

本书是贵州大学中喀研究院“一流学科”2018年重大基础研究招标课题
(编号: GNYL[2017]002)资助的研究成果

IAD 框架下贵州省 精准扶贫的地方经验

杨志军 伍国勇 ◎ 著

西南交通大学出版社

·成都·

● 1 贵州精准扶贫多元共治模式的提出	
1.1 经济学视角下精准扶贫相关研究	001
1.2 社会学视角下精准扶贫相关研究	003
1.3 民族学视角下精准扶贫相关研究	004
1.4 公共管理学视角下精准扶贫相关研究	006
1.5 精准扶贫多元共治模式研究	008
1.6 中央关于精准扶贫“多元共治”相关政策	010
1.7 文献总结与述评	011
● 2 IAD 框架研究内容及其应用领域	
2.1 IAD 框架内涵介绍	014
2.2 IAD 框架应用领域	018
2.3 IAD 框架文献述评	022
2.4 IAD 框架解释精准扶贫行为的优势	023
● 3 贵州精准扶贫多元共治模式的政策内容	
3.1 内容分析法概述	028
3.2 内容分析法下政策文本量化分析	030
3.3 政策文本量化分析的启示	052
● 4 贵州精准扶贫多元共治模式的形成过程	
4.1 IAD 框架下精准扶贫的外部变量	053
4.2 IAD 框架下精准扶贫的行动舞台	059
4.3 IAD 框架下贵州省精准扶贫的相互作用模式	063

4.4	IAD 框架下贵州省精准扶贫的评价准则	070
4.5	IAD 框架下贵州省精准扶贫的成效结果	073
●	5 贵州精准扶贫多元共治模式的影响因素	
5.1	Logistic 回归方法基本介绍	078
5.2	Logistic 回归方法的操作过程	081
5.3	Logistic 回归方法的运用领域	082
5.4	建立贵州精准扶贫多元共治指标体系	086
5.5	精准扶贫多元共治模式检验	089
5.6	贵州精准扶贫多元共治模式的实证结果	094
●	6 贵州精准扶贫多元共治模式的类型比较	
6.1	贵州精准扶贫多元共治主要模式	100
6.2	产业扶贫作为贵州精准扶贫多元共治的关键举措	102
6.3	贵州精准扶贫多元共治模式的要素	104
6.4	贵州精准扶贫多元共治相互作用模式及其结果	115
●	7 贵州精准扶贫多元共治模式的地方样本	
7.1	实业兴村示范提供产业扶贫模板	118
7.2	企业包县做法注入精准扶贫动力	119
7.3	“五融五帮”措施增加贫困农户收入	120
7.4	“三带”实践树立造血扶贫榜样	122
7.5	“1+5”做法开创扶贫搬迁新格局	123
7.6	多种合作模式促进旅游发展	124
7.7	利益建设机制保障旅游扶贫效果	125
7.8	学生资助体系保证教育扶贫普惠	127
7.9	教学改革办法提升教育扶贫质量	128
7.10	苗侗医药产业深化健康扶贫要素	129
7.11	医疗救助体系满足健康扶贫需求	130
7.12	有机农产品构筑扶贫特色高地	131
●	8 贵州精准扶贫多元共治模式的经验总结	
8.1	战略协同经验	133

8.2 组织协同经验	134
8.3 政策协同经验	136
8.4 社会协同经验	138
8.5 资金协同经验	140
8.6 宣传协同经验	142
8.7 技术协同经验	144
8.8 帮扶协同经验	145
● 9 贵州精准扶贫多元共治模式的改进措施	
9.1 问题与不足	147
9.2 具体措施	152
● 10 余 论	
10.1 扶贫先扶志是贵州精准扶贫多元共治的战略支撑	161
10.2 多元共治大扶贫：谱写贵州反贫困历史新篇章	163
参考文献	168
附录 1 IAD 框架下贵州精准扶贫多元共治模式调查问卷	175
附录 2 IAD 框架下贵州精准扶贫多元共治模式访谈资料	179
附录 3 《贵州省大扶贫条例》	186

1 贵州精准扶贫多元共治模式的提出

2012年年底，习近平总书记到河北阜平革命老区考察扶贫，强调“小康不小康，关键看老乡”；2013年11月，习近平总书记在湖南花垣县十八洞村考察，首次提出“精准扶贫”，指明了新时期脱贫攻坚方向。2021年2月25日，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话中向全世界庄严宣告，经过全党全国各族人民的共同努力，在迎来中国共产党成立一百周年的重要时刻，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务，创造了又一个彪炳史册的人间奇迹！精准扶贫战略作为打赢脱贫攻坚战的关键一招，在彻底打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会之际，我们需要聚焦地方各级党委和政府推动精准扶贫、精准脱贫战略的实施上，到底积累和形成了哪些经验模式？这些经验模式是否可以予以科学概况、提炼和推广？基于此，我们把目光放在脱贫攻坚的“省级样板”——贵州，将贵州省精准扶贫经验概括为一种“多元共治”模式，这种模式重在政府、社会和市场之间共同发力、协同推进。对此模式进行深入分析和总结，不仅有利于巩固脱贫攻坚成果，对可持续防贫和阻断返贫机制具有重要意义，而且还有利于推动脱贫攻坚与乡村振兴之间的有效衔接，有助于地方政府治理的一致性和连续性。下面首先从经济学、社会学、民族学和公共管理学的视角对精准扶贫相关研究进行文献扫描，然后从精准扶贫多元共治模式进行文献总结，最后对中央关于精准扶贫“多元共治”模式的相关政策进行梳理。

| 001

1.1 经济学视角下精准扶贫相关研究

关于精准扶贫研究中的经济领域，牛胜强指出，产业扶贫是精准扶贫推进过程中的新趋势，企业力量的加入有助于提高贫困治理效率。^①从农户自身

^① 牛胜强. 乡村振兴背景下深度贫困地区产业扶贫困境及发展思路[J]. 理论月刊, 2019(10): 124-131.

积累资本方面来看,农户几乎没有剩余资金进行农业资本投资;就银行信贷资金而言,信贷资金很难获取且资金有限,直接造成接连不断的特殊贫困地区的贫困和落后。^①在扶贫资金主要来自转移支付的财政支持体制下,扶贫领域在客观上存在一些问题,如欺诈性使用扶贫资金,扶贫项目管理不规范,扶贫资金使用效率低下,导致贫困户无法参与分享扶贫利益、产业扶贫目标偏离等扶贫顽疾出现,这些对政策的顺利实施有一定负面影响。^②经济扶贫作为精准扶贫的主要手段之一,对政策绩效有着直接的影响。辜胜阻等人指出,在中国扶贫开发过程中,财政投入不足、贫困人口识别不精准、产业及金融扶贫等“造血”式扶贫收效甚微等问题制约了贫困地区的进一步发展,应高效利用产业扶贫和金融扶贫,增加扶贫资金的投入,加大对产业扶贫的投入和整合,着力发展贫困地区特色产业。^③

为实现扶贫的可持续,需要转变贫困地区农村经济发展模式。李春明认为必须要注重投融资体制改革创新,拓宽扶贫投入渠道,完善信贷扶贫投入机制,加大财政资金投入,提高贫困地区和贫困家庭的信贷准入率;通过农村土地承包经营权、村民住房产权、集体建设用地使用权、林权抵押等相关改革,增加贫困户资产收益。^④陈银娥等人指出,要提高普惠金融发展助推精准脱贫的效率,“必须整合农业政策性金融职能定位;深化农业政策性金融机构改革;加快农村贫困地区普惠金融生态环境建设;建立健全贫困户信用和经济档案”^⑤。李伟和周才云认为金融经济社会的发展有重大推动作用,是消除贫困、实现共同富裕的关键要素。普惠金融和精准扶贫有很高的契合度,但普惠金融在政策环境的优化、专业人才的加强、信贷资金的拓宽、激励机制的完善等方面还需改进。^⑥蔡则祥等人指出,金融促进经济发展,提高国民收入水平,完善收入分配机制,有利于缓解绝对贫困和相对贫困。金融发展可以通过改善宏观经济环境和市场运作,为弱势群体创造更多就业

① 赵曦,赵朋飞.我国农村精准扶贫机制构建研究[J].经济纵横,2016(7):58-63.

② 高帅,毕浩颖.农村人口动态多维贫困:状态持续与转变[J].中国人口·资源与环境,2016(2):76-83.

③ 辜胜阻,李睿,杨艺贤,庄芹芹.推进“十三五”脱贫攻坚的对策思考[J].财政研究,2016(2):7-16.

④ 李春明.精准扶贫的经济学思考[J].理论月刊,2015(11):5-8.

⑤ 陈银娥,尹湘.普惠金融发展助推精准扶贫效率研究——基于中国贫困地区精准脱贫的实证分析[J].福建论坛(人文社会科学版),2019(10):190-200.

⑥ 周才云,李伟.普惠金融助力精准扶贫的适应性、瓶颈制约与创新路径[J].理论探索,2017(6):95-99.

机会和投资人力资本，帮助他们间接摆脱贫困，有利于精准扶贫脱贫目标的进一步实现。^①

1.2 社会学视角下精准扶贫相关研究

自然环境及其相应条件对该地区农民的收入和生活水平有很大影响。贫困地区多为丘陵地带、山区，耕地等生产资料缺乏，交通不畅，通信渗透率低，水利基础设施薄弱，这些对当地经济发展有重大影响。^②从社会责任视角来看，很多企业会有扶贫行为，精准扶贫行为的主要影响因素是公司业绩、公司规模和国有产权，并且企业对精准扶贫的投入强度与公司业绩、公司规模成正比。^③有学者从国家与社会关系的视角，研究政府与公民对公共生活的合作程度，以乡村振兴战略为背景，对乡村治理模式发生的变迁路径以及演化逻辑进行阐释。^④侯斌认为影响精准扶贫政策绩效在社会领域的因素主要包括国家推行的养老保险和医疗保险所带来的社会福利等。^⑤

社会文化也是精准扶贫中一个不可忽视的因素，社会文化的发展存在于精准扶贫的发展格局之中，能够为精准扶贫工作的深入推进提供源源不断的精神动力。^⑥社会工作与精准扶贫之间高度契合，其最终目的都是对困难群体进行一定的帮扶。扶贫不只是需要在经济、基础设施、生活条件上对群众进行帮扶，更需要软性条件的变化，将扶志、扶智放在扶贫战略位置上。而社会文化是扶志的一项重要内容。社会主义核心价值观、现代市场文化和现代国家文化理念等在内的一整套文化观念的发展对精准扶贫内在体制的构建、完善方面有很大作用。挖掘本土文化也是非常重要的一方面。可以通过对这些传统文化的挖掘和推广，在贫困地区建立起积极的文化体系，在村民中塑造良好家风和村风。^⑦从社会工作与精准扶贫关系的视角分析，社会工作是精

-
- ① 蔡则祥，杨雯. 普惠金融与金融扶贫关系的理论研究[J]. 经济问题，2019（10）：26-31
 - ② 刘道平. 制约农村贫困群体进入全面小康的因素及对策[J]. 农村经济，2015（7）：55-59.
 - ③ 杜世凤，石恒贵，张依群. 中国上市公司精准扶贫行为的影响因素研究——基于社会责任的视角[J]. 财政研究，2019（2）：104-115.
 - ④ 曾庆捷. 乡村中的国家与社会关系：理论范式与实践[J]. 南开学报（哲学社会科学版），2018（3）：47-56.
 - ⑤ 侯斌. 精准扶贫背景下家庭支持、社会支持对城乡贫困老年人口脱贫的影响[J]. 四川理工学院学报（社会科学版），2019（2）：38-55.
 - ⑥ 王晓晖. 民族地区精准扶贫与社会文化基础[J]. 北方民族大学学报（哲学社会科学版），2017（3）：36-39.
 - ⑦ 刘升. 政策边缘人：理解基层政策执行难的一个视角——以精准扶贫中的“争贫”为例[J]. 华中农业大学学报（社会科学版），2019（4）：115-122.

准扶贫社会参与机制的催化剂，能够推进精准扶贫工作由问题型向发展型转变，并且有助于提升脱贫能力与可持续性。社会工作参与精准扶贫有助于构建政府主导政策方向和社会组织积极参与的新模式，有利于解决扶贫目标内在动力不足、社会力量参与不足等问题。^①左停等人认为，在当前农村扶贫阶段，贫困人口的社会和生理因素是贫困的，因此加强社会保障、社会权利救济、社会保障等是非常必要的。除此之外，还需重视多主体的反贫困协作治理框架构建的问题。^②

侯斌从社会层面给出了以下四个建议：一是根据人口老龄化和精准脱贫的现实，树立积极的助老理念。二是完善家庭养老和社会养老方式，提升社会保障水平。三是整合社会资源，通过社会力量介入缓解老年贫困。四是明确综合的扶贫理念，为贫困老年人口精准施策。^③唐顺利认为，社会主要矛盾变化是提升精准扶贫实效性的前提条件。人民群众物质文化需求量已经发生了质的变化，但由于各地区位、资源、基础设施、劳动力供给及发展软环境等层面的差异，区域经济发展、城乡发展不平衡问题仍然比较突出。^④卫志民等人指出，社会救助制度是社会保障体系的一部分，主要向生活困难的贫困人群提供实质性的帮助，具有法定性、稳定性、持续性和广泛性。应当把社会救助当作基础性的反贫困政策，以使贫困人口绝对减少。^⑤

1.3 民族学视角下精准扶贫相关研究

在民族学领域，关于精准扶贫的研究，有学者指出，某些政策优惠和资金支持在一些少数民族地区的边际效用可能会变小，导致政策支持不能够完全发挥其效用。^⑥这些群体包含自治县。国家对少数民族区县有一系列政策倾斜，由于边际效应递减，相同政策优惠的边际效用和财政支持在这些地区可能会减少。导致部分少数民族地区贫困的原因是多维度的，其中包括自然环

① 金昱彤. 社会工作参与精准扶贫：从救助个案到改变系统[J]. 甘肃社会科学, 2017(6): 165-170.

② 左停, 赵梦媛, 金菁. 路径、机理与创新：社会保障促进精准扶贫的政策分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(1): 1-12.

③ 侯斌. 精准扶贫背景下家庭支持、社会支持对城乡贫困老年人口脱贫的影响[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2019(2): 38-55.

④ 唐顺利. 新时代精准扶贫要紧扣社会主要矛盾变化[J]. 人民论坛, 2019(18): 60-61.

⑤ 卫志民, 于松浩, 张迪. 政策群视域下的扶贫政策体系研究：演化过程、政策衔接与路径优化[J]. 江苏行政学院学报, 2019(1): 36-43.

⑥ 张城建, 佟孟华, 李慧, 陈飞. 扶贫改革试验区的经济增长效应及政策有效性评估[J]. 中国工业经济, 2019(8): 136-154.

境恶劣，区位封闭，带来物质贫困；市场化水平低，导致收入贫困；生活方式落后，影响财富积累，导致能力贫困；思想观念封闭，导致精神贫困；教育医疗资源短缺，导致人力资本匮乏。^①范莉娜等人指出，旅游已成为许多民族传统村落脱贫的重要手段。因此，有必要在乡村居民的旅游支持行为中加强培养，提高他们的服务技能、专业水平和对传统文化的了解。同时，还应努力增强村民的文化自信和民族认同感。^②李榛指出，少数民族地区在金融精准扶贫及风险控制机制研究需要加强；金融扶贫研究的整体性和系统性需要深化；金融扶贫法治保障、脱贫稳贫机制需要强化。^③我国深度贫困问题主要集中在民族地区，民族地区深度贫困主要表现为贫困发生率高、脆弱性程度高、返贫风险高，文化差异是根本因素。民族地区扶贫面临资源变现难度大、扶贫资金使用效率低和基层扶贫队伍服务能力有限，且对基本公共服务关注不够等困境。深度贫困民族地区高标准扶贫可能会产生“福利陷阱”，容易导致“农户脱贫内生动力不足”。^④

在少数民族地区实施精准扶贫的最终目标是减少贫困人口，而关键在于使这些地区拥有自我发展和自我造血能力，因而需要通过有效的减贫资源和减贫途径，从根本上使少数民族地区的人口摆脱贫困。确保经济和社会发展以及少数民族地区人民生活水平的提高，调整少数民族地区的经济结构，培育富裕产业，发展特色产业，培育新的经济生产点，是少数民族地区精准扶贫的核心。^⑤为强化少数民族地区的文化内涵，需要抓住文化精准扶贫政策的着力点、汇聚多元主体协同的系统发展合力，从而在文化产业层面凝神聚力，以精准驱动激发文化精准扶贫的内生力与原动力。通过文化精准扶贫，培育共同的情感、价值、理想、精神，最终实现少数民族群众对精准扶贫政策的认同，进而实现对中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的认同。^⑥张丽君等人指出，在现有扶贫政策体系基础上，进一步强化民族地区社会文明建

-
- ① 张跃平，徐凯. 深度贫困民族地区贫困特征及“扶志”与“扶智”的耦合机制建设——基于四川甘孜、凉山两州的调研思考[J]. 中南民族大学学报（人文社会科学版），2019（5）：149-153.
 - ② 范莉娜，董强，吴茂英. 精准扶贫战略下民族传统村落居民旅游支持中的特性剖析——基于黔东南三个侗寨的实证研究[J]. 贵州民族研究，2019（8）：109-117.
 - ③ 李榛. 少数民族地区金融扶贫问题研究[J]. 贵州民族研究，2019（5）：49-55.
 - ④ 张丽君，罗玲，吴本健. 民族地区深度贫困治理：内涵、特征与策略[J]. 北方民族大学学报（哲学社会科学版），2019（1）：18-23.
 - ⑤ 贾毅. 基于精准脱贫视角的民族地区脱贫路径研究——以东乡族自治县为例[J]. 兰州学刊，2018（12）：149-157.
 - ⑥ 周明星. 新时代广西少数民族地区文化精准扶贫研究[J]. 广西民族研究，2019（2）：130-138.

设,并且针对特殊贫困群体采取差异化扶贫措施,以提高公共服务供给水平和构建合理的扶贫标准。^①

鉴于少数民族地区具有的特殊性,贫困群体的救助是全方位的,同时也是一个长期的过程。因为少数民族的地区性社会结构转型是一个漫长的过程,在这个过程中需要政治、经济、文化、教育等各个方面的共同支撑和促进。^②民族地区的深度贫困不仅由外在因素构成,内因也在很大程度上产生制约。邢成举等人指出,在深度贫困地区与贫困作斗争,需要着重突破不利于消除贫困的结构性制约因素,其重点是突破在地方文化、消费观念层面形成的障碍。为了解决家庭观念和社会结构的结构性制约,需要刺激贫困个人及其家庭的发展,真正实现内生发展。^③张同认为,对于少数民族不同地区来说,民族关系的构建问题是打破脱贫攻坚阻滞的重点,因而需要重视民族关系的建设和多民族关系的整合。此外,通过产业链的相互依存,可以促进不同民族之间的信任,从而形成一种相互信任、互利共赢的民族关系新格局。^④

1.4 公共管理学视角下精准扶贫相关研究

2013年首次提出精准扶贫概念后,2013年年底在全国范围内实施精准扶贫战略,各级党委和政府是推动和执行精准扶贫战略的主体。公共管理学视角侧重分析广义的政府治理主体开展精准扶贫战略的政策决策和执行以及行动改进等。郭春甫和薛倩雯指出,扶贫政策执行中的形式主义影响脱贫攻坚的成效。扶贫政策执行的过程中出现“不作为”现象的主要原因是:政策目标的内在限制性与调整不兼容性、执行机构合力不足与“避责”外显、执行资源供需失衡与利用低效、执行人员权力能力式微与“趋利避害”心理、执行自然环境恶劣与“夹心层”压力。^⑤

各级政府部门的行动能力始终是关注的焦点。扶贫过程中存在许多亟须解决的问题:“一是精准扶贫的多层次政策输送系统出现误差;二是扶贫行动

① 张丽君,罗玲,吴本健.民族地区深度贫困治理:内涵、特征与策略[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2019(1):18-23.

② 张继熊,刘佳丽.民族地区的社会结构及其转型——以广东省连南瑶族自治县为例[J].黔南民族师范学院学报,2018(1):1-8.

③ 邢成举,李小云,张世勇.转型贫困视角下的深度贫困问题研究——以少数民族深度贫困村为例[J].民族研究,2019(2):52-63.

④ 张同.多民族杂居地区脱贫攻坚的阻滞问题及化解[J].甘肃社会科学,2018(6):183-188.

⑤ 郭春甫,薛倩雯.扶贫政策执行中的形式主义:类型特征、影响因素及治理策略[J].理论与改革,2019(5):140-152.

整体机制与资源体系破碎；三是政策执行误差和目标错位。”^①章亮明和万长威从识别对象的不精确、识别程序的不透明、扶贫资源分配不均衡三个方面来阐释精准扶贫过程中存在的问题。^②我国传统农村扶贫机制设计的主要不足之处是：“扶贫对象不精准、扶贫资源投入不集中、管理监督评价体系不健全、扶贫激励约束机制以及社会主体参与机制不完善等。”^③刘国斌和马嘉爽在我国传统扶贫开发机制存在的问题的基础上补充了两点，分别是贫困退出机制不合理以及扶贫开发管理体制不完备。^④

精准扶贫政策的实施内容十分繁杂，在落实该政策的过程中需要投入大量的人力、物力和社会资源。在各项资源具备的前提下，政策执行是非常关键的一步，执行是否到位直接关乎政策的效果。在公共管理领域的研究中，强化政策执行过程的手段有很多。首先是进行横向部门间共治，横向部门间文化与价值的认同和政策要服务于公共利益；其次是地方部门利益协调，要合理规划部门间的职能，建立健全协调机制，以法制的形式在各部门进行沟通。^⑤为了进一步提升政策效率，应当把新型城镇化与贫困地区基础设施完善有机结合起来，塑造一种新型城乡关系；全面落实精准扶贫，实施精神帮扶。^⑥为了使精准扶贫利益最大化，应切合各地实际情况，根据地域差异，强化和完善精准扶贫对象识别、扶贫标准、扶贫方式、扶贫形式等关键问题的理论和实践研究。^⑦

贫困地区的人口能力提升机制也是增强政策绩效的途径之一，应加快完善教育扶贫机制、建立健全贫困人口利益表达机制和参与机制、创新能力提升的扶贫资源统筹整合机制、着力完善非政府组织的参与机制、探索建立人力资本投资的长效机制。^⑧刘道平认为：“扶贫工作的全面展开，在思想上需要坚守精准扶贫的战略要求；在精准扶贫的实施内容方面，需要更加注重细

带格式的：加宽量 0.1 磅

- ① 金显形. 社会工作参与精准扶贫：从救助个案到改变系统[J]. 甘肃社会科学, 2017(6): 165-170.
- ② 章亮明, 万长威. 当前扶贫攻坚中维护稳定的法律建构[J]. 江西社会科学, 2017(4): 199-205.
- ③ 赵曦, 赵朋飞. 我国农村精准扶贫机制构建研究[J]. 经济纵横, 2016(7): 58-63.
- ④ 刘国斌, 马嘉爽. 脱贫攻坚体制机制创新研究[J]. 商业研究, 2018(6): 1-6.
- ⑤ 郭春寅, 薛倩雯. 扶贫政策执行中的形式主义：类型特征、影响因素及治理策略[J]. 理论与改革, 2019(5): 140-152.
- ⑥ 田丰韶. 从体制区隔走向协同治理：兰考精准脱贫的实践与思考[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017, (5): 61-69.
- ⑦ 刘春腊, 黄嘉钦, 龚娟, 谢炳庚. 中国精准扶贫的省域差异及影响因素[J]. 地理科学, 2018(7): 1098-1106.
- ⑧ 宋媛, 张源洁, 胡鼎. 云南“直过民族”聚居区贫困人口能力提升机制研究[J]. 云南社会科学, 2019(4): 111-117.

节、讲求实效，摒弃过去粗放式简单化的扶贫路线。”^①为了提高精准扶贫工作效率，需要因地制宜提出与之适应的扶贫政策。孙菲和王文举认为：“首先，要加大对贫困地区农村基础设施的投入，改善和提高生产和生活水平；其次，要加大对贫困地区教育和就业的支持力度；最后，要完善保障政策和措施，重视后期的跟进和效益工作。”^②

1.5 精准扶贫多元共治模式研究

贫困问题具有多样性、复杂性和社会性，仅靠一种力量、一种机制来解决是难以奏效的，应充分发挥社会多方力量，运用多种不同机制。因此，培育和发展非营利性社会组织，鼓励非营利性社会组织进入农村，是创建有效的外生性、准确性扶贫机制的重要途径。^③夏一璞在精准扶贫背景下多元主体协作模式的研究中指出：“在精准扶贫的顶层设计下，中国实施了多主体参与合作扶贫的运行机制，按照扶贫的原则，构建了政府、企业、社会、农民相互依存、互动的系统工程。以发展为目标，共建共享，走出一条有中国特色的扶贫之路。”^④代鑫等人认为政府的主导以及参与群体的积极主动配合是其成功的共性，其中“政府主导+多元主体主动参与”这一模式对我国扶贫事业的发展有着事半功倍的效果。^⑤

在农户意愿及参与度方面，不同类型贫困户的搬迁意愿以及扶贫效果不同，专业大户等高收入农民搬迁意愿更强。^⑥李伟民和薛启航从三个方面给出了建议与对策：一是完善扶贫补贴激励机制，二是重视对合作社扶贫的监督检查，三是保障拓宽贫困小农成长道路。^⑦邵苗苗认为，新时期应形成政府、企业、社会组织协同推进的脱贫格局，首先需要构建“以村民为中心，多元主体参与”扶贫格局；其次是构建精准扶贫多元主体协调机制；最后是完善

① 刘道平. 制约农村贫困群体进入全面小康的因素及对策[J]. 农村经济, 2015(7): 55-59.

② 孙菲, 王文举. 中国农村贫困成因区域差异性研究[J]. 贵州民族研究, 2017(6): 25-29.

③ 陆益龙. 打好“三大攻坚战”——“精准脱贫机制创新”系列笔谈之三精准有效社会扶贫机制的构建路径[J]. 改革, 2017(10): 58-61.

④ 夏一璞. 论精准扶贫中多元主体协同运行机制[J]. 经济研究参考, 2018(37): 72-77.

⑤ 代鑫, 张春颜. 精准扶贫中多元主体“主观能动性”的发挥——日、韩经验与启示[J]. 未来与发展, 2019(7): 33-38.

⑥ 金梅, 申云. 易地扶贫搬迁模式与农户生计资本变动——基于准实验的政策评估[J]. 广东财经大学学报, 2017(5): 70-81.

⑦ 李伟民, 薛启航. 新型农业经营主体参与精准扶贫的优势与困境: 基于多元主体视角[J]. 农村经济, 2019(3): 73-79.

精准扶贫多元主体评估反馈机制。^①王文彬和徐顽强指出,党和各级政府、村级组织、广大民众和社会组织是扶贫的多元主体体系,并且各要素在此基础上形成了多元主体自觉的高度聚合。党主动承担扶贫的领导任务,各级政府能够不断强化扶贫工作的统筹工作,村级组织自觉承接扶贫工作,广大农民积极主动参与脱贫,以及社会力量持续壮大并援助扶贫。^②

为了扶贫工作的长远发展,汪三贵从多元主体参与视角给出意见,认为政府应该提供扶贫资金,资金的进一步使用和具体的管理应当主要由专业的民间机构和农民自身负责。^③深化反贫困斗争需要发挥政府、企业、社会组织、大众等多元主体的合力,通过共同努力和共同治理实现新的减贫模式。在精准扶贫的整个过程中,政府应发挥总体规划的作用,领导全局。企业应主动发展扶贫产业,承担相应的社会责任。社会组织要进行精细管理,提供精准的扶贫服务。公众应提供多方面的帮助,以帮助贫困人口。贫困人口应从决心、增强智力和互动开始,以培养内生的发展动力。^④刘春腊等人认为,建立外部多维减贫与内部自我扶贫之间的良性互动机制,对于进一步发展精准扶贫具有重要意义,因此政府应发挥主导作用。同时,要增加企业、非政府组织和个人参与扶贫工作,积极引导和促进公众参与,促进内外共同努力。^⑤

在精准扶贫中充分发挥市场机制的作用,有利于提高贫困地区参与市场运行的积极性与竞争力,发展贫困地区生产力水平以及提高贫困地区生产者能力与素质。^⑥合作和参与等治理理念是多元主体参与模式的思想基础,在此过程中,应充分调动政府、社会组织、企业和扶贫对象等主体多元共治,强化三者之间的联系,最大限度减少政府、企业和农户在精准扶贫过程中的分歧,提高扶贫效率。^⑦

① 邵苗苗.乡村振兴背景下多元主体协同助推精准扶贫路径分析——以潍坊市为例[J].时代金融,2019(23):43-44.

② 王文彬,徐顽强.脱贫攻坚实践与进路:一个主体自觉分析框架[J].甘肃社会科学,2019(3):137-143.

③ 汪三贵.扶贫体制改革的未来方向[J].人民论坛,2011(36):36-37.

④ 刘琛逵.脱贫攻坚需多元主体“同频共振”[J].人民论坛,2018(21):38-40.

⑤ 刘春腊,黄嘉钦,龚娟,谢炳庚.中国精准扶贫的省域差异及影响因素[J].地理科学,2018(7):1098-1106.

⑥ 宋媛,张源洁,胡晶.云南“直过民族”聚居区贫困人口能力提升机制研究[J].云南社会科学,2019(4):111-117.

⑦ 沈菊.农村精准扶贫多元主体协同机制研究[J].沈阳农业大学学报(社会科学版),2017(3):264-268.

1.6 中央关于精准扶贫“多元共治”相关政策

精准扶贫“多元共治”模式在实践中与“大扶贫”开发格局相联结，在思想和理论上与中央政策特别是与习近平总书记的多次论述息息相关。

2013年12月18日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》(中办发〔2013〕25号)，指出消除贫困，改善民生，实现共同富裕，是社会主义的本质要求。当前和今后一个时期，扶贫开发工作要进一步解放思想，开拓思路，深化改革，创新机制，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，更加广泛、更为有效地动员社会力量，构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局，在全国范围内整合配置扶贫开发资源，形成扶贫开发合力。

2014年12月4日，国务院办公厅印发《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》(国办发〔2014〕58号)，提出广泛动员全社会力量共同参与扶贫开发，是我国扶贫开发事业的成功经验，是中国特色扶贫开发道路的重要特征。要大力弘扬社会主义核心价值观，大兴友善互助、守望相助的社会风尚，创新完善人人皆愿为、人人皆可为、人人皆能为的社会扶贫参与机制，形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局。

2015年6月18日，习近平总书记在贵州召开的部分省区市党委主要负责同志座谈会上强调，扶贫开发是全党全社会的共同责任，要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局，健全东西部协作、党政机关定点扶贫机制，广泛调动社会各界参与扶贫开发积极性。

2015年10月16日，“2015减贫与发展高层论坛”在北京人民大会堂举行。国家主席习近平出席论坛并发表题为《携手消除贫困 促进共同发展》的主旨演讲，他指出，我们坚持动员全社会参与，发挥中国制度优势，构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，形成了跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的多元主体的社会扶贫体系。

2015年11月29日，中共中央、国务院作出《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，指出打赢脱贫攻坚战，是促进全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的重大举措，是体现中国特色社会主义制度优越性的重要标志，也是经济发展新常态下扩大国内需求、促进经济增长的重要途径。坚持政府主导，增强社会合力。强化政府责任，引领市场、社会协同发力，鼓励先富帮后富，

构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。

2017年10月18日至24日,中国共产党第十九次全国代表大会在北京召开。习近平总书记在大会上提出:要动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责任制,坚持大扶贫格局,注重扶贫同扶志、扶智相结合,深入实施东西部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务,确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫。

中国是全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家,为全球减贫事业作出了重大贡献。党的十八大以来,习近平总书记站在全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度,把脱贫攻坚摆到治国理政突出位置,提出一系列新思想新观点,作出一系列新决策新部署,推动中国减贫事业取得巨大成就,对世界减贫进程作出了重大贡献。为打赢脱贫攻坚战,习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动。8年来,习近平总书记先后7次主持召开中央扶贫工作座谈会,50多次实地调研扶贫工作,走遍14个集中连片特困地区。在打赢脱贫攻坚战的伟大实践中,习近平总书记提出一系列关于扶贫工作的重要论述,深刻阐明中国特色减贫道路的内涵,系统建立新时期我国扶贫开发的重大理论,形成了内涵丰富、思想深刻、体系完整的精准扶贫战略思想,开创了马克思主义反贫困理论中国化新境界,贡献了中国智慧和方案。

1.7 文献总结与述评

综上所述,国内专家学者们总体从精准扶贫的两大特征,即精准扶贫的理论性与实践性进行深入研究,取得了较为殷实的研究成果。本书主要通过不同的学科理论视角对精准扶贫理论进行深入研究,总体可划分为经济学视角、社会学视角、民族学视角、公共管理学视角以及多元主体参与扶贫的多元共治视角。不同学科的专业研究者在研究精准扶贫的实践基础上强化了精准扶贫的理论研究,进一步凸显研究内容的复杂性、多学科性、多层次性,构建了中国特色的扶贫话语体系。

从经济学视角来看,多数学者着重从产业扶贫、引入市场机制、资源配置有效性视角来解读精准扶贫,强调从改善宏观经济环境和市场运行状况、发挥财政扶贫资金的杠杆作用、转变经济发展方式、优化农户资源配置效率

等方面进行补充和完善。

在社会学方面，研究者从致贫的自然条件、企业的社会责任、国家与社会关系以及社会文化等方面研究精准扶贫，从整合社会资源、强化社会工作、凝聚社会力量、重视社会主要矛盾和社会文化维度给出解决路径。

从民族学视角分析，多数学者关注少数民族地区的边际效应、文化差异、特色旅游产业以及区位条件等问题，并且从重视民族地区的经济、教育、经济、基础设施方面提出相关措施。还有的从关注政策制定在少数民族地区的特殊性、强化精神文化产业层面的凝神聚力、构建合理的扶贫标准等方面进行阐释。

从公共管理学视角来看，大多学者从精准识别问题、政策执行的影响因素、扶贫视角、激励约束机制等较为宏观的层面提出问题，并且大多从建立完善的扶贫机制、强化政策执行手段、加强农村公共产品供给、精准识别扶贫对象以及因地制宜实施扶贫政策等方面进行阐释。

在多元主体参与的多元共治精准扶贫模式下，学者们对多元主体（政府、企业、社会、农户）协同运行机制、多主体多渠道的资源筹集机制、新型农业经营主体发展模式、生态补偿脱贫、政府与社会组织的合作关系、市场机制的引入等方面进行了深入的研究。在精准扶贫过程中，普遍意识到应充分发挥政府、市场、社会组织、扶贫对象的职能与责任，确保各个参与主体协同一致发挥最大效力，科学规范地展开精准扶贫工作，使扶贫工作立竿见影。

精准扶贫战略作为新时期脱贫攻坚的主要战略，在中央到地方到基层“东西南北中”的区域和党政军民学各方力量上，本身就是一种多元共治精准扶贫模式，我们可以理解为中央抓统筹、地方负总责、基层抓落实，各部门各行业各机构齐配合。正如《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中所指出的那样，实行中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的工作机制，坚持片区为重点、精准到村到户。党中央、国务院主要负责统筹制定扶贫开发大政方针，出台重大政策举措，规划重大工程项目。省（自治区、直辖市）党委和政府扶贫开发工作负总责，抓好目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、监督考核等工作。市（地）党委和政府要做好上下衔接、域内协调、督促检查工作，把精力集中在贫困县如期摘帽上。县级党委和政府承担主体责任，书记和县长是第一责任人，做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。要层层签订脱贫攻坚责任书，扶贫开发任务重的省（自治区、直辖市）党政主要领导要向中央签署脱贫攻坚责任书，每年要向中央作扶贫脱贫进展情况的报告。省（自治区、直辖市）党委和政府要向市（地）、县（市）、乡镇提出要求，层层落实责任制。

中央和国家机关各部门要按照部门职责落实扶贫开发责任，实现部门专项规划与脱贫攻坚规划有效衔接，充分运用行业资源做好扶贫开发工作。军队和武警部队要发挥优势，积极参与地方扶贫开发。因此，多元共治精准扶贫模式是举全党全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战的综合表达，是治国理政的组成要件。

作为脱贫攻坚的省级样板，贵州深入贯彻扶贫开发战略，突出精准扶贫、精准脱贫基本方略，大力实施“大扶贫战略行动”，5年累计减少贫困人口776万人，贫困发生率降低到10.6%。2016年9月30日贵州省第十二届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过的《贵州省大扶贫条例》，于同年11月1日起施行。贵州不仅是全国第一个制定出台大扶贫条例的省份，第一次将多元共治、协同治理的战略理念以政策的形式落实下来，而且在长期的实践中不断探索创新，将多元共治的模式贯穿于精准扶贫的治理实践中。省委省政府统揽经济社会发展全局，构建政府、社会、市场协同推进和专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合的大扶贫格局，争取国家和其他省（区、市）支持，动员和凝聚全社会力量广泛参与，通过政策、资金、人才、技术等资源，实现脱贫攻坚和全面小康同频共振。

带格式的：缩进：首行缩进： 0 字符