



综合保障性扶贫：株洲的实践和启示

左 停

【摘要】在保障性扶贫方面，株洲市以解决贫困人口“两不愁、三保障”问题为导向，立足现实条件，分类施策，满足贫困户对于住房、医疗、教育等方面的实际需求，探索出了一些很有价值、值得借鉴推广的实践经验。

【关键词】保障性扶贫 株洲市 脱贫攻坚 【中图分类号】D602 【文献标识码】A

社会和谐、百姓安居，是中国人千百年来的梦想。先秦儒家在《礼记》中道出的“使老有所终……幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养”的美好愿景，我们至今仍为之努力奋斗着。2018年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》及时提出了坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹的要求。增加对于弱劳动力和无劳动能力的弱势群体的综合保障性政策支持，充分发挥社会保障兜底扶贫的作用，应当成为今后脱贫攻坚战中的一项重要工作。

保障性扶贫在满足深度贫困人口的现实需求的同时，也为开发式扶贫保驾护航

首先，保障性扶贫的提出是为了满足深度贫困人口的现实需求。在当前脱贫攻坚中，难以通过开发式扶贫措施实现脱贫的贫困人口占比增加，这些贫困人口由于自身能力限制或者外部生存环境约束，难以通过自身力量走出深度贫困的境地，其具有较高的脆弱性，无力抵抗生理、自然和市场风险。在此前提下，国家和政府即通过有条件或无条件的财政转移支付，来满足深度贫困人口的基本生存需求：尽可能为其提供合适的物资、照料、服务以及费用减免，以降低其因风险的冲击而出现的生活质量的下落。只有当最困难的深度贫困人口基本生活需求也能够得到满足时，贫困人口才算“真脱贫”，农村脱贫攻坚的工作才能真正做到“脱真贫”。

其次，保障性扶贫也能助力于开发式扶贫，为开发式扶贫保驾护航。不同于开发式扶贫旨在激发贫困人口自我发展动力并予以发展支持，保障性扶贫的核心在于为贫困人口织密社会安全网。当有劳动能力的贫困人口积极探索、谋求发展时，其承受的风险必然会增加，此时，保障性扶贫措施就会对其“不论何时都能够保证基本生活需求”做出承诺，以

缓解其发展的后顾之忧。可以说，两种扶贫方式相得益彰，且不可相互替代。此外，保障性扶贫的核心举措是社会保障兜底脱贫，而社会保障制度本身即具有稳定社会环境、维护社会公平的积极作用。因此，保障性扶贫不仅能够帮助贫困人口实现脱贫，还能够促进社会与地区稳定、为经济发展提供良好的宏观环境，可谓事半功倍、一举多得。

株洲保障性扶贫的具体措施

健康扶贫“分类救治”模式，保障贫困户基本健康需求。因病致贫是目前剩余贫困人口中主要的致贫原因之一。疾病与贫困之间的关系密不可分：低收入人口往往面临着有病治不起、小病拖成大病的问题，这不仅会造成家庭的灾难性医疗支出，还会降低患病者的劳动能力，从而更加重了家庭的负担。为了保障建档立卡人口得到充分的救治，株洲市在全



茶陵县湖口镇厂江村幸福安居工程

面落实现有医疗保险和救助政策的基础上,实行医疗费用“一站式”结算、“一条龙”服务,按照患病贫困对象病情分为“可一次性治愈”“不可逆转”和“需长期健康管理”三类进行救治。目前,株洲市已为 2132 名能够一次性治愈的贫困人口进行了救治,3608 名病情不可逆转贫困人口享受了更为优惠的医疗报销政策,22193 名有慢性疾病的贫困人口获得了长期的健康签约服务。

住房保障“幸福安居”模式,保障贫困户的安居梦。住房有保障是中央提出的“两不愁、三保障”中的重要内容。国家对于由于环保、交通或危房等诸多原因导致原有住房不再能够居住的贫困人口,通过保障性扶贫中的住房保障措施,给予其人住新居的补贴和政策优惠。株洲市在开展土坯房改造工程和幸福安居工程采取的方式可概括为“三定”:一是精准识别“定”对象,由市扶贫办联合多级部门工作人员对农村危旧土坯房和无能力建房户进行全面调查摸底,做到“幸福安居”不漏一户;二是精准施策“定”模式,改造土坯房时采取转移、购房、改造和新建等多种方式保障住房安全,“幸福安居”工程则根据实际情况采取集中连片建设或分散建设两种模式;三是精准分类“定”标准,农村“危旧土坯房改造”工程转移安居补助标准为 800 元/人,购房安居每平方米补助 900 元,改造安居据实补助一般达到 3.5 万元左右/户,新建安居补助标准为 900 元/平方米。“幸福安居”工程按照平均每户 5.5 万元的标准给予建房资金补助。株洲市通过土坯房改造工程、幸福安居工程和易地扶贫搬迁、危房改造等举措,圆了 64734 名贫困人口的安居梦,将贫困人口“住房有保障”的承诺落到实处。

教育扶贫,保障贫困家庭孩子的受教育权利、打破贫困的代际传递。对于农村贫困家庭来说,让子女持续接受教育仍旧是一项沉重的负担。而一旦受教育程度不足,低收入人口就可能因为劳动力素质低下而被排挤在就业市场之外,贫困就可能随着代际的更替在家庭中传递下去,从而使得贫困家庭中的贫困人口陷于贫困的境地无法自拔。为解决建档立卡贫困家庭因学致贫问题以及贫困人口受教育水平普遍偏低的问题,株洲市全面落实国家的教育扶贫政策,以建档立卡贫困家庭学生学前教育、学历教育和“两后生”(指初中毕业后、高中毕业后未升学的学生)及青壮年职业技能培训为重点,构建起从学生到教师、从个体到区域的全方位、多层次的教育保障机制。株洲市的教育扶贫措施分为三部分:一是实施就学保障工程,确保建档立卡贫困家庭幼儿学生入园

就学。对适学贫困儿童,根据其适宜的受教育阶段,采取费用减免、结对帮扶、提供免费技能培训等多种方式,保证不使一人因贫困失去受教育机会;二是实施条件达标工程,全面改善贫困地区义务教育学校办学条件。三是实施技能培训工程,培养贫困户足以脱贫的一技之长。2018 年,株洲市资助家庭经济困难学生合计 11.55 万人,发放资助金 1.23 亿元;实施“全面改薄”项目,累计投入 9.67 亿元。

株洲保障性扶贫实践的启示

株洲市的保障性扶贫实践为在脱贫攻坚中运用保障性扶贫提供了宝贵的实践经验。对有疾病的贫困人口分别给予集中救治、慢病签约以及健康信息的追踪有利于增强健康扶贫的精准性,提高扶贫资金的使用效率;“幸福安居”住房保障工程不仅仅是让贫困人口重新有了栖身之地,还减轻了外出奋斗者在住房问题上的精神压力,给予了农村老无所依者以聚居而颐养天年的稳固场所;教育扶贫兼顾了贫困家庭中的适龄学生、已过了义务教育阶段而有提高知识技能需求的劳动力人口、乡村教师以及开展教育的场地设备,避免了“补(贴)了学生没学上”“补了学校没学生”的片面的教育扶贫方式,尽管在短期内投资大、见效慢,但从长远来看更有利于稳固扶贫成效。

在未来脱贫攻坚工作中,要保障深度贫困人口基本生存与发展需求、保证剩余贫困人口实现稳定脱贫,保障性扶贫举措大有可为。为此,应当充分重视对于当前可支持开展保障性扶贫的制度或政策的建立和完善。中国目前已逐步建立了较为完善的社会保障制度,其中对于贫困人口等弱势群体给予了充分的考量,社会保障在当前的脱贫攻坚中的嵌入程度也在逐步加深,低保、特困供养、医疗救助等制度已成为兜底脱贫的主要措施之一。但我国的社会保障制度发展时日尚短,在政策覆盖面、待遇水平、福利供给形式、综合性等方面均有较大的提升空间。因此,今后保障性扶贫应该逐步扩大政策覆盖面、提升综合保障水平、丰富保障供给形式,从而使其更好地助力于农村反贫困事业以及农村地区整体发展水平的提升。

(作者为中国农业大学人文与发展学院教授、国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会委员)

责编/孙娜 美编/宋扬