

中国后扶贫时代中的返贫风险控制策略 ——基于风险源分析与人力资源开发视角

萧鸣政 张睿超

(北京大学 政府管理学院, 北京 海淀 100871)

[摘要] 党的十九届五中全会明确将“巩固拓展脱贫攻坚成果”作为“民生福祉达到新水平”的重要任务。巩固扶贫成果的关键在于防止返贫,而防止返贫的关键在于控制返贫风险。基于新中国农村扶贫的实践与政策分析,当前中国存在救济型扶贫、保障型扶贫、易地搬迁型扶贫、开发型扶贫和参与型扶贫五种扶贫模式,可以分析比较出不同扶贫模式下返贫的直接风险源和根本风险源。借助人力资源开发理论与方法,可以从自我开发、培训开发、岗位开发、干部开发、组织开发等方面实现风险控制,为地方政府与领导干部防止返贫风险与实现乡村振兴提供了有效参考。

[关键词] 扶贫工作与模式; 返贫风险与控制; 人力资源开发; 乡村振兴战略

[中图分类号] D62 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2021)02-0058-08

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.20210223.001

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,对于“十四五”时期的经济社会发展提出了六大目标,其中明确将“巩固拓展脱贫攻坚成果”作为“民生福祉达到新水平”的重要任务。2020年底现行标准下的农村贫困人口全部脱贫后,中国将进入后扶贫时代,其中最为重要的问题是如何做到防止返贫。

2020年3月6日,习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上反复强调,“巩固脱贫成果难度很大”,据调查“已脱贫人口中有近200万人存在

返贫风险,边缘人口中还有近300万存在致贫风险”^[1]。防止返贫问题的关键,在于分析与有效把控返贫的风险源。本研究在系统回顾我国扶贫工作历史的基础上,对现有扶贫模式进行归纳总结,分析不同扶贫模式下脱贫后再次返贫的风险源,进而提出巩固扶贫成果、促进中国农村实现从脱贫到不返贫再到富裕的可持续发展的对策建议。

一、中国扶贫政策与工作的历史回顾

新中国的建立与发展,是从改变贫穷落后局面开始的。因此,新中国的建设与发展也是一个

[收稿日期] 2020-11-05; **[修回日期]** 2021-02-11

[基金项目] 国家社会科学基金项目“领导干部执政本领评估体系与开发机制研究”(18BZZ069);国家社会科学基金重大项目“国家治理体系中的选贤任能制度优势与创新发展研究”(20ZDA009)。

[作者简介] 萧鸣政,教育学博士,广东财经大学人力资源首席专家,北京大学国家治理研究院研究员,北京大学政府管理学院教授、博士研究生导师;张睿超,北京大学政府管理学院博士研究生。

本文得到北京大学公共治理研究所专项研究项目资助。

扶贫发展的过程,先后经历了救济式扶贫、体制改革推动扶贫、开发式扶贫、精准扶贫等阶段^[2]。但是,扶贫作为政府管理的自觉行为,可以说是从改革开放开始的。1979年9月,中共十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中明确指出,消除贫困不是经济问题,而是中国共产党的政治任务,国务院应该设立专门机构^①,帮助人民群众摆脱贫困。1982年国家经济委员会等九部门联合颁发了《关于认真做好扶助农村贫困户工作的通知》,国家第一次提出了“扶贫”的概念,即在各级党委和政府的领导下,民政、财政、农业、商业、教育、卫生等有关部门有组织、有计划地扶助农村贫困户发展生产、摆脱贫困、走上劳动致富道路的过程。

1984年,中共中央、国务院颁布了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,从明确指导思想、放宽政策、减轻负担、促进商品流通、教育扶贫、加强领导等6个方面对如何扶贫进行了部署,是当时中国政府专项扶贫的总纲领。1987年,国务院颁布了《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》,强调扶贫工作应该从单纯救济向经济开发转变,经济开发是解决中国贫困问题与改变贫穷落后面貌的重要事业。1994年,国务院专门颁布了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,是中国政府制定的第一个专项扶贫规划,明确提出了社会主义要消灭贫困的基本目标,以及未来7年扶贫工作的计划。1996年,中共中央、国务院颁布了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,明确指出要继续坚持开发式扶贫,提出了移民扶贫、对口支援扶贫与干部扶贫等思想。

此后,国务院又陆续颁发了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,提出了我国扶贫总的

奋斗目标^②,以及发展种养业、农业产业化经营、改善基本生产生活条件、科技扶贫、提高科技文化素质、劳务输出、自愿移民搬迁等扶贫途径,要求建立健全党政机关定点扶贫、跨地域协作扶贫、社会扶贫、国际扶贫的政策保障体系。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》明确了“两不愁三保障”的扶贫总目标,以及专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、政策扶贫等途径。在这些途径中,又进一步提出了易地扶贫、产业扶贫、以工代赈扶贫、就业促进、科技扶贫、教育文化促进、医疗卫生促进、生态建设促进、社会保障兜底、行业与社会对口支援等具体方式。

《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提出了贫困县考核机制等6项工作机制以及村级道路畅通等10项重点工作。《建立精准扶贫工作机制实施方案》提出了对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理与精准考核等四个精准扶贫标准。《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出了特色产业脱贫、劳务输出脱贫、易地搬迁脱贫、生态保护脱贫、教育脱贫、医疗保险和医疗救助脱贫、农村最低生活保障制度兜底脱贫、资产收益扶贫、特殊人群关爱服务等精准扶贫方略。《“十三五”脱贫攻坚规划》制定了“十三五”期间产业发展、转移就业、易地搬迁、教育扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫、兜底保障、社会扶贫等领域的政策规划。

2018年,《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中提出了精准帮扶、产业扶贫、就业扶贫、易地扶贫、生态扶贫、教育扶贫、健康扶贫、保障扶贫与思想扶贫等方式与途径,《关于开展扶贫扶志行动的意见》进一步把思想扶贫的方式进行具体化说明,《关于深入开展消费扶贫助力打

①为此,1986年5月16日成立了国务院贫困地区经济开发领导小组,1993年12月28日更名为“国务院扶贫开发领导小组办公室”。

②尽快解决少数贫困人口温饱问题,进一步改善贫困地区的基本生产生活条件,巩固温饱成果,提高贫困人口的生活质量和综合素质,加强贫困乡村的基础设施建设,改善生态环境,逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况,为达到小康水平创造条件。

贫资源供应。这些刚刚脱离贫困的人员大多处于贫困线边缘,生产生活条件恶劣,家庭收入来源有限,政策断供使得他们失去了赖以生存的保障。且受到自身或环境因素的制约,他们的劳动能力和自我发展能力都比较弱,大多不具备创造财富的能力,当外部环境发生变化时容易重新恢复到贫困的状态。

对于保障型扶贫模式,导致返贫的直接风险源是社保断缴。保障型扶贫模式的核心在于建立健全社会保障体系,为贫困人员的生存发展保驾护航。尽管已经取得了历史性的成就,目前我国社会保障仍然存在整体水平较低、覆盖范围有限、城乡差距较大等问题,保障型扶贫模式的作用发挥不够充分。特别是那些经济基础薄弱、贫困人员众多的欠发达地区,资金筹措渠道单一,社会福利落实困难,难以为本地贫困者提供持续有效的帮助。此外,对于刚刚脱离贫困临界线的边缘人口而言,他们无力承担社保中的自付或垫付费用,只能被迫断缴社保。保障型扶贫要求“不论何时都能保证基本生活需求”^[8],一旦社会保障断供,扶贫客体将丧失生产生活的来源,极易再次陷入贫困的状态。

对于易地搬迁型扶贫模式,导致返贫的直接风险源是难以适应。贫困人员如未能充分考虑自身与迁入地环境的适配性,在政府优惠政策的引导下盲目搬迁,结果往往是“越搬越穷”^[9]。适配性不足主要表现在三个方面,一是自身技能的不适配。贫困人员搬迁后面临生产生活方式的重大调整,大多不具备在迁入地就业所需的专业知识技能,容易因失业而丧失生活来源。二是文化习俗的不适配。易地搬迁往往伴随着思想观念与社会关系的变化,文化冲突导致贫困人员在迁入新的安置地后难以适应和融入,产生陌生感与疏离感。三是资源环境的不适配。安置地资源的承载能力和就业机会相对有限,大量移民的迁入给原本环境和条件较好的地区带来了沉重的负担。

对于开发型扶贫模式,导致返贫的直接风险源是意外事件。意外事件可能来自经济波动、突

发灾祸、家庭变故等多个方面。首先,在激烈的市场竞争中,行业调整、寡头垄断、物价上涨等不确定因素都有可能摧毁刚刚建立起来的扶贫产业项目,或使贫困人员面临下岗失业风险,从而切断其收入来源。其次,地震、干旱、洪涝、寒潮、台风、雷暴等自然灾害,以及大型传染病等公共卫生事件的爆发,在给贫困人员带来巨大经济损失的同时,直接影响了教育、培训、基建等人力资源开发事业的进程和效果。最后,贫困者家庭成员的意外伤害病、婚丧嫁娶、子女生育等特殊事件往往伴随着巨额的经济支出,这使得刚刚脱贫的人员再次面临沉重的经济负担,容易再次陷入贫困的泥沼。

对于参与型扶贫模式,导致返贫的直接风险源是权力失衡。参与型扶贫的理想状态是扶贫主客体协作共赢,该目标的实现往往伴随着二者权力的动态博弈^[10]。当这种平衡被打破时,表面上已经脱贫的人员将重新恢复贫困的状态。当扶贫主体在参与型扶贫项目中占据绝对主导地位时,容易罔顾扶贫客体的实际情况闭门造车,将自身意愿强加给扶贫客体。扶贫主体缺乏必要的权力监管,形式主义、官僚主义盛行,可能滋生“数据扶贫”“表格扶贫”等不当行为。贫困人员并未真正实现脱贫,在“脱贫”后再次“返贫”在所难免。此外,当扶贫项目由扶贫客体主导时,扶贫客体自身认知与能力的局限可能导致扶贫政策在实施过程中发生扭曲,进而影响政策的效力的发挥。

(二)不同扶贫模式下返贫的根本风险源

对于救济型扶贫模式和保障型扶贫模式,导致返贫的根本风险源是动力不足。政策撤出、社保断供后,扶贫客体缺乏内生发展动力,主要表现为消极被动、安于现状、投机钻营等思想。

具体而言,第一,部分贫困人员“等、靠、要”的依赖心理严重,将扶贫视为国家和政府的责任和义务。他们习惯于被动接受扶贫主体的帮助,缺乏自力更生、主动脱贫的想法和意愿,寄希望于不劳而获、坐享其成。第二,部分贫困人员对自身长期以来的贫困状态习以为常,存在“小进即满、小富即安”的怠惰心理。这类扶贫客体容易满足于

暂时的脱贫成效,缺乏对长期发展的规划。对扶贫资源的不合理使用,如冲动消费、盲目投资、赌博负债、变卖物资等,导致他们在资源耗尽后重新返贫。第三,部分贫困人员存在投机主义心理,认为政府的扶贫资源“不要白不要”。为了继续享受国家和地区的扶贫优惠政策,他们在脱贫后不愿主动“摘帽”,甚至采取谎报收入、人情输送、利益寻租、冒名领取等手段,获取额外扶贫资源。

对于易地搬迁型扶贫模式和开发型扶贫模式,导致返贫的根本风险源是素质欠缺。扶贫客体的身体健康素质、文化科技素质、职业技能素质等素质较差,缺乏抵御外部风险的能力。

具体而言,身体健康素质方面,部分贫困人员身体素质较差,健康水平堪忧。身体健康素质是人力资源开发系统的客观基础^[11],对于老弱病残等身体健康素质较差的贫困人员而言,他们大多不具备生产生活能力。医疗费用占据了他们相当比例的收入,因此在脱贫后容易返贫。文化科技素质方面,部分贫困人员人力资本投资水平较低,学习能力不足。这些人员往往受教育程度不高,多为文盲或半文盲。且受到知识文化水平的限制,他们对于新技术、新工艺等外界信息的接收处理能力较差,难以把握脱贫致富的机会。职业技能素质方面,部分贫困人员缺乏就业的必要技能,职业能力欠缺。他们难以在生产知识、操作方法、工作技巧、职业规范等方面满足劳动力市场的用人需求,只能从事低生产附加值的工作,因此无法通过劳动创造大量财富,在脱贫后仍然存在返贫的隐患。

对于参与型扶贫模式,导致返贫的根本风险源是制度乏力。扶贫主客体之间权力失衡的根本风险源是缺乏相应制度机制的约束,只有建立完善的制度机制保障,才能确保贫困者能够自愿、平等、全面、高效地参与到脱贫项目中。参与型扶贫模式涵盖扶贫项目筹备、选择、实施、监督、验收、评价的全过程,涉及财物公开、招投标公示、贫困户评选等一系列具体问题,任何一个环节制度机制的不完善都有可能影响扶贫的成效,为将来的

返贫留下隐患。具体而言,第一,扶贫决策制度的缺失可能导致参与型扶贫项目丧失民主性与公信力,影响扶贫客体参与的意愿与主动性。第二,扶贫实施制度的缺失可能导致扶贫责任主体混乱、职责不明,参与型扶贫模式的有效性显著降低。第三,扶贫监督制度的缺失不利于对扶贫的绩效进行管理控制,难以建立起长效扶贫机制。此外,除了制度的缺失,制度的惯性以及地方性知识体系等非正式制度因素都有可能对扶贫制度的乏力,进而诱导返贫现象的发生。

三、返贫风险控制机制 与人力资源开发策略

关于如何控制返贫风险的机制研究,学者们进行了许多有益的探索。归纳起来,主要包括加大资金投入,控制人口增长,调整人口分布,提高人口素质,增加人口收入^[12];从主体、供体、载体三个方面构建“三体均衡”“三位一体”的可持续扶贫模式^[13];财富内生、心理改善、制度供应、价值挖掘、新民教育^[14];树立高质量脱贫观念,明确返贫认定标准,建立返贫风险预警机制^[15]。

基于前述对于返贫风险源的分析,我们认为,防止返贫的根本,在于对贫困者进行人力资源开发。过往研究表明,20世纪80年代美国农村的复兴,主要得益于对农村人力资源的充分利用与开发^[16]。考虑到人力资源开发活动面向未来,具有可持续性和长远战略性等特点^[17],从人力资源开发的视角开展扶贫工作,能够充分反映未来改革以及战略发展需要。这对于全面脱贫后巩固脱贫成果,建立长效脱贫机制具有重要意义。遗憾的是,尽管过往防止返贫的文献中存在着一些人力资源开发的具体做法,从人力资源开发视角系统性构建控制返贫风险机制的研究依然比较缺乏。在即将实现全面小康、进入后扶贫时代的背景下,控制返贫风险源,阻断返贫风险,建立长效扶贫机制,有必要将扶贫与扶“志”、扶“智”、扶“职”、扶“治”、扶“制”等人力资源开发机制相结合。基于人力资源开发中自我开发、培训开发、岗位开发、

干部开发、组织开发的理论与方法,本研究提出以下控制返贫风险的对策建议。

(一)扶“志”:促进自我开发,激发内生动力

通过提供实践发展机会、重塑个体职业观念、培育自主脱贫氛围等方式,引导贫困人员增强干事创业愿望,主动进行自我开发,通过劳动获取财富。

第一,倡导“边干边学”的理念,为贫困人员提供师徒制、工作轮换、钻研摸索等机会。引导贫困人员在实践中探索学习,提升自身的生理健康、知识技能、心理动力、社会资本,早日成长为行业专家或技术能手。激发贫困人员参与劳动的热情,强化其依靠自身力量脱贫致富的主体意识。第二,宣传普及扶贫政策与人力资源开发观点,引导贫困人员主动建构工作意义和价值,发现职业使命感,在实现个人职业目标的同时服务于脱贫攻坚、乡村振兴等国家战略。鼓励进城务工人员的职业观念逐渐由“体力型”向“技术型”转变,探索多元职业路径,培养符合实际需要的实践技能,提高自身在劳动力市场的适应力和竞争力,降低失业风险。第三,在充分了解掌握贫困人员脱贫思想观念的基础上,加强乡村精神文明建设,引导贫困人员克服“等、靠、要”思想,通过自我奋斗实现高质量脱贫。宣传嘉奖当地脱贫的典型代表,发挥榜样的示范引领作用,激发贫困人员自主脱贫的斗志和干劲,推动全社会范围内形成脱贫光荣的良好风尚。

(二)扶“智”:促进培训开发,提高人员素质

建立健全扶贫培训体系、流程、形式,通过培训活动培养提高贫困人员的各项素质,增强应对返贫风险的能力。

第一,健全扶贫培训体系。搭建培训平台,开放培训资源,丰富培训课程,延长培训时间,对贫困人员的知识、技能、态度、观念进行系统性培训。突出扶贫培训实效,关注培训的实践性与实用性,瞄准贫困人员的实际需要,在田间地头面对面、手把手开展培训活动。落实配套政策,减免扶贫培训费用,提供配套交通生活补贴,为完成培训的贫

困人员颁发资格证书。第二,完善扶贫培训流程。在培训前充分调研贫困人员的培训需求与意愿,确保与培训内容有效对接。统筹规划培训主题与方案,聘请乡村能手、致富带头人等优质师资讲授脱贫经验。强化培训过程管理,通过课堂考勤、实践教学、课后答疑等形式确保培训质量。建立培训评估机制,对培训者与受训者进行及时评价,对培训效果进行验收。第三,丰富扶贫培训形式。联合重点企业、培训机构、职业院校等多方力量,理论培训与实践培训相结合,线上培训与现场培训相结合,技能培训与观念培训相结合,探索专题培训、示范培训、以工代训等新型培训方式,为贫困人员提供插班、混班、夜班等灵活多样的培训选择。

(三)扶“职”:促进岗位开发,创造就业机会

通过增加就业岗位、拓展就业渠道、提供就业信息、提高务工收入、强化兜底保障、开展就业援助等手段,确保贫困人员实现稳定就业,获得可持续性收入来源。“一人就业、全家脱贫”,有必要确保农村贫困家庭中至少一人稳定就业。然而目前我国农村务工人员整体素质不高,实现“体力型”向“技术型”的转变,还需要较长的过渡期和适应期。因此国家要做好顶层设计,多开发提供适合农村贫困人员的就业岗位。近日,国家人社部会同有关方面启动实施主题为“职等你来,就业同行”的百日千万网络招聘专项行动,主旨鲜明,但提供的岗位与农村贫困劳动力的能力素质还存在一定差异。只有岗位与能力相匹配,才能吸引贫困地区人员敢想敢试敢拼。从“稳就业、扩总量”的角度来看,既要有科技创业引领型企业增强国家的核心竞争力,也要考虑到贫困地区人口众多、劳动力富足的实际,有就业岗位才有可能实现充分就业。

因此,建议国家面向脱贫摘帽县,多规划布局劳动密集型企业或项目,既有利于扩大就业总量,也便于老百姓在家门口就近就地就业。此外,鼓励企业、合作社、社会组织吸纳贫困劳动力,通过订单委派、生产奖补、设立公益性就业岗位等方

式,增加就业机会,促进贫困人员就业增收。

(四)扶“治”:促进干部开发,提升治理效能

农村要脱贫,扶贫干部是关键。近年来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,贫困地区各级领导干部非常努力,也很辛苦。尤其是县乡两级领导干部,更是绞尽脑汁想办法出主意,深入一线带领群众脱贫致富,取得了巨大成绩。但是,摘掉贫困帽后,如何引导广大基层干部进一步解放思想、转换思维方式,如何破解欠开发地区人才引进难、留住难的困境,如何推进“人人持证、技能社会”建设等问题,都亟待进一步加强提高扶贫干部的战略思维、策略思考与战术经验。因此,应该从国家顶层设计出发,促进对基层扶贫干部的开发与培养。

第一,加大对脱贫摘帽县乡两级领导干部的外出培训、上挂外挂力度,创造条件使其接受多岗位、多环境的锻炼和考验,引导和促进其解放思想、开阔眼界、提升能力。第二,进一步完善驻村工作制度,明确驻村干部特别是“第一书记”的“责、权、利”,处理好他们与当地干部的关系,为他们提供发展平台与机遇。第三,适当允许脱贫县突破“只减不增”的编制限制,确保脱贫摘帽县在招录、聘用和引进人才的实际需求得到有效满足,以干部人才开发进一步推动当地文化旅游、新能源新业态、教育卫生、基层社会保障等脱贫事业

的发展。

(五)扶“制”:促进组织开发,夯实制度建设

积极推进组织建设制度、返贫预警制度、互助帮扶制度,完善贫困治理体系,促进组织发展,提高组织韧性,实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。

第一,推进组织建设制度。农村要脱贫,组织是核心。巩固脱贫攻坚成果要以党建为引领,进一步加强农村基层党组织建设,选优配强“两委”班子,落实党组织的主体责任,有效发挥其战斗堡垒作用。此外,要利用好各类乡镇与村级组织,如在村级劳保站设立本村劳动力信息库,主动配比信息库内人员,有针对性地推荐就业,引导农民有目的、有效益地输出劳务,促进个体经营与集体经济发展。第二,推进返贫预警制度。坚持精准扶贫方略,借助国家扶贫开发大数据平台,对贫困及边缘人口的生活环境、产业发展、就业情况进行动态监测。在发现返贫风险后协调各部门力量,及时采取多元化手段精准干预。第三,推进互助帮扶制度。鼓励社区互助帮扶,发挥熟人社会优势。处理好外出务工人员证明办理、联户轮值、父母赡养、子女教育等难题,解决其后顾之忧。探索“5+N”包联帮扶机制,其中“5”即第一书记、村支部书记、帮扶责任人、优秀党员、优秀企业或个人,“N”即“两不愁三保障”帮扶措施,对贫困人员进行持续性帮扶。

[参考文献]

- [1]习近平.在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[N].人民日报,2020-03-07.
- [2]张腾,蓝志勇,秦强.中国改革四十年的扶贫成就与未来的新挑战[J].公共管理学报,2018,(4).
- [3]肖鸣政.对人力资源开发问题的系统思考[J].中国人力资源开发,1994,(6).
- [4] Mulligan C B, Sala-I-Martin X. Transitional dynamics in two-sector models of endogenous growth[J]. The Quarterly Journal of Economics,1993,(3).
- [5][12]刘玲琪.陕西省返贫人口特征分析与对策思考[J].人口学刊,2003,(4).
- [6][14]何华征,盛德荣.论农村返贫模式及其阻断机制[J].现代经济探讨,2017,(7).
- [7]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,(6).
- [8]左停.综合保障性扶贫:株洲的实践和启示[J].人民论坛,2019,(4).
- [9]朱启臻.农村扶贫开发理念辨析[J].农业经济问题,2005,(11).
- [10]楚永生.参与式扶贫开发模式的运行机制及绩效分析——以甘肃省麻安村为例[J].中国行政管理,2008,(11).

- [11][17]萧鸣政.培训与人力资源开发:理论与方法(第2版)[M].北京:中国人民大学出版社,2020:2-13,19-21.
- [13]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).
- [15]章文光.建立返贫风险预警机制化解返贫风险[J].人民论坛,2019,(23).
- [16] Schultz T W. Investment in human capital[J]. The American Economic Review,1961,(1).

(责任编辑 靖 之)

Risk Control Strategy of Returning to Poverty in China's Post-Poverty Era: Based on the Perspective of Risk Source Analysis and Human Resource Development

XIAO Mingzheng ZHANG Ruichao

Abstract: The fifth plenary session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China (CPC) clearly regards consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation as the important task of reaching a new level of people's livelihood and well-being. The key to poverty alleviation lies in preventing the return to poverty, while the key to preventing the return to poverty lies in control the risk of returning to poverty. Based on the practice and policy analysis of poverty alleviation in rural areas of China, we propose five poverty alleviation models: relief-based poverty alleviation model, guarantee-based poverty alleviation model, relocation-based poverty alleviation model, development-based poverty alleviation model, and participation-based poverty alleviation model. Then we reveal the direct risk sources and fundamental risk sources of returning to poverty for each model. Finally, from the aspects of self-development, training development, position development, manager development, and system development in human resources development, we put forward countermeasures and suggestions for China to reduce the risk of returning to poverty, establish a long-term poverty alleviation mechanism, and realize rural revitalization.

Keywords: Models and Characteristics of Poverty Alleviation, Risk and Control of Returning to Poverty, Human Resources Development, Strategy of Rural Revitalization