

## 如何解决“弱有所扶”时代课题

紫金传媒智库高级研究员 南京大学政府管理学院教授、博导 林闽钢

十九大报告提出：“坚持在发展中保障和改善民生。增进民生福祉是发展的根本目的。”在原有的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的基础上，增加了“幼有所育、弱有所扶”两项内容，特别是“弱有所扶”的提出将会成为时代性的课题，不但将进一步扩大保障和改善民生的范围，而且相关的“扶助”制度和能力建设也迎来了大发展的时间窗口。

自建国以来，我国的扶贫开发政策和社会救助制度主要瞄准的是弱势群体中的绝对贫困群体，城乡居民最低生活保障标准和农村扶贫标准都是以保障城乡居民维持基本生活为目标来进行测算和制定。到20世纪80年代，贫困概念被逐渐拓宽，人们逐渐意识到人类福祉的很多方面是无法完全用货币来衡量的，如预期寿命、教育、公共物品的提供、自由与安全等，以货币作为衡量贫困尺度的前提是认为货币能在市场上购买到一切，然而事实却并非如此。到目前，关于贫困是个多维概念而不仅是收入低下的观点已经被广泛接受。

基于多维贫困视角，今后中国“弱有所扶”的政策干预，需重点聚焦以下两方面：

一是发展型贫困。目前，在缓解处于生活窘境群体困难的同时，更要重视“致贫”因素无法解决，即由于弱势群体自身的因素和社会条件的限制，导致这部分群体没有发展能力和发展机会。在此意义上，对弱势群体的帮扶，需要促进弱势群体的社会参与，拓展有助于弱势群体社会参与和社会竞争能力提高的服务项目，挖掘其发展潜力，由“他助”转换成“自助”。

二是贫困的代际传递。目前，中国弱势群体具有社会资本、经济资本、政治资本和人力资本等四个方面的结构性贫困特征，这些结构性贫困要素构成制约贫困户跨越贫困陷阱的主要障碍，使得代际脱贫行动异常艰难。因此，阻断贫困的代际传递就需要破解结构性贫困，要从社会、政治、教育和经济等层面革新或建构出亲贫的结构，特别要通过改善家庭状况，提升家庭抵御社会风险的能力，帮助弱势群体家庭采取合适的抵御风险的行动，保障儿童的成长与发展。

“弱有所扶”的具体政策创新方向包括：

在最低生活保障标准（线）的基础上，推出低收入标准（线），全面开展多维贫困的监测和干预。“弱有所扶”的对象不能局限于低保对象和特困供养人员，在目前城乡最低生活保障制度的基础上，进一步明确提出“低收入家庭”的概念，推出低收入标准（线）。低收入标准（线）的确定可以采取：一是用社会 median 收入或平均收入的一定比例作为低收入标准（线）；二是用城乡低保标准的两倍作为城乡低收入家庭标准（线）。

从“弱有所扶”出发，推动《社会救助法》出台。通过此举，一是以法律形式规范社会救助，实现社会救助从行政主导到权利主导的转型，使弱势群体的社会救助权利得到法律的保障，政府的救助责任和行为得到法律的规制。二是扩大对弱势群体的扶助范围，增加对弱势群体的扶助项目，如增加护理救助等。三是明确社会救助中各级政府的财政投入，落实各级政府的管理和监督责任，让对弱势群体的扶助走上法制化轨道。

通过对弱势群体的分类管理，建立弱势群体激活的政策体系。对弱势群体激活的政策设计，需要遵循“两个确保，两个必须”。“两个确保”：一是确保没有劳动能力的对象基本生活得到长期的综合性保障，使这部分最困难人群生计有保障、发展有计划、能力有提高；二是确保法定年龄范围内且有劳动能力的对象基本生活得到暂时的过渡性保障。“两个必须”：一是对有劳动能力的对象（扶助是短暂性的）签订自愿就业承诺书，积极主动地接受培训和自愿接受就业，同时对

其进行定期评估确认；二是必须提供“一人一策”的“就业脱困”激活方案，让有劳动能力的对象有出路、有希望，帮助他们自立自助。

落实针对贫困儿童与家庭的公共服务清单，强化公共服务清单执行的监督和管理。目前，中国已形成较为完整的针对贫困儿童和家庭的公共服务清单，由于省（市）这一级是公共服务清单的执行和管理主体，一方面应该鼓励不同的省（市）因地制宜进一步制定有操作性和有针对性的公共服务清单；另一方面，加强公共服务清单执行的监督和管理。在基层公共服务清单执行中，部分清单项目的执行效果却不如人意，落实专项资金管理不当、政策知晓度不高、覆盖人群面窄、监督与反馈机制不健全等因素严重影响了项目执行效果。因此，除了制定覆盖面广、内容完备的针对贫困儿童与家庭的公共服务清单以外，进一步加强监督和管理是缓解贫困代际传递政策执行的关键。