

农村贫困人口退出中的问题与对策

——基于湖北省六县市的实证调查

张瑞敏¹

(中南民族大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430073)

【摘要】:实现农村贫困人口的脱贫是全面建成小康社会的基本标志。随着2020年的临近,保质保量、有序开展“精准退出”已经成为当前我国扶贫开发工作的重中之重。课题组以湖北省六县市9个贫困村为样本,收集整理了大量第一手档案资料,并以实地观察、深度访谈、问卷调查等形式对该问题进行调研。调研发现:当前我国一些贫困农村地区在贫困人口退出方面还存在扶贫识别不够精准,扶贫政策“一刀切”,村级集体产业发展不力,扶贫中搞“形式主义”,扶贫宣传不到位,贫困群众脱贫内生动力不足,以及农村基层干部在扶贫中的困窘状态等问题。针对上述问题,建议加强贫困人口识别的动态管理,真正做到因户因人精准施策,发挥社会扶贫效益,形成“脱贫光荣”的社会氛围,力避运动式脱贫,正向激励农村基层干部真扶贫,建立脱贫工作的长效机制等。

【关键词】:扶贫开发 贫困人口 退出机制

【中图分类号】:F323.8 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1672-433X(2019)06-0150-06

一、调研背景

党的十八大以来,以习近平为总书记的新一届中央领导集体将扶贫开发摆到更加突出的位置,鲜明地提出要加快转变扶贫开发方式,实行精准扶贫。党的十八届五中全会把“扶贫攻坚”改为“脱贫攻坚”,明确了新阶段脱贫攻坚的目标,即到2020年实现“两个确保”:确保现有农村贫困人口实现脱贫,确保贫困县全部脱贫摘帽。党的十九大报告又在6处论及扶贫工作,把脱贫攻坚作为“坚持在发展中保障和改善民生”基本方略的主要内容,把精准扶贫作为决胜全面建成小康社会、开启建设社会主义现代化国家新征程中的三大攻坚战之一,再次重申消除贫困是全面实现小康社会的底线目标,并对下一步脱贫攻坚作出了全面部署。党中央对扶贫脱贫定位如此之高,是历史上从未有过的。

改革开放以来的40年,“脱贫”已经成为这一时期中国最为重要的成就之一。中国式扶贫道路还受到世界的瞩目与赞誉。联合国《2015年千年发展目标报告》显示,中国极端贫困人口比例从1990年的61%,下降到2014年的4.2%,中国对全球减贫的贡献率超过70%。中国是世界上减贫人口最多的国家,也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家。十八大以来,我国的贫困人口正以每年1000多万的速度在递减。截止到2018年底,全国只剩下1660万贫困人口。

一般来说,随着扶贫脱贫快速推进,扶贫脱贫的难度会越来越大,脱贫的边际效应会呈现递减趋势。随着2020年的临近,能否保质保量、有序开展“精准退出”,已经成为当前我国扶贫开发工作的重中之重。目前,我国扶贫开发已经进入最关键阶段,正像《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中所指出那样:“我国扶贫开发进入到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。”

¹**基金项目**:国家社会科学基金项目“习近平关于民族地区扶贫工作的重要论述研究”(19BKS196)。

作者简介:张瑞敏,女,中南民族大学教授,主要研究中国共产党反贫困理论与实践。

为实现上述目标，从2013年起，中央和各省区陆续出台了一系列关于贫困退出的相关文件以具体指导“精准退出”工作。例如，湖北省在2015年出台了《关于建立精准脱贫激励机制的实施意见》和《关于全力推进精准扶贫精准脱贫的决定》，对加强扶贫对象退出管理提出了明确要求，制定了贫困人口脱贫、贫困村出列、贫困县“摘帽”的标准和验收程序。2016年4月，湖北省根据各地在具体执行中存在的政策理解不一致、验收主体不明确、基本程序不到位等问题，又下发了《关于扶贫对象退出验收的指导意见》，对验收标准、验收程序、验收责任体系、开展第三方评估以及验收结果的运用等提出了具体意见。同年，湖北省扶贫攻坚领导小组印发《湖北省贫困人口脱贫、贫困村出列实施办法》，对退出标准、退出程序、第三方评估、退出后的扶贫政策、脱贫出列档案管理和工作要求进行了规定，为湖北省脱贫工作建立了基本规章制度。

目前，正值农村贫困人口脱贫的高潮期，对如火如荼进行中的这一重大事件进行实际考察，虽然只是管中窥豹，也是有意义和现实价值的。为此，我们课题组重点选取了湖北省的9个贫困村为调研地，它们分别是地处武陵山连片特困地区的恩施市龙凤镇龙马村、柑子坪村、三岔乡三元坝村、白果乡瓦场坝村、建始县茅田乡张大顶村、巴东县野三关镇石桥坪社区；贫困湖区的鄂州市涂家垹镇沙咀村、监利县朱河镇吴家巷社区以及革命老区黄冈市红安县二程镇楼子李村。通过对上述九地大量的深度访谈（包括省州县乡镇扶贫办领导、村委干部、驻村第一书记、扶贫工作队、贫困户、脱贫户、非贫困户等）、实地观察、问卷调查以及第一手档案资料的收集整理，并运用统计软件对调研数据进行量化分析，归纳总结出当前我国农村在贫困人口退出方面存在的十个问题，同时对完善贫困人口退出工作提出了几点思考与建议。希望籍此有助于政府相关部门更多地了解中国农村“贫困退出”行进中的样态，更期望我们所感知和发现的一些带共性的问题得到重视与及时解决。

二、当前农村贫困人口退出中存在的若干问题

通过对湖北省六县市九村的实地调研，我们深切感受到，十八大以来扶贫脱贫工作所取得的巨大成就，一些昔日的贫困山区，比如我们多次去调研的恩施州龙凤镇龙马村所发生的变化，完全可以用“天翻地覆”来形容。我们观察到，农村的基础设施普遍得到明显改善，村容村貌美观起来了；基层扶贫干部普遍对工作找到了“感觉”，心里有了想法，知道该如何做了……。这些变化令我们激动、振奋。在此，我们课题组仅将在调研中发现的一些问题予以梳理，冀引发关注。

1. 贫困识别精度不足，动态管理名难副实。按最新口径，凡是未达到“两不愁三保障”的就应纳入贫困户。然而，在农民收入来源日益多元化的情形下，再加上中国农民有“不露富”的传统心态，在贫困精准识别的环节中很难一下子摸清楚农民实际的家庭收入。在识别过程中，一些地方创造了“一看房，二看粮，三看学生郎”的好经验，但是将之纳入贫困户容易，退出则难。再加上基层缺少足够的手段查证该户的收入状况，一定程度上造成精准识别精度不够。比如有的贫困户在外务工多年，家中房子是危房，而自身可能存了十几万存款，准备择机到县城购买房产。得知精准扶贫政策后，干脆不整修房子也不买房子。基层无法查证其工资收入，也没有权限查询其家庭存款状况，因其房子确系危房，就本着“住房安全无保障”将其纳入贫困户。

按要求，贫困退出必须一笔笔、实打实地算收入。而农村基层干部人头少，工作千头万绪，很难做到常态化的访贫问苦。由于不能精准摸清并核实农民的家庭收入，也不敢轻易让脱贫户退出，所谓对贫困人口进行动态管理、及时进退，多数村难以完全做到。

据我们问卷调查统计，有 20.19% 的村民认为村干部经常走访调查，有 13.46% 的村民认为存在脱贫户仍然戴着贫困帽子的现象。还有 17.31% 的村民认为有真正的贫困户未被纳入扶贫对象。这些问卷数据未必能完全准确地反映实际情况，但也反映出一些村民对此的主观感受。

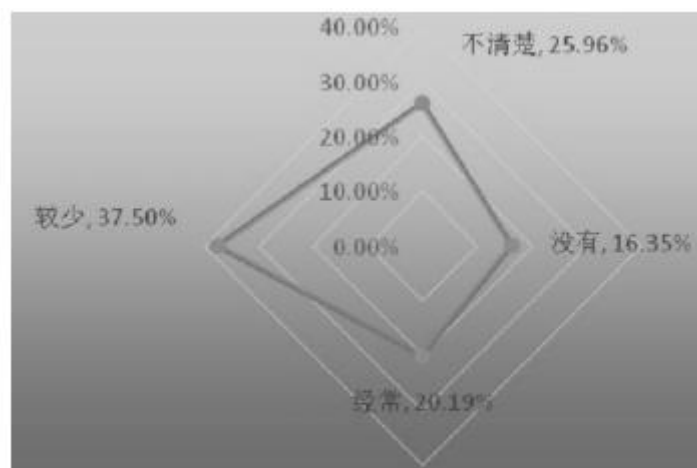


图1 认为基层干部定期对贫困户进行走访的调查数据

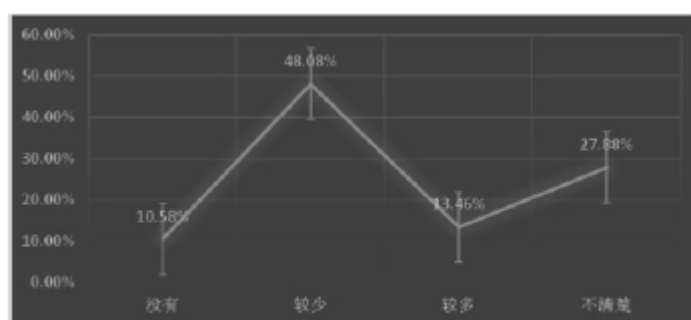


图2 认为已脱贫的贫困户仍然属于扶贫对象的调查数据

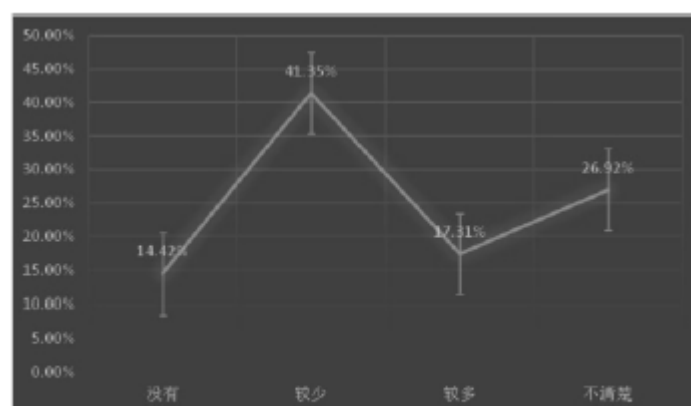


图3 认为属于贫困户但未被纳入扶贫对象的调查数据

2. 扶贫政策刚性要求与地方实际有冲突之处。其一，“应保尽保”与“不符合条件”存在不一致。国家规定“将所有符合条件的贫困家庭纳入低保范围，做到应保尽保”、“不落一人”。然而，在具体实施过程中常常会遇到一些“拦路虎”，例如E市规定有十四类情况须取消低保补助，导致了个别真贫家庭因此失去了最后一道“兜底”的保障。类似的情况在各地都有发生。其二，扶贫搬迁好政策与后期合理处置问题。按要求易地扶贫搬迁户在搬迁后必须把旧房就地还原为耕地、山林等。但在山区等地广人稀之处基本上就是推掉了事，旧宅基地很少复耕或再予以利用。有些搬迁房并非危房，利用民间资本加以修缮是可以

再利用的。比如，建始县大顶子村夏季凉爽、气候宜人，当地正在规划发展旅游业，有民营企业提出希望利用那些人去楼空的搬迁房发展为民宿。毕竟这些老房子中很多采用的是当地民族传统建筑工艺，拆掉实在可惜。然而，谁都不敢做主碰政策的“红线”。另外，按照异地扶贫搬迁政策规定，无论是集中安置还是分散安置的贫困户，人均安置住房面积为25平方米。由于有的贫困户家庭只有一位老人，按政策只有25平方米，要配备有客厅、厨房、卫生间、卧室，各空间都显得很狭小。但就目前政策而言，没有任何变通余地。采访中，就出现有贫困户违约，不愿意搬迁的事例，令承包商叫苦不迭。其三，“座号不一”，“进出相宜”难落实。由于我国农村贫困人口的数据来源于抽样调查的估算，指标数量是从上而下划拨而来，然后再一一对号入座，难免出现“有号无座，有座无号”的现象。导致在贫困退出的过程中，往往按贫困人口指标数和退出计划进行实际操作，而非有一是一，唯实进退。

3. 一些贫困村产业扶贫无起色，带动贫困户脱贫成空话。“发展产业脱贫一批”，以符合贫困地区特色的产业发展带动贫困户脱贫是脱贫的重要途径。然而，由于各贫困村本来情况就千差万别，受政策和资金支持的力度不一，像恩施市龙凤镇(李克强总理曾经两次到这里视察并指导工作)那样幸运的地方毕竟是少数。还是有为数不少的贫困村镇财政拮据，集体经济没有得到发展，村里也没有合作社，产业发展仍属“纸上谈兵”，并未形成气候，带动贫困户脱贫还是一句空话。

4. 定点帮扶力度不均，干部“一对一”结对重形式。定点扶贫制度是将机关单位、学校、三甲医院、国有大中型企业等帮扶资源与贫困县、贫困村结对进行帮扶。定点帮扶单位的实力与资源、扶贫的力度，在很大程度上决定着帮扶的成效，不同的村落受益程度也就有了高低之分。此外，“一对一”结对帮扶贫困户的各级党员干部并非专职扶贫工作人员，大多还担负着本职工作。限于各种主客观条件，他们常常采取定期成群结队地下到帮扶对象家，有一官半职的往往会利用工作资源多送些钱物而已，多数结对子干部只能做走马观花式的访贫问苦。这种形式化的帮扶，还伴随着各级财政不菲的“差旅费”支出。采访中，有村干部称之为“下乡一窝蜂，入户一阵风，回来一场空”。

5. 建档立卡多且繁琐，数据造假仍存在。建档立卡是精准扶贫的一项基础性工作。进行痕迹化管理也是精准扶贫脱贫的重要程序之一，其正当性不言而喻。为此，从上到下各级政府对精准脱贫信息档案规范化管理都高度重视，提出了很高的要求。比如，2016年5月，恩施市扶贫开发领导小组办公室印发了《关于加强精准脱贫信息档案规范化管理的实施意见》，其中就要求加强乡镇信息档案资料建设，落实“四有”(有部署、有规划、有作战图、有工作表册);村级信息档案资料建设，落实“五有”;驻村工作队信息档案资料建设落实“六有”;贫困户信息档案资料建设落实“四有”。从调研中得知，来村里检查的各级领导，都会查阅档案材料，但他们对扶贫档案填写内容各有理解与要求，导致基层一线干部不得不反复填写，疲于应对，为此加班加点已成工作常态。有村干部直言“不堪其苦”，有时只得造假应付了事，甚至是上级需要什么就造什么。

6. 民主评议、公示环节走形式，未能在贫困退出中发挥应有作用。民主评议和公示是保证贫困退出工作公平公正的重要环节，在各地的贫困退出程序上，对其都做了强制性要求。由于各村在确定贫困退出对象时，都是直接由村委会组织入户填写验收表，然后根据验收表的打分情况选定脱贫对象，整个过程中没有其他群众的直接参与，村民代表只是到村民代表大会进行审议时才接触到相关信息。在一些村民看来，所谓审议不过是走过场。调研中，有36.54%的村民认为政府没有采取民主评议，49.04%的村民表示政府在进行贫困退出测评时没有征询群众的意见。还有村民认为，贫困人口退不退出全由村干部说了算。鉴于此，民主评议及公示环节的公信力便成了问题。

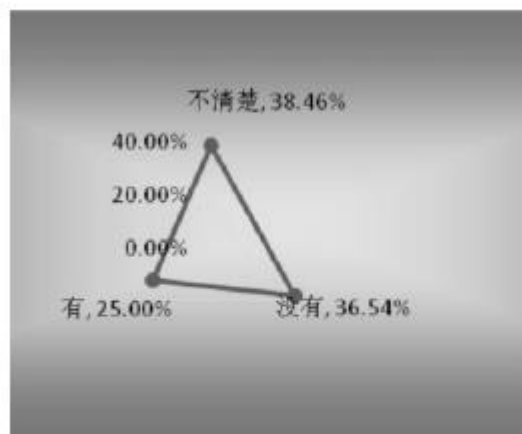


图4 对贫困退出测评采取民主评议的情况

7. 由在校大学生等参与第三方评估可能存在偏颇。第三方评估机制是围绕脱贫成效展开的复查工作，重点是考察退出程序的规范性，脱贫数据的准确性和脱贫成效的群众认可度，其结果不仅是扶贫对象退出的重要依据，更是对地方干部扶贫工作的考核依据。在调研中，有多位基层干部反映，聘请独立的第三方进行评估，设计的初衷是好的，但是完全撇开当地扶贫干部，让缺少地方工作经验、甚至连本地语言都听不懂的在校大学生参与进来，有可能导致评估结果的谬误，挫伤地方扶贫工作的积极性。

8. 扶贫宣传力度不足，“吃瓜群众”都不多。我们调研组每到一村落，几乎都能看到醒目的扶贫脱贫标语口号，每一个村委会门前都有相关的宣传栏。但我们的问卷调查却显示，48.08%的村民表示对扶贫脱贫政策不太了解，34.62%的村民表示根本不了解，仅有17.31%的村民表示有所了解。这些数据表明，在贫困农村，一方面我们的扶贫宣传工作还很薄弱。另一方面也表现出村民把扶贫视为政府的事，参与意识弱。

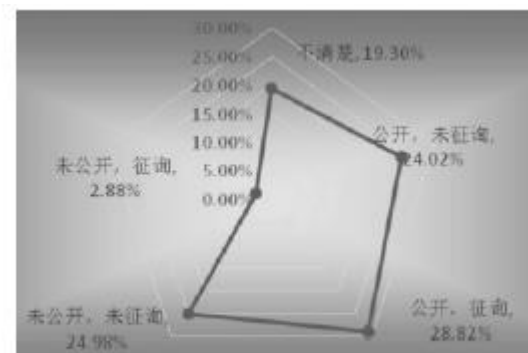


图5 政府贫困退出测评工作公开且征询群众意见情况

9. 部分贫困群众退出意愿不强，“等靠要”现象依然存在。从访谈的情况来看，各村确定贫困退出对象时，很少有贫困户主动申请退出。一些已脱贫的贫困户不愿“断奶”，声称生活依旧困难；少量贫困户从一开始的感恩、到心安理得、到退出时的埋怨甚至是愤懑。问卷统计显示，34.61%的村民表示，存在贫困户迷恋贫困身份的现象；近76%的村民认为存在有贫困户找关系、隐瞒收入的现象。这些已经成为制约贫困退出机制有效运作的重要因素。

贫困户退出主动性不强，“蹲在墙边晒太阳，坐等政府送小康”的心态，对脱贫工作造成了很大的负面影响。采访中，有非贫困户群众就讲：我们辛辛苦苦干一年，不及坐等政府送温暖。在我们采访的一个村，村民就向我们谈及微信圈里流传的一篇

小学作文《长大了，我的理想是当一个贫困户》。可以说，一些村民的不公平感是真实存在的。

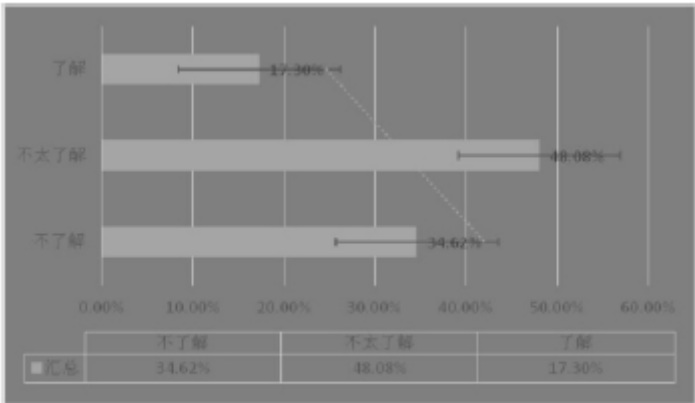


图 6 村民对贫困退出政策的了解情况

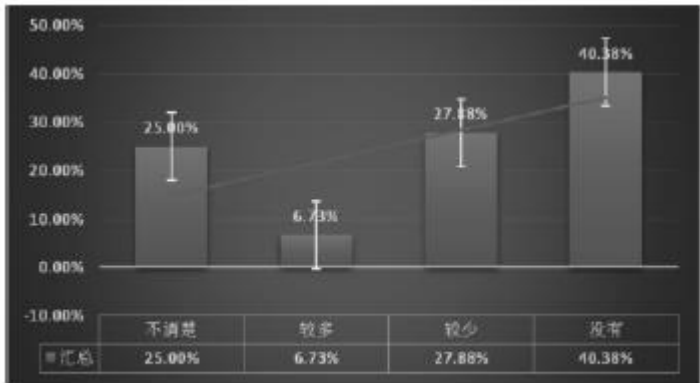


图 7 认为贫困户采取措施保留贫困户身份的调查数据

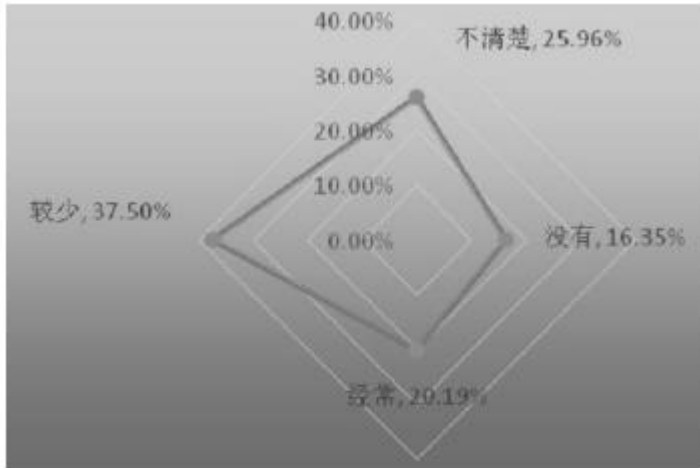


图 8 贫困户保留贫困户身份所采取的措施

10. 扶贫一线基层干部多苦恼，难有精力真扶贫。在贫困地区的乡镇村，扶贫脱贫成为第一要事，各级政府和相关部门定期或不定期会对地方工作进行检查、巡视、督导以及各类评比。为此，基层干部不得不把主要的精力用于应付各种检查、考核

和陪同接待，其结果是本末倒置，没有时间和精力用于真扶贫。

在我国农村，一线基层干部代表着政府的形象，发挥不可或缺的作用。政府扶贫脱贫工作的各个环节，也主要依靠他们来完成。虽然多数基层干部是尽心竭力地在投入工作，但群众知晓的少，认同度并不高。走访中，就有村民向我们反映，“一些贫困户是村里安排好的，当初认定时就是因为他们容易帮扶，日后可以顺利完成脱贫任务。”虽然村民的说法不尽属实，但也反映出我们的扶贫脱贫工作没能让当地百姓打心眼里信服。在采访中，一些村干部向我们坦言，“为了村民生活的改善，我们筹钱修路、建蓄水池、修缮房屋。但一些村民缺乏感恩之心，他们只认自家得到钱物的帮助才是真实惠。”为群众办事不被理解，甚至被说三道四，这样的苦恼不少基层干部都有。显然，他们与群众的沟通存在问题，“梗”在哪里？

另外，基层乡镇村级干部的工资待遇还是偏低。最基层村干部的工资收入还不如一般农民工。对比中，一定程度上也确实影响了他们工作的积极性。

三、对完善贫困人口退出工作的思考和建议

针对上述发现的问题，笔者提出下述建议。

1. 加强动态监管，做到“应保尽保、应退尽退”，不受指标局限。精准识别不搞一锤定音，有进有出才是常态，瞄准真正的贫困户实施帮扶。对新增贫困人口或返贫人口要及时纳入扶贫范围，及时予以建档立卡、准予“入册”而不受指标限制。毕竟绝对贫困人口已经是极少数，国家有能力也有责任让他们保有最基本的生活和尊严。同样，对于已经稳定达到脱贫标准的，即使有指标空缺，也要及时调整退出。当然，在一些财政条件较好的地方采取“脱贫不脱政策”有利于巩固脱贫成效。

2. 扶贫脱贫工作“贵在精准”，为体现“精准”，在刚性政策下允许“特别申请”、“特殊对待”。为避免扶贫政策“一刀切”带来的问题，可允许基层政府对个别贫困家庭遇特殊情况“开绿灯”，比如由村委会提出特别申请，据实上报并为此担保。解决政策硬杠杠与实际情形差异性的矛盾，给予地方上一定程度和一定范围的灵活处置权。如此或可避免少数贫困人口因政策刚性要求“被脱贫”的无奈现象，兑现“精准扶贫、不落一人”的承诺。

3. 形成大扶贫格局，克服政府“独角戏”局面。在扶贫脱贫工作中，政府“主角独大”现象较为普遍，社会力量参与扶贫还远远不够。针对一些产业扶贫没有进展的贫困地区，可以拿出更加优惠的措施，譬如，谁开发谁受益等，引导、鼓励、凝聚各种社会资源参与扶贫。建议更多地运用市场的力量、经济的手段，让参与扶贫事业的民营企业等不仅能树立企业形象，并能够从中获得盈利，实现多赢。如此，扶贫事业也才能持久^[1]。同时激发贫困地区农村发展的活力，发挥中国制度优势，努力构建省市县乡村五级一起抓扶贫、层层落实责任制的大扶贫格局^[2]。

4. 减少各类评比检查，简化案头工作，让基层扶贫干部踏实工作。“上面千条线，下面一根针”。农村基层干部是联系服务贫困群众“最后一公里”、“最后一步路”的关键枢纽。“档案资料整理得再好，也不如贫困群众的满意度好”，这是来自基层干部的心声。建议减少各级各类频繁的检查评比考核，少打扰他们的工作，解放他们的双手，让他们真正有时间、有精力去做真扶贫之事，把心用到干实事、见实效上。

5. 试行贫困户“自家人”参与验收，完善民主评议和公示工作。在贫困退出验收中一个可以试行的办法，就是基层工作人员在入户验收前，与贫困户约定好时间，在自愿的前提下由贫困户邀请他信任的邻里街坊或亲戚在场作证，在对贫困户进行收入计算填表打分时，允许贫困户邀请的“自家人”替他说话，这一举措有助于从心理上安抚贫困户，增强其公平感、信任度。在民主评议时，由入户验收者向村民代表讲述验收经过及验收结果，并将贫困户的收入测算表、贫困退出验收表等脱贫数据资料一同公示，由此避免了村干部“说了算”的嫌疑。

6. 改进“第三方评估”运行机制，试行扶贫干部易地考核的办法。在扶贫脱贫工作中，考核机制、退出机制、第三方评估机制“三大机制”互为依托，环环相扣。按照扶贫对象退出程序与识别程序相一致的原则，对贫困人口严格按照规范程序验收，实行有序退出。鉴于目前对大学生参加“第三方评估”工作存在的争议，建议由省一级人民政府统筹，更多吸纳有扶贫工作经验的工作人员易地参与扶贫核查验收工作。当然，还要尽量避免直接的易地交叉检查、成效互评。

7. 让“脱贫光荣”蔚然成风，不使贫困户成羡慕对象。在调研中，我们真切地感受到在贫困地区已经形成了基层干部“人人谈脱贫，人人有职责”的氛围。但是，“上热下冷”、“干部干，群众看”的怪象是明显存在的。这里面最大的一个问题就是“扶贫先扶志，增强贫困人口自我发展能力”如何落实的问题。帮扶要以增强贫困人口自我发展能力为原则，而非“优待”和“包养”^[3]。我们的扶贫政策不能让贫困户成为羡慕对象，对有劳动能力的贫困人口需促动“要我富”到“我要富”的转变，可以保其温饱，不能也不宜包其达到小康生活水平。

8. 改善脱贫评价机制，力避“运动式”脱贫。好的工作评价机制可以使地方干部不敢不作为，也不敢乱作为。为防范地方上以搞运动的方式完成脱贫退出任务，为摆脱“材料出政绩”等数字脱贫的运作模式，需以贫困群众的真实满意度为最终评价标准。如此，才可能让基层干部眼睛向下看，把时间精力用在办扶贫实事上。同时，对留有“锅底”的贫困村，上级部门可实事求是地帮助分析原因和提出破解之策，落实好国家“兜底”政策，而不是急于追责。

9. 强化正向激励，让基层一线的扶贫干部劳有所得。正向激励机制的建立和完善是保障退出质量的重要举措。目前从国家层面主要是强调了贫困人口、贫困村、贫困县退出后的激励政策。而在现行的规定中，对基层扶贫干部约束监督打板子的规定多，对其工作正向激励还不够。为确保干部干得好，要高压也需减负、要问责也需激励，建议对真正干得好的基层农村干部都予以“挂钩式”业绩奖励，使奖惩更为对称。同时，倡议为村级干部创造好工作条件，进一步提高他们的工资待遇，真正实现越是艰苦的最基层，越有干头；贡献越大，回报越多。

10. 抓紧建立“贫困退出后”的扶贫工作长效机制，实现扶贫工作队“本土化”。目前我国农村的贫困退出是在密集的政策优惠、超常规政策力度下，举全国之力、众志成城实现的，换言之，现阶段的贫困退出还具有不稳定性和脆弱性。此外，我国贫困退出仅仅是在现有标准下的低水平脱贫标准。与世界银行2015年10月最新修订贫困线标准每人每天1.9美元相比，我国贫困标准在2020年以后必将调整。这几年，随着每年数以千万计贫困人口的退出，建立贫困退出以后扶贫工作的长效机制，已经刻不容缓。脱贫地区下一步发展面临的困难仍然很大。比如，下一步如何重点解决深度贫困地区公共服务、基础设施以及基本医疗有保障的问题。也就是说，目前贫困人口的退出只是刚刚走完了第一步，今后的减贫脱贫工作仍然会任重而道远。

据课题组调查，驻村扶贫工作队的工作成效受到地方较多赞誉。而一旦脱贫任务完成，驻村工作队或将撤离。建议多给村委会专兼职“编制”，多留土生土长的年轻人，采取措施吸引外出打工的年轻人等回流，充实农村基层干部队伍，籍此打造一支永不撤走的本土工作队、创业军。

参考文献:

[1] 方堃，吴旦魁. 习近平对马克思主义反贫困理论的创新[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版)，2019(3).

[2] 张瑞敏. 习近平精准扶贫思想探析[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版)，2017(4).

[3] 张琦，张涛. 精准扶贫政策的公平效应——基于生存伦理与互惠伦理视角[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版)，2019(3).