

共同富裕目标下解决相对贫困的长效机制

■ 杨香军

摘要：实现共同富裕关键、难点在于解决相对贫困。与绝对贫困相比，相对贫困表现出人口数量更大，贫困分布更散、致贫因素更多样，返贫风险更高的新特征与识别难度大、治理方式难、持续增收难、内生动力弱等治理难点。要解决相对贫困，需要重点从贫困对象识别、防止返贫、增强内生动力、持续增收、衔接乡村振兴五个方面构建长效机制。

关键词：共同富裕 相对贫困 贫困标准 长效机制 乡村振兴

脱贫攻坚已完美收官，困扰我国数千年之久的绝对贫困得到彻底消除。虽然绝对贫困已经消除，但并不意味着贫困问题就此消失。党的十九届四中全会指出：“坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制。”十九届五中全会指出：“十四五期间要建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，到2035年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。”党的二十大报告指出要“扎实推进共同富裕”。要实现全体人民共同富裕的总体目标，关键、难点在于低收入人群的增收问题，也就是解决相对贫困问题。因此，研究解决相对贫困问题对于实现共同富裕目标具有重大的理论意义和现实意义。

一、相对贫困的内涵

相对贫困概念雏形始于20世纪四五十年代，西方国家经济快速增长，社会福利事业蓬勃发展，传统意义上的贫困问题基本消除。贫困的概念得到拓展，贫

困不仅指传统物质上的贫困，还与社会发展程度关联起来。在随后的理论发展中，美国经济学家斯托弗、英国社会政策学家彼得·汤森（Tonson）、英国学者奥本（Urban）、美国学者纳拉扬（Oppenhein）等继承并进一步丰富与发展了相对贫困理论，他们认为相对贫困产生的根源是基本生活资料分配不均，更深层次的因素是社会资源与社会权利的剥夺与缺乏，因而导致穷人在当前社会生活中无法有效正常参与到社会活动之中，从而无法获得更多的社会资源，而陷入相对贫困。

长期以来，我国主要致力于绝对贫困的理论与实践探索，对相对贫困研究大致始于20世纪90年代。关于其概念内涵，王世杰的观点获学界较高认同：相对贫困指的是个体或者家庭的收入水平与社会平均生活水平相比处于一种较低的水平，以至于不能享受较体面的生活与满足现代生活需求，不能确保子女接受良好的教育等。总体而言我国对于相对贫困的研究，主要集中在概念及认定标准上。

二、相对贫困的新特征

较之于绝对贫困，相对贫困主要表现为人口数量更大，贫困分布更散、致贫因素多样，返贫风险更高等新特征。

（一）贫困人口数量更大

我国相对贫困人口规模要远远超过绝对贫困人口数量。从分类来看，其构成主要有以下四类：一是已经脱贫的绝对贫困人口。从广义上讲，我国打赢脱贫攻坚战，很大程度上就是将绝对贫困人口转化为相对贫困人口的过程，2010年我国贫困人口为1.28亿，这一部分人当前即成为潜在相对贫困人口。二是处在绝对贫困的“边缘人口”。这部分人口虽然没有列入建档立卡贫困户，但他们的生活水平与贫困户相差不大，随时都有致贫风险。这部分人口虽然没有统计，但是却占有一定比例。三是进城的农民工。这部分群体他们总体收入虽然比农民会高一些，但是进城生活成本也比较高，很多农民工由于户籍等原因难以全面享受城市的公共服务而增加诸多额外负担。据统计，2021年，我国农民

基金项目：本文系2022年度湖南省社会科学成果评审委员会课题“共同富裕目标下解决相对贫困的长效机制研究”结项成果，项目编号：XSP22YBC229。

工总量约 2.93 亿人，其中进城农民工约 1.71 亿。这些以农民工为代表的城市流动人口将成为相对贫困的重要组成部分。四是城乡低收入人群。2021 年，全国居民按人均可支配收入五等份分组，最低收入组 8333 元，中等偏下组 18446 元，中等收入组 29053 元，中等偏上组 44949 元，最高收入组 85836 元。最高收入组是最低收入组的 10 倍多，最低收入组也将成为相对贫困人群，这部分人口数量大约为 2.82 亿。四类人群中仅脱贫户与进城农民工人口总数就要超过 2.6 亿人，比 2010 年绝对贫困人口总量翻了一番。

（二）空间分布更散

相对贫困人口空间分布也发生较大的改变，分布更为广泛，更为分散。一方面，在消除绝对贫困阶段，贫困人口主要分布于偏僻高远山区，随着脱贫攻坚的深入开展，这些地区贫困得到极大缓解，虽然贫困现象还在一定程度上存在，但已不是相对贫困人口集中分布区域，相对贫困人口由连片集中贫困区域向农村地区广泛、散点分布。另一方面，随着城镇化的持续推进，农村地区还有相当一部分群体向城市转移。按照国际上平均 75% 的城镇化率，未来 15 年，还有近 2 亿的农村居民要向城市转移。这些农村居民，由于受到自身劳动技能、知识素质的制约，转移到城市也往往只能从事一些技术性较低和重复性较强的劳动。随着新一轮科技革命与产业变革加速推进，这一部分劳动力很容易被现代技术取代失去工作而沦为

城市相对贫困者。

（三）贫困维度更广

绝对贫困主要是收入不足以维持最基本的生活需求，相对贫困不仅是收入贫困问题，还表现为思想贫困、能力贫困、权利贫困与健康贫困等多种贫困样态，贫困维度更广。有研究显示，收入贫困与多维贫困的重合度仅为 30.62%，这意味着如果仅关注收入这一指标，将遗漏 69.38% 的其它贫困户。这就要求进入相对贫困阶段，贫困治理不仅要关注经济收入的增长，还要加强教育、医疗、社会保障、基础设施、公共服务等方面的投入，赋予相对贫困人口更多的诸如经济性、社会性等多方面的权利。

（四）致贫风险更高

相比绝对贫困，相对贫困治理时间更长，难度也更大，致贫返贫风险也更高。主要原因在于致贫因素的多元性与复杂性。从内容上看，有技术分险、自然风险、市场风险、政策风险等。从成因上看，主要为自身的脆弱性与主观心理感受，大体可以分四类：一是因自然灾害、意外事故、重大疾病等造成的突发性因素；二是因经济波动、产业结构调整、就业等导致的发展性因素；三是教育、医疗、社会保障等公共服务缺失因素；四是因社会权利剥夺、社会排斥导致难以融入社会带来的主观心理感受。客观因素与主观因素相互交织致使相对贫困致贫风险进一步加大。

三、解决相对贫困的主要难点

绝对贫困主要是收入贫困，而相对贫困属于多维贫困，治理起来面临识别难度大、治理方式难，持续增收难、内生动力弱等主要问题。

（一）识别难度大

相比绝对贫困，相对贫困人口识别难度更大。一是识别的标准难以确定。绝对贫困有全国统一的标准，它是基于国家统计局农村入户调查，确定维持最基本的食物支出和非食物支出的价格总和，具有一定的客观标准。而相对贫困不仅是经济收入问题，而且还存在教育、医疗、社会保障、公共服务、社会融入等多维现象，衡量标准难以统一。二是因为标准难以统一，加之多维贫困现象，相对贫困人口识别会存在更多的人为主观性。三是相对贫困分布范围分散。绝对贫困主要分布在农村及经济发展落后、自然条件比较恶劣的地区，而相对贫困人口不仅分布在农村落后地区，其它农村地区同样分布，而且经济发展较好的城市也同样分布。这就给相对贫困人口识别带来了难题。

（二）治理难度大

绝对贫困主要是收入贫困，相对贫困属于多维贫困。因此，解决相对贫困不能完全按照消除绝对贫困的治理方式与路径，需要相据相对贫困人口的特征，综合教育、医疗、社会保障、生态、文化等多方面因素，制定多维度贫困治理方案。因而很难在短时间内推出一套可复制可借鉴的标准方案。绝对贫困主要是因

为发展不充分问题，而相对贫困主要是发展不均衡问题。绝对贫困对应的是全面小康社会，相对贫困对应的是共同富裕。因此，相对贫困治理时间将更长，治理难度更大。再加上我国人口老龄化加速与经济转型，老龄人口致贫返贫与低技术性产业工人失业致贫，将严重考验我国解决相对贫困的能力和水平。

（三）持续增收难

持续增收是消除绝对贫困的核心指标，也是解决相对贫困最重要的方面。脱贫攻坚期，增加农民收入主要是通过三方面：产业扶贫、转移就业扶贫与乡村旅游扶贫。相对贫困治理同样也要在这些方面重点发力。然而调查发现，当前这些方面的作法并不如人意。例如，产业扶贫方面，大多数产业集中在种养植初级环节，盲目跟风，产业发展同质化严重，“一哄而上”“一哄而散”。有的盲目追求规模效应，不顾市场取向，产品滞销。扶贫车间，大多数为简单加工，规模小、技术低、很难成为当地支柱产业。乡村旅游方面，乡村旅游资源与民俗文化挖掘不够，呈现“小、散、弱”的局面，带动力不强。解决相对贫困问题，仍需在这些方面深度发力，使其成为带动贫困人口持续增收的重要路径。

（四）内生动力弱

激发内生动力是脱贫的关键。脱贫攻坚期间，为如期打赢脱贫攻坚战，通过各种超常规方式，精准实现了脱贫，但也增加了部分贫困户的思想依赖。部分

贫困户虽然脱了贫，却没有掌握脱贫的技能，一旦驻村工作队撤离，扶贫政策淡出，有些贫困地区就有可能陷入原来那种无人干事，不会干事的状态，不少脱贫户又可能要陷入贫困。在相对贫困治理阶段，一定加强相对贫困人口的思想教育，引导他们“要我脱贫”向“我要脱贫”转变，增强脱贫内生动力。但是，由于长时间的影响，要实现贫困人口思想意识的转变无疑是长期的、缓慢的过程，这对解决相对贫困也是一个难题。

四、构建解决相对贫困的长效机制

与绝对贫困治理相比，相对贫困治理所处的时代背景、空间分布与治理方式都发生了改变，相对贫困的多维性与动态性决定了其治理的长期性与复杂性。因此，解决相对贫困要根据其新的表现特征与治理难点基础上，结合共同富裕的远景目标，构建起一套系统的、科学的相对贫困治理长效机制。

（一）界定相对贫困标准，建立准确识别机制

准确识别相对贫困人口，前提是科学界定相对贫困标准。综合国外权威机构及发达国家作法，结合我国经济与社会发展实际，我国的相对贫困标准宜采取社会平均收入中位数的一定比例作为贫困标准线，考虑到刚刚全面脱贫，脱贫基础还不牢固，“十四五”期间可以让社会居民收入中位数的40%作为相对贫困标准。按专家测算，如按

此标准，2021年农村贫困人口约10555万人，贫困发生率为9.3%，城镇贫困人口约2678万人，贫困发生率约6.4%，总计约13233万人，总的贫困发生率约9.6%，这个标准较符合当前我国经济社会发展实际，它既不会过高地提高贫困标准而造成大量贫困人口的存在，也客观反映了根据当前收入变动趋势未来贫困人口的数量。

（二）加强公共服务建设，构建防贫机制

公共服务缺失是导致农村贫困人口致贫、返贫的重要原因。构建完善的公共服务体系能有效提升低收入群体发展机会，降低致贫返贫风险。一是加大对欠发达地区和农村基本公共服务的财政投入力度，重点加强教育、医疗、社会保障建设。二是加大城市对欠发达地区和农村公共服务人才的支援力度。鼓励城市农技、教师、医务等人员到农村地区交流服务，对这些志愿人员在职称晋升与待遇上得到一定照顾。成立欠发达地区公共服务基金，用于补助欠发达地区公共服务人员待遇，使之明显高于原来工作。三是加大欠发达地区及农村的信息技术建设，通过远程技术可以让农村地区享受到城市的优质教育、医疗、农业技术培训等服务，以弥补城乡公共服务的差距。

（三）拓宽增收渠道，构建持续增收机制

提高贫困人口收入水平是消除绝对贫困的关键，同时也是解决相对贫困最重要的环节，只有让相对贫困群体获得稳定持续的收入，并且收入增速高于中、高收入

群体，才能有效缓解相对贫困。一是大力发展农业等益贫性产业。发展农业产业相较第二、三产业减贫效果更明显，吸纳低收入人口就业更多，带动力更强。依据当地农业资源禀赋，大力发展特色农业，谨防盲目跟风，同质化发展。完善产业利益联结机制，让各产业链条上的小农能分享更大的经济利益。二是促进农村劳动力转移和开发就业岗位。大力促进农村劳动力转移就业，加大对低收入农民的技能培训，以适应经济发展需要。同时创造一些保洁、护林、义工、看守等公益性岗位，吸纳一些低收入农民本地就业。三增加农民的财产性、转移性收入。深化农村林地、农地、宅基地改革，盘活农民“三块地”，唤醒农村沉睡土地资源，通过“土地变资本”“土地变股份”“土地变租金”等多种形式，让土地成为推动农民持续增收和就业的源源动力。加强禁止开发区及限制开发区等生态功能区的转移支付力度，提高农民的生态补偿标准，让“绿水青山”变成“金山银山”，让农民成为生态功能区建设的受益者。

（四）坚持扶智与扶志相结合，激发内生动力机制

解决相对贫困一定要将“帮扶外力”与“内生动力”统一起来，发挥贫困群众的“内生动力”。一是要加强思想教育。弘扬正确劳动价值观，树立“劳动光荣，懒惰可耻”的理念，激发社会积极向上的社会风气。二是调整帮扶方式。在消除绝对贫困阶

段，由于时间节点要求，一些地方干部承担过多的帮扶任务，而出现“农民在看，干部在干”的现象。在解决相对贫困阶段，要将各项产业发展、项目建设后续事宜交给群众，由他们自己承担发展家园、脱贫致富的重任。三是奖惩并举。对于积极参加劳动，实际就业的贫困对象，要进行正面宣传，同时进行奖补。对于那些有劳动能力而拒绝就业的贫困户，要提出严厉批评及公示，同时也可以分阶段取消各种抚恤、优待、慰问，直至参加劳动。

（五）对接乡村振兴战略，建立与乡村振兴的衔接机制

新发展阶段，相对贫困治理要融入到乡村振兴这个大背景下去推进，在乡村振兴中解决相对贫困，在解决相对贫困中促进乡村振兴，实现乡村振兴与相对贫困治理相互促进，相互提升。一是要实现工作机制相衔接。从脱贫攻坚到乡村振兴，中央都提出“中央统筹，省负总责，市县抓落实”的工作机制，解决相对贫困是一项长期工作和经常性任务，也要按照这一工作机制，层层落实责任，做到有序分工合作。二是实现目标任务相衔接。乡村振兴与解决相对贫困最终目标都是实现共同富裕，要按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总目标推动乡村振兴与解决相对贫困，把解决相对贫困作为乡村振兴的优先任务和重点工作。三是实现产业兴旺与产业扶贫的衔接机制。乡村振兴的关键是产业发展，解决相

对贫困的关键也是产业发展，要在产业扶贫的基础上实现产业兴旺，在产业兴旺发展中推进产业扶贫，探索产业兴旺与产业扶贫的衔接机制，从而带动群众尤其是低收入人群持续增收。

消除绝对贫困是一场攻坚战，解决相对贫困则是一场持久战。解决相对贫困要在国家治理现代化体系之下建立一种科学的、常态的长效机制。解决相对贫困并不是要消除相对贫困，而是要通过长效机制将相对贫困规模控制在一个合理区间，最终实现共同富裕。■

参考文献：

[1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [EB/OL]. 中国政府网.

[2] 中共中央关于国民经济与社会发展 2035 年远景目标与第十四个五年规划建议 [M]. 北京：人民出版社，2020.

[3] 高强，孔祥智. 论相对贫困的内涵、特点难点及应对之策 [J]. 新疆师范大学学报，2020,(5).

[4] 中国统计年鉴 2022 [M]. 北京：中国统计出版社，2021,(9).

[5] 冯贺霞，王小林，夏庆杰. 收入贫困与多维贫困关系分析 [J]. 劳动经济研究，2015,(6).

[6] 杨香军. 从消除相对贫困到缓解绝对贫困 [J]. 当代农村财经，2021,(10).

[7] 杨香军. 我国 70 年农村减贫成就的三重因素探析 [J]. 云南农业大学学报，2021,(6).

（作者单位：中共郴州市委党校）

责任编辑：康伟