

# 农村贫困人口最低生活保障方式研究

张平

(天津财经大学 天津 300222)

**【摘要】** 确定农村低保方式是建立农村最低生活保障制度过程中一个重要的环节。根据各地经济发展水平、财力水平科学选择低保方式,才能使得农村最低生活保障制度发挥最大的效用,真正消除农村贫困,缩小城乡差距。

**【关键词】** 农村 贫困 低保方式

改革开放以来,我国经济持续、快速、健康发展,党和政府高度重视“三农”问题,不断加大扶贫开发和社会救助工作力度,农村贫困人口数量大幅减少。但是,我们必须看到目前仍有部分农村贫困人口尚未解决温饱问题,需要政府给予必要的救助,并帮助其中有劳动能力的人积极劳动脱贫致富。党的十六大以来,我国部分省市已经开始积极探索建立农村最低生活保障制度,为全面解决农村贫困人口的基本生活问题打下了良好的基础。而合理选择农村低保方式又是其中一个不可缺少的环节,对农村最低生活保障制度实际效用的发挥起决定性作用。

## 一、农村低保方式的类型

1. 按发放的形态进行分类,农村低保方式可分为实物低保和货币低保两类。实物低保是指以实物形式发放的,或与规定实物的消费量直接联系的低保补助,如米、面、粮、油、衣服等生活必需品。货币低保是指以货币形式直接发放给低保对象的低保补助。货币低保与实物低保对低保对象的效用发挥程度不同。一般来说,货币低保比实物低保在保障贫困人口基本生活水平方面更具效率。

2. 按发放的补助数额进行分类,农村低保方式可分为全额低保和差额低保两类。全额低保是指对农村无劳动能力、无生活来源、无法定抚养或赡养义务人的未成年人、老年人或残疾人,按照当地的最低生活保障线标准发放相应数额的补助。差额低保是指对农村有劳动能力、有生活来源,但由于各种原因收入低于当地的最低生活保障线标准,生活仍然处于贫困状态的人口发放的补助,其补助数额为最低生活保障线标准与家庭人均收入的差额。

3. 按发放的形式进行分类,农村低保方式可分为单纯性低保、有条件低保和“负所得税”三类。单纯性低保也称无条件低保,是指凡是家庭人均收入低于当地的最低生活保障线标准的农村贫困人口,无需再具备其他条件,即可领取政府发放的低保补助来保障其基本生活水平。有条件低保是指农村贫困人口除了家庭人均收入低于当地的最低生活保障线标准以外,还要满足其他条件,如参加劳动技能培训等,才能领取低保补助。“负所得税”是指以政府向农村贫困人口支付“所得

税”来代替低保补助。由于是政府向个人支付所得税,对政府来说是个人所得税的负收入,所以称为“负所得税”。

## 二、农村低保方式的确定原则

1. 公平原则。经济学上讲的公平,一般包括起点公平、规则公平和结果公平三层含义。由于个人的初始禀赋千差万别,起点公平难以真正实现,因而经济学中更看重规则公平(过程公平)和结果公平。过程公平强调收入分配过程的不偏不倚,重点在于公平的尺度,防止双重或多重标准的差别对待;结果公平强调收入分配的结果能够让所有的人满意,侧重于人人平等地享有财富或收入,带有一定的平均主义色彩。

低保是一种收入再分配,应该重视公平原则。一方面,要重视过程公平,要在最低生活保障制度的制定和执行中体现公正、公平,本着“以人为本”的原则,对社会保障制度应有的对象,无论是富者还是穷者,无论是城市人还是农村人,要一视同仁,处于相同或是同类状态的对象或群体应该得到同等的对待。另一方面,要特别重视结果公平,本着互济、共济的原则,实现高收入者对低收入者的转移支付,保障低收入者的基本生活水平。

本着公平原则确定农村低保方式时,首先要农村、城市一视同仁,即给农民以“国民待遇”。在我国,农民享有国民待遇问题一直没有得到很好的解决,这是人为造成城乡低保水平存在差距的一个重要因素。现在工业发展了,城镇职工收入的增幅超过了农民,城市的社会保障体系正在逐步走向完善,说明政府有了进一步关注低收入农民的充分必要条件。我们在社会保障制度的制定和执行上,在特定的历史时期和条件下将农民排除在外有其一定的历史合理性,但面对目前城乡收入差距拉大、农村存在大量贫困人口的状况,如果仍然不考虑农村贫困人口的社会保障问题,就是对农民的不公平。其次,我国经济发展的多层次、不平衡性导致不同地区农民收入差距很大,对于农村最低生活保障制度的建立不能一概而论,搞“一刀切”并不是真正的公平。具体到各地区应考虑当地实际情况,对于不同的地区,低保发放的方式可以有所不同,应当综合考虑当地的经济发展水平、财力水平和消费水平。在全面调查了解农村贫困家庭的成员结构、收入水平、生活费用支

出、致贫原因等情况的基础上,科学地确定农村低保方式。

2. 效率原则。在选择农村低保方式上讲求效率,主要是指在中央和地方现有财力水平下,选择何种低保资金投入方式才能实现效用最大化。

考虑到中央及各地方财政能力有限、低保资金来源渠道单一的现状,在开始构建农村最低生活保障制度时,应以保障农村贫困人口基本生活水平、满足贫困农民温饱需求为标准,低水平起步。具体应主要考虑以下四个因素:①维持农民最基本生活的物质需要。各地要在认真调查研究的基础上,准确测算出贫困对象人均消费水平和人均基本生活费用支出。②农村经济发展水平。主要考虑当地的人均国民生产总值、农民人均纯收入等指标。③地方财政的承受能力。④物价上涨指数。

由于以上各因素是不断变化的,各地应随着这些因素的变化因时而异,确定科学、可行的农村低保方式。但随着社会经济的发展,我们也具备了选择相对贫困作为低保标准的能力。财力状况较好的地方应选择以效率最高的货币低保为主,同时辅以实物低保。中央可以采取区别对待的政策,体现向中西部贫困地区倾斜的原则。对农村低保资金,中央财政可只对人均GDP低于全国平均水平的省份进行货币补助,人均GDP高于全国平均水平的省份则由当地政府自行解决。这样既实现了消除农村贫困与区域协调发展的有机结合,又实现了中央财政的有效转移支付。

### 三、农村低保方式的选择——有主有辅的低保制度架构

1. 货币低保为主,实物低保为辅。由于货币低保方式比实物低保方式更有效率,因此各地尤其是财力状况较好的地区在选择农村低保方式时,应以货币低保为主、实物低保为辅,实物低保可以超市消费卡形式发放。少数贫困边远地区可采取粮款结合的方式,首先保证人均口粮的救助,以粮抵款,然后差额部分发放现金。除了定期定量的物质救助外,各地还可针对实际情况出台一系列配套政策,如住房、就业、医疗、子女教育、税收、水电等优惠扶持政策,多方面扶助困难群众。如目前浙江省的杭州、温州、嘉兴等地市对农村低保家庭进行危房改造;德清、桐庐等县市对贫困家庭子女发放“教育券”;杭州低保家庭免交农村合作医疗个人出资费等。

2. 差额低保为主,全额低保为辅。农村低保理论上应是一种差额补贴,即用最低生活保障线标准减去家庭人均收入,得出保障对象补助标准,按时发放。除了少数无依无靠、无生活来源、无劳动能力的孤老残幼和失去劳动能力的重残人员可领取全额低保以外,其余农村贫困人口应享受差额低保。这有助于鼓励其学习知识、参加劳动技能培训以提高自身再生产能力,提高家庭收入。政府在发放低保时除了“授人以鱼”,更要“授人以渔”。这样才能从根本上扶贫,防止贫困人口“恋贫”和脱贫后再“返贫”。

3. 单纯性低保为主,有条件低保、“负所得税”为辅。目前,农村年收入683元以下的2365万贫困人口和处于年收入683~944元的4067万农村低收入群体,他们的生活远远不是“贫

困”可以概括的。他们不仅收入低、消费低,生活质量、受教育程度和医疗水平也都很低。因而在农村推广最低生活保障制度时应以单纯性低保为主,有条件低保应慎重选择。

有条件低保中的条件应是基于充分调动贫困人口脱贫致富的热情和积极性制定的,而不是引起贫困人口反感心理、不公平、不合理的条件。如广州市正式出台的《广州市城镇最低生活保障救济人员参加公益劳动规定》中规定,2006年元旦起,广州市城镇最低生活保障救济人员,将按规定参加社区环境卫生的清洁、社区治安巡逻、社区居家养老服务等公益劳动,每人每周公益劳动时间不得少于3个半天、总计10个半小时。如每月两次不参加公益劳动,经批评教育无效的,将受到包括不批准低保等处罚。广州市推出如此“有条件低保”,改变了低保的内涵和宗旨,是对享受低保的公民权利的误读。对于那些有资格享受低保待遇者而言,低保是一项法定权利,而不是一种恩赐,因而是无条件的。假若非要强令一些低保对象以“公益劳动”作为条件换取其低保金,就有人为给低保涂抹上歧视色彩之嫌了。对广大低保对象而言,贫穷是一种“灾难”而非“罪责”,部分地方政府无权在制定其低保政策时附带任何惩罚性条件和前提。低保补助作为一种社会福利,应该明确划分其可否享受的界限,一旦被确认为享受这项福利的低保对象,享受低保就成为其拥有的一项权利。假若给享受这项权利的低保对象硬性设置条件或障碍,让低保成为广州市那样的“有条件低保”,实际上就是对公民权利的误读,这是我们在选择农村低保方式时决不能出现的。

和单纯性低保、有条件低保相比,“负所得税”低保方式的思路是比较不同的。“负所得税”萌芽于一些西方国家早期收入转移政策中,西方经济学界普遍认为,1962年诺贝尔经济学奖获得者,美国的米尔顿·费里德曼在《资本主义与自由》一书中首次提出了负所得税理论。1969年,美国尼克松政府提出的“家庭援助计划”和卡特政府提出的“改善就业机会和收入计划”,都包含了反映“负所得税”思想的福利制度改革措施。目前,加拿大已普遍运用“负所得税”理论,对低收入者在儿童抚养、失业保险费、教育费、医疗费等项目上实行了“负所得税”制度,“负所得额”可抵减应缴所得税额。尽管在许多方面“负所得税”可以被看做社会福利的补充,但是其不能取代社会福利,尤其是在我国构建农村最低生活保障制度过程中。由于我国各地经济发展不平衡、财税制度不健全,“负所得税”低保方式的实施环境还不成熟,因而只可在个别东部沿海发达城市的郊区农村进行试点,积累宝贵经验,为日后推广做充分准备。

### 主要参考文献

1. 张洁云,姜之歆.我国农村低保对象的科学界定.农村经济,2006;1
2. 赵复元.建立农村最低生活保障制度的综述.经济研究参考,2005;55
3. 王翠琴,薛惠元.我国农村低保的公共经济学分析.农村经济与科技,2005;12