

低收入人口常态化帮扶的整体性治理

——基于“两项政策”衔接并轨突破口选取的考察

©林闽钢（南京大学政府管理学院，江苏南京 210023）

[摘要] 在“两项政策”衔接并轨背景下，我国低收入人口常态化帮扶的政策体系整合进入关键时期。目前，在我国农村贫困治理现代化进程中，“两项政策”还存在使用不同的识别标准、建立不同的数据库管理和实施不同的帮扶措施等碎片化问题。基于安徽省淮北市、江西省龙南市的典型案例，通过调查发现，“两标合一”和“两库合并”均可以成为“两项政策”衔接并轨的突破口，其中以“两库合并”为最佳路径。研究认为，从“两项政策”衔接并轨的“两库合并”优化入手，围绕“保基本、防风险和促发展”的整体性治理目标来构建低收入人口常态化帮扶的新格局和多层次的政策体系，对推动我国低收入人口常态化帮扶政策体系的定型具有重要意义。

[关键词] “两项政策”衔接并轨；低收入人口；常态化帮扶；整体性治理

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2024.04.007

[中图分类号] D632.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1005-460X(2024)04-0155-08

随着2020年脱贫攻坚目标任务如期完成，中国绝对贫困问题得到了历史性解决。从2021年开始，国家设立5年过渡期，以实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，“推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨”^[1]（以下简称“两项政策”衔接并轨），“把符合条件的对象全部纳入常态化帮扶”^[1]。在过渡期内所开展的“两项政策”衔接并轨，标志着我国低收入人口常态化帮扶的政策体系整合进入关键时期，这对建立解决相对贫困的长效机制、构建低收入人口常态化帮扶的整体性治理新格局以及推动我国低收入人口常态化帮扶政策体系的定型具有重要的意义。因此，如何寻找到“两项政策”衔接并轨的突破口，并系统地建立起多层次低收入人口常态化帮扶政策体系，就成为本文的研究重点。

一、贫困治理的现代化与整体性治理的提出

（一）我国农村贫困治理的现代化

贫困涉及政治、经济、社会和文化等各个方面，大规模的反贫困实质上是一个区域人口经济和社会发展中的公共治理问题。长期以来，我国绝对贫困人口主要集中在农村。1982年，中共中央、国务院决定在甘肃定西、河西和宁夏西海固地区实施“三西”地区农业建设专项计划，开启了农村地区专项扶贫计划的先河。1984年，中共中央、国务院发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，其目的是改善贫困地区的基础设施，帮助贫困地区和贫困人口改善生产条件。

[收稿日期] 2024-05-26

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”（22&ZD060）

[作者简介] 林闽钢，南京大学政府管理学院教授，博士研究生导师，从事社会保障和社会政策研究。

1986年,我国成立了“国务院贫困地区经济开发领导小组”,作为国家专门的扶贫机构,这标志着国家开始有组织地实施大规模的减贫计划,由此我国进入区域贫困治理现代化的新阶段。该领导小组以贫困县为单位,通过实行提高农村贫困地区造血功能的“开发式扶贫”,对贫困地区进行开发性生产建设,在发展中逐步培养贫困地区和贫困户的自我积累和发展能力。1994年,为加快扶贫开发步伐,国务院制定并决定开始实施《国家八七扶贫攻坚计划》,对贫困线的划定和反贫困政策进行调整。至此,我国形成了政府主导型的贫困治理模式,通过渐进式的贫困治理,实现了社会经济发展和消除贫困的双重目标^[2]。

党的十八大以来,党中央把打好精准脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一。从2015年到2020年这一短期内,党中央旨在通过超常谋划实现2020年现行标准下的贫困人口全部脱贫——解决生存贫困问题。2015年11月,中共中央、国务院出台《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,明确精准扶贫成为我国农村贫困治理现代化的核心内容。在这场超强的“运动战”中,一是把农村扶贫开发战略从区域扶贫层层推进,进而全面推进到贫困家庭,在此期间全国累计选派25.5万个驻村工作队、选派300多万名第一书记和驻村干部开展精准帮扶^[3];二是以信息化手段加速推进精准扶贫政策落地,以智慧化手段不断提升农村基层治理能力和服务能力,在精准扶贫多主体协同治理方面取得了显著成效。2020年,我国脱贫攻坚战的顺利完成,标志着我国贫困治理从非常规的“运动战”转入长期的“阵地战”,由此我国贫困治理现代化进入新的发展阶段。

(二) 贫困治理的碎片化问题

在农村脱贫攻坚时期,超常规的动员能力和行政整合是得以成功的保证^[4]。进入过渡期后,贫困治理的碎片化问题开始凸显,当前大多数地区农村防止返贫帮扶政策和社会救助政策并行,然而“两项政策”在标准衔接、对象衔接和管理衔接等方面还存在不少问题^[5]。

第一,使用不同的识别标准问题。相较于社会救助对象,防止返贫监测对象的监测内容不仅包括收入、支出、财产等经济状况指标,还包括“两不愁三保障”、住房、饮水安全和劳动能力等指标。换言之,在经济状况指标的测量中,社会救助对象和防止返贫监测对象在家庭收入范围、家庭收入核算方式、家庭支出扣减办法、家庭经济状况核查范围和核查方式等方面都存在不同。例如,在家庭收入范围方面,民政部门在识别农村最低生活保障对象时,不计入抚恤金、奖学金、城乡居民基本养老保险基础养老金等转移性收入,而农业农村部门在监测防止返贫帮扶对象时,则会将这部分转移性收入纳入家庭收入核算范畴;在家庭支出扣减办法方面,社会救助对象识别会适当扣减家庭成员因残、因病、因学等增加的刚性支出,而防止返贫监测对象识别则不扣减这部分支出,由此构成了不同的识别标准(见表1)。

表1 帮扶对象识别标准的差异

内容	项目	社会救助对象的识别标准	防止返贫监测对象的识别标准
家庭收入范围	工资性收入	全部劳动报酬和各种福利,并扣除必要的就业成本	全部劳动报酬
	经营净收入	全部经营收入扣除经营费用、生产性固定资产折旧和生产税之后得到的收入	从事生产经营活动所获得的收入
	不计入家庭收入	国家规定的优待抚恤金、计划生育奖励与扶助金、奖学金、见义勇为等奖励性补助;政府发放的各类社会救助款物;中央确定的城乡居民基本养老保险基础养老金;在促进残疾人就业三年行动期间(2022—2024年),经认定的辅助性就业人员中的精神、智力和重度肢体残疾人就业取得的收入	预期性收入,如未实际发放到户的“工资”;一次性和临时性收入,如临时性救助金和救灾款、临时性捐赠和农户成员内部间的捐赠、婚丧嫁娶礼金所得等;政府或单位代缴的转移支付;减轻农户支出的有关定向补贴;非收入所得,如房屋拆迁补偿等
家庭支出扣减办法	必要就业成本	在市域外就业,实际支出中的基本食宿费用和往返务工地交通费	实际支出中的基本食宿费用和往返务工地交通费
	因残支出	残疾人康复治疗及必要的辅助器械适配的个人实际支出费用	
	因病支出	因重病、长期生病等产生的有据可查的自负医疗费用	
	因学支出	全日制本科及以下的在校学生发生且由家庭自负的学费、住宿费、交通费等刚性支出费用	

注:表中资料源于笔者在安徽省淮北市和江西省龙南市实地调查所获得的材料。由于篇幅原因,仅选取部分帮扶对象识别标准的差异列表。

第二,建立不同的数据库管理问题。扶贫部门的防止返贫监测对象(以下简称“监测对象”)信息管理集中在全国防返贫监测信息系统之中,对监测对象分别建档立卡,长期监测跟踪。民政部门的社会救助对象信息管理则集中在全国低收入人口动态监测信息平台之中。这两套信息管理系统分开运行,对象管理数据库分别建立(以下简称“两库分离”)^①。在全国各地农村的调查中,我们发现“两库分离”问题突出,这两套管理数据的对象重合率最低的仅有30%左右,最高的也就60%左右。如果“两库分离”这一状态不打破,那么可能会造成过渡期结束后部分需要兜底的人群出现系统性返贫的现象和问题。

第三,采取不同的帮扶措施问题。长期以来,民政部门负责保障基本生活政策的制定和执行,扶贫部门则负责产业帮扶政策的制定和执行。防止返贫帮扶政策主要由三个部分构成,即针对有劳动能力对象的产业帮扶、就业帮扶和扶志扶智,针对无劳动能力者的兜底保障,针对潜在风险点的帮扶措施和政策。社会救助则以低保、专项救助和临时救助的项目来提供生活帮扶。目前,两套帮扶措施合计有34项政策,其中享受标准不同的有4项(见表2),防止返贫监测对象能享受、民政低收入人口不能享受的有13项,包括雨露计划、饮水安全保障、防贫保险、外出务工补贴、公益性岗位、劳务输出、技能培训、经营主体就业(帮扶车间)、小额信贷、产业帮扶(加工业)、产业帮扶(种植业)、产业帮扶(林果业)、产业帮扶(养殖业)等。在管理体系上,防止返贫帮扶政策由乡村振兴专干负责执行,而社会救助则依靠镇、村民政专员和社会救助协理员执行。

表2 帮扶政策措施的差异

政策项目	享受标准	
	社会救助对象	防止返贫监测对象
医疗救助	特困人员、低保对象医疗救助不设起付线,特困人员救助比例为80%,低保对象救助比例为75%	防止返贫监测对象医疗救助起付线为3,000元,在起付线以上,防止返贫监测对象救助比例为60%,门诊慢特病和住院共用年度救助限额为5万元
参加城乡居民基本医疗保险个人缴费补贴	按照城乡居民基本医保参保财政补助政策,对参保个人缴费给予分类资助	按照城乡居民基本医保参保财政补助政策,对防止返贫监测对象给予50%定额资助
大病保险	在一个保险年度内,对参保人员负担的合规医药费用累计超过大病保险起付线的部分,大病保险基金分费用段按比例报销。对特困人员、低保对象实施倾斜支付,较普通参保居民起付线降低50%,分段支付比例分别提高5个百分点,继续取消封顶线	防止返贫监测对象与普通人群一致,享受大病保险待遇

注:表中资料源于笔者在安徽省淮北市和江西省龙南市实地调查所获得的材料。由于篇幅原因,仅选取三项帮扶政策措施的差异内容。

防止返贫帮扶政策是在农村精准扶贫建档立卡基础上发展起来的,延续了脱贫攻坚时的帮扶责任分工机制,主管部门为农业农村部门的乡村振兴局。低收入人口帮扶政策则是在低保制度和临时救助制度基础上发展起来的,由民政部门主管。近年来,我国大多数农村地区防止返贫帮扶政策和社会救助帮扶政策并行,采用两套管理体制和运行机制,由此带来的贫困治理碎片化的弊端和问题,已成为农村治理改革的共识。因此,需要基于我国经济和社会发展的实际情况,寻找到“两项政策”衔接并轨的突破口,从而推动“两项政策”衔接并轨的有效实现。

(三) 贫困整体性治理的提出

整体性治理(holistic governance)作为一种解决方式,源于对碎片化行政的反思,针对的是20世纪80年代和90年代初政府改革所强化的碎片化状况^[6]。20世纪90年代,英国学者佩里·希克斯最早系统论证了整体性治理理论,从此整体性治理开始流行并对政府改革产生了较大影响。一方面,整体性治理的目标是要解决执行机构之间的项目矛盾、任务重复、互相冲突等问题;另一方面,整体性治理突出强调其所基于的信息时代背景下,有可能出现的新解决途径^[7],即整体性治理借助信息技术的应用,试图建立一个跨组织的、将整个社会治理联合起来的治理结构^[8]。从这个意义上说,整体性治理不仅拥有

^①2019年9月,《国务院扶贫办关于做好2019年度扶贫对象动态管理工作的通知》要求各级政府在已有扶贫对象动态管理工作成果的基础上,对非建档立卡农户中有致贫风险的边缘户进行摸底,采集和录入相关信息,对已脱贫户中不稳定户进行摸底监测,建立防止返贫监测系统,后更名为“防止返贫监测衔接推进乡村振兴信息系统”(简称“防止返贫监测系统”),规定边缘户和脱贫不稳定户的监测标准为人均纯收入低于5,000元/人·年,低于2019年全国农村平均低保标准5,335.5元/人·年。

一个极具时代性的视角,还提出了超前的解决方案。

贫困治理是一个政策实践过程,旨在消除或减轻贫困现象。它不仅广泛涉及经济、政治、文化、社会、生态等领域,从世界各国来看,还与社会保障、教育、健康、住房等方面紧密联系。因此,治理贫困需要从多个领域、多个方面入手,政府如何整合不同部门的政策目标和资源,形成一体化的政策体系和行动成为关键性问题。

从贫困治理的目标整合来看,消除贫困一直是困扰全球发展和治理的突出难题,长期以来世界各国反贫困的主要目标是解决生存性贫困问题。2016年,联合国启动《2030年可持续发展议程》,提出“消除一切形式和表现的贫困,包括消除极端贫困”^[9],并为全人类制定脱贫时间表。随着经济和社会的发展,大部分国家的相对贫困问题凸显,生存性贫困已转向脆弱性贫困,面临着从保生存向保基本、促发展的转变。从世界各国反贫困目标来看,保基本和促发展已经成为解决相对贫困问题的一体两面。近年来,特别是在突发公共卫生事件的冲击下,防风险问题也更加突出,提高贫困监测的频率和及时性成为贫困治理积极转向的重要标志^[10]。

从贫困治理的管理整合来看,贫困整体性治理的核心是治理层级整合、治理功能整合。在贫困治理中,由于涉及政府多部门的行政管理,故而整体性治理主张管理从分散走向集中、从碎片走向整合,其关键是建立跨部门协同机制,以实现跨部门协同治理^[11]。目前,可供选择的途径是利用信息技术建立跨界的治理结构,以技术治理赋能打破因空间场域隔离而形成的整合瓶颈,实现治理过程中整合进程的动态同步以及跨时空资源的整合,为解决贫困治理领域的部门化、碎片化、空心化等问题提供突破口。

二、“两项政策”衔接并轨试点地区的调查分析

自2023年开始,安徽省淮北市和江西省龙南市就率先在全国开展了“两项政策”衔接并轨的探索,因地制宜地推进政策创新,形成了可复制和可推广的经验^①。

(一)以“两标合一”作为改革突破口的安徽省淮北市试点案例

在2022年年底中央农村工作会议后,淮北市人民政府于2023年5月印发《淮北市低收入人口与防止返贫监测对象常态化帮扶衔接并轨实施方案》,对“两项政策”衔接并轨进行一体化部署^②。成立由市长任组长的工作专班推进衔接并轨工作,并将其列入安徽省委全面深化改革委员会2024年年度工作要点,同时确定临涣镇、刘桥镇和宋疃镇为三个试点单位,自上而下指导推动试点工作。

1. 选取统一认识标准作为改革的突破口。一方面,统筹考虑物价指数、劳动能力、因病因灾支出等因素制定低收入人口认定标准体系,将防止返贫监测标准从2023年的7,900元/人·年提高到2024年的9,048元/人·年,与农村低保标准保持一致;另一方面,统一低保对象和防止返贫监测对象经济状况核算方法和认定指标,包括家庭收入范围和核算方式、家庭支出扣减办法、财产状况核对。与此同时,在低保识别标准中增加了住房安全、饮水安全和劳动能力等指标,实现了认识标准的“两标合一”。由此,淮北市防止返贫监测对象纳入低保、特困等救助范围占比提高至77.1%,两库人员数据的重合率达77.7%,试点地区两库人员数据的重合率达81.82%。

2. 进一步推动认定流程和政策体系的统一。淮北市在试点镇成立工作专班,建立统一服务窗口。一是按照调整后的统一标准,进行帮扶申请的统一受理和认定,审核确认后根据认定结果分类上传全国低收入人口动态监测信息平台 and 防返贫监测信息系统;二是将镇、村社会救助协理员和乡村振兴专干整合为低收入人口帮扶专干,实现基层网格员“二网合一”;三是探索全国低收入人口动态监测信息平台 and 防返贫监测信息系统链接终端,进行信息传输和档案生成,强化两个信息平台的监测预警功能;四是走访排查和监测预警发现的潜在帮扶对象,在网格员指导下完善书面申请材料,并按照标准统一受理、认定、分类;五是对各类帮扶资源进行统筹,设立“两项政策”衔接并轨专项资金对两个政策体系进

^①安徽省淮北市和江西省龙南市两地试点案例均被选入2023年民政部社会救助领域创新实践优秀案例。

^②2023年12月,安徽省委书记韩俊在《淮北市:探索“衔接并轨”筑牢低收入人口返贫底线》报告上作了批示,鼓励积极开展探索“两项政策”衔接并轨工作。

行融合；六是针对类别相同的帮扶措施，按照“就高不就低、不重复享受”的原则实施，并参照防止返贫监测对象的帮扶政策，将部分帮扶措施向社会救助对象延伸。

安徽省淮北市围绕一个标准实施并在一个部门牵头下，形成了一个政策帮扶、一支队伍推进、一套系统监测的“五个一”目标，推进了“两项政策”衔接并轨工作，实现了由“衔接”变“融合”、由“双轨”变“单轨”的转换。

（二）以“两库合并”作为改革突破口的江西省龙南市试点案例

2023年来，江西龙南市高度重视“两项政策”衔接并轨工作，制定了“两项政策”衔接并轨改革试点工作方案，成立了由市长任组长的工作领导小组，出台了《龙南市低收入人口认定暂行办法》，由点到面推广试点工作，形成以下三个方面的经验：

1. 在人口动态监测信息平台方面，龙南市把全国低收入人口动态监测信息平台作为“两项政策”衔接并轨的突破口。一方面，充分发挥该平台数据录入、数据统计、监测预警、转办推送等作用，不断扩展平台功能应用。例如，在低收入人口数据库中补充原本防止返贫监测系统有而民政部门没有的监测指标，包括住房和饮水是否安全、有无劳动能力等，并将防止返贫监测对象全部纳入低收入人口动态监测范围。另一方面，民政部门关于社会救助对象的认定标准，按照“收入计算就低、刚性支出就高、保障范围更广”的原则，增加共同生活家庭成员人群，增加家庭收入豁免情形，增加家庭支出中刚性支出困难情形，增加因患重大疾病、罕见病以及患心脏病、癌症等需要经常住院治疗的家庭在患病前拥有的家庭财产豁免情形，实现了扩围增效的新突破。例如，龙南市低收入人口由2023年3月的7,763户15,076人增加至2024年3月的8,185户16,181人；防返贫监测对象由629户2,106人增加至860户2,995人^①。因此，将防返贫监测对象包括在低收入人口之中的做法，既解决了低收入人口的存量问题，也有效遏制了其增量问题，而实现“两库合并”，将防返贫监测对象中纳入低收入人口的比例由63.2%提升至91.1%。

2. 在同步认定机制和防风险机制方面，龙南市乡镇低收入人口审核确认领导小组根据《龙南市低收入人口认定暂行办法》，按照“纳入防返贫监测对象应纳入低收入人口”的原则，同步审核困难群众是否符合防返贫监测对象或低收入人口条件，将防返贫监测对象身份识别与低收入人口身份认定在一次会议上同步完成。建立家境变化同步监测机制，乡镇乡村振兴部门与民政部门疑点线索共享、同步摸排、同步入户调查。两部门联合组建入户走访工作专班，负责常态化开展困难群众走访摸排，共同对大数据比对发现的疑点线索入户调查，实现了“防返贫监测网格”和“社会救助网格”的二网合一。

3. 在帮扶政策同步落实机制方面，龙南市将乡村振兴部门作为行业帮扶部门纳入低收入人口帮扶主体范围，建立政府领导、民政部门牵头、乡村振兴等行业部门救助帮扶和社会力量参与的帮扶机制。全面梳理防返贫监测对象和低收入人口不同身份类型的帮扶政策类型和标准，对在两个库中同时存在的帮扶对象，按照帮扶政策“就高不就低”的原则识别认定；对识别认定的低收入对象按照“缺什么补什么”的原则，分层分类落实对应的帮扶政策，并将帮扶结果收集录入全国低收入人口动态监测信息平台，实施跟踪管理，形成帮扶工作闭环。

江西省龙南市以“两库合并”作为“两项政策”衔接并轨的突破口，通过“四同步”工作法，即疑点线索同步摸排、困难对象同步审核、帮扶政策同步落实、家庭变化同步监测，为过渡期结束后，防返贫监测对象全部转为常态化帮扶对象奠定了坚实的基础。

（三）案例分析

通过对淮北市和龙南市两地试点工作的调查发现，其可借鉴之处在于以下三个方面：

1. 保障基本生活和促进发展已成为基层低收入常态化帮扶的两个重点。长期以来，民政部门主要采取社会救助方式，以瞄准低保为主要任务，更注重保障低收入群体的基本生活；农业农村部门则以农业发展为主要工作，更注重促进农户的生产发展。因此，在“两项政策”衔接并轨中如何更有效地把各部

^① 参见龙南市“两项政策”衔接并轨工作领导小组办公室：《龙南市“两项政策”衔接并轨试点改革工作资料汇编》（内部资料），2024。

门的优势结合起来,已成为今后贫困整体性治理的重点内容。

2. “两项政策”衔接并轨突破口的选择。既可以选择统一低收入对象的识别标准,即以“两标合一”作为突破口,也可以确立全国低收入人口动态监测信息平台作为唯一的数据管理系统,把全国防止返贫监测系统中帮扶对象全部纳入,即以“两库合并”作为突破口。

3. 以“两标合一”作为突破口涉及诸多方面。既涉及标准水平的调整,也涉及识别标准内涵的统一。除此以外,以“两标合一”带动帮扶对象认定、资金投入增加和管理工作的整合,还涉及整体帮扶政策体系的并轨和重构,具有较强的系统性,在短期内也需要大量的政府财政资金投入,对基层管理能力有较高的要求。

总之,以“两库合并”作为“两项政策”衔接并轨的突破口,不仅有利于打破各部门间的信息壁垒,为过渡期后政策实施打下良好的基础,而且更为重要的是在不增加政府财政资金投入的情况下,实现了低收入人口的扩围增效。因此,从信息和数据管理合并起步,更有利于整体性治理的实现,本文更倾向于以“两库合并”作为实施“两项政策”衔接并轨的突破口。

三、“两库合并”作为“两项政策”衔接并轨突破口的优化建议

“两库合并”作为“两项政策”衔接并轨的突破口,为“两项政策”衔接并轨搭建起了重要的整合平台,因此“两库合并”具有十分重要的作用。本文在安徽省淮北市和江西省龙南市先行先试的经验基础上,进一步提出“两库合并”的优化方案,以推动“两项政策”衔接并轨的管理集成和政策集成。

(一) 扩展全国低收入人口动态监测信息平台的兼容性

以民政部“金民工程”全国社会救助信息系统为基础,建立起全面、统一的全国低收入人口动态监测信息平台。一方面,全国低收入人口动态监测信息平台应增加住房、饮水和劳动能力监测指标,统一医疗、教育等监测指标。通过完善数据录入、数据共享、监测预警、数字监督、转办推送等基本功能,为过渡期后全国低收入人口常态化管理提供基础性支撑。另一方面,在加快实现覆盖全国、统筹城乡、上下联动、部门协同的基础上,全国低收入人口动态监测信息平台应积极为教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、农业农村(乡村振兴)、卫生健康、应急管理、医保、残联等部门和单位开展相关帮扶工作提供信息查询、需求推送等服务支持。此外,相关部门可依托全国一体化政务服务平台和国家数据共享交换平台,及时将帮扶信息反馈给全国低收入人口动态监测信息平台,形成“一户(人)一条帮扶管理链”。

(二) 提高低收入人口动态监测的数据质量

以全国低收入人口动态监测信息平台中的数据为基础,实施跨部门信息共享和数据比对,特别是要与农业农村(乡村振兴)、教育、人力资源社会保障、卫生健康、医保、残联等部门和单位掌握的防返贫监测对象、家庭经济困难学生、登记失业人员、重病患者、重度残疾人等数据进行交叉比对,动态掌握低收入人口就业状况、家庭支出、困难情形等变化情况,实现低收入人口信息管理的聚合共享。此外,还需加强线下核查,依托基层力量,组织动员乡镇(街道)干部、村(社区)组织工作人员、村级帮扶专业人员、社会工作者等经常性走访困难群众,发现家庭状况发生变化的,及时报告并将变化情况录入全国低收入人口动态监测信息平台之中。

(三) 实现低收入人口数据信息的合并与统一管理

开放全国低收入人口动态监测信息平台链接端口,逐步将各相关部门的各类信息,特别是防止返贫监测对象数据传输至低收入人口动态监测信息平台,实现信息系统集成。未来,应在申请和主动发现过程中将新增帮扶对象全部统一纳入低收入人口动态监测系统,进一步形成城乡统一的低收入人口监测信息平台,推动实现全国低收入人口动态监测信息平台与全国防返贫监测信息系统互联互通、融合整合。

(四) 推动低收入人口的数据管理集成与政策集成

一是推动低收入人口帮扶数据管理的集成。低收入人口帮扶对象由民政部门统一识别认定,其信息和数据由民政部门统一管理,并与低收入人口帮扶相关的教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、

农业农村(乡村振兴)、卫生健康、应急管理、医保、残联等相关部门做好低收入人口数据的合并、交换工作,合力做好低收入人口的动态监测。

二是实现低收入人口帮扶政策的集成。按照保基本、防风险与促发展的思路,一方面实现社会救助与社会福利、社会保险政策的衔接,强化基本生活救助、专项救助与慈善帮扶政策的整合;另一方面,按照政府兜底与社会参与相结合、“输血”与“造血”相结合、物质与服务相结合的要求,构建“共性+专项”扶持政策工具箱,在“全面覆盖+精准画像”数据库的基础上,推动低收入人口帮扶政策纳入规范化、制度化、社会化轨道。

四、构建低收入人口常态化帮扶的新格局和政策体系

以“两库合并”或“两标合一”作为“两项政策”衔接并轨的突破口,是按照渐进式的改革方法,以“小切口”形成突破从而形成全局性变化的改革思路。为此,需要积极谋划构建低收入人口常态化帮扶的新格局,建立多层次的政策体系。

(一)构建低收入人口常态化帮扶的新格局

1. 构建低收入人口常态化帮扶的“统—分—统”体制机制。在国家层面,建立低收入人口帮扶部际联席会议制度,研究拟订完善低收入人口帮扶体系的重大制度和各项政策;统筹做好保障基本生活与促进就业、农业开发政策的协调发展和有效衔接;研究解决低收入人口跨部门信息共享问题等。在地方层面,建立低收入人口帮扶常设机构,加强执行低收入人口政策,督导推进低收入人口帮扶体系建设等。

2. 建立以社区为基础的低收入人口综合帮扶体系。为推动基层低收入人口治理的现代化,需要确立党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同和社会参与的工作机制,注重发挥和调动相关部门的主动性、积极性,打造全社会参与的低收入人口帮扶共同体,强化社会服务和社区互助的支持力度,实现“帮扶在社区”的目标。

(二)构建低收入人口常态化帮扶的政策体系

1. 以“防风险”为目标,面向城乡居民开展家庭动态变化的防风险监测预警。未来,低收入人口常态化帮扶不仅要关注帮扶对象的收入状况,还应该关注其整体的困境,重视其在面对各种挑战时的抵御风险能力和脆弱性程度,用多维指标准确识别和评估个体及其家庭的风险和脆弱性。与此同时,加强低收入家庭的动态监测,将低保边缘家庭、支出型贫困家庭、脱贫不稳定家庭、边缘易致贫家庭等低收入群体全部纳入监测范围,建立健全预警指标体系,构建低收入人口的常态监测、及时预警、快速响应的一体化系统,让低收入人口帮扶更具精准性、更具主动性。

2. 以“保基本”为目标,将各种低收入群体的帮扶政策向各类低收入对象(低保边缘家庭、支出型贫困家庭、脱贫不稳定家庭、边缘易致贫家庭等)延伸,瞄准需求,精准施策,发挥好稳预期、兜底线的作用。按照分类管理要求,相关职能部门各司其职,根据不同的圈层、类型以及困难程度等,对低收入群体救助帮扶。

3. 以“促发展”为目标,加强基本生活救助、临时救助与就业救助、产业帮扶等政策有效衔接。建议建立国家低收入人口帮扶区域性中心,统筹城乡管理,强化分层分类帮扶,将辖区内全部低收入人口纳入帮扶范围之内,扩大产业、就业帮扶等政策受益对象的覆盖面。一方面,鼓励有劳动能力的低收入对象参与就业,促进低收入人口稳岗就业。对有就业意愿但就业能力不足的,侧重提升其就业能力;对有就业能力但缺乏合适工作岗位的,有针对性地采取以工代赈、劳务输出、车间吸纳、公益岗位等开发式帮扶,为其提供就业机会。另一方面,重视帮扶对象的服务需求,为他们提供生活指导、心理抚慰、社会融入等服务项目,让低收入人口帮扶更具发展性、更具温暖性。

[参考文献]

[1]习近平.加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J].求是,2023(6):4-17.

- [2]林闽钢,霍莹.大国贫困治理的“中国经验”——以中国、美国和印度比较为视角[J].社会保障评论,2021(1):90-104.
- [3]陈锡文,韩俊.中国脱贫攻坚的实践与经验[M].北京:人民出版社,2021:30.
- [4]何植民,陈齐铭.精准扶贫的“碎片化”及其整合:整体性治理的视角[J].中国行政管理,2017(10):87-91.
- [5]林闽钢.我国农村精准治贫的机理及其政策选择[J].中国民政,2016(5):16-18.
- [6]竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.
- [7]PERRI G, LEAT D, SELTZER K, et al. Towards holistic governance: the new reform agenda[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2002:37-40.
- [8]翁士洪.整体性治理模式的兴起——整体性治理在英国政府治理中的理论与实践[J].上海行政学院学报,2010(2):51-58.
- [9]变革我们的世界:2030年可持续发展议程[EB/OL].(2015-09-25)[2024-05-15].<https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-70-1>.
- [10]诺布奥·吉田,吴昊宇.加速减贫所面临的挑战[EB/OL].(2022-12-23)[2024-05-10].<https://www.un.org/zh/node/202683>.
- [11]孙远太.农村低保与扶贫开发有效衔接机制构建研究[J].中国行政管理,2019(10):127-132.

[责任编辑:温美荣 刘安然]

The Holistic Governance of Regular Assistance for Low-Income Populations—An Investigation based on the Selection of Breakthrough for the Connection and Integration of the “Two Policies”

LIN Mingang

(School of Government, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu, 210023, China)

Abstract Against the backdrop of the connection and integration of the assistance policy for preventing returning poverty and regular assistance policy for rural low-income populations (short for “two policies”), the policy system for regular assistance for low-income populations in China has entered a critical integration stage. Currently, fragmentation is still evident in the “two policies” during the modernization process of rural poverty governance in China, such as using different identification standards, establishing different management databases and implementing different assistance measures. Based on the typical cases of Huaibei City in Anhui Province and Longnan City in Jiangxi Province, it is found through investigation that both “unifying two standards” and “merging two databases” can be breakthroughs for the connection and integration of “two policies”, with the latter being the best path. This study suggests that starting from the optimization of the “merging two databases” and focusing on the holistic governance goals of “meeting basic needs, preventing risks, and promoting development”, it is of great significance to construct a new ground and multi-level policy system for the regular assistance for low-income populations in China, which will promote the standardization of the policy system for the regular assistance for low-income populations.

Keywords Connection and Integration of the “Two Policies”, Low-Income Populations, Regular Assistance, Holistic Governance