



引用格式:南晗. 城乡融合背景下相对贫困问题的表现、原因及其治理[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2021,22(3):91-95.

中图分类号:F323.8 文献标识码:A

DOI:10.12186/2021.03.013

文章编号:2096-9864(2021)03-0091-05

城乡融合背景下相对贫困问题的表现、原因及其治理

The performance, the causes of relative poverty and its governance under the background of urban-rural integration

南晗

NAN Han

河南大学 哲学与公共管理学院,河南 开封 475001

摘要:相对于以往解决农业、农村和农民问题的有关制度安排,乡村振兴战略最大的特点之一就是乡村振兴战略置于城乡融合架构中推进,并以新型城市化战略来引领。乡村振兴战略的实施将会给相对贫困治理带来新的机遇与挑战。在城乡融合发展背景下,相对贫困治理应考虑城乡人口资源要素聚合所带来的新变化。城乡相对贫困的表征变化,城乡致贫因素、所面临的生计风险、贫困脆弱性同质性增强,迫切需要党和政府构建相对贫困治理体系,完善相对贫困治理政策,以实现城乡相对贫困问题的精准治理。

关键词:

城乡融合;
相对贫困;
贫困治理;
城乡一体化

[收稿日期]2021-01-07

[基金项目]国家社科基金项目(14CSH046);国务院扶贫办委托课题(HS2019118)

[作者简介]南晗(1981—),男,河南省西华县人,河南大学讲师,硕士,主要研究方向:公共管理。

中共十九大、十九届四中全会等会议明确提出建立解决相对贫困问题的长效机制。《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等有关乡村振兴战略文件,明确提出进一步缓解相对贫困的发展目标,并要求围绕“推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合、相互促进”进行探索。相对于以往解决农业、农村和农民问题的制度安排,乡村振兴战略的基本理念之一就是实现城乡融合发展,推动新型城镇化、新型工业化、信息化和农业产业化同步发展,构建工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。因此,相对贫困治理必须考虑城乡融合发展所带来的机遇和挑战,统筹考虑城乡相对贫困问题的表现与原因,在继承打赢脱贫攻坚战经验的基础上,创新相对贫困治理体制机制,建立健全解决相对贫困问题的长效机制。

一、城乡融合发展与相对贫困问题的城乡表现

一般情况下,城乡融合发展表现为乡—城融合和城—城融合,其中前者规模远超后者。随着我国新型城镇化、新型工业化、农业产业化进程的不断加快和乡村振兴战略的逐步实施,城乡融合发展将成为乡村社会变革的重要政策性推动力量,由此带来的农村区域城镇化、居住社区化、农民市民化等一系列变化将使城乡贫困呈现以下表征。

其一,相对贫困问题城镇化。目前我国城市贫困人群的来源主要有特殊贫困人群、城镇下岗失业人员、作为准市民的农村贫困人群。新型城镇化、新型工业化、农业产业化同步发展,使得大多数乡村人口向城镇聚集。城乡融合类村庄农民通过村庄社区的集体城镇化,或一定的筛选机制实现身份转变,成为城镇新移民。由于很多农民在生活习惯、就业观念、技能水平等方面与城镇人口有较大差距,农村人口

在“跳跃式”“爆发式”的新型城镇化过程中,新移民群体内部将会产生分化,一部分人经济社会地位提升或维持不变,而另一部分人则可能陷入贫困,因此贫困将呈现出一种“城镇化现象”。但这部分贫困人群“两不愁”问题不太突出,相对于城市普通居民,该群体在子女教育、住房、医疗保障等方面则会存在短板。

其二,城乡特殊人群贫困现象更加突出。城乡融合发展的基本导向就是通过三产融合实现产业振兴,增加贫困人群创业就业机会,推动贫困地区劳动力资源参与市场交换,使贫困人口脱离贫困。然而,相对贫困问题不仅存在于城镇居民内部,也更广泛地存在于农村内部和城乡之间^[1]。城乡融合发展既会带来经济的普惠式增长,也会因政策、项目和经济投入受益面不均衡,导致经济资本、社会资本、文化资本等处于弱势的特殊困难人群相对贫困的加剧和相对贫困人数的增加,留守老人、残疾人家庭、失能人群等特殊人群贫困问题将更加突出。

其三,区域整体性贫困减少。在乡村振兴战略实施过程中,新型城镇化、新型工业化和农业产业化等各种措施的实施将使区域性、整体性贫困减少。以城乡融合发展为指导思想、以城乡一体化为核心目标的新型城镇化建设将在体制上根除农村贫困的根源,农村贫困将由绝对贫困转向相对贫困,相对贫困人群将呈现阶层化分布,加上人口的流动,这将会改变我国贫困区域分布的传统特点,使相对贫困人群以散点的形式分布于城乡之中。

其四,流动人口相对贫困问题加剧。按照国际上对相对贫困现状的研究,贫困的流动人口是贫困主体之一。截至2018年底,我国流动人口总规模为2.41亿人。2014年,我国城镇流动人口家庭绝对收入贫困发生率和相对收入贫困发生率分别为0.16%和12.85%^[2]。由此推算,我国城镇流动人口贫困以相对贫困为主,

规模超过 3000 万人。部分流动人口成为无固定工作、无固定收入、无固定住所等绝对收入贫困人群,约为 38 万人。由此看来,流动人口的相对贫困规模较大,城市之间、城乡之间的流动人口贫困问题加剧。

二、城乡融合发展与城乡致贫因素的一致化

对风险和脆弱性的考察是认识贫困的关键。当我们从风险、脆弱性的角度分析致贫因素时,我们所理解的贫困不再是一种紧缺状态,更多的是关注某一人群容易遭遇什么、失去什么。其实,在城乡融合发展进程中,考虑单一个体或家庭陷入贫困的可能性和持续性,除关注新型城镇化、新型工业化、农业产业化导致农民收入来源变动外,还应考虑外部冲击给农民所带来的脆弱性。目前,作为贫困研究的一个重要领域,多维贫困已成为国内外学界讨论的热点^[3]。从已有文献来看,多维贫困不仅关注收入问题,还关注制度、知识、健康与生活质量等问题,这些维度所涉及的具体因素可以归结为贫困风险因子。在贫困风险因子的综合作用下,城乡致贫因素将趋于一致化。

其一,相对贫困风险因素的同质化。贫困风险既是客观的又是无形的,具有突发性和多变性。对于农户来讲,资产减少的风险、收入减少的风险、消费增加的风险是其陷入贫困状况的三个核心风险因素,这三个因素在城乡融合发展背景下都具有突变性和多变性。土地是农民最主要的资产,农户的土地承包权使土地确权可以稳固下来,但在新型城镇化与新型工业化过程中,土地收益可能会因土地征用而被一次性支付,不少农民因此成为失地农民。他们要和城市居民一样通过务工就业维持生计和改善生活,而是否就业、就业收入多少则成为农民是否贫困的重要影响因素。成为市民或准市民

的农民是否贫困与劳动力市场波动和雇主效益变化密切相关。农业产业化是城乡融合发展的另一支柱,在农业产业化过程中土地的规模化和产业化将会导致农民土地向大户、合作社或龙头企业流转。大户、合作社或龙头企业的经营效益则直接影响农户土地资产收益,土地多寡、收益高低将成为农民是否贫困的另一重要影响因素。成为市民或准市民的农村居民在城镇生活中的日常消费支出、教育支出、医疗支出将与城镇居民一样成为致贫因素。

其二,生计风险的一致化。目前,城镇居民生计风险主要是支出急剧增加的风险和收入不断减少的风险。支出急剧增加的风险主要源于医疗卫生、教育、住房等方面的支出急剧增加,收入不断减少的风险主要源于劳动力市场变化、雇主效益变化。而农民生计风险同样是支出急剧增加的风险和收入不断减少的风险,支出急剧增加的风险多为医疗卫生、教育、住房等方面的支出急剧增加,收入不断减少的风险主要源于灾害、务工收入减少两个方面。新型城镇化、新型工业化、农业产业化之后,农民的住房支出将超过“三化”之前支出的 2~3 倍,支出急剧增加的风险来源与城镇居民趋于一致。灾害风险、技术风险、市场风险等原本农业收益风险将转移给大户、合作社或龙头企业,农民将更多地以劳动力、土地入股等方式获得收入,非农收入变化将成为农民的主要风险。这样,城乡居民的生计风险无论在支出方面还是在收入方面将趋于一致。

其三,贫困脆弱性相似。研究表明,贫困与脆弱性高度相关,相对于贫困的静态性,贫困的脆弱性具有动态特征,反映着应对未来各种不确定性时陷入贫困的概率。个体或家庭的贫困脆弱性取决于在风险冲击面前平滑收入或消费的能力,这些又取决于家庭所处的环境(宏观经济、制度、社会政治和自然环境)、拥有的资

源(人力、实物、金融资本)和行为响应间的复杂动态联系^[4]。一般来说,农民风险暴露的可能性更大,宏观、中观经济社会环境如经济制度、粮食价格、日用商品价格、农业灾害、社会保障体系、居住环境等方面的变化都会对其收入造成冲击。另外,微观层面潜在的风险如家庭主要劳动力健康水平、个体人力资本水平低下等,使农户具有更强的贫困脆弱性。新型城镇化后,由于逐步实现了城乡基础设施与公共服务一体化,农村居民家庭在粮食价格、农业灾害、社会保障体系、居住环境等方面的脆弱性将会逐步消失,农村居民将和城市居民一样,面临工资性收入下降、日用品价格上涨、个体健康问题等风险因素。

三、城乡融合发展与相对贫困问题治理

在我国城乡二元体制下,农村贫困的实质与根源是制度贫困的观点已经成为共识,农民遭受到了社会制度、公共资源供给和市场的三重排斥。中共十九大明确提出,要推进实施乡村振兴战略,以工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣为基本思路指引下的城乡融合发展是新时代我国消除城乡差别、促进城乡协同发展的重大战略,必将大大提高“三化”协调发展水平,促进新型城镇化和农业产业化的相互支持,推动城乡融合发展。在此背景下,城乡贫困问题的治理可从以下两个方面着手。

1. 构建相对贫困治理体系

根据上述城乡贫困问题的表征和致贫因素,应构建和实施城乡一元化的贫困治理体制,统筹解决城乡贫困问题,改变城乡反贫困工作分割局面,在建立新型城乡关系、改善城乡功能和结构、实现城乡生产要素合理配置的基础上,构建城乡统一的相对贫困治理体系,以巩固脱贫攻坚成果,实现减贫战略转型,促进城乡共同

繁荣与发展。同时,随着新型城镇化、新型工业化、农业产业化的推进,以及土地流转和劳务经济的进一步发展,农村、农民的经济状况将越来越受到市场经济和城市生活境遇的影响,贫困治理的政策和措施所达到的减贫效果将越来越受到外界的影响。在此背景下,应在制度、公共资源和市场三个层面重新梳理城乡关系,平衡城市与乡村、市民与农民的利益分配方式,兼顾公平与效率,建设一个城乡机会均等、市民和农民都能够全面发展的社会,从而打破城乡分割格局。消除农村发展所面临的障碍与壁垒,通过实施工业反哺农业、以工促农、以城带乡的统筹发展战略,实现城乡公共产品供给、农民市民化和政策的一致化,从政策、资源、权利等各方面全方位为相对贫困人口和贫困地区构建综合的相对贫困治理体系。

其一,设立国家减贫工作委员会。目前,我国的扶贫机构是国家与各地的扶贫办,其主要负责管辖区域内扶贫开发方针、政策和规划制定,协调解决有关贫困地区发展的重大问题,领导、组织、监督和检查管辖区域的扶贫工作。在扶贫办工作人员的不懈努力下,我国农村绝对贫困治理取得了举世瞩目的成效。相比之下,城市贫困治理机构的建设则严重滞后,迄今为止仍没有成立专门机构,城乡反贫困机构二元化明显,一定程度上对城乡流动性贫困介入不足。因此,应设立国家减贫工作委员会,将城市纳入扶贫部门的工作领域,综合协调城乡相对贫困治理,应对城乡贫困问题表征一体化趋势,实现城乡贫困治理体制的一元化。

其二,建立统一的城乡相对贫困标准与监测体系。合理、规范的贫困标准和监测体系是推动贫困治理现代化的基础性环节。目前,我国农村贫困标准偏低,城市贫困标准缺乏权威的界定,且数量庞大的城市人群的贫困问题未得到应有的关注。为此,应实行相对统一的城

乡贫困标准,在继续做好农村绝对贫困人口监测的基础上,加强对城市相对贫困人口的监测,为未来城乡贫困问题融合治理奠定基础。

其三,建立基于新型城镇化、新型工业化、农业产业化的相对贫困治理政策体系。我国脱贫攻坚的一条重要成功经验就是“坚持社会动员,凝聚各方力量”^[5],这条经验的优势在于动员了各种社会资源投入到贫困治理中去,加大了对贫困地区的帮扶力度,而这些政策措施在城市里并没有得到很好的应用,存在着对城市贫困人群救济保障多、政策保障少的问题。因此,在新型城镇化实施过程中城乡贫困一体化的背景下,应整合城乡各方面的相对贫困治理资源,取消城乡居民在公共产品供给、反贫困等方面的差别待遇,为贫困人口在生产要素、产业支持、市场支持、自我组织等方面提供全方位的社会支持,从而最大限度地缓解相对贫困。

2. 建立完善相对贫困治理政策

根据经济社会发展的实际状况和城乡融合发展背景下城乡出现的相对贫困现状、特征、原因、面临的机遇和挑战,我国必须稳定有效地探索相对贫困治理机制,在城乡一体化方针指引下,完善预防、救济、开发相结合的相对贫困治理政策。

其一,建立和实施预防性贫困治理政策,减少贫困风险。随着新型城镇化、新型工业化、农业产业化的快速推进,我国土地迅速集中,产生了大量的失地农民。在此过程中,农民的民主权利和包括土地在内的财产权利尚未得到切实保护,侵犯农民权益的问题时有发生,特别是侵犯农民潜在利益的行为时有发生,使得被征用土地的农民存在着总体收入下降、就业困难和长远生计缺乏保障等贫困风险^[6]。因此,应逐步建立城乡统一的、范围广泛的社会保障体系,以满足城乡相对贫困群体的生产和发展需求,提高贫困群体的福利水平,提升贫困群体的抗

风险能力。在农业产业化方面,应建立健全益贫惠农的利益衔接共享机制,引导龙头企业、生产合作社发展成为公益性的社会企业,在“公司+农户”“合作社+农户”操作层面,赋予农民更多的收益权。在城乡融合发展过程中,应注重挖掘相对贫困人群的优势资源,充分尊重他们的价值、尊严,平等关注他们的需求,整合社会资源和相对贫困人群的自我资本,引导他们积极参与自持自救、生活适应、就业培训等教育活动,提高个体和家庭的自我减贫能力,使他们每个人都有能力改变自己的贫困状况。作为一个广泛、分散和相对弱势的社会群体,农民在风险面前比较脆弱,应引导鼓励农民自下而上地采取组织化的手段,以集体化、组织化行动应对各种风险,同时应借助社会保险、商业保险、社会救助等渠道建立健全风险分担机制。

其二,建立和实施救济性政策,降低贫困人群脆弱性。“财富上移,风险下移”是社会财富与贫困风险的变化规律,城乡贫困人群因经济状况较差,面临着更多的风险冲击,应对风险冲击的能力较弱。当前,应建立标准相对统一的城乡居民最低生活保障制度、失业保险制度、养老保险制度、医疗保障制度、住房保障制度等社会福利与社会救助体系,以机会均等为原则,把所有符合条件的城乡相对贫困居民全部纳入到保障体系之中,提高相对贫困人群的风险应对能力,降低城乡居民的贫困脆弱性。

其三,实施就业援助政策,提高相对贫困治理的可持续性。以劳动力方式参与就业、进入劳动力市场,能够降低因农业收入损失所导致的贫困脆弱性,但容易遭受就业排斥和失业风险。实施就业援助的目的在于打破贫困人口的贫困恶性循环,增加其就业机会与能力。从新型城镇化要求和贫困问题表征来看,在未来一段时期,相对贫困治理应以实施再就业扶贫政

(下转第 103 页)

分,并针对不同群体开展需求调研;注重课程开发流程的规范化与标准化;根据课程特点、性质、阶段、类型制定针对性的推广方案;充分运用互联网信息技术,通过多种方式向潜在用户推送精品课程;努力完善课程更新机制;积极回访,调查体育教师满意度,根据其反馈信息进行查漏补缺,以建立完善的体育教师教育课程一体化保障机制。

参考文献:

- [1] 王晖. 教师专业化背景下体育教师教育课程的一体化[J]. 教育与职业, 2013(17):145.
- [2] 陈时见, 李培彤. 教师教育一体化的时代内涵与实现路径[J]. 教师教育研究, 2020(2):1.
- [3] 中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》[EB/OL]. (2019-02-23)[2021-01-13]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm.
- [4] 董新良, 闫领楠, 赵越. 教师教育课程一体化构建:问题、理念及对策:以地方高职院校为例[J]. 教师教育研究, 2020(1):1.
- [5] 张保淑. 望海楼:新时代教师的“时代重任”[EB/OL]. (2018-09-11)[2021-01-13]. <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0911/c40531-30284793.html>.
- [6] 何菊玲. 教育现代化背景下教师教育一体化课程改革的原则[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(5):116.
- [7] 陈时见, 王雪. 教师教育一体化课程体系的构建与实施[J]. 教育研究, 2015(8):109.
- [8] 李江, 夏泽胜. “互联网+”时代的教师培训:模式更新、价值证成与行动路径[J]. 教师教育研究, 2020(4):38.
- [9] 何菊玲. 教育现代化背景下教师教育一体化目标与课程体系研究[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(3):149.

(上接第 95 页)

策为主要方向。统筹城乡就业制度,是解决我国城乡贫困问题的根本途径。贫困不是市场经济制度本身造成的,而是由弱势群体遭受了经济社会领域的排斥特别是就业排斥造成的,因而相对贫困治理的目标也必须通过增强贫困人口就业能力来实现。

参考文献:

- [1] 陈端计. 和谐社会构建中的城乡反贫困统筹模式研究[J]. 经济问题探索, 2008(1):54.
- [2] 朱晓, 秦敏. 城市流动人口相对贫困及其影响因素[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2020(5):115.
- [3] 李飞, 唐丽霞, 于乐荣. 走出多维贫困研究的“内卷化”与“学徒陷阱”:文献述评的视角[J]. 中国农业大学学报(哲学社会科学版), 2013(3):147.
- [4] 李丽. 中国城乡居民家庭贫困脆弱性研究[D]. 大连:东北财经大学, 2010.
- [5] 习近平. 在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话[EB/OL]. (2020-04-30)[2021-01-02]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1665381003772669410&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 张晓玲, 卢海元, 米红. 被征地农民贫困风险及安置措施研究[J]. 中国土地科学, 2006(1):2.