反群体贫困与反地域贫困

■ 段国旭

贫困是一种复杂的社会现象，识别和度量贫困则是缕析这一复杂社会现象的基础和关键。虽然理论界对贫困给出不同的定义，但笔者认为，贫困是一个综合性概念，既指向群体贫困，又指向地域贫困。事实上，我国农村扶贫的对象虽然指向贫困人口，但实施过程中基本上指向了以贫困县为单位的区域扶贫。目前实施的整村推进、到村入户的农村扶贫模式，虽然扶贫瞄准机制整体上转为指向贫困人口，但也没有脱离贫困县域这个基础。因此，把地域贫困视同为县域贫困并与群体贫困进行直接联系并实施大部重合的农村扶贫实践，需要从群体贫困与地域贫困各自的内涵以及反贫困战略的发展方向予以反思。

群体贫困是指社会部分成员缺乏达到最低生活水平的能力且依靠自身力量难以谋求进一步发展的状况。识别和度量群体贫困的主要指标是贫困标准或贫困线。贫困指向人群，不仅包括农村贫困人口，而且包括城镇贫困群体。在我国长期以来城乡二元社会的分割体制影响下，城乡贫困标准完全不同，享受到的公共服务与福利也各不相同。从广大农村地区来讲，以农村人口满足必需营养标准（摄入热量2100大卡）的最低食品费用支出和最低非食品消费支出为基本依据，根据当时的物价水平和消费指数确定一定时期的贫困标准，形成全国农村地区统一的贫困线。经过逐年调整，这个贫困线2005年为683元。从城镇情况看，由于

政府相关职能部门界定城镇贫困的标准不一致，我国至今还没有一个统一的城镇人口贫困标准，这导致政府反群体贫困的行动出现了多个政策边界。

地域贫困是指一定地理区域存在的相对于其他区域的经济欠发达、社会发育程度相对较低、生态环境相对恶劣等制约其谋求进一步发展的状况。识别和度量地域贫困，应界定地域综合性评价体系并把其他地区作为参照，这需要建立指标对比与评价系统。贫困指向地域，不仅指广义上的中西部不发达地区，而且指以流域、山区、沼泽等自然地貌划分的超越行政辖区的贫困地带。目前通常所称的贫困带，一般是出于对贫困县数量较多、自然条件较差或自然灾害较多等方面的粗略判断，而没有明确的指标边界。虽然扶贫手段越是瞄向具体贫困单元，贫困问题的解决效果也就越好，但扶贫手段瞄准贫困人口，即使微观意义上的贫困人口甚至贫困群体聚集的贫困村庄实现即期脱贫，广义上的地域贫困及至贫困带问题仍是未解难题，因为解决地域贫困的关键在于整个地域的经济社会发展，是一个庞大的复杂系统工程，不是以贫困人口为瞄准目标的单一扶贫手段所能涵盖。由于地域边界存在着不确定性并超越行政边界，若以经济社会数量指标对地域贫困进行确认，带来的经济风险（贫困帽子及开放度问题）与政治风险（社会矛盾放大化问题）就会成为政府现阶段确定地域边界的难题。但从经济社会的发展角度讲，如果明确

地域贫困边界，就可以形成政府部门在相应领域的扶持边界，进而形成一个综合性的扶贫解困机制，这个机制不仅可以指向地域中的农村群体贫困问题，而且指向贫困地域的相关薄弱领域，并通过综合机制形成扶贫合力，促进整个地域的经济社会发展。因此，作为政府反贫困的核心政策，地域贫困边界的界定应提上重要日程。

地域贫困与群体贫困紧密相连，群体贫困不完全发生在贫困地域，贫困地域则一定存在贫困群体。就政府的反贫困政策来讲，反群体贫困与反地域贫困是一个事物的两个方面，相辅相成，相互促进。反地域贫困通过促进区域经济社会更好更快发展带动群体脱贫，反群体贫困通过提高贫困群体的素质和能力，并通过项目带动，促进贫困地域的发展。现在社会上对政府扶贫存在着一种误区，谈及扶贫，就认为是对农村贫困人口进行帮扶。事实上，政府的扶贫政策不只局限于农村扶贫，而且还包括针对城镇贫困群体的扶贫，针对欠发达地区的地域扶贫。长期以来针对解决广大农村地区贫困群体实施的扶贫政策，仅是反贫困的一个重要方面。政府的反贫困政策不仅要反群体贫困，而且要反地域贫困；不仅要完善并使用好财政扶贫资金与政策，而且应整合所有的反贫困专项政策，建立统一的反贫困体制与机制。

（作者单位：河北省财政厅）

责任编辑 陈素娥