

# 农村居民最低生活保障制度存在的问题与对策

## ——以遵义县南白镇为例

韩丹<sup>1</sup>

（贵州财经大学，贵州 贵阳 550025）

**【摘要】：**农村最低生活保障制度，作为社会保障体系中的最后一道防线，与大多数农村居民的切身利益相关。农村最低生活保障制度已发展得相对完善，但在实施阶段，还存在确定标准不科学、低保对象家庭信息难以核实导致申请与退出机制难以有效实施、低保制度监督管理不完善等问题，严重影响了农村最低生活保障政策的实施目标与原则，制约了低保政策作用的发挥。梳理南白镇最低生活保障制度存在的问题，提出对策以保障农村居民的安全感。

**【关键词】：**农村居民 最低生活保障 问题 对策

**【中图分类号】** F323.89 **【文献标识码】** A

农村居民最低生活保障制度（以下简称低保制度）是政府对于家庭人均年收入低于当地贫困线以下的贫困人口给予的一项救济性制度。这项制度最早出现于 20 世纪 90 年代，开始仅是在一些经济较发达地区进行小规模探索和试验。党的十六大提出“有条件的地区探索建立农村低保制度”后，特别是党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村以后，农村最低生活保障制度迅速在全国各地推广开来。民政部社会救助司副司长蒋玮在民政部 2020 年第三季度例行新闻发布会上介绍，民政部和财政部近日联合印发《关于进一步做好困难群众基本生活保障工作的通知》，提出将适度扩大最低生活保障覆盖范围。贵州省遵义县南白镇自 2009 年以来开始实施低保制度，发展到如今，基本解决了农村居民基本生活、困难的问题。但在具体的实施过程中，福利依赖、申请与退出机制不合理、监督机制不完善等问题依旧存在。本文以遵义县南白镇为例，针对农村居民最低生活保障制度存在的问题提出相应建议。

## 1 遵义县南白镇最低生活保障制度实施现状

### 1.1 南白镇最低生活保障制度的发展历程

贵州省属于贫困地区较多的地方，农村生产力较为落后，2007 年，《农村最低生活保障制度》在中国各地正式建立，全国各地全面建立农村低保制度的政策下发，贵州省根据国家政策在省范围内实施低保制度，遵义县南白镇于 2009 年开始实施低保制度，农村最低生活保障制度是针对农村生活困难群众建立的，其出发点就是要把所有由于各种原因而不能保障基本生活的农村居民全都覆盖，使他们能够得到维持基本生活所需的费用。如果一个农村家庭的收入水平达不到维持基本生活的标准，就要采用补差的方法，对该家庭进行补助，以确保其能够维持基本生活，到今天为止，低保制度对南白镇发展起到促进作用，保障了贫困人民的基本生活。结合南白镇当地的实际情况，当前低保制度是否能够有效的保障贫困人民的基本生活以及如何进一步完善和公平实施低保制度的问题还有待探讨。

---

**作者简介：**韩丹（1997-），女，贵州遵义人，研究生在读，研究方向：社会保障政策与评估。

## 1.2 南白镇最低生活保障补助的标准

南白镇总面积达 98.64km<sup>2</sup>，位于贵州省遵义县的南面，所属地区为贵州省遵义市播州区，通过对遵义县南白镇农村居民进行走访、调查，发现低保的标准不切合实际，现有的低保补助标准已无法保障低保人群的基本生活。由于当今社会发展较快，经济提升能力较强，物品价格不断上涨，在低保标准方面应切实根据实际情况进行变革，切实发挥低保制度“稳定器”的作用，切实保障低保人群的生活。

## 1.3 南白镇最低生活保障对象的确定

农村最低生活保障对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民，主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。低保制度保障标准是非常重要的，对低保的有效公平发展起决定性作用。南白镇农村最低生活保障制度的救济对象确定为四类：一是农村家庭成员均无劳动能力或是基本丧失劳动能力者；二是农村家庭中主要成员因残导致无劳动能力者；三是农村家庭中的因病导致无劳动能力者；四是农村家庭主要成员因灾死亡，其子女无劳动能力者。

## 1.4 南白镇保障对象标准

《贵州省农村居民最低生活保障办法》中规定只有家庭年人均收入低于当地最低生活保障线者可以申请低保，具体要求有三：一是持有本县（遵义县）农业居民户口并在当地常住者；二是申请者在申请前 12 个月的家庭年人均收入要低于遵义县南白镇农村低保标准；三是对于南白镇上的在校就读的学生，户籍即使迁出，但在当地农村长期居住。满足以上标准者才能申请最低生活保障，得到来自于低保制度的资金资助。

## 1.5 南白镇最低生活保障申请与退出机制

最低生活保障申请与退出机制是能反映出当下低保制度运行状况的一项内容，因此，完善这两项机制具有重要的意义。首先，南白镇最低生活保障制度的申请机制应当满足：申请低保者应由本人申请，必须由本人先写申请表再上交；正确填写表上交后，交由政府部门进行审核。在退出机制方面应对低保实施过程进行严格把控，不满足条件者及时清理。这个过程十分重要，同时低保实施的过程中，最主要的一项内容就是发放补助资金，由于资金发放无具体的规则，导致有失公平。在申请机制中容易出现的问题就是低保制度的不公平性，“人情保”、“错保”等情况以及福利依赖的现象依旧存在。

# 2 南白镇最低生活保障制度存在的问题

## 2.1 农村低保中的福利依赖现象

福利依赖来源于贫穷，但又有别于贫穷。贫穷是一种客观状态，而产生依赖则是一种主观状态，福利依赖假设社会救助会影响受助者的行为，因此未受救助的穷人反而比福利受助者更善于解决问题和满足自身需要。农村居民的生活，导致贫困现象的原因是多重的，观念落后、因病致贫、因伤残致贫的现象依旧存在。低保的实施，导致农村居民产生得过且过的观念和行，而出现懈怠情绪，一些人为了获得低保而向政府隐瞒自身的真实情况，依赖低保越来越懒惰的思想和行为严重，以致福利依赖现象频繁出现。

## 2.2 农村最低生活保障制度保障标准应公平

虽然农村低保对特困群体是有所帮助的，但是在实际发放过程中，标准公平也成为其主要问题之一。农村最低生活保障标

---

准由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定，并报上一级地方人民政府备案后公布执行。农村最低生活保障标准随着当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时进行调整。保障的标准是作为执行的依据，但实际过程中就会存在很大的变数，实施过程中标准不一，导致原则问题出现，无法达到低保保障基本群众的目标。

### 2.3 农村低保资金筹措问题

农村低保制度中资金问题一直受到政府与民众的密切关注。农村低保资金的来源单一且不具稳定性，遵义县南白镇的财政收入有限，南白镇低保资金主要来自于财政拨款，一般是由贵州省级拨付低保的资金，由省政府要求各地市、县区再按照政策进行比例分配。因而，南白镇农村低保面临一个重要的问题就是，低保资金对财政依赖程度高，筹措机制不健全。这一问题值得思考。

### 2.4 最低生活保障制度的退出与监督机制不健全

低保制度的退出与监管机制方面对于低保制度有着重要的影响，在实施过程中起着关键作用。正是因为低保制度机制不健全，产生了涟漪效应，出现了诸多的问题，政府在实施过程中的不能进行有效的管理，随意发放，随意的确认保障等问题随之出现。低保的退出机制，退出机制标准不严谨，流程不合规定，并且间隔时间较长。现在是网络信息化时代，网络建设不健全，对于低保信息化的建设重视程度不高，专职工作人员也短缺；居民家庭经济状况核对信息平台也没有统一起来，监督机制无法有效进行。

## 3 完善南白镇最低生活保障制度的对策

### 3.1 消除福利依赖现象，引导贫困群众积极工作

避免福利依赖现象，进一步完善低保制度的理论依据。制定严格的申请流程与审查程序。农村低保制度是为了救济贫困人口，保障人民群众基本生活水平的一项救济型制度，农村居民对于低保制度的认知，能促进低保制度的有效发展。根据 2016 年国家财政部印发《2016 年国家农业综合开发产业化经营项目》，鼓励当地农民自主创业，对于各类时蔬及农产品加工的项目给予一定的补贴，根据具体的项目进行相应的资金补给。

### 3.2 低保标准的提高要公平与恰当

农村低保制度应当秉持公正的原则，以贫困群众的实际生活做考虑，根据相应的实际状况保证低保公平有效的实施。不同地区要根据实际情况制定不同的低保标准，一套合理的标准体系，有助于保证低保实施过程中的公平性。严格把守标准问题，切实提高低保的保障性。对于不符低保标准者严格剔除，维护和谐社会以及低保群众的利益。

### 3.3 建立多渠道的资金筹措体系，加强资金管理

保障广大的农村居民的基本生活是政府的职能，资金的充足及稳定是农村最低生活保障制度健康有效发展的关键。在资金方面可通过政府、社会、企业、个人等多渠道进行筹资，提高低保的福利性，要动员全民参与，加强资金筹措，切实提高低保制度的实施效率。将筹集到的资金纳入财政预算并进行严格的管理，做到专款专用。

### 3.4 加强南白镇最低生活保障制度的管理和监督

---

低保制度是一项兜底的重要政策，严格的管理与监督可以更有效的防范实施农村最低生活保障工作中的一些违法违规的行为，确保低保制度规范化执行。完善农村低保制度的管理和监督，应从以下三个方面着手。

一是健全法律制度、完善监督机制。完善相关法律法规，加强监督与管理，实行责任管理制，确保低保的公平性。

二是切实提高低保执行人员的业务素质。要严格筛选入职人员，实行相互监督管理，避免滥用权利等不良现象发生。

三是完善南白镇低保退出机制。要制定和完善低保审查制度，对低保对象开展定期审查，增加检查的频率，建立管理网络，按照低保退出机制相关要求，认真实施该机制。

## 4 结语

在当今社会，应当公平的审视最低生活保障制度的所有程序，要牢牢把握应保尽保、公平公正、动态管理、统筹兼顾的基本原则，不断提高最低生活保障制度的科学性和执行力。要运用科学方法，合理确定低保标准，确保把有限的资金真正资助到那些急需帮助的困难群众身上。要紧紧抓住完善对象认定条件、健全申请与退出机制、保障群众参与监督、强化监管查处机制、加强制度有效衔接等关键环节，抓紧研究制定低保家庭大额财产的标准和条件，明确核算和评估的具体办法，建立跨部门、多层次、信息共享的救助申请家庭经济状况核对机制，进一步规范低保申请、审核、审批等工作，建立低保投诉举报核查制度，切实推进最低生活保障制度的公平性。

### 参考文献:

[1]黄新彦.农村低保制度实施问题研究[D].荆州：长江大学，2017.

[2]张慧.完善农村最低生活保障制度的对策思考[J].现代经济信息，2017(06):90.

[3]王耕塬，李宇轩.浅谈农村最低生活保障制度[J].西部皮革，2016,38(20):101.