

从湖南省看如何完善农村低保制度

■ 阳秋林 邹树梁 唐建华

近年来,湖南省从保障民生、改善民生出发,对农村最低生活保障工作给予了高度重视,在全省初步建立起了农村最低生活保障制度。2007年全省共筹集农村最低生活保障资金3.98亿元,保障对象达到110万人,月人均补差达到30元,较好地保障了农村贫困居民的基本生活,为建立农村困难群众基本生活保障的长效机制打下了良好的基础。但通过调查发现,仍然存在农村低保保障标准低、保障面窄、保障对象鉴定难、保障资金来源少、基层工作网络不健全等问题。结合湖南的情况,就如何完善农村低保制度建议如下:

建立稳定的财政资金保障机制。应合理确定农村低保中央财政和地方财政资金的负担比例,形成以中央财政投入为主,地方财政配套为辅的投入机制。中央财政要通过调整支出结构加大转移支付力度;省、市两级应安排专项资金支持县级财政;县级财政要调优财政支出结构,足额预算低保资金。政府还可以借助社会力量,通过发行彩票、鼓励捐助等多种途径筹措农村低保资金。从长远来说,应该开征社会保障税。社会保障税是发达国家和部分发展中国的成功经验,目前世界上已有80多个国家开征了社会保障税,且这种税已成为仅次于所得税的第二大税类,在筹集社会保障基金方面发挥着独特的作用。

合理确定低保对象。农村低保对象一般包括因缺少劳动力、低收入造成生活困难的家庭;因灾、因病及残疾致贫的家庭;无劳动能力、无生活来源及无法定扶养义务的老年人、未成年人、残疾人;在农产品市场竞争中,生产经营不善而生活面临困境的贫困人口;或由于乡镇企业破产倒闭,在乡镇企业工作一时生活陷入困境的农民工等。界定农村低保对象要以通过最大劳动努力仍然达不到最低生活保障线为衡量标准。要在全面调查了解掌握贫困家庭的成员结构、收入水平、生活费支出、致贫原因等情况的基础上,结合最低生活保障线标准的确定,分类别、分情况制定出属于保障对象的条件与范围,严格按审批程序进行。为准确核定保障对象,在具体操作中可采取调查摸底与群众评议相结合的办法,并且建立低保对象资料档案,每年调整。

适当扩大低保范围,提高低保标准。随着我国经济实力的不断增强,农村基本生活资料的上涨,农村低保标准也应该相应提高。同时,据湖南省各地区的调查统计,需要农村低保保障的对象一般占农村总人口的5%—10%,目前农村低保保障范围占农业人口的覆盖面仍然太窄,不能实现应保尽保,仍需不断扩大。

加强对低保资金的管理。建立农村低保资金专户,专账专人专管,按月份或按季度发放,并采取切实措施确保低保资金及时足额发放到低保对象手中。

健全低保组织机构,配备相应工作经费,完善基层网络建设。一是从省财政预算拨出一定比例的资金作为低保工作经费补助,可按农村低保资金总量的一定比例列入预算安排。二是建立专门的不分城市和农村的低保管理机构,增加各地低保工作人员编制。三是要加强农村低保工作队伍建设,在行政村设立农村低保联络员,同时定期邀请省、市低保方面的专家,对乡镇民政助理员、村干部进行低保知识培训。四是建立网络信息化服务。在全国建立起中央、省、市、县、乡五级低保信息网络,做到网上申请、网上审批、网上公示以及网内资源共享,大力加快信息化进程,努力提高低保服务效率。

创新机制,提升农村低保制度及其财政政策运行质量。一是尽快制定并完善农村最低生活保障法规制度。如湖南省已从3月1日起实施了《湖南省农村最低生活保障办法》,就建立农村低保制度的基本原则、政府的责任和义务、农村低保制度的保障对象、保障标准、申请与审核程序、资金筹措与管理等相关问题作了明确规定,保证农村低保工作依法、有序开展。二是协调管理,建立与农村低保制度相配套的改革措施。财政、劳动保障、金融机构、工商、税务、教育、卫生、房管及水、电等部门应加强沟通与协调,探索实行住房救助、医疗救助和教育救助等办法与措施。三是扶持农村经济发展,促进农民增收,最大限度地帮助农民脱贫致富,减轻农村低保工作的压力。

(作者单位:南华大学)

责任编辑 常嘉