巩固拓展脱贫成果开局之年的政策调整与政策评价

林万龙　梁琼莲　纪晓凯

(中国农业大学 经济管理学院，北京 100083)

摘要　2021 年是实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接 5 年过渡期的开局之年。开局之年的政策调整聚焦防止规模性返贫的底线，强调政策效果的可持续性，充分考虑了脱贫攻坚与乡村振兴的承接关系，有助于推动巩固脱贫成果同乡村振兴有效衔接。一年以来，实地调研案例县的“两不愁三保障”成果均持续稳固。在实践中，不宜制定一个规模性返贫的量化标准，各级乡村振兴部门要力争实现政策的平稳过渡，警惕部分帮扶政策的调整可能带来的致贫返贫风险，将帮扶措施进一步做实做细，持续巩固脱贫成果。与此同时，要清醒意识到，巩固脱贫成果和实施乡村振兴不是截然分开的两个阶段，衔接之中和衔接之后仍有巩固任务。

关键词　巩固拓展脱贫成果；政策调整；政策评价

DOI：10.19992/j.cnki.1000-2456.2022.01.005

基金项目　国家社会科学基金重大项目“建立解决相对贫困的长效机制研究”(20ZDA073)；国家乡村振兴局中国扶贫发展中心资助项目“过渡期脱贫县脱贫村定点观测(2021 年)”

一、导言

在全党全国全社会的共同努力下，我国已如期完成了脱贫攻坚的既定目标。到 2020 年底，我国现行标准下农村贫困人口全部实现脱贫，贫困县全部摘帽，区域性整体贫困得到解决。“两不愁”质量水平明显提升，“三保障”突出问题彻底消除。但脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点①。2020 年 12 月，中共中央、国务院印发的《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》明确指出，脱贫攻坚目标任务完成后，设立 5 年过渡期②。这是关系构建新发展格局、关系全面建设社会主义现代化国家全局和实现第二个百年奋斗目标的重大议题。

脱贫攻坚与乡村振兴作为发展农业农村、推进我国城乡融合发展的两个重要抓手，二者的衔接贯通具备一定的内在逻辑。从理论逻辑来看，脱贫攻坚与乡村振兴具有内在统一性。二者的价值取向和目标追求统一于党的初心和使命，统一于社会主义的本质要求，即消除贫困，改善民生，为中国人民谋幸福，并逐步实现全体人民共同富裕③。从实践逻辑来看，脱贫攻坚与乡村振兴具有连续性和继起性④。脱贫攻坚是乡村振兴的优先任务，乡村振兴则是脱贫攻坚的延续和发展⑤；脱贫攻坚针对的是农村绝对贫困人口，而

① 参见《习近平：脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点》，《党史文汇》2020 年第 4 期。

② 参见新华社：《巩固拓展脱贫攻坚成果　加快推进脱贫地区乡村全面振兴——中央农办负责人就〈中共中央　国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见〉答记者问》，《农村工作通讯》2021 年第 8 期。

③ 参见姜正君：《脱贫攻坚与乡村振兴的衔接贯通：逻辑、难题与路径》，《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2020 年第 12 期。

④ 参见朱启铭：《脱贫攻坚与乡村振兴：连续性、继起性的县域实践》，《江西财经大学学报》2019 年第 3 期。

⑤ 参见黄承伟：《从脱贫攻坚到乡村振兴的历史性转移——基于理论视野和大历史观的认识与思考》，《华中农业大学学报(社会科学版)》2021 年第 4 期。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

乡村振兴则瞄准农业农村现代化[①];脱贫攻坚是短期减贫策略,而乡村振兴则是中长期发展战略[②]。二者之间的过渡阶段涉及工作人群、工作任务、治理体系、经济产业体系、社会支持体系等诸多方面的有效衔接[③],需要将部分临时性、超常规、特惠性政策举措向长效性、常态性、普惠性政策转变。然而,要推动脱贫攻坚减贫工作向乡村振兴战略体系平稳转型[④],确保工作不留空当,政策不留空白,仍面临着诸多的困难和挑战。

2021年是5年过渡期的第一年,也是巩固拓展脱贫成果的开局之年。自2020年下半年始,党中央、国务院和各相关部委陆续制定、出台了系列政策文件,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策体系已逐步成型。对开局之年的政策调整和成效进行总结评估,并提出对策建议,可以为过渡期目标任务的顺利完成提供重要的政策参考。

二、开局之年的政策调整

(一)政策调整基本情况

取得脱贫攻坚的伟大胜利,进入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡期后,党中央、国务院和各相关部委陆续在原有的政策基础之上做了针对性的调整,并相继出台了一系列新政策。

纲领性的政策文件是2020年12月中共中央、国务院印发的《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》。该文件对实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的主要政策框架予以了明确,即从脱贫之日起设立5年过渡期,并指出了过渡期内的目标任务和重点工作领域。文件指出,过渡期内,脱贫地区要根据形势变化,理清工作思路,做好过渡期内领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、考核机制等有效衔接,从解决建档立卡贫困人口“两不愁三保障”为重点转向实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴[⑤]。

随后,党中央、国务院和各相关部委陆续出台了一系列的专项政策,主要涉及以下几方面的内容:一是投入政策的调整,包括优化调整财税帮扶政策和金融帮扶政策,以及建设用地倾斜支持政策;二是构建防返贫监测预警帮扶机制;三是优化调整专项帮扶政策,包括兜底保障政策、健康帮扶政策、重特大疾病医疗保险和救助制度、住房保障政策、教育帮扶政策、饮水安全政策、易地搬迁后续扶持政策、产业可持续发展政策、扶贫项目资产后续管理政策、就业帮扶政策、生态帮扶政策等11项政策;四是对帮扶组织体系的调整,包括调整优化驻村第一书记和工作队政策、调整完善东西部协作政策和确定国家乡村振兴重点帮扶县等。

(二)政策调整特点

《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》要求,过渡期内在巩固拓展脱贫攻坚成果上下更大功夫、想更多办法、给予更多后续帮扶支持;在主要帮扶政策保持总体稳定的基础上,分类优化调整,合理把握调整节奏、力度和时限,增强脱贫稳定性。开局之年的政策调整贯彻了上述要求,可以概括为以下几个特点。

1.把防止规模性返贫作为底线要求

政策调整中,对防止规模性返贫的底线要求给予了高度重视。早在2020年3月,原国务院扶贫开发领导小组即已出台《关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》,要求把防止返贫作为当前及今后一个时期扶贫工作的重要任务,建立防止返贫监测和帮扶机制。2020年12月,中共中央、国务院印发的

---

① 参见张克俊等:《全面脱贫与乡村振兴的有效衔接——基于政策关系二重性的分析》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

② 参见徐晓军、张楠楠:《乡村振兴与脱贫攻坚的对接:逻辑转换与实践路径》,《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

③ 参见左停:《脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的现实难题与应对策略》,《贵州社会科学》2020年第1期。

④ 参见黄征学等:《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 参见中共中央、国务院:《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,2021年3月22日,http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm,2021年10月20日。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》强调，要健全防止返贫动态监测和帮扶机制。2021 年 5 月中央农村工作领导小组发布的《关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》，对监测对象和范围、监测方式和程序等给出了详细的政策要求。2021 年 2 月民政部发布的《关于巩固拓展民政领域脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见》也提出了在 5 年过渡期内，要保持民政领域兜底保障政策总体稳定，补齐民生保障短板弱项，适度扩大兜底保障和福利政策覆盖范围，并健全农村低收入人口监测预警机制，及时预警存在返贫致贫风险的农村低收入人口，做到早发现、早帮扶。

2. 投入政策支持力度不减

一是财政投入力度不减。过渡期相关部门在保持财政支持政策总体稳定的前提下对财政投入政策进行适当优化调整。原财政专项扶贫资金更名为“中央财政衔接推进乡村振兴补助资金”后，其支出结构和支持重点得到了调整①。原则上纳入脱贫县统筹整合使用财政涉农资金试点范围的各项中央财政涉农资金用于 832 个脱贫县的资金总体增幅不低于每项资金的平均增幅，或确保当年安排脱贫县的资金县均投入规模不低于其他县的县均投入规模②。

二是税收优惠政策力度不减。对于易地扶贫搬迁税收优惠政策、企业扶贫捐赠所得税税前扣除政策、扶贫货物捐赠免征增值税政策和国家电网有限公司脱贫攻坚内部帮扶资金企业所得税税前扣除政策，其实施期限均延长至 2025 年 12 月 31 日③。

三是金融帮扶政策力度不减。人民银行会同相关部门发文明确了过渡期内将保持主要金融帮扶政策总体稳定，并加大对脱贫人口、易返贫致贫人口和有劳动能力的低收入人口的信贷投放，加大对易地搬迁安置区后续发展的金融支持力度④。

3. 逐步将政策对象由脱贫人群转向符合条件的低收入人口

一是金融帮扶政策。人民银行已发文要将边缘易返贫致贫户纳入脱贫人口小额信贷政策的支持对象⑤，并要求加大对脱贫人口、易返贫致贫人口和有劳动能力的低收入人口的信贷投放。

二是兜底保障政策。民政部要求健全农村低收入人口监测预警机制，并将未纳入低保或特困供养范围的低收入家庭中的重病、重残人员，参照“单人户”纳入低保⑥。

三是健康帮扶政策。国家发改委和卫健委要求建立农村低收入人口常态化健康帮扶机制：将大病专项救治模式推广作为脱贫地区县域医疗机构针对所有 30 种大病患者住院治疗的规范化措施；对农村低收入人口重点落实大病专项救治、家庭医生签约服务措施；有条件的地方可将县域内住院先诊疗后付费政策对象调整为农村低保对象、特困人员和易返贫致贫人口，大病保险对特困人员、低保对象和易返贫致贫人口实施倾斜支付，将发生高额医疗费用的易返贫致贫人口和因高额医疗费用支出导致家庭基本生活出现严重困难的大病患者纳入医疗救助范围⑦。

四是住房安全保障政策。住建部等相关部门将保障对象调整为农村低收入人口，包括农村易返贫致贫户、农村低保户、农村分散供养特困人员，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导

---

① 参见财政部等：《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》，2021 年 3 月 31 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/31/content_5596928.htm，2021 年 10 月 20 日。

② 参见财政部等：《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》，2021 年 4 月 12 日，http://nys.mof.gov.cn/czpjZhengCeFaBu_2_2/202104/t20210412_3684275.htm，2021 年 10 月 20 日。

③ 参见财政部等：《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》，2021 年 4 月 12 日，http://nys.mof.gov.cn/czpjZhengCeFaBu_2_2/202104/t20210412_3684275.htm，2021 年 10 月 20 日。

④ 参见中国人民银行等：《关于金融支持巩固拓展脱贫攻坚成果全面推进乡村振兴的意见》，2021 年 7 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/01/content_5621872.htm，2021 年 10 月 20 日。

⑤ 参见中国银保监会等：《关于深入扎实做好过渡期脱贫人口小额信贷工作的通知》，2021 年 3 月 15 日，http://www.gov.cn/zhengceku/2021-03/15/content_5593117.htm，2021 年 10 月 20 日。

⑥ 参见民政部：《关于巩固拓展民政领域脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见》，2021 年 2 月 15 日，http://xxgk.mca.gov.cn:8011/gdnps/pc/content.jsp?id=15035&mtype=1，2021 年 10 月 20 日

⑦ 参见卫生健康委等：《关于巩固拓展健康扶贫成果同乡村振兴有效衔接实施意见》，2021 年 6 月 13 日，http://www.gov.cn/zhengceku/2021-06/13/content_5617463.htm，2021 年 10 月 20 日。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

致基本生活出现严重困难家庭等①。

五是就业帮扶政策。人社部等相关部门将符合条件的农村低收入人口纳入就业援助、失业保险、职业技能培训范围②。

4.更加强调政策效果的可持续性

一是更加重视帮扶对象的能力提升。在教育帮扶政策方面,除继续巩固控辍保学成果外,各级乡村振兴部门要注重加大脱贫地区职业教育支持力度,提高普通高中和普惠性学前教育质量,实施国家通用语言文字普及提升工程,打造升级版的"一村一名大学生计划",提升人力资本质量③。在就业政策方面,注重健全就业帮扶长效机制,加大脱贫人口、农村低收入人口职业技能培训力度,支持脱贫户、农村低收入人口所在家庭"两后生"就读技工院校④。

二是更加重视发挥市场机制的功能。在健康帮扶方面,各级政府不再实施对脱贫人口无差别的医保资助政策,对脱贫不稳定且纳入相关部门农村低收入人口监测范围的,过渡期内只享受一定期限的定额资助政策,坚决治理医保扶贫领域过度保障⑤;新调整的健康帮扶政策聚焦减轻困难群众重特大疾病医疗费用负担,建立健全防范和化解因病返贫致贫长效机制,强化"基本医保、大病保险、医疗救助"三重制度的综合保障,促进三重制度综合保障与慈善救助、商业健康保险等协同发展、有效衔接,构建政府主导、多方参与的多层次医疗保障体系⑥。综合保障脱贫人口小额信贷的贴息方式由原来的全额贴息调整为财政资金对贷款适当贴息,适当发挥利率的市场功能⑦。中央要求优化东西部协作帮扶方式,更加注重发挥市场作用,加强产业合作、劳务协作、人才支援,推进产业梯度转移,鼓励东西部共建产业园区,强化以企业合作为载体的帮扶协作。产业帮扶政策注重培育和壮大欠发达地区特色优势产业⑧。

三是更加重视资产的后续管护和搬迁人群的后续帮扶。水利部等相关部门强调要加强供水监测和工程管理管护⑨。国家乡村振兴局要求摸清扶贫项目资产底数,有序推进确权登记,落实后续管理责任,规范后续管护运营,并规范收益的分配使用⑩。国家发改委会同相关部门发文要求对易地扶贫搬迁人群,要按照分区分类、精准施策的原则做好后续帮扶,多渠道促进就业,强化社会管理,促进社会融入⑪。

---

① 参见住房和城乡建设部、财政部、民政部和国家乡村振兴局:《关于做好农村低收入群体等重点对象住房安全保障工作的实施意见》,2021年4月21日,http://www.gov.cn/zhengceku/2021-04/21/content_5601098.html,2021年10月20日。

② 参见人力资源社会保障部等:《关于切实加强就业帮扶巩固拓展脱贫攻坚成果助力乡村振兴的指导意见》,2021年5月4日,http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/gfxwj/jy/202105/t20210507_414215.html,2021年10月20日。

③ 参见教育部等:《关于实现巩固拓展教育脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,2021年5月7日,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s7050/202105/t20210514_531434.html,2021年10月20日。

④ 参见人力资源社会保障部等:《关于切实加强就业帮扶巩固拓展脱贫攻坚成果助力乡村振兴的指导意见》,2021年5月7日,http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/gfxwj/jy/202105/t20210507_414215.html,2021年10月20日。

⑤ 参见卫生健康委等:《关于印发巩固拓展健康扶贫成果同乡村振兴有效衔接实施意见的通知》,2021年6月13日,http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/13/content_5617463.htm,2021年10月20日。

⑥ 参见国务院办公厅:《关于健全重特大疾病医疗保险和救助制度的意见》,2021年11月19日,http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/19/content_5651446.htm,2021年10月20日。

⑦ 参见中国银保监会等:《关于深入扎实做好过渡期脱贫人口小额信贷工作的通知》,2021年3月15日,http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/15/content_5593117.htm,2021年10月20日。

⑧ 参见中共中央、国务院:《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,2021年3月22日,http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm,2021年10月20日。

⑨ 参见水利部等:《关于做好农村供水保障工作的指导意见》,2021年8月19日,http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/19/content_5632047.htm,2021年10月20日。

⑩ 参见国务院办公厅:《国务院办公厅转发国家乡村振兴局中央农办财政部关于加强扶贫项目资产后续管理指导意见的通知》,2021年6月4日,http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-06/04/content_5615474.htm,2021年10月20日。

⑪ 参见国家发改委和国家乡村振兴局等:《关于切实做好易地扶贫搬迁后续扶持工作巩固拓展脱贫攻坚成果的指导意见》,2021年4月,https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jianyitianfuwen/qgrddbjyfwgk/202112/t20211215_1307944.html?code=&state=123,2021年10月20日。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

三、开局之年政策调整的评价

(一)总体评价

2020 年，我们调查了中西部部分脱贫县近 2 万个农户。调研数据显示，2019 年，人均纯收入最高的 25%脱贫户的人均纯收入已达 19259 元，比全国农村居民人均可支配收入还高 20%，这表明一部分非贫困户的收入状况不如脱贫户。但人均纯收入最低的 5%和 10%脱贫户的人均纯收入才刚刚达到或超过当年的收入贫困标准(见图 1)。对收入最高的 25%脱贫户来说，政策性收入占纯收入的比重为 15.1%；而对于收入最低的 5%和 10%脱贫户，政策性收入的比重则分别高达 43.9%和 38.6%。也就是说，如果没有政策性收入，对高收入脱贫户而言，收入水平仍可达到全国农村居民平均水平，不影响脱贫；但对于处于最低收入水平的脱贫户来说，则极有可能返贫。2021 年，我们对江西井冈山、云南罗平、甘肃西和和宁夏海原四县 850 个农户实地调研的统计结果(见表 1)也体现出同样的特征，一部分非贫困户的收入达不到人均年收入 6000 元，而一部分稳定脱贫户的收入却高于一般农户收入的均值。

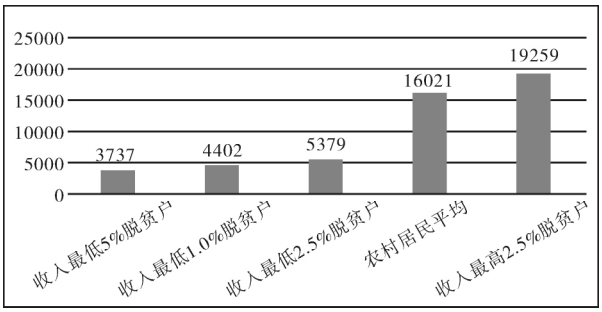

图 1　不同对象人均可支配收入比较(2019)

数据来源：根据原国务院扶贫开发办公室 2020 年国家贫困县退出第三方抽查评估的相关数据计算得出。

表 1　2020 年四县调研户家庭人均纯收入

地区		稳定脱贫户	监测户	一般农户	全部调研户
井冈山	户数	103	11	81	195
	最低值	4275	4913	4552	4275
	最高值	202199.2	23676	142857.14	202199.2
	均值	15851.84	13191.61	22720.45	18555.89
罗平	户数	90	57	38	185
	最低值	5150	3549	8325	3549
	最高值	61145	42440	301233.3	301233.3
	均值	18718.3	12601	35874.5	20624.2
西和	户数	232	51	—	283
	最低值	2225	5003.54	—	2225
	最高值	72673.34	20028.14	—	72673.34
	均值	11680.72	10349.24	—	11440.77
海原	户数	90	62	35	187
	最低值	6585.83	−6364	6253.33	−6364
	最高值	203442	8379.76	60000	16149.5
	均值	18609.85	16023.45	19696.3	17955.67
总计	户数	515	181	154	850
	最低值	2225	−6364	4552	−6364
	最高值	203442	42440	301233.3	301233.3
	均值	14955.73	13174.75	25278.95	16446.81

数据来源：根据作者 2021 年对四县的实地调研数据计算得出。

这些数据揭示了两个基本事实。一是，尽管我们已经实现了贫困人口全部脱贫，但仍有相当比例的农户收入水平比较低，存在较大的返贫风险。加强对这些农户的返贫监测预警帮扶，确保不发生规模性返贫，是过渡期一项底线性的任务。二是，脱贫攻坚期结束之后，不仅脱贫农户之间分化明显，而且部分脱贫

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

户与原来的非贫困户之间收入水平的界限也不再那么清晰,以原建档立卡户为帮扶对象已不再适用,过渡期的帮扶政策对象理应实行动态调整。

开局之年帮扶政策的调整,一方面特别强调要建立防止返贫监测和帮扶机制,把防止返贫作为当前及今后一个时期扶贫工作的重要任务;另一方面,逐步将政策对象由脱贫人口转向符合条件的低收入人口,根据不同致贫风险和收入水平,对低收入人口采取差异性的帮扶政策,平滑不同群体间的福利差距。应该说,近一年来各项帮扶政策的调整,与图1和表1数据信息所揭示的政策含义是完全一致的。

强调政策效果的可持续性是巩固拓展脱贫攻坚成果的题中应有之义。脱贫攻坚已经解决了现行标准下贫困人口的"两不愁三保障"问题,提高了农村居民的个人可支配收入水平,但解决绝对贫困只是实现共同富裕的第一步。乡村振兴的目标是,到2035年,基本实现农业农村现代化,乡村振兴取得决定性进展;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。这就要求新的帮扶政策应该平滑不同群体间的福利差距,更加注重政策效果的可持续性,避免出现临界贫困问题和悬崖效应①;在设计政策体系时,把落后地区和低收入人口作为重点关注对象,确保城乡差距、地区间差距和居民在收入和生活质量上的差距进一步缩小。

因此,近一年来各项帮扶政策的调整,深刻把握了过渡期这一时代背景,充分考虑了脱贫攻坚与乡村振兴的承接关系,有助于推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

(二)政策效果:四县调研情况

从我们对江西井冈山、云南罗平、甘肃西和和宁夏海原四县的实地调研情况来看,四县均积极落实了调整后的政策,并从领导机制和机构设置方面落实了巩固拓展脱贫攻坚成果的责任,建立了巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴战略有效衔接的工作体系,具体从以下两个方面重点开展工作。一是坚决守住防止规模性返贫的底线。四县都于2019年开始对脱贫人口进行动态管理,主要监测建档立卡贫困户中脱贫不稳定户和边缘易返贫致贫户两类对象,采用基层干部常态化排查、部门比对排查和农户自下而上申报监测相结合的方式,逐步构建并完善了防返贫监测预警帮扶机制,做到了多样化监测、及时预警和精准帮扶。二是对现有的帮扶政策逐项分类优化调整,推动部分临时性、超常规、特惠性政策举措向长效性、常态性、普惠性政策转变。2021年上半年,四县在延续产业、就业、住房以及饮水等重点政策的基础上,开始对帮扶政策实施分类优化调整。例如,井冈山市在保持健康扶贫政策基本稳定的基础上,将不属于低保对象、特困人员和返贫致贫人口的稳定脱贫人口,逐步转为按规定享受基本医疗保险待遇,并拓展了小额信贷和危改补助政策的覆盖对象范围;海原县将危房改造对象调整为包括农村易返贫致贫户在内的六类重点人群;罗平县则调整优化产业帮扶利益联结机制,通过"龙头企业+农民专业合作社+农户"的生产经营组织方式,形成了稳定的"双绑"利益联结。

四县把握阶段性特点和重点,在过渡期开局之年严守防止规模性返贫的底线,注重保持易地搬迁后续帮扶、脱贫地区产业、脱贫人口就业等重点工作的连续性,确保平稳过渡。从调研情况看,过去一年中,四县调研户均吃穿不愁;教育帮扶资助体系继续延续,控辍保学力度不减,脱贫人口、监测户以及农村低收入人口的基本义务教育有保障;脱贫稳定户、监测户及农村低收入人口的基本医疗有保障,脱贫人口参加基本医疗保险比例均达到100%;建立了住房安全动态机制,有专人负责片区巡查和走访调查,能及时发现因自然灾害等原因造成的危房,并及时处理,确保农户住房安全,调研户中未发现脱贫人口、监测户及农村低收入人口有住房安全问题,住房安全有保障;调研户均不存在单次取水往返时间超过20分钟及连续缺水时间达30天以上的情况,水质符合国家标准,安全饮水有保障。由此可见,得益于四县县级政府对帮扶政策的严格落实,四县的"两不愁三保障"成果均持续稳固。

四、对巩固拓展脱贫成果工作几个问题的探讨

(一)关于"规模性返贫"的政策内涵和实践把握

习近平总书记多次强调,要坚决守住防止规模性返贫的底线。在5年过渡期,防止出现规模性返贫是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的首要任务和目标。为此,迫切需要尽快建立防止返贫监测

① 参见王瑜:《论脱贫攻坚中的悬崖效应及其对策》,《中国延安干部学院学报》2018年第5期。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

大数据平台，建立健全防止返贫监测预警和帮扶机制，对具有返贫致贫风险的农户做到“应纳尽纳”，坚持动态监测和及时干预、帮扶相结合，做到早发现、早干预、早帮扶。

但实地调研发现，部分基层干部对“应纳尽纳”有较大的思想负担，担心预警和帮扶规模过大，会被认定为存在规模性返贫或脱贫质量不高，因此，在工作中一定程度上存在控制“应纳尽纳”规模的问题。以西和县为例，该县自 2019 年确定纳入防止返贫监测系统的农户名单后，至今未做任何调整。对因灾出现返贫风险的脱贫户，只开展帮扶而不纳入监测；对一些存在返贫风险的农户，也只进行预警而不纳入监测。2020 年以来，该县排查识别出存在一定返贫风险的预警户数量是监测户数量的 1.3 倍。虽然该县设立了预警户台账，对这些预警户进行了监测和帮扶，但未将其纳入监测系统，存在监测和帮扶的“体外循环”现象。

究其原因，在于基层干部对规模性返贫存在不解和顾虑。在跟县乡村各级干部的座谈中，大家普遍咨询和感到困惑的问题是：什么是规模性返贫？返贫人数或比例达到多少就算是规模性返贫？基层干部普遍希望有一个量化的标准，认为这样工作才有依据、好操作。目前由于没有这么一个标准，基层干部普遍的心态是对应纳尽纳存在顾虑，存在一定程度上控制监测规模现象，以规避可能的规模性返贫问责①。

由此来看，为了有效开展工作，把工作做实做细，切实降低返贫风险，必须对规模性返贫的政策内涵进行正确阐释和准确把握。

首先必须明确，制定一个规模性返贫的量化标准是不适宜的。因为无论制定一个多高的防止规模性返贫量化标准，都会使相关工作处于进退两难的境地②。具体来说：

一是，脱贫攻坚期结束之后不应该再出现原贫困标准下的贫困人口。在脱贫攻坚期，我们党的一个庄严承诺就是要实现现行贫困标准下贫困人口全部脱贫。事实已经证明，我们党践行并实现了这一庄严承诺。在脱贫攻坚期结束、全面实施乡村振兴战略并迈向第二个百年奋斗目标的进程中，自然没有理由削弱脱贫攻坚期所取得的伟大成果，再次出现贫困现象。

二是，在实践操作中，任何量化的规模性返贫标准都是不合适的。在脱贫攻坚期，贫困县摘帽的关键性指标之一是贫困发生率低于 2%（西部地区）或 3%（中部地区）。无论以 2%或 3%来界定规模性返贫，都意味着工作回到了起点，且这一标准下将再次出现大量贫困人口，这是绝对不可接受的；即便采用任何一个与之相比更严格的标准，即更低的返贫率，那么也都意味着，只要把返贫人口比例控制在这一比率之下，就实现了防止规模性返贫的目标。这显然与巩固拓展脱贫攻坚成果的工作目标不相符合，也断不是一种对人民负责任的工作态度。

那么，应如何正确理解规模性返贫？在现实中，总会有各种原因导致少量人口暂时处于收入锐减、支出激增或住房安全、义务教育、基本医疗缺乏保障的状况。防止规模性返贫并不是要求绝对不能出现这种状况，这既不客观，也不实事求是。我们应从工作要求的角度去理解防止规模性返贫。从工作要求的角度来说，所谓防止规模性返贫，更多是指对人民群众、对巩固拓展脱贫攻坚成果高度负责任的工作态度、工作作风和工作举措。具体来说，防止规模性返贫的工作要求应包括以下四个“到位”：

（1）责任落实到位。各级党委和政府要落实落细巩固拓展脱贫攻坚成果的主体责任、行业部门责任、帮扶责任和监管责任等方面责任。

（2）政策设计到位。对于政策未调整的，要确保政策不加以调整时不会引致返贫；进行了政策调整的，要确保新的政策设计不会给脆弱人口带来新的返贫风险。

（3）监测预警到位。各级乡村振兴部门要对风险人群应纳尽纳，及时动态调整；监测信息要及时、完整；预警要及时、准确。

（4）有效帮扶到位。在风险发生时，要及时采取针对性、精准性的帮扶措施，确保把风险后果遏制在萌芽状态；要以最快、最有效的政策措施解决风险发生后给帮扶对象带来的暂时性困难。

脱贫攻坚期的责任体系、政策体系、帮扶措施已经证明是一套确保贫困人口脱贫的行之有效的体制机

① 参见李胜蓝、江立华：《基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析》，《中国特色社会主义研究》2018 年第 6 期。

② 参见程明等：《“后 2020”时代我国农村返贫的生成机理、治理困境与优化路径》，《岭南学刊》2021 年第 1 期。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

制。在过渡期,只要各级政府确实做到了上述四个“到位”,那么规模性返贫就不会发生。因此,四个“到位”既是确保不发生规模性返贫的保障,也是对各级政府是否有效防止了规模性返贫的度量标准。

(二)关于巩固拓展和衔接之间的关系

实地调研表明,脱贫县加快出台各项巩固脱贫成果新政策、新举措,继续压紧强化各种责任,防返贫工作有效开展。但是,部分县在把握巩固拓展和衔接的关系方面,也出现了一些不好的苗头,值得引起重视。主要表现在:有的脱贫县似乎迫不及待地想要尽快“了结”巩固任务,尽快进入全面实施乡村振兴工作,因此在新的乡村振兴领导体系和工作分工中,把开展乡村振兴工作作为重点,巩固拓展工作有被边缘化的倾向。

从对部分脱贫县的调研看,脱贫攻坚期结束之后,县级乡村振兴部门普遍感到工作边界不如原来清晰,工作抓手不如原来有力,普遍面临如何重新找准本部门的工作定位和工作抓手的问题,而只有解决了这一问题,县级乡村振兴部门才能确立其在过渡期工作中的主动权,才能有助于巩固拓展脱贫攻坚成果。

现在有一种普遍认识,认为巩固拓展脱贫攻坚成果是第一阶段的任务,完成这一任务后,接下来就要进入全面实施乡村振兴战略的第二阶段工作了。这一认识在实际工作中的表现就是,有的脱贫县认为自己在巩固拓展脱贫攻坚成果方面的工作已经完成了,或者说已经不重要了,因而工作的关注点转向了乡村振兴,反映在领导体制、考评体系、政策举措等方面,只有乡村振兴的内容,不再有巩固拓展脱贫攻坚成果的内容;有的脱贫县迫不及待地想要尽快“了结”巩固任务,尽快进入所谓的第二阶段工作。以上情况,都会导致对巩固任务的弱化,加大返贫风险。

必须清楚,一方面,衔接是巩固拓展的递进,脱贫成果巩固之后,才能考虑接下来如何在脱贫地区和欠发达地区进一步实施乡村振兴;另一方面,巩固脱贫成果和实施乡村振兴不是截然分开的两个阶段,衔接之中和衔接之后仍有巩固任务①。因此,巩固脱贫成果的任务不仅应贯穿于过渡期,而且应贯穿于全面实施乡村振兴时期,是实施乡村振兴的应有之意。无论在哪个时期,巩固脱贫成果都是工作任务之一,都必须体现在领导体制、考评体系、政策举措等各个方面。

各级政府只有摆正了巩固拓展和衔接之间的关系,才能对巩固拓展脱贫攻坚成果的重要性和在工作体系中的位置有更清醒的认识。

为此,建议将统筹防返贫工作作为乡村振兴部门争取过渡期工作主动权的重要抓手。以防返贫工作为统领,整合部门资源,从而确立本部门在过渡期工作中的主动权。国家乡村振兴局应抓紧督促各级政府,正确认识巩固拓展和衔接之间的关系,把防止返贫、巩固拓展脱贫攻坚成果摆在突出位置,严格落实“四个不摘”要求,层层压实各级各部门工作责任。各省应明确监测范围,各县抓紧组织开展对监测对象的认定,要根据“应纳尽纳、动态调整”的原则,及时更新防止返贫监测信息系统人员名单,精准施策,及时开展帮扶工作。

(三)关于帮扶政策及其调整

首先,部分帮扶政策的调整可能带来一定的返贫致贫风险。比如,2021年,井冈山市取消了贫困户市级低保补助政策,结合在井冈山的入户调研数据来看,这一政策的调整导致部分农户的年收入显著减少,下降比例近30%,可能埋下较大的返贫隐患。与此同时,各县自2021年起按照政策调整要求,将稳定脱贫户转为按规定享受基本医疗保险待遇,从而导致这部分人口的个人缴费增加。其中,云南罗平县2021年底对政策进行调整后,脱贫人口个人缴费由财政全额补助调整为个人缴费280元;江西井冈山市脱贫人口个人缴费也将由0元提高至280元。而个人缴费额的增加是否会影响到参保率,尚有待观察。因此,政策的调整应当以扎实的调研数据为基础,相关部门要强化对政策调整可能带来的后果的研判,对政策调整的具体内容进行精心设计。在调整政策出台后,相关部门要应有专门的政策影响评估,以确保政策的平稳过渡。

此外,部分帮扶措施需要进一步做实做细。比如,由于水源工程较少,降雨时空分布不均,季节性缺水村依旧存在。以云南罗平县为例,全县季节性缺水的行政村占总数的23.3%。监测户中,使用窖水的农

① 参见庄天慧等:《精准脱贫与乡村振兴的内在逻辑及有机衔接路径研究》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2018年第12期。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

户比例达 12%，由于窖水容易变质，这部分农户的饮水保障水平有待提高。再如，2020 年脱贫攻坚收官年，为完成危房清零任务，解决任务重、时间紧和成本高的现实困难，云南福贡县住建部门为超千户的贫困人口新建了一批轻钢结构房屋。实地调研发现，这批统建的危房改造房的质量虽好于临时简易房，但长期来看存在一定的安全隐患，特别是墙体和房顶都类似于临时简易房。在访谈中，县、村干部和农户也表达了相同的担忧，有的县干部表态“不会再建这样的住房”；有的村干部承认“房屋墙是有问题”；有的农户表示“等赚了钱就拆掉政府建的轻钢房，自己重建”。因此，相关县应抓紧排查县内饮水安全或住房情况，对存在饮水或住房安全隐患的农户，及时采取针对性措施，消除安全隐患，巩固脱贫攻坚成果。

责任编辑　曾新

The Policy Adjustment of Consolidating and Expanding the Achievements of Poverty Alleviation for the First Year and Its Evaluation

Lin Wanlong　　Liang Qionglian　　Ji Xiaokai

(College of Economics and Management, China Agricultural University, Beijing 100083)

Abstract: The year of 2021 is the first of the planned five-year transitional period from consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation to the realization of rural revitalization. The policy adjustment for this year focuses on preventing the large-scale return to the bottom line of poverty, emphasizes the sustainability of the effects of the adjustment, and takes into full consideration the progressive relationship between poverty alleviation and rural revitalization, all of which facilitate the effective transition from consolidating the achievements of poverty alleviation to rural revitalization. Throughout this year, the results of field studies have proven the sustaining efficacy of the policy adjustment. In practice, it is not appropriate to formulate a quantitative standard for large-scale poverty return. Government at all levels should strive to accomplish a smooth transition of policies, stay alert to the chance of return to poverty that may be caused by the adjustment of some support policies, further implement and specify the support measures, so as to maintain the achievements of poverty alleviation. Meanwhile, we should be soberly aware that consolidating the results of poverty alleviation and implementing rural revitalization are not two distinctively separate stages. There are tasks of consolidating the achievements both during and after the transition.

Key words: consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation; policy adjustment; policy evaluation

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net