

贫困退出:政策蕴含、机制解构与发展扶持政策接续

郑瑞强

(江西农业大学经济管理学院,江西南昌 330045)

摘要:贫困退出机制完善有助于扶贫开发业务流程再造、脱贫对象生计能力提升与扶贫治理优化。综合考察“着力于扶贫开发制度完善和扶贫资源效率提升、突出多元主体参与扶贫开发治理机制创建和强调现代信息技术利用与新型管理模式创新”的贫困退出机制运行特点,针对性分析贫困退出标准僵化且难以科学衡量、“程序合法即合理”的认知偏差、贫困退出工作激励水平不高等贫困退出实践困境,提出了贫困退出机制完善与发展扶持政策接续策略:严把精准路径,完善贫困退出指标体系;严格贫困户、贫困村的退出程序,注重贫困退出工作考核评估;强化贫困退出宣传教育,注重精神脱贫与物质脱贫相结合;注重正向激励与负向激励相结合,强化贫困退出工作支持保障;创新发展扶持政策接续,提升脱贫对象生计可持续发展能力。

关键词:贫困退出;政策蕴含;运行特点;实践困境

中图分类号:D631.1;F323.8

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2017)05-0020-07

一、问题提出与相关研究

服务于2020年全面建成小康社会目标要求,准确把握新时期精准扶贫、精准脱贫工作阶段性特征,科学研判脱贫攻坚形势,继《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》(中办发〔2013〕25号)文件要求“研究建立重点县退出机制”、《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(2015年11月29日)提出“抓紧制定严格、规范、透明的国家扶贫开发工作重点县退出标准、程序、核查办法”以来,中共中央办公厅、国务院办公厅又于2016年4月专门印发了《关于建立贫困退出机制的意见》,进一步明确了贫困退出工作的指导思想、基本原则、退出标准和程序及工作要求等内容,《“十三五”脱贫攻坚规划》(国发〔2016〕64号)对于各地区贫困退出工作也提出了“严格执行贫困退出和评估认定制度”要求,以切实提高扶贫开发工作的针对性和有效性,确保实现我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困的目标。

由于贫困退出问题的时代特征,学术界对于贫困退出机制的研究也已渐趋升温,但目前典型研究

成果仍较为稀缺,分析视角多聚焦于以下6个方面:一是贫困退出制度发展历程。历史分析我国贫困县设置,尤其关注国务院扶贫办1995年(相比于1986年,退出38个,进入299个,退出率6.4%)、2001年(相比于1994年,依据“631指数法”衡量^[1],退出51个,进入51个,退出率8.6%)、2011年(相比于2001年,退出38个,进入38个,退出率6.4%)的贫困县调整周期、条件与结果^[2]。二是贫困退出内涵及要素组成。贫困退出机制实际上是一个导向机制,可以分为市场退出和行政退出^[3],其内涵为贫困区域摘帽和贫困人口脱贫,形象说法为“县摘帽、村出列和户脱贫”。三是贫困退出机制框架。依据精准扶贫“五个一批”工程,可将贫困退出机制视为由动力、风险、补偿、激励与约束等关系、规范、制度集约形成的综合系统机制^[4]。四是贫困退出实践挑战与优化建议。针对农村贫困退出机制的实施情况,系统总结了贫困退出动态管理缺失、退出工作监督失衡、退出绩效衡量失效等挑战与问题,提出完善贫困退出标准^[5]、巧用社会力量和加强宣传教育等优化策略^[6]。五是贫困退出治理能力提升。作为贫困治理政策重要组成,通过多元参与、信息公开、

收稿日期:2017-09-12

基金项目:国家社会科学基金项目(17BJL103)

作者简介:郑瑞强(1983—),男,山东菏泽人,副教授,博士,从事区域发展与扶贫开发研究。

科学考评等方式健全处于绩效监测关键地位的贫困退出机制,能够尽可能防范扶贫开发政策“目标偏移”和贫困对象“退出难”问题,倒逼扶贫开发政策完善和国家治理能力提升^[7]。六是国际贫困退出机制研究。基于美国食品和营养技术援助项目(FANTA)、非洲国家食品安全项目(C-SAFE)等项目实践研究,认为贫困退出旨在贫困对象生计更好地提升与可持续发展^[8],同时在贫困退出管理中还应关注贫困对象在退出缓冲期的生计保障^[9]。

较之于参与主体多元、利益关系复杂、风险因素交织、绩效评价困难的贫困退出工作实践,宏观指导性的政策与机制设计仍偏普遍化、原则化,致使各地区贫困退出工作中面临贫困退出政策认知错位、退出工作机制僵化、退出标准难以科学测定、民主参与及公正透明程序缺失、贫困退出正向激励与贫困退出后返贫风险防范薄弱等实践困境。借鉴相关学理分析与实践探讨,因循精准扶贫、精准脱贫战略要义,进一步清晰贫困退出制度设计的政策蕴含,明确贫困退出机制运行特点与实践困境,并在基础上提出贫困退出机制完善和发展扶持政策接续建议,有助于提升贫困退出工作水平、优化配置有效的扶贫资源以及“十三五”脱贫攻坚工作顺利推进。

二、贫困退出制度设计的政策蕴含

贫困退出是扶贫开发工作的重要环节,也是精准扶贫、精准脱贫政策的制度组成。“十三五”期间,我国需要减贫脱贫5575万农村贫困人口,作为首战之年的2016年减贫1240万人,超额完成规划减贫1000万人的目标,整体减贫效果与目标可期。鉴于全面建成小康社会的任务倒逼和经济新常态对于资源配置水平要求的提升,扶贫开发政策的公益性和福利性决定了其在服务对象选择时应符合社会公正和扶贫资源高效利用原则,政策对象“贫困进入—持续—退出”动态管理背景下精准扶贫基础上精准脱贫便成为“扶贫开发目标管理理念”指导下的关键节点工作,而科学、规范、精准完成贫困对象有序退出工作的前提则是准确把握贫困退出制度设计的理论维度和政策蕴含。

1. 扶贫开发业务流程再造,节点任务审视与改进
传统扶贫开发关注“政府主导下的扶贫资源驱动式减贫”,综合考察当前贫困致贫原因多维、特殊类型以及极贫贫困群体特征凸显、扶贫资源减贫边际效应式微以及决战全面小康目标如期实现等阶段性特征,尤其是受力于“依靠资源跨界的整合效应来拓展更新技术、模式、业态、平台的应用空间”^[10]的新经济形式对于传统价值创造与民众受益机制的

影响与改变,面向贫困群体需求的精准扶贫成为必需,环境的变化、任务的调整与资源的稀缺等因素驱动传统扶贫开发工作需要全面审视业务经办流程,基于顾客导向实现行政组织结构和业务流程再造^[11]。在原来“重投入、轻绩效”的传统扶贫开发业务工作中强化扶贫对象“退出机制环节”设计,并形成一个相对独立的职能模块,有助于扶贫开发由“政治任务驱动式”转变为“目标—结果导向式”,注重减贫脱贫任务的阶段性划分与梯次攻坚:精准识别扶贫对象致贫原因,精准对接扶贫对象发展意愿和诉求,精准评价扶贫对象发展水平与扶贫工作绩效,继而精准贫困退出,增强节点任务绩效评价意识并在此基础上形成扶贫开发工作水平持续完善与提升的螺旋式上升环。

2. 贫困对象退出正向激励,生计能力恢复与提升
贫困退出,基于内涵解读,可为“去贫困对象身份化”,可为“扶贫开发政策福利与权益的收回”,可为“贫困对象发展能力的提升”,亦可三者兼而有之;如若视其为机制设计,又可分为贫困对象的主动退出和被动退出。当前部分贫困区域与民众在贫困退出时呈现出退出方式被动、退出数量较少以及退出效果不理想等特点^[12],其中固然有退出标准不完善、贫困对象的扶贫开发政策依赖、扶贫开发中的利益集团合谋等原因,本质解读在于“些许管理主体和贫困对象对于贫困对象身份所引致政策利好以及能够长期保留的偏好”或是对于“退出基础上的贫困人口生计能力恢复与提升是扶贫开发政策终极目标”的误解。关注贫困退出制度设计,核心是为扶贫开发工作提供内生驱动力:明确贫困退出工作时间节点,激发贫困对象生计发展积极性,提升贫困人口发展内在动机和自身可行能力,帮扶其实现由“输血”向“造血”的转变;清晰贫困退出标准,以保留甚至提高退出贫困对象的政策利好,强化扶贫开发政策与区域、行业、项目等发展规划的衔接,驱动贫困对象主动退出扶贫对象行列;以推进“贫困退出”工作为契机,汇聚社会扶贫合力,整合资源,完善“三位一体”大扶贫格局,从而积极推动整个贫困退出工作。

3. 扶贫资源配置效率提升,扶贫治理转向与优化
扶贫资源配置效率提升着眼于资源配置结构效率、资源配置行为效率以及资源配置的延续效应发挥。贫困退出制度设计的政策蕴含假设前提是作为公共资源的扶贫资源具有稀缺性,而贫困是影响社会经济健康发展的问题之一。用于补齐这一社会发展短板的扶贫资源投入对于其他社会发展资源的引领、汇聚和协同等效应发挥是扶贫效率提升的关键,

如果政策瞄准失误或者政策执行异化,扶贫资源配置效率将会大打折扣,如脱贫实践中出现的“各级政府及帮扶对象之间的道德风险、社会公众与帮扶对象之间扶贫供需脱节、多主体协同欠缺导致的碎片化扶贫等三大难题”^[13],预示着走向扶贫治理现代化的扶贫政策需要调整和优化:引导符合条件的贫困对象有序退出,避免非贫困群体无效占用和浪费宝贵的扶贫资源,让需要帮扶的困难群众能够及时得到有效帮扶,提高扶贫资源的配置结构效率;建设和谐贫困退出氛围,形成针对贫困退出制度的科学认识,强化扶贫开发过程中的多元利益相关者协同配合,注重扶贫开发、社会保障等政策间的接续与协同,提高资源配置行为效率;扶贫资源配置过程中具有战略考量,既考虑到贫困对象的近期生计水平恢复情况,又要兼顾贫困对象长远生计,尤其是要强化扶贫对象在贫困退出后的生计可持续发展能力的培育与提升,以提升资源配置效率与延续效应发挥。

三、贫困退出机制运行特点与实践困境

1. 贫困退出机制运行特点

经济新常态的发展背景要求当前扶贫开发工作转变传统思维,敏感捕捉“激发扶贫对象内生动力成为扶贫开发工作重心”的阶段新特征与“退得出、能致富和可持续”的贫困退出工作新要求,在供需分析基础上开展贫困退出领域供给侧改革,充分发掘新动能:基于贫困户视角,内生动力激发表现为对美好生活充满向往,具有良好的行为规范与社会秩序维护意识,着力于通过自我学习、外部帮扶等方式不断提高个人可行能力与市场竞争能力,积极利用发展资源甚至主动创造发展条件实现脱贫致富;基于贫困社区视角,内生动力激发表现为客观分析区域资源禀赋特征,强化村委(党建)、专业合作社的组织引领,在发展中注重与上级政策导向、市场需求对接,主动探索本社区发展致富道路,完善基础设施,提高乡风文明程度,着力发展村集体经济与合作经济,强化各经济实体扶贫开发责任担当与带贫扶贫能力;基于贫困县视角,内生动力激发表现为深化扶贫开发认知,拓展扶贫开发视野,优化政策顶层设计,统筹整合扶贫开发资源,转变发展方式,延展产业领域,创新扶贫开发方式,提升扶贫资源利用效率和减贫效应,带动更多群众脱贫致富。贫困退出机制“供给侧改革”便是通过改革,在制度、机制、技术3个层面上实现扶贫开发政策逻辑突破,与其他扶贫政策衔接、协同,有效激发多元主体发展的内生动力,进而在有序减贫的基础上实现贫困退出工作的平稳运行^[14]。

(1)制度层面:着力于扶贫开发制度完善和扶贫资源效率提升

依照国际经验,一般一个国家的贫困发生率降到3%左右,通过开发途径解决贫困问题就变得比较困难,需要社会保障来进行兜底。依照精准扶贫、精准脱贫战略要求,当前扶贫开发工作一个重要的思想转变即是逐步摆脱了“贫困主要是经济性贫困”的传统认识,按照“发展的本质是实现人的全面发展,发展的动力和追求是人们对美好生活的向往”^[15]的理念指导,从物质、精神、公平、环境和谐等多维视角解读、治理贫困,按照贫困致贫原因从发展生产、易地扶贫搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底5个方面分类施策。综合考虑行政主导下的扶贫开发工作的路径依赖(尤其是强调经济发展基础上的开发式扶贫)、扶贫资源的有限性与扶贫开发工作的艰巨性、长期性,需要一个制度节点设计,使得多元化组合式扶贫开发工作能够在同一或多个扶贫对象不同发展阶段、不同发展水平上相互协作、相互转置,使得扶贫开发工作形成相互协同而又相互独立的嵌套式闭合循环,增加扶贫开发制度的灵活性和有效性。

另外,贫困退出不是扶贫开发工作的最终目标,贫困退出作为一项制度设计,有助于扶贫开发工作的利益相关者将“向前看”与“回头看”有机结合,通过贫困退出考核可以有效发现各地存在的共性问题 and 突出问题,提升多元主体对于致贫原因、贫困机理的深入认识,清晰扶贫开发工作绩效与扶贫资源减贫效应,找准脱贫攻坚的薄弱环节和不足之处,从而为脱贫的“靶向治疗”提供重要的技术支撑和依据,进一步优化扶贫资源配置结构,有针对性地提出未来扶贫开发工作的思路与举措,提升扶贫开发工作效率与效益。

(2)机制层面:突出多元主体参与扶贫开发治理机制创建

《关于建立贫困退出机制的意见》对于贫困人口退出、贫困村退出和贫困县退出的标准、程序以及工作推进原则进行了明确,较之于其他阶段性的制度设计,贫困退出机制为贫困退出工作开展进行了方向与规范的明确,但并没有“一刀切”的提出全国脱贫标准和具体时间表,并明确提出“各地应因地制宜提出贫困退出工作方案……防止片面追求脱贫进度”,些许的改变深刻体现了“扶贫成效如何谁说了算?只能是群众说了算”^[16]的扶贫协商治理理念:多元主体围绕扶贫开发中的获得感、贫困退出等相关议题开展对话与协商,达到消除分歧与偏见,实现“重叠共识”形成^[17]。

贫困退出工作中突出多元主体参与扶贫开发治理机制创建,突出表现在以下4个方面:一是完善脱贫攻坚考核机制,加强贫困退出工作的督导检查,通过建立定性与定量、全面与重点、台账考核与实地核查相结合的方式,实现网格化管理,形成层级式、全覆盖的考核体系。二是完善动态管理机制,继续加强国扶系统、各省数据平台信息管理动态管理,及时更新建档立卡户信息;严格退出标准,建立扶贫、民政、人社、卫计、教育、残联等部门信息共享通道,无缝对接;按照“不愁吃、不愁穿,保障义务教育、基本医疗、住房安全”的脱贫标准和“是否享受扶贫政策、是否转变思想观念、是否提高发展能力、是否实现稳定增收”的要求,坚持“达标—验收—脱贫”原则,确保脱贫成果贫困户本人认同、社会认可,杜绝“被脱贫”和“假脱贫”。三是继续落实帮扶机制。加大扶贫资金整合投入力度,大力推进统筹整合财政涉农扶贫资金,以精准扶贫为载体,引导各行业资金和社会扶贫资金投入,增强其“造血功能”;加快村集体经济的发展,针对扶贫对象建立常态化帮扶,切实保障扶贫对象脱贫不脱政策,确保贫困退出机制的正向激励作用;充分发动社会扶贫力量参与扶贫开发,发挥金融和保险的重要作用,鼓励资本市场主动服务脱贫攻坚,形成扶贫助困新合力。四是创新为民服务平台机制,推动服务理念提升、服务载体升级,实现服务资源、服务模式优化,依托先进技术,将教育、医疗、扶贫、农业等相关职能部门与贫困户进行“信息无缝对接”,打通联系服务贫困群众的绿色通道,实现服务贫困群众的零距离。

(3)技术层面:强调现代信息技术利用与PPP模式、政府购买服务等新型管理模式创新

科学的贫困退出指标体系设计,在契合扶贫对象多维贫困特征描述与生产生活发展水平评价要求的同时,还应能反映扶贫开发工作理念与未来发展趋势。综合分析江西、河北、甘肃、贵州等不同地区贫困退出指标体系,多是基于创新、协调、绿色、开放、共享等五大发展理念引领,依照精准扶贫、精准脱贫要求,结合我国官方统计指标,基于学界和业界较为认可的牛津大学贫困与人类发展研究中心(OPHI)多维贫困指数、联合国人类发展指数(HDI)以及我国贫困户建档立卡等贫困评估认可度较高的指标体系,结合区域贫困形势从发展基础、发展环境、发展潜力等不同层面进行选择、优化。以贫困村退出指标为例,江西贫困村退出指标体系主要包括贫困发生率、交通、饮水、住房、用电、通讯、环境建设、公共服务设施、集体经济收入9大项14项指标;河北则统筹考虑村内基础设施、基本公共服务、产业

发展、集体经济收入等综合因素。具体指标共10项,其中,“贫困发生率不超过2%”为否决指标;甘肃贫困村退出标准涵盖贫困发生率、基础设施、产业发展、公共设施、人居环境5个大项20项指标;贵州则在综合考核面上因素的基础上重点考查贫困发生率与村集体经济积累两个指标。同时,不同地区在贫困退出指标体系设计时开展了广泛的横向交流,在很大程度上避免不同区域间贫困退出指标的“反向攀比”,使得贫困退出指标体系“整体协整性较强、分部针对性较高”特点,具有较强的可操作性,夯实了贫困退出工作基础。

囿于贫困退出工作中“流动性贫困、多维贫困和协同治理”的阶段特征,利用现代信息技术和管理理念的新型管理模式创新为贫困退出工作顺利开展增添了新动能,确保“脱真贫、真脱贫、少返贫”:一是运用大数据管理理念,依托国家扶贫开发信息系统,严把基础数据入口关,及时跟踪、更新、分析贫困村、贫困人口和精准扶贫数据信息,基于大数据准确研判和精准预测贫困退出工作形势,动态监测脱贫攻坚进展和成效。二是对照识别精准率、退出准确率、群众满意度达标规定,对标找差,加强政府与市场主体间的协作,引入PPP^[18]、政府购买服务等新型管理模式,整合并有效利用第三方等外力资源,促进扶贫开发工作的专业化发展^[19],在风险共担、利益共享的基础上高效推进扶贫开发阶段遗留性问题,强化贫困退出风险控制,提高扶贫开发公共服务效率与质量。

2. 贫困退出机制的实践困境

服务于2020年全面建成小康社会目标的实现,各地在践行贫困退出工作时也进行了诸多探索,虽然在贫困退出时间安排、退出标准和工作思路方面存有差异,但总体上因循了“国家战略为指针,收入水平衡量为基础,脱贫质量提升为先导,正向激励为手段,贫困退出时间为界限”的工作思路:按照贫困区域资源禀赋与扶贫对象发展水平,进行合理的贫困退出排序,制定贫困退出时间表与计划脱贫名单;调查扶贫对象因病、因老、因教等多维致贫原因,因村施策、因户施法,实施目标管理,重在激发内生动力;进一步整合扶贫开发资源,确保项目资金、监测评估与社会支持等多元主体形成合力;强化贫困退出政策正向激励,积极营造扶贫开发任务共担、发展成果共享的和谐发展氛围,让致力于扶贫开发、受益于扶贫开发和参与到扶贫开发的扶贫对象、工作人员、社会主体等多元力量都能有着较高的获得感。作为“扶贫开发工作的阶段性终点”与“扶贫对象生计可持续发展的起点”,贫困退出工作顺利推进的

同时,也存在贫困退出机制不灵活、退出标准有待完善、脱贫对象容易发生返贫等问题^[20],为了进一步梳理贫困退出实践困境,课题组于2017年7月对J省9个贫困县的2016年贫困退出实践进行了扶贫对象错退信息采集与案例访谈。访谈对象样本选择了不同层级的扶贫开发工作人员、村干部和扶贫对象共17人;调研样本选择的J省9个贫困县均为国家贫困县或省定贫困县,贫困人口集中,脱贫攻坚任务艰巨,但扶贫开发工作基础较为扎实,这也将一定程度上提高后续贫困退出机制路径及措施优化策略的适用性。

通过分析扶贫对象错退信息与访谈资料(如表1所示),贫困退出工作难点主要表现在标准设计、执行监管与利益相关主体参与3个方面。

一是贫困退出标准僵化且难以科学衡量。首先,不论是贫困县、贫困村还是贫困户退出标准,贫困退出标准仍然主要以收入水平为核心标尺,但由于收集过程中的信息不对称、缺乏科学合理收入考核机制,扶贫对象的收入水平很难准确把控,实现扶贫对象的“进入—退出”动态管理困难;其次,贫困县退出实践证明贫困退出多是政府主导下政策调整的结果,扶贫对象缺乏主动性和积极性;再次,扶贫对象致贫原因的多维特征要求贫困退出的潜在标准是“生计水平达到区域居民收入平均水平且生计发展能力恢复”,故影响扶贫对象收入的消费支出、生计手段等关键因素应纳入到贫困退出标准,以期实现“在多项评价指标相互佐证中实现较高程度的贫困退出精准评估”。

二是“程序合法即合理”的认知偏差。贫困退出机制明确规定了扶贫对象贫困退出的程序,加之贫困退出标准的难以衡量特征,一些地方的贫困退出逐渐演变为以“走程序”为主的“形式退出”,只要县、乡、村、户等利益相关主体认可,即可对扶贫对象备案销户,实现贫困退出,同时通过访谈得知,很多地方的贫困退出民主评议和公示往往流于形式,扶贫资源配置失衡,致使贫困退出工作中出现“被脱贫”甚或是出现通过多数人同意的合理程序剥夺少数人获取珍贵扶贫资源的权利的“如何对多数人同

意和保护少数人的权利看似悖论的两者兼顾和协调”^[21]的问题。

三是贫困退出工作激励水平亟待提高。“干部不敢退,群众不想退”是很多地区贫困退出工作的真实反映,贫困区域及扶贫对象对于国家扶贫资源的依赖,导致从事扶贫开发工作的干部和受益群众产生“依赖性和畏难情绪”,尤其是担心贫困退出后的生计发展与返贫风险,扶贫对象精神贫困基础上的发展意识薄弱、市场竞争条件下的生计手段欠缺和致贫风险防范水平不高、多元主体参与的益贫治理体系与发展环境亟待完善等是关键影响因素。

四、贫困退出机制完善与发展 扶持政策接续策略

扶贫对象的贫困有序退出与生计可持续发展是贫困退出机制的两个核心组成:“户脱贫”关心贫困家庭生活水平提高、个体化生计可持续与生计风险的有效防范;“村出列”强调基于基础设施完善与产业发展的村集体整体实力提升;“县摘帽”注重区域社会治理的规范化与公共服务提供的均等化水平提高,形成有效的减贫政策体系、益贫机制与助贫环境。因循贫困退出机制的政策蕴含、运行特点推理,结合贫困退出的实践困境,推进贫困退出工作,需要持续完善退出机制设计和扶贫对象发展扶持政策接续。

1. 严把精准路径,完善贫困退出指标体系

牢牢把握“识别精准率、退出准确率、群众满意度”的目标导向,严格按照建档立卡的标准、程序和要求,认真开展贫困人口识别,全面、及时、更新基础数据精准化采集、核实和清理工作,确保扶贫信息精准无误。

当前的贫困退出指标体系侧重于家庭经济收入、住房、保险等内容,如贫困村退出的关键指标的“十有一低”(通网、安全住房、公共活动场所、入学方便、特色产业、道路硬化、饮水保障、卫生室、文化活动场所、环境干净与贫困发生率低于2%),贫困户退出的关键指标的“八有一超”(稳固住房、饮用水、用电保障、路通自然村、义务教育保障、医疗保

表1 J省贫困退出问题信息分级整理

级别	贫困退出核查方式	结果	原因表现	其他
国家考核评估	交叉考核	样本130户/错退率6.15%	错退8户;4户没有超过国家扶贫标准,3户住危房,1户家中有重病人但没有享受大病补助	在某县30户脱贫户中,25户不同程度存在智障、残疾、大病病人等情况,后续治疗、康复费用支出大,脱贫不稳定
	第三方评估	样本236户/错退率2.54%	错退6户;收入不过线2户;收入略过线1户;没有实现两不愁2户;住危房1户	
省级考核	督查	贫困县考核评价得满分者仅为2个	少数县有的贫困户存在按人识别,少数县存在“被脱贫”“数字脱贫”等现象	精准识别数据不够准确和真实,不同信息平台数据存有差异

注:数据源于课题组调查资料整理

障、电视信号、收入保障和家庭人均纯收入超过国家扶贫标准)等,但贫困是具有多维、多变、系统特征的复合概念,进行贫困退出指标设计时应优化顶层设计,处理好两组关系以完善贫困退出指标体系:一是扶贫对象收入与支出的关系。贫困退出指标体系设计时应将扶贫对象的收入与消费支出信息兼顾,“以收入为导向的反贫困救助政策所遇到的一个重大挑战便是其执行过程中所产生的结果部分与政策制定初衷相违背”^[22],因为其缺乏对家庭刚性支出超出家庭收入能力的帮扶,从而使得贫困主体脱贫之后迅速返贫。二是贫困退出指标之间的关系。现行贫困指标体系重点考虑了收入、住房、基础设施等反映民众基本生产生活水平的代表性单项数据,为了能够综合反映贫困区域与扶贫对象的发展状态,可适当引进多维贫困指数来进行指标间关联分析,以准确反映贫困深度、贫困强度等。

2. 严格贫困户、贫困村的退出程序,注重贫困退出工作考核评估

贫困户退出要坚持公开、公平、透明的原则,按照预退出、精准扶持、摸底调查、民主评议、入户核实、公示公告、批准退出的程序执行;贫困村退出按照对象初选、精准扶持、调查核实、公示公告、批准退出的程序执行;且在贫困户退出过程中,要充分发挥村两委、驻村工作队和帮扶责任人等扶贫工作参与主体作用,按照贫困退出条件,并结合第三方评估检查,确保贫困退出工作质量:一是深入调查摸底,再次精准识别。按照区域贫困退出工作安排,持续开展建档立卡回头看工作,确保底数清、对象真、信息实。二是进一步完善台账及贫困户档案材料。在认真完成全村贫困户的精准识别和信息采集工作的基础上,建立完善动态管理体系;准确选择预脱贫对象,加大扶持力度针对性进行精准扶持,提供其生计水平;后续帮扶全覆盖。依据脱贫不减帮扶政策的要求,对于脱贫户逐户进行调查走访,持续跟踪记录,健全和完善脱贫人口的后期扶持政策与发展扶持机制。

按照分级管理原则,细化分解区域贫困退出工作目标和责任,督促各级政府及其有关部门按照职能分工,推进贫困退出工作有序进行;同时建立并完善考核评价机制,实行目标责任制,实行定期、不定期督促检查。在贫困退出工作考核奖惩方面,关键考察贫困退出精准度、脱贫对象个性化生计可持续策略完善与长远生计保障3个方面。

3. 强化贫困退出宣传教育,注重精神脱贫与物质脱贫相结合

贫困退出,既有物质层面的考核标准,也该有精神层面的改进提高。“我国扶贫工作的实践显示,

各级政府、社会各界在扶贫工作中所遇到的最为顽固的阻力及后拖力就是欠发达地区的人们缺乏一种积极的反贫困主体精神,从而使扶贫行为往往演变成一种稳定的救助与被救助的关系,欠发达地区成为一个稳定的反贫困或被救助的对象”^[23]。贫困退出之所以困难,是因为利益相关群体围绕作为公共资源的扶贫资源获取和利用形成了既得利益集团^[24],并在其思想和行为中固化。

伴随着我国扶贫开发工作态势与扶贫战略的调整,顺利推进贫困退出工作,关注物质脱贫的同时,需要强化贫困退出的宣传教育工作,培养贫困退出利益相关者尤其是扶贫对象对于贫困退出制度在提高扶贫资源效率、提升扶贫开发工作质量方面的重要意义,并通过广播、电视、微信、短信、手册、宣讲会、专题讲座等多种形式,加强先进典型和模范宣传,提升贫困主体培育与塑造贫困主体积极主动的脱贫精神、敢于参与市场竞争的风险意识,注重极贫、深度贫困特殊扶贫对象心理疏导和精神慰藉,强化贫困人口在扶贫开发工作中的参与度,不断提升其发展能力与行为自信,推动其生产生活方式和价值观念从传统向现代的根本转变,逐步实现从被动脱贫转向主动脱贫、物质脱贫和精神脱贫“双推进”,为贫困退出工作顺利开展奠定思想基础。

4. 注重正向激励与负向激励相结合,强化贫困退出工作支持保障

脱贫攻坚既是一场攻坚战,也是一场持久战。要继续围绕“精准、落实、可持续”“抓实抓细,经得起检验”的要求,按照“产业为根、立志为本、机制为要”思路,构建长效脱贫机制,确保不返贫、能致富、可持续。按照中央“扶上马、送一程”的要求,对于贫困退出区域与群体,坚持“扶持政策不变,支持力度不减”原则,实施产业扶贫、社会保障扶贫、就业扶贫、志智双扶、农村基础设施完善、安居和移民搬迁扶贫、村庄整治及美丽乡村建设扶贫、教育扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫等多项巩固提升工程,尽可能防范其在贫困退出后的3—5年的发展适应期内生计水平下滑风险。同时强化贫困退出工作考核评估结果运用,适当引入约束、惩罚等负向激励机制,强化常态化督查工作机制,对于贫困退出推进不力的区域扶贫管理部门及工作人员,取消其年度评优评先资格;建立对贫困退出消极作为的懒政处罚机制,责令限期整改,并作为后期重点督查对象,进行跟踪督查问效;强化贫困户消极退出约束,逐步形成“脱贫光荣”机制。

考虑到贫困退出工作的艰巨性,要以夯实脱贫攻坚基层基础,全面提升脱贫攻坚能力为目标,建立

长效支持保障机制,以更好地适应脱贫攻坚新形势、新任务和新要求;开展多种形式的培训,重点解决贫困退出工作在基层有组织保障、有机构管事、有队伍做事、按规章办事等关键问题;进一步完善脱贫攻坚大数据平台建设,建立多部门信息共享渠道;强化扶持政策落实,帮助贫困地区选择一批扶贫急需、带动能力强的发展项目,从政策和资金上予以支持,形成帮扶与协作、输血与造血、制度建设与项目实施相结合的扶贫开发工作格局;大力发展集体经济,促进贫困村多个类型产业融合发展^[25],增加集体经济积累;加大资金投入,以精准扶贫为载体,引导各行业资金政策和社会扶贫投入,发挥金融和保险作用,引导社会力量主动服务脱贫攻坚。

5. 创新发展扶持政策接续,提升脱贫对象生计可持续发展能力

一是强化贫困退出干预,注重贫困群体良好发展行为习惯的养成。推进“有条件现金转移支付”(CCT)计划,并与开发式扶贫相衔接,协助、协调贫困退出主体做好家庭理财和资金管理计划,推动救助性金融发展;设置公共岗位,鼓励脱贫对象通过就业换取发展扶持,注重良好发展行为习惯养成,提高其长期可持续发展能力。二是持续改善业务流程,提高贫困退出经办水平。借鉴体系相对完整的开发式扶贫政策执行机制进行贫困退出扶贫开发业务流程再造,完善动态管理机制,建立健全贫困退出的精准识别机制、快速响应机制、资金整合保障机制,民主公开公示机制、多方参与机制和绩效考核机制,逐步实现政策间的衔接,有效提升贫困退出治理经办能力。三是增进要素流动增益,消减脱贫对象生计风险。强调贫困区域发展要素的“流动增益效应”发挥,通过加大人力资本投资、提高公共服务水平和强化制度创新供给不断增进发展要素流动的能力和水平,使得脱贫对象生计可持续发展问题在要素交互中不断“社会化”,进而在健全制度建构和构筑环境保障基础上形成“社会合力消除贫困,共享社会发展成果”的良性社会发展循环。

参考文献:

[1] 李瑞华,潘斌,韩庆龄. 实现精准扶贫必须完善贫困县退出机制[J]. 宏观经济管理,2016(2):26-28.

[2] 彭小霞. 建立和完善我国贫困县退出机制问题研究[J]. 理论导刊,2016(10):9-13.

[3] 张琦. 贫困退出机制的现实操作:冀黔甘三省实践与启示[J]. 重庆社会科学,2016(12):21-31.

[4] 王佳宁,史志乐. 贫困退出机制的总体框架及其指标体系[J]. 改革,2017(1):119-131.

[5] 王小林. 建立贫困退出机制 确保贫困人口稳定脱贫[J]. 中国财政,2016(12):6-9.

[6] 刘司可. 精准扶贫视角下农村贫困退出机制的实践与思考[J]. 农村经济,2016(4):45-49.

[7] 张喜杰,董阳. 国家治理能力视域中贫困县退出机制研究[J]. 经济问题,2016(6):64-72.

[8] FIRPO S, PIERI R E P, SOUZA A P. Evidence of eligibility manipulation for conditional cash transfer programs[J]. *Economia*,2014,15(3):243-260.

[9] 房连泉. 国际扶贫中的退出机制[J]. 国际经济评论,2016(6):86-104.

[10] 夏林. “新经济”发展:一般规律与中国特色[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2017,38(2):135-140.

[11] 刘晓洋. 思维与技术:大数据支持下的政府流程再造[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2016,37(2):118-125.

[12] 彭小霞. 建立和完善我国贫困县退出机制问题研究[J]. 理论导刊,2016(10):9-13.

[13] 冷志明,茹楠,丁建军. 中国精准扶贫治理体系研究[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2017(2):72-77.

[14] 张明志. “供给侧改革”如何操控[J]. 现代经济探讨,2016(9):16-20.

[15] 张瑞敏. 习近平精准扶贫思想探析[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2017(7):14-17.

[16] 张新峰. “扶贫三问”是脱贫攻坚战的“顶层设计”[EB/OL]. [2015-11-30]. <http://epc.people.com.cn/pinglun/n/2015/1130/c241220-27871241.html>.

[17] 陈亮,王彩波. 协商治理的运行逻辑与优化路径:一个基于“话语、公共主题与协商过程”的分析框架[J]. 理论与改革,2015(4):15-19.

[18] 徐凤菊,陶冶. “精准扶贫”背景下全社会扶贫开发投入管理体系研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2016(6):1157-1163.

[19] 杨璐瑶,张向前. 政府购买服务、社会资本合作(PPP)促进社会组织发展[J]. 哈尔滨商业大学学报(社会科学版),2017(1):79-87.

[20] 刘司可. 扶贫动态管理和贫困退出中的矛盾及其解决[J]. 西部论坛,2017(4):74-82.

[21] 赵和平. 多数同意与保护少数:论民主政治中的多数原则[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版),2017(4):67-70.

[22] 谢宇,谢建社. 发展型社会政策视角下的支出型贫困问题研究[J]. 学习与探索,2017(3):40-47.

[23] 余德华,麻朝晖. 欠发达地区的精神贫困与精神脱贫思路探析[J]. 社会科学,2001(2):59-63.

[24] ROBERT A D. *Democracy in the United States* [M]. Boston:Houghton Mifflin Co,1981:235.

[25] 陆汉文. “有用无效”:贫困人口能力建设的结构性困境[J]. 贵州社会科学,2017(4):161-168.

(责任编辑:吴玲)