

可持续生计视角下返贫致贫的差异化治理

田 鹏

(南京航空航天大学人文与社会科学学院)

摘要:党的二十大报告提出,要全面推进乡村振兴,坚持农业农村优先发展,巩固拓展脱贫攻坚成果。返贫致贫治理是一个涉及治理空间、治理主体、治理要素和治理机制的辩证互构和动态演化的过程,兼具系统性、复杂性等特征,其本质是生计能力和生计权利的系统性重建。可持续生计理论重视人的能力和权利,不仅关注物质资源和生计环境,还聚焦人的主体选择和生计权利,能够系统揭示返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁的内在机理。以易地搬迁为例,采用可持续生计理论视角,基于治理导向和治理机制两个维度构建分析框架,考察返贫致贫不同类型的差异化治理机制。研究表明,易地搬迁返贫致贫治理要聚焦次生属性及其实践特征,精准识别生计能力提升和生计权利保障面临的结构性制约;还必须分类摸清返贫致贫群体的能力结构、资源禀赋和主体诉求,要以农村集体产权改革和农地“三权分置”改革为契机,助力搬迁户生计能力提升和生计权利保障协同推进。从脆弱性治理到可持续发展,巩固拓展返贫致贫治理成果同后续扶持有效衔接,应当以区域融合发展及生计可持续为导向,遵循返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁协同演化的应然规律,助力后搬迁时代返贫致贫治理体系和治理能力现代化转型。

关键词:返贫致贫;易地搬迁;可持续生计;生计权利;生计能力;治理机制

一、返贫致贫的发生机制与实践样态： 以易地搬迁为例

党的二十大报告提出,要全面推进乡村振兴,坚持农业农村优先发展,巩固拓展脱贫攻坚成果。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力是全面推进乡村振兴的重要前提。正如《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》所指出的,持续巩固拓展脱贫攻坚成果,守牢不发生规模性返贫致贫底线^[1]。从现实经验来看,易地搬迁稳定脱贫和可持续发展的基础仍不牢固,尤其是安置区产业培育体系和可持续生计网络迟迟难以

重建,均等化公共服务和统筹化社会保障仍相对薄弱。权威数据表明,在已完成搬迁安置群众中,脆弱性群体超过30%,尤其是女性群体占比超过40%^[2];这些群体脱贫稳定性差、就业技能匮乏,返贫、返迁风险较高^[3]。巩固拓展搬迁脱贫成果必须在坚决守住不发生规模性返贫底线的基础上,不断优化稳定脱贫和可持续发展的制度保障和政策体系,重点聚焦易地搬迁后续扶持过程中产业培育、就业帮扶、权益保障、社区治理和社会融入等方面,既要确保后续帮扶政策总体稳定,又要统筹推进返贫致贫治理和后续扶持制度有效衔接^[4]。

就研究议题而言,学界关于返贫致贫的学理阐释主要集中在发生机制、实践样态、风险监

引用文本:田鹏.可持续生计视角下返贫致贫的差异化治理[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(2):97-106.

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21&ZD183)

作者简介:田鹏(1986—),男,副教授,博士,主要从事社会学、社会治理研究。E-mail:tianpengdl@163.com

测预警及治理策略等议题。就理论视角而言,学界关于返贫致贫治理的理论视角主要包括了多维贫困、人力资源、制度变迁等。具体来看,多维贫困视角认为,迈入后扶贫时代的相对贫困治理必须精准识别规模性返贫的多维诱因(如健康、教育、收入和安全饮水等)^[5]。人力资源视角认为,人力资本开发体系不健全以及由此导致的生计能力不足是实践中制约稳定就业和返贫致贫治理成效的重要因素,要从多维人力资本开发角度构建差异化返贫致贫治理策略^[6]。而制度变迁视角则认为,返贫致贫治理本质上是一种诱致性制度变迁,实践中要基于多元化影响因素及其差异化作用机制,持续优化返贫致贫风险监测预警体系及其治理路径^[7]。从发生机制来看,易地搬迁返贫致贫属于次生型返贫致贫,即由易地搬迁行为这一行政主导的外驱力引发。具体分析现实因素和作用机制可知,诱发易地搬迁返贫致贫的现实因素包括了空间、主体、要素、制度等,且这些因素的作用机制呈多元性、整体性和动态性等特征^[8]。学界关于易地搬迁后续扶持的理论研究主要集中在产业培育^[9]、生计重建^[10]、社会融入^[11]、社区治理^[12]等方面,关于返贫致贫治理鲜有涉猎。但是从现实经验来看,易地搬迁后续扶持过程中面临的最棘手、最迫切的实践难题正是返贫致贫治理,治理议题主要集中在搬迁群众原村集体合法权益保障以及安置区稳定就业、公共服务、主体适应、社会融合等方面^[13]。易地搬迁返贫致贫影响因素不仅涉及原村集体合法权益保障,还涉及安置区发展权益共享;返贫致贫作用机制不仅停留在“故土难离”的乡土情结和精神慰藉层面,更重要的是与安置区产业培育、就业帮扶、公共服务和社会融合等后续扶持政策衔接相关联。从精准扶贫体系“五个一批”脱贫模式来看,易地扶贫搬迁是“五个一批”中最特殊的一种脱贫方式,不仅表现为返贫致贫机理的特殊性,即“一方水土养不好一方人”的地理空间贫困的特殊性,更重要的是搬迁群众在实现脱贫后面临的一系列返贫致贫风险。

笔者在云南、贵州的实地调查中发现,两省都设定了搬迁群众原住房拆迁和宅基地复垦三

年或五年过渡期,很多地市过渡期已满或临近,但是依旧难以完成旧房拆除和宅基地复垦工作。同时,回迁返迁和不同类型失业,包括人力资本不足导致的结构性失业、用工淡旺季导致的季节性失业以及诸多就业不确定性等,直接导致搬迁群众“搬新家、住新居”后未能顺利实现“拔穷根、换新业”,遑论“逐步能致富”,致使回迁返迁和返贫致贫的现实压力高居不下。作为一种次生型返贫致贫,易地搬迁返贫致贫的实践样态表现为迁出地空间“脱嵌”与安置区社会“再嵌”历时性共存^[14],其特殊性主要表现在以下方面:其一,易地搬迁返贫致贫是由搬迁行为这一外力作用诱发。从可持续生计视角来看,易地搬迁诱发搬迁群众生计体系发生实质性转变,不仅包括生计资源缺失与生计转换受阻,更重要的是可持续生计能力不足诱发的稳定就业和可持续发展风险可能会进一步导致规模性返贫致贫风险。其二,易地搬迁返贫致贫实践样态与支出型返贫、能力型返贫及其他类型的返贫既有共性也有差异性,且差异性大于共性。易地搬迁返贫致贫实践样态具有复杂性和动态性等特征,从搬迁脱贫到稳定就业、从融合发展到共同富裕,易地搬迁不同生命周期阶段面临的返贫致贫风险具有更大的复杂性。其三,与其他类型返贫致贫风险效应不同,从传统村庄搬迁到新型社区、从村落散居到社区聚居、从农耕生计到非农就业,易地搬迁在居住空间、就业空间、社交空间等多维空间会产生叠加效应,表现在经验层面即为“无就业、融不进、难致富、易返迁”之间的风险叠加。一言以蔽之,易地搬迁返贫致贫治理与后续扶持过程中其他政策实践具有逻辑一致性和实践关联性。但是,既有理论研究对此鲜有涉猎,较少从搬迁户主体性和政策环境结构性双向互动角度考察易地搬迁返贫致贫差异化治理机制及实践逻辑,且其忽视了返贫致贫治理和后续政策扶持之间的内生关联性,导致实践中巩固拓展返贫致贫治理成效的长效机制不健全。

鉴于上述困局,亟待从学理层面将易地搬迁返贫致贫治理和产业培育、就业帮扶、生计转换、社区治理和社会融合等后续扶持行动纳入同一理论框架,回答返贫致贫治理与后续扶持

之间的内在机理和实践逻辑。因此,基于可持续生计理论,本研究从返贫致贫治理路径创新和可持续生计制度变迁的现实关联出发,构建一个涵盖治理空间、治理主体、治理要素、治理机制的整体性理论分析框架,将返贫致贫治理和可持续生计置于衔接乡村全面振兴和区域融合发展战略语境下,由此既能弥合现有理论视角在返贫致贫治理和可持续生计研究进路上的顾此失彼,也可通过返贫致贫治理的结构化阐释和类型化分析涵盖易地搬迁返贫致贫治理实践过程中的不同经验模式。

二、返贫致贫治理:理论基础与类型划分

1. 可持续生计理论及启示

可持续生计理论将可持续生计体系划分为权利体系和能力体系两个基本维度,并在此基础上形成了生计权利和生计能力两个层级辩证互构的研究范式和分析框架。一方面,从权利体系和能力体系的相互作用来看,贫困治理的实质是生计资本和生计能力与结构性、制度性风险源之间的综合作用;同时,核心生计资源禀赋结构和性质影响着生计能力和生计策略,从而形成不同生计行动成效和社会福利水平^[15]。另一方面,从研究范式来看,可持续生计理论将贫困户的资源禀赋及自我认知作为生计行动的出发点,贫困政策及其治理路径应当聚焦到贫困户微观层面的生计能力提升和生计权利保障,强调主体导向的贫困治理理念和生计可持续治理策略,基于赋权和增能逻辑协同推进贫困户生计权利和生计能力的双向治理。

在治理机制和制度设计方面,可持续生计理论同时瞄准贫困户主体及其所处的制度环境,尤其是精准聚焦贫困户赖以生存和发展的经济社会系统。一是在宏观区域发展层面,可持续生计理论强调区域融合发展与和谐共生,为贫困户摆脱“个体失灵”奠定了扎实的空间基础,特别是在保障充分就业和均等化公共服务方面,城乡融合战略发挥着不可替代的作用。二是在中观体制机制层面,可持续生计理论聚焦包容性政策体系及其益贫性配置机制,把优化资源配置、强化利益联结、健全利益共同体作为克服“制度失灵”的主臬。三是在微观个体

内生性层面,与其他理论相比,可持续生计理论凸显了贫困户内生动力激活和可持续生计主体性重塑,在跳出“个体失灵”“抱负失灵”等方面发挥决定性作用,尤其是通过持续激活内生动力、有效强化主体意识、切实提升文化素养等多种手段真正助推贫困户生计脆弱性治理及其可持续体系重建。四是在实践逻辑和政策响应方面,可持续生计理论强调行政、市场、社区、家庭等多元主体协同共治,尤其在贫困户生计脆弱性治理和权利网络重建过程中不断强化生计资源、生计资产、生计资本、生计能力、生计意愿等个体禀赋与外部环境之间的联动耦合效应^[16]。

可持续生计理论认为,一个完整意义上的可持续生计体系应当包括可持续生计能力和可持续生计权利。可持续生计能力是指生计行动者在主体意识、行为能力、内生动力以及其他主观性方面的可行性能力,在返贫致贫治理实践中主要针对“个体失灵”“抱负失灵”等主体性困境。与可持续生计能力相对应的是可持续生计权利,是指生计行动者所具有的满足其能力提升和可持续发展的一系列权利保障,在返贫致贫治理实践中主要针对“制度失灵”“环境失灵”等体制机制壁垒和藩篱。因此,从可持续生计理论研究范式可以得到如下启示:易地搬迁后续扶持过渡期内,应当突破返贫致贫传统治理模式的局限性,以搬迁户稳定脱贫和可持续发展实践问题为导向,遵循“搬迁户主体为中心、协同性制度设计为保障、共享性利益结构为纽带、包容性政策体系为基础”的返贫致贫治理原则,将搬迁户生计脆弱性治理及其可持续体系重建与后续扶持过程中的产业培育、就业帮扶、公共服务、社区治理、社会融入等政策行动有效衔接、深度融合。换言之,深入实施巩固拓展搬迁脱贫成果同乡村全面振兴战略有效衔接,必须强化返贫致贫治理和后续扶持之间的联动性、协同性,把产业培育、就业帮扶、公共服务、社区治理和社会融合等后扶行动有效融入返贫致贫治理政策框架和行动路径,强化返贫致贫治理和后续扶持之间的政策合力效应。质言之,可持续生计视角下易地搬迁返贫致贫治理的本质是可持续生计体系重建,应当强化

返贫致贫治理与后续扶持的制度耦合、机制互嵌、政策衔接与成效互惠。

2. 返贫致贫治理与可持续生计之间的内在关联

易地搬返贫致贫是由行政主导下的易地集中安置这一外驱力诱发的次生型返贫致贫。从现实经验来看,易地搬迁返贫致贫实践样态表现在社会空间、搬迁主体、发展要素、制度体系等不同方面:一是在空间方面,地理空间集聚和社会空间“脱嵌”导致搬迁户脱贫稳定性较差、生计脆弱性显著,过渡期内防止规模性返贫致贫的治理压力依然很大。二是在主体方面,返贫致贫实践样态突出表现为社会关系网络断裂及其重建机制缺失,尤其是搬迁户从迁出地集中安置到新社区后面临着关系网络断裂和社会资本流失等现实困境,“大杂居、小聚居”的空间模式及其关系构型难以有效满足搬迁户关系网络重建和社会资本再生产的主体需求。三是在要素方面,人地关系是诱发易地搬迁返贫致贫风险的重要因素,也是搬迁户可持续生计体系重建面临的现实制约,如何保障搬迁户土地权益以及由此衍生的其他合法权益、盘活迁出地集体土地资源,不仅是搬迁户可持续生计体系重建的题中要义,更直接决定着易地搬迁返贫致贫治理成效。四是在制度方面,人户关系所引发的公共服务、福利保障及社会融合等方面的现实难题也是制约易地搬迁返贫致贫治理的关键。如,人户分离会带来社区治理方面“多头治”“碎片治”等问题,也会引发公共服务方面“两头跑”“中间断”等问题,这些都会对搬迁户主体适应、身份认同和社会融合等方面造成不利影响和负面效应^[17]。

易地搬迁返贫致贫治理的核心要义是重建搬迁户可持续生计体系,以生计可持续和区域融合战略进程中的难点、堵点和痛点等现实问题为导向,秉持创新能力和权利双重治理理念,旨在有效防范空间贫困诱发的代际传递、文化饥饿、内生动力不足等一系列衍生风险,即既要应对社会空间“脱嵌”和生计制度变迁导致的“制度失灵”问题,也不能忽视资源禀赋重组和主体重塑过程中面临的“个体失灵”问题。易地搬迁群众确实是既面临“脱嵌”后“农转非”

的可持续生计能力不足风险,更面临福利保障衔接和健全生计权利范畴的社会风险,因此,可持续生计理论具有较强的学理启示。一个完整意义上的易地搬迁返贫致贫治理分析框架应当包含治理维度和治理路径两个基本维度,且应结合易地搬迁全生命周期演化的特殊性,尤其是后续扶持过程中返贫致贫压力依然很大的现实情况,同时从理论、政策及实践3个层面将返贫致贫治理在制度设计和政策体系两个维度的内容与后续扶持进行深度融入和有机衔接。

首先,可持续生计视角下易地搬迁返贫致贫治理框架应当包括生计权利和生计能力两个基本维度。其中,生计权利维度回应的是“制度失灵”问题,考察易地搬迁返贫致贫治理过程中搬迁户生计权益保障及其生计权利体系重建,尤其是集体产权制度改革和农地“三权分置”改革进程中,搬迁户权利保障体系与返贫致贫治理长效机制之间的实践关联性;生计能力维度回应的是“个体失灵”问题,即考察可持续生计权利体系重建的基础上,如何提升搬迁户可持续生计能力以及由此激活并重塑可持续发展的内生动力及其主体性。

其次,可持续生计视角下易地搬迁返贫致贫治理与后续扶持之间有着显著的制度耦合性。这种耦合性既表现在制度变迁路径方面,即返贫致贫治理和后续扶持两者在制度变迁路径上呈现同频共振;也表现在制度绩效方面,即产业培育、就业帮扶、公共服务、社区治理及社会融合等后续扶持政策行动直接决定着返贫致贫治理效能高低。因此,易地搬迁返贫致贫治理应当协同推进返贫致贫与后续扶持的制度耦合及机制互嵌,真正实现“寓治理于后扶,寓后扶于治理”的良性互动格局,不断强化返贫致贫治理与后续扶持的合力效应。

最后,从现实经验来看,易地搬迁返贫致贫治理实践过程中无论是生计权利保障还是生计能力提升,都离不开宏观层面城乡融合发展体制机制优化以及有效市场与有为政府之间的良性互动。换言之,充分利用好政府“有形之手”和市场“无形之手”在资源配置中的比较优势是后搬迁时代提升返贫致贫治理能力、优化返贫致贫治理体系的必由之路。因此,除了包含

生计权利和生计能力两个维度,易地搬迁返贫致贫治理框架还应将行政、市场两种基础性治理机制及其多元化实现路径纳入其中。

3. 返贫致贫类型划分

学界关于易地搬迁返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁的内在机理及其实践逻辑鲜有涉猎,无法凸显并聚焦易地搬迁返贫致贫治理的特殊性和复杂性,尤其是其与可持续生计及后续扶持之间的关联性也难以将不同生计资源禀赋、要素结构、生计能力等与产业培育、就业帮扶、公共服务及其他后续扶持政策纳入同一行动框架,并在此基础上对易地搬迁返贫致贫治理的实践逻辑进行系统性、类型化分析。因此,基于返贫致贫治理与可持续生计的内在机理及其实践关联,沿着返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁这条逻辑主线,构建易地搬迁返贫致贫分类矩阵。

从返贫致贫发生机制来看,防范化解规模性返贫致贫及安置区社会稳定重大风险过程中,易地搬迁返贫致贫治理与可持续生计之间的内生性及关联性,决定了返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁必须遵循一条不同于其他制度变迁的特殊演化逻辑:一方面,要针对易地搬迁返贫致贫的次生性及其多维发生机制,在优化产业培育制度环境、健全就业帮扶政策体系的基础上主动抓住农村集体产权改革和农地“三权分置”改革红利,构建返贫致贫治理与可持续生计制度变迁协同推进治理格局,为巩固拓展易地搬迁返贫致贫治理成效奠定良好制度基础。另一方面,要聚焦易地搬迁返贫致贫样态多样性、生计脆弱性、权利分离性等实践特征,以内生动力和主体性重塑为导向,以生计能力和生计权利为抓手,强化易地搬迁返贫致贫治理的主体性成效。

从返贫致贫治理路径来看,易地搬迁返贫致贫治理的实质是可持续生计体系重建,返贫致贫治理的出发点和落脚点都是可持续生计能力体系持续优化、可持续生计权利体系日臻完善,核心要义是在坚决守住不发生规模性返贫致贫底线基础上,灵活运用市场、行政、集体、家庭等多重治理机制,不断提升搬迁户稳定脱贫及其脆弱性治理的实践效能。为此,一方面要

充分发挥市场机制在产业培育、生计转换、稳定脱贫、利益联结和能力提升等方面的比较优势,不断优化治理资源配置模式、提升后续扶持政策效能;另一方面要有效发挥行政机制在返贫致贫治理中的重要作用,尤其是就业困难群体兜底帮扶等。因此,健全易地搬迁返贫致贫治理体系、提升返贫致贫治理能力,关键是处理好政府和市场在返贫致贫治理机制设计和后续扶持资源配置中的辩证关系。

易地搬迁返贫致贫治理是建立健全搬迁群众可持续生计体系,包括可持续生计能力和可持续生计权利两大基本范畴。以发生机制为标准,可将返贫致贫划分为能力导向型和权利导向型两种类型。具体而言,能力导向型返贫致贫是指由搬迁群众主体意识不强、内生动力匮乏、人力资本不足、经营能力落后等主观因素导致的稳定就业难及由此引发的返贫致贫;权利型返贫致贫是指由搬迁群众生计发展与社会融合的有效需求难以满足、合法权益难以保障等制度性因素导致的返贫致贫,实践中这些因素主要表现为迁出地集体资产收益分配、承包地流转经营等保障性权益及迁入地安置区公共服务、社会保障、生态环境等发展性权益。

易地搬迁返贫致贫治理不是“头痛医头脚痛医脚”的碎片式治理,而是与后续扶持形成制度耦合及制度互嵌的整体性治理。易地搬迁返贫致贫的实质是可持续生计体系,包括能力体系和权利体系,这一点虽和其他返贫致贫类型可能存在相似之处,但该类型的风险源、风险传播、风险演化、风险效应及治理逻辑等方面都有自身特殊性。基于可持续生计理论的学理性启发,从返贫致贫发生机制“倒推”治理导向,回答“治什么”问题;从精准治理角度构建差异化治理机制及其政策路径,回答“怎么治”问题。在此基础上构建分类矩阵,并对比性阐释不同返贫致贫治理导向的差异化治理机制,以期对实践中更加复杂的返贫致贫机理、更加多样的治理要素及更加多元的治理机制有一个更加全面系统、科学精准的认知。

基于易地搬迁返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁的内在机理,以及生计权利和生计能力辩证互构的可持续生计体系重建路

径,可从治理导向和治理机制两个维度考察返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁协同演化的实践逻辑。一方面,从分析进路看,返贫致贫治理导向在分类摸清并精准界定返贫致贫影响因素和发生机制的基础上,考察“治什么”;返贫致贫治理机制聚焦“怎么治”,阐释易地搬迁可持续生计体系重建的经验路径。另一方面,从现实经验看,返贫致贫治理导向主要表现为能力型和权利型两种基本类型,回答的现实问题是易地搬迁返贫致贫主要是由可持续生计能力不足还是由权利保障体系缺少导致的?返贫致贫治理机制集中体现在行政主导和市场主导两种基本类型,回答的现实问题是易地搬迁返贫致贫治理机制及其可持续生计体系重建路径是由行政机制主导还是由市场机制主导?前者称之为行政治理机制,后者称之为市场治理机制。简言之,可持续生计视角下,易地搬迁返贫致贫治理既要聚焦能力不足诱发的生计脆弱性,又必须从主体性角度健全搬迁户可持续生计权利保障体系,且治理机制和实现路径必须健全行政和市场两种治理机制良性互动的政策体系。

表 1 易地搬迁返贫致贫分类矩阵

类型	能力型返贫致贫	权利型返贫致贫
市场治理机制	A	B
行政治理机制	C	D

三、不同返贫致贫类型的差异化治理机制：类型化分析

1. 类型 A:能力型返贫致贫-市场治理机制
类型 A 是能力型返贫致贫和市场治理机制组合。该类型聚焦返贫致贫治理过程中的可持续生计能力建设,治理方式侧重于借助市场化手段来推进。该类型瞄准的返贫致贫群体主要是具有一定生计资本和人力资源的搬迁户,他们因易地搬迁与原村落共同体及其生计系统发生“脱嵌”,在城镇化安置过程中面临生计模式转型和生计能力提升的现实压力,亟待在易地搬迁后续扶持过程中提升人力资本并获得新的就业机会。从现实经验来看,类型 A 主要表现为带动型返贫致贫治理模式,即通过市场化

主体带动实现人力资本提升和可持续生计能力改善。以农业产业化龙头企业、农民专业合作社及其他新型农业经营主体等市场化组织及益贫主体为载体,在易地搬迁后续产业培育和就业帮扶过程中,把有限的扶持资金和扶持资源通过市场化竞争、嵌入式带动及主体性激活等多元形式运用到最能提升搬迁户人力资本及其可持续生计能力的地方,从而有效提升搬迁户市场化经营能力和主体性发展意识,为优化易地搬迁返贫致贫治理机制奠定良好的主体基础。

值得一提,随着数字乡村战略不断深化,以“互联网+农村电商”为典型的产业培育路径和就业帮扶模式为新时期易地搬迁返贫致贫治理提供了新思路和新机遇,实践中起到了良好的益贫带动效应和返贫致贫治理成效。相关数据显示,自 2014 年伊始在全国开展电子商务进农村综合示范工程以来,到 2020 年年底累计投入资金 249.17 亿元,实现对 832 个贫困县的全覆盖,贫困县网商从 2016 年的 131.5 万家增长到 2020 年的 311.23 万家。2020 年全国 832 个贫困县网络零售总额 3 014.5 亿元,同比增长 26.0%^{[18][19]}。实践表明,能力型返贫致贫治理需要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,在创新市场化治理主体培育路径和紧密型利益联结机制的同时,要强化稳定脱贫主体意识、激活内生动力、提升发展能力等可持续生计制度变迁的综合效益。

2. 类型 B:权利型返贫致贫-市场治理机制
类型 B 是权利型返贫致贫和市场治理机制组合。与类型 A 一样,该类型也是采用市场化治理方式防范化解返贫致贫风险,但类型 B 聚焦的是因可持续生计权利体系缺失导致的返贫致贫类型。该类型适用于那些可持续生计权利未得到充分保障的搬迁户,实践中主要表现为搬迁户土地权益难盘活及迁出地集体“三资”难以激活的“两难”困境。从治理模式来看,类型 B 主动抓住农地“三权分置”改革和集体产权制度改革红利,营造有利于市场在改革红利和治理资源配置中的制度环境,主要是为以市场机制培育多元益贫主体,创新其与搬迁户紧密型利益联结机制及可持续益贫体系。

因此,类型 B 治理模式在推进过程中应牢牢抓住农地“三权分置”改革、集体产权股份制改革及农业现代化治理变迁等改革红利,构建好紧密型利益联结机制和可持续发展制度环境,同时通过市场经营、企业管理、技术支撑、人才培养和金融扶持等多措并举,助推搬迁户与市场化经营主体的深度融合,不断强化易地搬迁返贫致贫治理与产业培育、就业帮扶、能力提升、权利保障等后续扶持政策的合力效应。相关数据显示,截至 2020 年,832 个贫困县累计培育引进各类企业 6.76 万家,直接带动贫困人口近 1 200 万人。实践表明,通过多元化市场主体带动,很多地方都实现了对贫困户产业项目全覆盖,72.6%的贫困户与新型农业经营主体建立了紧密型利益联结关系及其可持续发展模式^[18]¹⁸⁷。值得注意,类型 B 在推进过程中必须防范“市场失灵”风险,尤其是要警惕因权利意识淡薄、经营能力不足等导致搬迁户处于市场经营活动中的弱势地位并由此引发的利益受损和权益侵害等风险,这不但会阻碍稳定就业和家庭增收的直接目标,也背离了可持续生计权利保障的治理理念。

3. 类型 C:能力型返贫致贫-行政治理机制

类型 C 是能力型返贫致贫与行政治理机制组合。与类型 A 一样,该类型返贫致贫因素也是可持续生计能力不足,并由此引发脱贫稳定性不高、生计脆弱性显著以及返贫致贫风险较高等现实问题。但是,与类型 A 采取市场化治理路径不同,类型 C 主要通过制度供给、政策兜底、公益性岗位等行政主导方式创新返贫致贫治理机制、优化返贫致贫治理路径。类型 C 主要聚焦“就业难”“适应难”“发展难”的“三难”搬迁户,这类群体与其他搬迁户相比缺乏必要的生计能力和生计资源,尤其是在受教育程度和人力资本均不高的前提下无法通过市场化方式实现稳定就业和可持续发展,因此,行政主导返贫致贫治理机制在实践中表现为兜底型返贫致贫治理模式,包括了以工代赈、公益性岗位开发和强化兜底性政策保障等多种措施^[19]。类型 C 中涉及的公益性岗位主要包括护边员、护林员、保洁员、治安协管员、基础设施维护员、生态协查员等多种形式。

类型 C 在易地搬迁返贫致贫治理中发挥着不可替代的作用,目前各地均加大了对公益性岗位开发和规范化管理的扶持力度。如,“十三五”时期,贵州省易地搬迁安置公益性岗位就业人员 5.41 万人,统筹开发保洁绿化、治安协管、护河、护林、护路、护网及孤寡老人和留守儿童看护等各类公益性岗位 4.5 万个,月工资收入从 250 元到 3 600 元不等,在防范化解规模性返贫致贫重大社会风险中发挥了重要作用^[20]。然而,由于类型 C 的兜底性特征显著,实践中容易引发“等、靠、要”等惰性思想,不利于“志智双扶”良性互动格局形成,也在一定程度上背离了可持续生计导向的返贫致贫治理理念。再加上公益性岗位运营管理(如应聘条件、竞聘程序及岗位动态管理等)的规范化问题也一直存在,所以必须强化公益性、公平性和科学性,防止因岗定人、因事设岗导致的利益冲突及非搬迁户心态失衡等一系列问题。

4. 类型 D:权利型返贫致贫-行政治理机制

类型 D 是权利型返贫致贫与行政治理机制组合。与类型 B 一样,该类型也是瞄准易地搬迁权利型返贫致贫,聚焦搬迁户可持续生计权利体系重建中的现实问题和制度困境,但是该类型主要采用行政主导手段助推返贫致贫治理长效机制重建。实践中,类型 D 主要从包容性公共政策和共享型体制机制出发,以人地分离、人户分离、制度断档、政策留白及返贫致贫治理过程中其他棘手问题为导向,持续完善有利于搬迁户生计权利保障和安置区产业发展的制度环境。因此,要真正发挥治理功效,类型 D 必须打出一套制度创新和政策优化的组合拳,补齐生计权利保障和生计能力提升的政策短板,破除不利于产业升级和市场发展的制度束缚,发挥好政府这有形之手在克服“市场失灵”中的特殊作用。当前,制约易地搬迁可持续生计权利体系重建的现实因素包括人才、土地、金融、产业等^[21]。

与其他脱贫类型不同,易地搬迁返贫致贫治理过程中最棘手的制约因素是“两处地”的发展权利保障,涉及迁出地宅基地、建设用地和耕地“三块地”激活以及迁入地安置区产业发展用地的优先保障,如公共事业用地、扶贫车间

建设用地与产业园区配套用地等^[22]。因此,类型D返贫致贫治理成效就体现在:以农地“三权分置”改革和集体产权改革为契机,切实发挥行政主导治理机制在“两处地”权益保障、监督管理等方面的主体性作用,在完善可持续生计权利体系的基础上不断创新可持续生计权利实现路径。除了土地权利,类型D还必须在人才引进、金融服务、产业融合和社会保障等方面协同推进,尤其是要用好“增减挂钩结余指标跨省域调剂”政策红利,优化产业培育政策资金和后续扶持专项基金使用办法,健全返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁良性互动的新型金融服务体系,切实助推可持续生计权利体系重建及其返贫致贫治理长效机制不断完善。

需要说明的是,无论是返贫致贫治理导向瞄准还是治理机制创新以及在此过程中不断优化带贫、益贫的利益联结机制,目的都是为了巩固拓展易地脱贫成效、健全返贫致贫治理长效机制,真正实现“搬得出、稳定住、逐步能致富”。因此,本研究提出的类型化分析框架并非是在经验层面涵盖易地搬迁返贫致贫治理过程中所有影响因素和治理模式,而是聚焦返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁的内在逻辑,从治理导向和治理机制两个维度完善返贫致贫不同治理导向的差异化治理机制:一方面,从搬迁户主体性重塑角度出发,把激活内生动力和强化主体意识作为返贫致贫治理的重要抓手,强化返贫致贫治理与产业培育、就业帮扶、社区治理和社会融入等方面的协同效应;另一方面,从可持续生计权利保障角度出发,抓住全面实施乡村振兴战略和区域融合发展战略机遇期,构建以新型农业经营主体及市场化组织体系为纽带的多元化返贫致贫治理机制,实现以可持续生计权利保障筑牢稳定就业根基,以可持续生计能力建设激活内生动力,以可持续生计制度变迁助推易地搬迁返贫致贫治理与乡村全面振兴有效衔接。

四、返贫致贫治理机制创新及实现路径: 政策响应

可持续生计视角下易地搬迁返贫致贫治理

的本质,是可持续生计能力和可持续生计权利的系统性、协同性重建,核心是瞄准返贫致贫治理机制创新与可持续生计制度变迁之间的内在逻辑和实践关联,持续营建有利的产业培育、就业帮扶、公共服务、权益保障、社区治理、主体适应、社会融合等后续扶持与返贫致贫治理协同推进的政策环境;同时,要有效防范因生计能力不足和生计权利缺失导致的治理效能低下及其衍生风险。因此,返贫致贫治理机制创新应综合考虑生计空间、人力资本、制度环境、主体能力和内生动力等多重因素,通过多元主体高效联动、协同共治,建立健全包含政府、市场、社会、村集体、村民等多元主体的监测帮扶体系,及时将存在返贫致贫风险的搬迁户纳入帮扶范畴,切实提升防止返贫致贫监测帮扶效能,以保障搬迁户可持续生计权利并提升其生计能力,实现稳定脱贫与可持续发展。基于此,笔者从返贫致贫治理机制创新和可持续生计制度变迁良性互构与协同推进的角度出发,提出返贫致贫治理机制创新的实现路径:

第一,协同推进生计能力提升和生计权利保障。返贫致贫治理机制创新首先需要精准识别脆弱性群体的返贫致贫因素及其作用机理;这些因素包括生计资源禀赋不足、主体内生动力缺乏以及市场风险的冲击等。针对生计资源禀赋不足的问题,治理机制应注重提升搬迁户生计能力,如通过职业培训、教育支持等手段增强其就业竞争力;同时,保障其生计权利,确保搬迁户在安置区享有平等的公共服务和社会保障权益。类型A通过创新市场主体带动机制,以农业产业化龙头企业和农民专业合作社等组织为载体,将扶持资金和资源用于提升搬迁户人力资本和可持续生计能力。类型B则将权利保障与市场治理机制相结合,通过市场机制培育多元益贫主体并健全紧密型利益联结机制,保障搬迁户在市场经营活动中的合法权益。

第二,完善高质量就业服务体系和稳定增收长效机制。稳定就业和可持续收入增长是检验返贫致贫治理成效的关键指标。提升返贫致贫治理效能必须完善高质量就业服务体系,为搬迁户提供精准的就业信息和技能培训,帮助他们实现稳定就业;同时,健全稳定增收长效机

制,突破安置区产业发展零散化、低端化的现实困境。类型 A 通过市场化竞争和嵌入式带动,提升搬迁户市场经营能力和风险防范意识。类型 B 通过引进和培育企业,带动搬迁户参与产业发展,实现搬迁户产业项目全覆盖。类型 C 采用行政主导方式,通过公益性岗位等措施为就业困难群体提供充分的就业机会和稳定的收入来源。

第三,充分发挥市场和政府协同优势,创新返贫致贫治理机制。返贫致贫治理机制创新需要充分发挥市场和政府两种治理机制的协同优势。市场机制在资源配置、产业培育和利益联结等方面具有比较优势;政府机制的比较优势体现在政策兜底、公益性岗位设置和就业困难群体帮扶等方面。类型 A 通过创新主体培育路径和紧密型利益联结机制,强化主体意识、激活内生动力。类型 B 通过引入市场机制,优化益贫主体培育的政策体系和制度环境,提升返贫致贫治理效能。类型 C 通过行政主导方式,为返贫致贫治理创新提供稳定的制度保障和政策支持。另外,创新返贫致贫治理机制要充分抓住乡村全面振兴改革的各项红利,如农地“三权分置”改革和集体产权制度改革,为搬迁户可持续生计体系重建提供有力支撑。

第四,提升资金资源统筹协同效能,优化资产管理模式,健全市场风险预警防范体系。创新返贫致贫治理机制,需要提升中央财政衔接资金等各类资金资源的统筹协同效能,确保资金科学高效利用;同时,突出产权保护和资产管理的重要性,创新安置区低效闲置资产激活机制,推动经营性资产保值增效和公益性资产持续发挥作用。类型 D 通过包容性公共政策和共享型体制机制创新,完善有利于搬迁户生计权利保障和安置区产业发展的制度环境。此外,创新返贫致贫治理机制还必须健全市场风险预警防范体系,精准监测市场波动对低收入群体的负面影响,及时将返贫致贫风险高的群体纳入帮扶体系。

参考文献:

[1] 中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见[M]. 北京:人民出版社,2025:6.

[2] 中华人民共和国国务院办公厅. 人类减贫的中国实践[M]. 北京:人民出版社,2021:40.

[3] 王兆林,王洁仪. 易地扶贫搬迁户返贫风险因素识别及防范策略——基于武陵山区典型项目区的调查研究[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024,50(3):166-179.

[4] 黄承伟. 推进乡村振兴的理论前沿问题[J]. 行政管理改革,2021(8):22-31.

[5] 黄锐,王飞,章安琦,等. 民族地区防返贫机制研究——基于多维返贫视角[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版),2022,49(1):119-129.

[6] 萧鸣政,张睿超. 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[J]. 中共中央党校(国家行政学院) 学报, 2021,25(2):58-65.

[7] 陈水生,叶小梦,侯德志. 后精准扶贫时代的返贫治理机制创新——基于江苏省 H 县的实证调查[J]. 江苏行政学院学报,2021(3):113-120.

[8] 田鹏. 可持续生计视角下易地搬迁的产业培育模式和治理机制[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2023,45(10):73-86.

[9] 郑娜娜,许佳君. 失据与扎根:新社区工厂的发展困局与破解策略——基于陕南移民安置社区的案例研究[J]. 学海,2023(6):59-68.

[10] 陈红平. 易地搬迁脱贫人口稳岗就业服务链构建探究[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2024,23(2):79-86.

[11] 尹广文. 易地扶贫搬迁民族互嵌社区的空间生产与社会结构优化路径研究[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版),2024(3):78-90.

[12] 陈绍军,唐滢. 易地搬迁安置社区秩序重建的实践逻辑及反思[J]. 农村经济,2024(3):75-90.

[13] 董运来,王艳华. 易地扶贫搬迁后续社区治理与社会融入[J]. 宏观经济管理,2021(9):81-86.

[14] 刘金龙,金萌萌. 易地移民搬迁能实现“搬得出、稳得住、能致富”吗? ——基于陕南 S 县的调查[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2020,37(2):32-43.

[15] 黄承伟. 鉴往知来:十八世纪以来国际贫困与反贫困理论评述[M]. 南宁:广西人民出版社, 2017:156.

[16] MARTHA G R,杨国安. 可持续发展研究方法国际进展——脆弱性分析方法与可持续生计方法比较[J]. 地理科学进展,2003,22(22):11-21.

[17] 许汉泽. “后扶贫时代”易地扶贫搬迁的实践困境及政策优化——以秦巴山区 Y 镇扶贫搬迁安置

社区为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2021,36(2):29-41.

[18] 陈锡文,韩俊. 中国脱贫攻坚的实践和经验[M]. 北京:人民出版社,2021.

[19] 张晓山. 乡村振兴战略:城乡融合发展中的乡村振兴[M]. 广州:广东经济出版社,2020:185.

[20] 贵州省生态移民局. 聚焦高质量 强化硬措施 持续推动易地扶贫搬迁后续扶持走深走实[J]. 宏观经济管理,2021(9):23-26.

[21] 阮荣平,韩旭东,姜瑞雪,等. 扶贫攻坚过程中的措施组合及演进规律分析:基于柳村的田野调查[J]. 农业经济问题,2020(8):131-142.

[22] 陈绍军,马明,陶思吉. 共同富裕视域下易地扶贫搬迁移民生计资本、生计策略与生计选择行为的影响研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(1):94-108.

Innovation of Differentiated Governance Mechanisms for Preventing Poverty-Returning from the Perspective of Sustainable Livelihood /TIAN Peng (College of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics)

Abstract: The report to the 20th National Congress of the Communist Party of China (CPC) proposes to advance rural revitalization across the board, put agricultural and rural development first, and consolidate and expand our achievements in poverty alleviation. The governance for preventing poverty-returning is a dynamic and complex process involving governance space, subjects, elements, and mechanisms. It is essentially about the systematic reconstruction of livelihood capabilities and rights. The sustainable livelihood theory emphasizes human capabilities and rights, focusing not only on material resources and livelihood environments but also on subjective choices and livelihood rights of humans. It systematically reveals the intrinsic logic of the innovation of governance mechanisms for preventing poverty-returning and sustainable livelihood system changes. Taking poverty alleviation through relocation as an example, this paper applies the sustainable livelihood theory to construct an analytical framework based on governance orientation and mechanisms to examine differentiated governance mechanisms for various types of poverty-returning. This paper finds that the poverty-returning governance in poverty alleviation through relocation must focus on secondary attributes and practical characteristics, precisely identify structural constraints hindering livelihood capability enhancement and livelihood rights protection, and categorize the capacity structures, resource endowments, and demands of the groups that had been lifted out of poverty falling back into poverty. Leveraging rural collective property rights reform and the “Three Rights Separation” land reform can boost relocation households’ livelihood capabilities and rights protection. To transition from vulnerability governance to sustainable development, consolidating the governance achievements for preventing poverty-returning must align with subsequent support policies. Guided by regional integrated development and livelihood sustainability, it should follow the collaborative evolution logic between the innovation of governance mechanisms for preventing poverty-returning and sustainable livelihood system changes, ultimately facilitating the modernization of the governance system and capacity for preventing poverty-returning in the post-relocation era.

Key words: poverty-returning; poverty alleviation through relocation; sustainable livelihood; livelihood rights; livelihood capability; governance mechanism