

弱有善扶视角下的相对贫困治理: 生成逻辑、现实困境和对策建议

朱 萌

(南开大学周恩来政府管理学院, 天津, 300381)

摘要:消除绝对贫困之后,我国面临更加复杂的相对贫困,社会依旧存在弱势群体。本研究在梳理既有研究成果的基础上,构建“弱有善扶”的理论分析框架,并尝试在主要矛盾转换和贫困性质转变的基础上生成相对贫困治理总体逻辑。研究发现,推进相对贫困治理在理论、制度和技术上均存在有利条件,但同时也存在动态弱势群体易返贫、常态弱势群体的帮扶机制不完善、平常人群体间收入分配差距大等困境。据此,研究建议应加强脱贫攻坚和乡村振兴衔接、优化社会救助治理机制、培养社会工作人才和构建更加公平的收入分配制度。

关键词:弱有善扶;相对贫困;动态弱势群体;常态弱势群体

中图分类号:C913.7

“弱有所扶”是党的十九大报告中的新提法,这里的“弱”内含了绝对贫困和相对贫困。绝对贫困业已消解,现今学界关于贫困的讨论聚焦于相对贫困,脱贫攻坚五年巩固期已经过半,继之需要探索建立相对贫困长效治理机制。党的二十大报告指出:“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。”因此,相对贫困治理不应仅满足于操作化的设计,而应该融合温情,突出激活弱势群体的内生动力和提供充分的发展机会。

“弱有所扶”的重要支撑是分层分类的社会救助体系,其在绝对贫困治理中发挥了助推作用^[1]。现今弱势群体多为相对贫困者,社会救助体系对其辐射力度有限,需依靠多主体、多路径、多制度联动的帮扶体系。朗·西曼(WG Runciman)认为,在相对贫困概念中,重要的问题是确定一个人的愿望和标准水平的参照物是什么,随着社会整体生活水平的提高,弱势群体也会有新要求^[2]。习近平总书记论述了我国社会面发生的新变化,即“中等收入群体超过4亿人,人民对美好生活的要求不断提高”^[3],与之同步,高质量发展背景下帮扶弱势群体也应提出更高要求,给予其综合帮助以提高可行能力,在帮扶质量上从有到优,以臻于“善”,“弱有善

扶”正是在这样的现实和理论背景下被提出来。

“弱有善扶”核心就是“善”,是“善治”在弱势群体帮扶领域的要求。所谓“善治”,也就是让公共利益最大化的社会管理过程和管理活动^[4]，“弱有善扶”契合中国式现代化的本质要求,在内涵和外延上都超越了“弱有所扶”的概念。

“弱有所扶”倡导下的政策体系关注到了已经被社会保障形式上覆盖、但实质上尚未覆盖的群体;“弱有善扶”则突出了帮扶举措和工作方式,由关注数量公平转向关注质量公平。实现“善”扶的有利条件是什么?实现“善”扶的困难是什么?如何集合最大的政策合力实现“善”扶,继而在宏观上构建具有针对性的政策建议,均是本文的研究问题。

相对贫困是一个很难界定的概念,它并不像绝对贫困那样单凭收入界定,相对贫困对标的是社会平均生活水准。学界从相对贫困的概念^[5]、测量^[6]、致贫因素^[7]、贫困特征^[8]、治理相对贫困的对策^[9]进行了探讨,总体来看,研究重心在相对贫困的标准确定和人群划分上。本文将“弱有善扶”的目标群体分为三类:常态弱势群体、动态弱势群体和平常人群体。其中,需要“善”扶的是常态弱势群

收稿日期:2023-06-22;修回日期:2023-09-05

基金项目:国家社科基金青年项目“西部地区巩固脱贫成果的内生型社会动员机制研究”(21CMZ014)

作者简介:朱萌,博士研究生,研究方向为贫困理论与社会救助。

E-mail: 1120210960@mail.nankai.edu.cn

引文格式:朱萌.弱有善扶视角下的相对贫困治理:生成逻辑、现实困境和对策建议[J].南京工程学院学报(社会科学版),2023,23(3):24-32.

体和动态弱势群体,平常人群体一般无需特殊性的社会政策进行帮扶,但需要对其进行普惠性的政策支持^[10]。这三类群体中,常态弱势群体和动态弱势群体^①都属于广义上的相对贫困人群。

一、从“弱有所扶”到“弱有善扶”:历史镜鉴与生成逻辑

(一)“弱有所扶”是我国历史上重要的治国之道

古代所谓弱者主要是指“鰥寡孤独废疾”^[11],封建王朝尤其是大一统王朝大多重视对弱势群体的存眷。社会救助思想发轫于西周,《尚书·梓材》记载了周公“引养引恬”,实现“勤用明德”^[12];周公提出“至于敬寡,至于属,合由以容”,重视对孀妇、老者和孕妇等常态弱势群体的维护^[13]。春秋时期,勾践采取国家主导的社会救济,保护常态弱势群体的底线生存能力^[14]。汉代的救助制度日趋成型,常平仓制度兼有保边与安民之效,针对社会弱势群体和难民,国家会提供必要的援助和保护^[15]。唐代进一步加强了救助机构的建设,构建以常平仓、义仓为主的仓储制度,以移民就食、灾免为主的赈灾制度,以“病坊”为主的养老、恤贫、疗疾制度^[16]。两宋是古代扶贫济弱最高峰,构建了以居养法为核心的济贫体系,以福田院、居养院为主的济贫设施体系,以蠲免、赈给为核心的灾荒救助体系^[17];赵昀在位期间更是设立了以婴儿局、慈幼局为主的幼儿救助机构^[18]。元代继承前朝的赈灾思想,其赈灾方式主要有蠲免、赈济粮食、安置流民、劝分、禁遏余^[19]。明清两代对扶贫济弱的投入不菲,尤其对突发性的灾荒救济帮扶最多,在事前备灾中有常平仓、预备仓等项目,在灾中有散米、借贷等措施,在灾后有税收减免或缓征、免除低额政府债务等优惠^[20]。民国的“弱有所扶”政策具有鲜明的针对性,政府针对贫困妇女开设“济良所”,针对常态贫困群体设立救济院;民间组织针对残疾人和受灾百姓的慈善粥厂,佛教慈幼园^②,且民国开始强调教养兼施,助力贫困者获取谋生的基本知识技能^[21]。

简言之,“弱有所扶”是我国古代重要的治国理政手段,历朝扶贫济弱的政策一般具有如下特点:第一,针对常态弱势群体,实行如养老院、育幼院、免征税等恩慈制度,君主恩济成了保持社会安定的重要“软”工具。第二,对于因外部冲击而陷入贫困

的动态弱势群体,国家一般采取应急性帮扶政策。第三,古代的扶贫济弱是儒家“民本”思想影响下,君王为体现皇恩浩荡和重视子民,给予弱势群体得以维持基本生存的条件。然而,历代君主鲜有给贫困人口提供“增权赋能”性质的服务,仅是单一的物质赠赐或形式上的教导。直到民国,政府才开始在帮扶项目中涉及能力提升。

总之,古代的“弱有所扶”本质上是一种“残补式”的扶贫济弱制度,保障对象限于常态弱势群体和受灾的平常人群体。而且,封建王朝基于理性的数字管理水平低下^[22],也即黄仁宇所说的“不能在数目上管理”^[23],扶贫济弱制度整体粗糙。相当一部分有家庭且有正常劳动能力的底层百姓,动态地在“温饱—近温饱—温饱”之间徘徊。在“摊丁入亩”“永不加赋”政策实施之前的上千年,封建王朝陷入“土地兼并—税收减少—增加田税和附加税—王朝崩溃”的怪圈,民众能够受益于长期可持续的济弱政策相对稀缺。

(二)新中国成立以来民生保障梯度前进:从“弱有所扶”到“弱有善扶”

新中国成立以来,我国的民生保障一直处在发展当中,在社会主义建设和改革时期构建了具有体系完整性和结构合理性的社会政策体系^[24]。进入新时代,我国已经建成了全世界最大的社会保障体系,社会保障体系建设要从数量增长思维转换到质量提升思维,从工具理性转换到价值理性^[25]。从现实来看,我国已经在生存维度上摆脱了贫困,但在制度化的服务保障方面尚存有不少短板。例如,现阶段我国社会保障体系呈现出的特点是经济保障已得到了高度重视,但养老、抚幼、助残等方面基本公共服务发展不足。

从理论来看,我国主要矛盾已经发生变化,社会政策的生产和运行将有新的基准和指标以供参照。在脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接的过程中,政府主要的帮扶对象是贫困边缘户,但从长期考量,政策应从帮扶“近贫者”向帮扶弱势者延伸,帮扶措施的制定需要更多地考虑贫困户的个体性因素,资金投入应由政府主导逐步过渡到“共享服务型”社会政策下的有序投入^[26]。党的十八大以来,党中央更加重视民生保障,这种重视不仅体现在制度的完善、保障范围的扩大,也体现在对弱势群体更高质量的帮扶,也即“弱有善扶”。“弱有善扶”不仅体现在工作方式的转变和帮扶手段的多元化,也体

现在各项制度的联动整合以赋能弱势群体。在“弱有善扶”的视角下探讨相对贫困治理,不能忽视相对贫困群体的多样性和需求的差异性,这直接影响到资源分配的投放精度(图1)。

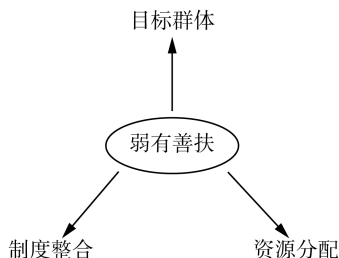


图1 “弱有善扶”的理论分析框架

(三)以“弱有善扶”为核心的相对贫困治理机制生成逻辑

在治理绝对贫困过程中,我国国家善治展现出了强大的动员能力、组织能力、改造能力、发展能力和整合能力^[27],在制度建设上,我国创造性地在科层体制中注入动员因素,但无论是精准扶贫的瞄准、抑或是动员式的帮扶,都耗费了大量的体制动力,产生的运作成本过高^[28]。“弱有善扶”时代的相对贫困治理面临的环境更加复杂,运动式治理只能起到临时性作用,难以发挥持续性效果,且容易出现贫困反弹^[29],因而动员型的模式不可长期使用。

“弱有善扶”是“弱有所扶”的升级版,在这种

理念下进行相对贫困治理,必然对相对贫困治理提出了更高的要求。在此背景下,如何将资源投放到最需要的人手上?有学者建议采用普遍主义的帮扶,为实际援助提供更多的资源,并避免瞄准目标的行政和监督成本,更好地解决弱势家庭所面临的异质性风险^[30]。艾尔博思(Elbers C)通过“贫困地图”模拟相对贫困状况发现,以较小的行政单位为目标收益巨大,但前提是“贫困地图”既显示出各社区贫困水平的巨大差异,又显示出最贫困社区的低水平不平等^[31]。用历时动态的眼光审视相对贫困,其收入标准会存在变动性。因此,以人群进行瞄准有利于兼顾覆盖面和效率,继而完善制度、群体瞄准、渐次推进,才是可行之道。

基于以上分析,笔者以人群瞄准为基线,基于“贫一弱”和主要矛盾转变,将相对贫困治理面向群体分为常态弱势群体、动态弱势群体和平常人群体,构建“弱有善扶”视角下的相对贫困治理的生成逻辑(图2)。精准扶贫通过“五个一批”等措施着重回应和解决了常态弱势群体的经济需求,而“弱有善扶”将着眼于制度性的减贫机制,以收入标准和个体特征作为参照系,着重关注动态弱势群体,预防平常人群体转化为弱势群体,对常态弱势群体补充服务性支持,通过社会服务、基本公共服务均等化合力阻断贫困代际传递,辅以收入分配改革,以期实现共同富裕。

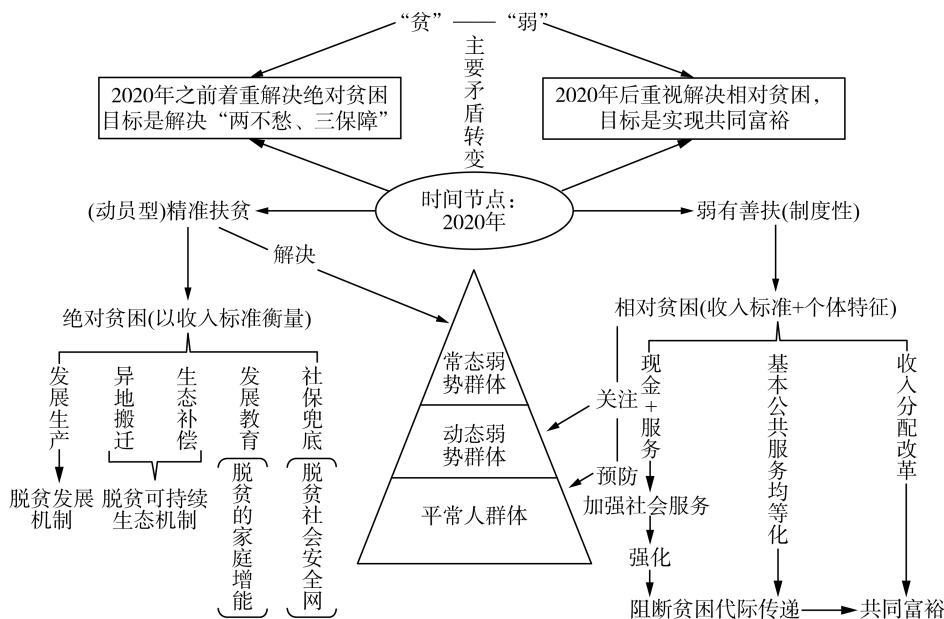


图2 相对贫困治理的生成逻辑

二、“弱有善扶”视角下治理相对贫困的有利条件

在“弱有善扶”下治理相对贫困,并非只停在理念构想阶段,实践中是有一套完整的“理论—制度—技术”体系作为支撑,既包括“中国式现代化”在理论上的指引,也包括多层次民生保障制度的夯实和智能技术的支撑。

(一)理论指导:中国式现代化

党的二十大报告指出,“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”,民生保障工作的最终归旨是共同富裕。一方面,中国式现代化是党领导下的社会主义现代化,党的领导能够发挥高位统筹与系统布局的作用,增强民生保障的凝聚性和协同性。党中央成立职能部门社会工作部,有助于将分散的治理要素进行整合,采用柔性治理应对民生领域的矛盾,为“弱有善扶”提供了正式的组织基础。

另一方面,中国式现代化贯穿“以人民为中心”的发展理路,故而对弱势群体的帮扶也是各级党政机关的共识,有助于降低工作协调成本。脱贫攻坚的成功已经印证了这一点。如今,中国式现代化要求实现共同富裕和高质量发展,也即对应“弱有善扶”当中的“善”,具体到执行层面就是采取更高质量、更高效率、更具温情的帮扶方式,兼顾弱势群体生存与发展利益,注重以赋权和增能的形式促进弱势群体的内生动力提升。

(二)制度基础:多层次的民生保障

“弱有善扶”建立在日臻完备的民生保障体系之上。民生保障体系的多层次框架已经搭建,其中不仅包括资金保障体系,也包括服务支持体系。在社会保险层面,基于公平理念推进的基本养老金全国统筹已全面落实,医疗保险中职工医保个人账户也在进行改革,大病保险降低医疗自付比例,融合顶层设计和基层探索的长期护理保险试点梯度正在推进。在社会救助层面,服务保障体系在基层逐步建立,与社区网格中心进行联动以及及时响应民生需求,以提升技能为主的就业救助提高弱势群体可行能力和社会融入度;对于低保户,实行低收入保障线和贫困线常态化联动,跟随价格指数浮动提供价格补贴;此外,长期护理救助在实务界已经先行探索。在社会福利层面,针对儿童、老年人、妇女、退役军人等群体的普惠性福利已然成型,诸如“老人家食堂”“半边天工作室”“退役军人服务站”等

机构也实体化运营。此外,商业保险在民生保障中起到重要的补充作用,例如国家针对退役军人开通了“防癌抗癌专属保险”,江西为70岁以上老人免费办理的人身意外险等。

(三)技术支撑:智能时代的数字平台

智能平台的建设为“弱有善扶”提供了必要的技术支持。政府在资源约束情况下要达到“善”扶,信息化救助平台、救助信息管理系统和低收入人口动态监测平台的建设是关键。民政部低收入家庭认定指导中心“救助通”、常州市智慧大救助管理服务平台、张家港市社会救助服务中心,均是通过数字治理健全社会救助家庭经济状况核对机制,完善社会救助资源库,强化部门信息共享。此外,诸如保障性住房、医疗保险、养老保险等民生项目,也可以借助数字赋能进行项目优化。

智能化平台建设有助于弥合基层业务需求量大和服务力量不足之间的罅隙,促使群众利益诉求与政府及时帮扶进行有效对接。当前机关编制和财政较为紧张,社工社会组织发展缓慢,街道/乡镇民政专干往往仅有2人左右,基层政府用于购买社工服务的资金有限。根据笔者调研得知,社区的民政工作也需要网格员进行协同,相当部分的网格员一人要对接300多户,个体有限的精力很难应付群体需求。在此情形下,智能操作系统和设备就能帮助基层工作人员提高工作效率,如社会救助综合服务信息平台的建设能有效弥补“依申请”造成的“漏保”,清晰的数字核查和审核机制也有助于“退保”。

三、“弱有善扶”视角下相对贫困治理面临三大困境

相对贫困治理是涉及多维因素和多层次干预措施的综合性问题,其分析和实施具有深刻的复杂性。具体而言,相对贫困治理面临三大困境:一是以农民工为代表的“动态弱势群体”面对突发风险易返贫,二是以农村老年群体为代表的“常态弱势群体”所享受的帮扶资源尚不均衡,三是平常人群体面对较高的收入差距产生主观相对贫困,削弱了健康的社会心态。

(一)困境一:以农民工为代表的“动态弱势群体”面对突发风险易返贫

农民工一般包括建筑工人、电子厂工人、外卖骑手等,他们经济上高于低收入线,但是在城市享受不到完整的医疗、教育资源,往往是“候鸟式”流

动,在经济、政治、社会保障、文化和社会关系上都遭受社会排斥^[32],容易受到外生冲击而陷入常态弱势状态。例如,在突发公共卫生事件的冲击下,农民工收入的脆弱性会凸显出来。农民工的生计资本转换为交换劳动时会受到要素生产能力、信息、市场、交通等因素的影响,当转换遇阻时,其会暴露出更高的脆弱性^[33],而脆弱性是返贫的主要原因^[34]。

无论是脱贫攻坚、抑或是乡村振兴,均对农民工重视不够。笔者调研发现,某些县级人社局设立的“农民工科”只是一个协调平台,并无实质性的资源注入。重视不够的原因在于农民工的经济状况远优于农村留守人口,且随着刘易斯拐点的到来、更为均等的公共服务的普及,农民工能够获得的经济保障也更多^[35],因而以收入来衡量,难以将这部分人口定义为贫困群体。然而,农民工的工作稳定性差,外加不稳定的就业形势会导致农民工陷入僵蹇。农民工一方面遭受社会排斥,另一方面又是当前乡村振兴战略实施中较少覆盖到的群体,这些都使其具有“高脆弱性”,也使他们成为最容易陷入贫困的人群之一,因此,有学者将进城农民工为主的城市流动人口视为相对贫困群体的重要来源^[36]。目前全国农民工总量约为2.9亿人,1980年以后出生的新生代农民工逐渐成为农民工主体,已占农民工总量的一半以上^[37]。农民工的子女教育、医疗保障等是其融入都市社会的制度阻碍,如果这部分群体的利益诉求没有得到制度回应,将会导致“动态弱势群体”状态的代际传递,最终形成阶层固化。

(二) 困境二:以农村老年群体为代表的“常态弱势群体”的帮扶机制不完善

较之城市,农村老年人更加脆弱,他们大部分属于“常态弱势群体”。农村社会正处在转型期,文化背景和价值观都在发生着剧变,村落社会的各个群体也在分化,尤其是“空心化”农村的老年人,事实上已经成为弱势群体。农村老年人虽然不愁温饱,但他们缺乏社会资本,尤其在养老照料上处于困境。当老年人失去照顾自己的能力时,最需要的是精神上的寄托和长期护理服务。尽管越来越多的老年人需要照料服务,但是市场机制的经济合理性冲击家庭责任,使以自我为中心的个人主义泛滥于家庭之中,破坏了代际社会契约和权利义务链,家庭养老的传统文化迅速丧失^[38]。此外,在中青年农民普遍进城打工的背景下,子女受金钱与精力限制,往往将注意力放在“下一代”而非“老一辈”,

如果老人生病或失去自理能力,在需要长期生活照料服务时就会面临无人照料的窘境。

患病之于农村老年人,不仅意味着自身被劳动力市场的抛弃,也意味着子女要承担长期的护理职责,这会给老人和子女都产生精神和身体上的负担,单靠家庭难以解决长期的老年照护问题。不仅如此,在农村老年人护理服务中,政府或社会的作用非常有限,相应的社会服务远远不够。在现实生活中,农村绝大多数的老年人极少主动向子女索取,取而代之的是为子孙尽可能多地贡献余热。此外,不少农村老年人会通过挤压自我需求、降低生活水平等方式,实现自我支持和照顾,以此减轻子女的负担,故而大部分农村老年人的经济供养主要以自给自足为主,老有所依和老有所养均面临较大困难。本文只是以农村老年人作为“常态弱势群体”的代表,事实上,还有诸如残疾人、事实孤儿等常态弱势群体,也有类似的困难表征,面向重点群体的基本社会服务亟待完善。

(三) 困境三:收入分配差距过大带来的平常人群体“致弱”危机

平常人群体就是依靠自身能力,通过劳动和就业获得收入能够满足自己及家庭成员需求的人群。这部分群体在封建社会以有部分耕地的农民为代表,他们会面临土地被兼并的风险;在资本主义社会以有劳动能力的工人代表,他们会面临剩余价值被过度压榨的风险。虽然这些情况在社会主义中国并不存在,但是我国却面临着不同阶层收入差距过大问题。按照国家统计局公布的基尼系数,2008—2013年基尼系数连续五年下降,但相关研究发现这5次下降中只有3次是显著的^[39]。笔者根据胡祖光提出基尼系数的计算方法,得出中国居民收入基尼系数^[40](图3),发现我国居民整体收入基尼系数较大,而且均呈现上升趋势。研究发现,城镇居民人均可支配收入的基尼系数的警戒水平为0.41,农村人均可支配收入的基尼系数的警戒水平为0.36^[41],由此可见,中国农村的收入分配形式相较于城市更为严峻,且已经突破了警戒线。根据国家统计局2014—2019年《中国统计年鉴》测算,城镇最低收入组与农村最低收入组的差距由2013年的3.43倍上升到2018年的3.92倍,城镇高收入户和低收入户之间的差距由2013年的5.84倍上升到2018年的5.9倍,农村高收入户和低收入户之间的差距由2013年的约7.4倍上升到9.28倍。可见,城乡之间差距依旧巨大,而且农村内部差距更

甚于城市。加之扶贫对象识别精准化存在障碍容易导致“帮富而非救困”的精英俘获^[42],因而提升扶贫与资金再分配的贫困瞄准效率尤为重要。要真正做到“弱有善扶”,提高资金的使用效率和服务的递送精度,第一步就是要平衡城乡之间的权利关系,平衡好村民之间的权力关系,这样才能避免资源注入强者的口袋,而这也是一个难度颇高的治理课题。

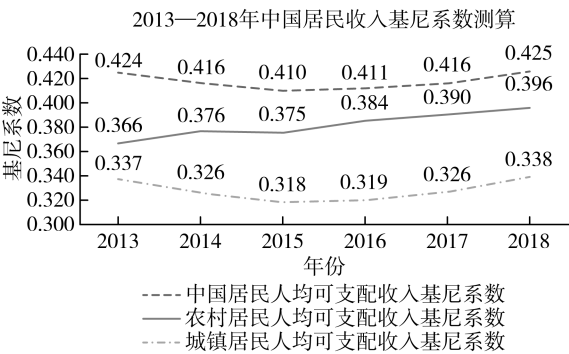


图 3 2013—2018 年中国居民收入基尼系数

四、以“弱有善扶”为核心构建相对贫困的消解机制

本文提出以“弱有善扶”为核心构建常态化的贫困消解机制,只有解决了贫困治理的前端矛盾,才能实现良性的贫困治理。首先,政府要进一步加强脱贫攻坚和乡村振兴这两项战略的对接,建立预防性风险化解机制以解决动态弱势群体返贫问题;其次,要创新社会救助多元治理机制,增纳长期护理

救助制度,重点解决农村老年常态弱势群体所遇问题;再次,要培养社会工作专业人才,让社工利用专业技能践行善扶;最后,扩大中等收入群体规模,构建更加公平的收入分配制度。

(一)巩固脱贫攻坚和乡村振兴的衔接成果,建立防返贫监测机制

2020 年中央一号文件强调:“扶贫工作重心转向解决相对贫困,扶贫工作方式由集中作战调整为常态推进,加强解决相对贫困问题顶层设计,纳入实施乡村振兴战略统筹安排,巩固脱贫成果防止返贫。”虽然精准扶贫这一战略已经完成了其历史使命,扶贫办的职能也已经划归农业农村口,但是在具体的政策支持上,国家设定了 5 年过渡期,这期间也要加强精准扶贫措施与乡村振兴之间的有效衔接(图 4),具体可从观念、规划、人员、产业、政策五方面进行衔接。乡村振兴的实施路径可以从政治、经济、文化、民生、生态等方面着眼,助力实现乡村可持续发展。需要注意的是,乡村振兴背景下国家与农民的关系不是利益主体的互动和博弈,而是立国为家、化家为国的“家国一体”^[43],在这样的历史趋势和自觉意识下实施各项政策,才能发挥政策连接的红利。

无论是“弱有善扶”的理念指导还是治理相对贫困的具体操作,都离不开国家政策和资源的帮扶,在衔接的政策窗口期,帮扶资源依旧会稳定供给,还需要由乡村振兴口牵头搭建防返贫监测系统,从预防的角度将脱贫不稳定户监测起来,化解新增致贫返贫风险。

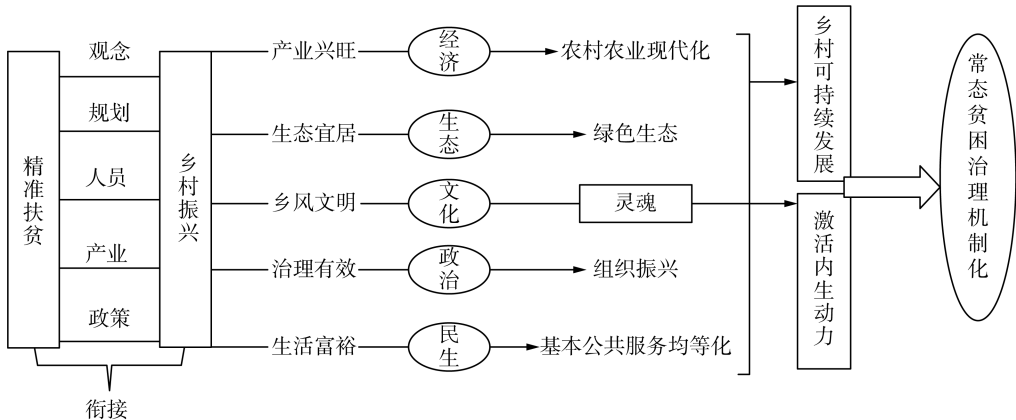


图 4 精准扶贫和乡村振兴有机衔接构建常态化减贫机制

(二)创新社会救助多元治理机制,增纳长期护理救助制度

当下,除了一些私人护理院和部分发达地区为

老年人提供基于社区的试点护理服务之外,大多数护理任务均由家庭成员承担,如果家庭成员由于各种原因不能承担此项义务,许多老年人接受的护理

服务几为空白,农村家庭护理供给尤为不足。我国现行的社会救助“8+1”体系更加注重物质帮扶,对老年群体这一具有特殊照护服务需求的主体尚未覆盖。针对这种情况,政府应该主要从制度、人才、资金等层面进行着力。第一,建立长期护理救助制度进行服务兜底,中央和地方政府共同承担费用,为农村老年人提供稳定可及的护理服务,缓解失能引致的生活自理能力不足。第二,我国护理救助制度在有些地区是狭义上的职工护理救助,护理人才也集中在城市,因而需要加强乡村医生等基层专业医护人才培养,以本地高职院校为载体,在国家财政补助的情况下吸纳一批有文化、有意愿的乡村精英和青年学生脱产学习,并保证提供不低于当地基层公务员的薪酬进行定向就业。第三,在资金支持方面,长期护理救助资金主要由政府的财政拨款,当然,不少地区民政局的慈善和救助职能都归于一个科室(如社会救助与慈善科),因而为护理救助和慈善基金联动提供了契机。

(三) 培养社会工作人才,使之利用专业技能“善”扶

“善”扶离不开具备政策倡导和项目实操能力的专业人才队伍。目前高校专业设置中,与之要求最匹配的是社会工作专业。社会工作专业人才之于民生保障不可或缺,如当前基层从事医疗关怀、社会救助服务的人员专业性并不是很强,而医务社工和社会救助经办人员需要较强的专业技能,专业社工能够助推民生保障服务专业化。在具体的人群帮扶上,社会工作也能够起到指导作用。针对进城务工农民,社工可以在提升社区适应力,提供心理服务和资源链接方面起到助力作用;在对“低保边缘群体”的帮扶上,社会工作可以帮助制定个人就业档案,协助搭建就业信息共享网络平台,促进“低保边缘人口”的社会融入。在政策落实上,可以借助“县/区—街/镇—社区/村”三级社会工作服务体系推进工作。此外,社会工作者可以通过做个案、小组、借助专业量表(如家庭抗逆力量表)测试案主的个性化需求,进而提供专业化的服务。

例如,天津市为了加强基层治理骨干力量,每年会由市委组织部和民政局牵头招聘社区工作者,由市财政统筹经费,以期选拔到能够了解本地实情的考生,再辅以政府购买社工站服务,搭建起社区社工和专业社工的合作服务网络。江苏省苏州市建立了“一街一站”“一村一室”,政府以公益创投的形式支持社工机构发展,培养了昆山花桥、张家

港永联惠民等优质社工机构,同时借助专业社工,对特殊困难人群进行了系统摸排和评估,然后进行分类帮扶或及时转介、跟进反馈。

(四) 扩大中等收入群体,构建更加公平的收入分配制度

中国农业劳动者阶层规模过大,社会中间层规模过小,这与中国社会主要群体的“弱势化”相关^[44]。公平的收入分配是实现人民共享发展成果的最直接途径,也是走向“善”扶的根本之策。首先,政府要提高劳动报酬在收入分配中的比例,提升农业收入报酬和农产品收购价,让农民成为体面的职业。同时,注重解决农村发展资金缺口,当下我国“三农”金融的缺口约为3.05万亿元,极大制约了农业的生产经营^[45]。这方面可以借鉴格莱珉银行的小额信贷模式,助力村民发展本地产业,也可以学习苏州“片区化推进乡村振兴”,避免重复试点和优势叠加的“造点”现象。其次,有效推进城镇化能促进国民收入分配格局合理化^[46],积极稳妥推进城镇化也能做大中等收入群体^[47],因此,政府要稳步推进城镇化和户籍制度改革,解决好流动人口的城镇化问题,教育、医疗、养老等资源能够随着户籍改革而得到普惠性的覆盖。再次,教育是防止平常人人群体及其后代陷入贫困的重要途径,教育应该向上(高中教育)向下(学前教育)拓展,并适时将高等教育纳入基础性民生建设范围^[48]。同时,职业本科和应用型本科教学质量和专业实践水平应着力提高,以培养学生符合市场需求的技能。最后,完善第三次分配方面相关的法律体系,法律作为一种制度性公共产品本质上是一种“隐性社会政策”^[49]。政府要在做好适度监管的同时放开对民间慈善组织的准入门槛,让政府、社会和个人都参与到“弱有所扶”的公正体系建设之中。

五、结论与讨论

本文以“弱有善扶”为核心视角,构建了“目标群体—制度整合—资源分配”的分析框架,以此为基

础探讨相对贫困治理生成逻辑。基于“弱有善扶”的高要求和相对贫困现象的错综复杂,治理相对贫困的总体方略主要体现在制度整合、重点群体瞄准和社会服务人才培养等方面。目前,制度整合面临掣肘、帮扶重点群体和培养专业服务人才所需资金和时间较多,这就决定了相对贫困存在的长期性。当然,鉴于诸多有利要素的存在,如果能够顺

着“弱有善扶”的理念开展工作,相对贫困会渐次得到控制乃至消减。面向未来的相对贫困治理,需要超前谋划,构建符合中国本土实际的治理体系,本文基于此尝试提出了一个总体思路和框架。当然,必须承认地是,本文未能深入探讨“弱有善扶”下的相对贫困治理结构和运行机制,后续研究需要更多的经验观察和理论探索。

第一,关于治理结构,这涉及“弱有善扶”的“扶”何以落地。如果对相对贫困群体进行经济帮扶,在财政资金增量约束的情况下,就需要依靠制度的合力来进行弥补。当然,除了研究政府部门之间的关系需要理顺和整合,政府、家庭、市场和社会在相对贫困治理之中的衔接关系理顺也需深入研究。

第二,关于运行机制,这涉及“弱有善扶”的指标设计。相对贫困治理是通过制度保障、产业帮扶、防返贫监测等综合体系推进的。在此理念下,不单是要求将相对贫困群体进行制度全覆盖,而且要针对“善”来设计一套更高质量的扶助体系。如何围绕“善”建构一套相对贫困治理过程中符合具体实际指标体系,在“尽力而为”和“量力而行”之间寻求平衡,也值得深入研究。

第三,“弱有善扶”指导下的相对贫困治理,需要协调好经济发展和社会福利之间的关系。这里的社会福利指的是广义上的社会福利,涉及社会保障和社会服务等有关保障事宜。无论何种类型的贫困治理,社会福利都会在其中发挥正向功能,但高水平的社会福利往往也意味着较高的财政支出。这是否会影响到经济发展?未来需要对高质量发展背景下经济发展和社会福利之间的平衡研究进行探讨。

注释:

- ① 常态弱势群体包括“鳏、寡、孤、独、残”等弱者,即孤儿、残疾人、孤寡老人等,他们无劳动能力、无收入来源、无法定赡(抚)养人,是在基本生活、教育、医疗、住房、养老等方面都需要国家和社会帮助的人群。动态弱势群体是指因教育、性别、技能、健康、就业机会、地区差异等原因,有劳动能力但就业情况不好、收入不稳定的人群,他们在基本生活、医疗、住房、教育培训等方面需要国家和社会帮助。平常人群体就是依靠自身能力,通过劳动和就业获得收入能够满足自己及家庭成员需求的人群,包括占比很大的普通人和占比较小的强势群体。
- ② 以民国时期慈善家魏家骅创办为典型,相当于孤儿院。

参考文献:

- [1] 张浩森. 弱有所扶:分层分类社会救助体系建设研究[J]. 行政论坛,2022,29(6):137-142.
- [2] Runciman W G. Problems of research on relative deprivation[J]. European Journal of Sociology, 1961, 2(2): 315-323.
- [3] 习近平. 在经济社会领域专家座谈会上的讲话[J]. 中华人民共和国国务院公报,2020(25):6-9.
- [4] 俞可平. 社会公平和善治是建设和谐社会的两大基石[J]. 中国特色社会主义研究,2005(1):10-15.
- [5] 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.
- [6] 陈宗胜,沈扬扬,周云波. 中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定[J]. 管理世界,2013(1):67-77+187-188.
- [7] 林闽钢. 相对贫困的理论 with 政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系[J]. 社会保障评论,2020,4(1):85-92.
- [8] 向德平,向凯. 多元与发展:相对贫困的内涵及治理[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2020,34(2):31-38.
- [9] 罗必良. 相对贫困治理:性质、策略与长效机制[J]. 求索,2020(6):18-27.
- [10] 严新明,朱萌. 新时代中国解决相对贫困的可行性及对策[J]. 改革与战略,2020,36(3):77-85.
- [11] 林闽钢. 新历史条件下“弱有所扶”:何以可能,何以可为?[J]. 理论探讨,2018(1):42-46.
- [12] 刘松来. 尚书精解[M]. 青岛:青岛出版社,2019:69.
- [13] 李民,王健. 尚书译著[M]. 上海:上海古籍出版社,2012:221.
- [14] 徐珺玉. 先秦统治者的社会福利思想初探[J]. 学术探索,2017(10):103-107.
- [15] 王君南. 基于救助的社会保障体系——中国古代社会保障体系研究论纲[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2003(5):57-62.
- [16] 韩淑红. 基于救助的唐朝社会保障制度研究[J]. 财经问题研究,2008(8):88-92.
- [17] 张文. 论两宋社会保障体系的演变脉络[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2015,36(2):172-177.
- [18] 郭文佳. 宋代社会保障机构简论[J]. 广西社会科学,2003(6):159-161.
- [19] 宋建晓. 元代防灾减灾救灾思想探析[J]. 东南学术,2018(6):233-237.
- [20] 张祖平. 明清时期的政府社会保障体系研究[D]. 成都:西南财经大学,2006:207-208.
- [21] 黄鸿山. “教养兼施”的实践、成效与困境:民国浙江救济院研究(1928—1937)[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2017(4):182-190.
- [22] 王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究,2016,31(6):119-142+244.
- [23] 黄仁宇. 万历十五年[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2013:312.
- [24] 关信平. 中国共产党百年社会政策的实践与经验[J]. 中国社会科学,2022(2):103-122+206.
- [25] 郑功成. 面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于

- 目标导向的理论思考与政策建议[J]. 社会保障评论, 2021, 5(1): 3-23.
- [26] 林闽钢. 中国社会政策体系的结构转型与实现路径[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2021, 58(5): 27-34+157-158.
- [27] 徐勇, 陈军亚. 国家善治能力: 消除贫困的社会工程何以成功[J]. 中国社会科学, 2022(6): 106-121+206-207.
- [28] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [29] 唐任伍. 后精准扶贫时代的贫困治理——制度安排和路径选择[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2020(1): 133-139.
- [30] Brady D, Bostic A. Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences[J]. American Sociological Review, 2015, 80(2): 268-298.
- [31] Elbers C, Fujii T, Lanjouw P, et al. Poverty alleviation through geographic targeting: How much does disaggregation help? [J]. Journal of Development Economics, 2007, 83(1): 198-213.
- [32] 刘艳霞. 福利三角框架内农民工社会排斥形成机制研究[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2019: 3.
- [33] 朱萌. 可持续生计视角下乡村振兴助推治理相对贫困研究[D]. 南京: 南京大学, 2021.
- [34] 韩峥. 脆弱性与农村贫困[J]. 农业经济问题, 2004(10): 8-12+79.
- [35] 蔡昉. 刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保障保护的若干特征性事实[J]. 中国社会科学, 2010(6): 125-137+223.
- [36] 高强, 孔祥智. 论相对贫困的内涵、特点难点及应对之策[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 41(3): 120-128+2.
- [37] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 人力资源和社会保障部关于印发《新生代农民工职业技能提升计划(2019—2022年)》的通知[EB/OL]. (2019-01-09) [2023-05-21]. http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/qt/gztz/201901/t20190115_309073.html
- [38] 孟宪范. 家庭: 百年来的三次冲击及我们的选择[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2008(3): 133-145+160.
- [39] 杨耀武, 杨澄宇. 中国基尼系数是否真地下降了? ——基于微观数据的基尼系数区间估计[J]. 经济研究, 2015, 50(3): 75-86.
- [40] 胡祖光. 基尼系数理论最佳值及其简易计算公式研究[J]. 经济研究, 2004(9): 60-69.
- [41] 徐映梅, 张学新. 中国基尼系数警戒线的一个估计[J]. 统计研究, 2011, 28(1): 80-83.
- [42] 邢成举, 李小云. 精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J]. 中国行政管理, 2013, 339(9): 109-113.
- [43] 周飞舟. 从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系[J]. 社会学研究, 2021, 36(6): 1-22+226.
- [44] 陆学艺. 当代中国社会阶层研究报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 69-73.
- [45] 李永坚, 王弢. 中国“三农”互联网金融发展报告(2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 48.
- [46] 王萌. 改革开放40年中国居民收入分配格局变化研究[J]. 理论月刊, 2019(2): 120-125.
- [47] 国家发改委社会发展研究所课题组. 扩大中等收入者比重的实证分析和政策建议[J]. 经济学动态, 2012(5): 12-17.
- [48] 关信平. 加强基础性民生建设促进共同富裕[J]. 江苏行政学院学报, 2022, 121(1): 56-63.
- [49] 蒙克. 从福利国家到福利体系: 对中国社会政策创新的启示[J]. 广东社会科学, 2018, 192(4): 205-216.

Relative Poverty Governance from the Perspective of Weakness, Benevolence, and Assistance: Generative Logic, Realistic Dilemmas, and Countermeasures and Suggestions

ZHU Meng

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300381, China)

Abstract: After eliminating absolute poverty, China will face a society with more complex relative poverty and remained vulnerable groups. On the basis of reviewing existing research, a theoretical analysis framework of “Empower the Vulnerable” is constructed, and an attempt is made to generate the overall logic of relative poverty governance based on the transformation of main contradictions and the nature of poverty. Research has found that there are favorable conditions in theory, system, and technology for promoting relative poverty governance, but there are also difficulties such as dynamic vulnerable groups being prone to returning to poverty, imperfect assistance mechanisms for normal vulnerable groups as well as large income distribution gaps among ordinary people. Based on this, it is suggested to enhance the link between poverty alleviation and rural revitalization, optimize social assistance governance mechanisms, foster social work professionals, and establish a fairer income distribution system.

Key words: Empower the Vulnerable; Relative Poverty; Dynamic Vulnerable Groups; Chronic Vulnerable Groups