

文章标题：完善长效机制 巩固脱贫成果

刊发时间：2020年8月3日

刊发版面：A8版

正文：

7月下旬，习近平总书记在吉林考察时强调，要巩固脱贫攻坚成果，防止返贫和产生新的贫困。这为我国决战决胜脱贫攻坚战后阶段及其后时期扶贫减贫指明了方向和工作着力点，需要深刻全面理解把握和贯彻落实。我们要从持续拓展农民增收空间、不断提升农民脱贫能力和改善农民发展条件等多方面来巩固完善农民脱贫增收致富长效机制，不仅确保绝对贫困不反弹，而且继续努力缩小城乡居民和农民间收入分配差距，在推动城乡融合发展和乡村全面振兴实践中不断减缓农村相对贫困。

我们要进一步明确脱贫攻坚最后阶段的扶贫重点任务。我国脱贫攻坚战已经进入最后倒计时，尚未脱贫的贫困人口数量越来越少，尚未退出的贫困村和尚未摘帽的贫困县数量也越来越少，现行标准下尚未脱贫农民集中区域涉及的范围也越来越小。面对新冠肺炎疫情在全球蔓延和世界经济严重衰退等新挑战新困难，要按照中央部署，坚持脱贫标准不提高不降低，确保如期打赢脱贫攻坚战，高质量全面建成小康社会。同时，积极探索做好脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，进一步做好农村扶贫减贫工作。

我们在扶贫工作上，一方面，要聚焦深度贫困地区，挂牌督战，确保让所有现行标准下的农村贫困人口实现脱贫；对标“两不愁（不愁吃、不愁穿）、三保障（保障义务教育、基本医疗、住房安全）”，将零星散发的返贫农民和新出现的贫困农民纳入到帮扶体系中给予救助，彻底消除绝对贫困。另一方面，要将绝大多数农村面临的主要任务转到巩固提升脱贫成果上。要思考和谋划2020年决战决胜脱贫攻坚战之后把解决农村相对贫困作为扶贫的主要任务怎样具体化和落实。

巩固提升脱贫成果，关键在建立农民脱贫长效机制

如何巩固提升脱贫成果？如何解决农村相对贫困？关键在于建立健全并完善农民脱贫增收致富长效机制。农民脱贫增收致富长效机制，可以简称为农民脱贫长效机制。怎样理解农民脱贫长效机制？

首先，我们要把握农民脱贫长效机制的核心是农民收入问题。按照现行标准，我国农民曾经基本上都是贫困的。尽管现行农民脱贫标准是“两不愁、三保障”，但是在实际中从统计上确定农民是否为贫困农民的标准，就是收入水平，就是按2010年价格计算的人均2300元纯收入标准线。不管农民是何时脱贫的，保持农民收入持续较快增长始终是巩固提升农民脱贫质量的根本。实施精准扶贫、精准脱贫和坚决打赢脱贫攻坚战以来，我国按照现行贫困标准并结合每个农户家庭“两不愁、三保障”实际情况，确定了建档立卡贫困户，脱贫的根本标志仍然是家庭人均收入——农民人均可支配收入。

我们理解农民家庭人均收入或者人均可支配收入，要从人均工资性收入、家庭经营净收入、财产净收入和转移净收入等来全面把握。现实中，一些脱贫的农民家庭，特别是脱贫的建档立卡农户，政策扶持对脱贫发挥的作用较大，有人以为脱贫在于扶持政策，巩固脱贫攻坚成果关键在于保持扶持政策的连续性并不断加大力度。这虽然有一定的道理，但不够全面。国家已经明确脱贫攻坚实施的扶持政策会在一定期限内继续实施。财政兜底发放的救助款和最低生活保障等，属于农民家庭转移收入。随着我国脱贫攻坚力度的不断加大，政策性转移收入成为部分农民越来越重要的收入来源，对于农民脱贫至关重要。不过从长远、全局、根

本上来看,农民脱贫不返贫,以及农村不再出现绝对贫困人口的根本,农村相对贫困的缓解,不能单纯依靠政策性转移收入。

依托农民脱贫长效机制,实现农民收入持续增长

其次,我们要把握农民脱贫不返贫和不发生新的绝对贫困人口根本靠“脱贫长效机制”的内涵。通过多年的扶贫开发、精准扶贫、脱贫攻坚,特别是我国经济发展给农民家庭带来的积极影响,不同农民家庭找到了不同的收入来源,有的靠务工获取工资性收入,有的靠经商或者务农获取家庭经营收入,有的流转土地获取财产收入,当然我国实施的惠农政策和建立起农村社会保障制度等让几乎所有农民家庭都能获得政策性转移收入。可以说,目前我国农民家庭收入来源是多元的,农民家庭收入的具体实现形式更是多样的,但有些收入通常是不确定的、不稳定的,明显区别于典型城镇居民家庭收入的来源及其稳定性。农民务工一般是非正式的,工资性收入来源及其水平是不稳定的。比如,新冠肺炎疫情发生后,一些农民可能放弃了外出寻找工作从而失去了工资性收入来源。由于农产品供求关系的变化及市场价格的波动或者受自然灾害影响,从事农业生产的农民可能赚钱,也可能亏本。农民家庭收入来源及其水平是不稳定的,而打赢脱贫攻坚战和高质量全面建成小康社会底线要求是不能再现绝对贫困人口,即彻底消除绝对贫困。消除农村相对贫困,必须持续保持农民收入较快增长。怎样解决这些矛盾?靠的就是农民脱贫长效机制。

农民脱贫长效机制,就是不管环境和条件怎样变化都可以确保农民有能力有机会实现家庭收入或者保障生活,绝大多数农民家庭人均可支配收入增长速度要普遍地快于城镇居民家庭。当农民无法或者不愿外出务工获取工资性收入,其可以选择就地就近就业获取工资性收入,也可以在农产品价格行情较好的情况下选择务农获取家庭经营收入。如果农民因身体等原因完全失去或者无法从市场上获取收入的机会,其还可以申请获得社会救助或者财政兜底保障。这种灵敏的、及时的、保障农民家庭基本生活不受影响的机制,这种无论在怎样的情况下、无论何时都能确保无论哪个农民都能“两不愁、三保障”的长效机制,就是彻底消除绝对贫困和逐步解决相对贫困的标志,就是全面建成小康社会的基本要求。因此,巩固脱贫成果,关键在于建立健全和完善农民脱贫长效机制。

我国在全面深化改革中设计的城乡融合发展体制机制和农村土地制度等,都充分考虑了农民脱贫长效机制。农民外出务工,不管是否迁移户口,都允许农民保留承包地和宅基地,就是给农民保留一条退路。万一农民无法在城镇就业获得工资性收入,农民可以回到农村重新开辟收入来源保障生活。在实践中,一些地方对农民脱贫长效机制理解比较狭隘。在措施落实中,有的地方急于消除农村户籍,不顾条件一次性地将农民全部转为市民。如果转为城区居民后仍然以非正式就业为主,且配套的社会保障等跟不上,这些实际上仍然为农村居民的人就可能存在隐性贫困,一定程度上导致脱贫长效机制失灵,弊端就可能出现。因此,各地要深刻全面把握落实好国家深化改革举措。

开辟农民增收实现途径,让农民有更多选择

产业扶贫成为各地打赢脱贫攻坚战的主要举措。如何处理好贫困户、普通农户与农业企业之间的关系?这是产业扶贫构建农民脱贫长效机制的一个棘手问题。土地流转,培育新型农业经营主体,依靠农业企业带动农民脱贫增收,是各地普遍的做法。目前我国流转土地规模越来越大,新型农业经营主体越来越多,农业现代化水平总体上不断提高。在现实生活中,一些地方将农民脱贫增收致富的希望寄予农业企业,有的地方将贫困户的小额贷款等优惠待遇让给农业企业享受,等着农业企业分红;有的地方将贫困农民土地流转给农业企业,一是指望农民可以获得租金,二是指望农民为企业打工还可以领取工资。不可否认,一些地方的农业企业经营成功了,贫困农户分得了红利,获得了租金,也领取了工资。但是,一旦农业企业经营不成功,贫困农户指望的分红、租金和工资都不可能变成现实。依赖直接从事农业生产的企业带动脱贫,可能是脆弱的,返贫的概率非常高。

在激烈的市场竞争中，农业企业和其他中小型企业一样，经营失败率是很高的。农业企业的存续期往往较短。存续5年以上的农业企业可能比重偏少。贫困农民把优惠的小额信用贷款，把家庭拥有的土地等资源要素全部流转给农业企业，虽然在短时间内可能获得收入而脱贫，但这不是脱贫的长效机制。无论是发达国家，还是发展中国家，市场经济中农业生产经营的组织形式普遍是家庭经营。产业扶贫，用农业企业替代农户家庭经营，不仅发展现代农业走不通，更不可能让农民长期稳定脱贫。当然，如果为贫困农民提供了稳定的就业岗位，如各地探索为贫困农民家庭提供公益岗位，农民流转土地，将租金收入作为一项可能的收入来源，即使租金收入实现不了，但公益岗位的就业收入是确定的，这才能称得上脱贫的长效机制。

产业扶贫，构建并完善脱贫长效机制，必须尊重农业发展规律，必须在农业生产环节坚持以农户家庭经营为主。普遍农户发展现代农业确实会面临较多困难，离不开现代农业企业。如种子、种苗、仔畜的购买，往往是现代农业企业提供的；农户家庭经营销售的农产品，可能也是现代农产品加工企业收购的。但是，构建脱贫长效机制，绝不意味着在农业生产领域全部用企业经营替代家庭经营。完善脱贫长效机制，要着力发展带动能力强的龙头农业企业为农户家庭经营提供更好服务，帮助农户家庭经营解决实际问题并提升发展水平。

在现实中，一些地方在产业扶贫和就业扶贫中设置较高门槛，本意是促使贫困农民提高水平，如要求就业贫困农民必须完成某一教育水平或者培训合格，再如要求发展养殖业的农民必须建设处理粪污的设施设备，但这未必与脱贫长效机制相容。总体上说，我国农民承受能力有限，贫困农民更是如此。构建并完善农民脱贫长效机制，必须充分考虑农民承受能力，为农民提供或者设置相宜的要求。

总之，各地要深刻全面理解农民脱贫长效机制的建立健全与完善，开辟更多农民增收的实现途径，让农民有更多选择可能。同时，还要建立健全针对农民无条件的生活保障救助体系，通过发展农村教育和医疗等社会事业提高农民素质和能力，通过加强农村基础设施建设让农村具有内生发展能力和条件，通过健全区域合作更好地让发达地区带动欠发达地区发展，通过健全保险等提高农民应对风险能力。

（作者李国祥，系中国社会科学院农村发展研究所研究员）