

贵州农村扶贫开发 with 低保制度衔接现状调查研究

牟秋菊

摘要：2009 年贵州省选择了 9 个县的 11 个镇、村作为贵州省农村扶贫开发 with 农村低保制度衔接试点（镇）、村。试点工作虽然取得了明显成效，积累了一些好的做法和经验，但仍存在一些问题。笔者调研了贵州省实施两项制度衔接的现状 and 存在问题，提出了促进两项制度衔接的对策。

关键词：扶贫开发，农村低保，两项制度衔接

1 两项制度衔接的提出

2007 年 7 月《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》第一次提出：“农村低保要与扶贫开发、促进就业以及其他农村社会保障政策、生活性补助措施相衔接，坚持政府救济与家庭赡养抚养、社会互助、个人自立相结合，鼓励和支持有劳动能力的贫困人口生产自救，脱贫致富。”十七届三中全会进一步明确要求，完善国家扶贫战略和政策体系，坚持开发式扶贫方针，实现农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接。低保制度是社会救助，扶贫开发是提高能力；低保制度是维持生存，扶贫开发是促进发展，二者相辅相成，相互促进。实现两项制度有效衔接，对搞好扶贫开发工作，提高农村低收入人口素质和自我发展能力，逐步缩小发展差距，构建和谐社会具有重大现实意义。

2 贵州扶贫开发 with 农村低保现状

2.1 贵州扶贫开发现状

20 世纪 80 年代以来，贵州省的扶贫开发主要分为三个阶段，第一阶段是 1986-1993 年，贵州省投入各类扶贫资金 16.4 亿元，兴办了 4000 多个扶贫项目，农村贫困人口从 1500 万减少到 1000 万，贫困发生率从 57.5% 下降到 34.4%；第二阶段是从 1994-2000 年经过 7 年的努力，贫困人口从 1000 万减少到 313.46 万，贫困发生率从 34.4% 下降到 9.4%；第三阶段是 2001-2010 年，为扶贫开发新阶段。在 2001-2008 年共投入中央 and 省级财政资金 88.4 亿元、社会帮扶资金 21.79 亿元、扶贫贴息贷款 118 亿元，实施扶贫项目 7 万多个，农民人均纯收入由 1254 元增加到 2414 元，年均增长 8.53%，超过全省平均水平[1]。扶贫开发使贵州的农村生产生活条件得到较大的改善。但是目前贵州仍是全国贫困人口最多，占全国贫困人口比例最大的省区，按照 1196 元的标准，截至 2010 年底，全省还有贫困人口 418 万人，占全国贫困人口的 15.6%。

2.2 贵州农村低保现状

2007 年贵州省全面建立起了农村居民最低生活保障制度，2007 年各级财政投入 6.8 亿元，将全省 257 万农村绝对贫困人口纳入保障，保障标准为人均 700 元；2008 年投入 15.6 亿元，保障标准提高到 785 元，324.4 万人纳入农村低保[2]；2009 年全省财政投入农村低保资金达 28.62 亿元，保障标准提高到 1196 元；2010 年全省所有县市区按照有关规定，全部确定了新的农村低保标准为 1260 元，严格核定保障对象，全省保障对象总数达 530.49 万人[3]。贵州省围绕完善农村低保制度，规范管理运行机制，基本实现了以县为单位的“应保尽保”目标，农村广大困难群众基本生活得到了有效保障。

3 贵州农村扶贫与低保制度目前的衔接情况

3.1 具体实施步骤及取得的成就

2009 年，国务院扶贫办和民政部、财政部、统计局、中国残联在全国 11 个省（区、市）、20 个县、340 个乡（镇）、5955 个行政村开展两项制度有效衔接试点工作。贵州省选择了开阳县高寨乡牌坊村、道真县大矸镇三元村、普定县白岩镇双坑村水城县纸厂乡新中村、平塘县甘寨乡基哈村、从江县翠里乡高文村、晴隆县光照镇陈庄村、德江县桶井乡十字村、威宁县么站镇、东风镇、炉山镇等 9 个县的 11 个镇、村作为贵州省两项制度有效衔接试点第一批乡（镇）、村。在确定试点之后主要采取了以下几个步骤：

3.1.1 宣传发动

各乡镇召开村民大会，通过各县电台、报纸宣传，发放宣传资料，书写宣传标语，设立两项制度专栏等形式，广泛深入宣传试点工作的重要意义、工作方法等。

3.1.2 确定贫困人口标准和对象识别

各县均在农村低保全面核查的基础上，要按照 2009 年 1196 元的标准确定了低保对象。低保对象的识别主采取五步识别法，即按照“户主据实申报、乡村入户调查、村民民主评议、乡村审核公示、部门认定公告”的程序和办法进行识别。采取了入户调查、邻里走访、分户核查、民主评困、公告公示等方式核定主要指标“农民人均纯收入”，并统一分析当地农产品销售价格，将 1196 元以下贫困人口进行分类统计，确保了低保对象识别的公平、公开、公正。

3.1.3 进行登记造册，及时录入信息系统

各县在完成入户调查以后，经过民主评议、张榜公示，无不同意见后，及时将信息录入“两项制度衔接数据库”，实行系统动态管理。并将低收入户分为“扶贫户、扶贫低保户、低保户、五保户”等四类，各地在信息登记过程中，对扶贫对象需要的项目、规模、投资及资金来源等进行了全面摸底，为下一步制定扶贫帮扶规划提供了可靠依据。

3.1.4 拟定贫困人口帮扶措施

部分县在调查过程中及时根据各贫困户的特点，超前拟定了帮扶措施。如威宁县的东风镇、炉山镇、么站镇，有针对性地制定了救助与扶持措施，对东风镇元木村 126 户扶贫低保户，21 户扶贫户进行了养鸡、养牛、养猪项目的扶持；对炉山镇新庄村 220 户扶贫低保户，141 户扶贫户进行了养羊项目的扶持；对么站镇新飞村 84 户扶贫低保户，115 户扶贫户进行了养鸡、养牛、核桃种植项目的扶持；从江县翠里乡高文村对识别出的 27 户扶贫低保户，选定了相应的发展项目；水城县和普定县在入户调查的同时，也根据各贫困户的特点，拟定了帮扶措施，还组织三农工作服务队，深入田间进行技术指导，开展种养业技术培训。

通过以上步骤，试点县、镇、村基本摸清贫困状况。2009 年底按照 1196 元的标准，11 个试点镇、村共识别出扶贫对象 2820 人，低保对象 2077 人，扶贫和低保交叉对象 3020 人，基本摸清了试点村贫困情况，为瞄准困难群众奠定了基础。其次，为掌握贫困对象需求，建立了相应的档案资料。各地对识别出来的低收入户，分别就家庭人员情况、贫困状况、需求情况、受扶持情况等信息建立了详细的档案资料。

3.2 存在的问题

3.2.1 宣传发动不够深入

由于两项制度有效衔接工作政策宣传还不够深入，部分干部和群众对工作不理解，不支持，尤其是入户调查过程中，有的群众不愿意提供真实的家庭收入情况。部分群众对低保政策认识有偏差，混淆国家保障与家庭保障的概念，甚至出现曲解低保政策，抱着一种“国家的钱，大家要”的思想，有的贫困户家中存在劳力，但不愿接受扶持发展生产，也不愿接受培训外出务工，“等、靠、要”的思想观念严重。

3.2.2 识别指标不完善

贵州贫困面大，贫困人口多，贫困识别难度大，识别指标有待完善。尽管贵州省目前各县基本已按照“户主据实申报、乡村入户调查、村民民主评议、乡村审核公示、部门认定公告”的程序和办法，开展低保对象和贫困人口的摸底核查工作，但因单纯采用“农民人均纯收入”标准计算，在统计中存在农户有意隐瞒收入，工作人员核算不规范，进村入户调查不细致等情况，导致识别一定程度失真。此外，因灾、因病、因学导致返贫，拓宽收入渠道后脱贫等情况的存在，导致识别对象波动大，识别工作动态管理较难。

3.2.3 部门衔接不够

部门衔接不够，造成扶贫部门建档立卡的贫困人口情况与农村低保核查工作对象资料没有很好地衔接，出现相关贫困人口与低保核查数据仍不相符合的现象，客观上存在数据不能共享的问题。民政部门低保人口人均收入指标与扶贫部门人均纯收入指标不一致，2010 年民政部门确定的低保标准为人均收入 1260 元以下，与扶贫贫困人口人均收入标准 1196 元不一致，导致农村低保调查数据比扶贫部门确定的贫困人口数据大，工作难以衔接，影响工作进度。并且对象识别出来后，存在制定帮扶措施视野不宽、办法不多、针对性不强的问题。

3.2.4 可用资金不足

无论是扶贫开发还是农村低保都存在资金不足的问题。尽管扶贫开发投入每年在增加，但总量仍十分有限，中央下拨给贵州省的财政扶贫资金数量与全省贫困人口在全国所占的比重相差甚远。就实施“整乡推进”来说，每个贫困村需投入资金 300 万元左右才能取得较好的效果，而到目前平均每个村只能投入 50 万元，再加上尚未实施推进的还有 5198 个贫困村，全省扶贫资金缺口较大。在低保资金投入方面目前贵州省农村低保资金以省级财政投入为主，由于贵州省贫困面大，地方财力有限，拿不出更多的配套资金落实农村低保。且在农村贫困人口之外，还有大量刚刚越过温饱线基础很不稳固的低收入人口，他们无法被纳入农村低保范围，难以实现应保尽保。

3.2.5 工作规范不够

在实际工作中不规范的操作仍然存在，原因是少数工作人员不能坚持原则而照顾个别亲朋好友等关系户，致使该保的没有保，不该保的却保了。而且存在家庭生活状况差的，其低保的补助标准不一定高，家庭生活状况相对好的，其低保补助标准不一定低的现象。尽管这一现象不具普遍性，但是，对低保和扶贫工作特别是统计数据的准确性带来了影响。

4 进一步完善两项制度衔接的思考

4.1 大力做好“两项制度衔接”政策的宣传工作

首先是要根据工作重点和群众关心的一些热点问题，提出完善的宣传工作方案，包括宣传的内容、途径、表达方式等。其次是要把握宣传要点，尤其是把握两项政策的重点内容，如申请农村低保的条件和程序、家庭收入计算方法、所需的证件资料，扶贫政策和低保政策的异同，以及两种政策的扶持方式；最后是要注意宣传技巧，低保和扶贫开发对象，涉及千家万户，关系广大群众特别是贫困群众的切身利益，应运用通俗易懂的宣传方式，如采取召开村组干部会和村民大会、开设宣传专栏、印发宣传资料、入户宣传等形式，将相关政策宣传到每个农户，做到家喻户晓、人人皆知。

4.2 进一步建立健全农村贫困识别机制

农村低保和扶贫开发政策衔接的核心就是完善贫困人口的识别机制。不解决贫困人口的识别问题，低保和扶贫就不能瞄准贫困人口。贫困对象识别工作，必须做到公开、公正、公平。首先，要准确把握识别的政策标准；其次，要建档立卡，做到村有卡、乡有册、县有簿；最后，宜遵循应进则进、应退则退原则，对符合条件的对象及时纳入统计范围，建立信息档案，对条件改善超过标准的要及时退出，实行动态管理[4]。

4.3 探索多种有针对性的帮扶措施

对确认的贫困对象，要根据致贫原因分类制定政策，实行差异化扶持，对符合低保条件的对象，要根据其收入状况分别确定享受低保的标准；对具有开发能力的低收入户，要制定扶持到户的规划，明确扶持方式和资金；对于无劳动力的，可将土地流转等作为股份，参加到产业化扶贫中，依托产业化发展脱贫；对赡养负担较重，以及因病、因学、因灾等情况处于低保线

临界状态的家庭，应结合具体的实际，采取灵活多样的低保和扶贫方式，可通过扶贫“雨露计划”，民政救灾资金及社会力量的联合投入使其脱贫。如：贵州省扶贫办 2010 年 8 月起在“雨露计划”实施过程中加入了“圆梦行动”方案，这一方案共投入 800 万元资金，具体扶持方式是征对农村户口的家庭中有考入一本院校的学生。

4.4 加强部门协调

部门的协调，应首先确定或成立相应的综合管理部门，以确保两项制度的有效衔接中的沟通、协作问题。扶贫部门要做好两项制度有效衔接中交叉对象的识别工作，研究提高识别扶贫对象的准确率，并采取有针对性的扶持措施。民政部门要积极配合扶贫部门落实交叉对象的扶持政策。统计部门要及时提供贫困监测数据，参与制定两项制度扶持对象识别的相关指标。残联要会同有关部门及时核对残疾人有关情况，对农村低保和扶贫对象中的残疾人提供重点帮扶。搞好农村低保和扶贫开发的分工与协作民政部门对农村绝对贫困人口进行普查并建档立卡，开展低保工作[5]。

4.5 加快整合扶贫资源，增强扶贫合力

目前国家区域政策、行业政策、社会政策都在向“三农”倾斜，不同渠道进入贫困地区的资金明显增加，除了扶贫开发的专项投入继续增加之外，更多的社会资源正逐步加入到服务于缓解贫困这个目标。但是当前，中央下拨支持贫困地区发展的资金分属各个部门，各部门在使用这些扶持资金时又有各自的要求，导致上级扶持资金使用分散，难以形成聚集效应。应整合涉农资金和资源，加强各个部门的协调与合作，由过去主要依靠扶贫部门一家扶贫逐步形成由众多部门共同协作和全社会共同参与的“大扶贫”工作格局。

参考文献：

[1] 叶 韬。在全省扶贫开发系统纪检监察工作会议上的讲话 [N]。贵州扶贫信息网，2010-01-19.

[2] 贵州投入农村低保财政资金三年增长 3.7 倍 [N]。新华网贵州频道，2009-11-07.

[3] 丁治学。扎实开展农村低保规范化建设 努力开创农村低保工作新面目 [N]，贵州省人民政府公报，2010 年 5 月 13 日

[4] 江西省九江县扶贫办。扶贫开发在农村低保有效衔接的对策浅析 [J]。老区建设，2009（21）：30.

[5] 李卫明。农村低保和扶贫开发如何有效衔接 [J]。老区建设，2009（11）：40-41.