

巩固拓展脱贫攻坚成果的任务与过渡期安排

◎ 檀学文

提 要：

本文主要从脱贫人口稳定脱贫、长期性低收入人口较快增收和共享繁荣发展视角，理解巩固拓展脱贫攻坚成果的目标任务。巩固脱贫攻坚成果是其基础性任务，防止返贫及新生贫困又是其底线任务，需确立精准扶贫政策的退出转型机制，并建立免于贫困的长效救助机制。拓展脱贫攻坚成果是其主体性任务，不仅包括拓展已有扶贫措施以及开展临界贫困人口帮扶，更重要的是要探索反贫困战略转型。本文指出转型目标是建立长期性低收入人口共享繁荣发展战略。据此，本文提出了巩固拓展脱贫攻坚成果过渡期的两阶段安排以及衔接的基本思路。

打赢脱贫攻坚战后，中国将实现“三农”工作重心的历史性转移，全面推进乡村振兴，到2035年共同富裕取得实质性进展；与此同时，在“十四五”时期设立衔接过渡期，巩固拓展脱贫攻坚成果并同乡村振兴有效衔接。上述重大中央决策使近年来关于相对贫困和反贫困战略转型的讨论短暂地告一段落。但这并不意味着这个问题的终结，而是为其赋予了新的背景、起点、思路以及目标指向。脱贫攻坚与乡村振兴的衔接从2018年就开始了。2020年后，由于贫困性质以及国家“三农”工作重心的根本性变化，巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的衔接（以下有时简称“两项衔接”）既是攻坚期内衔接的“升级版”，更是其“转型版”。在攻坚期内，两项衔接重点在于工作体制机制以及政策的衔接，目的是提高治理效率，为乡村振兴积累经验。在中共十九届四中全会提出建立解决相对贫困问题的长效机制后，解决相对贫困被普遍地当作反贫困战略转型的方向，也被视为乡村振兴的一项内容^①。通常来说，打赢脱贫攻坚战应当意味着较高的脱贫质量，农村发展整体上进入实施乡村振兴战略和解决相对贫困阶段。随着衔接过渡期的设立，防止返贫被列为重要任

^① 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；魏后凯：《如何实现全面脱贫与乡村振兴的有效衔接》，《光明日报》2020年4月3日第11版。

务，而反贫困战略仍是一个“未定型”。5年时间虽然不短，但是在新形势下通过巩固拓展脱贫攻坚成果来过渡到新的反贫困战略仍是一项艰巨的任务。

2021年中央一号文件将过渡期任务概括为三个方面：一是巩固拓展脱贫攻坚成果，二是接续推进脱贫地区实现乡村振兴，三是对农村低收入人口实施常态化帮扶。笔者认为，目前人们对于巩固拓展脱贫攻坚成果的目标任务和工作思路的认识都还比较含糊，缺乏长远谋划，回避相对贫困，对低收入人口的界定也不清楚。本文基于中共十九大关于到2035年和2050年的两阶段现代化进程安排、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等基本发展思路，以及贫困性质和治理形势变化规律，尤其是根据到2035年共同富裕要取得明显的实质性进展的发展要求，阐述“十四五”时期巩固拓展脱贫攻坚成果的目标任务，并据此对五年过渡期提出两阶段时间安排建议，从巩固拓展脱贫攻坚成果角度提出衔接的基本思路。

一、以巩固脱贫攻坚成果为基础性任务

巩固脱贫攻坚成果^①是“十四五”过渡期的基础性任务，包括多项具体任务，其中大部分是为了延续脱贫攻坚期内的未竟事业，也需要以此为基础进行拓展并与乡村振兴进行衔接。巩固脱贫攻坚成果的底线任务是防止返贫和发生新贫困，在中国建立防止贫困的长效机制。

（一）以防止贫困为底线任务

2020年，在新冠肺炎疫情的严重冲击下，全党全国咬定青山不放松，采取挂牌督战、加大扶持力度、加强东西协作和消费扶贫等方式，实现到年底所有建档立卡贫困人口、贫困村、贫困县脱贫，边缘性非贫困人口获得了监测、帮扶等预

防性措施保障，扎实实现了消除绝对贫困目标，创造了中国减贫奇迹。巩固脱贫成果是在最低意义上对过去工作和成就的延续。对于基层来说，巩固脱贫成果主要包括两类任务：一是确保已脱贫的建档立卡人口消除返贫风险，避免发生较大规模返贫，边缘性人口不再发生较大规模的新贫困；二是延续已有的扶贫措施，包括持续抓好扶贫项目和扶贫资产管理，做好易地扶贫搬迁的后续扶持和治理，继续为建档立卡户提供就业服务等。巩固脱贫成果对于脱贫县的意义在于使其在角色转换和工作重心转换过程中，确保稳定发展和培育内生发展能力。其中，第一项任务可界定为防止贫困，包括返贫或新生贫困，这是基础性和底线性的。其他各项巩固任务兼具延续和提高已有扶贫措施成效，为防止贫困提供资源支撑，与乡村振兴衔接等多重使命。

对此需要回答的一个关键问题是，高质量打赢脱贫攻坚战情况下，未来还存在发生较大规模贫困的风险吗？笔者认为，应该辩证地看待这个问题。一方面，从现有的脱贫成效看，建档立卡户已经实现较高收入和充分“两不愁三保障”，整体返贫风险低。根据建档立卡以及脱贫攻坚普查数据，2020年贫困县建档立卡户人均纯收入超过1万元，吃穿不愁，住房安全、饮水安全、基础教育和基本医疗获得全面保障。另一方面，由于天灾人祸、市场风险、扶贫项目不成熟等因素，一定程度上的返贫、新生贫困也将是不可避免的。各方对于防止返贫问题的高度重视，主要是基于底线思维得出的结论。但是从辩证法上，巩固脱贫成果已不再是主体性任务或主要矛盾，更大精力需要转向拓展脱贫成果。但是需要将防止贫困作为巩固脱贫成果的基础性、底线性任务，在保持政策总体稳定的基础上，对脱贫人口、边缘性人口开展动态监测，对零星返贫和新生贫困人口及时开展灵活救助，确保没有人生活在贫困标准之下。

^① 以下为表述方便，有时将脱贫攻坚成果简化为脱贫成果。

（二）确定精准扶贫政策的退出转型机制

目前已经确定，过渡期内将保持现有主要帮扶政策总体稳定，并逐项分类优化调整，这将有利于稳定脱贫人口对政策和帮扶工作的预期^①。不仅如此，也要形成过渡期后相关政策将要逐步退出或转型的预期。衔接过渡期的跨度为5年，这样可以确保每个扶贫对象从脱贫时起都能公平地享受5年巩固提升政策，延展和制度化了“脱贫不脱政策”的做法。过渡期结束后，原有的精准帮扶政策，尤其是针对建档立卡户和建档立卡村的直接扶持政策，作为排他性的特惠政策，应当予以退出。当然退出不等于完全取消，而是要在两项衔接的框架下重新设计，使其更具普惠性特征。脱贫县在5年过渡期内保持主要帮扶政策总体稳定，在过渡期后也应当实行贫困县扶持政策的退出，并在区域发展水平和能力评估基础上，转型为新的区域发展政策。

（三）建立防止贫困的长效机制

巩固脱贫成果，对于既有的扶贫手段和措施来说，既是为了延续和提高已有扶贫投入成效，也是为巩固提升建档立卡人口的脱贫成效提供支撑。前已述及，过渡期后针对建档立卡扶贫对象的精准扶持政策应当退出。但是基于防止贫困的底线目标，在精准扶持政策退出的同时，应当建立防止贫困的长效机制，实现历史性免于绝对贫困的长期目标。所谓防止贫困的长效机制，是指通过一套保障制度和体制机制，既“防”又“止”，为所有国民提供不低于现行贫困标准的最低收入和“两不愁三保障”基本保障。在消除绝对贫困，并且享受了5年过渡期政策的前提下，未来全体国民免于贫困的基础已经相当坚实，可能的贫困将是个别现象。为此，防止贫困的长效机制将是对现行低保制度、保障性扶贫政策以及专项社会救助制度的优化组合，可以考虑发展成为基于农村低保制度的农村防止贫困救助机制（见表1）。

表1 免于贫困的农村防止贫困救助机制

保障标准	保障内容	保障机制
现行贫困标准 (收入标准 + 两不愁三保障)	最低收入保障：地方可根据物价水平、经济条件向上调整。	以农村低保机制为基础建立农村防止贫困救助机制
	基础教育保障：保障参加从学前到中等职业教育，资助普通高中教育，促进成人教育和技术培训。	
	基本医疗保障：常规体检、基本健康促进措施、基本医疗保险、大病救助。	
	安全住房保障：危房改造政策。	
	安全饮水保障：安全饮水保障政策。	

资料来源：作者整理。

^① 吴国宝：《实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接重在建立长效机制》，光明网—理论频道，2021年1月24日，https://m.gmw.cn/2021-01/24/content_34584334.htm。

可在基层建立自主申报和社会发现相结合,程序、识别和救助标准法定化的贫困救助制度和工作机制。凡是符合条件的居民都有权申请获得相当于现行脱贫标准的收入和基本保障方面的救助,这是针对所有人的普惠性政策。对于产业和就业等经济发展方面的扶持政策,这些居民如果具备条件,将在乡村振兴支持政策框架下参与。

二、以拓展脱贫攻坚成果为主体性任务

拓展脱贫成果与巩固脱贫成果相比,既以后者为基础,又比后者有更大的空间,是“十四五”时期巩固拓展脱贫攻坚成果的主体性任务。在全面推进乡村振兴的大背景下,拓展脱贫成果的任务可以分成三个方面:首先,延续、维护和完善已有脱贫攻坚措施,并以此为基础做适当延展;其次,酌情扩大针对临界贫困人口的帮扶范围;最后,实施反贫困战略转型。面向共同富裕,中国的反贫困战略应由过去的农村扶贫开发战略向低收入人口加快发展战略进行根本转型。

(一) 拓展已有扶贫措施

对于扶贫措施来说,拓展脱贫成果首先是以巩固脱贫成果为基础,或者说,两者是密不可分的。总的来说就是过去的扶贫措施和手段将在过渡期内继续延续和发展,但是不再只是发挥精准防贫作用,而是要在各自客观规律基础上继续完善和发展,成为推动乡村振兴的先锋力量,并最终融入乡村振兴体系。

1. 从产业扶贫到乡村产业振兴

产业扶贫的前提是发展扶贫产业,并建立带贫或者益贫机制。产业扶贫机制或模式总的来说可以用“四带一自”来概括,即农业园区带动、

龙头企业带动、农民专业合作社带动、新型经营主体带动以及贫困户自主发展生产。据报道,到2020年,全国贫困地区累计建成各类产业基地超过30万个,培育引进各类企业6.76万家,发展农民专业合作社71.9万家,发展家庭农场超过15万家,每个县都形成了2-3个扶贫主导产业,产业扶贫政策已覆盖98.9%的贫困户,1146.4万建档立卡户独立发展产业^①。这些主导产业和经营主体是巩固以及拓展产业扶贫成果的载体和基础。产业扶贫的拓展方向是乡村产业振兴,即以现有扶贫产业为基础,扩大乡村产业发展的规模和深度。由产业扶贫向产业振兴拓展将面临两大挑战。一是市场化挑战。过去很多扶贫产业发展带有行政推动、补贴支撑的成分,不一定符合市场规律以及具备市场自生能力。二是带贫角色挑战,进一步面向市场的产业发展不一定具有很强的带贫能力。因此,乡村产业振兴需要妥善处理政策扶持、市场化和带贫机制之间的关系。要以市场化为前提和根本,政策支持减少对市场主体的干预,增加对基础设施和市场条件的投入;在促进带贫方面以发展合作经济、增强农户能力等方式为主,减少对市场主体经营行为的直接干预。

2. 从扶贫资产管理到集体资产经营

在精准脱贫政策框架下,资产收益扶贫对于增加建档立卡户收入和实现全部脱贫起到了很大的辅助作用。经过数年发展,全国形成了规模庞大的扶贫资产,包括基础设施、公共服务、产业发展以及易地扶贫搬迁类资产等^②。目前只能得到一些个别数据,例如河南镇平县建档立卡人口人均扶贫资产达3.7万元^③,而广东省则为2.8万元^④,还没有关于全国扶贫资产的统计数据。脱贫攻坚普查数据显示,享受过资产收益扶贫政策的建档立卡户达

① 《产业扶贫覆盖全国98%贫困户 促进收入持续提升》,央广网, http://finance.cnr.cn/txcj/20210227/t20210227_525423109.shtml;《国家脱贫攻坚普查公报(第三号)》,国家统计局,2021年2月25日, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxtb/202102/t20210224_1814047.html。

② 魏后凯:《全面加强扶贫资产的管理和监督》,《中国发展观察》2020年第12期。

③ 同上。

④ 资料由广东省农业农村厅提供。

944.5万户，约占建档立卡户总数的60%。资产收益扶贫在广义上属于发展生产扶贫范畴，是投资收益再分配行为。扶贫资产存在经营管理、收益分配、权益维护等多重风险。如果资产经营管理不善导致亏损以及资产贬值或流失，或收益分配管理不善导致分配不公平，都会使其达不到巩固脱贫成果的作用。因此，拓展扶贫资产管理首先要管理好各类风险，确保扶贫资产不贬值不流失，正常形成收益和合理分配。在此基础上，应实现由扶贫资产管理向集体资产经营的转型。应将集体所有的扶贫资产纳入集体资产的统一经营管理范围。扶贫资产收益在攻坚期优先用于精准脱贫，在过渡期优先用于脆弱性脱贫户收入补充，过渡期结束后成为防止贫困的收入补充渠道之一。此外的更多收益应如同其他集体资产一样，在村集体层面统一分配，用于发展集体经济和公益事业。

3. 完善和加强对农村劳动力转移就业的支持和服务

从收入贡献来看，工资性收入已经成为建档立卡户及贫困地区农村居民最主要收入来源。据统计，建档立卡户人均可支配收入中工资性收入已达2/3^①；建档立卡以来，享受过就业帮扶政策的建档立卡户占全部建档立卡户的93.8%^②。其中扶贫车间吸纳就业40多万人，创业致富带头人带动400余万贫困人口增收，各类公益性岗位安置近500万贫困人口^③。这些都属于就地就近就业，对贫困家庭有很强的针对性，政策落实容易，增收效应明显。就业支持和服务上的巩固与拓展有较大不同：巩固主要是坚持现有的帮扶措施，包括帮助外出和创造岗位等；拓展主要在于利用和加强已经建立起的就业支持渠道、工作机制以及

管理信息系统，将服务对象扩大到更多农户，由此实现全社会就业效率的提高。

4. 从易地扶贫搬迁到新型移民社区治理

易地扶贫搬迁是将居住在缺乏生存条件和“一方水土养不好一方人”地区的建档立卡人口搬迁安置到其他地区，并通过改善安置区的生产生活条件、调整经济结构和拓展增收渠道，帮助搬迁人口逐步脱贫致富^④。“十三五”期间，全国共有960多万建档立卡贫困人口实现搬迁，其中城镇安置500多万人，农村安置约460万人，建成集中安置区约3.5万个。目前中央制定的易地扶贫搬迁后续扶持措施包括六个方面：完善安置区配套基础设施和公共服务设施，加强安置区产业培育和就业帮扶，加强安置社区的管理，保障搬迁群众合法权益，加大工作投入力度以及加强统筹指导和监督检查。中央财政为此加大多项财政资金的投入。国家发改委对安置区根据安置规模进行分类指导，对万人以上特大型安置区实施一揽子后续扶持专项方案，对3000人以上大型安置区重点加大劳务输出力度和培育壮大后续产业，对800人到3000人的中型安置区重点加强扶贫车间、产业基地建设，对800人以下的小微型安置点重点培育特色的农牧产业^⑤。在易地扶贫搬迁工程中拓展脱贫成果，主要是在搬迁后能够“稳得住”以及“能脱贫”基础上，持续加强新型移民社区治理，完善基础设施和基本公共服务供给，用若干年时间实现新社区的功能完善以及新移民的社区融入。

（二）开展对临界贫困人口的帮扶

这部分讨论的是适当扩大帮扶范围问题，相当于一号文件中提出的“农村低收入人口常态化帮扶”。为避免混淆，有必要先对相关概念加以澄

① 根据建档立卡数据计算。

② 资料来源为《国家脱贫攻坚普查公报（第三号）》。

③ 《国新办举行就业扶贫实施有关工作情况和主要成效发布会》，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/11/19/art_2241_505.html，检索时间：2021年2月28日。

④ 根据《国家脱贫攻坚普查公报》的定义。

⑤ 《国新办举行易地扶贫搬迁工作新闻发布会》，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/12/3/art_2241_508.html，检索时间：2021年2月28日。

清。原国务院扶贫办为了确保全面脱贫目标，以收入低于贫困标准 1.5 倍为基本标准，界定了边缘人口或边缘户，对其开展监测和帮扶，其规模只相当于建档立卡人口的 5% 左右，可以理解为贫困识别中的正常误差范围，远小于 1.5 倍收入标准之内应有的人口规模。在中西部地区以统一贫困标准开展脱贫攻坚的同时，东部沿海省份也各自提高标准开展沿海版的脱贫攻坚。其中较为典型的有浙江省、江苏省和广东省。2015 年以来，浙江省的低收入标准为低保标准的 1.5 倍或当地农民人均可支配收入的 40%，2019 年识别规模 97 万，占农村人口的 5.4%^①；江苏省低收入标准为年人均 6000 元，识别规模 227 万，约占农村人口的 6%^②；广东省相对贫困标准为年人均 4000 元，规模 161.5 万，占农村人口的 4.9%^③。可见，沿海三省无论采用低收入还是相对贫困概念，在当地都是对收入处于最底层人口的识别和帮扶，其比例约为 5%—6%；对全国来说，它们属于扩大扶贫对象的前沿试验。

本文所要讨论的临界贫困人口帮扶相当于上述沿海各省的“十三五”扶贫实践，在建档立卡户之外识别一定规模的最低收入人口，对其开展实质性帮扶。其规模、手段和目的都与扶贫部门出于防贫目的对边缘户的识别和监测有明显不同。从建档立卡人口的平均收入水平看，其中相当比例应当已经超过贫困临界线（一般为贫困标准的 1.5 倍）。从而，在保留建档立卡情况下，新识别的临界贫困人口将由部分建档立卡人口和部分非建档立卡人口组成。在建档立卡精准帮扶政策退出后，对临界贫困人口的精准帮扶和脱贫可以发展成为新的常态化精准帮扶机制，这样可以充分利用基层已经建立的扶贫资源和经验优势。每隔

一段时间，按更新的低保标准的 1.5 倍识别出临界贫困人口，对其开展精准帮扶，使其收入增长达到预定目标，这样可以不断提高全社会底层群体的收入水平。

（三）探索形成低收入人口加快发展的长期战略

拓展脱贫成果的另一项更加重大的任务是实现反贫困战略转型。国内关于反贫困战略转型研究目前面临一个现实困境，即中共十九届四中全会明确提出建立解决相对贫困问题长效机制，而十九届五中全会提出巩固拓展脱贫攻坚成果并与乡村振兴有效衔接，这导致一定程度上对相对贫困问题讳莫如深。这个困境的突破口在于超越相对贫困，以消除绝对贫困为起点，以走向共同富裕为归依，以广泛的共享发展战略为基础，探索制定包括相对贫困人口在内的底层人口加快发展战略。共享发展战略是全局性宏观战略，是以共享发展理念为指导，对已经具有共享特征的单一战略的优化集成，包括但不限于包容性增长、科教兴国、就业优先、区域协调发展、乡村振兴、新型城镇化、积极社会保护等战略。所谓底层人口加快发展，则是指要实现低收入人口的平均收入以更快速度增长，并能得到更好的社会保护。世界银行 2013 年以来确立共享繁荣发展战略，将底层人口界定为按收入排序的最低 40% 人口，要使得他们的收入以更快速度增长，这是其与消除全球绝对贫困并立的另一个宏伟目标^④，与中国的共同富裕理念高度一致。

按照收入阶层划分，目前中国低收入人口比例高达 65% 左右，规模达 9 亿^⑤。低收入人口中的一部分将通过努力进入中等收入阶层，但即使到 2050 年中等收入人口增加一倍，也还有 5 亿

① 《浙江省低收入农户全面小康统计监测方案》，http://www.stats.gov.cn/tjfw/dfjxmgl/dfjdczd/zj/202006/t20200619_1769413.html。

② 《解决我国相对贫困问题的长效机制研究》，创新工程项目组，2020 年 12 月。

③ 广东省农业农村厅提供资料。

④ World Bank, "Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality", World Bank Group, 2016, p.23.

⑤ 数据来源为 CHIP2018。此处低收入人口定义为 2019 年家庭年收入低于 10 万元，或月人均收入低于 2688 元。

多低收入人口，这些人将长期处于低收入状态。借鉴慢性贫困概念，本文将其中收入更低的部分定义为长期性低收入人口（chronic low-income population）^①。这意味着，直到2050年，中国社会底层40%人口中的绝大部分都将是长期性低收入人口。中国社会底层40%人口平均收入水平还很低，甚至可以说将长期处于低收入陷阱，如果不实现较快增长，很难达到现代化或共同富裕要求。解决相对贫困问题的战略的覆盖范围是有限的，无法关照到所有长期性低收入人口。但是反过来，针对长期性低收入人口的战略则可以较好地涵盖相对贫困、临界贫困人口。中国长期性低收入人口规模为5.6亿，大约3.8亿在农村，占农村人口的70%。如果以农村常住人口为基数，则其40%的底层人口规模为2.2亿；相对贫困发生率在20%以内，其人口规模在1亿以内。从长期看，中国促进共享繁荣发展在农村的总目标群体达3.8亿。为了循序渐进，在中短期内可先以农村底层40%的2亿多人口为对象。由于长期性低收入人口往往面临能力、机会、资源、区位乃至制度等多方面约束，为了促进他们的更快发展，除了国

家层面的共享发展战略和格局外，还需要实施差异化和针对性帮扶措施，并辅以日益完善的社会保护体系，这将是“十四五”的主要探索性任务。

三、巩固拓展脱贫攻坚成果过渡期的两阶段安排

中央决定，对摆脱贫困的县从脱贫之日起设立5年过渡期。这个制度安排使得以县为单位，每个脱贫县都能公平地获得5年过渡期的资源和政策支持。各脱贫县由于是陆续摘帽的，它们在“十四五”时期将陆续结束过渡期，第一批始于2021年，最后一批将在2025年结束。对于中央政策和全国贫困地区来说，整个“十四五”都是过渡期，但是可以做出细化安排。根据已有研究和现实条件，笔者建议将“十四五”脱贫攻坚5年过渡期划分为两个阶段，以前3年为巩固期，以巩固脱贫成果、建立防止贫困长效机制为重要使命；以整个5年为拓展期，分为两个阶段，即“3+2”，持续拓展脱贫攻坚成果，探索建立包括解决相对贫困问题在内的共享繁荣发展战略（见图1）。



图1 脱贫攻坚过渡期的两阶段安排

^① 2021年一号文件提出“加强农村低收入人口常态化帮扶”，但没有对其予以界定，从其语境看接近本报告中的“临界贫困人口”。在本文看来，以社会底层40%人口的范围来定义官方的低收入人口更为恰当，其中到2035年之前可以当前农村人口的40%来定义。

（一）以前3年为巩固期，建立防止贫困长效机制

对于巩固脱贫成果的任务，笔者建议在工作安排上明确以前3年为巩固期。脱贫攻坚前3年共实现了436个贫困县摘帽，占贫困县的52.40%；其他贫困县虽未摘帽，但贫困人口比例已经降到较低水平。到2018年底，全国贫困人口已经从2012年的近1亿下降到1660万，全部脱贫大局已定。以此类推，到2023年将超过半数的贫困县以及超过80%的建档立卡户享受了5年的过渡期政策，应该已经积累了足够的巩固效果和政策经验，这是在总体上完成巩固脱贫成果任务的现实基础。过渡期维持扶贫政策总体稳定，并非要静态延续以往政策，而是要以稳定脱贫为前提，逐步实现政策调整，将精准到户政策调整为按申请使用的“政策池”，将无条件享受政策调整为有条件享受政策，将特惠政策调整为梯次性普惠政策。脱贫县在动态调整巩固政策的同时应探索建立县级防止贫困长效机制。例如兰考县、井冈山市等28个2016年脱贫县需在2021年建立这样的长效

机制。县级防止贫困长效机制的建立也是一个不断完善的过程，通过3年400多个县的努力，应在2023年形成全国性统一方案，用于指导其他近400个脱贫县在后两年里应用。

（二）采取“3+2”两阶段拓展期，拓展脱贫成果，实现反贫困战略转型

如前所述，拓展脱贫成果有拓展和壮大已有的脱贫措施和实现反贫困战略转型两大任务，有着鲜明的发展和创新发展导向，使命重大。因此需以整个“十四五”为拓展期，但是可以有弹性地划分为两个阶段。在前3年，拓展已有脱贫措施实际上是与巩固脱贫攻坚成果的举措一体化实施的。到2023年，对已有扶贫产业的进一步培训、新型扶贫移民社区的治理改进、农村劳动力就业服务和支持体系的完善以及扶贫资产优化管理都应当完成主体性任务，并能够纳入乡村振兴工作体系。如果开展临界贫困人口帮扶，也应该建立起相应的体制机制和政策体系。对于反贫困战略的转型则需要以整个5年为期，开展大量试验和探索。在国家层面，应主要探索如何改进城乡住户

2021年4月27日，以“精准扶贫 三湘巨变”为主题的脱贫攻坚大型成就展在位于长沙的湖南省美术馆开展。图为市民参观湖南51个贫困县的特色扶贫产业照片。图/中新社



调查和贫困监测的覆盖面、代表性和准确性，期望建立具有县级代表性的住户调查体系，利用改进的住户调查数据实施不同标准下的贫困和低收入群体的动态监测分析；研究部门与政府部门合作攻关，研究探索向欠发达地区和低收入人口倾斜、普惠与梯次性特惠相结合的共享繁荣发展支持战略和政策机制。预期到2025年，之前的农村扶贫开发和消除绝对贫困的战略将转型为包括解决相对贫困在内、面向更大范围长期性低收入人口的共享繁荣发展战略。

四、巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接的基本思路

巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接的要义是将现行脱贫攻坚的体制机制和政策体系，在逐步调整和转型基础上，最终纳入乡村振兴行动体系。脱贫攻坚是一个强大而相对独立的工作体系和政策体系，具有非常强的集成性功能，具有排他性和结果导向性。未来随着脱贫攻坚体制的退出，新体制的建立还需要一个较长的摸索和完善过程。脱贫攻坚体制机制转型需要满足巩固拓展脱贫攻坚成果的需要，不能采取急停方式，而是要采取“嵌入”思路，建立具有包容性和阶梯式分类特征的乡村振兴治理和政策体系。根据本文提出的巩固拓展思路，未来包含了共享繁荣发展战略的乡村振兴需要实现多部门联合治理，刚刚设立的国家乡村振兴局职能也需要进行拓展和转型。总的来说，脱贫攻坚体制具有特惠性、政府主导性、计划性、攻坚性等特征；而未来的乡村振兴体制则应更多地呈现普惠性、居民和企业自主性、市场性、常规性、梯次性等特征。

（一）由乡村振兴部门统筹协调包容性经济振兴措施

过去的开发性扶贫措施，包括产业发展、扶贫车间、就业促进、资产收益扶贫、小额贷款、发展集体经济、新型经营主体培育等，都要逐渐转型为乡村振兴中的经济振兴措施，建议统一由

乡村振兴部门统筹协调，但是具体管理及政策落实由相关部门归口管理。乡村振兴中的开发性措施应鼓励所有农户参与，追求多多益善。为增强乡村经济振兴措施的包容性，每类措施都应建立不同等级的支持政策，从一般低收入户到相对贫困户、临界贫困户，所享受的政策支持力度不断加大。以技能培训为例，一般低收入户可能要支付一定的培训费用；而相对贫困户可享受一定的补助；临界贫困户不仅可以享受补助，还可以享受基层政府部门及社区实施的相应激励政策。

（二）由民政部门统筹协调保障性措施，实施农村贫困救助长效机制

在脱贫攻坚期，针对贫困户的保障性扶贫措施由民政部门以及各相关部门分别管理，由扶贫部门集中统筹，体现以贫困户为中心的特征。精准扶贫中采用的主要保障性扶贫措施包括教育扶贫、健康扶贫、危房改造、饮水安全保障、最低生活保障等。在这种情况下，各项保障措施在建档立卡户和其他居民之间的执行是割裂的，前者享受了特殊的优待，而且增加了行政成本。随着过渡期的推进以及稳定脱贫程度的提高，这些保障性措施应逐渐恢复各自的一体化管理，各类居民一视同仁，都依据自身条件去享受相应水平的福利，建档立卡户如果家庭条件足够好就不再享受额外福利。过渡期结束后，如果按照本研究的建议，建立防止贫困的长效救助机制，那么该贫困救助机制应该由民政部门来集中统筹管理。与低保不同的是，未来的农村贫困救助是一种综合救助，对于符合条件的家庭，需要提供最低收入保障以及教育、健康、安全住房、安全饮水、技能培训等一揽子救助服务，这就需要根据多维贫困定义设立联合救助标准，与相关部门建立联动救助机制。对易地扶贫搬迁项目及人口的后续扶持及社区管理是巩固拓展脱贫攻坚成果的一项重点任务。从衔接的角度看，基于搬迁项目管理及搬迁人口稳定脱贫的要求，其过渡期也应当有一定期限，但未必是按县脱贫时间计算起点，可以按照安置区项目建成时间计算起点。移民社区的

巩固管理可以设置最长5年过渡期，符合条件的社区，尤其是中小型社区，可以提前结束。过渡期后的扶贫社区的中长期社区建设和管理任务，可以移交给民政部门来统一管理。

（三）筹建高级别议事机构，推动实施共享繁荣发展战略

随着国务院扶贫开发领导小组以及扶贫办的撤销和国家乡村振兴局的成立，本研究建议的促进长期性低收入人口加快发展战略短暂地面临没有机构可以担当的局面。全社会底层40%的人口（长期性低收入人口）以农村居民为主，但广泛分布于城乡，且规模巨大，涉及领域多，农业农村部门或民政部门都无法单一承担如此重任。从长远发展考虑，建议筹建一个新的国务院议事协调机构——促进共享繁荣发展委员会，负责制定和推动实施共享繁荣发展战略。促进共享繁荣发展战略的主要任务包括制定宏观战略，研究变化趋势和规律，领导制定多部门支持发展政策，协调政策落实等，目的是促进低收入人口的收入增长以及社会保护的加强。考虑到其职责的综合性和长期性，国务院促进共享繁荣发展委员会宜设立在国家发展和改革委员会。农业农村部、人社部、民政部以及国家乡村振兴局将是该委员会的核心组成部门。

（四）在建档立卡数据库基础上构建新的共享繁荣发展数据库

记录建档立卡贫困户、贫困村以及贫困县的信息系统的法定名称是全国扶贫开发信息系统，俗称建档立卡系统，记录着3000多户近1亿人的贫困及脱贫信息。建档立卡数据库为打赢脱贫攻坚战做出了突出贡献。但是也需要指出，这个系统具有无法进行自动识别、扩展困难、与外部信息系统缺少联系通道等缺陷。因此，从农村精准扶贫转向实施共享繁荣发展战略时，住户信息系统的扩展既是必要的，也需要进行重大改组和优化，建立新的共享繁荣发展数据库。对此，东南亚新兴人口大国印尼的经验可资借鉴。印尼在经济发展水平不如中国的情况下，采纳共享繁荣发展理念，采取统一识别方法，在全国范围内按倒

序法识别出底层40%人口，建立社会保护项目统一数据库（UDB）。印尼人口前几年大约为2.5亿，其底层40%人口规模约为1亿左右，与中国建档立卡人口规模持平。中国如果要为农村常住人口建立40%底层人口数据库，则规模可达2.2亿；如果将来建立城乡统一的数据库，则最大规模可达5.6亿。共享繁荣发展数据库应具有以下基本特征：分布式云管理，底层数据库建在当地；自动化，根据住户信息自动识别和归类；开放性，与人口、社保、工商管理、住房管理、人民银行征信等系统联通；可及性和共享性，成为各类支持发展和社会保护政策的统一信息来源，面向社会有限开放。

（五）促进村级发展和保障的治理体系及治理能力的现代化

正如建档立卡和精准扶贫对贫困户脱贫功不可没一样，驻村帮扶和“双包”制度（驻村帮扶即向贫困村派驻第一书记和扶贫工作队；“双包”制度即由对口帮扶单位包村和帮扶责任人包户）对贫困村及村内贫困户脱贫也发挥了至关重要的作用，概言之，这大大增强了基层贫困村治理能力，引入新资源、新观念、新力量。但是客观评价，脱贫攻坚期贫困村外来治理力量的加强只是在一定程度上改善了村内的治理机制和治理能力，并没有带来治理能力的实质性大幅度改善，还不足以承担广泛的乡村振兴重任。如果在乡村振兴框架下既要开展“五个振兴”，又要建立贫困救助机制以及针对底层人口的梯次性发展支持帮扶体系，那么必须继续加强村级治理，推动村级发展和保护治理体系和治理能力现代化。其要点可概括为三点：一是加强基层党建和优化社区自治，培养本地人才，充分发挥村民代表议事及决策作用；二是“因村精准派人”，做好新时代乡村振兴驻村帮扶；三是采取采购服务、志愿者下乡、公共服务岗位轮岗等方式，加强农村公共服务和社会工作力量。

（作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员、贫困与福祉研究室主任）