

# 探析最低生活保障制度的城乡差异

郝悦, 吕学静

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100026)

**摘要:** 通过对我国民政部和统计局的统计数据进行分析, 揭示了我国最低生活保障制度城乡差距过大的现状, 并进一步探索了其产生的原因。在此基础上提出了一些缓解低保制度城乡差异的对策, 以使我国低保制度更能体现社会公正, 实现“底线公平”。

**关键词:** 城乡差异; 城乡统筹; 最低生活保障制度

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2009)04-0091-06

## An Exploration into the Rural-urban Difference of Minimum Living Standard Security System

HAO Yue, LV Xue-jing

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026, China)

**Abstract:** Based on the analysis of statistical data from the Ministry of Civil Affairs and the Bureau of Statistics, the paper reveals the current situation that there exists a big gap between rural and urban minimum living standard security system, and probes into its causes. It puts forward some policy suggestions to make sure that the system can reflect social equity and realize bottom line equity.

**Keywords** rural-urban difference; unified planning of rural and urban areas; minimum living standard security system

最低生活保障制度是在中国经济体制从计划经济向市场经济转型背景下, 为缓解城市贫困应运而生的一项社会救助制度。独特的社会背景决定了最低生活保障制度从诞生之日就被分成了城乡两个系统独立探索发展。经过 10 多年的发展, 最低生活保障制度取得了重大进展, 低保覆盖范围不断扩大, 低保标准逐年提高。在性质上, 低保制度作为一项独立的社会救助制度发挥作用, 用制度化的运作取代了过去的临时性补救。在效果上, 低保制度的有效运行不仅使贫困居民的生活困难能够得到及时解决, 人民的生存权得到有力的保障, 同时也消除了部分社会不安定因素, 促进了社会公平, 保证了经济体制改革的顺利进行, 推动了国民经济的快速发展。但由于受到种种因素的影响, 城乡低保制度的二元格局不断得以强化, 城乡差距越拉越大。低保制度的二元结构使得最低生活保障制度的公平性大打折扣。

收稿日期: 2008-12-09

作者简介: 郝悦(1986-), 女, 北京人, 首都经济贸易大学劳动经济学院硕士研究生, 研究方向为社会保障。

# 一、最低生活保障制度城乡差异的现状

## 1. 法律建设上的差异

城市低保方面，1997年9月，国务院下发了“国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知”，第一次明确了城市居民最低生活保障对象的范围、保障标准、资金来源、管理体制等。两年后，“城市居民最低生活保障条例”的颁布对低保制度的保障原则、保障对象、管理部门及职责、资金来源及管理、保障标准的确定及调整、审批程序、低保金的发放及其监督以及低保工作中的违法违纪行为的处罚等做了比较明确的规定。近年来，“关于加强对城市低保金发放情况监督管理的紧急通知”、“关于进一步加强和规范城市居民最低生活保障工作的通知”、“廉租住房保障办法”等多部相关规定不断出台逐步完善和改进了城市低保工作。

农村低保方面，2007年7月国务院下发了“国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知”，成为迄今为止指导我国农村最低生活保障工作的最高文件。但其只对农村最低生活保障工作做出了一些方向性、原则性的指导，无论从形式上还是内容上都缺乏具体的要求和强制的法律约束力。

## 2. 覆盖面上的差异

“城市居民最低生活保障条例”将所有共同生活的家庭成员人均低于当地城市居民最低生活保障标准的持有非农业户口的城市居民纳为低保对象。低保受益者人数自1998年开始大幅度增加，由1997年的89.2万人迅速增长到184.1万人。截止到2008年底城镇低保受益人数为2334.6万人。1999年底全国所有的城市和县人民政府所在地的镇全部建立了城市居民最低生活保障制度<sup>①</sup>。

“国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知”规定，农村最低生活保障对象是家庭年人均纯收入低于最低生活保障标准的农村居民。2006年底，我国共有23个省份建立了农村最低生活保障制度，2133个县（市）开展了农村最低生活保障工作，有1593.1万人、777.2万户得到了农村最低生活保障，分别比上年增长93.1%和91.4%<sup>②</sup>。截止到2008年底我国农村低保享受对象已增至4284.3万人，比同期城镇低保享受对象（2334.6万人）多1949.7万人<sup>③</sup>。

由此可见，在数量上，我国城镇低保对象在2007年以前一直比农村低保对象多。到了2007年时，情况发生逆转，农村低保对象首次在数量上超过城镇；在增长速度上，我国城镇低保享受人数经过1998至2002年的大幅度增长后，从2003年开始进入稳定期；而农村低保享受人数从2004年开始迅速增长，现在还处于受益人数扩张阶段，尚未进入稳定期。

## 3. 资金投入和筹资方式上的差异

城市低保制度建立初期，制度建设完全是地方政府的自发行为。这一时期的筹资模式主要有上海模式和武汉模式。这两种模式是市、县（区）财政以5:5或7:3或3:7的比例分担城镇低保资金的供给。

表1 我国城乡居民最低生活保障享受人数情况

年度	城镇居民最低生活保障		农村居民最低生活保障	
	享受人数 (万人)	享受人数增长率 (%)	享受人数 (万人)	享受人数增长率 (%)
1996	84.9	—	—	—
1997	89.2	5.1	—	—
1998	184.1	106.4	—	—
1999	265.9	44.4	—	—
2000	402.6	51.4	—	—
2001	1170.7	190.8	304.6	—
2002	2064.7	76.4	407.8	33.9
2003	2246.8	8.8	367.1	-10.0
2004	2205.0	-1.9	488.0	32.9
2005	2234.2	1.3	825.0	69.1
2006	2240.1	0.3	1593.1	93.1
2007	2272.1	1.4	3566.3	123.9
2008	2334.6	2.8	4284.3	20.1

资料来源：数据来自1996年到2007年《民政事业发展统计报告》；2008年数据来自《2008年民政事业发展统计公报》。

① 国家民政部1999年的《民政事业发展统计报告》<http://www.mca.gov.cn/arti cle/zwgk/tjsj/>

② 国家民政部2006年的《民政事业发展统计报告》<http://www.mca.gov.cn/arti cle/zwgk/tjsj/>

③ 国家民政部2008年的《民政事业发展统计公报》<http://ws.mca.gov.cn/arti cle/tjkb/>

伴随着大量城市低保对象的出现, 各级财政共担低保资金的模式出现了。“城市居民最低生活保障条例”规定, 城市居民最低生活保障资金由县级以上人民政府列入同级财政预算, 纳入财政低保专户。1999年为了提高中西部地区城市居民最低生活保障标准, 中央财政安排了4亿元专项资金, 占当年各级财政低保投入总资金的16.9%。2002年中央财政为城市最低生活保障投入资金46亿元, 占当年各级财政低保投入资金的42.3%<sup>①</sup>。到2006年中央财政投入的资金更是多达136亿元, 占全年各级财政用于低保资金总支出的58.9%<sup>②</sup>。由此可见, 我国城市最低生活保障制度的筹资模式走的是一条由地方独自承担到地方负责、中央补贴、社会资助的三方共同负担模式。

农村低保和城市低保一样, 也是先经历了地方独自负担到中央补贴的路径。1996年民政部颁发的“农村社会保障体系建设指导方案”规定, “建立最低生活保障制度的地方, 保障资金由该地各级财政和村集体分担, 分担比例根据各地实际确定。各级政府分担的补助经费要列入本级财政预算, 村集体分担的补助经费从公益金中列支”。因此, 农村低保资金的供给最初主要是由县、乡、村按一定比例分担, 其分担比例为5:3:2; 有些地方的低保资金由市、县、乡三级财政和村经济组织按一定比例分担, 如: 2:3:3:2; 也有些地方采取市、县、乡三级财政或县、乡两级财政分担的办法。农村税费体制改革后, 农村低保资金的供给主要由县、乡两级财政负担, 部分省财政也对地方财政困难的地区给予适当补助。那时, 就全国情况而言, 省级财政出资的较少, 一般是由省以下各级财政共同负担, 有些地方甚至仍然要求农村集体经济组织承担部分低保资金的供给任务。

2007年7月, “国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知”专门提出落实农村最低生活保障资金, 明确表示农村最低生活保障资金的筹集以地方为主, 地方各级人民政府要将农村最低生活保障资金列入财政预算, 省级人民政府要加大投入。中央财政对财政困难地区给予适当补助。同时, 鼓励和引导社会力量为农村最低生活保障制度提供捐赠和资助。此时, 我国的农村低保才走上了地方、国家、社会三方共担的道路, 当然三方分担的比例在不同地区会有所不同, 取决于当地的经济状况和低保负担情况等。

比较城乡最低生活保障资金中央对地方的投入部分, 在投入时间上, 显然是城镇先于农村; 在投入数量上, 中央财政对城镇的投入也远远超过了对农村低保的投入。2004年国家用于城市最低生活保障的民政费用支出是农村的近10倍。从2004到2008年, 国家用于农村低保的民政费用支出明显呈增长态势, 但是支出的比例仍然很小, 直到2008年才刚刚超过10% (见表2)。

表2 2004~2008年中国城乡低保投入情况

年份		2004	2005	2006	2007	2008
绝对数量(亿元)	城市	172.9	190.7	222.1	274.8	385.2
	农村	17.4	25.1	41.6	104.1	222.3
占民政事业费的比重(%)	城市	32.1	29.0	28.4	26.0	22.5
	农村	3.2	3.8	5.3	9.8	13.0

资料来源: 民政部2004至2008年《民政事业发展统计公报》。

#### 4. 低保标准和给付水平上的差异

“城市居民最低生活保障条例”规定, 城市居民最低生活保障标准, 按照维持当地城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用, 并适当考虑水、电、燃气费用以及未成年人的义务教育费用确定。我国2008年全国城市平均低保标准为每人每月205.3元, 低保对象月人均补助为141元。

“国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知”规定, 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。我国2008年全国农村平均低保标准为每人每月82.3元, 月人均补助为49元<sup>②</sup>。

从表3中看出, 所列几个城市中沈阳、大连、郑州、长沙等地农村低保标准仅相当于其城镇

① 民政部1999年、2002年的《民政事业发展统计报告》<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>

② 国家民政部2008年的《民政事业发展统计公报》<http://www.mca.gov.cn/article/tjkb/>

标准的 50% 左右；南宁、石家庄、呼和浩特、西安、银川、济南等地农村低保标准为其城镇标准的 30% 左右。其中城乡标准差距最大的是南宁市，其农村低保标准只相当于城镇标准的 24.55%。经济条件好的东部沿海地区的农村低保资金充足，低保标准普遍较高，北京、天津、上海、南京、杭州、宁波、福州、广州、大连基本上人均每月都在 115 元以上；而经济欠发达的中西部地区和一些老工业基地农村低保标准较低，除了郑州、沈阳、成都以外，其他城市农村低保标准都在 100 元以下。其中，农村低保标准最高的杭州市（由于深圳市早已统一城乡低保标准，在此不做比较），最高标准每人 240 元/月；最低的银川市，最低标准每人 45 元/月；两市相差 5.3 倍。与农村低保标准的地区差距相比，城市低保之间的差距相对而言要小一些。除了乌鲁木齐和西宁之外，其他市城镇低保标准都在每人 200 元/月以上。其中，最高的上海每人 350 元/月，最低的乌鲁木齐每人 156 元/月，两地相差 2.2 倍。综上所述，农村低保标准不仅整体大大低于城镇低保，而且农村低保的地区差异也高于城市低保。

表 3 2007 年 36 个中心城市城乡居民低保标准

元/人、月

城市	低保标准		城市	低保标准		城市	低保标准	
	城镇	农村		城镇	农村		城镇	农村
北京	330	140	福州	228~248	190~210	贵阳	215	80
天津	330	125	南昌	210	80	拉萨	230	66
石家庄	220	70	济南	280	80	西安	200	70
太原	220	90	郑州	260	110	兰州	230	57
呼和浩特	230	83	武汉	248	83	西宁	178	65
沈阳	260	125	长沙	220	100~130	银川	200	45~50
长春	245	54~100	广州	330	230	乌鲁木齐	156	80
哈尔滨	245	83	南宁	220	54	大连	280	137
上海	350	195	海口	293	93	青岛	300	90
南京	300	180	成都	245	108	宁波	300	100~116
杭州	300~340	220~240	重庆	210	66	深圳	361	361
合肥	260	83	昆明	210	70	厦门	260~315	165

资料来源：民政部《36 个中心城市低保标准一览表》。

## 5. 管理体制上的差异

早在 1999 年城市低保就已经构建起了从中央到地方的管理体制的框架。城市居民最低生活保障制度实行地方各级人民政府负责制。县级以上地方各级人民政府的民政部门具体负责本行政区域内城市低保的管理工作，财政部门按照规定落实城市低保资金，统计、物价、审计、劳动保障和人事等部门分工负责职责范围内有关工作。县级政府的民政部门、街道办事处和镇人民政府负责低保的具体管理审批工作。居民委员会根据管理审批机关的委托，可以承担城市低保的日常管理、服务工作。国务院民政部门负责全国城市居民低保的管理工作，管理体制框架的尽早搭建和规范化运行为城市低保制度的发展提供了组织基础。

农村低保工作的管理体制在规范性和制度化方面与城镇低保相比，还存在一定差距。在大多数地区，从事农村低保的基层人员还是从事传统救济工作的人员，加上基层工作经费和工作人员不足，很难保证低保工作做细、做实。而工作程序规定不细致、基层工作监督机制不健全以及农村低保工作监督的客观难度等因素，事实上又助长了基层工作的粗放化。在申请资格审查、确定保障对象、执行保障标准、发放保障资金、进行动态管理、保存工作文件、落实优惠政策等环节都存在较大的随意性。农村低保管理体制的落后直接制约了农村低保工作的开展，不利于农村低保制度的良性发展。

## 二、最低生活保障制度城乡差异的原因

从上面的分析可以看出，我国的最低生活保障制度在大部分地区基本上还是分城乡两个系统封闭运行。城市最低生活保障制度的发展领先于农村最低生活保障制度，主要有以下几方面原因：

## 1. 城乡二元经济结构

新中国成立之初，经济基础非常薄弱，我国的发展又受到苏联模式极大的影响，导致我国选择了“优先发展重工业”作为国民经济发展战略。这一战略集中表现为优先发展重工业而对农业剩余的过度提取，一方面加速了工业化发展进程，但另一方面导致了农业投入严重不足，技术落后，大大削弱了农业资本积累、技术革新的实力，抑制了农业的发展后劲。这样，在工业化过程中，二元经济结构得以形成并固化。而这就决定了我国二元低保模式。

居住在城市的居民与农民相比，在生产、生活方式上都发生了较大变化。生产上，由于劳动力与生产资料的分离增加了劳动者的生存风险，这就需要国家建立相应制度保障他们的最低生活水平；生活方式上，由于机器大工业发展对土地的侵占，以及大家庭结构瓦解，小家庭结构成为主流，这就导致依靠土地和家庭保障的基础削弱。在这种状况下，由国家出台有关举措、提供制度化担保就成为必然。而在农村以种地为生的农民倾向于自给自足，衣食住行、生老病死等基本活动均局限于村落之中，习惯于自行解决因天灾人祸带来的损失，以土地为依靠的家庭保障就成为必然。

## 2. 城乡二元社会结构

由于集中资源大力发展工业造成农业内部剩余劳动力的不断积累。农村剩余劳动力无节制地涌进城市，给城市的发展带来了严重的负面影响，加剧了城市的就业压力，增加了城市生活资料、住房和基础设施供给的负担等。为了保障城市的稳定发展，适应建国初期的工业化路线，我国相应出台了一系列城乡分割的社会政策，包括户籍政策、劳动就业政策，以及人民公社制度等。这些制度都人为割裂了城市与乡村的联系，也相应固化了二元低保制度。

1958年颁布的“中华人民共和国户口登记条例”，与此后的相关法律、法规、政策相结合，构建起我国独特的户籍制度体系。户籍制度的功能在于维护社会治安和提供人口统计资料。但我国户籍制度却远远超出其本身职能，而与粮油供应、劳动就业、福利保障、义务教育等制度紧密联系在一起，从而在现行户籍制度上衍生出固化公民先天身份、控制人口自由迁移等附属职能。恰恰是这些附属职能成为最低生活保障制度城乡差别的重要因素，致使户籍制度功能异化。这虽然有利于我国工业化的原始资金积累，但却阻碍农民进入城市，这就使提供工业化积累资金的农民大多依然固守在农村有限的土地上，其系列保障也就依赖于土地保障<sup>[3]</sup>。二元分割的户籍制度为我国城乡实施两套不同的低保制度提供了可能。

## 3. 根深蒂固的土地保障和家庭保障观念

我国现行的农村土地制度决定农民有分配土地的权利并终身享受土地保障。因此，在人们眼中农民还是有经济保障的，相对于城镇工人失去工作后就毫无经济来源而言，农民至少还有土地作为其经济来源保障生活。这就使得政府忽视农民的最低生活保障权利，从而制约了农村最低生活保障制度的发展。此外，我国长期形成的传统意识认为：人的生、老、病、死应该由家庭来负责。被社会救助是一种不体面的行为。这些根深蒂固的思想抑制了农村地区对低保的需求，也使政府忽略了对农村低保的建设。

## 4. 农村地区已有的贫困人口救助方式

在农村最低生活保障制度产生前，我国农村已存在五保户供养制度、贫困人口临时救济措施、定期救济制度和专项救济制度等贫困人口救助方式。这些救助方式在一定程度上缓解了农村的贫困问题，降低了农村地区对于最低生活保障制度的需求，导致了农村最低生活保障制度的发展缓慢。

## 三、缓解最低生活保障制度城乡差异的对策

从根本上解决低保制度的城乡差异，就是要最终建立起统筹城乡的最低生活保障制度。城市低保制度建设的日益成熟以及社会经济城乡统筹战略的提出，为统筹城乡最低生活保障制度提出

了要求。但这需要循序渐进地进行，可以从以下几点进行探索。

### 1. 探索农村低保资金的分担、筹集和保障机制

低保制度最核心的问题是资金问题。要建立合理的资金分担机制，改变农村低保目前的财政分担结构，中央及省级财政要加大对农村低保的投入。中央财政在不同地区的支持力度要根据各省的财政收入水平差距而有所不同。在经济欠发达省份，中央财政应当承担主要责任，省级财政做补充，县乡主要负责低保的实施工作；在中等经济发展水平的省份，中央财政、省级财政和县乡财政的投入可以按5:3:2比例执行；在经济较发达的省份，农村低保资金可以完全由省、县自己负责，中央给予适当补助。

要探索多元化资金筹集机制。一是考虑从国家扶贫开发资金中抽出一部分用于农村低保。二是考虑开征社会保障税，在全社会范围内统筹资金。还可将个人所得税的一部分用作农村低保。三是可制定优惠政策，将民政部门办福利彩票的部分收入用于农村低保。四是发展非政府组织(NGO)在我国低保工作中的作用。

要建立健全资金保障机制。实施农村低保制度的地区，要将保障资金纳入社会救济专项资金支出科目，专账管理，专款专用，县和乡镇财政都要建立农村低保资金专户。有的地方村一级也应建立农村低保资金往来专账，严格财务管理制度。省级民政厅应视情况派专门工作组赴基层督促检查，确保低保资金如期发放到位<sup>[3]</sup>。

### 2. 加快低保制度法制化

经过十几年的探索，全国各地已经积累了一定的经验，初步展现出农村低保制度的基本框架。民政部应在总结这些经验的基础上，制订促进全国农村低保工作的规范性文件，并着手设计覆盖全国范围的农村低保制度，使农村最低生活保障工作实现法制化、规范化。在条件成熟的情况下，政府还应对城乡居民低保制度进行整合，适时制订统筹城乡的居民最低生活保障条例。使统筹城乡最低生活保障工作的开展有法可依。

### 3. 统一城乡低保标准调整机制

实践证明，低保标准随着社会经济的发展，要不断地进行调整，因此，必须制订出一套低保标准调整机制和自然增长机制。这个机制的建设，从一开始，就应该考虑城乡统筹。首先，在调整时间上，做到城乡低保一致，不分先后；其次，调整的幅度，要按统一增长比例进行调节；再次，在设计低保调整机制和自然增长机制时，应该考虑如何逐步缩小城乡低保标准的差距<sup>[4]</sup>。

### 4. 统一低保管理体制

建立城乡统一的低保管理机构是统一低保管理体制的核心。我国应在市、区两级民政部门设立低保管理处或科，在村一级成立农村社会救助办公室，并且招募培养社会保障工作人员，配备到每一个居(村)委会，专门从事低保工作。统一城乡低保工作程序，使低保工作的运作更加规范化。坚持入户调查、民主评议、张榜公示、公布举报电话接受社会监督。建立政府统一协调、民政部门归口管理、相关部门联动的管理模式，对低保对象实行属地管理<sup>[5]</sup>。加快全国低保信息管理系统建设，尽早实现低保信息网络化，运用现代信息技术，及时、准确地收集困难群众的信息，提高办事效率。

#### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 2007中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2007.
- [2] 公维才. 我国社会保障制度城乡二元结构形成及固化原因分析[J]. 甘肃理论学刊, 2008, (3).
- [3] 梁平, 张洋. 构建全体公民最低生活保障体系——基于城乡差异和地区差距的统筹分析[J]. 湖北行政学院学报, 2008, (4).
- [4] 伍林生. 统筹城乡居民最低生活保障制度建设[J]. 特区经济, 2008, (8).
- [5] 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).

[责任编辑 童玉芬]