

【脱贫成果巩固与贫困治理现代化】

## 贫困治理机制转型

王晓毅

(中国社会科学院社会学研究所,北京 100732)

**摘要:**在过去的40年中,中国农村反贫困取得了举世瞩目的成绩,并将在2020年底实现现有标准下全部农村贫困人口脱贫。与此同时,中国也从低收入国家发展成为中等收入国家。在此背景下,贫困逐渐呈现出新的特征,绝对贫困问题将被相对贫困问题替代,发达地区的贫困问题会日益突出,贫困呈现出群体性特征,且贫困不仅是收入问题,更表现为社会排斥和阶层固化。相对贫困治理的目标在于防止脆弱人群陷入贫困、缩小社会差距、实现共同富裕。为此,中国的贫困治理机制要实现两个转变,即从绝对贫困转变为相对贫困治理、从超常规转变为常规的贫困治理,而转变的核心是从聚焦贫困地区逐步转变为聚焦贫困人群。

**关键词:** 贫困治理; 贫困人群; 减贫战略; 相对贫困

中图分类号: C912 文献标志码: A 文章编号: 1671-7465(2020)04-0144-08

DOI:10.19714/j.cnki.1671-7465.2020.0065

中国农村的反贫困与农村改革发展相伴而生,在20世纪农村改革之初,农村贫困现象普遍存在,随着农村经济发展,区域不平衡日益突出,贫困表现出明显的区域性。与贫困的区域性相适应,聚焦贫困地区成为中国贫困治理的重要特征。党的十八大以来,中国实施精准扶贫战略,在聚焦贫困地区的基础上针对不同贫困群体的致贫原因,采取不同措施,实现区域聚焦与群体聚焦的结合。中国即将完成消除农村绝对贫困的任务,进入全面建成小康社会时期,尽管区域发展不平衡仍然存在,但是贫困将更多地表现出群体特征,因此贫困治理需要深化“五个一批”的扶贫战略,从聚焦贫困地区逐步转变为聚焦贫困人群。

### 一、聚焦贫困地区

在发展中国家,由于特殊的资源禀赋和社会经济影响,贫困往往呈现出区域性聚集的特征。在改革之前,中国实施了优先发展工业的政策,农村的发展滞后于城市发展,贫困现象普遍存在<sup>①</sup>,特别是在西南和西北地区,贫困的分布更加集中<sup>②</sup>。但是在农村改革之前,尽管存在区域差距,但是由于收入普遍低,贫困现象分布非常广泛,区域差距较小。1978年的贫困标准是农民年收入100元,而当年全国农民人均收入只有134元,贫困线约占农民平均收入的三分之二<sup>③</sup>。各省之间农民收入差距相对较小,比如1978年,如果不包括三个直辖市的话,广东省的农

收稿日期: 2020-03-20

作者简介: 王晓毅,男,中国社会科学院社会学研究所研究员。

<sup>①</sup> 如果按照1978年标准,全国农村贫困人口2.5亿人,占当时农村人口的30%;如果按照2010年标准倒推,当时全国贫困人口7.7亿人,超过97%的农村人口都是贫困人口。(参见鲜祖德等,“中国农村贫困标准与贫困监测”,《统计研究》,2016年第9期。)

<sup>②</sup> “1977—1979年连续3年人均分配收入都在50元以下的穷县全国有221个,其中西南地区的云南、贵州有66个县,占总数的29.9%;西北黄土高原的干旱地区有48个县,占总数的21.7%。此外,冀、鲁、豫、皖的接壤地带带有71个县,占总数的32%;福建省有11个县,占总数的5%;新疆维吾尔自治区有8个县,占总数的3.6%。这5大片共有穷县204个,占总数的92.3%。”(国家统计局农村社会经济调查总队“贫困状况:规模与特征”,《中国农村贫困监测报告2000》,中国统计出版社,2000年。)

<sup>③</sup> 与之相对照,2010年农民人均收入是5900元,贫困线是2300元,约为农民人均收入的五分之二。

民人均收入最高,为182元;浙江省和江苏省的农民人均收入分别是165元和152元;收入最低的是河北省,农民人均收入是91元;河南、甘肃和贵州等中西部省的农民人均收入在100元左右。超过50%省份的农民人均收入在100~150元。东部地区的农民收入与中西部省份的差别尚未明显扩大,在一些国家投入较多的地区,如东北三省和新疆,农民的收入处于领先的地位<sup>[1]</sup>。

随着市场经济因素的引入,中国农民经历了收入超常规增长的阶段,东南沿海地区农民率先成为农村改革的受益者。随着经济快速发展,地区之间的收入差距也开始扩大,到20世纪80年代的中期,贫困的区域分布特点就已开始显现。到1985年,西部地区的农民收入明显低于东部沿海地区,比如江苏、浙江和广东的农民人均收入已经分别达到了492元、548元和495元,而西部地区的贵州、陕西和甘肃的农民人均收入分别是287元、295元和255元,可见东部地区的收入增长速度明显比西部地区快。实施《国家八七扶贫攻坚计划》后,地区差距进一步扩大,1995年,江苏、浙江和广东的农民人均收入分别达到了1831元、2224元和2181元,而西部地区的贵州、陕西和甘肃的农民人均收入分别是786元、804元和723元,在不到20年的时间内,经济发达省份与不发达省份的农民收入差距明显扩大。

国家统计局的一项研究表明,“改革开放初期,农村贫困人口数量大,主要分布在集中连片的贫困地区,1986年划定的592个国定贫困县中至少包含了50%以上的贫困人口,且三分之二左右的贫困人口分布在东部和中部地区。过去20年,中国经济发展迅速,农产品产量和农民收入增长很快,特别是基础设施条件占优的东、中部地区经济增长率较高,极大地促进了这些地区贫困程度的缓解,东部和中部省区贫困人口快速减少。从1998—1999年的情况看,东部和中部省区贫困人口占全国农村贫困人口数量不到50%,主要以零星插花分布为主;西部省区占有全国50%以上的贫困人口,且大多分布在自然条件和资源条件较恶劣的山区和一些老、少、边、穷地区”<sup>[2]</sup>。

贫困之所以呈现区域分布特征是因为致贫呈现出区域性。上述的分析报告指出,致贫的主要原因包括:自然环境恶劣、自然资源短缺;人多地少,人地矛盾比较突出;劳动力受教育程度低,人力资源不足;因为收入低而造成的基础设施和公共服务的投入不足<sup>[2]</sup>。在这四类致贫因素中,自然环境是首位,因为自然环境恶劣,造成当地的产出不足,并进而导致劳动力受教育水平低。

如果说资源禀赋的差异是自然形成的,漫长的历史时期形塑了当地的社会经济文化,在短时间内很难加以改变,那么基础设施和公共服务在很大程度上是市场经济发展和政策综合作用的结果。农村改革使市场经济主导了农村的发展,市场经济也同时拉大了区域差距,使资源向东部地区集中,而中西部地区、山区等自然条件较差地区的发展机会进一步减少。由于贫困人口主要集中在贫困地区,因此促进贫困地区发展是减贫的有效手段,这不仅推动了贫困地区发展,也使贫困户受益。

划定贫困地区和确定贫困县是区域扶贫的两个重要机制,1983年开始实施的“三西扶贫”的主要内容是,通过改善基础设施,发展农业产业,促进农户增收,推动深度贫困地区的减贫<sup>[3]</sup>。“三西扶贫”为区域扶贫积累了经验,成为区域扶贫的典范。1984年,中共中央、国务院发布的《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》指出“解决贫困地区的问题要突出重点,目前应集中力量解决十几个连片贫困地区的问题”。1986年,中国开始了大规模、有组织的扶贫开发活动,明确了14个“连片贫困地区”是扶贫重点地区。1988年,国开发2号文件在落实“七五”扶贫贴息贷款时,对原有14个连片贫困地区做了调整,划分为18个贫困县相对集中的区域<sup>[4]</sup>。区域扶贫的策略一直延续到新时期的扶贫,2011年国家公布的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》确定了14个集中连片贫困地区,并制定了相应的片区发展规划。

在扶贫资源投入上,则主要聚焦于集中连片贫困地区内的国定贫困县。1986年基于农民人均收入150元的标准确立了331个国家级贫困县,对这些贫困县实施了特殊的扶持政策。1994

年实施《国家八七扶贫攻坚计划》,国家重点扶持的贫困县增加到592个。《国家八七扶贫攻坚计划》首次明确提出将中央的财政、信贷和以工代赈等扶贫资金集中投放到国家重点扶持的贫困县<sup>[5]</sup>。2011年开始的第二个扶贫十年规划不仅延续了扶贫重点县的机制,而且将扶贫重点县的政策覆盖到14个集中连片贫困地区内的所有县,从而使国定贫困县和片区贫困县达到832个。

在21世纪的第一个十年,基于贫困人群的变化,聚焦贫困地区的扶贫方式被进一步细化,实施到村到户帮扶。到村到户将扶贫的目标单位进一步缩小,但仍然是对聚焦贫困地区扶贫方式的延续,到村到户的扶贫仍然关注通过贫困村产业开发,提高贫困农户的收入;另外,改善基础设施仍然是扶贫的重要手段。

2001年,国务院新闻办公室发布《中国的农村扶贫开发》,对2000年以前的农村扶贫工作成绩从五个方面进行总结,即解决了两亿多生活在自然条件恶劣地区的农村贫困人口的温饱问题,生产生活条件得到明显改善,贫困地区的经济发展速度加快,各项社会事业得到较快发展,以及一些集中连片贫困地区的温饱问题得到解决。能取得这些成绩是因为在农村扶贫开发过程中,贫困地区一直是扶贫的重点。2011年发布的《中国农村扶贫开发的新进展》也指出,扶贫的成效主要体现在贫困地区的农民收入增长、基础设施建设和经济发展速度。

聚焦贫困地区的扶贫策略与中国农村贫困的特点、发展阶段与制度优势相契合,发挥了重要作用。首先,市场经济放大了贫困地区的区位优势,进一步扩大了发达地区与不发达地区的差距,因此,改善贫困地区的基础设施和公共服务有利于提升不发达地区的发展速度,从而缩小地区差距,为贫困人群提供了进入市场的机会。其次,扶贫的目标是解决贫困人口的温饱问题。以温饱为标准的贫困人口大部分分布在贫困地区,在无法精准识别贫困人口的背景下,聚焦贫困地区可以最大限度地保障扶贫政策覆盖贫困人口。最后,区域扶贫与政府的动员能力相结合。在聚焦贫困地区的扶贫策略中,地方政府一直是扶贫政策的实施主体。在对连片贫困地区、贫困县和贫困村的贫困治理中,贫困县的政府承担了减贫的主要责任。

## 二、从区域扶贫到精准扶贫

2011年新的扶贫开发纲要开始实施,仍然延续了区域扶贫的策略,确定了14个扶贫开发重点地区,扶贫县的数量也增加到832个。但是随着贫困人口迅速减少,要想彻底解决绝对贫困问题,就需要采取更加精准的方略。党的十八大以来中国实施了精准扶贫战略,在区域瞄准的基础上,对致贫原因进行了精细的分类,实现了精准施策。

第一,贫困人口减少和多样化的致贫因素要求分类施策,精准扶贫。

首先,扶贫的目标群体脱贫质量要求更高,难度更大。在新的贫困标准下,扶贫的目标群体规模大幅度增加。按照新的标准,超过1.65亿的农村人口成为扶贫的目标群体,贫困发生率超过17%。纲要的目标是在十年时间内使农村贫困人口不仅收入要达到2300元,更重要的是在生活质量上实现“两不愁三保障”,即在满足吃饭穿衣的基本需求之外,还要保障贫困人口的住房、教育和医疗,这一标准不仅涵盖了基本生存需求,也包含了部分发展需求。其次,剩余贫困人口脱贫的难度增加。在新的贫困线下,既有新增的贫困人口,也有已经脱贫但因为脱贫不稳定而返贫的人口,还有少数经过多年扶贫仍未脱贫的贫困人口,后两部分人口是扶贫中难度较大的人口。在实施纲要的前三年,有50%左右的农村贫困人口已经脱贫,剩下的超过8000万贫困人口是脱贫难度较大的人口。最后,贫困原因呈现出多样性的趋势。人口贫困不仅是因为环境恶劣和基础设施较差导致的,因病、因学、因缺少土地或劳动力而导致的也越来越多。传统的扶贫手段主要集中于生产领域,通过提供资金、技术和物资支持,帮助贫困户开展生产性活动,提高农业产量,增加收入。但是这些扶贫方式无法真正解决因病、因学和缺少土地等原因导致的贫困,事实上有些传统的扶贫方式还会加剧贫困,比如信贷扶贫可以帮助贫困户解决生产资

金问题,但是对于缺少劳动力或因病致贫的家庭,信贷可能会加剧其债务压力。

在规定的时间内要高标准地解决多种复杂原因导致的贫困问题,就需要采取新的策略。正如习近平总书记所指出的,“当前脱贫攻坚既面临一些多年未解决的深层次矛盾和问题,也面临不少新情况、新挑战。脱贫攻坚已经到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段,所面对的都是贫中之贫、困中之困,采取常规的思路和办法、按部就班推进难以完成任务,必须以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措、超常规的力度,众志成城实现脱贫攻坚目标”<sup>[6]</sup>。

## 第二 精准扶贫实现对贫困农户的精准施策。

2013年,习近平总书记在湖南十八洞村首次提出精准扶贫,强调“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”。精准扶贫被总书记形象地比喻为变“大水漫灌”为精准“滴灌”,指出扶贫不能“手榴弹炸跳蚤”,“遍撒胡椒面”解决不了大问题。随后中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,文件要求“建立精准扶贫工作机制”。在总结实践经验的基础上,精准扶贫形成了“六个精准”“五个一批”和“四个问题”。精准扶贫的核心是针对贫困群体采取有针对性的措施,解决“帮扶谁、谁帮扶、怎么帮和如何退”的问题。精准扶贫的提出实现了聚焦贫困地区和聚焦贫困人群相结合。

精准扶贫实现从区域瞄准到贫困农户,从一般性的开发式扶贫到基于不同致贫因素实施分类施策的转变。正如习近平总书记所说,“多年来,我国贫困人口总数是国家统计局在抽样调查基础上推算出来的,没有具体落实到人头上。也就是说,这么多贫困人口究竟是谁、具体分布在什么地方,说不清楚。要问有多少贫困户,还可以回答个大概;要问谁是贫困户,则大多是说不准”<sup>[6]</sup>。但是随着贫困人口占总人口数量的下降,聚焦贫困地区无法使真正的贫困户受益,更无法了解他们的真实需求,因此扶贫必然要求在聚焦贫困地区的同时更要聚焦贫困人群,采取有针对性的措施。首先,精准识别贫困户使扶贫在聚焦贫困地区的同时可以聚焦贫困人群。在提出精准扶贫战略以后,2014年开始大规模的建档立卡,根据国务院扶贫办印发的《扶贫开发建档立卡工作方案》,建档立卡贫困户的判断标准主要是2013年农民人均纯收入2736元。2013年底的贫困人口数量已经减少到8249万人,且分布范围很广。事实上,随着脱贫人口的增加,贫困人口数量大幅度减少,一般性的扶贫政策越难惠及这些贫困人口。通过建档立卡,将他们从贫困地区中剥离出来,从而使精准扶贫的目标更精确,为从聚焦贫困地区转变到聚焦贫困人群奠定了基础。其次,建档立卡的作用不仅仅是识别贫困户,更重要的是第一次对贫困户致贫原因进行了系统的调查和归类,并在此基础上提出了“五个一批”的扶贫策略。不同地区基于当地的情况把“五个一批”细化为“六个一批”或“八个一批”等,其根本目的在于强调贫困不是单纯的收入低,通过发展生产只能解决部分贫困人口的脱贫问题,更多的贫困人口需要不同的政策来解决其特殊问题。在精准扶贫的实践中,坚持开发式扶贫的同时,逐渐形成了兜底保障、教育减贫、医疗减贫、生态扶贫、易地搬迁、资产扶贫和消费扶贫等多种扶贫方式,每种扶贫方式都是针对特定的人群,一般性的贫困概念被分解为多维度的贫困问题。最后,形成了不同的帮扶主体。从20世纪80年代开始,中国大规模减贫,并建立了专门的政府机构,提供专门的政府预算,为贫困地区和贫困人群提供帮扶。在这期间,一些专业性的机构也深度参与特殊人群的减贫工作,比如贫困地区的妇联通过支持农村妇女的创收活动,提高妇女收入,缓解农村妇女贫困;医疗卫生部门为贫困地区和贫困人群提供卫生服务。一些以特定减贫群体为目标的社会组织也积极参与减贫行动,特别是在农村教育领域,许多社会组织积极参与其中。但是总的来说,扶贫部门之外的政府机构参与扶贫力度还比较弱,尽管政府部门被要求实施对口帮扶,但是减贫并没有被纳入专业部门的工作目标,一是减贫并非这些机构的职责,二是因为这些机构缺少必要的减贫资源。但是在实施精准扶贫以后,通过实施“五个一批”的分类扶贫,政府的相关机构将扶贫纳入部门的日常工作,比如农业部门承担产业扶贫责任、发改部门承担易地搬迁的责任、林业部门承担生态扶贫、教育部门承担教育扶贫、卫生部门承担健康扶贫的责任,民政部门则承担兜底扶贫的责任。与扶贫相关的部门制定了相应的扶贫规划,各个部门从其专业

领域对贫困人群实施特殊政策,使扶贫成为其日常工作的一部分。

精准扶贫是新的贫困治理机制,既延续以往中国的扶贫经验,更是适应新的贫困形势进行的贫困治理机制创新。在精准扶贫过程中所形成的贫困治理机制不仅保障了消除绝对贫困目标的实现,而且为相对贫困治理提供了重要经验。

### 三、相对贫困治理机制

到2020年底,中国农村的绝对贫困现象将被消除,在绝对贫困问题解决以后,中国的贫困将呈现出新的特点,因此减贫机制需要相应转型。习近平总书记在“决战决胜脱贫攻坚座谈会”上强调,到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫,是党中央向全国人民作出的郑重承诺,必须如期实现。习总书记指出,脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。要接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接,推动减贫战略和工作体系平稳转型,统筹纳入乡村振兴战略,建立长短结合、标本兼治的体制机制。这样有利于激发欠发达地区和农村低收入人口发展的内生动力,有利于实施精准帮扶,促进逐步实现共同富裕。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》也明确提出要“坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”。

在消除绝对贫困、全面建成小康社会以后,绝对贫困的治理被相对贫困治理所代替,相对贫困无论在空间分布和人群特征上都不同于原有的绝对贫困,相对贫困是结构性的问题,其治理的目标不是消除贫困,而是缩小差距,因此相对贫困治理机制也不同于绝对贫困的治理机制。

#### 第一 相对贫困呈现新的空间分布和人群特征。

首先,空间分布变化,相对贫困人群广泛地存在于全国各地,而非特定的贫困地区。绝对贫困是生存问题,可以在全国采取大体相似的贫困标准,因此在欠发达地区的贫困人口更多,而发达地区的贫困人口相对较少。但是相对贫困是社会不平等问题,其存在的原因在于社会差距,而非发展水平,因此,不管是在发达地区或不发达地区,相对贫困的人群都会存在,并且不会因为地方经济发展而自然消除。一些地区甚至可能会因为经济发展使收入差距扩大,从而导致更多相对贫困问题的发生。由于全国各地的发展水平不同,收入和消费存在巨大差距,因此相对贫困会呈现出明显的地方性,判断相对贫困的标准也会呈现出复杂性和多样性。

人口的流动性也打破了原有的空间分布。在城乡分割的体制下,大多数贫困人口主要集中在不发达的农村地区,但是随着城市化的发展,经济发达地区因为可以提供更多的工作机会,所以吸引越来越多的劳动力进入非农产业,使得具有劳动能力的贫困人群向城市迁移。实际上在精准扶贫时期,大量贫困人口依靠外出就业解决贫困问题就体现了这个趋势,外出务工尽管是增加农民收入的重要手段,但不可否认的是,许多农民工大部分时间生活在城市,并有可能成为城市相对贫困的群体;另外,在农村地区,特别是欠发达的农村地区,有劳动能力的人在减少,在精准扶贫中已经出现一些扶贫产业项目在贫困村因为缺少劳动力而无法落地的现象,而这正是因为低收入劳动力向城市和发达地区转移导致的。

在空间分布发生变化的背景下,流动人口的贫困治理问题将显现出来。以农村贫困标准来衡量,流动人口外出务工的收入远远高于贫困线,因此外出务工成为脱贫的重要手段。但是由于务工人员的大量消费发生在城市,而且越来越多的外出务工人员会逐渐在城市定居,他们通过汇款方式给农村家庭提供的实际货币收入会逐渐减少,而作为城市低收入人群的特征会越来越明显<sup>[6]</sup>。

其次,相对贫困人口可能更多地集中在少数脆弱人群。绝对贫困产生的原因多与恶劣的自然条件和低水平的基础设施和公共服务有关,但是相对贫困群体往往是在社会经济迅速发展过程中落伍的群体,因此社会经济发展速度越快,越可能出现相对贫困群体,特别是在一些脆弱人

群中,相对贫困发生的概率更高,比如非正规就业的群体,在产业结构调整 and 经济发展缓慢时期,他们的就业不稳定,容易陷入贫困;此外,受教育水平低的群体,往往多从事体力劳动,随着越来越多的行业以机器代替人力,他们可能会失去工作机会,从而陷入贫困;在社会保障制度不完善的背景下,老年人、残疾人和那些长期患病的人都更容易陷入贫困。

相对贫困不仅是收入差距问题,也体现为社会排斥和社会不平等问题。贫困与社会排斥互为因果,低收入人群往往被主流社会所排斥,成为弱势群体,尽管他们的基本生存条件得到保障,但是他们自己以及后代的发展空间受到挤压,向上流动机会很少。有时社会排斥所带来的社会问题可能比低收入更加难以解决<sup>[7]</sup>。在处理相对贫困问题时,区域内部不同群体的社会不平等可能比区域之间差距所引发的社会问题更严重,因此,减贫的主战场不仅在欠发达地区,发达地区也同样要高度关注减贫问题。比如在发达地区,特别是在城市,许多低收入人群的住房尚未得到保障,低收入人群聚居区的公共服务水平往往较低,一些非正式就业人群被主流社会所排斥等现象时常发生,这些相对贫困人群的特征与绝对贫困人群不同,需采取不同的策略。

最后,导致相对贫困产生的原因更具有多样性和周期性。导致绝对贫困的原因多是长期性的,如生存环境和个人能力,但是随着绝对贫困的消除,越来越多的偶发因素或周期性因素会成为相对贫困的致贫因素。自然灾害、市场风险、企业破产,以及家庭成员的疾病和劳动力减少,都可能会导致农村人口的收入减少,从而使其成为相对贫困人口。

事实上,开发式扶贫的核心是推动贫困人口更好地进入市场,不管通过扩大农副产品生产而进入商品市场,或者进城务工进入劳动力市场,这在提高他们收入的同时,也推动他们进入了高风险的社会。在风险社会中,农村正在从规避风险的地方步入风险之地。土地曾经成为农民最后的保障,在经济发展良好的时候,农民工外出务工满足非农产业对劳动力的需求;在经济下行期间,农民回到农村,躲避市场的风险。在过去几次经济危机出现的时候,都是农村为农民工提供了最后的保障。但是随着土地规模经营和外出就业的农民不再依赖农业收入,农村已经很难再发挥风险规避的作用。市场风险和经济危机对相对贫困的影响远远大于其对绝对贫困的影响。

家庭的周期性变化也会对相对贫困产生更大的影响。任何一个家庭都会出现周期性变化,低收入家庭主要依赖工资性收入,而经营性收入和财产性收入较少,在家庭劳动力少而消费人口多的时候,如子女上学且父母年老生病时,家庭就特别容易陷入贫困。

第二,相对贫困治理具有与绝对贫困治理不同的目标,相对贫困治理不是要满足贫困人群的生存需要,而是要防止脆弱人群陷入贫困,并且缩小社会差距,防止阶层固化,促进包容性发展。

首先,在全面小康社会建成以后,保护脆弱群体,防止他们因为各种突发和周期性因素而陷入贫困是扶贫的重要目标。与其他群体相比较,流动人口、非正式就业人口、小农户、残疾或多病,以及老年人等脆弱群体,当出现周期性的经济问题或家庭内部变动的时候,他们更容易陷入贫困,因此需要系统的社会政策以减少社会经济变动对脆弱群体的影响。保护脆弱群体的社会政策不仅需要低保政策,还需要综合考虑使脆弱人群受益的教育政策、卫生政策和就业政策,并构建让脆弱人群受益的综合社会政策,防止他们陷入贫困。

其次,缩小社会差距仍然是治理相对贫困的重要目标。在两步走的战略中,共同富裕是最重要的目标。保护底层利益、扩大中间阶层、建设橄榄型社会是走向共同富裕的途径。相对贫困治理要与保护底层利益、扩大中间阶层的目标相互融合。

再次,相对贫困治理还要为低收入人群提供上升的渠道,防止出现阶层固化。在社会经济发展水平较低的时候,贫困普遍存在,阶层之间的差异不明显。但是随着社会经济发展,阶层固化的现象可能出现,由于生活环境、教育背景和社会资本等多方面的差异,低收入人群向上流动的难度增加。相对贫困治理要将促进社会流动、防止贫困的代际传递作为重要的目标之一。

总之,相对贫困治理是十九大制定的两步走战略的重要组成部分,其目标在于通过改善低收入人群的能力,使他们获得更多的发展机会,从而建立一个更加包容的共同富裕的社会。

第三,实现贫困治理从绝对贫困治理转变为相对贫困治理,从超常规转变为常规的贫困治理,要逐步实现从区域扶贫向脆弱人群减贫,从一般性的扶贫到专业化的减贫策略,建立具有地方特色的多样性的防贫、减贫机制。

首先,由于人口流动的增加,以及农业对劳动力要求的提高,贫困人口与欠发达地区的关系逐渐弱化,以欠发达地区为目标的减贫效果逐渐递减。脆弱人群应该逐渐成为相对贫困治理的重要目标,特别是流动人口、非正规就业群体、劳动技能比较单一的群体、老年人、少数民族等群体。随着在城市就业和生活逐渐稳定,流动人口要被逐渐纳入居住地进行管理,享受居住地相应的政策;非正规就业群体和劳动技能比较单一的群体特别容易受到经济波动的影响,需要相应的政策提升其能力,从而提高其就业和收入的稳定性;老年群体,特别是农村老人,由于个人积蓄较少且现有保障水平较低,需要提高其收入保障和医疗保障;一些少数民族群体因为语言和习惯的原因,实现稳定就业较困难,也需要相关部门出台相应的扶持措施。

其次,常规的减贫机制需要更广泛的专业投入。在生存型贫困时期,贫困主要表现为基本生存条件的不足,具有较强的共性和一致性,开发式扶贫对于解决相对贫困有很好的效果。但是在相对贫困时期,贫困更多地表现出特殊性,因此相对贫困治理需要有针对性的专业投入。在精准扶贫时期已经形成的多部门和社会组织参与的专业扶贫格局,如教育扶贫、健康卫生扶贫、就业扶贫等多种机制要继续发挥作用,要将相对贫困治理纳入各个政府相关部分的日常工作,通过多种渠道的支持,形成多样性相对贫困治理机制。

最后,基于地区的发展水平和发展方向不同,地方政府要在治理相对贫困中承担重要职责,形成地方性的相对贫困治理机制。在绝对贫困治理中,采用全国一致的贫困标准,由全国性的机构负责扶贫开发,且全国采取了统一的行动。但是在相对贫困治理中,因为贫困的多样性,地区之间存在巨大差异,很难制定全国统一的相对贫困标准,因此要赋予地方政府更大的责任,特别是省级和市级政府,要能够基于地方特点,制定相应的相对贫困治理机制。

第四,在实现消除绝对贫困的目标以后,还需要一个较长的过程以巩固精准脱贫的成果,逐步完善相对贫困的治理机制。

首先,脱贫攻坚的成果尚需巩固。尽管到2020年底将实现全部贫困村和贫困户的退出,从而实现消除绝对贫困的目标,但是脱贫标准较低的农户、未纳入扶贫对象的低收入户、产业发展和就业不稳定的农户都存在返贫的可能,需要进一步采取措施,解决新的问题。

其次,要将精准扶贫中建立的乡村治理机制制度化。精准扶贫目标的实现有赖于在精准扶贫中所采用的一些新的乡村治理机制,如行政权力下沉、村民的监督和参与,以及严格的监测评估。这些机制不仅有助于减贫,而且在乡村振兴中也具有重要作用。但是因为这些机制是在非常规的精准扶贫背景下产生的,是服务于扶贫的短期措施,需要在实践中不断完善,从而实现制度化。

最后,具有中国特色的相对贫困治理需要逐渐完善。尽管西方发达国家已经积累了许多相对贫困的治理经验,为中国相对贫困治理体系提供了经验<sup>[8]</sup>,但是中国的相对贫困问题与西方的不尽相同:中国仍然处于城镇化过程,农村人口继续向城市流动;中国的社会福利制度建立的时间还比较短,处于不断完善阶段;在2020年后的一段时间是中国迈向基本实现现代化的过程,一些新的社会问题可能会出现,因此要把建立完善相对贫困治理机制作为今后的目标,而不是已经完成的结果。

#### 参考文献:

[1]国家统计局.中国统计年鉴1999[M].北京:中国统计出版社,1999.

[2]国家统计局.农村社会经济调查总队.贫困状况:规模与特征[M]//中国农村贫困监测报告2000.北京:中国

统计出版社,2000.

- [3]郭继强.“三西”建设在扶贫开发中的实践模式及其价值[J].社科纵横,1996(5):4-8.
- [4]万君,张琦.区域发展视角下我国连片特困地区精准扶贫及脱贫的思考[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016(5):36-45.
- [5]檀学文,谭清香.贫困县发展评价与退出策略 中国扶贫开发报告(2016) [M].北京:社会科学文献出版社,2016.
- [6]习近平.习近平扶贫论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2018:16.
- [7]陈志刚,毕洁颖,吴国宝,等.中国扶贫现状与演进以及2020年后的扶贫愿景和战略重点[J].中国农村经济,2019(1):2-16.
- [8]王小林,冯贺霞.2020年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向[J].中国农村经济,2020(3):2-21.

(责任编辑:宋雪飞;校对:蒋玮)

## Transition of Poverty Reduction System in China

WANG Xiaoyi

Abstract: China has achieved greatly in poverty reduction since 1980's and will eliminate the absolute poverty in rural sector soon. Along with the achievement in poverty reduction, China has transformed from a poor developing country to a middle-income country. Under such context, new aspects of poverty have appeared: relative poverty will replace the absolute poverty, poverty in developed regions and urban sector will attract more attention, vulnerable groups will be the object of anti-poverty, and social exclusion and enlarged gaps in social groups will be considered in poverty reduction. Supporting the vulnerable groups and preventing them from falling into poverty, narrowing the gaps in social groups and achieving the shared prosperity will be the goals of poverty reduction after 2020. For these goals, the strategy in poverty reduction will transform from targeting in absolute poverty to targeting in relative poverty, from campaigning to normal poverty reduction, and from region-based poverty alleviation to group-based poverty reduction.

Keywords: Poverty Reduction; Poor Groups; Poverty Reduction Strategy; Relative Poverty