

建立一个公共服务型的政府

实际上,这涉及到政府基本职能的定位问题。在现代社会和市场经济社会,政府的定位应当是公共服务型的政府。在这个问题上,可以说自新中国建国以来,走了一段弯路。在建国之后30年,政府基本职能的定位是全能型政府,经济、文化、社会、政治无所不包,全部都统揽起来。改革开放以后很长的一段时间,政府在试图扮演一个“经济型政府”的角色,而取代企业家群体以及相关职业群体的位置。在特定历史条件下,这种作法有一定的道理。因为改革初期,中国搞市场经济,却缺乏职业化的企业家群体,作为没有办法的办法,政府只能勉为其难地暂时代行企业家群体的职能,以推动市场经济体制的建立。但是,当市场经济逐渐形成后,政府就应当逐渐退出市场领域。否则,既当运动员,又当裁判员,其结果是,既扰乱了市场经济秩序,同时又无法有效地履行政府的公共服务职能。显然,无论是“全能型政府”,还是“经济型政府”都不可能将工作的重心放在基本民生的改善方面。

公共服务型的政府是改善民生的保证。在现代社会和市场经济条件下,政府的主要职能是维护和实现社会公正,而维护和实现社会公正的一项重要内容就是要改善民生。只有公共服务型政府,才能为全社会提供有效的公共物品,提供职业化专业化的公共服务,从而有效地推动民生状况的改善;同时,也只有公共服务型政府,才能够成为一个节约型政府,才能够最大限度地防止挥霍浪费的情形,从而将公共财力最大限度地用于民生状况的改善。

作者系中共中央党校社会学教研室教授
博士生导师
国家百千万人才工程国家级入选者

摄影 刘小东



完善农村低保机制 促进社会公平正义

陆杰华 吕智浩

农村和谐对于构建社会和谐具有重大意义。近年来,中共中央、国务院高度重视农村地区最低生活保障制度建设。中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和中央农村工作会议都明确提出要逐步建立农村最低生活保障制度。十七大更是将完善农村最低生活保障制度作为关注民生、保障民生、改善民生的重要举措之一,以实现社会公平正义的长远目标。2005年全国1%人口抽样调查数据显示,我国农村人口为7.45亿,占全国人口总数的57.01%,按照人均年收入低于683元的贫困标准,2005年底农村贫困人口还有2365万人。随着我国扶贫工作的深入开展,近年来农村贫困人口的结构发生了变化,那些缺乏正常的劳动能力或基本生存条件的农村人群成为农村主要的绝对贫困人口。因此,政府需要建立一项救济制度来为这部分困难群体的基本生活“兜底”,从最低层次解决农村民生问题。

农村最低生活保障制度是指政府对家庭年人均收入低于最低生活保障

标准的农村贫困家庭以户为单位,实行差额救助的制度。该制度是针对收入难以维持基本生活的农村贫困人口而建立的一种新型社会救助制度,是农村社会保障体系建设的一个重要组成部分,其目的是为农村贫困人群的生存和发展提供“安全网”,设立一道“最后的防线”。作为一项社会救助法律制度,其实质是保障贫困农民的基本生存权,从而维护农民群众的基本生活权益,进而维护农村社会稳定。

鉴于传统社会救济制度存在范围有限、救济标准低、救济资金没有保障、救济工作比较随意等弊端,早在20世纪80年代,一些农村地区开始了改革探索,尝试由乡镇统筹救济经费,开展定期定量救济。进入20世纪90年代,一些地方开始了真正的农村低保制度试点。2005年末,全国共有14个省的1534个县(市、区)建立了农村低保制度,有村民406.15万户、825万人得到了最低生活保障。在没有开展农村居民最低生活保障工作的地区,则实施了农村特困户救助制度。2006年共有325.8万户、775.8

万人得到了特困救助,由于部分特困户逐步纳入了农村最低生活保障,特困户的数量比上年同期明显减少。截至2007年3月,全国建立农村最低生活保障制度的省份已达25个,低保对象达1509万人,比2005年底增加684万人,增长82%;全年累计发放低保补助金41.6亿元,比2005年增加16.3亿元,增长64%。总的来看,全国农村低保制度实施已基本探索出一些行之有效的做法,取得了可喜的成绩。

建立健全农村低保制度 面临巨大挑战

尽管近年来我国农村地区最低生活保障制度建立取得了一些成绩,但由于我国正处于社会结构与经济制度的巨大变革之中,贫富差距加大、社会保障资源分配不公等社会问题日益突出,尤其是近几年物价的大幅攀升和生活成本的急剧增加更加速了新一批农村贫困居民的形成。因医疗、教育负担等原因致贫、返贫的农村居民也不在少数,加上低保工作开展的时间较短,在实际操作过程中也存在着种种认识上的误区,中国在建立和健全农村最低生活保障制度上还面临着巨大挑战。其中主要包括:

第一,农村低保与城镇低保之间存在着显著差距。2000年我国农村最低生活保障人数为300.2万人,城市最低生活保障人数为402.6万人;2005年则分别上升至825.0万人和2234.2万人,城乡获得最低生活保障人数严重倒挂,这不仅与城乡贫困人口规模的客观现实不相称,同时也与低保制度实现公民生存权、实现社会公平和正义,以维持改革、发展与稳定大局的基本要求不相符合。农村居民的最低生活保障尚未引起充分重视,学术界和政府研究得也不深入,以至于在实践中农村最低生活保障始终处于不完整的状态。而在城镇化、市场化和社

会主义新农村建设要求下,减少农民面临的市场风险、生活风险,保持农村稳定,建立健全一种与农村生产力发展水平和农村经济结构相适应的新型农村最低生活保障制度已势在必行。

第二,农村低保标准和低保户认定存在问题。对于农村最低保障标准的确定,很多地区制定了依据和程序。但是在实际工作中,其标准制度不够科学,多是在原先特困救济标准的原则上,参照当地生活水平和财政负担能力制定的,这样导致农村低保标准明显偏低。而在农村低保户的认定上也存在两种倾向。一是有意扩大低保范围。考虑到乡村财政的困难,国家强调了中央、省、市县三级财政对于农村社保的责任,努力地以转移支付的形式来支付农村低保,不要求或者很少要求乡村两级财政承担低保费用。这样的低保费用承担制度带来了弊端,就是乡村两级因为没有财政压力,会有意无意地采取多报低保户的方式以争取最多的转移支付。二是以“民主”方式确定低保户。低保户认定过程是一个政策性很强的工作,但在实际操作中,过分强调低保户认定过程中的民主,以票决制确定低保户,这在民主与法治程度不高的农村易于异化为按宗族、亲缘等关系获得低保资格,损害低保确认的公正性。

第三,农村低保资金不足、来源不确定。农村低保资金主要由县、乡、村三级分级负担。目前大部分地区取消了原来村级承担低保金的责任,将低保资金纳入地方各级财政预算,因而低保资金基本依赖财政的投入。不少欠发达地区的财政收支紧张,导致农村最低生活保障制度资金的供需矛盾突出,资金难以得到有效保证。而通常情况是财政越紧张的地区,贫困人口往往越多,分担低保费的任务就越重,落实经费保障的压力也越大,从而严

重影响到农村,尤其是经济欠发达地区最低生活保障制度工作的顺利开展。

第四,农村低保工作缺乏法律保障和组织保证。各地农村低保工作大多是依据当地实际情况制定的有关政策开展的,工作不够规范,整体上欠缺“合法性”,且缺乏有效的统一指导,各地做法千差万别、参差不齐。虽然低保工作正在逐步纳入规范化、制度化的轨道,但总体上仍然没有超越行政指导的范畴,没有从立法上加以保障,同时也缺乏必要的组织保证。

低保制度应进行适当转变

鉴于中国现行的农村低保制度存在以上种种突出问题,今后的工作开展有必要进行适当转变,其中政策建议包括:

第一,以关注民生为着眼点,进一步提高对于农村低保重要性的认识,将思想统一到十七大所确定的目标上来。要使各级领导充分认识到建立低保制度是实现“增强发展协调性,努力实现经济又好又快发展”的必由之路,消除对于低保制度的不正确认识及畏难情绪,从加强党的执政能力的高度以及增强政府的公信力角度看待农村低保的重要性。

第二,以经济社会发展为导向,科学确定农村最低生活保障标准。农村最低生活保障标准是界定保障对象的前提,因此既要能保障农村贫困人口的最低生活,又要能防止保障标准过高而形成养懒汉的倾向。政府应该在综合考虑维持农民最基本生活的物质需要、农村经济发展水平、各级地方政府财政的承受能力和物价上涨指数的基础上,按照低标准、广覆盖的原则,适当调整最低生活保障标准。

第三,以中央转移支付为依托,建立稳定畅通的资金筹措机制。农村低保是一项制度建设,不是短期行为,其

资金来源必须是持续稳定的。否则各地保障资金的筹措问题将是构建农村最低生活保障制度的最大制约因素。在保证省、市级低保资金投入的同时，国家应该根据各地的经济发展水平，有针对性地加大中央财政转移支付的力度。中西部地区尤其是西部地区应该成为中央财政支持的重点地区。只有以国家持续稳定的资金投入做后盾，农村最低生活保障制度才能真正充满生命力。此外，扩大福利彩票发行，将其中一部分用于农村低保，促进捐助活动的长期化和社会化，也是促进资金稳定有续的可行方案。

第四，以人的全面发展为核心，着眼于处理好最低生活保障与开发式扶贫的关系。最低生活保障是对人最基本生活条件的保障，是人生存下去的基础保障。而开发式的扶贫，是为有能力者创造有利的外部环境，帮助其走出贫困的手段。从性质上讲，开发式扶贫是最低保障的必要补充或者延伸，其本身不能代替最低生活保障。这就要求在实行最低生活保障制度的同时，本着教育扶贫的原则，大幅度提高对贫困人口的教育投资，开发贫困人口的人力资源，增加其知识资产，扩大其发展机会和发展能力，为贫困人口构筑属于他们自己的人力资产、知识资产、自然资产与社会资产，从而增强其可持续发展的能力。

第五，以和谐稳定为基本点，调动社会参加农村低保的积极性，做到政府、社会、个人的良性互动。落实低保，政府无疑是第一责任人。低保的费用应该由政府承担，但是我们必须明白低保仅仅是最基本的生活需要，低保户需要社会及个人更大程度的帮助。因此和谐社会建设需要在低保的基础上，动员社会与个人的力量，在力所能及的范围内给社会弱者以更好的福利。

作者陆杰华系北京大学社会学系教授
北京市政协常委
作者吕智浩系北京大学人口所研究生



从制度创新的角度 关注和解决民生问题

孙津

党和政府高度重视民生问题，关注民生也是政协委员履行职能的一个重要方面。事实上，如果民生方面出现了问题，那么从性质、特征、以及运作机制等方面来讲，这个“问题”就反映了某些相同和类似事情所具有的普遍性。因此，在实践中我有一个体会，就是在针对具体的事情提出建议的同时，还要注意制度方面的创新。

就一般情况来说，我们都把“民生”理解成人民的生活，不过，生活上的事情如果成为某种“问题”，那么所涉及的就不仅仅是个人的困难。其实，民生表示的是某个领域的活动特征，所体现的是人们在生存、生计和生活方面的某种关系。相对说来，生存指的是维持生命及其延续的基本能力，生计指的是支持生存的物质来源和手段，生活则是与生存和生计相适

应的物质条件和价值预期。不难看出，这三者之间往往是有矛盾的，比如，当生存能力较差、生计来源较为局限的时候，满足与此相适应的生活方式和价值实现与提出更高的预期之间就会出现矛盾。如果这个矛盾仅仅是某些个人不适当要求或心态的体现，那么它就是个体的或具体的困难；但是在相当数量的人（或群体）以及某一类事情上都出现了类似的矛盾，那么这个困难就可能在普遍性上成为某种“问题”。因此，从社会学角度讲，“问题”的意思是指某一类现象或事物自身的矛盾达到了某种程度，以至于如果社会不去解决它就可能影响或造成这方面既定格局的变化。换句话说，具有不得不在普遍意义上进行调整的事情才叫做“问题”，所以至少从功能作用来看，问题的解决或矛盾的转化