

现行农村低保标准实施中的难点及对策研究 ——以 980 份城镇民政工作人员和 2577 份农民问卷为例

肖云, 孙晓锦

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要: 随着农村最低生活保障制度的建立和深入开展, 农村低保有力地改善了农村特困群体的生活状况。但是调查显示还存在一些难以解决的问题, 如低保标准偏低、对象界定困难、资金来源渠道单一等。在调研的基础上分析城镇民政工作人员和农民对低保标准保障功能看法的基础上, 提出了“水涨船高”的低保标准和科学界定低保对象、多渠道筹集低保资金的对策。

关键词: 农村低保标准; 路径选择

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2009)02-0080-06

Analyses on Difficulties in Implementing Current Minimum Living Standards and Its Countermeasures: Based on 980 questionnaires by civil administration staff and 2577 by farmers

XIAO Yun, SUN Xiao-jin

(College of Trade and Administration of Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Along with the establishment and implementation of minimum living standards in rural areas, the living condition of the neediest people in these areas has been substantially improved. However, the survey also shows some difficulties still exist, such as the minimum living standard is too low, the difficulty of identifying eligible receivers and the singleness of fund raising channel. Based on the views of civil administration staff and farmers on the function of minimum living standard, the paper proposes countermeasures, including the minimum living standard should keep pace with rising consumer price, a scientific way of identifying eligible receivers and diversifying fund raising channels.

Keywords: minimum living standards in rural areas; choice of path

在农村建立最低生活保障制度是健全农村社会保障制度的关键所在, 有助于改善农村弱势群体和贫困群体的生活, 缓和社会矛盾, 为经济建设、构建和谐创造创造良好的社会环境。农村低保标准的确定显示了现代低保制度与传统救济制度的基本区别, 是农村低保制度建立的重要标志。低保标准是低保制度的核心, 是确定低保对象的依据。农村低保标准的保障功能是最低生活保障的宗旨所在, 但是我们通过调研和比较发现, 城镇民政工作人员和农民普遍认为现行农村低保标准偏低。本文就这一问题进行分析, 并提出政府应如何提高低保标准, 完善其保障功能和相

收稿日期: 2008-07-23

基金项目: 重庆市社会科学规划办公室基金项目(2007-SH04)。

作者简介: 肖云(1955-), 女, 重庆人, 重庆大学贸易与行政学院副院长, 教授, 研究方向为社会保障与社会工作。

一、研究方法

1. 定义界定

关于农村最低生活保障标准，民政部在“农村社会保障体系建设指导方案”中指出：保障标准根据当地农村居民最基本的生活需求、经济发展水平和财政承受能力来确定和调整，并由政府或政府主管部门公布实施。各地确定低保标准主要从以下几方面考虑：一是维持当地农村居民基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用；二是当地经济发展水平和财力状况；三是当地物价水平。目前，除了少数东部发达地区，一般地方都参照国家每年公布的贫困标准来制定。2006年国家公布的贫困标准是年人均纯收入683元，2007年是693元。农村低保起码应该保证低保对象的生活水平不低于绝对贫困线，否则就无法保证农村居民的最低生活需求。但低保标准也不宜比贫困线高的太多，那样不利于鼓励有劳动能力的群众生产自救。

2. 资料收集

2008年2月，课题组成员与重庆大学学生利用假期，对全国各省市的980名乡镇以及政府相关部门工作人员和2577名农民进行了调查。调查以匿名填写问卷与访谈相结合的方式进行。问卷数据的收集整理采用了SPSS统计软件和相关的统计学知识，从技术层次上保证了样本数据的信度。为了弥补抽样调查的不足，我们还分别对部分城镇民政工作人员和农民进行了较为深入的个案访谈。

二、不同群体对农村低保标准的保障功能的看法

农村最低生活保障制度，就是使困难群众能够通过低保救助维持最起码的生活水平，保障群众基本生活权益，促进农村地区经济社会的和谐稳定发展。但是调查显示，政府人员和农民普遍认为现行低保标准能保障受助群众基本生活的仅占6.06%，只能部分保障的高达66.47%，不能保障的占21.64%（见表1）。

表1 不同人群对低保标准的保障功能的看法

观点	农民	政府人员	边缘和	百分比 (%)
能保障	102	79	181	6.06
只能部分保障	1384	606	1990	66.47
不能保障	394	254	648	21.64
不清楚	157	18	175	5.83
边缘和	2037	957	2994	100

由卡方公式可得：

$$X^2 = \sum_{i=1}^c \sum_{j=1}^r (n_{ij} - E_{ij}) / E_{ij} = 66.78$$

其中 E_{ij} 为期望值， n_{ij} 为实际值。

根据卡方分布表可知， X^2 的临界值为： $X_{0.05(3)}^2 = 7.815$

因为 $X^2 = 66.78 > X_{0.05(3)}^2$

表示对该问题的看法与人群有关。

以下通过 V 系数对两者的相关强度进行测算：

$$\phi^2 = X^2 / n = 66.78 / 2994 = 0.022 \quad \phi = 0.149$$

$$V^2 = \phi^2 / \min[(4-1), (2-1)] = \phi^2 / 1 = \phi^2 = 0.022$$

可得: $V = 0.149$, 其中 f 指单位频次的 X^2 , V 系数指变量间的相关强度。

由于 V 的范围是 0 到 1, 可知当 $V = 0.149$ 时表示两者的相关性不强。

从上述分析可知, 政府人员和农民对于“现有的农村低保标准能否切实保障特困群体的基本生活”这个问题的看法基本一致, 不存在群体差异。这充分显示了政府以人为本的理念, 是现代服务型政府的典型表现。

但是城镇民政工作人员和农民普遍认为现行低保标准偏低, 并没有切实保障特困人群的基本生活。同时在调研中发现低保资金的筹集是制约低保标准高低的明显因素, 低保标准是确定低保对象的依据, 对低保对象的界定有一定的影响。

三、现行农村低保标准实施中的难点及原因分析

(一) 农村低保标准偏低

1. 城乡标准差距过大

农村干部群众的普遍反映是农村居民最低生活保障的标准过低, 没有起到很好的保障作用。同时, 很多生活困难的家庭也没能纳入到保障体系当中来。例如重庆市农村最低生活保障标准是参照上一年农村平均消费支出、平均收入和财政收入制定的。在已经开展农村居民最低生活保障制度试点的 11 个区县, 标准最高的为 1000 元/年, 最低的为 800 元/年。调查显示现行低保标准远远不能满足需要, 对于保障农户基本生活的作用非常有限, 与城市最低生活保障相比有很大差距 (见图 1)。

从图 1 看出, 农村最低生活保障标准为一年 876~1080 元, 根据重庆市统计部门调查得到的数据显示, 农村居民低收入农户每年平均生活消费支出为 1323.55 元, 其中弹性很小的食品消费为 787.33 元, 约占总支出的 60%。而在实施农村最低生活保障制度的这些区县, 城市居民最低生活保障标准统一定为每年 2340 元, 重庆市城市困难户的年人均消费支出为 3203.92 元, 其中食品消费支出为 1250 元, 约占总支出的 53%。如果考虑城乡家庭的恩格尔系数, 农村与城市分别是 56% 和 37.8%。可以看到, 农村的最低生活保障金基本上全部用来维持基本生存; 而城市最低生活保障金除保证城市居民基本生存外, 还有近 50% 可以用于其他消费, 两者的相差巨大 (即便是抛开农民土地收入的部分, 也不能与城市低保相比)。

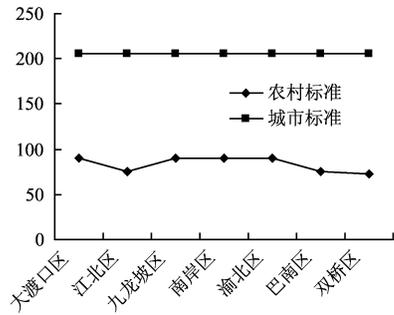


图 1 2007 年城乡最低生活保障标准比较

资料来源: 重庆市民政局提供, 元/月

2. 农村低保标准低, 增幅相对小

从表 2 可以看到, 去年重庆市农村最低生活保障金只占全市财政社会保障支出的 0.01%, 覆盖的人群仅占到全市农业人口的 0.05%; 而城市最低生活保障金的覆盖人口比例是农村的 200 倍, 占财政社会保障支出比例却是农村的 2000 倍。这一方面是因为我市农村居民最低生活保障

表 2 2007 年城乡最低生活保障金占财政和覆盖人口比例比较

	农村	城市
占财政社会保障支出的比例	0.01	23
覆盖人口比例	0.05	9.64

资料来源: 重庆市民政局提供。

制度还正处于探索建立阶段，而更重要的是由于我市财政投入极不均衡，对农村居民最低生活保障制度的支持不够，造成保障标准过低，覆盖人口极其有限。

从表 3 可以看到，农村最低保障金的增幅达到 66%，似乎远远高于城市 16.2% 的增长水平。可实际上由于两者的基数相差巨大，城市最低生活保障金支出由 2006 年度的 6.5 亿元到 2007 年度的 7.54 亿元，增加了 1 亿多元；而农村最低生活保障金支出增加的绝对值只有 200 多万元。城乡间的差距不但没有缩小，反而在迅速扩大。

表 3 2006~2007 年城乡最低生活保障金增幅比较

	农村	城市	%
支出金额增幅	66	16.2	
覆盖人口比例增幅	0.03	0.74	
市级财政收入增幅	24	—	

资料来源：重庆市民政局提供。

(二) 对象界定困难

1. 家庭收入界定难

各地普遍反映农民的家庭收入难以准确界定，特别是隐性务工收入难以核定。一是什么收入应计算为家庭收入，目前还缺乏统一规定；二是依据各地情况，科学核算农业、副业收入有困难；三是有劳动能力的保障对象的隐形收入，特别是外出务工人员的收入或临时性收入很难掌握；四是农户具有法定赡养、抚养关系并且在一起共同生活的全体人员收入难以计算；五是因建房、婚嫁导致生活困难的人员是否列入保障对象面临操作困难；六是因计划生育被罚款而造成家庭生活困难的人是否列入保障范围缺乏法律依据，难以操作^[1]。

2. 五保户与低保户界限不清

各地方在低保对象范围上做法有差异，有的地方将五保户纳入低保范围，既是五保户也是低保户；有的地方将五保户与低保户区别开来，五保户不能纳入低保范围。如福建、北京、大连、青岛、长沙等将五保户纳入农村低保范围，实行全额保障；而有些地方如（甘肃）正逐步的将五保户纳入低保范围；有的省、市实行五保户与农村低保相分离的政策，已实行五保户纳入低保户范围的地方出现五保户退出低保的现象。据调查，2006 年 3 月福建省已纳入最低生活保障的农村特困人口 749647 人，其中五保户供养人口 98320 人^①。河北省农村也将五保户纳入低保范围，且占低保户较大比例^[2]。五保户是否应纳入低保范围是亟须解决的一个问题，这关系到低保资金的合理利用和低保标准的科学制定。

(三) 各地确定低保标准极不平衡

从全国范围来看，现已建立农村最低生活保障制度的地区，如北京、天津、上海、广州等都是经济比较发达，财政实力较雄厚的城市。由此可以看出，农村居民最低生活保障制度的建立严重依赖于地方经济发展水平。经济发达，财政支持力度大的地区能够较快地建立制度并付诸实施；而经济落后，财政困难的地区则难以开展农村最低生活保障工作。目前全国已实施农村低保的中西部地区年低保标准一般在 600~800 元之间，东部地区一般在 1000~2000 元之间^[3]。这与我们设计这一制度的初衷也不尽一致。因为经济发达地区，农民相应的就业机会更多，工作报酬也更可观，农村最低生活保障制度的效能相对并不能完全发挥；而落后地区，贫困农户更多，工作机会更少，报酬也较低，更需要获得相应的帮助。

资金筹措是农村居民最低生活保障制度建立的关键问题。在基层调查中我们发现，资金筹措难已经成为制约农村居民最低生活保障制度进一步发展完善的最大瓶颈（见图 2）。

随着税费改革工作的落实，全国各省市的很多区县、乡镇的财政收入锐减，特别是部分农业

① 2006 年福建省实施农村居民最低生活保障统计表·www.dcaj.gov.cn/

占据主导产业的乡镇更是如此。中央的转移支付资金经常连政府工作人员的工资都难以维持,要想挤出资金投入到农村居民最低生活保障系统里就更加困难了。

从表4可以看到,都市发达经济圈有农业人口200多万人,年财政收入接近79亿元;而渝西经济走廊和三峡库区生态经济区辖区内有2000多万的农业人口,是都市发达经济圈的10倍,财政收入总共却仅有60多亿元,如此微薄的财力要想保障如此庞大的农业人口是不现实的。

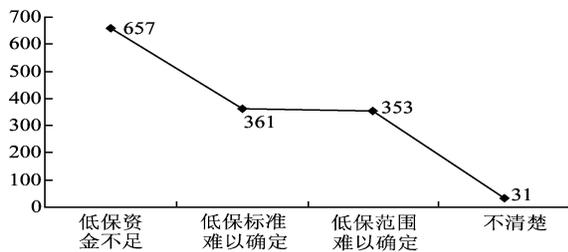


图2 建立农村低保制度的制约因素

表4 重庆市三大经济圈农业人口与财政收入比较

	财政收入 (万元)	农业人口 (万人)
都市发达经济圈	789830	222.47
渝西经济走廊	282373	795.55
三峡库区生态经济区	365627	1340.38

资料来源:重庆市统计局,民政局提供。

四、解决农村低保实施中难点问题的对策

农村低保的保障水平提高最终要靠农村经济极大发展,除此之外还需要从以下几方面努力。

(一) 低保标准要“水涨船高”

现阶段各地的农村最低生活保障标准线基本上是根据当地基本财政状况,确定低保总体补助标准,然后以农民的收入水平为准进行差额补助,在制定低保标准时是站在执行者——政府的角度考虑问题,没有很好地体现低保的直接受益者——贫困农民对于低保的资金需求状况。

低保标准应该是以能保障居民基本生活需要为标准,而低保制度是对没有达到低保标准的贫困人口的补差救助制度^①。它是建立在科学测算和定量分析的基础之上的,相对于特困户定期救助制度只是进行定性分析而言,它更科学,更合理。目前有的地方确定的低保标准每人每月只有30元,这个标准根本无法保障农村居民基本生活,是不合理的。所以,在实际操作中要以国家确定的贫困线作为农村最低生活保障标准,同时,综合最基本的食物消费支出、恩格尔系数、农民人均纯收入、农民人均生活消费支出、基本生活消费品物价指数、财政承受能力等因素来确定农村最低生活保障标准,做到低保标准能够切实保障受保群众的最低生活。据新华社电国务院日前下发关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知指出,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^①。

(二) 科学界定农村最低生活保障对象

享受最低生活保障待遇的,只能是那些生活水平低于或等于国家公布的最低生活水平的人群,一般是以家庭人均年收入指标为标准来界定低保对象。具体来讲:(1)家庭成员均无劳动能力或基本丧失劳动能力的无劳力户,如没有依靠、没有生活来源的老年人、残疾人、未成年人等;(2)因灾、因病及残疾致贫的家庭;(3)由突发性自然灾害造成生活一时困难或因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;(4)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。

农村低保对象界定标准上确有一定困难,如收入难以货币化、收入的不稳定性等因素。因此在界定时,农村最低生活保障对象要以通过最大努力,仍达不到最低生活保障线为衡量标准,在较为全面调查了解掌握贫困家庭的成员结构、收入状况、生活费列出、致贫原因等情况的基础上,结合最低生活保障线标准的确定,分类别、分情况制定出属于保障对象的条件与范围,防止“搭便车”的行为。因五保户已经享有专项资金扶持,所以在界定低保对象时不应该重复考虑这

① 农村低保标准要“随行就市”, <http://www.sina.com.cn>。

部分人群，使最需要的人得到救助，保证低保资金得到最大限度的利用。

(三) 加大对西部贫困地区资金支持力度

农村居民最低生活保障制度作为一项社会福利事业，其主要资金来源还是应该由财政负担。目前，全国各省市的低保资金几乎完全靠县乡两级财政分级负担，这在经济较发达，财政实力强的区县尚可勉强办到，而在一些落后地区就难以实现了。可以说，农村居民最低生活保障制度的进一步推行已经迫切需要中央和省级财政的资金支持，尤其是西部贫困地区。

例如重庆市现有农村特困群众 300 多万人，若以每人每月 100 元为标准计算，一年需要低保资金 36 亿元，如按中央和省级财政承担 95%，县乡财政承担 5% 的比例分配，重庆市 41 个区县平均每年每个区县需支出 400 多万元，这在财力上是可以承受的。

低保资金由中央和省级承担的部分应该在每年的财政增量资金中列支。可以考虑两种联动方式，一是将农村社会最低生活保障体系同城市最低生活保障体系相连接，实现一定比例的同步增长，保证农村居民同城市居民间的社会福利待遇差距不至于过大。二是将农村社会最低生活保障资金同财政收入增长相连接，实现同比例增长，这样做让农村居民也能享受到社会经济发展带来的成果。在制定政策时还应充分考虑到农村居民最低生活保障制度面容量少的现状，在资金分配上要赋予较大权重，防止出现城乡间低保水平越拉越大的情况。

(四) 拓宽低保资金筹资渠道

低保资金的来源应以政府为主，在实际工作中，保障资金可由省市县乡各级财政和村集体合理分担，社会捐赠和社会互助等作补充。鼓励政府部门、企事业单位、民间和个人为实施农村“低保”提供捐赠和资助，将捐助的资金存入专门的账户，用于补充农村最低生活保障资金的缺口。此外还可以从以下几方面筹集低保资金：

1. 壮大乡镇和集体经济，变“输血”为“造血”

农村居民要改善生活水平，农村最低生活保障制度的建立要走出困境，乡镇财政要走出困境，最主要还是应发展经济，壮大财源，培育收入稳定增长的来源。为此，乡镇要在体制上突出激励机制，依托当地资源优势，调整优化产业结构，既注重发展投入少、见效快的项目，又注意发展生产周期长、税源稳定的项目，以形成稳定可靠的财源体系。发展集体经济，利用好本地资源，盘活存量资产，从质量上稳定提升当地经济发展水平，增加农民收入，逐步提高乡镇集体的筹资能力，变“输血”为“造血”。

2. 多渠道筹集低保资金

将部分福利彩票销售收入和个人所得税收入纳入农村“低保”资金，可制定一定的优惠政策，让民政部门能够更多地支配这些本来就被预期用于公共事业的资金。目前，我国已经达到上千亿的个人收入所得税（2007 年全国个人所得税收入达到了 3185 亿元），从中拿出一部分用于农村“低保”应当是可行的；加快社会保障方面的立法，完善相应的配套改革，根据我国国情开征社会保障税，从根本上保证农村最低生活保障资金来源的稳定可靠。此外，也可以开征遗产税、发行国债，将其中的一部分纳入农村最低生活保障资金。

总之，农村最低生活保障资金的多元化筹集问题的解决是一个长期的社会系统工程，要靠全社会的广泛参与和关注方能产生积极的效果。

参考文献：

- [1] 陈玉能，曹阳. 农村最低生活保障制度存在的问题及对策. 现代农业科技 [J], 2008, (3).
- [2] 刘玉森，伍小华. 农村贫困人口最低生活保障面临的主要问题. 承德石油高等专科学校学报 [J], 2008, (3).
- [3] 赵经平，张蕾. 实现应保尽保，标准需提高. 农民日报, 2008- 03- 12.
- [4] 郑功成. 社会保障概论. 北京: 商务印书馆, 2005.

[责任编辑 童玉芬]