

# 贵州省脱贫攻坚及可持续发展研究<sup>1</sup>

王春光

**【摘要】**：贵州省作为全国精准扶贫和精准脱贫攻坚战的前沿重镇和开放式脱贫试验区，在精准反贫困上取得的进展和经验具有全国性意义，同样，其面临的基本困难和问题，也是全国性特点的象征。随着 2020 年临近，绝对贫困意义上全部脱贫指日可待。但是，全部脱贫是否具有可持续性？2020 年以后脱贫政策如何延续？2020 年后农村是否还存在贫困问题？如果存在，又会是什么样的情况以及如何开展反贫困？与之前有什么差别？文章围绕这些问题，展开讨论和分析。

**【关键词】**：脱贫攻坚；“10+1”政策；贫困治理；可持续发展；制度创新

**【中图分类号】**：C913 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-6644 (2018) 03-0039-18

作者：王春光，男，中国社会科学院社会学所研究员（北京 100732）。

“坚决打赢脱贫攻坚战”，是十九大报告向全国和全世界发出的中国同贫困做伟大斗争的决心，成为新时代中国特色社会主义思想中最精彩的内容之一——让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺”。在过去五年中，“脱贫攻坚战取得决定性进展，六千多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从百分之十点二下降到百分之四以下。”但是，深度贫困问题不可小视，脱贫攻坚任务依然艰巨，而且在新时代社会主要矛盾有了新的转换，对脱贫攻坚赋予了新的内涵。脱贫攻坚如何在解决新的社会主要矛盾上发挥更大、更长远的作用，已遽然地摆在国人的面前。贵州省作为全国精准扶贫和精准脱贫攻坚战的前沿重镇和开放式脱贫试验区，在精准反贫困上取得的进展和经验具有全国性意义，同样，其面临的基本困难和问题，也是全国性特点的象征。随着 2020 年临近，绝对贫困意义上全部脱贫指日可待，但是，必须要考虑的是，全部脱贫是否具有可持续性？2020 年以后脱贫政策如何延续？2020 年后农村是否还存在贫困问题？如果存在，那又是什么样的情况以及如何开展反贫困？与之前有什么差别？所有这些问题不仅是贵州所面临的，也是全国所面临的。本文就是围绕这些问题展开讨论和分析的。

## 一、贵州省精准扶贫、精准脱贫取得的成就和面临的问题

贵州是全国贫困人数最多、贫困程度最深的少数几个省之一，中央对贵州省精准扶贫和脱贫给予了前所未有的政治、经济和政策支持。习近平总书记曾两次莅临和指导贵州反贫困工作，并在贵阳召开西南片区党政领导会议，发表了重要的“6.18”讲话，对贵州脱贫攻坚起了巨大的推动作用。贵州省积极践行五大发展理念，把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程来抓，以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，扎实推进扶贫开发工作，取得了明显成效。在过去的 5 年中，贵州省减少农村贫困人口 670.8 万人，易地扶贫搬迁 173.6 万人，贫困发生率从 26.8% 下降到 8% 以下，减贫和搬迁人数全国最多，创造了全国脱贫攻坚“省级样板”。其中，2016 年减贫 120.8 万人，贫困发生率从 2012 年年底的 26.8% 下降到 2016 年年底的 10.6%；截止到 2017 年 10 月，

<sup>1</sup>贵州省人民政府——中国社会科学院（2017）战略合作框架课题。

贵州脱贫攻坚可持续发展战略研究课题组共同撰写，由王春光执笔。课题组成员有孙兆霞（贵州民族大学社会建设与反贫困研究院），高刚（贵州省社会科学院社会学所、贵州民族大学社会建设与反贫困研究院），王晶（中国社会科学院社会学所），毛刚强（贵州民族大学社会建设与反贫困研究院），曹端波（贵州大学历史与民族文化学院、贵州民族大学社会建设与反贫困研究院），陈志永（贵州师范学院地理与旅游学院、贵州民族大学社会建设与反贫困研究院），荀丽丽（中国社会科学院社会学所），梁晨（中国社会科学院社会学所），马流辉（华东理工大学社会与公共管理学院、贵州民族大学社会建设与反贫困研究院），单丽卿（杭州师范大学政治与社会学院、贵州民族大学社会建设与反贫困研究院）等。

---

贵州已经完成一个贫困县国定摘帽标准的第三方评估工作，1500 个贫困村退出。

更重要的是，贵州省配合脱贫攻坚，在许多方面进行体制机制改革和创新，探索脱贫攻坚可持续发展的可能路径、方法和经验。目前贵州省形成了一些有全国借鉴意义的经验：以第一民生工程 and 党建扶贫为主要内容，发挥智库优势和作用；以“四看法”为主要内容的精准识别体系创新，以“扶贫云”为主要内容的精准管理做法；以构建扶贫产业园加强利益链接机制为主要内容的新型产业扶贫体系的创立；以实施山地特色高效农业为主要内容的守住生态底线的做法，等等。这些做法和经验获得了中央的充分肯定，也引起了全国其他地方的关注，被视为脱贫攻坚的贵州样板经验。

但是，贵州省脱贫攻坚任务艰巨，在客观和主观方面都面临许多问题和挑战。首先，贵州的武陵山、乌蒙山、滇桂黔石漠化三个片区 66 个贫困县及其下属的极贫乡镇、深度贫困村，都是打赢脱贫攻坚战最难啃的硬骨头。那里自然条件差、基础设施落后、文化教育滞后、大量青壮年外出务工等，使得脱贫攻坚缺少了坚实的自然、社会、经济、公共设施和服务基础，使得“五个一批”找不到强有力的支持。

其次，精准扶贫和脱贫是相当复杂和系统的工作，不仅仅牵涉到不同部门、不同主体以及不同利益关系，而且涉及复杂的工作方法、技术技巧以及社会关系、文化传统、价值观念等，所有这一切都会影响“六精准”的开展，从初期的精准识别到精准帮扶、精准项目、精准派人以及精准成效，都是在边探索边实施之中，不可避免会存在各种问题，尤其是反复调整等，都会影响扶贫开发成效问题。由于时间紧、任务重、责任大，因此一些地方根本来不及去追求精准，甚至没有能力追求精准，于是会以粗糙的方法替代精准，以表面和形式主义的方式去实施项目，而忽略了贫困户的想法和真正需求，从而影响了扶贫和脱贫过程中干群关系，甚至还出现各种纠纷和矛盾等，比如部分贫困对象缺乏内生动力、安于现状、单纯依靠外界被动脱贫，有的习惯等靠要、依赖政策不愿脱贫。

最后，在政策设计和实施中，需要处理好贫困对象与非贫困者之间关系、贫困个体与村庄关系、贫困村与地区之间的关系，但是，在扶贫开发的实践过程中往往会出现两种比较极端的问题：一种是过于偏向机械地理解精准，把扶贫脱贫工作局限于为贫困对象提供帮助上，而忽视了贫困对象的脱贫需要相应的贫困对象之外的条件和关系，比如基础设施和公共服务以及村庄邻里等外在条件的支持。另一个极端则是过于看重外在条件，认为贫困对象没有脱贫能力和可能，以村庄发展取代贫困对象脱贫工作，比如表面上想用合作社方式来解决贫困问题，但是实际上贫困对象在合作社中是缺位的，不能享受到合作社的发展成果。更极端的是一些地方将脱贫攻坚转化为区域发展，从而屏蔽了贫困对象的真正脱贫，或者说仅仅把贫困对象的所谓脱贫作为区域发展的手段，反过来遮蔽了贫困对象的真脱贫。

## 二、脱贫攻坚可持续发展的重要性、基本含义及分析框架

在过去五年中，跟全国其他地方一样，贵州省在脱贫攻坚上取得了明显的效果，有目共睹。从宏观上，在过去的 5 年中，贵州的经济增速遥遥领先全国，地区生产总值年均增长 10.9%，增速连续保持全国前两位，总量突破万亿元、达到 1.35 万亿元，人均达到 3.8 万元，在全国的位次分别上升 1 位和 2 位。一方面是因为贵州抓住了全国产业结构转型升级以及供给侧改革的有利契机，找到了适合自己的产业定位，另一方面更重要的是因为中央对贵州精准扶贫和精准脱贫给予了前所未有的政策和资源的倾斜与支持，贵州省已经获批全国生态文明示范区和开放式扶贫开发试验区，呈现出后发的优势和发展态势。但是，不得不提请注意的是，在扶贫脱贫攻坚中已经显露出许多问题，在一定程度上有可能会对目前这种良好的发展势头构成潜在的威胁和挑战，也就是影响贵州的脱贫攻坚及可持续发展问题。

在这里，可持续发展体现在两个方面：一是脱贫攻坚自身的可持续发展，二是精准攻坚对贵州发展具有的可持续性影响。这两个方面是相互依存、相互影响的。脱贫攻坚自身的可持续发展当然是贵州可持续发展的内在组成部分。贵州可持续发展一方面显然需要脱贫攻坚的可持续，另一方面也会影响脱贫攻坚的可持续。就脱贫攻坚自身而言，可持续发展又体现在两个层面：一个是现行实施的脱贫攻坚政策和体制、行动、项目、成效是否可持续？二是 2020 年全面解决了现行标准下的贫困问题后是否

还有相应的反贫困工作？前后的政策和行动该如何衔接？等等。本研究首先建立在对第一个层面的研究和分析基础上，然后顺理成章地会讨论到第二层面的可持续发展问题。

可持续发展问题不是简单地指这个事情或工作是否还在继续下去，而是有着更丰富的特定含义。可持续发展的英文词是 Sustainable Development，最早是 1980 年世界自然保护联盟（IUCN）、联合国环境规划署（UNEP）和野生动物基金会（WWF）在其共同发表的《世界自然保护大纲》里提出来的，1987 年世界环境与发展委员会（WCED）在其发表的《我们共同的未来》报告正式使用了可持续发展概念，并做了比较系统的界定且受到广泛的认可，认为可持续发展是能满足当代人的需要、又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。尽管有关可持续发展的定义多达 100 个以上，但这个定义最受广泛关注和采纳，它涉及自然、科技、社会、经济等方面。1997 年召开的中共十五大报告正式提出了可持续发展战略。在实际应用中，可持续发展涉及自然可持续发展、社会可持续发展和经济可持续发展乃至文化可持续发展。可持续发展与十八大以来提出的“五位一体”总体布局、五大发展理念（创新、协调、绿色、开放、共享）和“四个全面”战略布局有着非常紧密的契合。

在实践中，可持续发展这个概念被广泛应用，指向不同领域和方面，比如财政可持续、金融可持续、项目可持续、能力可持续等等。这里讨论的脱贫攻坚可持续发展，虽然有着“在满足当代人的需要的同时不伤及对后代人需要满足的能力”这层含义，但是，其意思会更丰富一些，主要还是指脱贫攻坚不仅发挥短期的效用，而且要产生长期的效用；不仅仅只对少数人产生效用，而且还要对其他人乃至整个区域发展产生效用等。脱贫攻坚涉及相关政策、体制、资源、项目以及行动等方面，因此，脱贫攻坚可持续发展不限于在满足当代需求而不损害后代满足需求的能力方面，而会涉及到一定时间内政策、体制、资源、项目、行动所具有的效用，即能否产生长期效用、能否惠及更多的人、更多的地区以及能否提升贫困对象的发展能力等。

具体地说，脱贫攻坚可持续发展包含着五层含义：第一，政策和体制的延续性和有效性。这里主要从有效的扶贫攻坚政策延续时间长短以及现有的脱贫攻坚体制是否是有效的和长期的两个方面去考虑。第二，主体能力的提升和改善有利于满足脱贫攻坚的需要。包括脱贫攻坚队伍的能力、脱贫对象的发展能力、所在村庄或社区的行动能力以及政府的公信力等，具有满足脱贫攻坚、稳定脱贫甚至持续发展之需要。最重要的是人才和能力对脱贫攻坚的可持续性具有至关重要性。第三，社会团结水平。社会团结对于脱贫攻坚的可持续性有着基础性的作用，但是脱贫攻坚中，由于资源和政策配置不但不能增强社会团结，反而造成村民与干部、村民与村民乃至村民与政府之间的冲突、矛盾和不信任，伤害了社会信任和政府公信力，就难以让脱贫攻坚成果得以持续。从社会团结方面来看，脱贫攻坚的可持续应体现在促进村民之间以及村民与政府之间的信任、合作，而不是相反。第四，社会公正性。社会公平与社会团结有密切的关系，社会公正体现在脱贫攻坚的每个环节上，从识别贫困、资源投入、收益分配以及社会参与等，如果社会公正原则得不到尊重，那么脱贫攻坚就很难获得贫困对象和非贫困对象的支持和拥护，从而就有可能达不到其目的。当然，有可能是地方得到发展了，但是社会公正却受到损害，那么，这样的发展并不有利于脱贫攻坚。最后，就是生态环境的保护，不论是产业扶贫还是易地搬迁，还是其他方面的扶贫，都需要采用环境友好型政策和行动，不要以牺牲和破坏自然环境为代价。这实际上是可持续发展这个概念的最初含义。许多地方的农村贫困都跟自然环境恶劣有关，反过来说改善自然环境，将有利于反贫困。与此同时，如果在反贫困项目安排上，不考虑自然环境，甚至破坏自然环境，那自然是不合乎可持续发展原则的。

贵州省在精准扶贫、精准脱贫上颁布了“10+r”政策。这一系列政策一方面是对中央扶贫政策的进一步具体化，另一方面又是针对贵州情况而制定的，具有很强的针对性，对贵州省精准脱贫具有非常重要的作用，体现的是贵州省精准脱贫的资源、项目、行动等各方面的战略安排和技术路线。贵州省把这 10 大政策称之为 10 大脱贫攻坚行动，在我们看来，这是贵州在这 10 个方面开展的精准脱贫攻坚。这 10 个方面是否取得有效进展并能发挥长期的效应，正是事关贵州脱贫攻坚可持续发展的关键问题。这 10 个方面大体上涉及到基础设施建设、产业扶贫、易地搬迁、社会保障、党建扶贫、金融扶贫、生态扶贫、社会帮扶、教育扶贫、医疗卫生扶贫等等。这里重点要讨论的就是这 10 方面的可持续性问题，并提出相应的对策建议。

这 10 个方面彼此有着不同的内容、要求和所需要的不同条件，因此在可持续发展的体现上也会各有侧重，但是，这些政策究竟是不是长效的？是不是可以带动主体能力的提升？是不是有助于提升社会公正和社会团结水平？能不能保护自然环境？这

些都是体现脱贫攻坚可持续发展的问题。

表 1

|             | 政策和体制               | 主体能力                    | 社会团结                 | 社会公正       | 自然环境         |
|-------------|---------------------|-------------------------|----------------------|------------|--------------|
| 基础设施建设和公共服务 | 均等化程度               | 健全、便捷以及维持水平             | 配置合理性                | 人人享有水平     | 对自然环境的改善情况   |
| 产业扶贫        | 体系性（特别是生产、服务和市场体系等） | 竞争力                     | 合作水平                 | 获益范围和水平    | 与自然环境亲近关系    |
| 易地搬迁        | 连续性、保障性             | 基础设施和公共服务水平、社区能力建设和就业机会 | 移民融合：生活方式城市化、与周围邻居关系 | 受益水平和受益面   | 自然环境改善状况     |
| 社会保障        | 连续性和系统性             | 保障程度以及保障执行              | 减少生蹄争水平              | 贡献与享受差别    | 生计对自然环境的依赖水平 |
| 党建扶贫        | 持之以恒性               | 动员力、领导力和人才              | 吸引力                  | 为民做主、为民谋利  | 对自然环境的保护     |
| 金融扶贫        | 连续性                 | 融资水平                    | 融资受益者                | 融资门槛       | 与生态保护关系      |
| 生态扶贫        | 连续性                 | 补偿、奖励水平                 | 受益者                  | 补偿、奖励与损失关系 | 效果           |
| 社会扶贫        | 稳定性                 | 能力投资                    | 受益者                  | 受益依据       | 影响           |
| 教育扶贫        | 连续性                 | 投向                      | 受益者                  | 受益依据       | 无？           |
| 医疗扶贫        | 连续性                 | 扶持方向                    | 受益者                  | 受益依据       | 无？           |

根据表 1，这里正是从政策和体制、主体能力、社会团结、社会公正以及生态保护四个维度来衡量“10+1”政策的可持续性发展问题。比如对基础设施与公共服务，从体制和政策上要求城乡、区域以及村与村、乡与乡之间的均等化；从主体能力上看，也就是说这些设施和服务不但健全和便捷，而且还能长期持续下去，不是短期提供；从社会团结上看，既要照顾村庄之间的合理配置，又要做到在村内部各个村民小组、各户之间的合理配置；社会公正则体现在这些配置能否通过受普遍认可的方式（比如公开透明的招标方式等）做出决定；当然基础设施和公共服务应该会有助于改善生态环境，而不是相反。其他 9 项政策也是用相应的维度加以分析和评价，这里就不一一赘述了。

### 三、贵州脱贫攻坚可持续发展经验

贵州在推进精准扶贫、精准脱贫和区域发展上的成绩是显著的，预计 2018 年底基本上就能达成全面脱贫的目标。贵州省上下把精准扶贫和脱贫作为最重要的工作来抓，各地竞相开展各种扶贫工作实践，创造了许多有影响的做法，积累了不少经验。这里从可持续发展角度，将其经验进行如下系统的总结和提炼，当然有一些经验在全国是具有一定共性的。

第一，贵州把精准扶贫、精准脱贫与全省整体发展联动考虑，以精准扶贫、精准脱贫带动全省整体发展，而全省整体发展又反过来带动精准扶贫和脱贫。贵州省出台“10+1”政策，本身就是一个整体发展思路的体现。这套政策涉及到产业、基础设施、公共服务、党组织建设和扶贫、社会扶贫、金融扶贫以及生态建设等，实现各个领域相互支持和融合发展。贵州正是借助于精准扶贫和精准脱贫，快速地打造有贵州特色的山地经济和民族特色旅游、大数据产业等，同时利用基础设施建设，大大改善了贵州的交通、住宿等条件，使得贵州连续多年保持全国最快的经济发展速度。比如，2013 年开始，贵州省委省政府提出实

施小康路、小康水、小康房、小康电、小康讯、小康寨六项行动计划，着力建设生活宜居、环境优美、设施完善的美丽乡村，反过来带动精准脱贫。截至 2017 年上半年，六项行动计划共完成投资 1367.1 亿元，农村逐步建立了结构合理、功能完善、畅通美化、安全便捷的乡村道路体系，全面提升了乡村旅游的通达性；建设了安全有效、保障有力的小康水，高效、可靠的绿色农村电网，宽带融合、普遍服务的小康讯，全面改善农村居民的生活环境和农业生产条件；建设了美观、实用、建筑形式多样化、地方民居特点和元素突出的小康房，逐步实现农村住宅向安全适用、功能配套、布局合理、特色鲜明、节能环保方向发展，建设了功能齐全、设施完善、环境优美的小康寨，把田园建成了公园、把社区建成了景区，涌现出了一大批基础设施带动的旅游扶贫典型。这样的发展势头如能再连续保持多年，相信会大大地巩固贵州反贫脱贫的效果，将有能力确保绝大多数农村人口不会重返贫困。这是精准扶贫和脱贫可持续发展的最重要的基础性保障。

第二，精准扶贫和脱贫与改革创新并举，创新扶贫和脱贫的方法和机制，从而可以应用到其他领域的发展和建设。贵州虽然属于欠发达地区，但是蕴藏着丰富的自然、文化资源，比如贵州的山地资源、多彩的民族文化资源以及适宜的气候资源等，长期以来得不到有效利用，青山绿水得不到有效地开发，难以变成金山银山。但是，贵州在过去的几年中，改革了资源利用政策和机制，调动社会、市场多主体加入到对贵州丰富资源的开发和利用中，在一些地方取得了显著的效果。目前，贵州的旅游产业发展相当快，全省有 517 个村成为国家乡村旅游扶贫重点村，其中 38 个贫困村列入 2015 年启动的旅游扶贫试点村，2017 年全省乡村旅游接待人数 1.593 亿人次，占全省旅游接待人数的 42.38%，同比增长 23.1%；旅游收入 705.9 亿元，占全省旅游总收入的 20%，带动社会就业 287.61 万人，受益人数超过 577 万人。贵州旅游在全国大有后来居上之态势。贵州的茶产业已经获得巨大的成功，特别是湄潭的茶产业已经连续多年保持非常好的发展势头，已经诞生了一些全国知名的茶品牌，确保了湄潭可持续地脱贫。贵州在农村土地制度改革上率先实施了“三权促三变”政策，虽然目前在实施中依然还有一些争议，但是其精神是想让土地的产权、承包权、经营权得到有效地利用，变成和增加农民的收益。资源的利用和经营只有真正让农民受益，才能获得可持续的社会基础。改革创新，才是精准扶贫和脱贫可持续的活水源头。

第三，贵州开党建扶贫之先河，持续不断地坚持下去，在助推精准扶贫和脱贫上起到了重要的组织保障作用。早在 20 世纪 80 年代，贵州首创了党建扶贫，在农村地区，党组织带领村民开山辟地、整治农田，缓解了人地矛盾，提升了农业生产率，在推进农村经济发展和缓解农村贫困问题上发挥重要作用。曾有一段时期，党建工作趋于形式化，缺乏实质意蕴。但是，在这次精准扶贫和脱贫中，党组织重新得到激发和重视，成为扶贫脱贫的中坚力量。早在 2010 年，贵州省对 2011—2020 年新一轮党建扶贫工作，布置了战役性的“四帮四促”工作，明确 94 家省直单位对全省 88 个县（市、区、特区）进行整体挂钩联系帮扶，一定 3 年，不脱贫、不脱钩。派出“四帮四促”工作小组，督察督办、协调处理扶贫开发中的重要问题。2013 年，贵州省委在坚持“部门帮县、处长下乡”基础上加大“干部驻村”工作力度，在全省开展同步小康驻村工作。当年，按 5 人一组的标准共选派 3 万人，成建制组成工作组，自带行李、自带灶具、吃住在村、工作在村，集中帮促 6000 个村。2015 年，贵州省“因村派人精准”，全省共选派 9502 名“第一书记”，覆盖所有贫困村和党组织软弱涣散村。贵州在实施路径上表现为：一，自上而下组建驻村工作队、第一书记等进入扶贫一线的干部选派机制；二，加强农村基层党组织战斗堡垒作用的组织建设；三，强化对扶贫工作相关的党员干部的选拔、监督与考核的制度建设。这些做法既有对过往形成的党建+扶贫传统的继承，也有对产业扶贫为主导的背景下党建扶贫边缘化的校正。

第四，贵州省大力贯彻和落实中央对社会扶贫的要求，已经构建起企业扶贫、社会组织扶贫、中央定点帮扶与东西部扶贫协作的“四位一体”的立体式社会扶贫格局，对区域发展和脱贫的可持续性产生了重要的影响，尤其对解决农村贫困问题做出了显著的贡献。这一个格局具体地表现为四种有特色的扶贫模式，分别是：民营企业“包县”的模式（如万达在丹寨、恒大在大方所开展的扶贫，就是以县为单位），企业与社会组织合作通过产业项目振兴农村的内生动力和社会机能的“智力众筹用社会团结促进脱贫”的模式（如中国移动公司与贵州社会组织合作），以及“镶嵌”在地方社会中、以“扶智”为特色的社会组织扶贫模式（如 D 氏基金会在丹寨的扶贫实践）等各具特色的扶贫模式。

第五，基础设施建设优先发展，大大改善了贵州的交通、灌溉和饮用水条件，为精准扶贫和脱贫奠定了坚实的物质基础。贵州省目前已经县县通高速，行政村基本上也通公路，目前正在实施组组通工程。对于欠发达村庄来说，交通差是造成贫困的

重要因素。交通改善了，不但减少了出门难问题，降低了他们与外部交往的成本（时间成本和资金成本等），有利于外出打工，也有利于将一些土特农副产品销售出去，增加农民的收入。与此同时，交通条件改善的一个最大效应是，外部游客比以前更便捷地进入贵州，大大地推动了贵州旅游发展，从而惠及许多农村。不少贫困户从旅游发展中获得收益而脱贫或减贫，因为当前发展山地特色、民族特色旅游，成了贵州不少县市、乡镇乃至村庄扶贫减贫脱贫的主要战略和手段。与此同时，基础设施建设中的一项重要建设就是水利设施建设，贵州许多地方属于喀斯特地貌，雨水多但往往积攒不起来，眼看大量的雨水得不到利用，有雨水而缺水成了一些农村难以发展甚至陷入贫困的要害。因此，贵州省最近几年大力投入水利设施建设，尤其是重视小水库建设、农田灌溉设施建设以及饮用水工程建设，取得了明显的进展，促进了农村脱贫进程。总而言之，基础设施建设是可持续发展的基础，对减贫、脱贫以及区域发展有着难以估量的可持续影响和作用。

第六，教育扶贫是一种扶志、扶智举措，贵州省对此非常重视，投入力度之大以及从中央争取了很多政策支持，用好用足了中央政策，不仅大大推动了教育自身发展，而且更重要的是实现了与经济、社会等领域的协同发展，助力大扶贫战略的实施。贵州教育发展始终面临着起点低、发展任务重、资源相对短缺的困境，但是政府秉持了优先发展教育的理念，并且把教育扶贫作为打赢脱贫攻坚战的先导战略。建立完善的政策体系，在政府行政体系中开展自上而下的动员。强化教育资源投入，既追求量的增长、也强调整体结构的优化。用足用好中央各项扶贫教育政策，积极向国家相关部委争取支持，加强对各项教育和扶贫经费的统筹，强调经费安排向三大集中连片特困地区倾斜。特别是贵州充分使用了特岗教师政策，截至2015年，贵州全省招聘特岗教师近8万人，显著地改善了农村的教育条件，有效地提升了学生的学习能力和水平，贫困地区学生的升学率大幅提高，为教育扶贫找到了有效的路径和方法。

第七，在医疗卫生扶贫上，贵州也进行了一些体制改革和政策创新。因病致贫的现象相当普遍，根据国务院扶贫办建档立卡统计，因病致贫、因病返贫贫困户占建档立卡贫困户总数的42%，患大病的和患长期慢性病的贫困人口疾病负担重，所以，医疗卫生扶贫也是很重要的精准扶贫和脱贫举措。医疗卫生扶贫主要从让贫困人口看得起病以及看好病两个层面开展：一方面帮助贫困人口缴纳新农合费用，同时将他们纳入大病救助范围，另一方面，将医疗卫生资源向贫困地区下沉，让村民就近获得医疗卫生服务。贵州省已经构筑了基本医疗保险、大病保险、医疗救助等“三重医疗保障”体系，整合了城乡医保、大病保险、医疗救助等各类医疗保险资源，为患有大病的城乡贫困家庭编制了三道“救助网”。2016年，贵州实施医疗救助256.4万人次、临时救助17.5万人次，有效地遏制和减少了农村“因病致贫、因病返贫”。

第八，贵州坚守习总书记提出的生态与发展两条底线，贯彻“绿水青山就是金山银山”理念，打造全域山地旅游经济，实现生态与发展的平衡关系。贵州有着非常丰富的生态资源，加上各个少数民族和汉族在长期的生活生产中对生态资源的使用，形成了各种生态智慧和生态文化，最丰富的是贵州农业生态文化。以前这些资源没有受到很好的重视和使用，而今丰富的生态文化资源在助力贵州精准扶贫上发挥了重要作用。比如一些贫困村利用独特的生态文化资源，发展旅游，已形成有重要价值的发展模式。这也是对接乡村振兴战略的重要方面，把生态这篇文章做好，贵州的未来发展将是相当可期待的。

## 四、贵州脱贫攻坚可持续发展面临的问题和挑战

脱贫攻坚是一项重大的政治任务，各级政府都给予了前所未有的重视，贵州省更是把脱贫攻坚视为当下最重要的优先工作，其他工作都要让路或者要服务于它。那么，如何把这项工作做得可持续，其意义是不言而喻的。虽然贵州在脱贫攻坚上积累了丰富的经验，建构了系统的政策体系，从各个方面都取得了显著的效果，但是，从可持续角度和标准来看，同样也面临着不少困难和挑战。

### （一）精准扶贫和脱贫首先面临治理的可持续性问题

精准扶贫和脱贫，首先要求的就是精准，包括精准识别、精准派人、精准施策、精准项目、精准效果等，实现如此多精准本身就是一个复杂的、系统性、专业化的治理创新过程。从可持续性角度看，贫困治理首先要解决治理的社会基础，也就是说

要有一个和谐的、有活力的、有能力的社会基础；其次要解决治理政策的不配套和体制不合理等问题；再次是要培育一批擅长治理的队伍；最后还要解决治理的平台、机制合理性问题。但是，在实际运行中，目前存在许多影响扶贫和脱贫治理的社会性、政策性、体制性和机制性问题。

### 第一，村庄“去熟人化”导致的内部治理成本过高

村庄本来是个熟人社会，邻里长期生活在一起，相知相助，尽管不可避免会有各种摩擦、纠纷，但是他们彼此是非常熟悉的。但是后来撤村并村，一个行政村由多个自然村组成，特别是在贵州，以山地为主，山高坡陡，河谷阻隔，有的自然村寨通行很差，村民外出办事困难多。在撤并后的行政村、自然村寨之间，村民相识情况就不那么乐观了，有的村民根本不知道村书记或村主任姓啥名谁。为了开展日常工作，村干部不可能都来自一个自然村寨，会按照自然村配置，为此不同自然村寨之间往往会产生明争暗斗，尤其会为了争夺政策资源，产生严重的纷争，结果往往是村委会所在的中心村寨获得更多的资源，反过来进一步扩大了自然村寨之间的差距。不仅如此，这样的干部和资源配置还会加深了自然村寨之间、村民与干部之间的不信任，降低村民对公共事务参与的积极性和热情。这种“去熟人化”的现象使得贫困治理缺乏稳固的社会基础，存在无源之水、无本之木的危险或挑战。由于缺乏强有力的稳固的社会基础，精准扶贫在实践中不但没有去关注建构这样的社会基础，反而进一步损害已经相当不稳固的社会基础，特别是社会团结。

### 第二，基层政府忙于落实精准扶贫任务，无暇、无力去深刻认识精准扶贫战略，因而出现许多虚浮、形式主义等问题

基层政府普遍认为，精准扶贫就是要到2020年解决现行标准下的贫困问题，或者说就是要完成上级规定的任务，而没有精力、意愿和能力去思考和研究精准扶贫的可持续性、长期性问题，于是乎，限于自身能力不足以及资源有限，追求的基本上是短期效果，而不考虑或者说没有能力考虑长效问题，因此在工作上就会非常粗糙。比如在产业发展上过度追求“大”；过多关注经济收入增加了多少这样的数字问题，则忽视或不考虑农民的能力建设、村庄的社会建设、技术服务基础、组织基础，包括农民回乡创业之后，要怎么通过真正的合作来降低他们进入市场的风险和技术风险，把各种门槛降低等问题。只注重数字效应，不太关注实际上要采取什么手段和措施来创新路子，就只能玩“数字游戏”。而在数字上又过多关注静态数字，较少或者根本不关注动态变化，特别是在新常态下的贫困问题，包括已经脱贫的或者外出打工人口的返贫问题。静态的只考虑贵州的623万贫困户人口脱贫，还没有看到贵州面临的一个很大压力，即沿海地区和中东部地区产业结构的调整，已有一些企业倒闭和外迁，可能有五千万农民工要失业，其中有不少来自贵州。因此，基层政府的决策者们在对精准扶贫对象的识别和规划上存在不清楚动态因素的影响问题。总之，由于缺乏对脱贫长期性、动态性、复杂性的考虑，基层政府的减贫举措更加关注任务型的经济指标的脱贫，从战略到战术上，容易与扎根式贫困治理的体制机制创新要求相背离，从而使扶贫工作出现不少负面效应。

### 第三，社会组织在贫困治理上存在着空间狭小和嵌入上的水土不服问题

社会组织在扶贫中具有撬动资源、能力培育和团结社区的作用。在贵州的精准扶贫中，社会组织发挥了一定的作用，但是，从目前来看，它们在贫困治理中的参与空间并不是扩大了，而是出现了缩小的现象。同时，社会组织参与也遇到一定的困境。由于出发点的不同，社会组织在与政府的关系和合作方面处于弱势地位，在政策支持和制度支持方面面临一定脆弱性，需要进一步明确政府与社会组织的关系、边界和各自职责；在社会团结方面，外来的“镶嵌式”社会组织虽然致力于提升合作能力、塑造社会团结，但其具体工作方法有可能遭遇“水土不服”，成为破坏地方社区团结的工具，这点尤其要警惕。

## （二）产业扶贫面临多重可持续性发展挑战和问题

产业扶贫在精准扶贫中占据着核心的地位，但是，在发展产业上政府、企业、村庄以及非贫困户、贫困户究竟扮演什么角色，依然是没有解决好的问题，利益关联机制尚未建立，直接影响到脱贫和村庄发展乃至区域发展。目前，在产业扶贫中普遍存在的主要问题至少有如下一些：

第一，产业扶贫存在着重项目落实、轻服务的问题。许多地方政府忙于去落实某个产业项目，只要把这个项目落实下来，就等于产业发展，然后理所当然地认为，产业发展起来了，就能带动贫困人口脱贫。但是，产业项目落实只是产业发展的一个环节，仅仅关注这个环节是不够的，因为一个项目的成功，取决于这个项目是否有竞争力，还需要相应的技术服务和市场服务，更需要项目参与者的支持以及合理的收益分配机制等等。在实践中，这些环节或者被忽视了，或者不受重视或重视不够等，而且许多参与者不具备产业所需要的能力等等。由于这些环节问题得不到有效解决，因此，许多听起来很不错的项目都面临着不可持续问题，甚至出现失败，从而伤害了村民参与产业发展的信心和积极性。

第二，产业发展的组织化与扶贫、脱贫不协调。在政府看来，由公司、大户、能人来推动产业发展，比由贫困户来参与产业发展，会更快、更成功。所以，各地政府设计出看起来五花八门的组织化做法，比如公司加农民，或基地加农户，或者合作社加农户，或者公司（或基地）加合作社加农户等等，实质上还是希望通过规模化发展带动农民尤其贫困农民脱贫致富。但是，事实上，我们看到的是，在这个规模化、组织化过程中，贫困户基本上被边缘化，产业发展并没有真正惠及贫困户。而产业一旦失败，受损最深的还是农户尤其是贫困户，因为他们是最脆弱的，最经不起小小的失败。我们见证了一些产业项目失败后农户特别是贫困户陷入困境的例子：开始，政府告诉农民，让土地流转给公司，说这个项目发展起来，农民既可以拿土地流转费，又可以到公司里赚钱，这样农民就有两笔收入，特别是贫困户就可以轻松脱贫，但是结果呢？公司或者确实把产业做成功了，但是，公司要雇佣农民的数量是有限的，那些贫困户往往是缺劳动力，或者劳动力不论体力还是智力、技能上都不如非贫困户，所以往往被公司拒绝在门外，因此就很难赚到劳务费。如果公司失败了，往往拍拍屁股逃之夭夭，剩下的烂摊子给农民，农民不但赚不到钱，而且其农地往往受到破坏，影响种植。至于公司（或基地）加农户模式，往往是公司赚钱，惠及农户不多，但是公司失败，农户损失更大，因为公司会把大部分风险都转嫁给农户，农户就成了项目的牺牲品。

第三，产业扶贫政策被截留的情况时有发生，损害了社会公平，拉大了贫富差距，导致村庄分裂，不但没有起到扶贫的效果，反而让贫困户受到进一步伤害。所谓产业扶贫政策被截留，表现为所有政策优惠被地方能人（有干部、企业老板、其他能干的人）所享受，而真正的贫困人口却享受不到。产业发展首先要依靠能人来运作；其次，这些能人在政策信息获得上占有便利；再次，地方政府又急需在短时期内把产业做起来，自然要依靠这些所谓的能人。因此，产业扶贫不但不能化解一些本已经存在的社会矛盾，而且还有可能使其加剧，使得产业发展失去了和谐的村庄基础，也危害政府的公信力，潜伏着一些政治风险。

第四，产业扶贫的长时性与扶贫脱贫的短期性之间的张力，导致政府在产业发展上贪求“大”，在方法上就变得粗放、快速，往往是运动式的，从而忽视了一个产业项目从落地到成长直至产生收益需要很长的时间、需要采取细心、专业化以及上下结合等方式。产业扶贫的长时性往往不符合在短期内让贫困人口脱贫的目标要求，结果为了完成扶贫脱贫的短期目标，产业发展往往就变得粗放，后果就可想而知了。

以上这些问题对产业扶贫可持续性构成了严峻的挑战，特别是，由于只注重通过发展产业增收的过往扶贫开发方式，往往难以考虑贫困群体及区域发展能力的普遍提升，于是就会产生参与性排斥，其后果便是资本和能以产业发展为名，俘获了大量的扶贫资源，使得原本应该被扶持的贫困人口成为被排斥甚至被剥夺的边缘群体。这样的产业扶贫显然是不可持续的。

### （三）易地搬迁并不必然带来稳定的脱贫致富，存在手段与目标错位问题

贵州作为全国脱贫攻坚的主战场，也是易地扶贫搬迁任务最重的省份之一。在“十三五”期间，贵州要完成 130 万建档立卡贫困人口的易地搬迁，同时还要对 32.5 万人口实施同步搬迁，以及因基础设施建设成本高而自行统筹资金搬迁 35 万人口，因此在整个“十三五”期间的总搬迁规模将达到 200 万人。在如此短时间内完成如此大规模的人口搬迁，并通过搬迁让他们稳定脱贫致富，对贵州来说无疑是一个巨大的挑战。易地扶贫搬迁政策主要针对的就是生活在所谓一方水土养不起一方人的那些地方的贫困人口，但是目前的问题是：一是哪些地方属于一方水土养不起一方人呢？实际上还能活下来，说明所有这些地方都还可以养得起人，只是这些地方的人穷了一些。二是，即使存在这样的地方，那么这些地方的人并不都符合贫困标准，那么是不是那些不符合贫困标准的人也非得搬迁？但是易地搬迁政策主要针对的是这些地方的贫困人口。既然这些地方也有非贫困人

口，那么说明这些地方还是能养得起人。三是搬到哪些地方才能实现稳定脱贫致富呢？中央给出 5 种搬迁方式，但是贵州最后选择了城镇化搬迁方式，而 200 万人（至少 160 多万人）都搬迁到城镇，城镇能否为他们提供有质量的就业机会呢？所谓有质量的就业机会，就是指不仅有业可就，而且还能赚到至少足以维持家庭生计的收入。事实上，目前几乎没有一个城镇能做到。四是易地搬迁不只是简单的人口转移，而是社会和文化体系的重建，但是，这个重建是相当复杂而且需要许多公共政策、公共服务和基础设施支持，就目前情况看，这方面的支持是非常有限的。

实际上，这些问题都由于在短期内要完成如此巨大人口的搬迁而没有受到充分的重视，一些地方政府把易地搬迁简单地等同于精准扶贫和脱贫，也就是说把手段当作目的，结果则留下对脱贫可持续的巨大挑战。实际上，搬迁对象也明白这样的挑战，所以，往往不愿意搬迁，但是由于地方政府出于行政压力而不得不采用各种方式动员搬迁对象搬迁，但是对搬迁后出现的问题则考虑不多，存在着有问题再来解决的心态，或者根本不去想以后的问题怎么解决。由此可见，易地搬迁变成一场声势浩大的政治运动，遮蔽了自下而上的合理性搬不搬的诉求，也会受到基层自发合谋软抵抗。

#### （四）社会政策托底不足

社会政策对于农村扶贫和脱贫具有重要的托底功能，不仅在当下的精准扶贫和脱贫实践中，贵州已经构筑了覆盖全民、保基本、多层次的保障体系，对于精准扶贫中已经发挥重要作用，而且对于 2020 年之后在更高层次上防范社会风险、保障民生、提高生活质量具有支柱性作用。但是，我们在调研中也看到，目前的社会政策在资源投入、兜底水平、体制机制、治理水平、服务供给、人才建设等方面都存在许多不适应的问题，将影响托底的可持续性。

农村社会保障水平偏低，解决贫困问题的能力还有待提高。具体表现在这样几个方面：第一，社会救助不充分以及范围过小。农村低保水平还是比较低的，低保户获得的低保收入还不足以解决他们的贫困问题。社会救助还不足以防范日常生活中发生的突发性风险，具体表现在支出型贫困救助尚未破题。支出型贫困是指家庭成员因医疗、教育等大笔刚性资金支出发生后，造成家庭基本生活的困难，属于急难型贫困。这一部分群体，不仅包括低保对象，还包括低保边缘群体和因特殊情况引起生活困难的一般家庭。在现有社会救助制度框架内，支出型贫困家庭尽管能够从社会救助中获得帮扶，但因缺乏更全面的政策保障，往往救助不充分，有时甚至是杯水车薪，不能真正实现兜底保障。与此同时，目前的农村社会救助偏向于单一的物质和现金救助，还不能提供精神慰藉、心理疏导、技能培训等形式的救助，难以帮助困难群众提升自我发展能力，进而实现贫困群众的可持续脱贫。

第二，农村新型合作医疗保险虽然在一定程度上缓解了农民看不起病的困难，但是，目前存在着新农合赤字扩大以及新农合报销目录限制过多等问题，从而降低了农民看病报销比例，在一定程度上影响农民参加新农合的积极性，当然最终会影响扶贫和脱贫的可持续性。

第三，新型农村养老保险虽然实现了全覆盖，但是保障水平太低，严重降低了农民参保的积极性。农民从新农保中获得的收入分两部分：一部分是基本养老金，目前贵州大多只有 77 元左右，另一部分是个人缴费而获得的收入，绝大多数参保档次是 100 元，领取养老金的收益很低，每个月也就 20 到 30 元左右。由此可见，新农保基本上还不足以解决年老农民的基本生计问题。合理的社会政策是，养老保险应该解决了绝大部分贫困问题和生计问题，只有出现特殊问题或事故，养老金难以兜底的时候，社会救助来发挥作用，而目前农村的情况却颠倒了，反而是社会救助在解决生计贫困上扮演主角。

第四，贵州农村服务体系基本上缺位，所谓“三留守人员”基本上得不到相应的社会服务，成为精准扶贫和脱贫工作所没能好好解决的问题。这里既需要政策和资源的支持，又需要社会服务组织和服务人员的支持，但是这些都是相当缺乏的。比如农村现在有敬老院，但是日常运行经费严重缺乏，管理人员和服务人员也奇缺等。至于为孤独儿童、孤独老人和妇女提供各种服务的情况基本上不存在。

第五，农村教育过度“城镇化”，社会经济发展滞后又制约农村教育发展，城乡教育公平性、可及性问题并没有得到缓解，不仅使得农民的教育负担没有减轻，反而有加重的态势，而且教育越来越远离农村，从而使得农村发展失去了教育的支持，直接影响到农村可持续减贫和社会发展。

第六，农村住房保障还有待完善。国家开展了农村危旧房子改造、修复和重建工作，以改善农村住房质量。贵州许多农村都享受到这样的政策，但是，对于贫困村和贫困户来说，虽然亟须要改造和修复乃至重建老房子，但是，政府给每户的修复、改造或重建房子的补贴只有 3 万元，这点钱不足以支持旧房修复、改造和重建，但是至少可以激励农民去改善住房条件，然而对大多数贫困户来说，这个补贴则成了“鸡肋”，食之无味，扔之可惜，因为 3 万元不足以修复或改造房子，更不能兴建新房子，用了这个政策，他们就得出借钱，这进一步加重了贫困户的债务，使得他们更穷，但是不用，他们又觉得可惜。所以，有的贫困户勉强使用了这个政策，结果就可想而知，他们的负担越来越重，生活会受到进一步影响。而且经过修复或改造过的房子并没有在质量上有明显的提高。因此，解决住房保障问题，在贫困农村，依然是一个很迫切的任务。

除此之外，农村社会政策在具体实践中还存在政策之间不协调、体制机制障碍、工作机制和人才资源缺乏等等问题。

（五）多元的社会扶贫主体（包括企业、社会组织、中央、国家机关和相关单位、东部地区政府等）之间存在着责任、义务和权利不清晰，行动逻辑各不相同的问题多元的社会扶贫主体彼此甚至在一些方面存在一定的冲突，与帮扶对象也有着理念和行动的差异，在一定程度上降低了帮扶的效果，甚至扭曲了扶贫政策。与此同时，社会扶贫主体存在着帮扶能力不够、主动性不足，而帮扶对象参与性缺乏，所以，社会扶贫结果则缺乏“社会性”，落地效果比较差，有的社会扶贫主体只是向社会或者说只是针对当地政府宣示自己参与了精准扶贫，不考虑是否真正能达到扶贫、脱贫效果，也就是说，只是走走过场而已。大部分社会扶贫主体（特别是中央和国家机关及各部门、沿海地区政府及各部门乃至个别企业）实际上缺乏主动参与农村扶贫和脱贫的内在动力和意愿，只是被要求参与扶贫和脱贫而已。

## 五、推进脱贫攻坚可持续发展的对策性建议

脱贫攻坚，是一项复杂的系统性工程，很难做到“毕其功于一役”，还是需要保持着久久为功的精神，做长期、细致、耐心和专业化的工作，尤其要充分发动扶贫对象的主观能动性，确保他们的主体地位以及增强他们的发展能力，才为上策，才能做到可持续性。本课题在深入调查和研究的基础上，针对贵州目前在精准扶贫和脱贫中以上所提出的一些问题和挑战，在此提出以下政策性建议。

第一，以党建为抓手，以社会建设和社会治理为基础，打牢脱贫攻坚的社会基础。党建工作需要解决理念、技能和目标问题。党建工作要真正树立为民思想，团结所有村民，巩固社会基础。在这个过程中，要改变形式主义做法，引入社会建设的专业化理念和技术，凡是基层党的干部都得接受社会工作和公共管理专业知识的培训，让他们掌握专业的社会工作法，以此来与村民开展协商、交流，从而充分地调动村民参与公共事务的积极性，尤其要让建档立卡户与非建档立卡户都能参与到精准扶贫中，特别是参与到基础设施建设、公共服务提供、社会公益事业以及村庄公共事务管理之中。基层党组织真的能够起到凝聚人心、动员村民积极性的功能，才能使党建与村庄发展和脱贫紧密结合起来，形成可持续的社会基础和力量。

第二，做好产业扶贫的生产性和市场性公共服务，为产业发展提供良好的技术培训、市场网络、市场规制、质量保证、风险防范等服务。十九大报告在乡村振兴战略中特别强调“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度”，这一观点同样适合产业扶贫实践。现在的产业扶贫大多是有项目无产业，或者是有产业无体系，或者说有产业体系却没有生产体系、经营体系等。在产业扶贫中政府更要着重于农业支持保护制度的建构上，为农村提供发展的支撑体系。

第三，为易地搬迁构建系统的长效政策体系，尤其要重视安置点的社区建设、能力培训，寻找搬出地资源的开发与搬迁户的生计和发展之间的链接机制。建议不要拆除搬迁户的老房子，让他们在农村有一个立足之地，弥补他们在搬迁地的一些不足。

---

同时，增加搬迁地类型，让更多的贫困户就近搬迁。对于那些已经搬迁进城镇的，政府除了解决他们的就业问题外，还要进行社区建设，让他们更多地参与社区公共事务，发展社区服务，与此同时，购买社会服务组织的服务，让他们帮助搬迁户学会城镇生活方式和规则，更好地融入到城镇社会。

第四，强化社会政策在扶贫和脱贫上的作用，特别是在 2020 年之后，在反贫困上要从运动性治理转向常规性治理，让社会政策担当主导角色。一方面增大在社会政策上的投入力度，另一方面，改进激励措施，让村民有更大的积极性支持和参与社会保障。具体地说，做强新农保和新农合，让新农保起到主要的生计保障作用；新农合发展与国家的健康建设紧密结合起来，不仅让农民看得起病，而且看好病，特别是要做好健康预防，减少发病率，降低因病返贫的可能性。

第五，让社会扶贫真正回归“社会”，给社会扶贫创造更大、更宽松、更好的政策、资源空间和平台。这里所谓的真正回归“社会”，就是指重新界定社会扶贫，将中央和国家机关及部门、沿海地区政府等对口援助单位从社会扶贫中剥离出来，重新划归为政府扶贫范畴，并从政策和体制上理清他们作为政府扶贫所应具有的责任、权力和参与机制，与此同时，要从政策上加大力度支持企业、社会组织乃至个人参与到农村扶贫和脱贫中。