

中国打赢脱贫攻坚战反贫困治理体系的创新维度

左 停 金 菁 李 卓

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100089)

摘 要:反贫困治理体系创新既是帮助穷人的民生工程,也是国家治理体系的创新,中国的反贫困正在从临时的、项目制的治理转向制度性治理。为了提高反贫困治理绩效,中国政府在反贫困治理体系方面做了大量创新,其中 4 个维度的创新对国家治理体系具有重要意义:一是反贫困治理重心的下移,包括扶贫理念贴近群众、帮扶措施要精准和工作人员下移;二是反贫困协作治理框架的形成,包括跨部门领导小组及多部门参与反贫困措施和贫困县涉农资金县级整合;三是反贫困中不同利益主体参与的扩大,包括目标人群、社区居民、合作社、第三方机构、商业主体的参与;四是反贫困治理工具措施载体的多样化,针对多样性的致贫原因实施多样化治理的工具,并探索治理工具的时空组合。当然反贫困治理体系机制改革在这 4 个维度仍有许多亟待探索研究之处,如基层单位自治能力的提高、长效机制的建立、内生动力的强化、商业盈利与扶贫效果的平衡以及政策实施过程的完善。

关键词:贫困治理体系;治理下移;协作治理;参与式治理;多样化措施

中图分类号:D631.1;F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2017)05-0006-07

一、引 言

中国现在正在进行的脱贫攻坚战,是全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴“中国梦”的关键,要确保如期建成全面小康社会和“中国梦”的顺利实现,就必须不断进行贫困治理体系的改革与创新。经过多年的反贫困实践,我国已经取得了举世瞩目的反贫困成就,但面对新形势下贫困的动态性和复杂性,中央和各级政府在反贫困治理体系上还必须兼具系统性和全局性,不断在治理结构、治理主体、制度和管理运行机制等方面进行探索性创新^{[1]22}。传统的贫困治理模式是一种“家长式”“政府独揽”及“责任独担”的“单中心”政府包办模式^[2],存在诸多弊病,政府扶贫机构主导下的反贫困治理结构有待优化^[3],而在当前精准扶贫背景下,要想消除这种弊端,就需要不断探索构建政府、社会、非营利组织、贫困者积极参与的府际合作反贫困与“政府—社会”协同反贫困和多方联动的多中心协同治理体系^{[1]22}。贫困治理体系的创新要求改

变以往由政府主导的单中心、项目制的治理方式,构建多中心的协同治理体系,不断总结实践中出现的新模式和新思路,促进精准扶贫工作的有效开展。同时,贫困治理体系的创新不仅是一项惠及贫困人口民生工程,也是国家治理体系创新的重要内容。当前的精准扶贫工作以十八大提出的五大发展理念为导向,力图建构全面和全程精准化的贫困治理机制,不断完善政府主导下多元参与的贫困治理格局^[4],实现贫困治理方式的转型。推动新一轮扶贫攻坚,构建政府、市场、社会协同推进国家治理体系创新的重要内容^[5],制度层面的改革与创新是破解贫困问题的根本出路^[6],需要在未来的反贫困实践中不断探索,总结基层经验,努力构建更加科学、更加有效的贫困治理体系。

贫困治理体系创新的直接绩效目标是反贫困,解决具体的贫困问题。但间接而言,贫困治理体系的创新也是改善国家治理体系、实现治理现代化的必然之举,更具有推动未来国家社会治理的长远意义。现有贫困研究主要集中探讨了精准扶贫在实践

收稿日期:2017-09-05
基金项目:国务院扶贫办中国扶贫发展中心资助项目(2016FPFZDB07)
作者简介:左停(1964-),男,江苏滨海人,教授,从事扶贫与社会保障政策研究。

中遭遇的困境与应对策略^[7-8]以及精准扶贫的包容性创新机制,认为在经济新常态的背景下,形成精准扶贫的包容性机制,可以将社会底层人群纳入这一保障机制,减少社会排斥,向贫困群体提供公开参与和公平共享发展成果的机会^[9]。扶贫措施是落实减贫工作的重要载体,但我国扶贫措施供给存在问题,需要实现从数量多样化向立体多样化转变。也有学者对我国的贫困治理体系进行了系统的梳理与总结,认为我国的减贫实践可以划分为5个重要阶段,尤其是改革开放以来,我国的贫困治理体系不断完善,治理能力不断得以提升^[10]。但是,在压力型体制下,自上而下巨大的工作压力,通常又会导致地方政府在扶贫工作的应对策略背离扶贫工作的初衷,导致政府在贫困治理中的失灵^[11]。总体而言,学界对脱贫攻坚战中的贫困治理体系创新研究和关注较少,为了提高反贫困的实际绩效,实现2020年的脱贫目标和全面建成小康社会,本文旨在回顾和总结当前脱贫攻坚中的一些探索性、前瞻性做法,特别是其中涉及制度创新的有关维度;本文提炼和总结了精准扶贫背景下贫困治理体系创新的主要内容;本文认为精准扶贫实践的有效开展,对基层政府治理能力的现代化有重要作用,而且还将有助于推动国家治理体系和治理能力的现代化。

传统的扶贫治理体系主要是以政府,尤其是扶贫部门为核心的治理模式。当前的精准扶贫实践为贫困治理体系的创新和政府治理能力的提升提供了机会和空间。面对新的扶贫挑战,我国的扶贫治理体系尽管仍有运动型、项目制治理的痕迹,但作为制度供给的特点越来越明显,在治理层次、治理部门、治理主体以及治理工具等维度有所创新,搭建了反贫困治理制度体系的“四梁八柱”,正在向立体化的多维度治理制度体系转变。

二、反贫困治理重心和层次下移, 强化“最后一公里”治理

治理层次适度下移,是现代治理理论的一个重要原则。随着脱贫攻坚战的不断深入,反贫困的目标和任务越来越艰巨,传统贫困治理模式面临巨大挑战。为适应反贫困工作的新形势,各级政府不断调整和创新贫困治理方式,优化扶贫制度设计,创新贫困治理体系来回应社会治理的需要。治理重心下移是我国探索贫困治理体系创新的主要内容之一,主要包括扶贫理念更加贴近群众、工作要求“精细化”和扶贫治理人员下移等。

1. “以人民为中心”发展理念的提出

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党

中央,不断提出一系列治国理政的新理念、新思想和新战略,形成了以人民为中心的发展思想,这一发展思想要求发展为了人民,发展依靠人民和发展成果由人民共享。但伴随着中国社会的快速转型,改革开放的全面深化和经济发展速度进入“新常态”,中国面临着前所未有的发展挑战和减贫压力,如何让发展的成果惠及贫困人口,实现共同富裕是目前亟须解决的一个难题。在此背景下,我国结合当前的社会经济发展状况,坚持“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的指导思想,适时提出了“六个精准”和“五个一批”的精准扶贫基本战略。这一战略强调以全面建成小康社会为宏伟目标,做到“扶真贫、真扶贫”,保证每一个贫困人口不掉队,真正实现发展成果由人民共享。这一扶贫战略的提出,实现了扶贫理念和扶贫实践的创新,改变了以往整县/村推进的“大水漫灌”式扶贫,走向以“户”为单位的精准帮扶,因人因地施策,实现扶贫资源的精准配置,探索建立高效的扶贫治理体系和长效的脱贫机制。这一扶贫理念更加贴近群众,体现了以人民为中心的发展思想。

2. 精准扶贫理念推动扶贫治理工作要求“精细化”

精准扶贫的基本战略是对传统贫困治理方式与理念的超越,变“大水漫灌”为“精准滴灌”,变开发式扶贫为开发和保护并举扶贫。精准扶贫和精准脱贫的基本要求和主要途径是“六个精准”和“五个一批”。“六个精准”要求必须改变以往“粗放式”的贫困治理方式,不断对扶贫开发制度和贫困治理结构进行优化,“六个精准”是精准扶贫的本质要求,是做好精准扶贫工作的关键所在^[12]。“五个一批”则需要跨部门、多层级协同治理才能将这些扶贫措施落到实处,真正实现对贫困人口的精准识别、精准帮扶和精准脱贫。精准扶贫的理念更加注重贫困的多元化,不再单一的以收入指标衡量贫困,而是纳入“两不愁、三保障”等多项指标,关注的层次更微观、对象更精准,工作方法也更精细化。这就要求政府必须不断进行治理结构创新和制度优化,建立精细化的治理体系,例如建立详细的贫困识别指标体系、划分不同贫困地区和贫困群体、设计丰富的扶贫工具等。

3. 以驻村帮扶和治理结构调整为手段解决精准扶贫“最后一公里”

干部驻村是我国农村工作的传统方式之一,国家常借此方法加强基层政权建设。在当前的精准扶贫背景下,为实现扶贫资源的优化配置,强化精准扶贫末端的政策落实能力,我国进一步加强了选派干

部驻村帮扶的力度。《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中提出要选派“思想好、作风正、能干事”的优秀年轻干部到贫困地区任职,担任第一书记和驻村工作队成员,这表明在新一轮的脱贫攻坚时期,驻村工作队被赋予了新的历史使命和社会责任。驻村工作队和第一书记进入贫困村,不仅可以打破原有行政体制的束缚,实现有效的社会动员^[13],而且还可以发挥自身的优势,动员更多的资源进入贫困村,在规定的时期内完成脱贫目标,带领本土干部在实践中不断完善村一级的贫困治理结构^[14]。下派驻村工作队不仅是践行党的群众路线的要求,更是加强精准扶贫“最后一公里”监管和治理的需要,只有不断强化精准扶贫的“末梢”治理,才能解决好“谁来扶”和“怎么扶”的重要问题,确保精准扶贫工作的效果和质量,确保贫困人口如期脱贫。此外,国家扶贫改革试验区探索出扶贫治理结构下移的扶贫治理方式,将“乡镇—村—村民小组”的治理结构调整调整为“乡镇—片区—村(原村民小组或自然村)”,片区作为乡镇的派出机构,以下辖的一个或若干村民小组(自然村)为单位设立村委会,管理村庄具体事务。其中村民理事会成员由村民小组党支部书记、村民小组长以及若干村民代表组成。对于以自然村形成居民点且居民点分布较分散的贫困地区而言,这种将治理末梢延伸至最基层的行政编组的治理方式,能打破村庄的“原子化”格局,推动扶贫工作的进一步渗透,帮扶过程中更精准地瞄准目标群体并实施对应的帮扶措施。

三、多部门、跨部门协作,构建功能复合型的反贫困治理框架

协作治理是一种比合作更高形态的组织间关系,不同于以科层制为基础的传统的政府管理,是一种全新的治理理念。在当前中国推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,借助打赢脱贫攻坚战这一伟大的反贫困实践,协作治理正在中国不断地兴起与完善。在中国的语境中,“协作治理强调是多元主体按照一定的规则发挥各自的特定作用”^[15]。在当前的贫困治理实践中,协作治理主要表现为跨部门领导小组工作制、多架构的反贫困举措和影响深远的贫困县涉农资金整合等内容。

1. 重塑复合型、枢纽型的扶贫治理核心体系,改进治理方式和治理结构

在多年的反贫困实践中,我国已经基本形成了从中央到地方的扶贫开发领导小组工作制度,以此来协调和统筹扶贫开发工作。该制度的建立和实施使我国的反贫困工作取得了巨大成就。但随着我国

进入脱贫攻坚阶段,减贫工作时间紧、任务重,需要政府在继续发挥和强化扶贫开发领导小组制度优势的基础上,处理好政府部门间的关系,优化跨部门协作治理的结构,合作共治社会公共事务,从而实现社会的整体跃进^[16]。在当前的贫困治理体系中,党政主要领导担任组长的扶贫开发领导小组的作用进一步凸显,其动员能力和协调能力进一步增强,在一定程度上打破了以往科层制的局限,成为复合型、枢纽型的扶贫治理的“总指挥部”,实现了政府间的跨部门协作治理,而小组下的扶贫办公室淡化了部门特点,成为扶贫治理的“总参谋部”,整体上革新了政府治理的理念与模式。在基层实践中,也出现了复合型、枢纽型治理创新的案例,如贵州省黔西南州丁镇,在脱贫攻坚中不断探索贫困治理机制,推行“全科扶贫专干”工作制,在镇政府服务大厅为每一个村庄设立办事处,并由全科专干负责处理扶贫、民政和医保等各项事宜。这种设置打破了常规的部门化管理,是一种跨部门、多层次的协作治理,改变了传统的“家长式”和“单中心”的服务模式,既方便群众,又提高工作效率,也加快了政府职能和服务方式的转变,实现了“管制型政府”到“服务型政府”的转变,使基层治理方式和治理结构进一步得到优化。

2. 多部门共担的反贫困举措构建多维贫困治理网络

我国经过多年的反贫困实践,已经基本上消灭了绝对贫困。进入新的社会经济发展阶段后,相对贫困人口成为主要的贫困治理对象,贫困的理解更为深入,贫困的表征和致贫原因更加复杂多样,贫困人口的发展需求也更趋于多元,传统的贫困治理体系已经很难适应当前的贫困治理需要,因而需要创新贫困治理体系和治理机制。我国在进入脱贫攻坚战的决胜阶段后,投入了大量的人力、物力和财力,从中央到地方不断进行贫困治理体系和治理机制创新,纷纷出台了多层次的扶贫政策,中央政府做好扶贫攻坚的顶层设计和宏观布局,提出了“六个精准”和“五个一批”等一系列实现精准脱贫的基本要求和基本路径,各部委和地方政府结合各自优势出台了具体的脱贫攻坚措施,逐渐形成了多层级、跨部门的多维贫困治理网络。这一多维的贫困治理网络针对不同贫困人口的不同致贫原因,制定帮扶对策,实现了扶贫资源“因人因户”的精准配置,努力实现扶贫资源效益的最大化。同时,兼顾不同贫困人口的发展需求。这种多架构和多层次反贫困探索,正在不断构建一张多维的贫困治理网络,让每一个贫困人口都能够在其中找到属于他们的安全位置,不让每一个贫困人口掉队,真正实现发展成果由人民共享。

3. “县级涉农资金整合”探索建立资金统筹整合使用制度化体系

经过近几年的不断探索,我国在反贫困实践中已经逐渐形成了专项、行业和社会“三位一体”的大扶贫格局,为进一步提高资金的使用效益,保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战,国务院办公厅出台了《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》,要求优化整合贫困县的各类涉农资金,撬动金融资本和社会资金注入扶贫开发,形成资金合力,激发贫困县的内生动力,确保如期完成脱贫攻坚任务。开展贫困县涉农资金统筹整合使用试点探索,下放资金和项目审批权限,增强了县级的决策权和自主权^[17]。这不仅有利于优化整合贫困县的涉农资金,还调动了县级工作的积极性,还有利于多方整合、多渠道和多层次安排涉农资金助力脱贫攻坚。同时,这一试点工作的开展,也是在落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》的精神,探索我国县级财政涉农资金供给机制的改革方向,着力解决涉农资金“零、乱、散”等问题,进一步完善涉农资金管理制度,使涉农资金管理逐渐走上规范化、精细化管理的轨道,形成制度化、常态化的涉农资金管理机制,提高财政资金的使用效益,保障精准扶贫的成效和质量。

四、多元主体参与,促进政府、企业和社会组织间的扶贫合作

为进一步加快贫困地区的发展和实现共同富裕、全面建成小康社会,中央中央和国务院颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,《纲要》指出未来十年我国将坚持“政府主导、农民主体、部门联动和社会参与”的基本原则,构建“三位一体”的大扶贫格局。强调政府职能和服务方式的转变,变“主导”为“引导”,变“单中心”为“多元参与”,坚持以人民为中心的发展思想,催生了不同利益主体的参与,包括目标人群、第三方专业机构和商业主体的参与等,而扶贫措施的实施主体依据贫困户特征和地区特色决定。

1. 鼓励贫困人群直接参与共建,激发贫困社区脱贫的内生动力

精准扶贫的工作理念与传统的扶贫理念有所不同,要求精准识别贫困人口,精确把握致贫原因,并对目标人群进行“滴灌式”精准帮扶,而最终实现发展成果由人民共享。精准帮扶贵在精准,重在帮扶。但帮扶不应该是单向度的努力,而是外力帮助与内在行动间的合作。换言之,贫困人口既是扶贫对象也应该是扶贫主体。因此,如何激发目标人群的积

极性和内生动力是保证精准帮扶和长效脱贫的关键。各地在精准扶贫实践中已经提炼和总结出了很多工作方法,来确保贫困人口参与共建,如贵州省黔东南州在易地扶贫搬迁中总结出的“四方五共”工作法,即“由政府、群众(搬迁户)、共商联盟、社会中介组成‘四方联盟’,涉及用权和各方利益的工作,均由‘四方联盟’通过共商、达成共识、合力共建、发展共享和责任共担来实现四方联动”;又如山东省临沂市在贫困村设立村级扶贫理事会,由贫困户、老党员和妇女代表等组成理事会成员,对村级扶贫资金的使用、项目管理和村庄事务进行监督。这些探索性的举措都旨在确保贫困户的参与权,激发贫困人口实现脱贫的内生动力,让他们在参与共建中获得更多的存在感和幸福感,提升他们的主人翁意识和自我发展能力,从而确保2020年减贫目标的顺利实现。

2. 社会组织参与扶贫,发挥第三方机构等的专业作用

社会组织一直是我国扶贫事业的重要主体之一,对中国的减贫事业做出了重要贡献。在以往的扶贫工作中,社会组织主要通过直接干预的方式参与扶贫事业,社会组织直接为穷人提供服务,与扶贫对象是点对点的直线关系。但在扶贫新阶段中,社会组织参与扶贫的方式趋于多样化,既可以直接参与,也可以为政府提供专业的评估和咨询等有偿服务参与扶贫事业,新的参与方式会提高社会组织参与扶贫事业的深度和广度。在“三位一体”大扶贫格局下,社会组织是社会力量参与精准扶贫的典型形态,是我国贫困治理的重要参与主体。近年来,我国社会组织的数量不断增加,动员和整合资源的能力也在不断增强,专业程度不断提高,在当前的脱贫攻坚阶段,要想实现2020年的脱贫目标,就必须引导和利用好社会组织这股力量。让第三方专业机构参与精准扶贫评估,更好地发挥第三方机构的专业功能和作用,监督扶贫工作,促进我国减贫事业向更好的方向发展。在大扶贫格局背景下,国家社会协同推进扶贫开发的宏观环境在不断改变,政府购买公共服务的体制和机制在不断完善,这便为社会组织参与精准扶贫提供了良好的条件。因此,在脱贫攻坚阶段,政府要积极引导社会组织参与精准扶贫,为社会组织搭建好平台和提供信息服务,但同时也要加强监督和管理,确保社会组织有序参与精准扶贫,更好地发挥社会组织的力量。

3. 商业组织助力精准扶贫,发挥自身优势并践行企业社会责任

在当前的大扶贫格局下,政府、市场和社会协同

推进精准扶贫,多方联动才能最大限度地发挥扶贫资源的效用,实现扶贫资源的精准配置。同时,商业组织参与精准扶贫也是践行企业社会责任的表现,企业社会责任要求商业组织在创造利润,对员工和股东承担有法律责任的同时,还必须承担对消费者、社区和环境的责任。商业组织参与精准扶贫可以有效发挥自身的优势,有效利用扶贫资源,既可以帮助贫困村制定产业发展规划,还可以建立企业生产基地,吸纳贫困人口就地就业,同时还可以将异地扶贫搬迁与新型城镇化、新农村建设紧密结合在一起,弥补政府和社会力量的短板。虽然,在各地的反贫困实践中,商业组织参与贫困治理的成功案例很多,成功的经验固然值得总结和借鉴,但是,也要看到其中存在的潜在风险,失败的教训更值得反思。在时间紧、任务重的阶段,应该更加注重引导和利用好商业组织的力量,在实现企业利润增长的同时,更好地践行企业社会责任。市场力量在参与精准扶贫时,政府必须发挥引领作用,正确引导市场资本进入扶贫领域,既要充分调动市场力量参与贫困治理,又要提供法治保障和规范参与的运行机制,形成扶贫的良性循环。

五、反贫困治理工具措施的多样化

贫困问题具有复杂性,帮扶措施作为反贫困治理的工具载体,直接作用于目标群体。虽然从顶层设计上,国家给出了多样的帮扶措施选择,但当前我国扶贫实践中,多数地区是“一对一”的单一帮扶,即针对目标群体的致贫原因采取对应帮扶措施,这从各地贫困户的扶贫档案中可见一斑。反贫困治理效果提升需要在反贫困治理工具上有所突破。

1. 治理工具载体的数量多样化

中国的精准扶贫是以户为单位识别贫困对象,户往往是由多个个人组成,其扶贫需求会比个人的扶贫需求要更为多面,户与户之间的扶贫需求也存在差异,这决定了扶贫措施要多样化供给,这是保证扶贫措施供给立体多样化的基础。而扶贫措施多样化具体应该包括两个层面:一是帮扶措施供给在类型上的多样化。笔者通过对国家东部扶贫改革试验区的扶贫创新实践的研究,发现东部扶贫改革试验区在扶贫措施供给多样化建设方面做了较为全面的、多架构的探索,具体涉及产业、就业、资产收益分红、金融、生态、保险、服务供给、低保等(表1)。二是某类帮扶措施内部的多样化,即就某一措施设置

多样化的子措施,尽可能保障不同特征的贫困人口在某类措施中都有可行方案。东部改革试验区立足多样化的帮扶措施,在同类措施内进行了架构组合,提高扶贫措施的适用性。例如宿迁市实施的“青年创业+家门口就业+公益性岗位”的三层次就业扶贫体系,使就业扶贫的适用对象覆盖青年、留守妇女、中老年以及部分丧失劳动能力的特殊群体。

2. 治理工具载体的立体多样化

基于多样化的扶贫数量,构建立体多样化的扶贫方式。这是一种更高层次的多样化含义,具体指实施路径多样、措施空间组合多样和措施结构相协调。针对贫困户的不同特征和实际发展需求,应实施多样化的帮扶措施,措施之间相互呼应和配套,每项措施的实施力度和实施时间可根据实际情况而有所不同,大小结合、快慢结合、难易结合。例如淄博市针对留守妇女和贫困老人创新出“养老+扶贫”模式,即贫困留守妇女为贫困老年人提供照料服务,政府以购买服务的方式给贫困留守妇女发放工资。这既能缓解贫困老年人的照料困难,也能解决贫困家庭留守妇女的就业问题。三门市借助“沙县小吃”的产业品牌优势,给贫困人口提供相关技能培训和金融贷款优惠,通过“产业+金融+就业”的组合推动贫困人口稳定就业和长效脱贫。立体多样化的扶贫措施需要借助多元主体协同开展,如此更有助于帮扶工作实现从“一对一”的单一化帮扶模式向“多对多”的复合结构性帮扶模式转变,推动扶贫的精准、有效以及长效。

扶贫措施的立体多样化供给就是形成有机的扶贫措施供给系统,在此系统中,多样化的扶贫措施是基础,在此基础上可依据不同贫困户的特征有机组合不同的帮扶措施,不同的供给主体也能够根据贫困户的实际需求而组合实施不同的帮扶措施,并协调不同措施的实施时间以及实施力度,帮助贫困户建立起稳固的生计系统,实现长效脱贫。虽然国家扶贫改革试验都是在相对比较发达的东部地区实施的,但东部地区试验的经验对西部地区扶贫具有重要的前瞻意义、引领意义。为预防贫困的发生和防止返贫现象的出现,西部在打赢脱贫攻坚战过程中,也要学习东部扶贫改革的经验和其他地区的经验,在扶贫措施供给多样化的基础上提升扶贫的精准性,并注重不同措施在时间空间上的有机组合,如此才能在打赢脱贫攻坚战的同时,建立稳定脱贫的长效机制,提升贫困人口发展的可持续性。

表 1 2016 年东部扶贫改革试验区扶贫改革试验研究案例识别和收集情况

地区	案例名称	试验内容和意义
宿迁	多层次就业扶贫	传统扶贫是生产性的,随着工业化、城镇化的推进,就业在扶贫中的作用更为突出,宿迁针对不同类型的贫困群体探索就业扶贫方式,实现“安居乐业”
	社会政策领域组合扶贫	传统扶贫侧重技能提升等,并将扶贫开发与低保制度分开实施,随着扶贫开发不断推进,剩余贫困和相对贫困问题突出,宿迁衔接两项制度并配合多样社会保障政策,有效解决剩余贫困和相对贫困问题
淄博	参与式资产扶贫	资产是影响贫困的重要因素,案例盘活社区资源,使贫困户收入多元化,并将贫困户变为股东,参与资产使用的监督与决策,实现贫困户有尊严的脱贫
	“精准扶贫+养老”模式扶贫	精准扶贫过程中实现了精准帮扶,也一定程度上阻碍了贫困人口的社会融入;同时,只关注到了帮扶对象的物质层面,而没有顾及精神层面。淄博市“让就业困难的贫困户有偿地帮助贫困老人”的做法有利于让扶贫工作更加关注于贫困人口的社会融入问题以及老年人的生活照护与精神健康
阜新	“三保险”扶贫	阜新市从多角度降低农民面临的社会风险的角度,通过将金融机构、保险机构引入农村的方式,为贫困人口构建起“政银保+医疗保+人身保”的风险防范体系,尽可能地减少贫困人口因谋求发展而增加的返贫风险,让脱贫成果更加稳固
	社区村民合作扶贫	传统扶贫以政府力量为主,随着扶贫工作不断推进,社区内部力量在扶贫中的作用日益重要,阜新立足社区内的能人,鼓励村民互助,提高贫困人口能力建设,实现“先富带后富”
丽水	金融互助扶贫	金融扶贫是重要扶贫措施之一,丽水设立社区性和非营利性资金互助合作组织,发挥村庄内部以及村庄之间的互助作用,形成良好的脱贫致富氛围
	城镇化背景下赋予低收入人口均等发展权利和机会	丽水市结合本地贫困人口多居山区的现实,以异地扶贫搬迁工作为主线,辅以“户籍制度改革居民证+社员证双证保权益”、“宅基地村级流转保收益”的措施,给予原山区贫困人口平等的、甚至更多的发展机会,把“破除城乡二元”“统筹城乡发展”落到实处
清远	涉农资金整合扶贫	清远市将扶贫改革与农村综合改革相结合,在符合法律规定、尊重村民意见的情况下,将分散在个人手中的涉农资金在村级整合,用于本村的公共事物治理,一方面为村级自我管理提供资金保障,另一方面增强了社区对贫困人口的帮扶能力
	提升贫困社区自我服务和管理能力	清远市打破以行政村开展扶贫工作的传统,将自治单位下移至自然村,发挥贫困人口自主性,实现社区自我管理和可持续发展;并在行政村建立公共服务站,提高贫困地区公共服务水平,解决“最后一公里”问题
三明	沙县小吃产业扶贫	三明市沙县充分利用起历史文化优势,借农村金融改革的契机,将沙县小吃产业与扶贫相结合,为贫困人口提供针对性的技能培训和创业资金,同时为进入沙县小吃产业的贫困人口建立档案、长期追踪,防止其返贫,是因地制宜帮助贫困人口脱贫致富的典型示范
	多方式生态扶贫	三明依托丰富的山林资源,通过股份化、多主体参与等融合就业、产业和金融等多元扶贫措施,在生态保护的同时上实现“青山绿水”变“金山银山”

资料来源:课题组根据东部扶贫改革试验区实地调研资料整理所得

六、结论与讨论

上文从治理重心、治理部门、治理主体和治理措施 4 个维度对当前的反贫困治理创新进行了研究,笔者认为尽管传统的压力型、运动型的治理做法仍在延续,但扶贫治理的制度化建设也在不断前进,而且很多领域体现了国家治理的创新。贫困治理体系在多方面进行实践、探索和创新,逐渐形成了大扶贫治理格局,其中治理重心下移、多元主体协同共治、多元利益主体参与共建和扶贫措施的多样化组合等都是贫困治理体系创新的主要内容。这些创新不仅提高了贫困治理的实际绩效,有助于 2020 年顺利实现减贫和全面建成小康社会目标。同时,这些实践也是探索基层治理体系创新和国家治理体系创新的一部分,有助于促进国家治理能力现代化和基层治理能力现代化的提升。中国政府虽已在诸多反贫困治理的上述 4 个维度进行了探索创新,但在现实中反贫困治理仍面临一些挑战需要进一步深入研究。

1. 进一步提高基层单位的自治能力

在脱贫攻坚战中,政府下派了驻村工作队、第一书记等一批年轻有为的干部驻村进行结对帮扶,虽起到了良好的效果和作用,但基层自治单位的治理

能力、治理结构并没有得到实质性的提高,尚未形成长效的治理机制,当驻村工作队和第一书记完成脱贫任务,撤离村庄之后,基层治理原来的短板又将暴露出来,实际上村社除了自治机制之外,基本公共服务仍需要公共部门的服务供给,需要考虑如何实现村社基本公共服务供给的长期化、机制化这一问题。

2. 形成稳定的、长效的扶贫治理机制

当前打赢脱贫攻坚战具有运动式治理的特点,但在打赢脱贫攻坚战的同时,要考虑建立稳定脱贫的长效机制。在多部门参与的同时要认真落实“以人民为中心”的发展理念,把扶贫理念在部门工作中主流化,把支援式扶贫转变为职业化包容性的扶贫,在这一方面,大农口、民生口的政府部门和宏观经济部门尤其要做到把对穷人的关注转变为专业工作的基本原则,形成一个包容性的经济增长体系。

3. 强化目标群体的内生主体性和参与能力,平衡商业盈利与扶贫效果之间的关系

目前,虽已形成了“三位一体”的大扶贫格局,社会组织广泛参与精准扶贫,但是参与的社会组织都是“外来”组织,村庄内部发育的村民自组织却很少。而且政府在扶贫当中依旧起着主导作用,贫困人口的内生能力并没有得到真正提升,在此轮脱贫

攻坚战中可以借助部分地区的实践创新,激发农民自主脱贫的内生动力,提升他们的自我发展能力。此外实地调查发现,很多地方的企业参与精准扶贫,确实能很好地配置扶贫资源,帮助当地发展产业和吸纳贫困人口就业。但是,其中的问题也不少,如农户只是拿到最基本的分红收益,在自身脱贫能力提升方面收获较少;部分企业的运作不规范,尚未形成科学的、制度化的管理制度,如何保证企业规范参与精准扶贫,保证扶贫资金不流失,让贫困户长久受益也是需要关注的问题之一。

4. 强化反贫困的治理与政策实施过程的一致性和完整化

当前国家的反贫困政策具有明确的定位和目标,但由于国家大、涉及部门和政府层级多,从时间和层序来讲政策过程都很冗长,政策实施过程的协调一致、不走样与地方适应性一直存在挑战,政策的规范性和灵活性、多样化一直难以平衡。当前的反贫困政策评估体系和监督机制也正在建设,进而难以促进政策落实的有效性,治理过程中的政策制定、实施、监测、评估、反馈之间的良性互动有待于形成。因此,如何完善反贫困政策过程、落实各级政府权责分工以及强化反贫困政策工具力量是未来反贫困工作需要解决的重要难题。

总之,在打赢脱贫攻坚战中,我国的反贫困治理体系在诸多方面进行了探索创新,但在实践中仍然面临诸多挑战需要进一步深入研究,在脱贫攻坚的同时需要着眼于2020年后甚至更长一段时期研究反贫困治理体制的现代化问题。以上几个方面的问题是需要进一步研究的重点内容,只有提升贫困户的自我发展能力,处理好不同层级和不同部门政府间的关系和提升基层政府的治理能力,平衡好商业组织与精准扶贫效果之间的关系,才能确保2020年减贫目标的顺利实现,如期建成小康社会。

参考文献:

[1] 张欣,池忠军.反贫困治理结构创新——基于中国扶贫脱贫实践的思考[J].求索,2015(1):18-22.

[2] 冯朝睿.连片特困地区多中心协同发贫困治理的初步构想[J].云南社会科学,2014(4):159-161.

[3] 刘娟.扶贫新挑战与农村反贫困治理结构和机制创新[J].探索,2012(3):110-114.

[4] 莫光辉.精准扶贫:中国扶贫开发模式的内生变革与治理突破[J].中国特色社会主义研究,2016(2):73-78.

[5] 黄承伟,覃志敏.我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J].开发研究,2015(2):56-59.

[6] 郭佩霞,邓晓丽.中国贫困治理历程、特征与路径创新——基于制度变迁视角[J].贵州社会科学,2014

(3):108-113.

[7] 唐丽霞,罗江月,李小云.精准扶贫机制实施的政策和实践困境[J].贵州社会科学,2015(5):151-156.

[8] 葛志军,邢成举.精准扶贫:内涵、实践困境及原因解释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J].贵州社会科学,2015(5):157-163.

[9] 赵武,王娇玥.新常态下“精准扶贫”的包容性创新机制研究[J].中国人口·资源与环境,2015,25(11):170-173.

[10] 张琦.我国减贫实践探索及其理论创新:1978~2016年[J].改革,2016(4):27-42.

[11] 邢成举.压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J].南京农业大学(社会科学版),2016,16(5):65-73.

[12] 汪三贵,刘未.“六个精准”是精准扶贫的本质要求——习近平精准扶贫系列论述探析[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(1):40-44.

[13] 刘金海.工作队:当代中国农村工作的特殊组织及形式[J].中共党史研究,2012(12):50-59.

[14] 王晓毅.精准扶贫与驻村帮扶[J].国家行政学院学报,2016(3):56-62.

[15] 郭道久.协作治理是适合中国现实需求的治理模式[J].政治学研究,2016(1):61-70.

[16] 郑巧,肖文涛.协同治理:服务型政府的治理逻辑[J].中国行政管理,2008(7):48-53.

[17] 丛培德,王海红.山东:启动县级涉农资金整合[J].中国财政,2014(11):6.

(责任编辑:吴玲)

