

【社会现象与社会问题研究】

后脱贫时代我国反贫困政策的调整与优化^{*}

何汇江

摘要:2020年,随着全面脱贫目标的实现,我国将全面建成小康社会并进入后脱贫时代。在后脱贫时代,贫困问题将会发生一系列变化,具体表现为贫困对象的个体化、贫困形式的相对化以及贫困内容的多维化等方面。为满足人民日益增长的美好生活需要,后脱贫时代反贫困政策有必要从这几个方面进行调整与优化:强化提升贫困个体自主脱贫能力;构建解决相对贫困问题的长效机制;实行城乡统筹,推进城乡一体化反贫困进程;政策取向从救助向预防转变。

关键词:后脱贫时代;反贫困政策;相对贫困

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)12-0089-05

一、背景与问题

改革开放以来,伴随着经济社会的发展,我国的贫困问题越来越受到重视,政府不断加大反贫困政策制定和实施的力度。从20世纪80年代中期开始,我国政府先后出台了扶贫开发政策和农村低保政策,反贫困事业不断向纵深发展。总体来看,我国反贫困政策大致经历了体制改革推动扶贫阶段、大规模开发式扶贫阶段、扶贫攻坚与巩固发展阶段以及新一轮扶贫开发攻坚和精准扶贫阶段。^①精准扶贫也成为目前反贫困政策中最重要的内容。其主要包括扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准以及发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批,这是一种开发式扶贫与保障性扶贫相结合的反贫困政策。^②

随着反贫困政策的持续推进,我国的反贫困行动也取得了显著效果。贫困人口数量和比例逐年下降。2016年至2019年,超过5000万的农村贫困人

口摆脱了绝对贫困。贫困发生率从2016年的4.5%下降至2019年的0.6%,区域性整体贫困问题基本得到解决。而且,贫困人口的收入也大幅增加,全国建档立卡贫困人口的人均纯收入由2016年的4124元增加到2019年的9057元。^③

2020年是精准扶贫的脱贫攻坚决战决胜之年,我国将完成现行贫困标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽的脱贫任务,实现党的十八大提出的全面脱贫的目标。全面脱贫解决了贫困地区的整体贫困以及贫困个人的绝对贫困问题,但是也必须认识到,全面脱贫并不是彻底消灭了贫困,全面脱贫以后城乡的贫困问题依然存在,只是在全面脱贫目标实现以后,贫困的形态发生了变化,具体表现为贫困对象的个体化、贫困形式的相对化、贫困内容的多维化等方面,因此有必要对全面脱贫以后的反贫困政策进行调整和优化。

对于全面脱贫目标实现以后反贫困政策怎样调整的问题,相关研究进行了较为深入的探讨,但是并没有形成统一的观点。综合以往研究成果,反贫困政策的变化可以概括为以下三个方面:其一,“延续

收稿日期:2020-10-29

^{*}基金项目:河南省科技厅软科学项目“全面脱贫后时代扶贫政策的延续与调整研究”(192400410092)。

作者简介:何汇江,男,中原工学院法学院副教授,社会学博士(郑州 450007)。

论”。这种延续就是设立政策转变的缓冲期,继续实施精准扶贫政策并加以完善。2020 年的全国“两会”期间,民革中央向全国政协十三届三次会议提交了《关于建立“后 2020”时期稳定脱贫长效机制的提案》,提出精准扶贫政策应设立过渡期,不应“断崖式”退出。在三年过渡期内,对于深度贫困地区以及特殊贫困人群仍需要加大财政支持力度和帮扶力度。对于已脱贫人口仍需要提供政策后续支持措施,巩固和保持脱贫成效。在具体措施上,可以通过对脱贫摘帽后的国定贫困县坚持脱贫不脱政策等措施,保持政策的延续性。^④其二,“调整论”。这一观点强调后脱贫时代反贫困政策仍有其存在的必要性,且因后脱贫时代这一背景的变化需要加以调整。有学者指出,在后脱贫时代,农村贫困从绝对贫困转向相对贫困,但是仍然面临着贫困风险,需要加强农村贫困风险预警预控体系建设,防止脱贫人口再度返贫。^⑤还有学者认为,后脱贫时代实现稳定脱贫的任务依然很重,需要将解决相对贫困问题与绝对贫困问题统筹兼顾,实现多层次反贫困政策的整合,反贫困的重点将转移到建立解决相对贫困的长效机制上来。^⑥一些学者也认为,后脱贫时代必须在建立解决相对贫困的长效机制、统筹协调多维贫困问题、推动贫困治理与城乡融合发展无缝衔接、解决扶志与扶智个体发展等问题上下功夫。^⑦其三,“替代论”。该观点认为未来的扶贫政策不再单独存在,后扶贫时代的扶贫政策最终将转变为社会保障体系。^⑧

本文根据后脱贫时代贫困形态的变化,通过对现行精准扶贫政策的现状以及存在问题的分析,提出后脱贫时代反贫困政策调整与优化的对策建议,希望对 2020 年后国家的贫困治理有所助益。

二、后脱贫时代反贫困政策面临的挑战

2020 年后,随着后脱贫时代的来临,贫困的形态将发生变化。这种变化主要体现在以下几个方面:一是个体贫困问题仍然存在。2020 年以后,宏观层面上贫困地区的整体贫困问题虽然得到了解决,但微观层面上的个体贫困问题依然比较突出。还有一些个人和家庭因为自身原因没能脱贫。二是相对贫困问题长期存在。2020 年后绝对贫困问题已经消除,也就是说解决了深度贫困问题,实现了“两不愁三保障”的扶贫目标,但是相对贫困问题还将长期存在,成为未来减贫的重要内容。三是多维

贫困问题日趋凸显。2020 年后收入贫困的问题得到一定程度的解决,但贫困呈现多维特点,不仅包括收入贫困,而且还包括健康长寿、知识、体面生活和社会参与等的被剥夺,尤其权利贫困问题变得更加突出。随着人们对贫困概念理解的深入,人们认识到收入水平低是一种贫困,权利地位低也是一种贫困,而且这种贫困往往更加隐蔽、更具有根本性。上述贫困形态的变化给反贫困政策的调整和优化提出了新的要求,反贫困政策将面临诸多挑战。

1. 针对贫困个体的自主脱贫政策相对薄弱

我国现阶段实施的反贫困政策主要是精准扶贫政策,可以归结为外部帮扶脱贫与个人自主脱贫两大类。外部帮扶脱贫主要是通过提供各类贫困救助以及提供医疗、养老、五保、低保救助等帮助贫困者实现脱贫目标。个人自主脱贫主要是通过促进贫困个人以劳动获得报酬或以经营活动获得收入帮助其实现脱贫目标,具体政策主要有提供以工代赈等就业岗位、劳务输出服务以及提供种植、养殖项目和创业资金等。随着精准扶贫政策目标的达成,政府或者社会的反贫困干预力量大多会陆续撤出,这有可能使得一部分脱贫人口难以实现自我持续发展,退回到原先的贫困状态,这种“悬崖效应”可能导致贫困的再生产。^⑨因此,在后脱贫时代,个人自主脱贫显得十分重要。基于对传统收入贫困理论缺陷的反思,阿玛蒂亚·森提出了能力贫困理论,这一理论的核心观点认为可行能力的不足是个人贫困的原因。贫困的本质在于能力贫困,而不是收入贫困。由此,后脱贫时代个人自主脱贫的关键取决于个人脱贫能力的提升。

然而,相较于外部帮扶脱贫政策,现行的精准扶贫政策在提高个人脱贫能力方面比较薄弱。精准扶贫政策在目标上注重的是“收入脱贫”,注重解决收入贫困问题,主要通过提高扶贫对象的收入来实现扶贫的目的,没有把政策重点放在扶贫对象的脱贫能力提升上,没有在扶贫过程中通过对扶贫对象的“增能”来保障扶贫效果的可持续性。这种政策片面强调了政府的主体性,一定程度上弱化了贫困个体的主体性,使得贫困者容易形成对国家福利制度的过分依赖。^⑩目前,我国扶贫政策效应有减弱趋势,原因就在于很多真正的贫困人口没有能力从扶贫项目中受益。这种注重收入救助、忽视脱贫能力建设^⑪的倾向,导致政策实施效果不佳。

2. 现行的反贫困政策难以解决相对贫困问题

随着后脱贫时代的到来,我国的贫困形式逐步由绝对贫困转化为相对贫困^⑫。贫困的内涵是被不断建构的,随着社会经济乃至文化条件的变化而不断变化。2020年以后我国还会在新的层面存在贫困问题。^⑬贫困将从收入扩大到既包含消费、健康、人力资本积累等个体特征,又包含社会活动、社交网络等社会属性的“多维相对贫困”。对此,尤其突出的问题是,贫困边缘人口的贫困问题日益突出。贫困边缘人口是收入水平高于“贫困户”标准但又处于贫困边缘的人群。他们在精准扶贫政策实施过程中没有被识别为“贫困户”,不能获得“贫困户”的帮扶待遇,无法享受各级政府的精准扶贫政策红利。可以说,现有的精准扶贫政策尚未很好地解决这些问题。当前,全国已脱贫人口中有近200万人存在返贫风险,边缘人口中还有近300万人存在致贫风险。^⑭因此,后脱贫时代贫困边缘人口作为潜在的贫困人口,需要从政策上多加关注。

3. 现行的反贫困政策缺少城乡统筹

我国的贫困问题主要表现为农村贫困,因而农村一直是我国反贫困的重点领域。我国农村反贫困经历了从救济扶贫到开发扶贫,再到攻坚扶贫、精准扶贫的政策变迁。^⑮目前我国采取的精准扶贫政策主要是针对农村贫困制定并实施的,农村社会救助也是反贫困政策的重要组成部分。总体来说,与农村贫困相比,我国城市贫困严重程度较低,政府实施贫困救助的力度相对较大,近年来我国逐步建立和完善了包括城市低保、医疗、养老保险等救助政策,建立了基本生活救助与专项救助相结合的综合救助体系,对城市贫困问题的解决起到了一定的作用。所以城市贫困问题没有引起足够的重视。然而,随着社会结构的变迁和城镇化进程的加快,20世纪90年代以后,我国城市贫困问题逐渐凸显,大量的失业人员、下岗人员、困难企业的部分在岗职工以及部分退休职工成为城市贫困的主要成员。截至2019年年底,全国共有城市低保对象524.9万户、860.9万人^⑯,在城镇居住的进城农民工有13500万人^⑰,城市贫困问题仍然很严峻。在后脱贫时代,面对农村贫困问题逐步得到解决、城市贫困问题逐渐凸显的现实状况,反贫困政策针对城市贫困与农村贫困采取的是两套政策体系,这种二元分割的反贫困政策很难做到城乡统筹兼顾,难以推动城乡一体化进程。

4. 反贫困政策功能相对滞后

在精准扶贫阶段,反贫困政策的重点在于贫困发生以后的贫困治理。这是一种事后治理的模式,也是一种相对消极、预防性不足的反贫困政策。在后脱贫时代,反贫困政策需要预防与治理并重,对贫困的发生采取一种更加积极的事先预防的政策。我国目前反贫困政策功能滞后主要体现在基本公共服务不均等问题上,从而导致“多维相对贫困”的发生。基本公共服务均等化不是基本公共服务数量上的绝对平均,也不是所有居民都要享受到等质等量的公共服务,而是要最大限度缩小差距并确保居民都可以享受基本的公共服务。但是,长期以来,由于供给总量有限、供给绩效缺位、供给质量失衡等原因,我国基本公共服务一直处于不均等状态,这也降低了反贫困政策实施的效果。其中,教育基本公共服务滞后是贫困地区最大的短板,而义务教育服务能力不足是短板中的短板。^⑱贫困地区教育投入不足,办学条件较差,学生因此享受了较少、较差的基础教育资源。^⑲就业基本服务不均等也是基本公共服务不均等的重要表现。

三、后脱贫时代反贫困政策的优化建议

习近平总书记在2020年3月6日出席决战决胜脱贫攻坚座谈会上指出,要保持现有帮扶政策总体稳定,扶上马送一程。脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。要接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接,推动减贫战略和工作体系平稳转型,统筹纳入乡村振兴战略。^⑳《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》进一步指出,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。^㉑因此,在后脱贫时代,反贫困政策要重点关注返贫和相对贫困、多维贫困、城乡贫困问题,聚焦脱贫攻坚与乡村振兴战略统筹衔接。^㉒基于后脱贫时代反贫困政策面临的挑战,反贫困政策应从以下几个方面进行调整和优化。

1. 强化提升贫困个体自主脱贫能力

阿玛蒂亚·森以可行能力为核心的扶贫观,从可行能力角度为强化贫困个体的自主脱贫政策提供了新的思路。^㉓基于可能能力的理论观点,后脱贫时代反贫困要取得成效,必须要提升贫困个人的脱贫能力,通过完善能力提升的配套措施促进个人自主脱贫。未来的扶贫“方向就是提高他们的可行发展

能力”^{②4}。一是制定和实施精神扶贫的反贫困政策。从马克思的需要理论出发,精神贫困是指相对贫困人口因其精神需要未被有效满足而表现出以志气贫困与智识贫困为主要特征的思维困境。^{②5}它不仅表现为个人脱贫的内生动力不足,而且表现为个人脱贫的知识能力不足。^{②6}精神贫困与物质贫困相对应,其往往具有很大的隐蔽性,容易被社会上的人们所忽视。在后脱贫时代,当贫困从绝对贫困进入相对贫困阶段以后,在物质贫困得到极大缓解的情况下,精神贫困问题表现得更加突出,对解决相对贫困的制约性日益增强^{②7}。而后脱贫时代强化个体自主脱贫政策,更需要依靠贫困个体去摆脱贫困。因此,制定和实施精神扶贫的反贫困政策十分必要。二是完善教育扶贫的反贫困政策。通过教育救助对贫困个体进行教育扶贫,进而实现贫困个体能力提升的目标。人力资本理论认为,接受教育是个人人力资本获得的重要途径。对贫困个人来说,要提升其脱贫能力就需要提升其教育程度,或者通过教育培训以及专业技能培训增加其人力资本。目前对于贫困个体的教育救助主要集中在资金救助方面。对此,完善贫困个体教育救助政策,就需要在资金救助基础上进一步对其进行教育机会的救助。三是完善就业或创业的反贫困政策。就业或创业脱贫也是个人的自主脱贫。让有劳动意愿和劳动能力的贫困个人通过充分就业或创业而脱贫是反贫困的根本措施。与通过直接社会救助增加贫困个人收入的扶贫政策不同,就业或者创业扶贫需要得到相关政策的大力支持,从而促进贫困个人通过自身劳动获得报酬或者营业收入实现脱贫的目的。因此,制定和实施“就业扶贫支持政策”和“创业扶贫支持政策”对于以就业或创业援助来提高收入并从根本上摆脱贫困的贫困个体来说十分关键。

2. 构建解决相对贫困问题的长效机制

在后脱贫时代,面对相对贫困问题,需要构建长效机制。一是进一步提高扶贫标准。精准扶贫阶段的扶贫标准过低,扶贫只能解决贫困人口的温饱问题,不能解决其致富问题。因此,需要适当提高扶贫标准,增强贫困人口抵御风险的能力。随着扶贫标准的逐步提高,还需要把贫困边缘人口中的低收入人口逐步纳入低保救助政策的实施对象范围,并给予其相应的反贫困政策支持,进一步推动社会救助政策在贫困地区的全面落实。对于已脱贫人口,仍

需要提供救助政策支持,以实现稳定脱贫、不返贫的目标。二是进一步延续精准扶贫阶段个人自主脱贫的反贫困政策。为进一步巩固脱贫成效,实现贫困人口稳定脱贫,需要保持反贫困政策的连续性,尤其要保持个人自主脱贫政策的连续性。对于深度贫困地区和绝对贫困个人,仍需加大政府财政支持的力度,在继续提高贫困人口救助标准的基础上,继续实施以产业发展为核心、以个人就业或创业为支点的个人自主脱贫政策。

3. 实行城乡统筹,推进城乡一体化反贫困进程

在后脱贫时代,我国将进入城市贫困和农村贫困并重的阶段,实行城乡统筹,制定和实施城乡一体化的反贫困政策显得十分重要。一是建立城乡统一的扶贫机构,制定和实施统一的反贫困政策。针对目前我国城乡二元分割的扶贫体制,政府作为反贫困主体,要把其中分别负责城乡扶贫的机构统一起来,并制定和实施统一的反贫困政策。二是解决进城务工人员的贫困问题,将其纳入所在城市的反贫困政策对象,弥补精准扶贫政策实施中的缺陷。三是构建城乡统筹的反贫困治理体制机制,全面解决多维相对贫困问题。需要指出的是,目前我国城乡差距依然很大,实施城乡一体化的反贫困政策并不意味着城乡贫困标准的绝对统一。从长期来看,城乡贫困标准的一致化是必然趋势。^{②8}未来应朝此方向努力。

4. 实现反贫困政策取向从救助向预防转变

在后脱贫时代,反贫困的重心需要前移,从事后的贫困救助转向事先的贫困预防,构建更加积极的反贫困政策。要从实现基本公共服务均等化出发制定反贫困政策。基本公共服务均等化的内容主要涉及居民生存性服务均等化和公共发展性服务均等化,前者包括促进就业与社会保障等,后者包括义务教育与基本医疗等。反贫困政策应通过有效解决基本公共服务不均等问题,消除个人公共服务上的不平等并有效预防贫困的发生。另外,要制定和实施“教育公平促进政策”“就业公平促进政策”等,从教育和就业等方面预防贫困问题的发生。教育是扶贫的重要手段。通过“教育公平促进政策”,可以更加公平地配置教育资源,促进城乡之间、地区之间以及不同学校之间的平等。在后脱贫时代,教育对口支援政策仍有助于补齐贫困地区和贫困人口教育资源的短板,促进教育公平,因此教育对口支援政策要在

新时代实现机制创新和模式创新,提升教育扶贫水平。^⑨就业是解决贫困问题的有效抓手。应进一步完善“就业公平促进政策”,从政策层面加大对入职过程进行监督的力度,主要是对入职设定详细的公平竞争条件,排除权力、人情、关系等因素的干扰,避免贫困人口在就业时遭遇不平等对待,从而使贫困个体与其他人一样平等享有公平就业的权利。

贫困问题具有历史性特征。随着我国经济社会的发展以及反贫困政策的调整与优化,贫困问题在后脱贫时代也将不断得到解决。

注释

①张涛、王春蕊:《中国扶贫开发成效、创新与展望》,《河北学刊》2020年第3期。②李迎生、李金珠:《走向一体化的反贫困政策框架——扶贫开发在农村低保衔接的路径与趋势研究》,《江苏行政学院学报》2019年第4期。③《“十三五”,决战脱贫攻坚取得新突破》,国务院扶贫开发领导小组办公室网站,http://www.cpad.gov.cn/art/2020/10/28/art_624_184794.html,2020年10月28日。④康彦华等:《“后脱贫时代”国定贫困县金融扶贫政策延展策略研究》,《区域金融研究》2019年第1期。⑤夏支平:《后脱贫时代农民贫困风险对乡村振兴的挑战》,《江淮论坛》2020年第1期。⑥李迎生:《后脱贫攻坚时代构建一体化的反贫困制度体系》,《中国特色社会主义研究》2020年第3期。⑦李晓夏、赵秀凤:《基于马克思主义的中国后脱贫时代贫困治理研究》,《改革与战略》2020年第6期。⑧刘安国:《扶贫政策与社会保障体系的有机衔接》,《现代商贸工业》2018年第27期。⑨高卉:《后脱贫时代农村贫困治理的进路与出路——基于发展人类学的讨论》,《北方民族大学学报》2020年第2期。⑩刘建:《主体性视角下后脱贫时代的贫困治理》,《华南农业大学学报》(社会科学版)2019年第5期。⑪罗丽娅、王三秀:《能力精准扶贫:

理论阐释、国际经验及其价值应用》,《社会保障研究》,2017年第1期。⑫李娜、王有强:《“后脱贫时代”农村边缘贫困群体帮扶机制构建研究》,《乡村科技》2020年第11期。⑬王春光:《中国农村贫困问题的设置与反贫实践的延续性》,《社会发展研究》2020年第3期。⑭李纪恒:《筑牢脱贫攻坚兜底保障的坚固防线》,《人民日报》2020年3月27日。⑮白维军、王奕君:《我国农村反贫困的政策变迁与取向观察》,《内蒙古社会科学》2020年第5期。⑯《2019年民政事业发展统计公报》,民政部网站,http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202009/1601261242921.pdf。⑰国家统计局:《2019年农民工监测调查报告》,《建筑》2020年第11期。⑱曾天山:《以新理念新机制精准提升教育扶贫成效——以教育部滇西扶贫实践为例》,《教育研究》2016年第12期。⑲王嘉毅等:《教育与精准扶贫精准脱贫》,《教育研究》2016年第7期。⑳《习近平在决战决胜脱贫攻坚座谈会上强调 坚决克服新冠肺炎疫情影响 坚决夺取脱贫攻坚战全面胜利》,中国农网,http://www.farmer.com.cn/2020/03/06/99849782.html,2020年3月6日。㉑《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》,人民出版社,2020年,第22页。㉒施海波、吕开宇:《2020年后反贫困战略:话语切换、顶层谋划与学界探讨》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2020年第3期。㉓钟晓华:《可行能力视角下农村精准扶贫的理论预设、实现困境与完善路径》,《学习与实践》2016年第8期。㉔郑宝华、宋媛:《未来农村扶贫需以提升可行发展能力为方向》,《云南社会科学》2020年第3期。㉕刘欢、韩广富:《后脱贫时代农村精神贫困治理的现实思考》,《甘肃社会科学》2020年第4期。㉖杭承政、胡鞍钢:《“精神贫困”现象的实质是个体失灵——来自行为科学的视角》,《国家行政学院学报》2017年第4期。㉗李晓嘉:《2020年后我国反贫困政策转型及展望》,《人民论坛》2020年第20期。㉘杨立昌等:《“后脱贫时代”教育对口支援机制创新研究——基于“组团式植入”帮扶案例分析》,《凯里学院学报》2020年第2期。

责任编辑:海 玉

The Adjustment and Optimization of China's Anti-poverty Policy in the Post-poverty Era

He Huijiang

Abstract: In 2020, with the realization of the overall goal of poverty alleviation, China will complete the building of a moderately prosperous society in all respects and enter the post-poverty alleviation era. In the post-poverty era, poverty will undergo a series of changes, which are embodied in the individualization of the object of poverty, the relativism of the form of poverty and the multi-dimension of the content of poverty. In order to satisfy people's growing needs for a better life, it is necessary to adjust and optimize the anti-poverty policy in the post-poverty era from the following aspects: strengthening and enhancing the independent poverty alleviation ability of poor individuals; building a long-term mechanism to solve the problem of relative poverty; implementing the overall planning between urban and rural areas and promoting the integration of urban and rural anti-poverty process; shifting the policy orientation from relief to prevention.

Key words: post-poverty era; anti-poverty policies; relative poverty