

doi:10.16104/j.issn.1673-1883.2022.01.007

# 乡村振兴背景下中国相对贫困多维治理策略研究

刘长江, 唐夕斐

(西华师范大学管理学院, 四川 南充 637009)

**摘要:**2020 年全面建成小康社会之后, 中国的贫困样态发生转型, 相对贫困问题日益凸显, 巩固脱贫攻坚成果, 缓解新时期的相对贫困是乡村振兴初级阶段的重要课题。在分析相对贫困多维表征和治理困境的基础上, 根据“三支柱”的治理策略, 建立了“制度供给—能力提升—机会公平”的分析框架。以乡村振兴战略为主要抓手, 通过提升贫困人口可行发展能力, 发挥基本公共服务的减贫效应, 促进农村产业发展等路径, 进一步巩固脱贫攻坚成果, 为建立相对贫困治理长效机制提供可行参考路径, 为新时期实现乡村振兴目标提供理论借鉴。

**关键词:**乡村振兴; 相对贫困; 治理路径

**中图分类号:**F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2022)01-0040-05

## Research on Multi-dimensional Governance Strategies for Relative Poverty under the Background of Rural Revitalization

LIU Changjiang, TANG Xifei

(School of Management, China West Normal University, Nanchong, Sichuan 637009, China)

**Abstract:** After the completion of a moderately prosperous society in an all-around way in 2020, China's poverty pattern has undergone transformation, and the problem of relative poverty has become increasingly prominent. Consolidating the achievements of poverty alleviation and mitigating relative poverty in the new era are important issues at the initial stage of rural revitalization. Based on the analysis of the multi-dimensional signs of relative poverty and governance dilemmas, this paper establishes an analysis framework of "system supply—capacity enhancement—opportunity equity" according to the "three pillars" governance strategy. Taking the rural revitalization strategy as the main starting point, by improving the feasible development ability of the poor, giving play to the poverty reduction effect of basic public services, promoting the development of rural industries and other paths, we can further consolidate the results of poverty alleviation and provide a feasible reference for establishing a long-term mechanism for relative poverty governance and a theoretical reference for realizing the goal of rural revitalization in the new era.

**Keywords:** rural revitalization; relative poverty; governance path

### 一、历史性转变: 从精准扶贫到乡村振兴

与贫困作斗争是人类社会发展过程中面临的长期挑战。中华人民共和国成立以来, 党和国家一直致力于反贫困工作, 制定了一系列的扶贫政策, 走出了一条具有中国特色的扶贫治理之路。尤其是十八大以来, 党中央高度重视扶贫工作, 将扶贫开发提升到了国家战略高度。2020 年中国农村贫困监测报告数据显示, 近九年来, 中国农村贫困人口由 2010 年的 1.66 亿减少到 2019 年的 551 万, 贫困人口减少 1.6 亿, 贫困发生率下降 16.6 个百分

点, 创造了人类历史上的减贫奇迹, 中国的绝对贫困问题得到历史性解决。然而, 消除绝对贫困并不意味着中国扶贫事业的终结, 扶贫与返贫交织共存, 相对贫困问题仍将长期存在, 这意味着我国即将踏入与相对贫困博弈的“新棋局”<sup>[1]</sup>。中国的贫困状况已经从经济落后、制度缺失造成的普遍性、绝对性贫困, 转变为散点分布的相对贫困<sup>[2]</sup>。党的十九届四中全会提出了要走好脱贫攻坚“最后一公里”, 巩固脱贫攻坚成果, 构建相对贫困治理的长效机制。这意味着中国的减贫事业迈入新的阶段, 为 2020 年后脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接指明了方

收稿日期: 2021-10-14

作者简介: 刘长江(1973—), 男, 四川南充人, 教授, 研究方向: 行政管理、农村治理。

向,减贫的重心也由绝对贫困转向相对贫困。

消除贫困,逐步实现共同富裕是脱贫攻坚和乡村振兴的共同使命。进入新时期后,我国社会的主要矛盾集中表现为发展的不平衡和不充分,不平衡存在于城乡发展之间,不充分则表现为农业农村发展的不充分<sup>[3]</sup>。在全面建成小康社会的发展过程中,农民是不平衡不充分发展中最受影响的群体。“两不愁,三保障”的目标如期实现之后,要在巩固脱贫攻坚成果的基础上,做好乡村振兴这篇大文章。实现脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,首先要坚决守住脱贫成果,确保工作上不留空档、政策上不留空白<sup>[4]</sup>。其次要抵御返贫风险,即使贫困户摆脱了绝对贫困,但由于可行发展能力不足和外界发展机会缺失等因素的限制,返贫风险依旧存在,将会给减贫成果带来不可持续性威胁。因此,在乡村振兴战略实施的初级阶段,要在总结优秀减贫经验的基础上,持续巩固减贫成果,积极进行资源整合,同时将相对贫困治理纳入乡村振兴战略之下进行统筹安排,将缓解相对贫困作为一项长期性的事业来奋斗。

## 二、贫困样态转型:从绝对到相对

### (一) 经济维度下的绝对贫困

绝对贫困是“生存型贫困”,在早期社会中普遍存在,是从经济维度来表达贫困的内涵。最先将绝对贫困概念进行定义并量化的是英国经济学家朗特里(B. Seebom Rowntree),他在《贫困:城镇生活研究》中将贫困定义为:家庭总收入不足以支付维持正常生活所需的生活必需品开支。它包括食品、住房、衣物等,但不包括报纸、烟酒等“享受品”。我国对于绝对贫困的传统理解源于“财货匮乏论”,一种较为普遍的说法即是“食不果腹,衣不遮体,房不避风雨”。由此可见,“贫”的内核就是指收入水平,这里讨论的贫困概念较为绝对和客观,它是短缺社会里以收入为核心来认定的贫困的经济概念,也可将其视为收入贫困。

朗特里最先将绝对贫困量化,用“菜篮子法”来测度绝对贫困,即“必需品法”,再到后来的“恩格尔系数法”和“马丁法”等,都表明了绝对贫困通常是一个用绝对数值来表示,也即通常所说的贫困线。1990年世界银行选取当时一些最贫穷国家居民维持最低生活所需要的收入,设定每人每天1.01美元的标准作为国际上通用的贫困线,用以衡量全球的绝对贫困状况<sup>[5]</sup>。我国的贫困标准是基于食物贫困线和非食物贫困线确定的,先后采用1978年的

“果腹”,2008年的“有吃、有穿”和2010年的“两不愁”作为三个农村贫困线标准。

### (二) 发展维度下的相对贫困

相对贫困拓宽了贫困的边界,与绝对贫困不同的是,相对贫困是“发展型贫困”,它关注的不仅是物质上的匮乏,还表达了权利和能力的缺失,更具有社会比较意味。社会早期发展阶段人们的物质生活水平普遍低下,减贫重心都放在解决生存问题的绝对贫困上,忽视了更为隐蔽的相对贫困。随着社会经济的发展,尤其是在2020年全面建成小康社会之后,相对贫困逐渐成为学界的焦点。发达国家对相对贫困的研究较早,汤森(Townsend)最先将“相对剥夺”的概念引入贫困研究,他指出“人们作为社会的一员,如果因社会剥夺而失去本应享有的生活条件,甚至丧失社会成员的身份”,那他们就是贫困的<sup>[6]</sup>。国外对于相对贫困研究另一个比较有代表性的观点是由阿玛蒂亚·森从可行能力—权利视角提出的“能力贫困”,他将学界对于相对贫困的研究引入了一个新的领域,从关注个人的可行能力来判定他们的贫困状态。“可行能力”是指有可能实现的、各种可能的功能性活动组合,包括获得能够维持基本生活物质的能力以及平等参与社会公共事务的权利,并且这种能力受到个人的健康程度、所受教育程度等多种因素的影响<sup>[7]</sup>。

贫困标准的判定随着贫困内涵的变化而发生改变<sup>[8]</sup>。虽然相对贫困包含了各种复杂的社会因素,且具有动态性,但用设置特定的相对贫困线来度量相对贫困可以将其简单量化。现阶段,以中位数或平均数为标准的相对贫困线制定法是国内外相对贫困的测量普遍采用的标准<sup>[9]</sup>。通常将人均可支配收入中位数的50%、60%作为相对贫困的判定基准<sup>[9]</sup>。从长远来看,相对贫困不可能始终由单一的中位收入来测量<sup>[10]</sup>。正如上述提到的,相对贫困始终是一个复杂的概念,仅靠单一的经济指标难以将多重的致贫因素纳入考虑范畴,且相对贫困是基于特定的参照群体,具有主观性和社会性,若仅依据相对贫困线来治理贫困,治理效果会出现偏差。相对贫困不论是识别还是治理最终都应向综合性和多元化发展,不断根据实际情况动态调整,建立相对贫困治理的长效机制。

## 三、贫困表征多样:三类贫困叠加并存

### (一) 能力贫困

能力贫困是指一个人的可行发展能力不足,“可行发展能力”并不特指某个技能,而是应该将其

看成是一个包含了个人健康水平和受教育状况等因素的功能集合<sup>[11]</sup>。能力贫困正是贫困产生的根源,它不仅削弱了贫困人口的内生脱贫动力,同时也制约了贫困人口脱贫的可持续性<sup>[12]</sup>。自精准扶贫战略实施以来,农村贫困户的收入和消费水平显著提升。在这过程中,贫困户收入的增加很大程度上得益于国家政策倾斜和扶助。从 2019 年全国农民收入增长情况来看(图 1),转移性收入的增速最高,达到了 12.3%,这种“输血式”扶贫的确在很大程度上缓解了贫困农户的基本生存问题,为绝对意义上的贫困缓解奠定了坚实的物质基础,使我们把视野集中到更深层的能力贫困上。2020 农村贫困监测报告明确指出,贫困发生率与户主的受教育程度和健康水平呈负相关。贫困人口由于长期处于贫困状况,其身体素质和心理素质较差,导致他们的弱心理承受能力和弱抗风险能力,而这种能力的缺失又会使他们再度落入贫困,造成恶性循环,这也就是纳克斯“贫困恶性循环理论”中所提及的“贫困陷阱”。而“输血式”扶贫将焦点集中于物质生活上的贫困,忽略了贫困群体本身是否具备脱贫的动力和能力,这种外力主导的扶贫模式可持续性较弱,使贫困人口成为“被治理”的对象和发展的“客体”,在脱贫过程中形成了“等、靠、要”的消极思想,缺乏坚定的脱贫志向和脱贫信念。

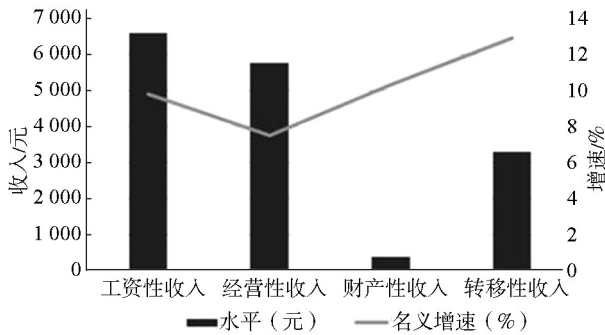


图 1 2019 年全国农村居民收入增长情况

### (二) 制度贫困

制度贫困所表达的是人们因制度障碍而被限制了选择或是影响了选择的效率,从而失去摆脱贫困的权利与机会。在城乡二元贫困治理格局下,农村的制度贫困是由城乡分割的户籍制度、排斥农民的就业制度以及城乡不均的公共服务供给制度等交织而成<sup>[13]</sup>。尤其是对连片特困的农村地区来说,户籍、土地、财政等制度的制约导致了农村公共服务供给的缺失。因此,即使具备脱贫的能力,却因制度障碍失去了脱贫的机会,在客观层面上增加了农村人口陷入相对贫困的可能性。对于一些农民

工而言,他们是户籍在农村而生活在城市的事实城镇居民,制度的限制造成了农村流动人口的相对弱势。多数情况下,公共服务的供给与户籍身份挂钩,因此由制度缺失带来的影响会渗透到社会生活的方方面面,如就业、就医、子女上学等公共服务的享受上都需要比城镇居民付出更高的代价,无形之中增加了农村流动人口的生活成本,也加剧了他们在抵御致贫风险时的脆弱性。

### (三) 机会贫困

机会贫困主要体现在农村地区因产业发展不足导致的就业创业机会的缺失,进而表现为发展机会的缺失。一些农村偏远地区因自然资源以及地理区位等环境条件的限制,在短时间内很难实现大规模的产业开发,因此生活在这些地方的农民几乎都依赖外出打工的工资性收入和来自政府的转移性收入以勉强维持生计。首先从 2019 年全国农村居民收入构成情况和各项收入对增收的贡献率来看,工资性收入占比最高,其次是经营性收入,但是经营性收入对增收的贡献与工资性收入相比起来,显得较为薄弱,并且转移性收入和经营性收入对增收的贡献率的差距很小,仅为 1.9%(图 2)。

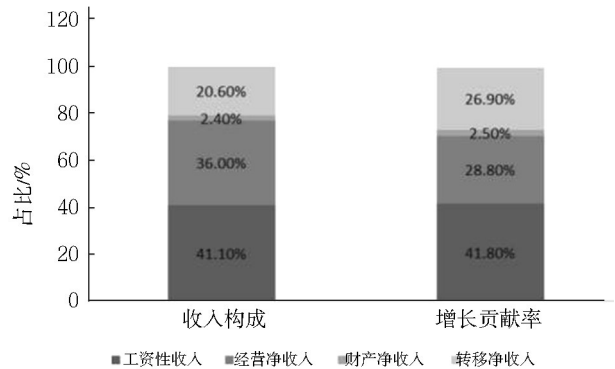


图 2 2019 年农村居民收入构成和各项收入增长贡献率

其次从 2019 年农村居民各项收入的名义增速来看,增速最高的是转移性收入,为 12.9%,其次是财产性收入和工资性收入,分别为 10.3%和 9.8%,最后是经营性收入,为 7.5%。从数据表达的信息来看,首先,农村居民收入增长主要依赖于工资性收入,这说明了大部分农民从事的劳动是以劳动力为主,再加上经营性收入的增速最低,说明农村地区产业发展薄弱,且农民所从事的产业质量较差。此外,近年来城市相对贫困人口的增加,一方面是由于城镇化的推进,另一方面也是因为农村发展机会缺失无法满足他们自身的发展需求,期望通过进入城市来寻求更好的发展机会。但由于各种因素的限制,在无形中将农村并不属于相对贫困群体的

人口转移到了城市,成为城市的相对贫困人口,为城市相对贫困治理带来了更多挑战。

#### 四、治理困境交叠:由表象到根源

##### (一) 识别难度大

相对贫困的社会比较说明相对贫困是个体或家庭在与身边的群体相比较时产生的落差感,与绝对贫困相比其主观意味更强。这使得相对贫困的识别无法像绝对贫困一样通过具体规定的贫困线来判定。根据个人和家庭参照对比的群体不同,相对贫困也会存在差异。在未来相对贫困治理的过程中,相对贫困的识别是开展贫困治理的前提,尤其是在小康社会全面建成之后,我国社会贫困结构发生了深刻的变化,农村大多数绝对贫困人口转化成相对贫困人口,且人口基数较大。城镇化进程也增加了以进城农民工为代表的城市“新贫困”。因此,在乡村振兴背景下,如何有效精准地识别并解决相对贫困问题是未来贫困治理面临的一大挑战。

##### (二) 返贫风险高

绝对贫困的消除并不意味着返贫风险的消失,刚刚脱离生存贫困的群体仍面临着多重返贫威胁,主要是脱贫户和贫困“边缘户”,他们极易从相对贫困状态越过绝对贫困线再次进入绝对贫困状态。农村生态环境和人居环境的落后会使边缘性脱贫人口在面临自然灾害时重返贫困,并且贫困群体由于身体素质较差也会加剧他们因病致贫的风险。依靠政策兜底脱贫的人口仍较大程度地依赖现有的帮扶政策,这类人群大多没有接受过高等教育,文化程度低且自身不具备可持续发展能力,并且因教致贫还具有代际遗传特征。因此,返贫风险的多元化增加了相对贫困治理的难度。

##### (三) 发展不均衡

2020年我国绝对贫困消除之后,如何在新发展理念下逐步实现共同富裕成为相对贫困治理的核心问题,但是我国目前发展不均衡的现象依旧突出,主要表现在工资收入水平,基础设施建设和公共服务供给等方面。长期以来的城乡贫富差距以及城镇化进程增加了相对贫困人口的流动性,相对贫困问题空间性地转移到了城市,增加了城市相对贫困人口的发生率<sup>[14]</sup>。在未来的相对贫困治理过程中,农村和城市的相对贫困必然交织共存。因此,从促进城乡融合发展的视角出发,将城乡贫困问题统筹考虑将是我国未来贫困治理的必然趋势。

#### 五、贫困治理衔接:从动力激发到机会公平

农村是2020年后相对贫困治理的重要场域,再

延续过去的扶贫模式显然已不合时宜。相对贫困治理亟须制度,政策等物质基础的有力支撑,而乡村振兴目标的实现也离不开一系列的制度安排和政策设计,这就为后脱贫时代相对贫困问题的解决提供了制度保障。同时,相对贫困治理和乡村振兴所共有的长期性也决定了二者将长期共存,共同作用<sup>[15]</sup>。世界银行曾提出了“三支柱”的贫困治理策略,与我国近年来贫困治理的思路有异曲同工之处,所谓“三支柱”主要包括经济增长、投资以及社会保障<sup>[16]</sup>。根据“三支柱”贫困治理思路,结合我国相对贫困现状和治理思路,构建出乡村振兴的背景下相对贫困的多维治理框架(图3)。

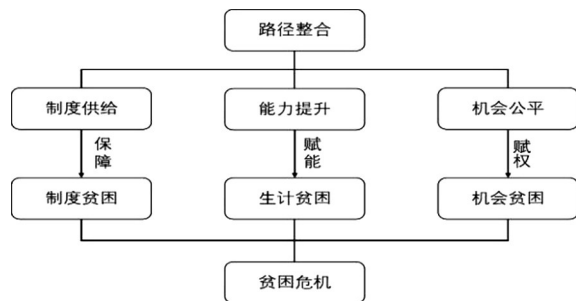


图3 相对贫困治理路径

##### (一) 动力激发——提升贫困人口可行发展能力

在能力贫困的分析视角下,可行发展能力不足主要表现为健康权和教育权的缺失。因此,贫困人口的健康状况和受教育程度是影响可行发展能力的重要因素。首先,从提升身体健康状况来看,政府应加大对农村地区医疗卫生的投入力度,提高村民的健康保健意识,同时应建立专项财政保障机制来保证农村健康行动的有效推行。从提升心理健康的角度看,“扶贫先扶志”,长期的物质贫困容易滋生贫困人口的“稀缺心态”,这种心态会使他们更倾向于选择眼前物质利益而忽视长期利益。政府应当引导贫困人口树立正确的财富观,通过一定的经济支持和教育投资,改变他们以经济收入为单一目标的财富最大化观念。其次,在改善贫困人口受教育程度方面,将人才振兴作为战略支撑。一方面,持续完善农村地区的基础教育体系,提升基础教育质量,政府的财政支出要更多向农村基础教育倾斜,通过改善教学条件和提高农村教师队伍的福利待遇来吸引更多高素质优秀人才到乡村任教。另一方面,通过加强对农民的职业教育和培训,提升农民的职业技术水平,并且职业培训要与当地特色产业结合起来,以当地农业发展为导向,真正实现职业技能培训与“三农”发展的有效对接<sup>[17]</sup>。

##### (二) 制度保障——发挥基本公共服务减贫效应

根据郝晓薇,黄念兵等人的研究,基本公共服

务供给对农村多维贫困具有明显的减贫作用<sup>[18]</sup>。因此,应建立一套完善的基本公共服务用于相对贫困的减贫路径,将基本公共服务供给和乡村振兴战略有机结合起来,并将其纳入反贫困的治理框架之中,将基本公共服务的减贫作用最大限度地发挥出来。

首先,实现基本公共服务均等化应加快缩小城乡差距的步伐。有学者发现,城乡基本公共服务均等化对缓解家庭相对贫困有显著影响<sup>[19]</sup>。对农村一些较偏远的地区来说,地理位置特殊使其成为公共服务供给的盲区,应改变过去“城市偏向”的政策倾向,通过政府财政拨付和撬动社会资金投入,加大对农村地区基本公共服务的建设力度,尽快补齐乡村振兴发展过程中农村公共服务这一短板。其次,要分地区建立农村基本公共服务标准体系,虽然《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中明确了国家公共服务标准体系,但是各地经济状况和发展规模的差异要求基层政府根据当地贫困地区的发展短板和实际需求制定相应基本公共服务清单<sup>[20]</sup>。最后,要加快完善农村兜底保障体系,农村自然环境相对恶劣,使得相对贫困的动态性和随机性更易在农村地区发生。因此,在兜底保障方面,应进一步调整低保标准,将相对贫困标准和低保标准有机统一起来。政府也应开发多元化的救助政策,尤其是要完善受灾群众救助制度,积极探索兜底保障和贫困治理相结合的新机制。

### (三) 机会开放——激发农村产业发展新动能

相对贫困较之于绝对贫困来说,它更注重的是贫困人口的长远发展以及发展质量的问题,是如何能让贫困人口持续增收进而走向共同富裕的问题。乡村振兴战略中提及的产业振兴在农村相对贫困治理过程中具有活血功能<sup>[21]</sup>。因此,乡村振兴战略的提出和实施为农村相对贫困人口实现产业脱贫创造了良好的契机。

现阶段,农村的产业发展应与乡村振兴战略紧密结合,从更加注重实现共同富裕的角度出发,全面贯彻新发展理念<sup>[22]</sup>。首先,农村产业发展离不开政策、资金支持,应持续加大中央财政对乡村特色、优势产业的支持力度,为乡村产业发展提供资金保障。同时,引导和支持更多社会资本投入乡村优势产业,补齐乡村产业发展中的资金短板,形成农村产业可持续发展的资金合力。其次,要将在精准扶贫过程中培育起来的扶贫产业进行转型升级,调整优化产业结构,使其从依靠外力帮扶逐步转变为依靠自身力量发展,尊重和发挥农村居民在乡村产业发展中的主体地位,不断拓宽贫困人口的增收渠道。最后,产业发展要立足当地自然资源与环境,创新发展乡村特色产业,将资源优势转化为产业优势,提升特色产业的综合带动能力。同时,高质量的特色产品应实现品牌化发展,提升优质产业供给能力,在提升知名度的同时也要做好劳务和产销对接,才能有效实现贫困人口持续增收。

#### 参考文献:

- [1] 姜珂. 后脱贫时代乡村振兴的伦理审视与重构——以构建乡村伦理共同体为视角[J]. 河南社会科学, 2021, 29(3): 23-31.
- [2] 黄承伟. 中国扶贫开发道路研究: 评述与展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016, 33(5): 5-17.
- [3] 解安, 王立伟. 基于城乡融合视角的相对贫困治理对策研究[J]. 学习与探索, 2021(2): 82-90+175.
- [4] 王志刚, 封启帆. 巩固贫困治理策略: 从精准扶贫到乡村振兴[J/OL]. 财经问题研究, 2021(10).
- [5] 汪三贵, 刘明月. 从绝对贫困到相对贫困: 理论关系、战略转变与政策重点[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2020(6): 18-29+189.
- [6] 唐钧. 社会政策的基本目标: 从克服贫困到消除社会排斥[J]. 江苏社会科学, 2002(3): 41-47.
- [7] 杨秀勇, 曹现强. 公共服务与社会发展机会的脱贫效应[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(2): 30-40.
- [8] 李莹, 于学霆, 李帆. 中国相对贫困标准界定与规模测算[J]. 中国农村经济, 2021(1): 31-48.
- [9] 罗必良. 相对贫困治理: 性质、策略与长效机制[J]. 求索, 2020(6): 18-27.
- [10] 向德平, 向凯. 多元与发展: 相对贫困的内涵及治理[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(2): 31-38.
- [11] 杨国涛, 周慧洁, 李芸霞. 贫困概念的内涵、演进与发展述评[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版), 2012, 34(6): 139-143.
- [12] 梁伟军, 谢若扬. 能力贫困视阈下的扶贫移民可持续脱贫能力建设研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(4): 105-114+174-175.
- [13] 张秋. 从“制度贫困”到“制度统筹”: 城乡统筹发展的路径选择[J]. 中州学刊, 2013(6): 36-40.
- [14] 郑会霞. “后扶贫时代”的贫困治理: 趋势、挑战与思路[J]. 河南社会科学, 2020, 28(10): 118-124.

- [15] 杜庆昊. 从乡村振兴战略视角构建减贫治理体系[J]. 马克思主义与现实, 2021(4): 164-170.
- [16] 罗必良. 相对贫困治理: 性质、策略与长效机制[J]. 求索, 2020(6): 18-27.
- [17] 王修华, 任静远, 王毅鹏. 基于贫困户可行能力不足的扶贫困境与破解思路[J]. 农村经济, 2019(5): 60-67.
- [18] 郝晓薇, 黄念兵, 庄颖. 乡村振兴视角下公共服务对农村多维贫困减贫效应研究[J]. 中国软科学, 2019(1): 72-81.
- [19] 许源源, 徐圳. 公共服务供给、生计资本转换与相对贫困的形成——基于 CGSS2015 数据的实证分析[J]. 公共管理学报, 2020, 17(4): 140-151+175.
- [20] 郝晓薇, 黄念兵, 庄颖. 乡村振兴视角下公共服务对农村多维贫困减贫效应研究[J]. 中国软科学, 2019(1): 72-81.
- [21] 钟海, 卢芳许. 后脱贫攻坚时代相对贫困治理长效机制构建[J/OL]. 石河子大学学报(哲学社会科学版): 1-7. [2021-11-17]. <https://doi.org/10.13880/j.cnki.cn65-1210/c.20211025.005>.
- [22] 韩广富, 叶光宇. 从脱贫攻坚到乡村振兴: 乡村特色优势产业的战略思考[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 42(10): 136-143.