

【相对贫困的国际经验与相对贫困治理机制】

# 政策衔接、扶贫转型与相对贫困长效治理机制的政策方向

邢成举

(西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

**摘 要:**2020 年后,中国将进入以相对贫困治理为核心的扶贫工作新阶段。在相对贫困治理阶段,扶贫工作不仅要重视脱贫攻坚与相对贫困治理政策的衔接,同时也应注重乡村振兴与相对贫困治理的政策衔接。相对贫困要求扶贫工作进行工作范畴、工作机制、工作目标、财政投入与使用以及政策框架等维度的转型。在此基础上,相对贫困长效治理机制需建立国家与地方相结合、实现城乡融合的相对贫困识别标准,强化政策过渡期的脱贫攻坚质量提升与成效巩固工作,做好政策延续与政策创新的统筹工作,实现扶贫政策、区域发展政策、社会保障政策与城乡融合发展政策的统合。

**关键词:**政策衔接;扶贫转型;相对贫困;长效治理;精准扶贫

**中图分类号:**D035      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)04-0133-11

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》明确提出“坚决打赢脱贫攻坚战,建立解决相对贫困的长效机制”。这就意味着 2020 年后,中国的扶贫工作将出现明显转型,但是针对相对贫困的治理有一个显著的前提,那就是必须打赢脱贫攻坚战,既然是打赢,就需要解决脱贫攻坚的质量提升与脱贫成果巩固的问题。因此,本文着重在贫困政策衔接、扶贫工作转型与贫困主体类型转变的背景下讨论新时期中国相对长效治理机制的建构方向。

扶贫工作事关党和国家的命运,更关乎中国特色社会主义道路的发展方向,因此在 2020 年后我们仍需持续开展扶贫工作。不过需要注意的是,2020 年后中国的扶贫工作将面临多方面的改革与创新,只有这样才能回应新时期扶贫工作的需要。首先,在贫困认知方面,我们需要变革当前以收入型贫困为主的贫困界定,2020 年后,收入将不再成为识别相对贫困的唯一核心依据,同时消费型贫困、多维贫困、转型贫困、流动性贫困、发展性贫困等贫困类型将更加常见,相对贫困是更加长期的一项工作。其次,长时段内高动员高投入高压力的扶贫工作体制的持续性较差,扶贫工作体制需要进行相应变革,以建构更加合理的相对贫困长效治理机制。最后,2020 年之前取得的扶贫成果可能受多种原因的影响,打赢脱贫攻坚战仍将面临多方面的风险,因此 2020 年后还需巩固之前取得的扶贫成果,在相对贫困治理阶段仍需做好政策延续与衔接。

## 一、关于 2020 年后贫困治理的相关讨论

按照当前脱贫攻坚工作的安排,中国将在 2020 年实现现行标准下贫困人口的全部脱贫,但这并不意味着在 2020 年后中国就不存在贫困问题,也不意味着扶贫工作的终结。随着 2020 年

---

**收稿日期:**2020-01-10

**基金项目:**国家社会科学基金项目“精准扶贫背景下农村结构性贫困治理机制研究”(16CSH042);西北农林科技大学中央高校基本科研业务费人文社科项目“反贫困的长效机制暨后 2020 年扶贫工作机制研究”

**作者简介:**邢成举,男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授。

的到来,现行标准下的贫困人口脱贫主要是绝对贫困意义上的,但在相对贫困的意义上,贫困人口仍将长期存在,以运动式贫困治理为主<sup>[1]</sup>的现阶段的扶贫治理体系将不再适合相对贫困扶贫工作需求。2020年后的贫困治理将是常态化和制度化的扶贫工作。贫困本身具有长期性、动态性、暂时性和多维性,而当前我们对贫困的界定更多地具有单维度、静态性特征,因此其并不适用贫困的未来状况。2020年后,中国扶贫工作将进入新阶段,转型性贫困、流动性贫困、发展性贫困等相对贫困问题将更加突出,这就要求我们对2020年后中国扶贫工作进行预研,为中国扶贫工作的持续推进做好准备。在充分挖掘中国以往扶贫工作重要经验和成效的基础上,我们可以更好地推进以后的扶贫工作,为中国特色扶贫开发道路的不断完善贡献力量。

贫穷并非与生而来,私人市场力量与公共政策的结合,可以基本消除绝对贫困,但是缺乏公共政策的帮扶与干预,相对贫困问题则很难消除。联合国2030年可持续发展议程所设置的首要目标就是,到2030年在世界各地消除一切形式的贫穷。为此中国政府提出了2020年确保现行标准下,中国农村贫困人口脱贫和贫困县全部摘帽的工作目标<sup>[2]</sup>。具体来看,国家基于国内经济发展水平的提高以及人们在吃、住等方面生活成本的上升,以2011年确定的人均年收入2300元作为绝对贫困线,这就意味着,一旦2020年按照上述标准达到预期目标,中国农村的绝对贫困将会在特定贫困线的统计意义上消失。2020年农村贫困人口实现如期脱贫和贫困县全部如期摘帽后,地区发展不平衡和城乡差异等带来的相对贫困人口仍然会长期存在。从贫困线的设定以及贫困的标准来看,即便到2020年绝对贫困人口能够基本消除,但由于农村脱贫人口的极大脆弱性和兜底保障的有限保障水平,脱贫群体和曾经的非贫困人口仍然有可能在各种风险的影响下陷入贫困状态。即使在统计意义上宣布2020年基本消除农村绝对贫困人口,也会有一部分收入水平略高于建档立卡的贫困户群体因缺乏政策支持而在遭遇风险时陷入贫困状态<sup>[3]</sup>。

贫困并非是一个简单的经济问题,而是一个复杂的政治经济过程,贫困在政治经济过程中被反复生产和再生产<sup>[4]</sup>。贫困是一个难以捉摸的、模糊的、不断变化的概念,它具有不确定性<sup>[5]</sup>。从相对贫困的内涵上看,这种变动性更加突出,只要贫困的标准和贫困认定的参照系发生变化,相对贫困的标准也一定会发生变化。从理论上讲,贫困标准的调整包括以下两种情况:一是不同时期根据经济社会发展和生活水平的提高而采用更高的满足基本生活需求的贫困标准;二是保持生活水平不变的同一标准,用不同年度的物价水平进行调整,以保证其可比性<sup>[6]</sup>。随着生活水平的上升和基本发展需求的提升,2020年之后继续沿用2011年2300元的贫困线标准的合理性将会下降,届时提高绝对贫困线的压力会不断上升,一旦调整贫困线,在统计意义上的绝对贫困人口又会重新出现。贫困人口本身的动态变化和贫困线调整都会导致一定数量绝对贫困人口的存在,而且只要社会保障不能实现全覆盖,绝对贫困和相对贫困都将长期存在<sup>[7]</sup>。

2020年后,中国的相对贫困问题不再是单纯的经济现象,而是集经济、社会、自然、文化等因素于一体的复合现象。因此需要从经济发展、社会发展、自然环境、文化调试等多个维度审视2020年之后的贫困治理问题,实施“新动能减贫”“生态红利减贫”“特殊资源减贫”以及“意愿校正减贫”等策略<sup>[8]</sup>。2020年后的减贫战略将向常规性减贫治理战略的方向转型,相对贫困是减贫的重点任务,城乡融合是推进减贫工作的重要方向<sup>[9]</sup>。在2020年全面建成小康社会、打赢脱贫攻坚战之后,应该积极借鉴国内外的相关经验,重点做好反贫困政策与社会救助政策的衔接,并要大力提倡“发展型社会救助”,而发展型社会救助其实就包含了相对贫困中发展性贫困的内涵<sup>[10]</sup>。城镇化与工业化一方面为社会创造了大量财富,另一方面也产生了新的社会分化与分层,越来越多的农村人口主动或者被动地参与这个过程。这个群体中的一部分人会在经济发展中获得机会从而摆脱贫困,一部分人会随着城乡一体化社会保障制度的改善而保持在贫困线以上,还有一部分人则会落入贫困陷阱,因此相对贫困与城乡关系有诸多的联系。目前不仅仅是中西部与东部沿海地区农民收入差距逐步扩大,农村内部收入不平等现象也在加剧,这暗

示了收入不平等与分配不均衡成为引发未来贫困的主要因素,而收入不平等与分配不均衡的问题则恰恰对应了相对贫困的核心内涵。很多处于贫困线之上的农户虽未陷入贫困,但会由于抵御风险的极度脆弱性而成为极易落入贫困陷阱的潜在贫困人口,其不仅是未来相对贫困人口的重要构成部分,而且很可能重新陷入绝对贫困境地。因此,2020年后的相对贫困治理要注重与乡村振兴的衔接。近年来农村收入性绝对贫困的下降和转型性贫困的严重性显示了在新贫困治理阶段国家扶贫政策转型的必要性<sup>[11]</sup>,2020年后的贫困治理重点关注贫困人口的可行能力发展<sup>[12]</sup>。虽然针对贫困群体的社会安全网的架构已经构建,但农村社会保障的兜底强度仍不足以抵御潜在的多元风险,相对贫困问题在未来将更加突出<sup>[13]</sup>。

针对2020年后的扶贫工作,研究者给出了不同的建议:有研究者指出,中国在2020年实现现行标准下农村贫困人口脱贫目标后,将面临如何建立可持续的农村减贫长效机制和新形势下如何统筹城乡贫困治理两大战略任务,为此应着手研究制定2020年后中国减贫的新战略,新时期的贫困治理要实现城市与乡村、乡村振兴与减贫、农村减贫与农民增收相结合<sup>[14]</sup>。2020年后贫困问题的政策取向是通过区域政策解决外部发展约束的问题,继续通过开发式扶贫提升贫困人口的社会流动能力,以精准扶贫政策针对性地解决特殊困难群体的特殊困难,以城乡一体化发展战略填补以往扶贫工作中形成的城乡政策真空<sup>[15]</sup>。2020年后,民族地区贫困治理的核心关切应该是发展问题和发展成果的共享问题,从区域发展方面要实现经济机会最大化<sup>[16]</sup>,通过发展和发展成果的共享来持续解决民族地区的贫困问题。对此,贫困治理需要通过高速、有效以及可持续的经济增长最大限度地创造就业与发展机会,同时还要做好收入与分配政策的调整与优化。2020年后反贫困工作重点应在贫困救助立法、贫困线制度、鼓励就业分类救助以及多元主体参与方面发力,在借鉴美国扶贫工作经验的基础上推动中国新时期的扶贫工作<sup>[17]</sup>。在扶贫工作区域上,有研究者认为,2020年后,国家扶贫政策仍需重点倾斜重点帮扶县,这些重点县分布在青藏高原区、阶梯过渡地带、西南喀斯特地区和少数民族聚居区<sup>[18]</sup>,但是否仍需在相对贫困阶段划定重点扶贫县则仍需讨论。从扶贫工作战略上看,研究者强调,2020年后的扶贫工作要持续做好基础设施建设、精准扶贫、社会参与扶贫以及生态扶贫与绿色发展等<sup>[19]</sup>。2020年后,政府仍需为贫困人口提供必要的物质救济,从而实现贫困人口的实质自由,让贫困人口实质性地参与贫困治理与社会分配工作<sup>[20]</sup>。

综上所述,关于2020年后贫困治理与扶贫工作的推进,相关研究已经形成了较为一致的认识。不同的研究者立足不同的学科与视角,对2020年后贫困治理工作提出了诸多的思考和建议。但相关研究中明确针对2020后相对贫困治理政策与机制的讨论与分析则较为不足。这其中的主要原因是该议题相对新颖,相关研究正在快速推进。与此相应的是,相对贫困治理与脱贫攻坚的关系、相对贫困治理与乡村振兴的关系即不同战略下政策的衔接问题仍未得到研究者的足够重视,相对贫困带来的扶贫工作转型也讨论较少。本文正是基于以上思考而试图就相对贫困治理中的政策衔接、扶贫转型与治理体制发展方向等问题进行系统讨论,以为相关研究提供启发与借鉴。

## 二、政策衔接与相对贫困治理

2020年是中国打赢脱贫攻坚战并实现全面建成小康社会的关键与决胜之年,同时也是精准扶贫精准脱贫向相对贫困治理转型的过渡启始之年。如何实现贫困治理的顺利转型,这就要求我们做好不同阶段扶贫政策与乡村发展政策的衔接,具体到本文的讨论,重点是精准扶贫精准脱贫政策与相对贫困治理政策的衔接,乡村振兴与相对贫困治理政策的衔接。

### (一) 精准扶贫精准脱贫与相对贫困治理

2019年3月,习近平总书记强调,贫困县摘帽后,要做到“四个不摘”,即摘帽不摘责任、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘政策和摘帽不摘监管。同年4月,习近平总书记在“两不愁三保障”突出



问题座谈会上强调:两不愁问题基本解决了,但三保障问题还存在不少薄弱环节;要把防止返贫摆在重要位置,适时组织对脱贫人口开展“回头看”。“四个不摘”与解决“两不愁三保障”突出问题是脱贫攻坚工作与相对贫困治理得以衔接的基本政策保障。要做到“四个不摘”,那么精准扶贫阶段的帮扶政策、帮扶队伍、监管机制和责任机制等都不会在2020年后中断,而将持续一定时间以彻底解决“两不愁三保障”的问题。精准扶贫精准脱贫政策与相对贫困治理政策的衔接,有其内在要求基础,两者在目标导向、治理内容、治理主体与帮扶对象、政策使用等方面具有一致性。

首先,两者目标相通。精准扶贫精准脱贫回应了党的十九大提出的第一个百年奋斗目标即全面建成小康社会,即2020年,将基本消除绝对贫困人口;但小康社会建设的全面性要求是高要求,在打赢脱贫攻坚战的同时,我们仍有一些薄弱环节和遗留问题需要解决。而相对贫困治理则只是回应了党的十九大提出的第二个百年奋斗目标即全面建设社会主义现代化强国,而要实现这个目标,实现贫困人口的高质量生活水平则成为应有内涵。全面建成小康社会遗留的问题和需要巩固、提升的脱贫攻坚成果和质量都需要放在相对贫困治理阶段完成。精准扶贫精准脱贫与相对贫困,目标相连,逐步深化,具有显著的衔接基础。

其次,两者内容一致。无论是精准扶贫精准脱贫还是相对贫困治理,都以消除贫困、提升贫困人口的生活水平并满足其美好生活需求为核心内容。差异在于,精准扶贫精准脱贫着力解决绝对贫困,实现基本生活需求有保障;而相对贫困则着力化解贫困人口的美好生活需求与发展不平衡不充分之间的矛盾,实现高水平的扶贫。从治理内容上看,绝对贫困治理与相对贫困治理是循序渐进并逐步提升的,因此,绝对贫困治理中的成果巩固与防止返贫等工作无法在全面建成小康社会的剩余时间里完成,只能留在2020年后的相对贫困治理中去完成。

再次,两者的治理主体和对象具有一致性。无论是在脱贫攻坚阶段,还是在相对贫困治理阶段,贫困治理的责任主体都是政府,差异在于治理主体所建构的贫困治理体系不同。在脱贫攻坚阶段,政府主导贫困治理并承担治理责任;而在相对贫困治理阶段,政府同样主导贫困治理,但更多治理主体将承担起治理责任。在脱贫攻坚与相对贫困治理阶段,贫困治理的帮扶对象在一定程度上是重合的或是紧密相关的,比如在脱贫攻坚中的反贫困户和边缘户将会构成相对贫困治理的重要帮扶对象,以往作为精准扶贫工作难点的流动性贫困人口将成为相对贫困治理的重点关注对象。

最后,政策使用具有一致性。在脱贫攻坚阶段使用的“五个一批”脱贫政策,在相对贫困治理阶段仍有不同程度的使用。不过,在不同的区域,同样政策的应用强度不同,比如在城市的相对贫困治理中,生态补偿扶贫、易地搬迁扶贫会较少使用,而在农村的相对贫困治理中仍会较多使用;在相对贫困治理阶段会强化区域发展政策和综合性扶贫政策的贫困治理功能,而在脱贫攻坚阶段则应用较少。

综上所述,精准扶贫精准脱贫与相对贫困治理具备多方面的衔接基础,实现两者间的政策衔接也是承前启后的重要工作。2020年后,既有精准扶贫精准脱贫工作核心的工作机制仍需延续,比如驻村扶贫工作队、针对扶贫开发重点县与深度贫困地区的倾斜性政策、巩固和提升脱贫攻坚质量的举措、“五个一批”的扶贫工程等,这是实现贫困治理从绝对贫困向相对贫困转型与过渡的基本保障。如果出现了大量的脱贫人口返贫,那么相对贫困的治理工作就会缺乏坚实的基础。同时,因为相对贫困治理是一项更加长时段的工作,现有的精准扶贫精准脱贫工作中强大压力型体制所传导的扶贫工作压力和明确时间节点带来的扶贫工作策略性行为等会在一定程度上减轻。相对贫困的治理工作是中国共产党践行治国理政新理念<sup>[21]</sup>并破解新时期中国社会主要矛盾的重要举措,是社会公平与经济发展并重的扶贫实践<sup>[22]</sup>。此外,从客观情况上看,针对相对贫困治理的长效机制设计仍需要一定时间的准备与试点实践,因此精准扶贫精准脱贫政策在相对贫困治理的初期仍将发挥重要作用。

## (二) 乡村振兴与相对贫困治理

既有研究讨论了脱贫攻坚与乡村振兴衔接的问题,这对本研究有诸多启发。研究者认为两者的衔接是实现共同富裕的必然要求<sup>[23]</sup>,脱贫攻坚与乡村振兴战略有明显的差异性,两者的衔接重点是实现政策覆盖从“特惠”向“普惠”转变<sup>[24]</sup>,在两者的衔接中突出生态文明理念并发展生态产业<sup>[25]</sup>,两者衔接的基础是深入理解各自的内涵并推动实现在目标、政策、工作机制与成效认定等方面的衔接<sup>[26]</sup>。打赢脱贫攻坚战是乡村振兴的前提与优先任务,厘清两者的内在逻辑关系才能够实现两者的有机衔接<sup>[27]</sup>,加强社会建设与精准脱贫的衔接则客观上回应了精准扶贫精准脱贫与乡村振兴衔接的内在要求<sup>[28]</sup>,脱贫攻坚为乡村振兴战略的实施提供了良好的基础,同时也促进了乡村治理体系的发展与完善,而乡村振兴战略的实施则有助于脱贫攻坚成果的巩固,有助于提升贫困地区的脱贫质量<sup>[29]</sup>,两者的衔接在客观上要求两者相互支撑相互配合,尤其是在政策的交叠期与过渡期,还要克服现有脱贫攻坚工作中的体制约束与成效可持续性不足的问题<sup>[30]</sup>。总体上看,脱贫攻坚与乡村振兴的衔接问题得到了研究者的较多关注,但关于相对贫困治理与乡村振兴衔接的研究明显不足。但事实上,乡村振兴与相对贫困治理的政策衔接也具备多方面的基础,具体体现在目标匹配、政策相通、主体一致和内容相近等方面。

首先,两者目标匹配。乡村振兴为中国的可持续发展、为建设社会主义现代化强国提供坚实基础<sup>[31]</sup>,而相对贫困治理则是实现新阶段国家治理与发展目标的内在要求。社会主义现代化强国一定是人民群众高水平小康生活的阶段,仅仅停留在解决绝对贫困人口的基本生存需要层次上是不符合发展要求的,因此也必须解决相对贫困问题。而乡村振兴通过产业、生态、文化和社会治理等多方面的工作正是要为农村农业的高质量发展、为农民的美好生活需求实现提供支撑。

其次,两者政策具有相通性。乡村振兴战略希望实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、生活富裕和治理有效,为此将大力推动发展农业特色与主导产业,努力实现三产融合发展,这与相对贫困治理阶段继续重视产业扶贫的路径是一致的。乡村振兴追求生态宜居,而在相对贫困的产业扶贫工作中将更加注重生态文明与绿色发展减贫,两者在内涵上也是一致的。乡村振兴追求治理有效,而在相对贫困治理阶段,我们将建构更有效的贫困治理体系,以推动相对贫困的缓解,两者在这方面也是一致的。至于实现农民生活富裕,更是相对贫困治理所追求的理想状态。

再次,两者主体一致。农民是贫困治理的主体,也是乡村振兴的主体。在相对贫困治理中,贫困人口是减贫发展主体、项目实施主体和发展成果的共享主体;而在乡村振兴中,农民同样也是产业发展、乡村治理、生态发展、增收致富的主体。在乡村振兴与相对贫困治理中,我们都非常强调对农民主体性、内生动力的激发,强调政府都具有主体责任,因此,两者的衔接在这方面也具有良好基础。

最后,两者内容相近。乡村振兴注重产业发展、文明乡风培育、生态环境改善、农民收入增长和乡村治理有效,而农村相对贫困问题的解决不仅仍要继续大力发展乡村产业,还要更加注重产业利益的公平分配;同时,相对贫困治理仍将注重扶智扶志和激发内生动力的工作,这与乡村振兴强调的乡风文明是内在一致的;贫困治理有效,也需要建构更加科学的治理机制,乡村治理有效是农村相对贫困问题得到有效治理的基本前提。因此,两者在多方面的实施内容上也具备良好的衔接基础。

尽管乡村振兴与相对贫困治理具备多方面的衔接基础,但要真正实现两者的政策衔接并非易事。首先,在政策的覆盖领域,两者是存在差异的,乡村振兴战略所形成的政策群主要关注乡村的全面发展,通过产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕等多维度的工作实现乡村的发展与振兴,而相对贫困治理则明显超越了单一乡村的空间范畴,未来的城市贫困也是相对贫困治理的重要内容<sup>[32]</sup>。其次,乡村振兴需要较长时段内乡村发展目标及其方向的综合制度安排,而相对贫困治理则更主要是针对相对贫困群体的一种发展与干预政策,当然,也不排除在相对贫困的治理过程中使用区域发展政策来解决相对贫困。再次,相对贫困治理本身也有

较长时段的时间安排,因此这种贫困治理机制将趋向于常态化的治理机制,即相对贫困治理将更加注重通过制度建设形成贫困治理的规范化路径。在相对贫困治理中,需要经济政策、社会政策与社会参与形成合力<sup>[33]</sup>,进而建构有效的反贫困路径。最后,相对贫困的治理需统筹城乡推进并打破扶贫管理碎片化、扶贫资源部门化等困境<sup>[34]</sup>,相对贫困的政策创新与实践明显滞后于乡村振兴。相对贫困治理阶段,农村仍是主战场<sup>[35]</sup>,这也就意味着乡村振兴与相对贫困治理仍有较好的政策目标契合性。故而,实现乡村振兴与相对贫困治理的政策衔接就需要让乡村振兴发挥治理相对贫困的功能,乡村振兴应注重解决发展不平衡与分配不平衡的问题<sup>[36]</sup>。

### 三、相对贫困治理与扶贫工作转型

相对贫困与绝对贫困的差异是我们理解2020年后扶贫工作转型的基础和前提,从概念内涵、政策对象、概念外延、贫困治理目标和政策构成上看,两者都有显著的差异。第一,绝对贫困着重强调贫困识别的收入标准,而相对贫困识别则强调收入、消费、医疗、教育、住房等的综合性多维性状态;第二,绝对贫困在既有政策中主要适用于农村,而相对贫困治理具有跨越城乡的特点;第三,从概念外延上看,只要基本生活需要不达标的都属于绝对贫困,而相对贫困则强调一定区域内人们公认的特定条件下其他生活需要不能满足的状态;第四,从贫困治理目标上看,绝对贫困是要解决温饱问题和实现基本权利,而相对贫困则是要实现较高水平的富裕生活,是对贫困人口美好生活需求的满足;第五,从政策构成上看,绝对贫困主要使用了产业、就业、兜底、教育等扶贫政策,而相对贫困则将在绝对贫困政策的基础上使用更多区域发展政策、综合性保障政策、收入分配政策等政策手段,以建构更加有效的政策群。相对贫困和绝对贫困在多方面的差异客观上要求我们的扶贫工作进行转型,这种转型是扶贫工作的对象及其内涵发生变化的直接体现。

贫困转型要求扶贫工作转型<sup>[37]</sup>,实现扶贫转型才能够有效回应新时期相对贫困治理的内在要求。具体而言,这种扶贫工作转型体现在以下几个方面:

1.从扶贫工作范畴上看,相对贫困治理要求建立涵盖城乡的扶贫工作机制。在较长的扶贫实践中,农村一直是扶贫工作的重心,但从相对贫困治理开始,城乡则均为贫困治理的重要场域。随着城镇化进程的不断推进,更多的农村人口将会进入城镇,这些由农村进入城市的人口将会是相对贫困人口的重要组成部分。同时,因基本消费和发展需求的城乡差异,原有的城市贫困人口一般以城市低保人口进行衡量,而之前没有进入政策视野的城市中的选择性贫困和暂时性贫困<sup>[38]</sup>都是相对贫困的重要构成类型。

2.从扶贫工作目标上看,相对贫困治理要求建立更高质量的扶贫标准体系。其一,现行的脱贫标准是以2011年确定的年纯收入2300元为标准的,这样的标准在经过几年的扶贫实践后,其与国际减贫标准相比优势不大,而相对贫困标准则一般按照全国居民收入中位数的40%作为标准,这就意味着从2021年开始的相对贫困线标准将达到6000元甚至更高。其二,相对贫困的分布情况不仅可以体现区域经济社会发展状况,同时还能够体现特定区域经济社会发展成果的分配情况,因此,相对贫困的治理要求我们建立更加均衡的发展与分配格局,这本身就构成了相对贫困治理的高质量标准内涵。其三,相对贫困本身是很难消除的,即使在当今最为发达的国家也存在不同程度的相对贫困,因此与绝对贫困的治理相比,相对贫困治理工作是没有明确终点的,其目标在于不断降低相对贫困人口的比重及其与其他社会群体的收入与需求满足程度的差距,而绝对贫困的扶贫则有着明确的目标和时间节点。

3.从减贫工作的重点任务上看,相对贫困治理需统筹推进贫困地区防止返贫<sup>[39]</sup>与城乡相对贫困治理工作。进入相对贫困治理工作阶段后,针对脱贫攻坚成果的巩固与防止返贫工作是相对贫困治理工作的重要组成部分,因为2020年后不会在政策层面继续强调脱贫攻坚,但相对贫困却需要针对脱贫攻坚的后续工作即防止返贫与脱贫成效巩固等持续用力。深度贫困地区不



仅面临结构性贫困<sup>[13]</sup>和转型性贫困<sup>[40]</sup>的困扰,还面临脱贫人口的脆弱性和返贫风险等困境。此外,既然2020年后,中国扶贫工作将开启相对贫困治理的新时代,那么相对贫困治理就会构成扶贫工作的重点。在经过一定阶段的贫困治理后,防止返贫与脱贫攻坚成果巩固将不再成为相对贫困治理工作的重点,相对贫困的治理本身则会构成扶贫工作的焦点。

4.从扶贫工作机制上看,相对贫困治理中将会出现更加多元的工作机制。在精准扶贫精准脱贫阶段,全国贫困地区基本上都采用相对一致的扶贫机制来减贫,但相对贫困则因其相对性内涵而呼唤更加多元的扶贫工作机制。相对贫困涵盖城市与乡村区域,基于城市与乡村区域多元禀赋的差异,相对贫困治理实践中很有可能会出现城乡差异显著的相对贫困治理机制,比如在乡村可以通过发展产业来解决相对贫困问题,而城市则很难依托产业发展来解决相对贫困,城市更应注重通过促进就业来缓解相对贫困问题。同样,乡村可以通过生态扶贫来解决相对贫困问题,而城市则很难采用这一扶贫工作机制;乡村可以通过易地扶贫搬迁来治理相对贫困,但城市则很难采用这一方法。除却城乡差异,在相对贫困治理阶段,扶贫工作机制很有可能会出现显著的区域差异,不同省份的物价水平、生活方式与文化观念等都有差异,因此,在国家一般性标准下,不同省份很有可能会出现不同的相对贫困认定标准,同时也会根据区域差异来制定不同的相对贫困治理机制。相对贫困强调在基本生存需求满足的基础上,特定区域内多数群体所公认的生活条件无法满足的状态。因此,相对贫困本身就具有特定区域的生产生活参照性,这种参照不是全国性的,而是区域性,这就在客观上要求相对贫困治理工作要突出地方性知识与标准。

5.从财政投入与使用看,相对贫困的治理将更加突出地方政府对财政扶贫资金使用的自主性。因为相对贫困治理需要面对复杂的城乡差异性与区域差异性,所以在相对贫困的治理工作中,中央政府主要是定方向并完成顶层治理机制设计,而更主要的具体治理举措以及财政扶贫资金的使用则要交给地方政府。与地方政府财政扶贫资金使用自主权扩大相配合的是,中央仍需对地方的相对贫困治理工作进行指导、监督与评价。充分激发地方的自主性,让地方政府充分发挥贫困治理的主体作用,这不仅是对精准扶贫精准脱贫经验的继承,同时也是对相对贫困多维性、区域差异性内涵的回应,比如在城市,相对贫困的治理要注重强化就业、医疗健康、教育、保障性住房建设等扶贫工作,而乡村的相对贫困治理则需要涵盖产业、就业、公共服务、教育医疗、技能培训和村集体经济发展等,这种差异要求地方政府应在相对贫困治理工作中掌握更多的主动权。同时,因相对贫困需要建立长效的治理机制,需要建立更加多元的、涵盖市场主体和社会力量的筹资机制。比如可以通过政府基金投资或保障基金投资与扶贫专项资金投资形成的资产收益转变为相对贫困治理资金,同时还可以扩大社会捐赠、慈善捐赠等社会化手段筹集资金的空间。

6.从扶贫政策的构成范畴上看,相对贫困治理将超越以往相对单一的政策范畴,而是将建立集扶贫政策、区域发展政策、分配政策与综合性社会保障政策等相结合的贫困治理政策统合体。相对贫困治理仍将出台具有针对性的扶贫政策,该政策的核心在于按照相对贫困的衡量标准不断提升相对贫困人口的生活水平和可获得的公共服务水平,但仅有这样的扶贫政策是不够的。相对贫困的发生水平与所在区域的经济社会发展水平直接相关,因此相对贫困的治理还需要国家与地方层面区域发展政策的配合,通过区域的整体发展来减少相对贫困人口;同时,区域发展与国家整体发展并不会自主减少相对贫困人口,相对贫困的缓解,要求我们从经济社会发展成果分配的角度做好分配政策的调整与设计,以此缓解发展不平衡与分配不平衡的问题;最后,相对贫困治理是一种常态化的治理,在相对贫困的治理中社会保障制度是基础性制度<sup>[41]</sup>,实现综合保障性扶贫<sup>[42]</sup>对相对贫困的治理具有重要意义。

随着2020年基本消除绝对贫困目标的实现,2020年后,中国将转入以相对贫困为主的贫困治理阶段。在相对贫困治理阶段,贫困治理的工作范畴、工作重点、工作目标、工作机制、财政投入与使用和扶贫政策范畴等都会发生新的调整 and 变化,而这些构成了2020年后扶贫工作转

型的主要内涵,也是扶贫工作转型的主要方向。

#### 四、相对贫困长效治理的政策方向

相对贫困带来的新时期贫困治理将实现对传统贫困界定标准的超越,将实现对以农村为重心的传统扶贫工作的超越,而其长期存在的特点也意味着针对相对贫困的治理工作仍将是一场持久战。相对贫困的治理需要系统的顶层政策设计,而从目前来看,该方面的工作还不成熟,结合相关研究与笔者的调查和思考,本文对相对贫困长效治理的政策方向提出四个方面的建议:

1.建立国家与地方相结合、城乡融合的相对贫困识别标准。相对贫困的治理需要国家顶层政策的出台,因此,针对相对贫困识别需建立国家标准,但相对贫困具有显著的地域性、城乡性和变动性特征,因此,省级区域需要在国家标准下制定适合本地的相对贫困标准。地方的相对贫困标准有可能低于国家标准,也可能高于国家标准,比如在东部沿海经济发展省份可能会高于国家标准,而西部经济欠发达省份则可能低于国家标准,地方相对贫困标准不应过低或过高。同时,将国家相对贫困标准设定为动态标准,每5年或是更长周期调整一次,与此相对应,地方相对贫困标准也应随国家标准的调整而调整。

2.明确贫困治理政策衔接与过渡期的重点工作。贫困治理的衔接,不仅是精准扶贫精准脱贫与相对贫困治理政策的衔接,同时也是乡村振兴与相对贫困治理的政策衔接。在政策衔接时期,贫困治理的重点工作仍是强化脱贫攻坚的基础,提升脱贫攻坚的质量,建立脱贫攻坚成果巩固的长效机制,只有如此才能为相对贫困治理提供良好基础。在乡村振兴战略下,应该通过相关政策实施为脱贫攻坚成效的巩固提供政策支撑,做好相关帮扶政策的接续。在做好政策过渡与接续期贫困治理工作的基础上,相对贫困治理的系统性政策应尽快出台。

3.做好政策延续与政策创新的统筹工作。在打赢脱贫攻坚战的过程中,我们的扶贫实践积累了大量的经验,这些经验是接续开展相对贫困治理的重要财富,因此在相对贫困治理中要注重对既有扶贫经验与良好机制的传承与延续,比如政府主导可以很好地实现全社会多方扶贫资源的整合,引入市场机制开展产业、资产收益和扶贫车间扶贫等。同时,因贫困治理对象的变化和贫困内涵的迁移,相对贫困治理也需要进行扶贫政策的创新,这种创新不仅涉及具体的扶贫工作举措,还涉及扶贫工作体制机制、扶贫工作机构与扶贫目标等。做好贫困治理政策延续与创新的统筹,一方面可以回应脱贫攻坚的遗留治理任务并实现政策的顺利过渡,另一方面也将有助于为新时期相对贫困治理赢得良好开端。

4.实现扶贫政策、区域发展政策、社会保障政策和城乡融合发展政策的结合。相对贫困具有多维度的内涵,因此在扶贫工作中需要多元政策的结合。扶贫政策是瞄准相对贫困人口进行帮扶的直接政策,但仅仅依赖其发挥功能是不够的,因为相对贫困与其所在的区域、其所处的行业及其所处的日常生活空间等紧密相关,因此在相对贫困治理阶段,扶贫工作需要叠加区域发展政策,通过倾斜性的区域发展政策支持,中西部地区的相对贫困问题才能够更好地得到解决。与此同时,无论是教育、医疗方面,还是住房方面,城乡的相对贫困人口都需要强化社会保障的帮扶,因为在精准扶贫精准脱贫阶段,建档立卡贫困人口可以获得较好的社会保障服务,但相对贫困人口则保障不足。最后,相对贫困治理还需要面对因人口流动所形成的相对贫困问题,即农村的非贫困人口若是长期在城市生活居住则可能变成城市的相对贫困人口,因此在城乡融合发展的背景下,针对流动性相对贫困人口应该出台由流出地与流入地协同协作的扶持政策,以此缓解特定类型的相对贫困问题。

#### 五、结论与讨论

相对贫困的治理,不仅是化解新时期中国社会主要矛盾的重要举措,同时也是对精准扶贫



精准脱贫工作的提升与深化,是中国特色社会主义体制优势的持续体现。从相对贫困的成因上看,脱贫攻坚所规定的实现贫困地区公共服务水平提升的目标,在相对贫困治理阶段仍需重视,基本公共服务和针对性的社会服务有助于提升贫困人口的可行能力,进而缓解相对贫困<sup>[43]</sup>。在强化相对贫困治理政策建构的同时,不断提升贫困人口的能力与动力<sup>[44]</sup>仍是新时期治理贫困的内容。相对贫困的治理需要充分吸收中国40余年扶贫实践的优秀经验,坚持发展扶贫与精准扶贫<sup>[45]</sup>,同时也需要我们变革扶贫工作中的重要概念与机制,对贫困进行新的社会归因,设定相对贫困线<sup>[46]</sup>和实现包容性增长以缓解相对贫困<sup>[47]</sup>,在总体上形成以防贫为核心的扶贫工作机制<sup>[48]</sup>。

本文仅是对相对贫困治理所涉及的政策衔接、扶贫机制转型与相对贫困长效治理机制政策方向的一个初步思考,因相对贫困治理是一项系统性工作,与相对贫困治理相关的大量问题都未能在本文中得到分析和讨论。相对贫困治理长效治理机制的建构,需要政策制定者和研究者从政策话语、政策工具、工作机制与减贫战略等多个层面展开更多的讨论、分析与实践,在政策与学术的讨论互动中推动相对贫困治理机制的早日完善与施行。

## 参考文献:

- [1] 邢成举.压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(5):65-73,155-156.
- [2] 李小云,许汉泽.2020年后扶贫工作的若干思考[J].国家行政学院学报,2018(1):62-66,149-150.
- [3] 邢成举,李小云.超越结构与行动:中国特色扶贫开发道路的经验分析[J].中国农村经济,2018(11):32-47.
- [4] 李小云,于乐荣,唐丽霞.新时期中国农村的贫困问题及其治理[J].贵州民族大学学报(哲学社会科学版),2016(2):35-41.
- [5] 郑辛,谭诗斌.中国农村减贫的增长与分配因素实证分析[J].统计与决策,2015(16):93-95.
- [6] 鲜祖德,王萍萍,吴伟.中国农村贫困标准与贫困监测[J].统计研究,2016,33(9):3-12.
- [7] 李小云.冲破“贫困陷阱”:深度贫困地区的脱贫攻坚[J].人民论坛·学术前沿,2018(14):6-13.
- [8] 谷树忠.贫困形势研判与减贫策略调整[J].改革,2016(8):65-67.
- [9] 张琦.减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构[J].改革,2016(8):77-80.
- [10] 左停.反贫困的政策重点与发展型社会救助[J].改革,2016(8):80-83.
- [11] 韩俊.关于打赢脱贫攻坚战的若干问题的分析思考[J].行政管理改革,2016(8):4-11.
- [12] 毕洁颖,黄佳琦.农户多维贫困测量及2020年后展望[J].农业展望,2017,13(1):13-18.
- [13] 邢成举.结构性贫困对贫困代际传递的影响及其破解——基于豫西元村的研究[J].中州学刊,2017(2):42-47.
- [14] 魏后凯.2020年后中国减贫的新战略[J].中州学刊,2018(9):36-42.
- [15] 汪三贵,曾小溪.后2020贫困问题初探[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(2):7-13,89.
- [16] 郑长德.2020年后民族地区贫困治理的思路与路径研究[J].民族学刊,2018,9(6):1-10,95-97.
- [17] 白增博,孙庆刚,王芳.美国贫困救助政策对中国反贫困的启示——兼论2020年后中国扶贫工作[J].世界农业,2017(12):105-111.
- [18] 周扬,郭远智,刘彦随.中国县域贫困综合测度及2020年后减贫瞄准[J].地理学报,2018,73(8):1478-1493.
- [19] 孙久文,李星.攻坚深度贫困与2020年后扶贫战略研究[J].中州学刊,2019(9):67-73.
- [20] 王一.后2020“参与式”反贫困路径探索[J].社会科学战线,2019(5):237-246.
- [21] 李小云,陈邦炼,唐丽霞.精准扶贫:中国扶贫的新实践[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019,23(5):80-91.
- [22] 李小云,于乐荣,唐丽霞.新中国成立后70年的反贫困历程及减贫机制[J].中国农村经济,2019(10):2-18.
- [23] 高晓兰,刘晓静,王争亚.乡村振兴战略与精准脱贫攻坚的协同推进:必要性、内容与建议[J].经济研究导刊,2019(28):20-22.
- [24] 徐晓军,张楠楠.乡村振兴与脱贫攻坚的对接:逻辑转换与实践路径[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2019,37(6):101-108.

- [25] 胡钰,付饶,金书秦.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接中的生态环境关切[J].改革,2019(10):141-148.
- [26] 汪三贵,冯紫曦.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:逻辑关系、内涵与重点内容[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):8-14,154.
- [27] 高强.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的逻辑关系及政策安排[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):15-23,154-155.
- [28] 叶敬忠,豆书龙,张明皓.精准脱贫与社会建设的有机衔接:理论逻辑、实践困境与路径选择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):1-7,154.
- [29] 左停,刘文婧,李博.梯度推进与优化升级:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(5):21-28,165.
- [30] 边慧敏,张玮,徐雷.连片特困地区脱贫攻坚与乡村振兴协同发展研究[J].农村经济,2019(4):40-46.
- [31] 邢成举,罗重谱.乡村振兴:历史源流、当下讨论与实施路径——基于相关文献的综述[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018,18(5):8-17.
- [32] 唐任伍.贫困文化韧性下的后小康时代相对贫困特征及其治理[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2019(5):55-63.
- [33] 王锴.以相对贫困来看城市贫困:理念辨析与中国实证[J].北京社会科学,2019(7):74-83.
- [34] 高强,孔祥智.论相对贫困的内涵、特点难点及应对之策[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):1-9.
- [35] 何秀荣.改革40年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻[J].农村经济,2018(11):1-8.
- [36] 桂华.相对贫困与反贫困政策体系[J].人民论坛,2019(7):60-61.
- [37] 邢成举,赵晓峰.论中国农村贫困的转型及其对精准扶贫的挑战[J].学习与实践,2016(7):116-123.
- [38] 李实,John Knight.中国城市中的三种贫困类型[J].经济研究,2002(10):47-58,95.
- [39] 黄征学,高国力,滕飞,等.中国长期减贫,路在何方?——2020年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻[J].中国农村经济,2019(9):2-14.
- [40] 邢成举,李小云,张世勇.转型贫困视角下的深度贫困问题研究——以少数民族深度贫困村为例[J].民族研究,2019(2):52-63,140-141.
- [41] 郑秉文.“后2020”时期建立稳定脱贫长效机制的思考[J].宏观经济管理,2019(9):17-25.
- [42] 左停,徐卫周.综合保障性扶贫:中国脱贫攻坚的新旨向与新探索[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019,40(3):36-44,213.
- [43] 左停,徐加玉,李卓.摆脱贫困之“困”:深度贫困地区基本公共服务减贫路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(2):35-44,158.
- [44] 于乐荣.影响贫困农户脱贫的动力及能力因素——基于河南X县实地调查数据[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):9-17,155.
- [45] 吴国宝.改革开放40年中国农村扶贫开发的成就及经验[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(6):17-30,157-158.
- [46] 陈宗胜,沈扬扬,周云波.中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定[J].管理世界,2013(1):67-75,77.
- [47] 李炳炎,王冲.包容性增长:基于相对贫困视角下的探析[J].探索,2012(6):87-92.
- [48] 李小云.2020年后农村减贫需要由“扶贫”向“防贫”转变[J].农村工作通讯,2019(8):53.

(责任编辑:刘浩)

## Policy Convergence, Transformation of Poverty Alleviation and the Policy Direction of Long-lasting Governance Mechanism on Relative Poverty

XING Chengju

Abstract: After 2020, China will enter the new poverty alleviation phase with relative poverty management as its core. At the stage of relative poverty alleviation, in the effort of poverty alleviation, one

should not only pay attention to the convergence of accurate poverty reduction and relative poverty management policies, but also the convergence of rural revitalization and relative poverty governance. Relative poverty requires the multi – dimensional transformation of poverty alleviation, such as working scope, working mechanism, work objectives, financial input and use, and policy framework. On this basis, for the relative poverty long – term governance mechanism construction, the relative poverty standards combining the state and the local should be established, which will realize the integration of urban and rural areas at the same time, strengthen the work of improving the quality of poverty reduction and consolidate the effectiveness of getting out of poverty during the policy transition period, do a good job of policy continuity and policy innovation, and realize the integration of poverty alleviation policies, regional development policies, social security policies with the policies of urban and rural integrated development.

Keywords: Policy Convergence; Transformation of Poverty Alleviation; Relative Poverty; Long-lasting Governance; Accurate Poverty Reduction