



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2016年第44期

（总第62期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年11月28日

农村低保政策执行中的问题与对策

刘洪银

【内容简介】农村低保政策应该充分发挥社会兜底保障作用，但低保政策执行中出现低保对象认定不科学、低保水平偏离经济发展状况、低保组织机构不健全、政策缺乏激励效果、低保立法和社会监督机制不完善等问题。本报告建议：1.科学分类认定农村低保对象；2.根据购买力和经济发展状况动态调整农村低保水平；3.健全村镇农村低保组织机构；4.设立高、低收入标准两条低保线，建立农村低保与精准扶贫开发相衔接政策；5.完善农村低保立法和社会监督机制等。

自2007年7月农村最低生活保障制度实施以来，低保政策发挥了社会托底作用，济贫效果明显。但政策执行中出现一些至今尚未解决的问题，影响农村低保政策目标原则在实际中的贯彻落实。

一、农村低保政策执行中存在的问题

（一）农村低保对象认定尚不科学

第一、缺乏农户财产收入定期申报。农户收入来源趋于多样化，收入申报制度缺失，申请者及子女外地资产和收入核查困难。不但如此，农村低保户家庭收入难以实现动态监测，许多低保对象实际收入已超过低保标准，但没有及时被清退。第二、缺乏农户贫困信息共享制度，农户家庭经济收入核定信息不通畅。县级以上政府民政部门承担信息核对工作，但信息核对系统不对县乡低保工作者开放，给基层低保户认定工作带来不便。第三、低保对象没有分类界定[1]。农村困难群体情形千差万别，有些孤老病残者需要终生生活保障，有些因病致贫（因病致贫、因病返贫户在所有贫困户中占比达到44.1%）或失依儿童需要阶段性庇护，有些是具有劳动能力的懒汉，为便于后续管理，低保政策需要分类界定目标群体。

（二）农村低保水平偏离经济发展状况

各地低保标准较低且千差万别，难以充分发挥社会兜底作用。第一、低保标准应按照当地购买力评价确定而不是名义货币，并根据当地经济发展水平动态调整。目前尚未建立低保标准动态调整机制，低保农户没有共享经济发展成果。第二、贫困者多数贫病交加，医疗花费成为最大支出，低保标准确定应顾及正

常医疗支出。第三、政策设计初衷考虑了农村土地收入和农村较低物价水平，但物流体系的完善拉近了城乡物价差距，土地产出收入常常被高估。

（三）农村低保组织机构仍不健全

部分地区乡镇和村部没有专门的低保政策实施机构，没有专职低保工作人员，村级低保工作一般由村干部兼任或村书记一言堂。村干部未必能够完全把握政府低保政策，政策执行中容易出现“歪嘴和尚念歪经”现象。不但如此，低保工作行政经费捉襟见肘，基层低保工作者任务繁重但工资待遇低，职业发展空间不明朗，工作积极性不高[2]。

（四）农村低保政策缺乏激励效果

在设定的低保标准下，挣得越多，得到的补偿越少。低保对象未必都是完全丧失生产能力，可能源于多种原因导致暂时性贫困，依靠自己努力可能会脱贫。单一标准的低保政策没有对未来脱贫者产生激励效果。尤其收入水平在低保标准临界点徘徊的贫困户，不但得不到低保庇护，也不是脱贫帮扶重点对象。弗里德曼提出“负所得税”政策，即划定一条收入线，高于收入线的人高出部分按照一定比例向政府交税，低于收入线的人差额部分按照一定比例从政府得到补贴[3]。这样的低保政策会产生激励效果。

（五）农村低保立法和社会监督机制不完善

迄今为止，我国只有《社会保险法》而没有专门规范农村低保工作的全国性法律法规如《社会保障法》。有规范作用的全国性文件是民政部1996年印发的《关于加快农村社会保障体系建设

的意见》和国务院2007年《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》。由于法律不健全，政府的农村低保政策缺乏法律的界定和调整。骗保现象无法依法惩处。同时，社会监督机制不完善，农村低保政策执行中尚存在“人情保”、“关系保”，部分村低保认定程序不规范，公开透明不够，短期性低保公示流于形式。

二、提升农村低保政策实施效果的建议

农村低保是一项民生工程，低保政策设计既要保障政策的社会兜底作用，又要保证政策的公平性和有效性，促进农村低保户早日脱贫。针对农村低保政策执行中出现的问题，提出如下对策建议：

（一）科学分类认定农村低保对象

按照家庭财产和劳动能力，低保对象可以分为四类：第一类是无依无靠、无生活来源、无劳动能力的孤老病残，这部分贫困群体可参照原“五保”政策，纳入终生低保并享受全额医疗报销，低保对象不需要定期认定；第二类为因病致贫者和失依儿童，这部分群体适合阶段性低保，等身体康复或达到劳动年限后应适时退出低保。这类群体的低保政策应与农村救助政策（如医疗救助、住房救助、教育救助等）相挂钩，实行双重保障。第三类是具有一定劳动能力但长期失业者，其中，客观性失业者纳入临时性低保且必须参加政府组织的教育培训，培训后2年内仍不能实现就业者将退出低保。第四、处于贫困边缘的集中连片特困地区贫困群体纳入扶贫开发政策范畴。

（二）根据购买力和经济发展状况动态调整农村低保水平

根据当地经济发展水平和购买力平价，确定各地差异化的货币收入低保标准，低保标准确定应考虑农业风险因素和农产品价格波动状况，保障贫困群体实际生活水平；参照地区最低工资水平确定原则和方法，建立农村低保标准正常增长机制，实现贫困群体生活保障水平与日俱增。城镇化水平较高地区建立适应当地物价水平的城乡统一的低保政策，实行低保政策与户籍脱钩。

（三）健全村镇农村低保组织机构

第一、设立乡镇民政所（办）独立机构，适当增加区县低保工作编制，设立村社民政代理，并加强低保工作者培训，建立专门化、专业化、高效率的低保工作人员队伍。第二、增加农村低保工作行政经费。区县财政预算中增设低保支出专项，低保资金专款专用。第三、建立农村低保工作人员职业晋升制度，增加入户调查走访补助，改善工作条件。

（四）建立农村低保与精准扶贫开发相衔接政策

第一、设立高收入标准和低收入标准两条低保线。低收入标准低保线以下的贫困者实现应保尽保，高于低收入标准而低于高收入标准的农户实行负所得税制度，即政府按照低于高收入标准的差额部分给予一定比例补贴。高收入标准界定可以接近或等同于脱贫标准。第二、扶贫开发部门可以从民政部门获得贫困户信息，优先帮扶那些有劳动能力的暂时性贫困人群或个体。第三、县级政府为低保人群提供免费的职业技能培训和免息的小额贷款扶持等，并逐步将免费政策范围扩展到高收入标准以下农户。

（五）建立完善农村低保社会监督机制

第一、建立农村低保户财产和收入申报制度，定期向乡镇民

政部门申报财产和收入状况。试点建立区县农户财产收入申报信息系统，条件成熟时示范推广并实现全国联网。第二、加强农村低保认定社会监督。由乡镇民政部门工作人员和村民小组组长成立本村低保认定监督小组，全程监督低保认定工作。第三、建立低保农户诚信档案，完善低保诚信体系。经济条件改善后主动退保者，再次返贫时优先享受低保。第四、加强农村低保动态监管。接受群众监督，对群众反映的问题，区县民政部门应成立低保监督组，对问题村庄或社区进行低保听证评议。

（六）完善农村低保立法保障

建议制定《农村居民最低生活保障条例》或合并城乡多项保障出台《社会保障法》，将农村低保对象认定、低保标准制定、低保资金筹措监管、骗保惩处等纳入法律调整范围，明确农村低保制度与农村五保供养制度的关系，使农村低保工作有法可依。地方人大视情制定当地农村社会保障相关法规。

【作者简介】

刘洪银，天津农学院教授、南开大学滨海开发研究院博士后。

