

内蒙古农村牧区低保制度实践研究

张 新

上海理工大学马克思主义学院, 上海

收稿日期: 2025年6月30日; 录用日期: 2025年8月19日; 发布日期: 2025年8月29日

摘 要

马克思在《哥达纲领批判》中提出, 社会总产品在进入个人分配之前, 需进行“用于社会公共服务的必要扣除”。最低生活保障制度作为社会总产品再分配的实践过程, 其顺利进行对于完善当前经济体制下的分配制度和促进地区经济发展发挥着重要作用。内蒙古农村牧区最低生活保障制度作为我国社会民生保障制度的重要内容, 其发展具有速度快、范围广、影响大等特点。新时期不断推进内蒙古最低保障制度的完善发展对于实现农村牧区低收入群体的精准覆盖, 回应市场化进程中“相对贫困”问题, 实现全体人民共同富裕具有十分重要的意义。

关键词

社会保障, 经济制度, 共同富裕, 收入分配

Research on the Practice of the Minimum Living Security System in Rural and Pastoral Areas of Inner Mongolia

Xin Zhang

School of Marxism, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai

Received: Jun. 30th, 2025; accepted: Aug. 19th, 2025; published: Aug. 29th, 2025

Abstract

Marx pointed out in *Critique of the Gotha Program* that before the total social product enters personal distribution, a “necessary deduction for social public services” must be made. As a practical process of redistributing the total social product, the minimum living security system plays an important role in improving the distribution system under the current economic system and promoting regional economic development. The minimum living security system in rural and pastoral areas of Inner

Mongolia is an important part of China's social and people's livelihood security system, characterized by rapid development, wide coverage, and significant impact. In the new era, continuously promoting the improvement and development of Inner Mongolia's minimum security system is of great significance for achieving precise coverage of low-income groups in rural and pastoral areas, addressing the issue of "relative poverty" in the process of marketization, and realizing common prosperity for all people.

Keywords

Social Security, Economic System, Common Prosperity, Income Distribution

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

社会保障是社会稳定与和谐的安全网，是现代化国家一项重要的经济社会制度，是社会进步和文明的重要标志。近年来，在党的正确领导下，内蒙古始终贯彻党的各项经济方针政策，按照构建社会主义和谐社会、实现共同富裕的要求，坚持把建立覆盖城乡社会保障摆在经济社会发展的突出位置，强化政府的社会保障责任[1]，采取了一系列战略性举措，推进了一系列变革性实践，为社会持续健康发挥了积极的推动作用。

2. 内蒙古低保制度存在的问题

在民族地区落实党的经济政策时，需坚决抵制不良行为，这既关乎国家政治和经济的健康发展，更关乎共同富裕理念的贯彻实施。尽管内蒙古为农牧区低保制度的实施制定了完备的政策，强化了监督和管理，但在实际工作中仍存在问题，实现农牧区城乡居民共同富裕任重道远。

2.1. 保障资金操作不规范

自2006年内蒙古开始实行低保以来，前几年就一直存在着列而不支、列而少支的低保资金操作问题[2]。具体表现为有的盟市由于经济发展落后，使旗县(市、区)级财政负担保障资金难以及时足额到位。一些基层工作人员对低保工作重要性认识不足，存在“资金充裕时多保障，资金紧张时少保障”的倾向。这与国家“应保尽保”、“完善全社会保障兜底网”的政策要求存在差距，可能加剧地区发展不平衡，影响共同富裕成效。有关内蒙古对于各盟、市最低生活保障资金标准如表1所示：

Table 1. List of minimum living security standards in Inner Mongolia, 2024

表1. 内蒙古2024年最低生活保障标准一览表

	城市保障标准(元/月)	农村牧区保障标准(元/月)
呼和浩特市	883	724
包头市	882	808
呼伦贝尔市	814	694
锡林郭勒盟	813	813
兴安盟	785	580

续表

通辽市	847	625
赤峰市	788	582
乌兰察布市	725	535
鄂尔多斯市	950	778
巴彦淖尔市	790	605
乌海市	903	—
阿拉善盟	1055	1055
满洲里市	877	—
二连浩特市	920	920

数据来源：内蒙古民政厅。

从图表中我们可以看出各盟市之间城市和农村牧区的最低保障资金差距较大，在城市中比例较高的为阿拉善盟，平均标准为 1055 元/月，比例较低的则是乌兰察布市，平均标准为 725 元/月；而在农村牧区中比例较高的仍是阿拉善盟，平均标准为 1055 元/月，比例较低的仍是乌兰察布市，平均标准为 535 元/月；此外，城市和农村牧区保障金差额较大的城市为通辽市，差额为 222 元。这种差距的形成，既受地区位置、经济发展水平等客观因素影响，也与保障资金管理不规范、地区执行标准不一致有关。国家为民族地区发展每年所拨的专项款数目远远超过拨给其他省、市的数目，但由于当地资金安排操作不正当，一些并不符合最低生活保障指标¹却早早地“享受”到了保障，而真正该享受低保补助的群体却无法及时获得救助，这在一定程度上影响了群众对政策的认可度。2014 年，内蒙古对低保家庭进行全面调查和复核，经调查全区参与低保的人数为 177.83 万人，其中有 13.9 万人不合格，这将近 14 万人的不合格低保领取户的存在，一方面造成了财政资源的浪费，另一方面也可能引发社会矛盾，影响基层稳定[3]。内蒙古作为我国社会主义大家庭中的成员之一，其内部各民族经济共同繁荣发展不仅可以创造出内蒙古经济快速发展的奇迹，还可以缩小地区差距，使各盟市的人民享有公平发展的机会。可见规范保障资金分配操作的行为对于当地经济发展的重要积极作用。

2.2. 低保资金筹集渠道单一

2006 年以来，内蒙古出台的《内蒙古自治区农村牧区居民最低生活保障制度实施意见》(以下称《意见》)中有关资金来源的方式有三种：第一种来源于政府，第二种来源于社会捐助，第三种来源于其它可用于低保工作的资金[4]。但在实际工作中，内蒙古各盟、市最低生活保障资金仍依赖于中央和地区财政补助。2011 年至 2017 年，内蒙古共支出城乡最低生活保障资金 412.55 亿元(如表 2 所示)，其中，中央财政补助 250.3 亿元，内蒙古财政补助 67.86 亿元，中央和全区财政出资占比为 77.1%，也就是说，全区低保对象每拿到 100 元“低保金”，其中 77.1 元是中央和全区资金而非本级财政。各盟、市低保资金如果长此以往依赖中央和地区财政，一方面会加大中央财政负担；另一方面也势必会不利于当地经济结构的优化、就业结构的完善以及资金来源渠道的拓展。再次，内蒙古有些旗县经济条件依然特别差，每年的财政收入特别少，这也是资金筹集来源单一的一个重要原因(如表 3 所示)。表中通过对比呼和浩特市两地一般公共预算收入可得出新城区每年的财政收入大约是清水河县每年财政收入的六倍左右，两地财政收入上的较大差距可能与地理位置、资源状况以及地区规划等因素有关，但这也可能导致当地失去吸引投资的机会，进而也就导致了资金筹集渠道难以拓宽等问题。可见改变低保资金筹集渠道单一的状况对

¹这里指的是年龄指标：内蒙古居民领取最低生活保障资金的年龄界限为 70 岁(五保户除外)。

于内蒙古提高低保对象补助标准、发展地区经济等意义重大。

Table 2. Expenditure on urban and rural minimum living security funds in Inner Mongolia from 2011 to 2017 (Unit: Ten Thousand Yuan)

表 2. 2011 年~2017 年内蒙古城乡低保资金支出情况(单位: 万元)

年度	合计	资金来源					
		中央财政		自治区财政		盟市旗县财政	
		额度	所占比例	额度	所占比例	额度	所占比例
2011 年	462,304	258,096	55.83%	77,346	16.73%	126,862	27.44%
2012 年	542,829	296,493	54.62%	98,210	18.09%	148,126	27.29%
2013 年	627,670	356,327	56.77%	102,264	16.29%	169,079	26.94%
2014 年	644,694	391,172	60.68%	95,320	14.78%	158,220	24.54%
2015 年	635,744	410,731	64.61%	101,117	15.91%	123,896	19.49%
2016 年	608,273	430,517	70.78%	101,326	16.66%	76,430	12.56%
2017 年	603,991	359,637	59.54%	102,971	17.05%	141,383	23.41%

数据来源: 内蒙古财政厅。

Table 3. General public budget revenue of Xincheng District and Qingshuihe County in Hohhot from 2021 to 2022 (Unit: Ten Thousand Yuan)

表 3. 2021~2022 年呼和浩特市新城区和清水河县两地一般公共预算收入(单位: 万元)

地区	2021 年	2022 年
新城区	388,692	332,835
清水河县	64,515	50,805

数据来源: 内蒙古统计局。

2.3. 低保补助标准和方式不科学

内蒙古在低保补助标准和方式上并没有严格按照家庭经济状况核对机制严格核算低保户的家庭收入,使得低保标准与补助方式之间的差额成为了自由裁量权较大的空白地带。不少地区只是按照保障对象家庭的困难程度进行简单地划分,如有重大疾病、夫妻一方丧失劳动能力、残疾程度、高龄人员、孤儿等在社会保障范围内的群体分为一、二类对象,这一部分享受的低保补助水平较高;其他因自身情况或其他原因被纳入低保群体范围的则是三、四类对象,虽然这类群体处于被保边缘,但其占比较大,尽管得到的低保补助资金不多但却使得低保救助制度变相成为了公共财政“买单”的福利政策。数据表明(使用见表 4),内蒙古农村牧区低保保障标准最高的盟市为阿拉善盟(每人每年 2096 元),最低的是通辽市(每人每年 815 元),抛开其他两类地区来看阿拉善盟和通辽市都属于二类地区,说明同一地区差距仍较大,印证了补助方式的科学性有待提升。其次,还存在低保与附加福利捆绑的现象。由于将低保户作为施政对象有着操作便利、社会效益明显等有利因素,因此很多旗县对低保户又附加了不少福利待遇,小到住房看病、医疗报销金额,大到子女上学、殡葬安置等都与低保挂钩;两个收入相差 100 元的家庭,只要低收入者被认定为低保户后,其实际享受的待遇已远远超过了“相差的”这 100 元。此外,按内蒙古现行政策,低保户家庭的学生考入大学后,全区财政将分别按照本、专科一次性给予其 4 万元和 3 万元的“贫困大学生”补助,而低保边缘户却享受不到此项补助[5]。再次,个别旗县的工作人员还存在着按照人际关系划定补助等级的情况,既影响政策公信力,也可能滋生“争保”等不良现象。可见低保补助水平和

方式不科学所带来的弊端，制定更科学合理、更具有针对性的方式对于内蒙古低保工作的进一步发展完善至关重要。

Table 4. Average security standards and rankings of minimum living security for rural and pastoral areas' destitute persons in Various Leagues and Cities in 2024 (Unit: Yuan per Person per Year)

表 4. 2024 年各盟市农村牧区特困人员低保平均保障标准及排名(单位: 元/人/年)

地区类别	盟市	平均保障标准	排名
一类地区	呼和浩特市	959	7
	包头市	1425	4
	鄂尔多斯市	1100	6
	乌海市	1700	3
	满洲里市	无农村牧区低保	—
	二连浩特市	2000	2
二类地区	呼伦贝尔市	943	8
	通辽市	815	11
	锡林郭勒盟	1280	5
	阿拉善盟	2096	1
三类地区	兴安盟	930	9
	赤峰市	750	12
	乌兰察布市	668	13
	巴彦淖尔市	878	10

数据来源: 内蒙古民政厅。

3. 低保制度问题的相关解决措施

美国著名法哲学家罗尔斯在谈到制度的正义目标时, 认为正义应该作为制度存在与否的决定因素。他指出: “一种理论, 无论他多么精致和简洁, 只要它不真实, 就必须加以拒绝和修正; 同样, 某些法律和制度, 不管它们如何有效率和有条理, 只要他们不正义, 就必须加以改造和废除” [6]。

3.1. 规范低保转移支付机制

政府间转移支付制度是分税制预算管理体制的一个重要组成部分, 是确保各级地方政府正常履职的一个必要条件, 是调节收入分配的重要手段[7]。自 1994 年中国实行分税体制改革后, 中央财政的收入占比(分成)明显增加, 有效强化了国家的收入再分配能力。“通过对近些年一般公共预算收支情况进行分析, 地方本级一般公共预算收入约占全国一般公共预算总收入的 55%, 地方一般公共预算支出约占全国一般公共预算总支出的 85%, 两者之间 30%左右的差额主要为中央通过对地方转移支付转由地方履行的部分支出责任” [8]。中国幅员辽阔, 在地方普遍“收不抵支”的情况下, 优化中央和地区转移支付具有合理性和必要性。

推进资源均衡配置: 区域协调发展战略的实施推动了西气东输、西电东送、公路建设等一些列举措。东西部地区的融合发展一方面有利于促进资源的合理配置和利用, 内蒙古有着全国最大的稀土矿石资源, 但因其交通线路发展相对滞后, 因此, 在优化低保转移支付制度这一措施的影响下, 西部地区各项资源可以得到更加合理的配置和利用, 对于优化福利制度的完善和发展起到了规范作用; 另一方面, 东西部

地区的转移支付模式所采取的是“积极均衡策略”的专项转移支付，也称有条件的转移支付[9]，这种支付模式不仅有利于增加地区发展的公平机会，还能进一步为内蒙古的最低生活保障制度补助资金分配更加合理、来源渠道更加多元，进一步为东西部地区的协同发展提供强有力的政策和实践保障。

强化财政资金监管：在优化低保转移支付制度过程中，必须加强对资金使用的全方位监管。首先应建立健全严格的资金审批流程，相关工作人员不仅要明确其对于低保资金分配、使用和管理中的职责，防止资金被滥用，还要端正工作态度、改进工作作风、履行“应保尽保”原则、牢固树立全心全意为人民服务的工作理念，确保低保补助资金能真正交付到符合条件的低保对象手中。其次要利用现代信息技术，通过搭建低保资金监管信息平台保证各级政府部门财务公开透明化，使城乡低保对象能够清晰直观地掌握资金流向、使用进度等信息并进行实时跟踪和动态监测，为实现更好地发挥政府作用和提升群众参与社会事务管理参与度提供技术保障。此外，还要加强审计监督。相关负责部门应不断提高资金使用效率，保障资金安全，使低保转移支付制度真正发挥其应有的保障作用，真正履行“社会主义现代化建设的成果由人民共享”这一社会服务原则。

完善再分配调节体系：中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，尽管我国经济发展的步伐不断加快，但西部地区经济发展水平跟其他省市比起来仍较为落后；因此，内蒙古应在高质量发展中促进共同富裕，兼顾公平和效率，优化低保转移支付，构建再分配协调配套的基础性制度体系[10]。完善再分配制度有利于引导高收入人群和企业回报社会，当地可以利用“先富带动后富”的发展理念在全社会构建“老有所养、幼有所育、住有所居”的社会保障网，使社会保障的福利机制真正落实到每一位应保对象身上。在完善再分配制度的同时还要“规范财富积累机制，保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入”[11]，进一步缩小收入差距，解决好公有制下的分配问题。上述这些举措对于改善农牧民生活状况、促进地区经济发展、巩固国家统一、促进民族团结都起到了不可替代的积极作用。

3.2. 多元化拓展低保资金来源

前文所述，2006年以来，内蒙古出台的《内蒙古自治区农村牧区居民最低生活保障制度实施意见》(以下称《意见》)中有关资金来源主要依赖于中央和地区财政补助。因此拓宽内蒙古低保资金的来源渠道不仅可以减轻中央和当地财政压力，还能进一步提高农牧区低保资金补助额度。拓宽低保资金筹集渠道可通过以下几种方式。

扶持中小微企业发展：中小微企业的企业所得税是国家和政府实行再分配的一个重要来源，其蓬勃发展对于内蒙古改善社会民生保障有至关重要的作用，为此内蒙古必须采取相应的积极政策以刺激当地中小微企业的发展。① 政府要调整对小微企业的价格优惠幅度。根据内蒙古民政厅《关于进一步加大政府采购支持中小企业力度的通知》相关内容显示：中小微企业在货物采购项目上，各盟、市政府要给予价格扣除优惠，优惠幅度应保持在4%~6%之间[12]。这一举措既有利于刺激中小微企业的生产发展，还有利于纾困解难以提升当地产业链供应链的稳定性和竞争力，进而为贯彻落实提振消费政策、着力构建新发展格局、拓宽低保资金渠道奠定坚实基础。② 落实简政放权制度。党的十九届五中全会提出：要激发各类市场主体活力，完善宏观经济治理，建立现代财税金融体制，加快转变政府职能[13]。通过有为政府和有效市场相结合的经济体制进一步落实银担风险机制，扩大国家融资担保基金覆盖面，严厉打击串通涨价、哄抬价格等违法违规行为。通过“两只手”相结合的优势为中小微企业发展营造良好的市场环境，为低保资金来源提供更为充实的筹集渠道。

发展区域特色经济：内蒙古当地的特色经济为畜牧业，牧畜既是农牧民的经济来源也是命根子，发展好地区经济有利于增加当地居民收入、缩小贫富。这是拓宽低保资金筹集渠道的另一个重要方法。内蒙古可以依托优质畜牧业产品优势来促进对外贸易、吸引投资、增添就业岗位、吸引人才返乡、优化产

业结构；通过这一系列积极因素既能为中央和政府减轻财政负担，还可以激发当地居民创造社会财富的活力，为最低生活保障制度提供更为坚实的资金支持，切实解决好资金筹集来源单一的难题。

深化区域协同合作：坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事是我国国家制度和国家治理体系的显著优势[14]。随着区域协调发展战略的深入推进，内蒙古在能源、科技产业、农牧业、民生的领域的合作取得了大量的成果。如京蒙协同创新平台，该平台是呼和浩特市和海淀区签订“两小时创新圈”合作备忘录，共建京蒙协同创新平台，创建呼和浩特市研究中心，推动科技创新发展。上述三项措施既有利于经济良性循环发展，还有利于拓宽低保资金筹集渠道奠定了理论和实践基础，更为重要的是其对巩固民族团结、铸牢中华民族共同体意识具有不可忽视的重大意义。

3.3. 构建科学低保补助体系

科学合理的低保补助标准和方式既是缩小城乡之间贫富差距的关键方法，更是资源合理配置的有效途径。内蒙古要想改善农村牧区低保对象的生活水平、确保资金合理配置、履行“应保尽保”的原则，就必须制定科学的老保补助标准和方式。

构建“互联网 + 精准扶贫”信息管理模式：内蒙古各盟、市政府对低保对象应及时建档立卡，将各低保户对象的相关信息通过互联网大数据模式搭建数据库，通过实时数据及时了解和掌握低保户的成长轨迹以制定合理的补助标准、采取科学的补助方式，保证农村牧区困难群体共享社会发展成果的过程中不掉队。此外，还可以将数据库与“蒙速办”和“内蒙古财政厅”等政务服务 APP 对接，开发低保“秒批秒办”功能，申请人填写好相关信息后，系统通过调取数据自动对比申请人家庭情况并根据其情况生成补助方案。这种“互联网+”模式不仅能减少财政资源浪费，还能扩大低保覆盖面，提升求助精准度。

推行“以工代赈”的激励与规范机制：这里所说的“以工代赈”是指通过鼓励具有劳动能力的低保对象参加嘎查(社区)的公益活动或基础设施建设并给予一定的报酬，激励他们积极就业，使他们在劳动的过程中逐渐抛弃“等、靠、要”的思想。此外，这一措施还有利于内蒙古农村牧区建立低保诚信体系，促进不符合参保条件的对象主动退保，彻底解决低保难退出、对象不明确、资金不到位等相关疑难杂症。

加强对低保对象的人文关怀和心理疏导：低保对象作为社会中的弱势群体，其心理问题必须更为重视。为保证低保工作的公平、公正、公开，相关部门会公示低保对象名单。尽管低保工作作为社会公益性事业有助于改善弱势群体的生活状况，但其也有消极的一面，即更容易使低保对象产生自卑心理。因此，解决贫困问题，既要经济帮外，更要心理关怀，通过心理疏导和关怀帮助低保对象正视自身价值，只有解决好人的问题，其他问题才会迎刃而解，社会才会更加稳定，低保补助标准和方式才能更加科学。综上，科学的老保补助标准和方式不仅是新时期实现以人为本的中国式现代化的康庄大道，还是巩固脱贫攻坚成果、促进民族团结的必由之路。

4. 结语

社会保障制度作为社会各项事业发展和人民安居乐业的兜底网。党的十八大以来中国特色社会主义进入新时代，人民日益增长的美好生活需要越来越突出，如何实现新时期人民的美好生活愿望、推动新质生产力的发展，关键取决于社会保障实践的发展完善。内蒙古作为祖国北疆的一颗明珠，其社会保障制度的完善对于当地经济的繁荣以及整个国民经济的发展具有积极影响，针对自治区农村牧区低保实践中的一些问题，有关部门和社会群体要下大力度纠正不良行为，不断完善农村牧区低保制度，为实现内蒙古自治区今后的繁荣发展和各族人民共同富裕奠定坚实的制度和实践基础、汇聚强大的磅礴伟力。

参考文献

[1] 内蒙古财政厅课题组, 李文进, 李香媛. 内蒙古推进完善覆盖城乡的社会保障体系建设研究——来自内蒙古城

- 乡基本公共服务均等化的实践与探索[J]. 经济研究参考, 2010(49): 12-25.
- [2] 孔倩文. 关于完善内蒙古农村最低生活保障制度的思考[J]. 安徽农业科学, 2011, 39(23): 14479-14480.
- [3] 李红梅. 内蒙古农村最低生活保障制度研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2015.
- [4] 张利. 农村最低生活保障制度运行研究——以内蒙古包头为例[J]. 北方经济, 2015(6): 62-64.
- [5] 孙志刚. 内蒙古农村牧区最低生活保障资金管理研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古师范大学, 2019.
- [6] 葛四友. 分配正义新论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2019.
- [7] 王雍君, 赵国钦. 论大国财政的优势与劣势[J]. 经济研究参考, 2016(12): 24-25.
- [8] 刘士义. 财政转移支付制度的现实困境与改革路径研究[J]. 财经问题研究, 2018(2): 89-94.
- [9] 谢治菊, 陈香凝. 东西部协作项目制: 运行逻辑、实践困境与治理路径[J]. 社会科学研究, 2023(1): 94-103.
- [10] 王廷惠. 以更加“成熟定型”的社会主义基本经济制度增强社会主义现代化的动力和活力[J]. 南方经济, 2022(12): 1-10.
- [11] 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 党史博采, 2023(22): 46.
- [12] 民政部. 关于进一步加大政府采购支持中小企业力度的通知[EB/OL]. 内蒙古民政厅网站. 2022. http://mzt.nmg.gov.cn/ztzl/mzhqzczq/hqzc/gjjzc/202211/t20221106_2168616.html, 2022-11-06.
- [13] 范源源, 李建军. 税收“放管服”改革能否提高企业税收遵从[J]. 财贸经济, 2023, 44(1): 68-82.
- [14] 张天悦. 从支援到合作: 中国式跨区域协同发展的演进[J]. 经济学家, 2021(11): 82-90.