

后扶贫时代我国相对贫困治理路径前瞻

李 萍 韦宁卫

(广西财经学院, 南宁 530003)

内容提要:文章通过借鉴已有研究成果,梳理和总结了我国 70 年来的减贫历程,提炼出绝对贫困与相对贫困的区别,分析了后扶贫时代我国相对贫困治理的现实基础及面临的挑战,在此基础上,对后扶贫时代我国相对贫困治理路径做出了一些前瞻性的思考。

关键词:后扶贫时代 相对贫困治理 路径

中图分类号:F323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)10-0071-11

一、现有相关文献研究述评

关于反贫困、脱贫攻坚、精准脱贫这方面的研究已经很多,但是关于 2020 年我国全面小康社会如期实现以后有关“减贫”“相对贫困治理”“反贫困”的相关研究是近几年才开始的,确切的讲应该是在十九届四中全会上提出了“解决相对贫困”议题后,“相对贫困治理”这一议题才受到学界的广泛关注,发表的期刊文献数量迅速增长。就研究视角而言,学界对 2020 年后我国相对贫困治理进行了多角度分析。作者在中国知网上检索“后扶贫时代”或“2020 年后”与“扶贫”“反贫困”“减贫”“相对贫困治理”等关键词,然后对有关相对贫困治理的文献进行梳理、总结,发现这些研究主要从 2020 年后中国的减贫战略调整、贫困性质变化、贫困线的调

整以及反贫困政策转型等方面切入。

(一)关于 2020 年后的减贫战略调整

学者们一致认为:2020 年底我国现行标准下农村贫困人口全部脱贫后,我国的绝对贫困退出了历史舞台,但贫困现象并没有终结,而是以相对贫困形态出现并将长期存在,因此减贫战略需要调整。雷明^[1]认为 2020 年后扶贫战略应重点提升贫困个体、贫困群体的可持续能力,扶贫重心要从“扶贫”向“防贫”过渡。贺胜年、张琦^[2]认为 2020 年后中国一方面要完善政府主导的扶贫制度体系,另一方面要提升社会组织在扶贫中的治理能力和水平。魏后凯^[3]认为 2020 年后贫困治理战略要实现由农村贫困治理向统筹城乡贫困治理转变。高强等^[4]认为 2020 年后随着致贫因素和贫困形态的新变化,减贫思路要把握四个战略转向:由短期刺激政策转向

〔收稿日期〕2020-08-28

〔作者简介〕李萍,财政与公共管理学院副教授,研究方向为农村财税政策与理论;韦宁卫,继续教育学院副教授,副院长,研究方向为财税政策与理论。

〔基金项目〕本文系广西应用经济学一流学科(培育)开放性课题,课题名称:广西乡村振兴战略实施困境及财税支持政策研究(编号:2018YB16);2018 年广西财经学院工商管理学科建设资助课题,课题名称:乡村振兴战略与农业供给侧结构性改革——基于广西的分析(编号:2018-GSXB14)。

长期体制建设；由顶层设计转向基层探索；由政府调配资源转向市场配置资源；由外部支持转向内生动力。

（二）关于 2020 年后相对贫困性质变化

李小云^[15]魏后凯^[11]等认为，2020 年后我国农村贫困将会进入一个以次生贫困、相对贫困、统筹城乡贫困治理为特征的新阶段。孙久文、李星^[7]则认为 2020 年后我国贫困性质发生了四大转变，即向统筹城乡扶贫转变；向缓解相对贫困转变；向社会广泛参与扶贫转变；向乡村振兴带动扶贫转变。郑长德^[2]则提出，2020 年贫困治理要解决的不再是生存问题，而是发展问题及共享发展成果的问题。

（三）关于 2020 年后贫困线的调整

陈宗胜等^[20]认为应采用上一年农村居民的平均收入与均值系数的乘积来确定下一年的农村“相对贫困线”。孙久文等^[7]提出 2020 年后相对贫困线采用“两区域、两阶段法”，第一阶段（2021 年—2035 年）非沿海地区应采取绝对贫困线相对化，沿海地区则采取居民可支配收入的相对贫困线，第二阶段（2036 年—2050 年）全国可统一以全民可支配收入为衡量标准，汪三贵、曾小溪等^[4]建议，2020 年后贫困标准应根据经济社会发展、生活水平实行动态调整，并把社会公认的基本需求量转换为相应的价值量；牛胜强^[19]认为，2020 年后的贫困标准，不能仅仅从经济角度来衡量，而要更多地从民生角度加以考虑。王小林、冯贺霞^[16]认为，2020 年后应采用包括经济维度（收入和就业）、社会发展维度（教育、健康、信息获得、社会保障等方面）、生态环境三个方面的多维相对贫困标准，且没必要与 OECD 国家接轨；程蹊等^[8]学者则借鉴美英澳三国实践及世界银行建议，2020 年后可按照上年全国居民人均可支配收入中位数的 40% 确定下年度的贫困线。

（四）关于 2020 年后我国反贫困政策转型

谷树忠^[13]指出 2020 年后我国应该实施“新动能减贫”、“特殊资源减贫”、“生态红利减贫”、“意愿校

正减贫”等策略。汪三贵等^[4]认为 2020 年后应充分做好开发式扶贫政策、区域政策、精准滴灌式扶贫政策以及城乡一体化扶贫体系的安排；凌经球^[22]提出以“可持续脱贫”来推动 2020 年后中国贫困治理。孙久文和唐泽地提出，解决区域性贫困需要新思维、逐步设立多条贫困线、调整优化扶贫产业政策、建立反贫困动态监测机制等建议。此外，白增博、王芳、孙庆刚^[12]、王立剑、代秀亮^[5]强调要发挥社会救助制度在减贫中的作用。

综上所述可以看出，已有研究成果主要集中在对减贫战略调整、贫困性质变化、反贫困政策转型等宏观层面的研究。但缺乏对 2020 年后贫困治理路径选择以及扶贫战略、标准为何要调整的原因等方面展开详细、系统的理论探索、研究。此外，对绝对贫困与相对贫困的区别、后扶贫时代贫困治理的重要意义等方面的研究成果也较为单薄。而贫困问题治理的逻辑起点则是厘清绝对贫困与相对贫困的区别，它应该是开启 2020 年之后相对贫困问题治理的“钥匙”，缺乏这把“钥匙”，后继行动则会因缺失方向而困难重重。这也为本文的研究提供了空间，也是学界目前关于贫困治理或扶贫研究需要转型的新方向。基于此，本文试图借鉴已有研究成果，通过回顾、梳理和总结我国 70 年来的减贫历程，提炼出绝对贫困与相对贫困的区别，分析 2020 年后我国相对贫困治理的现实基础及面临的挑战，在此基础上对后扶贫时代我国相对贫困治理路径做出了一些前瞻性的思考。

二、中国的减贫历程与“后扶贫时代”的界定

中国共产党从建国伊始就领导人民拉开扶贫工作的帷幕，70 年来风雨历程，成就斐然。不同时期由于物质基础、技术条件、扶贫经验以及所处的国内外环境等不同，扶贫工作呈现出阶段性特征，通过梳理我国七十年来的贫困治理历程，我国的扶贫工作划分为六个阶段。

(一)第一阶段(1949年—1978年),以救济式扶贫为主的减贫阶段:遍地开花,以“救急”为主

建国后,我国农业经济得到一定发展,但受城乡二元制度、僵化的农业体制等因素影响,再加上这一时期经济基础落后,财力薄弱、扶贫经验缺乏、贫困人口多且受教育程度低等因素的制约,此阶段主要采取小规模救济式扶贫方式,目的是保障贫困人口生存需求。这一阶段的扶贫成效与改革开放后的扶贫成绩相比,不是非常突出,但和建国前相比,农民的生活水平都有了较大提高,并且为改革开放后扶贫事业的开展奠定了一定的物质基础,并提供了较为丰富的经验。

(二)第二阶段(1978年—1985年),以农业经济体制改革创新的减贫阶段:间接瞄准,局部专项扶持

十一届三中全会提出了以经济建设为中心、发展生产力的新思想、新路线,这是我国一个具有重要历史意义的转折点,开启了我国农村经济体制改革创新的伟大征程,意味着我国扶贫事业进入了一个新阶段。这一阶段国家一方面通过农业经济体制改革创新发展经济消除贫困,另一方面设立专项扶贫资金如“支援经济不发达地区发展资金”、“三西”农业建设专项补助资金等来支持“老少边穷”地区的经济发展,与此同时,在这些地区划定了18个贫困地带进行区域重点扶贫。另外出台了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,该通知不仅提出了我国扶贫工作的基本原则,而且明确了针对贫困地区的优惠政策,由此成为这一阶段扶贫工作的指导性文件,也开启了我国区域扶贫的先河。同时为支持贫困地区小型基础设施建设,国家还实施“以工代赈”的扶贫计划。农村经济体制机制的改革以及专项扶贫资金的设立,促进了经济的快速增长,且减贫效果也非常突出,此阶段我国农村

贫困人口规模大大下降,按我国1978年贫困标准,1978年到1985年贫困人口数量由2.5亿人降到1.25亿人,贫困发生率由30.7%降到14.8%^①。

(三)第三阶段(1986年—1993年),以贫困县瞄准的开发式扶贫阶段:区域瞄准,明确到县

虽然通过第二阶段农业经济体制机制的改革创新,经济快速发展带动减贫,使农村贫困人口大幅下降,但一些区域性贫困问题并未得到根本性缓解,需要转变扶贫工作的思路、方式,为此国家成立“贫困地区经济开发领导小组”和“国务院扶贫办公室”来领导全国扶贫工作,并制定了《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》,对扶贫工作加以规范化、制度化,同时提出这一阶段扶贫开发战略主要是促进贫困地区经济增长,扶贫重点是以区域经济增长带动扶贫。这标志着我国扶贫工作由救济式扶贫向开发式扶贫转变。1992年十四大提出了开发式扶贫的重点区域是18个集中连片的贫困地区以及老少边穷地区的农村地带,由此实现了扶贫方式从“大水漫灌”式到区域瞄准式转变。同时明确了减贫主要途径:一是加大政策扶持力度;二是鼓励经济发达地区对口帮扶贫困地区。总体而言,此阶段的扶贫任务更明确,扶贫对象更精准,由此扶贫效率得到进一步提高,贫困程度得到缓解。截至1993年底,农村贫困人口减少至8000万人,贫困人口占农村总人口的比重下降到8.7%^②。

(四)第四阶段(1994年—2000年),以“输血”为主、集中解决温饱的攻坚式扶贫阶段

这一阶段我国扶贫工作的主要特征:一是进一步完善扶贫政策体系,推动我国扶贫事业更上一个台阶。为确立扶贫目标,1994年颁布了《国家八七扶贫攻坚计划》,提出1994年到2000年要基本解决8000万农村贫困人口的温饱问题。1996年颁布《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,上述两个文件加强了对扶贫开发工作的领导,明确了扶贫攻坚计划的基本任务及主要措施;1997年为加强扶贫资金管理办法,调整贫困县标准,中央出台了

①数据来源:国务院扶贫开发领导小组办公室,中国农村扶贫概要中国财政经济出版社,2003:2.

②数据来源:刘清荣,试论我国扶贫开发的历程、模式及创新,老区建设,2013(8).

《国家扶贫资金管理办法》，该《办法》对我国扶贫资金的投向内容、受益对象、地方政府配套资金的占比及管理办法进行了规定。这些文件政策的出台标志着我国农村扶贫政策体系更加完善，也为我国扶贫事业奠定了法律基础。二是建立了以省（或自治区）为主的首长扶贫工作责任制。明确把省一级作为考核扶贫工作单位，明确权利、责任、任务、资金“四个到省”原则，实行以省为主、分级负责的首长扶贫工作责任制，并构建了相应的扶贫监测系统。三是鼓励民间组织和社会机构参与扶贫，促进了社会扶贫事业，譬如启动了“春蕾计划”和“希望工程”等。

总体来看，该阶段实行以贫困县为重点的开发式扶贫治理，通过中央专项扶贫投入、“东西协作”扶贫、“以工代赈”和对口支援等多种“输血式”扶贫手段的实施，推动了我国扶贫事业的发展。2000年底，农村绝对贫困人口下降至3209万人，农村贫困人口占比下降到3.4%^①。至此，我国农村贫困人口的温饱问题基本解决，这一阶段的战略目标基本实现。

（五）第五阶段，（2001年—2012年）温饱成果巩固的综合扶贫开发阶段：整村推进、村域瞄准

本世纪以来，农村贫困人口呈现“小集中、大分散”的特点。贫困人口分布从区域性贫困向阶层性贫困的转变；同时为巩固脱贫成果，2001年颁布的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》，《纲要》全面部署了新世纪我国农村贫困治理工作。此阶段重新划定了国家级贫困县，按当时标准，2001年确定了592个国家扶贫重点县。同时为瞄准贫困人口，下沉扶贫工作重心，将扶贫开发落实到贫困乡村，实行“整村推进”的扶贫方式。截至2002年，共划分出重点贫困村148051个，占全国农村数量的21.4%。

①数据来源：黄承伟，中国扶贫开发道路研究：评述与展望，中国农业大学学报（社会科学版），2016（10）：5-17。

②数据来源：白增博，新中国70年扶贫开发基本历程、经验启示与取向选择[J]，改革，2019（12）：76-86。

为2020年全面建成小康社会的如期实现，2011年发布了《中国农村扶贫开发纲要（2011年—2020年）》把“两不愁三保障”作为新的扶贫任务。并对14个集中连片特困地区实行重点脱贫攻坚。把贫困标准提高到农民人均纯收入2300元。在此阶段，国家对贫困人口产生贫困的原因进行了详细分析，然后“对症下药”，进行“造血式”扶贫，针对贫困产生的原因不同，分别实施产业扶贫、易地安置扶贫、劳动力培训转移扶贫等。同时树立城乡统筹发展的“大扶贫”观。除此之外，国家还继续推进东北振兴、西部大开发、取消农业税等发展战略及政策，因此此阶段的综合性扶贫开发成效显著，按照新的扶贫标准（农民人均纯收入2300元），2010至2012年农村贫困人口从16567万人下降至9899万人，贫困发生率从17.2%降到10.2%^②。

（六）第六阶段，（2013年—2020年）精准扶贫、精准脱贫阶段：补全面建成小康社会短板

随着扶贫工作的推进，传统粗放型的区域开发扶贫方式一些弊端如帮扶工作“走马观花”、资金使用“撒胡椒面”、项目安排“大水漫灌”、贫困人口底数不清、情况不明等问题出现。为解决上述问题及2020年全面建成小康社会的实现，必须找准和攻克经济社会发展的短板。而农村绝对贫困现象的存在，应该是最突出的短板之一。为此以习近平总书记为核心的党中央审时度势，制定了“精准扶贫、精准脱贫”新方略，同时为更好贯彻落实这一新方略，中央及其相关部委制定了100多个政策文件或者实施方案，建立了包括政策体系、责任体系、监督体系、考核评估体系等在内的脱贫攻坚制度体系。如2014年出台的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，2015年制定的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》。为加强东西部扶贫协作，2016年印发了《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》，规定了东西部扶贫协作的主要任务、总体要求、结对关系及保障措施，此外，还建立起了新的扶贫工作机制即中央统筹、省负总责、市县抓落实，实

行“五级书记”共抓扶贫,做到层层抓落实,因此此阶段不仅我国扶贫工作取得了举世瞩目的成就,而且人们的生活水平、幸福指数也得到极大的提升,精准扶贫、精准脱贫取得了明显成效,截至2018年末我国贫困发生率下降到1.7%,贫困人口降至1660万人^①。按此减贫速度,2020年消除绝对贫困和全面建成小康社会的目标是完全可以实现。

2020年我国绝对贫困消除后,绝不代表着贫困问题的终结,只意味着我国在贫困治理的道路上迈出了具有里程碑意义的一步,而贫困的另一种形式即相对贫困将长期存在。因此本文以2020年我国现行标准下的农村贫困人口实现全面脱贫为时间节点到2050年这段时期界定为“后扶贫时代”。

三、“转型中国”视域下绝对贫困与相对贫困的区别

2020年底我国绝对贫困的终结,意味着相对贫困的伊始,因此相对贫困有关问题的探讨和研究应成为我国政界和学界的重要议题。虽然关于相对贫困问题及其治理的研究在国际减贫领域形成了较为丰富的理论成果。但国外主要是西方国家的“相对贫困”治理是在经济发达、现代化发展相对成熟的背景下展开的,而我国“相对贫困”问题则是在社会主义初期阶段经济转型、城乡工农关系转型、人口转型等多重转型进程交织的背景下展开的。因此为更好的把我国相对贫困治理有关工作抓实、做好,需要在充分讨论、理解绝对贫困与相对贫困区别的基础上,方能为相对贫困治理路径的构建或选择奠定基础。

(一) 贫困治理的目的不同

在经济极其落后、生产力水平极其低下的时代,人们往往只单一的从经济角度来理解贫困,即

贫困就是指物质或经济的匮乏,也就是绝对贫困,其治理目的在于解决贫困群体的温饱问题,或者达到社会公认的“最起码”或“最低”的生活标准。但当基本生存性的温饱问题解决后,即进入相对贫困阶段,人们对贫困认知就有所变化,便不仅仅停留在经济或物质层面。原因在于贫困是一个发展的、历史的概念。在不同的历史阶段,人们对于贫困的认知有所不同,因而贫困治理的重点和着力点也各不相同。随着经济的发展、社会的变迁、生活水平的提高,人们对于贫困的理解以及对美好生活的感受也随之不同,因此相对贫困是一种包含了收入、教育、健康、居住、社会地位、发展机会等多维度匮乏的综合性贫困。相对贫困治理所解决的是如何让贫困群体由“吃得饱”转向“吃得好或健康”、由“有房可住”转向“住得舒心”、由“穿得暖”转向“穿得美”、由“医疗有保障”转向“健康高质量”、由“有学上”转向“素质能力全面提升”等问题。因此相对贫困治理目的更多的是满足贫困群体对生活更高层次的需求,即社会需要、自我实现需求和尊重需求等。

(二) 衡量贫困的标准不同

无论是绝对贫困还是相对贫困,衡量标准是必须先考虑的一个问题。区别于绝对贫困以贫困群体收入为主要衡量指标,且以“解决基本生存问题”为核心的收入,当然这一指标会随着经济发展、物价水平等的变化而变动。而相对贫困则是从多维视角审视影响个人或家庭的获取各种资源的能力,包括获取知识的能力、拥有健康的能力、参与行政决策的能力、利用资源的能力等多个维度进行综合考量。也就是说相对贫困的衡量标准是多元化(或多维度)的。如果说,在脱贫攻坚阶段,物质贫困是贫困的核心意涵,全面建成小康社会后,多维并重应是相对贫困衡量标准的重心。2017年国家统计局对我国多维贫困状况进行测算,得出在教育、健康、生活条件方面处于多维贫困状态的人口达到38.1%,西部地区此现象更为严重^②。

①数据来源:叶兴庆,殷浩栋.从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略[J].改革,2019(12):5-15.

②数据来源:唐任伍.贫困文化韧性下的后小康时代相对贫困特征及其治理[J].贵州师范大学学报,2019(5).

(三)瞄准贫困对象的不同

建国以来,我国扶贫工作长期在“三农”语境下展开讨论,贫困地区和贫困人口主要集中在农村,且区域集中度高,因而贫困对象瞄准的是农村低收入群体,确切地讲就是低于贫困线的贫困户。随着2020年底全面小康社会的如期建成,区域性整体贫困得到解决,绝对贫困退出历史舞台,相对贫困群体将以散点分布为主,即不管是在农村或城市,发达地区或不发达地区,都会存在相对贫困人群,当然欠发达地区或原来绝对贫困人群集中的地区仍然是相对贫困群体较多的地区,基于此,相对贫困治理的瞄准对象至少包括农村相对贫困群体、城乡之间流动性贫困群体和城镇低收入贫困群体三部分。农村相对贫困群体主要是农村返贫人群、新产生贫困人群、老弱病残等特殊群体;城乡之间流动性贫困群体主要是指城镇化过程由于城乡人口流动产生的具有农村和城镇双重性质的贫困群体。此外,现实中存在的能力贫困人群、隐形贫困人口以及高杠杆率家庭等都将是潜在的相对贫困人群。由此可见,相对贫困的瞄准对象涉及面更广,更具多元性、动态性特征。

(四)贫困治理的方式不同

我国绝对贫困由于区域分布广,贫困人口众多且相对集中,由于此特殊背景,因此在建国以来的几十年里,对绝对贫困的治理主要是采取集中式、粗放式、突击式、甚至“输血型”的治理方式,这是特定历史条件下解决特定、突出问题的需要。应当说这些举措是必需的,也是必要的,这也正体现了我国社会主义的政治优势和制度优势。但相对贫困自身所包含的动态性、长期性及复杂性特征,意味着对其治理是一项需要长期持续性推进的事业,治理模式将由“运动式”向“制度性”转型。因此,相对贫困的治理必将回归到制度性、常态化治理轨道,与经济发展、民生建设、社会保障、现代农业建设一样,将其渗透到政府常规性的工作之中,形成与社会保障、经济发展高度关联协调的治理模式。

(五)战略目标的不同

绝对贫困治理的战略目标是解决贫困人群的基本生存性需要,如我国精准扶贫时期所设定的“两不愁,三保障”目标。而相对贫困是一个动态变化的经济社会过程,随着经济的发展、社会的变迁、人们生活水平的提高,相对贫困的理论意蕴及其内涵将不断丰富拓展,表现为在贫困群体温饱问题基本解决后如何解决社会各阶层之间以及各阶层内部的收入差异性问题。因而相对贫困治理的战略目标设定应该是梯度推进。短期战略目标应该是巩固精准扶贫时期的成果,防止脱贫群体不再返贫以及杜绝新生绝对贫困的产生。中期战略目标应该是缩小收入差距以及提高相对贫困人口福祉水平。长期战略目标则应以促进人的自由全面发展为目标,最终实现共同富裕。

四、后扶贫时代我国相对贫困治理的现实基础及面临的挑战

2020年后,我国已全面建成小康社会,准确把握后扶贫时代中国相对贫困治理的现实基础及面临的挑战,是推进后扶贫时代扶贫工作的基本要求。

(一)后扶贫时代我国相对贫困治理的现实基础

一是构建了较为完善的贫困治理制度体系。自建国起,我国就开始着手扶贫工作,而改革开放后更是在历年中央经济工作会议以及政府工作报告等重要会议、文件中均有涉及,构建起了从中央到地方缜密完善且行之有效的一系列制度体系,特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫工作,把精准脱贫上升为经济工作中的三大攻坚战之一,形成了完整的“精准扶贫、精准脱贫”方略,以2015年11月实施的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》为起点,脱贫攻坚的政策内容、政策体系不断完善。以《“十三五”脱贫攻坚规划》和《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》为依据,中央出台十多个配套文件,对脱

贫创新机制、扶贫成效考核、扶贫工作管理等具体脱贫工作制定了相应政策。各部门出台 100 多个实施方案,地方政府相继制定、完善了“1+N”个有关脱贫攻坚系列文件。此外,有关部门还在资产收益扶贫政策、基础设施建设减贫、旅游扶贫、金融扶贫、网络扶贫、科技扶贫以及危房改造等方面进行创新、探索,完善了扶贫政策体系。除此之外,中央还对革命老区、特困地区、深度贫困地区等制定了一系列更有针对性的政策。综上可知,我国扶贫政策逐渐完善,机制越来越全,逐步形成了以综合性扶贫政策为合力、以经济发展为基本动力、以社会保障为托底的具有中国特色的扶贫政策体系,为我国“减贫奇迹”的取得奠定了坚实的制度基础。

二是绝对贫困取得决定性胜利。基于我国绝对贫困人口主要分布在农村的现实,我国确定了以农村为重点的贫困治理策略。从建国初期到改革开放前的救济式扶贫,到改革开放后的体制改革扶贫与开发保障式相结合的扶贫,再到十八大以来的精准扶贫,这几个阶段所开展的扶贫工作主要是针对农村绝对贫困,目的在于解决我国农村绝对贫困问题。1978 年按当时农村贫困标准:人均年纯收入 100 元,农村贫困发生率为 30.7%,贫困人口 2.5 亿人。1984 年农村贫困标准提高到 200 元,贫困发生率从 1978 年的 30.7%下降到 14.8%,贫困人口从 2.5 亿下降到 1.25 亿。2011 年我国农村贫困标准再次调整:按 2010 年不变价格的人均年收入 2300 元,根据这一标准,从《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》可知,年末农村贫困人口 551 万人,比上年末减少 1109 万人;贫困发生率 0.6%,比上年下降 1.1 个百分点。按此速度 2020 年我国农村绝对贫困问题将得到解决。为此中国成为世界上减贫速度最快、减贫人口最多的国家,对

全球减贫的贡献率超过 70%,且率先完成联合国提出的“极端贫困人口减半”的千年发展目标。

三是经济发展、财力的增强、综合国力的提升,为绝对贫困治理奠定了坚实的物质基础。我国绝对贫困治理之所以取得世界“减贫奇迹”,一方面是有中国共产党的领导,特别是近年来以习近平同志为核心的党中央的领导及持续推动有关扶贫领域体制机制的创新。另一方面是经济的快速发展为解决贫困问题奠定了坚实的物质基础。没有经济的快速发展、综合国力的提高以及财政实力的增强,消除贫困可能只能是一个良好的愿望。新中国是在经历了长期战乱的基础上建国的,成立之初经济基础极为薄弱,1952 年 GDP 总量仅为 679 亿元,大部分人处于贫困之中。在中国共产党的领导及人民群众的努力下,1986 年 GDP 经济总量突破 1 万亿元,2000 年突破 10 万亿元大关,2010 年达到 41.21 万亿元,超过日本并成为第二大经济体。特别是党的十八大以来,我国综合国力更是如芝麻开花节节高,持续提升。2016 至 2018 三年,我国 GDP 分别跨越 70 万亿元、80 万亿元和 90 万亿元大关,2019 年更是接近 100 万亿元,且人均 GDP 突破 1 万美元。按不变价计算,2018 年国内生产总值比 1952 年增长 175 倍,年均增长 8.1%^①;经济的发展、国家综合国力的提升,为我国大规模反贫困斗争的开展奠定了坚实的物质基础。2016 年至 2019 年,中央财政累计安排专项扶贫资金 3843.8 亿元,年均增长 28.6%,连续 4 年每年净增 200 亿元^②。总体而言,改革开放以来,持续的高速经济增长是我国取得“减贫奇迹”的重要支柱。

(二)后扶贫时代我国相对贫困治理面临的挑战

1.脱贫攻坚期间还存在一些问题需要进一步消化、巩固

一是产业扶贫基础不扎实,影响脱贫的可持续性。从一定意义上来说中国的扶贫工作是一项政治任务,各级政府都有脱贫攻坚的压力和任务,而基

①数据来源:国家统计局,沧桑巨变七十载 民族复兴铸辉煌——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之一 [J]. 党史文汇, 2019(8)、2019(9).

②数据来源:中国经济网标题:中央财政全力保障专项扶贫资金投入连续 4 年每年净增 200 亿元[EB/OL]. 2019-07-18.

层政府的责任更重,考核的标准就是全面脱贫。因此不可避免的出现了部分基层政府为了如期或提早完成脱贫目标,在实际规划、发展扶贫产业时缺乏通盘考虑,市场定位不清晰,过度追求“短平快”,急功近利,强调“当期回报”,盲目跟风等现象。这种模式能否使扶贫产业实现持久性仍面临挑战。

二是基础设施特别是新基础设施建设短缺或统筹谋划不足。城乡差距最直观体现在基础设施和公共服务方面,当然随着脱贫攻坚战大力推进,贫困地区的基础设施和公共服务已大为改善,但也仍存在问题:一是部分贫困地区基础设施质量不高,如道路质量和宽度标准偏低;医疗、养老等社会保障水平和能力偏弱;部分基础设施处于“有建无管”的状态,既缺乏管护机制,更缺乏管护资金。更为严重的是新基础设施建设如信息、互联网、物流等供给滞后,截至2018年,我国农村互联网普及率达38.4%,低于城镇地区36.2个百分点^①。三是易地扶贫搬迁面临“搬得出”能否“稳得住”等挑战。从《中国“十三五”易地扶贫搬迁规划》可知,我国实施易地搬迁的贫困人口约有1000万,搬迁任务于2019年完成。应该说到2020年,“搬得出”问题已得到解决,但能否“稳得住”,并确保“能融入”且“能致富”则面临严峻的挑战。

2. 相对贫困群体规模依然庞大

目前我国政府还没有确定相对贫困的标准,学界主要是根据国际惯例和结合中国实际来大概估算。一是从农村贫困来看,按照每人每年2300元的农村贫困标准计算,从《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》可知道:2018年脱贫人数为1386万人,2019年末农村贫困人口551万人,再加上前几年脱贫攻坚期间“悬崖效应”突出的

边缘贫困人口,这三者合计总数肯定超过1937万人,应该说规模还是很庞大。这些贫困人口多数分布在“贫中之贫,困中之困”的14个集中连片贫困地区或“三区三州”地区。是生态贫困、地理性贫困、人类贫困整体突出的地区,是脱贫攻坚最难啃的“硬骨头”。即使这些地区的贫困人口在2020年实现绝对贫困,但总体来讲,由于这些地区自然条件较差,脱贫人口自我发展能力仍然薄弱,这些弱势条件会在较长时间内继续对其产生影响,保证这些地区脱贫人口不再反贫,任务仍然相当艰巨。并且随着后扶贫时代相对贫困标准的提升,他们中的绝大多数仍属于低收入群体,面临相对贫困的问题。二是从按照国家统计局将农村收入五等分分组来看,如果把农村收入最低的20%农户纳入相对贫困范畴,则农村相对贫困人口约1.15亿人。三是按照郭君平等根据城镇居民人均可支配收入中位数的50%作为城市相对贫困标准来测算,发现农民工群体的收入贫困率为26.33%^②。而2019年底全国农民工总量29077万人,其中外出农民工17425万人^③,测算出大致有4544万外出农民工存在相对贫困风险。四是根据根据王小林、周梁的测算,我国城市人口有11.73%处于多维贫困状态,女性以及城市流动人口相对贫困的程度更加严重。另外,从常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率两者差距来看,2019年我国常住人口城镇化率为60.60%,但是户籍人口城镇化率却只有44.38%,两者相差16.22%,这就意味着有2亿多人虽然居住在城镇但没有城镇户籍,由于二元体制的原因,在公共服务方面无法享受到与城镇居民同等的待遇。他们当中的大部分陷入相对贫困风险的概率非常高。综上所述,无论以何种口径来测算,后扶贫时代我国相对贫困人口规模都非常庞大。

3. 产业发展、技术进步对贫困人群产生挤出效应

首先,对于城市贫困人群来讲,随着科技的发

①数字来源:马晓河,刘振中.农村基础设施和公共服务需要明确脱贫攻坚方向[J].中国党政干部论坛,2020(01).

②数据来源:吕方.迈向2020后减贫治理:建立解决相对贫困问题长效机制[J].新视野,2020(02):33-40.

③数据来源:2019年中国国民经济与社会发展统计公报。

展,工业的转型升级加速,劳动密集型产业的转移,这种产业结构不利于教育水平低的城市贫困人口参与和占领市场份额,出现了实质城市贫困人口被排斥在工业产业发展之外的现象。对于农村贫困人群来讲,蓬勃发展的现代农业产业难以有效带动贫困人口就业,对贫困人口的辐射作用甚微。原因在于:随着农业技术的进步,农业现代化水平的提升,对劳动力的需求大幅度减少,农村贫困人口具有的劳动力优势逐步丧失,从而对农村贫困劳动力就业造成一定冲击。加之受部分地方政府在扶贫产业项目中过多地注重经济发展,而忽视产业的扶贫救济作用,那情况就如雪上加霜。此外,新技术进步对能力贫困人群的挤出效应,伴随着新技术出现,新产业模式对人力资本要求的提升以及机器对人力的替代,也导致贫困人群就业压力更为严峻。

五、我国相对贫困治理路径前瞻

(一)促进扶贫产业发展,拓展相对贫困人群收入渠道

习近平总书记曾强调:发展产业是实现脱贫的根本之策。产业是脱贫之基、致富之源、强民之本,这也是改革开放以来我国扶贫经验。而相对贫困是结构性贫困,其治理的目标就是缩小收入差距,而促进扶贫产业发展对于缩小城乡、区域居民收入差距具有重要意义,因此后扶贫时代要更加注重产业扶贫,把培育产业作为推动后扶贫时代相对贫困治理的根本出路。在促进扶贫产业发展时,要加强制度供给,做好扶贫产业的政策设计。应坚持市场导向、因地制宜,充分利用当地资源禀赋优势,结合农业供给侧结构性改革来大力发展对相对贫困人群带动能力强的“龙头”产业。且要发展特色、高端、高质、高效产业和产品,以适应消费结构升级。其次,在产业布局上,应加强产业园区规划建设,以竞争力的高低来确定生产项目,并注意与周边地区产业

发展相协调,培育能够长期带来稳定收益的产业,要注重长远发展,提高“扶贫产业”对相对贫困群体的吸纳承载力。再次,积极发展智慧农业、休闲农业、农村电子商务等新产业新业态,推进农业与旅游、文化、养老、养生等产业深度融合,拉长农业产业链,提高农产品附加值,增加贫困群体就业与收入,实现可持续脱贫。

(二)教育扶植,培育激发贫困人口内生动力及能力的提升,实现可持续脱贫

治贫先治愚,扶贫先扶智。“发展教育脱贫一批”是党中央交给教育的重大任务,一是注重精神扶贫,加强对贫困人口致富内生动力的培育和激发,扶贫并不只是政府的事情,需要相对贫困人口主观有脱贫的意愿,能够通过勤奋努力或自身发展来摆脱贫困。扶贫先扶志,对于“无为”“失志”的相对贫困者,像习近平总书记所说的,要给贫困者送温暖、送信心、送志气、送发家致富的决心。通过教育培训加强对内生动力不足的“穷人心态”的矫正,从观念上帮助贫困人口摒弃安贫乐道、不思进取的思想,激发他们向上的动力及努力的决心。使贫困者从“无为”转变为“有为”,“无志”转变为“有志”,“自卑”转变为“自尊”,形成以贫穷为耻,以勤劳致富为荣的文化氛围,实现长效脱贫。二是注重教育能力扶贫。加强教育对扶贫的作用,应采取长短结合、标本兼治,短期内应加强创业就业方面的技能培训,培养技能型人才,让贫困人口获得一技之长,提高、拓展其创业、就业能力,掌握追求更高质量生活的本领;中期应大力发展成人教育和职业教育,使贫困群体通过教育拥有劳动技能,助力其更好、更快地融入到就业市场中,实现自主脱贫。长期应加大对义务教育的支持力度,建立以能力和素质提升为核心的支持体系,减少乃至消除贫困代际传递现象的发生,用教育实现数量减贫向质量减贫转变。只有相对贫困人口有了内生发展的动力,才能最终实现减贫的可持续性。

(三)推动基础设施和公共服务提档升级,筑牢脱贫基础

在全面建成小康社会攻坚时期,我国贫困地区基础设施和公共服务建设已经大大改善,进入后扶贫时代,应借助乡村振兴契机,推动相对贫困人口集中地区基础设施和公共服务提档升级,满足人民群众对美好生活需要的追求。

一是实现由静态均等向动态一体转变。按照“提质增效、适度超前、安全高效”的原则,构建支持相对贫困人口集中地区跨越发展的基础设施和公共服务体系。借助乡村振兴东风,完善相对贫困人口集中居住区的“新基建”建设与设施保障,推进该地区基础设施提档升级,为相对贫困治理奠定智能化、数字化基础。首先,强化通信和物流设施建设,加大物流硬软件的投入力度,补齐该地区冷链物流基础设施短板,鼓励商贸、快递、运输、邮政等企业向其延伸服务网络,完善快递揽收配送网点的建设以及农产品线上线下展销带货体系,推进农产品电商配套设施建设,着力解决物流“最后一公里”问题。为实现“农产品进城”、“工业品下乡”的双向流通奠定基础。其次,大力实施数字乡村建设,依托乡村振兴战略,将数字化扶贫纳入国家“十四五”规划,适当超前布局、做强数字网络基础设施,打造数字化扶贫新格局。再次,完善已有商业、服务业网点设施的数字化升级改造,将城乡商贸流通发展与县乡数字化基础设施县乡覆盖结合起来,尽快实现相对贫困人口集中地区宽带全域覆盖。

二是由侧重“生活”向“三生(生活、生产、生态)”同建转变。在脱贫攻坚期间,贫困地区公共基础设施的改善主要倾向于生活方面的,而生产方面的公共基础设施如创新创业公共服务平台、乡村旅游配套设施等还相对薄弱。因此后扶贫时代在完善生活基础设施的同时,加强生产性基础设施的供给,为相对贫困群体塑造良好的发展平台,如搭建高效的创新创业信息服务平台,对有创业激情的群

体以及新型职业农民,提供技能培训、市场资讯、职业教育、农情预警、专家咨询于一体的智能信息化服务平台;提供创业资源如项目信息、专家导师、政策法规、扶持政策等服务。从而增强相对贫困地区人口的发展能力。深入推进相对贫困人口集中居住区人居环境整治行动计划以及绿化美化亮化工程建设,创造各美其美的人居环境,提升其“颜值”。此外,针对相对贫困地区诸如环境卫生、供水设施等尚存在一定缺口;为此应加快环保、供水等基础设施的补缺提档建设。

三是由基本保障向优质供给转变。按照城乡公共服务质量均等化供给思路,推进“四好农村路”建设,加快对村组路、产业路、乡村旅游道路新建、拓宽和改造;完善居家养老服务保障体系,完善农村养老服务设施和站点。落实居民异地就医联网直接结算和基本医疗保险转移接续。引导社会资本进入环保、教育、养老、医疗卫生等基本公共服务领域,建立公共服务的多元化供给机制,通过竞争提高公共服务质的质量及效率。

四是由“硬件”均等向“软硬”兼施转变。结合乡村振兴战略的实施,进一步提升以教育、医疗为重点公共服务的质量和水平。推进农村中小学校标准化建设,加强相对贫困人口集中的寄宿制学校、小规模学校的建设,为相对贫困人口的孩子提供公平有质量的义务教育;在加大对贫困地区卫生院硬件设施投入的同时,注重对其医护人员素质的培养,提升基层医疗卫生服务能力。建立贫困地区教师、医务人员补充机制,以增强贫困地区公共服务“软”实力。

(四)加快相对贫困治理法制化建设,为中国特色反贫困道路奠定法治基础

推进相对贫困治理的法治化,不仅是相对贫困治理常规化提出的要求,也是落实依法治国基本方略的需要。在我国绝对贫困治理过程中,国家和有关部门先后出台了一系列有关政策文件和实施方

案,多个省(自治区、直辖市)也出台了地方性扶贫开发条例。打好相对贫困这场“持久战”,必须在法律层面做好顶层设计,借鉴过去行之有效的经验和做法,根据后扶贫时代相对贫困治理的特点,研究制定适应我国相对贫困治理的相关法规。在 2018 年制定的《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》就提到了“研究推进扶贫开发立法”,为此,建议国家适时制定有关相对贫困治理的法律。在研究制定相对贫困治理的相关法规时,应总结建国以来扶贫开发行之有效的实践经验,立足于推动相对贫困治理的可持续。该法规的制定首先应围绕相对贫困治理的目标、重点任务、治理的方式和途径、治理的监督评价以及考核奖惩等内容来进行,其次要规定相对贫困人口与政府的权利与义务、资格条件等,使相对贫困治理有法可依,为我国相对贫困治理奠定法治基础。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 郑长德.2020 年后民族地区贫困治理的思路与路径研究[J].民族学刊,2018(6):1-10+95.
- [3] 高强,刘同山,沈贵银.2020 年后中国的减贫战略思路与政策转型[J].中州学刊,2019,(5):31-36.
- [4] 汪三贵,曾小溪.后 2020 贫困问题初探[J].河海大学学报(社会科学版),2018(2):7-13+89.
- [5] 王立剑,代秀亮.2020 年后中国农村贫困治理:新形势、新挑战、新战略、新模式[J].社会政策研究,2018(4):3-14.
- [6] 李小云,许汉泽.2020 年后扶贫工作的若干思考.国家行政学院学报[J].2018(1):62-66.
- [7] 孙久文,夏添.中国扶贫战略与 2020 年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析[J].中国农村经济,2019(10):98-113.
- [8] 程蹊,陈全功.较高标准贫困线的确定:世界银行和美英澳的实践及启示[J].贵州社会科学,2019(6):141-148.
- [9] 张琦,贺胜年.社会组织:2020 年如期脱贫重要力量[J].团结,2016(4):25-27.
- [10] 雷明.扶贫战略新定位与扶贫重点[J].改革,2016(8):74-77.
- [11] 魏后凯.2020 年后中国减贫的新战略[J].中州学刊,2018(9):36-42.
- [12] 白增博,孙庆刚,王芳.美国贫困救助政策对中国反贫困的启示——兼论 2020 年后中国扶贫工作[J].世界农业,2017(12):105-111.
- [13] 谷树忠.贫困形势研判与减贫策略调整[J].改革,2016(8):65-67.
- [14] 张琦.减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构[J].改革,2016(8):77-80.
- [15] 李小云.我国农村扶贫战略实施的治理问题[J].贵州社会科学,2013(7).
- [16] 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.
- [17] 孙久文,李星.攻坚深度贫困与 2020 年后扶贫战略研究[J].中州学刊,2019,(9):67-73.
- [18] 孙久文,唐泽地.中国特色的扶贫战略与政策[J].西北师大学报(社会科学版),2017,54(2):5-12.
- [19] 牛胜强.多维视角下贫困内涵及我国农村贫困标准的科学构建[J].当代经济管理,2018,40(7):1-5.
- [20] 陈宗胜,沈扬扬,周云波.中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定[J].管理世界,2013(1):14-15.
- [21] 蒿慧杰.城乡融合发展的制度困境及突破路径[J].中州学刊,2019,(11):49-52.
- [22] 凌经球.乡村振兴战略下中国贫困治理战略转型探析[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2019,46(3):5-14.
- [23] 叶兴庆,殷浩栋.从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与 2020 年后的减贫战略改革[J].2019,(12):5-15.
- [24] 白增博.新中国 70 年扶贫开发基本历程、经验启示与取向选择[J].改革,2019,(12):76-86.

【责任编辑 孟宪民】