

· “弱有所扶”与新时代贫困治理创新(学术主持人:陈成文) ·

主持人语:民生建设是社会建设的关键环节,要推进民生建设,就必须补齐“弱有所扶”的民生“短板”。党的十九大报告指出“增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,深入开展脱贫攻坚,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。”可以说,中国特色社会主义的新时代也是贫困治理的新时代。党的十九大报告再次强调“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。”要实现中国共产党对“弱有所扶”的庄严承诺,就必须加强新时代贫困治理创新。

正是基于社会主要矛盾转变的时代背景,本期专栏集中讨论“弱有所扶”与新时代贫困治理创新。童星教授撰写的《贫困的演化、特征与贫困治理创新》一文立足贫困的演化规律和阶段性特征,探讨了我国不同时期的反贫困政策,提出了新时代贫困治理创新的对策。陈成文教授等撰写的《社会组织与贫困治理:国外的典型模式及其政策启示》一文以对国外社会组织参与贫困治理的典型经验进行系统梳理为基础,重点探讨了我国新时代社会组织参与精准扶贫的政策调整问题。李春根教授等撰写的《论精准扶贫背景下农村低保对象的诚信机制建设》一文立足精准扶贫的历史背景,重点探讨了当前农村低保对象的诚信机制建设问题。黄开腾副教授和张丽芬副教授共同撰写的《从贫困类型划分看精准扶贫分类扶持的政策调整》一文以对贫困类型划分的再认识为分析视角,重点探讨了当前精准扶贫分类扶持的政策调整问题。

贫困的演化、特征与贫困治理创新

童星

(南京大学 社会风险与公共危机管理研究中心 江苏 南京 210093)

[摘要] 贫困有其发生、演化的规律,处在不同阶段的贫困具有不同的特征,需要采取不同的有针对性的反贫困政策。中国自改革开放以来,先是用“启动发展”的方式摆脱了“普遍性贫困”;继而以“开发式扶贫”克服“区域性贫困”;现在正以“精准脱贫”来解决“个别性贫困”。今后还要未雨绸缪,构建具有前瞻性的社会政策,以防止和消解“新贫困”。

[关键词] 普遍性贫困; 区域性贫困; 个别性贫困; 贫困治理创新

[中图分类号]D632.1 [文献标识码]A [文章编号]1003-4145 [2018]03-0053-05

贫困是一个古老的话题,反贫困则是一项尚未完成、正在进行中的伟业。自改革开放以来,“贫穷不是社会主义”成为人们的共识,摆脱贫穷实现温饱、再经小康和全面小康而达致富裕成为人们努力的目标。各级政府都成立了扶贫办,各级民政部门也都将救助托底作为自身的神圣使命。现在更是发誓要打好精准扶贫攻坚战,在2020年全面建成小康社会时“一个也不拉下”。

回顾历史,可以发现贫困有其发生、演化的规律,处在不同阶段的贫困具有不同的特征,因而需要采取不同的有针对性的反贫困政策。

收稿日期:2018-01-15

作者简介:童星(1948—)男,南京大学社会风险与公共危机管理研究中心主任、教授、博士生导师,主要研究方向为社会发展、社会保障、社会风险与公共危机管理。

一、普遍性贫困与启动发展(1990年前)

在这个阶段,我国处于“短缺经济”时期,人们的收入和生活水平差距不大,大家“绑在一起穷”;在思想观念上,人们认为为命甚至以穷为荣,不敢也不愿脱贫致富;党和政府的干预手段灵敏度高,往往将农副产品的价格向上调那么一点点,将职工的工资收入增加那么一点点,就能较大幅度地改善农民和职工及其家庭的生活状况。

究其原因,首先在于“人口多、耕地少、底子薄”一直是我国的基本国情;其次,自1840年鸦片战争后持续百年战争的严重破坏;再加上战争年代形成但在建国后没有及时加以调整的革命意识形态(如“穷则思变富则修”“越穷越革命”等观念)的引领。

面对这种普遍性贫困,治理的对策就是“启动发展”。1978年,中共十一届三中全会果断地终止以阶级斗争为纲的路线,将全党全国人民的工作中心转移到经济建设上来;确立了允许乃至鼓励一部分地区、一部分人先富起来的“大政策”,以期通过部分先富、先富帮后富,最终实现共同富裕;其后在生产要素方面实施控制人口数量、引进资本技术等关键举措。到1990年,根据全国统计数据,从总体上摆脱了贫穷、实现了温饱,告别了普遍性贫困。

不过,其后也曾有过反复。20世纪80年代末、90年代初,在国内外一系列特殊事件的影响下,有些人视反和平演变为根本任务,取代经济建设这个中心,将反自由化扩大到经济领域,导致改革开放倒退、经济发展停滞。在此关键时刻,1992年初,邓小平视察南方的讲话力挽狂澜,明确提出姓“社”还是姓“资”,“判断的标准,应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力,是否有利于增强社会主义国家的综合实力,是否有利于提高人民的生活水平”,强调“发展才是硬道理”,“中国要警惕右,但主要是防止‘左’”^①,从而再一次启动了我国发展这部“战车”。此后,随着将可持续发展先后列为“跨世纪战略”和“新世纪战略”,借助于“西部大开发”和“加入WTO”,我国发展的“战车”不仅再也没有停滞下来,而且越跑越快,势不可当。

伴随着国民经济的高速增长,人民群众的生活水平也在不断得到改善。正如美国著名学者傅高义(Ezra F. Vogel)所言:“假如中国人要感谢某一个领导人改善了他们的日常生活,这个人就是邓小平。”^②

二、区域性贫困与开发式扶贫(1990—2013年)

然而,反贫困并非易事。摆脱普遍性贫困并不意味着贫困的消除,在绝大多数人口脱贫致富的同时,一部分生活境遇没有得到显著改善的人们其贫困状况凸显。在允许乃至鼓励一部分地区、一部分人先富起来的“大政策”框架下:经济发展采用了“梯度发展”模式,东部沿海地区首先富起来,中西部地区和东北老工业基地就显得相对贫困;经济社会的发展与管理采用了“城市优先”“城乡分治”的模式,城市基础设施建设、公共服务体系较为发达,城市居民生活水平明显提高,广大乡村就显得相对贫困;改革发展过程中难免结构调整、企业改制,由此出现大批下岗失业人员,其生活水平明显下降,这在一些资源枯竭型城市尤为明显;特别是一些连片贫困地区的居民脱贫无力、致富无门,这就进入了区域性贫困阶段。

在全国摆脱贫穷、实现温饱之后,仍然有679个贫困县,其中处在18个连片贫困地区的就有514个,占贫困县总数的75.7%。具体分布如下:

东部:2个地区、32个县,处于闽西南与闽东北根据地、沂蒙山根据地;

中部:7个地区、233个县,处于努鲁儿虎山区、太行山区、吕梁山区、秦岭大巴山区、武陵山区、大别山区、井冈山与赣南根据地;

西部:9个地区、249个县,处于定西地区、西海固地区、陕北根据地、西藏地区、滇东南地区、横断山区、九万大山、乌蒙山区、桂西北山区。

连片贫困地区的出现,其原因在于:①地理、气候等自然条件差,生态严重失衡,灾害频发,资源匮乏,甚至有些地方不适合人类居住;②生产水平低下,产业结构单一,经济发展缓慢;③社会发育程度低,长期处于相对隔绝状态,形成封闭体系;④人口增长过快,人力资源却十分不足;⑤医疗卫生状况落后,居民身体素质差,地方病、慢性病较为普遍且严重;⑥其他历史与政策性因素,如计划经济布局、片面以粮为纲、价格剪刀差,以及输血式扶贫等。

^①《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第372—377页。

^②〔美〕傅高义《邓小平时代》,冯克利译,生活·读书·新知三联书店2013年版,第637页。

针对区域性贫困的致贫因子,国家采取了一系列开发式扶贫的政策和举措。包括:

一是兴修铁路、公路,加强水电气等基础设施建设,打破相对隔绝状态,改善生存条件。尽管这不是以扶贫的名义进行的,但却是最有效的开发式扶贫措施。如1993年建成通车的京九铁路,与其说是密切了北京和即将回归的香港之间的联系,还不如说是贯通了我国中部数个连片贫困地区,从根本上改变了那里的闭塞状态,使它们融入中部崛起的大潮。党和国家最高领导人当时正是在乘列车沿刚刚建成的京九铁路视察连片贫困地区后,立即回京主持召开“全国八七扶贫攻坚大会”,号召“全党全国人民奋战本世纪最后七年,力争让八千万贫困人口脱贫”。

二是促进教育、科技、文化、金融下乡,为贫困地区输入先进的生产要素;鼓励企业下乡,通过贸工农一体化的发展,帮助农民增加收入,脱贫致富。

三是引导贫困地区有组织地将剩余劳动力输往“珠三角”“长三角”等制造业发达、劳动力紧缺的地方务工经商,以缓解当地人多地少收入低的矛盾。常常一个家庭只要输出一个劳动力,就达到了脱贫的目标,快速而有效。

四是各级政府都成立了扶贫办,具体负责扶贫开发工作;创新对口支援、驻村挂职帮扶、以项目带动脱贫等手段,实施扶贫开发。

五是先后按照“覆盖城乡”“统筹城乡”的理念,将原本几乎只有城里人才享受的最低生活保障、基本养老保险、基本医疗保险等扩展到全体农民也享有。

开发式扶贫取得了举世瞩目的成就。中国成为世界上首个实现联合国千年发展目标中减贫任务^①的国家,经济的持续高速增长,加上对贫困地区的持续开发带来了大规模的减贫^②。从1981年到2010年,全球贫困人口数量减少的成就93.3%来自中国^③。

显然,人们的一切活动都脱离不了时间和空间,因而不同的时空观必然深刻地影响着人们的认识和活动,牛顿力学的绝对时空观与爱因斯坦相对论的相对时空观之别,就是典型的例证。理解贫困现象,实施反贫困战略,需要在自然时空观之外,引入社会时空观。

首先,自然空间与社会空间是完全不同的概念。人们常说,“农村是广阔天地,城市则拥堵狭小”,这是指的自然空间;人们又说,“农村空间狭小,城市机会多多”,这是指的社会空间。著名的“胡焕庸线”,从黑龙江省的瑯珺(现为黑河)直到云南省的腾冲,将中国分为面积相等的两半,这是指的自然空间。“胡焕庸线”的东西两侧分别分布着中国95%和5%的人口,这是指的社会空间。可见,没有人仍然存在着自然空间;适合人生存和发展才构成社会空间。

其次,自然时间与社会时间也是完全不同的概念。从自然时间上说,人人都一样,1年有365天,1天有24小时;当然各个人的寿命长短有区别,不过随着医学科学技术的发展,人们的寿命在延长,其差距在缩小。但从社会时间上说,人们之间的差异可就大了,同样一年过去了,有的人奉献多多、硕果累累,实现了自我;有的人则浑浑噩噩、无所事事,荒度了时日。因此可以将得到社会承认的时间界定为社会时间。在市场经济条件下,这种得到社会承认的时间就是“社会必要劳动时间”。

按照社会时空观来理解,贫困的实质或者是因为尽管拥有自然空间,却缺乏社会空间;或者是其自然时间不能转化为社会时间,“时间就是金钱”是说的强人、富人,而弱势的穷人则有的是(自然)时间,却没有金钱。

相应地,按照社会时空观来理解,反贫困的实质或在于使徒有自然空间的贫困人口得以分享社会空间,或在于帮助虚度自然时间的贫困人口将自然时间转化为人们所承认的社会时间。前者就是针对区域性贫困所采取的开发式扶贫,即通过各种各样方式的拓展贫困地区的社会空间,从而普惠于那里现有的贫困人群。至于充实贫困劳动者的社会时间,有针对性地帮助他们脱贫,则主要体现为下一阶段的到户精准脱贫。

^①2000年,由189个国家签署通过《联合国千年发展目标(MDGs)》,共包括8项总目标、18项分目标和48项具体指标。其中第一项总目标就是“消除极端贫困和饥饿”,下辖2个分目标和5个具体指标,即:1.到2015年将每天生活不足1美元的人口比例减少一半。^①日均开支不足1美元的人口比例;^②贫困差距比例;^③最穷的20%人口占国民收入或消费的比例。2.到2015年将遭受饥饿的人口比例减少一半。^④相对于年龄体重不足的儿童比例(占5岁以下人口的%) ;^⑤营养不良人口比例(占总人口的%)。

^②The World Bank. An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world. World Bank, 2012.

^③国务院扶贫办《中国对世界减贫贡献》2014年10月11日,见: http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/11/c_127086679.htm.

三、个别性贫困与精准脱贫(2014年后)

在多种开发式扶贫政策和举措的合力推动下,原有的连片贫困区域里也有了脱贫致富的人和家庭,原有的贫困群体中也有了富裕的人和家庭;另一方面,随着市场竞争的深入、经济结构的调整,以及教育、医疗、住房等福利领域的改革,发达地区与城市中也出现了贫困户,尤其是支出型贫困。也就是说,贫富分化、阶层分化由早期简单的“板块式分布”深化为错综复杂的“插花式分布”,识别贫困户变得越来越不易,帮助贫困户脱贫也变得越来越艰难。致贫原因各不相同,脱贫路径也不一致,常常需要一户一策,区别对待。这就是个别性贫困阶段,这个阶段所需要的解决办法是“精准脱贫”,包括贫困对象的识别要精准,贫困原因的诊断要精准,开出的脱贫“药方”也要精准。

经过近30年的农村扶贫开发,多数贫困边缘人群已脱离贫困行列,一般贫困者的贫困程度也得到明显的缓解。但是受各种因素的制约,仍有部分贫困者很难通过扶贫开发方式脱离贫困或缓解贫困,从而形成所谓的“贫困内核”。他们通常由以下人群组成:生活在自然环境极端恶劣地区的人;无生活来源且无劳动能力或者丧失劳动能力的人,如残疾人、老年人和儿童等;无劳动技能、离开劳动力市场时间较长的大龄劳动者;家庭成员中遭受重大灾难和变故、患有重大疾病或慢性病的家庭等。这些人群即使一度脱贫也很难致富,且极易重新返贫。除了上述“贫困内核”之外,区域贫困中还有一些有劳动能力、却不易找到劳动机会,或者虽有劳动机会但其劳动产品(主要是农副产品)却因为交通等原因难以销售出去,从而导致贫困;城市和发达地区还有一些因经济结构调整和产业升级而失业下岗,以及因供子女上学、看病和买房(租房)的高额支出等而跌入贫困陷阱者。

个别性贫困阶段的上述特点,要求政府和社会精准识别贫困人群,精准扶持贫困人群,既让扶贫政策和扶贫资金真正惠及贫困人群,也让贫困人群真正获得扶持并摆脱贫困。如果还停留在普遍号召或一般性开发,不仅难以真正帮助贫困人群脱贫致富,甚至还会加深贫富分化、阶层分化,背离扶贫的初衷。为此,必须强化精准脱贫和救助托底。

一方面,针对“支出性贫困”织牢“托底线、救急难、可持续”的社会救助网,包括以下8项救助:最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助。

另一方面,扎实做好精准脱贫工作。切实做到“六个精准”,即:对象要精准,项目安排要精准,资金使用要精准,措施到户要精准,因村派人要精准,脱贫成效要精准。具体途径则是实施“五个一批”,即:通过扶持生产和就业发展一批,通过易地搬迁安置一批,通过生态保护脱贫一批,通过教育扶贫脱贫一批,通过低保政策兜底一批。

国务院新闻办公室发布的《中国的减贫行动与人权进步》指出:中国政府根据2014年底贫困人口统计数据,分别制定了不同的脱贫方案。第一,通过产业扶持,帮助有劳动能力和生产技能的3000万贫困人口脱贫;第二,通过转移就业,帮助1000万贫困人口脱贫;第三,通过易地搬迁,帮助“一方水土养不起一方人”地区的约1000万贫困人口脱贫;第四,通过全部纳入低保覆盖范围,实现社保政策兜底脱贫。中国政府承诺,在2015年已经完成1442万人脱贫的基础上,从2016年起每年都要完成1000万以上贫困人口的脱贫任务^①。

根据社会时空观,在上述“五个一批”的精准扶贫方案中,“通过易地搬迁安置一批”属于拓展贫困人群的社会空间,“通过扶持生产和就业发展一批”“通过生态保护脱贫一批”“通过教育扶贫脱贫一批”,其中既有借助项目扶持、生态保护补偿等形成有效的社会空间之成分,更是促进贫困人群将自己的自然时间投入有效的劳动,从而转化为被认可的社会时间;至于“通过低保政策兜底一批”,则是使相关贫困人群的自然时间直接转化为社会时间。

四、新贫困的出现与前瞻性的社会政策

贫困意味着被排除在一切“正常生活”之外,“达不到标准”,从而与“快乐生活”的机会绝缘。^②然而迄今为止,人们在考察贫困时一般还是依据维持人的基本生存所需要的生活必需品,较少考虑社会的变迁与转型,以及伴随着社会变迁与转型而发生的人们生活方式的变化,其中包括市场经济及其风险、新型城镇化效

^①中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的减贫行动与人权进步》,《光明日报》2016年10月18日。

^②[英]齐格蒙·鲍曼《工作、消费与新穷人》,王志弘译,台北远流有限公司2002年版,第83-85页。

应、后工业社会和消费社会之来临等等。面对市场经济、新型城镇化、后工业社会和消费社会的新形势,有别于传统贫困的“新贫困”、有别于传统穷人的“新穷人”已经出现,并将越来越成为贫困领域的新常态。

首先,市场经济竞争激烈,商机瞬息万变,几乎时时、处处、事事都有风险。在市场竞争中既有胜利者,也有失败者,现有的扶贫和救助的政策、举措并没有完全覆盖市场竞争的失败者(仅仅考虑了失业下岗人员);投资有风险,甚至会让人血本无归,这也被排除在扶贫和救助的视野之外;创业有“门槛”,有时这个“门槛”还很高,并非人人都能迈得过去,比如新近毕业的许多大学生和研究生就面临着这样的困境,扶贫和救助也没有关注到该类群体。

其次,新型城镇化如火如荼,随着越来越多的人口进入城市,城市生活方式日益强劲地影响并渗透进农村。贫困通常是指在衣食住行等方面不符合当时当地被界定为正确合宜的生活标准以及丧失生活机会和选择自由。现在社会公认的正确合宜的生活水准几乎都是以城市生活水平为标准制定的;而各级各地制定的全面小康或现代化的指标体系中,城市居民可支配收入和农村居民纯收入之比都超过2:1。农村居民以不足城市居民1/2的收入,难以获得以城市生活水准为参照的正确合宜的生活标准,这就是一种新贫困。

再次,在后工业社会和知识经济时代,经济结构转型击碎了“产业工人大军”,“3A革命”(FA即工厂自动化、OA即办公室自动化、HA即家庭自动化)和新型工作时间制(如弹性工作时间制、变动工作时间制、紧缩工作时间制、间隔工作时间制、削减工作时间制等)使大多数普通的劳动者和雇员降低了自身同雇主竞争、谈判、对抗的地位^①;非全日制工作、临时就业、自营就业等非典型性就业方式崛起,占据了新增就业的大部和全部就业的1/3左右,这就造成传统的与收入关联或缴费型的社会保障难以覆盖非典型性就业的劳动者,从而产生一批新穷人。

最后,随着消费社会的到来,贫困和非贫困的界定权不再被依据理性行事的政府和专家所垄断,而是转移到了广告媒体的手中。广告媒体则依据资本的意旨,通过非理性、物质化、情感化的方式,以富人和高收入者的豪华甚至有些奢靡的生活为样板,宣扬并引领着时尚时宜的生活方式,激起了人们攀比跟进的强烈欲望。显然,广告媒体推高了“正常生活水平”,需要与满足的顺序被颠倒了,满足总是优先并大于需要。在这种社会氛围中,不算高但也不算低的中等收入当然难以达到所谓时尚时宜的消费水平,许多中产阶层的成员也产生了相对剥夺感,缺乏幸福感和获得感。

当现在正在大力推进的精准脱贫和社会救助取得决定性成果以后,上述这些新贫困现象和新穷人问题及其应对,就应当被提到决策层的重要议事日程上来。

第一,扩大观察贫困现象和制定反贫困政策的视野。从市场经济风险、城乡一体化、消费社会、知识经济乃至人工智能发展趋势的高度,研究贫困的新形态、反贫困政策面临的新挑战,未雨绸缪,主动应对。

第二,正如《贝弗里奇报告》所指出的“构建一个人们完全满意的社会保障计划还取决于其他社会问题的解决。社会保障领域以外的一些问题我想也大抵如此。”^②面对新贫困和新穷人的治理,仅靠启动发展、扶贫开发、精准脱贫等传统办法是不行的,必须要有一系列社会政策的配套、合作、组合拳,包括对市场竞争失败者的保护、新型城镇化与新农村建设并举以实现城乡统筹发展、平衡技术进步与就业保护、规范广告媒体的行为等。如在高得吓人的房价面前,刚从高校毕业的大学生、研究生以及具有创业意识和技能的新市民,如果得不到政府政策的扶持,是难以在城市生活中站稳脚跟的。只有安居了才能乐业,这就需要面向他们的廉租房、经济适用房和房贷优惠。

第三,预防和消减新贫困,单靠政府一己之力显然难以胜任,必须充分发挥政府、市场、企业、社会、媒体、公众的积极性和创造力,进行合作治理。政府主要职责是出台政策、制定规划、加强监管、提供财政支持等;市场和企业可以组建风险投资基金,对创业者推一把,对失败者拉一把;社会通过慈善、募捐、公益活动等,帮助新穷人,消减新贫困;媒体要履行社会责任,坚持正确的舆论导向,杜绝制造虚假需求;广大公众则应提高风险意识,克服依赖思想,提倡自力更生,并重新认识物质文明和富裕,赋予消费以全新意义,防止陷入物欲的支配,追求高尚、优良的生活品质。

(责任编辑:陆影)

^①参见童星《社会转型与社会保障》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第198-201页。

^②[英]贝弗里奇《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,华迎放等译,中国劳动社会保障出版社2004年版,第93页。