



# 摆脱贫困之“困”:深度贫困地区基本公共服务减贫路径

左停,徐加玉,李卓

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)

**摘 要:**深度贫困地区是当前我国脱贫攻坚的重点地区。深度贫困具有长期性和代际性特点,“贫”“困”交织,因“困”致贫现象突出,既有贫困人口内在局限性之困,也有外在的自然、经济、社会制度之困,导致贫困人口的“可行能力贫困”。随着市场经济的发展,常规的开发项目扶贫这种硬性干预需具备的条件要求越来越高,对深度贫困人口的适应性挑战越来越大,相比之下基本公共服务减贫的路径属于软性干预,能够在开发项目扶贫路径之外提供新的适应性更强的减贫路径。基本公共服务和具有针对性的社会服务能够帮助贫困人口打破内、外困境,拓展贫困人口的可行能力,提升贫困人口的福祉水平。现有的脱贫、减贫政策和实践已经进行了许多探索,但仍待形成明晰的公共服务减贫路径。应对深度贫困,未来应进一步完善基本公共服务供给机制,构建新的基本公共服务减贫路径,使公共服务在深度贫困治理中发挥更大的作用。

**关键词:**深度贫困;基本公共服务;社会服务;可行能力

**中图分类号:**C931      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2018)02-0035-10

消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求。党的十九大报告指出,坚决打赢脱贫攻坚战,让贫困人口和贫困地区同全国人民一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。十八大以来,我国农村扶贫力度空前增强,脱贫攻坚工作取得巨大进展,2012 年我国尚有 9899 万贫困人口,按照 2010 年 2300 元不变价格的标准计算,2016 年贫困人口已减少至 4335 万人,4 年间累计减少 5564 万人,贫困发生率亦从 10.2% 下降到 4% 以下<sup>[1]</sup>。然而,“脱贫攻坚是一场硬仗,而深度贫困地区脱贫攻坚更是硬仗中的硬仗”“攻克深度贫困堡垒,是打赢脱贫攻坚战必须完成的任务”<sup>[2]</sup>。习近平总书记《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》中指出了深度贫困地区脱贫的艰巨性以及攻克深度贫困的重要性与紧迫性。深度贫困地区是我国脱贫攻坚的重点地区,如何实现深度贫困地区脱贫是当前面临的一项重要课题。当前我国深度贫困地区因“困”致贫现象突出,探析贫困地区和贫困群众困在何处、因何而困、如何解困,具有重要的理论意义和现实意义。

## 一、深度贫困及其成因

人们最初主要从收入和消费角度定义贫困,贫困主要指低于某一特定社会生活标准的现象。随着贫困内涵的不断丰富,多维贫困概念日益成型。例如,世界银行发布的 2000—2001 年

收稿日期:2017-10-27  
基金项目:国务院扶贫办信息中心资助项目“特困地区与特困人群贫困监测研究”(21087020)  
作者简介:左停,男,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师,E-mail:zuoting@cau.edu.cn;徐加玉,男,中国农业大学人文与发展学院博士生;李卓,男,中国农业大学人文与发展学院博士生。

度《世界发展报告》以反贫困为主题,认为贫困不仅指低收入和低消费,也指在教育、医疗卫生、政治地位和安全保障等人类发展的其他领域处于不利境地,缺乏权力、尊严、自信和自尊<sup>[3]</sup>。多维贫困的概念提供了更加丰富的视角,有利于人们更好地理解贫困的成因。不过,出于便利和可比较的考虑,当前大部分国家仍主要从收入的维度出发,通过划定贫困线的方法来界定和测量贫困。

关于贫困形成的原因,即穷人为何贫困,为何出现大规模、大面积的贫困,理论界主要有两种解释视角:一种是穷人自身原因论,如古典政治经济学的穷人懒惰论,社会达尔文主义的适者生存论,经济自由主义的竞争失败论,贫困文化论和个人选择理论等。另一种是环境原因论,认为是自然地理环境、国家整体经济环境和社会制度环境造成了人们的贫困。例如,贫困陷阱理论认为是多种相互关联的因素形成的因果关系导致了某些国家、地区或人群陷入贫困之中无法摆脱,代表性理论是美国经济学家罗格纳·纳克斯的贫困恶性循环理论,纳尔逊的低水平均衡陷阱理论,瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔循环累积因果关系理论等<sup>[4]207</sup>。无论是从贫困人口自身原因出发,还是从自然环境、宏观经济环境、社会制度等外部因素出发,以上两种视角对于揭示人类贫困问题都具有一定解释力,为人们理解和解决贫困问题提供了有益的启示与帮助。

上述两种视角并非完全相互矛盾,它们本质上是相互补充的。在实践中,贫困的成因往往更加复杂,经常是多种致贫因素共同作用的产物,这些致贫因素既可能包含个人因素,也可能包含超越个体的自然、经济、社会、体制、文化等宏观因素。虽然贫困最终体现为具体每一个个体的贫困,但贫困者个体所表现出来的贫困表征,并不一定都是个体因素决定的结果。例如,在深度贫困地区调研时经常会发现一对身体健康的年轻夫妻却陷入贫困的现象,其致贫原因并不是因为懒惰,而是因为沉重的抚养责任和赡养负担致使其无法外出打工,家乡经济发展水平较低,无法提供就业机会,所耕种的几亩田地仅能满足全家口粮需求,因而陷入贫困。又如封闭的高山环境、落后的经济发展水平、农村幼儿教育制度、医疗制度和养老制度的不完善等也会导致贫困。如果能够为贫困人口提供良好的教育、技能培训、工作机会或优惠贷款,并在儿童教育、养老、医疗等制度上提供帮助,以帮助其减轻抚养和赡养负担,那么他们很可能就会摆脱贫困。

相应地,贫困深度概念就是指贫困人口陷入贫困的程度。贫困的衡量主要有三个维度:广度、差异度和深度。贫困广度是指贫困人口的数量规模,贫困人口越多,扶贫范围越大;贫困差异度指贫困人口收入分布的不均衡程度,收入差距越大表明收入分布的均衡性越差,扶贫难度越大;贫困深度则指贫困人口收入相对于贫困线的缺口,缺口越大表明贫困群体的生活水准越低,贫困程度越深<sup>[5]290</sup>。从狭义上讲,深度贫困主要指深深陷入贫困状态难以脱贫的状态,最为直观的衡量标准就是 Sen 指数<sup>[6]</sup>、FGT 指数<sup>[7]</sup>等描述贫困深度的指数。

我国政府将深度贫困地区的特征简要概括为“两高、一低、一差、三重”。“两高”是指贫困人口占比高、贫困发生率高;“一低”指人均可支配收入低;“一差”即基础设施和住房差;“三重”即低保五保贫困人口脱贫任务重,因病致贫返贫人口脱贫任务重,贫困老人脱贫任务重<sup>[2]</sup>。不过,深度贫困之所以被称为“深度”贫困,不仅表现为一定时间点上的收入水平低下与物质匮乏,亦表现为纵向时间维度上贫困的“顽固性”,即贫困具有长期性和代际性的特点,难以在短时期内摆脱贫困,或脱贫后容易再次返贫。“顽固性”贫困的产生往往与贫困地区或贫困人口陷入贫困恶性循环或贫困陷阱存在密切关联。贫困陷阱的产生既与贫困人口自身的局限有关,也与恶劣的自然环境、经济发展水平低、社会制度不健全等结构性因素的制约有关。穷人自身的局限性,以及宏观结构性因素的制约都会导致穷人难以打破贫困的恶性循环,无法跳出贫困陷阱,陷入持久性贫困之中,并将贫困传递到下一代。

“可行能力”匮乏是穷人陷入贫困且难以摆脱贫困的重要原因。阿马蒂亚·森首先提出了“可行能力贫困”的概念,这一概念从自由发展观的角度出发,认为“贫困不仅仅是贫困人口收

人低下的问题,而是意味着贫困人口缺少获得和享受正常生活的能力,或者说贫困的真正含义是贫困人口创造收入的能力和机会的贫困”<sup>[8]67</sup>。穷人之所以贫困是因其基本可行能力,即实质自由被剥夺,森将这种基本可行能力描述为“最低限度的能力,以及一些基本的社会生活方面的能力”,如免受饥饿、疾病、无家可归之类的困苦,获得受教育的机会,体面地出现在公众面前,有效地参与政治和社会生活等。生存、健康、知识、自尊和社会参与等方面的价值与能力构成了基本可行能力的主要内容<sup>[4]62-65</sup>。

进一步扩展后,有学者将贫困者所匮乏的基本价值物总结为四个方面:主要包括基本资源、基本机会、基本能力和基本权利的缺失<sup>[4]33-34</sup>。以上四个方面的匮乏或缺失可以被归纳为宽泛意义上贫困者可行能力和发展潜力的缺失,因为缺乏基本的资源、机会、能力和权利,贫困者便难以突破发展的瓶颈,无法走出贫困陷阱。同时,基本资源、机会、能力和权利的匮乏或缺失,既构成了贫困状态的主要表征,也揭示出人们陷入贫困,除了跟个体因素有关之外,还受到众多超出个体控制范围的宏观性和结构性因素的制约,这部分贫困人口常常因“困”而致“贫”。他们难以通过纯粹的个体行动加以突破,如果没有在宏观和制度层面上获得相应的帮助和支持,贫困者则很难走出“困”境而脱“贫”,这些帮助和支持是需要国家通过各种制度安排和政策安排来予以提供的。从另一个角度来讲,在某些方面获得国家必要的帮助和支持也是贫困者的权利,现代国家有义务采取措施帮助贫困群体摆脱“贫”和“困”。国家应该在政治、经济、文化等方面做出制度性和政策性安排,为贫困群体提供必要的基本公共服务和专门化的社会服务。如破除城乡二元结构、促进城乡基本公共服务均等化,为老年人、残疾人、儿童和妇女等特殊贫困群体提供专门化社会服务,以帮助他们摆脱贫困之“困”。

## 二、深度贫困地区的分布及其“困”的特征

目前,我国农村贫困人口数量依然很庞大,仍有 4000 多万贫困人口尚未脱贫。这些贫困人口主要分布在《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》界定的 14 个集中连片特困地区。集中连片特困地区普遍呈现出贫困发生率高,贫困人口数量多,农村居民人均可支配收入远远低于全国平均水平等特征。集中连片特困地区主要分布在自然生态环境较为恶劣、海拔较高的山地、石漠化和沙漠边缘地区,以及区位条件较差的少数民族地区、革命老区和边境地区,这些区域远离中心城市,经济发展落后,水、路、电、通信等基础设施缺乏,教育、医疗、文化、社会保障等公共服务与其他地区存在较大差距。

集中连片特困地区是国家扶贫重点开发县的集中区域,其贫困特征具有广泛性和深刻性,因此广义上均可以被归为深度贫困地区。2010 年 14 个连片特困区人均 GDP 为 10774 元,仅相当于全国平均水平的 1/3,农民人均纯收入 3609 元,仅相当于全国平均水平的一半<sup>[9]</sup>。就六盘山区等 11 个集中连片特困地区而言,共涉及 19 个省(自治区/市)的 505 个县,区域面积 143.3 万平方公里,区域人口达 2.28 亿,其中乡村人口 1.96 亿。按照 2010 年新制定的年人均纯收入 2300 元的不变价格作为贫困标准,2011 年连片特困地区的贫困发生率达到 28.4%,比全国平均水平高 15.7 个百分点,覆盖全国 70% 以上的贫困人口<sup>[10]3</sup>。

经过几年脱贫攻坚作战,目前贫困地区的农村基础设施状况得到了较大改善,其中住房条件、饮水安全、独用厕所、照明电、电话、有线电视、主干道路硬化、卫生室等基本公共服务方面得到较好的普及和改善,但在上学便利性、宽带建设、管道供水、公共交通等方面存在一定不足,在能源、净化自来水、垃圾集中处理等方面仍存在较大不足,亟待改善。部分特困地区仍然存在难以突破的发展困境,因“困”致“贫”现象依然突出,这些地区是所谓的深度贫困地区。

表 1 集中连片特困地区农村基础设施和公共服务状况

基础设施和公共服务	2013 年(%)	2016 年(%)
居住竹草土坯房的农户比重	7.5	4.8
使用照明电的农户比重	99.3	99.2
所在自然村通电话的农户比重	98.1	99.9
所在自然村进村主干道硬化的农户比重	88.4	95.6
所在自然村有卫生站的农户比重	83.6	90.6
所在自然村上小学便利的农户比重	79.5	85.2
所在自然村上幼儿园便利的农户比重	70.8	79.6
所在自然村能接收有线电视信号的农户比重	76.8	93.4
饮水无困难的农户比重	80.0	86.9
独用厕所的农户比重	92.0	93.9
所在自然村通宽带的农户比重	-	77.4
使用管道供水的农户比重	53.6	67.4
炊用柴草的农户比重	59.6	52.0
所在自然村能便利乘坐公共汽车的农户比重	53.5	61.2
所在自然村垃圾能集中处理的农户比重	30.3	49.5
使用经过净化处理自来水的农户比重	29.3	38.5

数据来源:根据《2017 中国农村贫困监测报告》数据整理。

总体来看,深度贫困地区是自然条件更为恶劣、经济发展更为落后的地区,“困”的特征更加明显。习近平总书记《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》中指出,当前脱贫攻坚的主要难点在于深度贫困,深度贫困主要集中于以下几类地区:一是连片的深度贫困地区,如西藏、四省藏区、南疆四地州、四川凉山、云南怒江和甘肃临夏等地区,这些地区生存环境恶劣,致贫原因复杂,基础设施和公共服务缺口大,贫困发生率普遍在 20%左右;二是深度贫困县,据国务院扶贫办对全国最困难的 20%的贫困县的分析,贫困发生率平均在 23%,县均贫困人口近 3 万人,分布在 14 个省区;三是贫困村,全国 12.8 万个建档立卡贫困村居住着 60%的贫困人口,基础设施和公共服务严重滞后,村两委班子能力普遍较弱,四分之三的村无合作经济组织,三分之二的村无集体经济,无人管事、无人干事、无钱办事现象突出。一些省份在省域范围内自行确定了一些深度贫困地区,如贵州省。贵州省 2016 年起在全省范围内界定并明确了 20 个“极贫乡镇”,给予重点支持,力图在基本公共服务和产业发展方面有突破性进展。

许多深度贫困地区生态环境脆弱,自然灾害高发,容易产生区域性贫困<sup>[11-12]</sup>。恶劣自然条件导致的农业生产条件差和人力资本不足,使许多贫困地区和人口极易陷入持续性贫困之中<sup>[13]</sup>。总体而言,深度贫困地区在人力资本、自然资本、物质资本、金融资本和社会资本等方面均十分匮乏和薄弱<sup>[14-15]</sup>,深刻地影响和制约着深度贫困地区及其贫困人口的发展能力与发展潜力,因而成为脱贫攻坚中最难啃的硬骨头。

三、应对深度贫困的基本公共服务减贫路径

(一) 常规的项目开发扶贫路径及其适用条件的局限

1986 年我国成立国务院扶贫开发领导小组办公室,彻底改革传统的救济式扶贫模式,正式确立了开发式扶贫的战略方针,安排专项资金,制定专门优惠政策,在全国范围内开展有计划、有组织 and 大规模的开发式扶贫,我国正式进入开发式扶贫阶段<sup>[16]</sup>。开发式扶贫战略提出后,开发项目扶贫一直在扶贫治理中占据重要地位,乃至主导地位,是我国减贫事业取得巨大成就的重要



原因之一。二十世纪八九十年代,我国仍处于短缺经济阶段,市场经济在农村地区的影响力十分有限,社会生产力水平较为落后,贫困问题主要表现为短缺型的温饱问题。因此,采用生产型开发项目扶贫手段,从发展生产着手,增加农户农作物产量,对于解决短缺型贫困具有直接和显著的作用。

进入二十一世纪后,以资源开发和生产发展为目的开发式扶贫路径难以完全覆盖这一问题。随着市场经济的发展,农村生产力已经得到很大发展,农民的贫困问题主要表现为现金收入不足问题,市场经济的竞争和利润原则限制了过去生产发展项目的减贫功效,贫困人口在竞争性的市场平台上也是弱势群体。同时,在短缺型的温饱问题已经得到基本解决的情况下,其他领域的基本需求问题也日益彰显,如贫困人口的基础设施、住房、医疗、教育等基本公共服务方面的匮乏问题日益凸显,需要政府在应对贫困问题上有更多的作为。随着国家治理体制改革的不断深化,地方政府直接介入经济发展充当“运动员”的发展模式也越来越难以为继,地方政府主导的投资项目则面临严峻的市场风险挑战,这就要求政府在生产项目扶贫之外拓展更多的扶贫路径。

不同扶贫措施和路径对扶贫对象的能力、素质和资本具有不同的要求。与现金救助(如低保)、有条件转移支付(CCT)、以工代赈、公益性岗位、转移就业等扶贫措施相比,扶贫开发项目要求具备更多的条件,包括市场的进入条件,地方政府在管理、服务、创新、效率等方面的表现,以及最为关键的贫困人口个体应具备某些不可或缺的资本和能力。

如果说低保、临时救助等现金救助不需要考虑扶贫对象是否具有健全的劳动力,是否具有知识、技能、资金、社会关系网络和开拓创新意识,那么面向贫困者的产业项目开发则必须加以考虑。项目开发扶贫往往依赖于两个基础性条件:一是贫困地域的市场经济条件,包括产业链的完整性;二是贫困人口较高的自我发展能力<sup>[17]</sup>。两者极大地影响开发式扶贫在实践中的表现与成效,然而,现实中贫困人口的自我发展能力往往普遍较低,严重制约着开发式扶贫的成效。在水、电、路、通讯、能源、灌溉等基础设施方面,深度贫困地区仍存在大量缺口,饮水与灌溉用水设施不完善,道路建设滞后,通讯信号尚未覆盖,汽油、天然气等能源供给不足;在教育方面,幼教发展缓慢,并因无法吸引优秀人才而导致义务教育质量堪忧;在医疗、养老、照料、农业技术服务、公共文化等方面的投入均存在较大不足;在贫困人口个体劳动力素质方面,贫困户往往缺乏劳动力或拥有劳动力但被疾病等因素牵制无法投入市场,即使拥有能够投入市场的劳动力,贫困户也因人力资本、经济资本和社会资本严重匮乏而在市场经济中缺乏发展潜力和竞争力,如文化水平低、社会交往能力和开拓创新能力弱、缺乏资金和社会关系网络狭小等。面对由宏观环境因素和贫困者个体因素导致发展潜力不足的贫困家庭或贫困户,传统的项目开发扶贫难以奏效,必须为他们提供良好的基本公共服务和具有针对性的社会服务,以增强贫困人口的综合素质和发展潜力,为提升贫困人口自我发展能力、参与市场经济打下坚实基础。

表 2 不同扶贫措施对贫困者资本和能力的要求

扶贫措施	劳动力	知识/技能	资金	社会关系网络	开拓与创新意识
现金救助					
有条件的转移支付	√				
以工代赈	√				
公益性岗位	√	√			
转移就业	√	√		√	
开发式扶贫	√	√	√	√	√

注:“√”表示有要求。

(二) 基本公共服务减贫路径的基本内涵、机制和特点

深度贫困地区以及生活在深度贫困地区的贫困人口因宏观结构性因素或微观个体性因素

导致贫困个体缺乏发展能力和潜力,难以摆脱贫困。改善宏观外部环境,完善相关制度设置,增强贫困者的能力和潜力,为贫困者提供发展的平台和机会则显得尤为重要。为此需要进一步认识公共服务与社会服务这一减贫路径的重要性。具体而言,基本公共服务减贫路径在个体或群体方面着眼于解决贫困人口的基本需求,如安全饮水、安全住房、义务教育、医疗与养老保障、能源供给等;在地区和区域方面着眼于提高贫困人口发展的基础能力,如灌溉、电力、硬化道路、广播通讯等发展所必需的基础设施,技能培训、就业信息、优惠贷款等旨在提高贫困个体人力资本、经济资本的社会服务。

基本公共服务减贫的作用机制为:(1)增强贫困地区人口的解“困”能力和基础发展能力,降低贫困地区的脆弱性,减少区域发展差距,通过提供良好基础设施和广泛公共服务,改善地区社会经济发展环境,为贫困群体塑造良好的发展平台,为贫困人口获得进一步发展提供可能的空间和机会。(2)基本公共服务可以直接和积极回应贫困人口和贫困地区的基本需求,能够帮助贫困人口改善基本的生存条件;基本公共服务减贫路径本身是对贫困群体基本生存需求的积极响应,对解决贫困群体的基本需求具有直接贡献。(3)基本公共服务减贫路径也属于贫困人口能力建设的一部分,有利于增强贫困人口的“可行能力”,帮助贫困人口摆脱内、外之“困”,积极提高贫困者的人力资本、经济资本和社会资本,以此为杠杆撬动贫困人口的发展能力,为贫困群体的未来发展提供机会和可能。

基本公共服务通常指筹集和调动社会资源,通过提供公共产品(包括水、电、气等具有实物形态的产品和教育、医疗、社会保障等非实物形态的产品)来满足社会公共需要的过程<sup>[18]</sup>。公共服务的内容纷繁复杂,且随着时代的演变而变化。因此,人们更加关注基本公共服务的供给问题。基本公共服务指建立于一定社会共识基础上,为保障个人生存权和发展权所需要的基本社会条件而由政府根据经济社会发展阶段和总体水平来提供的公共服务<sup>[19]</sup>。2017年初国务院印发的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》一文中,将保障基本民生需求的教育、就业、社会保险、医疗卫生、住房保障、文化体育等方面列为基本公共服务,并建立了公共服务清单制度,清单中包括公共教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化体育、残疾人服务等八个领域的81个项目。促进基本公共服务均等化是全面建设小康社会的题中之义,对于促进社会公平正义、增进人民福祉、增强全体人民的获得感具有重要意义。

除上述基本公共服务外,公共交通、通信、广播电视等公共服务在提高贫困地区交通便利性和贫困群众信息可获得度上具有极大作用,针对贫困妇女、儿童、老人、残疾人等特殊群体的社会性服务可以增强弱势群体的可行能力。因此,也属于基本公共服务减贫路径的一部分。基本公共服务减贫路径中所包含的公共服务指的是广泛意义上的公共服务,有助于提升深度贫困地区整体发展环境,有助于提高贫困者个体可行能力和发展潜力的公共服务皆为公共服务减贫路径的一部分。总体而言,有利于发挥农村减贫效应的基本公共服务主要包括:促进贫困家庭产出、收入实现与转化的交通、电商、仓储等基础设施;提升贫困家庭及其生计能力的各种培训、社会福利、管理、金融等服务;减少贫困家庭支出的教育、医疗、养老等公共服务,降低风险、增加安全保障的社会救助、社会保险、农业保险等措施。

### (三)脱贫攻坚政策框架中的基本公共服务

在《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(简称《决定》)中基本公共服务既是脱贫目标的一个部分,也是脱贫路径的一个部分。《决定》指出,脱贫攻坚总体目标是到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房;贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。《决定》指出,要实施精准扶贫方略,通过强化基础设施建设、发展特色产业、引导劳务输出、开展技能培训、鼓励创业、易地搬迁、教育扶持、医疗救助、生态补偿等措施实现脱贫,其余完全或部分丧失劳动能

力的贫困人口实行社保政策兜底脱贫。《决定》还提出,要建立留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系,对农村“三留守”人员和残疾人进行全面摸底排查,建立详实完备、动态更新的信息管理系统,加强儿童福利院、救助保护机构、特困人员供养机构、残疾人康复托养机构、社区儿童之家等服务设施和队伍建设,不断提高管理服务水平。《决定》把基本公共服务和脱贫攻坚有机地联系起来,为基本公共服务减贫作出了基础框架安排。

党的十九大报告也指出,打赢脱贫攻坚战,要动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫精准脱贫,坚持中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责任制,坚持大扶贫格局,深入实施东西部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务,解决区域性整体贫困,确保到2020年我国现行标准下的农村贫困人口全面实现脱贫,贫困县全部“摘帽”。在涉及民生的基本公共服务方面,坚持人人享有,完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要。面对区域发展不平衡问题,须履行好政府再分配的调节职能,加快推进基本公共服务均等化,缩小收入分配差距。

当前,深度贫困地区是脱贫攻坚的重点战场,中央和地方各级政府加大了投入和支持力度,落实大量民生工程,加快区域性重要基础设施建设步伐,改善了地区生产生活条件,很大程度上改变了深度贫困地区的面貌。各项城乡统筹政策的出台,促进了基本公共服务均等化,贫困地区群众开始享有与城市和经济发达地区相似的基本公共服务。

值得指出的是,虽然当前扶贫措施中包含了许多属于基本公共服务的举措,基本基础设施、养老、教育、医疗、就业等方面均有所涉及,但对基本公共服务的减贫作用及基本公共服务在未来小康社会阶段减贫战略中可能具有的地位仍缺乏深刻的认识,对基本公共服务覆盖人群范围、经费分担以及服务的种类上还有很大发展空间,一些地区的基本公共服务质量、安全性、可获得性和贫困人口的满意程度还有较大差距。重新认识基本公共服务的减贫作用,在新时期减贫战略中建立健全基本公共服务减贫路径具有重要意义。

#### (四) 构建基本公共服务减贫路径

在国家和社会的高度关注与大力支持下,有信心在2020年实现打赢脱贫攻坚战,但贫困地区尤其是深度贫困地区在社会经济发展水平上相对滞后的状况难以在短时期内得以改变,由东中西发展不平衡问题、区域内部发展不平衡问题所带来的相对贫困问题已成为当前社会的主要矛盾。当前的贫困人口脱贫是相对现有贫困标准而言,如果贫困标准上调,会产生新标准下的贫困人口,从这个角度来讲扶贫是一项长期的历史任务,深度贫困地区的经济社会发展总体水平不高,制约贫困地区发展的深层矛盾依然存在,新的贫困和返贫现象也会时有发生,已经脱贫的群众在获得进一步发展过程中依然会面临重重发展困难。构建基本公共服务减贫路径包括:(1)面向贫困地区的公共基础设施建设,其中既包括应对基本需求的基础设施,如水、生活能源,也包括区域性的基础设施,如交通;(2)面向贫困人口的基本社会服务,如幼儿教育、医疗保险、养老服务等,目前许多深度贫困地区的硬件条件已经得到很大改善,但软件条件却依然十分落后;(3)要把脱贫攻坚中行之有效的一些做法和项目转化为制度性的基本公共服务,如服务穷人的小额信贷、农业保险、医疗兜底保障、电子商务平台等,使之转化为常态化基本公共服务减贫的一项制度性安排;(4)面向贫困群体的教育、培训、就业促进等领域的服务,把开发式扶贫中心更多转移到人力资源开发方面。

享有一定水平的均等化的基本公共服务是公民的基本权利,为深度贫困地区的贫困群体提供充分的均等化的基本公共服务是保障贫困群体基本生活,提高贫困群体发展能力的重要基础。与解决绝对贫困的路径不同,帮助相对贫困人口脱贫,一方面要从增强贫困者个体的发展能力和发展潜力着手,另一方面要从改善基础设施,改善公共服务,改善宏观自然、社会、经济环境着手,构建脱贫的可持续生态机制<sup>[20]</sup>,为贫困群体提供基本的福利保障和发展的机会、途径



与平台。基本公共服务的减贫作用机制在于,通过提高贫困地区农业生产率和贫困人口生产力水平、增强贫困地区人口的发展能力、降低贫困地区的脆弱性、减少社会排斥来降低贫困发生率<sup>[21]</sup>。一些地方的实践经验表明,基本公共服务水平较高的县域贫困发生率低于水平较低的县域,提升基本公共服务水平对于减贫具有重大作用<sup>[22]</sup>。

在打赢脱贫攻坚战中,对于丧失发展能力的群体,可以由社会保障政策予以兜底,对于这部分群体提供照料护理性质的基本公共服务已经成为一个重要的政策任务。对于仍存在一定发展能力的贫困群体,增强基本公共服务供给和针对性社会服务供给,提高贫困个体的发展能力,为贫困群体的发展提供有力后盾和保障构成新的减贫路径。未来,扶贫开发仍然将占有重要地位,但与之相辅相成的基本公共服务减贫路径将形成极为有益的补充。归根结底,贫困人口的脱贫取决于贫困人口自我发展能力的增强,以及外部提供的机会和平台。这是一个繁杂的系统工程,例如,为了使贫困人口获得进一步发展的可能,需要为贫困地区配套高等级电网、硬化道路、灌溉设施、仓储设施等基础设施;为了增强贫困人口的抗风险能力,需要建立较为完善的社会保险制度;为了增强贫困人口参与市场经济的能力,需为其提供知识与技能培训、就业信息服务、信贷服务等。从某种意义上说,公共服务减贫路径不仅提升贫困个体的发展能力,同时也为贫困个体获得进一步发展提供坚实的后备保障和良好的外部环境。这都为贫困个体获得进一步发展的机会,摆脱困的状态和底层地位提供了可能。与此同时,某些公共服务的提供需要因地制宜,例如,目前已在农村中广泛建立的新型农村社会养老保险制度,可能需要依据不同地区的实际情况,实施一些特殊的地方化政策,如在深度贫困地区免缴贫困人口的医疗保险费,以调动贫困人口的参保积极性;如在难以大规模开发的生态保护区,可以设立更多公益性岗位,设立“社会保护基金”,用于村庄特殊人群社会照料、公共设施维护、环境保护等领域,一方面为贫困人口创造就业岗位和增加收入,另一方面也有利于改善村庄治理状况,改善村庄面貌。

基本公共服务的完善也有利于培育村庄社区的自主发展空间,外部环境的改善和结构性制约因素的减少为村庄社会的发展提供了良好外部条件,随着社会经济发展和政府职能转型,政府不宜再直接介入经济活动,为群众提供高质量公共服务成为其主要职能。从公平角度看,公共服务相比于最低生活保障、危房改造等救济型扶贫路径更加具有公平性。实践中,社会救助资源往往较为有限,只能惠及一部分贫困人口,面临分配难题,时常引发村庄内部矛盾。而公共服务则面向所有人或所有贫困群体,践行平等和共享原则,有利于减少某些成年劳动人口的福利依赖,以及因受益不均而引发的村社内部矛盾。从收益角度看,在当前高度市场经济条件下,扶贫产业项目经常面临巨大风险,发展项目成功难度大,贫困人口收益缺乏稳定性,而公共服务为贫困人口提供的扶助和收益则更加稳定,贫困人口能够长期而稳定地受益,从某种程度上说也提高了财政扶贫效率。与此同时,针对特定群体提供专门公共服务也体现出精准扶贫的“精准性”要求,特殊群体需要特殊的社会服务予以支持。

相比于开发项目扶贫的“强干预”和“硬干预”,增加具有减贫效应的公共服务供给更多地属于“软性干预”,这种“软性干预”对于提升贫困群体的生活质量和发展能力极其重要,也为开发式扶贫的“硬干预”路径提供了基础支撑和补充性路径。2020年后,现有贫困线下的绝对贫困将被消除,相对贫困则会成为扶贫工作的重点,提高贫困群体的自我发展能力,为贫困群体的发展提供机会和平台则显得更加重要。为弱势贫困人群提供均等化的、高水平的基本公共服务,为特殊群体提供具有针对性的社会服务,本质上都是贫困人口能力建设的一部分,能够显著提高贫困人口个体以及整个群体的“可行能力”,为贫困人口和贫困地区的发展提供机会和可能。

因此,在当前的脱贫攻坚战中,应将包括硬件和软件在内的基本公共服务纳入反贫困框架,提升减贫脱贫效应的持续性、包容性和公平性。应不断加大财政对基本公共服务领域的倾斜力



度,将基本公共服务模块纳入贫困监测,加快基本公共服务均等化指标体系建设,提高基本公共服务均等化的地位和重要性。长远来看,要将基本公共服务水平提升和均等化作为社会、经济和政治改革长期进程的一部分,更好地发挥其减贫的作用<sup>[21]</sup>。将基本公共服务以常态化、制度化形式纳入贫困治理的政策框架,可以将当前的运动式扶贫转变为基于常态化和制度化的可持续性安排。未来,常态化、制度化和较高水平的公共服务供给将成为助力深度贫困地区获得进一步发展的坚实基础和有力平台。

## 四、结语

深度贫困地区是我国当前脱贫攻坚的重点,如何实现深度贫困地区脱贫是当前一大要务。深度贫困地区“贫”“困”交织,因“困”致贫现象突出,突出表现为自然环境之困、基础设施之困、经济发展水平低之困、社会性服务缺失之困等方面,严重制约着贫困人口的发展能力和发展机会,造成贫困人口的“可行能力”贫困。由于陷入贫困的恶性循环或贫困陷阱,深度贫困具有明显“顽固性”特征,表现长期贫困和代际贫困,往往难以脱贫或脱贫后极易返贫。基本公共服务可以通过增强贫困地区人口的解“困”能力和基础发展能力,降低贫困地区的脆弱性,减少社会排斥;可以直接和积极回应贫困人口和贫困地区的基本需求,帮助贫困人口改善生存条件;可以增强贫困人口的“可行能力”,帮助贫困人口摆脱内、外之“困”,为贫困群体的未来发展提供机会和可能。

享有一定水平均等化的基本公共服务是公民的基本权利,人人平等地享有基本公共服务,既体现出公平公正原则,也践行了国际社会对减贫发展的承诺。相比于只面向一部分人口的社会救济式扶贫,面向所有人或所有贫困群体的基本公共服务和社会服务供给则更加具有公平性,有利于减少成年劳动人口的福利依赖,因其具有普惠性而在农村基层扶贫实践中更加易于实施。实践中,社会救助措施往往只能惠及一部分贫困人口,面临着分配难题,时常引发村社内部矛盾。相比于高度市场经济条件下扶贫产业项目所面临的巨大风险,公共服务为贫困人口提供的帮助和收益更加确定,贫困人口能够长期而稳定地受益,从某种程度上来讲,也提高了财政资金的减贫效益。与此同时,针对特定群体提供专门化的公共服务也具有精准扶贫的意涵,针对特殊贫困群体的特殊需求,需要提供特殊的、专门化的社会服务予以支持。总体而言,基本公共服务减贫路径有利于培育贫困人口和村庄社区的自主发展空间,公共服务的完善为贫困人口和村庄社区提供了选择空间和发展空间,内在和外在结构性制约因素的减少是贫困人口及其社区发展的重要前提。未来应该在深度贫困地区建立常态化、制度化和高水平的基本公共服务供给体系,构建起基本公共服务减贫路径,使公共服务在解决深度贫困问题上发挥更大更重要的作用。

## 参考文献:

- [1] 李云龙. 解读十九大报告:打赢脱贫攻坚战,决胜全面建成小康社会[EB/OL]. [http://f.china.com.cn/2017-10/23/content\\_50043241.htm](http://f.china.com.cn/2017-10/23/content_50043241.htm).
- [2] 习近平. 在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2017/0831/c1024-29507971.html>.
- [3] 程漱兰,陈焱. 反贫困中的私人投资和公共投资——世界银行《2000/2001年世界发展报告》评介[J]. 中国投资, 2001(10).
- [4] 谭诗斌. 现代贫困学导论[M]. 武汉:湖北人民出版社, 2012.
- [5] 李培林,陈光金,张翼,等. 中国社会和谐稳定报告[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2008.
- [6] Sen A K. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement[J]. *Econometrica*, 1976(44).

- [7] Foster J E, J Greer, E Thorbecke. A Class of Decomposable Poverty Measures [J]. *Econometrica*, 1984 (52).
- [8] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [9] 王宝, 高峰, 李恒吉. 中国集中连片特困区空间特征及致贫机理[J]. *开发研究*, 2016(6).
- [10] 游俊, 冷志明, 丁建军. 中国连片特困区发展报告(2013)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [11] 张大维. 集中连片少数民族困难社区的灾害与贫困关联研究——基于渝鄂湘黔交界处149个村的调查[J]. *内蒙古社会科学(汉文版)*, 2011(5).
- [12] 刘宥延, 巩建锋, 段洪斌. 甘肃少数民族地区生态环境与农牧民贫困的关系及反贫困对策[J]. *草业科学*, 2014(8).
- [13] 陈全功, 李忠斌. 少数民族地区农户持续性贫困探究[J]. *中国农村观察*, 2009(5).
- [14] 陈琦. 连片特困地区农村家庭人力资本与收入贫困——基于武陵山片区的实证考察[J]. *江西社会科学*, 2012(7).
- [15] 张大维. 生计资本视角下连片特困区的现状与治理——以集中连片特困地区武陵山区为对象[J]. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2011(4).
- [16] 汪三贵, 张伟宾, 杨浩, 等. 城乡一体化中反贫困问题研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2016.
- [17] 徐月宾, 刘凤芹, 张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保障转变[J]. *中国社会科学*, 2007(3).
- [18] 郭光磊. 北京市城乡基本公共服务均等化研究[M]. 北京: 中国言实出版社, 2016.
- [19] 胡祖才. 推进基本公共服务均等化的内涵与路径[N]. *人民日报*, 2010-10-08.
- [20] 黄承伟, 王猛. “五个一批”精准扶贫思想视域下多维贫困流通量研究[J]. *河南大学学报(哲学社会科学版)*, 2017(5).
- [21] 曾小溪, 曾福生. 基本公共服务减贫作用机理研究[J]. *贵州社会科学*, 2012(12).
- [22] 曾福生, 曾小溪. 基本公共服务减贫实证研究——以湖南省为例[J]. *农业技术经济* 2013(8).

(责任编辑: 李凌)