

构建多元扶贫机制 创新精准扶贫模式

■ 苗丽

摘要：目前贫困问题仍然是我国全面建成小康社会的短板，尤其是经济发展进入新常态以后，扶贫开发工作面临着新问题、新挑战。本文基于创新精准扶贫模式的视角，描述了政府主导扶贫模式、市场化扶贫模式、公益扶贫模式以及多元扶贫模式，并结合实际调研，分析了精准扶贫操作过程中存在的现实问题和困境，提出了建立“政府主导、市场运作、社会组织参与、民众为主体”的多元扶贫机制的构想，并提出了符合“精准扶贫”要求的建议。

关键词：政府主导型扶贫 市场化扶贫 多元扶贫机制 精准扶贫

贫困是每个国家都必须面对的问题，“改革开放以来，我们的扶贫成就举世瞩目，但仍有五千多万的贫困人口。2020年实现彻底消除贫困的目标，成为减贫工作中最难啃的硬骨头”。瞄准贫困群体开展有针对性的措施成为我国扶贫开发工作的重点，精准扶贫已经日益机制化，我国的扶贫实践大致可分为体制改革推动扶贫、专项计划推动扶贫和两轮驱动推动扶贫三个阶段，这是一个从“治标”走向“治本”的过程，彰显着中国的政治文明不断进步。扶贫开发中，呈现出多种扶贫模式，包括合作机制、市场机制、公益机制、公共资源与社会资源机制等。

一、政府主导型扶贫、市场化扶贫与多元扶贫机制

（一）政府主导型扶贫

无论一个国家政体如何，无论一个国家规模大小，政府对消除贫困都责无旁贷，政府主导型扶贫具有显著的减贫效应。在我国，党和政府更是扶贫开发的主导力量，具有强大资源调控能力、政策导向能力和群众动员能力。政府主导型模式在改革开放早期的扶贫开发中起着不可替代的作用，但随着社会的发展，政府扶贫也显露出一些弊端，一是贫困原因本身多元多样，传统式扶贫精确性差；二是一些扶贫政策具有行政偏好，不符合各地的发展状况，造成资金使用效率低下；三是由于制度过于刚性，缺少全面的

立法，扶贫开发中存在权力寻租、违规操作、谎报收入、扶贫项目和发展项目混淆等现象，导致结果偏离扶贫目标；四是政府扶贫难以建立起科学严格的评估考核体系，政府承担双重角色，既是运动员又是裁判员，民众和第三方参与率差。

（二）市场化扶贫

在贫困地区积极促成企业与贫困户的合作可以提高扶贫投资效率，比如积极寻找投资点，发展市场经济发生与成长的条件，盘活扶贫基金，发展项目等方面的努力都是卓有成效的。联合市场力量做扶贫开发更具有专业性，同时能调动居民的积极性，也能开展多样化的项目和服务，很大程度上解决了增收困难和就业问题。可是，市场又具有自由性，在扶贫攻坚阶段，不能任由市场力量自由发展，逐利至上，单纯地依靠市场力量非但不能解决贫困问题，反而会出现市场被滥用误用、监管不足等混乱状况。因此，必须坚持政府的主导作用，合理确定政府和市场在扶贫中的份额。

（三）多元扶贫机制

“公益机制主要以欧美国家为代表，制订扶贫法，并通过多种非政府组织、基金会减少贫困，政府并不直接参与。”而多元机制主张建构一种“政府主导、市场运作、社会组织协调、贫困户参与”的扶贫机制，政府通过政策规划方向、制定细则，市场通过运作提高效率，而社会组织和个人依靠合作互助与赋权发挥作用，进行公共服务、筹资引资、发展项目、

监督反馈等，在发展经济，关注弱势群体的同时消除贫困，为贫困户增收。

二、精准扶贫的要求与现实困境

（一）精准扶贫的要求

精准扶贫是扶贫攻坚阶段的新要求，相较于传统扶贫模式，它更侧重于扶贫对象的精准性和扶贫方式的精确性，到目前为止，并没有关于精准扶贫的统一定义，但近年的中央文件已经对精准扶贫的内容逐步完善、细化。

“2014年6月国务院扶贫办发布《建立精准扶贫工作机制实施方案》确定精准扶贫的内容为‘精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核’，中共中央于2015年11月29日公布《中共中央、国务院关于打赢扶贫攻坚战的决定》，进一步细化精准扶贫的内容为‘扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准’。直到2016年3月15日，十二届人大四次会议通过‘十三五规划’，对如何打赢扶贫攻坚战，进行精准扶贫已经有了具体的规划部署。”

（二）精准识别难

由于现存的扶贫治理机制不完善和扶贫资源耗散等实际问题，精准扶贫工作进展缓慢，效率不是太高。众所周知，精准识别是精准帮扶的前提，但调查发现，众多村落，在精准识别这一环节做了巨大工作，仍进展缓慢，困难重重。一方面，由于扶贫政策并不完全公开透明，民众过分追逐利益化，谎报虚报收入，争当贫困户的现象很普遍，增加了工作难度。另一方面，对于贫困户识别，“村干部主观决定因素较大，程序上虽然有群众代表民主评议和选后公示的要求，但或流于形式，或忽视流程，贫困户很少参与和监督，更缺少追责机制。”在贫困户识别环节应该推行自下而上的参与式识别方法，让群众代表推荐和贫困户自身申请者相结合，使贫困户直接参与识别过程，同时购买民间机构、高校、科研院所等第三方社会组织服务。

（三）精准帮扶难

扶贫开发中，由于政策制定要先于工作开展，难

免缺少灵活性，财政对扶贫资金的使用往往有严格的限制，多以项目下拨的形式发放，项目类别和限制条件由上级决定，与精准扶贫一户一策、因地制宜的要求不吻合。扶贫部门多把产业扶贫项目委托给当地的畜牧局、农业局等技术部门来实施，而这些部门拿到扶贫项目后往往按照产业项目来操作，对贫困户而言门槛过高，以至于无法承担而放弃。比如内蒙古宁城县有些地区，倡导农户开展肉牛养殖项目，如有100头牛的规模，政府给补贴25万元项目资金，要求其70%为成年牛，减贫项目的受益者更多变成了能够承受入门要求的非贫困户，对真正需求资金，而又苦于没基础、没项目的人而言，只能望而生叹，存在严重的供需脱节、资金浪费的问题。另外，有些帮扶措施只是赠送一些生产资料，例如牛羊，有些帮扶总是关注生产环节，其实贫困户更希望得到市场营销方面的帮助，把现有产品更好地卖出去。

（四）实际操作难

在精准扶贫的实际操作层面也存在多重矛盾，比如政府主导与民众参与的矛盾、输血式短期扶贫与长期效应之间的矛盾、脱贫退出与返贫再生之间的矛盾等。再有甚者，由于扶贫政策缺乏灵活性，农民信息缺乏，自利性强，扶贫还会遭遇到访困扰。问题的根源在于扶贫识别与帮扶机制不健全，扶贫的资金来源主要依靠财政，过于单一，市场化扶贫动力不足，贫困人口主体意识不够。此外，扶贫资金的管理也存在一定成问题，有时候会在不知不觉中消耗殆尽，减贫效果不佳，不能发挥造血功能。比如很多地区热衷于为贫困户进行修理房屋、改建房舍等，其实有不少贫困户更关心创收活动。

三、构建政府主导的多元扶贫机制

近年，我国经济社会发展环境变化很大，市场机制不断完善，各类社会组织蓬勃发展，成为改变世界的第三种力量，在慈善、扶贫、救济、养老等社会公益领域越来越发挥重要作用，农村土地改革，确立了土地私有产权，土地作为一种稀缺不可再生资源，成为资本投资的一种方式。利用这个契机，在政府主导下，构建“政府主导，市场运作，社会组织参与，民

众主体”的多元扶贫机制是我国扶贫工作的努力方向。

(一) 以政府为主导，保障资金，完善制度

政府必须进一步加大扶贫项目的投入，保证扶贫资金充足，扩大最贫困人员的保障范围和公共服务。同时，突出政府责任主体，保证扶贫过程公开透明，对扶贫结果负责。完善扶贫开发工作的相关法律制度，通过确立规章制度或立法来合理确定参与扶贫的各类主体的权利和义务，明确扶贫各项工作细则，对谎报收入群众、不按程序操做、渎职枉法以及侵占扶贫款项的官员进行追责。此外，要积极促成政府与社会组织、企事业单位、社会名流的合作，保障参与主体的多样性，并且确保其他扶贫主体严格按照规章制度，或依照法律获取扶贫资源，在政府和民众的监督下开展扶贫开发，解决矛盾争议。

(二) 通过市场力量提高精准扶贫的内生动力

除了政府和一些公益社会组织外，大多数参与扶贫的市场主体都以获利为目的，这并不和扶贫的公益性相违背。一个有效的、完美的机制就在于使各参与主体达到共赢，多方共同“获利”。基于利益导向的机制，才能有充足的内生动力，要吸引有实力并热心于扶贫事业的企业加入扶贫开发，给予相关的扶持和奖励政策，比如可以简化扶贫企业部分业务的审批流程，给予这些企业产业扶持、免税和减税优惠等。

(三) 引入社会组织和社会资本

广泛动员社会力量参与。政府是扶贫的主要责任主体，多元扶贫机制倡导政府广泛的与社会组织合作，达到共赢。完善社会支持扶贫制度体系，明确划分公私合作协力扶贫的分工情况，权责清晰。基本运作流程可以表达为：扶贫项目招标——选择合适的社会组织——签订合同——实施项目——验收反馈。在这个过程中，政府作为项目出资人，更多的采用购买社会组织服务的形式来协助脱贫，监督整个过程，贫困地区可以得到更专业，更精细的养老、医疗、教育、科技服务。

(四) 探索资产收益形式

对于自主创新能力相对薄弱的贫困人员，可以把自身的资产转化为资源要素，投入到别人的优势产业中去，扩展贫困人口增收方式。尤其是农村土地制度改革以后，土地产权得到落实，土地可以作为私有财

产进行抵押、投资等。同时，也应该鼓励龙头企业或地方产业主动吸引支农资金，与农民合作社合作，成立实体，带动居民脱贫。“比如可以把专项扶贫资金或支农资金作为股份，参与大型农场、专业大户、农村合作社等，参与生产经营或取得利益分红，增加财产性收入。”

(五) 加强特困群体的基本保障

贫困人口是社会中的弱势群体，多元扶贫机制一方面要实现的特困群体的兜底保障，切实保护他们的权力，比如享受基本公共服务权利，享受资产处置权和收益权等。另一方面，要通过帮扶教育，参与社会组织等形式，加强扶贫对象的合作能力和对话谈判能力。

政府掌握着主要的扶贫资源，反贫困是政府的职能所在，我们党和国家的性质决定只有政府能将扶贫攻坚战始终如一地进行到底，所以必须坚持和强化政府在精准扶贫中的责任主体地位，同时引入市场机制，实现扶贫资源优化配置，提高扶贫效率。并且要广泛动员全社会力量，调动贫困户积极参与，合力进行脱贫攻坚，正如“十三五”规划《纲要》明确提出的那样：“鼓励支持民营企业，社会组织，个人参加扶贫开发，引导社会重心下移，实现社会帮扶资源和精准扶贫有效对接。”

参考文献：

- [1] 邓维杰. 精准扶贫的难点、对策与路径选择 [J]. 农村经济, 2014, (6).
- [2] 朱云、吴春锋、黄斌琼. 精准扶贫方式方法研究 [J]. 老区建设, 2014, (15).
- [3] 葛志军、邢成举. 精准扶贫：内涵、时间困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查 [J]. 贵州社会科学, 2015, (5).
- [4] 宫留记. 政府主导下的市场化扶贫机制的构建与创新模式研究——基于精准扶贫视角 [J]. 中国软科学, 2016, (5).
- [5] 李德宏. 关于农村扶贫中的政府行为分析 [J]. 管理观察, 2016, (3).
- [6] 金三林. “十三五”做好扶贫开发工作的几点思考 [J]. 发展研究, 2016, (1).

(作者单位：中共赤峰市委党校)

责任编辑：康伟