

浅析我国农村最低生活保障制度

□ 杨 阳 [南京大学 南京 210093]

[摘要] 随着2011年11月底中央决定将我国贫困线调高至2300元/人·年,学界认为我国扶贫标准已逐步接近国际贫困线标准,体现了中央对农村地区的重视,以及改善贫困人口生活的决心。作为扶贫工作的重要组成部分——农村最低生活保障制度在我国已日渐发展成熟,但也存在一些亟待解决的问题。对此,通过对现行农村低保制度的简单概述,介绍其保障对象和标准的规定及其发展历程和所取得的成就,并在此基础上,通过整理相关统计数据分析我国现行农村低保制度存在的保障水平低、覆盖面窄、地区不平衡、城乡低保标准差距不合理以及“悬崖效应”所造成的不公平现象,最后针对存在的这些问题提出应合理制定农村低保标准,应考虑生活质量而不仅仅是生存,重点关注最低生活保障群体和边缘群体,以及需要注重地区平衡,适当考虑老、少、边、穷地区的政策倾斜。

[关键词] 农村最低生活保障; 低保标准; 贫困线

[中图分类号] G640

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2012)06-0018-05

一、我国现行农村最低生活保障制度概述

(一) 农村最低生活保障对象

农村居民最低生活保障对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。主要包括:1) 无劳动能力、无生活来源、无法定扶养义务人的老年人、未成年人、残疾人;2) 疾病、残疾、灾害等原因造成生活困难的人员;3) 因缺少劳力、低收入造成生活困难的;4) 国家有关政策规定给予救济的人员,如特殊人员救济等。

(二) 农村最低生活保障标准

农村最低生活保障标准由县级以上地方人民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,并报上一级地方人民政府备案后公布执行。农村最低生活保障标准要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。本着“低标准起步”的原则,低保对象一般由县区政府根据本地区实际情况制定统一标准,乡镇政府再根据各地的情况确定各自的标准,并根据情况的变化而不断地进行调整;也有些地方是由县(市)政府统一制定低保标准,各乡镇政府根据这一标准统一实行^[1]。

(三) 农村最低生活保障制度发展历程

农村最低生活保障制度从1992年在山西省阳泉市初创,至今已历时20年多,大致可分为如表1所示的几个阶段。

二、农村最低生活保障制度实施现状及存在的问题分析

(一) 绝对贫困和低收入人口规模以及参加农村低保的人数

2011年11月29日,中央决定将农民人均纯收入2300元(2010年不变价)作为新的国家扶贫标准,这个标准比2009年提高了92%,把更多低收入人口纳入扶贫范围。按照29日当天人民币市场汇价1美元兑6.3587元人民币计算,中国新的国家扶贫标准大致相当于每日1美元(实际0.99美元)。经过此次大幅上调,中国国家扶贫标准线与世界银行制定的“名义国际贫困标准线”的距离为史上最近,体现了中央对农村地区的重视以及改善贫困人口生活的决心。世界银行于2008年宣布,将国际贫困标准从每天生活费1美元提升至1.25美元。这就意味着,尽管贫困线提高使全国贫困人口数量从2688万人扩大到1.28亿人,但仍然存在至少21%(0.99美元到1.25美元之间)的“被脱贫”人群。

[收稿日期] 2012-11-15

[作者简介] 杨阳(1989-)女,南京大学政府管理学院硕士生。

表1

	试点、探索阶段	推广阶段	调整阶段	全面建设和完善阶段
时间	1992年~1996年底	1996年底~2001年	2001年~2007年6月	2007年6月至今
主要任务	农村低保制度的探索	农村低保制度的全面推广	农村低保制度的逐步调整	完善和落实低保制度,做到应保尽保
主要成就	<p>①1992年,山西省阳泉市率先开展建立农村社会保障制度的试点,继而上海市于1994年开始探索建立农村最低生活保障制度。</p> <p>②1995年民政部结合农村最低生活保障制度建设试点在山西阳泉、河北平原、山东烟台、四川彭州等地开展了农村最低生活保障制度的试点工作,江苏等地也自行开展了试点工作。</p>	<p>①自1997年开始,部分有条件省市已逐步建立农村最低生活保障制度。到2001年底,已有河北、广西、陕西、山东、江苏、浙江、广东等16个省、直辖市、自治区全部建立了农村最低生活保障制度。</p> <p>②2001年底全国在内陆所有省份的2037个县(市、区)建立了农村最低生活保障制度,占应建制县市区总数的81%,保障农村困难居民304.6万人,占农业人口的0.4%。</p>	<p>2007年底,全国31个省(自治区、直辖市),2777个涉农县(市、区)已全部实施了农村低保制度,农村低保制度保障人数达到了3566.3万人(1608.5万户),平均低保标准70元/人.月,全年共发放农村最低生活保障资金109.1亿元。这表明我国低保体系已基本城镇统筹起来,“全民低保”进入攻坚阶段。</p>	<p>保障对象逐年增加,保障标准逐步提高,基本实现应保尽保。农村最低生活保障制度在全国范围内普遍建立。截至2008年底,已有1982.2万户、4305.5万人得到了农村最低生活保障;平均低保标准82.3元/人.月。全年共发放农村最低生活保障资金228.7亿元,人均补差50.4元/月。</p>
重要会议及文件	<p>①1994年国务院第十次全国民政会议,提出到20世纪末,“在农村初步建立起与发展水平相适应的层次不同、标准有别的社会保障制度”,并确定山西、山东、浙江、河北、湖南、河南、广东等省首先开展农村社会保障体系建设试点运作。</p> <p>②1996年初全国民政厅局长会议,首次明确提出了改革农村社会救助制度,积极探索农村居民最低生活保障制度的任务,并印发了《关于加快农村社会保障体系建设的意见》和《农村社会保障制度建设指导方案》,要求把建立农村最低生活保障制度作为农村社会保障体系建设的重点来抓,开始在全国开展试点工作,并确定了山东烟台市、河北平原市、四川彭州市和甘肃永昌县等发达、中等发达和欠发达三种不同类型的农村社会保障体系建设的试点县市。</p>	<p>①1996年11月,上海市人民政府发布《上海市社会救助办法》;1996年12月青岛以市委、市政府名义出台《关于建立农村人口最低生活保障线制度的意见》,对建立农村最低生活保障制度提出了原则意见。</p> <p>②1997年5月,民政部分别在无锡、黑龙江牡丹江、青海西宁召开了三个片会,专题研究、安排农村最低生活保障制度试点工作。</p>	<p>③2002年党的十六大提出“有条件的地区探索建立农村低保制度”。</p> <p>④2003年5月民政部在河南淮阳召开的“全国农村特困户生活救助座谈会”,对农村社会救助工作思路与布局进行了调整。</p> <p>⑤2004年中央1号文件下发,给各地探索建立农村最低生活保障制度提供了新的动力。</p> <p>⑥2006年中央1号文件提出要进一步完善农村“五保户”供养、特困户生活救助、灾民补助等社会救助体系;有条件的地方要积极探索农村最低生活保障制度。</p> <p>⑦2006年召开的中共中央十六届六中全会作出逐步建立农村最低生活保障制度的决定。</p> <p>⑧2007年中央1号文件明确提出:“在全国范围建立农村最低生活保障制度”。</p>	<p>2007年国务院发出《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,对建立农村最低生活保障制度的重要意义、目标和总体要求、标准和对象范围以及管理等问题提出了明确规定。</p>

表2 1985~2011年我国农村贫困线标准变化

年份	极端贫困线标准	低收入贫困线标准
1985年	200元以下	201~399元之间
1990年	300元以下	301~399元之间
1993年	400元以下	401~700元之间
1995年	530元以下	531~700元之间
2000年	625元以下	626~865元之间
2001年	630元以下	631~872元之间
2002年	627元以下	628~869元之间
2003年	637元以下	638~882元之间
2004年	668元以下	669~924元之间
2005年	683元以下	684~944元之间
2006年	693元以下	694~958元之间
2008年	785元以下	786~1067元之间
2009年	1196元以下	—

资料来源:十堰扶贫开发信息网

从表2中我们看出,目前我国的贫困线确定的还只是绝对贫困标准,标准确定一直以来远远低于国际水平。为了进一步理解我国目前的贫困线水平,笔者还做了农村居民纯收入与贫困线的一个比较。由表2我们可知,我国的贫困线占据农村居民家庭人均纯收入的比例历年成下降趋势,从1993年的43.40%下降到2008年的16.49%,2009年略有上升至23.21%。纵向比较可知,我国从1993年到2009年,农村居民家庭人均纯收入从921.6元增长到5153.17元,增长了4.59倍;人均年贫困标准则是从400元增长到1196元,增长了1.99倍,贫困线水平标准与人均年纯收入水平增长不相平衡。

表3 历年农村居民纯收入与贫困线情况

	农村居民家庭人均年纯收入(元)	贫困线(元/人·年)	贫困线/人均纯收入(%)
1993	921.6	400	43.40
1995	1577.74	530	33.59
2000	2253.42	625	27.74
2001	2366.4	630	26.62
2002	2475.6	627	25.33
2003	2622.2	637	24.29
2004	2936.4	668	22.75
2005	3254.93	638	19.60
2006	3587	693	19.32
2008	4760.62	785	16.49
2009	5153.17	1196	23.21

资料来源:十堰扶贫信息网和中国经济信息网统计数据整理

农村最低生活保障制度是作为农村社会安全网的基础,是为了使生活在最低保障标准水平之下的人们能够保持基本的生活需求而制定的制度,在一定程度上减少了我国农村的贫困人口数量,保证了部分农村居民的基本生活。从某种意义上说,它减少了我国农村居民的贫困现象。

(二)保障范围窄,水平低,出现不公平现象

表3数据表明了历年来我国农村绝对贫困人口总量和低收入人口总量在逐渐降低,但是对于农村参保数据这一栏我们可以看出,2002~2009年来虽然保障人数有显著增加,但是仍然有很大一部分的贫困人口被排除在最低生活保障制度的安全网之外,也表明了我国目前农村最低生活保障制度的覆盖面还是很狭窄的。

表4 2002年~2009年农村绝对贫困、低收入人口及参保人数情况

指标	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
绝对贫困(万人)	2820	2900	2610	2365	2148	1479	—	—
低收入(万人)	5825	5617	4997	4067	3550	2841	—	—
保障人数(万人)	407.8	367.1	488	825	1593.1	3566.3	4305.5	4760
年增长率(%)	33.9	-10	32.9	69.1	93.1	123.9	20.7	10.6

资料来源:根据国家统计局农村社会经济调查司编的网络《中国农村贫困监测报告》整理

表5 截至2011年第4季度全国各主要省份农村低保平均救助标准

地区	农村最低生活保障标准(元/人·月)	地区	农村最低生活保障标准(元/人·月)
全国合计	143.2	陕西省	134.3
西藏	80.7	河北省	138.5
新疆	90.9	山东省	141.7
甘肃省	91.0	江西省	142.1
宁夏	95.4	福建省	142.8
广西	102.2	安徽省	149.1
河南省	104.5	重庆市	157.2
四川省	109.8	辽宁省	162.0
湖南省	114.4	广东省	196.0

(续表)

地区	农村最低生活保障标准(元/人·月)	地区	农村最低生活保障标准(元/人·月)
山西省	118.3	内蒙古	198.8
贵州省	120.8	海南省	216.2
青海省	121.2	浙江省	294.5
湖北省	121.3	江苏省	299.9
云南省	122.4	天津市	330.0
吉林省	123.5	上海市	360.0
黑龙江省	124.3	北京市	383.1

资料来源:中华人民共和国民政部统计数据“2011年4季度各省民政事业统计数据”整理

表4的数据表明了我国目前农村的最低生活保障标准还是十分低下的,按照全国平均数143.2元/人·月来算的话,一年的最低生活保障标准则为1718.4元/人·年,这远远低于我国2011年11月29日公布的2300元/年人均贫困线。

由于保障水平本身就很低,导致边缘贫困群体(收入略高于最低生活保障标准的群体)无法得到低保制度的“青睐”,这样这部分人群的生活就面临着十分困难的窘境。从另一个方面也就导致了“悬崖效应”的现象出现,继而表明农村最低生活保障制度实施的不公平问题。

同时从表5中我们还可以看出,农村最低生活保障标准存在严重的地区差异,最低的是西藏的80.7元/人·月,最高的则为北京的383.1元/人·月,虽然我国农村低保制度规定各地可以根据各地的实际情况决定最低生活保障标准,但是如果不同省、市、自治区之间的保障标准和保障水平相差过大,则会导致不同省份间的农村居民之间的较大不公平。

(三) 城市和农村低保标准差距不合理

目前,城市居民和农村居民低保工作的管理是以户籍为区分标准的,有时城乡居民虽然朝夕相处,却享受着截然不同的社会保障待遇。如2011年4季度的农村和城镇低保救助情况,由表6我们可知农村居民的平均保障标准为143.2元/人·月,而城镇居民的平均保障标准为287.6元/人·月,城镇低保是农村低保的两倍多;低保制度是按照差额补助的,表5显示农村低保月人均支出为96.4元/人·月,城镇低保月人均支出为224.8元/人·月,约为农村低保月人均支出的近3倍。这样做的理由常常被说成是“城市生活成本高于农村”,但在目前完全的买方市场条件下,城乡之间的粮油、肉蛋、蔬菜、服装等主要生活消费品价格并无实质性差别,有时还会出现农村价格高于城市价格的情况。既然作为低保标准主要构成

的生活消费品价格相差无几,那么城乡低保标准也就不应该过分悬殊。特别是这样做对于城乡结合部的农村贫困居民很不公平,他们与身边的城市居民生活成本几乎相同,但低保待遇却相差悬殊。

表6 截至2011年4季度农村、城镇低保救助情况

农村低保救助情况		城镇低保救助情况	
指标	数量	指标	数量
低保人数	5313.5万人	低保人数	2276.8万人
低保户数	2662.6万户	低保户数	1145.2万户
低保平均标准	143.2元/人·月	低保平均标准	287.6元/人·月
低保支出水平	96.4元/人·月	低保支出水平	224.8元/人·月
低保末月计划支出	51.1亿元	低保当月计划支出	51.9亿元

资料来源:中华人民共和国民政部统计数据“2011年4季度全国民政事业统计数据”整理

三、完善我国农村最低生活保障制度的探索

(一) 科学制定农村低保标准

最低生活保障制度的目标是为了保证贫困者的存活,也即生存权的保证。进入现代社会以后,生存权的内涵已发生改变,第二次世界大战后的各国立宪及相关国际人权公约使这一概念得以确立。突出特点在于在维持生命权的同时强调生存质量。鉴于各国情况的客观差异性,一方面是1966年《经济、社会、文化权利国际公约》规定了适当生活水准权,即“本公约缔结各国人人有权为他和家庭获得相当生活水准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断地改进生活条件”;另一方面联合国也强调了适当生活水准的具体标准要结合本国国情来确定。挪威著名的国际人权公约研究学者A.埃德指出,适当的生活水准最起码应当是:不能靠降低或剥夺基本自由来维持基本生活;而且物质生活达到贫困线以上水平^[2]。针对现有低保标准普遍偏低、难以起到真正保障作用的现状,有必要提高农村低保支出标准,变生存保障为发展保障,逐步将低保对象的就业培训、子女基础教育、基本医疗保障和基本住房保障等支出列入农村低保范围^[3]。

(二) 保障对象和范围上关注最低生活保障户与边缘户

在保障对象与范围上,打通最低生活保障户与边缘户之间分隔,使“悬崖效应”向“缓坡效应”过渡。积极的农村最低生活保障制度重点保障两方

面人员:一是最低生活保障线以下人员。尤其要重点关注没有劳动能力的最低生活保障对象。这类人员主要由于因疾病、因残、因年老体弱、因丧失劳动能力或者因自然条件恶劣导致贫困,生活常年困难。对因突发性原因导致贫困的有劳动能力人员,主要通过临时救助等措施予以解决,后者参照最低生活保障标准给予资金补助。对一些确实困难、一时难以脱离贫困需要进入最低生活保障范围人员,要尽量签订协议,规定享受最低生活保障待遇时间、条件,不能因为不当政策设计导致终生享受最低生活保障等问题的出现。二是最低生活保障线以上边缘群体。作为以收入定补助的社会政策,传统的农村最低生活保障制度有先天缺陷。判断一个家庭的生活质量与水平,应该看收入与支出总体情况,即从收入与支出两方面考虑。由于家庭支出情况不同,一些收入不错但得大病、重病的非最低生活保障家庭或者最低生活保障边缘家庭,其生活质量与水平远远低于最低生活保障家庭。关注边缘群体,关注消费支出,是弥补最低生活保障政策不足、预防最低生活保障边缘家庭进入最低生活保障范围的重要措施,也只有这样,才能对真正困难的家庭及人员给予实事求是的补助^[4]。

(三) 注重地区平衡并适当考虑倾斜政策

目前我国各地不仅经济发展不平衡,社会保障水平也出现两极分化的局面,在广大农村地区尤为突出。其中一个重要原因就是农村社会福利和社会服务事业多年来一直由地方政府承担,缺少在全国范围内的再分配调节机制。因此,中央政府今后的发展方向就是需要对以往由地方政府承担社会服务和社会福利的财政体制加以调整,通过在中央建立

各类农村社会救助和社会服务的专项资金,加大对中西部地区的财政转移支付力度。在建立农村最低生活保障制度时给老、少、边、穷地区农牧民一定程度的政策倾斜。第一,在救助标准和水平上,考虑到老、少、边、穷地区交通不便,居住分散,同等条件下农牧民生产、生活成本比其他地方要高得多的实际困难,将最低生活保障标准和补助水平比其他省市定的高一些,适当拉开距离。第二,在救助对象与范围上,考虑到老、少、边、穷地区贫困量多、贫困面广与贫困程度深的实际情况,覆盖面比其他地区广一些,把农村低收入以下贫困人员全部纳入保障范围,切实解决这些困难群体的生存问题。第三,在救助资金和资源筹措上,考虑到老、少、边、穷地区财政自给率低、主要靠国家财政支持维持机构运转的现实处境,同时考虑到随着城乡各项救助政策的逐步完善,尤其是农村最低生活保障对象较多、资金给付数量较大、配套资金难以落实的实际,取消资金配套政策或者降低以低于财政自给率的资金配套比例实施农村最低生活保障工作。

参考文献

- [1] 李志强.我国农村最低生活保障制度问题研究[D].北京:中央民族大学,2009.
- [2] 王三秀.农村最低生活保障制度的目标转型[M].北京:中国社会科学出版社,2010.
- [3] 童星,林闽钢.中国农村社会保障[M].北京:人民出版社,2011.
- [4] 柳拯.中国农村最低生活保障制度政策过程与实施效果研究[M].北京:中国社会科学出版社,2009.

Analysis on Our Country's Rural Minimum Living Security System

YANG Yang

(Nanjing University Nanjing 210093 China)

Abstract In Nov. 2011, the central government decided to adjust the poverty line to RMB 2300/person.year, and scholars regards that this line has been reaching the international poverty line, which embodies the central government's emphasis on the rural areas' development. As one important part of poverty alleviation, the rural minimum living security system has developed more and more mature, while there are also some problems need to be solved. This paper elaborates the rural minimum living security system, introduces its development and achievements, and analyzes some unfair phenomenon caused by the problems existing in the system. Finally, it proposes some solutions to these problems.

Key words rural minimum living security; poverty standard; poverty line

编辑 范华丽