

规模性返贫的底线评判、潜在风险与防范机制

陈茜¹, 汪三贵²

(1.湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128; 2.中国人民大学 农业与农村发展学院, 北京 100872)

摘要:脱贫攻坚完成后, 我国的减贫战略由扶贫转向防返贫。从减贫防贫战略的政治、经济、社会功能出发, 对守住不发生规模性返贫这一底线的原因进行了系统分析。规模性返贫是自然资源环境、结构性因素和市场机制因素等风险因子叠加共振导致脱贫人群损失超载的结果, 其评判标准可基于时间、空间、损失三维进行判断。将风险预防原则运用到防止规模性返贫领域, 对环境层面、市场层面、主体层面的规模性返贫的潜在风险预防进行了分析。应聚焦于“帮扶机制、瞄准机制、增收机制、风险分散机制”四方面建立及时有效、动态清零、稳定可持续的规模性返贫防范机制, 牢牢守住不发生规模性返贫的底线。

关键词: 规模性返贫; 底线评判; 潜在风险; 防范机制

中图分类号: F323.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2023)02-0039-10

Bottom line evaluation, potential risks and prevention mechanism of large-scale return to impoverishment

CHEN Xi¹, WANG Sangui²

(1.Economic College, Hunan Agriculture University, Changsha 410128, China;

2.College of Agriculture and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: After the completion of poverty alleviation, China's poverty reduction strategy has shifted from poverty alleviation to poverty return prevention. Starting from the political, economic and social functions of the poverty alleviation and prevention strategies, the paper systematically analyzes the causes for holding the bottom line of ensuring no large-scale return to poverty. The large-scale return to impoverishment is the result of the loss and overload of poverty relief population caused by the superposition resonance of risk factors such as natural resources environment, structural factors and market mechanism factors, Its evaluation criteria can be based on time, space and loss. The risk prevention principle is applied to the field of preventing large-scale poverty return, and the potential risk prevention of large-scale return to poverty is analyzed at the environmental level market level and subject level. It is advisable to focus on the four aspects of "support mechanism, targeting mechanism, income increase mechanism and risk dispersion mechanism" to establish a timely, effective, dynamic, stable, sustainable and scale poverty return prevention mechanism and firmly hold the bottom line of ensuring no. large-scale return to impoverishment.

Keywords: large-scale return to poverty; bottom line judgment; potential risks; prevention mechanism

一、问题的提出

2020年底我国取得了脱贫攻坚战的全面胜利, 完成了消除绝对贫困的艰巨任务。2022年中央一号文件明确要求“坚决守住不发生规模性返贫底线”,

收稿日期: 2022-12-18

基金项目: 国家自然科学基金项目(71973042, 71473080); 湖南省社科重点项目(21ZDB014)

作者简介: 陈茜(1998—), 女, 山西长治人, 硕士研究生, 主要研究方向为农业经济理论与政策。

提出要“完善落实监测帮扶机制, 精准确定监测对象, 将有返贫致贫风险和突发严重困难的农户纳入监测范围”, 把返贫致贫风险遏制在萌芽状态。进入后脱贫时代并不意味着绝对贫困不再发生, 由于部分已脱贫人口的脱贫成果和致富能力还不牢固, 尤其贫困脆弱性群体在遭遇突发性重大自然灾害、外部冲击以及新冠肺炎疫情等情况后仍潜藏着返贫的可能与风险, 防止规模性返贫成为脱贫攻坚后亟待解决的问题, 必须牢牢守住不发生规模性返贫

的底线^[1-3]。如何在衔接过渡期间更好地巩固脱贫成果,守住不发生规模性返贫底线将是今后很长一段时间内党和国家关注的重要议题。因此,基于底线思维指导解决规模性返贫问题,坚决“守住底线”并“优于底线”,对脱贫地区进一步实现持续减贫具有较高的理论价值与应用价值。

当前,学界关于返贫主题的研究主要集中在以下三个方面。一是相关概念界定方面。返贫是指个体在摆脱贫困后再次陷入贫困的一种现象^[4],规模性返贫是在短时间内由于返贫风险恶化导致的一定规模人口的集中返贫^[5],兼具区域性、突发性和频繁性的特点^[6]。二是返贫风险诱因方面。返贫致贫的因素复杂多样,自然灾害、社会事故、经济风险等外部风险因素会导致脱贫人口难以有效应对而再度陷入贫困^[7,8];个人或家庭的资本存量、劳动力素质、人口健康状况、人口结构等家庭内部风险因素也是返贫致贫的主要诱因^[9-11]。三是返贫致贫的治理研究。有学者认为,需从人力资本建设、返贫风险干预等方面建立返贫治理机制,加强人力资本投入,开展对农村劳动力的就业培训,建立常态化帮扶机制,提高脱贫户的可持续发展能力^[12,13]。此外,还必须通过建立防止返贫监测预警机制,管控脱贫人口和边缘人口的返贫致贫风险,对其进行前期干预,以规避和降低返贫风险^[14]。

总体而言,既有研究主要集中于研究返贫风险的因素、类型以及如何防止返贫,针对规模性返贫的研究较少。在全面消除绝对贫困的基础上,立足新发展阶段,深入认识和理解为什么要坚决守住不发生规模性返贫底线、如何理解和评判规模性返贫并对其进行风险预防、未来怎样有效防止规模性返贫以实现稳固高质量的脱贫等成为重要的理论、政策和实践问题,具有重要的现实紧迫性和战略意义。鉴于此,笔者拟从减贫防贫战略的政治、经济、社会功能出发,对守住不发生规模性返贫底线的原因进行分析,并从时间、空间和损失三维度评判规模性返贫的底线并进行风险预防,进而提出稳定可持续的规模性返贫防范机制。

二、守住不发生规模性返贫底线的原因

守住不发生规模性返贫底线这一最低目标是我国建成社会主义现代化强国的基础,对实现农业

农村现代化、全面乡村振兴、共同富裕等具有基础性保障作用,是我国第二个百年目标的“底线任务”。下文从减贫防贫战略的政治、经济、社会功能出发,对守住不发生规模性返贫这一底线的原因进行系统分析。

(一) 巩固拓展脱贫攻坚成果的需求所在

巩固拓展脱贫攻坚成果很大程度上得益于经济快速发展的涓滴效应。守住不发生规模性返贫底线是巩固拓展脱贫攻坚成果的短板需求,更是中国后脱贫时代减贫事业的重中之重。只有脱贫攻坚成果得到真正巩固才意味着守住了不发生规模性返贫底线。

在脱贫攻坚时期,扶贫对象是年人均纯收入低于国家农村贫困标准的建档立卡贫困户,而收入水平略高于国家农村贫困标准的农户不能享受政策红利,易产生“政策悬崖效应”;扶贫层面是物质方面的“一达标两不愁三保障”,未能囊括精神贫困、权利贫困等方面,易陷入“政策福利陷阱”。对于脱贫地区特别是一些较晚实现脱贫的深度贫困地区来说,脱贫基础尚不牢固,抗风险能力以及可持续发展能力还不强,尤其是运动式易地搬迁的后续扶持工作亟需进一步完善^[2]。巩固脱贫攻坚成果的关键,一方面是稳住成果,充分巩固脱贫成果、降低规模性返贫风险,为今后可持续发展夯实基础;另一方面是拓展成果,增强脱贫主体内生发展动力,加快促进脱贫人群增收和脱贫地区发展。应不断增强帮扶政策的常规性、普惠性、长期性,将政策“悬崖效应”转变为“缓坡效应”,提升脆弱性脱贫群体的可持续发展能力^[1,2],进一步巩固好脱贫攻坚成果以牢牢守住不发生规模性返贫的底线。

(二) 与保障粮食安全的底线相辅相成

2022年中央一号文件首次提出“牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线”,构成了维护我国经济社会稳定的基础和关键。两条底线既独立又相织,在一定条件下可互相影响和促发转化。只有同时立足于保障粮食基本自给、脱贫攻坚成果有效巩固,才能把握发展与安全的主动权,进而掌控经济社会发展大局。

从底线“依存性”来看,倘若保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线的其中一条失守,则可能双双破守。相关统计显示,2021年全球人均

谷物占有量为 368 公斤,整体呈增长趋势,但是饥饿人口却在增加,有约 8 亿人生活在饥饿之中^①。这表明当前全球粮食安全的严峻形势并不是传统层面的粮食短缺,而是收入和财富分配不合理所致。由于贫困与饥饿存在高度的重叠性,以往深度贫困地区常常也是粮食生产能力薄弱地区。根据全国农村监测调查结果,贫困地区农村外出务工人员中超九成从事第二、三产业,农民外出务工一个月的收入和在一个生产季节种植 8~10 亩地粮食的收入相当^[15]。在当前粮食生产和消费空间分离程度扩大的背景下,更多的劳动者可能并不需要通过农作即可获得食物供应。因此,保障粮食安全是防止陷入生存危机进而发生规模性返贫的基础支撑,守住这两条底线是防止生存危机的重中之重。

另外,守住两条底线实现“双赢”符合理论逻辑、历史逻辑和现实逻辑。新发展格局下粮食安全的核心要义已从保障主粮数量延伸为满足居民多样化饮食需求的食物安全。但客观上,面对国内消费结构升级、人口老龄化形势,以及国际地区冲突风险,新一轮全球食物危机已经到来,我国需要充分做好长期性、战略性、系统性预案。由于粮食兼具公共产品属性和私人产品属性^[16],可以让规模化、组织化的新型农业经营主体主要生产粮食等大宗农产品以保障国家粮食安全,而小农户则通过发展特色农业保障持续增收^[17]。由此,同时守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫“双底线”,符合基于我国国情的理想愿景。

(三) 接续推进全面乡村振兴的工作要求

有效防范化解规模性返贫风险,守住不发生规模性返贫底线,是接续推进全面乡村振兴的首要工作任务与目标^[18],也是实施乡村振兴战略的社会基础与工作基础^[19]。按照乡村振兴工作要求,为顺应从脱贫攻坚转向乡村振兴的情势变化,调整和优化“三农”政策体系,要把防范和化解规模性返贫风险融入乡村振兴的整体布局,为乡村长远发展累积势能。

当前部分脱贫地区的发展尚处于初始阶段,乡村发展、乡村建设和乡村治理等问题依然突出^[1]。为加快脱贫地区发展,中央已出台 33 项衔接政策,确定了 160 个国家乡村振兴重点帮扶县和 14 个方面的倾斜支持政策,逐步实现向全面乡村振兴的平

稳过渡。此外,乡村振兴工作是一项复杂而长期的系统工程,需要资金、人才、组织等资源的强力支撑,防止规模性返贫也需要各类资源持续供给。但我国经济下行压力和外部环境的不确定性,使得接续全面推进乡村振兴以防止规模性返贫面临诸多严峻挑战。若要全面接续推进乡村振兴工作,实现不返贫、能致富的目标,则需要协调内生动力、生态环境、体制机制建设等综合手段^[20],守住不发生规模性返贫的底线。

(四) 防范系统性风险的战略需要

当下,世界各国的关联和依赖程度不断加深,同时国际环境日趋复杂、世界多极化深入发展。国家安全风险、经济风险、生态环境问题等各方面风险和矛盾不断积累,各类矛盾挑战相互交织、相互作用,极易引致“多米诺效应”,形成严重的系统性风险^[21]。现阶段,我国发展仍然处于机遇和挑战并存的重要战略期。在国际层面,百年变局和世纪疫情相互叠加,地区冲突频发,气候变化挑战突出,全球减贫和防返贫事业面临巨大风险和考验。有关数据显示,新冠肺炎疫情已吞噬全球近十年的减贫成果,人类发展指数 30 年来出现首降,世界新增贫困人口 1 亿余人^[3]。《2021 年全球风险报告》指出,新冠肺炎疫情“有可能使多年来在减少贫困和不平等问题上取得的进展倒退,并进一步削弱社会凝聚力和全球合作”。在国内层面,尽管我国消除了千百年来的绝对贫困,为人类减贫事业做出了巨大贡献,但从资源消耗、财政支持、行政手段等角度看,取得这一成绩代价颇大,具有特殊性、局部性、紧迫性和突击性等特点。

“十四五”规划提出“防范和化解影响我国现代化进程的各种风险,筑牢国家安全屏障”。农村风险呈现出隐蔽性、复杂性特征^[22],规模性返贫风险成为农村风险的一种新型表现。进入后脱贫时代,守住不发生规模性返贫底线是对脱贫攻坚战这一系统工程的整体延续和动态深化,减贫的基础性和战略性决定了规模性返贫风险日渐成为后脱贫时代系统性风险的组成部分。需要重点预防化解规模性返贫风险,为更好地防范系统性风险提供保障。如果不能有效避免脱贫农户重返贫困,那么势必会带来不可预测的严重后果,而这与社会主义的制度使命相悖^[23],也势必成为实现防范系统性风险

战略目标的短板。因此要进一步增强系统观念、坚持底线思维,强化风险意识、危机意识、忧患意识,严格防范和化解规模性返贫风险因子的外溢和放大效应。

(五) 顺应人们对美好生活向往的愿景引力

进入后脱贫时代,守住不发生规模性返贫的底线是在不断巩固拓展脱贫攻坚成果与接续全面乡村振兴的基础上,不断满足人民日益增长的美好生活需要,适应人民群众对幸福生活的新向往。从稳定性考虑,规模性返贫会导致社会系统遭受严重的经济损失,影响人民群众对美好生活向往的坚定信心和社会预期。尤其是会导致脱贫农户丧失信心,产生消极情绪,容易形成相对封闭的行为模式、行为习惯以及固化的思维方式^[24],并通过贫困的代际传递和贫困循环加深并累积返贫深度。早期学者也发现,若农户经历多次返贫,容易陷入宿命论的泥潭^[25]。当前脱贫不稳定户、边缘易致贫户等易返贫致贫人口,其生计资本较为薄弱仍处于相对贫困状态,对风险冲击的抵御能力也相对更低^[26]。特别是当大量农户的生计因突发性重大事故受到严重损害时,可能会导致农户产生恐慌情绪并在人群中传播扩散,最终将严重打击人们对美好生活向往的信心。因此,牢牢守住不发生规模性返贫底线,对保障人民群众对美好生活向往的坚定信心和社会预期,顺应人们对美好生活的向往、实现人民共享发展成果,都具有重要的托举作用。

三、规模性返贫的底线评判标准

评判维度和标准,是指衡量、判断、测度、评价事物性质、状态、程度、水准的尺度和依据^[27]。规模性返贫是指某类人群中较高比例的人口同时重新陷入贫困,或某一地区相当数量的人口同时重新陷入贫困^[19]。也有学者从政府工作要求的角度概括了“规模性返贫”的政策内涵,认为政府部门的责任落实到位、政策设计到位、监测预警到位以及有效帮扶到位是确保不发生规模性返贫的安全基础保障,也是衡量各级政府是否有效防止规模性返贫的评判尺度^[18]。规模性返贫风险是指未来一定时间内特定地区或大量人群面临的返贫风险,以及在这种风险下可能造成的损失,受到自然、政策、市场以及脱贫主体思想、能力等诸多因素的影响^[28]。

总的来说,规模性返贫是自然资源禀赋、结构性因素和体制因素叠加共振造成巨大损失的结果事件,可基于“时间维度”“空间维度”“损失维度”三方面进行评判。

(一) 时间维度: 规模性返贫是返贫发生率在一定时期内的累积叠加

时间维度是依照返贫在时间范围上的特征而设置的标准。对返贫状态的考察,通常指短期或长期风险累积叠加效应导致的返贫,具有短期波动、季节性、周期性等特征。因此,从时间维度来看,规模性返贫是返贫发生率在一定时期内的累积叠加。风险是随时间累积形成的,因而规模性返贫风险的爆发并非一蹴而就,往往会经历一个从低到高、不断累积并达到临界点,最终全面爆发甚至演化成危机的过程。如果不注重防控一般性返贫风险,返贫风险因子将交互叠加以至于失衡失控,最终导致规模性返贫发生。

中国脱贫攻坚解决的是生存性贫困系列问题,并制定了“两不愁三保障”标准。其中收入标准是每人每年2300元(2010年不变价),高于世界银行2010年的每人每天1.9美元的国际贫困标准。即便使用近期世界银行称将调整制定的新国际贫困线每人每天2.15美元,中国在2020年也已经完成了消除极端贫困的目标。当然,总体来看脱贫标准还相对较低。《国务院扶贫开发领导小组关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》将“人均可支配收入低于国家贫困标准1.5倍左右的人群”作为返贫重点监测对象。鉴于贫困线随着经济发展水平提高是贫困标准变化的基本规律,各省份可以综合地区物价指数和生活水平,对各地区收入贫困线进行调整。有学者提出地区贫困线由国家贫困线乘以地区价格调整因子所代表的同等购买力加之地区消费水平调整因子动态调整确定^[29]。以单一时间维度来看,避免因返贫风险过度累积突破返贫临界线而造成社会危机,有其区域合理性和脱贫成果接续性。因此,在时间维度要及时预防化解风险累积效应诱致的规模性返贫。应立足于现有脱贫攻坚成果,参考新的国际贫困线,以地区贫困线的1.5倍标准设置规模性返贫临界线。各地区应依据规模性返贫临界线,建立防止规模性返贫的帮扶对象信息库,实现对低收入人口和防返贫监测人口的动态识

别与监测。

（二）空间维度：规模性返贫是返贫覆盖面积在特定区域内的递增

空间维度是指依照所监测防返贫对象在地域空间范围上的特征所设立的维度。规模性返贫与地域范围相关，具有“空间”属性，从地理空间范围上可以分为区域返贫、地方返贫、社区返贫。从空间维度看，规模性返贫则是返贫覆盖面积在特定区域内的递增。面对各类风险要素交织耦合带来的不确定性，还需充分考虑不同风险冲击之间的相互作用以及产生连锁效应与跨域影响的可能性^[30]。随着风险空间联动性增强，单一的扶贫手段难以满足当前规模性返贫风险空间治理的需要，需要关注返贫空间治理的系统性、整体性和协同性，严防各类返贫风险交织蔓延，牢牢守住不发生规模性返贫底线。

不同空间范围内因资源禀赋、生态环境、经济发展水平等不同，面临的返贫可能性、返贫风险的作用程度都是不同的，因此要根据当地实际情况制定防止规模性返贫的空间判断标准。反贫困工作进行以来，返贫现象呈现地域性和集中性特征，连片贫困地区尤其是中西部的老少边穷地区往往返贫率高、返贫程度深，而东部地区贫困面小，相对应的返贫发生率和返贫程度要低得多^[27]。同时，规模性返贫并不止于一人一户，往往是整村整乡或某片区域^[31]。比如局限于一个乡镇的空间范围内发生的冰雹灾害，或局限于相邻省份或县市的洪涝或干旱危及的邻近几个省份或县市，可能冲击较大区域内众多人口的生计空间。2021 年中央农村工作领导小组在《中央农村工作领导小组关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》提出，“各省（自治区、直辖市）综合本区域物价指数变化、农村居民人均可支配收入增幅和农村最低生活保障等因素，合理确定返贫监测范围，实事求是确定返贫监测对象规模”。规模性返贫不是出现单个零星的返贫者，而是某一地理空间短时期内出现大量返贫人口。依照在脱贫攻坚阶段贫困地区的退出标准，其中一个关键性指标是该区域内贫困发生率下降至 2% 以下（西部地区下降至 3% 以下）。因此，以村/县的返贫发生率低于 2%（西部地区低于 3%）作为空间维度防止规模性返贫的关键性指标，具有贫困村/县识别标准的延续性。此外，防止规模性返贫的

空间维度内涵不仅仅指基于地理空间而存在的返贫风险，还需关注非物质层面的如市场发展空间、社会网络空间等，比如市场价格波动会影响所有市场参与者的收益、城乡二元结构所造成的要素流动限制等。

（三）损失维度：规模性返贫是大量脱贫户因某次大灾损失而返贫

损失维度是指依照监测防返贫对象在损失程度层面的特征所设立的维度。从风险损失性角度看，贫困作为一种风险损失结果的发生概率始终存在^[25]。从损失维度看，规模性返贫是由于大量脱贫人口因遭受某次重大灾害损失将其“打回原形”而重新掉落贫困陷阱。灾害损失风险单位（一次风险事故所造成的损失范围）常与时间和空间具有高度关联性^[32]。而一种风险事故的发生还会引发另一种或多种次生灾害连环发生，一系列的风险叠加在短期内会造成相对集中的重大经济损失。由于灾害与贫困具有高度相关性，突发性的重大灾害等外生因素会显著增加规模性返贫的发生概率，对整个社会体系产生负外部性或负效应，成为规模性返贫的直接诱因之一。面对影响范围广、损失程度大的突发性重大灾害时，若家庭无力承担风险损失（非预期支出），脱贫户极易出现无力承担必要支出的临贫状态或者已处于无法承担生活预期支出的返贫状态^[33]，加大发生规模性返贫的概率。

受气候变化、地区冲突以及疫情等突发因素的影响，中低收入经济体和发达经济体都可能会出现规模性致贫返贫现象。对于我国来说，“两不愁三保障”问题解决后，没有破坏、没有损失就不构成返贫现象，更不构成规模性返贫风险^[34]，因此损失估算成为判断规模性返贫的重要维度。可以根据脱贫不稳定户、边缘易致贫户的资源禀赋特征，利用经验推断法、资料分析法识别返贫风险因子和损失规律，并判断各风险因子的危害性。根据风险因子损失程度、监测的难易性和风险因子发生时期的分析，筛选出对脱贫不稳定户和边缘易致贫户造成的损失程度大、发生时期早并且易于监测的主要风险因子，客观评估返贫风险造成的损失。因此，应以突发性重大灾害对家庭或个人造成的直接经济损失额是否超过规模性返贫临界线的 1%，作为损失维度防止规模性返贫的关键性指标。从降低“损失

的可能性”角度及时采取措施,将单次风险损失控制在可接受的范围内,牢牢守住不发生规模性返贫的底线。

四、规模性返贫的潜在风险预防

返贫的发生与返贫者处于脆弱的生态环境、不利的社会经济环境以及返贫主体的弱质性密切相关^[27,35]。规模性返贫是各种风险要素按照一定的规律变化而逐渐形成的,在高风险、不稳定的社会生态复合系统中,风险的叠加效应、扩散效应、连锁效应更为明显,对规模性返贫风险预防提出了更高的要求。因此,后脱贫时代防止规模性返贫的重点需要从“减少贫困”转向“减少返贫风险”,减少返贫风险的主旨是预防和消减返贫风险造成的损害。在阶段性扶贫开发工作外力减少后,目前脱贫人群正处于适应和发展的初始阶段,面临着生计资本不可持续性、基本公共服务不均等性、社会关系网络不稳定性等返贫风险^[36],一旦风险源被触发,脱贫人群极大可能发生返贫风险。相较于规模性返贫风险,规模性返贫只是其结果要件,将风险预防原则运用到减贫防贫领域,对巩固拓展脱贫攻坚成果、防止规模性返贫具有重要意义。

(一) 环境层面的规模性返贫风险预防

贫困人群赖以生存与发展的自然生态环境普遍较为恶劣,贫困地区多为生态环境脆弱、自然灾害频发、基础设施薄弱地区,已成为减贫防贫领域的共识。因自然灾害而返贫表现为面积大、范围广、突发性强的特征。有学者发现返贫人口中超五成在返贫当年遭遇自然灾害,因自然灾害导致减产一半的农户占 16.5%,42%的农户甚至连续两年都遭遇自然灾害冲击^[37]。在消除绝对贫困的阶段,反贫困战场主要存在于革命老区、少数民族地区、边疆地区以及生态脆弱的深山区等特殊物理空间内的农村^[15]。从区域范围来看,我国贫困县与特定的生态系统在空间分布上具有高度的相关性,呈现显著的地理耦合性特征^[31]。在脱贫攻坚时期有超五成的农村贫困人口集中在西部地区^②。现阶段,乡村振兴重点帮扶县和易地搬迁集中安置区就是最易发生规模性返贫的区域,这些地区也多分布在中西部生态环境脆弱的地区。

自然灾害影响的范围广泛。一方面,因生态脆

弱引致的重大自然灾害为区域受灾群众带来严重的生命与财产损失。由于自然灾害形势复杂严峻、极端天气多发,农业生产具有弱质属性,往往会导致农业生产降低、农产品价格升高,对农民生产生活造成了巨大的直接经济损失。据统计,2021年共有 1.07 亿人因各种自然灾害而受灾,农作物受灾面积 11 739 千公顷,直接经济损失达 3 340.2 亿元^③。部分脱贫农户经济基础薄弱,抗灾基本保障措施和抗灾能力相对较差。在生产生活受到重大自然灾害冲击后,如果非高标准脱贫户或贫困边缘户此前没有保持充分的资本积累或拥有的资产不足,就会短时造成风险过载而无法承担风险损失导致返贫致贫^[25]。另一方面,公共基础硬性设施和经济服务软性设施在一定程度上会遭到自然灾害的破坏,影响脱贫攻坚成果^[38]。160 个国家乡村振兴重点帮扶县大多分布在过去的深度贫困地区,在重点监测的易返贫致贫人群中,重点帮扶县占比最大^[1]。这些地区普遍环境承载能力较低、资源较为匮乏、自然灾害频发,生产活动难以开展,外加农村基础公共服务设施相对薄弱、现代农业生产技术落后,面临着生态环境脆弱与经济贫困的双重压力,容易形成生态环境脆弱-经济贫困恶性循环的发展困境^[38]。近千万易地扶贫搬迁的建档立卡贫困群众,在告别了深山区、石山区、高寒区等生态脆弱不适合居住的地区而实现脱贫后,也面临着重构生计空间、适应社会空间等严峻风险挑战。

(二) 市场层面的规模性返贫风险预防

近年来,我国越来越重视发挥市场机制在扶贫中的作用,产业扶贫、就业扶贫等成为贫困户脱贫、贫困边缘户增收的重要途径。党的十八大以来,贫困地区、连片特困地区、扶贫重点县的农村居民收入不断迈上新台阶,收入增长速度均快于全国平均水平。2013—2020 年,贫困人口工资性收入占比逐年上升,年均增长率为 2.52%^④,对应的转移性收入比重逐年下降,农户自主增收能力稳步提升。此外,2019 年贫困地区农村居民人均可支配收入占全国农村居民人均可支配收入的比重为 72.2%,比 2013 年提高 7.7 个百分点,连片特困地区和扶贫重点县的农村居民人均可支配收入与全国平均水平的差距逐年缩小。但从总体来看,各类贫困地区的农村居民人均收入增速呈逐年下降趋势,可持续增收态势渐显

乏力。与此同时,2013—2020 年城乡居民收入和消费的相对差距均在不断缩小,城乡居民人均可支配收入之比由 2.81 下降到 2.56,城乡居民人均消费支出之比由 2.47 下降到 1.97。但城镇与农村收入的绝对差值仍呈扩大趋势,形势仍旧非常严峻。

随着农村市场化程度与农民市场参与度的不断提高,农户面临的市场风险因素也在增多^[32],加剧了规模性返贫发生的可能性。一是市场参与方面。现代经济成果的分配要求市场参与主体对市场风险具备一定的敏感性与规避能力,而其本质并不偏向贫困人群^[38]。脱贫人群在参与市场决策时,由于缺乏市场风险感知能力和风险防范意识而导致风险决策失误,并由于客观条件而无法及时采取有效措施降低风险频率或将单次风险损失控制在可容忍范围内,可能引致规模性返贫发生。二是市场就业方面。目前发展产业和外出务工是脱贫人口增收致富的主要途径^[1]。由于脱贫主体文化水平和劳动技能的限制,就业结构较为单一,对市场波动适应性不强,面临的失业风险较高。受年龄增长以及市场波动的影响制约,若脱贫人口失业将直接导致收入锐减而返贫^[39]。一些脱贫地区产业基础薄弱,更是弱化了脱贫地区人口的就业稳定性。三是市场经营和产业发展方面。脱贫攻坚战略支持和培育了大批农村产业发展,同时也无形中加剧了贫困地区的产业同质化。部分脱贫地区产业发展的结构性矛盾凸显、产业融合度低、可持续发展能力不足、金融信贷约束、就地增值能力不足等问题突出^[40],面临较大的市场性风险,产业发展联农带农能力较低。

(三) 主体层面的规模性返贫风险预防

不论返贫发生率低或高的地区,返贫主体普遍存在受教育水平低、专业技能水平有限、健康资本薄弱、观念落后等个人素质问题^[27,41]。脱贫主体抵御风险能力偏低是规模性返贫的根本内生诱因^[42]。在精准脱贫阶段,采取运动式行政扶贫手段和各类帮扶政策多层次、多方面地分散转移贫困人口致贫返贫风险,虽然使贫困人口全部达到或超过脱贫标准,但同时一定程度上弱化了贫困个体和社会的组织发展能力^[15]。目前,脱贫主体整体发育程度低,呈现出人力资本的弱质性,在生产方式现代化转型背景下容易陷入“适应难、就业难、发展难”等可持续发展困境^[39],成为规模性返贫的内生隐患。

一是受教育水平方面。贫困地区超八成劳动力文化程度是初中及以下,脱贫主体总体上受教育水平偏低,自主学习能力和致富能力不强。全国农村监测调查数据显示^②,贫困发生率与户主受教育程度呈负相关,2019 年受教育程度为小学及以下的主体贫困发生率为 2.9%,而高中及以上的主体贫困发生率仅为 0.2%。在脱贫攻坚中,许多贫困户经由政府扶持提高了物质生活水平,但思想观念方面并未随之更新与进步。由于受教育水平低,部分脱贫户对自己的生活状态以及客观环境资源缺乏深刻的认知,意识不到还有再次陷入困境的风险,因此不会采取有效行动^[43],会间接放大规模性返贫风险。二是身体健康方面。部分脱贫人群因缺乏有效抵御健康风险冲击的物质资本和保障制度,容易出现因病(疫)返贫、因老返贫。农村老人和儿童贫困发生率相对较高,其中 17 岁及以下青少年儿童贫困发生率为 0.6%,60 岁以上老人贫困发生率为 2.3%^④。此外,据国家统计局数据显示,心脏病、脑血管病、恶性肿瘤已成为现代社会中威胁居民健康的重大疾病,居民医疗费用支出压力较大。而个体的疾病风险事件具有外延性,当非高标准脱贫户和贫困边缘户遭受重大疾病或者传染病时,在很大程度上会引发一系列连锁反应,如其他家庭成员的有偿劳动时间缩减、精神压力加大、家庭收入水平和消费水平整体降低,极易因病返贫。尽管 2020 年末城乡居民基本养老保险实现了农村居民目标群体的全面覆盖,参保人数达 54 244 万人^④,但该制度的保障水平较低,对缓解老年贫困的作用有限。受生命周期律的影响,不同年龄的免疫水平、生活环境、经济水平、行为方法和医疗条件等存在差异,易出现因老返贫现象^[38]。三是在社会网络方面。脱贫群体内部由于社会网络构成的地缘关系,成员之间的相互影响不断加深。对于那些人口流动性低、社会环境相对封闭的地区,由于地域文化形成的集体无意识、从众心理引导下不自觉的非理性行为、个体想融入特定社会群体的心理需求等因素,贫困群体容易“模仿”或“参照”周边同伴而做出短视决策行为或非理性决策行为。另外对于易地扶贫搬迁户,在面对新的生产生活空间、新的社会组织和社会关系时,原有的社会关系网络被破坏、社会互助网络被拆散是搬迁移民难以适应当地

生活的重要原因。

五、规模性返贫的防范机制创建

为实现坚决守住不发生规模性返贫底线要求,需要从多层次、多角度、多节点建立健全防止规模性返贫的网格体系。把消减规模性返贫风险和提升脱贫主体素质作为重要考核指标,聚焦于“帮扶机制、瞄准机制、增收机制、风险分散机制”四方面,推动建立及时有效、动态清零、稳定可持续的防返贫机制,守住不发生规模性返贫的底线。

(一) 创新规模性返贫动态监测帮扶机制

风险源是规模性返贫风险产生的根源,如能早发现,早阻断,便能防患于未然。实现规模性返贫风险的有效阻断要打破国家、省、市、县、村层级的壁垒,构建上下贯通立体的精准识别、动态预警、针对帮扶的防返贫机制。

一是建立返贫精准识别机制。地方可以依照规模性返贫临界线,尽快建立健全防止返贫监测大数据平台,精准识别主体对象和各类风险隐患。根据“应纳尽纳、动态调整”的原则,对脱贫不稳定户、边缘易致贫户以及因病或其他因素导致的家庭收入不稳定户等加强动态监测,将规模性返贫的风险降至最低。同时要建立网格化摸排机制,简化工作流程,缩短认定时间,形成自上而下的快速信息反馈机制。根据风险演化的规律,推动防贫关口前移,实现规模性返贫风险的有效阻断。

二是建立返贫监测动态预警机制。借助现代科技手段对风险源头进行识别,强化分析研判,根据各地自然地理特征,构建风险预测网络体系,从空间维度上有效降低规模性返贫风险。发挥基层干部的积极性,对贫困边缘人口和老弱病残等“边缘群体”进行定期回访和考察,确保信息的真实性,并关注其后续合理需求,避免出现返贫风险的累积。此外,根据不同的风险标准设立预警等级,并采取相应的针对性帮扶措施,根据贫困群体实际生存能力及时调整预警等级,确保可持续脱贫后再撤销预警,切实阻断规模性返贫的发生。

三是建立规模性返贫帮扶机制。坚持一户一策、分类帮扶、精准施策的思路,及时落实产业扶持、就业支持、医疗保障、社会救助等帮扶措施,

下好“绣花”功夫,编密织牢生活困难群体的基本生活安全网,不断满足人民日益增长的美好生活需要。此外,还要建立返贫监测信息公开机制,对工作人员的情况、资金流向、实施项目的进度、返贫监测数据等进行公示,保证信息的透明化。

(二) 完善乡村振兴重点帮扶县和易地搬迁集中安置区瞄准机制

乡村振兴重点帮扶县和易地扶贫搬迁安置区是守住不发生规模性返贫底线的重点瞄准区域,应加大对重点地区的资金投入,探索发展特色,补齐发展短板。

其一,对于乡村振兴重点帮扶县,需要完善对重点区域、重点领域、重点人群的瞄准机制,谨防因制度漏洞或缺陷成为风险积聚地带,加快提升乡村的自我发展能力。根据国际经验,减贫资金应不低于本区域GDP的1.5%,但2020年我国扶贫资金支出仅占当年GDP总额的0.55%^⑤。需要继续加大对重点帮扶县的财政投入、信贷投入以及保险保障的广度和深度,开展对口帮扶计划,发展贫困地区的产业,增加贫困人口的增收渠道,预防因市场就业导致的规模性返贫。通过编制实施方案,统筹整合现有资源,以更集中有效的工作举措实施一批补短板、强基础、惠长远的项目。

其二,针对易地扶贫搬迁集中安置区,要探索其公共基础设施建设、社会保障服务和产业就业支持等体制机制创新,大力改善人力资本禀赋结构,增强搬迁群众的可行性能力,避免出现搬迁群众“两头跑”的现象。推进良好环境的营造,提升安置区文化、教育、医疗等基础设施的数量和质量,建立起新的搬迁社区治理机制以协助搬迁群众较好地融入新的生活环境,打造宜产宜居的人文环境。阻断贫困主体因社会关系网络被破坏、社会互助网络被拆散而导致的返贫风险,让搬迁群众搬得出、稳得住、能融入、能致富,从根本上解决搬迁群体回流和返贫问题。

(三) 促进脱贫群体稳定可持续性增收机制

脱贫群众实现稳定可持续增收是守住不发生规模性返贫底线的关键和根本措施。通过巩固发展脱贫地区的特色产业、持续推动稳岗就业、发展壮大新型集体经济等,实现脱贫人口的稳定可持续性增收。

一是巩固发展脱贫地区特色产业,带动有劳动能力和就业意愿的脱贫人口就业,提高脱贫群体的经营性收入。通过引入农业龙头企业、专业合作组织帮助等方式,补齐产业发展技术、设施、营销和人才等短板,对脱贫人口进行产业帮扶,以提升脱贫地区产业自主发展的“造血”能力以及联农带农能力,助其摆脱贫困陷阱。

二是持续推动稳岗就业工作,提高脱贫群体的工资性收入。从鼓励外出务工和挖掘内部就业岗位入手,拓宽就业渠道,降低失业风险和就业约束力,促进就近就地就业、就地致富。同时鼓励脱贫主体参与就业创业教育与培训活动,提升其就业能力和就业稳定性。另外,深化东西部劳务协作,统筹用好乡村公益岗位,发挥以工代赈作用,条件具备的可适当提高劳务报酬发放比例。

三是壮大发展新型集体经济,增加脱贫群体的财产性收入。通过发展壮大新型集体经济,将资本、技术和管理要素纳入组织结构中,提升组织化程度,以合理的利益分配吸引和留住各方资源,提升脱贫地区农业的可持续发展能力。促进脱贫群体实现稳定可持续的增收,提高产业联农带农、强农富农能力,增强贫困主体自身增收能力,阻断市场层面的规模性返贫风险。

(四) 健全规模性返贫风险分散机制

探索健全政府、市场、个体等多主体协同参与分散转移规模性返贫风险机制,谨防各类风险的叠加效应、蔓延效应导致的规模性返贫。

一是提高脱贫不稳定户、贫困边缘户人群的抗风险能力。通过现代化教育实现脱贫主体重塑,推进政策、法律、道德等知识的普及,让脱贫户树立起主体意识、责任意识、参与意识,积极提升自身的政策认知能力、劳动能力、自我发展信心等。此外,还要提升风险感知能力和风险评估能力,尽可能规避由各类微小风险累积和叠加效应造成的长期风险。

二是政府方面,应转变治理目标,创新体制机制,强化突出服务职能。明确和规范规模性返贫风险预防机构的职责、返贫风险监测标准、返贫风险预防程序、帮扶工作措施以及资源利用保障,确保防止规模性返贫工作的有序高效运行。坚持底线思维和大局意识,千方百计“托底”“守底”“保底”,

担当起“保基本、兜底线、促公平”职责。

三是市场参与方面,要积极发挥保险经济补偿的重要作用。针对脱贫人群的生产生活特点,有针对性地设计合适的保险产品,逐步扩大保险覆盖面,健全农业保险体系。可以通过适当的财政补贴支持提升农民购买保险意愿,丰富有利于脱贫群体的多种保险形式,预防和消减因返贫风险造成的损害。

注释:

- ① 中国社会科学院:《牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线》, http://www.cssn.cn/shx/shx_djt/202208/t20220803_5446275.shtml。
- ② 数据来源:《中国农村贫困监测报告2020》。
- ③ 中华人民共和国应急管理部:《应急管理部发布2021年全国自然灾害基本情况》, https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202201/t20220123_407204.shtml。
- ④ 中华人民共和国人力资源和社会保障部:《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202106/t20210604_415837.html。
- ⑤ 数据来源:《中国统计年鉴2021》;《中国农村统计年鉴2021》。

参考文献:

- [1] 吴国宝. 如何有效防范化解规模性返贫风险[J]. 中国党政干部论坛, 2021(6): 60-64.
- [2] 林万龙. 巩固拓展脱贫成果开局之年的政策调整与政策评价[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022, 61(1): 31-39.
- [3] 左停, 苏青松. 收入水平与收入波动: 过渡期预防返贫的两个干预维度及精准策略——结合中国西南一个脱贫县的建档立卡数据观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 10-22.
- [4] 张琦, 李顺强, 庄甲坤. 脱贫人口返贫的路径依赖与影响因素研究——基于CHNS数据的离散时间生存分析[J]. 学习与探索, 2022(5): 115-126.
- [5] 董银红, 张惠敏. 民族地区因灾返贫风险防范与应急管理能力提升[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2022, 42(5): 134-140.
- [6] 刘涛. 西南民族地区规模性返贫风险及其防范机制研究[J]. 民族学刊, 2022, 13(3): 29-34.
- [7] 汪三贵, 周园翔. 构建有效的防规模性返贫的机制和政策[J]. 农业经济问题, 2022(6): 12-22.
- [8] 唐文浩, 张震. 共同富裕导向下低收入人口帮扶的长效治理: 理论逻辑与实践路径[J]. 江苏社会科学, 2022(1): 150-158.
- [9] 包国宪, 杨瑚. 我国返贫问题及其预警机制研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018, 46(6): 123-130.

- [10] 耿新. 民族地区返贫风险与返贫人口的影响因素分析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(5): 68-75.
- [11] 何植民, 蓝玉娇. 脱贫“脆弱户”的可持续生计: 一个新的理论分析框架[J]. 农村经济, 2022(9): 52-58.
- [12] 黄国庆, 刘钊, 时朋飞. 民族地区脱贫户返贫风险评估与预警机制构建[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2021(4): 79-88.
- [13] 谢大伟. 易地扶贫搬迁移民的可持续生计研究——来自新疆南疆深度贫困地区的证据[J]. 干旱区资源与环境, 2020, 34(9): 66-71.
- [14] 黄渊基. 中国农村70年扶贫历程中的政策变迁和治理创新[J]. 山东社会科学, 2021(1): 89-95.
- [15] 姜长云. 影响我国粮食安全的新趋势新问题[J]. 人民论坛 学术前沿, 2022(4): 94-100.
- [16] 崔宁波. 构建国家粮食安全新发展格局[J]. 人民论坛, 2022(1): 26-29.
- [17] 黄季焜. 种植业须向“二八格局”转变以实现共同富裕[J]. 农村工作通讯, 2022(3): 25.
- [18] 燕连福, 林中伟. 习近平关于扶贫重要论述蕴含的思维方式探析[J]. 东岳论丛, 2019, 40(8): 17-24.
- [19] 王炳林, 周凯. 中国共产党运用底线思维的百年考察[J]. 马克思主义理论学科研究, 2021, 7(2): 102-111.
- [20] 周立. 守住“两条底线”助力乡村振兴[J]. 人民论坛, 2022(5): 14-17.
- [21] 张立国, 姚雪峰. 历史 理论 实践: 防范化解风险挑战的三重依据[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版), 2022, 54(1): 44-48.
- [22] 左停, 赵梦媛. 农村致贫风险生成机制与防止返贫管理路径探析——以安徽Y县为例[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 42(7): 32-41.
- [23] 宋朝龙. 全球范围内的两类贫困与中国的双重使命——兼论2020后中国高质量减贫的侧重点变化[J]. 人民论坛 学术前沿, 2019(23): 8-17.
- [24] 林木西, 白晰. 因灾返贫政府干预的基本逻辑和作用机制[J]. 政治经济学评论, 2021, 12(4): 109-120.
- [25] 陈端计, 杨莉莎, 史扬. 中国返贫问题研究[J]. 石家庄经济学院学报, 2006(2): 166-169.
- [26] 丁少群, 张珏, 李丹. 乡村振兴背景下农业巨灾风险分散机制完善研究[J]. 理论探索, 2021(5): 96-104.
- [27] 周小毛. 习近平新时代中国特色社会主义思想科学体系形成的判断标准[J]. 科学社会主义, 2021(4): 54-60.
- [28] 王媛. 后扶贫时代规模性返贫风险的诱致因素、生成机理与防范路径[J]. 科学社会主义, 2021(5): 102-108.
- [29] 潘文轩. 后脱贫时代中国反贫困新方略的前瞻性研究[M]. 北京: 中国社会出版社, 2021.
- [30] 朱正威, 刘莹莹. 韧性治理: 风险与应急管理的新路径[J]. 行政论坛, 2020, 27(5): 81-87.
- [31] 秦中春. 确保不发生规模性返贫应从三方面重点推进[J]. 农村工作通讯, 2022(3): 25.
- [32] 张峭. 农业风险评估与管理概论[M]. 天津: 南开大学出版社, 2019.
- [33] 岳崴, 王雄, 张强. 健康风险、医疗保险与家庭财务脆弱性[J]. 中国工业经济, 2021(10): 175-192.
- [34] 章文光. 建立返贫风险预警机制化解返贫风险[J]. 人民论坛, 2019(23): 68-69.
- [35] 王萍萍, 闫芳. 农村贫困的影响面、持续性和返贫情况[J]. 调研世界, 2010(3): 5-6.
- [36] 郑瑞强, 曹国庆. 脱贫人口返贫: 影响因素、作用机制与风险控制[J]. 农林经济管理学报, 2016, 15(06): 619-624.
- [37] 丁文广, 陈东梅. 农村贫困地区的灾害风险管理研究[J]. 干旱区资源与环境, 2010, 24(5): 69-73.
- [38] CHENG H, DONG S, LI F, et al. A circular economy system for breaking the development dilemma of ‘ecological fragility-economic poverty’ vicious circle: A CEEPS-SD analysis[J]. Journal of Cleaner Production, 2019, 212: 381-392.
- [39] 邢爱芬, 李一行. 风险预防原则在防灾减灾领域的适用[J]. 中州学刊, 2019(10): 60-66.
- [40] 耿新, 汪琴羽. 相对贫困阶段巩固脱贫攻坚成果的困难与对策——以原深度贫困地区四川省阿坝县为例[J]. 决策与信息, 2021(8): 57-66.
- [41] 杨龙, 谢昌凡, 李萌. 脱贫人口返贫风险管理研究——基于“三区三州”M县的调查[J]. 西北民族研究, 2021(2): 136-149.
- [42] 赵如, 杨钢, 褚红英. 场域、惯习与“后2020”农村地区返贫及治理——以四川省H县为例[J]. 农村经济, 2021(1): 86-93.
- [43] SCHWEIZER P J, GOBLE R, RENN O. Social perception of systemic risks[J]. Risk Analysis, 2022, 42(7): 1455-1471.

责任编辑: 曾凡盛