

河北省农村低保制度的问题与建议

□ 谷彦芳 宋凤轩

农村低保补助不足消费支出的1/3。至2010年7月,农村低保标准达到1071元/年,而2011年开始,我国将贫困线标准提高到1500元/月,现有的农村低保水平与贫困线也有较大差距。其次,农村低保水平远低于城镇低保水平。2010年7月,河北省城市低保平均保障标准为252元/月,即3024元/年,是农村低保标准的2.82倍,差距较大。再次,农村低保水平地区间差异较大。如2010年11月,唐山市丰南区农村低保标准为104元/月,而同期保定市新市区则为18元/月,相差5倍多。

三是资金来源难以保障。河北省享受农村低保的总人数多,财政负担沉重。农村低保资金虽全部纳入了地方财政预算,省级财政的补助水平也达到了50%,但是低保对象较多的县(区)通常也是财政困难县,部分财政困难地区落实资金难度大。市、县两级财政在农村低保支出方面存在列而不支或列而少支的现象。

四是评定指标不够科学。目前,河北省农村低保对象的评定以“农民人均纯收入”为衡量指标,但实际上这一指标难以完全反映农户的生活状况。如因重病、重残而承担的大额医疗费支出是导致部分家庭贫困的重要原因之一,仅凭人均收入一项指标核定低保对象,难以做到真实可靠。同时,家庭收入也难以准确核定。由于农民没有固定收入,即使取得收入大多也没有相应的收入证明,加之家庭情况千差万别,致使保障对象的家庭

收入难以核定。

针对河北省农村低保存在的问题,提出以下几点建议:

一是扩大保障范围。2009年,河北省仍有农村贫困人口390万,占农村人口总数的10%左右,而农村低保的覆盖率仅为4.45%,远不能实现应保尽保。应该打破户籍制度的藩篱,以居民作为享受低保的人群,以贫困作为评定农村低保对象的标准。同时,实行动态监控机制,对于因遭受自然灾害、意外事件或者因病致贫的农村居民及时纳入保障范围。

二是提高保障水平。提高农村低保水平,需要从标准化与指数化两个方面入手。标准化需要考虑四个因素:维持农村居民最低生活水平的物质需要、地方财政承受能力、当地农村经济发展水平和国家公布的贫困线。2010年,河北省农民人均纯收入5958元,按照农民人均纯收入的20—25%计算,低保水平应设定在1191.6—1489.5元/年,这与国务院扶贫领导小组决定在2011年将贫困线提高到1500元/年的保障标准基本一致。此外,还要建立农村低保水平随物价进行指数化调整机制,以使农村低保水平能够随着居民生活成本的变动及时作出调整。

三是强化管理,完善保障方式。要建立和完善动态退出机制,定期进行评估,对收入水平提高的,减少补助标准;达到贫困线的及时从农村低保制度中退出。同时,可对保障对象采

用“分类施保”的方式,即按照低保对象劳动能力、劳动意愿、家庭构成等要素,实行多类别保障措施和多层次保障标准。对于有劳动能力且有劳动意愿的人员,可以采取“先输血,再造血”的方法,帮其摆脱贫困;对于有劳动能力但缺乏劳动意愿的,实行生活补助、思想引导并重的措施,引导其树立“劳动致富”的思想;对于完全无劳动能力的人予以无条件的重点保障。此外,建立健全低保内审制度,定期对农村低保资金的拨付情况、资金发放情况进行内部审计,加强监督检查。

四是多元筹资,确保农村低保资金充足。要合理确定各级政府支出责任。农村低保资金应以省以上财政投入为主,市县财政配套为辅。河北省省本级财政目前支出比重为50%,今后需在增加中央财政补助同时,继续提高省财政在社会保障领域的支出比重。同时,注重调整市县财政支出结构,增加市县在民生财政方面的支出,可以把农村低保资金的落实情况纳入政府政绩考核范围。要探索多渠道筹资方式。可以利用福利彩票筹集资金。2010年,河北省福利彩票收入30.9亿元,资金规模较大,将福彩资金的一部分用于农村低保事业是一个可行的思路。同时,可以鼓励社会各行各业积极参与慈善事业,向农村低保提供捐赠和资助。^[4]

(作者单位:河北大学河北省民生调研课题201101231)

责任编辑 刘慧娟