

脱贫攻坚战略中低保兜底保障问题研究

左停,贺莉,赵梦媛

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)

摘 要:最低生活保障制度是脱贫攻坚战略中的兜底保障措施。为健全精准扶贫工作机制,形成制度合力,需要发挥好低保的兜底保障作用。文章着眼于低保兜底保障的制度全面建设,对低保救助制度涉及到的几个维度进行了研究,具体包括不同主体对“兜底”作用的理解认识问题、贫困和低保标准制定、贫困和低保对象及其识别、政策实施主体和低保资金充分性等问题。文章在研究低保直接兜底保障功能之外,还详细分析了与低保挂钩的其他救助政策的间接保障作用。最后,文章针对脱贫攻坚中低保兜底保障过程中出现的一些问题展开了进一步的讨论,为更好地发挥低保兜底保障功能提出了几点建议。

关键词:最低生活保障(低保)制度;兜底保障;贫困人口;贫困标准;政策衔接

中图分类号:D632.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)04-0028-09

一、引言

农村最低生活保障制度(简称“低保”)在我国扶贫攻坚战略中发挥重要的作用。习近平总书记把“通过社会保障兜底一批”作为精准扶贫方略中措施到户精准的“五个一批”的重要内容之一,社保兜底特别是低保兜底成为新阶段精准扶贫和精准脱贫的重要路径之一。低保兜底保障问题也成了学术界尤为关注的热点问题。

以低保制度为核心的社会救助制度是我国反贫困体系和社会保障体系的重要组成部分。现有的研究充分肯定了反贫困中低保所发挥的兜底作用。基于森的能力贫困理论,方黎明等认为机会的缺失、疾病、糟糕的教育水平、社会保障系统的软弱无力等是造成人们收入能力丧失并陷入贫困的不可忽视的因素^[1]。单一开发式扶贫政策难以有效惠及绝大多数剩下的贫困人口,需要寻求更加有效的减贫策略。宫蒲光认为由于农村低保的制度定位和长期以来在扶贫工作中发挥的重要作用,决定赋予其“兜底脱贫”的重要功能^[2]。低保制度和特困人员救助供养制度是最重要的兜底保障制度^[3]。朱玲认为具有劳动能力的绝对贫困人口难以获得扶贫计划中的项目投资,但得到的低保救助机会逐渐增加^[4]。陈文佼认为农村低保制度是对农村贫困人口的一项兜底性制度安排,通过救助维持其基本生存权,实现对贫困人口的“输血”功能^[5]。王延中等认为对于那些确实丧失劳动能力和生产生活需要帮助的个人或家庭,必须发挥好低保兜底保障功能^[6]。

目前,低保兜底也存在一些问题。学者们认为我国低保标准偏低^[7],农村低保覆盖率低、瞄准偏差高,以及救助水平不足严重限制了农村低保的减贫效果^[8];农村低保政策实施过程中,存

收稿日期:2016-03-21
基金项目:民政部社会救助司委托课题“扶贫攻坚战略中低保兜底保障问题研究”(MSJ15-11)
作者简介:左停,男,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师,E-mail:zuoting@cau.edu.cn;贺莉,女,中国农业大学人文与发展学院博士生;赵梦媛,女,中国农业大学人文与发展学院博士生。

在目标人群的“瞄准偏差”和“瞄准遗漏”^[9];也会造成社会福利国家中常见的社会问题——福利依赖^[10]。“低保对象”成为一个“社会身份”,获得这种身份就可以获得超出其他群体的利益和优惠,反之则无,故而形成所谓救助资源分配中的“悬崖效用”^[11]。谢冬梅认为低保制度设计更有助于解决长期贫困,救助资源较高程度地集中朝向低收入家庭,暂时陷入贫困的家庭较难得到低保制度的有效支持^[12]。陈文琼等认为农村低保政策性救助逐渐扩大,体现为兜底对象扩大化和救助力度增强化^[13]。但救助扩大并没有带来政策满意度的增长,而是弱化,表现为基层群众和政策执行者均对农村低保政策产生不满。徐丽敏认为我国低保制度提供的多是物质救助和现金救助,这在很大程度上体现了一种消极救助的政策理念^[14]。

学者关信平认为要适当提升我国低保标准的实际水平,协调农村低保标准与扶贫线之间的关系,使其在反贫困行动中发挥更大的实际效果^[7]。要建立农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接机制,真正做到“应扶尽扶、应保尽保”^[2]。左停认为要坚持低保制度的最低需求保障性质,实施发展型社会救助项目^[15]。“工作福利”是对抗“福利依赖”的重要措施^[14]。黄承伟认为社保兜底具体包括统筹协调扶贫标准和低保标准,加大社会救助力度,加强医疗保险和医疗救助,实行新农合和大病保险政策对贫困人口倾斜等^[16]。徐月宾等认为中国农村反贫困政策要从社会救助转向社会保护,提出由普遍性的医疗保障制度、普惠型社会福利、选择性社会救助以及新型开发式扶贫政策组成“四驾马车”,共同发挥作用^[6]。

基于现有的研究,本文研究了低保兜底保障的不同的理解认知、贫困线和低保标准制定的差异、贫困和低保对象及其识别、兜底保障政策的实施主体以及低保资金充分性等兜底问题,本文还分析与低保挂钩的其他救助制度的兜底作用。最后,针对脱贫攻坚中低保兜底保障中出现的一些问题展开讨论,并提出了几点建议。

二、低保直接“兜底保障”功能的实现与影响因素

社会保险、社会救助、社会福利等部分在社会保障体系中的地位和功能是不同的。社会救助只提供给有需要的“穷人”,因而是社会保障体系中的底部。扶贫脱贫过程中,不管是讲社会政策“兜底”,还是社会保障“兜底”,抑或是社会救助“兜底”,归根结底都是在强调低保救助在脱贫攻坚中发挥“兜底”作用。笔者从“兜底”认知、“兜底”标准、“兜底”对象、识别技术、“兜底”主体、“兜底”资金六个层面对脱贫攻坚中低保兜底保障问题进行分析。

(一)关于“低保兜底保障”的认知

“兜底”一词,汉语中,有“最终、最后全部承受”的意思。研究中,笔者发现各地对“兜底”一词的理解也不尽相同,归纳起来包括三个方面的认知,即发展干预顺序上的底、贫困群体分类中的底和“家庭—集体—国家”主体顺序上的底等内容。理解不同会影响政策的设计与执行。

1.发展干预顺序上的底。《关于打赢扶贫攻坚战的决定》提出了一批扶贫政策措施,即产业脱贫、劳务输出脱贫、易地搬迁脱贫、生态保护脱贫、教育发展脱贫以及低保兜底脱贫。如果前几个这些措施还不能帮助贫困人口脱贫的话,就要通过低保兜底的办法来解决。“十三五”规划中指出,“根据致贫原因和脱贫需求,对贫困人口实行分类精准扶贫。通过特色产业脱贫3000多万人,转移就业脱贫1000多万人,易地搬迁脱贫1000多万人,其余完全或部分丧失劳动能力的贫困人口通过实行社保政策兜底脱贫。”^[17]

据扶贫部门相关负责人预测,通过开发式扶贫,如果到2020年所有中部县贫困发生率降到2%以下,西部降到3%以下,全国仍将剩下800万左右贫困人口,那么这部分人口需要通过低保、医保、农村五保和养老保险等措施“兜底”,确保他们到2020年收入都达到国家扶贫标准以上,实现“两不愁、三保障”的生活水平^[18]。实地调研中,中部地区某乡镇基层扶贫干部谈到,

“低保‘兜底’对象就是那些扶不起的人,漏下来的贫困人口”。为了实现 2020 年全面建成小康社会的目标,那些通过产业和就业帮扶、易地搬迁、生态补偿和教育等措施帮扶无效的贫困人口,最终也要依靠低保“兜底”来解决。

2. 贫困群体分类中的底。全国相当多的地方把兜底的“底”主要理解为没有劳动能力的群体,认为“扶贫管有发展能力的群体,低保管没有能力的群体”。这样的“二分法”的理解从微观细节上看,可能过于简单化。分类做得比较仔细的地区把农村地区的扶贫建档立卡对象分为一般贫困户、低保贫困户、低保户以及五保户四类,农村低保对象分为长期保障户、重点保障户和一般保障户。两者对应的关系:扶贫建档立卡中的五保户对应农村低保中的长期保障户,农村五保即农村鳏、寡、孤、独等对象。扶贫建档立卡中的低保户对应于农村低保中的重点保障户,即指因残疾、重病等因素丧失劳动能力,导致家庭生活困难的农村贫困群体。扶贫建档立卡中的低保贫困户对应于农村低保中的一般保障户,即因自然条件差、生存环境恶劣,缺少生产生活资料及因病因灾、懒惰等原因造成生活困难的,具有劳动能力的农村贫困家庭。建档立卡中的一般贫困户主要是具有一定的劳动力、土地,但缺乏资金、脱贫思路等农村贫困家庭。

3. “家庭—集体—国家”帮扶主体顺序上的底。从对困难群体的帮助主体来讲,我们国家的基本制度设计应是“家庭—集体—国家”,即在家庭、集体经济等都无力帮助时,由国家的低保政策予以救助,这也体现在低保救助的家庭收入测算过程中。实际操作中,一些地方基层出现一些问题,即认为“反正国家要兜底”,忽略家庭责任。在低保识别中把老人通过分户的办法推给国家,这样做把低保制度从社会救助变为一项社会福利。子女履行赡养父母的责任,既是传统伦理的要求,也是法律规定的。《老年人权益保障法》中规定,“老年人养老以居家为基础,家庭成员应当尊重、关心和照料老年人。”“赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务,照顾老年人的特殊需要。”

(二) 关于“低保兜底保障”的标准

低保兜底是对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的贫困家庭给予差额现金救助,使其收入能高于贫困线,从而实现低保“兜底”脱贫的目标。低保兜底通常要参考一个贫困标准(贫困线),在我国官方贫困线有两条,一个是国家统计局发布的国家扶贫线,根据每年 3 月份公布上一年农民人均收入之后测算的,其测量方法可归纳为客观绝对贫困线、客观相对贫困线、主观贫困线法等。我国农村扶贫人口(建档立卡贫困人口)原则上标准是按照国家统计局确定的国家贫困线确定的,并通过一定的“推算”办法得出各地的贫困人口,这是一个自上而下的过程。而低保标准的制定是地方政府的事权,上级政府只是进行统计汇总(加权)。地方政府制定最低生活保障标准,由省市级政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定。实际制定时可能既考虑农民最低生活需要、物价上涨指数等因素,也考虑财政承受能力。

我国扶贫开发工作重点县的低保标准大部分低于国家扶贫线。课题组根据民政部门公布的数据测算,2015 年全国 31 个省(区、市)中有 16 个省份的农村低保平均标准是低于国家贫困线 2855 元,且主要分布在中西部地区。592 个国家扶贫开发重点贫困县(以下简称“国扶县”)农村低保标准高于国家贫困线之上县级区域有 93 个,其占到总数的 15.71%;592 个贫困县农村低保平均标准(2409.3 元)低于国家扶贫线,其分别占到国家贫困线的 84.4% 和全国农村低保平均标准的 75.8%。若按照 2000、2300、2600 和 2855 元 4 个档次将 592 个国家扶贫开发重点县分成 5 部分,并对低保人口和分布区域进行统计分析,可以看出兜底两线合一的差距。592 个国扶县的低保标准主要集中在 2000 到 2600 元之间,并且同一省份不同地域农村低保标准的差异也较大(表 1)。

表 1 592 个贫困县农村低保标准及人口基本情况统计表

农村低保标准	县(区、市)		农村低保人口	
	(个数)	占比(%)	(万人)	占比(%)
低于 2000 元	96	16.22	372	18.40
2000~2300 元	137	23.14	515	25.60
2300~2600 元	215	36.32	728	36.10
2600~2855 元	51	8.61	135	6.70
高于 2855 元	93	15.71	266	13.20

洪大用认为在实际操作中,许多地方低保标准的制定是参照当地生活水平和财政负担能力制定的,即“以钱定人”,从而导致农村低保标准明显偏低^[19]。但如果低保标准绝对水平太低或相对水平(城乡)相差太大,则可能不能达到保障农村低保对象最起码的生活水平,从而稳定社会的政策目标^[20]。2015 年,我国的扶贫线为 2855 元,约相当于每天 8 元。为确保到 2020 年绝对贫困人口实现脱贫,各地政府要及时调整农村低保标准,使农村低保标准不低于按年度动态调整后的国家扶贫标准,才能发挥低保的“兜底”作用。

(三) 关于“低保兜底保障”的对象

对于一些受先天条件所限,完全或部分丧失劳动能力的扶贫对象,依靠自身努力很难如期脱贫,只有通过农村低保实现兜底保障,帮助他们脱贫,才能实现 2020 年全面脱贫的战略目标。据《中国扶贫开发年鉴 2015》显示,2014 年 592 个国家扶贫工作重点县有 3649 万贫困人口,其占到建档立卡贫困人口的 52%,贫困发生率达 17.5%。其中,中部地区 217 个贫困县 1486 万人,西部地区 375 个贫困县 2163 万人^[21]。

按照相关政策精神,我国 8000 多万建档立卡贫困人口中,到 2020 年有 2000 万贫困人口需要通过低保兜底来实现脱贫。但目前建档立卡的贫困人口与农村低保人口的吻合程度不高,原因很多。根据课题组从官方网站和部门咨询获得的数据来看,截止到 2015 年底,中西部 22 个国家重点扶贫省份共有农村低保对象 4171.4 万人、2340 万户,其中低保兜底对象 1786 万人、665.4 万户。中西部 22 个国家重点扶贫省份农村低保人口、户数占到全国低保总人口、户数的 85.1%、84.4%,农村低保老人、未成年人和残疾人分别占到其低保总人数的 40.2%、10.8% 和 8.3%。可以看出,我国贫困地区农村低保人口中老年人群体所占的比例很高,低保对象识别群体特困特征化现象显著,低保没有充分覆盖贫困群体。^①

2015 年,592 个国家扶贫工作重点县共有农村低保人口 2016.4 万人、1077 万户,其低保人口占到全国农村低保总人数的 43%。其中,低保人口中老年人有 727 万人,占到总人数的 36.1%;低保人口中残疾人有 140.8 万人,占到总人数的 7%。按照民政部关于贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》通知的相关精神,低保兜底可以优先考虑老年人,重度残疾人等特殊群体,采取多种措施提高救助水平,确保其基本生活。但同时,对于“五个一批”中前四个脱贫措施实施后,仍无法脱贫的人口和返贫的人口,也应通过政策性保障兜底来脱贫。可以说,国扶县建档立卡贫困对象中需要发挥低保兜底的数量还会继续增加。据民政部发布的最新数据显示,截止到 2016 年 11 月,全国农村低保对象 4562.6 万人。其中,1914.5 万人为建档立卡贫困人口,比 2015 年增加了 132.4 万人^[22]。

(四) 关于“低保兜底保障”对象的识别技术

从贫困程度来看,低保对象应该全部涵盖在扶贫标准之内,但微观的结果却不是这样。低保救助侧重“输血”,民政部门作用于对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的贫困人口;

① 文中提到的低保数据均来自中华人民共和国民政部官方网站。

扶贫强调“造血”,主要对那些具有劳动能力和脱贫愿望的贫困户进行帮扶,其中既包括符合这个条件的低保对象,也包括低保标准之上扶贫标准之下的其他贫困家庭。

从扶贫对象和低保对象的吻合度来看,建档立卡中低保兜底对象是两部门共同作用的群体,至于非建档立卡贫困人口和低保人口并不在其考虑的核心范畴内。究其缘由,低保对象和建档立卡户在家庭经济状况核查中,面对两个系统在“收入口径”上是不一致的。在低保部门认定的转移性收入中,抚恤金、低保金、计划生育奖励扶持金、临时救助金、教育和见义勇为奖励金等转移性收入不纳入家庭收入核查范围,而扶贫部门认定的是转移后收入,贫困对象所获取的转移性收入一般都要纳入家计调查范畴。

实践中,坚持测度农村居民家庭收入的地方较少,其对应的策略是使用实物性(如房、车等财产)的和生理性(如健康状况)的指标评估和社区民主评议。山西省某贫困县2014年底在农民人均纯收入2800元(相当于2010年2300元不变价)的国家农村扶贫标准之外,又制定了“八不进”^①的贫困识别排除条件。李小云等认为低保人口认定之所以要实行民主评议的土办法,是因为农村居民家庭收入难以界定,农村社区是一个熟人社会,左邻右舍基本上最清楚彼此家庭的实际情况,因此,民主投票选举在基层看来是“合理”且简便易行的办法^[9]。但社区评议容易出现漏报的问题。为了维护村庄的秩序,减少因“错保”而承担的责任,基层部门对有争议的群体通常会采取“漏保”策略,使其被排斥在救助体系之外。这一部分群体被称之为“低保边缘群体”。“村民评议”也可能不会选出“谁是穷人”,而是“谁是遵守村规民约的人”或“谁善于处理人际关系”。

影响识别结果的另外一个重要因素是“盘子”,盘子可能是人数、比例或资金量。以山西省某国家扶贫工作重点县为例,中央财政对中部地区低保资金补助到该县低保总资金60%,其余低保资金由省、市、县级三级财政配套资金比例为4:3:3。为了减少地方财政的压力,考虑到当地居民消费指数和家庭人均纯收入等因素,低保“兜底”实行分类救助。目前,该县农村居民低保标准分为三个档,第一档群体占农村低保总人数的10%;第二档群体占农村低保总人数的20%;第三档群体占农村低保总人数的70%。从扶贫对象与低保对象的衔接来看,民政部门识别出的“第一档”、“第二档”和部分“第三档”低保对象被纳入了建档立卡贫困人口。

(五)关于低保政策执行主体的兜底能力

低保制度作为农村贫困家庭的最后一道安全网,其目标是减少贫困和促进社会公平。毫无疑问,低保制度能为贫困家庭发挥最低保障的作用,但这种作用的发挥要依靠基层和社区的机构,需要靠他们去“兜”底。低保的实施,从面上讲涉及千家万户,涉及社会每一个角落,涉及每个季度、每个月的动态调整,此外,还提出了临时救助对象要采取“主动发现受理”的方式,这些都对社会救助的工作人员数量和质量提出了更高的要求。

我国扶贫部门和民政部门属于两个系统,自上而下开展各项工作。尽管农村扶贫开发政策和社会救助制度共同致力于反贫困,服务同一群体,但在脱贫攻坚中,基层扶贫工作人员包括各乡镇领导、驻村干部、驻村扶贫工作队、“第一书记”等。“五个一批”脱贫战略工程是由扶贫部门牵头,财政、民政、教育、人社、住建、电力等部门协同开展。目前,农村扶贫主要以项目为导向,而负责执行的乡镇基层扶贫、民政、人社等部门的工作人员基本上都是兼任的,在脱贫攻坚这个大格局下,不同部门之间人员的调动频繁。基层民政部门硬件设施不足,工作经费有限,乡

① “八不进”指的是存在以下情形之一的农户原则上不予识别为贫困户(简称“八不进”):1.配偶、子女在机关、事业单位、国有企业有固定工作且收入稳定的;2.个体工商户或经营公司的;3.在城镇购买商品房的;4.家庭中有齐备的高档电器,有机动车辆(残疾人代步车、农用手扶车、农用三轮车除外)、工程机械或大型农具的;5.家庭成员中有就读私立高收费学校或自费出国留学的;6.长期(两年以上)不在本村居住且务工经营有稳定收入和居住条件的,或与本村以外子女、亲属共同生活有保障的;7.从事农业生产规模经营的能人、大户;8.有稳定财产性收入的。

镇一级没有编制,致使民政专职工作人员少,低保家庭经济状况核查开展工作难。除了人员之外,基层运作经费和设备距离“兜底”也还存在差距。因此,必须加强基层机构的能力建设,以提高低保“兜底”的可靠性。

(六)关于低保“兜底”的资金保障

从制度设计上看,低保是一种补差型现金救助制度,是政府为无法通过自身努力维持基本生活的困难群众提供物质帮助。因此,“兜底”对象的数量、标准的制定与财政资金供给是息息相关的。2015年,全国城市低保人数不到农村低保人数的一半,但其低保月平均补助水平是农村地区的2倍,城市低保资金支出已占到全国低保资金总和的43.6%。近年来,中央对地方补助主要面向财力相对薄弱的中西部地区,西部地区和中部地区由西部大开发政策的243个县(市、区)由中央补助80%,其他中部地区享受中央补助60%,东部地区除直辖市外,按照财力状况分省确定,最高补助比例为50%^[23]。以西部地区贵州省某州为例,低保资金量是省民政厅根据上一年的资金支出略微提高或减少财政预算,这一部分占低保总资金的80%;州一级根据上一年的财政支出,制定下一年的财政预算,这部分资金占低保总资金的4%;各县的资金支出占低保总资金的16%。

截止到2015年底,中西部22个省份农村低保资金总支出为723.9亿元,农村低保对象4171.4万人,低保人均补助标准1735元/年;592个国家扶贫重点县低保资金总支出为332.8亿元,农村低保人口2016.4万人,其低保人均标准1650元/年。粗略预测,按照“五个一批”战略和补差的做法,低保兜底对象将不低于2000万人。按照低保总资金=低保人数*(低保标准-家庭人均收入)这一计算公式。假如我们以2010年国家贫困线2300元作为2020年低收入人群的家庭人均收入,那么2020年低保兜底所需资金等于“无力可扶”的800万“零收入”贫困人口和无力脱贫或返贫的1200万贫困人口的兜底资金之和。如果考虑到城乡一体化等因素,低保资金的需求会有更大增加。

此外,城乡低保标准是与当地居民最低生活需要、人均纯收入、当地物价水平指数有关。从理论上讲,农村低保对象搬迁至城镇,理应享受城市的低保标准。况且,我国城市低保标准高于农村地区。近年来,我国城乡居民恩格尔系数之间的差距在不断缩小,农村居民的基本消费水平逐渐向城镇地区靠拢,城乡二元结构被打破,城乡的恩格尔系数在靠近。事实上,如果我国全面实现城乡低保一体化,低保资金的缺口也将随之增加。以贵州省黔西南州为例,2016年全州23万易地扶贫搬迁人口中纳入农村低保对象在未搬迁前,农村低保标准为3060元/人/年;若参照迁入地城市低保标准,低保对象可享受495元/人/月(5940元/人/年)。因易地搬迁政策的实施,全州农村居民低保标准将增加2880元/人/年,低保资金总支出也将大幅度增加。但若城乡低保真要达到一体化,做到应保尽保,那么流动后的贫困人口就需要重新进行核定。

三、与低保挂钩的其他救助政策的兜底保障作用

在相当程度上,低保兜底保障作用也是由与低保挂钩的其他社会救助政策实现的。由于采用了现金支付和家庭经济状况核查、社区评议等手段,低保具有社会救助的基本制度的特征。换句话说,在实施其他社会救助政策时,充分利用从低保制度处获得的贫困人员的家庭情况、经济收入水平等信息,来判断申请人所述情况是否属实,有利于让救助更为精准,同时有利于节省识别成本。脱贫攻坚战中,应以低保这一基本制度为基础,其他社会救助政策、社会保障制度相配合,以共同减少贫困现象的发生。根据《社会救助暂行办法(国务院令第649号)》,社会救助体系包含的制度包括最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助以及临时救助8项,同时鼓励社会力量参与,形成社会救助的“8+1”体系。在8项

社会救助制度中,医疗、教育、住房和就业4项救助制度明确规定,救助对象应当包括最低生活保障家庭成员。换句话说,低保制度和特困供养制度包含的救助对象确定了这4项制度救助对象的“起始线”,低保制度对该4项制度起到基础支撑作用。

从需求保障来看,最低生活保障制度为受保对象提供的仅为满足基本生存需求的帮助和保障,而不能满足诸如教育和健康等发展需求。换句话说,在《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》中提出的农村扶贫“两不愁、三保障”的目标中,低保制度旨在帮助解决“两不愁”问题,“三保障”问题则需要通过其他救助保障途径来实现。从社会环境的支持度来看,低保制度的目标是为了“保障生存”和“减少贫困”,如果保障水平过高,则可能会出现制度的逆向激励,使得那些通过低保制度获得脱贫能力的群体,以及靠近但位于最低保障线以上的边缘群体,因希望得到低保的补贴而放弃通过自身努力增加收入,反而停留或“跌落”至“最低收入人口”的群体中,从而违背了制度设计的初衷。事实上,由于现实中各地政府为降低政策实施成本、提高便利性,“低保户”这一身份正越来越作为一种获得大量社会福利的“准入证”而存在,也产生了一些负面的效果,偏离低保制度的预期目标。

在对低保人口的医疗救助方面,各地方政府实施医疗救助的主要表现形式包括按比例报销住院费用,代缴参合(新农合)、参保(居民基本医疗保险)费用,以及对个人缴费部分的二次医疗救助补贴等。在对建档立卡的贫困人口的救助方面,民政部要求对建档立卡贫困人口参加基本医疗保险的个人缴费部分由财政给予补贴;将符合条件的建档立卡贫困人口纳入重特大疾病医疗救助范围,对其经基本医疗保险、城乡居民大病保险等报销后个人负担的合规医疗费用予以救助,以避免低保对象和低保临界对象因病致贫、因病返贫。

社会救助体系中的“教育救助”与精准扶贫中的“教育扶贫”,在帮助贫困家庭中的适学人口通过接受教育摆脱贫困问题上有着异曲同工的作用。但相比于教育扶贫措施,教育救助仅着眼于低保家庭与低保边缘家庭,救助的形式通常也仅表现为学杂费减免和发放补助等。教育救助也因此具有目标更为明确、资金更为充足等优点,相比于体系庞大的教育扶贫措施,教育救助对于低保人群及低保边缘人群的救助更为专注。过去就业救助与农村人口关联不大,为更好地满足农村贫困人口的就业需求,解决就业救助正激励效果不显著的问题,2016年人社部提出要求实施多项脱贫措施,包括“使每个有参加职业培训意愿的贫困劳动力每年都能接受至少1次免费就业培训”“建立和完善输出地与输入地劳务对接机制”“对跨省务工的贫困劳动力给予交通补贴”等,以期在多个方面增加就业对于贫困人口的吸引力,降低外出打工成本,提高打工收益^[24]。

除医疗、养老、住房与教育遵循低保的基本参照作用之外,各地还实施了一些以低保对象为主,兼顾低保边缘群体的其他方面的专项救助,具体形式主要为费用补贴和实物发放等。在费用补贴方面,低保户通常能够享受水费、电费、燃气费或采暖费等费用的减免。在实物发放方面,地方政府会根据本地区低保群众的实际情况来发放有针对性的实物。在无集中供暖的地区,当地政府会在冬天为低保家庭发放棉衣棉被等;另一些地区在粮食短缺高发的季节,为低保户发放粮食等。由于低保救助工作与地方实际情况紧密相连,这些地方特色的救助政策满足了当地贫困人员对于社会救助工作的需求,同时对于其他地区开展多种形式的低保对象救助工作也具有一定的启发性。

通过以上对低保制度和其他救助制度之间关系的分析,我们可以看到在理想状态下,社会救助体系各项目之间应该充分衔接互嵌,以低保为托底,发挥反贫困的协同作用。但在实际操作中,理性的制度设计也可能受到“人”的因素的扭曲,从而发生目标与效果的偏离。这种偏离反映在最低生活保障制度之中,就表现为低保的“身份化”、福利依赖以及社会救助中的“悬崖效应”等。

四、小结与讨论

随着贫困人口逐渐减少,贫困的结构和特征随之发生变化。2020年之后,绝对贫困人口在统计数据上的消失,意味着长期困扰中国农村的原发性的绝对贫困将基本终结,农村贫困将进入到一个以次生贫困为特点的新阶段^[25]。

(一) 引导社会和贫困人口正确理解“兜底”的含义

“兜底”包括贫困群体分类意义上的兜底理解,“底”即是指穷人中没有能力最困难的群体(老弱病残)(这样的理解与之前的两项制度衔接的试点有关,也与当时资金相对不足有关);但“兜底”更重要的是指发展干预顺序上的兜底,即开发式扶贫最终解决不了的贫困问题,最后由低保来解决,首先还是要促进贫困人口的发展;“兜底”还包括保障主体的兜底,即低保作为一项国家干预是在家庭、集体、市场主体等无法有效解决贫困问题之后的制度安排等,不能用低保代替“家庭保障”的作用。“兜底”作用包括两个方面,既要解决低保线过低的问题,使得建档立卡中的低保人口补差后的收入达到贫困线,同时也要把未纳入建档立卡的长期低保户纳入扶贫开发范畴,使其逐步具备自我发展能力。

(二) 调整农村低保标准和国家扶贫线的关系

为确保贫困地区低保标准能够在2020年达到贫困线的水平。各省根据自己财力的制定不低于上述底线之上的帮扶标准和低保标准,但应维持低保的最低需求保障性质,至多不能高于基本需求保障,低保的标准高低主要取决于救助对象的最低需求(甚至不是基本需求)。所谓最低需求,就是《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》里提出的“不愁吃、不愁穿”。

根据致贫原因和脱贫需求,对贫困人口实行分类精准扶持,实施“五个一批”工程。可以看出,依靠产业、就业等其他帮扶措施脱贫的对象和低保兜底对象的致贫原因不同,低保兜底对象的贫困程度更深。即便低保兜底对象的人均纯收入高于国家扶贫线,但由为缺乏可持续性,生计系统很脆弱,需要国家有相应的帮扶措施继续关注这个群体,防止他们滑入贫困^[26]。

(三) 改进当前的人口识别方法,提升两类人群的吻合度

基于两条扶贫线,两部门所能识别出的人群并不完全一致,贫困治理出现碎片化的格局。因此,要坚持贫困地区扶贫线与低保线“两线合一”或“两库合一”,贫困人口的识别要以收入为基础,综合考虑财产核查、民主评议等因素。以家庭贫穷作为基本特征来识别贫困对象,不简单按“人”或“户”划分,要么是“扶贫户”,要么是“低保户”。应该把长期低保户和重点低保户纳入建档贫困户范围,而部分低保户可以纳入临时救助机制的范围。

(四) 重构作为基础身份制度的低保制度与其他救助制度之间的关联挂钩关系

低保政策通过自身的转移支付来支持外,它还其他社会救助和保障提供了参考名单,主要包括医疗保险和医疗救助、教育救助。针对建档立卡的贫困户(大多数情况下包括低保户),现在也有住房、就业方面、养老的救助政策支持。一些地区还有一些针对低保和建档立卡贫困户的地方性的补贴或价格优惠政策,如电费、燃气燃煤等。这种挂钩有聚焦贫困人口的一面,但也产生“悬崖效应”的问题。

为避免低保制度所产生的“悬崖效应”,根据致贫原因,将教育、就业和医疗救助等专项救助措施作用的对象与低保兜底对象区分开来,实现低保兜底与其他救助政策的“脱钩”与“协作”,真正做到按需施救。通过降低“低保”身份的“含金量”,还原低保作为“保最低需求”的制度设计的本来面貌,如此可以有效鼓励有劳动能力的救助对象积极就业。

(五) 做好扶贫开发与低保两项政策的制度衔接,为全面实施精准补差施救奠定基础

目前的脱贫被称为“攻坚战”,即使在脱贫攻坚战完成时,我们应该认识到“脱贫人口”中的

相当部分(1200万人左右)只是靠低保使得这部分人口的收入达到贫困线的水平,他们本身仍然是社会经济状况相对贫困的群体。从这个角度来说,帮助穷人的低保工作会是一场“持久战”,应该在标准制定、人群识别、家庭经济核对和精准施保等方面进行长期的制度建设,以提高精准扶贫和施救的绩效。

参考文献:

- [1] 方黎明,张秀兰.中国农村扶贫的政策效应分析——基于能力贫困理论的考察[J].财经研究,2007(12):47-57.
- [2] 宫蒲光.充分发挥农村低保的兜底作用[J].行政管理改革,2016(4):33-35.
- [3] 左停.要把特困人员救助供养工作作为脱贫攻坚的重要支点[J].中国民政,2016(5):20-22.
- [4] 朱玲.应对极端贫困和边缘化:来自中国农村的经验[J].经济学动态,2011(7):27-34.
- [5] 陈文俊.贵州扶贫开发进程中农村低保制度的完善[J].理论与当代,2012(9):22-25.
- [6] 王延中,王俊霞.更好发挥社会救助制度反贫困兜底作用[J].国家行政学院学报,2015(6):67-71.
- [7] 关信平.我国低保标准的意义及当前低保标准存在的问题分析[J].江苏社会科学,2016(3):64-71.
- [8] 韩华为,徐月宾.中国农村低保制度的反贫困效应研究——来自中西部五省的经验证据[J].经济评论,2014(6):63-77.
- [9] 李小云,董强,刘启明.农村最低生活保障政策实施过程及瞄准分析[J].农业经济问题,2006(11):29-33,79.
- [10] 肖云,吴国举,刘慧.农村最低生活保障退出机制构建研究[J].西北人口,2009(4):43-47.
- [11] 刘小珉.青海省农村贫困及反贫困——基于农村低保反贫困的视角[J].青海民族研究,2015(4):72-77.
- [12] 谢东梅.农村低保制度瞄准执行与动态贫困减少的有效性检验——基于福建省14个县(市、区)28个村庄的调研[J].东南学术,2016(6):74-82.
- [13] 陈文琼,刘建平.论农村低保救助扩大化及其执行困境[J].中国行政管理,2017(2):85-90.
- [14] 徐丽敏.反福利依赖视角下的低保制度审视——兼析《社会救助暂行办法》[J].华东理工大学学报(社会科学版),2014(6):109-114.
- [15] 左停.反贫困的政策重点与发展型社会救助[J].改革,2016(8):80-83.
- [16] 黄承伟,叶韬.脱贫攻坚省级样本[M].北京:社会科学文献出版社,2016:243.
- [17] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm.
- [18] 国新办就《关于建立贫困退出机制的意见》有关情况举行发布会(实录)[EB/OL].http://country.cnr.cn/gundong/20160510/t20160510_522108700.shtml,2016-05-10.
- [19] 洪大用.转型时期中国社会救助[M].沈阳:辽宁教育出版社,2004:298.
- [20] 张时飞,唐钧.辽宁、河北两省农村低保制度研究报告[J].东岳论丛,2007(1):67-79.
- [21] 国务院扶贫开发领导小组办公室.中国扶贫开发年鉴2015[M].北京:团结出版社,2015:742.
- [22] 民政部:低保兜底脱贫成效政策逐步显现[EB/OL].<http://news.163.com/17/0124/04/CBH4MFFG00018AQ.html>.
- [23] 中央对地方补助主要面向财力相对薄弱中西部地区[EB/OL].http://www.gov.cn/gzdt/2008-03/04/content_9.
- [24] 人力资源社会保障部.关于在打赢脱贫攻坚战中做好人力资源社会保障扶贫工作的意见[EB/OL].http://www.mohrss.gov.cn/nmggzs/NMGGSZhengcewenjian/201608/t20160810_245212.html,2016-08-04.
- [25] 李小云.2020年之后会是一个没有“贫困”的时代?[EB/OL].<http://481285.kuaizhan.com/25/51/p414745179368b9>.
- [26] 左停.防止农村低收入群体滑入贫困[J].中国党政干部论坛,2017(1):86.

(责任编辑:李良木)