

中国反贫困成效可持续性的隐忧与长效机制构建

——基于可持续生计框架的考察

张耀文, 郭晓鸣

(四川省社会科学院, 四川 成都 610072)

摘要: 基于可持续性生计框架的考察表明: 随着精准扶贫战略的实施, 中国反贫困虽取得重大进展, 但仍存在可持续性不足的诸多隐忧, 主要表现在生计环境有效改善, 但仍潜藏着致贫返贫风险; 生计资本大幅增加, 但仍存在结构性失衡; 生计选择有效拓展, 但仍受多重因素限制。中国反贫困成效持续性不足的主要成因, 一是在帮扶内容上, 重物质帮扶轻内生动能; 二是在推进方式上, 重行政手段轻市场机制; 三是在制度构建上, 重当期脱贫轻长远发展; 四是在主体协同上, 重政府主导轻贫困户参与。构建反贫困长效机制必须重视扶贫干预的环节前置, 围绕生计环境、生计资本、组织机构和程序规则、生计选择、生计后续扶持等方面, 加强贫困农户的能力培育和扶贫政策体系的顶层优化。

关键词: 可持续生计框架; 反贫困; 生计环境; 生计资本; 生计选择; 长效机制

中图分类号: F323.8

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2019)01-0062-08

Concerns about Chinese Sustainable Anti - poverty and Long - term Mechanism

Construction in the Sustainable Livelihoods Framework

ZHANG Yaowen, GUO Xiaoming

(Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu 610072, China)

Abstract: An examination based on the sustainable livelihoods framework shows that with the implementation of the targeted poverty alleviation strategy, concerns exist about the deficiency in the sustainability of anti-poverty in China despite its significant progress, featured with a potential risk of disease-induced poverty and disease-caused poverty return regardless of the improvement of livelihood environment, structural imbalances in the livelihood capital growth in spite of its increase, and livelihood option expansions constrained by multiple factors. The article accounts for the main causes of the Chinese anti-poverty inadequacy —focusing on providing financial assistance in poverty alleviation while neglecting cultivating the poor family's endogenetic impetus, stressing administrative measures in implementation while ignoring the market mechanism, emphasizing temporary poverty relief while overlooking its long-term development in institutional construction, attaching importance to government guidance while neglecting the participation of the low-income family in integrated development. Consequently, establishing a long-term anti-poverty mechanism means that priorities should be given to prerequisites for poverty alleviation intervention, enhancing the low-income family's capacity cultivation and top-level optimization of poverty alleviation policy system which revolves around livelihood environment, livelihood capital, organization structure and procedural rules, livelihood options and livelihood follow-up support.

Keywords: the Sustainable Livelihood Framework; anti-poverty; livelihood environment; livelihood capital; livelihood options; long-term mechanism

收稿日期: 2018 - 02 - 15

作者简介: 张耀文(1990—), 四川蓬安人, 硕士。主要研究方向为农村经济理论与政策。

一、问题的提出

贫困问题始终伴随着人类社会发展的全过程, 不论是发展中国家还是发达国家, 至今都难以从根

本上消除贫困。同时，脱贫人口再返贫也是世界各国反贫困过程中面临的共同难题。有学者依据抽样调查估算，中国农村脱贫返贫率高达 30%，且返贫率还会随着脱贫标准的提高而上升^[1]。这反映了反贫困的艰巨性、复杂性和困难性。当前，中国脱贫攻坚已取得决定性进展，贫困人口数量大幅减少，贫困发生率持续降低，解决区域性整体贫困迈出坚实步伐。伴随着反贫困进程的深入，剩余贫困人口边际减贫难度和巩固既有反贫困成效的难度逐步增加，脱贫人口返贫的发生概率增大，因此，对反贫困长效机制构建进行探讨，确保贫困人口稳定脱贫具有重大现实意义。

学界主要从三方面对反贫困长效机制等问题进行了多维度探讨。一是从制度层面分析如何构建反贫困长效机制。朱路平、葛孚桥提出构建扶贫开发长效机制的基本框架包括帮扶对象识别与瞄准机制、帮助主体确责与履责机制、帮扶资金筹措与使用机制、社会动员和参与帮扶机制^[2]。张跃平、徐梓青提出民族地区要从根源上脱贫必须要构建具有可持续性和可操作性的市场化扶贫开发模式^[3]。陈文胜提出要从完善扶贫制度的顶层设计、升级社会保障制度、完善生态补偿政策、优化产业扶贫投入、畅通社会扶贫渠道等五个方面构建脱贫攻坚的长效机制^[4]。二是针对某一具体领域的扶贫长效机制研究。陈敏针对四川南江县光雾山景区的发展现实，提出光雾山旅游产业扶贫长效机制需要政府的法制保障、设施服务配套和政策倾斜、完善景区经营管理和社区居民的参与^[5]。文良旭指出构建县域金融扶贫长效机制需要加强各方协同、有效发挥金融扶贫政策、创新金融扶贫产品、改善金融扶贫基础设施条件等^[6]。三是基于脆弱性框架的反贫困长效机制研究。郭佩霞、邓晓丽提出要在经济政策中采取具有防范性的发展型社会保护政策以解决贫困问题，具体举措包括增强贫困群众生计安全、增强贫困者风险防范能力、建立贫困群众参与机制、增强贫困群众资产积累等^[7]。罗绒战堆、陈健生提出应将脆弱性纳入贫困动态理论体系之中，采取建立社会保护机制、建立生产稳定机制、提高农村扶贫标准、建立精准扶贫与精准脱贫动态调整机制等措施^[8]。

纵观以往研究文献，学界就如何构建反贫困长

效机制提出了一些创新性的政策主张，但仍存在两方面的不足。一是仅仅基于反贫困过程中某一特定领域或具体问题展开分析，缺乏影响扶贫全局的顶层性系统设计；二是未能基于贫困人口的生产生活环境和生计特点，结合返贫现象产生的深层次制度性根源，提出具有可操作性的反贫困长效机制。为此，笔者拟在分析中国反贫困过程中存在的持续性不足的现实问题及其成因的基础上，深入探讨兼具系统性和可操作性的反贫困长效机制。

二、可持续生计框架述略

“可持续生计”概念源于 20 世纪 80 年代到 90 年代初期印度经济学家 Sen，英国学者 Chambers、Conway 等对此展开的开拓性研究。与传统贫困研究相比，他们更加强调能力贫困及引起贫困的深层次原因，如生计环境、机会缺失等。基于可持续生计视角的贫困问题分析综合考虑了外部环境、风险、制度、个体应对环境变化和打击的能力等多方面因素，强调实现持续性反贫困的关键是消除影响生计发展的阻滞因素，培育生计发展能力，从而实现生计目标^[9, 10]。在此基础上，可持续生计框架在 20 世纪 90 年代由一些重要国际援助组织提出并逐渐完善，包括英国国际发展署(DFID) 2000 年建立的可持续生计分析框架(SLA)、美国援外合作组织(CARE) 提出的农户生计安全框架、联合国开发计划署(UNDP) 提出的可持续生计途径等。上述可持续生计框架虽侧重点不一，但总体思路、主要内容却基本一致^[10, 11]，其中以英国海外发展部的可持续生计框架(SLA)应用最为广泛。可持续生计框架包括脆弱性环境、生计资本、组织机构与程序规则、生计策略和生计结果 5 个部分(图 1)。

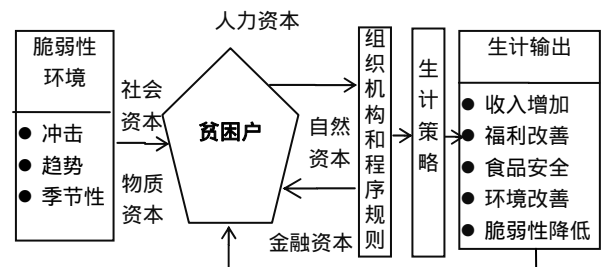


图 1 可持续生计框架示意图

脆弱性环境反映了贫困人口生产生活的生计环境，是可持续生计框架的基础。在脆弱性环境中，贫困人口的生计活动面临自然风险、市场风险、个

体风险等三重风险的冲击。其中,自然风险包括地震、冰雹、山体滑坡、泥石流等不可控的自然灾害;市场风险包括农产品价格波动、农产品需求转换、就业市场的动荡等给贫困人口造成的损害;个体风险则带有强烈的个案特征,包括疾病、家庭灾难等。

生计资本是指贫困人口维持生存、摆脱贫困状况或寻求发展的各类资本的总称^[12]。生计资本是可持续生计框架的核心。生计资本包括自然资本、物质资本、人力资本、社会资本、金融资本5大类型。自然资本是土地资源、生物资源、环境服务等有形和无形的资源总和。物质资本是指可用于生产和生活的物质资产,包括交通与通信基础设施、电力、水源供应、信息网络等。人力资本是指劳动力的数量和质量,由劳动力的受教育程度、健康状况、年龄结构及家庭人口数量等因素决定。相对于经济学意义上的社会资本,可持续生计框架中的社会资本被定义为建立在信任和规范基础上的能够为行动者通过有目的的行动获取与利用的社会网络资源。个体在社会网络中的位置、个体社会网络的异质性程度、个体与其他社会成员的关系强度,决定了个体所能获取的社会资本的数量、质量和结构。社会资本可分为粘合型社会资本和连接型社会资本,粘合型社会资本是指同质化的群体内部成员之间的关系网络;连接型社会资本则是指异质化的不同群体之间的外向网络。金融资本是指人们在实现其生计目标中可以动用的资金资源,包括现金、银行储蓄,也包括银行借贷和私人借款等。

组织机构与程序规则是指影响农户生计的制度、组织、政策和立法等外部环境。其中,组织机构为硬件,是指私人 and 公共机构,包括政府、企业、公益性社会组织、农民合作组织等。组织机构通过制定与实施法律政策、提供服务并以影响其他功能的运行方式来表现。程序规则为软件,包括法律法规、政策、文化习俗规则等方面的内容。组织机构与程序规则可以通过影响农户配置和利用生计资本、选择生计策略,进而间接地影响最终生计输出。

生计策略是指人们利用生计资本、选择经营活动的组合,主要包括收入来源策略、风险应对策略等。农户生计策略受到特定外部环境、生计资本的存量和结构、组织机构和程序规则等多方面因素的影响。生计输出是生计策略的结果,是指农户在脆弱性环境下,在受到组织机构与程序规则的影响作用下,利用现有的生计资产,开展生计活动的最终结果。

可持续生计框架为反贫困研究提供了全新视

角。从可持续生计框架视角而言,贫困可以被视作由于贫困人口占有和能够动员的生计资本匮乏,而来自于政府、社区、社会团体、农民合作组织等外部支持所起到的作用不足以帮助其扭转困境,生计策略选择的范围狭窄,导致其无力应对脆弱性环境中的自然风险、市场风险及个体风险等外部冲击,从而出现经济困境、收入微薄、财产稀少等状态。相应地,反贫困就是要通过有效的外部干预,增强贫困人口抵御风险冲击的能力,促进贫困人口占有的生计资本大幅和均衡增长,拓展生计策略的选择范围,从而达到收入增加、福利改善、能力提升等生计输出结果,进而减少和防范脱贫人口返贫。

三、中国反贫困成效可持续性的隐忧

经过长期以来的反贫困努力,尤其是在新一轮脱贫攻坚战中,通过采用系统性的帮扶政策、精准化的靶向瞄准、超常规的组织动员及高强度的资源投入,中国反贫困工作取得重大进展。但从可持续生计框架角度分析,相当部分贫困人口的生计环境、生计资本、生计选择的改善仍显不足,实施精准扶贫战略所取得的巨大成效具有外部力量强制干预下的阶段性特征,致贫和导致脱贫人口返贫的风险因子仍然存在。在反贫困干预力量减弱或退出的情况下,一旦风险因子被重新触发,极易出现一定规模的脱贫人口返贫现象。

1. 生计环境有效改善,但仍潜藏着返贫风险

贫困人口大多数生活在脆弱性的生计环境中,面临各类潜在风险冲击的威胁。这既符合可持续生计框架的理论设定,也是大多数贫困人口生存现实的真实写照。反贫困通过重塑贫困人口的原有生计空间,可以增加贫困人口的风险抵御能力、减少风险的发生概率(如健全农村医疗服务体系以降低疾病发生概率)及隔绝风险的传递影响渠道(如实施易地搬迁以避免遭受地质灾害),从而降低外部冲击对贫困人口生计所造成的负面影响。

在贫困人口所面临的自然、市场、个体三大风险之中,实施精准扶贫战略通过采取大规模实施易地搬迁、完善自然灾害监测预警制度和自然灾害救助制度等措施,在防范与化解自然风险对贫困人口构成严重生存性冲击方面已经取得较大进展,但在应对市场风险和个体风险方面则尚显不足。

市场风险集中体现在农产品市场价格波动给贫困人口造成较大的经济损失。贫困地区往往市场体系不健全,市场交易信息不对称,贫困农户很难

敏锐把握外部市场环境的变化,无法根据市场供需形势事先采取相应的应对措施,如调整种养结构、实施异地销售等。同时,单家独户的小规模经营方式也导致其很难组织起来形成谈判力量与农业产业链上的其他主体进行博弈,当市场价格波动时,贫困农户多数情况下只能被动接受收购企业、农产品经纪人等下游主体所强加的价格,造成较大的损失。此外,贫困地区农业风险保障制度相对更为滞后,已有农业保险侧重于自然风险的有限补偿,防范市场风险的作用严重不足。在当前产业扶贫力度不断加大的背景下,贫困农户面临的市场风险总体上将不可避免地大幅增加,这方面的制度缺陷尤其需要高度重视。

个体风险包括因病因残、教育支出、家庭灾难给贫困农户生计稳定性造成的破坏影响。其中,较为突出的是因病致贫返贫。罹患疾病不仅会给贫困人口造成沉重的医疗费用支出负担,耗尽本已十分有限的财产积累,同时,家庭劳动力成员患病还会使贫困家庭的经济收入减少,从而陷入贫病交加的境地。据国家卫健委统计,中国建档立卡贫困户中,因病致贫、因病返贫的比例均在42%以上;患病的农村贫困人口中,年龄在15~59岁之间的占农村贫困人口的40%以上,基本上为所在家庭的主要劳动力。在农村老龄化趋势日益突出的背景下,因病致贫、因病返贫极有可能只增不减,可以预见的是,因病致贫返贫是未来脱贫人口再返贫和新增贫困人口的主要因素。

2. 生计资本大幅增加,但仍存在结构性失衡

在扶贫过程中,扶贫资源供给的内容、结构以及不同类型生计资本的本身属性共同决定了贫困人口不同类型生计资本的增长存在着较大差异,带来贫困人口生计资本增长的结构失衡。由于大力度的基础设施建设、金融信贷支持以及直接的物质馈赠,贫困人口拥有的物质资本和金融资本在较短时间内实现了大幅增加,但是人力资本和社会资本增长相对缓慢,自然资本的资产化进程较为滞后。

研究表明,金融资本、人力资本、自然资本对精准脱贫可持续生计的重要程度最强,物质资本、社会资本对生计稳定有较大影响^[13]。因此,虽然支持贫困人口增加物质资本和金融资本积累具有立竿见影的效果,但各类生计资本的不均衡增长将会构成贫困农户可持续生计保障的重要挑战。人力资本投入所产生的反贫困绩效却更具有长期性,在当前现实中,不同程度地存在对于贫困农户长期生计保

障作用更加重要的教育投资、职业技能培训和贫困文化重塑等方面的相对忽视,贫困农户精神层面和能力层面的改变远远滞后于物质层面的大幅改观。对于社会资本而言,采取结对帮扶、设立驻村工作组、第一书记等措施在一定程度上扩大了贫困人口的社会网络,但这些新的社会网络的搭建具有暂时性和短期性特征,贫困村、贫困户在“脱贫摘帽”后,对口帮扶单位和扶贫干部将相继退出,贫困农户已取得的连接型社会资本积累成果极有可能又会重新丧失。同时,扶贫过程中动员和发挥乡村社区内部的自组织力量明显不足,社区互助合作机制在扶贫过程中未能同步建立健全,这是当前脱贫攻坚中的短板所在,由此导致乡村社区内部的粘合型社会资本的培育和积累同样有限,贫困人口社会关系网络同质、狭窄、封闭状况没有从根本上得到改变。另外,贫困人口自然资本的经营方式和产权制度改革也相对滞后。因为贫困人口所拥有的自然资本存量虽然固定,但如果能够改变自然资源的利用方式,提高自然资源的资本化程度,则可以更加有效地实现自然资源的价值,而这也是目前脱贫攻坚中相对滞后的方面。一般而言,贫困人口生计资本整体存量偏低是贫困人口的重要致贫原因,同时,由于5大生计资本之间存在着紧密关联、互为因果的关系,如自然资本和物质资本的短缺往往导致收入偏少,即金融资本短缺会导致难以受到良好教育和获取就业技能,也无法维系所需的人情往来支出,造成人力和社会资本不足,而人力和社会资本不足反过来又强化了金融和物质资本的短缺^[14]。因此,反贫困过程中,贫困人口仅仅实现了物质资本和金融资本的改善,没有带来多维生计资本的协同增加,“木桶效应”的存在就会限制生计资本总量的增加,使贫困人口的生计输出水平不能得到持久的保障和提升。

3. 生计选择有效拓展,但仍受多重因素限制

贫困人口生计选择空间主要通过发展扶贫产业、劳动力转移就业以及财政公益性岗位供给等方式予以增加。多元组合扶持政策的实施拓展了贫困户的生计选择,增加了贫困户的收入来源,但现有贫困户生计选择拓展受到扶贫产业发展水平和惠及面、贫困人口自我发展能力、市场就业容量等多重因素限制,贫困人口生计选择拓宽的持续性不足、受益面不宽,部分贫困人口难以获得具有持续性的生计支撑。

首先,扶贫到户的方式一定程度上延续了小规

模、分散化的传统小农经营方式,持续增收作用较为有限。“送猪崽”、“送鸡苗”、“送种苗”等普遍采用的“给钱给物”式帮扶无法突破传统自给性农业“低位循环”的发展模式,强调扶贫资源到户的扶持形式虽然能够在短期内增加贫困户收入,但受限于贫困农户的发展能力,增收的可持续性受到影响。而以互助合作和“集体行动”为基础,具有持续发展潜力、覆盖带动面广、增收效益明显的适度规模的生态种养业和特色乡村旅游等长期性支柱产业,则仅仅在少数地区实现了进展,大部分贫困地区仍然延续着细小分散的传统农业经营方式,持续性益贫增收效应不足。

其次,贫困地区农村劳动力转移就业受到市场就业容量和贫困人口自身人力资本水平的双重限制。从宏观层面来看,供给侧结构性改革的推进和经济发展由高速增长阶段向高质量发展阶段转型^[15],就业市场对低技术含量、低准入门槛的劳动密集型产业的需求下降,贫困人口由于其自身人力资本水平和就业能力很难适应劳动力市场需求的变化,转移农村劳动力就业的空间正在不断收窄。从微观个体层面来看,贫困人口多为中老年劳动力,就业技能、体能素质及对新技术的接受能力均有限,越来越难以在劳动力市场找到就业岗位。

另外,财政公益性岗位供给对贫困人口整体性生计改善的作用较为有限。由财政供养的公益性就业岗位包括集体公益林的管护员以及从事孤寡老人和留守儿童看护、治安协管、道路维护、地质灾害监测、乡村保洁等工作的岗位。但该类型就业岗位本身需求不充分,岗位安排的覆盖面偏窄,且强调向当年退出的贫困村和贫困户倾斜,工资水平较低,不利于贫困人口整体性生计改善。有研究表明,因政府提供的就业机会离家较远、待遇偏低、名额较少以及贫困农户脱贫意识薄弱等原因,公益性托底安置岗位并未产生显著的作用^[16]。

四、中国反贫困成效持续性不足的成因

贫困地区具有区位偏远、资源分散、发展基础薄弱等共性特征,加之社会发育程度低,贫困人口自我发展能力欠缺,客观上加大了提高脱贫攻坚持续性和巩固脱贫成效的难度。但不可否认的是,当前实施精准扶贫战略中存在的缺陷,同样也是造成脱贫人口容易返贫的主要成因。

1. 在帮扶内容上,重物质帮扶轻内生动能

在行政传导压力很强的背景下,基层政府和

对口扶贫部门不得不在规定年限内完成上级要求的脱贫任务,因此,将最直接、最简便和短期内易见成效的物质帮扶作为主要帮扶手段成为基层政府和对口扶贫部门的理性选择。其主要体现在,对贫困村、建档立卡贫困户的帮扶偏重于基础设施建设、生产资料赠送、物质馈赠等,而更有持续效力的人力资本培育、脱贫自主意识塑造及农村各项改革推进等则相对滞后。物质帮扶在短期内给贫困村、贫困户短期内带来了实惠,但对其长远发展助益很少。对贫困户而言,物质帮扶不能够帮助其掌握脱贫致富所必需的生产技能,市场适应能力、劳动的潜力和智慧没有被挖掘出来,长期贫困状态形成的心智模式没能改变,反而会加剧了其“等、靠、要”的福利性路径依赖。对于贫困村而言,农村土地产权制度、农业经营体制、农村集体资产股份合作制、社区治理等各项改革相对迟缓,大量自然资源依然“沉睡”和闲置,难以通过资源重构和资本化过程实现有效激活。从长远来看,以土地制度为主的农村改革虽然是一项极为艰巨的任务,其改革成效显现也具有间接性和长期性,但对于贫困地区自然和社会资源的重新优化组合,更大力度地激发贫困地区的发展潜能,却具有不可估量的重大长效作用,忽视制度创新可能导致贫困地区再次错失十分重要的发展机遇。

2. 在推进方式上,重行政手段轻市场机制

政府的统筹协调有助于整合全社会力量,调动各方资源,是确保脱贫攻坚工作取得突破性进展的重要保障,但过于强化行政力量的发挥和行政手段的使用也不可避免地会带来一些弊端。一方面,行政手段的过度运用挤压和替代了市场机制的功能与作用。在产业扶贫领域,一些地区进行扶贫产业选择时,在快脱贫、早脱贫的导向下往往热衷于早见成效,将其他地区发展成功的产业在本地简单“复制”,既缺乏考虑当地生态自然条件的适应性,也未能对市场供求进行有科学依据的长期预测,盲目的大规模产业发展,直接导致了当前贫困地区生产风险和市场风险的双重叠加。在金融扶贫领域,一些地区没有充分考虑到贫困户的真实需求,简单地将扶贫贷款发放额度作为考核扶贫工作绩效的评价标准,既放大了贷款风险,造成了金融资源浪费,也未能取得预期的扶贫效果。另一方面,与市场手段相比,行政组织往往采取科层制运作方式,缺乏市场机制的快速纠偏与自动修正能力。最突出的问题是以行政指令层层传导方式完成扶贫项目

的选择和实施，非市场导向的项目安排既与贫困户的现实需求相脱离，又与当地的生产生活方式存在冲突，一些看似“高大上”的项目可能因没有充分尊重地方性知识而“水土不服”，并且由于难以得到当地贫困农户响应造成“项目孤岛”，益贫带动效果同样有限。

3. 在制度构建上，重当期脱贫轻长远发展

一些地区扶贫政策的制定与实施短期化特征明显，只是立足于规定年份实现“脱贫摘帽”的任务，而没有未雨绸缪，着眼于贫困地区的长远发展和贫困户的稳定性生计保障，有针对性和前瞻性地出台后脱贫时代的持续性扶持政策。特别是在扶贫过程中，对一些需要通过长期努力才能得以妥善解决的问题，往往只是根据当期脱贫的需要采取临时性或者应急性举措予以缓和或弥补，而没有立足于脱贫攻坚的顶层设计，构建系统性的制度和政策体系，导致区域性扶贫制度设计和政策举措碎片分散，所能发挥的作用范围和作用时间均较为有限。如在解决贫困人口医疗负担问题上，虽通过提高贫困人口医疗费用报销比例解决了因病致贫、因病返贫问题，但具体政策安排具有明显的受益时间阶段性、受益范围局部性特征。提高贫困人口医疗费用报销比例的受益面仅限制于当期建档立卡贫困户，并未惠及到数量较大的已脱贫人口和其他农村低收入人群，同时也尚未建立起贫困人口长期受益的医疗费用兜底保障机制。相应地，城乡之间、区域之间、不同社会群体之间医疗保险水平差距依然较大，农村新型合作医疗制度还无法成为有效阻止脱贫人口因病返贫和新增因病致贫人口的“安全线”。在金融扶贫上，虽然出台小额信贷优惠政策以解决贫困户“贷款难、贷款贵”的问题，但从长远来看，解决农村金融抑制难题更需要农村金融体制改革、农村金融服务体系完善、农村承包土地的经营权和农房财产权抵押融资改革取得实质性突破，而以上探索尚未被真正纳入扶贫工作的政策框架并予以推进。

4. 在主体协同上，重政府主导轻贫困户参与

贫困农户是精准扶贫最重要的利益群体，充分满足贫困户多元化需求是精准扶贫的重要前提。当前脱贫攻坚工作虽然表现出极强的组织动员能力，专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫构成了“三位一体”的新的大扶贫格局，但总体上仍然缺乏政府与贫困社区、贫困农户之间的互动协同。表现为在建档立卡贫困户的精准识别、扶贫规划的制定与实施、帮扶项目的选择、扶贫过程的监督及脱贫评估验收等多个重要环节均

由政府部门主导，贫困农户缺乏充分参与，其主体作用没有充分体现。对于政府而言，扶贫工作的开展以直接的行政介入作为基本手段，普遍采取行政力量“下沉”和政策资源项目化配置的方式展开，加之扶贫工作时间紧、任务重，往往忽略了贫困农户主体作用的发挥。对于贫困农户而言，受传统文化影响所形成的对国家的心理依赖在短期内很难改变，加之贫困农户既缺少表达自身利益诉求的制度渠道，又缺乏与其他利益主体在平等博弈中实现自身利益的基本能力，导致贫困地区基层治理普遍缺乏足够的民主参与。脱贫攻坚重政府主导轻贫困户参与，必然导致本该由政府外部干预和贫困农户内在努力的互动过程，演变成为政府的“独角戏”，而贫困农户则俨然成为“旁观者”。贫困农户主动参与的缺失，在很大程度上加大了扶贫的难度和成本，带来了稳定脱贫的隐忧和增大了返贫风险。

五、建立反贫困长效机制的基本构想

当前脱贫攻坚正处于关键阶段，必须在已经取得重要进展的基础上，针对客观存在的反贫困成效稳定性和持续性不足的现实挑战，通过更深层的制度创新和政策优化加快构建反贫困长效机制，为全面完成精准扶贫目标任务提供更有效的制度支撑。基于可持续生计框架的制度逻辑，本文提出如下反贫困长效机制的总体框架构想（图2）。构建的基本思路是更加重视扶贫干预的环节前置，注重贫困农户的能力培育和扶贫政策体系的顶层优化。要重点围绕生计环境、生计资本、组织机构和程序规则、生计选择、生计后续扶持等方面构建农村反贫困的长效机制，为全面实现稳定和可持续的脱贫目标奠定关键性制度基础。

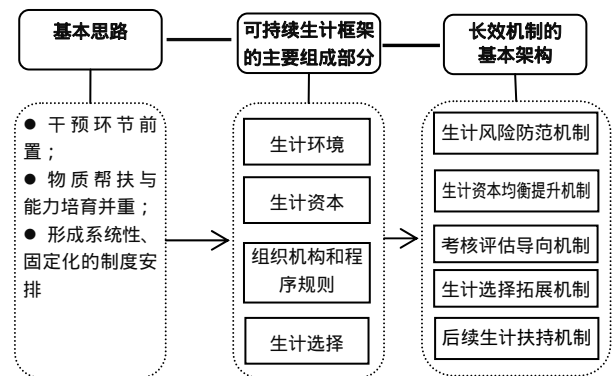


图2 可持续生计框架下反贫困长效机制总体框架

1. 生计风险防范机制

实现稳定脱贫要求能有效克服贫困人口在脱贫后的生计脆弱性，消除导致脱贫人口返贫的因子或

显著降低其所造成的破坏性影响。但现有扶贫政策相对注重贫困发生的事后治理,而对于前端处于生计环境中的自然风险、市场风险、个体风险等缺乏足够关注,造成部分贫困人口脱困困难或脱困后极易返贫,因此,需要进一步织密“社会安全网”以减缓和消除各种风险带来的冲击。首先,在对贫困人口提供医疗保障、最低社会保障的同时,将工作重心放在顶层设计上的完善农村社会保障体系,破解社会保障待遇的城乡分割和群体分割,消除制度安排的“碎片化”现象,让农村居民和城市居民同等地享有医疗保障、养老保障、最低社会保障等公共服务,尤其是要从根源上解决农村居民“看病贵”现象,避免因病致贫、因病返贫。其次,完善农业生产风险保障机制。尤其是要加强对市场风险的防范,增加农业保险的种类,扩大农业保险的覆盖范围,在贫困地区构建政策性保险和商业性保险相结合的农业保险体系,增加保费赔付额度,降低自然灾害、农产品价格波动给贫困人口造成的经济损失。

2. 生计资本均衡提升机制

充足的生计资本是贫困人口增强应对风险能力、拓展选择生计范围,进而重构生计模式的重要基础。同时,还应充分考虑到不同生计资本之间相互转化、相互支撑的关联特性,避免仅实现单种或几种生计资本的片面增加,以多维生计资本的协同增长从整体上改变贫困人口生计资本薄弱的状况。因此,应在继续保障贫困地区物质资本、金融资本持续增加的同时,更加重视加大对贫困地区、贫困人口的人力资本和社会资本扶持力度。第一,构建针对农村贫困地区基础设施建设投入的持续增长机制,并且重点向基础设施更为薄弱、供需缺口更大的深度贫困地区倾斜,实现贫困人口物质资本的持续性增加。第二,增加贫困人口金融资本的积累。探索农村土地和农房抵押融资贷款,创新多户联保、反担保等农地抵押贷款模式,将土地、农房、苗木等自然资本转变为金融资本。第三,加强对贫困地区人力资本的投入。加大对贫困地区教育的投入力度,有效解决贫困农户适龄学生入学的经济负担,解决贫困地区普遍存在的教师队伍整体业务水平偏低的问题。完善农村职业技能培训体系,根据贫困人口需求提供实用技术、经营管理等多元培训课程,增强贫困人口的自我发展能力。第四,增加贫困地区社会资本积累。应明确规定在贫困村、贫困户“脱贫摘帽”后,对口帮扶部门、干部在规定时间内依然承担帮助贫困村、贫困户发展的责任和

义务,拓展贫困人口连接型社会资本。应进一步构建乡村内部互助合作机制,鼓励贫困户之间、贫困户与非贫困户之间的自主合作,发展壮大贫困地区农村集体经济,培育乡村本土的粘合型社会资本。

3. 考核评估导向机制

脱贫考核评估的内容与形式在很大程度上决定了扶贫工作的方向、力度与内容。因此,针对扶贫工作客观存在的短板制约,为矫正政策制定与执行中的失误,优化外部介入的各项制度安排,必须进一步完善脱贫考核评估制度,强化考核评估对反贫困长效化的导向功能,扼制和减少应急性、短期性扶贫行为,将扶贫工作引导至更加有利于促进贫困农户生计持续保障与改善的方向。要进一步完善脱贫考核评估制度,合理分解减贫任务,建立以脱贫人口数量、贫困人口收入增加幅度、扶贫产业发展水平、生态环境保护情况等为内容的扶贫工作绩效考核综合指标体系。特别是要增加贫困户能力提升、收入渠道拓展、未来生活保障等与脱贫稳定性相关的评估内容。此外,应构建能够持续运行和持续带动脱贫的扶贫项目运行机制,建立短期与长期效果相结合的项目验收制度,加强对项目可持续性和长期实际减贫效果的目标考核。

4. 生计选择拓展机制

反贫困需要增加贫困农户生存空间所能提供的生计活动选择机会,而提高脱贫稳定性则需要为贫困人口提供更持续稳定、收入水平更高的生计活动,确保其稳定持续的收入来源。因此要着力拓宽贫困人口的生计策略选择范围和质量,确保贫困人口能够实现稳定的收入增长。首先,采取改革赋能、投资招引、主体培育等“组合拳”挖掘贫困地区生态资源、文化资源、土地资源以及农业特色资源的潜力,培育农村六次融合产业、高附加值农业,拓宽贫困农户的就业渠道和收入来源。当前的紧迫任务是必须加大力度改善贫困地区的基本生产条件,同时将培育更稳定的本土脱贫带头人和支持贫困农户组建规范运行的合作社相结合。其次,拓展农村公益性岗位助力扶贫,提高农村公益性岗位的数量和覆盖面,可结合实施乡村振兴战略,根据乡村发展的内在需求,进一步挖掘社区服务、环境监管等方面新的公益性岗位,同时适度提高公益性就业岗位的待遇。此外,应打破公益性岗位就业的区域限制,允许贫困户实现跨乡镇、跨村组的公益性岗位就业。再次,创造有利于贫困人口就业的营商环境。为外出务工贫困人口提供信息、法律、技能培

训等方面的帮助。特别是应重视支持小摊小贩、家庭作坊等“饭碗型”小型实体经济发展,由于其吸纳就业能力强、进入门槛低,是贫困人口重要的就业渠道,应重点优化其营商环境,给予更精准有效的政策扶持。

5. 后续生计扶持机制

贫困人口脱贫和巩固脱贫成果的过程同样也是对贫困人口原有生计空间重塑的过程。贫困人口的稳定脱贫要求减少脆弱性环境对贫困人口生计冲击的影响,协同增加贫困人口的多维生计资本,拓展和优化贫困人口的生计选择,而以上多重目标的实现具有复杂性和艰巨性,因而贫困人口的稳定脱贫必然是一个长期过程,不可能一蹴而就。正因如此,必须对已脱贫人口的生计改善提供持续性的后续扶持,避免在内生“造血”能力仍然不足的情况下,由于帮扶力量和扶持政策的骤然断供而出现再次返贫。第一,应对已脱贫人口实施动态追踪监测。通过对已脱贫人口进行动态监测,重点遴选出生计改善稳定性差、帮扶成效巩固性不足、存在返贫可能的脱贫户,如果一旦发现家庭情况异常可能引发返贫风险,能够有的放矢地及时跟进并予以扶持,以防患于未然。第二,全面落实对已脱贫贫困县、贫困村及贫困户的后续扶持政策扶持。确保往年脱贫户和未脱贫户能够获得同等的政策扶持。尤其是要对返贫可能性较大的脱贫户予以重点扶持,根据其实际需求综合采用发展项目扶持、生产技能培训、劳动转移就业和社会保障兜底等多元化后续扶持手段。第三,重视脱贫攻坚和乡村振兴的有机结合,将后脱贫时期的扶持政策体系纳入乡村振兴的总体战略之中,以实施乡村振兴战略为契机,应用行政和市场双重手段调配政策资源、社会资金和金融资金投入扶贫成果巩固之中,更加重视农村改革和系统性制度创新在贫困地区发展中的重要性,并以乡村组织振兴带动培育贫困地区自组织能力,为实现稳定性和持续性脱贫提供更坚实的基础支撑。

注释:

- ① 参见《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》。
- ② 国家卫健委:解决因病致贫因病返贫问题 打赢健康脱贫攻坚战 [EB/OL]. 人民健康网. <http://health.people.com.cn/n1/2018/0425/c14739-29949739.html>, 2018-04-25/2018-11-08.
- ③ 四川省人社厅《关于印发就业扶贫“五个办法”的通知》

(川人社办发[2016]182号) [EB/OL]. 网址为: <http://myzwgkml.my.gov.cn/detail.aspx?id=20170622181140-377835-00-000>, 2017-06-22/2018-01-16.

参考文献:

- [1] 郑瑞强,曹国庆. 脱贫人口返贫:影响因素、作用机制与风险控制[J]. 农林经济管理学报, 2016, 15(6): 619-624.
- [2] 朱路平,葛孚桥. 关于广东构建农村扶贫开发长效机制问题研究[J]. 南方农村, 2013, 29(12): 66-72.
- [3] 张跃平,徐梓青. 我国民族地区反贫困长效机制研究[J]. 湖北社会科学, 2013(8): 41-44.
- [4] 陈文胜. 脱贫攻坚的战略机遇与长效机制[J]. 求索, 2017(6): 90-95.
- [5] 陈敏. 光雾山景区旅游产业扶贫长效机制研究[J]. 牡丹江大学学报, 2015, 24(2): 29-32.
- [6] 文良旭. 构建县域金融支持精准扶贫工作长效机制研究——以甘肃省合水县为例[J]. 西部金融, 2016(8): 58-62.
- [7] 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.
- [8] 罗绒战堆,陈健生. 精准扶贫视阈下农村的脆弱性、贫困动态及其治理——基于西藏农村社区案例分析[J]. 财经科学, 2017(1): 93-104.
- [9] 赵锋. 可持续生计与生计动态能力分析:一个新的理论研究框架[J]. 经济研究参考, 2015(27): 81-87.
- [10] 汤青. 可持续生计的研究现状及未来重点趋向[J]. 地球科学进展, 2015, 30(7): 823-833.
- [11] 唐丽霞,李小云,左停. 社会排斥、脆弱性和可持续生计:贫困的三种分析框架及比较[J]. 贵州社会科学, 2010(12): 4-10.
- [12] 柏振忠,李亮. 连片特困山区可持续生计问题与协同发展机制研究[M]. 北京:科学出版社, 2015: 18-19.
- [13] 孙晗霖,刘新智,张鹏瑶. 贫困地区精准脱贫户生计可持续及其动态风险研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2019(2): 145-155.
- [14] 王兴国,王兴志. 农业龙头企业扶贫的理论阐释与案例剖析[J]. 东岳论丛, 2017(1): 82-88.
- [15] 央广网产经. 我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段 [EB/OL]. http://www.cnr.cn/chanjing/gundong/20171101/t20171101_524008414.shtml, 2017-11-01/2017-12-06.
- [16] 胡晗,司亚飞,王立剑. 产业扶贫政策对贫困户生计策略和收入的影响——来自陕西省的经验证据[J]. 中国农村经济, 2018(1): 78-89.

责任编辑: 曾凡盛