

# 后扶贫时代我国兜底保障扶贫研究

李 宁

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2022年7月19日; 录用日期: 2022年9月9日; 发布日期: 2022年9月15日

## 摘 要

兜底保障扶贫为2020年全面决胜脱贫攻坚战, 消除绝对贫困做出了巨大的贡献, 进入后扶贫时代, 相对贫困仍然存在, 因此接续开展兜底保障扶贫仍有现实意义。后扶贫时代的兜底保障将面临脆弱性贫困人口的反贫问题、贫困群体渴望共享经济社会发展成果但目前保障能力不足的问题及相对贫困的成因更复杂、人口数量巨大, 治理具有长期性等问题。因此后扶贫时代的兜底保障应在现有兜底扶贫制度的基础上进一步完善以提高兜底保障水平, 健全筹资机制, 缓解政府的兜底压力, 同时也要加强贫困群体的能力建设, 以提高贫困群体的自我发展能力。

## 关键词

后扶贫时代, 兜底保障扶贫, 相对贫困

# Research on Poverty Alleviation in Post-Poverty Alleviation Era

Ning Li

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jul. 19<sup>th</sup>, 2022; accepted: Sep. 9<sup>th</sup>, 2022; published: Sep. 15<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

Poverty alleviation has made a great contribution to the comprehensive and decisive victory of the battle against poverty and the elimination of absolute poverty by 2020. In the post-poverty alleviation era, relative poverty still exists, so it is still of practical significance to continue poverty alleviation. In the post-poverty alleviation era, there are many problems, such as the return to poverty of the vulnerable poor population, the lack of security ability of the poor groups eager to share the fruits of economic and social development, the more complex causes of relative poverty, the large population and long-term governance. Therefore, the subsistence security in the post-

poverty era should be further improved on the basis of the existing subsistence poverty alleviation system to improve the subsistence security level, improve the financing mechanism, relieve the government's subsistence pressure, and strengthen the capacity construction of the poor groups to improve the self-development ability of the poor groups.

## Keywords

The Post-Poverty Alleviation Era, Poverty Alleviation, Relative Poverty

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

党的十八大以来,在党中央的领导下,中国打响了人类历史上盛况空前的脱贫攻坚战。经过八年的不懈奋斗,2021年2月25日,习近平总书记庄严宣告:我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务[1]。这标志着我国扶贫工作的重心将由消除绝对贫困向缓解相对贫困转化,与此同时,我国将进入以相对贫困为特征的后扶贫时代。在打赢脱贫攻坚战的过程中,兜底保障扶贫做出了突出贡献。在后扶贫时代,虽然已经不存在绝对意义上的贫困群体,仍然存在部分特殊困难群体需要兜底保障。所以开展农村兜底保障扶贫同样具有现实意义。如何识别这类人群?如何对其进行保障?如何优化兜底路径?是在后扶贫时代必须要面对的现实问题。

## 2. 文献回顾

进入后扶贫时代,随着扶贫工作重心由解决绝对贫困向缓解相对贫困转移。目前关于新时代兜底保障问题的研究也逐渐变多,本文立足于现有研究,提炼出以下三个问题。

### 2.1. 为什么要兜底

2020年,绝对贫困的彻底消除,说明无力脱贫、无业可扶的困难人群也如期实现脱贫。但是,习近平总书记强调“全部脱贫,并不是说没有贫困了,就可以一劳永逸了,而是指脱贫攻坚的历史阶段完成了。相对贫困问题永远存在,我们帮扶困难群众的任务永无止境[2]。”这就意味着,还存在一些贫困人口仍然需要依靠兜底保障才能实现稳定脱贫。与此同时,进入新时代,我国经济社会发展水平不断提高,目前已具备保障民生的经济实力。但随着社会的快速发展,民生治理问题也日渐显现,民生保障的制度结构也亟需升级、优化。即在不同的社会发展水平下,社会兜底保障机制要兜的底的内容、水平和目标群体都会存在明显差异[3]。

### 2.2. 兜底对象如何界定

进入后扶贫时代,接续开展扶贫工作的首要前提就是要界定贫困治理对象。明确清晰的瞄准扶贫对象,有助于精准投放扶贫资源、同时有效提升减贫工作效率、增进社会整体福利。

收入标准是界定贫困对象最直接的方法。由于其直观、可操作性强等优点,在国内外已被广泛应用。张琦[4]指出,相对贫困标准应在合理借鉴国际标准的基础上,根据不同地区的实际情况来具体确定。程

蹊[5]等认为,相对贫困标准可按照人均可支配收入中位数的 40%~50%进行确定。有学者提出,2020 年后应按照人均纯收入的 40%为标准划定贫困线[6],并将每五年或十年作为一个调整周期[7]。还有学者建议通过定期调整相对贫困标准,并最终稳定在人均收入的 50%左右[8]。还有采用人均年纯收入中位数的 25%作为贫困标准[9]。收入标准是基于维持贫困对象的生存需求进行确定的,目前研究大多数学者认为,还应借鉴国际相对贫困标准即采用人均收入的 40%~60%。

仅用收入标准来衡量贫困程度,难以全面反应其他维度下人类的发展与贫困问题。因此需要建立起识别相对贫困的多维贫困标准。2008 年,联合国发展计划署和牛津大学贫困与人类发展研究中心(UNDP-OPHI)联合发布了全球多维贫困指数,选取了健康、教育和生活条件三个维度对贫困进行测量,从国际层面为相对贫困提供了维度和指标的参考[10]。目前我国学界在多维贫困的相关研究中,维度及指标的选取通常在 UNDP-OPHI 提出的三个维度的基础之上,结合中国的具体情况进行调整、扩充。其中收入、健康、教育、医疗指标的使用最为广泛[11][12]。此外,还有一些研究会加入就业、赋权、主观感受等方面的指标等[13][14]。

### 2.3. 如何兜底

根据国内外的减贫经验,扶贫工作易陷入脱贫又重新返贫的恶性循环[15],有学者认为,进入后扶贫时代,贫困治理方式要从“扶贫”转换成“防贫”,重点聚焦于弱有所扶。孔祥智等[16]认为,现阶段国内相对贫困群体规模较大,返贫风险很高,应积极开展与脱贫攻坚紧密衔接的乡村振兴战略。还有一些学者从社会救助的功能[17]、低保标准[18]等角度探索对贫困群体的兜底保障,以为中国未来发展筑牢保障民生的基石。现有文献的讨论主要从社会保障的底线角度、城乡关系角度及政策衔接三个角度来探讨。

综上所述,如何识别贫困对象,如何保障贫困对象的生活需求仍是当前讨论的重点内容,因此持续开展社会保障兜底扶贫仍然具有理论与现实意义。基于此,本文将在探讨后扶贫时代持续开展兜底保障扶贫的必要性的基础之上,对当前兜底保障扶贫面临的问题进行分析,并提出优化路径,以应对我国现阶段扶贫工作重心转移面临的挑战。

## 3. 后扶贫时代开展兜底保障扶贫的必要性

### 3.1. 开展兜底保障扶贫是困难人群脱贫的现实需要

进入后扶贫时代,随着脱贫任务的完成,意味着绝对贫困已全部消除。而由于各地区经济发展水平具有明显的差异性及各群体自我发展能力不同导致社会阶层存在,因此,仍然会存在相对贫困地区和相对贫困人口。如若不兜紧他们的基本生活,则会再次陷入贫困的边缘。这些特殊困难群体需要持续开展兜底保障来实现稳步脱贫的目标。如没有劳动能力,无法通过开发式扶贫实现脱贫的老弱病残幼等人群,这类人群可持续发展能力弱,难以通过自身的努力获得收入来维持日常生活,因此只能依靠社会救助等兜底保障措施来实现脱贫。

### 3.2. 开展兜底保障扶贫是巩固脱贫成果的必然需求

打赢脱贫攻坚战,兜底保障起到了举足轻重的作用。进入后扶贫时代,兜底保障仍发挥着不可替代的作用,以巩固脱贫成果,缓解相对贫困。如今脱贫目标已经实现,但成果的巩固仍需要努力。在国家的帮助下摆脱绝对贫困的部分人口仍然存在返贫的风险,这部分人承受风险能力较弱,如若遇到自然灾害或市场不稳定时,极有可能再次返贫。特别是受到自然条件和基础设施约束的深度贫困地区,产业基础薄弱,自我发展能力不够,很难实现稳定脱贫。因此,巩固脱贫成果,防止已脱贫人口重新返贫,是需要努力规避且引起重视的重要问题。

### 3.3. 开展兜底保障扶贫是实现共同富裕的着力点

消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。但共同富裕并非一蹴而就，需要的是结合我国的实际情况，密切关注困难群体的生活和未来发展。兜底保障关系到困难群众最基本的生存和发展问题，同时也是实现共同富裕的关键着力点。因此开展兜底保障不仅能保障提升困难群体的基本生活水平，还能使他们切实感受到国家的帮扶，共享经济发展成果，提升其对共同富裕这一目标的认同，从而增强自信心，朝共同富裕的方向稳步前进。

## 4. 后扶贫时代开展兜底保障扶贫面临的挑战

### 4.1. 绝对贫困脱贫效果不稳定，存在返贫问题

首先，从收入的角度来讲，在政府政策支持下摆脱绝对贫困的贫困户存在收入不稳定的问题。产业性扶贫是促进贫困户自我发展，提高收入水平的主要途径，而目前在国内外经济下行压力增大的基础上，再受到国内新冠肺炎疫情爆发不确定性的影响，使得这些原本市场竞争力不足的行业变得更加波动，这极大的影响了脱贫户的收入稳定性，再加上这部分人群经济实力本身就比较弱，因此若遇到外部突发事件影响导致其生活成本增加时，会再度陷入贫困。其次，脱贫户因病返贫的风险也很高，虽然目前我国医保扶贫力度很大，现我国的医保扶贫综合保障政策已经惠及贫困人口超 2 亿次，但仍有数量庞大的农民需要参加医疗救助和参保资助。国务院扶贫办有关数据资料显示，建档立卡户中有 40%左右的贫困户是因病致贫，这表明因病致贫是导致贫困户返贫的重要原因之一。因此在后扶贫时代，虽然绝对贫困已被消除，但若巩固脱贫成果，就仍要密切关注易返贫群体，阻断脱贫又返贫的问题。

### 4.2. 贫困群体需求多元化，但当前保障能力有限

精准扶贫实现了贫困户收入结构的多元化。据统计，2015 年至 2020 年，5 年来，全国建档立卡贫困户的人均收入有了质的提高，从 3416 元提高至 10740 元，5 年间翻了 3.1 倍。随着全面小康社会的建成，绝对贫困的消除，贫困群体在解决了温饱问题之后，也渴望共享经济社会的发展成果，同时会提高对美好生活的期望。这种期望不仅包括收入的提高、财富的积累，更多的是能满足其自身的发展，如：改善健康状况、改善居住条件、提高子女的教育水平等，从更加多维的角度提高自身生活水平。虽然目前我国在对贫困人口的兜底保障方面取得了显著成效，但不可否认的是，进入后扶贫时代，随着相对贫困人口的增加及治理难度的增大，当前的兜底保障能力定会与贫困群体对未来美好生活的期待产生矛盾。

### 4.3. 相对贫困人口数量大且治理具有长期性，扶贫压力增大

与绝对贫困相比较，相对贫困的成因及人口构成结构都更加复杂，这直接导致其治理难度更大，治理周期也会更长。首先，虽然绝对贫困已经被消除，但已脱贫的脆弱性人口仍然可能返贫，因此提高脱贫的稳定性，将是一项长期且艰巨的任务。其次，为如期完成脱贫目标，一些地方政府会安排一些可以让贫困人口在短期内实现脱贫的项目，这对贫困人口快速脱贫起到了关键作用，但在后扶贫时代如何使这些人可持续脱贫，将会是未来贫困治理的重点与难点。最后，随着农村经济的快速发展，扶贫标准也要随着地区经济发展水平、物价指数和居民日常生活成本适时进行调整提高以使贫困人口共享经济发展成果。面对相对贫困更复杂的成因及人口结构和可预见的更长治理周期，明显会给兜底保障扶贫带来更大压力。

### 4.4. 兜底对象在短期内实现了脱贫，但自我发展能力较弱

进入后扶贫时代，在国家政策帮扶下实现脱贫的贫困人口，面临着已脱贫但自我发展能力弱的矛盾。



这与他们所处的生活环境和接受教育水平有很大的关系。首先这部分人群的文化水平大多都不高，缺乏必要的工作技能，致使其在工作市场中缺乏竞争力，只能从事短期且不稳定的工作，收入低且难以获得保障的机会，随时面临失业的风险，生活质量难以保障。其次，仍需兜底保障的人大多数生活在自然条件差、生存环境恶劣的偏远落后地区，这些地区产业发展薄弱，缺少工作机会，成为脱贫的阻碍。最后，贫穷具有代际传递的属性，长期处于偏远地区的人，收到贫困文化的长期影响会塑造出穷人思维，而这种思维又会重新产生贫困。

## 5. 后扶贫时代兜底保障扶贫的优化路径

### 5.1. 加强社会保障机制，提高相对贫困治理的兜底保障水平

首先要稳步提升兜底扶贫标准。据民政部门统计，2020年全国农村低保标准为每人每月496元。按照我国目前的稳定脱贫标准，即人均纯收入5000元左右，2020年全国仍有17个省份的农村低保标准平均值仍不达标。因此，从脱贫的角度来看，这并不足以让贫困人口实现稳定脱贫。其次要适度拓宽兜底扶贫的内容。除物质帮扶外，也要将兜底保障方式向精神慰藉、社会融入等方面拓展，以增强贫困群体的获得感。最后要对特殊贫困群体重点关注。如老年人、儿童、残疾人等无劳动能力的群体要建立起差异化的贫困防护体系，以减少疾病、教育、意外风险等因素的困扰，如建立大病医疗救助基金、相对贫困户救助基金等，当其遭受特殊困难时，及时提供帮助。

### 5.2. 完善能力建设机制，加强贫困人口人力资本建设

贫困群体返贫的根源在于其自身发展能力的匮乏，因此后扶贫时代要着重加强贫困群体的自身发展能力建设。首先要加强贫困人口的专业化技能培训，利用国家人社部、扶贫部等部门的扶贫项目，对贫困人口开展实用技术和职业技能培训，提高贫困群体在劳动力市场的竞争力。其次借助金融、财政等各类政策适度支持劳动密集型企业的发展，鼓励他们雇佣低技能的贫困劳动力；并鼓励贫困地区的高校大学生返乡创业，增加贫困地区的就业机会，拓宽贫困群体的就业渠道。最后，由于贫困具有代际传递的特征，因此要加大对贫困群体子女的教育扶持力度。如对建档立卡家庭的经济困难学生实施普通高中免除学杂费、中等职业教育免除学杂费等，让贫困家庭的子女能够接受有质量的教育。

### 5.3. 健全筹资机制，缓解政府兜底压力

中央和地方政府的财政投入是对困难群众进行兜底保障的重要资金来源。在后扶贫时代，为确保兜底扶贫筹资体系能筹集到足够的资金从而稳步扩大兜底保障的覆盖面，除中央和地方政府的财政投入外，还要采取多种形式积极引导社会组织参与兜底扶贫筹资。如此以来不仅使兜底保障人群直接受益，还能缓解政府兜底压力，促进农村贫困治理的长效有序开展。

## 6. 结语

进入后扶贫时代，贫困问题仍然存在，因此接续开展兜底保障扶贫仍存在重要的现实意义，但是新时代的贫困问题存在新的特点，如贫困群体的识别更复杂、兜底保障扶贫面临更大的挑战、对兜底保障的路径具有更高的要求。因此在新时代的兜底保障要重塑价值导向，更关注贫困群体的现实需求和全面发展，要在建立多维贫困测量指标体系全面衡量贫困群体的贫困程度的基础上，以增强贫困群体的自我发展能力为目标结构，满足贫困群体对未来美好生活的期待。同时，兜底保障路径的重点应在于打造政府和社会协同共振的贫困治理共同体以减轻政府压力、优化贫困治理流程，顺应全面建成小康社会和迈向“强国善治”的时代要求。

## 参考文献

- [1] 习近平. 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[J]. 中国产经, 2021(6): 17-26.
- [2] 杜尚泽, 王汉超, 张晓松, 朱基钊. “一个少数民族也不能少”——记习近平总书记在宁夏考察脱贫攻坚奔小康[J]. 绿色中国, 2020(13): 8-13.
- [3] 贾玉娇, 宋昊. 社会主要矛盾转换与社会救助“兜底”的变迁、张力与因应[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 50(4): 88-98.
- [4] 张琦. 减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构[J]. 改革, 2016(8): 77-80.
- [5] 程蹊, 陈全功. 较高标准贫困线的确定: 世界银行和美英澳的实践及启示[J]. 贵州社会科学, 2019(6): 141-148.
- [6] 邢成举, 李小云. 相对贫困与新时代贫困治理机制的构建[J]. 改革, 2019(12): 16-25.
- [7] 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[J]. 中国农村经济, 2019(10): 98-113.
- [8] 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[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2020(2): 91-101+191.
- [9] 王小林. 贫困测量: 理论与方法[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 85-86.
- [10] 吕新博, 赵伟. 多维贫困视角下农村相对贫困治理路径研究[J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2019, 21(4): 27-31+129.
- [11] 贺坤, 周云波. 精准扶贫视角下中国农民工收入贫困与多维贫困比较研究[J]. 经济与管理研究, 2018, 39(2): 42-54.
- [12] 郑长德, 单德朋. 集中连片特困地区多维贫困测度与时空演进[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2016(3): 135-146.
- [13] 沈扬扬, 詹鹏, 李实. 扶贫政策演进下的中国农村多维贫困[J]. 经济学动态, 2018(7): 53-66.
- [14] 高明, 唐丽霞. 多维贫困的精准识别——基于修正的 FGT 多维贫困测量方法[J]. 经济评论, 2018(2): 30-43.
- [15] 黄承伟. 我国新时代脱贫攻坚阶段性成果及其前景展望[J]. 农经, 2019(3): 84-91.
- [16] 孔祥智. 脱贫攻坚何以从决定性成就走向全面胜利[J]. 人民论坛, 2020(8): 40-42.
- [17] 郑功成. 中国社会救助制度的合理定位与改革取向[J]. 国家行政学院学报, 2015(4): 17-22.
- [18] 韩克庆. 社会救助是兜底性保障吗?——一项关于低保标准的描述性研究[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2018, 51(4): 13-18.