

# 推进新发展阶段农村社会救助体系创新

■文 / 左停

我国打赢脱贫攻坚战，提前完成联合国 2030 年可持续发展议程的减贫目标。脱贫攻坚目标任务完成后，我国进入了推进乡村全面振兴、实现农业农村现代化和扎实推进共同富裕的新发展阶段，农村社会救助体系是确保新阶段发展目标实现的重要保障。在这一新的发展阶段，农村社会救助面临一些新情况、新问题、新挑战，需要对其进行新的目标定位，探索建立科学合理的农村社会救助体系。

## 农村人口对社会救助的现实需求较大

我国消除绝对贫困、全面建成小康社会是一个历史性成就，也为新发展阶段奠定了坚实的基础。但中国城乡发展不平衡的问题仍然存在，城乡居民在教育、医疗、社保等方面的差距较大，大量的低收入人口和相对贫困群体集中在农村，农村是实现现代化和共同富裕目标的主要短板。

当前，农村收入性贫困问题已转向脆弱性困难问题，主要表现为老年贫困。城乡老年人收入来源以及相关的社会福利存在较大差异，同时农村社会福利与城市相比差距也相对较大，特别是农村公共服务机构和服务供给严重不足。与城镇相比，农村老龄化程度更高，并且缺少系统性的应对老龄化的措施，农村老年困难问题将逐渐突出，进而产生诸多需要关注和解决的问题，例如分化农户的劳动保障与帮扶问题、农村高龄老

人的养老选择问题、农村生理脆弱性农村的社会救助问题等。

同时，全国低收入人口主要分布在农村，尽管农村城镇化进程加速，但农村地区的经济发展仍然相对滞后，导致农村人口收入水平较低，他们较大的社会救助的现实和潜在需求。农村土地资源作出的收入贡献非常有限，而且需要较高强度的体力劳动。当前城乡两栖的劳动力就业方式成本大、风险高、保障水平低、持续性差，后续遗留的问题也较多。这些人口具有一定的体力劳动能力，需要发展性的帮扶以维持他们的生计。

随着对新发展阶段农民生计与福利情况认识的不断深化，作为基本公共服务的重要组成部分，社会救助体系应该承担更多的责任，在目标、对象、形式和内容等诸多方面进行丰富与拓展。

## 社会救助需转向促发展和增能力

脱贫攻坚胜利之后，我国开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。农村的社会救助体系与社会福利供给面临新的任务，需要进一步廓清新发展阶段农村社会救助的目标旨向，缩小城乡福利差距，促进基本公共服务均等化。

一是要强化社会救助保生存的兜底效用。为了实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，需要进一步发挥社会救助巩固脱贫成果的兜底作用。社会救助保生存的内涵具有历史性，需要根据社会经济

发展以及国家治理现代化和共同富裕的愿景与要求，不断提高底线、拓展内容，扩大农村社会救助的主体对象。要进一步关注经济脆弱性群体、生理脆弱性群体、发展脆弱性群体，重点考虑农村救助人口的新特征、新需求，尤其是农村 75 岁以上高龄老人的救助与福利问题。同时，将脆弱性指标纳入社会救助综合研判衡量体系，进一步促进劳动权益、社会保障、社会服务、基本公共服务等制度的整合。

二是要发挥社会救助促发展的融合效能。促进城乡融合、扎实推动共同富裕是一项长期任务。“提低扩中”是做大“蛋糕”与分好“蛋糕”的关键抓手，增加低收入群体收入，使其成为中等收入群体，是城乡融合赋能共同富裕的路径选择。当前，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，城乡区域发展和收入分配差距较大，缩小城乡差距、推动城乡融合发展是新发展阶段扎实推进共同富裕的内在要求。鼓励发放发展类的补贴，应该区分政策兜底帮扶的脱贫人口与通过正常帮扶有能力稳定脱贫的人口，实行分类管理，要加大惠农富农政策力度，给农民的补贴能增加的还要增加，社会保障水平能提高的还要提高。因此，要发挥社会救助缩小发展差距的功能，一方面要推动更多低收入人群迈入中等收入行列，统筹落地各项发展类补贴，助推困难群体发展，促进农民农村共同富裕；另一方面要促进基本公共服务均等化，形成共建共享的城乡发展共同体。



三是要拓展社会救助防风险的预防功能。对农民实行整体性、系统性、规范性、长效性的帮扶，同时加强农村社会服务供给，提升农村抗病、抗灾、抗意外的韧性建设水平。2023年10月，民政部等部门联合发布的《关于加强低收入人口动态监测 做好分层分类社会救助工作的意见》，在低收入人口范围界定和综合帮扶方面都有重大拓展，为进一步建立供需匹配的常态化社会救助机制提供了新的政策空间。

新阶段的农村社会救助体系要从保生存向防风险、促发展、增能力转变，建立“生活保障+发展支持+风险防范”的政策体系，进而形成兼顾个体、家庭和区域需求的多维度帮扶体系。

### 优化农村社会救助的政策措施

新阶段要对标扎实推进共同富裕的目标，进一步推动农村社会救助体系的发展创新，优化农村社会救助的政策措施。

要对标扎实推进共同富裕的需要，适度扩大农村社会救助对象的覆盖面。现在的社会救助对象设定主要是为绝对贫困人口提供最低生活保障，社会救助政策的人口覆盖面不到5%。对标共同富裕与国家治理现代化愿景目标，在巩固脱贫攻坚成果过渡期以后，应该把社会救助的对象扩大到农村低收入人口，体现更高的社会包容性。除了传统的低保等社会救助对象，低收入人口还应该包含生计资本薄弱、收入受市场风险影响较大、收入不稳定的小规模农业经营人员，工作工资不充分的零工人口，农村个体工商户，灵活就业人员，以及因技能不足、就业压力加剧造成的失业待业的返乡青壮年等群体。这些群体的共同生计特征是收入不充分或者收支处于不平衡状态，应对风险波动的能力较弱，存在陷入相对贫困的风险和可能。

从收入贫困指向转向脆弱性困难指向，拓展帮扶政策维度。新阶段农村社会救助不仅要关注救助对象的收入状况，还应该关注其整体的福利状况，重视其在面对各种挑战时的抵御风险能力和脆弱程度，通过准确识别和评估个体的脆弱性，精准地匹配帮扶对象与帮扶措施。在救助的低保对象、特困人员、防止返贫监测对象、低保边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员以及其他困难人员等低收入群体基础上，适度扩展救助对象范围。在传统的以家庭为单位的社会救助中，个体的需求和权益往往被忽视。然而，以个人为单元的社会救助政策，更加注重个体的独立性和差异性。在关注生理脆弱性群体的基础上，进一步关注市场竞争弱能性群体。要超越简单的救助，构建“救助+帮扶”的大救助格局，着力于“生活保障+发展支持+风险防范”的救助政策体系，制定出更加切实、有效的政策措施。

实现跨部门救助工作的有机整合。建立“生活保障+发展支持+风险防范”的帮扶政策体系，需要构建体系化的社会救助共同体，发挥社会救助政策在激活劳动者潜能、支持家庭发展和保护特殊群体等领域的积极作用，同时还要注意研究不同措施的影响与溢出效应。一方面，针对目前救助资源分散、长效帮扶困难的突出问题，需要探索建立由民政部牵头、各部门负责经办的社会救助工作机制，构建统一的、系统化的跨部门救助经办与综合信息管理体系。基于整体性治理理念回应治理碎片化，梳理不同主体的职责与定位，明确政府、社区、家庭、社会、市场等不同主体的作用与功能，促进党政群团、村社街道、社会组织等救助资源与主体的整合，促进跨部门救助的规范化、一体化发展。另一方面，重点落实农村各项发展补贴，助推低收入人口的发展。可以重点对养老、育儿、农业与社会保险提供有条件的财

政补贴，通过给予财政补贴、税收优惠、费用减免等政策促进生产与创业，以此缓解人们的生活困难。发展就业支持项目，强化就业帮扶，积极引导暂时无法外出的农民就地就近就业，从事当地乡村特色行业、参与公共基础设施建设等。此外，要加强服务供给，除了常规的养老托幼服务，也要注重提升救助者生理健康水平、心理健康水平和知识技能，对有特殊需求的救助者，提供生活指导、心理抚慰、社会融入等精神层面的救助服务。

在条条为主的救助政策之外，要下沉资源，探索建立以社区为基础的块块救助体系。把村社作为公共财政基本预算单位，下沉资源到村社，促进社会治理重心下移和村社功能的转变，提升社会救助的常态化预期，推动社会救助治理现代化发展，增强社会救助的发展活力。发挥保险的预防性功能，建立常态化的社会救助机制。进一步贯彻事前救助预防和常态化监测，在发挥社会保险、农业保险、商业保险等抵御风险作用的同时，增加其发展能力的功能，实现“小困难不出村社”。可考虑建立社区帮扶救助基金，从降低成本、减少风险的视角出发，优先解决困难群体的生计需求。建立以社区为基础的多层次的社会救助服务项目，强化社会服务和社区互助的支持，通过积分制等形式，鼓励社区微公益、志愿服务等，增加社区服务型公益岗位、以工代赈类补贴等救助帮扶项目。■

作者系中国农业大学人文与发展学院教授，国家乡村振兴研究院副院长，北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员

(责任编辑:邹萃)