

文章编号:1002-980X(2007)08-0092-08

欠发达地区农村居民最低生活保障制度研究

——安徽省农村最低生活保障调查

李昌龙, 罗红, 周焱

(中共安徽省委党校, 合肥 230022)

摘要:最低生活保障制度是政府对家庭人均收入低于最低生活保障标准的贫困人口进行救助的一种新型社会救助制度,本文以安徽省部分贫困县农村最低生活保障实施情况调研资料为基础,对欠发达地区农村居民最低生活保障制度的建立与实施作深层次剖析。并针对在执行过程中的具体困难,明确各级政府在这项工作中的责任。

关键词:最低生活保障;欠发达地区;保障标准

中图分类号:F323.89 **文献标志码:**A

最低生活保障制度是政府对家庭人均收入低于最低生活保障标准的贫困人口进行救助的一种新型社会救助制度。当前,我国已建立全国统一的城乡居民最低生活保障制度,但经济欠发达地区,作为改革开放以来我国经济发展进程中的一个特定区域,在经济实力方面,与发达地区存在明显差距。在欠发达地区能否(或者说应该)如何建立农村最低生活保障制度,这是一个值得认真关注的问题。本文以安徽省部分贫困县农村最低生活保障实施情况调研资料为基础,对欠发达地区农村居民最低生活保障制度的建立与实施作深层次剖析。

安徽是个农业大省,地处我国中部地区,经济发展相对滞后,财政状况较为紧张,是典型的经济欠发达省份,2005年安徽省农村绝对贫困人口130.93万人(占全国绝对贫困人数5.5%),低收入人口253.39万人,合计约384.32万人(不含五保户中的12.6万贫困人口)。自2004年下半年起,安徽省相继在马鞍山、芜湖、铜陵、淮南、淮北及五河、金寨等7县(市)初步建立农村居民最低生活保障制度。目前这项工作进展如何,在具体操作过程中会遇到哪些困难?应该如何解决?带着这样的问题,我们对安徽省金寨县农村居民最低生活保障制度实施情况进行重点探讨。

1 基本做法及初步成效

1.1 基本做法

金寨县位于大别山区,是集山区、库区、老区于一体的国家扶贫开发重点县。由于历史和自然的原因,发展相对滞后,经济总量偏小,财政十分困难,2005年全县财政总收入11 629万元,是一个典型的“吃饭财政”,全县人均年收入在625元以下的绝对贫困人口多达62 179人。在财政状况如此紧张的贫困县得以开展农村低保工作,调查中我们发现金寨县着重通过以下五个方面的工作得以实现。

1)领导重视,转变观念。当县委、县政府提出建立农村居民最低生活保障制度之初,许多人存在畏难情绪,认为县级财政十分困难,建立农村居民最低生活保障制度“为时过早”。为了消除这种错误观念,金寨县领导加大宣传力度,使全县上下充分认识到,随着经济的发展,上级财政部门对金寨县的高度重视和大力支持,以及金寨县公共财政体系的逐步健全,财政管理日趋规范,金寨县完全有能力在全县建立农村居民最低生活保障制度。

2)精心组织,有序推进。一是深入开展调研。建立农村居民最低生活保障制度是一个涉及面广、社会影响大且复杂的系统工程。深入开展调研,全面把握具体情况是其成功的前提。为确保农村低保在全县的成功开展,金寨县抽调财政干部和民政干

收稿日期:2007-03-12

基金项目:全国党校系统重点调研课题(中校厅字[2006]34号)

作者简介:李昌龙(1952—),女,安徽合肥人,安徽省委党校教授,经济学学士,主要从事管理学研究。

部对全县贫困群众进行调查摸底,全面了解,分析农村当前处在绝对贫困线以下的人数、类型、贫困原因及人均维持最低基本生活的标准,并采取座谈讨论等形式,广泛听取乡村干部和群众的意见和建议,掌握大量第一手资料,为制定规范、具体并符合县情的政策措施打下了基础。二是认真制定方案。在深入调研的基础上,金寨县借鉴其他地区的成功经验,结合县情实际,于2005年先后制定出台《金寨县农村居民最低生活保障制度实施方案》和《金寨县农村居民最低生活保障暂行办法》等文件。在指导思想,基本原则,保障范围和标准,以及申报、审批、发放程序,管理、监督与处罚等方面予以明确。三是明确各职能部门职责。建立农村居民最低生活保障制度,需要多个部门共同参与,相互配合,必须明确部门职责,各司其职,金寨县明确规定:财政部门负责低保资金筹集、管理、拨付等工作;民政、社保、扶贫、统计等部门负责目标人群的确定、收入水平的核实、补助标准的审批等工作。并成立了以县长为组长、县政府分管负责人为副组长、相关部门负责人为成员的领导小组,领导小组下设办公室,具体负责统一组织、协调全县的低保工作。各乡镇成立相应的办事机构。实现了责任、人员、经费、工作四到位,切实保证农村低保落到实处。

3) 严格把关,规范程序。农村低保涉及千家万户,规范操作程序,坚持客观公正是确保其效果的一个重要环节,金寨县在操作上严格规范四个程序,实行自上而下和自下而上的“三榜公示”、“三级审核”的低保运行机制:首先,由户主向户籍所在地的村委会提出书面申请,并提交家庭所有成员的基本情况、收入状况及有关证明;其次,村民委员会对申请人所提供的有关情况进行调查核实,征求村民小组意见后,提出初审意见并将符合条件的申请人名单在村务公开栏上公示一周,无异议的填写《金寨县农村居民最低生活保障待遇申请审批表》,并上报乡镇人民政府;第三,乡镇人民政府组织民政、财政人员对村民委员会申报的低保对象逐人进行核查,对符合条件的,经乡镇人民政府签署意见并在政务公开栏公示一周后,报县民政、财政部门审批;第四,县民政、财政部门对乡镇政府上报的低保对象材料共同进行审查,对符合条件的办理审批手续,并通知乡镇。乡镇政府接到通知后,在乡和村公开栏上再公示一周,群众无异议的确定为农村低保对象。然后由民政部门向其发放《金寨县农村居民最低生活保障救助金领取证》。对最终审查不符合条件的,乡镇政府在5

日内书面告之申请人,并说明理由。申请人如有异议,可在10日内向县民政部门申请复议,县民政部门在接到申请后5个工作日内予以裁定,并做出书面答复。

4) 把握关键,突出重点。一是合理界定低保对象,实施分类施保。金寨县对纳入农村低保范围的人员分为三类:第一类为既无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人和抚养人的老年人、残疾人、未成年人;第二类为因病、因缺少劳动能力,或因突发自然灾害造成无法维持基本生活的特困农户;第三类是有一定生活来源,但生活水平仍低于最低生活标准的农村居民。所有低保对象实行一年一定,动态管理。二是科学确定补助标准。根据全省明确的绝对贫困人口年收入和金寨县目前农村实际生活水平,全县农村每年每人维持基本生活必须费用为625元左右。考虑到全县特困群众多和县财政的承受能力,金寨县按照“低标准起步、逐步提高”的原则,第一类低保对象实行全额补助,每人每月补助45元;第二类和第三类低保对象实行差额补助,每人每月分别补助20元和10元。随着经济的发展和财力的增长,将逐步提高最低生活保障线标准和补助标准。三是积极筹措保障资金。资金是建立农村最低生活保障制度的重要保障,为保证农村低保的资金需求,金寨县按照“整合相关资金,政府统筹安排”的原则,将省财政补助的农村五保户资金、农村特困群众生活救助资金、县财政配套资金以及社会捐助资金进行整合,统一纳入农村低保资金账户,扩大农村低保资金规模。四是严格低保资金管理。在多渠道筹集资金的同时,金寨县加强了对低保资金的管理,确保低保资金专款专用、安全完整。一方面每年由财政、民政与有关部门组成督查组,对农村低保资金发放情况及低保待遇落实情况进行定期和不定期检查,及时解决和纠正工作中存在的问题。另一方面实行低保资金年审制度。每年对低保资金进行专项审计,并向社会公布审计报告。建立起由行政主管部门监督、专业部门监督与群众监督相结合的监督网络。同时,在低保资金的发放上采取“一卡通”的方式,按季由乡镇信用社将低保资金“一卡通”打卡发放到低保对象,确保低保资金收支运行公开、透明、安全、高效。

5) 统筹兼顾,政策衔接。一是注重与农村新型合作医疗制度相结合。农村贫困的根源大多是因病因灾而起,金寨县每年都有很多群众因病返贫,因病致贫,这既增加了最低生活保障对象的数量,也加大

了财政保障负担。在建立农村居民最低生活保障制度时,金寨县注重与建立农村新型合作医疗制度相结合,对凡持有《低保金救助证》的农村居民免收农村合作医疗个人筹资,其筹资额由县政府统筹解决,使农村低保与农村新型合作医疗相得益彰。二是注重与扶贫开发相结合。农村低保是农村困难群众的“最后一道安全线”,解决了困难群众的后顾之忧,但社会发展的最终目的是提高每个人的生活质量,金寨县在极力为贫困群众基本生活提供保障的同时,加大扶贫开发力度,创新扶贫方式,坚持“输血”与“造血”并重,低保与开发并举。一方面设立贫困村村级发展互助资金,努力解决贫困群众发展生产资金短缺问题。另一方面建立农村公益性服务“以钱养事”制度,对群众所需的农业技术等农村公益性服务提供上门直接服务,努力提高其发展能力,丰富其精神文化生活。

1.2 初步成效

金寨县在安徽省率先建立农村居民最低生活保障制度,为农村低收入群众特别是农村弱势群体的最低生活构筑了一道坚实屏障,取得了明显的效益。

一是保障了农村弱势群体基本生活需要。实施农村低保后,金寨县所有纳入农村低保人员每年平均可享受 248 元的低保补助金。目前,全县每年发放低保金 597 万元,基本解决了 24 120 名低保对象的温饱问题。2006 年其分类施保具体情况如表 1。

表 1 2006 年金寨县农村居民享受最低生活保障状况

低保类别	人 数	补助金额 (元/人/月)	占全县农业人口 数比例(%)
第一类	6 478	45	1. 15
第二类	2 971	20	0. 53
第三类	14 671	10	2. 6
总人数	24 120	248	4. 28

笔者从金寨县财政局了解到:2007 年金寨县将对农村居民实行“应保尽保”政策,纳入农村低保人数将从 24 120 人增加到 34 323 人,补助线标准将从 625 元增加到 683 元,(一类人员补助标准核定为每年 1 200 元),全年补助资金将达到 15 013 300 元。金寨县贫困人口多,尤其是绝对贫困人口多,严重影响全县经济和社会发展,建立农村居民最低生活保障制度,解决全县 24 120 名绝对贫困群众的基本生活问题,缩小了贫富差距,实现了社会公平目标,维护了社会稳定,促进了社会和谐。加快了全县扶贫攻坚的进程,为实现全县脱贫致富目标打下了基础。

二是维护了特殊地区的自然生态环境。金寨县既属于山区又属于库区,县域内自然资源非常丰富,若无度开发势必影响到山区的自然生态环境,库区安全。农村居民最低生活保障制度的实施,保障了困难人群最低生活需求,在一定程度上也就保障了该地区的自然生态环境的安全。我国大部分欠发达地区皆是需要重点保护的生态区域,这些地区农村最低生活保障的实施

三是规范了农村救助政策。中国农村社会救助领域现行的主要政策措施有五保供养、特困户救济、临时救济、灾害救助、最低生活保障和扶贫政策等,存在着“救助政策多、救助对象重叠、资金分散、救助水平不一”等问题,社会救助名目繁多,相互缺乏衔接和统一规范,使救济资金不能充分发挥效益,社会救助功能非常微弱,救助对象没有安全感。实施农村低保政策后,制定了规范的文件,规定了具体的操作程序,使得操作有制度,发放数量有依据,从而使低保资金真正发挥了对农村弱势群体的救助功能。

四是为完善农村社会保障体系奠定基础。社会保障是一项庞大的系统工程,不能一蹴而就,只能逐步完善。现代市场经济条件下的社会保障体制,一般包括三个组成部分:政府财政出钱的社会救助(福利政策)、以缴费为基础的强制性社会保险(基本保险)、享受政府优惠政策的自愿补充保险。根据中国农村现实,农村居民纯收入较低,尤其是相当多人口还处于贫困状态,那种过分强调以缴费为基础的社会保险(如养老保险),对欠发达地区的农村而言是不现实的,欠发达地区农村社会保障制度突破口应定位于最低生活保障制度,重点是强化最低生活保障制度的建立与健全。金寨县农村最低生活保障制度的顺利运行,为欠发达地区农村最低生活保障制度的建立健全树立了示范效应。金寨县在中央与省级财政的支持下,于 2005 年,建立了新型农村合作医疗制度,为提高农民基本医疗水平,防止农民“因病返贫、因病致贫”提供了保障。农村最低生活保障制度的建立,又进一步解决了全县贫困人口的基本生活问题,标志着金寨县向建立健全农村社会保障体系迈出了重要一步,也为建立城乡统一的社会保障体系奠定了基础。

五是为农村计划生育政策执行创造有利条件。我国农村特别是欠发达地区农村计划生育工作号称天下第一难事,究其原因,养儿防老观、多子多福观和农业生产对劳动力的特殊需求等因素,不同程度的诱导着农村夫妇不按政策规定生育。农村

现实条件明摆着,传统养老制度短时间内无望改变,如果子女没有在身边,老来无依给农村夫妇带来的惊惧犹如驱之不去恶梦,构成一大心病,于是乎,千方百计超生,不生儿子不罢休,经济越不发达的地区超生现象越严重,其直接后果就是第一产业人口过快增长及出生人口性别比异常。对社会长远发展带来不可估量的严重后果。

农村居民最低生活保障制度的实施,向农民们示范,当农村居民年老体弱,丧失劳动能力,家庭共同生活成员收入低于最低生活水平时,政府会提供基本的生活保障,解除了广大农民担心无儿养老的后顾之忧,给农村居民生育观念的转变产生了长期的影响,养儿防老不再是农村不可逆转的观念,客观上为农村计划生育政策执行创造了有利条件。

1.3 存在困难

纵观金寨县的最低生活保障制度的开展,在具体操作中存在相当多的困难,归纳起来,大约有以下几方面:

1) 低保资金筹措困难。具有可持续发展的资金来源是农村低保顺利实施的基础条件。金寨县农村最低生活保障制度虽已初步形成,但农村低保资金严重不足,金寨县从2005年10月1日开始实施农村低保,而省民政厅和财政厅每年下拨资金时,仍按2004年农村特困救助资金的70%下拨,每年缺口资金全部由县财政配套,导致农村低保不能覆盖所有的特困居民,低保标准较低。随着农村医疗救助制度的进一步规范,救助力度进一步加大,每年50万元的救助资金为特困户、五保户、优扶对象缴纳参合资金(每人每年10元)25.5万元后,仅剩24.5万元。对于大量的大病、重病对象,大病救助显得杯水车薪,因病致贫、因病返贫现象极为普遍,反过来又加重农村低保的压力。农村低保资金至今未有纳入地方财政预算之中,一些已开展农村低保工作的地方,资金筹措多是由县(市区)、乡(镇)、村(居)按比例承担。在欠发达地区,县级财政基本是吃饭财政,不少乡镇负债沉重,无力承担低保费用,制约了低保工作的开展。

2) 保障标准的制定欠科学。当前,尽管很多地区就农村低保标准的依据和程序做出了有关规定,但是,在实际工作中,许多地方的标准制定是不科学的,甚至是很随意的。有些地方基本上是在原先特困户救济标准的基础上,参照当地生活水平和财政负担能力制定的,“以钱定人”的情况比较普遍。这样就导致农村低保标准普遍偏低。事实上,有些地

区的保障标准过低还有认识方面的原因,也就是认为农民多少可以利用土地自我保障,象征性地给点补助就可以了。这样,在城乡接合部或部分征地转居的地区,往往出现居住在同一地区的居民,有的享受城市低保,有的享受农村低保,两者之间的悬殊差距常常引发矛盾和冲突,加大实际工作难度。

3) 保障对象的识别有待规范。在识别、确定保障对象的过程中,面临着许多现实的难题。一是什收入应计算为有收入,什么收入可以不予计算,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;三是核算有劳动能力的保障对象的隐形收入有困难;四是困难农户外出务工人员收入或临时性收入很难把握;五是确定农户具有法定赡养、抚养关系并且在一起共同生活的全体人员收入难;六是因建房、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;七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,不好操作。为了便于识别保障对象,一些地方增加了对申请者实际生活状况的考察,“发明”了一些方便的办法,例如“进村上门看房子,进屋看被子(谷子),吃饭看盘子,穿着看身子(家庭用品),银行看折子”等等。很多地方还明确制定了一些排除性条件。以上各地在确定保障对象时的一些方便做法,或者表现出随意性,或者缺乏必要的法律依据,甚至带有政策性、价值性歧视,与最低生活保障制度的初衷是相悖的。从长远看,仍然需要加以改进,用更加完善、更加合理合法的手段去识别和确定保障对象。

4) 保障政策应尽快统一。迄今为止,尚无专门规范农村低保工作的全国性文件,也没有相关的法律、法规。各地农村低保工作大多是依据自身制定的有关政策开展的,由此导致两个结果:一方面,农村低保工作的整体“合法性”不够,一些地方抱着“多一事不如少一事”的心理干脆不搞,一些主动搞起来的地方也很难完善,保障工作往往不够规范,落实起来也面临很多困难。另一方面,由于缺乏有效的统一指导,各地做法形式多样,千差万别,参差不齐。在具体工作层面,主要是由于基层力量薄弱、工作程序不细、工作监督不力等原因,导致很多地区农村低保工作不够规范。在大多数地区,从事农村低保工作的基层人员还是从事传统救济工作的人员,其思想观念和工作能力都不太适应农村低保工作的要求,加上基层工作经费和工作人员不足,导致一些人工作负担过重,疲于应付,很难把低保工作做细、做

实。

5) 工作人员不足,办公经费困难。农村居民最低生活保障涉及千家万户,量大、面广、程序复杂,对低保对象进行年度审核、动态管理,测算收入、复核、审批等,工作量十分巨大。民政部门是实施社会救助的主要职能机构,近几年民政部门新增大量新型工作内容,如大病救助、未成年人教育救助等,但是民政机构人员不但没有增加,在机构改革中反而有所减少。如金寨县在 2003 年机构改革中各乡镇民政办都被撤销,仅在社会事务办公室中保留了一位民政科员,还同时兼任 2 至 3 项其它工作;金寨县下辖 26 个乡镇、415 个行政村,全县有几千户低保家庭需要管理,而县民政局每个股室只配备一人,民政部门繁重的工作量与现有的工作人员编制不相适应。同时,农村低保实行动态化和信息化管理要配备相应的办公设备(如计算机、打印机、传真机);管理过程中工作人员需要培训;印刷必需的表、册、簿、卡、低保档案袋等;县、乡、村三级入户调查核查等都需要专门的工作经费,调查中发现,欠发达县(市)难以足额拨付经费,目前,民政部门,特别是基层从事农村救助(农村低保)工作的人员和经费紧张是普遍现象,长此以往,将会影响低保工作的正常开展。

2 需要把握的几个问题

2.1 建立清晰的农村最低生活保障法律框架

最低生活保障制度本质上是由法律赋予每一个公民在不能维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的标准向其提供最低物质生活需要的社会保障制度。它是现代社会每个公民应该享有的生存权利,也是国家对其公民应尽的义务。因此,制定政策、出台法规并逐步完善是保证农村低保工作顺利开展的首要条件。目前国家尚未出台统一的政策文件,初步实施农村最低生活保障制度的省、市、县各自建立了地方性的农村最低生活保障制度框架,各地的低保制度设计不尽一致,有的在实施过程中还不够规范。建立农村最低生活保障制度的长效机制,首先应有清晰的法律框架——全国统一的法律制度,通过国家立法,在法律中明确中央政府与地方政府的责任、低保标准的计算方式、低保对象的确认程序,并对统筹层次进行规定,明确要求实行省级统筹,明确中央政府补贴各省农村低保的比例及依据。

法律也应为各省根据自己情况进行适当变通留有一定余地,具有适当的灵活性。

2.2 正确界定欠发达地区

改革开放以来,各地区经济增长率呈显著的差异性,地区间收入差距不断扩大,欠发达地区发展相对落后,已经成为影响中国经济发展、社会稳定的严重问题之一。欠发达地区,是指受历史、区位、资源、观念等条件的限制和不平衡发展战略的影响,在经济和社会发展水平上、在经济实力方面,与发达地区存在明显差距。不同的研究者对欠发达地区的概念往往有不同的理解。农村居民最低生活保障体系中,对欠发达地区的确认必须明确,因为欠发达地区的农村最低生活保障需要中央财政的特殊支持。欠发达地区的确认,本人认为应把握以下几点:

首先,欠发达地区是一个相对的概念,就全国而言,我国存在欠发达省、自治区;而在各省、区内又存在发展的不平衡,发达省区内存在欠发达市、县;欠发达省区内也有发达市、县。因而欠发达地区可以分两个层次确认:从全国层面确认欠发达省、自治区;在各省、自治区内再确认欠发达市、县。

其次,欠发达地区是一个动态的概念,随着改革的深化、社会的发展、制度的创新,在社会经济发展进程中,地区间的发展程度会产生变化,因而欠发达地区的确认不是终身制,应该是动态的。

再次,欠发达地区的确认以定量化为主要,可参照世界银行通用做法确定的分类标准,即人均 GDP 在全国平均数的 75% 以下为低收入地区(欠发达地区)。按照此标准,全国每年都可以确认出欠发达省、区。如表二显示,2005 年我国全国人均 GDP 为 13 944 元,其 75% 为 10 458 元,由此确认 2005 年我国欠发达的省、区为:宁夏、青海、西藏、陕西、湖南、江西、四川、广西、安徽、云南、甘肃、贵州等 12 个省、自治区。而在每个省区内则依据该省区的经济发展水平确认欠发达市、县。

最后,欠发达地区的确认同时应结合地区的自然、地理条件,资源特征综合加以考虑,对不适合、不应该发展现代工业的地区(如山区、库区等),对应该加以保护的、历史文化遗产的地区在确认时应放宽条件,有所倾斜。以防止地方政府为了解决低保资金的财力不足而过度开发,使自然、人文生态环境遭受破坏。

表 2 2005 年全国各地区人均 GDP 排名

省、直辖市、 自治区	GDP 总额 (亿元)	比上年 增长(%)	人均 GDP (元)	省、直辖市、 自治区	GDP 总额 (亿元)	比上年 增长(%)	人均 GDP (元)
全 国	183 868	10. 4	13 944	重庆市	3 069	11. 5	10 969
上海市	9 144	11. 1	51 428	海南省	904	10. 1	10 913
北京市	6 815	11. 1	44 308	河南省	10 535		10 785
天津市	3 664	14. 5	35 252	湖北省	6 485	11. 4	10 752
浙江省	13 365	12. 4	27 287	宁夏	599	10. 3	10 054
江苏省	18 272	14. 5	24 448	青海省	543	12. 2	10 000
广东省	21 701	12. 5	23 604	西藏	251	12. 2	9 047
山东省	18 468	15. 2	19 970	陕西	3 675	12. 6	9 878
内蒙古	3 823	21. 6	16 022	湖南省	6 474	11. 6	9 616
辽宁省	8 005	12. 3	18 965	江西省	4 056	12. 8	9 409
福建省	6 560	11. 3	18 558	四川省	7 385	12. 6	8 440
河北省	10 117	13. 4	14 769	广西	4 063	12. 7	8 250
黑龙江	5 510	11. 6	14 425	安徽省	5 375	11. 8	8 250
吉林省	3 615	12. 0	13 310	云南省	3 472	9. 0	7 802
新疆	2 609	10. 9	12 978	甘肃省	1 928	11. 7	7 432
山西省	4 121	12. 5	12 283	贵州省	1 942	11. 5	4 940

注:资料来自 2005 年各省统计公报

2.3 合理分摊欠发达地区农村最低生活保障资金

有效的资金筹措机制是农村最低生活保障的正常运行和持续发展的基本保证,欠发达地区(省、区)经济、社会发展的滞后性,要求中央政府(包括省级政府)在欠发达地区农村最低生活保障中承担主要的资金供应责任。笔者认为:欠发达省份农村低保资金来源以中央财政为主,省级财政为辅。欠发达市、县农村低保资金基本以中央、省级财政负担。

理由之一:经济发展不平衡的客观要求。地区间经济发展不平衡是由历史原因、自然条件、资源禀赋等多种因素形成,是任何国家在经济发展过程中难以避免的,是世界各国具有的普遍规律。国际经验表明,在一个国家范围内,各地区人均财政收入与人均 GDP 应呈正比,而体现中央财政转移支付的中央对各地区人均财政援助额与人均 GDP 则呈反比,以便均衡人均地方财政收入与人均 GDP 的相对差距,缩小地区间发展水平的差异,实现地区间人均公共服务水平的均等化目标。中国是世界上极其特殊的社会,是世界上自然地理、人口资源、经济发展和社会差距最大的国家之一。这种不平衡较长时期内仍会存在。依据我国 1978 年人均 GDP 排序,欠发达地区为 8 省区;按 1991 年人均 GDP 排序,欠发达地区为 10 省区;2005 年,欠发达省区上升为 12 个。另外表一显示,2005 年我国大部分欠发达省区的经济发展速度并未出现明显高于经济发达地区的现象。由此可见,我国中、西部的欠发达状况在短

期内难以改变。另外,欠发达地区是贫困发生率高的地区,《2004 年中国农村贫困状况监测公报》显示,在农村绝对贫困人口中,东部地区为 374 万人,中部地区为 931 万人,西部地区为 1 305 万人,绝对贫困发生率分别为 1.0%、2.8%和 5.7%;安徽省情况也大致如此,2005 年全省农村 130.9 万绝对贫困人口中,贫困县(国家与省级)占 68.2%,计 89.34 万人。经济既不发达又是贫困人口集中的欠发达地区,实施农村低保客观上有理由要求有支付能力的上级财政给予资金支持。

理由之二:缩小地区、城乡居民收入差距,实现社会分配公平的现实要求。我国地区与城乡发展失衡的现实格局,导致地区之间、城乡之间贫富差距持续扩大。表三显示出这样两个现实:其一,从城乡居民收入差距看,欠发达地区的城乡居民收入差距大于发达地区。表二的横向比较可以得出,城、乡居民收入差距,全国水平比较是 3.2:1;上海市是 2.24:1;贵州省则是 4.34:1。其二,从地区间居民收入差距看,不同地区间的农村居民收入差距高于城市居民收入差距。表三的纵向比较可以得出地区差距:从贵州省与全国平均水平比较看,贵州省城市居民收入是全国平均水平的 77.6%,而贵州省农村居民收入则只是全国平均水平的 57.7%;再以上海市与贵州省为例:两地区城市居民收入比值是 2.29:1;农村居民收入比值是 4.44:1;由此可见,中央政府承担欠发达地区农村低保资金是缓解收入分配矛

盾,缩小地区之间、城乡之间收入差距的最合理也是 最有效的投入。

表 3 2005 年城、乡居民收入状况表(按农村排序)

省、直辖市、 自治区	城镇居民人均 年可支配收入	农村居民人均 年纯收入	省、直辖市、 自治区	城镇居民人均 年可支配收入	农村居民年人 均纯收入
全 国	10 493	3 255	16、海南省	8 124	3 004
1、上海市	18 645	8 342	17、山西省	8 914	2 891
2、北京市	17 653	7 860	18、内蒙古	9 137	2 989
3、天津市	12 639	7 202	19、河南省	8 668	2 871
4、浙江省	16 294	6 660	20、重庆市	10 244	2 809
5、江苏省	12 319	5 276	21、四川省	8 386	2 803
6、广东省	14 770	4 691	22、安徽省	8 471	2 641
7、福建省	12 321	4 450	23、宁夏	8 094	2 509
8、山东省	10 745	3 931	24、广西	8 917	2 495
9、辽宁省	9 108	3 690	25、新疆	8 100	2 482
10、河北省	9 107	3 482	26、青海	8 058	2 165
11、江西省	8 620	3 266	27、西藏	8 411	2 078
12、吉林省	8 691	3 264	28、陕西省	8 272	2 052
13、黑龙江	8 273	3 221	29、云南省	9 266	2 042
14、湖南省	9 524	3 118	30、甘肃省	8 087	1 980
15、湖北省	8 786	3 099	31、贵州省	8 147	1 877

注:资料来自 2005 年各省统计公报

理由之三:是保护生态环境的间接要求。我国欠发达地区大部分是生态环境脆弱地区(如西部地区、山区、库区),西部生态环境的保护及改善不仅关系到西部地区自身,而且关系到全国以至于全球;不仅关系当代,而且关系到子孙后代。考虑到西部省份生态环境保护及改善对我国生态环境的战略意义,因而在这些地区,要把保护生态环境放在压倒一切的地位,经济发展要服从生态环境的保护及改善,要有利于和服务于生态环境的改善,当二者发生矛盾时,要牺牲地区经济利益而保护生态环境。因而中央财政给予支持,不仅是对农村低保工作的支持,同时也是对环境保护的间接投入。

2.4 积极稳妥推进农村最低生活保障制度

从安徽省部分基本建立农村低保制度的县、市实践表明,欠发达地区要实现农村最低生活保障制度的平稳实施,地方政府应做到以下几点:

1) 地方政府重视是建立农村低保制度的必要前提。财政实力是实施农村最低生活保障的重要因素,但不是绝对因素。金寨等县(市)在安徽省内相对而言财力并不雄厚,但却率先建立了农村最低生活保障制度,最重要的原因是地方领导的高度重视、强力推进。这些县(市)农村低保工作的稳步实施,说明了“最大的问题是认识和重视的问题”。只有地方政府转变观念,认识到欠发达地区实施农村低保工作既是必要的又是可能的,把解决农村贫困群众

生活问题摆在突出位置,统筹考虑,优先安排,欠发达地区农村低保工作才可能稳步扎实推进。

2) 规范操作程序,科学操作是建立农村低保制度的基础。农村低保工作的难点是低保对象的确认,低保对象确认涉及到家庭共同生活成员的认定、家庭收入核实等难点。金寨县、淮南市的做法具有操作价值。首先分类施保,将保障对象分为三类,其中第一、二类的标志明确,认定较为简单,较为困难的只有第三类。其次,规范低保对象的评定程序,实行自上而下和自下而上的“三榜公示”、“三级审核”,专业评定与群众评议相结合的低保运行机制。既体现了科学性,又具有操作性,从实施效果看,群众意见较少,

3) 实行资源、业务整合是建立农村低保制度的有效措施。农村低保是新型的工作,正处于起步阶段,基本条件尚不具备(如经费紧张、工作人员缺乏等),在此状况下地方政府不能被动等待上级安排而应积极应对。调研中发现,很多地方在农村低保实施中创建了许多有益的经验,值得推广。

如为了解决工作人手不足,实行人员整合:一是在民政部门内部进行,将原来从事农村特困救助的编制,划到低保中心,使低保中心力量增强;二是跨部门协调,由于农业税改革,原乡镇财政所职能大大削减,某些地区即将乡镇所人员借调至低保部门,帮助从事城乡低保工作,实现了工作力量的整合。

为了提高工作效率,实行工作业务整合:已经实行农村低保的县(市),农村特困救助等工作自然消亡,由低保中心统一承担与上级部门的对口;另外将医疗救助等类型相似工作纳入低保中心,实现同类型工作的归类整合,既加强了工作的科学性又提高了工作效率。

为了提高资金的运行效能,实行各项救助资金整合:安徽省大部分已实施农村低保的县(市)共同的做法都是将五保户、特困救助等资金捆绑使用,在中央与省财政尚未将农村低保资金纳入财政预算时,这是欠发达地区农村低保资金的主要来源。

4)系统规划、统筹安排建立农村低保制度的重要手段。农村居民贫困有多种原因形成,贫困救助,既要治标,又要治本,因而将最低生活保障制度与医疗救助等相结合,效果更好,安徽省多个地区已经作了这方面的尝试。

一是注重与农村新型合作医疗制度相结合。农村贫困的根源大多是因病因灾而起,金寨县每年都有很多群众因病返贫,因病致贫,这既增加了最低生活保障对象的数量,也加大了财政保障负担。在建立农村居民最低生活保障制度时,金寨县注重与建立农村新型合作医疗制度相结合,对凡持有《低保金救助证》的农村居民免收农村合作医疗个人筹资,其

筹资额由县政府统筹解决,使农村低保与农村新型合作医疗相得益彰。

二是注重与扶贫开发相结合。农村低保是农村困难群众的“最后一道安全线”,解决了困难群众的后顾之忧,但社会发展的最终目的是提高每个人的生活质量,金寨县在极力为贫困群众基本生活提供保障的同时,加大扶贫开发力度,创新扶贫方式,坚持“输血”与“造血”并重,低保与开发并举。一方面设立贫困村村级发展互助资金,努力解决贫困群众发展生产资金短缺问题。另一方面建立农村公益性服务“以钱养事”制度,对群众所需的农业技术等农村公益性服务提供上门直接服务,努力提高其发展能力,丰富其精神文化生活。

参考文献

- [1] 王国军. 中国农村社会保障制度的变迁[J]. 社会保障制度, 2004(6).
- [2] 曹信邦. 农村养老保险制度的设计思路[J]. 中国社会保障, 2003(10).
- [3] 李红霓. 农村贫困:现状与对策[J]. 农村经济, 2004(9).
- [4] 郭海清. 建立农村居民最低生活保障制度的最大难点与解决办法[J]. 经济师, 2004(1).
- [5] 王国敏. 新阶段我国农村贫困与扶贫问题研究[J]. 开发研究, 2005(5).
- [6] 何菊芳. 构建农村最低生活保障制度的设想[J]. 当代经济研究, 2005(9).

Study on the Minimum Subsistence Guarantee System Belongs to Rural Residents in the Underdeveloped Areas

—Attached by the investigation of the minimum subsistence guarantee in rural Anhui province

LI Chang-long, LUO Hong, ZHOU Yan

(Anhui Provincial Party School of the Communist Party of China, Hefei 230022, China)

Abstract: The minimum subsistence guarantee system is a new social aid system that government supply relief to poverty-stricken populations whose per capita income families are lower than minimum living standards. This paper analysed deeply the establishment and implementation on the minimum subsistence guarantee system belongs to rural residents in the underdeveloped areas based on the investigation data of implemental situation of the minimum subsistence guarantee belongs to some villages of poor counties in Anhui province, and specified the responsibility of governments at all levels in this work aimed to the specific difficulties in implementation process.

Key words: the minimum subsistence guarantee; underdeveloped areas; security standards;

(上接第 103 页)

The Empirical Analysis to the Effect of the Policy of Returning Forestry from Arable Land to Farmer Income in Wuqi County

GUO Ya-jun, YAO Shun-bo

(College of Economics and Management, Northwest A & F University, Yangling Shanxi 712100, China)

Abstract: This paper based on C—D production function and the Solow growth function of, made a empirical analysis to the farmer's income in Wuqi county, and made a detailed analysis about the returning forestry from arable land to affect income elastic of input factors. The conclusion is that the policy of Wuqi is effectively upgrade the income elastic of a lots of input factor, and noticeably increase the income of farmer in Wuqi county.

Key words: returning forestry from arable land; Wuqi county; farmer income