社会聚焦

打造社会救助升级版

□ 江治强

推动农村贫困人口全面脱贫，打赢脱贫攻坚战的号角已经吹响。在精准扶贫视角下探讨社会救助的改革发展问题，迫切需要研究如何与扶贫新战略的要求合拍，打造社会救助升级版。从这一目标出发，未来社会救助要在扶贫战略中精准发力，必须清楚应该在哪些方面进行创新，应当加强哪些方面的薄弱环节。

厘清扶贫对象与救助对象认定方式上的差异，增强救助政策瞄准精准性。扶贫战略的重大转向是更加注重精准，其中包括精准确定扶贫人口，并以此为基础实施针对性政策和项目。作为一项选择性社会保障制度，社会救助的实施同样把精准识别救助对象作为制度设计的重要一环。社会救助要发挥扶贫托底的作用，从精准认定救助对象来看，首先要落实法定的救助申请对象家庭经济状况核查审批程序，同时扩大家庭经济状况信息比对技术的应用，使社会救助对象的认定不因扶贫目标而放宽标准。在此前提下，应当进一步细化与低保、医疗救助、住房救助等救助项目相衔接的扶贫对象评估和认定的指标，同时，还需要建立扶贫对象信息与救助信息共享机制。目前，扶贫部门识别的贫困户信息还不能完全对接社会救助对象信息管理的需要，亟待建立相互兼容的信息登记、传输的平台，增强信息的共享性。

提高低保标准与提高补差水平双管齐下，筑牢农村低保托贫的制度基础。对丧失劳动能力的贫困人口实行低保兜底脱贫是脱贫攻坚战略的重要措施。这需要低保标准与扶贫标准保持合理的匹配关系。理论上讲，扶贫标准理应高于低保标准，但是两个标准的差距不能过大，而应当保持在合理的区间范围内。目前低于区间上限的县区尚有1000多个，主要分布在中西部和集中连片特困地区。只有提高这些地区低保标准的幅度，才能使低保制度达到托贫的目标。可以说，“十三五”时期，农村低保能否真正实现“托贫”，关键要取决于保障标准的增幅和财政投入是否充分。

创新医疗救助，有效遏制和消除因病致（返）贫现象发生。中国已经迈入全民医保时代，发生因病致贫的几率确已大为下降。但事实表明，贫困家庭致贫返贫成因中罹患重病大病的情况仍排在前列，一人得病、全家返贫的现象不时发生。在扶贫攻坚中，配套实施医疗救助政策，必须研究如何增强医疗救助可及性、扩大政策惠及面、提升支付和管理服务水平。首先应根据患病种类、医疗费用负担、家庭经济状况等指标，及时将符合现行政策的贫困对象纳入到资助参加基本医疗保险、住院救助、门诊救助等不同方式的医疗救助范围。以扩大可及性、增强精准性为导向，通过识别是否建档立卡、是否符合规定病种和诊疗目录等简明方式，进一步降低大病医疗救助门槛，扩大大病医疗救助的可及性。要方便困难群众跨地域求医看病，可以先从省级行政区域起步，逐步放宽大病医疗救助异地就医限制，为大病患者提供更多异地就医的选择。针对特困地区的因病致贫的具体情况，还需要研究赋予地方调整用药和诊疗目录的权利，将一些地方病、慢性病纳入到医疗救助制度，同时进一步提高大病救助的报销水平，增强这一制度的“含金量”。此外，医疗救助要注重与医疗保险制度和计生医疗服务等政策的协同配合，尤其在信息互联共享、即时结算、服务对接等方面强化衔接和整合，形成整体合力。

引导社会参与，有效链接社会慈善救助资源。慈善与社会救助制度同属于社会保障体系的构成内容，在扶贫战略中发挥着重要补充作用。目前企业、社会组织等捐助主体汇聚的慈善扶贫资源日益增多，但在扶贫对象的需求与慈善救助资源的分配方面还缺乏完善的供需对接机制；国家的正式救助制度存在的“空档”和“盲点”也需要民间慈善救助发挥低规则性、灵活性等优势来及时“补位”。要将慈善资源有效地链接到扶贫战略中来，打通扶贫部门与慈善组织之间的信息壁垒，建立扶贫供需对接机制是至关重要的。扶贫或救助职能部门需要依据授权及时将扶贫对象的救助需求予以公开，使慈善组织可以获取相关需求信息；要考虑建立救助信息需求受理制度，允许慈善组织向社会救助管理部门获取符合其宗旨和项目需要的救助对象信息，提高救助信息的共享化程度；同时，可以围绕不同的救助项目，探索将募集经费规模大且基金相对稳定的慈善机构签订合作协议，实行“政府救助+慈善救助”的方式，实现慈善救助与政府救助优势互补，有效提高扶贫对象救助水平。

探索开展社会救助服务，增强综合性救助效果。有数据显示，特困地区低保对象中不仅老年人口占据大头，而且有劳动能力低保人口也高于全国平均水平。对于连片特困地区贫困对象的生活保障，虽然可以通过低保制度直接增加其货币收入，从而可以在统计指标上达到预定的脱贫目标，但是单纯提供现金救助对其中的老年人、残疾人等特殊人群而言，不见得生活会有实质性改善。衡量扶贫的成效除了收入指标外要看扶贫对象生活改善的状况。因此，为贫困对象提供除收入补偿之外的支持是社会救助托底扶贫不可或缺的重要方面。开展贫困家庭的救助服务，需要立足于当前贫困群体的结构和现实需求，把发展生产性扶持服务放在优先发展位置，包括引入社会工作者，通过社工的专业干预，增强自我脱贫的主观动机，需要大力发展照料服务，包括通过支持群众自治组织、延伸特困人员供养服务等途径，为失能或高龄贫困老年人、重度残疾人员提供必要的照料服务，缓解照料负担较重家庭的压力。

加快引入政府购买服务，推动社会救助的管理服务方式升级。精准实施扶贫脱贫，要求精准实施各项社会救助政策，这对贫困地区社会救助的经办管理工作提出了严峻挑战。必须探索引入购买服务的方式，助推社会救助管理走向精细化和个案化。现阶段，可以探索两大类服务的购买：其一是购买管理服务，即在社会救助基层部门通过设置岗位或购买基层自治组织服务等方式，充实和协助基层社会救助部门有效开展对象认定、家计调查、个案发现等工作。其二是探索建立政府“购买项目”机制。针对某些贫困地区、贫困群体的个性化脱贫需求，设计相应救助服务项目，并向社会公开发包，或者允许当地社会组织提出具有针对性的救助服务项目，经过政府评估后立项实施。在提供项目资助的同时，也可以运用财政资金吸引更多社会资源的投入。

提升脱贫的内部驱动力

□ 何云峰

近年来，笔者到贫困人口集中的地方调研，发现一个值得关注的现象：一些人不愿意摘掉贫困的帽子，有些人缺乏脱贫的意愿和志向。这样的现状，对于实现精准脱贫是很不利的。必须下更大的功夫，提高贫困人口的脱贫内部驱动力。

大力解放思想破除旧观念束缚，从“无法”脱贫转向“想法”脱贫。在以往的粗犷型扶贫模式下，有的贫困地区人们长期以来思想上形成了“等、靠、要”的定势，甚至极少数人心理上依赖扶贫，经济上等着扶贫，文化氛围上索要扶贫。有的常常以“无法”脱贫为借口，期待继续“保持”贫困帽子。这样的思想观念和脱贫态度，是精准型扶贫方式的巨大障碍。彻底转变等靠要的思想，让贫困地区人们的脑筋开动起来。也就是要首先解放思想。解放思想是一种很高的要求，不仅仅是要让贫困地区人们愿意脱贫，想脱贫，而且还要充分调动群众的智慧，让贫困地区人们主动开拓脱贫的办法和渠道，积极主动地想方设法脱贫。

重视良好基础治理的激励作用，从“羡慕”脱贫转向“感受”脱贫。笔者发现，几乎所有贫困地区都有一个共同点，就是缺乏良好的基础性治理。所谓基础治理，就是跟民生直接相关的治理，例如道路交通设施等基础建设水平及其管理、公共卫生条件及其治理、教育优先发展程度及其治理等等。再穷也要把生活的基本治理抓好，创造干净整洁的生活环境，良好的道路交通，超前的教育设施等。这样的基础治理不一定要多么高大上、多么高科技和发达，但建设好管理好，往往非常有激励作用，人自然而然会有一种积极向上的愿望。

切实消除各种脱贫对抗性因素，从“短暂”脱贫转向“长期”脱贫。在脱贫过程中，某些因素是不利于甚至阻碍或反对脱贫的人为因素，笔者称之为脱贫对抗性因素。例如，懒惰、赌博、迷信、排场、虚荣等等就是典型的脱贫对抗性因素。这些对抗因素跟天然的资源匮乏、重大疾病、意外事故、灾害灾难等不同，往往都是人为造成的，可以通过个体的生活态度和努力加以克服。而资源匮乏、重大疾病、意外事故等虽然也是脱贫的巨大障碍，但往往是超出个人能力的因素，需要社会整体予以一致努力，共同联合，才能克服。在脱贫过程中，应该将脱贫对抗性因素与天然障碍因素加以区分、归类，一揽子加以治理。

实行优先脱贫并兼顾均衡脱贫，从“少数”脱贫转向“大众”脱贫。精准脱贫需要精准识别、精准帮扶、精准管理，实行一户一策，对有条件的扶贫对象，要引导其优先脱贫，然后再进一步走向大众脱贫。但在实际工作中，也可能会出现少数人脱贫大部分人继续赤贫的状况。这是因为每个人的脱贫能力不同、脱贫意愿不同和主观努力程度不同等多种因素的。我们最容易把扶贫当作要完成的任务加以看待，以为能帮助脱贫一个算一个。其实，这样的优先帮扶，并不是最佳的帮扶路径。因为有能力优先脱贫的，往往是脱贫难度小的。如果我们反过来做脱贫工作，从脱贫能力最差的给予帮扶，则极有可能会产生很好的“倒逼效应”，迫使有能力优先脱贫的人群形成内部驱动力。当最没有能力脱贫的人群摆脱了贫困的时候，那些有能力脱贫的人们就自然会自我加压、自我努力了。所以，笔者以为，从最差的做起，让有限的扶贫资源用在最需要帮助的人们身上去，尽管难度最大，却最容易摆脱少数脱贫模式，走向大众脱贫的均衡化发展结果。

充分发挥先行脱贫的示范效应，从“逼我”脱贫转向“学习”脱贫。当前，在精准扶贫的思想指引下，许多地方和部门正全力按照扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准等诸多精准要求去有计划地帮助贫困地区摆脱贫困。在具体的脱贫策略上，我们坚持分类施策，因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，从而全面打响脱贫的攻坚战。为此，有些地方扶贫投入不少。然而，实际效果却仍然不能尽如人意。笔者以为，这其中还是有贫困人口的主观能动性发挥不够的问题。在构建省市县乡村五级一起抓扶贫，层层落实责任制的治理格局下，完全形成了向贫困宣战的压倒性舆论态势。有些贫困人群甚至可能因此而以为在“逼我”脱贫。无论走少数脱贫路子还是大众脱贫路子，都会出现先富与后富的差别。先行脱贫尤其是那些脱贫能力差的人群的先行脱贫，会有很好的示范效应。问题是，我们应该在经济上和物质上扶贫的过程中，首先搞思想扶贫。除了要让贫困地区人们思想解放和“开窍”之外，更要宣传各种大众化的脱贫案例，激发人们的脱贫热情，调动其学习积极性，使其内心真正向往脱贫，形成脱贫的强烈愿望。要让先行脱贫者具有真正的示范性、可学习性和可模仿性，使成功经验具有可迁移性，才能激发大多数人的内部动力。

有感而发

做好供给侧结构性改革中的环保工作

□ 任　勇

环境问题本质上是经济发展方式问题，关键是取决于发展质量的好坏和资源环境效率的高低，核心是处理好环境与经济关系。推进供给侧结构性改革与环境保护的内在要求是一致的、相辅相成的，供给侧结构性改革要把环境保护作为内容和手段；环境保护也要利用好供给侧结构性改革的窗口机遇期，同时要高度关注和应对可能的挑战。

将改善生态环境作为供给侧结构性改革的重要内容

将环境资源作为影响经济发展的内生变量，与劳动力、土地、资本、技术和制度等因素一样纳入生产要素之中，作为供给侧结构性改革的重要调整对象。以资源能源供给能力、环境容量确定空间发展功能布局、城市规划布局、经济发展规模、产业准入条件、技术和制度创新重点，把资源能源和生态效率作为供给侧结构性改革的衡量指标，加快建立自然资源实物量和环境容量账户，推进生态价值量核算研究，建立绿色国民经济核算体系，将“绿水青山”的“金山银山”价值体现在经济价值统计体系中，既要自己感受得到，又要别人看得到，在政绩考核中显性化。

将改善生态环境质量作为供给侧结构性改革的重点任务，补齐全面建成小康社会的突出短板。在全面实施大气、水和土壤污染防治行动计划过程中，通过强化监管，企业要履行好防污治污的主体责任；政府应加大污染治理的投资力度，建立资金专项或基金；大力推动污染治理的PPP模式，吸引社会资本投入；重点提高市县两级环保部门的治理能力；加大对企业环境治理的技术服务。

将培育和发展绿色产业作为供给侧结构性改革的重要抓手。以提高资源能源效率和污染排放强度为核心，通过技术创新、生产工艺改进、清洁生产审核等措施，对传统产业进行生态化改造。以建立绿色供应链为手段，提升从生产要素投入、生产过程到消费环节的环境要求，将绿色理念和要求全面融入供给侧和消费侧体系。以低碳、循环经济模式，组织企业、产业和社会的生产和消费活动。大力发展节能环保产业、新能源产业、绿色建筑、绿色交通体系等节约资源、保护环境的产业，形成供给侧结构性改革中的新动力、增长极。

将环境监管作为推进供给侧结构性改革的重要手段

优化空间布局和产业结构。通过规划环境影响评价和生态红线制度，合理化经济发展和城市功能布局；通过产业和技术政策环境影响评价，限制新增已过剩和落后的产业和生产技术；通过建设项目环境影响评价，限制新增已过剩和落后的建设项目。在这些方面，我国已积累了不少经验，取得了明显成效。在供给侧结构性改革中，关键是，要通过立法，扩大规划环评的应用范围并增强约束力，明确经济技术政策环评的法律地位和实施细则；同时，加大建设项目环评的实施力度，提升效果。

激励创新，奖励先进。在供给侧结构性改革中，要高度重视激励和引导的政策措施。可以选择那些对国民经济发挥重要作用的、有成熟治理技术的行业，通过提高环境排放标准，加大产业技术创新力度；在东部经济发达地区，可以根据当地环境质量要求，提出地方特别排放限制，激励当地企业的技术和工艺创新。同时，通过绿色信贷、差异电价水价、强制环境责任保险、专项奖励基金等办法，既支持进行生产和环境治理技术创新的企业、环境绩效好的企业，又限制高污染高能耗企业的融资渠道并增加其生产的成本。

未来几年，我国经济增长特别是工业增长对环境产生的新增排放压力可能出现较明显下降。这是由于两方面因素造成的。一方面，我国正处经济发展增速换挡的深度调整期，“十三五”规划纲要确定的GDP年均增速为6.5%以上。从主要预测情景看，近2—3年我国GDP增速可能不会超过“十二五”7.8%的年均值。这就会导致我国“十三五”期间的新增能源消费量的增幅较“十一五”和“十二五”时期会明显收窄，其他资源消耗也进入涨幅“收窄期”，新增环境压力有所缓解。另一方面，“去产能”作为供给侧结构性改革的重点任务已进入具体实施阶段，在2—3年内将取得实质性成果。目前，几大高能耗高污染行业的过剩产能大体上在30%左右。如果这些过剩产能中的落后产能得到清出，对环境污染治理的贡献是非常乐观的。

在这种经济形势下，环境保护要抓住这一窗口机遇期，一方面，加大治理力度，多还历史欠账；另一方面，抓住这一窗口机遇期，加大全面深化改革的力度和节奏，利用2—3年的时间，按照中央已确定的生态文明体制改革的总体安排，即“1+6”改革方案，将环境治理的基础制度和管理体制改革到位，加大建立和完善促进绿色发展和生态文明建设的其他制度体系，确保到2020年前，有关制度体系基本定型。

重视供给侧结构性改革中的相关风险

供给侧结构性改革中的环境保护工作，既要看到机遇、有所作为，也要分析风险、精准应对。

高度关注短期经济下行压力、财政收支压力以及企业与产能清出后的就业与社会保障压力下的“合并阵痛”：环境保护与经济增长矛盾短期激化，并波及社会稳定，环境新增压力不降反升。在环境管理中，一些地方政府可能减少环保投入，放松环境执法监管；为了降低环境治理成本，企业违法排污的投机动机增强、守法意愿降低。对此，必须高度警惕，全面实施并强化对地方政府的环保督察，按照《党政领导干部生态环境损害责任追求办法》严肃问责，强化社会监督。

高度重视对外产业产能合作中的生态环境风险。供给侧结构性改革中，走出去开拓境外资源和市场空间，转移产业和产能是一条必然的途径。发达国家的产业转移过程中，其凭借先进的技术和完备的创新体系优势，将资源消耗大的行业向发展中国家转移，发展中国家则以劳动力与资源环境等优势要素参与国际分工，承接资源消耗、非核心技术等低端传统产业，付出了沉重环境的代价。作为和平崛起大国，必须顺应世界绿色发展的大潮，遵循可持续发展国际规则，在产业产能境外合作中切实保护当地生态环境，要将建设绿色“一带一路”摆到重要的议事日程。

发展之路

脱贫攻坚应处理好四个关系

□ 李志明

进入全面建成小康社会的关键时期，中央明确提出要坚决打赢脱贫攻坚战，到2020年我国现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。当前，打好脱贫攻坚战，必须正确研究和处理好以下几个关系。

既要打赢脱贫攻坚战，也要谋划扶贫持久战。目前，中国尚有5575万农村人口处于绝对贫困状态，这是中国全面建成小康社会最艰巨的任务和最突出的短板。反贫困是一项永远在路上的长期任务。我们在扶贫开发战略上，既要解决当前最突出、最紧迫的“补短板”问题，坚决打赢脱贫攻坚战，又要立足当下、着眼长远，谋划扶贫持久战。在政策安排、制度设计上做出长远安排，要更加突出农田水利、交通通信等基础设施和技能培训、教育医疗等公共服务建设，更多地从改善发展条件和提升人力资本的角度去考虑问题。

既要注重精准滴灌，也不能忽视适度漫灌。经过几十年的扶贫开发，容易脱贫的地区和人口已经解决得差不多了。当前的脱贫攻坚战需要啃的都是“硬骨头”，所面对的都是贫中之贫、困中之困，必须有效戒除以往扶贫开发工作中不同程度存在的“大水漫灌”方式，在精准上狠下功夫、注重“精准滴灌”。在实施扶贫开发政策措施时，应当具体情况具体分析。在做好“精准滴灌”、做到一户一本台账、一户一个脱贫计划、一户一套帮扶措施的同时，在特殊地区、面对特殊群体，也绝不应当一味排斥开展区域开发、搞“适度漫灌”。要通过制定优惠性区域政策和推进集中连片特殊困难地区区域发展，重点解决贫困地区基础设施和产业发展等区域性问题，从而实现全面稳定脱贫。

既要让党政机关领唱，也要引导贫困群众加入脱贫攻坚大合唱。脱贫攻坚，是党委领导、政府主导的事业，党政机关必须在其中发挥“领唱”作用。脱贫攻坚战，说到底是党带领人民为战胜贫困、摆脱贫困而开展的一场人民战争。贫困群众是扶贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体。贫困在何处、症结在哪里、因何而贫、怎么脱贫，贫困群众最清楚。因此，必须重视并充分发挥贫困群众在脱贫攻坚中的主体地位，要让贫困群众真正参与进来、靠自己辛勤劳动实现脱贫致富。各类扶贫项目和扶贫活动都要紧紧围绕贫困群众需求来进行，问需于民、问计于民，了解对哪些帮扶是困难群众亟需，哪些事情困难群众依靠自己的力量就可以完成。尊重贫困地区干部群众的首创精神，支持贫困群众积极探索创新扶贫方式方法，增强其自我发展的内生动力，创造环境和条件让他们八仙过海、各显神通。在扶贫开发规划制定、扶贫项目建设、管理和监督等方面，要让贫困群众充分参与，充分调动他们自己家园自己建、自己家业自己创的积极性、主动性和创造性。要处理好政府主导和群众主体的关系，把贫困群众参与作为我们脱贫攻坚考核的一个重要内容。

既要让各类主体演好各自角色，也要注重总体舞台效果。脱贫攻坚是一项系统工程，这就要求在政府主导、社会协同的大框架下，明确各类主体在脱贫攻坚战中的角色定位，最大限度地发挥他们的主观能动性、工作积极性，各司其职、各尽其责，演足演好自己的“戏份”。脱贫攻坚战的发令枪已经打响。如何能确保大家都朝一个方向冲锋、往一个目标努力，这是脱贫攻坚工作必须着重解决的关键问题。因此，在多方主体各演各的角色的基础上，还需要更加注重总体舞台效果，使各类主体相互补台、协同发力，共同朝着演好脱贫攻坚这出“大戏”的方向努力。这其中，统一思想是前提，协同行动是核心。这就要求各级党委和政府特别是扶贫开发领导小组发挥沟通上下、协调左右的领导核心作用，努力使各方主体心往一处想、劲往一处使。在这其中，要特别注意处理好政府主导和社会帮扶的关系，引导和鼓励各种社会力量更多地参与扶贫开发事业，进一步引导国有企业承担更多扶贫开发任务，进一步鼓励、支持、帮助各类非公有制企业、社会组织、个人自愿采取形式参与扶贫，凝聚脱贫攻坚的强大合力。

基层治理