

践行马克思主义反贫困思想——城市集中贫困问题及其精准治理研究

许志超¹, 廖阳菊^{2*}

¹ 广东外语外贸大学南国商学院 广东广州

² 广东外语外贸大学广东国际战略研究院 广东广州

【摘要】2020 年是我国全面消除绝对贫困的胜利年, 但是贫困问题并未因此结束, 城市集中贫困问题成为社会关注的新课题。城市贫困问题的产生受多方面因素的影响, 本文对当前城市集中贫困问题的现状、新特征、致贫原因进行了详细地分析, 发现当前城市集中贫困治理过程中存在认知困境、均衡困境和政策困境等问题。针对此问题, 本文认为应从形成精准化脱贫理念、建立健全贫困认定指标体系、完善精准化城市贫困治理体系、调动城市贫困人员脱贫积极性等路径精准治理城市集中贫困问题。

【关键词】城市集中贫困; 长效机制; 精准治理

【收稿日期】2023 年 9 月 10 日 **【出刊日期】**2023 年 10 月 21 日 **【DOI】**10.12208/j.aif.20230001

Marxist anti-poverty approaches: analyzing and governing urban poverty concentration

Zhichao Xu¹, Yangju Liao^{2*}

¹ Guangdong University of Foreign Studies South China Business College, Guangzhou, Guangdong

² GIIIS, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, Guangdong

【Abstract】In 2020, China triumphantly eradicated absolute poverty, but issues related to the causes of poverty have not ended. The problem of concentrated urban poverty has become a new focus of societal attention. The emergence of urban poverty is influenced by various factors. This paper provides a detailed analysis of the current state, new characteristics, and causes of concentrated urban poverty. It has been observed that there are challenges in understanding, equity, and policy implementation during the governance of urban concentrated poverty. To address this, the paper suggests adopting a precise approach to poverty alleviation, establishing a comprehensive system for identifying poverty indicators, improving the precise governance system for urban poverty, and motivating the urban poor to actively participate in poverty alleviation measures.

【Keywords】Concentrated urban poverty; Long-term mechanism; Precise governance

1 引言

坚持乡村振兴与农业强国建设的关键是巩固脱贫成果。党的二十大报告提到:“巩固拓展脱贫攻坚成果, 增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。”此内在驱动不仅与马克思主义关于扶贫的观点相契合, 也满足现代农村发展的实际。贫困是全球性的问题, 对于发展中的国家, 实现全面脱贫尤其困难。中国在改革开放后四十年中, 扶贫成果显著。到 2020 年, 中国农村的绝对贫困已全面消除, 进入相对贫困治理的新阶段, 这一新的贫困类型在城市中逐渐得到关注。城市化带来的经济繁荣提高了居民收入, 而农

村居民的收入相对较低^[1]。尽管经济增长有助于减少绝对贫困, 但城市的相对贫困仍然存在^[2]。由于现行贫困线的城乡设定及大量农民进入城市, 城市成为了主要的贫困治理场所。^[3]

目前, 对贫困的探讨从四个角度展开: 首先是经济学中的“匮乏说”^[3-5]; 二是发展学的“能力说”; 三是社会学的“剥夺说”或“排斥说”^[7-9]; 四是政治学的“阶层说”或“地位说”。面对贫困的多面性, 各学科的研究者试图构建一个综合性的分析框架。城市化进程加深了对贫困的认识, 并衍生出多种分析框架, 如古典经济学、凯恩斯经济学、马克思主义

贫困观点、多维贫困观点、社会剥夺论、社会排斥论、居住隔离论、空间生产论、文化论等。从这些理论中,我们可以看出城市贫困不仅与产业结构调整有关,也与个人选择相关;它可能导致社会的排斥,也可能引发居住的隔离。各种贫困理论为中国城市贫困的研究提供了重要的参考框架^[10]。

城市贫困受多重因素制约。为缓解这一问题,我们需深入了解城市贫困的现状、新趋势和成因,从而找到持续有效的解决方案。提高城市贫困人口的生活能力,是根本性的解决方法^[11]。在历史上,我国一直将贫困看作农村问题,因而扶贫重心主要落在农村。多数文献对农村贫困进行了深入研究,而城市贫困研究相对较少^[12]。鉴于此,探讨 2022 年之后的城市贫困精准治理策略,对于维护社会稳定和推进城市进步显得尤为关键。

2 城市集中贫困发展概况

2.1 中国城市贫困的现状

确定城市贫困线是了解城市贫困状况的基础。当前,关于城市贫困有多种定义。本文主要根据城市低保线(参考现行制度)、世界银行的绝对贫困线和社会贫困线(着眼于家庭支出)、以及城市等价可支配收入的 50%标准(聚焦家庭收入)进行比较。

(1) 以城市低保人口数作为参照

21 世纪开始,中国城市低保人数从 2009 年的 2345 万人峰值逐年减少,占城市人口的比例也从 2003 年的最高点逐年下滑,到 2022 年已减至 0.74% (如图 1)。到 2022 年底,中国城市低保对象已减至 423.8 万户、682.4 万人。如果以城市低保线为标准,中国城市贫困人口持续减少,贫困率也逐年降低。但将低保水平与贫困家庭的支出进行比较,我们可以看出城市低保只能满足贫困家庭的部分支出。因此,提高低保标准在未来将是一个趋势。所以,使用低保线作为城市贫困的评估标准可能过于“乐观”。

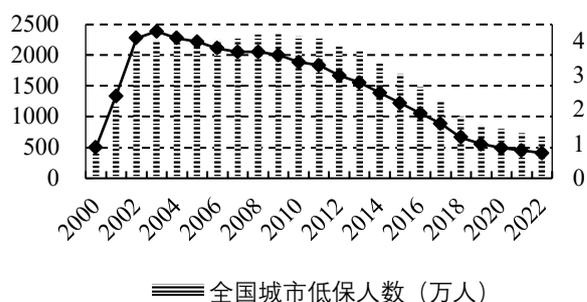
(2) 以世界银行对于贫困的标准为参照

世界银行根据“绝对贫困线”和“社会贫困线”两种方式确定贫困标准。“绝对贫困线”按照 1.92 美元的日均消费为标准,相当于年消费支出 4690 元以下的人群。根据 2023 年民政部第二季度数据,我国城市与农村的最低生活保障年均标准分别是 9225.6 元和 7218 元,均超过该贫困线。这意味着,若用此标准衡量,我国城市贫困现象几乎不存在。这

既凸显了我国在减贫方面的努力,同时也指出我们需要关注和采用更高的“相对贫困”标准,并考虑“结构性贫困”。“社会贫困线”采用 6.9 美元的日均消费标准,即年消费支出在 16636 元以下的为贫困人群。当前,我国所有地区的城市最低生活保障均低于此线,因此,单独使用低保标准来测量城市贫困是不准确的。在没有具体数据的前提下,我们可以假设人均消费支出的分布趋势与人均收入分布大致相同。以 2022 年的数据为例,人均年消费为 2.45 万元,人均可支配收入为 3.69 万元,消费与收入的比例为 66.39%。若按“社会贫困线”计算,月消费 1386 元以下的视为贫困,这意味着月收入应在 1977 元以下才算贫困。但按此计算,我国约有 65%的人口低于这一线,总计约 9.17 亿人。很明显,“社会贫困线”测算的贫困人口数量偏高。

(3) 以城市等价可支配收入中位数的 50% 标准为参照

在 2022 年,城镇可支配收入中位数为 45123 元。虽然没有具体的统计数据,但我们可以根据城镇的中位可支配收入和全国三人家户规模估算等价可支配收入为 26143 元。其中 50% 是 13071 元。这意味着年收入低于 13071 元、月收入低于 1089 元的居民被视为“相对贫困”。估计约有 9.9% 的城镇居民低于这个“相对贫困”线,即约有 1.4 亿人。这一数字超过了低保人口数,为我们确定城市贫困线提供了参考。



数据来源: 中华人民共和国民政部, 国家统计局

图 1 2000-2022 年中国城市低保人数及占比变化

从不同的贫困测定标准看,中国应以城市低保线为主要参考,在当前的经济社会发展背景下。应将世界银行的“绝对贫困线”看作最低标准,而“社会贫困线”作为上限。在具体城市数据统计明确并且可

用的情况下,可使用城市等价可支配收入中位数的50%来评估不同城市的相对贫困人口。但因为不同地区有巨大的差异,使用城市等价可支配收入的中位数时,除了要严格遵循计算公式外,还需考虑生活成本和地区差异。这包括参考消费者物价指数(CPI)、GDP平减指数和生产者物价指数(PPI)来更精确地确定不同地区的城市贫困线。

尽管基于低保线的贫困人口持续减少,且多种评估方式都凸显了我国城市贫困治理取得的成果,但随着城市化和产业结构的转变,城市居民的经济脆弱性加剧。自由职业者数量上升和持续高涨的生活费用进一步影响了城市的相对贫困率^[13]。特别是城市的社会韧性不足,如在新冠肺炎这类突发事件中,居民的持续性收入受到影响,同时造成大部分居民出现失业状况,这可能导致城市贫困问题出现暂时性加剧情况。

2.2 中国城市贫困不同阶段划分

在中国,城市贫困具有特殊的国家特性和经济转型特点^[14],为了揭示新中国成立以来城市贫困变化及其核心特征,我们可以将其分为两大阶段:传统时期(1949-1992)和新时期。而新时期进一步划分为:初始期(1992-2002)、发展期(2002-2012)以及凸显期(2012至今)。

(1) 传统城市贫困时期(1949—1992年)

从新中国的成立到20世纪90年代中期,中国采取了广泛就业和低工资政策,同时执行城乡分隔制度。在此期间,农村是主要的贫困问题地区所在,城市贫困并不明显。这一时期的城市贫困人口与市场经济改革后的城市贫困人口存在巨大差异,通常被称为“传统贫困时期”或“旧城市贫困时期”^[15-17]。那时的城市贫困人群主要是无法工作、没有收入和无明确赡养义务的“三无人员”,他们往往面临着基本生计问题,被视为城市的“自然贫困”群体^[18]。

(2) 新城市贫困时期(1992年至今)

城市新贫困人口与“三无人员”相比,来源更为多样化,组成更加复杂,并且数量持续增加。尽管他们具有劳动能力和劳动意愿,但因种种原因仍然陷入贫困,其中包括失业人员、被裁员的国有企业职工、因企业停产或半停产而失去工作的职工,以及大批处于社会边缘的进城务工的农民工。

1) 新城市贫困初始期(1992—2002年)

随着经济体制的改革,就业制度和城市产业结构也经历了深刻的转型。国家逐渐减少对国有企业的直接干预,让企业与劳动者在更为自由的市场环境中竞争,这意味着国有企业员工失去了曾经的“铁饭碗”^[19]。与此同时,随着大量外资企业进入中国,一些国有企业在消费和需求结构变化时遭遇困境。导致大量的国有企业职工被裁员,失去了稳定的收入来源,从而沦为新一轮城市贫困人口^[20]。在短短的1995-1999年四年时间里,尽管城市人均收入增长了25%,城市贫困率却急剧上升,达到了9%。这无疑给城市社会带来了巨大的压力和挑战。

2) 新城市贫困发展期(2002—2012年)

在市场经济和户籍制改进的推动下,众多农民涌入城市工作。2002年初,中央和国务院首次为进城务工农民提出了“公平、合理、完备、服务”的四大原则。2003年,一系列关于农民工就业、工伤保险和工资支付的政策陆续发布,不再适用的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》被废除,农民进城工作的障碍逐步消除。到2004年,进城务工的农民超过了一亿,他们为我国经济增长做出了不可或缺贡献。然而,由于他们的教育和技能水平一般较低、受到社会偏见,他们大多从事简单的体力劳动。尽管其收入相对提高,但他们在城市的生活品质并不理想,并且经常遭受社会歧视。他们的子女在教育和生活方面也受到很大影响,导致了贫困在家庭之间的传递。另外,城市常住人口中也出现了一种新型贫困,即所谓的工作贫困^[21]。这些人尽管有稳定工作,但收入不足以维持基本生活。随着城市化的快速进程,物价和房价飙升,很多人买不起房子,只能居住在城乡接合部、城中村或棚户区,面临许多风险。随着人口逐渐老化,一些老人因收入、健康和家庭支持问题而陷入贫困。

3) 新城市贫困凸显期(2012年至2022年)

自2012年起,我国经济步入中高速增长时期,增长呈现逐步稳定的态势,经济结构也在进行调整。消费成为经济增长的主要驱动力,消费支出首次超越投资。在此背景下,党和政府逐渐将焦点转向民生改善和提升人民的生活质量。在这一时期,城市的贫困问题已不再局限于贫困人口的数量,而是转向多元化、多维度地关注。除了基础的供水、住宅、教育、医疗、健康和信息等基础服务需求外,诸如相对贫

困、工作中的贫困以及心理层面的贫困等多样化的贫困形态逐渐受到关注,并逐步成为研究和治理的焦点^[22]。

2.3 中国城市贫困不同类型划分

相对贫困和绝对贫困是贫困问题的两个认知视角,而非截然不同的两种状态。结合我国现状,城市中的贫困人群可以归纳为以下几类:

第一,依赖社会保障来维持基本生活的困难群体。这部分人主要是城市的低保受益者和特殊困难人群。他们长期需要社会救助制度的支持以保障基本生活。现有的统计数据显示,这一群体大约有800万人,约占城市常住人口的1%。尽管他们得到了一定的社会保障,但整体生活质量仍相对较低。

第二,家庭总收入较低、高额支出项目较多以及突发意外事件导致暂时贫困的群体。首先是家庭总收入较低的家庭,即家庭收入虽高于最低保障线但生活仍受压迫的群体。这些家庭的经济状况仅略好于低保线,因此有时又叫做“接近低保线家庭”。某些地域基于本地的最低生活保障水准,制定了以150%或200%为界的低收入标识,并为此类家庭供给部分社会支援。但从国家层面看,一套全面且完善的为低收入家庭准备的社会救助框架仍未形成,也未有详尽的资料统计。若按照低保标准的200%来定义低收入家庭,估计这部分家庭大约占总人口的10%。其次是支出型贫困家庭,这类家庭因应对大病、严重残疾或多名子女教育等高额必要支出而面临经济压力。当前,残障群体等特有需要人群能从低保体系获得更多救济。部分地区核算低保家庭收入时会计入其高额且不可避免的开销,并对这些费用予以合理减免,确保真正需要援助的家庭受益。尽管地区间为此类家庭提供了支持,国内仍未制定出统一的标准策略。另一种情况是由于突发事件或某些特定原因而短期内遭遇经济压力的家庭。这涵盖了遭受重大突发事件冲击的家庭,或家庭主要经济支柱失业、其他紧急事件导致的财务困难。面对这些突如其来的社会变故或个人挑战,部分家庭的经济稳定性显得较为脆弱,因此,他们亟需政府和社会给予关心和帮助。

第三,容易陷入贫困的脆弱人群。某些人因为个人与周围环境的特定因素显得更为易受伤害,与他人相比,更有可能深陷贫困,这些群体需要得到额外

的关注与援助。困境中的老年人、残障个体和儿童之外,还存在其他需被重视的易受伤害的人群。一是城市中的困难流动人口。这些人因教育和技能的不足,和缺少必要的社交资源,很难取得满意的收入。在都市中,他们过着质朴的生活,面临的风险众多,如遭遇严重疾病或残疾,或是随岁月流转无法返乡,都可能陷入深重的贫困。尽管如此,大部分城市并未把他们纳入社会救助中。当这些流动群体日渐步入暮年,相关问题也将更为明显。二是城市困难失业者。全球各地,这些失业人群往往更容易沦为贫困。其中,有些人同时处于经济上的弱势地位,他们既需要在财经和日常生活上得到援助,还应得到有助于重新就业的帮助,如培训、职位推荐以及激励性的补贴。三是因家庭残缺而导致的贫困。家庭是生活的基石,当家庭不完整时,可能直接使成员面临贫困挑战。在国内,不完整的家庭导致的困境包括:从小丧失父母成为孤儿、无父母或其他亲属照料的少年,这类人群缺乏父母的关爱和以及日常教育,在财务、心理、日常生活中都面对重重难关;遭受丧子之痛的家长,他们可能在心理和经济上都承受巨大的创伤,面对多重的生活压力;以及某些单亲家庭,由于收入有限和抚养子女的巨大压力,他们可能会遭受经济或生活上的困扰。四是是各类特殊挑战的群体。目前仍存在多种特殊困境的群体,如:精神健康问题的患者,他们不仅为家庭带来经济负担,同时需要特殊的生活照料和关怀,他们的困境比一般残障人群更为复杂;已服刑释放者,他们在重新融入社会时可能会面对工作、收入和生活的诸多挑战,可能在一段时间内持续处于不利地位;还有一些长期无固定住所的人,虽然他们的数量不多,但是仍然不可忽视这类群体可能存在的潜在威胁。

3 当前我国城市集中贫困呈现的新特征

3.1 个体层面和家庭层面

第一,城市中的相对贫困在个体和家庭角度上,主要表现为生活型、发展型的缺陷以及高风险与脆弱的状态。一是生活水准未能触及“常态化的生活标准”。现阶段,尽管许多人依赖个人努力或者政府及社会的援助来保障基本的教育和医疗需求,他们的生活品质仍然未能与一般城市居民持平。此处的“常态化的生活标准”是指那种大部分城市居民所期望和实现的生活方式,也是身为社区一员应当享有的

品质。未达此标准的人很难参与常规社会活动,与他人建立正常交流并完全融入社区。因此,未来评价贫困的标准将不仅仅限于基本的生存水平,还会考虑达到这一常规生活水准。二是发展能力弱。尽管众多的弱势群体拥有基本的工作技能,但他们的长远发展潜力有限。首先,他们缺少合适的发展机会,特别是合适的工作岗位和个人成长机会。其次,他们在教育水平、健康状况、技能学习以及社交资源等方面都相对较弱。最后,他们很少有主动改变现状的意愿,而更可能过分依赖外部帮助。这些问题常常相互影响:能力的不足导致了机会的匮乏,而机会和能力的双重缺失又进一步降低了他们的动力。为了提高这一群体的发展能力,必须从多个维度来解决这些问题。三是脆弱性与高风险特点。体现其高度的风险与脆弱性。尽管他们并未完全满足贫困标准,但因为在收入、资产、技能及健康上的局限,他们经常面对众多生活风险,且对这些风险的反应特别脆弱。一旦受到不利环境或因素的打击,他们可能迅速滑向贫困深渊。为此,向这类人群提早提供援助是为了预防他们进一步沦陷。四是相对剥夺感较强,幸福感较弱。在历史的扶贫行动中,更多的关注点是放在了极端贫困的家庭和那些因特定原因(如重疾或伤残)而进入贫困的人群上。这些人群往往因其困境而对外部援助持感激态度。但在这范畴之外,那些收入偏低的人群对自己的困境持更复杂的看法,很多时候他们会将其困难看作是社会不公平的结果,从而产生更强烈的相对剥夺感。为满足这些人群的需求,我们需要提供更广泛和多样化的帮助和服务,不仅仅是物质上的,更包括心理支持、技能培训等全方位服务,以形成更全面的贫困治理策略。

3.2 社会层面

第二,从社会视角上看,城市相对贫困特征表现为:一是收入分布的悬殊,导致了较大的低收入人群。用相对贫困的视角去看,收入的不均匀程度与贫困人数直接相关。鉴于我国目前的收入不平衡问题,相对贫困人数也相应增多。这显示出,我国构建针对相对贫困的长期解决方案既迫切又具有挑战。二是相对贫困视角下贫困问题的结构化特点。我国的贫困群体在某些特定人群中更为集中,某些人群更容易受到贫困的困扰。比如,儿童陷入贫困可能会在其人生中产生深远影响,甚至导致贫困跨代传递,这样

的情况特别值得我们社会的高度重视。三是经济收入与社会服务的差距同向并存。解决相对贫困问题,不仅要减少经济收入上的差异,更要为有需要的群体提供更多的社会服务以减少实际的生活质量差距,这需要公正的社会政策。在过去,我国的社会福利对不同人群存在显著差异,与经济收入差距是同向的。虽然在“基本公共服务均等化”的推进中,我国在公共服务方面已取得显著进步,但在服务的质量上还需继续努力。

4 城市集中贫困的成因分析

城市贫困的发展是伴随城市结构调整和城市人口变迁而逐步形成的,其成因因此也是持续变化和更新的。随着中国在改革开放背景下的城市化步伐加快,经济和社会得到快速发展,民众的生活需求也在持续升级,这导致城市内部的致贫因素也变得更加复杂和多元。

4.1 客观的宏观政策体制因素

(1) 制度政策改革

随着我国经济体制改革深入,伴随国有企业的持续变革,曾经在单位制下拥有稳定工作的人群面临市场竞争的挑战,他们的收入开始受到市场和自身能力的双重影响。当他们的收入不能满足城市高昂的生活费用时,便有可能沦为城市贫困者。特别是在社会保障体系尚未健全的背景下,一旦这部分劳动者失去了稳定的工作收入,难以应对不断上涨的城市生活成本。并且,由于不同地区的消费水平和生活成本存在差异,即使贫困者选择迁移,仍可能难以真正改善其经济状况。

(2) 失业人群结构不断变化

自改革开放初始,我国的科技进步迅猛,众多行业对员工提出了更为严格的标准。当工作者的能力未能满足职位所需时,就可能面临结构性的失业风险。回顾 20 世纪 90 年代,众多国有企业职员因各种原因如年龄、技术熟练度或政府的安置策略而失去工作,他们难以找到新的职业机遇,从而长时间生活在经济窘迫中,这导致他们成为城市中的贫困群体。20 世纪 80 年代初,政策开始允许农民进入城市,他们主要从事简易和高强度的工作,并逐渐融入城市经济。当他们获得稳定的经济来源后,选择长居城市,但由于后来涌入的农民工数量巨大,一些早期的农民工开始面临失业,这进一步加剧了都市的失

业状况。近年来,大学毕业生的就业状况受到广泛关注,其中部分是因为外部环境导致的失业,但还有更多选择性地失业存在。据国家统计局数据,从2008年起,城市失业率稳定在4%。然而,由于人口总数持续上升,失业的绝对数量亦在持续增长。

(3) 资源控制制度

对家庭而言,它们所持有的资源可分为两大类:物质与精神。物质资源主要涉及资产,既包括国有资产也有流动性资产;而精神资源则涵盖教育程度与社交网络。家庭的资源越丰富,选择机会也越多;但若其资源远低于社会平均值,其选择将受限,从而造成经济差异。我们可以把资源控制的多少与经济状态联结起来,意味着资源越丰富,经济状况越优越;反之,则越贫困。对城市家庭来说,工资是其主要收入;正常城市劳动者在获得各种收益后,应能达到社会均值。但对于下岗员工、失业者或因种种因素失去工作能力的人,缺乏工资收入且生活成本相同,他们很可能会遭遇经济困境。此外,城市中的经济悬殊明显,对于收入偏低的人群,若长时间内收入未能与社会均值保持同步,他们在未来极可能陷入贫困,这部分人被我们称作“潜在贫困者”。

4.2 主观的劳动者自身情况

(1) 劳动者个人情况

对工作者个体而论,第一种状况体现为许多人健康状况不理想,例如新近大学毕业生受都市压迫感影响,可能会面临精神压抑。在经济困难的工人中,有相当一部分因长期疾病而导致贫困。例如,患有长期疾病的人,由于长时间的医疗开销和有限的经济来源,常常难以维持城市的高生活消费。第二种状况体现在,工作者如果缺乏高级技能,可能难以适应市场对专业能力的需求,往往只能从事基础的体力工作。这种劳动形式通常特点是报酬低和不稳定。尽管从事此类工作可能短时期内会有不错的收益,但从长远来看,它们无法为工作者提供持久的生活保障。

(2) 劳动者家庭因素

除了工作者个人情况,家庭背景也对经济状况产生显著影响。若家中存在因为年纪大、身体残疾或长时间疾病导致不能工作的成员,他们不但不能为家庭增加收入,还增加了家庭在医疗和护理上的开销。在收入固定且劳动力有限的家庭中,微薄的工资

难以支撑家庭的日常开销。家庭成员就业较少时,经济压力愈加明显。加上城市住房的高成本,尤其是对于新毕业的学生和进城工作者,生活压力进一步增大。

5 当前城市集中贫困治理模式的主要问题

第一,认知困境:在扶贫政策从农村到城市的过渡中,对贫困的理解存在差异。农村的贫困常常是高速经济发展时段中被遗留下的群体,他们需要得到特殊的国家政策关注和支持。因此,精准的扶持措施非常有成效,“扶智先扶志”的策略也取得了积极地响应。但城市的贫困现象更加复杂和多样,原因众多,而且各城市之间存在显著的差异。这使得难以城市贫困设定一个统一的标准,仅仅将农村的“绝对贫困”策略应用于城市的“相对贫困”现象可能无法满足政策设计的需要。

第二,均衡困境:各区域的城市发展水平存在明显的不同,城市中“效率”与“公平”之间难以达到平衡。观察世界各国城市贫困问题时,若从多个维度如收入、资产、政治权利、性别、年龄、种族和族裔等来看,发现身为社会主义国家的中国并没有资本主义国家中常见的政治权利不均、性别偏见或种族隔离问题。中国城市的贫困问题更多地体现在收入、资产和年龄等领域。因此,核心问题在于经济发展与分配的公平性^[23]。思考“效率”与“公平”这两大概念时,高速的城市经济增长和低度的不平等很难同时存在。尤其在中国,大部分城市居民的教育水平和人文素养尚未达到能深入反思人生意义的阶段。经济和社会的进步仍旧高度依赖对人们的经济激励,而社会责任感却不够强烈。从另一方面来看,各城市的发展水平差异增大,由此带来的要素流动也加重了贫困治理的困难。市场经济加剧了中国各城市之间的差距,并在加速要素流动的同时,对部分城市的未来发展造成了威胁,导致这些城市的贫困率上升。

第三,政策困境:治理策略在分类与整体性方面显现出明显不足。中国在城市贫困的分类治理上,还未建立一个科学的体系,各政府部门所制定的政策也未形成一个统一的减贫动力。在当前城市贫困率较低的情境下,主要的问题集中在贫困的特定区域,如贫民窟和非法建筑等;同时,由独生政策导致的独居老人贫困问题也日益凸显。现阶段的分类治理思路仍在探索中,明显的短板尚待克服。此外,需要对

现有的部门政策进行重新整合和反思,这方面的不足也十分明显。例如,一些城市的政策对流动人口存在偏见,公共资源享用设有限制,流动人口居住区也遭受“清理”。这些政策明显地对高贫困率的流动人口产生歧视,严重制约了中国城市贫困的有效治理。

6 2022年后城市集中贫困问题的精准治理路径

自2013年“精准扶贫”策略在乡村地带启动,其效果显著。然而,城市中贫困人群的数目仍未有所下降。这不仅因为我们未采纳精准化的救援观念和方法,还因为在治理主体和结构上亦缺乏明确指导。为保证城市与乡村之间平衡发展并达到全民共享繁荣的愿景,基于精准扶贫在城市减贫方面的潜在契合性,我们应当以此为指针,从救助的观念、方式、主导者及系统四个维度出发,寻求2022年以后的城市贫困集中问题的精确解决方案。

6.1 形成精准化脱贫理念

治理城市贫困需要具有深度的信仰和准确的道德导引。为此,我们应结合国内外救助理念,既融合国外先进的慈善观点,培养全社会的责任和使命,又要承继我国慈善传统,重建城市中的人际连接。结合两者,实现对慈善理念的“取其精华,去其糟粕”。

现代社区重视利益、权益和责任三者的均衡。在构建社区时,我们应着重于道德的顶级设计。以传统的地理关系为基石,利用现代化设施和慈善理念,鼓励贫困者建立自我救助的信念。这与习主席的精准扶贫战略相契合,认为人们首先需要在思维上摆脱贫困。对于城市中的流浪者和乞丐,我们应增强社会的责任感。儒家的“仁爱”理念可以与现代思维结合,转化为公民的责任和意识,鼓励人们参与志愿活动和慈善工作。此外,政府还应支持和认可民间的慈善机构,以增强其社会影响力。

6.2 建立健全贫困认定指标体系

为了准确地确定贫困目标,需精确辨识贫困者,并执行分类救助与动态追踪,构建一个崭新的定义范围体系。首先,对待贫困的理解不应局限于传统的绝对概念,而应转向相对贫困的视角;其次,除了注重基于收入的贫困状态,还应对支出导致的贫困群体给予关注;最后,明确最终的目标是打破以户籍作为判定的老旧方式,依循“有求必应,力所能及”的策略来进行精准辨识。

为了实现这样的精准识别与定级,有必要制定

明确的贫困判定指标,超越之前的单一性问题,创立一个融合客观与主观标准的识别系统,并对各类指标进行权重分配,以便更真实地呈现贫困者的实际状况。根据城市贫困人口的具体情况,建议制定以下五个方面的识别指标体系:第一,基于现有的制度来保障他们的基本生活要求;第二,从家庭的支出情况来判断,核实是否存在由于支出而产生的贫困状态;第三,从个人技能和能力出发,判断是否需要工作援助、能力提高和技术培训;第四,从他们的心理感受判定,看看是否需要心理支持;第五,依托社会的帮助,为他们提供各类非正式的支援服务。综合上述五个维度,结合行业专家的评估,来界定不同的贫困级别。

6.3 完善精准化城市贫困治理体系

在历史的绝对贫困阶段,扶贫机制、相关政策及动员策略主要聚焦农村,城市的贫困治理策略大多隐藏在各项政策之中,城市贫困的系统性治理机制并未完全形成。特别是针对城市减贫、减灾的策略体系和城市贫困的预警系统都存在不足。然而,构建应对城市相对贫困的持续策略正是我国国家管理的关键部分。

针对我国城市贫困的现状,迫切需要构建一个准确、多样及结构化的治理体系。具体而言,政府、社团、小区及家庭不仅要共同参与城市贫困的治理,还需明确职责,确保治理方式既精确又全面。该体系可以遵循“按类施策”的原则,通过“家庭”解决基本的贫困风险;“小区”协助家庭处理更复杂的问题,利用小区资源协助家庭;而社会的“组织”则满足贫困人口的多种需求;“政府”作为强大支持,组织并鼓励各方积极参与城市贫困治理,并提供坚实的政策与财务支撑。这种“四维结合”的策略使城市贫困治理更具多样性、准确性和系统性。

6.4 调动城市贫困人员脱贫积极性

激发城市贫困人口的自主脱贫意愿,帮助其发掘内在潜质,进一步识别和发挥个人专业技能,从而主动地投身于城市贫困的治理过程,对于解决现代城市贫困难题具有积极意义。就业导向成为唤醒他们潜在能力的核心策略,需要从以下三个方面深入考虑:首先,要引导他们建立正确的就业观,不单纯依赖于“白领”、“蓝领”或“管理层”、“一线员工”等常规的职业标签,而是结合自身技能选择合适

的工作。其次,为增进城市贫困人口的知识 and 能力,应由政府出台鼓励政策、私营领域明确需求、非营利组织提供培训,并鼓励贫困者的积极参与,此为多种力量联合参与城市贫困治理的实例。最后,为了阻止贫困的代际传递,对贫困家庭的孩子教育投入应得到加强。在此,政府需要从教育公平的角度,推动相关政策,旨在消减城乡教育差距、降低教育不平等,彰显真正的起点平等。

参考文献

- [1] 刘洋, 韩永辉, 王贤彬. 工业智能化能兼顾促增长和保民生吗?[J]. 数量经济技术经济研究, 2023, 40(6): 69-90.
- [2] LIDDLE B. Urbanization and inequality/poverty[J]. Urban Science, 2017, 1(4): 35.
- [3] 白永秀, 刘盼. 全面建成小康社会后我国城乡反贫困的特点、难点与重点[J]. 改革, 2019(5): 29-37.
- [4] 张问敏, 李实. 中国城镇贫困问题的经验研究[J]. 经济研究, 1992(10): 54-62.
- [5] 陈宗胜. 公有经济中减低贫困的理论与实践[J]. 南开经济研究, 1993(6): 10-20.
- [6] 夏庆杰, 宋丽娜, APPLETON S. 中国城镇贫困的变化趋势和模式:1988—2002[J]. 经济研究, 2007(9): 96-111.
- [7] 王倩. 城市反贫困: 政策比较与中国关怀[J]. 理论与改革, 2020(3): 118-130.
- [8] WU F. Urban poverty and marginalization under market transition: the case of Chinese cities[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2004, 28(2): 401-423.
- [9] 钱志鸿, 黄大志. 城市贫困、社会排斥和社会极化——当代西方城市贫困研究综述[J]. 国外社会科学, 2004(1): 54-60.
- [10] 韩永辉, 沈晓楠, 张帆. 中国式现代化视域下产业政策动态变迁与农业结构升级——基于新结构经济学的理论分析与案例研究[J]. 南方经济, 2023(9): 25-46.
- [11] 樊增增, 邹薇. 从脱贫攻坚走向共同富裕: 中国相对贫困的动态识别与贫困变化的量化解构[J]. 中国工业经济, 2021(10): 59-77.
- [12] 韩永辉, 谭舒婷, 成昊. 从“数字鸿沟”到“数字红利”——应对人口老龄化的产业政策优化路径[J]. 赣南师范大学学报, 2023, 44(2): 107-114.
- [13] 沈扬扬, 滕阳川, 李实. 扶贫政策转型中城市低保瞄准度与反贫困效果分析[J]. 南开经济研究, 2021(5): 3-18.
- [14] 李实, KNIGHT J. 中国城市中的三种贫困类型[J]. 经济研究, 2002(10): 47-58+95.
- [15] 臧元峰. 双重转型背景下的城市贫困问题研究[J]. 现代城市研究, 2017(7): 107-113.
- [16] 苏勤, 林炳耀. 我国新城市贫困问题研究进展[J]. 中国软科学, 2003(7): 19-25.
- [17] 范逢春. 城市新贫困: 扶贫之困与治理之道[J]. 理论探讨, 2016(1): 156-161.
- [18] 张立宏. 城市贫困层: 不能成为被遗忘的角落[J]. 上海经济研究, 1995(10): 26-29.
- [19] 韩雷, 陈华帅, 刘长庚. “铁饭碗”可以代代相传吗?——中国体制内单位就业代际传递的实证研究[J]. 经济学动态, 2016(8): 61-70.
- [20] 田静. 基于摩擦性失业与结构性失业二维度的职业稳定性测度[J]. 统计与决策, 2015(2): 56-59.
- [21] 王太明, 王丹. 后脱贫时代相对贫困的类型划分及治理机制[J]. 求实, 2021(2): 51-69+111.
- [22] 刘培林, 钱滔, 黄先海, 等. 共同富裕的内涵、实现路径与测度方法[J]. 管理世界, 2021, 37(8): 117-129.
- [23] 韩永辉, 谭舒婷. 跨越“中等收入陷阱”、新发展格局和高质量发展——基于拉美和日韩国际经验的比较和启示[J]. 南方金融, 2021(6): 34-48.

版权声明: ©2023 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS