

城乡最低生活保障制度建设的实践与思考

■ 河北省财政厅课题组

河北省自1997年起,各市县开始建立城镇居民最低生活保障体系,2005年11月起,各市县又建立了农村居民最低生活保障体系,全省形成了城乡有别、相互联动的两个低保体系。在各级财政的大力支持下,城乡低保标准逐步提高,2009年,全省城乡居民平均低保标准分别提高到每月245元和每年1000元;城乡低保覆盖范围相应扩大,城乡低保数量从2007年的245.6万人扩大到2008年的264.7万人,2009年又有所增加,根据对一些市县的调查显示,其低保数量的增加幅度大部分在5%—8%之间。

尽管近几年财政下大力气不断提高城乡低保标准,但是城乡居民最低生活保障标准差别过大的问题依然存在。2009年第一季度,城镇居民最低生活保障标准平均为245元/月,农村居民最低生活保障标准平均为1000元/年,折合为83.3元/月,城镇是农村的2.94倍。同期全国城镇居民最低生活保障标准平均为211.21元/月,农村居民最低生活保障标准平均为84.87元/月,城镇是农村的2.5倍。从总体上看,河北省城乡低保差距要高于全国平均水平,有些县(市)的差距甚至比较大,2009年第一季度,冀州、故城、滦平、唐县、临西、中捷农场安次区等县(市、区)的城镇居民低保标准超过了农村居民低保标准的4.5倍。从居民低保标准的地区差别来看,2009年,全省城镇居民低保标准平均为245元/月。其中,迁安、迁西、唐海等17个县(市、区)的城镇居民低保标准达到了285元/月,而吴桥、黄骅、阜城、安平等县(市)仅为135元/月,前者是后者的2.1倍。农村居民低保标准方面,2009年,全省农村居民最低生活保障标准平均为每月

83.3元,其中,唐海、迁安、乐亭、泊头等7个县(市、区)达到了每月110元以上,而威县、定州、黄骅、安平、阜城、冀州、唐县等10个县(市)在每月50元以下,前者是后者的2.2倍。

从现实情况看,河北省建立统一的城乡低保制度还有很长的路要走,近期应鼓励有条件的地区率先实现城乡最低生活保障制度并轨。河北省11个地级市所属的行政区以及部分经济相对发达和政府财力相对宽裕的县(市),由于当地工商业经济相对发达,人均收入水平普遍较高,城乡间居民收入差别较小,且失地农民数量相对较多,应在充分考虑财政可承受能力的前提下,从维护公平正义和缓解社会矛盾的角度出发,鼓励这些地区按照城乡低保标准并轨、政策并轨、制度并轨、管理并轨的要求,率先把失地农民纳入到享受城镇低保行列,并尽快实现城乡最低生活保障制度并轨,建立起城乡统一的最低生活保障制度。

对于近期难以实现城乡低保制度并轨的大部分县(市)而言,必须在合理确定城乡低保标准的基础上,采取城乡低保标准挂钩的动态管理措施,逐步缩小城乡低保差距。其中,在合理确定城乡低保标准方面,城镇低保标准的上线不应当超过当地失业保险金发放标准,以防止产生一些人放弃就业、依赖低保救助等降低发展效率现象;农村低保标准的下线不应当低于国家规定的绝对贫困线标准,以便保证政府对困难群体的生活救助能力。就当前情况看,全省大部分地区的城镇低保标准相当于当地最低工资标准的40%左右,相当于当地失业保险金发放标准的50%左右,属于合理范围;农村低保标准则明显偏低,不仅全省平均的农村低保标

准低于国家规定的绝对贫困线标准,还有18个县(市)的农村低保标准仅相当于我国绝对贫困线标准的40%—60%,明显超出了农村低保标准的底线。在城乡低保标准挂钩的动态管理方面,河北省应借鉴浙江、湖北、重庆等地的成功经验,在保持城镇低保标准不低于全国平均水平的同时,通过加快提高全省各地农村低保标准,把城乡低保差距控制在国家城乡低保平均差距范围内,并且不断缩小城乡低保差距。

为确保近期目标实现,需要完善支出责任分担机制,足额落实低保补助资金。近年来,在中央稳定对河北省城乡低保支出分担比例的过程中,省级财政加大了对城乡低保的资金支持力度,提高了对城乡低保支出的分担比例,相应降低了市县财政的支出分担比例,使中央、省、市县对城乡低保补差资金的支出分担比例由50:15:35调整到50:25:25。完善各级政府对城乡低保的支出责任分担机制,关键是在明确各级政府支出责任的基础上,建立省与市县对城乡低保补助金的投入挂钩机制,市县投入越多,省以上投入也越多,市县投入越少,省以上投入也越少,鼓励各地区在政策允许范围内对城乡低保的“提标扩面”工作。同时,为了规范各级政府对城乡低保补助金的投入行为,对于那些套取省以上低保补助金、自身未能真正履行相应支出责任的行为,或者挤占、挪用上级安排的低保补助金行为,应建立责任追究机制,以保证困难群众能够足额领取到低保补助金。

(课题组成员:河北大学王延杰、张改清、孙宏伟、张辉、王丽华;河北省财政厅陈虹)

责任编辑 李艳芝