

■ 社会发展与治理研究

# 当前我国反贫困进程及社会救助制度的发展议题

关信平

(南开大学 社会建设与管理研究院, 天津 300350)

**摘要:** 2020年我国即将实现现阶段脱贫攻坚的任务。现阶段反贫困目标的实现将是一个伟大的成就,但并不是我国反贫困行动的终结。相反,2020年后还应该长期的反贫困行动,而且目标更高,任务更艰巨和复杂。在未来的反贫困行动中社会救助制度将具有更加重要的作用,因此应该通过进一步的改革与发展去加强社会救助的功能。面向未来的社会救助改革的重点应该是在提升社会救助制度目标基础上加强社会救助能力,优化社会救助制度体系,并加强和完善社会救助管理体制和加快社会救助法制建设。

**关键词:** 贫困; 反贫困; 反贫困行动; 反贫困进程; 社会救助制度

中图分类号: F126 文献标识码: A 文章编号: 1672-4283(2019)05-0028-09

收稿日期: 2019-08-28

DOI: 10.15983/j.cnki.sxss.2019.0941

**作者简介:** 关信平 男 四川成都人 经济学博士 南开大学社会建设与管理研究院教授 博士研究生导师。

改革开放以来,我国经历了长达几十年的高速经济发展,人均收入水平有很大提高。但同时也遇到了收入差距扩大和部分地区和部分群众生活困难的问题。为了解决贫困问题,我国从20世纪80年代中期起开始全面开展了反贫困行动。总结已有的反贫困经验,分析当前存在的问题和面临的挑战,并提出未来发展的目标和改革议题,对于我国未来反贫困行动的持续开展具有重要的意义。

## 一、当前我国反贫困进程

过去三十多年的反贫困行动主要从两个方面展开:一是从20世纪80年代中期开始的农村扶贫开发,二是从20世纪90年代开始的城乡社会救助制度建设。经过三十多年的发展,我国在这两个方面的反贫困行动都已经取得了重大的进展,城乡贫困人口大幅度下降,贫困率快速降低。

### (一) 农村脱贫攻坚的进程及成就

我国当前的农村脱贫攻坚行动初始于20世纪80年代中期的农村扶贫开发。当时针对部分农村地区经济发展困难和贫困率很高的情况,中央决定在这些地区开展了农村扶贫开发行动。最初是以促进贫困地区农村经济社会发展为主要目标的开发式扶贫行动,其基本做法是通过政府和社会的帮助而带动贫困地区的经济发展,从而达到反贫困的效果。这套行动经过了几个阶段的发展,总体上看

在反贫困方面发挥了积极的作用,逐步降低了农村贫困发生率。但是,由于各种原因,在 2011 年之前这套行动系统的反贫困实际效果仍然不够理想。在 2012 年以后,这套行动加大了力度,并发展到更加注重实际效果的精准脱贫战略,在“两不愁三保障”的目标下集中解决农村贫困人口的基本生活问题。在此后的几年里,反贫困效果明显增强,农村建档立卡贫困人口快速减少。

表 1 改革开放以来我国农村扶贫标准及贫困规模变化情况(1978—2018)

年份	农村扶贫标准(元/年)	农村建档立卡贫困者人数(万人)	贫困发生率(%)
1978	缺乏足够的生存条件	25 000	14.8
1986	206	12 500	
1993	350	7 500	
2000	625(865 <sup>*</sup> )	3 000(6 213 <sup>*</sup> )	
2007	785(1 067 <sup>*</sup> )	1 479(2 841 <sup>*</sup> )	1.6(3.1 <sup>*</sup> )
2008	1 196	4007	4.2
2011	2 300	12200	12.7
2012	2 300(2010 年不变价)	9 800	10.3
2017	2 300(2010 年不变价)	3 046	3.1(5.0 <sup>**</sup> )
2018	2 300(2010 年不变价)	1 660	1.7(2.6 <sup>**</sup> )

说明: \* 为扶贫标准之上的“低收入标准”,以及按低收入标准测算的贫困规模和贫困率; \*\* 按农村常住人口计算的贫困率。数据来源于历年国家统计局《中国统计年鉴》和《中华人民共和国国民经济与社会发展统计公报》。

从表 1 中的数据看,过去几年里我国的农村脱贫攻坚行动确实取得了突出的成就。到 2018 年底,农村建档立卡贫困户已降低到 1 660 万人,占农村户籍人口的比例仅为 1.7%(占常住人口的 2.6%)。

## (二) 城乡社会救助制度的发展及成就

在农村脱贫攻坚取得重大进展的同时,城乡社会救助制度也取得重要进展和反贫困成果。我国现行城乡社会救助制度始建于 20 世纪 90 年代,这是直接针对城乡贫困家庭和个人的反贫困行动。最初是在城市中建立了最低生活保障制度,后来逐步发展为综合性的社会救助制度,并在 20 世纪初期逐步扩展到农村,逐渐形成了包含多个项目的覆盖城乡的综合性的社会救助制度体系。经过多年持续的努力,进入 2019 年后,全国城市低保对象数量历史性地跌至千万大关以下,1 月份降到 994.1 万人,仅约占城市常住人口的 1.1%;同月全国农村低保对象也下降到 3 518.3 万人,占农村常住人口的 6.2%。<sup>[1]</sup>

进一步估算,将目前政府通常界定为“贫困者”的几类群体(农村建档立卡贫困户、城乡低保对象和特困供养对象)加在一起,全国“贫困者”的规模大约在 6 000 万人左右,大致占总人口的 4.3% 左右。并且,随着农村脱贫攻坚取得最后阶段的成功和城乡低保对象的持续下降,在最近一两年来我国贫困人口的规模还会继续下降。这些数据说明,我国现阶段的反贫困行动确实取得了重大的成就,现行标准下的贫困人口已经下降到很低的水平。同时,这也说明我国接近达到消除生存型贫困的基本目标。这是一个了不起的成就,它既是我国改革开放以来经济社会发展巨大成就的重要体现之一,也是党和政府高度重视反贫困及全社会大量投入的结果。

我国反贫困成就的取得一方面是基于我国经济长期持续发展,通过经济发展带动了就业和人均收入水平的提高,另一方面还主要是由于党和国家的高度重视和全社会的集中投入。从2011年到2018年,仅财政专项扶贫资金就从545.25亿元上升到4863.84亿元,<sup>[2]</sup>7年时间里上升了近8倍,远高于我国经济发展的速度和政府公共财政支出总额增长的平均速度。除此之外,各级政府还在社会救助各个项目上有大量的财政投入,有效地实现了对现行标准下各类贫困人口基本生活各方面的兜底保障。

## 二、当前我国反贫困行动面临的新挑战

我国通过多年的努力接近达到消除生存型贫困的目标,虽然具有重大的历史意义,但这并不意味着我国反贫困目标的完全实现,或者反贫困任务就此终结。相反,它只能意味着我国长期反贫困行动一个重要阶段性任务的完成。面向未来,我国的反贫困还有长期持续的任务。从这个角度看,目前我国城市和农村的反贫困行动都还面临新的挑战。

### (一) 农村扶贫开发面临的新挑战

尽管我国农村脱贫攻坚已经取得重大进展,每年都有大量的农村贫困人口脱贫,但从总体上看当前的脱贫攻坚仍然面临以下一些挑战和问题。

1. 部分深度贫困地区脱贫难度还很大。尽管在全国范围内脱贫攻坚已经取得了重大进展,但部分深度贫困地区的脱贫攻坚仍然面临艰巨的任务。这些地区受自然条件的制约,迄今为止还有较多的深度贫困人口,导致实现“三保障”的难度很大,尤其是许多贫困人口的教育和医疗方面存在很大的困难。在未来一两年的时间里,还需要花大力气加强深度贫困地区的脱贫攻坚工作,尤其是要重点做好“三保障”方面的工作,并且要加快解决贫困人口饮水安全问题。<sup>[3]</sup>

2. 部分地区和家庭的脱贫效果还不够稳固,还存在返贫的可能。近年来,为了完成2020年脱贫攻坚任务,各级组织在全国范围内调动了大量的资源,在贫困地区开展了声势浩大的脱贫攻坚行动。这种行动确实取得了明显的成效,但这种“运动式治理”模式<sup>[4]</sup>下的扶贫行动往往重点关注大方向上的进展,而难免会留下许多细节上的漏洞。并且,这种行动有可能会更多地促进短期目标导向行为,重点解决当前脱贫攻坚的目标,而对未来持续发展的细节重视不够,因而在大幅度减少贫困人口的同时,也可能会遗留部分地区和家庭脱贫后返贫的可能。因此,当前越是到脱贫攻坚的最后关头,越是应该重视细节问题和可持续问题,重视降低未来返贫的可能性,并为下一步可能的返贫情况做出预案。

3. 部分贫困家庭和贫困地区能力建设还不足。尽管近年来从人均收入水平和实际生活水平看,贫困地区建档立卡贫困户数量和贫困县的数量每年都在大幅度减少,但贫困户和贫困地区能力建设情况仍不容乐观。贫困者和贫困地区能力建设是反贫困行动体系中更加重要、也更加复杂的方面。一方面,需要推动贫困地区经济与发展能力提升,最终靠其本地的资源和力量逐步缩小与全国平均水平之间的差距;另一方面,需要精准提升贫困家庭和个人的发展能力,使其能够更好地利用各种机会,不仅实现自身的脱贫,而且还能够实现脱贫后持续的发展。但从目前的情况看,贫困地区和贫困户能力不足问题较为突出。<sup>[5]</sup>贫困者能力不足在眼前会直接影响产业脱贫的实际效果,<sup>[6]</sup>从长期看将会严重阻滞我国反贫困行动的未来进程和总体效果。导致目前反贫困行动中能力建设不足的主要原因一是能力建设的工作本身更加复杂,另一方面也是由于许多地方在策划和组织脱贫攻坚行动时对能力建设重视不足。

4. 面向未来进一步的反贫困行动准备不足。目前的脱贫攻坚行动主要集中在当前的目标,即在

2020 年实现现有标准下所有贫困者全部脱贫,贫困线全部“摘帽”。实现这一目标无疑是一项伟大的成就,但并不是我国反贫困行动的终结。2020 年之后我们还会有持续性的反贫困行动,而且将会有更高的目标和更高的要求。并且,2020 年前后的反贫困行动应该是一个连续的过程,各地在完成 2020 年脱贫攻坚任务的同时,还应该为 2020 年之后的行动做出准备。但从实际情况看,目前许多地方在此方面的前瞻性行动不够,对此问题各级政府应给予高度重视。

## (二) 城乡社会救助制度面临的新挑战

我国的社会救助制度是当前反贫困行动体系中一个重要的方面,它包括一系列向贫困者和其他有需要的人员提供相关待遇的制度化行动。经过二十多年的发展,我国已经建成一套综合性的社会救助体系,基本上涵盖了贫困者所需要的社会救助项目,不仅保障了贫困者的基本生活,而且在教育、医疗、住房、就业、急难救助等方面都发挥了基本保障作用。多年来,社会救助制度持续性地发挥着社会安全网的作用,防止脆弱人员跌落到极端贫困之中。但是,在取得重大进展的同时,这套制度目前也存在下列问题和未来发展的挑战。

1. 社会救助水平偏低。总体上看,目前我国社会救助的水平偏低,主要表现在几个方面。首先是低保标准偏低。在 2018 年 4 季度,全国城市平均低保标准仅为每人每月 579.7 元,农村平均低保标准仅为每人每年 4 833.4 元。<sup>[7]</sup>也就是说,城市平均低保标准不足城市人均收入中位值的 20%,农村的仅为 30% 左右。发达国家的贫困标准一般在收入中位数的 50%—60%。相比之下,我国的低保标准确实偏低,尤其是城市低保标准偏低比较多。低保标准偏低直接带来两方面的后果。第一,它导致现金救助待遇水平偏低,在 2018 年,城市低保平均补差水平仅为每人每月 476 元,农村仅为 250 元。<sup>[8]</sup>第二,它导致低保覆盖面偏小,并且由于较低的标准加上严格的瞄准程序导致低保对象规模在近几年里快速下滑。在 2019 年 5 月,城市和农村低保对象分别下降到 940.7 万人和 3 459.3 万人。<sup>[9]</sup>仅占全国人口的 3.2%,而城市低保则仅占城市常住人口的 1.1%。也就是说,仅有很少一部分极端贫困者能够获得低保项目的现金待遇,尤其是在城市地区。

更严重的是,由于低保标准具有整个社会救助制度“守门人”的角色,其标准偏低不仅影响到低保对象的数量,而且还影响到其他多个社会救助项目的救助对象规模,并且最终降低整个社会救助体系的功能。因此,低保制度的低标准和低覆盖面长期以来受到研究者的批评。综合起来看,在全面建成小康社会的背景下,偏低的水平对社会救助应有功能的发挥形成较大的挑战。

2. 社会救助制度有待进一步完善。我国现行社会救助是以制度化的方式向有需要的人提供帮助的行动体系,其救助对象、待遇方式及水平等方面都要求严格遵循制度规范。因此,制度建设的水平对社会救助制度作用的发挥具有相当关键性的影响。经过多年的发展,我国社会救助体系的制度建设已经取得重要进展,但目前仍存在一些问題。其中最主要的问题之一是在救助对象识别上多个专项救助项目与低保标准绑定的问题。由于各专项救助都要求瞄准“贫困者”,但目前我国城乡没有为整个社会救助体系设计的“贫困标准”及其贫困识别机制,而各个项目自行设立贫困标准和识别机制的成本又太高,因此各个项目(还包括一些政府外的救助行动)都将自己的贫困标准和识别机制与低保项目绑定,凡是被纳入低保对象的自动就有资格申请其他多项专项救助,而非低保对象则无此资格。这样一来,低保标准自然就成为大多数社会救助项目的“守门人”。其结果,一方面导致“福利捆绑”——少数人获得了很多的待遇;另一方面也导致了“福利排斥”——许多非低保的贫困者在医疗、教育、住房、就业等方面有很大的困难,但难以获得必要的社会救助待遇。近年来,许多地方针对这一问题加以改进,放松了一些专项救助与低保标准的绑定,在一定范围内和一定程度上缓和了问题的影

响,但迄今为止仍然没有在全国范围内全面解决这一问题。

3. 贫困流动人口难以获得社会救助。从原则上讲,所有有需要并符合条件的中国公民都有权获得社会救助待遇,但由于现行社会救助制度是由地方政府管理的,主要针对本地户籍人口。有需要的人要向其户籍所在地政府申请低保和其他多项社会救助待遇。这一制度安排产生了两方面的后果:一是在不同地区的贫困者享有待遇的机会和水平不平等,同时还存在城乡之间的差异;二是导致流动人口无法在其工作和居住的地方申请低保和其他多项社会救助待遇,并且由于他们的外出生活,也很难在其户籍所在地获得相关的待遇,因此事实上形成了社会救助对流动人口的排斥效果。尤其是对大量从农村进入城市并在城市里长期定居的流动人口(农民工)来说,他们当中有些人确实面临各种风险与困难,需要社会救助制度的帮助,但却难以获得帮助。目前中国人口中大约有1/6的人受其影响。近年来这方面的问题有些改善,新建立的临时救助、疾病应急救助等项目将流动人口包括在内了,并且有些地方将住房救助、医疗救助等项目对困难流动人口有限度地开放了。但在全国性制度上仍未确定平等包容流动人口的社会救助制度原则。

4. 社会救助服务的不足。迄今为止,我国社会救助制度中大多数项目都主要采用现金救助的方式,而提供的社会服务明显不足。在低保和其他社会救助项目发展的初期阶段,其主要任务是满足最贫困者的最低生活需要,服务不足所导致的负面后果还不是很突出。但随着经济与社会的发展、反贫困行动的逐步深入,贫困者在物质生活各个方面的严重困难逐渐得到解决,但他们在服务方面的需要仍然得不到满足,尤其是其社会融入、心理调适、发展动力等方面遇到的内外障碍难以解决,由此引发了研究者和决策者对其社会服务不足的思考。面向未来的社会救助仍然需要现金救助,但扩大服务救助的必要性越来越突出。

5. 管理体系碎片化和法制化发展缓慢。当前综合性社会救助制度体系中的各个项目是在过去20年里由政府主管民政、就业、教育、住房、卫生等公共事务的各个部门在其主管业务范围内为解决贫困者的问题和应对贫困者未满足的需要而分别建立和发展起来的。直到2014年国务院出台了《社会救助暂行办法》才将这些项目整合为一个社会救助制度体系。但是迄今为止这些项目仍然分属于不同的政府部门管理,在基层分属于不同的机构和人员经办,并且迄今为止仍没有统一的社会救助财政预算和统计口径。目前各级政府建立了跨部门的社会救助联席会制度,但其功能仍然较弱。一般情况下,每年仅召开一两次常规性会议。各个部门之间有信息共享与合作,但迄今为止仍未有具有相应权威的社会救助统一管理的常设机构,当前的跨部门机制在社会救助领域决策和日常管理中的联合行动仍然很弱。

此外,作为一个国家重要的制度体系,社会救助应该有一个或一组法律去规范。然而,由于社会救助体系是分头发展起来的,在社会救助的发展中缺乏足够的顶层设计,因此不太容易形成统一的法律或法律体系去对分散的社会救助项目加以制度整合。再有,中国行政法的立法过程在很大程度上依赖相关行政部门的推动,但社会救助行政部门的整合和合作不够,客观上也不利于社会救助立法的进展。结果,尽管立法部门、行政部门和研究者都看到了社会救助立法的重要性,社会救助立法工作也开展了多年,但迄今为止其立法过程仍未完成。

### 三、未来我国社会救助制度的改革与发展的若干重点议题

我国即将于2020年完成现阶段的脱贫攻坚任务,此后应该会开启新的反贫困行动。未来的反贫困行动应该将包括在经济社会欠发达的农村地区持续性地开展乡村振兴,并同时进一步加强城乡社

会救助制度建设。在未来的反贫困行动体系中,社会救助制度将发挥更大的作用。因此,应该认真研究未来我国社会救助制度如何通过进一步的改革而促进其健康发展,在未来的反贫困行动中更好地发挥作用。未来我国社会救助制度改革的重点方向应该是提升能力、优化制度和加强规范管理。本文拟从这几个方面对下一步我国社会救助制度的改革与发展的若干重点加以分析。

### (一) 进一步提升社会救助制度的能力

所谓社会救助制度的能力,是指社会救助制度在反贫困行动和更广泛的社会保护体系中发挥积极作用的能力。衡量一个社会救助体系能力的标准主要看其是否能否保障贫困者的基本需要。而这应该从 3 个方面去加以测量:一是 一个社会救助体系是否将所有应该获得救助的人都包括在内了?或者说是否还有一些人确实需要救助,但由于社会救助的制度限制而被排斥在救助对象范围之外?二是被纳入到救助对象范围中的人是否在其存在困难的方面(如基本生活、接受教育、获得医疗服务、基本的住房条件等)都能够得到必要的救助?三是有需要的贫困者所获得的救助待遇是否能够足够满足其基本需要,能否有效地帮助他们克服生活中的困难。因此,衡量社会救助基本能力的基本要素包括建立适应贫困者需要的综合性项目体系,确定适宜的覆盖面和足够的救助水平。从总体上看,目前我国的社会救助体系处于较低的能力层次,只能向很少一部分极端贫困者提供最基本的保障,而无法适应全面建成小康社会以后持续反贫困行动的要求。

要较大幅度提升社会救助制度的能力,取决于几个方面的基础条件。首先是政府要提升社会救助的目标。目前我国的社会救助制度的基本目标偏低,只是为了解决生存型贫困问题。这一目标不能适应未来发展的需要,应该将社会救助目标提升到缓解生活型贫困和发展型贫困以及通过社会救助而缩小收入差距的目标。其次,要有效地提升社会救助的能力,一个基本的制度条件是较大幅度提升贫困标准。目前我国社会救助没有可以使用的统一贫困标准,只能以低保标准替代贫困标准,而低保标准又很低,其结果不仅导致低保的现金救助水平很低,而且导致整个社会救助制度的对象覆盖面很小,总体上限制了社会救助能力。因此,提高社会救助能力的关键要从提升贫困标准入手。再有,提高社会救助能力需要有坚实的财政资源为基础,也即需要政府和社会向社会救助制度提供必要的财政投入。目前,我国在社会救助领域政府财政投入水平不足 GDP 的 1%,从国际比较的角度看是很低的,不仅比发达国家低很多,而且在发展中国家中也是属于偏低的;并且我国社会力量参与社会救助的规模也很小,难以保障社会救助能力的提升。因此,为了提高社会救助制度的能力,政府对社会救助的财政投入应该有较大幅度的增长。

### (二) 优化社会救助制度体系

社会救助制度的改革一方面要克服当前面临的问题,另一方面要适应未来反贫困和经济与社会发展的要求。为此,需要从贫困识别、待遇结构、制度公平和服务方式等方面优化社会救助制度。

1. 优化贫困标准和贫困识别方法。迄今为止我国社会救助制度的对象识别机制是建立在绝对贫困标准基础上的,而绝对贫困标准基本上是按照“最低标准”来设立的。这种方式识别出来的“贫困者”人数一般较少。在此基础上提供的救助待遇只能满足少量最贫困者的基本需要和缓解生存型贫困,而无法达到缩小收入差距和缓解生活型贫困和发展型贫困的目标。因此,社会救助制度的改革应该从贫困标准和贫困识别机制的改革入手,从目前的绝对贫困标准转变到相对贫困标准。具体方法既可采用收入比例法,也可采用人群固定比例法。前者是根据经济社会发展水平和居民收入差距的情况,按居民收入中位值的一定比例来确定贫困线标准;后者是将居于收入分布最底端一定比例(如 10% 或 12%)的家庭界定为贫困者。

2. 优化待遇结构。从现实情况看,未来还会有一些生存型贫困者需要社会救助制度加以帮助,但是有更多的人生活型贫困者和发展型贫困者,他们能够维持基本的生活,但生活中的风险较大,尤其是无力负担医疗、教育、住房等方面的大额支出,因此需要政府和社会在这些方面给予有力的帮助。目前国内外越来越多地关注此类“多维贫困”的问题,因为多维贫困往往不仅对贫困家庭当下的生活带来很大的影响,而且会严重阻碍贫困者和贫困家庭的发展能力,并且是导致贫困代际传递的重要因素。在我国,由于普惠型福利水平偏低,因此更需要通过社会救助去帮助贫困者解决他们多维贫困的问题。我国现行社会救助制度中已经建立起了专项救助制度,但目前其救助对象的覆盖面还比较窄,平均救助力度也不够高。在未来的发展中应该将专项救助作为社会救助制度发展的重点,以此大幅度提升社会救助在缓解发展型贫困中的作用。

3. 加强社会救助制度的公平性。社会救助是使用公共资源无偿向有需要的贫困者提供各种帮助的制度,在其运行中需要坚持公平性,而且越是在提高社会救助水平的情况下,对其公平性的要求也越高。社会救助的公平性体现在对象识别、待遇提供的内容、方式和水平以及受益者的权利义务对等方面。

首先,我国的社会救助制度需要解决由于专项救助与低保制度之间的制度捆绑而导致的“福利叠加”和“福利排斥”问题,即少量被纳入低保对象范围的家庭可以获得很多待遇,而大量没有被纳入低保对象范围但也具有相应困难的家庭和个人则被整个社会救助制度排斥在外,难以获得必要的救助待遇,形成一种不公平的制度情景。福利捆绑是社会救助历史发展中逐渐形成的,目前一些地方已经在探索解除这种制度捆绑,但由于在低保标准之外没有一个有效贫困标准,因此难以从根本上解决这一问题。未来的改革应该着眼于建立“一般贫困标准+具体救助标准”双重标准,将贫困标准与低保标准脱钩,以解除专项救助与低保之间的制度捆绑。

“一般贫困标准+具体救助标准”双重标准的具体含义是,同时建立一个一般性的贫困标准以及各个具体社会救助项目的特殊标准,形成一个双重多维的标准体系。其中,一般贫困标准可以家庭人均收入为测量指标,设定一个合理的贫困线,其作用是识别一般性的贫困者,并确定申请者能否获得社会救助体系的入门资格。只有符合一般贫困标准的家庭或个人才能被识别为“贫困者”,才能有资格在其家庭或个人遇到某方面具体困难的时候申请相应的社会救助待遇。一般的贫困标准并不必然决定申请者是否能够获得各项具体项目的救助待遇,也不影响其待遇水平。能否享有具体待遇及待遇水平的高低是由各项救助的特殊标准决定,并且各个项目具有不同的标准。其中,低保项目仍可按家庭人均收入测量,但其标准应该低于一般贫困标准。而其他各项社会救助项目则按其自身的原理去设立具体的受益者识别标准和待遇计算方法。采用这种方法可以有效地解除现有制度绑定,实现收入标准与多维标准的有机结合,既能有效保障贫困者在各个方面的特殊需要,又能在更大程度上消除福利捆绑和福利排斥,体现社会救助制度的公平性。

4. 优化保障方式。我国社会救助制度下一步的改革与发展还应该注重优化其保障方式,其中关键性的问题是要扩大服务救助,即直接向有需要的贫困者提供他们所需要的服务,最重要的是向贫困者提供社会工作服务。这不仅能够帮助他们解决日常生活中的精神健康、家庭关系、矛盾纠纷、社会排斥等方面的困难与问题,而且还能够更好地促进他们的能力提升和动机激励,有效地达到“扶志”和“扶智”的目标。

### (三) 完善管理体制和加快法制建设

社会救助是一套复杂的公共行动体系,需要高效能的管理体系和法制保障。但在我国社会救助

制度发展的早期阶段管理体系建设和法制建设在较大程度上受到忽视,并且迄今为止仍是影响社会救助制度发展的短板。因此,这两个方面应该是社会救助制度下一步改革与发展中的重要议题之一。

1. 完善社会救助管理体制。社会救助管理体制建设分宏观管理体制和基层经办管理体制建设。一方面,要优化宏观层面上的社会救助行政管理体制。宏观层面上主要有两个方面的管理问题需要加以改善:一是进一步改善中央和地方政府在社会救助方面的责任关系。建议中央政府加强制度供给,制定更具强制性和更加清晰的制度框架,既包括一般性的指导原则,也包括社会救助制度的全国最低标准。地方政府应该按照中央政府制定的总体方向和基本原则,根据本地实际制定自己的社会救助行动。二是提高跨部门管理合作的实际效能,以进一步整合社会救助的行政管理体制。建议进一步扩大当前社会救助部际联席会议的功能,使其能够在社会救助领域的决策、规划、预算、统计数据收集与发布以及日常管理等方面采取更多的联合行动。

另一方面,基层经办管理系统负责社会救助项目的日常经办管理事务,其表现情况如何对社会救助能否高效能运行具有关键性的作用,因此要大力加强社会救助的基层经办管理体系建设。一是要降低社会救助经办管理的层级和提高经办管理机构的专业化水平,将低保和其他相关社会救助项目的审批职责下降到街镇,并且将过去由街镇负责的审核事务委托给具有专业资质的社会组织,而不是仅仅委托给非专业性的社区组织。二是要大力加强基层经办管理能力建设,根据需要建立相应的机构和配备足够的工作人员,并且应该建立更多的专业化经办管理和服务的机构,既可以采用事业单位的方式,也可以采用政府购买服务支持下由社会组织承担的方式。三是应进一步推动基层社会救助经办管理创新,通过改革和创新经办管理制度和方法去提升社会救助运行的效能和效率。四是推动专业社会工作机构和社会工作人员介入社会救助经办管理与服务。

2. 加快社会救助法制建设。作为一项正式的制度化行动体系,社会救助制度需要强有力的法制保障。然而由于早期碎片化发展的缘故,我国未能在社会救助制度建立之初就制定一套法律来规范其运行和发展。在过去十多年里国家立法机构和相关行政部门(如民政部)做了大量的工作去推动社会救助立法,并成功地制定了国务院行政法规《社会救助暂行办法》,但迄今为止仍然没有完成社会救助立法。因此,加快社会救助立法仍然是现在和将来的一项重要工作。

社会救助立法是一个复杂的过程,其中有许多问题要解决。既要通过立法确立已经行之有效的制度,又要在立法过程中通过制度创新解决目前存在的短板与难题。同时,社会救助立法涉及多个政府部门的业务,各个部门看问题的角度可能会有所不同,因此需要通过更多的讨论来达成一致。因此,社会救助立法需要立法机构(全国人大及其常委会)、行政部门(国务院及其相关部门)、地方人民政府及其相关部门、学术界及社会各界的高度重视和积极参与,既各司其责又相互配合。此外,社会救助涉及老百姓的切身利益,还应该广泛征求群众意见,力求得到广泛的社会支持。

#### 四、结 语

反贫困行动是当今世界各国经济与社会发展中的一套重要的制度化社会行动体系,对保障人权、推动经济与社会发展,提高社会公平水平具有重要意义。我国改革开放以来广泛开展了反贫困行动,通过快速和包容性的经济发展、大规模的农村扶贫开发和建立城乡社会救助制度取得了可喜的反贫困成就,按现行标准的贫困者大幅度减少,并将在 2020 年实现现阶段的反贫困行动目标。但是,现阶段反贫困目标实现后,我国的反贫困行动还应该持续,而且具有更高的目标和更加艰巨和复杂的任务。为此,从现在起就应该做好准备。在未来的反贫困行动中让社会救助制度发挥更加重要的作用。

为了使其在将来更加复杂的反贫困行动中更好地发挥应有的作用,应该对现行的社会救助制度加以改革。社会救助制度未来的改革与发展应该是建立在其目标提升基础上的多方面改革,但其重点一是加强社会救助制度的能力建设,二是优化其制度建设,三是完善管理体制和加快法制化建设。我国学术界和政府相关部门应该在这几个领域中开展更多的研究,以更好地推动社会救助未来的改革与发展。

#### [参 考 文 献]

- [1] 民政部. 2019年1月份民政统计数据[EB/OL]. 中华人民共和国民政部网, 2019-08-20. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjyb/qgsj/2019/201902061051.html>.
- [2] 财政部预算司. 全国一般公共预算支出决算表(相关年份)[EB/OL]. 中华人民共和国财政部网, 2019-08-04. [http://yss.mof.gov.cn/2018czjs/201907/t20190718\\_3303195.html](http://yss.mof.gov.cn/2018czjs/201907/t20190718_3303195.html).
- [3] 国务院扶贫办. 胡春华强调加快补齐“三保障”和饮水安全短板[EB/OL]. 中华人民共和国国务院扶贫办网, 2019-07-29. [http://www.cpad.gov.cn/art/2019/7/29/art\\_624\\_100901.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2019/7/29/art_624_100901.html).
- [4] 魏程琳, 赵晓峰. 常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2018(5).
- [5] 渠鲲飞, 左停, 王琳瑛. 深度贫困区技能扶贫运行困境分析——基于能力贫困的视阈[J]. 中央民族大学学报: 哲学社会科学版, 2018(3).
- [6] 许汉泽, 李小云. 深度贫困地区产业扶贫的实践困境及其对策——基于可行能力理论的分析[J]. 甘肃社会科学, 2019(3).
- [7] 民政部. 民政统计季报: 2018年4季度[EB/OL]. 中华人民共和国民政部网, 2019-08-20. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/qgsj/2018/20181201301328.html>.
- [8] 民政部. 2018年民政事业发展统计公报[EB/OL]. 中华人民共和国民政部网, 2019-8-26. <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/201908/1565920301578.pdf>.
- [9] 民政部. 2019年5月份民政统计数据[EB/OL]. 中华人民共和国民政部网, 2019-07-10. <http://www.Mca.gov.cn/article/sj/tjyb/qgsj/2019/201906211046.html>.

[责任编辑 杨 军]

## The Current Anti-poverty Progress and Further Developments of Social Assistance in China

GUAN Xin-ping

(Institute of Social Development and Administration, Nankai University, Tianjin 300350)

**Abstract:** China will accomplish the tasks of the current anti-poverty program in 2020. It will be proved a great achievement but not the end of anti-poverty actions in this country, and there will be more anti-poverty actions after 2020 which will be long-term, with higher goals and more complicated actions. The social assistance system will play a more significant role in the future of anti-poverty actions, and thus its function should be reinforced by further reform and development. The main requirements of further social assistance reform should be, based on the raised social assistance goals, capacity building, institutional improvement, administration optimization and legislation progress.

**Key Words:** poverty; anti-poverty; anti-poverty actions; anti-poverty progress; social assistance system