

共同富裕背景下农村低收入人口综合帮扶机制建构

范和生, 郭阳

(安徽大学创新发展战略研究院, 安徽合肥, 230039;
安徽大学社会与政治学院, 安徽合肥, 230601)

摘要:从绝对贫困治理到低收入人口帮扶, 是我国贫困治理范式转变的重要体现, 也是迈向共同富裕的关键举措。改革开放以来, 我国低收入人口帮扶经历了以解决温饱问题为目标的摸索阶段、以综合扶贫开发为手段的起步阶段、以脱贫攻坚战略为主导的攻坚阶段和以综合帮扶机制为核心的常态化阶段。当前农村低收入人口帮扶存在以下阶段性偏差: 帮扶主体的目的区隔暴露“出工不出力”现象, 帮扶制度的悬浮存在导致协同合作机制尚未形成, 帮扶资源的体系约束造成“内卷化”困境, 帮扶思维的潜在误区衍生“运动式治理”倾向。应立足党政主导、市场助力、社会参与和主体归位的系统化格局, 完善多元协同、推动技术融合、明确职责分工和加强效果评估, 建构我国低收入人口综合帮扶机制, 助推农村低收入人口长效稳定增收, 为巩固脱贫攻坚成果和实现共同富裕奠定基础。

关键词:共同富裕; 农村低收入人口; 综合帮扶; 机制建构

中图分类号: C913

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2023)01-0144-10

一、问题缘起与相关研究梳理

进入新时代, 我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这种不平衡不充分主要表现为城乡发展不平衡、农村发展不充分, 具体表现为城乡发展差距过大和农村内部收入差距较大。2020年末, 我国实现了9899万农村贫困人口全部脱贫, 贫困县全部摘帽, 绝对贫困得到了历史性消除。在摆脱绝对贫困之后, 我们应该清楚地认识到, 中国仍是一个发展中国家, 我国居民平均收入水平仍然不高, 大部分低收入人口在农村。2021年的中央一号文件明确要求, 要“健全防止返贫动态监测和帮扶机制, 对易返贫致贫

人口及时发现、及时帮扶, 要开展农村低收入人口动态监测, 实行分层分类帮扶”^[1]。党的十九届六中全会进一步指出, “立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展, 全面深化改革开放, 促进共同富裕”。面对新发展阶段的历史新起点, 党作出了推动共同富裕取得更为明显的实质性进展的庄严承诺。习近平总书记提出“我国还存在大量低收入群众, 真正要帮助的还是低收入群众”^[2], 他在党的二十大报告中再次强调: “增加低收入者收入, 扩大中等收入群体”。^[3]因此, 在完成脱贫攻坚任务以后, 低收入人口成为我国巩固拓展脱贫攻坚成果、防止返贫的重点关注对象。解决农村低收入人口问题是迈向共同富裕的中国式现代化大道上的时代命题。

收稿日期: 2022-03-22; 修回日期: 2022-06-23

基金项目: 国家社科基金项目“全球化视域下中国消费结构升级的社会学研究”(19BSH140); 安徽法治与社会安全研究中心课题(fzsh2021cx-24); 安徽省人口健康基金会委托项目“安徽省城市低收入人口健康生活质量研究”

作者简介: 范和生, 男, 安徽无为, 安徽大学创新发展战略研究院、安徽大学社会与政治学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 理论社会学与消费社会学; 郭阳, 男, 安徽宿松, 安徽大学创新发展战略研究院、安徽大学社会与政治学院博士研究生, 主要研究方向: 政治社会学与县域治理, 联系邮箱: 18255188411@163.com

长期以来,我国减贫治理主要聚焦于解决绝对贫困问题,对低收入问题关注不够^[4]。根据民政部建立的全国低收入人口动态监测信息平台的数据,目前共有6300万低收入人口的相关信息,约占全国总人数的4.46%。其中低保特困人口总数4500万,低保边缘人口610万,支出型困难人口(含临时救助)680万,易返贫致贫人口290万,其他困难人口220万^[5]。刘培林认为,共同富裕意味着要提高低收入者的生活水平,推动大量低收入阶层跻身中等收入阶层并继续提高其富裕程度^[6]。李实提出,实现共同富裕的关键是要解决低收入人群的问题^[7]。范恒山也指出,扎实推进共同富裕的重中之重是解决低收入人群收入快速提升和必要幅度增长的问题^[8]。黄祖辉认为,新阶段实现共同富裕在于“保障最底层、提低扩中层、激励较高层”,使广大低收入群体转变为中等收入群体^[9]。温铁军也认为,使用低收入人口这个相对稳定的概念,更有利于脱贫攻坚可持续和乡村振兴的有机结合^[10]。从以上学者的观点可知,解决低收入人口问题已然成为我国巩固脱贫攻坚成果、促进乡村振兴、实现共同富裕的必经之路。

针对低收入人口问题,国内外学者已经展开讨论,主要体现在以下三个方面。

一是低收入人口的界定与识别。当前,低收入人口主要出现在我国政策话语之中,在理论与实践话语中主要是以“低收入人群”或“低收入群体”为主,两种表述并无本质区别,可以理解为整体与群体的关系^[11]。低收入人口是指在特定时期因收入水平低于某一特定标准而生活水平相对较低的一群人,低收入是通过与中、高收入对比而形成的相对状态。国家统计局以最低20%收入阶层的人均消费支出作为我国低收入群体的划分标准,即收入低于这一水平时,可以将其纳入低收入者群体^[12]。高强等人通过三种标准来估算低收入人口规模,以可支配收入为标准的宽口径估算的话,低线为4000万人,高线为1.08亿人,以低保为参照的中口径估算约为5412万人,基于类型划分的窄口径估算在3000万人左右^[13]。李实从消费的角度估算我国低收入人口有9亿至10亿人,这些群体的消费接近甚至超过其

收入的100%,存在入不敷出与借债消费的风险^[14]。发达国家和国际组织在识别低收入群体时大多采用收入中位数40%~60%的标准的,也有将全国居民平均收入的一定比例作为取值标准。我国的省级政府也逐渐根据本省的经济状况来确定低收入人口的类型,例如2021年安徽省将低收入人口认定为低保对象、特困人员、低保边缘家庭及防止返贫监测对象、支出型困难家庭与其他低收入人口。

二是低收入人口的影响因素研究。学界主要从三个视角进行分析:其一,公共政策视角。个人通过接受教育获得的创造收益的能力亦会对收入分配差异产生重要影响^[15]。Gregorio利用超过100个国家的面板数据的研究结果,证明了教育水平与教育均等化能显著降低居民收入间的差异程度^[16]。国内有学者认为,教育政策的实施具有拉大和缩小农村收入差距的作用,但总体上会拉大居民的收入差距^[17],财税政策对改善收入分配也发挥着重要作用^[18]。其二,城乡二元视角。黄祖辉和刘桢认为,城乡收入差距的扩大会弱化资本积累对农村居民教育投资的激励效应,不利于农村劳动力整体质量的提升^[19]。李莹认为与城镇相比,农村经济的发展更有利于低收入群体,具有“亲贫性”,所以需要探索有利于低收入群体增收的经济发展方式^[20]。钞小静和沈坤荣研究发现,城乡收入差距过大会限制农村低收入人群投资人力资本的意愿,进而阻碍劳动力质量的提升,影响经济的发展^[21]。其三,消费结构视角。贺雪峰认为,当前制约农村发展的主要因素是消费不合理、社会关系失衡、基本价值失准、文化失调等^[22]。阮敬认为,出于物价上涨、收入差距扩大等原因,农村低收入群体的福利损失又进一步扩大^[23]。

三是低收入人口的帮扶对策研究。蔡昉认为,在“双循环”格局下,低收入群体的消费应该成为拉动经济的重要因素,再分配是降低城乡收入差距的终极手段^[24]。左停认为,针对存在的较大可能性、较大危害性的风险和变化,要建立应急处置机制,以掌握影响农村低收入人口增收的风险点^[25]。檀学文认为,基于既有的管理体系,对农村低收入人口的经济活动开展动态监测,建

立预警发现机制,形成由包容性增长、基本公共服务均等化、社会保护构成的“三支柱”帮扶格局^[26]。还有学者认为,针对农村低收入群体的人力资本问题,逐步确立低收入人口的人力资本水平与包容性增长互为补充的稳定增收机制^[27]。李实提出,低收入人口帮扶的关键除了要提高低收入人群的收入外,还要均衡城乡发展机会以缩小两者差距^[28]。

针对低收入人口问题,学界进行了大量研究,主要强调了低收入人口的概念、标准界定和增收对策,却忽视了帮扶机制的历时性分析和帮扶机制的建构路径探索。从“行动者—实践”的视角来看,低收入人口帮扶机制包括了政府、社会、市场与低收入人口等多个参与主体,涉及了主体间的协同合作、整合帮扶资源、改进帮扶手段与评估帮扶效果等实践过程。因此,本文在梳理改革开放以来我国农村低收入人口帮扶措施的基础上,分析当前低收入人口帮扶机制存在的困境,尝试对低收入人口综合帮扶加以机制化调适,为帮扶政策调整和完善提供学理支撑。

二、改革开放以来我国农村低收入人口帮扶机制的历史演进

笔者在回顾改革开放以来我国针对低收入人口出台和实施的相关帮扶政策的基础上,将其划分为四个阶段。

(一) 摸索阶段(1978—2000年):以解决温饱问题为目标

改革开放初期,我国贫困人口基数大,贫困类型主要是收入型贫困,国家主要采取“输血式”的临时救助措施。由于这一阶段贫困数量庞大与财政压力,难以从根本上解决贫困人口的温饱问题。正如周其仁等人通过对20世纪70年代末甘肃省、宁夏回族自治区两地1900万乡村人口的收入数据统计,发现该地区低收入人数(人均年度纯收入80元以下)约占该地区总人口的70%,造成如此大比例人口收入低下的主要原因是该地区的粮食绝收^[29]。于是,1986年国务院成立了专门的扶贫机构,瞄准特定地区和人群,划定了258个国家级贫困县,在全国范围内开展大

规模的项目扶持与资源开发,减贫效果明显。1994年国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划》,决定从1994年到2000年,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用7年左右的时间,基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。1996年中共中央、国务院作出的《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》提出,要确保解决温饱问题的目标如期完成。

(二) 起步阶段(2001—2010年):以综合扶贫开发为手段

2001年国务院颁发的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》(以下简称《纲要》)成了新阶段减贫治理的纲领性文件。《纲要》重新认定了国家贫困县并细化了扶贫工作,将扶贫工作聚焦到贫困村,采取“整村推进”式的扶贫战略,明确了“改善贫困地区的基本生产生活条件,提高贫困人口的生活质量和综合素质”的总目标。此次扶贫开发工作具有全面性,不仅要解决贫困地区贫困人口的温饱和返贫等生存问题,还要促进贫困地区的政治、经济、教育等事业的全面协同发展。在扶贫开发战略下,我国农村贫困人口从2000年的46224万人减少到2010年的16567万人^[30]。在这一阶段,农村低收入人口主要分布在自然环境恶劣、经济落后的地区,具有“小集中”、健康状况较差与劳动力素质较低等特征^[31]，“低收入群体”“低收入人口”得到了政界与学界的关注,处于以综合扶贫开发为手段的起步阶段。

(三) 攻坚阶段(2011—2020年):以脱贫攻坚战略为主导

2011年中共中央、国务院印发的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》将“两不愁三保障”纳入扶贫目标。2012年党的十八大提出了“全面建成小康社会”的战略目标,2014年我国开始实施精准扶贫战略,完善扶贫瞄准机制,扶贫开发路径由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变。主要措施如下:精准识别贫困人口,并建档立卡实行动态化管理;建立健全驻村帮扶制度,全面推进驻村工作队和干部选派;构建综合性脱贫攻坚制度体系,形成了产业扶贫、教育扶贫、金融扶贫、健康扶贫等综合扶贫形式^[32]。与以往

的扶贫策略相比, 脱贫攻坚战略最大的特点就是不再依靠单纯的经济手段救济或以解决生活问题为目标, 而是通过多样化的方式助力脱贫^[33]。这一时期, 贫困问题得到了学界的充分讨论, 脱贫攻坚战取得全面胜利, 我国农村绝对贫困得到完全消除, 低收入人口帮扶机制走向成熟阶段。

(四) 常态化阶段(2021年后): 以综合帮扶机制为核心

在消除绝对贫困、解决相对贫困的关键历史节点, 我国迈入解决“低收入人口”问题的关键与核心阶段。2021年出台的中央一号文件明确要求, 要对易返贫致贫人口及时发现、及时帮扶。同年, 中共中央和国务院发布的《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》(以下简称《意见》)中明确提出, 要健全农村低收入人口常态化帮扶机制。

《意见》的提出标志着我国低收入人口帮扶与贫困治理并轨而行的状态已结束, 亟待开辟低收入人口帮扶的常态化通道。这既有利于巩固拓展脱贫攻坚成果, 又有利于促进农业农村优先发展与乡村全面振兴^[34]。因此, 我国低收入人口帮扶已经进入了以综合帮扶为核心的常态化阶段, 必然要以党政主导、市场助力、社会参与和主体归位为基点, 建构帮扶共同体。然而, 当前我国农村低收入人口综合帮扶机制还存在不足, 亟需优化, 以构建科学可行的常态化综合帮扶机制。

三、现阶段农村低收入人口帮扶机制的系统耦合困境

与中高收入人群相比, 目前低收入人群进入了一种“后发展”(post-development)阶段, 低收入人口的增收致富不仅有助于扩大我国中等收入群体, 还可以为“小康”向“富裕”的跨越奠定基础, 进一步缓解我国经济的下行压力。由于我国农村低收入人口帮扶机制正处于一种探索性与不确定阶段, 存在帮扶主体“出工不出力”、帮扶制度不健全、帮扶资源“内卷化”风险和帮扶思维的“运动型治理”倾向等四种系统耦合困境。

(一) 帮扶主体的目的区隔: “出工不出力”的现象普遍存在

在过去很长一段时间里, 对低收入人口进行的帮扶救助主要是以政府为主导。实践证明, 这种模式取得了很好的效果, 并且在短时间提高了低收入人群的收入与生活水平。但如果长期采用这种方式, 就会给国家财政造成巨大压力, 加大基层政府的治理负担, 降低低收入人口参与的积极性。随着农村低收入人口综合帮扶机制的建构, 各级党政部门不再是唯一的帮扶主体, 企业、社会组织、公益基金组织以及个人, 都可以利用自身的优势, 参与到农村低收入常态化帮扶工作中。不过, 各帮扶主体的参与目的是不同的: 政府通过识别低收入人口, 出台相关政策, 提高低收入人口的可支配收入与生活水平, 旨在缩小贫富差距、维持社会稳定、实现共同富裕的目标; 企业参与的主要目的是通过企地、企民合作, 实现利益共享; 社会组织通过承接第三方服务为低收入群众提供服务, 以获取社会认同与实现自身价值; 低收入人口主动参与经济合作社、家庭农场等农村经济组织, 是为了增收致富。这种多主体、多目的的参与格局有效地弥补了政府单主体帮扶的不足, 但也存在以下弊端: 一是利益方帮扶意愿有限。在目的区隔下政府往往处于主导地位, 其他主体处于被动状态, 市场参与力量主要是通过合作机制获取利益, 公益化意愿并不强烈。二是社会组织能力不足。社会组织由于其自身内部治理机制不规范、人才缺乏, 存在有服务意愿而能力不足的问题。三是低收入人口的主体性难以发挥。农村低收入人口数量大且致因复杂, 其中大部分是由于致富能力限制而难以深度参与地方经济社会发展, 从而陷入“贫困陷阱”。由此可见, 综合帮扶促进了帮扶主体由一元到多元的转换, 但在帮扶主体多元参与目的区的区隔下, 难以形成完整统一的帮扶链, 容易产生帮扶目标不明确、帮扶行动有冲突的现象, 进而衍生帮扶主体“出工不出力”的非预期后果。

(二) 帮扶制度的悬浮化: 协同合作机制尚未形成

我们通常理解的制度既包括以国家名义制

定的正式制度,比如法律与政治制度;也包括各职能部门依法自主探索的规定设计。两者均可视为在实践指导组织开展行动的规范性活动脚本,不过前者因明确清晰而具备实际效力,后者因相对模糊而缺乏实际效力。从当前已有的农村低收入人口帮扶相关政策文件来看,国家仅仅是出台了一些建设性的指导意见,并未形成统一的制度性纲领,既不能明确系统内各主体的位置,也不能确保各主体依法开展工作。帮扶制度存在“供给不足”的弊端,呈现出制度“悬浮”状态。这种制度的“悬浮化”主要体现在三个方面:一是因制度约束力不够而增加了实践难度。例如,开展社会救助工作是以《中华人民共和国社会救助法》为法律依据的,该法对救助对象、资金来源、管理体制作了详细规定。低收入人口帮扶工作,因为没有相关的法律依据与规定指导,容易在实践过程中出现行动乱序现象。二是因参与主体的权力边界划分不清而增加了合作难度。帮扶制度的“悬浮化”导致各主体责任划分不明显,政府依然处于主导地位,行政干预色彩明显。参与帮扶的企业与社会组织基础薄弱、法律地位不明确,导致其资源动员能力相对弱小,难以在帮扶活动中承担关键性工作,增加了合作难度。三是因救助帮扶系统的复杂化增加了帮扶工作常态化的难度。救助帮扶系统涉及民政、教育、人社等政府多个部门,但各部门间的统筹协调与政策资源整合还不到位^[35]。而政府、市场、社会与低收入人口多主体间的协同合作主要是临时性和专项性的,还没有形成常态化的长效机制。一旦各主体或者部门之间存在利益或者资源冲突,协同合作容易流于形式,只能回归以政府为单中心的传统模式。因此,从现有的帮扶实践看来,协同合作机制远未形成,制度性困境凸显了当下综合帮扶机制的局限性,无序互动状态和分工不明现象增加了精准帮扶低收入人口的难度,甚至可能导致帮扶主体的谋利性与市场化取向遮蔽其公益性动机。

(三) 帮扶资源的体系约束:“内卷化”困境难以避免

在实现共同富裕的目标导向下,政府对低收入人口综合帮扶的重视程度不断加强,帮扶力量

与资源得到整合与重组,帮扶网络愈加健全。与扶贫工作相同,低收入人口帮扶工作也容易陷入“内卷化”怪圈。如在黄宗智看来,“内卷化”主要体现为一种“没有发展的增长”。低收入人口帮扶工作“内卷”与扶贫工作“内卷”有所不同,前者的目标规模更大、目标群体更复杂,这必然要求在低收入人口帮扶中投入更多的资金成本与社会资源。在实践过程中,帮扶工作“内卷化”的主要原因是帮扶资源供给体系不够完善,存在错配、闲置与流失等非预期问题,严重制约了帮扶工作的高效开展。一是帮扶资源错配。帮扶工作在实际过程中仍存在帮扶资源向贫困户、贫困村、贫困县倾斜的现象,而这些贫困地区在脱贫攻坚时期已经取得了较大发展,导致一些非贫困户、非贫困村处于“边缘化”状态。某些地区盲目地将帮扶资源输送给已经完成脱贫的群体,帮扶资源的非均衡配置会进一步加大非贫困户(村)与贫困户(村)的发展差距,“双非”地区的发展型贫困与政策型贫困应该引起政界与学界的重视。二是帮扶资源闲置。企业、村集体经济或者农村合作社可以利用乡村土地等公共资源,进行投资建厂,鼓励低收入农户进行小额贷款、入股分红。但是,由于“反公共地悲剧”的存在,乡村既存的闲置资源难以盘活,无法在市场经济条件下实现资本化转换,造成“市场缺失”,乡村资源闲置导致市场资源乃至政府资源的闲置。如何推进乡村公共资源的高效率价值变现,成为提升农村低收入人口发展动力的关键。三是帮扶资源流失。因为帮扶资源无法直接与农村低收入人口对接,所以需要通过地方政府进行资源传递与配置。在这种资源分配的过程中,传输环节与分配利益的复杂性导致了帮扶资源出现流失与浪费的现象,且资源下乡容易引起地方政府的分利行为,这种分利主体主要包括地方政府和地方精英^[36]。因此,不完善的帮扶资源体系造成了帮扶资源投入的增加而帮扶效果未明显改善的“内卷化”现象,提高了低收入人口帮扶工作的资源成本与实践难度。

(四) 帮扶思维的潜在误区:“运动式治理”倾向明显

我国通过实施脱贫攻坚战略的反贫困实践

凸显出了“集中力量办大事”的制度优势，具有浓厚的“运动型治理”色彩。“运动型治理”在实现高效运转的同时，也往往更多地考虑基层政府事务运作的有效性而非社会有效性，并且容易衍生出专业化水平下降的后果^[37]。然而“运动型治理”所忽视的“社会有效性”与“专业化水平”正是低收入人口帮扶的重要目标与关键手段，现阶段低收入人口帮扶中仍然充斥着“完全兜底”“脱贫锦标赛”“不出事逻辑”等潜在误区，“运动型治理”倾向明显。这种倾向主要是由于未能理顺三对关系：一是长期帮扶与短期脱贫的阶段安排。农村低收入人口是长期性问题，按照阶段设计，到 2035 才能实现农村低收入人口生活水平的显著提高，而扶贫工作是短期内必须完成的政治性任务。两者可以理解为“连续性”关系，不可将低收入人口帮扶视为短期性任务。二是“发展性”与“生存性”的目标取向。低收入人口帮扶的主要目标在于解决低收入人口的“发展性”问题，扶贫工作则是解决绝对贫困人口的“生存性”问题，两者的目标取向明显不同。三是常态化与专项典型的行动选择。精准扶贫中的项目下乡或者专项行动难以从根本上解决低收入人口问题，这决定了综合帮扶机制实质上是多元主体协同合作的常态化治理。因此，低收入人口帮扶需要跳出扶贫工作的“运动

型”怪圈，进而形成常态化的联动机制。

四、完善农村低收入人口常态化综合帮扶机制的设想

2020 年召开的十九届五中全会和 2021 年中共中央国务院发布的一号文件都将低收入人口问题放在了突出位置，如何解决低收入人口问题成了政界与学界关注的焦点。整体上现阶段农村低收入人口常态化综合帮扶机制还是不成熟、不完善，需要加快体系化建构。笔者认为，建构综合帮扶机制需要在认清当前系统耦合困境的基础上，进一步加强多元主体间的协同合作，促进技术治理与帮扶机制的深度融合，明确各主体在帮扶工作中的职责分工，优化帮扶工作的结果考核与效果评估，如图 1 所示。

（一）加强主体协同：优化综合帮扶的行动效果

《意见》明确提出“坚持和完善社会力量参与帮扶机制，更加注重发挥市场作用，强化以企业作为载体的帮扶协作，安排有能力企业承担更多责任”^[38]。可见，综合帮扶是多元主体对低收入人口加以帮扶，最终实现低收入人口长效增收的过程，首要问题是充分理解行动者的多元性

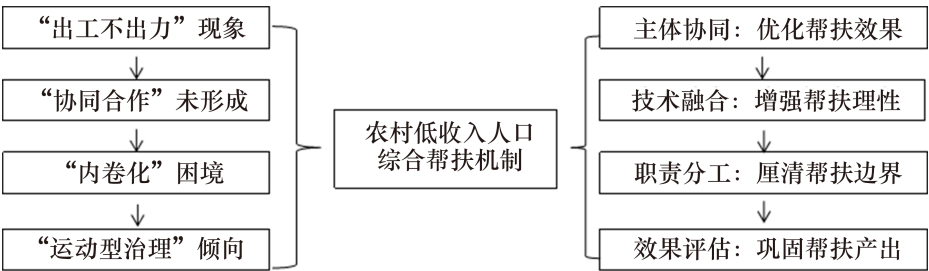


图 1 我国农村低收入人口综合帮扶机制分析框架

与主体功能的差异性。首先，党政主导。党政机关是综合帮扶的核心力量，在帮扶共同体中起到主导作用，直接承担综合帮扶工作的政治任务 and 行政责任，具有强大的工作权威性，其他帮扶主体都在党政机关的指导与协调下开展工作。其次，市场助力。一方面通过市场来拓宽帮扶渠道，既要延续“以购代捐”“以买代帮”等形式的

消费扶贫，也要打造就业帮扶、教育帮扶等新渠道。另一方面，市场主体为低收入人口提供致富平台，打造“企业+农村合作社+网络平台+低收入农户”等利益联结机制，促进乡村低收入群体更多地分享农村集体经济的发展红利^[39]。再次，社会参与。社会组织具有“精准服务”“匹配需求”等特殊优势，可以积极承接政府项目或通过

网络平台开展捐款捐物、社区救助和志愿服务等帮扶服务。最后,发挥低收入人口的主动性。低收入人口的发展内生动力是综合帮扶的关键要素,必须发挥低收入人口的主观能动性,积极参与相关帮扶项目,提高自身可持续发展能力,同时也要摆脱落后文化束缚,转变思想文化观念。因此,需要构建党政主导、市场助力、社会参与和主体归位的综合帮扶网络,健全完善工作机制,既要加强党和政府职能部门之间的配合,也要增强党和政府与互联网平台、企业、社会组织、低收入人口等主体间的协同。正如浙江省建设的共同富裕示范区,通过整合各类社会资源、嵌入数字化技术,推动“社会救助联合体”平台建设,进行信息共享和相互协作,链接政府、社会、市场各方主体,共同打造“智慧救助服务联合体”。

(二) 促进技术融合: 增强综合帮扶的双重理性

技术治理在事务处理效率方面有极大优势,但其在强调效果最大化的同时,忽略了价值理性(人文关怀、法律、社会规范)的重要性。综合帮扶要打破传统技术“掣肘”形成的“技术壁垒”,促进帮扶技术的融合,既要采取正确的帮扶手段,也要实现帮扶效果最大化,实现工具理性与价值理性的有机统一。帮扶技术具有多样性,往往要运用到政治、法律、经济、文化和教育等多种治理手段。面对复杂的技术手段,需要采取以下措施:一是完善法律法规。当前开展低收入人口帮扶工作缺少明确的法律依据,国家和地方政府层面应尽快出台相关法律与规范文本,如《低收入人口基本救助法》等,通过建章立制以提高帮扶技术“进场”的合法性。二是注重统筹兼顾。一方面需要将低收入人口帮扶问题纳入地方发展规划和工作考核中,以县域为整体单位推进低收入人口帮扶工作。另一方面对发达地区与欠发达地区采取分类施策,对于发达地区可以在政府的指导下采取整体推进的方式;对于欠发达地区,需要政府与各类社会力量合力采取循序渐进的方式,共同助力低收入人口增收致富。三是促进资源整合。行动者资源的相对独立性制约了帮扶技术功能的发挥,促进资源共享是实现帮

扶技术融合的重要基础。所以,要在坚持综合施策与分类治理的原则下,通过建立综合帮扶平台来对政策、资金、服务、信息等资源加以整合,以降低资源利用成本,从而实现从单一资源依托走向复合利用发展的帮扶转型。总之,通过宏观层面的法律法规、中观层面的统筹兼顾以及微观层面的资源整合,助力低收入人口综合帮扶机制破解技术治理失范造成的“异步困境”^[40],实现帮扶实践的最大合理性。如安徽省铜陵市铜官区在开展困难家庭救助帮扶综合评估试点中建立健全了低收入人口数据库,救助工作由“人找政策”转为“政策找人”,针对低收入人口制定了5大类18项社会救助认定标准,并且加强部门间的信息与资源共享,大大缩减了办理时限,提高了认定速度与帮扶效率。

(三) 明确职责分工: 厘清综合帮扶的权力边界

农村低收入人口常态化帮扶能够有序推进与规范运行的关键,在于明晰了各帮扶主体的权力边界。明确职责分工有助于规范主体行动限度,既界定了多元主体的位置,也有助于主体间开展高效合作,通过体系化运作形成最大帮扶合力。第一,地方政府要简政放权。上级政府要将适当将部分权力下放至民政、人社等部门和乡镇等基层政府,从宏观层面上确定低收入人口的标准和做好帮扶工作的顶层设计,最大程度上减少审批环节,以激发基层自主性与积极性。第二,对社会组织“增能赋权”。一方面积极引导社会力量参与低收入人口救助帮扶工作,加大政府购买社会救助服务的力度,赋予社会组织在帮扶工作上的合理权力与更大自由度。另一方面,社会组织要积极强化自身优势,主动承担帮扶责任,根据低收入人口的需求制定多样化的发展性服务。例如,宁波市政府将社会救助服务委托给社会工作服务机构和市场主体来承担,鼓励慈善总会、慈善基金会等加大服务类救助项目资助力度,由“政府包揽”转向“政社合作”。第三,设置帮扶准入的负面清单。政府的支持市场与社会力量参与时需要制定负面清单,划定各类帮扶主体的活动范围,明确何种领域“可以进入”与何种领域“不可进入”。例如,支持各类帮扶主

体深入卫生医疗服务、基础设施、技能培训、安全生产等领域,对帮扶工作中的包办代办、数字帮扶、虚假项目建设、骗取扶贫资金等现象加以严惩,进一步实现帮扶工作的标准化与规范化。第四,鼓励低收入人群自助互助。因自身致富能力的限制,低收入人群难以将自身“嵌入”乡村经济社会发展过程中,需要鼓励其发挥主体作用,主动了解、获取与利用各类帮扶资源,参与知识技能培训,找出适合自身长远发展的增收渠道。

(四) 优化效果评估: 巩固综合帮扶的实践产出

实践是检验综合帮扶机制优劣的重要尺度。对低收入人口综合帮扶的实践效果加以评估并及时反馈是不断完善综合帮扶机制的重要路径。与以往的贫困治理相比,综合帮扶涉及的主体、利益更为复杂,倘若没有高效的评估机制,极易诱发基层政府产生腐败、低收入人口与其他帮扶主体间产生矛盾等问题,不利于低收入人口的长效增收。基于此,可以从以下三个方面设计评估机制:一是坚持社会效益与经济效益相统一的原则。在低收入人口帮扶中,应当贯穿社会效益与经济效益同等重要的工作思路,一方面对低收入人口进行技能培训,提高低收入人口的可持续发展能力,以防“等靠要”的现象再次出现。另一方面,政府可以建立利益补偿机制,鼓励企业、社会组织将经济效益再“回馈”给农村低收入人口,实现社会效益与经济效益的有机循环。二是探索质量评估体系。从可支配收入、专业技能、知识水平等关键评估指标出发,建立综合性帮扶质量评估体系,对不同主体的帮扶绩效进行评估。在评估中识别偏差行为,并及时对其进行有效整治,将评估结果纳入民政等政府部门、企业与社会组织的考核范围,可从财政投入、人员配置、信用等级等方面建立奖惩机制,以推动帮扶工作良性发展。黑龙江省将低收入人口帮扶工作纳入民政重点工作评估考核内容,科学合理设定考核评估指标,全面统计低收入人口救助帮扶工作投入的各项资金、物资、服务等数据,合理运用绩效考核评估结果,建立奖惩机制已取得明显效果。三是鼓励全社会参与监督。监督机制应当

贯穿帮扶主体从介入到结束的全过程,政府部门、社会组织、企业可以对帮扶工作中的任一过程进行互相质询,充分发挥网络媒体的监督作用,扩大监督覆盖面,对帮扶过程中的先进典型进行大力宣传,对负面事件进行批评与揭露。此外,低收入人口更要发挥主体性作用,主动监督与自身利益密切相关的帮扶工作,避免出现官僚主义、形式主义、“搭便车”等现象。总之,通过帮扶“到位”、评估“在位”与监督“补位”巩固综合帮扶的实践成果。

五、结论

共同富裕不是“同步富裕”或一部分人和一部分地区的富裕,是全体人民的共同富裕,是通过共享发展成果,让全体人民过上幸福美好的生活。解决低收入人口问题与实现共同富裕有内在关联,两者互相促进。一方面,低收入人口是实现共同富裕道路上需要密切关注的群体,促进农村低收入人口的长效稳定增收,进而提高中等收入人口比重,对缩小城乡发展差距和收入分配差距具有重要作用,有助于在经济社会高质量发展中扎实推进共同富裕。另一方面,我国实现共同富裕要求在发展中“做大蛋糕”“分好蛋糕”,尤其注重欠发达地区、欠发达人群的民生福祉问题,并相应出台了一系列顶层设计与政策措施,共同富裕的政策导向与目标导向极大地促进了农村低收入人口长效增收。

在中国共产党成立一百周年之际,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,绝对贫困得以全面消除。但农村地区低收入人口的脱贫稳定性并不牢固,存在再次返贫的风险,农村相对贫困治理面临诸多挑战。因此,应当在具体实践中不断完善农村低收入人口综合帮扶机制,为巩固脱贫攻坚成果、实现共同富裕、全面建设社会主义现代化国家构筑坚实的制度基础。

参考文献:

- [1] 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[N]. 人民日报, 2021-02-22(01).
- [2] 坚定不移推进供给侧结构性改革在发展中不断扩大中

- 等收入群体[N]. 人民日报, 2016-05-17(01).
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(01).
- [4] 黄征学, 潘彪, 滕飞. 建立低收入群体长效增收机制的着力点、路径与建议[J]. 经济纵横, 2021(2): 2, 38-45.
- [5] 光明网. 刘喜堂: 加快健全农村低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制[EB/OL]. (2022-12-02) [2022-12-12]. https://theory.gmw.cn/2022-12/02/content_36204646.htm.
- [6] 刘培林, 钱滔, 黄先海, 等. 共同富裕的内涵、实现路径与测度方法[J]. 管理世界, 2021(8): 117-129.
- [7] 黄群慧, 平新乔, 李实, 等. 深入学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神笔谈[J]. 经济学动态, 2021(08): 3-16.
- [8] 浙江新闻网. 范恒山: 分好财富蛋糕, 如何“提低”? [EB/OL]. (2021-11-03) [2022-03-22]. <https://zj.zjol.com.cn/news.html?id=1753151>.
- [9] 新华社. 黄祖辉: 推进共同富裕发展的建议[EB/OL]. (2022-01-14) [2022-03-22]. <http://www.mtc.zju.edu.cn/2022/0114/c57732a2475713/page.htm>.
- [10] 温铁军. 用低收入概念将更有利于脱贫攻坚可持续和乡村振兴的有机结合[EB/OL]. (2021-05-17) [2022-03-22]. <http://www.chinadevelopment.com.cn/news/zj/2021/05/1725558.shtml>.
- [11] 坚毅. 个体—群体—整体—唯物辩证法范畴立体化之十[J]. 求实, 2002(4): 21-22.
- [12] 国家统计局宏观经济分析课题组. 低收入群体保护: 一个值得关注的现实问题[J]. 统计研究, 2002(12): 3-9.
- [13] 高强, 曾恒源. 中国农村低收入人口衡量标准、规模估算及思考建议[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(4): 92-102.
- [14] 李实. 我国低收入人群有多少? [EB/OL]. (2020-09-03) [2022-03-22]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202009/03/t20200903_35660044.shtml.
- [15] BENJAMIN D, BRANDT L, GLEWWE P, et al. Markets, Human Capital, and Inequality: Evidence from Rural China[J]. William Davidson Institute Working Papers, 2000(3): 1-31.
- [16] GREGORIO J D, Lee J. Education and income inequality[J]. Blackwell Publishers Ltd. 2002(3): 395-416.
- [17] 黄斌, 高蒙蒙, 查晨婷. 中国农村地区教育收益与收入差异[J]. 中国农村经济, 2014(11): 28-38.
- [18] 陈斌开, 李银银. 再分配政策对农村收入分配的影响——基于税费体制改革的经验研究[J]. 中国社会科学, 2020(2): 70-92, 205-206.
- [19] 黄祖辉, 刘桢. 资本积累、城乡收入差距与农村居民教育投资[J]. 中国人口科学, 2019(6): 71-83, 127-128.
- [20] 李莹. 城乡居民收入流动对收入不平等的影响效应研究[J]. 当代经济科学, 2019(1): 47-55.
- [21] 钞小静, 沈坤荣. 城乡收入差距、劳动力质量与中国经济增长[J]. 经济研究, 2014(6): 30-43.
- [22] 贺雪峰. 乡村建设的重点是文化建设[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2017(4): 87-95.
- [23] 阮敬. 中国农村低收入群体的收入分享及影响因素研究[J]. 统计与决策, 2013(8): 84-87.
- [24] 财经网. 蔡昉: 共同富裕三途[EB/OL]. (2021-07-24) [2022-03-22]. <http://economy.caijing.com.cn/20210724/4782858.shtml>.
- [25] 左停. 聚焦特殊困难群体巩固脱贫攻坚成果[N]. 中国社会报, 2019-06-06(04).
- [26] 檀学文, 吴国宝, 杨穗. 构建农村低收入人口收入稳定较快增长的长效机制[J]. 中国发展观察, 2021(8): 45-48.
- [27] 罗必良. 构建相对贫困治理长效机制的理论逻辑与实践路径[J]. 国家治理, 2020(39): 40-44.
- [28] 李实. 以收入分配制度创新推进共同富裕[J]. 经济评论, 2022(1): 3-12.
- [29] 周其仁, 邱继成, 李国都. 低收入人口与国土开发[J]. 管理世界, 1987(5): 24-41.
- [30] 李晓嘉. 70 年我国减贫的实践探索及新展望[J]. 人民论坛, 2019(34): 68-70.
- [31] 赵永红. 农村低收入人口特征分析和识别方法初探[J]. 调研世界, 2009(11): 47-48.
- [32] 向德平, 华汛子. 改革开放四十年中国贫困治理的历程、经验与前瞻[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(2): 59-69.
- [33] 李忠杰. 新中国 70 年贫困治理的历程和经验[J]. 社会治理, 2019(7): 7-11.
- [34] 范和生, 郭阳. 新发展格局下乡村振兴机制创新探析[J]. 中国特色社会主义研究, 2021(2): 37-45.
- [35] 郭冀平. 全面推进低收入人口常态化救助帮扶工作的思考[J]. 中国民政, 2021(21): 2.
- [36] 贺雪峰. 论乡村治理内卷化——以河南省 K 镇调查为例[J]. 开放时代, 2011(2): 86-101.
- [37] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [38] 中共中央国务院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[N]. 人民日报, 2021-03-23(01).

- [39] 谢彦明, 唐金朝, 张连刚, 等. 农民组织化促进乡村包容性增长的实证分析——基于农村基层党组织与农民合作社的视角[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022(6): 92-105.
- [40] 邱泽奇. 技术化社会治理的异步困境[J]. 社会发展研究, 2018(4): 2-26.

Construction of comprehensive assistance mechanism for rural low-income population under the background of common prosperity

FAN Hesheng, GUO Yang

(Academy of Strategy for Innovation and Development, Anhui University, Hefei 230601, China;
School of Social and Political Sciences, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: The transition from absolute poverty governance to helping the low-income population is an important reflection of the paradigm shift of poverty governance and a key measure to achieve common prosperity. Since the reform and opening up, assistance for the low income population in our country has gone through the groping stage with basic eating and clothing as the goal, the beginning stage with comprehensive poverty alleviation development as the means, the key stage with poverty alleviation as the strategy, and the normalization stage with the comprehensive assistance mechanism as the core. At present, there are the following phased deviations in assisting rural low-income population: that the segmentation of assisted subjects' goals exposes the phenomenon of "work without effort"; that the suspension of assistance system leads to the absence of collaborative cooperation mechanism; that the system constraint of assistance resources brings about the dilemma of "involution"; and that the potential errors of assistance thinking breed the tendency of "movement governance". We should be firmly rooted in the leading of the Party and government, in the boosting of market power, and in the systematic placing of social participation and subject. We should also improve diverse coordination, promote technology integration, clarify division of duties, strengthen effect assessment, construct a comprehensive support mechanism for the low-income population in our country, help boost long-term stable income of low-income rural population, and lay a solid foundation for consolidating our achievements in poverty alleviation and achieving common prosperity.

Key Words: common prosperity; low-income population; comprehensive assistance; mechanism construction

[编辑: 游玉佩]