

内生动力、益贫市场与政策保障： 打好脱贫攻坚战 实现“真脱贫”的路径框架

左 停 金 菁 于乐荣

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100701)

摘 要：作为打赢脱贫攻坚战的一个重要环节，各地陆续进行了有关贫困县的贫困退出评估，但这些评估主要是工作绩效的评估，距离“真脱贫”的质性评估还有一定距离。实现“真脱贫”的核心就是要改变贫困人口及其所处环境的贫困本质。具体而言，我国未来的扶贫工作应聚焦于三个方面的改变：微观层面贫困人口和贫困村内生动力的激活和配置，中观层面益贫式经济发展环境的营造及其减贫功能的充分发挥，宏观层面保障性的社会政策格局的建立。这一减贫理论路径框架不仅是对中国扶贫工作提出理论性的反思，也是对扶贫评估体系建设做出的展望。扶贫工作中要实现扶贫主流化的转变，贫困退出评估中要重视测量和判断贫困人口及其所处环境的贫困本质的变化，让扶贫经得起历史的考验。

关键字：内生动力；益贫式增长；包容性社会政策；扶贫主流化；退出评估

作者简介：左停(1964—)，男，江苏滨海人，中国农业大学人文与发展学院教授，博士生导师，主要从事扶贫与社会保障政策研究；金菁(1991—)，男，安徽芜湖人，中国农业大学人文与发展学院博士研究生，主要从事扶贫与社会保障政策研究；于乐荣(1978—)，男，山东潍坊人，中国农业大学人文与发展学院副教授，主要从事农村发展与减贫研究。

基金项目：国家社科基金重大专项“实现‘脱真贫’‘真脱贫’跟踪评估研究”(项目编号：18VSJ099)的阶段性成果。

中图分类号：C913 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-4403(2018)05-0047-08 **收稿日期：**2018-06-10

DOI: 10.19563/j.cnki.sdzs.2018.05.007

党的十九大报告重申了到2020年现行标准下的脱贫这一庄严承诺，并要求实现“脱真贫”和“真脱贫”。为了检验和提高扶贫质量，我国采用了第三方评估、交叉评估、参与式评估等多种评估方式。多样化的评估方式更能准确反应扶贫进展，有效促进扶贫政策落实，但其中也存在一些问题。精准扶贫中评估的本质应是反映贫困对象是否真脱贫，而既有的评估方法及指标体系过度关注数量指标值的变化，忽视测量贫困人口及其

所处环境的贫困本质的变化，难以回答是否“真脱贫”的“真”的问题。要想实现“真脱贫”，还需准确认识当前的扶贫格局，厘清扶贫主体之间的关系，搭建能切实有效改变贫困人口及其所处环境的贫困本质的路径。

一、“真脱贫”中社会、市场与政府关系的理论路径框架

“真脱贫”问题复杂，从政策过程来看，实现

“真脱贫”离不开贫困退出,即以严格的贫困退出标准和退出程序杜绝“漏脱”或“错脱”现象;但就本质属性而言,实现“真脱贫”就是要改变贫困人口及其所处环境的贫困本质,这就需要正确理解贫困及其原因。在全球减贫事业不断推进的过程中,人们对贫困的认知不断丰富,贫困内涵已从最初的经济维度的贫困,逐步拓展为发展能力的贫困以及权利的贫困。这也决定了收入相关指标的改善并不一定就能“真脱贫”。“真脱贫”更强调贫困人口自身状况有根本性的改变,能打破贫困陷阱,有走上自我发展道路的可能和机会。本文尝试从社会、市场和政府三个方面搭建“真脱贫”的理论路径框架(见图1)。

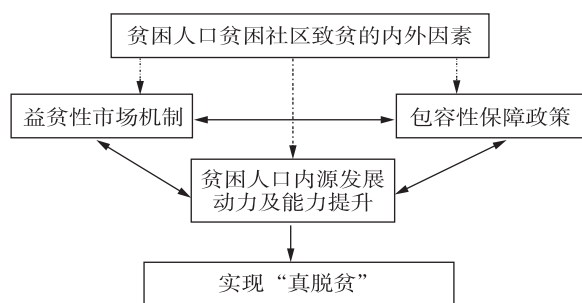


图1 实现“真脱贫”的理论路径框架

贫困个体作为社会主体的代表兼具扶贫客体和扶贫主体双重角色。扶贫是发展的重要问题之一,既无法脱离市场运作的影响,政府的引导与干预也不可或缺。因此,实现“真脱贫”需要政府、市场和社会三者的协调互助。首先,从微观层面来看,以贫困个体为代表的社会是真脱贫的基础和归宿。其次,在市场经济环境下,市场是资源配置的主要手段,大量社会成员可以通过市场获得回报和满足自身需求。同时,政府要引导建立有利于贫困人口的市场体系,提高贫困人口参与市场的机会和能力,促进贫困人口交换产品或就业而增加收入,即形成益贫式经济发展。最后,市场并不能解决所有的贫困问题,市场失灵不可避免,总会有少数个体难以有效参与市场。而且当前我国剩余贫困人口的生理特征凸显,这就需要完善的保障性社会政策体系,具体从风险防范和兜底保障两方面提高对弱势群体的关注和保护,最终实现社会的包容性发展。

这一理论路径框架不仅揭示了实现“真脱贫”中,政府、市场、社会与个人多元主体间的相互关系,同时也反映了多元主体的责任优先顺序。

“真脱贫”中最基础、最首要的应该是改造和提升贫困个人的可行能力,如人力资本。其次,鉴于贫困个体自我能力有限,需要外力助推贫困个体选择参与市场的行为取向,鼓励更多贫困农户优先通过市场获得相应回报,进而实现脱贫。最后,由政府建立牢固的社会政策保障网络,对难以通过自身和市场实现脱贫的贫困人口提供风险保障和兜底保障。

此外,这一理论路径框架也从微观、中观、宏观三个层次阐述了减贫的逻辑关系,即微观层面社会个体的减贫参与和扶贫资源转换,中观层面市场机制的益贫经济增长的形成,以及宏观层面上包容性保障性政策体系的构建。理论框架的三个层面既是一个梯度递进的过程,也是一种网络关系,不同阶段、不同主体、不同层次相互交叉作用于减贫。

二、贫困人口及贫困社区的内生动力和能力的激活和培育

在扶贫中,贫困人口和贫困社区是社会主体在微观层面的具化。贫困人口和贫困社区兼具扶贫主体和扶贫客体双重角色,其内生动力和可行能力一定程度上决定着扶贫成效。

(一) 贫困群体和易贫群体的内生动力激发

“以人民为中心”是习近平治国理政思想体系的重要组成部分,它强调人民是历史的创造者,必须坚持人民主体地位。增进民生福祉是发展的根本目的,需要多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展和全体人民共同富裕。解决贫困是发展的重要内容,贫困问题的解决离不开广大人民群众的力量。贫困人口既是扶贫的对象也是必不可少的扶贫参与者,是扶贫客体也是扶贫主体,这意味着扶贫中不能忽视扶贫对象的减贫自主参与及其功能发挥。脱贫是当前国家的三大攻坚战之一,脱贫成效微观表现于贫困个体或贫困家庭的变化,这种变化不仅表现为经济收入的变化,更表现为能力等生计资本的变化。资本是生计的核心。优质高效的生计资本是农户降低生计脆弱性、增强风险抵御能力的基础^[1],良好的资本结构有助于贫困对象获得更可观的生计产出,从而实现脱贫致富。个体能力影响个体生计产出,就贫困个体而言,个体会因生计资本转换不畅或完成生计活动的的能力欠缺导致生计状况不佳,甚至陷入贫困。

因此，无论是践行“以人民为中心”的治国思想，还是开展贫困人口脱贫个体实践，都需要将培植和激发扶贫对象内生动力作为长效脱贫致富的重要基础。

扶贫对象内生动力的培植与激发应包含三个方面：思想观念、个体能力和扶贫参与方式。思想观念的改变是扶志的过程。扶贫先扶志，志作为一种意识，能指导、控制人的行为和生理活动。扶志是一种意识改善或意识塑造，就要帮助贫困主体摒弃安于贫困现状而不思进取以及坐享其成的消极意识，形成追求美好生活的意愿，树立脱贫致富的斗志和信心。同时，贫困个体的能力配置需要满足多样化的特征。能力内涵广泛，具体应包括参与市场的能力、获取信息的能力、获取资源的能力、自我伸张权利的能力、自我管理的能力以及政治参与的能力等。因此，能力建设需要多样化，既要提高个体的受教育程度，而且要让具体的能力建设与个体特征相匹配。在优化贫困对象生计资本和提高其生计资本可及性的同时，进行针对性的多样化能力建设，鼓励贫困个体成为自身生计资本的经营者，强化自身劳动力要素与非劳动力要素的组合和关联度，促进贫困人口的生计资本的良性循环和可持续发展。再者，改善贫困人口参与扶贫过程的方式，使其从直接索取脱贫致富结果转变为积极表达自身对发展要素和发展路径的需求，将积极、主动脱贫致富内化为贫困个体的意志取向和行为选择。

中国扶贫开发强调政府主导，这突出表现在扶贫政策的制定与执行以及扶贫资源的决策权、使用权和控制权等方面。这种行政主力推行的内生发展动力不足的减贫并不有利于贫困个体的可持续性脱贫发展，实际上还可能会导致贫困压力转嫁和行政能力内耗。新世纪以来，中国扶贫投资效率逐步下降，贫困农户内生动力不足是导致这一问题的重要原因。^[2]虽然近些年的扶贫过程中也强调要提升贫困个体的能力，十八大以来更是强化了这一点，但扶贫对象内生动力的培植与激发仍然存在诸多问题和挑战。脱贫攻坚战的时间结点在即，迫于实现2020年现行标准下的脱贫的目标，以及受压力性体制的影响，地方扶贫实践中不乏用低保制度一兜了之的简单化操作。这易滋生贫困人口对政府的高度依赖，部分贫困个体脱贫行为取向消极，坐等政府扶贫，将自身发展需求全部转嫁为政府责任，缺乏内驱动力仍然是脱贫攻坚的隐性短板。

当前的扶贫实践中，政府设计并实施有利于贫困个体人力资本积累的政策，如大力发展教育脱贫和技能培训，但其他类型生计资本积累的扶持政策相对缺乏。技能培训直接面向劳动力，但实践中培训的技能与贫困对象的需求契合度不高，相关政策工具的实际执行中流于形式。为鼓励贫困人口积极参加，地方政府会发放一定金额的培训补贴。部分地区的技能培训扶贫政策逐渐演变成为一种变相的“有条件”转移支付，政策执行有所偏差。此外，部分扶贫措施一定程度上割裂了贫困人口与资本等其他要素之间的关联，以定量的转移支付取代贫困人口利用劳动要素脱贫致富的可能。如某些地区将资产收益扶贫措施从主要瞄准于失能、弱能贫困人口拓展至更广范围的贫困人口，通过实行股份制鼓励贫困人口将土地、房屋、到户扶贫资金等资本入股合作社或龙头企业发展产业，贫困户获得定额租金或相应分红，短期内即可显著增加贫困户的家庭收入。但具体操作中存在精英俘获，贫困户贡献了资本但只获得产业发展的小额利润，收入增加也只是脱贫攻坚期间的短期表现，增收效果不具长远性，脱贫、脱政策后可能就再度返贫，陷入贫困—扶贫—脱贫即返贫—再贫困的循环之中。对于非失能的贫困个体而言，资本运作与贫困个体脱节，弱化了资本要素与劳动力要素的关系，不利于贫困户的资本积累以及利用资本要素实现自身贫困属性的本质性变化。当然，扶贫对象内生动力激发过程中也存在扶贫对象老龄化、弱能、失能等一些客观性的障碍。

（二）社区的内在发展动力培植

农村社区是农村地域一定规模人群的社会生活的共同体^[3]，是个人除家庭外最基本的生活单位，它既是我国重要的扶贫对象，也是贫困个体重要的福利来源之一。社区内生发展动力如何直接影响社区内个体的发展，扶贫过程中，大量非到户性质的扶贫资源注入农村社区，社区成为国家扶贫资源与贫困人口的重要连接点，扶贫政策和扶贫资源在社区这一平台与贫困人口对接，并通过借助社区的治理能力和发展能力转化为减贫效果。农村社区是基层自治的重要阵地，也是反贫困治理的末端。社区的治理能力是影响减贫成效的决定性因素之一。

在基层治理方面，国家在脱贫攻坚期间对原有治理逻辑做出的适应性调整，实施和强化了第一书记制度和驻村工作队制度，使治理力量下移

和渗透到基层,以此提高基层的治理能力和治理成效。目前贫困村已经建立稳定的脱贫队伍,具体包括帮扶责任人、第一书记、驻村工作队、村两委等。治理力量的下移和渗透对基层治理发展而言,既是机遇也是挑战。这需要处理好传统的自治力量与下渗的治理力量的合作关系、高组织化程度的治理队伍与贫困人口的互动关系,解决传统自治团队的治理能力提升的问题和村内自主性互助能力发挥的问题。第一书记和驻村干部在引入扶贫资源和参与村庄治理的过程中,要特别注重培植和提升村两委治理能力,倡导社区居民互助和监督以发挥社区自主性,逐步提高村庄自治能力,降低村庄发展对下渗治理力量的治理依赖,更要避免因喧宾夺主而弱化传统治理能力。

集体经济收入是贫困村退出的重要指标之一,虽然发展贫困村集体经济是扶贫工作重要内容,村集体经济薄弱依然是当前扶贫工作需要克服的难关。时至2017年6月,全国12.8万个建档立卡贫困村中,四分之三的村无合作经济组织,三分之二的村无集体经济,贫困县村均集体收入为5万元/年,深度贫困县村均集体收入甚至只有8800元/年左右。^[4]村集体经济是村庄自治和社区福利的重要经济来源,也是村庄及农户可持续性发展的基础,没有集体经济意味着村庄无钱办事,缺乏造血功能,不利于村庄及农户的可持续性发展。市场具有风险性,农户个体尤其是贫困户个体的资本基础薄弱,市场竞争力不强,缺乏应对市场挑战和化解市场风险的能力。随着扶贫工作的不断推进,涉农资金和扶贫项目注入贫困村,若这些扶贫资源直接作用于零散的贫困个体会难以产生显著的经济成效。而村集体经济则可以成为个体、资源和市场的中介,融合三者的优势,一方面给贫困个体搭建经济发展平台,提高个体市场竞争力以及降低市场风险;另一方面更高效地利用扶贫资源以提高扶贫产出,在带动贫困个体的同时强化社区发展能力,再反作用于贫困个体。因此,国家和农村基层社区的合作过程中应注重社区治理能力和集体经济发展能力的提升,激活社区内在发展活力和良性发展循环,进而提供良好的社区生计环境、基础设施和社区福利水平,带动个体发展。

三、市场经济的益贫性强化及其减贫功能发挥

市场在减贫中具有重要作用。但贫困群体受

自身以及市场经济的局限,在收入分配格局中处于弱势地位,难以合理分享经济增长的成果,需要实现益贫式增长,形成更有利于贫困群体的经济发展环境,促进贫困人口的市场参与,增加贫困群体的市场份额,实现减贫目标。

(一)减贫对强化市场经济益贫性的现实需求

贫困具有多维性,经济维度是大家对于贫困概念的最初的认知维度,即收入贫困。收入也是衡量贫困的一个最基本的指标之一,增加收入是扶贫最基本的目标和任务。个体可以将生产要素投入市场活动而获得收入分配,以满足自身的大部分需求和解决自身的大多数问题。生产要素不足并非是多数贫困群体发展受限的症结所在,市场会失灵,贫困群体会因生产要素单一、市场信息不对称、缺乏生产要素的组合能力、公共资源获取路径不畅等多方面原因,难以在初次分配中获得相应配额。市场经济中,雇主追求低成本、高产出,劳动力资本优势很容易被其他资本的优势所取代。随着科技的发展,劳动力比较优势逐步丧失,劳动力密集型产业在地区甚至国家间发生转移,无疑会对产业移出地区的劳动力就业造成冲击。而蓬勃发展的高端产业对贫困人口的辐射作用甚微,难以有效带动贫困人口就业。加之土地制度和户籍制度的限制,以及地方经济结构调整等因素影响,进一步压缩了贫困人口参与市场的空间。简言之,既有的市场经济和发展环境对贫困群体而言并不友好,市场有效供给水平不足且不均衡,贫困人口很容易被排斥于市场经济之外,经济增长的边际减贫效益逐步降低。当前打赢脱贫攻坚战的目标迫切要求我国要形成益贫式经济增长的发展趋势,强化经济发展的益贫性。

益贫式增长(Pro-Poor Growth)在“涓滴效应”(Trickle-down Effect)的质疑声中被提出,它更加关注穷人是否会从增长中受益,寻求更有利于穷人的增长方式,使增长的利益更多的流向穷人,减少贫困的同时也改善不平等^[5]。中国已实现大多数贫困人口的脱贫,市场依然是减贫的重要力量,在资源分配中发挥着决定性作用。中国走社会主义市场经济道路,国家应该在经济结构中为穷人搭建空间。当前的扶贫工作中,应该通过扶贫政策进一步提高经济增长的益贫效应,丰富贫困户生计活动,拓展就业路径,扩大穷人友好型的市场的空间,以促进穷人参与市场,获取初次分配的份额。中国人口基数庞大,地域间发展程度差异较大且不平衡。同时,中国还处于社会主

小居民收入差距,调整地区间、城乡间的发展不平衡,但过度依靠转移性收入增加家庭收入的做法并不可持续,也会加重政府财政负担。相关的扶贫政策中需要进一步加强对市场经济结构的益贫性调整。

中国是一个农业大国，小农业生产历史悠久，且具有劳动力、资产和产品等资本优势，为农业产业扶贫奠定了基础。一是创新贫困地区小农经济的产业融入方式，提高小农经济的市场效益。部分贫困地区受地形条件限制，难以发展现代农业，依然保留传统的小农生产方式。小农产品具备有机、高品质等特色，可就此设计产品和打造地理标志产品，在通过合作社或者强化小农的集体行动能力实现标签化和有机认证，在市场化运作中优先向贫困群体倾斜。或者将食品加工环节“下沉”至贫困地区，提高小农产品的市场效益和贫困人口的市场配额。二是鼓励劳动密集型加工业和家政等服务业转移至贫困地区，挖掘农产品附加值，延长产业链，例如探索家门口就业扶贫增收机制。通过改建旧校舍、旧村部、旧厂房等闲置公有用房，或者租用农村“空心户”民房等方式，盘活资产，修建全民创业园厂房，或者鼓励贫困村建设农业设施、标准化厂房等，创建乡镇（村）就业扶贫车间。再通过“联村共建”“村企结对”的形式，招引更具有适用性的劳动密集型环境友好型的加工产业项目入驻。重点安排贫困劳动力就业，解决贫困家庭劳动力就近就地就业问题。同时，还可以结合乡村振兴发展乡村旅游等产业，充分利用农村劳动力优势，并搭建梯子，助推农村服务业发展。三是建立积极的就业促进机制。例如实施就业补贴、技能培训补贴，提高贫困人口参与市场的机会，占取一定的市场份额。四是利用部分地区特殊的资源禀赋建立新的增长点。部分地区经济发展滞后，但生态资源丰富，可以在完善当地基本公共服务建设的基础上发展乡村生态旅游或者全域旅游，或者面向贫困人口建立生态保护岗位，进而带动贫困地区和贫困人口脱贫致富。

此外,正确认知贫困群体的“劳动能力”对提升发展主体的包容性也有重要意义。具有劳动能力是劳动力参与市场的基本前提之一,也是具体扶贫项目供给贫困对象时需要考虑的重要因素之一。然而,当前扶贫工作中对“劳动能力”概念的理解存在误区,如将劳动能力等同于体力劳动能力、农业劳动能力或者重体力劳动能力,一定程

	2000 年	2005 年	2010 年	2014 年	2015 年	2016 年
工资性收入	22.63%	27.03%	34%	32.70%	33.40%	34.10%
经营净收入	73.13%	66.22%	54.92%	44.30%	42.90%	40.70%
财产净收入	1.13%	1.62%	1.70%	1.20%	1.20%	1.30%
转移净收入	3.11%	5.27%	9.39%	21.80%	22.50%	23.90%

注：数据是根据2010年和2014—2016年《中国农村贫困监测报告》相关数据计算得出，其中2000年、2005年和2010年的数据为农村贫困农户家庭收入结构，2014—2016年的数据为农村贫困地区常住居民收入结构。

度上排斥了具有半劳动能力或脑力劳动能力的特殊群体。目前,我国已逐步建立开发式扶贫和保护性扶贫并举的减贫格局,扶贫开发 with 低保制度的衔接是重要的扶贫举措。简单的劳动能力二元划分法阻碍了两项制度的无缝衔接,抑制了部分贫困人口参与市场的可能和潜力,尤其是边缘群体。要想提高贫困人口的市场参与,就需要正确认识“劳动能力”这一概念。在当前社会中,“劳动能力”更是一个相对概念,并且具有更多样的含义,它既可以指体力劳动能力和脑力劳动能力,也可以是全劳动能力或半劳动能力。残疾人等特殊群体也可能具备一定的劳动能力,也可以在适当的条件下参与市场,将能力转化为贫困个体的收入。因此,也要重视对具有半劳动能力或脑力劳动能力的特殊贫困人口的扶贫开发。

四、保障性社会政策体系的建立

市场强调效率优先,具有竞争性且存在风险,并不能完全解决所有贫困人口的增收问题。我国走社会主义市场经济道路,在贫困个体能力提升但市场仍无法满足真脱贫需求的情况下,需要政府做出保障性的政策调适,从风险性和兜底性两个角度提升保障的水平和程度,重视弱势群体的发展和基本需求满足,实现包容性发展。

(一) 社会政策的风险性保障体系的完善

市场本身也是政策运作的结果。经济政策要尽量使市场发挥作用,鼓励市场参与,维护市场秩序,以保证个体从市场获得公平、平等的收益。然而,个体贫困与否并非一成不变,个体可以在自主和干预中摆脱贫困属性,也可能会因意外和风险而陷入贫困。建档立卡贫困人口脱贫后也会存在返贫风险,而一些贫困边缘群体和部分脆弱群体虽未纳入建档立卡系统之中,却被风险裹挟而具有易贫性。因此,贫困治理不应只是贫困中的治理,还需延伸至贫困前和脱贫后,不仅要解决贫困本身,也应预防贫困。而且就减贫成本而言,贫困发生前的政策干预更有利于减少贫困的发生和降低减贫的成本。这就需要建立一套风险防范的保障性社会政策体系,尤其是保险政策,如构建多元化主体和多样化险种的保险政策。在完善养老、医疗等社会保险政策的同时,政府应积极引入和发挥商业保险的减贫作用。在既有的缓解生理性、就业性等风险的基础上,还需要强化贫困对象和贫困边缘群体在农业等生产领域的保险措施。此外,还需要特别关注特殊群体的保

险制度建设,如农民工。

农民工在积极参与市场的过程中实现增收,在我国的减贫事业中发挥了巨大作用。笔者从多地的实地调研了解到,劳动力转移就业是多数贫困家庭的主要脱贫措施,部分地方政策甚至简单地将是否有家庭成员外出务工作为衡量贫困退出与否的主要条件和标准,农民工成为快速减贫进程中的重要推力。虽然当前一些农民工可通过外出务工获得可观的经济收入,但由于一些农民工所从事的行业和工种具有特殊性,这一群体的工资积累实际上是以透支自身身体健康为前提。农民工长期以“高损耗、低积累”的模式生存着,同时面临着疾病、工伤和失业等多重风险。同时,农民工因身份模糊还存在公共服务和社会保障缺失等问题,这使农民工群体的社会风险在未来堆积,当前的脱贫可能只是将当前的贫困转嫁到未来,即贫困在自身生命历程中“位移”。因此,需要给予农民工群体更多的重视和关注,逐步破除农民工持续参保的制度障碍,正视农民工的劳动者身份,提高其就业与参保的高度关联,保护其劳动权益,降低群体的贫困风险。

政策执行涉及多个环节和要素,在各环节和要素的互相作用中,政策设计的主观包容常常会遭遇政策实践的客观排斥,导致不同程度上的政策功能紊乱(Policy Dysfunction)。一般而言,我国在相应指标的全国平均水平的基础上设定一些保障性社会政策的基本标准,并面向全国统一实施,即基于全国平均水平统筹设计社会政策。中国地区差异大,社会经济发展程度差异大,由于对区域差异、群体差异等考虑不足,按全国平均值设计统一政策指标会过多地掩盖一些问题,导致部分既有的社会政策欠缺包容性,存在地域排斥和群体排斥等问题,削弱了政策的适应性和公平性。社会政策的设计需要考虑全国统一性,但这种统一性不应该机械地等同于水平一致,而应是原则上的统一,在此基础上考虑地区特征和发展水平差异来确定具体的标准。以城乡居民基本养老保险制度为例,该制度面向全国居民,规定年满60周岁、累计缴费满15年,且未领取国家规定的基本养老保障待遇的,可以按月领取城乡居民养老保险待遇。若参保者履行同样标准的缴费义务,各自最终领取多少养老金则取决于个人寿命长短。2017年全国平均人均预期寿命已达到76.7周岁,东部等部分省市甚至更高,而自然环境相对恶劣的中西部地区的居民人均预期寿命远低于

全国平均水平，调研发现2016年藏区部分县的人均预期寿命仅有61周岁，当地居民养老保险的参保意愿不强，参保率较低。对于人均预期寿命较短的地区而言，城乡居民基本养老保险缺乏公平性，会大大降低当地居民的参保积极性。可尝试将城乡居民基本养老保险的领取年限设定与人均预期寿命指标相挂钩，提高该制度的公平性以及居民的参保意愿。再者，受特殊地理特征和生活方式的影响，部分地区有特定的地方病，如藏区的包虫病和高原心脏病等，这些地方病发病率高且难治愈，危害程度大，但这些病种往往并不在医疗保险可报销病种范围内，贫困群众依然面临着看不起病、看不好病的困难。在城乡居民基本医疗保险制度实施中，报销病重的划分与地方病的关联性不高，很多患有地方病的贫困人口并不能享有这一政策。显然，相关医疗制度的报销病种设计中需要考虑区域性特征，适当纳入地方病病种以及调整地方病的报销比例，着实减少地方病严重的贫困地区的贫困人口的医疗负担。

（二）社会政策的兜底性保障水平的提升

市场不可能消解一切贫困问题，即使政府积极干预市场，最终还是存在一小部分弱势群体无法有效参与市场，这就需要发挥社会政策的兜底性保障功能，为没有发展能力或者短期内缺乏发展能力的贫困群体提供兜底保障，满足其基本需求。随着扶贫工作的推进，残疾人、老年人、儿童等生理性贫困群体成为剩余贫困的大军。这些群体的发展能力相对欠缺，产业、就业等传统的开发式扶贫措施难以有效解决其贫困问题，而且他们对社会保障制度尤其是社会救助制度的需求更为明显，这对我国兜底性社会政策的建设提出了更高要求。目前，我国已形成以社会救助为核心的多元社会保障项目的兜底体系，其中社会救助主要依托于低保制度。但兜底性政策保障并非“一兜了之”，要防止滋生“救助依赖”和社区居民间的恶性攀比。因此，应大力推行积极的发展性社会救助形式，如以工代赈、公益性岗位等，将消极的救助行为转变为有条件的转移支付。或者以家庭卫生改善、社区公共服务参与等适当的劳动行为，引导贫困对象做出积极的行为改变。此外，需要特别指出的是，地方政府为加快脱贫进程，完成既定脱贫任务，实施一些地方性的减贫举措，例如在正规低保制度之外实施“土低保”、设立额外的地方性医疗救助政策、设置非正式公益性岗位等措施。这些措施减贫成效显著，但本

质上是地方政府在脱贫攻坚期间做的策略选择，缺乏长效性，还需要通过进一步规范化和制度化的建设来保证其减贫的稳定性和长效性。

低保是我国兜底性保障制度的核心，但低保只是一种现金给付的制度。鉴于剩余贫困人口的生计特征，兜底保障的给付形式应多样化，除了现金收入以外，还应该考虑消费券、实物、服务、精神慰藉等其他给付形式，尤其是服务形式。基本公共服务对应着居民的基本社会需求，基本公共服务匮乏是多维贫困的一个重要表现之一。政府的使命之一是要创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义。^[7]基础设施建设和公共服务建设属于贫困人口能力建设的一部分。^[8]良好的基础设施建设有利于改善贫困人口的生存条件，满足其基本生存需求，增强贫困社区和贫困人口的基础发展能力。我国已从传统的开发式扶贫向开发式扶贫与保护性扶贫并举的扶贫格局转变，而二者都离不开基本公共服务的支持。就产业发展等相关开发式扶贫政策工具而言，良好的基本公共服务能有效改造社区层面的生计环境，从而将良好的生计资本基础转换为积极的生计产出，为长远的发展提供空间和机会。而低保制度、照料服务等保护性扶贫政策工具也要依托完善的基本公共服务来发挥作用，需要将相关的保护性扶贫工具嵌入基本公共服务建设之中，使这些政策工具在社区内更具操作性和适用性。完善贫困地区的基本公共服务是基石，能为贫困个体能力的提升、社区生计环境的改善、扶贫措施功能的发挥提供平台和杠杆，从而达到解“困”的目的。十六届五中全会以来，我国强调要实现基本公共服务均等化，基本公共服务均等化的推进在某种程度上让贫困地区及其贫困人口用更少的成本享有同等的公共服务。目前，我国城乡间和地域间的基本公共服务供给依然不均衡，农村地区基础性公共设施建设相对薄弱，这一问题在贫困地区尤为突出，需要各级政府持续重视。

五、结论与讨论

2020年实现全面脱贫目标的时间结点在即，按照既有贫困标准，我国减贫取得显著成效，但部分地区的脱贫尚且面临着巨大挑战。各地已开始贫困退出工作，其背后隐藏的问题也逐渐显露，亟待从理论和实践中解决如何实现“真脱贫”问题。总结而言，未来的扶贫应该聚焦于三个方面的变化：首先，培植贫困对象积极追求脱贫致富

的自主性和信心,并优化贫困群体的生计资本结构,提升其组合、使用生计资本等方面的能力;其次,完善并利用市场的作用,发展多样化的产业结构,鼓励劳动密集型相关产业向贫困地区和贫困人口倾斜,提升贫困个体的市场参与机会和拓宽贫困个体的市场参与空间,推进有助于穷人的益贫式增长,提高经济增长的益贫效应;最后,建立有利于穷人的包容性扶贫政策体系,拓展减贫政策的主体覆盖面,兼顾社会政策的统一性和特殊性,并不断完善贫困地区和贫困社区的基本公共服务供给,为其他扶贫政策的功能发挥奠定基础。

这三方面的开展应有急有缓、有轻有重,在有序开展和相互作用中逐步形成稳定长效的脱贫机制,从而实现“真脱贫”。需要特别指出,我国明确在脱贫攻坚战中需要建立专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局,扶贫政策工具多样,扶贫被提至前所未有的高度,甚至成为部分地方政府治理的核心内容。虽然这有利于快速产生明显的减贫成效,但也使扶贫一定程度地脱离社会经济环境,在行政上“被孤立”,并不利于实现可持续减贫。高度聚焦扶贫为我国的减贫奠定了良好的基础,但从国家长远发展以及长效减贫的目标来看,扶贫工作应从核心化向主流化(mainstreaming)过渡,将减贫责任和减贫目标内化至各相关部门和各级政府之中,成为各政府部门和各政府层级非核心但不可或缺的职责内容,相关部门的制度设计(包括基础性的市场制

度设计)和政策实施中都应该考虑到贫困群体的参与与权益保护,从而使市场机制和政策实施真正发挥减贫、脱贫功效。

本文构建的“真脱贫”理论路径框架不仅是对未来我国扶贫工作提出的理论性反思,也是对扶贫评估体系建设的一种展望。政策评估是政策过程的重要环节,是政策实施的指挥棒。中国在多年的扶贫实践中已经建立起以官方评估和第三方评估为主、交叉评估和社会评估等多种评估方式并举的评估体系。评估内容从执行阶段的贫困监测延伸至执行中的绩效评估和事后的退出评估。评估指标不断细化,涉及贫困户、贫困村和贫困县不同层面。但本质上扶贫评估实践跳过了政策价值的衡量,直接聚焦于人均可支配收入、三率一度等可直观判断的指标的测量。这些指标能反应评估贫困人口的经济和资本在数量上的变化,并不能反映其贫困属性和贫困本质的变化。而且这种评估的结果与地方政府绩效挂钩,指标值的细微变化对地方政府及其工作人员都至关重要,而贫困人口及其所处环境变化与否的问题就容易忽视。贫困人口脱贫不仅仅是解决温饱,更需要解决的是发展和后续保障问题。未来的扶贫评估更应该以“真脱贫”这一结果为实施导向,不仅要回答脱贫目标是否实现,还将从发展的角度评价扶贫的实际效果,重视测量和判断贫困人口及其所处环境的贫困本质的变化,让扶贫经得起历史的考验。

参考文献

- [1]许汉石,乐章.生计资本、生计风险与农户的生计策略[J].农业经济问题,2012,(10).
- [2]徐志明.贫困农户内生动力不足与扶贫政策绩效——基于江苏省342个贫困农户的实证分析[J].农业经济,2013,(1).
- [3]杨贵庆,刘丽.农村社区单元构造理念及其规划实践——以浙江省安吉县皈山乡为例[J].上海城市规划,2012,(5).
- [4]国务院扶贫办网.习近平:在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[DB/OL].(2018-03-20).http://www.cpad.gov.cn/art/2018/3/20/art_2466_80923.html.
- [5]周华.益贫式增长的定义、度量与策略研究——文献回顾[J].管理世界,2008,(4).
- [6]李博,左停.精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例[J].西南大学学报(社会科学版),2016,42(4).
- [7]石亚军,高红.政府在转变职能中向市场和社会转移的究竟应该是什么[J].中国行政管理,2015,(4).
- [8]左停,徐加玉,李卓.摆脱贫困之“困”:深度贫困地区基本公共服务减贫路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,(2).

[责任编辑:劲草]

Endogenous Power, Pro-poor Market and Policy Support: the Framework for the Path to “Real Poverty Shake-off” in the Fight against Poverty

ZUO Ting JIN Jing YU Le-rong

Abstract: As an important part of the fight against poverty, the poverty exit assessments of poor counties have been conducted in various places. However, these assessments are mainly on the job performance, and they are quite different from the qualitative assessment of “real poverty shake-off”. What lies at the heart of “real poverty alleviation” is to change the poverty nature of the poverty-stricken population and the environment in which they live. Specifically, China's future poverty alleviation endeavour should focus on changing the following three aspects: the activation and allocation of the endogenous power of the poverty-stricken population and poor villages on the micro level, the creation of a pro-poor economic development environment and the full play of the poverty-reduction function on the middle level and the establishment of an indemnificatory social policy structure on a macro level. This path framework of poverty reduction theory is not only a theoretical reflection on China's poverty alleviation work, it is also a prospect for the establishment of the poverty-alleviation assessment system. In poverty alleviation, the transformation of the mainstreaming of poverty alleviation must be realized. In poverty exit assessments, emphasis should be placed on measuring and determining the changes of poverty nature of the poor population and their environments so that poverty alleviation can stand the test of history.

Key Words: endogenous power; pro-poor growth; inclusive social policies; mainstreaming of poverty alleviation; exit assessment

Reflections on the Civil Subject Eligibility of Artificial Intelligence

FANG Shao-kun LIN Guang-hui

Abstract: Artificial intelligence bears disciplinary, technological and entitative significance. The discussions on the civil subject eligibility of artificial intelligence should be limited to intelligent agents, which are characterized by unnaturalness, intelligence, and physicality. The development of artificial intelligence is periodic, and confined to technical challenges and human attitude, the era of universal artificial intelligence is hard to arrive. The legal basis is yet to be established for entitling artificial intelligence to the capacity of civil rights and determining its capacity for civil conduct and for civil liability. The current civil system can play a major role in adjusting the legal issues of artificial intelligence as empowering artificial intelligence with civil subject status will seriously impact the existing legal system and structure. Artificial intelligence is a tool of human beings, and it can only be legally defined as an object of civil rights.

Key Words: artificial intelligence; civil subject; capacity for private rights; capacity for civil conduct; capacity for civil liability

Why the Law of Personality Rights Should Be Formulated?

GUO Ming-rui

Abstract: The decision on whether to formulate the law of personality rights or not, first and foremost, depends on social needs. Since the promulgation and enforcement of the General Principles of the Civil Law, the personality rights, as the basic content of civil law, has been a tradition followed by the General Provisions of the Civil Law. The specific content and exercise rules of personality rights need to be stipulated in the law of personality rights. In the West, the right to personality has been increasingly valued with the progress of human rights movement. The Civil Code formulated by China is the one for the 21st century and it is necessary to respond to new issues concerning