

• 行政学研究 •

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

陈水生,叶小梦,侯德志

(复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要: 中国扶贫与反贫困工作具有长期性。在2020年全国贫困县全部脱帽和所有贫困人口脱贫的发展目标下,脱贫与返贫压力并存,后精准扶贫时代的返贫治理至关重要。以江苏省H县脱贫和防止返贫攻坚战为例,系统考察其在返贫治理机制上的创新,可以发现,H县建立了返贫阻断、资源下乡和组织下沉三大返贫治理机制。返贫阻断机制切断了脱贫人员返贫路径,为脱贫者提供三重防护网;资源下乡机制解决了返贫治理资源的精准输送、集聚与激活问题;组织下沉机制体现了返贫治理制度的强监管—强激励、统合治理与多元共治特征。在后精准扶贫时代,需要加强返贫阻断、资源下乡和组织下沉的整体性融合,实现制度、资源、人才和组织的优化整合,提高返贫治理绩效。

关键词: 返贫治理机制; 返贫阻断; 资源下乡; 组织下沉

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2021)03-0113-08

一、文献回顾与问题提出

贫困不仅是一个国家发展落后的表现,也是国家治理不足的结果。^[1]中共十八大以来,党中央和国务院高度重视扶贫开发与反贫困工作,将贫困治理纳入国家治理体系。为了打赢扶贫攻坚战,中央提出了精准扶贫战略和2020年全面脱贫的扶贫目标。2013年11月,习近平总书记在湖南湘西十八洞村考察时首次提出“精准扶

贫”理念,即扶贫要实事求是,因地制宜;要精准扶贫,切忌喊口号。此后,党和国家出台了一系列扶贫开发的指导性政策。2017年3月,在全国“两会”上,习近平提出“防止返贫与继续攻坚同样重要,已经摘帽的贫困县、贫困村、贫困户,要继续巩固,增强‘造血’功能,建立健全稳定脱贫长效机制,坚决制止扶贫工作中的形式主义。”2019年4月,在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上,习近平强调,要把防止返贫放在重要位置上,探索建立稳定脱贫长效机制。2020

收稿日期:2021-01-02

作者简介:陈水生(1980—),男,湖南安仁人,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,主要研究方向为城市治理、公共政策与行政改革;叶小梦,复旦大学国际关系与公共事务学院行政管理专业硕士研究生;侯德志,江苏省盐城市滨海县政协副主席。

基金项目:本文系上海市哲学和社会科学规划项目“治理重心下移背景下超大城市街区关系重构的实践模式及其优化路径研究”(2020BZZ002)和上海市浦江人才计划“‘放管服’改革背景下的‘互联网+政务服务’创新:以上海‘一网通办’为例”(2020PJC017)的阶段性成果。

年基本消除绝对贫困、全面建成小康社会后,中国将进入以相对贫困和精神贫困为特征的后精准扶贫时代^[2],反贫困的重点将从扶贫治理转向返贫治理。实际上,返贫现象在反贫困治理过程中并不少见,一些比较脆弱的贫困户脱贫后由于缺乏缓冲阶段,返贫风险较大,导致扶贫工作重复且效率低,脱贫成效并不持久。^[3]

随着中国扶贫治理的深入推进,贫困地区的贫困人口大幅减少,但再生贫困问题即返贫现象时有发生,学者们开始围绕返贫问题及其治理展开研究。研究成果主要围绕返贫原因^{[4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11]}、返贫治理对策^{[12] [13] [14]}和返贫治理机制^{[15] [16] [17]}等方面展开,但缺乏对返贫治理机制的整合性分析和深度案例研究。基于此,本文主要回答这样一个核心问题:在后精准扶贫时代,如何构建有效的返贫治理机制。为了回答上述问题,本文以江苏省H县的返贫治理实践为例,从返贫阻断、资源下乡和组织下沉三方面分析返贫治理机制,探索构建有效、可持续和多元共治的返贫治理新模式。

二、案例选择与分析框架

(一) 案例选择

2015年,江苏省H县成功摘掉了贫困县帽子,但返贫现象及其治理成为当地不得不高度重视的严峻问题。为精准治理返贫问题,H县将防止返贫当作重大任务,在返贫阻断、资源下乡和组织下沉三方面积极创新,构建返贫治理机制并取得了显著成效。截至2018年底,H县全县4.13万户、10.27万人建档立卡低收入农户,累计脱贫3.57万户、8.78万人,累计脱贫率达84.11%,贫困发生率从2016年初的11.8%降至2018年底的1.82%;20个“省定经济薄弱村”、91个“市定经济薄弱村”全部达标,达到退出“省重点帮扶县”的标准。^①H县因此荣获2019年全国脱贫攻坚奖组织创新奖。笔者自2017年起亲历并参与H县的精准返贫治理过程,通过3年多的参与式观察和调研收集的一手资料,有助于深入分析H县返贫治理机制的创新做法与有益经验。

^①数据来源于笔者在H县调研时的收集、整理。

(二) 返贫治理机制的分析框架

H县主要从返贫阻断、资源下乡和组织下沉三方面建构返贫治理机制。返贫阻断机制有助于通过实时监测返贫风险,发挥政府兜底保障功能稳定脱贫成果,避免“数字脱贫”“政策性脱贫”等情况带来的返贫;资源下乡机制有助于解决资源的精准输送、集聚与激活问题,为返贫治理机制提供持续发展动力;组织下沉机制有效弥补了基层扶贫中的引领、人才和支撑问题。返贫阻断、资源下乡和组织下沉三大机制的互动融合有助于促进资源、人才、组织和制度的优化整合,全面提升返贫治理绩效。

1. 返贫阻断机制

返贫阻断机制是构建返贫治理机制的基础。贫困不仅意味着收入低下,也意味着缺乏基本的可行能力,如果不能为贫困者提供培养基本可行能力的环境,只是简单地“输血式”扶贫,那么即使贫困者在一定标准下脱贫,也并不拥有基本可行能力,一旦政策性扶贫供给停止,脱贫者将再次陷入贫困;而且返贫会挫伤贫困者脱贫的积极性,为后续的返贫治理带来严峻挑战。返贫阻断机制可在贫困者脱贫前、脱贫后、遭遇返贫风险三个层面发挥兜底防护功能。其一,在贫困者脱贫前建立第一层防护网,分析贫困者的各项指标,避免尚未达标的贫困户进入脱贫范围,从源头上切断返贫的可能性。其二,在贫困者脱贫后建立第二层防护网,一方面继续提供多元帮扶措施,稳定脱贫成效,另一方面继续监测贫困者脱贫后的动态,降低返贫风险。其三,在贫困者脱贫后遭遇返贫风险时建立第三层防护网,对遭遇返贫风险的脱贫者及时予以各项帮助,避免再度返贫。

2. 资源下乡机制

项目制是国家资源下乡的主导方式^[18],但在返贫治理过程中,除了项目制外,国家资源下乡还包括通过惠农资金直接补贴农户、政府的转移支付兜底保障等多种方式。如前所述,返贫阻断机制中第二、第三层防护网的构建,帮助贫困户脱贫后防范返贫风险、稳定脱贫成效的多项措施均需国家资源的支持与保障。资源下

乡在引导企业和社会组织向贫困村输送资源、促进贫困村本地资源的开发与建设等方面具有重要作用。下乡资源如何激活、分配与使用需要全方位考虑,以提高资源利用效率。地方政府与基层返贫治理组织需互动协同,有效整合并激活下乡资源,并在常态化和多元化的监督机制下约束下乡资源的使用与运作,使下乡资源从被动输入转变为主动整合,根据返贫治理需求精准施策,防止下乡资源输入的“黑洞化”、分散化以及无效化。

3. 组织下沉机制

扶贫领导小组以及来自各个政府部门、企事业单位、社会组织的驻村干部是下沉贫困村的重要组织力量,各级政府为贫困村选派的以“第一书记”为代表的驻村工作队和贫困村的“村两委”干部是贫困治理的两股主要力量。^[19]下沉的组织队伍为返贫治理解决了主体性和支撑问题。组织下沉过程中,体现了返贫治理任务层层分解、目标明确、权责清晰、监督考核、激励有效的特征,笔者将其概括为“强监管—强激励”的组织下沉机制。这种方式既发挥外部人才的作用,也为贫困村培养精干高效的人才队伍。返贫精准治理不能单纯依靠执政党和政府,还要引入企业、社会组织 and 民众的积极参与,构建多元共治的返贫治理体系。

三、返贫阻断:返贫治理的兜底防护机制

中国贫困人口返贫是一种“动态贫困”,在扶贫和脱贫过程中要重点解决返贫问题,采取多元措施构建返贫阻断机制。^[20]返贫治理重心要放在提升治理质量而非单纯减少贫困规模。H县通过规范脱贫退出程序、构建“后扶持”制度、发挥政府托底保障作用等措施为贫困户构建全面、系统和立体化的返贫阻断机制。

(一) 规范退出程序:返贫阻断机制中的第一层防护网

脱贫基础不牢是导致返贫的重要原因之一,仅仅根据收入判断是否达到脱贫标准,容易忽视脱贫边缘贫困户发展能力较弱的情况。为此,H县在构建返贫阻断机制时,设计多重脱贫指标,确保贫困户拥有一定的发展能力后,再按

照程序规范退出。首先,科学识别脱贫的对象范围。H县在评定指标上,从家庭收入、生产条件、健康状况、劳力状况和家庭支出五个方面设计60个指标进行综合评判,生成“贫困指数”,分为A、B、C、D四个等级。对A类人员,继续提供两年的帮扶政策,并鼓励他们增收致富,巩固脱贫成果;对B类和C类人员综合施策,降低支出,减轻压力;对D类人员则侧重兜底帮扶,以此来提升精准退出率。其次,坚持公开、公平、透明的原则。H县积极动员群众参与脱贫退出过程,杜绝各种不公平行为。在退出过程中做好数据汇总工作,一方面保证贫困退出工作的标准化、程序化与规范化;另一方面方便后续对返贫风险的动态监测,通过多种渠道反馈核查脱贫对象情况,建立健全动态的验收机制,及时检查核实退出过程中出现的问题,防止“数字脱贫”和“突击脱贫”,做到“真脱贫”。最后,建立低收入农户退出的激励制度。H县一方面严格规范贫困户退出程序;另一方面,建立激励制度鼓励达标的低收入农户退出贫困户行列,对各项主要指标已符合退出条件的低收入农户,在办理注销登记后,根据扶贫成效给予相应数量的资金奖励,提高其退出的积极性。

(二) “后扶持”制度:返贫阻断机制中的第二层防护网

贫困户脱贫后延续和享受脱贫政策是防止返贫、巩固脱贫成果的重要保障。^[21]H县构建“后扶持”制度以及动态监测管理机制作为返贫阻断机制的第二层防护网,有利于培养贫困退出者的可持续发展能力,同时预测可能出现的返贫风险。在实践中,H县继续实施各种优惠政策。对部分发展能力不够稳定的低收入农户,在其办理贫困注销登记后的3—5年内,扶贫部门仍进行跟踪观察,继续支持其稳定发展,防止其短时间再次返贫,真正实现可持续脱贫的目标。与此同时,构建县级数据集中比对机制,建立阳光扶贫监管系统并与县人社、卫健、民政、住建、残联等16个部门联网;加强社会保障和扶贫开发数据的互联互通和资源共建共享,运用大数据为精准识贫装上“电子探头”,实现动态监测管理;对采集录入的数据强化审核,确保数据真实有效,贯彻“谁出错、谁负责”

原则,做好数据汇总、情况甄别、检查审核等工作;发现有返贫风险的群众,及时预警返贫现象,然后给予有效帮扶。

(三) 政府托底保障:返贫阻断机制的第三层防护网

政府托底在构建返贫阻断机制中发挥着重要作用。H县在返贫治理中主要通过构建低保转移支付机制和健全多元救助体系进行托底防护,充分发挥政府的保障效能。第一,H县加大政府兜底的低保转移支付力度,将无劳动能力的低收入人口和无法依靠产业扶贫、就业扶贫的低收入农户纳入政策性兜底范围,逐步提高保障标准,实现农村最低生活保障标准与脱贫标准接轨,加强农村低保申请家庭经济状况核查工作,实现农村低保等社会救助制度政策与扶贫开发政策的有效衔接与有机融合,改善农村五保户等特困人员的供养条件,提高供养水平。第二,针对因病、因灾、因残等突发性支出型低收入群体,H县通过健全临时救助、灾害救助、慈善救助等多元化救助体系,破解“救急难”瓶颈,全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度,为符合条件的建档立卡低收入残疾人提供康复服务,扩大纳入基本医疗保险范围的残疾人医疗康复项目。第三,健全完善城乡居民基本养老保险制度,逐步提高基础养老金标准,引导低收入人口参保、续保。

四、资源下乡:返贫治理的资源集聚机制

在构建返贫阻断机制时需要集中国家力量,为贫困地区提供大量资源,以保持脱贫人口的可持续发展。资源下乡政策是国家在农村公共服务和社会管理中新一轮治理的顶层设计^[22],可为乡村输送大量资源。为解决返贫问题,H县瞄准返贫原因,通过瞄准机制精准输送资源,体现了多元输入、互动协同与精准施策的运作特征,促进下乡资源的高度集聚、有效激活和整合性利用。

(一) 多元输入:资源下乡的来源保障

国家资源主要通过三种方式进入农村:通过惠农资金直接补贴农户、国家为涉农部门提供用于新农村建设的项目资金、通过国家转移支付承担村干部工资。^[23]H县在返贫精准治理

过程中的下乡资源主要来源于四个渠道:其一,中央和地方政府专项财政拨款。中央政府与地方政府加大专项资金和涉农资金的整合力度,确保专项资金投入每年增量和增幅“双增长”。其二,向上级部门主动争取的各类惠民政策、项目和工程。H县相关部门积极向上级部门争取和整合各类资源,资金安排上最大限度向重点片区、经济薄弱村和低收入人口倾斜。其三,驻村工作队以及帮扶责任人所在机构部门的各类下乡资源。驻村干部利用其所在单位的社会资本优势和信息优势,为贫困人口带来资金、项目等帮扶资源。其四,社会组织和个人资源。政府采取多种政策激发民营企业、社会组织和个人参与支持减贫开发的热情。H县多元化输入下乡资源,激发地方政府返贫精准治理的主动性,释放市场与社会活力,政府、企业、社会组织多元输送资源有利于形成功能性的互补^[24],确保扶贫资源投入力度与脱贫攻坚任务相适应,使返贫治理工作常态化。

(二) 互动协同:资源下乡的有效激活

资源下乡是指国家不仅将资源的使用权下放到乡镇和村庄,也将资源的支配权同时下放,制度供给与资源下放共同配合才能实现高效的资源下乡。^[18]H县资源下乡的互动协同过程体现为以下三个方面:首先,精准识别返贫对象。农村脱贫人员普遍面临政策性返贫、能力缺失返贫、环境返贫和发展性返贫等风险^[25],为此,H县积极运用互联网和大数据技术建立扶贫监管系统,及时分析返贫原因及潜在返贫风险。驻村干部和村“两委”识别返贫人口时做到农户自报和群众公议有机结合,以期第一时间识别出存在返贫风险的人员,分析其脱贫需求,及时予以帮扶。其次,精准匹配扶贫资源。资源下乡的瞄准机制是中国农村扶贫政策和实践的核心问题。^[26]H县为提高惠民政策的针对性、实效性和实施精准度,让群众广泛参与,充分尊重群众意见,坚持因村制宜、因户施策,使下乡资源与脱贫需求精准匹配,提高返贫精准治理的有效性。最后,优化激活扶贫资源。H县重视常态化和多元化的监督检查机制,让扶贫对象成为维护自身权益、监督资金使用和项目建设的重要力量,有利于充分激发扶贫对象的“造血”功能和发展积极

性,使资源下乡从被动输入转化为精准递送,防止扶贫资源输入的“黑洞化”和无效化。返贫治理不是短期经济行为,需要上下协同找准返贫原因,精准提供资源,构建资源下乡的可持续保障机制,使农村人口获得源源不断的生计保障和可支配的资源推动农村经济社会可持续发展,有效缓解了脱贫人口的返贫问题。

(三) 精准施策:资源下乡的高效利用

21世纪初,国家取消农业税后大量资源开始向农村输入。^[27]随着精准扶贫和精准脱贫战略的推进,资源下乡体现出精准化特征。H县返贫治理精准施策主要体现为三个结合:第一,目标导向与问题导向的结合。H县存在基础设施建设滞后、到村进户资源相对有限、力量分散、资源投入倾向于“短平快”项目等问题,为此,H县一方面将所有单位的优惠政策集中起来,整合多项资源,提高使用效益;另一方面在项目选择上,坚持长期项目与短期项目相结合。第二,普惠政策与特惠政策的结合。贫困地区如果扶贫资金相对短缺、基础设施不足、贫困户数量相对较多,那就应该首选特惠政策;而在扶贫资金相对充裕、基础设施相对完备和贫困户数量相对较少的情况下则首选普惠性扶贫。^[28]H县既通过普惠性政策资源为经济薄弱村构建良好的发展空间,又根据收集分析的返贫原因和返贫风险,调动特惠资源分类施策。第三,常规行动与创新行动的结合。H县在推进精准脱贫的常规工作任务,加强产业、就业、教育、健康、金融等方面返贫工作的同时,又在充分发掘自身优势资源和高效利用下乡资源上积极创新,科学谋划资源的分配与使用,提高低收入农户的自我发展能力,激发内生脱贫动力,降低潜在返贫风险。H县的贫困既有普遍性也有特殊性问题,资源下乡过程中,对普遍性贫困问题,提供普惠政策与常规动作,对特殊性问题,施以特惠性政策与创新行动,为农村返贫治理提供可持续性的资源供给和最大化有效利用。

五、组织下沉:返贫治理的人才保障机制

组织保障是党和国家的优良传统,也是政策执行的重要支撑。组织下沉主要解决返贫治

理的主体性和支撑保障问题,是返贫治理机制的制度助推器。H县在返贫治理中重视发挥制度保障作用,从各部门持续选派帮扶责任人与驻村工作队下沉到村,构建返贫治理一线的阶梯人才体系;注重党建引领,构建综合治理的返贫新模式;加强系统协作,引入社会多方主体进行多元共治,全面提高返贫治理绩效。

(一) 强监管—强激励:组织下沉的阶梯人才体系

人力资源开发是返贫治理工作中的重要内容,具备提供人才保障、提供方法革新、汇聚和调配多方资源等价值功能。^[29]H县在返贫精准治理过程中的典型创新之举在于,将强监管—强激励方式从政府组织延伸至农村基层自治组织,让国家治理力量嵌入到基层组织中,构建了返贫治理的阶梯人才培养体系,不仅发挥了扶贫开发领导小组、驻村工作队和第一书记、帮扶责任人等主体的作用,也解决了村两委在返贫治理工作中激励不足的问题,推动返贫治理的纵深发展,防止脱贫人口再度返贫。首先,建立返贫治理领导小组。H县在返贫治理领导小组中建立任务清单化管理机制,制定任务清单、责任清单以及时序清单,着力解决“干什么”、“谁来干”、“何时干成”的问题,强化返贫治理执行力,体现了“强监管”导向。其次,科学选派一线扶贫责任人。H县共选拔了278名机关干部担任村第一书记和工作组长,加强脱贫一线核心力量,严格落实帮扶责任,在此基础上采取“强激励”措施,将阳光扶贫纳入年度绩效考核内容,并严格考核结果运用,对帮扶成效显著的单位和个人予以奖励,帮扶措施不到位则实行一票否决,共建企业不得享受财政相关奖补政策。最后,培育精干高效的村两委队伍。作为基层内生队伍的村两委干部在返贫治理中具有内部信息优势,是基层返贫治理队伍的重要力量。^[19]H县在组织下沉过程中重视培育基层组织,采取多种方式吸引人才担任村干部,充实村“两委”队伍,提高基层扶贫队伍能力。返贫治理中组织下沉的阶梯人才体系有利于更好地发挥国家治理与基层治理两股治理力量。

(二) 党建引领:组织下沉的统合治理

返贫治理的组织下沉关键要发挥党建引领

作用,以激活基层党组织力量^[1],构建执政党领导、政府主导、社会协同、全员参与的统合治理模式。H县党建引领的统合治理模式具体体现为发挥党组织核心领导作用、创新返贫治理制度、构建“党建+返贫治理”模式。其一,发挥党组织核心领导作用。建立健全党组织工作体系,强化经济薄弱村党组织建设,发挥党建引领作用,精准选派各级干部奔赴贫困村和基层党组织软弱涣散的村庄担任“第一书记”;加强村级党群服务中心设施建设,规范功能室配置;提升村党组织带领群众脱贫致富的凝聚力、号召力和战斗力,积极发挥基层党员干部模范作用。其二,创新返贫治理制度。建立扶贫攻坚联席会议制度,强化组织领导;建立大扶贫工作机制和合作机制,对经济薄弱村、低收入群体统一安排、分类管理、精准实施;推进专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫相结合的综合扶贫机制;充分发挥党政机关、社会团体、企业等定点对口帮扶单位的优势,开展各具特色的帮扶活动。其三,构建“党建+返贫治理”模式。农村基层党建与精准扶贫协同发展是基层贫困治理的一个基本特征。^[30]H县充分发挥扶贫党建作用,推广“党支部+合作社”、“党建+合作社+贫困户”等新模式,重视农民专业合作社等新型市场经营主体的作用。“党建+返贫治理”模式有助于激发贫困户的内生动力,增强贫困群众脱贫致富的能力。

(三) 系统协作:组织下沉的多元共治

返贫治理不能单纯依靠党和政府,还要引入企业、社会组织以及民众的积极参与,构建多元共治的返贫治理体系。H县多元共治的返贫治理体系包含以下内容:首先,集中领导与多元帮扶的结合。党和政府的集中领导与社会帮扶力量相互配合有利于形成持续接力的返贫治理形态。^[31]H县强调党委和政府主导作用,引导返贫治理工作有序推进,同时鼓励多元扶贫力量积极参与,充分发生企业、社会组织、个人的支持功能,为贫困地区提供符合其需求的帮扶项目。其次,短期任务与长效机制的结合。H县组织下沉在返贫治理中既从产业、教育、医疗、住房、社会保障、基础设施建设等方面完成专项扶贫任务,又重视提高村干部的治理水

平,构建扶贫开发项目、服务设施、管理流程的长效治理机制,避免各种扶贫设施和扶贫项目因扶贫干部的撤出而逐渐陷入停滞状态,实现返贫治理的短期任务与长效机制的统一、局部目标与系统成效的兼容。再次,外部选派和内部培养的结合。贫困地区内部人才培养是返贫治理工作的基础,外部扶贫人才引进和下沉是扶贫工作的助推器。^[32]H县基层返贫治理的外部主体主要包括扶贫工作领导小组、第一书记、驻村工作队和帮扶责任人等,这些外部选派的人才能为基层带来大量资源。同时,H县高度重视加强内部基层党组织和干部的培养,建立村干部报酬增长机制和养老保险制度,提高村干部职位吸引力,建立一支优质高效的村“两委”队伍。

六、结语与讨论

中国2020年基本消除绝对贫困后,贫困治理重点将从“治贫”向“防贫”转变,防止已有脱贫人口重新返贫,建立长效常态扶贫机制。^[33]为此,可从返贫阻断、资源下乡、组织下沉三方面构建返贫治理机制。返贫阻断机制有利于切断脱贫人员返贫路径,从脱贫前、脱贫后、遭遇返贫风险三个阶段提供三重防护保障,避免返贫现象发生;资源下乡机制有利于将多方力量投入的产业、教育、医疗、住房、基础设施建设等资源瞄准到村、到户和到个人,实现资源的精准输送、集聚与激活;组织下沉机制有利于将扶贫领导小组、驻村工作队、帮扶责任人等组织下沉到脱贫攻坚一线,构建扶贫阶梯人才培育体系,实现统合治理与多元共治,不断提升返贫治理绩效。

返贫治理机制的有效运行需要注意以下问题:首先,返贫治理是一种政府主导的自上而下的治理模式,缺乏与社会力量以及贫困户的高效互动。这种以政府为主的返贫治理模式尽管引入了基层组织、社会力量和企业的协同配合,但尚未充分挖掘社会力量与社会资源。精准扶贫和精准脱贫的各个重要环节均由政府部门主导,很大程度上增加了贫困地区对政府的依赖性,作为返贫治理的对象——低收入群体并没有深度参与其中。一些帮扶项目与低收入农户的发展需求有所偏离,没有考虑农户自身的能

力和诉求,“重脱贫、轻解困”的倾向容易助长贫困者的“穷人优先心态”,有些村民将帮扶政策当作获益的机会^[28],这增加了返贫治理的难度。其次,返贫治理中短期任务与长期目标之间的张力。倒逼基层的压力型减贫任务容易造成地方政府的短期行为,强调脱贫的政绩考核机制导致短期效益与扶贫工作的长期目标之间存在矛盾。部分镇、村热衷于将有限的资源集中投放到重点地区,以期在短期内看到明显效益;或者一味强调自身困难,重视向上级帮扶单位争取帮扶支持,忽视了人力资本培育、脱贫自主意识塑造以及农村改革等方面的投入,导致基层治理能力弱化,不利于返贫治理工作的长远发展。最后,返贫治理中的资源下乡引发资源整合的复杂化。返贫治理下乡资源来源于多个政府部门、企事业单位等,一定程度上导致资源呈分散化格局,削弱了资源的整合性和聚合性,进而弱化了整体减贫绩效。^[34]驻村干部来自不同政府部门,在权力资源和社会资本之间存在差异,若派出单位资源丰富,则在调动资源、制定帮扶措施时具有较大优势;而那些来自政府、企事业单位边缘部门的帮扶主体在整合资源上力量相对有限,难以结合帮扶对象实际需求提供匹配的资源,从而造成资源输入的不对等与不公平。此外,贫困地区是否存在社会组织和企业,以及社会组织和企业的种类、规模、运营情况等也会影响资源下乡的数量与质量,进而影响返贫治理机制的实际绩效。

总之,2020年后精准扶贫时代并不意味着农村贫困问题走向终结,已脱贫的贫困人口可能再度返贫,新生贫困人口也可能出现,相对贫困问题仍会长期存在。^[35]构建返贫精准治理机制要不断调试和改进,既要发挥党和政府在返贫治理中的主导作用,特别是政府托底保障功能,也要激发社会力量和贫困主体的主动参与;既要重视返贫治理短期目标的达成,也要树立实现返贫治理长远目标的战略思维;既要多元化渠道筹措资源,也要加大资源下乡的整合力度,充分有效利用各类资源。未来返贫精准治理机制应调整优化现有反贫困思路,协调好脱贫攻坚与返贫治理之间的关系,坚持返贫阻断、资源下乡与组织下沉机制的整体性构建,重视资源输入与制度创

新的融合,增强贫困地区和贫困人口可持续发展能力,提升返贫治理绩效。

参考文献:

- [1] 燕继荣. 反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义[J]. 管理世界, 2020 (4).
- [2] 唐任伍, 肖彦博, 唐常. 后精准扶贫时代的贫困治理——制度安排和路径选择[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2020 (1).
- [3] 唐任伍. 习近平精准扶贫思想阐释[J]. 人民论坛, 2015 (30).
- [4] 凌国顺, 夏静. 返贫成因和反贫困对策探析[J]. 云南社会科学, 1999 (5).
- [5] 李晓园, 汤艳. 返贫问题研究 40 年: 脉络、特征与趋势[J]. 农林经济管理学报, 2019 (6).
- [6] 郝从容. 古村镇“因护返贫”现象及减贫方略研究[J]. 农业经济, 2014 (4).
- [7] 杨翠萍. 我国西部农村“因教返贫”现象透析[J]. 中州学刊, 2010 (5).
- [8] 孙敏, 吴刚. 失地农民返贫现象与破解对策——基于大连失地农民的调查与分析[J]. 农业经济, 2016 (1).
- [9] 刘玲琪. 陕西省返贫人口特征分析与对策思考[J]. 人口学刊, 2003 (4).
- [10] 董春宇, 栾敬东, 谢彪. 对返贫现象的一个分析[J]. 经济问题探索, 2008 (3).
- [11] 何华征, 盛德荣. 论农村返贫模式及其阻断机制[J]. 现代经济探讨, 2017 (7).
- [12] 陈标平, 吴晓俊. “破”农村返贫困境, “立”可持续扶贫新模式——农村反贫困行动 60 年反思[J]. 生产力研究, 2010 (3).
- [13] 颜廷武, 雷海章. 返贫困: 反贫困的痛楚与尴尬[J]. 新疆农垦经济, 2005 (2).
- [14] 肖泽平, 王志章. 脱贫攻坚返贫农户的基本特征及其政策应对研究——基于 12 省(区) 22 县的数据分析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020 (1).
- [15] 卜海. 我国脱贫再返贫防范机制的建立和运行问题研究[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2018 (6).
- [16] 郑秉文. “后 2020”时期建立稳定脱贫长效机制的思考[J]. 宏观经济管理, 2019 (9).
- [17] 焦克源, 陈晨, 焦洋. 整体性治理视角下深度贫困地区返贫阻断机制构建——基于西北地区六盘山特困区 L 县的调查[J]. 新疆社会科学, 2019 (1).
- [18] 安永军, 刘景琦. “中间结构”: 资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J]. 农业经济问题, 2019 (9).

- [19]刘建生,涂琦瑶,施晨.“双轨双层”治理:第一书记与村两委的基层贫困治理研究[J].中国行政管理 2019 (11).
- [20]张帆.精准扶贫视角下返贫路径的阻断与优化[J].农业经济 2020 (4).
- [21]胥爱贵.把防止返贫摆上脱贫攻坚重要位置[J].领导科学 2018 (31).
- [22]陈浩天.资源下乡:农户需求治理与政府治道变革的服务转型[J].学术交流 2014 (9).
- [23]周忠丽,周义程.资源下乡背景下农村基层党组织凝聚力弱化困境及其排解[J].南京农业大学学报(社会科学版) 2018 (6).
- [24]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).
- [25]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 (6).
- [26]李小云,唐丽霞,许汉泽.论我国的扶贫治理:基于扶贫资源瞄准和传递的分析[J].吉林大学社会科学学报 2015 (4).
- [27]王海娟,贺雪峰.资源下乡与分利秩序的形成[J].学习与探索 2015 (2).
- [28]韩旭东等.精准扶贫实践中的不公平:现象、产生原因及改进[J].干旱区资源与环境 2020 (4).
- [29]卜红双,王太明.扶贫工作队人力资源开发困境、成因及路径——以精准扶贫为视域[J].江苏大学学报(社会科学版) 2020 (1).
- [30]张露露.新时代农村基层党建与精准扶贫的互动及协同推进析论[J].理论导刊 2019 (6).
- [31]徐田.“驻村帮扶”精准扶贫模式的实践及启示——基于河北省寨子村个案分析[J].理论月刊 2017 (10).
- [32]赵艳霞.精准扶贫呼唤“精准”的人才队伍[J].人民论坛 2017 (1).
- [33]邢成举,李小云.相对贫困与新时代贫困治理机制的构建[J].改革 2019 (12).
- [34]虞洪,林冬生.脱贫攻坚长效机制分析——基于四川省通江县的实践[J].农村经济 2017 (9).
- [35]黄承伟.中国扶贫开发道路研究:评述与展望[J].中国农业大学学报(社会科学版) 2016 (5).

责任编辑 思源

Innovation in Governance Mechanism Preventing Poverty – returning in Post Targeted – poverty – alleviation Era

——An Empirical Survey Based on H County in Jiangsu Province

CHEN Shui-sheng , YE Xiao-meng & HOU De-zhi

(School of International Relations and Public Affairs , Fudan University , Shanghai 200433 , China)

Abstract: In achieving the development goal of all poverty-stricken counties across the country and lifting all the poor people out of poverty in 2020 , the pressure of poverty alleviation and the pressure of preventing poverty returning coexist. Governance for preventing poverty returning in the post-targeted-poverty-alleviation era is crucial. This paper takes H County in Jiangsu Province as an example for the fight against poverty and the prevention of poverty returning , and systematically investigates its innovation in the governance mechanism for the prevention of poverty returning. The study has found that H County has established three anti-poverty-returning governance mechanisms: blocking the return of poverty , delivering resources to rural areas , and sinking of organizations. The blocking mechanism against poverty returning cuts off the path of poverty-returning , and provides a triple protection net for those who are out of poverty; the rural resources delivery mechanism solves the problem in precise transmission , agglomeration and activation of resources in governance for preventing poverty returning; the sinking of organization mechanism reflects the features of governance such as strong supervision plus strong incentives , integrated governance and multiple co-governance. In the post-targeted-poverty-alleviation era , it is necessary to strengthen the overall integration of blocking mechanism against poverty returning , delivering resources to the rural areas , and sinking organizations to the grassroots level , and to achieve the optimization and integration of systems , resources , talents and organizations , so as to improve the performance of governance against poverty returning.

Key Words: governance mechanism against poverty returning; blocking poverty returning; delivering resources to rural areas; organizational sinking