

最低生活保障制度 城乡统筹发展调研报告

钟一远

自1997年和2007年城市和农村低保制度相继建立以来,在党和政府的高度重视下,低保制度得到了长足的发展,低保标准稳步提高,保障范围不断扩大。当前,我国的老保制度已覆盖城乡,基本实现了动态管理下的应保尽保。但由于城乡二元的社会结构等历史原因,城乡低保自诞生之日起就存在发展程度不一的问题。十八届三中全会明确提出,推进城乡最低生活保障制度统筹发展。根据工作安排,民政部社会救助司成立调研组,在对各地相关政策规定进行梳理分析的基础上,先后赴四川、贵州等地实地调研最低生活保障制度城乡统筹发展工作,现将有关情况报告如下:

一、城乡统筹发展面临的主要问题 和原因分析

(一) 当前城乡低保制度的主要 差异

在实践中,城乡低保统筹发展还面临一些问题,主要体现在以下几个方面:

1. 城乡低保对象认定条件差异。《城市居民最低生活保障条例》规定,城市低保对象是共同生活的家庭成员人均收入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,《国务院关

于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》中,虽然把农村低保对象定位为“农村最低生活保障对象是家庭人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民”,但“主要是因病、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民”,由文件规定可以看出,城乡低保对象认定差异明显:一是申请城乡低保以非农业户口和农业户口为依据,二是城市低保对象仅需满足家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准这一条件,而认定农村低保对象的要求显然更为严格。

2. 资金投入差距。截至2015年12月底,全国共有城市低保对象1708万人,占全国非农业人口总数的3.6%;全国城市低保平均标准为451元/人/月,月人均补助303元。全年累计支出城市低保资金685亿元。全

国共有农村低保对象4903万人,占全国农业人口总数的5.5%;全国农村低保平均标准为3178元/人/年,月人均补助145元。全年累计支出农村低保资金912亿元。

由数据可以看出,我国城乡之间贫富差异较大,农村低保对象无论是绝对数还是占比都高于城市低保对象,绝对数均为城市低保对象数量的2.9倍。尽管中央一直在加大对农村低保资金的补助力度,并在2013年首次超过了对城市低保的补助,但对于庞大的农村低保对象数量而言,无论中央还是地方都对农村低保投入较少(见图1、图2)。

3. 保障标准及补助水平差异。2007年以来,全国城乡低保平均标准均有较大幅度的增长,城市低保平均标准由每人每月182元增长到2015年底的451元,增幅达147.8%,农村低保平均标准由每人每月70元

图1 2009—2014年中央财政城乡低保补助资金对比

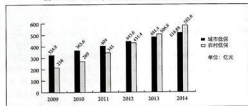


图2. 2009—2014年地方投入城乡低保资金对比

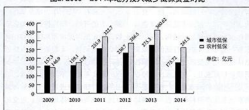


表1. 全国历年城乡低保标准对比表

年份	城市低保标准 (单位: 元)	农村低保标准 (单位: 元)	城乡低保标准之比	城乡低保标准之差 (单位: 元)
2007	182	70	2.6	112
2008	205	82	2.5	123
2009	228	101	2.3	127
2010	251	117	2.1	134
2011	288	143	2.0	144
2012	330	172	1.9	158
2013	373	203	1.8	170
2014	411	231	1.7	180
2015	451	265	1.7	186

增长到265元,增幅达278.6%。城乡低保标准之比也呈下降趋势,但是由于城市低保标准基数较大,城乡低保标准之差的绝对值却在不断扩大,由2007年的112元增至2015年的186元(见表1)。

(二) 原因分析

1. 二元经济结构形成二元城乡低保结构。我国二元的社会,长期以来形成了“重城市,轻农村”的行政管理和思维方式。在这种经济结构下诞生的最低生活保障制度也难以避免城乡发展不一的问题。城市低保1997年建制之后,经过10年,农村低保才在全国建制,从制度上看,除了明文提到过的认定低保对象条件有所不同,

在保障标准上,城市低保标准按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,并适当考虑水电燃煤(燃气)费用以及未成年人的义务教育费用确定,农村低保标准则以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,农村低保较城市低保少了燃煤和义务教育的费用。

2. 城乡低保规范化管理水平不一,农村低保管理水平亟待加强。虽然城乡低保工作管理体制采取基本一致的原则,但在实践中,由于农村较之城市更重视宗族血缘关系,而基于血缘和地缘关系结成的熟人社会在管理上易受人情因素干扰,因此工作不够严格规范,透

明度不高,随意性大,导致农村低保的管理监督多数流于形式,操作并不规范,影响到城乡低保制度的统筹发展。如在入户调查环节,调研中发现,有负责农村低保的工作人员表示“都是一个村的,什么情况都清楚”,因此一般不进行入户调查。民主评议环节中,不少地方存在拉票、串通投票现象,或是简化民主评议,甚至只挑选村干部亲属进行民主投票。公示环节中,部分村庄进行选择性公示,只公示通过正常程序获得低保资格的家庭,通过“非正常”程序获得低保资格的家庭则不公示。

3. 基层工作力量严重不足,以低保为核心的社会救助工作,涉及政策多、覆盖人群广,还需要定期核查和不定期抽查,工作任务十分繁重。可以说,全国的社会救助工作都存在工作量与工作人员严重不匹配的现象,而农村低保由于地域宽广、信息化程度不发达等原因,形势更为严峻。

4. 城乡救助申请家庭经济状况核对机制发展水平存在较大差距。为准确认定低保对象,促进各项政策的公平公正实施,近年来,民政部积极推动居民家庭经济状况核对机制建设,但是目前,居民家庭经济状况核对工作仍基本停留在城市低保层面,难以延伸至农村。农村低保的家庭财产认定仍依靠入户调查、民主评议等传统方式进行,一方面是由于信息化普及程度不够,基层能力不足等问题;另一方面,和城镇居民相比,农村居民收入有其难以货币化,收入来源不稳定等特点,使得在收入界定上存在一定困难。

二、基层做法及创新经验

为解决城乡低保差异化问题, 推进低保制度城乡统筹发展, 一些地方结合实际, 进行了有益的探索, 创造了不少成功经验, 具有普遍意义的做法大致有以下几方面。

(一) 制度先行, 树立低保制度城乡统筹理念。四川省成都市从2003年起, 就把城乡统筹作为城市的发展战略, 先后下发《关于构建城乡一体化社会救助体系的意见》(成办发〔2005〕34号)、《成都市人民政府办公厅关于进一步深化城乡一体化社会救助工作的实施意见》(成办发〔2009〕49号)、《关于做好全域成都统一户籍后民政有关工作的意见》(成办发〔2011〕37号)、《成都市民政局、成都市财政局关于建立社区快速救助机制的通知》(成民发〔2013〕137号)等一系列文件, 由政府牵头, 主导社会救助体系城乡一体化发展。

(二) 政策引导, 逐步缩小城乡低保标准差距。2011—2013年, 山东省低保标准城市与农村的比例分别为: 2.2:1、2.1:1、2.0:1, 通过政策引导与考核机制, 使得各地城乡低保标准差距逐年缩小。四川省眉山市拟定了城乡低保统筹发展的工作思路, 2015年12月31日前, 农村低保保障标准不低于当年城市低保保障标准的60%, 2016年底前达到65%, 2017年前达到70%, 此后逐年递增10%, 最迟在2020年底前实现统一城乡低保标准。

(三) 积极探索, 突破城乡低保对象户籍限制。山东省自2004年开始实行城乡统一的户口登记管理制度, 在全省范围内取消农业、

非农业户口性质的划分, 按照常住居住地登记户口的原则, 统一登记为居民户口。但由于低保制度在待遇标准上的城乡二元结构, 所以在山东省在实际工作中进行低保对象资格认定时还是要区分城乡, 一般按照职业特征来分, 在城乡户籍特征区分不明显的城郊地区, 按照是否拥有农业生产资料 and 是否参加集体经济分红, 认定是否为农村户籍, 进而区别城乡低保申请资格。威海市2013年12月出台了《关于贯彻落实鲁政办发〔2013〕23号文件进一步做好最低生活保障工作的通知》(威政办发〔2013〕63号), 在全省率先将外来务工人员困难群体纳入低保范围, 对市内农村居民在中心城区工作生活, 有合法稳定职业, 依法连续缴纳社会保险费2年以上, 且家庭符合低保条件的, 按程序纳入当地低保, 市域外居民无论城乡, 符合一定条件按程序纳入当地低保。辽宁、黑龙江、江苏、江西、湖北、陕西等省份在政策文件中, 专门针对户籍制度改革试点里取消农业和非农业户口划分的地区作出规定, 原则上对在城镇居住一定期限的, 无承包土地, 不参加农村集体经济收益分配的居民适用城市低保标准。

三、总体思路和对策建议

最低生活保障制度的本质是解决城乡居民的基本生活问题, 理想状态下城乡统筹的低保制度, 应当是通过外发发展的手段, 使城乡困难居民的基本生活水平达到一致。鉴于农村与城市的经济发展水平存在客观差距, 生产资料也有所

不同, 因此, 不应机械地将城乡标准统一和补差统一作为城乡低保统筹发展的目标, 而应根据当地实际情况制定低保标准和具体内容。同时必须认识到, 实现低保城乡统筹是一个渐进过程, 需要尊重城乡低保的现实差距, 不能一蹴而就。综上所述, 建议推进最低生活保障城乡统筹发展的总体思路是: 以党的十八大、十八届三中全会精神为指导, 树立社会救助城乡统筹理念, 以实现最低生活保障城乡之间“权利公平、机会公平、规则公平、待遇公平”为出发点和落脚点, 以保障标准城乡统筹、操作管理城乡一致、保障资金城乡一体、适应户籍制度改革为具体目标, 推进最低生活保障城乡统筹发展。按此思路, 提出以下对策建议。

(一) 在中层层面制定出台推进城乡低保统筹的政策文件。进一步明确城乡低保统筹发展的目标任务、工作方法、操作程序和保障措施等要求。

(二) 统一方法, 划分区域, 分步实施, 逐步实现保障标准城乡统筹。加快研究制定统一的低保标准量化调整方案。将低保标准与上年度居民人均消费支出水平挂钩, 按照上年度城镇居民人均消费支出水平和农村居民人均消费支出水平的一定比例分别确定城市低保标准和农村低保标准。在确定挂钩比例时, 按照城乡统筹发展的原则, 考虑农村低保标准与城市低保标准的占比关系, 逐步缩小城乡低保标准差距。根据全国各地经济社会发展程度的不同, 充分考虑东、中、西不同区域, 确定不同的指导比例。

(748393)

(3.8.8.3.4)

鼓励城乡收入差距小、农村人口占比低、有较好经济基础的地区，在逐步缩小城乡保障标准和补助水平的基础上，逐步达到城乡保障标准和补助水平的一致。

(三) 紧跟户籍改革步伐，逐步建立居住地申请低保制度。为适应国务院关于户籍制度改革的要求，要根据城乡统一的户籍登记制度、居住证制度的推进步伐，及时调整低保政策。对于实行了城乡统一的户籍登记制度的地区，低保标准与当地居民人均消费水平的一定比例挂钩，逐步取消城乡差别，申请低保的收入和财产标准也不再区分城乡。对于持有居住证的对象，

按照当地户籍居民同等条件申请低保。

(四) 统一操作办法，规范管理模式，建立健全城乡一致的低保审核审批程序。统一按照“乡镇调查听证、县镇核对抽查、全面核查收入财产”的操作方法来认定低保对象，大力推进救助申请家庭经济状况核对机制建设，并率先在低保工作中全面应用起来，全面核查低保申请家庭的收入和财产。坚持长期公示制度，创新公示方法，落实社区公示，逐步推进网络公示。

(五) 加大资金投入，强化以奖代补，建立低保资金保障和激励机制。合理测算低保标准逐步统筹和量化调整所需资金，逐年加大中

央财政投入，为最低生活保障城乡统筹提供资金保障。强化以奖代补措施，对低保城乡统筹推进速度较快的地区，合理予以补助，促进地方财政加大投入，提高保障标准。落实量化调整要求，使部分地区率先实现低保城乡统筹。同时，对中西部等财政困难地区，加大倾斜力度，推进低保城乡统筹发展。

(六) 加强监督检查。将推进城乡低保统筹发展纳入地方党委政策目标责任考核，量化考核指标和内容，由民政部牵头，会同相关部门，对各地低保城乡统筹推进情况进行督查。

(作者单位：民政部社会救助司)