



新疆师范大学学报(哲学社会科学版)

Journal of Xinjiang Normal University (Edition of Philosophy and Social Sciences)

ISSN 1005-9245, CN 65-1039/G4

《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》网络首发论文

题目: 乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择
作者: 左停, 苏武峥
DOI: 10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20200302.002
收稿日期: 2020-02-02
网络首发日期: 2020-03-03
引用格式: 左停, 苏武峥. 乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择
[J/OL]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版).
<https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20200302.002>



网络首发: 在编辑部工作流程中, 稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定, 且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件, 可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定; 学术研究成果具有创新性、科学性和先进性, 符合编辑部对刊文的录用要求, 不存在学术不端行为及其他侵权行为; 稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准, 正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性, 录用定稿一经发布, 不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容, 只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认: 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约, 在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版, 以单篇或整期出版形式, 在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z), 所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择

左 停¹ 苏武峥^{1, 2}

(1. 中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100094;
2. 新疆农业科学院 农业经济与科技信息研究所, 新疆 乌鲁木齐 830091)

摘要: 2020年, 中国现行标准下的绝对贫困问题将得到历史性解决。随着人民对美好生活新的追求, 相对贫困问题将凸显出来并将长期存在, 且相对贫困较绝对贫困会表现出新的特点, 贫困治理也将面临新的难点和挑战。文本探讨了如何巩固已取得解决绝对贫困问题的成效, 在此基础上如何有效展开即将迎来的农村相对贫困治理难题。乡村振兴是未来一段时期农村工作的总抓手, 文本以乡村振兴战略为背景, 分析了未来相对贫困的基本表现, 提出了2020年后相对贫困治理的五个战略指向, 并从制度化建设、巩固脱贫成效、发挥市场机制作用、激发贫困人口及贫困社区内生动力和推进与乡村振兴统筹衔接等方面提出了具体的应对措施和政策建议。

关键词: 相对贫困; 绝对贫困; 战略指向; 贫困治理; 乡村振兴

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2020)04-0065-10

党的十九届四中全会提出“坚决打赢脱贫攻坚战, 建立解决相对贫困的长效机制”, 这表明, 2020年消除现行标准下绝对贫困现象后, 中国将进入到全面建成小康社会后的相对减贫时期, 反贫困的重心将转向解决“相对贫困”问题。回顾新中国成立70年走过的反贫困历程, 从新中国成立到改革开放前, 救济式扶贫是中国农村扶贫的主要形式。从1978年改革开放至本世纪初, 我国在扶贫领域取得的成就得益于中国经济的持续快速发展和国家主导下的大规模反贫困治理, 中国的扶贫工作取得了巨大成就, 极大改善了贫困居民的民

生福祉, 农村绝对贫困人口大规模减少。按照中国政府2011年确定的收入绝对贫困线衡量, 中国农村贫困发生率从1978年的97.5%下降到2018年底的1.7%, 全国农村贫困人口从1978年的7.7亿人减少到2018年底的1660万人^①。由于贫困是一个相对客观概念, 且贫困线和贫困标准又是不断变化的, 只要人类分化不消失, 贫困的客观性会在这个过程中被反复生产和再生产^②。贫困不仅是一个简单的经济问题, 也是一个复杂的社会政治过程。2020年, 剩余绝对贫困人口将全部脱贫, 中国现行标准下的绝对贫困问题将会得到解决, 但中国作

收稿日期: 2020-02-02

基金项目: 本文系研究阐述十九大精神国家社会科学基金重大专项“脱真贫、真脱贫跟踪评估研究”(18VSI099)、国家社科基金项目“新疆南疆四地州农村结构性贫困治理与乡村振兴统筹衔接问题研究”(19BGL280)的阶段性成果。

作者简介: 左停, 中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师; 苏武峥, 中国农业大学人文与发展学院博士研究生, 新疆农业科学院农业经济与科技信息研究所副研究员。

①国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2018》, 北京: 中国统计出版社, 2018年版。

②李小云、马洁文、唐丽霞等:《关于中国减贫经验国际化的讨论》, 《中国农业大学学报》, 2016年第5期。

为一个发展中国家的基本国情将决定反贫困工作依然任重道远,巩固脱贫成效、解决相对贫困将会永远在路上。乡村振兴是今后一个阶段中国农村工作的总抓手,也是思考下一阶段相对贫困治理的基本背景和基本框架,这就要求一方面要准确构思乡村振兴背景下的相对贫困治理的定位问题,做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接;另一方面需要汲取脱贫攻坚的治理经验,使乡村振兴战略能够真正做到补短板、雪中送炭、从而造福民众。本文试图在借鉴国内外学者对相对贫困已有研究成果的基础上,厘清相对贫困的内涵、表现和特征,分析2020年后中国扶贫面临的困难和挑战,提出乡村振兴背景下中国扶贫的战略指向和对策建议。

一、中国脱贫攻坚的历史经验与启示

在改革开放以来四十多年的扶贫历程中,伴随中国社会经济的发展,中国扶贫工作也经历了几个不同的阶段。从1978—1985年,主导因素是农村经营体制改革带来农民生计的改善,党的十一届三中全会后,中国开始推动以家庭联产承包责任制替代人民公社集体经营体制改革,在农村推进放开农产品价格、发展乡镇企业、放开劳动力输出限制等多项举措。按1978年100元的贫困线估计,中国农村贫困人口由1978年的2.5亿人减少到1985年的1.25亿人,贫困发生率从1978年的30.7%下降到1985年的15%,年均减贫1786万人^①。这一阶段党中央已开始注意到区域贫困问题,中央财政设立“支援经济不发达地区发展资金”,设立“三西”(甘肃河西地区、定西地区和宁夏西海固地区)农业建设资金,开启了中国区域扶贫开发的历史先河。第二个阶段是1986—2000年,一般被称为制度化的开发式扶贫阶段。1986年,党中央确立了重点针对贫困地区的开发式扶贫方针,成立了国务院贫困地区经济开发领导小组和各省区专门的扶贫机构,确定了国家重点扶持贫困县,设立了支援不发达地区发展资金、以工代赈资金和扶贫贴息贷款专项用于贫困县的开发式扶贫。以国务院1994年

制定的《国家八七扶贫攻坚计划》为标志,我国形成了东西部扶贫协作机制和定点扶贫机制等具有中国特色的减贫制度。到2000年底,作为贫困主要标志的“温饱问题”基本得到解决,农村绝对贫困人口由8000万下降到3209万,贫困发生率减少到3.4%^②。进入21世纪,国家制定了新的扶贫方案《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,确立了除592个国家扶贫开发重点县外的14.8万个贫困村,推动实施“一体两翼”扶贫开发战略。同时,有利于农民的农村社会经济政策得到落实,并建立了农村社会保障基本框架。按照2010年全国农村新确定的贫困标准1274元,农村贫困人口数量从2000年底的9422万人减少到2010年底的2688万人,农村贫困人口占农村人口的比重从2000年底的10.2%下降到2010年的2.8%^③。

2011年以后特别是自党的十八大以来我国脱贫攻坚进入了一个新的阶段。为实现到2020年全面建成小康社会的目标,2011年中国政府制定的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出了“两不愁、三保障”的脱贫目标。2013年习近平总书记提出包括“五个一批、六个精准”等内容在内的精准扶贫方针,将扶贫对象直接瞄准到建档立卡贫困户。2015年《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》把脱贫攻坚上升为国家层面的战略和贫困地区的中心任务,从中央到地方“五级书记挂帅”抓扶贫,地方政府与中央签订了“军令状”“责任书”,对贫困地区政府考核实施扶贫“一票否决”。2017年党的十九大后,中央进一步提出聚焦“三区三州”等深度贫困地区。党的十八大以来,在现行标准下农村贫困人口从2012年的9899万人减少到2018年的1660万人,连续6年年均减贫1373万人,累计减少8239万人,累计减贫83.2%,贫困发生率从2012年的10.2%降至2018年的1.7%^④。

我国改革开放四十多年来扶贫工作取得的巨大成就与中国特色社会主义制度、中国共产党的领导、国家治理体系和治理能力提升和一系列扶贫体制机制创新密不可分。中国的脱贫成就教育启示我们:第一,以公有制为主体的社会主义市

①汪三贵、曾小溪:《从区域扶贫开发到精准扶贫——改革开放40年中国扶贫政策的演进及脱贫攻坚的难点和对策》,《农业经济问题》,2018年第8期。

②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》,2016年第5期。

③国务院新闻办公室:《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书,2011年版。

④郑秉文:《“后2020”时期建立稳定脱贫长效机制的思考》,《宏观经济管理》,2019年第9期。

市场经济制度是中国反贫困的制度基础，是能够同时解决 2020 年前后中国绝对贫困问题和相对贫困问题的根本制度保障。2020 年后，随着市场经济的快速发展，中国城乡之间、农村内部和东西部之间分化仍将加剧，中国社会相对贫困矛盾日益凸显。以公有制为主体的社会主义市场经济制度可以有效解决新时期中国社会出现的这一新矛盾，避免出现西方国家以私有制为基础的市场经济导致的金融资本的剥夺性积累所造成的中产阶级和工薪阶层的贫困现象^①；第二，坚持中国共产党的集中统一领导，是 2020 年后中国相对贫困治理得以成功的根本政治保障。在 2020 年后的扶贫工作中，依然要继承党员领导干部扎根基层、深入群众、为贫困群众解决困难的优良传统。健全党的全面领导制度中持续推进相对贫困问题的有效解决；第三，持续推进国家治理体系和治理能力现代化是同时解决中国绝对贫困和相对贫困问题的根本治理能力保障。党的十九届四中全会对新时代中国经济社会发展动力进行了顶层设计和制度安排，即要通过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来推动下一个百年的发展。2020 年后，要解决中国相对贫困问题，更需要在这个治理体系和框架下推进 2020 年后的高质量反贫，并通过解决相对贫困全面提升中国特色社会主义国家治理体系和治理能力现代化；第四，持续推动扶贫领域体制机制创新是中国扶贫工作取得胜利的关键。2020 年后，我们党在脱贫攻坚中创造的好经验好做法依然要继承延续，要持续完善创新“驻村工作队”“第一书记”“东西协作”“对口帮扶”“五级书记挂帅”等政策措施，注重持续学习创新“贫困瞄准”“贫困监测评价”“参与式扶贫”“第三方评估”等经验做法，推动中国 2020 年后的减贫工作。

改革开放四十多年来，中国扶贫工作取得了巨大成就，也积累了很多经验和做法，为下一步我国解决相对贫困和推进乡村振兴奠定了坚实的基础。同时也应看到，2020 年前解决绝对贫困问题所取得的这些成就，主要是发挥了我们党在脱贫攻坚时期采取的特事特办、集中力量办大事和全国动员政

治优势来实现的，这些方式对解决数量有限的绝对贫困问题是高效的，也是必需的。2020 年后相对贫困问题主要表现为脱贫成效不稳固，贫困的多维性、不确定性，发展不平衡、不充分等问题。要解决这些相对贫困问题需要依靠更好的经济发展结构、更好的分配结构和更多制度化的社会政策。从这个角度来讲，2020 年后我国相对贫困问题的解决仍然面临着诸多挑战。

二、2020 年后中国的相对贫困及其表现

（一）相对贫困概念的再认识

贫困问题一直是伴随人类社会发展进步中复杂的社会经济过程，也是学术界、各国政府和国际组织机构持续关注的问题。从经济学视角看，贫困分为绝对贫困和相对贫困。西伯姆·郎特里认为，绝对贫困家庭是指那些总收入不足支付食物、衣服、燃料等用于维持生存所需的必需品，由此，他确定出了一条最低营养标准线，用于测量贫困^②。彼得·汤森最早提出了相对贫困概念。他发现在收入之外，社会资源、权利的缺失将穷人排斥到了主流社会之外，使得他们陷入贫困之中，他提出贫困测量时不能仅考虑人的基本生活需求，也要从食品、衣着、住房、教育、娱乐、保健、社会交往等方面测量人的多样化社会需求。他运用一个人或一个家庭低于社会平均收入水平的程度来测量相对剥夺指数。1998 年诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森将贫困看成是自我发展能力的缺乏，“可行能力”的缺乏是低收入者更严重的贫困，收入对于解决贫困问题来说固然重要，但彻底消除贫困的关键是要获得发展机会和拥有自我发展能力。国外学者的这些研究，使我们对绝对贫困和相对贫困的概念有了更加深入和全面的认识。

国内学者中，毛广雄提出相对贫困是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，是在吃饭、穿衣不成问题之后发展过程中存在的贫困^③。李石新指出，相对贫困是偏离社会平均水平的差距状态，随着经济的不断增长，这种与社会平均水平的差距也会呈现些许变化，相应的扶贫

① 《2020 后，中国如何高质量减贫？》，《学术前沿》，2019 年 12 月。人民智库分享北京大学马克思主义学院副院长宋朝龙关于全球范围内的两类贫困与中国的双重使命的观点。

② 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》，《财经科学》，2007 年第 1 期。

③ 毛广雄：《“苏南模式”城市化进程中的农村相对贫困问题》，《人口与经济》，2004 年第 6 期。

标准也应随经济状况的发展而作出调整^①。李权超等指出,贫困总是在特定的参照体系中相对于特定的心理群体而言;在同一时期,不同地区或不同阶层的人主观认定的可维持生存的水准会存在很大差别^②。可见,相对贫困是一个比较的概念,但在相对贫困阶段也会存在绝对贫困。此外,国内外学者常常用“收入不平等”来理解相对贫困问题。在经济迅速增长的同时,极容易发生分配不公和贫富分化,由此产生严重的相对贫困问题^③。由此可知,相对贫困其实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。在相对贫困所产生的资源分配与再分配过程中,除了有初次收入分配差距外,再分配过程中的教育、医疗、健康等公共服务资源的不平等分配,也将加剧贫困人口或地区的相对贫困程度。

(二) 相对贫困群体的表现与特征

相对贫困群体是以社会平均收入的比较作为测量工具界定出来的,但与贫困群体一样,相对贫困群体也不仅仅是一个数量特征,如低于中位数的60%或40%,这个群体也有其具体的特征表现,或者我们需要把他们的基本特征和共同特征揭示出来。相对贫困不再具体表现为绝对贫困时期的“温饱问题”或“两不愁、三保障”,但是仍会表现为不平衡、不充分、不确定性等这些具体特点。关于2020年后的贫困问题,李小云提出了转型贫困群体和潜在贫困群体将成为新的目标群体^④;汪三贵等强调,2020年后要更加关注深度贫困地区和特殊困难群体^⑤。何秀荣认为,2020年后贫困将从一般贫困转向特殊贫困,从单维贫困转向多维贫困,从农村贫困延伸到城市贫困^⑥;向德平认为,要确立城乡一体化的贫困治理战略,解决城市新贫困问题^⑦。本文认为2020年后相对贫困群体具有以下几方面的表现和特征。

1. 多维需求保障不充分

这类贫困群体在基本解决了“两不愁、三保障”的绝对贫困后,其在教育、医疗、住房、社会地位、发展机会等方面仍处于相对缺乏的状态。2020年后中国的多维性贫困主要集中在“三区三州”深度贫困区,西部少数民族贫困区以及边远山区等。由于中国现阶段尚处于社会加快转型期,在市场导向下优势资源向城镇集中是基本趋势,广大农村尤其是深度贫困区,在长期二元结构下形成的教育、医疗、健康、社会保障方面的短板依然突出。

2. 社会转型与过渡过程中的不适应

这类贫困群体是因社会转型滞后或部分社会结构转型超前而带来的相对贫困^⑧,也可理解为长期存在的二元社会结构尚未完全打破,快速的城市化和工业化进程催生出大量的贫困人口。从贫困特性上,可将这种贫困称之为“转型中的贫困”,或短期性贫困和过渡性贫困^⑨。农村社会保障兜底强度不足以抵御风险,各种社会保障制度碎片化以及贫困地区教育、医疗等支出消费超出了贫困人口的支付能力等,造成转型中的社会性贫困。

3. 社会结构性障碍难以克服

这类贫困群体在脱贫后并没有实现社会结构的跃升,其在多维社会结构中的劣势并没能得到根本性的改变^⑩。如李小云(2018)提出,在深度贫困区客观上存在着某种超越国家或个人能力,同时又约束国家和个人把握市场机会的一种状态,国际贫困研究领域将此称之为“贫困陷阱”。这里社会结构可以理解为不同的社会结构维度,如二元结构、社会阶层、亚文化结构和空间地理结构等不同维度,正是这些社会结构“桎梏”了相对贫困个体的发展。

4. 日常生计流动性、风险和不确定性

这类群体在城市化快速推进过程中,以农村劳

①李石新:《中国经济发展对农村贫困的影响研究》,北京:中国经济出版社,2010年版。

②李权超、陆旭:《老年健康促进》,北京:军事医学科学出版社,1999年版。

③李强:《绝对贫困与相对贫困》,《中国社会工作》,1996年第5期。

④⑨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》,2018年第1期。

⑤汪三贵、曾小溪:《后2020贫困问题初探》,《河海大学学报》,2018年第2期。

⑥何秀荣:《改革40年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》,《农村经济》,2018年第11期。

⑦向德平、华讯子:《改革开放四十年中国贫困治理的历程、经验与前沿》,《新疆师范大学学报》,2019年第3期。

⑧邢成举、李小云、张世勇:《转型贫困视角下的深度贫困问题研究——以少数民族深度贫困村为例》,《民族研究》,2019年第2期。

⑩邢成举:《结构性贫困对贫困代际传递的影响及其破解——基于豫西元村的研究》,《中州学刊》,2017年第2期。

动力的形式大量流入城市，特定空间内的非贫困人口在迁移进入新的空间后变成新生贫困人口。由于绝大多数农民工与城镇居民收入相比还有较大差距，而生活在城市中需要支付高额的住房、医疗、教育等费用，加之缺乏长期稳定的就业和社会保障，逐步导致农民工处于相对贫困状态。根据郭君平等（2018）的测算结果，2015年若采用世界银行每天消费3.1美元这一贫困标准进行测算，农民工的收入贫困发生率为2.07%，消费贫困发生率达12.3%；若采用城镇居民人均可支配收入中位数的一半作为相对贫困线来测算，农民工的贫困发生率为26.33%。

5. 老弱病残等特殊困难

这类群体属于残疾人群体、患病丧失劳动能力和部分农村的妇女和儿童，且无法通过发展生产、易地搬迁、教育扶持、生态扶持等措施来脱贫。在脱贫攻坚阶段这部分群体主要依托“社会兜底”来实现脱贫，但这样的兜底方式仅仅实现了这类群体收入和基本保障对脱贫标准的低水平超越，从长期来看这部分群体仍是2020年后最困难的群体。Chen et al. 发现，2015年中国农村妇女、儿童和老人的收入贫困发生率分别为6.3%、7.9%和10.4%，其消费贫困发生率分别为9.1%、10.9%和23%，以农村老年人的消费贫困问题最为严峻。

（三）相对贫困群体的识别

开展相对贫困治理工作的前提是要明确识别的标准，即相对贫困线的划定，并在此标准下明确扶持对象。相对贫困是一个比较的概念，是与社会平均收入的比较，与社会发展平均水平的比较，但具体如何比较需要有统一的标准。从国外发达国家相对贫困线的执行情况看，国外针对相对贫困线划定也没有形成统一的标准。如日本相对贫困线划定标

准为中等收入家庭收入的50%，欧盟是居民收入中位数的50%或60%，新加坡是收入最低的20%的家庭为相对贫困人口^①。目前我国相对贫困线标准划定也面临一些挑战。

挑战一是选择相对贫困划定的基本单元。相对贫困中的社会平均收入是指某一类人群的收入中位数（如表1），居民收入五等分组的中等收入组的平均收入已经很靠近人均收入的中位数，表1反映出这一数值不同单元之间的差别很大。“中位数”是以全国城乡为单元，还是以全国农村为单元，或是以各省农村为单元，需要更多的研究。对此国内学者持有不同的观点，蔡亚庆（2016）将不同省份人均净收入的50%作为相对贫困线，发现不同省份的相对贫困线差异非常显著。孙久文（2019）提出2020年后相对贫困线划定的两区域和两阶段法，即非沿海地区实施绝对贫困线的相对化，而沿海地区则采用基于居民可支配收入特定比例的相对贫困线；在2035年后，实现以全体居民可支配收入为基本参照标准的相对贫困线制定。可以看出，如果以全国为单元进行划定，那么就会出现有的发达省区有可能没有相对贫困人口，或者相对贫困人口很少，有些西部落后省区就会导致众多人口被纳入相对贫困人口范围内，而这种情况在一定程度上很难有效反映出相对贫困的性质。因此，如何在全国统一性和地方差异性之间找到适合的衡量标准，是我国相对贫困线划定需要解决的一大难点。

挑战二是在社会群体的基本参照单元明确后，相对贫困线划定时百分比的确定。国外学者将相对贫困线划定为全国居民收入中位数的50%或60%，但很多国外研究者采用FGT贫困指数来划定相对贫困标准。国内学者李实（2018）将收入中位数的50%划为相对贫困线，测算出中国

表1 2018年不同地区按五等分组的居民收入情况

指标	全国城乡	全国农村	江苏农村	福建农村	海南农村	山西农村	河南农村	湖南农村	广西农村	贵州农村
低收入户	6440.5	3666.2	6583	6422.1	4197	4383.3	7046	4227.7	6318	2462
中等偏下	14360.5	8508.5	12401	11574.6	7990	8190.6	10955	9339.5	8291	5973
中等收入	23188.9	12530.2	17790	16538.5	11407	10844.5	14454	13276.8	11525	8436
中等偏上	36471.4	18051.5	24752	22448.4	16478	14019.0	19263	17694.2	16464	11989
高收入户	70639.5	34042.6	45949	37903.1	36224	23617.9	37063	32293.6	27983	23440

资料来源：全国和有关省份统计年鉴。

^①王锴：《以相对贫困来看城市贫困：理念辨析与中国实证》，《北京社会科学》，2019年第7期。

2016、2020、2025 和 2030 年的相对贫困发生率和相对贫困人口规模。邢成举（2019）在考虑到新的贫困标准不宜与现有贫困标准相差太大的原则上，提出按收入中位数的 40% 作为 2020 年后的相对贫困线比较合适，并且认为相对贫困线标准应该具有浮动性，可每 5 年或者 10 年对相对贫困线进行调整。可以看出，即便在明确了相对贫困划定单元后，对相对贫困线划定时所选用的百分比也极为关键，也就是说我们是按照选定单元人群中位数的 40% 还是 60% 为比例作为划定贫困标准线的比例，其选择也是非常困难的。如果比例过低就会有大量的人口被纳入相对贫困人口范围，导致国家相对贫困治理的任务和财政压力升高，但如选择的比例过高，会导致一些真实的贫困人口被排斥到相对贫困人口之外。

其他挑战包括如何在划定相对贫困标准基础上，选择一套科学有效的用于衡量涉及教育、医疗等公共服务标准是一项挑战，同时建立贫困人口能力贫困、权力贫困等综合性的社会需求评价指标也是一大难点。此外，在贫困对象的识别上，中国过去一直存在且行之有效的区域性贫困概念，如贫困村、贫困县、贫困片区等，这些区域贫困的概念是否继续保留也是一个难点。如果从整体和个体划分贫困的视角看，存在相对贫困对象是否需要或者可以被分为总体性贫困对象和个体性贫困对象的问题。但不管怎么说，“老少边穷”等特殊地区和老弱病残等特殊群体的问题需要在相对贫困治理中予以突出考虑。

三、相对贫困治理中存在的难点和挑战

2020 年后，我国已全面建成小康社会，准确把握乡村振兴背景下中国反贫困治理的难点和挑战，是推进 2020 年后扶贫工作的基本要求。

（一）脱贫攻坚中还存在一些需要巩固的问题

一是深度贫困区“三保障”问题依然突出，需要加大巩固力度。到 2017 年，我国深度贫困地区贫困发生率超过 18% 的县有 110 个，贫困发生率超过 20% 的村有 16000 多个，各省共认定了 334 个深度贫困县和 3 万个深度贫困村，深度贫困县贫困发生率为 11%^①。虽然 2020 年后这些深度贫困

地区在现行标准下摆脱了绝对贫困，但他们仍将处于相对贫困状态。具体表现是深度贫困地区乡村小学教师严重不足，基层医疗服务人员缺口大，流失率高；在住房保障上，有些地区农村危房改造工程存在质量不高和高估冒算问题，部分贫困户住房内的灶台、卫生间条件差，供水、供电稳定性不高。二是易地扶贫搬迁人口面临诸多挑战，表现为搬迁地公共服务设施相对滞后。尽管国家易地搬迁工程项目资金、中央财政贴息贷款较好地保障了搬迁户房屋、道路等基础设施建设，但由于学校、医院等基本公共服务设施建设周期长、投资大，大多难以满足搬迁群众上学、看病等需求。同时，部分易地搬迁地区缺乏后续产业支撑。部分搬迁安置点热衷于安置点房屋建设，对搬迁人口后续产业发展和就业安置关注不够，导致搬迁群众出现回流现象。此外，有些地方搞强迫命令搬迁，出现“运动搬迁”“背皮搬迁”等现象。

（二）市场相对导向原则与有利于贫困人口发展之间存在产业结构性矛盾

益贫式增长（Pro-Poor Growth）理论认为，经济增长是减贫的最大动力，但经济增长仅仅是减贫的必要而非充分条件，经济增长必须配合更加公平的收入分配制度，这种条件下才能达到贫困快速消解的效果。益贫式增长更加关注贫困人口是否会从增长中受益，寻求更有利于贫困人口的增长方式和发展环境，使增长的利益更多地流向贫困人口，在减少贫困的同时改善不平等^②。当前，随着农业技术的不断进步和制度的创新，农业生产的规模化、组织化快速推进，而随着传统农业的快速转型升级，农业产业结构越发不利于受教育水平不高的贫困人口参与和占领市场份额，出现了实质贫困人口被排斥在产业发展之外的现象。而随着农业产业现代化水平的提升，贫困人口具有的劳动力比较优势逐步丧失，很多劳动密集型产业发生转移或者对劳动力的需求大幅度减少，这无疑会对贫困地区的贫困劳动力就业造成巨大冲击。而蓬勃发展的现代农业产业对贫困人口的辐射作用甚微，难以有效带动贫困人口就业。加之受到相关土地制度和户籍制度的限制，也在一定程度上压缩了贫困人口参与市场的活动空间。且在中央和地方的“委托—代理”关系中，部分地方政府在产业项目中，利用权力进行

^①刘永富：《打赢打好精准脱贫攻坚战 深度贫困地区非常关键》，<http://www.Xinhuanet.com/politics>，2017 年 3 月 7 日。

^②周华：《益贫式增长的定义、度量与策略研究—文献回顾》，《管理世界》，2008 年第 4 期。

寻租，使产业扶贫更多地注重经济发展，而忽视了产业的扶贫救济功能^①。

（三）老弱病残等特殊困难群体长期存在，数量上甚至会持续增加

一是老人贫困问题会愈益突出。根据《十三五国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，预计到2020年，我国60岁以上老人将增加到2.55亿人，占总人口的17.8%左右，独居和空巢老人将增加到1.18亿人，预计到2030年比例将提高到25%左右^②。随着老龄化的不断增长，老人失能将成为显著特征，而我国现有的养老机制、养老政策尚不健全，老人贫困现象会更加突出。二是因病、因残人口贫困问题突出。据2017年建档立卡数据显示，我国剩余贫困人口中因病、因残致贫困人口占贫困总人口的42.3%和14.4%^③。同时，这部分群体文化程度普遍偏低，缺乏足够的家庭和社会支持，是极为困难的弱势群体。三是儿童贫困群体仍待关注。根据《中国的儿童贫困：现状与对策》报告指出，2013年中国仍有16.7%的儿童处于贫困线收入以下^④，尤其以西部地区的农村儿童贫困现象最为突出。除以上贫困群体外，还有精神病患者等特殊贫困群体，这些特殊困难群体是2020年后防止返贫的最大任务。

（四）农民工流动性贫困问题日益突出

根据国家统计局发布的《2018年农民工监测调查报告》可知，2018年我国农民工总量为28836万人，占我国总人口的20.74%。在外出农民工中，进城农民工13506万人，占农民工总量的46.84%。进城农民工大多人力资本水平相对较低，进城后劳动力市场竞争力较弱，以从事劳动密集型行业为主，增收空间小且不稳定。加之城乡二元体制又将其拒于城市社会保障和公共服务体系之外，使他们处于城乡夹层状态^⑤。这部分群体中很多人的收入与目前的贫困标准相比貌似较高，但他们实际生活成本被抑制、生计保障水平不高、风险大，身体和精神经常处于透支状态，容易出现贫困问题，他们未来的状况是决定中国脱贫成效乃至发展转型的关键。

四、相对贫困治理的战略指向与政策重心的转变

从我国乡村振兴战略的总目标、总方针和总要求看，乡村振兴战略是问题导向，是为了补齐农村发展的短板，解决农村发展不平衡、不充分的问题。从这个含义上讲乡村振兴战略与相对贫困治理具有目标、概念范围的一致性。2020年后应对新的贫困治理难点和任务，应及时转变贫困治理战略指向和政策重心。

（一）由广泛而强力的社会动员向常规化制度化贫困治理转变

党的十八大以后，国家实施了精准扶贫方略，尤其是2015年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布后，为确保2020年全面打赢打好脱贫攻坚战，如期完成全面建成小康社会的目标，党中央采取了一系列超常规举措，广泛动员社会力量，集中人力、物力和财力，如实施了精准扶贫方略下的考核机制、退出机制、社会帮扶、驻村帮扶以及“五个一批”等脱贫措施。应该说这在贫困人口相对比较集中、贫困问题比较突出的情况下是非常必要的，也是必须的。同时，这种广泛动员式的扶贫措施，在解决绝对贫困阶段容易形成社会共识，容易调动社会资源，集中解决“两不愁、三保障”这种绝对贫困问题。而面对相对贫困问题，需要由广泛社会动员向常规制度化贫困治理转变。一是要尽快建立一个内嵌式、稳定的新型扶贫机制。要与现代农业发展、民生建设、社会保障和区域经济发展一样，把相对贫困问题纳入国家和各部门的常规性治理工作中。同时，从中央到地方，从省到市县需将相对贫困治理纳入日常工作职责中，构成本级政府的重要日常工作内容。市县作为减贫的实践主体，要通过合理开展统筹规划，农田基础设施建设保护、产业发展、美丽乡村建设等空间建设，形成点面结合、梯度推进的制度化、政策化的贫困治理措施。二是加快构建“两个一体化”的反贫困治理体系。一方面要建立城乡一体化

①李博、左停：《精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例》，《西南大学学报》，2016年第4期。

②国务院：《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》，http://www.gov.cn/jzhengce/content/2017-03/06/content_5173930.htm，2017年3月6日。

③刘永富：《有效应对脱贫攻坚面临的困难和挑战》，《人民日报》，2018年10月21日。

④北京师范大学收入分配研究院：《中国的儿童贫困：现状与对策》，《中国发展研究基金会》，2015年版。

⑤朱晓、段成荣：《“生存-发展-风险”视角下离土又离乡农民工贫困状况研究》，《人口研究》，2016年第3期。

的反贫困治理体系。由专门政府部门负责,协调政府、企业、社会各方资源,统筹推进农村和城市贫困综合治理,解决流动人口贫困治理“真空地带”问题。另一方面,构建多部门协同一体化反贫困治理体系。针对相对贫困多维性特点,加快构建由扶贫、教育、医疗、卫生、民政等多部门参与的大扶贫格局,在养老、医疗、社会救助、社会福利等方面加大保障力度,打破扶贫工作“碎片化”的治理困境。

(二) 由“扶贫”向“防贫”转变

2020年后,结合中国农村贫困特征的变化,要注重建立以防贫为主的治理机制和政策体系,避免出现“一边扶持穷人,一边生产穷人”的尴尬局面。一是要做好脱贫攻坚期间部分政策的延续和衔接。由于脱贫人口具有脆弱性、边缘性等特点,他们仍然是社会经济生活中的弱势群体。因此,2020年后要注重部分扶贫政策的延续,形成缓冲期、过渡期,使贫困人口逐步退出,避免出现断崖式终止。二是促进易地搬迁户的社会融入。要结合安置地资源特色,培育扶持主导产业,建设“乡村车间”以带动产业发展。以政府购买服务的方式,设置一批“公益岗位”,促进当地贫困人口的就业增收,推进周边城镇公共服务向安置区对接延伸。三是提升深度贫困区“三保障”基础设施和基本福利水平,防止返贫。2020年后,深度贫困地区要继续加大义务教育、基本医疗、住房安全的建设力度,加强贫困村水电设施改造、贫困户住房厕所、厨房改造等,提升其生活水平;四是建立综合保障性扶贫措施,预防和减少相对贫困问题的产生。做好已有保障性扶贫措施,使其制度化、长效化,大力推进综合保障性扶贫^①,不仅要为完全丧失劳动能力或部分丧失劳动能力,且无法通过产业就业的贫困人口提供兜底保障,也要对有劳动能力者从事农业生产等就业者提供保护支持。要积极充分发挥保险业(社会保险、商业保险等)在扶贫中的保障功能,开发一些有针对性的扶贫保险产品,满足多元化的保险需求^②。

(三) 由政府行政调配资源向更多依赖市场配置资源转变

中国脱贫攻坚阶段取得的巨大成就,依托的是发挥政府优势、集中调配扶贫资源。2020年后,

要更多依靠市场手段,发挥市场在扶贫资源配置中的决定性作用。一是要促进各类资源要素在城乡之间自由流动。持续完善农村承包地“三权分置”制度,建立健全土地流转规范管理制度,促进规模经营管理服务,鼓励土地经营权入股从事农业产业化经营。积极推进贫困地区农业转移人口市民化进程,健全个人、企业和政府三方对农业转移人口市民化分担机制,健全土地、资本、劳动、技术、管理等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。二是激发、创新和确保市场的益贫性功能。相对贫困治理要注重通过政策提高区域经济增长的益贫效益,拓展贫困户生计活动的选择空间,拓宽其就业途径,提高贫困人口参与市场的机会,获得生计活动中初次分配的份额,创造友好型的市场环境,在经济结构中搭建起有利于贫困人口的产业结构。三是促进市场机制对农业产业的带动作用。在产业选择上,要充分考虑市场消费需求的新变化,考虑当前消费者对农产品个性化、多样化、功能化的需求,挖掘出能够代表本地特色的优势资源,用以带动发展乡村产业。在产业布局上,要注重顶层设计,长短结合,注重扶持建设能长期带来稳定收益的产业。同时,要考虑产业布局差异化设计,避免过度同质化、盲目恶性竞争。四是在产业组织经营上,注重培育“龙头企业+合作社+农户”“合作社+农户”“村两委+农户”等类型的组织经营模式,提高贫困地区产业组织化水平,引导小农户对接现代生产要素,融入农业价值链,分享价值收益,推动贫困农户与现代农业的有机衔接。

(四) 由外部支持向培育激发贫困人口和贫困社区的内生动力及能力提升转变

内因是事物发展的根本原因,具有决定性作用,外因通过内因起作用。“思想贫困”“精神贫困”比物质贫困更具有破坏性,“精神富有”“心态积极”是生存和创造的强大根基。2020年后需要通过培育激发贫困人口和贫困社区的内生脱贫动力和能力,才能实现持续减贫。一是加强对贫困人口内生动力的培育和激发。扶贫先扶志,帮助贫困人口摒弃安于现状、不思进取的懒惰思想和消极意识,积极培育激发他们追求美好生活,实现共同富裕的信心和勇气。同时,创新农户参与机制,保障

①左停、徐卫周:《综合保障性扶贫:中国脱贫攻坚的新旨向与新探索》,《内蒙古社会科学》,2019年第5期。

②左停、贺莉、刘文婧:《相对贫困治理理论与中国地方实践经验》,《河海大学学报》,2019年第6期。

农户的知情权、决策权、参与权、监督权，提高农户参与村庄治理的积极性、主动性。二是增强农村社区内在发展动力。农村社区是乡村基层自治的基本组织，也是反贫困治理的基本单元。在第一书记、驻村干部等外部力量介入村庄治理的过程中，也要注重对当地村两委干部的培育和锻炼，积极倡导和发挥本地社区村干部和居民参与村庄治理的积极性，提高村庄内部的自治水平，减少对外部力量的长期过度依赖，进而强化当地社会的自治能力。三是加强基层党组织治理能力，发展壮大村集体经济实力。认真总结借鉴脱贫攻坚时期创造的宝贵经验和做法，充分发挥基层党组织作用，提高乡村基层党组织战斗力和凝聚力。大力发展村集体经济产业，让村集体经济能够更好地为贫困个体搭建平台，提升市场竞争力和抵御市场风险的能力，同时增强村集体经济对社区发展能力的带动作用。

（五）加强相对贫困治理与乡村振兴战略的统筹衔接

相对贫困治理与乡村振兴战略具有内容共融性和方向一致性。2020年后的减贫工作与乡村振兴战略的统筹衔接是相对贫困治理政策的必然要求。相对贫困治理需要通过乡村振兴战略在更大范围、

更宽领域、更高层次上带动脱贫成效的巩固，并利用乡村振兴带来的重大机遇、资源和政策实现“脱真贫、真脱贫”。乡村振兴战略是农业、农村、农民等系统的优先性和综合性系统改造农村社会结构，推动城乡社会结构和关系的总体变革^①，乡村振兴需要在充分吸收借鉴扶贫治理累积的经验做法的基础上，实现与扶贫治理的有机统筹衔接和稳步推进。一是加强产业与可持续发展衔接。坚持推进农业农村优先发展政策落实，在贫困人口产业发展和稳定就业与乡村现代产业振兴之间寻求合理的平衡点，探索不同的利益联结机制，促进产业可持续发展。二是加强多维贫困治理衔接。引导政策、资源和人才等要素下移，提升村两委的治理能力。三是做好非贫困户和非贫困村发展的衔接。针对贫困村内的非贫困户，尤其是边缘贫困户，要在产业发展、住房安全、金融贷款等方面加大支持投入；对贫困区域的非贫困村要在基础设施、公共服务、社会帮扶等方面加强扶持投入，以提升自我发展能力，缩小发展差距。四是推进城乡减贫的统筹治理。将减贫范围由农村扩大到城市，由农民扩大到市民，通过建立城乡一体化减贫体系，解决城乡农民工流动性贫困问题。

Strategic Orientation and Policy Option on the Governance of Relative Poverty in the Context of Rural Revitalization

ZUO Ting¹ SU Wu-zheng^{1, 2}

(Collage of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100094 ; 2.Xinjiang Academy of Agricultural Sciences, Institution of Agricultural Economics and Information Technology, Urumqi, Xinjiang 830091)

Abstract: By 2020, the absolute poverty will be addressed based current agenda, however, linking to the new vision of wellbeing of people, relative poverty will become an emerging and lasting issue in China. Compared to absolute poverty, the governance on relative poverty faces different and new challenges. This paper have discussed the consolidation countermeasures for absolute poverty, and then new strategic orientations targeting to relative poverty. Considering rural revitalization as general context, the paper developed a framework of policy orientation and option which consists of five aspects, institutionalization, consolidation, social marketing, motivation and capacity building, as well as articulation and coordination.

Key Words: Absolute Poverty ; Relative Poverty ; Poverty Governance ; Rural Revitalization ; Strategic Orientation

[责任编辑: 刘娟]

[责任校对: 王文秋]

^①叶敬忠、张明皓、豆书龙:《乡村振兴:谁在谈,谈什么?》,《中国农业大学学报》,2018年第3期。