

贵州省精准扶贫的实践与反思

——以黔西南州为例

曾丽容¹

(兴义民族师范学院 政治与历史学院, 贵州 兴义 562400)

【摘要】 贵州省精准扶贫实践成效显著,在扶贫攻坚战略实施进程中,取得的成绩和存在的问题具有普遍性。黔西南州的具体举措和推行方式富有地方特色,深入探究其反贫困实践中存在的问题及其成因,是对多民族聚居山区反贫困经验的一种总结。透过表象看本质,将黔西南州反贫困经验作相应的理论提升,可为将来贵州乃至全国的扶贫实践提供可资参考的样本模型,从而起到见微知著的效能。

【关键词】 精准扶贫 贵州省 黔西南州

【中图分类号】 D63 **【文献标识码】** A

1 贵州省精准扶贫的实践概况

在习总书记“全面小康路上一个都不能少”精神指引下,贵州省各地各级干部和群众积极投身于脱贫攻坚的战役之中。2016年,贵州省委、省政府发布《关于坚决打赢扶贫攻坚战确保同步全面建成小康社会的决定》和相关多个配套文件,发动全省各级力量,开始在贵州这个没有平原支撑,多民族聚居,贫困人口多,贫困连片高发,贫困程度深,贫困状况复杂的地区开展扶贫攻坚。在扶贫攻坚战役的总体部署和推进计划中,政策和制度是首先考虑也是最早着手的方面,例如,《贵州省大扶贫条例》不仅制定了全省脱贫攻坚总则,而且对相关细则也加以了规范。现在,贵州省扶贫工作已经全方位多维度展开,关于精准扶贫的政策系统、信息平台、文件方案以及资助措施等相关资料,在网络上也是随手可查。

在这个伟大的实践过程中,以政策为指引和支撑,一系列标准相继确定。既有贫困认定标准,又有脱贫退出标准,“一达标,两不愁,三保障”已经为各级干部和群众耳熟能详。相应的程序和具体措施也是紧随其后,识别、帮扶、退出的过程中保障扶贫工作精准推进的“三部曲”,从“大水漫灌”的粗放式到“滴灌”的精准式,不仅是一个概念上的差异,更是落实到了整个扶贫工作规划管理,乃至于一项项具体措施的施行过程中。“互联网+”扶贫新模式,“扶贫云”动态监测,等等,各类新思想、新技术被运用到其中。省市县乡村各级干部签订责任书,强大的驻村干部队伍以及“第一书记”成为扶贫攻坚工作得以推行的有效保障。根据习总书记提出的“六个精准”“六个到村到户”实施原则,“春季攻势”“夏季大比武”“秋季攻势”等系列行动规划接踵而至。把产业就业、教育医疗、社会保障、基础建设、移民搬迁以及生态保护等诸多措施融为一体,共同推进扶贫工作。

具体实践中,为了切实做到“精准”,贵州省市县乡各级干部在具体的工作推进过程中,不仅积极向前进,而且时刻不忘“回头看”。“四问法”“四看法”“五个一批”“六个小康行动”“脱贫攻坚十项行动”等等行动计划;“五步工作法”“六个坚持”“六大机制”“八要素”等等工作方法,犹如一个又一个“数字方阵”,全面上马,排山倒海,势不可挡。产业扶贫、金融扶

¹作者简介:曾丽容(1969-),女,四川乐山人,民族学博士,副教授,研究方向:多民族地区经济、社会与文化发展。

基金项目:2019 贵州省理论创新招标课题“中国特色反贫困理论与实践创新的贵州元素研究”(GZLCZB-2019-09)的阶段性成果。

贫、供给侧结构性改革等具体方略和措施在贵州得以积极推行,无论是从口号上还是从布局上的确是“奏出多彩贵州最强音”。

在一系列精准扶贫政策推进过程中,各类“非常规”已然成为常规的途径与方法。中央财政专项资金和脱贫攻坚投资基金大量注入,扶贫融资担保政策紧随其后,中央和发达地区省市或者单位的定点帮扶等外援措施也落实到位。到 2017 年,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’”,可谓是战果累累,成果丰硕。这些宏观的成就,亦见诸于各类报道之中。

2 贵州省精准扶贫的实践特质

如前所述,宏观层面的扶贫业绩,有目共睹。然而,从微观的层面,在这场扶贫战役中具体存在哪些问题,表现出何种特征呢?接下来,我们在黔西南州选取义龙新区和兴仁县这两个区县为典型,作相应的剖析。

2.1 从实地调研结果看贵州省精准扶贫的困境

按照义龙新区工委安排,兴义师院 36 名学生于 2017 年 12 月 1 日至 12 月 10 日赴木咱、新桥、龙广、德沃等四镇对脱贫攻坚成效进行全面调查。学生小组分别进村入户,围绕“一达标,两不愁,三保障”和“七个不能脱贫”的标准认真开展调研,走访群众中既有贫困户和脱贫户,也有非贫困户。针对调研结果,现在作两方面分析:

2.1.1 地区性贫困成因分析。

从整体来看,贵州省黔西南州地区贫困现象的成因主要有以下几个方面:第一,人力资源匮乏是导致贫困的主要原因之一。劳动力缺乏一般是家庭贫困的直接原因。当今贵州农村最为普遍的情况是年轻人大多长年外出务工,空巢老人多。继续生活在农村的老人、妇女和儿童被人们戏谑地称为“703861 部队”,农业生产主要依靠这只“部队”来承担,没有可持续发展的产业覆盖广大的农村,是年轻人大量背井离乡外出务工的根本原因,而农户因为缺乏劳动力就会导致贫困或脱贫困难。这就形成了一个怪圈:农村留不住青壮劳动力,大量人员外流又导致乡村产业发展缺乏可资利用的劳动力资源而无力发展;而如果产业不发展就没有工作机会,那么年轻人就不得不外出务工。第二,自然环境和经济环境恶劣是诱发贫困发生的外在原因。决定农业生产的发展条件和发展方式的因素中,自然地理条件至关重要。在黔西南州,远离交通要道而且土地条件差的村庄,因为缺乏农业发展的基础条件,所以传统农业无以为继,工业更是发展无望。一方水土养不活一方人,这些村庄所在地常常就是连片贫困的高发地。此外,经济环境也非常重要。在漫长的历史时期中形成的思维定势决定了当地人的生产方式和资金运作方式,而与恶劣的自然环境相适应传统经济模式一般趋于保守,这就决定了当地整体经济环境必然不佳。这些地区的农户一般都缺乏发展资金,还有部分农户缺乏脱贫致富技能,在多重因素共同作用下,如果帮扶措施落实不到位,贫困便是如影随形,召之即来。第三,贫困户自身发展动力不足是导致贫困的内在原因。关于贫困户的精神贫困问题,虽然涉及的农户较少,却倍受关注。其代表人物便是农村的“老赖”,他们是等、靠、要的“全能选手”,被人们所唾弃,却真实存在,令人头疼,却很难对付。人们常常把这种情况归于“个人”品质的因素。其实这其中既有较为深沉的文化和心理等诸多影响因素,也有个人面对社会变革的适应性选择因素。也可以说,这部分“特殊人物”是现行扶贫政策的副产品之一,被学者们总结为“思想未脱贫”的人员,不想劳动,只想等国家补助。另外,村庄中因为没有被评为“贫困户”而怨声载道的“意见户”,从一定程度来说,其实心理上与“老赖”们具有相似性。最后,个人智力和能力因素也是形成贫困的不可忽视的原因之一。虽然个人因素因人而异,千差万别,但是也有共同的倾向,那就是文化素养和基本生活能力的缺乏。当下我国的扶贫政策可谓周到细致,各类帮扶措施也纷纷落地实施,但是,掉入贫困队伍而找不到出路的人仍然继续存在。有些优惠即便已经送到手上,一些人却还是没有能力接住的情况也是不乏其例。例如,一些贫困户医疗费用报销问题,的确有人就是因为无法正确理解相关规定也未能按照程序办理相关手续或者保留票据而导致医疗费用无处报销。

2.1.2 扶贫工作中存在的问题。

首先是基础设施建设方面。州政府投入了大量的资金进行农村基础设施建设,抓紧推进基础设施的达标情况,推进入户道路、小康水、小康电、小康讯、改厕、改厨、改房、生活垃圾治理等基础设施和综合服务中心、卫生室等公共服务设施建设。提升村容环境质量,建立统一的环保清运机制,增加环境保护设施。现在,乡村道路已经基本实现了组组通、户户通,但是仍有农户反映“三改”、庭院硬化的问题;部分农户存在未通电情况,即便已经通电,仍然普遍存在电压不足、电路老化、安全系数低、安置房通电设施不完善的问题。此外,通信信号不好也是一个普遍存在的问题。一些村庄的图书室、文化场所、娱乐健身的器材、宣传栏,不够健全,或者修建有一些,但是设备陈旧,安全隐患随时存在。其次是农户基本生活保障方面。这种情况主要与老人的赡养问题相关,也与农户的“私心”相连。主要集中表现在农户的收入情况计算方面,部分农户收入无法核算。一些农户为了更多地取得“政策红利”,分设户口,实际情况却是分户不分房,不分地,这样一来,家庭收入基本是无法核算或者是错误计算。另外,还存在虚报收入现象,导致统计数据失实。所以,虽然政府扶贫的投入巨大,但是仍然有农户。特别是单独立户的“孤寡老人”(其中有不少人的儿女健在),实际的衣食、住房和健康状况令人担忧。对这部分人,该不该帮扶,又该如何帮扶的问题,处理起来确实比较棘手。再次是关于帮扶人和被帮扶人的关系问题。群众对脱贫攻坚工作普遍较为认可,但是有些人争当贫困户,没有达到心理预期目标就对扶贫政策表示不满。部分低保户和五保户由于自身的原因无法脱贫,只能由民政兜底,也进入精准扶贫范围,而被一些人认为是“挤占名额”。此外,一些精准扶贫户退出不及时。他们由于贫困被列为精准扶贫对象,得到帮扶后,找到了致富门路,房屋修建特别好,但仍然是建档立卡户。这就容易使村庄中条件差的农户误以为是村干部徇私舞弊,对扶贫政策和扶贫干部产生误解。另外,扶贫政策执行人员的工作作风方面,还存在帮扶干部敷衍了事的情况。贫困户系统信息、户档信息、帮扶作战牌、提升公示牌中相关信息都有记录,帮扶责任人信息也已登记在案,然而一些帮扶干部的联系电话却存在打不通或无人接听等情况。此外,虽然识别退出程序规范、档案基本规范齐全,但仍然存在错识别、错退等情况。部分帮扶干部没有用心去帮扶,工作只是走走形式,不能深入人心,对一些生活困难的“边沿户”关注度不够。最后是关于农户基本信息登记方面,也存在一些问题。一些村镇对于农户基本信息的登记“比较复杂”。一是因为实际情况本身存在自然变动。例如嫁入、嫁出、出生未及时申报户籍登记、死亡未及时销户等等情况。二是因为工作人员的懈怠心理导致农户信息更新不及时,也容易造成农户信息登记结果不准确的情况出现。例如:贫困户与脱贫户信息较混乱,不同年度贫困户信息表交叉,要进行对比就比较困难了。

2.2 从脱贫成果核查看贵州省精准扶贫的特色

针对兴仁县的精准扶贫工作,兴义民族学院政治与历史学院作为第三方,依据《国务院扶贫办关于印发〈贫困县退出专项评估检查实施办法(试行)〉的通知》(国开办法[2017]56号)、《贵州省扶贫办关于印发〈贵州省贫困县退出省级核查实施办法(试行)〉的通知》(黔扶贫通[2017]54号)、《贵州省委办公厅贵州省人民政府办公厅关于印发〈贵州省扶贫对象精准识别和脱贫退出程序管理暂行办法〉的通知》(黔委厅字(2016)35号)等文件精神,于2018年1月3日至7日开展对兴仁县的脱贫初步核查工作。此次核查采用了查阅法、访谈法和比较分析法,按照制定核查方案→对核查人员的挑选和培训工作→制定调查指标问卷→进村入户调查填写入户调查表→数据复核汇总并填写汇总表→分析评判并提交核查报告的技术路线,围绕综合贫困发生率、群众认可程度、漏评和错退发生率等具体指标进行入户调查,为兴仁县脱贫摘帽核查工作提供了一手的数据资料。

2.2.1 精准扶贫的地方性特色。

档案建设是兴仁县精准扶贫的一大特色。首先,是“一户一档”建设。对于精准扶贫户根据“五级台账信息系统”的要求,建立“一户一档”。为每个家庭建立档案,具体内容有:户口簿、家庭人口、国办系统资料和整个家庭的档案资料这四个项目。反映农户实际信息的一户一档包括连心袋、公示牌两项内容。其中,连心袋一式两份,一份在农户手中,一份存放在村委会。农户门上的公示牌和家里的“连心袋”中资料详细,能反映农户的基本状况和获得帮助的情况。其次,是乡、村级档案建设。乡村两级档案整理从2017年8月开始,9月结束,组户印证材料从8月开始至12月结束。再次是档案管理。档案资料整理从2017年8月开始至12月已经全部结束。从农户申请到两公示一公告的全部档案资料齐全。按照省、州、县的相关要求和规范进行归档,全部档案资料通过四次把关审核,现已经全部完整归档。当然,档案建设中也存在问题。虽然贫困户和脱贫户档案建设问题较少,但是非贫困农户档案的建设还有待推进。

2.2.2 扶贫实践中的“地方性话语”。

精准扶贫政策执行至今已有数年,地方群众针对扶贫政策的反映大致可以分为几类:贫困户,对帮扶工作队、帮扶责任、帮扶工作措施都持肯定态度。认为党和国家政策好,村干部工作认真,尽心尽责,表示赞扬。脱贫户,因为得到政府帮助而摆脱了贫穷,找到了生产发展的途径,总体是感激的心态,对帮扶工作等表示认可,通过自身的经历肯定了扶贫的成果。但也有极个别农户因为不能继续享受针对贫困户的优惠政策,转而比较激进地否定帮扶工作队曾经为其进行的帮助。这部分人,面对已经受到帮助的账目和记录,通过分析讲解扶贫政策下所有农村的普遍发展和进步,一般会逐渐清醒认识到党和国家对他的帮助,其心态逐步朝正常化方向转化。非贫困户,部分人认为自己没有“得到好处”,指责部分贫困户的“游手好闲”,否定扶贫工作的成效进而否定国家的扶贫政策,怨言较多,是主要的不满群体,虽然实际上他们不仅曾经是,现在也是国家和各级政府各类惠民政策和举措的受益者。精准扶贫工作广泛和深入开展,各类民生工程的建成和运行为整个村庄、全体农户带来了生活、交通、信息等诸多便利的条件。国家对整个乡村基础设施的大力投入,为乡村生产发展奠定了更好的基础条件,也为所有农村人的生活改善创造了条件,这是有目共睹的事实。然而在比较心理的作用下,在“得了”和“没得”的权衡中,不少非贫困户对扶贫政策的认知程度并不高。

2.3 贵州省精准扶贫的路径特征

2.3.1 加强思想政治工作。

思想政治工作一直是党的优良传统和政治优势。义龙新区德卧、龙广、新桥、木咱四镇和兴仁县各乡镇中,不仅在乡镇而且在村级都设立了分管扶贫工作的“第一书记”和扶贫专干,以组织召开群众会、进村入户走访的方式,宣传讲解党中央的扶贫政策目标、意义和价值,帮助村民充分了解精准扶贫的伟大使命和农户自身在扶贫战役中的位置和自身价值。在这个过程中,扶贫干部为一方,代表国家公权力;被扶贫对象为另一方,是扶贫措施的落实点和脱贫成果的反映点。从本质上来说,双方不是对抗关系,而是扶贫事业推进过程中服务与被服务关系。奠定在中国历史文化和现实政治、经济、社会环境等有利因素的基础之上,做好“思想工作”不仅曾经是中国革命和建设事业成功的经验,而且也将在扶贫实践中继续发挥重要作用。

2.3.2 以产业发展和金融扶助推进扶贫工作。

无产业带动的地区贫困发生率高,产业扶贫和金融扶贫的作用和意义十分重大。从上个世纪90年代开始,“产业扶贫”已经成为一个热门话题,不仅著述众多而且中心明确。现在这个话题的核心是如何解决产业扶贫与精确瞄准的对接,“在产业扶贫中,如何让产业发展真正惠及贫困人口、提升贫困人口发展产业的内生动力、带动贫困人口稳定脱贫,已成为产业扶贫实践的现实困境”。“金融精准扶贫的内涵与重要意义、与普惠金融的相关性、与农村信用体系建设的相关性、扶贫绩效评价体系、存在的困境与挑战、困境成因分析、策略及实施路径选择”等诸多方面,既是扶贫实践中的重头戏,也是学者研究的重点内容。黔西南州的扶贫小额信贷(特惠贷)不需要担保抵押,政府贴息支持,农户申请方便,资金到位迅速。此外,对户籍在贵州省的贫困大学生国家开发银行提供助学贷款,帮助其完成学业。

2.3.3 通过易地搬迁摆脱地理区位优势。

一般而言,交通便利,自然区位良好,社会经济发展情况稍好,贫困人口也相对较少;而交通不便,自然资源贫乏,又不适宜农耕的地区一般来说就是贫困的高发地区。针对这个问题,根据“挪出穷窝断穷根”的思路,黔西南州册亨和望谟两个贫困县进行了大规模的移民搬迁。“在宏观层面上对过去经验的总结、现状的把握和未来的预测以及在微观层面上对易地扶贫搬迁效果的评估、贫困人口自身因素的分析、如何提高易地扶贫搬迁政策制定和实施的有效性、如何实施监督管理、如何提高贫困人口的自觉性和积极性、如何实现扶贫搬迁的后续保障、如何防止新型贫困群体和返贫现象的出现等诸多方面”都是移民搬迁理论研究的重点,也是地方扶贫职能部门考虑的中心问题。在具体实践过程中,黔西南州政府大力推进生存环境恶劣的农户移民搬迁,希望通过该措施为大量贫困人口寻找到一条致富之路。从扶贫搬迁工作的推行方面来看,要让农户“搬得出、稳得住、能脱贫、可

致富”。这不仅仅是一句口号,或者是一种空洞的要求,而是保障移民搬迁顺利推进的准则。为此经常采用的措施还有:为缺钱又有发展意愿的贫困户筹集资金;调动各级各地公务人员、教师成立返乡助力团,回到家乡,以结对子的方式联络感情和解决实际困难;通过对口帮扶措施打通经济发达地区给予技术和资金的帮扶途径;以及加强劳动技能培训和提升贫困户勤劳致富意识,等等。

2.3.4 发挥法律约束力。

“走制度化、规范化、法治化的道路是世界扶贫开发的战略目标与价值追求”,如果农户法律意识落后,法律观念淡薄,那么不仅会使扶贫工作难以推行,而且投入大量人力物力之后即便有效果,扶贫成效也难以稳固。在黔西南州扶贫工作的推进过程中,扶贫的主体和分工、资金的分配和审计、项目推进状况的监测、检查和监督等工作中随时可能出现不公正、低效益和权责不明确等等问题。针对这些问题,各地扶贫工作组到村到户,加强法治宣传,提高农户的守法意识,劝阻一些村民的无理取闹行为,遏制争当贫困户和分户骗房子的乱象。“扶贫开发的法治建设将保证党和国家的方针政策得到贯彻落实,有利于贫困地区运用法律手段促进经济社会的全面进步,妥善处理人民内部矛盾和其他社会矛盾,切实维护广大人民群众权益。”

3 对精准扶贫实践的反思

3.1 “治”与“智”

治理贫困,是一件利在千秋的伟大事业,其成效不仅仅体现在当下,更在长久。帮助贫困人口脱离贫困,以及预防部分人群重新返贫,才能最终实现共同摆脱贫困的美好愿景。

在这个过程中,所谓“治”,是一个系统、长期的工程,非一日之功,更不可能一劳永逸。“非常规”“非常态”努力创下的“奇迹”——脱贫致富,何以长久?这是一个必须面对、值得深思的问题。由此应运而生的“智”,可以从两个角度来看。一方面,政府从政策的制订、扶贫计划的安排、人员和机构的组织以及大量的资金和人力的投入等方面都有大量的思考和智慧;另一方面,基层农户对国家帮扶的回应让人也不得不叹服其中蕴含的“聪明”。积极方面来看,有不少农户在帮助之下脱离了贫困,基本生活得到保障的同时有了更多的发展途径。消极方面来看,就有农户为了“无偿”获取国家的帮扶(物资或者金钱),采取多分户口,虚报收入和支出,隐瞒事实,想方设法取得“精准扶贫户”资格。以“猫与老鼠”的游戏模式回应,容易成为全面脱贫的一种障碍。

3.2 “标”与“本”

所谓“标”,不仅仅是指扶贫“目标”,也包括扶贫项目中的各种“指标”。在脱贫工作中,最为普遍的做法是下达指标,完成指标和验收指标。在“标准化”“规范化”的过程中,某种意义上的形式主义容易在不经意之间形成。如果只从量化的角度注重某项指标是否达标,忘记了扶贫事业的根本目标,即人类共同的福祉,那么扶贫工作就很难真正达到应有长期功效。

若不从根本上消除导致贫困的物质和精神原因,脱贫工作成效很难持久,因为人才是整个扶贫事业之“本”。人之所以“穷”,是因为“懒”,这是我们通常固有的观念。中华民族悠久灿烂的文明,是一代又一代人生生不息,勤奋劳作的成果。之所以存在“懒骨头”,个人因素当然不可忽视。更为重要的是,必须看到现实生活环境 and 生产方式等因素对人发展的限制。随着现代中国农业生产方式的变革,农村资源的重组,农村劳动力资源的提升和开发,等等,整个农村的产业结构和生产生活模式正在发生巨变。在这个过程中,作为个体的心理调适和能力提升将是一个必要的,也是困难的过程。伴随着传统农业向现代农业的变更,与地区环境适应的现代工业发展都将吸收大量人口就业,为农村开创一条全新的可持续发展道路。当个体能充分发挥才能,获得尊严,感受幸福之时,所谓“懒惰”的外在表象自然会消失。

总之,全民脱贫是一项美好的事业,也是当今中国人民的一场“战役”。这项事业中不仅仅要顾全“面子”,更需要脚踏实地

做好“里子”。

参考文献:

- [1] 谌贻琴. 贵州省 2018 年政府工作报告[R]. 贵阳: 贵州省人民政府, 2018.
- [2] 黄承伟. 脱贫攻坚省级样本——精准扶贫精准脱贫贵州模式研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [3] 邓永超. 我国扶贫法制建设的问题与对策综述[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(05): 227-229.
- [4] 李锋. 金融精准扶贫研究综述[J]. 时代金融, 2018(36): 40-41.
- [5] 牟秋菊. 农村产业扶贫及其瞄准研究的文献综述[J]. 浙江农业科学, 2018, 59(11): 2148-2152.
- [6] 张永亮. 论扶贫开发法制建设[J]. 湖南社会科学, 2013(05): 117-120.
- [7] 赵双, 李万莉. 我国易地扶贫搬迁的困境与对策: 一个文献综述[J]. 社会保障研究, 2018(02): 106-112.
- [8] 赵勇军. 产业革命拓新路春风行动暖人心——脱贫攻坚的贵州路径[N]. 贵州日报, 2018-06-26(001).