

农村低收入人口分层分类常态化帮扶： 制度逻辑与治理转型^{*}

王小林 金 冉

【摘 要】建立农村低收入人口常态化帮扶制度,是推进乡村振兴和实现共同富裕的必然选择。文章构建了一个低收入问题治理分析框架,使用城乡住户调查等数据,对农村低收入人口规模、相对性和多维不平等性进行了分析;同时结合对 A 省 H 市改革试点的调研,总结了当前农村低收入人口帮扶工作的经验与问题。文章认为,在转型过渡阶段,低收入人口帮扶的目标应向全面提升收入水平、缩小贫富差距、增强发展能力及韧性转变。然而,这一过程仍面临诸多困境,包括识别标准不一、帮扶措施衔接不足以及部门数据分割等问题。在过渡期结束后,建立分层分类帮扶制度的核心在于构建以大数据为基础的常态化帮扶体系。具体而言,可结合收入识别与多维能力识别方法制定分层标准,并延续“开发帮扶”与“社会救助”双轮驱动的分类帮扶模式。可将低收入人口分为社会救助对象、开发帮扶对象和韧性监测对象三个层次,相应的政府治理体系需在治理主体、治理结构及权责关系等方面进行系统性优化。

【关键词】低收入人口 内生发展能力 精准治理 分层分类帮扶 相对贫困

【作 者】王小林 复旦大学六次产业研究院、国际关系与公共事务学院,教授;金 冉(通讯作者) 复旦大学国际关系与公共事务学院、六次产业研究院,博士研究生。

一、引 言

2023 年中央一号文件提出“研究过渡期后农村低收入人口和欠发达地区常态化帮扶机制”。党的二十届三中全会提出进一步全面深化改革,建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度。过渡期后,建立分层分类常态化帮扶制度、增强低收入人口

^{*} 本文为国家自然科学基金重点项目“脱贫地区持续发展的内生动力及政策研究”(编号:72034007)的阶段成果。

的内生发展能力、提高收入和生活水平是全面推进乡村振兴与共同富裕新阶段的着力点。

相关研究已对农村低收入人口规模进行了测算(林万龙等,2024;汪三贵、孙俊娜,2021),探讨了常态化帮扶的难点问题(李实等,2023;唐文浩、张震,2022;范和生、郭阳,2023),并提出完善帮扶制度的政策建议(林闽钢,2024;王小林、金冉,2024;叶兴庆、殷浩栋,2022)。这些研究成果对农村低收入人口帮扶制度的建立具有重要借鉴意义。目前,中国正处于探索建立农村低收入人口帮扶制度的阶段,从消除绝对贫困的阶段性攻坚向低收入人口常态化帮扶的治理转型,顶层制度有待形成,相关研究仍存在缺口。过渡期后农村低收入人口的帮扶工作应遵循怎样的分层分类制度逻辑,如何精准识别低收入人口、建立多元帮扶主体间的合作机制、提高数字技术的应用效能等都需深入研究。

本文从公共治理的逻辑出发,构建低收入问题治理理论分析框架,使用城乡住户调查数据对治理客体——农村低收入人口和低收入问题进行分析,并基于对A省H市统筹防止返贫和低收入人口帮扶政策(以下简称“两项政策”)并轨试点运行的调研,剖析转型过渡期农村低收入人口帮扶现状与问题。目前,“两项政策”并轨是低收入人口常态化帮扶工作的重要改革内容,仅在部分地区进行试点探索。A省H市的实践获得民政部社会救助领域创新实践优秀案例。本研究基于2024年3月在A省H市调研,包括与省—市—县—镇四级相关政府部门以及基层窗口工作人员等47人、村集体经济代表2人、村民3人,共计52人进行的座谈或访谈,访谈详情见表1。在理论分析和实践调研的基础上,本文探析从脱贫攻坚到分层分类常态化帮扶制度逻辑的延续与升级。最后,结合互动治理与控制权等理论对常态化帮扶治理体系转型提出政策建议。

二、文献综述与分析框架

(一) 文献综述

针对农村低收入人口帮扶的理论研究与实践探索主要有如下几个方面。一是确定低收入人口的标准与规模。现有研究对低收入人口的界定方法分为绝对标准法、相对比例法与多维标准法。绝对标准法类似于贫困线,将收入低于某一确定值的个体划定为低收入人口,如谭清香等(2023)的研究中将三口之家家庭可支配收入低于10万元的个体界定为低收入人口。相对比例法将收入低于地区人均可支配收入或支出中位数一定比例(通常为40%~60%)的个体划定为低收入人口(沈扬扬、李实,2020);或直接依据统计局的全国居民五等份收入分组,将处于最低20%或最低40%收入区间的群体界定为低收入人口(吕方,2020)。也有研究提出应遵循多维标准法,除收入外还应从就业、教育、健康、社会保障及信息获取等多个维度构建指标识别低收入人口(汪三贵、孙俊娜,2021;王小林、冯贺霞,2020)。在实践中,全国尚无统一的农村低收入人口标准,各地区基本以社会救助体系为基础,将低保对象、特困人员、低保边缘人口及支出型困难家庭

表 1 座谈/访谈对象与内容

| 数据来源 | 编码 | 座谈 / 访谈对象 | 数量 | 座谈 / 访谈内容 |
|---------|--------|--|------|--|
| 省级部门 | P1-P13 | 发改委、民政、财政、人社、统计局、乡村振兴相关业务处室人员 | 13 人 | 两项政策并轨工作进展情况,脱贫人口纳入低收入人口数量分析,家庭收入等居民经济状况,财政衔接资金、项目和扶贫资产使用管理情况等 |
| 市级部门 | U1-U11 | 民政、农业农村(乡村振兴)、教育、财政、人社、住建、水务、卫健、医保、统计局相关业务处室人员 | 11 人 | “两项政策”衔接并轨工作开展情况及成效,低收入人口监测帮扶信息系统、防止返贫监测帮扶信息系统运行情况等 |
| 县级部门 | C1-C10 | 民政、农业农村(乡村振兴)、教育、财政、人社、住建、水务、卫健、医保、统计局相关业务处室人员 | 10 人 | “两项政策”衔接并轨工作进展及成效,存在的困难和问题,下一步计划等 |
| 镇级部门 | V1-V11 | 民政、乡村振兴、经济发展服务中心、村“两委”代表(3 镇) | 11 人 | 防止返贫监测对象与低保、特困人员等的认定标准,以及各类人员享受政策待遇对比 |
| 综合救助中心 | W1-W2 | 办理低收入人口业务的窗口工作人员 | 2 人 | 低收入人口申请、受理、认定流程等 |
| 村集体经济代表 | O1-O2 | 跨村公司、共富工坊 | 2 人 | 村集体经济、低收入人口就业情况 |
| 低收入户 | P1-P3 | 低收入农户(2 户) | 3 人 | 家庭情况及享受政策待遇等 |

等作为帮扶对象,或将本地低保标准的 1.5 倍或 2 倍作为低收入人口标准线。二是低收入人口常态化帮扶面临的重点难点问题。在治理客体方面,认定标准的适度性、返贫风险以及发展动力不足等构成了内在治理限度问题(唐文浩、张震,2022);精准识别低收入群体、提高农村居民收入流动性是实现农村共同富裕的重点(李实等,2023)。在帮扶主体方面,尽管实现了由一元到多元的转换,但多元参与易导致帮扶目标模糊、资源错配,甚至衍生“运动式治理”倾向(范和生、郭阳,2023)。在治理技术方面,基于数字技术的动态监管体系尚未成熟(胡宏伟等,2024)。三是帮扶政策评价与优化建议。在治理目标上,应围绕“保基本、防风险和促发展”的目标构建常态化帮扶政策体系(林闽钢,2024)。在治理方略上,应继续坚持精准帮扶(汪三贵、周诗凯,2023)。在制度建设方面,应适度扩大低收入人口监测识别范围(左停等,2023),建立农村低收入人口的经济活动动态监测与预警发现机制(檀学文等,2021),将有效性、精准性、及时性作为制度建设重点(胡宏伟等,2024)。技术支撑上,完善数据共享、推动基于大数据的敏捷治理是提高救助精准性和效率的基础(王小林,2024)。在政策工具使用上,环境型政策工具包括完善收入分配制度、增加有劳动能力人口的就业机会、提高无劳动能力人口的保障性收入(李实等,2023),以及培育惠及低收入人口的乡村产业体系、改善欠发达农村的基础设施和公共服务、创造良好的低收入人口增收环境(叶兴庆、殷浩栋,2022);需求型政策工具包括采取政府购买、社工支持等多种形式引导社会力量参与帮扶(胡宏伟等,2024);供

给型政策工具包括加大政府转移支付力度和人力资本投资力度(刘俏等,2023)、大力开发公益性就业岗位(杨立雄,2021)。

(二) 低收入问题治理理论分析框架

政策的制定与执行需要各行动主体通过相互协商与合作来完成,在这一过程中各行动主体围绕共同的治理目标形成的一系列解决问题与冲突的方法或机制即为治理(Schmitter,2002)。完整的治理体系应包括治理客体、治理目标、治理过程、治理主体等构成要素。本文以此为基础,构建低收入问题治理分析框架(见图 1)。

1. 治理客体。明确治理客体及其特征是治理的基础。结合贫困治理理论,低收入问题的治理客体即为低收入人口与低收入问题:前者主要以人口学特征为表征,后者涉及低收入人口的能力(Sen,1983),包括获得就业机会、经济资源、公共服务等多个维度的能力。低收入问题具有动态性、相对性、多维不平等性特征。

2. 治理目标。中国贫困治理的目标具有明显的阶段性。在脱贫攻坚期间,消除绝对贫困的阶段性目标是 2020 年底全面建成小康社会,实现贫困人口“两不愁三保障”。在乡村振兴阶段,以共同富裕为最终目标,对标共同富裕的总体性、协调性、参与性等内涵(金冉、王小林,2023),现阶段治理目标应为增加低收入人口收入、缩小贫富差距、增强发展能力。

3. 治理过程。治理过程包含了对低收入人口的认定识别、施策帮扶、考核评估与技术应用等政策执行环节。本文基于 2024 年 3 月对 A 省 H 市“两项政策”衔接并轨的实地调研,总结分析转型过渡阶段低收入人口识别、施策等环节的现状与问题。

4. 制度逻辑。制度是由权威机构建构的规则体系,是界定权力边界、决策程序及资源配置的方式。“制度是稳定的、受珍重的和周期性发生的行为模式,制度化是组织获取价值观和稳定性的一种进程”(塞缪尔·P.亨廷顿,2008)。本文基于对治理客体特征、治理目标与治理过程的分析,结合中国绝对贫困治理经验,探析从脱贫攻坚到分层分类常态化帮扶的制度逻辑延续与转型重点。

5. 治理主体。治理主体是指参与治理活动的个体、群体及其组成的机构和组织。低收入问题的治理主体为帮扶行动体,各治理主体间的关系还可细分为组织结构、治理结构

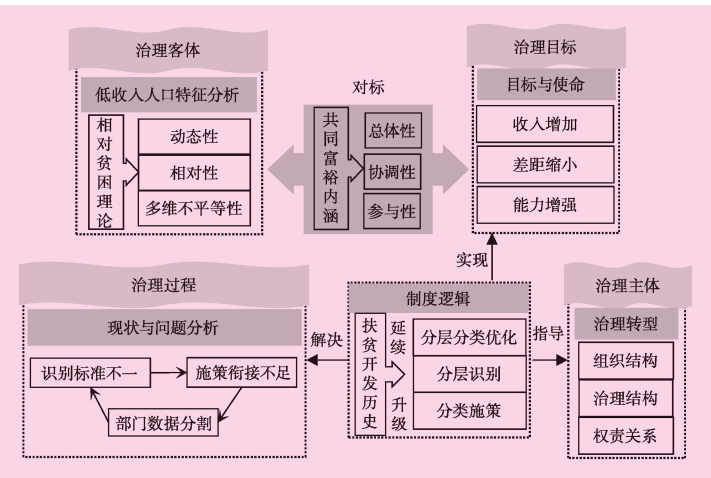


图 1 低收入问题治理理论分析框架

与权责关系:组织结构为政府、市场、社会在解决低收入问题中的关系;治理结构为自上而下的政府组织的责任落实与横向政府间协同机制;权责关系则是治理主体在帮扶过程中的权力与责任。本文结合互动治理与控制权理论,提出治理主体进行治理转型的建议。

三、建立分层分类帮扶制度的基本国情与重要意义

针对低收入人口实施常态化帮扶是党中央基于基本国情作出的重要决策。现阶段中国面临的问题已从绝对贫困转为相对贫困。相对贫困的内涵强调相对性和多维不平等性(Sen,1983)。相对性体现在,判断个体是否属于低收入人口,不仅要考察其是否具备满足生存条件的物质基础,还需考察其在一定社会群体中生活水平的相对排序。生活水平相对落后的群体往往会遭受社会排斥而无法共享社会发展的成果,因此低收入人口问题具有多维不平等性。

(一) 中国农村低收入人口规模

已有文献使用绝对标准法、相对比例法、多维标准法,结合城乡居民收入五等份分组数据、中国家庭收入调查(CHIP)、中国家庭追踪调查(CFPS)等数据,对农村低收入人口规模进行了测算(见表2)。受方法和数据集差异的影响,测算结果差距较大:最小规模为0.5亿人,最大为2018年农村人口的95.1%(约5.4亿人)。测算结果普遍偏大且在数据上具有滞后性(林万龙等,2024)。因此,在制定低收入标准时,需统筹考量人口规模与政府财政的可持续性,并同步制定针对性的帮扶措施。

本文使用国家统计局城乡住户调查数据对2023年中国农村低收入人口规模进行测算,结果见表3。以2020年中国农村居民人均可支配收入中位数15204元为基准,分别以其60%、50%、40%作为农村低收入人口的标准,对2020年农村居民住户收支数据进行测算,得出农村低收入人口数分别为20359.1万人、13742.8万人、6674.8万人,分别占农村人口的37.4%、25.3%、12.3%。假定农村低收入人口占比不变,以2023年农村常住人口47700万人进行估算:当采取农村居民人均可支配收入中位数50%作为中国农村低收入标准时,2023年农村低收入人口规模为12044.3万人,覆盖农村常住人口的1/4;若采用中位数的40%,则为5848.0万人,覆盖农村常住人口的12.3%。

根据2023年第四季度民政统计数据,中国农村最低生活保障人数3399.3万人,城乡特困人员救助供养人数472.7万人,二者合计约占农村常住人口的8%。从实地调研的情况来看,现阶段大部分省份的低收入人口主要包括低保对象、特困人员、低保边缘家庭成员和突发严重困难人员。若仅以社会救助对象为基础,受帮扶的低收入人口规模则相对较小。建立农村低收入人口常态化帮扶机制,首要任务是科学定义农村低收入人口识别标准,在财力允许的条件下确保低收入人口应纳尽纳。



表 2 相关研究中农村低收入人口识别标准与规模

| 方 法 | 数据基础 | 识别标准 | 规模估计 |
|---------------------|------------|----------------------------|----------------------------------|
| 绝对标准法 | | | |
| 谭清香等(2023)第 60 页 | CHIP2018 | 三口之家年收入低于 10 万元 | 持久性低收入人口 2.5 亿人(2020 年) |
| 相对比例法 | | | |
| 李实等(2023)第 8 页 | CHIP2018 | 人均家庭收入低于世界人口收入中位数 67%的家庭 | 农村人口的 93.5%(2018 年) |
| 叶兴庆、殷浩栋(2022)第 2 页 | — | 农村居民人均可支配收入中位数的 40%/50% | 约 0.5/0.9 亿人(2019 年) |
| 吕方(2020)第 37 页 | 国家统计局 | 农村五等份分组收入最低 20%收入组 | 接近 1.2 亿人(2017 年) |
| 沈扬扬、李实等(2020)第 98 页 | CHIP2018 | 农村人均可支配收入中位数的 40%/50%/60% | 约 0.6/1.0/1.3 亿人(2018 年) |
| 黄征学等(2021)第 39 页 | CFPS2018 | 家庭人均纯收入的中位数的 30% | 农村人口的 22.9%(2018 年) |
| 林万龙等(2024)第 61 页 | 防止返贫监测系统数据 | 全国居民可支配收入中位数的 40%/50%/60% | 0.6/1.1/1.4 亿人(2023 年) |
| 多维标准法 | | | |
| 王小林、冯贺霞(2020)第 18 页 | — | 收入、就业、教育、健康、社会保障、信息获得、生态环境 | — |
| 汪三贵、孙俊娜(2021)第 15 页 | CHIP2018 | 收入、健康、就业、社会保障、生活环境等多维度 | 全国农村多维贫困发生率为 10.5%~43.2%(2018 年) |

资料来源：作者根据相关文献整理，2025 年。

表 3 2023 年中国农村低收入人口规模估算

| 中位数比例 (%) | 收入标准 (元) | 消费标准 (元) | 2020 年农村低收入 人口比例(%) | 2023 年农村常住人口 (万人) | 2023 年农村低收入人口数 (万人) |
|--------------|-------------|-------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| 60 | 9689 | 8738 | 37.4 | 47700 | 17839.8 |
| 50 | 8133 | 7335 | 25.3 | 47700 | 12044.3 |
| 40 | 6577 | 5932 | 12.3 | 47700 | 5848.0 |

注：本表中收入标准与消费标准的转换关系依据 2020 年中国农村居民人均消费(13 713 元)占农村居民人均可支配收入(15 204 元)的比例(90.19%)进行折算。数据来源于国家统计局提供的城乡住户调查数据，“2020 年农村低收入人口比例”为 2020 年真实数据，2023 年假定该比例保持不变进行估算。

(二) 中国农村居民收入的动态性

不同收入群体的禀赋不同，中高收入群体更容易从经济增长中获益，穷人只是“涓滴”般地分享到经济增长带来的收益(吕达奇、周力，2023)。让经济增长更多地惠及低收入群体，是建立低收入人口帮扶制度的核心目标。亚洲开发银行提出的益贫性增长(pro-poor growth)概念，被世界银行、联合国、经济合作与发展组织定义为有利于穷人的增长。Kakwani 等(2000)将其具体化为穷人的收入增长速度快于非穷人群体。收入增长是否有利于穷人，需从收入分配的动态性上考察。

党的十八大以来,中国农村居民人均可支配收入的绝对量显著提升,特别是在《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)》实施的十年中,每年都实现了贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平的目标。但在全球经济衰退等不利因素的影响下,2020 年后经济增长的益贫性有所下降。2020~2022 年农民人均可支配收入增幅下滑,农村居民收入五等份分组中最低 20%收入组的家庭人均可支配收入增速在 2020 年明显放缓——2020 年增长 9.9%,2021 年、2022 年和 2023 年分别只增长了 3.7%、3.5%和 4.8%(图 2)。相比之下,最高收入组 2021 年、2022 年、2023 年分别增长了 11.8%、7.0%、8.8%,显著高于低收入组。2020 年国家投入大量的资源用于脱贫攻坚,在此之后,低收入组农村居民可支配收入增速乏力。共同富裕的总体性特征要求“富裕”不是少数人的富裕,因此,增加农村低收入人口收入是常态化帮扶的目标之一。

(三) 中国城乡居民收入的相对性

在工业化、城镇化进程中,城镇工业和服务业部门的就业机会及更好的公共服务,吸引了资本、技术、劳动力等生产要素不断向城镇集聚,形成城乡二元结构。从理论上
看,在经济结构转型和长期演进过程中,城市成为发展的中心、农村成为发展的外围,是工业化国家的普遍趋势。但中国作为一个拥有 14 亿人口的超大规模国家,既遵循世界工业化、城镇化的一般规律,也面临必须促进乡村振兴的特殊国情。图 3 数据表明,2020 年脱贫攻坚结束时,中国农村居民人均可支配收入五等份分组中最高与最低 20%收入组的家庭人均可支配收入之比缩小到了 8.2:1,但近几年出现反弹。2023 年,凸显农村内部收入分配差距显著。此外,城镇居民最高与最低20%收入组家庭人均可支配收入之比为 6.3:1,相较之下,农村居民内部的收入差距高于城镇居民。共同富裕的协调性内涵要求注重区域、城乡、

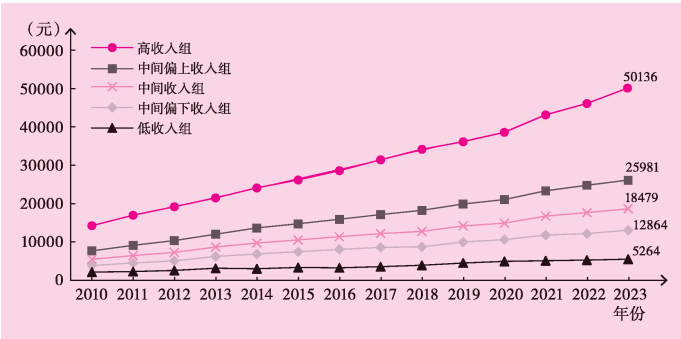


图 2 2010~2023 年中国农村居民家庭人均可支配收入五等份分组比较

数据来源：笔者根据历年中国统计年鉴数据计算。

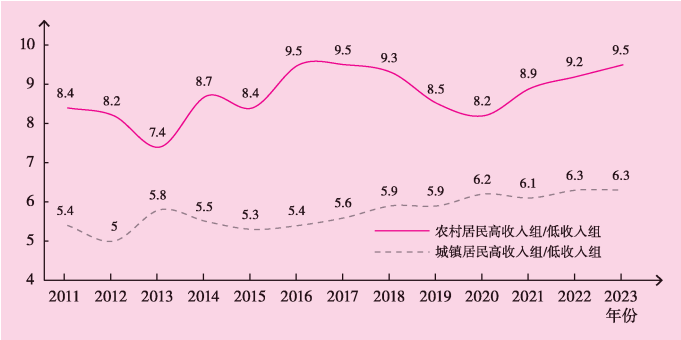


图 3 中国农村与城镇居民家庭人均可支配收入五等份分组中高收入组与低收入组的收入之比

数据来源：笔者根据历年中国统计年鉴数据计算。

群体之间的发展平衡,常态化帮扶应以缩小差距为目标。

(四) 中国城乡居民消费的多维不平等性

收入是实现更高生活质量的手段,消费是生活水平的真实度量。在城乡消费支出方面,2023 年城镇居民与农村居民人均消费支出比为 1.8:1, 城乡消费不平等问题较为突出。城乡居民人均食品支出占家庭消费支出的比重分别为 28.8%和 32.4%(表 4),用恩格尔系数来衡量,中国城镇居民处于“最富裕水平”区间,农村居民处于“富裕水平”区间。但在教育、医疗等基本公共服务的消费方面,城乡不平等却十分明显。

表 4 2023 年中国城乡居民人均消费支出构成

| | 城镇居民 | | 农村居民 | |
|---------|---------|-------|---------|-------|
| | 支出金额(元) | 占比(%) | 支出金额(元) | 占比(%) |
| 消费支出 | 32994 | 100.0 | 18175 | 100.0 |
| 食品烟酒 | 9495 | 28.8 | 5880 | 32.4 |
| 衣着 | 1880 | 5.7 | 921 | 5.1 |
| 居住 | 7822 | 23.7 | 3694 | 20.3 |
| 生活用品及服务 | 1910 | 5.8 | 992 | 5.5 |
| 交通通信 | 4495 | 13.6 | 2480 | 13.6 |
| 教育文化娱乐 | 3589 | 10.9 | 1951 | 10.7 |
| 医疗保健 | 2850 | 8.6 | 1916 | 10.5 |
| 其他用品及服务 | 953 | 2.9 | 341 | 1.9 |

数据来源:《中国统计年鉴 2024》,国家统计局。

表 4 表明,农村居民医疗保健支出占比高于城镇居民。城乡公共服务表现出多方面的不平等。虽然城乡居民家庭教育文化娱乐消费支出占比相差不大,但欠发达地区农村教师知识更新滞后,音乐、美术、体育等对培养学生社会情感技能至关重要的学科师资匮乏。城乡医疗卫生条件悬殊,县级医院即使大规模更新了医疗设备,但限于

专业技术人才的短缺,仍难以给予准确的疾病诊断。基础养老金城乡差距突出,2023 年农村老人每人每月的基础养老金只有 103 元。因此,相对贫困阶段的不平等性不仅是单一的收入差距,还表现在基本教育、医疗服务等公共服务获得上的多维不平等,直接影响居民参与劳动的能力。共同富裕的参与性特征要求在全体人民共同参与下实现富裕,这就必然要求采取多维度帮扶措施以提高低收入人口的内生发展能力。

四、转型过渡阶段农村低收入人口帮扶现状与问题分析

转型过渡阶段,两项帮扶政策并行时,出现了帮扶对象交叠、数据重复采集、识别标准不统一等问题。对此,2024 年中央一号文件提出要推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨。

(一) 识别标准不一

当前,农村低收入人口在顶层设计上缺乏清晰的界定标准。民政社会救助系统中的困难群体认定以当地最低生活水平为基础,通过家庭生活支出法进行测算;乡村振兴部门的防返贫监测人口认定以家庭收入指标为基础,兼顾“三保障”落实情况。尽管两部门

均采用“分层分类”帮扶,但标准与规则不同:民政部门根据困难群体的家庭经济状况与当地低保标准的差距,将低保户分为两至三层进行“补差”救助;乡村振兴部门在防返贫监测中采集了致贫原因(如疾病、灾害等),并据此“分类”提供针对性帮扶。在 A 省 H 市试点中,两项政策并轨后,虽然将镇村社会救助协理员与乡村振兴专干整合为低收入人口帮扶专干,实现了基层网格员的“二网合一”,减少了数据的重复采集工作,但两部门仍然使用不同的认定标准分别进行认定,再将两部门认定对象统一合并称为低收入人口。由于顶层工作机制尚未形成,政策标准不统一与管理分割,导致低收入人口识别仅在基层执行末端进行表层化的简单合并,缺乏整体规划与深度融合。

(二) 施策衔接不足

2016~2023 年,中国农民人均可支配收入显著提高,其中工资性收入占比呈上升趋势(表 5),表明国家对农民的就业支持政策成效显著。经营净收入占比下降,反映了农业的比较效益偏低。转移净收入占比从 2016 年的 18.8%提高到 2023 年的 21.0%,表明各地持续加大民生投入、增加农民补贴,但也导致地方财政负担日益加重。在此背景下,如何通过产业扶持、就业引导等措施增强农村低收入人口内生发展能力,成为促进增收的关键。

在发挥兜底型社会政策底线救助功能的同时,还需积极探寻农村低收入人口帮扶的发展型社会政策。发展型社会政策的核心目标是提升内生发展能力(胡文木,2017)。现阶段,各省农村低收入人口主要由社会救助体系中的低保对象等群体构成。调研中基层工作人员反映,“根据国家现有政策,产业、就业等帮扶政策只能适用于防止返贫监测对象,低保人口等其他四类低收入人口不适用,实现政策并轨存在制度瓶颈。(U1)”以 A 省 H 市为例,动态监测的 6 万余名低收入人口中,城乡低保对象达 4.8 万人,而能享受产业、就业等发展型帮扶政策的防止返贫监测对象仅约 0.5 万人,帮扶政策与帮扶对象间衔接不足。因此,需合理划分社会救助类和能力开发类低收入人口,并从国家层面明确帮扶政策工具的适用范围,方能充分发挥社会救助与开发帮扶政策工具的作用,实现“保基本、促发展、提能力”的目标。

| 表 5 2016~2023 年中国农民人均可支配收入及其构成 | | | | | | | | |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 年份 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| 可支配收入(元) | 12363 | 13432 | 14617 | 16021 | 17132 | 18931 | 20133 | 21691 |
| 工资性收入 | 5022 | 5498 | 5996 | 6584 | 6974 | 7958 | 8449 | 9163 |
| 经营净收入 | 4741 | 5028 | 5358 | 5762 | 6077 | 6566 | 6972 | 7431 |
| 财产净收入 | 272 | 303 | 342 | 377 | 419 | 469 | 509 | 540 |
| 转移净收入 | 2328 | 2603 | 2921 | 3298 | 3661 | 3937 | 4203 | 4557 |
| 可支配收入构成(%) | | | | | | | | |
| 工资性收入 | 40.6 | 40.9 | 41.0 | 41.1 | 40.7 | 42.0 | 42.0 | 42.2 |
| 经营净收入 | 38.4 | 37.4 | 36.7 | 36.0 | 35.5 | 34.7 | 34.6 | 34.3 |
| 财产净收入 | 2.2 | 2.3 | 2.3 | 2.4 | 2.4 | 2.5 | 2.5 | 2.5 |
| 转移净收入 | 18.8 | 19.4 | 20.0 | 20.6 | 21.4 | 20.8 | 20.9 | 21.0 |

数据来源:《2024 年中国统计年鉴》,国家统计局。

（三）部门数据分割

乡村振兴部门和民政部门分别建立了防止返贫动态监测信息系统、低收入人口动态监测平台,教育、医疗、住建部门也建立了各自的信息系统。尽管各部门依托自有系统监测帮扶服务对象,并通过部门间关键数据的交换提升了识别与帮扶效率,但数据资源的部门分割问题仍存在。为探索数据融合、健全快速预警机制,A 省 H 市的政策试点依托现有防止返贫动态监测和低收入人口动态监测信息系统,构建了低收入人口数据库。然而,由于低收入人口概念界定不统一、数据格式不一致,该市在数据融合中面临多重挑战。由于社会救助数据、防返贫监测数据分别由民政部门、乡村振兴部门负责录入,两部门在数据共享时对“数据质量”责任划分存在顾虑。基于“谁采集,谁担责”的原则,倾向于采取最小化数据共享策略。基层工作人员表示,“要让低收入人口动态监测信息平台与防止返贫监测信息系统真正合二为一,需要获得上级部门政策支持,从国家层面打通信息系统‘壁垒’。(U3,V1)”

五、从脱贫攻坚到分层分类常态化帮扶:制度逻辑的延续与升级

农村低收入人口分层分类帮扶的治理目标,已由绝对贫困治理的“贫困人口减少”转变为提高收入水平、缩小贫富差距、增强发展能力与韧性。既往绝对贫困治理采用阶段性攻坚模式,其特征是资源相对集中、短期内成效显著。而农村低收入人口治理属于相对贫困范畴,作为各国长期存在的共性问题,需从阶段性攻坚转向常规化、制度化治理(见表 6)。制度化的治理模式核心在于治理实践的广泛适用性和长期稳定性,体现治理主体的常态化治理能力,而非运动式、特定性和临时性治理(汪大海、张玉磊,2013)。

表 6 从脱贫攻坚到分层分类常态化帮扶制度逻辑的延续与升级

| | 扶贫开发(历史阶段) | 分层分类常态化帮扶(现阶段) |
|------|----------------|-----------------------|
| 目标群体 | 贫困人口 | 低收入人口 |
| 治理模式 | 攻坚式治理 | 常规化治理 |
| 发展目标 | 贫困人口减少 | 收入增加、差距缩小、内生发展能力与韧性增强 |
| 任务周期 | 阶段性 | 长期性 |
| 制度逻辑 | 开发帮扶与社会救助帮扶相结合 | 开发帮扶与社会救助帮扶相结合 |
| 管理方式 | 精准治理、到人到户 | 分层分类 |

因此,农村低收入人口的分层分类帮扶的制度逻辑,需要在绝对贫困治理经验的基础上进行延续与升级。

（一）从精准扶贫到分层分类的优化:构建基于大数据的常态化帮扶体系

中国的贫困治理经历了以区域为瞄准单元的扶贫,到以人为单位的精准扶贫。《国家八七扶贫攻坚计划(1994~2000 年)》针对国家重点贫困县,开展了大规模的扶贫攻坚。这一阶段以区域为瞄准单元,通过区域开发带动经济增长并促进减贫(都阳、蔡昉,2005)。《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010 年)》实施阶段,扶贫开发的主要目标是加强基础设施建设,逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况。党的十八大以来,中

国的贫困治理进入精准扶贫阶段,帮扶对象精准下沉到贫困户和贫困人口。贫困治理日益精准化,在中国消除绝对贫困的过程中发挥了攻坚作用。

相对于脱贫攻坚阶段采取的资源集中、短期见效的精准开发,分层分类常态化帮扶需要将集中的人力与物力资源进行全局性、系统性的再分配。精准治理本质是复杂、高成本的治理模式,需要国家综合实力达到一定水平后才能逐步实现(刘成良,2020)。农村低收入问题治理是一项持久性的任务,要全面考量治理成本和资源分配。农村低收入问题的帮扶措施不能适用于所有类型的低收入人口,如产业、就业等帮扶政策仅适用于有劳动能力的群体。为减少低收入人口与帮扶措施错配的问题,分层分类帮扶继承了精准扶贫“到人到户”的理念,同时通过前置治理工具与目标群体的适用性匹配过程,即依据群体特征和需求差异对治理体系进行纵向分层、横向分类的精细化设计,探索具有层次性、类型性的改革路径。

基于精准治理的分层分类还需进一步走向敏捷治理。即随着大数据技术和智能科技等在公共行政中的广泛应用,治理目标不仅是提升精准性,更要增强适应性与灵活性。从操作层面看,低收入问题治理涉及数据监测、人口识别、帮扶实施、考核评估等环节。基于大数据的分层分类帮扶制度的构建思路如图4所示。首先,在数据采集阶段,基于大数据技术建立多源数据采集与整合机制。其次,在识别低收入人口阶段对人口进行纵向分层管理,即依据帮扶对象的特征递进划分不同批次进行管理,例如根据困难程度的不同进行分层。再次,在分类施策阶段进行横向分类帮扶,根据治理对象的发展需求来分类供给资源。如不同低收入个体面临的困境可能涉及教育、医疗等不同方面,其发展需求可能是提升职业技能或接受疾病治疗等。同时,基于大数据的个性化平台定制促进了政务数据开放,有利于建立政府与社会的协同机制,吸纳社会力量参与帮扶。

(二) 分层识别:收入识别与多维能力识别结合制定分层标准

各国对贫困的定义与认知不同,从而形成了不同的减贫制度与战略。现行主流的贫困识别方法可以分为两大类。一类是基于生存基本需要的收入/消费贫困标准线。收入/消费是测量贫困的简单易用的代理变量,但其无法直接反映贫困导致的能力差异、社会权利剥夺等多维问题。阿马蒂亚·森认为(Sen,

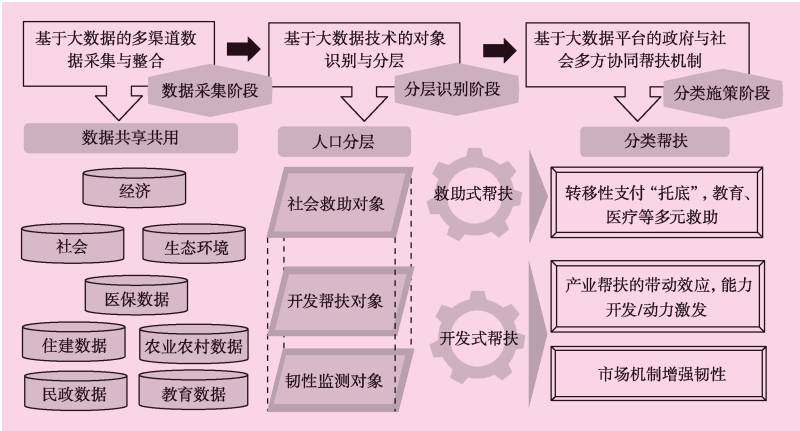


图4 分层分类常态化帮扶的制度逻辑

1983),个体在获取教育、健康保障、清洁饮用水等关键价值活动上存在能力差异,测量贫困时应采用基于多维度的能力方法。萨比娜·阿尔基尔等基于能力方法开发的全球多维贫困指数(MPI)在2010年被联合国开发计划署采纳后,形成了另一大类贫困识别方法,即多维贫困识别标准(王小林、冯贺霞,2020)。

中国坚持多维减贫理念,将收入标准线与基于能力的多维贫困识别相结合,全面反映贫困的收入与非收入维度特征。1987年国务院印发的《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》将贫困人口定义为“物质生活特别困难,食不果腹、衣不蔽体、房不避雨的群体”。这是基于满足基本生存需要的定义,是收入/消费上的贫困。尽管国际社会2010年才正式提出多维贫困概念,但中国在此之前已开始对贫困村进行基础设施、产业、教育、卫生等多个维度的扶贫。2015年《关于建立贫困退出机制的意见》明确要求,消除贫困的目标是到2020年实现农村贫困人口“不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障”。相较于1987年“吃、穿、住”的基本需求,2015年的贫困退出标准纳入了接受义务教育和获得基本医疗的能力,从单纯的基本需求扩展至基本能力的范畴。中国政府持续拓展贫困的维度,并据此调整和完善相关政策措施,这是中国贫困治理取得显著成效的关键经验。低收入问题的致因复杂,包括健康资本薄弱、缺乏文化或工作技能、不具备积极的人生观和脱贫意志等。低收入人口的困难程度也不同。因此,需要精准掌握治理客体的多个维度的信息,制定“可计算、可操作”的多维特征识别与评估标准,据此精准划分困难等级、识别差异化需求,提出问题的专属破解路径。

(三) 分类施策:延续开发帮扶与社会救助“双轮驱动”的分类帮扶制度

中国始终坚持开发帮扶与社会救助相结合的减贫道路。社会救助主要是针对贫困人口的最低生活保障,以及在教育、医疗、养老等维度的救助;开发帮扶主要是改善贫困地区的生产条件和生活环境,开发贫困人口的能力与激发其劳动参与精神。中国减贫区别于西方反贫困实践的重要特征体现在注重对地区、人口的能力培育和动力激发(周宇晗、文书洋,2024)。开发帮扶“促发展”与社会救助“保基本”共同构成“双轮驱动”的中国减贫制度安排。

鉴于大规模人口基数与资源约束,政府难以仅依靠社会救助实现缩小发展差距的目标。农村低收入人口帮扶需延续并完善“双轮驱动”体系,以充分发挥产业、就业等开发型政策工具效能,增强低收入人口的自主增收能力。当前,《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》的出台标志着分层分类社会救助制度的完善,涵盖现金、教育、医疗等分类救助措施。而分层分类的开发帮扶制度则还需进一步明确构建,对于具备开发能力的帮扶对象:一方面可通过乡村产业振兴、农产品消费帮扶等提升地区发展能力,带动农民增收;另一方面可通过强化农业技术培训、就业指导、教育医疗等公共服务供给,提高人力资本水平,使受帮扶者成为共同富裕的主动参与者。

六、农村低收入问题治理体系转型

根据本文构建的理论框架,结合中国贫困治理的实践经验与当前面临的问题,现从治理客体、治理主体、治理结构与权责关系方面(图 5)提出农村低收入问题治理体系转型思路。

(一) 治理客体:建立分层分类的低收入人口认定与监测工作体系

总结扶贫与民政两部门对贫困人口和低保对象的认定经验,全国统一的农村低收入人口认定标准需要把治理客体分为以下三层。第一层为社会救助对象。该层低收入人口以社会救助对象为基础,根据 2023 年四季度的民政统计数据,最低生活保障人数与城乡特困人员救助供养人数合计约占农村常住人口(47 700 万人)的 8%。此部分人群因病、残、老、灾、弱等原因,生活质量低于当地基本生活水平,需分层实施生活救助以及教育、医疗、住房等分类救助。第二层为开发帮扶对象。即具有开发能力的人群,目的是通过帮扶提高其收入、增强发展能力。以当前全国各地防止返贫监测标准来看,河南省为 8 100 元、河北省为 8 600 元、吉林省为 8 700 元,东部地区则更高,平均而言防止返贫监测线收入之下的人口约占农村常住人口的 16%。因此,可将社会救助对象层次之上的,且收入较低的 8%的农村常住人口确定为开发帮扶对象。这部分人群具有一定开发条件,可以在产业、就业、职业技能、教育、医疗等方面给予分类开发帮扶。第三层为韧性监测对象。由于农村低收入人口规模较大,应将收入高于开发帮扶对象但存在返贫风险的脆弱人群纳入监测范围。韧性监测对象属于脆弱性群体,目标是加强监测,增强韧性、防范风险。针对这部分脆弱群体,重点工作是监测其收入、消费、公共服务获得等方面的情况,当其掉入第二层和第一层时及时给予帮扶或救助。当韧性监测 9%时,三层对象共覆盖农村常住人口的 25%,即与前文的低收入人口规模测算中,当采取农村居民人均可支配收入中位数 50%作为中国农村低收入标准时,农村低收入人口占农村常住人口的 1/4 相符合。

(二) 治理主体:推动形成“政府—市场—社会”多元主体共治的新格局

应厘清政府、市场、社会多元主体在常态化帮扶中的关系,避免单一依赖政府或过度强调社会责任。常态化帮扶需坚持党的领导,统筹政府、市场和社会多元主体形成多主体协同治理

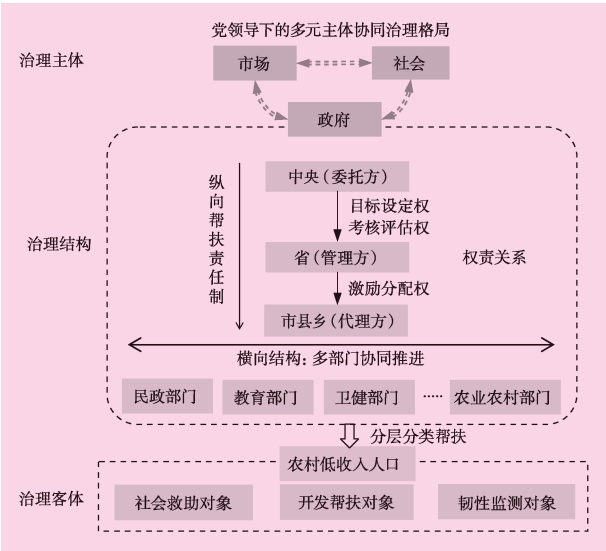


图 5 农村低收入人口治理体系逻辑框架

的常态化帮扶工作格局。市场与社会力量参与低收入人口帮扶无法自发实现,国家行动体需要以召集人、元治理主体的角色推动其参与治理(Edelenbos, 2004)。可通过鼓励各类企业履行社会责任、ESG(环境、社会和公司治理)行为以及企业共同富裕价值投资等方式,推动发挥市场行动体在帮扶中的功能。此外,对口支援、东西部协作探索了在市场经济条件下土地、资本、劳动力、科技、数据等各类要素在地区间进行优化配置的协同发展方式。常态化帮扶工作体系需继续优化对口支援和东西部协作工作体系,通过跨省域资源配置、技术转移、发展经验共享、数字技术支持等改善欠发达地区的投资环境,引导企业针对低收入人口和欠发达地区帮扶开拓新的市场和投资方向。

(三) 治理结构:建立纵向帮扶责任制与横向跨部门协同推进机制

1. 建立“自上而下”的低收入人口帮扶责任制。按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制,从中央到市县各级设立农村低收入人口常态化帮扶领导小组。鉴于当前缺乏国家统一的农村低收入人口认定标准,在“中央统筹”的工作体系下,建议由国家统计局根据城乡住户调查数据,给出平衡省际农村低收入人口标准和规模的建议。在“省负总责”下,应加强省内不同地区农村低收入人口认定标准和帮扶资源配置的均衡性,补好欠发达地区的短板。县以下基层应整合实现“一套机构、一套人马、一套表格”的多部门协同工作体系,切实为基层减负。

2. 建立“横向”跨部门协同推进工作机制。鉴于农村低收入人口帮扶工作的长期性和艰巨性,建议明确由中央统筹,相关部门各司其职、协同推进帮扶和救助工作。针对需要收入支持与多元救助的社会救助类人群,由民政部门负责给予现金支持,并协同教育、医疗等相关部門给予多元救助;针对需要增加收入与具有可开发能力的开发帮扶类人口,由农业农村部门负责牵头,协同相关部门采取产业、就业、消费、易地搬迁后续支持等措施给予精准帮扶,推动低收入人口持续增收。同时,需确保中央财政对常态化帮扶的稳定投入,各部门在项目安排与资金分配中坚持向低收入人口聚集区和欠发达地区倾斜。

(四) 权责关系:明确常态化帮扶阶段的责任体系

常态化帮扶“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的治理机制,与行政发包制中的控制权分配逻辑相契合——在多层级政府结构中,委托方(中央)保留帮扶目标设定权及下级政策执行结果的考核评估权,将政策执行中的具体激励分配等控制权下放给管理方(省);管理方在辖区内安排本级部门或下属代理方落实政策执行,市县作为代理方承担具体帮扶任务。考核是落实责任的核心手段:委托方制定政策取向与目标后,通过“任务发包”方式传导压力,借助阶段性检查、考核等手段形成不确定性和威慑作用,促使管理方全力落实。常态化帮扶仍需坚持考核评估,在考核目标设定上,围绕“增收入、缩差距、提能力”的目标,以低收入人口收入的实质性增长和发展能力的提高为考核标准。在考核方式上,应充分应用数字时代的先进技术,精准化考核评估的方式,尊重基层政府

的创新精神。同时,降低考核评估频次,每五年开展两次考核(“五年规划”中期与末期各一次),并将末期考核结果作为下一个“五年规划”的基期数据。

参考文献:

1. 都阳、蔡昉(2005):《中国农村贫困性质的变化与扶贫战略调整》,《中国农村观察》,第5期。
2. 范和生、郭阳(2023):《共同富裕背景下农村低收入人口综合帮扶机制建构》,《中南大学学报(社会科学版)》,第1期。
3. 胡宏伟等(2024):《迈向精准治理:分层分类社会救助体系建设与改革——基于多案例比较分析》,《学习与实践》,第1期。
4. 胡文木(2017):《发展型社会政策:我国社会福利的路径选择》,《求实》,第7期。
5. 黄征学等(2021):《建立低收入群体长效增收机制的着力点、路径与建议》,《经济纵横》,第2期。
6. 金冉、王小林(2023):《区域协作促进共同富裕的治理框架、运行机制与行动模式——福建省山海协作案例研究》,《公共管理学报》,第4期。
7. 李实等(2023):《以农村低收入人口增收为抓手促进共同富裕:重点、难点与政策建议》,《农业经济问题》,第2期。
8. 林闽钢(2024):《低收入人口常态化帮扶的整体性治理——基于“两项政策”衔接并轨突破口选取的考察》,《行政论坛》,第4期。
9. 林万龙等(2024):《以共同富裕为导向的农村低收入人口标准制定:国际经验及政策取向》,《延边大学学报(社会科学版)》,第6期。
10. 刘成良(2020):《精准治理:地方治理的精准转向及其悖论——地方治理能力的视角》,《人文杂志》,第3期。
11. 刘俏等(2023):《过渡期后农村低收入人口和欠发达地区常态化帮扶机制研究》,《经济管理学刊》,第3期。
12. 吕达奇、周力(2023):《相对贫困视角下中国经济增长的益贫性研究》,《人口与经济》,第5期。
13. 吕方(2020):《迈向2020后减贫治理:建立解决相对贫困问题长效机制》,《新视野》,第2期。
14. 塞缪尔·P·亨廷顿(Huntington S.P.)著,王冠华、刘为等译(2008):《变化社会中的政治秩序》,上海:上海人民出版社:10。
15. 沈扬扬、李实(2020):《如何确定相对贫困标准?——兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案》,《华南师范大学学报(社会科学版)》,第2期。
16. 谭清香等(2023):《共同富裕视角下低收入人口界定、测算及特征分析》,《农业经济问题》,第10期。
17. 檀学文等(2021):《构建农村低收入人口收入稳定较快增长的长效机制》,《中国发展观察》,第8期。
18. 唐文浩、张震(2022):《共同富裕导向下低收入人口帮扶的长效治理:理论逻辑与实践路径》,《江苏社会科学》,第1期。
19. 汪大海、张玉磊(2013):《从运动式治理到制度化治理:新型城镇化的治理模式选择》,《探索与争鸣》,第11期。
20. 汪三贵、孙俊娜(2021):《全面建成小康社会后中国的相对贫困标准、测量与瞄准——基于2018年中国住户调查数据的分析》,《中国农村经济》,第3期。
21. 汪三贵、周诗凯(2023):《构建过渡期后农村低收入人口帮扶机制——脱贫攻坚的经验与对农村低收入人口帮扶的启示》,《华南师范大学学报(社会科学版)》,第3期。
22. 王小林(2024):《以分层分类社会救助制度推进人口高质量发展》,《中国人口科学》,第1期。

23. 王小林、冯贺霞(2020):《2020年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向》,《中国农村经济》,第3期。
24. 王小林、金冉(2024):《以共同富裕为导向的分层分类帮扶制度设计:基于精准治理视角》,《延边大学学报(社会科学版)》,第6期。
25. 杨立雄(2021):《低收入群体共同富裕问题研究》,《社会保障评论》,第4期。
26. 叶兴庆、殷浩栋(2022):《促进农村低收入人口增收的政策取向》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》,第1期。
27. 周宇晗、文书洋(2024):《乡村振兴背景下增强原深度贫困地区内生发展动力:理论内涵与实现路径》,《学术探索》,第2期。
28. 左停等(2023):《农村低收入人口识别问题探析》,《中国农村经济》,第9期。
29. Edelenbos J.(2004), Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*. 18(1):111-134.
30. Kakwani N., Pernia E.M.(2000), What Is Pro-Poor Growth?. *Asian Development Review*. 18(1):1-16.
31. Sen A.(1983), Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers*. 35(2):153-169.
32. Schmitter P.C.(2002), Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context"? In Grote J.R., Gbikpi B. (Eds) *Participatory Governance: Political and Societal Implications*. 51-69.

The Tiered and Classified Regular Assistance for Rural Low-Income Population: Institutional Logic and Governance Transformation

Wang Xiaolin Jin Ran

Abstract: Establishing a regular assistance system for rural low-income populations is essential for advancing rural revitalization and achieving common prosperity. This paper proposes an analytical framework for understanding the governance of low-income issues. Drawing on data from urban and rural household surveys, it examines the size, relativity, and multi-dimensional inequality characterizing the rural low-income population. Based on field research in H City, Province A, the paper further summarizes the current practices and challenges in assisting these populations. It argues that, during the transitional phase, the focus of assistance should shift towards raising income levels, reducing income gaps, and enhancing development capacity and resilience. However, the transition is hampered by several challenges, including inconsistent identification criteria, weak coordination of support measures, and fragmented departmental data systems. In the post-transition period, the core task is to establish a sustainable, data-driven assistance framework. This involves integrating income-based and multidimensional capability-based identification methods to develop stratification standards, while maintaining the dual-track model of "development-oriented assistance" and "social assistance". The rural low-income population can be grouped into three tiers: social assistance recipients, development-oriented support recipients, and resilience-monitoring groups. Correspondingly, the government's governance system must undergo systematic optimization in terms of actors, structures, and accountability mechanisms.

Keywords: Low-Income Population; Endogenous Development Capacity; Targeted Governance; Tiered and Classified Assistance; Relative Poverty

(责任编辑:华 颖)