

后脱贫时代我国反贫困政策的调整与优化

◇何汇江

一、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:一是个体贫困问题仍然存在。二是相对贫困问题长期存在。

(一)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。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。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、忽视脱贫能力建设琢磨的倾向,导致政策实施效果不佳。

(二)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。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。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。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。

(三)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。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。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。

(四)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。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。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。

二、后脱贫时代反贫困政策的优化建议

(一)强化提升贫困个体自主脱贫能力

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。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。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。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。

(二)构建解决相对贫困问题的长效机制

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。

(三)实行城乡统筹,推进城乡一体化反贫困进程

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未来应朝此方向努力。

(四)实现反贫困政策取向从救助向预防转变

要从实现基本公共服务均等化出发制定反贫困政策。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。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。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。

作者简介:何汇江,中原工学院法学院副教授、社会学博士。

(摘自《中州学刊》2020年第12期)