

# 兜底保障体系衔接转型的 关键挑战与战略举措

杜志雄 王 瑜

**摘要:**构建适应民生保障新形势的兜底保障体系是巩固拓展脱贫攻坚成果、夯实共同富裕基底的重要内容。各类兜底保障措施在支撑帮扶任务完成的同时,也产生了一些非预期后果,并在全面建成小康社会之后面临新的形势与挑战。在脱贫攻坚阶段,以“大低保、小救助”为特征的农村社会救助逐步衔接纳入“社会保障兜底一批”的脱贫攻坚兜底保障体系中,形成救助与低保脱钩、各类救助分类实施的“大救助”兜底保障格局。“大救助”兜底保障体系为确保如期完成脱贫攻坚任务发挥了重要作用,但面临着跨部门协调、手段和对象衔接、兜底保障内容调整、城乡一体化等方面的挑战。建议加快健全分层分类的社会救助体系,构建兜底保障常态化体制机制,逐步实现县域内城乡统筹,全方位推动形成全面脱贫后的新型兜底保障体系。

**关键词:**兜底保障体系;共同富裕;脱贫攻坚

**中图分类号:**F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2023)11-0117-11

构建适应新发展阶段民生保障需求的兜底保障体系,是健全农村低收入人口常态化帮扶机制的重点领域,也是巩固拓展脱贫攻坚成果、促进发展成果共享、实现共同富裕的必然要求。兜底保障是以社会救助为核心的兜底性、基础性的制度安排,是改革发展成果有效惠及困难群众的民生基础,其功能是保基本、促公平、维稳定,本质在于“兜”住“底”。相应地,“底”的内涵和“兜”的手段需要不断适应民生保障形势与任务的变化。在全面脱贫攻坚阶段,中国的扶贫工作取得了明显成效。其中,兜底保障是打赢脱贫攻坚战“五个一批”的重要措施之一,以社会保障为依托的减贫防线为如期打赢脱贫攻坚战、全面建成小

康社会提供了坚实的底线支撑。全面建成小康社会后,与时俱进地完善兜底保障体系,既是巩固拓展脱贫攻坚成果、防止社会性流动弱化的民生兜底“安全网”,又是夯实共同富裕进程的重要发力点。为此,党中央作出重大决策部署,加快改革完善以社会救助制度为核心的兜底保障体系、做好制度衔接转型。习近平总书记在2021年8月17日主持召开的中央财经委员会第十次会议上指出,要完善兜底救助体系,加快缩小社会救助的城乡标准差异,逐步提高城乡最低生活保障水平,兜住基本生活底线。党的二十大报告指出,未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期,健全多层次社会保障体系是该时期

**基金项目:**中国工程院重大战略研究与咨询项目“全面脱贫后兜底保障战略研究”(2021-XBZD-12-4);中宣部文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“中国特色农业农村现代化研究”。

**作者简介:**杜志雄,中国社会科学院农村发展研究所党委书记、副所长、研究员;王瑜,中国社会科学院农村发展研究所城乡关系研究室副主任、助理研究员。

的主要目标任务之一。健全多层次社会保障体系,需要在厘清脱贫攻坚阶段农村兜底保障的演变与实践特征、全面脱贫后兜底保障的新形势和关键挑战的基础上,适应实践形势变化、立足问题导向,提出兜底保障体系衔接转型的新举措。

### 一、相关文献综述

在脱贫攻坚阶段,由于兜底帮扶主要通过社会救助措施实施,针对贫困人口的社会救助政策也即脱贫攻坚阶段的兜底保障。例如,围绕低保兜底保障的制度建设,学术界分析了农村低保瞄准率<sup>[1]</sup>、低保标准制定和水平<sup>[2]</sup>、不同主体对兜底作用的理解认识等多个维度<sup>[3]</sup>对低保兜底作用的影响。另一些研究聚焦医疗、教育等分类救助措施,关注了医疗救助兜底、教育救助兜底问题。脱贫攻坚阶段的医疗保障扶贫因突出的不平衡问题<sup>[4]</sup>而引发了关注。从整体来看,兜底保障措施的突出问题在于协同性、平衡性不足,具体表现为兜底政策的福利“悬崖效应”<sup>[5-6]</sup>。针对上述现实问题,从分配正义的角度,有必要细化分层社会救助体系,提升精准救助水平<sup>[7]</sup>。

此外,全面建成小康社会以后,兜底保障所面临的形势发生了明显变化。贫困形态转变、新冠疫情等重大冲击对社会救助体系提出了严峻挑战<sup>[7]</sup>,而伴随经济社会的发展,兜底需求从基本保障向社会服务延伸<sup>[8]</sup>,但现行社会救助制度存在救助标准的低水平性、救助内容的匮乏性等问题<sup>[9]</sup>。面对内外情境的重大变化,需要对兜底保障制度及时作出新的学理性回应,亦即在新的历史条件下,重新审视和明确社会救助兜底保障的“底”的变化和“兜”的方式。对此,相关学者强调了健全分类分层的社会救助体系的重要性<sup>[10-11]</sup>,并提出推动传统生存型社会救助向发展型社会救助转变的思路<sup>[8,12]</sup>。

现有研究关注了社会救助措施在脱贫攻坚阶段兜底帮扶目标下形成的非预期后果,也关注了脱贫攻坚收官后兜底保障领域的新形势与挑

战,并尝试提出了解决思路。但当前仍然存在尚待厘清的问题:现有文献鲜少关注兜底保障体系在脱贫攻坚任务完成后的演变及特征,鲜少区分扶贫政策话语体系下的兜底保障与社会救助体系中的最低生活保障、分类救助措施之间的关系,而这些演变与特征、关系与认知,正是正本清源式分析兜底保障缘何至此、如何完善的重要依据,对于分层分类的社会救助体系建设具有重要参考价值。

### 二、兜底保障的政策演变及其在脱贫攻坚阶段的基本特征

以低保为核心的农村社会救助与脱贫攻坚期间的扶贫体系是两项不同的制度安排,两项制度形成的历史路径不一,且有着不同的政策目标和政策手段。农村低保的保障对象主要是家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的居民,即绝对贫困人口<sup>[1]</sup>,在覆盖面和济困效果方面成效显著<sup>[13]</sup>。步入脱贫攻坚阶段以后,中国扶贫的实践已从消除收入贫困转向“两不愁”“三保障”收支兼顾的瞄准目标。与之相应,兜底保障超越了脱贫攻坚前的以兜收入为主、兜支出为辅的“大低保、小救助”模式,形成了收支两头兼兜的“大救助”兜底保障格局:针对产业、就业等反贫困措施难以惠及或短期内生计难以及时改善的贫困人口,除了衔接传统的低保和特困供养之外,更是全方位实施公益岗位兜底扶持、医疗救助兜底保障、教育保障兜底支持、住房安全兜底保障等一系列保障措施,实现了“社会保障兜底一批”。

#### (一)兜底保障在脱贫攻坚前后的政策演变

脱贫攻坚前的社会救助体系也即2014年5月1日起施行的《社会救助暂行办法》,是脱贫攻坚阶段“大救助”格局的工作基础,但同时也因其难以满足脱贫攻坚的实际需要,而在脱贫攻坚阶段发生了兜底保障体系的快速演化,跳出了“大低保、小救助”模式,形成了脱贫攻坚阶段的“大救助”格局:针对建档立卡贫困人口,除了衔

接传统的低保和特困供养之外,还实行全方位的公益岗位兜底扶持、医疗救助兜底保障、教育保障兜底支持、住房安全兜底保障。

社会救助的主要构成是最低生活保障、特困人员供养、临时救助、受灾人员救助,并基于最低生活保障身份与特困供养身份,进一步设置与其挂钩的分类救助:医疗救助、教育救助、住房救助、失业救助、特殊保障。也即,多种分类救助是仅针对最低生活保障人员与特困供养人员的补充救助措施。例如,对在义务教育阶段就学的最低生活保障家庭成员、特困供养人员,给予教育救助;为最低生活保障家庭成员、特困供养人员、县级以上人民政府规定的其他特殊困难人员提供医疗救助;对符合规定标准的住房困难的最低生活保障家庭、分散供养的特困人员,给予住房救助等。可以看出,脱贫攻坚前的社会救助体系以低保为主要内容,其他类别化的社会救助通常与低保身份挂钩,呈现“大低保、小救助”的特征。其特征是强调“大面上的补差”,以收入型贫困为切入点,但因该体系下的类别化救助与低保、特困供养身份挂钩实施,就会产生对支出型贫困的干预不足,例如收入虽高于低保标准,但因病因学因灾等情形陷入生活水准短期或长期下降家庭,其表现出的支出型贫困状况难以获得及时救助。

为实现全面脱贫目标,脱贫攻坚阶段的兜底保障体系将农村社会救助与扶贫开发政策相衔接,跳出了原来的“大低保、小救助”模式,在内涵和结构上发生了明显改变,形成了低保(以及特困供养)与各领域救助全方位兜底的“大救助”格局,政策覆盖范围延伸至支出型贫困家庭,保障内涵从事后兜底向事前预防延展,各级政府在短期内投入超常规的人力、物力、财力支撑各类兜底保障措施的实施。

## (二) 脱贫攻坚阶段兜底保障的主要特征

基于上述变化,脱贫攻坚阶段形成的“大救助”兜底保障体系在逻辑结构、对象范围和思维

模式方面呈现新的特征。

第一,分类救助与低保身份从挂钩变为剥离,面向贫困人口,形成逻辑关系更加清晰的“大救助”兜底保障体系。脱贫攻坚实施以来,社会救助纳入脱贫攻坚“五个一批”之中,作为兜底保障的内容之一。2015年11月发布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出,大多数建档立卡贫困人口通过产业扶持、转移就业、易地搬迁、教育支持、医疗救助等措施实现脱贫,其余完全或部分丧失劳动能力的贫困人口实行社保政策兜底脱贫。与以低保身份为基础的社会救助进行比较,兜底保障将教育、医疗、就业、住房等救助独立了出来,不再与低保身份挂钩,平行属于兜底保障的范畴。在管理上由民政和扶贫部门进行统筹,在实际操作层面由各个业务部门负责资格认定,实施类别化、专门化的分类救助。

第二,兜底保障覆盖对象的范围全面延伸至支出型贫困家庭。从我国贫困的致贫因素及其反贫困的实践来看,支出型贫困家庭的脆弱性高是其致贫的重要因素<sup>[14]</sup>。脱贫攻坚前的社会救助属于补救性的生存救助,以收入为标准,保障救助对象的基本生活需要<sup>[15]</sup>,一定程度上忽略了医疗、教育等支出型致贫因素。在脱贫攻坚阶段,医疗、教育、住房、就业等救助类别覆盖所有建档立卡贫困人口,而由于建档立卡贫困人口本身已覆盖因教育、医疗等大宗支出而陷入贫困状态的支出型贫困家庭,这就意味着脱贫攻坚阶段的兜底保障覆盖对象范围已延伸至支出型贫困家庭。此外,低保救助对象范围也从低保户逐步扩展至因病致贫或共同生活的家庭成员年人均收入低于上年度当地居民人均可支配收入的“支出型贫困家庭”,对于部分建档立卡贫困户人均收入超过享受低保的条件但家中有重病患者、重度残疾人情形的,将重病患者、重度残疾人单独纳入低保,对其家庭可不再进行经济状况核对。这也就意味着,兜底保障体系全面覆盖支出型贫困家庭和困难个人,形成了兜底保障覆盖范围

的延伸。

第三,兜底保障的思维模式从事后兜底向事中救助、事前预防延展。传统扶贫时期,扶贫规则以保护型贫困治理模式为主<sup>[16]</sup>。在脱贫攻坚阶段,形成了以保护型治理和开发型治理为表征的复合型扶贫治理<sup>[17]</sup>。相应地,兜底保障突破了过去先准入低保后再补充进行其他领域救助的事后兜底模式,体现出事前预防和事中救助的特征。除医疗、教育等救助方式全面兜住支出,遏制因病致病、因学致贫等情形外,还有公益岗位<sup>①</sup>、扶贫车间等方式,从就业增收层面发挥发展性兜底功能。通过为部分因技能缺乏、照料家庭等因素无法外出就业的劳动力解决就近就业,支持这些家庭形成基本的生活收入来源,实现一边兜底保障、一边增能提升。以公益岗位为例,该方式运用政府购买服务的方式,在村庄设置保洁、保绿、公共设施维护、便民服务、妇幼保健、托老托幼助残、乡村快递收发等岗位,给予贫困人口或者低收入人口一定的现金补贴,保障其基本生活,同时也增加乡村公共服务的供给。类似的发展性兜底保障,还有资金分配导向的集体经济分红等。此外,政府也积极引导和鼓励社会力量参与特殊群体关爱服务工作,如儿童看护、残疾人照护等。总体来看,不管是公益岗位、集体收入分红,还是社会力量参与兜底,其实质都是兜底作为脱贫手段的扩面,将兜底思维迁移至其他脱贫途径,通过兜底规模和兜底方式的扩面,实现保障贫困人口脱贫和不返贫的目标。

### 三、新发展阶段兜底保障面临的挑战

脱贫攻坚顺利收官后,我国农村社会进入新的发展阶段。一是宏观发展阶段与重点任务的变化。“大救助”保障格局为如期完成脱贫攻坚任务发挥了至关重要的作用,但面向全面脱贫后减贫救助的新形势,兜底保障体系不仅需要接续巩固脱贫成果,承担防止返贫致贫、兜牢民生底线的重要任务,而且需要适应全面性、长期性的乡村

振兴战略要求。此外,乡村振兴的长期性决定了政府以及社会各界不能像脱贫攻坚时期一样继续倾斜大量的资源。二是中观层面兜底保障制度设计的迭代升级。巩固脱贫攻坚成果与全面推进乡村振兴,核心是保证脱贫人口、低收入人群不返贫,兜底保障的目标从保障基本生活逐渐转向促进发展,也即促进兜底对象可行能力的提升,其关键是建立常态化的兜底保障制度,通过制度化、常规化、体系化的兜底制度设计确保农村相对低收入群体拥有体面的生活和平等的社会机会,其实质是制度耦合的问题<sup>[18]</sup>。面对新阶段的新变化,兜底保障体系内部结构的演变是否能够回应上述变化,值得进一步关注。概括而言,新阶段兜底保障体系的衔接转型面临统筹协调、对象衔接、内容升级、城乡一体发展四方面的挑战。

#### (一)兜底保障工作跨部门统筹协调的挑战

在兜底保障方面,建立统一的动态监测数据库是常态化实施贫困监测与防止返贫的必要手段,其核心是实现相关部门间信息的动态协同。在脱贫攻坚阶段,尽管社会救助和扶贫体系实现了多方面衔接,各分管部门在政策落实过程中以扶贫办的建档立卡数据为依据,但扶贫政策和措施落实的数据主要分布在医保、教育、住建、人力资源等多个部门,各部门的数据信息相互独立,依靠定期或不定期的跨部门汇总与比对,时效低且沟通成本高,容易使得贫困治理呈现碎片化的格局。另外,农村低保线与扶贫线已经实现“两线合一”,但是,认定标准和识别程序仍分属于民政部门与扶贫部门,尚未实现部门层面的统一,这在一定程度上降低了政策效力,不利于实

<sup>①</sup>2014年发布的《社会救助暂行办法》中已经提到公益性岗位:国家对最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员,通过贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴、培训补贴、费用减免、公益性岗位安置等办法,给予就业救助。进入脱贫攻坚阶段,公益性岗位兜底作用的重要性进一步提升,范围也进一步扩大,成为发展性兜底的重要措施之一。

现真正的衔接。从2016年底开始,民政部、国务院扶贫办按照季度开展建档立卡数据和社会救助数据比对,通过比对将符合低保或特困供养条件的贫困人口纳入低保特困体系,将符合建档立卡贫困户的低保特困供养人群及时纳入建档立卡范围。这种方式虽能解决阶段性的“应兜尽兜”要求,但本质上依然是两个部门数据分割状态下的比对,并非实质性的动态协同。同时,目前的数据信息生成方式主要基于自上而下政策供给的指标式单向搜集,缺乏多元帮扶主体和帮扶对象的参与和反馈。根据课题组2020—2022年在山西、宁夏、贵州等地脱贫县域的调研,脱贫县域在坚决筑牢兜底保障坚固防线的过程中,为确保“不漏一户、不落一人”确实投入了大量的人力物力,但是其工作手段依然是主要靠业务干部定期采集后进行手动信息输入,再由扶贫部门进行进一步的信息汇总和录入,仍然延续了“攻坚式”的信息采集和处理方式。

脱贫攻坚收官后,除了原建档立卡人口的跟踪监测外,相对贫困的治理还需拓展至边缘贫困群体和低收入农户等,人群更宽泛、变动性更强、信息量更大,传统人工采集方式存在跨期重复、多次录入等问题,导致填表一度成为影响基层工作效率的突出矛盾,这类传统数据采集方式难以适应新阶段需求。实现常态化监测和协同,需要打破部门间信息壁垒,统筹相关部门间的信息资源,形成跨部门的统筹协调机制,实现识别标准统一、信息共享、政策协同、资源统筹。但从现行工作机制来看,跨部门统筹协调是兜底保障体系的一大挑战。例如,2021年6月课题组在宁夏西海固地区调研时发现,部分县的民政局已经开始运用民政云救助管理系统核对平台,扶贫、财政、教育、人社、不动产登记中心、住房公积金办、保险、金融等部门对低保家庭收入和财产进行大数据比对,以便更有效地开展识别,但是单从金融部门的数据来看,调研发现系统只能打通两三家本地银行的数据,事实上还远不能实现闭环数

据采集,因而一些地方又配套了乡镇巡视员制度,通过巡视员再对政策对象的家庭经济情况进行巡视核对。这些都表明,数据采集和部门数据信息共享这一基础层还存在障碍。适应脱贫攻坚后扶贫工作常态化转型的现实要求,必须克服扶贫工作数据部门条块分割、追踪更新滞后、挖掘利用不足、基层重复报表等问题<sup>[19]</sup>。从现有政策来看,2021年6月民政部印发了《最低生活保障审核确认办法》,当时对救助对象的认定标准还处于部门单列状态,仅针对低保政策对象。2023年10月,《国务院办公厅转发民政部等单位〈关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见〉的通知》明确提出,“低收入人口包括最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测对象、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭(刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的家庭)成员,以及其他困难人员”,并指出要完善低收入人口动态监测信息平台 and 低收入人口数据库,合理确定低收入人口范围。这表明了分层分类救助目标下对政策对象开展统一化认定的重要性。

#### (二)兜底手段和政策对象平滑衔接的挑战

一是脱贫攻坚阶段已经扩面的兜底保障如何回归常态化的挑战。在脱贫攻坚阶段,社会救助承担了兜底保障的责任,兜底保障的形式和范围进一步扩大,各地提高了农村最低生活保障标准,放宽了最低生活保障条件,对特殊家庭成员按照单人户纳入最低生活保障范围,将部分未脱贫建档立卡贫困户纳入农村最低生活保障<sup>[7]</sup>。这实质上是通过扩面实现脱贫的目标,客观上导致了兜底保障逐步泛化,由于福利刚性依赖和预期调适的障碍,或将面临扩面后难以回归常态化的挑战。以宁夏H县的低保情况为例<sup>①</sup>,2016—2020年,H县城乡低保对象从5.89万人增加到6.23万人,在这一过程中,农村低保规模增长了20%,农村低保对象占比从2016年的74.2%提

<sup>①</sup>数据来源:根据调研情况整理。

高到 2020 年的 83.5%。2016—2020 年, H 县城乡低保总发放金额从 1.98 亿元增加到 3.05 亿元, 农村低保发放额从 1.34 亿元增加到 2.44 亿元, 占比从 67.9% 提高到 80%。以 2020 年为例, 城乡低保对象已占全县常住人口的 18.7%, 农村低保对象占农村常住人口的比重达 24.1%, 仅农村低保总支出就超出该县当年一般公共预算收入, 在这种情况下, 难免出现“视财政状况实施低保”的现象。当然, 低保支出的资金来源主要由中央和省级财政负担, 地方财政配套有限。上述脱贫县的情况并非特例, 表明了脱贫攻坚阶段农村兜底的面大幅拓宽, 尤其是考虑到除低保兜底之外, 还有医疗、教育、住房等各类社会救助兜底。调研中发现, 福利依赖的情形不单是农户层面一旦享受就不愿意退出, 还表现为村级层面救助认定具有模糊性的特征, 村干部对有困难的群众会“用低保这些救助手段平衡一下”, 而在县域层面, 地方政府则倾向于“向上面争取更多资金”。

二是脱贫攻坚阶段形成的福利“悬崖效应”如何缓和的挑战。在脱贫攻坚阶段, 建档立卡贫困人口得到全方位的兜底保障, 特别是在医疗、住房等方面。但是, 在一揽子的兜底保障政策下, 形成了部分贫困人口的综合福祉明显高于未纳入建档立卡贫困人口的其他低收入农户的现象。当前, 尽管已经实现贫困人口全面脱贫, 但脱贫攻坚期加上脱贫不脱政策的期限, 脱贫地区内部的农户福祉分化问题已不容忽视。据学者测算, 脱贫后的建档立卡贫困户之间收入差异巨大, 2019 年, 收入最低的 5%、10% 和 25% 的脱贫户人均纯收入分别为 3 737 元、4 402 元和 5 379 元; 而收入最高的 25% 的脱贫户人均纯收入则达到 19 259 元, 比全国农村居民人均可支配收入高 20%, 分别为收入最低的 5%、10% 和 25% 的脱贫户人均可支配收入的 5.2 倍、4.4 倍和 3.6 倍。相当一部分非贫困户的收入状况不如脱贫户, 有较大致贫风险的边缘户的人均纯收入为

9 599 元, 这一收入水平仅略高于 50% 的脱贫户<sup>[4]</sup>。这种政策上的负外部性引发了农户间的隔阂, 甚至对农村社区组织动员机制造成冲击, 产生了新的不平等<sup>[20]</sup>。缓解目前贫困人口和非贫困保障福利的“悬崖效应”, 对巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、缓解相对贫困具有重要意义。但是福利有一定的刚性, 如何平滑业已形成的政策对象和非政策对象之间的福利差距, 避免福利“悬崖效应”引致的农民分化与隔阂问题衍生为全面推进乡村振兴阶段的内部矛盾, 已经成为兜底保障机制设计的重要挑战。

### (三) 兜底保障内容适应新阶段需求的挑战

在脱贫攻坚阶段, 兜底保障的目标从根本上来说就是“两不愁、三保障”, 在内容上主要表现为以资金和物质补贴为主。伴随全面脱贫以及人口结构的深刻变化, 兜底保障的对象需要更多关注“一老一小”, 补齐托底性的老龄服务和托育服务, 保障内容应进一步从物质帮扶延伸至兜底性的服务供给, 尤其是针对不同救助人群的服务提供, 如残疾人服务、困难老人照护、留守儿童关怀等。这些兜底服务与日常生活密切相关, 往往体现为“可行能力”的匮乏, 脱贫后基础性的兜底服务需求会更加突出。此外, 在脱贫攻坚阶段, 各地投入大量资金“补短板”, 新建了一批公共服务设施, 如村卫生所、日间照护中心、公共图书馆等, 但建成后缺乏运营保障机制, 只建不管的问题突出。以养老服务设施为例, 课题组在甘肃、宁夏、山西等多地调研发现, 大部分脱贫村配套了养老服务设施, 但大多处于闲置、空置状态, 有设施、少维护、缺服务的现象突出。全面脱贫攻坚任务完成后, 如何在保障基本生活的基础上提升既有公共设施的配套服务能力, 通过服务创新的形式保障和回应不同人群差异化的需求, 是兜底保障体系衔接转型面临的一大挑战。

### (四) 兜底保障体系城乡一体化统筹的挑战

城乡融合发展是我国城乡发展的方向。为确保人口流动背景下的社会风险、家庭风险和个人

风险得到有效控制,亟须考虑包括社会救助在内的基本公共服务城乡一体化的统筹问题。考虑到当前区域差距较大,但县域城乡消费结构已经日渐趋同化,对兜底型保障和服务的需求不应再保持差别,甚至考虑到农村地区要享受同等医疗、教育服务所付出的成本可能更大等因素,应当加快县域内各类兜底保障制度的城乡统一。从工作机制上,既需要形成不同救助内容的城乡统一的认定标准,以使得认定标准对城乡人口(以及流动人口)具有适用性,并加快推动救助标准的城乡统一,又要适应衔接期部分脱贫地区还需继续对监测户实施“脱贫不脱政策”的工作要求,对收入型救助对象和支出型救助对象实行系统化的分类分层管理,从而破解原先身份绑定条件下救助模式包容性不足的问题。此外,还需形成资源瞄准领域的城乡一体化统筹机制,这与部门间的统筹协调密切相关,也即县域条块部门之间如何在制度层面打通,进一步优化城乡间公共资源的配置,形成城乡间政策瞄准的大致公平,确保县域内需要社会救助的群体能够享受到大致均等的救助服务,以同步克服“悬崖效应”问题。

从目前来看,民政部2021年7月印发的《最低生活保障审核确认办法》在提法上取消了城乡区分,但是推进低保标准的城乡统一还存在现实困难,主要表现在低保标准城乡统一程度的地区差异较大。2021年第一季度,全国城市低保平均标准与农村低保平均标准的比值为1.36,北京、上海、天津、浙江、江苏、福建、安徽的城乡标准已统一,重庆、广东、海南、新疆、山东、山西、湖北、湖南、内蒙古、四川、江西、辽宁、陕西、吉林的比值介于1.2至1.5之间,宁夏、河北、河南、甘肃、黑龙江、青海、贵州、云南、广西的比值介于1.5至1.7之间,西藏的比值为2.27。由于地区之间现实条件的差异,脱贫县和脱贫人口比较集中的地区,低保标准的城乡统一将明显增加农村地区低保资金支出额,这就对财政资金支持力度提出了更高要求,因而有必要分区逐步推进。

#### 四、推进兜底保障体系衔接转型的思路与举措

当前,从脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴、构建城乡融合发展体制机制已进入关键期。兜底保障作为兜底性、基础性的民生工程,要切实承担好巩固脱贫攻坚成果的角色功能,加快适应常态化帮扶机制的衔接目标,以兜底保障领域不平衡不充分问题为切入点,面向民生保障形势变化的挑战,立足发展阶段和地区实际,以管全局、管根本、管长远为导向,扎实推进兜底保障体系改革创新。为推动全面脱贫后加快形成兜底保障新局面,“十四五”时期要重点健全分层分类的社会救助体系,推进减贫与社会救助体系的常态化衔接,将县域作为城乡统筹的重要切入点,以改革创新促进新机制的建立,使有条件的地区率先探索形成分层次的示范,构建符合乡村振兴长期目标、顺应城乡融合发展趋势的新阶段兜底保障战略,为2035年乡村振兴取得决定性进展、基本实现农业农村现代化加厚织牢民生保障基础。

##### (一) 加快健全分层分类的社会救助体系

目前,完善社会救助体系的政策框架已经基本形成。在“十四五”时期,重点是深入贯彻实施《中共中央办公厅 国务院办公厅关于改革完善社会救助制度的意见》,按照6个方面25项改革任务,进一步细化落实方案,健全分层分类、城乡统筹的社会救助体系,按照建立健全分层分类的社会救助体系的要求,着力构建综合救助格局,打造多层次救助体系,夯实基本生活救助、健全专项社会救助、完善急难社会救助。在健全完备社会救助法制方面,《中华人民共和国社会救助法(草案征求意见稿)》已于2020年9月公开全文并征求社会各界意见。该征求意见稿明确了社会救助制度和管理体制、9类社会救助对象、11类救助制度以及社会救助程序等内容,但目前仍尚未生效。通过立法提升社会救助的基础性法律地位,构建完善的社会救助法律体系,有助于将社会救助工作纳入法治化轨道,形成稳定的社

会预期。下一步的重点是,各项救助制度的主管部门要加快适应立法要求,在“十四五”时期内加快推动落实各项救助制度的具体细则,全面落实法制化救助。

在加快实施分层分类、城乡统筹的精准救助制度举措方面,要完善收入兜底型、支出贫困型、急难型的救助制度,并探索发展型、关爱型救助。对因病因灾致困人员的支出型和急难型救助,应重点提升时效,加大救助力度。合理开发设置公益性岗位,注重将解决基层治理问题与吸纳低收入家庭人员就业相结合。通过识别认定标准中的就业成本扣减、低保渐退期等制度设计增强救助对象自我发展动力。创新“物质+服务”救助模式,通过政府购买服务、社会组织积极参与等方式,提升对残障、失能、困境人员的关爱型救助,确保特殊困难群体得到有效救助。针对困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴,应因地制宜设计补贴水平,争取目标人群覆盖率在“十四五”时期末达到100%。

### (二) 加快构建兜底保障常态化体制机制

脱贫攻坚式的兜底保障向乡村振兴阶段常态化兜底转型是“十四五”时期的关键任务。《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》强调要强化防止返贫动态监测,健全分层分类的社会救助体系,做好兜底保障。要加快推动以救助为核心的兜底保障回归常态化体制,充分体现兜底保障制度的包容性,并逐步推进扶贫领域的兜底保障与社会化的社会救助体系全面衔接,形成分层分类社会救助体系下的、以社会救助为主导的减贫救助体系,将减贫政策作为对特定对象的叠加补充政策,形成政策的衔接和平滑过渡。重点在体制机制上形成城乡一体的大救助体系,并将当前农村扶贫工作中的救助内容与城乡一体大救助体系接轨,统筹整合资源和力量,一体化建设民政服务和基层治理共同体,在更高水平上实现供需对接,在更广范围实现优质共享,形成部门协同、综合集成、多

方参与的图景。“十四五”时期内,可对符合条件的扶贫监测对象予以扶贫政策叠加扶持,通过保持对脱贫人口的兜底保障政策总体稳定,确保兜底保障脱贫攻坚成果得到有效巩固。“十四五”期末,争取形成具有高度包容性的兜底保障,覆盖包括低收入人口在内的潜在政策对象,形成防止返贫致贫的民生保障网。

在构建兜底保障常态化体制机制的举措方面,要加快形成多元救助制度通用的识别认定办法,避免各救助部门单独制定认定办法。加快构建全国范围内结构大体相同、各省域基本统一的城乡低收入群体精准识别办法,在当前民政部印发的《最低生活保障审核确认办法》的基础上,加快民政、教育、财政、人社、住建、农业农村、卫健、医保、应急管理等不同部门的协同合作,形成识别认定办法的统一以及辅助认定信息的协同共享,形成各类救助制度统一适用的社会救助家庭经济状况认定办法,关注低收入家庭多维资产组合状况,并重点关注非收入贫困但具有脆弱性的家庭<sup>[21]</sup>,形成分类救助制度实质性动态协同的基本机制。尤其是脱贫地区,要在过渡期内加快实现政策衔接,逐步将大扶贫体系下针对建档立卡贫困人口的大救助体系转变为包容不同类型脆弱人群的社会化救助体系。

### (三) 将县域内城乡统筹作为重要切入点

兜底保障是基本公共服务的基底,解决兜底保障类公共服务发展不平衡不充分问题是实现基本公共服务均等化的基础。在地区差距较大的情形下,一方面要分区逐步推进,另一方面要将加快实现兜底保障的县域内城乡一体化作为重要切入点,按照统一的制度框架,实行统一的标准和政策。《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出,建立城乡公共资源均衡配置机制,强化农村基本公共服务供给县乡村统筹,逐步实现标准统一、制度并轨。加快在兜底保障领域率先形成县乡村统筹的资金保障机制和工作协调机制,在“十四五”时期



推动县域内资源和力量的统筹整合,分地区推进县域内低保标准的城乡统一、各类救助服务的城乡统筹、兜底保障服务一体化和构建基层治理共同体,争取“十四五”时期末,兜底保障领域的县乡村一体化取得明显进展,乡村的服务型兜底保障内容可及性明显改善。

在主要举措方面,要强化中央财政稳定提升兜底保障支持机制,加快落实兜底保障类公共服务的县乡村统筹,重点解决兜底保障城乡区域间差距问题。一是兜底保障领域的中央财政新增支出主要向农村、基层倾斜,向乡村振兴重点帮扶县倾斜,向特殊困难群体倾斜,形成兜底保障的区域协调和城乡均衡发展的财政保障机制。二是加快兜底保障资源的县乡村统筹,创新“救助+服务”类兜底在县域内逐步实现标准统一、制度并轨、一体共享。在低保标准方面,加快县域内低保标准的城乡统一,可尝试由省级统筹推动县域范围内城乡救助水平统一,在城乡差距较大的县域可先通过比例式城乡衔接(根据本地城乡生活成本设定乡村低保水平为城镇的某一比例)再逐步实现标准统一。在各类救助服务方面,比如特困人员供养、特殊教育、失能群体照料、农村困境人群关爱服务等方面,加快健全县乡村联动的三级服务网络,以县域为整体,对兜底类服务的布局进行系统规划,结合常住人口动态分布情况,通过中心点辐射配合灵活服务模式,促进兜底类服务资源集约化布局,整合已有的设施资源,推动村级服务空间的一体化集成,通过职能部门、专业社会组织人员派驻、巡诊等灵活方式和发展农村互助性救助服务等方式全面提高基层兜底型服务水平。

#### (四)实行以改革创新促进新机制建立策略

改革创新是推动兜底保障体系契合民生保障形势、破解工作痛点堵点的根本动力。当前兜底保障的大数据治理框架虽然已初具规模,但仍然存在信息孤岛、跨区域共享不足、管理规范度不高和政策决策欠佳等现实问题<sup>[22]</sup>,要依靠数字

化新工具和“放管服”新思维,以数字化改革为总抓手,深化“放管服”改革,着力破除兜底保障领域的突出矛盾和关键堵点。在两大改革的推动下,通过数据协同化归集,健全社会救助家庭经济状况核对机制,优化简化审核确认程序,全面推行“一门受理、协同办理”,同步建立完善主动发现机制,加快兜底保障服务管理的转型升级。

在具体举措方面,针对兜底救助类信息数据孤岛、静态滞后和效能低下等现实问题,加快推动数据信息跨部门整合与同步共享,形成大数据系统协同的智慧化瞄准和监测,并以一码通行式的App等线上窗口,提高帮扶对象需求响应效率。一是通过平台化集成等途径加快部门数据整合共享,探索形成区域内帮扶信息分享和利用的制度和机制,重点破除过去部门条块分割、信息孤岛的困境。在脱贫摘帽地区,要加快推进跨部门的统一识别标准、信息共享、政策协同、资源统筹等一揽子改革,为未来探索形成全国一张网夯实县域基础。二是加快推进减贫救助领域工作数字化改革,加快探索政府、企业、公益组织等多元主体在大数据开发利用方面的纵深合作,以大数据技术为支持,在减贫救助和更广泛的城乡基层治理领域节本增效,提升智慧化决策水平。三是深化多元参与主体的数字化赋权。着重将一窗受理、集成服务、一次办结的服务模式推广应用至扶贫工作以及更广泛的农村工作领域,以数字化柜台的方式同步实现事务性工作减量和对象需求及时反馈,促进减贫救助工作常态化转型。

#### (五)推动有条件的地区率先探索形成示范

由于兜底保障是包含多层次、需要循序渐进完善的系统工程,兜底保障的主要任务在不同阶段会有差异,措施的侧重点在不同地区也有差别。结合兜底保障领域改革的主要任务,可在不同地区实行差异化的推进战略,加快试点、先行先试,总结案例、形成示范。

在具体举措方面,考虑不同地区既有经验和重点任务的差异,可开展分层次、差异化的示范

推进工作,给予改革政策支持和财政激励保障。一是在脱贫地区推动常态化衔接示范。当前脱贫地区兜底保障工作任务的重点是防返贫,同时实现兜底保障体系的常态化转型。可着眼于脱贫地区在过渡期内的任务,推动部分工作基础较好的脱贫摘帽县加快探索兜底保障工作常态化衔接的示范机制,重点形成分层分类社会救助体系。二是加快原国家扶贫改革试验区的兜底保障体系探索由改革走向成果示范。在浙江丽水、江苏宿迁、福建三明等原国家扶贫改革试验区,目前已形成丰富探索,主要包括:减贫和救助已融合为一套体系,平台化的动态协同和县域内城乡一体化已基本实现,低保、医疗救助等关键救助项目已形成相对成熟的常态化机制。各试验区的重点特色有别,可着重提炼兜底保障体系方面改革试验的有效机制,转化为成果示范。三是在部分共同富裕示范地区,开展全面建立新型社会救助体系示范。在更高层次上加强城乡居民社会保障与社会救助制度有效衔接,构建以专项救助为重点、多元社会力量参与为补充的新型社会大救助体系,推动预防性、发展性救助服务体系建设,推广建立县乡村联动的救助服务联合体,全面推进救助体系由物质型主导向“物质+服务”型主导转型。**Reform**

#### 参考文献

- [1]朱梦冰,李实.精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析[J].中国社会科学,2017(9):90-112.
- [2]韩克庆.社会救助是兜底性保障吗?——一项关于低保标准的描述性研究[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018(4):13-18.
- [3]左停,贺莉,赵梦媛.脱贫攻坚战略中低保兜底保障问题研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(4):28-36.
- [4]林万龙,刘竹君.变“悬崖效应”为“缓坡效应”?——2020年后医疗保障扶贫政策的调整探讨[J].中国农村经济,2021(4):53-68.
- [5]王瑜.论脱贫攻坚中的悬崖效应及其对策[J].中国延安干部学院学报,2018(5):122-127.
- [6]郭忠兴.从相邻到反转:低保“悬崖效应”及其形成机制探究[J].社会保障评论,2023(1):119-132.
- [7]杨立雄.从兜底保障到分配正义:面向共同富裕的社会救助改革研究[J].社会保障评论,2022(4):102-114.
- [8]成伟.我国兜底性民生服务体系构建——从基本保障到社会服务[J].南开学报(哲学社会科学版),2021(5):44-53.
- [9]梁土坤.共同富裕目标下社会救助制度建设的定位、挑战与方向[J].学习与实践,2022(12):102-114.
- [10]韩克庆,郑林如,秦嘉.健全分类分层的社会救助体系问题研究[J].学术研究,2022(10):90-100.
- [11]关信平.优化民生保障结构及相关社会政策议题——兼论普惠性、基础性、兜底性民生建设的意义与要求[J].社会发展研究,2022(3):2-15.
- [12]余少祥.发展型社会救助:理论框架与制度建构[J].浙江学刊,2022(3):108-117.
- [13]徐强,张开云,李倩.我国社会保障制度的建设绩效评价——基于全国四个省份1600余份问卷的实证研究[J].经济管理,2015(8):171-180.
- [14]池秋娜,郭玉辉.社会兜底保障由收入型贫困向支出型贫困延伸研究——以医疗支出型贫困为例[J].社会政策研究,2018(4):103-114.
- [15]谢勇才,丁建定.从生存型救助到发展型救助:我国社会救助制度的发展困境与完善路径[J].中国软科学,2015(11):39-49.
- [16]李小云.我国农村扶贫战略实施的治理问题[J].贵州社会科学,2013(7):101-106.

- [17] 豆书龙,叶敬忠.乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建[J].改革,2019(1):19-29.
- [18] 李棉管,岳经纶.相对贫困与治理的长效机制:从理论到政策[J].社会学研究,2020(6):67-90.
- [19] 杜志雄,王瑜.“十四五”时期乡村基层治理体系建设与减贫治理转型[J].改革,2021(11):62-70.
- [20] 岳经纶,方珂.福利距离、地域正义与中国社会福利的平衡发展[J].探索与争鸣,2020(6):85-96.
- [21] 李晗,陆迁.精准扶贫与贫困家庭复原力——基于CHFS微观数据的分析[J].中国农村观察,2021(2):28-41.
- [22] 万国威.新时代我国贫困人口兜底保障的大数据治理变革[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020(2):47-53.

## The Bridging and Transformation of Social Assistance System: Critical Challenges and Strategic Measures

DU Zhi-xiong WANG Yu

**Abstract:** Building a high-quality social assistance system is important to prevent poverty and promote common prosperity. While supporting the completion of the poverty alleviation target, social assistance measures have also formed some unintended consequences, and are facing new situations and challenges after the completion of building a "moderately prosperous society in all respects". During the fight against poverty, the social assistance system in rural China once entering around the Minimum Living Standard Guarantee(Dibao) Program, had been gradually strengthened across all dimensions to fight against poverty. This transformation had brought significant changes on the social assistance system in the following three aspects, namely logical framework, policy target and intervention approach, which made category-based assistance comprehensively strengthened. Such a social assistance system has played an important role in the achievement of eradicating extreme poverty. However, there is an urgent need for the social assistance system to adapt to the new situation and the routine governance of poverty reduction. Thus, the system faces multiple challenges such as cross-sectoral coordination, smooth adjustment of the means of assistance and target population, adaptation to the developing and changing needs, and urban-rural integration of the social assistance system. During the new development stage, it is necessary to focus on improving the multi-level and category-based social assistance system, building a routine institutional mechanism for social assistance, gradually realizing urban-rural integration at the county level, implementing the promotion strategy of institutional reform, accelerating the promotion of multi-level and differentiated demonstration work in different types of areas, and promoting the formation of a long-term stable framework of the social assistance system.

**Key words:** social assistance system; common prosperity; fight against poverty

(责任编辑:文丰安)