

# 巩固拓展脱贫攻坚成果的机制与路径分析

——基于全国 117 个案例的文本研究

左 停,李 颖,李世雄

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100094)



**摘 要** 2020 年中国脱贫攻坚任务如期全面完成,如何巩固拓展脱贫攻坚成果成为后扶贫时代理论与实践关注的重要话题。各地在实践过程中探索出一系列巩固拓展脱贫攻坚成果与高质量脱贫的创新做法与高效举措。基于全国 32 省 117 个扶贫案例,采用文本挖掘法提炼出能够表征各地实践行为要素的案例关键词,并通过分析关键词外部特征反映出各地政府在脱贫攻坚进程中的共性关切与政策聚焦。在此基础上利用扎根理论的方法对各行要素进行进一步的归纳提升,构建出以落实扶贫保障为基础、夯实发展基础为前提、构建长效机制为关键、强化志智双扶为根本、推进产业升级为重心、衔接乡村振兴为目标的“六位一体”的巩固拓展扶贫成果路径。

**关键词** 脱贫攻坚;巩固拓展脱贫成果;乡村振兴;机制路径

**中图分类号:**F 320.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)02-0004-09

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.02.002

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,制定精准扶贫精准脱贫的基本方略,全面打响脱贫攻坚战。党的十九大后,党中央把打好精准扶贫攻坚战作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一,持续高位推进,脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深前所未有。2020 年末,全国现行标准下农村贫困人口全部脱贫,832 个贫困县宣告全部脱贫摘帽,绝对贫困问题得到解决,脱贫成绩举世瞩目。然而,脱贫攻坚成绩的取得是一个长期性的过程。由于各地贫困程度存在差异,各地方政府以国家扶贫战略为依据,根据实际情况制定针对性的目标计划,分阶段、分步骤逐步推进脱贫攻坚<sup>[1]</sup>。自 2016 年开始,我国贫困县逐年脱贫摘帽,已脱贫地区的战略任务从注重减贫数量、提高减贫效率向强化减贫成效、提升脱贫质量转移,各地区陆续进入巩固拓展脱贫攻坚成果的后脱贫时代(表 1)。

表 1 全国贫困人口减少和国家级贫困县摘帽统计

年份	贫困人口数量/万	贫困发生率/%	贫困县数量	摘帽贫困县数量	摘帽比例/%
2016 年	4335	4.5	832	28	3.4
2017 年	3046	3.1	804	125	15.5
2018 年	1660	1.7	679	283	41.6
2019 年	551	0.6	396	344	86.9
2020 年	0	0.0	52	52	100.0

注:资料来源于国务院扶贫开发领导小组办公室。

为此,在第六个国家扶贫日到来之际,习近平总书记对脱贫攻坚工作做出重要指示,指出脱贫攻坚已到了决战决胜、全面收官的关键阶段,要采取有效措施,巩固拓展脱贫攻坚成果,确保高质量打赢脱贫攻坚战。巩固脱贫攻坚成果,要坚决守住贫困地区“两不愁三保障”成果,防止已脱贫人口返贫、

收稿日期:2021-02-03

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)。

边缘人口致贫,实现真脱贫、脱真贫。由于脱贫人口具有脆弱性、边缘性等特点,他们仍是社会经济生活中的弱势群体<sup>[2]</sup>,加之突如其来的新冠肺炎疫情,使经济社会发展遭受重大影响,也为脱贫攻坚带来严峻挑战,为此各地应尽快采取巩固措施将新冠肺炎疫情影响降到最低。在巩固脱贫成果的基础上,应将脱贫成果更多地惠及农村人口特别是边缘人口,继续完善脱贫攻坚体制机制,使其在相对贫困治理与乡村振兴衔接中发挥更大的作用<sup>[3]</sup>。着力拓展脱贫攻坚成果,为解决接续的相对贫困问题,不断满足人民日益增长的物质文化需要,提升人民的获得感、幸福感、安全感。

脱贫攻坚是一项综合性、整体性工程,巩固拓展脱贫攻坚成果是高质量打赢脱贫攻坚战的应有之义。习近平同志在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上指出“脱贫既要看数量,更要看质量,要多管齐下提高脱贫质量,巩固脱贫成果,把防止返贫摆在重要位置,探索建立稳定脱贫长效机制”<sup>[4]</sup>。中共十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》也要求“坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”<sup>[5]</sup>。巩固拓展脱贫攻坚成果、高质量打赢脱贫攻坚战不仅是保障脱贫群众稳定生活的现实需要,亦是保持经济稳定运行践行以人民为中心的必然要求。高质量脱贫,一方面是在绝对脱贫的基础上增强相对贫困人口自我发展能力;另一方面,在物质满足的基础上更加关注精神上的富裕,满足人们的精神生活需求<sup>[6]</sup>。在当前全面打赢脱贫攻坚战的背景下,2020年后如何巩固拓展脱贫攻坚成果、提升脱贫质量也成为学界讨论的焦点,研究主要从三个方面来讨论:一是从聚焦绝对贫困转向相对贫困,着力构建解决相对贫困的长效机制。李小云等提出后扶贫时代要超越绝对贫困标准,逐步实现公共服务均等化来缓解不平等导致的相对贫困问题<sup>[7]</sup>。杨力超等认为应关注贫困的动态性,拓展贫困认定和社会政策设计范围,识别和制定符合中国国情的多维贫困指标<sup>[8]</sup>;刑成举等认为2020年后要转变贫困治理思路,构建长效性、常态性的相对贫困的治理工作,避免政策衔接的断档效应,实现扶贫工作体制的平稳转换<sup>[9]</sup>。二是巩固拓展脱贫成果,构建稳定脱贫的长效机制。左停等认为应多角度多方面的聚焦贫困预防,包括加强人群重点动态检测、适度拓宽扶贫资源和产业扶持范围、缩小医疗报销待遇的群体差距、扩大区域内普惠性社会福利,切实巩固脱贫成果,实现社会公平<sup>[10]</sup>。张琦等提出脱贫攻坚结束后应设置一个政策稳定期和过渡期,保持政策支持和投入的稳定性,强化贫困地区基础设施建设,实现脱贫成效可持续<sup>[3]</sup>。张永丽等认为进一步提高脱贫质量的关键在于深化结构性改革,提高区域整体发展能力,为贫困人口提供更多的发展和就业机会,创造包容性、益贫性经济增长环境<sup>[11]</sup>。郑宝华认为应从完善政策配套来巩固脱贫成果,推进易地扶贫搬迁后续扶持政策,探索多元化的资产收益扶贫和公益性岗位后续扶持机制,建立与经济社会发展相适应的社会保障兜底扶贫机制,守住防贫底线<sup>[12]</sup>;三是以脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接为研究重点,确保脱贫成效经得起历史检验。王介勇等从脱贫攻坚与乡村振兴的理论、目标以及政策内容连续性入手,提出要继续坚持精准方略,树立底线思维,坚持帮扶政策的持续性和连续性同时形成与乡村振兴的一体化衔接方案,巩固脱贫攻坚成果<sup>[13]</sup>。李博提出在后扶贫时代,需要建立面向脱贫人口的返贫预警机制与防贫政策体系,通过乡村振兴、社会综合治理、文化惠民工程、东西部扶贫协作等政策来实现深度贫困地区脱贫成果的巩固<sup>[14]</sup>。此外国际上也提出以完善社会保护系统为本质的“贫困毕业”项目,涵盖包括消费支持、持续、资产转移、技术技能培训和生活技能辅导等综合计划,注重贫困人口生计资本的可持续性<sup>[15]</sup>,真正实现贫困毕业。在脱贫攻坚收官之际以及脱贫攻坚与乡村振兴交会过渡时期,总结我国各地脱贫攻坚实践中的高效举措和创新做法对于巩固拓展脱贫攻坚成果、丰富中国特色社会主义道路和理论、激励全国人民向第二个百年目标继续奋斗具有重要意义。

## 一、研究方法 with 数据

### 1. 研究思路

在脱贫攻坚收官之际以及脱贫攻坚与乡村振兴交汇过渡时期,国务院扶贫办有关部门专门立项,成立了关于巩固拓展脱贫攻坚成果案例的收集和整理的课题组,开始了相关研究工作,本文即为该课题研究成果的一部分。扶贫案例作为一种特殊的话语形式能够很好地反映出各地在进行扶贫工作时

采取的行动。国务院扶贫办有关部门专门发函地方扶贫管理部门,征集有关的优秀案例,要求推荐的案例具有典型性、可借鉴性以及可推广性。全国 32 个省市自治区和新疆生产建设兵团积极组织撰写和推荐,各省扶贫办上报的案例材料经审核和筛选后具备真实性和可信度,是对各地巩固拓展扶贫成果工作的真实描述。经过整理和筛选,本文最终选取了全国 32 个省市自治区和新疆生产建设兵团 117 个案例文本为研究对象,形成全国典型脱贫案例文本数据库。

为科学构建巩固拓展脱贫攻坚成果路径,本文首先通过文本挖掘法提炼出能够表征各地实践行为要素的案例关键词,然后以关键词的外部特征作为研究对象,对各省案例文档的关键词进行频次统计,以客观数据揭示各省行为要素的数量特征和变化规律,并以此为依据展现出各地政府在脱贫攻坚进程中的共性关切与政策聚焦。在此基础上,运用扎根理论对关键词进行归纳萃取,通过自上而下逐级抽象化凝练核心概念进而建构巩固拓展脱贫成果的理论框架。

## 2. 研究过程与发现

关键词是指能够表达文献主题、起关键作用并具有检索意义的词语,它能鲜明而直观地论述和表达文本的主题,在扶贫案例中能够准确表征各地实践的行动要素。为最大程度降低主观因素的影响,本文选择文本挖掘工具与人工阅读相结合的方式提取案例关键词。首先利用 NLPPIR-Parser 文本搜索与挖掘开发平台对案例文本进行新词发现与关键词提取。由于案例文本中的高频词受分词算法、分词词库、停用词库的影响较大,导致关键词分词过细,从而使语义规则的建立难以符合客观规律,因此本文利用新词发现算法筛选构建案例文本的关键词。新词发现是通过从文件集合中挖掘内涵建立新词语列表,从而提高分词系统的准确度并适应新的语言变化的一种语言算法。以江西省扶贫案例为例,将案例文本导入 NLPPIR-parser 软件后,软件结果见表 2。

表 2 案例文本词频统计结果

词语	词性	权重	频次
扶贫产业园	n_new	92.40	56
脱贫攻坚	n_new	20.64	9
建档立卡贫困户	n_new	14.91	6
新型经营主体	n_new	14.55	3
村级产业园	n_new	13.79	2
扶贫开发	n_new	12.64	4
劳动能力	n_new	10.91	6
永受益	n_new	10.62	5
所有贫困户	n_new	10.37	3
四化标准	n_new	9.20	2

以统计结果为基础,在去除脱贫攻坚、建档立卡贫困户等无实义词语后选取权重位于前三位的新词,即扶贫产业园、新型经营主体以及扶贫开发作为初选的文章关键词。其次,通过人工阅读的方式进一步对关键词进行完善。通过阅读发现当地扶贫产业的提质增效以及各项政策的落实均以对标乡村振兴为指向,因此在原有关键词的基础上增加“乡村振兴”,最终明确以“扶贫产业园、新型经营主体、扶贫开发、衔接乡村振兴”作为此案例关键词。本课题组通过对 32 省 117 个案例中高频新词进行统计并对内容进行有向分析,共得到 361 个案例关键词作为开放式编码,其中既涉及经过规范化处理的主题词,也包含从原文中直接提取、未经过规范化处理的自由词,如“五防机制”。在对 361 个关键词进行了初步的去重、归纳和整理并对自由词进行规范化整合后共得到 74 个核心关键词,本研究提取的关键词从词意上看,有较高的专业化、代表性和区分度。本文选取部分高频关键词进行展示:

### 案例文本主要关键词类别及相对频度

扶贫产业/23, 防贫预警/18, 长效机制/12, 乡村旅游/11, 利益联结/10, 乡村振兴/9, 特殊地区/9, 社会参与/9, 扶贫开发/9, 基础设施/9, 消费扶贫/8, 易地搬迁/8, 电子商务/8, 扶贫资产/8, 村集体经济/7, 技能培训/7, 多方联动/7, 转移就业/7, 公共服务/7, 扶贫车间/7, 对口帮扶/7, 公益性岗位/7, 兜底保障/6, 龙头企业/6, 农民专业合作社/5, 新型经营主体/5, 人才引进/5, 返乡创业/5, 模范引领/5, 以奖代补/5, 收益分红/5, 基层治理/5, 数据平台/5, 金融扶贫/4, 致富带头人/4, 分级预警/4, 因地制宜/4, 防贫保险/4, 政策干预/4, 责任体系/4, 城乡融合/4, 群众参与/4, 职业院校/4, 科学规划/4, 移风易俗/4, 工作队伍/4, 协作扶贫/4

通过关键词词频统计结果,可以直观地反映各地政府的关注重点。总体来看,“扶贫产业”依然是政府关注的焦点问题,各地通过发展特色产业、建立扶贫车间、发展龙头企业等方式促进产业的提质增效,夯实乡村振兴发展基础。“防贫预警”与“防贫保险”等关键词的凸显说明各地政府开始将贫困预防作为工作的主要着眼点。其次,“长效机制”“政策常态化”“社会参与”也成为地方政府关注的重点,说明各地政府认识到构建稳定脱贫的长效机制具有现实紧迫性,在脱贫实践中多采用社会参与等综合性帮扶政策以促进长效机制的建立与完善。此外,“经验启示”的凸显表明地方政府在巩固脱贫



攻坚成果的实践中注重经验的总结与归纳,通过理论与实际的相互促进推动高质量脱贫。

治理举措方面,“扶贫开发”的关注度仍然高于“兜底保障”,说明各地政府侧重于通过激发贫困户内生动力与提升其创收能力实现长效脱贫。具体而言,在扶贫开发政策中,“扶贫车间”的频度较高,说明通过扶贫车间就地解决贫困户收入不足问题成为各地共识,“社区工厂”“扶贫产业园”等关键词的出现也表明就近就业方式被多地采用。“龙头企业”与“致富带头人”关键词的凸显,说明在扶贫产业发展过程中大型龙头企业的辐射带动与致富带头人的宣传引导作用更为显著,产业发展的利益联结机制和成果分享机制得到发展。“电子商务”等高频词的出现说明新兴技术与互联网产业在扶贫中的作用日益明显,“现代农业”“乡村旅游”等关键词表明扶贫产业结构广泛分布于二、三产业而不再局限于农业生产,扶贫产业生态得到进一步优化。“以奖代补”“技能培训”“辅导中心”“职业院校”等高频词表明地方政府侧重于提升贫困人口创收能力与可持续发展能力。“扶贫资产”“兜底保障”等高频词则说明各地在发展扶贫产业的同时,也将资产性收入和转移性收入作为贫困人口增收的重要渠道。此外,“对口帮扶”“协作扶贫”“消费扶贫”等高频词说明在脱贫攻坚过程中,社会协作机制和大扶贫格局发挥出重要作用。“基础设施”“特殊地区”“公共服务”“易地扶贫搬迁”等关键词表明地方政府在贫困治理中注重补齐地方基础设施短板、强化生态环境保护。

综上所述,各地政府在实践中探索出多种行之有效的模式、路径用于贫困治理。为进一步探索巩固拓展脱贫攻坚成果的实践路径,本文采用扎根理论的方法,将各省扶贫案例作为反映政府巩固拓展脱贫攻坚成果的“原始资料”,即将课题组的发函看作针对地方政府发放的半结构式访谈问卷,每个上报的扶贫案例作为当地政府所做出的回答。然后按照给定的选取标准从材料中挖掘答案,对大量材料加以归纳,提炼出以关键词为表征的若干关键要素进行抽象概括,最终形成理论(见表3)。

表3 扶贫案例文本开放式编码、轴心编码以及选择式编码

开放式编码	轴心编码	选择式编码
防贫预警、数据平台、分级预警	实施动态监测	
防贫保障金、动态帮扶、政策干预、兜底保障	落实政策保障	落实防贫保障
防贫保险、第二医保、金融扶贫	引入市场机制	
特殊地区、易地搬迁、因地制宜、交通扶贫、生态扶贫、基础设施	完善基础设施建设	夯实发展基础
教育服务、医疗服务、养老服务、金融机制	提升软性发展条件	
扶贫产业、扶贫车间、乡村旅游、电子商务、特色产业	推动产业结构转型升级	
扶贫资产、村集体经济、小额信贷	拓展扶贫资产融资渠道	推进产业升级
龙头企业、社区工厂、农村专业合作社	提升农村产业组织化程度	
新型经营主体、致富带头人、人才引进、返乡创业	推进经营管理转型升级	
扶贫开发、技能培训、辅导中心、职业院校	提升贫困群众能力	强化志智双扶
以奖代补、移风易俗、宣传教育、模范引领	激发贫困群众志气	
庭院经济、一村一品、产业融合、现代农业、提档升级	促进政策衔接	
经验启示、科学规划、责任体系、资源整合、城乡融合	强化理念衔接	衔接乡村振兴
工作队伍、土地改革、资金整合、乡村振兴衔接	保障成果衔接	
利益联结、收益分红、奖补资金	建立利益联结机制	
长效机制、政策常态化	保障政策总体稳定	
社会参与、群众参与、多方联动、协作扶贫、组团式	健全多元主体参与机制	构建长效机制
基层治理、干部帮扶、对口帮扶	健全扶贫工作机制	
公益性岗位、转移就业、内生动力	注重自我发展能力	

## 二、巩固拓展脱贫攻坚成果机制与路径

十九届五中全会提出,要将实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接作为未来五年全国农业农村发展的重点任务,这一论述包含了丰富的战略意涵,是对未来五年甚至更长时间全国农村减贫和发展战略及其路径的谋划,为今后推动减贫战略和工作体系平稳转型、统筹纳入乡村振兴提供战略指引。因此,“巩固拓展脱贫攻坚成果,高质量打赢脱贫攻坚战”需要将防止返贫、稳定脱贫作为政

策落脚点与发力点,提高脱贫质量、衔接乡村振兴。基于此,根据上述文本分析结果,本文概括提炼出以落实防贫保障为基础、夯实发展基础为前提、构建长效机制为关键、强化志智双扶为根本、推进产业升级为重心、衔接乡村振兴为目标的“六位一体”巩固拓展脱贫攻坚成果的机制与路径分析总框架(见图1)。

### 1. 以落实防贫保障为基础,巩固拓展脱贫攻坚成果

巩固拓展脱贫成果不仅要消除现有贫困,更需要防止新增贫困,落实“未贫先防、既贫即扶、脱贫防复”的系统性防贫保障机制。脱贫攻坚以来,大量建档立卡户依托政府帮扶政策实现脱贫,家庭收入稳步增长,但部分脱贫群体和贫困边缘人口的脆弱性本质与面临的风险并未得到根本转变。随着城镇化和市场经济的发展,其生计风险呈现出“复合型”特征,由于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,农村的生产与生活面临着多种风险,这些风险往往相互交织,且难以将单一风险予以剥离。为此,应着重增强低收入人口抗逆力,将风险防范作为巩固脱贫攻坚成果的重要任务。在各地具体实践中,广西、四川、安徽、新疆与江苏等省份通过落实防贫保障机制、实施防贫保障保险、落实防贫保障金等方式探索出实施防贫保障的有效路径。

例如,广西贺州市平桂区依托现行扶贫政策执行的政治势能,以“防贫预警、政策干预”为核心,扶贫政策为主线,探索形成“信息收集、数据比对、核实评估、集中会审、跟踪管理、预警干预、预警解除”的七步防贫预警处置模式,推动精准扶贫、精准脱贫和精准防贫。四川省德阳市罗江区则建立收集信息、监测预警、分级审核、帮扶补短和限期销号“五步”监测法,并实现全域贫困监测、全程信息管理、全员动态帮扶和全面推广运用。新疆阿克苏地区新和县针对脱贫监测户和边缘户“两户”群体实施监测预警和动态帮扶机制。当地依据脱贫攻坚大数据平台,采取村级评估、乡镇核查、县级确认、录入系统、分级预警、质量抽查等方式,加强脱贫不稳定户、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监测,通过红、黄、橙、绿四色灯进行分级预警、动态帮扶。

在落实防贫保障的过程中,除政府直接进行帮扶外,还可以通过市场手段以保险方式予以实现。安徽省六安市面向建档立卡户实施以特色种养产业发展保险为主,附加农产品价格保险、政府救助责任保险、务工损失补贴保险和教育升学补贴保险为辅的“1+4”综合保险模式,其个人保费由财政全额承担。不仅有效防范了自然灾害、市场波动、意外伤亡、失能失业风险,也为建档立卡户构建起系统的生产发展安全网,持续巩固脱贫成效。脱贫攻坚过程中,因病致贫、因病返贫是农村家庭陷入贫困的首要原因,能否化解这一问题事关脱贫攻坚成败和健康中国建设进程。为此,江苏省江阴市通过实施村民慈善互助福村宝建立起预防因病致贫的农村第二医保网。村民慈善互助福村宝依据多方出资、共建共享原则,有效提高农村医疗保障指数,进一步织牢“防贫安全网”,切实巩固脱贫攻坚成果。

### 2. 以夯实发展基础为前提,巩固拓展脱贫攻坚成果

“巩固拓展脱贫攻坚成果、高质量打赢脱贫攻坚战”不仅需要专项扶贫举措,也需要良好的减贫脱贫环境与益贫机制。地区的发展基础既包括道路、水利、电力、住房、生态环境等硬件基础设施,也包括金融、教育、文化、人才等软性发展条件。缺乏完善的基础设施很可能使“绝对贫困循环再生产的陷阱”转化为“相对贫困循环再生产的陷阱”<sup>[16]</sup>。通过夯实发展基础补齐发展短板,可以显著提升其经济发展势能,切实巩固脱贫攻坚成果。案例表明,甘肃、湖南、福建、陕西和浙江等地立足夯实发展基础补齐发展短板,有效巩固了脱贫攻坚成果。

破除交通瓶颈、构建良好交通条件是地区经济发展的重要前提条件,也是巩固拓展脱贫攻坚成果的前提所在。甘肃省临潭县作为甘肃省交通运输行业定点帮扶对象,依托其路网及运输优势打通产

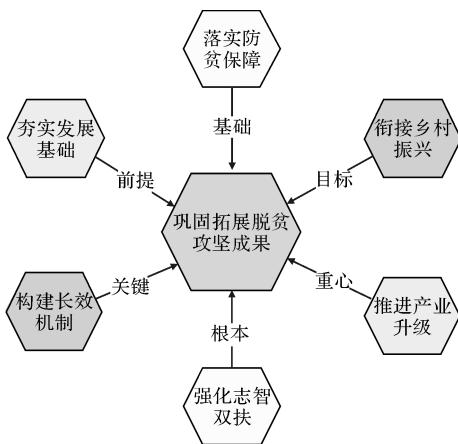


图1 巩固拓展脱贫攻坚成果六位一体分析框架

品生产、流通、消费等环节的障碍,有力提升了地区发展的基础条件。当地以交通基础设施建设项目为纽带形成“交通带动区域经济、基金撬动产业项目”的产业扶贫良性机制。此外,当地依托交通基础设施项目建设扶贫车间,以此为基础开展技能培训,既使建档立卡户学会一技之长提升发展能力,也为项目沿线的建档立卡户在家门口就业创造有利条件,帮助其就近实现就业增收。

资金是产业发展的动力和源泉,通过健全完善金融机制可以为小微企业和个人提供创业启动资金助力产业发展。湖南省宜章县建立县、乡、村三级服务平台宣传信贷政策、简化放贷流程、打消用户顾虑;其次,为自主创业的建档立卡户提供从生产、技术、资金到市场等方面的全程服务。通过宣传提醒到位、全面排查预警、及时化解风险、合理缓释风险、分类处置逾期“五步清收”机制,及时发现建档立卡生产中的问题,在有效化解金融风险的同时也化解其返贫的风险。

生态环境是地区发展的重要物质基础,而深度贫困地区往往资源禀赋不足,生态环境脆弱,贫困与生态恶化常常互为因果。福建农林大学依托高标准试验示范、全链条集成创新、高质量技术培训提升固原一棵树、一株苗、一株花和一棵草“四个一”林草工程,帮助其建立起现代农业产业体系。在实现生态保护的同时打造出一批果园花海型的高档生态建设小流域,带动全域旅游快速发展,探索出适合当地发展的生态产业化、产业生态化路径,在提升了当地基础发展环境的同时,也巩固了脱贫攻坚成果。对于“一方水土养育不了一方人”的地区,要及时通过易地搬迁转换生产生活环境。浙江省丽水市将传统扶贫类搬迁、地质灾害及隐患点避让类搬迁、百山祖国家公园生态搬迁三大搬迁类型纳入当地“大搬快聚富民安居”工程,实现经济发展与生态保护协同并进。通过人口迁徙、资金引导、集成项目打通部门、地区、城乡、产业之间要素流动障碍,推进丽水实现高质量绿色发展。

### 3. 以构建长效机制为关键,巩固拓展脱贫攻坚成果

贫困治理是一项长期性、整体性工程,脱贫攻坚亦是一个动态过程,通过各项帮扶政策实现脱贫的建档立卡户,其生计系统还存在脆弱性,仍存在返贫甚至落入“贫困陷阱”恶性循环的可能性。长效脱贫机制的构建是巩固拓展脱贫攻坚成果的关键,习近平同志在决战决胜脱贫攻坚座谈会上提出:“对退出的贫困县、贫困村、贫困人口,要保持现有帮扶政策总体稳定,扶上马送一程。可以考虑设个过渡期,过渡期内,要严格落实摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管的要求,主要政策措施不能急刹车,驻村工作队不能撤。”通过构建可持续长效脱贫机制,在维持原有帮扶政策的基础上进行政策优化,进而形成稳定的脱贫保障体系。实现脱贫摘帽后,巩固脱贫攻坚成果需要稳定的政策体系作为基础保障。河南省兰考县在脱贫摘帽后构建出“12345”稳定脱贫长效机制。其中,“1”是一条主线统揽全局,实现以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。“2”是两个重点夯实基础,通过发展产业和充分就业助力建档立卡户发展产业稳定就业。“3”是三个落实稳定脱贫,坚持责任落实、政策落实和工作落实,建立长效驻村帮扶机制并加强贫困监测确保稳定脱贫。“4”是四个强化提升本领,通过强化基层基础提升政治领导本领、强化人才培育提升学习本领、强化谋划发展提升科学发展本领、强化要素激活提升改革创新本领。“5”是五个方面提升发展质量,在巩固脱贫攻坚的同时向乡村振兴有序推进,提升脱贫质量。

江西省在如期脱贫的基础上形成了一套体系化的成果巩固长效机制。一是健全脱贫成果回查机制,每年开展两次返贫预警级别评定进行分类施策帮扶。二是健全脱贫人口增收发展机制,加强组织合作和利益联结机制,推进消费扶贫和就业扶贫保障建档立卡户稳定增收。三是健全防止返贫保险保障机制,完善及时救助制度、兜底保障、扶贫保险制度,建立常态化、长效化返贫保险制度,全面实施“防贫保”。四是健全扶贫项目运维管护机制,拓宽管护渠道提升管护效率。五是健全志智双扶激励约束机制,提升建档立卡户发展动力和基层治理能力。总体而言,江西省通过健全五项工作机制形成规范约束,为巩固提升脱贫攻坚成果打下坚实基础。

在巩固脱贫攻坚成果构建长效机制的过程中,广东省东莞市派驻韶关市翁源县扶贫工作组建立“爱心联盟”长效工作机制。首先,健全爱心联盟工作机制,不断改进和丰富帮扶工作内容和形式。其次,设立帮扶项目库强化帮扶对接,利用企业资源开展定向精准帮扶,形成稳定脱贫长效帮扶机制。总体而言,当地通过“爱心联盟”帮扶机制实现扶贫方式由简单帮扶向量身定制帮扶转变,扶贫机制由



突击性帮扶向常态化帮扶转变,扶贫动力由被动脱贫向主动致富转变,扶贫力量由政府主导向“三位一体”转变,有效聚合专项、行业和社会扶贫资源构建多方联动扶贫格局,营造出全民参与扶贫的良好氛围,有力巩固脱贫攻坚成果。

#### 4. 以强化志智双扶为根本,巩固拓展脱贫攻坚成果

能力贫困是贫困产生的根源,能力贫困不仅会直接导致收入减少,还会削弱贫困群体内生脱贫动力,而脱贫动力的缺乏将进一步制约稳定脱贫的长效性。通过志智双扶强化建档立卡人群能力建设,激活内生发展动力,增强自力更生本领,使之具备良好的生存发展能力,从而实现可持续脱贫是巩固脱贫成果的核心所在。志智双扶既是脱贫攻坚的目标要求,又是实现脱贫的重要手段。“扶志”是解决志向、斗志和信心问题,“扶智”是解决思想观念和能力不足问题。在各地具体实践中,上海、天津、黑龙江、辽宁和重庆等地坚持以强化志智双扶为根本,将扶贫与扶志、扶智相结合实现高质量脱贫,有效巩固拓展脱贫攻坚成果。

教育扶贫在激发脱贫内生动力、提升综合能力以及阻断贫困代际传递等方面发挥着基础性、先导性的作用。上海市发挥优质资源优势,创新建立“一市四地”职业教育联盟对口帮扶机制,形成“多方协同、资源集约、精准扶贫、就业脱贫”工作系统。职教联盟实施以来,形成服务定向聚焦融合协同人才培养链,建立起当地可持续发展的高品质职业教育体系,为阻断贫困代际传递,高质量打赢脱贫攻坚战发挥了重要作用。天津发挥国家现代职业教育改革创新示范区资源优势,从“区域系统援建、品牌整体输出、人才定向培养、专业校企共建、师资综合培训”五个路径实施帮扶策略,完善职业教育协作方式和结对帮扶机制。立足于帮扶地教育规划、经济发展需求以及资源质量形成个性化服务方案,同时将线上网络平台资源与线下合作项目相结合,实现跨地域优势资源共享,让中西部贫困地区学生也能享受高质量教育服务,突破教育资源瓶颈,实现智志双扶。

黑龙江省桦川县坚持脱贫攻坚与扶智扶志相结合,以激发群众内生动力为目的,探索形成“扶志气、扶文化、扶智力、扶能力、扶风气、扶制度”的“六扶”举措,改变思想陋习补齐技能短板,使巩固脱贫具有可持续的内生动力。当地重点建强县村思想扶贫,依托教育基地弘扬桦川精神;依托爱心超市,以表现换积分进一步激发建档立卡户内生动力;以“雨露计划”“科技之冬”等载体创新育智方式,开展技能培训、劳务协作、开发岗位、车间吸纳等措施帮助建档立卡劳动力实现转移就业、稳定增收。建立村级“红白理事会”和道德红黑榜破除陈规陋习,以健康风尚培育可持续的内生动力。

辽宁凌源县依托产业收益和财政资金创新开展扶贫扶志“五比一奖”活动。通过将产业发展、就业务工、居住环境、孝老爱亲、遵规守法量化赋分实现激励与约束的双向互动。依托政策执行的组织效能,当地将“五比一奖”与乡村精神文明建设、社会综合治理相结合,按照定劳、分类、入户、设岗、评比、兑现六步法实现有序有效地推进活动开展。凌源县以扶贫产业发展和财政资金为抓手,一方面保障奖比资金足额到位,另一方面建立产业工业园区、划拨资金设立公益性岗位以吸纳贫困劳动力,为贫困人口参与“五比一奖”“比就业务工”提供便利条件,切实实现了转变与认可并重,扶贫成效与文明风尚的同步提升。

重庆市将加强农村本土人才队伍建设作为长远之计和治本之策,大力实施“本土人才回引”工程,从返乡人士中培育村“两委”干部,带领当地贫困群众脱贫致富。加大政策倾斜力度强化干部待遇激励保障,同时针对返乡创业人士给予优惠支持创造良好的产业发展环境,确保人才队伍的稳定、保证扶贫工作的连续性。在确保“引得回”“留得住”的基础之上,通过加强人才的跟踪培养,提升基层能力和治理水平,发挥干部模范带头作用激发当地群众内生动力。重庆市通过持续深化本土人才回引工程,弥补了农村人才短板,又成为带动乡村振兴的有效途径。

#### 5. 以推进产业升级为重心,巩固拓展脱贫攻坚成果

依托产业发展实现稳定就业是实现脱贫的根本道路,推进产业发展既是巩固拓展脱贫攻坚成果的必要手段,也是巩固拓展脱贫攻坚成果的重心所在。一方面,部分深度贫困区通过筑牢产业发展基础推进产业优化升级,可以延长产业链提高产品附加值,显著提升脱贫减贫成效;另一面,产业升级是区域经济发展的重要引擎,巩固脱贫攻坚实现区域经济稳定发展、人民生活水平稳步提高需要完备的

产业体系。

推进产业融合与升级是巩固拓展脱贫攻坚成果的重要途径和长久之策,在巩固拓展脱贫攻坚成果的过程中,山西、青海、海南、湖北、云南和宁夏等地因地制宜培育富民产业,坚持以产业升级为重心将产业升级与扶贫有机融合,不断提高产业的益贫性。山西省大同市云州区立足黄花种植优势,通过提升黄花产业发展水平拉动当地经济发展进而巩固拓展脱贫攻坚成果。青海省大通县立足当地资源禀赋,以乡村旅游巩固脱贫成效。积极调整优化产业结构,大力发展生态旅游产业及药材、蕨麻、覆膜洋芋等相关的特色种养业,完善旅游基础设施建设,拓宽农民致富途径。宁夏海原县依托企业定点帮扶优势,创新实施“华润基础母牛银行”产业扶贫模式,在巩固脱贫攻坚成果的同时推进养殖产业发展升级,走“龙头企业+合作社+专业村”的草畜一体化产业发展之路,逐步实现了企业盈利、建档立卡户增收、养殖产业升级、脱贫攻坚成果稳步巩固的目标。海南省陵水县本号镇创新性地引入第三方专业服务机构,成立“创业辅导中心”,为创建村集体企业提供专业社会化服务。指导完善组织架构及资产收益量化分配制度,建立稳定脱贫长效机制;积极培育集体企业管理人才,提高脱贫主体经营管理能力;运用“互联网+服务”典型模式构建农业社会化服务体系,并积极开展励志教育活动激发建档立卡户内生动力。“本号模式”开辟出以党建为引领,发展集体经济助力产业扶贫提质增效的新路径,有效解决经营主体管理能力不足、利益联结机制不紧密、产业组织化效率低、建档立卡户内生脱贫动力不强等问题,促进了集体经济的合作化、专业化、规模化发展。不仅有效带动建档立卡户脱贫致富,也为当地集体经济发展和产业升级奠定坚实基础。

#### 6.以衔接乡村振兴为目标,巩固拓展脱贫攻坚成果

党的十九届五中全会作出了优先发展农业农村,全面推进乡村振兴的重大部署,并首次明确提出要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”。脱贫攻坚与乡村振兴是新时代推动中国农村发展的两大重要部署,脱贫攻坚是短期内必须完成的政治任务,乡村振兴则是需要长期坚持的历史性目标,共同在以人民为中心的政策实践中相得益彰。当前消除绝对贫困的标准只是满足“两不愁、三保障”,而乡村振兴则更强调生活富裕,客观上对兜底提出更高要求,保障基本生活水平的“底线”标准将随之提升,要求为贫困群体提供更充分的保障。乡村振兴还将带来推进治理和发展的新生资源与力量,为巩固拓展脱贫攻坚成果提供人才与资源保障。因此,以衔接脱贫攻坚为目标,可以在更高质量和水平层面巩固脱贫攻坚成果,形成脱贫致富长效机制。

内蒙古自治区科尔沁左翼中旗立足当地农户庭院土地面积较大的环境优势,改变以往粗放生产的生活习惯,创新推行“果园、田园、菜园”的三园庭院经济扶贫发展模式。将庭院经济与农村牧区经济结构调整相结合,依托退耕还林、还草工程带动乡村环境生态化、农牧业发展产业化。充分利用当地果树林下土地资源和林荫优势,发展林下种植,并整村推进高价值经济作物,实现“一村一品、一乡一业”,着力改善建档立卡户生产生活方式、拓宽增收致富渠道。通过引导扶持建档立卡户及示范村农牧户发展庭院经济,切实改变了其精神面貌和生产生活方式,有力地推动了全旗人居环境整治和脱贫攻坚工作的深入开展,为全面脱贫与乡村振兴的有效衔接提供了可行借鉴。

拉萨市尼木县大力开发以藏文化为核心的全域旅游,按照“完善配套、提升供给,产业融合、振兴乡村”的原则,夯实产业振兴基础。具体而言,尼木县以扶贫为中心,立足贫困地区自然资源禀赋建设旅游综合服务区,带动脱贫户持续稳定增收。其次,坚持以市场为导向,完善项目配套设施以及延长特色产业链条,打造扶贫产业长效机制。最后,以文化旅游业融合农业发展的产业发展模式,实现一二三产业融合。同时村民可通过项目就业获得劳动性收入、销售农副产品获得经营性收入和入股分红获得财产性收入等多渠道增收的方式。

贵州省六盘水市水城县打破自然环境限制,实施贫困群众易地搬迁工程。将搬迁后贫困人口的产业发展和生计能力提升作为重点,依托当地生态和文化资源优势,将易地搬迁和旅游扶贫相结合,积极探索创新易地扶贫搬迁机制,打造全国知名的民族旅游示范区。盘活农户资产、创新产业经营模式,让建档立卡户能够通过多种利益实现机制参与到产业发展中,实现了易地搬迁后建档立卡户的可持续发展。一方面广泛发动周边群众参与景区景点的建设,加大就业吸纳能力。另一方面,以股份联



结的方式,广泛发动群众参与旅游商品开发、民族歌舞队、旅游餐饮服务等,多渠道增加群众收入,实现了传统农民向新型农民转变,在巩固脱贫攻坚成果的同时与乡村振兴有机衔接。

### 三、结 语

在脱贫攻坚阶段,中国在精准方略指引下取得显著成就;在巩固脱贫攻坚阶段,同样要坚持精准方略,以精细化管理提升脱贫成效。首先,要精准研判、精准谋划制定巩固脱贫攻坚成果期的政策方案,强化顶层设计,科学统筹规划。要以落实防贫保障为基础、夯实发展基础为前提、构建长效机制为关键、强化志智双扶为根本、推进产业升级为重心、衔接乡村振兴为目标开展脱贫攻坚成果巩固工作。其次,稳步推进政策实践,下足绣花功夫。巩固拓展脱贫攻坚成果阶段,贫困问题将更为个性化、差异化,其扶贫手段脱贫路径应更富针对性和实效性,减少政策漏出和资源闲置,提升政策运行效率,防止贫困增量、控制贫困变量;最后,巩固拓展脱贫攻坚成果要与政府其他重大战略特别是乡村振兴战略精准配合,提高政策适配度和相融性,聚焦扶贫产业可持续发展、易地扶贫搬迁社区治理现代化、扶贫资产管理和高效利用、绿色减贫长效机制构建等问题,发挥政策合力提升减贫成效。

巩固脱贫攻坚成果需要稳定的政策体系作为制度保障,通过构建脱贫长效机制,有助于实现高质量提升脱贫成效。首先,建立风险防范预警机制,通过关口前移防止新增贫困和返贫。其次,推进全面脱贫与乡村振兴以及城镇化有机衔接,一方面,通过推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接可以实现政策平稳过渡,在实施乡村振兴的同时助力减贫实践,多维并行促进高质量减贫;另一方面,在脱贫攻坚过程中部分建档立卡户转变为城镇户口,位于扶贫政策覆盖范围外,缺乏有效制度保障,因此通过推进脱贫攻坚与城镇化相衔接,既有助于提升其保障水平又能够服务于国家的整体发展战略。此外,长效机制的建立需要开发式扶贫与保障性扶贫相统筹,于微观层面实现建档立卡户和落后地区内生动力的激活和配置,中观层面益贫式经济发展环境的营造及其减贫功能的充分发挥,宏观层面保障性社会政策格局的稳步建立,以此实现稳定脱贫长效脱贫。

### 参 考 文 献

- [1] 张琦.贫困退出机制的现实操作:冀黔甘三省实践与启示[J].重庆社会科学,2016(12):20-31.
- [2] 左停,苏武峥.乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(4):88-96.
- [3] 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.
- [4] 新华网.习近平:在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话[EB/OL].(2019-08-15)[2020-12-16].[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-08/15/c\\_1124879967.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-08/15/c_1124879967.htm).
- [5] 新华网.中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度[EB/OL].(2019-11-05)[2020-12-15].[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c\\_1125195786.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm).
- [6] 谭江华.后脱贫时代推动金融扶贫高质量发展研究[J].理论探讨,2021(1):99-104.
- [7] 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.
- [8] 杨力超,ROBERT W.2020 年后的贫困及反贫困:回顾、展望与建议[J].贵州社会科学,2020(2):146-152.
- [9] 邢成举,李小云.相对贫困与新时代贫困治理机制的构建[J].改革,2019(12):16-25.
- [10] 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.
- [11] 张永丽,徐腊梅.中国农村贫困性质的转变及 2020 年后反贫困政策方向[J].西北师大学报(社会科学版),2019,56(5):129-136.
- [12] 郑宝华.在实现脱贫攻坚目标的同时巩固脱贫成果[J].社会主义论坛,2020(3):10-12.
- [13] 王介勇,戴纯,刘正佳,等.巩固脱贫攻坚成果,推动乡村振兴的政策思考及建议[J].中国科学院院刊,2020,35(10):1273-1281.
- [14] 李博.后扶贫时代深度贫困地区脱贫成果巩固中的韧性治理[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(4):172-180.
- [15] SABATES-WHEELER R, DEVEREUX S. Sustainable graduation from social protection programs[J]. Development and change, 2013,44(4):911-938.
- [16] 陆汉文,杨永伟.从脱贫攻坚到相对贫困治理:变化与创新[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(5):86-94.

(责任编辑:金会平)