

我国城市相对贫困呈现的新特点及治理对策

关信平

【摘要】脱贫攻坚任务完成后，我国将进入一个新的、以解决相对贫困为主的贫困治理时期。在制定新的贫困治理方案时，需要深入了解和清楚把握当前我国城市中相对贫困者和高风险困难群众的主要类型，以及城市相对贫困问题的新特点，并认真分析这些新问题和特点对社会救助制度创新的新要求，从而努力克服现行社会救助制度的短板，使之在未来相对贫困问题治理目标下发挥更加积极的作用。

【关键词】相对贫困 城市贫困 贫困治理 【中图分类号】F126 【文献标识码】A

脱贫攻坚战取得了全面胜利后，新的相对贫困问题将成为未来我国反贫困行动所要解决的主要问题。党的十九届四中全会提出了“建立解决相对贫困的长效机制”的要求，这是对我国下一步反贫困行动提出的新任务，同时也是基于世界反贫困规律而提出的新方向。未来的反贫困行动必须建构长期稳定的反贫困制度体系和行动体系，并且要将贫困治理的主战场从以农村为主扩展到城乡兼治。因此，在制定新的贫困治理方案时，需要清楚地把握当前我国城市中有哪些相对贫困者和高风险的困难群众，以及城市相对贫困问题具有哪些新的特点。

当前我国城市贫困人口的五种主要类型

相对贫困与绝对贫困并非两种不同的贫困现象，而是人们对贫困现象和贫困问题的两种不同的认知角度。从实际情况看，目前我国城市存在以下几类贫困人口。

第一，受保障的基本生活困难人群。这类人群主要包括城市中的低保对象和特困供养人员，他们需要长期依赖社会救助制度的帮助才能维持基本生活。这一群体目前总人数在800万人左右，不足城市常住人口的1%。这部分人获得了较完整的保障，能够满足各方面的基本需要，但总体上看生活水平仍然比较低。

第二，低收入家庭、支出型贫困家庭以及临时困难家庭。首先是低收入家庭，即家庭人均收入略高于低保标准，无法被纳入低保对象，但生活仍然相当困难的家庭，也被称为“低保边缘户”。目前各地已经较为普遍地

按照当地低保标准的150%或200%建立了低收入家庭的地方标准，并对低收入家庭提供一定的社会救助待遇。但在国家层面上尚未建立专门针对低收入家庭的完整社会救助制度，地方政府一般也还没有对低收入家庭进行建档立卡，因此目前还没有低收入家庭规模的确切数据。如果按照低保标准的200%为低收入家庭标准的话，大致估算这类家庭人数应该不低于总人口的10%。

其次是支出型贫困家庭，即由于大病、重残、多子女上学等大额刚性支出而导致经济陷入困境的家庭。目前在低保制度中对低保家庭中的残疾人等特殊困难人员给予附加的待遇。一些地方政府在测算低保申请者家庭收入时将其家庭的刚性支出抵扣一定的收入，以便将真正困难的支出型贫困家庭纳入低保。并且，各地对未能纳入低保家庭的支出型贫困家庭也给予了一定的帮助。但在此方面还没有形成较为规范稳定的全国性制度。

最后是临时困难家庭，即因各种急难性事件或其他特殊事件而陷入严重经济困难之中的家庭，包括受重大突发事件影响、主要劳动力失业以及因其他各种急难性事件而陷入困境等。此类问题凸显了风险社会中部分家庭和个人应对社会突发事件和个人急难事件的能力不足，因而需要政府和社会的帮助。

第三，容易陷入贫困的脆弱人群。有一些群体因为自身和环境等方面的原因而显示出更多的脆弱性，比其他人更容易陷入贫困，需要得到重点的关注和帮扶。除了贫困风险较高的困难老年人、困难残疾人以及各类困境儿童之外，还有其他一些脆弱人群需要被关注。

首先是城市中的困难流动人口。流动人口中许多人



教育和技能水平偏低，又缺乏足够的社会资本，难以获得较高的收入，在城市中维持较低的生活水平，生活风险较大，一旦因重病、残疾等事件，或在将来年老无法回到农村时，将会有较大的贫困风险。目前城市政府还没有将流动人口纳入城市社会救助体系中。随着第一代流动人口逐渐进入老年阶段，这一问题会逐渐凸显出来。

其次是城市困难失业者。在世界各国，失业者都是容易陷入贫困的人员。失业者中有一部分同时也是经济脆弱人口，他们不仅需要经济和生活方面救助，而且还需要再就业方面的援助，包括再就业培训、职业介绍，以及鼓励其再就业的激励性补贴。

再次是因家庭残缺而导致的脆弱。家庭是生活保障的第一道防线，家庭残缺容易直接导致个人陷入困境。在我国，因家庭残缺而导致贫困的有多种情况，主要包括：孤儿和事实无人抚养的儿童，他们缺乏父母的养育和保护，在经济上、精神上和生活上都会遇到很多困难；困难失独父母，他们可能遭到精神和经济上的双重严重打击，陷入双重困境；部分单亲家庭，他们因家庭收入不足、抚养子女压力大等原因而陷入贫困或生活困境。

最后是各类特殊困难者。当前还有多种多样的困难群众，例如，困难精神病患者，他们会在经济、生活护理和监护等方面给家庭带来很大压力，处于比一般残疾人更加复杂的困难之中；困难刑满释放人员，他们回归社会后可能遇到就业、收入和生活方面的各种困难，在短期内或长期陷入困境；长期无家可归人员，尽管此类人员不是很多，但也仍然存在一些。

当前我国城市相对贫困呈现的新特点

第一，在个体和家庭层面，城市相对贫困呈现出生活型贫困、发展型贫困和高风险及脆弱性等特点。一是难以达到“常规生活水平”。目前，大部分困难家庭和个人或者靠自己的能力，或者靠政府或社会的救助，可以维持基本生活，也能够获得基本的教育和医疗服务，但生活水平仍然低下，难以达到当地居民的常规生活水平。所谓“常规生活水平”是指当地普通居民都能够达到的生活水平，也就是作为一个“社会人”应该达到的生活

水平。否则难以正常从事常规性的社会活动，难以与其他人进行正常的交往，并难以融入当地社会。从相对贫困眼光来看未来的贫困者，将不再局限于“温饱”“最低生活标准”之类的基本生存型标准，而要扩大到常规生活标准。

二是发展能力弱。许多困难群众具有一定的就业能力，但发展能力很弱。首先是缺乏发展机会，主要是缺乏适宜的就业机会和自我能力提升的机会。其次是发展能力低下，主要表现在受教育程度低、身体素质不好、学习新技术的能力低下、社会资本不足等方面。最后是发展动机低下，表现在主动改变自己及家庭困境的积极性不高，对外部救助的消极依赖心理较重。以上几个方面的不足往往是交织在一起的。能力不足往往会导致机会不足，而能力和机会的不足又会共同导致动机不足。要提升困难群众的发展能力，需要从这几个方面同时入手。

三是脆弱性与高风险特点。在相对贫困的视角下，在现行贫困标准的外围边缘聚集着大量的困难群众。他们按照贫困标准虽然还不能算是贫困者，但由于在收入、财产、能力、健康等方面的不足，使其面临更多生活风险，并在应对风险事件时具有较高的脆弱性。一旦受到内外不利因素的冲击，很容易陷入贫困。提前给予这些群众一定的支持，能够起到预防贫困的作用。

四是相对剥夺感较强，幸福感较弱。过去的反贫困行动主要聚焦一小部分最为贫困的建档立卡贫困户，以及特困与低保对象，他们陷入贫困更多是由于其自身难以克服的困难，如大病重残等，因此往往将其贫困归因于其自身的不幸，对政府和社会提供的救助帮扶心存感激。但是，在其外围的一些低收入群体对其收入低下和生活困难的态度则比较复杂，更容易将其困难归因于社会的不公，具有更强的相对剥夺感，对社会不平等的反应比较强烈。对这部分困难群众需要有更加多样化的救助和服务。不仅需要物质救助，而且还需要更多的服务救助，尤其是社会工作服务，将经济救助、社会服务与心理辅导、思想工作、能力提升、动机激励、社会支持、关系协调等方面的帮扶服务结合在一起，形成更加有效的贫困治理工作体系。

第二，在社会层面，城市相对贫困问题的主要特征有：

一是收入分配差距大，低收入群体规模庞大。从相对贫困视角看，贫困人口规模与收入分配差距的大小是成正比的。当前我国收入差距仍然较大，相对贫困人口的规模也较庞大。这意味着我国建立解决相对贫困长效机制既困难又紧迫。

二是相对贫困视角下贫困问题的结构化特点。我国贫困人口不均衡地分布在某些群体中，有一些群体更容易陷入贫困。同时，还有一些人一旦陷入贫困则会产生很大的负面影响，如儿童贫困会给人的一生带来长期性的影响，并导致贫困代际传递，因而是需要社会重点关注的问题。

三是经济收入与社会服务的差距同向并存。治理相对贫困既需要不断缩小名义收入的差距，也需要通过向困难群众提供更多的社会服务去缩小实际生活差距，因此需要更加公平的社会政策。我国过去的社会服务存在着较大的群体差异，并且社会服务的群体差异与经济收入的群体差异是同向的，低收入群体所获得的社会服务数量和质量都相对较低。过去十多年来在“基本公共服务均等化”的推动下，政府在弥补基本公共服务空白方面取得了重大进展，各项社会服务的群体差距已经明显缩小，但目前在服务质量方面仍然存在较大的差距。

未来贫困治理的新思路

当我们从相对贫困的角度制定未来贫困治理方案时，应该更加深入地了解贫困治理中的新问题新特点，认真分析新问题对社会救助制度创新的新要求，从而努力克服现行社会救助制度的短板，使之在未来相对贫困问题治理目标下发挥更加积极的作用。面对新的问题，下一步贫困治理应该有如下一些新的思路。

第一，提升贫困治理的目标。下一步的贫困治理首先要提升目标，即从过去消除生存型贫困提升到缓解生活型贫困和发展型贫困。缓解生活型贫困的目标是要帮助贫困者达到社会所认可的常规生活水平，而缓解发展型贫困则需要帮助贫困者提高其发展能力，让具有一定潜力的困难者最终通过自己的努力摆脱贫困。

第二，提高贫困治理的水平。提高贫困治理的水平

是提高贫困治理目标的具体体现。具体讲主要从两个方面展开。一方面，扩大社会救助对象的范围，按照“多层次社会救助”的原则，让更多困难群众得到政府和社会的帮助。例如，将社会救助对象的范围扩大到总人口10%左右。另一方面，应该根据实际需要，适度提高社会救助和社会福利服务的待遇水平，使其达到治理生活型贫困和发展型贫困的效果。

第三，注重长期性的贫困治理行动。与消除生存型贫困行动不同，相对贫困治理很难通过“攻坚战”的方式在短期内完成。为此，应该着眼于建立长期性的相对贫困治理制度体系和行动方案。

第四，更加积极的贫困治理行动。贫困治理应该与经济发展更加有效地结合；应更加重视通过能力提升和动机激励而调动困难群众的内生动力；应该更加重视向困难群众提供更多更高质量的就业及发展机会。

第五，更加综合性和更加精准的贫困治理行动体系。下一步的相对贫困治理需要从多个方面入手去缓解相对贫困，包括促进经济发展、提供就业机会、提高就业质量、加强社会保险、扩大社会福利、完善社会救助、加强社会工作服务等。同时，应该更加注重针对各类困难群众的不同的实际困难而精准施策。

人民论坛

（作者为南开大学社会建设与管理研究院教授）

【注：本文系国家社科重大项目“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”（项目编号：20ZDA068）的阶段性成果】

【参考文献】

- ①民政部：《2020年10月份民政统计数据》，民政部网站，2020年11月20日。
- ②汪三贵、刘明月：《从绝对贫困到相对贫困：理论关系、战略转变与政策重点》，《华南师范大学学报（社会科学版）》，2020年第6期。
- ③杨舸：《流动人口与城市相对贫困：现状、风险与政策》，《经济与管理评论》，2017年第1期。
- ④国家统计局：《中国统计年鉴（2020）》，北京：中国统计出版社，2020年。
- ⑤王思斌：《社会工作要参与相对贫困治理》，《中国社会工作》，2020年第28期。

责编 / 李丹妮 美编 / 杨玲玲