

人力资本视角下精准扶贫基层实施的优化研究

——基于湖南省 A 镇的实证分析

刘艳胜

(西南大学商贸学院, 重庆 402460)

【摘要】:精准扶贫是 2013 年习近平总书记首次提出, 是我国“十三五”规划的重要内容, 在全党全国人民共同努力下, 成效显著。但随着精准扶贫进一步深入, 我国脱贫攻坚进入了“深水区”, 全面脱贫的任务仍然十分艰巨。为优化精准扶贫政策在基层实施的效果, 通过深入基层调查, 发现精准扶贫基层实施的优化障碍主要是人力资本不足, 表现为“农户参与不足”和“工作人员效率不高”, 究其原因主要是由于“文化素养不高、身体素质不好、工作人员能力不足数量不够”。据此, 根据舒尔茨人力资本理论从教育、技能和健康三方面提出优化对策, 希望能推动 A 镇脱贫目标的达成, 同时也希望能对其他地区精准扶贫实施的进一步优化有所启示。

【关键词】:精准扶贫; 人力资本; 优化建议

【中图分类号】: F24 **【文献标识码】:** A **【doi】:** 10.19311/j.cnki.1672-3198.2018.16.027

党的十九大报告明确指出“要重点攻克深度贫困地区, 确保我国到 2020 年实现所有减贫目标。”在全党全国人民的共同努力下, 我国扶贫开发战略成效显著, 然而, 我国脱贫工作仍然十分艰巨。从数量上看, 到 2016 年底, 全国农村贫困人口约有 4300 万人; 从结构上看, 贫困人口大都在经济基础薄弱的地区; 在群体分布上, 主要是“老幼病残幼”以及教育水平低、缺乏技能和文化素养的贫困群众。

2017 年 7 月-8 月和 2018 年 1 月-2 月笔者前往 A 镇进行实地调研, 对当地精准扶贫政策实施现状进行了研究。A 镇位于湖南省娄底市, 下辖 37 个自然村, 截至 2017 年 12 月底, 全镇共有 13 个贫困村, 4 个已脱贫, 共有 27560 户、80032 人, 目前建档立卡贫困户有 4120 户、12872 人, 贫困发生率为 16%。通过对当地工作人员、贫困户等不同主体进行调查, 发现存在物质资本的投入比较大, 人力资本投资相对不足的问题。为了优化精准扶贫政策实施效果, 本文将立足于舒尔茨人力资本理论, 从农户和工作人员两方面针对人力资本问题提出相应的优化对策, 提高人力资源的利用效率。

1、相关概念界定及理论基础

1.1 精准扶贫的定义

“精准扶贫”的重要理念在 2013 年 11 月首次出台。提出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示。精准扶贫与大规模的粗放式扶贫是对称的。它是针对不同环境、不同状况, 以科学有效程序为基础, 对扶贫对象因户施策, 做到精确识别、精确帮扶、精确管理的扶贫政策。

1.2 人力资本的定义

最早的人力资本的思想可以追溯到古希腊思想家柏拉图和亚里士多德，但现代人力资本理论是由被誉为“人力资本之父”的西奥多·W·舒尔茨，在 1960 年首次系统提出人力资本理论。他强调对人力资本的重视，指出人力资本，是与物质资本相对存在的，其表现形式主要是知识、技能、经验和健康。

2、实施过程中的问题

辩证唯物主义认为外因是事物发展的必要条件，内因是事物发展的根本条件。本文从外在方面的政府和内源方面的贫困户自身两个角度，对精准扶贫实施过程中问题进行了研究和分析，发现其主要问题就是“贫困户参与不足”和“工作人员效率不高”。

2.1 贫困户参与不足

据调查，大部分贫困户没有“我要脱贫”的想法，而是抱着一种“要我脱贫”的看客心理，不愿参与其中。比如产业扶贫政策，许多农户不会积极主动去了解相关政策，种植或者养殖的作物仅仅只用于自身需要，没有把它当产业；部分贫困户因对负债持负面的看法而不愿进行小额信贷；部分农户也不愿意参与就业培训，觉得耽误时间；贫困户名单确定后要进行公示，很多老百姓对此不关注，认为这些事情都是政府的事。贫困户作为脱贫攻坚战中最重要的主体，若参与度不高，这场战役将很难进行到底。

2.2 工作人员效率不高

调查发现，《扶贫手册》和《结对帮扶手册》等需要填写的资料，存在不真实问题，不能准确反映贫困户真实需求，导致不能针对不同的贫苦户实施精准的帮扶政策；建档立卡贫困户确定需要经过许多程序，存在资料未及时上交和资料不规范的问题；结对帮扶政策虽使驻村帮扶达到 100%，但仍存在“跑冒滴漏”的现象；通过电商扶贫开设的电商门店等拨款到手之后，没有继续经营，出现了“一次性怪圈”，忽视了其后期维护、管理和市场的问题。

3、基层实施出现问题的原因分析

3.1 贫困户参与不足的原因分析

3.1.1 文化素养不高，主体意识淡薄

贫困户“等、靠、要”思想严重。一方面是由于其文化素养不高，看不懂政策，觉得自己没有能力参与其中，据统计，A 镇 2017 年贫困户中小学文化水平占比 30.56%，初中文化水平占比 56.74%，大专及以上占比 1.19%，九年义务教育的实施，使小学初中占据绝大比例，但高等教育比较缺乏；另一方面是因为固化思维影响，对政府信任度不高，认为指标是由上而下逐级分配的，谁是贫困户是政府的事，主体意识缺乏。

3.1.2 技术水平不够，创业精神不足

若想走产业扶贫道路，除了有劳动能力，致富愿望和资金支持之外，还需要达到相应的技术水平。而据统计，A 镇 2017 年贫困户中普通劳动力占比 52.38%，技能劳动力占比 0.17%；小农思维的影响，大部分农户的出发点只是满足自身基本需求，市场观念淡薄，许多产业也只与农业联系到一起，很难跳出小农经济的圈子。

3.1.3 “造血”人员缺乏，身体素质不好

现代农村呈现一种“空心化”趋势，有劳动能力的青年人大部分在外地打工，留在农村的主要是“老弱病残幼”，“造血”人员不足。据统计，A镇2017年有21.46%的贫困人员在外务工，且很多留在家中的老年人患有疾病，2017年因病致贫的贫困户达到40.82%，这导致脱贫的主体缺失，降低了精准扶贫的实施效率。

3.2 工作人员效率不高的原因分析

3.2.1 工作人员数量不足，负担过重

基层政府作为和群众联系最密切的组织，真可谓是“上面千条线，下面一针穿”，日益凸显基层工作人员短缺的问题。比如驻村扶贫工作队，其工作人员大部分是由乡镇派出，虽保证了100%的驻扎率，但每位工作人员均有其本职工作，且拥有的资源也有限度，所以帮扶人员负担过重，力不从心，效率不高。

3.2.2 工作人员自身能力不足，效率低下

精准扶贫实行的是动态管理，运用的是信息技术。但据调查发现，基层村干部存在老龄化严重，身体素质不好，学习能力不强等问题，无法运用信息技术及时反馈信息，信息沟通不畅，资料整理不规范，效率不高，导致脱贫进程减缓。

4、精准扶贫基层实施的优化对策

舒尔茨人力资本理论是以提升人的竞争力和效率为核心的，他曾说过：“人类前途的并不是空间、土地和自然资源决定的，而是取决于人口素质、技能和知识水平。”根据舒尔茨的人力资本理论，将从素质教育、技能培训、医疗健康三方面对精准扶贫政策在基层的实施进行优化建议。

4.1 完善素质教育，加大对教育资金投入

舒尔茨提出：“人口质量的改进很大程度上是由教育造成的，初等教育的个人收益最高。”我们要进一步加强对教育的资金投入，尤其是对职业教育的倾向，比如进一步加强“雨露计划”等政策的实施，考虑到高等教育资源有限等特点，培养大部分农村人口成为大学生是不现实的。因此，中等职业学校就成为首选。

4.2 对农户和工作人员进行技能培训

舒尔茨明确指出：“农民掌握先进的科学技术是农村进步的重要因素，也是农业现代化发展的必然要求。”可知加强对农户技能培训的重要性，可通过参观学习优秀地区，进行集中培训，也可以通过远程视频学习，电话答疑等。

对于工作人员，针对不同人员采取不同措施。一方面如果是自身能力不足但尽心尽力的工作人员，可对其进行外派学习，学习先进的工作经验和方法，加强其工作能力；另一方面，如果是有一定能力，却不上心的工作人员，可以通过完善监督和激励机制，对工作人员进行比较严格的绩效考核，增强其工作的积极性。

4.3 完善基础医疗，加强基础建设

舒尔茨在《论人力资本》一书中写道：“健康状况的改善和死亡率的降低，对劳动生产力的提高起到了积极的作用。”可见身体素质良好是发展和推动农户劳动力的前提条件，仍需加快农村卫生基础建设，加大财政转移支付力度。此外，还要加强“水、路、气、电”等基础设施的建设，保障人民的生产生活的基本条件，这样不仅能使待在农村的农户身体状况变好，还能

吸引外出打工的人返乡创业。

5、结 语

精准扶贫是实现中国梦的重要内容，一直被国内外广泛关注。为解决我国在扶贫道路上遇到的问题，走好脱贫攻坚最后“一公里”，需要我们意识到农村“人力资本”投资不足的问题。通过运用相关理论制定相应政策，从知识、技能、身体健康三方面，实行内源、外源的相结合的扶贫策略，合力实现全面脱贫目标。虽然本研究在人力资本视角下提出了精准扶贫基层实施的优化建议，但由于时间、地点等的局限，且此调查具有很强的随机性，导致样本数据存在一定的局限性。

[参考文献]:

[1]习近平：在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[EB/OL].

<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0831/c64094-29507970.html>, 2017-08-31.

[2]胡建国.全面建成小康社会背景下精准扶贫实践的难点与对策 基于安徽省安庆市精准扶贫的调查[J]. 重庆广播电视大学学报, 2015, (4): 14-19.

[3]江涛. 舒尔茨人力资本理论的核心思想及其启示[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2008, 12(06): 84-87.

[4]李国治, 朱晓芸. 农村精准扶贫的问题与对策[J]. 黑河学刊, 2016, (01): 135-137.

[5]许汉泽, 李小云. “精准扶贫”的地方实践困境及乡土逻辑——以云南玉村实地调查为讨论中心[J]. 河北学刊, 2016, 36(06): 184-188.

[6]西奥多·W. 舒尔茨. 论人力资本投资[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1990.

[7]张艳红, 李晓燕. 基于人力资本视角的农村反贫困问题研究——以西藏自治区为例[J]. 社会科学家, 2010, (03): 39-43.