

苏南地区相对贫困群体精准帮扶研究

——基于无锡市的探索实践

黄磊

全面建成小康社会，不仅要补齐中西部相对落后地区的贫困短板，也要不断推进东部经济先发地区精细化专业化社会化的脱贫实践，提升扶贫减贫整体成效。在苏南相对发达地区，家庭收入型原生性贫困人数不多，贫困人口主要源于因患病或意外伤残等诱发的次生性“支出型”贫困。近年来，无锡市按照贫困区块实际情况，优化扶贫政策系统和决策执行程序，在政府主导、多种社会力量参与的格局中精确识别、精确帮扶、精细管理，在资金保障、政策执行、行动举措以及社会力量参与动员等方面取得了一定成效，高质量社会化的大扶贫格局已初步形成。

一、基本状况

尽管无锡没有国家标准的贫困地区、贫困人口，但仍然存在着“支出型次生性”的相对贫困群体。根据《无锡市政府关于调整市区城镇居民最低生活保障标准的通知（2017年）》规定，自2017年7月1日起市区城镇居民最低生活保障标准调整为月人均820元。根据市民政局公布的数据显示，2017年，无锡市区民政部门资助参加基本医疗保险22476人，住院救助52068人，门诊救助159034人。跟2016年相比，虽然这一数据并没有列出供养的城市“三无”人员和农村“五保”人员数量，但截至2017年底，全市低保户约有3万人，特困供养人员5000余人，领取残疾人生活补贴人员约有26964人。整体来看，无锡次生性“支出型”相对贫困群体规模仍是迈向高水平全面小康的“短板”。

目前，无锡市扶贫工作由市委市政府主导，市委农村工作办公室（以下简称市委农办）牵头，市民政局、司法局、市慈善总会、市红十字会等分工协作。通过政策保障、机制完善、宣传动员、公共服务和社区治理，营造良好的扶贫救助社会氛围，借助“大走访”活动契机，无锡市逐步形成了由机关事业单位、社会团体、社会组织、企业、社区等多元力量共同参与的治理格局。

二、主要做法与经验

无锡把扶贫救助作为民生工程建设的重要一环，嵌入经济社会发展全过程，始终坚持把实践创新和政策执行相结合，把精准扶贫探路和社会保障兜底相结合，不断筑牢扶贫救助体系。在多年的实践中，无锡市紧抓精准识别、精准流程、精准监督、精准施策等各个环节，走出了一条精细化（程序精细化和定制扶贫方案个性化）、社会化（社会化的动员、参与与运作方式）、专业化、扁平化（注重提高扶贫效率与自主性）的精准帮扶精准解困之路。

1. 强化精准识别与瞄准机制。精准识别是精准的前提和基础。为避免产生系统性误差，无锡市精准识别与瞄准机制坚持技术维度和人力支持相结合的办法。在技术支持方面，主要运用要素瞄准法、指标瞄准法等，把国家、省市扶贫政策文件中设定的贫困指标和要求按一定规范分类，结合本地实际，划定帮扶救助的一般标准，使帮扶救助可操作化。为提高帮扶救助精准度、透明度和群众满意度，无锡市正在建设以“三层、四库、一端”为核心（“三层”即：公众层，是面向社会所有公众的开放式服务平台；管理层，是扶贫助困、财政、社会救助等职能部门业务操作、监管的大数据平台；监督层，是纪检监察机关和财政、审计等部门分级分层监管平台。“四库”即：帮扶对象、帮扶资金、帮扶项目和帮扶力量数据库。“一端”即：“阳光扶贫”手机APP客户端，便于帮扶责任人记录帮扶过程和帮扶对象查询被帮扶情况），依托云平台、大数据，构建无锡市“阳光扶贫”

监管系统，进一步强化帮扶信息互联共享、帮扶资源高效整合、帮扶责任精准压实、帮扶全程透明监管。另一方面，无锡市推行识别层级扁平化，强化基层治理主体识别权，让区县、街道、社区做好协调和服务。有序抓好上门走访、入户登记、公示评议、上门复核、逐级审核、结果公告、数据采集等环节，确保精准识别全过程公开透明、公平公正，接受群众监督。同时，充分发挥街道干部、社居（村）委、社会工作者以及志愿者等贴近群众、熟悉民情的优势，协助开展贫困排查、信息报送、公示监督等工作，对陷入生活困境的困难群众做到早发现、早干预、早救助，构建纵向识别与横向识别相结合的动态网络识别和瞄准机制。

2. 构建脱困转化的内生动力机制。从完善“建档立卡”管理制度，到实施“六个精准”、“五个一批”等创新举措，从笼统的政策、资金扶贫到大力发展特色产业脱贫、交通扶贫、电商扶贫等因地制宜扶贫，无锡市在精准扶贫思想引领下“造血”扶贫模式正不断取得成效，深层次激发了困难群众参与正常社会生活的能力。无锡市已先后开展多轮经济薄弱村帮扶转化活动，在第七轮帮扶中，市委农办等部门联合制定出台《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补工作的通知》，将奖补资金优先用于薄弱村公益事业项目建设。为培育内生动力，促进村级经济长远发展，在具体策略上，无锡坚持两点：一是多措并举，培育造血能力。根据各村区位、资源等不同特点及优势，因地制宜确定符合村情民意的发展方案，盘活现有资源，提升出租性物业等方面的经营能力和服务水平，探索建立促进村级经济增长的长效机制，最大限度增加村集体在“三产”中的收入。二是狠抓项目载体。鼓励扶持薄弱村加强项目载体建设，每村每年争取组织实施一个以上产业发展项目，全面提升农业综合功能和效益。通过项目辐射贫困农户，带动贫困农户参与本辖区经济建设，以达到脱贫致富目的。

3. 完善多元共治的参与式扶贫机制。无锡市强调抓好“五方挂钩”

帮扶，动员多种力量、多种项目、多种形式（如机关事业单位与贫困地区“结对子”，产业扶贫项目，再就业培训，社会组织及行业协会、能人大户和党员干部带头、大学生村官协助等），通过议事协商与合作联动等，形成工作合力。市委、市政府鼓励把扶贫帮扶议事平台下沉到街道、社区，建立由街道或社区党组织、居委会、业委会、物业服务企业、驻社区单位、社会组织、片区民警和辖区居民等方面的代表组成贫困帮扶协作力量，通过走访调研、上门谈心、共同商议等方式汇总辖区贫困动态，同时建好收入核对平台，实现民政部门与金融等相关部门之间的互通互联、信息共享和实时核对，提高救助精准度。此外，无锡还积极引导专业社工、义工、志愿者等多元主体广泛参与社会救助，推动慈善组织、大中型企业参与“救急难”活动，形成政府与社会相互衔接、各有侧重、互相补充的救助体系。

4. 嵌入特困家庭的深度救助机制。无锡市出台《无锡市市区特困家庭深度救助实施细则》，对遭遇意外自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发性事件的困难家庭、重大病支出型困难对象，以及低保、低收入和突发困难家庭中的特困人员给予深度救助。全面实施“低收入人员和经济薄弱村脱困致富奔小康工程”，以实现“三个确保”为目标（确保低保家庭收入与城镇居民可支配收入同步增长；确保低收入家庭人员各类帮扶救助水平相应提高，生活稳步改善；确保特殊困难人员都能得到及时有效救助，“救急难”水平进一步提升），全力提升精准救助水平。特困家庭深度救助机制有四点支撑：一是各项保障政策相继出台。《关于深化全区支出型深度贫困家庭救助工作的方案》（2013年）《关于进一步做好深度贫困家庭子女就业帮扶工作的操作办法》（2015年）《无锡市市区特困家庭深度救助实施意见（试行）》等保障了精准扶贫工作稳步推进。为了更加彻底破解“支出型贫困”问题，无锡市正在研究制定《无锡市低收入家庭救助办法（试行）》（2018年）。二是设立专项救助金。在市级层面设立支出型贫困专项救助金，专项资助因重大疾病、子女学业或其他特殊原因，造成家庭入不敷出基本生活陷入困境的家庭给予救助，确保救助资金专项筹措、专户存储、专款使用。三是调整医疗救助对象和标准。将救助对象扩大到低收入家庭中的未成年人、重度残疾人和老年人。执行低保标准动态增长机制，及时调整城乡低保标准，适度提高重大疾病患者医疗救助结报比例，将自然灾害公众责任保险、城乡居民住房财产保险的受益对象扩大到常住居民。四是做强“慈福”民生保险品牌。通过增加慈善资金、社会资金和福彩公益金投入，开展调研、资金测算等，将自然灾害公众责任保险、城乡户籍居民财产保险投保范围扩大到常住居民，人身意外伤害保险救助范围从低保对象扩大到低收入对象和突发困难对象。

5. 夯实常态化的监督服务机制。为了避免扶贫资源的权利排斥、精英俘获和优亲厚友等问题，无锡市建立常态化的监督服

务机制。一是设立社区民主监督平台。成立社区工作评议会，成员在“两代表一委员”以及社区居民中选举产生，与“一站两委”人员不交叉。以社情民意知晓度和居民满意度为主要指标，对社区治理主体的履职表现及重大事项的决策执行情况等评议监督。二是定期审计检查，基层部门实行动态管理。在衡量标准上，根据居民收入与支出两个维度差额关系确定合理标准线，以准确甄别受助家庭的贫困程度。在具体操作上，审计、财政、民政、监察部门通过审计检查、电话询问、上门抽查等方式对照申请家庭的房产、车辆、金融资产、过度医疗现象等 11 个指标详细审查。三是规范扶贫项目监管流程和扶贫资金报账流程。在扶贫项目招投标上实行分级审核负责制，严格执行扶贫项目公示制度和专户管理制度，确保扶贫资金专款专用。尤其是在公益创投、公益招投标等服务项目上，《无锡市公益服务项目专项资金管理使用办法（试行）》明确规定，用于支持其发展的福利彩票公益金、财政资金和其他社会资金必须采取预算管理、集中拨付、专款专用、专账核算的管理办法，而在项目实施过程中，出资方要定期监督检查。四是建立常态化多元联动的服务机制。在实现街道、社区基本公共服务项目的多渠道供给、全辖区覆盖基础上，充分利用各辖区丰富的义工资源，积极调动各类志愿服务队、义工、社工等为辖区居民提供全方位的支持、援助和补充服务。

三、若干启示

1. 精准扶贫理念与减贫行动“知行合一”。精准扶贫要看真贫、扶真贫、真扶贫，注重扶贫行动及其效果。无锡坚持“输血—造血—活血”的思路，高标准高要求，统筹协调，用行动阐释理念、兑现承诺，努力在补短板中建成高水平的小康社会。因此，推动扶贫工作迈上新台阶，要采取更加果敢的自觉行动，着力推动扶贫开发工作由粗放式、分散式、单一式向集约化、精准化、整体化转变，由“造血式”向“活血式”转变，做实精准扶贫，避免行政化、指标化、表面化、短期化倾向，提高扶贫开发成效。

2. 扶贫监管与活力激发刚柔相济。在精准扶贫中，监管机制的设计要在法律框架内划出制度红线，留出激发活力的空间。无锡市采取的务实举措包括：完善扶贫数据管理制度和社会力量共同参与扶贫开发的组织制度；强化扶贫资金管理和扶贫绩效管理力度；拓展社会扶贫组织动员范围和扶贫信息服务渠道；创新社会扶贫宣传的工作方式，营造社会扶贫浓厚氛围，等等。如此一来，既保证监管及时有效，又能以精准扶贫激发贫困人口的创造活力、生产动力、生活自信。总之，精准扶贫的关键是赋权，通过建立一个比较科学、易操作的赋权考核标准，在项目的制定、执行、监督和评估上，赋予相对困难群体应有的知情权、参与权、选择权和监督权，让他们从被动的受益者转变为积极的参与者。亦可制定一定的奖励办法，激励主动参与扶贫活动的贫困群众。

3. 社会支持网络构建与发展能力培育同频共振。社会支持网络是社会力量无偿提供物质和精神支持，帮助弱势群体和相对困难群众化解生计难题，应对生存危机的关系网络。真正意义上的脱贫需要一个人人平等的竞技场和机会。解决贫困问题，固然离不开外部的资金、项目、物质、技术支持，但最根本的还是要靠贫困群众自力更生、攻坚克难。一方面要提振贫困群众改变落后面貌的愿望和信心，克服“等靠要”的依赖思想，鼓励其在党和政府的支持下勤劳致富；另一方面，要让贫困群众以主人翁的身份全程参与扶贫开发，充分调动其自我脱贫奔小康的积极性、主动性和创造性。

4. 贫困群体全域瞄准与特困群体重点攻关多措并举。精准扶贫既要注重整体联动，着重解决制约发展的基础设施、社会保障、公共服务、产业发展等方面的共性问题；又要注重扶贫的“木桶短板”，加强对特困户的点对点帮扶，做到“一户一个脱贫计划、一户一套扶贫措施”，不断改善贫困群众生产生活条件，使他们增强获得感、得到真实惠。在相对贫困群体的全域瞄准与特困群体重点攻关问题处理上，无锡一方面紧扣国家政策要求，根据本地情况，制定地方标准；另一方面则根据全市贫困人口特点，细分筛选，突出重点，分类攻坚，使救助对象能够得到从基本生活保障到教育、医疗、就业等方面全方位帮扶。

5. 阶段性贫困消减与持续性贫困预防统筹考虑。总的来看，处理好扶贫的阶段性和可持续性发展问题，一要狠抓基层扶贫治理常态化机制建设。贫困的阶层分布特点和区域分布特点决定了扶贫治理常态化机制建设必须落脚于基层（主要指街道、社区、村级组织等）。这样既便于及时掌握区域贫困发展动向和扶贫工作进展情况，又可以及时化解扶贫过程中出现的棘手问题，

有利于提高行政效率，节约时间成本。二要充分发挥社会保障的兜底功能，统筹推进最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、教育救助等多种救助制度。强化对丧失劳动能力的重度贫困农户的特别保障，切实提高农村低保保障标准、农村五保户供养标准和新型农村合作医疗补助标准。同时，构筑基本医保、大病医疗保险、医疗救助、大病救治等相互支撑的多道防线，减轻贫困群众的医疗负担，降低因病致贫风险。对遭遇突发事件、重大疾病的贫闲家庭或个人，通过发放临时救助金、生活必需品等方式，解决其生活难题，编密织牢基本生活安全网。