

## 分类施保也需精准 ——“兜底一批”政策中的一个问题

◇张浩

中国扶贫开发工作面临的困难与精准扶贫方略的提出

改革开放以来，中国扶贫开发工作取得重要成就，6亿多人口摆脱贫困，联合国千年发展目标在中国基本实现，中国成为全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家。但是迄至目前，农村扶贫开发工作依然面临一些问题和困难，任务艰巨繁重。难点之一，在于以往底数不清、情况不明、针对性不强、扶贫资金和项目指向不准的问题，目前依然存在。而根据国家统计局2015年2月26日发布的数据，按照2011年制定的年人均收入2300元的农村扶贫标准计算，2014年中国农村贫困人口还有7017万人。

十八大提出到2020年全面建成小康社会的目标。习近平总书记指出，“小康不小康，关键看老乡”，“全面小康是全体中国人民的小康，不能出现有人掉队”。他强调，有效地帮助贫困地区、贫困村加快发展，支持贫困农户增收脱贫、提高发展能力，是“三农”工作的重点、难点，也是中国全面建成小康社会的重点、难点。在2015减贫与发展高层论坛主旨演讲中，习近平郑重承诺：未来5年，我们将使中国现有标准下7000多万贫困

人口全部脱贫。随后召开的十八届五中全会再次确认：到2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。

如何做到这一点呢？实施精准扶贫方略。习近平指出：现在，中国在扶贫攻坚工作中采取的重要举措，就是实施精准扶贫，找到“贫根”，对症下药，靶向治疗。为此，要构建省市县乡村五级一起抓扶贫、层层落实责任制的治理格局；要注重抓六个精准，即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，确保各项政策好处落到扶贫对象身上；要坚持分类施策，因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过低保政策兜底一批。

前面提到，底数不清、情况不明、针对性不强，是以往扶贫工作中的一个难题。现在实施精准扶贫，有针对性地开展，一方面有贫皆扶，不贫不扶，避免遗漏，也杜绝滥扶，另一方面结合实际情况，根据实际需要，因人制宜，分类施策，可谓找准了方向、走对了路子。

“兜底一批”中存在的问题及分析

将“通过低保政策兜底一批”作为精准扶贫的一项内容，在脱贫攻坚中发挥兜底保障作用，这就需要实现农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接，充分发挥两个政策在脱贫攻坚中有机结合的重大作用。2016年的全国民政工作会议提出，现有大多数低保标准低于扶贫标准的地方，要逐步提高低保标准，到2020年全部达到国家扶贫标准。至于如何实现二者有效衔接，已有国办、扶贫办等的文件出台，学界也有诸多讨论，这里不再赘述。本文重点讨论低保制度分档（类）施保中存在的一个问题。

低保是兜哪些人的底？农村低保对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农民，主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农民。低保金原则上按照申请家庭年人均纯收入与保障标准的差额发放，也可按照其家庭的困难程度和类别，分档发放。理论上讲，低保政策的实施应以家庭为单位进行瞄准，采用收入补差原则。而从实际实施情况看，一些地方的低保选择并非以家庭为单位，而只是对家庭中的单个成员进行补贴，部分低保农户的生活因此

受到不小影响。而且，由于核定农户收入的不易，各地通常并不严格按农户收入水平进行补差，而是将补贴水平分为二至三档，对被划入不同档次的低保户给予不同档次的补贴，即所谓分档（类）施保。

根据民政部提供的数据，截至2015年11月底，全国共有城乡低保对象6654.9万人，低保对象占全国总人口的4.9%，其中农村低保对象共有2900多万户、4933.3万人，低保月人均标准达到255元，月人均补助水平139元。近三千万户、五千万人，这样众多的家庭和人口，自然是各有各的困难，且程度参差不同，在“应保尽保”的基础上，视其困难状况，分类分档施保，无可厚非。这样不仅可以克服以往农村低保中“眉毛胡子一把抓”的现象，而且能够实施更加精准，真正做到有的放矢。

不过，问题在于，该如何划档？每档救助金额差别多少？每档归入多大比重、多少数量的人？正是在这一点上，争议就出现了。若处理不当，民众有意见，矛盾冲突就在所难免，好事反而变成坏事。笔者近年在河北、河南、甘肃、贵州等地乡村调研，都碰到过这一问题。例如，笔者于2016年3月至5月调查的河南中部的一个省定贫困村，除了4个五保户外，有30多位村民享有低保名额，低保金按人员发放。在当地，低保被分成了一二三档，为避免矛盾，30多个低保名额统一按二档发放，每月105元钱。不仅在该村，该村所属乡镇下辖的二十多个村庄大都是按一个标准发放低保金。不过，这样的安排虽然在一定程度上减少了享有低保的村民之间的分配矛盾，

却侵害了那些最为困难的农户的权益，同时也招致其他一些没有机会享有低保的村民的不满，因为在他们看来，自家生计境况与这些享有低保的人员差不多。在该村支书看来，目前的低保制度非但没有起到应有作用，而且制造出不少村民矛盾，还不如把撒胡椒面的资金集中起来，用在村里公共事业上。

2015年9月，笔者在甘肃渭源县五竹镇调研，接受访谈的乡村两级干部和村民同声表示：低保分配已经成为村庄矛盾冲突的主要来源。下面就以该镇渭河源村的情况为例来稍加展开说明。

渭河源村地处山区，是当地确定的2015年整体脱贫村和美丽乡村示范村，全村农户654户、2706人，其中建档立卡贫困户198户、993人，五保户26人，低保户247户、857人，低保标准分为一、二、三、四档。四类低保的户数与人均月补标准参见下表。

表中第二类低保户数量较高，这是该村的特殊情况，三年前因当地建设旅游景区，村里66户（约占全村总户数的10%）被征了土地，依照当时政策，所有被征地户都给了二类低保。

扣除因被征土地而享有第二类低保的农户，则一、二类低保户各

占村庄总户数的5%，三、四类低保户各占村庄总户数的9%、8%。而从以上各类低保户数占低保户总数的比重看，一类、二类分别占20%、17%，三类、四类分别占35%、29%，三四类低保占比超过60%。占了低保大部分的三四类低保，正是村庄矛盾集中之所在。

我们先从各类低保的产生过程说起。想要享用低保的户，需要先自行提出申请，在此基础上，驻村干部到各村民小组，由各组评议投票，然后由乡村两级干部，结合对实际情况的了解和掌握，适当调整，形成名单。大体上，一个村庄，特别困难户是少数，大富户也不多，大多数户的情况相差不大。对于一般村民来讲，特别困难户（比重大体不超过村庄总户数的十分之一），很好识别，易于推选，选出后基本无异议。在前些年，分配到村的低保名额少，大体也只能覆盖最困难的户，除了少数营私舞弊的情况，低保金的分配发放不太成问题。近年来随着国家财力的充裕、惠民力度的加大，低保金额不断增加，名额也较以往多了不少，除了最困难户，次困难户也能纳入其中，依照困难情况的不同，划设不同档类级次，分类施保。惠民政策扩大覆盖面，本是好事，却在实

渭源县渭河源村2015年低保户数量与补贴标准（元）

	村庄	五保户	低保户	一类低保	二类低保	三类低保	四类低保
户数	654	26	245	35	96	62	52
户占比(%)	100	4	37	5	15	9	8
人数	2706	26	857	66	347	205	198
人均月补金额		343		275	234	84	58

施中带来新的问题：一方面除了那些最困难户，其余的很多人家，状况都差不多，另一方面低保名额虽然多了，却也不是都能有份，那么，多出来的有限名额，该如何分配？分给哪家都有偏颇，也都难取得共识，而低保金额虽没多少，得来却也不无小补，于是在评议投票中，干脆只投自家或者与自家亲近的人家。但是各投各家，票数太分散，也得不出结果，于是拉关系立派别的现象时有发生，“人情保”“权力保”“关系保”屡屡产生，村民之间、干群之间的矛盾冲突随之增多和激化。一项本来是惠民的好政策，终致演变成村庄的矛

盾冲突之源。

### 建议

根据笔者调研情况，借鉴访谈中基层干部和村民的建议和呼吁，笔者提出如下建议：

适当减少乃至取消较低档类的低保。减少乃至取消较低档类（上述河南村庄的第二、三档，甘肃渭河源村的第三、四类）的低保，保留较高档类（上述河南村庄的第一档，甘肃渭河源村的第一、二类）的低保，这样就使得那些真正困难的村民和农户更加明确，施保更加精准，同时由于村民和农户间的共

识增强，分歧和纷争减少，也就相应消除了引发村民之间、干群之间矛盾冲突的根源。

加大较高档类低保的补贴额度。可以考虑将原本用于较低档类低保的资金移至较高档类，加大对那些真正困难的村民和农户的帮扶力度，提高低保资金使用上的精准度。

加大农村临时救助和养老保险额度。这样与低保制度相结合，使得农村需要帮助和救助的人们各自获得所需的帮助和救助。

作者单位：中国社会科学院社会学研究所

（上接41页）随着经济增长，中国的收入差距迅速扩大，基尼系数（应用最为普遍的不平等衡量指数）长期较高。《报告》指出，目前中国不平等问题依然十分突出。中国的社会与经济发展不协调，收入差距加大，医疗、教育机会分配不均等，不同地区间的人均寿命差距较大，如上海达到80.26岁，而西藏则是68.17岁；此外，青海、贵州的高中毛入学率远远低于全国平均水平。

“尽管近年来，中国的人类发展情况取得了极大进展，包括教育、健康和公共参与等各领域。但正如《报告》所预测，在今后一个时期，中国的包容性人类发展还将面临一系列新的困难与挑战。如人口结构变化特别是老龄化、经济增速趋缓、大规模人口流动、公众预期提高与数字鸿沟等。”徐浩良表示，中国人类发展的局限性主要体现为两方面：一是中国的经济增长虽令世

人瞩目，但在社会进步、平等、文化繁荣方面进展却有限。二是对于广大的农民工群体而言，城市化所带来的效应始终未能被他们充分享受到。

“这些局限性呼吁我们，今后我国需要实现更加具有包容性的人类发展。如今，中国的人口结构正在发生变化，人口老龄化现象日益突出，经济下行压力加大，公众的期望值也越来越高，在农村与城市之间出现了日益加大的数字鸿沟。挑战是艰巨的，我们时间非常有限，必须要抓住机遇，积极应对。”徐浩良如是说。

文蔼洁建议，要解决中国现存的不平等问题首先要进行改革。她指出，中国政府须转变社会政策，从扩张向融合转变，平衡社会福利，让人们获得更好的健康、教育服务，并针对不同的群体采取不同的政策措施。

《报告》呼吁，未来中国应继续积极采取社会创新，促进包容

性发展。包容性发展强调，不仅要重视人类发展平均水平的提高，更要追求更加平等的人类发展，缩小不同地区和不同群体间的人类发展差距。此外，社会政策要更具针对性，重点关注社会保障的包容性，提高社会参与度。《报告》指出，经济增长、机会公平、社会协同将是中国未来实现包容性人类发展的三大主要推动力。

国务院发展研究中心社会发展研究部部长葛延风在作会议总结时指出，一方面，中国确实在人类发展包容性方面取得了巨大成就，并已经形成了众多优质经验。我们既有义务也有责任将这些优质经验和做法向其他发展中国家推介，以实现共同发展。另一方面，我们仍有不少问题与挑战须加以应对。在过去的发展过程中，我们着实在一些领域走了不少弯路。今后我国需在认真总结和吸取经验教训的基础上，更加积极地应对挑战。