

低收入人口的识别认定标准及 分类帮扶机制研究

林闽钢 高 天

[摘 要] 在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中,建立健全低收入人口常态化帮扶机制是一个重要环节。低收入不仅是与收入相关的概念,而且还是与相对贫困相关联的范畴。按照保基本、防风险和促发展的要求,借鉴国外经验,把低收入人口识别标准和认定标准分开;遵循循序渐进原则,以城乡居民家庭年人均可支配收入的40%作为识别门槛标准,并加上家庭财产状况等方面的标准进行再识别。在利用西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心(CHFS)2023年数据库对低收入人口状况进行测算的基础上,提出低收入人口监测标准、低收入人口分层认定标准;建立健全低收入人口风险预警监测机制、分类帮扶机制和跨部门联动机制。

[关键词] 低收入人口;识别认定标准;分类帮扶机制

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453(2025)07-0037-07

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2025.07.007

引言

随着我国全面建成小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题,2020年12月,中共中央、国务院印发的《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,提出“健全农村低收入人口常态化帮扶机制”的要求,农村低收入人口成为国家治理的新对象,构建常态化帮扶机制是推进

国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。2022年12月,中央农村工作会议进一步提出,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,把符合条件的对象全部纳入常态化帮扶。^[1]2025年是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接五年过渡期的最后一年,如何立足长远从分层分类角度研究低收入人口帮扶的全过程管理已成为重大的实践问题。为此,本文从低收入人口概念出发,以保基本、防风险和促发

[基金项目] 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);民政部社会救助司项目“‘十四五’低收入人口常态化救助帮扶体系专项规划研究”。

[作者简介] 林闽钢,南京大学社会保障研究中心主任,中国社会保障学会副会长兼社会救助分会会长;高天,南京大学政府管理学院博士研究生。

展作为政策管理的主线,研究面向城乡低收入人口的识别认定标准,建立健全常态化帮扶机制。

一、低收入人口概念和识别指向

低收入是经济学经常使用的概念,它是指个体的收入水平低于社会普遍收入水平的状况。从世界各国来看,无论一个国家或地区如何富裕,总有一部分群体处于收入相对较低的状态。不同于基本需求难以维持的绝对贫困,低收入人口主要表现为与中高收入群体相比较的收入不充分状况,部分具有相对贫困的属性。

(一)低收入人口概念的演变

在我国,低收入概念的正式使用可以追溯到2007年8月国务院发布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,文件中提出了“低收入家庭”概念。2008年10月,民政部还为此配套印发了《城市低收入家庭认定办法》。2009年6月,民政部又发布了《关于积极开展城市低收入家庭认定工作的若干意见》,明确城市低收入家庭认定包括家庭成员人均收入和家庭财产状况两个方面。并把城市低收入家庭认定作为实施住房救助、医疗救助、教育救助等专项社会救助制度以及临时救助制度的前提和基础。

2020年12月,在中共中央、国务院印发的《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,提出了以现有社会保障体系为基础,对农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口,以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口等农村低收入人口开展动态监测。在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接五年过渡期的政策执行中,农村低收入人口所指向的对象,包括最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测对象、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员,以及其他困难人员,涵盖了各类社会救助对

象和有潜在生活困难或风险的人员。

2021年以来,民政部组织开发、建设了全国低收入人口动态监测信息平台,对各类低收入人口情况进行动态监测,同时会同有关部门,组织对全国低收入人口基本情况进行全面摸排。截至2024年底,全国低收入人口动态监测信息平台归集低保对象、特困人员、低保边缘人口、刚性支出困难人口、防止返贫监测对象等低收入人口基本信息,监测对象达8015万人。^[2]对其基本生活状况,包括收入、财产、就业、健康等方面进行动态监测。

(二)低收入人口的识别指向

低收入不仅是与收入相关的概念,而且还是与相对贫困相关联的范畴。低收入者是社会中的“最少受惠者”。低收入群体的认定是依据相对的收入和财富而不是其社会地位,所有收入达不到社会平均收入一半的人都可以算作最不利群体。在这个意义上,凡是达不到中等收入的人都被当作一个无差别整体看待,低收入群体地位是对处同一经济地位人群的抽象。^[3]

进一步考察低收入群体可以发现,造成达不到中等收入的成因较为复杂。著名经济学家阿马蒂亚·森(A. K. Sen)从能力贫困的视角,认为贫困的实质是人们创造收入和机会的贫困,是缺乏维持正常生活和参与社会活动的可行能力,即贫困应该被认为是对人们可行能力的剥夺。^[4]目前,世界上许多国家对贫困的测量已从传统的单一收入维度向多维度指标转变,联合国开发计划署从2010年开始,在每年的《人类发展报告》中采取全球多维贫困指数,从教育、健康、生活水平三个维度共十个指标测算,其评价指标和结果都在引导人们深化对相对贫困治理的认识。^[5]

自20世纪80年代中期开始,中国在农村贫困地区开展扶贫开发,扶贫目标是满足农村绝对贫困人口的“吃、穿、住”等基本生存需要。2010—2020年,农村地区脱贫标准扩展到“两不愁三保

障”,即不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障,其内涵和外延已超越了以往的将收入作为唯一标准,具有多维的视角及其评价机制。全面建成小康社会后,农村建档立卡户以“两不愁”为主的生存型贫困问题基本得到解决。然而受自然、历史、体制等多方面因素的影响,发展不平衡不充分所导致的以基本可行能力不足为主要表现的发展型贫困问题逐渐凸显出来,成为全面建成小康社会后低收入人口所面临的主要问题。为此需要推动低收入人口政策重点从“保生存”向“保基本、防风险、促发展”全面拓展。^[6]

二、低收入识别标准和人口规模测算

社会中的“最少受惠者”可以分别从低收入人口概念与相对贫困概念加以界定和考察,两者存在一定差异,但重叠更多,共同受到经济结构和社会政策的影响。因此,在低收入人口测量中通常借用相对贫困人口测算方法和标准。

(一)相对贫困人口测算方法和标准

从世界范围来看,相对贫困标准的制定主要采用三种方式。一是预算标准法,分为可接受最低生活成本法(Low Cost but Acceptable)、最低健康生活收入法(Minimum Income for Healthy Living)、共识性预算标准法(Consensual Budget Standards Approach)。二是社会指标法与物质剥夺指数。三是收入或支出比例法。^[7]收入法以社会收入集中趋势(平均收入或中位收入)的一定比例作为相对贫困线的计算标准。

目前,国际上关于相对贫困标准的制定中,以平均收入或中位收入的一定比例作为相对贫困线较为普遍。2001年,欧盟采取了可支配收入中位数的60%,并根据家庭规模和构成进行调整,相当于平均收入50%的水平。在其他国家,相对贫困线定为中位数的50%,相当于接近平均收入的40%。^[8]

(二)低收入识别的门槛标准和规模测算

在农村地区脱贫攻坚结束后,我国经济发展不平衡不充分问题仍然十分突出,基于这一基本国情,在借鉴国际标准和经验的基础上^①,对低收入人口的识别应遵循循序渐进的原则:一是低收入人口的识别标准和认定标准分开;二是采取城乡家庭人均可支配收入的40%作为低收入人口识别的门槛标准,而不是更高的50%或者60%,这更适合我国经济阶段性特征和社会发展的实际情况。

自2011年起,中国家庭金融调查与研究中心(CHFS)成功实施七轮中国家庭金融调查^②,数据样本分布于29个省(自治区、直辖市)、355个区县、1481个社区,覆盖40011户家庭和127012名个体,已成为国内规模最大的家庭资产类抽样调查研究项目之一。^[9]

进入低收入门槛标准人口占比的计算使用核密度估计方法对家庭人均可支配收入进行非参数估计,得到抽样群体的收入分布曲线。对门槛值以内曲线部分进行积分,得到进入低收入门槛的人口占比情况。根据国家统计局公布的数据,2023年全国约有14.09亿人口,户籍人口城镇化率为48.30%。由此,推算城镇约有6.81亿人口,农村约有7.28亿人口。据此得到全国低收入人口数的推测情况。由于数据库的城乡样本与实际城镇化率有一定的偏差,城乡加总后的低收入人口数小于全国的低收入人口数。

对全国居民家庭年人均可支配收入情况进行描述性统计的结果表明:2023年全国居民家庭年

^①1965年后,美国联邦政府采用了贫困门槛(poverty threshold)和贫困线,贫困门槛由美国人口普查局发布,用于计算贫困人口数量和统计工作;贫困线由美国健康与人类服务部发布,作为项目的资格评判标准和用于管理工作。参见:杨立雄,《社会救助研究》,经济日报出版社,2008年,第130-141页。

^②本文数据来源于西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心(China Household Finance Survey, CHFS)的调查。

表1 进入低收入识别门槛标准的人口规模的测算^①

	年人均可支配收入(元)	40%年人均可支配收入(门槛标准)(元)	进入低收入识别门槛标准的占比(%)	进入低收入识别门槛标准的规模(亿人)
全国	45100	18040	32.31	4.55
城镇	52300	20920	26.94	1.83
农村	21000	8400	36.70	2.67

人均可支配收入为45100元;城市居民家庭年人均可支配收入为52300元;农村居民家庭年人均可支配收入为21000元。按照全国居民家庭年人均可支配收入40%的标准测算,约有4.55亿人进入识别门槛标准。

(三)低收入人口的财产状况再识别标准和规模测算

由于我国家庭收入情况较为复杂,为了更全面、准确地评估其经济状况,仍需要对进入低收入人口识别门槛标准的家庭财产状况进行再识别。依据目前我国各地低收入家庭认定的相关要求,主要从房产、汽车和存款三个方面设立相关标准,本文设定的家庭财产状况再识别标准为:房产条件为家庭拥有一套及以下自住房,且人均住宅面积低于1.5倍当年人均住宅面积标准;汽车条件为一辆及以下生活用机动车辆,金额(市值)限制5万元;存款条件为名下银行存款人均金额(市值)不超过当地24个月低保标准。

依据设定的低收入财产状况再识别标准,对进入低收入人口识别门槛标准的4.55亿人口进行再识别。根据表1的测算结果,再识别后的低收入人口总数为2.75亿人。其中,城镇为1.00亿

人、农村为1.75亿人(见表2)。

三、低收入人口监测标准、分类认定标准及办法

在农村脱贫攻坚中,把建档立卡户纳入全国扶贫开发信息系统中进行动态管理,在过渡期内对其风险进行监测,形成了宝贵的经验。在低收入人口的常态化帮扶中,推动政策目标从“保生存”向“保基本、防风险、促发展”拓展,其重要环节就是要“防风险”,开展低收入人口的监测。

(一)低收入人口监测标准的设置

第一,把低收入人口的识别标准和认定标准分开,有利于在全国范围内设立城乡低收入人口监测标准,开展风险预警和动态监测。第二,以城乡低收入人口识别的门槛标准,即采取城乡居民家庭人均可支配收入的40%作为标准,建立城乡低收入人口的监测标准,可覆盖全国30%左右的人口。

为了便于操作和理解,城乡低收入人口监测标准可以采取与低保标准锚定的方式。低保制度作为绝对贫困人口基本生活的兜底制度已深入人心,并具有广泛的国际影响。以低保标准为基础,

表2 经财产状况再识别后的低收入人口占比与规模^②

	再识别后的占比(%)	低收入人口规模(亿人)
城镇	54.63	1.00
农村	65.38	1.75
合计	/	2.75

①表1是基于2023年中国家庭金融调查与研究中心(CHFS)数据所做的测算。

②在测算低收入人口的收入识别门槛标准与财产识别标准时,本文对中国家庭金融调查与研究中心(CHFS)数据的每一户家庭仅保留一位成员。同时,考虑了家庭抽样权重,据此推算占比和规模。

表3 城乡低收入识别门槛标准与低保标准的关系^①

	低收入识别门槛标准(元)	低保标准(元)	两者关系(倍数)
全国	1503.33	703.60	2.14
城镇	1743.33	785.90	2.22
农村	700.00	621.30	1.13

通过参照低保标准的一定倍数来制定低收入人口监测标准,开展预警监测工作不仅简单明了,而且便于操作。经过测算见表3。

为了兜住兜牢民生底线,可以把更多的人口纳入监测范围。因此,可在城镇按低保标准的2.5倍设立低收入人口监测标准,农村按低保标准的1.5倍设立低收入人口监测标准。

(二)低收入人口分层的标准

城乡低收入人口分层的标准,可以按照困难程度将低收入人口划分为不同圈层,并设立认定标准。第一圈层及标准是最困难的特困人员、低保对象的标准。特困人员是指符合“三无”条件的老年人、残疾人和未成年人,低保对象是指共同生活的家庭成员年人均收入低于当地最低生活保障标准,且财产状况符合相关规定的家庭成员。低保标准是为保障困难群众基本生活而制定的最低收入标准。低保标准与居民人均消费支出挂钩的量化比例,综合当地居民基本生活费用支出(含必需食品消费支出和维持基本生活所必需的衣物、水电、燃气、公共交通、日用品等非食品类生活必需品支出)、人均可支配收入、经济社会发展水平、财力状况等因素来确定。第二圈层及标准是低保边缘家庭。他们的家庭人均收入虽然高于低保标准,但低于低保标准的1.5倍或2倍,并且财产状况符合相关规定。第三圈层及标准是临时困难家庭,也就是家庭年人均可支配收入低于上年度当地居民人均可支配收入,并遭遇各类突发性、紧迫性、灾难性基本生活困难的家庭。

(三)低收入人口分层的认定办法

第一,健全“大数据比对+铁脚板摸排”,运用

于低收入人口认定的事前预判、事中认定、事后管理全过程。一方面,通过技术赋能低收入认定工作,采取数据整合和共享措施,打通相关行政部门的数据壁垒,与金融机构形成数据交换和共享机制,利用数字手段自动对比低收入申请、入户调查和核对报告信息,创新多维度、多信源、多方式的评估认定渠道。另一方面,基层工作人员在社区实地走访低收入家庭,观察实际生活状况(住房条件、耐用消费品等),通过社区访谈了解隐性信息(如家庭成员实际就业、突发困难等),弥补数据盲区。全国社会救助领域创新实践的典型案例表明,充分运用大数据比对与实地摸排相结合的方式,能为低收入人口的认定提供全链条的信息支撑。

第二,建立低收入人口的“会诊认定”,创新低收入人口的认定流程。低收入人口的会诊认定是在低收入家庭提出帮扶需要时,民政部门及其相关部门组织专家或工作人员,对申请帮扶的低收入人口家庭进行认定的方法,主要利用“大数据比对+铁脚板摸排”获取数据和信息,从而开展有效的评估和审核,以确定其是否符合帮扶的标准和条件,并制定相应的帮扶方案的过程。全国社会救助领域创新实践的典型案例表明,低收入人口的会诊认定是对进入识别门槛标准家庭的系统工作方法,能科学、有效认定帮扶需求和对象,有助于政府部门和社会各界制定个性化帮扶方案,从而合理配置帮扶资源和动员社会力量参与。

^①其中,低收入识别门槛标准是按(表1)年门槛标准除以12所得,全国低保标准线采取2023年城镇与农村低保标准线的平均值。

四、建立健全城乡低收入人口分类帮扶机制

城乡低收入人口如何通过常态化帮扶实现内生发展是当前亟须研究的重要问题,而加快构建低收入人口常态化帮扶机制对有效防范规模性返贫、全面推进乡村振兴以及促进共同富裕等均有重要意义。

(一)健全低收入人口风险预警监测机制

以“防风险”为目标,推动低收入人口风险预警监测的数字化转型。一是面向城乡居民开展家庭情况动态变化的风险监测预警工作,建立科学的预警指标体系,合理制定风险预警规则,完善预警触发和处置机制,构建低收入人口常态监测、及时预警、快速响应的一体化系统。二是充分运用云计算、大数据等技术,完善信息核对平台,建立跨部门的信息比对机制,在完成低收入人口数据库建设的基础上,实现有效的动态实时监测。三是通过构建“一网一库一平台”,嵌入低收入人口经办服务系统、居民家庭经济状况核对系统、动态监测预警系统,推进数字化管理在低收入人口领域的全覆盖,形成低收入人口风险预警监测机制的全场景应用。

(二)完善低收入人口分类帮扶机制

按照分类管理要求,相关职能部门各司其职,根据不同的圈层、类型以及困难程度等,对低收入人口进行精准帮扶。

以“保基本”为目标,以家庭需求为导向,开展多维度的综合评估,为低收入家庭精准画像,对不同困难类型的低收入人口给予差异化帮扶。针对第一圈层的特困人员、低保对象,主要给予基本生活救助以及必要专项帮扶。针对第二、第三圈层的低保边缘家庭和临时困难家庭,按照缺什么补什么原则,主要给予医疗、教育、住房、就业等专项帮扶。同时,对遭遇各类突发性、紧迫性、灾难性

基本生活困难的,给予临时帮扶。通过分类帮扶制度设计,不同圈层的帮扶对象具有多样化的帮扶政策,同一圈层的帮扶对象根据困难状况,在帮扶力度上也有差异。

低收入人口分类帮扶机制的优化重点包括以下几方面。一是加强对低保对象的帮扶力度。建立低保标准动态调整机制,逐步提升低保补助水平。遵循儿童优先、强弱有别和积极保障原则,实行不同等级的差别化帮扶。二是建立健全低收入家庭帮扶措施。对低收入家庭成员中存在教育、医疗、住房、就业、产业发展等方面困难的,根据困难类型分类纳入相应帮扶范围,开展相对应的专项帮扶。三是针对特殊困难家庭发挥救急难的作用。对于因突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境的群体,通过医疗、教育、住房等专项和临时帮扶措施对其进行政策干预,鼓励社会力量提供各种帮扶资源和服务。

以“促发展”为目标,激发低收入对象的内生动力,推进“造血式”帮扶。建立区域帮扶服务中心,创造条件增强劳动年龄段、具有劳动能力的低收入人口的劳动就业意愿和就业能力。鼓励有劳动能力的低收入人口参与就业,促进低收入人口稳岗就业。加强基本生活、临时帮扶与就业帮扶、产业帮扶等政策的有效衔接。重视帮扶对象的服务需求,为他们提供生活指导、心理抚慰、社会融入等服务,激发低收入群体依靠自身努力脱困解困的内生动力,增强劳动就业意愿,不断强化促发展功能。^[10]

(三)建立跨部门联动机制

建立低收入人口帮扶部际联席会议制度。研究拟订完善低收入人口帮扶体系的重大制度、政策;统筹做好保障基本生活与促进就业、农业开发政策的协调发展和有效衔接;研究解决低收入人口跨部门信息共享问题等。在省级层面,建立低收入人口帮扶常设机构执行低收入人口政策,督导推进低收入人口帮扶体系建设等。

健全由民政部门统一低收入人口监测和认定、各部门信息联通共享、多部门分层分类帮扶、追踪评估反馈的低收入人口帮扶闭环运行流程。以需求为导向和以结果为目标,建立“一户(人)一条闭环帮扶链”,形成多方帮扶的“一张幸福清单”,将低收入人口医疗、教育、住房、就业、产业帮扶等需求信息推送相关部门,^[11]在“帮扶链”上实现多部门的分类协同施策,形成综合帮扶的新格局。

[参 考 文 献]

- [1]习近平.加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J].求是,2023(6).
[2]张晶晶.兜住兜准兜牢基本民生底线[N].中国社会报,2024-10-24.
[3]林闽钢.促进低收入群体迈向共同富裕论纲[J].治理研究,2022(5).
[4]阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].中国人民大学出版社,2002:9-23.
[5]霍萱,林闽钢.中国农村家庭多维贫困识别指标体系研究[J].社会科学战线,2018(3).
[6]陆治原.深化民政改革 健全保障和改善民生制度体系[J].中国民政,2024(18).
[7]刘硕明.全面脱贫后农村相对贫困标准界定方法研究[J].农村金融研究,2020(7).
[8]安东尼·B.阿特金森.全球视角的贫困测量[M].格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2023:55.
[9]甘犁,吴雨,何青,何欣,弋代春[M].中国家庭金融研究(2016),西南财经大学出版社,2019:1-16.
[10]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”衔接并轨突破口选取的考察[J].行政论坛,2024(4).
[11]蒋玮.因时顺势深化改革创新 着力提升社会救助工作水平[J].社会政策研究,2025(1).

责任编辑:刘翠霞

Research on Identification Criteria and Categorized Assistance Mechanisms for Low-Income Populations

Lin Mingang & Gao Tian

[Abstract] Establishing a robust, regularized assistance mechanism for low-income populations is a crucial component in advancing the modernization of China's system and capacity for governance. Low income is not solely an economic concept but also intersects with relative poverty. Aligned with the principles of meeting basic needs, preventing risks, and promoting development, this study draws on international experiences to distinguish between identification and verification for low-income populations. Adopting a phased approach, the initial identification threshold is set at 40% of the annual per capita disposable income of urban and rural households, supplemented by criteria such as family asset evaluations for re-identification and verification. Utilizing the 2023 database from the China Household Finance Survey (CHFS), the research measures the status of low-income populations and further advances: adopting monitoring standards and a hierarchical classification for low-income populations and establishing an early-warning monitoring mechanism, a categorized assistance framework, and an inter-departmental coordination mechanism.

[Key Words] Low-Income Population; Identification Criteria; Categorized Assistance Mechanisms