

“后扶贫时代”深贫地区贫困治理的理论思考

——基于四川省贺波洛乡的实证考察

钟凯¹

【摘要】：中国扶贫经验有着不同于西方贫困治理的理论逻辑。习近平新时代贫困治理思想是中国特色扶贫理论的内核，推动了中国扶贫理论研究的深入发展。尽管中国扶贫实践取得的巨大成就，但扶贫理论研究的本土化还存在短板。中国即将迈入全面消除贫困的“后扶贫时代”，但深贫地区仍然面临着自然环境恶劣、内生性贫困、新型贫困、文化断层、扶贫内卷化等困境。部分地区精准扶贫的基层创新经验，为其他地区可持续脱贫提供了理论启示和实践参考。

【关键词】：后扶贫时代 深贫地区 贫困治理 精准扶贫

【中图分类号】 F304.8 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7470(2020)-11-0079(08)

改革开放四十年来，中国已成功使贫困人口累计减少 7.4 亿，扶贫成就举世公认。^[1]随着中国经济的增长，我国早已脱离“整体性贫困”阶段，但由于扶贫标准低、贫困人口规模大、扶贫针对性不强等原因，当前贫困人口逐渐向老、少、边、穷等地区转移，弱势群体返贫问题较为突出，我国贫困形式集中表现为“边缘化贫困”和“冲击型贫困”。^[2]

习总书记关于精准扶贫和防止返贫的系列重要论述，已成为当代中国特色扶贫理论的内核，激发了学术界对中国特色扶贫理论的研究热情。有关研究指出，政府主导驱动减贫治理规划议程，往往带有时间刚性、科层制属性突出的基本特征，在实践中容易脱离“以人民为中心”的精准扶贫理念，衍生出数字脱贫、弄虚作假、脱贫后返贫等突出问题。按照党中央关于“2020 年实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫”的要求，我国即将迈入“后扶贫时代”。

所谓“后扶贫时代”，是指相对于消除绝对贫困的精准扶贫攻坚，我国将面临如何巩固脱贫成果、遏制“返贫”的新课题，并长期处于解决“相对贫困”的历史时期。^[3]为此需要审视深贫地区贫困治理逻辑，为减贫战略的后续实施提供前瞻性的理论和实务研判参考。

一、贫困治理理论与中国经验

贫困问题并非中国所独有，其至今仍在全球范围内存在。在人类文明史上，反贫困的努力贯穿于人类社会不同发展阶段。二次世界大战后，世界各国对贫困问题获得与前人比较更加深刻的认知，涌现了不少睿智思想和真知灼见。一些国家在反贫困工作上取得了一些成效，但若论成就最大、最为波澜壮阔，当属改革开放后的中国无疑。不同于中国经验的厚重，中国反贫困理论基础相对薄弱，长期呈现碎片化状态，未能形成体系。^[4]本土反贫困理论研究滞后于实践，一定程度上可以反过来制约扶贫成效的可持续性，且可能导致有关实践在局部偏离精准扶贫的理念指引。为了在全球贫困治理领域提升国际理论话语权，有必要对我国前一阶段的精准扶贫实践加强理论提炼及经验总结。

¹**基金项目：**国家社科基金重大研究专项项目“平等公正核心价值观融入产权保护立法研究”（编号：18VHJ007）的阶段性的研究成果。

作者简介：钟凯 副研究员 四川省社会科学院 四川成都 610072

1. 西方主流反贫困理论及其局限

关于揭示贫困的本质、成因及治理的西方经典文献和系统著述汗牛充栋，有的形成了完整的理论学说和对策建议。其中影响较大的包括：第一，舒尔茨的贫困经济学理论认为，农村贫困的主要原因是传统农业的资本收益率低下，主张引进现代生产要素和加强农业人力资本投入破除农业低收入陷阱。^[6]第二，阿玛蒂亚·森开创的可行能力理论认为，贫困的测度不仅仅是收入，还包括吃穿住行、健康、教育等多维度的可行能力被剥夺。^[6]第三，Midgley 等人提出的发展主义理论，强调国家、社区、市场、社会组织、家庭和个人有机框架下的社会发展，减贫策略体现多元主体共治的责任分担。^[7]第四，刘易斯的“二元经济”理论认为，贫困的原因是收益低下的农业和其他传统部门无法进入高效率的现代产业部门，提出产业转移等减贫策略。^[8]

前述理论各有侧重，但均有所局限。舒尔茨虽然开创性地将人力资本扩充为社会资本的组成部分，但只是将贫困和资本投入视为简单的对应关系，不足以解释不同社会条件下贫困发生的深层次原因。

森的可行能力理论挖掘出隐藏在收入贫困下的“能力贫困”，其理论视野更为开阔。森的理论强调贫困发生的个人天赋和社会环境因素，但忽略了自然资源和地理条件这些重要发展条件。而且，这里所谓的“能力”取决于人的主观价值偏好。这种局限于个人主义方法论的叙事，与集体主义激励下各类帮扶事例涌现的中国扶贫实践存在一定冲突。

发展主义理论的优点是修正了大多数理论反贫困实施主体单一或不明确的缺陷，然而，该理论模型看似面面俱到，却并不能很好解释实施主体的作用排序，以及不同条件下这些排序对减贫绩效产生何种影响。

“二元经济”理论对于转型国家和地区更具现实意义。它涉及在我国流行的一种常见观点：反贫困等于城市化。“边缘性贫困”“冲击型贫困”等现象的存在，事实上打破了城市化减贫的神话。某种意义上，我国提出乡村振兴战略，就是对前述“中国问题”的有力回应。

总之，西方主流反贫困理论固然有可借鉴的一面，却无法完全套用于中国扶贫实践。中国贫困治理理论创新，应更注重挖掘中国经验的贡献，而非简单建立西方扶贫理论演绎的基础上。

2. 精准扶贫的中国经验

从历史上看，大多数发展中国家的扶贫工作都是在发达国家政府或国际组织的帮助下制定的，但实际效果极差，原因在于大多数文件都不是根据本国国情制定的切实推动国内减贫的战略规划。^[9]

对于我国扶贫的历史阶段总结，理论界的普遍观点认为，我国扶贫战略实施可以划分为改革开放前和改革开放后两个阶段。对于改革开放前的扶贫战略学者的归纳有较大差异，例如，有的把这一阶段成就归结为土改、公社化基础上建立的社会保障和医疗、教育体系，有的认为属于小规模救济式扶贫阶段，还有的理解为通过全面的、综合性的制度变革调整社会生产关系，减缓农村贫困程度。^[10]对于改革开放后的扶贫总结，大多数学者的认识是一致的，大体上划分为以减少贫困为目标和以根除贫困为目标的不同阶段。

从制度特征来看，我国不同阶段的减贫策略转变，不单纯表现为目标上的变化。习近平新时代扶贫思想在扶贫对象、手段和方式等方面，均显著改变了以往的减贫规划：在扶贫对象上，由区域扶贫到靶向瞄准，从“大水漫灌”到“精准滴灌”，强调因村施策、因人施策；扶贫手段除了物质帮扶，更要“扶志”和“扶智”；坚持开发式扶贫，加强产业扶贫、信息扶贫、金融扶贫。这些论述和要求，与舒尔茨注重能力和机会的人力资本理论不谋而合。

根据以上讨论，中国扶贫实践与国际成熟理论虽颇有吻合之处，但中国能够取得扶贫巨大成就的原因之一，反而在于没有

照搬西方理论。强有力的政治意愿和政府承诺是实现中国减贫的根本保证，这构成了“中国经验”最为显著且重要的特征。^[11]理论上如何阐述这一经验事实，尤其如何理解精准扶贫这一重大扶贫战略转型，各方尚有不同认识。

一种观点认为，精准扶贫借助公共权力与公共资源的优势，本质上是一种单向度的科层制扶贫。^[12]另一种观点指出，精准扶贫的首要特征在于逆科层化，工作职责的分担打破了常规的部门划分。^[13]

尽管各级行政力量通过驻村干部接管了扶贫治理，对扶贫干部实行减贫规划的量化考核，体现出执政党的强大动员力，但这也不能简单归入“行政治理扶贫”：首先，各级政府对各类指标经常“自我加码”，展现出不同于纵向管理的竞争逻辑，呈现“强监控—强激励”情境下的脱贫锦标赛。^[14]其次，不少地区扶贫工作采用了走访、慰问、送温暖等“缘情治理”工具，注重反贫困治理的情感维度。^[15]再者，精准扶贫不完全是自上而下的政府大包大揽，有关顶层设计文件明确“鼓励支持民营企业、社会组织、个人参与扶贫开发”。^[16]

本文认为，贫困治理的中国模式不同于西方“国家—市场”或“国家—社会”的二元划分，具体表现为一种由执政党领导推动并借助科层制、市场化和社会多元共治的混合路径治理模式。

二、深贫地区贫困治理的新形势、新挑战及新举措

经过近年大规模持续不断地精准扶贫，我国集中性减贫取得重大阶段性成果，将于 2020 年实现全面消除贫困。但是，绝对贫困能够全面消除，相对贫困仍会持续存在，一些地区的贫困韧性不易打破，而扶贫行政动员难以长期保持强刺激。那么“后扶贫时代”的贫困治理路在何方？基于对四川省彝族地区贺波洛乡的实证考察，笔者揭示了西部深贫地区扶贫攻坚“百米冲刺”的现实困局，并分析其背后制约高质量脱贫和导致返贫的隐藏因素，进而为有关地区“后扶贫时代”的贫困治理提供新的可持续策略。

1. 深贫地区面临的贫困治理新形势和新挑战

四川省大小凉山地区是全国最大的彝族聚居区，也是西部扶贫攻坚总决战的主战场：13 个彝族聚居县（区）均为省定深度贫困县，其中 11 个被列为国家级贫困县，集中连片贫困地区达 4.16 万平方公里。通过扶贫攻坚，四川彝区贫困人口从 2013 年底的 80 万人减少至 2018 年底的 30.9 万人，贫困发生率从 28.9% 降至 12.65%。

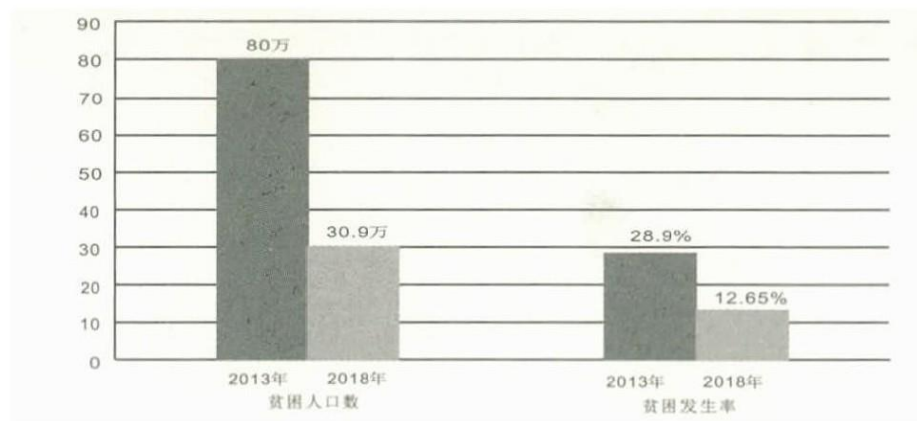


图 1 2013~2018 年彝区贫困人口数、贫困发生率变化

从有关部门的数据统计可以看出，自 2013 年以来，国家各级财政对凉山地区的扶贫投入呈现逐年递增趋势，特别是中央和省两级财政投入资金，2018 年的数额比 2013 年增长一倍以上。

表 1 国家各级财政凉山扶贫投入

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
中央/省级财政投入	60.85	66.92	76.55	89.42	91.24	128.08
州县财政投入	22.24	2447	27.98	31.22	34.82	37
各级财政专项扶贫	12.92	15.59	15.33	22.31	248	36.63

应当看到，截至 2018 年底，大小凉山地区有 11 个深度贫困县未摘帽，尚有 618 个贫困村，贫困发生率仍然高居全省第一，脱贫难度大，具有慢性贫困的代际传递特征。在这些地区扶贫攻坚，若只是局限在完成指标任务的执行逻辑，则现有的贫困人口脱贫稳定性是否稳固，贫困群众内心是否认可“真脱贫”，都要打上问号。

遵循精准扶贫理念的指引，找准致贫“病因”至关重要。贫困问题既伴随着各种复杂因素，也是一个动态变化的过程。田野调查显示，致贫原因不仅关乎脱贫难度，与返贫问题也存在高度相关性。

表 2 彝区入户调查统计交互表

频数 (户)	致贫原因	比例	影响因素	比例	返贫原因	频数 (户)
139	收入低	92.60	收入因素	80.00	收入不可持续	40
40	子女上大学、 婚礼彩礼等大 额支出	26.70	支出因素	30.00	子女上大学、 婚礼彩礼等大 额支出	15
70	巨额债务偿还 无力	46.70	债务因素	32.00	因病致大额负 债	16
90	专业技能缺乏	60.00	劳动力 因素	70.00	专业技能缺乏	35
30	家庭主要劳动 力死亡、丧失 劳动力、出走 失踪、服刑、 婚变、吸毒	20.00		30.00	家庭主要劳动 力丧失、死亡、 出走失踪、服 刑、婚变、吸 毒	15
89	居住地自然环 境差、生产资 料灭失	59.30	自然因素	38.00	自然灾害致安 全房损毁、生 产资料灭失	19
90	教育水平落 后、思想观念 固守	60.00	观念因素	0	-	0

0	-	0	其他因素	34.00	严重超生	17
基数:150 户				基数: 50 户		

数据来源：彝区入户调查。

根据实地访谈调查以及表 3 问卷分析结果，导致该地区脱贫难、返贫高风险的原因主要可归结为以下几个方面：

（1）自然环境和居住环境恶劣。彝区贫困人口大多居住在海拔较高的二半山区与高寒山区，区域内地形地貌复杂，海拔垂直差异悬殊，生产生活条件恶劣，加之地质气象灾害频发，大规模基础设施建设和公共服务体系构建举步维艰，帮扶成本庞大，扶贫投入的单位产出低下。环境因素还放大了交易成本，市场机制培育和产业扶持存在较大困难。彝区独特的自然环境，明显使该地的贫困人口具备“地理资本”（Geographic Capital）不足的空间贫困特征。^[17]

（2）内生性贫困因素突出。彝区长期与外界隔离，社会文明与其他地区严重不同步。这对于贫困治理可能造成特殊困境的：一是贫困群众教育水平落后，劳动力竞争力不足，难以为产业扶贫提供人力资本要素支撑；二是内在发展意愿不强，懒惰、奢侈消费、酗酒等不良现象多发；三是普遍存在“不洗手、不洗脸、不用碗筷、随手抓肉、席地而睡”等不良生活习惯。一旦这种固有的贫困文化印象，被贴上“懒根”“穷根”等标签，可能在某种程度降低外界发现和利用彝区本土资源参与扶贫的意愿，也会进一步加剧民族地区的“精神贫困”。

（3）“候鸟式”新型贫困凸现^[18]。彝区“一步跨前年”的历史隔阂与物理屏障，虽可借由外界帮扶和输出式的经济交流，打开与内地的文明交往通道。但另一方面，这种过度依赖城市化的减贫策略，在推动彝族青壮年外出打工的比例不断攀升的同时，所付出的必然代价是当地留守妇女儿童数量持续增多。客观而言，彝族贫困户中以一人之力实现全家城里扎根少有成功案例，接踵而至的是本地劳动力不足、产业凋敝和集体行动能力弱化，外出务工家庭增加的收入通常不足以覆盖教育、医疗、赡养、婚嫁等大额支出，难以对冲家庭返贫风险。脱贫的脆弱性已成为贫困户拒绝退出“贫困名单”的重要因素。

（4）文化断层因素带来的冲击不容忽视。城市化减贫策略还带来彝族传统文化断层的副作用。随着大量人口的流动，在内地市场经济与都市文化的强力冲击下，以家支为基础、以习惯法为依据的传统乡村治理机制在相当程度面临解体危机。一旦失去传统文化赋予的自我修复和自我防御的发展能力，将进一步冲击当地脱贫攻坚的社会经济基础。譬如，彝区毒品犯罪、吸毒人数以及艾滋病传播率大幅攀升，导致当地劳动力供给急剧减少，大大增加家庭返贫风险。又如，彝族传统文化资源流失严重，反过来又抑制了通过彝区民族文化产业增收的渠道。

（5）传统扶贫路径依赖加剧扶贫“内卷化”困境。按照制度变迁的理论观点，利益集团冲突是产生路径依赖的重要原因。长期的输血式扶贫在该地区形成了各种利益群体，一定程度形成了阻碍扶贫策略转型的路劲依赖。扶贫干部驻村的制度设计，原本具有防止“精英捕获”的初衷，即避免利益群体对于扶贫资源分配产生影响。^[19]但是，出于工作考核的政治需求，不少驻村干部更倾向于“帮能”“帮需”而非“帮穷”。^[20]这种工作导向，反而会加剧资源浪费、利益冲突、内生动力不足等“内卷化”困境。^[21]田野调查也发现，扶贫导致矛盾激化，甚至引起贫困人口对外来扶贫干部的抵触与反感，成为了随机受访群众表达最为强烈的观点。

2. 深贫地区全面消除贫困的基层创新经验

在对贺波洛乡的考察过程中，笔者注意到部分基层扶贫干部在产业扶贫、教育扶贫等方面积极探索若干创新举措。尽管这些举措尚难以从根本上扭转或改变彝区的贫困韧性，但其工作亮点对其他深贫地区脱贫攻坚仍然具有积极的借鉴与启示意义。

(1) 挖掘本土资源发展集体经济。桌古村、尔吉村的扶贫干部采取因人、因村、因地制宜策略，利用本地高海拔、富硒地以及日照充足等独特地理条件，决定发展高山绿壳鸡蛋养殖产业。为契合绿色天然和独特口感的市场需求，他们引导养殖户对蛋鸡全部采取散养方式，以苦荞、杂草、玉米、虫子等为食。作为配套措施，扶贫干部还积极推动集体经济的规模化发展，形成了年产 11000 只鸡蛋的产业规模，增强了彝区群众的自我“造血”功能和自我发展能力，成功让对口帮扶的贫困户实现全部脱贫。

(2) 上下联动修复集体经济治理结构。产业扶贫的一个关键问题是发挥集体经济组织的治理功能。尔吉村驻村干部为了破解利益固化难题，一方面发动村民自发开展鸡蛋养殖产业，构建了一定程度的舆论倒逼机制；另一方面，又积极与相关当事人和政府部门协调，通过上下联动，最终促成了鸡蛋养殖产业的落地。

(3) 综合运用技术和制度扶贫工具。产业扶贫面临的另一难题是，如何使绿壳鸡蛋获得市场的认可。扶贫干部最初采用了微商模式，通过微信朋友圈对外推销，产品很快被一抢而空。接下来遇到的问题是产品质量的标准控制。随着订购量的增加，扶贫人员从村民收购的鸡蛋中发现不少“坏蛋”，这可能会制约产业发展的可持续性。扶贫干部对此采用的解决方案是：对内，引导村民制定自治公约，建立舆论谴责和经济惩罚机制，培养村民的契约精神；对外，聘请第三方为产品设计商标和产品标识，以提升产品社会认知度。

(4) 教育文化扶贫与物质帮扶相互支撑。与常见的移风易俗培训、文明家庭评比、卫生评比等教育扶贫和文化扶贫不完全相同，尔吉村驻村干部将物质帮扶和教育文化扶贫工作有机结合：一是预留部分社会捐款，用以奖励卫生评比的先进户，充分发挥物质激励功能；二是向全村妇女进行生殖健康、皮肤健康保养等知识讲座，以“爱美之心人皆有之”的精神追求激发贫困户的内生发展动力。

(5) 借力东西协作创新外部帮扶机制。根据凉山州与佛山市共同出台的《携手共建佛山—凉山扶贫协作示范工作方案》，凉山州 11 个贫困村与佛山市 11 个村（社区）签订《结对帮扶协议书》，建立结对帮扶关系。借助东西协作机制，莫谷村与佛山市禅城区紫南村直接对接，发动佛山帮扶村企事业单位和爱心人士认购本村的特色农产品。通过线上和线下、“以购代捐”等方式，谷莫村销售乌金猪 150 头，洋芋 10 万余斤等，为本村带来近 50 万元的收入，打通了深贫地区农产品的销路，为当地农业产业的发展和贫困户持久脱贫发挥了积极作用。

三、相关理论启示及“后扶贫时代”政策建议

中国幅员辽阔，贫困人口基数庞大，贫困问题成因复杂，贫困形式表现多样，贫困地区群众利益诉求不一，不同反贫困策略在不同地区效果不尽相同，不存在能够对中国扶贫工作提供全方位指导的外来理论。中国扶贫研究只能依靠自身经验总结，借鉴前人的基础上创新贫困治理理论，才能完成贫困治理研究的本土化，进一步优化精准扶贫策略，实现西部深贫地区高质量脱贫。

1. 彝区基层扶贫经验的理论启示

上文关于彝区扶贫的案例挖掘，彰显了精准扶贫实践的中国经验，这既符合基于精准扶贫理念的基层创新逻辑，体现对国内扶贫理论研究的实践性回应，同时也有助于完善精准扶贫理论体系，提高贫困治理的知识增量。对有关实践的理论启示，具体阐释如下：

(1) 打破“贫困文化永久性”的理论假设。既有研究表明，贫困文化是造成贫困代际传递的重要原因。国外学者指出，“贫困文化一经形成便趋向永久化”。^[22]这种理论假设与人们对西部深贫地区的经验观察似乎相吻合。长期以来，彝区贫困人口给外界形成的普遍印象是“不思进取”。彝区为何固守贫困文化，关于脱贫内生动力分析的理论阐释，具有一定说服力。但是，

彝区扶贫的基层实践向人们展示出另一种可能的理论解读，即通过物质和教育双重激励，这些看不见的因素并非不可克服。正如为彝族妇女量身定制的教育帮扶案例提示的那样，“对美好生活的向往”在彝区群众中同样具有精神感召力。

(2) 发挥城市化和逆城市化的耦合效应。贫困人口向城市移民，是“二元经济”理论视域下的核心扶贫策略。问题在于，彝区的自然和社会资源禀赋“三不足”，即资源禀赋不足、内生发展动力不足、集体行动能力不足，影响到贫困人口在城市中扎根。强推单向度的城市化还进一步加剧乡村衰败，使脱贫家庭存在较高返贫风险，难以彻底阻断贫困代际传递。莫谷村和尔吉村的“鸡蛋”产业扶贫的做法具有示范意义，它以城市资源撬动、整合并放大了本地乡村资源，成为城市化和逆城市化耦合效应的典型案例。该案例展现了新型城乡共生关系，推动了产业“就地转移”。

(3) 实现彝区乡村治理再组织化。在扶贫攻坚的冲刺阶段，各级政府投入不可谓不足，靶向不可谓不精准，但扶贫对象响应不足是扶贫一线面临的普遍问题。这反映出精准扶贫过程中，政府和集体均存在不同程度的“组织失灵”现象。具体分析，政府对乡村原有治理秩序的干预引发了利益冲突和部分群体不满，部分驻村干部缺乏将自上而下的“他组织”与自下而上的“自组织”相结合的能力。^[23]而前述产业扶贫工作成效令人鼓舞，有关案例表明，通过扶贫干部的再组织化工作，实现驻村干部良性嵌入乡村治理结构，从而避开组织失灵陷阱，具有现实可能性。

(4) 增加了技术治理的制度与伦理规制。贫困户识别、脱贫追踪、扶贫资金使用等系列数字化动态管理机制，以及各地涌现的“电商扶贫”、“APP 扶贫信息化管理”等技术扶贫举措，是精准扶贫工作得以推进的必要技术工具。但是，缺乏制度和伦理因素的配套支撑，技术工具可能会带来数字脱贫、碎片化扶贫、放大道德风险等弊端。^[24]在“电商扶贫”案例中，离开村民自治公约、契约精神、品牌战略等工作着力点，显然不可能保证农产品质量监控；仅依靠结对帮扶实现产品短期销售业绩，难以作为可持续脱贫的长效指标。有效的、可持续的技术治理，需要融合制度、意识形态和伦理不同维度的规制。

2. “后扶贫时代”优化深贫地区扶贫策略的政策建议

按照制度变迁理论，贫困治理的不同阶段和不同地区需要动态把握扶贫措施的成本和收益变化，才能使新时期的扶贫策略更加契合实际需求。通过对深贫地区原有扶贫治理策略的反思，以及精准扶贫案例的深度挖掘，这有助于我们在消除绝对贫困的“后扶贫时代”，进一步深化贫困治理规律性认识。正如调研所揭示的那样，“后扶贫时代”不等于反贫困的终结，而是需要在重新定义贫困标准基础上，防止脱贫对象返贫，未来工作重点从深贫地区适度向城乡一体扶贫、区域协同扶贫转移。^[25]为此，应当做好以下几方面的工作：

(1) 倡导刚柔相济的扶贫策略，重点发掘乡村价值。脱贫时间刚性和外部资源强力介入是刚性扶贫的主要特征，柔性策略区别于外部资源供给方的强硬干预，更加强调对当地经济社会、文化资源和村民主体地位的尊重。^[26]离开自上而下“拉着贫困群众向前走”的“血源”输送，造血功能不可能自我实现，“陪着贫困群众向前跑”的柔性策略则是固本培元的当然选择，应根据实际情况两者交替推进。具体而言：一是加强省一级扶贫主管机构的宏观指导职能，减少各级各部门的条块分割协调成本，保证公共服务供给和驻村组织力量触底嵌入，修复失灵的乡村治理结构。二是处理好移风易俗和乡村价值挽救的关系，擅于发现和利用具有自然、地理、社会、历史和人文价值的乡村资源，以此作为产业扶贫、旅游扶贫和电商扶贫的切入点。三是将扶贫与信息基础设施建设相结合，以新基建输出和放大乡村价值。四是转变指挥式和替代式的工作思路，更多采用指导、合作和服务的方式，为贫困户提供信息、反映诉求、促成项目、专业培训和政策咨询。

(2) 优化精准扶贫措施，坚持效率兼顾实质公平的导向。技术治理是精准扶贫的应有之义，应继续坚持并辅以理念和手段的优化。一是考虑在国家或至少在省一级搭建扶贫信息平台，统一各部门、各地区、各级别的扶贫统计口径和信息发布，打破信息“孤岛”或信息堵点，保证数据的一致性、兼容性和准确性，实现扶贫数字化与扶贫实质化的高度统一。二是扶贫投入分阶段采取不同导向：在冲刺阶段保持向精准到户倾斜，尽可能提高扶贫投入的单位产出；迈入“后扶贫时代”，要更加注重普惠式公共服务和社会保护功能，实现社会“发展”与“公平”的动态均衡。^[27]三是在精准到村、到户基础上兼顾区域扶贫，在

贫困人口较为集中、人均收入差距不大的地区，采取点面结合，探索瞄准帮扶和整体帮扶的结合机制，以扩大精准扶贫的群众基础。

(3) 建立城乡一体的扶贫体系，进一步巩固扶贫成果。精准扶贫是一项庞大的社会工程，牵一发而动全身。为此，笔者主张强化扶贫工作系统性思维，建立城乡联动贫困监测和帮扶机制，避免扶贫陷入“盲人摸象”的误区：一是推出适合外出务工人员留守家属的专项帮扶项目，降低此类脱贫户返贫风险，定向提升其就业和脱贫能力，助其家庭整体融入城市。二是按照脱贫不脱责任，脱贫不脱帮扶、脱贫不脱政策、脱贫不脱监管的要求，强化脱贫人口的城乡跟踪监测。三是建立城乡帮扶联动机制，精准识别隐于城市的农村贫困家庭，为家庭成员提供城市就业、居住、落户、教育方面的协助，防止出现候鸟式新型贫困。

(4) 着力强化法治、人本等非技术治理工具。精准扶贫既需运用以量化为特征的技术治理工具，同时要增强精准扶贫的制度正当性和伦理感召力，避免因技术滥用而偏离精准扶贫理念。根据有关理论研究，未来工作可在以下几方面着力补强：一是推动扶贫法治理念由义务本位向权利本位转型，^[28]利用设区的市的立法权限，补充规定省级扶贫开发条例缺失内容，如强化贫困户的权利主体地位、明确权利救济程序等。二是充分发挥家支文化、“德古”权威的影响力，以及驻村干部送温暖、送知识的亲缘号召力，协助村民在扶贫事务中自我管理和自我约束。三是绩效测量采取定性和定量评估相结合，从贫困基础、经济发展、人文发展和生存环境等不同维度建立脱贫退出动态监测框架，^[29]综合设置贫困户自我评估、行政主管部门评估、村集体评估和第三方评估指标体系及指标权重，防止扶贫数字指标异化。

参考文献：

- [1]张翼. 改革开放以来我国农村贫困人口减少 7.4 亿人[N]. 光明日报, 2018-09-04.
- [2]叶普万. 贫困经济学研究：一个文献综述[J]. 世界经济, 2005, (09).
- [3]关信平. 论现阶段我国贫困的复杂性及反贫困行动的长期性[J]. 社会科学辑刊, 2018(01).
- [4]周文, 冯文韬. 贫困问题的理论与减贫实践的中国贡献[J]. 财经问题研究, 2019, (02).
- [5]李学术. 从创新视角对舒尔茨贫困经济学的再认识[J]. 中国软科学, 2007, (07).
- [6]阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒：论权利与剥夺[M]. 北京：商务印书馆, 2001.
- [7]亓迪, 王化起. 发展主义理论视角下的减贫策略研究——以新加坡为例[J]. 社会工作与管理, 2018, (06).
- [8]Lewis, W. A. Economic Development With Unlimited Supplies of Labour[J]. Manchester School, 2010, (02).
- [9]王小林. 改革开放 40 年：全球贫困治理视角下的中国实践[J]. 社会科学战线, 2018, (05).
- [10]刘超, 朱满德, 王秀峰. 中国农村扶贫开发的制度变迁：历史轨迹及对贵州的启示[J]. 山地农业生物学报, 2015, (34).
- [11]周文, 冯文韬. 贫困问题的理论与减贫实践的中国贡献[J]. 财经问题研究, 2019, (02).
- [12]吴新叶. 实施精准扶贫政策需要“上下互动”——与许汉泽、李小云商榷[J]. 探索与争鸣, 2018, (08).

-
- [13][19]许汉泽, 李小云. “行政治理扶贫”与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授[J]. 探索与争鸣, 2019, (03).
- [14]王刚, 白浩然. 脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架[J]. 公共管理学报, 2018, (01).
- [15]王雨磊. 缘情治理: 扶贫送温暖中的情感秩序[J]. 中国行政管理, 2018, (05).
- [16]中共中央国务院. 关于打赢脱贫攻坚战的决定[Z]. 2015-11-29.
- [17]See Jalan J, Ravallion M. Spatial poverty traps. The World Bank Policy Research[R]. Working Paper, 1997.
- [18]陈坤秋, 王良健, 李宁慧. 中国县域农村人口空心化——内涵、格局与机理[J]. 人口与经济, 2018, (01).
- [20]王雨磊. 技术何以失准? 国家精准扶贫与基层施政伦理[J]. 政治学研究, 2017, (05).
- [21]刘磊. 精准扶贫的运行过程与“内卷化”困境: 以湖北省W村的扶贫工作为例[J]. 云南行政学院学报, 2016, (04).
- [22]自吴宾, 史鲁颖. 国内扶贫研究的热点主题与演化路径[J]. 广西师范学院学报(哲学社会科学版), 2019, (02).
- [23]边晓红, 段小虎, 王军等. “文化扶贫”与农村居民文化“自组织”能力建设[J]. 图书馆论坛, 2016, (02).
- [24]沈费伟. 技术能否实现治理: 精准扶贫视域下技术治理热的冷思考[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, (05).
- [25]何阳, 娄成武. 后扶贫时代贫困问题治理: 一项预判性分析[J]. 青海社会科学, 2020, (01).
- [26]朱启臻. “柔性扶贫”理念的精准扶贫[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017, (01).
- [27]万兰芳, 向德平. 中国减贫的范式演变与未来走向——从发展主义到福利治理[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2018, (02).
- [28]彭清燕. 扶贫法制理论的新探索: 多中心反贫困法制理论[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版), 2019, (02).
- [29]张琦, 史志乐. 我国农村贫困退出机制研究[J]. 中国科学院院刊, 2016, (03).