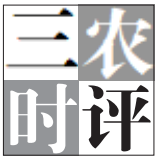


统一最低生活保障标准助推城乡一体化发展

□□ 党国英



近年来,国家连续出台多项推进城乡居民权利平等的重大举措,对消除城乡二元结构、促进城乡社会经济一体化发展具有深远意义。继社会养老保险制度、社会医疗保险制度实现城乡统一之后,近期国家又颁布了《国家基本公共服务标准(2021年版)》,其中对最低生活保障这项重要公共服务不再给出城乡之间的不同标准。今年6月,国家民政部印发《最低生活保障审核确认办法》,更加明确了城乡统一的最低生活保障审核确认的基本规定。至此,我国城乡统一的社会保障体系基本形成。

作为国家重要公共服务项目的社会最低生活保障制度,能否终结城乡差异性安排,涉及较大公共财政支出比重,与众多人口的利益相关联,对施政的社会公正目标有重大影响,备受社会关注。新出台的最低生活保障政策一举实现城乡一体化制度安排,具有重要意义。国家公共服务的本质在于让全体公民共享国家提供的公共利益。由于多种历史原因,过去国家向社会提供的公共品在城市与乡村之间形成了巨大鸿沟,伤害了农民利益。消除城乡公共服务鸿沟,让农村居民与城市居民同样享受公共服务,是国家服务职能回归本质的公正之举。

改革开放以来,我国城乡经济关系发生了很大变化,完成最低生活保障制度的城乡统一目标具有紧迫性。由于人口在城乡之间的流动,真正的农业从业人口占总人口的比重越来越低,将居住地作为公民身份识别信息并施以管理与服务的差异性对待,已经不合时宜。我国的改革在很大程度上紧扣这一制度弊端展开,其中社会保障制度的城乡一体化改革是推进最难的一个方面。国家在户籍登记制度方面取消城乡壁垒后,最低生活保障制度维持城乡差异不得不依据乡村居民的“集体经济组织成员”身份,使这个身份成为一种“隐性户籍”,也使户籍登记的城乡一体化改革的意义大打折扣。仅从制度设

作为国家重要公共服务项目的社会最低生活保障制度,能否终结城乡差异性安排,备受社会关注。新出台的最低生活保障政策一举实现城乡一体化制度安排,具有重要意义。消除城乡公共服务鸿沟,让农村居民与城市居民同样享受公共服务,是国家服务职能回归本质的公正之举。

计架构上看,国家在完成社会养老与医疗保障制度的城乡一体化目标以后,社会最低生活保障制度的城乡统一便成为这一领域改革的最后难题。这个门槛一过,国家社会保障体系将不再有明显体现城乡差异的制度安排。

最低生活保障制度的变革,也是我国农村扶贫工作向城乡统一的低收入人群扶助制度转化的重要条件。我国宣布全面建成小康社会、完成脱贫攻坚目标任务,需要以很多扶弱济困政策继续跟进为条件,其中最低生活保障制度是非常重要的兜底性条件。按官方数据推测,目前纳入我国农村最低生活保障制度所支持的人数超过了我国2020年脱贫攻坚政策的目标人群,这说明目前农村最低生活保障的标准已经高于脱贫标准。实行新的城乡统一的最低生活保障审核确认办法以后,保障水平将更显著高于此前农村脱贫标准。可以乐观预期,此项变革将保证我国农村扶贫制度成功转型为城乡统一的低收入人群扶助制度。

新的最低生活保障审核确认办法,将加快我国社会关系由传统到现代的转变进程。传统社会的一个重要特征,是依靠宗法关系对宗法共同体的某些贫困个体给予帮助,这种帮助对于匡正社会风气、增进社会和谐不无意义,但对于一个社会实现更大程度的平等、鼓励个人独立自由发展却有一定负面影响。受惠于小共同体的个体,不得不对小集体的主导势力产生依附,其行为可能会因小集体的好恶而偏离社会规范。通过国家力量,并借助国家所倡导的文明价值准则,对低收入

人群进行帮助,有助于受益者建立与社会文明准则相契合的个人行为准则。依托全社会的保障制度,获益者不易受类似“报恩”准则的羁绊,使社会互济突破“熟人社会”范围,抵达无边界的“陌生人社会”,形成对人性的普遍尊重,具有根本性意义。此次国家发布的最低生活保障审核确认办法对家庭成员的认定以及对各种转移性收入的认定,应有助于改善社会关系,敦化社会风尚。

此次最低生活保障审核确定办法对于解决既往相关政策执行中的一些具体问题,也有积极作用。农村低保政策在执行中屡屡出现村干部“选人唯亲”的问题,为农民群众所诟病。对此,新出台的办法定重申县级以上人民政府民政部门负责最低生活保障的审核确认工作,乡镇人民政府(街道办事处)负责最低生活保障的受理、初审工作。办法还规定,已经受理的最低生活保障家庭申请,如果涉及与村(居)民委员会成员有近亲属关系的,乡镇人民政府(街道办事处)应当单独登记备案,以方便核查。实践中有的村庄盗用了农民的家庭账户,把国家低保资金当成了少数干部的“小金库”,新的办法针对类似问题规定村(居)民委会相关工作人员代为保管用于领取最低生活保障金的银行存折或银行卡的,应当与最低生活保障家庭成员签订书面协议并报县(市、区)人民政府民政部门备案。

从未来发展趋势看,城乡最低生活保障制度还有进一步完善的可能与必要。

首先,最低生活保障制度作为一种具有综合性很强的公共服务支出,目前只是

从社会平均生活支出上确定了一个底线的保障水平,没有考虑一些特殊情形下的高昂生活支出问题,使一些家庭可能在得到最低生活保障支付以后仍难以解除生活困难。此次发布的办法虽然规定,对获得最低生活保障金后生活仍有困难的老年人、未成年人、重度残疾人和重病患者,政府要采取必要措施给予生活保障,但因为这些补充性救助也多是定额补贴,不免发生总体保障程度不足的问题。今后需要加强各项保障政策的匹配衔接,使低收入人群尽量无遗漏地达到最低生活保障水平。

其次,最低生活保障制度的实施还可以考虑通过技术性改进,以确保社会平等目标实现的同时,也能兼顾经济效率的增进。从国际经验看,国家所实施的保障平等目标的政策有可能对经济效率的增进发生负面影响。例如,在某些条件下,政府对家庭的转移支付达到一定水准后,有可能降低劳动年龄人口的就业意愿,从而减少市场上的劳动力供应。如果能实行类似“负累进所得税”方案,即在一定阈值内劳动者获得工资报酬后可以从政府得到补贴,则可以使领取政府补贴的劳动年龄人口更愿意进入劳动市场。最低生活保障制度下的具体实施可以按类似方法予以改进。

最后,最低生活保障制度的具体落实也可以在形式上作出更有意义的探索。最低生活保障制度不可能用来支持较高的消费目标。从观察看,有的享受低保的城市居民对惰性消费有相当的依赖性,有的农村居民虽然属于低保户,但仍然有可观的人情消费。在这些情形下,想必当事人会牺牲其他方面的必要消费,例如牺牲底线的食品消费,这对当事人的健康十分不利;如果是未成年子女的家庭,则对青少年身心发育十分不利。为此,可以探索用免费食品券来全部或部分地替代低保现金支付,使这些家庭能够得到必要的食品营养保障。类似这样的办法更符合最低生活保障制度建立的初衷。



从“让老百姓幸福就是党的事业”“以造福人民为最大政绩”到“让人民生活幸福是‘国之大者’”,习近平总书记的系列重要论述传递出中国共产党人民至上的执政理念。乡村治理是国家治理的基石、乡村振兴的构件,必须走中国特色社会主义乡村善治之路,建设充满活力、和谐有序的乡村社会,不断增强广大农民的获得感、幸福感、安全感。

熟人社会、人情交往与农民幸福感

费孝通先生提出的“差序格局”论,刻画出资理结构的重要特征。正是基于“差序格局”,才生成以亲缘和地缘为纽带的关系型乡村治理体系。传统村落所特有的社会资本对于维护村庄秩序的传统,是值得重视的制度遗产。在以血缘、地缘为基础的社会网络和由此生成的信任机制中,能够产生情感支持(如尊重和关爱)、工具性支持(如互助和分担)、信息支持(如共享和交流)、评价性支持(如肯定和鼓励)。由此所形成的非正式功能性作用,有助于提高农民抵御风险的能力,增强其安全感和自信心,强化对未来生活的积极预期并增进幸福感。

但由于人具有强烈行为决策的自我中心性,达成长期合作往往面临着机会主义行为动机的挑战。信任机制的建立要求交易空间的封闭性,且关系的维护面临高昂的交易费用。在反复的博弈中,人们逐步掌握了用传统观念组织社会、用强制控制社会、用市场调节社会等多种促进合作的方式。但传统、强制与市场三类机制有着不同的运行特征,在协调人与人的关系秩序中,并不能一致性地增进人们的幸福感。首先,传统观念能够维护社会稳定,既为集体行动提供合理性辩护,又为个人行为提供规范性约束。但是,村庄的开放与人口的流动,不仅会改变人们的认知体系,也会改变人们的行为规范及其福利函数。其次,作为共同体行动,村落人情互动难以脱离现实权威,宗族组织多为乡村社会的“治理单位”。由此,村庄中占优势地位的宗族可能获得资源支配权,从而侵占公共或他人资源。而处于劣势宗族之外的村集成员则可能产生相对“剥夺感”,造成幸福感损失。再次,对外部市场机会的利用与人力资本高度相关,而人力资本属于个人,具有高度的异质性。这使得人力资本相对欠缺的群体在市场机会竞争中表现出劣势,产生机会不公平的判断与相对“剥夺感”,从而损伤其幸福感。因此,必须重构乡村治理机制,扬长避短地增进农民的幸福。

产权明晰、治理转型与农民幸福感

农地作为村庄集体成员最为重要的生产资料,其产权结构直接决定着村庄治理的有序性。农地确权颁证之前,一是存在土地使用规则的不确定性,使得地权归属模糊;二是存在法律的不完全性,难以囊括所有土地权益类型和情境,使得村庄交易的“关系型”治理格局占一定地位。

我国农村普遍推进的土地承包经营权确权登记颁证,从2009年起试点实施,到2018年基本完成。农地确权的本质是产权界定,由此而明确划清农户之间的地权边界,强化农户农地产权的法律保护。农地确权诱导产权实施尤其是产权交易的重要转换,具体来说:一是弱化社会网络关系。农地确权赋予农户具有排他性的地权,从根本上改善了农户地权安全性与稳定性,传统的以村社集体或村落网络关系保护地权的努力将得以弱化。同时,确权所赋予农户的长期稳定的地权关系将强化农地的社会保障与失业保障功能,降低农民个人和家庭的社会风险,并进一步弱化农户基于风险防范的人情往来和社会网络关系维护。二是改变地权博弈关系。农地确权的基本赋权单位为农户。农户作为独立的产权主体,决定了该农户之外无论亲疏远近的其他主体均被排除在外,并且农户的地权受到法律保护,农户之间交易行为的隐性契约关系和村社集体的传统社会价值将失去存在基础,从而诱发农村治理“差序格局”和基于亲缘地缘维系的传统治理体系的撕裂与瓦解。三是强化农户的经济理性。农地确权旨在赋予农民更加充分的土地剩余索取权与控制权,激活农村要素市场,实现农民增收。这意味着,农地确权的政策努力势必强化农民的经济人属性并诱导产权交易的市场化,市场文化和经济思维将逐渐取代传统的非正式社会安排。营利性行为倾向将取代义利性行为取向而在交易活动中发挥主导性作用,农户的目标函数也将从风险最小化转变为收益最大化。

农地确权颁证制度不仅能够有效激励长期投资与生产性努力,改善资源配置效率,而且能够有效诱导农村要素市场的生成与发育。进一步地,由人地关系松动所引发的要素流动,使得农民获得更多的非农就业机会和更大的经济增收空间。可以判断,在地权明晰和稳定的制度环境中,产权交易的市场化契约关系,将诱导“契约型”交易秩序并重构村庄治理体系,同时也将通过赋权农民、增加其生存和发展的选择空间而增进其幸福感。

基层民主、村民选举与农民幸福感

政治参与是促进民主、正义与公平赋权的关键因素。既有研究表明,人们能够从政治参与中获得积极的心理感受,从而增进幸福感和获得感。原因在于:第一,政治参与能使个体获得组织人脉、识别资源和制定实现目标之策略的经验;第二,政治参与促使个体感到更强的能力感和更少的疏离感,从而缓解沮丧、悲伤的负面情绪和心理压力;第三,政治参与赋予个体直接问责和监督当权者的权利,从而表这个体政治诉求与价值偏好。

中国的村庄民主具体包含民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个方面,其中选举制度是村庄民主的核心。但随着工业化和城镇化的不断推进,村庄的开放尤其是农业劳动力大量的非农转移使村民选举出现了重要的变化。一是自发性参与意愿下降,即长期脱离乡村的生活使得村民对选举的重视程度降低,或随意放弃选举权,或因弱利益关联性而产生投票的随意性;二是更多地关注公共福利的改进,村民在参与投票中不仅关心自己的利益,更期望选出能为所有村民带来公平正义的候选人和真正有能力带领全村人致富的候选人。

基于中山大学“中国劳动力动态调查”数据的实证分析表明,农民参与村庄选举投票对其幸福感有显著的促进作用,但这种促进作用主要表现在低收入农民群体中。处于相对贫困状态的低收入农民群体对基层民主和制度公平的敏感度更高,村庄选举制度及其改进能够有效增进这一群体的幸福水平。由此表明,即使不能快速提高农民群体的收入,即使存在相对收入差距,赋予低收入农民以民主权利,鼓励其积极参与村民选举,依然能够有效增进农民的幸福。因此,提升农民幸福感,必须加快形成共建共治共享的乡村治理格局,并把农村基层党组织建设成坚强战斗堡垒,为乡村善治提供组织保障。

促进乡村善治的基本策略

赋权农民,强化农民的土地财产权与基层民主权,推进乡村治理体系的现代化转型,是增进农民幸福感的重要路径。必须把乡村治理作为乡村振兴的有力抓手,健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的农村基层治理体系。

第一,鼓励自治。赋予农民民主权利,在村庄公共事务决策上广泛听取村集体成员意见,调动其参与村庄事务决策的积极性。特别要重视鼓励处于相对贫困状态农户的自治参与,以弱化其绝对收入相对不高的局限,并增进其幸福感。坚持农民在村庄自治中的主体地位,通过提高农民主动参与村庄公共事务的积极性,形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局,将有效聚合农民对公共事务与公共福利的现实关切。

第二,推进法治。推进产权明晰与稳定的法制化,诱导产权实施及其交易的契约化,由此形成的市场化逻辑将成为村庄治理现代化的核心线索。目前已完成的农地确权实现的是产权界定,而真正能够有效激活地权交易市场的是产权实施。未来要通过交易制度创新,从产权实施方面盘活地权,挖掘农村土地的资产价值,释放产权改革的制度红利,在增加农民财产性收益的基础上,提升农民幸福感。

第三,贯穿德治。德治是自治和法治的基础,应当贯穿于乡村治理体系转型的始终。由地权法制化、契约化与市场化所推进的村庄治理结构的转型,在打破原有传统治理体系的同时,可能诱发村庄善治成本增加的潜在风险。因此,村庄秩序的形成、维护与治理,仍需动员传统的组织资源与道德力量,利用熟人社会中的声誉机制、诚信机制和道德机制加以规制,从而构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

(罗必良,华南农业大学国家农业制度与发展研究院教授、长江学者;张露,华中农业大学经济管理学院教授)

征稿启事

各位读者,本版长期面向社会征稿,欢迎各界人士针对三农时事热点踊跃来稿论,稿件请勿一稿多投。来稿请发:nmrpbinqun@163.com

在乡村治理中增进农民幸福感

□□ 罗必良 张露

近年来,一些标榜潮流与“健康”的电子烟,在年轻人中走红。在售卖中,国家明文规定各类市场主体不得向未成年人出售电子烟,但部分电子烟却在向未成年人群体渗透。向未成年人售卖的原因五花八门,部分是因为不同店铺对未成年人购买电子烟的管理松紧不一,给了部分未成年人“可乘之机”,还有一些超市便利店“暗藏玄机”,将电子烟品名标注为“雾化棒”“雾化器”等,混淆视听。而且,一些个人微信卖家仍伺机在网上进行电子烟交易。烟草中含有的尼古丁极易造成上瘾,对大脑发育有害,因此必须禁止向未成年人出售烟草。近年来,我国对电子烟的管控不断升级,但还有一些人在顶风作案,致使电子烟还在继续侵害着未成年人健康。因此,必须加强对电子烟售卖的监管,加大对向未成年人销售电子烟等此类违法行为的打击力度。

这正是:
花里胡哨电子烟,违法售与未成年。
影响发育易上瘾,坚决打击强监管。
文◎铁锤



河南洪涝灾害对我国农业保险发展的启示

□□ 王克

7月中旬以来河南持续暴雨引发的特大洪涝灾害牵动人心。日前,灾情已基本结束,灾后重建和生产生活秩序恢复工作陆续展开,灾后农业生产恢复和补种改种是当前重点工作。人们在弥合灾难伤口的同时,也在思考和总结这次特大洪涝灾害给我们带来的教训和启示。那么,作为近年来国家高度重视,并在我国获得快速发展的农业生产风险管理工具,农业保险发展又能从此次河南洪涝灾害和灾后重建中得到哪些启示呢?笔者分析后认为至少有四点。

第一,要继续高度重视并推动农业保险等现代风险管理工具的发展。随着全球气候变化的加剧,极端气象事件和重大自然灾害变得更加频繁,迫切需要我们不断提高经济社会发展的韧性和抗风险能力。对于已参保农户来讲,农业保险在其灾后恢复生产中发挥了积极作用,突出体现在理赔速度方面。例如,中原农险对扶沟县曹里乡1052万元的理赔款是河南省涉农保险赔付第一单,从查勘到账,受灾农户不超过24小时就拿到了理赔款,及早获得赔偿对于受灾农户来讲显然更有利于灾后恢复生产。同时,公开资料显示,截至7月28日河南保险行业共收到农险报案9452件,估

损金额2.96亿元,达到了省财政目前已下发农业生产救灾资金(4.8亿元)的60%,成为河南省恢复农业生产的重要资金来源。

第二,农业保险应坚持“扩面、增品、提标”的发展方向。尽管河南此次洪涝灾害农业保险的估损金额达到了2.96亿元,但和笔者估计的河南农作物灾害损失70亿元(截至8月3日,全省农作物受灾1470万亩,其中成灾970万亩,绝收570万亩。按照国家相关部门制定的因灾减产10%以上为受灾,因灾减产30%以上为成灾,因灾减产80%以上为绝收的灾情统计标准,假定每亩作物产值1000元,估计河南此次洪涝灾害造成的农作物经济损失在70亿元左右)相比,占比仅为4.2%。一个重要原因是,为响应中央调减“镰刀弯”地区玉米种植面积的政策,河南省于2017年取消了玉米保险的保费补贴,之后年份河南玉米保险覆盖率微乎其微,而玉米是河南秋季作物的主要品种,近年来播种面积占比都在75%以上,此次灾害发生时规模巨大的玉米并不在农业保险保障范围之内。因此,为提高河南农业保险的损失补偿能力,需要将玉米等大宗农产品保险纳入政策性农业保险体系,给予必要的财政补贴,提高其保险覆盖率。对于全国其

他地区来讲也是如此,首先要大力推动农业保险“扩面”和“增品”,解决农业保险“从0到1”有没有的问题,然后不断提高农业保险保障水平,解决“从1到10”保障不足的问题。

第三,应建立区分常规风险和巨灾风险的分层次的农业保险供给体系。常规风险和巨灾风险具有不同的风险属性,前者具有发生概率中等、损失程度一般在可接受范围之内的特点,而后者具有发生概率低、灾害损失特别重的特点。此次河南洪涝灾害的重大灾害发生概率非常低,如果不进行风险分层,则保险公司收取的保费中将有一部分是为应对小概率事件灾害赔付而收取的“准备金”,这部分资金有可能是数年甚至数十年不会动用的,这显然是不经济的,这也是超赔再保险中通常设有赔付率上下限的原因所在,同时,财政资金补贴的农业保险如果常年赔付率处于较低水平,在实践中恐怕也是难以实施的。因此,建议将农业灾害风险划分为常规风险和巨灾风险,前者由现有农业保险进行管理,设置赔付上限以降低保费,而后者则采用单独的巨灾保险进行管理,可依据降雨量或干旱指数等指数保险的形式运营以降低经营成本和保费。

第四,应研究设立单独的国家洪涝灾害保险制度。洪涝是我国第二大灾害因子,是南方许多省份的主要风险来源。和干旱、冷害等其他灾害相比,洪涝灾害具有“流动性”,即洪涝灾害会沿着河道由上游传导至下游,而且很多时候为了保障下游大城市和重要设施的安全,国家会向泄洪区泄洪,导致泄洪区的农田大面积受灾。例如,媒体报道,截至7月22日8时河南省有66座大中型水库超汛限水位,昭平台、鸭河口等6个大中型水库泄洪,这些水都流向了淮河流域,给安徽防汛造成压力;另外,鹤壁市浚县承担了河南境内泄洪区的大部分任务,以自己县域内的良田受淹换取了其他地区的安全。对于泄洪区以及下游地区的损失,国家理应给予适当补偿。尽管目前已有国务院《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》以及财政部《国家蓄滞洪区运用财政补偿资金管理规定》对泄洪区补偿办法进行了规定,但以行政手段为主,如能借鉴美国的《国家洪水保险计划》的做法,采用政府和市场相结合的方式建立我国洪涝灾害保险制度,则有助于进一步提高财政资金的使用效益和精准性。

(作者系中国农业科学院农业信息研究所副研究员)