



新疆师范大学学报(哲学社会科学版)

Journal of Xinjiang Normal University (Edition of Philosophy and Social Sciences)

ISSN 1005-9245, CN 65-1039/G4

《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》网络首发论文

题目: 论高质量脱贫的内涵、实施难点及进路
作者: 檀学文, 白描
DOI: 10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20200825.002
收稿日期: 2020-07-28
网络首发日期: 2020-08-27
引用格式: 檀学文, 白描. 论高质量脱贫的内涵、实施难点及进路[J/OL]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版). <https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20200825.002>



网络首发: 在编辑部工作流程中, 稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定, 且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件, 可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定; 学术研究成果具有创新性、科学性和先进性, 符合编辑部对刊文的录用要求, 不存在学术不端行为及其他侵权行为; 稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准, 正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性, 录用定稿一经发布, 不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容, 只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认: 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约, 在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版, 以单篇或整期出版形式, 在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z), 所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

贫困治理研究(六)

论高质量脱贫的内涵、实施难点及进路

檀学文 白 描

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

摘要:脱贫攻坚目标任务完成后还将面临脱贫质量问题,即脱贫之后是否会发生大规模返贫。习近平总书记对脱贫质量内涵及提高脱贫质量进行了重要论述。2018年以来的扶贫政策对提高脱贫质量做出充分安排。在借鉴国外接近于脱贫质量的贫困毕业概念和实践以及国内相关理论研究的基础上,文本将脱贫质量定义为脱贫真实性及可持续性状况。高质量脱贫即稳定脱贫,意味着真实脱贫和可持续脱贫。提高脱贫质量即提高真实脱贫比重,增强脱贫可持续性。中国提高脱贫质量的措施不断改进和完善,文本将其归纳为坚持标准、动态调整、实施巩固提升和防止返贫措施、改善人力资本和增强内生动力、加强保障性扶贫、严格考核评估六个方面。中国脱贫攻坚期内脱贫形势良好,但也存在若干制约因素。建议确立防止返贫和可持续脱贫目标,建立可持续脱贫保障机制,由脱贫攻坚逐渐向解决相对贫困问题过渡。

关键词: 脱贫质量; 稳定脱贫; 可持续脱贫; 兜底保障; 社会保护

中图分类号: F320 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2021)02-0030-12

一、研究背景和提出问题

中共中央、国务院2015年12月发布的《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)指出,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成为2020年脱贫攻坚的总目标,也成为全面建成小康社会的重要标志^①。彼时,中国剩余贫困人口5575万人,年均脱贫任务1175万人。各国扶贫实践中往往存在边际效用递减规律,剩余贫困人口脱贫难度极大,从而使大多数发展中国家止步于扶贫的“最后一公里”^[1]。而现实的疑问是,如此艰巨的

任务会不会导致“速成”效果,以至于发生大规模返贫?

对此,党中央事先并非没有预判。《决定》指出:“评价精准扶贫成效,既要看到减贫数量,更要看到脱贫质量。”这表明,党中央在提出脱贫攻坚目标的同时,还指出了脱贫质量问题。2017年6月23日,习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上发表讲话,指出“脱贫计划不能脱离实际随意提前,扶贫标准不能随意降低,决不能搞数字脱贫、虚假脱贫”,再次强调脱贫质量问题。2018年6月,中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,将“坚持把提高脱贫质

收稿日期: 2020-07-28

基金项目: 本文系中国社会科学院创新工程重大专项项目“实施‘脱贫攻坚’和‘共享发展’战略研究”(2017YCXZD008)、中国社会科学院研究所创新工程研究类项目“解决我国相对贫困问题长效机制研究”(2020NFSB05)的阶段性成果。

作者简介: 檀学文,中国社会科学院农村发展研究所研究员,贫困与福祉研究室主任;白描,中国社会科学院农村发展研究所副研究员。

①《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(2015年11月29日), http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/07/content_5020963.htm。

量放在首位”列为工作要求之一^①。2019年中央一号文件明确指出,要“不折不扣完成脱贫攻坚任务”,“巩固和扩大脱贫攻坚成果”,“减少和防止贫困人口返贫”。实践中,各地在落实精准扶贫方略的基础上,采取了加大督查巡查监督考核力度、严格实行贫困退出第三方评估、排查解决“两不愁三保障”突出问题、关注和解决收入略高于贫困线人口陷入贫困风险问题等措施,作为提高脱贫质量的手段。2019年12月召开的全国扶贫开发工作会议提出要巩固脱贫成果,建立健全返贫监测预警和动态帮扶机制,防止脱贫人口返贫和贫困边缘人口返贫致贫。

近年来,中国脱贫攻坚战扎实稳步推进。截至2019年年底,全国剩余农村贫困人口551万人,比上年年末减少1109万人,贫困发生率为0.6%,比上年下降1.1个百分点;全国832个贫困县中已有601个县宣布摘帽,未摘帽的贫困县还有52个;“三区三州”深度贫困地区贫困人口减少至43万人,贫困发生率降至2%;2016-2018年,建档立卡人口返贫比例依次为2.6%、0.5%和0.1%。从数据看,脱贫攻坚整体形势比较乐观。由于“脱贫不脱政策”的强力支持,当前的良好形势尚不能视为对“真脱贫”问题有充分说服力的回答。

因此,本文将所面对的问题界定为:为了更好地打赢脱贫攻坚战,在实现数量脱贫的基础上,如何提高脱贫质量,增强脱贫可持续性?为了更好地回答这个问题,首先需要回答三个相关问题:一是如何界定脱贫质量和脱贫可持续性;二是国内实践已有哪些好的做法和经验;三是如何正确评价中国的脱贫质量。本文分为五个部分:第一部分是研究背景和提出问题;第二部分在借鉴国外理论、实践和国内理论研究基础上,对脱贫质量作出概念界定;第三部分对中国已有提高脱贫质量的实践进行总结;第四部分对中国当前的脱贫质量进行初步评价;第五部分提出建立可持续脱贫保障机制的对策建议。

二、国内外借鉴和概念界定

(一) 贫困毕业——脱贫质量的国外借鉴

国外的扶贫实践和理论分析中常用“毕业”(Graduation)概念来表达脱贫或贫困退出。“毕

业”常被用来描述脆弱性降低、脱离社会保护等外部支持仍能可持续地维持特定生计水平的转变过程。研究中可以区分门槛毕业、外生型毕业、内生型毕业、可持续毕业、发展型毕业等概念^{[2][3]}。大体上,内生型毕业、可持续毕业和发展型毕业意味着高质量脱贫,代表贫困家庭实现了积极的生计转型。凡是扶贫项目都存在项目参与以及实现脱贫目标意义上的“退出”问题,同时也存在“退出”或脱贫质量问题。从扶贫机制上可以将扶贫项目区分为有条件转移支付(CCT)项目和综合性扶贫项目。CCT项目对贫困家庭进行现金支付,同时要求其履行孩子上学、母婴接受健康服务等条件,这既能在短期内解决贫困家庭温饱问题,又能从长期提高教育和健康等人力资本,提高脱贫能力。CCT项目在世界上分布广泛,尤以拉丁美洲国家和东南亚国家为甚。早在20世纪90年代,很多发展中国家为CCT项目设计了退出机制和程序^[4]。多数CCT项目的退出是单纯意义上的项目退出,用户按照一定的资质或期限规定享受补贴,一旦资质丧失或期限达到,即停止项目资助。这种情况下的减贫效应无法确认,也就难以评价其脱贫质量。

一些CCT项目针对其减贫目标作了改进,实行有条件退出。例如,墨西哥的POP项目是一个典型例子。该项目为符合条件的贫困家庭实施包括营养补贴、教育补助、母婴健康补助在内的一系列资助计划,覆盖全国近25%的人口。POP项目设立两条贫困线,较低的是食物线,较高的是能力线,在食物线基础上增加必要的教育和健康费用。因此,POP的退出标准就是温饱、教育和基本健康服务。POP项目每三年对受资助家庭进行一次评估,收入低于能力线的家庭可以继续留在项目内;收入略高于能力线的家庭将进入一个补充性的三年DSS项目,继续享受除营养和小学补贴外的其他资助政策。POP项目对于维持贫困人口基本生活水平和基本的教育、健康起到了很大的作用,但不确保其能实现脱贫,大部分家庭在完成DSS项目后仍不能实现真正的“毕业”^[5]。

另一类是以可持续脱贫为目标导向的综合性扶贫措施。这类措施以事先界定的可持续脱贫标准为目标,设计一揽子综合性支持措施,根据贫困户家庭条件有针对性地使用,直至其真正达到脱贫条

^①《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》, http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content_5314959.htm。

件。这类措施可被看作是孟加拉在小额信贷之外对全球反贫困作出的另一项突出贡献。位于孟加拉的BRAC机构于2002年起实施CFPR/TUP项目。这个项目以极端贫困、缺少资产、无法获得小额信贷的女性为对象，有序采取消费支持、技能培训、生产性资产转移、强制储蓄、小组会议、管理辅导等干预措施。在项目周期结束时，项目方组织评估验收。CFPR/TUP的贫困退出标准是：每天能吃两顿饭，拥有生产性资产和多个收入来源，拥有安全饮水、卫生厕所，孩子能够上学。这就是CFPR/TUP项目的贫困“毕业模型”，相当于可持续脱贫。到2010年，CFPR/TUP已经覆盖80万贫困户，毕业比例可达95%。借鉴CFPR/TUP的“毕业模式”，全球性网络组织CGAP和福特基金会联合实施了“毕业模式”（Graduation Approach）全球试点项目，在8个国家的10个地点实施，共计5300余贫困户参与了试点；到2012年，完成的项目中分别有75%—98%的试点贫困户按照当地标准实现了“可持续毕业”^[2]。全球陆续有超过25个国家采取了CFPR/TUP的“毕业模式”^①。

可见，上述由BRAC、CGAP实施和推广的“毕业模式”是比较理想的可持续脱贫模式，综合包含了消费支持、能力提升、生产融入等措施，按其方案设计能够实现可持续脱贫并保障脱贫质量。需要指出的是，毕业模式对项目组织实施方有很高的资源和能力要求，对参与的贫困户同样有很高的要求，加之市场风险等不确定因素的存在，失败、返贫等现象都属正常。现实中还存在采取相似理念、但是对可持续脱贫的保障程度偏弱的做法。例如，极端贫困的卢旺达在2008年实施的VUP项目。卢旺达将农村人口按照家庭财产和收入划分为6个层级，最低的两个层级被界定为极端贫困人口，其中有劳动力的家庭可以享受公共工程就业政策，没有劳动力的家庭可以享受直接补贴政策。当这些家庭经评估进入第3或第4层级时，就要退出上述直接支持政策，转为享受金融服务支持政策，使他们能够参与市场化经济活动^[6]。优惠的金融服务所支持的市场化经济活动的确可以带来持续的收入流，但是由于存在市场风险，无法确保其持续增

收脱贫。

（二）习近平总书记扶贫论述以及理论研究中的脱贫质量含义

对脱贫质量的界定首先体现在习近平总书记的扶贫论述中，随后向扶贫政策转化。习近平总书记关于脱贫质量的论述有两次，呈现出递进和深化的关系。如前文所述，第一次论述出现在2017年6月深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话中，其中“扶贫工作必须务实，脱贫过程必须扎实，脱贫结果必须真实”可以视为对脱贫质量内涵的表述。第二次论述在2019年4月解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话中。此次讲话专门论述了脱贫质量，以提高脱贫质量为主，分为严把贫困退出关、防止返贫、建立稳定脱贫长效机制和增强脱贫内生动力四个方面。关于脱贫质量的内涵，主要是指稳定脱贫不返贫^②。习近平总书记关于脱贫质量的论述转化为有关政策，体现在一系列文件中。在2018年《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中，关于脱贫质量的主要表述是：要合理确定脱贫时序，实事求是脱贫；在2019年中央一号文件中，关于脱贫质量的主要表述是：坚持现行扶贫标准，全面排查解决影响“两不愁三保障”实现的突出问题，不折不扣完成脱贫攻坚任务^③。

国内期刊近年来发表了很多关于脱贫质量的论文和调研报告，其中多数是对提高脱贫质量实践的总结和思考，很少涉及脱贫质量概念本身，而是将其视为一个当然概念。这些研究行文当中所体现的脱贫质量含义大体包括：具备稳定脱贫长效机制、养成内生能力或动力、建成防止返贫机制等，基本没有超出习近平总书记关于脱贫质量的论述范围^{[7][8][9][10]}。只有少量文献对脱贫质量概念进行了探究。郑长德在分析深度贫困地区脱贫问题时，建立了一个关于脱贫质量的概念框架，将脱贫质量界定为“满足脱贫要求”，而脱贫要求在作者看来就是各项指标持续、稳定地超过贫困线^[11]。吴业苗在论述如何提高脱贫质量时，首先论述了高质量脱贫的四个要义，分别是真脱贫、低返贫、不间断脱贫和有保障脱贫^[12]。

① BRAC, 2015 Annual Report, www.brac.net, Jan 2016.

② 《习近平在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》，《求是》，2019年第16期。

③ 《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展 做好“三农”工作的若干意见》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/19/c_1210063174.htm。

（三）脱贫质量概念界定

综上，国外很多扶贫项目中的“毕业”大体可以对应于中国的贫困退出。建档立卡人口履行退出程序以及系统内标注销号，相当于从扶贫项目中退出，可以视为门槛毕业。可持续脱贫对应于可持续毕业，即脱贫后不会或不易返贫。有些项目的“毕业”能够实现真实脱贫，有些项目则不然。国内到了脱贫攻坚后期，越来越强调提高脱贫质量，但更多地侧重于对策措施，对其概念内涵的讨论尚不充分。因此，本文综合习近平总书记重要论述和国内外实践，将脱贫质量定义为脱贫真实性及可持续性状况，是一个正向的概念，特指高质量脱贫。脱贫质量本是一个中性概念，有从低或差到好或高的不同水平，对它的要求不只满足于“达到”，而是“确保”和“提高”。高质量脱贫意味着真实脱贫和可持续脱贫，也就是通常所说的稳定脱贫。如果只是依靠各种临时措施使贫困家庭收入达标，可能是数字脱贫，不是稳定脱贫，即脱贫质量不高。如图1所示，真实脱贫是指在评估时间节点（ T_0 ），对脱贫对象的福祉水平评价是真实客观的，而且评价结果高于脱贫标准。稳定脱贫是指在 T_0 的时间基点上，基于现有条件，可以有较大的把握推测在下一个时间节点（ T_1 ），该贫困家庭的福祉水平能够维持在脱贫标准之上（ W_a ），而不是容易降至脱贫标准之下（ W_b ）。这就要求脱贫户拥有某些内在和外在特征，从而能够满足对其未来福祉水平维持在脱贫标准之上的预期。

提高脱贫质量是一个行动概念和增量概念，是要确保对贫困户采取有效扶贫措施，使得脱贫结果真实、可靠，不断提高真实脱贫比重，增强脱贫的可持续性。换言之，增强脱贫可持续性是提高脱贫质量的部分内容和应有之义。即政策的制定和实施都应当既着眼于当前的脱贫，又有利于形成长远的脱贫能力。稳定脱贫包括两个过程：第一步，在外部发展机会和扶贫政策作用下，扶贫对象实现真实脱贫；第二步，在初步脱贫后实现可持续脱贫。如果将扶贫过程分为两个阶段，那么真实脱贫是第一阶段的重点，可持续脱贫是第二阶段的重点。可持续脱贫需要三方面条件的支撑：一是内生能力，包括从事经济活动所需的劳动技能、经营管理能力以及必要的资产，这些需要在脱贫过程中持续地得到培育；二是外部发展机会，包括全国和地区层面提供充分稳定的就业机会以及良好的市场和社会环境；三是必要的辅助性支持政策，主要用于技能提升、风险防范、社会保障等（见图2）。因此，可持续脱贫主要依靠脱贫群体培养起来的自我发展能力以及稳定和充分的经济社会发展条件，辅助性支持措施在短期、局部范围和针对特定群体中发挥作用。

三、中国提高脱贫质量的实践进展

提高脱贫质量是精准扶贫基本方略的一部分，包含两层含义：一是不断提高真实脱贫比重；二是

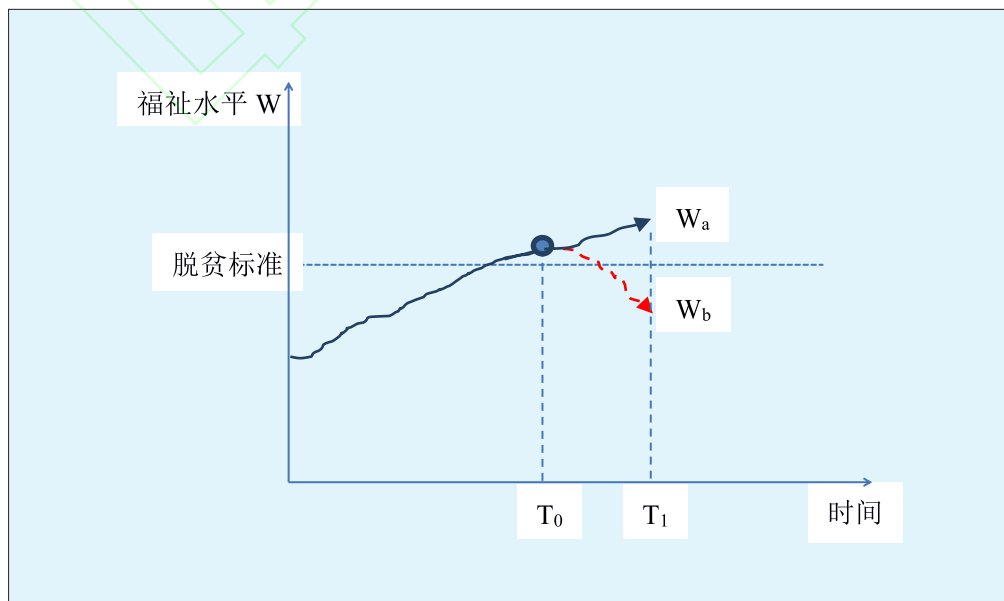


图1 贫困人口稳定脱贫示意图

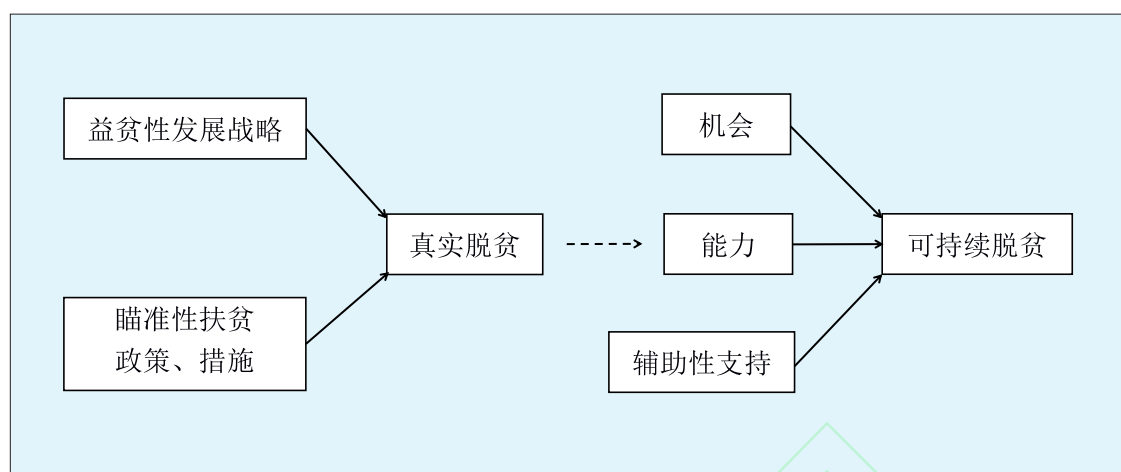


图2 脱贫路径与可持续脱贫支撑条件示意图

增强脱贫可持续性。中国提高脱贫质量的实践是一个不断改进的过程。2019年以来，随着越来越多的贫困县退出贫困系列，各地提高脱贫质量的措施也不断加强，侧重于在巩固提升基础上实施乡村振兴战略、继续采取发展产业和促进就业等持续性脱贫措施、完善保障性扶贫措施、建立防止返贫监测和预警机制等方面^{[13][8][10]}。总而言之，中国提高脱贫质量的措施是不断完善的。

（一）明确和坚持现行标准

坚持现行扶贫、脱贫标准，就是要求既不降低标准，也不人为地提高标准。“两不愁三保障”的脱贫标准是明确的，但是最初在实际操作时仍有不确定性。中国在脱贫实践中，不断对各类具体脱贫标准加以界定，使其更加具有一致性、明确性和可操作性，这有利于确保脱贫的真实性，这种做法是中国提高脱贫质量的首要做法。

中国的扶贫标准在执行过程中曾面临三类问题：一是在退出评估中的可操作性不够，尤其是收入核算问题；二是一些地区人为地提高脱贫标准，造成地方性与全国性脱贫数据的矛盾；三是存在少数地区和个别县乡村为了加快贫困退出速度，人为地降低标准。因此，习近平总书记在2017年贫困地区脱贫攻坚座谈会上明确提出，要使农村贫困人口稳定实现“两不愁三保障”。这一要求对于统一各地的扶贫指导思想和贫困退出实践发挥了作用。各地陆续确定了如实登记和核算收入的原则，避免了虚假收入问题。在贫困退出第三方评估中，也在一定程度上淡化了收入核查，更加重视“两不愁三

保障”实现程度。

2019年4月，习近平总书记在重庆主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会，再次强调了上述方面的国家统一标准，即实现义务教育有保障主要是让贫困家庭义务教育阶段的孩子没有失学辍学；实现基本医疗有保障主要是让所有贫困人口都参加医疗保险制度，常见病、慢性病有地方看、看得起，得了大病、重病后基本生活过得去；住房安全有保障主要是让贫困人口不住危房；饮水安全有保障主要是让农村人口喝上放心水^①。座谈会后，国务院扶贫开发领导小组迅速印发《关于解决“两不愁三保障”突出问题的指导意见》，各部门也出台了相关的工作方案并加以落实。

（二）通过动态调整改善精准识别

提高脱贫质量要确保建档立卡贫困人口信息的真实性和准确性。中国在2014年初步建立贫困人口精准识别的建档立卡系统后，又在2015年建立了建档立卡人口动态调整机制，对贫困人口信息开展核查。凡是不符合建档立卡条件的，一律取消其贫困户资格，从建档立卡系统中清退；凡是符合条件的一律纳入，包括返贫人口。动态调整的目的是为了解决“脱真贫”问题，既要确保真正的贫困人口能够被及时地识别，又要确保非贫困人口不被错误地识别为贫困人口。2014年我国首次建立起全国统一的贫困人口建档立卡系统，共识别贫困人口8962万人。由于初次识别的规模基本上是按人口基数和贫困发生率进行规模控制和逐级指标分解方式确定的，故而与实际偏差比较大。2015年8

①习近平：《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》，《求是》，2019年第8期。

月-2016年6月,全国动员近200万人开展建档立卡“回头看”,补录贫困人口807万,剔除识别不准人口929万^[14]。2016-2018年,我国从中央到各省市对建档立卡系统进行了多轮动态调整。其中,2017年首次明确提出动态调整要坚持应纳尽纳原则,不再受指标限制。在动态调整过程中,为解决错误识别问题,很多地方规定了一些不能被纳入贫困户的条件,例如,拥有小汽车、城镇住房、一定额度的存款等。随后发展为通过大数据比对进行贫困人口信息核实。这种“一刀切”方式也造成了一些错误清退,因此后来又增加了识别和清退的灵活性。通过持续的动态调整,虽然仍不能确保清退所有被错误识别的人口,但是可以确保真正贫困人口都可以被纳入进来。

(三) 采取巩固提升和防止返贫措施

2016年中办、国办印发的《关于建立贫困退出机制的意见》规定,坚持正向激励,贫困人口、贫困村、贫困县退出后,在一定时期内国家原有扶贫政策保持不变,支持力度不减,确保实现稳定脱贫。2016年以来,各贫困县的退出方案中都包含巩固提升方案。经过2-3年的探索,有利于巩固提升脱贫成果的政策措施可以区分为两个方面。首先,在脱贫攻坚领域内,巩固提升措施可以分为两类。第一类,也是最重要的措施,即针对脱贫村和脱贫户“脱贫不脱政策”,脱贫摘帽后不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管,维持脱贫攻坚投入力度、工作力度、工作机制以及对贫困户的帮扶政策不变。这对于脱贫村和脱贫户进一步脱贫发挥了促进作用,也对过去脱贫质量不高的部分起到了弥补作用。第二类措施是专项解决“两不愁三保障”突出问题,其对象同时包括未脱贫户和脱贫户。全国共排查出520多万人未解决“两不愁三保障”问题,截至2019年年底,已解决500万人^①。其次,在脱贫基础上实施乡村振兴战略,发展壮大县域产业体系,推进村庄整治,建设美丽乡村,改善建档立卡户稳定脱贫的外部条件。河南兰考县脱贫后,制定了稳定脱贫奔小康的规划,打造县域

“3+2+1”产业体系,构建适度普惠性基本公共服务体系,普遍推进农村人居环境改善和乡风文明建设,是以实施乡村振兴战略巩固脱贫成果的典型案列^[15]。

防止返贫的对象,既包括可能重新陷入贫困的脆弱性脱贫户,也包括收入和其他条件略高于贫困标准的边缘户。在防止返贫方面,各地最初的做法主要是以贫困标准为基础上浮一定比例为边缘户标准,加强边缘户监测,形成非正式的监测名单。一旦边缘户出现返贫风险,可以及时加以应对。2019年中央一号文件提出要减少和防止贫困人口返贫,解决收入水平略高于建档立卡贫困户的群众缺乏政策支持问题,在整体上提出防止返贫和防贫的问题,这也使得识别和监测边缘户并对他们提供必要帮助成为各地的普遍做法。实践中,有的地方将这两类农户合并对待,更多地方是将两类农户分开对待。例如,河北多地设立防贫保险,以不符合建档立卡条件的低收入户为对象^②,也有地方设立了防贫防返贫保险,保险对象既包括非贫困低收入户,也包括非持续稳定脱贫户^[9];安徽广昌县则建立预警监测机制,将有返贫风险的脱贫户分为红色、黄色、绿色三类预警级别,实行差异化管理^[10]。2020年3月,国务院扶贫开发领导小组出台《关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》,将脆弱性脱贫户、边缘户统一列为防止返贫的监测和帮扶对象,统一纳入建档立卡,实施与建档立卡户相同的精准帮扶措施^③。

(四) 改善人力资本和增强内生动力

在我国“两不愁三保障”脱贫标准中,教育扶贫和健康扶贫是非常重要的专项扶贫措施,有利于贫困家庭人力资本的改善以及长期脱贫能力的提升。教育扶贫和健康扶贫所覆盖的范围,比国外常见的有条件转移支付(CCT)项目对贫困家庭提出参加教育和医疗保健的包含内容更多、力度更大,表现为中国坚持“扶智”与“扶志”相结合,重视精神扶贫,以培养和提高贫困群众自主脱贫的意识和能力。

①《全国扶贫开发工作会议在京召开 强调一鼓作气乘势而上 夺取脱贫攻坚全面胜利》, http://www.cpad.gov.cn/art/2019/12/20/art_624_108743.html。

②赵鸿宇:《河北部分地区推行防贫保险》, http://www.xinhuanet.com/mr-dx/2019-10/08/c_1210304253.htm, 2019年10月8日。

③《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》(国开发〔2020〕6号), http://www.cpad.gov.cn/art/2020/3/26/art_50_116663.html。

教育扶贫的主要措施和直接目标是“控辍保学”：一是降低义务教育辍学率；二是为学业差的返校生提供必要的补偿教育。事实上，中国的教育扶贫远远超过了保障义务教育的范畴，实施了包括从学前教育到高等教育全过程的贫困生教育资助、贫困生励志教育和结对关爱、支持贫困生参加职业教育和技能培训等一系列教育扶贫政策。2018年，全国9800万在校生得到教育资助，3700万人得到营养膳食补助^①。

在健康扶贫方面，各地已经基本建立了基本医疗保险和大病保险全覆盖、通过医疗救助和财政兜底等方式降低医疗费用、分类救治、三级标准化医疗卫生机构建设等健康服务政策体系，以对应基本医疗保障各项具体目标。据国家卫健委介绍，2019年农村贫困人口的大病、重病住院医疗费用报销比例达90%左右。针对慢病患者的家庭医生签约服务已有1500多万人，覆盖98%以上的贫困患者。832个贫困县已经实现每个县都有一家公立医院，99%以上的乡镇和行政村都有一个卫生院和卫生室，其中88%的乡镇卫生院和75%的卫生室已经完成标准化建设^②。2019年国家卫健委等多部门印发《解决贫困人口基本医疗有保障突出问题工作方案》，对三级医疗机构的标准化调整了要求，同时强调医疗设施和医疗技术的可及性^③。

贫困劳动力技能培训和就业促进是提高就业质量和脱贫质量的重要手段。各地纷纷建立贫困劳动力就业台账和管理信息系统，开展多样化的技能培训，实施劳务协作，鼓励给贫困劳动力介绍工作，对贫困劳动力就业的个人和企业给予奖励或补助，促进普通劳动力就业；在贫困农村地区创办扶贫车间或扶贫工厂，开发丰富多样的扶贫公益性岗位等，以此促进不方便外出、缺乏技能、年老体弱等贫困劳动力实现本地就业。

精神扶贫的主要目的是为了解决因懒致贫、福利依赖、缺乏内生动力等问题，鼓励贫困户自力更生、劳动致富。自2018年以来，国家专门开展扶贫扶志行动。各地所采取的精神扶贫措施主要有思想教育、典型宣传、文化扶贫、脱贫奖励、正面和负面典型的“红黑板”、扶贫爱心超市等。这些措

施在一定范围内都发挥了有效作用，但是市场波动和政策变动可能会对贫困户的信心、内生动力的激发培育造成不利影响。因此，真正的精神脱贫还需要深入各家各户，了解群众实际需求，为他们寻找适合自己的自主脱贫方案，在发展过程中真正培养其自信和内生动力。

（五）加强保障性扶贫

进入21世纪以来，我国逐步实现了农村扶贫开发开发与最低生活保障制度的衔接。最初，两项制度的衔接是以制度落实为出发点的工作衔接，目的是让那些既有参与开发式扶贫条件、又在短期内有享受最低生活保障资格的困难家庭同时享受扶贫政策和低保政策，将困难群体区分为贫困户、低保贫困户和低保户三种类型。在扶贫措施主要是开发式扶贫的情况下，这种划分是合理的，因为一些低保户有参与开发式扶贫项目的能力，而另一部分低保户由于患病、缺乏劳动力等原因无法参与。近年来，随着精准扶贫政策的实施，对于一般贫困户的福利性政策不断增加，如医疗报销、教育资助、资产收益分红等，这使得一般低保户处于不利位置。2018年以来，我国在两项制度相互衔接的基础上确立了开发式扶贫和保障性扶贫相统筹原则，以开发式扶贫作为脱贫基本途径，加强和完善保障性扶贫措施。一方面，对一般贫困户根据其实际需要提供必要的保障性措施；另一方面，使更多的开发式扶贫措施覆盖到符合条件的低保户。从福利分配角度，保障性扶贫措施已逐步扩大到低保、危房改造、教育扶贫、健康扶贫、资产收益分配等多个方面^[16]。这样就使得贫困户和低保户都能根据自身家庭特点享受更多的扶贫和保障政策，以贫困户需求为中心，有利于实现精准脱贫。

（六）通过严格的考核评估把好退出关

对脱贫攻坚实行监督和考核评估不是直接的扶贫干预，但其结果有倒逼各相关责任主体履行责任和提高其工作成效的作用，因而是提高脱贫质量的重要手段。近年来，中国已经快速建立起完善的脱贫攻坚监督、考核和评估体系^④。其中，对贫困退出结果的核查和第三方评估是最关键的一道关口，

①②《中国的减贫成绩有多显著？》，《中国青年报》，<https://news.sina.com.cn/o/2019-10-17/doc-iicezrr2832232.shtml>，2019年10月17日。

③《关于印发解决贫困人口基本医疗有保障突出问题工作方案的通知》（国卫扶贫发〔2019〕45号）。

④李培林、魏后凯、吴国宝：《中国扶贫开发报告（2017）》，北京：中国社会科学出版社，2017年版。

其作用是以权威、科学、严格的方式对贫困户的家庭经济和生计条件进行调查、核实和评估,确保家庭条件真实地达到脱贫标准。理论上,贫困退出评估不仅要看当年的达标情况,还要根据家庭劳动力、产业、就业条件研判将来维持稳定脱贫的可能性。只有当返贫风险或脆弱性比较小时,贫困退出才会被认可。贫困户退出在村级层面进行,贫困村退出在乡镇层面进行。贫困县退出由县级政府提出申请,省级政府批准,其中要经过市级初审、省级核查、公示、向国务院扶贫开发领导小组报告、专项评估检查以及公告退出等程序^①。可见,贫困县退出程序相当严格。2016年和2017年退出的贫困县,分别在2017年和2018年由国务院扶贫办组织评估队伍开展第三方评估。2018年以后退出的贫困县,均由各省区市的扶贫开发领导小组组织评估检查,国务院扶贫办对各省的评估检查结果再进行抽查确认。截至2020年2月,全国832个贫困县中已有601个经评估合格后宣布摘帽,179个正在进行退出检查^②。

从2018年和2019年两轮贫困县退出第三方评估情况看,地方政府基本将其视为“一锤定音”,压力极大。这对提高脱贫质量起到了很大的推动作用:一是在工作态度上高度重视;二是更加关注薄弱地区、薄弱环节和退出条件相对较差的人群,对他们加强补短板力度;三是为了达到认可度要求,适当加大了对非贫困村的投入力度,以此降低非贫困村和非贫困户的不满意度;四是对抽样调查发现的疑似错退或漏评案例进行认真核查和确认;五是

为了降低错退风险,尽量不将处于脆弱性脱贫状态的贫困户列入申请退出的范围。

四、中国脱贫质量基本评价与制约因素分析

本文对中国脱贫质量的基本评价是:攻坚期内稳定脱贫形势良好,但是现实中仍存在若干制约稳定脱贫的因素。

(一) 中国脱贫质量的基本评价

根据本文对脱贫质量的定义,可以利用可得数据,从真实脱贫和可持续脱贫两个方面对脱贫质量进行评价。各类数据显示,脱贫攻坚期内中国稳定脱贫形势良好,不会发生大规模返贫。真实脱贫情况可以用贫困退出第三方评估设计的漏评率^③和错退率来体现。2016-2018年3批退出的贫困县中,错退率和漏评率均不断降低,无错退的县和无漏评的县所占比重均不断提高,越来越多的贫困县以零错退和零漏评为工作目标。2016年退出的28个县中,错退率最高的为1.34%,漏评率最高的为1.07%,只有7个县没有发现错退,28个县都发现有漏评。2017年分两批共退出了125个县,首批退出的40个县中,错退率最高的为0.48%,漏评率最高的为0.09%,33个县未发现错退,32个县未发现漏评,比上年度有大幅提高。2017年第二批退出县的错退和漏评情况没有公布,但是2019年在公布2018年贫困退出情况时,公布了2018年比2017年退出县的无错退、无漏评比例提高的情况,分别提高了10个百分点和5个百分点(见表1)。

表1 2016-2018年我国贫困县退出错退率和漏评率

	2016年	2017年	2018年
退出县数	28	125	283
无错退县比例(%)	25	77	87
无漏评县比例(%)	0	85	90
既无错退又无漏评县比例(%)	0	66	81

资料来源:《国务院扶贫办举行新闻发布会介绍40个贫困县退出情况》,中国扶贫微信公众号(fp1017),2018年8月17日;《扶贫办举行2018年脱贫摘帽县抽查新闻发布会》,http://www.scio.gov.cn,2019年7月2日。

①《中共中央办公厅 国务院办公厅关于建立贫困退出机制的意见》,http://www.gov.cn/zheng-ce/2016-04/28/content_5068878.htm。

②习近平:《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c_1125-674682.htm。

③漏评率是指符合建档立卡条件但未纳入贫困户的农户数占抽样户数的百分比。错退率是指没有稳定实现“两不愁三保障”却在建档立卡系统中标注退出的贫困户占抽样户数的百分比。

可持续脱贫情况，可从家庭人均收入水平、结构以及返贫情况进行判定。总体而言，中国脱贫户收入水平较高，收入结构较为合理，贫困地区农民收入增长速度一般快于所在省份农民人均收入平均增速。中国社会科学院农村发展研究所课题组对部分脱贫县第三方评估调查数据的分析显示，2017年，建档立卡脱贫户样本的家庭人均纯收入为1.14万元，达到现行贫困标准的3倍以上，相当于同期调查的非贫困户样本家庭人均收入水平的92%。这些县的调查数据显示，样本中脱贫户与非贫困户的收入结构非常类似，都是工资性收入占2/3左右，经营性收入占1/6左右，转移性收入占1/7左右，财产性收入占3%~4%左右，总体比较合理。2019年，全国建档立卡户人均纯收入为9808元，也达到当年贫困标准的3倍^①。与此同时，根据国务院扶贫办数据，建档立卡返贫人口逐年下降。2016~2018年，年度返贫人口分别为68.4万、20.8万和5.8万。以2014年建档立卡规模7017万人及以后各年累计脱贫人口为基数，2016~2018年建档立卡人口返贫比例依次为2.6%、0.5%和0.1%。2019年，建档立卡返贫人口已经减少到几千人^②。

（二）稳定脱贫的制约因素分析

本文将高质量脱贫定义为稳定脱贫，包括真实脱贫和可持续脱贫两个方面。2019年以来，过去贫困退出中存在的脱贫认定不够精准、扶贫资金和项目管理不完善、扶贫政策落实不到位、扶贫战略和规划科学性不足等问题有所改进。然而，当前脱贫质量良好并不意味着现在和将来必然地实现稳定脱贫。当前和今后的一段时期，现行标准下的稳定脱贫还存在着诸多制约因素，可归纳为5个方面。

1. 脱贫标准的适用依然存在一些未解问题

中国的脱贫标准十分明确，但是真正用到个案评判中还是存在难度，主要在于收入核算以及如何看待收入指标。家庭收入在贫困评估时容易被低估，在脱贫评估时又容易被高估。中国住户收入统计数据与建档立卡数据的偏差，除了口径差异外，很大程度上是因为收入调查准确性问题没有得到根本解决。目前，脱贫评估时淡化收入标准，只看重

“两不愁三保障”，这看上去似乎并无不妥，但是毕竟与贫困监测标准存在偏差。贫困监测标准在构成上要求有一定的现金收入用于吃穿之外的日常生活以保障基本的生活质量，而“两不愁三保障”未必能达到这样的生活质量。此外，中国未来的相对贫困标准尚未制定，现行标准与新的标准还存在衔接问题。

2. 某些扶贫措施在脱贫时限内难以完成“发育”过程

中国实施精准扶贫、精准脱贫基本方略后，以“五个一批”为举措，脱贫路径极大丰富。但是，长期贫困和慢性贫困的脱贫需要“发育”过程，一些特定扶贫措施和机制要想发挥效果也需要“发育”过程。其中值得关注的有三个方面：一是长期性扶贫产业的发育，以及作为基础的当地整个农村产业的发育；二是易地扶贫搬迁的后期扶持和搬迁户生计能力的重新形成；三是村集体的内生治理能力和集体经济的发育。这些长期性措施，都是实现高质量脱贫的必经之路，需要长期奋斗。扶贫措施发育的长期性并非遥遥无期，而是要依其自身规律积极推进，但是在有限的脱贫时限内让他们完成使命存在一定难度。

3. 内生动力不足问题不会一蹴而就地解决

大部分有劳动能力的贫困人口最终都要靠自我努力和劳动致富脱贫，需要培育和激发他们的内生动力，外部发展机会和扶持政策则发挥辅助作用。随着脱贫进程的推进，剩余贫困人口中能力和内生动力不足的比例趋于提高，其中主要是因病致贫、因残致贫和老龄化等缺乏劳动能力的群体，但也不乏因懒致贫、不愿脱贫等现象，这对贫困户的脱贫教育和精神扶贫提出了挑战。能力缺失的贫困劳动力，兼有基本素养缺失、懒惰、福利依赖等多种情况，因此需要更为基础、长期的培养过程。多数情况下，“懒”并非真的懒，而是能力有限、机会不足、不愿承担风险等多种因素造成的。脱贫攻坚过程中涌现出不少“懒汉”变勤快并发家致富的案例就是例证。对于这类群体，社会既要积极为其提供教育支持、能力培训、发展机会等，又不能“赶鸭子上架”。应允许少数这样的人存在，通过救济救助

① 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c_112-5674682.htm。

② 《国新办就决战决胜脱贫攻坚有关情况举行新闻发布会》，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/3/12/art_624_1-14741.html。

给予其基本人权保障，给予时间机会，让其自主跟上发展进程。

4. 攻坚期后存在脆弱性返贫和冲击性致贫风险

打赢脱贫攻坚战并不意味着完全、“绝对地”消除了绝对贫困。对于这种长期的历史顽疾，应当允许其有一定的“反弹”和“回声”。这不是对脱贫攻坚成就的否定，而是基于对下一阶段可持续脱贫制约因素的现实判断：第一，任何时代，总有一定比例人口由于各种健康、自然、市场等冲击，在没有社会保护的情况下存在陷入贫困的风险；第二，部分贫困地区，尤其是部分深度贫困地区，脱贫时的社会经济条件仍会比较薄弱，存在脆弱性脱贫后返贫的风险；第三，当前的稳定脱贫得到了“脱贫不脱政策”条件的支撑，2020年后如果进行政策调整，必然会对贫困户的收入结构和收入水平产生影响；第四，通过发展产业、就业等生产性方式脱贫的农户，其稳定脱贫预期建立在产业和就业机会能够维持不变的基础上，一旦产业失败，就业机会减少，部分人的贫困可能随之发生；第五，2020年年初暴发的新冠肺炎疫情给国民经济造成了严重冲击，而且短期内走势尚不可预期，这对市场和就业造成了外部冲击。因此，对于攻坚期后可持续脱贫存在的风险不可轻视。

五、建立可持续脱贫保障机制的对策建议

从脱贫到富裕的发展进程是连续的，中国在2020年后将总体上进入解决相对贫困阶段。本文将提高脱贫质量的对策分析限定于必要的概念范围内，即如何更好地确保真实脱贫以及增强脱贫可持续性。即使受到新冠肺炎疫情的影响，随着脱贫攻坚力度的加强，2020年打赢脱贫攻坚战已经胜利在望。随着攻坚期内真实脱贫的实现，更重要的问题在于如何增强2020年后脱贫的可持续性。面对经济下行和疫情影响等外部风险，以及一定程度存在的脆弱性脱贫、冲击性致贫等内部风险，建议在已有提高脱贫质量的决策部署基础上，确立防止返贫和可持续脱贫目标，建立可持续脱贫保障机制，由脱贫攻坚逐渐向解决相对贫困问题过渡。可持续脱贫保障机制是一套综合性、过渡性、兼顾发展与保护的防贫机制，包括稳定的经济发展、兜底保障、精准扶贫过渡、重要脱

贫措施与实施乡村振兴战略衔接、建立综合性社会保护体系等。

（一）维护国家经济社会持续稳定发展大局

改革开放以来的持续减贫是建立在快速的、有利于就业的经济发展基础之上。近年来经济增速放缓的效应被不断加大力度的脱贫攻坚效应所弥补。攻坚期后，农村扶贫资源投入力度必然下降，虽然脱贫地区和脱贫人口的自我发展能力有所增强，但是相对于更高收入层次的地区和人口来说仍然是薄弱的，更容易受到经济下行、市场波动等因素的影响。2020年后，中国的经济社会发展将面临多种重大威胁，尤其是新冠肺炎疫情的持续影响、世界经济和国际经贸活动的低迷以及中美关系恶化等，会给稳定脱贫带来诸多风险。从这个角度说，维护国家经济社会持续稳定发展大局是实现可持续脱贫的前提性条件，否则必须制定相应的紧急应对政策。

（二）以现行贫困标准为基础构建兜底保障标准

2020年后，中国将从消灭绝对贫困转向重点解决相对贫困，探索和使用相对贫困标准将成为下一阶段贫困研究以及反贫困工作的重点。在这个过程中，为了确保可持续脱贫，建议不能放弃现行贫困标准，而是要以“两不愁三保障”作为基础和底线，结合最低生活保障标准，构建兜底保障标准，适用于全体中国居民，确保所有人能现实“两不愁三保障”的最低生活水平。兜底保障标准基本上应与低保标准并轨，可以是相对独立的，也可以成为某个多元的、试验性的相对贫困标准体系的一部分^[17]。

（三）设置农村精准扶贫体制的过渡期

为了预防和应对未来可能的返贫及新的致贫风险，建议脱贫攻坚期后，不要立即撤销现行的农村精准扶贫体制，而是设置一个精准扶贫体制的过渡期。可以考虑该过渡期为3年左右。如果新冠肺炎疫情以及世界经济下行影响严重，也可以设置为5年。这是因为现行的农村精准扶贫体制建立了足够强大的农村发展与贫困状况信息系统、政策体系、项目管理系统、自上而下的工作机制和工作队伍，对农民贫困状况的变化有快速的响应能力和应对能力。设置过渡期，既是为了对攻坚期后若干年可能存在的脆弱性脱贫、冲击性贫困保持响应和处置能力，也可以为向相对贫困治理体制转型提供时间“窗口”。

（四）实行重要脱贫措施与实行乡村振兴战略的衔接

脱贫攻坚中的一些长周期举措需要相应的发育过程，在有限的攻坚期后仍需继续培育，最主要的是对作为产业扶贫支撑力量的乡村产业、1000万易地扶贫搬迁人口的后期生计扶持、村庄治理能力培育等。这些措施应当得到延续才能发挥预期效果，但不必作为独立项目存在，而应与实施乡村振兴战略衔接，纳入欠发达地区的乡村振兴行动中。具体而言，一是人才衔接，借助驻村帮扶为贫困村培养人才和吸引返乡人才。二是产业衔接，将扶贫产业项目转化为受支持的乡村振兴产业，与发展村级集体经济项目适当结合，规范和调整各种利益联接机制，使其更加符合市场规律。三是治理衔接，借助驻村帮扶培育村庄治理能力，对治理能力不足和集体经济发展薄弱的村庄应继续实施派驻工作队等特殊支持措施。四是社会事业衔接，把扶贫公益岗位、资产收益扶贫、教育扶贫、健康扶贫等政策与村庄的各项社会公益事业有机结合起来。五是农民教育衔接，开展经常性农村社区教育，为相对贫困家庭劳动力参加培训提供优惠政策，持续增强脱贫人口的内生发展能力。六是易地扶贫搬迁和美丽乡村建设衔接，将易地扶贫搬迁集中安置区的建设发展列为美丽乡村建设项目的一种特殊类型，实施特殊扶持政策。

（五）建立对贫困人口优先的综合性社会保护体系

益贫性经济增长、人力资本投资和社会保护被认为是行之有效的反贫困战略的三个支柱^[18]。社会保护（Social Protection）也可称为社会保障（Social Security），是一整套通过有效促进劳动力市场、减轻风险暴露、增强能力等方式来减少贫困和脆弱性的政策、制度、项目等^[19]。但是，只有坚持保障与发展并重原则，将劳动力市场干预包括在内，社会保护体系才算完整。而社会保护政策分割、重复、缺乏系统性，被认为是各国社会保护发展中的一个共性问题，应该朝向系统化框架努力^①。中国的社会政策、扶贫政策已经显现了明显的社会保护特征，但是同样存在缺乏系统性、协调性问题。根据2019年年底国务院向全国人大的报告，

中国已经基本确立社会救助制度体系^②。但是，我们还没有将劳动力市场干预视为社会保护的有机组成部分，体现了观念上、政策上的分割。2020年以后，中国可以将新识别的相对贫困人口列为优先对象，其中必然包含脆弱性脱贫、冲击性新致贫人口，将现有开发式扶贫与保障性扶贫相统筹的各类措施加以统筹整合，以他们稳定脱贫、降低风险、促进发展为导向，建立保护劳动力市场干预、社会保险、社会救助有机统筹的综合性社会保护体系。

参考文献：

- [1]蔡昉.新中国70年奋斗历程和启示[R].全国人大专题讲座报告,2019-08-27.
- [2]De Montequiou,A.,T. Sheldon,F. F. DeGiovanni,etc.From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods: A Technical Guide to the Graduation Approach,CGAP and the Ford Foundation, 2014.
- [3]Devereux,S.,R. Sabates-Wheeler.Graduating from Social Protection? Editorial Introduction, IDS Bulletin, 2015,(2): 1-12.
- [4]Villa,J. M.,M. Nino-Zarazua.Poverty Dynamics and Graduation from Conditional Cash Transfers:a Transition Model for Mexico's Progres-a-Oportunidades-Prospera Program[J].Journal of Economic Inequality,https://doi.org/10.1007/s10888-018-9399-5,September 27.2018.
- [5]Cecchini,S.,A. Madariaga.Conditional Cash Transfer Programs:the Recent Experience in Latin America and the Caribbean[M].United Nations Cuadernos de la CEPAL,No. 95,Santiago, 2011.
- [6]Sabates-Wheeler,R.,S.Devereux.Sustainable Graduation from Social Protection Programmes,Development and Change, 2013,(4): 911-938.
- [7]贾玉娇.论深度贫困地区的高质量脱贫[J].人民论坛·学术前沿,2018(14).
- [8]郑波,赖永峰,刘志奇,等.高质量脱贫攻坚作示范——江西赣州建立稳定脱贫长效机制的实践与探索[J].老区建设,2020(1).
- [9]郭琳,张艳荣.巩固贫困地区脱贫质量长效机制构建研究——以河北W县为例[J].资源开发与市场,2020(6).
- [10]周钦.实施精准预警监测防止脱贫再返贫——广昌县开展脱贫质量预警监测工作实践与思考[J].老区建设,2020(1).
- [11]郑长德.深度贫困民族地区提高脱贫质量的路径研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2018(12).
- [12]吴业苗.高质量脱贫的巩固与再发力[J].国家治理,2020(1).

① World Bank, Social Protection Overview, <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview>.

② 李纪恒:《国务院关于加强社会保障体系建设助力打好精准脱贫攻坚战推进社会救助工作情况的报告》, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201912/2d2149602f2349c78ab282802be1a617.shtml>, 2019年12月25日。

- [13]孟海.提高内生动力是实现高质量脱贫的关键[J].国家治理, 2018(38).
- [14]刘永富.全面贯彻中央决策部署坚决打赢脱贫攻坚战[J].学习时报, 2017(5).
- [15]李静.从产业扶贫到产业带贫[J].中国社会科学院城乡发展一体化智库《研究专报》, 2019(13).
- [16]袁仲和.高质量打赢脱贫攻坚战收官战夺取脱贫攻坚全面胜利——访广东省委农办、省扶贫办专职副主任梁健[J].源流, 2020(5).
- [17]檀学文.走向共同富裕的解决贫困思路研究[J].中国农村经济, 2020(6).
- [18]World Bank. World Development Report 1990, World Bank Group. 1990.
- [19]ADB. Social Protection. Our Framework Policies and Strategies, ADB, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32100/social-protection.pdf>, 2013.

Research on the Conception, Practices and Policy Suggestions on Improving the Quality of Poverty Reduction in China

TAN Xue-wen BAI Miao

(Rural Development Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstract : Establishment of the goal of the War of Poverty Reduction brought about the problem of the quality of poverty reduction, that is, whether large scale of returned poverty would happen after fast poverty reduction. President Xi Jinping has made important remarks on the meaning of the quality of poverty reduction and how to improve it. Ever since 2018, improving the quality of poverty reduction has been included in related Chinese poverty reduction policies. With reference to comparable concept and practices of “poverty graduation” in other countries and related Chinese literature, quality of poverty reduction is defined as authenticity and sustainability of poverty reduction. High-quality of poverty reduction could be called stable poverty reduction, meaning authentic and sustainable poverty reduction. Improving quality of poverty reduction means raising the proportion of authentic poverty reduction and strengthening its sustainability. In China, the measures of improving the quality of poverty reduction have been strengthened gradually, including adhering to the same poverty standard; conducting dynamic adjustment; taking specific measures of consolidating outcomes of poverty reduction and preventing returning to poverty; improving human capital and endogenous power of the poor; combining security measures; and taking strict examination and evaluation. So the current quality of poverty reduction is good, although restrictive factors still exist. It is suggested to establish mechanisms for keeping sustainable poverty reduction after 2020 and foster the transition to reducing relative poverty.

Key words : Quality of Poverty Reduction ; Stable Poverty Reduction ; Sustainable Poverty Reduction ; The Bottom Line ; Social Protection

[责任编辑: 李 蕾]

[责任校对: 王文秋]