

【全面小康社会贫困新趋势与新战略】

# 2020年后中国农村贫困的类型、表现 与应对路径

左停,李世雄

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100193)

**摘要:**当前脱贫攻坚战的目标是到2020年实现中国现行标准下农村贫困人口全部脱贫,这一标准属于与基本需求相联系的绝对贫困标准。2020年后的中国贫困总体上表现为相对贫困,即收入显著低于社会平均收入与中位数收入的低收入贫困,但也有其他表现形式的贫困:如以“困”为显著特征的特殊群体贫困、刚性支出或不合理支出过量的支出性贫困、城乡二元结构影响下的城乡流动性贫困、受风险冲击产生的暂时性贫困,以及区域不平衡的发展型贫困等。作为一个发展中的大国,中国贫困的产生既有发展不充分的原因,亦有发展不平衡的症结,甚至兼而有之。基于此,反贫困的公共政策应遵循加强能力建设、发展社会主义市场经济、完善公共服务、加强社会保护等路径,从而为贫困人口提供更多的基础福利覆盖、发展条件和环境、就业机会、风险防范和兜底保障等。

**关键词:** 剩余贫困; 贫困动态性; 相对贫困; 流动贫困; 特殊群体贫困

**中图分类号:** F323.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2020)04-0058-10

**DOI:**10.19714/j.cnki.1671-7465.2020.0057

## 一、2020年:中国反贫困的治理转型

贫困问题始终是全球发展的一个主要议题。2015年9月联合国大会通过的《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》列出了17个可持续发展目标,其中首要目标即是“在全世界消除一切形式的极端贫困”。中国政府在2011—2020年的十年扶贫开发纲要中制定了“两不愁三保障”的脱贫目标。党的十八大以来,中国政府通过精准化的对象识别、超常规的组织动员、系统性的帮扶政策以及高强度的资源投入,取得了举世瞩目的减贫成绩。依据现行农村贫困标准衡量,农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至2019年末的551万人,累计减贫9348万人,农村贫困发生率亦从2012年末的10.2%降至2019年末的0.6%,贫困人口的绝对贫困问题得到解决,普遍实现了不愁吃、不愁穿和义务教育、基本医疗、住房和饮水安全有保障。

但是,中国各地脱贫的质量和效果存在显著区域差异与城乡差异。一部分地区的脱贫工作“重目标脱贫、轻根本解困”,虽然达到脱贫标准但未从根本上化解致贫原因;一部分地区出现一些返贫现象或者新增的贫困现象;一部分地区老弱病残等特殊群体贫困问题依然严峻,他们特别的基本需求未能得到充分满足;一部分地区部分家庭支出过大,风险防御能力不足。此外,当前脱贫攻坚聚焦于农村贫困问题,而对城市贫困问题重视不够,农民工城乡流动性贫困被忽视。同时,中国当前脱贫的范围和水平是和社会主义初级阶段的基本国情相联系的,由于农村贫困人口生计的脆弱性、兜底保障的有限覆盖率以及贫困线的动态调整性,2020年现行扶贫标准下贫困人口全部脱贫目标的完成并不意味着农村贫困的终结<sup>[1]</sup>。由于发展不充分、不平衡问题的长期存在,2020年后反贫困工作依旧是中国现代化建设和经济社会发展的重要任务。

2020后的反贫困治理是当前重要的政策和学术议题,相对贫困开始成为重要的政策话语,

收稿日期:2020-02-11

基金项目:研究阐述十九大精神国家社会科学基金重大专项“脱真贫、真脱贫跟踪评估研究”(18VJSJ099)

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;李世雄,男,中国农业大学人文与发展学院博士生。

学界就此开展了一系列的研究。2020年后中国将基本解决绝对贫困问题,但复杂的相对贫困问题将变得突出并成为反贫困的主要目标<sup>[2-4]</sup>。绝对贫困的标准具有客观性,集中表现为物质匮乏;而相对贫困从标准上看表现为人群之间的“比较性”,从实质上看体现为一定的社会结构性,并在政治经济活动过程中不断被解构与重构。中国的贫困形式将实现由绝对贫困向相对贫困、生存性贫困向发展性贫困、物质性贫困向精神性贫困、单一收入贫困向多维贫困的转变<sup>[5]</sup>。总体而言,随着农村原发性绝对贫困被消灭,农村贫困表现为转型性的次生贫困与相对贫困<sup>[6]</sup>。所以,“相对”既是贫困的属性与特征,亦是作为贫困的内容而存在。孙久文等学者提出2020年后相对贫困线的设定宜采取非沿海地区应用绝对贫困线相对化,沿海地区应用基于居民可支配收入的相对贫困线的两区域、两阶段法,待2035年步入城镇化后期再统一实行以全民可支配收入为基础的相对贫困标准<sup>[7]</sup>。陈蹊等学者则借鉴世界银行建议和美英澳三国实践,提出2020年后中国可按照上年全国居民人均可支配收入中位数的40%确定次年贫困线<sup>[8]</sup>。

在反贫困战略方面,2020年后中国仍然要完善政府主导的扶贫制度体系,提升社会组织在公益扶贫中的治理能力和水平<sup>[9]</sup>。扶贫工作重心将从“扶贫”向“防贫”过渡<sup>[10]</sup>,城乡一体化发展成为未来反贫治理的关键<sup>[11]</sup>,实现贫困治理战略从农村贫困治理到统筹城乡贫困治理的战略转型<sup>[12]</sup>。减贫制度与减贫政策设计方面,强调回归和强化社会救助制度在减贫中的作用发挥<sup>[3,13]</sup>,将社会保障制度作为扶贫长效机制的基础性制度<sup>[14]</sup>,将农村反贫体系有机嵌入公共服务体系以形成新型贫困治理机制<sup>[6]</sup>。

当前是中国脱贫攻坚的关键时刻,其扶贫政策和话语体系主要针对农村绝对贫困问题。而2020年消除农村绝对贫困后,相对贫困的解决将贯穿于中国发展进程的始终。本文试图通过现象学的方法,剖析2020年后相对贫困会以何种状态呈现,贫困群体将会是谁,他们的类型和特征是什么,并在前瞻性预判的基础上优化政策设计以形成应对未来贫困问题的长效机制。

## 二、2020年后贫困的不同类型与表现

前文提及相对贫困的概念是一个基于人群“比较性”的概念。国际上相对贫困的测量主要依据平均数和中位数,例如汤森根据不同家庭类型的平均收入确定相对贫困标准<sup>[15]</sup>,欧盟使用家庭收入低于中位数的50%或60%衡量贫困<sup>[16]</sup>。中国是一个发展不平衡的大国,参照的比较多人群“社会平均水平”本身存在不确定性。从表1可以看出,全国城乡居民、农村居民以及各省农村居民的“平均水平”有很大差异,依此定义的相对贫困也必然不同。

表1 2018年不同地区按五等份组的居民平均可支配收入/元

分类	全国城乡	全国农村	江苏农村	福建农村	海南农村	山西农村	河南农村	湖南农村	广西农村	贵州农村
低收入户	6440.5	3666.2	6583	6422.1	4197	4383.3	7046	4227.7	6318	2462
中等偏下	14360.5	8508.5	12401	11574.6	7990	8190.6	10955	9339.5	8291	5973
中等收入	23188.9	12530.2	17790	16538.5	11407	10844.5	14454	13276.8	11525	8436
中等偏上	36471.4	18051.5	24752	22448.4	16478	14019.0	19263	17694.2	16464	11989
高收入户	70639.5	34042.6	45949	37903.1	36224	23617.9	37063	32293.6	27983	23440

数据来源:全国和有关省份统计年鉴。

同时,相对贫困不能只是数字,它们必然有外在的表现,本文不讨论技术性相对贫困标准的制定,而是从现象学的角度,分析解构相对贫困的具体表现。2020年前脱贫攻坚时期部分地区的边缘群体与深度贫困人口比重较大,贫困深度与强度不容忽视<sup>[7]</sup>,绝对贫困的剩余长尾效应与2020年后的相对贫困会有叠加交叉。2020年后的贫困具体表现可解构为:低收入贫困、支出性贫困、城乡流动性贫困、暂时性贫困、区域不平衡发展型贫困以及特殊群体贫困等类型,确定具体相对贫困标准时应尽可能覆盖具有这些特征的贫困人口。

### (一) 低收入性质的相对贫困

收入水平是衡量贫困与否的重要指标,中国现行脱贫标准为农民年人均纯收入2300元(2010年不变价)。按照世界银行方法换算中国贫困线标准相当于每天1.6美元,此标准高于每天1.25美元的极端贫困标准而低于每天1.9美元的国际贫困标准。若在义务教育、基本医疗与住房安全“三保障”实现的前提下考量,其标准相当于达到国际贫困标准满足稳定温饱水平<sup>[17]</sup>。但消除贫困不能仅局限于满足温饱,况且某些地区尚不能满足基本需求。例如中国目前仅针对高寒地区使用1.1倍的贫困标准,但除高寒地区外,多数北方农村冬季同样存在抗寒取暖的基本需求。位于高寒地区的新疆北部青河县普通农户每年需花费约3000元取暖费,即使面向特殊地区增加10%,也未能完全覆盖农村家庭特殊的刚性需求。此外,当前高中及其以上教育和学前教育等需求并未纳入基本需求,家庭为保证子代接受高等教育往往选择压缩基本需求,致使家庭福利受损、生活水平降低。

低收入家庭收入高于绝对贫困线,但大大低于社会平均收入或中位数收入,收入不足且来源不稳,呈现出相对贫困状态。此类家庭主要依靠少数劳动力维持全家生计,收入大多来源于小规模种植养殖与零散务工,而缺少稳定的资产和资本积累,难以有效增加投入,扩大再生产,自身亦无力抵御外在风险。鉴于农业产出不足的境况,选择外出务工成为此类家庭获取收入的重要途径。但低收入家庭劳动力技能较低的“先天不足”使之在选择从事行业与工作岗位时缺乏空间,大多收入少且行业风险性高的临时性体力劳动。随着中国经济结构转型,未来对临时性体力岗位的需求逐步压缩,其生存空间将会被进一步挤压。

低收入性质的相对贫困反映出个人或家庭基本生存需求得到满足但基本生活仍然拮据的状况,是一个将个体置于其所在社会环境中整体考量的更具发展性、社会性和复杂性的贫困概念,是在重视个体生存困难与收入不足基础上所表现出的对福利缺失和消费不足现象的社会关切。中国农村家庭五等份收入最低组(占农村人口20%)的平均收入仅略高于现行贫困标准(表1),他们中许多人仍处于收入不足的相对贫困困境。

### (二) 支出性贫困

不同于低收入贫困,支出性贫困的家庭收入可能明显高于绝对贫困线,但刚性支出超过家庭总收入,进而影响资源分配,致使部分基本需求受到挤压。支出性贫困既有由单一因素所致,亦由有多项支出共同作用而成。一般而言,支出性贫困多源于医疗、教育等方面的刚性支出,以及与当地风俗习惯相联系的人情支出等。

因病致贫是支出性贫困的主要成因,当家庭成员罹患重病后,人力资本被侵蚀不仅使其收入减少,更伴随着从患病治疗到愈后康复阶段财富的急剧消耗,家庭因面临灾难性医疗支出而陷入贫困泥淖。当家庭无力支付医疗费用时,子女选择退学进入劳动力市场以补贴家用的情况并非个案。高额医疗费用不仅使消费降级,更挤占子代教育发展机会,从而埋下贫困代际传递的种子。因学致贫是支出性贫困的显著症结,愈是处于社会底层的贫困家庭,愈是需要通过超负荷的教育投资实现子代学业上的成功,进而实现经济和社会地位的跨越<sup>[18]</sup>。当前中国仅实现九年义务教育,学前教育与高等教育需要额外支付费用,其中独立院校与民办高校高额收费现象尤为突出,高中阶段动辄数万元的择校费用亦是一笔沉重的负担。此外,优质教育资源的稀缺与集聚于城市的现状,迫使许多农村家庭选择到城市就读,由此催生陪读家长群体。陪读家长的出现不仅使家庭收入减少,还带来租房等一系列额外开支,种种显性或隐性成本叠加进一步加剧家庭经济负担。笔者于江西调研时即发现此类案例,该户由公公、夫妻二人及三个孩子共六口人组成,收入主要来源于丈夫外出务工及妻子打零工。三个孩子分别于师范类中专、警校类中专和幼儿园就读。据其计算,师范类中专每年花费4万元,警校每年花费2万元,幼儿园每年学费5600元。三个孩子都在县城上学,妻子在县城租房陪读,房租600元/月。据统计,2018年该家庭一年的教育支出为72800元,还不包括妻子陪读期间房租外的生活支出。此外,改造果园、购置农机花费2万多元,2018年家庭近10万元的收入并无节余。该农户的家庭收

入远高于贫困人口的收入,但家庭刚性支出尤其是教育支出较大,存在陷入支出性贫困的可能。

### (三) 城乡流动性贫困

贫困发生率是贫困人口占目标调查人口的比重,反映一个国家或地区的贫困状况。2018年末中国剩余农村贫困人口1660万人,贫困发生率1.7%,由此逆向推演出中国贫困人口的统计基数约为97647万人。2018年末中国总人口为139538万人,其中城镇常住人口83137万人,户籍人口城镇化率为43.37%,即农村常住人口56401万人,农村户籍人口约79020.37万人<sup>①</sup>。由此推算出约有22619.37万常居城镇的农村户籍人口,约有18626.68万城市户籍人口被纳入农村贫困人口测算的基数。换言之,中国贫困人口统计时将常居城镇的农村人口和部分城镇户籍人口也纳入调查目标。

恩格尔系数法是国际上重要的贫困线确定方法,中国城乡收入、消费水平和结构存在较大差异,一般分别测算城乡恩格尔系数。最低生活保障等社会救助制度也划定不同的城乡标准。但目前中国的贫困标准只面向农村地区,依据农村基本生活必需的食物需求及测算的非食物需求来划定贫困标准。外出打工的农民工收入相较于在村务农的农民收入可能较高,但相较于共同生活的城市市民则略显拮据,而且在人力资本、社会资本以及物质资本方面与城市市民相比都存在差距。考虑到农民工收入还需要供养留守在家的老人与儿童,以及支付往来交通费用等,其可支配收入实则更低。五等份分组的居民人均可支配收入数据显示,2018年末城市低收入户组的平均收入水平为14386.9元,已然高于农村中等收入户组的12530.2元。换言之,这部分群体很可能是城市低收入群体,甚至是城市贫困群体,但成为农村贫困人口的目标对象后,其个人贫困特征却被“消释”了。同时,常年外出务工的农民工群体收入消费均已城镇化,面临城市高昂的住房、教育等刚性支出,虽然已有部分地区如贵州省在测算农村居民家庭收入时适当扣除外出务工所产生的刚性支出,但全国扶贫工作整体上尚未给予充分考量,以农村贫困标准测量此类群体时,一定程度上会高估其家庭经济状况。况且收入指标的达标并不等同于群体稳定脱贫,中国低贫困发生率的背后隐藏着突出的流动性贫困问题。

外出务工是当前重要的减贫路径,农民工在脱贫攻坚中发挥了重要作用。数据显示,2018年底已脱贫的建档立卡人口收入结构中,人均工资性收入比重最大,贫困地区农村居民人均工资性收入对其收入增长的贡献率最高,为42.0%<sup>②</sup>。农民工以不断透支身体增加劳动强度和劳动频度来应对劳务市场的要求,从而换取相对于务农较高的收入和与资本间更稳定的关系。但大多数农民工并未进入城镇社会保障体系,而农村社会保障体系的保障程度有限、制度保障欠缺和安全性不足常使其暴露于社会风险中,进而陷入一种不确定的个体化生存境地<sup>[19]</sup>。截至2018年末,中国已有约2.88亿农民工,农民工平均年龄不断提高,50岁以上农民工所占比重提高较快<sup>③</sup>。在制度保障缺乏的前提下,农民工平均年龄提升面临的风险更多,年龄大的农民工应对风险的能力更弱。虽然国家面向农民工实施了诸如务工交通补贴、技能培训等福利政策,但尚不足以使农民工形成能抵御多重风险的抗逆力。

总之,无论是社会转型和新时代背景下中国新城市居民面临的“紧状态”,还是既有贫困识别对部分可能贫困的城乡两栖居民的忽视,如果缺乏充足的制度性保障,发挥农村重要减贫功效的农民工群体可能在未来成为城市贫困人口,从而产生城乡流动性贫困现象。

### (四) 暂时性贫困

贫困与否并非绝对的二元对立,而是一个可能相互转换的动态过程。中国脱贫攻坚的目标

<sup>①</sup> 数据来源《中华人民共和国2018年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站,2019年2月29日。[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228\\_1651265.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html)。

<sup>②</sup> 数据来源《2018年农村贫困人口减少1386万人》,国家统计局网站,2019年2月15日。[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190215\\_1649231.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190215_1649231.html)。

<sup>③</sup> 数据来源《2018年农民工监测报告》,国家统计局网站,2019年4月29日。[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429\\_1662268.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html)。

是到2020年消除现行标准下的绝对贫困,其本质是消除当前的极端贫困现象。需要注意的是,此目标的前置条件为现行标准,若后续绝对贫困线有了新的调整变化,绝对贫困现象将会发生阶段性变化。此外,意外风险与重大变故的存在会诱致暂时性贫困,若不能及时遏制则存在迁延为长期性贫困的风险。

风险是贫困的重要诱因,贫困农户和低收入农户的家庭脆弱性突出,应对风险的能力弱。脆弱性会导致家庭突然或者逐渐陷入一种无法应对的境地并发生饥饿、赤贫等灾难性事件<sup>[20]</sup>。暂时性贫困往往表现为在短时期内收入显著下降,或者支出大大超过收入,诸如牲畜死亡或农作物受灾减产,以及发生灾难性医疗支出等重大变故,给农户造成重大经济损失,由此诱发返贫或者产生新的贫困人口。当市场波动增大、失业现象增多也会导致暂时性贫困的出现。风险冲击和对象的脆弱性不仅会导致新的贫困人口的产生,也会诱发脱贫者返贫。因此,个体即使脱贫或者非贫,依然会存在因个体风险而产生的暂时性贫困。

当前按照既有贫困标准开展的扶贫工作面临两方面挑战。一方面,略高于现行贫困标准的贫困边缘人口难以享受扶持政策,这意味着部分贫困问题得不到缓解,存在转化为新增贫困人口的风险;另一方面,虽然既有贫困标准已达到温饱水平,但如何稳固脱贫成效一直是当前各级政府亟待解决的难题。其一,相较于工业与服务业而言,农业产业附加值低,投资周期长且利润低,一旦遭遇旱涝灾害或病虫害往往减产导致歉收甚至绝收。其二,农户风险意识通常较为淡薄,鲜有为农作物或农业经营活动购买保险的行为,风险降临后缺乏有效应对措施。此种风险背景下,拥有健康劳动力的家庭其贫困状况可能是短期暂时性的,而缺乏劳动力的家庭则面临再次返贫的风险,脱贫攻坚期间的扶贫工作能保障暂时性贫困家庭脱贫,但缺乏后续性保障将无法有效改善其生计系统,从而出现贫困家庭收入略高于贫困标准的低收入状况,家庭生计系统依然处于紧张状态。当持续性的高压紧张达到极限,家庭无力维持此状态时即会出现贫困陷阱的境况,甚至深陷长期贫困的泥淖而无法脱身。

#### (五) 区域不平衡的发展型贫困

相对贫困同收入不平等现象密切相关,而中国区域发展不平衡是收入不平等的重要原因。中国发展不平衡不充分的问题集中表现于“老、少、边”地区,尤以西部地区为甚。区域不平衡的发展型贫困具体表现为区域性的发展水平较低,大大低于国家的平均发展水平。统计数据显示,2018年全国人均GDP为6.45万元,各省(市)人均GDP排名前五的分别是北京市(13.97万元)、上海市(13.52万元)、天津市(12.08万元)、江苏省(11.53万元)、浙江省(9.93万元),五省市都超过或接近10万元。而排名后五位的分别是黑龙江省(4.32万元)、广西壮族自治区(4.17万元)、贵州省(4.14万元)、云南省(3.72万元)、甘肃省(3.14万元),均不足5万元。具体而言,排名后五的各省(自治区)人均GDP均不足北京市人均GDP的三分之一,甘肃省人均GDP甚至不足全国人均GDP的半数,差距悬殊的经济总量数据成为区域发展不平衡的真实写照<sup>①</sup>。2018年末,剩余建档立卡贫困人口中,“三区三州”占12.4%,革命老区贫困县占32.4%,西部地区占64.6%。2018年全国贫困发生率为1.6%,而排名前三的新疆、西藏、甘肃贫困发生率分别达到6.1%、5.6%、5.6%<sup>②</sup>。综上,无论是贫困人数还是贫困发生率,西部地区均显著高于东、中部地区,属于区域不平衡的发展型贫困地区。

地理区位、资源禀赋与社会经济水平差异,是造成区域不平衡的发展型贫困的重要因素。首先,此类地区大多地理位置偏僻,处于国家发展末梢,经济中心对其辐射带动作用弱,经济增长乏力,属于环境致贫型贫困。其次,地理特征复杂多样,生态环境脆弱、敏感。特殊的地形与自然资源保护的需要使其资源开发受到诸多限制,“限制开发区”与“禁止开发区”的设立致使地方经济得不到充分发展,属于政策致贫型贫困。再次,社会发育程度不足,少数民族特别是直

① 数据来源:国家统计局及各省(市、自治区)统计局数据。

② 数据来源:2019年度扶贫开发专题分析报告贫困人口动态管理数据分析报告。

过民族地区经济建设起步晚,发展基础薄弱,基础公共服务不足。最后,发展动力不足,落后地区地方财政自主营收能力薄弱,绝大部分财政需要依靠上级财政转移支付,“等、靠、要”依赖心理仍然存在,民众受落后观念影响,自身亦存在发展动力不足问题。在虹吸效应愈显的当下,优势资源愈加集聚于中心城市,贫困地区若无政策支持吸引足够的资源,其发展空间将愈加受限,2020年后与发达地区的差距恐将进一步拉大。

除区域发展不平衡外,城乡发展不平衡同样会导致发展差距扩大和不平等问题。统计数据显示,2013—2018年,城乡低收入户和高收入户的收入水平都大幅度提升,但农村低收入户收入的年均增长率远低于农村高收入户和城镇低、高收入户,且城乡低收入户收入相对值从2013年的0.29降低至2018年的0.25,而城乡高收入户收入相对值却逐年增大(表2)。农村低收入户收入水平在绝对数值上逐年增加但在相对比重上却逐年减小。这表明2013年以来,虽然农村贫困人口数量逐年减少,但不仅城乡贫富差距正逐步拉大,而且农村内部的贫富差距也在不断扩大,农村地区的发展型贫困问题同样不容忽视。

表2 2013—2018年中国城乡居民人均可支配收入变化/元

分类	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	年均增长率
农村低收入户	2877.9	2768.1	3085.6	3006.5	3301.9	3666.2	4.96%
农村高收入户	21323.7	23947.4	26013.9	28448	31299.3	34042.6	9.81%
城镇低收入户	9895.9	11219.3	12230.9	13004.1	13723.1	14386.9	7.77%
城镇高收入户	57762.1	61615	65082.2	70347	77097.2	84907.1	8.01%
城乡低收入户相对值	0.29	0.25	0.25	0.23	0.24	0.25	—
城乡高收入户相对值	0.37	0.39	0.40	0.40	0.41	0.40	—

数据来源:历年的国家统计年鉴和国民经济和社会发展公报。

注:城乡低/高收入户相对值为农村低/高收入户的收入与城镇低/高收入户的收入之比。

#### (六) 特殊群体贫困

随着脱贫攻坚的持续推进,有劳动能力和发展潜力的贫困人口在大力度的开发式扶贫中逐渐摆脱贫困,以生理性贫困为主体的特殊贫困人口逐渐成为剩余贫困群体的重要组成部分。特殊贫困群体集中表现为“无业可扶、无力脱贫”的老、弱、病、残群体,2017年底剩余的3000多万贫困人口中,持证残疾人和65岁以上的老年人超过1000万人<sup>[21]</sup>;17岁及以下青少年儿童贫困发生率为3.9%,60岁及其以上老年人贫困发生率为4.3%,两个群体的贫困发生率明显高于中间年龄段<sup>[22]</sup>。以河南省为例,2018年建档立卡贫困人口中因病、因残致贫占比超过72%,无劳动能力者占47%,65岁以上老年人占26%<sup>①</sup>。未来大病贫困人口、残疾贫困人口及孤寡老人等特殊贫困群体比例会愈来愈高。

特殊贫困群体即兜底保障的贫困人口,通常具有“贫”“困”“弱”三种特征,也可能仅表现为“困”与“弱”,但“困”为其本质特征。“贫”可理解为表征经济的不足,“困”和“弱”则侧重于更深层的服务不足、人力资本薄弱和抗逆力低下等问题。“贫”是“困”和“弱”共同作用于个体而产生的外在表征,可以在政策干预下被弱化与消除,但“困”和“弱”的本质难以在短期内被改变,且成为滋生新贫或导致返贫的重要因素。目前,中国兜底保障网的构建依赖于以社会救助制度为核心的兜底制度,主要通过增加收入和减少支出两条路径解决兜底对象“贫”的问题,但短期内难以使其摆脱“困”,甚至难以改变其“弱”的本质。这意味着享有兜底保障的贫困人口只是在政策红利下通过增加转移性收入实现脱贫,而导致群体贫困的“弱”“困”属性并未彻底改变,一旦政策抽离或效应减弱,此类群体境况将急剧恶化。当前依靠兜底保障的老病残弱等特殊贫困人群,在2020年后可能依旧保持着贫困状况,成为2020年后贫困群体的重要组成

① 数据来源于《集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚》,中国人大网,2019年2月28日。[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/cwhhy/13jcw/2019-02/28/content\\_2073620.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/cwhhy/13jcw/2019-02/28/content_2073620.htm)。

部分。

此外,中国正面临着严峻的老龄化问题,持续攀升的老龄化率将进一步加剧贫困人口的兜底压力。老年群体与残障群体身体机能退化并伴有失能风险,此类人群医疗支出将持续增加,兜底保障只能维持其基本保障水平而与实现美好生活存在较大差距。

### 三、不同类型贫困的发生机理及其相互转化

作为一个发展性概念,贫困内涵会随着社会的发展而不断丰富拓展,其标准亦会随之动态调整。消除绝对贫困现象,并不意味着致贫原因本质属性的彻底消除。2020年后中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,2020年后相对贫困性质的变化也正体现在不平衡、不充分的发展上。

贫困具有外在的区域特定性,分区域而言,东部地区可能以支出性贫困、暂时贫困与特殊群体贫困为主,反映出现代化过程中的社会问题;中部地区各种贫困类型可能均有分布,但主要表现为低收入贫困、城乡流动性贫困、暂时性贫困和支出性贫困,体现了社会转型和城镇化过程中的贫困特征。区域不平衡的发展型贫困仍是今后一段时期西部地区以及老少边穷地区贫困的综合表现。

不同类型贫困的生成机理迥然不一,需要不同的应对策略。低收入性质的相对贫困、支出性贫困与城乡流动性贫困皆属于比较视角下的广义相对贫困,其实质是发展不充分的问题。发展中的问题需要在发展中解决,推进产业结构优化升级,提高全要素生产率,着力建设高质量发展体系,通过经济社会的高质量发展可以消化此类贫困。暂时性贫困实质是家庭社会韧性不足,其脆弱性无法抵御持续性高压而堕入贫困陷阱。特殊群体贫困本质为因“困”致贫,其发生的可能性随着老龄化的加剧而增强。暂时性贫困和特殊群体贫困根源在于机体的内在脆弱性无力抵御外在风险的冲击,此类贫困的消解依赖于社会保护体系建设。区域不平衡的发展型贫困既属于发展不平衡问题,亦属于发展不充分问题。革命老区、民族地区、边疆地区由于资源禀赋与经济发展惯性,未来一段时期内仍将处于发展不充分与发展不平衡阶段,为此应强化区域协调发展,统筹推进区域经济发展与生态保护融合和互补,从而减少区域不平衡的发展型贫困。

贫困亦有内在一致性,不同类型的贫困相互关联,具有转化的可能性与共通性,且贫困的具体表现形式也会叠加出现。劳动力外流省份经济发展较慢,多处于区域发展不平衡贫困地区。城乡流动贫困的外出务工人员离乡外流客观上造成人员留守,进而加剧部分特殊群体贫困中“困”的本质。城乡流动使得家庭成员分处各地,子女入学、赡养老人等客观需求在无形中会增加生活成本,引发支出性贫困使得“家庭受困”。外出务工遭遇社会风险和重大变故则可能出现暂时性贫困。此外,个别贫困类型还会发生转化,如暂时性贫困会转变为长期性的低收入贫困。长期贫困并非仅仅是暂时性贫困在时间维度上的延伸,两者的差异表现在陷入贫困状态的时间、次数和深度等方面。暂时性贫困相对而言更易脱贫,但若不能及时遏制则容易转化为长期贫困;长期贫困不等于绝对贫困,但二者往往相伴出现;而绝对贫困也存在时间维度上的差异,即存在短期的绝对贫困和长期的绝对贫困。

反贫困治理需要未雨绸缪,不同贫困类型具有异质性,应针对不同贫困群体的特征,分而治之,实施针对性的专项治理,建立减贫政策体系以巩固脱贫攻坚减贫成效;同时贫困常常相互叠加共同作用,又需要加强统筹规划实施整体性治理,治理的总目标是建立健全益贫经济政策与结构,增加贫困人口的市场经济份额和资产性收入,强化贫困人口的社会保护与服务供给。

### 四、2020年后的贫困治理路径

相对贫困的社会比较视角使贫困认知得以突破单一的生存性基本需求(收入维度),向福

利、权利、能力等综合性的社会性基本需求拓展。中国当前社会的主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,伴随人民对美好生活的向往与追求,其基本生活需求也将不断提高与拓展。2020年后实现现行贫困标准下贫困人口全面脱贫的目标后,还需要更具适应性的治理路径应对以相对贫困为主体的新的不同性质贫困。1986年以后中国政府坚持开展制度化的减贫工作,形成了中国特色开发式扶贫道路;2013年后随着贫困人口性质的变化和精准扶贫战略的实施,又形成了开发式扶贫和保障性扶贫相统筹的制度框架。

2020年后,开发式扶贫和保障性扶贫相统筹仍是应对新的贫困问题的基本框架(图1),但它们应该比脱贫攻坚阶段有更为丰富的内涵。开发式扶贫不仅包括传统的农业生产能力开发,还有人力资源的开发,同时更为重要的是发展社会主义市场经济、创造包容性的发展环境;保障性扶贫包括完善基本公共服务、加强社会保护的两条路径。

反贫困治理路径		贫困类型	反贫困政策选项
开发式扶贫维度	能力开发路径	低收入相对贫困	基本公共服务和福利供给,完善收入再分配功能,及时的社会救助响应
	社会市场开发路径	支出性贫困	就业改善、更多的劳动保护和福利、社会保险,更及时的社会救助响应
		城乡流动性贫困	包容性城乡产业发展、乡村振兴、城镇化
保障性扶贫维度	基本公共服务路径	暂时性贫困	普惠制金融、农业保险、农业社会化服务水平
		发展型贫困	区域发展投资、基本公共服务、城乡统筹发展、环境经济公平(生态补偿)
	社会保护路径	生理性特殊贫困	面向特困群体的救助,方向是提供更多的综合性服务,社区服务治理

图1 2020年后的反贫困治理框架与政策选项

#### (一) 能力建设路径:提升贫困人口能力,拓展贫困收入来源

能力建设包括农户生计系统的生产能力和农民个体能力的提升。在生计系统维度,政策重点是营造包容性与益贫性的就业环境,提高区域内部发展能力与发展潜力,强化产业和就业扶持,着重增加就业以提高居民收入。实现优质产业培育与产业优化升级有序衔接,着重发展二、三产业,促进一、二、三产业融合发展,加快全产业链、全价值链建设。基于当地资源优势与品种特色,坚持市场导向发展特色生产,培育壮大乡村产业,实现农业多功能发展,提高农产品附加值。在农户个体能力维度,近期内加强创业就业技能技术培训,提高就业水平,增加农民稳定收入;长远来看,中国始终是一个人口大国,人力资源是最丰富的、最具能动性的资源,要强化职业教育和培训,切实做好素质教育,用教育实现长效脱贫。

#### (二) 社会主义市场经济路径:推进经济效率与社会公平的有机统一

社会主义市场经济是在遵循市场经济规律的同时辅以经济保障的经济制度,即在保留以个人权利和自由为基础的市场效率的同时,用“社会”来统一不同群体和规制市场经济,实现社会合作与团结,进而达到共同富裕<sup>[23]</sup>。通过维护公平自由的市场竞争秩序、减少垄断以提高经济运行效率,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。形成劳资双方之间的社会伙伴关系,积极谋求共同利益,“协调社会各大主要建设力量能动统一地解决利益冲突”<sup>[24]</sup>,实现经济效益与社会利益的有机结合。依据经济发展水平和财政能力提供适度的社会保障,发展多元福利制度,实现福利制度国有化基本属性与部分社会保障项目私有化发展相结合,积极发挥社会组织与民营企业的作用。

减贫资源主要掌握在公共部门、非营利部门以及私营部门手中,提高减贫质量与效率需要三部门进行开放式的沟通和清晰的角色定位,发挥协同效应,实现资源共享、通力合作。政府发挥好兜底保障与利益协调作用;非营利组织利用范围广阔、形式多样的优势,填补政府与私营企



业无力解决或不能充分解决的需求缺口;私营企业通过创新方法降低产品成本,开发和传递市场买得起的产品与服务,同时积极承担企业社会责任。通过自由竞争创造经济繁荣,国家采取适当干预重新分配财富以维护社会公正,实现做大蛋糕与分好蛋糕的有机统一。

(三)基本公共服务路径:完善基本公共服务和社会服务,提升低收入群体的福利水平

完善当地基础设施,通过配套高等级电网、硬化道路、灌溉设施、仓储设施等营造良好的投资环境,改善地区社会经济发展环境,补齐基本公共服务短板。加大基本公共服务投入力度,向贫困地区、薄弱环节、重点人群倾斜,增强贫困地区人口的解“困”能力和基础发展能力,推动城乡均等享有和协调发展,实现地区公共服务均等化。通过城镇化建设使基本公共服务不断拓展延伸,降低贫困地区的脆弱性。加快义务教育均衡发展,重点支持中西部贫困地区尤其是集中连片特困地区高中阶段教育的发展,积极发展中等职业教育。健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,提升基层医疗卫生服务能力,扩大基本公共服务有效供给,提高服务质量和水平,为贫困群体塑造良好的发展平台,从而增强贫困地区人口的发展能力,降低贫困地区的脆弱性。

(四)社会保护路径:加强社会保护网建设,提高风险防御能力

提供更多的劳动保护和福利、更充分的社会保险,切实发挥社会保障的收入再分配功能,建立更为及时的社会救助响应机制,从而为低收入贫困群体搭建更为完善的兜底保障网和社会流动扶梯。构建多层次社会保障体系,加大社会保护政策和商业保险的力度,通过普惠制的金融、农业保险增强贫困群体风险抵御能力。在社会救助制度兜底覆盖的基础上,提供更充分的综合性服务,完善社区服务治理,逐步扩大服务对象。给予农民工群体更多的重视与关注,合理界定农民工身份,逐步破除农民工持续参保的制度障碍,正视农民工的劳动者身份,实现就业与参保的高度关联,保护其劳动权益以降低群体贫困风险。加强社会保护的关键在于织密兜牢兜底保障网,提高贫困群体的抗风险能力。

总而言之,2020年后贫困问题更多将以相对贫困状态存在,应依据贫困特征交替使用保障性减贫政策与开发式减贫政策。为了防止陷入贫困陷阱,还需要给相对贫困人口提供更好的发展空间,提升其发展品质,以良好的发展环境为其提供更好的能力兑换和需求满足,从而形成有利于贫困群体上升发展的良性循环通道。针对不同类型的贫困问题需要探索更多样化的政策选项,既包括宏观的区域政策,如生态补偿政策,也包括微观的个体能力开发政策,如职业教育政策;既包括普惠的基本公共服务政策,如农业保险、农业服务,也包括面向特殊群体的社会保护政策。

参考文献:

- [1]黄承伟.中国新时代脱贫攻坚阶段性成果及其前景展望[J].江西财经大学学报,2019(1):55-62.
- [2]王怡,周晓唯.精准脱贫与2020年中国全面建成小康社会——基于2010—2017年扶贫经验的理论和实证分析[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2018,47(6):47-56.
- [3]王立剑,代秀亮.2020年后中国农村贫困治理:新形势、新挑战、新战略、新模式[J].社会政策研究,2018(4):3-14.
- [4]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.
- [5]张永丽,徐腊梅.中国农村贫困性质的转变及2020年后反贫困政策方向[J].西北师大学报(社会科学版),2019,56(5):129-136.
- [6]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.
- [7]孙久文,夏添.中国扶贫战略与2020年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析[J].中国农村经济,2019(10):98-113.
- [8]程蹊,陈全功.较高标准贫困线的确定:世界银行和美英澳的实践及启示[J].贵州社会科学,2019(6):141-148.
- [9]张琦,贺胜年.社会组织:2020年如期脱贫重要力量[J].团结,2016(4):25-27.

- [10]雷明. 扶贫战略新定位与扶贫重点[J]. 改革, 2016(8): 74-77.
- [11]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.
- [12]魏后凯. 2020年后中国减贫的新战略[J]. 中州学刊, 2018(9): 36-42.
- [13]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.
- [14]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.
- [15]杨立雄,谢丹丹. “绝对的相对”,抑或“相对的绝对”——汤森和森的贫困理论比较[J]. 财经科学, 2007(1): 59-66.
- [16]国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告2016[M]. 北京: 中国统计出版社, 2016.
- [17]王萍萍,徐鑫,郝彦宏. 中国农村贫困标准问题研究[J]. 调研世界, 2015(8): 3-8.
- [18]文宏,谭学兰. 农村家庭“因教致贫”现象解读与政策建议——基于脆弱性理论视角[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015, 15(2): 113-120.
- [19]李飞,杜云素. 不确定性与农民工非永久迁移[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(1): 35-45.
- [20]Hulme D, Shepherd A. Conceptualizing Chronic Poverty[J]. World Development, 2003, 31(3): 403-423.
- [21]中国人权研究会. 中国人权事业发展报告 NO.08(2018) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [22]国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告2018[M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
- [23]周建明. 从“市场社会”到“社会主义市场经济”——对20世纪西欧资本主义的考察[J]. 学术月刊, 2015, 47(7): 66-74.
- [24]波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 刘阳,译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.

(责任编辑: 宋雪飞)

## Types , Appearances and Countermeasures of Poverty in Rural China after 2020

ZUO Ting , LI Shixiong

Abstract: The goal of the current fight against poverty is to lift all of China's rural poor out of poverty by 2020 , an absolute poverty standard linked to basic needs. Poverty in China after 2020 is generally manifested as relative poverty , that is , low-income poverty whose income is significantly lower than the average and median income of society. However , there are other forms of poverty: such as the poverty of special groups marked by “poverty” , expenditure poverty with rigid expenditure or excessive unreasonable expenditure , urban-rural mobility poverty under the influence of urban-rural dual structure , temporary poverty resulting from a risk shock and regional imbalanced developmental poverty , etc. As a large developing country , the emergence of poverty in China is caused not only by insufficient development but also by unbalanced development , or even both. Based on this , anti-poverty public policies should focus on capacity building , developing social market economy , improving public services and strengthening social protection , so as to provide more basic welfare coverage , development conditions and environment , employment opportunities , risk prevention and guarantee for the poor.

Keywords: Poverty Dynamics; Relative Poverty; Absolute Poverty; Poverty Mobility; Vulnerability Poverty , Inequality