

# “弱有所扶”的国际经验比较 及其对我国社会帮扶政策的启示

左 停 金 菁

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100083)

**[摘要]** 党的十九大报告中特别提出“弱有所扶”的民生保障要求。随着扶贫工作的快速深入推进,中国扶贫人口的生理性特征将逐步凸显,包括经济、物理和生理意义上的脆弱群体将会成为社会帮扶政策的主要目标群体,“弱有所扶”会成为2020年后中国民生保障的重要内容之一。梳理多国针对脆弱群体的社会政策发现,国际上“弱有所扶”的社会政策设计维度多样,涵盖帮扶条件、给付方式、帮扶对象、实施载体以及对象瞄准路径五个维度;同时,国际上的帮扶比较多区分不同类型的脆弱群体,这对我国实现“弱有所扶”具有重要启示。

**[关键词]** “弱有所扶”; 后扶贫时代; 社会帮扶; 政策设计; 多维度

**[中图分类号]** D632.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145(2018)08-0059-07

**DOI:**10.14112/j.cnki.37-1053/c.2018.08.010

《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发〔2015〕34号,以下简称《决定》)作出了2020年实现脱贫的战略部署,提出低保等社会保障兜底脱贫等一系列举措,这为2020年之前全面脱贫奠定了重要的制度基础。近年来,中国扶贫工作快速推进,扶贫效益显著,中国扶贫人口的生理性特征也逐步凸显,包括经济、物理和生理意义上的脆弱群体将会成为社会帮扶政策的主要目标群体。党的十九大报告在强化脱贫攻坚、兜底扶贫的同时,进一步强调要在发展中补齐民生的短板,并提出了“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的要求。脱贫攻坚具有阶段性,但民生福祉却是一个永久性的话题。新提出的七大要求是跨时代结点的社会发展要求,承接着脱贫攻坚战和2020年后的扶贫工作,为打赢脱贫攻坚战之后的后扶贫时代的扶贫济困工作提出了更新、更高的要求。其中“弱有所扶”作为一个全新的提法,需要在未来的政策设计中给与更多关注。本文认为关于“弱有所扶”国内外有不少经验可供借鉴,应多维度不断完善和创新社会保障减贫的方式,激发包括救助对象在内的贫困人口的内生发展动力,培育贫困人口的发展能力。应着眼于2020年后,应逐步实现社会救助扶弱扶困的规范化、制度化,包括贫困线的合理确定和共同使用、不同措施之间的有效衔接。

## 一、国际“弱有所扶”的政策设计维度

贫困的产生,一般源自于自身因素、自然环境以及社会因素,是各种自然因素和社会条件等综合影响的结果。贫困人口较之于其他人面临着更多风险,具有较高的脆弱性。换言之,贫困人口具有生理脆弱性特征、自然灾害与自然风险多发特征、易受社会转型、市场经济波动与不确定性影响的特征以及社会保护不足等特征。而就贫困人口个体而言,很容易因自身发展能力不足或缺乏发展能力,导致收入不足。随着扶贫工作的推进,残疾人、老年人、儿童等弱势贫困群体成为剩余贫困的大军,其发展能力相对有限,传统的产业、就业等开发式扶贫措施难以有效解决这些群体的贫困问题。剩余贫困人口对社会帮扶政策的需求性增强,这为社会帮扶政策的适应性带来挑战,需要不断改革创新。“贫困人口”是中国语境下的一种政策话语,国际上尤其是发达国家,更强调“脆弱群体”的概念。多数发达国家并未针对性提出“扶贫”概念和识别贫困人

收稿日期:2018-06-01

作者简介:左 停,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师。

金 菁,中国农业大学人文与发展学院博士研究生。

基金项目:本文系国家社科基金重大专项“实现‘脱真贫’、‘真脱贫’跟踪评估研究”(项目编号:18VJ099)的阶段性成果。

口,但各个国家、各届政府始终将减贫作为自身重要职责,并将减贫的目标内化到相关社会帮扶政策的目标之中,而社会弱者是其主要的政策对象。在精准扶贫话语下,帮扶的对象是贫困人口,但从长远来看,帮扶政策应该逐步从帮“贫”延伸到帮“弱”。脱贫攻坚期间,我国对剩余贫困人口或脆弱群体的帮扶政策主要是以社会救助政策为主。鉴于剩余贫困人口或脆弱群体的特征,既有的减贫政策设计实际上并不足够。在世界范围内,关于社会政策内的针对贫困人口或脆弱群体的社会保障、社会保护、社会福利和社会救助的话语体系并没有严格的统一界定,但正是因为没有统一设计,发达国家和发展中国家的丰富多彩的社会保护扶贫的政策实践反而可以为我国提供可供借鉴比较的案例。梳理多国社会帮扶发现,“弱有所扶”的政策是依托于但又远远超出传统的社会救助政策。笔者着眼于对各国的社会政策(以社会救助政策为主,兼顾其他瞄准或有益于脆弱群体的社会政策)扶贫的政策设计进行梳理,从帮扶条件或模式、给付方式、帮扶对象、实施载体以及对象瞄准或对象识别路径五个维度分析国际“弱有所扶”政策设计(见表1)。

表1 国外社会帮扶政策设计维度及内容分类

设计维度	内容
帮扶模式	有/无条件的现金转移支付、工作换福利、专项救助、其他救助
给付方式	资金、实物、服务、税收减免、对保险等项目的补助
帮扶对象	儿童、老人、单亲家庭、残疾人等
实施载体	家庭、个人、学校等教育机构
对象识别路径	直接识别帮扶对象、识别贫困地区/村后在该范围内识别帮扶对象

(一) 社会帮扶政策的模式

按照社会救助模式的不同,可以划分有条件的现金转移支付(CCT)、无条件的现金转移支付(UCT)、工作福利(Workfare)、专项救助以及其他社会救助。社会救助的给付方式多样,包括资金、实物、服务、税收减免等内容。其中,有/无条件的现金转移支付是以资金给付的形式救助,而工作换福利和专项救助往往是以服务为内容的救助,其救助对象多有劳动能力的贫困群体,或者有特殊社会需求的贫困群体。无条件现金转移支付、专项救助和其他救助要求政策对象具备准入资格,而有条件现金转移支付和工作换福利在政策对象具备准入资格的基础上,还要做出积极的劳动付出或行为改变,具有一定的积极性和发展性。

(二) 社会帮扶政策的给付方式

资金是最主要的社会帮扶给付方式,目前突出表现在大量的有条件的现金转移支付(CCT)和无条件的现金转移支付项目(UCT)。此外,社会救助还以实物和服务形式支付。其中,实物型社会救助主要包括食物、食物券、代金券、住房等。例如美国会给贫困家庭发放购买生活基本品的代金券<sup>①</sup>。在非洲地区推行了以工作换食物(Work for Food)的短期的食物救助项目,救助内容也以实物为主。服务类的社会救助突出表现为工作福利和部分专项救助。其中工作福利(Workfare)备受欧美国家推崇。医疗救助主要是给救助对象提供医疗服务。如德国实施了补缺性的“护理救助”制度<sup>②</sup>。此外,税收减免也是社会帮扶给付方式的一种。帮扶对象或帮扶家庭符合规定条件即可享受税收减免政策。例如英国实施儿童税收抵免政策(Child Tax Credit,简称CTC)<sup>③</sup>,一些国家还实施了工作抵税额的政策(Working Tax Credit,简称WTC),以提高劳动人口的工作动机<sup>④</sup>。

(三) 社会帮扶政策的对象

社会帮扶对象具有有限性,有些国家的社会救助对象范围在不断缩小。例如德国在社会救助政策改革中,不断缩小社会帮扶对象,并将其框定在没有就业能力的人群中<sup>⑤</sup>。目前,社会帮扶政策主要面向贫困群体和低收入者,诸多救助政策的目标群体有特殊性,如残疾人、老年人、儿童等生理脆弱性群体以及单亲家庭等特殊家庭。

(四) 社会帮扶政策的实施载体

社会帮扶政策主要是依托家庭这一社会单位来实施,部分瞄准特定群体的社会帮扶政策则是以个人为

①哈瑞尔·罗杰斯:《美国的贫困与反贫困》,中国社会科学出版社2012年版。  
 ②刘涛联:《联邦德国的老年防贫体系:社会救助制度的动态扩展与增量扩容》,《社会保障评论》2017年第2期。  
 ③刘苏荣:《论英国的儿童社会救助政策及其对我国的启示》,《经济研究导刊》2015年第16期。  
 ④刘嘉慧、黄黎若莲:《英、美两国及大中华地区社会救助制度发展的反思》,《社会保障研究》2009年第2期。  
 ⑤喻文光:《德国社会救助法律制度及其启示——兼论我国行政法学研究领域的拓展》,《行政法学研究》2013年第1期。

载体。此外,也有部分社会帮扶政策是以学校、养老机构等为平台和载体来落实具体的社会帮扶政策。例如美国和英国实施的“学校早/午餐计划”和“免费学校用餐”;印度实施的“免费午餐计划”,救助对象已扩大至所有小学的学生,这有效提升了贫困家庭的子女的入学率<sup>①</sup>。

#### (五) 社会帮扶政策的对象识别路径

从帮扶对象的识别路径来看,可以将社会帮扶分为两种:第一种形式是直接瞄准贫困个人或脆弱性个体;第二种形式是将贫困地区/社区作为一道社会帮扶“过滤器”,瞄准特定地理范围或行政区域的贫困个人或脆弱性个体,该路径对于非贫困地区/社区的贫困个体有政策排斥效应。目前,前者在全球较为普遍,后者在少数国家有所体现,例如菲律宾的4Ps项目(The Pantawid Pamilyang Pilipino Program,简称4Ps),部分国家兼具两种瞄准路径,如中国嵌入于精准扶贫之中实施的一些帮扶措施。

#### 二、国际“弱有所扶”不同政策项目比较

国际上大多数国家并没有严格意义上的“帮扶政策”这一提法,具体的反贫困和帮扶行为是依托社会保障相关政策和就业政策开展,以此缓解贫困问题,其中相关的社会保障政策对弱者的帮扶作用更为突出。纵观全球,大多数国家也把减贫作为建立社会保障的基本目标之一。社会保障中包含社会救助、社会保险、社会福利等多个子项目,这些保障项目都与社会成员的生存问题息息相关,不同保障措施组合成一张立体的社会安全网。但受政治体制、文化传统等多重因素影响,不同国家在“扶什么”和“如何扶”等方面各有侧重。比如“扶什么”方面侧重特殊群体,“如何扶”方面侧重于不同社会保障子项目的主要功能。为了便于研究,笔者较为全面地呈现了国内外已实施的社会帮扶政策(见表2)。

#### (一) 帮扶对象维度的“弱有所扶”项目对比分析

上文所分析,不同社会帮扶政策在模式、给付方式、适用对象、实施载体以及对对象识别路径等方面各有特色。但无论怎样的社会帮扶政策,最终都是服务于政策客体,即帮扶对象。因此,笔者着重以帮扶对象为变量分析国际“弱有所扶”社会政策。虽然当前很多社会政策是以家庭为基本实施单位,但随着社会政策体系的不断完善,社会政策不断精细化,并且更加关注个人的基本社会需求。事实上,相比较于面向所有社会成员的兜底,多数国家可能更倾向于将政策对象聚焦于特殊的脆弱群体。

#### 1. 瞄准老年群体的社会帮扶政策

英国实施了非缴费型的老年津贴制度,该制度遵循普惠原则,任何英国人只要符合条件,即可领取养老金;此外,英国还设立了高龄补助、补充养老金、老年服务、住房补贴、圣诞节补贴、交通优惠等广泛而全面的老年福利与救济措施<sup>②</sup>。美国和加拿大针对老年群体的贫困问题也实施类似的非缴费型养老金计划。美国的为补充收入保障计划(Supplemental Security Income,简称SSI),补充收入保障计划是面向全国范围内最需要帮助的老人、盲人和残疾人提供最低收入保障,兼具福利和救助双重性质,被誉为美国的“社会安全网”<sup>③</sup>。加拿大实施的是普惠制的基本养老金(Basic OAS pension)和家计调查型的保证收入补贴计划(Guaranteed Income Supplement,简称GIS),前者是一种无需缴费、无需家计调查的普惠制养老金,后者为一种基于家计调查的老年救助政策<sup>④</sup>。美国实施了老年救助计划(Old-age Assistance,简称OAA),主要针对老年人提供一个最低水平的全国性现金给付,该救助计划主要是针对满足年龄、资产和收入标准的老年个人或者老年夫妇<sup>⑤</sup>。此外,美国还建立针对65岁及其以上的老年人、残疾人和晚期肾病患者的Medicare制度以及面向低收入群体的Medicaid制度<sup>⑥</sup>。国际上的老年津贴或救助政策给付形式多样,具体包括现金、服务等,其中现金是主要的给付形式,且给付名义多样化,与生活的不同环节和细节挂钩。

#### 2. 瞄准儿童群体的社会保障帮扶政策

瞄准儿童的社会帮扶项目一般依托于家庭载体开展,并且往往需要父母等相关人员做出相应的行为改变。例如2007年菲律宾针对有适龄儿童的贫困家庭实施的有条件的转移支付救助计划(4Ps项目)。4Ps

①杨曼曼、连进军《印度改善弱势群体基础教育的举措及成效》,《宁波大学学报(教育科学版)》2013年第4期。

②凡凤林、邹莘、郭卫《国外老年津贴制度的启示》,《中国社会保障》2009年第12期。

③孙守纪、齐传钧《美国补充收入保障计划及其启示》,《美国研究》2010年第4期。

④孙洁、孙守纪《非缴费型养老金计划及其减贫效果比较研究——美国和加拿大的比较分析》,《学习与实践》2013年第8期。

⑤哈瑞尔·罗杰斯《美国的贫困与反贫困》,中国社会科学出版社2012年版。

⑥辛怡、王学志《美国、日本长期护理救助制度及其对中国的借鉴》,《南方论刊》2011年第2期。

项目把扶贫和发展教育事业相结合,补助具体按照教育补助和健康补助两种形式发放,申请的家庭必须满足定期产检、定期体检以及儿童上学考勤等要求,补助金额多少取决于家庭的行为达标情况<sup>①</sup>。法国为确保所有25岁以上或25岁以下需负担一个孩子(已出生或者将出生)的人有一份最低收入而设立最低生活水准保障补助金,但申请者必须保证参加以社会融入和职业融入为目的的必要活动<sup>②</sup>。在德国,父母可以根据家庭中18岁以下儿童的数量到家庭津贴部领取儿童津贴,可以选择定额现金补贴或者是定额收入税前扣除的方法,用于儿童的教育和生活等。日本则会对2个以下儿童的家庭每人每月支付5千日元,从第三个开始,每个儿童每月支付1万日元。加拿大政府为6岁以下儿童的家庭提供每月100加元的联邦托儿津贴,用来解决家庭对儿童的照顾费用。

表2 国内外典型社会救助政策对比分析

项目	国家/地区	模式	给付方式	对象	载体	
“机会计划”	拉美国家	有条件的现金转移支付	资金	贫困家庭	家庭	
“家庭津贴”计划				有儿童的家庭		
家庭补助项目				贫困家庭		
家庭行动项目				贫困家庭		
家庭希望计划	印度尼西亚	无条件的现金转移支付	资金	贫困儿童和青少年	家庭	
4P项目	菲律宾			有儿童的贫困家庭	家庭	
公益性岗位	中国			困难群体	个人	
基础老龄年金制度	韩国			65岁及以上的低收入老年人	个人	
老年救助计划	美国	贫困老年个人/夫妇				
农村非缴费型养老计划	非洲、拉丁美洲、南亚	无条件的现金转移支付	资金	低收入老年人	家庭	
基本收入	欧美国、新西兰			低收入群体		
负所得税						贫困老人
非缴费型养老保险	美国			低保家庭/个人		
最低生活保障制度	中国	工作福利	服务	有劳动能力的低收入者,工作	个人	
工作培训项目	美、英、澳和 部分欧洲国家					
工作寻找项目						
公共服务工作项目	非洲					
工作换食物	英国	实物	专项救助	有相应需求的困难群体/家庭	家庭、个人	
工作抵税额	税收减免					
教育救助	东南亚	资金、服务				
住房救助						
医疗救助	美国	资金	65岁及以上的老人、 残疾人和晚期肾病患者			
Medicare制度			面向低收入群体			
Medicaid制度	日本、德国	服务	有护理需求的贫困老人			
护理救助	日本	资金、服务	有相应需求的低收入者			
丧葬救助			中国	资金、服务	低保家庭/个人	
分娩救助						
医疗救助						
教育救助						
住房救助	普遍	其他社会救助	资金、实物	有儿童的家庭	家庭	
“低收入家庭补贴”制度			税收减免	贫困儿童		
儿童税收抵免政策			英国	实物	贫困家庭的学生	学校
学校早/午餐计划					所有小学的学生	
免费学校用餐	印度	中西部农村学生				
免费午餐计划	中国	工作、资金	低收入家庭	家庭、个人		
免费午餐						
公益性岗位	印度	服务	儿童、孕妇、哺乳期的母亲等	社区组织、幼 儿教育机构等		
以工代赈						
整体性儿童发展服务						

此外,从加拿大于1944年颁布的家庭津贴法,法国于1946年设立家庭补助金以及瑞典于1947年为家庭津贴立法等可以看出,对拥有儿童的家庭给与现金补贴,增强家庭功能的发挥已经成为国际上的一个趋势<sup>③</sup>。加拿大儿童税收福利制度(Canada Child Tax Benefit,简称CCTB)是一项为有儿童的低收入家庭提供

①National Anti - Poverty Commission. Reforming Philippine Anti - Poverty Policy. National Anti - Poverty Commission 2017.

②沧海、许学联《法国社会保障制度评介(四)》,《湖北财税》2000年第9期。

③崔梅《残疾儿童家庭困境与家庭政策研究》,济南大学硕士论文 2014年。

经济援助的社会福利制度,支付对象是家中有18岁以下儿童需要抚养的合格家庭,具体包括基本补贴(the base benefit)和国家儿童津贴补助(National Child Benefit Supplements,简称NCBS)。其中,基本补贴是对有儿童的低收入家庭和中等收入家庭每月发放的福利计划,而国家儿童津贴补助(NCBS)是面向有儿童的低收入家庭额外每个月提供的一项资助<sup>①</sup>。印度从1975年起开始实施“整体性儿童发展服务”(Integrated Child Development Service,简称ICDS),该项目旨在改善学龄前儿童、孕妇和哺乳期母亲的营养与健康水平,包括补充营养、幼儿教育、免疫接种、体检、医疗服务以及营养和保健教育,以提高基础教育的质量<sup>②</sup>。

### 3. 瞄准残疾人群体的社会帮扶政策

面向残疾人的社会帮扶政策法国设立成年残疾人补助金制度,面向20岁以上且残疾程度至少在50%以上的残疾人发放补助金<sup>③</sup>。日本全额承担困难家庭残疾人康复疗养费用<sup>④</sup>。美国鼓励残疾人支持性就业(Supported Employment,简称SE),主张给残疾人提供融合的安置环境和丰富的就业机会<sup>⑤</sup>。近几年,中国也逐渐重视残疾人救助问题,并设立了相关补贴制度。2015年9月,国务院印发《关于全面实施困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》,要求在全国实施困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度(简称“残疾人两补政策”)。前者属于社会救助的范畴,而后者则带有福利的性质。这也是我国第一次在国家层面建立残疾人福利补贴制度。但相对而言,中国的残疾人帮扶政策具有重现金给付轻服务供给的特征。

### 4. 瞄准其他脆弱群体的社会帮扶政策

特困人员供养制度是中国特有的社会救助制度。1999年国务院出台《城市居民最低生活保障条例》,将“三无”人员纳入其中,给予全额的最低生活保障待遇。2006年《农村五保供养工作条例》和2014年《社会救助暂行办法》的颁布,标志着我国建成了面向城乡特困人员的社会救助安全网。2016年《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》,是完善社会救助体系、进一步编密织兜底保障安全网的重要举措。中国香港的综合社会保障援助制度(简称“综援制度”)也有其特色,由于香港社会保险制度建立和发展相对较弱,社会救助制度的兜底作用更为突出,其目的是为因年老、疾病、伤残、失业、低收入等原因导致经济上无法自给的个人及家庭提供经济援助,使他们的收入达到一定水平,以应付生活上的基本需要。

## (二) 不同模式和经验的比较

大多数国家的社会帮扶政策都具有多样性,受各国国情、政体等影响,不同国家的社会帮扶政策的设计各有侧重,或是以社会福利为核心的多元社会帮扶政策形式,具有普惠性,覆盖面较宽。突出表现为瑞典、英国等欧洲福利国家,建立一套“从摇篮到坟墓”的普惠的社会福利体系,以最大程度地实现社会公平,缓解贫困;或是以社会保险为核心的多元社会帮扶政策形式,强调个人贡献。这一模式以美国为典型,将社会保险作为社会保障的第一道防线,也是最重要的一道防线,社会救助次之;抑或是以社会救助为核心的多元社会帮扶政策形式,更瞄准于对特定困难群体。从政策设计的角度分析来看,国际上面向弱者的社会帮扶政策的设计呈现多维度特征,考虑的因素覆盖了是否需要政策对象的行为付出、具体给付方式、对象特征、政策实施载体、识别逻辑等多方面。

中国在数十年扶贫工作中形成了多样化的扶贫政策工具体系,涵盖了无条件现金转移支付的低保制度、救助性或福利性社会保险项目、资产收益扶贫、有条件转移支付、公共服务和针对特定群体的社会服务供给、以工代赈、公益性岗位、务工就业以及项目开发式扶贫政策等,这一体系对贫困对象的能力要求逐步提升。其中社会保障和公共服务建设等相关政策工具的“弱有所扶”的指向性更明显。中国的社会保障制度虽然是以社会保险为核心,但政策话语中社会保障兜底实质上强调的是以低保制度为基础性制度的社会救助兜底,特别是在农村。整体而言,中国正逐步形成一个综合保障性扶贫的“弱有所扶”的政策体系。然而,建设过程中还存在一些障碍。当前的中国,贫困人口是最主要的帮扶对象,收入是最基本最主要的衡量指标,帮扶政策也多是围绕着经济维度开展。但如果将帮扶对象从“贫”转向“弱”,更加注重个体特征,这便对政策设计提出了更高、更精细化的要求。虽然为了降低政策失误,中国既有的一些社会帮扶政策的基层实施中往

① 宁亚芳:《加拿大儿童税收福利制度及对中国贫困家庭儿童福利建设的启示》,《长沙民政职业技术学院学报》2011年第3期。

② 安双宏:《论印度“整体性儿童发展服务”计划中的幼儿教育》,《比较教育研究》2008年第8期。

③ 沧海、许学联:《法国社会保障制度评介(四)》,《湖北财税》2000年第9期。

④ 余向东:《美、德、日三国残疾人社会保障法律制度概览》,《当代世界》2011年第2期。

⑤ 杜林、李伦、雷江华:《美国残疾人支持性就业的发展及对我国的启示》,《中国特殊教育》2013年第9期。

往会直接瞄准于老人、残疾人等脆弱性群体,以低保制度为例,但最初的政策设计并没有明确的“弱”的指向性,瞄准弱势群体的政策实践与政策对象的需求会不匹配。再者,农村基层特殊群体的公共服务建设和供给依然不足,尤其是中西部地区,现金型给付形式远比其他给付形式普遍,对弱者的非经济维度的需求的满足并不足够。中国地域差异大,人口数量多,面对着复杂的社会问题,“弱有所扶”的政策设计需要认识到个体特征而作出多维度、多模式、多样化的考虑,如此才能实现精准帮扶。

三、相关国际经验对当前和 2020 后的扶贫工作的启示

(一) 未来帮扶工作的目标:“弱有所扶”

发达国家的社会政策发展相对成熟,发达国家瞄准于脆弱群体的个体需求的社会政策设计特征揭示着社会政策发展的趋势,给其他国家社会政策发展提供着指导性意义。而就中国自身国情分析而言,社会政策要更多瞄准政策客体个人特征的现实需求也逐步凸显。2015 年中国贫困人口的致贫原因数据表明,当前西部地区重要的致贫因素还是外在的自然生产条件和经济社会发展条件,西部地区因缺劳力、因病和因残等人力资本因素而致贫的比例却明显低于东部地区(见表 3)。当前东部贫困问题更凸显为个体弱的特征,而西部地区的贫困问题则更侧重于外力因素。东中西部地区发展差异较大,西部地区的贫困问题较东部更为复杂,东部地区当前的贫困特征一定程度上折射着中西部地区未来的贫困特征。这意味着,我国未来的贫困特征将会从同质化贫困逐步转向个体特征差异性贫困。东西部地区贫困人口致贫原因比重分布的特征表明,“弱”可能将会成为中国未来贫困问题的重要特征和内容,也是社会政策需要考量的重要指标。鉴于发达国家社会帮扶政策的对象倾向特征以及中国东部地区贫困人口特征,中国未来的民生问题中“弱”的特征会更突出,因此未来我国社会帮扶政策的设计需要给脆弱群体更充分的倾斜,以便政策实施更能与政策对象的实际需求相匹配。

表 3 2015 年中国贫困人口的致贫不同类型原因占比(%)

	自然生产条件			经济社会发展条件			人力资本因素				
	因灾	缺土地	缺水	交通落后	缺技术	缺资金	因学	发展动力不足	缺劳力	因病	因残
东部	3.6	1.5	0.3	0.8	15.3	23.2	4.8	2.0	21.9	58.1	9.4
中部	5.2	4.0	1.2	2.6	17.6	28.9	6.7	4.9	13.9	51.6	6.8
西部	6.8	6.9	2.3	7.6	28.9	44.9	12.4	7.4	18.9	28.9	4.0
全国	5.8	5.1	1.6	4.7	22.4	35.5	9.0	5.8	16.8	42.1	5.8

数据来源:国务院扶贫办信息中心。

中国进入新时代,基本社会矛盾已发生转变,社会发展的老龄化和空巢化趋势也明显,这意味着未来中国的社会政策要有新的标杆和指标。在当前的精准扶贫话语下,我国社会政策帮扶的对象主要是贫困人口,但从长远来看,帮扶政策应该逐步从助“贫”延伸至扶“弱”,贫困对象背后的个体特征成为政策设计需要关注的重心。“弱”不完全等同于“贫”,“弱”更侧重于个体特征,“弱”一定程度上比“贫”涵盖着更广的意义。“弱”不仅表现在经济维度收入低下的特征,更体现在能力薄弱以及脆弱性等其他维度的特征,既可能会导致贫,也可能是贫的本质。要实现“弱有所扶”,这就需要明确“扶谁”“扶什么”“如何扶”“谁来扶”等问题。

(二) 脱贫攻坚期间“弱有所扶”政策的完善

打赢脱贫攻坚战是 2020 年必须完成的任务,也是当前各级政府最紧迫的任务。2015 年的《打赢脱贫攻坚战的决定》中对脱贫工作做了较为全面的考量和设计,但脱贫任务艰巨,受指标化考核机制的影响,完善的顶层设计在政策实施过程中出现偏差,不断强化经济维度的硬指标建设,软服务建设严重不足,导致脱贫攻坚期间呈现强经济弱社会、强基建弱服务的特征。社会保障兜底扶贫是当前我国实现“弱有所扶”的最主要的举措,其中低保制度是核心。中国也创新了社会保障兜底的方法,比如在参加社会保险的过程中,给予穷人更多优惠,在贫困地区有更多普惠性的社会福利项目,如营养午餐计划。在对象瞄准方法方面,中国采取“贫困区域+贫困人口”双瞄准的方法更有效、更全面地识别贫困对象。也有用社会救助嫁接社会福利与社会保险项目,比如中国的城乡居民医疗保险制度,一般将其理解为社会保险项目,但其本身具有很强的社会福利性质(因为缴费的大部分来自政府补贴)。脱贫攻坚中,医疗救助项目对贫困户参保进行了相当数量的补贴,所以,实际运行中的农村居民医疗保险就其本身而言,属于多种社会保障项目的结合。此外,其他福利项目也具有减贫的外溢效应,比如农业支持保护补贴、粮食主产区实施的种粮补贴、生态补贴等。

最低生活保障制度和开发式扶贫两项制度衔接是脱贫攻坚重要的工作内容,目前地方对两项制度衔接的理解存在误区,导致衔接并不顺畅,需要正确认识这一举措。要正确认识两个制度的定位和兜底保障,两项制度面向的都是贫困人口这一群体,目的是帮助贫困人口实现他们的基本需求权利和发展权利。扶贫是一个包含开发式措施、保障性措施和低保救助在内的一系列综合性的举措,低保是扶贫中的一项举措,开发式措施和保障性措施和其他举措相互补充、并行不悖。低保及其他救助和帮扶措施帮助实现基本生存和需求权利,开发式扶贫是解决发展权利问题。两者是同时性质的帮扶措施,不是阶段性的对立。兜底保障从对象上兜的是贫困群体分类中的底,并非单一的无劳动或弱劳动力群体,同时也是发展干预和帮扶主体角度上的兜底。

在脱贫攻坚期间,还要不断提高兜底保障水平和质量,确保没有一个群体、一个人掉队、被遗漏。目前由于统计口径不一致的问题,一些省份的低保标准显示出已经高于贫困标准的迹象,但实际上落实到深度贫困地区各县区低保标准只是不低于国家贫困线,并没有比它高多少。此外,还应适当增加低保对象中贫困残疾人、老年人、儿童等特殊困难群体获得低保等救助的受益权重。当前需要兜底保障或者剩余贫困人口的特点已经产生变化,兜底保障的标准和人群要扩大到事实困境人员、困难群体和残疾人等弱势群体,把积极预防的视角代入兜底保障。此外,社会保障兜底既是收入的兜底,更是服务的兜底。当前脱贫攻坚期间,“最后一公里”服务困境的问题凸显,部分地区甚至是最后一百米、十米的服务问题,对于残疾人等特殊群体甚至是最后几米的服务问题,这就需要政府在基层提供更多的可及的基本公共服务。

### (三)“后扶贫”时代“弱有所扶”的政策体系建设

贫困是相对存在的,贫困的表征也会随社会发展而有所改变。2020年脱贫攻坚战的结束并不意味着中国贫困问题的终结,脆弱群体依然会存在,是社会政策需要关注的重要对象。未来后扶贫时代中“弱有所扶”的政策体系建设应考虑以下。首先,2020年后在识别脆弱群体的技术层面,都需逐渐统一贫困人口收入口径的认定,尤其是转移性收入豁免、赡养费、打工收入等认定上。统计、扶贫、民政部门应统一确定豁免收入项目的内容,减少不一致性。制定科学合理的赡养费计算办法,探索如何将赡养费转变为实际收入,同时将赡养费是否纳入收入与贫困线的确定相联系。有条件的地区参照相对贫困理念合理确定贫困标准,共同提出贫困人口数量和名单(如低收入人群)。具体而言,由国家统计局以不同区间的GDP水平规定一个人均可支配收入(或中位数)的百分比作为贫困线,如低收入区间40%,高收入区间10%等等,具体的帮扶绩效应聚焦于改善目标群体的生活质量(如营养、基本公共服务等)、降低社会不平等程度,而不是减少贫困人口数量。

其次,相关部门应积极探索实现“弱有所扶”的社会帮扶政策多样化。除了现金收入以外,还应该考虑消费券、实物、服务、精神慰藉等其他给付形式,以此降低帮扶对象之间以及帮扶对象与非帮扶对象之间的恶性攀比。除了无条件的兜底保障之外,应该拓展积极社会帮扶形式,如以工代赈、公益岗位兜底保障,尽可能避免福利悬崖效应。在社工发育不足的情境下,可以依托现有的学校、幼儿园、敬老院、爱心超市等提供兜底保障服务。运用政府购买服务的理念和方式予以现金或实物补贴,实现脆弱群体的就业和增收。如为脆弱群体提供小额贷款、个人发展账户等资产建设项目,同时设定参加教育培训、接受金融知识培训等前提条件,引导帮扶对象作出积极的行为改变和提高生计产出。同时,还需要一定程度上鼓励市场参与,鼓励通过就业等途径获得市场回报,但就业类型上需要有益贫性的安排,例如配套相应的有条件转移支付项目,强调积极干预。中国面临的老龄化、空巢化等基本社会发展趋势,社会个体对服务的需求会日益增长,服务供给应是未来实现“弱有所扶”的重要内容,“弱有所扶”的社会帮扶政策往往需要嵌入到基本公共服务中展开,这就对地方的基本公共服务内容和水平有所要求,需要以完善的基本公共服务支撑起相关帮扶政策的基本落实。

最后,需要将已建立的“弱有所扶”的社会帮扶政策机制化和常态化,并且要增加社会政策的地方适应性,例如将城镇基本养老保险制度设计与地方人均预期寿命相挂钩,适当考虑将地方病纳入医保报销病种等。同时,城市也有脆弱群体,应打破城乡划分,使城市脆弱群体也同等享受社会帮扶政策。脱贫攻坚期间已有部分地区大胆尝试,如山东青岛扶贫办成立了城镇扶贫处,跳出农村,把城市贫困人口纳入扶贫帮扶范围。

(责任编辑:陆影)