华南农业大学学报(社会科学版)
2011年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2011
(第10卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 10)

我国农村最低生活保障地方立法文本之比较

张 静

(安徽财经大学 法学院,安徽 蚌埠 233030)

摘 要:从总体上看,我国农村最低生活保障的地方性立法和地方法制资源的利用程度并不高,仅为29.6%,且集中于2004—2006三年内。这种格局反映出各地制度建设的成熟度和规范性存在差异,亦反映出农民低保权制度化的多样性和复杂性。从制度比较上看,地方立法样本的城乡一体化率占14.8%,农村低保对象的定量认定占70.8%,同时各地辅以内涵不同的定性条件和附加条件;在低保标准的确定上,各地普遍存在双挂钩法、人均收入法、人均消费支出法、直接规定法、授权法和CPI法等不同做法;在资金来源上,地方立法样本采用了多种模式。分析表明,应加大中央立法的进程,并在对象界定、标准确定、资金运行等关键环节引导地方立法文件的规范化。

关键词:农村低保;地方立法;低保对象;低保标准;资金管理

中图分类号:D922.5 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2011)02-0066-11

一、农村低保地方立法[①]文本制定的现状

截止到2010年,现行有效的关于农村低保的地方立法文本共24个,其法制化率为29.6%[②]。其中,第一层级为省、自治区、直辖市人大及其常委会制定的地方性法规,共2个:《广东省社会救济条例》(1998)、《重庆市城乡居民最低生活保障条例》(2008);第二层级为省、自治区、直辖市人民政府制定的政府规章,共12个:《天津市最低生活保障办法》(2008)、《辽宁省农村居民最低生活保障办法》(2008)、《上海市社会救助办法》(1996)、《浙江省最低生活保障办法》(2001)、《江西省农村居民最低生活保障办法》(2010)、《湖南省农村最低生活保障办法》(2008)、《广东省城乡居(村)民最低生活保障制度实施办法》(1999)、《广西壮族自治区农村居民最低生活保障办法》(2009)、《海南省农村居民最低生活保障办法》(2006)、《四川省农村居民最低生活保障办法》(2009)、《甘肃省农村居民最低生活保障管理办法》(2010)、《宁夏回族自治区农村居民最低生活保障办法》(2007)。第三层级为较大的市的人大及其常委会制定的地方性法规,共2个:《南京市城乡居民最低生活保障条例》(2004)、《厦门市最低生活保障办法》(2004)。第四层级为较大的市的人民政府制定的政府规章,共8个:《贵阳市农村居民最低生活保障暂行办法》(2005)、《唐山市

收稿日期:2011-02-25

基金项目:国家社会科学基金项目(08CFX036);安徽省高校省级优秀青年人才基金项目(2010SQRW052ZD)

作者简介:张 静(1979—),女,甘肃敦煌人,安徽财经大学法学院讲师,主要研究方向为经济法,劳动与社会保障法.

① 地方立法的样本分布在31个省、自治区、直辖市(港澳台除外),50个较大的市(包括27个省会城市、5个经济特区、18个经国务院批准的较大的市),共计81个享有地方立法权的主体。笔者通过查询人大公报和政府公报来确保地方立法文本获取的有效性和全面性。

② 即农村低保的地方立法文本占地方规范性文件的百分比。

农村居民最低生活保障暂行办法》(2003)、《大连市农村居民最低生活保障办法》(2005)、《吉林市农村居民最低生活保障管理办法》(2004)、《宁波市最低生活保障办法》(2004)、《深圳市居民最低生活保障办法》(2008)、《汕头市城乡居民最低生活保障办法》(2004)、《珠海市最低生活保障实施办法》(2009)。另外,具有地方立法权的主体制定了具有准法律文本性质的其他规范性文件①,可称为第五层级,共31个,占地方规范性文件的38.2%,但这个层级不构成农村低保制度的法律渊源。上述五个层级可以初步反映出农民最低生活保障权制度化和规范化的概貌,其占地方规范性文件的比率大致为67.9%。

我国农村低保的地方立法文本主要是第二层级,其次为第四层级,二者合计占83.3%。第一层级和第三层级为地方性法规,仅占16.6%。从总体上看,农村低保地方立法的法制化程度较低,各地对农村低保法治资源的利用率也比较低。在有限的农村低保地方立法中,对规章的利用率最高,而对地方性法规的利用比率较低。这反映出现行体制架构下人大及其常委会的地位,以及地方政府侧重于运用行政系统内法治资源的偏好。

表1　农村低保地方规范性文件颁布(修订)时间分布状况　　**单位:个**

时间	第一层级	第二层级	第三层级	第四层级	第五层级	合计
2000年以前	1	2	–	–	–	3
2000	–	–	–	–	–	0
2001	–	1	–	–	–	1
2002	–	–	–	–	1	1
2003	–	–	–	1	1	2
2004	–	–	2	3	6	11
2005	–	–	–	2	9	11
2006	–	1	–	–	3	4
2007	–	1	–	–	6	7
2008	1	3	–	1	3	8
2009	–	2	–	1	–	3
2010	–	2	–	–	2	4

由上表可以看出,从2004年开始,农村低保的地方立法和制度建设才开始较为广泛地推进。结合农村低保的发展历程,在2004—2006年的三年时间内,农村低保地方规范性文件的数量达到

① 根据《立法法》和《规章制定程序条例》,这一层级的规范性文件并不属于"法"的范畴。虽然具有准立法文本性质的其他规范性文件并不满足地方立法的形式要件,但在内容和实体上已经具备了实体要素。这一层级往往参照法律文本的形式,在文件名称上往往成为"办法",采用章条式的表述方式,语言较为规范严谨,明显不同于采用政策性和原则性规定的"通知式"的其他规范性文件,但其主要是在主体、制定程序方面违反了地方立法的相关规定而不具有法的效力,如《太原市农村居民最低生活保障制度实施办法(试行)》、《吉林省农村居民最低生活保障办法》等。为了扩大制度比较的有效性,本部分将此纳入分析框架。已经制定了地方性法规和地方政府规章的地方,以地方性法规和地方政府规章作为分析样本;未制定地方性法规和地方政府规章的地方,以地方发布的指导农村低保建设的其他规范性文件作为样本。

26个,累计达到34个,这表明地方政府作为农村低保制度的推进主体,实际地推动了国务院2007年通知的出台。2007年通知下发后,农村低保得到较快发展,但法制化进程仍显缓慢。

表2 各类别农村低保地方立法主体的法制化率比较

类别指标	省、自治区	直辖市	省会城市	经济特区	经国务院批准的较大的市
制定地方立法文本的主体数量/个	11	3	2	4	4
具有地方立法权的主体数量/个	27	4	27	5	18
法制化比率/%	40.7	75	7.4	80.0	22.2

如表2所示,在具有地方立法权的主体类别中,经济特区的法制化率最高,达到80%,对法制资源的利用较为充分,最低的为省会城市,仅占7.4%,这反映出地方立法主体的法治意识存在一定的差别。从总体上看,受国家政策空间和经济发展水平的影响,经济特区、直辖市的法制化建设程度较高。省会城市和经国务院批准的较大的市的法制化率偏低,这与其经济实力和政策地位是不相适应的。

二、农村低保地方立法文本的制度比较

本部分选取农村低保制度的关键点作为比较对象,以农村低保地方立法文本的制度比较为主体,兼以参考第五层级文本,用以扩大地方经验提取的全面性和有效性,减少对各地农村低保进行制度比较时可能产生的漏洞和偏差。

(一)低保模式的比较分析

根据城乡低保运行的相互关系不同,可以将最低生活保障制度主要划分为两类:城乡一体化的最低生活保障模式和城乡分别运行的最低生活保障模式。(1)城乡一体化的低保模式是指最低生活保障在城乡居民之间实现同等保障和一体运行,不区分城乡差异,纳入统一的规范性文件予以规范。根据城乡居民是否享受相同的低保标准,又可以将城乡一体化的低保模式划分为城乡同等低保标准和城乡差异标准两种形态。前者是实现了完全的城乡一体化,城乡居民享受同等的保障标准,其典型代表是深圳市。2008年,深圳市人民政府令第189号颁行了《深圳市居民最低生活保障办法》,建立了城乡一体化的最低生活保障法律制度,其统一的居民低保标准先后为344元(2005年)、361元(2006年)和415元(2008年)。后者是低保制度实现了城乡一体化运行,但城乡居民享受的低保标准存在差异,或者标准分别制定,或者与比例关系挂钩。这一类型的文本规范有广东、重庆、天津、上海、浙江、南京、厦门、宁波、汕头、珠海、杭州等地制定的规范性文件。(2)实行城乡分别运行的最低生活保障模式。这一类型的地方规范性文件较多,占据主体地位(如表3)。(3)对于个别地区,虽然在形式上制定了农村最低生活保障办法,但实质上却仍然停留于传统的救济形态。如《甘肃省农村居民最低生活保障管理办法》(2010)第9条规定,对低保对象按四类施保,保障对象的前三类所占比例为70%,第四类控制在30%以内,第10条规定保障标准在一类的基础上依次下调25%。这种做法仍然是因类定人、因人定标的特困救助制度,并不符合现代低保制度的本质内涵。

表3　地方规范性文件中采纳不同保障模式的地区

层级	低保一体运行的地区	低保分别运行的地区
第一层级	广东、重庆	无
第二层级	天津、上海、浙江	辽宁、江西、湖南、广西、海南、四川、甘肃、宁夏
第三层级	南京、厦门	无
第四层级	宁波、汕头、珠海、深圳	贵阳、唐山、大连、吉林
第五层级	杭州	吉林省、黑龙江、安徽、贵州、云南、西藏、陕西、石家庄、呼和浩特、沈阳、长春、合肥、福州、郑州、长沙、南宁、海口、昆明、西安、乌鲁木齐、鞍山、抚顺、无锡、淮南、青岛、本溪、徐州、苏州

通过表3,可以看出:

第一,我国城乡低保制度一体化的工作虽然有所推进,但依然相当保守。在81个样本地区中,共有12个地区建立了城乡一体化的制度,占14.8%。即使放大样本地区,随着基数的增加,分子的规模增速小于分母的规模增速,这一比例只能更低。也即是说,在我国建立城乡一体化的低保制度还将需要一个较长时期的过程。

第二,在实行低保制度一体化的地区,除杭州外,一般都倾向于采用规章以上的法律渊源,并且其制定大都先于国务院2007年通知。同时,除了经济实力雄厚的广东和浙江外,实施城乡低保一体化的地区绝大部分都是经济发展水平较高的城市,省份较少;东南沿海城市较多,中西部省市较少。当然,这并非表明经济实力和低保一体化之间具有必然的逻辑关系,其他因素也很重要。但是,实施城乡低保一体化的省市,其经济发展水平一般比较高(如表4)。从当前的情况初步判断,经济发展水平是城乡低保制度一体化的必要但不充分条件。

表4　农村低保立法文本制定与当年GDP关系　　**单位:元**

时间	人均GDP												
	广东	重庆	天津	上海	浙江	南京	厦门	宁波	汕头	珠海	深圳	杭州	全国
1996				22275									5846
1999	117289												7159
2001					14655								8622
2003												32819	10542
2004						33050	40146	39174	12421		59271		12336
2008		20490	58656										23708
2009										69800			28543

资料来源:国家统计局网站。

第三,在城乡低保保障制度分别运行的地区,地方政府倾向于采用具有准法律文本性质的其他规范性文件,位阶较低,效力较弱,权威性较差。第五层级占全部低保制度分别运行地区的40.5%,占五个层级总数的70%;地方政府规章占全部低保制度分别运行地区的17.4%,占五个层级总数的30%。这些省市已经基本具备了低保规范法制化的实质条件,但缺乏某些形式条件,因而,需要提高依法行政的法治意识,尽快提升农村低保规范的层次和效力。

(二)低保对象范围的比较分析

对于农村低保对象,各地一般在地方立法文本中专章规范,采用积极条件和消极条件相结合的方式建立农村低保对象的瞄准机制。从积极条件来看,在地方立法样本中,对低保对象范围的界定存在两种普遍做法:第一是定量选择,即家庭人均收入低于当地低保线的农民居民均有获得最低生活保障的权利。第二是定量选择和定性选择相结合,定性选择主要是指界定农村低保对象时重点关注因病、因残、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居民。这种做法往往为地方政府将符合低保线标准但不具备定性条件的人员排除于低保制度之外提供了理由和依据。通过对地方立法样本的梳理,具体情况如表5。

表5 地方立法文本中农村低保对象界定方式

层级	定量选择		定量和定性相结合	
	数量/个	比例/%	数量/个	比例/%
第一层级	1	4.2	1	4.2
第二层级	8	33.3	4	16.7
第三层级	2	8.3	0	0
第四层级	6	25	2	8.3
合计	17	70.8	7	10.2

根据表5的统计,可以得出如下结论:

第一,地方立法文本倾向于选择以定量的方式界定农村低保对象,即低于当地农村低保线的农村家庭均可以申请低保待遇。这种做法逐渐接近了农民最低生活保障权的本真意蕴,而且已经成为地方立法文本的主流,占70.8%。在地方立法文本中,地方政府规章成为定量选择低保对象的主要载体,二者合计占58.3%。

第二,受制于经济发展水平等因素,以定量和定性相结合的方式筛选低保对象仍是不少省份的选择,在有限的地方立法文本中,这一比例达到12%。如果随着分析样本的扩大,将第五层级和通知等政策性文件纳入分析框架,这一比例将会有所增加。以定量和定性结合的方式因其背离了农村低保制度的本质属性,无法实现“应保尽保”的制度目标,将逐渐被淘汰。为了保障制度的可持续运行,充分考虑经济实力和财政能力而对低保对象和低保标准进行技术处理,似乎能够得到广泛的理解和认同。然而,这种本末倒置的观点和量体裁衣、看米下锅的做法已经为众多学者所批判,“一个地区的财政状况不能成为低保标准的决定因素,资金不足应当通过转移支付解决”[1]。

从普遍经验看,国务院关于定量和定性相结合的界定方式,已经初步完成其历史使命,完全可以采用定量选择的方式。

从消极条件来看,对农村低保对象范围的界定,各地基本上都规定了排除条件,即有若干情形之一的,不得享受低保待遇。这些排除条件的形态包括消费标准、资产标准、劳动能力标准、伦理性标准、政策性标准和义务性标准(如表6)。

从上述统计表中,可以得出如下结论:

劳动标准得到各地的广泛认同,这一比例高达96%,这反映出“不劳动者不得食”的观念影响深远。其次是生活消费标准,比例为63%,在实务中这一比例可能更高,因为有些地方视生活消费标准为当然内涵而未在文本中予以反映。违反计划生育政策和伦理性标准均占50%,这反映出农

表6　地方立法文本中农村低保对象的排除条件

排除条件	第一层级/个	第二层级/个	第三层级/个	第四层级/个	合计	
					数量/个	比例/%
实际生活水平明显高于一般生活水平	2	7	2	4	15	63
拥有高档消费品或不动产	2	2	0	5	9	37
有劳动能力者不劳动或不耕种	2	11	2	8	23	96
违反计划生育政策	1	5	0	6	12	50
不参加公益性劳动	0	1	1	4	6	25
赌博、吸毒、非法婚姻、非法收养等	0	7	0	5	12	50
不履行法定赡养扶养义务的	0	3	0	2	5	21
未如实申报或拒绝家计调查的	1	3	2	5	11	46

村低保实际上已经和正在成为一种治理工具,这既违反了农民低保权的实质内涵,也缺乏人道主义精神。对这些问题的解决,应当依靠其他法律制度,而不能使农村低保负担不能承受之重。再次是程序性标准,主要表现为低保对象有配合家计调查的义务。这一标准是农村低保制度运行的当然内涵,也是程序正义的必然要求,但置于法律责任部分在逻辑上应更加妥当。公益劳动标准的比例较低,其原因是该标准主要存在于城乡低保一体化的地区,适用的主要对象是城市居民,而在农村并不突出。资产标准虽然在文本反映中比例较低,但由于农村低保多采用民主评议制度,实际上该标准发挥了很大的作用。如有些地方采用"一看二听三查四问"的方式进行家庭经济情况调查,"一看"即主要看其家庭资产[2],这既是低保工作人员的有效经验,同时亦反映出低保程序的随意性。因此,应当对资产标准条款进行认真研究。如英国在普遍性收入支持项目中引入资产因素,强调救助对象首先自救以防止其产生福利依赖和懒惰倾向,但同时也应当考虑为其发展预留物质基础,这就需要认真研析适合当地经济情况的"度"。在农村低保基层工作人员业务素质普遍不高的情况下,赋予过多的自由裁量权将加大侵害低保申请者生存利益的风险。

(三)低保标准的比较分析

最低生活保障标准的确定是农村低保制度的核心环节,直接关乎低保对象规模的大小、最低生活水平的高低和最低生活保障待遇的多少。低保线的制定主体是省、市、县(区),测算依据包括衣食水电等费用,动态调整的参考因素包括生活必需品价格和当地生活水平。秉承这一指导精神,地方规范性文件在法律规范的表达方式和内容上既有共性,又具有自己的特性。

虽然针对地方立法文本进行分析,其样本数量有一定局限,但基本上代表了地方规范性文件的普遍做法。第一,在采用章条式的立法文本中,各地倾向于专章规定。但从低保标准合并规定的对象看,包括保障对象、保障资金、家庭收入计算等,在逻辑上较为混乱。第二,鉴于《城市居民最低生活保障条例》的示范作用,仍有较多的地方立法文本采用条款式。

从地方规范性文件关于农村低保标准的内容看,各地的做法同中存异。

第一,确定和调整低保标准的特殊做法。(1)"比例法"。这种做法大致可以分为三种:①"双挂钩法",亦可称为"最低工资法",即根据城市低保标准和最低工资标准的一定比例来确定农村低保标准。杭州市要求,城市低保标准"应不低于当地上年企业最低工资标准的40%",农村低保标准"应不低于当地城镇居民最低生活保障标准的60%"[①]。②"人均纯收入法",即按照农村人均纯

① 《杭州市城乡居民最低生活保障实施办法》,第八条。

收入的一定比例确定低保标准。如江苏省规定,农村以县(市)为单位,按照当地上年度农民人均纯收入20%~25%的比例确定当年低保标准。③"人均消费支出法",即按照农村居民人均消费支出的一定比例确定低保标准。如大连市规定,低保标准按照上年度农村居民人均消费支出的30%~35%比例确定。"比例法"将低保标准的确定和自然增长机制连接起来,简单明了,便于计算,能够实现低保标准的自然增长。(2)"直接规定法",即在规范性文件中直接规定统一的低保标准或者分区域规定低保标准。如西藏直接规定首次低保标准为800元,合肥市对三县农村和城区农村作出区分并分别规定了683元和800元的标准,这种做法看不出与城市低保标准、最低工资标准、人均纯收入等指标之间的关系,而且在规范性文件中进行规定使其很难进行经常性的调整,即使调整也影响了规范性文件的稳定性和严肃性。(3)"授权法",地方政府或者授权下级人民政府根据原则性要求制定当地低保标准,或者授权其自行确定但不得低于一定的标准。前者主要是上级人民政府对低保标准的制定程序、参考要素和动态调整机制作出原则性规定,大部分地区采取了这种形式。如太原市规定,农村居民最低生活保障标准由各县(市、区)自行确定。后者是在授予标准制定权的同时,提出限制性要求。如陕西省规定,农村低保标准由市县人民政府制定,但不得低于省政府确定的指导标准;黑龙江省规定,全省农村低保标准原则上不低于国家确定的绝对贫困标准线①。这种做法把标准制定权和调整权授予下级人民政府,有利于各地根据其实际情况提出较为科学合理的标准,但同时也把问题踢给了下级人民政府。地方人民政府在制定低保标准时采用的方法也因而五花八门,如市场菜篮法、恩格尔系数法、国际贫困标准法、生活形态法等[3]。(4)"CPI法",即低保标准根据若干参考要素制定,其调整按照事先确定的期间适时调整,但根据物价涨幅通过发放临时物价补贴来实现低保标准的增长。如珠海市规定,按照低保家庭所需基本商品和服务需求,结合市场价格变动情况确定低保标准基数,并根据当地居民平均收入、最低工资标准、物价指数等指标每两年调整一次。低保标准实施期间,由于物价涨幅过高使低保金不能维持低保对象基本生活时,政府向低保对象发放临时物价补贴②。

第二,以低保标准为基点实施分类施保。农村低保的部分地方规范性文件规定了实施分类施保,即针对不同类别的低保对象给予不同的低保待遇。大致包括以下几种做法:①在低保标准内,全额发放与差额发放相结合。这种做法较为普遍,包括两种形式:第一种形式是对无收入的农村居民按照保障标准全额发放,对有收入农村居民按照低保标准实行差额发放,如石家庄、唐山、宁

① 理论界在围绕低保线和贫困线是否一致问题上,有两种不同的观点。第一种观点认为,贫困线亦称最低生活保障线,最低生活保障线在本质上是贫困线,即二者是一致的,农村低保线的确定完全可以按照贫困线的确定方法进行。第二种观点认为,贫困线和低保线并不完全一致。贫困线是制定低保线的重要参考依据,但贫困线是界定贫困与否的标准线,而低保线则是确定是否给予救助的标准线,原则上低保线应当高于或等于贫困线。参见参考文献[3-5]。

② 根据《珠海市最低生活保障实施办法》第四章规定:(1)发放临时物价补贴的条件:①当居民消费价格总指数连续3个月平均增幅≥5%且食品类价格指数连续3个月平均增幅≥10%时(同比增长),发放临时物价补贴。距新低保标准实施不满3个月的,不再发放;②国家和省要求对低保对象发放临时物价补贴。(2)临时物价补贴采取一次性方式发放,补贴金额为月临时物价补贴标准×3。其计算方法为:①当食品类价格指数连续3个月平均增幅≥10%且<15%时(同比增长),月临时物价补贴为当地低保标准的10%;②当食品类价格指数连续3个月平均增幅≥15%时(同比增长),月临时物价补贴为当地低保标准的15%。(3)临时物价补贴由市民政部门根据发放条件,商财政部门确定补贴标准并报市人民政府批准后实施。区相关部门应自市人民政府批准实施之日起10日内将临时物价补贴发放给低保对象。

波等地。第二种形式是对特殊人员实行全额发放,对其他人员实行差额发放。如安徽省规定,对三无人员按低保标准全额发放,大病重残、单亲困难家庭按略低于低保标准发放,遭遇天灾人祸或其他原因造成家庭生活特别困难的按低保标准差额发放。②在第一种形式的基础上,特定人员可以超出标准享受低保待遇。如南宁市,符合农村低保条件的有证残疾人可以提高本人享受低保金总额的10%,符合计划生育条件的低保对象可以提高其家庭享受低保金总额的10%,家庭成员患有重大疾病的低保对象可以提高当年起家庭享受低保金总额的10%。③在第一种形式的基础上,分档发放。此时的低保标准仅具有识别救助群体的功能,而不具有作为发放依据的作用,如鞍山、抚顺、甘肃等地。④根据家庭规模和低保对象类别实施分类救助,其典型代表为珠海市。根据珠海市的做法,首先,区分了A、B、C三类低保对象和I、II、III、IV四类家庭规模;其次,确定三类低保对象增发救助金额的水平为按低保标准的50%增发、按低保标准的20%增发、按家庭人均收入低于当地低保标准的差额确定救助金额三种做法,并设定四类家庭规模系数分别为1、0.85、0.8、0.75;再次,按照公式计算以家庭为单位的低保救助金额,其公式为:(当地低保标准×家庭人数-家庭收入)×家庭规模系数+低保对象分类增发救助金额。珠海市的做法比较充分地考虑了不同家庭规模和不同低保对象的实际特点,采取了较为科学的分类施保方式,值得借鉴和推广。

(四)低保资金运行的比较分析

根据国务院2007年通知,我国农村低保资金采用"地方负责、中央补贴、社会资助"的三方筹资模式,即农村低保资金的筹集以地方为主,中央财政对财政困难地区给予适当补助,鼓励和引导社会力量为农村低保提供捐赠和资助。

1. 资金来源问题

农村低保资金来源是构建农村低保制度的核心环节和关键点,而农村低保资金来源的关键点在于地方财政承担资金责任的主体及各级财政之间的分配比例。根据对各地情况的分析,大致存在三种做法:

第一种做法是省、市、县财政按比例分担,省财政投入为主,地方财政配套为辅。大致包括几种形式:①省、县两级财政按比例负担。如江西省《关于建立农村居民最低生活保障制度的实施意见》规定,"农村低保所需保障资金,由省、县两级财政按照8:2的比例负担";②省、市、县按比例共同负担。《西藏自治区农村居民最低生活保障实施办法(试行)》第19条规定,"低保资金实行分级负担的原则,即自治区(包括中央补助)承担80%,地(市)承担10%,县(市、区)承担10%";《安徽省农村居民最低生活保障暂行办法》第十八条规定,"实施农村低保所需资金由省与市、县(区)财政共同负担",但区分不同情况,"老省辖8市所辖区原补助基数不变,新增部分由市(区)财政承担,其他76个县(市、区)按7:3比例分担";《青海省人民政府关于建立农村牧区居民最低生活保障制度的意见》规定,省财政按照地区不同分别承担80%、85%、90%。

第二种做法是市、县、乡财政负担为主,省财政通过奖励或补助方式承担部分资金责任。这又包括几种方式:①以奖代补式。如江苏省规定,省财政设立省级农村低保专项调剂金,对财政较为困难的经济薄弱地区给予适当补助。省补资金的安排将与地方农村最低生活保障工作实绩及最低生活保障资金安排情况考核挂钩。②因素分配方式,即以地方财政为主,省财政参照某些因素予以适当补助。天津市、辽宁省、吉林省、浙江省、海南省、四川省、新疆维吾尔自治区等绝大部分省份采取了这种模式。

第三种做法是市、县、乡财政共同负担。具体地讲,包括几种形式:①市、县财政分担。②完全由县(区)财政负担。如北京市和深圳市规定,农村低保资金由区县财政负担,列入区县政府财政

预算。③由县乡两级财政分担,市财政进行适当补助。④村集体与各级财政共同负担。绝大部分地区村集体原则上不承担资金责任,个别地区要求村集体承担一定责任。

2. 资金管理问题

关于资金管理,各地的规定和做法较为一致。首先,专项管理。其具体做法是:①将农村低保资金计入统一的财政预算科目。如福建省规定,各级财政列入预算的农村最低生活保障资金,纳入"农村社会救济"科目(2008 年政府收支分类科目设了"农村最低生活保障"项)。②有些地方要求财政部门将农村低保资金实行专户储存。其次,专帐核算。从各地的经验看,其具体做法是:地方各级财政部门按照社会保障基金财政专户管理的有关规定,设立"农村最低生活保障资金收入"、"农村最低生活保障资金支出"、"农村最低生活保障资金结余"等科目及明细分类账,并对各项来源的保障资金收入和支出试行转账核算。年度终了,农村低保资金的利息收入一次性转为农村低保资金[6]。

3. 资金发放问题

各地对此的做法也较为一致,即适应国库集中支付制度改革的要求,推行社会化发放,通过代理金融机构直接发放到户。

三、政策建议

低保制度最早是地方政府的发明,各地根据自己的实际情况选择了多种模式,既在中央政府的指导下逐步走向规范和统一,同时也保留了各自的特色。比较和吸收这些有益的地方性经验,对于制定统一的农村最低生活保障法律规范,具有极其重要的启示和借鉴作用。

(一)加快农村最低生活保障制度的立法与配套改革,推进城乡一体化进程

1999 年 10 月 1 日正式颁布实施的《城市居民最低生活保障条例》,标志着我国城市农村低保制度的建立,农村低保法律制度的建立也已经迫在眉睫,只有通过制定统一的农村低保法律制度,才能保证各地农村低保工作走上有序的道路,这是社会主义经济发展的需要,是社会主义新农村建设的需要,也是低保城乡一体化进程的需要。只有依法行政,农村低保工作才能顺利实施。

(二)合理确定低保对象

从各地的实践经验看,合理的界定低保对象,才是真正体现农民低保权的内在涵义。有些地方立法文本在界定低保对象时将有无移动电话(大连)、使用摩托车或计算机等非生活必需品等情形纳入到消极条件中,这实际上剥夺了低保对象融入现代社会、共享文明成果和通过发展摆脱贫穷的权利。国家应该依据定量的方式界定低保对象,做到"应保尽保"。

(三)制定科学的保障标准

制定低保标准一定要考虑我国的国情,按照既要保障贫困居民基本生活,又要克服其依赖思想的原则,从各地区农村居民的最基本生活需求、地区经济发展水平、物价水平、消费水平和财政承受能力出发,确定和调整最低生活保障线。最低生活标准在不同的地区之间可以存在差异。同时,在制定低保标准时,应当处理好几个问题:第一,要与整个社会生产力发展相适应;第二,必须坚持公平与效率相结合;第三,农村社会保障要坚持普遍性与选择性相结合;第四,坚持低标准起步原则。

(四)加强保障资金的管理,拓宽资金来源渠道

能否在农村真正建立起最低生活保障制度,最大的难点在于资金的筹措。农村低保资金在来源上包括财政预算资金和社会捐助资金,原则上低保资金应该来自于财政,通过各级政府来筹措。同时,可以吸收经济组织、团体及个人捐助,筹集保障资金,或动员社会力量,通过有奖募捐,发行

福利彩票等形式的社会福利活动筹集低保资金[7],又或在农村建立群众互助合作性质的经济组织,通过群众的互帮互助,筹集和积累救济扶贫资金[8]。在管理上主要是专项管理、专帐核算、专款专用和严禁挤占挪用,在发放上主要是通过金融机构的社会化发放实现国库集中支付。

在制定农村低保法律制度中,除了上述关键点可以借鉴外,还有家庭收入核算问题,低保运行程序等也值得立法者借鉴。

参考文献:

[1] 洪大用. 如何规范城市居民最低生活保障标准的测算[J]. 学海,2003,(2):126.
[2] 长青市民政局. 长青市民政局一看二听三查四问做好低保入户调查工作[EB/OL]. (2010-04-13). http://www.jnmz.gov.cn/NewsHtml/2010_04__13/2010041311172969231.shtml.
[3] 唐　钧. 确定中国城镇贫困线方法的探讨[J]. 社会学研究,1997,(2):64.
[4] 顾东辉. 小康社会的最低生活保障线[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2003,(2):6.
[5] 左　菁. 中国农村社会保障法律制度创新研究[M]. 厦门:厦门大学出版社,2007:254-255.
[6] 民政部社会救助司,财政部社会保障司. 农村最低生活保障制度工作读本[M]. 北京:中国社会出版社,2009:143-144.
[7] 张春霞. 对我国建立农村最低生活保障制度的某些思考[J]. 牡丹江师范学院学报,2005,(6):12.
[8] 陆　迁. 建立农村最低生活保障制度的几个问题[J]. 乡镇经济,2003,(7):8.

Comparison of Legislative Texts on Local Rural Minimum Living Allowance

ZHANG Jing
(*College of Law, Anhui University of Finance and Economics, bengbu* 233030, *China*)

Abstract: Presently, the legislation of rural minimum living standard shows the non-existence of central and some local legislation at the same time. However, the utilization of legal resources in local legislation is not high, only about 29.6%, especially from 2004 to 2005. This reflects the differences on the maturity and normalization of the local system construction. It also shows the diversity and complexity of the institutionalization of the rural minimum living allowance. From the point of view of legal system, the integrity of urban and rural of local legislation occupies only 14.8%. The quantitative identification of minimum living standard for rural residents takes about 70.8%, but also with different connotation and conditions. On the standard of minimum living cost, some regions take different approaches, such as double conditions approach, per capita income approach, per capita consumption expenditure approach, direct provision approach, authorization approach and CPI approach and so on. On the source of funding, the sample of local legislation uses a variety of modes. After the analysis of local legislation sample, the paper proposes to speed up central legislative process and normalizes the local legislation on the object identification, standard determination and fund utilization.

Key Words: rural minimum living allowance; local legislation; object of rural minimum living allowance; rural minimum living standard; fund utilization