

【“华中乡土派社会学”开栏按语】2020年,习近平总书记在经济社会领域专家座谈会的讲话中指出,要“从国情出发,从中国实践中来、到中国实践中去,把论文写在祖国大地上,使理论和政策创新符合中国实际、具有中国特色,不断发展中国特色社会主义政治经济学、社会学”。他还强调说,要“深入调研,察实情、出实招,充分反映实际情况,使理论和政策创新有根有据、合情合理”。新时代社会科学理论创新离不开对现实问题的深切关注和深入观察。

进入21世纪以来,以武汉地区为中心形成了一个以基层治理研究为主要特色的学术团队,被学界称为“华中乡土派”。在学术研究中,华中乡土派倡导“田野的灵感,野性的思维,直白的文风”,主张开展饱和和经验调查,建立有主体性的中国社会科学。华中乡土派主要从事城乡基层治理研究,长于开展田野调查。最近10年,华中乡土派的研究领域从农村向城市、从乡村向县市拓展,研究方向从治理研究向家庭、文化、教育、医疗、农业、土地等延伸,形成了基于田野调查的大量理论提炼。华中乡土派也特别重视人才培养,坚持经典阅读+经验调查的“两经”培养模式。

武汉大学是华中乡土派的重镇之一。为此,学报开辟华中乡土派专栏,刊登华中乡土派学者的最新著述,敬请关注。

主持人:贺雪峰 武汉大学社会学院教授

后扶贫时代农村社会政策与相对贫困问题

桂 华

摘要 改革开放以来,我国反贫困工作取得了巨大的成就,消除绝对贫困之后,发展不平衡的矛盾会以新的形式表现出来。运用社会政策来扶持救助困难群体,体现出政府在二次分配中的作用。与保持自由竞争和发挥活力的经济政策不同,社会政策追求社会公平,其目标是消除差距、减少分化、避免极化,维持社会稳定和促进包容式发展。未来的农村社会政策,一方面要尊重市场规律,发挥社会主义市场经济体制的优势,另一方面要通过赋权、建设公平的制度和兜底救助手段来降低农民面临的生产生活风险,在发展中兼顾公平。

关键词 后扶贫时代;贫困救助;农村社会政策;乡村振兴;相对贫困;农民增收

中图分类号 C91 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2022)01-0176-09

基金项目 国家社会科学基金重点项目(18ASH002)

2020年我国全面消除绝对贫困人口,按照党中央的部署,下一步的工作重点是,“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……建立解决相对贫困的长效机制,推动减贫战略和工作体系平稳转型……制定脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接的意见”^[1](P5)。通过扶贫攻坚消除绝对贫困后,社会发展不充分不平衡的矛盾仍会存在。这种发展不平衡不仅体现在城乡之间,也存在于农村内部。按照现有标准实现全部农村人口脱离贫困后,受个体能力、外在机遇和偶然因素的影响,仍会产生农村困难群体。扶贫攻坚工作结束后,针对困难群体的扶持救助工作还要继续进行。

改革开放以来,我国反贫困工作取得了巨大成就,这首先得益于社会开放政策和经济持续发展局面。当前我国的经济总量跃居世界第二,但我国作为世界上最大的发展中国家的基本国情没有改变。农村困难群体包括相对贫困问题在未来依然会存在,其所反映出的发展不平衡矛盾,从根本上看是由于发展不充分造成的。在未来较长的一段时期内,我国依然要将保持经济持续增长作为首要工作。促进发展是消除贫困的根本手段,另一方面,经济社会发展又会带来新的社会分化问题。消除绝对贫困之后,发展不平衡的矛盾会以新的形式表现出来,因此,需要运用社会政策进行干预。

党的十九大报告提出,既要发挥市场在资源配置上的决定性作用,也要更好地发挥政府的作用。在保持经济发展活力的同时,政府要发挥二次分配功能,运用社会政策来扶持救助困难群体,以此减少分化,实现包容式发展。2000年之后,农村社会政策开始逐步建立,精准扶贫政策就是其中之一。除此之外,农村社会政策还包括低保政策、农村合作医疗政策、农村养老保障制度等。在相关政策的合力之下,农村困难群体的生活状况有了很大的改善。

2013年我国开始全面实施精准扶贫。精准扶贫在政策上具备综合性与精准性特征。一方面,各级政府将医疗、教育、贫困救助、住建、农业、信贷等各方面政策工具整合在一起运用,形成扶贫“政策包”,综合发力,集中精力解决农村贫困问题。另一方面,在政策执行的过程中,国家要求在贫困户的识别、帮扶、管理和考核等各个环节中要做到精准,通过精准施策来提高资源的投入效率。不同政府部门主导的社会政策内涵不同,这些不同的社会政策被整合到“扶贫”这一框架中,其实际效果如何,有待深入分析。

当前,相关研究重点关注扶贫过程中各项社会政策被“精准”执行的状况。社会政策的实际效果不仅取决于制度设计技术,还存在政策匹配性的问题,即社会政策与被救助对象的匹配性,以及政策体系和农村社会环境的融合匹配程度。本文拟从农村困难群体的特征和形成机制入手,探讨社会政策与农村实际情况的匹配性问题,构建认识农村社会政策实施效果的新角度。

一、市场参与、就业方式与农民收入结构

过去40余年间,农民的收入快速提高,农村贫困人口大幅减少,这些得益于农村社会开放和经济的持续发展。在改革开放之前,城乡相对封闭,大量农村劳动力附着在土地上,农业维持着“过密化”^[2](P36)的经营形态,农业增长缓慢,农民收入长期保持在低水平。改革开放以后,我国从计划经济过渡到商品经济体制,社会主义市场经济体制逐步建立健全,市场在要素配置中发挥的作用越来越大,农民融入市场的程度不断加深。改革开放之后,我国逐步形成了两个“全国性市场”^[3](P38),农民家庭收入的变化需在市场条件下去认识。

一是全国统一的劳动力市场。改革开放之后,通过农村经营体制改革和家庭联产承包责任制的实施,农民从集体经济组织和土地上解放出来,这不仅推动了农业的增长,而且释放出大量的农村剩余劳动力,促进了第二、三产业的发展。我国充分发挥劳动力充裕和土地低廉等方面的优势,抓住国际上的产业转移机遇,发展加工制造业,融入全球市场。改革开放初期,部分地区大力发展乡镇企业,实现农村劳动力“离土不离乡”就地转移。20世纪90年代中后期以来,各地政府加大招商引资力度,兴建工业园区,促进产业发展。2001年我国正式加入世界贸易组织,深度融入全球产业分工体系。在此背景下,农民的跨区域流动逐渐加大,一方面是较高的工资水平吸引农民进入非农领域就业,另一方面,国家通过制度改革为农民向城市流动和自主就业创造了条件,进而逐步形成了全国统一的劳动力市场。

二是全国统一的农产品市场。改革开放之后,小农生产经营体系经历了从分化到逐步专业化的演变过程。20世纪八九十年代,国家逐步取消了农产品统购统销体制,放开农产品市场交易体系,农业生产经营受农产品价格机制控制。农民所生产的农产品分为两部分,一部分是自产自销,满足于家庭的内部消耗,第二部分是面向市场销售。农民生产第一类农产品主要是追求方便、绿色甚至是通过农业劳动来锻炼身体,产量不高,属于精耕细作,不算“经济账”。农民生产面向市场销售的产品要计算成本收益。

随着农民外出务工潮流的兴起,农村劳动力有了价格方面的参照,农民从事农业生产经营活动要参照务工报酬来决定劳动投入量。目前,一部分农村老人和留守人群按照第一种逻辑从事农业生产经营活动,除此之外,面向市场的各类新型种植主体则按照第二种逻辑从事农业生产经营活动。市场高度竞争,在日渐便利的跨区域流通体系下,大宗农产品在各地的价格基本趋同,农民按照市场价格出售产品,获得平均利润。

在上述条件下,当前农民的家庭收入呈现出如下的特点:

一是总体收入水平提升。农民家庭收入水平的高低取决于劳动报酬高低和劳动力利用程度。改革开放以后,经济持续增长带动了农民家庭收入水平的大幅提升。

二是形成“半工半耕”的家庭经济模式。农村居民可支配收入包括工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入四个部分。其中,务工与务农是农民家庭收入的主要来源。20世纪八九十年代,农民外出务工的规模较小,大部分的农民家庭以务农收入为主,务工属于副业。当时,在完成农业生产之余,部分家庭的剩余劳动力向城市转移,务工收入成为家庭收入的补充。2000年之后,农民外出务工的规模越来越大,农业收入在家庭中的地位下降,一部分农民放弃农业生产,举家外出打工。随着劳动力流出规模扩大,农村开始出现土地流转现象,小农经营走向分化,兼业户增多,农业劳动力的平均年龄增大,“老人农民”现象越来越普遍。改革开放以来我国经历了高速城镇化的过程,新增常住人口城镇化率年均超过1个百分点,农民是城镇化的主力。中国走的是渐进式城镇化道路,农民一次性进城定居的比例较小,大部分农民家庭是青壮年劳动力外出务工,中老年人和妇女留在家乡务农,形成了农民依靠农业和务工两条腿支撑的“半工半耕”的家计模式^[4](P44)。

三是农村内部出现了分化。在劳动力市场和农产品市场中,务农或务工都存在一定的平均获益标准,农民理性地安排家庭劳动力以追求收益最大化。不同家庭的人口结构和生命周期各异,不同家庭采取了不同的务工和务农组合方式,由此形成家庭之间的分化甚至分层。

按照就业形态和收入来源,农民家庭大体包括以下几种类型:

第一种是纯农业经营户。纯农业经营户分为三类,第一类是农民困难群体,家庭劳动力不足或是存在病残人员需要照顾,还包括五保户和部分老人户。这类家庭靠经营自家承包地维持生活,收入低。第二类是“中农户”,主要是指40到60岁之间的中年人,因上有老下有小,无法外出务工,夫妻两个人低价甚至无偿流转亲戚邻居的土地,种植规模达每家100亩左右,全年总体收入接近外出务工收益。“中农户”的现金支出少,且能照顾家庭,维持着当地村庄的中等生活水平。“中农户”的数量不多,一个2000人规模的行政村,“中农户”平均大约有几户到十几户不等。第三类是农村新型经营主体,流转土地数百亩,以家庭劳动力为主,辅助一些雇工,投资农业机械,发展特色种养业。总体来看,三种类型的农业经营户加起来的占比不超过农村家庭的20%。

第二种是“半工半耕”户,具体又可分为两类。第一类是以代际分工为基础的“半工半耕”户,父辈在家务农,子辈外出务工。第二类是靠夫妻分工的“半工半耕”户,妻子在家务农,丈夫外出务工。“半工半耕”户在部分农村地区占比超过50%,是农村家庭分工的主要形态。

第三种是离农户,具体可以细分为两类。第一类是已经进城买房,在城市拥有稳定就业岗位的,离土又离乡的家庭。第二类是举家外出务工,在城市暂时没有获得稳定职业,未来有可能进城定居,也有可能返回乡村的农民。这两类离农户在全部农村家庭中的占比达30%左右。

综合以上分析,本文用表1呈现农民家庭收入结构,如下所示。

二、农民分化与农村困难群体形态

市场为农民提供了多元的收入渠道。一方面,全国统一的劳动力市场为农民提供了自由择业的机会,在同工同酬、政府扩大公共服务向进城未落户人群覆盖等制度安排下,大量农村劳动力进入第二、三

表1 当前农民家庭收入结构与分化

类型	家庭形态	收入来源	经济状况	主要特征	村庄地位	占比
纯农户	小农户	务农	低收入	耕种自家土地	村庄贫弱层	5%
	中农户	务农	一般水平	自发土地流转	村庄中层	5%
	新型经营主体	农业经营	收入高、风险高	正式土地流转	村庄上层	10%
兼业户	代际分工	务工、务工	中等收入水平	代际合作	村庄中层	30%
	夫妻分工	务工、务工	一般收入水平	夫妻合作	村庄中层	20%
离农户	进城户	务工	收入高、条件好	脱离农业农村	村庄上层	10%
	举家务工户	务工	收入较高	暂时脱离农业	村庄中上层	20%

产业就业,拓宽了农民家庭收入渠道。另一方面,劳动力流出缓解了农村人地关系紧张的局面,推动农业经营规模的扩大,提高了农业经营户的收益。市场在消除农村贫困方面发挥了重要作用。

在统一的劳动力市场和统一的农产品市场中,农民的主动性被调动起来,社会充满活力,推动经济增长,这让普通劳动者受惠。市场提供竞争平台,加速生产要素的流动,提高要素配置效率。开放且充满竞争的市场经济在消除一部分贫困的同时,也带来了新的社会分化问题,制造出新的困难群体,其作用机制如下。

一是市场分布存在着不均衡性。我国经济发展存在着显著的地区差异,改革开放以后,我国东部地区率先启动工业化、城镇化,人口、生产要素、资本在东部地区实现集聚,经济发展存在显著的东中西差异。中西部地区处于市场的相对边缘地带,农村人财物流出。东部地区农民参与市场的成本低,中西部地区农民距离市场较远,东部地区农民在市场经济中具有天然优势。

二是个体因素。面对同样的市场条件,不同农民抓住机会的能力存在差异。一部分农民外出务工,不仅增加收入,而且在外务工过程学习新技能,提升人力资本和积累社会资本,从工人岗位起步,逐渐发展为自己做生意当老板,在城市立足。还有一部分农民,长期从事一线工作,打工多年既无储蓄,也没有增加自身能力,维持着低水平的劳动力再生产状态。还有少部分农民进城打拼失败,留下债务或是造成身体上的伤害。在开放的市场条件下,每个人能否成功,很大程度上取决于个体奋斗的状况,同时也存在一些偶然因素。

三是农村资源禀赋条件。改革开放以后,大部分家庭按照“半工半耕”方式安排家庭劳动力,务工收入和农业经营收入是农民家庭收入的两个主要来源。总体上看,尽管农业收入在农民的家庭收入中的占比逐步降低,但是其重要性是不言而喻的。尤其对于占农村绝对比例的纯农户、兼业户和暂时离农户来说,农业一方面可以增加其现金收入,是这部分农民家庭重要收入来源之一,另一方面,农产品自给可减少农民维持家庭生活的现金支出^[5](P69)。农业收入影响农民的家庭经济状况,我国不同地区的地形地貌、人均耕地面积、农业基础设施条件等存在差异,造成农业生产便利性、种植结构、农产品进入市场程度等存在差异,进而造成不同地区农民以及不同农户在农业经营上的收入差异,影响农民经济状况和社会分化状况。

四是家庭生命周期。不同农民家庭的人口结构和家庭所处的生命周期不同,可采用劳动者人口与消费人口的比例来衡量家庭结构。劳动人口占比越大,家庭收入越高,支出越少,经济条件越好;反之越差。农村最理想的家庭结构是,由50岁左右的父辈、30岁左右的子辈、幼年孙辈所组成五口之家。这种家庭处于家庭生命周期的黄金时期,劳动力多,消费者少。与之相对的是那些主要劳动力残缺且上有老下有小的家庭,收入少却负担沉重。农民家庭结构处于动态调整的过程中,不同家庭在不同生命周期的收入和支出情况不同,经济状况因此也各不相同。

五是地区文化传统。农民参与市场状况除了与距离市场远近等外在客观条件有关之外,还受到农民的市场参与意愿的影响。我国地域广大,不同地区的文化传统存在差异。总体来说,东部沿海地区农

民接触市场较早,思想转变较快,市场适应能力强。中西部一些地区农民思想较为传统,尤其是在边远山区和少数民族集聚区,受地方性文化传统影响,农民不愿外出务工,“窝在”土地上,造成当地经济的相对落后。

六是意外因素。天灾人祸是致使农民陷入贫困的重要原因,包括突发重大疾病、务工发生工伤等。不可控的意外因素对农民家庭造成的伤害很大。

通过改革开放以来40余年的经济社会持续发展和政策施力,农村绝对贫困已经被消除,而当前农村存在的困难群体主要形成于市场条件下。具体存在如下几种类型。

一是家庭劳动力缺乏所造成的困难。这其中还包括残疾人家庭和突发重大疾病的家庭。前者由先天原因引起,后者是由后天意外因素造成。在农村调查中,经常看到因40多岁中年男性患病而引发家庭困难的现象。

二是缺乏劳动意愿的家庭。笔者调查发现,一些地区存在因农民丧失生活目标和奋斗动力而引发困难的现象。其中,十分突出的是农村大龄未婚男青年问题。当前,一些中西部地区青年女性流出,当地出现较为严重的“婚姻挤压”问题,男青年的结婚压力大。部分超过35岁的青年男性感觉婚姻无望,缺乏奋斗动力,成为潜在的困难群体。

三是消费水平提高所造成的“社会性贫困”。近年来,在新型城镇化政策的推动下,农民逐渐调整生活目标,进城在各地成为普遍趋势,一些地区兴起年轻人结婚时要求在县城买房的习俗。中西部一些地区农民进城买房的比例已经达到了40%。中西部地区县城房价持续攀升,超出部分家庭的支出能力。城镇化潮流已经形成,没有买房的农民不仅面临着房价持续上涨的压力,而且承受着社会竞争的压力。进一步调查发现,进城之后农民的生产生活状态发生彻底改变,由于县城就业机会不多,不少进城农民面临更大的刚性支出压力。

四是相对贫困。我国地区之间存在发展不平衡,农村困难群体呈现为一定的地区间分布规律^[6](P80)。东部地区经济发展水平高,农民接近市场且人力资本积累较多,农民家庭收入普遍较高,困难人口较少。中西部地区的经济发展相对滞后,尤其是西部地区,农民与市场的距离较远,农民进入市场的时间晚,参与市场程度较低,农民收入平均水平低,农村困难人口较多。与之相关,东部地区在消除绝对贫困的同时,也由于农民之间分化过大,产生出社会分层和农民相对贫困等问题。一些研究发现,东部地区的经济分化正通过仪式、消费、人情等方式向社会分化转变,村庄内部出现阶层化现象,生活在村庄熟人社会中的下层家庭面临着社会排斥和政治排斥^[7](P126)。

五是农村特定群体。这其中主要包括农村五保户、残疾人、孤儿等。其中,尤其值得关注的是农村老年人群体。目前,我国已经进入社会老龄化阶段,农村养老以家庭为主,面临较大困难的是高龄老人和失能老人。存在高龄老人和失能老人的家庭,不仅老年人自身需要消费支出,而且需要子辈投入照料,这不仅消耗家庭劳动力,而且影响家庭分工^[8](P100)。

六是特定区域。2011年中共中央、国务院印发的《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》确定了14个集中连片贫困地区。近10年来,通过精准扶贫工作和政策倾斜,这些地区的基础设施条件、农民居住条件等都大幅改善,绝对贫困户通过政策帮扶实现了脱贫。集中连片贫困是由多种因素叠加所造成的,精准扶贫改变了诱发贫困的短期可见因素,但一些长期的根本性因素很难从源头上改变,如地区文化传统、人地关系状况等,这类地区的脆弱性依然存在,这类地区农民家庭困难的发生几率高于其他地区。

三、农村社会政策类型与实施效果

改革开放以后,我国有能力逐步扩大农村社会政策覆盖范围和实施力度,这与经济持续发展和政府财力持续增长有关。党的十六大以后,我国社会经济发展进入“以工补农,以城带乡”的阶段,“三农”政策被定位为“多予少取放活”,改善民生成为政府工作目标。2004年3月14日,第十届全国人民代表大会

第二次会议通过的《宪法(修正案)》增加了“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”这一条款。农村税费改革之后,一系列农村社会政策开始试点、推广,各项农村社会政策在减少农民贫困方面发挥了重要作用。

社会政策的实施效果取决于两个方面:一是政策执行的精准性,包括政策对象的识别、救助扶持标准的设置、政策执行过程的监督、政策效果反馈等,精准性决定政策能否达到预期目标。中央提出精准扶贫的重要目标是推动扶贫工作从过去的“大水漫灌”向精准到户到人的扶贫方式转变。社会政策执行受到基层治理和社会因素的影响,在实施过程中会出现各种扭曲的现象,这不仅影响政策效果,而且会带来社会矛盾。近年来,围绕政策精准执行目标,各级政府做了不少工作,如采用针对农村困难群体识别的“大数据”核查,十分高效地解决了农民瞒报家庭收入的问题。本文重点分析影响农村社会政策实施效果的第二个方面,即政策的匹配性问题。各项社会政策是否瞄准到问题本身,能否消除贫困诱发因素,能否改变人的行为逻辑和社会环境,决定着社会政策的长久效果。从政策覆盖面和政策目标群体两个维度对社会政策进行划分,存在四种社会政策类型,详见表2。

表2 农村社会政策分类与类型

	普惠性	特定性
发展性	区域扶贫开发	针对建档立卡贫困户的产业扶贫
兜底性	农村养老、医疗、义务教育等	农村低保、大病救助、五保供养等

第一类是“普惠发展型”社会政策。最典型的是区域性的扶贫开发政策,“区域开发式扶贫本质上是一种促进贫困人口集中区域的优先发展来实现减贫的方法”^[19](P43)。20世纪80年代中期后,我国扶贫从救济性政策向开发性政策转变。1994年,国务院印发《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》,要求在坚持效率优先、兼顾公平的原则下加强扶贫开发工作。开发式扶贫以县为基本实施单位,政策覆盖贫困县范围内的全部群众,属于普惠性政策。《国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)》明确开发扶贫的政策方向是:在国家扶持下,以市场需求为导向,依靠科技进步,开发利用当地资源,发展商品生产,解决温饱进而脱贫致富。一直到精准扶贫政策实施之前,区域性扶贫开发是一直我国扶贫工作的重点方式。

第二类是“特定发展型”社会政策。最典型的是精准到户的产业扶贫政策。2016年,国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,提出产业发展脱贫政策,目标定位于建立健全产业到户到人的精准扶贫机制,每个贫困县建成一批脱贫带动能力强的特色产业,每个贫困乡、村形成特色拳头产品,贫困人口劳动技能得到提升,贫困户经营性、财产性收入稳定增加。2018年中共中央国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,提出要建立贫困户产业发展指导员制度,明确到户帮扶干部承担产业发展指导职责,帮助贫困户协调解决生产经营中的问题。产业扶贫政策设计理念为,在贫困地区大力发展特色产业基础上,提升贫困户生产经营能力,在贫困户与龙头企业、合作社、电商等经营主体之间建立经营联结机制和利益分配机制,增加贫困户的家庭收入。

第三类是“普惠兜底型”政策。最典型的是新农合、新农保和农村义务教育费用免除政策。2002年国务院印发《关于进一步加强农村卫生工作的决定》,提出建立和完善农村合作医疗制度与医疗救助制度,并开展新农合试点和推广工作。新农合于2010年左右实现全面覆盖。2009年国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,要求建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度,在2020年前实现农村适龄居民的全覆盖。新农合、新农保和农村义务教育费用免除都是普惠性政策,针对全部符合条件的人口,政策目标是减少农民家庭医疗、教育和养老支出,为农民提供底线保障。

第四类是“特定兜底型”政策。主要包括农村低保、大病救助、五保供养,等等。这几类政策针对农村特定群体,旨在解决其基本生活生存问题。以农村最低生活保障政策(下文简称“低保”)为例,2007年国务院印发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,提出要将符合条件的农村贫困人口全部

纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。农村最低生活保障制度针对的是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,属于绝对困难人口。农村低保按照“补差”原则执行,由当地政府“按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定”最低生活标准,收入与保障标准的差额部分由政府补齐。过去10余年间,我国农村被纳入最低生活保障的人口为3000万到5500万之间。

上述不同类型的政策在减少农民贫困中的效果差异,可结合农民收入来源和农村贫困成因来分析。

首先是“普惠发展型”政策。以区域扶贫开发政策为例,这一政策重点是通过财政转移支付来加强贫困地区的基础设施建设,改善贫困地区的资源禀赋条件,通过加强投资来拉动产业发展,改善当地的经济社会文化面貌。区域扶贫开发作为普惠发展政策,不针对个体,目的是通过发展的溢出效应来减少当地贫困人口。在全国统一市场已经形成的情况下,农民的主要收入来源于面向市场的农业生产和外出就业,农民家庭经济收入状况与其市场参与程度高度相关。区域扶贫开发通过外力打破当地长期形成的低水平均衡状态,拉近农民与市场的关系,实质上是为所有农户提供了依靠自己主动响应政策来增加收入的机会^[10](P150),政策效果显著。

其次是“特定发展型”政策。以针对建档立卡贫困户的产业发展政策为例,一些地区扶持贫困户发展特定种养业,如养殖山羊、种植香菇;还有一些地区推行农业产业结构调整,鼓励农民改种经济作物。政府扶持贫困户发展产业普遍存在着农产品后期销售问题。不少地区的机关事业单位承担着包销任务。农业种植的技术门槛相对较低,在全国统一农产品市场中,具有自然条件和交通优势的地区会自动形成特色产业,市场自动调节供给。针对贫困户的产业发展政策需解决与市场兼容问题,试图让不具技术优势和经营能力优势的贫困户发展产业,然而他们最终会面临市场的筛选,部分贫困户可能遭遇失败。针对建档立卡贫困户的产业发展政策可能会在一定程度上干扰正常的农产品市场。通过政策手段撬动贫困户进行生产经营投资,一定程度上人为制造出市场风险。

第三类是“普惠兜底型”政策。这些政策针对所有群众最基本的生存和发展需要,降低所有人的生存风险,为民众提供基本保障和公平奋斗机会,为个体参与市场竞争提供退路,有利于个体能力的发挥,对于促进个体发展和提升社会活力具有积极意义。

第四类是“特定兜底型”政策。这类政策是针对特定人群的底线救助政策,主要是面向绝对贫困人口。部分绝对贫困人口存在致贫的绝对原因,“特定兜底型”政策按照最低生活标准对这类群众实施补齐政策,目的是维持他们最基本的生活,而不是消除贫困的根源。

笔者概括和归纳了这四种类型社会政策的作用机制和效果,如表3所示。

表3 不同类型社会政策的作用机制和效果

政策类型	政策目标	作用机制	政策效果
“普惠发展型”政策	发展致富	基础设施建设、投资拉动、扩大市场	打破低水平均衡、扩大市场参与
“特定发展型”政策	创业致富	资金补贴、技术帮扶	面临市场竞争、市场风险
“普惠兜底型”政策	基本保障	社会保障和基本公共服务体系	促进个体发展和社会发展
“特定兜底型”政策	底线达标	提供最低生活保障、救济	为绝对贫困人口兜底

四、后扶贫时代的农村社会政策设置

改革开放以来农民的收入来源、收入结构和收入状况发生了巨大变化,这些构成农村社会政策设计的起点。改革开放40余年的实践证明,农民的收入增加、贫困人口减少与市场规模扩大紧密相关。农民参与市场程度越高,他们就越有可能摆脱自然经济、地方文化和低水平均衡,就越有可能拓宽收入渠道、积累人力资本和提高发展能力。在全国统一的劳动力市场和农产品市场已经建立起来的情况下,

要进一步鼓励农民加入市场的大循环体系中,将劳动力变现,在市场竞争中谋发展。

需要注意的是,市场在消除一部分贫困因素的同时,由于每个个体的条件、能力和机遇不同,因此所开发的市场体系也带来新的社会分化问题。以社会公平为取向的农村社会政策,意在降低市场风险和强化个体的风险对抗能力,而不反对市场本身。未来的农村社会政策建设,一方面要尊重市场规律和发挥社会主义市场经济的优势,另一方面要通过扩大赋权、公平制度建设和兜底救助来降低农民的脆弱性,实现发展与公平的兼顾。后扶贫时代的农村社会政策要放在新型城镇化和乡村振兴的大背景下实施,要注意政策的科学性、统筹性,在确保政策精准执行的同时,还要注重提升政策设计与实施对象的匹配性,以及政策设置与政策实施环境的兼容性,以此来提高政策实施效果。

随着脱贫攻坚任务目标的全面完成,我国进入后扶贫时代。扶贫攻坚虽已取得胜利,但在各种原因下,个体性、偶发性的生活困难群体在农村仍会产生。后扶贫时代的农村社会政策需要注意以下方面:

一是吸收改革开放以来消除贫困的经验。发展是消除贫困的首要条件,改革开放以来,我国选择以经济建设为中心的发展道路,经济保持持续高速增长。在此过程中,我国还持续推行社会制度改革,消除各种歧视性政策,提高经济社会发展的包容度,扩大现代化建设成果的共享面。与此同时,我国实施区域扶贫开发政策和各类社会救助政策,尽可能消除贫困诱发因素,为绝对贫困人口提供底线保障,形成了“依靠经济发展、开发扶贫、社会保障三管齐下”^[10](P147)的反贫困政策体系。后扶贫时代的社会政策体系要继续坚持三管齐下的思路:其一,继续推进经济发展,为农民提供更多的农业之外就业机会,拓展农民的收入渠道;其二,继续坚持“以工补农、以城带乡”的发展模式,对农村实施财政转移支付;其三,完善农村社会保障体系,增加农村基本公共服务供给,提升农民在医疗、教育、养老等方面的福利待遇。

二是提高农民的市场参与度。改革开放以来,我国取得总体发展成就,但也存在着发展不平衡的问题。我国东部沿海地区率先进行工业化和城镇化建设,中西部地区则相对滞后。在此背景下,东部地区农民利用靠近市场的优势条件,更早且更深度地参与市场就业,因此更早地摆脱贫困并达到较高的收入水平。相比较而言,中西部地区的农民距离市场较远,进入市场的程度不深,总体收入水平低于东部地区农民^[6](P79)。在全面脱贫任务完成之前,国家划定的14个集中连片特困地区主要位于中西部地区。解决发展不平衡问题的根本在于保持继续发展,而中西部地区的相对滞后局面源于发展的不充分,因此,中西部地区需加快工业化进程,提高农民的市场参与程度,提高非农就业率,以此来建立起防止农民返贫的长效机制。

三是坚持保护型城乡关系。城镇化是现代化必经阶段,农民是参与新型城镇化的主体。参照其他国家和地区的经验来看,相当一部分发展中国家在推进现代化过程中坠入了“中等收入陷阱”,出现城市“贫民窟”问题。改革开放以后,我国农民大规模进城务工、生活和定居,大规模参与城镇化是农村摆脱贫困的重要途径。我国在城镇化快速推进的过程中并未出现其他发展中国家的问题,原因在于我国建立起合理的城乡关系。目前,我国已建立了保护型城乡二元结构,这具体是指,进入21世纪之后,国家取消农业税费,加大对农村的转移支付力度,农村成为整个社会二次分配的获益一方。保护型城乡二元结构表现为,国家在加大对农村资源输入之外,保持城市对乡村的开放性,建立公平自由的劳动力市场,鼓励农民到城市就业,逐步放开农民进城落户条件。保护型城乡二元结构让农民自由参与市场,同时将农村和土地当做农民的退路,实现发展和社会稳定的兼顾。目前,面对外部环境变化和经济下行压力,中央提出建立以国内循环为主的“双循环”发展格局。建立内循环体系要避免过度拉动农村消费,避免破坏作为我国社会稳定根基的城乡结构,发挥“三农”作为“压舱石”的功能。

四是做好扶贫与乡村振兴的衔接。扶贫工作与乡村振兴既有交叉也存在差异。精准扶贫攻坚战作为一个时期的中心工作,是通过综合政策手段来消除绝对贫困问题,是全面建成小康社会的重要手段。党的十九大明确乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手,推动乡村振兴属于我国现代化事业中长期战略的一部分。后扶贫时代的农村困难群体救助工作要放到乡村振兴战略中来实施。从促进城乡一

体化发展和实现农村现代化的角度看,农村发展所存在的一部分制约因素是扶贫政策解决不了的问题,因此需要通过继续实施乡村振兴来解决。乡村振兴的总体目标是实现农村的“强、富、美”。这一目标的实现依赖于我国社会经济整体发展,实施乡村振兴战略要注意区别策略手段与战略规划,坚持分步分类推进原则,避免采用运动式工作方式,应做到“久久为功”。

五是提高社会政策效率。我国属于发展中国家,农村社会保障体系建设在总体上定位为扶持和救助,具有补短板 and 降低风险的功能。在实施精准扶贫之前,一些地区在实施困难救助过程中,出现了因政策标准过高而造成的“养懒汉”现象,这降低了部分贫困户的劳动积极性,还引发了部分非贫困户的不满情绪。未来实施的农村社会政策要与乡村治理现代化同步推进,在政策实施过程中要做到精准有效,实现社会救助目标与基层治理现代化目标的同步达到。

参考文献

- [1] 中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见.农村工作通讯,2020,(4).
- [2] 黄宗智.制度化了的“半工半耕”过密型农业:上.读书,2006,(2).
- [3] 贺雪峰.三大全国性市场与乡村秩序.贵州社会科学,2019,(11).
- [4] 夏柱智.半工半耕:一个农村社会学的中层概念——与兼业概念相比较.南京农业大学学报(社会科学版),2016,(6).
- [5] 桂华.农村人地关系重构与土地经营权放活——城镇化视野下的制度选择.学习与探索,2018,(12).
- [6] 桂华.市场参与视角下的农村贫困问题——贫困类型、地区分布与反贫困政策.南京社会科学,2019,(7).
- [7] 杨华,杨姿.村庄里的分化:熟人社会、富人在村与阶层怨恨——对东部地区农村阶层分化的若干理解.中国农村观察,2017,(4).
- [8] 何倩倩.城镇化、家庭再生产压力与代际关系重构——以北方农村“老人不老”现象为例.学习与实践,2019,(12).
- [9] 汪三贵,曾小溪.从区域扶贫开发到精准扶贫——改革开放40年中国扶贫政策的演进及脱贫攻坚的难点和对策.农业经济问题,2018,(8).
- [10] 贺雪峰.中国农村反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策.武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,(3).

Rural Social Policy in the Post-poverty Alleviation Era And Relative Poverty Research

Gui Hua (Wuhan University)

Abstract Since the reform and opening up, our country's anti-poverty work has made great achievements. After the elimination of absolute poverty, the contradictions of uneven development will appear in new forms. The use of social policies to support the needy groups reflects the government's role in secondary distribution. Different from economic policies that maintain free competitions and vitality, social policies pursue social fairness with the goal of eliminating gaps, reducing differentiation, avoiding polarization, maintaining social stability and promoting inclusive development. It is necessary for the future rural social policies to respect the laws of the market and give full play to the advantages of the socialist market system on the one hand, and to take into account fairness in development and reduce the production and life risks faced by farmers through empowerment, fair system construction, and relief measures on the other.

Key words post-poverty alleviation era; poverty relief; rural social policy; rural revitalization; relative poverty; peasant revenue increment

■ 收稿日期 2021-01-21

■ 作者简介 桂华,社会学博士,武汉大学社会学院教授、博士生导师;湖北武汉430072。

■ 责任编辑 李媛