

绝对贫困的相对标准、多维贫困 与大救助体系建设的政策实践*

林 卡 申 秋

一、导言

在过去五年里，中国政府动员全社会力量实施精准扶贫方略，取得了积极的反贫困成果。在中央政府的统一规划和要求下，各地政府采取了许多政策推进脱贫攻坚的进程，比如对农村贫困家庭进行结对帮扶，撬动社会资源进行社会帮扶，以及增大民生保障上的公共财政投入等手段，都取得了明显的反贫困成果。通过这些努力，中国贫困人口从2012年的9000多万人减少至2019年末的500多万人，贫困发生率也从10.2%降至0.6%。在此背景下，有关中国反贫困问题的讨论要放到“后扶贫时代”的语境中进行。进入“后扶贫时代”意味着中国贫困的基本面已经有了很大的改善，中国农村的绝对贫困问题已经得到基本解决。在此条件下讨论“后扶贫时代”的反贫困目标和工作任务，需要考察当前的贫困形势及贫困治理战略的重大变化，思考如何在实现全面小康目标后中国社会救助的任务。当然，这些政策讨论也需要有理论研究作支撑。在本文中，我们将触及一系列的概念界定和理论研讨议题，特别是绝对贫困和相对贫困的测量标准、社会救助、工作福利等以便为研究后扶贫时代中的社会救助提供理论基础并展望中国反贫困的发展前景。

有学者强调，在下一阶段，农村贫困将会进入以转型性的次生贫困和相对贫困为中心任务的新阶段，从而使转型性的贫困群体和潜在贫困群体成为扶贫工作的新的目标群体（李小云、许汉泽，2020）。这些推测是否合理以及是否客观地反映了反贫困工作发展的趋势，都需要进行深入的考察和研究。为了展开这些考察，本研究回顾了浙江省发展大救助体系的经验，并以此为例来总结精准扶贫所取得的进展，

* 本文系国家社科基金重点项目（项目编号：19ASH016；主持人：林卡）、浙江省民政厅“十四五”期间浙江省社会救助发展规划研究项目（项目编号：2020-SKY-523102-006；主持人：林卡）成果。

并展望下一阶段的发展任务。

与此同时，我们也看到 2020 年 1 月以来新冠肺炎疫情的流行，对于我们正在推进的脱贫攻坚工作带来了巨大影响。产业发展、公共服务供给、外出务工、农产品市场等方面都形成了新情况新态势（王世杰、尹晓芬，2020）。疫情导致的生产停顿给许多家庭的生活和企业的生产造成了困难，导致人们生活的不稳定、不确定因素显著增多，加大了脱贫致富的难度。同时，国际疫情的持续蔓延和世界经济下行风险进一步加剧了这种状况。为此，在现阶段讨论反贫困和社会救助等问题时必须同时考虑疫情带来的不利影响，并以此为前提，思考在“后疫情时期”反贫困的新特点。

通过综合考察上述两方面情况的影响，本研究将对中国反贫困所形成的现状和发展态势进行理论分析和政策探讨，将回顾近十年来中国在精准扶贫实践中的政策经验，基于反贫困的相关理念探索，展望“后扶贫时代”中国社会救助的发展任务、目标定位和政策趋势。基于这一思考，本研究讨论从“精准扶贫时代”进入“后扶贫时代”所面对的新情况和新问题，也考察“后疫情时期”的反贫困政策需求。本研究在综合考察所面对的发展条件的基础上，说明在“后扶贫时代”社会救助工作的重点正从低保人群向低边人群和相对贫困人群倾斜的必要性和必然性，反映“后疫情时期”出现的经济社会发展新情况的影响，揭示中国反贫困战略和政策路径变化的内在要求。

二、贫困测量及其相关概念的讨论

在有关贫困治理的各种研究中，贫困测量是讨论贫困问题的关键议题。绝对贫困可以通过一系列能够反映个人和家庭物质生活状况的指标进行测量，包括个人日均卡路里摄入量、日常消费品成本、恩格尔系数、收入水平、住房面积、文化消费等经济社会指标。这些用于生计调查的贫困指标测量复杂多样，既要参考国际组织的收入标准，也要考察各国设立的国家贫困线。从收入方面来测量绝对贫困的标准包括绝对指标和相对指标。绝对指标是按照确定的贫困线来界定贫困群体，例如世界银行设立每人每日收入 1.9 美元作为界定赤贫的标准线，而在中国目前的国家贫困线为按照 2011 年的不变价格划定的人均年纯收入 2300 元，相当于 2019 年的 3747

元的标准。

测量绝对贫困的相对标准则是通过个人收入在居民收入中位数的比重来界定。这一界定标准在各国情况不尽相同。一些国家把低于中位数的 40% 作为贫困标准，也有一些国家把中位数的 60% 作为贫困标准。在欧洲许多国家，人们采取较高的贫困线标准（60%）来测量，低于这一标准的个人都属于贫困人口。必须强调的是，采用这一相对标准来界定的对象仍然是绝对贫困人群，需要通过采用包括社会救助在内的各种反贫困政策来解决这一问题。因此，我们有必要把绝对贫困与反映阶级和阶层的收入差距的相对贫困概念区分开来，两者具有不同的研究视角和目的：前者关注个人生存的生活资料匮乏状态，后者关注的是社会不平等状态。

在贫困研究的学术传统中，研究绝对贫困的学术传统是由布思（Booth，1903）和朗特利（Rowntree，1997）所开创，而研究相对贫困的传统则由汤森德（Townsend，1979）所确立。对于相对贫困的测量主要有两方面指标，一是最低收入的 20%（或 10%）的阶层和最高收入 20%（或 10%）拥有的社会财富的比重；二是基尼系数，用以反映不同社会群体的收入差距状况和阶层分化程度。解决相对贫困问题需要通过采取社会保险和税收等收入再分配政策和普惠性的社会津贴项目进行，而解决绝对贫困的基本途径是通过社会救助和发展型社会政策的手段进行。这两方面的政策路径可以同时采用并相互影响，共同促进社会保护和社会公平的综合效益。

基于这一认识，我们可以进而讨论测量绝对贫困的绝对标准和相对标准。就绝对标准而言，目前中国通过精准扶贫已经基本达到消除赤贫的任务。其赤贫测量标准是参考每人每日 1.9 美元的国际标准界定的。但世界银行在界定了每人每天 1.9 美元这一全球绝对贫困标准后，还确立了中等偏低收入国家每人每天 3.2 美元的绝对贫困标准，和中等偏高收入国家每人每天 5.5 美元的绝对贫困标准（World Bank，2018）。中国正在进入中等收入国家行列，因而有必要向这些标准看齐。因此，在后扶贫时代，我们在建设现代化强国的历程中要逐步提升贫困标准，提升社会保障程度和公民的生活水平的底线。同时，我们也要考虑采取相对标准对绝对贫困进行测量。正如一些研究者（叶兴庆、殷浩栋，2019）认为，采用居民收入中位数的 40% 的贫困标准有助于把更多的低收入人群纳入帮扶范围。同时，由于贫困线的设立未能及时反映物价水平和生活水平的变化，因而采用相对指标进行贫困测量能够较好地反映贫困群体的动态变化。此外，由于在任何时代总有一些低收入人群需要社会保护，因而采取相对标准来测量绝对贫困意味着反贫困是一项长期的任务。

除了收入标准之外，对于贫困的测量还需要考察生活的其他方面。贫困不仅仅是因为收入匮乏，也涉及生活的其他方面的基本状况，包括住房、医疗、教育、工作等内容。这就要求在贫困识别过程中采用多维贫困的概念。以住房贫困为例，在一些城市对于廉住房和经济适用房的申请资格的界定中，把人均居住面积 12 平方米作为住房贫困的标准。教育资源的可获得性也是测量贫困的基本标准，因为按照森（2001）的贫困理论，教育匮乏导致的能力缺乏是造成贫困的重要原因。因此，在贫困测量中许多研究者把教育、医疗、住房、养老等方面的负担列入贫困测量的因素中。例如周慧和文娟（2018）以多维标准对于湖南省 72 个县进行贫困测量，并与以收入标准进行贫困识别的结果进行比较并分析两者间的差异。邹薇和方迎风（2011）对农村的贫困状况进行多维度测量的结果发现，多维贫困程度比收入贫困更严重、返贫波动性更大。这些研究显示采用多维贫困的概念能够较好地反映中国贫困的现实状态。

基于这一视角来讨论贫困测量问题，对社会救助和精准扶贫的政策实践都起到重要的作用。近年来，各地在进行精准扶贫的实践中大力推进社会救助的多维识贫工作。一些地方政府在扶贫实践中采取多维视角来界定贫困户，探索出具有地方特色的精准识别方法。如贵州的“四看”法精准识别体系和云南的“七评法”精准识别模式，都为贫困户的精准识别提供了经验。在此过程，一些基层扶贫干部在贫困户的识别中形成了一些口诀，例如“一看房、二看粮、三看劳动力强不强、四看有无读书郎、五看有无病怏怏、六看有些啥家当”，即通过考察农村贫困户在收入、就业、义务教育的状况来反映贫困状况。这些经验为我们理解精准扶贫和多维识贫提供了实践的范例。

三、从精准扶贫时代到“后扶贫时代”的政策发展导向

通过精准扶贫，长期困扰中国社会发展的赤贫问题已经基本解决。在下一阶段中，反贫困工作推进的基础条件、目标和聚焦对象都将发生相应的变化，因而我们可以采用“后扶贫时代”这一概念来反映这些变化。结合以上关于贫困测量标准的梳理，这些变化可以从以下三方面来体现。

一是关于绝对贫困绝对标准的讨论。在精准扶贫时代，各地都结合国家贫困线

制定了与当地生活水平相当的低保线和低保资助标准。各地推动的为贫困户建档立卡工作为反贫困提供了信息基础，而随着金保工程的建设和数字政务的发展以及社会保障智慧平台的建设，都为实现“应保尽保”提供了很好的技术平台。这一平台汇总了申请者在收入和其他物质生活条件的基本信息，从而大大降低或避免了“人情保”和“关系保”的情况，以便确保社会救助工作的信息透明准确和公平公正。

在后扶贫时代，对于绝对贫困户的社会救助仍然要进一步推进精准识贫工作。以往关于低保项目和专项救助对象的界定大多基于收入标准来确定，而在下一步的推进中，“支出型贫困”的情况将会得到人们的关注。支出型贫困指因重大疾病、子女上学、突发事件等原因造成家庭刚性支出过大，实际生活水平处于绝对贫困状态下的困难群体（路锦菲等，2011）。确保这些人能够具有基本的日常生活费用是低保项目所要面对的基本问题。近年来，浙江、上海、江西、福建等地都开展了关于支出型贫困家庭认定和救助的办法，并进行了相应试点，对扣减必要的生活支出后而生活无法维系的贫困家庭进行社会救助。推进对支出型贫困家庭进行救助能够确保贫困家庭具有收入保障，实现精准救助。

二是关于绝对贫困相对标准的讨论。通过相对指标来辨析城乡居民中的贫困群体，使他们都能够得到社会帮扶，是中国反贫困政策实践的基本要求。在扶贫时代，我们首先要解决最为贫困人群的生活保障，而这一问题可以采用低保线或扣除开支之后的收入状况来解决。但在实践中我们也看到一些贫困家庭的收入因为种种原因高于低保标准，但事实上生活境况很差。采用绝对贫困的相对标准来进行测量有助于缓解这一矛盾。在政策实践中，采用相对标准来测量绝对贫困，需要社区街道或村社组织对当地贫困家庭状况进行评估，找到本地或本社区中需要进行帮扶的贫困家庭。这些家庭未必能够满足低保条件，但他们处在绝对贫困状况中需要得到社会救助。同时，关注测量绝对贫困的相对标准也有利于对低保边缘群体（简称低边群体）的社会救助，从而扩展了社会救助群体的范围。它可以缓解由收入界定造成的贫困“夹心层”问题，避免实际生活困难的家庭被政策排斥在外，做到“应助尽助”。

在后扶贫时代，我们要设立相对指标来进行贫困识别和社会救助，考察当地需要社会帮扶的家庭，回应“事实贫困”家庭的社会救助需要。对于贫困家庭的识别不仅可以基于收入状况的计算和社会救助网络平台的数据，也可以通过社会组织推荐和基层社会组织评估的方式。这些帮扶可以通过政府的专项救助，也可

以通过慈善和社会资源进行帮扶，还可以通过当地社会的自愿服务来给予帮助。在此，我们面对的一个突出问题是如何帮助“事实贫困”家庭。如果采用低保标准去衡量这些生活困难人群，他们很可能因为种种原因达不到低保标准或专项救助的条件。例如一些农村贫困老人的子女具有收入，但并不资助老人的生活、不承担赡养的责任。也有贫困家庭由于家庭离异或家里有房或车等财产而无法被列入低保边缘群体。如果采用贫困的相对标准来进行衡量，通过当地民众的评估把这些“事实贫困”的人群列入社会救助的对象群体，则有助于扩大社会救助的覆盖面，提高救助质量，实现应保尽保。

三是关于多维贫困的讨论。贫困群体的界定不仅要通过收入指标，也要通过与民生相关的各项指标来测量人们生活各个方面所具有的状况。国家统计局曾对中国多维贫困状况进行测算，结果显示目前仍有 38.1% 的人口在教育、健康、生活条件方面处于贫困状态，尤其是西部地区多维贫困程度更为严重（冯怡琳、邱建亮，2017），由此，我们有必要从多视角来分析致贫原因，并以此为依据来界定社会救助的对象。只有进行多维贫困测度，才能有效应对再次返贫的风险，提高贫困主体的抗风险能力。同时，沿着多维视角展开社会救助工作，也有助于实现全面小康和现代化建设的远景目标。基于这些需要，国务院自 2014 年以来大力倡导建设“8 + 1”社会救助制度体系（国务院，2014），以低保、特困、受灾、医疗、教育、住房、就业、临时救助这 8 项基本救助为重点，形成“大救助”体系。

在后扶贫时代，采用多维贫困来测量贫困状况是一个基本的趋势。为此，要进一步发展和完善大救助体系，通过这一体系在各个维度上展开社会救助，采用低保项目和医疗救助、教育救助、危房改造补贴等政策手段对贫困家庭进行帮助。为此，要强化多部门间的协同决策，使民政部门与社保、医保、教育、住建等部门的政策统筹协作，健全跨部门、跨层级、跨领域的“大救助”格局。同时，从多维贫困和多元救助的立足点来理解新时期反贫困任务，需要多元主体参与，通过政府机构与各种社会主体相配合进行贫困的综合治理。目前社会救助项目的执行常常被理解为政府的工作任务，而采取多维贫困的视野进行贫困识别就要求实现政府各部门的协同和社会组织的参与。采取多渠道的救助方式就要求发展各种社会服务，推进社区社会组织和社会工作者的“三社联动”，达成多层次、多源头的反贫困实践目标。

为了展示以上理论界定和政策分析的实践基础，揭示后扶贫时代反贫困战略演

化的客观必然性，我们围绕浙江省的扶贫实践案例来进行讨论，反映并深入探究“后扶贫时代”社会救助的导向，并为以上的社会政策导向的论述提供经验基础。在中国，浙江省的经济发展在各省的发展中名列前茅，这为其社会政策的发展打下良好的经济基础。在反贫困和社会救助方面，浙江省通过精准扶贫的实践活动探索了许多经验，而这些经验在一定程度上可以反映中国在下一步反贫困行动中的一些趋势和政策发展的导向。

四、浙江省精准扶贫和反贫困的实践探索

2011年中国制定的新的扶贫标准为2300元，接近上一年度（2010年）全国农民人均收入的39%。据此，浙江省在2012年将地方扶贫标准提高到本省农民人均收入的40%，即4600元^①。2015年，浙江省全面实现了消除界定为家庭居民人均年收入“4600元以下”的贫困现象，在全国率先完成脱贫任务。随后，浙江省在构建覆盖城乡的新型社会救助体系方面进行了许多探索。在低保项目的运作上，浙江省各地市都实现了低保标准城乡统一的工作。尽管低保金发放的标准各地依据生活水平的差异而不同，但各市发放的低保金的水平是城乡一致的。同时，浙江省的一些市设立的低保金水平相对较高。目前，全省低保金标准达到了每月811.5元和每年9740.4元的水平，在全国各省份中（除京津沪三个直辖市）名列第1。在杭州市和宁波市，低保标准已经分别达到每月1041元和940元的高水平。

随着低保项目的发展，浙江省社会救助的重点向低边群体扩展。2015年以来，浙江省在国内率先建立“低保边缘户”制度，将人均收入不超过低保标准1.5倍的贫困人口纳入低保覆盖群体^②。低边群体主要包括两大类：一是收入高于最低生活保障标准，但由于无法享有低保待遇（如医疗、教育、住房以及应急救助等），其实际收益水平低于低保户的低收入群体；二是那些刚退出低保机制的边缘群体。在浙江省的政策实践中，目前对低边群体的支持主要反映在医疗救助和教育救助上，

^① 浙江新闻客户端消息“浙江已全面消除人均年收入4600元以下贫困户”，网址：<http://biz.zjol.com.cn/system/2015/12/23/020964378.shtml>，2015-12-23。

^② 浙江省民政厅，《关于印发〈浙江省低收入农户认定标准、认定机制及动态管理办法〉并开展浙江省低收入农户认定及动态管理工作的通知》。

并在旧房改造补贴方面也有所倾斜。此外，浙江省也开展了低收入农户与低保边缘户经济状况“两线合一”工作，从而超越了按照收入界定的低保对象群体，扩大了贫困救助的范围。

在多维贫困的识别中，中国政府 2014 年颁布的《社会救助暂行办法》要求各地在城市社会救助方面搭建“8+1”社会救助制度体系，以低保、特困、受灾、医疗、教育、住房、就业、临时救助这 8 项基本救助为重点形成大救助体系。为此，浙江省从 2016 年开始在各地进行探索，并在总结全省“大救助”体系建设试点经验的基础上，于 2019 年下发了《关于推进新时代社会救助体系建设的实施意见》。通过这一体系建设，浙江省收集了约 100 万份经过认定的救助对象信息并对这些人群提供社会救助；同时相关信息也与教育、住建、医保等 12 个部门共享，使相关部门出台的各种救助政策能够在实践中进行制度衔接。“浙江省大救助体系”的运作，实现了贫困群体的统一认定和信息核对和共享，确保了帮扶信息公开透明，提高了帮扶的精准度和效率。

在实践的推进下，浙江省在三方面进行了社会救助政策创新的探索，这些探索对于我们进行后扶贫时代的政策思考具有积极的意义。

一是大救助平台的建设。自 2015 年以来，浙江省政府鼓励各地根据实际条件进行政策探索和创新。例如杭州市西湖区政府就采取多维贫困的思路来讨论多元救助体系的建设问题，以及桐乡市“四度融合”社会救助格局、湖州市家庭经济状况核对系统、淳安县低保边缘户认定、海盐县购买专业社工服务、诸暨市“一证通办”平台等。2019 年，浙江省民政厅社会救助处与杭州市西湖区民政局和嘉兴市民政局以及互联网公司合作，建设和运行“大救助体系”网络平台系统。这一体系将社区居民的收入医疗就业和社保各方面的数据纳入同一个信息平台，为贫困的多维识别提供了技术支持。这一大救助平台运作顺利，可以精准识别贫困户的实际需求，借用互联网和大数据的手段来辨析致贫原因。在下一步的发展中它还将对接电力、水务、燃气、广电等公用民生服务信息系统，推进救助对象费用同步减免或补助。这些实践都极大地丰富了大救助体系的功能和效用，扩展了社会救助体系建设的内容。

二是对于事实贫困和支出型贫困群体的社会帮扶。在经历了精准扶贫阶段之后，对贫困群体的保护已经基本实现按收入贫困来界定低保群体并进行帮助。在后扶贫时代，社会救助目标定位将更高，要从市场风险、城乡一体化、消费支出等角度综合研究贫困人口认定标准和认定程序，并进而探讨各种“新贫困”和“新穷人”

现象的发生，进行科学的动态管理和干预。目前，浙江省的社会救助关注重点不再局限在现有的低保群体中，也关注“事实贫困”群体和“支出型贫困”群体，以及强调除了收入标准之外的多维贫困群体。根据我们的调研，这些群体主要有因病致贫的家庭和由家庭关系破裂而造成的“事实贫困”人群。因此，如何发展对支出型贫困和事实贫困人群的社会救助状况，采用多维贫困的测量来应对事实贫困的帮扶问题，并且探索贫困人群的主动发现机制，是目前社会救助工作亟待解决的问题。

三是动员社会力量参与贫困治理。在建设大救助体系的过程中，浙江省将社会救助体系由“8+1”拓展为“1+8+X”，其中X即多元社会力量的参与。在这一平台的运作中，线上的信息管理和线下的社会参与同步运行，通过线上实现省市县乡村五级机构联动。在信息核查中，在接到贫困预警后进行入户调查和访问，在线下强化相关部门的对接，进行社会协同和多元救助。浙江省在推进反贫困的工作中把社会服务也作为扶贫的基本内容，通过政府购买服务的方式支持社会组织和社工服务机构为困难群众提供救助服务。这些服务活动为困难群众提供了社会帮扶、就餐、技能培训、社会参与等方面的服务，丰富了社会救助的渠道和形式。

总之，浙江省在反贫困领域中以“大救助体系”为制度建设切入点，扩大了对边缘群体的保障范围，通过信息化建设、部门政策统筹协调等方式实现贫困动态识别，采取更为丰富多元的救助手段。浙江省的实践为下一阶段中国反贫困战略的制定与落实提供经验借鉴，也为讨论“后扶贫时代”反贫困政策提供了许多启示。这些实践有的是在现有的路径上继续推进和发展，有的是社会创新的结果和推广，也有的是回应由环境变化而导致的反贫困新条件和新要求的结果。这些经验既展示了地方社会创新的成果，也在某种程度上反映了一些具有先导性的反贫困政策发展导向。沿着这条发展路径，“后扶贫时代”将会延续精准扶贫时期的政策思路，聚焦贫困户的识别，通过低保和专项社会救助的手段来继续推进反贫困工作。

五、“后疫情时期”的社会救助

在中国进行脱贫攻坚、广覆盖多层次应保尽保、实现全面小康的进程中，2020年突发的新冠肺炎疫情给这一进程带来了很大挑战。突如其来的疫情给社会生活带来了巨大冲击，也为2020年全面脱贫的目标带来了不利影响。经过社会各界和民众

的共同努力，目前国内疫情已经得到控制，转入常态化防控阶段，但由疫情带来的社会和经济方面的困境并未完全缓解。在“后疫情时期”国内复工复产面临很大的困难，直接影响中国经济增长和财政税收状况。根据国家统计局数据，2020年一季度GDP总值比去年同期下降6.8%，政府财政收入也明显下滑。特别是目前国际疫情继续蔓延对国际经济和社会交流形成阻隔，不仅给复工复产带来了困难，也给公共财政和税收状况都带来了负面影响。

就社会救助而言，疫情会使一些脆弱群体跌入贫困群体中，或者使一些脱贫家庭返贫。这使社会救助的需求在增大，各地政府保民生、稳增长等方面的公共财政的压力也在加大，从而“后疫情时代”的社会救助问题就成为我们在反贫困和社会救助问题时不可回避的问题。在疫情发生之初，中央和地方政府大力落实价格补贴政策，发放救助资金，向困难群众增发临时生活补贴。为缓解疫情期间价格上涨对困难群众基本生活的影响，各地政府将孤儿、事实无人抚养儿童、领取失业补助金人员纳入保障范围（新华网，2020），同时也对城乡低保对象、特困人员、享受国家定期抚恤补助的优抚对象提高补贴标准。中央财政通过发放困难群众救助补助资金，对被居家隔离的困难群众及因隔离、治疗等导致无人监护、照料的老年人、残疾人、未成年人等特殊人群提供保障。

在经历了“抗疫”早期的应急管理阶段，“后疫情时期”的社会救助工作的关注点从保民生向稳就业和复工复产的目标过渡。疫情造成的生产停顿和复工困难对农民工群体的生活影响巨大。当前中国有2.5亿农民工，自2020年1月以来，他们返乡过年并在疫情中一直难以正常复工，缺乏收入来源且储蓄率较低，是受疫情冲击最大的脆弱群体。现有的社会保障体系针对农民工的社会保障政策十分有限，他们常常被排除在各种社会救助项目之外。为此，如何把反贫困与“稳就业、稳金融、稳外贸”和“保居民就业、保基本民生、保基层运转”这些目标相结合就成为关键议题。

针对这种情况，各地政府采取各种政策手段促进就业、鼓励各类金融机构提供扶贫小额信贷、对低保或低边对象一年减退期等举措，践行以工作福利为导向的积极的社会政策理念。政府也扩大价格补贴联动机制的保障范围，提高价格临时补贴标准：通过给予财政补贴、税收优惠、费用减免等政策把生产与创业和缓解人们的生活困难相关联，把工作福利与临时救助相关联；推进生产组织、强化就业帮扶；积极引导暂时无法外出的农民工就地就近就业，投入春耕备耕、从事当地乡村特色产业、参与公共基础设施建设等。这些新的政策导向强调“造血式”救助帮扶，加

强扶贫与扶志、扶智相结合，由救助贫困家庭基本生活需要向重视救助对象治本脱贫与发挥潜能方面转变。

由此，我们可以看到“后疫情时期”的反贫困政策与“后扶贫时代”的政策理念有所不同。前者采用工作福利的理念倡导采取积极的社会政策手段来摆脱贫困，后者则延续扶贫时代政府财政托底的理念采取应保尽保的政策手段来进行社会帮扶。“后疫情时期”的反贫困政策导向强调发展生产强化“造血”机制形成可持续发展的机制，而“后扶贫时代”的政策理念强调通过公共财政的“输血”和社会帮扶的方式来消灭贫困。由于“后扶贫时代”的要求与“后疫情时期”的需求形成了不同的工作重点，这两个需求的重合也会形成一些矛盾和困惑。但是，如果妥善地处理好这对矛盾，两者可以实现互补。在“后疫情时期”，我们一方面要充分估计疫情对于中国经济发展的重大影响，采取各种手段促进复工复产和就业来缓解民众的困难；另一方面也要强化社会包容，把流动人口等群体纳入社会救助和社会帮扶的对象群体中。

要更为清晰地分析这对矛盾，理解在“后疫情时期”和“后扶贫时代”双重需求的叠加效应，我们可以探究造成这两方面需求的对象群体的差异。“后疫情时期”的社会救助需求是由疫情造成的停工停产形成的，其帮扶对象是具有劳动能力的各类困境群体，包括因疫情无法外出打工的农民工或复工后因供应链断裂而停工回乡的流动劳动力。他们所面对的生活帮扶的救助需求是暂时的、过渡性的，其最终的出路是就业和发展生产。与此相比，来自“后扶贫时代”社会救助的需求是沿着精准扶贫的路径继续推进。其所帮扶的对象主要是因老、弱、病、残等原因而面临生活困境的群体。这些弱势群体大多不具备经济自立的能力，需要公共财政的托底保障和长期帮扶。因此，在这一“后疫情时期”与“后扶贫时代”双重需求的叠加状况中，我们应该“两条腿走路”，针对不同的对象群体采取不同的帮扶政策。

六、结论和政策讨论

本研究结合浙江省反贫困工作的实践，探索在“后扶贫时代”和“后疫情时期”社会救助工作发展的新条件、新要求、新趋势。研究表明，随着低保制度的推

行和生活水平的提高，人们对于政府承担社会保障托底的责任已经达成共识，社会救助的项目不断丰富，力度也在不断加大，并且其范围也从收入保障向医疗、教育、就业和社会服务延伸。同时，本研究也讨论了新冠肺炎疫情给社会救助带来的挑战，并形成了应对“后扶贫时代”和“后疫情时期”的社会救助需求的双重任务。通过这些分析可以看到，在下一步的反贫困实践中，我们可以围绕着基于绝对贫困的收入标准，对低保对象实施精准识别和精准救助。同时也要采用绝对贫困的相对标准来测量贫困人群，对于低边群体和事实贫困群体提供帮扶。

我们要采用多维的视野来看待贫困，进行贫困的多维测量并采取相应的政策措施。随着对低保人群应保尽保的目标基本实现，社会救助工作要特别关注在低保群体之外的各类群体。在确保对于特困人员、低保、低保边缘户等传统救助对象进行社会救助的前提下，也要确保支出型贫困家庭和特殊困难群体，以及城市农民工群体和农村事实贫困群体的救助需求。

同时，在“后扶贫时代”，要进一步发展社会救助的大救助平台建设。这一体系有效地提高了社会救助决策的信息基础，决策的透明度和有效性，提升了救助决策的公平公正性。这一机制也有助于我们辨析多维贫困的状况，促使政府各部门协同作业，增强社会救助效应。在下一步发展中，大救助体系的平台运作要进一步强化线上线下的对接，通过多部门的数据衔接提高系统对于识别各类贫困群体的有效性，也要强化社会力量参与，把平台的线上识贫工作和线下服务的投递有效结合起来，形成贫困预警和主动识贫机制。通过各种测量贫困的相对标准的设立，有效地反映近贫群体和社会边缘群体的生活状况，分类施策，增大社会救助体系的包容性。

当然，我们也要考虑到“后疫情时期”所面临的问题和带来的挑战。在面对疫情造成的生产和就业的困境面前，我们既要采用低保低边的项目进行保障，更要促使有劳动能力的社会救助对象实现各类收入增长计划，从而摆脱贫困。由此，工作就业和创业这些议题就成为难以回避的问题。社会救助不仅要为低收入者提供保护，也要保护社会边缘群体和脆弱群体，为他们的生存和发展提供条件。为此，要把社会救助与就业帮扶相结合，化解这些群体所面临的贫困风险。沿着这一导向，我们需要探索如何对城市流动人口（特别是农民工群体）进行帮扶，在农村如何把脱贫攻坚与乡村振兴战略有机地衔接起来这些基本问题，实现产业发展和生活保障的双重目标。

参考文献:

- 冯光云, 2019, 《加大临时救助力度 缓解低保边缘群体的生活困难》, 《中国社会报》2月18日。
- 冯怡琳、邱建亮, 2017, 《对中国多维贫困状况的初步测算——基于全球多维贫困指数方法》, 《调研世界》第12期。
- 李小云、许汉泽, 2018, 《2020年后扶贫工作的若干思考》, 《国家行政学院学报》第1期。
- 路锦非、曹艳春, 2011, 《支出型贫困家庭致贫因素的微观视角分析和救助机制研究》, 《财贸研究》第2期。
- 森, 阿马蒂亚, 2001, 《贫困与饥荒》, 王宇、王文玉译, 北京: 商务印书馆。
- 王世杰、尹晓芬, 2020, 《疫情对贫困地区脱贫攻坚的影响及对策建议》, 《团结》第1期。
- 新华网, 2020, 《国务院实施三项新举措保障失业人员基本生活 中央财政安排约1560亿元困难群众救助资》, 4月11日 (http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/11/c_1125840488.htm)。
- 叶兴庆、殷浩栋, 2020, 《发达国家和地区的减贫经验及启示》, 《西北师大学报》(社会科学版)第4期。
- 浙江日报, 2020, 《我省推进新时代社会救助事业高质量发展 打造精准保障标杆区》, 4月19日 (http://www.zj.gov.cn/art/2020/4/19/art_1554467_42610884.html)。
- 周慧、文娟, 2018, 《以多维贫困测度法探究精准识别与施策——对湖南省72个贫困县的考察》, 《经济研究参考》第8期。
- 邹薇、方迎风, 2011, 《关于中国贫困的动态多维度研究》, 《中国人口科学》第6期。
- Booth, C. 1903, *Life and Labour of the People in London*. London: Macmillan & Co., Umiatl.
- Rowntree, B. S. 1997, *Poverty: A Study of Town Life*. London: Routledge Press.
- Townsend, P. 1979, *Poverty in the U. K.* London: Penguin.
- World Bank, 2018, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30418>.

作者单位: 浙江大学公共管理学院 (林 卡)
中国国际发展知识中心 (申 秋)
责任编辑: 郭 冉