

综合保障性扶贫：中国脱贫攻坚的新旨向与新探索

左 停， 徐卫周

(中国农业大学 人文与发展学院， 北京 100193)

[摘要]自精准扶贫、精准脱贫战略实施以来，我国扶贫开发工作取得了举世瞩目的成绩，走出了一条具有中国特色的减贫道路。但剩余贫困人口的脱贫任务仍然十分艰巨，且单一的开发式扶贫难以奏效，需要针对贫困人口的实际需求和当前脱贫攻坚的阶段进展进一步加大保障性扶贫的政策和制度供给。这就需要有一个有别于传统开发式扶贫方式和不囿于现有农村社会保障项目减贫的、以需要为导向的综合保障性扶贫理念和制度安排及其实现路径，具体包括：强化现有的医疗、养老等核心保障制度；创新多样化的政策保险保障扶贫，防范贫困人口的人身意外、财产损失等风险，增强贫困人口的风险抵御能力；开发公益性扶贫岗位，探索积极的发展型保障项目；进一步聚焦脆弱群体的权益保障；加强贫困地区基本公共服务供给。

[关键词]贫困；风险；生计脆弱性；综合性保障；精准扶贫

[中图分类号]C913.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2019)03-0036-09

一、中国减贫政策的历史回顾

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕是社会主义的本质要求，是中国共产党的重要使命。^{[1](P.31)}改革开放四十年来，我国政府始终高度重视贫困问题和反贫困工作，制定和实施了一系列有利于贫困地区发展和贫困人口脱贫的政策和制度。按现行国家农村贫困标准测算，中国农村的贫困人口从1978年的77039万减少到了2017年末的3046万，贫困发生率从97.5%下降到3.1%。^[2]从1978年到2020年，人民生活将实现从普遍贫困到解决温饱再到总体小康的历史性跨越，走出了一条中国特色的减贫道路，谱写了人类反贫困历史上的辉煌篇章。

纵观我国的反贫困政策演进历程，从以区域开发为主的外部力量干预型政策安排逐步形成了以开发式扶贫和社会保障嵌入反贫困政策供给相结合的扶贫模式^{[3][4][5]}，扶贫开发政策和社会保障制度齐头并进，共同发力精准扶贫、精准脱贫战略。尤其是农村社保制度体系的不断完善、各种强农惠农政策的密集出台，为减贫事业作出了巨大贡献，缓解了农户家庭的贫困状况，提高了农户家庭应对风险的能力。^[4]

但是，我国当前仍有3000多万贫困人口。据建档立卡数据显示，剩余贫困人口中因病、因残致贫困人口分别占贫困人口总数的42.3%、14.4%，65岁以上贫困老人占17.5%，初中以下文化程度的占96.6%^[6]，且大多是缺乏一定劳动能力和自理能力的老弱病残等特殊困难群体，贫困程度深、减贫

[基金项目] 研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项立项课题“实现‘脱真贫’‘真脱贫’跟踪评估研究”(编号:18VJSJ099)。

[收稿日期] 2019-03-18

[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；

徐卫周，男，中国农业大学人文与发展学院博士研究生。

成本高、脱贫难度大,很多不具备自我发展的能力和条件。单一的开发式扶贫难以发挥作用,需要针对剩余贫困人口的实际需求和当前脱贫攻坚的阶段性进展,进一步加大综合保障性扶贫的政策和制度供给,为接下来最后两年的攻坚期脱贫和巩固已脱贫成果以及为两年后反贫困工作的开展奠定坚实基础,实现脱贫攻坚的稳定可持续和高质量脱贫。

实际上,20世纪末我国实施的国家八七扶贫攻坚计划和21世纪初第一个中国农村扶贫开发十年纲要已经解决了农村居民的生存和温饱问题。随着我国经济社会发展和贫困特征由区域性向个体化、由普遍贫困向结构性贫困转变^[7],《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》和《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)提出“到2020年,稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障;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”和“确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”的总体目标,其核心要义在于“两不愁三保障”,摒弃了以往单一化追求收入的指标,而是多维度地应对和解决贫困问题,由生存保障向发展保障、权利保障的综合性保障迈进。

2018年出台的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》(以下简称《指导意见》)明确提出了“强化综合保障性扶贫”的最新要求。为了做好综合保障性扶贫工作,《指导意见》还进一步提出了一系列举措,包括完善农村低保制度、加强推进养老保障、保障义务教育、深入实施健康扶贫工程、保障住房安全、加大贫困残疾人帮扶力度等。《指导意见》正式提出“综合保障性扶贫”,体现了中央政府对精准扶贫战略实施以来保障性扶贫实践经验的归纳总结和对习近平扶贫思想与理论的深化提升,突破了传统开发式扶贫方式和现行农村社保项目,以贫困农村农民的实际需要为出发点,通过一系列的综合性保障措施和制度创新安排,着力降低贫困人口的脆弱性,提高风险应对能力。综合保障性扶贫并不是对剩余贫困人口简单地“一兜了之”,而是重点针对那些完全丧失劳动能力或部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的贫困人口建立多元化保障,通过综合施策来确保贫困地区特殊贫困人群实现兜底保障^[8],同

时也需要在发展生产、增加创业就业机会、金融支持等方面对贫困人口进行持续性、多维度的综合性帮扶,确保各类贫困群体实现稳定增收、增强风险防御能力和可持续的高质量脱贫。

二、综合保障性扶贫的现实需要与重要意义

基于对我国现阶段贫困问题的科学认识,2013年11月习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出了“精准扶贫”的概念,将精准扶贫作为扶贫开发方式的新要求、新思想、新理念和新行动。经过近六年精准扶贫战略的实施,当前我国扶贫开发工作已进入最后的冲刺阶段,需要在整体上对反贫困举措进行系统化的考虑,并对政策、制度进行整合与创新,以实现贫困人口的综合保障,彻底消除绝对贫困,同时巩固脱贫成效和防范贫困再产生。因此,综合保障性扶贫既是直面贫困人口切实需要的制度创新安排,也是实现稳定可持续、高质量脱贫的内在要求,更是我国扶贫举措和贫困治理不断深化的结果。

(一)文献回顾

根据当前脱贫攻坚的形势发展和阶段特征,我国的扶贫工作正在实现多重转变,即从注重全面推进帮扶向更加注重深度贫困地区攻坚转变,从注重减贫速度向更加注重脱贫质量转变,从注重找准帮扶对象向更加注重精准帮扶稳定脱贫转变,从注重外部帮扶向注重外部帮扶与激发内生动力并重转变,从开发式扶贫为主向开发式与保障性扶贫并重转变。^[9]在此背景下,需要及时总结新经验,探索脱贫攻坚的新方法、新举措,尤其需要注重采取综合性保障措施来解决剩余贫困问题,满足贫困人口包括物质、服务、护理、预防、精神慰藉以及市场参与、社会融入等多方面、多层次的切实需要,为开发式扶贫提供有力的保障支撑,提高扶贫脱贫质量和贫困农户生计的可持续性。

综合保障性扶贫举措在日益受到政府重视的同时,也被学术界广泛关注。在我国,疾病一直是致贫返贫的主要诱因,因此较多学者主要从医疗保障的视角研究反贫困的制度安排,主张通过构建多层次的医疗保障体系、完善农村卫生医疗条件以及提高健康服务的能力和可及性、构筑严密的健康保障链等来降低贫困人口的疾病风险、减少医疗支出、降低贫困脆弱性。^{[10][11][12][13]}

还有一些学者从社会保障制度体系角度来看

待其与扶贫的关系。王延中(2015)主张通过进一步改革完善社会救助制度,实现社会救助制度的统筹发展来提升其反贫困的兜底作用;^[14]向运华(2016)基于 CHNS 数据库研究得出政府转移支付、教育救助、医疗救助、基础设施等保障性公共服务建设对减贫具有显著作用,主张充分整合社会救助对精准扶贫的保障功能;^[15]林闽钢(2017)认为,在精准扶贫格局下需要聚焦社会保障“兜底”能力建设,重视农村现有各项社会保障项目之间以及与商业保险、社会慈善之间的有效衔接,构筑因病因残致贫返贫体系、贫困老年人和儿童的社会福利体系,使之在精准扶贫中全面发力,保障扶贫的持续性、有效性;^[16]杨宜勇(2016)强调缓解贫困是社会保障制度建设的首要目标,社会保障体系在国家反贫、脱贫方面发挥着不可或缺的作用,社会保障制度支出每提高 1% 个单位,贫困水平会下降 0.13 个单位,尤其是需要继续加大对中部地区社会保障政策方面的倾斜力度;^[17]贺雪峰(2017)认为,通过厘清社会保障政策扶贫的清晰定位,并与扶贫政策形成两套不同的功能互补的反贫困政策安排帮扶剩余贫困人口;^[4]张思锋(2017)通过对陕西省脱贫攻坚工作的考察,主张加大现有农村社保项目的衔接帮扶力度、持续实施“保扶结合”的反贫困政策来保障弱势群体生计的可持续性,并引导社会力量参与社会保障兜底脱贫工作。^[18]

也有学者把保障性扶贫拓展到了农业保险、社会组织、社会工作等更广阔的领域。张伟(2017)认为,相较于其他扶贫模式,“政府+市场”的政策性农业保险新型扶贫模式具有特殊的比较优势,不但能够有效地转移自然灾害风险,放大扶贫资金的政策效果,还能够激励农民积极从事农业生产,建议政府部门着手制定并完善农业保险扶贫的顶层设计,将部分传统扶贫资金用于为贫困地区农民提供更高保障水平的农业保险服务,以充分发挥政策性农业保险的精准扶贫效应。^[19]社会组织作为动员组织社会力量参与脱贫攻坚的重要载体,是构建“三位一体”大扶贫格局的重要组成部分。黄林(2017)认为,社会组织参与扶贫不仅可以克服市场的选择偏好,而且在一定程度上能够弥补因政府配置扶贫资源过于强调宏观手段而导致的效率不高问题。^[20]李迎生(2016)主张通过社会工作专业性、整合性的优势特点,探索适应社会需要、体现自身特色的社会工作扶贫路径,巩固脱贫成效。^[21]

综上,学者们从不同视角提出了反贫困的保障

措施,也印证了扶贫本身的综合性保障需要,在开发式扶贫之外,应充分挖掘和发挥综合保障性扶贫的作用和制度政策供给。因此,笔者所提出的综合保障性扶贫理念和制度安排有别于以往的开发式扶贫方式、源于但又不囿于传统的社会保障项目,并在此基础上根据贫困地区和贫困人口的实际需要不断向外深化拓展,不但包括现有的社会救助、社会保险、社会福利等制度安排,还涵盖了如农业保险、人身财产意外风险等更具针对性的风险防范保障,以及基本公共服务和社会力量参与的减贫路径等综合性保障举措和制度创新,以此来适应农村生计脆弱性的特点,降低贫困风险,增强脆弱群体风险的应对能力。

(二) 综合保障性扶贫的重要意义

1. 多重风险叠加下的贫困农户生计脆弱性亟需综合性保障的因应 贫困农户普遍存在生计复杂性、风险多样性、混合性和贫困脆弱性相交织的特征,依靠其自身及单一的帮扶已难以奏效,需要从农户实际的风险遭遇和切实需求出发,改变“头痛医头、脚痛医脚”的分割化治理,建立起多维度、多层次的综合保障性扶贫体系。

当前脱贫工作已经到了攻坚克难的关键时期,剩余贫困人口主要集中在“老、少、边”等深度贫困地区,其自然条件较差,经济基础薄弱,基础设施和公共服务缺口大,致贫原因复杂,贫困程度深,且剩余贫困人口主要是残疾人、孤寡老人、长期患病者等老病残弱群体,他们很多不具备自我发展的能力和条件。因而,单一的开发式扶贫效果甚微,需要从以开发式扶贫为主向综合保障性扶贫转变。此外,从总体上来看,贫困地区各个方面基础均相对薄弱,在“脱贫不脱政策”的原则下,还应加大对其产业发展、农业生产经营、就业创业和金融等方面的持续帮扶和创新政策安排,以增强其应对外部市场、社会、自然灾害等风险的能力。

由于贫困农户受到仅有的资源存量、较少掌握新技术和新知识、保险意识缺乏等条件的限制,比一般农户面临更大的作物产量、生产成本、产品价格和政策的变异性^[22]等风险,因此,贫困农户所面临的风险波动性更大,受到的冲击也会更严重。随着城市化、市场化的不断深入推进,农民对外部环境的依赖程度也在不断加深,贫困农户所能支配的传统农业生产的诸多要素的不可控程度在增加,甚至将面临生存风险。

贫困农户生计的脆弱性以及资产配置和转换

上的有限性^[23]、所处自然环境的易变性、政治经济和社会文化环境的低交互性等特征,加之我国的城乡二元户籍制度以及重工轻农的“剪刀差”等政策^[24],使得中国农村发展和农民增收都处在弱势地位,因而需要对其进行多方位的保障,以提高其风险应对能力。

2. 综合保障性扶贫是实现高质量脱贫的根本保障 实现贫困人口稳定可持续脱贫以及确保已脱贫人口不返贫是高质量脱贫的总体目标和内在要求。《指导意见》为决胜脱贫攻坚更进一步完善了顶层设计、强化了政策措施、加强了各个方面的统筹协调。按照建档立卡贫困户性质来看,既有对处于贫困状态的人口的帮扶举措(产业发展、就业帮扶等),也有对已脱贫和贫困边缘人口防范致贫返贫的各类措施(如健康保障、临时救助、教育扶贫政策等);按照贫困人口的劳动能力程度来看,帮扶举措分别对有劳动能力者、弱劳动能力者和无劳动能力者作了更加细化的政策倾斜和制度创新。

在当前的脱贫攻坚节点,我们需要在做好各类开发式扶贫举措的同时,做好相应的配套政策供给和保障制度的不断优化。如对贫困人口在发展生产中的持续性金融支持、保险产品的开发、产供销配套服务的供给等外部环境的改善,贫困就业者劳动权益和社会保障权益的保护,特殊困难贫困人口在物质保障基础上的服务需求、精神慰藉和心理需求等,这些都需要在当前扶贫开发举措和贫困人口需求的基础上进一步优化和创新,以形成外部促进与内生动力协同发力的综合保障性扶贫格局,实现稳定可持续的高质量脱贫效果。

3. 贫困治理转型需要综合保障性扶贫理念及其制度的完善 随着脱贫攻坚对绝对贫困状况的消除,2020年后相对贫困和多维贫困将成为我国贫困存在的新形式。综合保障性扶贫举措的制度化、长效化使预防贫困成为可能、贫困人口能够得到及时救助,使贫困治理与贫困预防有机统一。因此,综合保障性扶贫既是现阶段脱贫攻坚的迫切需要,更是2020年后新语境、新标准下贫困治理的需要。

随着经济社会的发展进步和人们生活水平的提高,社会弱势群体的需求层次和需求结构也在不断变化,综合性保障举措的实施及其相应制度的完善能够适应和满足贫困人口在收入水平普遍提高的基础上更高层次的保障需求,尽管这种保障依然是相对低水平的。

三、综合保障性扶贫的地方实践与创新

(一)当前的脱贫攻坚顶层设计的跨部门多举措的制度安排

当前的脱贫攻坚顶层设计实质上是将开发式扶贫和保障性扶贫并举的制度安排。《决定》中“到2020年,稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障,实现贫困地区基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平”的目标表述,正视并提升了社会保障制度的地位,强化了完善社保制度建设的必要性,使社会保障既是减贫的重要目标也是减贫的重要手段。“五个一批”和《决定》中详细提出的教育脱贫,医疗保险和医疗救助脱贫,农村低保制度兜底脱贫,资产性收益扶贫,健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系等举措,既包括了开发式扶贫的内容,也包括社会保障在内的综合保障性扶贫措施。尤其是最新出台的《指导意见》进一步提出“坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹”“强化综合保障性扶贫”等举措。

根据中央的要求,与保障相关的部门,如民政、卫生、人社、教育、保监会、残联等都出台了相应的保障性扶贫措施,在保险、救助、服务、就业促进等方面完善和增加了对贫困地区贫困人口的制度供给。当前的关键问题在于如何做好开发式扶贫与综合保障性扶贫的有效衔接,以及各种综合保障性扶贫措施的创新和实施,如低保制度与扶贫开发的衔接,医疗救助与基本医疗保险、大病保险的衔接,商业保险与社会保险的衔接,政府购买社会组织服务,易地扶贫搬迁与就业保障措施的衔接,等等。

(二)综合性保障举措助力脱贫攻坚的地方性探索

自我国打响脱贫攻坚战以来,各地区结合自身实际进行了积极探索,积累了许多行之有效的制度和办法,注重开发式扶贫与保障性扶贫并举,特别是更加注重综合保障性扶贫措施的创新拓展。这为提高保障脱贫攻坚质量、巩固脱贫攻坚成果和创新脱贫攻坚的方式方法提供了有益的借鉴,对于深度贫困地区和剩余贫困人口实现脱贫具有重要意义。

1. 强化现有的医疗、养老等核心社会保障制度为遏制因病致贫、因病返贫等问题,各地加强并创新医疗保障扶贫模式。安徽省建立了“三保障一兜

底一补充”的综合医疗保障体系。河南省信阳的一些贫困县在精准认定健康扶贫对象的基础上,全面实施城乡居民基本医疗保险、大病医疗保险、困难群众大病补充保险、医疗救助和政府财政补助政策的“五道医疗保障防线”,补齐因病致贫短板,逐步建立了解决“因病致贫、因病返贫”的长效机制。困难群众通过层层保障,大大降低了医疗费用自付比例。延边朝鲜族自治州针对老年化严重问题,推出了“一张网”兜底扶贫养老保障机制,由州政府、州社保局、吉林银行(兴业银行)、人保公司四家签订了四方协议,创新实施了“一张网”兜底扶贫保障机制,即“四点双享两救助一优先”扶贫保障机制。“一张网”兜底扶贫保障政策主要面向农村建档立卡适龄贫困人口,即男满65周岁及以上、女满60周岁及以上,预计到2020年每月人均净领养老金499元。

2. 创新多样化的政策保险保障扶贫,防范贫困人口的人身意外、财产损失等风险 河南省兰考县政府与保险机构合作,为贫困户提供6个生活风险保障类项目和10个生产风险保障项目,大大降低了贫困户的人身风险和生产风险。次年,河南省又探索出“协办农险带脱贫”的“农险+就业”扶贫模式。宁夏政府与中国人寿、人保财险、平安产险三家保险机构合作创建“扶贫保”,为贫困户量身打造家庭成员意外伤害保险、大病补充医疗保险、借款人意外伤害保险和优势特色产业保险,防范贫困户人身风险和农产品生产风险。辽宁阜新市聚焦贫困人口的生产和社会经济风险,以帮助扶贫对象抵御社会风险为着力点,引入保险机制,以“政银保”金融扶贫+“人寿保”扶贫小额保险+“医疗保”医疗保险基金与医疗救助的具体方式,帮助贫困户减少风险、减少支出、增加贷款信用。由于四川大凉山是自然灾害高发地区之一,当地农村居民因灾致贫、因灾返贫的现象较为突出。针对四川省凉山彝族自治州的扶贫需要,四川保险业开发了包括自然灾害公众责任险、农村住房保险、农村小额人身意外保险等险种组合的“惠农保”产品。中国人民保险股份有限公司结合河北省阜平县扶贫工作实际,开发设计了系列融资产品,推出了“人保支农融资”产品,为阜平县内从事生产经营活动且参加农业保险的农户和涉农企业提供保险金融融资的“政融保”(政府+保险融资+保险)模式。陕西铜川区人保财险公司专门针对贫困家庭研发特惠扶贫专项保险“助农保”,为建档立卡贫困户的家庭财

产、农业生产以及贫困人口罹患重大疾病提供综合性保险保障。

3. 增强贫困人口的风险抵御能力 一是改善中西部贫困地区学龄前儿童营养状况。2017年4月,中西部贫困地区学龄前儿童营养改善计划在青海等7省份启动,将惠及千所幼儿园。该计划通过免费发放营养补充剂以及为幼儿园和孩子家长开展营养健康教育等形式,实行精准营养扶贫。以青海省海东市乐都区寿乐镇杨家岗教学点为例,以前山区孩子因家庭条件不好、饮食结构单一,患贫血的孩子占比10%,如今通过营养干预,孩子们的健康状况明显改善,贫血状况基本消失。二是提升贫困人口的资产水平,增强市场风险抵御能力。山东省淄博市部分贫困村整合村庄的自然资源和扶贫资金,因地制宜地发展乡村旅游业、果蔬种植、食品加工和观光农业等,并考虑贫困户的贫困深度差异和扶贫资金来源等,设立多样化股权结构,例如按照扶贫对象的贫困程度分为特困户、中等户和一般户,按照扶贫资金来源的不同分为奔康股、扶贫股和后备股,贫困户依据股种和股数定期获得分红,且股权由贫困户长期持有。这不但盘活了贫困村、贫困户现有的资源资产,更带动了贫困户增收,尤其是大大改善了失能、弱能贫困人口的生计获得能力。

4. 开发公益性扶贫岗位,帮助市场竞争能力不足的贫困劳动力实现就业增收 2016年,四川省人社厅出台意见,鼓励乡镇大力开发孤寡老人和留守儿童看护、社会治安协管、乡村道路维护等公益性岗位,对贫困家庭劳动者实行过渡性安置,确保每个贫困家庭至少有一人就业,并参照就业困难人员享受适当的岗位补贴。近年来,山东省地方政府积极探索,推行公益岗位互助模式扶贫,针对有就业意愿和劳动能力的年龄偏大人群、留守妇女等转移就业能力相对较弱的适龄贫困人口,设计出四类互助性公益性岗位,即互助养老公益扶贫岗位、互助托幼公益扶贫岗位、互助照料病患公益扶贫岗位和互助助残公益扶贫岗位,既可以实现自身增收又可以满足特殊困难贫困人口的服务需求。

四、当前综合保障性扶贫举措存在的挑战

(一)缺乏充分、适合的保障性项目安排来帮助贫困户应对风险

当前各类扶贫措施并没有实现贫困地区、贫困

人口风险的完整应对,综合保障的手段还不是很丰富,很多客观存在的风险缺乏有效的应对措施。尤其是在深度贫困地区,恶劣的自然地理条件使各类意外风险多发,给农民家庭造成严重的经济负担和生产生活后果,风险保障手段的缺乏无疑加剧了贫困的程度和贫困的再产生。农牧业生产保险普及不足,难以应对产业发展中面临的自然风险和市场风险。保障缺位的另一个重要表现是农村基本公共(社会)服务不足的问题,重点问题是对学龄前儿童的生长发育发展干预缺失,以及面向农村重度残疾人、失能老人的护理照料制度不足的问题。农村学龄前儿童的生长发育对于儿童的未来发展至关重要,应引起有关部门的重视,以加强对贫困地区儿童发展的干预支持。此外,作为贫困地区和贫困人口实现脱贫致富首要手段的产业发展尚缺乏可持续性的风险保障政策,以保证农户在遭遇失败后不至于陷入更加贫困的状态或生存危机。^[22]

(二) 现有的一些保障措施保障力度不强

现有保障性措施的覆盖面不够宽,支持力度不强,农民积极性不高。虽然农村的社会保障实现了制度全覆盖,但人的全覆盖尚有遗漏。以基本医疗保险为例,贫困群体保险由政府代缴,虽报销比例大,但一些病种和药物不在目录之内。此外非贫困人口仍存在未参保的情况,一旦遭遇大病重病,很容易陷入贫困,因病致贫的问题仍然会存在。再则,一些政策尽管存在,例如政策性农业保险,但由于其缺乏强制性和有效的灾害评估、监督体系,加之基层干部宣传不到位、简单化操作,农民一般较少参保。而自然灾害的不确定性极易导致以农业收入为主要收入来源的(贫困)家庭再度陷入贫困状态。农村中也存在不少未缴纳养老保险的情况,大多以青壮年劳动力为主,长此以往不但影响养老金的代际可持续性,而且会造成潜在的老年贫困。因此,要增强现有保障性措施的制度化、规范化和可持续性,不但要解决贫困问题,更要发挥其预防贫困的功能。

(三) 一些保障措施定位不准,存在错位、越位的现象

在精准扶贫的政策执行中,由于识别定位不准造成错保、漏保等问题,致使应保未保、资源配置不当,造成扶贫资源的浪费,甚至产生新的矛盾。同时,有些地方基层干部将政策执行简单化,把低保当养老金发放,甚至擅自提高扶贫标准“一兜了之”,这就容易使扶贫异化产生“养懒汉”“福利泛

化”等现象,而忽视了政策抵抗风险的初衷。同时,一些贫困人口也存在着把“义务教育有保障”当成“上什么学都不用花钱”、把“基本医疗有保障”当成“看什么病都不花钱”、把“住房安全有保障”当成“住大房、住好房”等^[25],一些地方仍存在着“等靠要”、争当贫困户和脱贫后不愿退出等现象。一些地方出现忽略家庭对老人的照顾责任,把老人分户推给政府作为贫困户兜底扶贫的现象。因此,由于扶贫政策的定位失准、目标偏离、执行不当带来的错位、越位现象亟需改变。

(四) 现有保障政策之间的协调、执行和制度化问题

扶贫政策既要确保对贫困人口无缝隙的覆盖,又要谨防因贫困村、贫困户等“身份”标志所带来的福利叠加、福利悬崖效应。当前贫困人口与边缘贫困人口、贫困人口与非贫困人口、贫困村与非贫困村之间的政策悬殊较大、差异明显,过于重视贫困户身份符号出台扶贫措施,缺乏普惠型的、以实际需求为标准提供保障的扶贫举措。^[26]同时,当前扶贫政策多种多样,存在政出多门、标准不一、协调不足等碎片化现象,加之基层干部在执行中或因能力不足、人手不够而出现简单化执行,致使政策扭曲走样,影响扶贫政策的严肃性、稳定性、有效性和可持续性。此外,各地推出的一些地方化的保障政策具有临时性、运动式的特点,制度化、机制化不够,难以确保2020年脱贫攻坚任务完成后这些政策还能够长期稳定地发挥效应。

(五) 对农民工的保障不足,使其存在成为未来困难群体的隐忧

当前通过劳动力转移就业获得工资性收入是贫困人口增收的重要渠道。根据建档立卡贫困户的数据显示,在中西部22省份的剩余贫困户的收入来源中,工资性收入占比高达40.26%,成为贫困家庭收入最主要的来源,也是当前贫困户摆脱贫困的最主要和最见效的手段。中国人力资源和社会保障部《2017年农民工监测调查报告》显示,农民工总量达到28652万人,贫困人口最集中的中、西部地区输出农民工占农民工总量比例分别为33%(9450万人)和27.3%(7814万人),共计超60%。总体来讲,农民工工作环境差、安全性保障不足、劳动时间长、劳动强度大,使其身体严重透支,长期处于“亚保障”、“亚健康”、高风险、高脆弱性的状态。尤其是高龄农民工、贫困农民工,更是存在内外多重风险,很可能会因工资性收入断崖式

中断、身体透支、疾病潜伏等而成为未来的困难群体。以农民工参加社会保险为例,尽管《社会保险法》明确规定“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”,但最新公布的《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,农民工参加城镇职工基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险的比例分别为21.65%、21.73%、17.09%、27.25%,覆盖面极其狭窄,保障力度严重不足。这都需要引起相关部门的高度重视,应加大对农民工权益保障的政策执行力度,防止出现未来的困难群体。

五、实现综合保障性扶贫的 可为路径和相关建议

(一)加强对综合保障性扶贫的重视与理解

当前我国脱贫攻坚工作处于决胜时期,各级政府和扶贫部门应当认识到形成综合保障性扶贫的重要性和紧迫性,以达成共识。首先,综合保障性扶贫不仅为完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的贫困人口提供兜底保障,而且对有劳动能力者进行农业生产发展和就业保护等提供支持,以激活劳动者的劳动意愿和内生发展动力,以及在此基础上的拓展,如积极引入和发挥商业保险的减贫作用,强化农业等生产性保险供给,引入社会组织、社会工作对农村社区工作的促进和对农村弱势群体的照护等。其次,综合保障性扶贫不仅是对人的保障,而且突出对物(资产)的保障、对农民权利的保障,赋予农民更多的财产权和选择权,尤其是要不断地深化对农村土地制度、宅基地制度、集体经营性建设用地的改革,同时给予农民更多的进入城市和进入现代市场经济的应有权利和福利待遇以及稳定可靠的生活预期。再次,综合保障性扶贫也不仅是对贫困状态的治理,而且需要充分考虑到其前置和未来的风险,以降低农民生计的脆弱性,做到反贫困、预防贫困和防止返贫的有机统一。贫困治理是一个系统工程,需要运用综合性、整体性的思维来进行考量和应对。

(二)做好做强现有保障性扶贫措施,使之制度化、长效化

尽管在社会政策领域以及脱贫攻坚的各类文件及其配套措施当中包括了社会保障、农业保险、社会组织服务、公益性岗位安置、中西部农村义务

教育学生营养改善计划、为外出务工贫困劳动力发放外出务工交通补助等一系列保障性扶贫措施,用以确保贫困地区和贫困人口切实摆脱贫困,但当前仍存在着保障落实不到位、保障力度不强、保障水平不高等一系列亟待解决的问题。这就需要我们加大执行力度,加大覆盖面,同时对制度政策本身进行完善和提高保障水平,并协调相关部门做好监督、评估、考核,力求使现有的好的模式制度化、长效化。

在养老保障方面,根据经济社会发展水平不断提高农村基础养老金的标准,建立老年人照护制度,缓解老年贫困人口的养老负担,让他们享有基本的物质、精神和服务关怀,对人均预期寿命比较低的地区应适度降低受益门槛;在医疗保障方面,进一步规范和协调新农合、大病保险、医疗救助的关系以及主管部门之间的整合,最大限度地降低贫困人口的实际医疗支出负担和因病致贫返贫风险,重点是取消贫困地区乡、县、市级医院就诊报销待遇差异,同时要协调好当前建档立卡贫困户与非贫困户报销比例的“悬崖效应”,确保医疗基金的可持续性和制度的稳定性;在社会救助方面,要完善低保制度以及与脱贫攻坚政策的有效衔接,恰当地处理低保线与扶贫线的关系,做到应保尽保,同时要针对特困群体的不同需求做好包含资金、实物、服务和关爱在内的兜底保障;在社会福利方面,要特别关注作为弱势群体的儿童、妇女、老人以及残疾人,使各类福利性制度安排更多地向这些群体倾斜。需要进一步研究和创新以农村农民实际需要为导向的农村社会保障制度建设,突破现有农村社保制度照搬城市保障项目的分立格局,跳出单一化思维,如加大农村医养结合力度、加强农村教育福利与儿童营养改善计划一体化发展等,以发挥其解困济贫防贫的功能。

(三)开发多样化的扶贫政策保险,加强贫困和风险的预警预防

贫困问题具有复杂性和多维性,综合保障性扶贫举措实施有利于构筑更牢更密的“安全网”。风险无处不在(包括疾病、衰老、农业生产以及人身安全等),各类保险制度是降低投保人风险损害的重要补偿手段,对贫困群体而言具有重要意义。当前农村社会保险制度主要包括城乡居民养老保险和医疗保险,用以缓解养老风险和疾病风险。但对于贫困户而言,家庭成员的意外身故会使原本就十分脆弱的家庭变得更加窘困。与自然环境息息相关

的农业生产也存在较大风险。尤其是中西部地区,自然灾害是其大量突发性返贫的主要原因,需要加强农业保险的惠农设计、加强参保宣传和保障力度,增强农民的参保意识和参保能力。因此,需要开发多样化、综合性的扶贫政策保险,为贫困人口编织一张全面抵抗风险的保险安全网。针对各类生产风险、生活风险、人身风险、产业风险等,政府可以与商业保险机构、社会组织等联合采取 PPP 等模式创新保险形式,加强贫困和风险的预警预防,使贫困和低收入人口能够安心发展生产,提高应对能力,避免致贫返贫。

(四)创新开发公益性岗位,探索积极的发展型社会保障项目

我国要打赢打好脱贫攻坚战,仍面临着巨大挑战。在面对新形势、新进展、新风险时我们要因地制宜、因人而异地进一步创新脱贫攻坚的方式方法,鼓励贫困人口更多地通过劳动获得回报。设立公益性岗位是重要的保障性扶贫方式之一,该方式倡导通过积极的工作换取救助,旨在通过积极的发展型社会救助措施缓解贫困问题^[27],要鼓励开发更多的公益性岗位,合理设计岗位补贴标准。目前,我国扶贫中较为常见的公益性岗位类型包括保洁员、护林员等,岗位类型并不丰富,无法满足部门、地区的实际需求。近两年,山东省地方政府积极探索,推行公益岗位互助模式扶贫。针对有就业意愿和劳动能力的年龄偏大人群、留守妇女等转移就业能力相对较弱的建档立卡适龄贫困人口设计出互助性公益性岗位。通过贫困人口在岗工作互助帮扶其他老幼病残贫困人口,既缓解了就业者和被帮助对象两者的贫和困的问题,也有助于社区内互助合作氛围的营造。这种积极的发展型社会救助在扶贫中的作用日益显现。除此以外,我国传统的以工代赈项目的做法仍然值得推广,低保制度应借鉴国际社会广泛实施的有条件转移支付项目的做法,强化对接受对象的力所能及的条件要求^[28],以促进贫困人口的社会参与与社会融合。参与也是贫困人口实现自身创造力和培养独立性的过程,有利于提高减贫项目的有效性和脱贫的可持续性^[29],从而激发贫困人口的内生动力。

(五)进一步聚焦幼儿、老人等特殊贫困群体和农民工群体

目前,精准扶贫、精准脱贫工作面临三大转变,即由全面推进帮扶、找准帮扶对象等向注重深度贫困地区攻坚、精准帮扶稳定脱贫、增强贫困群众获

得感等转变;由关注脱贫速度向保证脱贫质量转变;由开发式扶贫为主向开发式与保障性扶贫并重转变。开发式扶贫和综合保障性扶贫措施并重十分重要,需要我们补齐综合保障性扶贫举措,同时聚焦当前脱贫攻坚的主战场,即深度贫困地区和特困群体。当前保障性手段不充分甚至缺位,需要针对剩余贫困人口的特征拓展保障性举措。如针对在前文中提到的“贫困地区多发人身意外事件、自然灾害多发造成的生产损失、学龄前儿童缺乏针对性的生长发育计划、老年人护理照料缺位、农民工权益保障不足”等问题,需要政策予以特殊关注和采取更有针对性、精准性、前瞻性的保障举措。在接下来的脱贫攻坚行动中,要针对新形势创新精准扶贫举措,并更加注重措施的问题导向,尤其是要完善和创新各种具有综合性保障的减贫和预防贫困的措施,以确保形成贫困人口脱贫的稳定机制。发挥好资产性收益扶贫项目对弱能贫困群体的福利支持作用,地方政府可将资产收益的水平与贫困户贫困特征相挂钩,探索更为公平长效的资产收益扶贫方式。

(六)加强贫困地区基本公共服务供给,着力解决“困”的问题

基本公共服务是区域社会福利的组成部分,良好的基本公共服务也可以预防贫困的发生。深度贫困地区“贫”“困”交织,因“困”致贫现象突出,表现为自然环境之困、基础设施之困、经济发展水平低之困、社会性服务缺失之困等方面的问题,严重制约着贫困人口的发展能力和发展机会,形成“可行能力”贫困。^[30]由于陷入贫困的恶性循环或贫困陷阱,深度贫困具有明显的顽固性特征,表现为长期贫困和代际贫困,往往难以脱贫或脱贫后极易返贫。基本公共服务可以通过增强贫困地区人口的解“困”能力和基础发展能力降低贫困地区的脆弱性、减少社会排斥;可以直接或积极地回应贫困人口和贫困地区的基本需求,帮助贫困人口改善生存条件;可以增强贫困人口的“可行能力”,以帮助贫困人口摆脱内、外之“困”,为贫困群体的未来发展提供机会和可能。因此,应把面向农村脆弱群体的基本公共服务供给当成今后一个阶段反贫困的重要内容,加强农村幼儿园、养老敬老等机构的建设,探索通过幼儿园、学校、敬老院等机构传递面向脆弱群体的福利和救助资源;加强对农村社会和社区组织的孵化和培育,可以把这项工作与公益性岗位开发、社会工作参与等联系起来。

[参考文献]

- [1]中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(下)[M]. 北京:中央文献出版社,2018.
- [2]中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报[N]. 人民日报,2018-03-01.
- [3]汪三贵,曾小溪. 从区域扶贫开发到精准扶贫——改革开放 40 年中国扶贫政策的演进及脱贫攻坚的难点和对策[J]. 农业经济问题,2018,(8).
- [4]贺雪峰. 中国农村反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,(3).
- [5]左停,等. 路径、机理与创新:社会保障促进精准扶贫的政策分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2018,(1).
- [6]刘永富. 有效应对脱贫攻坚面临的困难和挑战[N]. 人民日报,2018-10-21.
- [7]郭占锋. 当前西部农村贫困的特征与扶贫路径转向——以秦岭山区 5 个贫困村的调查为例[J]. 农村经济,2014,(3).
- [8]国新办举行打赢脱贫攻坚战三年行动《指导意见》发布会[EB/OL]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/37601/38832>,2018-08-20.
- [9]国新办举行脱贫攻坚工作新闻发布会[EB/OL]. http://www.cpad.gov.cn/art/2018/1/5/art_2241_101.html,2018-01-05.
- [10]林闽钢. 在精准扶贫中构建“因病致贫返贫”治理体系[J]. 中国医疗保险,2016,(2).
- [11]张仲芳. 精准扶贫政策背景下医疗保障反贫困研究[J]. 探索,2017,(2).
- [12]翟绍果,严锦航. 健康扶贫的治理逻辑、现实挑战与路径优化[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2018,(3).
- [13]左停,徐小言. 农村“贫困—疾病”恶性循环与精准扶贫中链式健康保障体系建设[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2017,(1).
- [14]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).
- [15]向运华,刘欢. 保障性扶贫模式下社会救助助推精准扶贫的实证分析——基于 1989—2011 年 CHNS 数据库 9 次调查数据研究[J]. 江西财经大学学报,2016,(5).
- [16]林闽钢. 社会保障如何在精准扶贫中发力[J]. 中国社会保障,2017,(4).
- [17]杨宜勇,张强. 我国社会保障制度反贫效应研究——基于全国省际面板数据的分析[J]. 经济学动态,2016,(6).
- [18]张思锋. 贫困户脱贫后可持续生计风险与应对措施[N]. 中国社会科学报,2017-02-21.
- [19]张伟,等. 政策性农业保险的精准扶贫效应与扶贫机制设计[J]. 保险研究,2017,(11).
- [20]黄林,卫兴华. 新形势下社会组织参与精准扶贫的理论与实践研究[J]. 经济问题,2017,(9).
- [21]李迎生,徐向文. 社会工作助力精准扶贫:功能定位与实践探索[J]. 学海,2016,(4).
- [22]郑宝华. 风险不确定性与贫困农户行为[J]. 中国农村经济,1997,(1).
- [23]李小云,等. 农户脆弱性分析方法及其本土化应用[J]. 中国农村经济,2007,(4).
- [24]钟玲,左停. 制度、政策与穷人的脆弱性[J]. 经济研究参考,2012,(38).
- [25]顾仲阳. 脱贫攻坚战取得决定性进展,2018 年这场仗怎么打? 既要打赢,又要打好(经济热点)[N]. 人民日报,2018-01-22.
- [26]王瑜. 脱贫攻坚要防治悬崖效应[J]. 清华大学中国农村研究院“三农”决策要参,2018,(5).
- [27]左停. 创新农村发展型社会救助政策——农村低保政策与其他社会救助政策发展能力视角的比较[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2016,(5).
- [28]唐丽霞,等. 有条件现金转移支付缓贫方案的国际经验[J]. 贵州社会科学,2012,(8).
- [29]Karl, Marilee. Monitoring and Evaluating Stakeholder Participation in Agriculture and Rural Development Projects: A Literature Review[M]. Rome:Sustainable Development Department, Food and Agricultural Organization of United Nations,2000.
- [30]左停,等. 摆脱贫困之“困”:深度贫困地区基本公共服务减贫路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018,(2).

(责任编辑 郭俊)