

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 092-20191122

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文撰写的《‘后 2020’ 时期建立稳定脱贫长效机制的思考——学习习近平〈在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话〉》。该文已在《宏观经济管理》（月刊）2019 年第 9 期公开发表。如引用，请注明上述期刊出处——编者。

“后 2020” 时期建立稳定脱贫长效机制的思考 ——学习习近平《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》

郑秉文

全国政协委员

中国社科院世界社保研究中心主任

中国社科院社会保障实验室首席专家

Email: zhengbw@cass.org.cn

摘要：在全面取得脱贫攻坚决定性胜利的关键时刻，习近平在《求是》杂志发表了《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》。这个重要讲话为 2020 年脱贫攻坚全面收官提出了总体要求，为“后 2020”时期建立一个“让脱贫具有可持续的内生动力”的“稳定脱贫长效机制”作出战略部署。笔者结合近年来多次到贫困地区实地调研的体会，在展示党的十八大以来实施精准扶贫取得

伟大成就的基础上，对基层政府实施精准扶贫的做法及其存在的问题作了归纳梳理，对“后 2020”时期建立稳定脱贫和防止返贫长效机制提出了四点政策建议：对脱贫攻坚政策和驻村工作队应设立过渡期，不应“断崖式”退出；扶贫的目标群体应精准识别和精准定位，聚焦在两个群体；社会保障制度作为国际惯例应成为扶贫长效机制的基础性制度；应整合社会保障碎片化，集中资源，确保扶贫政策在公共财政的制度化轨道上运行。文章认为，2020 年是实现全民小康之年，也是十四五的开局之年，是时候考虑制订“后 2020”扶贫长效机制了。

关键词：精准扶贫 两不愁三保障 脱贫长效机制 财政转移支付 社会保障改革

2019 年第 16 期《求是》杂志（2019 年 8 月 16 日出版）刊载了习近平《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》。这篇重要讲话对 6 年来实施的精准扶贫进行了全面总结，对当前准确把握脱贫攻坚形势进行了全面评估，对 2020 年脱贫攻坚全面收官提出了总体要求，对“后 2020”时期建立稳定脱贫长效机制指明了前进方向；这篇重要讲话对脱贫攻坚的明显效果、具体步骤、主要任务、深远意义、突出问题、存在的困难、困难的类型、脱贫的标准、今明两年的主要工作、“后 2020”时期建立稳定脱贫长效机制的具体要求和主要内容，等等，都作了详细论述，十分缜密；这篇重要讲话充分展示了党的十八大以来脱贫攻坚取得的一系列伟大成就，体现了我们党把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标的坚定决心，重申了党的十九大以来我们党把打好精准脱贫攻坚战作为全面建成小康社会三大攻坚战之一的历史使命，他鼓励全体中国共产党人“一鼓作气、越战越勇，为如期全面打赢脱贫攻坚战、如期全面建成小康社会作出新的更大贡献”，为 2020 年全面取得脱贫攻坚的决定性胜利吹响了“再出发”的战斗号令，为“后 2020”建立稳定脱贫和防止返贫的长效机制部署了战斗任务。

去年以来，笔者先后五、六次参加全国政协、中宣部国家社科基金办公室等组织的调研小组，深入贫困地区，进村入户实地调研，颇有体会。结合学习习近平总书记《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》，本文第一部分展示的是过去 6 年里脱贫攻坚取得伟大成就；第二部分紧密结合在实地调研中了

解到基层政府的不同做法和存在的问题，对习近平总书记在重要讲话中指出的如何“让脱贫具有可持续的内生动力”提出个人一些看法；第三部分就习近平总书记提出的“探索建立稳定脱贫长效机制”，对“后 2020”时期建立稳定脱贫和防止返贫长效机制提出一些政策建议。

笔者认为，距进入“后 2020”时期只有一年多的时间，到了考虑和研究建立稳定脱贫和防止返贫长效机制的时候；十三五规划即将结束，2020 年是十四五的开局之年，制订十四五规划已提到议事日程；应为十四五制订一个贫困退出过渡期，正如习近平总书记在重要讲话中指出的，“明确贫困县、贫困村、贫困人口退出标准和程序”，“要严把贫困退出关，严格执行退出的标准和程序”。

一、党的十八大以来精准扶贫取得历史性的伟大成就

过去 6 年里，脱贫攻坚成绩斐然，完全符合预期，为明年脱贫攻坚全面收官和建成小康社会奠定了坚实基础。本文从两个维度予以阐述：贫困人口和贫困发生率大幅下降，举世瞩目，与全国七、八百万一线脱贫干部的努力奋战是分不开的，他们是打通精准扶贫“最后一公里”的中坚力量，这是中国特色社会主义的政治优势；贫困居民的生活水平、可支配收入大幅提升，居住条件和消费能力明显改善，得益于大规模的财政转移支付，在过去 6 年里，据初步估算，各种直接和间接投入已经超过万亿元¹，这是中国特色社会主义的体制优势。

（一）全国七、八百万一线扶贫干部是决胜脱贫攻坚战和打通精准扶贫“最后一公里”的中坚力量

1978 年，以当时的农村贫困标准衡量（按 1984 年价格确定的每人每年 200 元的贫困标准，是较低水平的生存标准），中国农村贫困人口是 2.5 亿人²，到 1985 年减少到 1.25 亿人；农村贫困发生率从 1978 年的 30.7% 下降到 1985 年的 14.8%。如果以现行农村贫困标准衡量（按 2010 年价格确定的每人每年 2300 元的贫困标准，是与小康社会相适应的稳定温饱标准），1978 年农村贫困人口是 7.7 亿人，1985 年减少到 6.6 亿人，农村贫困发生率从 1978 年的 97.5% 下降到 1985 年的 78.3%。以现行农村贫困标准衡量，2012 年中国农村贫困人口 9899 万

¹ 记者：《财政部就近期脱贫攻坚重点工作和热点问题答记者问》；财政部长刘昆：《关于 2018 年中央决算的报告——2019 年 6 月 26 日在第十三届全国人民达标大会常务委员会第十一次会上上》，载《中国财政》期刊，2019 年第 14 期，第 42-45 页，第 4-11 页。

² 以下数据引自王尚武：《大数据“数说”脱贫攻坚重大成就》，见国家统计局官网。

人，比 1985 年减少 5.6 亿多人，下降了 85.0%；农村贫困发生率下降到 10.2%，比 1985 年下降了 68.1 个百分点。

党的十八大以来，中国实施精准扶贫、精准脱贫，在现行标准下农村贫困人口从 2012 年的 9899 万人减少到 2018 年的 1660 万人，连续 6 年每年年均减贫 1373 万人，累计减少 8239 万人，6 年累计减贫幅度约 83.2%，贫困发生率从 2012 年的 10.2% 降至 2018 年的 1.7%，彻底扭转了以往新标准实施后减贫人数逐年递减的趋势，打破了前两轮扶贫每当贫困人口减到 3000 万左右就减不动的瓶颈。尤其是，截止 2019 年 4 月，全国 832 个贫困县，153 个贫困县已宣布摘帽，284 个贫困县正在进行摘帽评估，彻底改变了贫困县越扶越多的局面。2019 年再完成减贫 1000 万人以上、摘帽 330 个县的任务，到 2020 年初预计全国只剩下 600 万左右贫困人口和 60 多个贫困县，届时，到 2020 年底中国将毫无悬念地完成 2015 年 11 月党中央在扶贫开发工作会议上提出的到 2020 年“我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”伟大历史任务。

扶贫减困是一个世界性难题，战后以来，从欧洲到北美，从南方到北方，从国际组织到不同国家，在不同领域和不同阶段均实施了不同程度地大规模扶贫减困行动，取得了不同程度的成就。但相比之下，纵观半个多世纪的历史，只有中国脱贫攻坚战取得的伟大成就才是世纪性的并将永载史册，为联合国主导全球范围内扶贫减困的专门机构、以“消除极端贫困”为使命的世界银行提供了中国智慧和方案。在发展中国家中，只有中国实现了快速发展和大规模减贫同步，贫困人口共享改革发展成果，这是一个了不起的人间奇迹。

党的十八大以来，脱贫攻坚之所以取得如此令世人赞叹的伟大成就，归根到底是因为脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深前所未有，其中最突出的表现是在脱贫攻坚全过程中，习近平总书记一再强调的“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”、“如何退”的问题得到各级党政领导的高度重视，其中，全国参加驻村帮扶的县级以上机关、国有企事业单位干部累计就选派了 300 多万人，村第一书记将近 21 万人，驻村干部 70 万人，乡镇扶贫干部将近 200 万人，村干部达数百万人¹。全国七、八百万扶贫干部站在精准扶贫第一线，不仅成为打通精准扶贫“最后一公里”的关键，而且大批干部在脱贫攻坚中得到锤炼，农村基层

¹ 以上数据引自习近平：《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》，载《求是》杂志，2019 年 16 期，2019 年 8 月 16 日出版，下同。

党组织凝聚力和战斗力明显增强，农村基层治理能力和管理水平明显提高，党在农村的执政基础更加巩固。笔者在广西壮族自治区田东县的村头曾见过已经坚持工作数年的清华大学毕业的驻村第一书记，在湖北随州去过一周仅回家一次的县委机关干部任驻村工作队队长的办公室兼寝室，等等。

（二）各级财政不断加大投入，贫困居民的生活水平和居住条件得到极大改善

党的十八大以来，贫困地区农村居民收入快速增长¹：2012 年贫困地区农村居民人均可支配收入仅为 5000 元多一点，而 2018 年达 10371 元，比 2012 年翻了一番，比全国农村平均增速快 2.3 个百分点。其中，集中连片特困地区 2018 年农村居民人均可支配收入 10260 元，扣除价格因素，实际水平达到 2012 年的 1.77 倍，比全国农村平均增速快 2.3 个百分点。扶贫开发工作重点县 2018 年农村居民人均可支配收入 10284 元，实际水平是 2012 年的 1.81 倍，比全国农村平均增速快 2.7 个百分点。2018 年贫困地区农村居民人均可支配收入是全国农村平均水平的 71.0%，比 2012 年提高了 8.8 个百分点，与全国农村平均水平的差距进一步缩小。

2012 年以来，贫困地区居住条件得到极大改善，2018 年贫困地区居住在钢筋混凝土房或砖混材料房的农户比重为 67.4%，比 2012 年提高 28.2 个百分点；居住在竹草土坯房的农户比重为 1.9%，比 2012 年下降了 5.9 个百分点；使用卫生厕所的农户比重为 46.1%，比 2012 年提高 20.4 个百分点；饮水无困难的农户比重为 93.6%，比 2013 年提高 12.6 个百分点。从家庭耐用消费品情况看，贫困地区农村居民家庭耐用消费品从无到有，产品升级换代。2018 年贫困地区农村每百户拥有电冰箱 87.1 台、洗衣机 86.9 台、彩色电视机 106.6 台，分别比 2012 年增加 39.6 台、34.6 台和 8.3 台，和全国农村平均水平的差距逐渐缩小；每百户拥有汽车 19.9 辆、计算机 17.1 台，分别是 2012 年的 7.4 倍和 3.2 倍。

贫困地区居民生活水平和居住条件之所以得以极大提高，关键在于各级政府不断加大投入，各级财政不断加大精准扶贫的倾斜力度。仅 2019 年中央财政专项扶贫资金投入就高达 803 亿元（含贷款贴息，见表 1）。可以说，这是世界各国扶贫史上投入规模最大、人力物力资源最集中、慷慨度最高的反贫困行动。

表 1 2019 年中央财政专项扶贫资金计划（万元）

¹ 以下数据引自王尚武：《大数据“数说”脱贫攻坚重大成就》，见国家统计局官网。

省份	小计	备注
云南	747943	含易地扶贫搬迁贷款贴息 63000 万元；“三区三州”脱贫攻坚资金云南藏区 52748 万元，怒江州 90303 万元
甘肃	739002	含易地扶贫搬迁贷款贴息 40446 万元；“三区三州”脱贫攻坚资金甘肃藏区 51812 万元，临夏州 91350 万元，“三西”农业建设支出 40000 万元
贵州	657128	含易地扶贫搬迁贷款贴息 114660 万元
新疆	595844	含易地扶贫搬迁贷款贴息 13860 万元；“三区三州”脱贫攻坚资金新疆南疆 329497 万元
四川	561181	含易地扶贫搬迁贷款贴息 67658 万元；“三区三州”脱贫攻坚资金四川藏区 72563 万元，凉山州 161443 万元
西藏	483501	含易地扶贫搬迁贷款贴息 3150 万元；“三区三州”脱贫攻坚资金 220527 万元
陕西	449074	含易地扶贫搬迁贷款贴息 76428 万元
广西	447221	含易地扶贫搬迁贷款贴息 78120 万元
河南	381286	含易地扶贫搬迁贷款贴息 18087 万元
湖南	370152	含易地扶贫搬迁贷款贴息 49680 万元
山西	303239	含易地扶贫搬迁贷款贴息 22831 万元
湖北	264526	含易地扶贫搬迁贷款贴息 76995 万元
青海	256975	含易地扶贫搬迁贷款贴息 10120 万元；“三区三州”脱贫攻坚资金青海藏区 69757 万元
安徽	248163	含易地扶贫搬迁贷款贴息 7938 万元
河北	234399	含易地扶贫搬迁贷款贴息 11340 万元
江西	193668	含易地扶贫搬迁贷款贴息 14112 万元
重庆	185926	含易地扶贫搬迁贷款贴息 22680 万元
黑龙江	172987	-
宁夏	172578	含易地扶贫搬迁贷款贴息 8820 万元，“三西”农业建设支出 20000 万元
内蒙古	142968	含易地扶贫搬迁贷款贴息 12600 万元
海南	117190	-
吉林	108593	扶贫发展支出含易地扶贫搬迁贷款贴息 1845 万元
辽宁	51568	-
山东	45656	含易地扶贫搬迁贷款贴息 2142 万元
福建	38629	含易地扶贫搬迁贷款贴息 8407 万元
广东	22921	-
浙江	20483	-
江苏	19435	-
合计	8032236	含易地扶贫搬迁贷款贴息 724919 万元；“三区三州”脱贫攻坚资金 1140000 万元，“三西”农业建设支出 60000 万元

资料来源：见国务院扶贫办官网。

二、基层精准扶贫的主要做法及其存在的问题

习近平总书记在重要讲话中指出：脱贫攻坚战进入决胜的关键阶段，打

法要同初期的全面部署、中期的全面推进有所区别，最要紧的是防止松懈、防止滑坡。笔者在调研中一方面看到脱贫攻坚战中一线干部采取的一些富有成效的具体做法和取得的伟大成就，另一方面也不同程度地了解到存在的一些问题，在脱贫攻坚最后一年多的关键阶段，应积极采取措施予以解决。在十几次座谈会上各级干部的发言中及其提供的资料数据中几乎都不约而同地多次提到政策“悬崖效应”、“脱贫的内生性机制”、“脱贫的内生动力”等问题，并给出一些实例与数据。

（一）加大扶贫力度与完善“贫困识别与分类界定”相结合，提高群众对脱贫攻坚的满意度

几年来，脱贫攻坚战不断深入，扶贫力度不断加大，出现了一些新问题。2014和2015年的一些“退出户”认为有些“吃亏”了，享受到的实惠不如现在多；一些“边缘户”认为自己按照标准应该被识别为贫困户。这两类人员的上访数量有增加的趋势，长期看，不利于社会稳定，也不利于提高群众对脱贫攻坚的满意度。从调研结果来看，问题显然出在“入贫”和“脱贫”的标准设定上，在目前普遍采用的“打分制”条件下，脱贫户“边界模糊”、贫困户识别的“过渡性区间”较大导致必然存在这些问题。“打分制”已实施多年，不易改动，只有完善“打分制”，改变分数权重和结构，最大限度“消灭”模糊地带和缩小过渡性区间。

目前建档立卡贫困人口的致贫原因大致是12类¹：因病、因残、因学、因灾、缺土地、缺水、缺技术、缺劳力、缺资金、交通条件落后、自身发展动力不足、其他。鉴于此，在评分结构中可大幅增加前四项的权重，拉开距离，进而将贫困人员分为两个类别：一是“一类贫困群体”或称“特殊贫困群体”，即由前四项原因致贫的人口。调研中获得的2018年数据显示，前四项致贫原因占26.97%，这四分之一贫困户是“贫困中的贫困”，“特殊原因导致的贫困”，带有明显的“救急性”（急病、大病）、临时性（上大学）、不可抗性（慢病、残疾、灾害）；二是“二类贫困群体”或称“普通贫困群体”，即前四项原因以外的各种原因致贫的群体，对这类群体来说，致贫原因的识别成本太高，或道德风险的识别难度很大（如自身发展动力不足和其他原因），或致贫原因带有明显的地域性因素（如缺

¹ 以下资料和数据引自笔者在广西壮族自治区百色市田东县、德保县和靖西市的调研。

水、缺土地、交通条件有限)和普遍性因素(如缺资金、缺技术等)。

将贫困人员分为两大类的“精准划分”举措，其本身是“精准扶贫”的题中应有之义，是“精准脱贫”内在要求的结果：一是在打分时可以消除由于几分之差、甚至一分之差导致“不能被评上贫困户”的“边缘户”现象，因为两类群体的“边界距离”得以明显“拉开”；二是“边缘户”拉开距离之后感到“吃亏”的心理作用大大减弱；三是前四项致贫原因的贫困识别成本很低，识别难度系数很小，道德风险不易发生，因为前四项致贫原因是“看得见、摸得着”的，既不容易“黑箱操作”，也不易产生“攀比”，显得更加“公平”，涉贫上访的数量会大幅下降，有利于社会稳定；四是两类贫困群体拉开距离之后，可将救助力度也拉开，即对“一类群体”（“特殊贫困群体”）加大救助力度，同时减少“二类群体”（普通贫困群体）的救助力度，这样既提高了扶贫的“瞄准度”，突出了救助群体，减少了“边缘户”的攀比，提高了群众的满意度，在整体上又没有增加财政性投入，因为可将减少“二类群体”的资金转移给“一类群体”。

与所有国家一样，在“入贫”和“脱贫”的“标准线”附近，必然存在着一定的“边缘地带”。在调研中，有基层领导提出加大对“边缘户”的投入力度，或将其纳入到“贫困户”的范畴之中，以解决大量上访的难题。但是，这样做的结果不仅会进一步“唤醒”道德风险的蔓延，不利于促进健康国民意识和传统文化的弘扬，更为重要的是，还会造成新的大量“边缘户”，衍生出一些新的类似矛盾，产生新一轮的攀比，这种“添油式”战术和“打补丁”政策最终导致的是推动整体福利水平急速攀升并陷入相互攀比的“恶”文化旋涡和财政压力之中，不利于建立脱贫的内生机制。

（二）福利性扶贫措施与“有条件转移支付”相结合，为贫困户重塑劳动致富的“内生动力机制”

扶助贫困是现代国家伸张社会正义的主要特征，是中国特色社会主义制度优越性的重要体现，是以习近平同志为核心的党中央对贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会作出的庄严承诺。在实施精准扶贫的几年里，使用了大量的现金福利性扶贫措施，提高收入水平成为脱贫的重要标志。毫无疑问，对“一类贫困群体”实施福利性扶贫政策应该是无条件的，但在调研中发现，不少干部群众关注的是建立脱贫的“内生动力机制”，并认为这也是非常重要的，甚至应

将其视为 2020 年全面建成小康社会之后巩固脱贫成果、建立防止返贫和稳定脱贫长效机制的一个“内生动力”。尤其对“二类贫困群体”来说，在实施一般意义上的福利性扶贫政策的同时，也应将之与重塑脱贫的“外生拉力”有机联系起来。习近平总书记早在 2015 年就指出，辛勤劳动是脱贫致富的法宝。将一部分扶贫津贴的发放与促进就业结合起来，这既是必要的，也是急迫的，更是可行的。

首先，“二类贫困群体”的就业意愿不高。例如，2018 年广西壮族自治区未脱贫的农村劳动力 146 万人，其中，103 万具备转移就业的条件，但其就业意愿不高。以靖西市为例，在 2018 年 3 月 1 日深圳龙岗区与靖西市联合举办的“春风行动”精准扶贫专场招聘会上，17 家深圳企业（包括比亚迪和创维空调等大企业）和靖西辖区 47 家企业现场提供就业岗位 5736 个，入场参加应聘的贫困家庭劳动力 2000 人（包括其他求职人员），但与深圳企业签署意向协议的只有 242 人，实际赴深圳就业的仅为 46 人；与靖西辖区企业签署就业意向的只有 735 人，实际就业的不到 300 人。

其次，以现金形式给付扶贫津贴比例过高。例如，田东县作登乡一黄姓四口之家 2017 年获得现金津贴合计 12710 元（低保 7100 元，以奖代补 4000 元，女儿中学补助 1250 元，新农合补贴 360 元），就是说，贫困家庭定期获得年度现金津贴总计已接近当年全国农村居民人均可支配收入 13432 元，并大大超过全自治区农村居民人均可支配收入 8169 元。再例如，德宝县马隘乡一黄姓五口之家 2017 年获得各项现金补贴 14473.21 元（额外享受养老金 1140 元，新农合补助 450 元，农业综合补助 586.58 元，公益林补助 196.63 元，教育补助 1800 元，雨露计划 5000 元，二等奖学金 2000 元，低保 3300 元），不仅超过了自治区、而且大大超过了全国农村居民人均可支配收入水平。贫困户的医疗服务除了享受“先诊疗后付费”的一站式结算待遇以外，还享受报销比例大幅优惠待遇：基本医疗制度的住院起付线取消，报销比例提高 5%，大病保险起付线降低 50%，报销比例提高 10%。此外，还有健康扶贫保险和医疗救助等保险待遇，总体算下来，平均个人自费控制在不到 10%，大大低于全国平均自费比例 29%的水平¹。

其三，以就业为导向的扶贫津贴给付可促进建立脱贫的“内生动力机制”。在上述现金补贴和医疗服务报销比例优惠项目中，有些项目可以采取“有条件”

¹ 《2018 年我国卫生健康事业发展统计公报》，见国家卫生健康委员会官网。

的补贴方式，即受益人或受益家庭应承担某种义务。比如，享受教育补贴者须承诺达到学校出勤率，享受额外的广西自治区的“雨露计划”等奖学金性质补贴需达到要求的考试成绩，以奖代补、农业综合补助、公益林等补贴需参加某种专业培训，或参加某种家庭同类产业组织或某种现金补贴达到最长时限后需再次认证才能享受补贴，或提供真实收入证明等；再比如，贫困户至少须保证有一人外出打工或就业才能享受全部的医疗保险报销比例优惠条件等。就是说，应将人均收入指标与人力资本指标结合起来，共同作为贫困线的测量体系之中，旨在强调脱贫是家庭的共同责任。实践证明，在过去的几年里，“政府帮找工作”效果一直不佳，当地干部说“形式大于效果”，“政府一头热”。对“二类贫困群体”设定一些条件，既可提高贫困家庭成员的劳动参与主动性，也可实现“就业一人、脱贫一户”的目的；既可减少福利依赖性，重塑脱贫的外生拉力和内生动力，还能减少“非贫困群体和家庭”攀比现象，避免出现政策悬崖效应。总之，为某些现金补贴项目增设一定的条件，其根本目的是加快“要我脱贫”向“我要脱贫”的内生动力机制建设，有利于鼓励贫困户“走出去”寻求就业机会。

其四，20年前国外开始普遍实施的“有条件现金转移支付”（下简称“CCTs”）逐渐运用于反贫困措施并取得了良好效果，受到世界银行等国际组织的推荐，目前，全球将近有70个国家实施了CCTs，其主要内容是受益人在接受贫困救助时需承诺承担起某些家庭义务（例如，不得吸毒，督促子女上学等）和履行寻找工作的承诺¹，“从福利到工作”（简称WTW, Welfare to Work）是实施CCTs的核心目标，美国1996年实施的福利改革就是将“工作第一”、“工作是最大的福利”作为一个原则，将减贫与就业紧密联系在一起，以较低的成本支出实现了较好的减贫效果。

（三）完成攻坚战任务与引入脱贫长效机制相结合，探索建立“多元立体式”扶贫机制

眼下看，脱贫攻坚战作为一项政治任务是有时限约束的，完成这一政治任务的便捷途径自然是多方筹集资金、加大现金补贴力度、提高转移支付规模等。采用“现金式扶贫”的优势是立竿见影，脱贫目标很快可以实现。但从长期看，目前的运动式筹资方式、大规模现金发放的减贫手段很难具有可持续性，到2020年完成任务之后，随着筹资资源的枯竭、财政压力的加剧、现金福利刚性的惯性，

¹ World Development Report: The Changing Nature of Work, The World Bank Group, 2018.

防止返贫将有可能面临极大挑战。政策上对贫困户的过度倾斜，使得扶贫政策出现“福利化”倾向，这不仅扩大了贫困户与边缘户之间的差距，导致农户争当贫困户，甚至以当贫困户为荣，还加大了基层政府的财政负担、加重了基层干部的扶贫任务，降低了贫困农户主动脱贫的意愿，影响扶贫政策的可持续性。调研发现，有的农户为了争当贫困户，子女纷纷与老人分户，老人独立出来作为一户之后，就符合当地贫困户的标准，被纳入精准扶贫对象，享受大量的扶贫政策，这不仅违背了中华民族的传统美德，也浪费了扶贫资源。在湖北某村看到，享受低保的 25 人中，21 人为青壮年，他们全部是与老人分户后作为独立一户才有资格享受低保的，独立出来少数贫困户过度依赖输血，内生动力不足。统计数据显示，贫困户 60% 以上的收入依靠转移性支付，生产经营收入、务工打工收入、财产性收入占比低，不搞发展、不愿脱贫的群众依然占有一定比例。

在运用“现金式扶贫”的同时，可持续的长效机制应是帮助建立起一个针对个人、家庭、邻里、村落的功能性“造血机制”，并因地制宜、因人而异、因贫施策，鼓励村民将政策措施与市场机制结合起来，强力引入保险、贷款、证券等金融手段，为一些有潜质的贫困户创造脱贫的长效机制，例如，充分发挥养殖能人、饲养能人、手艺人的潜力和带动效应，借助金融手段扩大再生产，带动全家和邻里，甚至带动村落共同脱贫。

长期看，这种“多元立体式”的扶贫机制远比单纯现金给付的脱贫手段更有可持续性，在完成 2020 攻坚战任务之后，应成为防止返贫的一个长效机制。

（四）“产业式扶贫”与夯实社会保障制度相结合，为防止返贫而构建“发展和兜底”两道屏障

拨付专项扶贫资金，大力开展特色产业，是打赢脱贫攻坚战和建立防止返贫长效机制的主要举措。“产业式扶贫”主要分为两个方面。一是大力引入。例如，广西壮族自治区政府发布的《粤桂扶贫协作优惠政策的通知》（桂政办发〔2017〕187）为来桂设厂投资的广东企业家制订了十分优惠的税收政策，广东对广西国定贫困县对口帮扶实现了全覆盖，并引进产业扶贫项目 147 个。二是积极扶持。例如，自治区发布了光伏扶贫工程的指导意见和电子商务精准扶贫三年行动计划等，旅游和边贸等产业也得到了充分发展，同时，特色农业（优质稻、烤烟、桑蚕、柑橘）、家禽养殖、家畜养殖、水产养殖、林业产业是扶持的主要农业产业。每个

贫困县都确定了“5+2”个特色产业，每个贫困村都确定了“3+1”个特色产业。几年来，扶贫产业发展迅速，为脱贫作出了贡献，为防止返贫风险夯实了基础。以农业产业为主导的产业扶贫虽然见效快，但存在的两个问题也很明显：一是市场风险，一是自然灾害风险，尤其后者，比如气候或瘟疫等，如遇大灾之年，很可能会一年就返贫。因此，需从自治区的层面与农业保险公司“集体谈判”，以规模经济的优势一揽子“团购”一些“定制产品”，提高抗风险能力。

此外，另一个防止返贫的屏障是夯实社会保障制度的长效兜底机制。其中，低保制度和养老保险是社保扶贫的重中之中，他们与医疗保险制度共同成为贫困户的3道社会安全保障线，尤其是2020年之后，将成为防止返贫的基本屏障。就目前来看，在实践中需要继续完善的主要是养老保险。为减少贫困人口参保缴费负担，国务院相关部委作出规定，地方政府须为贫困参保人员代缴部分或全部最低标准养老保险费。例如，从2018年开始，广西壮族自治区政府筹资为贫困参保人员代缴养老保险费100元。这个代缴金额恰好是绝大部分贫困人员参保缴费的最低档，这就意味着贫困人员是“免费参保”。对此，地方社保局担心，未来如果这些贫困人员脱贫之后继续由其个人缴费，或2020年全面脱贫、政府停止代缴之后，其缴费意愿难以恢复，“免费参保”导致的福利刚性将有可能致使这部分群体形成事实上的“断保”状态，这将降低贫困地区的参保率，甚至难以实现80%参保率的任务指标。此外，贫困人员由政府代缴之后，“边缘人员”的缴费积极性受到一定影响，攀比效应有可能导致增加“断保”人员数量。因此，为确保城乡居保制度长期可持续性，政府代缴的贫困人员范围可限定在前述“一类贫困群体”之内。

三、“后2020”时期建立稳定脱贫和防止返贫长效机制的政策建议

在距离2020年全面建成小康社会的决胜期只剩一年多的关键时刻，习近平总书记指出的“稳定脱贫长效机制没有建立，贫困群众内生动力不足”问题非常重要，调研中各级基层领导的发言中也多次提到这些问题，充分证明了建立脱贫的“内生性机制”和“内生性动力”的重要性。下文就“后2020”时期如何建立防止返贫的长效机制、贫困退出的标准和程序等提出一些想法，目的是在未来一年多时间里顺利完成脱贫攻坚战的同时，确保在2020年之后脱贫不返贫，确

保攻坚战的效果长期可持续巩固。

（一）脱贫攻坚政策设立过渡期，不应“断崖式”退出

“后 2020”时期的扶贫政策应有一定的延续性，采取逐渐过渡的方式，逐渐将脱贫攻坚战转型为常态化的扶贫机制。习近平总书记在重要讲话中对“如何退”的问题提出 4 句话：设定时间表、留出缓冲期、实行严格评估、实行逐户销号。这涉及到贫困县、贫困户“退出”的标准和程序问题。笔者认为，整个十四五期间应成为过渡期，在过渡期内设定贫困县、贫困户过渡时间表，就是说，在十四五期间，扶贫政策既要延续，也不能一成不变。贫困县摘帽或退出以后，扶贫政策应考虑逐渐过渡、适当调整，但不能断崖式终止，而是要在更加精准的基础上进行第三方评估，然后逐个销号。

驻村工作队、扶贫工作队、包村责任制在 2020 年之后需要延续一段时间，在十四五期间形成一个缓冲期，逐渐撤出，做到摘帽不摘帮扶，摘帽不摘监管。即使驻村工作队和扶贫工作队撤出之后，也要保留驻村工作队和扶贫工作队的对口联系机制。在缓冲期内，要从根本上改变村干部和贫困户依赖心理，传授村干部和贫困户自我造血的技能，既要提升基层组织和村级两委成员的人员素质和自主治理能力，又要提升贫困户自我造血能力。

（二）对扶贫对象要精准识别、精准定位，将有限资源用于最贫困群体

在“后 2020”时期，现行标准下的贫困地区和贫困人口均已摘帽脱贫，扶贫对象和标准也应作相应调整，重新分类定级，按需施策。根据发达国家的经验和做法，我们应将扶贫的目标群体确定为两个。一是“特困供养”群体即农村的“五保人员”和城镇的三无人员、残疾人员、重病人员等。这个群体由于特殊原因，没有可能性（或在短期内没有可能性）重新进入劳动力市场，他们基本失去劳动能力和独立生存能力，这个群体大致就是前文提到的“一类贫困群体”。出于“国家保护人”和社会正义的需要，是“当然”的扶贫政策“瞄准”的目标群体。二是潜在的有可能因某种原因临时陷入贫困的群体、脱贫后存在返贫潜在风险的群体。对这个群体依然要建档立卡，实行动态管理与追踪，平时给予必要的关注与帮扶，提高经营性收入比例，降低补贴性收入比例，核查收入来源是否稳定，实行家计调查式补贴。对这部分群体的识别和认定，应改革目前的打分制，如前所述，最大限度地减少“边缘户”数量，拉开“边界距离”。对返贫人口要

及时纳入扶贫对象管理，加强扶贫同扶志扶智相结合，让脱贫具有可持续的内生动力，并与推进乡村振兴有效衔接起来。对这个群体要纳入正常的“进入-退出”机制。

扶贫对象的精准识别、精准定位早在 1973 年石油危机以后在发达国家就开始流行起来，因为石油危机标志着战后以来欧洲资本主义鼎盛时代的结束，欧洲福利国家纷纷陷入财政困境，昔日慷慨的社会福利成为国家财政的沉重包袱。在这个背景下，上世纪 80 年代以来，欧美发达国家掀起“福利瘦身”改革浪潮，社会福利制度改革的“目标定位”（targeting）原则便应运而生¹。广义上讲，目标定位是指瞄准任何一项社会风险（例如残疾、年老、怀孕、贫困、疾病、失业、工伤等）或任何一类受益人（残疾人、老年人、孕妇、穷人、病人、失业者、工伤者），狭义上讲是指将贫困救助指向最贫困或最需要的人群。实施目标定位原则的目的是为了缩小受益人范围，削减福利支出规模，缓解国家财政负担。传统的目标定位法有类别定位法（即前述的风险定位和人群定位）、财富定位法（即家计调查方法）、需要定位法（即以“需要”为依据的定位方法，例如身有残疾的失业者）。在世纪之交前后，很多国家进行制度创新，对传统的目标定位原则进行更新升级，旨在遏制福利依赖和养懒汉的问题和进一步减少财政负担，这些新的目标定位法包括行为定位法（受益人的行为需满足一定要求，例如，单身母亲在受益期不得再生育等）、道德定位法（例如，受益人不得吸毒，作为父母需尽到照顾子女的责任等）、加权人口法（中央政府对地方转移支付时需考到人口规模的因素）、个案管理法（相当于中国的建档立卡制，实施追踪管理）等。很显然，“后 2020”时期中国实施的目标定位原则带有明显的混合性质，对两个群体的精准识别、精准定位与国际扶贫政策的认识是一致的。

（三）社会保障制度应成为“后 2020”时期扶贫长效机制的基础性制度

在“后 2020”时期，当扶贫政策进入常态化、制度化轨道之后，一方面应大幅度缩小用于扶贫的专项转移支付资金和指定用途的一般性转移支付资金规模，另一方面应将扶贫的转移支付规模维持在一定水平上。这是因为，一是从国际比较看，在缴费型和非缴费型两大制度中，中国的非缴费型社会保障制度支出水平和受益人口占比既低于缴费型的社会保险制度，也低于发达国家的平均水

¹ 尼尔基尔伯特编：《社会福利的目标定位——全球发展趋势与展望》，郑秉文等译，中国劳动社会保障出版社，2004 年。

平。二是从贫困标准来看，它是动态的，随着全国城乡居民可支配收入的不断提高，贫困线标准也将呈指数化调整。

在“后 2020”时期，社会保障制度应为减困扶贫发挥制度化的作用，承担起基本的减贫功能，为减贫作出较大贡献。从理论上和制度起源上讲，减贫是建立社会保障制度的初衷。以美国为例，美国社会保障制度使其贫困率减少了 6.8 个百分点，脱贫人口数量高达 2207 万人。其中，在 65 岁及以上老年群体中发挥的作用最大，这个群体的贫困率由于社会保障的存在从 39.2% 下降到 9.2%（见表 2）。美国的数据给我们的启示有两点：社会保障制度是减贫的基础性制度，是减贫制度网络中的一个基石，应发挥减贫的“托底”功能；老年人是贫困风险最高的群体，也是患病比例最高的群体，因病返贫是“后 2020”时期建立稳定脱贫长效机制的最大风险之一。

表 2 2017 年美国社会保障脱贫绩效

年龄组	贫困率		社会保障脱贫人口数量
	如果没有社会保障	有社会保障	
18 岁以下儿童	19.0%	17.5%	1106000
18-64 岁人口	14.1%	11.2%	5629000
65 岁及以上人口	39.2%	9.2%	15333000
所有年龄组人口	19.1%	12.3%	22068000

资料来源：Kathleen Romig, Social security Lists More Americans Above Poverty Than Any Other Program, in *Policy Futures*, Center on Budget and Policy Priorities, July 19, 2019.

中国是城乡二元结构十分明显的发展中国家，社会保障制度也是“二元”的，城镇的社会保障的制度供给水平毫无疑问已超过贫困线以上，领取养老金的人数 1.18 亿人，但农村领取养老金的农民多达 1.59 亿¹，而农村的社会保障制度平均供给水平明显低于贫困线。6 年来的实践验证了这一点：中国反贫困的主战场在农村，并且重在老年群体。这就提出一个问题，是否可以考虑将用于扶贫的资金“集中转换”成社会保障制度、为农村老年人提供制度化的扶贫机制？这就需要研究和进行测算，进而对社会保障制度框架进行改革，比如，是否可以将城乡居民养老保险“转换”为“社会养老金”？当然，社会保障制度改革牵一发动全身，但在与反贫困重要性的权衡中，可能就成为一个政治决定了。

¹ 《2018 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人力资源和社会保障部官网。

（四）整合社会保障碎片化，集中资源确保扶贫政策在制度化轨道上运行

近期看，至少在十四五期间，现行的社会保障政策需要进行一定的调整，着重点应该是“三个整合、一个框架”。

第一，在缴费型的社会保险制度内部，应加强不同险种的减贫功能与资源运用的整合，比如，养老保险与医疗保险的支出与减贫效果应加强配合，二者不应成为减贫政策中的两个“孤岛”。尤其在成立国家医保局之后，更应加强部门之间合作，克服由于制度碎片化和功能碎片化的发展趋势而不利于医疗保险制度的减贫功能发挥。

第二，在非缴费型的社会救助制度内部，应整合不同项目的资源。例如，城乡低保、农村五保、临时救助、医疗服务、就业补助、特殊群体补贴、高龄津贴、残保津贴等诸多碎片化的救助项目应对其进行资源整合，防止政出多门，重复发放，以便放大政策效应，降低社会救助支出的无效叠加导致的保障水平的非平衡性趋势。

第三，应对缴费型和非缴费型的制度资源进行整合，即把社会保险和社会救助的减贫功能相互协调配合起来，在同一个支出数据平台上对各自减贫作用进行分工和分解，防止各吹各的调。目前的情况是没有统一的统计口径，社会保障的减贫作用很难量化。因此，如何让社会保障更好地发挥减贫的基本功能、如何让有限的资源在减贫中做到投入产出最大化、如何改革社会保障制度等等，心中没有底数，无从下手。

第四，加强中央和地方政府之间的法治关系，使减贫政策在公共财政框架下发挥作用，尽量减少“运动式”减贫的频率。合理划分中央和地方的事权与财权，以立法的形式将减贫中中央政府和地方政府的作用固定下来，减少随意性，结合税制改革进程不断推进，积极稳妥地调整中央和地方相关税种收入划分，适当提高地方税收分成比例，扩大地方政府的减贫责任。

主要参考文献：

记者：《财政部就近期脱贫攻坚重点工作和热点问题答记者问》，载《中国财政》期刊，2019年第14期，第42-45页。

尼尔·基尔伯特编：《社会福利的目标定位——全球发展趋势与展望》，郑秉

文等译，中国劳动社会保障出版社，2004年。

王尚武：《大数据“数说”脱贫攻坚重大成就》，见国家统计局官网。

习近平：《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》，载《求是》杂志，2019年16期，2019年8月16日出版。

国家卫生健康委员会官网。

国务院扶贫办公室官网。

人力资源和社会保障部官网。

World Development Report: The Changing Nature of Work, The World Bank Group, 2018.

Kathleen Romig, Social security Lists More Americans Above Poverty Than Any Other Program, in *Policy Futures*, Center on Budget and Policy Priorities, July 19, 2019.

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐