

## 构建多维相对贫困的长效治理机制

2021年05月24日 15:52 来源：中国社会科学网 作者：宋彦峰

打印 推荐

党的十九届四中全会提出，“坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困的长效机制”。这一提纲挈领的论述，是党和国家审时度势对我国贫困治理工作重心转移的判断，凸显了我国未来的反贫困方向将从绝对贫困转为相对贫困。相对贫困不仅仅是“生计维持”和“基本需要”所表现出来的物质匮乏，它更深刻地反映了人民对美好生活的需要同不平衡不充分发展之间的矛盾。与绝对贫困相比，相对贫困是由多种因素耦合叠加而形成的贫困状态。相对贫困作为一种社会现象将长期存在，着眼于未来贫困治理走向需要建立长效治理机制。

### 相对贫困的多维特征

现阶段我国低收入群体的贫困特征已经不仅仅限于收入低下，而是表现出了多维贫困的状况。以收入为主要衡量标准的识别机制，已经不能真实反映农户的贫困状态，更不能表达农户对美好生活的向往。结合目前我国低收入群体所表现出来的贫困特征，相对贫困的多维特征可以从经济贫困、社会贫困和环境贫困等维度进行概括。

首先，从经济维度看。主要体现在收入和消费两个方面。从收入角度出发，收入低下不仅是贫困产生的根源，也是相对贫困产生的根源。相对贫困语境下，低收入群体在摆脱贫困和实现可持续发展中要解决的是收入的持续增长以及逐步缩小与其他群体之间收入差距的问题，同时还要面对在生产生活中各种生产资料和消费资料的支出状况。如果农户不能够实现收入的稳定持续增长，或者农户家庭在消费中出现骤增及预想不到的支出时，就会出现整体福利的损失，扩大与中高收入家庭的差距。进入相对贫困治理阶段以后，这一特征的表现可能会更加突出。

其次，从社会维度看。解决以收入为主要指向的绝对贫困后，人们逐渐开始重视对知识、权利、社会保障、信息的获取。而由于公共服务的短缺会导致知识贫困、能力贫困和权利贫困等问题的形成，这些贫困类型往往是导致物资贫困或收入不能实现持续提升的根源所在。低收入群体获取这些能力更多的是需要政府的支持和保障，国家或地区通过教育以及完善各项制度等方式向低收入群体提供受教育和享受其他各种平等权利的机会，从而保障贫困群体能够获得持续提升物资水平的能力。在相对贫困的治理过程中，社会性贫困是解决不均衡和不平等问题所需要重点关注的内容。

第三，从环境维度看。自然地理条件的恶劣、资源禀赋的匮乏等是相对贫困产生的重要原因。对于一些深度贫困地区来说，由于地理环境的恶劣和自然灾害的频发，往往导致家庭财富难以积累以及社会能力的获取困难。同时，贫困地区存在为了发展而从自然环境中索取过多的资源，超出了生态环境的承载能力，导致生态环境不断恶化，并反向影响贫困的状况，生态的脆弱性也是导致相对贫困的一个重要因素。

### 多维相对贫困的长效治理机制

相对贫困产生的原因呈现多样化和复杂化。着眼于巩固拓展脱贫攻坚成果，并接续推进乡村振兴战略的发展背景下，一方面要借鉴脱贫攻坚的有益做法，建立科学有效的相对贫困识别诊断机制，这是实现相对贫困治理的前提；另一方面结合相对贫困的多维特征和形成原因，从经济维度、社会维度和环境维度等方面实施针对性的措施，形成多元性、多维度的综合治理。

一是建立相对贫困识别机制。各个国家及其所处的历史时期不同，对贫困的定义和识别方式也有所不同，对贫困的定义和识别是贫困治理的前提。我国在绝对贫困治理时期，划定了以收入为标准的贫困线，及“两不愁三保障”的脱贫标准，这为精准识别贫困人口及实现后续的精准治理奠定了基础。绝对贫困治理结束后进入相对贫困、多维贫困治理阶段，在识别相对贫困人口时可借鉴绝对贫困的识别标准，在不愁吃、不愁穿，保障义务教育、基本医疗、住房安全的基础上，考虑欠发达地区和低收入群体多方面发展的不平衡、不充分等问题，既要反映“贫”的经济维度，也要反映“困”的社会维度，还要考虑环境方面的相关指标，在多维、综合的相对贫困识别标准前提下，实现欠发达地区和低收入群体的全面进步和发展。

二是增强低收入群体可持续发展能力。将提升低收入群体的可持续生计能力作为相对贫困治理的重要内容，可从提升欠发达地区的产业发展水平和提高低收入群体技能建设方面出发，不断增强低收入群体的内生发展动力。第一，提升欠发达地区产业发展质量。持续发挥产业发展在巩固脱贫成果、防止返贫中的基础作用，加快构建以区域特色产业为依托、以一二三产业融合发展为核心的产业体系，推动贫困地区主导产业的提档升级，为低收入群体收入持续增长提供长期稳定的支撑。第二，完善利益联结机制。鉴于低收入群体的贫困脆弱性，需要进一步密切新型农业经营主体与低收入群体之间的利益联结机制。通过政策引导，将产业扶持与产业益贫性挂钩，鼓励龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体创新利益联结机制，通过土地托管、土地入股、吸纳就业等方式，多渠道增加低收入群体收入。第三，持续提升低收入群体的劳动技能。注重扶贫与扶智结合，因地制宜地实施农村实用技术培训、劳动力转移培训和创业致富带头人培训，以教育培训提升低收入群体的自我发展能力。注重扶贫与扶志相结合，增强低收入群体的致富信心。坚持扶思想、扶观念、扶信心，强化对低收入群体的正面引导，破除“等靠要”思想，靠自己勤劳的双手，实现致富奔小康。

三是加快推进乡村建设行动。在全面推进乡村振兴的背景下，加快实施乡村建设行动，对欠发达地区的基础设施和公共服务加快实现提档升级。脱贫攻坚战取得全面胜利后，欠发达地区经济社会实现长足发展，但是发展不均衡不充分的情况依然比较突出。特别是基础设施和公共服务建设依然存在短板，这是造成低收入群体社会性贫困和环境贫困的主要原因，也是相对贫困形成的重要原因。首先，持续加大对欠发达地区的财政转移支付力度，以外生力量强化内生的不足，通过国家财政支持进一步提升农村基础设施建设、形成普惠性基本公共服务体系，实现欠发达地区教育、医疗、养老、人居环境等基础性民生建设的提档升级，提高低收入群体的公共服务获取水平，缩小城乡之间基础设施建设的差距。其次，在政府主导的基础上，形成社会多方参与的局面，积极引导社会资本进入欠发达地区，为低收入群体提供教育、医疗、改善人居环境等方面的服务。再次，推进以县域为重要载体的城乡融合发展，把县域作为城乡融合的切入点，赋予县域包括资源整合使用在内的更多自主权，充分发挥县域在城乡对接中的枢纽作用，强化县域的综合服务能力，推动各类生产要素在城乡的双向流动和优化配置，在实现城乡融合过程中提升基础设施和公共服务均等化水平。

四是建立健全低收入群体保障机制。脱贫攻坚取得胜利的一个重要经验，就是构建了针对贫困人口的多重保障机制，对贫困人口实现了有效的兜底保障。因此，可以借鉴和延续脱贫攻坚的保障机制，在对相对贫困人口识别的基础上，构建和完善多重相对贫困治理保障体系。坚持政府主导、社会参与、市场化运作相结合，推动社会保障政策与扶贫政策相衔接，为相对贫困治理筑牢最后一道防线。一要完善政策兜底保障。针对贫困老年人、重病患者、重度残疾人等特殊群体，统筹落实好低保、特困救助、扶贫助残、临时救助、社会保险、社会福利等综合社会保障政策，实现应保尽保、应兜尽兜。二要加大保险扶贫保障。大力推进农业保险，为欠发达地区低收入群体的生产发展提供保障，特别在经历新冠肺炎疫情的情况下，一些低收入群体存在农业产业经营失败、产品滞销等情况，更需要发挥农业保险在突发风险中的稳产保供作用。建立低收入群体健康跟踪机制，把健康扶贫作为工作重点，持续完善基本医疗保险、大病保险、医疗救助等多重医疗保障机制，切实降低低收入群体就医负担，降低返贫风险。

**(作者单位：河南省社会科学院农村发展研究所)**



今日热点

“六大”新发现辉耀中国考古百年华诞  
在探索符合自身国情的发展道路上迈出坚实步伐  
在探索符合自身国情的发展道路上迈出坚实步伐  
“六大”新发现辉耀中国考古百年华诞  
六十位馆长学者联名倡议博物馆积极参与建构元宇宙  
【平语新时代】坚定历史自信走好新的赶考之路

[回到频道首页](#)

值班电话: 010-65393398 E-mail: [zgshkxw\\_cssn@163.com](mailto:zgshkxw_cssn@163.com) 京ICP备11013869号

中国社会科学网版权所有, 未经书面授权禁止使用  
Copyright © 2011-2022 by [www.cssn.cn](http://www.cssn.cn). all rights reserved

