



全力以赴

打赢脱贫攻坚 决胜之战

文 / 黄季焜
北京大学中国农村政策研究中心

2020年是全面建成小康社会和脱贫攻坚决战决胜之年，今年的中央一号文件不但继续关注“脱贫攻坚”，而且首次把“坚决打赢脱贫攻坚战”放在全文第一部分，突显了“脱贫攻坚”的重要地位，需要充分认识“脱贫攻坚”工作的艰巨性与复杂性，要尽锐出战，众志成城，攻克最后的堡垒，实现小康路上一个都不能掉队。可以说，2020年中央一号文件对“十三五”收官之年全面打赢脱贫攻坚战作出了总体部署，提出了具体目标、措施和要求，并为未来扶贫指明了方向。

然而，突如其来的新冠肺炎疫情给今年打赢脱贫攻坚战带来新挑战。一方面，疫情发展正牵动着我们的心；另一方面，疫情对我国在今年年底实现全面脱贫目标也带来新的巨大挑战。在这场突如其来的疫情之后，2020年中央一号文件聚焦“脱贫攻坚”更显其重要性。

明确一个目标 提出多个亮点举措

“到2020年，确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫，消除绝对贫困；确保贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”，这是党和政府向全体人民作出的庄严承诺。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央

中央把脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置，大力实施精准扶贫、精准脱贫方略，采取超常规的举措，全面打响脱贫攻坚战。7年来，全国农村贫困人口从2012年末的9899万人下降到2019年末的551万人，每年脱贫1300多万人，770个贫困县已经或拟摘帽退出，贫困发生率从2012年末的10.2%下降至2019年底的0.6%。这是扶贫史上的伟大壮举。建卡贫困户中剩下的551万贫困人口、50多个贫困县尚未摘帽，主要集中在深度贫困地区。为此，2020年中央一号文件明确要求瞄准剩余551万贫困人口精准施策、重点攻坚，在聚焦深度贫困地区的同时，也要关注特殊贫困人口的脱贫问题。盯紧脱贫人口和边缘人口持续发力、筑牢防线，以更加精准举措、更加务实工作，确保贫困人口“两不愁三保障”，实现脱贫攻坚任务圆满收官。我国是世界上最大的发展中国家，能够以如此快的速度实现绝对贫困人口的全面脱贫，创造了世界减贫史上的奇迹。为此，2020年一号文件特别强调，要扎实做好脱贫攻坚的宣传工作，全面展现新时代扶贫脱贫壮阔实践，全面宣传扶贫事业历史性成就，深刻揭示脱贫攻坚伟大成就背后的制度优势，向世界讲好中国减贫生动故事。

攻坚最后堡垒，如何着力？何处着力？建卡贫困户中剩下的551万贫困人口是多年想啃没啃下来的硬骨头。最近的8省农村调研结果也表明，他们多数要么没有劳动力、要么因病致贫、要么地少且无其他收入来源，有些地方还存在以上多重致贫因素。对于这些贫困户，需要采取多措并举的综合脱贫措施。在区域方面，2020年中央一号文件要求脱贫攻坚要聚焦“三区三州”等深度贫困地区，瞄准突出问题和薄弱环节集中发力；对深度贫困地区贫困人口多、贫困发生率高、脱贫难度大的县和行政村，要组织精锐力量强力帮扶、挂牌督战，确保攻下坚中之坚、难中之难；对特殊贫困群体，要落实落细低保、医保、养老保险、特困人员救助供养、临时救助等综合社会保障政策，实现应保尽保；要坚持精准扶贫，增加财政专项扶贫资金、优化城乡建设用地增减挂钩、扶贫小额信贷等支持政策等；在普遍实现“两不愁”的基础上，全面解决“三保障”和饮水安全问题，确保剩余贫困人口如期脱贫，等等。这说明精准扶贫以来的扶贫政策继续有效，强调政策的连续性，政策含金量高，可操作性强。

咬定目标 高质量打赢脱贫攻坚战

2020年中央一号文件要求了各地要对已脱贫人口开展全面排查，认真查找漏洞缺项，一项一项整改清零，一户一户对账销号，确保脱贫数据真实可靠；要健全监测预警机制，进一步加强对不稳定脱贫户、边缘户的动态监测，将返贫人口和新发生贫困人口及时纳入帮扶，为巩固脱贫成果提供制度保障；要强化产业扶贫，稳固脱贫根基；要做稳就业扶贫，实现脱贫的可持续；要深入开展消费扶贫，进一步加大易地扶贫搬迁后续扶持力度；要深化扶志扶智，激发贫困人口内生动力；要严把贫困退出关，严格执行贫困的退出标准和程序；要坚决杜绝数字脱贫、虚假脱贫。为此，2020年一号文件特别提出要做好考核验收工作，确保脱贫成果经得起历史检验。

在脱贫攻坚决战决胜关键阶段，脱贫攻坚政策支持力度和工作力度只能加强、不能减弱。2020年中央一号文件强调，保持脱贫攻坚政策总体稳定。一是保持政策稳定，落实“四不摘”原则：贫困县摘帽不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管；二是强化党建引领，

强化脱贫攻坚责任落实，继续执行对贫困县的主要扶持政策；三是加大社会帮扶力度，进一步加大东西部扶贫协作、对口支援、定点扶贫、社会扶贫力度，稳定扶贫工作队队伍，强化基层帮扶力量；四是持续开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理；五是对已实现稳定脱贫的县，各省（自治区、直辖市）可以根据实际情况统筹安排专项扶贫资金，支持非贫困县、非贫困村贫困人口脱贫，让全体人民共享脱贫攻坚成果。

研究谋划长效机制 着力解决相对贫困问题

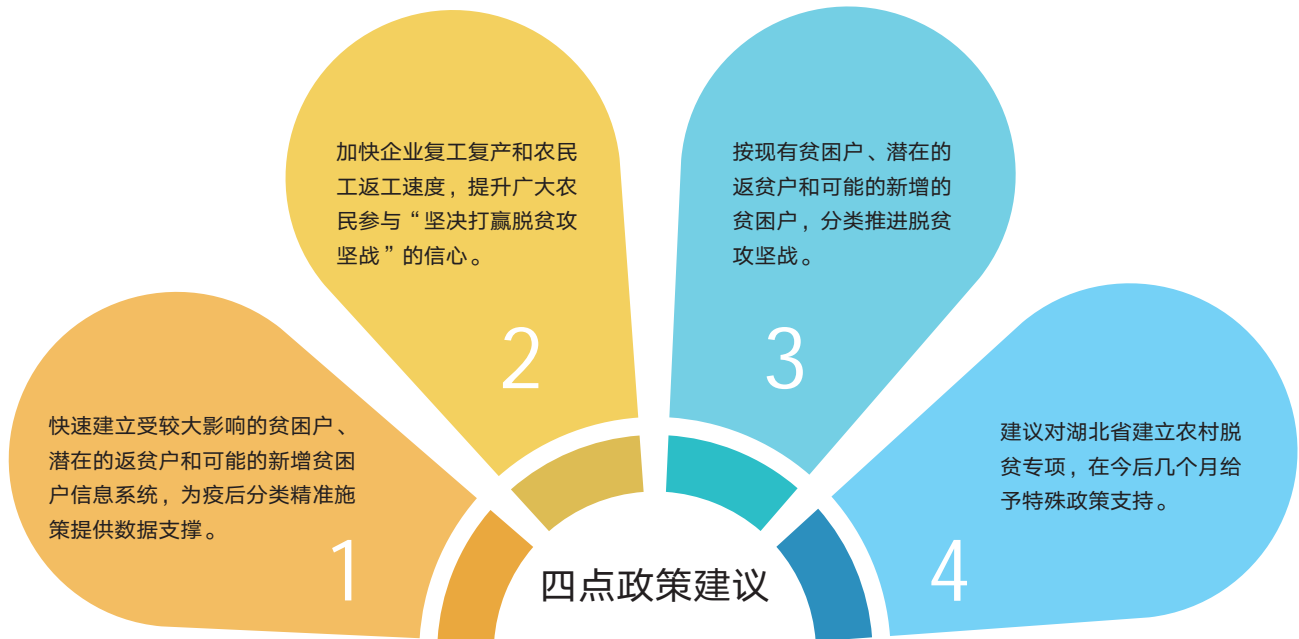
2019年我国人均GDP突破1万美元，2019年底农村贫困人口减少至551万人。在2020年脱贫攻坚与全面建成小康社会任务如期完成后，我国贫困状况将发生重大变化，扶贫工作重心将转向解决相对贫困问题，扶贫工作方式将由现在的集中作战调整为常态推进。因此，要把决胜脱贫攻坚与健全长效机制紧密结合，研究2020年后扶贫政策取向，在研究城乡相对贫困的评价指标体系后，探索加强扶弱助困、缩小发展差距的政策措施，强化感恩奋进、自主发展的引导机制，建立解决相对贫困的长效机制，在推进农村基层治理能力与治理体系现代化中，推进贫困治理体系和治理能力建设。要研究建立解决相对贫困的长效机制，推动减贫战略和工作体系平稳转型。要加强解决相对贫困问题的顶层设计，并纳入实施乡村振兴战略的统筹安排，把脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接起来，即产业扶贫与产业振兴衔接、生态扶贫政策与生态振兴政策对接、社会帮扶的管理机制与乡村振兴管理机制对接、教育医疗卫生公共服务体系的脱贫攻坚与乡村振兴阶段有机衔接，等等。

积极应对新冠肺炎疫情的新挑战

新冠肺炎疫情对国民经济与社会发展的影响是全局性、系统性的，对农村经济社会发展尤其是实现农村全面脱贫的目标增添了巨大的困难与挑战。为了研判新冠肺炎疫情对实现全面脱贫的影响，北京大学中国农业政策研究中心于2020年2月中旬对8省233个行政村的1733农户开展了调研。调研数据显示，新冠肺炎疫情增加了农村贫困户脱贫、返贫和新增贫困的风险：在还未脱贫的农户中，有79%反映新冠疫情会使其脱贫信心下降；在已脱贫的建档立卡贫困户中，有23%认为可能因疫返贫；在非贫困户中，有7%的农户认为有可能因疫致贫，主要原因是他们种植的蔬菜水果、养殖的家禽生猪生产销售或从事的非农就业等工作现在已经受到了较大影响，这种因疫致贫可能性一旦发生，即使只有1%的比例，全国新增贫困数也可达900多万。

由此可以判断，从疫情发生到今年年底之前，实现全面脱贫目标的困难将超出预期。因此，脱贫攻坚的决战决胜之年务必倍加努力，攻坚克难，砥砺前行，根据疫情精心制订=年度计划，出台更加切实可行的各项具体措施，把2020年中央一号文件中明确的“脱贫攻坚”这一重中之重的任务落实、落细、落地。

近期，国家已及时出台了推动企业复工复产和促进农产品流通与销售的各项政策，但



调查也发现目前大多数农民工难以外出务工，农民销售农产品难的问题也未得到有效解决。更为重要的是，新冠肺炎疫情对现存贫困户的脱贫信心、已脱贫农户的返贫担忧以及非贫困户的致贫担心都产生了不利影响。为确保2020年底实现全面脱贫的目标，基于研究提出如下几条政策建议。

首先，快速建立受较大影响的贫困户、潜在的返贫户和可能的新增贫困户信息系统，为疫后分类精准施策提供数据支撑。全面开展疫情对现有贫困户、已脱贫户和非贫困户三类农户的影响调查，排查可能出现因疫返贫和因疫致贫的农户，重点关注疫情对各类农户的现有影响程度和疫后恢复农业生产和非农就业的能力，对受疫情影响较大的贫困户、潜在的返贫户和可能的新增贫困户重点提供帮扶。

其次，加快企业复工复产和农民工返工速度，提升广大农民参与“坚决打赢脱贫攻坚战”的信心。切实解决目前企业复工复产和农民工返岗过程中遇到的困难，同时加强脱贫攻坚宣传和动员，激发贫困户内生脱贫动力，增强非贫困户反贫困信心。

再次，按现有贫困户、潜在的返贫户和可能的新增的贫困户，分类推进脱贫攻坚战。对现有贫困户，加大脱贫攻坚力度；对潜在的返贫户，重点做好疫情前后务工人员的复工帮扶、解决农产品出售困难、加大对春耕春播的支持力度和政策宣传等工作，消除返贫风险；对于非贫困户中可能新增的贫困户，建立动态监测和跟踪体系，及时发现和及时帮扶。

最后，建议对湖北省建立农村脱贫专项，在今后几个月给予特殊政策支持。湖北省受疫情影响大、时间长，不但脱贫工作难度大，因疫返贫和因疫致贫的可能性也高，建议中央给予专项支持，确保湖北高质量地完成全面脱贫任务。□