

中国农村扶贫开发的政策转向及其挑战

——以四川省马边彝族自治县为例

马凤芝, 开源

(北京大学 社会学系, 北京 100871)



摘要:以历史维度的政策梳理和现实材料的经验分析为依据,讨论我国农村扶贫开发已经经历或者正在经历的五大政策转向:扶贫方针由救济式扶贫转向开发式扶贫;瞄准对象由区域、县域转向贫困村、贫困户;扶贫方略由“大水漫灌”转向精准扶贫;社会动员由政府扶贫转向社会扶贫;主体地位由被动式扶贫转向参与式扶贫。扶贫开发转向在经验材料上得到验证,但仍面临着项目制扶贫的短期效益、参与式悖论、治理困境等问题,对于这些问题的经验与理论探讨可以为“扶贫攻坚”的历史性任务提供贫困观重构、人力资本建设与贫困治理等方面的借鉴。

关键词:农村扶贫开发;政策转向;项目制扶贫;参与式扶贫;第一书记

中图分类号:F320.3

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2017)06-0001-08

2011年11月,中共中央国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》;2013年11月,习近平总书记到湖南湘西考察时首次提出了“精准扶贫”;2015年11月底,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》印发。近几年来,“扶贫攻坚”成为我国政治、经济和社会发展的重点任务与命题。回顾历史,自1949年以来,中国农村扶贫开发的政策体系不断完善,已经发生或正在经历关键性的政策转向。农村扶贫开发仍然面临诸多问题和挑战,这些问题和挑战是与农村扶贫开发的历史紧密相关的,与重要的政策转向存在事实上的关联性和逻辑上的一致性。把握历史维度,理解我国农村扶贫开发的政策转向,分析实现转向和扶贫攻坚中的问题和挑战,成为本文的研究重点和意义所在。

一、中国农村扶贫开发的历程

21世纪以来,关于我国农村扶贫开发的历史进

程、阶段划分和扶贫成就的研究越来越多,学者们的研究通常选取关键政策节点来划分农村扶贫开发的历史进程^[1-4]。目前来看,关于我国农村扶贫开发的阶段划分存在诸多分歧,既缺少长期历史数据的支撑,又未能纳入2010年以来的农村扶贫开发的新阶段。

界定贫困人口的官方标准是贫困线。改革开放以来,我国发布过3条农村贫困标准:1978年标准为每人每年100元、2008年标准为1196元、2010年标准为2300元,期间各年按标准实施年份的价格水平调整上升(见图1)。不同的农村贫困标准界定的贫困人口数量呈现了阶段性特征(见图2),也反映了相关年份农村扶贫开发政策的重要变化。根据贫困线标准变动、农村贫困人口规模变化,综合我国农村扶贫开发政策的历史演变、重要政策文件的出台实施,可以将我国农村扶贫开发的历史进程划分为七大阶段(见表1)。七大阶段的划分突出了农村扶贫开发

收稿日期:2017-03-10 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2017.06.01

基金项目:国家社会科学基金项目(07BSH067)

作者简介:马凤芝(1959—),女,北京大学社会学系教授,博士生导师,主要研究方向为社会工作理论与实践、社会转型与社会发展。

的阶段特征,代表性政策和重要法律、文件为理解 我国农村扶贫开发的政策转向提供了框架。

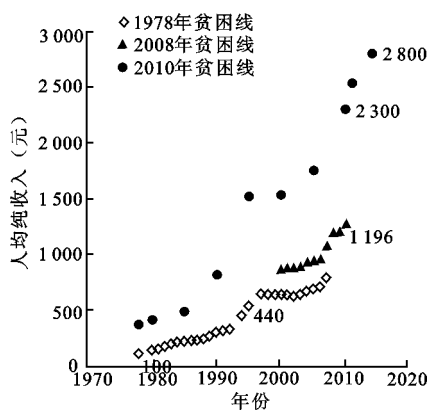


图 1 我国农村贫困线的变化

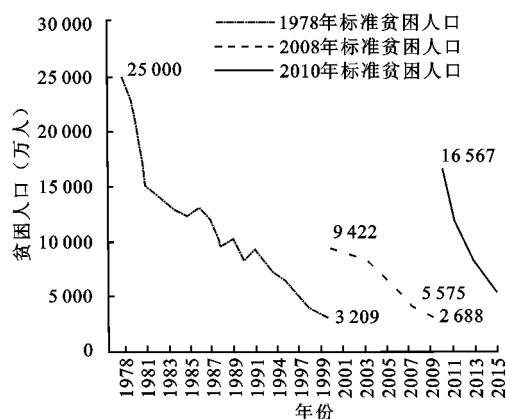


图 2 我国农村贫困人口变化

注:图 1 数据来源于历年《中国农村贫困监测报告》和近三年《国民经济和社会发展统计公报》。图 2 数据来源于历年《中国农村贫困监测报告》,笔者绘制。依据的农村贫困人口的标准,1978 年标准:1978—2000 年;2008 年标准:2000—2010 年;2010 年标准:2010—2015 年

表 1 我国农村扶贫开发的七大阶段

年份	阶段	代表性政策	重要法律、文件
1949—1977	服从于工业化的普遍贫困与广义扶贫	土地改革 生产合作化 人民公社 粮食统购统销 严格限制人口流动 五保制度	《土地改革法》 《户口登记条例》
1978—1985	制度性变革引发的大规模缓解贫困	家庭联产承包责任制 农产品价格政策 农村金融支农政策 劳动力转移政策	《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》
1986—1993	政府主导型区域性扶贫开发(大规模开发式扶贫阶段)	确定开发式扶贫方针 18 个集中贫困区域实施连片开发 县级瞄准确定国定贫困县标准 中央地方两级重点扶持	《国民经济和社会发展第七个五年计划》 《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》
1994—2000	“国家八七扶贫攻坚计划”阶段	“国家八七扶贫攻坚计划” 确定 592 个国定贫困县 以工代赈部门扶贫 (东西)对口扶贫国际机构扶贫	《八七扶贫攻坚计划》 《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》
2001—2007	全面建设小康社会时期的农村扶贫开发	扶贫开发瞄准目标重点转向贫困村 参与式扶贫规划 农业税费改革政策;两免一补	《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》
2008—2010	开发扶贫与救助扶贫两轮驱动减贫	全国农村建立最低生活保障制度;2008 年全面推行新型农村合作医疗政策;2009 年实行新的扶贫标准(农民年人均收入 1 196 元)	2007 年《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》
2011 至今	全面建成小康社会时期的“精准扶贫”	2020 年打赢脱贫攻坚战 精准扶贫方略:六个精准五个一批 贫困村与贫困户的建档立卡	《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》 《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》

二、我国农村扶贫开发的政策转向

经验性的材料有助于具体分析转向的现实状况。本文结合四川马边彝族自治县案例来分析我国农村扶贫开发的政策转向。

(一) 扶贫方针: 救济式扶贫向开发式扶贫的转变

新中国成立初期, 农村社会救助制度体系开始形成, 包括五保供养制度、特困户定期定量救济政策、临时救济、灾害救助等。1956 年农村五保供养制度确立时, 它作为一种集体主义的保障模式, 有助于缓解绝对贫困。1994 年, 国务院颁布《农村五保供养工作条例》, 规定了农村五保的性质、对象、确定对象的程序、供养的内容和标准、经费来源与筹集办法等; 2004 年, 新《农村五保供养工作条例》颁布, 标志着农村五保供养正式纳入了国家财政的保障范围, 实现了从传统农民互助共济的集体保障模式向现代社会保障模式的转变^[5]。纵观我国农村扶贫开发历史, 救济救助一直是贯穿其中的一条线索。新中国成立至 1985 年间, “救济”是主线, 是扶贫的主要方针。1986 年, “开发式扶贫”方针确立, 标志着“救济式扶贫”向“开发式扶贫”的方针转变。“开发式扶贫”符合我国农村贫困人口实际情况, 旨在促进贫困地区经济社会全面发展。扶贫方针的转变并不表示“救济”在农村扶贫开发政策体系中的消失, 而是作为一种社会保障制度构建起贫困户的社会保护体系, 尤其是为处在极端贫困状态却又缺乏劳动能力的老人、儿童、残疾人等建立社会安全网。2007 年, 农村最低生活保障制度在全国建立, 农村扶贫开发进入到开发扶贫与救助扶贫两轮驱动减贫阶段。

“开发式扶贫”确立的时期, 国家的专项扶贫资金主要用于发展贫困地区农业和非农产业, 并完善产业发展的配套基础设施^[6]。作为“精准扶贫精准脱贫”方略实施的路径即“五个一批”工程的首位, “发展生产脱贫一批”也集中体现了“开发式扶贫方针”的政策导向。马边县在“开发式扶贫”和“五个一批”工程的指导下, 制定实施了本县的“扶持生产和就业发展计划”, 见表 2。2015—2019 年, 马边县计划通过“产业扶贫”脱贫的户数占马边县建档立卡总

户数的 74.0%, “生产和就业发展”也是马边县“五个一批”最为重要的扶贫方式。具体到产业扶贫的实施模式, 马边县调动各方力量和资源, 通过“政府+企业+合作社+贫困户”的合作模式, 促进生态农业(特色农产品生产)、生态旅游等产业的发展(见图 3)。

表 2 马边县扶持生产和就业发展计划

年份	户数(户)	人数(人)
2015	1 955	4 183
2016	2 001	4 094
2017	1 524	3 068
2018	990	2 051
2019	628	1 213

数据来源: 马边县移民扶贫局

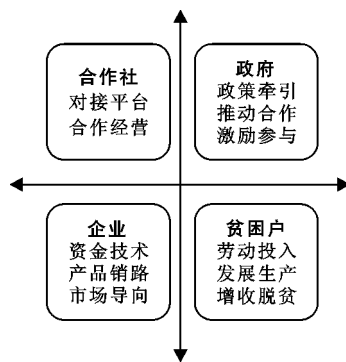


图 3 马边县生态农业(特色农产品生产)发展模式

(二) 瞄准对象: 区域、县域向贫困村、贫困户的转变

以县为单位确定国家扶持重点, 是综合考量地理、经济、组织等条件因素、按区域实施反贫困计划的基础。1982 年, 国务院在甘肃的定西地区、河西地区和宁夏的西海固地区(简称“三西”地区)划定了 28 个重点扶持县; 1986 年, 国务院在全国范围内确定了 273 个国家重点扶持贫困县; 1988 年, 国务院又在河北、内蒙古、四川、甘肃、青海和新疆的牧区中确定了 27 个国家重点扶持县, 加上各省级自治区确定的 300 多个省级重点扶持县, 全国贫困县总数达 699 个; 1994 年, 《国家八七扶贫攻坚计划》扶持范围的贫困县调整为 592 个。此后, 贫困县虽有退出和进入机制, 但总数保持在 592 个。21 世纪以来, 为了避免贫困瞄准偏差所产生的问题, 自《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》颁布实施起, 扶贫开发瞄准目标重点转向贫困村已成为趋势, 整村推进扶贫开发成为新阶段扶贫开发的新形式和主要措施。

2001—2010 年间,全国确定了 14.8 万个贫困村,2016 年《“十三五”脱贫攻坚规划》明确指出,全国 12.8 万个贫困村建档立卡。

在县级层面,马边县被确定为“国家扶贫开发工作重点县、大小凉山综合扶贫开发县、乌蒙山片区区域扶贫开发县”,体现了扶贫资源县域配置的集中性;而到贫困村和贫困户层面,2014 年马边全县建档立卡贫困村 95 个,贫困户 9 598 户共 34 831 人,贫困村、贫困户都有明确的认定和退出机制,扶贫开发的政策和途径更具针对性。由于县一级政府是决定扶贫资金分配的基本单位,因此县域差异仍然是贫困瞄准偏差的基本原因^[7],瞄准对象既有“县域”又有“村户”的现实既是偏差存在的反映,也是转变正在发生的表征。当然,瞄准对象转变还需继续实现,有必要研究实施国家扶贫开发工作重点县退出机制和约束机制,确保扶贫资金真正惠及扶贫对象,乃至出现没有“贫困县”而只有“贫困户”的现象。

(三) 扶贫方略:“大水漫灌”向精准扶贫的转变

“县域瞄准、识别工作简单粗放、平均用力、缺乏针对性措施”的“大水漫灌”成为很长一段时间内我国农村扶贫开发工作的典型特征。伴随着农村扶贫开发工作进入历史新阶段,习近平总书记提出“精准扶贫”,我国农村扶贫开发的方略也发生历史性转变。精准扶贫精准脱贫基本方略的内容包括六个精准:扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。精准扶贫,其最基本的含义是扶贫政策和措施要针对真正的贫困家庭和人口,通过对贫困人口进行有针对性的帮扶,从根本上消除导致贫困的各种因素和障碍,达到可持续脱贫的目的^[8]。

实现“政策针对真正的贫困户家庭和人口”和“针对性的帮扶措施”两个“针对性”的基础性工作就是切实有效的建档立卡。查阅核实马边县 BX 村建档立卡信息可知,以第一书记、扶贫工作组为主要力量的扶贫工作者对全村贫困户进行了全面走访,详细记录了贫困户的家庭情况和致贫原因。根据建档立卡信息,扶贫工作组、各责任主体分类施策,已经实施或者规划采取扶贫措施包括:政策兜底、申请残疾五保、建房补助、移民搬迁、建房补助、产业发展扶持,培训就业扶持、医疗救助、动员读书、就学扶持、联系培训。建档立卡作为一种技术治理和数字下乡

的手段,有利于提升帮扶的深度和精度,但同时,由于整齐划一的建档立卡往往与基层现实有所出入,加上数字收集成本过高等问题,这些数字的真实可靠性往往很难保证^[9]。

(四) 社会动员:政府扶贫向社会扶贫的转变

从 1986 年政府主导型区域性扶贫开发开始,政府一直是农村扶贫开发工作的主要力量。随着经济、社会结构的发展演变,我国贫困问题及减贫环境也日趋复杂,需要不断创新已有的扶贫模式,构建多元共治的包容型扶贫政策,才能降低减贫系统的复杂性,推进减贫领域的治理创新^[10]。1994 年,《国家八七扶贫攻坚计划》重点阐述了部门扶贫、(东西)对口扶贫、国际机构扶贫;2015 年,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确指出:“坚持政府主导,增强社会合力。强化政府责任,引领市场、社会协同发力,鼓励先富帮后富,构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。”“社会扶贫”可以理解与专项扶贫、行业扶贫并列的“大扶贫格局”的组成部分,也可以在治理理论的视域下理解为包括政府、企业、公益组织、公民等多元主体全社会共同支持和参与的“社会扶贫”。

在马边县,全社会关注和支持的“大扶贫格局”已经初步形成,社会扶贫的转向显著。比如马边县是中纪委和省纪委、省投资促进局、省电力公司及华西医院的定点帮扶县;金星茶叶厂、金凉山农业开发有限公司是重要的企业主体;北京大学、南开大学也在教育扶贫、生态旅游开发等提供智力支持和社会服务。如图 3,由于马边县生态农业(特色农产品生产)的发展,社会扶贫拓展了反贫困的资源,构建了行动主体之间的合作关系(见图 3)。

(五) 主体地位:被动式扶贫向参与式扶贫的转变

2001 年,中国开始把“参与式村级扶贫规划”作为“整村推进扶贫开发”的理念和方法,扶贫资源靶向到村到户,而贫困村的选择确定也是根据亚洲开发银行专家组提出的“参与式^①贫困指数”(PPI)来进行的。在中国扶贫的话语体系下,参与式扶贫是指政府通过投入一定数量的资金,以贫困村为平台,

^①“参与式”概念出现在 20 世纪 40 年代末期,“参与式发展”由美国康乃尔大学 Norman Uphoff 教授最早提出:发展对象不仅要执行发展,还要作为受益方参与监测和评价。

为贫困农户创造表达意愿的机会,赋予贫困农户知情权和监督权,并激发他们的参与意愿,发动群众参与扶贫项目的决策、实施和监督过程,从而提高贫困农户自主脱贫、自我发展能力,从根本上解决贫困问题^[11]。“参与式扶贫”将扶贫行动与基层治理结合起来,具有贫困治理的特征,旨在建立一种公众尤其是贫困户参与扶贫的机制,使其能介入扶贫项目决策、执行和监督整个过程。

在马边县“5+2+2”的扶贫攻坚工作机制中,“5”是指整合县级领导挂联、县级部门包村、驻村工作组驻村、村“第一书记”蹲点、农技人员指导5方帮扶力量;“2”是指发挥县委县政府、乡镇党委政府2个责任主体作用,切实加强领导,广泛发动群众;另一个“2”是指激发村“两委”、贫困户2个内生动力,发挥其主观能动性,变“要我脱贫”为“我要脱贫”。我们可以看到扶贫工作机制对于贫困村、贫困户内生动力和积极参与的强调,诸多扶贫项目的具体执行中也都有贫困户的劳动投入,或是较为积极的参与,或是在劝说下参与。马边县扶贫行动具有初步的“参与式扶贫”特征,但在项目选择、项目监督等方面,“参与式扶贫”的真正实现还存在诸多困难。

三、政策转向中的问题与挑战

整体来看,我国农村扶贫开发的五大政策转向已经在宏观层面形成态势,架构体系逐渐清晰,“精准扶贫精准脱贫”方略成为政策转向理念和实践的集中呈现。“六个精准”和“五个一批”就是要求转变传统的扶贫思路和方式,变“大水漫灌”为“精准扶贫”,精准选派“第一书记”,带动实施针对性的扶贫项目,综合运用发展生产、易地扶贫搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底等多种手段帮助真正的贫困村和贫困户实现脱贫,追求脱贫成效。“精准扶贫精准脱贫”方略全面有效的实施是政策转向的“理想型”和完成状态,而目前“精准扶贫精准脱贫”实施中的种种变化和问题就是实现政策转向必须面临的任务与挑战。

(一)项目制扶贫:短期效益留下的返贫隐患

作为一种国家治理体制,项目制不仅是一种体制,也是一种能够使体制积极运转起来的机制;同时,它更是一种思维模式,决定着国家、社会集团乃

至具体的个人如何构建决策和行动的战略和策略^[12]。在中国农村扶贫开发的广泛实践中,“项目制扶贫”已经成为一种基本的策略和手段,尤其是扶贫攻坚任务艰巨的社会现实下,“项目制扶贫”既具有“委托—代理”的政治属性,也具有争取资源投入和产品促进增收的市场属性。双重属性下,“项目制扶贫”与扶贫环境、扶贫行动相互影响,既取得了一定的效果,也存在一些隐患。

在相关企业和资源的带动下,马边县的一些贫困乡、贫困村引进了扶贫项目,产生积极影响的同时也普遍存在以下问题:(1)作为政治任务,央企、国企的扶贫项目投入巨大甚至不计成本,村民增收有限,扶贫资源使用效率低下;(2)自然环境限制(多山地、土地分散),以贫困村为单元的“产业扶贫”较难实现规模效益;(3)同县的贫困乡、贫困村自然和社会环境基本一致,“一村一品”的同质性较强;(4)生态农产品处于产业链低端,附加值低,品牌建设差,市场竞争力低。“扶贫项目”将大量的政府和企业的资源调动起来,承载着贫困户的脱贫希望,在追逐市场利益和完成政治任务的激励下,“易启动、周期短、见效快”成为其显著特征,融合的目标导向反而弱化了扶贫开发项目的实效性、效率性和持续性,项目安排的精准性受到挑战。

(二)参与式悖论:参与的可能与基础条件

“参与式扶贫”强调贫困户的知情权和监督权,希望发挥其在决策、执行和监督过程中的功能,希望激发贫困户的积极性和能动性来实现脱贫。“参与式扶贫”理念由来已久,但它更多只是一种制度合法性和价值工具,停留在话语体系层面,落实到实践层面的难度较大。

“参与式扶贫”至少隐含了两条假设:第一,项目发起方,政府或是企业主动分权、授权给贫困户,通过协商决定扶贫项目;第二,贫困户具有相当的信息甄别和经济决策能力。实际情况是这两条隐含假设难以落地,现实恰好相反。首先,作为项目发起方的政府部门和企业具有明显的资源和信息优势,“短、平、快”的目标也迫使他们不是与贫困户反复协商,更多是在初步了解民意的基础上尽快启动项目。其次,贫困户文化水平普遍较低,获取和运用知识的能力较差,比如马边县的BX村,目前义务教育适龄人员辍学率高达9.4%,适龄劳动人口的文盲比例更大。因此,

贫困户的信息甄别和经济决策的能力较差,这种能力劣势可以视作一种“知识贫困”,也即创造、获取、交流、应用知识能力的匮乏,或途径的缺乏^[13],它使得贫困户难以实现扶贫项目的决策和监督,甚至在农技人员的指导下执行扶贫项目都存在相当困难。一个典型案例是贫困户参与到生态养殖扶贫项目中,“养鸡鸡死、养猪猪死”,加之彝汉语言上的沟通不畅和对农技的学习掌握不足使其在扶贫项目中屡屡受挫。“参与式悖论”不是论证参与式扶贫的不可行性,而是强调理想预设和现实处境的冲突,以及为了实现参与式扶贫所应准备的授权和决策的条件。

(三)治理困境:基层组织建设与社会组织化

2001年,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》明确指出“加强贫困地区干部队伍建设……切实加强贫困地区的基层组织建设”,《纲要》里意识到的问题至今仍旧严重。马边县BX村全村2203人,仅有党员29人,平均年龄53岁,其中30岁以下1人,31~40岁6人,41~50岁6人,51~60岁6人,61岁以上10人;党员的学历情况为高中及以上学历9人(含3名第一书记),初中及以下学历20人。谈到BX村的基层组织和社会组织化问题,受访的第一书记表达了如下的担忧:村级集体经济缺乏,村“两委”成员普遍年龄较大,党支部凝聚力、战斗力不强。党员平均年龄53岁,以初中及以下文化程度为主,致富能力不足,先锋模范作用发挥不够。村委会干部责任意识、服务意识不够,缺乏带动发展的能力和本领。村级妇联、团支部等群团组织不健全,农村专业合作社、龙头企业、致富能人少,导致农村生产和外出务工的组织化程度低,影响了农村经济发展和农民增收。

“第一书记”驻村扶贫的模式是极具中国特色的产物,也是为了回应基层组织建设薄弱和社会组织化程度低的问题。附着在第一书记身上的是能引进投资和项目的物质资本、快速增强基层行政能力的人力资本、将贫困村户组织起来的社会资本、有效与行政系统互动并链接资源的政治资本的综合起来的“四维资本”。然而,作为个体的“第一书记”,一时之间也难以改变所驻村的基层组织建设问题。在艰巨的扶贫攻坚任务下,农村的基层组织建设和社会组织化问题更加凸显,“第一书记”成为逐渐改善这一情况的重要依托。

四、深化转向:贫困观重构、人力资本建设与贫困治理

结合中国农村扶贫开发的七大历史阶段和仍在进行中的五大政策转向,可以发现:政策实践对于贫困的认识仍旧停留在经济收入层面,扶贫措施主要是物质资本投入,尚未把反贫困行动和基层治理有效结合起来。中国农村扶贫开发需要继续深化政策转向:重新构建贫困观,采用人力资本建设手段和实现贫困治理。

(一)贫困认识:收入贫困向能力贫困与权利贫困的转变

有很好的理由把贫困看作是对基本的可行能力的剥夺,而不仅仅是收入低下。对基本的可行能力的剥夺可以表现为过早死亡、严重的营养不良(特别是儿童营养不足)、长期流行病、大量的文盲以及其他一些失败^[14]。阿玛蒂亚·森、世界银行等一批经济学家和研究机构将贫困概念由收入贫困拓展至能力贫困、权利贫困,国内也有许多学者作了引介工作。收入贫困、能力贫困和权利贫困从不同的角度来诠释贫困:收入贫困是从人类生存基本需求的角度来定义贫困,贫困线是常见的指标;能力贫困将诸如教育、健康等因素引入,并强调这些因素对个人生活能力(可行能力)的影响,联合国人类发展报告的多维度贫困指标(MPI)就综合了教育、健康、生活状况等因素;权利贫困从社会权利的角度考量贫困的深层次原因,主要体现为社会剥夺、社会排斥、脆弱性等方面^[15-17]。

贫困概念是贫困观的基本内容,如果没有纳入能力贫困和权利贫困的视角,就容易片面理解贫困户真实的生活处境和迫切需要。在马边县扶贫实践中,经济收入之外指标的考量,比如疾病、教育等在建档立卡和分类施策中仍是较为简单的,致贫原因分类的笼统、贫困户立卡信息的单薄是其取得更大实效的阻碍因素。突破贫困认识的局限性、重新构建贫困观,尤其对广大的扶贫工作者进行理论和技术上的宣传培训,是农村扶贫开发提升和转向的认识基础。

(二)扶贫手段:单一物质资本投入向强调人力资本建设的转变

在收入贫困观指导下,中国农村扶贫开发的长

期历史乃至现在,援助方过度将经济增长、技术进步和加强穷人的经济理性作为脱贫的基本手段^[18]。物质资本投入带动经济发展有其必然的合理性,但我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。中西部一些省(自治区、直辖市)贫困人口规模依然较大,剩下的贫困人口贫困程度较深,减贫成本更高,脱贫难度更大,说明之前单一物质资本投入的方式边际效用较低,难以起到显著效果。借鉴国际经验,回应现实需要,人力资本建设是我国农村扶贫开发的亟待深化路径转向和扶贫策略。

人力资本理论在舒尔茨和阿玛蒂亚·森为代表的经济学家关于人力资本和能力贫困研究的基础上形成,该理论认为贫穷的国家和个人之所以落后,其根本原因不在于物质资本的短缺,而在于人力资本的匮乏,是缺乏健康、缺乏专业知识和技能、劳动力自由流动受阻、以及缺乏教育等高质量人力资本投资的结果。马边县的扶贫行动中已经出现“教育扶贫、医疗救助、就业培训扶持”等措施,但相比于“产业扶贫”仍处于次要地位。要获得脱贫的长期效果,降低返贫的可能性,人力资本建设需要继续深化,具体措施包括:从学前教育开始抓起,加强教育投资,优化农村师资配置,提升教育质量;针对贫困户开展富有成效的就业培训和农技培训;改善医疗卫生状况,健康预防和医疗救助双向用力。在“扶贫必扶智”“教育扶贫”的政策背景下,人力资本建设将不同于其他扶贫项目成为克服“短、平、快”目标导向的长期性策略。

(三) 贫困治理

如马边县的案例,贫困村常与薄弱的基层组织、缺位的农村治理伴随。在扶贫攻坚的压力体制下,动员型的贫困治理成为工作机制。动员型的贫困治理策略一方面能够全方位调动政府内外的资源进行扶贫工作,但是另一方面由于政府的过度干预也产生了“识别偏离”“精英捕获”“门槛效应”以及“碎片化”等诸多意外的治理后果^[19]。如何在扶贫开发的行动中加强农村治理,实现贫困治理功能与目标成为必须回应的现实挑战。

实现贫困治理,要培养村民合作关系,建立和谐的干群关系,实现制度型基层治理和服务型基层治理。第一,通过产业化合作组织构建村民合作关系,推进社会整合,社会化的合作组织可能是整合农村

社会,带动纵向一体化的重要力量^[20],类似马边县开展的“政府+企业+合作社+贫困户”的合作模式不仅回应产业发展需要,也有利于培养贫困村村民的集体意识和契约精神,构建合作关系。第二,通过“可行的参与式扶贫”,形塑体制内外的互动关系与干群关系。“可行的参与式扶贫”强调破解“参与式悖论”,体制内主动分权,通过人力资本建设增强贫困户的经济决策和项目执行能力。第三,通过精准扶贫的实践,加强制度型基层治理,“精准扶贫”是一套讲究程序公正和运作规范的制度体系,深入研究落实“精准扶贫”方略有助于推进制度型基层治理。第四,建设“可用的两委组织”,实现服务型基层治理,以“第一书记”为契机,培养建设能够发挥引领示范作用的“村两委”,增强其服务能力,在扶贫开发的行动中推进服务型基层治理。

参考文献:

- [1] 周荣. 中国减贫 25 年的历程、经验及启示[J]. 中共山西省委党校学报, 2004, 74(5): 37-39.
- [2] 赵曦,熊理然. 中国农村扶贫开发的历史成就及其历史经验[M]//段应碧. 纪念农村改革 30 周年学术论文集. 北京:中国农业出版社, 2008: 630-642.
- [3] 刘坚. 中国农村减贫研究[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2009: 31-35.
- [4] 黄承伟. 与中国农村减贫同行[M]. 武汉:华中科技大学出版社, 2015: 3-21.
- [5] 李春根,赖志杰. 我国农村五保供养制度:回顾和评述[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2009, 33(1): 79-83.
- [6] 郭建宇. 农业产业化与减缓农村贫困——来自山西农业产业化的经验研究[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2008: 32.
- [7] 都阳,蔡昉. 中国农村贫困性质变化与扶贫战略调整[J]. 中国农村观察, 2005(5): 2-9.
- [8] 汪三贵. “六个精准”决胜扶贫攻坚[J]. 时事报告, 2015(11): 28-29.
- [9] 王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的数字治理[J]. 社会学研究, 2016(6): 119-142.
- [10] 苏海,向德平. 社会扶贫的行动特点与路径创新[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2015, 35(3): 144-148.
- [11] 李兴江,陈怀叶. 参与式整村推进扶贫模式扶贫绩效的实证分析——以甘肃省徽县麻安村为例[J]. 甘肃

- 社会科学,2008(6):53-56.
- [12] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学,2012(5):113-130.
- [13] 胡鞍钢,李春波. 新世纪的新贫困:知识贫困[J]. 中国社会科学,2001(5):70-81.
- [14] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇,于真,译. 北京:中国人民大学出版社,2012:15.
- [15] Townsend P. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living [M]. Californias ;Californias University of California Press,1979:31.
- [16] Wagle U. Rethinking Poverty: Definition and Measurement [J]. International Social Science Journal, 2002,54(171):155-165.
- [17] Moser C. The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies[J]. World Development,1998,26(1):1-19.
- [18] 张帆. 现代性语境中的贫困与反贫困[M]. 北京:人民出版社,2009:169.
- [19] 许汉泽. 精准扶贫与动员型治理:基层政权的贫困治理实践及其后果——以滇南 M 县“扶贫攻坚”工作为个案[J]. 山西农业大学学报(社会科学版),2016,15(8):545-550.
- [20] 黄宗智. 中国的新时代小农场及其纵向一体化:龙头企业还是合作组织?[M]//黄宗智. 中国乡村研究(第八辑). 福州:福建教育出版社,2010:11-30.

Policy Shifts About China's Rural Poverty Alleviation Development and Its Challenges

——Based on Example of Mabian Yi Autonomous County

MA Fengzhi, KAI Yuan

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Based on the policy combing of historical dimension and experience analysis of realistic material, we discussed five major policy shifts about the development of rural poverty reduction which has experienced or is experiencing. On the poverty alleviation policy, the original relief-oriented poverty is turning to the development-oriented poverty; On the poverty alleviation target, the group from regional and county is turning to the poor villages and households; On the poverty alleviation strategy, the flood irrigation is turning to targeted poverty alleviation; In terms of social mobilization, the government poverty alleviation is turning to social poverty alleviation; Besides, the main position about poverty is from passive to active. These policy shifts have been verified in the experience material. However, there are still some problems, such as the short-term benefits of project-based poverty alleviation, participatory paradox, governance dilemma and so on. The empirical and theoretical research on these issues can provide a reference for the reconstruction of human capital and poverty governance in the historical mission of “poverty alleviation”.

Key words: rural poverty alleviation development; policy shift; poverty alleviation by project implementation; participatory poverty alleviation; first secretary

(责任编辑:董应才)