

DOI:10.3969/j.issn.2096-8256.2021.02.015

“三区三州”脱贫地区防止返贫致贫应对策略研究

——基于脆弱性分析视角*

赵鑫¹, 苏武峥^{1,2}, 王晓伟¹

(1. 新疆农业科学院 农业经济与科技信息研究所, 新疆 乌鲁木齐 830091;

2. 中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100083)

摘要:“十四五”时期,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、防止返贫致贫是脱贫地区实现乡村振兴的前提和基础。“三区三州”脱贫地区长期受自然环境、经济水平、制度结构、民族文化等复杂因素多重叠加的影响,其乡村生计系统还十分脆弱,返贫致贫风险较高。通过“脆弱性—抗逆力”作用机理分析,从前瞻性、预见性的动态视角探析新时期乡村振兴背景下“三区三州”脱贫地区乡村生计系统的脆弱性表现及面临的潜在风险,分别从持续推动绿色减贫、拓展农户生计多样化、提高农户内生发展能力、加大基本公共产品均衡供给、提升乡村韧性治理、加强基层组织建设、完善社会保障制度、开展风险监测预警八个方面,提出降低“三区三州”脱贫地区乡村生计系统脆弱性、提升抗逆力的应对措施和建议。

关键词:“三区三州”脱贫地区;返贫致贫;乡村振兴;脆弱性

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-8256(2021)02-0123-10

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央领导下,全党全国人民经过艰苦努力,通过精准扶贫战略的实施,如期完成了新时代脱贫攻坚各项目标任务,现行标准下农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,绝对贫困和区域性整体贫困得到消除,近1亿贫困人口实现脱贫,这其中就包括国家脱贫攻坚时期确定的“三区三州”(西藏、新疆南疆四地州、四省藏区,四川凉山州、甘肃临夏州、云南怒江州)在内的334个深度贫困县和3万个深度贫困村以及所有深度贫困人口,取得举世瞩目的辉煌成就。但是这些脱贫成果还不稳定,需要巩固,还存在返贫致贫的风险。因此,2020年后我国“三区三州”脱贫地区如何有效巩固拓展“两不愁三保障”脱贫攻坚成果,建立可持续发展的防止致贫返贫治理长效机制,是当前和今后需要尽快解决的一项重大任务。

一、问题的提出

党的十九届五中全会明确提出:“实施乡村建设行动,深化农村改革,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。”我国已进入解决相对贫困问题发展的新阶段,与绝对贫困相比,

* 收稿日期:2021-01-12;修订日期:2021-02-18

基金项目:国家社会科学基金项目“新疆南疆四地州农村结构性贫困治理与乡村振兴统筹衔接问题研究”(19BGL280)阶段性研究成果。

作者简介:赵鑫(1979—),女,新疆哈密人,新疆农业科学院农业经济与科技信息研究所副研究员,主要研究方向为农村与区域发展。

通讯作者:苏武峥(1978—),男,重庆永川人,中国农业大学人文与发展学院博士研究生,新疆农业科学院农业经济与科技信息研究所副研究员,主要研究方向为农村减贫与发展、农业信息化。

农村相对贫困具有人口规模基数大、贫困维度广、致贫风险高的特征,脱贫人口要实现持续稳定增收,内生发展能力不断提升,还存在诸多困难。尤其是在“三区三州”脱贫地区,其多分布于革命老区、民族地区、边疆地区,经济基础薄弱,收入低且来源单一,基本公共服务水平较低;社会文明程度不高,区域内人群文化认知与现代文明存在差异。与其他地区相比,这些地区具有相对贫困更加复杂多维、脱贫人口自我发展能力更弱、返贫致贫风险高等特征。因此,要筑牢防止返贫致贫防线,缓解相对贫困问题,需要在深入把握农村生计系统中风险和脆弱性的基础上,巩固拓展好这来之不易的脱贫成果。

目前,国内外诸多学者已针对深度贫困特征进行了深入研究。阿马蒂亚·森指出,贫困不仅仅是物质资源的稀缺,贫困可以被理解为一种能力的剥夺、权利和自由的丧失,表现在政治、经济、文化、社会、生态等多方面权利的剥夺,这种贫困多维性在深度贫困地区表现尤为突出^[1];郑长德认为,我国在脱贫攻坚阶段确定的“两不愁三保障”目标,实际上是一个多维目标,2020年后深度贫困地区的相对贫困不仅是经济方面的问题,还表现为多维差异,既是经济差距,还是贫困的广度、深度和强度等上的差异^[2];左停指出,深度贫困地区贫困特征表现为持续久、贫困程度深,深度贫困具有“顽固性”,即贫困具有长期性和代际性的特点,难以在短时期内摆脱贫困,或脱贫后容易再次返贫^[3-4]。尽管我国“三区三州”贫困地区实现了现有标准下的全面脱贫,但可以说现有脱贫成果不稳固,一些根本性、长期性、结构性的贫困问题仍然没有得到有效解决,主要表现为地理、历史和文化制约的贫困人口自身发展动力不足问题,脆弱程度高、抗风险能力弱等问题,这些地区的脱贫人口和边缘人口依然面临着可能出现再次返贫和致贫的潜在风险。

最早提出贫困脆弱性概念的是世界银行组织,其将脆弱性界定为“冲击造成未来福利下降的可能性”^[5]。在有关贫困脆弱性研究方面,国外一些学者做了详细定义且研究相对成熟,Alwang 强调脆弱性的前瞻性,认为贫困和非贫困家庭都可能由于缺少足够的资产或能力而不足以应对未来可能发生的风险事件,即贫困家庭对未来某个时刻的福利损失是脆弱的^[6];Jamal 提出了风险与脆弱性分析框架^[7];Chambers 指出脆弱性是家庭在面对风险和压力时所表现出来的抵御能力不足、易受影响的程度^[8]。国内学者也做了许多有益探索,黄承伟从不同学科的角度总结了脆弱性的定义及其测量方法^[9];檀学文指出,在贫困人口实现脱贫后,将缓解贫困脆弱性纳入减贫工作内容,有利于巩固脱贫攻坚成效的稳定性,降低返贫发生可能性^[10];韩峥探讨贫困与脆弱性的关系,提出脆弱性是贫困的重要特征,也是返贫的主要原因之一,从脆弱性的角度能够动态考察贫困问题,做出前瞻性的政策建议^[11]。鉴于此,笔者认为贫困脆弱性不仅是一个前瞻性的概念,也是动态的概念,从脆弱性的视角探讨新发展阶段“三区三州”脱贫地区农村生计系统中不同脆弱性表现形式,对巩固拓展脱贫攻坚成果、促进乡村振兴具有重大现实意义。

简言之,2020年后“三区三州”脱贫地区在巩固拓展脱贫成果、实施乡村振兴战略和缓解相对贫困过程中,还面临着超经济维度的多维贫困、贫困脆弱性、返贫风险高等问题,这些问题都将加剧这些地区乡村生计系统的不稳定性。为此,在当前全国上下正全力巩固拓展脱贫攻坚成果、实现同乡村振兴有效衔接这样一个特殊的历史时期,聚焦“三区三州”脱贫地区乡村生计系统中存在的潜在风险和脆弱性,对有效巩固这些地区脱贫攻坚成果、防止再次返贫致贫具有重要的现实意义。

二、乡村生计系统脆弱性作用机理分析

DFID(英国国家发展署)可持续分析框架指出,贫困地区脆弱性和抗逆力共同作用于农户生计,最终形成“贫困”或“非贫困”(相对富裕)的生计结果。同时,脆弱性与抗逆力是一对密切相关的概念,抗逆力是指抗逆主体的响应、回击和促进自身功能恢复的能力。采取“脆弱性—抗逆力”分析贫困问题,强调采取事前干预和动态干预政策解决贫困问题^[12]。贫困脆弱性通常是与抗逆力相对应的,脆弱性强,抗逆力就弱;抗逆力弱,则相应的综合保障条件(包括国家或乡村社区的制度政策保障、公共社会保障、保护水平等)不足,农户抗风险能力就弱。抗逆力不仅仅指遭受打击后的恢复能力,还包括预防打击、保护免受打击、缓解压力和遭遇打击后的救助全过程^[13]。

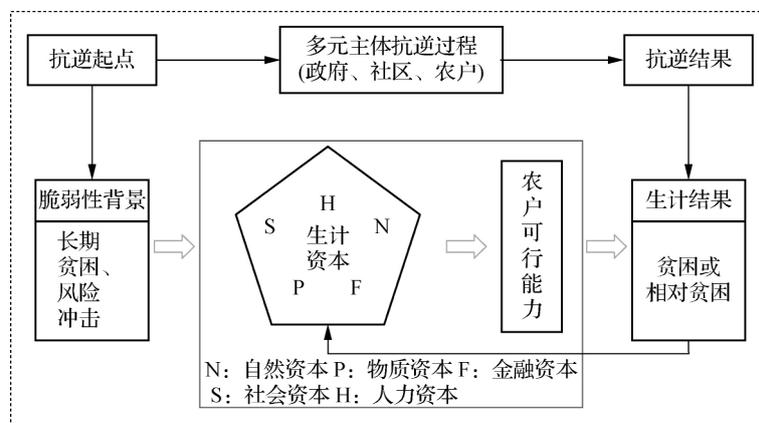


图1 乡村生计系统“脆弱性—抗逆力”作用机理示意图

Fig. 1 Schematic diagram of “vulnerability-resilience” mechanism of rural livelihood system

在乡村生计系统脆弱性作用机理分析框架中:(1) 农户生计方式包括农户五项生计资本,以及农户结合家庭生计资本状况所采取的生计资本转化策略,即可行能力;(2) 脆弱性主要表现在“三区三州”脱贫地区自然系统、经济系统和社会系统中出现的各类潜在风险,脆弱性是这些地区农牧民生计的基本情景;(3) 抗逆力主要指伴随脆弱性背景而产生的抵抗风险的各类能力,包括个体及家庭抗逆力、社区抗逆力和国家抗逆力;(4) 脆弱性和抗逆力共同作用影响农户生计,形塑农户生计方式,制约农户生计资本转化输出,同时抗逆力也会作用于脆弱性,间接作用于农户生计;(5) 在脆弱性与抗逆力的共同作用下,农户生计输出有两种结果,或贫困或相对贫困,最终关键在于脆弱性与抗逆力抵消的结果,或者是农户抵御风险的能力高低。

世界银行认为“80%以上的穷人并不总是穷,而是有时穷,有时不穷”,说明脆弱性是动态的,是贫困人口抵抗风险和损害的能力不足,其原因是他们面临各种自然灾害袭击、重大突发疾病等风险冲击时难以抵挡,从而再次陷入贫困或返回贫困。“三区三州”脱贫地区由于以往的长期贫困,导致没有多少资产积累,对风险的反应降低了消费水平,这种长期贫困脆弱者很难摆脱贫困脆弱,甚至贫困脆弱在代际传递。进入相对贫困阶段,这些地区脱贫农户的生计能力依然是脆弱的,而且这种内在脆弱性很容易被外在风险激发而再度返贫,这就需要加快健全

完善国家、社区共同的外部综合保障能力,提升农户生计的抗风险能力。

三、乡村生计系统中的风险及脆弱性表现

脆弱性的表现在“三区三州”脱贫地区是多样性的,可理解为农户生计系统中潜在的各种风险,也可以理解为呈现出的长期贫困表征。脆弱性交织在“三区三州”脱贫地区自然—经济—社会复合系统中,贯穿于贫困乡村系统结构内。

(一) 自然生态环境脆弱,存在持续陷入“空间贫困”^①的风险

由于特殊的自然环境条件,“三区三州”区域内地震、沙尘暴和泥石流等自然灾害频发,给当地农牧民生产生活带来一定的威胁,因此,气候变化责任最少的贫困人口承担着气候变化带来的最大威胁^[14]。例如,四川凉山州地处横断山脉核心区,区域内山高坡陡谷深,地震频发,长期以来,土地生产率极低,广种薄收、靠天吃饭现象普遍,居民生活长期处于低层次温饱的自我均衡状态;新疆南部的四地州,怀抱着世界第二大流动沙漠——塔克拉玛干沙漠,气候干旱或极端干旱,流动沙丘占85%,绿洲常面临着风沙危害和沙漠化扩展蔓延的威胁;在西藏和四川藏区,平均海拔在3 500~4 000米以上,气候条件较为恶劣,区域内仅以青稞等耐寒作物为主,可利用的垦殖土地面积低。这些自然生态环境条件,一方面直接影响当地群众生产生活,给人民的生命、财产安全带来损害;另一方面间接影响区域内公共基础服务水平,造成农户生计资本转换交易成本高,容易陷入空间贫困。

(二) 农户生计资本积累不足,存在再次返贫致贫的风险

农户生计资本是实现稳定脱贫的根本要素,尤其是人力资本更是生计资本中的重中之重。在“三区三州”贫困地区,很多贫困农户是因为缺土地、缺劳动力和缺乏技术而致贫。2018年笔者对南疆四地州深度贫困区A县18 020户、80 500人未脱贫人口进行分析发现,在A县贫困人口中,占据前三位致贫原因分别是缺乏土地致贫人口占44.60%,缺乏技术的占20.43%,缺乏资金的占15.04%。可见,在“三区三州”脱贫地区,由于缺少自然资本、人力资本以及金融资本,成为致贫的重要原因,而自然资本、劳动力资本这些致贫因素在短期内很难有效改善(具体见表1所示)。

表1 南疆四地州和田地区A县贫困人口致贫因素统计

Table 1 Statistics of poverty causing factors of poor population in county A of Hetian prefecture in southern Xinjiang

致贫因素	户数/户	人口数/人	占A县贫困人口比重/%	排序
自身发展力不足	163	583	0.72	6
缺技术	3 513	16 449	20.43	2
缺劳动力	1 162	4 589	5.70	5
缺水	29	144	0.18	7
缺土地	7 000	35 904	44.60	1
缺资金	2 658	12 108	15.04	3
其他	3 495	10 723	13.32	4
合计	18 020	80 500	100.00	

数据来源:2018年扶贫部门调研数据。

^① 空间贫困是研究贫困的空间分布、贫困与地理环境之间关系的一项专门理论。世界银行的雅兰和瑞福林研究发现,地理资本(geographic capital)对农村家庭消费增长有显著影响,是地理因素导致了“空间贫困陷阱”(spatial poverty traps,缩写SPT)。

（三）区域经济发展滞后，脱贫农户持续增收难度大

2018年，我国农村居民人均可支配收入水平是城镇居民的37.2%，农村居民人均消费水平是城镇居民的46.4%，农村居民家庭恩格尔系数为39.3%，比城镇居民家庭36.2%的家庭恩格尔系数高3.1个百分点，城乡发展差距明显^[15]。而这一矛盾在“三区三州”脱贫地区尤为突出，区域经济对农户减贫的“涓滴效益”十分有限。2013—2018年，西藏、四省藏区、南疆四地州农村居民可支配收入尽管有了较快增长，但年度增长率总体呈下降趋势，其中，西藏和南疆四地州农村居民人均可支配收入下降明显，分别从15%和14.5%下降到10.8%和9.3%，均下降了近5个百分点（具体见表2所示）。

此外，2018年云南怒江傈僳族自治州有绝对贫困人口14.3万人，贫困发生率高达32.52%，贫困发生率位居全国之首，全州人均地区生产总值为29375元，占全省人均地区生产总值的79.10%，占全国地区生产总值的48.69%；农村居民人均可支配收入6449元，占全省人均可支配收入的59.89%，占全国人均可支配收入的49.35%^①。其经济总体发展水平滞后，区域经济对农户增收的带动作用十分有限。

表2 西藏、四省藏区、南疆四地州农村居民可支配收入及增长率

Table 2 Disposable income and growth rate of rural residents in Tibet, Tibetan areas in four provinces and four prefectures in southern Xinjiang

地区	农村居民人均可支配收入/元						名义增长率/%					
	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
全部片区	5 956	6 724	7 525	8 348	9 264	10 260	15.4	12.9	11.9	10.9	10.5	10.7
西藏区	6 553	7 359	8 244	9 094	10 330	11 450	15	12.3	12	10.3	13.6	10.8
四省藏区	4 962	5 726	6 457	7 288	8 018	9 160	12.9	15.4	12.8	12.9	10	14.3
南疆四地州	5 692	6 403	7 053	7 868	9 845	10 762	14.5	12.5	10.2	11.6	9.7	9.3

资料来源：2019年中国农村贫困监测报告。

（四）公共产品供给不足，政府和乡村社区抗风险能力依然脆弱

2013—2018年，“三区三州”贫困地区的农村基础设施条件有了明显改善，其中住房条件、主干道路硬化、卫生室、照明、电话、有线电视等基本公共设施条件有了较大提高，但在公交车乘坐、入托及小学入校、村级垃圾集中处理、管道供水及净化处理等方面还存在不足（具体见表3所示）。据调查，许多原深度贫困乡村地处山地丘陵、高原或沙漠，其地理位置不利于道路、渠系、房屋等基础设施施工，在一定程度上影响了公共基础设施服务的有效供给，束缚了资源要素在区域内的有效流动。一些远离城镇的原贫困村，由于贫困人口求学、看病、就医需要付出更高的成本，公共产品供给不足和非均衡化深层次制约着区域扶贫成效的稳固性和持续性^[16]。同时，一些地区村集体经济水平滞后，有些甚至完全没有村集体经济收入来源，这就需要国家财政转移支付保障，也在一定程度上限制了村庄基础设施和公共服务产品的自我投入，贫困村社区抗风险能力依然薄弱。

（五）贫困农户内生脱贫动力不足，易陷入因贫困文化诱致的“贫困陷阱”

脱贫地区要实现稳定脱贫，不仅需要外部资源的大量投入，更需要贫困户具有内生脱贫动力。“贫困文化”具有贫困的文化属性、遗传特性。我国“三区三州”脱贫地区贫困历史悠久，民

族、宗教等文化因素影响复杂^[17],一些地方对政府的赠予式援助扶贫政策形成了“等靠要”的依赖观念,这种群体文化惯性在一定程度上消解了部分农户的进取努力,导致这些地区陷入文化贫困陷阱。例如,中国农业大学小云助贫团队自2015年起在西南Y省的深度贫困H村开展精准脱贫工作,经观察发现,这个村存在长期致贫的关键因素是“社会文化贫困陷阱”,这个村庄把其成员的异质性进取看作非正向行为,“不务正业和在外面乱来”会表达为“人家有本事”。H村的案例说明了社会文化的制约可能恰恰是最基本的内在致贫影响因素^[18]。

表3 原集中连片特困地区基础设施和公共服务情况

Table 3 Infrastructure and public services in the original concentrated and particularly poor areas

分类	基础设施和公共服务	2013年/%	2018年/%
农户脆弱性层面	居住竹草土坯房的比重	7.5	2.0
	使用照明电的农户比重	99.3	99.9
	所在自然村通电话的农户比重	98.1	99.9
	所在自然村能接受有线电视信号的农户比重	76.8	97.9
	饮水无困难的农户比重	80.0	93.6
	独用厕所的农户比重	92.0	95.5
	所在自然村通宽带的农户比重	—	93.8
	使用管道供水的农户比重	53.6	80.4
	使用经过净化处理自来水农户比重	29.3	53.5
	炊用柴草的农户比重	59.6	40.7
社区脆弱性层面	所在自然村进村主干道硬化的农户比重	88.4	98.0
	所在自然村有卫生站的农户比重	83.6	92.7
	所在自然村上小学便利的农户比重	79.5	90.1
	所在自然村上幼儿园便利的农户比重	70.8	86.9
	所在自然村能便利乘坐公共汽车的农户比重	53.5	70.9
	所在自然村垃圾能集中处理的农户比重	30.3	76.9

资料来源:2014年、2019年中国农村贫困监测报告。

(六) 乡村公共卫生防疫与农业防灾体系建设滞后,存在防病抗灾能力不足的风险

2021年初河北省新冠疫情加剧,感染者主要在农村,这反映出乡村疫情防控能力薄弱、疾病防控意识被动、乡村医疗防护资源不足等瓶颈。2020年初疫情发生以来,我国各地基层社区是疫病防控的第一道防线,但由于农村基层社区在防控设备、危机管理能力、防控意识和能力等方面都很薄弱,所以应对公共卫生突发事件的能力和水平明显滞后,甚至极其脆弱。在农业防灾减灾领域,先后爆发了草地贪夜蛾、非洲猪瘟以及沙漠蝗虫入侵等重大农业灾害,这对我国西藏、云南和新疆等“三区三州”地区乡村农牧业生产带来极大损失。笔者在新疆南疆四地州原深度贫困地区调研中发现,基层农技服务体系改革发展缓慢,技术人员的专业技能老化,服务能力不足,农业监测预警信息服务滞后,作物病虫害防治预警体系不健全,导致棉花、林果等作物病虫害高发频发、危害严重,直接影响了当地农产品产量和品质。

四、提升我国乡村生计系统抗逆力的策略

(一) 推动“三区三州”脱贫地区绿色减贫发展,巩固脱贫成果与生态环境保护双赢

我国“三区三州”贫困地区虽然已实现全部脱贫摘帽,但由于区位条件和资源禀赋较差,依然与全国其他地区之间差距明显,但它们大多是生态安全屏障区、生态脆弱区、资源环境敏感区,因此巩固脱贫成果阶段,要针对这些相对贫困区域“空间贫困”特征,持续推进绿色减贫行

动。一是大力推进绿色发展。一方面通过加强生态工程建设,提高对限制开发区和禁止开发区的财政转移支付力度,优先安排公益性草管员、生态护林员岗位,为低收入人口提供就业和增收的机会;另一方面考虑在农、林、草等绿色资源丰富的地区开发生态型产业,引导低收入人口参与生态产品产业开发,增加其经营性收入和财产性收入。二是发展生态旅游产业。“三区三州”脱贫地区在挖掘生态旅游资源、传承民族文化资源等方面具有特殊价值优势,应吸纳低收入人口积极发展乡村旅游、康养娱乐、休闲度假等产业,拓展农业的多功能性,促进巩固脱贫成果与生态环境保护实现双赢。

(二) 拓展农户生计多样化发展,提升农户自我抗风险能力

生计资本转换方式多样化对维持农户生计可持续性至关重要。巩固脱贫成果阶段要通过积极对接乡村产业振兴发展目标,提高农户多样化生计资本转换能力,增强农户抗逆能力。一是拓展延伸农业产业链。促进农业由传统的种养殖业向农产品生产、加工、销售一体化方向发展,让低收入人口有更多机会参与到农产品的生产、加工、流通、营销等产业链发展中。二是利用现代信息技术,加快打造一批“淘宝村”和电商平台。要加大“三区三州”脱贫地区互联网基础设施覆盖率,充分利用民族区域农畜产品、手工艺品优势特色,打造一批“淘宝村”和电商平台,提升低收入人口参与度,增强其市场竞争力和抵御市场风险的能力。三是大力扶持乡村带贫益贫产业发展。要通过完善区域经济增长带贫益贫机制,拓展农户生计活动选择空间,增加就业岗位,拓宽就业门路,推动低收入人口参与度和受益度。

(三) 加大增权赋能,提升脱贫农户内生性抗逆能力

贫困人口陷入贫困陷阱的主要原因在于缺乏基本发展能力和知识以及社会责任意识和可持续内生发展能力,从而无法获得发展机会^[3]。因此,对于低收入人口来说,创造条件、提供机会、赋予权力,提高他们获得发展机会的能力,将在未来贫困治理中发挥重要作用。一是通过文化再造,激发“三区三州”脱贫地区以少数民族为主的低收入人口的内生动力。针对“等靠要”的政策依赖和“行为贫困陷阱”,要加强文化建设,形成良好的社会氛围,逐步形成摆脱贫困文化的意识和行为。二是补齐在脱贫攻坚期间对贫困农户人力资本重视不够的短板。要重点从身体素质、文化素质和就业技能三方面,实施低收入人口定期体检,提升文化素质和就业创业技能,实现劳动力综合素质拓展,巩固人力资本要素对脱贫成果的重要决定作用。三是提高农户组织化意识。要支持低收入人口积极参与各类合作经济组织,鼓励参与乡村社区民族决策管理,提升农户自我参与意识,提升组织化发展水平。

(四) 加大乡村基本公共服务均衡供给,提升乡村社区抗逆能力

要通过完善城乡融合发展的体制机制,加大“三区三州”脱贫地区乡村基本公共产品均等化供给,打破生计脆弱“因果链”,提高农民可行能力,增强乡村整体抗逆力。一是补足基础设施建设短板。继续加强农田渠系、高效节水、农田防护和物流、冷链生产性基础设施建设,补齐交通、水利、能源以及教育、医疗、养老等公共基础设施建设。二是加强公共资源共享程度和公共服务人才队伍建设。通过信息技术实现这些地区的教育医疗等公共资源的共享,提供远程教育学习、医疗诊断等服务,建立共享服务平台,缩小城乡公共服务差距;通过建立人才引进奖励基金,职称、工资待遇给予优待,鼓励教师和医护人员到“三区三州”脱贫地区服务。三是创新基本公共服务内容。加快建立面向这些地区困难群体教育、培训、就业等领域的公共服务,鼓励将小额信贷、农业保险、医疗兜底保障、电子商务平台转化为常态化基本公共服务。

(五) 防范突发事件的风险危机,提升乡村韧性治理能力

疫情危机下,“三区三州”脱贫地区表现出健康、经济、社会叠加多重脆弱性凸显的特点。因此,应对脱贫地区因疫致贫返贫风险和冲击,亟需提升健康、经济和社会韧性治理的策略。一是加强医疗卫生资源的投入倾斜,强化低收入人口的健康预警监测,加强县乡村三级医疗卫生服务体系建设,提升乡村疾病防控能力。二是全面摸底因疫致贫、返贫人群经济需求和经济能力,采取灵活高效方式有针对性地开展劳务对接,出台就业创业补贴政策,积极搭建农产品销售新平台,尽可能保障低收入人口的就业和稳定增收。三是加强社会力量、社会资源对“三区三州”脱贫地区的支持力度,提升低收入人口的社会资源禀赋,构建社会动员与低收入人口自发动员兼具的系统治理机制。同时,持续加大对这些脱贫地区天然林、退耕还林还草、防沙治沙的保护和投入力度,从根源上遏制环境恶化的趋势,支持建成一批绿色农业、节水农业、生态农业和有利于草原生态恢复的农区畜牧业,提高农牧民对自然灾害的抗逆能力。

(六) 加强乡村基层组织建设,有效巩固拓展脱贫成果

脱贫攻坚是乡村振兴的前提,而乡村治理是乡村振兴的基础,对“三区三州”脱贫地区防止返贫具有根本性的意义。一是发展壮大村集体经济实力。充分发挥村“两委”作用,依靠基层党组织,发展壮大农民专业合作社,发展“龙头企业+党支部+致富带头党员+村集体+贫困户”等多种形式的组织模式,壮大村集体经济,提升乡村社区风险抗逆能力。二是全面激活资源,拓宽农民财产性增收渠道。将农民承包地、宅基地、荒山荒坡等资源,通过村集体产权制度改革,将“资源变资产,资产变资本”,让农村资源转变为资本、财富,拓宽收入增长渠道^[19]。三是加强和完善农村基层党组织建设。考虑把原深度贫困区第一书记制度化,加强村党支部的党建工作,把农村党员有效组织起来,有效提高农村组织资本。通过党建与贫困治理深度融合的模式,加强村党支部建设,利用村“两委”高度权威性统筹协调和有效带动,把有信心、有信念的人组织起来,建立相关利益联结,共享技术和市场,实现持续跨越“贫困陷阱”,防止“边缘户”、脱贫户致贫返贫。

(七) 完善社会安全保障和精细化救助制度,化解社会风险

完善“三区三州”脱贫地区的社会安全保障制度建设,发挥其对反贫困、预防贫困和防止返贫的综合保障作用,分摊化解外部社会风险的冲击,更加符合以人民为中心的发展理念。一是提高养老保障水平。随着农村老龄化问题日趋严重,为了缓解老年人的养老负担,建立老年人照护制度,让他们享有基本的物质、精神关怀。二是加大医疗保障水平。规范和协调基本医疗和大病保险的救助关系,最大限度降低低收入人口实际医疗支出负担,确保医疗制度和基金的稳定性和可持续性。三是实施对特殊困难群体量身定制的社会救助制度。逐步实现低保标准与贫困标准并轨,细分救助标准。针对低收入人口,尤其是重病患者和残疾人,应做好完全兜底保障;要特别关注弱势群体中的老人、儿童、妇女以及残疾人,为其提供资金补贴、营养援助、心理干预等服务。最终通过完善制度建设,筑牢深度脱贫人口抵抗风险、化解风险的能力。

(八) 建立和完善风险监测预警机制和体系

开展风险监测预警对低收入人口抵御外部风险冲击,降低风险带来的损失,具有重要意义。一是建立防止返贫监测机制,对“三区三州”脱贫地区脱贫不稳定易返贫户、边缘易致贫户加强监测,预先采取针对性的帮扶措施,开展救助和综合治理。二是建立自然灾害监测预警体系。加强“三区三州”脱贫地区洪灾、旱灾、泥石流、沙尘暴等自然灾害的预测预报,建立预警信

息发布系统、应急预案启动制度等,确保重大灾情得到尽早监测、提早处置,提高抗灾救灾的时效性。三是加强农业灾害监测预警。完善“三区三州”脱贫地区重大病虫害等农业灾害的田间监测,提升监测预警自动化、智能化和信息化水平,制定有效的综合防治方案,不断提高农作物防灾减灾综合决策服务能力,最大限度降低对这些脱贫地区农牧业生产的不利影响。

五、结论

2020年我国“三区三州”深度贫困地区与全国其他贫困地区同步全面完成了脱贫攻坚任务,彻底解决了“两不愁三保障”绝对贫困问题。但这些地区长期以来存在自然环境条件恶劣、灾害频发多发、区域经济发展长期滞后、农户生计资本短缺和乡村公共服务短板明显等突出问题,导致乡村生计系统中脆弱性和潜在风险依然存在,并没有随着脱贫攻坚任务的全面完成而被消除。在新的发展阶段,“三区三州”脱贫地区与其他脱贫地区相比较,依然表现出明显的相对贫困且难以在短时期内彻底摆脱贫困、或脱贫后容易再次返贫等特点。可以说,提升乡村生计系统的抗逆力是有效巩固拓展脱贫攻坚成果、衔接乡村振兴的一项底线任务。应对“三区三州”脱贫地区风险和脆弱性问题,从推进绿色发展、拓展农户生计多样化、提高农户内生发展能力、加大基本公共产品均衡供给、提升乡村韧性治理、加强基层组织建设、完善社会保障制度和开展风险监测预警等方面提出应对策略,能有效降低这些脱贫地区农户生计的脆弱性,提升乡村自身的抗逆力,对巩固拓展来之不易的脱贫攻坚成果具有重要的促进作用。

参考文献:

- [1] 阿马蒂亚·森. 贫困与饥荒:论权力与剥夺[M]. 王宇,王文玉,译. 北京:商务印书馆,2001.
- [2] 郑长德. 2020年后民族地区贫困治理的思路与路径研究[J]. 民族学刊,2018(6):1-10,95-97.
- [3] 左停. 如何更好激发深度贫困地区发展动能[J]. 人民论坛·学术前沿,2019(12):70-76.
- [4] 左停,徐加玉,李卓. 摆脱贫困之“困”:深度贫困地区基本公共服务减贫路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018(2):35-44,158.
- [5] World Bank. World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty[M]. New York: Oxford University Press, 2002.
- [6] ALWANG J, SIEGEL P B, JORGENSEN S L. Vulnerability as Viewed from Different Disciplines[R]. Washington D. C.: Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, 2001.
- [7] JAMAL H. Assessing Vulnerability to Poverty[R]. Karachi: Social Policy and Development Center, 2009.
- [8] CHAMBERS R, CONWAY G. Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century[M]. Brighton: Institute of Development Studies, 1992.
- [9] 黄承伟,王小林,徐丽萍. 贫困脆弱性:概念框架和测量方法[J]. 农业技术经济,2010(8):4-11.
- [10] 檀学文,李成贵. 贫困的经济脆弱性与减贫战略述评[J]. 中国农村观察,2010(5):85-96.
- [11] 韩峥. 脆弱性与农村贫困[J]. 农业经济问题,2004(10):8-12,79.
- [12] CHAUDHURI S, JALAN J, SURYAHADI A. Assessing household vulnerability to poverty from cross sectional data: a methodology and estimates from Indonesia. Rj[D]. New York: Columbia University, 2002.
- [13] 左停,苏武峥,赵梦媛. 提升抗逆力:乡村振兴进程中农民生计系统“风险—脆弱性”应对策略研究[J]. 云南社会科学,2020(4):129-136,178-179.
- [14] 郑瑞强. 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(6):619-624.

- [15] 汪三贵,冯紫曦. 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑关系[J]. 贵州社会科学, 2020(1):4-6.
- [16] 迟瑶,王艳慧,房娜. 连片特困区贫困县农村基本公共服务与县域经济时空格局演变关系研究[J]. 地理研究, 2016(7):1243-1258.
- [17] 奥斯卡·刘易斯. 贫穷文化——墨西哥五个家庭一日生活的实录[M]. 丘延亮,译. 台北:台北远流图书公司, 2004.
- [18] 李小云. 冲破“贫困陷阱”:深度贫困地区脱贫攻坚[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(14):6-13.
- [19] 魏后凯. 2020年后中国减贫的新战略[J]. 中州学刊, 2018(9):36-42.

Study on the Strategies of Preventing Returning to Poverty in “Three Regions and Three States” Poverty-free Areas: From the Perspective of Vulnerability Analysis

ZHAO Xin¹, SU Wuzheng^{1,2}, WANG Xiaowei¹

(1. Institute of Agricultural Economy and Science and Technology Information, Xinjiang Academy of Agricultural Sciences, Urumqi 830091, China; 2. College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: During the “14th Five Year Plan” period, consolidating and expanding the results of poverty eradication and rural revitalization should be effectively connected, and preventing the return of poverty is the prerequisite and foundation for rural revitalization in areas that have been lifted out of poverty. Saddled with long term and complicated factors such as natural environment, economic level, institutional structure and national culture, “three regions and three states” poverty-free area’s rural livelihood system is very fragile, posing a grave threat to returning to poverty. Analyzing the manifestation of rural livelihood system vulnerability and its potential risks in deep poverty free area through the analysis of the mechanism of “vulnerability—resistance” and from the dynamic perspective of forwarding looking amid China’s rural vitalization, responsive measures and suggestions on improving the rural livelihood system vulnerability in “three regions and three states” poverty-free area and anti-resistance will be put forward from the following eight areas: continuing to promote the development of green industries, expanding the diversification of farmers’ livelihoods, increasing the balanced supply of basic public products, improving farmers’ endogenous development capabilities, improving rural resilience governance, improving the social security system, strengthening the construction of grassroots organizations, and carrying out risk monitoring and early warning.

Key words: “three regions and three states” poverty-free areas; returning to poverty; rural vitalization; vulnerability

(责任编辑:李义良 实习编辑:魏苏萍)