

农村贫困转型与 精准扶贫实践路径探索

马洁华

(吉林大学 哲学社会学院, 吉林 长春 130012)

摘要:精准扶贫是提升扶贫工作绩效的重要措施,是全面建设小康社会的重要战略。随着经济社会快速发展和城乡关系的转变,农村贫困的内涵、生成逻辑变化明显,呈现贫困结构化、治理复杂化、生成消费性等特征,农村贫困正处于转型状态,这给贫困人口的精准识别、分类考核、监督管理、贫困治理等带来一定的挑战。新时期精准扶贫要切合农村实际,优化扶贫的政策导向,完善精准扶贫的体制机制,构建起应对农村贫困转型的有效路径。

关键词:反贫困;贫困转型;精准扶贫;治理体系;农村社会;全面建设;小康社会

中图分类号:D632;F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2017)05-0046-07

精准扶贫是对农村扶贫的发展与完善,是农村社会发展到新阶段的创新措施,符合中国国情和农村社会实际。随着国家扶贫攻坚战略的持续推进,精准扶贫作为重要举措,在扶贫体系中日益深化和完善。同时,也要看到随着经济社会的快速发展,贫困人口的结构及其致贫的成因都在发生变化,贫困的相对性、贫困的结构化及贫困生成的消费性等问题凸显,农村贫困正在发生转型。能否敏锐地把握住这种变化,并将其转化为精准扶贫的政策内容,将会对国家扶贫工作的实践效果产生极大影响。可以说,新时期的精准扶贫如何有效应对复杂的乡村社会和贫困转型问题,真正实现扶贫的“精准”、有效,让资源更加科学有效配置,是必须深入研究和探讨的问题。为此,本文将从精准扶贫的内涵出发,结合农村社会贫困转型实际,找出精准扶贫的实践困境,探索科学有效的推进措施。

一、精准扶贫的内涵与农村贫困转型的特征

(一)精准扶贫的内涵

2014年初国家出台了《关于创新机制 扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,明确了开展精准扶贫的要求和任务,为扶贫工作提供了指导思想和方向。精准扶贫开始作为一项战略全面推进,而精准扶贫的理念是借鉴广东省扶贫“双到”工作的经验^[1]。就是要规划到户、责任到人,从区域扶贫到村到户,扶贫资金瞄准对象更加具体。但是也要看到由于各地区经济社会发展水平存在差异,各地区需要结合地方实际制定相应政策,这样就必须深入理解精准扶贫的内涵和要义,从而对精准扶贫进行准确把握和理解。

目前,对于精准扶贫的报道和宣传虽然较多,但是从学术层面进行的剖析和解读相对不足,尤

收稿日期:2017-05-23

作者简介:马洁华,吉林大学哲学社会学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“创新社会治理视阈下的困境儿童社会保护制度研究”(16CSH067),项目负责人:马洁华。

其是结合乡村现实的研究还很不够,这使得精准扶贫的理论与实践存在一定的脱节。要更好地推进政策的制定和实践,必须结合国情和农村实际,对精准扶贫涵义和价值进行探讨。从学界已有研究看,王思铁认为:“精准扶贫是粗放扶贫的对称,是指针对不同贫困区域环境和贫困户状况,运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。”^[2]陆益龙提出:“精准扶贫战略就是把农村地区人均年纯收入低于2 300元的农户作为明确的扶贫对象,并在2020年要让这一贫困人群实现脱贫。”^[3]吴敏指出:“精准扶贫就是在严格依据相关标准的判别后,有效识别真正符合标准的贫困村和贫困人口,帮助其脱离贫困的过程。”^[4]董家丰则认为:“精准应是扶贫对象、扶贫措施与效果的精准。”^[5]精准扶贫是在农村扶贫开发中实施精确识别、联动帮扶、分类管理、动态考核以及配套措施的减贫、治贫方式^[6]。上述研究从不同层面对精准扶贫内涵进行了剖析,明确了精准扶贫的概念、程序和目标,为本研究的开展提供了基础。本文认为,就内容而言,精准扶贫主要包括精确识别、联动帮扶、分类管理和动态考核四个方面的内容,具体而言,就是严格规范扶贫程序和标准,充分考虑地区经济社会发展水平和贫困现状,对贫困村、贫困户进行精准识别,开展联动帮扶和分类管理,形成动态的准入和退出机制,并对扶贫做出精准考核的过程。就目标而言,精准扶贫就是实现扶贫资源最优化配置,确保扶贫项目到村、到户,实现扶贫的高效化、精细化,以真正解决扶贫项目不到位、扶贫资金使用效率低的问题,切实推动贫困地区和贫困人口的脱贫致富。

从中国扶贫工作开展的实践来看,经过几十年的努力和调整,扶贫工作取得了巨大成就,同时贫困人口的数量仍然巨大。到2014年中国仍然有7 000万多的贫困人口,而且扶贫工作也存在一些困难和不足。在扶贫资源大量输入和扶贫工作不断精准化的同时,贫困的治理绩效没有同步提升,贫困人口对扶贫资源的依赖性过强,部分体现了对于扶持主体可行能力的否定^[7],逐步导致扶贫对象出现“由于扶持带来的不努力改善自身生计水平的集体负向激励”^[8],贫困人口主动脱贫的能力和意愿都不足,而且自利观念加重,有些贫困县经过多年的帮扶发展,已经脱贫致富,但是为了获得更多项目,仍然不愿意摘下贫困县的“帽子”。有些贫困农户已经脱贫,也仍然享受各种扶贫“待遇”。随着中国农村社会的快速发展以及市场经济、消费主义等现代性因素的进入,农村社会结构和农民分层快速变化,农村贫困领域转型特征明显,农村贫困人口的数量是从统计数据中测算而来,还难以准确对照,贫困人口的致贫原因、帮扶措施和效果也都没有详细掌握,而且存在贫困农户脱贫后返贫的现象,这都给精准扶贫带来一定的挑战。

(二)农村贫困转型的特征及成因

1. 农村贫困内涵的相对性

新中国成立后,由于城乡二元结构的存在,农民流动性较弱,长期从事农业生产,人均耕地不足,加上天灾人祸,有些农户陷入贫困之中,这是一种绝对贫困,是温饱都难以解决的贫困。2007年相关数据统计,中国农村绝对贫困人口在1 479万左右。随着国家经济水平的提高,农业税的取消以及城市对农村的反哺,2011年国家在《2000年中国人权事业的进展》白皮书中提出,中国农村贫困人口温饱问题已经基本得到解决,这就意味着农村贫困人口已经从绝对贫困转向相对贫困。2011年国家开始设定贫困线,标准为2 300元,农村贫困人口增加值1.28亿,其中绝大多数都是相对贫困人口。经过五年的扶贫攻坚努力,2016年国务院新闻办公布了《国家人权行动计划(2012—2015年)》,指出中国农村贫困人口减少6 663万人,国家扶贫标准由2010年的2 300元动态调整为2 855元,部分省的扶贫标准也高于国家标准。这意味着贫困与国家、区域经济发展水平和收入水平密切相关,当前的贫困已经成为一种相对的贫困,贫困性质发生了根本性变化,政府的认定不再是绝对生存性的贫困,而包含了更多生存基础上的发展性贫困。目前来看,在贫困人口的总量中,相对贫困人口所占的比例非常大,也是扶贫工作的主要对象。扶贫工作的有效开展使得绝对贫困人口减少,扶贫线的制定使贫困内涵发生改变,相对贫困成为治理目标,但是相对贫困也给扶贫识别带来了一定的难度。同时,随着贫困差异度的缩小,也容易带来对扶贫资源争夺的现实问题。

2. 农户贫困地位的结构化

目前,农村贫困转型最明显的特征就是贫困地位的结构化,这意味着农民长期处于贫困状态,没有可以运用的途径、资源摆脱贫困,从而也陷入了结构性贫困的陷阱。从学术层面来看,结构性贫困是指一定区域内在外部条件相同的条件下,农民家庭(农户)之间因人口结构、劳动力结构、婚姻结构、收支结构、生产条件结构等不同而产生的贫困^[9]。这就意味着贫困农户会长期限制在某个空间和场域内,难以有效实现流动和突破,固化了贫困人口的身份、地位和认同,结构也因此会长期存在,并由此带来更多不利的因素。由于先天性或者初始性的不平等,他们很难与精英群体进行竞争,获得资源的机会也必然不均等,农民的相对收入在不断提升,绝对的差距却在不断增大。处于结构性贫困中的农户不仅经济收入低,而且在乡村生活中由于消费能力不足,被邻里看不起,在精神、价值和思想上都受到冲击,他们在村庄中缺少话语权,成为村庄中的边缘人群。虽然处于结构性贫困中的农户数量较少,但他们是乡村社会的重要组成部分,是今后扶贫工作的重点对象。采取有效措施,化解结构性贫困,实现农民的有效流动,改变目前的贫困身份,对实现乡村社会稳定、全面建设小康社会具有重要意义。

3. 农村贫困的治理化

贫困也是农村社会的重要组成,是乡村治理的重要内容,一直以来贫困与治理都难以分开。从政策的演进来看,中央和基层政府的贫困治理也在不断调整和深化。新中国成立后主要是通过国家宏观调控来解决贫困,依托强有力的行政力量和基层治理组织,让资源在乡村内部不同群体之间合理配置。这个时期的扶贫处于国家管制阶段,扶贫资源在国家的调控下配置,并以农民劳动改变地位和身份,使贫困人口能够有效流动,以抑制结构性贫困的出现。改革开放后,扶贫工作专门化,并鼓励社会力量参与扶贫,国家建立了专门的扶贫机构,并实施了村民自治制度,让农民参与到扶贫工作中。这个时期外部资源不断输入,财政下乡、项目下乡等措施协同推进贫困治理,形成了中央、地方和村民三层治理格局,贫困治理呈现出主体多元特征。实际来看,由于村民自治处于探索阶段,社会参与机制和模式不成熟,扶贫工作主要还是依靠行政力量推进,国家管制的规则依然很强,农户对于扶贫项目缺少发言权,扶贫项目的针对性不强,资源的散耗问题明显。而步入新世纪以来,由于行政资源治理成本的增加和治理绩效的不足,国家开始吸纳社会力量参与帮扶和监管,包括企业、社会组织和知识分子等等,扶贫纳入了社会治理的视野,尤其是精准扶贫战略的实施,贫困进入了治理范畴,成为政府、社会和农民个体共同努力的事情,扶贫参与的主体越来越多,扶贫的政治性增强,受到全社会的高度关注,扶贫不仅是解决经济贫困的手段,也是维护基层社会秩序和推动乡村发展的重要措施。同时,也要注意参与主体的多元使扶贫治理复杂化,尤其是扶贫要在乡村社会内运行,且已经嵌入到乡村之中,而这个时期合村并镇、村庄撤并、市场经济进入等让乡村社会发生巨变,其中存在诸多不确定因素,这使得贫困治理的风险和难度增大。

4. 农村贫困生成的消费性

对于传统乡村社会而言,贫困农户的生成多源于先天性疾病、自然灾害等等。传统社会的农民注重财富的积攒,财富生产和使用多在乡村内部,由此也就具备了抵抗各种风险的基础能力。而随着村庄边界开放,人口流动增加,市场经济的冲击加速,消费主义深刻影响着农民,使得他们的消费观念发生了巨大变化。农民更加注重攀比、竞争,消费的即时性、非理性问题突显,尤其是年青一代,他们希望获得即刻的享受,对于未来预期少,更加注重当下,无论是务农还是务工收入都少有积攒。这种非理性的消费也刺激了村庄内部的面子竞争,消费能力强者才有身份、有地位,才能够展现自我价值。对于年轻农民而言,他们不愿务农,务工收入基本用于消费,长年务工却极少有积蓄,尤其是在社会保障不健全的情况下,任何的天灾人祸都使得他们陷入贫困之中。这是一种消费带来的贫困,是价值异化之后的贫困,严重削弱了农民的生存安全和可持续发展能力,也增加了贫困生成的风险。贫困生成原因的变化,给扶贫工作带来一定难度,河南、四川一些地区把扶贫资金直

接分给农民,让农民能够根据实际需要开展一些项目,而有的农民直接拿去打牌、喝酒,非理性消费直接耗散了扶贫资源。针对这种情况,政府又通过分发牛羊等,让农民能够通过养殖来改变贫困,但是有的农民即刻拿到市场上卖掉,而不是用于扩大生产。由此来看,由于缺少规制和引导,消费充斥乡村社会,消费主义让农户缺乏长远考虑,即使短期脱贫也会再次返贫,扶贫工作应该充分考虑到消费贫困的问题,通过分类施策、制度防范、价值重建等多重策略,改变农民的消费观念,从根本层面杜绝贫困的生成和反复。

二、精准扶贫实践的乡村困境

精准扶贫作为新时期的扶贫战略,要直面农村贫困的转型的挑战,贫困转型使得贫困识别难度增大、贫困治理复杂化、扶贫效应的短期化等问题突显,这给扶贫工作带来一定难度,也考验着扶贫工作者的智慧。

(一) 贫困识别的有效性困境

贫困人口的认识是精准扶贫的前提和基础,只有将真正贫困人口识别出来,才能针对性地制定帮扶对策。精准识别是一项复杂的工作,贫困识别主要由贫困测量和对象认定组成,农村绝对贫困人口较少,他们也是村民公认的贫困户,是扶贫必须覆盖的对象,识别相对容易。实际是,贫困测量要面对多数相对贫困人口,这些农民经济状态差别不大,都处于村庄中的一般水平,村民也普遍认为“村里条件差的好的就那几户,大部分家庭都差不多”,村民在收入水平、健康状况、教育、衣食住行等方面差异较小,如何进行综合测量,指标的设计怎样确保精准,这都考验着扶贫工作。即使能够进行测量,也要面对乡村脆弱的社会关联以及复杂的乡村生态环境,需要避免部分农民通过上访、闹事等极端行为争夺扶贫资源,这会破坏村庄秩序,给扶贫工作开展带来困难。同时,贫困农户的识别要依托基层组织开展,在相对贫困的状态下,村组干部常常会优先考虑亲戚、朋友,由于贫困差别极小,对关系户就难以辨别。“关系户”“上访户”的纳入,会降低精准扶贫的合法性,弱化扶贫工作的群众基础,这也是当前贫困治理亟待解决的难题。

(二) 贫困治理复杂化的困境

贫困治理的复杂化主要表现在两个方面:一是治理主体的多元带来了治理工作的复杂化。从中国贫困治理的过程来看,治理主体从政府救助为主,到政府、市场、社会、农民个体等多元力量共同参与;治理方式从救助式扶贫、开发式扶贫到参与式扶贫,到目前多元化方式的协同推进。多元力量以及多重方式的共用,让扶贫治理日益复杂化。扶贫治理中虽然治理主体多元,却并没有形成治理的合力,仍然是分散化和碎片化的治理,使得治理的绩效较低。在扶贫政策治理体系中,贫困人口是由村级组织排查、乡镇审核、县级审批,以横向识别、管理为主,信息不对称,纵向识别的公平度不高。实际上,多数农民都期盼参与扶贫工作,了解扶贫开展情况,但农民参与水平并不高,不了解内部运行情况,而且对识别结果缺少话语权。企业、合作经济组织虽然也参与到扶贫治理中,却没有发挥应有作用,而多是依托政策来套取扶贫项目,贫困农户并没有受益。二是治理环境的复杂化。取消农业税后,基层组织的治理资源不足,基层组织也没有压力、动力和配置资源,治理担当和责任缺失^[10]。由于治理方式不足、治理责任弱化,村组干部不再关心农民的生产、生活,遇到问题农民也很少主动找村干部,干群关系日益疏远,村庄社会关联度降低,农民对扶贫资源的争夺也更为激烈。为获得扶贫资源,部分农户经常以上访、闹事等途径要挟村组干部,为维持村庄稳定,他们的利益诉求一般会得到满足。一旦这种方式获得成功,他们就不断重复运用,其示范效应也会不断扩大,引发更多的上访农民,救助性资源成为治理村庄和维持秩序的工具,扶贫制度就会被扭曲、异化,这也给精准扶贫战略实施带来了一定挑战。

(三) 贫困结构的消解困境

结构是一种相对稳定的系统,其内部各子系统、要素都相对稳定且难以变化。农村贫困的结构

化也就意味着其改变难度较大,而且贫困人口与富裕人口的差距不断扩大。从贫困生成的原因来看,主要有制度性和非制度两种,城乡二元结构、户籍差异等等都是制度性原因,也是造成普遍贫困的宏观结构因素,这需要经济社会的长期发展以及持续的政策优化、调试才能解决。此外,从乡村社会内部来说,存在劳动力结构、收支结构、生产条件结构等家庭性结构贫困因素,对于贫困农户来说,由于劳动力先天不足、资本积累不够、生产技术缺乏等因素,导致他们几代人都处于贫困状态,改变贫困状态需要从基础层面扶持和投入,也需要一个长期的过程,如果缺乏有效的扶贫政策,这种家庭结构性贫困将难以消除。乡村社会结构内部又存在贫困农户、普通农户和精英农户之分,他们在信息、技术、知识、教育、资本等方面存在不同程度的差异,贫困农户在结构中处于不利地位,无论是在扶贫项目、农业生产、关系建立等领域,都很难与精英群体竞争,而不同领域的农民精英有着互助的需求和能力,联结成为紧密的利益共同体,控制项目信息、扶贫资金,并对这些资源进行筛选、过滤,以至于贫困人口只能获得较少资源。精英群体利用结构性的不平等因素对资源进行俘获,一定程度上导致扶贫资源大量投入却并没有取得预期效果,贫困人口没有脱贫,他们逐步失去了对政策的预期以及对扶贫部门和基层政府合法性认同,扶贫陷入了内卷化困境,农村扶贫工作虽然使贫困人口逐年减少,贫困状况有所改善,但并没有使传统的救济式扶贫的性质发生实质性改变,呈现出扶贫投资边际效应递减、扶贫效果难以长期保持以及贫困地区生态承载压力巨大等特征的综合矛盾现象^[11]。扶贫工作不仅要精准识别,更要跨越制度障碍,打破贫困生成的结构性因素。

(四) 扶贫效应的常态化困境

精准扶贫需要以有效的扶贫行动和政策作为支撑,改变了以往扶贫的片区策略,直接瞄准中国农村 7 000 万贫困人口,扶贫目标高度聚焦,功能高度优化,效能更为突出,是一种实现脱贫致富常态效应的扶贫方式。要达成这一目标,就要通过帮扶提升贫困人口自我发展的能力,让贫困村和贫困户实现内生转型。这样就要结合当地经济发展水平、自然环境条件、产业发展特色等基础条件,科学制定长期与远期结合的扶贫规划和政策,拓展贫困村和贫困农户的发展空间。而这种方式会使得贫困任务更为艰巨,扶贫的战线拉长,扶贫任务的短期效应也因此受到一定影响,不可避免地给当地政府考核带来压力。因此,扶贫攻坚也必须加快步伐,在国家政策出台后,全国各地都相继制定了脱贫规划,自上而下层层传导压力,普遍强调要加快节奏,尽快实现贫困人口的脱贫,并提出扶贫要注重效益,要防止出现形式化扶贫。而在自上而下的行政性压力下,基层在执行中普遍存在“短、平、快”的扶贫思维,盲目上项目、搞建设,很多项目缺少科学论证,建成后闲置,一些建筑、设施不符合农民生产需要,而没有发挥作用,扶贫资源浪费问题突出。村组干部也希望能够顺利完成扶贫任务,以减少工作压力,把精力用于其他领域,因此有关部门也缺少深入思考和统筹设计,只是盲目争取项目,而忽视村庄实际需要,用虚假数字应对考核,一些村组干部甚至联合扶贫部门、企业套取项目。随着国家对扶贫重视程度提高,虽然扶贫已纳入地方政府中心工作,但是在具体执行中面对压力型体制的目标设置和激励强度与基层政权组织的现实能力不相匹配之时,就容易诱导基层政权组织以造假、“共谋”、“摆平”等非正式的权力技术来应对压力型体制中的高指标^[12]。目前,基层组织治理能力不足,扶贫的任务又异常艰巨,在这种情况下异化的贫困治理策略将会生成,这不利于实现扶贫对象的内生转型,也难以形成贫困治理的常态化效应。

三、构建应对农村贫困转型的精准扶贫路径

精准扶贫必须立足于农村发展实际和农民现实需要,将动态、复杂、多元的贫困特性融入扶贫工作中,不断优化扶贫的政策导向,完善精准扶贫的体制机制,构建起应对农村贫困转型的有效路径。

(一) 优化贫困人口的精准识别方式

农村贫困人口内涵的变化以及政策变通执行等现象存在,使贫困人口识别难度加大,精准扶贫必须首先完善贫困人口识别机制,逐步从行政性的层级识别向纵横结合的网络化识别转变,以应对

贫困人口内涵的变化,这就需要从三个方面入手:一是引导行政方式识别的转化。当前,要将政策直接运用到贫困村和贫困户,在村级组织内进行识别,而不是由村、镇层层识别上传,必须推动识别方式的扁平化,加强村一级在识别中的功能,赋予其主体识别权,乡镇做好扶贫工作的服务,县一级加强监督和管理。同时,要充分发挥部分地区驻村扶贫工作队的的作用,扶贫驻村制度的实施让原本只有村组干部参与的贫困人口识别工作变得更加透明、公开和公正,而驻村干部的存在也会让村组干部更少地发生为亲戚、朋友谋取扶贫利益的情况^[13]。二是推动识别参与主体的多元化。逐步建立起农民、学者、社会组织等多方参与的识别体系,做到识别的理性和决策的科学有效。可以通过村民扶贫代表会、村民代表大会等方式来选定和评议贫困农户,让农民参与到识别、监督中;学者可以凭借理性的分析和第三方的视角,采取观察、访谈、评价等方式,辨别农村中的贫困人口;农村老年人协会、企业家协会等组织则可以参与识别,从公共化和公平性角度提出方案和建议。三是注重识别方式的当地化。在把传统的住房条件、收入结构、健康状况和教育程度等作为识别依据的基础上,要建立符合当地风俗和实际的评价指标,掌握农户家庭财产的真实情况。符合农民认同和行为习惯的评价标准,不仅精确度较高,而且具有较强的公平性,能够把真正贫困的农户纳入扶贫范围,也能够为相关政策实践和工作开展奠定坚实的群众基础。

(二)建立高效的贫困治理机制

针对目前贫困治理复杂化的问题,要设计一套简便易行,且能够高效运转的治理体系。一是建立差异性的治理机制。在贫困治理中,任何单一措施都难以有效发挥作用,必须对当地经济发展水平、致贫原因、自然环境等进行综合考察,形成综合化、差异性的贫困治理机制。同时,要将贫困治理的内外资源进行整合,对多方参与主体进行有效组织,实现差异管理和多方联动帮扶,形成扶贫治理的复合优势。二是要激活贫困治理的内生力量。目前,村组两级仍然是治理的基础,村组干部对乡村社会最为熟悉,要通过建立完善的考核措施和激励机制,提升他们在扶贫工作中的积极性和主动性,在组织、审核和动员中发挥应有作用,确保程序的公平、公正,实现政策的精准落实。同时,要积极引导中农群体参与其中,中农是村庄中农业经营的主体力量,年富力强,关心村庄发展,无论是经济、文化还是政治都处于村庄社会的中间状态,在贫富分化及社会利益冲突的缓冲、社会地位公正获得的示范功能等方面有着重要作用^[14],要充分发挥其在贫困农户识别、扶贫政策宣传和普及、扶贫难题的处理和困境化解、联动帮扶等方面的作用,提升扶贫的精准度,确保扶贫效应的可持续。三是建立精准的扶贫考核机制。要强化对贫困人口脱贫效果的考核,建立动态化的考核方式,对于扶贫各阶段和脱贫后的发展情况进行跟踪、考核,全面比较和系统分析扶贫效果,防止出现“假脱贫”、数字小康等现象,让有持续发展能力的人口逐渐退出。同时,要注重对扶贫主体和措施的考核,把改善贫困村生产生活条件、增加贫困人口收入、减少贫困人口数量纳入考核指标,改进扶贫成效不理想的措施,让帮扶工作开展不力的人员退出。

(三)完善应对结构性贫困的制度体系

要消除农村社会的结构性贫困,使边缘化的贫困人口脱贫致富,就要完善资源配置的制度和机制,自由和机会是由主要制度的规范确定的,收入和财富的分配也是由它们调节的^[15]。因此,必须加快保障农民生存和发展权利的制度改革,实现资源的均衡配置和合理流动,让贫困人口改变结构困境,增强贫困人口的内生转型能力,实现贫困人口的有效脱贫。一是完善教育扶贫制度。教育素质低是导致农村贫困人口难以脱贫的重要原因,扶贫工作要高度重视对贫困人口的教育资源投入,健全学生资助体系,将精准扶贫家庭的在读子女全部纳入资助范围,从学前教育到高等教育的全程脱贫资助,确保贫困家庭学生都能上学,即使家庭已经脱贫,也要继续对其子女进行同一学段的资助。同时,完善贫困家庭年轻劳动力的免费职业培训制度,可由村组推荐贫困家庭子女到城市接受免学费的职业教育,通过技能培训提升贫困家庭的自我发展能力,让贫困农户实现就业转移,增加获得财富的机会,提升贫困人口的脱贫能力。二是推进农村社会保障制度的改革。目前,城乡户籍

制度虽然已经逐步改革,但是养老保险、医疗制度等还存在差异,对于社会养老保险要做好规划引导,推动城乡养老保障制度的整合,逐步提高农民的基础养老金,破除因为城乡二元分割带来的公共服务差异。对于城乡合作医疗,要克服因为城乡差异而分设政策,消除城乡在保障分设、管理分割、资源分离等方面的障碍,化解城乡之间的差距,实现城乡居民在资源共享上的公平、公正。三是统筹推进城乡救助体系和扶贫政策。要推动城乡社会救助制度的一体化建设,逐步取消差别化的政策分割,让城乡居民共享经济发展成果。推动社会救助制度与扶贫政策的有效衔接,尤其是要做好医疗、教育、就业等专项救助制度与扶贫政策的衔接,发挥农村低保的“兜底”作用,提升专项政策的扶贫水平。同时,要注意避免重复性、福利捆绑式救助,使得救助资源和扶贫资源能够合理配置。

(四)构建精准扶贫的有效模式

以往扶贫中政绩思维的存在,使精准扶贫效应的持续性较弱,出现扶贫资源浪费、脱贫后返贫等问题。为此,必须把精准扶贫作为一项系统工程,建立长效化的扶贫模式。一是帮助贫困人口树立正确的价值观。贫困人口由于长期处于贫困状态,在村庄中的身份和地位较低,在公共事务中缺乏话语权,价值观异化问题突出。因此,要支持他们参与村庄公共事务和社会活动,在与群众互动中提升在村庄生活中的主体感和价值体验,树立积极的价值观和人生观,增强他们寻求自我发展和改进的动力。同时,可以采取各类宣传、教育和引导的方式,逐步改变贫困人口落后的消费观,更加注重财富的积累和使用,着眼于长远和未来的发展。二是探索有效脱贫的内生路径。充分挖掘贫困地区的经济、文化等领域的潜在资源,实施“公司+基地+贫困户”“合作社+贫困户”等模式,引导农户参与生产、经营获得劳动报酬,或者通过扶贫资金入股、土地入股等方式获得股份分红。由此,通过各种灵活、有效的形式,把潜在资源转化为发展的能量,带动、引领和推动农民脱贫致富,使扶贫效应常态化。三是提升扶贫项目的绩效。项目扶贫是扶贫工作的重要组成部分,是提升农村可持续发展能力的重要手段,但是由于项目扶贫中信息不对称、精英俘获等问题的存在,扶贫的效果并不理想。因此,项目扶贫要充分结合农村发展的现实与农民的需要,因地制宜配置扶贫项目,有效带动贫困地区经济社会的发展。同时,对依托农业进行的扶贫项目,要加强对后续资金、技术的支持,提高扶贫项目执行的绩效,确保项目扶贫的可持续性。

参考文献:

- [1] 邓圣耀. 广东“精准扶贫”成全国经验[N]. 南方日报,2014-03-26.
- [2] 王思铁. 精准扶贫:改“漫灌”为“滴灌”[J]. 四川党的建设:农村版,2014(4):14-15.
- [3] 陆益龙. 构建精准、综合与可持续的农村扶贫新战略[J]. 行政管理改革,2016(2):26-30.
- [4] 吴敏. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J]. 中国农业文摘·农业工程,2016(3):30-31.
- [5] 董家丰. 少数民族地区信贷精准扶贫研究[J]. 贵州民族研究,2014(7):154-157.
- [6] 李鹏. 农村精准扶贫:理论意蕴、实践路径与经验探寻——以湖北恩施龙凤镇扶贫实践为例[J]. 理论导刊,2016(4):59-60.
- [7] SEN A. The political economy of targeting[M]. World Bank,1992.
- [8] COADY D P,GROSH M, HODDINOTT J. Targeting of transfers in developing countries:review of lessons and experience[M]. World Bank Publications,2004.
- [9] 刘岚丽,许佳,彭志强. 农民家庭结构性贫困问题研究——以湖南省岳阳县云山乡为例[J]. 经济研究导刊,2015(18):26-30.
- [10] 杨华,王会. 重塑农村基层组织的治理责任[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2011(2):41-49.
- [11] 方劲. 中国农村扶贫工作“内卷化”困境及其治理[J]. 社会建设,2014(2):84-94.
- [12] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [13] 邢成举,赵晓峰. 论中国农村贫困的转型及其对精准扶贫的挑战[J]. 学习与实践,2016(7):116-123.
- [14] 杨华. “中农”阶层:当前农村社会的中间阶层[J]. 开放时代,2012(3):71-87.
- [15] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,廖申白,何包钢,译. 北京:中国社会科学出版社,1988.