

农村低保制度与农村扶贫开发政策衔接问题探析

杨成波

(辽宁社会科学院 社会学研究所, 辽宁 沈阳 110031)

摘要:农村最低生活保障制度和农村扶贫开发政策作为农村反贫困的两项基本制度,既有联系又有区别。一方面,农村低保制度是对扶贫开发的有效补充;另一方面,扶贫开发巩固了低保制度的成果。同时它们又有概念、对象、目标和性质等方面的差异。目前,这两项基本的反贫困制度在衔接过程中存在着衔接成本过高,扶贫开发部门难以持续承担农村困难群体的能力发展和部分贫困农民利益受损等问题,因此,应该采取复合型的衔接方式,调整扶贫开发政策以及负所得税来解决衔接中的问题。

关键词:农村低保;扶贫开发;衔接

中图分类号:F323.8

文献标识码:A

文章编号:1000-0275(2012)01-0037-04

Analysis on Cohesion of Rural Minimum Living Security and Development for Poverty Relief

YANG Cheng-bo

(Institute of Sociology, Liaoning Academy of Social Sciences, Shenyang, Liaoning 110031, China)

Abstract: There consist differences and connections in the Rural Minimum Living Security and development for Poverty Relief as the rural anti-poverty policies of the two basic systems. On the one hand, the former is effective complement of the latter. On the other hand, the rural development for Poverty Relief strengthens the results of the Rural Minimum Living Security. And there are differences in the concept, object, objective and nature. Currently, two basic anti-poverty systems exist high cost, the difficulty which is the poverty alleviation and development departments couldn't bear the responsibility on the ability development of the rural disadvantaged groups, and damage to the interests of poor farmers and other issues during its cohesion. Therefore, the compound convergence methods and the negative income tax policy should be taken, at the same time, adjusting the poverty alleviation and development policy is the effective measure as well.

Key words: the Rural Minimum Living Security; development for Poverty Relief; cohesion

进入21世纪后,我国政府明显加大了农村反贫困力度,最低生活保障制度和扶贫开发作为农村反贫困的两项基本制度,都取得了很大的成效。但随着农村反贫困的进一步深化,两项基本反贫困制度的独立开展的弊端就逐步突显出来。因此,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确提出了二者衔接的要求。2009年,我国专门出台了《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接试点工作的指导意见》,提出了具体衔接思路。县级民政部门在对农村最低生活保障对象进行复核时,确定出有劳动能力者,建立农村低保户档案制度。对于其中具有一定劳动能力的低保对象,根据其不同情况,由扶贫开发部门给予扶贫贴息贷款、产业扶贫项目、劳动力转移培训等方面的扶持政策,综合提高贫困农民生计持续自我改善的能力;对于无劳动能力者,仍然只发放最低生活保障金^[1]。这是一种单一型的衔接模式,在实际的运行当中效果并不是很好,因此,要想把这两种制度很好的衔接起来,首先要搞清楚两者的区

别与联系。

1 农村低保与农村扶贫开发的联系与区别

1.1 农村低保与农村扶贫开发的联系

农村低保与农村扶贫开发的覆盖对象都是弱势群体、贫困区域的贫困人口;都是政府财政支持的重点领域;都是缓解贫困的重要手段。因此,它们是相辅相成的。一是低保制度是对扶贫开发的有效补充。尽管扶贫开发与低保制度的工作对象都是贫困人群,但扶贫开发的工作对象重点是有劳动能力的“可扶之人”。因此,绝对贫困人群的脱贫不能完全依仗扶贫开发,这时低保制度就成为扶贫开发的有效补充。二是扶贫开发巩固了低保制度的成果。绝对贫困中也包含有劳动能力的人群,这部分人群同属于扶贫开发与低保制度的对象,这其中有部分人群会挥霍低保金,不思进取,破坏低保制度的公平性。因此,对于这部分人群要采取扶贫开发的方式使其脱贫,以巩固低保制度所取得的成果,保持社会公正。

1.2 农村低保与农村扶贫开发的区别

(1)概念不同。农村低保是指对年收入低于最低生活保障标准的农村贫困人口,按最

低生活标准实行差额补助的制度,它是农村社会保障体系建设的一个重要组成部分^[2]。农村扶贫开发是指以经济建设为中心,引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下,以市场为导向,调整经济结构,开发当地资源,改善生产条件,走出一条有自己特色的发展道路。通过发展生产力,提高贫困农民自我积累、自我发展能力^[3]。是我国多年来扶贫开发的经验积累和其他反贫困政策制定的核心与基础。

(2)目标不同。农村低保的目标是维持贫困人口的最低生活水平,保障贫困群众的基本生活权利,实现社会公平正义,促进农村经济社会协调发展。农村扶贫开发的目的是缓解和消除贫困,提高贫困地区和贫困人口的自我发展能力,使其真正脱贫致富,最终从根本上改变贫困地区经济社会落后的状况,实现共同富裕。

(3)对象不同。农村低保工作的对象是农村家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的全部贫困人口。主要是因病残疾的农村居民,是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成常年困难的农村贫困人口。农村扶贫开发的对象是所有具有劳动能力的贫困人口和低收入人口,此外,农村扶贫开发还以地区为对象,如贫困县和贫困村的设定等,一般情况下,农村低保标准由县级以上地方政府根据本地实际情况来确定;农村扶贫以国家统计局公布的扶贫标准为准。

(4)性质不同。简单来说,农村低保是生存权,是社会救济制度,通过政府的财政转移支付手段,来确保贫困人口的资金和实物的供给。农村扶贫开发是发展权,注重“输血”,通过扶持生产来提供生产发展的机会,提高贫困人口的可行能力,实现农村救济社会的发展。

2 农村低保和农村扶贫开发实施中存在的问题

2007年7月11日,国务院发出《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》以来,农村低保制度取得了巨大的发展,在一定程度上缓解了农村贫困状况。同时,农村扶贫开发从改革开放至今,也取得了巨大的成就,两项基本的反贫困制度对于农村贫困的缓解和农村长期稳定的发展,都做出了巨大的贡献。当然,我们在看到这两项制度所发挥作用的同时,也应该关注两者在实践中所存在的问题,由于这两项基本的反贫困制度由不同的部门所实施,在实践的过程中难免会出现交叉,在这种情况下,如果

交叉的焦点具有某种利益性,那么这两个部门就会起冲突,发生矛盾;如果交叉的焦点蕴藏着某种风险或是责任,这两个部门就会互相推诿,不负责任。因此,2009年出台的《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接试点工作的指导意见》,就是为了这两个部门能很好的衔接起来,更好的发挥反贫困的作用。那么,农村低保与农村扶贫开发在实施中存在哪些问题呢?

2.1 衔接成本过高

在实践操作中,由于一些主客观原因,部分地方出现了“虚假衔接”的情况,低保或是扶贫开发对象的“卡、薄、册”不符合实际情况,人情低保、关系低保、金钱低保还在一定程度上存在着,以2009年贵州省毕节市的衔接为例,在扶贫开发扶持对象的确定和农村保障资金的发放过程中,有的镇乡自主操控,不严格执行扶贫开发和农村保障的衔接政策。存在优亲厚友的现象,导致该扶持的贫困户没有得到扶持,该救济的低保户没有得到救济,扶贫和保障资金没有落到实处^[4]。这种现象的存在,必然降低衔接的实效,导致衔接成本过高。

2.2 扶贫开发部门难以持续承担农村困难群体的能力发展任务

目前,我国的扶贫资金整体上并不宽裕,特别是贫困落后地区资金更加紧张。在青海省湟中县,从2003—2010年,全县264个贫困村实现稳定解决温饱的目标共需资金6.4亿元,平均每年8000多万元,但实际只有2000多万元,按目标投资计划,完成县级扶贫开发规划有一定的难度。国家及帮扶单位给予的扶贫资金有限,“僧多粥少”,满足不了贫困群众在生产、生活等方面的实际需求^[5]。可见,扶贫开发部门在建设农村困难群体的可行能力方面可谓“孤掌难鸣”,必须与民政部门统一协调,共同谋求发展,才能真正解决低保与扶贫的协调发展。

2.3 在扶贫开发中存在部分贫困农民利益受损现象

当前,扶贫开发主要是以区域扶贫为主,这也是我国长期以来的扶贫方式。因此,我国才有贫困县和贫困村之说,在国家确定了贫困县或贫困村以后,该地区的扶贫力度就会较大,成果较为突出,资金能够得到保障。但是,在区域之外的贫困人群却难以得到有效的保障,个体的贫困往往要通过农村低保来进行救助,这就剥夺了部分地区贫困人群的发展能力的权利,造成了不公正。

3 完善农村低保与农村扶贫开发衔接的对策建议

3.1 采取复合型的衔接方式

目前,应该强化民政部门的职能与权责,在反贫困的过程中应以民政部门为主体来整合低保与扶贫的功能。一是民政部门要为扶贫开发部门提供贫困人群的信息帮助。民政部门掌握着大量的有关贫困的信息,能为扶贫开发部门开展对象甄别提供便利,对于有劳动能力的贫困人群或个体能够实行集中性的帮助,如进行农业职业技能培训、小额贷款扶持等。二是民政部门直接对低保对象进行扶贫开发。对于一些暂时丧失劳动能力无法生存,经过阶段性转变可以恢复劳动能力或有一定劳动能力但家庭生活极度贫困的群体,比如,一些突然因病、因灾致贫暂时难于生存的贫困群体,民政部门就直接在低保的基础上进行扶贫开发,对贫困群体进行技能培训,实施简易项目,提供小额贷款,提高其发展能力,这种低保与扶贫的衔接对于个体的脱贫是至关重要的。三是在资金投入方面,扶贫开发部门应该给予民政部门一定的帮助,把部分扶贫资金通过民政部门向贫困群体转移支付,保证资金投入的顺畅。这种复合型衔接模式主要是强调了民政部门的作用与地位,民政部门不应仅仅局限于低保救助上。同时,还应该承担扶贫开发的职能。以浙江省海盐县为例,2006年民政部门开展脱贫帮扶的试点工程中,选择的是发展母猪饲养业项目,这一项目技术要求相对较低,扶持对象易学易懂,所确定的帮扶对象是在西塘桥镇270余户低保家庭中筛选确定,要求他们有自我脱贫的主观愿望、有一定的劳动能力以及有生产资料和饲料购买能力。上述做法既节省了衔接成本,又能够发挥民政部门低保制度的独特作用优势,取得了较好的效果^[1]。

3.2 调整扶贫开发政策

在民政部门大力发展农村低保的情况下,扶贫开发政策也要与时俱进,适时调整,适应整个农村反贫困的需求,使之与农村低保能够有效的衔接。

(1)扶贫政策的持续性。在扶贫开发政策实施初期,要让贫困群体知道,如果经过自己的努力,取得了进步甚至达到脱贫标准以后,还可以继续得到后续的发展资金或是资源,甚至在一个比较长的时期内,政策扶持不但不会减弱甚至还会逐步加强;如果获得援助后不思进取,没有发展,后续援助将被取消。如果因为自身不努力而导致其收入下滑到贫困线以下,就只能享受低保制度所带来的保障金。因此,只有自身努力的贫困群体,才能得到更大的扶贫开发的帮助,简而言之,要么努力奋斗,争取更多的扶贫帮助;要么就只能当穷人,没有出路。

(2)调整扶贫开发的投入体制。目前,在扶贫资金的使用上,采取由村到户分年度分散使用,这降低了扶贫资金的使用效益,例如要修筑一条公路,由于资金要分年度分散使用,导致了社会力量不敢参与其中进行建设,相反,如果把扶贫资金集中起来使用,就会提高扶贫资金的使用效益。同时,还可以与社会资金和其他支农资金配合使用,形成“大扶贫”的格局。因此,扶贫资金的使用应由分年度分散使用向重点区域和重点项目集中使用转变。

(3)选择适合本地实际的扶贫开发类型与方式。一是救助性扶贫。这主要是由民政部门来组织实施,对由客观原因造成的绝对贫困人口并有劳动能力者给予制度上的关怀,开展救助性扶贫。二是公共性扶贫。以贫困区域为基本对象,帮助贫困乡(镇)、村等区域进行公共基础设施建设以及改善人们的生产生活条件,结合党中央国务院提出的新农村建设规划和整村推进的扶贫规划,循序渐进的解决贫困人口的脱贫问题。三是参与性扶贫。由政府部门结合当地实际,为贫困人口提供多种扶贫开发项目,让贫困人口自己根据自身的实际来自主选择扶贫开发项目,这样既能调动贫困人口的积极性,又能提高扶贫开发项目的效率。

(4)实行信息资源共享。在实际工作中,涉及到如数据信息、办事程序、帮扶信息、政策法规等资源可互相参考和利用时。可以试行建立信息通报制度,各成员单位之间定期相互通报贫困户、低保户信息以及工作措施、经验做法、问题研究等情况。^[6]辽宁省2010年底,实现文化信息资源共享工程覆盖全省所有自然村,使绝大多数农户能够利用电视机接收文化信息,享受公共文化服务。

(5)建立扶贫开发社会帮扶平台。建立民间团体帮扶、贫困群体信息发布、境外社团帮扶协作等社会帮扶平台,促进社会资源整合与利用。可以在农村各乡(镇)、村建立扶贫开发基金会、爱心基金会,互助组织等民间帮扶平台;组建由扶贫、民政、广电等相关政府部门及民间组织构成的求助帮扶信息中心;加强与境外社团联系协作,为爱心人士牵线搭桥,建立境外团体参与贫困地区扶贫救助的协作平台。

3.3 负所得税是农村低保与扶贫开发政策衔接的有效构想

负所得税是弗里德曼提出来的,主要是为了解决贫困问题,其基本含义是,划定一条收入线,收入高于这条线的人,高出部分按照一定的比例向政府交税;低于这条线的人,差额部分按一定比例从政府得到补贴^[7]。根据这种设想,对一个家庭有两个衡量

标准:一是收支平衡的收入标准,以此来划分交税与得到补贴的范围;二是最低收入标准。负所得税的优越性主要是:①可以激发贫困人群的工作积极性。对于个人来说,能够很好的解决低保制度中的“负激励”效应,在负所得税制度下,接受低保救助的贫困群体多参加工作,多增加劳动财富,就会多得到一份救助金,而不是挣得越多,得到的补偿越少。②可以缩小收入分配差距。负所得税方案一方面可向低收入家庭提供资助,缩小收入分配差距;另一方面又不会损害贫困群体走向市场的积极性,而且还消除了差额补助下临界点附近的不公平现象与负激励作用,在一定程度上兼顾了公平和局部效率^[9]。③可以使公共基金集中用于贫困群体。负所得税帮助贫困群体就是因为他们是穷人,而不论他们是因为年老、残疾,还是因为失业或其他什么原因,由于国家的社会保障计划把人们分成不同类别进行帮扶,往往会导致资金的无目标分配,有时不能使用在穷人身上,结果是资金不能集中用于穷人。

根据负所得税的构想,首先要确定负所得税的总支出,在这里主要是指低保救助金和扶贫开发资金的支出。这部分支出要先从低保金做起,逐步把低保金转化为负所得税支出,然后再进一步利用扶贫开发资金,扩大负所得税的总支出;其次要依据负所得税的支出确定合适的收入线。即负所得税的最低标准;最后是确定负所得税的税率,以此税率为准,富人支付“正税”,穷人支付“负税”。除此之外,还需

要一些配套措施的改革来支持负所得税的实施。一是充实农村税收征管体系;二是逐步撤销国家扶贫开发部门,由民政部门统一管理 with 实施;三是加强信贷扶贫资金、小额信贷和社会帮扶等多元化扶贫开发的支持力度。

负所得税是一种构想,是今后社会救助发展的方向,是现代福利制度的重要组成部分,希望通过改革,最终形成以税务系统为中心的负所得税,以民政部门为中心的社会救助与以人力资源和社会保障部门为中心的社会保险为主要内容的我国新型社会福利体系。

参考文献:

- [1] 王三秀.可持续生计视角下我国农村低保与扶贫开发的有机衔接[J].宁夏社会科学,2010(4):73-77.
- [2] 李学术,熊辉,刘楠.低保制度背景下农村扶贫开发的功能定位及其发展机制[J].经济界,2010(3):76-81.
- [3] 韩国才.扶贫开发与农村低保的联系与区别[J].新农业,2008(11):11.
- [4] 虞蛟,赵桂.毕节市实行农村低保制度与扶贫开发问题的研究[EB/OL]. <http://hi.baidu.com/13096825774/blog/item/171fdd17678a8d0ec83d6d31.html>,2009-02-18.
- [5] 李海基.湟中县扶贫开发工作中存在的问题及对策[J].现代农业科技,2008(1):202.
- [6] 黄镜明,尧文金.扶贫开发和农村低保政策有效衔接的几点思考[J].老区建设,2009(7):53-55.
- [7] 钱宁.现代社会福利思想[M].北京:高等教育出版社,2006:247.
- [8] 李庆梅,聂佃忠.负所得税是实现扶贫开发与农村低保制度有效衔接的现实选择[J].中共中央党校学报,2010(5):22-25.