

相对贫困治理理论与中国地方实践经验

左 停,贺 莉,刘文婧

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100094)

摘 要:绝对贫困和相对贫困是贫困理论中最基本的两个概念,均属于与基本需求相联系的客观贫困这一范畴。中国扶贫工作的重点将逐步从解决绝对贫困转向解决减缓相对贫困。根据人的基本需求定义的贫困和与收入分配结构有关的相对贫困其内涵与外延将产生变化,帮扶对象呈现出从绝对贫困群体到相对脆弱群体的转移特征。江苏、浙江、山东等省的发展水平具有多层次性,贫困问题呈现出较多的相对性,这些省份脱贫攻坚的实践探索应对了不同层次的相对贫困问题。从理论和实践层面来理解处于转型期的贫困相对性,对东部几个省份已开展的相对贫困治理的实践进行总结、提升并尝试融入全国反贫困的政策体系中,实现相对贫困群体的包容性、可持续发展。

关键词:相对贫困;贫困相对性;收入不平等;包容性增长

中图分类号:F126;F323.8

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2019)06-0001-09

打赢脱贫攻坚战以来,中国全面贯彻落实精准扶贫、精准脱贫的基本方略,各地扶贫工作取得了突出的成绩。截至2018年年底,全国剩余的贫困人口为1660万人,比2017年末减少1386万人,贫困发生率下降到1.7%^①。与此同时,贫困地区生产生活条件和公共服务水平也明显提升,贫困人群的获得感、安全感和幸福感也显著增强,不仅为2020年实现全面建成小康社会的目标打下了坚实基础,也为乡村振兴战略的实施提供了强有力的保障。从贫困县摘帽看,中国自1986年设立贫困县以来,先后进行过3次调整,最终我国贫困县总数确定为832个。

截至2018年年底,全国已有153个贫困县宣布脱贫摘帽,脱贫工作扎实推进。

党的十八大以来,我国的脱贫攻坚工作稳步推进并取得了显著的脱贫成效,2020年总体上完成脱贫攻坚的任务胜利在望。随着贫困人口大规模减少、贫困发生率大幅度下降,解决区域性的整体贫困进展顺利,其中贫困程度较深、脱贫难度较大的深度贫困地区成为当前扶贫工作的重点关注对象。同时对已脱贫的地区进行实时监测,更加注重这些地区的脱贫质量,确保稳定脱贫并有效防止返贫现象的出现。为确保打赢脱贫攻坚战,在贫困地区的帮扶

收稿日期:2019-08-15

基金项目:研究阐述十九大精神国家社会科学基金重大专项(18VSI099)

作者简介:左停(1964—),男,江苏滨海人,教授,从事扶贫与社会保障政策研究。

①减贫人口等于当年贫困人口减去上年贫困人口,也相当于当年脱贫人口减去当年返贫人口。数据来自《2018年国民经济和社会发展统计公报》。

工作中注入可持续发展理念,注重激发贫困地区的动力、培育贫困地区的自我发展能力,从而实现高质量脱贫。到2020年完成脱贫攻坚的任务后,绝对贫困人口实现脱贫意味着绝对贫困的消失,同时也要注意中国长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,还存在较多的低收入人口,他们的收入水平也只是略高于基本的生存需求。表1显示了2013—2018年我国农村居民人均可支配收入中的低收入组(收入最低的20%人口)和高收入组(收入最高的20%人口)的收入情况,将低收入组收入与当年国家扶贫标准相比,除了2014年农村低收入组人均可支配收入低于国家扶贫标准之外,其他年份仅稍稍高于国家扶贫标准,分别高出141.9元、230.6元、54.4元、357.1元、714.2元,一旦经历波动,这部分群体(至少15%)就容易陷入贫困。另外一个值得注意的现象是虽然农村居民的可支配收入有所提升,但农村内部的收入差距进一步扩大。2013年我国农村居民的最高收入组与最低收入组人均可支配收入比是7.41倍,2016—2018年这一差距都稳定在9倍以上,几年来最高与最低收入组的人均可支配收入差距呈扩大趋势。因此,由于发展和分配不平衡造成的收入差距过大和相对不平等将成为下一个阶段解决相对贫困问题的重要任务。

表1 2013—2018年我国农村居民人均可支配收入、国家贫困线情况

年份	低收入组 (20%)/元	高收入组 (20%)/元	高低组 收入比	国家扶贫 标准/元
2013年	2877.9	21323.7	7.41	2736
2014年	2768.1	23947.4	8.65	2800
2015年	3085.6	26013.9	8.43	2855
2016年	3006.5	28448.0	9.46	2952
2017年	3309.1	31299.3	9.46	2952
2018年	3666.2	34042.6	9.29	2995

数据来源:根据2019年《中国统计年鉴》整理得到。国家贫困线即2010年现行农村贫困标准,于2011年确定。

一、相对贫困治理的基本理论

1. 对贫困现象和概念的理解

作为一种伴随人类社会发生、发展的复杂社会经济现象,贫困长期以来一直是学术界、各国政府以及国际机构关注的核心议题。世界银行把贫困定义为:贫困不仅指物质的匮乏(以适当的收入和消费概念来测算),而且包括低水平的教育和健康,包括风险和面临风险时的脆弱性以及不能表达自身的

需求和影响力^[1]¹⁵。穷人缺乏获得基本必需品——衣、食、住以及可接受的健康和教育水平——所必需的收入和资产。他们在国家和社会机构中没有发言权、没有力量,易遭受而且不能有效地应对一些不利因素的打击^[1]³³。贫困不仅仅是“吃不饱饭”的问题,而且涉及人们生活的各个层面,除了吃之外,还包括穿、住、行,包括教育、医疗、社会交往等^[2]。这些共识的形成主要来自人们对贫困的进一步认识,也是反贫困研究的基础和前提。

贫困本身是程度的概念,社会各界不同角度的理解是有差异的,这是贫困相对性的另一个方面。从认知主客体、贫困致因、贫困表现、贫困周期等不同角度,贫困的分类学理解包括众多的概念。例如,主观贫困和客观贫困,绝对贫困与相对贫困,长期贫困(又称“慢性贫困”)与暂时性贫困,收入贫困和支出型贫困,区域性贫困和个体性贫困等。一些更深层次的贫困界定,如能力贫困、权利贫困、制度性贫困、阶层性贫困、极端贫困、代际贫困等。还有许多与贫困相关联的概念,如社会不平等、社会排斥、社会剥削、脆弱性、边缘化等。

在众多的理解中,相对贫困与绝对贫困是与社会公认的基本需求相联系的贫困概念,但两者又存在明显的差异。从认知的差异性看,贫困是相对意义上的贫困,即贫困是相对的,在不同时空条件、不同经济发展阶段中,贫困具有相对性,这是区别于绝对贫困的基本特征。在中国农村的扶贫开发历程中,一方面根据人民收入水平设定的国家贫困线具有绝对贫困的特征;另一方面在具体的减贫工作中也包含了贫困相对性的工作内涵,如贫困线和贫困标准的确定,深度贫困地区(深度贫困县、深度贫困村)、特殊贫困人群和贫困边缘人群等概念的提出。其他经济较为发达的地区对减贫工作的探索更具有相对贫困治理的特征。

2. 对相对贫困现象和概念的理解

从经济学的视角看,贫困通常被划分为三类:赤贫、生存贫困和相对贫困,简化为两种形式,即绝对贫困和相对贫困。学术界对相对贫困与绝对贫困的理解主要区分在于贫困人口及贫困人口的确定方法。西伯姆·朗特里认为生活在贫困中的家庭是指那些总收入不足以支付维持生存所需要的必需品,例如食物、衣服、燃料等,由此他制定出了一条贫困线,即最低营养需求标准,用它来测量贫困^[3]。朗

特里对贫困测算的本质是基于绝对贫困线来判断家庭或个人的收入是否足以支付基本生活需求。彼得·汤森最早提出相对贫困的概念,并发现除收入之外,一些穷人因为社会资源和权利的缺失被排斥到主流生活之外而陷入贫困的现象,所以他提出对贫困进行测量时不仅要考虑人的基本生活需求,更要重视人类多样化的社会需求,如食品、衣着、住房、教育、娱乐、保健和社会交往等方面的需求。他通过观测一个人或家庭的收入低于社会平均收入水平的程度来测量相对剥夺指数。绝对贫困一般按照基本需求不足来确定,相对贫困则按照一定的最低百分比确定,在较多情况下相对贫困标准高于绝对贫困标准。1976年,经济合作与发展组织对其成员国进行了一次大规模调查后提出了一个贫困标准,即以一个国家或地区社会中位收入或平均收入的50%作为这个国家或地区的贫困线,这就是后来被广泛运用的国际贫困标准^[4]。当前,世界银行将收入低于社会平均收入1/3的社会成员视为相对贫困人口,一些国家将低于平均收入40%的人口归为相对贫困人口。

相对贫困与绝对贫困都是广泛使用的概念。第一,两者是一个“程度”的概念,绝对贫困是“真的”贫困,相对贫困是“比较”贫困(相比较为富裕的情况)。第二,两者是一个“先后阶段性”的概念,但即使在相对贫困阶段,也会存在绝对贫困,只是比例较小而已。目前,我国的减贫仍是在消除绝对贫困,解决的主要是生存问题,2020年以后是相对贫困,解决的主要是发展、共享的问题。相对贫困是指社会成员相对于当时、当地大多数社会成员的生活水平而言,处于最低的生活标准,是在吃饭、穿衣不成问题之后进一步发展过程中存在的贫困^[5]。此外,人们常常把相对贫困理解为“收入不平等”问题,相对贫困是指相对于社会其他人的生活水平而言,有一部分人处于社会水准的最下层。因而,相对贫困测量的是财富或收入在不同社会阶层、社会群体之间的分配问题。世界上不少国家的发展经验已经证明,在经济迅速增长的同时,极容易发生分配不公和贫富分化现象,并由此产生严重的相对贫困问题^[6]。

相对贫困与绝对贫困,本身是相对的。贫困不再是基于最低的生理需求,而是基于社会的比较,即相对贫困。改革开放40多年来,虽然我国农村绝对贫困现象已大为缓解,但绝对贫困的缓解并不等于

消除贫困。如果说绝对贫困纯粹是物质上的或者经济意义上的最低生理需要,是一种生存临界状态,那么相对贫困则包含了更高层次的社会心理需要,是一种与某参照群体比较后的落后和收入下降状态。因为相对贫困不仅是指收入分配处于低层,也是指在社会中所处的地位低下。相对贫困关心对资源获取的最低权利,人们要求有权得到一个最低收入^[7]。国际上,普遍采用基尼系数来定量测定收入分配差异程度,反映一个国家和地区的相对贫困状况。相对贫困没有客观标准,只有主观标准。倘若贫困标准定低一点就容易实现脱贫目标,脱贫标准定高一点就不容易实现脱贫目标。相对贫困与资源的分配和再分配有关,除了初次分配出现的收入差距之外,再分配中教育、医疗、健康等公共服务资源的不平等会进一步加剧个人、家庭和地区间的相对贫困状态,相对贫困的内涵和外延也会根据社会物质条件的变化而有所不同,因此对相对贫困的衡量要使用综合的社会需求指标。

3. 相对贫困的治理

由于不同国家和地区的资源禀赋各不相同,容易造成不同区域的非均衡发展。任何社会都存在一部分生活在社会最底层的人。如发达国家美国确定贫困人口比例在10%~15%,英国是18%,新加坡将最低的20%住户确定为贫困人口等做法都是相对贫困的范畴^[8],也反映了对贫困程度的认知。相对贫困具有如下特点:①动态性,扶贫标准随着经济发展、居民收入水平以及社会环境的变化而变化;②不平等性,其展现了不同社会成员之间的分配关系;③相对性,它处于一个变化着的参照系之中,比较对象是处于相同社会经济环境下的其他社会成员;④主观性,其设定依赖于研究人员对不同国家或地区的主观判断^[9]。因而,无论是欠发达国家(或地区)还是发达国家(或地区),反贫困工作都应该树立一种理念:即按照总人口一定的比例、将处于收入低端的低收入人口作为帮扶对象。

不同地区、不同人群之间的收入差距扩大,容易造成贫富分化、不平等的情况,如一些因丧失就业、医疗、教育等机会的贫困人口,在一定程度上被剥夺了享有发展带来的成果的权利。由于外界存在不可抗拒的客观因素,处在贫困边缘的弱势群体抵御风险的能力较弱,导致因病、因学、因灾返贫的现象存在。为了应对相对贫困带来的困难和挑战,实现国

家经济可持续发展、社会和谐的发展目标,益贫式增长和包容性增长的概念率先出现。益贫式增长是在高速经济增长的环境下,强调增长的益贫化分配。要实现益贫式增长,必须要求各国政府针对本国经济发展现状和社会分化及不公正制定一揽子发展政策以消除贫困和改善穷人的福利状况^[10]。国家采取的主要策略集中在宏观经济稳定、农业在三次产业和 GDP 中的发展比重及利益分配、贸易自由程度和制度因素这几个方面^[11]。经济增长是减缓相对贫困的重要条件,但产业结构的调整也影响着减贫效果的发挥,其中第三产业的就业对减贫的带动作用最强,其次是第二产业的就业,再次是第一产业的就业,政府在财政支出结构上更注重民生类公共服务的财政支出,以及对欠发达地区和弱势群体的转移支付,为经济发展营造良好的社会发展环境,实现公平和效率的统一。包容性发展旨在消除个体机会的不平等,特别是缩小社会不同群体之间的收入差距,提高社会收入结构的均衡程度,其本质是要消除相对贫困,它是倡导社会机会平等的一种增长,使全社会各阶层人们能够共享经济发展成果,也使人们公平地享有经济增长所带来的经济机会,使弱势群体得到保护,保证人们享有参与经济政治生活的权利,同时免受风险的危害^[12]。

二、中国相对贫困治理的地方探索

2016 年以来,我国脱贫攻坚取得的成绩显著。2012—2018 年,按现行标准(2010 年不变价为 2300 元)计算的农村贫困人口由 9 899 万人减少到 1 660 万人,累计减少贫困人口 8 239 万人,6 年来我国的贫困发生率从 10.2% 下降到 1.7%,下降了近 9%。2018 年全国贫困地区农村居民人均可支配收入 10 371 元,比上年增加 994 元,增长率为 10.6%,扣除价格因素,实际增长 8.3%。同年,全国农村居民人均可支配收入为 14 617 元,是贫困地区农村居民的 1.4 倍,比 2012 年下降了 8.9%^①。我国贫困地区的人口大规模减少、贫困发生率持续下降、贫困人口的收入持续增长,反映出我国的脱贫工作势头向好,同时也要注意城乡之间、地区之间的发展不平衡问题依然存在。当前,东部地区部分经济发达省份采用的贫困标准早已超过国家绝对贫困线的标准,并且率先对经济发展不平衡显著的相对贫困进行了自主探索和实践,本文对浙江、山东和江苏省的脱贫攻

坚工作的经验做法进行梳理。

1. 浙江省相对贫困治理的经验

浙江省作为我国东部经济发达的省份,其扶贫工作早已达到国家脱贫的要求。低收入农户的基本生活需要虽然得到满足,但脱贫后的发展基础仍然薄弱,一直以来都是浙江省在扶贫工作中的重点关注对象。随着扶贫工作向相对贫困阶段的转变,浙江省先后实施了“低收入农户收入倍增计划”“重点欠发达县特别扶持计划”及“山海协作助推发展计划”,将扶贫重点转换到不断缩小收入差距,即在低收入农户发展、增收上下功夫,在新阶段的扶贫开发工作中,浙江省本着既要确保全面小康又要面向现代化,建立健全减缓相对贫困长效机制,不断夯实稳定脱贫、逐步致富的基础,具体做法如下:

(1) 创新相对贫困理念,建立精准帮扶长效机制

2013 年浙江省把贫困标准提高到家庭人均年收入 4 600 元(占本省农民人均收入的 40.7%),是同年国家贫困标准的 2 倍,并于 2015 年完成了本省的扶贫任务。据《2006 年浙江省国民经济和社会发展统计公报》和《2016 年浙江省国民经济和社会发展统计公报》统计,2016 年浙江省的城乡居民收入差距由 2006 年最高时的 2.49 : 1,降低到 2.066 : 1,成为全国城乡均衡发展最好的省份之一。在扶贫对象方面,2016 年浙江省制定了《浙江省低收入农户认定标准、认定机制及动态管理办法》,对符合 4 600 元贫困标准低收入对象、最低生活保障对象和最低生活保障边缘对象有了明确的界定,有效解决了过去因标准不一导致的“扶贫”与“救助”矛盾。为了进一步缩小收入差距、解决相对贫困问题,浙江省提出到 2022 年,低收入农户最低收入水平达到年人均 9 000 元以上,有劳动力的低收入农户年人均收入水平达到 18 000 元的任务目标^②。

与此同时,浙江省采取了针对低收入群体精准脱贫的策略“低收入农户收入倍增计划”,杭州市构建了三大“防护网”,即健全社会保障、加大助学力度和完善社会保险健全农村五保户、生活不能自理

①数据来自《2018 年国民经济和社会发展统计公报》。

②大力实施低收入农户高水平全面小康计划,坚决打赢低收入百姓增收攻坚战! [EB/OL]. <http://news.wugu.com.cn/article/1443503.html>.

的低收入农户、重度残疾人集中供养制度;农村“低保”“残保”持证家庭子女就读大专、本科每人每学年3000元的标准予以补缺;并将低收入农户纳入医疗困难救助范围。

(2)积极开展统筹城乡扶贫的探索,缩小城乡差距

浙江省的易地扶贫搬迁是推进城乡一体化建设的一个有力手段,也是扶贫开发体制机制创新的主线,浙江省政府将城乡一体化理念融入易地搬迁之中,不仅保障农民的权益,还建立就业帮扶机制,为他们融入城市创造便利条件。丽水市出台了《丽水市十万农民异地搬迁规划》,按照“依城镇建区、依村设点”原则,建设易地搬迁安置小区(点),并有配套优惠政策进行扶持,如对政府管辖内的规费减免、土地优惠和农民补助等措施。在安置农户方面,组织各类职业技能培训,帮助搬迁农民掌握一技之长。为了避免搬迁农民不被边缘化,丽水市政府进行了经济合作社股份制改革,使易地搬迁农民享有参与原地“股改”资格,启动户籍管理制度改革试点,对搬迁进城的农民进行“经济身份”和“社会身份”分离管理。

(3)加大产业扶持力度,培育新型农业经营主体

产业扶贫是浙江省缓解相对贫困的一个重要手段,围绕其26个欠发达县发展符合本县特色的农业项目如手工业、养殖业、观光农业等,并在有条件的县创建有利于第一、二、三产业融合的产业园区。农业产业组织化程度高是浙江省低收入农户增收快的一个重要因素。新型农业经营主体对现代农业的发展有积极的推动作用,浙江省在欠发达县的贫困村优先培育龙头企业和专业合作社,鼓励专业合作社发展本村特色的农产品加工,龙头企业为低收入农户创造就业机会,与此同时,对于加入这些经营主体的低收入农户,当地政府按照一定比例给予补助。浙江省的龙泉市把当地生产的黑木耳作为全市特色农业产业进行重点培育,建立起“公司+专业合作社+基地农户”的利益联结机制。2013年,全市农业总产值19.49亿元,其中来自木耳的产值占1/3,农民就业和收入的1/3来自黑木耳^[13]。

(4)实施电商扶贫,打造产业升级,走出精准“造血”新路

浙江省农村电子商务发展很快,在销售农产品、

加工品,带动低收入农户发展生产方面显现了独特作用。浙江省认真贯彻国务院的“互联网+”行动实施电商扶贫,大力推进城乡宽带网络基础设施一体化进程,实施26县“光网乡村”工程、移动通信网络建设工程,全面完善贫困地区的物流体系和网点服务。“互联网+”的电商扶贫模式,不仅使当地产业优化升级,而且为低收入农户的创业、就业提供了机会,增加了低收入农户的工资性收入和经营性收入的比重,使其收入结构得到进一步优化,收入差距进一步减小。龙游县政府先后出台《龙游县加快电子商务发展的实施意见》等系列文件,专门成立了专职电商办,每年给予相应的资金支持,实施创业支持、基地培育、能人帮扶、平台建设、物流覆盖、人才培训和股份合作等七大电商扶贫增收行动^[14]。2015年1—11月,该县网络零售额达13.58亿元,位居全市第二。

2. 山东省相对贫困治理的经验

与中西部省份不同,山东省没有国家级贫困县,也不存在区域性贫困,其贫困人口所占比例很低,主要是由极少数的绝对贫困人口和大量的相对贫困人口构成。山东省针对不同层面的贫困概念,在精准扶贫工作中开展了相应的减贫实践探索,实现“理论—政策—实践”互动转换,将反贫困政策及政策实践融入贫困理论,从基于特殊经验的理论话语中提炼出具有一般性的贫困理论命题,从而能够拓宽人们对贫困概念的理解,进而推动减贫实践的创新。

(1)提出不同层次的可操作的贫困概念,妥善设置面向绝对贫困和相对贫困不同政策

相对贫困是一个模糊的概念,有的地方是按贫困线来划定,有的地方是按收入比例来划定,都体现了对贫困的程度认知。虽然在正式政策层面很少提到“相对贫困”,但青岛却用不同的概念来表达“相对贫困”的含义,包括低收入人群、经济薄弱村等提法,实现了帮扶对象(人口、村庄)的多层次。比如,青岛市根据自己的经济发展情况,制定了“人均4600元”和“两个好、四保障”(吃好、穿好,义务教育、基本医疗、住房安全和养老有保障)的市定扶贫标准,以此标准识别出青岛市的贫困人口,这一标准大大超过国家的贫困县和“两不愁、三保障”的绝对贫困标准。青岛市不但精准识别省定贫困村,也有市定经济薄弱村的识别要求。要求完成市定标准下贫困人口全部脱贫,省定贫困村和市定经济薄弱村基本脱贫摘帽退出的任务。

(2) 设立适应相对贫困工作要求的扶贫机构和政策体系

青岛市扶贫办成立了城镇扶贫处,把城市贫困人口纳入扶贫帮扶范围。西海岸新区率先在全省推行城市扶贫工作,“城市贫困线和城市低保线”两线合一。对城乡贫困家庭人均收入在本区低保标准200%范围内的家庭中,无生活自理能力和固定收入的成年重度残疾人,或者患有恶性肿瘤、肾移植以及其他重大疾病患者,每月发放全额低保金的50%。对城乡贫困家庭中办理单独低保政策的贫困人口,在住院基本医疗报销后,可再享受90%的民政救助。为解决因病致贫的难题,青岛市构建了基本医保、大病保险、补充保险、社会救助、慈善救助等多层次的医疗保障体系,实施患病人口分类救治和健康扶贫“八个一”工程,贫困人口自付医疗费降至5%以下。

(3) 稳固提升、确保对少量剩余绝对贫困人口的帮扶质量

为提高贫困群体防范和化解风险的能力,省扶贫办等6部门联合制定了《山东省2017年度扶贫特惠保险实施方案》,省统筹安排各级资金,为建档立卡贫困人口购买扶贫特惠保险,包括医疗商业补充保险、意外伤害保险、家庭财产保险。对建档立卡贫困家庭学生,从学前教育到高等教育实行资助全覆盖,构建起多层次、全覆盖的建档立卡资助体系。省里统筹资金3.01亿元,资助贫困家庭学生20.3万人。“雨露计划”培训项目按每生每年3000元标准,补助贫困家庭学生1.7万人。对老弱病残特困群体,通过资产收益、民政低保、实物供给、邻里互助4种方式进行兜底保障。对剩余的绝对贫困人口帮扶从生存性社会救助向发展型救助转变,关爱老年人、残疾人和未成年人等群体,增加他们的自我发展动力和能力。

(4) 初步形成以促进就业为中心的发展型缓解相对贫困体系

在帮扶和发展理念和战略上,对大量的相对贫困人口坚持以“发展”为导向,实施并强化能力建设、就业促进、产业发展、城乡统筹、产权和市场意识培育等多种具体举措。如菏泽市通过“互联网+”模式,搭建农副产品、服饰、家具等加工制作服务平台,发展电子商务产业。曹县县财政每年安排专项引导基金300万元,通过政府奖励、补贴、贴息等方式用于支持农村电商培训以及企业、平台、园区建设。目

前,全县共有淘宝镇9个、淘宝村74个、网店4.5万个,从业人员14.7万人(包括线下加工人员9.5万人),其中从事电商产业贫困群众达2.9万名,通过电商脱贫2.3万人,占脱贫总人数的17.3%。

(5) 充分发挥村社集体和社区的作用,推行以社区为基础发展扶贫项目和满足帮扶对象实际需求的减贫措施

除了光伏发电、资产收益、电子商务、扶贫车间、旅游产业等扶贫模式外,一些地方还利用扶贫项目收益鼓励“邻里互助”。针对村庄老弱病残贫困户最关心、最迫切、最实际的需求,即墨区创立了“邻里互助”模式,鼓励部分家中不能外出务工的贫困户与生活不能自理的老弱病残贫困户结成对子,通过打扫卫生、洗衣服等形式提供居家服务,村庄利用扶贫项目收入每月给予帮助方200~300元的补贴,既实现了互惠互利,又提高了收益循环使用效益。目前,全区已结成邻里互助帮扶对子17对,护理老弱病残贫困人员21人。

3. 江苏省相对贫困治理的经验

2000年以来,江苏历届省委、省政府高度重视扶贫开发工作,积极探索全省的扶贫开发道路,在减少绝对贫困人口和贫困发生率方面取得了极大的成效,早在2011年江苏省就实现了绝对贫困人口全部脱贫。在“十三五”时期,江苏省意识到相对贫困是一个长期存在的状态,并把提高低收入人口增收,缩小苏北与苏南的发展差距列为该省扶贫工作的重点,在解决温饱的基础之上又形成了缓解相对贫困问题的思路和方法,显著提升了相对贫困地区经济实力和人民生活水平。

(1) 根据实际情况,科学确定相对贫困标准

“十三五”期间,在完成4000元以下低收入人口脱贫任务的基础上,江苏省政府制定了新一轮扶贫开发工作以人均年收入6000元为标准,提出本省227万建档立卡农村低收入人口于2020年实现该目标^①。6000元的标准是根据江苏省的经济发展、贫困人口的情况设定的:一是考虑到对相对贫困线的测量一般是取该地区人均收入的中位数,江苏省在设定标准时预测2020年本省农民的收入水平

^①江苏省人民政府办公厅. 江苏省政府办公厅关于印发江苏省“十三五”农村扶贫开发规划的通知[EB/OL]. [2017-01-13]. http://www.jiangsu.gov.cn/art/2017/1/13/art_46450_2557727.html.

为 20 000 元,取了中位数所在数段的下限而设定;二是根据物价的变化情况,对国家规定贫困标准的走势进行预估,同时把“江苏标准”定为稍高于全国的标准;三是江苏省主要帮扶对象是全省乡村 6%左右的低收入人口、6%左右的经济薄弱村、苏北 6 个重点片区和黄桥茅山革命老区,涉及农村低收入人口 300 万左右。经过有关部门的测算,按照人均收入 6 000 元的扶贫标准符合适度规则。

(2) 发挥政策性保障兜底,助力低收入人口脱贫

江苏省宿迁市是相对贫困问题最为突出的地区,支出型贫困是当地相对贫困中最大的问题。疾病一直以来是致贫的首要原因,为有效破解这一难题,宿迁市针对建档立卡低收入农户建立大病补充保险制度,在基本医疗保险、大病保险、城乡医疗救助和临时救助等补偿的基础上实施再次补偿,以减轻建档立卡低收入农户医疗费用自付负担^[15]。在扶贫助学方面,对普通高中和省属普通高校本、专科阶段学习的低收入农户子女均免除学杂费,并出台了《关于建立低收入农户子女扶贫助学制度的意见》,对低收入人口子女的教育助学实现全覆盖。2018 年宿迁市举办的“群”众扶贫助学活动中,又将城市低保家庭大学新生也纳入资助范围,为进一步增加教育公平、促进城乡一体化建设提供了支撑。针对脱贫难度最大、返贫率最高的特殊困难群体,宿迁市政府依托乡镇(街道)建设“残疾人之家”,针对不同程度的残疾人分别提供日间照料和照护服务,同时建设辅助性就业阵地,推动贫困残疾人就业工作开展。

(3) 积极推进扶贫小额信贷工作,激发脱贫的内生动力

自 2001 年开始,江苏省就启动了扶贫小额贷款工作,为本省农户的产业发展、脱贫致富提供了充足的物质保障。2015 年后,江苏省政府扶贫工作转移到重点解决相对贫困问题,推进新一轮脱贫帮扶工作,2017 年江苏省财政厅发布了《关于进一步调整完善我省“十三五”扶贫小额信贷政策有关事项的通知》,增加了贷款额度和借款年限,并重点扶持低收入农户的产业发展。为了进一步提高低收入人群的内生动力和能力,实现自我发展、创业致富的目标,2018 年省财政厅、省扶贫办又发布了《关于下达 2018 年扶贫小额信贷风险补偿金的通知》,共下发扶贫小额信贷补助资金 1.9 亿元,明确了小额信贷

风险补偿的比例和操作方法,同时对风险补偿金的管理、监督做出了具体的规定,为低收入农户发展农业产业项目创造有利的外部环境。

(4) 探索产业扶贫模式,夯实稳定脱贫的经济基础

村级集体经济“空白”是苏北许多经济薄弱村的普遍现象,集体经济的发展与壮大是夯实经济薄弱村经济基础的关键之钥。近年来,江苏省政府一致动员苏南等发达地区的产业向苏北地区进行辐射延伸。位于苏北的老工业基地徐州市在产业扶贫模式上进行了探索,改变传统的帮扶机制,引导扶持农村的村集体组织,整合配置各类资金资源来壮大村集体经济,并鼓励各村用市场杠杆,村集体利用各自的优势资源积极发展农业项目,大力推进“产业扶贫+集体经济”模式,同时徐州市政府也增加资金的支持力度,在村集体土地、税费方面也出台了相应的优惠政策。根据各经济薄弱村的实际情况,创新产业扶贫模式上还依托农村的新型经营主体,根据当地的资源特点,找准产业项目与低收入农户的有效结合点,积极发挥新型农业经营主体的辐射带动作用,特别是为低收入农户实现稳定收入提供了物质保障。

浙江、山东、江苏作为经济发达省份的代表,对相对贫困的理论和实践都探索、总结出各自的模式。3 个省份对相对贫困治理思路的相同点都是在进行相对贫困治理之前,先对相对贫困的概念进行了准确的界定,同时根据自身的经济发展情况明确了相对贫困的执行标准,并建立了规范化、常态化的长效帮扶机制。3 个省份相对贫困的治理思路都是在保证经济稳定发展的条件下,致力于减少不平等、缩小城乡差距上进行了一些系列探索,通过社会保障兜底扶贫、产业扶贫、金融扶贫等专项扶贫等方式为低收入人口创造和提供一定的发展机会,实现益贫式的经济增长转变。此外,脱贫攻坚以来,国家和各省越来越重视二次分配中转移支付在减贫中发挥的重要作用。3 个省份均对教育、健康、就业等方面的人力资本进行培育以及增加社会保障的投资来缓解收入不平等的现状,既保障低收入人口享有自我发展的权利,也促进基本公共服务均等化来实现社会公平和机会平等。

三、相对贫困治理的启示和对策建议

1. 关于相对贫困治理实践的启示

减轻乃至消除贫困,不仅是一个经济问题,也是

一个社会问题。未来相对贫困会长期存在,对相对贫困的探索和治理更为艰巨。随着经济的发展,中国的相对贫困问题在农村和城市都会日趋增长,社会发展不平衡和收入差距问题越来越成为社会关注的重点话题。我国长期以来的城乡二元结构问题,尤其是深度地区的弱势群体自我发展能力不足,具有一定的脆弱性,对这一群体要促进赋权,使国家制度对穷人更负责、对其需要做出及时反映,提升穷人在政治进程和地方决策中的参与度^{[1]33},扫清造成不同群体之间差距的障碍。稳健而具有反应力的长效机制,不仅穷人可以从中受益,对于经济增长也具有至关重要的意义。此外,对穷人的赋权有助于保障他们的发展权与社会保障权,这是贯彻落实以人民为中心的发展理念的体现。

(1)通过为贫困者“增能”和提供发展机会来消灭贫困

阿马蒂亚·森认为贫困的实质不是收入的低下,而是可行能力的贫困。收入的不平等、性别歧视、医疗保健和公共教育设施的匮乏、高生育率、失业乃至家庭内部收入分配的不均、政府公共政策的取向等因素都会严重弱化甚至剥夺人的“能力”,从而使人陷入贫困之中^[16]。教育是“增能”的最基本的路径,有助于帮助底层群体克服可行能力不足的瓶颈。

(2)培育良好的减贫发展的环境条件

通过市场和非市场行动的结合,刺激地方经济全面增长,使穷人积聚资产并且提高其资产的回报以扩大穷人的经济机会^{[1]33}。“想发展、敢发展和能发展”是相对贫困农户脱贫机制的3个条件。政府应该采取措施,确保穷人能够享有资源(基础设施、公共服务等)。提供更多的服务平台(农副产品、养老、护理等),激发贫困人口参与的积极性,同时也可以培育自身的发展能力,从而有助于实现可持续的脱贫。

2. 中国脱贫攻坚后期和2020年后相对贫困治理的有关建议

反贫困、特别是解决相对贫困是一项长期的工作。要正视中国长期处于社会主义初级阶段的基本国情,很多农民的收入水平不高且不稳定,反贫困工作需要常抓不懈,好的措施需要制度化、机制化。2020年中国将消除现行标准下绝对贫困,但相对贫困还会长期存在,要通过打赢攻坚战探索经验,建立一套比较好的体制机制。从全国来看,随着脱贫攻坚的深入,一部分轻度贫困人口会顺利脱贫,这部分

群体并不稳定,要继续给予支持,提供可持续的发展环境,对于有劳动能力的贫困人口,要以促进就业或融入地方产业发展为重点;对于没有发展能力或者发展能力不足的深度困难群体,要提高救助标准,使得他们能够过上具有基本尊严的生活。脱贫攻坚既立足于解决绝对贫困、深度贫困问题,又着眼中长期的相对贫困与可持续发展。

①全国其他地区也要认真考虑相对贫困问题的研究。相对贫困和绝对贫困理解是复杂的。中国的贫困问题在不同地区(东部、中部和西部地区)表现也是很不平衡的,相对贫困与绝对贫困具有一定时序性、层级性,但同时也是交错在一起的。即使在中西部地区甚至深度贫困地区,相对贫困和绝对贫困现象也会同时存在,只是二者比例上差异较大,解决绝对贫困是主要矛盾和矛盾的主要方面。积极开展相对贫困问题研究,提前做好应对,本身也是扶贫工作精准性的内在要求。

②“贫困群体”不是简单的、截然的“二分法”的“贫困”与“非贫困”,而是一个渐进的程度概念,要综合平衡贫困户、非贫困户,贫困村、非贫困村的政策支持,促进他们互相支持。青岛市应对相对贫困经验的核心是在城乡一体的基础上,对贫困人口进行分层次、区别化的帮扶。从全国层面来说,在聚焦贫困人口的同时,也要关注低收入人口或临界人口,防止他们因为一些原因陷入贫困。同时,一个社区内的不同层次人口也需要在产业经济和社会领域上相互协作,贫困群体需要社区“领头人”的带动,在聚焦贫困群体的同时,注意对农村脱贫带头人的培育与支持。

③多样化地运用一些新的可以激发、带动贫困人口发展的扶贫举措。如以工代赈、公益性岗位、有条件转移支付、订单加工等,支持一些具有劳动能力但经营风险大的贫困人口脱贫发展,形成开发性扶贫和保障性扶贫并举的扶贫格局。青岛市对少数“剩余”绝对人口以坚实的保障性政策帮扶为主,而对大量的相对贫困人口以灵活的就业促进、融入发展的产业帮扶为主,对于一些中间群体(具有一定的体力劳动能力、但市场经营能力不足),有计划地提供公益性岗位。公益性岗位政策倡导扶贫对象通过积极的劳动行为换取救助,旨在通过积极的发展型社会救助缓解贫困问题,有效降低救助对象的福利依赖。

④更好地发挥财政再分配的作用,优化财政支

出结构以减少不平等。国家的财政支出与贫困地区的发生率紧密相连,今后的财政支出应重点转向中西部欠发达地区,特别是增加国家专项扶贫资金对深度贫困地区的支持力度,通过转移支付力度来缓解欠发达地区的贫困状态,同时对高收入群体的税收力度应适当加强,逐步缩小贫困地区与发达地区之间的收入差距。在财政支出结构上,坚决压缩行政管理费用的支出,适当降低经济建设支出比重,增加医疗、卫生、教育、基础设施等公共服务的支出,解决贫困居民“因贫失学辍学”“因病致贫”和“因病返贫”等问题。

⑤将以社区主导的发展理念引入扶贫开发工作中,让穷人参与进来,其目的是提高他们获得生产性资产的能力。农村社区是一个熟人社会,其内部易形成一种内生力量,能带动社区内部互助性以及激发贫困群体的自主性^[17]。因此,政府主导外力开展扶贫工作的同时,要注重激发贫困村和贫困户的脱贫源动力,帮助或引导他们通过自力更生摆脱贫困。

⑥实现包容性增长,创造就业机会和促进生产率提高。通过对教育和健康等基本社会服务的充分投资,开发人类能力;提供社会安全网和目标干预,帮助那些易受伤害和剥夺的人群^[18]。通过扶贫或益贫、生产性就业、提升人力资本能力和加强社会保障等途径,使贫困人口在国家政策扶持和自身能力提高中,均衡分享社会财富,有尊严和体面地生活^[19]。

⑦通过社会保障机制实现社会再分配是解决相对贫困问题的基本手段。加强社会保障,可以减少经济危害、经济灾难、政策导致的混乱、自然灾害和暴力给穷人造成的伤害,以及在他们受到伤害时帮助他们应对不利的冲击^{[1]33}。为降低农户在生产生活中面临的各种风险,要充分发挥保险业(包括社会保险、商业保险等)在扶贫中的保障作用,满足多元化的保险需求,有针对性地开发一些与需求相匹配的扶贫保险产品。

⑧为了打好脱贫攻坚战,扶贫工作除了瞄准建档立卡贫困户外也要特别关注农村低收入群体(尤其是老弱病残群体)的增收问题,防止他们增收乏力甚至歉收,形成新的贫困群体。另外,关注低收入人群也可以积累建档立卡贫困户脱贫之后避免返贫、稳定脱贫和致富发展的宝贵经验,这对于2018—2020年巩固脱贫攻坚成果,以及实施乡村振兴战略具有十分重要的意义。

参考文献:

- [1] 世界银行《1999—2000年世界发展报告》编写组. 2000/2001年世界发展报告:与贫苦作斗争[M]. 北京:中国财政经济出版社,2001.
- [2] 中国发展研究基金会. 在发展中消除贫困[M]. 北京:中国发展出版社,2007:31.
- [3] 杨立雄,谢丹丹.“绝对的相对”,抑或“相对的绝对”——汤森和森的贫困理论比较[J]. 财经科学,2007(1):59-66.
- [4] 唐钧. 中国城市居民贫困线研究[M]. 上海:上海社会科学院出版社,1998:67.
- [5] 毛广雄.“苏南模式”城市化进程中的农村相对贫困问题[J]. 人口与经济,2004(6):7-11.
- [6] 李强. 绝对贫困与相对贫困[J]. 中国社会工作,1996(5):18-19.
- [7] 王卓. 中国现阶段的贫困特征[J]. 经济学家,2000(2):80-84.
- [8] 胥爱贵. 探索建立缓解相对贫困的长效机制[J]. 江苏农村经济,2017(11):4-6.
- [9] 李华. 国际社会保障动态:反贫困模式与管理[M]. 上海:上海人民出版社,2015:289.
- [10] 段龙龙,李杰. 论贫益式增长与包容性增长的内涵及其政策要义[J]. 改革与战略,2012,28(2):31-34.
- [11] SON H H, KAKWANI N. Global estimates of pro-poor growth[J]. World Development,2008,36(6):1048-1066.
- [12] 李炳炎,王冲. 包容性增长:基于相对贫困视角下的探析[J]. 中国流通经济,2012,26(9):49-54.
- [13] 国务院扶贫开发领导小组专家委员会浙江调研组. 浙江省扶贫开发调研报告[J]. 中国扶贫,2014(10):42-47.
- [14] 吴志会. 实施电商扶贫,走出精准“造血”新路——浙江省龙游县电商扶贫的实践与启示[J]. 知识经济,2016(24):18-19.
- [15] 朱卫东,马良,王荣军. 江苏宿迁 扶贫试验 甩掉“贫帽子”[J]. 农村工作通讯,2016(19):60-61.
- [16] 胡芳肖. 社会救助理论与实务[M]. 西安:西安交通大学出版社,2015:63.
- [17] 左停. 十八大以来农村脱贫攻坚政策体系的完善与创新[J]. 人民论坛,2017(30):60-61.
- [18] 郑长德,刘兴全. 中国少数民族地区经济发展报告[M]. 北京:中国经济出版社,2012:40.
- [19] 黄承伟,刘欣.“十二五”时期我国反贫困理论研究述评[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2016,33(2):42-50.

(责任编辑:吴玲)