

民族地区最低生活保障制度 城乡一体化研究

安 华

[摘要]民族地区城乡最低生活保障制度的建立和实施基本与全国保持同步,然而,因民族地区特殊的自然环境和民族文化特征,民族地区城乡最低生活保障制度实施中除面临全国都存在的普遍性和一般性问题外,还面临着民族地区的特殊问题。特别是民族地区城乡分立的最低生活保障制度导致低保筹资标准的非均等化和低待遇的差异化,不利于民族地区农牧民的社会保障权益的维护,由此引发的矛盾,也会影响到民族地区的社会稳定和经济发展。因此,应通过制度整合、管理服务机构整合和相关配套措施的完善,推进民族地区最低生活保障制度的城乡一体化进程。

[关键词]民族地区;最低生活保障;城乡一体化

中图分类号:F127.8

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2016)03—0158—05

作者简介:安华(1980—),男,蒙古族,内蒙古呼和浩特人,内蒙古大学公共管理学院副教授,社会保障学博士,研究方向:社会保障理论与政策。内蒙古 呼和浩特 010070

一、民族地区城乡最低生活保障制度的建立

从全球范围来看,最低生活保障与救助制度产生于二战后。经过半个多世纪的发展,最低生活保障逐步走向了科学化与法制化的轨道,成为了保障公民基本生存权的社会保障核心制度。随着经济社会的发展,最低生活保障制度覆盖的人群逐步由绝对贫困人口扩大到相对贫困人口,在保持原有缓解贫困功能的基础上,被赋予了缩小收入差距的社会再分配功能。在实践中,关于最低生活保障标准的制定,有生活需求法、生活形态法、国际贫困标准法和恩格尔系数法。一些国家还建立了最低生活保障标准的动态调整机制,保障受救助的公民分享经济社会发展成果,不因物价变动而影响实际生活质量。

我国最低生活保障制度的建立始于城市,主要目的是解决因经济转轨和经济结构调整而产生的城市贫困问题。在计划经济时代,实行单位国家合一的保障体制,城镇居民具有完善的福利保障机制,因而贫困问题不突出。但随着经济转轨、企业改制步伐的加快,市场优胜劣汰的竞争规则导致部分城镇居民因下岗失业而陷入生活贫困,加之与市场经济相配套的社会保障制度不完善,不能有效发挥收入再分配的调节功能,更加剧了

群体间的分化,严重影响了经济改革的深入推进,也导致了社会不稳定因素增多,社会矛盾突显。为了维护社会稳定和化解社会矛盾,一些地区开始了社会救助创新的试点。早在1993年6月,上海就在国内率先建立了城镇居民最低生活保障,按照保障标准救助困难居民,使社会救助走向了标准化、科学化和规范化。之后,一些发达省市陆续出台了城镇最低生活保障政策。1999年9月,国务院颁布了《城镇居民最低生活保障条例》,这标志着最低生活保障成为一项全国性的政策。

由于城乡二元经济结构的制约,我国农村的最低生活保障制度建立较晚,发展滞后。长期以来,农村的社会救助主要是针对五保户和特困户不定期的临时救助,以及针对自然灾害的灾害救助。救助对象的特定性降低了制度的受益面和可及性,使农村居民的基本生存权利无法得到全面的保障。1995年12月,广西壮族自治区武鸣县在国内率先建立了由县和乡镇政府共同出资的农村最低生活保障办法。该县颁布的《武鸣县农村最低生活保障线救济暂行办法》中规定,保障线的标准是贫困对象每人每月40元,五保对象每人每月65元。^{[1][P.65]}1996年民政部启动农村社会保障体系建设试点工作,开始探索在农村建立最低生活保障制度。此后,各地陆续出台了农村最低生活

保障暂行办法,试点的范围遍布全国大部分省区。截至2006年底,共有19个省开展了农村最低生活保障,其他省份仍以特困救助的形式解决困难群体的基本生存保障问题。2007年7月,发布了《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发[2007]19号),标志着农村最低生活保障制度在全国统一全面实施。

在相当长的时期内,民族地区最低生活保障是城乡分设的,在各自的保障范围内各司其职,发挥了重要的基本民生保障功能。城乡最低生活保障制度的建立,推动和深化了城乡社会救助改革,使社会救助更加科学化、规范化、标准化。最低生活保障代替了部分传统社会救助项目,成为社会救助的主体制度,这有利于提高保障的精准度,促进分配公平与保障资源配置效率提高。更重要的是,遍布城乡的社会安全网的建立,能够有效发挥社会政策的柔性维稳功能,促进社会和谐稳定。

二、民族地区最低生活保障城乡分立存在的问题

当前我国社会保障的改革方向已由数量扩张向质量提升转变,即从追求制度覆盖面扩大向提高保障水平转变。城乡分立的最低生活保障制度仅能解决制度覆盖面扩大的问题,却不能解决制度分配不公平和保障水平差距过大的问题,也不能解决由此引发的社会矛盾。在民族地区,因特殊的自然、历史和文化因素,这一问题更加突出。

(一) 民族地区城乡低保标准差距较大

学者叶慧(2014)对西南民族地区596户农户农村最低生活保障制度实施状况进行了调查,根据调查数据分析,对该项制度表示满意的农户仅占被调查对象的46.7%。导致此结果的原因,除了对低保对象甄选机制不认可外,最主要的原因是政府补贴太少,低保户名额太少,保障水平偏低,城乡差距过大。根据民政部公布的2011年4季度各地城乡低保标准,西藏城市低保标准为355.75元,农村低保标准为80.68元,相差257.07元,城市是农村的4倍还多,这是民族地区最低生活保障城乡差距最大的省份。低保标准城乡差距最小的民族地区是新疆,但差距也比较明显,城市低保标准是农村的2倍还多。^[2](P.197)事实上,农村和城市的最低生存的消费结构是基本一致的,维持生命的基本热量所需的食物组合及其价格是相同的,有时由于地域原因,农村的物流成本更高,

所以在一些边远地区的农村,生活必需品的采购成本是高于城市的。如果城乡实行不同的最低生活保障标准,显然是不公平的,不利于民族地区农牧民的社会保障权益维护,由此引发的矛盾也会影响到民族地区的社会稳定和经济发展。

(二) 民族地区城乡低保财政负担不均

在城乡低保财政负担方面存在着地区之间、区域之间、城乡之间的不均衡。由于最低生活保障是以地方财政筹资为主的社会救助制度,受中国区域发展差距较大的现实条件制约,各地区的最低生活保障覆盖范围和保障水平存在较大差距。东部地区地方财政收入规模大,用于最低生活保障的资金相对充足,因而保障范围和保障水平也相对较高。而我国广大的中西部地区经济基础差、发展水平低、贫困面广且程度深、低保资金需求量较大,仅靠地方财政无力支持庞大的低保开支,需要上级财政的专项转移支付。

对于地处民族地区的农村牧区而言,情况就更加特殊,长期财政自给率低,制约了民族地区农村牧区最低生活保障事业的发展。由于财政资金使用的倾向性,民族地区城镇最低生活保障水平显著高于民族地区农村牧区的最低生活保障水平。受基层财政收入的制约,民族地区农村牧区最低社会保障制度的受益面和保障水平都较低,这种以地方财政筹资能力决定保障水平和保障范围的做法不利于民族地区居民平等地享受基本生存权,也不能实现城乡最低生活保障制度应保尽保的政策目标。导致的直接后果是地区间、城乡间的贫富差距扩大,群体间出现“贫者越贫、富者越富”的福利逆向分配效应。尽管最近几年各级财政对低保的投入不断增加,特别是加大了对农村低保的投入力度,使对农村低保的投入与对城市低保的投入基本持平,但就中央财政的投入而言,仍然带有偏向性。例如2013年虽然中央财政对农村低保的投入远高于城市,但如果考虑农村人口多于城市人口的人口分布状况,就可看出中央财政对城市低保的人均投入要高于对农村低保的人均投入。从占比结构上看,中央财政对城市低保的投入占比在65%以上,而对农村的投入占比仅为60%左右。^[3]目前的财政投入机制,仍然需要进一步的优化与调整。

(三) 民族地区城乡低保分立不利于保障中间群体的基本生存

最低生活保障实行属地管理原则,依据申请

者的户籍决定其适用城市或农村牧区最低生活保障制度。在城乡之间,还游离着庞大的农民工群体,他们在城市工作和生活,因为没有城镇户籍而无法享受城市最低生活保障,因远离户籍地的农村牧区,也很难申领农村牧区最低生活保障金,使之成为游离于城乡之间的中间群体。农民工群体由于自身的弱势地位而导致风险承受能力和风险抵御能力较低,一旦陷入生活困境,很难依靠自身力量脱贫。农民工自身的脆弱性是长期城乡二元结构造成的,并且城乡二元的最低生活保障制度,更加剧了农民工的这种脆弱性。此外,由于城乡低保制度与标准的不统一,造成了城乡间的低保边缘户、夹心层的不同生活境况。由于缺乏统一的制度安排,使这些低保边缘户由于地域和户籍的限制不能被相关社会救助制度所覆盖,生活状况甚至比低保户还要差,这体现出使用收入法测算低保线的局限性,应采取收入法与支出法并用的方式确定低保对象。通过户籍区分保障制度,实施不同的社会政策,造成了弱势群体的受益机会的非均等性。

三、民族地区最低生活保障城乡一体化的路径选择

(一) 完善民族地区城乡最低生活保障制度的基本原则

1. 保障底线公平

社会救助是社会保障制度中的托底制度,而最低生活保障作为社会救助的核心制度担负着重要的维护社会底线公平的职能。坚持底线公平原则,并非特指建立低水平的社会保障,底线公平是一种责任界限,是必须要对国民提供的基本福利,这种福利是维护社会公平必不可少的分配机制。对于民族地区城乡贫困居民而言,保障其基本生存所需是构建社会主义和谐社会的基础性工程,是在新时期加强和完善社会管理、推进社会治理模式创新的重要举措,是基础性的民生工程。

2. 公平与效率兼顾

最低生活保障在促进社会底线公平的同时,不可避免会出现效率的损失,如果处理不好,会导致经济发展丧失活力,进而削弱最低生活保障得以存在的物质基础。凯恩斯主张通过政府的转移支付,提高贫困者的收入,使之达到社会平均生活水平或满足基本生存需求。这种救助方式把贫困者的收入统一拉平到社会平均水平或最低生活保障水平,尽管缩小了贫富差距,但也带来了平均主

义和收入分配不公的隐患。相反,养懒汉的奖懒罚勤机制将会使贫困者丧失进取心,进而扼杀经济发展的活力。弗里德曼提出的“负所得税”方案在一定程度上兼顾了贫困救助的公平与效率。负所得税实质是传统的个人收入所得税政策的反向操作,按照贫困者实际收入与所得税起征点的差额的一定比例支付生活救助金,贫困程度越高,获得的救助金越多。但从收入总量上看,贫困户的个人劳动收入加上社会救助金的总额会体现多劳多得的效率原则,从而尽力避免了对经济发展和市场规则的损害。

3. 政府承担主体责任

最低生活保障制度的建立与完善需要妥善处理政府与市场的关系,中央政府与地方政府的的关系。市场经济依赖于竞争机制、价格机制和供求机制对资源进行优化配置,不可避免会出现因经济的外部性和公共产品的效益性产生的市场在社会保障资源配置中的失灵。为了避免市场失灵对经济发展的负面影响,各国都建立了社会保障制度,通过政府的强制力进行收入再分配,为经济的发展营造良好的氛围。最低生活保障制度的可持续发展需要各级政府财力的支持与政策的协调配合,对于中西部欠发达地区,应由中央财政承担主要筹资责任,对于东部发达地区可由地方财政承担主要筹资责任,应建立不同层级政府间的转移支付制度,平衡财力,确保各级政府财权与承担的最低生活保障事权相匹配,为制度的持续运行与低保待遇水平的动态调整奠定坚实的经济基础。同时,政府也应积极履行监督管理的职能,避免错保、漏保事件的发生,提高有限的最低生活保障资金的配置和利用效率,最大限度地发挥保障民生的作用,承担基本民生保障的兜底责任。

4. 促进人的全面发展

最低生活保障制度作为民族地区社会保障制度的核心内容,起到了维护底线公平与社会公平正义的积极效果,其对贫困者给予的物质生活帮助保障了基本的生活需要,维持了贫困者的身心健康,同时最低生活保障制度中内含的激励机制和就业促进机制为贫困者摆脱贫困状况提供了制度保障。基于此,笔者认为最低生活保障是一种发展型的社会政策,是一种社会人力资本投资政策,能够促进民族地区居民的全面发展,提高其教育水平和健康状况,促进其职业能力和职业技能的提升。对残疾人和就业困难群体来说,依靠最

低生活保障、医疗保障、医疗救助,就可以维持他们的基本生活。如果辅以积极的就业促进政策,包括就业培训、就业服务,广泛动员社会力量进行社会互助,他们的基本生活将得到改善,这样人们可以把更多的精力放在个人能力提升上,通过学习劳动技能并辅之以肢体康复训练,可以全面提升低保群体的就业能力和社会适应能力。因此,民族地区城乡最低生活保障制度的完善可以促进民族地区的经济发展和少数民族居民个人的全面发展,是一项积极的社会发展促进政策。

5. 维护社会稳定

民族地区最低生活保障制度是社会的安全网和减震器,通过为社会底层贫困者提供维持基本生存的物质帮助,能够在一定程度上化解社会矛盾和民族矛盾,减少群体性事件和社会治安事件的发生,避免社会动乱与社会失序,维护社会和谐稳定。应从维护社会稳定的角度对城乡最低生活保障进行政策优化,统筹城乡最低生活保障制度,逐步实现城乡最低生活保障制度的一体化发展,缩小城乡间的最低生活保障待遇水平和财政补贴标准,建立公平、普惠的城乡全覆盖的统一的最低生活保障政策。应充分发挥最低生活保障制度的柔性维稳功能,筑牢社会救助的底线,强化最低生活保障的托底安全网功能。

(二) 民族地区最低生活保障制度城乡一体化的步骤

城乡最低生活保障制度是民族地区社会救助制度的重要组成部分,是目前标准化程度最高的社会救助制度。公平的城乡居民最低生活保障制度是实现人权的基本需要,是社会公平的基本内容,也是我国宪法的基本要求。^[4]然而,民族地区的最低生活保障制度始终呈现出城乡二元结构的特征。早在1999年,国务院就颁布了《城市最低生活保障条例》,将城镇的最低生活保障工作纳入法制化轨道,直到2007年国务院才印发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,填补了农村低保的政策真空。^[5]农村最低生活保障制度的建设与发展比城市最低生活保障制度要晚八年左右。尽管农村最低生活保障制度的建立是城乡社会救助统筹发展的一个进步,但低保制度的城乡二元结构导致城乡低保制度存在一系列的问题,这些问题无法在城市低保和农村低保系统内部解决,必须通过最低生活保障制度的城乡统筹发展而逐步得到解决。城乡最低生活保障统筹发

展的最终目标是实现城乡最低生活保障制度的一体化,但不能一蹴而就、急功近利,需要分步骤推进,逐步缩小城乡低保差距,建立一体化的统一制度。

1. 民族地区城乡最低生活保障的制度整合

制度整合包括制度立法层次的统一与制度内容的统一。目前城市最低生活保障政策是以国务院行政法规的形式确立的,即1999年国务院发布的《城市居民最低生活保障条例》,而农村最低生活保障政策是依据国务院的文件《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》实施的,在立法层次上,前者明显高于后者。立法层次的不均等,导致政府对城乡低保的投入和重视程度存在较大差别,表现在城乡低保的保障标准和人均补差标准都存在较大的差异。尽管城乡低保标准都在逐年提高,但并没有从根本上消除低保标准的城乡差异。因此统一城乡低保的立法层次,是推进低保城乡一体化的基础。在城乡低保的制度设计方面,城乡低保对象的甄选标准、收入调查测量方式和低保待遇水平均存在差异,作为一项托底性的社会救助制度,维护的是社会的底线公平和群众的基本生命线,不应该存在城乡差别,因为城乡居民的基本生存权应该是平等的,这点毋庸置疑。因此,应尽快完善城乡最低生活保障制度,建立城乡一体化的最低生活保障制度体系,既包括低保户甄选标准、流程和待遇的城乡统一,也包括低保待遇调整机制的城乡统一。应采用科学的城乡低保标准测算和调整方法,建立收入型贫困与支出型贫困相结合的低保户甄选机制,建立低保标准与地方经济增长、政府财政收入增加、居民收入提高和物价水平变动相联系的动态调整机制,使城乡低保户平等地分享经济社会发展成果。逐步探索建立城乡低保标准的自然增长机制,提升贫困者的基本生活质量。此外,应逐步拓展最低生活保障制度的保障功能,将困难群体的教育、医疗、住房需求逐步纳入保障范围。为了维持低保制度的公平性,应建立低保对象能进能出、低保待遇能上能下的动态调整机制,完善低保对象认定的瞄准机制,提高低保资金的使用效率。理顺低保制度与其他专项救助制度的关系和功能定位,让城市低保制度发挥一定的就业激励作用,农村低保应与扶贫开发等其他反贫困政策有效地衔接,通过低保制度的城乡一体化逐步带动整个社会救助体系的城乡一体化。^[6]

2. 民族地区最低生活保障管理服务机构的整合

城乡最低生活保障一体化发展既需要制度的整合,也需要相关管理服务机构的整合,建立城乡统一的最低生活保障管理体制和服务机制。应统一城乡最低生活保障的业务经办流程,对低保的申请、审批、监督进行规范化的管理,统一城乡居民收入调查的方法和低保资金筹集与分配的方法。合理配置低保经办机构行政编制和人员配置,建立统一的低保业务经办人员的岗位工作规范、培训规范和绩效考核办法。应明确民政部门是城乡低保的统一管理机构,教育、人社、卫生等部门和工、青、妇等社会团体承担各自职责范围内的社会救助责任。区县民政部门负责管辖区域内的低保工作的组织与实施,协同各部门开展社会救助工作。街道、乡镇应建立民政科,专门负责低保的救助管理。城乡基层组织应当成为最低生活保障的核心管理环节。基层组织对于本地区居民的实际情况较为了解,便于对救助对象的准确识别与认定,提高保障资金发放的准确性。^[7]基层社区和村的主要低保工作职责是负责低保户的初选和民主评议工作,经区县级民政部门批准后,确定低保资格,享受相关待遇。

3. 完善民族地区最低生活保障城乡一体化的相关配套机制

首先,应建立和完善城乡最低生活保障的财政补贴机制,为最低生活保障的城乡一体化奠定坚实的物质基础。要建立低保救助资金投入与经济总量和政府财力增长之间的内在联动机制,以确保救助对象生活适时得到保障。^[8]目前的情况是中央财政与省级财政对城市低保的投入与对农村低保的投入不均等,农村低保主要由市县两级财政承担出资责任。对于民族地区而言,基层财政收支严重失衡,制约了最低生活保障的覆盖面扩大和保障水平提升,需要上级财政给予政策倾斜,加大转移支付的力度,确保民族地区农村最低生活保障实现应保尽保,并逐步提高保障标准,缩小与城市低保的待遇差距,推进低保的城乡一

体化进程。

其次,应完善社会救助立法,提高城乡最低生活保障的立法层次。在国外,社会救助既是社会保障的各项立法中优先颁布的,也是社会法的核心构成要素。我国由于社会救助的立法层次不高,影响了城乡低保资金的配置效率,制约了城乡低保的可持续发展,也影响了低保作为社会安全网的功能发挥。《社会救助法》是城乡低保统筹发展的法律依据,应通过立法的方式明确最低生活保障的实施责任主体、救助对象和救助标准,明确各级政府的责任划分,以及政府与市场和社会在社会救助中的职责分工,使城乡低保一体化发展有法可依,通过法律的强制力保障实施。同时,应建立严格的低保监督机制,对低保经办程序、低保资金管理使用进行全方位监督,避免因徇私舞弊造成低保资金的错误配置,降低低保资金的社会效益。

参考文献:

- [1] 邓大松,刘昌平. 新农村社会保障体系研究[M]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [2] 朱合理,谢冰. 新型民族地区农村社会保障研究[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2012.
- [3] 王争亚,吕学静. 我国最低生活保障制度城乡一体化研究——以基本公共服务均等化为研究视角[J]. 中国劳动, 2014(8).
- [4] 李寿荣,李鸿雁. 城乡居民最低生活保障制度的公平研究——以2004~2014年的数据资料为依据[J]. 北京科技大学学报(社会科学版) 2014(5).
- [5] 石欣圆. 城乡二元结构下的最低生活保障制度及其统筹[J]. 赤峰学院学报(自然科学版) 2014(10).
- [6] 张禄,王海燕. 建立城乡一体化最低生活保障制度的路径选择[J]. 理论导刊 2011(4).
- [7] 李德富. 城乡居民最低生活保障制度一体化研究——以厦门市为例[J]. 上海商学院学报 2011(1).
- [8] 王磊. 城乡居民最低生活保障制度统筹的障碍与对策[J]. 社会科学辑刊 2010(6).

收稿日期 2015-10-08 责任编辑 吴生