

关于脱贫攻坚中农村低保制度和扶贫开发政策的联结

陈述 (苏州干部学院, 江苏苏州 215011)

摘要 在当前的反贫困国家战略中, 扶贫开发、农村低保、精准扶贫的渐次提出, 为我国脱贫攻坚做出了巨大贡献。扶贫开发(精准扶贫)与农村低保既相辅相成、相互促进, 也存在着一定的矛盾和问题。如何织密底线民生“保障网”, 逐步构建一体化的反贫困政策框架, 采取多种措施推动扶贫开发政策和农村低保制度有效衔接, 是决战决胜脱贫攻坚, 全面建成小康社会的重要问题。

关键词 脱贫攻坚; 精准扶贫; 农村低保; 扶贫开发

中图分类号 S-9 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2021)04-0248-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.04.066



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

The Connection between Rural Subsistence Allowance System and Poverty Alleviation and Development Policy in the Process of Poverty Alleviation

CHEN SHU (Suzhou Executive Leadership Academy, Suzhou, Jiangsu 215011)

Abstract Poverty alleviation and development, rural subsistence allowance system and targeted poverty alleviation have been put forward successively under current national strategy of anti-poverty which made major contribution to poverty alleviation in China. Poverty alleviation and rural subsistence allowance system supplement and promote each other but still have certain contradictions and problems. How to weave the bottom line of people's livelihood "safeguard net", gradually build an integrated anti-poverty policy framework and take various measures to promote the effective link between poverty alleviation and development policies and the rural subsistence system, is an important issue in decisive battle to overcome poverty and tackle difficulties, and to build a well-off society in an all-round way.

Key words Poverty alleviation; Targeted poverty alleviation; Rural subsistence allowance system; Poverty alleviation and development

打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的底线任务和标志性指标, 是党向人民作出的庄严承诺^[1]。2020年是全面打赢脱贫攻坚战的收官之年, 根据农业农村部的数据, 目前预计还有300万农村贫困人口没有脱贫, 还剩下50多个贫困县尚未摘帽。脱贫攻坚的要求包含了5个要点, 即全面完成脱贫任务, 巩固脱贫成果防止返贫, 做好考核验收和宣传工作, 保持脱贫攻坚政策总体稳定, 研究接续推进减贫工作^[2]。

针对这5个方面的工作任务, 今年的中央一号文件提出, 要坚持精准扶贫, 以更加有力的举措、更加精细的工作, 重点是在普遍实现“两不愁”基础上, 全面解决“三保障”和饮水安全问题, 确保剩余贫困人口如期脱贫。为了巩固脱贫成果防止返贫, 需要全面排查已脱贫人口, 加强对不稳定脱贫户、边缘户的动态监测, 将返贫人口和新发生贫困人口及时纳入帮扶, 杜绝数字脱贫、虚假脱贫^[3]。值得关注的是, 一号文件要求在保持政策稳定性和持续性的同时, 提出脱贫攻坚任务完成后, 我国扶贫工作将针对相对贫困群体常态化推进, 将要研究建立解决相对贫困的长效机制, 推动减贫战略和工作体系平稳转型, 将解决相对贫困问题与实施乡村振兴战略有机衔接, 统筹安排^[4]。

1 农村低保制度和扶贫开发的起始

改革开放40年来, 随着我国经济快速发展, 特别是随着扶贫开发政策的实施, 我国农村扶贫成效显著, 按照2010年不变价格农民人均纯收入2300元/年的扶贫标准, 中国农村贫困人口从1978年的77039万人减少到2019年的551万人, 农村贫困发生率从97.5%降至0.6%, 降低了96.9个百分

点。仅就党的十八大以来, 中国贫困人口从2012年的9899万人减少了9348万人, 贫困发生率亦从2012年的10.2%下降到2019年的0.6%, 降低了9.6个百分点。我国成为世界上解决贫困人口最多, 脱贫力度最大的国家。

1.1 扶贫开发的起始 1986年5月16日, 国务院成立议事协调机构“国务院贫困地区经济开发领导小组”, 1993年12月28日启用“国务院扶贫开发领导小组”, 这是我国政府专门成立的扶贫工作机构, 其工作职能是安排专项资金, 制定优惠政策, 在全国范围内开展有计划、有组织和大规模的开发式扶贫^[5]。

开发式扶贫的着力点, 是在国家的支持下, 利用贫困地区的自然资源, 进行开发性生产建设, 以逐步形成贫困地区和贫困户的自我积累和发展能力, 并主要依靠自身力量解决温饱、脱贫致富。

1.2 农村低保制度的提出 开发式扶贫的重点在于主动生产, 相对而言, 部分丧失了劳动生产能力的农户在开发式扶贫推进的过程中, 无法通过自身“造血”摆脱贫困。因此, 2007年7月, 国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》, 由国家民政部具体实施, 在全国农村全面实施农村居民最低生活保障制度。

农村低保制度解决了无劳动能力家庭的兜底保障, 和扶贫开发相比, 该制度的重点是基本生存需求的保障。贫困标准经过多次调整, 目前所用的指标是按年人均收入(2010年不变价)2300元计算。

1.3 精准扶贫的重要理念 2013年11月3日, 习近平总书记在湖南考察时提出了“精准扶贫”的重要理念, 为新时期中国扶贫工作指明了方向。精准扶贫要落实“六个精准”, 即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准, 着力解决扶持谁、谁来扶、怎

基金项目 苏州干部学院课程开发基金项目。

作者简介 陈述(1973—), 男, 江苏扬州人, 研究员, 从事乡村振兴、“三农”问题、农民收入, 农产品品牌营销等工作。

收稿日期 2020-04-23; 修回日期 2020-05-26

么扶、如何退的问题,变“大水漫灌”为“精准滴灌”。精准扶贫成为扶贫开发的升级版。

2015年11月29日,中共中央、国务院印发《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,要求“采取超常规举措,拿出过硬办法,举全党全社会之力,坚决打赢脱贫攻坚战。”明确提出脱贫的标准:到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障;实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平、基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。

2 扶贫开发在农村低保的关系

在我国反贫困政策体系中,扶贫开发(精准扶贫)是国务院扶贫办牵头,以扶助贫困户或贫困地区发展生产,改变落后地区穷困面貌为主旨的涉及政治、经济、文化、社会、生态等多方面的综合性工作,致力于解决发展不平衡不协调的问题,属于“造血”式扶贫。而农村低保是以国家民政部牵头,对农村人均纯收入低于当地最低生活保障标准的家庭或个人,按当地低保标准给予救助的制度,是政府财政转移支付保障的社会福利制度,是国民收入再分配和社会安全网的兜底部分,属于“输血”式扶贫。二者之间既有同一性,又有差异性。

2.1 扶贫开发在农村低保的同一性 扶贫开发(精准扶贫)和农村低保都是中央在我国进入改革开放以来实施的反贫困国家举措。消除贫困,改善民生,实现共同富裕,是我国社会主义社会的本质要求,没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就不会全面建成小康社会。扶贫开发的精准识别和产业带动,农村低保的解决困难群众生活问题,保证贫困农民共享社会进步的成果,其价值特征都是坚持以人民为中心的发展思想,坚持以问题为导向,是统一一致的制度导向目标。精准扶贫的“五个一批”整合,就包括了“实行农村最低生活保障制度兜底脱贫社会保障兜底一批”的基本方略。

2.2 扶贫开发在农村低保的差异性 扶贫开发(精准扶贫)作为一种产业带动的反贫困方式,突出注重人的发展权。而农村低保则注重人的生存权,体现社会公平,着重解决缺乏劳动能力的部分农村贫困人口的核心利益,即在于确保基本的生存需求得到满足。

农村低保是一种兜底保障,帮扶重点是将脱贫攻坚中无法通过自身劳动摆脱贫困的救助群体,从而使扶贫开发可以有选择性的瞄准具有劳动能力的贫困人口进行针对性的帮扶,保障帮扶工作精准科学有效。

扶贫开发是产业带动,通过投入促进贫困地区的经济发展,使有劳动能力的贫困人口可持续生产,提高其生活质量,减少贫困人口想要通过农村低保来解决自身贫困问题的比重,避免挤占和浪费优质的扶贫资源。两项政策各有侧重,互为补充,相辅相成,从而成为我国扶贫工作的两个重要支撑点。

2.3 扶贫开发在农村低保的矛盾性

2.3.1 精准识别上的复杂性。农村低保以家庭人均纯收入来确定贫困程度,对临时救助等项目未纳入统计范畴,而扶

扶贫开发统计则全部纳入统计口径。另外,在测算过程中,农村低保紧盯家庭收入等项目,相对便于衡量,扶贫开发指标较多,主观性衡量更大。还有,农村低保与扶贫开发的认定程序也有不同。

2.3.2 帮扶重点也有差别性。农村低保侧重帮扶低保人员的基本生活保障,以供给性支持为主,针对农村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,以户或个人为单位。扶贫开发的保障对象以国家农村扶贫标准和“两不愁、三保障”为识别标准,以户为单位,侧重农户的发展可能,提高困难群众的自我发展动能^[6]。

2.3.3 管理权责上的矛盾性。在权责归属上,农村低保主管部门涉及民政、住建、人社、卫生、统计等职能部门,事务复杂,范围较广。扶贫开发则由国务院扶贫开发领导小组办公室负责统筹,当地政府部门、扶贫部门、社会扶贫组织参与。在治理政策上,低保政策最早来自城市,由城市而农村,扶贫开发则只针对农村地区,这就给政策整合和运行机制带来挑战。

3 构建一体化的反贫困政策框架,促进农村低保和扶贫开发的整合

为了形成贫困治理合力,党的十八届三中全会提出“实现农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接”。2009年,出台《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接试点工作的指导意见》,在全国11个省(区、市)开展扶贫开发在农村低保衔接试点。根据中央《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,决战决胜2020年脱贫攻坚,以及2020年后我国反贫困工作的有序开展,按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的脱贫攻坚要求,建立一套一体化的反贫困管理体制和运行机制,这对两项制度在基层的实质性衔接具有重要意义。

3.1 标准衔接,强化认定的统一性 从制度的整体目标定位来讲,扶贫开发和农村低保都是国家为消除农村贫困问题作出的基础性制度安排,在实践中,二者的目标定位各有侧重,因此,要从根本上确保扶贫开发和农村低保有效衔接,必须明确一个相对统一的农村贫困人口识别认定条件。

3.1.1 要在国家层面研究制定一定区域内统一的农村贫困人口识别认定制度。通过科学设定量化指标体系,严格界定主体责任,规范认定程序,建立统一、规范、有序的贫困人口认定体系,坚持低保线和扶贫线的“两线合一”^[7],为制度的有效衔接和实施提供基础性、根本性的保障。由于体系差异,具体量化指标可以各有选取,但是这些指标要便于基层工作人员按需选取使用。

3.1.2 要根据近年来农村居民收入来源多元化和农村居民刚性支出的实际情况,研究制定适应变化的评估数据参照体系。由于农民收入难以精准统计,可以设计一个常用行业的收入评估数据和一般贫困家庭支出评估数据,便于利用评估数据来实现对受助对象的精准识别。

3.1.3 要明确扶贫开发和农村低保两类对象应该承担的相关义务。政策框架设计时,既要保护好贫困对象享受低保或

扶贫政策权利,也要界定他们需要履行的相关义务,比如申请人要如实申报家庭成员收入和财产状况,申请人及家庭无正当理由不得拒绝就业或从事生产劳动等^[8]。

3.2 精准识别,强调施策的综合性 要根据统一标准下的识别和认定,对两类贫困群体分别设立帮扶方向和任务,让有劳动能力的贫困人口通过开发式扶贫提升发展能力,让完全丧失劳动能力或通过扶贫开发不能摆脱贫困的人口,以保障式扶贫措施维持基本生活,实现综合施策的联结。

3.2.1 要建立扶贫开发领导小组和社会救助部门联席会议制度,为精准施策,综合施策提供组织领导保障。建立工作定期通报制度,定期通报工作措施、经验做法、出现问题,建立定期会商制度,会商解决扶贫开发和农村低保衔接过程中出现的新情况和新问题,形成多部门工作合力。

3.2.2 要充分发扬基层民主,发动群众参与,听取村中能人的建议,尊重受助对象的意见,激发自我改变的内生动力^[9]。根据各区域实际落实提出项目安排和具体措施,以便具体帮扶政策更加贴近贫困户的能力、技术等实际需求,正确发挥好基层民主评议在对象帮扶过程中作用,最大程度形成全民帮扶,全村帮扶氛围。

3.2.3 要做到帮扶措施“因户施策”和“因人施策”。在具体帮扶政策设计中,针对贫困人口不同致贫原因,建立和完善分类帮扶机制,采取产业带动、搬迁安置、转移就业、教育资助、医疗救助、低保兜底“六个一批”帮扶措施,增强脱贫需求与帮扶措施之间的衔接程度。在实践中既要有共性化措施,又要有个性化措施,确保贫困人口获益最大化。

3.3 信息互通,提升协调的高效性 当前农村的低保管理部门和扶贫开发部门,普遍存在工作力量薄弱、工作经费短缺、工作条件落后、专业化和信息化程度不高等问题,制约着扶贫开发和农村低保的有机衔接,因此,加强基层信息建设十分必要。

3.3.1 要把握好扶贫开发和农村低保的政策要求,准确理解帮扶工作重点,强化队伍培养。常态化加强农村基层扶贫开发和农村低保工作人员队伍的培训力度,民政与扶贫部门一方面各自提出需求清单,另一方面协同制定培训计划及内容,着重在政策目标、业务知识、操作流程等方面加强梳理,提高基层干部同时掌握两项制度的政策及业务知识的能力。

3.3.2 要充分考虑现阶段农村家庭收入、人际关系复杂化的实际情况,着重加强农村居民家庭经济状况核查专业能力建设,以政府购买社会服务的方式,将贫困户家庭经济状况核查交给有资质的第三方机构具体开展入户核查工作,以多视角促进低保和开发的措施协同。

3.3.3 要建立数据互通和核对机制,双方部门常态化的进行数据核对,保证双方部门对受助对象的信息获知的一致性和准确性,使扶贫开发和农村低保政策在具体农户中能够得到一体化的推进^[10]。

3.4 动态管理,保障制度的公平性 由于致贫原因的不确定性和转化性,脱贫攻坚是一个动态管理过程。做好扶贫开发和农村低保受益贫困人口的动态管理工作至关重要,要加强

对扶贫开发和农村低保受益贫困人口的动态管理,提高管理效率。

3.4.1 要加强贫困农户信息管理和动态监测。要建立起贫困户的信息网络系统,按照贫困人口的不同类别,按季度、半年、年度审核的频率开展家庭经济状况核查,实施动态管理。年终根据扶贫对象发展实际,对扶贫对象进行调整,使稳定脱贫的贫困户及时退出,使应该扶持的扶贫对象被及时纳入,从而实现扶贫对象有进有出,扶贫信息真实可靠。

3.4.2 要坚持阳光操作管理。按照国家规定,建立扶贫对象公布,扶贫项目公告、扶贫资金公开制度,将筛选确立帮扶对象的全过程公开,使受助对象及发展进程收到全员监督,一方面避免应扶未扶,另一方面避免长期不变。同时,还要引进第三方监督机制,严格扶贫资金管理,严格扶贫对象管理,严格进入退出管理。

3.4.3 要建立长期帮扶跟进机制。我国的反贫困是一项长期的工作,通过高强度的脱贫攻坚,可以在较短时间内解决现有贫困人口的脱贫问题。由于这部分人的发展基础脆弱,为防止遇到天灾人祸和意外情况重新返贫,低保保障和扶贫开发要持续跟进,直至实现稳定脱贫。

4 结语

习总书记2020年3月6日在决战决胜脱贫攻坚座谈会上说,要“接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接。脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。要针对主要矛盾的变化,理清工作思路,推动减贫战略和工作体系平稳转型,统筹纳入乡村振兴战略,建立长短结合、标本兼治的体制机制。”抓紧研究扶贫开发 and 农村低保的有效衔接,抓紧研究制定脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接,必将对全面小康社会建设短板的补上、农业农村关键问题的解决和乡村振兴战略的全面推进,起到极其重要的作用。

参考文献

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(001).
- [2] 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL].(2018-02-04)[2020-02-05].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122366449.htm.
- [3] 中共中央 国务院 关于抓好“三农”领域重点工作 确保如期实现全面小康的意见[EB/OL].(2020-02-05)[2020-02-10].http://www.moa.gov.cn/ztl/jj2020zyyhwj/2020zyyhwj/202002/t20200205_6336614.htm.
- [4] 黄祖辉.实现两大战略目标 解决两大关键问题[J].农村工作通讯,2020(4):26-28.
- [5] 李迎生,李金珠.走向一体化的反贫困政策框架——扶贫开发 with 农村低保衔接的路径与趋势研究[J].江苏行政学院学报,2019(4):64-73.
- [6] 王蒙.扶贫开发 with 农村低保衔接的政策执行偏差及其矫正:基于复杂政策执行的“模糊—冲突”分析框架[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(5):108-116.
- [7] 张泽胜.农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接[J].重庆社会科学,2017(8):28-35.
- [8] 孙远太.农村低保与扶贫开发有效衔接机制构建研究[J].中国行政管理,2019(10):127-132.
- [9] 朱冬亮.贫穷的本质:基于精准扶贫实践的思考[EB/OL].(2020-03-12)[2020-03-13].<http://www.rmlt.com.cn/2020/0312/572282.shtml>.
- [10] 向德平,刘欣.构建多元化反贫困政策:农村低保与扶贫开发政策的有效衔接[J].社会工作与管理,2014,14(1):54-61.