
浅析社会救助在江汉平原地区 精准扶贫中的重要作用

张艺琼¹

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

【摘要】: 中国致力于扶贫工作已有 70 年, 从救济式扶贫、大范围扶贫的“输血”式扶贫阶段到开发扶贫、精准扶贫强调“造血”式扶贫阶段, 扶贫政策随着中国贫困特征、贫困根源、社会结构、经济发展等变化不断调整。通过将江汉平原 N 村 2020 年精准扶贫政策放在社会救助的框架下分析评估, 发现在非区域性贫困的地区, 虽然存在因政策倾斜导致局部不公平现象, 社会救助政策仍然发挥着强有力的“兜底”作用, 决定着精准扶贫最终完成程度, 而探索政府、市场、社会组织等共同参与进行多元化社会救助有益于进一步完善当前农村社会救助体系。

【关键词】: 精准扶贫 社会救助 扶贫政策 农村最低生活保障

【中图分类号】 F323.8 **【文献标识码】** A

改革开放后, 中国的扶贫工作由原先的“救济式”扶贫逐步过渡到开发扶贫, 聚焦“生产能力贫困”, 针对有劳动能力但缺乏外在机会与条件的农户给予支持和帮扶, 激活农村劳动力以降低贫困发生, 这一中国特色的扶贫方法在过去取得了相当好的成绩, 中国农村的贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到了 2016 年底的 4335 万人。而随着社会转型步入后工业时代, 外部社会风险不断加剧, 原有的“粗放式”扶贫已不再适用, 一方面, 贫困人口在面临外部风险时具有更高的脆弱性; 另一方面, 由于缺乏社会保障机制, 贫困人口对风险的抵御能力弱, 一旦风险带来的损失超过所能承受的极限, 就会致贫、返贫。

按照保障水平的高低, 中国学界习惯性将社会保障制度分三大类制度, 即社会救助、社会保险和社会福利, 三者保障水平由低到高, 层层递进。受限于整个经济社会发展水平, 中国在社会福利性支出上与西方国家存在较大的差距, 普惠性福利政策存在较多空白; 社会保险因其就业关联性, 一定程度上强调权利与义务的对等关系, 虽然是主要的社会风险分散机制, 但由于存在收入门槛, 无法惠及贫困人口。社会救助作为纯公共产品, 不要求受益人履行义务, 成为了扶贫工作中可发挥作用的最主要的社会保障制度。

1 N 村基本情况

江汉平原位于汉地中部“千湖之省”湖北省中南部, 多年平均降水量约为 1100~1300mm, 区域内大小湖泊星罗棋布, 约有 300 多个, 水资源极为丰富, 是中国淡水养殖基地。同时, 江汉平原还是中国少有的稻、麦、粟、棉、麻、油、糖、鱼、菜都能大量出产的地区, 物产丰饶, 为当地人民的生活提供了有力的物质保障。

N 村共有 12 个村组, 全村建档立卡贫困户 35 户, 总计 93 人, 截至 2019 年, 33 户 90 人已达到国家脱贫标准, 顺利脱贫, 2 户 3 人未脱贫。通过对 N 村贫困人口致贫原因的排查, 该村致贫原因主要集中在人力资本因素上, 其中, 因病、因残是最主要

作者简介: 张艺琼 (1991-), 女, 湖北石首人, 助理工程师, 硕士研究生在读, 研究方向: 公共管理、社会保障。

的致贫、返贫因素。

2 基于社会救助框架的 N 村精准扶贫政策

2.1 社会救助的扶贫作用机理

贫困的表现形式有多种，既包括基本需求不足、脆弱性能力弱等绝对意义的贫困，也包括社会排斥、社会不公平等相对意义的贫困。社会救助是得到国家立法保障的公民基本权利之一，当公民难以维持最低生活需求时，由国家和社会按照法定程序和标准向其提供保证生活需求的物质援助和生活保障。

一般认为社会救助制度是政府和社会干预贫困问题、减少贫困的主要手段，在宏观层面上，社会保障可以通过提升抗逆力、现金与服务给付、增收减支、再分配降低社会不平等路径减少绝对贫困和相对贫困。在微观层面上，社会救助的能力增强性的预防、风险兜底、灾害救助等环节直接或间接地服务于穷人（图 1）。结合当前中国社会救助政策构成，以及在精准扶贫进程中对于社会救助兜底脱贫方式的运用来看，社会救助发挥的作用包括以下三个方面。

2.1.1 实现社会收入再分配。

社会救助制度能够通过国家政策强制手段实现转移支付，有利于缩小因市场资源配置导致的初次分配差异，降低社会中的相对贫困程度，在这点上，社会救助与税收同样发挥再分配作用，但社会救助相比较而言，更聚焦弱势群体，更具有再分配意义。

2.1.2 保护和增强人力资本，提升福利水平。

在精准扶贫政策中包括有面向老年人、学生、残疾人的多项社会救助项目，在满足特殊社会弱势群体的物质需求、精神慰藉和提高其幸福指数方面的作用不可替代。

2.1.3 保基本、兜底线、减少贫困。

过去，除开发扶贫以外，对农村深度贫困人口发挥救助和兜底作用的政策主要是低保和五保制度，而 2014 年以国家政策形式颁布的《社会救助暂行办法》、“8+1”型社会救助体系逐步建立后，对于低保与扶贫制度的衔接也有利于实现对深度贫困人口的切实兜底。

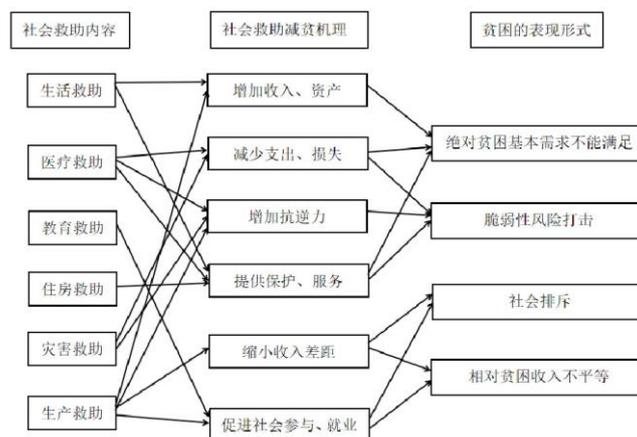


图 1 社会救助扶贫机理

2. 2N 村扶贫的社会救助政策

N 村 2020 年扶贫相关的社会救助政策根据扶助对象大致分两个层面，一是针对贫困户的社会救助，重点在“脱贫”和抑制返贫；二是针对贫困边缘户的社会救助，重点在“监测”和防止致贫。

2. 2. 1 针对贫困户的社会救助占主要部分，涉及生活救助、医疗救助等 5 个方面、分 11 个子项共计 31 条具体项。

从功能上来看，生活救助为“最后一道防线”，保障无劳动能力贫困户的基本生活；医疗救助、灾害救助等为“防御性”措施，加固反贫“防线”；教育救助、生产救助等为“进攻性”措施，尤其为有劳动能力也有劳动意愿的贫困户提供路径，提升贫困户自我反贫能力；住房救助等其他社会救助项目为“补充性”措施，单项补足。

(1) 生活救助主要针对的是无劳动能力贫困户。一直以来，国家贫困线标准不断上调，2010 年以后，国家采用 2010 年不变价 2300 元的贫困线标准，综合考虑物价水平和其他因素，逐年更新按现价计算的贫困线标准，2019 年为 3218 元每人每年。为了保证无劳动能力贫困户顺利脱贫，多地采取“两线合一”（“两线”指农村最低生活保障标准线与国家贫困线）使农村社会救助成为精准扶贫的“兜底”线，所有通过其他救助方式无法脱贫的无劳动力深度贫困户均通过低保、“五保”、残疾人补贴等救助政策维持贫困人员最起码的生存条件。N 村执行的政策也是如此，由于区域经济较为繁荣，自然资源丰富，根据当地生活水平调整后的低保线高于全国贫困线。

(2) 医疗救助核心目标是缓解农村居民因病致贫、因病返贫现象。N 村因病致贫比例为 25.7%，医疗救助在扶贫过程中有着较为重要的作用。该村医疗救助对象均针对于建档立卡贫困户，从日常门诊、大病、慢病、重病四个方面给予救助，根据该村政策，可报销比例最高可达 90%，市域内就医年度个人负担费用控制在 5000 元以内。可以说对于建档立卡的贫困户医疗救助力度非常大，确保治病无后顾之忧。

(3) 教育救助根据国家政策有从学前到大学全阶段各类资助、补贴、助学金与学杂费减免政策，除此之外，该村额外对高等职业教育的贫困家庭给予扶助，以此减轻家庭负担与拓宽就业渠道。

(4) 生产救助在救助效果上属于“开源”型救助，主要针对有劳动能力且有劳动意愿的农村贫困户，扶助并非长期但效果将是长期有效的，因此，生产救助政策制定也尤为重要。该村生产救助主要分补贴类、信贷类与创业激励类。补贴类主要包括就业补贴（如一次性求职补贴、公益性岗位补贴、就业培训生活补贴）、特色种植养殖补贴（包括 5 项主导产业和 10 项特色产业）、新兴农业主体补贴；信贷类主要包括小额信贷、创业担保贷款；创业激励类主要包括电商扶贫、农家乐项目、其他一次性创业扶持。这是基于江汉平原整体资源环境、经济发展水平而定的，作为淡水养殖基地，气候适宜，特色种植养殖如虾稻连作、黄鳝养殖等均是产业救助的合理资源利用，政策主要着眼于技术和资金的扶助激励也符合该村实际情况。

(5) 住房救助主要是通过农村危房改造实现，属于项目性救助解决了“衣食住行”中“住”的问题。

2. 2. 2 针对贫困边缘户的社会救助，该村主要采取两层措施。

一是采取政府出资，商业保险承接的方式为“两不愁三保障”的贫困边缘对象加入“防贫保”救助，使保障对象因病致贫、因灾致贫后能够获得一定数量的保险金减轻损失；二是制定临时救助措施，对于即使有保险金，但仍因此陷入困难，基本生活无法满足的进行临时性救助金支持。

2.3N 村扶贫救助政策的实施效果

综合来看，该村各项社会救助政策在设置时考虑到了地方经济发展水平、地域优势、产业结构与致贫因素，同时在防范贫困边缘户“致贫”上也设计了“双重保险”机制，在实施过程中效果较好，根据预估，2020年底该村能够圆满完成脱贫任务。但在过程中也产生了一些新的问题。

2.3.1 政策性倾斜拉大了贫困户和边缘贫困对象的差距，造成了新的不公平。

因贫困户经济困难，更缺少承担医疗费用的能力而大幅提高贫困户合作医疗报销比例，以及贫困户给予教育资助和危房改造资金，从而造成贫困户可以享受远多于边缘贫困户的经济好处，导致农村新的不公平。

2.3.2 对贫困户“打包型”资助对社会效率和公平存在一定负面影响，降低部分人劳动意愿。

低保原本应当是针对无劳动能力的贫困户给予的“救济式”帮扶，但政策设计时并未对无劳动能力者和有劳动能力无劳动意愿者进行严格区分，随着各地不断提高低保线提升老、弱、病、残等弱势贫困户福利的同时，也应当看到，这在某种程度上便利了部分“好吃懒做”者“不劳而获”，损失社会效率也损失社会公平。

2.3.3 社会救助机制比较单一，社会组织参与少，灵活性不足。

中国社会救助机制当前主要还是采取政府主导的形式，主体单一，由于政府公共部门的性质决定其在政策制定、政策执行中均存在短板与不足，如在扶贫对象“精准”定位上，受限于体制自身特点，往往很难精准，动态调整不足，也影响了救助效果。

3 结语

总体而言，农村社会救助在当前扶贫工作中确实起到了重要作用，但我们应当看到，在消除绝对贫困后的下一步，社会救助发挥作用有限，必须采取更广泛意义上的教育、医疗、社会救济等多项政策综合推行，提供给农村更多的机会公平与规则公平，才能实现贫困农民发展机会、权利的平等，才能提高贫困农民自我发展能力实现贫困的终结。

参考文献：

[1]左停，赵梦媛，金菁. 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(01):1-12+156.

[2]邢成举，赵晓峰. 论中国农村贫困的转型及其对精准扶贫的挑战[J]. 学习与实践，2016(07):116-123.

[3]杨颖. 从中国农村贫困的特征分析看反贫困战略的调整[J]. 社会科学家，2012(02):62-65.

[4]唐超，罗明忠，张苇锴. 70年来中国扶贫政策演变及其优化路径[J]. 农林经济管理学报，2019, 18(03):283-292.

[5]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, 71(03):147-153.