

【乡村振兴的理论与实践】

面向共同富裕的农村低收入人口帮扶： 治理转型与路径选择

高杨¹,徐加玉^{2*},柴恭静³

(1. 山东大学 哲学与社会发展学院,济南 250011;2. 山东农业大学 公共管理学院,泰安 271018;
3.天津市东丽区农业农村发展服务中心,天津 300300)

摘 要:打赢脱贫攻坚战后,农村低收入问题治理成为我国新阶段农村社会治理新命题,农村低收入人口帮扶是扎实推动共同富裕的重要抓手。与绝对贫困相比,农村低收入问题具有相对性和多维性等特征,治理上更加强调常态化和差异化。因此对治理模式也有新的要求,在治理主体上强调多元化,在治理策略上强调从运动式治理转向常规化治理。为构建农村低收入人口的常态化、差异化帮扶机制,在战略衔接层面,应加强农村低收入人口帮扶与乡村振兴战略的有效衔接,依托以县城为载体的城镇化加速城乡融合发展,构建农村低收入人口整体性帮扶机制;在治理主体层面,处理好个人、政府、社会在三次分配中的责任和义务,构建多元主体协同治理的常态化帮扶机制;在政策设置层面,依据农村低收入人口的群体特点进行分层分类,以收入、劳动能力等多维度衡量标准体系针对性地制定差异化帮扶政策。

关键词:农村低收入人口;共同富裕;治理转型

中图分类号:C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)03-0063-10

一、引言

在党和政府的坚强领导下,经过全国人民努力奋战,我国顺利打赢脱贫攻坚战,实现全面建成小康社会的战略目标。截至 2020 年底,我国现行标准下的贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,区域性整体贫困基本解决。然而,脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点^[1]。虽然我国基本消除了绝对贫困,但发展不均衡、不充分问题,尤其是城乡间、农村内部的贫富差距问题仍未得到有效解决,我国农村地区仍存在大量低收入人口,其经济收入及生活水平处于较低水平,有待进一步提高。党的十九届五中全会首次提出把“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”作为远景目标,明确要求“着力提高低收入群体收入,扩大中等收入群体”。全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中也明确提出,要“建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制”。可见,推动共同富裕,当前的重点和难点之一仍是农村低收入人口帮扶。

随着绝对贫困的消除,我国全面建成小康社会,完成了第一个百年奋斗目标。提升农村低收入人口收入水平及其生活质量成为新阶段农村社会治理的主要任务之一。在“农村低收入人口”概念上,学术界尚无统一界定,大致有以下三种定义方式:一是相对贫困研究中较为常见的收入或支出比例法,按照收入或支出划线,将居民收入(支出)中位数或均值的一定比例作为低

收稿日期:2022-07-21

基金项目:2020 年度山东省人文社会科学课题“多元共治视角下山东省构建贫困治理长效机制研究”(2020-NDJJ-17)

作者简介:高杨,女,山东大学哲学与社会发展学院博士后,山东省人民政府发展研究中心社会发展研究部副研究员;徐加玉(通信作者),男,山东农业大学公共管理学院讲师;柴恭静,女,天津市东丽区农业农村发展服务中心农经师。

收入的标准^[2];二是参照统计调查定义,将人口按收入进行五等份划分,收入最低的20%界定为低收入人口^[3];三是政策话语中的实体性识别定义,按照社会保障政策群体界定低收入人口,如低保对象、脱贫享受政策人口、残疾人等需要社会救助的群体。由于我国尚未建立普遍意义的低收入衡量标准,本文有关农村低收入人口的数据分析采用统计调查五等份最低收入组的20%人口数据,这部分人口在理论与实践上与相对贫困人口、社会保障覆盖人口存在较高的重合性^[4],基本能够涵盖农村家庭收入最低、生活状态最差、最需外界帮扶的群体,在覆盖范围上相较其他测量方法更加广泛。

农村低收入人口常态化帮扶是我国巩固拓展脱贫攻坚成果、实施乡村振兴战略、推动共同富裕的必然要求及重要举措。农村低收入人口的风险抵御能力仍然较差,较为脆弱,极易因疾病、自然灾害等意外突发因素再次返贫。因此,构建常态化的帮扶体系与帮扶机制十分重要。杨立雄^[3]指出,要帮低收入群体“挣钱”,替低收入群体“省钱”,给低收入群体“发钱”。在促进农村低收入人口稳定增收方面,叶兴庆和殷浩栋^[5]认为,要建立惠及低收入人口的乡村产业体系,强化就业帮扶和人力资本建设,深化农村改革,推进农村资产的资本化运作,健全社会保障制度,提高兜底保障水平,改善欠发达农村的基础设施和公共服务,以创造良好的增收环境。唐文浩和张震^[6]认为,构建和强化农村低收入人口的社会资本培育机制和农村低收入人口的内生发展动力机制也是重要路径。随着现行标准下绝对贫困的消除,我国开始向推动共同富裕的农村低收入问题治理阶段转向,农村低收入人口帮扶机制也需要作出相应调整和转变。目前,相关研究仍处于探索阶段,在低收入人口识别、帮扶机制等方面有较大的探讨空间。脱贫攻坚时期政府主导的运动式治理方式能否继续适用于转型后的农村低收入问题治理,是理论和实践层面亟待探讨的议题。为此,本文立足于宏观层面,在梳理分析农村低收入人口帮扶与共同富裕逻辑关系的基础上,从治理转型视角阐释扎实推动共同富裕背景下农村低收入问题治理的新特征和新需要,进而提出农村低收入人口常态化帮扶的路径建议。

二、农村低收入人口帮扶与共同富裕

共同富裕是中国共产党的初心使命和奋斗目标。习近平总书记在中央财经委员会第十次会议上明确指出,共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。党的十八大以来,经过努力奋战,党中央带领全国各族人民于2020年底彻底消除了绝对贫困问题。全面建成小康社会战略目标的实现,为实现共同富裕创造了良好条件。如今,我国已经进入扎实推动共同富裕的新发展阶段,科学认识共同富裕内涵及其与农村低收入人口帮扶之间的逻辑关系十分重要。

(一) 低收入问题是实现共同富裕的重大阻碍

习近平总书记指出,共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义^[7]。共同富裕意味着社会财富分配的公平正义,其中,“富裕”是从量上反映生产力的发展水平,不仅是物质富裕,也体现为精神富裕,“共同”则是从质上反映社会成员对财富的占有情况^[8-9]。因此,“富裕”与“共同”是共同富裕的两个主要内涵。虽然学术界对共同富裕的理解已经超越了单一收入的范畴,但不能否认的是,收入作为核心指标仍是衡量“富裕”的关键,较低的收入水平难以达到“富裕”状态,更毋论共同富裕。因此,扎实推动共同富裕的关键是“提低”,即提高底层人群的收入、财产水平及享有的社会保障和公共服务水平,而其中最重要的是不断提高他们的收入水平^[10]。与此同时,“共同”作为社会主义的本质要求,则更能体现社会主义国家的发展本质。与资本主义放任资本逐利造成社会两极分化不同,社会主义更加强调在发展社会生产力的同时不断调整社会收入分配格局,

使全体人民共同分享经济社会发展的果实。

(二) 庞大的农村低收入群体是迈向共同富裕的重大短板

改革开放以来,我国在创造了经济快速增长和社会长期稳定奇迹的同时,一些领域的不平衡现象逐步显现。一方面,城乡发展差距问题依然十分突出,成为推动共同富裕的重大障碍。改革开放以来,我国居民人均可支配收入得到较快增长,城乡差距却有扩大之势^[11]。从2021年我国城乡居民人均可支配收入数据来看,城镇居民人均可支配收入47412元,农村居民人均可支配收入18931元,前者是后者的2.5倍。而共同富裕的关键在于城乡居民收入差距能够实质性地缩小^[12]。另一方面,农村居民内部分化问题突出,与共同富裕的目标相悖。改革开放以来,我国农村居民收入总体明显增长,但农村低收入人口的收入增长更为缓慢^[13-14],农村居民内部收入倍差偏高,且仍在不断扩大^[4]。在社会主义市场经济制度框架下,市场为农村家庭收入多元化提供了可能性,不同农村家庭基于家庭人口规模、结构、生命周期等因素采取差异化生计模式,农村居民收入分化也十分明显。据国家统计局数据,我国农村居民收入五等份分组中的低收入组与高收入组的人均收入倍差由2000年的6.5扩大至2020年的8.46,高于城镇居民的6.16。且农村低收入组的收入年均增长率多数时期低于高收入组,按现价计算,2013年至2020年,低收入组的收入年均增长率为7.2%,而高收入组的收入年均增长率为8.8%,农村高收入组与低收入组的收入绝对差值仍在扩大^[15]。因此,扎实推动共同富裕最艰巨最繁重的任务仍然在农村,城乡差距和农村日益分化背景下的庞大农村低收入人口成为实现共同富裕的重大短板。

(三) 农村低收入人口帮扶是扎实推动共同富裕的重要抓手

脱贫攻坚和全面建设小康社会任务的顺利完成,为我国扎实推动共同富裕历史新阶段奠定了坚实基础。在向全体人民共同富裕伟大目标迈进过程中,让低收入人口和欠发达地区在现代化进程中不掉队、赶上来,共享国家发展成果,将成为今后相当长一段历史时期我国农村社会治理的主要任务。扎实推动共同富裕,一方面,继续做大蛋糕,在高质量发展中促进共同富裕,只有实现国家经济高质量可持续发展,才能为农村低收入人口提高收入提供更多可能;另一方面,要努力分好蛋糕,让尽可能多的农村低收入人口共享经济社会发展成果,如促进城乡资源合理分配,缩小城乡差距,提高基础设施、教育、就业、医疗、养老、住房等基本公共服务均等化水平,提高农村地区公共服务水平和福利水平,促进城乡区域协调均衡发展。农村低收入问题是我国迈向共同富裕的重大挑战,聚焦于农村低收入人口帮扶问题,对农村低收入群体开展差异化、持续性帮扶,是扎实推进共同富裕的重要抓手。

三、面向共同富裕的治理转型

随着全面脱贫攻坚任务如期完成,我国正式进入扎实推动共同富裕新阶段。在此过程中,农村社会治理面临新的变化和转向。在扎实推动共同富裕的历史新阶段,农村绝对贫困问题让位于具有相对性和多维性的农村低收入问题。随着治理对象发生变化,治理机制也需要进行相应调整、转变乃至重塑,以适应农村低收入问题的治理需求。在治理目标和治理对象已经发生转变的大背景下,治理模式转型十分必要,治理主体和治理策略因而需要再讨论、再调整。在治理主体上,引入多元化的帮扶力量参与农村低收入问题治理,形成多元主体参与帮扶体制机制。在治理策略上,调整脱贫攻坚时期的运动式治理模式,向瞄准农村低收入人口的常规化治理模式转变。

(一) 面向共同富裕的治理新问题

在全党全国各族人民的努力奋战下,长期困扰我国的绝对贫困问题得以彻底解决,但我国农村地区仍存在大量低收入人口,低收入问题作为我国发展不均衡、不充分的重要表现,将成为

我国当前以及未来很长一段时期内治理的关键,系统梳理和研判新阶段治理问题的属性特征尤为重要。

一方面,绝对贫困基本消除,相对性凸显。消除绝对贫困并不意味着消除收入差距。低收入作为一个相对概念,其相对性主要体现在两个方面:一是群体的相对性,低收入人口是一个相对概念,在一个社会的收入分配格局中,总会存在一部分收入处于较低水平的群体。从这一角度讲,低收入问题与绝对贫困问题不同,是无法被彻底消除的。二是区域的相对性,虽然我国现行标准下的贫困人口全部脱贫,但区域间经济社会发展的不均衡、不充分问题仍未得到有效扭转,城乡差距、东中西差距依然十分明显。在此背景下,考虑到区域间经济社会发展水平、人口、帮扶投入等方面存在的客观差异,低收入在不同区域间的横向比较存在一定差异,即低收入具有很强的区域相对性特征。

另一方面,收入贫困有效缓解,多维性凸显。绝对贫困是依据一定标准测算而来的,这一衡量标准会随着国家或地区的经济社会发展水平的变化而调整,涉及的人口规模也是动态变化的。早在 20 世纪初,Rowntree^[16]便从经济学上系统阐述了贫困的定义,提出若一个家庭总收入不能满足各成员的最低生存需求,这个家庭即陷入了贫困。从这一视角看,绝对贫困是一种物资匮乏的生存型贫困,是一个满足个体基本生存需求的最低标准。与绝对贫困不同,低收入是一个相对且多维的概念,更多涉及发展及共享发展成果的权利。《中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》(以下简称《意见》)中明确指出,农村低收入人口主要包括“农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口,以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口等”。显然,《意见》中对“农村低收入人口”的群体界定已经不再局限于经济收入这一单一衡量标准,而是进一步丰富和拓展了贫困的概念和内涵,体现了相关政策标准设定的多维性特征。

(二) 绝对贫困终结背景下的治理转型

在消除绝对贫困以前,我国关于低收入人口的政策话语大多指向低于现行标准的贫困人口。如党的十七届三中全会中提到的“对农村低收入人口全面实施扶贫政策”,国务院扶贫开发领导小组《关于对农村低收入人口全面实施扶贫政策,进一步做好扶贫工作的意见》中有关农村低收入人口的话语表述等,均指的是现行标准下的农村贫困人口。2020 年全面打赢脱贫攻坚战后,主流话语体系认为绝对贫困已经终结^[17],开始转向有关农村低收入问题的讨论。农村低收入人口作为政策话语首次在 2020 年党的十九届五中全会报告《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中被提出,“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,建立完善农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制”。同年,《意见》再次强调将“健全农村低收入人口常态化帮扶机制”作为进一步巩固拓展脱贫攻坚成果、接续推动脱贫地区发展和推进实现乡村全面振兴的重要举措。这为我国面向共同富裕的低收入问题治理新阶段指明了方向。根据《意见》要求,我国设立了 5 年过渡期,将防止规模性返贫作为巩固拓展脱贫攻坚成果的底线任务,确保“脱贫不脱政策”,将政策帮扶对象由农村贫困人口转向农村低收入人口。基于这一指导性文件,各中央职能部门围绕自身职责范畴在金融、社会保障、卫生健康、住房安全等领域作出一系列配套政策调整^[18]。“贫困人口”向“农村低收入人口”的政策话语转向与配套政策调整折射出一个新的治理阶段,在这一新阶段,治理目标和治理对象发生变化,治理主体、治理策略和治理机制也需要进行相应调整、转变乃至重塑。

1. 治理目标转型:从脱贫攻坚到实现共同富裕

2020 年我国如期打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会,但脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点,绝对贫困的消除和 14 亿中国人的全面小康意味着我国在实现共同富裕的道路上前进了一大步,但目前我国仍存在区域差距、城乡差距、农村内部分化等经济社会发展问题。

面对共同富裕这一更加长远、艰巨的奋斗目标,需进一步明确阶段性目标任务,梯次实现共同富裕。从底线任务看共同富裕的实现过程,消除绝对贫困后,促进收入合理分配,缩小城乡间、区域间贫富差距,既是农村低收入人口帮扶的重点,也是实现共同富裕的重要路径。

2. 治理对象转型:从绝对贫困人口到农村低收入人口

随着实现共同富裕成为新阶段的治理目标,治理对象也由绝对贫困人口转向农村低收入人口。农村低收入人口的结构特征主要体现在以下几个方面:

首先,农村低收入人口基数大。虽然脱贫后我国没有制定统一的农村低收入标准,但部分学者借鉴国际标准或结合部分省份的实践经验对我国农村低收入人口进行了规模测算。一种是宽口径测算方法:以国家统计局农村居民五等份划分中的低收入组作为参考,将统计数据中的农村低收入家庭划为农村低收入人口,2020年约有1.08亿人^[19];或参考相对贫困的识别方法,以农村居民人均可支配收入中位数的40%和50%作为测算标准,得出农村低收入人口规模分别为5000万人和9000万人^[5]。另一种是窄口径的测算方法,以实体性识别方法进行测算,最常见的是将农村低保人口和特困人员作为农村低收入人口规模测算的依据,其总计约占总农村常住人口的8%^[5]。不管采用哪种测算口径,我国农村低收入人口规模都十分庞大。

其次,农村低收入人口构成复杂,政策“瞄准”困难。农村低收入问题的多维性特征决定农村低收入人口群体类型复杂多样。总体来看,我国关于农村低收入人口的群体类型讨论大多集中在政策实践层面,属于实体性识别方法,缺乏学术建构^[20]。《意见》中明确指出的农村低收入人口包含收入维度的易返贫人口、特困人员,也包含因病因灾因意外事故等支出维度的困难人口。不同省份也根据自身省情划定了本省农村低收入人口,如福建省将农村低收入人口聚焦在因病致贫户、低保边缘户、具有返贫风险的脱贫户三类群体,山东省将农村低收入人口划分为低保对象、特困人员、低保边缘人口、中低收入人口、支出型困难人口和其他低收入人口。也有学者将边缘易致贫户和脱贫不稳定户、易地搬迁困难人口、贫困残疾人口、农民工中的困难人口及其他特殊困难群体等都归入农村低收入人口^[19]。从我国脱贫攻坚经验来看,扶贫政策的“瞄准”问题,也即贫困户识别问题长期存在。无论是农村非正规经济形态导致的经济收入统计困难问题,还是基层社会治理结构运转不良导致的“精英捕获”问题^[21],都会影响贫困识别准确性,进而导致扶贫资源“瞄不准”的问题。因此,实体性识别方法虽然在实践中具有较强的可操作性,但识别群体间经常存在交叉,不利于农村低收入人口的精准帮扶。

再次,农村低收入人口收入水平有所增长,但增速相对较慢。从图1可以看出,农村低收入组的人均可支配收入有所增长,但与总体农村居民可支配收入的增长幅度相比增长仍较为缓慢,且两者收入差距有扩大趋势。农村低收入人口处于经济收入分层底部,抗风险能力差。农村低收入人口对农业经营活动的依赖程度较高,通过非农经营获取的收入较少^[13]。这表明,虽然整体农村居民收入的“非农化”程度在提高,“非农化”客观上贡献了农村居民的收入增长,但农村低收入人口并未从中受益。脱贫攻坚时期的倾斜性帮扶政策使得有劳动能力的贫困人口依靠自身劳动实现脱贫,但仍有大量老龄人口、失能半失能人口、残疾人等缺少务工能力的特殊困难人口,受到多种条件限制,难以获取更多现金收入。

最后,农村低收入人口在三次分配中处于弱势地位。其一,初次分配不具优势。从人口学特征分析,农村低收入人口具有天生弱质性,往往存在资源禀赋差、教育水平低、健康状况欠佳等结构性问题,缺少与市场对接的渠道和能力,具有较高的生计脆弱性和返贫风险。其二,再次分配有待优化。社会救助是国家转移性支付的重要手段,尤其对于特困人口而言,是其抵御外部风险、获取经济收入的重要来源。我国农村贫困监测数据显示,2019年我国贫困地区低收入组的转移净收入占总收入的45.4%,明显高于中低收入组的33.31%、高收入组的21.76%^[5]。与西方福利国家相比,我国的社会救助投入还存在较大差距,未能完全发挥社会“兜底”功能。

其三,三次分配有待加强。根据《中国慈善发展报告(2021)》统计,2020 年我国社会捐赠总量为 1520 亿元^①,占 GDP 比重约为 0.15%,社会捐赠数额总量不大,对调节收入分配、提高低收入人口收入水平的影响较低。

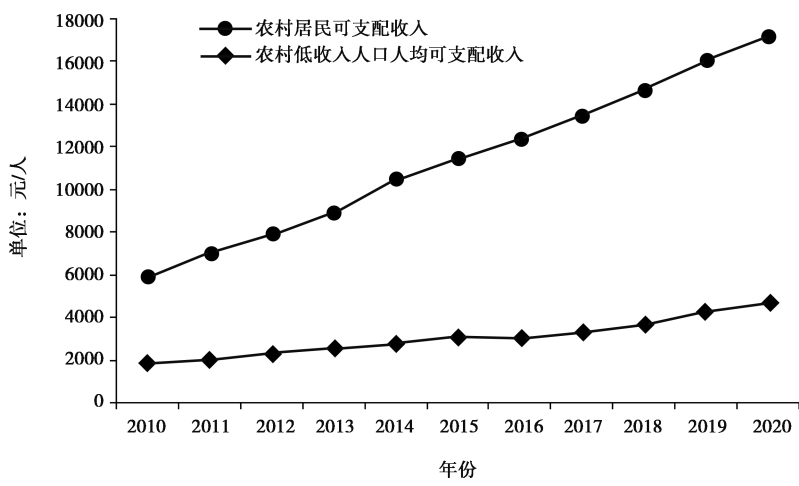


图 1 我国农村低收入组的 10 年收入增长情况

注:数据来源于历年《中国统计年鉴》整理而成。

3. 治理主体转型:从政府主导到多元共治

脱贫攻坚时期,我国构建起专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局,推动实现多方力量参与、多措并举、互为支撑的扶贫工作机制,但不可否认的是,政府的主导作用和强劲推力始终是我国扶贫开发最重要的贡献^[22]。例如,从国家层面作出的整体扶贫规划、东西扶贫协作、对口支援制度,中央统筹、省负总责、市县抓落实等制度或机制,从宏观、中观、微观层面对社会资源进行了充分调动和再分配,取得了巨大的脱贫成效。但同时也应看到,政府强力主导下的贫困治理也存在明显局限:一方面,扶贫资金来源渠道单一,高度依赖国家财政转移支付。我国扶贫资金大部分来源于中央财政和地方财政,小部分来自国家金融部门的小额贷款。虽然扶贫资金总量可观,但人均占有量不足,面对基数庞大的贫困群体依然乏力。新时期我国农村低收入人口数量依然巨大,治理长期性决定了政府为庞大的对象群体提供资金和政策倾斜的能力是有限的且难以高强度持续的。另一方面,政府在扶贫过程中集多重角色于一身,易出现监管问题和行为异化问题。政府在扶贫开发中既是主导者,掌握着提供和分配资源的权力,又是执行者和监督者,这种身份角色的多重交叉一定程度上难以避免出现内部监管和约束机制上的问题。因此,适时引入市场和社会力量参与新阶段的“大帮扶”格局,推动多元主体合作共治十分必要。

多元共治打破了脱贫攻坚时期政府单一主导模式,为国家、社会、市场三者间的关系协调发展提供了一个新的可能。在面向共同富裕的农村低收入问题治理上,多元共治是一个新的视角和路径,更加强调公平、效率和利益的联结共享。进入扎实推动共同富裕新阶段,农村低收入问题治理很难复刻脱贫攻坚时期组织、财政等方面的巨大投入力度,更需要加强政府、企业、社会组织、公民等多个主体、多种力量之间的协调合作,为农村低收入人口提供可持续、常态化帮扶动力。多元共治有利于缓解帮扶资源渠道来源单一问题,也能够通过多元协同弥补单一治理主体内部监管和约束机制不足问题。在数量规模更大、群体类型更复杂、治理周期更长的农村低收入问题治理上,由政府主导向多元共治模式转型具有必要性。

① 数据来源于人民政协网报道,“2020 年我国社会捐赠总量为 1520 亿元”,网址:<http://www.rmzxb.com.cn/c/2022-01-18/3030859.shtml>。

4. 治理策略转型:从运动式治理到常规化治理

脱贫攻坚时期,鉴于扶贫任务的艰巨性,在党中央统筹指导下,大量资源被投入精准扶贫工作,最后彻底消灭了绝对贫困,取得了前所未有的巨大成就。这种短时间内调动大量资源投入扶贫的治理方式可以视为一种运动式治理模式。通常来说,运动式治理是指为克服科层僵化问题,短暂整治、突破或替代原有常态化的官僚体制机制,集中多方力量、调动各方资源来完成某一特定的任务和目标^[23]。这种治理策略往往具有非制度化、非专业化、非常规化特征。在我国既有历史传统,也有政治根基^[24]。脱贫攻坚时期,这种超常规的治理手段打破了科层制的路径依赖,可以迅速实现结构重组和资源整合,具有极大的社会动员能力,在较短时间内实现了治理目标,但也暴露出一些局限和不足:以大规模资金投入为特征的自上而下的政府主导式扶贫开发模式具有明显的边际效益递减问题;因层层加码而容易导致基层政府行政资源的浪费和形式主义现象的发生^[25];同时,这种治理方式在实践中经常有“过火”之嫌,也更易表现出“左倾”势头^[26]。总体而言,具有明显不可持续性。

如表1所示,常规化治理相较于运动式治理,在治理主体、治理资源、治理期限和治理效果等方面存在较大差异。进入扎实推动共同富裕新阶段,由于从解决生存型绝对贫困问题转向缩小贫富差距提高低收入人口收入水平问题,相应地,治理策略也需要从强力但短促的运动式治理向常态化、制度化的常规化治理方向转变。其一,运动式治理向常规化治理转型具有可行性。运动式治理虽然为突破科层僵化而生,但也能够通过科层再造进入另一种常规化治理模式^[24]。运动式治理与常规化治理并非完全二元对立,二者为“一体两面”关系^[23]。治理往往在运动式治理与常规化治理两端间往复摆动。其二,向常规化治理策略转型具有必要性和必然性。面对低收入问题治理这一艰巨而长期的任务,很难再复制以往通过短期内高强度动员和投入的运动式治理做法来急速提高农村低收入人口收入水平。脱贫攻坚时期由政府强力推动取得的脱贫成果具有一定的政策性脱贫特征^[27]。如果不能建立起针对农村低收入人口的可持续性常态化帮扶机制,那么已脱贫人口的规模化返贫风险仍将存在。

表 1 面向共同富裕的治理策略转型比较分析

	运动式治理	常规化治理
治理问题	绝对贫困问题	低收入问题
治理主体	政府主导,多部门联合治理	政府引导,多元主体参与治理
治理资源	集聚	均衡
治理期限	短期突击	长期治理
治理效果	短效	长效

四、面向共同富裕的农村低收入人口常态化帮扶路径选择

农村低收入问题作为一个长期性问题必然会在未来持续存在,因此需要构建更加具有可持续性的常态化治理模式。进入扎实推动共同富裕的历史新阶段,面对新的治理问题和治理需求,探索常规化治理策略下的农村低收入人口常态化帮扶路径十分必要。为构建农村低收入人口常态化帮扶机制,在战略衔接层面,应加强农村低收入人口常态化帮扶与乡村振兴战略的有效衔接,依托以县城为载体的城镇化加速城乡融合发展,构建农村低收入人口整体性帮扶机制;在治理主体层面,处理好个人、政府、社会在三次分配中的责任和义务,构建多元主体协同治理的常态化帮扶机制;在政策设置层面,依据农村低收入人口的群体特点进行分层分类,有针对性地制定差异化帮扶政策。

(一) 战略衔接:构建农村低收入人口整体性帮扶机制

农村低收入人口是农民的一部分,在空间场域和社会联结上都无法脱离农村而存在。一方

面,需重视农村低收入人口常态化帮扶与乡村振兴的战略衔接。农村低收入问题本质上是农业农村发展不均衡、不充分的问题,乡村振兴战略是新时代做好“三农”工作的总抓手,因此必须加强农村低收入人口常态化帮扶与乡村振兴战略的有效衔接,彻底破解农村低收入人口的内生发展困境。在理论逻辑上,须厘清巩固拓展脱贫攻坚成果与农村低收入人口常态化帮扶的层次关系,将防止农村低收入人口返贫置于实施乡村振兴战略的首要位置,在乡村振兴战略框架内明确领导、组织和问责机制,为做好农村低收入人口常态化帮扶奠定基础。在实践探索上,一是在五年过渡期内应着眼于构建跨部门协作的衔接乡村振兴长效机制。乡村振兴部门开展的防返贫动态监测工作与民政部门开展的低收入人口识别与帮扶工作具有较高重合度,应进一步明晰部门权责边界,推动平台整合和跨部门数据共享。二是引导乡村振兴战略向农村低收入人口倾斜,加快推动农村低收入人口聚集区产业、人才、生态、组织、文化等五大振兴,确保农村低收入人口的平均收入增幅始终高于当地农村居民平均收入增幅,不断缩小农村低收入人口规模,不断推进共同富裕。另一方面,需聚焦农村低收入人口常态化帮扶与县域城镇化战略衔接。2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,标志着我国城镇化战略由异地城镇化向就地就近城镇化转型,由大城市城镇化向以县城为支撑的城镇化转型。县域为农村低收入人口的常态化帮扶提供更大空间场域,县域产业发展为具备劳动能力的农村低收入人口提供就近就业的机会,有助于增加其非农收入。借助县域城镇化推动的城乡公共服务均等化,可以缩小城乡差异,提高农村低收入人口的社会服务保障水平。

(二) 多元共治:构建农村低收入人口三次分配协调帮扶机制

面向共同富裕的农村低收入人口帮扶,需要多元主体共同参与以及三次分配协同发力,处理好个人、政府、社会在三次分配中的责任和义务。首先,充分激发个人在实现共同富裕中的内生动力。“富裕”的责任主体是个人,激励个体提高自我发展能力,追求美好幸福生活,鼓励依靠个人能力创造财富,避免“养懒汉”和“福利陷阱”。其次,创新政府在初次分配和二次分配中的引导调节作用。农村低收入问题与资源的初次分配和再分配有关,初次分配会因个体能力差异而出现收入差距,教育、医疗、健康等公共服务资源的不均衡则会进一步加剧居民和区域间的差距。为此,一方面,政府应致力于建立公平合理的初次分配市场,提高劳动报酬在分配中的比重,促进城乡公共服务和基础设施均等化,尽可能为低收入群体提供公平参与市场的机会;另一方面,在二次分配中,充分发挥农村社会保障的调节功能,确保政府保障农村低收入人口基本生活的“兜底”功能,完善对突发性和暂时性困难的预防和应对。最后,提高社会贡献在三次分配中的比重。鉴于农村低收入问题治理是一个长期的历史过程,单纯依靠政府主体无法为低收入群体提供可持续、全方位帮扶,构建多元主体参与的帮扶机制,引导各类社会和市场力量常态化参与农村低收入人口帮扶事业中是一个可行路径。

(三) 分层分类:构建农村低收入人口差异化帮扶机制

除常态化帮扶策略外,构建新时期农村低收入人口帮扶机制需要依据低收入人口自身特质进行分层分类,制定差异化帮扶对策,以构建基于低收入人口自身特质的差异化帮扶机制。一方面,构建以收入指标为主要衡量标准的分层帮扶机制,可以按照收入将农村低收入人口从低到高划分为低保人口、低保边缘人口(一般为低保标准的1.5~2倍)和统计调查五等份低收入组人口三个层次。对于低保人口,依照已有政策做好帮扶工作;对于低保边缘人口,针对致贫风险单一的家庭尽量使用行业政策重点帮扶,避免陷入“福利陷阱”,针对面临多维风险的家庭,则实施多方位、综合性帮扶措施;对于低保人口和低保边缘人口以外的统计调查五等份低收入组人口,可以提供就业、金融、公共服务等方面的帮扶,为这部分群体提供进入市场的条件。另一方面,可以根据劳动能力、内生动力等指标对农村低收入人口进行分类帮扶,基于个性化需求

提供差异化帮扶措施。例如,针对仍具有一定劳动能力的农村低收入人口,通过打造富民产业、发展新型农村集体经济、开发公益性岗位、提供技能培训等形式,增加其就业机会^[28];对于基本丧失劳动能力的低收入人口,应发挥社会保障政策的兜底作用,确保应保尽保、应扶尽扶;对于内生动力不足的低收入人口,持续“扶志”和“扶智”,提高其自我发展能力。

参考文献:

- [1] 习近平. 脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点[J]. 党史文汇, 2020(4):1.
- [2] 程国强, 伍小红. 抓紧做好农村低收入人口识别工作[J]. 中国发展观察, 2021(S1):27-28.
- [3] 杨立雄. 低收入群体共同富裕问题研究[J]. 社会保障评论, 2021, 5(4):70-86.
- [4] 池振合, 杨宜勇. 城镇低收入群体规模及其变动趋势研究——基于北京市城镇住户调查数据[J]. 人口与经济, 2013(2):100-107.
- [5] 叶兴庆, 殷浩栋. 促进农村低收入人口增收的政策取向[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2022, 23(1):1-8.
- [6] 唐文浩, 张震. 共同富裕导向下低收入人口帮扶的长效治理:理论逻辑与实践路径[J]. 江苏社会科学, 2022(1):150-158.
- [7] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20):4-8.
- [8] 盛世豪. 深刻把握共同富裕的内涵[N]. 光明日报, 2021-10-27(6).
- [9] 张建华, 孙熠譔. 从全面小康到共同富裕[J]. 学习与实践, 2022(2):14-23.
- [10] 李实, 陈宗胜, 史晋川, 等. “共同富裕”主题笔谈[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2022, 52(1):6-21.
- [11] Terry S, Yue X, Bjorn G, et al. How Large is China's Rural-urban Income Gap? [M]//Whyte M. One Country, Two Societies: Rural-urban Inequality in Contemporary China, Cambridge Mass: Harvard University Press, 2020: 85-104.
- [12] 陈锡文. 发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用[J]. 乡村振兴, 2022(2):46-48.
- [13] 罗楚亮, 梁晓慧. 农村低收入群体的收入增长与共同富裕[J]. 金融经济学研究, 2022, 37(1):61-72.
- [14] 杨穗, 赵小漫, 高琴. 新时代中国农村社会政策与收入差距[J]. 中国农村经济, 2021(9):80-94.
- [15] 徐向梅. 扎实推进农民农村共同富裕[N]. 经济日报, 2022-06-08(11).
- [16] Rowntree B S. Poverty: A Study of Town Life[J]. Charity Organisation Review, 1902 (65):260-266.
- [17] 高杨, 刘庆莲, 张堪钰. 相对贫困标准与人口识别:地方实践与政策启示[J]. 经济与管理评论, 2022, 38(4):135-145.
- [18] 林万龙, 梁琼莲, 纪晓凯. 巩固拓展脱贫成果开局之年的政策调整与政策评价[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022, 61(1):31-39.
- [19] 高强, 曾恒源. 中国农村低收入人口衡量标准、规模估算及思考建议[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(4):92-102.
- [20] 钟甫宁, 罗必良, 吴国宝, 等. “加快推进乡村振兴、扎实推动共同富裕”主题笔谈[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(3):1-18.
- [21] 李小云, 唐丽霞, 许汉泽. 论我国的扶贫治理:基于扶贫资源瞄准和传递的分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2015, 55(4):90-98.
- [22] 叶敬忠. 中国贫困治理的路径转向——从绝对贫困消除的政府主导到相对贫困治理的社会政策[J]. 社会发展研究, 2020, 7(3):28-38.
- [23] 周雪光. 运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9):105-125.
- [24] 宋维志. 运动式治理的常规化:方式、困境与出路——以河长制为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2021, 36(4):136-148.
- [25] 卢飞, 陆汉文. 统合治理:县域脱贫攻坚的机制创新——基于贵州T县的经验研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(2):53-63.
- [26] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J]. 开放时代, 2011(1):73-97.

- [27] 李小云. 巩固拓展脱贫攻坚成果的政策与实践问题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(2): 1-3.
- [28] 檀学文, 谭清香. 面向 2035 年的中国反贫困战略研究[J]. 农业经济问题, 2021, 42(12): 126-136.

(责任编辑: 李凌)

Rural Low-income Population Assistance for Common Prosperity: Governance Transformation and Path Selection

GAO Yang, XU Jiayu, CHAI Gongjing

Abstract: Having eliminated absolute poverty, addressing the issue of low income in rural areas has become an important topic of rural social governance in the new stage of common prosperity, and helping the rural low-income population is an important way to promote common prosperity. Compared with absolute poverty, the rural low-income problem has the characteristics of relativity and multi-dimension. It emphasizes more normality and differentiation in helping the rural low-income population, which has new requirements on the governance model. It emphasizes the introduction of diversified helping forces in the governance body, and emphasizes the transition from movement governance to routine governance in the governance strategy. Based on this, this study proposes to build a normal support mechanism for rural low-income population, strengthen the effective connection between the normal support for rural low-income population and the rural revitalization strategy at the strategic level, and thoroughly solve the endogenous development dilemma of rural low-income population by relying on the urbanization carried by the county seat to accelerate the integrated development of urban and rural areas. At the governance subject level, the responsibilities and obligations of individuals, government and society in the three distributions should be properly handled, and a normal support mechanism of multi-subject collaborative governance should be established. At the level of policy setting, the rural low-income population is classified according to the characteristics of the group, and the multi-dimensional measurement standard system such as income index and labor ability is determined to formulate differentiated assistance policies.

Keywords: Rural Low-income Population; Common Prosperity; Governance Transformation