

【巩固拓展脱贫攻坚成果】

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

左停,苏青松

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100193)

摘要:防止脱贫人口规模性返贫是过渡期巩固脱贫攻坚成果、做好乡村振兴衔接的底线要求。基于返贫风险发生的内在逻辑,从收入水平和收入波动两大维度来考察脱贫人口的返贫风险具有重要的现实意义。结合建档立卡户微观数据和实地调研发现:2014—2020年样本县脱贫人口总体收入水平显著提高,这主要有赖于工资性收入的大幅增加;不同收入组间的差距在拉大,内部流动性很强,增加了收入水平的不稳定性;受生命历程、市场因素、外部冲击和政策调整等因素影响,部分脱贫人口依然面临较大的返贫风险;从“水平-波动”双维度估算,样本县稳定脱贫人群约占36.49%,暂时性困难人群约占23.51%,边缘人群约占24.58%,易返贫人群约占15.42%。过渡期预防返贫应健全完善防止返贫监测体系、预警机制和大数据平台,因地制宜、因时制宜、因人制宜地实施针对四类脱贫人群的精准防贫策略,从提升收入水平和减小下行波动两方面拓展防贫路径。

关键词:收入水平;收入波动;返贫风险;精准防贫;长效机制

中图分类号:F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)06-0010-13

贫困可分为原生贫困与再生贫困^[1],实现可持续稳定脱贫不仅要消除原生贫困,亦要破解再生贫困即返贫问题。2020年中国实现现行标准下的9899万农村贫困人口全部脱贫,以消除绝对贫困为目标的脱贫攻坚工作取得了全面胜利。但作为一个具有复杂性、系统性和动态性特征的社会经济现象,贫困问题往往会表现出生产和再生产的交替更迭、循环往复过程^[2]。农村生计系统的脆弱性、生产要素与资源配置转换的受限性、自然环境的复杂性以及政治经济和社会文化环境的低交互性^[3],导致后扶贫时代脱贫人口返贫的压力长期存在。而以动员式、战役式为主的事后治理模式容易陷入“扶贫-脱贫-返贫”的恶性循环^[4],对实现可持续脱贫的作用存在一定局限,难以从根本上完全化解脆弱性返贫和冲击性致贫风险。

在国家顶层设计上,中央层面已将防止返贫列为重要政策议程,脱贫地区设立五年过渡期,以巩固拓展脱贫攻坚成果。其中,守住不发生规模性返贫的底线,是脱贫攻坚全面胜利之年乃至整个五年过渡期“三农”工作最基本的目标任务。这是在尊重经济社会发展客观规律基础上提出来的,既承认脱贫人口在一定时间内的波动是客观存在的,又要求返贫规模必须控制在较小的范围内、少量返贫人口的生活水平不能跌入贫困谷底、下行波动的时间不能过长,不要让小问题变成大问题,不使暂时性困难变成长期贫困。

过渡期将从过去解决大面积的确定性贫困转向今后瞄准少部分不确定的贫困,中国贫困治

收稿日期:2021-03-10

基金项目:北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心/北京社会科学基金2020年重大项目“中国脱贫模式的成功经验及其对解决世界贫困问题的意义研究”(20LLGLA3)

作者简介:左停,男,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师;苏青松,男,中国农业大学人文与发展学院博士生。

理体系也亟须循序渐进、不断创新,通过适应性转型与时俱进。这一目标客观上要求农村减贫的战略与政策实现从“扶贫”向“防贫”转变^[5],从侧重事后治理转至事前事后治理并重,从简单的治贫维度转至更多维度上的防贫治理,通过提前实行针对性的精准防贫政策,全方位提升脱贫攻坚质量^[6]。2019年中央一号文件和同年召开的全国扶贫开发工作会议都明确指出,要建立健全返贫监测预警和动态帮扶机制,减少和防止脱贫人口返贫;2020年3月6日,习近平总书记出席决战决胜脱贫攻坚座谈会并作重要讲话,进一步明确要求“要加快建立防止返贫监测和帮扶机制,对脱贫不稳定户、边缘易致贫户以及因疫情或其他原因收入骤减或支出骤增户加强监测,提前采取针对性的帮扶措施,不能等他们返贫了再补救”。2021年习近平总书记在主持中央政治局第二十八次集体学习中强调,“要增强风险意识,研判未来我国人口老龄化、人均预期寿命提升、受教育年限增加、劳动力结构变化等发展趋势,提高工作预见性和主动性”。因此,梳理过渡期脱贫人口易返贫的潜在风险点,实行动态和精准防贫策略以守住不发生规模性返贫的底线成为重要的理论问题、政策问题和实践问题。

一、脱贫人口返贫成因及其治理的理论逻辑

防止脱贫人口返贫既是脱贫攻坚政策的逻辑延续,亦是后扶贫时代巩固脱贫攻坚成果和治理相对贫困的核心要义,更是实施乡村振兴战略的基础工程。目前,学界围绕脱贫人口返贫问题的既有研究主要聚焦于从返贫成因与返贫治理两种进路展开论述。

(一) 返贫成因

返贫成因方面,各种可控与不可控的返贫诱导因素使脱贫对象面临返贫窘境^[7],有学者将返贫的诱导因素归纳为返贫主体、客体和载体三个方面^[8]。亦有学者从政府导向即政策性返贫、贫困人口自身导向即能力缺失返贫、环境导向即因灾返贫、其他约束性因素即发展型返贫来概括返贫成因^[9]。总体而言,既有研究将返贫成因细分为能力习惯型返贫、资源环境型返贫、灾害风险型返贫和政策制度型返贫四种类型。第一,就能力习惯型返贫而言,返贫的实质在于已脱贫对象的自我发展能力不足,其在应对外在风险方面有着天然的脆弱性,面对冲击的抵御能力和恢复能力弱。换言之,由于脱贫对象“抗逆力”不强^[10],任何微小的变动,甚至于简单的政策倾斜优势丧失,亦会使其重新陷入贫困^[11]。同时,受需求层次变化规律影响,脱贫对象容易出现支出骤增或收入骤减状况,严重冲击脱贫效果的稳定性^[12]。第二,就资源环境型返贫而言,自然禀赋、生存条件、基础设施、收入水平、人力资本等因素与脱贫人口的生计稳定性紧密相关^[13],而易于陷入贫困的人群赖以生存和发展的自然环境通常比较恶劣。第三,就灾害风险型返贫而言,灾害与贫困具有高度相关性,灾害的发生不仅会引发收入水平的波动,还会加剧贫困的深度与广度。例如,地震、滑坡和泥石流等自然灾害不仅使脱贫对象面临生命与财产损失,还造成了公共服务基础设施的损坏,严重影响区域发展环境和脱贫对象的生计稳定^[14]。第四,就政策制度型返贫而言,在致贫和导致脱贫人口返贫的风险因子并未消除之前,一旦反贫困干预力量减弱或退出,导致风险因子被触发,则极易出现脱贫人口收入水平大幅波动进而诱发返贫的现象^[15]。部分地区帮扶举措浮于表面,重视对“生存性贫困”的输血需要,而轻视对“发展性贫困”造血机制培育,导致区域性帮扶制度与政策举措碎片化,进而诱致返贫与贫困代际传递等次生问题^[16]。

(二) 返贫治理

返贫治理层面,既有研究主要从能力提升、环境改善、风险纾解机制创新和政策协同等方面对具体返贫治理路径展开分析。第一,依靠脱贫群体的自我发展能力有效应对各种致贫因素是实现脱贫对象稳定脱贫的根本路径^[17]。脱贫地区应以市场为导向提升农户技能、增强就业能

力,在普及农业实用技术的同时加强脱贫户新型实用技术与市场营销等多方面知识的培训,增强其从业就业能力,进而稳步提升其收入水平。同时,通过加大教育投入,提升高质量教育供给水平,充分发挥教育对于阻断贫困代际传递的作用^[18]。第二,环境改善是防止返贫的重要途径。脱贫地区需对保障型、激励型、培育型等各类政策工具进行选择优化,避免陷入生态型贫困治理“内卷化”的泥潭^[19],进而实现以社区为中心的生态服务型经济^[20]。第三,风险纾解机制创新是防止返贫的重要手段。虽然作为风险防范的社会保障体系在我国已经初步建立,但农村社会保障功能单一、保障水平较低,未能从根本上化解致贫风险。脱贫地区探索防贫综合保险模式^[21],可以有效对冲致贫风险,实现防贫固果的制度目标。第四,政策协同是防止返贫的重要保障。以提升医疗卫生服务能力为目标,推动社会基本医疗保险制度的帮扶关口前移,斩断因病致贫形成路径^[22]。破解在社会保障待遇方面出现的城乡分割和群体分割难题,由顶层设计消除制度安排给社会保障领域带来的“碎片化”现象,进一步织密兜牢“社会安全网”,以减缓和消除各种风险带来的冲击^[23]。同时,不断优化政府脱贫成果考核机制,在长期目标导向和政策行为规范与脱贫效果评估的“双原则”下建立新型综合考核体系,扭转因考核机制本身导致的基层政府在政策制定与执行中的短视行为^[24]。

(三) 防止返贫的综合分析框架

防止返贫可以从发生学和现象学等角度进行研究。从返贫发生学角度,涉及脆弱群体、生命周期和风险等理论;从返贫现象学角度,返贫现象主要是通过收入水平和收入波动表达出来的。从发生学角度,返贫现象的发生是多种因素共同作用的结果,脱贫对象的脆弱性与能力不足是返贫的主要成因,政策短视带来的轻视脱贫长期发展目标倾向亦会导致返贫,因病、因灾与自然环境恶劣是返贫的重要诱因,此外,脱贫对象自身主观能动性不足也会带来返贫。返贫问题的治理既要从物质上投入,更要从思想和精神上给予帮助。通过提升脱贫对象发展能力、加强生态环境保护、创新风险纾解机制和协同优化帮扶政策等措施来实现脱贫人口稳定脱贫。既往现象学研究从不同角度对防止返贫提供了富有价值的理论思考,表明脱贫人口是否返贫主要取决于收入水平和收入波动两大变量。但仍存在以下不足:一是研究返贫成因时着重以返贫发生后的事实判断为主,对返贫发生前的超事实情景推断存在一定忽视;二是提出的防止返贫对策缺乏类型化和精准化思考;三是研究方法多以定性评述为主,相关数据和案例的佐证仍显不足。鉴于此,结合发生学和现象学的视角,本文构建了一个防止脱贫人口返贫综合分析和预防框架(图1)。

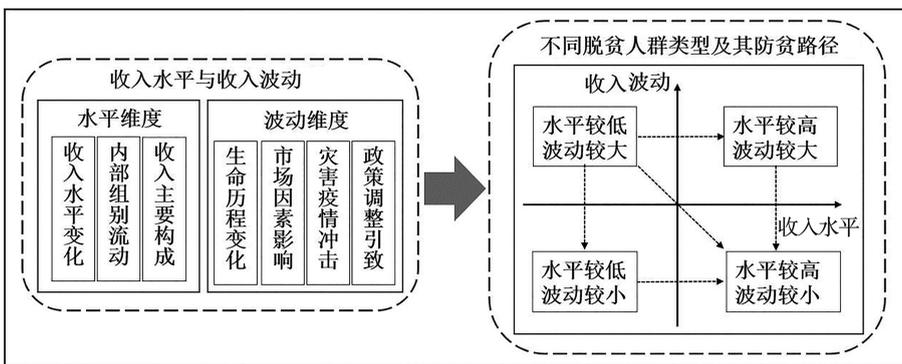


图1 防止脱贫人口返贫综合分析和预防框架图

该框架试图基于建档立卡脱贫户收入数据和实地调研观察,从收入水平和收入波动两个维度对脱贫户返贫风险进行分析,进而采取现象学的方法将脱贫人群划分为“水平较高、波动较小”的稳定脱贫人群、“水平较高、波动较大”的暂时性困难人群、“水平较低、波动较小”的边缘人群和“水平较低、波动较大”的易返贫人群四种类型,并剖析不同类型脱贫人群的特征,据此

为脱贫地区做好过渡期内脱贫人口返贫风险防范工作提出更具针对性的因应之策,以丰富和发展贫困预防研究领域成果,构建稳定长效的防止返贫格局。

二、过渡期脱贫人口收入水平与收入波动的实证分析

脱贫人口是否返贫主要取决于收入水平和收入波动两大变量,这两大变量构成本文分析的两大维度。在2020年底脱贫攻坚取得全面胜利的时间节点上,所有建档立卡人口全部实现了脱贫。当脱贫人口收入水平足够高或收入波动足够小时,意味着脱贫人口实现了稳定脱贫。事实上,尽管建档立卡人口在脱贫攻坚中已经实现了“一达标、两不愁、三保障”,但部分脱贫人口的脆弱性本质和面临的风险没有得到根本改变。根据国务院扶贫办统计,2016—2019年,全国年度返贫人口分别为68.4万、20.8万、5.8万和5400人^①。守住不发生规模性返贫的底线,需要对脱贫人口的收入水平和收入波动状况进行常态化比对、动态化监测,在识别出需要进一步巩固成效的脱贫对象基础上,明确针对不同类型人群的政策着力点并实行分层分类帮扶,提高防止返贫政策的效率和精准度。

(一) 收入水平维度的分析

1. 建档立卡脱贫人口总体收入水平变化

收入水平是脱贫攻坚中衡量建档立卡户是否达到脱贫标准的重要指标,也是过渡期识别脱贫人口返贫风险的重要维度。脱贫攻坚以来,贫困地区农村居民收入保持快速增长。根据国家农村贫困监测调查,2020年建档立卡贫困人口人均纯收入达到10740元,国家贫困县农村居民人均可支配收入12588元,党的十八大以来年均增长11.6%,高于全国农村居民2.3个百分点。为了详细剖析脱贫人口的收入水平,笔者以西南地区脱贫县GW县为例进行分析。GW县属于武陵山连片特困地区扶贫攻坚重点县,2014年,扶贫开发信息系统共有建档立卡户22221户82491人,贫困发生率为25%;2020年,共有建档立卡户23680户102328人,全县建档立卡人口全部实现脱贫。

经过脱贫攻坚战,GW县脱贫人口的收入和福利水平显著提高,但其中一部分脱贫人口收入水平仍然较低。2014—2020年,GW县建档立卡人口人均可支配收入由3184.85元增长至11206.84元,年均增长23.33%。整体而言,2020年,GW县建档立卡人口人均可支配收入为全国贫困县农村居民人均可支配收入的89.02%。结合不同收入区间建档立卡人口分布示意图见图2。

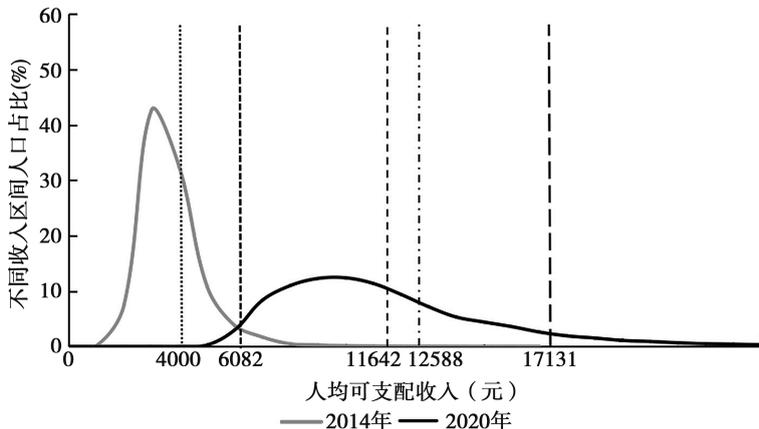


图2 GW县2020年和2014年不同收入区间建档立卡人口概率分布图

^① 国务院联防联控机制权威发布(2020年4月1日)_中国政府网, <http://www.gov.cn/xinwen/gwylfkjz77/index.htm>。

2020 年 GW 县所有建档立卡人口的收入都超过了国家贫困标准(4000 元),其中有 8.57% 的脱贫人口收入超过了 2020 年全国农村居民人均可支配收入(17131 元),这部分群体的收入通过脱贫攻坚迈上了新台阶。同时,仍有 3.91% 的脱贫人口收入低于全国农村居民人均可支配收入中位数的 40%(6082 元),接近现行国家贫困标准的 1.5 倍(6000 元),距离该省农村居民人均可支配收入(11642 元)存在相当一段差距。GW 县建档立卡群体尽管已经摆脱绝对贫困,但是部分人口收入仍处于低水平状态,一旦遭遇疾病、疫情、突发意外等因素的冲击,可能会出现收入骤减或支出骤增情况,若无相应政策帮扶,极易返贫。

2. 建档立卡脱贫人口收入内部组别流动

从建档立卡人口内部分组看,如果按收入高低对建档立卡人口进行五等分组(表 1),2014 年建档立卡对象中的中高收入组从收入角度已经脱贫(当年贫困线 2884 元),2014—2020 年期间,高收入组与低收入组收入均值绝对差距在扩大,由 2014 年的 2917 元扩大到 2020 年的 11412 元。建档立卡人口高、低收入组收入相对差距由 2014 年的 2.46 倍扩大到 2020 年的 2.69 倍。可见,经过脱贫攻坚,GW 县建档立卡人群收入保持快速增长的同时,人群之间的收入差距也在持续扩大,样本地区相对贫困现象将长期存在。

表 1 GW 县 2020 年和 2014 年建档立卡人口收入五等分组(元)

收入分组	2014 年				2020 年				均值差异
	均值	最小值	最大值	差异	均值	最小值	最大值	差异	
低收入组	1999	0	2330	2330	6724	4003	7783	3779	4725
中低收入组	2539	2330	2738	408	8597	7783	9400	1617	6058
中等收入组	2971	2738	3228	490	10249	9400	11132	1732	7278
中高收入组	3499	3228	3841	613	12327	11133	13873	2740	8828
高收入组	4916	3841	21500	17659	18136	13875	97879	84004	13220
高低组间差异	2917	3841	19170	15329	11412	9871	90096	80225	8495

数据来源:GW 县扶贫开发信息系统。

从 GW 县 2014—2020 年建档立卡户收入五等分流动情况得知(表 2),脱贫攻坚中建档立卡户的进步不是同步的,他们在不同组别之间移动是相当普遍的。通过收入信息比对后得知,经过 6 年脱贫攻坚战,2014 年低收入组中有 22.66% 的建档立卡户仍然处于低收入组,19.38% 的建档立卡户向上移动 1 层,20.66% 的建档立卡户向上移动 2 层,18.28% 的建档立卡户向上移动 3 层,还有 19.02% 的建档立卡户向上移动 4 层。但也看到,相对分组位置下行的情况也很普遍,例如 2014 年高收入组中仅有 22.55% 的建档立卡户仍然保持在高收入组,其余 77.45% 的建档立卡户不同程度地向下移动,反映了相当部分的建档立卡户相对收入水平的不稳定性。

表 2 GW 县 2014—2020 年建档立卡户收入五等分流动组间移动情况(%)

收入分组	2020 年				
	低收入组	中低收入组	中等收入组	中高收入组	高收入组
2014 年低收入组	22.66	19.38	20.66	18.28	19.02
2014 年中低收入组	21.13	19.29	20.77	20.83	17.98
2014 年中等收入组	20.12	20.33	19.81	19.95	19.79
2014 年中高收入组	18.22	20.86	19.29	20.96	20.66
2014 年高收入组	17.87	20.14	19.46	19.98	22.55

数据来源:GW 县扶贫开发信息系统。2014 年和 2020 年共同匹配建档立卡户 18245 户。

3. 建档立卡脱贫人口收入的主要构成

从 GW 县 2020 年和 2014 年建档立卡人口收入结构得知(表 3),2014—2020 年,工资性收入取代经营性收入成为脱贫人口收入来源的主渠道,由 1103.96 元增长到 7660.15 元,占比由

34.66% 升至 68.35%。在脱贫攻坚中, GW 县通过组织职业技能培训和劳务输出、发放外出务工补贴、创建扶贫车间、开发公益性岗位等一系列举措鼓励建档立卡人口外出务工就业。从数量上看, 2014—2020 年, 外出务工的建档立卡人口数量由 15810 人增加到 37267 人, 在 2014 年和 2020 年建档立卡总人口中的占比也由 19.17% 升至 36.42%。通过外出务工实现脱贫的人群, 同时也要承受经济危机、市场波动、环保“停工令”、机械化生产和人工智能替代劳动力等因素引起的就业不稳定和工资收入下降的风险。从年龄结构上看, GW 县 2020 年外出务工脱贫人口中年龄超过 50 岁的占比为 16.53%, 这部分人群即将退出劳动力市场, 他们脱贫的主要收入支柱——工资性收入将会大幅下降。

表 3 GW 县 2020 年和 2014 年建档立卡人口收入结构

人均收入构成	2014 年		2020 年	
	收入(元)	占比(%)	收入(元)	占比(%)
人均工资性收入	1103.96	34.66	7660.15	68.35
人均经营性收入	1366.19	42.90	1556.30	13.89
人均财产性收入	220.16	6.91	260.18	2.32
人均转移性收入	494.55	15.53	1730.21	15.44
人均可支配收入	3184.85	100.00	11206.84	100.00

数据来源:GW 县扶贫开发信息系统。

经营性收入是 GW 县 2014 年建档立卡人口收入的主要来源, 占比 42.90%。GW 县建档立卡人口在脱贫攻坚前主要从事传统种养殖农业生产经营活动, 收入水平较低, 同时面临来自农业灾害和市场波动等方面的风险。2014—2020 年, 建档立卡人口人均经营性收入增加幅度很小, 在总收入中的占比大幅下降, 表明建档立卡人口已摆脱了传统经济模式下过分依赖农业生产收入的格局。进一步分析 GW 县 2020 年和 2014 年建档立卡户经营性收支情况得知(表 4), 2014—2020 年, 不同收入分组的建档立卡户经营性收益并未显著提高, 相反, 投资收益占比均有所上升。收入分组越高的建档立卡户生产经营收益相对越高, 但是投资收益比也更高。由此可见, 精耕细作的小农农业生产经营效率高但收益少, 而生产规模较大的农户尽管收益更多但是效率却相对较低, 这也是农户从农业生产经营转向外出务工的重要原因。

表 4 GW 县 2020 年和 2014 年建档立卡户经营性收支情况

收支结构	2014 年					2020 年				
	低收入组	中低收入组	中等收入组	中高收入组	高收入组	低收入组	中低收入组	中等收入组	中高收入组	高收入组
经营性支出(元)	438.94	717.62	1236.32	1500.42	2550.80	661.47	984.45	1230.32	1774.73	5052.09
经营性收入(元)	2862.38	3766.84	5244.63	6240.44	8630.71	3123.32	4252.39	4986.78	6521.39	13852.21
净收益(元)	2423.44	3049.22	4008.31	4740.03	6079.93	2461.85	3267.93	3756.46	4746.66	8800.13
投资收益占比(%)	18.11	23.53	30.84	31.65	41.95	26.87	30.12	32.75	37.39	57.41

数据来源:GW 县扶贫开发信息系统。

2014—2020 年, GW 县建档立卡人口转移性收入由 2014 年的 494.55 元增长到 2020 年的 1730.21 元, 但占比基本持平, 分别为 15.53% 和 15.44%。总体来看, GW 县 2020 年建档立卡户中有 45.33% 的脱贫户领取了低保或五保金, 有 21.18% 的脱贫户领取了生态补偿金。进一步分析 GW 县 2020 年和 2014 年建档立卡户转移性收入领取情况得知(表 5), 2014—2020 年, 随着建档立卡户收入的增加, 不同收入组别的建档立卡户中领取低保或五保金的户数占比均有所下降, 但 2020 年低收入组中领取低保或五保金的比例仍达到 52.34%。低收入组中领取生态补偿金的比例相对其他收入组小, 反映了低收入组人群本身拥有的生产资料相对较少。

表 5 GW 县 2020 年和 2014 年建档立卡户转移性收入领取情况 (%)

转移性收入	2014 年					2020 年				
	低收入组	中低收入组	中等收入组	中高收入组	高收入组	低收入组	中低收入组	中等收入组	中高收入组	高收入组
低保金/五保金	70.70	64.36	55.43	49.14	54.85	52.34	48.73	49.58	42.55	33.45
生态补偿金	29.61	37.22	36.01	32.13	32.34	19.78	22.55	20.95	21.85	20.78

数据来源:GW 县扶贫开发信息系统。

对 GW 县收入五等分组建档立卡户的收入结构进行分析得知(表 6),在 2020 年高收入组脱贫户收入结构中,工资性收入和经营性收入占比高,分别为 70.32% 和 19.54%。除了高收入组外,其他收入组的转移性收入占比均超过了经营性收入占比,其中,低收入组的人均转移性收入占比高达 26.23%,是人均经营性收入占比的 2.82 倍。由此可见,高收入组建档立卡户主要依靠工资性收入和经营性收入实现增收,低收入组建档立卡户的增收仍对转移性收入有较大依赖性,其经营性收入增长潜力有待挖掘。

表 6 GW 县 2020 年和 2014 年收入五等分组建档立卡户的收入结构 (%)

家庭人均收入构成	2014 年					2020 年				
	低收入组	中低收入组	中等收入组	中高收入组	高收入组	低收入组	中低收入组	中等收入组	中高收入组	高收入组
家庭人均工资性收入	28.78	35.53	35.24	38.24	33.71	61.78	68.65	65.63	71.11	70.32
家庭人均经营性收入	34.42	37.56	44.15	43.69	47.78	9.31	10.59	11.11	12.67	19.54
家庭人均财产性收入	7.14	6.00	6.51	7.49	7.12	2.68	2.66	2.28	2.16	2.16
家庭人均转移性收入	29.66	20.91	14.10	10.58	11.39	26.23	18.10	20.98	14.07	7.97

数据来源:GW 县扶贫开发信息系统。

(二) 收入波动维度的分析

收入波动是决定脱贫人口是否返贫的另一个重要维度。尽管脱贫人口人均可支配收入明显提高,但社会经济发展过程中存在诸多可能引起收入波动的变量。本文从生命历程中的脆弱点、市场风险因素、灾害疫情冲击和政策调整 4 个方面对脱贫人口在过渡期可能面临的发展趋势进行研判分析,以提高防止返贫工作的预见性和主动性。

1. 生命历程视角下的收入波动

在生命历程视角下,社会规定性和年龄层级性是建构个体发展轨迹的两大关键点,其引发的一系列的延续和转变与个体的收入波动紧密相关^[25]。

第一,“保基本”的学生资助体系与农村脱贫户更高的教育需求之间存在显著差异。部分地区脱贫户较多存在多子女同时就读的情况,而“义务教育有保障”主要是保障其家孩子能够接受九年义务教育,实际上,学前、高中、大学教育往往给脱贫户带来较大的经济压力。例如,GW 县邹女士一家由公公、夫妻二人以及三个孩子共六口人组成,家庭收入主要来源于邹女士的丈夫外出务工的工资以及邹女士打零工的收入。三个孩子分别是 23 岁、16 岁和 5 岁,就学状况分别为师范类中专刚毕业、警校类中专在读和幼儿园在读。据邹女士计算,在师范类中专上学的孩子 5 年共支出 20 万元,2020 年毕业参加全县教师考试,已经入围,但前期面试辅导班培训费就支出 5000 元;正在警校上学的孩子每年学费、生活费等共需要 2 万元;最小的孩子幼儿园一年的学费为 5600 元。邹女士在县城租房陪读,房租 600 元/月。从邹女士家庭账本得知,尽管家庭年收入接近 10 万元,但仅花费在教育方面的支出就达到 72800 元。

第二,二十世纪八九十年代以来,大量农村青壮年劳动力不断涌入城市,积极投身于工业化和城镇化建设。随着时间的推移,进城的第一代农民工已经接近或达到退休年龄,正逐步退出劳动力市场。国家统计局发布的《2019 年农民工监测调查报告》数据显示,2019 年农民工总量

已超过2.9亿人,其中50岁以上农民工占比为24.60%^①。由于农民工工作流动频繁、非正规经济部门用工制度不规范等原因,农民工养老保险参保率长期在低位徘徊。他们返乡后将普遍面临收入骤减、年老体弱、缺乏养老保障等现实问题,由此容易陷入因老返贫、因老致贫的困境。

第三,成年结婚组建家庭是支出性贫困的重要原因,部分地区彩礼高企,多数家庭还要求结婚建造新房或在城市买房,从而进一步推高婚姻成本,男方为此面临既有储蓄的消耗殆尽,造成“辛辛苦苦几十年,结婚回到解放前”的境况。巨额婚姻成本和不合理的婚姻支出背后是多个家庭的支出性贫困危机。受传统观念影响,父辈肩负着替后辈完成婚姻筹备的代际责任,由此引发贫困的代际逆传递问题,即父辈基于传统宗法观念和对后辈的价值预期,采用自我剥削的方式将毕生积累的资源无偿赠予后辈以助其完成人生使命^[26]。而完成资源输送后的父辈往往身无长物甚至负债累累,为偿还债务常常压缩生活成本与基本需求,造成父辈生活贫困。

2. 市场因素影响下的收入波动

在市场经济环境下,脱贫人口的收入会伴随价格、资本和信息等市场因素的波动而波动。从农用物资价格看,种子、化肥等农用物资价格上升,会导致农业生产成本增加,间接影响了农民收入。如GW县SC乡农业种植以玉米、大豆、烤烟为主,产业结构较为单一,农业产业基础较弱,农业生产效益低下,若遭遇化肥等农用物资价格上涨,必将挫伤农民生产积极性。从资本市场来看,农业资本既包括国家投入的农业政策资金,也包括社会各投资主体投入农业的各种货币资金。当市场经济发展不稳定时,国家农业政策资金可以保持较为稳定持续的投入,然而由于农业投入大、回报期长且易遭到自然灾害的影响,社会投入资本必然向其他领域转移,对农业稳定和农民增收造成不利影响。从市场信息来看,长期以来,由于信息传递渠道落后,农产品产销对接难度大,生产者和消费者信息不对称等原因,我国农产品生产和销售过程中经常受到蛛网效应的影响,致使农产品生产和销售呈现较大的波动性,表现为增产不增收或减产减收现象,严重影响了脱贫人口的生产积极性和收入水平。

3. 灾害疫情等冲击造成的收入波动

社会经济发展具有不确定性,脱贫群体不仅面临周期性因素带来的波动,也可能遭遇灾害疫情、大病重病、意外事故等难以预料的外部冲击。这些外部冲击对脱贫户生命财产、身体健康、农业生产活动等造成损害,直接影响脱贫户的脱贫稳定性。以新冠肺炎疫情为例,其影响主要体现在农产品销售、农民收入、就业、生产生活等方面。在疫情暴发阶段,严格的交通管控、人员流动限制等防控措施阻断了人员流动和物流通道,生产资料购进和产品销售渠道受阻,短期内让经营者蒙受了一些损失。欠发达地区的时令农产品如蔬菜、应季水果、花卉等扶贫产品也出现了滞销和“卖难”问题。例如,GW县花椒扶贫产业基地在疫情的冲击下遭遇“用工荒”,春耕需求得不到满足,与之利益相联结的脱贫户收入也受到影响。同时,GW县人员流动受到限制,复工复产推延,很多中小企业停工停业,村内外出务工人员减少,出现因疫返乡“回流”现象,减少了脱贫户的外出务工这一收入来源。

4. 政策调整产生的收入波动

政府为协调环境保护和经济发展矛盾而做的政策选择或政策调整将对脱贫人口收入造成影响。近年来,国家将生态环境保护和污染防治提升到战略高度,禁耕、禁伐、禁牧、禁止畜禽养殖等环保治理政策不断强化,导致以自然资源开发和利用为主要生计来源的农户遭遇发展困境。例如,GW县部分乡镇处于麻阳河国家级自然保护区核心地带,属于限制开发区和禁止开发区,可发展的产业十分有限,基础设施和公共服务建设的人力、财力、物力成本较高,经常面临保护和开发的两难境地。政府为协调平衡污染防治和生态环境保护工作与经济发展的关系做

① 《2019年农民工监测调查报告》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html。

出的政策调整将影响农民收入。又比如,特种养殖作为带动贫困户脱贫的重要手段在 GW 县脱贫攻坚中被广泛推行,然而,在“禁食禁养”野生动物法规政策的影响下,整个特种养殖业将面临重大打击,一些依靠特种养殖脱贫的特种养殖户亟须转型转产,极易出现收入骤减的现象。此外,在推动乡村建设行动的进程中,诸如土地征收与“合村并居”等政策在执行过程中一旦“变形走样”,将会对脱贫户的生产生活造成严重的影响。

(三)“水平-波动”双维度下脱贫人群的四种类别与特征

在“水平-波动”双维度下,脱贫人群可以被分为“水平较高、波动较小”的稳定脱贫人群、“水平较高、波动较大”的暂时性困难人群、“水平较低、波动较小”的边缘人群和“水平较低、波动较大”的易返贫人群四种类别(图 3)。

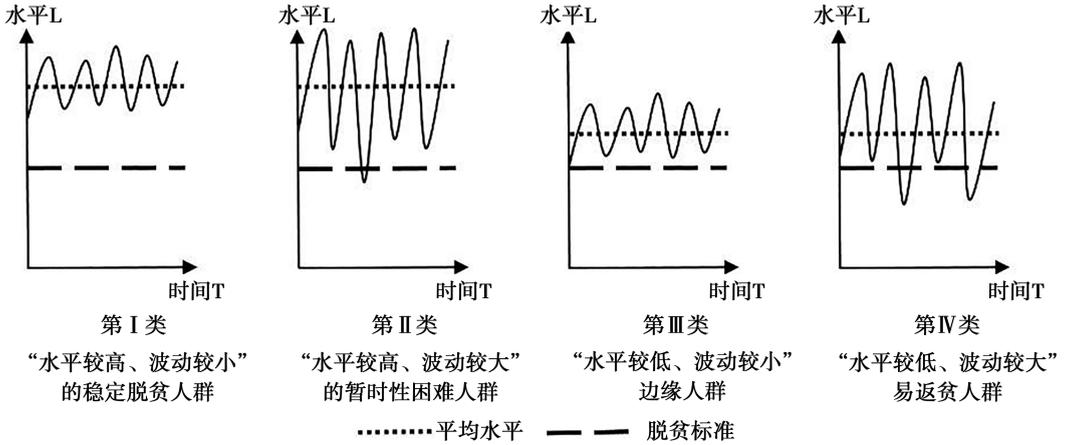


图 3 脱贫人群的四种类别和特征示意图

第 I 类为收入“水平较高、波动较小”的稳定脱贫人群,如以 GW 县为例,考虑到该县脱贫人口中等收入组最小值已经达到 9400 元,这部分群体大约占建档立卡脱贫群体的 36.49%。经过脱贫攻坚战,这部分群体具有稳定可持续的收入来源,自我发展动力和能力得到提升,抗逆力明显增强,返贫风险低。

第 II 类为收入“水平较高、波动较大”的暂时性困难人群,表现为收入水平和收入波动都较高的“双高”特征,即收入水平相较于其他类型处于高位,日常风险亦能通过固有积累得以化解,但一旦面临高风险则存在突发性返贫可能。如灾难性医疗支出、大规模自然灾害、系统性市场风险以及生命历程中的生计波动等。这部分群体常常出现收入骤减或支出骤增状况,如果没有做好风险防范,很容易由暂时性困难变成长期贫困。如以 GW 县为例,这部分群体大约占建档立卡群体的 23.51%。

第 III 类为收入“水平较低、波动较小”的边缘人群,表现为收入水平和收入波动都较低的“双低”特征,此类群体收入较低,因家庭缺乏劳动力或技术导致发展动力与发展能力不足,常满足于既有现状,通过简单保守的生计策略使收入水平维持在略高于绝对贫困线状态,虽然遭遇风险概率较低,但长期处于贫困线附近,若贫困线提升或风险无法内部化解,则存在返贫的可能。如以 GW 县为例,这部分群体大约占建档立卡群体的 24.58%。

第 IV 类为收入“水平较低、波动较大”的易返贫群体,表现为收入水平较低、收入波动较大的“一低一高”特征,陷入返贫的概率较大。如可预见周期内,多子女家庭同时支付高等教育费用、部分地区受“红白喜事”大操大办等传统陋习影响,导致大额支出骤增甚至负债而陷入贫困。如以 GW 县为例,这部分群体大约占建档立卡群体的 15.42%。

三、防止脱贫人口返贫的思考与政策建议

无论是从贫困动态变化的内在逻辑分析,还是基于建档立卡数据分析和实地观察,研究结果表明,一部分脱贫人口在收入水平和收入波动维度上仍然面临较大的返贫风险。“十四五”期间脱贫地区设置的五年过渡期是巩固拓展脱贫攻坚成果的关键阶段。做好过渡期内脱贫人口返贫风险防范是一个系统而复杂的庞大工程。过渡期,脱贫地区应强化防止返贫监测预警基础性工作,围绕四类人群的基本特征、现实困难和发展需求采取因地制宜、因时制宜、因人制宜的精准策略,从提升收入水平和减小下行波动两个方面拓展防贫路径,进而形成事前预防、及时帮扶、动态清零的防贫“主流化”氛围,守好不发生规模性返贫的底线。

(一) 强化防止返贫监测预警基础性工作

第一,健全完善防止返贫监测体系。一是将脱贫不稳定户、边缘易致贫户以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户作为重点监测对象。重点监测对象的规模可以根据当地社会经济发展情况按当地农村总人口或扶贫建档立卡人口规模的一定比例控制。二是健全完善防止返贫的监测指标体系。重点监测收入、支出水平变化情况,生产经营情况,外出务工就业情况,义务教育、基本医疗、住房安全和饮水安全巩固情况,病、残、学、灾和因意外事故等情况,以及帮助措施情况。三是完善防贫监测工作机制,优化防贫监测工作程序。开展定期检查和信息分析,建立定期信息情况报告制度。针对汛期、疫情等特殊时期,有关部门应及时强化专项监测,研判脱贫成果巩固情况。

第二,健全完善防止返贫预警机制。一方面,变事后帮扶为事前预防与及时干预帮扶相结合。按照“两不愁、三保障”等要求,制定监测预警标准,对监测对象实行等级划分和标识管理。另一方面,强化部门参与和信息共享。创新工作方式,优化完善预警方式,建立农户主动申请、部门做比对、基层干部定期跟踪回访相结合的易返贫致贫人口发现和核查机制,提出易返贫致贫人口风险警示。加强沟通衔接和信息共享,共同比对分析,及时确定返贫致贫的高风险对象名单。针对重大返贫风险制定相关风险发生的防贫应急预案,化解或应对相应返贫风险。

第三,建设防止返贫监测大数据平台。一是以国家脱贫攻坚普查结果为依据,以现有全国扶贫开发信息系统为基础,建立健全防止返贫监测大数据平台。二是加强相关部门、单位数据共享和对接,逐步形成覆盖所有类型低收入人口的数据体系。实现与民政、残联、教育、医保、卫生、住建等部门的信息互联互通,逐步拓展和完善基础数据库,形成包括易返贫人群等困难群体在内的跨部门的覆盖所有类型的低收入人口的防贫大数据支持系统,充分利用先进技术手段提升监测准确性。三是加强数据应用。做好相关工作台账中的数据收集和整理分析工作,动态更新相关信息,强化统计监测和数据的分析、挖掘和利用,充分发挥大数据平台对政策制定的支持功能。

(二) 针对四类不同脱贫人群实施精准防贫策略

针对收入“水平较高、波动较小”的稳定脱贫人群,分阶段、分层次、分类别调整脱贫攻坚期超常规帮扶措施,同时,要充分利用新型城镇化机遇和国民经济中速发展的条件,发挥脱贫致富典型示范引领作用,既巩固和扩大脱贫工作成效,又为农村社区防止返贫创造有利的宏观经济环境。针对收入“水平较高、波动较大”的暂时性风险波动人群,充分发挥金融保险的风险转嫁与分散、经济补偿与给付功能,为这类人群应对自然灾害、市场波动、带动断链以及事业、家庭变故等风险装上“保险锁”,在风险发生之际切实降低其承受灾损程度。对遭遇重大疾病、突发事件、意外伤害或其他特殊原因导致基本生活陷入暂时困难的群众加强临时救助、救济。针对收入“水平较低、波动较小”的边缘人群,在发挥社会保障制度功能的同时,通过机制创新激发其

发展动力和潜力。对有劳动能力的帮扶对象,给予小额信贷、技能培训、公益岗位等帮扶支持。探索建立农业适度规模经营模式,不断完善订单农业机制,对订单农业关键环节予以补助,调动脱贫对象发展产业的积极性。对完全或部分丧失劳动能力且无法通过就业获得稳定收入的脱贫对象,按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围。针对收入“水平较低、波动较大”的易返贫人群,要以提高水平和减少下行波动为政策着力点,多措并举打好防贫“组合拳”,这是当前巩固脱贫攻坚成果的重点任务。事实上,脱贫攻坚本身既解决了绝对贫困问题,也为过渡期脱贫人口返贫风险防范奠定了良好的基础。脱贫攻坚中各地各部门采取了专门的预防贫困的措施,如防贫保险、防疫体系建设、健康管理、产业体系的建设等,积累了丰富的防贫经验。在过渡期防止返贫保障体系建设中,脱贫地区应当认真吸纳这些宝贵经验并予以机制化、长效化。同时,应当注意到,防贫工作成效难以被量化评估,防贫系统容易被忽视和冷落,因此,要完善考核机制,把防贫作为推动乡村全面振兴的重要衡量指标,在政府绩效考核中赋予更大权重。

(三) 从提升收入水平和减小下行波动两方面规划防贫路径

一方面,巩固提升“三保障”和饮水安全等民生保障水平。一是继续实施家庭经济困难学生资助政策和农村义务教育学生营养改善计划。健全控辍保学工作机制,确保除身体原因不具备学习条件外脱贫家庭义务教育阶段适龄儿童少年不失学辍学。继续实施农村义务教育阶段教师特岗计划、中小学幼儿园教师国家级培养计划、银龄讲学计划、乡村教师生活补助政策,优先满足脱贫地区对高素质教师的补充需求。二是保持健康帮扶政策总体稳定。落实分类资助参保政策,做好脱贫人口参保动员工作,合理控制脱贫人口疾病负担,有效防范因病返贫风险。同时,宣传普及健康理念,提高群众疾病预防意识,从源头上减少疾病的发生。三是建立农村脱贫人口住房安全动态监测机制和安全保障长效机制。制定气象灾害和地质灾害风险较大地区住房安全应急管理预案,做好风险发生前的提前排查和发生后的应对救济。继续实施农村危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造。对少量需要搬迁而未搬迁的脱贫户开展生态宜居搬迁工程。四是继续确保并强化脱贫对象的饮水安全。巩固维护好已建农村供水工程成果,不断提升农村供水保障水平。做好受气象和自然因素影响较大脱贫地区的饮水安全应急管理预案,保证饮水供给。

另一方面,将“防贫综合保险”作为减小下行波动的重要途径。一是坚持社会保险原则,立足于保障困难群体基本生活。“防贫综合保险”的目标是在其他政策保险不充分的情况下,切实解决村民牲畜疾病、作物受灾、市场急剧波动、意外伤害、疾病身故和就学养老等多种生产、生活风险,并以“一揽子”保险的方式防止返贫。要明确“防贫综合保险”的社会保险属性,以保障基本生活水平为根本目标,不应强调保险费与给付之间的完全对应,也不应以损失额度作为给付对价,而要以保障参保人基本生活水平为限。具体赔付标准可以国家贫困线为基底结合当地物价水平动态调整。二是坚持普惠性与特惠性相统筹,鼓励和调动一般村民参保,同时确保低收入群体能够参保。“防贫综合保险”以全体村民为参保对象,鼓励更多的村民参保。对于建档立卡脱贫不稳定户、边缘户和非贫低保户等困难群体,“防贫综合保险”可予以保费补贴或免除。有条件的地方,可以通过政府补贴、集体经济补贴、产业发展基金提取、个人缴费及慈善募捐等方式筹集资金对一般村民进行保费补贴,以调动村民参保积极性,形成资金的集结优势,充分发挥余缺调剂、互助共济的作用。三是要坚持权责利对应原则,调动多方面积极性。要坚持与权责利相对应、与贡献相挂钩的原则,坚持自愿参保、补贴激励的方式,具体内容上可以实现菜单式点选,既体现社会保险的广泛性,又能提高参保积极性。“防贫综合保险”的运作方式上可参照城乡居民医疗保险和大病保险等险种的方式,既在市场价格机制下体现企业社会责任,也要实现承包公司保本微利,防止出现严重亏损影响项目的可持续发展,又要降低政府和参保群体经济负担,多渠道多路径筹集资金。

参考文献:

- [1]何华征,盛德荣.论农村返贫模式及其阻断机制[J].现代经济探讨,2017(7):95-102.
- [2]李小云,马洁文,唐丽霞,等.关于中国减贫经验国际化的讨论[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016,33(5):18-29.
- [3]左停,徐卫周.综合保障性扶贫:中国脱贫攻坚的新旨向与新探索[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019,40(3):36-44,213.
- [4]黄承伟.我国新时代脱贫攻坚阶段性成果及其前景展望[J].江西财经大学学报,2019(1):55-62.
- [5]李小云,苑军军,于乐荣.论2020后农村减贫战略与政策:从“扶贫”向“防贫”的转变[J].农业经济问题,2020(2):15-22.
- [6]张琦,孔梅.“十四五”时期我国的减贫目标及战略重点[J].改革,2019(11):117-125.
- [7]兰剑,慈勤英.后脱贫攻坚时代农村社会救助反贫困的困境及政策调适[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(3):63-68.
- [8]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.
- [9]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(6):619-624.
- [10]胡原,曾维忠.稳定脱贫的科学内涵、现实困境与机制重构——基于可持续生计-脆弱性-社会排斥分析框架[J].四川师范大学学报(社会科学版),2019,46(5):121-128.
- [11]范和生.返贫预警机制构建探究[J].中国特色社会主义研究,2018(1):57-63.
- [12]温彩璇,李晓鹏.脱贫攻坚重在可持续[J].人民论坛,2019(15):54-55.
- [13]杨龙,李萌,卢海阳.深度贫困地区农户多维贫困脆弱性与风险管理[J].华南师范大学学报(社会科学版),2019(6):12-18,191.
- [14]商兆奎,邵侃.减灾与减贫的作用机理、实践失位及其因应[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018,17(5):24-31.
- [15]张耀文,郭晓鸣.中国反贫困成效可持续性的隐忧与长效机制构建——基于可持续生计框架的考察[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2019,20(1):62-69.
- [16]白雪秋,余志利.消除“发展性贫困”:理论基础与现实路径[J].上海经济研究,2019(3):17-23.
- [17]李长亮.深度贫困地区贫困人口返贫因素研究[J].西北民族研究,2019(3):109-115.
- [18]闫坤,孟艳.教育阻断贫困代际传递模式的国际比较研究[J].国外社会科学,2019(6):74-88.
- [19]黄金梓,李燕凌.“后扶贫时代”生态型贫困治理的“内卷化”风险及其防范对策[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(6):90-98,112.
- [20]冯晓龙,刘明月,张崇尚,等.深度贫困地区经济发展与生态环境治理如何协调——来自社区生态服务型经济的实践证据[J].农业经济问题,2019(12):4-14.
- [21]李飞,汪三贵.贫困县精准防贫综合保险机制创新:湖南沅陵个案[J].农村经济,2020(9):76-82.
- [22]左停,赵梦媛,苏青松.聚焦贫困预防:基于贫困边缘人群和新生贫困人群的对策研究[J].贵州社会科学,2020(9):147-154.
- [23]解安,王立伟.基于城乡融合视角的相对贫困治理对策研究[J].学习与探索,2021(2):82-90,175.
- [24]史志乐,张琦.脱贫攻坚保障:贫困县考核机制的改进完善和创新[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(2):45-55,159.
- [25]刘玢.生命历程视角下中国农民家庭的生计变迁——基于一个农民家庭37年的收支账本分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):41-54,156-157.
- [26]刘成良.贫困的代际逆传递——基于华北、中部农村贫困问题的研究[J].社会保障研究,2016,24(2):180-190.

(责任编辑:刘浩)

On Income Level and Income Fluctuation Concerning two Intervention Dimensions Targeting to Poverty Prevention during the Transitional Period: Combined with County Level Poverty Registration Data in Southwest China

ZUO Ting, SU Qingsong

Abstract: Preventing the large-scale poverty return is the bottom line for consolidating the achievement of poverty alleviation and connecting the effort with rural revitalization during the transitional period. Based on the inner logic of the risk of poverty returning, the use of the income level and income fluctuation to examine poverty registration households' poverty return risk has an important and practical meaning. This study combined with poverty registration household's micro data and local field survey and yielded the following findings: From 2014 to 2020, relying on the substantial increase of wage income, total income level of the local population out of poverty has increased significantly. At the same time, the gap between different income groups has become wider, and internal mobility is very strong, which increases the instability of people's income level. On the other hand, influenced by life stage transition, market factors, external strokes and policy adjustments, local people are still faced with risks of returning to poverty. Estimation from the double dimensions of "horizontal and fluctuation" perspectives shows that the people who have been steadily lifted out of poverty account for 36.49%, the people who have temporary difficulties account for 23.51%, the marginal people account for 24.58%, and the people who are easy to return to poverty account for 15.42%. In order to prevent the return of poverty, the poverty monitoring system, early warning mechanism and big data platform should be upgraded in the transitional period. Moreover, the future poverty prevention strategies should take the time factors, regional resource endowments and individual specificity into consideration, and expand the initiatives of poverty prevention by raising income level and reducing downward fluctuations for those four type of groups who have just overcome poverty.

Keywords: Income Level; Income Fluctuation; Risk of Returning to Poverty; Precision Poverty Prevention; Long-term Mechanism