

新发展阶段农村相对贫困治理的 现实逻辑与实践路径

李楠 何爱爱¹

【摘要】 新发展阶段加强农村相对贫困治理，不仅是推进共同富裕的现实诉求，而且是解决城乡发展不平衡不充分问题的客观需要，还是满足广大农村居民对美好生活期待的重要抓手。然而，农村相对贫困治理，面临着农村相对贫困人口识别难、相对贫困群体持续增收难、精神贫困问题较突出和相对贫困治理长效机制尚未建立健全等现实问题。新发展阶段农村相对贫困治理是一项系统工程，要从问题出发，制定适宜的相对贫困标准，提供相对贫困群体可持续发展保障，提升相对贫困群体内在动力，切实建立农村相对贫困治理的长效机制。

【关键词】 农村相对贫困 贫困治理 新发展阶段 乡村振兴

【中图分类号】 F323.8 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003—854X（2022）08—0012—06

2020 年全面建成小康社会后，我国进入新发展阶段，农村相对贫困治理问题被提到议事日程上来了。党的十九届四中全会与 2020 年中央一号文件明确提出，要建立“解决相对贫困的长效机制”，昭示了新发展阶段我国反贫困的政策转向相对贫困治理。深刻认识农村相对贫困治理的现实逻辑和困境，进而提出其优化路径，这不仅是巩固脱贫攻坚成果、满足农民群众对美好生活新期待的迫切需求，而且是推进乡村治理体系和治理能力现代化、推动农村共同富裕取得更为明显的实质性进展的题中应有之义。

一、新发展阶段农村相对贫困治理的现实逻辑

相对贫困是与社会基本需求相比时产生的相对剥夺感的主观心理感受。与绝对贫困相比，农村相对贫困除了要考虑收入差距层面上的“贫”，更强调农村基础设施、基本公共服务供给不足等社会层面上的“困”，属于“发展型”贫困。历史性地消除绝对贫困，为缓解相对贫困奠定了坚实基础，新发展阶段加强对相对贫困的治理具有重要的现实意义。

（一）推动农村共同富裕的现实诉求

实现共同富裕是社会主义的本质要求和中国式现代化的重要特征，是中国特色社会主义发展道路区别于西方资本主义发展道路的独特性所在。随着脱贫攻坚战的全面胜利，现行标准下农村贫困人口的全部脱贫，绝对贫困和区域性整体贫困问题的基本解决，我国进入扎实推动共同富裕的新发展阶段。“促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”¹农村相对贫困治理是推动农村共同富裕的现实诉求。共同富裕是一个包含经济、政治、文化、社会、生态文明等在内的立体概念，其中物质层面的共富是全面富裕的基础和前提。同理，相对贫困不仅是简单的经济现象，而是集经济、社会、自然等因素于一体的多维贫困，除了收入贫困外，还包括机会贫困、能力贫困、精神贫困、代际贫困、生态贫困等。新发展阶段扎实推动农村共同富裕，要求提高城乡发展的平衡性、协调性、包容性，着力扩大农村中等收入群体规模，促进农民精神生活共同富裕，促进城乡基本公共服务均等

¹作者简介：李楠，武汉大学马克思主义学院教授、博士生导师，湖北武汉，430072；何爱爱，武汉大学马克思主义学院博士研究生，湖北武汉，430072。

基金项目：国家社会科学基金重大招标项目“中国共产党解决农村绝对贫困问题的路径、经验与启示研究”（20&ZD018）

化。这与农村相对贫困治理的目标任务具有内在契合性。新发展阶段农村相对贫困治理，既是对以往绝对贫困治理经验的创造性运用，又是对新发展阶段巩固脱贫攻坚成果、实施乡村振兴战略新鲜经验的总结和推广，必将有助于乡村振兴战略和共同富裕战略取得决定性进展。

（二）解决城乡发展不平衡不充分问题的客观需要

新发展阶段，城乡发展不平衡是我国最大的发展不平衡，农村发展不充分是我国最大的发展不充分。从人均可支配收入来看，根据《中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报》，2021 年城镇居民人均可支配收入为 47412 元，农村居民人均可支配收入为 18931 元，城乡居民人均可支配收入比值为 2.50。从基础设施来看，根据《中国城乡建设统计年鉴 2020》，2020 年城市供水普及率为 98.99%，农村供水普及率为 83.37%，城乡供水普及率相差 15.62 个百分点；2020 年城市燃气普及率为 97.87%，农村燃气普及率为 35.08%，城乡燃气普及率相差 62.79 个百分点。根据民政统计数据，2021 年 4 季度全国城市低保平均标准为 711.4 元/人·月，全国农村低保平均标准为 530.2 元/人·月，城市最低生活保障标准为农村的 1.34 倍。可见，城乡在人均可支配收入、基础设施和社会保障等方面依然存在较大差距。造成我国城乡发展不平衡的根本原因在于广大农村地区发展相对不足，农村居民收入增长缓慢，因而，加强对农村相对贫困的治理，是缓解城乡发展不平衡、解决农村发展不充分问题的重要手段。

（三）满足广大农村居民对美好生活需要的生动实践

新发展阶段农村相对贫困呈现多维性特征，是集经济、社会、自然、文化等因素于一体的复合现象。现阶段，农村居民美好生活需要除了物质需要外，还有政治需要、精神需要、社会需要、生态文明需要等多维取向，缓解相对贫困的过程亦即人民追求美好生活的过程，二者相辅相成。相对贫困治理是一项综合性的系统工程，农村相对贫困人口对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的美好生活需要日益增长，需求的层次也逐步提升。但是，由于经济与社会发展不平衡、农村基本公共服务供给不均等，导致当前农村居民的稳定工作需求、参政议政需求、优质教育需求、高水平医疗卫生服务需求、舒适居住需求、优美环境需求、精神文化生活需求未得到较好满足。同时，美好生活需要产生于社会实践，必须在社会实践中得到解决。在追求美好生活的过程中，治理相对贫困必须基于当地社会生产力发展水平因地制宜制定政策并组织实施。农村相对贫困治理的价值体现在为农民群众追求美好生活创造条件，分阶段逐步实现农村共同富裕。相对贫困的多维特征决定了其治理涉及经济、政治、文化、社会、生态文明等多个领域，要将农村相对贫困治理同深化经济体制改革、优化行政管理体制、繁荣发展先进文化、完善基本公共服务制度体系、健全生态保护制度等衔接起来，这也是满足广大农村居民对美好生活的向往和共享改革发展成果的需要。

二、新发展阶段农村相对贫困治理的问题症候

新发展阶段农村相对贫困具有主观性、动态性、多维性、流动性和长期性等多维特征，而农村相对贫困的致贫原因也是复杂的，与绝对贫困相比，相对贫困治理必然周期更长、难度更大。

（一）农村相对贫困人口识别困难

从历史纵向比较来看，我国贫困衡量标准是逐步提高的，贫困测度从单维转向多维。新发展阶段我国农村贫困由“显性”绝对贫困转向“隐性”相对贫困，使得相对贫困标准制定复杂化。由于农村相对贫困具有人口基数大、贫困维度广、致贫风险高等特点，大多数相对贫困人口更多呈现出跨城乡、跨区域散点分布的特征，因而识别农村相对贫困人口难度加大，之前采用的瞄准农村绝对贫困人口的农村贫困标准已无法满足我国治理相对贫困的需要。尽管广东、浙江、江苏等发达地区尝试着制定了农村相对贫困标准，但其所制定的相对贫困标准仍承袭以收入作为关键指标的做法，显然无法精准识别农村相对贫困人口。关于新发展阶段采用哪种农村相对贫困标准，目前学界尚处于探索阶段，是采用发达国家和国际组织在识别低收入人群时参照收入中位数的 40%或 50%，抑或 60%的全国统一标准？还是城乡、地区间各有不同，因地制宜来设置标准？如何确定参照系、跨期追踪和家庭等值规模？如何构建兼具普适性又有中国特色的贫困测度标准？这些问题成为新发展阶段农村相对贫困标准制定亟需考虑并

解决的理论重点和实践难点。

（二）农村相对贫困群体持续增收艰难

农村相对贫困治理不仅要解决农村贫困群体的生存问题，而且要重视解决农村贫困群体的发展问题。只有保障贫困群体收入的持续增长，才能确保贫困群体不断提高生活品质、增加获得感、减少贫困感。现阶段，农村相对贫困人口在可持续发展方面还存在不少短板：（1）部分地区追求“短平快”的产业项目，可持续发展能力不足。前几年，在脱贫攻坚任务的压力下，不少地区偏好“短平快”项目，不愿投资回报周期长、技术密集型的项目。这些“短平快”项目虽然能够在短期内给农村绝对贫困群体带来一定的收入，但因其发展潜力偏弱，难以为农村相对贫困群体提供长期稳定的增收。（2）不少项目低端单一，同质化问题较严重。一些脱贫村扶贫产业停留在农业种养殖的初级发展阶段，产出的多是缺乏特色的大路货，这类农产品处于产业价值链低端，产品附加值低，低水平竞争。（3）新生风险导致农村相对贫困群体持续增收难度增大。2020年以来，肆虐全球的新冠肺炎疫情给农民工外出务工、农产品销售、乡村旅游、种养业等带来不利影响，致使一些脱贫户、边缘户因为收入减少而返贫。又如，人工智能、物联网、区块链等新兴技术的快速发展会导致部分产业和企业降低对农村低端劳动力的需求，从而增加农业转移劳动力的失业风险。

（三）农村精神贫困问题突出

在消除绝对贫困的过程中，农村贫困治理的重心是解决物质贫困问题。新发展阶段，农村精神贫困问题日益制约着相对贫困问题的解决，并逐渐占据重要地位。农村贫困群体的精神贫困，呈现出贫困无感、贫困厌恶感和贫困无力感三个层次。贫困无感是指贫困群体对贫困不以为耻，安贫乐道；贫困厌恶感是指贫困群体对贫困感到不满与憎恶的心态；贫困无力感是指贫困群体自知贫困，但对如何摆脱贫困却很无助。²

从外因来看，导致农村精神贫困的因素主要有三：一是部分农村地区在落实扶贫脱贫政策中工作方法过粗所致。改革开放以来特别是党的十八大以来，我国实施精准扶贫、精准脱贫基本方略，提高了脱贫实效，为打赢脱贫攻坚战提供了重要物质保障和政策支持。然而，一些扶贫干部工作简单粗放，将扶贫工作简化为直接给钱给物，导致部分农村贫困群体对外高度依赖、自身脱贫意愿低迷，突出表现在“等靠要”思想严重。二是受一些乡村陈规陋习不良风气的影响。一些农村地区婚丧大操大办、铺张浪费、厚葬薄养、人情攀比、高额彩礼等陈规陋习腐蚀着农民的思想，其中，高额彩礼成为农村相对贫困治理的最大障碍。三是因农村青壮年进城买房、工作，导致很多农村处于空心化状态。空心化日益严重的农村，“三留守”群体即留守妇女、留守儿童、留守老人的社会交往空间范围缩小、多样性减少，精神上的无助和孤独感增加。

从内因来看，造成农村精神贫困的因素主要有二：一是由农村物质贫困的先导性决定的。毛泽东在《人的正确思想是从哪里来的？》一文中从马克思主义认识论出发，提出过一个科学的论断：在一定条件下，物质可以变精神，精神可以变物质。³辩证唯物主义认为，世界在本质上是物质的，物质决定意识，意识是物质的派生物。物质贫困会衍生出精神贫困，精神贫困通常因物质贫困引起，并反过来加深着物质贫困。二是由农民可行能力不足造成的。阿马蒂亚·森提出的“可行能力”理论指出，不应仅关注贫困群体的经济状况，还应关注“免受困苦的基本可行能力，以及能够识字算数、享受政治参与等的自由”⁴。农民在可行能力不足的情况下，会尽可能优先满足全家生理、安全的低级需求，而没有能力追求更高层次的被尊重和自我实现的需求，也缺乏深层次改变的动力。接受教育与技能培训是增加人力资本的有效途径，教育缺失会导致精神贫困，具体表征为精神世界空虚、抑郁、无聊、萎靡、缺乏信心等。

（四）农村相对贫困治理长效机制还不完善

从某种意义上说，农村相对贫困是一种基本公共服务不足型的贫困，即因农村公共服务权利被排斥，导致相对贫困人口脱贫能力弱⁵，因而，农村相对贫困是基本公共服务不足的逻辑链结果。由于农村生产性基础设施较为落后以及生活性基础设施供给

不足，致使城乡要素交换的壁垒未被打破、农村生产生活能力较落后。总结我国打赢脱贫攻坚战的经验，不难发现，建立一套成熟的中国特色社会主义脱贫攻坚制度体系是其重要经验。中国特色社会主义脱贫攻坚制度体系，坚持党的领导、坚持以人民为中心、坚持精准扶贫方略、坚持进行社会动员、坚持监督巡查，将“中国脱贫攻坚之制”转为“中国绝对贫困之治”。毋庸置疑，在脱贫攻坚期，党和政府为了如期实现脱贫攻坚的历史任务，对一些深度贫困地区特别是集中连片特困地区，采取了密集的政策优惠和超常规的政策支持等有力措施。新发展阶段，国家应对相对贫困治理的政策予以迭代，避免出现“政策悬崖”，守住脱贫攻坚成果，避免出现大规模返贫。就短期目标来说，如何做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接？就长期目标来说，如何在中国特色脱贫攻坚制度体系的基础上建立相对贫困治理长效机制？这将是农村相对贫困治理工作面临的巨大挑战。

三、新发展阶段农村相对贫困治理的实现路径

相对贫困的复杂特质决定了相对贫困治理是一项系统工程，以相对贫困治理中出现的问题表征为切入点，在实现我国经济高质量发展的基础上，需要综合施策，不断探索解决相对贫困的集成路径，推动贫困治理体系和治理能力现代化。

（一）制定适宜的农村相对贫困标准

精准识别相对贫困群体是新发展阶段贫困治理的逻辑起点。2020年后按现行标准衡量的绝对贫困会在统计意义上趋于消失，现行贫困标准由此失去了沿用下去的合理性，需要抓紧研制新的贫困标准。

1. 选取相对贫困线

在国际上，“欧盟将全体居民可支配收入中位数的60%作为相对贫困发生率的测算标准。日本将中等家庭收入的60%作为相对贫困的基本标准。澳大利亚将家庭同等可支配收入的50%作为低贫困线，将家庭同等可支配收入的60%作为高贫困线。目前世界银行将收入低于社会平均收入的1/3的社会成员视为相对贫困人口。”^⑥在国内，一些经济发达地区已经开始了相对贫困治理的实践探索，如浙江省在2013年把贫困标准提高到家庭人均年收入4600元，该标准是同年国家贫困标准2300元的两倍。广东省则以农村居民年人均可支配收入低于4000元（2014年不变价）作为相对贫困人口的认定标准，同时综合考虑“教育、医疗、住房”三保障情况和家庭支出等综合指标进行评议。借鉴国际相对贫困标准与我国部分省份的先行实践，新发展阶段相对贫困线的确定及贫困测度应结合各地区的发展实际。笔者建议，以农村居民收入中位数的45%作为相对贫困线来识别农村相对贫困群体，其后每年增加1个百分点，实现在2035年达到60%的水平。为了与乡村振兴战略和经济社会发展中长期规划相契合，相对贫困标准可分为两个阶段：第一阶段即基本实现社会主义现代化阶段（2021—2035），该阶段为城乡相对贫困分策治理时期，制定过渡性的一般贫困标准。到2035年，实现全国层面的城、乡各自相对贫困线的统一。第二阶段即全面建成社会主义现代化阶段（2035—2050），逐步制定城乡统一的相对贫困标准。从2036年开始，国家应在缩小城乡差距和居民生活水平差距方面取得实质性进展，实现城乡融合发展，推动全国城乡相对贫困标准统一。

2. 构建相对贫困指标

长期以来，我国贫困标准实际上指的是农村贫困标准，新发展阶段除了调整农村贫困标准外，还包括建立城市贫困标准并推动城乡贫困标准一体化。目前，国际上没有统一的相对贫困标准，例如，美国的标准是以绝对收入为基础，并结合不同家庭进行调整；墨西哥、巴西、哥伦比亚等部分拉美国家的标准是从收入、教育、就业、生活水平、卫生等维度综合考虑。可以肯定的是，收入依然是重要的衡量指标，建议考虑用不同收入水平作为相对贫困的衡量标准，并允许一定的区域、城乡差异，以更加准确地识别贫困发生状况。借鉴人类贫困指数（HPI）、人类发展指数（HDI）和多维贫困指数（MPI），相对贫困测度应当以家庭为单位展开，具体维度应包括经济状况、社会保障、生活条件、健康、教育、精神生活等，城、乡相对贫困标准在六个维度下的具体指标可按实际情况来制定。随着经济社会的发展和贫困形势的变化，各地可在基本标准的基础上，拓展维度、增减指标、修正临界值，建立适合本地情况的多维相对贫困标准。

3. 监测相对贫困人口

相对贫困治理更多针对收入水平相对较低、需要通过普惠性政策和市场化手段实现增收的群体，重点关注脱贫不稳定和边缘易致贫人口、部分易地扶贫搬迁困难人口、自然灾害导致的低收入人口、农民工中的困难人口及失能老弱病残人群，按照“应纳尽纳”原则全部纳入监测范围。一是要完善跨部门数据共享机制，加强行政记录在住户调查统计中的运用，以此拓宽住户数据来源、提高信息获取的便利性。二是要探索建构“基本标准+致贫因素”的相对贫困人口分类识别体系，进而探索将多维贫困识别与全国人口普查结合起来，将人口普查工作深入到多维贫困治理工作中，为精准识别相对贫困人口提供支持。

（二）为农村相对贫困群体提供可持续发展保障

1. 实现治贫产业可持续发展

相对贫困群体易返贫的一大原因在于缺少产业的支撑，因此，在全面推进乡村振兴阶段，要通过产业振兴实现产业可持续发展，解决农民持续增收困难的问题。从扶贫经验来看，发展就业门槛低、增收见效快的传统产业，短期内虽然能够实现相对贫困群体收入较快增长，但不利于相对贫困群体后续获得可持续收入来源，因此，在选择治贫产业时应优先发展可持续产业，既要考虑脱贫的现实需求，又要关注产业的长远发展。

2. 促进农村相对贫困群体收入增长

贫困群体最主要的脱贫收入构成是工资性收入，因此应推动形成平等竞争、规范有序、城乡统一的劳动力市场，统筹推进农民转移就业和就地就近创业就业，帮助贫困群体实现充分就业。要健全农村相对贫困群体经营性收入增长机制，促进农业产业链向纵向拓展，实现食品和农副产品精深加工快速增长。要以优势特色产业为基础，加快发展乡村旅游娱乐、休闲养生、健康养老、电子商业等新兴产业，提升扶贫产业价值链。要引导龙头企业与农民共建农业产业化联合体，让农民分享加工销售环节收益。要在确权的基础上，以市场化改革为导向，以出租、入股共建等方式，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，拓宽农村相对贫困群体的财产性收入渠道。同时，要强化农村相对贫困群体转移性收入保障机制，完善对农村相对贫困群体直接补贴的政策，逐步扩大补贴覆盖范围。

（三）提升相对贫困群体的内生动力

贫困群体内生动力不足是相对贫困治理的一大顽疾，而内生动力是实现可持续脱贫的重要基础。基层治贫不能大包大揽，应采取“以奖代补”“以工代赈”等激励型制度，只有实现“劳有所获”，从输血到造血的转变才有希望。

1. 转变贫困群体的思想观念

一方面，重视对贫困群众精神“补钙”。要加强教育引导，大力宣传中央贫困治理决策部署、政策，大力弘扬和传承好“上下同心、尽锐出战、精准务实、开拓创新、攻坚克难、不负人民”的脱贫攻坚精神，用群众喜闻乐见的方式传播身边脱贫致富的典型故事和时代楷模，引导农村相对贫困群体树立以艰苦奋斗脱贫为荣、以好逸恶劳返贫为耻的荣辱观。另一方面，培育农村文明新风尚。要结合农村本地实际和群众美好生活需要，保障村庄村民依法自治，因地制宜制定完善村规民约，实行民主恳谈会、民主听证会、民情沟通等制度，推广积分制、道德评议会、红白理事会等做法，提高村民自我管理、自我教育、自我服务的能力水平；由基层党员干部带头开展移风易俗行动，遏制大操大办、厚葬薄养、人情攀比等歪风陋习；组织开展创评文明村镇、星级文明户、道德星、法纪星、卫生星、文体星等群众性精神文明创建活动，不断培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。

2. 提升贫困群体的劳动技能

马克思指出：“为改变一般的人的本性，使它获得一定劳动部门的技能和技巧，成为发达的和专门的劳动力，就要有一定的教育或训练。”⁷要加强教育以扶智，通过教育赋权促进内生增能，统筹发展农村义务教育、职业教育和学前教育，帮助贫困家庭孩子做好职业规划，阻断贫困的代际传递；通过推行普惠型教育，填充相对贫困人口的人力资本增量，既要对教育体制内学生群体推行教育，也要对体制外非学生群体推行教育，促进全民教育一体化发展。地方政府应结合当地农村贫困群体的特点和地方产业特色，为相对贫困群体的就业提供精准培训⁸；培训机构应深入了解相对贫困个体的受教育水平、专业技能情况及对培训内容的需求，进行有针对性的培训，并按规定落实职业培训补贴，促进农村贫困群体综合能力提高，进而提升其生计水平，助其摆脱贫困状态。

（四）建立农村相对贫困治理的长效机制

建立解决相对贫困的长效机制是中国特色社会主义的本质要求，是巩固脱贫成效的现实需要，也是保障贫困人口生存权和发展权，最终实现人的全面发展和全体人民共同富裕的重要保障。

1. 构建政策衔接推进机制

我国由绝对贫困治理转向相对贫困治理必有一个过渡期，设置政策衔接机制可以确保贫困治理的平稳转型和顺利过渡。新发展阶段减贫工作既要巩固脱贫成果，又要继续推进减贫共富。在消除绝对贫困向治理相对贫困的过渡期，仍要沿用精准和多维的治理手段，实现绝对贫困治理与相对贫困治理在理论指导、基本方略、识别标准、战略目标等维度的有序衔接。乡村振兴战略与相对贫困治理在多方面具有较好的政策目标契合性。党中央决定设立五年过渡期，有效衔接巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴，坚决守住不发生规模性返贫的底线。全面实施乡村振兴战略需要组织振兴来实现乡村治理现代化。2021年5月，中共中央办公厅印发的《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》提出，在全面推进乡村振兴、巩固拓展脱贫攻坚成果阶段，驻村帮扶要建强村党组织和提升乡村治理水平。目前，农村相对贫困治理的政策创新与实践明显滞后于乡村振兴，应将相对贫困治理纳入乡村振兴战略，让乡村振兴发挥治理农村相对贫困的功能。

2. 构建合理的收入分配机制

阿马蒂亚·森认为，“一个人关于贫困的感觉与这个人的预期、他对公平的看法以及他对谁有权享受什么的判断密切相关”⁹，因而，相对贫困是一个相对概念，更加注重贫困人口收入在社会总收入中所处的位置。相对贫困的实质是差距问题，我国城乡、区域、群体间收入差距仍客观存在。贫富差距过大，直接影响着贫困群体对贫困的感知，一些人甚至会出现“仇富”心理，因此应合理调节过高收入，取缔非法收入，规范收入分配秩序，完善最低工资增长的体制机制。初次分配要兼顾效率和公平。再分配要更加注重公平，要以税收、转移支付、社会保障等手段合理调节城乡、区域、群体间分配关系。要重视发挥第三次分配的作用，积极发展慈善等公益事业，鼓励高收入人群和企业更多地回报社会。

3. 构建基本公共服务共享机制

要从城乡融合的视域出发，推进城乡基本公共服务均等化。一是强化农村贫困地区公共服务人才队伍建设。要设置贫困地区人才引进基金和其他激励机制，引导高端人才到欠发达地区服务，为贫困群体提供数量多、质量高的公共服务。二是推进城乡基本公共服务均等化。要逐步统筹教育、社会保障、基本住房、公共文化体育等制度的城乡融合，消除农村基本公共服务制度的盲点，促进城乡基本公共服务内容和标准的统一衔接。三是培育基本公共服务的多元供给主体。要强化政府社会公共服务供给的主体责任，重点支持农村贫困地区的基本公共服务供给。政府要按照“谁投资、谁受益”的原则，鼓励个人、集体和社会力量投资公共服务事业。

4. 构建数字金融机制

2022 年中央一号文件提出，大力推进数字乡村建设，加强农村信息基础设施建设，以数字技术赋能乡村公共服务。为此，要加强数字普惠金融对农业产业化的支持力度，通过数字普惠金融发展智慧农业，引导农户转变生产方式，激活农村经济和农业产业发展的内在动能。要推进农村信用体系建设，逐步实现信用城乡一体化改革，解决农村贷款难问题。要推进农村支付结算体系建设，通过规范并引导第三方支付健康发展、优化农村地区银行机构布局、合理发展金融服务点、推动现代化大小额支付系统向农村延伸、建设良好的支付清算环境等完善农村支付体系，促进农村数字普惠金融发展。

5. 构建兜底保障机制

健全社会救助兜底保障机制，一是要推进低保制度城乡统筹。社会保障体系建设要坚持城乡一盘棋，坚持制度的统一性和规范性，促进城乡低保制度内容和标准的统一衔接，充分发挥低保制度在共享社会发展成果中的重要作用。二是要持续推动农村低保标准与扶贫标准有效衔接，实现低保标准与扶贫标准的“两线合一”。使用低保标准作为贫困标准具有可行性，主要体现在新发展阶段巩固脱贫攻坚成效离不开农村低保的兜底帮扶，与支出型贫困治理措施的衔接成本较低，在整合城乡贫困标准且兼顾地区差异性的前提下符合国际公认的发展型社会政策理念。三是要发挥临时救助兜底功能。应加大社会救助兜底保障资金投入，充分发挥临时救助兜底保障作用，使家庭与个人抵御贫困的能力得以提升，贫困脆弱性得以降低，从而及时解决困难群众遭遇的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难，提高托底保障能力和服务质量。

注释：

1 习近平：《扎实推动共同富裕》，《求是》2021 年第 20 期。

2 秦慧：《2020 年后相对贫困治理研究》，《学校党建与思想教育》2020 年第 17 期。

3 《毛泽东文集》第 8 卷，人民出版社 1999 年版，第 321 页。

4[印]阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贻、于真译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 30 页。

5 胡志平：《基本公共服务、脱贫内生动力与农村相对贫困治理》，《求索》2021 年第 6 期。

6 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》，《经济学家》2021 年第 5 期。

7 马克思：《资本论》第 1 卷，人民出版社 2004 年版，第 200 页。

8 陈健：《全面建设社会主义现代化国家视域下相对贫困治理研究》，《云南民族大学学报》（哲学社会科学版）2021 年第 1 期。

9[印]阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒》，王宇、王文玉译，商务印书馆 2001 年版，第 22 页。