

社会保障研究

西部农村社会救助制度与对策研究 ——以四川省为例

马艳霞¹, 刘家强²

(1. 西南民族大学, 四川 成都 610041; 2. 西南财经大学, 四川 成都 610074)

摘要: 本文对我国西部目前的社会救助现状进行了分析, 并针对西部农村由于受社会、经济发展水平的制约所呈现出的社会救助发展特点进行了综合分析; 结合国内外经验, 进一步提出了构建西部农村社会救助体系的对策。

关键词: 西部; 农村社会救助; 特征; 对策

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2009) 02-0075-05

Study On Social Relief System in Rural Areas in Western China and Its Countermeasures: Taken Sichuan as example

MA Yan-xia¹, LIU Jia-qiang²

(1. Southwest University for Nationalities, Chengdu 610041, China;

2. Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 610074, China)

Abstract: An aggregate analysis on the status quo of social assistance in China and that in rural areas of western regions is made in the paper, and referring to experience of other countries, countermeasures of creating relief system in rural areas in western China are put forward.

Keywords: western China; assistance in rural areas; characteristic; countermeasure

一、前言

社会救助是社会保障的重要组成部分, 是在政府主导下, 动员社会力量参与, 对依靠自身能力无法维持基本生活的公民, 以及遇到紧急突发事件和特殊困难的公民提供基本物质帮助和相应服务的制度安排。

根据国家民政部最新公布的数据, 截至 2008 年 2 月, 全国农村社会救济 (包括农村

低保、特困救济和五保供养) 人数为 4080.4 万。随着农村低保制度在全国范围普遍建立和其他救助制度的不断完善, 一个以城乡低保、农村五保、灾害救助、医疗救助为基础, 以临时救助为补充, 与廉租住房、教育、司法等专项救助制度衔接配套的覆盖城乡的社会救助制度体系已基本建立。

西部地区社会救助事业发展起步虽然相对

收稿日期: 2008-08-28

作者简介: 马艳霞 (1976-), 女, 四川阆中人, 西南民族大学讲师, 西南财经大学博士研究生, 研究方向为劳动经济学。

较晚，但近年来，各省在开展城乡社会救助、保障困难群众的基本生活方面做了大量工作，大部分省份初步建立起与经济社会发展相适应的社会救助基本框架。

然而，由于受二元经济结构影响，我国社会救助也呈现了典型的二元结构特征，即城市低保标准与农村低保标准不一致并存在较大差异，造成城市高水平社会救助与农村低水平甚至是缺失的社会救助并存。“行政与市场”混合主导型二元社会格局的特征，使农村社会救助体系难以过渡到城乡统一的社会救助制度。

“5.12”汶川特大地震使成千上万的生命瞬间死亡或伤残，使成千上万的劳动者瞬间失去工作。这次地震造成的巨大破坏，不仅给灾区经济社会发展带来前所未有的严峻挑战，而且对西部地区农村社会救助制度的建立和完善提出了新的要求。以灾后恢复重建为契机，加快西部农村社会救助制度建设成为当前和今后一个时期政府面临的一项紧迫任务，成为完善农村社会保障体系、切实保障和改善民生的重要内容，成为实现城乡统筹协调发展、维护社会公平正义的客观需要。

二、西部农村社会救助事业发展特征

受我国幅员辽阔、经济发展不均衡的影响，全国农村社会救助事业发展区域非均衡性特征十分明显。据全国31个省（区、市）6.8万个农村住户的抽样调查，2006年末全国农村绝对贫困人口有2148万人，东、中、西部分别为268万人、705万人、1175万人，贫困发生率分别为0.7%、2.1%、5.1%；据2007年第二季度统计显示，农村低保标准低于600元（含600元）的县（市、区）数，全国平均水平为35.7%，东、中、西部分别为12.3%、38.3%、59%；农村低保标准超过1080元的县（市、区）数，全国为15.7%，东、中、西部分别为39%、4.8%、2%^①。

中西部地区农村社会救助事业发展相对落

后，2006年，东、中、西部地区农村绝对贫困人口占全国农村绝对贫困人口的比重分别为12.5%、32.8%和54.7%。四川、重庆受严重旱情影响，大量人口返贫，其中四川绝对贫困人口增加49万人，低收入人口增加54万人^②。中部地区还没有建立起完整的制度架构，西部地区一方面极端贫困面极大，需要财政上的有力支持，另一方面又不具备自我筹资的能力，最低生活保障的覆盖面很小，救助水平也很低。因此，中西部地区将成为未来农村社会救助制度建设的重点区域。

以四川为例。四川作为经济欠发达的西部人口大省和农村社会救助建设重要试点省份，农村社会救助事业发展具有鲜明特征。

1. 贫困状况相对严重

首先，农村地区贫困面较大。2007年底，四川分别有36个国家扶贫开发工作重点县与1万个省定重点贫困村。全省180个市（县、区）中有160个有扶贫任务。其次，贫困人口多。2007年底，全省农村绝对贫困人口146.7万人，约占全省乡村人口总数的2.4%；第三，贫困程度深。目前全省农村没有解决温饱的绝对贫困人口的收入上限为693元，仅仅是全省农民人均收入3013元的23%；低收入贫困人口的收入上限为958元，仅仅是全省农民人均收入的31.8%。第四，返贫较严重，6年期间，全省每年返贫人口都在两成左右。主要由自然灾害造成。特别是受这次地震影响，因灾返贫问题更加突出。第五，区域性明显。全省有63个革命老区县，2913.5万人，其中绝对贫困人口87.2万人，低收入贫困人口217.4万人^③。

2. 区域不平衡性明显

四川是人口总数位居全国第三的农业大省。2007年，全省生产总值10505.3亿元，地方财政一般预算收入850.3亿元，农民年人均纯收入3547元。四川省境内社会、经济发展的区域不平衡性非常明显，其显著特点是沿四

① 中华人民共和国民政部，民政事业统计快报，2006，2007。

② 国家统计局农村社会经济调查司。

③ 四川新闻网，<http://scnews.newssc.org/system/2008/03/03/010711890.shtml>

川盆地中心向盆地四周山区递减,农民收入虽然整体呈提高趋势,但地域间的绝对差距却呈扩大趋势。据2006年统计显示,成都市GDP总值和财政收入分别为3323亿元、286.6亿元,农民人均纯收入5642元,稳据四川各地市首位,GDP总值是阿坝的31倍多、甘孜的近46倍,财政收入分别是雅安、广元、甘孜、巴中的33.7、36.5、44.3、62.4倍,农民人均纯收入是甘孜州的3倍,差距巨大。而省定重点贫困村则以凉山、甘孜、南充居多^①。

再从各地市农村社会救助开展情况看,成都无论救助人口、救助资金、保障标准都居全省首位,而救助人数和救助资金都较少的地市主要有广元、绵阳、达州、巴中等地。就人均实际救助水平而言,成都、泸州、德阳较高,而广元、绵阳、达州、巴中居于低位。五保供养人数最多的是南充市,超过5万人,达到3万以上的有内江、达州、资阳3市,成都、泸州、遂宁、宜宾、凉山5地超过2万人,攀枝花、广元、雅安、阿坝、甘孜5地不到1万人,其中攀枝花和雅安两市最低,均低于5000人^②。

3. 救助资金缺口较大

据四川省民政厅的统计资料显示,2007年底全省农村人均纯收入低于绝对贫困线的绝对贫困人口有323万,而目前纳入农村低保的有222.9万人,尚有100.1万人未纳入低保,各级财政投入5.3亿元^③,所需资金仍有缺口。

此外,省内82%的乡镇、69%的村存在债务问题。乡镇债务总额143.5亿元,每个乡镇平均负债285万元;村级债务总额39.3亿元,每个村平均负债7.73万元^④。贫困和债务现状以及资金投入不足直接导致农村低保救助水平偏低,保障能力不足,致使农村低保救助对象的实际困难很难缓解,更谈不上防御性救助。

4. 救助覆盖面过窄

2007年全省农村享受低保总人数为222.9万人,约占农村总人口的4.26%^⑤。据省农调队提供的数据,全年农民人均纯收入达3547元,比上年增加544.31元,增长18%,高于同期全国农民人均纯收入增长的幅度。四川是全国重点贫困乡镇比较集中的省份,农村低保覆盖率应明显高于全国水平,但真正超过4%的地区并不算多。

5. 救助标准相对偏低

相对于全国水平而言,截至2006年6月底,全国农村低保人均月补差32.6元,而同期四川省的月人均补差额仅为14.3元,明显偏低。截至2007年末,全国农村年人均低保标准为857元,而四川省农村年人均低保标准为745元。从救助金额占农民人均收入的比例看,2006年人均纯收入低于3000元的广元、南充、巴中、阿坝、甘孜、凉山六地市中,阿坝、甘孜、凉山的比例相对较高一些,均高于6%,南充、广元居于中等偏上水平,而巴中的比例则居于中等水平^⑤。

三、国外农村社会救助制度的经验及启示

(一) 国外农村社会救助制度的经验

发达国家城乡差距并不明显,各国都普遍实施了城乡统一的社会救助制度。美国的社会救助项目按照发放形式分为“现金救助”和“非现金救助”两类,包括“家庭补助”、“补充性保障收入”等;英国建立了由社会保险、国民保健、社会补助和社会救济制度组成的严密的社会保护体系;建立在缴费基础上的社会保险制度是德国社会保障制度的主体,占整个社会保障支出的2/3,由各种补贴和社会救济构成的社会福利计划占社会保障总开支的1/3;瑞典建立了最完全意义上的“斯堪德纳维亚”社会福利模式。

在经济转轨国家中,俄罗斯建立了社会保险(含养老保险、就业保险和强制性医疗保

① 《四川统计年鉴》,中国统计出版社,2007。

② 《四川统计年鉴》,中国统计出版社,2007。

③ 四川省民政厅门户网, <http://www.scnz.gov.cn>。

④ 四川省发展和改革委员会,四川省2007年社会保障形势分析。

⑤ 《中国统计年鉴》(2007)、《四川统计年鉴》(2007),中国统计出版社。

险) 和社会援助 (含家庭津贴及对残疾人和老年人的救助) 两个体系; 东欧国家以现金或实物发放为社会救助的形式, 根据需要的差异而有所不同。

在发展中国家, 具有典型代表的如巴西的社会救助体系, 主要包括: 根除童工计划、关注老年人计划、关注残疾人计划、关注儿童计划, 关注青年计划, 特别计划以及医疗救助计划等^[2]。

(二) 国外农村社会救助制度的启示

1. 立足本国实际, 并与其他社保制度高度协调

制度条件的差异是各国社会救助模式多样化的重要根源, 因此, 社会救助必须立足本国实际。社会保险、社会救助、社会服务这三种社会保护机制在覆盖面、受益对象、保障项目、管理体制上常常呈现出一定的交叉和重叠, 不应该孤立地设计和发展社会救助制度。

2. 明确各方职责以提高分配绩效

从国外社会救助制度的研究中可知, 中度的地方分权制优于高度的中央集权制和高度的地方分权制的社会救助管理模式 (Katja HÖl; Isch and Margit Kraus)。明确中央政府、地方政府和社会公益组织在社会救助的供给和管理中的职责与定位, 是提高社会救助分配绩效的关键所在。

3. 重视社会公平目标下的社会控制及成本约束

社会救助同样要受成本约束, 当一个社会可用于社会救助的资源有限时, 社会救助制度自身的运行效率高低, 自然成为影响社会救助分配绩效的重要因素。各国在加强社会救助受益群体的资格审查, 增强社会救助再分配的针对性, 提高社会福利服务的质量与效率、减少福利欺诈行为方面都做出诸多努力。

4. 社会救助政策与积极的劳动力市场政策相结合

国际上在设计社会救助的制度安排时, 都非常注重实现社会救助政策与其他的社会经济政策特别是劳动力市场政策的有机结合, 由消极的“社会消费”向积极的“社会投资”的方

向转化, 强调人力资本投资的重要性, 主张社会基金应投资于劳动力市场项目, 并加强贫困群体的就业培训, 实现以积极的就业替代消极的福利依赖。

四、西部农村社会救助事业发展对策研究

通过以上对西部地区 (以四川省为例) 农村社会救助特点的分析, 并结合国内外构建农村社会救助制度的条件和经验, 建议西部地区从以下五个层面入手推进农村社会救助事业更快发展。

1. 率先探索成渝试验区的制度示范

成渝作为国家统筹城乡综合配套改革试验区的设立, 对成都市乃至四川省农村社会救助事业的发展是一个非常难得的机遇。应发挥统筹城乡试验区示范功效, 集中力量率先探索构架农村社会救助的制度体系。首先, 在国家已有法律法规的领域, 在不违背国家法律的前提下, 应该允许地方立法先行, 尽快借鉴东部地区和国外的成功经验, 建立或完善相关制度, 加快农村社会救助的发展; 其次, 加快构建农村综合性社会救助制度体系。但就四川实际情况而言, 城市和农村差别较大、不同地域的农村之间相差也很大, 因此, 综合性农村社会救助体系, 也应当注重不同地域之间的实际差距和不同制度之间的轻重缓急, 分地域、因势利导逐步实施, 切忌“一刀切”。

2. 建立完善的社会救助制度机制

逐步在西部建立并完善农村综合性社会救助制度体系, 以农村最低生活保障制度为轴心, 以医疗救助、教育救助为两翼, 辅之以五保供养、特困救助、灾害救助、住房救助、司法援助、政府供养、临时救助等多项救助手段, 实现救助项目齐全、功能互补的社会救助制度体系。

建立应急性、临时性社会救助机制, 实施分类救助, 针对贫困原因开展“分类救助”, 以省财政为融资主体, 专设农村应急救助、临时救助项目, 专款专用, 以应对像“5.12”汶川特大地震带来的紧急和临时救助需求。规范社会捐赠接收机构, 突出非现金救助功效, 建

议西部各省尽快设立接收社会捐赠的专门机构,以正常和明确的方式接收来自社会各界的资金和实物捐赠,尽可能地发挥社会力量在农村社会救助中的作用。

3. 积极落实合理稳定的资金投入

强调东部对西部、城市对农村社会救助的资金资助责任。西部农村劳动力向东部经济发达地区输出无形中增加了自身的社会救助成本,加重了农村社会救助的负担。对于中央财政来说,应该以转移支付形式,划转部分东部地区财政资金专项用于西部地区的社会救助工作;对于省级财政来说,划转部分城市财政资金专项用于农村地区的社会救助工作。两项资金统一以财政预算的形式定期划转,以补充西部农村社会救助资金的不足,切实提升农村社会救助的覆盖面和救助水平。

调整资金投入方式及支出结构,完善以公共财政为主渠道的民政事业资金投入机制,加大中央和省级财政投入比重。建议农村社会救助资金安排纳入全省和地市级财政预算,贫困地区申请的中央财政定期拨款,应专款专用,直接发放至救助对象个人。在具体实施过程中,明确各地具体的筹资渠道和筹资比例,并以文件和考核指标形式确定下来,以确保农村救助资金的来源。

4. 逐步理顺城乡一体化管理体制

针对西部各地农村的经济和生活条件差别较大的特点,分地域,因势利导,逐步开展城乡一体化社会救助。对于主要城市周边经济条件较好的农村地区,可先实施城乡一体化社会救助;对于一般城市外围农村地区,可选取一部分救助类别开展城乡一体化;对于边缘山区的农村地区,应从逐步提高救助水平、扩大救助范围入手开展社会救助。

建立健全从上至下的社会救助管理体制。实际工作中,社会救助工作涉及民政、财政、农业、卫生、扶贫等多个政府部门,并且还需要中央、省、市以及县、镇、村之间协调一

致,为此,非常有必要将整个农村社会救助工作纳入各级政府“为民办实事”目标,并严格考核落实。

建立以县为单位的三级救助实施系统,即:村民代表评议→村民委员会申报→乡镇政府审核→县民政部门核准→当地村委会张榜公布。县、乡、村三级的责任应进一步明确,特别是监控、评估、汇报制度等一定要明确和具体化。

5. 加强社会救助制度落实保障体系建设

加强政策支持保障。尽快形成全省,甚至全国的社会救助调剂制度,确保经济落后地区和劳动力输出地区分享经济发展成果,尽量缩减地区差距,促进区域间平衡发展;加快完善农民工的社会保障制度,强制实施用人单位的养老、工伤、医疗保障制度,切实规避农民工的老年和伤残风险。

加强基层建设保障。工作条件的缺乏会直接影响基层工作的积极性、准确性,建议各地采取两方面措施:一是增加乡镇站(所)人员岗位编制,增加工作经费;二是“采取政府购买服务”办法,给予预算经费保证;三是尽快实现网络化管理,开展基层人员培训工作。

加强监督激励保障。首先,应强调独立账户制和专款专用,发挥审计和财政部门的监督作用,发挥金融部门,尤其是农村信用社的网络功能。其次,发挥社会各界的监督和评议功能,尤其是应加强农村居民的监督和申诉制度建设,保证社会救助工作的公平、公正性。再次,建立激励机制,可将省内配套资金划分为“基本补助资金”和“考核补助资金”两个部分,以此调动地方政府的积极性。

参考文献:

- [1] 丁一. 农村综合改革:新农村建设的制度保障. 西南民族大学学报(人文社科版), 2006, (10).
- [2] 林义. 国际农村社会保障改革发展的新趋势. 学海, 2004, (5).

[责任编辑 童玉芬]