

对话经济学家

从脱贫攻坚到乡村振兴的发展密码

——对话中国人民大学中国扶贫研究院院长汪三贵

本报记者 赵登华

贫困是人类社会的顽疾,是全世界面临的共同挑战。反贫困始终是古今中外治国安邦的一件大事。2025年是脱贫攻坚任务完成后5年过渡期的最后一年,“十五五”时期是转向常态化帮扶的新阶段。本期“对话经济学家”邀请中国人民大学中国扶贫研究院院长汪三贵教授,从经济学视角解读中国减贫奇迹背后的逻辑,探讨巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的路径,以及中国减贫理论和实践的世界意义。

实施精准扶贫方略,一把钥匙开一把锁

记者:2013年,习近平总书记 在湖南湘西十八洞村首次提出“精准扶贫”。精准扶贫,被称作打赢脱贫攻坚战 的制胜法宝。首先,请您介绍和解读一下这个制胜法宝。

汪三贵:精准扶贫,是结合全面建成小康社会的底线任务 为彻底解决绝对贫困问题而提出的理念和方略,强调扶贫要更加精准,因村因户因人施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,帮助贫困人口 摆脱绝对贫困。

改革开放后,我国通过持续的经济社会发展和区域性扶贫开发,取得了大规模的减贫成就。但到2012年底,仍有9899万农村贫困人口。多数在中西部偏远深度贫困地区和资源条件差的地区,贫困程度深,致贫因素复杂。少部分零星分布在一般的农村地区,主要是老弱病残等特殊群体。如果对这些剩余贫困人口不采取更加有针对性的帮扶措施,很多人是难以脱贫的。精准扶贫的意义在于,通过精准帮扶措施帮助所有的贫困人口实现脱贫,进而确保全面建成小康社会,顺利实现党的第一个百年奋斗目标。

记者:有国际学者曾说,精准扶贫是一门“艺术”,而中国精通这门“艺术”。实践证明,精准扶贫,能做到一把钥匙开一把锁。究竟是怎样把扶贫扶到点上,扶到根上的,您能具体讲讲吗?

汪三贵:精准扶贫是一项复杂的系统工程。扶贫,我国已经搞了好几十年,原来也扶到县,甚至扶到村了。但扶到县、扶到村与扶到户、扶到人,这个难度不是一个级别的。近1亿贫困人口,要一个一个找出来,然后有针对性地帮扶,难度很大。

把这个事情做好,首先要精准识别。有些地方创造性发明了定量识别法,叫“五看”:一看粮,二看房,三看家里有没有读书郎,四看有没有病人卧床,五看家里劳动力强不强。此外,还有民主评议、“回头看”等方式方法,确保识别越来越精准。

精准识别后就要建档立卡,建立一个信息系统,把贫困户的基本信息都输入进去,包括家庭成员情况、收入水平、就业状况、贫困原因等,在此基础上就可以精准帮扶。有的建档立卡贫困户穷,是因为收入太低,那要看为什么收入低?怎么帮助解决收入问题?是自己做还是找能人、大户或公司带着做?这就有一系列不同的办法。有的劳动力愿意出去就业,可以通过培训提高技能,帮助他找工作。有一部分人出不去,如年纪大的,家里有人要照顾的,那就尽量在本地就业。各个地方发展了很多扶贫车间,就是在当地创造更多的就业机会,并优先提供建档立卡贫困人口。政府创造公益性岗位,如设立保洁员、护林员等,也是增加收入的方式。另外一种叫产业收益扶贫,有些贫困户用自家房子参加乡村旅游经营,从而获得收益分配。还有一种是完全由社会保障来兜底的,即对没有劳动能力的贫困户和家庭,通过最低收入保障、一些临时性的救助措施等,解决其收入问题。

实现“两不愁三保障”,除了增加收入之外,还要围绕就学就医住房解决具体困难。一要保障义务教育,主要措施包括控辍保学和教育资助。二要保障基本医疗,这也有相当多的政策。比如,通过缴费全免或给予补贴,确保每一个建档立卡的成员都有医保;住院免交押金、先诊疗后付费,并有报销比例高等优惠政策;如果是花钱多的大病,还有医疗救助,有些地方还做了商业性保险,确保建档立卡贫困户能看得起病、看得了病,不因为看病使基本生活受影响。三要保障不能住危房。对此,住建部门对农村的特别是贫困户的房子进行了全面普查,定级,并进行改造加固。

可以说,针对每种情况都有政策,而且措施是综合性的,是根据贫困群众的情况一项一项去帮助解决问题。脱贫攻坚期间,采取的措施是超常规的,动员的力量是大规模的,资金是有充分保障的,力量也是从上到下组织非常完善的。通过强化中央统筹、省负总责,市县抓落实的工作机制,构建五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的局面,形成专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局,这才确保了近1.2亿的贫困人口到2020年底全部达到了脱贫标准。我们历史性地解决了绝对贫困问题,就是因为实施精准扶贫,打出了一套特别有效的政策组合拳,对症下药、精准滴灌、靶向治疗,下足绣花功夫,真正发挥拔穷根的作用。

对贫困地区和脱贫群众扶上马、送一程

记者:打赢脱贫攻坚战后,为什么需要设立过渡期对贫困地区和脱贫群众扶上马、送一程?

怎样理解“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”的要求?

汪三贵:到2020年,通过实施有效策略特别是精准扶贫,我们确保了所有的贫困人口都脱贫了、所有的贫困县都摘帽了、所有的贫困村都出来了,这个成就是巨大的。

打赢脱贫攻坚战后,之所以还要设立5年过渡期,是因为贫困是一个动态变化的现象,脱贫并不意味着一劳永逸。大量脱贫人口生活在环境脆弱、灾害频发的地区,脱贫家庭面临各种自然、经济、家庭风险的冲击。比如说搞产业,如果市场价格大幅波动变化,可能不仅不挣钱,反而还会亏损。面对这么多的风险因素,如果脱贫攻坚任务完成后就不管了,这些群体中有一部分可能会面临返贫的风险。

脱贫兜底必须固若金汤,绝不能出现规模性返贫致贫。如果有人或家庭出现了返贫迹象,要马上有措施跟上,不至于返贫以后停在那儿,这样才不会形成规模性返贫。因此,设立过渡期,对这些群体扶上马、送一程是非常重要的。

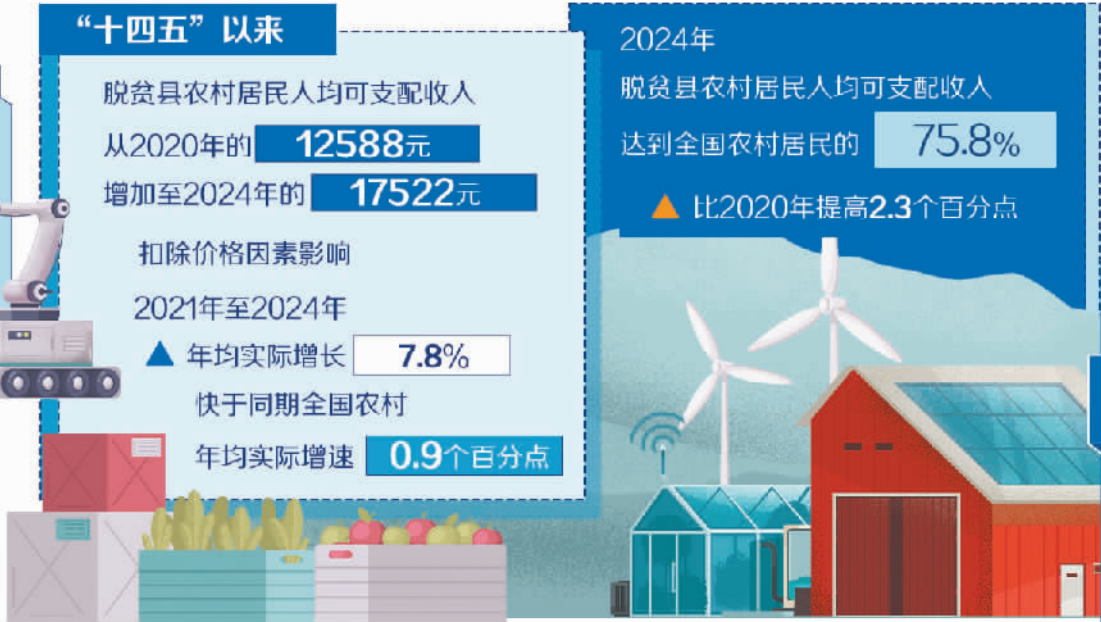
我们重点关注三类人群。第一类叫脱贫不稳定户。即原来是贫困户,但是脱贫还不稳定,离脱贫标准不太远,受不起任何风险冲击,有风吹草动就可能返贫。第二类叫边缘易致贫户。即原来是非贫困户,但是离贫困标准并不远,在各种风险冲击下有可能陷入贫困。第三类叫突发严重困难户。这一类离贫困标准稍微远一点,正常情况下不至于掉下来,但遇到突发重大事件、重要困难时,可能会导致收入大幅下降、支出大幅上升,因此也要关注。通过动态监测,并且落实“四个不摘”要求,就能够防止出现规模性返贫致贫。

记者:在5年过渡期内,做好稳增收和防返贫是一道必答题。工作的成效怎么样?是如何做好产业扶贫和易地扶贫搬迁“后半篇文章”的?

汪三贵:5年过渡期内,脱贫地区的重点工作是防返贫致贫,建立起有效的防止返贫致贫监测帮扶机制。多数脱贫和边缘易致贫人口都在贫困地区,只要做好脱贫地区的防返贫致贫工作,就能很大程度上防止出现大规模返贫致贫。在此基础上,脱贫地区也要进一步推动经济社会发展,为乡村全面振兴打下坚实基础。重点工作包括:产业发展、就业促进、搬迁集中安置区的后续扶持、帮扶项目资产管理、公共服务(特别是与“三保障”相关)的巩固提升、乡村建设和基础设施的完善等。

总体而言,广大脱贫地区脱贫攻坚成果巩固拓展成效明显,每年的评估结果表明,没有出现规模性返贫问题,稳定脱贫的基础越来越牢固。一是收入在不断增加。“十四五”以来,脱贫地区农村居民人均可支配收入增加近40%,2024年达到17522元,增速连续4年快于全国农村居民平均水平。二是住房质量、教育水平、医疗服务水平、饮用水的水质和方便程度不断提升。各级政府继续加大对脱贫地区民生方面的投入,落实各项巩固提升“三保障”和饮水安全的措施。如多地推行城乡一体化的供水模式,大幅提升脱贫户的饮水安全水平;探索紧密型县域医共体建设,显著提高乡村医疗服务水平;提高危房改造抗震标准,提升脱贫户住房安全水平;等等。同时,城乡义务教育学生全部免除学杂费,脱贫家庭和防止返贫致贫监测对象家庭义务教育阶段辍学学生保持动态清零。农村低收入人口和脱贫人口基本医疗保险参保率稳定在99%以上,脱贫地区乡村医疗卫生机构和人员“空白点”保持动态清零。三是脱贫地区的产业发展水平也在不断提高。832个脱贫县均培育形成了2个至3个特色主导产业,总产值超1.7万亿元。农产品加工业、乡村旅游、电子商务等新业态在脱贫地区蓬勃发展,拓展了农民增收渠道,优化了农村经济结构,为脱贫地区乡村振兴注入了新的动力。四是基础设施条件持续改善。脱贫地区农村公路面貌日益改善,“四好农村路”发展质量和服务能力持续提升,打通了经济发展“大动脉”。

此外,脱贫攻坚期间有大规模的易地扶贫搬迁。对这些搬迁群体来说,原来的生计改变了,需要新的生活方式、创收方式。脱贫攻坚期间,就想了很多办法帮助这些人就业。到了过渡期,为稳定就业,又采取了很多措施,包括通过培训提高就业技能、推出就业奖补等。易地搬迁,从全球范围看都是一个很大的挑战。我们这么大的规模的搬迁,总体上为什么能够成功?就是因为极大改善了搬迁群体的生活质量,而且后续还有很多扶持措施,使其有稳定的收入,生活变得更好。



脱贫攻坚“金钥匙”开启乡村振兴“致富门”

记者:乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务。脱贫攻坚目标任务完成后,如何巩固拓展脱贫攻坚成果、接续推进乡村全面振兴,成为重要课题。脱贫攻坚为什么要与乡村振兴相衔接?如何做到有效衔接?

汪三贵:中国不仅是一个农业大国,也是一个农民大国。为提高农业农村现代化水平,解决城乡发展不平衡问题,实现“两个一百年”奋斗目标,党中央作出打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的重大部署。脱贫攻坚取得了丰硕成果,减贫成效显著,彻底消除了绝对贫困,人均可支配收入和消费增速实现较快增长,基础设施和公共服务明显改善,农村面貌焕发新气象。但我们还要清醒地看到,现代化建设中最薄弱的环节仍然是农业农村。没有农业农村现代化,就没有整个国家现代化。因此,必须加快推进乡村全面振兴。

脱贫攻坚和乡村振兴,既有区别也紧密相连,需要有效衔接、接续推进。脱贫攻坚确保历史性地消除了绝对贫困,解决了贫困人口的基本生活问题,为乡村振兴打下了良好基础。乡村振兴要实现产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴“五大振兴”。同时,促进城乡融合发展、推进农业农村现代化,进而逐步实现共同富裕目标。需要注意的是,脱贫攻坚时间较短,采取的多是超常规措施;推动乡村全面振兴的时间更长,需要常态化的机制和策略。从脱贫攻坚到乡村振兴,两者衔接的内容是多方面的,既有继承也有发展。

一是体制机制的衔接。脱贫攻坚创造的有效体制机制大部分都可延续到乡村振兴,如中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,坚持五级书记一起抓,驻村帮扶、东西部协作、定点帮扶的制度安排等。

二是政策方面的衔接。脱贫攻坚期间,出台了大量针对贫困地区和贫困人口的帮扶政策,也需要延续和拓展,并根据新的形势和需要进行调整,衔接到乡村全面振兴中,继续发挥作用。

三是资金投入的衔接。如专项扶贫资金转换为衔接资金,继续用于巩固拓展脱贫攻坚成果、发展乡村产业和建设基础设施等。并且,脱贫攻坚期间在扶贫地区形成了数万亿的帮扶资产,这些资产是脱贫地区进一步发展的坚实基础,需要维护和运用好。

记者:打赢脱贫攻坚战,产业扶贫是重要抓手。在乡村“五大振兴”中,摆在首位的是产业振兴。请您从产业的角度谈谈如何更好衔接。

汪三贵:对于脱贫攻坚而言,产业扶贫是精准扶贫“五个一批”工程中的重要内容,也是实现持续稳定脱贫的根本之策。产业振兴是乡村全面振兴的重中之重,能为乡村振兴其他目标的实现提供物质基础和源源不断的动力。要实现脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接,必须做好产业扶贫和产业振兴的衔接。

产业扶贫和产业振兴具有内在一致性。产业扶贫促进了贫困地区特色产业的发展,培育了新型农业经营主体;产业振兴能够巩固和提升产业扶贫质量,促进扶贫产业优化升级。同时,在有机衔接产业扶贫和产业振兴时需注意一些问题。一是产业扶贫项目一般技术含量低、产业链条短、产业融合度低,为农民带来的收益有限,进一步适应产业振兴的要求,需针对现实问题作出相应的调整 and 安排。二是要优化顶层设计,科学规划当地的产业项目,不能盲目追求短期收益。三是要提升新型经营主体的带动能力,完善其与脱贫群众的利益联结机制。脱贫地区产业持续发展,应充分发挥其防止返贫的作用,带动脱贫户增加收入。只有这样,才能逐步缩小城乡区域发展差距,实现共同富裕。

过渡期结束后常态化精准帮扶还要跟上

记者:今年是“十五五”开局之年,做好“三农”工作至关重要。习近平总书记强调,“要持续巩固拓展脱贫攻坚成果,把常态化帮扶纳入乡村

振兴战略统筹实施,守牢不发生规模性返贫致贫底线”。与5年前相比,脱贫地区各方面条件都有了大幅提升,发展活力和后劲显著增强。为何还要强调守牢“底线”?

汪三贵:守牢不发生规模性返贫致贫底线,对于乡村全面振兴具有重要意义。要实现共同富裕的目标,脱贫群众和低收入人口不仅要跟上发展步伐,而且要实现更快发展。目前来看,尽管脱贫地区已经取得了长足进步,但仍有不少短板。

如产业发展整体上仍存在“小、散、弱”问题。目前脱贫县的一些产业链条较短,产品附加值较低、抗风险能力较弱、市场竞争力不强、科技含量不高,产业带动农户增收机制尚存在不稳定、不持续的问题。脱贫户与新型农业经营主体建立的利益联结关系有的还较为松散,一旦市场出现波动,这种松散的联结机制很容易断裂,影响农民收入的稳定性和可持续性。

又如,人才短缺仍是制约发展的关键因素。脱贫地区青壮年劳动力外流严重,留守人口老龄化、文化程度低的问题较为突出。农村实用人才、经营管理人才不足,急需紧缺人才引进较难,一些脱贫地区的产业因缺人才而难以实现转型升级。

此外,脱贫地区基础设施和公共服务依然存在资金短板,金融服务乡村全面振兴的能力仍然不足,特色农业产业保险覆盖的广度和深度也还不够。由于过渡期结束后各种风险因素依然存在,所以对农村低收入人口还要搭把手,通过建立统一监测、分类帮扶机制,兜牢民生底线,坚决守住不发生规模性返贫致贫底线。

记者:“十五五”规划建议提出,“统筹建立常态化防止返贫致贫机制,坚持精准帮扶”。为什么突出“常态化”?

汪三贵:实现共同富裕是一个长期的历史过程,不能像脱贫攻坚那样采取超常规措施,必须建立在可持续的基础上。因此需要统筹建立常态化防止返贫致贫机制,对脱贫群众和低收入人口进行常态化帮扶,促进其增加收入、增强发展能力和内生动力,以更快的速度发展。

在增收方面,重点是提高工资性收入和资产性收入。稳定就业是低收入家庭增收的主要来源。这就需要为低收入家庭的劳动力提供技能培训、就业指导和服务、优先提供就业岗位等方面的帮扶。脱贫攻坚期间和过渡期内,在稳岗就业方面已有比较成熟的经验可以借鉴,未来需进一步完善服务保障工作和帮扶政策。

在人力资本培养方面,重点放在低收入家庭儿童发展上。大量的研究显示,对儿童发展投资越早,收益率越高。对低收入家庭儿童人力资本的培育是从根本上阻断贫困代际传递的最经济有效的途径。要进一步提高农村义务教育质量,重点是培养和引进高质量教师,完善农村学校信息化建设,充分利用现代信息技术(如远程教育、同步课堂等)解决农村优秀教师缺失问题。

在风险防范方面,重点是加强医疗卫生保障和保险政策的支持。包括强化低收入人口的基本医疗保险和大病保险、加强乡村两级医疗卫生机构建设、进一步提高医疗服务质量等。

内生动力的培养是一个缓慢的过程,关键在于鼓励低收入人口参与并在“干中学”中增强能力和信心。只要不断让低收入人口感到努力就会有成果、就会获得更高的收入和过上更好的生活,信心和动力就会不断增强。

记者:您刚才谈的一些内容让我联想到,中央经济工作会议强调“必须坚持投资于物和投资于人紧密结合”。这对于今后实施常态化精准帮扶也很有指导意义。

汪三贵:是的,持续地建立和完善常态化防止返贫致贫机制是一个长期任务。以前我们多是投资于物,未来要更多地转向投资于人。坚持投资于物和投资于人紧密结合,对于提升内生动力和发展能力具有非常重要的作用。

中国减贫理论和实践为全球贫困治理贡献经验

记者:8年脱贫攻坚战、5年过渡期,中国在减贫实践和防返贫致贫工作中探索形成的宝贵经验,既属于中国也属于世界,拓展了人类反贫困的思路。请您从世界意义的角度进行分析,让我们进一步读懂其全球价值与示范意义。



汪三贵

中国人民大学吴玉章高级讲席教授、中国扶贫研究院院长;享受政府特殊津贴专家。主持多项国家社会科学基金重大项目和国家自然科学基金重点项目。荣获第八届高等学校科学研究优秀成果奖(人文社会科学)一等奖;被国务院扶贫开发领导小组授予“全国扶贫开发先进个人”。

汪三贵:中国是世界上减贫人口最多的国家,也是全球减贫事业最重要的贡献者之一。改革开放40多年来,中国进行了世界上最大规模、成效最显著的减贫实践,成功打赢脱贫攻坚战,提前10年实现联合国2030年可持续发展议程减贫目标。中国的经验可惠及全球发展,为其他发展中国家提供参考和借鉴。

中国的减贫进程整体上领先于世界其他国家,为全球减贫治理提供了可借鉴的模式和政策工具。一是从“大水漫灌”到“精准滴灌”的方略转变,使减贫实现了从粗放式资源投入向精细化靶向治理的跨越。精准扶贫通过精准识别贫困人口、精准配置资源、精准落实项目与精准评估成效,使有限的扶持资金、政策与项目直达最贫困群体与最薄弱环节,大幅提升了治理效率和政策效益。二是实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,并以驻村第一书记与驻村工作队为抓手,形成覆盖全国的组织网络,将党的政治优势、制度优势有效转化为减贫治理效能,确保政策在“最后一公里”精准落地。三是中国的减贫理念超越单一收入改善,形成了涵盖产业扶持、教育提升、健康保障、生态建设与社会保障兜底等多维度的综合性模式,其目标不仅在于提高贫困人口当前生活水平,更在于阻断贫困代际传递、促进人的全面发展。中国为大力发展中国家探索出一条可复制、可借鉴、兼顾公平和效率的减贫路径。

中国的减贫理念为全球减贫治理提供了新的价值引领。中国多次在国际场合强调坚持以人民为中心的发展思想,倡导把发展置于全球宏观政策框架的突出位置,要求在全球治理中坚持共同发展、公平正义,反对通过零和博弈、单边制裁和“筑墙设垒”进一步扩大全球南北鸿沟。中国提出的全球发展倡议将减贫摆在重点合作领域首位,充分体现了中国一直是世界减贫事业的积极倡导者和有力推动者。

从实践层面看,中国已为全球180多个国家和组织开展约1.5万个援外人力资源开发合作项目,累计培养各类人才50多万名,涵盖农业技术、减贫治理等多个领域。如卢旺达学员凭借在中国学到的菌草生产技术回国创办公司,带动当地农民脱贫致富;一些中亚国家也在借鉴中国的精准扶贫经验。除了理论分享,我们还建立了一些交流合作机制,对中国减贫感兴趣的国家,可以来华进行经验交流。比如,十八洞村就经常接待来自全球各国来的参观者,他们通过参观访问了解精准扶贫是怎么做的。这对全球的减贫也会产生积极影响。

记者:过渡期政策的设计与落地,验证了中国特色反贫困理论的科学性和可持续性,用雄辩的事实说明,中国的减贫并不是短期的冲刺,而是一种长效的治理。

汪三贵:是的,我们脱贫攻坚取得的成就很大,国际社会普遍认可。通过过渡期的措施,以及与乡村全面振兴有效衔接,进一步证明中国的减贫不仅可以持续,而且在这个基础上走向共同富裕,这具有非常重要的意义。

经过5年过渡期,我们在消除绝对贫困的基础上,不断巩固和提升,不断完善体制机制,不但有政策的延续,而且根据实际情况使脱贫群体的生活质量和生活水平一步步提高,这样的做法和经验值得进一步总结。

少一些贫困,让更多的人过上美好生活,我想这是全世界多数国家共同追求的目标。中国减贫理论和实践,不仅书写了中国发展的奇迹,更为全球贫困治理提供了可借鉴的方案。我们相信,“十五五”时期,中国必将在巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴的道路上迈出更加坚实的步伐,为加速世界减贫进程贡献更多力量。