

聚焦特殊困难群体 巩固脱贫攻坚成果

中国农业大学人文与发展学院教授 国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会委员
中国社会保障学会常务理事 社会救助分会副会长 左停

近期,习近平总书记对民政工作作出重要指示,指出各级民政部门要“聚焦脱贫攻坚,聚焦特殊群体,聚焦群众关切”,为全面建成小康社会作出新的贡献。李克强总理也要求民政工作“服务打赢脱贫攻坚战”。随着脱贫攻坚的深入,民政兜底保障的作用也越来越关键。2018年《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》第一次正式提出“坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹”,要求把开发式扶贫作为脱贫基本途径,加强和完善保障性扶贫措施。全国民政系统要认真学习领会习近平总书记重要指示精神,切实落实中央各项部署,发挥好民生保障在脱贫攻坚中不可替代的作用。

民生兜底保障在脱贫攻坚中发挥了重要作用

当前的开发式扶贫与保障式扶贫相统筹的反贫困格局的形成,得益于我国农村最低生活保障制度和医疗救助项目、临时救助项目等社会救助项目的实施和强化以及其他农村社会保障项目的实施。打赢脱贫攻坚战中出现了“低保兜底脱贫一批”“社保兜底脱贫一批”“社会救助兜底脱贫一批”和“民政兜底”等提法,其核心要义是强调低保等社会救助项目在脱贫攻坚中的兜底保障功能,要求把包括低保在内的社会保障减贫内化为扶贫的措施之一。2015年底,全国建档立卡贫困人口中低保对象的比例为35.6%;2018年底,低保人口的比例超过50%。2015年全国592个重点贫困县中86.8%的县低保标准低于当年国家贫困标准2855元,根据中央的要求,2017年底,全国所有贫困县的低保标准都已经超过贫困线,切实承担起兜底保障作用。低保金收入也是脱贫户收入的重要组成部分,据有关部门数据,在2018年脱贫的人口,按脱贫总人口口径,人均低保金收入超过600元,是转移收入中最主要的部分,对兜底脱贫人口的作用尤其显著。

解决剩余贫困问题需要民生兜底保障发挥关键作用

距离全面实现脱贫攻坚还有不到两年的时间,剩余的贫困人口具有“难中之难”的性质,老病残的比例特别大,尤其需要发挥民生兜底保障功能。2017年全国有1500万贫困人口实现脱贫,但截至2018年底,全国仍有约1380万贫困人口。这些贫困人口中老人、大病患者、残疾人和失能者的比例较高,发展能力严重不足、社会脆弱性特点明显,要实现2020年脱贫,就需要民生兜底保障发挥关键作用。一是要继续提高社会救助特别是低保和特困人员救助供养标准,使救助标准和实际补差救助额度赶上当地平均消费水平的变化。二是综合发挥其他各项民生保障的作用,如完善医疗保险和医疗救助、加强养老保险和养老福利、落实并不断提高残疾人两项补贴等。三是发挥好城乡社区的社会治理职能,做好致贫问题的主动发现和预防,落实临时救助,协助解决好返贫和边缘人群陷入贫困的问题。

民政保障工作还要在提升脱贫质量、巩固脱贫成果方面有更多作为

2020年以后相当部分脱贫人口的脆弱性本质并不会立刻产生变化,他们作为收入较低的社会群体的格局短期内也不会根本改变,相对贫困和发展不平衡问题也会长期存在,对贫困对象的救助支持力度应继续加强。同时,随着人们对美好生活的愿望不断提升,民生保障的内容也应该不断扩展和升级,以提升脱贫质量、巩固脱贫成果,建立“弱有所扶”长效机制。为此,一要适度拓展民生保障和服务的群体,除低保对象和特困人员外,要把包括生活困难的老年人、重度残疾人、重病患者、困境儿童等边缘群体纳入社会救助和帮扶对象。二要在救助和帮扶内容上不断拓

展，除“济贫”性质的现金和实物救助外，还要把“解困”性质的社会服务和社会基础设施建设作为未来民政工作的重点拓展。三要加强和创新基层公共社会服务机构和网点建设，推进民政保障服务站点（人员）行政村级制度性覆盖，切实提升群众获得感。