

【社会现象与社会问题研究】

2020年后贫困标准调整的逻辑与构想*

宁亚芳

摘要:调整2020年后贫困标准是当前学界讨论相对贫困治理的重要话题之一。在贫困标准的调整思路上,学界主要存在两种分歧,即是向主要发达国家贫困标准理念和水平看齐,还是整合国内农村低保标准与现行国家贫困标准。现阶段城乡贫困既具有各自的特征,又有一定的共性。城乡在支出型贫困方面的共性问题使得缓解支出型贫困成为我国相对贫困治理的重点任务。因此,2020年后有必要用农村低保标准作为贫困标准,逐步实现城乡、地区的低保标准统一,并结合阶梯式多层次贫困人口识别和救助办法,实现救助对象多维性和救助待遇多层次性。这不仅符合多维贫困理论和发展型社会政策的贫困治理理念,也可以较低的制度改革成本调整贫困标准,更能体现贫困治理的中国特色和实践的自主性。

关键词:相对贫困;贫困标准;最低生活保障;支出型贫困;2020年后

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)07-0060-09

一、引言

设定贫困标准是贫困治理的前提和基础,不仅决定了帮扶哪些人,还事关后续帮扶措施的选择与国家财政投入。因此,设定贫困标准是各国政府和学术界普遍关注的重要议题。从19世纪80年代查尔斯·布斯(Charlers Booth)和1901年西博姆·朗特里(Seebohm Rowntree)基于人口基本生存所需热量提出的绝对贫困定义,到1967年维克托·福克斯(Victor R. Fuchs)提出的相对贫困概念和1971年彼得·汤森(Peter Townsend)对相对贫困概念的发展,再到1999年阿马蒂亚·森(Amartya Sen)提出的“能力贫困”概念和在其基础上延伸出来的多维贫困及测算,贫困理论的变迁表明,设定贫困标准不仅是一个技术问题,更是一个体现如何看待社会个体自由全面发展的哲学问题。

自1978年以来,我国政府部门共设置过三次国

家贫困标准,即“1978年标准”“2008年标准”和“2010年标准”,三次贫困标准经历了由单一收入标准向收入与支出相结合的综合标准的转变。^①此外,我国社会救助制度设置了最低生活保障标准,与国家贫困标准共同成为识别贫困人口的重要依据。习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上指出,2019年年末我国区域性整体贫困基本得到解决,贫困群众“两不愁”质量水平明显提升,“三保障”突出问题总体解决。^②在2020年脱贫攻坚决战决胜之际,相对贫困治理成为学术界普遍关注的议题,其中调整贫困标准是公议的焦点问题。现有文献大多从宏观上提及调整的必要性,并对现行标准偏低达成共识,但在调整思路上存有争议。这表明,对2020年后我国贫困标准的研究有两大问题尚待探索:第一,是否向主要发达国家贫困标准理念和水平看齐;第二,调整贫困标准后我们缓解什么样的贫困,如何缓解贫困。因此,本文尝试梳理现有关于调整贫困标

收稿日期:2020-05-12

*基金项目:国家社会科学基金重点项目“少数民族传统文化在乡村振兴中的作用与创新转化研究”(19AMZ015);中国社会科学院铸牢中华民族共同体意识研究专项。

作者简介:宁亚芳,男,中国社会科学院民族学与人类学研究所副研究员、中国社会科学院民族学与人类学研究所铸牢中华民族共同体意识研究基地副研究员,硕士生导师(北京 100035)。

准的学术讨论,结合对现阶段城乡贫困状况特征的分析,提出调整2020年后贫困标准的逻辑和建议。

二、学术界关于调整贫困标准的讨论

结合脱贫攻坚形势的转变,从提升我国贫困治理体系和治理能力现代化水平长远计,党的十九届四中全会提出“巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”^③。“相对贫困”第一次在党的全会决定中出现,为我国全面建成小康社会后的贫困治理指明了方向。^④由此,学术界对2020年后贫困标准的定位也体现为相对贫困标准。

1. 调整贫困标准的必要性

梳理文献发现,调整贫困标准的必要性主要体现在以下四个方面:一是我国现行贫困标准与国际贫困标准差距较大。2018年年末我国人均GDP已经达到近1万美元,开始接近高收入国家。但现行农村绝对贫困标准仅比世界银行2011年公布的国际赤贫标准(1.9美元/天)高一点,在国际上仅是一个低收入国家广泛使用的标准。^⑤无论是与世界银行贫困标准相比,还是与联合国开发计划署的全球多维贫困指数标准相比,我国2020年后需要建立更高水平的减贫标准。^⑥二是统筹城乡贫困治理对提高现行贫困标准提出了现实要求。2020年后我国减贫应向高贫困线看齐,尽快制定城乡统一的国家贫困标准。^⑦三是现行贫困标准在精准识别方面仍需改善。因资产和社会保障缺乏,单一的收入贫困统计已无法反映农村的真实贫困状态,需新设评估指标^⑧,明确新扶持对象并制定相应的扶贫政策^⑨。四是我国贫困特点的变化决定了应建立新的贫困标准。因涉及不同区域和不同群体的收入、福利再分配,相对贫困无法消除,只能逐渐缓解。^⑩农村缓解相对贫困难度更大,涉及贫困人口的生计权益保障、教育、医疗、养老等社会资源公平配置的相关问题。^⑪应将未来扶贫战略重点放在社会服务数量和质量均等化上。^⑫

2. 调整贫困标准思路的争论

争论主要集中在以下几个方面:一是建议按照收入水平比例来划定相对贫困标准。有学者建议“十四五”期间宜以居民收入中位数的40%作为贫困标准。^⑬这一标准既不会增加大量新的贫困群体,又能与世界银行中低收入国家贫困标准(3.1美元/天)趋于一致。^⑭也有学者建议以人均可支配收入中

位数为相对贫困线,但应把不同区域和城乡区别开来。^⑮还有观点提出不同阶段采用不同的收入比例,即2021年选用2020年农村居民收入中位数的40%为相对贫困线,2026—2030年、2031—2035年依次调至45%、50%,以后逐步达到60%,并最终实现城乡相对贫困线的合并。^⑯沈扬扬等建议将相对贫困标准分城乡设定为居民收入中位数的40%。^⑰上述这些建议主要是基于部分OECD国家的相对贫困理念提出的,而对于具体选取何种收入作为基准以及城乡是否应统一标准问题,学者们存有争议。王小林提出,中国没必要与OECD国家的相对贫困标准接轨。2020年后,在基本公共服务没有实现普惠、均等化以及城镇化没有完成的条件下,中国用收入衡量相对贫困的局限性太多。^⑱二是建议相对贫困标准与更高的国际贫困标准接轨。有学者指出,现行的国家贫困线标准不符合我国的经济发展阶段,在2025年、2030年可分别按世界银行2018年公布的中低收入国家和中高收入国家贫困线标准实现全部脱贫。^⑲魏后凯建议采用不低于每人3.2美元/天的标准,实现城乡贫困标准协调统一。^⑳汪晨等建议参考使用世界银行每人5.5美元/天的较高贫困标准。^㉑三是建议合并国内贫困标准和低保标准。有学者建议,因全国各地城乡低保平均标准已高于国家贫困线,2020年后可取消国家贫困线标准,转向不同地区依据当地生活成本设定低保标准。^㉒也有人建议,2020年后可以考虑以人的基本需求或者最低生活需要来确定贫困标准,科学合理地确定社会公认的基本需求水准并转换成与之相对应的价值量。这可使贫困度量和比较更加简单。^㉓这类建议立足国内实践,但对低保标准转型为贫困标准后如何缓解相对贫困缺乏关注。四是建议根据多维指标构建相对贫困的识别办法。王小林等基于多维相对贫困标准概念,提出了构建多维相对贫困指数。^㉔这一思路在识别贫困人口的致贫原因和贫困程度方面更加合理,但存在转制成本高、基层操作难度大等难题。

综上所述,调整2020年后贫困标准以适应我国相对贫困治理的需要,已经成为学术界的共识。基于贫困理论演变规律和国内外实践,学术界提出了调整2020年后贫困标准的多种富有启发性的方案。但是,每一类方案对其背后的内在逻辑都缺乏深入分析。尽管人均GDP等指标体现了我国属于中上

等收入国家的现状,但我们不能为了国际接轨而接轨。照搬发达国家的相对贫困理念和国际上更高水平的贫困标准,并不利于正确理解调整我国 2020 年后贫困标准的目的。贫困标准的调整思路取决于我们需要用新的贫困标准去识别哪些是贫困人口、是什么样的贫困以及如何采取缓贫措施。贫困标准的调整思路与后续的贫困治理措施具有内在的关联性,共同构成了贫困治理的实践体系。因此,调整 2020 年后贫困标准应立足于我国现阶段的贫困现状,进而明确贫困标准调整的逻辑与路径。

三、现阶段我国贫困状况的主要特征

受二元体制影响,我国城乡在发展条件和基本公共服务水平等方面差距较大,这也导致城乡贫困问题的特征有所不同。由于精准扶贫使得农村由绝对贫困治理向相对贫困治理加速转型,城乡的相对贫困特征也有一些共性。认识现阶段我国贫困状况,需要全面理解城乡贫困状况的共性与差异。

1. 农村贫困状况的主要特征

精准扶贫极大地改善了农村发展面貌,不仅基本解决了农村区域性整体贫困问题,也使绝大多数贫困户摆脱了绝对贫困。然而,这并不意味着农村、农民没有贫困问题。农村、农民的贫困问题依然是 2020 年后贫困治理的重要内容。

(1) 绝对贫困脱贫成效不够稳固。一方面,现阶段脱贫户增收稳定性不强。扶贫产业是实现贫困户增收的重要基础,因其大多处于培育期,参与市场竞争的能力不足,经营和增收的波动性很大。目前,国内外经济下行压力加大,加之新冠肺炎疫情的不利影响,脱贫户通过转移就业增收的不稳定性增大。另一方面,低收入脱贫户因病致贫返贫风险依然很高。2019 年我国医保扶贫综合保障政策惠及贫困人口达 2 亿人次^{②5},但仍有数量庞大的农民需要参保资助和医疗救助,疾病始终是导致脱贫户返贫的重大潜在风险。在已脱贫人口中有近 200 万人存在返贫的风险,边缘人口中还有近 300 万人存在致贫风险。^{②6}脱贫户增收的不稳定性和返贫的高风险性,决定了未来一段时间内应将巩固脱贫成效摆在农村贫困治理的突出位置。

(2) 支出型贫困问题逐步明显。因市场化程度长期偏低,农村贫困户增收渠道十分单一,贫困问题体现为低收入与低消费并存的状态。精准扶贫实现

了贫困户收入结构多元化,使贫困户的收入水平逐步提高。据统计,三分之二以上的贫困人口主要靠外出务工和产业脱贫,全国建档立卡贫困户人均纯收入由 2015 年的 3416 元增至 2019 年的 9808 元。^{②7}随着温饱问题的解决,脱贫户追求美好生活的期望也逐步提高。这些期望包括改善健康状况、提高受教育水平、增加财富积累、改善居住条件,等等。生活需求的升级会带来消费的升级。也正是在这一过程中,脱贫户面临的支出型贫困问题逐步明显。一方面,医疗、教育、住房等方面的大额消费会给脱贫户带来更大的经济负担(如债务、压缩消费等)和心理负担。另一方面,脱贫户因社会资本薄弱和地理位置劣势,在进行上述消费时面临更高的经济和时间成本。因此,相较于以往对收入不足的高度关注,缓解支出型贫困应成为解决农村贫困问题的新的发力点。

(3) 农村居民收入差距依然较大。为提高贫困户收入,各地采取了包括特色种植养殖、土地流转与入股、转移就业、“扶贫车间”与“卫星工厂”、公益性岗位(如生态护林员、边境护边员)等的多元增收措施。一方面,脱贫户收入结构趋向多元化。另一方面,脱贫户收入水平差距和收入结构差异逐步扩大。农村内部不断拉大的收入差距会导致农村内部的相对贫困呈现持续拉大态势,需要引起警惕。^{②8}具体来看,一些脱贫户主要依赖转移就业收入,转入地和岗位类型的差异扩大了其收入水平差距。同时,转移就业造成贫困户建房滞缓、适龄学生辍学现象加剧、老人健康风险增加等问题。^{②9}一些脱贫户通过参加专业合作社增加收入,但与合作社利益联结方式的不同导致其增收效应差异明显。^{③0}加之经营能力和产业规模差异,脱贫户经营性收入差异也十分显著。如不加以积极干预,脱贫户收入水平差距和收入结构差异将使得农村收入和财富差距加剧。

2. 城市贫困状况的主要特征

与农村贫困相比,学术界对城市贫困的关注较为不足,但城市贫困问题不容忽视。长期以来,得益于较为完善的社会救助制度,城市绝对贫困问题得到了较好的解决,享受城市最低生活保障的户数和人数近年来均连年下降。截至 2019 年 4 季度,城市低保对象降至 525 万户 860.5 万人。^{③1}然而,在城镇化加速、灵活就业人数增多、生活成本增高等因素的综合影响下,城市相对贫困问题十分严重,已经对完

善城市贫困人口识别和帮扶措施提出了迫切要求。

(1) 支出型贫困问题十分突出。城市支出型贫困主要表现为城市居民因在教育、医疗、养老、住(租)房等方面的大额支出而陷入贫困的情况。2019年我国居民消费结构中,居住、教育文化娱乐、医疗保健的占比分别为23.4%、11.7%和8.8%。^⑳这其中还未包括养老护理服务消费支出和婴幼儿保育照料支出。在高房价、快速人口老龄化和全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策的背景下,城市居民的非食品类消费占比应当更高。在消费结构变化的同时,生活的脆弱性加大了城市中低收入家庭陷入支出型贫困的风险。城市居民家庭的贫困脆弱性在户主年龄、就业状态等维度呈现一定的特征分布,有将近一半的城市居民家庭属于贫困脆弱性家庭。^㉑有两个问题将使城市居民支出型贫困问题进一步严重。一是城市就业形态趋向非正规化和灵活性就业。西南财经大学中国家庭金融调查中心调查发现,我国灵活就业人口已超过1.8亿人,约占城镇就业总人口的40%。传统就业岗位减少趋势已不可逆转。第四次全国经济普查数据显示,2018年年末,我国工业从业人数为1.15亿人,比2013年年末下降了17.9%。^㉒在就业优先导向下,鼓励新业态灵活就业已成为应对经济下行压力增大的现实选择。新业态灵活就业人员具备劳动关系、劳动时间、劳动内容均很灵活等特点,就业状态的不稳定性不仅会强化收入的波动性,也制约了他们获得有效的就业权益保障。中国劳动和社会保障科学研究院2018年的一项调查显示,新业态灵活就业人员参加职工医保的仅占6%,参加居民医保的占比为35.7%。^㉓从国内外研究来看,工作贫困人口与非正规就业人口高度相关,高度重合。近年来,经济增长持续减速在一定程度上扩大了工作贫困人口的规模。^㉔二是城市居民负债率高压制了消费能力。2019年中国人民银行对全国3万余户城镇居民家庭的调查表明,居民家庭金融资产负债率较高,存在一定流动性风险;部分低资产家庭资不抵债,中青年群体债务风险较高;刚需型房贷家庭债务风险突出。^㉕高负债风险与低流动性并存,削弱了城市居民的消费能力。在面对教育、住(租)房、医疗、养老等刚需型消费需求时,低收入群体和灵活就业人员往往缺乏充裕且稳定的收入。他们也因为缺乏充足的社会保障等风险分摊机制而极易出现支出型贫困问题。

(2) 城市流动人口贫困问题突出。农民工是我国城市流动人口的重要组成部分。2019年,农民工总量超2.9亿人,其中外出农民工超1.7亿人。^㉖除少数人在流动中实现了身份和工作状态的转型外,绝大多数农民工依然主要从事基础设施建设等行业。^㉗在向城市进行居住式流动和就业式流动的过程中,因劳动技能、社会资本、文化心理等方面的差异,包括农民工在内的城市流动人口很容易陷入贫困。这一群体容易处于就业不稳定、住房条件恶劣、就业保障缺乏等状态。^㉘然而,因工作地和户籍所在地相分离,他们在城市遭遇贫困时往往只能回户籍所在地申请社会救助。城市流动人口无法获得流入地的贫困救助是统筹城乡贫困治理需要攻克的难点。而且,未来将有更多有劳动能力的脱贫人口进入城镇地区就业,这也形成了统筹城乡贫困治理的必要性。大量农村人口向城市聚集后会成为城市贫困的潜在对象,城市贫困的这一新特征应当引起重视。^㉙对于城市流动人口贫困的治理,一方面要鼓励流动人口返乡就业;另一方面,对继续留在城市的流动人口提供技能培训和贫困救助,降低流动人口看病就医、子女教育等生活成本。^㉚

3. 城乡贫困状况对未来贫困治理的现实要求

现阶段城乡贫困状况在特征上既有差异,也有共性。差异表现为农村的发展条件依然薄弱,绝对贫困脱贫成效有待稳固,西部一些深度贫困地区的脱贫难度依然较大。城市的基本公共服务水平较高,但流动人口容易被排除在城市社会救助体系之外。共性则表现为城乡居民非食品类支出占比上升,支出型贫困风险增大。这表明,2020年后我国贫困治理要紧扣巩固脱贫攻坚成效和缓解城乡居民支出型贫困两大任务,以缩小城乡居民内部和城乡居民之间的收入差距,改善其公共服务享有程度的不平等状况。

(1) 巩固农村脱贫攻坚成效的现实要求。在我国决胜脱贫攻坚之后的一段时间内,农村贫困治理并不意味着可以“另起炉灶”,而应继续巩固脱贫攻坚成效。一方面,农村扶贫产业的利益联结机制尚不健全,带动稳定增收的能力较弱。另一方面,基层医疗、教育等基本公共服务质量不高。此外,我国目前有947万易地搬迁的帮扶人口,他们在新环境下“稳得住、能致富”的问题亟待解决。因此,“十四五”时期,巩固和拓展脱贫攻坚成果是开启治理相

对贫困的前提和基础。^⑬2020 年后,要重点转向防范“三区三州”等深度贫困地区返贫,帮助脱贫户形成可持续生计。^⑭

(2)缓解城乡居民支出型贫困的现实要求。缓解城乡居民支出型贫困,既要做好“增收”,也应加强“减支”方面的贫困治理措施。因此,要充分发挥社会保障的综合援助、风险分摊和收入再分配功能,依托社会救助体系提高贫困治理质量。具体而言,要统筹城乡社会保障制度改革,优化城乡社会救助对象识别和救助办法,为城乡居民在遭遇支出型贫困时提供合适的社会保险和社会救助。^⑮面临相对贫困这一全新扶贫时代,扶贫工作需要将事后救助政策与农村养老、医疗、最低生活保障等政策结合起来,降低农民的脆弱性和社会风险,消除贫困诱发因素,从根本上解决贫困问题。^⑯因此,缓解城乡居民支出型贫困,应将社会保障制度摆在更重要的位置。既满足巩固脱贫成效的需要,又能充分发挥社会保障缓解支出型贫困的功能,是 2020 年后调整贫困标准必须面对的两大任务。我们在我国贫困标准“向外看齐”的问题上要保持理性。不能为了国际接轨或学术比较研究的便利而单纯地将国内贫困标准向主要发达国家看齐。相反,将具有中国特色的精准扶贫理念和实践进行国际化介绍,才是讲好中国贫困治理故事的根本举措。上述分析表明,应从国内实践找答案,思考低保标准与国家贫困标准的整合问题。“要统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准,按照国家扶贫标准综合确定各地农村低保的最低指导标准,低保标准低的地区要逐步提高到国家扶贫标准,实现‘两线合一’,发挥低保兜底作用。”^⑰习近平总书记的这一论述为整合国内两种贫困人口识别办法提供了指导。在统筹推进城乡贫困治理的背景下,还应看到城市尚无贫困标准而仅有低保标准的实际情况。因此,在“两线合一”原则的基础上,国家贫困标准和农村低保标准到底谁向谁看齐,才既有利于巩固脱贫成效,又有利于统筹缓解城乡居民支出型贫困,对这一问题的回答构成了我国调整 2020 年后贫困标准的内在逻辑。

四、用“两线合一”理念调整贫困标准的可行性

坚持“两线合一”理念调整 2020 年后贫困标准,就有必要对现行贫困标准和城乡低保标准的变动趋势进行比较。

1. 国家贫困标准与低保标准变动趋势比较

国家贫困标准和低保标准由不同机构确立,并在调整理念上各有侧重。具体而言,国家贫困标准由国务院扶贫办确定,并每年结合宏观经济发展水平、通货膨胀率和农村生活水平等因素进行调整^⑱,体现了全国一致性。城乡最低生活保障标准则由县级以上地方政府依据财政能力状况采取包括市场菜篮子法、恩格尔系数法、实际收入或最低工资比例法等在内的多种方法制定,标准的调整也主要参照某类群体或生活必需品的消费价格指数。^⑲因此,城乡最低生活保障标准具有显著的地方性。近年来,随着标准的较快提升,农村低保平均标准超过国家贫困标准的省份越来越多。2015 年,我国尚有 16 个省份农村低保平均标准低于国家贫困标准,其中大部分为西部地区省份。2016 年,上述 16 个省份减至 3 个,分别为甘肃、云南和西藏,且标准差距明显缩小。2017 年至今,全国 31 个省份的农村低保平均标准均高于国家贫困标准。

从 2015 至 2019 年的年均增长率来看,全国有 29 个省份农村低保平均标准年均增长率高于国家贫困标准年均增长率。其中,云南(16.8%)、新疆(16.8%)、西藏(16.6%)、广西(15.0%)、贵州(13.9%)的农村低保平均标准年均增长率高出国家贫困标准(7.0%)1 倍之多。除内蒙古(10.7%)外,民族八省区中的其他 7 个省份农村低保平均标准年均增长率,均高于国家贫困标准和贫困地区农村居民人均可支配收入年均增长率(10.9%)(见图 1)。对比城乡发现,各省农村低保平均标准年均增长率普遍高于城市。不过也有例外情况。一是北京、上海已经统一了全市城乡低保标准;二是宁夏的城市低保平均标准年均增长率略高于农村。上述指标表明,我国农村低保标准近年实现了快速增长。

假定 2020 年及之后几年上述指标年均增长率保持现有水平,那么城乡低保标准将进一步拉开与国家贫困标准的差距。因此,单就数值而言,未来采用低保标准作为国家贫困标准,同样可以实现远超国际赤贫标准(1.9 美元/天)的目标。实际上城乡低保标准经多次大幅调整,具有了更多相对贫困标准的内涵。^⑳当然,如果采取现行国家贫困标准更大幅度增长的策略,也可在短时间内实现远超国际赤贫标准的目标。但这样会有两个现实问题无法解决:一是低保标准与国家贫困标准继续并行。现行

国家贫困标准既不适应未来城乡支出型贫困的缓解,也不适应统筹治理城乡相对贫困的现实需要。二是现行国家贫困标准无法识别城市贫困人口。相

反,低保标准更适应从城乡统筹角度对相对贫困的治理。那么,用低保标准作为2020年后贫困标准是否具有现实可行性,这是本文回答的核心问题。

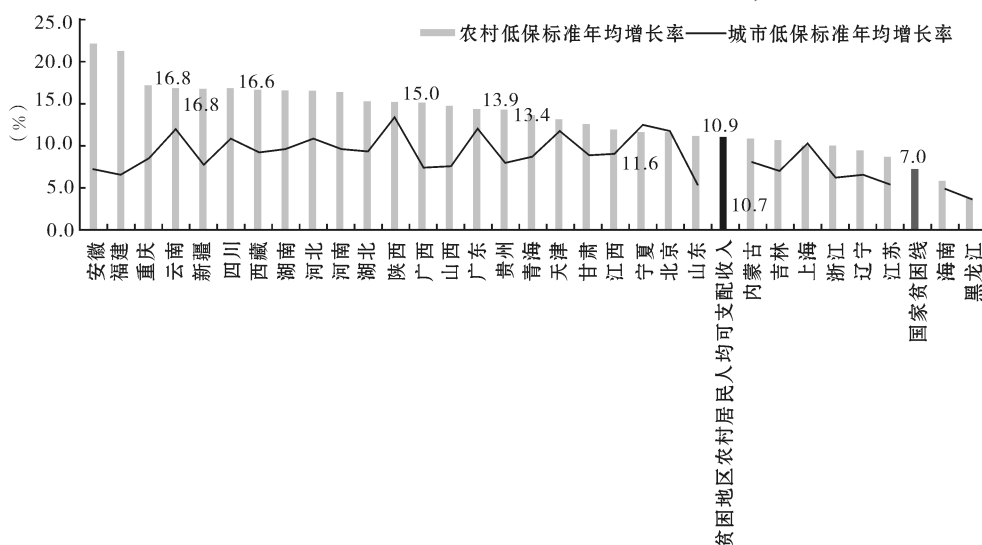


图1 最低生活保障平均标准与国家贫困线、贫困地区农村居民人均可支配收入年均增长率比较(2015—2019年)

数据来源:国家贫困标准数据来源于《中国农村贫困监测报告2018》、相关年份的《国民经济和社会发展统计公报》。城乡最低生活保障平均标准来源于民政部网站的统计公报,城乡年度数据均由当年4季度数据代替;其中,由于城市最低生活保障平均标准是以月为单位,本图采用4季度数据×12计算得到。

2. 用低保标准作为贫困标准的可行性

(1) 满足巩固脱贫攻坚成效的现实需要。剩余建档立卡贫困人口中,老年人、患病者、残疾人的比例达到45.7%。^⑤因此,2020年后巩固脱贫攻坚成效依然离不开农村低保的兜底帮扶。此外,用低保标准作为贫困标准,并不对巩固精准扶贫脱贫攻坚成效产生制约。巩固脱贫攻坚成效的着力点应当是,提升脱贫人口利用扶贫设施和公共服务的效率,巩固他们利用公共服务和稳定增收的能力。在巩固期,提升脱贫人口稳定增收能力要比提升收入水平更重要。因此,巩固脱贫成效是瞄准已脱贫村和脱贫人口,巩固对象的识别较少依赖贫困标准。而农村低保标准转型为贫困标准后,可作为识别返贫人口的标准,并根据该标准与返贫人口贫困的原因提供相应的社会救助。

(2) 与支出型贫困治理措施的衔接成本较低。低保制度和专项救助同属社会救助体系,二者在衔接上具有体制机制优势。在低保标准作为贫困标准的基础上,可采用阶梯式多层次的方法划定贫困标准的不同比例,对处于不同贫困标准比例区间的贫困对象提供精准化专项救助。低保制度与专项救助的顺畅衔接,将以较低的制度转轨成本缓解支出型

贫困。但低保制度在实际操作中的“待遇捆绑”问题^⑥广受诟病,救助项目叠加在低保制度之上,既造成了低保制度功能异化,更造成了享受低保对象与低保标准之上的边缘人群之间的收入鸿沟。^⑦因此,在低保标准转型为贫困标准后,需要在其与专项救助有序衔接的同时进行必要的配套改革。

(3) 整合城乡贫困标准且兼顾地区差异性。目前,我国低保标准既有城乡之分,也有地区差异。这一方面符合阶段化、差异化解决贫困问题的现实需要。随着城乡贫困转向支出型贫困为主,不同地区贫困人口应对具体支出型贫困的成本是有差异的。因此,支出型贫困的救助措施和待遇确定应充分考虑地方性因素,如当地物价水平、消费水平、财政能力等。而低保标准的制定与调整方法具备了综合考虑地方性因素的制度优势。另一方面,城乡低保标准容易实现城乡统一,符合统筹城乡贫困治理的要求,且多地已经积累了成熟的实践经验。2015年,上海和北京先后全面完成城乡低保标准的统一并轨。随后,浙江、福建、广东、山东等在全省或下辖市县区层级实现了城乡低保标准的统一。

(4) 符合国际公认的发展型社会政策理念。20世纪90年代,具有“包容性”“投资性”和“积极性”

特征的发展型社会政策在西方福利国家兴起,并逐渐成为与风险社会相匹配的社会政策范式。^{⑤4}在此理念下,社会福利并非单纯性消费,而能促进政策对象提升健康、技能、教育等各类人力资本。因此,为贫困人口提供教育提升、健康修复、社会工作服务等,符合“能力贫困”理念对贫困治理措施的要求,能促成社会福利与社会扩大再生产的良性循环。将低保标准作为 2020 年后贫困标准,并在此基础上推动城乡社会救助制度改革,提升支出型贫困的救助质量,将更有利于缩小城乡贫困群体与其他群体之间的收入差距和基本公共服务差距。左停也建议,在 2020 年打赢脱贫攻坚战之后,应大力提倡“发展型社会救助”。^{⑤5}

推进国家贫困标准和农村低保标准“两线合一”,是完善我国贫困治理政策体系的基础性举措。为适应城乡融合发展要求和城乡居民支出型贫困日益突出的趋势,用低保标准作为贫困标准,能够以较低的制度转轨成本实现对城乡相对贫困人口的统一识别,并提供更加公平、精准的社会救助措施。而要顺利完成这一任务,还需解决一些关键问题并推动相关配套改革。

五、用低保标准作为贫困标准的具体思路与建议

实现低保标准向贫困标准的转型,还需要解决以下主要问题:一是 2020 年后是否还需要国家统一的贫困标准,二是谁来制定新的贫困标准,三是城乡贫困标准如何整合,四是如何识别城乡相对贫困人口并提供救助。这里将探索性地予以回答。

1. 国家贫困标准与各地贫困标准的关系处理

用低保标准作为贫困标准,首先要解决的问题是 2020 年后要不要发布统一的国家贫困标准。现行低保标准是由各级地方政府自行制定的。如果按照既定办法,我国将出现多个地方贫困标准。这符合我国地区发展差距大、生活成本差异大等国情。但考虑到社会救助制度财政责任的央地共担和全国区域间贫困标准的相对公平,应由中央层面设立一条指导性贫困标准。其目的在于指导地方政府不能制定过低或过高的贫困标准,避免“责任逃避”和“福利竞赛”。各级地方政府依据国家指导性贫困标准确立地方贫困标准。国家在统筹区域协调发展中有计划地提高地方贫困标准的一体化水平。建议到 2025 年,我国实现地方贫困标准全省一体化;到

2030 年,省级贫困标准实现更大范围的区域一体化,以满足贫困治理的公平性和劳动力在全国的顺畅流动。

2. 新贫困标准制定机构的确定

依上所述,国家指导性贫困标准由谁来制定和调整是一项关键性的改革措施。鉴于现行低保标准由民政部门会同财政、统计、物价、人社等部门制定,建议在继续发挥国务院扶贫开发领导小组贫困治理体制机制优势的基础上,由其和民政部共同牵头,在发改委、财政部、统计局、人社部、医保局、卫健委、教育部、农业农村部、住建部、应急管理部等共同参与的情况下制定国家指导性贫困标准。地方政府依照上述体制机制制定地方贫困标准。贫困标准的调整应综合考虑地区差异、物价指数、不同类型家庭和不同群体消费特征等多方面因素,每年进行动态调整。

3. 城乡贫困标准的整合方式

城乡贫困标准的整合以现行城乡最低生活保障标准一体化实践经验为基础,分步骤完成。在第一阶段应率先在全国区县层面实现城乡低保标准统一,与乡村振兴战略规划相衔接。在第二阶段推进地市层面城乡低保标准统一。在第三阶段实现全国各省内部城乡低保标准统一。对于北京、上海等已经全面实现社会救助制度城乡统筹的地区,可将城乡贫困标准整合的工作重心放在构建更加完善的阶梯式多层次救助体系上,为精准识别和救助支出型贫困人口提供实践经验。

4. 相对贫困人口的识别与救助

低保标准成为贫困标准后,更重要的是实现对支出型贫困人口的识别与救助。我国当前基层将家庭结构、自然灾害等非收入因素纳入农村低保户识别过程,实际上体现了多维贫困识别理念,提高了瞄准率。^{⑤6}因此,本文建议基于低保标准划定阶梯式多层次贫困标准比例,并对各类贫困对象给予差异化救助(见表 1)。具体而言,对于重度残疾人、贫困老年人、孤儿等完全无劳动能力和无收入来源的绝对贫困人员,给予基本生活保障^{⑤7}和必要的专项救助。相对贫困对象可按阶梯式多层次思路划分为三类。第一类是家庭人均可支配收入介于贫困标准的 1—1.3 倍之间的人员。这部分对象主要包括返贫风险高的脱贫户和低收入贫困户,其中医疗灾难性支出对其影响很大。建议按照专项救助标准待遇的 75% 给予救助。第二类是家庭人均可支配收入介于

贫困标准的1.3—1.5倍之间的人员。这部分对象主要包括低收入贫困户和临时受灾的中等收入户,建议按照专项救助标准待遇的50%给予救助。第三类是家庭人均可支配收入介于贫困标准的1.5—1.75倍之间的人员。这部分对象主要包括遭遇重大疾病或罕见病等的中等收入户,可按照专项救助标准待遇的25%给予救助。为体现公平性,救助待遇的具体比例可依实际情况调整,但应坚持贫困标准比例累升和对应救助待遇累降相结合的原则。上述设想可以将城乡中等收入及以下遭遇支出型贫困的对象和绝对贫困对象纳入统一的社会救助体系,实现救助对象多维性和救助待遇多层次性。

表1 阶梯式多层次贫困标准比例及救助待遇确定方法

贫困类型	家庭人均可支配收入门槛	贫困对象	救助待遇类别	
			基本生活保障	专项救助
绝对贫困对象	$I \leq \text{贫困标准}(P)$	完全无劳动能力和无收入来源的贫困人员	√	标准待遇(B)
相对贫困对象	$P < I \leq P \times 130\%$	返贫风险高的脱贫户和低收入贫困户	×	$B \times 75\%$
	$P \times 130\% < I \leq P \times 150\%$	低收入贫困户和临时受灾的中等收入户	×	$B \times 50\%$
	$P \times 150\% < I \leq P \times 175\%$	遭遇重大疾病或罕见病的中等收入户	×	$B \times 25\%$

5. 其他相关配套改革

其他相关的配套改革主要包括如下几个方面:一是在“十四五”时期推进社会救助制度改革。要适应社会主要矛盾和城乡贫困特征变化,转变社会救助理念。一方面,基于最低生活保障待遇的体面性特征,可将最低生活保障改称为“基本生活保障”。另一方面,强化专项救助中政府责任的适度性,不能大包大揽。同时,加快城乡社会救助制度一体化的改革步伐。二是利用大数据、云计算等做好城乡贫困标准整合的基础性工作,提高业务监管和经办工作效率,为贫困标准更高层次的整合打下坚实基础。三是完善城乡家庭居民生活状况调查机制,重点加强和优化对中低收入家庭的收入水平、收入结构、消费水平的动态监测和评估,提高贫困标准和救助待遇的精准性。

六、结语

2020年是我国决胜脱贫攻坚和决胜全面建成

小康社会的收官之年,也是建立解决相对贫困问题长效机制的关键准备期。当前,明确2020年后贫困标准的调整思路,是顺利推进下一阶段相对贫困治理的基础工作。国内外贫困理论演变与反贫困实践表明,贫困标准的调整不在于单纯的数值高低,而取决于如何看待贫困、将哪些人定义为贫困人口以及以何种措施治理贫困。在消除绝对贫困之后,缓解城乡居民支出型贫困是我国相对贫困治理的重点。而支出型贫困的缓解更需要发挥社会保障制度的作用。建设社会保障体系是2020年后我国反贫困战略的核心内容。^⑤因此,按照习近平总书记提出的“两线合一”指导原则,推动低保标准转型为贫困标准更具现实意义。这不仅可以化解国内两个贫困识别办法并存却无法统筹识别城乡贫困人口的尴尬局面,也可以破解现行低保制度“待遇捆绑”和瞄准率低的难题,实现救助对象多维性和救助待遇多层次性。总体而言,这一思路符合多维贫困理论和发展型社会政策的贫困治理理念,可以以较低的成本完成2020年后贫困标准调整,且比单纯“向外看齐”更能体现贫困治理的中国特色和实践的自主性。

注释

- ①④③张琦、孔梅:《“十四五”时期我国的减贫目标及战略重点》,《改革》2019年第11期。②⑥⑦⑤①习近平:《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c_1125674682.htm,2020年3月6日。③《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》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm,2019年11月5日。④江治强:《全面建成小康社会后相对贫困及其治理》,《中国党政干部论坛》2020年第1期。⑤⑩李小云:《全面建成小康社会后贫困治理进入新阶段》,《中国党政干部论坛》2020年第2期。⑥④④黄征学等:《中国长期减贫,路在何方?——2020年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻》,《中国农村经济》2019年第9期。⑦②⑨魏后凯:《2020年后中国减贫的新战略》,《中州学刊》2018年第9期。⑧牟秋菊:《“后2020”关于缓解我国农村相对贫困的思考》,《农业经济》2020年第2期。⑨②汪三贵、曾小溪:《后2020贫困问题初探》,《河海大学学报》(哲学社会科学版)2018年第2期。⑩④⑤王立剑、代秀亮:《2020年后我国农村贫困治理:新形势、新挑战、新战略、新模式》,《社会政策研究》2018年第4期。⑫李小云、许汉泽:《2020年后扶贫工作的若干思考》,《国家行政学院学报》2018年第1期。⑬叶兴庆、殷浩栋:《从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略》,《改革》2019年第12期。⑭邢成举、李小云:《相对贫困与新时代贫困治理机制的构建》,《改革》2019年第12期。⑮凌经球:《乡村振兴战略背景下中国贫困治理战略转型探析》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版)2019年第3期。⑯孙久文、夏添:《中

国扶贫战略与 2020 年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析》,《中国农村经济》2019 年第 10 期。①②③④⑤沈扬扬、李实:《如何确定相对贫困标准?——兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2020 年第 2 期。⑥⑦⑧⑨王小林、冯贺霞:《2020 年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向》,《中国农村经济》2020 年第 3 期。⑩⑪周绍杰等:《中国 2020 年后扶贫新战略——扶贫成就、主要目标、总体思路与政策建议》,《中国行政管理》2019 年第 11 期。⑫汪晨等:《中国减贫战略转型及其面临的挑战》,《中国工业经济》2020 年第 1 期。⑬杨骅骝等:《中国式扶贫:实践、成就、经验与展望》,《国家行政学院学报》2018 年第 6 期。⑭《2019 年医疗保障事业发展统计快报》,国家医疗保障局网, http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/3/30/art_7_2930.html, 2020 年 3 月 30 日。⑮张磊、伏绍宏:《劳动力转移促进还是抑制了贫困户脱贫?——基于凉山彝族聚居区 237 户农民的调查》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 5 期。⑯张梅等:《农民专业合作社扶贫的路径选择及对贫困户收入的影响研究》,《农林经济管理学报》2019 年第 4 期。⑰《2019 年 4 季度民政统计数据》,民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjlb/qgsj/2020/202004161446.html>。⑱⑲《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/28/content_5484361.htm, 2020 年 2 月 28 日。⑳祝建华:《城市居民家庭贫困脆弱性的测度、因素识别与消减策略》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 3 期。㉑《灵活就业保障要跟上》,新华社客户端, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1664005758487288496&wfr=spider&for=pc>, 2020 年 4 月 15 日。㉒谢明明:《我国基本医疗保险全覆盖的挑战及对策》,《中国医疗保险》2020 年第 1 期。㉓张庆:《经济增速持续减缓下城市就业者工作贫困及政策应对》,《天津师范大

学学报(社会科学版)》2019 年第 5 期。㉔中国人民银行调查统计司城镇居民家庭资产负债调查课题组:《2019 年中国城镇居民家庭资产负债情况调查》,新浪网, <http://finance.sina.com.cn/money/lczx/2020-04-24/doc-iirczymi8099086.shtml?cref=cj>, 2020 年 4 月 24 日。㉕薛彩霞等:《中国城市流动人口时空特征及影响因素》,《地域研究与开发》2020 年第 2 期。㉖谢建社等:《城市流动人口家庭生存状况及其社会救助政策探究——基于广州市的调查》,《城市观察》2015 年第 2 期。㉗杨帆等:《城市流动人口贫困识别与精准帮扶管理机制研究》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2019 年第 3 期。㉘中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中央文献出版社,2017 年,第 221—222 页。㉙朱梦冰、李实:《精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析》,《中国社会科学》2017 年第 9 期。㉚杨立雄、胡妹:《中国农村贫困线研究》,中国经济出版社,2013 年,第 49—54 页。㉛李卫东:《从解决绝对贫困到解决相对贫困》,《中国民政》2019 年第 23 期。㉜“待遇捆绑”问题即指低保对象享受低保之后可以自动获得其他专项救助。而不属于低保对象但遭遇医疗、教育、住房等支出型贫困的低收入对象不是低保对象,因而无法享受专项救助。㉝郑功成:《中国社会救助制度的合理定位与改革取向》,《国家行政学院学报》2015 年第 4 期。㉞王磊:《从福利国家到社会投资国家:发展型社会政策生成机理及其运行逻辑》,《东岳论丛》2020 年第 3 期。㉟左停:《反贫困的政策重点与发展型社会救助》,《改革》2016 年第 8 期。㊱此处未使用最低生活保障,是考虑到“十四五”时期我国最低生活保障可以转型为基本生活保障,使保障对象生活得更有尊严。㊲陈志钢等:《中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点》,《中国农村经济》2019 年第 1 期。

责任编辑:海玉

The Logic and Conception of Poverty Standard Adjustment After 2020

Ning YaFang

Abstract: The adjustment of post-2020 poverty standard is one of the important topics in the current academic discussion of relative poverty governance. On the adjustment of poverty standards, there are two main differences in academic circles, that is, to keep up with the concept and level of poverty standards in major developed countries, or to integrate the domestic rural minimum living standard with the current national poverty standard. At present, urban and rural poverty not only have their own characteristics, but also have certain commonalities. The common problems of expenditure poverty in urban and rural areas make alleviating expenditure poverty a key task of China's relative poverty governance. Therefore, it is necessary to use the rural minimum living standard as the poverty standard after 2020, gradually realize the unification of the minimum living standard in urban and rural areas, and combine with the ladder type multi-level identification of poor population and relief methods to realize the multi-dimensional relief objects and multi-level relief treatment. This not only conforms to the concept of multidimensional poverty theory and developmental social policies, but also can adjust the poverty standards at a lower system reform cost, and better reflect the Chinese characteristics of poverty governance and the autonomy of practice.

Key words: relative poverty; poverty standard; minimum living security; expenditure poverty; post-2020