保障制度探析——基于一个实证分析 [J]. 西南民族大学学报, 2006(10).
- [5] 黄瑞芹. 民族贫困地区农村最低生活保障目标瞄准效率研究——基于两个贫困民族自治县的农户调查 [J]. 江汉论坛, 2013(3).

(责任编辑 彭建军)