

# 农村低保和扶贫对象动态管理机制研究\*

杜毅<sup>1</sup>,肖云<sup>2</sup>

(1.重庆三峡学院 公共管理学院,重庆 404100;2.重庆大学 公共管理学院,重庆 400044)

**摘要:**最低生活保障与扶贫开发是新时期我国农村两项重要的社会救助政策,如何实现贫困对象的动态管理是目前制约两项制度顺利实施的一大难题。对重庆市贫困地区的调研表明,农村贫困对象识别存在偏差,贫困对象分类不够明确,扶持措施缺乏针对性;“福利依赖”和“贫困陷阱”现象突出,受助人口退出难;部门之间缺乏协作与联动,扶贫资源供给分散。应基于贫困对象识别机制、贫困对象分类救助机制、贫困对象自身“造血”机制、动态考核与退出机制和部门联动与资源整合机制构建科学高效的农村低保和扶贫对象动态管理系统,对贫困对象进行科学、规范管理,实现“应保尽保、应扶尽扶、应退尽退”的目标,提高两项制度的运行效率,维护制度的公平性。

**关键词:**农村最低生活保障;扶贫开发;贫困对象识别;福利依赖;贫困陷阱;分类救助;救助退出机制;扶贫资源

中图分类号:F323.89;D422.7

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2015)04-0021-10

## 一、引言

最低生活保障,是指国家和社会为生活在最低生活保障线以下的社会成员提供满足最低生活需要的物质帮助的一种社会救助制度安排(郑功成,2005)。最低生活保障被喻为社会的“稳定器”和最后一道“安全网”。扶贫开发是国家和社会通过包括政策、资金、物资、技术、信息、就业等方面的外部投入,对贫困地区的经济运行进行调整、优化,在此基础上实现贫困地区经济的良性增长,进而缓解贫困地区的贫困,促使贫困对象逐渐摆脱贫困的政策

体系(陈良瑾,2009)。我国农村扶贫工作起步于改革开放初期,至今已走过三十多年的历程。2007年中央1号文件明确提出要在全中国范围内建立农村最低生活保障制度(以下简称农村低保),标志着我国农村扶贫工作进入了开发扶贫和生活救助“两轮驱动”的新阶段。

几年来的实践表明,两项制度(农村低保和扶贫开发)对缓解和消除农村贫困起到了巨大作用。但由于两项制度实施的时间较短,加之我国农村贫困问题的严峻性,诸多政策和措施还处于探索阶段,两项制度在实际运行中难免会暴露出一些问题

\* 收稿日期:2015-05-28;修回日期:2015-06-19

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(14YJC840004);重庆社会科学规划青年项目(2012QNSH022);重庆市教育委员会人文社会科学研究项目(15SKG143)

作者简介:杜毅(1977—),男,重庆人;讲师,硕士,在重庆三峡学院公共管理学院任教,主要从事农村社会保障、农民工问题、就业保障研究。

肖云(1955—),女,重庆人;教授,硕士生导师,在重庆大学公共管理学院任教,主要从事农村社会保障、大学生就业、农民工问题研究。

和不足。其中,如何有效地对贫困对象进行动态管理成为影响制度公平和制约其顺利实施的一大难题。鉴于此,国务院于2009年发布了《关于开展农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接试点工作的通知》,2010年转发扶贫办等部门《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接扩大试点工作意见的通知》,2012年又公布了《国务院关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》,先后指出要进一步加强农村低保和扶贫开发工作,将农村低保与扶贫开发有效衔接,尤其强调要加强对贫困对象的动态管理,实现贫困对象的有进、有出,实现“应保尽保、应扶尽扶、应退尽退”的目标。2014年2月21日,中华人民共和国国务院令649号公布了《社会救助暂行办法》,从法律上确立了社会救助的地位作用、基本原则、主体责任、制度安排、基本程序等,明确了社会救助行为规范,是社会救助事业发展新的里程碑,也为实现贫困对象动态管理提供了更权威、更可靠的制度保障。

重庆市作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,其最大的特点是大城市与大农村并存,城市较发达而农村普遍落后,农村贫困问题仍然十分严峻,到目前尚有14个国家级贫困县<sup>①</sup>。重庆市政府于2006年颁布了《重庆市人民政府关于全面建立农村居民最低生活保障制度的意见》,市民政局于2009年颁布了《重庆市城乡居民最低生活保障动态管理规范(试行)》,市扶贫办于2010年下发了《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接工作实施意见的通知》,先后就如何推进农村低保工作以及抓好两项制度的有效衔接,做出了具体规定,也明确提出要加强对低保和扶贫对象的动态管理。关于如何做好对农村低保和扶贫开发对象的动态管理工作,重庆市在制度和措施方面都进行了有益的探索,取得了一定的成效。如部分区县民政部门根据当地农村具体情况,出台了贫困对象家庭收入核算办法,具有很强的可操作性;在加强部门联动方面,一些地方通过建立部门联动机制,整合资源,协同配合,效果较好。但同时也面临诸多问题和挑战,如:两项制度由于衔接不够缺乏对贫困对象的同步调整,一些地方对贫困对象的定

期考核还流于形式,受助人口退出保障难致使“贫困陷阱”和“福利依赖”现象难以根除,等等。这些问题不及时解决,就会削弱制度的公平性,降低两项制度的运行效率。因此需要深入探讨,找到切实可行的应对之策。

本课题组以重庆市农村居民为调查对象,于2013年至2014年深入重庆各区县开展问卷调查和个案访谈。在实地调研前,课题组成员经过多次会议讨论,研究确定调查思路,对调查员进行了培训,并在正式调查之前对问卷进行了试调查。本次问卷调查采取配额抽样方法,在重庆市各区县共发放问卷1300份,主要覆盖渝东北和渝东南贫困地区,问卷发放比例为渝东北40%、渝东南35%、其他地区25%。回收有效问卷1215份,有效率为93.5%。问卷共38个题目,由被调查者基本信息、家庭收支情况、农村贫困现状、农村低保与扶贫开发实施情况、贫困对象动态管理现状等部分组成。对回收问卷使用SPSS统计软件进行分析。此外,课题组还对部分区县扶贫办和民政局以及乡镇基层低保和扶贫工作人员进行了个案访谈。

## 二、农村低保和扶贫对象动态管理存在的主要问题

### 1. 贫困对象识别存在偏差,瞄准精度不够

准确识别与瞄准需要帮扶的贫困对象是两项制度顺利实施的基础和前提,也是确保两项制度公平和高效运行的重要保障。两项制度对象的识别过程包括提出申请、收入核算、民主评议、审核审批和民主公示等环节。课题组在深入重庆市各区县的调查和访谈中了解到,目前贫困对象识别的各个环节运行基本顺畅,相对而言,收入核算、民主评议及民主公示是较为薄弱的环节。

(1)农村家庭收入难以准确核算。在我国农村,家庭收入一个显著的特征是来源多样化,西部地区农村尤其如此;同时收入缺乏稳定性且难以货币化,入户调查时家庭支出往往被忽略,与以工资性收入为主要收入来源的城镇家庭相比,农村家庭的收入难以准确核算(邓大松等,2008)。在核算方

<sup>①</sup>重庆市14个国家贫困县包括城口县、巫溪县、巫山县、奉节县、云阳县、开县、万州区、秀山县、黔江区、酉阳县、彭水县、石柱县、武隆县、丰都县(参见<http://www.cpad.gov.cn>)。

法上也不够科学,可操作性较差,普遍采用一些土办法,如“进村上门看房子,进屋看谷子,吃饭看盘子,穿着看身子,银行看折子”,有的区县则参照家庭电话费、用电量、衣着服饰等生活形态来确定贫困对象。

(2)民主评议和公示环节往往被忽略。“民主选穷”是确保贫困对象瞄准效率和精度的有效方法,民主评议和公示是确保贫困对象认定公开、公平、公正的重要环节。但在政策执行过程中,民主评议和公示往往被忽略,如:有的地方在确定两项制度对象时,民主评议往往流于形式,没有充分征求广大村民的意见,有的乡镇贫困户的产生甚至直接由基层干部指定,贫困户产生的结果及相关信息也没有及时公示;有的地方不严格执行政策,随意

性较大,或出于工作难度大而采取“轮流坐庄”的办法;有的地方基层干部则存在优亲厚友和“人情保”等现象,导致该扶持的贫困户没得到扶持,该救助的没得到救助。因此,贫困对象认定不规范、不公平的现象仍比较突出。调查了解到,农民在申请低保和扶贫资格时,70.7%的被调查者认为存在“走后门(找关系)”现象;33.7%的人认为所在地在确定低保和扶贫对象时没有公开征求过群众意见;30.7%的人认为所在地在确定低保和扶贫对象时没有举行听证评议会;32.2%的人觉得所在地在确定低保和扶贫对象时不公平;73.2%的人认为当地存在应该享受低保和扶贫待遇的但却没有享受到的情况(参见表1)。

表1 重庆市农村贫困对象识别公平性情况

样本项目内容	频数	百分比	有效百分比	
您所在地农民在申请低保和扶贫资格时,存在下列哪些现象?(多选):	走后门(找关系)	859	70.7	70.7
	装穷(隐瞒收入)	730	60.1	60.1
	装病	329	27.1	27.1
	其他行为	147	12.1	12.1
	不清楚	72	5.9	5.9
您所在地确定低保和扶贫对象时是否公开征求过群众意见?	是	356	29.3	30.0
	否	399	32.8	33.7
	不清楚	430	35.4	36.3
	未填或无效	30	2.5	
您所在地在确定低保和扶贫对象时,是否举行了听证评议会?	是	392	32.3	32.7
	否	368	30.3	30.7
	不清楚	440	36.2	36.6
	未填或无效	15	1.2	
您觉得您所在地在确定低保和扶贫对象时是否公平?	不公平	388	31.9	32.2
	比较公平	479	39.4	39.7
	很公平	52	4.3	4.3
	不清楚	287	23.7	23.8
	未填或无效	9	0.7	
您所在地农村有没有应该享受低保和扶贫待遇的,但却没有享受到的?	有,较多	220	18.1	18.1
	有,较少	666	54.8	55.1
	没有	72	5.9	6.0
	不清楚	251	20.7	20.8
	未填或无效	6	0.5	

## 2. 贫困对象分类不够明确,扶持措施缺乏针对性

低保制度是一种传统的“输血式”扶贫,重在关注贫困对象的生存权;扶贫开发则是一种“造血式”扶贫,重在提高贫困对象的发展能力。两项制度相辅相成,前者是后者的有效补充,后者则是前者的提升和发展。因此,二者既要各尽职能,又要相互促进。然而,课题组在调查中了解到,由于两项制度在实践中协调和衔接不够,产生了两个方面较为突出的问题:

(1) 贫困对象分类不够明确。一方面,两项制度对象的识别存在盲区。在贫困对象识别过程中,民政部门确定的低保户大多局限于丧失劳动能力或没有劳动能力的贫困对象,扶贫部门确定的扶持对象主要是年人均纯收入低于国家扶贫标准、有生产能力和发展潜力的贫困对象。然而,对那些因偶然遭遇疾病、自然灾害或教育负担过重而陷入暂时性贫困的人口却没有明确界定,即属于两项制度的盲区,从而得不到相应的帮扶。另一方面,两项制

度对象的识别又存在错位。即一些地方将部分无劳动能力、本属于低保对象的贫困人口列为扶贫开发对象,同时又将部分有劳动能力的贫困对象列为低保救助对象,彼此占有对方的资源,使得两项制度各自有限的资金得不到高效利用。

(2) 扶持措施缺乏针对性。调查中了解到,对于上述处于盲区的贫困对象,有的地方将其列入低保户,发放低保金,但缺乏基金、技术、项目等方面的扶持,使得这部分人口发展潜力得不到改善而始终徘徊于贫困线上;有的地方则将其列为扶贫对象,但扶持措施缺乏针对性,没有考虑到贫困户的差异性脱贫需求。调查表明,导致农村贫困的原因是多方面的,贫困户脱贫需要的条件也是多方面且具有差异性的。但由于缺乏个性化的扶持措施,一些贫困户由于居住分散、劳动力缺乏、土地不集中、技能缺乏等原因,难以融入整齐划一的扶贫项目中,特别是难以从片区开发或整村推进等扶贫模式中受益。此外,即使一部分贫困户暂时脱贫,也因为各种原因而返贫(参见表2)。

表2 重庆市农村贫困致因、脱贫所需条件及返贫情况

样本项目内容	频数	百分比	有效百分比
子女上学负担重	583	48.0	48.0
除农业以外几乎无其他收入	475	39.1	39.1
家庭成员患重病或残疾	475	39.1	39.1
劳动力缺乏	377	31.0	31.0
赡养老人负担重	399	32.8	32.8
多子女抚养负担重	344	28.3	28.3
居住地自然条件差	287	23.6	23.6
因灾害或突发事件	113	9.3	9.3
其他	41	3.4	3.4
资金支持	775	63.8	63.8
就业机会	679	55.9	55.9
社会保障的完善 (医疗、养老等)	633	52.1	52.1
技能培训	621	51.1	51.1
教育扶持	471	38.8	38.8
打开农副产品销路	420	34.6	34.6
住房改善	394	32.4	32.4
基础设施改善	394	32.4	32.4
科技(技术)支持	329	27.1	27.1
其他	33	2.7	2.7

续表

样本项目内容	频数	百分比	有效百分比	
您所在地有无摆脱贫困后又返贫的现象?	有	518	42.6	43.0
	没有	233	19.2	19.4
	不清楚	452	37.2	37.6
	未填或无效	12	1.0	
您所在地返贫的主要原因是什么?(多选)	因病返贫	440	36.2	36.2
	子女上学	259	21.3	21.3
	突发事件	209	17.2	17.2
	自然灾害	175	14.4	14.4
	扶贫缺乏针对性	160	13.2	13.2
	其他	69	5.7	5.7

### 3.“福利依赖”和“贫困陷阱”现象突出,受助人口退出难

目前,两项制度还存在不合理的激励机制,缺乏必要的监督和考核措施,贫困对象存在“福利依赖”心理(陈元刚等,2013),一些地方的贫困对象长期沉淀下来,形成“贫困陷阱”,表现在以下几方面:

(1)对受助人口的家庭收入状况缺乏有效的动态监测。家庭收入状况是衡量其是否具备受助资格和享受何种程度救助的主要尺度。调查了解到,在这个过程中存在诸多问题,如:对贫困对象缺乏监督考核;缺乏科学规范的标准来衡量受助人口的家庭经济状况,退出过程中的随意性较大;基层政府与受助人口之间的信息不对称,对于受助人口提供的家庭收入证明材料难以准确核实;对受助人口的就业机会难以全面掌控,对瞒报收入现象也难以有效监控;等等。调查显示,仍有30.6%的被调查者所在地政府对低保和扶贫对象没有进行监督考核,35.0%的被调查者所在地乡镇和村干部没有对低保和扶贫对象进行家访(参见表3)。

(2)受助人口主动退出难。当贫困对象得到政府的低保或扶贫政策帮扶摆脱困境后,就应逐步退出低保或扶贫救助,但贫困对象退出难一直是制约两项制度顺利实施的一大难题。课题组在调查中了解到,贫困对象申请低保或扶贫资格时是积极主动的,但在退出时几乎没有主动提出的,大多数贫

困对象对低保和扶贫持有强烈的依赖心理,甚至有少数人认为低保和扶贫是“终身制”。调查显示,58.5%的被调查者所在地的贫困户存在“等、靠、要”的思想。一些贫困户对基层政府的动态管理持有抵触情绪,甚至采取隐瞒收入、找关系等不正当手段获取或保留贫困户资格,有53.4%的被调查者所在地存在贫困户实际已脱贫但仍长时间享受着低保或扶贫待遇的现象(参见表3)。

(3)低保和扶贫资金的扶持功能有限。农村低保被喻为社会的“最后一道防线”,旨在保障贫困对象能够维持基本的生活,因而保障水平很低;扶贫方面,由于贫困人口众多,尤其是2011年底中央提高了贫困线以后,需要扶持的人口大幅增加,但同时政府扶贫资金又十分有限,扶贫开发仍然面临“僧多粥少”的局面。因此,由于低保和扶贫资金的扶持功能有限,使得贫困户的收益状况难以促使其尽快摆脱贫困,贫困户要真正脱贫从而退出低保和扶贫救助则是一个漫长的过程。

(4)贫困对象自身的“造血”功能薄弱。由于我国长期存在的城乡二元结构,以及由于城乡分治所导致的一系列显失公平的城乡医疗卫生保障等社会福利制度,加上农村贫困地区大多资源匮乏、交通不便等原因,致使贫困对象长期挣扎于贫困线。同时,由于外部输入的资源(各级政府投入及社会帮扶)明显不足,使得贫困对象“造血”功能薄弱,发展潜力不足,很难在短期内退出低保和扶贫救助。

表3 重庆市农村贫困对象动态考核及退出情况

	样本项目内容	频数	百分比	有效百分比
您所在地政府对低保和扶贫对象有监督考核吗	有	713	58.7	59.6
	没有	366	30.1	30.6
	不清楚	117	9.6	9.8
	未填或无效	19	1.6	
您认为政府对低保和扶贫对象进行定期监督考核是否必要?	十分必要	549	45.2	45.8
	必要	485	39.9	40.5
	没有必要	67	5.5	5.6
	无所谓	97	8.0	8.1
	未填或无效	17	1.4	
您所在地乡镇和村干部有没有对低保和扶贫对象进行家访?	有	543	44.7	45.4
	没有	418	34.4	35.0
	不清楚	234	19.3	19.6
	未填或无效	20	1.6	
您认为乡镇和村干部对低保和扶贫对象进行定期家访是否必要?	十分必要	498	41.0	41.0
	必要	549	45.2	45.2
	没有必要	68	5.6	5.6
	无所谓	100	8.2	8.2
	未填或无效	0	0	
您所在地的贫困户存在下列哪些现象(多选)?	等、靠、要的思想	711	58.5	58.5
	好吃懒做	447	36.8	36.8
	赌博	363	29.9	29.9
	生活奢侈	119	9.8	9.8
	没有这些现象	185	15.2	15.2
您所在地是否有贫困户实际已脱贫但仍长时间享受着低保或扶贫待遇的?	不清楚	164	13.5	13.5
	有,较多	153	12.6	12.7
	有,较少	490	40.3	40.7
	没有	166	13.7	13.8
	不清楚	394	32.4	32.8
	未填或无效	12	1.0	

#### 4.部门之间缺乏协作与联动,扶贫资源供给分散

农村社会救助是一项系统工程,涉及的部门众多,需要加强协作与配合,建立有效的联动机制,充分整合扶贫资源,形成扶贫合力。但目前各部门之间的协作与配合不够,缺乏有效沟通。集中体现在以下两个方面:

(1) 贫困对象识别环节缺乏联动,信息难以共享。我国尚未建立起与现实需要相适应的金融信

用体系和居民个人收入申报制度,个人收入和金融资产不公开透明,缺乏有效的收入监控和调查统计手段。在贫困对象家庭收入核查过程中,由于农村家庭收入来源多样化,需要从多个部门了解和掌握其收入状况。但由于目前还没有从法律上规定交通、房产、银行、证券等部门在贫困对象认定过程中应承担准确提供信息的义务,一些地方虽然通过行政手段要求这些部门给予积极配合,但并不具有法理性。因此,在实践中,由于缺乏协调与联动,

部门之间的信息难以共享,使得民政和扶贫部门难以准确掌握贫困对象的信息,导致贫困对象识别与瞄准偏离“应保尽保,应扶尽扶”的目标。

(2) 扶贫资金供给分散,难以形成扶贫合力。目前我国扶贫资金除了主要由民政和扶贫两部门掌管之外,还分散在农业、林业、交通、水利等多个部门,通过公路建设、水利设施改造、沼气池建设等项目作用于贫困对象。调查了解到,重庆市农村现

有的扶贫项目多达十余项(参见表4)。然而,这些项目大多分散实施,缺乏一个牵头部门进行主导,彼此之间缺乏协作和联动,使得有限的扶贫资金缺乏有效整合,扶贫资源难以产生聚集效应(韩广富,2007)。由于扶贫资金分散,单项资金数量有限,一些扶贫项目和扶持措施难以持续跟进,导致对贫困对象的帮扶难以可持续进行,从而使得他们长时间地滞留于贫困线。

表4 重庆市农村主要的扶贫项目

样本项目内容	频数	百分比	有效百分比
种养殖业扶贫	625	51.4	51.4
教育免费及补助	524	43.1	43.1
农村基础设施建设	496	40.8	40.8
资金支持	414	34.1	34.1
您所在地农村扶贫项目主要有哪些(多选)?	287	23.6	33.6
劳务输出扶贫	259	21.3	21.3
农副产品促销	252	20.7	20.7
安居工程扶贫	245	20.2	20.2
技能培训	168	13.8	13.8
科技(技术)扶贫	154	12.7	12.7
旅游开发扶贫	108	8.9	8.9
其他			

### 三、农村低保和扶贫对象动态管理机制的构建

当前农村低保和扶贫对象动态管理的难点在于尚未建立完善的管理机制。所谓机制是指机体的构造、功能和相互关系,泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。农村低保和扶贫对象动态管理机制则可定义为:农村低保和扶贫对象管理过程中的制度、措施及其相互作用的过程与方式,是有关贫困对象动态管理过程中制度化、系统化了的的方法体系。笔者认为,这个动态管理机制应包括五个子机制:贫困对象识别机制、贫困对象分类救助机制、贫困对象自身“造血”机制、动态考核与退出机制和部门联动与资源整合机制(参见图1)。通过这五个机制的相互作用,对低保和扶贫对象进行科学、规范管理,不能局限于动态进入和退出机制,还包括信息及时更新和互联互通,实现“应保尽保、应扶尽扶、应退尽退”的目标。

#### 1. 贫困对象识别机制

贫困对象识别是实现动态管理的起点。贫困对象识别机制具体包括提出申请、收入核查、民主评议、审核审批和民主公示等步骤。政策执行过程中要严格按照相关程序,公开、公平、公正地识别贫困对象。目前应着重加强和完善收入核查、民主评议和民主公示这几个环节。

(1) 完善家计调查系统,准确核算贫困对象家庭收入。要改变目前过分依赖生活形态这种随意性较大的贫困对象识别方法的状况,而应以精确核算家庭收入为基础,建立完善的家计调查系统。例如:要明确民政部门 and 扶贫部门作为家计调查的主体,并要求同步识别和瞄准贫困对象;要通过法律法规明确民政部门和扶贫部门的调查权限及职责以及对骗保行为进行行政和经济处罚的权利;要建立和完善贫困对象信息数据系统等。通过不断完善家计调查系统,确保家计调查有序进行,以破解

收入核算难题。

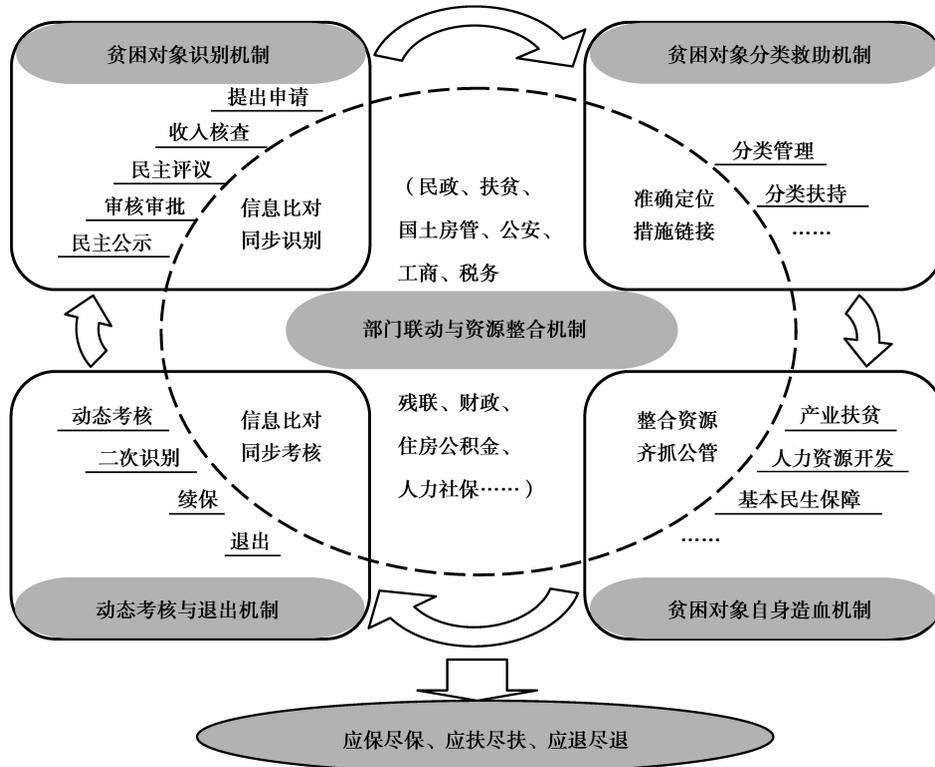


图1 农村低保和扶贫对象动态管理机制

(2) 强化民主评议和民主公示,确保贫困对象识别过程的公开、公平、公正。应让民众充分参与到贫困对象产生的过程中,通过民主评议,增加公平性和客观性,减少民愤(李合伟等,2012)。建立由村支两委会人员、民政联络员、部分党员代表和村民代表组成的民主评议会,对贫困对象的进入和退出都应进行评议。同时应加强公示,听取村民反映,对大多数村民不认可的贫困对象应进行重新评定和公示。在各乡镇、村委会建立永久性公示栏,设立举报箱和热线电话,使低保和扶贫工作始终处于阳光操作之中。

## 2. 贫困对象分类救助机制

(1) 加强对贫困对象的分类管理。在贫困对象识别时,要深入细致地做好入户调查,详细了解和掌握每一户家庭的收入、年龄结构、身体状况和就业等情况,在此基础上对贫困户进行科学归类。在贫困对象分类管理过程中,可探索“红绿卡”管理制度,对于老、弱、病、残等无劳动力和不具有发展潜力的贫困对象,应列入低保救助范围,实行“绿卡”

的长远管理;对于因临时性灾害带来生活困难的对象、子女就学但不久可成为主要劳动力的困难家庭等具有发展潜力的,应列入扶贫对象,实行“红卡”予以重点管理。同时做好档案分类管理工作,建立低保户和扶贫对象动态管理数据库,根据贫困对象家庭收入、家庭成员等的变化及时更新数据信息。

(2) 完善分类扶持政策 and 措施。对于“绿卡”贫困对象,应提供稳定的最低生活保障;而对于“红卡”贫困对象,扶持的重点应放在培育其自我发展能力上,使其逐步摆脱贫困。如:加强劳动技能和转移就业培训和支持,为其种植、养殖等创业提供资金和技术支持,通过异地搬迁扶贫使生存条件恶劣的贫困对象实现脱贫,通过加大财政扶贫资金贴息贷款、提供完善的金融服务等为他们参与产业开发和项目建设创造条件。

## 3. 贫困对象自身“造血”机制

增强贫困对象自身的“造血”功能,提高其发展潜力,是从源头上解决农村贫困人口脱贫致富和逐步退出相应社会救助的根本。特别是对于具有发

展能力的贫困对象,要引导其自力更生,给予政策、资金、技术等方面的援助,创造条件提高其发展潜力和能力。

(1)确保农村贫困对象的基本权利得到实现。确保贫困对象享有基本的医疗健康服务、接受义务教育、参与农村各项社会保障制度。要继续完善新型农村合作医疗保险和新型农村养老保险,尽快缓解和从根本上解决农村“因病致贫、因病返贫”的现象,逐步消除农村居民养老的后顾之忧。加大农村教育财政支出和教育专项救助,使教育负担过重的家庭能得到及时援助。只有基本的权利得到保障,他们的发展和脱贫才具有坚实的基础。

(2)加大外部扶贫资源的输入。积极发挥公共财政的引导作用,加强贫困地区的基础设施建设,改善生产生活条件。按照新农村建设及统筹城乡发展的要求,将农村脱贫工作纳入整体规划,对贫困地区和贫困户实行重点扶持。增加财政扶贫贴息资金额度,引导和带动更多的信贷扶贫资金投入农村扶贫开发工作。因地制宜地实施产业化扶贫,引导贫困户发展脱贫产业,增强他们持续脱贫致富的能力。

(3)加强对农村贫困对象的人力资源开发。完善农村教育体系,通过基础教育、成人教育和技能培训等多种方式提高贫困对象的人力资本储量,增强其市场竞争力,防止贫困的代际传递,使贫困对象适应市场变化的需要,获得可持续的发展能力,逐步摆脱贫困。

#### 4. 动态考核与退出机制

农村低保和扶贫对象动态管理的目标是“应保尽保,应扶尽扶,应退尽退”,即:对年人均纯收入低于最低生活保障标准的人口,应将其纳入低保对象并享受相关政策待遇;对年人均纯收入低于农村扶贫标准的贫困对象,应将其列为扶贫开发对象进行扶持;对年人均纯收入分别达到或超过农村低保标准和国家扶贫标准的对象,应按规定逐步退出低保和扶贫救助。要实现这一目标,就应做好以下几方面工作:

(1)坚持定期核查制度,加强对贫困对象的动态考核。对农村贫困对象至少每半年要核查一次,及时准确地掌握贫困对象家庭收入的变化情况,并依据其家庭收入情况进行贫困对象“二次识别”,从

而及时调整保障标准及扶持措施。对核查结果要及时进行民主评议和公示,退出不再符合保障条件的受助对象。

(2)更新群众观念,引导其主动退出。要加大宣传力度,倡导自强自立的高尚品质,摒弃一些低保和扶贫对象长期存在的“等、靠、要”思想,消除他们对救助政策的依赖心理。在贫困对象领取低保和享受扶贫政策期间,引导他们积极劳动,艰苦奋斗;一旦收入发生变化或超过保障线,引导他们主动要求降低救助金或逐渐退出扶贫救助。

(3)采取保障渐退制度,确保受助对象稳步脱贫。贫困对象往往由于发展基础较差、收入不稳定,脱贫后返贫几率较高。因此,在享受低保和扶贫政策期间,当收入高于保障线时,应采取渐退制度,给予一定的“收入豁免期”,即贫困户可以在一段时间内继续享有低保或扶贫政策,等其收入稳定后再退出低保或扶贫救助。这种“扶上马送一程”式的渐退制度,不仅可以解决低保和扶贫对象的后顾之忧,更有利于保障他们掌握生存本领,激发劳动热情,稳步脱贫(乔世东,2009)。

#### 5. 部门联动与资源整合机制

农村低保和扶贫对象动态管理是一项庞大的系统工程,涉及诸多环节及众多部门,需要整合行政资源,建立各部门、各系统的联动机制,实现资源及信息共享,形成各部门共同参与、齐抓共管的工作格局。目前要重点做好以下两个方面的工作:

(1)加强在贫困对象识别环节的联动与协作。首先,要完善相关法规制度。通过健全相关法规制度,从法律上明确各部门在提供贫困对象家庭收入信息方面所应承担的责任和义务。建立和完善约束和处罚制度,确保各部门提供的信息或出具的证明真实有效,对出具虚假证明的部门,要依照有关法规及制度进行处罚;对玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的工作人员,要依照有关法规及制度给予处罚。其次,部门之间要加强协调配合。民政和扶贫部门在进行家计调查时,财政局、人社局、公安局、国土房管局、工商行政管理局以及各乡镇人民政府等部门应密切配合,开展贫困对象家庭收入信息比对。通过多部门联动对贫困对象家庭收入进行核对,既保证贫困对象识别的准确性,使社会救助政策真正惠及困难群众,又体现了政策执行的公平、

公正。此外,还应加强跨部门间的政策协调,如严重超生的家庭不应该享受低保,享受低保的家庭不能与其他部门的政策有所冲突,不能与农村其他社会政策相违背等。

(2)整合各类扶贫措施和扶贫资源。在实现民政与扶贫两部门充分衔接的同时,还要加强与其他涉农部门的沟通与协调,积极引导水利、交通、电力、教育等部门的扶贫资源向农村贫困对象倾斜,构建一个“分工明确、定期协商、共同监督、协同推进”的工作机制,整合各类涉农扶持资源,提高脱贫措施的规模效应。

参考文献:

陈良瑾.2009.社会救助与社会福利[M].北京:中国劳动社会保障出版社:69.

陈元刚,徐智垠.2013.我国农村最低生活保障的福利依赖现状及防范研究——以重庆市涪陵区部分乡镇、湖北恩施市屯堡乡为例[J].重庆理工大学学报(社会科学)(10):32-37.

邓大松,王增文.2008.我国农村低保制度存在的问题及其探讨——以现存农村“低保”制度存在的问题为视角[J].山东经济(1):61-64.

韩广富.2007.论我国农村扶贫开发机制的创建[J].东北师范大学学报(哲学社会科学版)(6):67-71.

李合伟,蒋玲玲.2012.农村最低生活保障制度对象认定存在的问题及解决路径分析[J].劳动保障世界(11):32-34.

乔世东.2009.城市低保退出机制中存在的问题及对策研究——以济南市为例[J].东岳论丛(10):34-38.

郑功成.2005.社会保障学[M].北京:中国劳动社会保障出版社:274.

## Research on the Dynamic Management Mechanism for Rural Minimum Living Security and Poverty-relief Object

DU Yi<sup>1</sup>, XIAO Yun<sup>2</sup>

(1.College of Public Administration, Chongqing Three Gorges University, Chongqing 404100, China)

(2.College of Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** The minimum living security and poverty-relief development are two important social assistance policies for rural area in new era of China, which play great role in alleviating and eliminating poverty in rural areas. However, how to dynamically manage the targeted poor is a big problem that restricts successful implementation of the two systems. The investigation on poor areas in Chongqing shows that there are some problems such as identification errors of the targeted poor, blurred classification of the targeted poor, unspecific assistance measures, welfare dependence, poverty trap, hard withdrawal for ineligible recipients, a lack of collaboration or linkage, scattered supply of poor-relief resources. In order to achieve scientific and standardized management and a target of “protect all that should be protected, help all that should be helped, withdraw all that should be withdrawn” for the targeted poor, and to improve the operation efficiency and maintain the fairness of the two systems, scientific and efficient dynamic management system for rural minimum living security and poverty-relief object should be established based on targeted poor identification mechanism, classified assistance mechanism for the targeted poor, self hematopoiesis mechanism of the targeted poor, dynamic assess and withdrawal mechanism, departments linkage and resource integration mechanism.

**Key words:** rural minimum living security; poverty-relief development; identification of the targeted poor; welfare dependence; poverty trap; classified assistance; assistance withdrawal mechanism; poor-relief resources

CLC number: F323.89; D422.7

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2015)04-0021-10

(编辑:南北)