

新发展阶段我国相对贫困治理体系发展方向及实施路径

关信平

【摘 要】党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置，以精准扶贫、精准脱贫为基本方略，组织开展了脱贫攻坚人民战争，经过八年接续奋斗，我国脱贫攻坚战取得全面胜利，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。在新发展阶段，相对贫困治理工作仍然十分重要且面临挑战。为此，应锚定中国式现代化战略目标，切实增强相对贫困问题治理实效，继续巩固拓展脱贫攻坚成果，积极推进以人民为中心的乡村全面振兴，重点开展有针对性的发展帮扶工作，努力实现常规生活水平上的减贫与共同富裕，进一步健全社会政策体系，完善民生保障制度体系。通过更加均衡的经济社会发展和更为高效的社会政策，建立解决相对贫困问题的长效机制，并对实现全体人民共同富裕作出贡献。

【关键词】新发展阶段；相对贫困；减贫治理；共同富裕

我国脱贫攻坚战取得全面胜利，占世界人口近五分之一的中国全面消除绝对贫困，为全世界的减贫事业树立了榜样，也为全面建成小康社会的目标任务作出关键性贡献。2020 年以来，我国在脱贫地区开展巩固拓展脱贫攻坚成果和防止返贫的行动，推动乡村全面振兴、完善社会救助制度、健全分层分类社会救助制度体系，取得积极进展。在向着第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段，我国面临在高质量发展中扎实推进共同富裕的要求下，继续深化减贫效果的新目标和新任

务。

新发展阶段我国相对贫困治理面临的新问题与新挑战

从人类减贫事业的宏大视野看，中国以艰苦卓绝的努力消除绝对贫困，对全球减贫事业和人类发展进步作出重大贡献，但这不应该是反贫困行动的终点，而是一个新起点。2020年，我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军，进入新发展阶段，确立了在高质量发展中实现全体人民共同富裕的目标，对我国相对贫困治理提出新的要求。为此，需要总结和弘扬我国脱贫攻坚精神，研判新形势下的新要求与新任务，依托经济发展与社会政策的协同发力，持续巩固拓展脱贫攻坚成果。

下一阶段我国相对贫困治理的总体目标应是在高质量发展中扎实推进共同富裕，建立解决相对贫困问题的长效机制。进一步看，我国脱贫攻坚是发挥社会主义制度优势，解决因生产力水平较低形成的贫困问题；而未来的相对贫困治理则是要在经济发展水平大幅提升的背景下，进一步凸显社会主义制度优越性，持续解决相对贫困问题。邓小平同志指出：贫穷不是社会主义，两极分化也不是社会主义。[1] 贫困和两极分化是同一问题的不同表现。在生产力相对落后的情况下，人民群众生活水平相对较低，形成普遍性的贫困，这不符合社会主义制度的要求。而随着生产力水平的提升，如果因制度不合理、分配不合理等因素而导致收入差距持续拉大，部分群众的收入水平长期偏低，难以合理分享经济社会发展成果，进而产生部分群众相对贫困的问题，也不符合中国特色社会主义的发展目标。

总体而言，相对贫困治理的目标和任务是由中国式现代化的本质要求所决定的。实现高质量发展，是中国式现代化的本质要求之一。中国式现代化的高质量发展不能只是部分地区或部分群体的高质量发展，而应该是全方位、系统性的高质量发展，因此必然要求解决好相对贫困问题，将经济相对落后的地区和发展能力相对较弱的群体与个人都纳入高质量发展的轨道。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕的基本要求和主要任务之一就是“提低扩中”，聚焦目前发展能力相对较弱、收入和生活水平相对偏低的群体，稳步提升其收入水平，扩大中等收入群体规模，助力其实现更好的发展、增收和提高生活水平。[2]

相较于消除绝对贫困，相对贫困治理面临更加复杂而艰巨的任务。首先，相对贫困的致贫原因更为复杂，其中不仅有由个人因素而导致的个体性困难，还有由地区、城乡和群体差异而导致的结构性相对贫困。因此相对贫困治理既要针对个人和家庭开展帮扶工作，又需着力化解地区、城乡发展不均衡问题，并优化机会和资源在不同群体间的分配。其次，相对贫困治理，一方面，应始终依托经济发展这一核心基础，通过持续提升经济发展质量与效益，为贫困缓解提供坚实支撑；另一方面，需依托社会政策的系统性构建与优化，通过更精准、更公平的资源配置与利益协调，实现更为有效的社会再分配。要实现促进经济发展与社会再分配优化的协同共进，无疑会给政策的制定与实施提出更大挑战。再次，相对贫困治理不仅要满足治理对象基本生活需要，而且要更多地关注其发展机会的扩展、能力的增强和动机的激励，

并且最终通过低收入群体中个体的发展来实现缓解相对贫困的目标。此外，相对贫困问题的根源较为复杂，涉及经济、社会、文化等各方面因素，因此相对贫困治理难以通过一次性或短期的“攻坚”来完成，而需推进全方位的综合性治理，并形成长效治理机制，在动态发展中不断化解这一问题。

面对更为复杂和艰巨的相对贫困治理任务，应该从在高质量发展中扎实推进共同富裕的高度出发，将相关行动纳入总体发展规划，合理确定相对贫困治理行动的发展方向及目标体系，动员全社会力量，从经济、政治、文化、社会、生态环境等各方面综合施策，全方位推动相对贫困治理工作。

新发展阶段我国相对贫困治理体系的发展方向

基于到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国总的战略安排，以及相对贫困问题的复杂性，相对贫困治理需锚定的总体方向可归纳为，在推进经济社会总体高质量发展的过程中，通过更加均衡的经济社会发展和更为完备、高效的社会政策，持续性地促进低收入群体的发展，从而逐步缩小其收入水平和实际生活状况与社会总体平均水平的差异，由此形成解决相对贫困问题的长效机制。具体而言，相对贫困治理发展方向可划分为以下几个具体的维度。

在推进经济社会高质量发展的宏观背景下开展相对贫困治理工作。一方面，在新发展阶段推进相对贫困治理工作必须是在发展进程中的减贫。这一判断是基于当前阶段我国面临的缩小内外“两大差距”的总体挑战：既要通过较快速度的发展进一步缩小与发达国家之间的

差距，建成社会主义现代化强国，又要通过综合施策进一步缩小国内地区和城乡之间的收入差距。另一方面，相对贫困治理工作需充分贯彻新发展理念、符合高质量发展要求，大力发展新质生产力，助力欠发达地区实现跨越式发展，通过优化教育供给、完善健康服务体系、推动科技成果转化等，构建欠发达地区与低收入群体发展能力提升的多维支撑体系。此外，未来相对贫困治理工作应聚焦具体的地区（村、乡、县）、家庭和个人，使低收入群体与欠发达地区真正成为发展型减贫的主体，既强化外部帮扶的精准性，又激活其内在发展动力。

进一步缩小居民收入差距，使发展成果更多更公平惠及全体人民。习近平主席强调：“中国要实现共同富裕，但不是搞平均主义，而是要先把‘蛋糕’做大，然后通过合理的制度安排把‘蛋糕’分好，水涨船高、各得其所，让发展成果更多更公平惠及全体人民。”[3]在持续推动经济发展的进程中缩小收入差距、实现共同富裕，是一项艰巨、复杂和长期性的任务。从实际情况看，目前我国全国居民收入基尼系数仍在 0.46 档位徘徊，未能有明显持续性的下降。这在一定程度上反映出协同推进共同富裕与经济高质量发展比单纯推动经济增长难度更大，相对贫困治理也面临更为复杂的挑战。面向未来发展阶段，需通过系统性制度创新，将经济社会高质量发展与相对贫困治理目标整合于统一行动框架，明确长期战略定位与阶段性实施目标，构建分步骤、有计划的渐进推进机制。

逐步消除相对贫困存续与传递的制度与文化机制。从深层次分析来看，一个国家的经济社会制度体系与文化价值观念深刻影响相对贫

困问题的生成与存续。不同经济社会发展背景之下，相对贫困问题的深层次根源往往有其不同的特点。从长期发展看，解决相对贫困问题，不能仅停留于实施短期见效的直接“治标”措施，还应同步开展全方位、深层次的改革实践，从根源上破解贫困产生与存续的结构性矛盾。为此，需结合具体发展实际，认真分析相对贫困问题产生的制度性和文化性根源，尤其是要深入研究改革开放以来导致我国城乡、区域、收入差距存续的原因。此外，需深度研判未来经济发展进程中，可能对减贫进程产生阻滞、扩大收入差距，甚至加剧相对贫困程度的各类风险因素。基于上述分析，推进具有针对性的全方位改革实践，从制度根源与文化逻辑层面，根除导致相对贫困存续与代际传递的深层机制。

高度重视精神文化与社会层面的相对贫困治理。相对贫困问题不仅表现在经济收入和物质生活方面，也表现在精神文化和社会关系层面。相对贫困问题的长期存续，易催生“贫困文化”现象。这不仅会削弱全社会的文化整合能力，还可能加剧民众在价值观念、行为态度等方面的分歧，在极端情况下可能演化为结构性冲突，并对社会稳定运行产生不利影响。因此，在相对贫困治理中既要涉贫人口提供帮扶，切实帮助他们致富增收、改善生活，也需加强精神文化建设，防止相对贫困问题的负面影响外溢到社会、文化和政治领域，特别要避免形成与主流社会在文化认同、资源获取上相脱离的社会群体，防止其固化为难以治理的社会结构失衡状态，进而影响减贫目标的如期实现。同时，需着力避免精神文化、社会互动等层面的不利因素反向加

剧相对贫困问题。

新征程上相对贫困治理的实施路径

面对相对贫困治理的复杂艰巨任务，应该通过进一步全面深化改革推动全方位综合性的减贫工作，还需根据实际需要调动必要资源，有计划有步骤地推进实施。

继续巩固拓展脱贫攻坚成果。贫困问题是复杂的经济与社会现象，在某些条件下可能会反复出现，即使通过阶段性努力实现全面消除绝对贫困，这一成果也较难自动维持。因此，必须通过持续性的综合施策巩固拓展脱贫攻坚成果。一方面，要继续保持对脱贫地区经济社会发展的支持，通过定期回访、动态监测等方式持续关注其生产生活状况，防止风险反弹，切实保障脱贫攻坚成果的稳定性与长效性，[4]重点聚焦提升这些地区的内生发展能力；另一方面，要针对脱贫不稳定的家庭和个人提供特殊帮扶，增强其生产和生活中的风险应对能力与发展能力。此外，要健全兜底性民生保障体系，向完全丧失劳动能力的个人和家庭提供必要救助。

积极推进以人民为中心的乡村全面振兴，大力促进欠发达地区经济社会发展。任何大规模的减贫行动都需以经济社会发展为基础，在动态发展中巩固消除绝对贫困成果，并缓解相对贫困问题。在新发展阶段，我国城乡差距仍待进一步缩小，相对贫困问题较多地存在于农村地区。个别农村地区的经济社会发展仍然面临人均土地及其他资源不足、农业经济效益亟待提升、科技发展较慢，以及教育、健康等方面公共服务供给亟须完善等难题。为此，要积极推进以人民为中心、

“一体两翼”的乡村全面振兴。“一体”是指以人民的发展为中心，要围绕满足人民日益增长的美好生活需要、提升个人发展能力，因地制宜制定相关政策和开展相关行动。“两翼”是指统筹乡村全面振兴与城市化发展。将这两个方面紧密联系起来，通过以人民为中心的城市化来带动和支撑以人民为中心的乡村全面振兴。具体而言，要让离开乡村进入城市的转移劳动者能够更加充分地融入城市社会，在城市中稳定就业，发展得起来。城市要发挥对农村转移劳动者的“拉力”，并非让农村转移劳动者仅在城市中获得一时的就业岗位或比农村稍高的收入，而是让他们真正融入城市，安居乐业。农村转移劳动者在城市中获得高质量生活和发展机会，也会间接地助力以人民为中心的乡村全面振兴。鉴于此，一方面，需进一步优化和强化针对城市非户籍常住人口的支持和帮扶政策，构建系统性保障机制，防止其城市中形成规模性的相对贫困现象，也需强化针对性就业帮扶措施，降低其因失业等因素被迫返回乡村的可能性。另一方面，让留在乡村和从城市中返回乡村的劳动者不仅能够获得稳定且有质量的生活，还拥有可持续的发展机会与成长路径。其中，关键是要推动农村高科技含量和高附加值产业的高质量发展，推动农村补齐资源短板，通过跨越式发展实现乡村全面振兴。近年来，一些农村地区通过发展新质生产力优化农村产业结构，进而推动相对贫困问题得到缓解，[5]积累了诸多有益经验。

重点开展对低收入群体的针对性发展帮扶。对完全丧失劳动能力并缺乏其他收入来源的群体，应该重点向其提供兜底性基本生活保障；

而对仍具备一定劳动能力和发展潜能的群体，则应视其具体情况开展发展帮扶工作。发展帮扶是指通过向服务对象提供发展方面的帮扶服务，进而增强其自身发展能力。20 世纪 80 年代中期，我国曾开展有计划、有组织和大规模的开发式扶贫，并取得明显成效，对诸多贫困地区的整体性发展进程产生了显著的正向推动作用。但是，这一时期对个人和家庭层面的发展帮扶工作的关注度仍显不足。在脱贫攻坚阶段，我们在实践中进一步强调对个人和家庭发展帮扶的重要性，提出“扶贫先扶志，扶贫必扶智”的要求，但“扶智”和“扶志”工作需要较长时间的努力才能产生显著成效，为此，在新发展阶段相对贫困治理工作中，需更加强调发展帮扶工作的重要性。一方面，相对贫困治理工作有着更为综合性的发展促进目标，并非仅需推动帮扶对象维持基本生活，而是要帮助其达到社会常规生活水平。这一目标导向下，仅靠物质帮扶难以产生预期效果，更难以长期持续。为此，需重点通过发展帮扶，进一步增强脱贫地区和脱贫群众内生动力和发展能力。另一方面，当我们将帮扶对象的覆盖面扩大，帮扶对象规模会大幅增加，在上述群体中具有劳动能力和发展潜能的人口数量也较多，为此需针对性施策，拓展其发展空间。

发展帮扶行动主要包括机会扩展、能力提升和动机激励三个维度的行动。其一，要增加低收入群体发展机会。通过全面深化改革优化各方面制度安排，在教育、就业等政策安排中，加大针对低收入群体的支持力度。同时，要通过宣传教育和舆论引导，营造崇尚公平正义、扶弱济困的社会文化。其二，要努力提高低收入群体的发展能力。能

能力建设始终是发展帮扶的重点，在新一轮科技革命和产业变革深入发展的宏观背景下，以掌握科学技术和提高社会适应性为基础的能力建设显得尤为重要。有学者研究发现，数字鸿沟会加大农户陷入多维相对贫困的可能性，并增加农户多维相对贫困深度。[6]还有学者指出，农业数字技术应用对相对贫困农户收入有显著促进作用。[7]帮助低收入群体加强能力建设应该是“全方位”和“全周期”的。就“全方位”而言，能力提升包括提升其生产（就业）能力、生活能力、社会参与和交往能力。从夯实其能力基础的角度看，包括增强其物质资本、人力资本、社会资本和文化资本。就“全周期”而言，低收入群体的能力建设应涵盖其全生命周期。首先，能力建设“要从娃娃抓起”，通过强化母婴保健、婴幼儿营养，提供高质量的教育和儿童健康服务等措施，为年轻一代创造良好的学习和成长条件，为阻断相对贫困代际传递奠定基础。其次，要健全终身教育体系，并重点加强对低收入群体和失业人员的职业培训。再次，完善针对老年群体的能力提升促进机制，既要为低龄老年劳动者提供职业能力培训服务，也要为退出劳动力市场后的老年人提供必要的生活帮扶措施，如提升其运用新科技手段的能力，以减少数字鸿沟对其生活造成的负面影响。其三，要高度重视对低收入群体的发展动机激励。发展动机不足是导致个人陷入贫困状况的重要原因之一。在相对贫困问题中，动机不足的影响更加突出。为此，在积极开展针对低收入群体的机会扩展和能力提升工作的同时，也要通过宣传教育和专业社会工作的介入，激励低收入群体的发展动机，鼓励他们振作精神、克服困难，通过自身的艰苦努力

摆脱相对贫困状况，使个人和家庭获得更好的发展。

协同推进常规生活水平上的相对贫困治理与共同富裕。相对贫困治理目标需通过大幅度缩小收入和财富占有差距来推动实现。从实现全体人民共同富裕目标要求看，应多措并举提升低收入群体生活水平，使人民群众普遍达到常规生活水平。所谓“常规生活水平”是指人民群众能够普遍达到的生活水准，既包括衣食住行等基本生活水准，也包括教育、健康、社会交往等方面的可及性指标。常规生活水平既不是超出普通群众实际生活的高消费，也不是仅达到消除绝对贫困的标准，而是通过综合施策让低收入群体能够享有体面且有尊严的生活状态，具备与普通民众同等的教育可及性、医疗可及性与住房可及性，同时能够正常参与社会活动、维系常规社会交往。相较于“两不愁三保障”的绝对贫困标准，常规生活水平标准在内涵与层次上均显著提升，但基于新发展阶段的资源禀赋与发展潜力，这一目标具有现实可行性。

为协同推进常规生活水平上的相对贫困治理与共同富裕，应从经济、社会和公共服务等多种路径综合施策。通过更高效的就业、创业帮扶措施使低收入群体能够获得更多、更优质的就业机会，由此提高其个人与家庭的收入水平。通过更具针对性的社会性帮扶措施提升低收入群体及其家庭的社会交往与社会资本，并促进他们的社会融入。面向不同社会群体优化公共服务，在教育、健康、育幼、养老等核心领域提升供给水平，精准回应其生活与发展层面的迫切需求。

进一步健全社会政策体系，完善民生保障制度体系。鉴于公共服务在相对贫困治理体系中的特殊重要性，应该进一步优化社会政策，向民众提供更优质、高效的公共服务。首先，在新发展阶段应该进一步加强社会政策在促进高质量发展和实现共同富裕中的作用。实践证明，加强政府在教育、健康等方面的投入有利于缓解相对贫困。[8]参与新农合和新农保能有效降低农户的相对贫困发生率，并缓解相对贫困的深度和强度。[9]鉴于此，需通过健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局汇聚更多资源，通过强化再分配与优化公共服务推进共同富裕、提升相对贫困治理效能，最终构建更公平、和谐、整合的社会。此外，需加强正面宣传和舆论引导，围绕实现全体人民共同富裕加强价值引导，推动全社会形成更强的共同体意识，鼓励中高收入群体承担更多的社会责任。

其次，要更加合理地配置社会政策资源，使其发挥更大的社会效益。一方面，要进一步强化“基本公共服务均等化”的原则，推动社会政策资源向低收入群体合理倾斜。另一方面，要更加合理地确定社会政策多方主体之间的权责关系，包括优化政府与社会力量之间，以及各级政府之间在资源统筹和协调方面的权责关系，并完善政府各个部门之间的分工合作关系。具体而言，需构建多方协同的社会政策实施格局：既要强化政府在政策制定与执行中的主体责任，又要高效动员社会力量履行社会责任；既要依托中央政府的转移支付与统筹规划，又要激活地方各级政府的执行效能；既要明确部门间权责分工以规避体制性遗漏与功能重叠，又要推动部门协同合作以形成治理合力。此

外，要进一步优化社会政策实施和运行方式。按照“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”的要求，建设好基础性民生保障体系，在此基础上发展高水平的社会服务项目。要综合评估民众急难愁盼的实际需要和对政府财力发展的预期，本着“尽力而为、量力而行”的原则，积极稳妥地推进普惠性民生保障项目，在此过程中，还需合理协调普惠性与兜底性民生项目之间的关系。从长远发展看，应该逐步提升社会政策体系的普惠性，但在特定的发展阶段和基础条件下，应该根据实际需要和政府财力条件，统筹安排普惠性项目和兜底性（特惠性）项目，并且做好两类项目之间的衔接配合。同时，应进一步加强和优化社会救助制度体系。社会救助制度在相对贫困治理中需发挥更加直接和积极的作用。其中重点是要扩大社会救助的覆盖面，完善分层分类社会救助制度体系，针对各类困难群众的不同需要更加精准地提供保障和服务，加强服务性救助，促进社会救助制度向增能型方向发展，使社会救助体系在未来我国相对贫困治理的长效机制中发挥更加重要的作用。

（本文系民政部政策研究中心“2024 年托底性民生保障政策支持系统建设”课题的阶段性成果）

注释

- [1] 《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第64页。
- [2] 刘俊英：《相对贫困治理与共同富裕的理论弥合与实践重构》，《社会科学战线》，2025年第8期。
- [3] 《习近平在2022年世界经济论坛视频会议的演讲（全文）》，2022年1月17日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/17/content_5668944.htm。
- [4] 李志明：《建立脱贫过渡期衔接工作成效分层评估机制》，《国家治理》，2025年第18期。
- [5] 朱道才、郑凯：《新质生产力对缓解农村相对贫困的影响——基于产业结构高级化视角》，《河北农业大学学报（社会科学版）》，2024年第4期。
- [6] 张自强：《数字鸿沟对农户多维相对贫困的影响——基于中国家庭追踪调查的实证研究》，《经济体制改革》，2025年第3期。
- [7] 张锦华、杨珂凡、龚钰涵：《农业数字技术应用与相对贫困农户增收——来自2023年“千村调查”的微观证据》，《上海财经大学学报》，2025年第3期。
- [8] 李霞、文静、刘轶芳：《教育财政支出如何阻断贫困代际传递》，《南开经济研究》，2024年第11期。
- [9] 吕洁、马恒运、宋春晓：《社保参与对农村居民相对贫困的缓解效应研究》，《中国农业资源与区划》，网络首发，2025年7月15日。

（本文来源：《人民论坛·学术前沿》2025年21期，2025年11月21日。
作者系南开大学社会建设与管理研究院教授、博导）