

DOI: 10.13451/j.cnki.shanxi.univ(phil.soc.).2020.05.014

# 从反绝对贫困到反相对贫困: 社会救助目标提升

张浩森

(四川大学 公共管理学院, 四川 成都 610064)

**摘要:** 2019年党的十九届四中全会首次提出要巩固脱贫攻坚成果, 建立解决相对贫困的长效机制, 社会救助的目标须从反绝对贫困提升到反相对贫困, 发展成为应对相对贫困的重要长效机制之一。我国社会救助目标提升是反贫困战略转向的现实要求, 是实现“弱有所扶”的必要条件, 也是社会救助发展完善的内在需要。应该认识到, 社会救助目标提升面临诸多挑战, 包括相对贫困治理的功能和经验不足, 社会救助管理和运行方面的制约以及相关外部环境因素的压力。基于此, 需要按治理相对贫困的要求改革贫困标准和社会救助资格认定机制, 增加救助服务并提高社会救助待遇标准, 改革社会救助管理和运行机制并建设更具包容性的社会救助制度。

**关键词:** 绝对贫困; 相对贫困; 贫困治理; 社会救助; 目标提升

中图分类号: D57 文献标识码: A 文章编号: 1000-5935(2020)05-0126-06

社会救助从产生到发展, 都是为了应对和缓解贫困问题, 它以最直接的方式帮助穷人, 可以起到反贫困的作用。我国现行的社会救助制度始创于1990年代的经济社会转型期, 当时以下岗失业和困难企业职工为主的新生贫困群体因为收入锐减甚至丧失而难以维持最低生活, 贫困主要表现为绝对贫困, 针对这种情况, 社会救助主要以反绝对贫困为目标, 运用市场菜篮法来制定最低生活标准, 关注生存需求的维持与保障。随着国民经济快速发展, 人民生活不断改善和脱贫攻坚的持续深入, 我国绝对贫困现象持续减少, 2020年是我国脱贫攻坚全面胜利的收官之年, 这意味着我国即将完成消除绝对贫困的历史任务, 由此, 我国贫困治理的重点将转向相对贫困。

2019年党的十九届四中全会首次提出要巩固脱贫攻坚成果, 建立解决相对贫困的长效机制, 这要求社会救助的目标要从原来的反绝对贫困提升到反相对贫困, 成为应对相对贫困的重要长效机制之一。

## 一、我国社会救助目标提升的必要性

### (一) 反贫困战略转向的现实要求

贫困是一个历史的、动态的概念, 根据贫困研究

角度和范围的不同, 可以把贫困划分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困是指个人和家庭的最低生活需要无法得到满足, 难以维持生存。正如朗特里(Seebohm Rowntree)在1901年《贫困: 城市生活研究》中对贫困的概念界定: “一种最低需要的缺乏, 无法达到生活所需的最低需求水平”<sup>[1]</sup>。相对贫困是指个人与家庭难以达到社会公认的基本生活水平, 缺乏扩大再生产的能力或能力弱, 国际上通常把人均中位收入的50%或60%作为相对贫困线。<sup>[1]</sup>汤森(P. Townsend)1979年在《英国的贫困: 一项基于家庭资源和生活水平的调查》中开创性地对相对贫困进行了概念界定, 他认为“贫困是个人、家庭和社会组织缺乏相应的社会资源而难以获得食品、住房、医疗并难以参与社会活动等, 使其无法达到主流社会的平均生活水平, 而最终被正常的生活方式与社会活动所排斥”<sup>[2]</sup>。

改革开放以来, 随着我国经济社会的快速发展和有计划的反贫困政策, 绝对贫困现象持续减少, 尤其党的十八大以来, 在习近平总书记精准扶贫思想的指导下, 我国的反贫困事业取得了举世瞩目的成

收稿日期: 2020-05-23

基金项目: 国家社会科学基金重大研究专项“社会主义核心价值观融入社会救助立法研究”(19VH103); 四川大学青年杰出人才培养项目“新时代社会救助兜底保障研究”(SKSYL201808)

作者简介: 张浩森(1981—), 女, 辽宁沈阳人, 博士, 四川大学公共管理学院教授、博士生导师, 主要从事社会保障与社会政策研究。

效。农村贫困人口从2012年底的9899万减少到2019年底的551万,贫困发生率从10.2%降至0.6%,<sup>①</sup>2020年我国即将全面完成脱贫攻坚任务,彻底消除绝对贫困。然而,消除绝对贫困并不意味着“贫困”的终结,贫困将以相对贫困的形态长期存在。2019年党的十九届四中全会首次提出要建立解决相对贫困的长效机制,这意味着2020年之后的“后小康时代”我国的反贫困战略将发生战略转向,反相对贫困成为反贫困的核心任务,这种战略转向要求作为应对贫困直接手段的社会救助进行目标提升,即从反绝对贫困提升到反相对贫困。

### (二) 实现“弱有所扶”的必要条件

根据党的十九大报告,中国特色社会主义已经进入了新时代,新时代中国特色社会主义思想的核心要义是坚持以人民为中心的发展思想、以不断增进民生福祉为国家发展的根本目的。在新时代的背景下,社会救助承担着新使命,正如十九大报告中明确指出,要完善社会救助制度,实现“弱有所扶”。由此可见,新时代我国社会救助制度需要发挥“弱有所扶”的功能,这里的“弱”应该是比绝对贫困群体范围更大的各类生活困难的弱势群体,而“扶”的含义也不仅仅指为弱势群体提供基本的生存保障,而是要帮助他们摆脱生活困境并实现融入发展,这一方面是兜住兜牢基本民生保障底线的要求,另一方面也是确保相对贫困群体共享改革发展成果,提升其获得感和幸福感的必然选择。因此,要在新时代背景下实现“弱有所扶”,社会救助必然需要提升目标并进行相应的适应性变革。

### (三) 社会救助发展完善的内在需要

我国现行社会救助制度体系不断完善,资源投入持续增加,但由于长期秉持以现金救助方式为绝

对贫困者提供生存保障的目标定位,已显现出“内卷化”的趋势。这主要表现在:一是相对于城乡社会弱势群体持续存在的贫困风险和不断增长的对美好生活的向往,我国以反绝对贫困为目标的社会救助标准长期偏低,导致近年来符合救助条件的人数快速减少,贫困和弱势群体难以充分共享经济社会发展成果。以最低生活保障制度为例,近年来城乡低保标准占人均可支配收入的比例在17%和30%左右(见表1),均为偏低的水平,城乡低保救助对象人数也呈逐年下降趋势(见图1)。二是社会救助政策出台和资源投入越来越多,但制度效率却没有相应的提高<sup>[3]</sup>,救助操作规程的日益复杂化和烦琐化在无形中增加了救助资格的含金量,助长了受助者的依赖心理。在反绝对贫困任务即将完成的背景下,社会救助面临的经济社会环境和反贫困任务都将发生重大的转变,如果继续遵循现行目标定位,极有可能助长制度“内卷化”趋势。因此,为了完善社会救助制度并避免“内卷化”问题,必须提升社会救助目标,救助对象从绝对贫困者向相对贫困者的转变以及救助标准从最低保障向基本保障的提升,有助于拓展救助范围和改善救助效率,实现社会救助自身的发展和完善。

## 二、我国社会救助目标提升面临的挑战

### (一) 相对贫困治理的功能和经验不足

由于我国现行社会救助以反绝对贫困为目标,因此制度设计方面旨在发挥保障生存的功能。从救助标准看,以最核心的最低生活保障制度为例,其救助水平长期偏低<sup>[4]</sup>,难以解决相对贫困问题。从救助方式看,主要以现金救助为主,服务型救助较为缺乏,现金救助是一种“输血”手段,难以促进受助者发展和积累人力资本。医疗救助、教育救助、就业救

表1 我国城乡低保标准占城乡居民人均可支配收入的比例(2013—2018)

年份	城市低保救助标准(元/年)	城镇居民人均可支配收入(元/年)	城镇低保救助标准占收入比(%)	农村低保的救助标准(元/年)	农村居民人均可支配收入(元/年)	农村低保救助标准占收入比(%)
2013	4 476.0	26 467	16.91	2 434.0	9 430	25.81
2014	4 392.0	28 844	17.10	2 777.0	10 489	26.48
2015	5 413.2	31 195	17.35	3 177.6	11 422	27.82
2016	5 935.2	33 616	17.66	3 744.0	12 363	30.28
2017	6 487.2	36 396	17.82	4 300.7	13 432	32.02
2018	6 956.4	39 251	17.72	4 833.4	14 617	33.07

资料来源:根据民政部官网各年低保数据计算得出。

<sup>①</sup> 2019年全国农村贫困人口减少1109万人,新华网,http://www.xinhuanet.com/2020-01/24/c\_1125498602.htm,2020年1月24日访问。

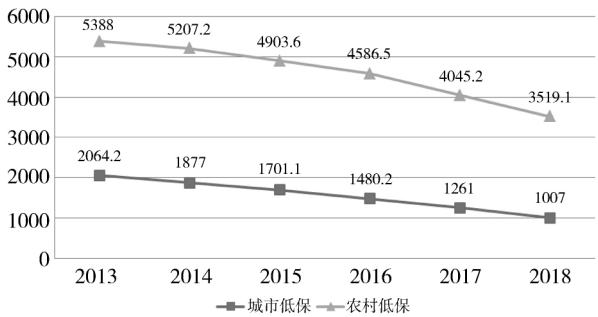


图1 2013—2018年我国城乡低保人数变化折线图(万人)

资料来源:参见相关年份《民政事业发展统计公报》。

助等服务救助可以帮助受助者增强能力,最终促进人与社会的发展,有助于减少相对贫困。尽管我国近些年开始重视服务型专项救助制度的建设,但是救助服务总体上看仍然滞后、供给不足,尤其是就业救助的不完善已经造成受助者长期接受救助、脱离劳动力市场的问题,这反映出现行社会救助相对贫困治理的功能不足。

与国外比较,我国社会救助在相对贫困治理方面的经验较为缺乏。1970年代末英国学者汤森最早提出了相对贫困理论,指出相对贫困是个人和家庭经济资源达不到社会平均水平的状态。之后,许多学者又在经济角度外,从能力、权利等角度研究相对贫困问题。在此基础上,1990年代各国纷纷开始进行社会救助改革,形成了具备不同特点的发展型社会救助,旨在保证受助者基本生活的同时促进受助者发展,增强其摆脱贫困的能力,防止福利依赖。应该说,国外在反相对贫困方面积累了一定经验,也证明了反相对贫困是非常复杂的行动过程。我国由于经济社会转型的特殊背景,1990年代起逐步建立的现行社会救助主要应对的是绝对贫困问题,尽管近年来我国已经认识到受助家庭多方面的困境,并试图通过综合性手段帮助支出型贫困家庭,但无法否认我国社会救助在相对贫困治理方面的经验较为欠缺。

## (二) 社会救助管理和运行方面的制约

由于我国社会救助“问题导向”式的产生逻辑,在制度建立之初对社会救助的管理和服务的系统规划不足。现行社会救助中不同救助项目的管理部门不同,例如,民政部门负责城乡低保、特困人员供养和临时救助,医疗保障部门负责医疗救助,教育部门负责教育救助,人力资源和社会保障部门负责就业救助,应急管理部门负责受灾人员救助,住建部门负

责住房救助,这样的管理体制一定程度上影响了部门与政策之间的衔接和协调,救助资源的统筹与合力发挥受到了制约。

此外,我国社会救助基层运行主要依靠街道和乡镇一级,然而,街道与居委会以及乡镇的相关工作人员缺乏社会救助方面的专业知识基础和技能培训,对救助政策的理解和认识不到位,社会救助仅是其数项工作任务中的一项,这种非专业化的工作方式导致服务提供的质量受到影响。<sup>[5]</sup>反相对贫困意味着救助标准需要提高,而救助对象会因此增加,同时,还需要针对相对贫困家庭的多重困境提供综合性和有针对性的救助套餐,这就要求充分发挥社会救助的合力并有足够多且专业的基层工作人员参与基层运行和服务提供,目前社会救助的管理和运行机制显然难以满足反相对贫困的需要。

## (三) 相关外部环境因素的压力

随着我国城市化与人口老龄化的加剧,贫困的结构化与人口学特征开始突出,儿童与老年人作为弱势群体更容易陷入相对贫困。处于贫困状态的儿童在营养、教育、医疗服务和社会交往等多方面居于弱势地位,这不仅会对儿童的全面健康发展起到限制作用,使他们失去平等参与社会的权利,还容易使这些儿童长大后落入贫困陷阱,形成贫困的代际传递。此外,我国老龄化形势严峻,据统计,目前我国60岁及以上人口数近2.5亿,失能老年人超过4000万<sup>①</sup>。庞大的失能老人群体需要长期护理并给家庭带来沉重负担,同时由于老年后退出劳动力市场使收入减少,老年群体更容易陷入贫困境遇。然而,我国对儿童与老年贫困认识不足,一般仅把其作为贫困家庭中的普通成员对待,没有关注其特殊性,而正是这些特殊性使他们陷入相对贫困状态难以自拔,因此,需要为这些群体提供医疗、护理、心理等方面的特殊救助服务,而现行社会救助尚无法充分满足上述特殊的救助需求。

我国技术的飞速发展提高了对劳动力素质的要求,技术素质低下的劳动力容易被排斥在正规劳动力市场外,从事收入低的非正规或临时工作,这会增加其陷入贫困的风险。再有,随着新业态的产生和发展,我国出现了大量新业态从业人员,这部分群体很少与新业态企业平台签订劳动合同,大多工作时间不固定、收入水平较低、失业风险大,如其家庭负

① 我国60岁以上老人近2.5亿,失能老年人超过4000万,央广网, <http://news.cctv.com/2019/08/27/ARTI64gHnSJyIqqHR6Q6Ou08190827.shtml>, 2019年8月27日访问。

担沉重,很容易成为相对贫困群体。因此,上述各种外部环境因素其实对我国社会救助目标提升带来了压力和挑战。

三、反相对贫困目标下我国社会救助改革的途径

(一)按治理相对贫困的要求改革贫困标准和社会救助资格认定机制

明确相对贫困标准是治理相对贫困的第一步,西方一般把相对贫困标准界定为人均中位收入的50%或60%。对我国而言,由于人口规模大且仍属于发展中国家的国情限制,在未来较长时间内还难以达到西方国家的相对贫困标准,但是我国必须要建立相对贫困的概念,即贫困不再是缺乏生活必需品,而是难以达到社会公认的基本生活水平。“生活必需品”一般是使用市场菜篮法来测量社会成员的最低生活需要,保障生活必需品体现的是反绝对贫困的目标。“基本生活水平”是指社会一般家庭已普遍达到的生活水平,保障基本生活水平体现的是反相对贫困的目标。现阶段我国可以考虑先把相对贫困标准确定为人均中位收入的30%-40%,不同地区可采取不同比例,之后再逐步渐进提升。

在明确相对贫困标准的基础上,要完善居民家庭经济状况核对制度并借助其确定社会救助资格。我国社会救助建立之初是按照绝对贫困的概念来制定救助标准的,即按照维持温饱和其他最低日常消费来测算标准,在调整救助标准时也基本按照通货膨胀的情况来实施,少有考虑救助标准随居民平均收入和生活水平的提高而提高,这导致我国救助标准长期偏低。<sup>[4]</sup>我国在明确了相对贫困标准后,并不意味着大幅提升救助标准,而是指所有符合相对贫困标准的家庭有资格申请社会救助,而针对申请家庭的情况,要运用完善的居民家庭经济状况核对

机制对其收入和财产等状况进行科学核定,并考察其是否达到了各个社会救助项目的专门要求,也就是说,相对贫困标准只是获得申请资格,最终是否能够获得救助资格,需要依据经济状况核对的结果并考察其是否满足低保、医疗救助、住房救助、教育救助等救助项目的资格要求。

(二)按治理相对贫困的要求增加救助服务并提高社会救助待遇标准

贫困中的“贫”是指收入少、基本生活困难,“困”是指陷在无法摆脱的环境当中,也就是说,贫困既包括贫困和弱势群体的收入不足,也包括其所处的社会困境。<sup>[6]</sup>我国社会救助中以低保为主的生活救助可以应对“贫”的问题,而“困”的问题则需要专项救助来解决,也就是说,在应对社会困境方面,服务型专项救助的重要性自不待言。国外反相对贫困的实践已经表明,医疗、教育、住房等专项救助主要通过提供服务来帮助贫困群体解决特殊方面的困境,并帮助奠定发展的基础。我国受助群体获得低保金后,只能满足生存需要,难有发展条件,面对这种情况,再加上外部环境因素的压力,包括老年人、儿童贫困问题较为突出,就业能力低导致失业和收入不足进而易陷入贫困等,强化能够解决各类社会困境的专项救助十分必要。

针对我国社会救助相对贫困治理功能不足的情况,需要在完善现有专项救助的基础上增设某些新型救助服务。根据我国外部环境因素的压力及社会救助的实际情况,康复与护理、看护与托管、心理咨询和疏导、就业扶持和指导是应该优先建立和发展的救助服务类别(见表2),可以通过先试点后总结经验的方式,逐步把需求多、效果好的救助服务项目确定下来。<sup>[7]</sup>

表2 我国应新增的社会救助服务项目类别及其对象

救助服务类别	康复与护理	看护与托管	心理咨询与疏导	就业扶持和指导
救助对象	贫困残疾人、病患者、高龄老人等	贫困家庭的儿童、孤儿、流浪儿童等	贫困家庭中有心理问题的成员、社区矫正人员	贫困家庭中有劳动能力和条件的无业者和失业者

此外,为了达到反相对贫困的目标,还需要提高各救助项目的待遇水平。对于最主要的最低生活保障制度来说,应该考虑更改制度名称,因为顾名思义,目前的名称意味着制度只保障最低生活需求,与反相对贫困的目标不符,可更改为基本生活救助。基本生活救助的标准可采取科学调查的方法确定,即对当地一般家庭的基本生活品和服务消费的项目和水平进行科学调查,以此作为依据合理地确定基本生活救助

标准,救助方式仍然是无条件的现金救助,对收入低于基本生活标准的家庭提供补差式待遇,以在日常生活方面缩小相对贫困家庭与社会常规生活水平的实际生活差距。对其他专项救助而言,也需要适度提高救助水平,满足相对贫困群体的实际需要,解除其多方面的生活困境,比如,医疗救助要根据贫困家庭的实际需要和收入差异,提供综合性的健康服务并提升贫困群体的健康水平,就业救助要更加有针对性,提

供个性化的就业帮扶服务等。

(三) 按治理相对贫困的要求改革社会救助管理和运行机制

社会救助目标提升的实现需要对社会救助的管理和运行机制进行优化和创新,以确保提高救助的精准性和有效性,充分发挥反相对贫困的功能。

对社会救助管理机制而言,优化的方向应该是适度集中管理,一家主管、多家配合。社会救助管理应采取民政部门主管、相关部门配合的适度集中管理方针,即民政部门作为主管部门,应全面负责各项社会救助事务的管理,医保、教育、住建、人社等部门应在相关救助项目的实施中积极配合民政部门,承担不同的责任。目前,在中央层面,我国已建立了社会救助部际联席会议制度,联席会议由民政部、中央宣传部、发展改革委、教育部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部等共23个部门和单位组成,民政部为牵头单位,已经取得了一定效果。但是在地方层面,民政部门作为主管部门,有时未能及时对整个社会救助进行有效的管理监督,另外,由于联席会议制度并不是一个正式机构,只是一个协调媒介,真正实施中的法律效力和权威效应存在很大的不足,联席会议中虽然规定了社会救助相关部门必须参与,但对参与部门的积极性并没有硬性约束,因此,下一步应该重视联席会议制度建设并加强拓展其功能,包括建立常设机构和日常联络机制,扩大联合决策机制和建立联动改革机制等,以最大程度地发挥社会救助合力。

对社会救助运行机制而言,优化创新的方向应该是社会救助行政管理和业务经办的分离以及社会力量的深度参与。社会救助是政策性很强的社会保障事业,在反相对贫困过程中社会救助作用不容忽视,因此,需要促使社会救助行政管理和业务经办的分离,建立专业的社会救助经办机构来具体承办社会救助业务。<sup>[5]23</sup> 社会参与是指要充分调动社会力量参与社会救助事务,一方面是强调社会组织要参与社会救助,另一方面是强调社会工作者要介入社会救助。应该进一步拓展社会组织介入社会救助的空间,让其自主发挥作用,尤其是要大力发展慈善组织,鼓励支持自然人、法人和其他组织以捐赠财产、设立项目、提供服务等方式,积极自愿地开展救助帮扶活动,并加强社会组织的自身能力建设,为其高效地开展救助工作提供基础条件。

调动社会组织参与社会救助的积极性有助于创新社会救助方式,使原来主要针对绝对贫困的物质

救助转化为针对相对贫困的“物质+服务”救助,让社会救助充分发挥相对贫困的治理功能。同时,还要在基层按一定比例设置社会工作专业岗位,进而转变社会救助递送方式,建立需求导向的社会救助递送模式,精准地提供救助和帮扶,使原有的民政部门“有什么就给什么”转变为贫困者“需要什么就尽量提供什么”,形成精准性的“救助套餐”<sup>[6]312</sup>。需求导向的递送模式可以使救助更有针对性,使救助资源的分配更加公平、合理,还能够一定程度上避免“长期受助、不愿退出低保”等问题,使受助者及其家庭获得符合其需要的帮扶,摆脱相对贫困并实现长期发展。

(四) 建设更有包容性的社会救助制度

相对贫困意味着个人与家庭难以达到社会公认的基本生活水平,他们容易遭遇社会排斥,难以充分参与社会经济生活,因此,建设更有包容性的社会救助制度非常必要。包容性的社会救助是指救助不仅要全面覆盖所有贫困和弱势群体,而且要帮助他们提升参与社会和经济活动的的能力,更好地融入社会。

一方面,要使社会救助实质性地包含流动人口。我国的城市化进程伴随着持续的、大规模的社会人口流动,国家卫生健康委员会发布的《中国流动人口发展报告2018》显示,2015—2017年我国流动人口数量分别为2.47亿、2.453亿和2.445亿人,规模相当庞大。然而,我国目前的社会救助都直接与户籍挂钩,导致流动人口及其家庭在住地和户籍地均难以满足社会救助要求的相关条件,或者申请相当不便,流动人口遭遇困难时通常寻求家庭或朋友的帮助,而不是求助于制度化的社会救助,这不利于相对贫困的治理。因此,需要加强对流动人口的救助和帮扶,使社会救助实质性地包含流动人口,具体可以分项目差异性包容,比如先从临时救助开始包含流动人口,解决流动困难家庭的突发性和临时性困难,还可以分居住时间有条件的纳入,比如对常住流入地一定年限以上的流动人口可以考虑在遭遇困难时给予申请资格。

另一方面,要加强社会救助和就业促进的联动。国外社会救助反相对贫困的经验表明,需要通过强化措施和改善制度来不断推动受助者进入劳动力市场就业,以使其融入社会并从根本上摆脱贫困。我国当前社会救助建设的最初目的是配合国有企业改革,通过补偿解决大规模下岗失业职工造成的贫困问题,在受助者的就业激励方面并无太多考虑。根据民政部2013年全国城乡困难家庭社会政策支持

系统的调查数据,城乡低保家庭平均共享了近6年和3.4年的低保待遇,退出过低保的家庭比例很低,只有10%左右<sup>[8]</sup>,这说明我国存在长期受助的情况,也暴露出社会救助在促进受助者融入经济社会生活方面的局限性。因此,我国应该切实加强社会救助和就业促进的联动,可以考虑从救助对象分类入手,将劳动能力标准具体化和明晰化,要求有劳动能力的受助对象积极就业,与此同时要注重提供职业介绍和咨询、有针对性的技能培训、工作体验和实习等就业服务,还要注重解决受助家庭的照料负担,为有劳动能力的救助对象积极投身劳动力市场创造良好的条件。此外,要大力开发针对救助对象的公益岗位,通过以工代赈的方式促使受助者参与劳动就业。

#### 参考文献:

[1]林闽钢.相对贫困的理论及政策聚焦[J].社会保障评

论 2020(1):85-92.

[2]TOWNSEND P. Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living [M]. Harmondsworth: Penguin Books, 1979: 31.

[3]谈志林.新时代社会救助:问题与路径[J].民主与科学, 2018(6):29-32.

[4]关信平.论现阶段中国社会救助制度目标提升的基础与意义[J].社会保障评论, 2017(4):73-83.

[5]郑功成,杨立雄.中国社会救助改革与发展战略(核心报告):从生存救助到综合救助[M]//郑功成.中国社会救助改革与发展战略:救助与福利卷.北京:人民出版社, 2011:8.

[6]张浩淼.发展型社会救助研究:国际经验与中国道路[M].北京:商务印书馆, 2017:283.

[7]江志强.经济新常态下社会救助政策的改革思路[J].西部论坛, 2015(4):31-39.

[8]刘璐婵,林闽钢.“福利依赖”典型与非典型的理论透视[J].社会政策研究, 2017(2):3-13.

## From Anti – Absolute Poverty to Anti – Relative Poverty: The Upgrade of Social Assistance Goal

ZHANG Hao – miao

( School of Public Administration , Sichuan University , Chengdu 610064 , China)

**Abstract:** In 2019 , the Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC proposed for the first time to consolidate the achievements in poverty alleviation and to establish a long – term mechanism to solve relative poverty. It requires that the goal of social assistance should be upgraded from the original anti – absolute poverty to anti – relative poverty and develop into one of the important long – term mechanisms to deal with relative poverty. The upgrade of social assistance goals in China is the realistic requirement of the anti – poverty strategy , the necessary condition for the weak to be supported , and the intrinsic need for the development and perfection of social assistance. It should be recognized that there are many challenges for the upgrade of social assistance goals , including the lack of relative poverty governance function and experience , the constraints of social assistance management and operation , and the pressure from relevant external environmental factors. In view of this , it is necessary to reform the poverty standard and the social assistance qualification recognition mechanism , increase the assistance service and improve the social assistance treatment standard , reform the management and operation mechanism of social assistance and build a more inclusive social assistance system in accordance with the requirements of combating relative poverty.

**Key words:** absolute poverty; relative poverty; poverty governance; social assistance; upgrade of goals

(责任编辑 冀慧珍 责任校对 耿晔强)