

中国农村反贫困战略中的扶贫政策 与社会保障政策

贺雪峰

摘要 改革开放以来,中国农村反贫困依靠经济发展、开发扶贫、社会保障三管齐下,取得了巨大成就。随着农村贫困人口快速减少,反贫困政策也在不断调整中,最近反贫困政策的调整集中体现在精准扶贫政策的出台。精准扶贫如何与低保政策衔接成为当前农村反贫困战略的重要问题。与其他国家不同,中国的反贫困制度设计实际上是同时存在两套不同的功能互补的制度体系的,其中,扶贫政策重在环境建设,重点是贫困地区有劳动力的农户增收创造环境条件。社会保障政策则是为所有缺少劳动力因而缺少响应市场条件能力的农户家庭提供基本生活保障。目前反贫困领域存在的政策错位可能造成政策效率的损失。

关键词 反贫困;精准扶贫;社会保障;开发扶贫;低保

中图分类号 C91;D67 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2018)03-0147-07

基金项目 招商局慈善基金会资助课题

改革开放以来,中国农村的贫困人口从 1978 年的 2.5 亿减少到 2016 年底的 4335 万;按当前中国政府的规划,到 2020 年,中国农村将消灭贫困。可以说,中国反贫困取得了决定性胜利。中国反贫困的成功得益于三管齐下的反贫困战略。所谓三管齐下,即国家分别和先后从宏观层面经济发展、中观开发扶贫、微观社会保障三个层面开展反贫困。三管齐下的反贫困战略,奠定了中国农村反贫困决定性胜利的基础。

一、三管齐下的中国反贫困战略

中国农村反贫困的胜利,宏观层面取决于新中国前 30 年的工业化和改革开放以来的市场化与全球化。正是改革开放以来中国持续的经济增长,才让中国绝大多数人口摆脱了贫困。

中国人口众多,地域广大,全国不同地区发展不平衡,与全国快速经济发展明显不匹配的一些老少边穷地区,资源贫乏,交通通讯不便,基础设施简陋,教育医疗条件较差,这些地区人民的生活水平显著低于全国平均水平,贫困人口也主要集中在这些地区。因此,中共中央、国务院在 1984 年发布了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,指出:“特别是还有几千万人口的地区仍未摆脱贫困,群众的温饱问题尚未完全解决。其中绝大部分是山区,有的还是少数民族聚居地区和革命老根据地,有的是边远地区。解决好这些问题,有重要的经济意义和政治意义。”1986 年国务院设立贫困地区经济开发领导小组(1993 年更名为国务院扶贫开发领导小组),负责拟定扶贫开发的法律法规、方针政策和规划、调查、指导全国扶贫开发工作。1994 年国家出台“八七扶贫攻坚计划”,2001 年出台《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010 年)》,2011 年出台《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)》,形成了完整系统的扶贫开发政策。中央认为,扶贫开发“是统筹城乡区域发展、保障和改善民生、缩小发展差距、促进全国人民共享改革发展成果的重大举措”。

开发扶贫的重点是区域开发,其中的典型做法是评选出贫困县,对贫困县进行重点支持。1986年国家划定了258个国家级贫困县;在1994年“八七”扶贫攻坚规划中,国定贫困县增加到592个;2001年5月,国务院扶贫领导小组颁布《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010)》,重新认定了国定贫困县;2017年6月,国务院扶贫办根据《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》精神,按照“集中连片、突出重点、全国统筹、区划完整”的原则,在全国划分了11个集中连片特殊困难地区,加上已明确实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州,共14个片区680个县作为新阶段扶贫攻坚的主战场^[1]。到2017年,全国共有832个连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县。2017年,这些地区实际整合涉农财政资金超过3000亿元^[2]。

正是区域性的扶贫开发以及对贫困县、贫困村的项目投资,极大地改变了贫困地区的基础设施条件,提高了贫困地区农民的生产生活水平,增加了农民的收入,快速减少了农村贫困人口。

进入21世纪,国家取消农业税,大幅度增加向农村的财政转移支付。从2002年开始,国家提出要引导农民建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度;2009年,作为国家深化医疗卫生体制改革的主要战略部署,新农合作为农村基本医疗保障制度的地位得以确立。2017年,各级财政对新农合的人均补助标准达到450元,相对2002年的人均10元,短短十几年提高了数十倍;2003年,民政部开始部署农村低保建设工作;2007年,国务院决定在全国建立农村最低生活保障制度,中央财政每年支出城乡最低生活保障资金超千亿元。2016年,各级财政支出农村低保金1014.5亿元;2009年,国务院决定开展新型农村社会养老保险试点并很快在全国推广,目前农村基础养老金为每月70元。这些面向农户个人或家庭的社会保障政策极大地缓解了农户家庭的贫困状况,提高了农户家庭应对风险的能力。

上述经济发展、开发扶贫和社会保障构成了中国反贫困的三个不同层面。经济发展是中国反贫困战略取得成功的决定性的宏观条件;以区域开发为主要特征的开发扶贫大幅度提高了老少边穷地区的基础设施条件和经济发展水平,这些地区大量贫困人口因此得以脱贫;社会保障政策则针对农户或个人进行支持,其中的新农合对防止农户因病返贫具有很大作用,最低生活保障可以为农村缺少收入来源和劳动能力的贫弱农户解决温饱问题,新农保则为农村老年人提供了难得的现金收入。

经济发展、开发扶贫、社会保障构成中国取得反贫困决定性胜利的宏观、中观和微观制度与政策体系,正是宏观、中观、微观三个层面政策同时起作用,使得中国农村在改革开放以来的短短几十年取得举世瞩目的反贫困成绩。据国家统计局对全国31个省区市16万居民家庭的抽样调查,按现行国家农村贫困标准测算,2017年末,全国农村贫困人口3046万人,比上年末减少1289万人;贫困发生率3.1%,比上年末下降1.4个百分点。党的十八大以来,全国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至3046万人,累计减少6853万人;贫困发生率从2012年末的10.2%下降至3.1%,累计下降7.1个百分点。与此同时,贫困地区农村居民收入加快增长。全国农村贫困监测调查显示,2017年贫困地区农村居民人均可支配收入9377元,按可比口径计算,比上年增加894元,名义增长10.5%,扣除价格因素,实际增长9.1%,实际增速比上年快0.7个百分点,比全国农村平均水平高1.8个百分点^①。

二、中国反贫困战略中的扶贫攻坚

应该说,当前中国反贫困取得成绩的根本原因是全国宏观经济政策支持下的持续经济发展。1978年,中国人均GDP只有300多美元,2017年已达8000多美元,这是中国农村贫困发生率由30%大幅度下降到3.1%最为坚实的经济基础。开发扶贫将资源重点投入到贫困地区,着力建设贫困地区基础设施,降低了贫困地区进入全国市场的门槛,对贫困地区进行产业扶持,提高了贫困地区的生产能力和适应市场的能力,防止了贫困地区农民收入与全国平均收入水平差距的快速拉大,从而在反贫困中起到了显著的作用。

随着贫困的减少,开发扶贫在反贫困中的作用开始下降,且开发扶贫也存在若干缺陷,其中最显著

^① 新华社2018年2月1日北京电:“2017年末我国农村贫困人口减少到3046万人。”

的一个缺陷就是贫困县不愿意脱贫,因为列入贫困县就会有国家财政扶贫资金和专项政策支持。为了获得专项支持,全国普遍出现了争当贫困县、被评定为贫困县则举县庆贺的不正常现象。

而且,随着贫困人口的减少,农村贫困原因更加多样化,贫困分布也更加弥散。开发扶贫中贫困户普遍受益较少而资本和富裕农民受益更多,从而产生了精英俘获现象^[3](P109-113)。与此同时,当前农村贫困并不仅仅发生在贫困县和贫困村,在贫困县以外和在贫困县的贫困村以外也有普遍的贫困需要引起关注。新时期出现了越来越普遍的瞄准失败,一直以区域开发为重点的农村扶贫工作越来越力不从心。

正是在这一背景下,中央在2014年提出了“精准扶贫”战略,将之前以区域为重点的开发扶贫扩展到对建档立卡贫困户的精准扶贫,改过去“大水漫灌”为“精准滴灌”。“精准扶贫”战略在以区域为重点的开发扶贫战略基础上,将扶贫重点落实到直接帮扶贫困户上来。“精准扶贫”包括精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核等贫困治理的全流程,其中“精准帮扶是对识别出来的贫困户和贫困村,深入分析致贫原因,落实帮扶责任人,逐村逐户制定帮扶计划,集中力量进行扶持”^[4](P57)。2015年,习近平总书记在“减贫与发展高层论坛”上明确提出了“五个一批”的精准脱贫措施,主张发展生产脱贫一批,易地搬迁脱贫一批,生态补偿脱贫一批,发展教育脱贫一批,社会保障兜底一批。随后,“五个一批”的脱贫措施被写入《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》。

过去开发扶贫重点是区域性的,扶贫支持的重点是区域,比如连片特困地区、贫困县或贫困村,国家扶贫资源一般不会到户。农民收入由国家统计局进行抽样调查即可以确定贫困发生率,并以此为基础来确定贫困县和贫困村。一旦精准扶贫要到户,就首先产生了如何识别出贫困户的问题。《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》明确规定,扶贫对象是在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口。在这里,扶贫对象有两个标准:一是收入水平低于当地贫困线,二是具备劳动能力。2008年十七届三中全会决定对农村低收入人口全面实施扶贫政策;年底,国家将农村绝对贫困标准与农村低收入标准合二为一,统称扶贫标准^[5](P16)。

2011年中央决定将农民人均纯收入2300元(2010年不变价)作为新的国家扶贫标准,到2016年全国贫困线大约在人均纯收入3000元。因为提高了扶贫标准,全国大部分农村地区的低保线要略低于扶贫标准。截至2015年底,“全国贫困地区832个扶贫重点县(含重点县和片区县两个口径)有708个(或85.1%)农村低保标准低于国家贫困线”^[6](P8-9)。最近几年,全国大多数省区市正在尝试将贫困线与低保线“两线合一”。

在精准扶贫战略背景下,精准识别贫困户,其中最重要的标准是农户收入是否低于扶贫标准。凡是收入低于扶贫标准的农户,除极少数五保户以外,基本上都被纳入到各地的贫困户中。现在的问题是,2017年全国贫困户为3046万人,而2017年11月民政部公布的农村低保户对象为2270.4万户、4063.3万人。也就是说,当前农村低保户人数竟然比贫困户人数更多。在低保线低于贫困线的情况下,农村低保人数多于贫困户人数只有两种情况可以解释:一是低保户的评定标准与贫困户评定标准不同;二是部分低保户即使家庭人均收入超过了当地最低生活保障也被纳入到了低保之中。就第二种情况来讲,在实践中普遍存在将农村重病、残疾人员纳入到低保的规定,比如河南省就明文规定农村二级以上残疾一律纳入低保。就第一种情况来讲,从理论上,扶贫的重点是有劳动能力的农户;但在实践中,除极个别情况(如五保户)以外,所有家庭人均收入低于当地贫困线的农户都被评为贫困户,不漏一人一户。也因此,家庭人均收入低于最低收入线的低保户也自然被评为了贫困户。

2012年,全国贫困线远高于低保线,除特殊情况以外(如家庭人均收入高过贫困线却存在重病重残人员),低保户都被认定为了贫困户。2012年以后,随着农村扶贫力度的加大,大量贫困户脱贫,到2017年农村仅剩3046万贫困人口,农村低保人口超过了农村贫困人口。如果贫困和低保识别都是精准的话,当前农村贫困人口基本上都应当是低保户,或者说,仅靠低保兜底就可以消灭农村贫困了。这样来看,当前农村精准扶贫的阶段就应当结束了,整个农村反贫困工作的重点就变成以农村低保为中心的社会保障工作了。

实际情况却与以上推论相差很大。一方面,当前全国仍然处在精准扶贫的攻坚阶段,国家正投入极大的财力和人力于精准扶贫;另一方面,农村低保的评定越来越脱离其设立之初的最低生活保障内涵,而与其他社会保障政策混同起来,比如一些地方政府要求无条件将农村二级以上残疾纳入到低保之中。

三、扶贫政策的演变及其与低保政策的交叉

虽然从功能上讲,开发扶贫与以低保制度为代表的社会保障制度都可以起到反贫困的作用,扶贫政策与低保政策在反贫困中起作用的方式却是显然不同的,这种不同主要表现在三个方面:(1)扶贫开发偏向于中观层面的经济政策,而低保制度属于微观层面的社会政策。(2)扶贫开发政策重点是提供区域性基础设施,多是通过项目进行投资开发。扶贫开发为区域内所有农户提供生产生活便利,农户家庭劳动力因此可以有更为便利的生产条件,可以增加农业、副业或外出务工的收入。或者说,扶贫开发的重点是为农村有劳动力的家庭提供生产和就业机会以增加收入,低保则主要针对家庭中缺少劳动力的农户,是无条件的“补差”。(3)扶贫即使精准到户也不允许直接发钱,而只是进行帮扶,包括帮扶技术、贴息贷款,低保则是直接发钱“补差”。

我们再来看扶贫政策是如何演变的。

如前已述,2014年以前中国农村扶贫的重点是区域而非农户家庭,主要手段是开发,主要措施是通过项目来改善地区基础设施、发展农业生产等。这样一种主要面向区域的开发扶贫政策为区域内所有农户提供了生产生活的便利,农村劳动力因此具有了与全国其他地区相差不是太多的进行生产的基础设施条件(比如交通、电力通讯、水利设施)和进入市场的机会。国家开发扶贫只是为所有农户提供了依靠自己主动响应来增加收入的机会。主动响应要有两个条件:一是有劳动能力,二是有响应意愿。一个虽然有劳动能力却不愿意响应各种生产和市场机会的人是不可能从开发扶贫中获得充分利益的。

对于家庭中缺少劳动力或虽然有劳动力却不愿意响应各种生产与市场机会的农户,扶贫开发是难以惠及的。从理论上讲,如果这些家庭的收入水平低于当地最低生活水平,就应当无条件地被纳入农村最低生活保障,由国家进行“补差”。这个“补差”也仅仅是“补差”,即将低保户家庭收入补到最低生活保障线。这个“补差”是无条件的,而最低生活水平不可能设定得太高,不然就会出现鼓励有劳动力的人不劳动而当懒汉的可能。

现在的问题是,因为扶贫开发中出现了精英俘获以及贫困原因的多样化,为了提高扶贫资源使用的效率,国家提出精准扶贫战略,将扶贫重点由区域下降到农户,国家扶贫的重点不只是区域开发,而更重视对精准识别出来的贫困户进行一对一帮扶。精准识别贫困户的根本标准就是农户人均收入是否超过贫困线。大量缺少劳动力或虽然有劳动力却缺少劳动意愿的农户就被纳入到必须精准帮扶的贫困户中来。实际上,在之前的开发扶贫中,这些贫困户主要是靠低保维持最低生活保障。也就是说,当扶贫政策由扶贫开发为主变成精准扶贫时,扶贫政策就被导入到社会保障政策中,就与农村低保政策产生了交叉与重叠。

扶贫政策本质上是要激活农村劳动力,是对有劳动力和有劳动意愿家庭的精准帮扶,从而让这部分农民家庭获得较高收入,摆脱贫困。扶贫政策与低保政策最大的一个不同就是,低保是直接发钱,而扶贫重在扶,是支持和帮助,是提供条件与机会,增加家庭收入仍然要靠农户家庭自己去努力。因此,扶贫的一个基本要求是不允许直接或变相给贫困户发钱。

在开发扶贫阶段,国家只是为所有农户提供外在的基础设施或市场条件,并不对每个具体农户的脱贫负责,所有农户要脱贫,就必须自己努力利用各种外在的机会与条件。没有劳动力的农户家庭或不愿响应外在机会的农户家庭,当他们收入低于最低生活保障线时,由国家无条件“补差”,但这个最低生活水平的标准不高。正是因为这个标准不高,绝大多数有劳动力的家庭都会积极主动地利用外在机会来发展生产(包括外出务工)获取收入,以提高家庭生活水平,摆脱贫困。

在精准扶贫阶段,所有家庭收入低于贫困线的农户都被纳入到贫困户中,然后进行帮扶,而这个贫

困线又是高于农村最低生活保障线的,这样就会产生两个严重的问题:一是家庭缺乏劳动力的农户如何扶贫?显然,这样的农户家庭是无法得到帮扶的,因为没有可以扶的条件,也就只可能通过低保来兜底,从而达到脱贫。这个时候,就要将低保线提高到贫困线,两线合一,正如当前全国大多数省区市正在做的一样。如果低保线与贫困线合一了,那些有劳动力却不愿劳动的农户家庭就会获得超出最低生活水平的国家直接补钱的好处,这就会激励某些贫困户“等靠要”,从而产生政策偏差。二是如果两线尚未合一,为了让家庭缺少劳动力的农户脱贫,就只可能在低保收入以外直接或间接发钱,而这又违反了扶贫强调“扶”的政策基本要求。

总而言之,在中国反贫困的制度体系中存在着两个完全不同又相互补充的制度,即扶贫制度与低保制度。扶贫制度即通过对有劳动力农户的帮扶,让这些农户摆脱贫困。帮扶有两个阶段,即开发扶贫阶段和精准扶贫阶段。开发扶贫的重点是解决贫困集中发生的老少边穷地区基础设施缺乏和市场条件不足的问题,从而为贫困地区农村劳动力提供与全国农村同样的获取收入的机会。因为外在环境条件的改善,老少边穷地区大部分有劳动力的农户通过响应环境机会而提高了收入,摆脱了贫困。那些缺少劳动力的农户家庭,以及有劳动力却不愿响应环境机会或者响应失败的农户,当他们收入水平低于最低生活水平时,国家无条件地将他们纳入低保,为他们“补差”,以维持基本生活。精准扶贫的重点则不再仅仅是为贫困户提供外在的环境机会,而是将所有贫困户纳入到直接帮扶之中,且要求限期脱贫。这样,贫困户脱贫的主要责任不在贫困户而是帮扶责任人和地方政府;而贫困线又是高于低保线的,这就必然造成大批贫困户“等靠要”。也就是说,扶贫政策与低保政策交叉,一方面可能激励某些贫困户习惯性地“等靠要”;另一方面,由于两线合一,某些农村通过低保兜底而在表面上消灭了贫困,实际上因为区域发展不平衡,大量需要开发式扶贫来提供基础设施和市场条件的地区却再也享受不到开发式扶贫带来的福利。

四、当前中国农村反贫困政策中的三层错位

以区域为重点的扶贫开发,识别出贫困区域是相对比较容易的事情,因为贫困地区往往经济社会发展显著落后,贫困发生率比较高。将贫困识别下降到农户,贫困识别难度显著增大,其中最重要的是,因为贫困户会受到政策关照,农户就会倾向隐瞒实际收入争当贫困户。

如果农户收入都是透明的、可计算的,确定贫困户也会很简单,即看其是否达到人均收入的当地贫困线标准,低于贫困线自然就是贫困户。实际上,当前农民收入不仅可计算性很差,而且透明度也不高。从可计算性来看,农民的农业收入往往不够稳定,自给自足收入难以计算。从透明度来看,农民外出务工收入难以计算。农民收入多少只能依靠农户自己申报,在争当贫困户的背景下,农户隐瞒实际收入的情况就很普遍。正因如此,以“社区评议”为基础的贫困户评选办法被普遍采用,这个办法的根本就是由社区群众投票选出贫困户。村庄是一个熟人社会,哪一户经济条件好哪一户经济条件差,哪一户富哪一户穷,村民都很了解,因此,社区评议往往比较准确。不过,社区评议也有可能受到人际关系的干扰,尤其容易受到家族关系的干扰,导致村庄真正贫困却人缘不好的农户落选。且社区评议一般是上级先下达贫困户指标,其中贫困户与边缘贫困户的差异很小,很难区分,因此在评议中容易引起争端。

总之,无论是收入标准还是社区评议,都不是完备的认定贫困户的方法。全国不同省区市就在实践中摸索出了各种不同的贫困户识别方法。大体上可分两种:一种是排除法,比如规定家庭有公职人员、在城市买有商品房、有大型农具、有大额存款的农户不能被评贫困户;一种是条件筛选法,比如贵州识别贫困户的“四看法”：“一看房,二看粮,三看劳力强不强,四看无有读书郎。”条件筛选法与《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020)》提出的到2020年我国扶贫开发政策针对扶贫对象总体目标中的“两不愁、三保障”逻辑是同样的,即“稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房”。“两不愁、三保障”是衡量贫困户是否脱贫的重要条件,也当然成为能否入选贫困户的条件。比如,笔者在河南农村调研时发现,住房破烂(危房)的农户就自然是贫困户,而实际上这户人家可能只是不愿意花钱建房而已。

正是因为贫困识别、帮扶、脱贫过程中都存在难以精准量化的问题,精准扶贫最为困难之处正在于很难精准。为了在形式上显得精准,扶贫过程中就往往在形式上、程序上做很多看起来精准的表面文章,其中最典型的是建档立卡和各种资料填报,从而将扶贫的极大部分时间与精力乃至资源都用到做文案上了。比如,在精准扶贫强调“五个一批”,即发展生产、易地搬迁、生态补偿,发展教育、社会保障等五种途径来脱贫,但通过为所有贫困户建档立卡后却发现,最为根本的仍然是发展生产和社会保障,这又回到社会保障与低保政策的交叉上了。

国家要求消除贫困的最后期限是2020年,在巨大政绩压力下面,贫困地区只能投入巨大资源进行扶贫。贫困地区财力有限,扶贫需要的投资巨大,仅靠国家和省级扶贫资金是远远不够的。因此,国家给贫困地区特殊政策,允许贫困地区将各种自上而下的财政资金打包使用,从而在贫困地区出现了非扶贫资源流向扶贫事业的情况,并因此造成对贫困地区其他事业的影响。这样就产生了当前农村反贫困的第一层错位,即贫困地区的扶贫事业使用了贫困地区一般事业发展所需资源。

当前农村反贫困中的第二层错位是,以扶持建档立卡贫困户为中心的帮扶,将本来应当是由社会保障来兜底的家庭缺少劳动力的农户也纳入进来,从而产生了扶贫与低保之间的重叠与错位,扶贫逐步替代了农村低保,或农村低保制度成为了扶贫制度的一个补充。当前反贫困领域中不仅存在扶贫与低保的错位,而且还存在扶贫与其他各项社会保障制度的错位,典型就是提高贫困户合作医疗报销比例,其理由是贫困户经济困难,更缺少承担医疗费用的能力。再如,对贫困户给予教育资助以及危房改造资金,从而造成贫困户可以享受到的远多于边缘贫困户的经济好处,导致农村新的不公平。

当前反贫困中的第三层错位是低保制度与其他社会保障制度之间的错位。本来低保制度是由国家对低保户进行收入“补差”,在实践中却给了低保户若干其他优惠,比如提高合作医疗报销比例、优先享受大病补助、子女上学给予额外补贴、优先享受各项福利等。更糟糕的是,因为低保户医疗报销比例高,全国几乎所有地区都出现了将得大病农户纳入低保户从而达到让农户看病少出钱的目的,而这存在拖垮合作医疗的风险。有些省区市规定所有二级以上残疾都纳入低保,也必然产生低保制度与社会救助制度的错位。

五、未来中国反贫困的制度设计

纵观今日中国反贫困战略,存在三个层面的政策与制度体系,除宏观经济发展政策与制度以外,还有中观与微观的两层设计,中观层面制度设计的核心是开发扶贫,主要针对区域性的基础设施和市场条件;微观层面制度设计的核心是社会保障制度,主要针对农村各种不同人群的不同需要。在中国反贫困取得决定性胜利之际,贫困本身的多元化和复杂性引发扶贫政策由开发扶贫到精准扶贫演进,扶贫政策与社会保障政策由此产生了交叉甚至错位。

笔者认为,在未来中国反贫困制度设计中,应当对当前扶贫与社会保障之间的错位有清醒认识,应当让扶贫重返中观的开发扶贫层面,重点是连片特困地区的区域性基础设施与市场制度建设。同时,应当进一步健全农村社会保障制度,确保低保制度主要针对那些缺少家庭劳动力的农户以维持其基本生活保障,新农合为所有农户提供基本医疗保障,新农合+大病救助致力于防止农户因病致贫,新农保为所有农村老年人提供基本的养老保险。其他如残疾救助、特殊救助(如孤寡老人、孤儿等),应与上述政策配套,形成相互补充的完整健全的社会保障体系。

当前中国反贫困实践中出现了普遍的政策错位,如精准扶贫与农村低保的重叠与错位,也包括与医疗教育政策等方面的重叠和错位,严重影响扶贫目标的最终实现。未来的制度设计一定要清晰认识当前中国反贫困制度的上述错位,应当设计出相互区别、相互支持、相互补充的中国反贫困制度体系,只有这样,中国农村的反贫困战略才能走出目前的困境甚至混乱,中国的反贫困事业才会事半功倍。

参考文献

[1] 关于公布全国连片特困地区县名单的说明. 国务院扶贫办, 2012-10-14.

- [2] 2017 年我国 832 个贫困县整合涉农资金超 3000 亿元. 光明网, 2018-02-17.
- [3] 邢成举, 李小云. 精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究. 中国行政管理, 2013, (9).
- [4] 黄承伟, 覃志敏. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫. 开发研究, 2015, (2).
- [5] 韩广富, 刘心蕊. 习近平精准扶贫精准脱贫方略的时代蕴意. 理论月刊, 2017, (12).
- [6] 左停, 赵梦媛, 金菁. 路径、机理与创新: 社会保障促进精准扶贫的政策分析. 华中农业大学学报, 2018, (1).

The Policy of Poverty Alleviation and Social Security in the Anti-poverty Strategy of China's Rural Areas

He Xuefeng (Wuhan University)

Abstract Since the Reform and Opening up, the policy of poverty alleviation has made great achievements based on economic developments, developing poverty alleviation, and social security. With the rapid reduction of the rural poor population, the anti-poverty policy is also being constantly adjusted. The recent adjustment of anti-poverty policy is concentrated on the implementation of the targeted poverty alleviation policy. How to connect the targeted poverty alleviation policy with the policy of basic living allowances has become an important issue in the current rural anti-poverty strategy. Different from other countries, China's anti-poverty system actually has two systems of complementary functions at the same time, among them, the policy of poverty alleviation focusing on environmental construction, the key of which is to create environmental conditions for the peasant household with labor force in poor areas to increase income. The policy of social security is to provide the basic livelihood security for all households lacking labor force to respond to market. At present, the misplacement of policy in the field of anti-poverty may result in the loss of policy efficiency.

Key words anti-poverty; the targeted poverty alleviation; social security; developing poverty alleviation; basic living allowances

■ 收稿日期 2018-02-27

■ 作者简介 贺雪峰, 社会学博士, 武汉大学社会学系教授; 湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 叶娟丽