庄甲坤，史志乐．返贫的诱发机制与防止返贫的政策应对［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（2）：29-38.
ZHUANG Jiakun，SHI Zhile. The inducing mechanism of returning to poverty and the policy response to prevent returning to poverty［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（2）：29-38.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.02.004

返贫的诱发机制与防止返贫的政策应对

庄甲坤[1]，史志乐[2]
（1.中国宏观经济研究院 经济体制与管理研究所，北京 100035；2.中国农业大学 马克思主义学院，北京 100083）

摘　要：党的二十届三中全会指出要“完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制”。明晰返贫的诱发机制是设计有效防止返贫政策应对的前提和基础。基于脆弱性的视角，从风险冲击、风险抵抗力、风险应对行动三个方面构建了返贫诱发机制的分析框架，并提出构建返贫治理的预警监测机制以提前预判返贫风险、构建返贫治理综合保障机制以增强抵御返贫风险冲击的能力、构建返贫治理的分类管理机制以“精准”阻断返贫路径、构建返贫治理的市场化机制以丰富返贫应对手段等对策建议。

关键词：返贫；诱发机制；政策应对
中图分类号：F320.3　　**文献标识码：**A　　文章编号：1671-816X（2025）02-0029-10

一、研究背景

2020年，中国打赢脱贫攻坚战，如期实现现行标准下贫困人口的全面脱贫。但是，贫困是处于动态演化中的，成功脱贫的农户由于本身的脆弱性，仍面临着返贫风险和减贫不可持续性的威胁，甚至陷入“贫困—脱贫—再返贫”的怪圈。《中国农村扶贫开发纲要（2010—2020年）》中指出，导致目前减贫工作依然艰难的关键因素之一就是返贫问题的存在。包国宪等人的研究显示，2000－2015年，我国农村返贫率高达20%以上，2009年甚至达到62%[1]。原国家乡村振兴局数据显示，截至2021年8月底，全国共认定防止返贫监测对象500多万人，78%以上已消除返贫致贫风险，但仍有20%左右，也就是近100万人存在返贫致贫风险。农村低收入人口和欠发达地区仍面临收入波动、自然灾害、疾病等多种返贫风险，区域发展不平衡、经济脆弱性等问题依然突出。因此，党的二十届三中全会指出要“完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制”。这是党中央、国务院对巩固脱贫攻坚成果的再落实、再部署。

习近平总书记在2020年召开的决战决胜脱贫攻坚座谈会时就强调，要重点关注近200万有返贫风险的脱贫人口和近300万有致贫风险的非贫困人口，并采取有效的、具有针对性的举措进行帮扶，从而预防返贫[2]。《关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》指出，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接阶段，要从制度上预防和解决贫困问题。《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》强调，要坚决守住不发生规模性返贫底线。习近平总书记关于防止返贫的重要论述、中央出台的一系列政策文件为防止返贫提供了重要遵循。

分析返贫的诱发机制是有效防止返贫的第一步。脱贫人口返贫既有客观原因，也有主观原因[3]。国内学者从政治、经济、社会、生态和个人因素等多个角度对返贫诱因展开研究。丁军和陈标平从多维视角透视了我国农村返贫的成因，

收稿日期：2024-08-10　　**修回日期：**2024-09-21
基金项目：国家社会科学基金重大项目“伟大脱贫攻坚精神研究”（22ZDA091）；教育部高校思想政治理论课教师研究专项一般项目“乡村振兴战略融入涉农高校思想政治理论课研究”（23JDSZK003）
作者简介：庄甲坤，研究方向：经济体制改革。

指出贫困人口返贫主要源于主体、供体以及载体的不可持续[4]。从政治因素来看，政府政策对于返贫有重要影响[5]。教育和文化是返贫的重要影响因素，而且会引发贫困的代际传递，脱贫者难以支付高昂的教育费用、教育的权利缺失、文化程度与劳动能力的缺失等都会诱发返贫。从经济角度来看，扶贫产业发展的风险和市场波动会对农户的收入产生较大的影响，进而导致返贫现象[6]。从生态角度来看，自然环境是返贫不可忽视的诱因，尤其是自然灾害等环境问题对于可持续脱贫具有显著的影响[7]。根据返贫原因的不同，学者们对返贫现象进行了分类。郑瑞强等从参与主体的角度指出，政府、返贫人口、环境以及其他因素都会导致返贫[8]。包国宪等依据主体、客体和载体的内容及三者间的关系，将我国返贫类型分为制度、环境、灾祸和能力四种[1]。卜海在考察我国返贫现状的基础上，把返贫类型总结为因灾、因病、因事、因学、因老、因赌（毒）返贫6种情况[9]。

从已有研究来看，返贫影响因素是复杂多变的，涉及制度不完善、政策措施不到位、脱贫主体教育文化水平落后、发展能力不足以及生态环境制约等诸多方面，返贫治理需要综合施策。本文在分析贫困脆弱性生成机制的基础上，基于脆弱性的视角，从风险冲击、风险抵抗力、风险应对行动三个方面构建了返贫诱发机制的分析框架，并提出构建返贫治理的预警监测机制以提前预判返贫风险、构建返贫治理综合保障机制以增强抵御返贫风险冲击的能力、构建返贫治理的分类管理机制以“精准”阻断返贫路径、构建返贫治理的市场化机制以丰富返贫应对手段等对策建议。

二、贫困脆弱性生成机制分析

对于脆弱性的关注贯穿贫困研究的各个阶段[10]。贫困人口自身的脆弱性是返贫的根源[11-12]。也就是说，清楚了贫困脆弱性的生成机制和路径也就明晰了返贫的诱发机制。世界银行认为，脆弱性是风险冲击易感性与风险抵御能力综合作用的结果，其强弱既与风险冲击大小、类型和暴露程度有关，又与风险抵御意愿、能力、策略有关。分析贫困脆弱性的生成机制，需要从“风险冲击—抵御能力—应对行动—脆弱性后果”的流程入手，认识贫困脆弱性的演变过程。

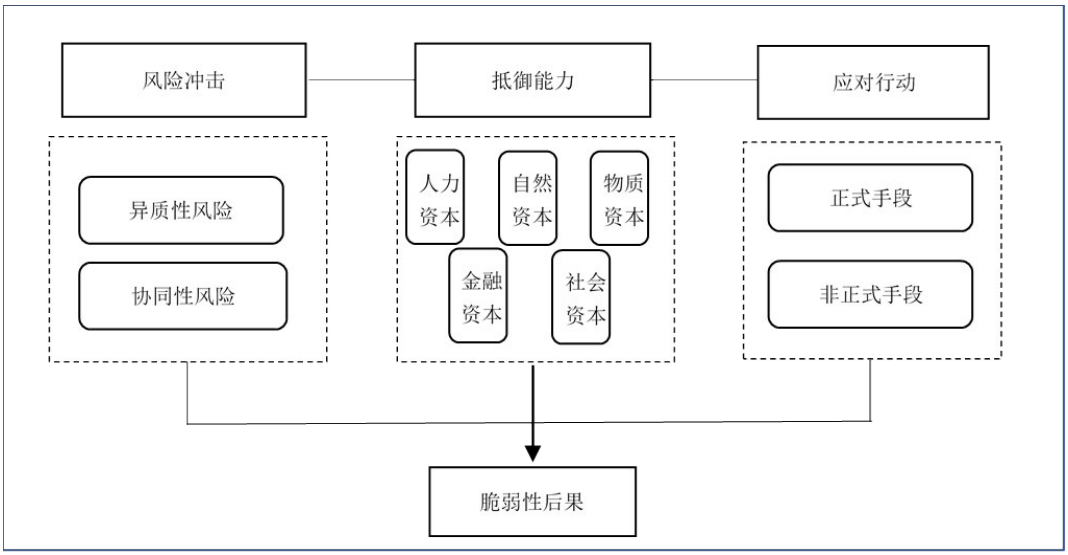


图1 贫困脆弱性生成机制

第一，贫困脆弱性受外部风险冲击的影响。贫困脆弱性与个体或者家庭面临的风险种类、大小以及暴露程度等紧密相关。贫困地区尤其是生态环境脆弱性地区的农户，其在生产生活过程中的每一环节都有可能面临风险冲击的威胁。这些风险因素既有来自生态环境的，也有来自政治、经济和社会等领域的，比如生态环境中的自然灾害、气候变化等，经济领域的经济萧条、通货膨

胀、失业、价格波动等，政治领域的政治危机、冲突、暴力、犯罪等，社会领域的意外事故、疾病、残疾、家庭变动、老龄化等[13]。风险冲击具有一定的负外部效应，这种效应会影响风险受体的生活水平，较强的风险冲击很可能会导致生活水平的急剧下降，从而使部分人群跌入贫困境地。例如，突发的重大疾病会在短时间内使家庭的支出骤增，还会减少家庭的劳动力数量，导致收入减少。总之，个体或家庭面临着各种风险的潜在威胁，影响着个体或者家庭的收入水平和生活质量。

第二，贫困脆弱性与抵御风险的能力大小直接相关。当个体或家庭面对同样的风险冲击时，抵御风险能力越强，脆弱性水平越低。因此，个体或家庭抵御风险的能力是影响持续贫困的重要原因之一。抵御风险的能力受到诸多因素的影响，它与个体或家庭已经拥有的资源资产、自我发展能力以及社会支持力度等要素有关。英国国际发展署（DFID）建立的可持续生计框架中指出生计资本决定了抵御风险冲击的能力，也就是说个体或家庭所拥有的生计资本是其抗风险能力的决定因素。

第三，应对风险的行动策略也是贫困脆弱性的重要影响因素。在面对风险冲击时，个体或家庭做出应对行动也至关重要。在风险冲击和风险应对能力相同的情况下，不同的应对策略可能会导致不同的结果。风险冲击之前，个体或家庭可以通过减少潜在风险威胁、降低风险暴露水平以及分散转移风险等手段来应对。风险冲击发生后，个体或家庭可采取非正式手段（如寻找临时就业岗位、迁移、变卖资产、辍学等）以及正式手段（如政府提供的临时救助）来应对风险[14]。是否有足够的风险应对手段以及能够合理运用这些手段，对最终的福利结果具有显著的影响。因此，降低贫困脆弱性的重要一环就是完善风险应对的策略、改善个体和家庭应对风险冲击的行动，以便风险冲击来临时受打击的群体能够采取最优行动策略。

最终，风险冲击、风险抵抗能力和风险应对行动相互结合，产生了贫困脆弱性的结果。这一结果是风险、能力与行动三个因素的共同作用。对贫困脆弱性生成机制的阐释清晰地展示了返贫的具体过程，也为设计有效的防止返贫政策提供了有力支撑。

三、贫困脆弱性视角下返贫诱发机制分析框架构建

本文围绕贫困脆弱性框架中基于情景分析的风险冲击、基于应对的风险抵抗力和基于策略的风险应对行动这三个方面，并结合可持续发展等理论对返贫诱发机制进行分析，构建了如图2的返贫因子分析框架。据此框架，可将返贫的发生机制和过程描述为：在风险的冲击下，由于个体或家庭风险抵抗力不足以及应对手段和应对行动的不利，导致家庭收入和福利水平下降，进而可能引发返贫结果。

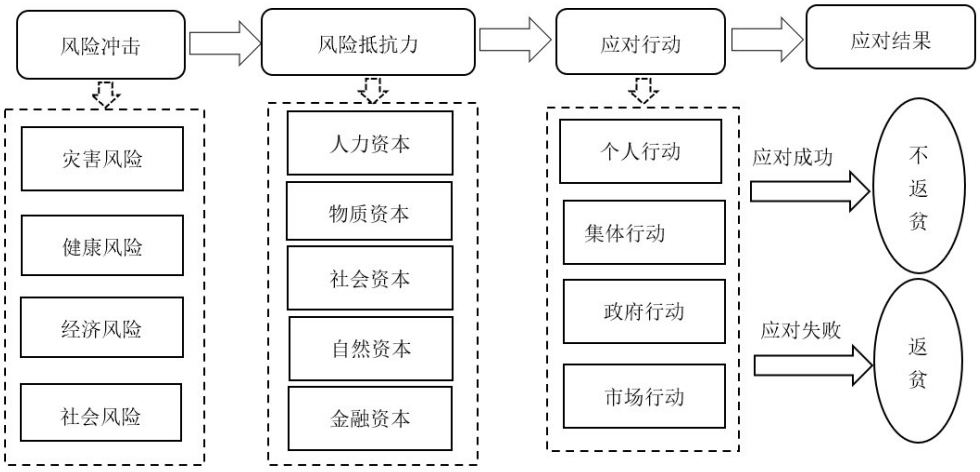


图2 脆弱性视角下的返贫分析框架

（一）基于风险冲击的返贫因子作用机制路径

风险冲击是脱贫人口在生产生活中可能受到的意外事件冲击，可能使其生活福利水平下降，进而导致脱贫人口返贫甚至陷入长期贫困。在导致脱贫人口的返贫因素中，灾害、健康、教育等风险因素的影响极为常见，成为多数脱贫人口返贫的重要原因[15]。通过实施精准扶贫，关于贫困人口的风险预警、监测和救助制度逐步完善，贫困人口应对风险的能力有所提升，生计环境有效改善。但是，目前仍有相当多脱贫人口正在遭受多种返贫风险的威胁，其所处的生产生活环境依然比较脆弱。同时不同风险冲击因素参差交错、相互作用，使脱贫人口的返贫问题更加复杂。就风险发生的层面来看，返贫风险既包括微观层面的疾病等异质性风险冲击，也包括中观、宏观层面的自然灾害、经济危机等协同性风险冲击。在前人研究的基础上，本文将脱贫人口可能面临的风险终极分为四种：自然灾害风险、健康风险、经济风险以及社会风险。自然灾害风险指脱贫人口在日常生产生活中面临的地震、洪涝等灾害导致直接福利损失的风险；健康风险指疾病、残疾、死亡等健康冲击导致劳动力减少和生活水平下降的风险；经济风险指价格波动、通货膨胀、产业扶贫失败等带来的收入下降的风险；社会风险指教育资源匮乏、移民搬迁、医疗卫生体系不健全、盗窃、与邻居发生冲突、离婚或入狱等因素导致生活质量下降的风险。风险冲击的具体类型和原因细分如表1所示。

表1 返贫风险冲击来源类型及具体细分

风险冲击类型	原因细分
灾害风险	地震、洪涝、旱灾、冰雹、台风、病虫害等
健康风险	疾病、残疾、意外事故、死亡等
经济风险	价格波动、通货膨账、产业扶贫失败、生产成本上升等
社会风险	教育资源匮乏、医疗卫生体系不健全、冲突、离婚、入狱等

第一，返贫率与自然灾害发生率呈正相关。由于我国国土面积广，自然灾害种类多、发生频率高、危害大，且生态环境脆弱区与贫困地区具有高度的耦合性，广大贫困地区多为自然灾害多发地，因而因灾返贫仍是不容忽视的重要问题。脱贫人口虽然摆脱了贫困，但收入相对比较低并且不稳定，一旦发生自然灾害，收入将锐减，陷入“贫困—生态环境破坏—自然灾害—返贫”的陷阱之中。尤其是深度贫困地区，由于自然环境极度脆弱，加之脱贫人口本身的脆弱性水平就相对较高，极容易出现因灾返贫的现象。例如，2003年受自然灾害影响，河南、安徽、陕西和黑龙江四个省份的返贫人口超过了脱贫人口，返贫就超过了200万人；汶川地震后，四川贫困发生率超过了60%；2010年发生大旱，导致西南五省市的返贫人口超过了218万。

其次，健康风险是返贫风险中最常见的因子。意外事故和疾病极易导致脱贫人口返贫。突发疾病或遭遇意外事故时，一方面会给脱贫家庭造成沉重的医疗费用支出负担，使家庭支出骤然增加；另一方面可能会耽误家庭劳动力外出工作，使家庭收入锐减，给脱贫家庭的生活造成严重打击，从而陷入贫病交加的境地。因病返贫的现象在中国农村最为普遍，尽管当前消除了现行标准下的绝对贫困，但是很多脱贫家庭仅仅是刚刚越过了贫困线，生活水平还不高，自主脱贫的能力还不强，也就是说脱贫还不稳定。在这种情况下，脱贫人口一旦身患疾病或者发生意外事故等，很难有效应对健康风险带来的冲击，收入和生活水平必然下降，甚至会一夜返贫。

第三，经济风险是市场经济特有的返贫风险。市场经济的一个显著特点就是风险，市场竞争、价格波动等市场风险都会对脱贫人口的收入产生不利影响。目前来看，市场风险主要表现产业扶贫失败、农产品价格波动等给脱贫人口带来的收入减少和福利水平下降。市场风险产生的原因较为复杂，既有宏观市场体制机制的原因，也有脱贫人口自身的问题。首先，贫困地区目前的市场体系建设较为落后，存在市场发育迟缓、服务体系不健全、市场交易信息不对称等问题，难以有效推动贫困地区的产业发展和经济水平的提高。比如，精准扶贫过程中出现的扶贫产业不考

虑市场规律、盲目发展的问题，最终引起产量过剩和产品滞销，进而导致产业失败，损害农户的利益，导致脱贫人口可能因产业扶贫失败而出现返贫。其次，脱贫人口自身文化水平有限，市场知识缺乏，难以有效掌握和识别外部市场环境的变化，进而导致风险应对手段缺失，无法抵御市场风险的冲击。此外，保险制度不健全，没有在市场经济中发挥很好的作用。目前，贫困地区保险制度的发展相对落后，尤其是农业保险尚没有充分发挥抵御市场风险的作用。产业扶贫是最重要的扶贫路径之一，是帮助贫困人口脱贫的关键手段。因此，必须弥补市场制度存在的缺陷，帮助脱贫人口有效应对市场风险[16]。

第四，社会风险是返贫风险不可忽视的重要因子。由于特殊的文化和社会背景，农村存在着较为复杂的社会风险。社会风险中最紧要的就是教育资源的匮乏和医疗卫生体系的不健全。虽然精准扶贫以来，贫困地区的教育和卫生服务水平得到了极大的提升，但是与其他地区相比仍存在较大的差距，公共服务不平等的问题依然较为严重。长久以来形成的文化习俗中也包含着返贫因子，比如农村红白喜事的大操大办、请客随礼问题。很多地区的礼金非常高，对于刚刚脱贫的家庭来说是一笔相当大的支出，有可能因此导致返贫，比如因婚返贫现象。留守儿童问题也是脱贫家庭的返贫隐患，由于父母外出务工，子女缺乏爱和教育导致犯罪入狱现象的发生，必然会对整个家庭产生沉重打击。此外，离婚、邻里冲突等都是潜在的返贫风险，很有可能导致脱贫家庭的脆弱性水平上升，生活水平下降。

（二）基于风险抵抗力的返贫因子作用机制路径

通过综合施策、强化保障等手段，精准扶贫一定程度上改善了贫困人口原有的生计基础，贫困人口的风险抵御能力有所增强。例如，健康扶贫通过完善农村医疗服务体系提升贫困人口应对健康风险的能力，从而降低因病返贫的概率。但是，部分脱贫群体的风险抵御能力仍然不足，难以应对风险的冲击，容易再次陷入贫困。风险抵抗力主要取决于个体或家庭已经拥有的资本水平[13]。资本水平越高，则个体或家庭的风险抵抗力就强，越有能力对抗风险，从风险冲击中恢复的速度就越快。也就是说，风险冲击对资本拥有量多的个体或家庭影响更小。

从返贫问题视角看，若个体或家庭拥有丰富的资本，风险抵抗力较强，则其因为风险的冲击导致返贫的可能会降低。根据资本缺乏论，向贫困地区投入大量的资本会减缓贫困。当脱贫人口遭遇风险冲击后，资本将起到风险抵御的功能。因此，从反向来看，部分资本不足的家庭将会出现返贫现象。这里的资本主要是指可持续生计框架中提到的生计资本。从人力资本来看，脱贫人口人力资本的提升是保证持续脱贫不返贫的决定性因素。比如，教育程度高的人群拥有更多的就业机会和选择，在风险冲击来临时就有更多的渠道和手段进行应对和化解。然而，由于经济社会发展水平的不平衡以及教育发展水平的差异，脱贫人口在教育程度、知识水平、价值观念以及思维方式等方面仍无法契合时代发展的需要，提高生活水平和自主脱贫的能力存在较大的缺口，制约了其自身的生存与发展。这也是制约当前欠发达地区经济社会发展，导致脱贫人口返贫的重要原因。此外，自然资本（土地资源等）、社会资本（社会网络资源）、物质资本（建筑物、设备等）、金融资本也是脱贫人口风险抵抗力的重要影响因素。例如，拥有更多土地、社会支持和实物资产的脱贫人口风险抵御能力更强，能够有效应对风险冲击，从而更容易从遭受的风险损失中恢复，快速回到原来福利水平，返贫的可能性相对更小。

（三）基于风险应对行动的返贫因子作用机制路径

当风险冲击力较小、持续时间较短时，一般不会对个体或家庭产生太大的负面效应。但是，如风险冲击比较大，威胁到个体或家庭的福利时，那么就有必要采取应对措施来抵抗风险。政府、社会、市场和贫困人口作为扶贫的参与主体，是现代社会系统的基本结构方式，其能力、意愿和采取的行动都会影响扶贫的效率和质量。因此，本文关于风险的应对行动将考察个人行动、集体行动、政府行动和市场行动四个方面。如果应对成功，那么脱贫人口将不会返贫；如果应对失败，脱贫人口将会返贫，甚至在没有外力的帮助下将长期处于贫困状态。

1. 个体或者家庭应对行动中的返贫因子

个体或家庭能够采取的风险冲击应对手段一般包括三种：减少风险暴露、风险分担、增强抵御手段[17]。然而，目前脱贫人口自身综合素质依然较低，资本积累不足，导致他们在风险冲击面前既缺乏科学有效的应对策略和手段，又缺少应对风险的思想意识和积极性。这种“双缺”的问题一方面是贫困人口先天禀赋不足导致的，另一方面又源于扶贫过程中权利与义务的失衡。精准扶贫强调“智志双扶”以实现贫困地区和贫困人口的可持续发展，但在具体实践过程中过于强调“国家义务”，注重政府的参与和主导，而作为扶贫主体的贫困人口，并未真正参与到扶贫过程中来，很大程度上是被动接受扶贫的优惠政策和成果。权利和义务的非对称性带来的问题就是，贫困人口的主体作用无法有效发挥，脱贫能力得不到锻炼[18]，抵御风险能力的提高便无从谈起。此外，这种非对称性还会导致贫困人口产生消极的思想意识，精神上消极懒惰，抱有“等、靠、要”的依赖思想，缺乏自我脱贫的动力，导致主动返贫现象。尽管通过扶贫与扶智、扶志相结合，脱贫攻坚在精神文化脱贫方面取得了一定的成效，但是恶性循环的贫困文化并非短时间内能够彻底改变。特别是中西部贫困地区，公共文化服务水平低，贫困人口文化消费水平较低，教育程度和知识水平与经济社会发展的需求不相适应，导致返贫率较高。

2. 集体应对行动中的返贫因子

社会集体组织是扶贫的重要参与主体，为中国减贫成就的取得贡献了重要力量。一个突出表现就是社会组织的扶贫资金支持作用，通过构建政府主导、社会参与的资金筹措体系，保证了扶贫投入的有效供给。另一个突出表现是社会组织在促进贫困地区经济发展方面发挥了重要作用，比如各种合作社等经济组织增加了贫困地区的就业机会，提高了贫困人口的收入水平。此外，社会组织还具有第三方监督的作用，有助于提高扶贫工作效率和质量。但是，目前扶贫相关的社会组织发育尚不完善，还存在诸多问题，影响了其在扶贫实践中的表现。一方面，社会组织体制机制不够健全，在组织架构、制度等方面尚不完善。另一方面，组织内部的管理人员整体素质和能力水平不够高，在组织管理、关系协调、风险应对、发展创新以及资源动员等方面还有很大的欠缺[19]。多方面的因素使得社会组织在扶贫中尚未发挥出其应有的能力和作用，一定程度上影响了脱贫人口在风险冲击中的有效应对。

3. 政府应对行动中的返贫因子

我国的扶贫开发是多方参与的模式，政府作为扶贫工作的主导者，凭借政治优势和制度优势，能够在短时间内迅速集中大量的人力、物力和财力，用于改善贫困地区发展环境，提升健康、教育等公共服务水平，为贫困地区发展和贫困人口脱贫创造良好的外部环境，同时政府能够针对贫困户的不同致贫原因实施精准帮扶措施，实现精准脱贫。但是在实施中，难免有政府部门和工作人员能力不足，导致扶贫工作不到位，扶贫效果不佳，脱贫难以持续。

首先，从制度供给的角度来看，政治学和经济学都认为制度是社会成败的第一动力。目前扶贫制度存在的缺陷是返贫的重要原因[20]。扶贫制度只能由政府来提供，这种供给不及取决于政府的意愿，更取决于政府的能力。新中国成立以来，在不同经济发展阶段采取了不同的扶贫制度，新中国成立后的前30年通过制度变革为扶贫工作奠定了政治基础，改革开放后通过体制改革和区域经济发展基本解决了温饱问题，十八大以来通过实施精准扶贫战略，集中大量的人力物力财力治理贫困，为彻底解决绝对贫困问题制定了较为完善的扶贫制度。但是，当前的反贫困制度还无法完全防止返贫和预防新贫困的发生，这主要是由于经济社会发展条件的制约，国家尚未有充足的能力提供完善的制度体系，社会保障、教育、医疗等无法实现完全的均等化。

其次，从扶贫的具体内容来看，重视物质帮扶、轻视能力提升增加了脱贫人口潜在的返贫风险。在脱贫攻坚艰巨任务的高压下，地方政府必须在较短的时间内完成本地减贫任务，这必将导致基层采用见效最快的帮扶手段。那么帮扶措施就主要集中在基础设施建设、提高社会保障水平、发放生产资料等物质帮扶方面，而对于贫困人口自主发展能力的培养、人力资本的提升等具有持久脱贫效应的措施投入较少。虽然，以物质给予为主的帮扶举措能够在最短的时间内帮助贫

困人口脱贫，但是这种脱贫效应不具有长久性，贫困人口脱贫致富的技能、思想文化观念和知识水平没有通过物质帮扶得到提升，一旦帮扶措施中断，脱贫人口在风险的冲击下极易返贫。

最后，从扶贫的推进方式来看，重行政手段、轻市场机制一定程度影响了脱贫的可持续性。行政手段为主的扶贫推进方式在脱贫攻坚中发挥了重要作用，是确保贫困人口全部脱贫的根本保障。这种方式能够保证扶贫资源的投入、扶贫工作的平稳推进，但是在这个过程中过于强化行政手段反而会压制市场作用的发挥，降低扶贫的实际效果。这一问题突出表现在产业扶贫中，产业发展应该遵循市场规律，但是一些地方在推进本地产业发展带动贫困人口脱贫时，往往存在急功近利的思想，常常选择见效快的产业，或者盲目跟风发展别的地区成功的产业项目，没有考虑本地的发展环境和特征，也没有进行科学的市场评估预测，导致扶贫产业面临较大的市场风险，因产业失败导致返贫的现象时有发生。

4. 市场应对行动中的返贫因子

市场是中国扶贫的重要参与主体，也是推进扶贫开发的重要力量，可为贫困地区和贫困人口提供综合的金融服务、保险服务等，为贫困人口生产经营提供资金等方面的保障，帮助其实现脱贫致富。然而，目前市场在参与扶贫过程中还存许多问题。第一，由于交通不便、远离市场等因素限制，贫困地区的市场基础设施建设依然十分落后。第二，贫困地区的市场在流通秩序、行政管理等方面存在诸多问题，体制的不完善阻碍了市场减贫作用的发挥。第三，作为市场主体的企业在参与扶贫的过程中往往注重短期的经济效益，忽视长期的持续发展，从而导致扶贫的后劲不足，难以推动贫困地区和贫困人口的持续脱贫。总之，由于市场自身在体质机制、发育程度等方面的不完善，导致其在参与扶贫中仍存在一些问题未能有效解决，在风险冲击来临时，脱贫人口很难运用市场手段进行抵御，从而引发返贫问题。

三、防止返贫的政策应对

（一）构建返贫治理的预警监测机制以提前预判返贫风险

返贫预警监测机制目标在于“未返先防”，重点在于提前预判返贫影响因素和易返贫人群。因此，要建构科学合理的返贫预警监测体系，从而及时发现返贫风险并进行科学干预。一般来说，监测的内容可以包括以下几个方面：

第一，收入监测。重点监测家庭人均收入水平在4000～5000元之间和转移性收入占比超过40%的脱贫户。随着脱贫攻坚期的结束，脱贫户的转移性收入可能会大幅减少。在这种情况下，这部分脱贫户的总收入将会大幅度下降，进而面临返贫的风险较高，需要加强监测。

第二，大病监测。农户遭受健康冲击后，一方面增加家庭因病支出，另一方面会减少家庭收入。无论是家庭中主要劳动力患有大病，还是家庭中存在患大病成员，都有可能导致收入水平低于贫困线陷入返贫。

第三，教育费用监测。教育是阻止贫困代际传递的有效途径，但是教育投资与回报是个长期的过程。在这个过程中农村家庭任何脆弱性因子的出现都会导致教育中断，出现教育无保障的返贫现象。特别是在校生较多的家庭，需要重点关注。

第四，家庭劳动力数量监测。劳动力数量占比越少，家户获取收入的能力越低，抵抗风险冲击的能力越弱，越容易再次陷入贫困，需要重点关注劳动力占比小的家庭。

第五，弱劳动力或半劳动力监测。弱劳动力和半劳动力主要是指“老、病、残”群体，这部分群体并未完全丧失劳动能力，可以从事一些简单劳动，但是，这部分人群抵御风险的能力较弱，需要重点监测。

第六，生态脆弱区监测。自然灾害对于农户的冲击非常大，不仅会导致直接的财产损失，还会造成农业等经营收入的减少，引发收入水平低于贫困线进而返贫。

第七，意外事故监测。因意外事故导致收入大幅减少或支出大幅增加的脱贫户，根据实际情况测算确定具体的费用标准。若因为意外事故导致劳动力减少或丧失，可将减少或丧失劳动力的情形予以量化并表示为“家庭劳动力减少比例”，将特定比例作为初步预警标准。

总的来说，在具体监测数据的基础上，可以对脱贫户的增收可持续性、返贫风险等级进行量

化评价，进而根据不同返贫原因和风险等级给予差异性的政策倾斜。

（二）构建返贫治理综合保障机制以增强抵御返贫风险冲击的能力

提升脱贫人口抵御风险冲击的能力，关键是提高脱贫人口自我发展能力。为此，在教育、医疗健康、职业培训等政策方面要更多地向贫困脆弱性高的群体倾斜，加大资源、资金向易返贫群体投入力度。

第一，完善教育保障政策，提升脱贫人口人力资本水平。坚持扶智与扶志相结合的原则，改善贫困脆弱性地区的教育资源配置，加强贫困脆弱性地区师资、教资投入，开展有利于提升贫困农户技能素质的职业培训，重点保障高脆弱性家庭适龄儿童全部能够接受基础教育，不断提高贫困家庭接受高等教育的水平。

第二，大力开展思想宣传工作，增强脱贫人口自我发展意识。开展思想宣传工作的目标在于彻底转变脱贫户的“等、靠、要”思想，帮助脱贫户建立自立、自强和竞争等意识，增强脱贫人口自我发展意识，降低其贫困脆弱性。

第三，完善医疗保障体系，提高脱贫家庭的健康水平。健康风险冲击的影响范围最广，因此，在提高农村医疗水平和卫生条件的同时，要不断加强对各种疾病和传染病等的防治，巩固和发展大病统筹、兼顾小病的新型农村合作医疗制度，成立脱贫人口医疗救助基金，畅通政府拨款、社会捐助筹资渠道。

第四，健全农村社会保障体系，提高社会保障水平。一方面不断完善农村最低生活保障制度和五保供养政策，确保最低生活保障制度和五保供养政策更多地向高脆弱性家庭倾斜，另一方面积极推广新型农村社会养老保险制度，降低老年家庭返贫风险。

（三）构建返贫治理的分类管理机制以“精准”阻断返贫路径

返贫风险呈现的多样性要求针对不同的风险要采取不同的化解策略。也就是说针对不同的返贫威胁因素，也应采取不同的治理措施以针对性地阻断返贫路径。构建有效的返贫管理机制，应基于返贫群体的返贫原因，整合治理返贫的资源和力量，采取针对性帮扶措施，提高返贫治理的精准性。

第一，治理因病返贫要继续推进农村基本公共卫生服务均等化，完善医疗保障和医疗救助制度。同时建立健全大病风险责任分担机制，推动保险公司发展疾病和意外伤害保险等业务，增强覆盖率和普惠性，从源头上、制度上解决好因病返贫问题。

第二，治理因学返贫要进一步推动城乡义务教育一体化发展，同时完善非义务教育救助制度。加大对非义务教育的资金投入力度，搭建针对贫困家庭学生的精准救助体系和平台。

第三，治理产业扶贫失败导致的返贫关键是要建立风险共担机制，脱贫户由于本身的脆弱性，抵抗风险的能力相对较弱，需要政府、公司等风险抵抗能力较强的主体承担更多的风险，不断推动抵御风险主体的多元化。建立扶贫产业发展风险基金，以市场需求为导向，因地制宜合理规划产业布局，不盲目跟风、盲目上马，降低扶贫产业失败风险。

第四，治理因失业导致的返贫要不断加强农村劳动力的流动性，建立一体化的城乡劳动力市场，着力破除户籍等影响劳动力流动的体制性障碍。加快贫困地区的乡镇企业发展，吸引脱贫户就近就业，提供税收优惠、贷款优惠等政策，不断吸引本地企业和外地企业向贫困地区城镇聚集，形成集聚效应，提供更多就业岗位，帮助脱贫户实现就近就业，增强脱贫可持续性。

第五，关于老年返贫问题的治理，要探索建立贫困老年人分类防范和治理返贫机制。对于鳏寡孤独老年户，要通过低保兜底、协助办理入住幸福互助院等方式，防范和治理其返贫风险；对于有子女的老年户，要认真甄别其子女家庭情况，综合运用孝扶互动手段，激励子女尽赡养义务，依法惩治不履行赡养义务的子女，以孝扶共助防范贫困老年人返贫；对于有一定劳动能力或弱劳动能力的老年户，应帮助发展符合自身能力的生产，使其自食其力，避免“一刀切”和“一兜了之”。

第六，治理因灾返贫要因地制宜，对于自然灾害频发区，不断加强防灾基础设施建设，完善

防灾抗灾互助机制，提高防灾避灾意识，增强抵御自然灾害的能力，强化应对自然灾害的手段，遏制自然灾害导致返贫发生。进一步完善农民灾害救助与农业灾害保险相结合的灾害体系，加大对脆弱群体的灾害救助力度，扩大灾害救助的范围，使救灾目的从满足农民的基本生活需要向稳定农民收入转变，有效降低农户因灾返贫的风险。

（四）构建返贫治理的市场化机制以丰富返贫应对手段

市场是资源配置最有效的手段，返贫治理应在政府主导的基础上，充分发挥市场机制的作用。

第一，以市场化手段构建产业帮扶长效机制。充分发挥龙头企业、农民合作社的带头致富作用，通过政策扶持不断促进新型农业经营主体的多元化，不断完善利益分享机制，充分保障农户的利益分享权利，使农户更多地分享扶贫产业发展的好处，进一步提高农户收入水平，降低返贫风险。同时，定期做好产业项目的市场风险评估工作，设立一定的扶贫产业风险补偿基金，为脱贫地区产业发展保驾护航。

第二，加强农村互联网运营性项目建设。销路不畅是现今农村地区农产品销售面临的一大困境，加强农村电商平台建设是解决这一困境的关键，利用电商平台投资小、销路多、受众广的特点，采用营销策划等有力手段，提高特色农产品知名度，打造富有特色的农产品品牌，完善“产销供”一体的产业链条。

第三，充分发挥市场化保险在返贫治理中的作用。目前，全国多个地方已经探索出能够有效防止脱贫人口返贫和边缘人口陷贫的市场化保险机制。防贫保险是一种有效的市场化返贫治理手段，可以进行广泛地推广。由政府和保险公司合作，为脱贫人口提供保险保障。保险应突出降低返贫风险的核心需求，在灾害、事故、疾病等基本保障的基础上，结合各地的实际情况（如突发的疫情等因素），设置合理的保险对象、范围和标准等。通过保险手段为脱贫人口增加一道防护网，保证稳定脱贫不返贫。

参 考 文 献

[1] 包国宪，杨瑚. 我国返贫问题及其预警机制研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版)，2018，46（6）：123-130.

[2] 方蕾. 改革开放以来返贫问题研究[J]. 学校党建与思想教育，2020（14）：94-96.

[3] 王晓毅. 2020精准扶贫的三大任务与三个转变[J]. 人民论坛，2020（2）：19-21.

[4] 丁军，陈标平. 构建可持续扶贫模式 治理农村返贫顽疾[J]. 社会科学，2010（1）：52-57.

[5] 黄承伟，陆汉文，宁夏. 贫困村村级发展互助资金的研究进展[J]. 农业经济问题，2009，30（7）：63-67.

[6] 王素霞，王小林. 中国多维贫困测量[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2013，30（2）：129-136.

[7] 汪霞，汪磊. 贵州连片特困地区贫困特征及扶贫开发对策分析[J]. 贵州社会科学，2013（12）：92-95.

[8] 郑瑞强，曹国庆. 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，2016，15（6）：619-624.

[9] 卜海. 我国脱贫再返贫防范机制的建立和运行问题研究[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版)，2018，44（6）：1-9.

[10] 左停，李泽峰. 风险与可持续生计为中心的防返贫监测预警框架[J]. 甘肃社会科学，2022（5）：35-46.

[11] 韩峥. 脆弱性与农村贫困[J]. 农业经济问题，2004（10）：8-12.

[12] 董春宇，栾敬东，谢彪. 对返贫现象的一个分析[J]. 经济问题探索，2008（3）：176-178.

[13] 冯娇，周立华，陈勇. 贫困脆弱性研究进展[J]. 中国沙漠，2017，37（6）：1261-1270.

[14] 李丽. 中国城乡居民家庭贫困脆弱性研究[D]. 大连：东北财经大学，2010.

[15] 王文略，毛谦谦，余劲. 基于风险与机会视角的贫困再定义[J]. 中国人口·资源与环境，2015，25（12）：147-153.

[16] 张耀文，郭晓鸣. 中国反贫困成效可持续性的隐忧与长效机制构建——基于可持续生计框架的考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版)，2019，20（1）：62-69.

[17] 郑浩. 贫困陷阱：风险、人力资本传递和脆弱性[D]. 武汉：武汉大学，2012.

[18] 陆汉文，杨永伟. 发展视角下的个体主体性和组织主体性：精准脱贫的重要议题[J]. 学习与探索，2017（3）：32-39.

[19] 王萍，杨敏. 新时代农村生态扶贫的现实困境及其应对策略[J]. 农村经济，2020（4）：34-42.

[20] 张耀文，郭晓鸣．中国反贫困成效可持续性的隐忧与长效机制构建——基于可持续生计框架的考察[J]．湖南农业大学学报(社会科学版)，2019，20(1)：62-69.

The inducing mechanism of returning to poverty and the policy response to prevent returning to poverty

ZHUANG Jiakun[1]，SHI Zhile[2]

(1. *Institute of Economic System and Management*，*Chinese Academy of Macroeconomic Research*，*Beijing* 100035，*China*；2. *School of Marxism*，*China Agricultural University*，*Beijing* 100083，*China*)

Abstract：The Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee pointed out the need to "improve the normal mechanism covering the rural population to prevent returning to poverty and causing poverty". It is the premise and foundation to design effective policy response to prevent the return of poverty. Based on the perspective of vulnerability, this paper constructs an analytical framework of the poverty-return induction mechanism from three aspects: risk impact, risk resistance and risk response actions. It also proposes to build an early warning and monitoring mechanism for poverty return management to anticipate the risk of poverty return, build a comprehensive guarantee mechanism for poverty return management to enhance the ability to resist the impact of poverty return risk, build a classification and management mechanism for poverty return management to "precisely" block the path of poverty return, and build a market-oriented mechanism for poverty return management to enrich the means to cope with poverty return.

Keywords：Return to poverty；Induction mechanism；Policies

（编辑：牛晓霞）