

# 新农村视角下推进扶贫开发“双到”工作的思考

——以 Z 市 X 村为例

王均宁

(中共湛江市委党校, 广东 湛江 524032)

**摘要:**做好扶贫开发“双到”工作,是缩小城乡贫富差距、促进区域协调发展的一项重大举措,也是广东科学发展、和谐稳定面临的重大课题。近一年多以来,各级政府和帮扶单位认真贯彻落实省委、省政府扶贫开发“规划到户、责任到人”的决策部署,顺利完成了第一阶段的任务。为了更好地推动第二阶段的工作,本文以 Z 市 X 村的扶贫开发实践为例,试图对扶贫“双到”模式中出现的理论性、观念性、机制性及制度性等障碍性因素进行深层次的析,提出了相应的对策和建议。

**关键词:**扶贫模式;扶贫理论;扶贫观念;障碍性因素

**中图分类号:**F328

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2011)06-0010-08

农村扶贫工作,不仅关系到三农问题的解决,而且关系到整个国家的发展与稳定,其重要性自不待言。我国自 1986 年明确提出开发式扶贫战略,至今扶贫工作已持续 25 年。然而,扶贫工作在取得巨大成绩的同时,还是没有从根本性改变农村贫困的局面。据国家统计局贫困监测数据显示,2001 年至 2009 年,西部地区贫困人口比例从 61%增加到 66%,民族地区八省从 34%增加到 40.4%,贵州、云南、甘肃从 29%增加到 41%<sup>[1]</sup>。而广东作为经济高度发达的地区之一,区域发展也不平衡,2007 年全省区域发展差异系数为 0.75,高于全国 0.62 的平均水平,已经接近国际上 0.80 的临界值,珠三角地区生产总值、财政收入占全省近 80%,粤东西北欠发达地区仅占 20%<sup>[2]</sup>。城乡居民收入差距不断扩大,相对贫困问题日趋严重。正是在这背景下,广东开创性的设计出“规划到户、责任到人”的全新扶贫模式,计划从 2009 年开始,开展为期三年的扶贫大业,基本解决广东的农村贫困问题。这种模式的特点是建档立卡联网管理、实行考核问责制、调动各种社会力量和资源、规划到户与整村推进相结合、一村一策与一户一法相结合的“靶向疗法”。目前,扶贫工作已经顺利完成了

第一阶段的任务,进入了以“科学谋划、统筹资源、稳步推进”为工作思路,以“总结推广先进经验、配强村干部、营造良好氛围、突出产业扶贫、落实民生工程建设及完善稳定脱贫的长效机制”为中心任务的第二阶段。为了更好地推动第二阶段的工作,确保扶贫取得实效,有必要结合第一阶段的具体实践,总结经验教训,探讨一些制约扶贫开发“双到”工作的障碍性因素,并提出相应的对策和建议。基于这一思路,本文采用实证研究法,通过对个案的分析,试图对“双到”式扶贫模式中出现的障碍性因素进行深层次分析并找到解决的路径,为相关的理论研究者或决策者提供参考。

## 一、案例分析

### (一)X 村的基本情况

本文选取 X 村作为个案进行研究。X 村是一个行政村,下辖 12 个自然村,其中有 7 个评为 Z 市革命老区村庄。X 村的地理位置并不偏僻,位于 Z 市 Y 县 W 镇西北面,距 Y 县城 15 公里,W 镇 6 公里。不过,X 村是一个典型的贫困村,无集体经济收入,村 2009 年农民人均纯收入 2873 元,比 Y 县农民人均水平低 3527 元,比 Z 市农民人均水平低 3022 元,是 Y 县重点 36 个贫困村中之一

收稿日期:2011-06-29

作者简介:王均宁(1973-),男,广东湛江人,硕士,主要研究方向为执政党建设及农村经济发展。

网络出版时间:2011-10-25 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20111025.1016.010.html>

①。X 村的贫困主要表现在以下几个方面。

1. 人多耕地不足,防涝能力薄弱。全村现有 1252 余户 6718 余人。全村可耕地面积 2580 亩,人均耕地面积只有 0.38 亩左右,人地矛盾显得十分尖锐<sup>②</sup>。

2. 贫困人口文化素质偏低,自我发展能力不足。贫困人口接受新技术、新信息、新观念的能力弱,思维方式、生产方式和生活方式落后,发展商品生产、抵御市场风险能力不强。部分群众还存在着严重的“等、靠、要”思想,缺乏自力更生、艰苦创业、勇于致富的劲头。村没有任何的娱乐场所,村民文化生活贫乏单调,村民信仰迷信、聚赌等现象非常多<sup>②</sup>。(见表 1)

表 1 X 村贫困户的劳动力与文化程度情况

全村 户数	贫困 户数	全村 人数	贫困 人数	贫困户家庭劳动力数				贫困户文化程度			
				(17-45 岁)男	(46-60 岁)男	(17-45 岁)女	(46-60 岁)女	文盲 与半 文盲 (人)	小学 程度 (人)	初中 文化 程度 (人)	高中 程度 (人)
1252	75	6718	343	63	23	52	20	20	21	30	4
百分比	5.9		5.1	39.9	14.5	32.9	12.7	26.6	28	40	5.4

3. 产业结构单一,群众生产技术落后。农业以种植番茄、水稻、花生为主,经济作物除香蕉外品种极少,小部分农户养猪、鸡、鸭、鱼、牛等,但形成不了规模。产业结构调整缓慢,农资成本居高不下,农产品销路不畅,产出效益低,影响了群众生产的积极性。村里大多数的青壮年劳动力外出务工,村里平时常住人口多为留守老人、妇女和少年儿童,进一步制约着农业的发展。

4. 村里卫生条件差,居住环境不容乐观<sup>③</sup>。由于筹资困难与住宅地紧缺,加上村民的环保意识、卫生观念相对淡薄,垃圾到处随手乱倒,村里卫生脏乱差。此外,全村贫困户当中,尚有 35 户住在有三十多年时间的残旧破烂、阴暗潮湿、低矮狭窄的泥砖瓦房,条件十分简陋。有的家庭五、六口人,同挤在 30 多平方米房子里,厨房、猪圈、牛舍紧挨在一起,给人的身体健康带来损害<sup>②</sup>。

5. 医疗设施欠缺,看病就医难。全村有三个自然村开设医疗站,每个医疗站仅有一名赤脚医生。由于医技水平偏低,设备简陋,药品不足,一些小病想找医疗站治疗好也有一定的难度。

值得注意的是,X 村的贫困并不是特例,与其临近的几个行政村同样属于贫困村。我们以 2009 年 X 村与临近贫困村的比较为例<sup>③</sup>。(见表 2)。

## (二) 扶贫开发“双到”工作的开展情况

表 2 X 村情况与临近贫困村比较表

贫困村名称	总户数	总人口	耕地数(亩)	村集体收入(元)	人均收入(元)	贫困户数	贫困人数	单亲户	残疾户	危房数	低保户	贫困人均收入(元)	人均耕地(亩)
A	1020	5053	1727	10000	2872	67	339	21	2	7	31	1404	0.34
B	1531	7813	1173	28000	2678	64	263	14	2	1	31	1466	0.15
C	990	5500	1770	27300	2861	54	245	8	1	0	13	1624	0.32
D	870	4333	1966	0	2757	75	335	16	5	7	15	1386.1	0.45
X	1252	6718	2580	0	2873	75	343	16	3	35	21	2152	0.38

根据 Z 市委、市政府的安排,X 村是 Z 市委党校开展扶贫开发“双到”工作的对口帮扶点。一年多来,校领导班子高度重视扶贫工作,按照“因户制宜,分类帮扶,多措并举、动态管理”的工作思路,筹资 34.99 万元(含省市专项扶贫资金 25.5 万元),以转移劳动力解决就业和扶持村集体经济为重点,通过帮助贫困户开展养殖、发展生产、智力帮扶,危房改造等措施,全力推进扶贫开发“双到”工作,顺利完成了 Z 市、Y 县下达的各项帮扶任务,并在 Z 市 2010 年度扶贫考核中获得 89 分。截止 2010 年末,贫困户人均纯收入由 2009 年底的 2152 元增加到 2010 年底的 2691.7 元。建卡的贫困户有 43 户 207 人,年人均纯收入达到和超过 2500 元以上,解决了贫困问题,实现了脱贫目标的 57%。通过异地投资入股经营酒楼,每年村集体获得收益 3 万元(其中 80% 的收益要分给挂靠村集体项目的贫困户)<sup>④</sup>。但是,随着扶贫工作进入第二阶段,一些障碍性因素开始凸显,一定程度制约了扶贫工作的进一步推进。

## 二、推进扶贫开发“双到”工作的障碍性因素

### (一) 理论性障碍

理论是行动的先导。目前,扶贫开发工作的理论研究成果明显滞后,影响和制约了扶贫工作的进程。尽管扶贫工作有着多年的实践与探索,但是真正系统地开展扶贫工作的研究还是近几年才兴起,理论成果有限。从研究方法来看,基于个案的实证研究偏多,指导实践的规范性研究不足;更多是经济学的理论进行研究,政治学、法学、社会学、心理学等理论运用不足。从研究内容来看,调研报告、经验性总结和启示类较多,并没有形成扶贫工作的理论体系,在许多关键问题上还没有达成学界共识,更多的理论体现于官方政策层面。不仅如此,一些基础理论,例如贫困的概念界定、扶贫目标设计、扶贫战略部署等方面都存在争论,严重影响到地方

扶贫工作的开展。以X村的扶贫开发“双到”工作为例,当依托各方高度关注和集中投入取得了阶段性的成果后,一些深层次矛盾开始凸显,第一阶段的方式方法难以一以贯之,亟待理论上的指导。具体说来,有三个理论问题成为困扰扶贫工作纵深发展的主要障碍。

1.扶贫的发展方向问题。根据省委文件精神,三年内要基本解决全省贫困村的脱贫问题。在目前中国政治生态下,这一目标落实到地方还会有所提前。然而,政策上的明确并不能代替理论上的困惑。扶贫开发本身是一项长期的历史任务。中央层面从未对扶贫提出过具体的时限,理论界也多持“持久战”的观点。从实践来看,三年完成任务的“政绩”意义大于实际意义。如果这个理论问题得不到解决,会严重影响到帮扶单位及帮扶干部的信心和决心。

2.扶贫的标准问题。目前,对于贫困户的识别指引不够明确,给扶贫工作带来了难度。按照省扶贫办有关文件,帮扶对象确定是以农户的年人均纯收入多少作为确定标准的,农户的住房状况、劳动力情况等只是参照标准。然而现实的情况是农村家庭收入情况难以做出统计学意义上精确统计,人为色彩严重。同时,在年人均纯收入相当的情况下,与村干部的亲疏远近成为拟定标准。再则,由于前期宣传工作的不足,官方制定的标准与群众认定的标准不尽统一,影响到政府的公信力,进而影响到扶贫的成效。在笔者随机入户调查的X村32个农户中,有15户认为扶贫开发的对象,应该是那些失去劳动力且生活困难的家庭,而不是具有劳动力的贫困家庭。

3.扶贫的资源问题。资源既包括物质资源,也包括人脉关系、政府关注力度、政策倾斜度等非物质资源。如何保证扶贫的资源持续性是困扰扶贫持续深入的关键因素。X村在第一阶段的扶贫工作中,借省、市等各级部门高度重视的东风,扶贫资源较充足,扶贫成绩也较明显。然而,这种依托各方关注和集中投入的运动战式的扶贫方式,必将随着运动的深入面临资源短缺的问题。在资源短缺模式下如何保证扶贫效果,理论研究不足,制约着工作的开展。

## (二)观念性障碍

观念决定行动,观念制约发展。当前的观念性障碍体现在以下两个层面。

1.扶贫主体层面。扶贫开发“双到”工作的主体主要有三部分:各级政府、具体的帮扶单位、社会。在三类主体中,对扶贫工作的认识或多或少存在一些误区,主要表现在:(1)“输血”多,“造血”少。即过度关注物质扶贫而忽视智力扶贫,将资金的投入、物品的赠予等作为扶贫的主要方式,对扶贫对象的素质能力培养重视不够。(2)过度关注扶贫效果的数据化而忽视扶贫效果的实质化,把扶贫的成效等同于扶贫对象人均纯收入达到多少的数据,而忽视物价不稳定因素给扶贫对象的真实生存状态和稳定脱贫状况所带来的影响。(3)过度关注扶贫的短期效果而忽视扶贫成效的持久化,把扶贫工作当作短期行为而没有作为长期性的任务来抓,更注重扶贫对象短期的纯收入水平而忽视了扶贫对象摆脱贫困后的持续致富能力。当然,也存在个别干部党性不强、觉悟不高而出现畏难怕苦、嫌弃贫困户,甚至将扶贫工作作为“政绩”平台的观念,但鉴于其不是主流而不再论述。

2.扶贫对象层面。虽然扶贫开发“双到”的核心是贫困户的参与,但目前在具体实施过程中,贫困户并没有真正意识到自己是扶贫的主角,而认为是被动接受和被帮扶的对象。无论是帮扶项目的选择还是实施,帮扶单位仍然在发挥主导作用。因此,最终决定的扶贫资金分配及扶贫项目,更多反映的是帮扶单位的主观意愿,帮扶个人项目大多数是小牛苗、猪苗与资助化肥等,易偏离了当地贫困户的切身需求和未能解决稳定脱贫问题。从X村来看,当前仍有年人均纯收入在2500元以下的贫困户32户143人,分别占贫困户的40%和贫困人口39%<sup>②</sup>。这部分家庭因病残、观念落后致贫的问题较为突出,且住房条件差,“等、靠、要”的思想依然存在,缺乏主动脱贫意识。如贫困户李X华、李上X、曾X康,他们家庭都有两个劳动力,但是由于户主夫妇文化偏低,小农意识严重,且有嗜好赌博,经常找帮扶干部要钱,驻村工作组多次上门做思想工作,但效果不明显。

## (三)体制性障碍

体制性障碍是制约扶贫开发“双到”工作深入发展的深层次原因。当然,体制问题是一个非常复杂的研究课题。囿于文章的篇幅,本文不作太多深入阐释,只是对扶贫开发“双到”工作有着重大影响的城乡二元体



制、压力型体制和财政体制作简要的针对性分析。

1.城乡二元体制。城乡二元体制下,农村的经济发展和农民的致富举步维艰,成为农村贫困的总病根。大量的资源集中于城市,农村的基础教育、社会保障、水利设施等建设严重滞后,公共服务能力的严重不足。许多村庄由于村级集体经济的薄弱,无力提供公共服务,更谈不上带领群众致富。不仅如此,农村大量劳动力的流出,使村庄进一步“空壳化”,束缚着农村经济社会的发展。以X村为例,由于财力不足,连续八年没有进行农田水利维修。现在排渠塞满淤泥和长满水浮莲,一旦汛期带来,下游农田就被淹没,严重影响了农民的生产,仅2009年农民损失就达80多万元。在教育方面,X村有一所初级中学与三所小学,Y县拨付给这四所学校的教育经费和配备的师资缺口较大。多年来,除了依靠本村外出老板的捐款外,还向学生收取各种杂费,无疑增加了贫困家庭的负担加重。不少贫困户家庭对子女读书的出路没有抱太大期待,进而影响其子女的心态。如在X村75户贫困户中,有五户家庭的子女初中没毕业就不想念书了<sup>②</sup>。可见,在一定程度上,贫困问题是因体制转轨引起的。因此,当扶贫工作进一步深入时,一些涉及体制的问题就难以根本解决了。

2.压力型体制。压力型体制是学界对当前基层政府运作方式的一种评价,描述为完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。在这一体制下,基层干部更关注那些诸如计划生育、维护社会稳定安全生产等“一票否决”的项目,关注那些能带来“政绩”的工程,大量的精力和资源向这些项目倾斜。依据《广东省扶贫开发工作问责暂行办法》,Z市实施扶贫开发工作“一票否决制”并开出了严厉的“罚单”。但是,扶贫的问责毕竟只是短期政治行为,扶贫工作依然不能成为官员关注的“政绩”,而易于流于形式,走过场。

3.财政体制。自1994年实行分税制以来,基层财力就逐渐陷入困境。在基层财力严重不足背景下,扶贫开发“双到”工作也就失去了经济基础而进展乏力。就X村所在Y县而言,财政收入与支出只能基本保证平衡。到了所在的W镇,财政收入主要依赖上级的转移支付,到了村一级,不少村是欠债累累。结果,在政府资金有限、社会参与不足的环境中,扶贫工作更多依赖

帮扶单位的单打独斗,大多数扶贫项目没有开展必要的横向联合<sup>③</sup>,做不到整体推进。在X村,从去年底开始,驻村工作组协助该村水利排渠维修工程争取资金,但困难重重。截止今年4月,仅争取到位资金5万元,离项目总预算85万元仍有相当大距离<sup>④</sup>。

#### (四)制度性障碍

目前,针对扶贫工作,中央层面尚没有专门的制度。《国家八七扶贫攻坚计划》和《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010)》战略意义多于操作意义。结果,各地的扶贫工作依据对中央精神的不同理解和发挥,形成各自为政的局面,资金使用效果不佳。一年多以来,广东省虽然先后出台了《关于我省扶贫开发“规划到户责任到人”工作的实施意见》、《广东省扶贫开发“双到”工作考评办法》、《广东省扶贫开发工作问责暂行办法》、《广东省扶贫开发“双到”帮扶双方工作责任》等制度,但是客观上讲,这些制度操作规范性不强,难以适应扶贫工作深入发展的需要。对于扶贫的资源供给、运作规范、组织方式、成果考评等没有建立起切实可行的具体制度。制度的不健全又进一步导致各地在扶贫时主观色彩浓厚,难以保证扶贫开发“双到”工作的规范化、程序化、法律化。更为关键的是,各项扶贫制度间没有形成结构合理、分工有序、耦合紧密的制度体系。即使不考虑单个制度之间容易出现的前后矛盾、操作困难的问题,制度体系的缺失使单个制度的效力难以发挥实质性的作用,极易流于形式。扶贫开发“双到”工作因难以依托制度,无法构建出扶贫开发的长效机制,不能适应新形势的变化,难以纵深发展。驻村工作组在X村开展扶贫时,难以参照具体的制度规定,工作一度进展缓慢。

### 三、推进扶贫开发“双到”工作的路径选择

在新阶段,农村扶贫开发工作必须适应新形势、新要求,克服盲目乐观、思想浮躁等错误思想倾向,坚持解决思想、实事求是、与时俱进,不断创新扶贫开发的工作思路。应把农村扶贫开发作为一项长远庞大的系统工程,纳入经济社会发展的全局,与农田水利基础设施建设、调整产业结构、扶智力、劳动力转移、农村基层党组织建设和完善帮扶机制等结合起来,实行统筹规划、综合治理、集中攻坚、整体推进的战略。当前,关键是要破除这些障碍性因素的困扰,从根本上解决制约扶贫工作深入开展的难题,建立健全扶贫开发长效机制。

### (一)加大理论研究的力度,形成科学的扶贫理论体系

当前,对于扶贫“双到”工作来说,一项重要的工作就是要全面总结反贫困工作的经验,提升我省反贫困的理论、方法和措施,确立今后的扶贫开发战略目标和扶贫开发走向,形成具有我省特色的扶贫开发理论体系。

1.要增强研究主体的层次。专业的理论学者要从政治责任的高度,更加关注对扶贫开发“双到”工作的理论研究,发挥自身的理论优势和团队优势,进行专题研究。同时,扶贫干部特别是驻村干部要发挥自己的经验优势,对具体的实践进行理论升华,加强理论研究工作。相关部门要重视理论研究,重视扶贫开发“双到”工作的学科建设,争取打造一批优秀的理论工作者,形成一批优秀的理论成果。总之,建议整合研究部门的力量,动员党校、帮扶单位的驻村干部、高校科研院所的社科专家和学者,运用马克思主义的观点、立场、方法,就当前影响和困扰扶贫工作发展的一些重大理论问题、重点难点问题进行专题调研和理论研究。

2.要拓宽研究的内容。在丰富研究内容上,既要研究扶贫的原则,又要研究扶贫的方法;既要研究扶贫的体制,又要研究扶贫的机制;既要研究扶贫的政府行为,又要研究扶贫的民间行为;既要研究扶贫的主体,又要研究扶贫的对象;既要研究国内的扶贫经验,又要研究国外有益的扶贫做法。关键是要针对新形势下扶贫开发“双到”工作的新特点、新挑战,丰富和发展扶贫理论,构建扶贫工作的理论体系,形成权威性共识,为开创扶贫工作新局面提供理论支持。

3.要丰富研究的方式方法。不仅要立足个案进行经验总结,而且要结合国内外的前沿理论进行基础性理论研究。不仅要运用经济理论进行针对性研究,还要结合政治学、法学、社会学、教育学甚至心理学的理论进行交叉学科的研究。不仅要运用如何运用定量分析法、定性分析法等传统方法,还要运用功能分析法、系统模型等新方法,进行探索性、创新性的研究。

### (二)加大培训教育的力度,转变扶贫观念

通过多途径、多层次、多手段、全方位的宣传教育,从扶贫主客体两方面转变观念。作为扶贫主体要加快转变帮扶模式,实现政府扶贫向社会扶贫的转变、输血

型向造血型的转变、物质扶贫向智力扶贫的转变、短期成效向长期成效的转变、传统扶贫向绿色扶贫转变等等。作为扶贫对象的贫困户也要转变观念,要从被动向主动转变,从单兵作战向集体互助转变、从物质需求向智力需求转变等等。

1.推动理论成果进教材、进课堂、进头脑。要通过各级党校、行政学院和相关培训单位加强对扶贫干部的培训,用前沿的理论、专业的教材进行系统的教育,使扶贫干部掌握扶贫理论、转变扶贫观念,增强扶贫能力。特别是要通过培训,让扶贫干部了解到消除贫困是动态的、长期的工作,扶贫工作事关贫困村群众的切身利益,事关党群、干群关系的和谐,事关社会稳定,真正认识到扶贫开发“双到”工作的责任与使命,加深对扶贫扶谁、扶贫谁扶、扶什么、怎样扶等一系列的问题理解,牢固树立大扶贫的理念,把扶贫开发“双到”工作当作当前和今后一个时期重要的政治任务,作为建设和谐社会、促进地方经济发展的一项重要工作抓紧抓好,做到扶真贫、真扶贫。

2.加强贫困户思想教育与技能教育。一方面要加大对贫困户的教育,利用各种培训资源对贫困户进行集中培训,既要加强对贫困户的思想教育,又要加强技能教育。另一方面,驻村工作组、乡镇干部在扶贫工作中身体力行,采用灵活多变的方式,经常对贫困户开展针对性的教育与技能培训。总之,通过典型引导,帮助克服“等、靠、要”思想倾向,增强贫困户自我发展能力;通过加大贫困村的基础教育投入,不断提升贫困村贫困子女的文化素质,夯实贫困户稳定的基础;通过提高农业种养技术的水平,有效地帮助农民解决农业生产中遇到的技术问题,促进农业增产增收;通过下功夫引进企业落户帮扶村,做好就地就近劳动力转移就业工作,提高贫困户的收入<sup>[9]</sup>。

### (三)加大体制改革的力度,建立健全扶贫工作长效机制

体制问题固然不能希冀短时间内有根本性的改变,但是可以通过一些具体的改革做到“体制内的技术性调整”。

1.加大财政转移支付的力度,提升村两委的活力。建议上级加大财政转移支付的力度,解决贫困村“两委”日常运作经费短缺和村干部相应的待遇问题,提高村干部

干事创业的源动力。并且,围绕如何加快发展村集体经济,组织村两委班子到市内示范村、典型贫困户等处参观,开拓视野,查漏补缺,增强发展集体经济的能力。

2.加大农业基础设施投入,促进农民持续稳定增收。当前,应结合全党全社会高度重视水利建设的有利时机,向上级水利部门争取专项资金,改善贫困村生活、生产的外部设施条件。重点抓好农田基础设施的建设,加强对农田的综合治理和低产田的改造,提高农业生产效益和抗自然风险能力;结合村情实际,努力打造当地传统种养主导产业,并从包装、销售、拓展市场方面给予扶持,力求做大做强。

3.加大农村医疗卫生事业投入,减少因病致贫的现象。鉴于目前农村医疗卫生投入不足,建议省、市政府以及有关职能部门加大对贫困地区卫生事业的扶持力度,切实帮助贫困户解决看病难问题。要在财政经费投入上给予倾斜,比如在乡镇卫生院标准化建设、村卫生室全覆盖上实行“以奖代补”的办法给予资助;在新农合、村医补助、项目配套上给予倾斜。要在农村医疗卫生队伍建设上给予大力支持,比如采取对口支援的办法,让上级医院帮扶基层医院,或采取上级财政出资招聘执业医师到乡镇卫生院工作,提高乡镇医疗水平。

4.严格控制人口增长,提高贫困人口的身体素质。要继续加大计划生育政策的宣传与执法力度,改变“贫困—超生多生—教育水平低—主体素质低—返贫”的恶性循环<sup>⑨</sup>,加强对农村适婚适育群体进行避孕节育、优生优育等方面宣传教育,倡导适度人口规模,控制农村人口数量,提高农村的人口质量,实现扶贫开发 with 计划生育相互促进<sup>⑩</sup>。

5.高度重视市场化运作方式,加大开放小额信贷市场的力度。金融是农村经济活动的血液,扶贫开发工作同样也需要金融支持。针对农村市场资金需求短缺的矛盾,改制后的农村信用社的商业化运作方式又在一定程度上限制了小额贷款覆盖范围,建议中央出台相关政策,为小额信贷的发展创造一个良好的法律环境。地方政府也要牵头试点建立风险补偿基金,用于弥补自然灾害等不可抗拒因素等形成的贫困户小额贷款的损失。税务部门对农信社的小额信贷依其用途实行差别利率,或给予免征支农信贷收入的营业税以及

相关附加税,从税收政策上对使用农信社资金的贫困户给予鼓励、引导和调节。此外,还可以积极尝试运用慈善基金会、残联理事会的资金平台,通过小额信贷主要投放于农村,减少地方政府扶贫资金缺乏的压力<sup>⑪</sup>。

6.健全考核评价机制,调动扶贫主体的积极性。扶贫开发“双到”工作是否顺应民心、合乎民意,应该以人民群众是否满意来作为唯一的衡量标准。在扶贫问责制运用中要把握几个问题。首先,客观公正评价。坚持以工作实绩为重点,把定性定量有机地结合起来,做到定性准确、定量恰当,既反映帮扶单位的重视程度,又客观地反映扶贫工作情况。要严格考核纪律,充分发挥各级人大、组织部的监督作用,采取地方之间交叉检查方法,或者采用独立中介组织进行评估<sup>⑫</sup>,防止考核流于形式、走过场。其次,增加群众测评的权重和分值。通过个别谈话、召开座谈会、实地调查走访等形式,广泛听取帮扶对象的意见,不断完善考核工作机制,提高群众满意度。再次,实行平时网络核实检查与年度考核相结合。充分利用扶贫信息网平台,把平时工作输入信息网的情况与半年、年终考评结合起来,把任务完成情况建立在扎实严格的日常工作基础上。最后,对评出的先进典型要表彰,尤其要对驻村干部给予优先提拔使用;对评出后进地区、后进单位,要加大处罚的力度,督促其加快扶贫开发工作进度;使扶贫开发考核、评价、奖惩激励机制在扶贫开发工作中发挥出巨大的推动作用。

(四)加大制度建设的力度,构建完善的扶贫制度体系

没有规矩,不成方圆。激发扶贫主体做好扶贫工作,靠严格的制度“管”出来的。这是因为制度作为人们共同遵守的办事规范或行为准则,“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”<sup>⑬</sup>。因此,健全扶贫制度体系是推进扶贫开发“双到”工作的重要保障。

1.要上下联动,多方协作,构建扶贫开发“双到”工作的制度体系。“在现实中,制度服务于其目标并不是靠单独地得到遵守,而靠其形成相互支持的规则群。”<sup>⑭</sup>基于这样的思路,中央和地方应立足调查研究,加强攻关,努力解决扶贫开发“双到”式扶贫的障碍性因素,制定和完善相关制度,形成制度体系。建议中央或中央组织部制定专门的扶贫工作制度,制定《扶贫开发工作规



定》,对扶贫的对象、原则、方法程序、扶贫工作的监督检查等进行规范。这样的制度既有权威性,又有指导性,避免地方无原则的搞灵活性。同时,建议地方结合本地实际配套实施意见或者依据中央精神制定具体制度。制定时要坚持原则性与灵活性的统一,既要坚决的贯彻中央精神,又要一切从实际出发,结合本地实际制定切实可行的制度。同时,要加强与扶贫开发“双到”工作制度相关的制度建设,如扶贫资金保障制度、扶贫捐款管理制度、扶贫工作章程、扶贫效果考评制度、扶贫监督和奖惩制度等等。“只有当各种各样的规则形成一个恰当和谐整体时,它们才能有效地造就秩序……如果各种规则系统形成一个从一般规则到具体规则的层级结构,就能引导人的行为上更好地发挥作用。”<sup>[11]</sup>

2.要深入调研,结合实际,提高制度的可操作性。“角色规定、行为规定、度量标准和奖惩措施,是任何社会制度中的一项具体制度的不可或缺四个要素。”<sup>[12]</sup>因此,在制定扶贫开发“双到”工作的相关制度时,一定要注重四个要素的完备细致,提高制度的可操作性。通过科学的制度设计,既要明确普通的禁令,又要规范专用的指令,同时要完善程序性规则。重点是要在扶贫机构的组织协调方面、扶贫对象的瞄准方面、扶贫工作规范方面制定严格的制度规定,通过制度建设保证扶贫工作的程序化、法制化、公平化,确保扶贫开发工作有章可循,防止随意性。例如在扶贫对象的瞄准方面,要建立一套科学合理的贫困识别体系,全面、系统、动态地反映贫困人口收入水平和生活质量的变化,以及贫困地区的经济社会发展情况。把贫困户、五保户、低保户三者区分出来,避免人为加大扶贫任务,影响帮扶效果。对五保户、低保户加快实施民政救济,实行的动态网络管理,做到“应保尽保,有进有出”。并在此基础上,把行之有效的扶贫制度上升到法律规范的层次,通过法律的形式,明确扶贫工作的对象、标准、手段、原则,规定政府、帮扶单位、社会组织及贫困人口自身的权、责、利关系,规范各级领导干部和帮扶干部的行为,全方位发动与整合社会各种的扶贫资源,提高资金使用效率等等。特别要健全扶贫资金管理,将扶贫资金作为一条严控的“高压线”,严格实行责任追究制,确保扶贫开发工作健康发展。此外,通过立法手段,把扶贫开发作为各部门、先富起来的地区和人的法定责任固定下

来,不作为就是违法行为,把道德责任提升到法律责任,形成全社会各方面积极参与、合力扶贫的局面。

#### 四、结论

客观来说,广东扶贫开发“双到”工作经过一年多的实践,成效显著,取得的成绩众目所望。“规划到户、责任到人”的扶贫模式已经成为全国的示范和模样。本文并没有否定这些成绩。事实上,从X村的情况来看,也是成绩大于问题。但是,基于推动新形势下扶贫开发“双到”工作进一步深入发展的目的,不能不对一些客观存在的问题进行剖析,从而解构出制约“双到”工作深入发展的障碍性因素。由此,才能在此基础上探讨破解这些障碍性因素的路径,推动贫困村发展致富。当然,基于个案的分析固然会有视野的局限和应用的局限。不过,X村作为一个典型的贫困村,其贫困的特点和扶贫的方式在全市、全省都有一定的代表意义。立足X村的扶贫经验的总结还是可以得出相对客观的结论,具有一定的参考价值。特别是一些涉及体制机制的问题,本身就超越了个案的范围,是一个普遍意义的问题。尤其需要指出的是,基于笔者的视野、能力及材料收集等局限,本文的研究还存在很多不足。一些观点有待进一步完善,一些对策有待进一步检验,一些深层次的问题还需要更多的理论工作者和决策者的深化。

#### 注释:

①数据来源于《2010年Z市政府工作报告》、《2010年Y县政府工作报告》与《2010年W镇X村委会村民收入统计表》(注:Y县是Z市的县级市)。

②笔者在驻村开展扶贫工作过程中,通过会议座谈、田野访谈等形式在Y县开展了多次实地调研,特别利用挂职担任X村副书记的机会,对农村贫困状况进行了入户调查,获得了大量的第一手材料。

③数据来源于W镇扶贫办《2010年W镇贫困户脱贫情况统计表》。

④数据来源于《2010年Z市委党校扶贫双到工作总结》。

#### 参考文献:

- [1] 张欣欣.近十年来西部地区贫困人口比例增加66%[EB/OL]. (2010-12-22)[2011-5-30].[http://politics.gmw.cn/2010-12/22/content\\_1488916.htm](http://politics.gmw.cn/2010-12/22/content_1488916.htm).

- [2] 汪洋.在我省扶贫开发“规划到户,责任到人”工作电视电话会议上的讲话[EB/OL].(2009-6-25)[2011-7-13].http://www.gdftp.gov.cn/fpzc/szfzcwj/201009/t20100925\_12223.htm.
- [3] 袁医娜.城镇化背景下湖南新农村居住空间模式探索[J].长沙大学学报,2009,(2):66-68.
- [4] 肖唐鏊,石海燕.农村经济增长政策的扶贫效应分析[J].新视野,2009,(2):29.
- [5] 王小军.新农村建设背景下的乡村文化发展研究[J].江西科技师范学院学报,2010,(3):5-8.
- [6] 丁军,陈标平.构建可持续扶贫模式,治理农村返贫顽疾[J].社会科学,2010,(1):53.
- [7] 范小建.新阶段扶贫开发形势及总体思路[J].农村工作通讯,2010,(3):31.
- [8] 王裕玲.重庆统筹城乡环境保护的对策研究[J].重庆三峡学院学报,2009,(3):92-94.
- [9] 罗序斌,周绍森.我国扶贫项目监测与评估的缺失与对策——基于泰国村庄基金的思考[J].四川理工学院学报:社会科学版,2007,(5):65.
- [10] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:333.
- [11] 柯武刚,史漫飞.制度经济学—社会秩序与公共政策:中译本[M].北京:商务印书馆,2000.
- [12] 张旭昆.制度演化分析导论[M].浙江:浙江大学出版社,2007:103.

责任编辑:万东升

## Views on the Promotion of Two Policies of Poverty Relief

### — a case study on X village in Z city

WANG Jun-ning

(The Communist Party School of Zhanjiang CP Committee, Zhanjiang 524032, China)

**Abstract:** The two policies refer to “plan for each family and assigning responsibility to each person”. Doing well the policies is an important measure of narrowing the gap between the urban and rural areas and promoting the regional development. And it is also a great subject of scientific development and harmony and stability in Guangdong Province. In the recent one year, each level government and supporting units have conscientiously implemented the policies and provincial government’s decision of poverty alleviation. They have successfully accomplished the first phase task. In order to better promote the work of the second phase, based on the poverty alleviation practice of X village in Z city, this paper attempts to make in-depth research on barrier factors existing in the mode of poverty alleviation policies and puts forward the corresponding countermeasures and suggestions.

**Key words:** poverty alleviation mode; poverty alleviation theory; poverty alleviation idea; barrier factor