

## 编者按

为聚焦党校学员“两带来”，发挥党校优势、体现党校特色，本刊与中央党校（国家行政学院）教务部合作，开设“党校学员‘两带来’”栏目，每期从党校学员“两带来”问题中选取两个问题，邀请相关专家进行解答。

### 问题

脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。如何有效防范化解规模性返贫风险，实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接？

# 如何有效防范化解规模性返贫风险

文\_吴国宝

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2021.06.015

脱贫攻坚取得全面胜利之后，我国“三农”工作的重心历史性地转移到全面推进乡村振兴的新阶段。防范化解规模性返贫风险，巩固拓展脱贫攻坚成果，进而实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，是“三农”工作重心过渡时期的底线和重点任务，是实现乡村全面振兴的基础和前提。

## 一、认清脱贫攻坚后防范化解规模性返贫风险、巩固脱贫攻坚成果的意义

返贫，一般泛指生活在贫困标准之上的非贫困人口陷入贫困的情况，包括已脱贫建档立卡人口返回贫困和非贫困人口陷入贫困两种情形。在

2020年所有建档立卡贫困人口全部脱贫之后,所有新出现的贫困广义上都可以视同返贫。规模性返贫则是指某一类型人群中较高比例人口同时返贫或某一区域同时出现较大数量返贫人口。与单个零星的返贫案例相比,规模性返贫背后的机理通常比较复杂、产生的社会影响更大,需要引起更多的关注和重视。

由于我国现行扶贫标准是多维贫困标准,包括2010年不变价计算的农民人均纯收入2300元与义务教育、基本医疗和住房安全有保障。因此,当脱贫人口在收入和“三保障”中任何一个方面降落到标准之下都可视为返贫。

我国脱贫攻坚取得全面胜利,在预定时间内消除了农村绝对贫困现象,提升了脱贫对象的自我发展能力、增加了脱贫地区和脱贫人口的发展机会,为我国消除绝对贫困建立了可靠的经济物质基础和制度保障基础。但是由于部分脱贫人口的收入水平比较低或者收入中对政策性补助依赖较高、脱贫质量不够稳定以及不可控制因素的影响等原因,少数脱贫人口仍存在返贫风险;部分低收入人口也可能因为家庭人口变动因素或遭受外部冲击等原因而致贫。在“三农”工作重点转移的条件下,有效防范和化解规模性返贫风险,切实巩固脱贫攻坚成果,对于全面推进乡村振兴、实现“两个一百年”奋斗目标具有重要意义。

第一,防范化解规模性返贫风险是一项长期任务。脱贫攻坚取得全面胜利后,形成返贫风险的内外因素会在较长时期内存在,防范化解规模性返贫风险将成为今后较长时期必须面临的挑战,甚至可能会伴随我国全面建设社会主义现代化国家的整个过程,不可懈怠。

第二,有效防范和化解规模性返贫风险,是巩固脱贫攻坚成果的底线要求和核心任务,是检验全面建成小康社会目标实现成色和韧性的关键指标。取得脱贫攻坚全面胜利后,及时有效防范和化解返贫风险、保证贫困人口动态清零,就成为

评判脱贫攻坚成果是否巩固、全面建成小康社会目标实现是否够成色的基本要求。反之,如果不能及时有效防范规模性返贫风险、实现贫困人口动态清零,就将影响脱贫攻坚全面胜利乃至全面建成小康社会目标实现的成色与可信用度。

第三,有效防范和化解规模性返贫风险、及时实现贫困人口动态清零是有效衔接巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴的重要前提和必要基础。实现巩固脱贫攻坚成果向全面推进乡村振兴平稳过渡,需要有效防范化解规模性返贫风险、快速实现贫困人口动态清零,为乡村振兴提供社会基础和工作基础。

第四,健全防止返贫监测和帮扶机制,有效防范化解规模性返贫风险,是全面建设社会主义现代化国家、实现全体人民共同富裕的内在要求。

## 二、选择好合适的防范化解规模性返贫风险的战略

防范化解规模性返贫风险、巩固脱贫攻坚成果,需要从战略高度进行谋划,选择合适的战略。

根据脱贫攻坚完成后我国返贫风险的特点以及防返贫工作所具有的意义、《国务院扶贫开发领导小组关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》(以下简称《指导意见》)确定的原则,借鉴过去扶贫开发和脱贫攻坚的有益经验,防范化解规模性返贫风险需要采取事前预防与事后帮扶相结合、开发式与保障式帮扶相结合、长期性制度建设与短期应急帮扶相结合、政府主导、社会参与和发挥群众主体作用相结合的战略思路。

### (一)事前预防与事后帮扶相结合

防范化解规模性返贫风险,应坚持事前预防与事后帮扶相结合,努力降低返贫风险,减小返贫对受影响人群的影响。对规模性返贫风险的事前预防,是指根据可预测的返贫风险影响因素和影响方式,事先对返贫高风险人群、易产生返贫的

事件等,准备预防性措施或方案进行防范。从部分地区防返贫实践与返贫因素分析结果来看,我国对规模性返贫风险采取事前预防措施有其可能性和必要性。一方面,脱贫攻坚任务全面完成后,我国产生返贫的内外因素具有一定的可预测性,使对规模性返贫风险的事前预防成为可能;另一方面,建立在对影响返贫风险因素的分析 and 针对性准备基础上的事前预防,可以提高防返贫干预的主动性和投入产出效率,在更大程度上减少返贫的发生。

### (二) 开发式与保障式帮扶相结合

开发式帮扶与保障性帮扶相结合是我国扶贫开发和脱贫攻坚中长期积累出来的宝贵经验。采用开发性帮扶措施,帮助返贫高风险人群和返贫人口开发自身的劳动力与其他资源、提升自我发展能力实现脱贫致富,有助于提高帮扶的有效性与持续性。但是,对于丧失劳动能力或短期内难以通过开发式帮扶脱贫的返贫人口,必须及时采取保障性帮扶措施,维持返贫人口的正常生活、实现脱贫。

### (三) 长期性的制度建设与短期性的应急帮扶相结合

防范化解规模性返贫风险是我国今后较长时期内都要面对的任务,需要建立相对稳定的防范化解规模性返贫风险的制度,规范防返贫风险的主体机构责任、标准、程序、主要方式和资源保障,保证防范返贫风险工作的有序高效运行。同时,在防范化解返贫风险中也需要根据具体情况,相机采取应急的帮扶措施,及时阻止返贫、帮助脱贫。

### (四) 政府主导、社会参与和发挥群众主体作用相结合

有效防范化解规模性返贫风险,需要政府、市场和社会的协同配合,同时也需要发挥群众的主体作用。防止返贫、巩固脱贫攻坚成果,是政府应尽的责任。政府应在防返贫的组织协调、资源

筹集与动员、数据收集与分享、帮扶脱贫等方面发挥主导作用,同时要引导市场、社会协同发力,鼓励先富帮后富、守望相助,形成防止返贫的工作合力。在完善外部帮扶作用的同时,还要强化勤劳致富导向,注重培养存在返贫风险的脆弱人群的艰苦奋斗意识,积极提升其自我发展能力。

## 三、健全和完善防范化解规模性返贫风险的机制

减少和防止已脱贫人口返贫和滋生新的贫困人口是巩固脱贫攻坚成果的内在要求。《指导意见》确定了防止返贫机制建立的基本原则和防止返贫的帮扶措施。现在需要根据脱贫攻坚任务完成后新的形势并结合已有的试点经验,完善防止返贫的预防、监测和帮扶机制。

### (一) 探索建立预防规模性返贫风险的机制

预防返贫风险是我国防范化解返贫风险实践中相对较弱的部分。要在总结已有经验和分析返贫风险成因的基础上,探索建立预防规模性返贫风险的机制。

一是加强对低收入人群的能力建设。对具有能力提升潜力的返贫高风险人群,根据影响其返贫风险的主要能力制约因素,因人因户制宜选择能力建设措施,开展预防返贫的干预。比如,对缺乏技能的低收入农户,提供技术培训、支持参加职业教育等方式,提高从业技能;对生产经营效率低、市场风险大的产业帮扶户,采取引入农业龙头企业、专业合作组织帮助等方式;对于就业不稳定人员,要加强其就业能力,提高就业稳定性。

二是利用保险方式预防返贫。在脱贫攻坚期间,有些地方试验了通过政府为扶贫对象购买农业保险的方式减小风险冲击的影响。河北邯郸市等地还试验了通过设立专项基金为规模性返贫高风险人群购买防返贫保险的做法,取得了不错的防返贫效果。可以继续探索创新利用保险这种特



云南丽江宁蒍，易地扶贫搬迁安置小区

殊的工具来预防返贫。

三是完善对返贫高风险人群社会保障。脱贫攻坚胜利以后，大部分返贫都可以通过加强社会救助来解决。要适应脱贫攻坚结束后返贫风险的变化和防范化解返贫风险的需要，完善对返贫高风险人群的社会救助安排，防止返贫。

## （二）健全完善返贫监测预警机制

返贫监测预警是有效防范化解返贫风险的基础性工作。要进一步明确和动态调整返贫监测和帮扶的对象和标准，优化监测预警程序，细化和规范监测数据来源和质量控制，探索有用的返贫预警机制，明确和完善监测结果的发现、报告机制。

一是明确返贫监测的对象与标准。《指导意见》确定的从收入与支出两个方面确定监测对象范围的思路是可取的，地方实践也证明这样处理基本可行。将人均可支配收入低于国家扶贫标准1.5倍左右的家庭，以及因病、因残、因灾等引发的刚性支出明显超过上年度收入和收入大幅缩减的家庭，作为返贫监测的对象，基本可以覆盖返

贫较高风险人群。

二是建立多途径监测申报制度。在依托已有低收入户和脱贫不稳定户监测系统进行动态监测的基础上，建立乡村振兴部门（扶贫办）为主、行政村（社区）和社会组织参与、潜在返贫人员自我申报相结合的监测申报制度。特别需要鼓励社会组织和个人向相关部门提供相关返贫信息，补充正式监测渠道信息来源的不足；要把返贫人口常态化自我申报作为减少监测不完整和错误的重要途径。

三是把专业核查和大数据核查结合起来。在相关政府部门按正常途径组织对返贫监测对象监测的同时，可以借助就业、学校、医院、消防等部门数据以及电商、用电等大数据辅助监测返贫，提高返贫监测结果的有效性。对规模性返贫高风险领域，如易地搬迁脱贫社区等，可以采用社会力量对返贫人口进行全面排查。

四是探索建立具有可靠数据支撑的返贫监测预警系统。在总结地方经验的基础上，探索建立返贫监测预警系统，提高返贫监测预警能力。

五是建立返贫监测结果公开公示制度。利用

群众容易接触的方式，将返贫监测结果进行公开公示，直接接受群众的监督。

### （三）健全和加强返贫帮扶机制

帮扶返贫人员化解返贫风险，要坚持分类帮扶、因户施策、长短结合的思路，健全返贫帮扶机制。

一是分类帮扶、因户施策。对不同类型返贫户要结合其返贫原因、家庭条件，进行分类帮扶、因户施策。特别要区分是否有劳动能力，选择帮扶措施。

二是长短结合、提升内力。对于有劳动能力的返贫户，重点要根据家庭条件选择产业帮扶、就业帮扶等生产性帮扶措施提高其发展能力。但是要配合采用短期见效的保障性措施，确保返贫人口尽快脱贫。

三是重点保障与综合保障相结合。对于丧失劳动能力而返贫的人口，要强化低保、医疗、养老保险和特困人员救助供养等综合性社会保障措施，确保应保尽保。同时对因病、因残、因灾等意外变故返贫致贫的家庭，及时落实健康扶贫和残疾人、灾害、临时救助等政策，保障其基本生活。

## 四、防范化解规模性返贫风险的政策建议

根据我国防范规模性返贫风险所具有的作用及可选的防返贫战略，提出加强和改进防范化解规模性返贫风险的政策建议。

### （一）提高认识，把有效防范化解规模性返贫风险摆在巩固脱贫攻坚成果工作、全面推进乡村振兴工作的最优先位置

各级党委和政府相关组织和人员要提高对防范化解规模性返贫风险工作长期性和重要性的认识，把有效防范化解规模性返贫风险摆在巩固脱贫攻坚成果工作、全面推进乡村振兴工作的最优先位置，健全防返贫机制，加强防范返贫风险、

帮扶返贫人口的工作力度，优先保障这方面工作所需要的人员、经费等。

### （二）建立多方参与和配合的协同工作机制，形成防范化解规模性返贫风险的合力

防范化解规模性返贫风险，是涉及多个部门多个方面的复杂工作。要在实践中探索和优化多方参与和配合的协同工作机制；明确防返贫工作的责任主体，动员和支持相关各方参与返贫监测和帮扶；统筹政府、市场和社会资源，强化政府责任，引导市场、社会协同发力，鼓励先富帮后富、守望相助，形成防止返贫的工作合力。

### （三）在预防与监测中加强对规模性返贫风险重点人群、重点领域和重点环节的关注，采取切实措施进行有针对性的安排

在预防、监测和化解规模性返贫风险中，要特别关注：一是丧失劳动能力的老年人口和残疾人口、家中有患重病大病以及子女上大学等支出大幅增加人口等重点人群；二是脱贫人口规模较大、受短期政策性收益影响较多的易地搬迁脱贫、产业脱贫、就业脱贫、健康脱贫等领域；三是突发自然灾害、规模性失业、其他意外事故等重点事件。

此外，还要对义务教育、基本医疗和住房安全“三保障”上返贫高风险人群和影响事件予以特别关注。比如初中高年级学生尤其是其中的女生属于义务教育保障中返贫风险高的人群，学校和监测部门要予以重点关注。

### （四）创新和完善返贫帮扶机制

要根据影响返贫因素的变化和返贫风险的特点，创新和完善返贫帮扶机制。比如面对新冠肺炎疫情产生的返贫，可以综合运用低保、临时生活救济、价格补贴和失业保险等保障措施，减轻和消除其对返贫人群的影响。□

（作者系中国社会科学院贫困问题研究中心主任、农村发展研究所研究员）

（责任编辑 范丽君）