

主持人导言

## 巩固拓展脱贫攻坚成果的政策与实践问题

李小云

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100093)

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.02.001



2021年2月25日,习近平主席在北京正式宣布脱贫攻坚取得最后胜利。这意味着按照2011年农村人均年可支配收入2300元的标准和“两不愁三保障”的目标衡量,中国彻底消除了农村绝对贫困人口,长期困扰中华民族的贫困问题最终走入历史。中国消除农村绝对贫困的成就不仅对中华民族的伟大复兴具有重要的意义,同时对全球的减贫事业也具有重大现实意义。

决胜脱贫攻坚战和最终消除农村绝对贫困并不意味着农村将不再贫困。首先,绝对贫困是按照一个标准衡量的贫困现象,随着经济社会发展的不断推进,生活水平的不断提高,贫困线也会发生变化,绝对贫困的标准也会发生变化。从这个角度讲,在脱贫攻坚战的推动下,农村消除的绝对贫困也仅仅是在2011年2300元年可支配收入标准以及“两不愁三保障”的基本的生存与发展的水平上的贫困。若按照比较高质量的福利水平来衡量,贫困人口的数量可能会大幅度提升。其次,农村绝对贫困问题的解决并不意味着收入差距、社会公共服务差距的消除,农村的贫困将会主要以相对贫困的形式呈现。最后,农村绝对贫困群体数量清零,贫困县、贫困村脱贫摘帽,这些成就都是在脱贫攻坚战的强力推行下实现的,具有很强的政策性脱贫的特点,一旦出现重大风险,刚刚脱贫的群体由于没有时间积累坚实的物质基础,极有可能返贫,如没有制度性抵御风险的机制,有可能发生规模性返贫。可见,脱贫攻坚并不是终点。这意味着投入了巨大的人力、物力和财力所取得的脱贫攻坚的成果在取得了决胜以后,将面临如何巩固和拓展这一成果的新的问题。摆脱贫困是一个长期的过程,中国之所以能够彻底消除农村绝对贫困,也与自新中国成立以来在社会主义建设中所取得的成就直接相关,更是与改革开放以来所取得的成就密切相关。同样,如何稳固和拓展脱贫攻坚的成果更需要基于脱贫攻坚工作的质量。从这样一个历史的角度来衡量,未来全面实现国家的现代化也在很大程度建立在我们今天取得的脱贫攻坚成果巩固和拓展的基础上。

巩固脱贫攻坚成果的核心是建立长效机制,这样一个长效机制将主要表现在以下三个方面。

第一,稳固和提升农村社会保障体系。农村社会保障体系既有基本生活保障体系,

也有社会发展保障体系;既涉及粮食安全的保障、住房保障,也涉及养老、医疗以及教育的保障,还涉及城乡社会公共服务均等化的制度建设问题。这一制度的建设需要巨大的投入,而且也将会是一个比较长期的过程,因此从稳固和拓展脱贫攻坚成果的角度讲,应该将有限的资源聚焦最为困难和最为脆弱的群体,防止这部分群体出现风险式返贫和群体返贫。

第二,稳固和拓展脱贫产业体系。脱贫的成果能否得到稳固和拓展在很大程度上也取决于脱贫群体的收入能不能稳固提升,而脱贫群体收入能否稳固提升则取决于脱贫产业能不能可持续。产业扶贫是脱贫攻坚战中的重要举措,为贫困群体摆脱收入性的贫困做出巨大贡献,产业扶贫也是中国特色扶贫开发的重要内容,是脱贫攻坚战的重要内容。在脱贫攻坚战中,很多脱贫产业都具有明显的行政推动的特点,特别是很多产业是在帮扶单位、驻村工作队的大力推动下形成的,许多扶贫产业的产品也是通过各种帮扶机制进行销售的,这是脱贫攻坚战能取得重大进展的举措,同时也存在着与市场联系不紧密、产业发展不稳定、可持续机制不健全等方面的问题。那么,如何解决产业扶贫的可持续性问题呢?首先是解决产业雷同的问题。从目前的情况看,影响脱贫产业稳固提升的主要因素是产业类型雷同。大量雷同的脱贫产业,将会出现供给的高峰,很多地方已经出现了这样的问题,如核桃产业、红枣产业、澳洲坚果产业、人参果产业等。其次是提高产业技术含量,延伸产业链条的问题。很多的扶贫产业集中在原材料生产方面,技术含量不高,加工产业的延伸不够,直接影响产业的稳定提升。未来的工作应集中在不断增加脱贫产业的技术含量,延伸产业链条等方面。最后是产业融合的问题。目前脱贫产业主要集中在第一产业,形式过于单一,产业附加价值不高。未来应将一产、二产、三产融合作为新的产业开发的增长点,通过对落后地区产业结构的提升,从根本上改变这些地区产业落后的格局。

第三,从乡村治理、人才和文化等诸多方面培育脱贫摘帽地区乡村的软实力。这些地区人才的流失远远要比其他地区严重,很多地区在两委选举中甚至找不到是党员的村干部,有些村庄找不到双肩挑的村级领导,乡村领导人才、管理人才的缺乏,以及普通农民文化素质、技术素质不高依然是稳固脱贫攻坚成果的重要约束。中共中央国务院近期颁布了乡村人才振兴方面的具体政策,从全国的具体情况看,脱贫摘帽地区乡村治理人才问题依然是这些地区的短板,落实乡村人才振兴政策的重点应放在这些地区。

建立巩固拓展脱贫攻坚成果的机制的关键在于能否与乡村振兴战略有效衔接,主要的原因在于脱贫攻坚与乡村振兴是乡村发展与国家现代化过程当中同一问题的两个方面,解决绝对贫困问题是为乡村振兴提供重要条件,同时乡村振兴的实施会统领脱贫攻坚的工作,也就是说稳固和拓展脱贫攻坚工作必须是在乡村振兴的统领下实现。

左停等在《巩固拓展脱贫攻坚成果的机制与路径分析——基于全国 117 个案例的文本研究》一文中提出了“以落实防贫保障为基础、夯实发展基础为前提、构建长效机制为关键、强化志智双扶为根本、推进产业升级为重心、衔接乡村振兴为目标的‘六位一体’的巩固拓展扶贫成果路径”。这一观点涉及巩固和拓展脱贫攻坚成果的机制性问题。

姜安印等的《扶贫政策与农业经济高质量增长》一文提出了扶贫政策对于产业结构和农业技术效率没有产生显著影响的结果,揭示了产业发展中的不稳定性,涉及产业发展扶贫能否可持续的问题。移民搬迁是脱贫攻坚过程中消除农村绝对贫困的重大举措,移民搬迁工作在农村扶贫开发工作开始阶段就已逐渐展开,对此有过很多的研究。王湛晨等的《水电工程移民相对贫困特征与致贫因素识别》一文并不是直接针对脱贫攻坚过程中移民搬迁的研究,但是这一研究对如何认识移民搬迁家庭的生计,防止这些家庭返贫则有着十分重要的意义。张翠娥等的《家庭负担、性别分工与贫困劳动力就业——基于湖北J县易地扶贫搬迁户的调查》一文直接针对了异地扶贫搬迁户的劳动力就业问题,易地扶贫搬迁中最富有争议的主题是搬迁以后的就业问题,该文不仅就劳动力的就业、家庭的负担等各个方面进行了研究,而且将研究的视角延伸到性别领域,展示了异地扶贫搬迁家庭在劳动力就业方面的复杂的社会经济特点。

总之,稳固和拓展脱贫攻坚的成果不仅仅是一个实践的问题,也是一系列政策的问题,同时也为社会经济的理论研究提供了新的场域。稳固和拓展脱贫攻坚成果是一个政策话语,它在理论上涉及瞄准性的发展干预与一般性的社会经济转型之间的关系问题,而这其中又涉及国家、市场和农民之间的互动。国家、市场和农民之间的互动是脱贫攻坚所呈现出的具有突出特点的互动关系的景观,这既是一个中国特色的国家推动发展的具体案例,同时也是一个如何认识从欠发达状态向发达状态过渡的案例。在乡村振兴的研究和实践当中将会出现很多涉及如何稳固和拓展脱贫攻坚成果的实践和理论问题,期待更多有深度的理论研究不断出现。

(责任编辑:金会平)