

对2020年后我国减贫战略方向及重点的思考

张琦 孔梅 万君*

【摘要】2020年底,预计我国现行标准下农村贫困人口将如期全部脱贫,贫困县也将全部摘帽,区域性整体贫困问题基本得到解决。贫困问题将转向更高阶段的解决相对贫困问题。面对新阶段的宏观经济态势和贫困人口分布趋势,2020年后的减贫战略重点思路和政策将进行新调整,减贫的治理体系将会发生新转变。本文从九个方面对这一新转变、新任务、新路径提出思考。

【关键词】脱贫攻坚 总体评价 2020年后 减贫战略

一、对2020年完成脱贫目标的总体评价

如何预期和评价2020年我国完成脱贫目标呢?对此,笔者的看法主要有以下几点。

第一,打赢脱贫攻坚战是历史上首次完成消除绝对贫困的伟大创举。在中华民族几千年历史发展上将首次整体消除绝对贫困现象,这是一项对中华民族、对整个人类都具有重大意义的伟业。历史性消除绝对贫困,对国际贡献的中国减贫智慧和方案是举世瞩目并备受推崇的。第二,脱贫攻坚存在着一些问题需要重视。解决区域性整体贫困问题目标任务和“两不愁三保障”质量和水平的区域差异性明显。虽然达到脱贫目标,但完

成脱贫的水平即收入水平、三保障水平还存在着县与县、村与村和户与户之间的明显差异。西部与中部之间,深度贫困地区和深度贫困群体与其他地区和群体之间还存在着一定的差距。第三,我国的脱贫标准本身只是一个底线目标。“两不愁三保障”的标准还不是很高。教育扶贫、危房改造、医疗卫生包括吃水难问题解决了,但是吃水安全问题尚未完全解决。

二、2020年后减贫面临的宏观形势

2020年后贫困和减贫环境,可能会面临与以前有所不同的宏观形势。

* 张琦,北京师范大学中国扶贫研究院院长、教授;孔梅,北京师范大学中国扶贫研究院博士;万君,北京师范大学中国扶贫研究院副院长、副教授。本文系教育部哲学社会科学重大攻关项目“贫困治理效果评估机制研究”(项目编号:16JZD025)的阶段性研究成果。

第一，宏观经济形势新变化。从长期发展趋势看，中国经济增长不会像过去那样年均保持在10%以上增长率，预计在未来几年会在6%左右波动。这会带来两方面的影响：一是经济增长的带动减贫速度下降。一方面，经济增长速度放缓将会相应地降低减贫效应。另一方面，传统依靠“高投入、高消耗、高污染”主导性产业扶贫开发模式，将会被新常态下以环境保护为核心的生态绿色产业为主导的扶贫开发和减贫动力新体系所替代，这是一个必然趋势。这两方面的合力导致的后果就是，产业结构变化必然带来就业结构、方式以及扶贫政策出现新变化，农民收入来源结构会随之改变，贫困地区如何适应这种新变化，是一个现实挑战。二是公共财政支持减贫幅度和方式会发生新的变化和调整。一般来说，政府公共财政能力增长弹性要大于经济增长弹性。因此，未来财政收入增长趋势放缓就意味着过去依赖公共资源大量资源投入的扶贫趋势，必然会有所改变，需要更多依赖于别的资源投入。

第二，宏观政策也会出现新变化。其一，2020年后国家减贫战略在国家战略中的定位面临新挑战。目前有四个优先提法，即农业农村优先、教育优先、生态优先和就业优先。显然，这与2020以前的脱贫攻坚是全面建成小康社会的短板和底线任务具有优先和率先的政策优势有所不同，这种优先可能会降低。其二，2020年后的乡村振兴战略统筹考虑相对贫困问题。因此，科学高效处理好二者之间关系极其重要。不仅需要消除一些思想和观念上模糊，如二者间的衔接和融合关系是不是替代关系呢？因此，用乡村振兴战略来统筹解决减贫时，必须明确，2020年后乡村振兴战略的重点和难点还是相对贫困的重点区域和重点人群^①。

第三，2020年后国家仍会关注贫困问题。显然，绝对贫困的消除，并不意味着贫

困不存在了，国家仍要关注贫困和减贫问题，即贫困和减贫仍是2020年后我国面临主要问题和重点任务之一^②。这是因为，其一，贫困是永远都会存在的，即使发达国家同样也存在着贫困问题，因此，贫困仍然是2020年后尤其是十四五期间国家不可忽视的重要问题。其二，全面建成小康社会后，新时期我国主要矛盾中，减贫仍然是重要内容之一。实际上，发展不平衡和不充分的主要表现仍然是因为贫困导致的发展不平衡和不充分，反过来说，发展不平衡和不充分的主要内容还是贫困。其三，一带一路构建人类命运共同体需要国际间减贫合作的中国经验和智慧。减贫的国际化发展趋势，必将对我国减贫实践探索经验和成功示范需求更加迫切。

三、2020年后我国减贫战略的新变化

2020年后，贫困问题仍将继续存在，但已是转向更高阶段的相对贫困问题。面对新阶段的宏观经济态势和贫困人口分布趋势，2020年后的减贫标准和减贫战略重点思路和政策将会进行新调整，扶贫减贫的治理体系出现新转变。

（一）减贫战略方向和重点将面临三大转变

我们认为，2020后的减贫战略方向和重点变化主要体现在以下三个方面：

第一，由集中性减贫治理向常规性减贫治理方向的转变。我国大规模扶贫始于1986年，在过去30年中主要依靠政府主导和推动，大规模、有组织、有计划地将扶贫开发作为党委政府的一项重要任务，特别是“十三五”时期，将扶贫开发纳入全党全社会的重点工作，列为三大攻坚战的首要目标任务，采取了一系列从未有过的精准扶贫政策举措，体现出中国特色社会主义的制度优势和政治优

势,是其他国家所无法具备的。但2020年后,随着现行标准下贫困人口全部脱贫,建设一个稳定高效的新型扶贫机制,由集中性转向常规性减贫成为我国扶贫事业的重要战略转移路径^③。与过去主要通过行政举措推动不同,稳定、内嵌式、常规性的扶贫机制与社会保障、民生建设、现代农业建设和经济发展一样,将减贫事业渗透到国家常规性的工作之中。

第二,由主要解决绝对贫困向主要解决相对贫困转变。减贫战略的本质转变是由解决绝对贫困到向解决相对贫困转变。经过“十三五”脱贫攻坚之后,我国绝对贫困问题将得以解决。2020年后,我国减贫战略的重点转向相对贫困,这也是包括发达国家在内的其他各国共同面临的贫困问题^④。相对贫困和绝对贫困有一个重要的区别,就是相对贫困对应于低收入人口。2020年后相对贫困标准的确定主要有四种方式。第一,按照收入的绝对水平予以确定,与现行贫困线的全国性统一标准不同,相对贫困标准依据地区发展水平设定高于现今全国贫困标准的收入水平;第二,按照一部分人的收入占平均收入的百分比确定,比如,把收入水平占人均收入的百分比低于10%或20%、30%等以下的群体作为相对贫困人口,当然具体比例的确定需要进一步的研究和论证;第三,参照国际标准进行确定,联合国、世界银行和其他发达国家均有相应的贫困指导线或救助标准,在综合国情实际和对比分析的基础上确定相对贫困线^⑤;第四,利用多维贫困识别和测度作为相对贫困和制定多维减贫政策的标准。诚然,相对贫困永远存在,其标准随社会经济发展将适时调整,减贫事业亦将永远持续。

第三,由重点解决国内贫困向国内减贫与国际减贫合作相结合方向转变。减贫发展国际化是建构中国新型扶贫治理体系的重要组成部分。经济全球化深入发展,把世界

各国利益和命运更加紧密地联系在了一起。2020年后,我国提前完成2030年可持续发展议程的减贫目标任务,但应该看到,中国在新时期的历史任务已不像以前那样单纯,作为一个大国,国际义务和大国责任在2020年后的国际社会与经济发展中更加凸显。扶贫脱贫亦如是,如果说以前我国只要解决好本国减贫任务就已经完成任务的话,那么,2020后的国际减贫合作与国内减贫融合推进也是我国新时期减贫的重大责任。因此,未来我国减贫所担当的责任将会更加艰巨。中国倡导的“一带一路”,同样也将助推国际减贫事业共享发展。以亚洲基础设施投资银行为载体,加强中国及其他亚洲国家和地区合作、互联互通等都是中国履行大国责任、开展国际减贫与发展合作的开始。

(二) 2020年后我国减贫阶段性的时序推进轨迹

当然,我们也应该看到,新时期我国减贫战略和减贫治理体系的转变和形成并非在短时期内就能完成,是一个长期缓慢的过程。但综观世界各国减贫历程和中国减贫实践及未来中国社会经济发展趋势,我们认为这个过程的可能轨迹是:

第一阶段是扶贫脱贫巩固阶段(2020—2025年)。这一阶段的重点任务包括:第一,巩固已有的减贫成效,夯实减贫成果,继续保持原有各项减贫政策的延续;第二,阻断返贫路径,重点是对返贫较多的区域和人群加大实施减贫扶持带动政策;第三,城乡公共服务均等化政策快速推进和实现;第四,逐步推进和加大实施国家在消除和减少群体差距上的政策力度,以缩小群体差距为重点。

第二阶段是扶贫新战略确定并快速推进阶段(2025—2035年)。其战略重点是相对贫困标准确定,国家集中减贫体制的确立;现有体制向城乡一体化融合体制转化试点;救

济与扶贫融合体制试运行；社会扶贫机制构建与快速推进，以“一带一路”为主线的国际扶贫合作快速推进和发展。

第三阶段是国家减贫战略稳步推进、建设幸福中国阶段（2035—2050年）。此阶段减贫战略重点是：相对贫困的标准在不断提升，国家减贫政策制度化（救济与减贫全面融合、城乡减贫融合、社会福利与公共服务均等化快速推进，全社会扶贫制度化逐步规范、成熟化），扶贫合作交流全球化快速推进。减贫目标：收入和生活迈向富裕，营养质量和健康水平快速提升，社会扶贫现代化，彰显减贫的大国责任；健康、绿色、生态和低碳的社会经济共享发展格局全面形成；全面小康和全民富裕，幸福中国基本实现。

四、2020后我国减贫面临的重点任务和路径

2020年后我国减贫战略方向和目标转变，也预示着，未来的重点任务和路径会发生新的变化。

（一）积极探索构建解决相对贫困长效机制的新路径

在2020年后，消除绝对贫困而进入到消除相对贫困新阶段，创新并建立一套缓解相对贫困的长效机制是国家同样面临的新任务和新使命。为此需要明确新时代减贫体制机制新转变基本定位。一方面国家层面亟须尽快做好顶层设计，明确政策定位和实施对象，统一国家层面的政策标准。地方则需要锁定相对贫困关键群体和重点人群的基础上，更加注重政策的公平性、普惠性，以公共服务均等化和要素市场化为核心，将一系列“超常规”政策举措转化为常规性减贫机制，与乡村振兴有效衔接、与城镇化联动推进，促进扶贫战略向人力资本开发式的根本

性反贫困治理转变，建立缓解相对贫困的新型反贫困战略。

构建社会保障扶贫的长效机制。党的十九届四中全会通过的《决定》首次提出了民生保障制度的新概念，并将其作为中国特色社会主义制度体系的重要构成部分。这意味着从现在开始将全面统筹推进中国特色民生保障制度的建设与发展，从而为社会保障的发展与完善提供了良好契机。2020年后，扶贫保障和救助要坚持发展理念，从生计维持型向发展型转变。社会保障和救助要聚焦于基本需求之上的能力发展，即不仅仅局限于当下的维持型生计，而要着眼于长期的可持续生计，促进政策的包容性与能促性。建设以基本权利公平为基础的社会保障体系，就具体措施而言：一是提高社会保障水平，尤其是对农村养老、医疗和教育的保障水平；二是继续扩大社会保障覆盖面，针对农民工的社会保障开展制度设计，实现社会保障全民覆盖和共享；三是针对贫困人口的医疗、教育、住房、就业等需求完善专项救助制度；四是制定针对特殊人群的救助政策，尤其需要在贫困儿童营养、健康和教育，贫困老人的救助和护理，残疾人口的医疗和就业以及农民工的住房和子女教育等方面制定有关救助政策。

（二）积极探索多维贫困和相对贫困新标准新方法新思路

2020年脱贫攻坚战役的胜利并不意味着贫困的完全消除，只是表明我国消灭了绝对贫困。跨越绝对贫困门槛后，收入已不再是衡量贫困的唯一指标，相对贫困的特征表现更加复杂，呈现出能力、权利、文化、人力资本等贫困特征，贫困涵盖范围从最初单一的物质贫困拓展引申为包括精神贫困、能力贫困、权利贫困、生态贫困以及文化贫困等诸多方面^⑥。因此，未来加强顶层设计精准性，设计相对贫困扶贫机制，并在继续坚持

精准扶贫的前提下,合理设定相对贫困的标准,确定相对贫困人口。在多维扶贫时代,对相对贫困人口的识别要相应地引入更多维度,在现有维度基础上,将生活质量、平等机会等多种要素纳入考量范围,提高识别的精度。同时继续坚持精准帮扶、精准施策等方法,构建以“相对贫困”为核心的全系统、多层次、多领域、多方位的扶贫体制机制。

(三) 积极探索城乡统筹减贫体制与机制改革的新路径

伴随全面小康社会的建成,2020年农村绝对贫困的消除以及乡村振兴战略的推进,三农领域下的扶贫将不断转化为城乡一体化语境下的扶贫。如何从城乡统筹视角缩减贫富差距、化解相对贫困困境、审视可行能力发展问题变得极为重要^⑦。一是区别人口类型,在完善城乡一体化保障体系方面可以进行大胆的探索和试点。城乡二元结构不断解体过程中,流动人口、易地搬迁进城人口使得城镇人口结构更为复杂,城市贫困问题也趋向多样化。就需要识别人口类型,区分致贫原因,精准识别贫困人口,给予相应帮扶措施,特别是易地搬迁人口。二是在推进新时代消除城乡户籍二元制度改革方面进行试点探索,健全新时代城乡管理新型体制和政策体系。城乡统筹背景下,如何统筹始终是一个难题。由于贫困人口的流动性,属地管理难度不断加大,城镇与乡村扶贫责任承担分割应该具备一个科学的划分依据,按照扶贫对象属地化管理原则,统一同区域公共服务水平与帮扶措施,避免贫困人口“福利两头享受或一头也享受不到”的尴尬困境,完善城镇与乡村各自的管理体制。

(四) 积极探索和培育内生动力与乡村文明建设的新路径、新方法

全面小康社会的建成,表明绝对贫困这

一短板的补齐,而贫富差距、基本公共服务不均衡、可行能力缺失、自由发展权利不平等等问题依然存在,势必要求精准扶贫的新战略向更高层次、更高质量推进,特别是多维贫困、文化贫困、能力贫困、人力资本贫困等引发贫困循环陷阱的致贫原因。一是激发内生动力,打造反贫困长效机制。扶懒汉、等靠要问题愈演愈烈,进一步说明了激发内生动力,由“要我脱贫”到“我要脱贫”转换的重要意义^⑧。因此,应立足贫困户资源禀赋,增强其人力资本、社会资本、文化资本储量,激发内生动力,完善贫困户参与发展、享受发展成果的长效机制。二是营造积极向上社会氛围,重塑勤劳致富美德之风。贫困问题因人而存在,特别是文化贫困、精神贫困,不仅消磨个人斗志,还具有代际传递色彩,会持续影响下一代甚至世世代代的发展状态。大扶贫格局的形成,更应营造一个扶贫救济、互惠互助、积极进取、自力更生的社会文明氛围,不断推动扶贫扶志扶智。同时,2020年后相对贫困为重心阶段,扶志扶智的激励机制更应该成为缩小人与人差距的重要手段,调动人们主动发展积极性,以精神文化之“食”来补乡村振兴之“空”。

(五) 积极探索2020年后绿色减贫新理念和新制度框架

绿色减贫融合生态资源开发利用与环境保护伦理意蕴,是破解生态贫困难题的根本手段,是贫困地区可持续发展的必由之路。我国贫困地区地形地貌多变,生态脆弱性特征明显。因此,应该建立适宜贫困地区发展实际的绿色减贫制度框架。一是以人为本,树立绿色发展的指导思想。2020年后的减贫战略更应把绿色发展理念贯穿到扶贫减贫的全过程,摆脱单方面追求经济层面减贫的短期目标,致力于实现政治、经济、社会、文化、生态文明五位一体的和谐发展目的,推

动减贫思想由浅入深，由单一领域向多领域统筹转型，促进人与自然和谐发展。二是守住绿色底线，不断探索扶贫产业与绿色发展要求相契合的新型减贫模式。依托乡村振兴战略，充分发挥贫困地区天然的自然禀赋优势，并转换为贫困地区发展的现实动力源泉，全面推行绿色发展理念，寻找绿色产业兴旺、生态宜居、生活富裕的新路径。三是强化绿色生态经济理念，构建绿色减贫体制机制。培育党政领导工作者的绿色理念，出台绿色减贫相关法规条例，化解脱贫攻坚短期与生态建设长期发展的时间矛盾，为实现“绿水青山”的生态性与“金山银山”的经济性双重成效提供制度保障。实践中积极创新绿色减贫行动方案，健全县市生态资源信息网络，因地制宜地设计乡村绿色振兴规划，构建绿色减贫体制机制。

（六）更加注重探索新时代教育减贫制度体系变革的新路径新方法

贫困是一种与人类社会发展进程相生相伴的现象，如何阻断其代际传递成为反贫困成功与否的关键。教育具有促进个体知识技能发展的本体功能和推动社会政治经济发展的社会功能，是打破贫困代际传递的“恶性循环圈”的根本途径之一^⑨。现阶段的教育减贫主要是保证贫困人口的基础教育，保证贫困家庭的儿童不辍学，但尚未实现教育的高质量化和公平性。2020年后，提升贫困儿童的教育水平应当作为教育减贫的重点。一是树立长远利益观念，正视教育减贫重要性。教育事业作为一项长远发展事业，具有投资期长特点，难以引起地方政府高度重视。要想实现减贫行动的长远意义，必须转变短快平意识，加大对教育减贫投资力度，提高教育质量。二是借鉴国内外经验，创新教育减贫机制。发达国家将教育与能力贫困、文化贫困和人力资本贫困理论紧密联结，推行学

生需求本位制教育经费划拨模式、儿童早期教育计划、加强教育从业者技能和资格考核等一系列教育扶贫政策，具备完善的教育扶贫体系。三是精准发力贫困人群，建立全领域教育体系。当下我国教育体系尚不完备，教育体系结构具有重学生教育、轻职业教育的特征，特别是农业职业教育体系还未建立。未来应当重视成人劳动力的发展与人力资本提升。总之，未来教育减贫应精准发力贫困人群，实现“人人有学上”向“人人享受高质量的教育”转变，构建全领域教育体系。

（七）积极探索构建持续增收减贫的长效机制新方法新路径

2020年后，持续增收的长效机制仍然是相对贫困长效机制的重要内容，因此，建立持续增收机制关键是针对有劳动能力和就业意愿的低收入人口，强化产业和就业扶持，着力做好产销衔接、劳务对接，实现长久增收致富。一方面，要做好产业培育与产业升级的衔接，发挥好贫困地区在资源环境、品种特色等方面的优势，以市场为导向开展生产经营，长短结合培育壮大乡村产业。要进一步加快全产业链、全价值链建设，发挥农业多功能性，促进乡村经济再生，将乡村产业打造成为持续增收的“长效之源”。另一方面，要全力推进就业扶持，精准施策做好就业服务，提升农民群众等群体就业意愿，提高劳动报酬在初次分配中的比重。加大对返乡农民工、贫困大学生、退伍军人的创业支持力度，让有劳动能力的低收入人口通过就业实现增收。此外，要深化农村集体产权制度改革，发展壮大新型集体经济，巩固农村基本经营制度，夯实共同富裕的制度基础。


（八）积极探索构建可持续发展的区域综合减贫机制新路径

只有全面提高区域发展质量，才能有效

巩固脱贫质量,只有全面激发区域发展活力,才能更好地激发贫困人口的内在发展动力。尽管近些年全国都加大脱贫攻坚的力度,居民收入差距逐步缩小,基尼系数整体呈下降趋势,但均超过0.4的警戒线,城乡、区域发展不协调问题日益凸显,流光溢彩的城市与偏僻落后的乡村同在,东部沿海的率先发展与西部一些地区的相对滞后并存。因此,消除相对贫困有赖于区域发展政策。第一,建立旨在均衡各地区人均财力的规范的财政转移支付制度,加大对中西部地区财政转移支付的力度;第二,进一步促进区域和城乡基础设施和基本公共服务均等化,促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置,强化教育、医疗卫生、社会保障等领域的城乡对接,推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨,以缓解城市和农村的相对贫困问题。第三,调整国家对欠发达地区的投资战略重点,增加对人力资本投资。第四,要发挥各地区比较优势,调整优化东西部扶贫协作与对口帮扶,缩小东部与中西部、平原与山区等区域之间的发展差距,提升县域经济发展活力,构建区域协同发展新机制。第五,要加大对进城务工人员和城市低收入者的扶持帮助,调节城乡、区域、不同群体间的分配关系,让农民工等低收入群体平等享受城镇基本公共服务,促进其加快社会融入。

(九)积极探索和构建法治减贫长效机制的法律保障路径

法治扶贫是依法治国的必然要求,也是2020年后解决相对贫困的重要保证。首先,完善贫困地区贫困治理法律体系。加快贫困地区法制建设,推进扶贫立法进程,特别是加快建立一套完备的贫困治理法律体系,包括对扶贫主体和扶贫对象在贫困治理过程中的权利和责任界定、扶贫政策出台程序、扶贫资金和扶贫项目投入程序、扶贫行为奖惩

标准、扶贫效果考评、扶贫过程监督等。通过扶贫立法有效规范贫困治理行为,促进国家贫困治理能力现代化建设,促进稳定长效脱贫机制构建,有效持续推进贫困地区的减贫事业和经济社会发展。其次,培养贫困群众法治意识。贫困群体精神不脱贫,生活难以脱贫。法治意识是打赢脱贫攻坚战的坚强后盾,要着力提升贫困群众的知法、懂法、用法能力。通过培养贫困群众与基层扶贫工作人员的法治意识来化解农村纠纷,解决群众诉求,推动贫困地区法治建设。 

-
- ① 王国敏、刘碧:《新时代少数民族深度贫困区精准脱贫:问题诊断与破解策略》,《福建论坛(人文社会科学版)》2019年第5期。
 - ② 何秀荣:《改革40年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》,《农村经济》2018年第11期。
 - ③ 张琦:《减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构》,《改革》2016年第8期。
 - ④ 唐任伍、肖彦博、唐常:《后精准扶贫时代的贫困治理——制度安排和路径选择》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2020年第1期。
 - ⑤ 毕洁颖、黄佳琦:《农户多维贫困测量及2020年后展望》,《农业展望》2017年第13期。
 - ⑥ 张琦:《跨越绝对贫困后的多维反贫困新目标》,《社会科学报》,2019年1月31日,第1版。
 - ⑦ 李小云、许汉泽:《2020年后扶贫工作的若干思考》,《国家行政学院学报》2018年第1期。
 - ⑧ 唐任伍:《元叙事语境下后小康时代“精神贫困”治理研究》,《贵州省党校学报》2019年第4期。
 - ⑨ 史志乐、张琦:《教育何以使脱贫成为可能?——基于家庭贫困陷阱的分析》,《农村经济》2018年第10期。

(责任编辑:朱瑞)