

# 制度衔接与整合：农村最低生活保障 与扶贫开发两项制度比较研究

左 停 贺 莉\*

【摘要】2007年以后，农村低保政策和扶贫开发政策一道成为我国反贫困的两项重要的制度安排，是跨部门协同治理贫困和扶贫开发的一项重要内容。论文从制度比较的视角，对两项制度的宏观层面目标设置、微观层面目标群体的识别与瞄准做法、各自的优劣势和风险进行了分析。作为重点，论文实证地分析了两项制度的群体覆盖、差异与脱节的情况，并从各自识别标准、人群和帮扶措施分析两项制度覆盖与差异状况。由于两项制度有不同的制度形成路径，在实践层面分别由两个部门执行，有不同的识别标准、方法和程序，覆盖了不同数量、不同特征的贫困人口，交叉吻合覆盖的程度不高。研究发现两项制度覆盖差异受多种因素影响，包括体制设计、相关部门和基层工作人员的主观理解，以及地方财力、物力和人力等客观制约条件等。论文最后从协同治理的视角出发，对完善扶贫开发与农村低保两项制度的协作关系提出了建议，认为需要通过常态化的跨部门分工协作，实现两项制度的衔接互嵌，提升整体的反贫困效果。

【关键词】扶贫开发 农村低保 制度衔接 覆盖 反贫困 比较研究

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2017)03-0007-19

## 一、引言

为解决农村贫困人口的生活困难，2007年中央决定在全国建立农村最低生活保障制度，这标志着我国农村扶贫工作进入了低保救助制度和扶贫开发政策

---

\* 左停，中国农业大学人文与发展学院，教授；贺莉，中国农业大学人文与发展学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国务院扶贫办信息中心资助2016年政策研究课题“扶贫与低保政策衔接研究”。

(以下简称“两项制度”<sup>①</sup>)“两轮驱动”的新阶段。为整合配置扶贫资源、形成反贫困合力,2008年,十七届三中全会指出,“实现农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接”。为全面实现两项制度的有效衔接奠定基础,2009年国务院扶贫办等5部门联合发布了《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接扩大试点工作的意见》,强调通过探索两项制度的有效衔接,发挥农村低保制度和扶贫开发政策的反贫困作用,但这次试点成效不大,有关的《意见》后来也被废止。2014年《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》中指出,“建立精准扶贫工作机制,坚持扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接”。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发〔2015〕34号)<sup>②</sup>中强调实行农村最低生活保障制度兜底脱贫。2016年,国务院办公厅转发民政部等6部门《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接指导意见的通知》,强调通过农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接,确保到2020年现行扶贫标准下农村贫困人口全部脱贫。

从各地的实践来看,农村低保制度和扶贫开发政策尚未实现真正的有效衔接,甚至出现了脱节现象,造成了一些现实矛盾、执行不协调和适用性混乱等问题,各地扶贫对象和低保对象享受的帮扶措施不一,不同主体对贫困人口识别有认识偏差。两项制度衔接问题既是一个长期被关注的政策问题,也是学术领域的一个重要的热点研究问题。

学者们都普遍认同两项制度衔接的重要意义。因为扶贫绝不仅仅是某个部门的责任,也绝不是某个单项的扶贫政策能够独立解决的,制度的衔接在扶贫过程中居于重要的地位(郑杭生、李棉管,2009)。两项制度衔接的提出,凸显了精准化、差异化的扶贫理念,标志着我国农村贫困治理范式的进一步转变(向德平、刘欢,2014)。只有把这两种制度有机地整合到一起,使之成为同一个大系统中的两个子系统,并且能够做到功能耦合,才能发挥出“1+1>2”的整体效应来(唐钧,2015)。许多学者认为两项制度有很强的互补性。从政策的延续性看,农村低保可以被看作现有专项扶贫计划的延伸和完善,是农村社会救助制度化的过程(蔡昉、都阳,2004)。扶贫开发是我国农村反贫困的基本经济政策,农村低保是我国农村反贫困的社会政策(向德平、刘欣,2014)。从短期看,扶贫开发的目标高于农村低保的目标,从长远看,二者在帮扶低收入困难群体实现全面建成小康社会的目标上是一致的(侯学元,2016)。对于丧失劳

<sup>①</sup> 关于“最低生活保障制度和扶贫开发政策”的简称,中央文件中固定表述“两项制度”,社会和学术界也有表述简称为“两项政策”,本文统一采用“两项制度”作为简称。

<sup>②</sup> 以下简称《决定》。

动能力和生产生活需要帮助的个人或家庭来说，开发式扶贫措施难以有效实施，而兜底保障功能的农村低保制度更能发挥作用（王延中，2015）。

在两项制度衔接的程度上，学者们的观点还是不尽一致的。林闽钢（2016）认为扶贫标准和低保标准“两线两库分离”，是农村贫困治理碎片化之源，扶贫标准和低保标准“两线分离”，会造成“两库分离”和对象瞄准问题。最低生活保障制度实际上并不能够帮助受助者脱贫，因为政策设计的初衷就只是保障受助者最起码的生活需要（唐钧，2015）。两项制度在运行过程中，在贫困对象识别、扶持措施以及管理层面的衔接都不够充分，致使扶贫政策执行存在偏差，扶贫合力难以形成（杜毅、肖云，2012）。两项制度脱节，是由于数据基础和估计方法不同，国家统计局估计的贫困人口和民政部门确定的低保人口在很大程度上是两个不同的群体（汪三贵、Albert Park，2010）。两项制度的政策对象在一定程度上是重合的，政策实施中的一些具体措施会有交叉，二者却是两个独立运行的政策体系，扶贫标准和低保标准以不同的方式和不同的口径制定的，低保制度要考虑城乡情况，扶贫开发只服务于农村（刘宝臣、韩克庆，2016）。

虽然两项制度都以农村贫困人口为扶持对象，但两者的内涵、目的、对象、性质、具体实施措施以及运行逻辑等方面均有所差异，导致两项制度衔接得不够紧密。农村低保制度和扶贫开发政策由两个部门执行，基层操作各行其是，造成了扶贫资源的浪费和工作的低效，不利于反贫困目标的实现。为解决上述问题，学者林闽钢（2016）坚持“两线合一”“两库合一”，要建立统一的贫困人口信息库，统一识别标准和数据口径，动态掌握基本信息。李庆梅、聂佃忠（2010）认为负所得税制度是实现扶贫开发与农村低保制度有效衔接的现实选择。谢有林、谢百胜（2009）认为应该尽早出台《国家扶贫法》以促进两项制度有效衔接。要实现两项制度有效衔接，张晶靖（2013）认为需要从完善对象认定衔接机制、规范扶贫项目评价标准、完善低保扶贫对象信息数据库、健全两部门衔接工作机制、加强基层能力建设五点突破。胡园平、陈发平（2013）认为可以建立联系会议制度、实行信息资源共享、建立统一协调的农村反贫困体系以及将低保工作的思路由“输血”转变为“造血”。也有学者跳出“两项制度”的衔接来理解反贫困治理中的衔接问题，王文彬（2016）认为需要用协同治理的理念来推进农村精准扶贫工作。

实际上制度衔接是当前反贫困工作的重要问题，反贫困工作中，需要衔接的制度不仅仅是扶贫开发和低保，其他方面的制度也需要进行常态化、制度化的衔接与分工协作。比如扶贫开发要与社会保障制度相衔接，扶贫开发需要同新农保、医疗救助、危房改造以及教育救助等政策实现有效衔接（黄承伟，

2016)。为满足困难群体的基本医疗需求，加强两项制度在对象范围、支付政策、经办服务、监督管理等方面的衔接，2017年2月，民政部等6部门印发《关于进一步加强医疗救助与城乡居民大病保险有效衔接的通知》（民发〔2017〕12号）。

在当前打赢脱贫攻坚战的背景下，需要厘清、分析低保与扶贫开发两项制度的差异和脱节问题，并进而研究如何实现两项制度的有效衔接与分工协作的目标、程度与重点领域。本文重点对两项制度的群体覆盖情况，并从各自识别标准、人群和帮扶措施分析两项制度覆盖与差异状况进行实证分析，阐明其成因；本文还从制度比较的视角，运用有关部门的数据，对两项制度的宏观层面目标设置、微观层面目标群体的识别与瞄准做法、各自的优劣势和风险进行了分析。本文最后，从制度衔接的视角出发，对完善我国扶贫开发与农村低保两项制度的协作关系提出建议。

## 二、最低生活保障和扶贫开发两项制度的比较

20世纪末，我国完成了以基本解决温饱为目标的第一轮的大规模扶贫开发计划。这是一种以政府管理为主而市场少量介入的体制，主要强调依靠开发贫困地区资源实现贫困地区经济增长来缓解贫困（刘冬梅，2003）。21世纪以来，随着市场化改革的深入，我国的农村贫困出现了新的特点，反贫困的措施也有了进一步的发展。在连续推出并实施两个农村扶贫开发纲要（2001—2010、2011—2020）的同时，我国又开始把最早在城市的最低生活保障制度推广到农村地区。2002年，党的十六大指出“有条件的地方，探索建立农村最低生活保障制度”。2006年，党的十六届六中全会提出在全国“逐步建立农村最低生活保障制度”。2007年1月，中央一号文件要求“在全国范围建立农村最低生活保障制度”。自此，我国形成了以开发式扶贫和最低生活保障两大制度并举的农村扶贫的新格局。扶贫开发与农村最低保障制度都是我国反贫困的重要举措，是我国缓解农村贫困重要的基本制度安排，两项基本制度的互嵌可以有效地发挥各自制度优势，互相补充，进而提升整体的反贫困效果（左停，2016）。

### （一）最低生活保障制度与扶贫开发政策的政策设计与基本运行情况

扶贫开发和最低生活保障两项政策在反贫困的宏观目标上具有一致性，都是帮扶贫困人口。但两项制度的起源和发展路径不一致。我们可以看到，两项制度有着各自不同的政策目标、比较优势和相关的风险，但正因其有着不同的

政策重点才能实现政策效应互补、形成帮扶合力。

目前脱贫攻坚中贫困只是农村贫困、甚至只是 22 个省的贫困，扶贫体现出的是中央动员下全社会对贫困地区贫困人口帮扶，政策目标是要减少贫困人口。重在“造血”，针对扶贫对象特点开展不同的扶贫项目和就业带动家庭脱贫。除了瞄准个体和家庭外，扶贫开发还包括一系列对连片特困地区、重点县和贫困村的开发扶持。低保政策本身发端于城市，城乡、东中西省份均有低保人口分布，低保体现出的是长期的、制度化的地方政府对本地贫困群体的帮扶，其工作目标不包括减少贫困人口。低保制度强调对象的最低需求保障，通过财政的转移支付手段，直接将现金补助发放到低保对象手中。此外，低保对象还可以享受医疗、教育等其他社会救助项目。

从制度的优劣势角度看，开发式扶贫着眼于改善贫困人口的生产能力，增加产出和收入，具有“投资”的性质，能够增加贫困人口的发展能力和发展的可持续性，产生更多的制度外溢效应；低保政策通过现金转移支付，增加穷人的收入，属于“救助”性政策，低保现金转移支付具有直接性、显著性、广泛适用性和实施成本低特征。在村庄空心化、人口老龄化和市场经济条件下，开发式扶贫项目成功的风险在加大；而在社会转型时期，低保制度容易造成政策对象的“福利依赖”，以及不同人群的心理失衡。

在微观的识别与瞄准的阶段上，两项制度的基本做法是类似的，都不同程度采用了收入标准、实物标准和群众评议等识别方法。国家统计局根据收入调查测算并颁布的统一的国家贫困线。低保标准目前由各地（省、市）根据当地收入水平、消费水平和财政能力制定。贫困人口规模是以统计抽样调查的数据为依据，自上而下分解形成的，基层主要采取基本收入调查、生活条件调查、社区评议等办法。低保对象的规模是自下而上汇总的，基层主要采取收入调查、家庭经济状况核对、社区评议等方法。建档立卡扶贫开发的对象的进出，每年有明确的数量任务和步骤，需要经过复杂的程序，有调整但大盘子基本稳定。低保制度总体来讲有一个“模糊的”、比较稳定的目标人群数量，近几年动态性增强，短期（月、季度）救助对象（约 1/3）增加。

实际上，两项制度在基层也都面临工作难度大的现实困难。比如目标对象的识别中参考的贫困标准（全国扶贫标准和地方低保标准）不一，各地对收入认定的口径不一。建档立卡贫困群体与低保对象享受的帮扶政策差异大，导致基层治理工作低效。再者，由于两项政策本身的形成路径不一，具体做法有很大的差别，造成的结果也必然会有差异。低保制度本身发端于城市，扩展到农村地区，扶贫开发政策只涉及农村地区。扶贫标准和低保标准的形成过程及与

之相联系的目标群体的数量是不一样的，关于这些内容本文在后面有详细的论述。

此外，还有一些涉及政策覆盖范围的问题也值得理解和关注。比如目前“打赢脱贫攻坚战”政策话语下的贫困只是涉及农村地区而不包括城市地区、甚至只是涉及中西部 22 个省的农村地区；扶贫体现出的是中央动员下全社会对贫困地区贫困人口帮扶，扶贫绩效目标很明确，要减少现行标准下的贫困人口。按照农民年人均纯收入 2 300 元（2010 年不变价）的扶贫标准，从 1978 年到 2015 年，我国农村贫困人口由 7.7 亿人减少到 5 575 万人，减少了 92.8%；贫困发生率由 97.5% 降低到 5.7%，下降了 91.8%（李培林、魏后凯，2016）。建档立卡贫困人口在全国均有分布，但现在随着减贫进程的推进，2015 年 5 575 万贫困人口主要分布在中西部 22 个省市自治区。低保政策兼顾城乡，城乡、东中西省份均有低保人口。2015 年全国农村低保人口有 4 903 万，城市低保人口 1 708 万。低保政策体现出的是长期的、制度化的地方政府对地方困难群体的帮扶，目标群体数量会相对稳定，绩效目标不包括减少贫困人口，甚至会鼓励地方政府关心民生把更多财政资源投向低保、把贫困人口尽量纳入低保，比如明显地东部地区和大都市周边的低保标准就比较高，全国江苏、浙江、广东等省份没有国家贫困线下的贫困人口，但仍有一定数量的低保保障人口。

## （二）最低生活保障制度和扶贫开发政策两项制度目标对象的标准设置

目前，我国扶贫标准和低保标准处于“两线分离”的状态。国家贫困标准（线）是国家统计局每年 3 月份依据上一年农民人均收入测算、发布的，其测量方法可归纳为绝对贫困线、相对贫困线、主观贫困线法等（池振合、杨宜勇，2012）。我国农村扶贫人口（建档立卡贫困人口）原则上是按照国家统计局确定的国家扶贫线，通过一定的“推算”办法得出各地的贫困人口，这是一个自上而下的过程。而低保标准的制定是地方省市的事权，上级政府只是进行统计汇总（加权）。低保兜底是指对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的贫困家庭给予差额现金救助，使其收入能高于贫困线，从而实现低保“兜底”脱贫的目标。

各地每年都要确定一个低保标准，这个标准是由省市级人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用来确定的。最低生活保障标准实际制定时，既可能考虑农民最低生活需要、物价上涨指数等因素，也可能会考虑财政资源能力。贵州省政府 2015 年通过提升低保标准与扶贫标准实现“两线合一”，全省按照“分类施保、差额补助”的形式

进行救助，全省不同市划分为4个档次，分别为：第一档6360元/人/年；第二档2820元/人/年；第三档2640元/人/年；第四档2580元/人/年。<sup>①</sup>

截至2015年底，全国31个省（区、直辖市）中有16个省份的农村低保平均标准低于国家贫困线2855元，2850个县级行政区域有1562个农村低保标准是低于国家贫困线，农村低保标准低于国家扶贫线的县级行政区域占到全国县级行政区域总数的54.8%。中西部贫困地区有832个国家扶贫重点县，农村低保标准低于国家贫困线的重点县有708个，占到贫困地区扶贫重点县总数的85.1%。2015年国家扶贫开发工作重点县农村低保标准主要集中在2000元至2600元之间。同一省份不同地域农村低保标准的差异也较大，地方在确定低保标准时会受到财力、服务能力的影响，所以《决定》明确要求贫困地区确保2020年前低保标准不低于国家贫困标准。但即使两项制度的标准实现名义上一致，在技术层面的差距还很大，主要是农民人均可支配收入的计算内容和方法两个系统存在很大的差距，这里就不详细讨论。

表1 2015年贫困地区832个县农村低保标准与国家扶贫线的比较

	扶贫重点县 (个数)	低于国家贫困线2855元		低于1998.5元 (国家贫困线的70%)	
		个数	占比	个数	占比
河北	46	46	100.0%	0	0
山西	36	35	97.2%	2	5.6%
内蒙古	30	5	16.7%	0	0
黑龙江	8	0	0	0	0
吉林	20	4	20.0%	2	10.0%
安徽	20	19	95.0%	7	35.0%
江西	24	0	0	0	0
河南	38	36	94.7%	25	65.8%
湖北	28	17	60.7%	0	0
湖南	40	40	100.0%	33	82.5%

<sup>①</sup> 2015年，贵州省政府办公厅关于转发省民政厅等部门《贵州省城乡低保减量提标方案》（黔府办函〔2015〕54号）的通知。

(续上表)

	扶贫重点县 (个数)	低于国家贫困线 2 855 元		低于 1 998.5 元 (国家贫困线的 70%)	
		个数	占比	个数	占比
广西	33	33	100.0%	5	15.2%
海南	5	0	0	0	0
重庆	14	14	100.0%	0	0
四川	66	62	93.9%	39	59.1%
贵州	66	64	97.0%	5	7.6%
云南	88	85	96.6%	16	18.2%
西藏	74	65	87.8%	11	14.9%
陕西	56	53	94.6%	0	0
甘肃	58	50	86.2%	3	5.2%
青海	42	40	95.2%	0	0
宁夏	8	8	100.0%	2	25.0%
新疆	32	32	100.0%	7	21.9%
合计	832	708	85.1%	157	18.9%

资料来源：作者根据民政部官网公布的低保数据计算得出的结果。

### (三) 最低生活保障制度和扶贫开发政策两项制度目标人群的识别程序

国务院扶贫办关于印发《扶贫开发建档立卡工作方案》(国开办发〔2014〕24号)对贫困对象的识别有着明确规定,建档立卡贫困人口确定以国家农村扶贫标准为识别标准,各地可结合实际来开展贫困户识别工作。具体流程包括:农户自愿申请,各行政村召开村民代表大会进行民主评议,形成初选名单,由村委会和驻村工作队核实后进行第一次公示,经公示无异议后报乡镇人民政府审核。乡镇人民政府对各村上报的初选名单进行审核,确定全乡(镇)贫困户名单,在各行政村进行第二次公示,经公示无异议后报县扶贫办复审,复审结束后在各行政村公告。脱贫攻坚战中,贫困地区在参考贫困标准的同时,坚持

“两不愁、三保障”<sup>①</sup>的原则。

民政部、国家统计局《关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的意见》（民发〔2015〕55号）中指出，持有当地常住户口的居民，凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地低保标准，且家庭财产状况符合规定条件的，可以按程序提出低保申请。共同生活的家庭成员、家庭收入和家庭财产是认定低保对象、确定救助金额的基本依据。其中，家庭收入主要包括工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入四个方面。具体流程包括：个人申请，乡镇人民政府（街道办事处）审核，民主评议，经公示无异议后报县扶贫办复审，复审结束后在各行政村公告。

贫困群体识别时，基层部门强调他们主要是借助农民人均可支配收入和贫困标准（国家贫困线和农村低保线）这两个要素。但实践中，坚持测度收入做法的地方是比较少的，一个重要的理由或借口是“不好测”。究其缘由，农村居民家庭收入难以界定。虽然有统计局提供的计算农村家庭收入办法，但在实际执行时把握和准确计算还有难度，且成本太高。比如“人户分离”现象（童万亨，2005）。为此，社区民主评议法被广泛运用。由于农村社区是一个熟人社会，左邻右舍基本上最清楚彼此家庭的实际情况。因此，民主投票选举在基层看来是“合理”、且简便易行的办法。为精准识别贫困对象，各地也提出了一些相应的解决办法，增强实物性（如车辆、住房、存款等）的和生理性（如健康）的评估指标的使用，普遍地在农民人均可支配收入的国家农村扶贫标准之外制定了“X不进”的贫困识别排除条件。这意味着贫困群体要被正确识别，必须达到这一门槛，否则就无法享受脱贫帮扶措施。

调研发现，反贫困政策识别过程中，目标对象的“瞄准遗漏”和“瞄准偏差”很普遍。地方扶贫工作会考虑的现实依据，可能是人数、比例或资金量、或者是过去的基数。比如，在一定程度上，贫困人口数量存在“指标控制”等现象。民主评议中，村民“患均而不患寡”“平均主义”思想意识表现突出。农户有时候宁愿失去这个指标，也不愿意让与自家条件相似的家庭成为救助对象。村庄内部对象识别十分困难时，一些地方形成了按年农户轮流受益的平均分配格局（李小云，2016）。而家庭人均纯收入接近2800元的或身体健康的贫困群体若想申请成为低保对象，将会面临更多的争议。基层政策执行者对有争议的群体通常会采取“漏保”策略，使其被排斥在救助体系之外。

---

<sup>①</sup> “两不愁、三保障”指贫困人口“不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障”，是2011—2020年中国脱贫的重要目标。

此外，部分农村居民把社会救助理解成了应该平均分配的社会福利政策。一些农户抱着“搭便车”的心态，单独把老人“分”出去，极力让其成为“低保户”，把赡养老人的责任推给了国家和社会。而基层工作人员基本上已经默认“子女”与“父母”之间采取的“分户不分家”行为，致使“拆户施保”的现象增多。低保兜底的“老龄化”“老弱病残”等生理性特征群体的倾向越发明显，继续把社会救助当成社会福利政策来实施，直接影响农村低保减贫作用的发挥。究其缘由，一是为了维护村庄的管理秩序，减少因“错保”而承担的责任，基层部门及工作人员对贫困理解不一，部分持“保守”“妥协”与“简单化”等方式来应对各种问题。二是家计核查工作需要民政、扶贫、公安、人社、国土资源、住建、农业、金融、保险、工商、税务、住房公积金等多部门和机构共同开展，而贫困地区大部分基层部门目前还不具备多次协作分工的条件。三是贫困群体的权利缺失，因收入水平相对较低，缺乏资源，远离社区权力中心，承受着制度性和心理上的歧视，基本上没有“话语权”。

#### （四）最低生活保障制度和扶贫开发政策两项制度覆盖人口差异

农村扶贫对象理论上国家统计局根据全国农村住户抽样调查的收入和消费及全国统一的贫困线计算出来的；但在扶贫攻坚中，一般的理解社保兜底重点对象应该包括五保户和低保户。其中，一个焦点问题是收入水平在贫困线下或低保标准下的其他有一定能力的贫困人口是否应该被低保所覆盖。一般来说，低保对象应该全部涵盖在扶贫标准之内，但微观的结果却不是这样。低保救助侧重“输血”，民政部门作用于对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的贫困人口；扶贫强调“造血”，主要对那些具有劳动能力和脱贫愿望的贫困户进行帮扶，其中既包括符合这个条件的低保对象，也包括低保标准之上扶贫标准之下的其他贫困家庭。

从建档立卡贫困对象和低保对象的吻合度来看，两项制度的覆盖差异很大（表2）。截至2015年年底，全国共有建档立卡贫困人口5310万，农村低保人口4903万，总量数字似乎差别不大，但实际覆盖吻合的只有1888万。建档立卡贫困人口中，纳入低保的只有35.6%；农村低保人口中，纳入建档立卡的仅占38.5%。在脱贫攻坚主战场的全国832个扶贫重点县，2015年年底，共有建档立卡贫困人口3501万，其中纳入农村低保的仅占33.3%，有农村低保人口1167万，其中纳入建档立卡贫困的为49.6%。以中部地区某国扶县为例，截至2016年3月底，该县共有建档立卡贫困对象12239户、36012人，农村低保对象13532人。其中，低保对象和扶贫对象相吻合的只有6271人，仅占全县建

档立卡贫困人口总数的 17.4%，不到农村低保人口总数的一半。

表 2 建档立卡贫困人口和农村低保人口的相互吻合情况（单位：万人）

区域	建档立卡 贫困人口	其中，纳入农村低保的人口		低保人口	其中，纳入建档立卡的人口	
		人数	比重		人数	比重
全国	5 310	1 888	35.6%	4 903.2	1 888	38.5%
东部 9 省市	210	102	48.6%	731.8	102	13.9%
中西部 22 省	5 100	1 786	35.0%	4 171.4	1 786	42.8%
832 扶贫重点县	3 501	1 167.2	33.3%	2 354.3	1 167.2	49.6%
592 国扶县	2 942	986	33.5%	2 016.4	986	48.9%
中西部其他县	1 599	618.8	38.7%	1 817.1	618.8	34.1%

资料来源：作者根据国务院扶贫办信息中心提供的数据和民政部官网公布的低保数据计算得出。

低保和扶贫的吻合程度总体不高，但又有一定的区域差异。根本原因与两项制度的稀缺性有关联，也与贫困程度关联较大，中西部地区贫困发生率高于低保覆盖率，而东部地区贫困发生率低于低保覆盖率，这有点类似于绝对贫困与相对贫困的关系。相对来说，低保覆盖率与地方相对贫困关系较密切，它的数值相对稳定。贫困县建档立卡户中低保户比例较低，或者其他地区比例较高，共性的因素是贫困县总体的贫困程度大且深，属于“极端贫困”，具有扩大帮扶对象总盘子的客观性，比如西南地区；而贫困县低保对象中建档立卡比例相对其他较高，主要因素是其他地区特别是中东部非贫困地区贫困覆盖面小、贫困程度浅，所以低保对象中建档立卡比例较低。

由于我国农村区域间的物价水平和农村居民消费结构的复杂性，各地贫困对象和低保人口认定口径与财政资金配置的不一致，民政部门与其他部门在脱贫策略衔接上并不同步。由于低保实行属地管理，农村低保在各地的发展极不平衡，经济发达地区农村贫困人口数量少、保障水平高，中西部欠发达地区则由于经济基础差、贫困人口数量多、保障水平低，资金筹措困难，供需矛盾突出（李忠林、催树义，2009）。脱贫攻坚中，低保兜底对象的人数被高估还是低估，也是引发学界、政界争议的核心问题。根据实地调研和已有的研究数据来看，我国低保兜底的人数可能是被低估了。因为实际操作中，能够进入低保群体的一般需具有老病残的生理标签，生理状况正常的贫困群体（包括实际收入低于低保标准的贫困个体和家庭）通常会因种种标准和程序进入不了低保群体。

按照民政部关于贯彻落实《决定》的相关精神，低保兜底可优先考虑老年

人、重度残疾人等特殊群体，采取多种措施提高救助水平，确保其基本生活。但同时，对于中央提出精准扶贫“五个一批”（发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批）中前四个脱贫措施实施后，仍无法脱贫的人口和返贫的人口，也应通过政策性保障兜底来脱贫。可以说，国家扶贫开发工作重点县需要低保兜底的数量还会继续增加，而被低估人群主要包括：一是未被纳入低保救助的建档立卡贫困人口，其中有一部分可以看成是临时救助对象，不考虑纳入低保兜底保障，但其他的相当部分的建档立卡人口需要低保兜底救助；二是现有的建档立卡中未纳入低保的人口，可能有相当部分（发展措施不奏效或尚未奏效等）需要通过低保的补差支持才能保证其收入达到贫困线；三是一些地方目前设置的低保门槛太高、标准太苛，存在明显的程序排斥问题。

#### （五）与最低生活保障制度和扶贫开发政策两项制度关联的其他帮扶救助政策

2014年之前，扶贫以项目支持为主，一部分是到村的基础设施建设项目，属于全体村民共享的，而到户项目则要求“资金跟着项目走”，由于过去到户的发展项目支持力度并不大，再说项目也不一定会那么快地见成效，农村贫困人口对“贫困户”的身份并不是十分在意，“含金量低”也是过去对建档立卡不太重视的原因之一。而低保是现金补助，农民称之为“真金白银”。同时，一些其他社会救助政策直接与“低保身份”挂钩，如医疗救助、住房救助、教育救助、临时救助和地方的物资救助等。一般的理解是低保对象的家计状况比普通的建档立卡户更差，所以临时救助、地方性质的物资发放（救济粮、越冬衣被、越冬燃煤等）和慈善救助要更多地投向低保对象，致使低保户的“含金量”不断增加，这是低保政策一直比较敏感的原因之一。

《决定》颁布后，各个部门相继出台了一系列帮扶政策，这些政策的支持对象的身份不太一致，有些省份的支持对象既包括“建档立卡贫困户”，也包括“低保户”和“五保户”等，而有些省份的支持对象只提到“建档立卡贫困户”而忽略了“低保户”（如2016年云南的教育扶贫中的学费补贴政策没有包括低保户）。开发性的扶贫措施往往也没有包括低保户（实际上，即使是残疾人也会有不同程度的劳动能力）。实践中，如果两个群体享受到的政策支持内容有很大的不同，很容易在不同目标对象之间造成一些新的问题。反贫困整体治理水平难以提升，制度衔接不到位是其最突出的表现（见表3）。

表3 不同帮扶政策对两个群体的覆盖情况

到户帮扶政策	建档立卡贫困户	低保户
扶贫金融贷款	覆盖	很少
产业扶贫	覆盖	很少
危房改造	覆盖	覆盖
易地扶贫搬迁	覆盖	很少
教育救助	很少	覆盖
教育扶贫	覆盖	各地不一样，有的忽视低保户
医疗救助	没有	重点与低保身份挂钩
临时救助	较少	覆盖
健康扶贫	基本全覆盖	基本全覆盖
农民工就业	对跨省务工的贫困劳动力给予交通补贴	特殊岗位补贴岗位
临时物资发放	较少	较多
慈善救助	较少	较多

资料来源：作者自制。

### 三、最低生活保障制度和扶贫开发政策两项制度脱节的原因

#### （一）两个制度设计下自然衍生的问题

扶贫、低保是两个路径下形成的不同的制度安排。根本的差异是扶贫工作有明确的“减少贫困人口数量”的绩效目标，农村贫困人口的数量界定是国家统一贫困线、自上而下安排的，贫困人口的进入和退出有国家统一的要求。而低保不以“减少贫困人口数量”为工作绩效目标，相反以维持一定的低保人口数量作为政府关心底层民生的重要指标，即使城市和发达地区也有低保人口。低保工作本质上是地方的事权，地方制定的低保标准不仅反映地方的贫困状况，也反映地方的扶贫意愿和财力，在这种情况下，目前自然就会出现地方低保标准与国家统一贫困线不一致的现象，农村低保标准或高或低于国家扶贫线。从表1可以看出，22个扶贫重点省份中，黑龙江、江西和海南3省扶贫重点县的农村低保线是高于国家贫困线，河北、内蒙古、湖北、重庆、陕西、青海6省扶贫重点县的农村低保线是介于国家贫困线与国家扶贫线的70%之间，湖南、河南、四川3省大部分扶贫重点县的农村低保线低于国家扶贫线的70%。

家计状况核查时，两个系统所参照的“收入口径”是不一致的，致使识别

结果的覆盖范围不同。2012年，民政部印发的《最低生活保障审核审批办法（试行）》（民发〔2012〕220号）中明确规定：赡养费、扶养费、抚养费、离退休金、失业保险金，社会救济金、遗属补助金、赔偿收入、接受遗产收入、接受捐赠（赠送）收入等转移性收入应当计入家庭收入中。政策实际执行中，一些地方低保部门把抚恤金、低保金、计划生育奖励扶持金、临时救助金、教育和见义勇为奖励金等政策性转移收入作为豁免收入，而扶贫部门（包括统计部门）仍认定这些收入为纳入家计调查范畴内的转移收入。同时，低保与建档立卡的调整周期不一致也影响两个系统的衔接工作，低保可以按季度调整、扶贫建档立卡一般按年度调整。基于这两个路径，民政和扶贫部门所识别出的人群并不完全一致，也就有了“将符合农村低保条件的建档立卡贫困户纳入低保范围”和“将符合扶贫条件的农村低保对象全部纳入建档立卡范围”等政策衔接工作。

## （二）相关部门和基层社区的认识或理解产生的问题

地方对中央打赢脱贫攻坚战战略的认知是不一致的，更多的是静态维度来理解低保的“兜底”作用，混淆了“贫困人口”和扶贫开发对象的概念。简单地认为低保主要针对没有劳动能力的困难群体，而扶贫对象是有劳动能力的。这一理解与过去一些地方进行扶贫开发与低保两项制度衔接的工作时的认识有关，目前一些地方的规章制度（《农村扶贫开发纲要》）和政策文件也是这样表述的。我们认为低保与扶贫开发的对象都是贫困人口/户，贫困人口/户的资源禀赋和致贫原因很多，因而才会有精准扶贫“几个一批”<sup>①</sup>的提法，贫困人口/户中有的可以靠产业扶贫和就业促进来增加收入、有的靠医疗保障和教育帮扶来减少支出、有的则需要靠低保来提供“兜底”保障。

再有，当前的开发式扶贫对象和低保对象都是以“户”的收入为基本参考标准的，在一户当中不同成员的劳动能力并不都是相同的。按照有无劳动能力的标准划分，对一些边缘群体的影响很大，会损害他们的权益。另外，基层社区群众对扶贫和低保政策的理解也很重要。调查发现，很多农户会简单地把贫困与“懒惰”“落后”“超生”等词相关联，认为不值得专门对穷人进行帮扶保障。有些地方确实因为贫困面大、资源与指标不足，也会出现一些“轮换”、拆户“按人施保”的做法。

---

<sup>①</sup> 2015年6月，习近平总书记在贵州考察时提出“四个一批”的扶贫攻坚计划，部分地方政府陆续实施“六个一批”工程。2015年11月，习近平总书记提出精准扶贫“五个一批”工程。文中“几个一批”的提法，泛指的是《决定》（中发〔2015〕34号）中几项脱贫措施。

### （三）财政约束、工作责任与工作负担因素产生问题

脱贫攻坚中，原则上要求“应保尽保”“应扶尽扶”，但实际操作中都不同程度存在指标分解、预算约束、基数外推等现象。西部一些省份，由于贫困面大，存在蛋糕不够分的情况，因而刻意地分开两项制度的人群分配，以体现“公正”。建档立卡对象的数量可以按照年度进行动态调整但实际上存在很多约束。按照《关于建立贫困退出机制的意见》，各地都制定了贫困户、贫困村、贫困县退出实施方案。因此，一些地方已经有了确定的摘帽时间安排，如果将低保人口纳入建档立卡范畴，贫困村的贫困发生率会增加，甚至超过“2%”或“3%”，而这是贫困村出列的主要衡量标准，不符合标准就无法按时脱贫摘帽<sup>①</sup>。把更多的建档立卡贫困人口纳入农村低保对象，也会增加民政救助系统的工作量和工作难度。实际工作中，“错保”的责任要大大超过“漏保”的责任。因此目标对象的识别过程中，对于“老弱病残”的进入容易形成共识，而对于低保边缘人群，由于担心起争议和信访（容易转化为工作责任），他们容易被排斥在对象之外。一般来说，如果没有一定的明显的生理性不足（如老弱病残），申请人很难进入低保对象。

## 四、讨论、建议与展望

农村最低生活保障和扶贫开发两项制度具有不同的制度形成路径和特征，两者在识别标准、覆盖群体、帮扶效应上均有差异，有一定的差异和区分度本身不一定是问题，重点要有效衔接、分工协作、优势互补，形成脱贫攻坚合力，避免缝隙和负面效应的发生。随着脱贫攻坚工作的推进，剩余的贫困人口贫困程度较深，开发式扶贫的减贫效应渐弱，农村低保能对剩余贫困人口提供的保障作用愈加明显，正在成为农村反贫困的重要部分。

两项制度的衔接工作是我国基层治理体系的改革和创新的重要内容。两项制度的衔接互嵌，需要通过在政策、对象、标准和管理方面的有效协作，将符合低保标准的农村贫困人口实行政策性保障兜底，减少因制度不一造成的缝隙和叠加问题。同时，反贫困也是一个系统工程，涉及产业发展、金融支持、生态保护、易地搬迁、教育、社会救助等多个领域，涉及到党组织、政府、社会、市场多个行为主体，需要形成反贫困的协作治理框架。制度衔接也不只是局限

---

<sup>①</sup> 全国要求2020年前打赢脱贫攻坚战，各省、市、县、乡、村会设置不晚于2020年的脱贫时间表，条件较好的地区很可能会提前到2016年，如河南兰考县。

在民政和扶贫两系统，跨部门信息共享和分工协商也都必不可少。只有这样反贫困工作才能形成整体合力，形成各方力量各司其职、各展其长、责任共担的机制。

## （一）小结与讨论

### 1. 制度衔接与分工协作

两项制度总体上讲应有同有异，在政策瞄准群体方面应该尽量一致，而在政策措施上则应保持区分度，随着精准扶贫精准脱贫工作的深入，两项制度的覆盖群体的吻合情况应该会逐步改善。伴随着社会转型，需要衔接的制度安排不仅仅是扶贫开发和低保，其他方面的制度安排也需要进行常态化、制度化的衔接与分工协作。当前，两项制度分工协作的基本目标是确保到2020年，通过低保的兜底保障作用，使得无法通过其他帮扶措施增加收入、减少支出的农村贫困人口（包括建档立卡贫困户、长期低保户、五保户、困难残疾人），其收入水平不低于贫困线，同时通过其他措施保障他们的住房、医疗和义务教育等方面的基本权利。

跨部门协作是扶贫攻坚中两项制度衔接所面临的难题。一般来说，精准扶贫的牵头单位是当地的扶贫领导小组和扶贫办，很多政策落实都需要相关部门的支持。危房改造、易地搬迁、生态补偿、劳务输出、金融扶贫、教育、医疗和住房救助等脱贫措施需要发改、农业、林业、人力资源和社会保障、卫计、财政、民政、教育、住建等多个部门衔接，分工合作，这意味着需要不同部门之间横向衔接以及同一部门内部自上而下的纵向衔接。中央正在要求三分之一的贫困县开展涉农资金的县级整合，这便涉及到条条块块的纵向衔接、横向衔接问题。

### 2. 制度覆盖对象及其识别标准的衔接

扶贫开发已经经历了近40年历程，一直存在“重开发轻对象识别”的现象，至今全国还没有统一贫困人口识别的技术办法。我们认为，长远来看要坚持扶贫线与低保线在贫困线基础上“底线合一”，要以统一定义的收入为基础，适当考虑家庭财产核查、民主评议等因素。近期，在打赢脱贫攻坚战的过程中，要逐步和适度增加贫困地区两个帮扶对象人群的互包互舍的比例。切实落实民政部等六部委的最新意见，对于符合农村低保条件的建档立卡贫困户，按规定程序纳入低保范围，并按照家庭人均收入低于当地低保标准的差额发给低保金；对于符合扶贫条件的农村低保家庭，按规定程序纳入建档立卡范围，并根据不同致贫原因予以精准帮扶，使其逐步具备不同程度的自我发展能力。

近年来，中央和民政部都已经要求各地逐步调整低保标准，低保标准不低

于动态调整后的国家贫困线，这样才能保证贫困人口“两不愁”问题的解决。2015年，全国平均的农村低保标准已经超过国家贫困线（表4）。但实际上，正如前文所述，中西部重点扶贫县，尤其是832个国家扶贫开发工作重点县还有很多需要追赶。随着低保标准的提高，可以预期，建档立卡对象中会有更多的贫困户需要纳入低保兜底。此外，贫困县在制定低保标准时，如果盲目提标，很可能会引发两个群体之间的攀比，制度衔接机制的积极效应就难以发挥。

表4 我国扶贫标准的变化和追赶中的低保标准（单位：元）

指标	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
农民人均纯收入	6 077	7 977	8 896	9 892	11 422
贫困地区农民人均纯收入	3 985	4 602	5 389	6 090	6 828
扶贫标准	2 536	2 625	2 736	2 800	2 855
全国平均农村低保标准	1 718	2 068	2 434	2 777	3 178

资料来源：作者根据《国家统计局年鉴2016》和民政部官网公布的数据而制成。

### 3. 制度运行与管理平台的衔接

中央提出的“五个一批”的精准扶贫政策，既包括增加收入的产业发展、转移就业、资产收益扶贫等帮扶政策，也包括减少支出的教育扶贫、健康扶贫等政策和增加安全性的异地扶贫搬迁政策，还包括兜底性质的低保社保等救助政策。两项制度中哪一项新出台的政策都既要相互兼顾另一个群体，同时在可能的情况下还要按照中央打赢脱贫攻坚战的决定的精神评估修订过去的政策（如2014年前制定的一些地方条例），政策落地也将面临更多的挑战。

应逐渐形成两项制度衔接的常态化机制，如扶贫系统利用扶贫开发领导小组的平台为低保群体做好转接转介工作，以扶贫政策涵盖建档立卡贫困户、未纳入建档立卡的长期低保户和困难残疾人三个群体为目标。低保系统利用社会救助联席会议的平台为建档立卡贫困群体做好转接转介工作，即使低保线达到或超过贫困线，低保对象的义务教育、基本医疗和住房安全的保障问题仍需得到持续关注。当前，根据中央要求，一些地方政府还成立了困难家庭生活救助工作领导小组，专门负责困难家庭生活救助日常工作。作为低保制度的补充措施，困难家庭生活救助工作将在反贫困治理中发挥着重要作用，这是反贫困协作治理和两项制度衔接的重要创新。

## （二）建议与展望

第一，建议由国家统计局协调建立权威的全国统一的以农民人均可支配收入

入为基础指标的国家贫困线，各省统计部门，可以按照地方的社会消费结构和购买能力，科学地提出可以横向比较的各省贫困线（即各省调整的国家贫困线）。省级政府和民政救助、扶贫系统应该依据省级贫困线作为省级低保标准（实际上是“底线合一”）和财力投入，建立统一家庭收入计算办法和贫困人口识别方法，推进扶贫线与低保线“两线衔接”或者“底线合一”。

第二，各省可以根据自己财力的制定高于上述底线之上的针对低收入或边缘人群的帮扶标准和低保标准。在维持低保的最低需求保障性质、至少达到但不能高于基本需求保障的同时，实现其他救助政策与低保兜底的“脱钩”与“协作”。一些地方的民政救助部门提出标准高于低保或贫困标准的“低收入户”的概念，目的也是将专项救助与低保资格进行部分脱钩，使得收入在低保线之上、低收入户线之下的家庭可以申请专项救助。对于困难群体的其他需求，尽量通过专项救助（如教育救助、住房救助、医疗救助、就业救助等）解决。对于因临时性、突发性等各种特殊原因造成基本生活出现暂时困难的家庭，可以通过临时救助解决。但在当前，我国农村专项救助的发展相对滞后，远落后于城市，加强和完善农村社会救助体系尤为重要。

第三，扶贫开发和农村低保是在两个不同体系下形成的制度安排。随着其他社会保险、社会福利等社会政策的推行，需要衔接的政策制度可能会更多，要重点建立县级制度衔接和资源整合的协调平台，强化扶贫开发领导小组和社会救助联席会议的跨部门协调的职能，解决基层存在的标准制定和人群识别的问题，做好扶贫开发、低保以及其他民生政策的制度衔接。把民政部门的“一站式”服务的经验扩展到整个农村社会发展和扶贫开发领域。

第四，乡镇、村组要实现扶贫开发和低保救助等工作合并，包括整合两部门的工作人员。乡镇本来机构、编制就少，一方面通过合并这两部分的工作，成立“乡镇社会发展办公室”，明确制度协同与人员分工。另一方面，加强基层管理人员和农村社区的社会工作能力建设。这样才能在标准制定和人员识别方面提高效率，实现精准扶贫和精准救助的目标。

第五，不断创新发展型社会救助制度。具体包括：一是实行有条件的低保实施策略。对于一般的低保对象可明确规定一些行为要求，将其作为被救助对象获得现金转移支付的条件。二是在低保制度的具体实施过程中，要提高施救的精准度。低保金额的发放时，赋予儿童和老人更多的权重，降低有劳动能力者的权重。三是增加面向就业困难群体的公益性扶贫岗位项目，同时把一些以工代赈项目下沉至基层，最终在救助、能力提升和公共绩效方面实现多赢。四是从长远来看，到户家庭帮扶政策项目，也可以理解成发展型的专项救助项目，这样就能更好地实现保护性质的低保制度与扶贫开发政策无缝衔接与分工协作。

## 参考文献

- 蔡昉、都阳(2004). 建立农村“低保”制度的条件已经成熟. 中国党政干部论坛, 9: 17-18.
- 池振合、杨宜勇(2012). 贫困线研究综述. 经济理论与经济管理, 7: 56-64.
- 杜毅、肖云(2012). 扶贫开发政策与农村最低生活保障制度运行衔接研究. 西北人口, 5: 29-33.
- 侯学元(2016). 江苏省农村低保与扶贫开发两项制度衔接工作探索与思考. 中国民政, 5: 34-35.
- 胡国平、陈发平(2013). 扶贫开发和农村低保政策衔接的思考. 老区建设, 9: 44-45.
- 黄承伟(2016). 中国减贫成就、挑战与展望. 中国社会科学网: [http://ex.cssn.cn/jjx/xk/jjx\\_yyjjx/jjx\\_nyyfzjjx/201610/t20161017\\_3237994.shtml](http://ex.cssn.cn/jjx/xk/jjx_yyjjx/jjx_nyyfzjjx/201610/t20161017_3237994.shtml). 2017年5月20日访问.
- 李培林、魏后凯主编(2016). 扶贫蓝皮书: 中国扶贫开发报告(2016). 北京: 社会科学文献出版社.
- 李庆梅、聂佃忠(2010). 负所得税是实现扶贫开发与农村低保制度有效衔接的现实选择. 中共中央党校学报, 5: 22-25.
- 李小云(2016). 农村低保识别须防止“轮流坐庄”的异化. 云南网: [http://comment.yunnan.cn/html/2016-09/12/content\\_4529092.htm](http://comment.yunnan.cn/html/2016-09/12/content_4529092.htm). 2017年5月20日访问.
- 李忠林、催树义(2009). 我国农村低保的现状、问题及对策. 东岳论丛, 8: 49-56.
- 林润钢(2016). 我国农村精准扶贫的机理及其政策选择. 中国民政, 5: 16-18.
- 刘宝臣、韩克庆(2016). 中国反贫困政策的分裂与整合: 对社会救助与扶贫开发的思考. 广东社会科学, 6: 5-13.
- 刘冬梅(2003). 中国农村反贫困与政府干预. 北京: 中国财政经济出版社.
- 唐钧(2015). 中国的贫困状况与整合性反贫困策略. 社会发展研究, 2: 22-40.
- 童万亨(2005). 福建省全面实施农村居民最低生活保障制度的调查与思考. 农业经济问题, 1: 37-41.
- 汪三贵、Albert Park(2010). 中国农村贫困人口估计与瞄准问题. 贵州社会科学, 2: 68-72.
- 王文彬(2016). 协同治理视角下农村精准扶贫路径探析. 地方财政研究, 8: 15-19.
- 王延中(2015). 更好发挥社会救助制度反贫困兜底作用. 国家行政学院学报, 6: 67-71.
- 向德平、刘欣(2014). 构建多元化反贫困政策: 农村低保与扶贫开发政策的有效衔接. 社会工作与管理, 5: 54-61.
- 谢有林、谢百胜(2009). 农村低保与扶贫开发如何有效衔接的调查与思考. 老区建设, 21: 22-24.
- 张晶靖(2013). 农村低保制度与扶贫开发政策衔接初探. 中国民政, 11: 28-29.
- 郑杭生、李棉管(2009). 中国扶贫历程中的个人与社会——社会互构论的诠释理路. 教学与研究, 6: 5-10.
- 左停(2016). 开发式扶贫与低保之衔接互嵌. 中国经济报告, 10: 34-36.