

贫困地区返贫现象的成因与对策研究

——以重庆万州为例

魏雪怡 周思颖 王玉洁 罗清元¹

(广西大学, 广西 南宁 530000)

【摘要】: 在全国进入脱贫攻坚决胜阶段的背景下, 重庆万州区在精准扶贫方面积极探索, 扶贫工作成效显著。但贫困地区返贫现象常态化的发生是影响全面建成小康社会目标实现的重要原因之一, 万州区的扶贫主要任务也由积极扶贫转向稳定脱贫和阻断返贫。因此, 通过对重庆市万州区贫困地区返贫现象进行调查研究, 分析其返贫成因, 并提出有效对策以巩固扶贫成果。

【关键词】: 重庆万州 扶贫 返贫原因 对策建议

【中图分类号】 F323 **【文献标识码】** A

1 引言

2020 年是全面打赢脱贫攻坚战的收官之年, 重庆万州区自实施精准扶贫战略以来采取的一系列扶贫措施已取得显著成效。2015 年脱贫攻坚战打响以来, 区委区政府深学笃用, 习近平总书记关于扶贫工作的重要论述和视察重庆重要讲话精神, 认真贯彻落实中央决策和市委部署, 扎实推进精准扶贫、精准脱贫。2017 年 11 月, 万州区退出国家扶贫开发工作重点县序列。其中, 在农村产业发展方面, 主导产业初具规模, 经营主体逐步壮大, 农村发展道路创新; 在基础设施建设方面, 农村道路通畅, 用水供电改善; 而扶贫开发组织领导强有力, 对口支援积极助力和社会各界广泛参与促使帮扶格局形成; 针对性的政策出台和资金资源整合及帮扶政策的落实进一步确定了政策保障的落地, 重庆万州区旅游扶贫也取得不俗成绩。然而, 在扶贫工作取得一定成效的同时, 受贫困户就业不稳定, 医疗保障不到位及产业基础不够牢固等因素影响, 重庆万州区已脱贫摘帽的贫困户仍存在返贫风险, 目前万州区仍有 1 个市级深度贫困镇、2000 余名贫困人口、1000 余名脱贫监测户和边缘户, 且未脱贫人口中丧失劳动力、缺乏自我发展能力的较多, 稳定脱贫难度较大。因此, 如何预防并阻断返贫路径, 实现“输血式”扶贫向“造血式”扶贫发展则成为身处“后脱贫时代”的重庆万州区乃至全国扶贫干部所要解决的问题。

为此, 调研组通过对重庆万州区的高梁、甘宁、太安、龙驹、长岭等地多家贫困户进行实地走访与访谈, 聚焦脱贫现状, 现存问题及返贫诱因, 有针对性地提出有效的对策建议。这也对于防止返贫诱因促使精准扶贫成效削减, 避免打击贫困户的脱贫信心, 保持贫困地区脱贫的经济发展可持续性, 协调重庆万州区扶贫干部做好稳定脱贫成果和阻断返贫的工作具有重要意义。

2 贫困地区返贫现象常态化发生

¹作者简介: 魏雪怡(2000-), 女, 重庆万州人, 在读本科生。

基金项目: 广西大学“大学生创新创业训练计划”自治区级资助项目“脱贫‘摘帽’后返贫现象的成因分析与对策研究——基于重庆万州实地调研”(编号: 202010593349)

2.1 因病因残缺乏劳动力的返贫

疾病、残疾以及缺乏劳动力是大部分家庭返贫的主要现象。我国建档立卡贫困户中，因病致贫、因病返贫的比例均在 42%以上。且患病的农村贫困人口中，年龄在 15 岁至 59 岁占农村贫困人口 40%以上，他们基本上都是所在家庭主要劳动力，患病不但要发生治疗费用，还会因为丧失劳动能力而直接影响创收，使家庭陷入贫病交加境地。2016 到 2019 年万州因病致贫占贫困户总户数比例居高不下，都在 42%以上，因残致贫占比也在 8%以上，因病残总计致贫率超过 50%。因病因残除了会导致自身劳动力的丧失和医疗开支的增加之外，还会传导出很多家庭发展的限制性因素。例如，因病因残失去自理能力需要有专人进行护理，照料衣食住行，使得家庭可用劳动力进一步减少。家庭成员如果在外地有很好的发展机会也会由于患病或者残疾的家人，而被迫放弃，甚至将一个家庭的所有家庭成员发展都局限在当地。

2.2 历史遗留的深度贫困返贫

万州区仍有 1 个市级深度贫困镇、2000 余名贫困人口、1000 余名脱贫监测户和边缘户，且未脱贫人口中丧失劳动力、缺乏自我发展能力的较多，稳定脱贫难度较大。对脱贫检测户和边缘户，和缺乏劳动力、自我发展能力的那部分人口而言，抵御风险的能力很薄弱。稍受到经济环境的冲击或者是家庭突然的变故都很容易返贫。部分扶贫产业后续发展动力不足，柑橘、茶叶等主导扶贫产业同质化比较严重，品质不够突出，市场竞争力有限。没有品质优势，只能被迫以较低价格进行市场竞争。而以低价作为主要竞争力，在成本一定的前提下，利润空间会不断压小。一直持续下去会没有发展空间，不能够实现长期可持续发展。农户收入来源与产业发展关联度有限，农户收入多来自土地流转和就地务农。农户的收入不会随着产业的发展进步而有利可图，来自土地流转和就地务农的收入增长幅度极其有限，不具有长期可持续发展的特点。

2.3 扶贫机制不完善的返贫

产业扶贫项目与贫困户利益联结不够紧密，村级集体经济带动群众增收的持续性、稳定性不够；扶贫小额信贷和消费扶贫还须加大推进力度，使得贫困线周围的群众，在有可发展、有可行性的投资项目、在有合理的消费需求时，能够尽可能满足，尽可能不等、不滞后，加快发展，切实提高人们群众的获得感和幸福感。2020 年全面小康收官后，相应的政策和帮扶的力度会逐渐减少，已经脱贫的“贫困户”在精准扶贫帮扶逐渐“放手”，渐渐“独立”过程中，部分已经脱贫的“贫困户”能否成功“断奶”，能否成功过渡，还面临着不小的挑战。

2.4 自主脱贫动力不足的返贫

部分脱贫群众的没有树立强烈的脱贫意识，没有改变自身处境的强烈动机，并且很少主动有帮助自身脱贫的行动。在脱贫过程中，大部分是依赖国家脱贫攻坚战中的政策，“等靠要”的思想根深蒂固，没有通过自己的努力谋求幸福的动力和努力。在调查中，发现部分家庭对于自主脱贫意识方面还比较薄弱。对于涉及集体经济的部分，不与自身利益切实有直接关联的参与较少，存在着搭便车依赖的思想。享受权利的意识较强，但应尽义务的意识欠缺。有关公共设施建设保护和维修的主人翁意识薄弱、公共资源使用浪费等，如义务参与道路管理、义务保持环境整洁、公共设施使用不爱护很随意等。

3 返贫现象产生的主要原因分析

3.1 “三保障”还存在薄弱环节

在我国的脱贫攻坚战中，“两不愁三保障”是我国脱贫的主要目标。在国家的努力和政策的支持下，在脱贫攻坚战中，重庆市万州区贫困群众已经基本实现了“两不愁”：温饱问题已经基本解决，解决了用水难、用电难、通讯难等问题。困难群众虽摆脱了绝对意义上的贫困，但相对贫困仍将困扰他们的发展，在巩固脱贫攻坚成果、提升脱贫质量中，还存在一些困难，主要就是

“三保障”还亟待实现。通过调查，发现贫困地区的义务教育普及、基本医疗需求和住房安全得不到满足的现象尚未消除。由于年轻人更追求高待遇，当地高素质人才留不住现象普遍存在，学校以及教师的数量和质量都有待提升；当地贫困群众居住地区相对偏远，乡、镇的医护人员数量不足，部分地区的现行医疗保障制度对持续医治需求和异地报销等方面仍然存在一些不足，有些贫困人员不能满足看病治病的需求；即使贫困群众已经从住危房到了有房住，但是由于当地群众的自身思想因素以及经费不足等问题，部分群众还住在偏僻的山区中，住房安全得不到完全的保障。

3.2 村级党组织战斗力不够强

在乡村振兴的过程中，党组织团体是贫困地区贫困户的政治保障。乡村振兴离不开有学识有能力的年轻人，但是在重庆市万州区的贫困地区中，因为追求高待遇，仅有少数大学毕业后自愿返乡的年轻干部，村级帮扶组织中缺乏新鲜的血液，活力较弱。而大多数干部年龄偏大，思想观念难以跟上当代快速发展的经济社会。而且他们综合素质较低，没有在稳定脱贫成果方面上建立一套系统的体系，容易造成当地群众的不信任，组织和协调的效果就会大打折扣。没有一个核心的领导，缺乏凝聚力和核心力量，容易造成当地的生产效率降低。

3.3 村级集体经济欠发达

集体经济是农村公共产品投资的主体。在调研过程中，我们掌握了相关资料，重庆市万州区 508 个村(含涉农社区)中，村集体无收入的占 46.5%，年收入 5 万元以下的占 34%、5 万~10 万元的占 16.7%、10 万元以上的占 2.8%。由此可见，大部分脱贫群众还是坚持依靠自己种庄稼、饲养牲畜来实现收入，这种增收方式波动性大，不稳定。重庆市万州区的总收入渠道中，集体经济收入渠道占比不到一半，集体经济欠发达，从而不能发挥应有的作用而持续带动贫困地区的经济发展，这个也是返贫现象出现的重要原因。村集体经济欠发达主要归因于：(1)农村集体经济管理队伍素质不高。当地乃至我国贫困地区中大部分地区缺乏高素质的农村集体经济管理队伍，在集体经济发展中就缺乏主要的人才指导，造成农村集体经济的发展目的、方向以及规划的不明确。(2)集体资产产权不明晰。土地流转过程中，由于部分农民的小农经济思想尚存、利益和目标不一致，而且部分地区在土地流转方面缺乏保障机制，就容易造成土地流转难度大、不规范等问题的出现。

3.4 部分扶贫产业后续乏力

一是市场竞争力不强。产业同质化比较突出，主要是以柑橘、小水果、茶叶三大扶贫主导产业为主，而在这些产业中，有的品种种植规模不大、品质不优，造成市场竞争力弱。并且还缺乏农业产业链，没有对农产品精深加工和发展农产品附加产业。二是扶贫产业与农户利益联结不紧。农户收益主要来自土地流转费、产业基地务工收入，创收渠道比较单一，覆盖面不大。贫困户没有深度参与到产业发展中来，难以长期稳定地获得收益。三是后续管护缺位。贫困村都有农民专业合作社，但有的专业合作社缺乏凝聚力和组织力、缺乏资金，无法持续开展种植基地的排水、除草、施肥等日常管护，现存产业往往依赖于镇乡政府出资实施，脱贫攻坚战进入尾声之后镇乡政府的出资可能难以为继。四是缺乏对自然灾害的防治机制。当地扶贫产业资金有限，从而造成在自然灾害的防治方面难以调动出多余的资金。

3.5 农业科技应用不广

在现在经济快速发展的时代，科学技术在农业中的应用也日益显得重要起来。在调研过程中，即使部分贫困地区依靠规模产业达到脱贫标准，但是规模产业的发展仍然存在返贫隐患。贫困地区缺乏专业人才，对当地的地理环境、农业种植等方面的研发不足，造成当地农业在科技方面存在短板。除此之外，部分地区没有进行专业化规模化生产，尽管已经成片种植特色产业，但是仍然是利用人工进行种植施肥和收取，农业机械没有普及，这样就会造成产业生产效率低下，而且有可能出现雇员工怠工的现象，不能保证产业的数量和质量。而且当地政府和政策忽略了农业科技多渠道、多方式的推广。除此之外，当地政府在农业科技的应用与推广方面的经费不足，且也没有足够重视农业科技对稳定当地经济的作用，直接影响到了当地产业在提高效率和质量

方面产生乏力的现象出现。

3.6 部分脱贫群众内生动力不足

脱贫群众内生动力不足主要表现在能力制约和思想制约两个方面。首先是能力制约。在调研中，发现虽然不同贫困地区的返贫原因有所差异，但是总体而言，疾病、残疾以及缺乏劳动力是造成大部分家庭返贫的最直接的影响因素。在患病的农村贫困人口中，有部分人是所在家庭主要劳动力，患病不但要发生治疗费用，还会因为丧失劳动能力而直接影响创收，使家庭陷入贫病交加境地。而且部分脱贫群众因为缺乏教育，没有了解到农业科技对稳定脱贫成果的重要性，没有经过技能培训，仍然是采用传统的方式来实现收入，没有能力和意识去发展产业或者投资来增加收入。

其次是思想制约。重庆市万州区虽然已经实现了总体脱贫，但是部分群众的自主脱贫意识还比较薄弱，存在“等、靠、要”的思想，没有自我发展的意识，且脱贫信心缺乏，当地群众有可能面临着返贫的危机。由于长期处于脱贫状态，个别群众认为自身能力不足以使自己脱离贫困状态，即使目前已经脱贫，但是还是会继续依赖国家和政府，认为不管怎样，政府都会兜底。即使有些困难群众上在物质上已经脱离贫困的状态，但是精神上不实现脱贫是不能实现长久脱贫的。在政府、帮扶部门等到乡镇中进行扶贫宣传的时候，部分脱贫群众不重视，态度敷衍，也没有反思致贫的主要原因，不积极和相关人员讨论有效的巩固脱贫质量的方法。除此之外，大部分年轻人都到城里追求收入，导致农村现存人口老龄化的趋势上升，农村的总体劳动能力不足。因此，脱贫群众内生动力不足是目前巩固脱贫成果需要解决的一大难题。

3.7 帮扶政策的时效性

由于脱贫攻坚战已经打响尾声，绝大部分家庭在这场无硝烟的战争中已经获得胜利，有些帮扶政策有可能就会根据当地情况而减弱效率。这时也有可能出现部分帮扶干部对于帮扶政策的松懈，已脱贫家庭对自身可持续发展的不重视，干部与群众的联系可能减少，帮扶的力度可能减弱，那么多年的脱贫攻坚战中产生的感情减弱，可能会造成脱贫群众对现实情况改变的不适应，容易使其缺乏稳定自身发展的信心，削弱多年攻坚战中建立起来的良好社会效应，后续发展乏力，这些情况有可能会造成已经脱贫的家庭再次返贫或者新增贫困。

4 贫困地区阻断返贫现象发生的对策

4.1 实现“三保障”，阻断返贫现象发生

应聚焦解决“三保障”突出问题，确保教育扶贫、医疗扶贫、社会保障兜底等政策持续精准落实；应围绕贫困学生“应读尽读”目标，优化配置教育资源、加大教育资金支持、提高贫困地区教育质量，全面落实“两免一补”、建卡贫困学生资助政策；建立贫困患者优先诊疗机制，持续实施“一站式”服务，继续进行家庭医生签约服务，保证建卡贫困户医疗保险参保率，推进远程医疗服务体系建设和应用、全面打通远程医疗服务“最后一公里”；全覆盖开展建卡贫困户住房安全鉴定，对鉴定确认的危房分级分类建立台账，对符合改造条件的下达改造计划，精准下放危房改造资金补助。

4.2 加强基层组织建设，强化扶贫主体责任

扶贫工作的基础工作、具体落实在镇乡。镇乡党委要坚持脱贫“摘帽不摘责任”，自觉担当本地扶贫工作的主体责任。全面落实《中国共产党地方委员会工作条例》，全面加强镇乡党委建设，尤其要加强对村级党组织的领导。镇乡党委会定期听取扶贫工作汇报，及时研究解决实际问题。镇乡党委班子成员分别联系村党支部，指导村党支部建设，及时了解联系村的扶贫情况，发现和解决问题。要落实习近平总书记打造一支“不走的扶贫工作队”要求，关键在不断增强村级组织的凝聚力、向心力和战斗力。为此，一是选好“两委”班子。综合考虑年龄结构、文化程度等因素，把有热情、好学习、敢闯敢干的致富带头人、科技致

富能手、返乡创业人员、退役军人、大学生村官选拔进村“两委”班子。要对主要负责人开展培训，提高干部素质，增强服务能力。二是完善激励机制。对特别优秀的村主要负责人，按程序选拔进入镇乡领导班子。在条件成熟时，适当提高村干部待遇水平。三是强化基层党建。《中国共产党农村基层组织工作条例》是新时代党的农村基层组织建设的根本遵循，村党支部要深入学习、全面贯彻，建强党支部，夯实党在贫困地区的执政基础，为长效扶贫提供坚强政治保障和组织保证。四是发挥党员的先锋模范作用。党员要积极参加党支部活动，自强不息，艰苦奋斗，作出示范，要热心帮助贫困群众，以一帮十，带动致富。

4.3 发展壮大集体经济，为阻断返贫奠定经济基础

一是要因地制宜、因村施策，找准符合地方发展实际的模式。坚持项目带动集体经济的发展，按照“一村一策”的要求，选准选精选好项目。二是要盘活农村集体经营性建设用地，促进土地资源的合理优化配置。积极推动集体经营性建设用地就地入市、调整入市、整治入市。鼓励有条件的村利用集体建设用地兴办集体企业，或与其他单位、个人合办企业。三是保障农户在土地承包和宅基地流转中的收益权。我国土地除法律规定属于国家所有的，其余土地均属农民集体所有。村集体作为集体土地的所有者，理应在土地承包和集体土地流转收益中适当分配。四是要强化扶持，为集体经济提供支持。落实村级集体经济发展专项资金、土地政策、金融服务、专业人才保障。五是发挥财政投入股权化改革等的放大效应。规定一定份额的财政补助资金投入由项目所在地村级集体经济组织持股。同时还要进一步增添措施，放大边际效应，不断增强集体经济的实力。

4.4 壮大产业扶贫实力，增加农户收入

产业扶贫最主要的目的是在于变“输血”式扶贫为“造血”式扶贫、变“开发式”扶贫为“参与式”扶贫，增强贫困地区内生发展动力，提高贫困人口的自主脱贫能力，促进贫困人口增收，实现稳定脱贫，确保如期实现全面建成小康社会的目标。同时，产业扶贫涉及适用范围广，扶贫力度大，带动脱贫群众多，是一种十分有效的扶贫方式。应加速促进一二三产业融合发展，在农业的基础上，发展农业服务业；结合本地区地理资源优势，大力发展旅游产业，进行扶贫村旅游景点建设。同时挖掘贫困地区的资源优势，大力发展特色产业，进行产业支持工作，促进相关政府部门、企业、合作社、贫困户等资源之间有机整合，吸引更多资本到贫困地区投资，完善扶贫产业与农户的利益联结，采取农户承包地经营权入股、财政投入项目分红、土地流转、订单合作、服务协作、入园务工等多种方式，促进产业和农户风险共担、利益共享，使农业产业不断向规模化、集约化、现代化发展。

4.5 加强科技支撑，实现扶贫产业高质量发展

科学技术是第一生产力。扶贫产业既要增加产值，也要提高质量。要实现逐步由增产转向提质，需要农业科技作支撑。一是支持农业科研。加大财政对农业科研的投入。加强与其他地区的科研合作着力攻克优质高效品种培育、重大病虫害防控、高效节水灌溉、精深加工等难点技术，加快构建符合资源环境禀赋的高效农业绿色种养模式和安全生产标准体系。二是增强服务能力。充分发挥农业服务中心在农业科技推广应用指导服务的主力军作用。三是创新农业科技推广。完善激励机制；建立公益性与社会化服务互补机制；支持社会力量参与农业技术推广；探索建立产学研一体化的农业技术联盟；依托网络平台，加强农业科技信息化应用，实现信息互通。

4.6 统筹扶志与扶智，增强群众脱贫内生动力

扶贫先扶志，精神贫困是脱贫攻坚的最大敌人，从志气、知识、信心上帮扶贫困户，破除其“等、靠、要”思想，激发其脱贫致富的内生动力，是如期实现脱贫目标的重要保障。应坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，坚持治标与治本结合，“输血”与“造血”并举，坚持“志智”双扶，增强贫困群众脱贫致富信心和自力更生能力。

4.6.1 扶志层面：

结对帮扶到村到户，提升贫困户内生动力。一是扶志重在精神层面，干部结对帮扶制度。帮扶干部每周规定次数主动上户开展精准帮扶，与贫困户建立密切联系，他们不仅应该帮助贫困户解决生活和工作中的困难，保障基本生活，还要消除他们的懒惰的思想，帮助他们树立脱贫的志向，促进观念转变。二是树立乡贤榜样，让乡贤成为引导群众见贤思齐、崇德向善、勤劳致富的榜样力量。

4.6.2 扶智层面：

一方面认真落实教育多项就业培训政策，对不同的对象制定不同的培训计划，让每位贫困户至少掌握一项技能，另一方面为他们提供就业信息，带动贫困户就业，让贫困户依靠自己的本领实现脱贫致富，达到“授人以渔”的目标。

4.7 落实“精准检测、精准识别、精准帮扶”，保障扶贫实效

第一，坚持“摘帽不摘监管”，运用人工调查与大数据应用相结合，动态掌握稳定脱贫户、“边缘户”、低保兜底户的状况，建立监测机制。关注收入骤减户或支出骤增户，防止返贫致贫。第二，精准识别是长效扶贫最重要、最关键的一环，关系社会公平。按照中央确定的贫困识别标准和退出标准，精准识别。在长期内争取将贫困识别标准与农村低保标准并轨。第三，在政策帮扶方面，坚持“脱贫不脱政策”，保持现行医疗、教育、住房、低保、就业帮扶、扶贫培训等政策总体稳定。在干部帮扶方面，保留干部“一帮一”帮扶政策，整合干部力量，实现乡村全覆盖。

5 总结与愿景

2020 年，全面建成小康社会取得伟大历史性成就，实现第一个百年目标，决战脱贫攻坚取得决定性胜利。截至 2019 年 12 月，140 个贫困村脱贫“销号”、数十万贫困群众越线“达标”、贫困发生率大幅下降等脱贫现状确定了重庆万州地区在脱贫攻坚取得的阶段性成就总体上达到预期目标，农村产业的发展、基础设施的完善和帮扶格局的形成及政策保障的确定使贫困村“两不愁三保障”问题得以解决，重庆万州区的扶贫工作由攻克深度贫困逐步转向防范返贫的阶段。然而，必须深刻领会习近平总书记“脱贫攻坚战不是轻轻松松冲锋就能打赢的，必须高度重视面临的困难挑战。”对于重庆万州区“摘帽县”来说，阻断返贫路径、保证产业可持续发展已成为当前的重要任务，我们应该在现存的扶贫问题以及隐含的返贫诱因上下功夫，针对目前的问题而根据可行性举措逐步解决、完善。对于新冠肺炎疫情对扶贫地区带来的重大打击，我们要真正意义上做到要保持脱贫攻坚政策稳定，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。过渡期内，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。加快建立防止返贫监测和帮扶机制，对脱贫不稳定户、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加强监测，提前采取针对性的帮扶措施、为实现万州区乃至重庆市全面脱贫、阻断返贫打牢基础，构建一个富强民主文明和谐的美好新家园而不懈努力奋斗。

参考文献：

[1]刘卫平，张芯木.南岭民族脱贫村寨返贫风险及其治理的质性研究[J].湘南学院学报，2020(02).

[2]耿新.民族地区返贫风险与返贫人口的影响因素分析[J].云南民族大学学报，2020(09).

[3]许钰莎，樊赢洋，林正雨，等.深度贫困地区推进“两不愁三保障”的地方经验——以四川省理塘县、若尔盖县为例[J].四川农业科技，2020(06).

[4]滕常勇，李朋.以组织振兴推动乡村全面振兴的问题与对策探究[J].农村经济与科技，2020(08).

[5]潘文轩. 贫困地区返贫与新增贫困的现状、成因及对策——基于扶贫对象动态管理数据的统计分析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020(06).

[6]莫申容. 精准扶贫背景下贫困群众脱贫内生动力研究[J]. 农村经济与科技, 2020(03).

[7]田里, 刘亮. 旅游驱动型区域返贫: 内涵、路径与阻断[J]. 湖湘论坛, 2021(01).