

以“并库”为突破口： 两项政策衔接并轨的路径选择与政策集成

霍 莹

[摘要] 推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策的衔接并轨构成过渡期内的重点工作。在政府治理数字化转型背景下，以防止返贫监测系统和低收入人口动态监测平台合并为突破口，打通衔接并轨各环节成为可行选择。本文首先提出“两库分离”基础上，对农村低收入人口分别监测、分开研判和分类帮扶带来的潜在问题并进行实证检验，论证“并库”的意义。再从江西赣州龙南市的地方实践出发，提炼“并库”的实现过程，包括：加强两套信息系统数据共享和比对，统一监测内容和标准；开放链接端口，实现信息传输；扩大监测范围，强化数据功能。以“并库”为基础，通过信息集成推动政策集成，实现监测预警统一、综合研判统一、分类管理统一和帮扶政策统一，最终形成基本生活保障、专项救助、发展帮扶和急难救助四位一体的低收入人口常态化帮扶体系智能匹配，实现低收入人口帮扶目标升级。

[关键词] 防止返贫监测；低收入人口帮扶；“并库”；衔接并轨

一、问题提出

2020 年，我国历史性消除绝对贫困，为巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，设置 5 年过渡期进行防止返贫监测。2022 年 12 月，中央农村工作会议提出“谋划过渡期后的具体制度安排，推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨，把符合条件的对象全部纳入常态化帮扶”。2024 年中央一号文件明晰衔接并轨突破口，提出“加快推动防止返贫监测和低收入人口动态监测信息平台互联互通，加强跨部门信息整合共享。研究推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨”。

目前大多数地区农村防止返贫帮扶政策和低收入人口帮扶政策并行，防止返贫帮扶政策对象信息集成于全国防止返贫监测系统，监测对象建档立卡，低收入人口帮扶对象信息则集成于正在完善中的民政部门低收入人口动态监测信息平台，两套系统分开运行，政策对象库分离（后文简称为“两库分离”）。

[作者简介] 霍莹，南京大学社会保障研究中心、华智全球治理研究院助理研究员。主要研究方向：反贫困与社会救助。

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“低收入家庭脆弱性的生成机制与政策干预研究”（22CSH074）；国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”（22&ZD060）。

“两库分离”源于长期以来农村存在两套贫困治理体系——扶贫开发和社会救助，两者在政策对象认定标准和条件方面不同，前者以国家扶贫线为标准，后者以当地农村最低生活保障线为标准，在收入核算范围、财产排除条件和综合认定指标等方面存在差异。此外，由于两套体系分属于不同的主管部门，在基层执行中是两套工作队伍，对象认定流程也不同，由此各自认定出不同的对象，将所需信息集成于不同的管理系统。2019年起，国务院扶贫办在全国扶贫开发信息系统基础上，按照新提出的监测标准，^①将脱贫不稳定户、边缘易致贫户和突发严重困难户纳入防止返贫监测系统（后更名为“防止返贫监测衔接推进乡村振兴信息系统”）进行动态监测，按照精准施策对监测对象展开帮扶。与此同时，民政部从2021年7月开始基于已有社会救助信息平台，建设全国低收入人口动态监测信息平台。^②

在政府治理数字化转型背景下，愈发强调充分利用数字技术，实现“基于数字的治理”，即通过平台搭建，以跨部门信息整合和集成为基础，构建协同治理结构和重塑治理流程，将不同主体占有的资源充分激发，以提高治理效能、实现治理目标。^③贫困治理作为重要的政策实践过程，通过低收入人口信息集成，由此搭建统一的数字化平台成为常态化帮扶工作展开的基础。^④为此，提出加快推动防止返贫监测和低收入人口动态监测信息平台互联互通，加强跨部门信息整合共享，就是顺应了数字化转型方向，以防止返贫监测系统和低收入人口动态监测平台合并（简称“并库”）作为突破口，进而以信息集成推动政策集成，打通衔接并轨各个环节，实现整体贫困治理目标。

本文首先基于数字化转型背景构建实现低收入人口常态化帮扶的过程框架，从全国层面考察“两库分离”带来的潜在问题并进行实证检验，进一步论证“并库”的意义。基于此，从地方实践经验出发，提出“并库”如何实现，以及以“并库”为突破口实现两项政策衔接并轨的重点和路径。

二、为何要“并库”？——“两库分离”的潜在问题与实证检验

（一）“两库分离”的潜在问题

“基于数字的治理”强调以信息为要素，以平台为载体，一方面，借助数字技术和数字分析，

-
- ① 2019年，全国防止返贫监测标准为农村居民人均纯低于5000元/人·年，略低于2019年全国农村平均低保标准5335.5元/人·年。2020年3月，国务院扶贫开发领导小组出台了《关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》，将监测标准定为人均可支配收入低于国家扶贫标准1.5倍左右的家庭，以及收入虽高于监测标准但刚性支出过大，明显超过上年度收入和收入大幅度缩减的家庭。按照此标准，通过农户自主申请或系统摸排的方式，将符合条件的对象纳入监测系统。
 - ② 目前，各地低收入人口动态监测信息平台还在完善中，主要依托已有社会救助信息平台建设基础，实现模块扩展和功能延伸。在居民家庭经济状况核对平台和社会救助信息管理平台模块基础上，建立低收入人口数据库模块，强调增强部门间的信息共享、数据比对、智能研判和监测预警。
 - ③ 孟天广、张小劲：《大数据驱动与政府治理能力提升——理论框架与模式创新》，《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2018年第1期；鲍静、贾开：《数字治理体系和治理能力现代化研究：原则、框架与要素》，《政治学研究》2019年第3期。
 - ④ 杨立雄：《数字化转型与“创造性破坏”：社会保障数字治理研究》，《社会保障评论》2023年第5期；林闽钢：《低收入人口常态化帮扶的整体性治理——基于“两项政策”衔接并轨突破口的考察》，《行政论坛》2024年第4期。

对公众需求和事态变化进行精准研判、及早预警和及时处置；另一方面，通过高效整合和利用跨部门资源，消除不同政策项目之间的矛盾，达到协同高效，由此，弥合了传统公共服务供给中各环节间不断呈扩大趋势的“缝隙”，缩小了政策执行周期。^①按照这一逻辑，低收入人口常态化帮扶被视为信息集成基础上的“监测预警识别—微观政策匹配—家庭状况改善”的整体性过程。^②低收入人口信息系统作为平台，旨在通过汇集低收入人口基本特征、家庭经济状况、困难情况等数据，以此为基础，进行后续监测预警、综合研判、分类认定，实现帮扶资源整合和匹配。^③然而现实中，农村在低收入人口帮扶上存在两套信息系统分开运行，按照过程，“两库分离”会产生两方面问题，由此不但无法实现整合基础上的贫困治理效能提升，还会影响整体帮扶目标的实现。

第一，低收入人口信息分散在两套不同的系统，以信息为基础分别进行监测预警，监测内容和指标既有差异又有交叉，需要重复采集和重复录入。实践中，防止返贫监测系统收集和监测内容包括对象家庭基本情况、收入状况、劳动能力、产业就业、饮水安全和“三保障”情况，^④低收入人口动态监测信息平台监测内容主要是家庭基本情况、收入、财产（存款、车辆和房产）、产业就业、医疗、教育等刚性支出情况。家庭情况、收入、产业就业、教育、医疗成为交叉部分，饮水安全、住房安全、劳动能力和财产是非交叉部分，重复采集会导致行政成本高和农户负担重。

第二，由于分别监测，两个系统需要分开研判，按照不同的逻辑和标准对监测对象分类认定，由此匹配帮扶措施。防止返贫监测系统通过饮水安全和“三保障”综合指标监测对象的潜在风险点，针对性开展饮水、医疗、教育、住房等综合帮扶，同时按照是否有劳动能力，开展针对有劳动能力者的产业、就业发展型帮扶和无劳动能力者的兜底保障，^⑤旨在通过风险消解和发展能力提升实现稳定脱贫。^⑥低收入人口动态监测信息平台主要通过收入标准衡量困难程度，决定监测对象是否可以获得以低保和特困为主的现金转移支付，同时按照困难类型分别给予医疗、教育、就业等专项救助和突发困难情况下的急难救助，更侧重基本生活保障。^⑦

表1 两个平台比较

	防止返贫监测系统	低收入人口动态监测信息平台
监测内容和指标	家庭基本情况、收入、劳动能力、产业就业、饮水安全和“三保障”情况	家庭基本情况、收入、财产、产业就业、医疗、教育等刚性支出情况

① 胡税根、齐胤植：《大数据驱动的公共服务需求精准管理：内涵特征、分析框架与实现路径》，《理论探讨》2022年第1期；蔡翠红：《数字治理的概念辨析与善治逻辑》，《中国社会科学报》，2022年10月13日第5版。

② 汪三贵、周园翔：《构建有效的防规模性返贫的机制和政策》，《农业经济问题》2022年第6期；杨帆：《共同富裕导向下相对贫困治理的长效机制构建》，《社会保障评论》2023年第6期。

③ 祝建华：《智慧救助的要素驱动、运行逻辑与实践进路》，《社会保障评论》2022年第6期。

④ 周海玲：《防止脱贫人口返贫监测预警和帮扶机制建设研究》，《理论探讨》2022年第4期。

⑤ 2021年中央“一号文件”强调“守住防止规模性返贫底线”，并提出设立5年过渡期，在过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定，为此，防止返贫帮扶政策主要是对精准扶贫帮扶政策的延续，通过帮扶政策延续降低返贫风险，实现稳定脱贫。

⑥ 张鹏龙等：《防止返贫帮扶政策效果评估——基于劳动收入的视角》，《管理世界》2024年第3期。

⑦ 张浩森、谭洪：《共同富裕背景下低收入人口常态化救助帮扶研究》，《兰州学刊》2024年第3期。

	防止返贫监测系统	低收入人口动态监测信息平台
分类认定的逻辑和标准	潜在风险点 是否有劳动能力	困难程度 困难类型
帮扶政策匹配	综合帮扶 发展型帮扶 兜底保障	基本生活保障 专项救助 急难救助

资料来源：作者自制。

“两库分离”基础上的分别监测、分开研判和分类帮扶可能产生三种情况，对低收入家庭状况改善和整体帮扶目标的实现产生负面影响：

一是对两库重合对象的过度帮扶问题，可能弱化部分农村低收入人口、特别是有劳动能力人口的内生动力。按照防止返贫监测系统分类认定，有劳动能力的监测对象将获得产业或就业帮扶，但若按照收入标准判定符合低保资格，将同时获得低保金及相关社会救助补助。产业和就业帮扶附加社会救助补助尽管提高了农户收入水平，降低贫困风险，但由于获得的转移支付力度高导致劳动激励弱化。现有研究发现，对社会救助越依赖的建档立卡家庭，劳动参与和劳动意愿越弱。^①

二是对部分仅属于防止返贫监测对象过渡期结束后“兜不住”问题。作为过渡性政策，部分防止返贫监测对象的风险消除和发展能力提升需要时间，^②尽管有学者提出专项救助是对精准扶贫和防止返贫综合帮扶的有效衔接，^③但两者的政策对象分属于两套系统。一旦过渡期结束，若高风险防止返贫监测对象没有被纳入低收入人口动态监测平台，监测和帮扶的缺位可能导致返贫的发生。

三是对仅属于低收入人口动态监测对象发展能力关注不足，低收入人口动态监测信息平台未充分考虑监测对象的劳动能力和劳动条件，也因未被纳入防止返贫监测，无法匹配相关发展性措施。

基于三种情况，以下通过实证分析，从风险消除和劳动参与两个维度检验“两库分离”带来的问题。

（二）“两库分离”问题的实证检验

1. 数据来源与描述分析

本文利用2020年7月至12月进行的中国家庭追踪调查（Chinese Family Panel Studies, CFPS2020）最新可获得数据，该数据库不仅包括调查对象及其家庭详细的人口学信息和社会经济地位状况，更询问了家庭获得包括低保、特困、临时救助在内的社会救助状况和建档立卡情况，为检验“两库分离”的问题提供了数据基础。^④

① 黄薇、曹杨：《常态化精准扶贫政策的完善：反福利依赖的视角》，《经济研究》2022年第4期。

② 兰宇、张鹏：《“脱贫不脱政策”何以防止脱贫农户返贫》，《中国农村经济》2024年第5期。

③ 王小林：《以分层分类社会救助制度推进人口高质量发展》，《中国人口科学》2024年第1期。

④ 2020年，民政部低收入人口动态监测信息平台尚未建立，但包括低保、特困、临时救助等民政救助对象信息已上传居民经济状况核对平台和社会救助经办服务平台，通过“线上+线下”审核确认，按照困难程度和类型展开帮扶。根据《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》，这两个平台成为发展低收入人口动态监测平台的基础数据来源。此外，防止返贫帮扶对象大部分都在2020年之前完成建档立卡。根据张鹏龙等的研究，2019年进入防止返贫动态监测系统的家庭占有进入防止返贫动态监测系统家庭的比重超过90%。

本文根据是否获得社会救助（低保、特困、临时救助等）及是否是建档立卡对象，将样本家庭分为四组：既非防止返贫监测也非低收入帮扶对象（I类）、^①仅为防止返贫监测对象（II类）、仅为低收入帮扶对象（III类）、同时属于防止返贫监测和低收入帮扶对象（IV类）。此外，删除家庭人均收入小于4000元的农村建档立卡家庭样本，^②以粗略去除剩余的精准扶贫对象，最终获得农村样本5891户。

以下从户主特征、家庭特征、区域分布等方面对这四类群体进行描述分析。

表2 四类对象的描述性统计表（N=5891）

	I类	II类	III类	IV类
户主特征				
年龄	51.20	51.15	54.10	52.75
受教育年限	7.37	7.03	6.90	5.77
身体健康	0.72	0.68	0.69	0.66
中共党员	0.08	0.06	0.12	0.09
家庭特征				
家庭人口数	3.83	4.19	4.20	4.20
劳动年龄人口占比	0.58	0.68	0.59	0.61
家庭人均收入（元/年）	25040.71	17917.48	18208.66	14102.35
家庭人均支出（元/年）	22455.87	17118.27	15858.32	13015.06
医疗支出占比	0.08	0.09	0.10	0.09
人均金融资产（元/年）	20726.60	13040.60	15762.67	7398.25
做饭用水不安全	0.26	0.21	0.28	0.24
区域特征				
东	0.50	0.24	0.33	0.15
中	0.26	0.21	0.30	0.22
西	0.24	0.54	0.37	0.63

根据表2显示，首先对仅是防止返贫监测对象（II类）和同时属于防止返贫监测和低收入帮扶对象进行比较发现，在户主特征上，两类农村家庭在户主的年龄和健康状况方面没有明显差别，但后者户主的受教育年限明显更低，党员占比更高。在家庭特征上，后者劳动年龄人口占比略低于前者，人均收入、人均支出和资产数量明显更低，但在家庭规模和医疗支出方面没有明显差异。其次，对仅是低收入帮扶对象（III类）和同时属于防止返贫监测和低收入帮扶对象（IV类）进行比较，在户主特征上，前者户主年龄偏大、教育年限较高及党员占比较高，在健康状况方面没有明显差异。在家庭特征方面，在家庭规模和劳动年龄人口上两类家庭没有明显差别，前者在收入、支出和财产状况方面优于后者，后者饮水安全情况好

① 在本部分对象分类中，这里的低收入帮扶对象特指民政部门社会救助对象。

② 2020年11月23日，宣布现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，CFPS2020数据采集时间略早于这个时间点。国家扶贫标准按2010年不变价计算为2300元，2020年现价为4000元，由此删除样本90个。

于前者。最后，对仅是防止返贫监测对象（Ⅱ类）和仅是低收入帮扶对象（Ⅲ类）进行比较，发现后者户主是中共党员的比例更高，劳动年龄人口占比更低，饮水安全情况更差，家庭人均收入和支出水平两者差异不大。这与不同系统监测内容有关，共同监测的内容，例如Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ类家庭的医疗开支相差不大，防止返贫监测的内容如饮水安全上比低收入帮扶对象表现更好。

2. 关键变量与研究方法

本文关键自变量为上述四类家庭。关于因变量，本文从风险消除和劳动参与两个维度考察“两库分离”的问题，前者用预期的贫困脆弱性水平（Vulnerability to poverty, VEP）测量、后者用家庭工资和经营性收入占比及主要劳动力就业意愿两个变量测量，分别考察劳动参与的客观情况与主观意愿。

预期的贫困脆弱性衡量家庭在未来陷贫或返贫的概率，是衡量家庭脱贫稳定性的重要指标，该方法通过三阶段可行广义最小二乘法对收入函数进行估计，在根据已有信息估计家庭收入平均值和方差的基础上，假定家庭收入的分布函数，便可算出家庭未来贫困的概率，因而VEP的取值范围为0到1的连续变量。该方法由于可以同时用于截面数据和面板数据而被广泛使用。^①在计算未来陷入贫困的概率时，需要预先划定一条贫困线，根据目标，本文选择根据不变价折算的国家贫困标准，2020年为家庭人均年收入4000元。此外，在估计家庭收入函数时，将表2中列出的户主特征、家庭特征和区域特征作为影响变量。就业意愿用家庭主要劳动力“如果可以，是否能在两周内开始工作”测量，主要劳动力有工作或“无业，但是可以在两周内开始工作”则被认为有工作意愿。四类群体在因变量上的差异见表3。

表3 四类对象在关键因变量上的比较

	I类	II类	III类	IV类
脆弱性水平（VEP指数）	0.088	0.034	0.072	0.050
家庭工资和经营性收入占比	0.798	0.885	0.748	0.680
主要劳动力有就业意愿（%）	86.76	85.59	90.29	89.96

为进行问题评估，本文采用倾向值匹配（Propensity Score Matching, PSM）的方法，对四类对象在脆弱性水平、工资和经营性收入占比及主要劳动力就业意愿三个变量上的差异进行比较。

PSM方法具体分为三个步骤：第一，使用mlogit模型，基于家庭户主个体特征、家庭结构特征和经济特征预测农户成为四类对象各自的概率；第二，利用获得的倾向值来对三个相应的处理组匹配控制组，控制组为非防止返贫监测对象也非低收入帮扶对象，使用卡尺为0.05的半径匹配法，所有用于匹配的变量在匹配后，在控制组和处理组之间不存在统计显著差异（参见表4）；最后，在匹配样本中，通过回归分析考察四类身份对三个因变量的差异化影响。

^① Shubham Chaudhuri, et al., *Assessing Household Vulnerability to Poverty from Cross-sectional Data: A Methodology and Estimates from Indonesia*, Discussion Papers Series 0102-52, Department of Economics, Columbia University, 2002.

表4 匹配后控制组与处理组情况对比

	II类与I类		III类与I类		IV类与I类	
	处理组	控制组	处理组	控制组	处理组	控制组
年龄	50.33	50.53	53.76	54.22	52.91	53.19
受教育年限	7.09	7.25	6.96	6.84	5.79	5.96
身体健康	0.67	0.69	0.69	0.69	0.67	0.67
中共党员	0.07	0.08	0.12	0.11	0.11	0.10
家庭人口数	3.74	3.67	4.10	4.09	4.12	4.08
劳动年龄比	0.69	0.66	0.58	0.57	0.61	0.59
人均收入	19801	22229	18144	17758	14454	14567
人均支出	19076	20908	16475	16381	13779	14530
医疗支出比	0.08	0.08	0.10	0.10	0.09	0.10
人均资产	13818	16171	15394	15700	7998	8370
用水不安全	0.21	0.23	0.28	0.29	0.25	0.27
东	0.28	0.35	0.32	0.33	0.15	0.17
中	0.19	0.22	0.30	0.31	0.22	0.21
西	0.53	0.43	0.38	0.36	0.63	0.62

3. 分析结果

表5为倾向值匹配后的平均处理效应结果。数据分析发现,在基本特征相似的群体中,仅属于防止返贫监测对象的脆弱性水平下降,工资和经营性收入占比提高,但就业意愿没有变化;仅为低收入帮扶对象的脆弱性水平同样降低,但幅度低于防止返贫监测对象,领取社会救助降低了农村家庭工资和经营性收入占比,但就业意愿不降反升。最后,同时属于防止返贫监测和低收入帮扶对象的脆弱性水平降低最多,但边际贡献有限,同时对工资和经营性收入占比的负面影响也最大。

表5 倾向得分匹配情况(ATT)

	脆弱性水平	工资和经营性收入占比	主要劳动力就业意愿
II类	-0.040*** (0.008)	0.057** (0.027)	-0.016 (0.034)
III类	-0.024*** (0.004)	-0.037*** (0.012)	0.048*** (0.011)
IV类	-0.047*** (0.006)	-0.116*** (0.021)	0.029 (0.019)

注: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$; 括号内为标准误。

总之,从实证检验结果来看,验证了理论分析的三种情况。第一,由于信息分离,两套系统监测内容和分析研判的标准不同,两库重合的有劳动能力监测对象同时获得发展型帮扶和社会救助补助,转移支付力度较大降低了其劳动参与水平;第二,防止返贫监测对象脆弱性水平降低,防返贫帮扶政策具有较强的风险消除能力,若过渡期后政策撤出,部分没有纳入低收入

动态监测的对象可能面临较大返贫风险；第三，仅属于低收入帮扶对象有较强的劳动意愿但劳动参与水平低，这与低收入动态监测平台中缺乏对劳动能力的监测有关，匹配措施中产业和就业帮扶等相关发展性措施缺失。可见，数字化转型下两套信息系统并行，带来了行政管理成本和资源项目匹配的低效，直接阻碍了过渡期内贫困治理目标的实现。由此，以“并库”作为突破口实现信息集成，对低收入人群的基本情况、经济状况、风险点和劳动能力等进行统一监测，以此为基础按照统一的逻辑标准进行研判和分类认定，实现帮扶政策匹配，有利于整体帮扶目标的实现。

三、以“并库”为衔接并轨突破口的地方实践——以江西赣州龙南市为例

（一）实践背景

江西赣州龙南市为解决低收入人口帮扶中产生的实际问题，率先提出推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨。起因是部分乡镇为了体现脱贫攻坚成效，担心防止返贫监测对象规模过大会被认为存在规模性返贫或脱贫质量不高，在实际工作中通过发放社会救助，使脱贫不稳定和边缘户收入高于监测标准，^①不纳入防止返贫监测系统中，被称为“体外循环”。在对这一问题整改过程中，提出仔细调查“两库分离”的原因和非重合对象的特征，试图通过衔接并轨解决社会救助“一兜了之”导致符合条件的防止返贫监测对象“应纳未纳”问题。

国家层面正式提出衔接并轨要求后，龙南市成立由市长任组长的防止返贫帮扶政策和低收入人口常态化帮扶衔接并轨工作领导小组，基于前期调研，将防止返贫监测系统和低收入人口动态监测信息平台的信息集成作为推动两项政策衔接并轨的突破口，旨在打破两项政策之间的信息壁垒。

（二）“并库”的实现过程

龙南市“并库”的过程可以分为三步：

首先是前期调研，通过对两套系统各自监测对象进行详细分析，仔细分析监测对象信息，查找“两库”对象重合与不重合的原因，发布《关于防止返贫帮扶政策和低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨的调研报告》，发现两套政策在家庭成员、收入、财产、风险点、住房和饮水安全考量的核算方法和认定指标均有差异，导致认定监测对象不同，监测内容也不同。^②

其次，基于调研结果，对低收入人口动态监测信息平台进行优化，完善动态监测指标，对于与防止返贫监测系统监测内容相同且计算标准也相同的直接保留，监测内容相同但计算方法

^① 龙南市乡村振兴部门在核算潜在防止返贫监测对象收入时，将低保、特困等救助金计入家庭总收入，部分基层干部对有劳动能力的防止返贫监测对象只落实低保政策就视为收入稳定，导致开发式帮扶不够充分。

^② 两套系统在一些关键数据上的统计口径和测算周期不一致，例如在家庭成员统计和收入计算上，民政部门统计的是可支配收入，乡村振兴部门采集的是纯收入，除了计入低保、特困等社会救助补助外，在测算周期方面，民政部门对收入和支出的测算等，均以自然年度为周期，而乡村振兴部门是从上一年的10月1日至当年9月30日，统计口径和时间的不一致，导致两套信息系统不能直接共享，需要再次人工核准。

不同的予以统一,没有监测的内容,例如包括住房和饮水是否安全、有无劳动能力进行补充。将饮水安全和“三保障”情况落实到社会救助乡镇、村居“铁脚板”排查范围,结果录入动态监测平台。

最后,在完成以上两步的基础上,将防止返贫监测对象全部纳入低收入人口动态监测平台监测范围,在乡镇层面初步实现“两库合一”。

(三) “并库”基础上的“四同步”

以“并库”为突破口,龙南市正努力打通监测预警、综合研判、分类认定和帮扶政策匹配后续环节,将实践经验概括为“四同步”。

一是家境变化同步监测。通过低收入人口动态监测信息平台,利用统一数据库对农村低收入家庭进行统一监测和预警,确保在主要监测指标情况变化后,能够早发现、早介入。

二是疑点线索同步摸排。将乡村两级乡村振兴部门工作队伍与民政部门工作队伍融合,两部门联合常态开展困难群众走访摸排,将社会救助主动发现机制充分运用到防止返贫监测对象认定过程中,对通过监测平台大数据比对发现的疑点线索共同入户家访、走访摸排。

三是困难对象同步认定。印发《龙南市低收入人口认定暂行办法》,统一防止返贫监测对象和民政低收入人口帮扶对象共同生活家庭成员范围、家庭收入核算范围、家庭支出评估范围和家庭财产评估范围。将原本审核防止返贫监测对象的党政联席会和社会救助对象审核确认委员会整合成低收入人口审核确认领导小组,在一次会议上共同研判、审核和认定两部门的帮扶对象。在暂时维持现行低保和防止返贫监测线及分类标准基础上,^①重点确认低保对象、特困人员、低保边缘家庭、刚性支出困难家庭和其他低收入人口身份,对符合防止返贫监测条件的,增加“防止返贫监测对象”标识。

四是帮扶政策同步落实。在主动发现走访摸排和申请审核确认中新发现的困难对象纳入监测系统,形成反馈闭环。通过低收入人口动态监测平台,将不同类型的低收入帮扶对象信息推送至农业农村、人社、卫健、教育、住建等部门。将原本的防止返贫监测对象纳入低收入四类人员(低保、特困、低边和刚性支出困难家庭),按照“缺什么补什么”和帮扶救助政策“就高不就低”的原则,分层分类落实救助帮扶政策获得基本生活救助、专项救助和临时救助,原本仅属于防止返贫监测对象的帮扶政策暂时保持不变。^②

(四) 成效与问题

启动衔接并轨工作后,龙南市低收入人口动态监测系统对防止返贫监测对象覆盖率从63.2%上升到91.1%。以“并库”为突破口,龙南市已经实现低收入帮扶对象的监测预警、综合研判统一,分类认定标准的统一和帮扶政策匹配尚未实现。实地调研中发现,原因主要有两方面。

^① 2024年第一季度,龙南市农村低保标准和防止返贫监测标准分别为7920元/人·年和6900元/人·年。

^② 龙南市在推动两项政策衔接并轨工作之前,乡村振兴部门针对防止返贫监测对象有13项政策,民政部门针对低收入帮扶对象有10项政策,其中有6项重合。推动衔接并轨后,6项重合政策按照“就高不就低”原则匹配给帮扶对象,防止返贫监测对象还可以获得4项额外的帮扶政策。但乡村振兴部门非重合的7项帮扶政策,大部分属于产业就业帮扶,未扩展至民政低收入帮扶对象。

一方面，脱贫攻坚成效考核压力影响。目前龙南市防止返贫监测标准低于农村低保标准，为了体现扶贫成效，担心分类认定标准统一会扩大防止返贫监测对象范围。此外，这部分对象帮扶政策的调整若无法实现过渡期收入持续稳定增长，同样有追责压力，只能做增量而不敢做结构调整。另一方面，原本防止返贫监测对象通过纳入社会救助体系可以有效解决过渡期结束后防返贫政策撤出“兜不住”问题，但受限于资金压力，原本民政低收入帮扶对象无法获得仅属于防止返贫监测对象的产业、就业等发展型帮扶措施，更深层次的衔接并轨还在探索中。

四、“并库”与两项政策衔接并轨的政策集成

顺应贫困治理的数字化转型，低收入人口信息集成已成为常态化帮扶工作展开的基础。作为两项政策衔接并轨的突破口，基于地方实践，提炼“并库”实现的具体过程，进一步以目标为导向，以信息集成推动政策集成，完成两项政策衔接并轨。

（一）“并库”作为打通两项政策衔接并轨各环节的基础

一是通过成立市区主要领导担任组长的领导小组，打破部门行政壁垒，实现乡村振兴部门防止返贫监测系统和民政部门低收入动态监测信息平台数据共享和比对。详细分析两库重合与非重合对象特征及原因，优化低收入人口动态监测平台，实现两套信息系统对各自监测对象、监测内容、标准和核算范围统一。二是现行两套信息系统开放链接端口，逐步将防止返贫监测对象信息传输至低收入人口动态监测信息平台，实现一个平台信息集成，在申请和主动发现过程中新增帮扶对象全部统一纳入低收入人口动态监测平台。三是逐步将低收入人口动态监测平台过渡为覆盖城乡低收入群体的唯一信息系统，扩大监测范围，强化数据监测和风险预警功能基础。

（二）以信息集成推动政策集成的重点与实现路径

“并库”作为突破口完成后，面向全过程，以统一的监测平台为基础，依次实现监测预警统一、综合研判统一、分类认定的逻辑和标准统一，以技术赋能打破整合瓶颈实现动态同步，由此实现帮扶政策匹配，以实现整体性帮扶目标为导向，通过政策集成完成衔接并轨，重点包括三方面工作。

第一，强化数据监测功能，设置风险预警指数。连通民政、医疗、教育、住房、金融等部门对必要监测信息融通、共享和汇集，对监测对象在重要监测指标上的数据变化及时跟踪、核查、反馈，做到帮扶对象“有进有出”“动态变化”，帮扶政策适时调整。

第二，对系统预警对象进行综合评估和分类管理。根据困难程度、致困原因和劳动能力等指标对推送预警对象进行综合评估，遵循应该由政策兜底帮扶的人口与通过正常帮扶有能力稳定脱贫的人口分开，进行分类管理。

第三，以目标为导向，在分类管理基础上实现帮扶政策整合与匹配。一方面，梳理社会救助和防止返贫帮扶政策内容和相关资源，实现帮扶体系融合、调整和优化。按照基本生活保障、

风险消除和发展能力提升，将其中功能重叠的项目进行合并，重新调整标准，将原本分别属于两项政策而不重合的部分进行系统评估，保留一部分，退出一部分。另一方面，通过转办推送，将分类管理对象所需帮扶信息推送至各部门，智能化对帮扶项目进行匹配。

具体来看，在原本两个政策体系基础上形成低收入人口常态化帮扶，一是保留低保、特困、临时救助等现金转移支付计划维持基本生活的功能定位，实现兜底功能；二是保留教育、医疗、住房等专项救助实现风险消除；三是重点对原本防止返贫监测对象能获得、但民政低收入帮扶对象无法获得的产业、就业等发展型政策进行效果评估，保留其在促发展方面成效显著的部分；最后以分层分类社会救助体系为依托，形成基本生活保障、专项救助、发展帮扶和急难救助四位一体的、城乡统一的低收入人口常态化帮扶体系。

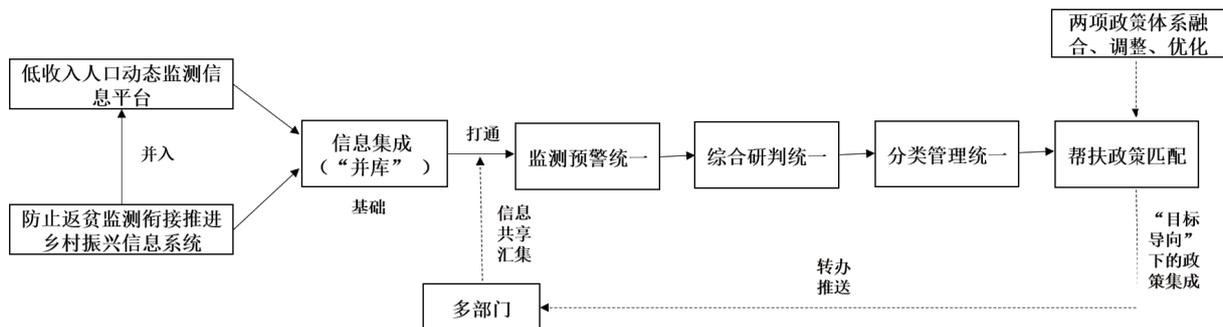


图1 “并库”基础上两项政策衔接并轨的政策集成

资料来源：作者自制。

（三）两项政策衔接并轨的实现机制

第一，建立跨部门的协同和整合机制。一是市县及以上层级形成党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的低收入人口常态化帮扶领导小组统筹开展衔接并轨工作及其完成后的常态化帮扶工作；二是在低收入人口动态监测平台上形成跨部门的信息整合，帮助监测对象的监测预警及转办推送；三是进行基层工作队伍整合，建立乡镇各部门共同组成的低收入人口审核确认领导小组，整合基层乡村振兴专干和民政专员为低收入人口常态化帮扶专干，整合后存在对原本对方业务不熟悉的情况，开展基层工作队伍培训，并开展业务能力测试。

第二，建立衔接并轨的容错和奖励机制。一是试点两项政策衔接并轨期间，试点地区脱贫攻坚考核暂缓。试点期间在低收入群体认定、帮扶政策递送等方面，对工作人员在履职尽责情况下产生的失误进行容错。二是建立两项政策衔接并轨的专项资金支持，包括涉及到的信息整合、帮扶措施扩展和基层人员业务培训和待遇补偿等。

Using "Database Integration" as a Breakthrough: Pathways for Aligning Two Policies and Achieving Policy Integration

Huo Xuan

(Centre for Social Security Research, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Aligning the policies for preventing poverty recurrence with the normalised assistance policies for low-income rural populations is a key focus during the transitional period. Against the backdrop of the government's digital transformation, merging the systems for monitoring poverty recurrence with the dynamic monitoring platform for low-income populations presents a feasible pathway for achieving policy alignment. This paper first identifies potential issues arising from the "separation of two databases," such as separate monitoring, independent assessments, and categorised support for low-income rural populations, and empirically tests these challenges to demonstrate the significance of "database integration." Drawing from local practices in Longnan City, Ganzhou, Jiangxi Province, the study outlines the process of "database integration," which includes: enhancing data sharing and comparability between the two systems, standardising monitoring content and criteria, enabling information transmission through open link ports, and expanding the monitoring scope to strengthen data functionality. Building on "database integration," the study advocates for information integration to drive policy integration, thereby achieving unified monitoring and early warning, comprehensive assessments, categorised management, and coordinated assistance policies. Ultimately, this approach aims to establish an intelligent matching system for regularised support to low-income populations, encompassing basic living security, specialised assistance, development support, and emergency relief, and to upgrade the objectives of low-income population assistance.

Key words: poverty recurrence monitoring; low-income population assistance; database integration; policy alignment

(责任编辑:李莹)