

2020 精准扶贫的三大任务与三个转变

王晓毅



【摘要】2020，全面打赢脱贫攻坚战收官之年，巩固脱贫攻坚成果显得越来越重要，如果脱贫攻坚的成果无法巩固，那么彻底解决绝对贫困问题的承诺也就很难实现。巩固脱贫攻坚的成效，既要保障脱贫人口不返贫，也要保证不出现新增的贫困人口。在新的形势下，通过制度创新，保持政策和机制的连续性、稳定性，使精准扶贫的成果不会因为精准扶贫任务的完成而减弱。对此，要做好精准扶贫的三个转变，即减贫的目标从绝对贫困转变为相对贫困；减贫的区域从单纯的农村减贫转向城乡统筹；并在此基础上从精准扶贫转向全面的乡村振兴。

【关键词】脱贫攻坚 三大任务 三个转变 【中图分类号】D619 【文献标识码】A

2020 年将完成现有标准下贫困人口全部脱贫的任务，实现全面建成小康社会的目标。在此基础上，中国进入第二个百年目标的第一阶段，到 2035 年基本实现社会主义现代化。十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中提出“坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制”，明确了这一转折节点上关键任务。在这个节点之年，要做好精准扶贫的三个转变，即减贫的目标从绝对贫困转变为相对贫困；减贫的区域从单纯的农村减贫转向城乡统筹；在此基础上从精准扶贫转向全面的乡村振兴。



任务一：决胜脱贫攻坚

随着 2020 年的到来，保质保量地完成脱贫攻坚任务仍然是头等大事。据报道，截至 2019 年底，95% 以上的贫困人口可以脱贫，90% 以上的贫困县可以摘帽。2020 年的贫困人口尽管人数很少，但任务仍然很艰巨。越是剩余到最后的贫困人口越是脱贫难度最大，但不管难度多大，都要根据致贫的原因，采取有效措施，使他们真正脱贫。这些贫困人口大多生活在深度贫困地区，发展生产面临许多困难，能否使这些处于深度贫困地区的脱贫难度最大的贫困人口最终脱贫，对于脱贫的决策者和战斗在第一线的扶贫干部，都是重要的考验。因此，直到实现所有建档立卡户脱贫之前，保证剩余的贫困人口脱贫仍然是不能放松的任务。

同时，距离实现目标的时间越近，越需要防止形式主义、官僚主义的发生，特别是防止各种“虚假式”“算账式”“指标式”“游走式”脱贫。少数扶贫工作做得不扎实的地区，在临近脱贫摘帽的时候，为了应付脱贫检查和评估，往往会搞形式主义，夸大贫困户的经济收入，造成虚假脱贫。经过多年的精准扶贫实践，发生大规模弄虚作假、搞形式主义的基础已经不在，因此出现大范围的假脱贫的可能性已经比较小，但是这并不意味着不会在个别地区或个别项目上出现弄虚作假的现象。为了按时实现脱贫的目标，许多地区采取了倒排工期的方法，将脱贫的任务按时间进行分解，严格按照计划时间完成，在这种压力下，一些存在困难的地区就可能会出现弄虚作假的现象。

除了弄虚作假以外，还有两种现象是可能发生的，一种是扩大保障范围，通过扩大兜底实现脱贫。作为精准扶贫的重要措施之一，兜底扶贫是为了解决那些没有生产能力的贫困人群脱贫的手段，对于有生产能力的贫困人群，要找出其致贫原因，采取有针对性地措施，帮助他们摆脱贫困。但是在一些地区，特别是边远山区，农民增收渠道有限，一些地方就简单地通过扩大兜底的覆盖面，使一些本不该被兜底的贫困户也通过财政转移支付实现了脱贫，一兜了之。尽管从表面上是贫困户暂时解决了贫困问题，但是他们的发展能力没有提高。一兜了之的扶贫也会增加贫困地区的财政负担，缺乏可持续性。与弄虚作假相反的一种现象是拔高标准。高质量的脱贫本身并不是错误，但是为了应付扶贫检查和评估，通过大量增加扶贫资金来增加贫困户收入或拔高住房、教育



或医疗等方面的脱贫标准,这会带来很多问题。脱贫有其自身的规律,中国还是一个中等收入国家,现阶段扶贫的目标是解决绝对贫困问题,实现“两不愁三保障”,如果大幅度提高脱贫标准,不仅会带来巨大的财政压力,也会导致新的不平衡。贫困地区的财政收入都比较少,大多依靠上级政府的转移支付,拔高脱贫的标准意味着政府加大投入,但这往往超出其财政能力,甚至会因此形成地方政府债务。同时拔高标准也会造成贫困户与非贫困户的巨大差距,形成扶贫中的悬崖效应,从而引发非贫困户,特别是那些收入略高于贫困线但没有进入建档立卡的农户的不满。

随着精准扶贫进入最后攻坚时期,脱贫检查、评估的工作会越来越多,这是保障脱贫质量的关键,在脱贫检查和评估中,要坚持客观公正,同时也要防止胶柱鼓瑟,不顾地方差异,采取一刀切的办法。比如饮水安全是脱贫的重要指标,在不同地区有不同的实现方式,在人口相对集中的农村地区,自来水入户是解决饮水安全最有效的途径,但是在一些人口居住高度分散的地区,不应强行要求自来水入户,可以基于当地实际采取其他措施解决安全饮水问题。精准扶贫的验收总结是精准扶贫工作的有机组成部分,越到脱贫攻坚的最后阶段,越不能放松标准。



任务二：巩固脱贫攻坚成果

到了全面打赢脱贫攻坚战收官之年,巩固脱贫攻坚成果越来越显得重要,如果脱贫攻坚的成果不能巩固,那么彻底解决绝对贫困问题的承诺也就很难兑现。

巩固脱贫攻坚成果的首要任务是防止脱贫人口的返贫,特别是那些脱贫不稳定的群体。脱贫人口返贫既有可能因为主观原因,也可能因为客观原因,在脱贫任务压力下,有些地方的扶贫措施不够扎实,脱贫效果不够稳定,比如一些扶贫产品的销售渠道不够稳定,产品竞争力不强;也有一些帮扶措施带有个人化色彩,生产的农副产品可能是通过帮扶干部个人关系销售到熟人或特定机构中,这都会带来脱贫的不稳定;在这些主观原因之外也存在许多客观原因,比如可能出现的自然灾害,以及产业结构调整或企业停产破产带来的农民工失业,都可能对已经脱贫的人群产生强烈的冲击,如果缺少相应的制度安排,就可能会造成返贫现象的出现。精准扶贫的目标是解决绝对贫困问题,因此脱贫的标准还比较低,2018年当年的贫困线标准是3200元,而当年农民人均

可支配收入达到14600元,贫困线只相当于农民人均收入的20%左右。较低的扶贫标准使有些刚脱贫的群体很容易陷入贫困,需要相应的政策来防止他们返贫。在建档立卡之初有些低收入人群,他们的生活状况比贫困人口略好,因此没有建档立卡,但是他们的收入较低,属于脆弱人群,遇到天灾人祸,很容易变成贫困人群。在实施精准扶贫过程中,这些人群没有得到扶贫政策的关注,一些人的生活状况甚至不如已经脱贫的贫困户。巩固脱贫攻坚的成果,要采取措施防止脆弱人群成为新的贫困户。

巩固脱贫攻坚的成果不仅仅要防止贫困户返贫和脆弱群体陷入贫困,更重要的是在精准扶贫过程中形成的制度和政策如何在新时期发挥持续的作用。

首先,针对贫困户的政策如何可持续地发挥作用。尽管从国内生产总值来看,中国已经进入了中等收入国家,但是距离发达国家还有很大差距,特别是在农村地区,医疗、教育的覆盖水平还比较低,覆盖范围还比较小。在精准扶贫中,贫困户率先获得了较高水平的教育和医疗服务,如在大病的医疗救助、贫困家庭子女入学等方面,都享受了比较高的服务水平,在精准扶贫任务完成以后,这些政策的走向需要谨慎地研究。将这些政策仍然聚焦在原有建档立卡户,显然是不可能的,但是也不能简单地停止执行这些政策。有两种可能的政策选择,第一是重新确定新的目标群体,比如将针对建档立卡贫困户的政策向相对贫困人群延伸,这就需要重新界定相对贫困群体并采取有效的措施识别相对贫困群体;第二种可能是降低标准,扩大受益面,使更多的农村人口享受这些政策优惠。不管政策向哪一个方向发展,都需要做大量的政策研究和咨询。

其次,精准扶贫中所形成的一些机制,不仅对于扶贫是有效的,而且对于完善乡村治理和实施乡村振兴也具有重要意义,这些机制应如何持续发挥作用,也是需要加以研究的。比如在精准扶贫期间,县级以上政府部门向贫困村派驻了超过200万人的驻村帮扶工作队和第一书记,事实证明,驻村帮扶和第一书记在完善乡村社会治理、推动乡村发展中发挥了重要作用。驻村帮扶是一个临时性的制度安排,是为了完成精准扶贫的目标而设计的制度,实施驻村帮扶也支付了很高的成本,继续大规模向乡村派驻工作队,存在许多困难,但是将驻村帮扶制度彻底停止,也存在较大风险,特别是那些贫困村、村级组织软弱的村庄,驻村帮扶的突然撤离可能会影响其乡村振兴规划的实施。如何借鉴驻村帮扶的经验,

在精准扶贫结束以后形成新的机制,保持乡村治理的延续性和稳定性,也是需要特别关注的。

巩固脱贫攻坚的成效,既要保障脱贫人口不返贫,也要保证不出现新增的贫困人口。在新的形势下,通过制度创新,保持政策和机制的连续性、稳定性,使精准扶贫的成果不会因为精准扶贫任务的完成而减弱。



任务三：建立减贫的长效机制

从20世纪80年代开始中国的农村反贫困,经过40年全体人民的共同努力,终于实现了消除绝对贫困的目标,但是这并不意味着反贫困任务的结束,首先,农村仍然有大量人口处于贫困边缘。2018年底全国农村贫困人口有1660万,同期农村低保人口达到3519.7万,也就是说有大约2000万农村人口的收入处于3200—4833元之间,从最低生活保障的角度看,这些人仍然是贫困群体,需要社会支持。其次,我国的扶贫标准还比较低。中国已经进入了中等收入国家,但是贫困线还是参照发展中国家的标准制定的。如果参照世界银行提出的针对中低收入和中高收入国家的贫困标准,即每天每人3.2美元或5.5美元,那么中国贫困人口的数量还仍然很庞大,减贫的任务仍然任重道远。最后,在消除了绝对贫困之后,还有相对贫困问题。相对贫困是与其他群体相比较,收入和社会地位较低的群体。作为一种结构性的问题,相对贫困将长期伴随着我们的发展而存在,特别是在经济结构调整时期,一些社会群体因为经济结构的转换而陷入贫困。因此在实现了现有标准下农村贫困人口全部脱贫以后,减贫的任务依然十分艰巨,但是减贫的对象和减贫的机制都会发生相应的变化。建立减贫的长效机制需要聚焦相对贫困人群,加强城乡统筹,实现精准扶贫与乡村振兴的有效衔接。

扶贫的目标群体从绝对贫困转变为相对贫困。从20世纪80年代开始专项扶贫以来,中国政府前后公布了三条贫困线,尽管随着经济发展,贫困线也在提升,但是总体来说,仍然是围绕着农民基本的生存需求制定的。2020年以后,减贫的目标群体将不再是绝对贫困问题,而是相对贫困。相对贫困群体的减贫难度更大,首先是瞄准难,因为相对贫困群体是不断变动的,且流动性更大,识别和瞄准相对贫困群体的难度都比较大;其次,帮扶难,由于相对贫困群体的致贫原因更加复杂,许多原因是结构性的原因,比如因为产业结构调整而出现的下岗失业,人力不可控制的自然灾害都可

能导致相对贫困群体的产生,因此帮扶难度大。以绝对贫困为目标到相对贫困为目标的扶贫策略转变即将到来,但是不论是在理论上或在实践上,我们都还缺乏相应的经验来完成这一转变。

扶贫的区域也要从单纯的农村扶贫转向城乡统筹。由于中国长期以来形成了城乡的二元体制,城市和农村的贫困呈现了截然不同的情景,在过去的40年中,减贫的主战场一直是农村,主要目标也是贫困的农村地区和贫困的农村居民。目前这种城乡二元体制正在被打破,城市和乡村的人口流动日益顺畅,有越来越多户籍意义上的农民定居在城市,构成了城市人口的一部分,在这种情况下,城乡分治的减贫策略受到越来越多的挑战。首先,以农村为目标的减贫策略在部分地区遭遇众多困难,特别是在一些空心村,不管是产业扶贫或金融扶贫,都因为缺少劳动力而难以落地;其次,就业已经成为农民脱贫致富的主要收入渠道。在许多贫困地区,外出务工与土地流转相互促进,随着农民外出务工,土地被流转,而土地流转又促进了农村劳动力外流,许多外出的农民工尽管在户籍上还是农民,但是他们的生产和生活已经与城市密不可分。随着中国城市化进程的加快,农村低收入人群也会逐渐向城市转移,这些新增的低收入人口与原有城市中的低收入人口会越来越成为减贫的重要对象,在这种背景下,城乡分割的减贫战略将被城乡统筹的减贫战略所代替。

2020年也是乡村振兴的一个重要节点,按照中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,到2020年要基本形成乡村振兴的制度框架和政策体系,确立各地区各部门乡村振兴的思路举措,这为精准扶贫与乡村振兴的有效衔接奠定了基础。乡村振兴是一个全国性的乡村发展战略,但是不可否认,刚刚脱贫的贫困县、贫困村和贫困户仍然是乡村振兴中需要重点支持的对象,乡村振兴要在精准脱贫的基础上适当扩大范围,提升乡村整体的基础设施水平,稳定农业产业发展,使乡村发展再上一个台阶。

总之,作为节点之年的2020年不仅要集中力量彻底解决绝对贫困问题,而且要未雨绸缪,采取措施巩固脱贫攻坚成果,而且要实现新的战略做好准备。
(作者为中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员)
责编/常妍 美编/李祥峰