

构建西部农村最低生活保障制度的障碍与解决途径

刘春丽 王皓

【摘要】农村最低生活保障制度在西部地区的落实面临诸多问题,文章对此进行了系统分析,并提出了相应的建议。

【关键词】西部;农村居民最低生活保障制度;社会保障

【中图分类号】F323.89 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1001-2338(2010)01-0014-04

从世界各国的发展过程来看,获取社会救助是公民的一项基本权利。改革开放以来,我国的经济水平有了飞跃性的发展,国内生产总值由1978年的3645亿元跃升至2009年第三季度的217817亿元。1979—2008年,GDP年均实际增长9.6%,不仅明显高于1953年—1978年平均增长6.1%的速度,而且也大大高于同期世界经济年平均增长3.0%的速度。与此同时,我国城镇居民的社会保障制度建设也日趋完善。截至2009年第3季度,城镇最低生活保障制度的覆盖人数已达2320.8万人,基本实现了全覆盖。但我国二元社会结构和计划经济时代形成的重工轻农、重城轻乡的社会经济政策,造成了农村居民最低生活保障制度的严重滞后。我国自上个世纪末开始摸索实行农村救助的一些具体办法,但因为贫困面积大、人口多,而且大部分人口聚集在西部偏远的民族地区,所以落实城乡统筹的最低生活保障制度目标可谓是任重道远。

一、我国农村最低生活保障制度的建立

最低生活保障是社会救助的一种,其制度是指由政府针对实际收入低于最低生活保障线的低收入居民进行收入补贴。所谓最低生活保障线,是指一个地区根据当地经济发展状况和居民收入水平而确定的维持居民基本生活的最低支出标准。

上世纪80年代开始,我国的一些农村地区就开始摸索社会救助的发展道路,通过对贫困个体进行定时定量救助、基层乡镇积极筹集资金等措施为我国农村最低生活保障制度的建设积累了宝贵的经验。

进入新世纪以来,中央对建立农村最低生活保障的要求也进一步提高,中央政府及有关部门多次举行会议并发出文件,研究部署了在全国建立农村生活保障制度的工作。截至2009年第3季度,已有2145.5万户、4520.9万人得到了农村最低生活保障,比上年同期增加663.2万人,增长了17.2%;2009年9月份农村最低生活保障累计支出237.6亿元,比上年同期增长了64.6%。农村最低生活保障制度在全国范围内基本建立。

西部地区在2007年底初步建立起了农村最低生活保障制度,直到2009年初农村低保工作已取得阶段性成果(见表1)。

表 1 2009年第 3季度西部各省区农村最低保障人数

地 区	农村最低保障人数 (人)
内蒙古自治区	1161599
重庆市	832791
四川省	3913239
贵州省	3229295
云南省	3032013
西藏自治区	230000
陕西省	2291944
甘肃省	2985063
青海省	345094
宁夏回族自治区	290166
新疆维吾尔自治区	1013027
广西壮族自治区	1950492

资料来源:民政部规划财务司 2009年 3季度各省民政事业统计数据, 2009-04-21

二、西部农村最低生活保障制度存在的主要问题

由于我国农村低保制度还处于起步阶段,加之东西部经济规模和发展速度的差异,以及西部农村自然条件和收入水平的制约,西部农村低保制度中存在诸多困难和问题。

第一,西部农村贫困问题严重导致生活保障任务繁重。我国的农村贫困人口主要集中在西部农村。2008年,西部地区低收入以下贫困人口高达 2648.8 万人。西部地区的贫困发生率也高于东中部地区,2008年达 9.3%。从表 2 可以看出,1980年到 2008年西部地区农村居民人均纯收入与东部地区及全国农村居民人均纯收入相比,绝对差值在不断扩大,而收入增长幅度却很小。

表 2 中国主要年份农村居民人均纯收入
西部地区与东部地区差距情况统计 (1980—2008) (单位:元)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
西部地区	169	314	550	1129	1685	2379	3028
东部地区	217	456	847	2155	3136	4720	5855
全国	191	398	686	1578	2253	3255	4041
东西部绝对差距	48	142	297	1026	1451	2341	2827
西部与全国绝对差距	22	84	136	449	568	876	1013

资料来源:《中国统计年鉴 2009》,中国统计出版社,2009。

同时,西部农村贫困人口主要集中在偏远的山区和少数民族聚居地区。比如,西部 12个省区中有 7个省区的山区、半山区超过 50%以上,有五个省区的牧区和山区的面积在 70%以上;在全国 592 个国定贫困县当中,西部十二省区就占了 375个,占全国的 63.3%。其中,民族贫困县就有 224个,占到国家贫困县总数的 37.8%,占全国重点扶持民族贫困县的 86.6%。总的来说,西部地区贫困问题复杂多样,救助困难极大。

第二,缺乏统一的法律规范制度。目前,由于国家还没有出台农村最低生活保障工作的统一性法规,导致低保工作在各地实施过程中遇到很多问题。自 1996年民政部颁发了《农村社会保障体系建设指导方案》至今,没有其他有关农村居民最低生活保障制度的法律法规出台,而相关法律只有一部 1996年国务院颁布实施的《城市居民最低生活保障条例》能够作为参照。一直以来,我国都在倡导构

建法治社会,而农村低保制度也只有在合理的法规制度下才会使享有者的权利得到保护。

第三,低保资金筹措困难。低保资金的筹集与发放是低保工作中最为核心的环节。在西部很大一部分地区地方经济发展落后,地方财政来源比较单一,财政力量薄弱。据不完全统计,西部 80% 以上的县乡都存在负债,负债总量普遍超过地方财政收入的 2 倍以上。此外,西部贫困人口面广,需要中央财政发挥更大的作用,以保证这一基本制度在西部地区的顺利实施。

第四,保障标准及支出水平平均低于国家平均水准。2009 年 9 月西部 12 省区公布的保障标准和低保人均支出水平(见表 3)中只有两个省的标准和支出高于国家平均水平。2009 年第三季度国家公布的农村最低生活保障平均标准是 98.1 元/人、月,人均支出水平为 60 元/人、月,保障标准和支出水平还很低。另外,以青海省 2009 年 9 月公布的农村保障标准及农村低保人均支出水平为例(见表 4),省内每个地区、自治州保障标准及人均支出水平不尽相同,这就增大了基层工作的难度。还因为很多保障对象的收入难以量化,家庭状况的调查也比较繁琐,尽管有群众评议、家访等手段,但还是对“应保尽保”的目标提出了很大的挑战。

表 3 2009 年 9 月份西部各省保障标准及农村低保人均支出水平

地区	保障标准(元/人)	支出水平(元/人)
贵州	73.3	56
广西	76.9	48
西藏	62.2	56
云南	65.4	50
重庆	121.7	63
内蒙古	113.1	63
陕西	68.3	55
新疆	69.0	55
宁夏	54.1	58
青海	78.0	52
甘肃	64.3	41
四川	74.1	57
全国	98.1	60

资料来源:民政部规划财务司 2009 年 3 季度全国县以上低保数据,2009-10-23

表 4 2009 年 9 月份青海省农村保障标准及农村低保人均支出水平

地区	保障标准(元/人)	支出水平(元/人)
西宁市	86	42
海东地区	71	63
海北州	81	59
黄南州	80	51
海南州	67	59
果洛州	87	77
玉树州	80	15
海西州	72	71

资料来源:民政部规划财务司 2009 年 3 季度全国县以上低保数据,2009-10-23

第五,低保工作机制不完善,基层组织力量薄弱。城镇低保工作的经验告诉我们,在低保的审核和批准过程中很容易出现“优亲厚友”的现象,甚至会出现利益输送等不公正的行为,而农村复杂情

况又助长了基层工作的粗放化。因此,建立一套行之有效的制度显得尤为重要。此外,在西部大部分地区从事农村低保工作的人员往往还是从事传统救济工作的人员,其思想认识和工作水平都不太适应农村低保工作的新要求,再加上基层工作经费和工作人员不足等问题,导致低保工作在真正落实的时候困难比较大。

三、完善西部农村最低生活保障制度的建议

农村最低生活保障制度在西部起步比较晚,也是因为受到上述原因的影响,在实施过程中还存在一些问题。建议着重从以下几点入手,并借鉴其他区域落实情况以改善本地区低保工作的现状。

第一,丰富低保资金来源。农村低保资金不足一直是困扰西部农村低保工作的首要问题。丰富资金来源已成为西部各省区突破资金瓶颈的主要手段。在西部地区经济发展滞后、农村低保投入不足、低保资金难以自给自足的情况下,首先应该强调中央财政的作用。中央财政要负责最低生活保障资金的大部分投入,可在80%以上,其余由省级财政补充,乡镇财政负责最低生活保障制度的管理和运行。其次,还可以通过征收统一的社会保障税以及建立农村最低生活保障基金来缓解最低生活保障资金筹集的压力。西部各地区应大力发展自身特色经济,带动区域内经济水平的突破,增加财政收入支持农村低保工作的顺利实施。此外,国家发行福利彩票的部分收入也可以归入农村低保资金的来源,如青海省发行的环湖赛彩票可固定拿出一定比例来补贴西部农村最低生活保障资金的缺口。

第二,加强法制化建设,使低保工作规范化。现阶段实行的农村居民最低生活保障制度由于立法上的滞后,已经不能适应这一制度的发展,造成了很多工作上和管理上的不规范现象。国家即将出台的《社会保障法》有望填补这一项空白,从根本上保证农村居民的权利不受侵害,同时也保证农村最低生活保障制度的权威性和延续性。

第三,加强农村低保制度的宣传。西部的农村低保制度还在创立初期,加大宣传是一项非常重要的工作。加之西部地区地广人稀,农牧民的居住地比较分散,很多地区居民对这项制度还不甚了解。这更加需要各级政府广泛采取各种手段如电视、广播、报纸、网络等途径大力宣传,基层村委会也可采取上门调查、统一培训的方式对农村居民宣传。农村居民自觉地参与到这一制度的实施过程中有助于提高工作效率,还能在客观上保持此项工作的公平、公正,对政策的落实有积极意义。

第四,建立行之有效的管理机制。西部各级民政部门应该建立统一的农村低保管理机构,适当增加低保管理的专业人员,安排专项管理经费。对区域内低保标准的制定和低保资金的发放应该实行统一化、制度化的原则。充分强调基层工作人员与机构的作用,理清基层工作组织的责任与义务,把建立农村最低生活保障制度的工作和农村基层政权的村务公开、民主管理有效结合起来。

第五,教育与救济相结合,切实解决农民贫困问题。农村居民最低生活保障制度是一种“输血式”的救助,就是对保障对象给予现金或物质补助,以保障其基本生活的维持。与此同时,各级政府及有关部门还要通过优化农业产业结构、推进农业产业化经营、落实农村基础设施建设等一系列惠民措施,有效地提高农民脱贫致富的能力,从根本上摆脱贫困。

【参考文献】

- [1]国家统计局.中国统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社,2009.
- [2]王东进.中国社会保障制度的改革与发展[M].北京:法律出版社,2001.
- [3]邓大松主编.2005—2006年中国社会保障改革与发展报告[M].北京:人民出版社,2007.
- [4]杨宜勇.构建城乡统筹的最低生活保障体系[J].中国人口科学,2006(11).
- [5]孙启洋.对我国农村居民最低生活保障制度建设的再思考[J].陇东学院学报,2008(5).

【作者简介】刘春丽,女,长安大学人文学院行政管理副教授。研究方向:公共行政管理、公路交通行政管理。
王皓,男,长安大学人文学院行政管理专业硕士研究生。研究方向:行政制度比较。