生计资本视角下的湖北省恩施州脱贫质量研究

高考 夏轶 年旻[1]

（武汉商学院，湖北 武汉 430000）

【摘 要】：脱贫质量评价是当前巩固脱贫成果、实施乡村振兴战略的基础。以恩施州为研究对象，从生计资本视角探讨其脱贫质量。研究发现，该州在土地资源、金融支持、教育水平提升、基础设施建设、社会帮扶力量等方面的生计资本水平得到了明显提升，反映了总体脱贫质量较高，但也存在农业机械使用不足、“慎贷”普遍、脱贫信心不足、少数干部工作不踏实等问题，可以通过加大农业机械研发鼓励、金融创新、成功案例宣传和技术培训、加强扶贫干部绩效考核等方式改善以上不足，进一步提升脱贫质量。

【关键词】：脱贫质量 生计资本 问题 对策

【中图分类号】F32**【文献标识码】**A

2020 年，恩施州实现了全面脱贫，取得了战胜绝对贫困的伟大胜利。然而，仅仅从数量上脱贫还不能达到改善贫困人群生活水平的目标，贫困人群还面临返贫的可能，只有切实从外部条件和内部因素两方面改善贫困人群的状况，保证脱贫的质量，才能保障脱贫的可持续性。

生计资本是可持续生计分析框架的重要组成部分，是在可持续性理念下从外部条件和内部因素两个方面考察贫困人群生活水平和生存能力的基点，因此非常适合作为监测脱贫质量的指标体系。生计资本主要包括五个部分：自然资本、金融资本、物质资本、社会资本和人力资本；前面四个部分反映外部条件，最后一个人力资本反映内部因素，即健康和能力水平。

尽管从理论到应用层面都越来越重视脱贫质量问题，脱贫质量研究的成果也显著增加，但鲜有从生计资本理论框架评价脱贫质量的研究。本文弥补了这一空白，用该理论框架评价恩施州的脱贫质量，找出存在的问题并提出相应对策，从而有利于增加脱贫的可持续性和巩固脱贫成果。

1 恩施州脱贫质量分析

1.1 自然资本质量水平

自然资本指自然资源存量，即当地所拥有的水、土地等自然资源存量以及投入生产的水平。自然资本既用于衡量该地区的水、土资源的分配和利用水平，也需要反映与生态相关的可持续发展情况，因而从生产利用和生态保持两个方面进行衡量。

1.1.1 土地利用。

[1]**作者简介**：高考(1978-)，男，湖北武汉人，副教授，博士，研究方向：发展经济学贫困问题。年旻(1985-)，女，辽宁辽阳人，副教授，管理学硕士，研究方向：农村经济和土地利用。

基金项目：教育部人文社科项目“多维贫困视角下脱贫能力监测体系研究(17YJC790037)”;武汉商学院项目“中国跨越中等收入陷阱的动力及机制研究(2017KB001)”、“中国现阶段经济增长问题研究团队(2018TD006)”的阶段性研究成果

恩施具有独特的土地资源优势，其所辖 8 县市 460656.4hm²耕地、园地、草地中，已经查明天然富硒、富锌、富锗土壤面积 387099.4hm²，占全部面积的 84%，其中：富硒富锌富锗土壤为恩施州特有天然土壤，其他地区均无。该州充分利用土地资源优势开发硒农业，2017 年，硒农业已覆盖蔬菜、药材、食用菌、烟叶、畜禽、林果、水产、特色粮油等多个领域，建成硒农业基地 733370 余 hm²，硒农业总产值为 275.19 亿元；2020 年，硒产业总产值达到 600 亿元，其中硒农业近 450 亿元。

从表 1 可以看出，恩施州的土地利用呈现更加重视经济效益的趋势。除茶叶和水果外的经济作物从 2009 年的 315349.10hm² 到 2014 年 332596.63hm² 再到 2019 年的 344150.54hm²；茶园相应从 57022.85hm² 到 80004.00hm² 再到 113319.01hm²；果园相应从 35015.08hm² 到 39441.97hm² 再到 62189.78hm²，面积增加都较明显；而粮食种植则在 2014 年后呈现下降趋势，从 2014 年 435361.77hm² 下降到 2019 年的 367218.36hm²。

表 1 粮食和经济作物面积(单位：hm²)

年份	粮食	经济作物(不含茶叶和水果)	茶园	果园
2009	423687.85	315349.10	57022.85	35015.08
2014	435361.77	332596.63	80004.00	39441.97
2019	367218.36	344150.54	113319.01	62189.78

数据来源：根据恩施州统计年鉴

1.1.2 生态保持。

在“绿水青山就是金山银山”理念的指引下，恩施州推行“山长制”和“河(库)长制”，保护林地和山体，加强入河排污口和工业污染源监管，确保绿水青山。以巴东县为例，投资 12 亿元新建和改建污处理厂 12 座，完成污水管网建设 138km，接户率达 90%；新建和改建城乡公厕 129 座，改造户厕 1.7 万座。新增水土流失治理面积 50km² 以上；修复污染耕地，完成配方肥施用面积 26668hm²、土壤酸化治理面积 14000hm²。

1.2 金融资本质量水平

根据可持续生计分析框架，结合脱贫质量问题，金融资本指人们在消费和生产过程中为了达到生计目标能筹集到的资本渠道和水平。

从总量上看，2015-2020 年中国人民银行恩施州中心支行对恩施州农商行、村镇银行累计发放各类再贷款 61.41 亿元，其中扶贫再贷款 40.23 亿元；实施普惠金融定向降准，累计释放流动性 25 亿元，保障了扶贫资金的充足来源。

从使用情况看，2015-2020 年恩施州金融机构累计发放扶贫小额信贷 70.13 亿元，其中直接发放给贫困户的贷款 44.67 亿元，受惠贫困户达 8 万余户；发放“新型农业经营主体+贫困户”贷款 25.46 亿元，受惠贫困户达 8.3 万余户。

1.3 物质资本质量水平

物质资本指维持生计所需的基础设施和生产资金。

1.3.1 基础设施。

2015-2020 年恩施州共计投入农村公路建设资金约 100 亿元，累计新建通村沥青水泥路 17897km，通组砂石路 2088km。88 个乡镇有 75 个通国省道二级公路，村村通沥青水泥路，规模以上自然村基本实现路面硬化，县乡道和通客车村道基本实现安防工程全覆盖，有力推动了脱贫攻坚的顺利进行。

自来水管道建设已经逐渐覆盖大部分村落，受益村从 2009 年的 751 个到 2014 年的 1103 个，再到 2019 年的 2213 个，已经占到总体村落个数的 84.2%，如表 2 所示。有效灌溉面积从 2009 年的 52720hm^2 发展到 2014 年的 68510hm^2，再到 2019 年的 78380hm^2，如表 3 所示。

表 2 自来水受益村数(单位：个)

年份	自来水受益村数
2009	751
2014	1103
2019	2213

表 3 有效灌溉面积(单位：hm^2)

年份	有效灌溉面积
2009	52750
2014	68510
2019	78380

1.3.2 生产资金。

2015-2020 年，恩施州共投入精准扶贫资金 758.05 亿元，保障了脱贫攻坚资金需求。从生产机械投入情况看，2009 年投入的农业机械总动力为 1387675kw；2014 年增加为 1755583kw，2019 年达 2437258kw，反映了机械使用水平的大幅提高。

1.4 社会资本质量水平

社会资本是指人们为维持生计活动、追求生计目标时所利用的社会资源。恩施所享有的社会资本分三个层次：一是利用东西部扶贫协作建立的社会资本。2016 年 10 月，恩施州被纳入东西部扶贫协作范畴，由浙江省杭州市结对帮扶。四年间，杭州市帮扶资金 6.34 亿元，实施帮扶项目 617 个，动员社会各界为恩施州捐款捐物近 7000 万元，惠及恩施州建档立卡贫困人口 12 万余人。二是借助五级机关单位结对包保机制建立的社会资本。共有 6 家中直单位、26 家省直单位、11 家省内国有大中型企业对恩施州 8 个贫困县开展“联县驻村”帮扶；151 家州直单位驻村帮扶 173 个贫困村，各县市统筹安排县市直单位、乡镇直单位结对帮扶到村，实现全州贫困村、非贫困村结对帮扶全覆盖。三是广泛开展社会扶贫活动建立社会资本。策划开展“扶贫日”系列活

动，倡导扶贫济困、守望相助的社会精神。

1.5 人力资本质量水平

人力资本包含技能、知识、劳动能力和身心健康，使人们能够追求不同的生计策略并实现其生计目标的能力和健康水平。脱贫所需的人力资本由正规教育和非正规教育提供。

1.5.1 正规教育。

2020 年，恩施州共有幼儿园 578 所，在园幼儿 10.08 万人；小学 456 所，普通中学 174 所，九年义务教育巩固效率达到 98.5%，比 2010 年提高 13.38 个百分点。高中阶段毛入学率 97.24%，高于全省平均水平。中等职业学校 12 所，在校生 3.32 万人；普通高校 3 所，在校生 4.49 万人。小学初中、普通高中、中等职业学校在校生中女生占比分别为 47.94%、51.84%、47.44%，性别结构基本平衡。

1.5.2 非正规教育。

恩施州一方面对扶贫业务骨干进行培训，更好发挥其带领脱贫的业务能力。例如 2018 年州人社对 200 多名“尖刀班”业务骨干培训，学习城乡医保新政策解读、“四位一体”医疗保障精准扶贫政策解读、职业培训与精准扶贫、人社系统脱贫攻坚工作任务验收政策解读、养老保险政策简介、做好调解仲裁工作构建和谐劳动关系及东西部协作扶贫政策解读等内容。另一方面，各县市根据自身的特点和需要展开职业技能培训。例如，2020 年恩施市组织各种培训 13065 人次，其中精准扶贫实用技术培训 11343 人次，达到“培训一人、就业一人、脱贫一户”的目标。

2 恩施州脱贫质量存在的问题

2.1 脱贫质量调研方法

为充分了解恩施州脱贫质量情况，2020 年 1-5 月对恩施市、利川市、建始县、巴东县、来凤县和鹤峰县的农村进行了入户调查，采取访谈形式，共撰写整理访谈资料 108 份。访谈样本的年龄段中 20 岁以下、20～45 岁、45～60 岁、60 岁以上分别为 15 人、72 人、16 人、5 人，分别占 13.89%、66.67%、14.81%、4.63%。

2.2 物质资本中农业机械使用程度不高

恩施州农业机械使用程度不高主要有三方面原因：(1)农业青壮年劳动人口不足。农业机械使用需要具有一定学习能力的青壮年劳动力，而恩施州大量青壮年劳动力外出务工，使得农业机械化缺乏操作人员。(2)农业机械使用激励针对性不强。国家农机购置补贴目录中没有收录适宜恩施山区使用的机械，而且近年又取消部分山区作业农业机械补贴，使得使用激烈不足。(3)针对山区农业机械研发不足。企业、大专院校对针对山区的农业机械研发较少，而州农机科研站研发适合本地农业机具的能力有限，导致农业机械供应短缺。

2.3 金融资本中“慎贷”情况普遍

尽管政府和银行都积极探索和落实扶贫贷款，但出于安全和成本考虑，仍然存在金融政策落地难的问题。恩施州农业小微企业，在发展扩张阶段融资需求大，但由于缺乏担保抵押物仍然难以获得银行贷款，限制其进一步发展。另一方面，金融机构对于基层信贷员实行贷款责任终身追究制度，由于征信系统不健全，信贷员对小微企业信息掌握不充分，会设立更严格的审核标准和

流程，对于没有把握的小微企业宁可不贷也不“犯错”，加剧了小微企业的贷款难度。

2.4 人力资本中自主脱贫信心不足

收集的 108 份访谈资料显示，大多数人对当地脱贫有信心，但在每个年龄段上都有约 20%～25%左右的家庭对脱贫缺乏信心，如图 1 所示。其中，20 岁以下年龄组没有信心的比例最高，占比 26.67%，反映了年轻人对自己缺少知识和核心技能、缺乏竞争力的担忧；而 45～60 岁年龄组没有信心的比例也占到 25%，反映了他们经过了长期努力仍然在贫困线挣扎、对即将失去劳动能力生活缺乏保障的担忧。总之，对自主脱贫缺乏信心的比例较高，反映了当前的脱贫没有能够帮助贫困家庭增加脱贫的自我效能、提升贫困人群的脱贫希望和技能，也没有使贫困人群内心变得更加强大和积极。

图 1 脱贫信心统计图

数据来源：恩施州扶贫情况的调查数据整理

2.5 社会资本中少数干部工作作风不严实

收集的 108 份访谈资料显示，在谈及“您对政府人员扶贫工作满意程度为”中，对政府满意程度选择“一般”占比 45.37%，“不满意”占比 6.48%，“很不满意”占比 2.78%，而“满意”占比 34.26%，“非常满意”仅占比 11.11%，如图 2 所示。从以上数据可以看出，群众对政府工作还存在不满意的地方。谈及“您对政府扶贫政策有什么建议?”的问题时，有部分人表示中央重视扶贫，而基层干部实施存在不足，少数干部还流于扶贫形式。

图 2 群众对政府工作满意程度统计图

数据来源：恩施州扶贫情况的调查数据整理

少数基层干部一方面对脱贫攻坚的严肃性认识不到位，未能将脱贫工作做实，浮于“数字”脱贫；另一方面，少数干部对脱贫政策法规解读不深刻，对优秀脱贫经验学习总结不够，存在随大流、避风险、打游击的心态，从而导致群众对政府工作不满意。

3 提升恩施州脱贫质量的对策

3.1 加大机械研发与政策优惠

一方面允许由各县市根据自身情况自行制定补贴目录，进行针对性补贴；另一方面，集合对口帮扶的企业、高校院所研究力量，对当地所需农业机械进行针对性研发。

3.2 创新融资手段

对准备长期发展产业、建产业基地，带动贫困地区发展种养业实现脱贫的小微企业，实行免担保、免抵押、全贴息的金融扶持政策；提供农业保险补贴；实行多主体联合考核，对客观原因形成的不良贷款免除基层信贷人员责任。

3.3 加大教育力度提升脱贫信心

一方面，加大成功案例的分享与学习，提升扶贫工作人员的能力与经验，增强贫困家庭的脱贫信心和希望。另一方面，针对性地加强劳动技能培训，切实保证贫困家庭掌握技能，可以应对常规问题，增强其自我效能。

3.4 增加扶贫干部绩效考核

从能力与态度两个方面提升扶贫干部的工作效率。一方面需要加强对干部的脱贫政策和业务能力的培训工作，让干部真正理解政策才能切实为贫困群众负责；另一方面进一步完善激励和保障机制，奖励先进，对工作不踏实、责任不落实的干部严格追责。

参考文献：

[1]罗连发，吴成强，刘沛瑶.提高脱贫质量的理论、政策与测算框架[J].宏观质量研究，2021,9(01):1-14.

[2]孙晗霖，刘新智，张鹏瑶.贫困地区精准脱贫户生计可持续及其动态风险研究[J].中国人口·资源与环境，2019,29(02):145-155.

[3]檀学文，白描.论高质量脱贫的内涵、实施难点及进路[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021,42(02):29-40+2.

[4]罗庆，杨慧敏，李小建，等.欠发达农区多维贫困动态及其影响因素——基于河南省农村固定观察点数据的研究[J].经济经纬，2019,36(04):24-31.

[5]邢成举，李小云.相对贫困与新时代贫困治理机制的构建[J].改革，2019(12):16-25.

[6]余少祥.后脱贫时代贫困治理的长效机制建设[J].江淮论坛，2020(04):62-68.

[7]夏艳玲.易地扶贫搬迁移民的可持续生计研究——以广西巴马瑶族自治县为例[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(09):7-13.

[8]梁伟军，谢若扬.能力贫困视阈下的扶贫移民可持续脱贫能力建设研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(04):105-114+174-175.

[9]孙久文，李星.攻坚深度贫困与2020年后扶贫战略研究[J].中州学刊，2019(09):67-73.

[10]曾小溪，汪三贵.论决胜脱贫攻坚的难点和对策[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2019,21(06):10-17+109.

[11]孙晗霖，刘新智.巩固拓展脱贫攻坚成果的理论逻辑与实现路径——基于脱贫户可持续生计的实证研究[J].山东社会科学，2021(06):116-126.

[12]莫光辉.精准扶贫：中国扶贫开发模式的内生变革与治理突破[J].中国特色社会主义研究，2016(02):73-77+94.

[13]左停，金菁，李卓.中国打赢脱贫攻坚战中反贫困治理体系的创新维度[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2017,19(05):6-12+89.

[14]王小林，张晓颖.中国消除绝对贫困的经验解释与2020年后相对贫困治理取向[J].中国农村经济，2021(02):2-18.