

农村最低生活保障制度的实然缺憾及其成因

方祺江^a, 赵新龙^b

(安徽财经大学 a.商学院; b.农村经济与社会发展研究院, 安徽 蚌埠 233041)

摘要: 农村最低生活保障制度虽已在全国范围内推行, 但现阶段尚存在低水平、低覆盖、区域发展不平衡、城乡居民待遇差距悬殊等诸多缺憾, 其成因主要在于农民社会救助权与国家救助义务的模糊、“先城后乡”的路径依赖、法制建设滞后、有效资金筹措机制缺失、高估传统保障模式功用、社会救助资源分散。

关键词: 最低生活保障制度; 社会救助权; 政府责任; 中国农村

中图分类号: F323.89

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)05-0007-05

Research on the Defects and the Responding Causes of the System of Subsistence Allowance for Peasants in Rural Areas

FANG Qi-jiang^a, ZHAO Xin-long^b

(a.Business Institute; b.Institute of Rural Economy and Social Development, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233041, China)

Abstract: The system of subsistence allowance for peasants in rural areas has been implemented over the country, but the level and the coverage of it are still low, the development of it is imbalance among areas. The paper illustrates that the main causes lie in several aspects, like vagueness in peasant's social assistance right and national assistance responsibility, routine dependence on urban-first and rural-second, slowness in the construction of legalization, absence of the effective funding system, overestimation for the function of the traditional supportive modem, the stragling social assistance source.

Key words: system of lowest subsistence allowance; social assistance right; governmental responsibility; Chinese rural area

最低生活保障(以下简称“低保”)制度是国家和社会为生活在最低生活保障线之下的贫困人口, 依法定程序和标准提供满足其最低生活需要的物质帮助与服务的一种社会救助制度, 是社会保障体系中的最后一道“安全网”。目前, 我国已在全国范围内初步建立了农村低保制度。这项制度的推行, 有效地保障了农村居民的基本生活权益, 对维护社会稳定、构建和谐社会及推进新农村建设起到了积极的作用。然而, 现阶段农村低保制度实践中尚存在诸多问题与缺憾, 其应有的保障功能尚未真正实现。因此, 分析探讨当前的问题所在及其成因就显得尤为必要而迫切。

一、我国农村低保制度的建立及其成效

我国对农村低保制度的探索, 始于1994年山西省民政厅在阳泉市开展的建立农村社会保障制度的试

点。1996年1月, 民政部首次明确提出积极探索农村低保制度的任务, 并确定了山东烟台市、河北平泉市、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。1999年底, 民政部下发的《关于加快农村社会保障体系建设的意见》和《农村社会保障体系建设指导方案》, 进一步加强了民政部对各地农村社会保障体系建设的规范和指导, 全国试点范围也扩展到256个县市^[1]。自1997年开始, 我国部分有条件的省市逐步建立了农村低保制度, 到2000年农村低保制度建设有了新的进展, 覆盖面有了扩大, 享受保障的贫困对象达到319.2万人^[1], 为维护农村社会稳定发挥了积极作用。2001年浙江省人民政府颁布并实施了《浙江省最低生活保障办法》。这是全国范围内第一次以地方政府规章的形式将全省农民纳入低保范围。

2004年2月, 国务院颁布的《关于促进农民增收收入若干政策意见》(中发[2004]1号)文件提出, “有条件的地方要探索建立农民最低生活保障制度”, 此后, 福建、北京、上海、天津、浙江、广东、江苏等

收稿日期: 2009-08-31

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(08CFX036)

作者简介: 方祺江(1981-), 男, 福建南安人, 硕士, 讲师。

研究方向: 经济法、社会保障。

7个省(直辖市)相继建立了农村低保制度。2005年,中央“一号文件”进一步提出,“有条件的地方,要积极探索建立农村最低生活保障制度”。2006年12月召开的中央农村工作会议和2007年中央“一号文件”明确提出:“在全国范围建立农村居民最低生活保障制度,鼓励已建立农村低保制度的地区完善制度,支持未建立制度的地区建立制度。”这是我国首次明确提出在全国范围内建立农村低保制度。2007年7月,国务院颁发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》。这意味着农村低保作为一项制度,将成为与城市低保制度并列的一道社会安全网。截至2007年底,全国31个省(自治区、直辖市)均已出台农村低保政策文件,2777个涉农县(市、区、旗)已全部建立了农村低保制度,农村低保覆盖3451.9万人,涉及低保家庭达1572.5万户^[2]。

随着我国和谐社会构建和新农村建设进程的加快,农村低保制度进入了全面推进和逐步完善阶段,农村低保人数和保障资金也逐年增长。截至2008年底,农村低保覆盖了4305.5万人(1982.2万户),比上年同期增加739.2万人,增长了20.7%。人平均低保标准82.3元/月,比上年同期提高12.3元,增长17.6%。全年共发放农村低保资金228.7亿元,比上年增长109.6%,人均补差50.4元/月,比上年同期提高11.6元,增长29.9%^[3]。2009年第2季度农村低保人数更是达到了4472.7万人(2102.9万户),人平均低保标准为95.7元/月,人均补差60元/月^[4]。

经过十几年的实践探索,我国农村低保制度已在全国范围内普遍推行起来了。该项制度的实施,在保障我国农民的基本生存权利、解决农村贫困人口问题,实现社会公正、维护社会稳定,促进社会保障体系与市场经济体制的完善,消除城乡二元结构、统筹城乡经济社会发展等方面产生了积极的社会效应。

二、我国农村低保制度的实然缺憾

现阶段,我国农村低保制度的施行取得了一定成效,但也存在不少缺憾与问题,其社会安全“最后一道防线”的保障功能尚未能有效发挥。

1. 总体保障水平低,难以有效解决贫困问题

从保障标准的界定看,根据各地有关规定,农村低保标准一般是由县或县级以上地方政府按照能够维持当地农民基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定的,并不包括教育救助、技能培训、医疗救助等改善人力资本、提高自身发展能力所需的

“发展保障”^[5]。这种保障标准是典型的“生存保障”,远非“发展保障”标准。实践中,不少地方还存在“以钱定保”的现象,即主要依据政府财政情况来确定当地低保标准,如此制定的低保标准自然无法准确反映当地贫困农民的实际需求,相应的保障水平不免低下。

从保障标准的量上看,总体而言,现阶段我国农村低保标准普遍偏低:不少地方低于当地贫困线,一般只占实际贫困线的80%,有的地方甚至只有实际贫困线的50%^[6]。以2008年为例,全国平均低保标准为每人987.6元/年(当年的绝对贫困线为年收入785元),但不少地方低于该标准,如西藏自治区为每人425.16元/年、宁夏自治区为每人535元/年、甘肃省为每人610.53元/年^①,在如此低的保障标准下,低保补助金自然难以满足贫困农民的实际需求。况且,我国的贫困线原本就低于世界银行推荐的国际贫困线^②。

2. 实际覆盖面小,“应保尽保”尚待时日

从各地低保制度的实施情况看,农村低保的基本对象是各地收入水平低于绝对贫困线以下的农村居民,其范围大体相当于全国农村贫困人口。按照我国的扶贫标准计算,目前农村低保的名义覆盖面并不低,无论其绝对量还是相对量都高于城镇。截至2008年底,全国共有2334.8万城市居民享受到城市低保,占城镇人口的3.85%,共有4305.5万农村居民获得农村低保,占农村人口的5.97%^③。据国家统计局统计,2008年末农村低收入人口为4007万^④,则似乎所有低收入人口早在2008年底都已纳入低保体系。实际上,这是以较低的低收入标准为基数统计出的结果。倘若按照世界银行2008修订的人均每天收入低于1.25美元的贫困标准计算,则我国农村实际贫困人口将远远超过上述数据。早有人指出,即使按世行旧标准最低值1美元计算,综合考虑货币实际购买力的差异,我国农村的贫困人口也至少在1亿以上^[7]。可见,我国农村低保的覆盖面还有待进一步扩大。

3. 区域发展不平衡,有违制度本身的公平性

从我国农村低保制度的演进及现状看,存在着明显的区域发展不平衡现象,有悖于这一社会救助制度本身的公平性要求。首先,我国农村低保制度的建立如同经济发展状况一样,呈现从东部经济发达地区和大城市向中西部及落后地区辐射降低的“涟漪效应”^[8],中西部经济落后地区低保制度的探索及实践明显滞后于东部经济发达地区。其次,从低保的救助对象看,我国东部地区94.4%的农村社会救助人口是享受低保者,而中西

部地区只有 37.7%的救助对象是享受低保者。但实际上,我国的大多数急需获得低保的农村人口却集中在中西部地区^[9]。再次,各地的农村低保水平差别较大,总体上呈“东高西低”之势。例如,2009年6月份浙江、天津、北京、江苏、上海、广东、福建等省份(直辖市)的保障标准分别为200.34元、172.50元、170.60元、164.05元、149.08元、143.04元、113.35元,而宁夏、陕西、云南、甘肃、西藏、四川、青海等省份(自治区)的保障标准分别为52.05元、59.56元、62.64元、63.05元、63.72元、70.02元、70.24元^⑤,东部浙江省的保障标准最高(200.34元),中西部宁夏自治区的保障标准最低(52.05元),二者相差不止3倍,相应的保障水平差别则更大,而从全国的实际生活需求看,如此悬殊的差别显然是不合理的、不公平的。

4. 城乡居民低保待遇悬殊:基于“身份”的差异

在我国,农村低保制度建设远远滞后于城镇。农村低保的试点探索早于城市,但城市低保早在1999年就完成建制,而农村低保直至2007年底才在全国范围内基本建立起来。即使当前已在全国推行了,其与城市低保之间的差距仍然相当悬殊。根据民政部发布的《2008年民政事业发展统计提要》、《2008年民政事业发展统计报告》,全国城市低保平均标准为205.3元/人、月,而农村低保平均标准为82.3元/人、月,该标准仅相当于城市低保标准的40.1%。同期城市低保月人均支出水平为143.7元,而农村低保月人均支出水平为50.4元,只相当于城市低保实际支出的35.1%。当年全国财政用于城市低保的支出为393.4亿元,而用于农村低保支出为228.7亿元,仅相当于城市低保财政支出的58.1%。倘若再将许多地方为城市低保对象提供的医疗、教育、住房和就业培训等诸多水平不低的保障考虑在内,则城乡低保之间的实际差距会更大。今后,唯有统筹城乡低保制度的发展,努力缩小城乡差距,农村居民才能真正享受到低保方面的“国民待遇”。

三、当前我国农村低保不足的成因分析

1. 农民社会救助权与国家社会救助义务的模糊

在法治社会,公民享有社会救助是法定的权利,社会救助是国家的法定义务和责任,二者相辅相成、互为保障。我国宪法明确规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”同为中国公民的农民自然也应与城市居民平等地享有宪法规定的这一物质帮助权。在我国,宪法权利的真正实现很大程度上依赖于

相关法律法规的明确规范。对于最低生活保障这一社会救助权的保障,城市居民已有专门的行政法规《城市居民最低生活保障条例》加以确认,而摆在广大农民面前的主要是效力低下、内容残缺的政策和地方规范性文件,迄今为止尚无任何明确的法律法规依据。且不说当前农民社会救助的权利意识不高(他们大多把享受低保当作是政府的恩赐),未能自觉地谋求这一权利以推动低保制度的建立与完善,即便有维权意识,也会因法律法规依据的缺乏而难以得到应有的救助,更遑论通过一次又一次的权利主张来促进低保法律制度的完善。可见,农民社会救助权的模糊,是造成农村低保制度建设缓慢、水平低、城乡差距大等问题的重要原因。

社会救助处于社会保障系统的最底层,面对的是濒临生存边缘、陷入生存危机的社会弱势群体,政府在社会救助的履行中理应承担全部责任。然而,目前我国尚未完成社会救助国家义务的法定化。实践中,各级政府在解决农村贫困问题、构建农村低保制度上尚未完全树立政府责任和公民权利的理念,仍然秉承施惠与恩赐的思想,而未能足够积极、主动地采取有效措施来推进农村低保工作,切实履行其应尽的社会救助义务。如今,农村低保制度即便建立,但其总体保障水平难免不高、覆盖率也难免偏低。

2. “先城后乡”、“重城轻乡”的路径依赖

制度创新的路径对现存制度安排存在一定的依赖关系。当一种制度确定下来,随后的制度选择便锁定在这一制度路径上,尽管这条路径不一定有效率。新中国初期,由于意识形态领域和传统工业化的战略决策,在强大的国家政治权力基础上产生了为实现城市工业化目标而牺牲“三农”利益的一系列政策与制度,人为地拉大并固化了城、乡之间的差距,从而使城乡“二元结构”形态生成并延续下来,社会保障政策的分立也成为“二元社会”户籍制度的一种表现形式^[10]。而城乡二元化社会保障体系不但是国民经济发展的巨大障碍,也严重影响着整个社会福利水平的提高,增加了社会中的不和谐因素^[11],并最终形成了城市的福利陷阱与农村社会保障严重不足的不公平局面。改革以来,这种路径依赖并没有得到实质性改变,在低保制度建设上依然遵循“先城后乡”、“重城轻乡”的思路,农村低保制度一拖再拖,即便建立了,保障水平自然也不高,与城市低保的差距更是不言自明。

3. 法制建设严重滞后

当前,尽管我国农村低保制度已经在实践中得以确立,但其依据除了国务院、民政部等下发的4个《通

知》和为数不多的地方性法规和地方政府规章外,绝大多数都是地方规范性文件^⑥,总体上仍未摆脱行政指导的范畴,现阶段农村低保呈现的诸多不足之处无不与此有关。首先,由于没有专门规范农村低保的法律或行政法规,而地方规范性文件层次低、效力低下、随意性大,这使得农村低保工作的开展缺乏法律依据和保证,进而导致了我国农村低保总体事业的相对滞后,以及各地低保水平的参差不齐。其次,全国性统一立法的缺失,导致农村低保的保障对象、保障标准、程序、资金落实、管理与监督、法律责任及救济等基本制度要素难以统一,低保制度实施过程中自然会出现较多的问题。例如,有的地方因低保对象甄别机制的不合理,未能将所有符合条件的农民都纳入保障范围,无法实现“应保尽保”;有的地方则未能科学制定与及时调整低保标准,出现标准偏低的情况;有的地方未能建立有效的资金管理监督机制,导致低保资金被贪污、挪用、扣押。再如,中央政府与地方政府以及地方政府之间的责任划分不明确,导致农村低保由于地方经济发展水平的差异呈现区域发展不平衡的局面。

4. 有效资金筹措机制缺失

资金短缺一直是实施农村低保制度的一大障碍。低保试点探索以来,农村低保资金曾一度依赖于县财政和乡村集体经济的投入,如今各地低保资金主要由省及省以下财政负担。但是,一方面由于各省财政状况不同,东部经济条件好的省份在确定低保标准和实施范围时有较大的余地,而且低保资金能及时足额到位,而中西部落后地区受制于财政的紧张,难免出现低标准、低覆盖问题,低保金也往往未能及时足额发放;而另一方面,中央财政对中西部落后地区的转移支付却长期缺位,这就不可避免导致了当前农村低保低水平、低覆盖、发展不均衡等问题的出现。自2001年以来,中央财政和地方财政都加大了对城市低保,尤其是对落后地区城市低保的支持力度,而农村低保一直缺乏中央财力支持。直到2007年7月国务院在其颁发的《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》中提出,“农村低保资金的筹集以地方为主……中央财政对对财政困难地区给予适当补助”,财政部才首次安排了30亿元财政补助用于农村低保,但这对于落后地区农村巨大的低保需求及现有保障效果来说犹如杯水车薪。

此外,现行农村低保资金筹集渠道单一,单靠各级财政的微薄投入很难支撑巨大的低保资金需求。今后,在中央财政和地方财政加大支持力度的情况下,

还可通过发展慈善事业、改革税制等途径拓宽筹集渠道,唯有如此,农村低保方可走出资金短缺困境,改变低覆盖、低水平、发展不平衡的现状,从而发挥其应有的保障作用。

5. 过于强化传统保障模式功用

长期以来,政府和社会之所以对城市低保和农村低保采取不同的态度,一个很重要的原因是过于强化家庭保障、集体保障和土地保障等传统保障模式的功用。在我国,目前大多数农村集体经济已不复存在,这一保障已不具普遍性,而对转型背景下面临诸多不确定风险的传统家庭来说,家庭保障的功能也未能有效体现。时至今日,家庭保障与集体保障的功能已相当有限。但是,在我国农村低保制度建设的过程中,家庭保障与集体保障的保障水平却往往被高估了。

另外,按照现行农村土地制度,我国农民享有长期的土地使用权,这就是所谓的土地保障。而实际上,由于农业生产受自然条件、市场、社会、劳动者自身条件等多种因素的影响很大,加之我国农村居民人均耕地面积十分有限,土地的保障功能本身并不强。然而,在建立及实施农村低保制度的过程中,在财政支持以及保障标准和保障水平的确定上过于强调土地的保障作用,忽略了农业生产中的主客观影响,同时土地保障水平缺乏科学评估标准,这造成农村低保水平低下,政府重视度不够,影响了农村低保制度的建立和完善^[8]。

此外,农村低保制度与其他社会保障制度的衔接不够、政府扶贫工作过分强调“造血”功能,以及农村整体经济发展缓慢等方面也是导致现阶段农村低保存在诸多缺憾与问题的重要因素。

注释:

- ① 数据是根据民政部网站发布的2008年全国及各省农村低保标准计算得出的。
- ② 2008年底之前,我国政府确定的绝对贫困线为年均收入785元。该标准按照2005年的美元购买力平价约为人均每天0.57美元,而按照美元兑人民币现行汇率则只有人均每天0.31美元。这与世行2008年修订的人均1.25美元的贫困线相比,差距极为悬殊。尽管从2009年开始,我国绝对贫困标准与相对贫困标准合二为一上调到1196元,但若较之于世行标准,该贫困标准依然偏低。
- ③ 城市与农村低保人口数据参见民政部《2008年中国民政事业发展统计报告》,2008年城镇与农村人口数分别为60667万、72135万,参见国家统计局《2008年国民经济和社会发展统计公报》。
- ④ 这是按人均年收入1196元的新贫困标准统计得出的,如依人均年收入785元的旧标准计算,2008年末农村低收入人口则更少,参见中国新闻网.中国新扶贫标准惠及4000万人,新标准提至1196元[EB/OL]. <http://www.chinanews.com>

com.cn/cj/gncj/news/2009/04-11/1641383.shtml, (2009-04-11)[2009-07-17].

- ⑤ 参见民政部网站发布的2009年6月份农村低保省级标准。
- ⑥ 对于农村低保的依据,从法律渊源角度看,目前尚无专门的法律予以规范;国务院唯一颁发的文件——《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》并非行政法规;民政部发出的《关于开展农村最低生活保障制度落实情况、受灾群众冬春生活安排、《农村五保供养工作条例》执行情况等督促检查的通知》、民政部、财政部联合颁发的《关于加强农村最低生活保障资金使用管理有关问题的通知》、民政部办公厅、国家档案局办公室联合发布的《关于加强最低生活保障档案管理的通知》都不是行政规章;而截至2008年7月25日,地方性法规仅有3件,分别是《厦门市最低生活保障办法》、《南京市城乡居民最低生活保障条例》、《重庆市城乡居民最低生活保障条例》;截至2008年11月9日,地方政府规章也只有14件,其中,省级政府制定的规章仅有6个;其他的都是地方规范性文件,参见北大法律信息网: <http://vip.chinalawinfo.com/Search-List.asp>, 2009-08-10。

参考文献:

- [1] 多吉才让. 中国最低生活保障制度研究与实践[M]. 北京: 人民出版社, 2001: 230, 234.
- [2] 民政部. 2007年民政事业发展统计公报[EB/OL]. (2008-01-24)[2009-07-15]. <http://cws.mca.gov.cn/accessory/200801/1201050645191.html>.
- [3] 民政部. 2008中国民政事业发展统计报告[EB/OL]. (2009-05-22)[2009-07-15]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/200905/20090500031426.shtml>.
- [4] 民政部. 民政事业统计季报(2009年2季度)[EB/OL]. (2009-07-24)[2009-08-10]. <http://cws.mca.gov.cn/accessory/200908/1249452272194.htm>.
- [5] 洪凯. 农村最低生活保障制度实施中的难点问题探讨[J]. 经济纵横, 2008(4): 23.
- [6] 符华平, 顾海. 我国农村最低生活保障制度的现状、问题及对策[J]. 南京社会科学, 2009(1): 103.
- [7] 王力. 提高贫困线标准是对社会保障体系的重构[N]. 上海证券报, 2008-04-14(7).
- [8] 官翊. 农村最低生活保障制度悖论分析[J]. 求索, 2006(7): 92-93.
- [9] 张国华. 我国农村最低生活保障的现状、问题及其成因[J]. 党政干部学刊, 2008(2): 62.
- [10] 戴卫东. 构建农村最低生活保障制度责任的思考[J]. 安徽师范大学学报: 人文社会科学版, 2006(6): 34.
- [11] 姚洪军. 农民享有平等社会保障权的法律和现实依据[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2008(2): 5.

责任编辑: 李东辉

(上接第6页)

参考文献:

- [1] Bordo, Michael, Barry Eichengreen, et al. Financial Crises: Lessons from the Last 120 Years[J]. Economic Policy, 2001, 16(32): 51-82.
- [2] 林毅夫. 中国的经济增长收敛与收入分配[J]. 世界经济, 2003(8): 3-13.
- [3] 蔡昉. 城乡收入差距的政治经济学[J]. 中国社会科学, 2000(4): 11-21.
- [4] 林光彬. 等级制度、市场经济与城乡收入差距扩大[J]. 管理世界, 2004(4): 30-40.
- [5] 郭剑雄. 人力资本、生育率与城乡收入差距的收敛[J]. 中国社会科学, 2005(3): 27-37.
- [6] 王德文. 中国经济增长能消除城乡收入差距吗?[J]. 经济社会体制比较, 2005(4): 13-21.
- [7] 陆铭, 陈钊. 城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距[J]. 经济研究, 2004(6): 50-57.
- [8] 温涛, 冉光和. 中国金融发展与农民收入增长[J]. 经济研究, 2005(9): 30-40.
- [9] 杨俊. 中国金融发展水平与居民收入分配的实证分析[J]. 经济科学, 2006(2): 23-33.
- [10] Park, Albert, Kaja Sehart. Tests of Financial Intermediation and Banking Reform in China[J]. Journal of Comparative Economics, 2001(29): 608-644.
- [11] Wei Shangjin, Siamese Twins. Is There State - Owned Bias[J]. China Economic Review, 1997(8): 256-321.
- [12] 章奇等. 中国金融中介增长与城乡收入差距[J]. 中国金融, 2004(3): 71-99.
- [13] Gerard Caprio, Daniela Klingebiel. Episodes of systemic and borderline financial crises, In Daniela Klingebiel and Luc Laeven (Eds.), Managing the Real and Fiscal Effects of Banking Crises[R]. World Bank Discussion Paper No. 428, 2003.
- [14] Emanuele Baldacci, Luiz de Mello, Gabriela Inchauste. Financial Crises, Poverty, and Income Distribution Search[R]. Finance & Development. IMF working paper, Volume 39, Number 2, 2002.
- [15] Nora Lustig. Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics[R]. Inter-American Development Bank, Working paper No. POV-108, 2000.
- [16] Dollar, D., Aart Kraay. Growth is Good for the Poor[J]. Journal of Economic Growth, 2001(4): 239-276.
- [17] Marina Halac Sergio L. Schmukler. Distributional Effects of Crises: The Role of Financial Transfers[R]. The World Bank Policy Research Working Paper Series. NO.3173. May 15. 2003.
- [18] Easterly, William, Stanley Fischer. Inflation and the Poor[J]. Journal of Money, Credit, and Banking, 2001, 33(2): 160-178.
- [19] 米运生. 资本配置效率、金融服务与城乡收入差距: 来自中国的经验证据[J]. 农业经济问题, 2009(1): 86-92.

责任编辑: 李东辉