

建立反相对贫困长效机制的现实基础与路径选择^{*}

青 连 斌

摘 要 现行贫困标准下的农村贫困人口全部脱贫后,我国反贫困斗争的重点将从反绝对贫困为主转向反相对贫困为主,从解决困难群众的基本生活问题转向促进全体人民共同富裕。反绝对贫困取得决定性胜利,经济发展奠定坚实的物质条件,人民向往美好生活的强烈诉求,是实现这一转变的现实基础。建立解决相对贫困的长效机制,必须坚持动态与多维识别相对贫困,坚持城乡统筹,坚持依法治贫,坚持常态化治贫。

关键词 相对贫困 长效机制 现实基础 路径选择

作者青连斌,中共中央党校社会和生态文明教研部教授(北京 100091)。

2020年我国现行标准下的农村贫困人口将实现脱贫,贫困人口和贫困地区将同全国一道进入全面小康社会。在此背景下,党的十九届四中全会提出要“巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”。这标志着我国反贫困斗争的重点将从反绝对贫困为主转向反相对贫困为主,从解决困难群众的基本生活问题转向促进全体人民共同富裕。

一、建立反相对贫困长效机制的现实基础

反贫困是人类进入文明时代以来的全球性的问题,也是当今世界各国政府的重要政策目标。在消除绝对贫困之前,反贫困的重点是解决绝对贫困问题,我国也不例外。在反绝对贫困取得决定性胜利的背景下,我国及时的提出“建立解决相对贫困的长效机制”,从而实现了从反绝对贫困为主向反相对贫困为主的历史性转变。

(一) 反绝对贫困取得决定性胜利

从不同的维度,可以把贫困划分为广义的贫困、狭义的贫困,普遍性贫困、制度性贫困、区域性贫困和阶层性贫困,绝对贫困和相

对贫困。从反贫困的历史来看,在基本消除绝对贫困以前,人们更关注的是绝对贫困。只有在消除绝对贫困取得重大进展以后,人们才会更多地关注相对贫困问题。我国从上个世纪下半叶以来的反贫困斗争,主要是反绝对贫困。在城市,主要是通过就业和最低生活保障制度,兜住贫困人口的基本生活底线。针对我国绝对贫困人口主要集中在农村的现实,我国确定了以农村为重点的反贫困策略。“从改革开放前计划经济模式下的广义扶贫,到改革开放后的体制改革扶贫与开发保障式扶贫,再到十八大以来的精准扶贫”^①,这几个阶段的扶贫工作主要在于解决全国农村的绝对贫困问题。

1978年我国农村贫困标准为人均年纯收入100元,贫困人口高达2.5亿人,贫困发生率达到30.7%。1984年我国农村贫困标准调整为人均年纯收入200元,农村贫困人口从1978年的2.5亿下降到1985年的1.25亿,贫困发生率从30.7%下降到14.8%。2011年开始,我国农村贫困标准又提高到按2010年不变价格的人均年收入2300元,按照这一标准,1978年我国农村贫困人口高达7.7亿人,2012年下降到9899万人。2013-2018年的6年时

^{*} 本文系中共中央党校2019年校级课题“关于有效解决城市‘夹心层’群体生活困难问题研究”的阶段性成果。

间,我国农村又累计减贫 8239 万人,年均减少贫困人口 1373 万人,农村贫困发生率从 2012 年的 10.2% 下降到 2018 年的 1.7%。70 年来,我国农村累计减少贫困人口 7.5 亿人,使中国成为世界上减贫人口最多减贫速度最快的国家,率先完成联合国千年发展目标,对全球减贫的贡献率超过 70%。截止到 2018 年末,我国农村贫困人口已经减少到 1660 万人。在 2019 年再减少 1109 万农村贫困人口的基础上,2020 年我国农村绝对贫困问题将得到历史性的解决。

按照精准扶贫精准脱贫攻坚行动计划,2020 年我国农村建档立卡贫困户将全部实现脱贫,意味着我国绝对贫困人口将基本消除,但是,这并不意味着我国的贫困问题彻底解决,“相对贫困问题逐渐凸显并长期存在”^②,“相对贫困多维贫困将成为贫困主要表现方式”^③,我国反贫困的重点和方向将发生历史性的转变,即转向反相对贫困。

(二) 经济发展奠定坚实的物质条件

我国反贫困斗争其所以取得举世瞩目的成就,一方面是因为有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导和举全国之力开展精准扶贫精准脱贫攻坚,另一方面则是因为经济的发展奠定了解决贫困问题的雄厚物质基础。没有经济的快速发展和国家财力、综合国力的增强,消除贫困只能是一个良好的愿望。建国初期,我国经济基础十分薄弱,1952 年 GDP 总量仅仅 679 亿元,人民连基本的温饱问题都解决不了,绝大多数人仍然处于贫困之中。新中国成立以来,特别是改革开放以来,我国经济不断发展,国家财力以及综合国力不断增强。我国 GDP 总量,1986 年首次突破万亿元大关,1991 年上升到 2 万亿元,2000 年突破 10 万亿元,2006 年超过 20 万亿元,2010 年超越日本成为世界第二大经济体,此后几年又接连站上 50 万亿、60 万亿、70 万亿、80 万亿、90 万亿元新台阶,2019 年接近 100 万亿元,对世界经济增长的贡献超过 30%。人均 GDP 已经突破 1 万美元,高于中等偏上收入国家平均水平。根

据国家统计局发布的数据,从 1978 年到 2017 年,中国国内生产总值按不变价计算增长 33.5 倍,年均增长 9.5%,平均每 8 年翻一番,远高于同期世界经济 2.9% 左右的年均增速,在全球主要经济体中名列前茅。

经济的发展和综合国力的提升,为我国开展大规模反贫困斗争奠定了越来越坚实的物质基础。党的十八大以来,各级财政部门不断优化财政支出结构,加大扶贫资金投入。2017 年,全国财政专项扶贫资金达 1400 多亿元,其中中央财政就高达 861 亿元,比上一年增加 200 亿元。2018 年,中央财政补助地方专项扶贫资金进一步增加到 1060.95 亿元,同比又增加 200 亿元。消除贫困,是千百年来中华民族的梦想。但是,因为受经济发展水平和国家财力的限制,以前我们想做的很多事情,想做也做不了。现在,我们可以在包括消除贫困在内的保障和改善民生各个方面有更大的作为了。正如党的十九大报告中指出的,这些年来,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事。经过全党全国人民的共同努力,2020 年将全面实现农村现行贫困标准下的贫困人口全部脱贫,进而开启解决相对贫困的新征程。

(三) 人民向往美好生活的强烈诉求

经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代。“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”^④一方面,我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,2000 年总体上实现了小康,2020 年将全面建成小康社会,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。另一方面,我国社会生产力水平总体上显著提高,社会生产能力在很多方面进入世界前列,但发展的不平衡不充分问题仍然突出,已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。发展的不平衡不充分又突出的体现在城乡区域发展的不平衡,以及收入差距仍然较大,

在绝对贫困问题基本解决之后相对贫困问题更加凸显，这些问题的解决同人民对更加公平正义的美好生活需要高度契合在一起。因此，如何破解发展的不平衡性不充分性以满足人民日益多样化、多层次、多方面的美好生活需要，成为了中国特色社会主义进入新时代后的新时代课题。

二、建立反相对贫困长效机制的路径选择

同我国社会主要矛盾的变化相适应，在消除绝对贫困之后，我国反贫困的重点是着眼于缩小城乡区域社会群体之间过大的收入差距，有效解决相对贫困问题，最终实现共建共享的共同富裕。同解决绝对贫困问题相比，解决相对贫困问题要更为复杂艰难，将是一个更为长期的过程。为此，必须更新反贫困的理念思路，构建反相对贫困的政策、制度和长效机制。

（一）坚持动态与多维识别相对贫困

直到2020年，我国反贫困的核心任务是消除绝对贫困，以解决困难群众的基本生活问题，因而绝对贫困标准是按照最低生活需要标准设定的，其中又主要是收入标准。2015年中央扶贫开发工作会议提出“两不愁、三保障”（贫困人口不愁吃、不愁穿，农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障）的脱贫目标，这是对单纯收入标准的有益补充。消除绝对贫困，以解决困难群众的基本生活需要为目标，无法实现缩小收入差距、促进社会公平正义的目标。

在消灭绝对贫困之后，适应反相对贫困的现实需要，我们必须建立一套更加科学合理的且符合中国实际的动态与多维识别相结合的相对贫困标准。从国际上看，为弥补单纯用收入衡量贫困的片面性和不足，联合国计划开发署曾提出用“人类发展指数”来衡量世界各国经济社会发展水平和贫困程度，主要包括预期寿命指数、教育指数和收入指数等三个基础性变量。阿玛蒂亚·森从基本可行能力视角出发，提出了包括健康、教育、生活水平等三个维度

“多维贫困指数”，并细化为营养状况、儿童死亡率、儿童入学率、受教育程度、饮用水、电、日常生活用燃料、室内空间面积、环境卫生和耐用消费品等十个指标。多维贫困指数致力于反映不同个体或家庭在不同维度上的贫困程度。^⑤“多维贫困指数”是目前联合国开发计划署在全球范围内判定贫困状态的通行标准。^⑥

建立反相对贫困的长效机制，确定一个得到共识的相对贫困标准是重要的。但是，因为全国各地经济发展水平不同，事实上不可能像反绝对贫困时一样确定一个全国统一的标准。一方面，可以借鉴国际上通用的收入比例法和人群固定比例法^⑦。前者是按居民收入中位值或平均值的一定比例确定贫困线标准，比如欧盟规定个人收入低于所在国家平均收入水平60%的人即为贫困人口，经济合作和发展组织按照一个国家或地区居民收入中位值或平均值的50%作为测算相对贫困的依据，世界银行则按照低于社会平均收入水平的1/3作为测算依据。后者是将居民收入分布最底端一定比例的家庭界定为相对贫困人口，比如新加坡的相对贫困人口就是按照收入最低的20%住户确定的，目前多数国家的相对贫困人口规模都在总人口的10%以上。显然，收入比例法更为可取，因为按照收入比例法确定的相对贫困线，能够动态的反映相对贫困人口的规模及其收入水平的变动，进而监测居民收入差距的变动。另一方面，可以借鉴国际上越来越成为共识的多维贫困指数。在重视反收入型贫困的同时，要更加重视反支出型贫困。既要通过就业、产业等扶持和社会保障提高贫困群众的收入水平，更要通过化解因学因病因残等致贫返贫的风险解决支出型贫困问题。在重视反物质型贫困的同时，要更加重视反能力型贫困。既要通过物质性的帮扶改善贫困群体的生活状况，更要通过提升贫困群体的基本可行能力解决能力贫困或隐性贫困问题^⑧。贫困不仅仅是收入和生活资料的匮乏，更重要的是包括公平地获取教育、健康、饮用水、电、住房、卫生设施、市场准入等基本可行能力的低下和不足。党的

十九届四中全会《决定》提出的健全“七有”方面国家基本公共服务制度体系，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，就是着眼于提升贫困群体的基本可行能力的。

（二）坚持城乡统筹

新中国成立70年来，包括改革开放40年来，我国反贫困的目标是消除绝对贫困，因而长期实行的是农村扶贫开发战略，反贫困工作聚焦于农村贫困地区和农村贫困人口。这一选择是符合当时的人口结构和贫困人口分布的实际的。随着反绝对贫困取得决定性胜利，反贫困的目标从消除绝对贫困转向解决相对贫困，反贫困的体制机制必须向城乡统筹转变，打破原有的城乡二元分割、部门碎片化的反贫困工作格局，构建城乡统筹、城乡一体化的反贫困体制机制。

坚持城乡统筹，不是忽视或放松农村反贫困，而是强调要更加高度重视城市相对贫困问题，统筹兼顾城乡反相对贫困，实行城乡并重的反相对贫困战略。这主要是因为：首先，城镇“原生性”相对贫困问题突出。尽管包括最低生活保障在内的社会救助体系覆盖了城市传统的“三无”人群等绝对贫困人口，但“支出型”贫困人口长期游离在社会救助网之外。随着城镇化进程的推进，城市人口中的相对贫困问题将逐步演变为一个国家贫困的主要方面，城镇贫困带来的后果甚至比农村贫困的治理更加困难和复杂。其次，城镇“输入型”相对贫困问题凸显。一是随着城镇化的快速推进，城市向外围拓展，越来越多乡村人口转变为城镇人口，其中相当大一部分转移人口因高昂的城镇生活成本而成为城镇贫困人口；二是精准扶贫中异地搬迁进入城镇的搬迁人口，如果后续扶持政策落实不到位，其中一部分也可能沦为城镇贫困人口；三是以农民工为主体的户分离人口中，有一部分事实上处于贫困状态。根据国家统计局的数据，截止到2018年我国城镇人口为8.3亿人，乡村人口为5.6亿，城镇化率达到59.58%，但户籍人口城镇化率只有43.37%，全国户分离人口2.86

亿，其中流动人口2.41亿。户分离人口，尤其是流动人口中贫困人口，因为受制于城乡二元的社会保障、公共服务体系、贫困监测和反贫困政策体系，难以有效的纳入现有城镇反贫困和社会保障体系。

所以2020年之后，必须跳出农村抓反贫困，打破城乡分割、部门间碎片化的反贫困格局，坚持城乡统筹，创新城乡融合的多维反贫困治理机制和治理结构。

（三）坚持依法治贫

全面深化改革的总目标是完善和发展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。国家治理体系和治理能力现代化的根本保障，就是完善法制。贫困治理是国家治理体系和治理能力现代化的一个重要方面，只有加强反贫困领域的法制化建设，健全中国特色反贫困法律法规体系，才能促进我国反贫困事业健康稳定和可持续发展。

改革开放以来的反贫困过程中，我国先后有20多个省（直辖市、自治区）出台了地方性扶贫开发条例，国家和有关部门也出台了200多个政策文件和实施方案。为适应打好解决相对贫困这场“持久战”，必须从法律层面做好顶层设计，将以往行之有效的经验和做法固定下来，上升为国家法律法规，形成党委领导、政府主导、群众主体、法治保障的新的反贫困格局。当务之急是积极稳妥的推进《社会救助法》的立法进程。社会救助制度是托底线、救急难的一项最重要制度安排，也是未来反相对贫困的一项重要制度。“作为一项正式的制度化行动体系，社会救助制度需要强有力的法制保障”。^⑨社会救助暂行办法实施的效果是好的，但《暂行办法》的立法层次过低，必须尽早启动立法程序，制定和实施《社会救助法》，以提升社会救助工作的法制化水平。

（四）坚持常态化治贫

为打赢脱贫攻坚战，实现2020年现行贫困标准下的贫困人口全部脱贫，我们充分发挥了集中力量办大事的制度优势和政治优势，举全国之力，从中央到地方都实施一系列超常规

的政策举措，建立了包括专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、东西部协作扶贫、驻村干部帮扶、包村包户帮扶等等在内的多位一体的大扶贫体系。这种大规模、集中统筹、政治任务式的超常规扶贫举措，能够在短时间内凝聚全社会力量，集中全力实施扶贫攻坚，取得了举世瞩目的成效。但是，2020年之后的反相对贫困，显然不能简单的复制和延续过往的做法。

鉴于反相对贫困是一项长期而复杂的系统工程，不可能一蹴而就，解决相对贫困问题必须转变以往超常规扶贫的惯性思维，走出一条常态化治贫的新路。首先，加快收入分配制度改革，使改革发展成果更公平的惠及全体人民，努力形成橄榄型分配格局。其次，健全和完善税收、转移支付和社会保障三大宏观政策，更好的发挥这三大宏观政策对提高相对贫困群体收入水平，改善收入分配格局的独特作用。第三，在促进基本公共服务均等化的同时，在基本公共教育、基本医疗卫生服务、基本社会保障服务等方面向相对贫困人口倾斜，使基本公共服务的发展成果更多、更均等地惠及贫困人口。要抓住最需要关心的人群，多做雪中送炭的事情。第四，更加重视和加强相对贫困人口的基本可行能力建设。对贫困人口的外部支持是必要的，但更重要的是增强贫困人口的基本可行能力，尤其是促进教育公平，让贫困人口及其子女享有更均等的教育机会和教育质量，阻断贫困的代际转移；加强职业技能培训，提高贫困人口自主就业创业的可能性和自我发展能力。第五，充分发挥市场机制的作用。“要更多依靠市场手段，发挥市场机制作用，促进资源要素在城乡间均衡配置。”政府的调控方式要向规划引导市场监管和法治保障等方面转变。^⑩企业应承担起相应的社会责任，一方面支持贫困人口的创业创新和产业发展，另一方面创造更多就业岗位，并优先吸纳贫困人口家庭劳动力就业。第六，重视公益慈善等社会组织在扶危、济困、安老、助残、扶幼、救孤中的作用。慈善组织本来就是因应扶危济困的需要而产生和发展起来的。各类公益慈善

组织要明确各自职责，不越位也不应缺位，在反贫困中作出应有的贡献。第七，推进国家治理体系和治理能力现代化。“精准扶贫是国家减贫治理体系现代化的重要体现，是国家治理体系与治理能力现代化在扶贫领域的呈现”。^⑪要把建立解决相对贫困的长效机制同推进国家治理体系和治理能力现代化更加紧密的结合起来，相互促进、相得益彰。

注释：

① 苏昕等 《发展性福利视域下中国贫困的可持续治理》，《山西大学学报》（哲学社会科学版）2019年第6期。

② 莫光辉、杨敏 《2020年后中国减贫前瞻：精准扶贫实践与研究转向》，《河南社会科学》2019年第6期。

③ 姜会明、张钰欣、吉宇琴、顾莉丽 《2020年后扶贫开发政策转型研究》，《税务与经济》2019年第6期。

④ 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》，人民出版社2017年版，第9页。

⑤ 王一：《后2020“参与式”反贫困路径探索》，《社会科学战线》2019年第5期。

⑥ 邹一南 《解决相对贫困重在“长效”》，《学习时报》2019年11月27日。

⑦ 关信平 《当前我国反贫困进程及社会救助制度的发展议题》，《陕西师范大学学报》（哲学社会科学版）2019年第9期。

⑧ 王磊、张冲 《能力扶贫：精准扶贫的发展型视角》，《理论月刊》2017年第4期。

⑨ 关信平 《当前我国反贫困进程及社会救助制度的发展议题》，《陕西师范大学学报》（哲学社会科学版）2019年第9期。

⑩ 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》，《中州学刊》2019年第5期。

⑪ 许汉泽 《新中国成立70年来反贫困的历史经验与启示》，《中国农业大学学报》（社会科学版）2019年第5期。

[责任编辑：张源]