

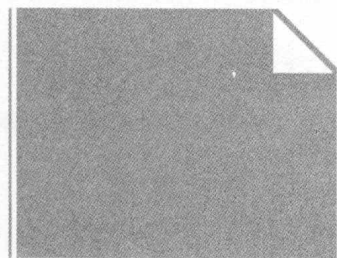
◆ 国家社会科学基金项目 (08BJY038)

农村最低生活保障制度 创新研究

苏树厚 段玉恩 等◎著

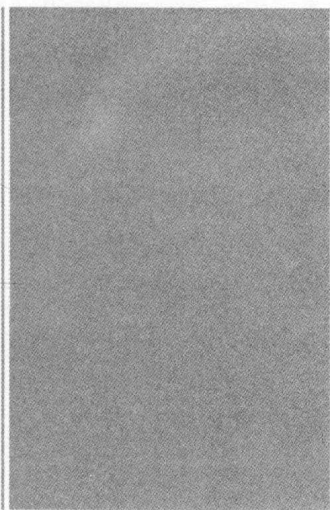
中国社会科学出版社

◆ 国家社会科学基金项目 (08BJY038)



农村最低生活保障制度 创新研究

苏树厚 段玉恩 等◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村最低生活保障制度创新研究 / 苏树厚等著. 北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5081 - 8

I. ①农… II. ①苏… III. ①农村—社会保障—福利制度—研究—中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 262045 号



出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2014 年 11 月第 1 版
印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 8.75
字 数 214 千字
定 价 29.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序 言

最低生活保障制度简称低保制度，从其内涵来说，是由宪法和法律赋予每个公民的在其生活水平低于最低生活保障线，不能维持最低生活水平时，有权按照相关规定请求国家和社会按照法定标准向其提供最低生活需要的社会保障制度。因此，它是国家为保障公民基本生存权而设立的一项制度。最低生活保障制度作为一种解决贫困问题的补救机制，是所有现代化国家社会保障制度体系中必不可少的基本组成部分，是社会保障体系中的最后一道“安全网”。

20 世纪 90 年代以前，不管是政府还是学术界，都将目光聚焦于城市低保，农村低保则成为一个相对薄弱的环节。但是，随着城市低保的全面建立，农村低保开始成为政策制定者和学者关注的焦点。1992 年，我国首先在山西阳泉开始了农村最低生活保障制度试点，1996 年底民政部正式下发《关于加快农村社会保障体系建设的意见》，同时确定在山东烟台、河北平泉、四川彭州和甘肃永昌进行农村最低生活保障制度的试点。从 1997 年开始，中国部分有条件的省市逐步正式建立了农村最低生活保障制度。广东、浙江等经济发达省份相继出台实施了农村最低生活保障办法，以法规形式将农民纳入社会保障的范围。2005 年底全国有 1500 多个县级行政机构初步建立了农村最低生活保障制

度。2007 年是农村最低生活保障制度建设具有里程碑意义的一年，当年 7 月国务院颁布了《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（国发〔2007〕19 号），这一历史性的举措标志着农村最低生活保障制度在全国正式建立。2007 年底，内地 31 个省（区、市）均出台农村最低生活保障政策，2777 个涉农县（市、区）全部建立农村最低生活保障制度，农村低保对象 3400 多万人。农村最低生活保障制度的建立给广大人民群众特别是生活困难群众带来了实实在在的好处。

有关农村最低生活保障制度的研究则肇始于 1994 年，初期的研究多将农村低保放在贫困研究的框架下，以城乡二元结构为基本的社会背景展开讨论。直到 2007 年，这一时间段内的研究还主要是针对建立农村低保制度的必要性以及可行性等问题，但其中已经不乏一些关于农村低保制度试点先行地区的工作经验的介绍和推荐。而这类研究多采用个案分析与实证研究的方法。2007 年之后的研究，则多将重点放在农村低保制度运行中所出现的问题及对策上面，从属于策论式研究。然而，在有关农村低保制度的研究中，多是将西方的社会保障理论拿来应用于政策研究，未能充分考虑中国的实际情况和国外与国内在制度基础、背景等方面的差别。由于我国幅员辽阔，中东西部经济发展水平不一致，因此，全国各省市县保障标准不一、保障水平不均、保障形式不等，农村低保制度在各地区的运行差异性较大，问题也不尽相同。

本课题组成员长期关注“三农”问题，从 20 世纪 80 年代开始，依托聊城大学劳动经济研究所对农村、农业、农民问题展开研究，经过多年的努力和探索，成果卓著，因此，在 2008 年成功申请了国家社会科学基金项目“农村最低生活保障制度创新研究”。项目获批以后，课题组利用提供的资金作为支撑，组

织学生做了大面积的实地调查，积累了丰富而宝贵的第一手资料。在此基础上，本书对我国农村最低生活保障制度的构建和完善做了专题性研究，研究内容注重我国农村最低生活保障制度构建的整体性和全局性，既关注发达地区也关注欠发达地区，着力探究了我国农村最低生活保障制度构建的可行性模式与基本框架，为完善我国农村最低生活保障制度提供理论支撑和实践依据。

本书的内容与以往文献的区别之处：一是从经济史角度系统考察了国民经济恢复时期、计划经济体制时期以及经济体制转轨时期中国农村最低生活保障制度的历史演变过程及阶段性特征；二是对农村原贫困标准以及新贫困标准的确定方法、存在的问题以及农村贫困人口的构成进行了深入探讨；三是选取全国典型省份对农村最低生活保障制度的实施现状进行了大量调查分析，并对其保障水平是否合理作出了判断。

农村最低生活保障制度这一问题的牵涉面较广，因此，本书的写作人员虽然在整个研究过程中做出了很大努力，但是在某些方面的论述可能还有不够透彻或遗漏之处，这只能有待于将来对研究的进一步完善。并且，农村最低生活保障制度的实践是不断变化和发展的，其研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们会在后续的研究中关注新出现的问题，以便将此领域的研究进一步拓展和深化。

目 录

绪论	(1)
第一节 项目的申请	(1)
第二节 相关概念的界定	(2)
第三节 课题研究的架构	(8)
第四节 课题的创新之处	(11)
第一章 农村最低生活保障制度研究综述	(15)
第一节 农村最低生活保障制度建立的必要性 研究	(15)
第二节 农村最低生活保障制度面临的问题 研究	(19)
第三节 建立和完善农村最低生活保障制度对策的 研究	(28)
第二章 农村最低生活保障制度的历史演变	(40)
第一节 国民经济恢复时期的农村最低生活保障 制度 (1949—1956)	(41)
第二节 计划经济体制下的农村最低生活保障制度 (1957—1982)	(45)
第三节 经济体制转轨过程中的农村最低生活保障 制度 (1983—2007)	(54)

第四节	现代农村最低生活保障制度建设 (2007—2010)	(64)
第三章	农村贫困人口分布及致贫机理、因素分析	(72)
第一节	农村贫困人口分布的区域差异及空间分化 现象	(74)
第二节	农村贫困人口分布的空间分化成因	(76)
第三节	农村贫困形成机理	(83)
第四节	农村贫困人口致贫因素分析	(87)
第四章	农村贫困人口的认定指标研究	(95)
第一节	常用的测度贫困的指标	(95)
第二节	农村原贫困标准的确定方法及其存在的 问题	(99)
第三节	农村新贫困标准的进步性及缺陷	(105)
第五章	农村最低生活保障制度的实证分析	(110)
第一节	实证研究的准备	(110)
第二节	山东省农村最低生活保障制度运行现状	(112)
第三节	全国农村最低生活保障制度运行的分析	(138)
第四节	后期补充调查和验证性工作	(158)
第六章	农村最低生活保障资金的需求及筹集	(163)
第一节	农村低保资金的需求测算	(163)
第二节	低保资金的筹集渠道分析	(171)
第七章	构建农村最低生活保障基金	(183)
第一节	构建农村低保基金的必要性分析	(183)
第二节	农村低保基金的构建与管理	(186)
第八章	农村低保方式研究	(197)
第一节	农村低保方式的确定原则	(197)

第二节 农村低保方式的总体设计	
——有主有辅的最低生活保障制度架构	(200)
第三节 农村低保方式的选择	(204)
第九章 农村最低生活保障制度的配套措施建设	(210)
第一节 农村最低生活保障制度组织管理	
机构的完善	(211)
第二节 农村最低生活保障制度保障环境建设	(218)
第三节 农村最低生活保障制度相关优惠政策及	
措施的建立健全	(227)
第四节 农村最低生活保障制度保障效果的评估	(234)
结束语	(238)
主要参考文献	(241)
附录 农村最低生活保障制度调查问卷	(258)
后记	(267)

绪 论

第一节 项目的申请

2007年7月11日，国务院颁布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，年底，内地31个省市全部完成了建章立制。这一制度的建立，在中国社会保障制度建设上具有重大意义，不仅加快了农村社会保障体系的建设，而且极大地改善了农村贫困人口的生活状况，对维护农村社会稳定、和谐发展发挥了重要作用，然而，刚刚建立的农村最低生活保障制度还有待进一步完善。在这一背景下，课题组以山东省为基础，对农村最低生活保障制度展开了调查研究。

课题组对于农村最低生活保障制度的研究有着丰厚的理论积淀，“三农”问题一直是我们的研究重点。从20世纪80年代开始，我们依托聊城大学劳动经济研究所，就农村、农业、农民问题展开研究，特别是在农村劳动力转移、进城务工人员社会保障等方面成果卓著，先后承担了山东省社会科学基金项目“鲁西北农村剩余劳动力转移研究”、“农村人力资本投资及其对农民收入的影响”，并顺利结项。之后，我们又承担了山东省教育厅项目“新中国劳动制度发展与创新研究”，结项的最终成果专著《新中国劳动制度发展与创新研究》，2006年

10月由山东人民出版社出版,2007年获山东省社会科学优秀成果著作二等奖,《人民日报》和《光明日报》均刊载了新书推介文章。2007年我们又承担了山东省社会科学基金重点项目“进城务工人员社会保障制度创新研究”,顺利结项。我们还在各种报纸杂志上发表学术文章60余篇,《人民日报》理论版刊载的《尽快建立健全农民工社会保障制度》和《抓住时机、完善农村低保制度》两篇文章,被全国几十家网站转载。

对于农村最低生活保障制度,从其试点开始我们就一直给予高度关注,并进行了先期研究,组织学生利用寒暑假做过大面积的调查研究,积累了丰富的第一手资料,2008年我们申报的“农村最低生活保障制度创新研究”课题顺利获批。

第二节 相关概念的界定

一 贫困的一般含义

由于农村居民最低生活保障制度主要是针对农村贫困居民的生活保障,因此有必要对贫困给出定义。贫困是存在于世界各国的一种普遍社会现象,只有形式和程度的不同。

中国国家统计局的《中国城镇居民贫困问题研究》课题组在研究报告中对贫困的界定是:贫困一般是指物质生活困难,即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准,他们缺乏某些必要的生活资料和服务,生活处于困难境地。中国台湾地区的江亮演在《社会救助的理论和实务》一书中,将贫困界定为:通常所称的贫困是指生活资源缺乏或无法适应所属的社会环境而言,也就是无法或有困难维持其肉体或精神生活的现象。林闽钢的定义为:贫困是经济、社会、文化落后的总称,是由低收入造成的缺乏生活所需的基本物质和服

务以及没有发展的机会和手段这样一种生活状况。

根据我国农村贫困的程度, 贫困可分为绝对贫困和相对贫困^①。绝对贫困俗称“赤贫”, 指维持生存所必需的基本物质条件缺乏, 如维持足够热量和最起码营养的食物、用于掩体御寒的衣服和遮风避雨的住所; 相对贫困指相对社会平均生活水平的差距而言的贫困。^②

在实际操作中, 相对贫困和绝对贫困的界限不是很明显, 二者在一定的条件下有可能互相转化。因此, 还有学者在绝对贫困和相对贫困之间又划出一个中间层次。具有代表性的就是香港地区的莫泰基在《香港贫穷与社会保障》一书中将贫穷分为绝对性贫穷、基本性贫穷和相对性贫穷三个层次。^③而童星和林闽钢则将绝对贫困分成生存贫困和生活贫困, 将绝对贫困(包括生存贫困和生活贫困)和相对贫困看成两个(或三个)程度不同又相互衔接的独立概念。^④与童星、林闽钢的定义不同之处在于, 莫泰基所说的基本性贫穷, 是将绝对性贫穷包含在内的, 而相对性贫穷也是将基本性贫穷以及绝对性贫穷包含在内的。即把绝对性贫穷看成一个内核, 贫困的程度或对贫困理解的范围以它为核心向外扩展, 第一层是基本性贫穷, 第二层是相对性贫穷, 这三类贫困的界限分别称为“生存线、温饱线和发展线”^⑤。现阶段我国采取按人均年收入来划分绝对贫困与相对贫困的做法, 明确了贫困的

① 参见林闽钢《现代社会保障》, 中国商业出版社1997年版。

② 参见唐钧《市场经济与社会保障》, 黑龙江人民出版社1995年版。

③ 参见莫泰基《香港贫穷与社会保障》, 香港中华书局1993年版。

④ 参见童星、林闽钢《我国农村贫困标准线研究》, 《中国社会科学》1993年第3期。

⑤ 参见唐钧《中国城市居民贫困线研究》, 上海社会科学院出版社1998年版。

定义，有助于我们划分低保制度所保障的对象，也就是社会政策所作用的群体。

二 农业人口、农村人口、农村居民

（一）农业人口

农业人口是指居住在农村或集镇，从事农业生产，以农业收入为主要生活来源的人口。划分农业人口和非农业人口的具体标准是：（1）农业劳动者指直接从事农、林、牧、渔业的在业人口；非农业劳动者指直接从事农、林、牧、渔业以外各种职业的人口。兼营农业劳动者中，从事农业经济活动时间全年累计达到或超过四个月的划为农业劳动者；农业经济活动时间全年累计不足四个月，但农业纯收入占纯收入总额比重超过 50% 的，也划为农业劳动者，不足 50% 的，划为非农业劳动者。（2）农业劳动者家庭中的被抚养人口，划为农业人口；非农业劳动者家庭中的被抚养人口，划为非农业人口；既有农业劳动者又有非农业劳动者的家庭户，按本户农业与非农业纯收入的比例，将被抚养人口取整数划分为农业人口和非农业人口。农业人口包括从事农业以外的活动，但参加乡村集体经济分配的人口，如乡镇企业工人、民办教师等，不包括乡镇管理机构中由国家发给工资、供给商品粮的干部和国有农业企业的干部。1978 年，中国的农业户口人数为 93383 万人。

1978 年中国内地实行改革开放以后，大量农业人口从农村迁徙城市，这类人群迁入城市以前为农业人口（农民）身份，各个时期对其称呼也不同，有民工、农民工、外出务工人员、进城务工人员等之称，不管其在所居城市、集镇生活多久，在其户口未入籍所在城市以前，均作为农业

人口统计。

（二）农村人口

即常住农村的人口，包括农业人口和一部分非农业人口。中国现行统计制度规定，农村人口包括：（1）国营农场户数中的常住人口。（2）乡村户数中的常住人口。其中包括常住农村的外出民工、工厂临时工、户口在农村的外出学生，但不包括户口在农村的国家职工。按照第六次人口普查资料（2011年4月），内地31个省、自治区、直辖市和现役军人中，居住在乡村的人口为67415万人，占50.32%。

（三）农村居民

关于农村居民，湖南省计生委的文件解释为^①：

农村居民，是指户口在村民委员会，自己或者父母承包了责任田土的居民，其他居民是城镇居民。户口在村民委员会，自己或者父母承包了责任田土的居民，在国家机关、事业单位、人民团体工作的正式工作人员，在企业连续工作三年以上，享受了城镇居民社会保障待遇的，以及在城镇购买住房连续居住三年以上，但未把户口迁入居民委员会的，视为城镇居民。既有在村民委员会的户口，也有在居民委员会的户口的，以在居民委员会的户口为准。

江苏省计生委的文件解释为^②：

第二条 符合下列条件之一的，为农村居民：

① 参见《（湖南）省人口计生委关于印发〈省人口计生委关于对《省人大常委会关于修改〈湖南省人口与计划生育条例〉的决定〉的应用解释〉的通知》（湘人口发〔2007〕32号），十九，什么是“农村居民”和“城镇居民”？

② 参见《（江苏）省人口计生委关于印发〈《江苏省人口与计划生育条例》有关问题具体适用的解释〉的通知》（苏人口计生〔2008〕37号），2008年4月15日。

(1) 户口依法登记在村民委员会,在所在村依法承包农村土地(包括田、土、山、水等)或依法具有承包农村土地资格的农村集体经济组织成员。

(2) 成建制转为城镇居民,但所在地未纳入城市(城镇)社会保障和福利待遇的覆盖范围,本人也未享受城市(城镇)居民社会保障和福利待遇的原农村集体经济组织成员。

第三条 符合本解释第二条规定,但为国家工作人员的,不作为农村居民。国家工作人员指国家机关中从事公务的人员。国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员,以及其他依照法律从事公务的人员,作为国家工作人员。

第四条 户口为村民委员会和居民委员会合一登记,符合本规定第二条规定的,作为农村居民。

第五条 从事农业种植、养殖业的国有农场(包括国有林场、茶场、畜牧场、渔场等)在职职工(不包括不承包或不承租国有农场农用资源的农场管理人员),作为农村居民。

第六条 成建制转为城镇居民,以及在城镇户籍管理制度改革中由农村居民登记为城镇居民委员会户口,已享受到城市(城镇)居民社会保障和福利待遇的,自批转登记之日起五年内仍然作为农村居民,五年期满后,不再作为农村居民。

可见,农业人口和农村居民的内涵是一致的。

三 农村最低生活保障制度

国内学者从各个不同的角度对最低生活保障制度进行了界定。有学者提出,最低生活保障制度就是国家和社会对无法定义务抚养人、无劳动能力、无生活来源的老年人、残疾人、未

成年人或者因天灾人祸造成生活困难而不能维持基本生活的城镇无业居民和农村居民给予物质帮助的一种制度^①。有学者指出,最低生活保障制度是在公民由于各种原因难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序给予款物接济和服务,以使其生活得到基本保障的制度。还有学者认为,所谓最低生活保障制度是指法律赋予每一个公民在不能维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的标准向其提供满足最低生活需求的物质援助的社会保障。^②

结合实际,新中国成立以后积极实施了农村贫困人口的救济,并形成了一整套符合国情的救助体系,虽然这个体系在历史的发展中有过这样那样不尽如人意的缺憾,但是,它的确起到了现今最低生活保障制度的功能。因此,新中国成立以后不同的历史阶段、各种不同的对于农村贫困人口救助和帮扶的措施都属于农村最低生活保障制度的范畴,这是本书所讲的广义的农村最低生活保障制度。当然,2007年全国最低生活保障制度的建立,是课题研究的核心,应该属于狭义的农村最低生活保障制度。

四 农村低保户、农村未保贫困户与农村贫困人口^③

低保户和低保人口是农村低保人口统计中的两种方式。低保户是按户数统计的低保人口,目的在于显示低保户占农村总户数的比例。低保人口是按人数统计的农村低保人口,目的在于显示低保人口占总人口的比例。本书把享受低保的农村居民

① 参见陈良瑾《中国社会工作百科全书》,中国社会科学出版社1994年版。

② 参见孙光德、董克用《社会保障概论》,中国人民大学出版社2000年版。

③ 行文中低保户、未保户、贫困人口未作特殊说明均指农村低保户、农村未保贫困户、农村贫困人口。

称为“享受低保的低保人口”，其家庭称为“低保户”，因此，低保人口数要多于低保户数。由于贫困而享受低保的人口往往出于家庭的原因，因此，低保户的信息数据对于研究贫困的致因具有重要的作用，但是，对于贫困发生率等其他信息则不如低保人口更易于显现。但由于低保户数的多少也直接显示了低保人口数的多少，因此，在行文中仅仅用于表示低保人口数量时，低保户与低保人口有时会出现混用的状况，特此说明。

课题在研究过程和行文中，将生活同样困难，多次申请低保但由于名额有限或低保资金困难等原因而未享受低保的农村贫困人口称为“未享受低保的贫困户”，简称为“未保贫困户”。课题将这两类人群统称为“农村贫困人口”。

第三节 课题研究的架构

一 课题的形式

课题的最终成果以专著形式呈现。“农村最低生活保障制度创新研究”作为国家社会科学基金项目，涉及的研究领域较多，需要较大的篇幅，因此，在课题设计之初，我们决定采取专著的方式，字数在 20 万字左右。

经过几年的努力，2011 年底课题初稿完成，字数大大超过了预期。在初稿的基础上，课题组成员根据课题的重心和创新点，进行了调整，对于国内学者较为成熟的成果和观点，课题就不再占用篇幅，而是将重点放在课题的创新内容方面。最终压缩了篇幅，字数在 20 万字左右。

二 课题的内容结构

课题成果采用章节形式，包括绪论和九章。