

# 我国后扶贫时代相对贫困治理对策

王统勋

(甘肃省农业科学院农业经济与信息研究所, 甘肃 兰州 730070)

**摘要:** 在消除绝对贫困的后扶贫时代, 仍面临着相对贫困的问题, 为了给构建科学可持续的贫困治理长效机制提供参考, 通过对相对贫困相关文献的梳理和对我国防止返贫和治理相对贫困政策的分析, 以及相关理论与实践结合的概括, 针对后扶贫时代相对贫困问题和返贫风险产生的原因提出的后扶贫时代治理相对贫困的对策是: 充分利用地理环境, 因地制宜地培育当地产业; 加大人才培养力度, 鼓励高水平人才返乡; 改善农村交通状况, 打开城乡物流通道; 加强基础医疗建设, 增加农村人口健康资本; 改善基础教育, 杜绝贫困根源。

**关键词:** 后扶贫时代; 相对贫困; 返贫; 治理; 对策

**中图分类号:** F323.8

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1001-1463(2022)07-0004-05

[doi:10.3969/j.issn.1001-1463.2022.07.002](https://doi.org/10.3969/j.issn.1001-1463.2022.07.002)

## Study of the Countermeasures to Relative Poverty Control in Post Poverty Alleviation Era

WANG Tongxun

(Institute of Agricultural Economy and Information, Gansu Academy of Agricultural Sciences, Lanzhou Gansu 730070, China)

**Abstract:** In post poverty alleviation era when absolute poverty was eliminated, we are still faced with the problem of relative poverty, to provide reference for the construction of sustainable, scientific, and long-term mechanism of poverty control, through literature sorting of relative poverty, analysis of the policies related to poverty controls and poverty-returning prevention as well as

收稿日期: 2022-04-24

作者简介: 王统勋(1990—), 男, 甘肃兰州人, 研究实习员, 主要从事农业经济研究工作。联系电话: (0)13919285252。Email: bruforeg@126.com。

- (1): 1-7.
- [13] 曹 琴. 胶原基生物材料制备的工艺优化[D]. 武汉: 武汉轻工大学, 2021.
- [14] 陈卫东, 陈艳丽, 张鹏云. 改性玉米芯生物基/聚丙烯酸钠高吸水树脂的制备及吸水性能[J]. 化工科技, 2021, 29(2): 19-23.
- [15] 陈晓儒. 天然高吸水性树脂的制备及其在懒人花盆里的应用[J]. 农家参谋, 2018(12): 216-218.
- [16] 聂 影, 邓 楠, 白雪卫, 等. 秸秆成型块保水载肥腐解试验[J]. 沈阳农业大学学报, 2021, 52(3): 370-376.
- [17] 李芳然, 赵亚锋, 赵名彦, 等. 高分子保水剂在水土保持中的应用研究综述[J]. 甘肃农业科技, 2019(5): 56-60.
- [18] 黄 强. 一种新型土壤改良剂的制备及性能研究[J]. 环境污染与防治, 2022, 44(1): 55-60; 91.
- [19] 彭 云. 基于天然多糖缓释肥料的研究[D]. 郑州: 河南工业大学, 2017.
- [20] 黎雅楠. 土壤贫瘠化的研究进展与趋势[J]. 农技服务, 2021, 38(9): 75-77.
- [21] 逯 娟. 重金属污染土壤中改良剂修复机制及应用研究[J]. 能源与环保, 2018, 40(6): 103-107.
- [22] 贾俊杰. 掺杂膨润土的壳聚糖凝胶对土壤 Cr(VI)的钝化研究[D]. 泰安: 山东农业大学, 2020.
- [23] 罗宁临, 李忠武, 黄 梅, 等. 壳聚糖(改性)-沸石对农田土壤重金属镉钝化技术研究[J]. 湖南大学学报(自然科学版), 2020, 47(4): 132-140.
- [24] 王雪邨, 张芮瑞, 周少奇. 缓释肥高吸水包膜材料的制备及其性能研究[J]. 应用化工, 2020, 49(5): 1167-1171; 1174.
- [25] 李彦华, 孙立飞, 徐卫红, 等. 专用缓释肥料对黄瓜产量品质及 N, P, K 养分吸收利用的影响[J]. 西南大学学报(自然科学版), 2017, 39(7): 1-10.
- [26] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局, 中国国家标准化管理委员会. 缓释肥料: GB/T 23348-2009 中华人民共和国国家标准[S]. 北京: 中国标准出版社, 2009.
- [27] 王惟帅, 杨正礼, 张爱平, 等. 玉米秸秆基纤维素保水缓释肥制备及应用[J]. 农业工程学报, 2020, 36(2): 236-244.
- [28] 李昱杰. 多糖基可食性复合膜在食品保鲜中的应用[J]. 现代食品, 2022, 28(5): 24-27.

the summary of relevant theories and practices in combination, aimed at the issues of relative poverty and the causes of poverty-returning risk, countermeasures against relative poverty in post poverty alleviation era were listed as: fully utilization of geographical conditions to cultivate local industries according to local conditions, strengthening talent training and encouragement of high-level talents returning home, improving rural transportation conditions and opening up of urban and rural logistics channels, strengthening the construction of basic medical care to improve the health capital of rural population, improving elementary education to eradicate the root cause of poverty.

**Key words:** Post poverty alleviation era; Relative poverty; Poverty-returning; Control; Countermeasure

贫困治理一直是国家治理和社会治理的重要组成部分<sup>[1]</sup>。在我国,党和国家始终将脱贫攻坚作为重中之重,治理贫困力度不断加大,截至2020年完成了消除现行标准下的绝对贫困、全面步入小康社会的历史性壮举,贫困人口全部脱贫,区域性整体贫困得到解决,绝对贫困问题全面消失,完成了脱贫攻坚的历史任务<sup>[2-4]</sup>,向人民交出了一份完美的答卷,使反贫困事业进入了以治理相对贫困为特征的“后扶贫时代”<sup>[1]</sup>。后扶贫时代,我们仍面临着相对贫困的问题,仍肩负着防止大规模返贫的艰巨任务,但绝对贫困现象的消除并不意味着贫困就会消失,脱贫攻坚任务完成后扶贫工作重心将转向解决相对贫困<sup>[1-4]</sup>。如何构建治理相对贫困的长效机制以及推进减贫战略和减贫工作体系的平稳转型,成为学界和政界讨论的重大课题<sup>[1]</sup>。笔者通过对相对贫困相关文献的梳理和对我国防止返贫和治理相对贫困的政策分析以及相关理论与实践结合的概括,在分析后扶贫时代治理相对贫困和防止大规模返贫中存在的问题及返贫风险产生原因的基础上,有针对性地提出了治理相对贫困和防止大规模返贫的对策,这对脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、构建科学可持续的贫困治理长效机制意义重大<sup>[5]</sup>。

## 1 问题的提出

### 1.1 相对贫困文献梳理

相对贫困是一个复杂的经济学概念,这一概念在1950年左右形成于西方发达国家。2020年我国已全面建成小康社会,消除了全国范围内的绝对贫困。但如何防止已脱贫人口返贫,怎样进一步提高人民生活水平,变成了摆在眼前亟待解决的问题<sup>[6]</sup>。而要解决这些问题,就要搞清楚什么是相对贫困。1949年,美国经济学家斯托福(S.A. Stouffer)首次提出“相对剥夺”理论,并在学界得到广泛认同,引起了经济学家的探讨和研究并形成了相关学说,代表人物有美国著名社会学家默顿

(R.K.Merton)。该理论认为,人会不自觉将自己和自身所处的经济环境进行比较,如果发现自己处于劣势,就会产生剥夺感,即“相对剥夺”。尽管这只是主观上的心理感受,但我们能明显看出相对贫困并不仅仅是物质资料的匮乏。该理论另一位极具代表性的研究者是英国贫困学专家彼得·汤森(Peter Townsend),他在原有理论上进一步提出了“绝对中的相对剥夺理论”。与社会学研究视角不同,印度经济学家阿玛蒂亚·森(Amartya Kumar Sen)很早就从福利学的角度研究贫困问题,他延续了旧福利学的自由观<sup>[7]</sup>。在贫困问题上,森的观点认为导致人贫困的原因并不仅仅是因为缺乏必要的生活资料,而是因为缺乏获得必要生活资料的能力与权力。从森的角度出发,贫困的实质是人们缺乏改变其生存状况、抵御各种生产或生活风险、抓住经济机会和获取经济收益的“能力”,或者他们的能力“被剥夺”了;另一方面,现代社会的贫困往往是与收入分配不平等相伴随的“丰裕中的贫困”,即贫困人口无法平等地获取或接触到许多产品和服务(尤其是公共品),不具备把这些产品转化成有用的“功能”或“权利”。关于贫困研究,另一大理论基石便是“人力资本”理论。西奥多·舒尔茨(Thodore W.Schultz)是这一理论的奠基人,被称为“人力资本理论之父”。这一概念第一次被正式使用是其在1956年发表的论文《人力投资:一位经济学家的观点》中,此后,阿罗、丹尼森、贝克尔拓展了这一研究的理论边界,舒尔茨亦因此获得1979年诺贝尔经济学奖。20世纪80年代以后,人力资本理论更是迅猛发展,主要代表人物有斯宾塞、罗默、斯科特、卢卡斯和明赛尔。因脱贫攻坚已经结束,绝对贫困业已消除,我国近年来也开始注重对相对贫困的研究,有学者在研究欧洲福利国家、美国、墨西哥等相对贫困标准后提出,为了防止重现绝对贫困,在2020年以后的一段时期内,相关政策应该优先选择指

定和保持一个稳定的相对贫困标准<sup>[8]</sup>。

## 1.2 乡村振兴中我国防返贫和治理相对贫困问题的有关政策

乡村振兴战略实施过程中,中央及各省市、县区出台了一系列政策以防止规模性返贫和加强相对贫困治理。党的十九届四中全会首次提出“建立解决相对贫困的长效机制”;中央有《关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》;陕西省出台了《防止因灾因疫返贫致贫“十六条”政策措施》;江苏省如皋市印发了《关于建立解决相对贫困长效机制的实施方案(试行)》;青海省门源县提出防止返贫的“六大举措”等。国家乡村振兴局出台五方面措施防止返贫,即建立防止返贫的监测和帮扶长效机制;保持政策的连续和稳定;强化帮扶,继续做好易地搬迁后续扶持工作;汇聚各方力量;继续压实工作责任,进一步压实各级党委和政府的责任,坚决守住不发生规模性返贫的底线。这些政策文件密切联系实际,并紧密结合当下新冠疫情情况,从现实角度出发提出了应对相对贫困和防止返贫的政策措施。

## 1.3 相关理论与实践的结合

脱贫攻坚战的胜利,标志着农村农民“两不愁、三保障”问题得以解决,这意味着贫困人口将不愁吃、不愁穿,亦无须担心基本医疗、住房安全和子女的义务教育。为实现这一点,国家依托相关贫困治理理论,创新扶贫工作机制,将“扶贫”以“精准”的方式落到实处。作为一名曾经的驻村工作人员,笔者也曾亲历这一切。截至2020年底,6098万贫困人口纳入城乡居民基本养老保险范畴<sup>[9]</sup>,从福利学的角度来讲,人民生活得到保障能够提高人的获得感。截至2020年底,我国贫困地区乡村居民年度人均可支配收入从2013年的6079元增长至12588元<sup>[9]</sup>。实际收入的增长,源于国家和政府对于提升农民劳动能力投入的增长,也源于加大宣传教育力度和农业生产补助力度引起的农民生产积极性的提高。有人认为,我们每个人所拥有的健康状况都可以看作是一种资本的储备,这种储备就叫健康资本,而健康是人力资本的基础性因素<sup>[10]</sup>。在我国扶贫实践中,我国乡村贫困地区的社会健康保障工作也取得了傲人的成果,99.9%的贫困人口拥有医疗保障<sup>[9]</sup>。人力

资本提升的有效途径之一是增加教育投入。我国在这一点上也付出了艰苦卓绝的努力,截至2020年底,全国贫困县九年义务教育巩固率达到94.8%<sup>[9]</sup>。

理论与实践的结合不仅证明了理论的有效性,也彰显了我国脱贫攻坚的丰硕成果。然而在今后的很长一段时间里,我们仍然要保持对于相对贫困的警惕和对于大规模返贫的警觉。

## 2 后扶贫时代相对贫困现状

### 2.1 自然灾害严重

在后扶贫时代,相对贫困仍是乡村振兴道路上一块巨大的绊脚石,中国大部分刚刚走出贫困线的村镇,都面临着相似的问题,如自然条件相对恶劣,可利用土地面积相对较少,极端天气现象时有发生等。中国气象局对外公布的《2021年中国气候公报》中,2021年中国共出现36次区域性暴雨过程。汛期,暴雨极端性强,河南等地暴雨灾害严重;秋季,华北和西北地区降水量为1961年以来最多,黄河流域秋汛明显。在农村,农民本就靠天吃饭,一旦发生强降雨、冰雹等自然灾害,轻则作物减产,重则颗粒无收,加之一些自然灾害会导致次生灾害,如暴雨会导致泥石流等,不仅会导致经济问题,还会致使房屋倒塌,人员伤亡。

### 2.2 基础设施不完善

一是农村交通道路承载力较弱。2021年,我国农村公路里程446.6万km,比2020年增加8.4万km。尽管如此,我国农村交通状况仍好坏不一,出入安全性欠佳和所需时间成本相对较高,道路承载力较弱,路政服务能力不足。二是科教文卫相关基础设施仍不够发达。与城市相比大部分从业者水平较低,当地农村居民进一步享受教育、医疗服务仍存在一定困难。部分农村居民思想观念滞后,法律思想和伦理观念淡薄,消极怠产和近亲结婚等问题时有发生。三是生产力水平低。后扶贫时代,部分农村地区生产力水平仍然低下,一些地区的农作物还存在高投入低产、广种薄收的情况,加之农村农民收入状况仍不理想。国家统计局数据显示,2021年农村人均可支配收入18931元,与同年全国人均可支配收入还有很大差距。较低的生活质量致使当地农民的获得感

和幸福感普遍不高。四是农村信息比较闭塞,许多家庭电视使用率低;智能手机在农村地区虽已基本普及,但农民普遍用以接打电话和使用微信,获得外界资讯渠道狭窄。这些都是相对贫困治理中的难点和重点<sup>[11-12]</sup>。

### 3 后扶贫时代相对贫困的问题和返贫风险产生的原因

首先,部分经济落后地区的原生自然环境不适合大规模发展种植业,这有可能是气候条件所致,亦有可能是地形地貌条件所致。自然灾害和次生自然灾害,也会阻碍农业产业和农村经济的发展。究其原因,主要是农村科技投入不够,一是没有利用科技手段摸清自然规律合理改造自然环境;第二,没有建立完备的自然灾害预警机制。而导致相对贫困现状另一大原因则是某些地区即使刚刚脱贫,这些地区的农民和基层干部仍无法转变老思想和旧观念,在这些根深蒂固的观念束缚下,经济发展受到了极大制约。一些农民在脱贫攻坚阶段就抱着“等、靠、要”的思想,在当地政府和扶贫人员的鼓励下和敦促下才得以脱贫,脱贫后思想没有及时转变,没有树立正确的金钱观和幸福观,导致自己仍陷入相对贫困的困境中<sup>[13]</sup>。第三,部分地区的配套设施不够完善,公共资源分有所失衡,其中教育、交通和医疗卫生等至关重要,原因之一便是没有建立完善的各级政府政策协同机制,“上传”和“下达”不能很好对接。第四,当地政府对于党和国家的相关政策宣传力度还不够,也是导致生产者的生产积极性不够高的原因之一。第五,部分脱贫地区的产业发展方兴未艾,但产业规划和产业布局方面还不很成熟,产业内生驱动力也不够强,一些产业也未发展出良好的产业带动效应。最后,致使大部分农村地区陷入困境的原因之一是缺乏高质量的人才,高质量技术人才不愿投身三农事业也是制约农村发展的主要因素。

### 4 后扶贫时代相对贫困治理的对策

#### 4.1 充分利用地理环境,因地制宜地培育当地产业

在西部的一些地区,因为地形地貌不适宜播种作物,当地居民会对地形做相应的改造,最典型的做法是将崎岖的山地改造为整饬的梯田,而改造好的梯田则变成了适宜耕种的土地,这种合

理的对自然环境的改造就是一种对自然环境良好利用的范例。在西北干旱半干旱地区,应当积极发展现代丝路寒旱农业,深挖当地农业产业发展的自然禀赋,如光照充足、水质矿物质含量高、昼夜温差大等,配合先进、密集的科技投入,在遵循自然规律的前提下适度的扩大生产规模,并在生产中积极打造地方性品牌,加强品牌赋能,利用“高原夏菜”认知维度打开地方、区际、省级乃至全国的市场。另外,西北、西南多地自然条件适宜中草药的野生生长和人工培育,打造道地中草药品牌并将其推广至全国和海外,也是后扶贫时代防止返贫和解决当地相对贫困问题的手段之一。

#### 4.2 加大人才培养力度,鼓励高水平人才返乡

科学技术是第一生产力,而作为科学技术承载者和传播者,高质量人才对于社会经济推动和人民生活水平的提高至关重要。现在面临的问题不是缺乏人才,而是农村缺乏人才吸引力。省会城市人才的目标是北上广,而农村地区人才的目标是省会城市。不仅仅是知识分子,农村的精壮劳力为了追求更高的收入纷纷前往大城市打工,这就导致农村生产力极度匮乏,极大地阻碍了农村经济的发展。行之有效的方法是通过加强政策引导、资金补贴、宣传教育等方式,鼓励高质量人才和劳动力回乡创业或深入田间地头,用所学知识切实指导、参与生产实践。

#### 4.3 改善农村交通状况,打开城乡物流通道

“要想富,先修路”。道路交通作为沟通城乡之间的大动脉,在农村发展中扮演着至关重要的地位。良好的交通状况是物流运输的重要保证。农村农民收入主要依靠瓜果菜、肉禽蛋等的销售,这些农产品保鲜时间较短,超过一定时限便无法再在市场上进行销售,即便仍可食用也难以保持原有的性状或口感,所以依靠发达便利的交通,在有效的时间内将农产品运送至目的地市场以及二级市场就至关重要。经济发达城市,如上海、北京等,依靠其发达的公路、铁路甚至航空物流网络,人们可以吃到城市周边的新鲜蔬菜,甚至于距离城市中心几千公里外的新鲜农副产品也时常出现在人们的餐桌。而在西部部分刚刚脱离绝对贫困的地区,交通不便仍是阻碍经济发展的不

利因素之一。许多地方未通公路，通了公路的地方也常有暴雨、山洪、泥石流等灾害导致路面塌陷、路面障碍等问题。因此，改善相对贫困状况和防止返贫困的重要途径之一便是从根本上加强道路建设。

#### 4.4 加强基础医疗建设，增加农村人口健康资本

健康资本是一种重要的资本形式。很多脱贫地区的基础医疗水平很低。在精准扶贫、脱贫攻坚时期，帮扶的基本单位是户，接下来是自然村，再就是行政村及乡镇等。村一级的基础医疗往往较弱，缺乏常用药、基础用药的储备，村卫生站的医疗设施也不够完善。到了乡镇一级，基本有了完整的医疗系统，但医疗设施、医生配备、科室设立、医疗水平仍有欠缺。在农村，农民观念落后，受教育水平低，有些人即使有条件，也会因为怕麻烦、怕花钱等心理不去大城市治疗，最后会导致部分疾病缠身者最终失去劳动力乃至失去生命。这就对农村基础医疗建设提出了很高的要求。医生不仅有责任从早期就发现患者的病情，并且应积极采取措施并在当地医疗条件不允许的情况下劝说患者选择大城市的医院就医。健康投入如此重要，就如一个人的手脚健全一样，失去健康等同于剥夺了一个人的劳动能力。在农村，我们所说的劳动能力基本都是狭义上的劳动能力，失去劳动能力即失去了经济来源，健康的重要性可见一斑。

#### 4.5 改善基础教育，杜绝贫困根源

基础教育与其他短期投入不同，其要见效至少需要几年乃至十几、几十年，这种投资与回报是成正比的。“扶贫先扶智”决定了教育扶贫的基础性地位，“治贫先治愚”决定了教育扶贫的先导性功能，“脱贫防返贫”决定了教育扶贫的根本性作用<sup>[14-15]</sup>。教育投入除了可以改变农村人口观念、杜绝诸如近亲结婚等愚昧无知造成的多种社会问题外，还可以增强农村自身软实力，为今后的人才返乡、科技兴农、科技助农做准备，即达到扶智的效果。此外，教育所传达的信号还能够提高人们的获得感、安全感、幸福感，让人民生活有盼头，从“扶智”达到“扶志”，从根源杜绝贫困。

### 5 展望

在后扶贫时代，我们仍要与“贫困”作斗争。

不同的是，是要转变观念，改变做法，从精准施策向共享发展成果过渡，实现从特惠到普惠的有效衔接。从微观上来讲，抵御相对贫困，防止大规模返贫涉及政府、科研机构、地方领导、基层干部直至农户农民的每个环节，即继续将“精准”落到实处。从宏观上来说，根据新发展理念和新发展格局，根据农村进入后扶贫时代所面对的新的机遇和挑战制定新政策、找到新方法，走出属于新时代的乡村振兴道路。

#### 参考文献：

- [1] 耿瑞峰. “后扶贫时代”相对贫困治理研究[J]. 乡村科技, 2021, 12(36): 18-21.
- [2] 张林, 邹迎香. 中国农村相对贫困及其治理问题研究进展[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(6): 1-14.
- [3] 姚文. 后扶贫时代的贫困问题及治理[J]. 湖南行政学院学报, 2021(2): 49-56.
- [4] 王丹, 傅思忆. 后扶贫时代相对贫困治理体系的构建与优化[J]. 内江师范学院学报, 2021, 36(9): 98-101.
- [5] 黄玲. “后扶贫时代”构建稳定长效脱贫机制的思考建议——基于重庆深度贫困地区脱贫攻坚实践[J]. 传承, 2020(4): 76-80.
- [6] 刘硕明. 全面脱贫后农村相对贫困标准界定方法研究[J]. 农村金融研究, 2020(7): 39-47.
- [7] 杜育红. 人力资本理论：演变过程与未来发展[J]. 北京大学教育评论, 2020, 18(1): 90-100; 191.
- [8] 陈伟. 国内关于相对贫困研究述论[J]. 学校党建与思想教育, 2020(22): 93-94.
- [9] 国务院新闻办公室. 《人类减贫的中国实践》白皮书[EB/OL]. (2021-04-06)[2021-09-23]. <http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44686/45216/index.htm>.
- [10] 李棉管, 岳经纶. 相对贫困与治理的长效机制：从理论到政策[J]. 社会学研究, 2020, 35(6): 67-90; 243.
- [11] 谢飞, 覃湘芸. 乡村振兴背景下云南乡村旅游可持续发展研究[J]. 甘肃农业科技, 2021, 52(7): 85-88.
- [12] 袁明达, 周方. 湖南省湘西州旅游助力乡村振兴的模式及优化路径[J]. 甘肃农业科技, 2021, 52(11): 84-89.
- [13] 朱启臻. 后扶贫时代乡村建设要树立三种理念[J]. 人民论坛, 2022(5): 22-25.
- [14] 刘传铁. 教育是最根本的精准扶贫[N]. 人民日报, 2016-01-27(5).
- [15] 乌丽哈. 教育阻断民族地区多维返贫风险的机理与对策[J]. 甘肃农业科技, 2022, 53(4): 16-19.