# 低保制度下农村扶贫开发的功能定位及其发展机制探讨

来源：网络 作者：夜色温柔 更新时间：2024-04-04

*摘要： 中国 农村 在反贫困领域已经进入了“两轮驱动”(低保和扶贫开发)的 历史 阶段，这在客观上要求必须对扶贫开发的功能定位和 发展 机制进行重新认识和设计。本文在回顾农村低保制度出台背景和实施过程并展望其发展趋势的基础上，分析了低保制度...*

摘要： 中国 农村 在反贫困领域已经进入了“两轮驱动”(低保和扶贫开发)的 历史 阶段，这在客观上要求必须对扶贫开发的功能定位和 发展 机制进行重新认识和设计。本文在回顾农村低保制度出台背景和实施过程并展望其发展趋势的基础上，分析了低保制度对扶贫开发工作的潜在影响，对低保制度背景下农村扶贫开发工作的功能定位进行了重新认识和界定，并据此初步设计了“发展型”的工作机制。

关键词：农村低保 扶贫开发 功能定位 发展机制

2007年7月，在全国贫困人口大幅度减少的情况下，中国政府决定在全国农村全面施行最低生活保障制度；2009年3月，中央决定大幅度提高扶贫标准，新的标准将原来的绝对贫困标准和低收入标准合二为一，并统一提高到家庭人均纯收入1，196元。上述制度安排标志着我国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决，中国政府对抗贫困的斗争已经进入了“两轮驱动”的历史阶段：低保制度维持生存、扶贫开发促进发展，开发与救助相结合。

作为一项重大而且长期的制度安排，低保制度必然对中国农村的扶贫开发工作产生巨大影响。在以往的扶贫工作中，所有贫困人口的生存和发展问题都是扶贫开发工作部门的职责所在，而在低保制度背景下，扶贫开发的工作对象和工作职责与目标已经发生变化，职能部门对此不仅必须在理论上要有清晰认识，更应在实际工作中做出切实可行的政策设计。一个非常关键的问题是，在低保制度背景下，扶贫开发应该有着区别于低保的职能定位和工作分工，对此已有共识。但究竟如何定位，建立什么样的工作机制才能实现其“发展”目标，迄今为止尚未见到系统和深入的理论研究，在实践中也没有成熟的经验可循。

一、农村低保制度出台背景和实施过程

最低生活保障制度(简称低保制度)是 法律 赋予每一个公民在不能维持最低生活水平时，由国家和社会按照法定的标准向其提供满足最低生活需要的物质援助的社会保障制度。其通常的做法是政府对贫困人口按最低生活保障标准实行差额救助，其保障对象则是处于温饱线以下的贫困家庭。

二、农材低保制度演进趋势

1 农村低保制度将是一项长期的制度安排

2 保障标准将逐步提高

我国农村低保制度建立伊始，受政府财力所限，低保制度标准较低。但2007年国家《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》中指出，农村最低生活保障标准要随着当地生活必需品价格变化和人民生活水平提高适时进行调整，这也是国际惯例。随着我国基本公共服务均等化和城乡一体化改革进程的加快，保障力度势必持续加大。就近期动态来看，这种趋势已经比较明显。两年以来，由于中央政府和地方政府的高度重视，我国农村低保的标准也在不断提高。到2D08年年底，全国农村平均低保标准是人均988元／年，月人均补差是49元。2007年，云南省决定起步阶段先将国家统计局公布的上年家庭年人均纯收入低于693元的228.4万农村绝对贫困人口全部纳入农村低保范围，救助标准为月人均30元。从2008年1月份和7月份起，该省按每人每月10元的标准两次提高了补助水平。其它省、市、区的政策动态也表现出了相同的趋势，有的地方(如辽宁省大连市)甚至开始建立城乡低保标准 自然 增长机制，今后根据物价特别是生活必需品价格变动情况，城乡低保标准每年都将有所提高。

3 低保制度覆盖面将继续扩大

美国近10年来，每年享受贫困线救助的人相当于总人口的14.5％。目前，我国的农村低保覆盖面仅有6.15％。这说明在使农村贫困群体分享社会、经济发展的成果方面，我们的差距还是相当明显的。

造成这种现象的主要原因是现阶段我国政府的财力还比较有限。受财力所限，我国在低保制度建立之初设定的政策标准还比较低，这使许多应该得到制度保障的低收入农民家庭暂时被排除在制度框架之外。在现有政策实施过程中，同样也是受财力所限，符合政策标准的困难农户未能做到“按标施保”和“应保尽保”。上述两个方面的因素导致迄今为止，中国农村低保制度的覆盖面还远远低于理论数字。可以预期，将来随着政府财力的不断增长，农村低保标准将逐步提高，更多的低收入农村家庭将加入到低保制度覆盖范围之内，符合低保标准的困难家庭也将应保尽保，低保制度的实际覆盖面将继续扩大。

三、低 保制度对农村扶贫开发工作的影响

1 积极影响

总体上和长远来看，农村低保制度的全面实施对我国扶贫开发工作的影响是积极的。主要表现为两方面：一是作为一项兜底性的制度安排，直接减少了绝对贫困人口，分担了扶贫开发的一部分压力；另一方面，低保制度也提供了物质条件，使扶贫开发工作从维持生存的包袱中解脱出来，专注于发展目标的实现。低保对象主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活困难的农村居民。将这部分人群从扶贫对象中分离出来，不仅可以减轻扶贫开发工作负担，更重要的是，扶贫对象的特征更加趋向“同质化”，这一变化将更加有利于探索制定富有针对性的激励和约束机制及相关政策，从而促进发展目标的实现。

2 对扶贫开发工作的挑战

农村低保制度大面积实施前后，对于扶贫开发工作的政策走向一度出现思想波动，甚至有人提出“全面实施低保制度后还要不要扶贫开发”的疑问。在2007年国务院副总理回良玉的重要批示以后。上述思想波动问题基本已经解决。

但是，争议的尘埃落定，却意味着新的挑战也随之凸显出来。主要体现为：随着农村低保制度的全面建立，扶贫开发的目标和任务不再是解决贫困人口的温饱问题，而是要着力于促进贫困人口增加收入，促进贫困地区发展。在这一新的形势下，应当坚持实事求是的原则，按照与时俱进的要求，尽快对低保制度实施后的工作思路和政策作出调整。具体包括：一是扶贫开发工作的目标和职能必须重新界定；二是为了确保完成自身职能和发展目标，必须进行积极探索和创新，尽快确立“发展型”的激励和约束机制；三是虽然扶贫与低保性质有不同，职能有分工，但实际工作中又存在交叉或重叠，如何进行组织协调和政策衔接，也是一个迫切需要解决的问题。本文只对前两个问题进行分析和探索。

四、低保制度背景下农村扶贫开发工作的重新定位

1 传统扶贫开发工作：兼顾“扶贫”与“低保”双重目标

我国的传统扶贫政策虽然以“扶贫开发”、培育贫困者的自我发展能力为目标，但在国力匮乏、贫困人口大量存在的情况下，此一政策实际上同时承担着人道主义救济和推动区域经济发展的双重职能。这两项职能的性质不同，其实现的机制也应不同。对于前者，资源分配的主要依据是“贫穷”——只要足够贫穷，达到一定的标准，政府就不能袖手旁观；而对于后者，问题就要复杂得多，但无论如何，扶贫资源的分配必须至少考虑两项内容，一是贫困，扶贫资源必须瞄准其对象——贫困者；二是扶贫资源的分配必须有助于发展目标的实现。那种只能照顾到贫穷，而无助于脱贫目标实现的政策应该予以摒弃。但是，当贫困人口(尤其是极端贫困人口)大量存在、而扶贫资源又极度匮乏的时候，要将有限的扶贫资源集中赋予其中的“发展的贫困者”，不仅存在操作上的障碍，而且势必面临巨大的 政治 压力。因此，现实的政策选择必然是，扶贫开发既要发展，又要救济，发展与救济目标同时兼顾。

2 双重目标的实践困扰：产生逆向激励，不利于发展目标实现

扶贫开发工作兼顾双重目标和职能虽然有其历史必然性，但却不利于发展型机制的建立。扶贫开发救济、发展“一肩挑”实际上使扶贫开发政策成为一种普惠性的政策，或者在很大程度上，使扶贫开发政策成为一项福利制度：只要是贫困人口，就会成为扶贫开发政策的受惠者，就会得到政府的资金或其它支持。

这样的做法导致三个结果：一是对贫困人群中的无发展能力者(丧失劳动能力的老弱病残等人群)扶贫开发政策亦需兼顾，致使扶贫开发资源被分流；二是贫困人群中本就存在一部分“无发展意愿者”(有劳动能力但不愿付出努力者)，他们也能享受扶贫开发政策与资源；三是受上述第二种人群的影响，大量的既有劳动能力又有发展意愿的正常贫困人口得不到正确和足够的激励，其发展意愿亦趋向弱化。 在这三个结果中，第一个虽然导致部分扶贫资源分流，但亦无可厚非，因为这部分极少数的无 发展 能力的贫困者本来就应该得到政府和社会的救济，只不过，在低保制度建立之前这种救济职能部分地由扶贫开发来承担而已；第二种情况流弊最大，极少数有劳动能力但不愿付出努力的贫困者不仅“窃取”了本就不属于自己的极为稀缺的扶贫资源，更为严重的是，他们的“不劳而获”极大地影响了其它绝大多数正常的贫困者勤劳致富的积极性和能动性，甚至使少数贫困者不愿脱贫。尤其是，当政府对贫困者给予的贫困援助足够大时，与千辛万苦自己努力发家致富相比，维持贫困以获取政府的援助很有可能成为一项理性选择。

上述情况看表明，在传统体制下，尽管扶贫开发政策的初衷是促进发展，但双重职能一肩挑的做法却决定了其对发展的激励不足，甚至存在“逆向激励”(鼓励更多的人成为穷人)。虽然在实际工作中，为了调动干部群众的能动性，扶贫工作部门和基层组织也进行了多种形式的积极探索，但是，在同时兼顾扶贫与低保、发展与救济双重目标和职能的 历史 阶段，由于无法区别对待不同类型的贫困人群，也就无法从根本上确立发展型的扶贫工作机制。从这一意义上讲，扶贫开发有时更像一项福利制度而不是发展型的制度安排。

发展型机制的缺位给扶贫开发工作带来了极大的不利影响。虽然我们的反贫困工作取得了举世瞩目的成绩，但 农村 基层贫困地区和贫困人口中“等、要、靠”现的思想和表现也非常普遍、非常突出。近年来我国减贫速度趋缓、边际效益递减的现象在此也可以得到部分解释。对此，国际上也有不少深刻的经验和教训。总之，现有的理论成果和国际相关领域的教训表明，“一肩挑”的扶贫开发传统体制必然导致对发展的正向激励不足，甚至产生比较严重的逆向激励，因而不利于发展目标的实现。

3 理论分析：扶贫与低保既有联系，更有区别

农村最低生活保障制度(简称“农村低保”)是对年收入低于最低生活保障标准的农村贫困人口，按最低生活标准实行差额补助的制度，它是农村社会保障体系建设的一个重要组成部分。农村扶贫开发(简称“农村扶贫”)是 中国 农村扶贫工作的成功实践，它是对过去传统的分散救济式扶贫的改革与调整，其基本方针是开发式扶贫，即：以 经济 建设为中心，引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下，以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件，通过发展生产力，增强自我积累、自我发展的能力。开发式扶贫方针是我国多年扶贫开发最根本的经验，也是制定一切扶贫政策的核心和基础。

从理论上讲，上述两种制度安排至少存在两个方面的共性：一是二者覆盖的服务对象都是弱势群体、贫困地区和贫困人口，在市场作为配置资源的基本手段的情况下，他们都是公共财政支持的重点领域：二是两种制度安排都是缓解贫困的重要手段，二者相辅相成，而不是相互排斥。

但是，在看到共同点的同时，我们也必须看到二者的重大区别：首先，性质和功能不同。农村低保是为农村极端贫困人口提供起码的生存条件，其目的是保障人的基本生存权，进而构筑一道社会的安全底线；而扶贫开发则主要关注农村贫困人口的发展权，与低保“授人以鱼”不同，扶贫更关注的是通过“授人以渔”，使被扶贫者逐渐拥有自身发展的能力，进而实现农民脱贫致富和农村经济发展；其次，服务对象和政策标准不同。从政策实践上看，农村低保对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民，主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成常年困难的农村居民；而农村扶贫对象是家庭年人均纯收入低于农村扶贫标准、有劳动能力的农村人口。这里的关键是，虽然存在少量的重叠，但从制度设计的初衷来看，扶贫开发主要针对有劳动能力的贫困人口，而低保则主要针对没有劳动能力或劳动能力丧失的贫困人口。从理论上讲，同一地区的低保标准应该低于扶贫标准。根据现行政策规定，农村最低生活保障标准通常由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定，报上一级地方人民政府备案后公布执行；而农村扶贫标准，以国家统计局公布的扶贫标准为准，即2008年家庭年人均纯收入1，196元；第三，目标和任务不同。低保制度的目标和任务主要是将符合救助条件的农村贫困群众纳入保障范围，稳定持久地解决农村贫困人口的温饱问题。而扶贫开发的目标更为宏大，任务也更为艰巨：扶贫开发的目标是缓解和消除贫困，尽快解决并巩固农村贫困人口的温饱，根本上改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小地区差距，最终实现全国人民的共同富裕。因此，“在建设社会主义新农村的进程中，扶贫开发承担着促进贫困农村经济社会全面进步的重大任务；在全面建设小康社会的进程中，扶贫开发承担着帮助贫困人口增加收入、脱贫致富的重大任务；在构建社会主义和谐社会的进程中，扶贫开发承担着缩小发展差距、关爱弱势群体的重大任务；在建设生态文明的进程中，扶贫开发承担着保护资源环境、促进可持续发展的重大任务”；第四，工作重点和方式不同。低保制度的核心是将符合低保标准的农村人口甄别出来，并制定合理的政策标准对其予以保障，其保障的主要方式是生活补助；而扶贫开发则以提高农村贫困人口自我发展能力为重点，因为这是贫困地区脱贫致富的根本出路。为此，必须坚持开发式扶贫方针，“必须着力加强贫困地区基础设施建设，努力改善生产生活条件；必须切实加快贫困地区经济发展，通过发展生产力，提高贫困人口自我积累、自我发展的能力；必须注重加大对贫困人口的人力资本投资，把发展 教育 培训和医疗卫生事业作为突出任务，不断提高贫困人口的综合素质。”

综上，农村低保与扶贫既有联系，又有区别。虽然同为解决农村贫困问题的重大战略举措，但“低保制度是社会救助，扶贫开发是提高能力；低保制度是维持生存，扶贫开发是促进发展，二者相辅相承，相互促进，不能相互替代。”

4 低保制度实施后农村扶贫开发工作的重新定位：剥离救济功能，专注发展目标

2007年以后，中国开始在农村全面推行最低生活保障制度。笔者认为，这一制度不仅为农村的贫困人口获取政府的资金援助提供了完善的制度保障，还在客观上为发展型机制的确立和实施创造了条件。在此制度背景下，极端贫困者(即使是不愿为自己的发展付出努力的贫困者)都可以获得最低生活保障，低保制度扮演起“救急”(生活救助)的角色，扶贫部门也就没有了后顾之忧，完全可以回归其“救穷”(经济发展)的本来面目。

基于以上的分析，我们有理由认为，随着低保制度的不断完善，未来我国扶贫开发政策将沿着这样的方向向前发展：剥离救济功能，专注发展目标。当然，这一政策转向的程度与快慢客观上还取决于低保制度的完善程度。在现阶段，由于低保覆盖面较窄，保障标准较低，现有的低保制度尚无法完全承担起对绝对贫困人口的收入和生活保障任务，扶贫开发尚需部分承担低保的职责。

五、关于扶贫开发“发展型”工作机制初步设想

发展型扶贫开发工作新格局客观上需要确立发展型机制”。这里的发展型制特指在扶贫开发工作中以贫困地区和贫困人口的发展为基本目标和行为导向的激励和约束机制，其中的重点是，政府分配扶贫资源、向贫困者提供资助时，要区别于传统的扶贫开发和新近施行的农村最低生活保障制度，主要依据“贫困的发展”而不仅仅是贫穷。也就是说，扶贫资源的分配将主要依据贫困者“发展”的意愿、努力和绩效，只有具有发展能力、意愿并付出努力的贫困者才能得到政府扶贫政策的眷顾，发展能力越强、意愿越强烈、付出的努力越多、取得的发展效果越好的贫困者，政府越应该予以扶持，而那些没有发展能力的贫困者、或者具备发展能力而无发展意愿、不愿为自身的发展付出努力的贫困者，将不能像以前一样享受政府的扶贫开发政策。其核心思想是“把激励搞对”，即在扶贫开发工作中全面确立和强化正向激励机制，尽量减少或避免逆向激励。

因此，发展型机制客观上要求在低保制度提供生存保障的前提下，扶贫资源的分配不再仅以贫困为依据，坚决摒弃以往工作中可能产生逆向激励的无条件扶持和“普惠制”做法，鼓励竞争，容忍差别，扶持先进，带动落后，梯次前进，共同发展。概括起来，农村全面实施低保制度以后，发展型的扶贫开发工作机制至少应该包括两个方面的内涵：一是必须实现正确激励，充分调动贫困地区的干部群众主动脱贫的主动性和创造性，最大程度地减少或避免“等、要、靠”现象的发生；二是政府应该对贫困地区和贫困人群持续扶持(包括脱贫后的相当长时期内)，以巩固发展成果，尽量减少返贫现象发生。

为了确立上述发展型扶贫开发工作机制，近期可以考虑如下做法：一，在政策实施初期，对符合扶贫对象条件的所有个人或社区给予大致相同的政策扶持，同时要避免不良预期。要让贫困者知道：如果经过自己的努力，取得了进步甚至达到脱贫标准以后，还可以继续得到后续的“发展资金”(扶贫资源)，甚至在一个比较长的时期内(如20年)，政策扶持还将有所加强而不是减弱；如果获得援助后没有发展或进步，后续援助将被取消。当然，对于极端贫困者，必要的人道主义援助还是必须提供的，如果因为自身的不努力而导致其收入下滑到低保线以下，则由低保制度为其提供生活保障，但他们将不会得到更多，只有努力创业的穷人才会得到较大力度的帮助。也就是说，在接受援助的时候，他们必须在两条道路中做出选择：要么努力进取，这样做可以得到持续的帮助；要么接受永远的贫穷。“等、要、靠”甚至“装穷”或“争当穷人”是没有出路的。二，政府扶贫开发项目要实行“差额立项”，在基层贫困对象申报的基础上，政府择优扶持。目的是在贫困地区和群体之间建立竞争机制，以调动扶贫对象的劳动与创造积极性；同时促使其产生“知识需求”，萌生与知识组织、个人的合作愿望，推动贫困地区和群体与知识组织与个人之间的协同创新，进而促进“创意经济”发展(笔者认为，并已在另文中有过论述，对于农村经济包括贫困地区的发展而言，创意经济将是一条很好的模式或出路，而发展创意经济的关键，则是优秀创意的持续供给。要做到这一点，最好的途径则是内外之间、城乡之间的协同创新)；三，对于贫困人口中的发展绩效良好、表现突出、具有较大发展潜力者，尤其是其本人可望成为当地致富带头人、其从事的经营项目可望培植壮大成为当地主导产业的贫困者，可以模仿科技部的“中小 企业 创业基金”，建立、启动“贫困青年创业基金”为其提供资金支持和信息、管理等全方面的服务支持，促使其尽快发展壮大，带动一方。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn