

流动人口相对贫困的制度困境与韧性治理

吴开亚 郑睿

摘要: 2020年年底,中国如期完成新时代脱贫攻坚目标任务,中华民族千百年的绝对贫困问题得到历史性解决。下一步是解决发展不均衡不充分的相对贫困问题,进而实现共同富裕。当前,受户籍制度的影响,流动人口在社会保障、最低收入、社会融入等方面的情况不容乐观,并作为相对贫困的主要群体呈现出复杂的相对贫困特征。亟须以韧性治理模式作用于新阶段相对贫困问题的解决,即通过强化政府治理韧性、区域整体韧性以及个体禀赋韧性,形成政府主导—区域嵌入—多主体共治的韧性治理格局,从而实现流动人口发展资源充分、生活丰富、社交可及的美好治理愿景。

关键词: 流动人口;相对贫困;韧性治理;制度困境

中图分类号: F323.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)07-0082-08

近年来,中国政府在贫困治理工作方面取得卓越成果,如期完成全面脱贫攻坚目标任务,实现第一个百年奋斗目标,走出一条中国特色减贫道路。党的十九届四中全会通过的《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》明确指出,坚持以人民为中心的发展思想,不断保障和改善民生,增进人民福祉,走共同富裕道路。2020年,中国决战脱贫攻坚取得决定性胜利,5575万农村贫困人口实现脱贫,832个贫困县全部摘帽,1385万建档立卡贫困户全部实现了“两不愁、三保障”,即不愁吃不愁穿,义务教育、基本医疗、住房安全有保障,饮水安全也得到保障;贫困地区农民居民收入较快增长,2020年贫困人口较多的广西、四川、贵州、云南、甘肃、宁夏、新疆7个省(区)农村居民人均可支配收入名义增速均高于全国农村居民增速0.2—1.7个百分点^[1]。然而,绝对贫困的消除并不意味着相对贫困的消除,中国下一步贫困治理的重心和难点是建立解决相对贫困的长效机制,实现人民群众共同

富裕的战略目标。相对贫困一般是指低于社会平均收入的一半且难以维持生活水平的状态。从收入差距的表现来看,为了家庭生计游移于城市与农村之间的流动人口是相对贫困的主要群体。相关数据显示,2020年我国流动人口规模近3.8亿人,其中,相对贫困比例近20%^[2]。目前,我国绝大多数流动人口是由农民工组成的,2021年全国农民工总量29251万人,其中外出农民工17172万人,跨省流动7130万人,且跨省流动主要集中在中西部地区,东北和东部地区仍以省内流动为主^[3]。在巩固拓展脱贫攻坚成果、扎实推进共同富裕的当下,讨论流动人口相对贫困问题及其背后的制度困境,探索建立健全流动人口扶贫制度体系的具体路径很有必要。

一、流动人口的相对贫困问题

(一) 流动人口与相对贫困

流动人口通常指离开户籍所在地的县、市或者市辖区,以工作或生活为目的而居住异地的成年育

收稿日期:2023-12-26

作者简介:吴开亚,男,复旦大学社会发展与公共政策学院教授、博士生导师(上海 200433)。郑睿,男,复旦大学社会发展与公共政策学院博士生(上海 200433)。

龄人员。国内对流动人口的研究主要限定于中国内部、因户籍制度而产生的流动。因此,流动人口依据户籍可以区分为城—乡流动人口、城—城流动人口、乡—城流动人口、乡—乡流动人口;依据流动范围可以分为省际流动人口和省内流动人口;同时,流动人口既可以是某一地的流出人口,也可以是某一地的流入人口。从移动特征来看,中国流动人口经历了早期从乡村到城市、内陆到沿海、经济欠发达地区到经济发达地区的单向流动,转向现在跨省市、跨部门、跨城乡的多元流动的变化,尤其是近年来受到政府返乡支持政策和新冠疫情冲击的影响,农民工返乡就业或创业的比重有所上升。整体而言,中国流动人口在空间上多呈现从乡村到城市、省内流动频率高于省外流动频率的趋势^[4]。地区经济发展水平和较高的工资水平是吸引人口流动的重要原因。

随着脱贫攻坚战取得决定性胜利,我国反贫困战略发生了历史性转变,相对贫困在扶贫工作中的战略定位更加凸显。无论是从较低的经济收入水平还是从公共性社会参与不足等角度来看,相对贫困都不仅与财富、收入在不同阶层之间的分配有关,还与个人的自我认同以及社会公平观紧密相连,涉及教育、健康、能力等多方面的评价维度。国内外已有研究针对人口流动和相对贫困之间的关系展开了一系列的讨论,普遍认为流动人口是容易陷入相对贫困的脆弱主体之一,尤其是乡—城流动人口群体。流动人口为了追求更好的工资、教育、医疗水平而迁移,努力脱离绝对贫困线的边缘,却又因为自身在流入地的低水平而陷入相对贫困^[5]。有学者认为,流动人口的贫困既是一种流动中的贫困,也是过程性的贫困,是人口城市化进程中贫困由农村向城市转移的现象,从长远的角度来看,这种贫困类型必将随着城乡户籍制度全面改革和共同富裕的实现而消亡^[6]。

受户籍制度和过去城乡二元分割的限制,许多从农村到城市的流动人口出于改善家庭生活水平的需要而迁移到城市,却因自身资源禀赋的差异和可能存在的社会排斥加大了与流入地居民之间的收入差异。在流入地,农村流动人口往往面临内部的贫富分化,即收入相对较高的部分农村流动人口逐渐市民化,融入当地社会并摆脱贫困状态;而收入较低的群体则面临收入差距扩大、消费成本上升和失业风险增加的被动状况,其陷入相对贫困的风险增加。流动人口容易陷入相对贫困的主要原因源于自身在流入地处于不稳定的状态,不仅体现为收支不平衡

的矛盾,还体现在户籍制度和过去城乡二元分离影响下其难以在教育、就业、医疗、社会保障等公共服务领域得到合理的保障。如多数流动人口主要从事批发零售业、住宿餐饮业、居民服务、制造业、建筑业等第三产业,由于这些工作岗位对于技术和知识水平的要求不高,往往不能为流动人口工人提供有效地参与社会保险并签订劳动合同的条件,导致他们游离于流入地劳动力市场制度的保护之外^[7]。而流动人口的子女是否随迁、流入地的租房成本等也通常会影响到流动人口家庭的收入水平与生活质量。也正是由于流动人口自身的特殊性,流动人口贫困存在难以追踪识别、致贫原因复杂、治理起步较晚等问题。鉴于此,本文所指的相对贫困流动人口不仅指收入低于流入地平均水平的低收入流动人口,还包括因其所接受的医疗、教育、就业、住房等社会保障水平较低而出现的心理压力、生活质量低、抗风险能力差的相对贫困群体。

从本质上来说,解决流动人口的相对贫困,不仅需要解决流动人口与流入地普通居民之间的收入不平等和分配不均衡问题,还需要满足个体的身份认同和社会融入等需求。当前,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾决定了后扶贫时代巩固拓展脱贫攻坚成果和实现共同富裕都离不开相对贫困治理方式的创新和治理机制的完善,原有的精准就地扶贫战略已经无法覆盖到不处于绝对贫困但存在返贫风险的低收入、弱保障的流动人口群体,而需以韧性治理思维建立相对贫困治理的新格局与长效机制,对流动人口的相对贫困状态保持高度关注和有效的监测预警。

(二) 流动人口的相对贫困特征

1. 复杂多样的相对贫困成因

相对贫困是随着绝对贫困被消除而逐渐凸显的。具体到中国的国情来看,过去的农村贫困问题一般对应的是绝对贫困状态,而消除农村贫困往往离不开农业农村人口的城镇化、市民化转化过程,但这也会在一定程度上激化城市人群的贫困问题,即大量的农村流动人口虽然迁移到城市,但因自身能力、禀赋、资源等因素而难以融入流入地社会,进而影响自身就业和发展,这一部分流动人口极易从相对贫困陷入绝对贫困,进而成为城市贫困人群。流动人口因流动方式、区域差异和自身禀赋的不同,其成为相对贫困人群的致贫因素也不相同,这是治理相对贫困存在一定难度的主要原因。尽管目前流动人口仍以农民工为主体,但并不能忽视从小城市到

大城市、返乡创业以及其他流动类型的群体。总的来看,流动人口中的贫困群体存在收入水平低、参保率低、社会融合程度低、权益得不到有效保障等多样化贫困特征。农村劳动力流入到城市工作的主要目的是为了获得更高的收入以改善农村家庭的生活水平,但其收入水平相较于城镇职工还有着较大的差距。在此情况下,当流动产生的消费成本远高于收入边际收益时,乡—城流动人口很可能面临再次陷入相对贫困甚至重新返贫的危机。从经济因素以外的角度来看,受户籍制度的限制,农民工通常无法在城市享受到与流入地户籍居民同等的住房、就业、教育和医疗等社会保障和公共服务。以住房为例,虽然我国住房保障制度建设正在经历从经济适用房到公租房的积极转变,但住房保障政策仍存在包容性低、覆盖面小、流动人口支付性差、地方政府激励机制缺失等问题,从而导致流动人口尤其是乡—城流动人口无论是购买经济适用房还是申请保障性住房都存在较大困难。流动人口居住条件差、住房满意度低、住房改善困难、享受住房保障制度的比例低是学界比较一致的看法。相关数据显示,流动人口中已获住房产权的有房群体占比为24.96%,住在居委会辖区的租房群体占比为40.74%,住在村委会辖区的租房群体占比为18.55%,住在宿舍等其他住房类型的住房群体占比为15.75%;而城镇居民家庭的住房拥有率高达96%^[8]。相比之下,流动人口的住房状况较差。大多数流动人口居住在租房成本较低的城中村,因城中村通常社会管理不完善、公共基础设施薄弱,往往加剧流动人口对流入地的社会隔离和心理排斥,不利于个人社会资源的拓展。

2. 能力贫困与权利贫困并存

相对贫困不仅体现为个体经济收入方面的相对不足,更重要的是还表现为因社会地位的不平等、机会剥夺以及社会分配体系不公平等形成的权利、能力等多维度的贫困。权利贫困主要是指处于社会中下等收入水平的贫困群体不仅在获取社会公正和适当的资源分配权方面存在不足,还缺乏争取这些生活权利的机会和渠道。由于结构和制度的挤压,流动人口群体难以获得与流入地户籍居民同等的公共服务,如要在城市实现稳定居住、就业和生活往往是比较困难的。受制于个人能力的不足和公共服务的缺失,具有较低劳动技能的流动人口往往缺乏足够的就业竞争力,只能从事简单机械性的体力工作。随着产业结构的升级迭代,他们面临着被取代

的风险和社会分工中的弱势处境,其生存空间也被进一步挤压,进而使一部分流动人口无法靠自身力量摆脱相对贫困的困境,既不能获得平等的社会公共服务权利,也缺乏向上流动的主体能动性。能力贫困主要是指个体缺乏主动获得更多物质资源和社会资源的可行能力,即便政府通过政策实施给予了部分资源和机会,其自身也只会不断地消耗或保持基本不变的状态。能力不足一般是由个人自身的特质和环境的影响所造成的,具体到流动人口群体,在其流动过程中本就缺乏较强生存能力和资源获取能力的条件下,如果再面临流入地户籍常住居民的社会排斥、公共服务缺失以及居住条件匮乏等困难,则只会加剧流动人口内生发展能力的有限性。

流动人口自身能力的不足也往往影响其获得充分的个人发展权利,因此,在某种程度上,能力贫困和权利贫困是内生与外生的关系,而主观能力的不足和客观权利的缺失则必然产生绝对贫困。社会权利贫困理论将公民的权利分为自由权利、政治权利、社会权利,基于此,有学者将权利贫困划分为政治权利贫困、经济权利贫困、社会权利贫困和文化权利贫困,这些权利不足一般也与个人的自由流动能力、选举参与能力、生存能力、公共服务获取能力、经济权益争取能力、接受同等教育能力等匮乏相对应,或者说相伴生^[9]。

3. 贫困风险防御能力不足导致返贫脆弱性显著

一方面,相对贫困的可延续性在于基于自然环境、社会环境、经济环境、制度等因素所产生的次生性贫困诱因或风险,一旦流动人口家庭无法对抗这种突发的风险,就很可能陷入贫困。如,流动人口防灾、减灾能力弱,其生产和生活受风灾、水灾、火灾、瘟疫等灾害的影响较大,缺乏稳定的工作和收入来源是流动人口面对各种突发自然灾害风险、社会性风险极易致贫返贫的一个重要原因。另一方面,相对贫困的可延续性在于相对贫困群体的个体发展性往往不足,资源禀赋较差的流动群体在流入地很难获得良好的就业条件和发展机会,而流动群体内部以亲缘或地缘为纽带形成的社会网络更是隔绝了流动人口融入当地社会的渠道,也使得流动人口难以有机会充分拓展自己的社会交往范围以及增加社会资本。如,一些流动人口还有着根深蒂固的小农意识(如追求短期利益、抵制变化、寻找捷径等狭隘认知),对市场规则、市场需求认识不足,其生产、生活和行为方式都与现代城市文明的要求有较大差距,影响个人发展空间的提升。目前和未来相当长

一段时间里,中国都处于社会主义初级阶段,在城乡发展差距、收入分配差距都还较大的背景下,相对贫困必将持续性存在并影响流动人口的生活,增加其返贫风险。如何有效地提升流动人口群体整体的贫困风险防御和自立发展能力,是需要持续考虑的问题^[10]。而传统的脆弱性贫困治理主张在治理过程中预警与之相关的风险事件,强调以政府为主的兜底救治效应,并有目的地针对这些问题开展一系列的政府援助,但流动人口由于制度和社会环境等原因,面临诸多致富阻碍。单一、不全面、治“堵”的脆弱性治理难以发挥贫困主体的主观能动性,会使流动人口应对相对贫困的脆弱性更加显著。而要从根本上改善流动人口面对风险的抵抗能力与自我修复能力,亟须实现从被动脆弱性治理到主动韧性治理的观念转化。

二、流动人口的扶贫政策及其制度困境

(一) 流动人口扶贫政策现状

目前,我国流动人口扶贫政策碎片化严重,大多数流动人口扶贫政策是建立在决胜脱贫攻坚战时期精准扶贫的基础上展开行动的,缺乏专门化的条例和有针对性的应对方式,一般都是依靠各级政府部门自发性组织相关工作,开展救助扶贫。而且,由于反贫困的工作分散在政府的各个职能部门,各部门依据本部门的业务特点和扶贫能力,依据不同定义、不同标准、不同方式对贫困人口进行专项扶贫工作,所以针对流动人口的反贫困工作亦呈现碎片化状态。整体而言,在政策设置层面,我国政府目前针对治理流动人口相对贫困问题的制度性安排和政策措施还不健全;在国家层面,对相对贫困流动人口投入专项帮扶资源并设立与之相对应的专项扶贫政策还处于缺位状态。同时,扶贫政策的“户籍地”原则由于城乡分割的二元体系而使得大量流动人口陷入农村扶贫体系和城市社会救助体系都难以充分顾及的盲区地带^[11]。在社会结构层面,当前我国针对流动人口的扶贫政策城乡差异、地区差异极大,不同地方差异化的扶贫标准使得流动人口扶贫工作难以长效推行。长期以来,我国养老保险、医疗保险、社会救助等均遵循城乡不同的保障制度,城乡二元格局阻隔了流动人口的基本保障在流动过程中的有效接续,很多乡—城流动人口因户籍制度而无法得到流入地的社会保障,随迁子女在流入地也很难接受与流入地户籍居民同等水平的义务教育。因此,在缺

乏全国城乡统筹的扶贫政策的背景下,解决流动人口的相对贫困问题仍存在障碍:流动人口相对贫困治理工作中的成本分担原则缺乏清晰的定义,未具体划分中央与地方、政府与企业间分担流动人口相对贫困治理成本的制度和执行办法;在城镇低保等社会保障制度实行以地方财政投入为主的体制背景下,若其完全向流动人口开放,地方财政将难以应对大量以享受低保等为目的的农业贫困人口转移。而城乡社会保障在制度设计、资金投入、覆盖范围、保障水平和管理体系等方面所面临的诸多问题,则会对收入分配产生一定程度上的逆向调节作用。概言之,在经济社会结构急剧转型、城乡之间人口流动趋于频繁的当下,流动人口相对贫困治理策略应更注重城乡之间社会保障制度的衔接和协调统一,以更好地促进流动人口在流入地的内生发展。

(二) 流动人口扶贫政策的制度困境

1. 基于城乡二元结构的户籍制度依赖使得社会保障政策落实不充分

实现国家治理体系和治理能力现代化是中国特色社会主义制度的题中应有之义。为此,在统筹城乡多种治理资源的基础上,将相对贫困流动人口纳入以“两不愁、三保障”为目标的减贫治理体系中很有必要。流动人口游移在流出地与流入地之间,而现有的社会保障政策依赖户籍制度进行分配,不在户籍所在地的流动人口往往难以得到相应的养老、医疗、就业等保障,这增加了他们的返贫风险。从“两不愁、三保障”目标角度来看,不少乡—城流动人口在义务教育、基本医疗以及住房保障等方面正面临着制度安排不足的困境。在义务教育方面,对于相对贫困流动人口而言,问题主要表现为随迁学龄儿童因户籍制约难以在流入地城市进入公办学校接受义务教育,而家庭又没有多余的收入支付私立学校费用以使子女接受良好教育,从而引发随迁学龄儿童“上学难”的困局。对此,一些相对贫困流动家庭甚至以需要劳动力分担家庭生计为由而使其子女辍学。如果长此以往,相对贫困流动人口子女教育缺失就将导致严重的贫困代际传递。以户籍制度为依据的财政分配体系使得流动人口子女的教育无法得到相应的资金支持,亟须建立健全流动人口子女义务教育制度,制定流动人口子女义务教育财政资助专项转移支付政策。在基本医疗方面,流动人口因户籍制度的影响,既无法享有城镇市民的医疗卫生保障政策,也难以在流入地获得户籍所在地的新型农村合作医疗提供的保障,这大大增加了他们

生病返贫的风险。“十三五”时期,尽管我国已经建成世界上规模最大的社会保障体系,但是这套社会保障体系仍然是建立在城乡户籍身份分隔的基础之上的。不少农民工为了增加到手工资,仍然选择按照家乡的最低缴费进行参保,而不愿意参加工作地的职工社会保险或居民社会保险。随着新业态新经济的崛起,大量流动人口选择从事网约车、外卖、快递等灵活就业岗位,从而更难被纳入城市社会保障体系。在住房保障方面,尽管我国保障性住房供应体系不断在改进,但目前的经济适用房政策、廉租房政策、公共租赁住房政策等住房保障制度的保障对象是城市居民中的中低收入群体,而农民工作为非城市户籍人口被排除在保障范围之外,既没有条件享受保障性住房,也没有相关的住房补贴。

2. 现有减贫治理机制对相对贫困流动人口关注不足

精准扶贫政策在脱贫攻坚期起到了重要作用,解决了原有扶贫制度的错位问题,瞄准了急需救助的贫困户并形成了稳定长期的扶贫体系。制度惯性使得上一阶段的政策能够稳步移动到下一阶段,但也由于其惯性使得针对新问题的治理新政策往往会受到既有政策的束缚和影响。随着脱贫攻坚取得决定性胜利和小康社会全面建成,原有的贫困识别政策已无法满足多维度的相对贫困定义,流动人口的流动性更是加大了相对贫困的辨识和测量难度。精准扶贫政策将目标放在了低于贫困水平线的人口,这使得其无法有效覆盖那些超过流出地的贫困水平线但低于流入地平均水平的相对贫困流动人口。尽管精准扶贫政策对于流动人口存在外溢效应,但这种效应的不稳定性而非指向性使得相对贫困流动人口无法得到更合适的政策支持^[12]。

而且,不同部门、层级和区域之间的壁垒使得针对相对贫困流动人口的帮扶体系难以形成^[13],对于流动人口收入以外其他维度的相对贫困,也少有相应的专门性的帮扶制度^[14]。譬如,一些地方的社会救助政策往往是面向定居和居住较长时间的流动人口家庭,而那些短期、季节性的流动人口则很难有机会得到救助资源,从而加剧其相对贫困状况。此外,处于社会转型期的城市基层社区缺乏有效的平台和相应的资源为相对贫困流动人口提供社会支持,缺乏有针对性地组织和动员相对贫困流动人口积极参与社区公共事务的举措。整体而言,相对贫困流动人口的减贫治理还处于盲区。

三、解决流动人口相对贫困的韧性减贫治理思路

随着经济社会的发展变化,我国的贫困治理也经历了不同阶段的变化。最初的贫困治理以政府为主导,以救济式扶贫为主要形式,存在着机制单一、方式被动、系统性不强等问题。在《国家八七扶贫攻坚计划》与贫困建档立卡工作等扶贫政策的推动下,贫困治理逐步制度化、规模化,并转向以开发式扶贫为主的治理方针^[15]。精准扶贫工作采取以开发式扶贫为主、保障式扶贫为辅的形式,将治理主体进一步扩大到企业、慈善机构与公民等主体。产业扶贫政策也更加多元化,包括了易地搬迁、教育扶贫、网络扶贫、消费扶贫等多种方式。需要注意的是,随着脱贫攻坚取得全面胜利,我国减贫形式发生了根本性变化。相对贫困、个体贫困是新时期减贫工作的重点。流动人口为中国城市化以及城市建设作出重要贡献,认清并解决流动人口中存在的相对贫困问题是让改革发展成果惠及更多人民群众、带领全体人民过上美好生活的重要举措,也是促进全体人民共同富裕的内在要求。而以往的以政策为导向、以刚性目标考核为手段的治理思路已难以适应相对贫困治理阶段持续性、巩固性、柔性的减贫治理要求。脆弱性治理是脱贫攻坚阶段的主要贫困治理模式。“脆弱性”这一概念最早被用于自然灾害领域,其后被社会学、经济学等学科所使用并延伸^[16]。在脱贫攻坚阶段,脆弱性治理旨在解决贫困县、贫困户的经济脆弱性,即个体或家庭受到多来源风险的冲击使得其缺乏生存或普适生活能力的可能性。为此,脆弱性治理主要是通过福利救助、就业扶贫、产业扶贫等渠道,提升绝对贫困人群的收入水平,以消除经济维度上的绝对贫困。绝对贫困治理的重点在于提高贫困群体的收入,而相对贫困治理不仅要提高这部分群体的收入水平,更要提升他们获取稳定生活的能力并保障其一系列平等权利的真实享有。因此,相对贫困治理不是一朝一夕之事,不仅要重视对可持续性贫困因素的消解,还要关注相对贫困群体基于对富裕的追求而产生的对个人可持续性发展能力的需求。显然,以往单纯以国家福利安排为主导、以精准识别为手段并短期集中化解决绝对贫困问题的脆弱性治理模式已难以应对流动人口相对贫困治理的复杂性。

韧性治理的重点是以常态化治理形成对抗突发

风险的韧性能力。近年来,韧性治理的概念被广泛运用于城市治理、社区建设、环境管理和应急管理等领域,其强调增强主体韧性能力和可持续发展的治理理念也适应于“后扶贫时代”的减贫治理转型。学界对于乡村治理、贫困治理和韧性治理之间的关联已进行了一系列的讨论,并普遍认为要克服贫困治理的“短期效应”,保证扶贫政策和措施稳定持续,提升贫困治理效能,关键在于增强现有易返贫群体的韧性能力^[17]。物理学将韧性解释为物体在外力作用下发生变形后恢复至原始状态的一种性质。这个概念被应用到其他学科领域后,延伸为强调系统在受到冲击后的应对能力,即其能够在冲击反应后达到一个新的均衡状态。从社会学风险对抗的角度来看,韧性更强调人类自身对风险的应对能力、消化能力和自我恢复能力。因此,以韧性为核心的减贫治理思路强调的是增强相对贫困群体应对风险的主体能力,进而形成以政府为主导的政府—社区—个体多元主体参与的减贫治理机制。

具体到流动人口相对贫困问题,韧性治理的目标导向就是要实现流动人口资源存量、基本能力与发展机会的可持续增长,其中,构建治理框架,形成政府主导—区域嵌入—主体共治的韧性治理格局是关键。要在政府主导推动下,进一步深化户籍制度与财政税收体制机制改革,通过发挥教育、住房、医疗等方面公共服务均等化的平衡作用,加快完善乡—城流动人口流入地市民化的体制机制,并借助社会和市场的力量来增强相对贫困流动人口的自我发展能力。

四、构建政府主导—区域嵌入—主体共治的韧性减贫治理格局

(一) 强化政府治理韧性,制定流动人口配套治理政策

治理流动人口相对贫困的关键在于政府对现有资源的分配,即要关注并给予相对贫困流动人口更多的支持。在贫困识别方面,韧性治理与精准扶贫一样,强调对于流动人口的相对贫困识别。完善相对贫困识别、救助和管理机制,需要政府制定相对统一的相对贫困标准指标体系、识别程序并完善帮扶方法。目前,政府部门对于相对贫困的认识还很有限,缺少专门机构进行统一管理,很难针对这部分人群开展精准救助工作。这就需要政府与专家共同研讨,制定符合社会普遍认知的,囊括健康、心理、收

入、工作等多维度的相对贫困识别标准,并依据所处区域经济社会发展水平,联合教育、劳动、医疗等相应的业务部门,保持相对贫困识别标准的动态调整。在精准识别的基础上,政府作为主导力量需要为相对贫困流动人口制定一系列以增强其资源、能力与机会为目的的相应政策,从而为相对贫困治理创造良好的制度环境^[18]。具体需要从以下几方面着手。

一是建立健全针对流动人口义务教育、医疗服务、住房保障等的基本公共服务和社会保障政策,进一步深化以常住人口为对象的一系列涉及教育、医疗、住房、养老等基本公共服务供给侧改革,构建统筹融合城乡资源的社会保障制度,使流动人口能够充分享有与流入地户籍居民平等的公共服务和社会保障权利。如此,才能为消除流动人口相对贫困打下坚实的制度基础。具体而言,一方面,要动员基层社区干部深入探访相对贫困流动人口家庭,加强社会支持,提高流动人口参保比率,而且社区要定期回访并了解相对贫困流动人口家庭的救助情况;另一方面,政府要为满足一定条件的流动人口提供一系列福利政策,增强流动人口市民化的意愿,如满足流动人口的健康需求,推进基本公共卫生服务均等化,让流动人口异地就医更方便便捷,优化公共卫生服务机构统计流动人口信息机制,使公共卫生服务能够更好地面向目标人群;政府可适度加大城乡开放和区域间开放力度,逐步放开户籍制度对义务教育普及的屏障,适度调整财政预算、扩大公共服务投入,在义务教育上保障流动人口学龄子女接受教育的公平权利,实现义务教育资源与服务均等化,平衡好城乡教育资源的分配;完善城市住房保障体系,保障流动人口公租房供给,优化流动人口社区居住环境,推进流动人口住房公积金制度设计,降低流动人口的租房和购房成本。以上政策设计的基本逻辑在于以破解城乡资源不平衡为起点,不断协调优化资源要素,最终消除流动人口相对贫困。二是加大流动人口就业培训力度。风险社会的到来加剧了流动人口的经济脆弱性,实现相对贫困流动人口内生动力的长足提升,就要为流动人口灵活就业提供充分的政策支持,如小微金融服务支持、最低工资保障、公益性技能培训等。三是优化流动人口落户政策。实现对流动人口的常态化、可持续管理的关键在于进一步解除户籍制度的限制,推动公共服务均等化,促进社会保障、减贫政策等制度跨区域高效衔接,减少流动人口在常住地生活、工作、医疗、教育等方面

面临的诸多不便。

(二) 实现区域整体韧性,以地方区域为载体充分构建韧性治理协调机制

近年来,韧性概念逐步应用到韧性城市、韧性社区的建设中来,以推动资源的高效整合和社会秩序的长治久安。韧性治理强调主体韧性实现的治理过程,即提升主体在受到外部环境压力或各类风险时积极采取一系列应对措施或方法的能力。从实践的角度而言,韧性城市、韧性社区建设与构建韧性减贫治理格局是相辅相成、互融共促的,其根本着眼点都在于城市治理能力的系统提升。韧性城市、韧性社区建设关注城市或社区在经济、社会、空间布局、文化等方面内生性可持续发展能力的协同提升。如果无法治理好流动人口的相对贫困问题,就会为社会安定带来诸多风险,因此,相对贫困流动人口的韧性治理是韧性城市、韧性社区建设的重要一环。从空间、主体、流程等角度来看,“社区—城市—区域”空间韧性可以对接相对贫困流动人口识别工作的复杂性;“政府—市场—社会”主体韧性则有利于汇集最大合力,提升流动人口相对贫困问题的治理效能^[19];数字技术赋能的“预防—响应—处置”过程韧性有利于针对相对贫困流动人口进行更为精准、有效的资源调配。

具体而言,流动人口相对贫困治理应充分发挥所在区域主要是城市的整体韧性,结合地方发展特点与综合优势从整体层面实现针对性强的资源调配、信息共享与高效服务。一要统筹区域资源布局,完善城乡交通基础设施建设,推进流动人口所在社区公共服务基础设施的配套建设,让流动人口能够更便利地享受到城市基本设施公共服务,更自由地在城乡之间流动,从而实现更多的收益。二要充分整合社区、企业以及社会组织的力量,为流动人口提供更为广泛的就业择业机会和城市融入可能,帮助随迁子女能够就近接受优质教育,为流动人口家庭主动融入城市社区生活、实现市民化转化提供良好的外部帮扶。三要加强区域韧性协同机制建设,即充分运用数字技术,全面、即时收集和处理好所在地流动人口结构布局、禀赋差异、收入状况等多方面信息,实现对流动人口的精准贫困识别。在此基础上,通过统筹流动人口动态监测系统、流动人口登记管理信息系统等平台信息,对相对贫困流动人口建档立卡,构建面向流动人口综合服务供给的“互联网+”公共服务平台,确保相对贫困流动人口享受到公平的社会保障和基本公共服务^[4]。此外,提升区

域整体韧性还应重视治理场域的动态调整与治理资源的合理配置。一方面,要明确治理场域中从地级市到基层社区各级治理主体职责范围,最大化地发挥区域协同治理效能;另一方面,要实现各级治理资源的科学合理配置,依据常住人口规模配置教育、医疗、卫生、住房等公共资源,并充分发挥第三次分配机制的作用,推动基层治理进一步完善,尤其是在面对突发状况时,确保包括流动人口在内的返贫风险群体能够获得生存保障资源供给。

(三) 强化个体禀赋韧性,形成多元主体共治的相对贫困治理格局

增强流动人口相对贫困群体的风险抵御能力,是提升个体韧性进而消除相对贫困的关键。相对贫困韧性治理的目的是为了让同时作为相对贫困治理主体的流动人口相对贫困群体有能力、有禀赋、有意识地对抗贫困并摆脱困境。部分流动人口还没有脱离贫困状态意识,安于现状,过分依赖供给式扶贫政策;部分流动人口长期处于流动人口内部社群中,没有机会和途径接触到流入地社会的社交圈子,缺少致富机会和资源。对于上述情况,要通过各种途径,引导流动人口形成积极对抗贫困的主体性认知,强化和提升个体禀赋韧性。

一方面,要充分发挥各治理主体的作用,构建多元主体共治的反贫困韧性运行机制。为了促进共同富裕目标的实现,不仅需要进一步优化包括政府、社会、企业、社区、居民等各主体在内的协同共治机制,还需要建立健全旨在保障多元减贫主体的法律法规和相关制度,尤其要明确各级政府相关职能部门的职责范围、绩效评估标准和管理权限^[20]。作为多元主体的统领,政府部门要高度重视实地调查研究的工作方法,通过积极走访调查,了解相对贫困流动人口遇到的问题与困难,引导组织社会组织、志愿组织关心流动人口家庭的儿童、老人;同时,还要处理好政府与社会、市场等之间的关系,形成多元主体相互兼容的利益联结机制和风险共担机制。

另一方面,在政策建构层面,力图将所有相对贫困流动人口群体纳入防返贫政策的保障范围。为此,既要确保流入地流动人口和户籍人口平等享有流入地公共服务权益,还要消除城市流动人口与乡村流动人口之间的扶贫政策差异。公平和公正是流动人口防返贫治理的一个重要价值取向。只有以公平和公正为前提构建流动人口防返贫政策,才有利于消除行动者之间的观念差异,形成行动共识。共治需要主体间的充分沟通与协商,因此,在制定流动

人口反贫政策时,应重视不同行动者的利益需求,不能仅靠政府布局,也要让高收入群体、企业、社会组织、媒体等社会力量和流动人口充分参与进来,通过平等、民主的协商,形成最大范围的反贫困共识,筑牢政策的社会认同基石。

结 语

作为中国特色社会主义的本质要求,消除流动人口相对贫困要以社会资源分配的公平正义为价值导向,以保障和改善民生、提升流动人口生活质量为依归。要把城市看成生产共享资源的工厂,在全社会弘扬互助共享理念,确保城市能够生产、保护共享资源且把共享资源用于社会利益,通过制定和落实流动人口积分入医、积分入学等政策措施,赋予流动人口同城化待遇,努力解决流动人口尤其是相对贫困流动人口的就医、子女就近入学等现实突出问题,逐步实现常住人口基本公共服务全覆盖,持续推动各种公共资源在社会各群体间实现更加公平正义的分配,促进共同富裕实现。

参考文献

- [1] GDP 首次突破 100 万亿元大关 中国经济成绩单了不起[N].人民日报(海外版),2021-01-19(3).
- [2] 我国人口发展呈现新特点与新趋势[EB/OL].(2021-05-13)[2024-05-16]. https://www.stats.gov.cn/xgk/jd/sjjd2020/202105/t20210513_1817408.html.
- [3] 2021 年农民工监测调查报告[EB/OL].(2022-04-29)[2024-05-16]. https://www.stats.gov.cn/xgk/sjfb/zxfb2020/202204/t20220429_1830139.html.
- [4] 王卓.消除贫困流动人口治理盲区[J].人民论坛,2020(11):86-89.
- [5] 杨舸.流动人口与城市相对贫困:现状、风险与政策[J].经济与管理评论,2017(1):13-22.
- [6] 韩淑娟.流动人口贫困问题的复杂性及其扶贫策略[J].贵州社会科学,2018(2):155-160.
- [7] 宋全成,甘月童.劳动年龄流动人口就业状况及其影响因素研究[J].社会科学辑刊,2021(4):63-72.
- [8] 王春璇,李君甫.中国流动人口住房分层与多层次住房保障体系研究[J].公共行政评论,2022(4):3-17.
- [9] 文建龙,肖泽群.权利贫困的个人综合能力原因分析[J].甘肃理论学刊,2008(2):57-60.
- [10] 李鹏,张奇林,高明.后全面小康社会中国相对贫困:内涵、识别与治理路径[J].经济学家,2021(5):93-101.
- [11] 朱晓,秦敏.城市流动人口相对贫困及其影响因素[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020(3):115-129.
- [12] 曾永明,张利国.精准扶贫政策的隐性价值评估:基于流动人口的收入溢出效应视角[J].当代经济科学,2024(1):60-73.
- [13] 曾静,杨成虎.相对贫困、收入分配与共同富裕:以对流动人口的分配为框架[J].江汉学术,2023(4):46-54.
- [14] 邱晖,杜志连.相对贫困治理的多维困境与机制构建[J].学术交流,2024(2):143-157.
- [15] 苟兴朝,杨继瑞.贫困治理与乡村治理中的韧性治理:逻辑、困境与对策[J].长白学刊,2023(3):109-120.
- [16] 翟绍果,张星.从脆弱性治理到韧性治理:中国贫困治理的议题转换、范式转变与政策转型[J].山东社会科学,2021(1):74-81.
- [17] 张震,唐文浩.韧性治理共同体:面向突发公共风险的乡村治理逻辑[J].南京社会科学,2022(10):54-62.
- [18] 唐任伍,郭文娟.乡村振兴演进韧性及其内在治理逻辑[J].改革,2018(8):64-72.
- [19] 胡玉桃,肖朝晖.我国安全韧性城市建设的困境与路径探析[J].领导科学,2022(12):137-139.
- [20] 梁小军,胡多.共同富裕目标下相对贫困治理的制度逻辑[J].学习与实践,2022(7):87-95.

The Institutional Dilemmas and Resilient Governance of Relative Poverty Among the Floating Population

Wu Kaiya Zheng Rui

Abstract: At the end of 2020, China completed the task of poverty alleviation in the new era as scheduled, and the millennium-old absolute poverty problem of the Chinese nation was historically resolved. The next step is to address the issue of relative poverty caused by uneven and insufficient development, and further achieve common prosperity. At present, under the influence of the registered residence system, the situation of the floating population in social security, minimum income, social integration and other aspects is not optimistic. The floating population, as the main group of relative poverty, presents complex characteristics of relative poverty. It is urgent to apply a resilient governance model to solve the relative poverty problem in the new stage, that is, by strengthening the resilience of government governance, regional overall resilience, and individual endowment resilience, forming a resilient governance pattern of government leadership, regional embedding, and multi-subject co-governance, so as to achieve a beautiful governance vision of sufficient development resources, rich life, and social accessibility for the floating population.

Key words: floating population; relative poverty; resilient governance; institutional dilemma

责任编辑:翦 榛