

农村精准扶贫政策实施中存在的问题与对策——以联富村为例

桂文龙, 魏宁, 苏治国, 胡新岗, 王涛 (江苏农牧科技职业学院, 江苏泰州 225300)

摘要 贫困帮扶的好坏关系到社会是否稳定和谐, 而当前解决农村贫困问题是紧要任务。通过深入联富村进行实地调查, 查找我国农村精准扶贫政策实施中存在的问题, 针对存在的主要问题进行了原因分析, 并结合实际提出了推进我国农村精准扶贫政策落实的对策建议, 为做好贫困地区的脱贫工作提供借鉴和参考。

关键词 精准扶贫; 农村; 问题; 对策; 联富村

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)13-0239-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.13.064



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Problems and Countermeasures in the Implementation of Precision Poverty Alleviation Policy in Rural Areas —Taking Lianfu Village as an Example

GUI Wen-long, WEI Ning, SU Zhi-guo et al (Jiangsu Agri-animal Husbandry Vocational College, Taizhou, Jiangsu 225300)

Abstract The good or bad of poverty support is related to whether the society is stable and harmonious, and the current solution to the problem of rural poverty is a critical task. Through the in-depth investigation of Lianfu Village, find out the problems existing in the implementation of the targeted poverty alleviation policies in rural areas in China. In this paper, we analyze the causes of the main problems, put forward some countermeasures and suggestions to promote the implementation of the targeted poverty alleviation policy in rural areas in China, and provide reference for poverty alleviation work in poor areas.

Key words Precision poverty alleviation; Countryside; Problem; Countermeasure; Lianfu Village

贫困问题向来备受社会关注, 同时也一直困扰着中国发展的步程^[1]。习近平总书记在 2013 年 11 月到湖南湘西考察时第一次作出“精准扶贫”的重要指示^[2]; 2014 年 1 月 25 日, 国家出台通过政府文件的形式阐明了建立精准扶贫机制重要性的《关于推进农村扶贫开发创新体制的意见》; 2015 年 4 月 29 日, 中组部等部门针对村级脱贫和农村改革发展出台了《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》; 江苏省自 2015 年至今, 针对村级精准扶贫工作的实施共选派了三批优秀干部到村任第一书记工作, 制订出台了《关于加强到村任职第一书记管理的办法(试行)》, 并根据《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神, 出台了《关于实施脱贫致富奔小康工程的意见》; 2018 年中央 1 号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》大力实施乡村振兴战略。尽管扶贫成效显著, 但贫困确切数量多少、致贫原因等问题仍然突出^[3]。因此, 通过对精准扶贫的研究, 有利于提出改进工作的意见和建议, 做好贫困地区的脱贫工作, 为政府部门提供借鉴和参考, 助推我国乡村振兴战略。

1 农村精准扶贫政策实施中存在的问题

联富村位于兴化市下圩镇, 全村面积 279.89 hm², 其中承包面积 221.33 hm² (种植面积 27.33 hm²、养殖面积 194 hm²)。现有人口 613 户, 计 2 058 人。村中现有劳力约为 1 300 人, 其中从事家庭经营(第一产业)的约 400 人, 外出务工约 900 人。在家庭经营者中, 从事水产养殖 270 人, 从事蛋鸡养殖 30 人, 从事农田耕种约 100 人且多为年龄偏大(70

周岁及以上占 85%) 或为照顾重病家属的亲人。村中主要以农耕和水产养殖为主, 产业结构较为单一, 村中青壮劳力多外出打工, 留村的为年老、病弱、幼小和部分为照顾患病家属的中老年人。

据调查, 2017 年全村建档立卡低收入家庭 91 户, 其中未脱贫的一般贫困户家庭 27 户共计 52 人。其中, 因病、因残而丧失全部劳动力或丧失部分劳动力的占 69%, 以致家中青壮劳力只能在家照顾亲人, 从而无法外出获得经济来源, 因此出现因病致贫状况。村委会无村级生产性或经营性收入, 每年的集体经营性收入主要是河沟发包租赁和农田灌溉水上缴费用。2017 年底前村集体经营性收入为 7.11 万元, 其中承包河沟 29.3 hm² 共计 3.52 万元, 村委会收取农户水费 2.93 万元和银行利息 0.66 万元。而村委会仍有债务约 80 万元。因此, 联富村属于典型的经济薄弱村。

1.1 农民参与度不高导致贫困识别存在纰漏 扶贫工作难度大, 繁杂的任务量较多、进度慢, 是一个需要长期战斗的过程。在精准识别工作中, 由于基层政府责任意识不强, 缺少对精准扶贫政策的宣传和动员改变个别农民的错误消极的思想, 加上扶贫工作人员的疏忽, 导致农户对扶贫政策不了解或不愿意改变现状, 从而导致扶贫对象脱贫行动的参与度低^[4]。当中也有对贫困户的信息核实是否到位, 能否通过实地考察等途径调查, 向村民了解具体情况。虽然有核实符合贫困申报条件的农户, 但却因“关系”和“人情”而占用了扶贫资源。2017 年末, 联富村贫困人口 52 人是根据入户调查数据得出, 而下圩镇的贫困人口登记中为 66 人, 很显然在这过程中没有坚持科学的识别标准。

1.2 管理制度不完善导致措施落实不到位 措施实施应逐步落实到位才能推动发展, 有贫困户没有得到具体的帮扶措施: ①对脱贫攻坚战精准帮扶措施政策以及措施的具体操作

基金项目 江苏农牧科技职业学院农业经济研究所 2018 年乡村振兴战略专项研究课题(编号: NMYJ2018004); 2017 年江苏高校“青蓝工程”优秀教学团队资助项目(苏教师〔2017〕15 号)。

作者简介 桂文龙(1978—), 男, 湖南江永人, 副教授, 硕士, 从事社会科学研究。

收稿日期 2019-12-20

步骤不了解。②即使知道政策信息却仍未得到任何的帮扶措施,应思考是否政府部门的工作效率原因引起^[5]。③没有得到帮扶措施。由于帮扶责任人宣传不够深入,贫困户的获得感和认同感不高。通过调查发现该村的部分贫困人员对象没有获得真正的帮扶,针对部分贫困人口只是表面上实施了帮扶,这些无不表明帮扶措施是落实不到位,管理制度仍需加强。

1.3 管理不规范导致信息数据真实性存在缺漏 目前我国缺乏专门统一性的数据管理库,尤其是针对贫困数据,在数据统计上容易出现错误或缺漏,因此无法精准地对一切贫困户进行辨认。由于宣传不到位等原因,农户与农户、农户与扶贫工作人员之间存在不符合实际情况的扶贫登记信息,扶贫对象无法精准辨别等问题,导致出现联系扶贫,交情和面子的扶贫,扶贫资源浪费与不合理利用等不良现象,这些情况下统计的信息数据真实性仍待审核。加上识别标准不统一,扶贫工作人员在村委陪同下的村落走访调查,由于某种原因会疏忽真正需要扶持的贫困农户。

1.4 考核机制不完善导致监管力度明显不够 近几年常有网络媒介曝光那些扶贫违规情况。比如,2014年海南省曝出2个亿的违规扶贫资金;同年广西马山县将脱贫数目夸大9%,有3000非贫困人员占用扶贫名额;2015年贵州省20个县为了更大程度地获取国家补贴故意在上报过程中加深贫困程度等^[6]。在调查中发现联富村也出现有些贫困户的佐证材料和台账不齐全,如帮扶手册发放、填写情况不完善、不够规范情况;还有帮扶联系卡上墙情况,查看时并未完全上墙,已上墙的贫困中,有个别贫困户的脱贫措施未填写;有的贫困户为某年的脱贫户,已得到“脱贫光荣证”,但门口挂的是蓝色底的“贫困户联系卡”,与实际上应挂红底帮扶联系卡不符。由此可见,不健全的审核制度在各地的实施中出现了严峻的漏洞,尤其是经济发展好一点的地区的扶贫考核更易被忽视。由于惩罚力度不够,考核机制有漏洞加上缺乏相应的监管制度才会导致扶贫不法行为出现的问题,当然,想要很好的回避扶贫不法问题就应该要有精确的赏罚制度和考核体制,还应有健全相应的监管机制。

2 精准扶贫实践过程中存在问题原因分析

2.1 贫困户对精准扶贫政策不了解 贫困户本身对公共事务比较冷漠,加上缺乏必要的外界信息渠道,对扶贫关注力度不高,对这些不了解,故而对脱贫改革响应度不高^[7]。农民参与农村扶贫开发行动的,应该发动贫困户的主体意识,让贫困户的参与行动贯穿到精准扶贫帮扶和援助工作的全过程中。这样才能帮助高精准度的扶贫工作顺利进行,也保证了农户参与扶贫的权利与知晓情况的权利。但是由于扶贫政策的宣传的不到位和主要责任人的疏忽等原因致使农户对扶贫工作不了解,也不会贸然地积极配合扶贫工作进行,其参与度低也直接影响扶贫工作的效率,使脱贫的道路更加艰巨。

2.2 贫困户脱贫存在错误思想 要自身的发展实力,就需要有确切的思想引导。精准扶贫工作在实践中会

存在多种问题,推进难度大,有一些农民缺乏主动精神,仍有少数贫困户存在“等、靠、要”等懒惰思想还没根本性的转变^[8],如部分贫困户不愿发展产业,他们若无其事地接受政府提供的补贴,却忽视那些能够产生更大利益的生产援助措施,或消极地实施和拒绝直接援助。这只着眼于直接经济利益而忽视了长期经济价值创造的想法使他们“一心一意”地生存,希望通过享受五保、低保等救济政策不劳而获,而不是致力于脱离“贫海”;还有贫困户在通过村屯道路等公益性项目建设上不参与、不支持、不配合;还有在开展“双认定”工作中拒绝提供准确收入信息等现象,表明贫困户仍然存在一些错误消极的思想。

2.3 帮扶队伍对脱贫攻坚帮扶政策宣传不够 对开展精准扶贫工作有举足轻重的作用是准确地精准扶贫宣传,这直接影响到精准扶贫的成败效果。通过传播政策可以保障农民知情权,清楚地了解到精准脱贫的近况。因此在政策执行过程中,政策的公开性不应小。有主要责任人负责引导,在帮扶政策中给贫困户指引方向,才能更好的打赢脱贫攻坚战。由于一些帮扶人员没有真正开展帮扶工作,把此工作作为一项高层次的任务来认真对待,因此没有向群众详细地宣传精准扶贫战略,造成贫困户对帮扶工作满意度低,大多对精准扶贫的具体内容和意义认识不足,故而对扶贫工作不予以充分支持,甚至会对冗长乏味的调查工作产生抵抗心理。

2.4 贫困村“两委”干部作用薄弱 基层扶贫工作责任繁重,“两委”村干部在贫困农村起到引导作用。村干部是最直接比较了解村里的情况,那种农户是贫困户,那些需要申请,各家大致情况怎么都应该大致上掌握。对于那些符合贫困户情况的农户也应该积极鼓励其参与脱贫,向大家宣传扶贫政策,引导农户行动,充分发挥自己作为村干部的作用。但是这种情况不尽然,扶贫工作开发到现在仍然有一些“两委”却对本村脱贫攻坚情况掌握不清,思路不明。如有部分贫困村“两委”干部对本村的情况掌握不清楚、数据不准确等,致使贫困户得不到脱贫的帮助。在脱贫攻坚道路上对情况不了解很难做出解决判断,起到引导带领作用,因此“两委”干部的作用尤为重要。

3 推进农村精准扶贫政策落实的对策

3.1 优化精准扶贫的主体 推进扶贫工作的进程,首先应该明确“扶持谁”,即贫困对象。扶贫工作的推进少不了贫困对象的参与。贫困户若想尽早摘掉“贫困帽”,应积极参与脱贫解困计划,以此响应国家扶贫开发工作。扶持贫困对象优化贫困主体,使主体有主动意识,自主加入扶贫开发计划工作中,提高满足感。①自上而下与自下而上相结合,提高农户参与度。从国家到地方再到贫困户,从贫困对象的符合申报计划条件、根据申报程序申请,到受理相关单位审核、扶贫资金是否到位等,应该逐一落实到位,确保二者相结合。鼓励贫困农户积极参与,出台多项优惠政策,融入脱贫致富的氛围中。②加强“两委”干部的责任,提高干部的责任感。村级“两委”起引导作用,“两委”干部通过宣传扶贫政策,使农民了解政策,引导贫困农民参与脱贫计划。在农民对政策

不了解或不懂的地方,“两委”干部就应该发挥作用了,耐心认真地讲解关于脱贫问题。同时,应加强帮扶人的责任,使其担起责任认真负责。③鼓励多方参与,整合社会资源。鼓舞社会群体积极参与,壮大扶持的队伍建设,增强脱贫致富力度。通过社会各界力量的帮助,可以减少或缓解政府的压力,进而加强了团结凝聚力。

3.2 优化精准扶贫机制 针对谁来扶这个问题值得很认真思考。完善的制度应该比较有法律保障,通过制度来保障扶贫工作顺利进行,精确辨认扶贫目标,落实援助措施,健全管理制度,健全考核机制每一环节的工作都要认真对待。①创新精准识别机制,加强政策宣传力度,调动农民参与积极性。由于目前的精准识别工作还不够成熟,所以创新对象识别机制,锁定符合贫困条件的对象,认真核实贫困对象的基本信息。加快建档立卡信息和低保、公安系统等衔接信息步伐,在识别标准上转变根据收入来识别贫困户的方法,形成多方位的贫困辨认证制。另外,不可忽略对扶贫政策的积极解读,想要农民了解政策就要深入农村,鼓励农民积极参与,提高参与积极性,使农民有自主的意识,顺利推动扶贫工作。②贯彻精准帮扶措施,确保落实到位。认真贯彻落实援助举措,确保做到位,做到“有进有出”。如果帮扶措施没有落实到位,贫困户就得不到帮扶,就难以摘除“贫困帽”,扶贫开发工作就不能顺利进行。应该避免出现有始无终的情况,如果贫困户刚得到的帮扶却因为帮扶措施没有落实到位而不了了之,始终没有得到解决,此后难免会对扶贫工作丧失热情,降低积极性。因此,扶贫开发工作的实现目标,要层层落实跟进。③完善管理机制,强化保障制度。完善管理制度,确保扶贫登记信息管理一体化,扶贫资源合理利用,扶贫资金落实到位和拨付程序简单化。如完善激励约束可以增强扶贫干部的使命感和迫切感,激励贫困对象踊跃主动脱贫脱帽。精准扶贫是一项长期性且艰苦的工作,当中有许多不确定性的要素可能会影响到扶贫工作继续,因此需要强化保障制度来确保扶贫工作的高效顺利进行^[9]。如在社会保障上,对医疗、养老等社会保障就需要根据地方贫困的实际情况和需求来强化。④健全精准考核机制,细化考核指标,强化责任。健全考核制度,制定统一的考核标准,促使扶贫工作人员认真工作,尤其是帮扶责任人。为了保证扶贫工作的客观性和真实性,应提高评估指标和健全准确、科学的数据收集和评价体系,并将评估付诸实践。同时,强化落实责任,将扶贫工作责任落到实处,对村对人,确保扶贫工作人员保持对该项工作的积极性,做到认真落实工作任务,坚决惩罚那些数据弄虚作假不法的行为,确保高效能完成工作任务。还可以引入多维的评价监督机制,多听民心、多了解民情,这样才能使扶贫绩效考核指标体系更具权威性,有力地促进扶贫

任务的完成和目标的实现。

3.3 优化整合扶贫资源 要推进扶贫开发工作需要人力、物力,而且扶贫工作是一项艰苦任务,所以更需要优化整合资源。①创新产业扶贫模式,发展特色产业。发展特色产业,因地制宜,根据地方特色发展特色产业。兴化市积极鼓励发展多种产业扶贫模式,各乡镇根据自身实际情况制定产业计划,有全面发展的,也有特色产业发展的,其中联富村大力推行养殖扶贫,主导发展高效渔业和特色养禽产业,促进产业扶贫工作,带动农民致富,实现“定向扶贫”。②完善基础设施建设,加大公共服务供给。完善基础设施建设和加大公共服务供给对摆脱贫困有重要意义^[10]。如在联富村建立了“村级公共服务中心”项目、村篮球场、村戏台等,交通部门也加快建设了村级公路,提供道路建设补贴,改善了农村生活环境。同时,水利部门大力推进水利基础项目的建设,也取得了极佳效果。

4 结语

贫困问题一直是个难点,还是干扰发展中国家甚至各个发达国家的全球性难题。各个国家一直在努力找适合本国发展的途径以便更好的减少贫困,使人民能够共享人类经济繁荣发展带来的成果。而精准扶贫是对扶贫政策开发的复杂形势做出的阶段性调整。通过精确辨认目标、准确到位的措施、准确充分使用资金、多方位考核的体系等环节来解决复杂形态下的穷苦问题。但是,在扶贫开发工作的过程中也出现诸多的问题,而这些挑战可能会导致减贫的精确性。然而造成这些问题的原因是复杂的,包括基层扶贫力量不足、贫困家庭活力薄弱等,针对这些原因提出一些对策以其对高精精准扶贫举措的实施有借鉴意义^[11]。

参考文献

- [1] 武国友.“八七扶贫攻坚计划”的制定、实施及其成效[J].北京党史,2011(5):7-10.
- [2] 郑青亭,张玉珂.2014年政府工作报告(全文实录)[R].2014.
- [3] 曹凯.农村扶贫模式研究:以衡山县为例[D].长沙:湖南农业大学,2015.
- [4] 韦夏青.贵州省紫云县精准扶贫问题与对策研究[D].沈阳:沈阳师范大学,2019.
- [5] 杨帆,庄天慧,王卓.城市流动人口贫困识别与精准帮扶管理机制研究[J].内蒙古社会科学:汉文版,2019,40(3):51-57.
- [6] 郑清源,张小锋,魏彦琳.吉林省白山市靖宇县精准扶贫面临的问题及对策研究[J].商业经济,2019(5):23-24.
- [7] 郑双怡,冯琼.我国扶贫开发的现实困境与政策优化[J].改革,2018(11):69-76.
- [8] 田鹏程.欠发达地区精准扶贫政策执行偏差研究[J].现代经济信息,2018(20):463-464.
- [9] 杨剑,吴纪.农村贫困人口对精准扶贫政策满意度研究:基于无为县的调查数据[J].农林经济管理学报,2018,17(5):579-586.
- [10] 张钟方.包容性增长架构下贫困救助政策改进研究[D].大连:东北财经大学,2015.
- [11] 黎沙.我国精准扶贫的实践困境及对策研究:内蒙古扎兰屯市为例[D].南京:南京大学,2016.