

# 探索建立缓解相对贫困的长效机制

胥爱贵

江苏省扶贫工作领导小组副组长

根据贫困问题研究范围和角度的差异性,理论界常将贫困划分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困是指在特定社会生产方式和生活方式下,个人或家庭依靠劳动所得或其他合法收入,不能满足其最基本生存需要,生命延续受到威胁。相对贫困则是对特定参照群体而言的,即同一时期,不同地区或不同阶层成员之间由于主观认定的可维持生存水准的差别而产生的贫困。

2011年,我国确定了2300元(2010年不变价)的扶贫标准,主要还是着眼于解决绝对贫困问题。按照购买力平价换算,这样的标准,相当于每人每天2.2美元,略高于国际上通用极端贫困标准1.9美元。联合国2030发展议程提出,全球2030年解决贫困问题。我国提出到2020年实现绝对贫困人口全部脱贫,这个目标要比联合国明确的全球目标提前10年。按照我国现行扶贫标准,考虑物价指数,到2020年约为4000元。2015年底,江苏人均收入4000元以下低收入人口实现脱贫,提前实现了国家脱贫攻坚目标,进入缓解相对贫困、缩小收入差距、促进共同富裕的新的历史阶段。党的十九大报告指出,让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。我们要按照中央的要求,坚决打赢脱贫攻坚战,在解决好绝对贫困之后,建立缓解相对贫困的长效机制,确保全面建成小康社会,一个不能少,共同富裕路上,一个不能掉队。

## 一、缓解相对贫困是一项长期任务

解决绝对贫困问题,只是完成了最基本的扶贫任务,贫困现象依然会长期存在。在绝对贫困人口减少或消除的同时,相对贫困问题就会日益凸显。在市场经济效率优先的原则下,由于体制、机制、自然、地理、历史以及个体自身素质等因素的综合作用,社会成员之间的贫困差距会扩大。换句话说,在一定条件下,绝对贫困可以完全解决,但相对贫困却会始终存在,处理不好有可能呈现加剧趋势。

习近平总书记指出,我们五百年以后还会有贫困。在2015年11月中央扶贫开发工作会议上,他强调,我们必须深刻认识我国贫困问题的长期性、艰巨性、复杂性,做好打持久战的思想准备。即使全面建成小康社会目标实现,我国仍处于社会主义初级阶段,一定程度上的贫困问题肯定仍然存在。总书记的重要讲话充分说明,我国扶贫开发是一项长期的历史任务。

贫困是相对的,一个社会总会存在相对贫困问题,如美国确定贫困人口比例在10%到15%,欧盟是15%,英国是18%。国际组织、发达国家和地区普遍重视贫困标准制定和反贫困工作。经济合作与发展组织在1976年组织了对其成员国的一次大规模调查后提出了一个贫困标准,即以国家或地区社会收入或平均收入的50%作为这个国家或地区的贫困线,这就是后来被广泛运用的国际贫困标准。美国2017年3人家庭贫困标准为20420美元,4人家庭为24600美元。英国贫困线标准是家庭可支配收入中位数60%,但同时监测中位数的50%及70%。欧盟成员国贫困线为收入中位数50%或60%。日本厚生劳动省根据国际公认的标准设定了最低贫困线,4口之家年收入为2.2万美元,相当于普通日本中等家庭收入的一半。新加坡没有官方贫困线,最常用的标准是收入最低的20%住户。上述情况表明,无论以收入中位数或住户比例,都是相对贫困的概念范畴。诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森说过,即使我们的世界已变得空前的富裕,这个世界也是极其贫困和惊人的不平等的。因此,缓解相对贫困问题已成为国际国内的普遍共识。

## 二、江苏在缓解相对贫困方面进行了有益探索

消除贫困,实现共同富裕,是社会主义的本质要求。江苏始终坚持共同富裕的方向,经济越发展,越重视扶贫,扶贫的力度和标准也随着经济的发展不断提高。江苏这些年来一直用帮扶绝对贫困的力度来帮扶相对贫困,不仅扶人、扶村、扶县,还扶片区、扶区域,取得了历史性的进步。自上世纪九十年代到2015年的20多年间,先后以农民人均纯收入1500元、2500元和4000元作为扶贫标准,组织实施了三个阶段的大规模扶贫开发行动。一是以解决困难群众温饱问题、改善基本生产生活条件为主要目标的扶贫开发。1992年,省委、省政府向苏北贫困县派驻“社教与扶贫”工作队,实施以农村改水、通电、通达、安居、中低产农田改造五大扶贫工程为主要内容的“扶贫攻坚计划”。到2000年底,基本实现了计划目标,苏北地区实现了村村通公路,基本消灭草危房。二是以消除绝对贫困现象为主要目标的扶贫开发。2005年至2007年,江苏省以1500元为扶贫标准,部署实施了“千村万户帮扶工程”,顺利完成了310万人的脱贫任务。2008年,按照世界银行当时提出的人均生活费1天1美元的减贫标准,省委、省政府将扶贫标准从1500元提高到2500元,组织实施“脱贫攻坚工程”。到2011年底,脱贫攻坚5年任务4年完成,苏北468万农村贫困人口基本实现脱贫,1011个经济薄弱村基本达到“八有”。应该说,这是江苏扶贫开发的一个重要阶段,基本消除了绝对贫困现象,扶贫开发转到巩固脱贫成果、促进全面小康的新阶段。三是以解决帮扶对象收入低、没钱用和基本公共服务差为主要目标的扶贫开发。按照2011年底中央扶贫开发工作会议提出的“东部有条件地区要提高扶贫开发水平,率先探索减少相对贫困、实现共同富裕”工作要求,省委、省政府于2012年部署实施脱贫奔小康工程,确定用4年时间,使农村411万低收入人口收入达到4000元,1533个经济薄弱村基本实现新“八有”。经过各方面的共同努力,到2015年底,江苏省411万低收入人口如期脱贫,1533个经济薄弱村实现脱贫增收目标,取得了明显的阶段性成效。

全面消除绝对贫困现象,并不意味着江苏从此“无贫可扶”和扶贫工作终结,而是要求转变扶贫开发战略,积极探索缓解相对贫困的长效机制。2015年底中央作出打赢脱贫攻坚战决策后,江苏省委省政府决定“十三五”期间组织实施脱贫致富奔小康工程,到2020年使全省农村低收入人口人均年收入达到6000元,生活水平明显提高,义务教育、基本医疗和公共服务得到有效保障;经济薄弱村集体年收入达到18万元;重点片区和革命老区面貌显著改善,基本公共服务主要指标接近全省平均水平;省重点帮扶的12个县(区)分批全部退出;各地以县(市)为单位基本建立缓解相对贫困的长效机制。

江苏持续扶贫所带来的收获是巨大的、多方面的。首先是被扶持的地区较快地增加了经济收入,生产生活条件明显改善,推动了不同地区经济协调发展,对江苏经济发展全局意义重大。其次是大多数得到帮扶的群众脱贫增收,与全省人民一道共享改革发展成果,增强了获得感和幸福感,减少了社会矛盾,这对于社会和谐稳定极为宝贵。第三是通过持续扶贫,帮助解决民生等实际问题,不断缩小贫富差距,走向共同富裕,增强了经济薄弱地区群众对党和政府的信赖,有利于巩固党的群众基础和执政基础。同时,持续扶贫对先富起来的部分地区干部群众也起到“清醒剂”的作用,使他们正视经济社会发展中的“短板”,关心帮助生活依然相对困难的社会群体,真正实现习近平总书记视察江苏讲话时强调的“让广大农民都过上幸福美满的好日子,一个都不能少,一户都不能落”的目标。

## 三、建立缓解相对贫困长效机制任重道远

习近平总书记在十九大报告中指出,从现在到2020年,是全面建成小康社会决胜期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军。江苏要高水平全面建成小康社会,农村低收入人口脱贫增收是一个标志性的指标。在缓解相对贫困、缩小收入差距、促进共同富裕的新的历史阶段,要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,把低收入农户增收致富、经济薄弱乡村加快发展作为率先全面建成小康社会的重大使命,把实施脱贫致富奔小康工程作为“两聚一高”新实践的重要内容,坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持省负总责、市县抓落实的工作机制,压实各级党委、政府的责任,以更高标准、更实举措、更大力度做好扶贫开发工作,探索建立缓解相对贫困的长效机制,为我国中西部地区实现脱贫攻坚目标后的持续扶贫开发提供借鉴。要在科学制定相对贫困帮扶标准和精准确定帮扶对象的前提下,着力从以下几个方面下功夫。

---

一是突出产业扶贫。习近平总书记强调，“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路”。坚持将产业发展与精准扶贫相结合，走精准产业扶贫新路子。立足当地自然禀赋，挖掘地方特色资源，宜农则农、宜牧则牧、宜林则林、宜游则游。坚持将现代农业发展要求与扶贫对象自身特点相结合，根据低收入农户的家庭状况和发展愿望，合理选择产业项目，因户因人施策。推广“一村一品一店”模式，实现差异化发展，促进低收入农户增收致富。

二是鼓励就业创业。实现有劳动能力者稳定就业，有创业愿望者成功创业，是低收入农户脱贫的主要措施。要深入推进“造血”式扶贫，激发低收入农户内生动力。大力实施农村创业富民行动，为低收入农户劳动力自主创业提供创业培训补贴、创业担保贷款贴息、一次性创业补贴、租金补贴等普惠性的创业政策。支持经济薄弱地区农民工返乡创业园、农村电子商务创业示范园和家庭手工业产品集散点建设，重点扶持低收入农户劳动力在农村二三产业、家庭手工业和电子商务等领域实现创业就业。充分利用美丽乡村和特色田园乡村建设带来的商机，引导经济薄弱地区大力发展农家乐休闲旅游产业，积极探索和实践绿水青山变为金山银山的多种实现形式和途径。

三是重视教育扶贫。教育是阻断贫困代际传递的重要途径。要完善省、市、县、校四级学生资助管理体系，实现精准教育救助从学前教育至研究生教育的全覆盖、公办民办学校全覆盖。大力支持经济薄弱地区乡村教师队伍建设，实施“领雁工程”“助力工程”“雏雁计划”等建设和培训计划。选派优秀大学毕业生到全省经济薄弱地区农村中小学任教，推进省级财政为贫困家庭大学生代偿学费。增加重点片区义务教育学校“改薄经费”投入，优先安排中央和省专项补助经费。推进“职教富民”行动，优先支持经济薄弱地区建设现代化示范性职业学校、优质特色职业学校和现代化实训基地。

四是推进健康扶贫。因病是农民家庭贫困的首要原因，是今后扶贫开发必须解决的重大问题。要提高经济薄弱地区城乡居民基本医疗保险和大病保险制度实际筹资水平，门诊统筹全面覆盖所有经济薄弱村，减少低收入农户大病费用实际支出。对符合条件的建档立卡低收入农户，参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分，由医疗救助基金全额补贴。将符合条件的低收入农户全部纳入重特大疾病救助范围，加强医疗保障与社会救助的衔接，对城乡居民基本医疗保险、大病医疗保险和医疗救助支付后自费用仍有困难的，加大慈善救助帮扶力度，使低收入农户大病医治得到有效保证。

五是强化资金绩效。扶贫资金筹之不易，加强使用管理是做好扶贫开发工作的关键。要不断创新资金使用机制，将财政扶贫资金向重点片区、重点项目倾斜。坚持扶贫资金直接扶持到户，改“漫灌”为“滴灌”，增强资金使用的针对性和精准性。进一步完善金融扶贫机制，加大扶贫小额贷款政策实施力度，引导政策性、商业性、合作性等金融信贷资源进入扶贫领域，帮助低收入农户加快增收脱贫。加强扶贫资金监管，全面实行扶贫项目、帮扶资金案前公示、案中监督、案后审计制度，努力使各项扶贫资金发挥更大更好的效益。

六是完善保障兜底。实施社会保障政策性兜底，实行与扶贫开发制度的有效衔接，是缓解相对贫困的重要手段。要将所有符合条件的低收入农户家庭纳入低保范围，做到应保尽保，健全低保标准动态调整机制，2020年农村低保最低标准达到每人每月500元。享受农村低保的低收入农户劳动力创业后能够正常经营，但家庭人均收入仍低于当地低保标准2倍以下的，按照规定可在一定期限内保留其享受最低生活保障。加大临时救助制度实施力度，帮助低收入农户解决特殊困难。健全完善城乡居民基本养老保险制度，逐步提高基础养老金标准，引导农村低收入人口积极参保续保，逐步提高保障水平，有效减少因老致贫返贫。

同时，要坚持区域发展与扶贫开发良性互动，通过加快区域发展为扶贫开发创造更好的基础条件，使低收入农户共享发展和改革成果；通过扶贫同扶志、扶智相结合，激发广大群众参与发展的积极性和创造性，推动经济薄弱地区加快发展。要坚持大扶贫格局，充分发挥社会蕴藏的巨大扶贫潜力，建立有效的机制和平台，落实社会扶贫各项鼓励政策，畅通社会力量扶贫的渠道。加大对社会扶贫先进典型的表彰力度，凝聚起社会扶贫的强大正能量，形成扶贫开发合力，确保农村低收入人口如期脱贫，为建设“强富美高”新江苏作出积极贡献。