

内蒙古走向共同富裕的相对贫困治理思路研究

李爽¹ 杜凤莲²

摘要：消除绝对贫困的艰巨任务完成后，我国扶贫工作进入了解决相对贫困的历史时期，解决相对贫困问题是实现共同富裕目标的必经之路。相对贫困具有长期性、动态性、多维性等新特征，后扶贫阶段的扶贫工作具有新趋势，内蒙古需要结合自身实际情况，从推动经济增长、增加人力资本投资以及完善社会保障等方面入手解决相对贫困问题，扎实推动共同富裕。

关键词：内蒙古 相对贫困 共同富裕

脱贫攻坚战的全面胜利标志着我国未来扶贫工作的重心已经从解决以生存为核心的绝对贫困问题转向缓解相对贫困问题以实现共同富裕，习近平总书记在“全国脱贫攻坚总结表彰大会”上强调，在全面建设社会主义现代化国家新征程中，必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置。现在，已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段，党的十九届四中全会明确提出要“建立解决相对贫困的长效机制”，解决相对贫困问题是全面建成小康社会后中国减贫事业的新奋斗方向，是实现共同富裕目标的必经之路，相对贫困的主观性和长期性，决定了其有效治理的复杂性与艰巨性，相对贫困治理需要转向常规化。

一、相对贫困治理新趋势

(一) 贫困治理理念从脱贫攻坚到长效常态扶贫

精准扶贫、精准脱贫工作与全面建设小康社会紧密相关，在该项工作中设定了明确的时间节

点，因此运动式扶贫与政府主导的全方位扶贫动员成为精准扶贫工作阶段的重要特征，但相对贫困自身所包含的长期性与动态性特征意味着不可能为该项贫困治理工作设定明确的时间点，而是会设定阶段性的扶贫工作目标，其重点在于形成针对相对贫困的长效性、常态性治理机制。总体上看，我们应将相对贫困的长效治理工作视为新时代治国理政的重大实践。

(二) 贫困线绝对指标从静态变为动态，从单一变为多维

因为家庭收入不断变化，收入的中位数和平均值也随之改变，所以相对贫困的识别与测量具有较大难度，需要及时动态调整相对贫困衡量标准，增加了扶贫工作难度。相对贫困是收入与其他福利维度的双重剥夺，单一收入维度的衡量标准不能完全准确识别出相对贫困人员，甚至会导致贫困瞄准出现错误，从能力、权利、文化、医疗、教育、社会保障等多维度视角识别相对贫困成为必然。

(三) 国家相对贫困标准与

各省份相对贫困标准可能不同

为建立相对贫困的长效治理机制，国家层面应制定统一标准的相对贫困识别与测量办法，为各省份相对贫困治理工作提供基本指导，国家标准可以作为一般性标准，而各省份可以制定特殊性标准。2011年浙江省将本省的贫困线标准确定为4600元，这是同时期国家贫困线标准的2倍，该标准来源于当年浙江省农民人均收入的45%。从2013年起，广东省就着手建立了相对贫困的标准，即以2012年全省农民人均收入的33%作为相对贫困线，随后这一标准又进行了新的调整，其扶贫目标为，到2020年广东省相对贫困人口的收入占全省农民人均收入的60%以上。2015年，江苏省就完成了年收入4000元以下低收入人口的脱贫工作，但相对贫困的现象仍在部分区域较为突出，一些脱贫人口的脱贫基础不够坚实，尤其是苏北地区。江苏省新一轮的扶贫工作以6000元为标准，重点聚焦苏北、苏中的低收入农户开展针对性的帮扶工作，其目标是在2020

年全省低收入人口年均收入超过6000元。2015年,成都市以更高标准减少农村相对贫困并缩减城市相对贫困,设定的成都市相对贫困村标准是人均年收入低于10000元,相对贫困人口标准是收入低于2014年同区县人均可支配收入的50%。内蒙古尚未制定官方的相对贫困标准,鉴于以往研究结论以及内蒙古的经济发展状况,相对贫困线可以定在平均收入水平的1/3—2/5,贫困标准需要在合宜的范围之内,如果标准过低,很难起到缩小贫富差距的作用,如果标准过高,政府财力难以承受。

(四) 扶贫区域从农村脱贫攻坚走向乡村振兴战略下的城乡统筹

在较长的时段内,我国扶贫工作都将重点放在农村,而在相对贫困阶段,城市也是相对贫困治理的重要场域。在城乡融合发展的机制下,城乡人口流动将会更加频繁,未来相对贫困的治理工作需要城乡融合的空间理念下推进。2020年后中国贫困的空间分布将不再局限于农村,城镇、农村以及流动于城乡之间的相对贫困人口将成为未来贫困的主体。城乡差距的归结点是生活水平上存在差距,城镇居民的住房、物价等各方面生活成本高于农村,农村居民收入低,但生活成本相对较低,从收入与消费的差值上看,底层城镇居民的经济

状况可能比农村更差,长期看,相对贫困治理需要重视城市贫困问题。

(五) 贫困治理重点从“治贫”向“防贫”转变

巩固脱贫攻坚成果,“防贫”有两个方面的重要目标:一是要防止已经脱贫人口重新返贫;二是要防止产生新的贫困人口,由于贫困具有代际不流动性,当代的贫困会影响到下代人的劳动生产率,从而陷入“贫困恶性循环”。

(六) 扶贫方式从外部帮扶转向提升内生动力

长期以来,扶贫工作以外部帮扶为主,通过补助的形式发放给贫困人员,在某种程度上帮扶政策容易让贫困群体产生依赖性从而丧失脱贫动力。在治理相对贫困时需要将主要扶贫方式转向提升贫困人员的内生动力,正确处理外部帮扶和内部提升之间的关系,自身的能力和动力不断提升才能长久脱贫而不返贫。

二、内蒙古相对贫困治理重点

(一) 城乡发展依旧不平衡

2020年,内蒙古城乡收入比依然达到2.5:1,从收支差额上看,城镇居民比农村居民多14492元,内蒙古农村居民在教育、文化娱乐、医疗保健上的支出分别比城镇居民少195元、373元和469元。教育支出差距最小,教

育扶贫成果有所体现;文化娱乐支出差距最大,相比于城镇居民,农村居民的精神文化丰富程度有待提升;城乡医疗保健支出也始终存在差距,农村的医疗条件、医疗水平以及医保政策还需进一步改善,需要进一步推进城乡统筹。

(二) 就业结构不合理

2020年,内蒙古第一产业就业比重为35.7%,比全国高12.1个百分点,第二产业就业比重为17%,低于全国11.7个百分点,第三产业就业比重为47.3%,与全国基本持平。内蒙古第二产业劳动生产率最高,但就业率最低;第一产业劳动生产率最低,但就业率较高。就业结构不合理必然增加第一产业就业人员的相对贫困率,牧区劳动力转移就业是实现人力资源优化配置的办法,怎样实现劳动力转移是内蒙古在推进共同富裕的道路上亟需解决的难题。

(三) 人力资本缺乏

内蒙古每10万人口中大专以上学历有18688人、高中14814人、初中33861人、小学23627人,初中、小学学历依然占大多数,学历低导致劳动力转移后只能从事简单的体力劳动,就业困难,收入没有本质上的提升,且对于劳动力的职业技能培训不足,使得低收入劳动力的处境更加艰难。内蒙古高层次科技领军人才和创新团队严重缺乏,是全国少数几

个没有院士的省份之一，成为内蒙古创新驱动发展的短板。内蒙古治理相对贫困、推进乡村振兴需要大量农牧业以及各行各业专业人才，当前内蒙古专业人才匮乏，外地人才引不进、本地人才留不住的问题加剧了相对贫困治理难度。

（四）老龄化问题严重

老年群体相对贫困发生率较高，未富先老迹象初现，养老机制不完善将增加相对贫困的治理难度甚至出现返贫现象。2020年内蒙古60岁及以上人口为4757233人，占19.78%，比2010年上升8.30个百分点，人口年龄结构的变化，说明内蒙古人口老龄化程度进一步加深，已经高于全国平均水平，农村地区尤为严重，内蒙古农村地区60岁及以上人口占比为26.74%。在人口老龄化趋势下，解决养老问题、实现城乡养老公共服务均等化是解决相对贫

困推进共同富裕的艰巨任务。

（五）内生动力不足

相对贫困的治理并不意味着曾经的贫困人口必然都能够成为新时代相对贫困的帮扶对象，但其脱贫基础的脆弱性意味着其中的多数仍会是未来贫困治理的潜在主体之一。曾经的贫困人口在政府精准扶贫之下脱离绝对贫困，但也产生了一定程度的依赖性，虽然具有劳动能力但并不想通过自身努力脱离贫困只等政府救助，即所谓的“懒汉”，一般的扶贫政策都是无效的。贫困户家庭男性平均每日劳动时间比高收入家庭低1个小时以上，贫困户家庭学生在有更大时间支配权时，学习时间更短，休闲娱乐时间更长，反映出其学习动力有所不足。

三、内蒙古相对贫困治理政策建议

从各国经验来看，发达国家解决相对贫困的战略政策与国际上普遍采纳的消除发展中国家绝对贫困的“三支柱”战略基本相同。推进共同富裕进程，一个明确解决相对贫困的“三支柱”战略必不可少，而且需要结合内蒙古的实际情况进行必要的调适。

（一）共享性经济增长，推进新型城镇化

为了减少贫困，必须要保持一定速度的经济增长，发展是主旋律，实现共同富裕要在高质量发展中不断推进，利用经济增长的正效应减少贫困，而且需要特别注意经济的共享性，使收入分配向贫困人口倾斜，使贫困人口从经济增长中获得的财富高于非贫困人口。稳步推进以人为核心的新型城镇化，首要发挥呼包鄂城市群建设的带动作用，通过提高城镇化水平以及良好的城市间协同效应，发展高新技术和新



兴产业,促进各类生产要素合理流动和高效集聚,增强城市群经济和人口承载力,吸引劳动力流入,打造人口经济圈。

(二) 产业开发减贫,缩小区域发展差距

通过财政援助、税收减免、信贷优惠、水电费用减免、工人培训补贴等组合式激励手段促进贫困地区产业发展;放宽贫困地区的行业准入限制;制定出台针对贫困地区小企业发展的特殊优惠政策,扶持产业向集约化、规模化产业转变,从而提升市场竞争力;将第三产业与第一、第二产业融合发展,促进劳动力转移。内蒙古具有一定的资源优势,应强化沙漠、黄河、山地、草原等生态资源的生态价值,在生态红线外,适当利用其休闲观光和科普教育价值,实现生态效益与旅游效益的统一。

(三) 教育与就业创业扶贫,提高人力资本,激发内生动力

贫困发生的原因多种多样,除居住地自然禀赋先天不足、居住地理位置偏远外,人力资本缺乏是重要原因。对此,通过教育扶贫和就业创业扶贫等举措,可以强化贫困者的学历素质,提升他们的就业技能和就业意愿,激发贫困者摆脱贫困的内生动力。

建立覆盖学前教育、基础教育、高等教育的完整教育扶贫体系,在学前教育、基础教育、高等教育领域,通过各类助学金、

奖学金等,减免贫困学生相关费用,提高落后地区教学质量;大力加强农业农村人才队伍建设,加强农村职业教育,增强农民职业素养,同时也增加农民信心,让农民成为实施乡村振兴战略的骨干;加大力度培养大学生村官、返乡入乡创业人员、乡村能工巧匠、新型农业经营和服务主体带头人;引进高端人才,切实保障人才引进政策落地。

(四) 建立以家庭为单位的保障体系的社会福利项目

社会保障对于缩小贫富差距作用重大,建立多层次社会保障体系是治理相对贫困的重要手段,是扎实推动共同富裕的重要组成部分。可以将流动人口纳入居住地社会救助范围,将审核条件改为居住地而不是户籍所在地,为外来人口提供同城待遇,进行物质补贴、就业补贴,为其子女提供公平的受教育机会,逐步打破户籍的城乡壁垒,扩大户籍开放程度,实现户籍转变;进一步细分社会救助的类型,不单以收入作为救助与否的衡量标准,要按致贫原因分别给予医疗、教育、救灾等不同类型的救助;对于无劳动能力的特殊性贫困人口,包括婴幼儿、学生、残疾人和老年人,政府主要通过提高社会福利项目给付水平和覆盖面进行“安全网兜底”,保障贫困者的基本生活和发展需要;发展多层次、多支柱养老体系,积

极开发“以老养老”模式,以分担家庭养老压力;对于有劳动能力的贫困者,相关减贫政策的着力点则是在保障其基本生活需要的情况下,努力激励这类群体外出工作,防止救助政策产生的“救助依赖”等负面问题,减轻贫困地区的财政负担。例如贫困家庭临时补助计划对贫困家庭发放现金补贴,获得补助的前提是参加工作。

(五) 采用现代信息手段和“家计调查”等方式精准识别相对贫困群体

识别相对贫困人口,最根本的是要准确核查其具体的收支情况,为了减少各类社保救助中道德陷阱的发生,识别相对贫困对家庭信息的跟踪和统计要求更高。■

参考文献:

- [1] 习近平. 扎实推动共同富裕 [J]. 求是, 2021, (20).
- [2] 胡秀丽, 杜莹莹. 相对贫困治理下我国社会救助的制度困境和发展路径 [J]. 佳木斯大学社会科学学报, 2022, 40(1).
- [3] 李培林, 崔岩. 从乡村入手分阶段推进共同富裕的目标和路径 [J]. 学海, 2022, (1).
- [4] 檀学文. 走向共同富裕的解决相对贫困思路研究 [J]. 中国农村经济, 2020, (6).

(作者单位: 1. 内蒙古大学民族学与社会学学院, 2. 内蒙古大学经济管理学院)

责任编辑: 康伟