



十八大以来 农村脱贫攻坚政策体系的完善与创新

左 停

【摘要】十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫工作,形成了完整的精准扶贫、精准脱贫方略,以《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》为中心,脱贫攻坚的政策体系、政策过程和政策内容得到不断完善。

【关键词】贫困 脱贫攻坚 精准扶贫 【中图分类号】F320 【文献标识码】A

改改革开放以来,党和国家一直十分重视扶贫工作。2011年,我国出台了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,强调专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫以及社会保障支付扶贫等多样化扶贫措施。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫工作,形成了完整的精准扶贫精准脱贫方略,以《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)为中心,脱贫攻坚的政策体系、政策内容得到不断完善。

解决贫困问题有了更为精准的针对性措施

根据全面建成小康社会的具体进程,2015年通过的《决定》提出,“确保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”。2016年国务院编制了《“十三五”脱贫攻坚规划》(以下简称《规划》),《规划》中明确提出“贫困地区农民人均可支配收入比2010年翻一番”的目标,明确了产业发展扶贫、就业脱贫、异地扶贫搬迁、教育扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫和社会扶贫的具体要求和内容,同时还提出注重健全社会救助体系与“三留守”人员和残疾人关爱服务体系建设,并且要提高贫困地区基本养老保障水平的要求。根据《决定》和《规划》,中共中央办公厅、国务院办公厅出台12个配套文件,对扶贫工作管理、脱贫创新机制、退出机制、绩效考核等具体脱贫工作制定了相应政策。各部门出台173个政策文件或实施方案,各地也相继出台和完善“1+N”的脱贫攻坚系列文件,对解决贫困问题有了更为精准的针对性措施。

2016年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》,将考核内容明确至减贫成效、精准识别、精准帮扶和扶贫资金四个方面,指出详细的考核流程,并针对考核中可能存在的问题给出意见。

2016年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《脱贫攻坚责任制实施办法》,明确脱贫攻坚要中央统筹、省负总责、市县落实和合力攻坚,并配以相应的奖惩制度。同时中央也对定点扶贫、东西对口扶贫的実施和考核等进行了明确的政策规定。2016年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅针对贫困退出问题印发了《关于建立贫困退出机制的意见》,明确贫困人口、贫困村和贫困县的退出标准和程序。

国家有关部门紧密围绕“五个一批”要求相继出台了173个针对性的政策文件,保障了脱贫攻坚政策的有效落实。此外,有关部门还在资产收益扶贫政策、旅游扶贫、金融扶贫、基础设施建设减贫、科技扶贫、网络扶贫以及危房改造等很多方面进行了探索和创新,完善了扶贫政策体系,丰富了扶贫政策内容。除了部门政策之外,国家还针对革命老区、深度贫困地区、特困地区等制定了一系列更有针对性的政策。

更科学精准地制定贫困标准和识别贫困对象,强化政府部门扶贫自觉和提升村社区内部扶贫自主化能力

随着扶贫开发的不断推进,绝对性贫困问题逐步得到解决,我国的贫困问题呈现出新的特征:一是以鳏寡孤独和残障人士等特殊群体为主体的剩余型贫困;二是由于疾病、教育或灾害等原因而导致的入不敷出的相对型贫困,也有学者将处于完全就业情况下的贫穷的人称为“工作的穷人”。贫困的新特征引发一些新问题,例如基于贫困的新内涵,如何明确贫困标准,如何准确识别贫困对象,如何划定脱贫标准。因此,贫困的新特征决定了我国未来减贫政策的制定需要新的调整,以应对新型贫困问题的解决,达到减贫效果。

贫困的内涵是多维度的,贫困问题的解决具有复杂性,需

要政府全方面的关注，反贫困的措施也应该是多架构的。要想保障贫困地区和贫困人口长远有效可持续的脱贫发展，还需要实现各相关政府部门的扶贫主流化。既需要各政府部门在制定政策时考虑政策相关条件是否会排斥贫困人口享有政策，避免政策实施中的非主观排斥，同时也需要各政府部门之间的协调互助，通过制度衔接保障贫困人口有效脱贫、长远致富。

此外，当前的减贫政策是以政府自身帮扶或者政府引导社会帮扶为主，容易导致贫困地区和贫困户的过度依赖。此外，在社区共同体中，亲戚和邻里往往是贫困户遇到困难时的第一求助对象，熟人社会内部易形成一种内生力量，能带动社区内部互助性以及激发贫困群体的自主性，但当前社区内部互助减贫作用尚未得到充分发挥。因此，在政府主导外力开展扶贫工作的同时，如何通过相关政策激发贫困地区和贫困村内部形成和谐的脱贫致富环境也成为重要挑战。例如，在实行“第一书记”驻村工作机制中，由于“第一书记”并非当地人或不熟悉相关扶贫政策而无法深入到所驻贫困村的脱贫发展工作中，容易陷入“进不去又出不来”的两难境地。

完善扶贫政策体系特别是强化扶贫政策的执行体系，丰富精准到户扶贫政策选项和扶贫工作措施

当前我国的减贫政策具有明确的政策定位和政策目标，但由于国家很大，政策执行与地方适应性一直存在挑战。政策落实过程中未因地制宜，未充分考虑到贫困地区的地方性特征，

且没有便利的政策反馈渠道以促进减贫政策的及时调整和完善，导致一些政策最终的落实效果往往与预想中的产生较大偏差。此外，针对当前的减贫政策，我国尚未形成一套完善而严谨的政策评估体系和监督机制，无法准确衡量减贫政策的实施效果和对减贫政策的落实过程进行监督，进而难以提高政策落实的有效性。我国减贫政策实施是一个自上而下的过程，各级政府层层落实，然而部分地区的扶贫机构行政力量薄弱，相关工作人员配备不到位，严重影响政策的贯彻与落实。同时，具体扶贫工作最后落脚于基层政府和村级组织开展和实施，但部分地区基层行政力量薄弱，村两委组织涣散，或者村域面积庞大致使村两委难以有效全面开展扶贫政策。加之一些基层政府和村级组织对扶贫政策的了解和认识程度有限，难免导致政策效果产生偏差。因此，如何完善减贫政策体系以及强化减贫政策工作力量是未来我国减贫工作需要解决的重要难题之一。

虽然精准扶贫是我国当前扶贫工作的主调，并通过建档立卡的形式明确各贫困户的致贫原因等相关信息，具体的扶贫政策也是围绕精准扶贫展开，应该针对贫困群体的不同需求设计，但多数扶贫政策的落实还是以传统的依托项目在贫困地区发展相应产业为主。2016年4月，国务院办公厅出台《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》，支持贫困县以摘帽销号为目标整合财政涉农资金。实质上，当前的扶贫政策落实形式没能为贫困户提供多样的精准到户的政策选项，对于贫困户个人精准脱贫的效益不明显。同时，当前的减贫政策重在“造血”，主要是通过改善贫困人口的生产能力来增加产出和收入，解决生计问题。然而对于贫困群体来说，劳动能力的丧失和劳动技能的缺乏并非是唯一的致贫原因。自然资源的缺乏、基础设施的滞后、公共服务的不完善以及社会信息的不平等都会导致贫困群体丧失平等发展的机会，进而加剧贫困群体的贫困状况。随着扶贫开发工作的不断深化，扶贫工作有了新的要求：扶贫工作内容不仅仅局限于解决贫困人口的温饱问题，还在于如何保障贫困人口平等的发展机会和权利。这既是影响当前扶贫工作开展的重要困难之一，也是新阶段减贫政策的重要内容之一。 

（作者为中国农业大学人文与发展学院教授、博导）

【参考文献】

- ① [英] 齐格蒙特·鲍曼著，仇子明、李兰译：《工作、消费、新穷人》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2010年。
责编 / 宋睿宸 李一丹 美编 / 杨玲玲

