

# 2020年后相对贫困治理应关注的重点

贾玉娇

**【摘要】**在经济社会发展发生重大转型的历史时期，如何在遵循中国社会主要矛盾发展规律、顺应经济社会发展大势的前提下，重新审视中国贫困发生发展规律与治理机制，进而为完善国家治理体系、提升国家贫困治理能力提供前瞻性研判依据，成为一个具有重要学理意义和政策讨论意义的主题。为此，通过结合我国实现人民美好生活愿景的发展目标，阐释2020年后相对贫困的概念及治理机制，即将相对贫困理解为人民对美好生活的期待与实现这一美好生活的可行能力之间的差距；将治理机制理解为通过宏观和中观层面的制度优化改革，提高微观层面个体的“可行劳动能力”，增大“可持续生计维持机会”的可及性。

**【关键词】**新风险常态化 相对贫困 美好生活 **【中图分类号】**F323.8 **【文献标识码】**A

党的十九大报告提出：“中国特色社会主义进入新时代，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。”这一重要论断为我们进一步认识相对贫困提供了遵循。相对贫困产生于发展体系及发展成果作用于全体人民效果的不平衡不充分与人民美好生活需要之间的差距，发展于人民美好生活需要不断增长对发展的均衡性、充分性提出的新期待、新要求，反映了相对贫困治理的历史阶段性、动态性以及与社会发展的互动性。

中国在实现经济发展的同时，分阶段提高全体人民的生活水平与质量，带领人民创造美好生活，使中国制度优势不断彰显。其中，我们取得的一个瞩目历史成就，便是构筑起一张全面的基本民生兜底保障大网，激发出国家治理体系寻求绝对贫困终结的积极性。当前，我国全面建成小康社会取得决定性成就，这在中国反贫困历史上具有十分重要的里程碑意义。而2020年后贫困以何种主流形态存在、如何构建相应的治理机制，对满足我国人民日益增长的美好生活需要具有十分重要的意义。

新冠肺炎疫情在全球的多点暴发、扩散蔓延，引发了一系列经济社会问题，经济发展与民生保障之间的矛盾进一步凸显。在此背景下，世界反贫困事业面临巨大挑战，许多国家的贫困问题更加显化。中国

在切实兜住兜牢基本民生保障底线、有效应对绝对贫困与传统相对贫困风险的同时，也面临着新问题。未来潜在的相对贫困风险在此次疫情暴发与常态化防控期间开始显露端倪，成为 2020 年后相对贫困治理应当关注的重点。

数字与算法的迅速发展，给人民的生活带来了翻天覆地的变化。数字化意味着人们将用新的方式测量自己以及身处的社会。一个社会的政治、经济、社会关系以及个人的行为选择都将被更精准地捕捉与评价。对个人思考、选择、行为的数字化高度解析在制造大规模个性化贫困的同时，也使得现行反贫困制度在时代的浪潮中面临考验。在微粒社会下，数字化高度解析所捕捉的个性化、多元化贫困群体需要在反贫困制度的“解构—重构”中获得保障，从而对反贫困制度的完善提出新要求。

### **2020 年后“相对贫困”将逐渐拥有新内涵，其复杂维度与动态演变过程亟待进入政策视野**

根据当前经济社会发展的历史阶段性特征，我们可以对 2020 年后相对贫困的内涵进行如下阐释。

一是新风险常态化趋势下的非常规相对贫困。具体说来，新风险常态化趋势下的非常规相对贫困，就是在风险社会下由行业共生平衡

破坏、职业技能与岗位淘汰、家庭主要劳动力折损等而引发的贫困。其中，行业共生平衡破坏是指在精细化分工与资源优化整合下形成的行业共生聚合体中，一旦某个行业停摆，就会波及整个行业共同体；职业技能与岗位淘汰是指随着现代科学技术与人工智能的发展，职业技能提升速度与岗位迭代加快，一些人因劳动技能落后与不适应而失业；家庭主要劳动力折损是指在患病风险增大的背景下，家庭收入主要贡献者生病而导致其劳动能力永久性损耗，进而使得家庭收入大幅减少。这些问题往往会导致家庭金融链条断裂，普通工薪家庭的财务结构发生由“收支平衡型”向“债务收入平衡型”的转变，从而使得家庭陷入困境之中。

二是新经济社会发展背景下的常规性相对贫困。常规性相对贫困是指经济社会常态化运行下，社会成员之间因收入、机会、资源、能力等方面的不同而在生活水平和生活质量方面呈现出的客观差异，以及在此状况下社会成员在心理上产生的不同程度的相对剥夺感。受社会发展阶段和发展水平的影响，常规性相对贫困的内涵不仅具有普遍性，而且具有时代性，具体表现在以下三个方面。第一，具有物质与精神相结合的特点，使得常规性相对贫困内涵的横向维度不断扩展。随着经济社会发展水平的提高、权益意识的提升，人民不仅对物质生活水平、自我发展能力等产生更高期待，还对精神生活水平提出更高

要求。第二，常规性相对贫困内涵的深度不断扩展，具有一维与多维相结合的特点。第三，常规性相对贫困内涵的差异度不断拓展，具有静态与动态相结合的特点。

随着社会救助政策捕捉与回应相对贫困动态发展能力的提升，在社会保障政策与扶贫政策等的干预下，相对贫困将呈现出不同的阶段性特征。不同社会成员的保障需求和发展期待、新治理思维和技术广泛运用，都为常规性相对贫困注入新内涵。随着中国进入高质量发展阶段，居民消费结构开始从生存型向发展型，并逐渐向享受型转变；互联网信息、人工智能技术的广泛应用极大地改变了人的存在方式，为提高制度治理能力奠定了基础。

## 2020年后相对贫困治理的多元理念

一是实现贫困治理学术逻辑、社会逻辑与政策逻辑的均衡融合。由于多元社会中不同主体秉持的立场不同，不同国家对贫困问题的反应与回应存在多种逻辑。在传统贫困治理中，这些逻辑分别作用于不同的领域，虽然彼此之间有所影响，但并未相互浸透，如贫困治理的学术逻辑主导于学术研究领域、政策逻辑主导于政府决策领域、社会逻辑主导于社会认同领域。学术逻辑崇尚科学性，其主导下的贫困治理研究通过剖析贫困产生的复杂机理，力图建构能够全面揭示贫困复

杂性的分析模型；政策逻辑重在可操作，其主导下的贫困问题分析与决策基于现行行政体制内的约束与激励机制，力图将抽象表述转化为下级部门能够明确执行与操作的政策话语；社会逻辑遵循某种日常价值取向或经验，强调对贫困的一致认可。好的贫困治理政策应该是学术逻辑、社会逻辑与政策逻辑的融合体。从中国社会救助制度的发展动向看，在国家提升治理能力的现实驱动下，政府应积极与学界展开合作研究，立足于社会贫困认知状况及能力，积极推动多元逻辑融合。在政策执行的最大弹性空间中尽可能吸纳学术观点，亦即利用学术思想尽可能拓展政策执行空间，同时注重向社会宣讲，以实现贫困治理学术逻辑、社会逻辑与政策逻辑的均衡融合。

二是在为贫困群体提供收入保障的同时，塑造可持续生计维持系统。贫困治理是一项系统工程、综合治理工程。从物质与收入方面进行补给的单一做法虽然能够解决贫困人口的生存危机，但是由于未能改进其生活系统，部分接受救助的人会产生依赖性，造成终身贫困问题。为此，需要以系统性、全局性、综合性、发展性眼光抓住贫困产生的症结，运用制度手段对其进行弥合、疏通与填补，塑造可持续生计维持系统。通过激活外部支持系统，激发贫困者内在的发展意识，带动贫困者与外部社会系统逐步实现良性循环。这一生计维持系统依据贫困者社会功能缺陷类型与程度的不同而有所差异。对于失能失智

的贫困者来说，应通过借助有限公共资源提供的去障碍技术、服务或其他类型支持，最大限度地对其进行生理与社会功能补偿，帮助其实现现实条件下的最理想生活；对于有劳动能力的个体而言，应通过提升其可行劳动能力（一个人可支配的且能转变为劳动力商品的那部分劳动力，是个体与外部支持系统互动后形成的产物，受个体主观意识和外部系统影响较大）水平，帮助其摆脱贫困。

三是增加贫困治理制度弹性和现实贴合力，提高国家贫困治理韧性。制度作为一类抽离于人类日常生活的经验事实，在具有较强延展性的同时，也存在与丰富多样的现实不匹配等问题。因此，实现对相对贫困的有效治理，一方面要充分解构复杂的贫困现象，提取出可形成制度反馈的要素，实现社会救助制度精细化、精准化发展，进而提高社会救助制度与贫困现象之间的贴合度。随着贫困内涵与外延的不断丰富，贫困人口同质化需求格局开始发生异质性裂变，有基于此，应建构差异化、动态的救助机制。另一方面要化解宏观制度表达与微观实际差异之间的对立。制度对现实的精细化、精准化表达是相对的，制度精细化、精准化是制度表达对实际情况的无限贴近。有基于此，应将复杂贫困现象与社会救助制度之间的问题盲区纳入社会救助制度体系，增大社会救助制度的弹性，增强国家贫困治理韧性。

在宏观制度层面构筑具有韧性的国家治理体系；在中观制度层面，建立更具弹性的社会救助制度；在微观层面，增加“可持续生计维持机会”的可及性

在宏观制度层面，理顺经济发展与民生保障的关系，构筑具有韧性的国家治理体系。全球化进程的不断加深、发展失衡与不平等现象的加剧以及新风险的常态化，对经济发展和基本民生保障提出了新的挑战。如何在新形势下理顺经济发展与民生保障的关系，寻求新的基本民生保障制度发展之路，进而保持经济社会的良性、可持续发展，成为审视一个国家治理能力的新注脚。

具体说来，第一，继续完善与市场经济体制相适应的基本民生保障制度，增强劳动者与劳动力市场的契合度，加强劳动者权益保障。在国家治理体系与治理能力现代化的驱动下，革除传统保障与服务体系事后反应的弊病，搭建劳动力市场供需结构与匹配度变化的数据监测平台，对劳动力供给方的市场适应性进行提前研判、早期干预与过程扶助，帮助劳动者增强适应市场结构性变迁的能力；加强劳动者就业权益保障制度建设，通过制度形塑劳动力与机器、人工智能技术的和谐共在关系。第二，研判因技术进步而产生的必要剩余劳动力的经济、社会与家庭的属性和特征，通过地域发展政策如乡村振兴、城镇化建设等对该群体进行吸纳、消化。根据现代技术在地域上的梯度分

布，疏导劳动力与之匹配，从而建构人力资本与地域发展相契合的共生体。同时，顺应未来经济社会发展趋势，优化现阶段的教育与人才培养政策，做好未来劳动人口升级转化的筹备工作。第三，在激发经济发展活力的同时，进一步完善收入分配制度与社会保障制度。在党中央审时度势提出国内大循环发展战略的情境下，尤其要进一步提高中低收入群体的劳动收入，通过社会保障缩小低收入群体与中等收入群体的收入差距；要总结此次抗击新冠肺炎疫情的制度实践经验，提炼形成国家治理与民生保障的应急制度体系、协同机制与操作流程。

在中观制度层面上，基于 2020 年后相对贫困的新内涵，建立与现实贴合力更强、更具弹性的社会救助制度。第一，遵循相对贫困人群的多元、异质性需求，打好“现金保+物资保+服务保”的组合拳，实现救助资源的动态精准供给，进一步落实分阶段、分梯度原则。第二，运用互联网信息技术，建设智信型社会救助制度，实现政府业务流程、经费使用方面的信息网络化、痕迹化以及监督智慧化。一方面，将业务分解为一系列程序点（精准到某一程序操作点在何时何地由何人操作），以此作为督查和究责的依据，实现业务操作的全程透明化；另一方面，建立与打通社会救助申请人、获助者和家人的财务、资产和救助内容及救助资源使用情况的大数据，由大数据系统自动识别与审核申请人填写的救助需求和致贫原因。第三，完善社会救助法制。深

入推进社会救助法制化和法治化进程，有助于保障救助对象的信息安全、保护救助对象和行政人员的权益，实现程序正义。第四，进一步优化社会救助对象识别与分类系统。现行以测量生存贫困为主的标准未能反映出社会成员在实现全面发展中的困境，而贫困测量指数的设定直接关乎社会救助制度能否识别真正意义上的贫困人口。因此，应结合 AF 方法，将相对贫困测量指数的构建具体操作化为三个测量维度（生活标准维度、资产维度以及可行劳动力维度）和十四个测量指标（饮用水、卫生设施、做饭用燃料、耐用消费品、电、通信、住房、生产性资产、发展性资产、营养、受教育年限、健康、社会支持和自我接纳），为识别真正意义上的贫困人口提供测量技术支持。

在微观层面上，增促个体“可行劳动能力”，增加“可持续生计维持机会”的可及性。上述宏观与中观的制度设计最终都将作用于受助个体，并在受助个体生活与发展能力的改进状况中得到检验。通过外在制度建设，激发受助主体摆脱生活现状的主观积极性，弥合与修复个体社会支持网络，补偿个体参与、融合社会系统的功能性缺陷。一方面，贫困群体自身的思考、选择、行为在相对贫困治理机制的构建中具有十分重要的意义。事实上，制度与社会支持系统缺陷是造成贫困的客观原因，个体主观意志薄弱、能动性不足是造成贫困的主观原因。在现实生活中不难发现，在同样的制度条件和个体发展初始条

件下，意志力、主观积极性和能动性的不同，使得个体未来生活水平与质量产生重大差别。因此，除了塑造与宣扬积极进取、拼搏奋斗的社会价值观外，还应在各行各业树立自强不息、奋斗进取的典范，形成对拼搏进取的社会奖励。另一方面，有的放矢地弥合断裂的个体社会关系网，提升个体可行劳动能力。应通过信息化手段精确捕捉贫困群体的发展需求，据此设计相应的扶助方案。例如，为教育缺失的群体提供教育保障，为生产技术缺失的群体提供技术支持，为缺乏就业机会的群体提供就业机会，为易因家庭金融链条断裂而陷入贫困的家庭购买商业保险，等等。

贫困治理是一项系统工程，是国家治理体系的一部分。有效的贫困治理离不开国家治理体系的优化升级。要形成科学有效的贫困治理制度，需要进一步推进以下改革。第一，进一步破除部门壁垒。精准瞄准贫困群体需要掌握其家庭固定资产、金融资产、消费支出结构与偏好、社会保险缴费与支出情况、家庭人口变动与流动情况等信息，而这些信息分散在不同部门，实际的信息整合效果依然不够理想。第二，全面推进新基建，加快建立全国统筹的大数据平台。缺少基础设施与设备支撑的国家治理现代化建设往往会流于形式，互联网信息技术的深入发展、5G时代的到来，对我国的基础与公共设施建设提出

了新要求。在此背景下，建设国家治理、社会治理与民生保障的信息化“高速公路”具有十分前沿的时代意义。

（作者为吉林大学哲学社会学院教授、博导；吉林大学哲学社会学院博士研究生杨佳对本文亦有贡献）

**【注：本文系国家社会科学基金重点课题“乡村振兴内生主体的社会动员机制研究”（项目编号：19ASH008）阶段性成果】**

**【参考文献】**

①[德]克里斯多夫·库克里克著，黄昆、夏柯译：《微粒社会》，北京：中信出版社，2018年。

②[印]阿马蒂亚·森著，王磊、李航译，刘民权校译：《正义的理念》，北京：中国人民大学出版社，2012年。

③郑功成：《社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择》，《社会保障评论》，2017年第1期。

④贾玉娇：《疫情防控常态化下如何保基本民生》，《前线》，2020年第8期。

（本文来源：人民论坛网，2021年5月25日）