

## 论我国精准扶贫与社会救助制度的衔接和调适

○ 毕金平

(安徽大学 法学院,安徽 合肥 230601)

(摘要)精准扶贫与社会救助同为我国反贫困体制的重要组成部分,在产生背景与救济功能方面具有极强的相似性,两者存在衔接的可能性。但精准扶贫与社会救助制度的建立依据不同、行政主管部门不同以及两者实施过程中的碎片化带来了这两种制度衔接的困境,应当从加快精准扶贫立法并与社会救助法相协调、优化精准扶贫与社会救助的行政管理体制、通过多种措施缓解实施过程中的碎片化等方面入手,实现精准扶贫与社会救助制度的衔接与调适。

(关键词)精准扶贫;社会救助;法律制度

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1698.2018.07.007

精准扶贫是新时期我国扶贫工作的新要求与关键性指导方针,社会救助是国家对因自身、自然和社会原因而不能维持最低生活标准的贫困者提供基本的生存条件帮助,以保障其最基本的生活状况标准。精准扶贫与社会救助在反贫困方面都发挥着特定的重要作用。最近几年,我国扶贫开发进入到新阶段,特别是国务院发布的《“十三五”脱贫攻坚规划》中明确提出,“统筹社会救助体系,促进扶贫开发与社会保障有效衔接”。精准扶贫与社会救助两者在产生背景与救济功能方面具有的相似性使其产生了衔接的可能性。通过明确界定精准扶贫与社会救助的基本范畴和含义,阐释两者产生背景与救济功能的具体区别,解析两者衔接的困境问题,最终提出精准扶贫与社会救助衔接与调适的路径,实现反贫困资源利用和效益的最大化。

---

作者简介:毕金平,法学博士,安徽大学法学院暨安徽大学经济法制研究中心副教授、博士生导师,安徽大学法学院副院长。

## 一、精准扶贫与社会救助的基本界定

### (一) 精准扶贫的内涵解析

精准扶贫最本质的含义是指,扶贫政策和措施所指向的是真正贫困的人群和家庭,通过具有针对性的帮扶,最终消除导致贫困的障碍和达到脱贫的目标。<sup>(1)</sup>其内涵在学者们持续的关注和研究中不断得以完善和明确。精准扶贫的主要内容可以表述为“扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”<sup>(2)</sup>。精准扶贫意味着在识别扶贫对象、使用扶贫项目和资金、评估扶贫效果等扶贫环节重点突出“精准”二字。其中“精”强调的是扶贫效益的最大化、扶贫措施的有效性,而“准”强调的是扶贫对象的最优化、扶贫措施的针对性和准确性。前者是后者的目的,后者是前者的手段。<sup>(3)</sup>整个精准扶贫系统应当包括差异性、精准性、系统性、发展性和托底性。<sup>(4)</sup>

精准扶贫的法理基础是人权保障理论和社会公平理论。首先,贫困人群饱受贫困之苦的原因,其本质上是生产与发展的权利缺失或者受限。<sup>(5)</sup>生存权、发展权以及社会保障权均是人权的重要内容,生存权包括生命权和延续生命的生活条件之权利,发展权主要是指个人有权自由参与政治、经济、文化并享受相应的利益,社会保障权意味着面临社会风险的人群有权从国家获得物质保障使自己维持生存并达到相当水平的生活。<sup>(6)</sup>精准扶贫就充分体现了人权保障的国家义务;其次,社会公平是人类社会永恒追求的主题,以人为核心、人的社会存在为基本依据。社会公平作为社会权利和利益关系的反映,包含着以人为本、社会平等、共同富裕的内涵。政府是国家意志的体现,政府的重要功能之一就是促进社会公平,政府必须有效地担负起责任,保障社会成员的基本权利,给他们提供公平的生产与发展机会,以实现社会公平。<sup>(7)</sup>精准扶贫旨在通过精细化的扶贫政策实施,达到更好地实现社会公平的根本目标。

### (二) 社会救助的概念界定

社会救助起源于我国自古就存在的社会救济,我国古代的社会救济是针对灾民、难民和流民,官方与民间采取的慈善救助行为。<sup>(8)</sup>社会救助在我国长期表现为一种行政政策,依靠中央和地方各级政府采取强制性措施予以实施或保障。随着我国城镇居民与农村居民最低生活保障制度的相继建立,<sup>(9)</sup>社会救助逐渐法制化,并在此过程中明确了立法的目的和价值。社会救助的特征主要表现为:社会救助的资金主要来源于国家财政和地方财政,社会救助的对象为全体社会成员,社会救助的条件是对象必须基于贫困的事实。<sup>(10)</sup>社会救助法的概念可以界定为国家对因自身、自然和社会原因而不能维持最低生活标准的贫困者提供帮助,以保障其基本生活的法律制度。<sup>(11)</sup>社会救助法的内容主要包括城市居民最低生活保障制度、农村最低生活保障制度、农村五保供养制度、救灾救助制度、扶贫救助制度等。

社会救助法的法理基础主要是国家责任理论和社会本位理论。首先,国家

责任理论是现代社会救助法形成的重要标志,它意味着社会救助从民间主导的慈善行为转变为体现国家强制性的权利分配机制的政府行为。社会救助的国家责任理论是指国家积极采取措施推动社会救助工作的发展,在制度、财政、监管等多个方面为社会救助提供相应的支持,以达到保障公民社会救助权利的目的。社会救助国家责任的内容包括制度供给、财政责任、实施和监管责任、宣传责任等。<sup>(12)</sup>其次,社会是由个人组成的并存在于个人与国家之间的第三极集合体的主体。<sup>(13)</sup>社会本位理论体现出处理个人与社会关系的一种倾向选择,它是与个人本位相对应的概念。社会救助法体现出的社会本位理论,其实就是社会本位法律化的过程,即将社会本位的观念转化为法律上权利、义务和责任的过程。<sup>(14)</sup>社会本位理论更多关注社会及社会的利益,并以此作为标准来衡量人们的行为尺度和利益分配的正义性。社会救助在保障社会贫困人群的基础上,维护了社会整体利益和社会秩序,有效化解了社会矛盾和尖锐冲突,实现了社会整体和长远利益的发展。

## 二、精准扶贫与社会救助的简要比较

### (一) 精准扶贫与社会救助产生背景的显著区别性

精准扶贫产生于我国扶贫工作的新时期。在这一时期,我国扶贫工作的重点由特定区域扶贫转变为特定群体扶贫。精准扶贫是新时期我国扶贫工作的新要求与关键指导方针。<sup>(15)</sup>精准扶贫的产生是基于我国长期的扶贫开发工作。我国最早推行国家扶贫开发的政策是在1984年,直接原因是经济体制改革后农村经济在得到发展的同时产生了发展不平衡的问题,需要对贫困人口集中的地区实施特殊的扶持政策,此时扶贫开发的目的是为了解决农村贫困人口的温饱问题。<sup>(16)</sup>这种区域性的扶贫开发具有以下几个特征:首先,主要是针对贫困地区而不注重识别贫困人群。其次,重点措施是改善基础设施和公共服务来提高贫困地区的生产效率。最后,充分利用行政管理系统降低管理成本。<sup>(17)</sup>“区域开发式扶贫战略”的产生与实施符合当时我国经济和社会的现实状况,在一定程度上缓解了我国贫困人群的温饱问题并减少了贫困发生率。开发式扶贫的成果主要表现在扶贫贴息贷款、以工代赈和发展资金这三大扶贫项目投放的扶贫资金从1995年到1999年增长了1.63倍,到1999年底农村贫困人口下降至3400万人,贫困发生率也从8.7%下降到3.7%。<sup>(18)</sup>2000年以后的扶贫开发工作依据的是国务院2001年发布的《2001~2010年的中国农村扶贫开发纲要》,扶贫工作重点将区域放在西部地区,并且强调参与式扶贫,将扶贫资金覆盖到贫困村。

社会救助法中“社会救助”起源于17世纪欧洲的国家济贫制度(Poor Relief by State),<sup>(19)</sup>其中最具有代表性的立法当属1601年的英国《伊丽莎白济贫法》。《伊丽莎白济贫法》意味着当政府需要运用公共资源来对生活贫困人群或家庭进行救助时,也应当通过立法手段来介入社会救助的过程。我国封建社会中也有类似于西欧国家济贫制度的相应救济制度,这种制度被称之为“官府救济”或

者“社会救济”。但我国封建社会中的“官府救济”带有强烈的“人治性”与“临时性”,使其根本区别于现代语境中使用的“社会救助”。1949年全国解放后,我国一开始采取具有公有制特色的平均和统一的社会福利。20世纪80年代之后经济体制改革带来的工商化和市场化的社会转型,农村贫困现象的日益凸显加之结构性失业的出现,我国逐渐建立起以救灾、五保、救济等为主体内容的社会救助法。<sup>(20)</sup>此时的社会救助表现出的规范性、持续性,与我国封建社会的“官府救济”的人治性、临时性形成了明显的对比。2014年,国务院发布的《社会救助暂行办法》,更是以行政法规的立法形式强调了通过法律引导和制度保障满足社会成员最基本的生存需要。《社会救助暂行办法》作为我国第一部统筹各项社会救助制度的具体规则,将社会救助经验抽象为法规,也推动和监督政府履行救助职责,促进社会的和谐发展。<sup>(21)</sup>

## (二) 精准扶贫与社会救助救济功能的特殊差异性

精准扶贫的救济功能主要体现为对社会贫困人群的经济、教育、社会参与等不同方面的具体支持。首先,精准扶贫的救济功能体现为保障社会贫困人群的基本生存、生活条件。其次,精准扶贫的救济功能更突出表现为促使社会贫困人群的能力脱贫和权利脱贫。贫困表面突出的是以物质资源匮乏为代表的经济贫困,但从更深层次原因来分析,贫困的实质原因是获取物质资源的能力缺乏与获取此种能力的权利缺乏。<sup>(22)</sup>根据阿玛蒂亚·森贫困理论体系中关于能力贫困和权利贫困的观点,个人能力被剥夺与权利关系丧失成为贫困产生的根源,而破解贫困的精准方法就在于提升个人社会行为能力,为人们创造权利关系,并且有效扩展公民参与经济社会的机会。<sup>(23)</sup>精准扶贫救济功能的责任主体是以政府为主,社会组织和个人为辅。政府为主,意味政府可以充分利用公共权力和行政资源为贫困人群提高生计水平。而社会力量的参与意味着发挥市场作用以降低扶贫开发成本,使扶贫开发工作的各个主体各司其职,达到扶贫效益的最大化。<sup>(24)</sup>精准扶贫的救济对象的确定是救济功能得以实现的重要基础,不仅要通过科学的贫困衡量标准来确定扶贫对象,而且要遵循持续动态的管理模式,建立进入和退出的良性循环机制,防止返贫和贫困持续现象的发生。

社会救助的救济功能,主要是指社会救助法的社会救助功能。社会救助法在我国整个法律系统中属于社会法的组成部分。社会法是适应时代需要并旨在解决突出社会问题而被制定的,其天然具有很强的功利性和时代性。社会法整体呈现出的多功能性特征,在内部表现为存在一个分层的功能体系。<sup>(25)</sup>社会救助功能在于根据社会实际生活状况确定出一个必要的标准,在此基础上能够充分保障公民最基本的生存权与发展权,并且能够为公民在社会中向上发展提供最为基础的条件和为公民重新崛起提供机会。在某种程度而言,社会救助功能在为权和人道主义构筑最基本的坚守底线。但从结构—功能视角来看,社会救助法作为社会救济功能和被救助主体权益保障机制的一个独立制度承载,其救济功能的实现受到经济系统、政治系统、文化系统等其他社会系统的影响。<sup>(26)</sup>

社会救助法表现出的普遍性救济功能,首要的是进行救助,即保障主体尊严、生存和发展权利等,同时也反映出一定的“权利保险”性质,即社会民众将部分权利让渡给国家以换取国家提供最低限度保障的可能性。<sup>(27)</sup>此外,社会救助法的救济功能表现出一定的“选择性”,即选择整个社会中处于社会救济标准线以下的公民作为救济对象,但此种选择性需要经过家庭经济状况的调查等科学手段作为其确立的依据。

### 三、精准扶贫与社会救助制度衔接的主要障碍

#### (一) 精准扶贫与社会救助实践依据不同

我国扶贫开发实践所依据的是国家和地方政府所颁布的一系列政策文件,而涉及扶贫开发的法律法规极少,表现出精准扶贫极强的政策化取向和缺乏法律制度的保障。<sup>(28)</sup>自1985年以来,国务院陆续颁布了科技扶贫、救灾扶贫、银行扶贫贷款等多项扶贫开发政策的通知,以及出台了《国家八七扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》等总体规划。而纵观我国法律法规体系,涉及贫困人口权益与扶贫开发的有效法律法规仅限于2012年修订的《中华人民共和国农业法》第十章第八十五条、2017年制定的《中央财政专项扶贫资金管理办法》等极少的法律、行政法规,以及云南、甘肃、河北、吉林、黑龙江、宁夏、湖南、四川、青海、江苏等省份颁布的《农村扶贫开发条例》。具体到精准扶贫的这一“扶贫政策”,自2013年11月习近平总书记提出“精准扶贫”以来,国务院相继颁布了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》《“十三五”脱贫攻坚规划》等政策文件,而各地方制定的《农村扶贫开发条例》也在精准扶贫战略提出之后纷纷进行了重大修改。例如,《云南省农村扶贫开发条例》将原来的第九条“县级以上人民政府应当组织实施专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫”,修改为“县级以上人民政府应当按照扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准的要求,组织实施专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫”。

我国社会救助实施的依据是法律文件,具体是指2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》。以行政法规作为实施依据的社会救助,强调通过法律的引导与保障功能来满足社会成员最基本的生存需要。《社会救助暂行办法》明确规定,我国社会救助的实施方式主要是最低生活保障、特困人员供养和受灾人员救助,社会救助的内容主要包括医疗救助、教育救助、住房救助、临时救助和就业救助等。<sup>(29)</sup>

总体而言,精准扶贫的实践依据是政策文件,而社会救助的实践依据是法律文件。政策一般是为了实现特定目的而制定的路线、措施和规划的总称,而法律是由国家制定或认可的,并由国家强制力保障实施的行为规范体系。<sup>(30)</sup>政策与

法律并不是相对立的关系,即并不是谁是谁的渊源或是主辅关系,两者在规范社会生活中发挥着各自独特的功能。但相比较而言,法律具有更强的规范性、确定性和稳定性。精准扶贫与社会救助制度的实践依据不同,在一定程度上阻碍了两者在立法与适用过程中的有效衔接,不利于我国反贫困制度的有效构建和统一适用。两者的政策法律依据不同,会引立法权过于分散,缺乏集中统一立法,不利于法律权威的确立,更不利于这两者的合理衔接和统一适用。

## (二) 精准扶贫与社会救助的行政主管部门不同

主管精准扶贫的行政主管部门主要是国务院扶贫开发领导小组以及下设的日常工作部门——国务院扶贫开发领导小组办公室(简称“国务院扶贫办”),以及省市县相对应的扶贫开发领导小组和各级扶贫办。国务院扶贫开发领导小组是国务院的议事协调机构,小组成员几乎涵盖整个国务院下属部门的相关人员。国务院扶贫开发领导小组的主要职责是拟定扶贫开发的法律法规、方针政策和具体规划,审定中央扶贫资金分配计划,组织调查研究和工作考核,协调解决扶贫开发工作中的重要问题,调查、指导全国的扶贫开发工作,做好扶贫开发重大战略政策和措施的顶层设计工作。<sup>(31)</sup>

主管社会救助的行政主管部门主要是国务院民政部,《社会救助暂行办法》明确规定了“国务院民政部门统筹全国社会救助体系建设”<sup>(32)</sup>。除了民政部之外,卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门也要按照各自的职责负责相应的社会救助管理工作。县级以上人民政府中相对应的职责部门,负责各自行政区域内相应的社会救助管理工作。以上涉及的行政部门统称为社会救助管理部门,此外乡镇人民政府、街道办事处、村委会和居委会要承担相应的社会救助协助工作。

通过比较精准扶贫和社会救助的主管行政部门,可以发现以下特征:首先,两者的主管行政部门都属于国务院的行政部门。主管精准扶贫的行政部门属于国务院的议事协调机构,而主管社会救助的行政部门属于国务院的各组成部门。《国务院行政机构设置和编制管理条例》第六条明确规定,“国务院组成部门依法分别履行国务院基本的行政管理职能。国务院议事协调机构承担国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务”。其次,两者的主管行政部门在具体执行管理工作时,都涉及到多个其他部门的协助。根据国务院扶贫办组成成员涉及到的行政部门,以及社会救助管理部门的组成情况,不难看出精准扶贫和社会救助的具体管理部门存在一定的重叠现象,这种重叠的深层原因是精准扶贫和社会救助的救济功能的重合。总之,精准扶贫和社会救助是在不同顶层设计的行政部门下交由一定程度重叠的具体职能部门进行实施的,同时这两种救济功能的相似性使得反贫困效益不能实现其最大化。

## (三) 精准扶贫与社会救助实施过程中的碎片化

精准扶贫和社会救助在救济功能方面具有一定的相似性,同时两者的建立依据和主管行政机构不同,进而导致了精准扶贫与社会救助在实施过程中产生

了一定程度的碎片化。碎片化主要指精准扶贫与社会救助实施过程中的非系统化、非一体化和非常态化。<sup>(33)</sup>碎片化问题所带来的不利影响主要包括不利于提高社会保障资金的运用效率、不利于社会融合和社会和谐、不利于提升社保制度的运行质量等。<sup>(34)</sup>

精准扶贫与社会救助在实施过程中的碎片化具体表现为标准的碎片化、识别对象的碎片化、信息的碎片化和考核绩效的碎片化。标准的碎片化是指最低生活保障的救济标准与精准扶贫的扶贫标准不平衡,在政策存量的冲突之下造成了两个标准的分离,即一些地区的低保线比扶贫线高,另一些地区则相反;识别对象的碎片化是指识别低保对象与扶贫对象的方法存在差异。最低保障识别对象采取家计调查的方法,而精准扶贫识别对象采取的是抽样测算的方法;<sup>(35)</sup>信息的碎片化是指精准扶贫与社会救助在实施过程存在的信息分离、信息不对称的情况。具体执行精准扶贫与社会救助的行政部门存在重叠的同时,缺乏持续并有效的信息交流与沟通。信息的碎片化增加了信息整合利用的难度,同时为识别和管理精准扶贫对象和社会救助对象带来了相当大的障碍。此外,信息的碎片化意味着多套信息处理系统的使用,在一定程度上增加了处理重复信息的不必要的管理成本。信息碎片化的深层原因并不是技术问题,而是部门利益的层层阻碍;<sup>(36)</sup>考核绩效的碎片化是指精准扶贫与社会救助在绩效考核方面的侧重点不同。精准扶贫与社会救助在具体实施过程中存在委托代理关系:第一种是纵向的委托代理,即“中央—地方政府”委托代理。第二种是横向的委托代理,即“地方政府—当地居民”委托代理。<sup>(37)</sup>精准扶贫从国务院扶贫办到地方各级扶贫办的纵深关系,体现为第一种委托代理关系。而社会救助在具体实施中采取的是属地管理,体现出第二种委托代理关系。此外,精准扶贫的绩效考核集中在脱贫指标上,而社会救助的绩效考核集中于救助对象的识别和退出上。精准扶贫与社会救助在实施过程中的碎片化问题,严重妨碍了精准扶贫与社会救助的有效衔接。

#### 四、精准扶贫与社会救助制度的衔接与调适之路径

##### (一) 加快精准扶贫与社会救助立法的协调统一

精准扶贫实施的依据为政策文件,而社会救助建立的依据为法律文件。为了促进两者之间的衔接与调适,应当采取以下的方式:一方面,应当加快精准扶贫的相关立法。另一方面,构建精准扶贫立法和社会救助立法之间统一协调的机制。精准扶贫立法意味着将顶层制度设计以及中央政策精神进行有效衔接,旨在通过构建权利义务关系明确政府的法定职责,最终真实有效地保障真正贫困人群的合法权益。为了解决目前精准扶贫大多以政策作为实施依据的现实困境,必须加快精准扶贫立法的构建。精准扶贫立法构建的主要内容应当包括以下几个方面的内容:首先是明确扶贫法律的适用范围。扶贫法律的适用范围应该是国家和地方确定的农村贫困地区,立法的目的是为了保障人权和实现社会

公平。其次是扶贫法律的调整对象,这是构建并明确扶贫法律关系的具体内涵。扶贫法律关系的主体即扶贫主体和贫困主体,扶贫主体即国家及其他社会力量,而贫困主体则需要制定详细科学的标准以便于进行识别。扶贫主体中国家与社会力量要发挥协同作用,塑造起和谐稳定有效率的扶贫秩序。<sup>[38]</sup>再次是扶贫法律相关的制度内容。其具体是指,与扶贫开发有关的相关制度,例如扶贫规划、扶贫机制、扶贫资金筹集和管理、扶贫法律监督和扶贫成果评估。最后是扶贫法律责任,扶贫法律责任应当包括政府扶贫人员的和社会参与组织的行政、民事、刑事责任,以及具体的法律救济方式和程序等。

### (二) 优化精准扶贫与社会救助的行政管理体系

精准扶贫主管的行政部门主要是国务院扶贫开发领导小组以及下设的扶贫办以及省市县相对应的扶贫开发领导小组和各级扶贫办。而社会救助主管的行政部门主要是国务院民政部,还有卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门。精准扶贫与社会救助在救济功能相似的情况下,由两套存在重合的行政机构进行管理实施不仅使得行政资源造成浪费,而且也不利于发挥反贫困效益的最大化。因此,应当在此基础上优化精准扶贫与社会救助的行政管理体系。优化精准扶贫与社会救助的行政管理体系,首要应当明确精准扶贫与社会救助的层级关系。社会救助在覆盖范围方面比精准扶贫要小,但对于两者的关系并不是简单的吸收与合并的关系,而是融合与交织的关系。将精准扶贫与社会救助整合成为社会救助反贫困的安全网,社会救助负责保障贫困人群的最基本生活,而精准扶贫则通过农业产业扶贫、旅游扶贫、电商扶贫、资产收益扶贫、科技扶贫、转移就业脱贫、异地搬迁脱贫、教育扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫等各种方式促使贫困人群摆脱贫困。

在构建社会救助反贫困的安全网的前提下,精准扶贫与社会救助的行政管理部门应当逐渐整合。精准扶贫与社会救助行政管理机构的优化,应当采取由民政部具体统一管理的模式,国务院扶贫办及各级扶贫办的职责重点放在制定扶贫规划与监督扶贫工作上。行政机构职能的整合与国务院部门的精简是我国行政体制改革的重要内容。例如党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》就明确了深化国务院机构改革,其目的就在于加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能,结合新的时代条件和实践要求,着力推进重点领域和关键环节的机构职能优化和调整,构建起职责明确、依法行政的政府治理体系,提高政府执行力,建设人民满意的服务型政府。<sup>[39]</sup>优化精准扶贫与社会救助的行政管理体系能够协调中央与地方的社会保障权,明确相关各级部门的职责,做到规范化与法律化。同时,能够协调主管行政机构与其他行政机构的关系,在构建社会救助反贫困网的过程中做到权责一致,防止各行政部门互相推诿。<sup>[40]</sup>

### (三) 通过多种措施缓解实施过程中的低效化

精准扶贫与社会救助作为我国反贫困体系重要的组成部分,但两者在实施

过程中呈现出的标准的碎片化、识别对象的碎片化、信息的碎片化和考核绩效的碎片化问题,使得两者功能发挥受到阻碍,并降低了国家治理贫困的效率。精准扶贫与社会救助应当在功能分化的基础上,构建起治理型社会反贫困制度。

通过多种措施缓解精准扶贫与社会救助实施过程中的碎片化问题:首先,应当避免精准扶贫与社会救助的“叠加效应”。我国最低生活保障制度实施的时间较早,并且整体管理水平也比较完善,将最低生活保障作为社会救助和精准扶贫的标准,虽然能够提高审核的效率,但容易造成社会福利的叠加,极易产生概念含糊的递增性困境。<sup>[41]</sup>因此,应当祛除低保制度“捆绑式”福利,让社会救助回归本质。<sup>[42]</sup>还应当对低保线与扶贫线进行整体统筹,对有意愿脱贫的低保户进行有效管理,使得低保的动态管理与精准扶贫的建档立卡的模式相配合。通过高度的整体统筹,能够有效地缓解标准的碎片化与识别对象的碎片化问题;其次,建立反贫困信息共享机制。在优化两者行政管理体系的同时,还应当构建反贫困信息共享的平台。反贫困信息共享平台应当覆盖横向与纵向两个区域。在纵向方面,能够充分传达反贫困主管行政部门的反贫困规划,并且能够加强上级部门对下级部门实施扶贫与社会救助工作的监督。在横向方面,既可以构建起民政、扶贫办、财政、人社、教育、残联等政府部门的信息共享渠道,又能够联通政府与非政府组织在扶贫与社会救助方面的信息审核机制。反贫困信息共享平台涉及部门众多,建议由中央政府牵头发力推动,制定构建的时间表,并抓好各部门信息管理系统的衔接工作,最终通过数据的共享来打破信息的碎片化。最后,完善精准扶贫与社会救助的绩效考核机制。采用多角度对扶贫开发与社会救助的成效进行考核,在政策制定之初就进行有效衔接,而不是实施后期才通过一些政策进行弥补。通过以上措施有效缓解精准扶贫与社会救助实施过程中的碎片化,破除身份和区域碎片化,最终建立一个全国统一的社会福利体制。<sup>[43]</sup>

#### 注释:

- (1) 汪三贵、郭子豪《论中国的精准扶贫》,《贵州社会科学》2015年第5期。
- (2) 习近平《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,《党建》2015年第12期。
- (3) 周强、胡光志《精准扶贫的法治化及其实现机制探析》,《福建论坛》2017年第1期。
- (4) 梁土坤《新常态下的精准扶贫:内涵阐释、现实困境及实现路径》,《长白学刊》2016年第5期。
- (5) 何平《我国精准扶贫战略实施的法治保障研究》,《法学杂志》2017年第1期。
- (6) 王广辉主编《人权法学》北京:清华大学出版社,2015年,第362-363页。
- (7) 陈家付《我国社会公平保障体系研究》,济南:齐鲁书社,2013年,第288-291页。
- (8) 杨思斌《中国社会救助法制建设的现状分析与对策研究》,《探索》2008年第4期。
- (9) 具体指1999年国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》,2007年7月国务院发布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》。
- (10) 林嘉《社会保障法的理念、实践与创新》,北京:中国人民大学出版社,2002年,第254-255页。
- (11) 黎建飞主编《社会保障法》,北京:中国人民大学出版社,2011年,第139-140页。
- (12) 杨思斌《论社会救助法中的国家责任原则》,《山东社会科学》2010年第1期。
- (13) [20] 刘光华《社会救助:理论界定与中国实践的展开(上)》,《兰州大学学报(社会科学版)》

2008年第4期。

(14) 薛克鹏《论经济法的社会本位理念及其实现》，《现代法学》2006年第6期。

(15) 杨秀丽《精准扶贫的困境及法制化研究》，《学习与探索》2016年第1期。

(16) 中国发展研究基金会《在发展中消除贫困：中国发展报告2007》，北京：中国发展出版社，2007年，第95-96页。

(17) 王朝明《中国农村30年开发式扶贫：政策实践与理论反思》，《贵州财经学院学报》2008年第6期。

(18) 国家统计局农调总队《中国农村贫困监测报告2000》，北京：中国统计出版社，2000年，第51-52页。

(19) 杨昆《社会救助中的政府责任及其合理定位》，《重庆社会科学》2005年第12期。

(21) 李运华、叶璐《我国社会救助立法评析》，《理论月刊》2016年第2期。

(22) [印度]阿玛蒂亚·森《以自由看待发展》，任贻等译，北京：中国人民大学出版社，2013年，第85-86页。

(23) 岳映平、贺立龙《精准扶贫的一个学术史注角：阿玛蒂亚·森的贫困观》，《经济问题》2016年第12期。

(24) 郑瑞强、王英《精准扶贫政策初探》，《财政研究》2016年第2期。

(25) 董文勇《我国社会建设时代的社会法及其体系论纲》，《河北法学》2016年第10期。

(26) 蒋悟真、詹国旗《“结构—功能”视角下社会救助法的救济功能》，《社会科学研究》2013年第5期。

(27) 蒋悟真、尹迪《社会救助法与社会保险法的衔接与调适》，《法学》2014年第4期。

(28) 张永亮《论扶贫开发法制建设》，《湖南社会科学》2013年第5期。

(29) [32]《社会救助暂行办法》，“中华人民共和国中央人民政府网”[http://www.gov.cn/zwgc/2014-02/27/content\\_2622770.htm](http://www.gov.cn/zwgc/2014-02/27/content_2622770.htm) 2018年3月13日。

(30) 李龙、李慧敏《政策与法律的互补谐变关系探析》，《理论与改革》2017年第1期。

(31) 国务院扶贫开发领导小组办公室《机构职能》，<http://www.cpad.gov.cn/col/col282/index.html> 2018年3月13日。

(33) 包先康《我国社会政策碎片化与民生困境》，《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2016年第4期。

(34) 郑秉文《中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源》，《甘肃社会科学》2009年第3期。

(35) [37] 匡亚林《论精准治贫与社会救助的整合治理》，《华中科技大学学报(社会科学版)》2018年第1期。

(36) 马庆钰、马福云《社会救助政策及其执行缺陷的矫正》，《行政管理改革》2016年第12期。

(38) 杨华锋《贫困治理行政主导与社会协同的合作之路》，《河南社会科学》2017年第9期。

(39)《关于国务院机构改革方案的说明》，新华社，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/14/c\\_1122533011.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/14/c_1122533011.htm) 2018年3月15日。

(40) 孙淑云《刍议全面整合社会保障的法律建制》，《南京社会科学》2016年第4期。

(41) 张会芸《概念、逻辑及主题——西方政治学领域社会资本研究面临的三重困境》，《华中科技大学学报(社会科学版)》2016年第1期。

(42) 匡亚林《“全景式”反贫困安全网治理研究》，《国家行政学院学报》2017年第2期。

(43) 严国萍《当代中国碎片化社会福利体制的形成与突破》，《中国行政管理》2014年第7期。

(责任编辑：汪家耀)