

试论农村最低生活保障制度建设

(37)

尚 娟

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 西农校区 712100)

[摘 要] 对农村最低生活保障制度进行了界定, 重点分析了目前我国建立农村最低生活保障制度的必要性及可行性, 提出了农村最低生活保障制度建设中应注意的问题, 包括科学确定保障标准、合理筹集保障基金、正确界定保障对象及恰当选择资金管理方式等。

[关键词] 农村; 最低生活保障; 制度建设

资金管理

[中图分类号] F323.89

[文献标识码] A

农村最低生活保障制度是农村社会保障体系建设的一个重要组成部分。在农村社会保障体系中, 需要建设的具体制度很多, 就目前而言, 广大农民群众的基本要求与愿望是实现“生(存)有所靠、病有所医、老有所养”, 因此, 本文主要讨论农村最低生活保障制度建设问题, 以为农村最低生活保障制度的建设和完善提供参考。

1 农村最低生活保障制度的涵义

农村最低生活保障制度是对年人均收入低于最低生活保障标准的农村贫困人口, 按最低生活保障标准实行差额补助的制度。它包括制度的制订、实行等环节。所谓差额补助也就意味着不定量, 实际操作也比较简便。比如, 某地制定的农村最低生活保障年均标准为550元, 那么, 在当地农村中凡是低能弱智或其他无自救能力的特困户年人均收入低于550元的, 经调查核实, 给其补足550元。计算这一差额补贴的方式是, 用保障线标准减去保障对象年人均收入(包括种植业、养殖业、劳务、应该接受的抚养费、赡养费等), 得出保障对象救助标准。

农村最低生活保障制度, 实质是一种保障特困农民基本生存权的制度。作为一种新的制度, 它比原有的社会救助制度功能更大、保障效率更高。这一制度的基本点就是保障特困农民有粮吃, 有柴烧, 不挨饿受冻, 也就是基本口粮外加一部分零花钱。其特点是救助面广(面向全体农民)、救助工作规范(有严格的审批程序)、救助方式灵活(动态式管理)和救助工作及时。至于住房、医疗及子女教育等问题, 可通过社会互助及各项优惠措施来解决。

2 农村最低生活保障制度建立的必要性

保障人民群众基本生活权益, 维护社会稳定 通过扶持与救助, 为广大贫困群众提供最基本的生活保障。这样做, 有利于维护和保障人民群众的基本生活权益, 促进社会公平,

[收稿日期] 2000-07-07

[作者简介] 尚 娟(1972—), 女, 在读硕士。

维护社会稳定,推动农村经济与社会的协调发展。

有利于改革传统的社会救助办法 社会主义制度本身决定了解决贫困问题仅靠道义支持是不够的,更主要的是要靠制度保障,就是要通过制订相关的政策、法律及建立相应的组织机构来实行。许多国家和地区都制订最低生活标准,从制度上保证贫困人口的基本生活。农村最低生活保障制度是农村社会保障体系建设的重要组成部分,也是关键环节和突破口。社会救助作为最低层次的保障制度,能有效地弥补其他社会保障制度的不足。计划经济体制下形成的社会救助制度存在着救助范围窄、救助标准低、工作随意性大等弊病。建立农村最低生活保障制度就是对传统社会救助制度的重大改革,使之在规范化、制度化方面迈出重要步伐,真正使其成为保护农民基本生活的最后一道防线。

有利于可持续发展战略目标的实现 贫困往往与人口增长过快及环境恶化相伴随,贫困者为求温饱而掠夺式利用资源,富裕者为追求最大利润和奢侈的生活方式而滥用资源。因此,贫富两极分化必然造成资源过度浪费和环境恶化,形成人口—贫困—环境恶性循环。另一方面,贫困又往往导致劳动力素质低下,影响经济的发展与效益的提高。

可持续发展是实现人口、资源、环境与生态相协调的科学、合理的社会发展方式,是人类发展到一定历史阶段的必然选择。通过建立最低生活保障制度,可为广大贫困人口补充发展能力的不足,扩展必要的生活空间,消除固有的制约因素,无疑会为人类的可持续发展做出贡献。

体现了社会主义的本质和优越性 邓小平同志讲过,社会主义的本质就是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终实现共同富裕。共同富裕是长期奋斗的目标,现在既要用政策鼓励一部分人先富起来,又要用政策扶持在竞争中处于劣势的这一部分人,为他们提供最基本的生活保障。建立农村最低生活保障制度,较好地解决农村贫困群众基本生活问题,可以有效地防止两极分化,为最终实现共同富裕创造条件。

有利于推进社会主义精神文明建设 现在社会上开展的各类扶贫送温暖活动,都尚未形成制度,时强时弱,经常化的不多。而建立最低生活保障制度要求有相配套的政策措施出台,这就带动了全社会的扶贫帮困活动,而且促进了这些活动向新的广度和深度发展,形成社会化、高层次的新格局,有利于促进精神文明建设。

3 农村最低生活保障制度建立的可行性

农村最低生活保障是农村社会保障制度中最低层次的保障项目,是保障困难群众基本生存权的制度。一项制度的变迁是要消耗成本的,就最低生活保障制度消耗的成本构成来看,主要有权利重新界定、权利享受的监督成本以及设计和执行制度的成本。对于经济发达地区而言,具有筹集渠道通畅、资金雄厚等有利条件,实施最低生活保障相对容易,但对经济欠发达地区而言,这项工作也是可以搞好的,原因有以下几个方面。

第一,农村最低生活保障制度并不是一项新的社会保障制度,而是对传统的社会救助工作的改革和完善。以陕西省为例,近些年来每年各级政府用于农村社会救助的经费达 2 500 多万元,再加上各级政府和社会各界每年给贫困群众义捐、送温暖,用于解决贫困对象的上访问题、纠纷问题所投入的钱,基金额不少于 4 000 万元^[1]。但是,由于在实际操作上没有形成制度,所以并不规范,往往撒了胡椒面。而建立农村最低生活保障制度,可以把

来自各方面的救助资金与实物等捆在一起使用,变无形救助为有形救助,使社会救助迈入规范化、制度化的轨道。

第二,建立农村最低生活保障制度是否可行,关键在于最低生活保障的标准定得多高,保障面多大。保障线定得高,保障的面就大,需要的资金就多。反之,保障线定得低,保障面就小一些,需要的资金也相对要少一些。比如,根据陕西省1998年各地资料^[2]来看,如果把保障标准定为500元,那么符合条件的有32万人,如果保障标准提高到600元,那么就有51万人需要得到保障,所需资金量便更大。各地的实际情况不一样,对于最低生活保障线不能强求一致。应该强调坚持低标准起步,不必强求统一,不要盲目攀比。首先保障群众最低层次的需要,重点关注那些无劳动能力的老弱病残人员和遭受天灾人祸的困难群体,对有劳动能力的主要通过扶助其发展生产,劳动致富。在保障方式上,坚持现金、实物与优惠政策并行。另外,县级以上政府可以考虑建立最低生活保障调节基金,以倾斜那些经济落后、集体财力不足的乡、村。

第三,与城市最低生活保障相比,农村最低生活保障较易启动且花钱少。因为农民一般都有口粮,生活消费水平低,且保障金的筹集渠道比较广泛。

第四,最低生活保障制度注意到了“公平”要素,从制度上保障了贫困人口的最低生存需求,这也是广大劳动群众的愿望。并且这项制度具体操作并不复杂,不存在难以理解及难以驾驭之处。

总之,建立农村最低生活保障制度,无论在经济上、技术上还是民意上都具有可行性,不仅经济条件好的地方可以搞,多灾、贫困的地方也可以搞,而且完全能搞好。

4 农村最低生活保障制度建设中应注意的问题

科学确定保障标准 确定农村最低生活保障线标准的基本要求是:按照“效率优先,兼顾公平”的原则,既要能保障农村贫困人口的最低生活,又要防止保障标准过高而形成养懒汉的倾向,既能体现社会主义优越性,又是非福利性的保障。其主要考虑因素有:①维持农民最基本的生活需要。目前农民住房问题已基本解决,重点是吃饭、穿衣的需要。通过认真调查研究,准确测算出贫困对象年人均消费水平和人均基本生活费支出。②农村经济发展水平。主要是当地人均国民生产总值、农民人均纯收入等。③地方财政和村集体的承受能力。④物价上涨指数。由于以上各因素是不断变化的,保障线标准应随着这些因素的变化而进行调整(一般为1年调整1次)。各地应在综合考虑以上因素的基础上,确定一个科学可行的最低生活保障线标准的参照系数。根据这些数据及目前地方财政与村集体经济的承受能力较低的实际情况,较为可行的最低生活保障线标准应为基本生活支出占农民人均收入的28%左右。为能尽快建立农村最低生活保障线制度,其保障线标准在起步阶段可低一点,但不要低于国家贫困线标准,以后随着农村经济的发展,农民生活水平的提高及物价上涨幅度的变化而逐步调整、提高。农村最低生活保障线标准以县(市)为单位划线较好。

合理筹集保障资金 通过社会救济制度来保障人民群众的基本生活,历来都是政府的职责。因此,保障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为补充。至于各级财政及村集体的

分担比例应根据各地的实际来确定。一般来说,乡村经济条件好的主要由乡镇与村集体负担;乡村经济条件差的主要由省及地、县、乡三级负担,其负担比例可为 2:4:4;乡村经济条件一般的主要由县、乡、村三级负担,负担比例可各为 1/3 或 3:3:4。各级政府应将农村最低生活保障资金列入财政预算。同时,还应在乡统筹费中划出一定比例的资金用作最低生活保障经费。

正确界定保障对象 农村最低生活保障对象一般包括因少劳力、低收入造成生活困难的家庭;因灾、病及残疾致贫的家庭;无劳动能力、无生活来源及无抚养人的老年人、未成年人、残疾人等。界定农村最低生活保障对象,要以通过最大劳动努力仍达不到最低生活保障线为衡量标准。在全面掌握贫困家庭的成员结构、收入水平、生活费支出、致贫原因等基础上,结合最低生活保障标准,按类别、分情况制定出保障对象的条件与范围,严格按审批程序进行。另外,还要建立最低生活保障对象的档案,以便及时掌握保障对象家庭经济状况的变化,及时调整,防止出现“帮富不帮贫”的现象。

恰当选择资金管理方式 最低生活保障资金的管理可采取的方式有两种:一是将保障资金集中到县一级统一管理,实行专户专账,按时下拨到乡镇统一发放;二是各级政府财政负担的资金集中到县一级统一管理,村集体负担的资金,可由村集体直接与保障对象签订合同或协议,按时发放。相比而言,第二种方式更可行一些。最低生活保障方式可以灵活多样,其主要方式有 3 种:一是发放救济金;二是发给部分救济金和部分实物(如粮食、燃料等);三是制定优惠政策,如免除“三提五统”、义务工、学杂费、部分医疗费等。

[参考文献]

- [1] 张建功. 历史与选择——陕西农村经济社会发展中的主要问题及对策研究[M]. 西安, 陕西人民出版社, 1999.
- [2] 陕西省统计局. 陕西统计年鉴(1998 年)[M]. 北京: 中国统计出版社, 1999.

On the construction of the lowest rural living security system

SHANG Juan

(College of Economy and Management, Northwest Science and Technology University of
Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Social security system is playing a more and more important role in China. The lowest rural living security system is an important part of the rural social security system. Owing to the restriction of economic and historical environment, the lowest rural living security system is not advanced. Different from other research work on the lowest living security in China, this paper tries to make a comprehensive view on the lowest rural security system and puts forward a series of measures and policy suggestions which tally with the development direction of market economy.

Key words: rural area; lowest living security; institutional construction