

【三农问题聚焦】

后全面小康社会我国贫困治理的任务变化与政策转型*

张克俊 杜 婵

摘要:2020年我国脱贫攻坚战进入决胜之年,2020年以后我国贫困的特征和治理任务将发生重要变化,必须在保持贫困治理政策必要的稳定性、连续性、过渡性的基础上对其进行适时调整,实现“五大转变”:贫困治理的政策目标从消除绝对贫困向治理相对贫困转变,政策重心从超常规社会动员向常规制度化治理转变,政策工具从运用强制性工具为主向混合性工具为主转变,政策类型从福利型政策为主向发展型政策为主转变,政策选择从财政直接减贫为主向发挥杠杆作用为主转变。为适应这些转变,需要实施加强易地扶贫搬迁的后续支持、优化东西部扶贫协作与对口支援方式、对现有的扶贫政策进行分类梳理、加强减贫政策与乡村振兴发展政策的衔接等具体措施。

关键词:后全面小康社会;脱贫摘帽;贫困治理;政策转型

中图分类号:F323.8

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)10-0040-08

一、引言

党的十八大以来,为兑现全面建成小康社会不用下一个贫困家庭的承诺,我国史无前例地加大了反贫困力度,通过实施精准扶贫、精准脱贫战略,在短短几年时间里脱贫攻坚取得的成效十分显著。据估计,到2020年我国将有1亿左右贫困人口实现脱贫,提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。^①这是了不起的成就,对中国和世界都具有重大意义。2020年我国消除绝对贫困并不表明贫困的终结,反贫困是一个永恒的主题。2020年全面小康后,我国贫困的特征将发生重大变化,即“由绝对贫困向相对贫困、生存性贫困向发展性贫困、物质性贫困向精神性贫困、单一收入贫困向多维贫困的转变”^②。为适应这种转变,我国在脱贫攻坚时期已形成的扶贫政策就需要在稳定一段时间以巩固脱贫攻坚成果的基础上进行转型和调整。

关于2020年建成全面小康社会后我国扶贫政

策稳定和转型调整问题,中央高度重视。2020年中央1号文件明确指出,“坚持贫困县摘帽不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管”,“继续执行对贫困县的主要扶持政策”,“要研究建立解决相对贫困的长效机制,推动减贫战略和工作体系平稳转型”。与此同时,学术界对后全面小康社会中国贫困治理的战略思路与政策问题的研究也逐渐增多。张明皓、豆书龙(2020)认为,2020年后中国贫困性质将发生变化,以消除绝对贫困为目标而设置的贫困治理方案需要随之而调整。^③黄征学等(2020)则进一步指出,2020年后的减贫工作将发生五个“转向”:减贫目标转向建立高质量的标准体系,减贫方向转向兼顾农村贫困和城市贫困,减贫重点转向防范“三区三州”等深度贫困地区返贫,减贫动力转向外在帮扶与内生发展并重,减贫财政转向更加突出保底性与靶向性。^④

针对后全面小康社会我国贫困治理的政策方向,研究者给出了不同的建议,如:李小云(2020)指

收稿日期:2020-09-09

* 基金项目:四川省社会科学院重大课题“凉山彝区脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接研究”(19A01)阶段性成果。

作者简介:张克俊,男,四川省社会科学院农村发展研究所所长,研究员(成都 610072)。

杜婵,女,四川省社会科学院农村发展研究所助理研究员,四川大学经济学院博士生(成都 610072)。

出,2020年全面小康后农村贫困的治理需要由长期以来的“扶贫”转向“以防贫为主”^⑤;张琦(2020)认为,后小康社会的减贫战略将向常规性减贫治理战略的方向转型^⑥;叶兴庆、殷浩栋(2019)提出,2020年后需要重塑我国的减贫政策体系,包括实施以基本公共服务均等化为基础的防贫政策、发展型低收入群体救助政策、有利于低收入群体增收的产业政策,以及推动欠发达地区发展的区域政策^⑦;邢成举(2020)认为,后小康社会,相对贫困要求扶贫工作进行工作范畴、工作机制、工作目标、财政投入与使用以及政策框架等维度的转型^⑧。高强(2020)基于政策转移接续的视角指出,推动减贫战略和工作体系平稳转型,还需要尽快明确政策过渡期限,重启新一轮扶贫改革试验,有效防范化解各类风险,加强扶贫领域国际合作。^⑨

综上所述,目前学者从不同视角对后全面小康社会我国贫困治理的战略思路与政策取向进行了分析,重点对绝对贫困与相对贫困、“扶贫”与“防贫”、农村贫困与城市贫困、集中减贫与常规减贫等扶贫战略性导向转变进行了分析,并对2020年后相对贫困治理所涉及的政策衔接、扶贫机制转型与政策方向进行了阐述。总体而言,现有的研究偏重于宏观层面的战略思考,对后全面小康社会中国贫困治理政策转型与调整的操作层面还缺乏具体分析,特别是缺乏从政策话语、政策选择、政策工具、工作机制与减贫战略等多个层面进行的前瞻性分析与实践。当前,脱贫攻坚已经进入了决战倒计时,关于后全面小康社会我国贫困治理政策转型与调整的研究应进一步聚焦。基于此,本文从2020年脱贫摘帽、全面小康后我国贫困特征与治理任务的变化着手,着重分析政策目标、政策重心、政策工具、政策类型与政策选择的转变,提出在保持贫困治理政策必要的稳定性、连续性、过渡性的基础上进行适时转型和调整的政策建议。

二、后全面小康社会我国贫困特征 与治理任务的变化

2020年我国全面解决绝对贫困,实现贫困人口“两不愁、三保障”的脱贫攻坚任务完成后,将进入后全面小康社会时代,贫困的状况和特征将发生重大变化,相应地,贫困治理的任务也要发生重大改变。

1. 脱贫后返贫和新致贫现象上升,巩固脱贫攻坚成果成为贫困治理的首要任务

贫困发展的动态性和贫困成因的多源性,决定了贫困治理的长期性和复杂性,加大了贫困治理的难度,产生了新的贫困治理诉求。2020年,我国脱贫退出任务将会顺利完成。但是,由于脱贫人口的极大脆弱性和兜底保障的有限覆盖,脱贫退出的贫困群体仍然有可能在各种风险下重返贫困,其脱贫成果还不完全稳固。在少数民族地区和“三区三洲”等深度贫困地区,由于生存环境恶劣、致贫原因复杂、产业基础薄弱、就业不够稳定、政策性收入占比较高、基础设施和公共服务缺口大,更易出现规模性和高发性返贫。据各地初步摸底,全国已脱贫人口中有近200万人还存在返贫风险。^⑩2020年后,结合我国还有相当部分的脱贫人口存在脱贫脆弱性特征,首要的贫困治理任务就是巩固脱贫攻坚成果,建立以“防贫”为主的治理机制和政策体系,确保贫困人口脱贫后不再返贫。

新的可能致贫群体也应当引起高度注意。具体而言,就是几乎未享受扶贫政策的贫困边缘户今后可能是致贫风险最高的群体。在脱贫攻坚时期,实施精准扶贫战略首要的是把贫困人口精准识别出来,然后对其精准帮扶、精准管理与精准考核等。问题在于,受贫困人口总量分配的区域控制,以收入线为主要标准而精准纳入建档立卡的贫困户,与没有纳入的低收入边缘户之间并无明显差异。由于扶贫政策和帮扶措施强调精准性,导致边缘户群体难以享受到国家的巨大扶贫福利,客观上导致了贫困村与非贫困村、贫困户与非贫困户之间在资源投入、获得、发展等方面的巨大差异。在帮扶政策措施向贫困户重点倾斜的情况下,处于贫困边缘的临界人口,由于缺少福利保障,对疾病、灾害等风险冲击的抵御能力较弱,很容易陷入贫困。据各地初步摸底,全国这种边缘人口中有近300万存在致贫风险。因此,2020年后防止低收入边缘人口的致贫问题,就成为贫困治理的重要内容。

2. 绝对贫困问题基本解决,解决相对贫困问题成为贫困治理的主要任务

根据我国2011年确定的绝对贫困线,到2020年,中国农村的绝对贫困在统计上将会消失,绝对贫困问题基本解决。但是,绝对贫困问题的解决并不意味着贫困的消失,相对贫困人口、相对贫困的状态

将长期存在,这些相对贫困人口不再具体表现为绝对贫困人口的“温饱问题”或“两不愁、三保障”,而是表现为不平衡、不充分、不确定性等新特点,这部分人群虽然可以解决基本生存问题,但他们的生活水平相较社会平均水平仍然较低,从事正常社会活动所需的机会、能力或社会资源仍然匮乏,并且随时面临陷入绝对贫困或贫困恶化的风险。

在绝对贫困已消除的情况下,面对一部分群体因发展资源、发展机会、发展能力受限及社会关系缺失而成为相对贫困的群体,贫困治理的任务也应转移到以治理相对贫困为重心的轨道上来。相对贫困是指已经脱离了极端贫困,但与其他收入群体相比处于贫困状态,属于社会公平的范畴,主要体现在无发言权、被社会排斥等方面的相对剥夺感,涉及的内容涵盖收入、权力和自我认同等。相对贫困不是一个单纯的收入问题,而是在复杂的经济社会转型中反复再生产出来的贫困现象,很难从局限于绝对贫困人口的扶贫方案中找到缓解相对贫困的方法,只有通过调整对经济社会发展结构的调整才能缓解相对贫困。因此,在脱贫攻坚转向 2020 年后减贫战略设计的情境中,以往针对微观个体的精准脱贫减贫政策将在很大程度上失灵,而转向更加注重宏观性的经济社会制度调整以带动减贫可能更为有效。

3. 物质贫困极大缓解,精神贫困、能力贫困治理问题成为重要方面

随着脱贫攻坚任务的全面完成,贫困群众收入水平大幅度提高,物质贫困问题得到极大缓解。但是,我们也要看到,精准扶贫政策实施以来,在严格的考核检查制度导向下,各级政府和有关部门、各帮扶单位直接是以“两不愁、三保障”为目标导向、以“五个一批”等为主要内容而开展脱贫攻坚工作的。有的为了完成脱贫目标,甚至还直接以给钱、给物的方式,搞“一兜了之”,使贫困人口简单地、直接地达到脱贫的收入目标要求。在重视物质脱贫而忽视精神脱贫的环境下,增加了部分贫困人口的依赖性,不少贫困群众虽然在“两不愁、三保障”上达标,但参与脱贫的主体地位缺失,不愿脱贫、害怕脱贫、不思进取、求稳怕变,“等、靠、要”思想严重,缺乏改变贫困命运的精神动力。精神贫困作为贫困文化的表现,其价值观念、行为方式、心理状态一旦形成,具有一定的稳定性和传递性,可能导致“贫困的陷阱”,直接影响着精准脱贫的质量和脱贫的稳定性。2020

年我国基本实现“物质脱贫”后,更为重要的目标是强化“精神贫困”的治理,注重扶贫与扶志、扶智、扶勤、扶德有机统一,着力提高贫困群众自我发展能力和脱贫致富内生动力。而治理精神贫困问题将面临更为艰巨的任务。我们知道,贫困地区经济发展的落后,可以通过政策倾斜、区域合作、资金与技术投入等,在相对较短的时期内取得良好的改变;贫困人口生活水平的低下,也可以通过“非权利转移”的社会安排、社会保障制度的创新等取得立竿见影的效果。但是,贫困人口获得自我发展、自主脱贫的能力,却不是短时期内能够完成的,这是一项比消除物质贫困更复杂、更长期的系统工程。

4. 贫困地区“造血”功能仍较弱,推进全面贫困与乡村振兴有效衔接成为十分紧迫的重要任务

为确保 2020 年全面打赢打好脱贫攻坚战,如期完成全面建成小康社会的目标,党中央坚持以脱贫攻坚统揽贫困地区经济社会发展全局,采取了广泛动员社会力量,构建“专业扶贫、行业扶贫、社会扶贫”大扶贫机制,集中人力、物力和财力对贫困地区尤其是深度贫困地区进行投入,实施社会帮扶、驻村帮扶、东西部协作、对口支援、定点帮扶等措施,使深度贫困地区在完善基础设施建设、推动产业发展、保护生态环境、改善基本公共服务等方面取得了显著的成效,区域性发展水平得到整体提升。但是,由于各种内部困境和外部约束长期存在,这种外部嵌入式扶贫的“造血”功能生成较慢,可能较长时间里处于比较脆弱的状态。以四川凉山彝区为例,由于该地区独特的地理空间、社会经济等多重因素相互交织形成复杂的贫困发生机制,使其反贫困演进呈现出典型的外源型、外部嵌入型特征。凉山彝区反贫困行动(从资金、技术、人才、项目到组织、管理)主要由贫困区域以外提供,以外部嵌入的方式改变其贫困状态,仅 2016—2019 年,各级财政累计投入凉山州的扶贫专项资金高达 581.58 亿元。尽管该地区在外部强大力量的嵌入下,产业发展、基础设施建设、人居环境等发生了翻天覆地的变化,许多贫困群众获得了脱贫的机会,但是“造血”功能并没有很好形成,贫困人口自我发展能力较为薄弱,如果脱贫后国家扶贫政策松动,很可能出现返贫的状况,陷入相对贫困的境地。

解决深度贫困地区脱贫攻坚成果不稳固、“造血”功能不足等问题,需要依靠全面的乡村振兴来

实现,这就要求做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接。2018年1月中共中央、国务院出台的《关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出要“做好实施乡村振兴战略与打好精准脱贫攻坚战有机衔接”的工作;2019年中央1号文件指出“做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接,对摘帽后的贫困县要通过实施乡村振兴战略巩固发展成果,接续推动经济社会发展和群众生活改善”;2020年中央1号文件进一步作出要“抓紧研究制定脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接的意见”的要求。进一步说,做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接,不仅是当下二者交汇期的权宜之计,而且在2020年脱贫攻坚任务完成之后,在实施新的减贫战略、减贫工作时也要做好与乡村振兴战略的统筹衔接。

三、后全面小康社会我国贫困治理政策转型的思路

由于后全面小康社会我国贫困特征和治理任务发生了明显的改变,我国在脱贫攻坚时期形成的扶贫政策就面临适时的转型和调整问题,应当推进“五个转变”:政策目标从消除绝对贫困转向治理相对贫困,政策重心从超常规社会动员转向常规制度化治理,政策工具从运用强制性工具为主转向混合性工具为主,政策类型从福利型政策为主转向发展型政策为主,政策选择从财政直接减贫为主转向发挥杠杆作用为主。

1. 政策目标:从消除绝对贫困转向治理相对贫困

2020年后面对新的贫困治理难点和任务,我国贫困治理的政策目标将从消除绝对贫困转向治理相对贫困,形成以“相对贫困”为核心的新贫困治理格局。一旦将相对贫困作为减贫的主要目标,就意味着将来的减贫工作的目标不再是一个具体的收入指标,而会是一个比较综合的指标,但同时,从政府工作的角度和与其他发展中国家对比的角度考虑,仍然需要一个具体的指标,因而未来的减贫工作需要考虑如何在绝对标准和相对标准之间进行协调,建立一个适合的评价减贫工作的技术体系,考虑减贫工作如何进行评价及其技术问题。此外,相对贫困还是一个发展的概念,表现为在贫困群体基本生存需要得到满足后,如何解决社会各阶层内部和各阶层之间的收入差异性,因而相对贫困治理的战略目标设定更加复杂。从短期来看,相对贫困治理

的战略目标是确保已经摆脱贫困的群体不再返贫和防止新生绝对贫困的蔓延;从中期来看,相对贫困治理的战略目标是解决区域间发展的不平衡问题和缩小区域间的收入差距问题;从长期来看,相对贫困治理的战略目标是解决人的发展的公平性与公正性问题。相对贫困治理需要特别关注和瞄准以下几个群体:

第一,需要“兜底保障”的特殊贫困群体。这类群体包括残疾人群体、患病丧失劳动能力和部分农村的妇女和儿童等,他们无法通过发展生产、易地搬迁、教育扶持、生态扶持等措施来脱贫。^①第二,未享受建档立卡边缘户群体。由于精准识别、精准帮扶、精准管理与精准考核等多个方面的实践偏差,导致边缘户没有纳入到建档立卡贫困户中享受国家的扶贫福利。^②第三,以无土安置为主要方式的易地移民搬迁人口。易地扶贫搬迁的贫困人口大多自身素质不高、文化水平较低,过去主要从事农牧业生产,搬迁至城镇后就业面临较大困难。虽然一些贫困县采取引进劳动密集型企业就地创办“扶贫车间”等方式解决搬迁人口的就业问题,但由于这些企业规模较小,加之近年来经济下行压力较大,可容纳的就业人口十分有限。因此,以无土安置为主要方式的易地移民搬迁人口就业的稳定性不足,返贫的概率也很大。第四,低收入和弱保障的农民工和农村流动人口群体。少数民族地区或深度贫困地区由于经济发展落后,当地就业机会非常有限,外出打工成为农民赚取现金的直接途径与改善生活条件的主要手段。由于文化知识水平低、劳动技能单一,加上语言交往能力以及民族风俗习惯的差异,导致外出务工人员主要集中在低端劳动市场,从事低端的服务业和工厂临时性普工为主,就业的低层次使农民工收入水平较低。这部分群体实际生活成本被抑制,生计保障水平不高,身体和精神经常处于透支状态,容易出现相对贫困问题。

2. 政策重心:从超常规社会动员转向常规制度化治理

党的十八大以来,我国把脱贫攻坚上升为国家层面的战略和贫困地区的中心任务,实施了超常规的政府动员和社会动员,建立了超常规和高强度的脱贫攻坚制度体系。应该说,这种超常规的社会动员能力反映了我国的制度优势,快速、高效地解决了我国的绝对贫困问题。但面对后脱贫攻坚时代的相

对贫困问题,客观上需要依靠更好的经济发展结构、分配结构和更多制度化的社会政策,如果再继续实施超常规社会动员机制和扶贫支持政策,不仅各方面力量难以维持,而且面对相对贫困的新情况实施的效果可能会越来越不好,因而贫困治理政策的重心需要从超常规社会动员转向常规制度化治理。就扶贫政策而言,我国扶贫政策门类繁多,在实践上已经形成了开发式和社会保障并重,且将教育扶贫、健康扶贫和生态补偿扶贫等各种政策统合在内的综合性减贫政策体系。2020 年全面小康后,贫困治理政策调整重心需要强化减贫政策与农村社会保障政策的衔接、农村开发式扶贫政策与乡村振兴发展政策的衔接。

3.政策工具:从运用强制性工具为主转向混合性工具为主

我国农村扶贫体系的根本支撑是强政府主导,农村扶贫任务的贯彻主要依靠强有力的强制性政策工具,如易地扶贫搬迁、以工代赈计划、开发型扶贫专项资金的设置、农业产业化开发扶贫等政策工具,都充分展现了政府在农村扶贫政策推进中的强势主体地位。强制型政策工具具有简单有效性,能够直接作用于贫困地区和贫困人口并迅速对其产生影响,能够快速地改变其生产生活条件。在强制型政策工具中,一旦政府的“目标规划”作出,相应的“制度建设”随之跟进,并辅之以“法律法规”为其保驾护航,从而保证了扶贫政策实施的高效迅速推进。^⑬随着“互联网+扶贫”、大数据扶贫信息化管理、数字化扶贫等一系列科技因素融入贫困治理,政策工具的市场化、社会化进一步提高,自愿性与混合性政策工具的应用迅速扩大。^⑭伴随着贫困治理进入脱贫攻坚后阶段,应顺应时代发展新趋势,在政策工具选择与设置上,从运用强制性工具为主转向混合性工具为主,推动经济和社会高质量发展。

4.政策类型:从福利型政策为主转向发展型政策为主

2020 年全面建成小康社会后,贫困群体的生存性需求逐步让位于多维的发展性需求,持续发展成为衡量贫困与否的重要准则,贫困治理政策不仅要预防和化解贫困,而且要通过深层次的社会建设使相对贫困群体能够获得公正的发展机会,这说明,贫困治理不能局限于“不愁吃穿”的底线原则,而应建立合适的体制机制使相对贫困群体具有享受发展成

果和发展机会的权利和能力。从福利型政策转向发展型政策,必须以提高人的发展能力为核心。当前,虽然许多贫困群众获得了脱贫的机会,但是没有获得自主发展的能力,加之全面脱贫后国家扶贫政策可能调整,如果没有外部力量 and 政策的持续支持,他们很难靠自身力量脱贫致富,很可能出现返贫的状况,陷入相对贫困的境地。^⑮因此,脱贫攻坚后时代,贫困治理政策类型从福利型政策为主转向发展型政策为主中,要特别注重制定和完善以提高人的发展能力为中心的支持政策。

5.政策选择:从财政直接减贫为主转向发挥杠杆作用为主

绝对贫困治理,治贫的核心动力严重依赖政府,依托政府高效的行政效率彻底解决贫困群体的生存性问题。在现行政府主导的扶贫体系下,中央及省级政府每年以财政专项扶贫资金、扶贫贴息贷款、易地扶贫搬迁等方式向各贫困县投入了大量扶贫资金。以凉山州为例,据统计,2016—2019 年各级财政累计投入凉山州的扶贫专项资金总计 581.58 亿元,脱贫攻坚一般债券 44.59 亿元、易地扶贫搬迁债券及贷款 158.39 亿元、东西部扶贫协作(佛山)援建资金 15.73 亿元。

毫无疑问,在消除绝对贫困阶段,以政府财政投入作为主渠道对于脱贫致富起到了立竿见影的作用,但同时造成了财政负担沉重、浪费较大、使用效率不高、财政依赖、挤压社会投资等问题,从长期来看,这种超强的财政投入具有不可持续性。在以“相对贫困”为核心的脱贫攻坚后时代,从财政直接减贫为主转向发挥杠杆作用为主,引入更多社会资本投入是必由之路。应在继续坚持政府投入的主导和主体作用下,更多地发挥财政资金的撬动作用、金融资金的引导协同作用、社会资本的支撑作用,确保资金投入规模与提高脱贫质量、巩固脱贫成果、实现乡村振兴相匹配。

四、后全面小康社会我国贫困治理 政策转型的具体建议

在脱贫攻坚时期,为了完成脱贫攻坚“两不愁、三保障”的硬任务,我国已经形成了比较完善的脱贫攻坚政策体系,面对后全面小康社会我国贫困治理任务的变化,应在对已有政策通过设置一个过渡期,保持其连续性、稳定性的基础上,适时进行调整。

为此,提出如下具体建议:

1. 加强易地扶贫搬迁的后续政策支持

易地扶贫搬迁是“十三五”期间脱贫攻坚单项投资最大、补助标准最高的项目,也是贫困群众彻底实现“挪穷窝”“换穷貌”“改穷业”“断穷根”的最有效途径,是脱贫攻坚的控制性工程。现在“搬得出”问题得到了很好的解决,但是能否“稳得住”,并确保“能致富”“能融入”则面临严峻的挑战,如后续产业发展、就业增收和社区管理等问题。

2020年后,要将对易地扶贫搬迁群众的后续支持作为政策扶持重点,主要包括以下方面:第一,提高搬迁群众收入与就业安全性。通过易地扶贫搬迁建设,不少搬迁群众的生产生活方式从以农为主向非农化转变,收入来源从务农转向务工。收入方式的转变,虽然拓展了搬迁群体的收入空间,但其收入也可能受外界的影响而更具有脆弱性。为此,后续扶持不仅需要关注搬迁群众有业可就、能够致富,而且应重视其收入稳定性,通过加大援企稳岗就业促增收,实施经营性收入保障计划和财产性收入增长行动,推进多元化增收,完善收入保险机制,建立稳定就业的长效机制,实现从“能致富”到“能稳定致富”转变。第二,提升安置区基础设施建设和公共服务水平。进一步健全安置区配套基础设施和公共服务设施,把易地扶贫搬迁安置区基础设施和公共服务建设与迁入地城镇建设结合起来,推动基础设施、公共服务一体化发展,降低搬迁群众负担,增加其发展机会。第三,加强安置社区文化空间再造。有效发挥文化建设的引领力,需要推动搬迁安置社区文化空间的再造。应将公共文化空间作为易地扶贫搬迁社区建设的标准配置,纳入社区建设整体规划,加快推进社区公共文化空间建设工程。加强民族文化遗产保护发展示范点建设,做好文化保护与传承,增强搬迁群众的情感认同和归属感。^⑩

2. 坚持对深度贫困地区的要素支持政策并作适度推广

绝对贫困消除以后,深度贫困地区的发展条件仍然薄弱,经济社会基础依旧不稳固,许多致贫因素尚未从根本上得以解决。因此,仍需继续延续对深度贫困地区的土地、人才、科技、财政、金融等要素支持政策,并把这些政策适度推广到非贫困地区。

第一,继续延续对深度贫困地区的土地优惠政策并推广到非贫困地区。增减挂钩结余指标的异地

交易制度有效盘活了深度贫困乡村的土地资源价值,为乡村持续发展提供了重要资金保障,也促进了乡村现代化生产生活方式的形成。因此,应延续对深度贫困地区土地政策的支持并推广到非贫困地区,一方面,进一步完善城乡建设用地增减挂钩政策的实施方式,鼓励各地继续探索节余挂钩指标异地流转的多元路径和指标收入的分配使用方式。另一方面,引导各乡村在根据产业发展总体规划做好土地指标流转与留地发展间的平衡,积极利用政策契机推进乡村产业融合发展。同时,应加大对土地综合整治和高标准农田建设的支持力度,支持贫困户将整理成片的耕地以出租、入股等形式流转给龙头企业、专业合作社和种植大户,以多种方式增加贫困户财产性收入。

第二,加大人才与科技倾斜扶持力度。继续实施边远贫困地区、边疆民族地区、革命老区人才支持计划,扩大急需紧缺专业技术人才选派培养规模;充分发挥“土专家”“田秀才”“新乡贤”在农村人才培养中的主力作用,创新高素质农民培养模式,改变农村人才培养数量不足、质量不高的现状。加强扶贫政策中技术要素的顶层设计,高度重视大数据信息平台开发和信息管理体系构建,组织政府扶贫部门赴沿海地区学习考察,学习总结信息化挖掘和管理的经验。全面提高乡村网络覆盖率,确保大数据信息动态管理的自动化、可持续性、透明化。

第三,继续坚持财政扶贫投入与金融扶贫政策支持。今后,财政扶贫资金应当围绕巩固脱贫攻坚成果的目标和要求,继续向已脱贫摘帽的欠发达地区倾斜,并允许以县为单位统筹整合使用。从短期来看,应允许扶贫资金用于非贫困县、非贫困村的贫困人口;从中长期来看,应将扶贫资金与其他财政涉农资金相整合,集中投入“三农”的重点领域和薄弱环节。要进一步加大金融支持力度,适当延长扶贫再贷款使用期限,实行更为优惠的利率,调整优化投向用途。要继续加大扶贫小额信贷的支持力度,发挥其在帮助贫困群众发展生产、助农致富方面的作用。

3. 优化东西部扶贫协作与对口支援方式

随着农村绝对贫困问题的解决,以发展差距为指标的相对贫困将会成为2020年后农村贫困的重要特点,2020年后的农村扶贫工作将会逐渐聚焦在发展差异的缩小方面。在此条件下,东西部扶贫协

作和对口支援工作的战略意义将更加重要,因此,需要从这个战略高度思考如何进一步改善东西部扶贫协作和对口支援工作。^{①7}解决绝对贫困的脱贫攻坚阶段,东西部协作与对口支援大多依赖上级指示来维系,具有行政强制性,表现为“施”与“受”、“帮”与“得”,缺乏帮扶双方的有效互动与反馈,更未形成双赢的格局,从而缺乏形成内生的帮扶动力和长久的合作机制。2020年后,应重点优化东西部扶贫协作与对口支援的方式,注重对口援助地区与受援所在地优势嫁接,即一方面要坚持“帮”与“需”相结合,另一方面应尽量顾及帮扶方的利益。第一,注重产业合作。挖掘西部地区特色资源与区域优势,结合援助地区需求与自身优势,围绕特色林果、畜牧养殖、乡村旅游、民族手工等特色产业,引导企业向受援县梯度转移,推动产业互补、双利双赢。第二,强化智力支援。通过加强干部人才互派和培训交流,深入实施教育、医疗人才培养培训等帮扶措施,为受援地区带来新思想、新理念、新技术、新方法,促进基层治理理念和基础教育、医疗水平的提升。第三,优化劳务协作。建立劳务输出输入地的协同工作机制,通过劳务协作信息综合服务平台建设,提供就业人员推送、人岗智能匹配、在线面试招聘、动态跟踪管理等服务,实现劳务输出输入地的供求对接,帮助贫困劳动力实现转移就业、稳定脱贫。

4.对现有的扶贫政策进行分类梳理,作出“继续、退出、调整、归并”的处理意见

在脱贫攻坚时期,我国已经形成了一整套比较完整的扶贫政策体系,2020年后为巩固脱贫攻坚成果,可以设立一个比如3年的政策过渡期,在过渡期内已有扶贫政策可以基本保持稳定。但是,根据后全面小康社会贫困治理任务的变化,对脱贫攻坚时期已有的扶贫政策进行系统分类梳理,作出“继续、退出、调整、归并”的分类处理意见,已经逐步提上议事日程,必须加快此项工作的步伐。值得注意的是,要加强超常规项目的必要性及可承受能力评估,清理临时性、突击性项目,规范过高承诺、过度保障的支出政策,建立与巩固脱贫攻坚成果相协调的体制机制。^{①8}如各地出台的针对建档立卡贫困人口的特惠型医疗保障政策,由财政全额代缴个人自付部分,贫困人口发生的医疗费用几乎全部由医保和各种救助“买单”等。由于过度保障贫困群众医疗支出,医保基金出现严重收不抵支,极大地影响了农村

医保体系的可持续运行。

5.加强减贫政策与农村社会保障政策、农村开发式扶贫政策与乡村振兴发展政策的衔接

第一,加强减贫政策与农村社会保障政策的衔接。应以系统的、普惠性的社会政策抑制贫困的再生产,进一步完善农村居民社会保障体系,推动贫困人口在基本生活、养老、医疗保险、教育救助等领域保障制度建设,尤其要为各类易陷入贫困的弱势群体提供养老、医疗、教育等政策保护,降低其陷入贫困的风险。落实投入、监管、兑现等责任主体,健全针对农村贫困问题的贫困预警与快速反应机制。第二,加强农村开发式扶贫政策与乡村振兴发展政策的衔接。开发式扶贫对于缓解贫困地区基础设施瓶颈、改善贫困地区的生产条件等有十分重要的作用。以财政扶贫资金为主要来源、开发式项目为支撑的农村扶贫开发政策,同时也与很多农业农村发展政策、区域发展政策存在相互重叠的情况。伴随以解决落后地区基础设施滞后和经济发展水平较低等问题为主要内容的区域发展政策,以及围绕乡村整体振兴的发展政策的不断明晰完善与推进,长期沿用的农村扶贫开发政策可以整合和归并到相应的区域发展和乡村振兴的政策框架中,使其发挥更大效能。

6.强化区域发展与综合性扶贫政策

贫困地区或欠发达地区大多数区位条件和资源禀赋较差,与生态安全屏障区、生态脆弱区、资源环境敏感区高度重合。2020年这些地区实现全部脱贫摘帽的既定目标后,与全国其他地区之间的发展差距依然明显。我国区域发展不平衡的短板很难在短时期内补齐,虽然2020年后不宜继续采用确定贫困县的方式实施扶持政策,但有必要继续以欠发达片区为单元,实施欠发达地区区域发展政策,强化对欠发达地区的综合开发、产业支持、重大基础设施建设、生态补偿、公共服务建设等,倾斜性地对欠发达地区投入资源,以实现区域的互联互通和整体性开发。同时,应积极寻找欠发达地区县域经济发展新的增长点。在大力实施乡村振兴战略的有利时机下,应把推进新型工业化、城镇化与乡村振兴结合起来,在发展乡村优势特色产业、旅游文化产业、促进一二三产业融合、培育新型业态中寻找县域经济新的增长点。要更加注重为返乡农民工和成功人士创新创业创造更加优化的环境。要利用消费升级和绿色消费兴起的机遇,更加注重支持县域发展绿色经

济、生态经济和特色经济。

7. 构筑深度贫困地区返贫预警和响应机制

受发展基础薄弱和自然条件恶劣的双重制约,深度贫困地区部分贫困人口仍然面临较高的致贫返贫风险,要高度重视返贫风险预警和响应机制建设。第一,建立精准扶贫信息平台。建立扶贫对象动态化信息管理体系,加强对脱贫人口开展精准跟踪、分类监测与巩固帮扶。第二,建立自下而上的返贫风险信息传导渠道。在村级由专人担任“扶贫信息员”,对可能引起贫困户生活变化的因素及时收集、整理、反馈。^⑩第三,建立返贫风险响应机制。针对不同返贫因素制定相应帮扶方案,发现返贫风险后及时启动应对方案。第四,引入第三方评估与监测。邀请外部专家运用快速评估等方法进行定期或不定期的监测,并对扶贫资源的使用情况进行评估。同时,加大对恶意骗取扶贫资源的处置力度。

注释

①⑩习近平:《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,《农村工作通讯》2020年第6期。②张永丽、徐腊梅:《中国农村贫困性质的转变及2020年后反贫困政策方向》,《西北师大学报》(社会科学版)2019年第5期。③张明皓、豆书龙:《2020年后中国贫困性质的变化与贫困治理转型》,《改革》2020年第7期。④黄征学等:《中国长期减贫,路在何方?——2020年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻》,《中

国农村经济》2019年第9期。⑤李小云、苑军军、于乐荣:《论2020后农村减贫战略与政策:从“扶贫”向“防贫”的转变》,《农业经济问题》2020年第2期。⑥张琦:《减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构》,《改革》2016年第8期。⑦叶兴庆、殷浩栋:《从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略》,《改革》2019年第12期。⑧邢成举:《政策衔接、扶贫转型与相对贫困长效治理机制的政策方向》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第4期。⑨高强:《脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的再探讨——基于政策转移接续的视角》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第4期。⑩左停、苏武峰:《乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2020年第4期。⑪张琦、杨铭宇、孔梅:《2020后相对贫困群体发生机制的探索与思考》,《新视野》2020年第2期。⑫王建华、杨才园、谢玉梅:《农村扶贫方式的政策取向及其演进逻辑——基于中央“一号文件”的文本梳理》,《改革》2019年第9期。⑬曾莉、周浩男、王寅:《中国农村扶贫政策范式的变迁与未来趋势——基于305份国家层面政策文本的分析》,《天津行政学院学报》2019年第4期。⑭范和生、武政宇:《相对贫困治理长效机制构建研究》,《社会科学文摘》2020年第4期。⑮涂圣伟:《易地扶贫搬迁后续扶持的政策导向与战略重点》,《改革》2020年第9期。⑯李小云:《东西部扶贫协作和对口支援的四维考量》,《改革》2017年第8期。⑰高强:《脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的再探讨——基于政策转移接续的视角》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第4期。⑱郭晓鸣、高杰:《新冠肺炎疫情对我省脱贫攻坚的主要冲击及对策建议》,《巴蜀史志》2020年第2期。

责任编辑:澍文

The Task Change and Policy Transformation of China's Poverty Governance in Post Comprehensive Well-off Society

Zhang Kejun Du Chan

Abstract: In 2020, China's battle against poverty will enter a decisive year. After 2020, the characteristics and governance tasks of poverty in China will change significantly. Therefore, we must timely adjust the poverty governance policy on the basis of maintaining the necessary stability, continuity and transition, and realize the "five major changes": the policy goal of poverty governance changes from absolute poverty elimination to relative poverty governance, the policy focus changes from unconventional social mobilization to conventional institutional governance, policy tools change from the use of mandatory tools to mixed tools, policy types change from welfare oriented policy to development oriented policy, and policy choices from direct fiscal poverty reduction to leverage. In order to adapt to these changes, it is necessary to strengthen the follow-up support for the relocation of poverty alleviation, optimize the mode of poverty alleviation cooperation and counterpart support between the East and the West, sort out the existing poverty alleviation policies, and strengthen the connection between poverty reduction policies and Rural Revitalization and development policies.

Key words: post comprehensive well-off society; getting rid of poverty; poverty governance; policy transformation