

葫芦岛市哲学社会科学研究课题

课题编号：HLDSKY2020003

学科 门类	经济学
----------	-----

# 驻村干部视角下葫芦岛市化解相对 贫困的长效机制研究

完成日期：2020年12月

葫芦岛市社会科学界联合会印制

2020年3月

# 目录

前言.....	1
<b>1 葫芦岛驻村帮扶相关成果回顾与总结.....</b>	<b>2</b>
1.1 驻村干部嵌入式扶贫加强了农村基层组织扶贫战斗堡垒作用.....	2
1.2 驻村干部嵌入式扶贫促进农村经济社会持续稳定发展.....	2
1.3 驻村干部嵌入式扶贫推动财政扶贫和产业扶贫相互融合.....	3
1.4 驻村干部嵌入式扶贫提高了贫困人口生活水平.....	4
<b>2 农村相对贫困的基本特征及其治理困境.....</b>	<b>5</b>
2.1 相对贫困的内涵.....	5
2.2 农村相对贫困的基本特征.....	5
2.2.1 相对贫困呈现动态性特征.....	6
2.2.2 相对贫困呈现多维性特征.....	6
2.2.3 相对贫困呈现长期性特征.....	6
2.3 农村相对贫困的治理困境.....	7
2.3.1 相对贫困人口识别难度大.....	7
2.3.2 贫困人口持续增收难.....	7
2.3.3 贫困人口内生动力不足.....	7
2.3.4 农村社会保障兜底水平较低.....	7
<b>3 驻村帮扶与农村相对贫困长效解决机制构建.....</b>	<b>8</b>
3.1 驻村干部化解相对贫困的帮扶作用.....	8
3.2 化解农村相对贫困的长效机制构建.....	9
3.2.1 建立化解相对贫困的制度保障机制.....	9
3.2.2 建立化解相对贫困的动力建设机制.....	9
3.2.3 建立化解相对贫困的联动协作机制.....	10
3.2.4 建立化解相对贫困的素质提升机制.....	10

## 前言

2018年中央一号文件强调，加强农村基层党组织建设，“建立选派第一书记工作长效机制，全面向贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派出第一书记”，构建乡村治理新体系。第一书记驻村帮扶目标是发挥驻村干部群体力量，短时间内实现贫困村的有效脱贫，目标背后涉及的是国家权力通过科层制派遣方式，向广大农村社会嵌入，国家权力不断下沉。第一书记驻村帮扶精准扶贫的实施使我国脱贫攻坚事业取得了重大进展，按照2011年确立的贫困标准，我国农村贫困人口由2012年底的9899万人减少至2018年底的1660万人，年均脱贫人数达到1373万人（周迪、王明哲，2019），全国范围内的农村贫困人口的生产、生活面貌得到很大改观。预计在2020年使所有处在贫困线以下的人口摆脱贫困这一意义深远的宏伟目标一定能够实现，这意味着中国不再有绝对意义上的贫困群体。但是，一个必须重视的现象是，在近年来的脱贫过程中出现了贫困人数持续缩减，同时相对贫困、返贫现象却也渐趋严重的矛盾情况（万喆，2016；黄薇，2019）。那么，为何存在脱贫又返贫的现象？相对贫困问题又要怎样解决呢？其脱贫状态转移的机制又是什么？对以上问题的准确回答是构建相对贫困治理长效机制的必要理论基础。一个重要的现实是，农村人口是相对贫困人群的主体。以驻村干部嵌入式扶贫的视角观察，驻村干部的积极协助及相关部门的有效支持是一些贫困农村家庭得以迅速脱贫的重要原因。但在这一过程中，相当一部分贫困人口对上述外部支持力量过于依赖，而并没有培育和发展出可持续获取合理收入的内生能力（丁波，2019）。这一脱贫群体属于“脆弱性脱贫”的范畴，即难以抵御风险冲击，当劳务收入、经营收入与转移支付收入等来源出现骤减时，只有家庭的存量资产能够换取基本生存需要（周迪、王明哲，2019），可能会再次陷入相对贫困的状态。

葫芦岛市的相对贫困人口主要集中在农村地区，全市共有五个县（市）区承担派出驻村干部帮扶脱贫任务，共计1157人，实现92个乡镇、1066个村选派干部全覆盖。当前，已进入脱贫攻坚决胜阶段，绝对贫困将不复存在，葫芦岛必须将消除相对贫困作为今后扶贫开发的重点。因此，发展动态贫困理论、建立相对贫困治理的长效机制，对于葫芦岛市巩固已有脱贫成果并全面建成小康社会具有重要的意义。

# 1 葫芦岛驻村帮扶相关成果回顾与总结

在“六个精准”、“五个一批”、“两不愁”、“三保障”基础上，通过产业扶贫、就业扶贫、财政扶贫、医疗救助、教育提升、低保兜底等精准扶贫形式，葫芦岛贫困乡村的贫困状况取得根本性改变，其中驻村帮扶制度起到至关重要的作用。近年来，随着扶贫开发工作任务的重要性日益凸显，葫芦岛市派出驻村帮扶干部形成了较为丰富的一手材料。本课题围绕着驻村干部嵌入式扶贫对葫芦岛脱贫攻坚的作用进行探究，从以下几个方面对现有的材料进行梳理与总结。

## 1.1 驻村干部嵌入式扶贫加强了农村基层组织扶贫战斗堡垒作用

驻村帮扶制度是精准扶贫的重要内容，是短时间内实现贫困村有效脱贫的重要方式。葫芦岛通过选派“第一书记”进驻贫困村，改变了传统村庄治理模式，形成了“国家支持+村委主导+村民参与的新农村基层治理模式。驻村干部作为国家外源性力量（丁波，2019），是村庄治理结构的外部嵌入主体，而村干部是村庄内部原生性基层组织。驻村帮扶在国家与农村之间架起了桥梁，降低了中央到地方信息、政策下达的交易成本。同时，通过自身人力资本能力，引进项目、资金，动员村民集资、社会捐款、创新涉农项目资金打捆、以劳折资等方式，解决农村长期发展的民生问题。

驻村干部通过扎根农村，深入田间地头，深入农户家中，了解掌握所驻村人口、资源状况、基础设施、村民收入、弱势群体等情况。协助加强党支部对村级集体经济的领导，协助村内其它组织在村党组织领导下开展工作。针对一些土地纠纷、社会治安、水利纠纷、山林纠纷等难点问题，协助镇、村干部妥善解决。通过开展市县乡村“四级书记”遍访贫困对象，不断发现问题，积极解决问题。

## 1.2 驻村干部嵌入式扶贫促进农村经济社会持续稳定发展

人才是发展农村经济、实现农村顺利脱贫的核心资源。为了保证2020年底顺利脱贫，国家实施了驻村工作队、驻村第一书记等一系列人才下乡政策，推动了城市人才向农村的流动，有效解决了农村脱贫攻坚过程中人才匮乏的问题。驻村干部就是村级以上单位为发展村级经济、摆脱农民贫困而派遣下来帮助开展村级扶贫工作的一类人，他们通过在农村调研，了解、解决村民困难，与上级部门沟通，对村级经济发展和扶贫工作具有积极作用。

在本次调查中，我们发现通过选派干部在乡村基层履职，在加强基层组织建设、助力脱贫攻坚、发展壮大村集体经济等方面均取得显著成效。驻村干部的主要任务包括：一是协助村级组织完成贫困户识别、建档立卡、制定与实施帮扶村发展规划和贫困户脱贫计划；二是协调落实并指导实施各类扶贫开发项目；三是构建贫困户与帮扶主体之间的桥梁，向贫困户传达，解释政府的扶贫政策和创新产业扶贫模式。葫芦岛市××村是省级贫困村，但最近两年发展了养殖生猪项目、泳装加工项目、菊花大棚项目、养羊的项目，保证了村集体经济收入，稳定增加了贫困户收入，是通过产业脱贫较为成功的村庄。该村产业扶贫项目发展较好，主要得益于村支书和驻村工作队的有力领导。××村在驻村第一书记带领下建成一座光伏电站，每年为村集体增收3-4万元。驻村帮扶，通过“村集体+个人”模式，加快集体经济项目建设，拓宽集体收入来源，增强了乡村发展的内生动力。

### 1.3 驻村干部嵌入式扶贫推动财政扶贫和产业扶贫相互融合

建档立卡的财政扶贫方式需要驻村干部加强甄别。建档立卡扶贫政策，坚持扶贫开发和农村最低生活保障制度有机衔接，确保了贫困户的稳定收入。在我们调研的xx村，有143户贫困户，427人，其中，因为老弱病残、因学导致的贫困大约占30%，这部分贫困户的脱贫需要财政的直接补贴。因此，建档立卡扶贫的直接补贴政策需要继续使用。但是，这种政策也造成部分贫困户的懒惰，即产生懒惰型贫困，所以，要驻村第一书记加强甄别，适当减少懒惰性贫困户的财政补贴。

产业项目扶贫效果较为明显，需要驻村干部识别和引导，能够带动集体经济发展。在我们调研的村镇中有菊花大棚、蔬菜大棚、桃子大棚等种植项目；有“玉米良种引进”、“千亩杂粮示范基地”、“千亩地瓜示范户”等农业产业项目；有牛、羊、猪等养殖项目；有服装加工业和光伏发电等项目；还有××乡重点开发的生态旅游项目等。产业扶贫项目不仅给村里带来集体经济收益，保证了贫困户从集体经济收入中得到分红，增加了贫困户的收入；另一方面，集体经济项目的发展可以带动贫困户在当地就业，增加其就地务工的工资性收入。集体经济项目产生的分红可以增加贫困户的分红收入。但是，也存在一些短板和不足：一是市场信息，市场判断，市场意识缺乏，缺少相关有市场经验的人才；二是本村村民参与度有待提高；三是集体经济利润分配机制不健全；四是扶贫产业项目抗风险能力

弱。这些问题都需要驻村干部对村级引进的产业项目要识别，结合本村实际，发展具有比较优势和规模经济效益的产业项目，切实保证农民的利益不受损，能够实现长期增收。

#### 1.4 驻村干部嵌入式扶贫提高了贫困人口生活水平

葫芦岛扶贫对象人数众多，具体看，建昌县 126 个村，26623 户，71831 人；绥中县 44 个村，13894 户，28458 人；兴城市 17 个村，16540 户，36453 人；连山区 9 个村，5882 户，13205 人；南票区 7 个村，11251 户，24615 人。按照当年现行贫困标准衡量，2015 年末，葫芦岛市农村贫困发生率约为 8.59%，也就是说，100 个农村人口中就有近 9 个人是贫困人口，农村贫困人口规模达到近 17 万人。2018 年末，农村贫困人口发生率下降到 1.7%，年均下降 1.7 个百分点，三年间贫困人口规模下降到 3000 人，农村贫困人口减贫速度加快，截至 2020 年底全市 171248 名贫困人口全部脱贫，203 个贫困村全部脱贫摘帽，脱贫攻坚取得决定性成效，顺利完成 2020 年国家脱贫任务。

2019 年葫芦岛市农村居民人均可支配收入 13721 元，比上一年增长 9.9%，其中建昌县 13022 元，绥中县 13496 元，增长都近 7%，接近全市农村平均收入水平。二是贫困地区居民生活环境明显改善。通过开展“百村美丽、千村整洁”行动，完成建设农村生活污水集中收集系统 19 个，生活垃圾转运站 11 座，无害化卫生厕所 15800 个，建立美丽示范村 54 个，整洁村 480 个。三是贫困地区农村居民家庭耐用消费品升级换代。从传统耐用消费品来看，农村每百户拥有电冰箱、洗衣机、彩电等拥有量持续增加；从现代耐用消费品看，贫困地区农村每百户汽车、计算机拥有量实现快速增长。

## 2 农村相对贫困的基本特征及其治理困境

党的十九届五中全会强调，要巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴战略。目前，葫芦岛市农村地区所面临的贫困形式已经由绝对贫困向相对贫困转变，主要表现为群体之间的发展不平衡和不充分。一方面，农村内部及城乡间的贫富差距在拉大；另一方面，脱贫基础存在脆弱性，脱离贫困线更多是从收入上脱贫、政策脱贫，贫困线上的人口面临抵御风险脆弱性和发展性贫困。因此，构建农村相对贫困的长效解决机制，对于今后葫芦岛市实现高质量的脱贫至关重要。

### 2.1 相对贫困的内涵

近年来，国内外学者围绕相对贫困的内涵、成因及治理机制进行了大量研究，并形成了丰富的理论成果。相对贫困是以收入（孙久文，2019）、消费以及福利衡量的（冯怡琳，2017）一种包括脆弱性、发言权和社会排斥等社会形式的相对剥夺感（郭熙保，2005），是除了基本生活需求以外的心理主观感受（杨炯，2017）。在特定经济社会约束下讨论相对贫困的内涵，除了要考虑经济条件的脆弱性外，更要关注物质资源的相对性、可行能力的受阻性、发展机会的匮乏性以及社会保障不平等性等问题（刘愿理等，2020）。当然，影响相对贫困的因素具有复杂性，如经济性因素、非经济性因素、周期性因素、结构性因素、客观性因素、主观性因素以及公共产品供给因素（吴振磊、王莉，2020）等。从内外部因素来看，相对贫困受到先赋特质和后致特质等内部因素以及制度、资本和文化等外部因素的综合影响（张传洲，2020）。目前，中国已经形成了包括利贫性增长、包容性发展和多维度扶贫在内的“三支柱”制度框架（张晓颖等，2019）。在乡村振兴与脱贫攻坚两大战略背景下，虽有学者提出要建立中央统筹区域分权的相对贫困治理体系（吕方，2020）、阻滞返贫的风险预警与防范机制（雷勋平等，2020）等，但都没有进一步阐明当前精准扶贫背景下绝对贫困治理与相对贫困治理的衔接机制。

### 2.2 农村相对贫困的基本特征

在经济高速发展、农村基本制度和扶贫工作三种因素共同作用下，葫芦岛市绝对贫困问题即将消除，但贫困治理工作并没有结束，相对贫困和多维贫困是当前贫困治理的重点和难点。与绝对贫困不同，相对贫困更加隐蔽，对多层次、多

体系的资源支撑有更高的要求。

### **2.2.1 相对贫困呈现动态性特征**

截至 2019 年底，葫芦岛市居民农村可支配收入 13419 元，实现 171248 名贫困人口全部脱贫，203 个贫困村全部销号。实现脱贫攻坚目标并不意味着农村贫困人口能够可持续稳定脱贫，由于产业基础薄弱，自然条件较差，因病和因灾返贫等风险依然存在。建档立卡贫困人口脱贫会存在不稳定性，易滋生懒惰性贫困；未建档立卡的低收入群体也可能会陷入相对贫困。当我们基于不同的参照物标准——城市居民收入或农村高收入群体，相对贫困也会呈现动态变化。

### **2.2.2 相对贫困呈现多维性特征**

随着中国经济进入高质量发展阶段，传统以收入为标准识别贫困户的机制难以真实反映农民的贫困状况，相对于日益增长的美好生活需要，农村居民呈现多维贫困特征。如消费结构升级造成的收支贫困，城乡发展不平衡造成的教育文化、医疗卫生、社会保障等的权利贫困，自然禀赋和个人能力差异等引起的相对贫困。2020 年葫芦岛稳定落实“两不愁三保障”的总体目标，这对于农村贫困人口脱贫与发展具有关键性的作用。

### **2.2.3 相对贫困呈现长期性特征**

相对贫困产生的一个重要原因是贫富差距拉大。2019 年葫芦岛市城乡居民人均可支配收入比为 2.39: 1，且收入差距仍在继续拉大。若考虑社会福利等隐性收入，城乡收入差距将更大。可见，单从收入维度来看，葫芦岛市缓解相对贫困问题任重而道远。从地方实践来看，虽然国家和省市县四级投入扶贫资金不断增加，扶贫项目数量增多，实现贫困户项目叠加。但是，一些乡镇政府为了完成脱贫攻坚的任务，难免会安排一些短平快的项目，实现了短期脱贫，但能否可持续脱贫，将是未来贫困治理的重点和难点。当然，贫困的能力的提升不是一朝一夕的事，具有一定的周期性和长期性特征。

## **2.3 农村相对贫困的治理困境**

### **2.3.1 相对贫困人口识别难度大**

农村贫困问题同质化现象比较严重，比如农村家庭中条件差不多，相对贫困程度不相上下，如何精准识别，难度加大。现有贫困线识别标准都是针对绝对贫困的，相对贫困人口以什么标准来衡量，采用何种方法来识别以及如何识别，这些问题亟待解决，关系到相对贫困治理的具体成效。

### **2.3.2 贫困人口持续增收难**

从现有的扶贫政策来看，建档立卡扶贫、产业项目扶贫的关键点在于能否保障脱贫群体获得持续稳定的收入。调查发现，某些乡镇扶贫产业大多集中在种养初级环节，发展产业项目盲目跟风，同质化严重；也有些项目过于追求规模效应，产销不对路，配套设施和服务跟不上，结果造成更大浪费；有些项目抗风险能力弱，如受疫情影响的菊花项目等；一些乡村旅游项目，存在弱、小、散等问题，导致亏损面大，盈利空间小，影响集体经济项目的可持续发展。

### **2.3.3 贫困人口内生动力不足**

农村贫困人口文化水平较低，所处地区发展空间不足或社会边缘化等原因，容易产生安于贫困现状、懒惰等脱贫内生动力不足的问题。调查发现，一些乡镇的驻村第一书记和帮扶干部承担了大量经济发展和社区治理工作，如谋划脱贫路径、落实帮扶措施，甚至直接经营管理等。一个问题是，一部分被动脱贫人口虽获得脱贫机会，但没有掌握脱贫技能，发展动力明显不足，一旦帮扶干部撤出，陷入相对贫困风险会加大。

### **2.3.4 农村社会保障兜底水平较低**

由于长期城乡二元结构的影响，农村地区社会保险、社会福利水平还远低于城镇地区。社会保障兜底扶贫政策对农村贫困人口脱贫起到关键作用，但仍存在一些不足。如碎片化救助，专项救助发展薄弱，救助方式单一。农村社会福利惠面窄，补贴标准低。

### 3 驻村帮扶与农村相对贫困长效解决机制构建

#### 3.1 驻村干部化解相对贫困的帮扶作用

化解相对贫困是一项复杂的社会活动，其治理政策的效果受到执行主体、目标群体、参与主体等利益相关者行动的综合影响。利益相关者的支持是政策有效实施和保持长期稳定的关键因素。在建立化解相对贫困的长效机制时要注重利益相关者的反馈情况，及时根据反馈意见回应各方的主要需求，切实解决各类主体之间的矛盾，进而消除相对贫困。

借鉴学术界在公共管理和项目管理相关领域对利益相关者的界定，课题组认为在化解相对贫困时的利益相关者是指，与化解相对贫困具有基本的利害关系，对化解相对贫困成效有影响或受其政策影响的个人、集体或组织机构。参考陈秋红和粟后发（2018）的分类，本研究将相对贫困治理中的利益相关者划分政府、驻村干部、村民、市场以及社会五大类。各类利益相关者在扶贫过程中根据不同的利益诉求，从不同程度上影响扶贫工作实施的效果，一般来说，只要他们之间协调得当，就会促进相对贫困的化解，见图 3-1 所示：

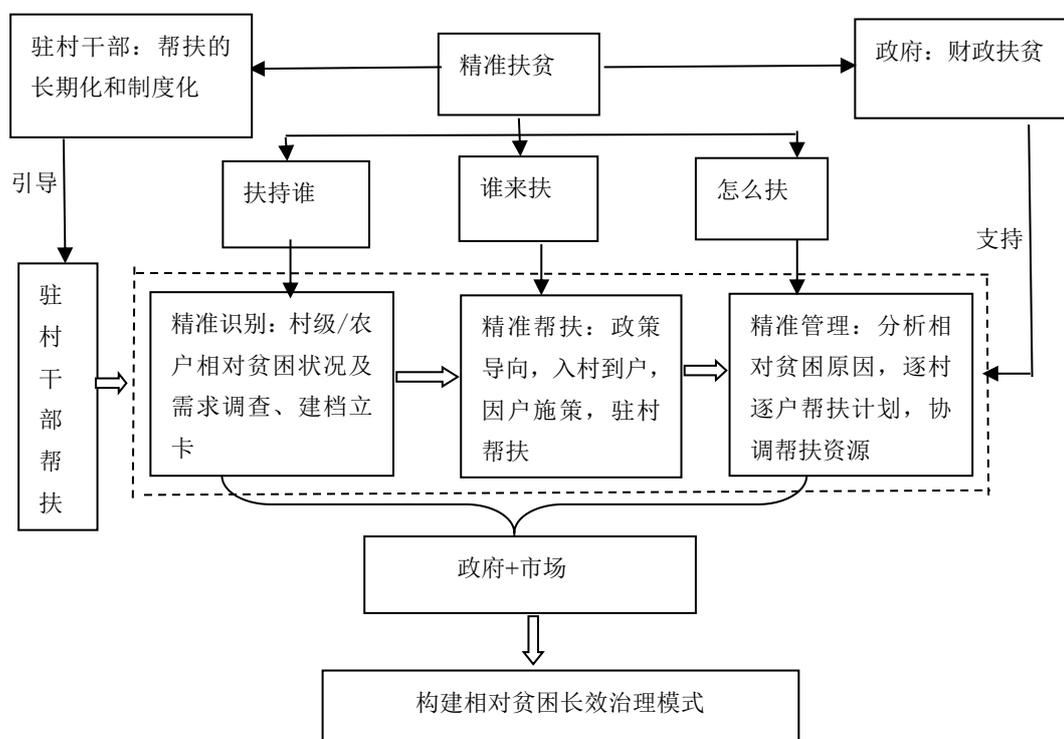


图 3-1：驻村帮扶治理框架

## **3.2 化解农村相对贫困的长效机制构建**

驻村干部作为实施精准扶贫政策的重要利益相关者，是连接村民与政府、各类市场主体以及社会各界的关键节点。因此，从驻村干部视角构建化解相对贫困的长效机制，是衔接绝对贫困治理与相对贫困治理、解决相对贫困问题的关键选择。

### **3.2.1 建立化解相对贫困的制度保障机制**

驻村干部来自党和国家机关，往往具有较高的政治素养和较强的执行能力，能够有效协调国家与地方的政策安排。在相对贫困治理阶段，应充分发挥驻村干部承担的国家治理实践主体功能，进而促进贫困治理目标的实现。一方面，实现政策的有效衔接，在贫困治理的过程中做好政府扶贫政策的宣传员，深入了解农民的真实贫困情况，同时及时反馈农民的实际需求，解决政府与农民间存在的信息不对称问题，从而促进政府针对凸显的相对贫困问题出台更精准有效的制度。另一方面，实现政策的有效发挥。驻村干部应做好扶贫政策的实践者，充分掌握国家扶贫政策，运行政府科层制的扶贫逻辑，以协调各级政府的配套政策实施，进而增强减贫效果。

### **3.2.2 建立化解相对贫困的动力建设机制**

驻村干部是推进政府主导型农业产业化扶贫机制的重要力量，应做好连接市场与农民的中介，帮助农民更好地融入市场经济。注重发挥政府的制度、资金、人才、信息等优势，运用市场思维推进贫困治理，充分发挥市场动力机制的作用。一方面，完善农村市场经济体系。全面深化市场经济体制改革，重视市场在农村经济中的主体地位。土地经营和外出就业是农民收入的主要经济来源，针对土地细碎化、小农户普遍存在的问题，驻村干部应注重农业供给侧结构改革，鼓励农民转移就业，发展土地流转市场，从而促进土地规模化经营，在农村地区形成内生发展动力，缩短城乡收入差距。另一方面，重视产业培育机制。驻村干部应采用内外联动的产业发展机制，一是要鼓励发展特色农业，提升农民的组织化和现代化，因地制宜发展产业优势；二是要引入多元主体参与，鼓励在贫困地区引入有实力的现代化企业，拓宽贫困个体进入市场的渠道，进一步提高农民脱贫的稳定性。

### 3.2.3 建立化解相对贫困的联动协作机制

驻村干部作为外生力量，在贫困治理中能够有效实现广泛的社会资源动员，进而改善乡村地区公共产品与公共服务的供给现状。一方面，优化社会扶贫资源配置。驻村干部应发挥在贫困治理利益相关者协调中的作用，多渠道搭建社会扶贫力量与政府、市场、村民等的沟通和协调机制，实现社会扶贫与专项扶贫的资源统一使用和最优配置，从而提高精准扶贫效率。另一方面，有效引导社会扶贫。社会力量不是专项扶贫人员，往往缺乏专业扶贫知识和政府的有效监管，驻村干部应对社会扶贫力量提供帮扶活动的政策引导和工作监督，以便充分发挥社会扶贫力量的作用，进而有利促进脱贫攻坚的目标实现。

### 3.2.4 建立化解相对贫困的素质提升机制

从现有扶贫经验来看，贫困户由于主客观条件的限制，长期处于人文环境贫瘠的状态。因此，驻村干部应重视构建贫困治理的综合素质提升机制，加强扶贫对象层面的人力资本积累，提升贫困对象的内生发展能力，有效化解相对贫困问题。一方面，强化农村地区的教育扶持。一是要发挥政府的主导作用，合理分配城乡教育资源，完善农村地区尤其贫困地区的教育基础设施建设，实现城乡教育起点公平；二是要注重贫困户的思想教育，加大对贫困户子代的教育扶持力度，从根本上消除因学致贫、返贫的现象，建立贫困代际阻断机制，打破贫困的代际传递。另一方面，加强村民的技能培训。一是要重点扶持从事农业的农民的生产经营技能，鼓励农民在经营过程中引入现代化农业生产技术，从而提高农业生产效率；二是要加强外出就业农民的职业技能培训，培养具有竞争力高素质的技能人才，为实现高质量的就业提供保障，保证农民脱贫的持续性。