

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2017.01.010

# 贫困衡量视角下“精准”救助的体制机制构建

李运华, 魏毅娜

(武汉大学 社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072)

**摘 要:** 收入型社会救助体系其贫困衡量标准的单一性导致社会救助无法做到“应保尽保”。从贫困衡量标准即收入—支出的视角, 针对我国收入型社会救助制度存在的问题, 结合“精准扶贫、精准脱贫”的救助目标, 提出构建精准救助体制机制的构想: 兼顾生存救助与发展救助的理念; 按收入完善基本生活救助, 按支出强化分类救助, 实施“因贫困原因、因贫困类型”救助; 以需求为导向, 提高救助的整体性; 创新制度, 提高救助的灵活性; 创新管理体制机制, 实现社会救助管理体系一体化、管理方式信息化及管理程序的规范化和科学化。

**关 键 词:** “支出型”贫困; 社会救助; 精准化救助

**中图分类号:** D 632.1

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2017)01-0061-06

## System Construction of Precise Social Assistance from the Perspective of Poverty Measurement

LI Yun-hua, WEI Yi-na

(Center for Social Security Studies, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** The singleness of poverty measurement in the income-based poverty social assistance system causes social assistance unable to reach the status that those who should be protected by this constitution are really enrolled. Accordingly, based on the problems existing in China's income-based social assistance system, the precise assistance system is proposed for the purpose of precise poverty alleviation and overcoming; an income-expenditure-based social assistance system is proposed from the perspective of poverty measurement, which means that both ideas of survival assistance and development assistance should be taken into account; the basic living assistance should be improved by income, the classification assistance should be strengthened by expenditure, and aid should be provided based on the cause and type of poverty. Meanwhile, the integrity of assistance should be improved in a demand-oriented way so as to improve the flexibility of assistance, and the management system should be innovated to realize the integration of social assistance management system and the regulation as well as rationality of management informatization and procedure.

**Key words:** expenditure-based poverty; social assistance; precision assistance

“贫困”是社会发展的毒瘤。目前我国仍有7 000多万贫困人口。社会救助因贫困而起, 是解除贫困者生存威胁、排除发展障碍的应激性设置, 是制度化、社会化的“扶贫”“帮贫”制度, 在人类

“反贫困”斗争中发挥了重要作用。“精准扶贫”将扶贫脱贫精准到贫困家庭和贫困人口, 精准识别贫困, 确保扶贫资金、扶贫资源和扶贫力量精准配置到户、到人。本文从收入—支出的视角对贫困

**收稿日期:** 2016-05-11

**基金项目:** 国家社会科学基金资助项目(13BFX142); 教育部人文社会科学重点研究基地重大资助项目(12JJD840006); 湖北省民政厅2015年委托课题资助项目。

**作者简介:** 李运华(1966-), 男, 湖南邵东人, 武汉大学教授, 博士生导师, 主要从事信托法、社会保障法和劳动法研究; 魏毅娜(1990-), 女, 陕西西安人, 武汉大学博士研究生, 主要从事社会保障理论与政策、社会救助研究。

进行分类,比较收入型社会救助与支出型社会救助,从微观层面厘清贫困分类和精准救助的关系。针对我国收入型社会救助制度存在的问题,提出将收入型与支出型社会救助有机融合,构建收入—支出型社会救助体系的制度设想,也为“精准扶贫”工作的开展提供政策参考。

## 一、贫困的分类及衡量

贫困的概念有绝对和相对之分。《社会保障辞典》中定义的贫困指人们缺少达到最低生活水平的能力<sup>[1]</sup>,即绝对贫困。随着社会经济的发展,贫困的内涵不断丰富,从物质层面扩展到教育、身心健康、权利,以及脆弱性、无助性等更为丰富的范畴,即相对贫困。

从收入的角度,贫困可以划分为维持生存、基本需求和相对遗缺三个层次(汤森,1993),或者绝对贫困、基本贫困和相对贫困(莫泰基,1993)。约翰·耐特等则从收入和消费两个维度将中国城市的贫困家庭分为“收入和消费”贫困、“收入而非消费”贫困和“消费而非收入”贫困三种类型。如图 1 所示, $y$  代表收入, $c$  代表消费, $PL_y$  和  $PL_c$  分别表示收入贫困线和消费贫困线, $S$  线上的收入与消费相抵, $S$  线左侧表示消费大于收入, $S$  线右侧则表示收入大于消费。I 区域代表家庭收入和消费均在贫困线以下,即“消费和收入”贫困;II 区域则代表家庭收入高于贫困线而消费低于贫困线的“消费而非收入”贫困;III 区域中家庭收入低于贫困线而消费高于贫困线,即“收入而非消费”贫困<sup>[2]</sup>。

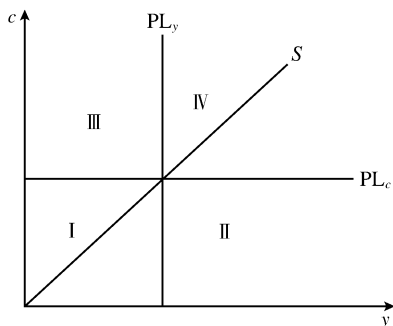


图 1 贫困的分类

生产率提高导致服务成本上升、个人需求增长引致生活成本增加、制度变迁与体制改革拉动医疗和教育消费增长、突发事件造成短期支出扩

大<sup>[3]</sup>,社会经济发展的同时也导致“支出型”贫困家庭规模的不断扩大。支出型贫困家庭,主要是相对于收入型贫困家庭而言,多是因重大疾病、教育、突发性事件,家庭刚性支出远大于收入,导致实际生活水平低于最低生活保障标准且短期(连续 6 个月)内无法改变困境的家庭。可分为两类:一类是经过各种救助帮困后仍有突出困难的群体,即图 1 中 III 区域代表的“收入而非消费”型贫困家庭;另一类是家庭人均收入高于贫困线,但消费大于收入,即图 1 中  $S$  线左侧和  $PL_y$  间的 IV 区域代表的贫困家庭。所以本文中的“支出型”贫困家庭(人口)为图 1 中(III+IV)区域。

对于第一类支出型贫困家庭,一方面家庭成员的残疾或重大疾病导致家庭有效劳动力缺失或不足进而收入困难,而开发式扶贫对此类家庭的效用几乎为零,社会救助成为其脱离困境的唯一渠道。有效劳动力不足又促使很多家庭寄“脱贫”希望于子女教育,教育支出比例随之提高;另一方面,这一类家庭还需定期承担较高的医疗和保健费用,医疗支出比例较高。对于第二类支出型贫困家庭,收入型社会救助的衡量标准及各类救助与最低生活保障制度的捆绑实施,使得社会救助无法覆盖到这一群体。

## 二、传统收入型社会救助制度存在的主要问题

### 1. 制度设计的系统性和整体性不足

一方面,社会救助体系内基本生活救助与专项救助、临时救助、慈善之间缺乏有效的衔接,重复救助与遗漏救助并存。专项救助与最低生活保障资格直接挂钩和简单叠加,造成最低生活保障制度的“悬崖效应”,即一旦进入最低生活保障制度,其他救助制度也可同时享有。救助资源被部分人集中享有,拉大了最低生活保障对象与低收入群体<sup>①</sup>、支出型贫困家庭的福利差距。另一方面,社会救助与扶贫政策、就业促进政策、慈善事业、收养制度的整合不足。如果就业收入不能使最低生活保障对象的平均收入明显高于最低生活保障的标准,其整体收益将出现不升反降的尴尬局面。一般最低生活保障对象的就业多是收入

① 未纳入最低生活保障范围,家庭收入在最低生活保障标准 1.5 倍以下,且家庭财产符合县级以上人民政府规定的低收入家庭。

低、稳定性差的工作，而重新申请救助的程序又十分复杂，使得这一群体的就业积极性不高。缺乏科学的进入—退出机制及就业激励机制，救助对象主动就业的积极性无法被充分调动起来。公共服务的政府垄断，对于涉及慈善、社会救助的社会组织和个人实行严格的审批、控制和限制，社会化救助资源的利用程度低。例如，收养制度中收养家庭的条件过高，孤儿、弃婴的发现、报案、移送网络体系不健全。

2. 社会救助权利不完整

首先，救助权利的内容不完整。随着社会的发展，生存权的内容由单纯的维持温饱扩大到健康、教育及面临风险的脆弱性等方面，而当前我国收入型社会救助制度还停留在解决物质匮乏的层面。其次，社会救助权利主体范围狭窄。救助对象资格的审核、标准的确定以收入型贫困为基准，支出型贫困人口被排除在救助制度外。较低的救助标准使处于最低生活保障标准边缘的困难群体无法得到救助，救助权利被架空。救助制度城乡割裂、地域化，生活困难的外来务工人员无法获得工作和生活地区的社会救助。再次，救助程序不合理。以控制支出为政策设计原则，如医疗救助中设置起付线、封顶线和事后报销制等限制条件，导致很多贫困人口因垫付不起医疗费而被阻挡在救助制度之外<sup>[4]</sup>。救助权利的实现一般以救助申请为程序要件，且申请程序复杂、繁琐，社会救助的进入成本高，同时较长的审批周期减弱了社会救助特别是“急、难”问题的救助效果。

3. 救助内容单一，缺乏灵活性

制度设计简单粗放，造成救助内容的单一性、救助标准的非灵活性、救助政策的单向性及救助结果的滞后性。单一地以收入贫困线作为贫困衡量标准和救助资格的获得条件，其他救助项目、税收优惠、福利政策的享有多以收入型贫困救助资格为前提。救助条件缺乏弹性，一刀切地以“人均

收入低于贫困线标准”作为救助条件，低收入家庭、“消费而非收入”型贫困人口被阻挡在救助制度之外。另外，忽视了家庭规模、家庭成员构成和健康状况等重要因素对家庭消费、抵御风险能力的影响。救助形式主要是货币、实物等物质层面的救助，服务、权利、心理等非物质层面的救助相对不足。从救助指向上看，政府单方面地以救助主体身份对符合救助条件的困难人口给予救助<sup>[5]</sup>。从救助结果来看，多为风险发生后弥补损失的被动、消极救助，忽视事前风险预防和风险发生时止损的主动救助，无法消除贫困产生的原因，亦无法增强贫困人口抵御风险的能力。

三、支出型社会救助的提出与应用

1. 支出型与收入型社会救助的比较

支出型和收入型社会救助在救助理念、救助对象认定方法、制度设计思路、救助目标等方面均存在差异且相互补充。如表 1 所示，收入型社会救助的救助理念是生存救助，向救助对象提供必要的生活资料，满足其在既定社会经济条件下的基本生存需要，而支出型社会救助是发展救助，把健康、教育等发展性需求纳入救助范围；在救助对象的认定方法上，收入型社会救助单方面对收入水平、财产状况进行核定，而支出型社会救助从刚性支出、收入与支出平衡状况入手，核定内容更加全面；救助目标上，收入型社会救助主要解决物质的匮乏，支出型社会救助侧重于风险及脆弱性的防范；救助理念、目标的不同决定了两种制度设计思路的不同，收入型社会救助一般根据收入与贫困线的差距实施差额救助，即“缺多少，补多少”，而支出型社会救助则针对贫困产生的原因和特定需求实施个性化救助，即“缺什么，补什么”<sup>[6]</sup>。

表 1 支出型贫困救助与收入型贫困救助的比较

项 目	收入型社会救助	支出型社会救助
救助理念	基本生存救助	发展型救助
救助对象的认定方法	收入水平和财产状况	收支平衡状况与刚性支出
制度设计的思路	缺多少、补多少	缺什么，补什么
救助目标	解决物质的匮乏	风险及脆弱性的防范

2. 支出型贫困救助的应用

2009 年上海市建立了“支出型”贫困家庭的

“发现—帮扶—跟踪—评估”机制，实施特殊困难家庭“慈善援助住院医疗补贴计划”，完善区、街道

两级审批制度,“政府牵头、部门配合、社会参与、社团运作,依托社区,综合帮扶”解决困难家庭的“急、难、愁”问题<sup>[7]</sup>。政府资助、社会募集、福利金出资相结合,建立综合帮扶基金。针对困难的特点及救助对象的需求发展项目帮扶、个案帮扶和特定帮扶。值得一提的是上海市支出型贫困家庭救助模式还覆盖到外来务工人员。同时,在完善最低生活保障制度的基础上深化分类施保,建立“保基本、可叠加、多组合”的救助套餐<sup>[7]</sup>。采取“什么困难补什么,缺什么给什么”的组合保障方式,充分实现“应保确保”。衔接整合救助制度,构筑互通、互联、互补的社会救助体系。健全就业、保险、救助和慈善的“四环联动”,促进社会救助与社会保险、社会福利、社会互助间无缝衔接,形成四条保障线合理调整的梯次保障结构<sup>[7]</sup>。

### 3. 支出型社会救助的难点

支出型社会救助涵盖收入与支出两方面内容,收支平衡的判断和评定是一大难点。“刚性支出”“短期”“收支平衡”等标准的确定与计算尚未形成统一的标准和方法,操作和精确预算的难度大。伴随着我国社会经济的快速发展,支出型贫困发生率上升,贫困程度加剧,支出型社会救助的规模也将不断扩大。但是受地域经济发展水平及风险抵御能力的限制,地方财政很难独立承担这一庞大的救助支出。另外,支出型贫困救助强调对家庭或者个人特殊需求的保障,是一种个案救助,救助对象识别、管理难度大,救助内容庞杂,因此对管理体系的一体化、管理方式的信息化、管理程序的科学化、管理队伍的专业化提出更高要求。

## 四、“精准”救助制度体制机制的构想

### 1. 理念的转变

民生安全与人民群众根本利益息息相关,是社会稳定的重要因素,而社会救助是民生安全网的重要组成部分,因此,兼顾生存救助与发展救助应是未来我国社会救助理念发展的方向。生存权是享受其他权利的前提和基础,发展权是保证人们享有广泛权利的基本条件<sup>[8]</sup>。作为社会保障网络“最后一道防线”,社会救助不仅要保障人的生存需要,还应保障健康、教育及抵御风险的能力,促进个人能动性的发展。同时,社会救助的内容和标准亦须与经济社会发展水平相适应。

### 2. “精准”救助体制机制构想的具体内容

(1) 按收入完善基本生活救助,按支出强化分类救助

第一,巩固、强化最低生活保障制度对收入型贫困人口的救助。首先,最低生活保障制度保障的是生存权,而平等是生存权的首要价值属性,因此应取消最低生活保障制度地方化、城乡分裂的限制,合并城乡居民基本生活救助,将外来务工人员也纳入社会救助范围内。同时还应以实际生活或工作地区而非户籍所在地消费水平作为救助标准的确定依据,确保救助结果公平。其次,完善最低生活保障制度的进入—退出机制,注重对救助对象“自助”精神的培育。救助不仅仅是“消极”的帮助,更重要的是使受助者获得独立生活的能力。一方面,根据收入型贫困人口的劳动能力,设置不同的受助门槛。对无劳动能力的贫困人口无条件救助;引进“工作福利”制度,对有劳动能力的贫困人口设置连续救助的最长期限,防止福利依赖;对于无合理原因连续拒绝就业的按比例降低救助金。另一方面,设置缓退期和资格保留期,缓退期间救助金照常发放,资格保留期停止发放救助金。资格保留期结束,救助对象即彻底退出最低生活保障制度。缓退期或者保留期间重新失业的,救助对象只需出具失业证明,就可继续领取最低生活保障金,无需再进行资格审核。

第二,针对支出型贫困人口的特殊需求及致贫原因实施针对性的救助套餐。支出型贫困产生的原因主要包括医疗、教育、突发风险等,因此应将这些重大刚性支出纳入贫困核定指标体系。同时,取消最低生活保障资格与医疗、教育等其他专项救助的捆绑实施,将社会救助的覆盖范围扩大到支出型贫困人口。完善分类施保、个案施保,针对支出型贫困人口的需求和困难程度提供差异化救助,保证救助资源与救助需求在内容上相吻合,程度上相适应,确保救助结果科学有效。

(2) 以需求为导向,提高救助的整体性

从保障需要出发,分类、完善救助项目,更新救助内容,提高救助的力度和广度。综合考虑收入、支出两方面的贫困,强调基本生活救助对收入型贫困的兜底作用及专项救助对支出型贫困的“弥补短板”作用。整合并建立医疗、住房、就业、司法援助等专项救助间互通、互联、互补的衔接机制,对于重合救助的部分给予扣除,提高救助资源利用效率。取消针对特殊人群的五保供养制度和

流浪乞讨人员救助制度,根据救助需求的内容、层次对其进行拆分,再整合到其他社会救助与社会保障制度中。增加支出型贫困救助项目,扩大医疗、教育、住房等刚性支出的救助力度和比例。加强对贫困儿童的教育和医疗救助,防止贫困代际传递。最后,高出社会救助标准的部分则由社会保险、社会福利等其他社会保障制度承担。从社会保障制度层面实现社会救助与社会保险、社会福利、社会互助的无缝衔接,建立梯次保障结构。

(3) 提高制度的灵活性

第一,扩大临时救助的比重,发挥其补充性、应急性、预防性和托底性功能。适当下放临时救助行政审批权,提高地方救助管理的自主性。金额较小的救助可直接由街道(乡镇)在 7 个工作日内办结审批手续,突出临时救助的灵活性、救急性优势。第二,变固定、一刀切的贫困线为有一定弹性和合理浮动范围的“贫困带”,将“贫困带”内的贫困人口都纳入最低生活保障救助,扩大救助权利主体范围。第三,逐步取消社会救助的户籍限制,采取“就近救助”原则,由工作或生活所在地的民政部门承担外来务工和流动人员的社会救助。第四,实现救助主体多元化、社会化。发挥个人、企业、第三部门等社会力量规模小、灵活性高及获取资源自主性和多渠道性优势。发展网络募捐、慈善基金、公益活动、爱心帮扶,提高救助资金筹集和支付的灵活性。第五,丰富救助形式、救助手

段。由单一的实物和现金救助向生存保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升和社会融入等全方位救助转变,满足差异化、多层次的救助需求。

## 五、社会救助管理体制机制的创新

### 1. 管理体系一体化

在“政府主导、民政主管、部门协作、社会参与”的社会救助管理体系基础上,以行政机构改革为契机,分阶段、有重点地对分散在各部门的救助职能进行梳理、剥离、整合。在民政部下设社会救助管理局,集中制定社会救助政策,指导、协调地方部门及民间力量实施救助工作。以民政部门为枢纽,协调人力资源和社会保障部门、卫生和计划生育管理委员会、教育部门、司法部门等其他相关部门,使得救助信息、救助政策在部门间共享、互通,减少重复审核,降低社会救助行政成本。整合监管职能,在强化内部监督的基础上引入第三方监督机制。建立新闻发布会、政府公告、微信公众号、官方微博等多元化监督方式和渠道,鼓励社会公众参与监管,提高社会救助管理的透明度。

### 2. 管理方式信息化

建设全国联网的社会救助信息管理系统,见图 2。

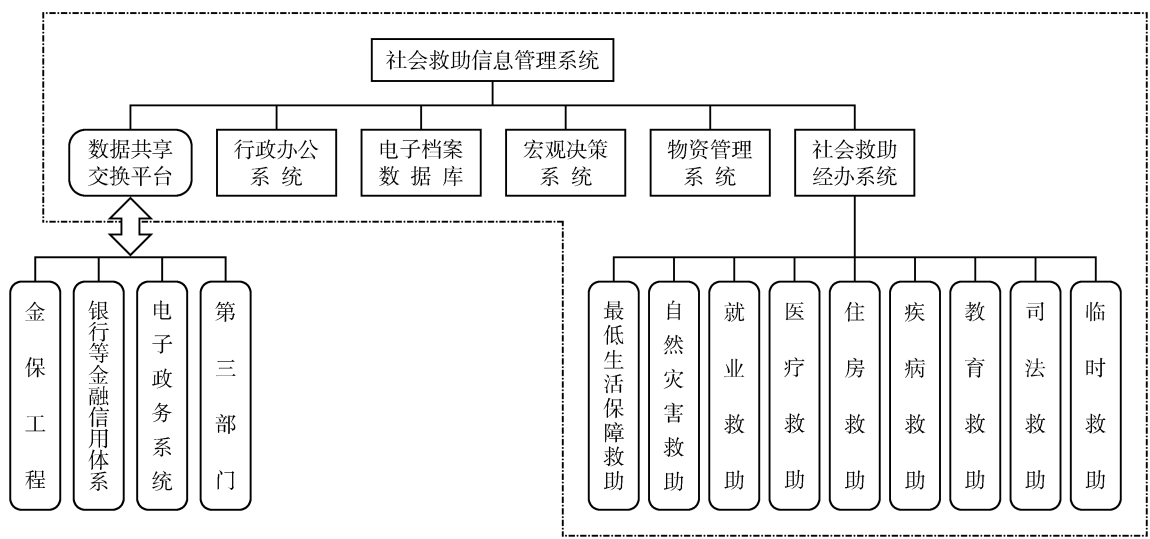


图 2 社会救助信息管理系统

该系统由行政办公系统、电子档案数据库、宏观决策系统、物资管理系统、社会救助经办系统,以及统一对外的数据共享交换平台等子系统构

成,且各子系统间彼此独立又有机联系。其中,通过行政办公系统实现社会救助政策、文件等在部门、地区间的纵向贯通、横向互联。在地级以上社

会救助管理部门建立数据中心,业务数据在市级单位集中统一管理。服务器和终端信息系统延伸至基层社区,救助数据由基层逐级、实时向上级部门上传、汇总,为宏观决策提供技术支持和事实依据。由宏观决策系统更新、发布、汇总社会救助法律法规,指导地方、基层救助工作。电子档案数据库负责搜集、录入救助对象信息,建立电子档案并实施动态管理和严格分级保密制度,保护救助对象及其家庭的信息安全,也为资格审核、物资发放及救助系统的退出提供依据。社会救助经办管理系统集合资格审核、救助金发放、税收优惠、数据查询、退出等全过程为一体,向救助对象提供一站式经办服务。同时,在不同救助项目间实现信息互联、共享,避免过度救助和救助不足。通过物资管理系统,对救助物资实施动态管理,保障救助物资及时、足额发放。通过信息共享平台对接社会救助信息系统与金保工程、金融信息系统及其他电子政务信息系统,提高社会救助信息系统的整体性、兼容性。

### 3. 救助程序规范化、科学化

救助对象申请制和救助部门主动救助相结合,简化审核程序、缩短审核周期。建立居民家庭经济状况核定系统,采用入户调查、邻里访问、信函索证等多种方式核查家庭收支状况,向申请救助存在困难的特殊人群实施主动救助。适当缩减突发性“急、难”问题的救助程序或优先实施救助,事后再补办相关手续、资料。例如在医疗救助中,困难家庭或者个人向基层救助管理部门和服务机构(医院)提出救助申请,服务机构暂且假定其符合救助条件,优先提供服务。申请人审核通过后,再由救助机构向医疗机构支付救助资金;申请人审核未通过,管理部门及时告知申请人和服务机构审核结果及原因,申请人接到通知后在规定时间内向医疗机构支付医疗费用。为了保障救助权利不被公权力侵犯、维护经济秩序、促进社会公平和公正,还应建立相应的申诉制度。申请人对审核结果存在不满或者疑惑,可依法提起行政申诉;申请人无故拒绝支付医疗费用,服务机构可依法对其进行民事追偿。对于不再符合救助条件的,由救助机构出具书面通知,或者采取物质、精神等激励措施鼓励其主动退出。

### 4. 救助服务专业化、规范化

精准化救助的审核内容复杂,经办手续、程序

繁琐,需要建立一支数量相当的专业化救助队伍。一方面,引进专业社会工作和民间力量参与救助,完善社会工作人员的培养、培训和资格认定机制,从源头上保证社会工作者的数量和质量。设置社区工作岗位,吸纳专业社会工作者参与基层救助管理。由政府购买或者吸收社会工作服务,推动社会工作介入社会救助的广度和深度,健全救助服务内容,提高救助服务的可及性。另一方面,培养并任用专业经办和管理人员。专业的救助经办、管理人员以其坚实的救助知识、熟练的救助技能,以及过硬的业务素质向社会提供高质量的救助服务,也有利于提高社会救助的经办、管理效率及先进技术和理念的推广。

### 5. 救助考核的全面化、动态化

其一,考核体系科学、全面。以救助需求为出发点,以救助过程、环节为切入点,建立从救助对象确定、救助需求测定、救助标准制定与调整、救助程序、救助实施及退出的全过程动态考核机制。其二,考核主体多元化。以专门的第三方评估、考核机构为考核主体,政府部门、慈善组织等救助主体、救助对象参与,实施多主体、全方位考核。其三,考核周期、时间灵活。定期与随机性考核、实时考核和期末考核、长期考核与短期考核相结合,及时发现问题,反馈信息。综合运用结果导向性、行为导向性和特质性的绩效评估方法等适用的部分,考核方式灵活多样。

### 参考文献:

- [1] 张海鹰. 社会保障辞典[M]. 北京:经济管理出版社, 1993:244.
- [2] 约翰·耐特,马列展,魏华. 中国城市的三类贫困[J]. 国外理论动态, 2007(6):33-38.
- [3] 路锦非,曹艳春. 支出型贫困家庭致贫因素的微观视角分析和救助机制研究[J]. 财贸研究, 2011,22(2):86-91.
- [4] 徐月宾,刘凤芹,张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变[J]. 中国社会科学, 2007(3):40-53.
- [5] 周沛,陈静. 新型社会救助体系研究[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2010,47(4):141-149.
- [6] 段培新. 支出型贫困救助——一种新型社会救助模式的探索[J]. 社会保障研究, 2013(1):168-177.
- [7] 徐大慰. 上海支出型贫困家庭的救助模式和经验启示[J]. 华东经济管理, 2012,26(9):6-9.
- [8] 杨庚. 论生存权和发展权是首要的人权[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 1994,22(4):45-51.