

# 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

黄征学 高国力 滕飞 潘彪 宋建军 李爱民

**摘要：**减贫是各国现代化进程中永恒的主题。2020年后，中国现行标准下的绝对贫困将基本消除，脱贫攻坚阶段性目标将得以实现，但这并不意味着贫困的终结，可持续的减贫仍面临新的问题和挑战。本文认为，2020年后的减贫工作将发生五个“转向”：减贫目标转向建立高质量的标准体系，减贫方向转向兼顾农村贫困和城市贫困，减贫重点转向防范“三区三州”等深度贫困地区返贫，减贫动力转向外在帮扶与内生发展并重，减贫财政转向更加突出保底性与靶向性。顺应减贫新趋势，应调整减贫战略思路，构建减贫测算新标准，拓展减贫群体新范围，培育减贫新动能，完善减贫新治理，不断提高财政减贫资金的使用效率。最后，本文提出以下四点促进长期减贫的政策建议：一是过渡期内保持现行政策总体的连续性和稳定性；二是建立统筹城乡的常态化减贫助弱机制；三是完善减贫助弱对象的精准识别和动态调整机制；四是创新保障性减贫和开发性减贫方式。

**关键词：**2020年 脱贫攻坚 减贫战略 城乡统筹

**中图分类号：**F328.3 **文献标识码：**A

### 一、引言

贫困是困扰各国的世界性难题，是制约经济社会稳定发展的重大问题。有效削减贫困、实现整体脱贫，是古今中外治国理政的一件大事，也是中国特色社会主义的本质要求（邓金钱、李雪娇，2019）。党和政府历来高度重视脱贫工作，特别是党的十八大以来，党中央围绕脱贫攻坚做出了一系列重大部署和安排，全面打响脱贫攻坚战，成效显著。党的十九大报告进一步指出，确保到2020年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困<sup>①</sup>。但需明确的是，贫困人口全部脱贫并不意味着贫困的彻底消除，中国离高标准、高质量脱贫还有很大差距。在

---

\*本文研究受国家发展改革委宏观经济研究院重点课题“新型城镇化空间布局调整优化研究”（编号：A2019051005）的资助。

<sup>①</sup>资料来源：习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社。

脱贫攻坚目标任务临近完成的重要节点，准确把握国内扶贫政策的阶段性特征，科学评估现行扶贫政策的适用性，客观判断未来减贫工作的重点，提前谋划 2020 年后的减贫战略思路 and 对策，对于解决贫困问题、补齐经济社会发展的短板，实现富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国目标具有重要意义。

贫困和反贫困是近几年理论界关注的热点。围绕贫困的发生机制、贫困的测度、贫困的经济社会影响、减贫手段、减贫政策及其效果等内容，学者们开展了大量研究，成果丰硕。不过，关于中国在 2020 年实现脱贫攻坚目标任务后如何有效巩固脱贫成果、实现长期减贫目标的研究尚处于起步阶段，理论文献相对较少。已有研究认为，2020 年以后中国的贫困特征将发生变化：由绝对贫困向相对贫困转变，由农村贫困向城乡贫困并存转变，由收入贫困向经济、社会和生态等多维贫困转变，由同质化普遍贫困向差异化个体贫困转变，贫困人群的分布将更加分散（谷树忠，2016；张琦，2016；左停、金菁，2018；黄承伟，2019）。为应对这些变化，学界提出，要尽快研究制定统一的国家减贫标准，精准识别贫困人口和贫困边缘人口（陈志钢等，2019；魏后凯、刘长全，2019）。在减贫措施方面，需要由“扶贫”向“防止贫困发生”转变（雷明，2016；李小云，2019），通过设计城乡一体的减贫政策，创新减贫财政体系和金融机制，做好减贫政策与社会救助政策的衔接，重点关注医疗、教育等社会公共服务在数量和质量方面的城乡均等（左停，2016；李小云、许汉泽，2018；魏后凯，2018；左停等，2018；陈志钢等，2019）。此外，还有部分学者提出，应该在健全贫困救助法律体系、倡导多元主体参与贫困救助、构建共建共享减贫格局、加强国际合作等方面做出努力（白曾博等，2017；王超、刘俊霞，2018；王志章、杨志红，2019）。

这些理论文献，对 2020 年以后的减贫工作做出了有益探索，有助于正确认识脱贫攻坚目标完成以后中国的贫困问题，有助于明确未来减贫工作的战略思路，具有较强的前瞻性。但是，相关研究仍至少在以下三个方面存在拓展空间：一是对 2020 年后减贫工作的阶段性特征缺乏全面阐述；二是未能提出系统性的减贫战略思路；三是对长期减贫要如何实现不够明确。鉴于此，本文将总结当前扶贫政策的特征，并对政策的适用性做出评判，进而论述 2020 年后减贫战略思路，最后提出促进长期减贫的政策建议。

## 二、当前扶贫政策的特征及其适用性评判

中国对贫困问题的认识有个逐步深入的过程。在计划经济时期乃至改革开放初期，扶贫政策以普惠性政策为主，1982 年启动实施“三西”农业建设扶贫工程以来，专项扶贫政策才得以逐渐建立。党的十八大以来，在打赢脱贫攻坚战的过程中，通过打好“普惠性政策+专项扶贫政策”的组合拳，农村贫困状况得到显著改善。客观评判当前扶贫政策的特征及其适用性，及时调整相关政策方向，对巩固脱贫攻坚成果至关重要。

### （一）扶贫政策呈现典型的阶段性特征

在经济社会发展的不同阶段，扶贫任务存在较大差异，扶贫政策也呈现出典型的阶段性特征。中国的扶贫政策大体可以分为以下五个阶段：一是计划经济体制时期（1949~1977 年），扶贫政策

主要体现为保障贫困农民“耕者有其田”、推行“五保”供养政策、初步建立基本医疗保障政策、优抚安置军人军属等；二是改革开放初期（1978~1985年），经济快速增长为大规模扶贫营造了良好宏观环境，国家大力推行以工代赈、“三西”农业建设扶贫工程，初步确定扶贫方针，明确针对贫困地区的优惠政策；三是经济高速增长时期（1986~2000年），东中西部地区的发展差距日益拉大，欠发达地区贫困现象突出，国家专门成立扶贫开发领导小组，初步确定瞄准贫困县的扶贫机制，创建东西部协作扶贫、党政机关定点扶贫等机制；四是十年扶贫开发时期（2001~2010年），贫困人口温饱问题基本得到解决，中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区的重点县成为扶贫开发的重点区域，扶贫工作重心转向产业扶贫、整村推进、贫困地区劳动力转移培训等领域；五是新十年扶贫开发时期（2011~2020年），集中连片特困地区成为扶贫主战场，精准扶贫成为主要方式，实现扶贫从片状向点状演进。

## （二）扶贫政策朝着精准扶贫和多元扶贫的方向迈进

一是扶贫资金使用更加聚焦和精准。进入21世纪后，贫困人口分布更加分散，聚集的地理空间更小，主要集中在山区和边境少数民族地区。为此，国家将扶贫资金重点投入到集中连片特困地区，同时适当考虑非贫困村的贫困人口。鉴于贫困户主要分为因病、因残、因学、因灾、因婚五大类型，以往大水漫灌的扶贫方式的效率越来越低，国家开始强化精准扶贫、精准脱贫。

二是扶贫干预措施和途径更趋多元。2001年以来，主要扶贫形式包括以下四种：一是整村推进。通过制定和实施村级扶贫规划，在较短时间内改善贫困村的基础设施和社会服务设施、生产和生活条件，提高综合生产能力和抗风险能力，促进产业发展，为贫困人口整体脱贫创造条件。二是易地搬迁。对生存条件恶劣地区的扶贫对象实施易地扶贫搬迁，引导其他移民搬迁项目优先在符合条件的贫困地区实施，加强与易地扶贫搬迁项目的衔接，改善贫困群众的生产生活条件。三是产业扶贫。充分发挥贫困地区在生态环境和自然资源方面的优势，推广先进适用技术，加大龙头企业扶持力度，培育壮大特色优势产业，建立企业和贫困户之间的利益联结机制，实现贫困户和企业双赢。四是教育支持和技术培训。对农村贫困家庭未升学的应届初中、高中毕业生参加劳动预备培训给予生活费补贴，对农村贫困家庭新成长劳动力接受中等职业教育给予生活费、交通费等补贴，对农村贫困劳动力开展实用技术培训等。在总结前期扶贫经验的基础上，在新时代，精准扶贫提出了“五个一批”的具体举措。

## （三）财政资金为脱贫攻坚提供坚实支撑

一是财政扶贫投入体系不断完善。财政资金在扶贫开发中一直扮演着重要角色，特别是党的十八大以来，中央财政通过多个渠道加大脱贫攻坚投入。目前，中央有42项针对贫困地区的财政支持资金，涉及生态补偿、教育、医疗、社会保障、产业发展、基础设施建设等领域。从2016年起，中央财政补助地方专项扶贫资金连续3年每年新增200亿元，2018年首次突破1000亿元，达到1061亿元。与此同时，2013~2017年中央财政还安排专项彩票公益金69亿元，用于支持贫困革命老区的产业发展以及小型生产性公益基础设施建设。无论是直接到户的财政扶贫资金，还是以村为单位的扶贫项目投资，都对农村扶贫发挥了非常重要的作用。

二是贫困县涉农资金的整合力度日益加大。在加大增量的同时，中央还强调盘活存量。中央积极支持贫困县开展涉农资金整合试点，将一部分涉农资金的配置权完全下放到脱贫攻坚一线贫困县，支持贫困县根据脱贫攻坚需要自主确定和实施扶贫项目。涉农资金整合试点于2016年启动，2017年已推广到全部832个贫困县。截至2017年底，832个贫困县计划整合的资金规模达3330亿元，实际整合3286亿元。通过统筹整合使用财政涉农资金，形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局，为贫困县贯彻落实精准扶贫、精准脱贫基本方略，推动脱贫攻坚创造更好条件。

三是对财政扶贫资金的监管日益加强。中央通过扎紧制度“笼子”，完善扶贫资金管理制度，不断加强财政扶贫资金监管。财政部会同国务院扶贫办等6部门修订印发《中央财政专项扶贫资金管理办法》，对脱贫攻坚期内中央财政专项扶贫资金的分配、使用、管理、监督等做出全面规定。同时还修订印发《财政专项扶贫资金绩效评价办法》，将资金使用精准作为绩效评价的基本原则，进一步提高了资金拨付进度、资金结转结余率等指标的权重，“倒逼”地方落实资金监管主体责任，切实强化资金监管。在做好扶贫开发工作成效考核的同时，还开展了脱贫攻坚督查巡查等工作。

#### （四）扶贫开发政策的精准性依然面临较大挑战

尽管国家在精准扶贫、精准脱贫上采取了有力措施，但扶贫开发政策的精准性还有较大改善空间。主要表现在以下三个方面：一是贫困人口的识别标准单一。贫困人口的精准识别对未来的扶贫开发成效具有决定性作用。当前，精准识别的指标主要为收入，低于国家确定的收入标准的人就可以纳入贫困人口范畴。但是，在实际操作过程中，因为信息不对称和道德风险等问题，可能产生漏选或错选；同时，收入指标也无法客观反映因病、因婚、因学和因能力等导致的支出型贫困。二是精准扶贫的动态管理机制仍需强化。目前，贫困人口规模的确定采取自上而下、逐级分配的办法。这种方式有可能将真正需要救助的贫困户排除在外，再加上贫困指标不能跨村和跨县调剂，新的或返贫的贫困户无法进入建档立卡贫困户范畴，造成有些贫困户担心返贫而不愿意签字退出。三是贫困区域的差异明显，亟须分类施策。虽然贫困类型主要包括五种，但是，具体到不同地区，致贫原因存在较大差异，需要采取针对性的扶贫策略。

### 三、2020年后减贫将发生五个“转向”

2020年后，现行标准下的绝对贫困现象将基本消除，全国范围内的脱贫攻坚将取得阶段性胜利，但这并不意味着贫困的终结，可持续的长期减贫会面临新困难和新挑战，明确和调整减贫目标、方向、重点、动力等至关重要。

#### （一）减贫目标转向建立高质量的减贫标准体系

中国政府通过投入大量的人力、物力和财力，帮助农村贫困地区加快发展，扶贫工作取得了巨大成效。按照2010年农村贫困标准（每人每年2300元，2010年不变价），农村贫困人口从1978年的77039万人下降到2018年末的1660万人，贫困发生率从1978年的97.5%下降到2018年的

1.8%<sup>①</sup>。党的十八大以来，8200 万人在短短 6 年时间里实现脱贫，农村贫困发生率累计下降 8.4 个百分点（见图 1）。贫困发生率大幅下降，一方面表明党和政府的扶贫工作卓有成效，另一方面也与中国所设定的贫困线相对较低有关。2018 年，世界银行将每人每天生活费低于 1.9 美元（约合人民币 7.3 元）、3.2 美元（约合人民币 12.2 元）、低于 5.5 美元（约合人民币 21 元）依次作为极端贫困线、中等偏低贫困线和中等偏高贫困线（World Bank, 2018）。中国所设定的贫困线大致相当于世界银行的极端贫困线。也就是说，中国在 2020 年仅能实现极端贫困人口脱贫，如果按中等偏低贫困线和中等偏高贫困线的标准，中国届时仍存在大量贫困人口。此外，贫困问题的复杂性不仅表现为贫困群体的收入和消费水平较低，而且反映在教育、健康和资产等多个方面。在多维贫困视角下，中国的贫困问题仍比较严重。联合国开发计划署最新发布的《2018 年人类发展指数和指标报告》中，中国在 189 个国家和地区中排名第 86，仍处于比较贫困的国家行列（UNDP, 2018）。由此来看，无论是与世界银行的贫困标准相比，还是与联合国开发计划署的全球多维贫困指数标准相比，中国的扶贫标准仍处于较低水平，2020 年后需要建立更高水平的减贫标准和更高质量的减贫制度体系。

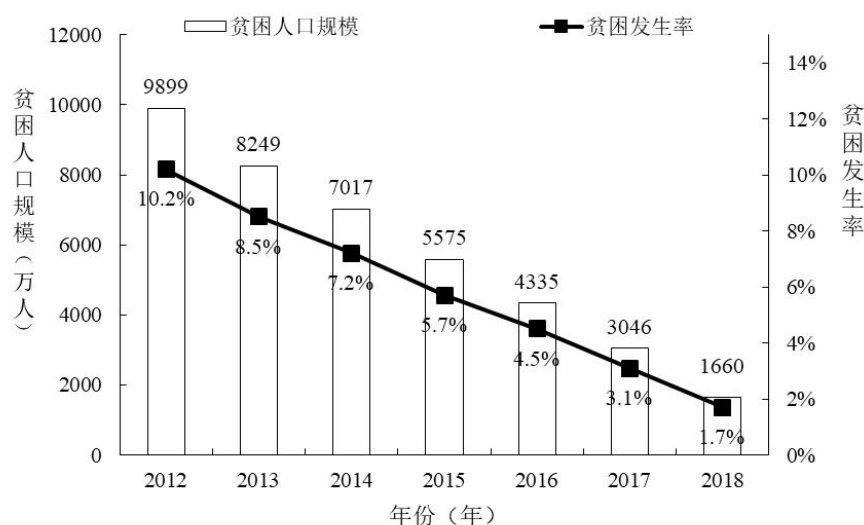


图 1 党的十八大以来全国农村贫困人口和贫困发生率的变化

数据来源：国家统计局住户调查办公室，2018：《中国农村贫困监测报告·2018》，北京：中国统计出版社。

## （二）减贫方向转向兼顾农村贫困和城市贫困

2020 年后中国的减贫对象仍然以农村贫困人口为主，需要巩固减贫成效，筑牢减贫基础，防范因病、因学返贫。特别是随着城镇化的推进，农村青壮年劳动力不断向外转移，中西部地区很多农村逐步“空壳化”，出现大量的留守人口，农村留守老人、儿童、妇女等群体的贫困问题尤为突出

<sup>①</sup>数据来源：国家统计局住户调查办公室，2018：《中国农村贫困监测报告·2018》，北京：中国统计出版社。

（陈志钢等，2019）。与此同时，大量农村人口涌向城市后，农民工成为城市贫困人口新的构成，导致贫困问题逐步由农村向城市转移。从国际经验来看，印度、拉美地区的一些发展中国家在城镇化过程中，大量农村人口无序涌向城市，而城市缺乏就业岗位、合适的住房和基础设施，导致城市贫困问题日益突出。中国也存在同样的趋势和风险。受城乡二元户籍制度的影响，进城农民的户籍仍在农村，由于流动性较强，他们既不能平等享受城市的社会保障和公共服务，回乡落实医疗、养老等社会保障权益的困难也较大，医疗、教育等方面的高额费用在很大程度上仍由个人承担，这使得他们不仅面临着收入贫困，还面临着消费贫困。用城镇居民人均可支配收入中位数的一半作为城市相对贫困线来测算，农民工的收入贫困发生率为 26.33%，消费贫困发生率高达 65.65%（郭君平等，2018）。另外，在城市转型升级过程中，下岗失业、待业等群体的贫困问题也逐渐显现，特别是在老工业基地以及资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等地区的城市贫困问题尤为突出。因此，2020 年后，中国减贫应在继续加强农村减贫的基础上统筹减少农村贫困人口和城市贫困人口，构建城乡一体化的减贫开发格局。

### （三）减贫重点转向防范“三区三州”<sup>①</sup>等深度贫困地区返贫

全国各地农村的脱贫进程很不平衡。在脱贫攻坚中，东部地区的脱贫速度最快，2010~2017 年，全国农村贫困人口下降了 81.6%，其中，东部地区下降了 88.4%，而中西部地区仅下降 80%左右，这导致 90%以上的农村贫困人口都集中在中西部地区，贫困发生率明显高于东部地区（魏后凯，2018）。14 个集中连片特困地区的贫困人口在全国所占比例一直为 50%左右。其中，“三区三州”是“贫中之贫，困中之困”，2017 年底共有建档立卡贫困人口 308 万人，约占全国农村贫困人口的 10.1%，贫困发生率约为 14.6%，相当于全国平均水平的 4.7 倍（李培林等，2017）。2020 年后，受多方面因素的影响，以“三区三州”为主的深度贫困地区巩固脱贫成效的任务重、难度大，返贫风险高，基础设施和公共服务还存在很大缺口，特别是在居住、教育、卫生等方面较滞后，容易形成贫困代际传递。对此，中央有必要统筹面上减贫和点上减贫，重点转向防范“三区三州”等深度贫困地区返贫。

### （四）减贫动力转向外在帮扶与内生发展并重

中国扶贫长期以来主要依靠扶贫资金的大量投入，采取对口帮扶、选派第一书记、组织扶贫工作队、设立扶贫车间等“超常规”办法。2013~2018 年，中央财政投入的专项扶贫资金累计达到 3883 亿元，年均增长 16.9%（魏后凯，2018）。但在 2020 年脱贫攻坚战任务完成后，专项减贫资金投入强度、人才帮扶规模、对口帮扶力度等外力趋于减弱，减贫面临外部动力缺失的风险。再加上贫困地区人才、技术、资金等要素短缺以及产业基础薄弱、改革相对滞后、城乡居民收入水平低、外源性增收模式缺乏可持续性，减贫也面临着内生动力不足的问题。2014~2017 年，全国农村居民人均可支配收入年均增长 7.5%，比城镇居民高 1.1 个百分点，但农民收入的快速增长主要不是来自

<sup>①</sup>“三区”指西藏、新疆南疆四地州和青海、四川、云南、甘肃四省藏区；“三州”指甘肃的临夏州、四川的凉山州和云南的怒江州。

农业、农村，而是得益于农民外出打工的工资性收入和政府转移净收入的快速增长，这一期间，农民人均可支配收入增长有 46.1%来源于工资性收入增长，有 23.9%来源于转移净收入增长，两者合计占 70%<sup>①</sup>。从长远发展看，实现农村持续减贫和农民脱贫致富，不能过度依赖农民外出打工和转移支付，这不仅缺乏可持续性，也意味着农村缺乏产业支撑和就业岗位（魏后凯，2018）。未来减贫有必要在继续加大贫困地区帮扶力度的基础上，把加强对贫困地区内生发展动力的培育摆在突出位置，将外界“输血”和本地“造血”结合起来。

#### （五）财政支持转向更加突出保底性与靶向性

中国的经验表明，财政支持是脱贫目标实现的重要保障，2020 年后减贫战略的实施需要推进财政体系改革，更加突出财政支持的保底性与靶向性。具体来说，一是建立统筹城乡的减贫财政资金分配格局。当前的扶贫财政资金主要投向农村地区，且多个部门参与决策和实施相关项目，降低了扶贫资金使用效率，2020 年后需要建立统筹城乡的减贫财政资金分配格局。二是优化减贫财政支出结构。从减贫的多维领域看，2020 年后的减贫需求不仅包括物质需求，还包括教育、健康和文化等方面的需求，但是，当前贫困地区在科教文卫、养老、医疗等基本公共服务方面的财政支出不足，同时还存在碎片化、保障水平低、覆盖范围小等问题。2020 年后需要对财政投入的力度和结构做出统筹安排，重点投资于完善基本公共服务，尤其要完善农村养老、医疗和就学等基本公共服务体系。三是改革减贫财政支出途径。资金的支付途径对减贫效果有重要影响。对于农村地区老年人而言，新农养老金收入是他们的主要收入来源，需要适当提高新农养老金的领取标准；对于农村地区学生群体而言，教育减贫应主要通过提供交通或住宿补助等解决偏远地区适龄儿童的上学问题等来实现；对于农村地区身体健康状况欠佳的人群而言，减贫应主要提高医疗报销比例，扩大医疗报销范围。这些途径对降低农村整体贫困发生率起着重要作用。

### 四、以“四新”构建 2020 年后减贫战略思路

2020 年以后，中国减贫将步入由绝对贫困转向相对贫困、收入贫困转向多维贫困、集中贫困转向分散贫困、累积贫困转向转型贫困的阶段。顺应这些变化趋势，中国应紧盯现代化发展目标，全面把握以人民为中心的发展思想，构建减贫测算新标准，拓展减贫群体新范围，培育减贫新动能，完善减贫新治理。

#### （一）构建减贫测算新标准

国际上的贫困标准主要有两种：一是世界银行以收支为标准划分的贫困线；二是联合国开发计划署构建的全球多维贫困指数。用收支法划分贫困标准也有不同的方式，可以以人均收入的一定比例作为贫困标准或以恩格尔系数确定贫困标准。收入法划分贫困标准相对简单，很多国家采用这一标准，但贫困不仅是收入不足的问题，还有住房、教育、医疗等机会和能力缺失的问题，仅以收入

<sup>①</sup>数据来源：国家统计局，2015：《中国统计年鉴 2015》，北京：中国统计出版社；国家统计局，2018：《中国统计年鉴 2018》，北京：中国统计出版社。

作为划分贫困的标准缺乏针对性。中国很多地区在精准扶贫识别贫困户的过程中已统筹考虑非收入指标。例如，有的地区采用“一看房、二看粮、三看劳动力强不强、四看有无读书郎、五看有无病怏怏、六看有些啥家当”这样的客观物化指标来识别贫困户<sup>①</sup>。从全球范围看，有 50 多个国家直接使用或参照全球多维贫困指数来研究制定本国的贫困评价体系，以弥补收支法对教育、卫生、住房、耐用消费品等非经济贫困状况评价的不足（冯怡琳、邸建亮，2017）。2020 年，全国贫困人口基本实现“两不愁、三保障”后，需要借鉴世界银行的贫困标准，结合贫困地区的特征，统筹考虑收支情况，划分城乡不同群体、不同层级的贫困线，保持扶贫标准的动态调整和稳步提高。同时，应参照多维贫困指数测算方法，逐步把“两不愁、三保障”的物化标准量化，构建包括教育、医疗卫生、住房等在内的多维度指标体系，客观、全面衡量全社会的贫困程度。此外，国家在考虑多维因素确定贫困线的基础上，鼓励省（区、市）结合自身财力状况，适当提高贫困标准，制定差异化的贫困标准体系。

## （二）拓展减贫群体新范围

贫困标准的变动直接影响扶贫的目标群体范围。2014 年国家开展精准脱贫以来，建档立卡贫困户享受到了更多帮扶政策，财政资金也向贫困户倾斜，这在客观上对收入刚超过现行贫困线的“边缘人群”产生了挤出效应，导致“边缘人群”的收入低于贫困人口。“边缘人群”规模庞大，以哈尔滨市为例，2018 年全市认定的贫困户 10531 户，贫困人口 20977 人<sup>②</sup>，但包括低保残疾人、低收入残疾人和低收入困难家庭的残疾人在内的“边缘人群”有 48000 余人，隐性困难残疾“边缘人群”接近 10 万人（陈贺，2018）。由此来看，2020 年实现全面脱贫后，要在巩固脱贫成效的同时，加快建立相对贫困人口动态调整机制，设立差异化的扶贫标准，及时把收入超出贫困线标准不同比例区间（例如超出 5% 以下、超出 5%~10% 等）的“边缘人群”纳入减贫对象范畴，推进扶贫梯度化、多层次化，防止“边缘人群”落入贫困陷阱。

农村贫困人口中，留守儿童和留守老人等特殊群体的贫困问题尤为突出，需要引起格外重视。2015 年，农村儿童和老年人的贫困发生率分别为 7.9% 和 10.4%，比同期农村贫困发生率分别高 1.6 个百分点和 4 个百分点（Chen et al., 2018）。此外，2018 年，全国城镇低保户有 605.58 万户，低保人口有 1008.03 万人<sup>③</sup>，数量庞大，而随着农村人口加快向城镇转移，农民工群体的贫困问题也更加凸显，这些群体都需要被纳入减贫对象范围（陈志钢等，2019）。要落实党的十九大提出的“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”的新要求，未来应以建立城乡一体化的基本公共服务体系为重点，强化教育、医疗卫生、社保等领域的城乡对接，逐步把游离于农村和城市的 2 亿多农民

<sup>①</sup>参见李喆、周玉婷，2016：《关于中央打赢脱贫攻坚战的政策全面解读》，[http://www.china.com.cn/cppcc/2016-10/14/content\\_39489712.htm](http://www.china.com.cn/cppcc/2016-10/14/content_39489712.htm)。

<sup>②</sup>2018 年，哈尔滨市有 22421 人脱贫，贫困发生率降至 0.46%（资料来源：《2018 年哈尔滨市 22421 人脱贫 贫困发生率降至 0.46%》，<http://hlj.sina.com.cn/news/b/2019-01-13/detail-ihqhqcis5736392.shtml>）。

<sup>③</sup>数据来源于中商产业研究院大数据库，<http://s.askci.com/data/year/>。



工中的贫困群体以及城镇贫困群体纳入减贫体系。

### （三）培育减贫新动能

近年来，政府和社会各界高度重视精准脱贫，不断加大扶贫专项财政转移支付力度，积极开展旅游扶贫、电商扶贫、光伏扶贫和资产收益扶贫等，促进了贫困人口收入的快速增长。从全国范围看，2013~2017年，贫困地区农民人均可支配收入年均实际增长10.4%，比全国农民人均可支配收入的增速高2.5个百分点。但这其中，工资性收入和转移支付收入不论是比例还是增长贡献，都相对较高，而经营性收入和财产性收入的比例与增长贡献则持续走低。2020年后，随着城镇化进程放缓以及集中扶贫转向常规扶贫，工资性收入和转移支付收入的增速可能会减慢。有必要将开发式扶贫政策保留一定的过渡时期，以巩固脱贫成果。结合政策引导方向和地方实践经验，培育减贫新动能应聚焦以下三个方面来持续发力：一是以建立市场化运营机制为目标，稳步提高扶贫项目的投资效益，增强辐射带动能力，激活对口帮扶、资产收益等传统扶贫模式的新活力；二是继续鼓励和支持对财政支农资金进行整合，做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作，形成巩固减贫成果的长期动力；三是以新技术、新业态、新产业、新模式为核心，引导社会资金积极参与，构建“扶贫+”“+扶贫”新模式，构建持续减贫的新动力。

脱贫攻坚任务完成后，减贫的重点由提高收入转向缓解非收入性贫困，要统筹脱贫和社会保障、教育、医疗卫生等工作，逐步提高社会保障水平和基本公共服务水平，推进城乡基本公共服务均等化，夯实社会保障和基本公共服务兜底减贫的基石。针对儿童、老年人和身体健康状况不佳人群贫困发生率高的特点，结合政府不同转移支付工具的减贫效果差异，要在继续扩大社会保障覆盖面的基础上，重点提高城乡养老、医疗和教育的保障水平。

### （四）完善减贫新治理

1982年12月国务院启动实施“三西”农业建设扶贫工程以来，扶贫工作总体上依托农村和农业发展的框架展开。进入21世纪以后，低保、教育、医疗、卫生等社会领域开始逐步介入农村扶贫，扶贫工作开始超越依托农村和农业发展框架的界限，形成复杂的多部门政策措施相互交织的局面。为打赢脱贫攻坚战，中央采取行政手段集中动员，强化部门之间的协作，有效整合扶贫资源，取得了非常显著的成效。但由于部分行政手段与现有法律法规存在一定矛盾，且缺乏可持续性，第一书记、扶贫工作队、对口帮扶单位等撤出贫困村后，扶贫工作的连续性面临严峻考验。特别是2020年后，随着贫困日益呈现多元维度特征，涉及减贫的部门将更多，减贫资源碎片化问题将更加突出，这会增加协同推进减贫的难度和成本。亟需加强创新和变革，探索建立多部门共同参与、协同共治的体制机制。

完善减贫新治理至少应包括以下五个方面的内容：首先，在国家层面明确统筹城乡减贫的牵头部门，明晰扶贫体制中各参与主体特别是省、市、县各层级政府以及市场、社会组织的分工，推进扶贫治理体系和治理能力现代化；其次，改变由政府直接下拨资金、管理项目的方式，建立以资源共享和战略规划引导为重点、以政策协调为支撑的多部门共同参与、协同共治的减贫机制；第三，建立健全中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，构建责任清晰、各负其责、合力攻坚的责

任体系，完善目标任务分解机制，实现不同层级政府之间的协同联动；第四，加强第三方独立评估，强化评估结果的应用，建立导向鲜明的奖惩机制；第五，充分发挥税收杠杆的作用，加大对社会资金用于扶贫的税收优惠力度，调动企业、居民、社会组织参与扶贫的积极性，构建全社会共同参与的大减贫格局。

## 五、促进长期减贫的政策建议

今后一段时期，要在巩固脱贫成果的基础上，按照党的十九大提出的“兜底线、织密网、建机制”<sup>①</sup>的要求，结合新形势、新思路，把保障式减贫作为重点，统筹利用和管理好相关财政资金，提高资金使用效率，提升减贫质量。

### （一）保持现行政策的总体连续性和稳定性

2020年实现脱贫攻坚目标后，需要继续执行以中央、省级政府为主，市、县级政府为辅的减贫经费投入机制，对已摘帽的贫困县再延续三年的专项扶贫和行业扶贫相结合的过渡期支持政策，实现脱贫攻坚和减贫政策的无缝对接。在过渡期内，中央财政增量专项扶贫资金应聚焦扶持深度贫困地区和特殊困难人群，全面攻克深度贫困地区和特殊贫困群体的致贫堡垒，使其彻底摆脱贫困。对于已摘帽的贫困县，应实施特色产业提升工程，因地制宜发展对贫困户增收带动作用明显的种植业、养殖业、林草业、农产品加工业、特色手工业、休闲农业和乡村旅游业，着力培育和推广有市场、有品牌、有效益的特色产品。进一步做好易地扶贫搬迁群体的后续帮扶工作，实现搬得出、稳得住、真致富，把带动贫困户精准受益作为扶持新型农业经营主体、安排产业扶贫项目的前置条件。

同时，继续实施东部地区、中央国家单位和企业对口支援贫困地区的帮扶政策，动员社会力量参与深度贫困地区的对口帮扶与合作；继续加大金融、土地等政策对贫困地区的倾斜力度，依法加快项目审批进程，保障减贫项目及时立项推进；重点发挥开发性金融减贫主力军的作用，聚焦“融制、融资、融智”，不断完善制度建设，助力贫困地区基础设施、产业和教育等领域的发展。重点围绕教育扶贫、健康扶贫和就业扶贫展开行业扶贫，继续改善义务教育薄弱学校的办学条件，用教育阻断贫困代际传递；完善农村贫困人口健康卡制度，提高医疗保险补贴力度，做好地方病的预防和救治，提高贫困地区的医疗服务水平与服务能力；及时更新农村贫困劳动力就业信息，适时提供劳动力供求信息。

### （二）建立统筹城乡的常态化减贫助弱机制

为解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，促进城乡减贫助弱工作全面开展，2020年三年过渡期后的减贫工作要实现由集中性减贫向常态化减贫转变，由解决绝对贫困向解决绝对贫困和相对贫困相结合转变，由解决农村贫困向城乡减贫融合发展转变。考虑到现行农村低保标准难以满足低收入人群的基本生活需求，短期内仅依靠低保和救济兜底政策解决脱贫攻

<sup>①</sup>资料来源：习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社。

坚后的农村贫困问题还不现实。应逐步建立统筹城乡的减贫助弱机制和政策体系，把保障性减贫助弱与完善社会保障、教育、医疗等基本公共服务相衔接，避免减贫对象和其他低收入群体在政策待遇上的“悬崖效应”和“福利陷阱”。为此，需要重点关注以下三个方面：一是在过渡期结束后，中央财政专项扶贫需重点聚焦深度贫困地区，主要着力培育和壮大特色产业、改善小型公益性生产生活设施条件、增强贫困群体自我发展能力和抵御风险能力；二是适应加快推进新型城镇化建设的形势，扩大城市低保覆盖范围，实现城市常住人口最低生活保障全覆盖；三是将过渡期后剩余贫困人口减贫目标内化到相关社会保障和救助政策中，逐步提高农村养老、医疗、义务教育和职业教育等方面的保障水平，减少不同区域间以及同一地区内部在基本公共服务方面的差距；四是完善针对城乡贫困残疾人、贫困老年人、重病患者和贫困儿童等特殊贫困群体的救助政策。

### （三）完善减贫助弱对象的精准识别和动态调整机制

在贫困人口建档立卡工作的基础上，建立农村居民家庭收入统计体系和信息管理平台，以家庭收入、财产作为主要指标，考虑家庭成员因教育、残疾、患重病等增加的刚性支出，完善农村贫困家庭和低保家庭困难程度评估指标体系。健全减贫、民政、教育、交通、公安、市场监管、信息等部门以及银行间减贫助弱相关信息的互联互通和共享机制，打通各地区、各部门的数据壁垒，解决部门和地方“信息孤岛”、减贫对象识别不够精准等问题。完善城乡低保和特困人员救助信息系统，实行动态监测和进退调整。根据家庭收支比合理确定2020年后深度贫困地区和特殊人群的绝对贫困标准，明确城市相对贫困人口的定义和类型，完善城乡低保标准与物价上涨挂钩的联动机制，建立城乡低保标准和低保人员的动态调整机制。

### （四）创新保障性减贫和开发性减贫方式

一方面，在保障性减贫政策设计中，引入竞争激励机制，逐步改变贫困群众“等、靠、要”等惰性思想，变“要我脱贫”为“我要脱贫”，对自力更生、主动脱贫的家庭给予物质和精神奖励，形成正向激励机制；对尚有劳动能力却无所作为的贫困群体减少资金和物质的直接给予，提高他们参与脱贫的主观能动性。同时，创新对特殊困难群体的社会救助方式，推动由物质和资金救助为主向物质、资金、心理、精神、生活、能力等相结合的综合援助转变，提高服务救助能力。转变基层政府职能，完善政府购买服务的方式，鼓励专业机构和专业社会工作者参与社会救助服务，借鉴日本“陪伴式援助”的经验，增加救助服务的有效供给，提高社会救助服务的质量和效率。另一方面，对于开发性减贫，要创新贫困县涉农资金统筹整合使用管理机制，在分类统筹整合涉农专项转移支付和涉农基建投资的基础上，完善“大专项+负面清单”管理模式，把专项减贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金按照“农业发展类、农村基础设施建设类、农民增收类和农业农村生态保护类+负面清单”的方式捆绑集中使用。在统筹整合贫困县涉农资金的基础上，探索开发性减贫项目“以奖代补”机制，走出一条新时代贫困治理的中国之路。

#### 参考文献

- 1.白增博、孙庆刚、王芳，2017：《美国贫困救助政策对中国反贫困的启示——兼论2020年后中国扶贫工作》，

- 《世界农业》第12期。
- 2.陈贺, 2018: 《扶持贫困边缘群体提高脱贫解困水平》, 《黑龙江日报》11月12日第2版。
  - 3.陈志钢、毕洁颖、吴国宝、何晓军、王子妹一, 2019: 《中国扶贫现状与演进以及2020年后的扶贫愿景和战略重点》, 《中国农村经济》第1期。
  - 4.邓金钱、李雪娇, 2019: 《改革开放四十年中国扶贫开发实践与理论创新研究》, 《经济学家》第2期。
  - 5.冯怡琳、邸建亮, 2017: 《对中国多维贫困状况的初步测算——基于全球多维贫困指数方法》, 《调研世界》第12期。
  - 6.谷树忠, 2016: 《贫困形势研判与减贫策略调整》, 《改革》第8期。
  - 7.郭君平、谭清香、曲颂, 2018: 《进城农民工家庭贫困的测量与分析——基于“收入—消费—多维”视角》, 《中国农村经济》第9期。
  - 8.黄承伟, 2019: 《我国新时代脱贫攻坚阶段性成果及其前景展望》, 《农经》第3期。
  - 9.雷明, 2016: 《扶贫战略新定位与扶贫重点》, 《改革》第8期。
  - 10.李培林、魏后凯、吴国宝, 2017: 《中国扶贫开发报告(2017)》, 北京: 社会科学文献出版社。
  - 11.李小云, 2019: 《2020年后农村减贫需要由“扶贫”向“防贫”转变》, 《农村工作通讯》第8期。
  - 12.李小云、许汉泽, 2018: 《2020年后扶贫工作的若干思考》, 《国家行政学院学报》第1期。
  - 13.王超、刘俊霞, 2018: 《中国反贫困工作40年历史演进——基于1979~2018中国反贫困政策的量化分析》, 《中国农村经济》第12期。
  - 14.王志章、杨志红, 2019: 《2020年后民族地区持续性减贫路在何方? ——基于湖北省恩施州精准脱贫的现状分析》, 《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》第3期。
  - 15.魏后凯, 2018: 《2020年后中国减贫的新战略》, 《中州学刊》第9期。
  - 16.魏后凯、刘长全, 2019: 《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》, 《中国农村经济》第2期。
  - 17.张琦, 2016: 《减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构》, 《改革》第8期。
  - 18.朱方明、李敬, 2019: 《习近平新时代反贫困思想的核心主题——“能力扶贫”和“机会扶贫”》, 《上海经济研究》第3期。
  - 19.左停, 2016: 《反贫困的政策重点与发展型社会救助》, 《改革》第8期。
  - 20.左停、金菁, 2018: 《“弱有所扶”的国际经验比较及其对我国社会帮扶政策的启示》, 《山东社会科学》第8期。
  - 21.左停、金菁、于乐荣, 2018: 《内生动力、益贫市场与政策保障: 打好脱贫攻坚战实现“真脱贫”的路径框架》, 《苏州大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
  - 22.Chen, K., G. Wu, X. He, J. Bi, and Z. Wang, 2018, “From Rural to Rural Urban Integration in China: Identifying New Vision and Key Areas for Post-2020 Poverty Reduction Strategy”, International Food Policy Research Institute, <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/133049>.
  - 23.UNDP, 2018, “Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update”, Global Human Development Report, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-indices-indicators-2018-statistical-update>.

24. World Bank, 2018, "Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle", <http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>.

(作者单位：国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所)

(责任编辑：陈秋红)

## **Where Is the Way for China to Reduce Poverty for a Long Time? Prospects for Poverty Reduction Strategies After the Completion of Poverty Alleviation in 2020**

Huang Zhengxue Gao Guoli Teng Fei Pan Biao Song Jianjun Li Aimin

**Abstract:** Poverty reduction is an eternal theme in the process of modernization in various countries. After 2020, the absolute poverty under China's current standards will be basically eliminated, and the phased goal of poverty alleviation will be achieved. However, this does not mean the end of poverty. Sustainable poverty reduction still faces new difficulties and challenges. This article holds that there will be five "changes" in poverty reduction after 2020, namely, the target of poverty reduction will be shifted to the establishment of a high-quality standard system; the direction of poverty reduction will be shifted to the consideration of rural poverty and urban poverty; the focus of poverty reduction will be shifted to the prevention of returning to poverty in such deep poverty-stricken areas as "three districts and three states"; the driving force of poverty reduction will be shifted to paying equal attention to both external assistance and endogenous development; and fiscal shifts to poverty reduction will give more prominence to guaranteeing and targeting. In line with the new trend of poverty reduction, we should actively develop new poverty reduction strategies, establish new standards for poverty reduction calculation, optimize and adjust the scope of poverty reduction groups, cultivate new momentum for poverty reduction, improve the poverty reduction governance system, and constantly improve the use of financial and poverty reduction funds. Furthermore, this article puts forward four policy suggestions to promote long-term poverty reduction: First, to maintain the overall continuity and stability of current policies during the transition period; Second, to establish a regular mechanism for coordinating urban and rural poverty reduction and assistance to vulnerable groups; Third, to improve the mechanism for accurate identification and dynamic adjustment of vulnerable targets for poverty reduction; Fourth, to innovate new ways to reduce poverty through security and development.

**Key Words:** 2020; Poverty Alleviation; Poverty Reduction Strategy; Urban and Rural Coordination