

姬超. 整村发展进程中的精准扶贫模式及其创造性转换——基于广东省韶关市的实践经验[J]. 江苏农业科学, 2018, 46(16): 339-344.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.16.078

整村发展进程中的精准扶贫模式及其创造性转换 ——基于广东省韶关市的实践经验

姬超^{1,2}

(1. 许昌学院中原农村发展研究中心, 河南许昌 461000; 2. 山西大学政治与公共管理学院, 山西太原 030006)

摘要:全面脱贫事关我国建设小康社会的战略目标,但是许多地区囿于传统的工作方式,导致扶贫工作裹足不前,数字脱贫和形式脱贫问题严重。许多地区在精准扶贫的实践过程中,一方面,扶贫工作游离在村庄整体发展体系之外,从而丧失了内生发展的动力;另一方面扶贫项目中“精英捕获”和“弱者吸纳”现象并存,要素配置效率低下,农村集体资源甚至被侵蚀,最终导致很多项目难以持续发展,精准扶贫的模式亟待探索创新。基于广东省韶关市的实践经验表明,只有将精准扶贫当作一项事业而不是一项工作来干,扶贫的有效性和持续性才能得到保障。在实践中,地方官员和群众发挥主动创造的积极性,积极转变传统的工作思路,一方面将精准扶贫工作嵌入到整村发展的进程中,从而为长久脱贫奠定了根基;另一方面,将扶贫这一指涉公平正义的规范性问题创造性地转换成指涉效率价值的实证性问题,将市场因子注入精准扶贫工作的方方面面,从而为高效脱贫提供动力保障,这就为中国特色的农村发展道路发掘出新的宝贵素材,同时也为其他地区的精准扶贫工作提供了宝贵的经验借鉴。

关键词:精准扶贫;扶贫模式;农村发展;创造性转换

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2018)16-0339-06

改革开放以来,我国减贫工作成效显著,但是时至今日,贫困依然是困扰我国许多地方的主要难题。与早期的整体贫困局面相比,新常态下的贫困问题发生了很多新的变化,全国性问题向区域性转变的趋势明显,不同发展阶段、不同地方的脱贫任务和脱贫形势存在很大差异,减贫路径也就不能一概而论。为了实现2020年我国全面脱贫的大目标(即“两不愁”和“三保障”)^[1],各地须要发挥更大的主动性和创造性,既要服从全国扶贫战略的统一部署,又要充分发挥地方资源禀赋,因地制宜,避免形式主义和僵化思维。当前,无论是发达地区还是欠发达地区,贫困问题都是长期困扰地方经济和社会均衡发展的重点,许多地区的涉农部门和人员囿于传统的工作方式,甚至裹足不前。根据笔者所在课题组长期的调研对比发现,一些地方官员依然把“精准扶贫”当成一项工作来做,也有许多地方(如广东省韶关市)把它当作一项事业来干,在实践中地方官员和群众主动创造的积极性很高,转变了传统的工作思路,一方面将精准扶贫工作嵌入到整村发展的进程中,从而为长久脱贫奠定了根基;另一方面将指涉公平正义的规范性问题创造性地转换成指涉效率价值的实证性问题,将市场因子注入精准扶贫工作的方方面面,从而为高效脱贫提供了动力保障,这就为中国特色的农村发展道路发掘出新的宝贵素材,同时也为其他地区的精准扶贫工作提供了宝贵的经验借鉴。

收稿日期:2017-12-09

基金项目:中国博士后科学基金第59批面上资助项目(编号:2016M591407);河南省高校科技创新人才支持计划(人文社科类)(编号:2018-cx-029)。

作者简介:姬超(1987—),男,河南新乡人,博士,副教授,主要从事农村发展与治理问题研究。E-mail:jichaojx@163.com。

1 我国精准扶贫的主要模式及其缺陷

1.1 精准扶贫的主要模式

新形势下,精准扶贫已经成为中央和地方政府治国理政和日常工作的重中之重,也是实现全国“共同富裕”和全面建成小康社会宏伟目标的必然要求^[2]。当前,区域之间、城乡之间的非均衡发展带来的贫困差距日益成为制约我国经济和社会持续、健康发展的关键因素,全面减贫已是大势所趋。随着中央对各地减贫任务和扶贫成效进行精准评估的常态化,全面贯彻习近平精准扶贫思想,高效治理贫困也将成为地方政绩考核的重要方面。在中央统一部署和地方实践过程中,我国精准扶贫主要形成了以下几种模式^[3]。

1.1.1 产业扶贫 所谓产业扶贫是指充分利用地方资源禀赋,发挥比较优势,形成特色化的农村产业^[4],包括特色农产品开发、旅游、电商等多种产业类型,贫困户或者直接在生产和销售过程中获得收益,或者以资产入股形式取得分红。

1.1.2 转移就业 鉴于传统的农业生产不足以在根本上实现脱贫攻坚任务,有必要通过技能培训等方式改变或拓宽贫困户的就业渠道,将贫困户转移到新的、更具适应性的就业领域,打破单一的依靠种地谋生的单一收入来源。

1.1.3 异地搬迁 一些地区特别是资源型地区或其他生态脆弱等不适宜继续居住的农村,生存尚且不易,脱贫更是无从谈起,这就要在别处为其提供居住和生活场所并提供适当的安置费和搬迁费用,使这些贫困户尽快适应新的生活和生产环境。

1.1.4 教育扶贫 归根结底,贫困不仅体现在收入和消费层面,能力的缺乏和发展机会的被剥夺才是贫困的根源。另外,许多贫困户致贫或返贫的原因在于子女上学,这就需要政府

在基础教育、高等教育、职业教育等领域同步开展精准扶贫,通过能力培养赋予贫困户平等的发展权利和机会。

1.1.5 医疗救助 因病致贫或返贫在我国许多农村广泛存在,城乡非均衡的医疗体制导致优势医疗资源远离农村,疾病和伤残对农村劳动力的打击有时甚至是毁灭性的,小康之家因为主要劳动力的患病沦为贫困户的例子并不少见。

1.1.6 社保兜底 社保兜底是指对于彻底丧失劳动能力的贫困户,由政府低保政策进行兜底,使其生活水平达到贫困线以上的扶贫方式。在具体的扶贫过程中,各地政府不局限于某种扶贫方式,更多的是综合运用多种扶贫方式,多措并举,以期达到更好的脱贫效果。同时,许多地方在精准扶贫过程中暴露出来的问题也越来越多。在个别贫困地区,一方面扶贫主体反映工作越来越难做,另一方面也有贫困户和其他非贫困户对扶贫的有效性逐渐产生了怀疑,由此引发的矛盾也不断增多。

1.2 精准扶贫过程中的主要问题

1.2.1 村民制定扶贫方案机会少,信息公开程度低 在扶贫过程中许多村民认为能够参与扶贫方案制定或讨论的机会非常有限,甚至根本没有机会参与其中。笔者所在课题组对国家级贫困县的抽样调查结果显示,72%的村民反映从未参与过扶贫方案或计划的讨论和制定。在扶贫项目的信息公示方面,27%的村民表示村里经常公示,33%的村民表示村里偶尔会进行公示,15%的村民表示村里从未对此类信息进行过公示,25%的村民对此不了解。可见,在扶贫过程中村民并不能充分地参与其中,更多的是被动接受扶贫,74%的贫困户甚至认为自己从未享受过扶贫项目的资助。

1.2.2 缺乏实际带头人,村干部主导引发干群矛盾 在农村特别是贫困村,大多数村民的经济实力有限,其能力也不足以单独支撑某个产业项目的开展,项目失败的风险更是大多数村民无法承担的^[5]。因此,成功的扶贫首先需要合适的组织者或带头人,但是大多数贫困村缺乏这样一个有效的组织者和带头人。值得一提的是,一些贫困村虽然有项目带头人,但主要还是村干部主导的,村干部一方面负责村庄事务,另一方面也带头组织专业合作社和企业,成为某个领域的专业大户。这样的组织安排很大程度上是由于村干部熟悉相关扶持政策,拥有更多的信息优势,但也为村干部趁机攫取村庄公共利益埋下了隐患,甚至成为干群矛盾的导火索^[6],这在一定程度上抑制了村民参与扶贫项目的积极性。

1.2.3 不重视物质奖励,激励不当影响脱贫的积极性 在农村,特别是贫困村进行扶贫项目投资的市场收益得不到保障,因此需要政府给予充分的激励,以此降低投资成本,同时鼓励贫困村民积极投入到扶贫项目中,主动脱贫,而不是一味地享受政府“输血式”扶贫^[7]。但是随着政府“输血式”扶贫思路的改变,政府对贫困村的资金投入大幅减少。事实上,无论何种形式的扶贫都离不开大量的资金投入,须要审慎的是资金投入的方式、方向。调查发现,60%的贫困村民表示在脱贫后没有获得上级政府的奖励或后续扶持,大大挫伤了贫困村民主动脱贫的积极性,不脱贫反而能够享受到一些好处,脱贫后反而享受不到了。那些脱贫后获得上级政府奖励的主要是优惠政策,甚至是口头嘉奖,并不能带来实质性的好处,缺位或错位的激励方式无法有效带动贫困村民主动脱贫的积极性,

浪费了大量的扶贫资源。说明数字脱贫和形式脱贫在很多地区广泛存在,扶贫的有效性和可持续性值得怀疑。以最为有效的产业扶贫为例,产业扶贫对象不精准、产业扶贫信息无法获知、推行的扶贫产业不符合村庄或农户发展需要、扶贫资金或补贴发放滞后、缺乏技术指导和培训等也在很大程度上影响了贫困村民主动参与脱贫的积极性^[8]。

1.2.4 村民不认可,扶贫项目的配套建设严重不足 精准扶贫工作开展以来,尽管政府认为对扶贫已经不遗余力,也取得了一些成绩,但是从扶贫效果的调查数据来看,许多村民对地方政府扶贫的认可程度并不高,特别是配套的扶持项目严重不足,如民生和基础设施建设项目的扶持力度不大,影响村民对政府扶贫的认可^[9]。另外,许多贫困村民还表示政府没有组织过任何技能培训,也没有组织过外出务工培训,更没有帮助解决低收入户的住房困难问题。

1.2.5 村民被动参与扶贫,地方干部无效工作太多 尽管地方政府针对扶贫开展了许多工作,最后得到的评价依然可能并不高,很大程度上是由贫困村民未能主动、实质性地参与到扶贫项目造成的。以扶贫项目和资金的获取为例,村民虽然可以主动申请,但项目和资金分配的最终决定权还在于政府,而政府对各地实际情况可能并不了解,资源分配过程中难免出现无效或低效配置,因而得不到村民的认可。同时,村干部大多没有充分的动力进行扶贫,更多情况下只是对上级政府的政策进行传达。根据笔者所在课题组的调查发现,在扶贫态度等方面,尽管许多村干部的工作非常主动、积极,但是这些工作显然已经无法满足精准扶贫的需求。

1.3 精准脱贫内生动力缺失的症结

1.3.1 扶贫工作游离在村庄整体发展体系之外 在精准扶贫的核心理念指导下,各地须要结合地方实际,建立并完善配套的扶贫体系。为了实现精准脱贫的宏伟目标,贫困地区实施生态补偿、产业脱贫、转移就业、教育脱贫、技能培训、易地扶贫、社保兜底、金融扶贫、基础设施建设等多种形式的扶贫举措^[10]。但在许多地区,地方干部更多的是将扶贫当成一项日常工作来做,主动创造的积极性不高,一方面与干部的能力素养有关,另一方面更为重要的是在市场体制配置经济资源的大环境下,各类生产要素向农村流动的条件尚不具备,要么无利可图,要么获利周期过长,这在根本上限制了贫困地区的发展。此时,精准扶贫战略下的政府投入更多的表现为一种追求公平的政策导向,有悖于市场效率原则。在此环境下,扶贫只能作为一项政治工作来抓,无法融入村庄的整体发展体系,长期持续的动力也就不复存在了。

1.3.2 生产式扶贫沦为“精英捕获”和“弱者吸纳”的公共资源寻租 长期可持续的扶贫依赖于村庄整体的发展,产业扶贫因而成为贫困地区内生发展的动力源泉,也是从“要我脱贫”向“我要脱贫”转变,实现永久脱贫的根本之路。与其他形式的扶贫相比,很多地区反映产业扶贫的效果最好,对村民的吸引力也最大,产业扶贫在地区扶贫项目中的比重都显著高于其他形式的扶贫项目。另外,从收入水平、年龄、受教育水平等不同类型的分组对比数据来看,产业扶贫都是所有扶贫项目中最受支持,也是开展最广泛的扶贫项目。但是在实践过程中,农村产业发展的背后隐藏了扶贫济困的社会道德逻辑与产业发展的市场化逻辑的两难困境,产业发展过程中

容易遭受逆向预算约束带来的“政策性负担”以及规模化经营不善等问题,导致许多扶贫项目中途退出,难以持续地造福贫困村民,造成了很大的资源浪费和公共财产损失^[11]。

这是否意味着精准扶贫战略的失败?答案当然是否定的,为了打赢这场攻坚战,实现全面建成小康社会的历史使命,只有继续开放思想,在实践中勇于创新,才能不断开创脱贫攻坚的新局面。事实上,广东省韶关市在减贫实践中创造性地实现了扶贫模式的适应性转换,将指涉公平正义的规范性问题创造性地转换成了指涉效率价值的实证性问题;将市场因子注入精准扶贫工作的方方面面,不仅将精准扶贫工作纳入到村庄整体发展的进程中,还将其他扶贫模式主动对接到产业扶贫的大链条中,从而为高效脱贫提供了动力保障,也为一二三产业的融合发展提供了新的思路。

2 整村发展进程中实现精准扶贫的韶关实践

2.1 在农村整体发展过程中寻求扶贫的精确靶向

韶关市精准扶贫工作的最大亮点在于农村整体发展过程中实现精准扶贫的目标,而不是就事论事地开展扶贫工作。也就是说精准扶贫是纳入全市农村整体发展体系的有机组成部分,同时精准扶贫又是填补全市农村发展薄弱环节的关键。这样的工作思路不但务实,而且科学,也是韶关市农村经济和社会持续发展的根本出路,有效规避了贫困户“数字脱贫”和“再次返贫”的潜在风险。

以韶关市南雄县为例,当地农业、规划、城乡建设等部门同心协力,深入基层开展调查摸底,根据当地资源禀赋和特色优势精心确定了第 3 批广东省省级新农村连片示范点。作为示范点之一的珠玑镇聪翠村,结合当地集中的古村落建设客家文化体验区,不断融入“大珠玑”旅游区。中部围绕大雄禅寺,适度发展禅耕体验、斋菜馆、禅修主题民宿等功能,从而带动周边村庄发展;西部和南部以现有优势农业产业为基础,发展农耕文化体验旅游,实现农业与旅游的互促发展;同时对吴屋村进行重点整治,提升风貌特色,并延伸产业链,注入文化、休闲、养生功能。以此为发展契机,不但能够解决当地“吃饭财政”的窘迫局面,也为本地贫困户融入村庄整体发展创造了条件。同属珠玑镇的灵潭村,基于本地村容村貌和产业发展情况,提出了“三位一体”和“四个结合”的工作思路,将精准扶贫、特色旅游和红色教育融为一体,坚持扶贫和村庄发展、短期任务和长期效益、振兴农业和发展旅游、资金扶持和智力帮扶相结合,统筹推进脱贫攻坚任务和村庄发展工作。

2.2 引入市场因子为农村持续发展提供动力保障

韶关市精准扶贫工作的第 2 个亮点在于审时度势,率先将市场因子注入到农村发展中,一方面想方设法壮大集体经济,另一方面以产业发展统率精准扶贫等各项农村工作,这就避免了传统的“输血”式扶贫,为农村发展和贫困户脱贫注入了内生动力,农村的长期发展和繁荣才成为可能。

通过积极培植“造血”功能项目,韶关市各地的村集体经济不断壮大。根据地方实际,采用“公司+基地+合作社+农户”的运作模式或者通过专业合作社的模式,一方面大力发展光伏产业,充分利用村小学等闲置场所,发挥新兴产业带动作用,按入股分红经营的模式增加村集体收入;另一方面通过扶持贫困户种植经济作物和对部分有剩余劳动力的贫困户

采取直接输出劳动力的方式助推贫困户增收脱贫。如灵潭村依据政府推动的脱贫攻坚 8 项工程,进一步将 3 年攻坚规划细化为 15 个直接脱贫项目和 25 个间接关联项目。直接脱贫项目以产业发展项目为主,预计有劳动能力的贫困户参与烤烟房、农机队、农家乐、光伏发电等产业项目入股分红 3 490.6 元/(人·年),直接带动了贫困户脱贫增收。又如马图镇的红犁村 2015 年人均年收入只有 7 550 元,集体经济收入只有黄烟利返和扶贫入股水电站,收入很不稳定。但是在产业发展的核心思路指引下,村民委员会屋顶光伏发电项目已经并网发电,竹筒酒、土围酒、特色瓜果、黄烟、水稻等特色种养专业合作社成立运营,特别是红犁乡村旅游发展有限公司的组建盘活了村庄集体资产,为红犁的长远发展注入了源源不断的动力。

2.3 以多种模式的协同推动一二三产业融合发展

韶关市精准扶贫工作的第 3 个亮点在于不囿于单一的扶贫模式和农村发展模式,而是以多种模式的协同作用,积极探索一二三产业融合的有效方式,在产业融合主体的培育、产业融合服务的完善等方面为其他地区提供样板。

以韶关市浈江区为例,通过引进广东友丰油茶科技有限公司,历经 7 年耕耘,成功打造了 666.67 hm² 的优质丰产油茶林、年产 2 000 t 的低温冷榨茶油加工基地、韶关市茶花森林公园、浈江区友丰湖湿地公园,形成了油茶种植、加工、观赏一体化的油茶产业链,绿色生态经济初现,通过全产业链的经营。首先,浈江区实现了当地农业的适度规模经营,实现了三产的联动发展。其次,带动了当地农户、贫困户的就业和增收,通过产业扶贫,贫困反弹的风险大大降低。再次,一二三产业的融合发展真正实现了农业增效,通过农产品加工实现了农业种植环节的增值,调整了供给关系。最后,通过农村休闲、观光、生态旅游的发展再次带动了周边农户的再就业,进一步促进了农村的整体繁荣。

再以浈江区大村村的教育扶贫为例,许多地区的教育扶贫局限在爱心捐赠、师资培训、兴校育人等方面,浈江区大村村并不满足于此,他们硬是把教育当成一种产业来做,以中学生研学旅行为契机,撬动了体验式农业、旅游、餐饮、交通等行业的发展,最终实现了大村村一二三产业的融合发展,同时也带来了教育教学领域的转型,思维不可谓不超前。

2.4 以整村发展规划统筹谋划有特色的美丽乡村

韶关市精准扶贫工作的第 4 个亮点在于整村发展规划的统筹引领,以行政村为单位的发展规划细致到位,贴切实际,规划先行,避免了盲目的村庄土地开发和资源利用,有助于村庄的科学、有序发展。

以红犁村为例,在多部门数次调研的基础上,广东省建筑设计研究院牵头制订了红犁村整村发展规划、各自然村发展规划以及绿化美化、旅游发展等初步规划。结合红犁村实际,广东省机构编制委员会办公室按照“保护活化传统村落,科学布局现代农业,大力发展乡村旅游,完善提升治理水平”的基本帮扶思路,重点在发展集体经济、精准因户施策、改善村容村貌、提升精神面貌以及加强村两委班子建设等方面推进精准扶贫精准脱贫工作。

在规划的引领下,红犁村紧紧围绕“建档立卡贫困户和整村脱贫”这个核心,着力构建“政策资源对接平台”和“帮扶

项目落地平台”2 个平台,统筹谋划“可持续发展的产业、可留人引人的环境、可攻坚克难的队伍”3 项重点,着重做好精准施策 4 个结合(传统与现代相结合、短期与长效相结合、增收与节支相结合、集体与个人相结合),系统推进精准扶贫 N 个工程。同时,驻村工作队遵循“时不我待、马上就干,看饭找菜、主动出击,依靠两委、发动群众”的工作理念,十分珍惜来之不易的驻村工作机会,不等不靠,立即行动,先梳理帮扶项目,再积极寻找相关资源,充分依靠村两委力量,尊重群众,依靠群众。在帮扶工作中,不盲目攀比,不脱离实际,不好大喜功,踏实进取,狠抓落实,绵绵用力,久久为功,在扶贫事业中努力实现自我价值。

3 韶关市精准扶贫模式的创造性转换

作为一个农业大市,韶关市经济和社会持续发展的关键、率先改革破局的着力点大概率落在现代农业和农村领域。未来韶关市的农业要“强”,韶关的农村要“美”,韶关的农民要“富”,全市各级部门认真贯彻相关决策部署和工作要求,压实责任,认真履职,各项工作扎实推进,取得了显著成绩,也摸索出一些富有地方特色的发展经验,可供更广范围地区参考借鉴。

显然,无论是韶关市还是其他地区,贫困问题都是长期困扰地方经济和社会均衡发展重点,许多地区的涉农部门和人员囿于传统工作方式,甚至裹足不前。根据笔者所在课题组长期的调研对比,许多官员把精准扶贫工作当成一项工作来做,而韶关市的大多数官员却把它当作一项事业来干,在实践中,地方官员和群众主动创造的积极性很高,转变了传统的工作思路,勇于创新探索,这种创新性主要体现在以下几个方面:第一,相对经济发展而言,精准扶贫在大多数地区仍然是一个指涉公平正义的规范性问题,韶关市各地却创造性地将之转换成指涉效率价值的实证性问题,市场因子注入韶关“三农”工作的方方面面,从而为韶关市农村和农业的长期、持续、健康发展提供了动力保障,这就为中国特色社会主义农村发展道路发掘出了新的宝贵素材。以精准扶贫为例,全国许多地区的扶贫更多的是以转移支付形式带动农村和城市均衡发展,在取得一定成效的同时,农村发展的动力实则有限,内生动力难以形成,扶贫的长效性因而得不到保障^[12]。韶关市在扶贫过程中,政府同样投入了大量人力、物力和财力,但这部分投入更多的是以一种“资金池”的形式存在,以此撬动更多社会资本投入,共同推动农村发展才是全市扶贫工作成效显著的关键。以教育扶贫为例,许多地区的教育扶贫局限在爱心捐赠、师资培训、兴校育人等方面,浈江区大村村并不满足于此,他们硬是把教育当成一种产业来做,以中学生研学旅行为契机,撬动了体验式农业、旅游、餐饮、交通等行业的发展,最终实现了大村村一二三产业的融合发展,同时也带来了教育教学领域的转型,思维不可谓不超前。第二,韶关市精准扶贫工作的创造性首先体现在农村发展主体的多元化互动上,改变了单一的农民主体,将更多的社会和市场力量引入农村,在政府引导下,农民主动对接,融入市场,实现了多元主体的良性互动;其次,这种创造性体现在农村发展模式的多元化衔接上,改变了单一的发展模式,将传统的发展模式有效衔接,特别是将社会文化、基层治理、教育、民生等领域的工作衔接

到产业发展的链条中去,从而为农村发展提供持续的动力源泉;最后,这种创造性的本质就在于农村发展要素的多元化组合,推动农村发展的元素很多,一些地区的农村工作打不开局面,根源在于发展元素的僵化^[13]。如何创新思维,结合地方实际,重新组合发展元素,就成为打破农村僵局创新农村发展格局的唯一出路。第三,韶关市精准扶贫工作中的创造性与当地干部和群众的创新理念、开放思维密不可分,同时韶关市独特的地理位置和区位优势也至关重要。一方面,韶关市地处珠三角大后方,广阔的消费市场为花卉、蔬菜、水果、优质稻等特色农业的生产提供了充分保障,也契合全省产业发展的战略布局。另一方面,“八山一水一分田”的地理特征决定了与华北、东北、两湖地区的粮食主产区定位有所不同,韶关市并不须要过度承担全国、全省粮食安全重任,因此无须也不具备主抓稻谷等粮食作物的条件,发展多样化的经济作物为韶关市现代农业开辟了新的方向,多样化的农业资源禀赋为多样化的农业经营方式创造了基础条件。

4 韶关农村全面脱贫攻坚面临的主要难题

尽管精准扶贫工作开展的有声有色,但毕竟农村起步较晚,底子过于薄弱。整体而言,韶关市农村面广人多,农业农村相对落后的状况还没有从根本上得到改变。一方面,农业产业化程度低,农产品结构性过剩问题突出,农业供给侧结构性改革步伐不快,特色化、品牌化、规模化的农产品少,叫得响的品牌更少;另一方面,韶关市农村人居环境较差,基础设施薄弱,基本公共服务与群众需求有明显差距,对现代要素的吸引力非常有限。特别是对于那些贫困人口量大面广的农村,脱贫攻坚任务尤其艰巨,加上部分地区对扶贫工作重视不够,没有作为工作重点放在全局中谋划考虑,离“精准”的要求还有不少差距。未来为了打赢这场脱贫攻坚战,韶关市还应进一步加强工作的主动性和协同性,解决一系列的难题。

4.1 现代农业生产和经营体系尚未完全确立

总体而言,韶关市农业生产经营方式不太适应现代农业发展,农业生产标准化、经营产业化、产业规模化、产品品牌化等水平仍然较低。一方面,以早稻为代表的农业生产成本居高不下,农民增收压力大。2016 年全市早稻产值约为 20 120.4 元/hm²,扣除生产成本 18 870 元/hm²,利润仅为 1 250.4 元/hm²,种粮收益非常低。过高的农业生产成本导致农民收入增长乏力,2016 年全市农民收入比全省平均水平少 1 722 元。另一方面,新型农业经营主体整体实力不强,组织化程度不高。农业龙头企业总体数量较少,规模较小,带动能力不强,农业产业多为初加工,产业链条短,产品附加值低。农民合作社整体规范化程度不高,市级以上示范社较少,带动农业产业发展效果不够明显,农业产业化经营水平仍须提高。

4.2 漫长的产业培育时间制约脱贫攻坚任务

成熟的产业培育往往耗时较大,耗资较大,农业更是如此,上述提到的浈江区油茶产业链耗时 7 年才迎来了油茶的第 1 次挂果。当前,全市还有 5.93 万贫困人口分散在 99 个镇(乡、街)、924 个村,点多线长面广,脱贫任务艰巨。一方面,全市脱贫攻坚工作发展不够均衡。省直、东莞市、市直帮扶单位普遍较快,县(市、区)帮扶单位普遍较慢,个别地方领导和个别职能部门仍未高度重视脱贫攻坚工作。另一方面,

全党动员、全民动手、全域推进脱贫攻坚的氛围仍不够浓厚。以南雄市原中央苏区幸福村居示范片建设为例,由于项目涉及老旧农房和古村落的修缮保护,工作较复杂、繁琐,导致前期地形图测绘和施工设计时间较长,影响了项目建设进程。

4.3 一二三产业融合发展仍然处于局部试点

尽管在一二三产业融合发展的探索上友丰油茶作出了非常突出的成绩。但就全市整体来看,成功的一二三产业融合发展案例仍然较少,要么停留在口号和宣传层面,要么将一二三产业机械地糅合在一起,产业链未得到充分延伸,无法真正发挥三产融合的协同作用。就我国探索的“六种帮扶模式”而言,韶关市更多的也是处在点上突破阶段,大扶贫、大开发的农业、旅游、文化相结合的项目不够多,浈江区大村村以教育扶贫为起点,综合多种扶贫模式撬动全村整体发展的扶贫模式尚未得到有效推广。

4.4 农村环境整治和美丽乡村建设严重滞后

农村人居环境较差是韶关市当前一个非常突出且普遍的问题,农村生活的品质较低,对高层次人才吸引力大大降低。有新房无新村、有新村无新貌和“垃圾靠风刮、污水靠蒸发”现象较普遍^[14],一些地方对环境卫生整治工作意识淡薄,组织推动、破解难题、发动群众等能力较弱,“政府干、群众看”“上面热、下面冷”,群众参与热情不高。根据相关统计,目前全市 20 户以上自然村村庄整治率只有 23.5%,远低于全省水平,与到 2018 年要完成 80% 整治目标有较大差距,形势严峻。

4.5 农产品质量和品质制约特色农业的发展

当前全市农业经营者的品牌意识还不够强,没有充分认识到品牌对于提升农产品附加值和市场价值的巨大作用,因而农业品牌发展较慢,数量不多。同时,在品牌建设上的合力不够,相互联系、沟通、协调少,没有形成具有韶关特色的农业品牌拳头产品。另外,农产品安全任务艰巨,农产品质量问题备受社会关注,农产品质量安全风险加大,产品认证、抽检监测、疫病防控、监管执法等任务艰巨。

4.6 农村电商对农产品上行的带动作用不大

在大力发展“互联网+”农业新业态的浪潮下,韶关市农村电商网络逐渐铺开,农业互联网小镇建设轰轰烈烈,有利于特色农产品推广的农产品市场流通。值得警惕的是,农村电商的出众在于实现农产品上行,但在现实运营中工业品下行的势头完全压制了农产品上行的势头。作为一个弱势的市场主体,通过农村电商增加农民收入的预期目标还没有完全实现。

4.7 以“政银保”为主体的金融扶贫成效不突出

小额信贷是解决普通农户资金缺乏的有力举措^[15],韶关市各地引导符合条件的贫困开发对象参与小额信贷,通过财政贴息、风险补偿等鼓励金融机构创新金融扶贫产品和服务,引导更多信贷资金流向帮扶村,加快脱贫致富步伐。其中,“政银保”合作贷款项目是通过以省级农业“政银保”项目专项资金(全市 490 万元)为杠杆,构建以银行贷款投入为基础、保险公司承保(担保)或借款人信用(抵质押物)等担保为保障的农业“政银保”合作贷款体系,但在实际运作过程中大多数资金并未流入普通农户手中,导致贫困户贷款的意愿更低。因此,如何将金融扶贫与其他扶贫方式有效衔接,充分发

挥小额信贷的预期作用,还须重点研究落实。

4.8 基层治理体系不适应农村经济社会形势

在全面推动农村发展和脱贫攻坚的大目标下,“县镇两头热,个别村组凉”的现象依然存在,进一步制约了脱贫攻坚进程。以乳源县、仁化县 2 个示范片为例,在建设过程中由于污水处理池用地难以协调,主要是占用村民耕地与不补偿之间的矛盾,导致部分项目推进缓慢。同时,现有的基层治理方式无法有效应对类似的矛盾,村两委缺乏公信力,一些地方和部门改革的担当精神不够,对推进改革仍停留在一般号召上,简单把项目建设和产业发展当作改革内容,缺乏体制机制创新。

5 创新精准扶贫模式的持续探索方向

5.1 精准扶贫,对接产业

5.1.1 以产业扶贫为主,加强配套扶贫项目的协同建设 授人以鱼不如授人以渔,在众多扶贫项目中产业扶贫已经成为最受群众欢迎的扶贫手段,也是从根本上实现贫困村脱贫、形成村民内在发展能力的重要举措。产业扶贫又是一项系统工程,简单地引入项目和相关企业多半不能奏效,还要由政府出资或引进新的资本进行配套建设;另外,为了减少产业扶贫的风险,在主导性产业建设的同时还要统筹资源分配,加强配套设施的协同建设,科学规划,多管齐下,推动产业扶贫的顺利进行。

5.1.2 重视区域间差异,鼓励高附加值产业入驻贫困村 在扶贫过程中搞平均主义并不合适,这样虽然化解了资源纷争矛盾,同时也将有限的扶贫资源进一步稀释了,进而导致资源不能发挥应有的作用。为了实现精准扶贫的目标,就要重视区域之间、贫困村之间、贫困户之间的个体差异,根据其具体特征,细化扶贫资金的数量及扶贫政策的优惠程度,制定差异化的扶贫方案,精确划分扶贫资金和政策的投入区间。还要根据各地实际,重点扶持一批高附加值的产业项目,如农产品加工、旅游等能够拉长产业链条,带动更多人就业、创业的项目。

5.1.3 精确识别带头人,转变政府自上而下的扶贫思路 为了实现地方扶贫目标和地方发展目标的统一,将产业和贫困村民的利益切实绑定在一起,就要转变政府一刀切式的自上而下的扶贫思路,将扶贫的主导权交与脱贫主体。如政府可以确定具体的扶贫项目,以项目包的形式将扶贫进行外包,承包特定扶贫项目的带头人须要签订责任书,由承包责任者与村民谈判、合作,同时还要保证村民同等的谈判权和话语权,最后根据村民的脱贫程度进行付费并给与相应的奖励或惩罚。这样一来政府就将扶贫的主导权交到了真正有能力带领村民脱贫的人手中,避免了资源低效配置,政府的角色也回归到了扶贫的引导者和监督者上来,能够更有效地实现精准扶贫目标。

5.1.4 优化电商服务网络体系,促进农产品上行 在精准扶贫中,农村电商网络在很大程度上促进了地方农产品的对外销售,为农户脱贫提供了新的渠道。但是相较农产品上行,工业品和其他消费品下行趋势反而超过了农产品上行。为了强化农产品上行,切实提高农民收入,地方的综合服务商必须提供一个整体的上行解决方案,打造农村电商生态体系。一要发挥龙头企业的引领作用,促进更多人和机构参与销售,卖出

规模,卖出影响力;二是做好农产品的品质控制,建立产品溯源体系,打造特色品牌,保障产品质量和安全;三是搭建整体的分销渠道,实现农产品的分类输出。

5.2 综合改革,强化发展

农村发展以健全的基层治理体系为前提,基层治理又不能完全脱离乡村发展这一现实目标,否则基层治理就失去了内在的动力。这就须要在农村进行全面的综合性改革,强化农村发展的内生动力。首先,打造现代农民增收综合体。以农业社会化服务体系建设为抓手,实现农业农村发展新业态、新模式的带动作用,重点探索促进农户增收的孵化机制。其次,培育多元化的新型农业经营主体,培育现代家庭农场,发展农民专业合作社农民,支持农业龙头企业,以多种方式辐射带动农户。再次,继续发展精致高效农业,扶持农业科技创新、高效农业示范基地建设,创建农业产业化示范基地。鼓励各级各单位通过帮扶等措施带头办点,以点带面,示范带动,推进农业科技创新。最后,还要创新多元化的农村土地经营方式,试点土地互换并地,探索互换并地的经验。试点土地股份合作,以“四权四化”为核心引导土地股份化向股权资本化转变。

5.3 服务下乡,干部下沉

鉴于城乡在公共服务体系上的非均衡特征,新形势下要着力建设农村公共服务体系。按照“延伸乡村、覆盖县域、均等服务”的思路,推动基层党建、村民自治和农村公共服务“三个重心”下移,以县级行政服务大厅为“中心”、以镇有政务办事大厅为“支点”,通过延伸服务网络,推动基本公共服务延伸到村级基层,实现“县有行政服务中心、村有政务便民代办点”三级服务网络。全面落实基层镇(街)干部普遍联系群众制度,在网格化管理方面取得突破,基本实现“证件村里办理、信息村里查询、矛盾村里调解”的目标。

5.4 智库支持,提质增效

目前,高校和研究机构智库服务地方政府决策的现象非常普遍,通过服务外包实现政府决策和公共治理的专业化供给已是大势所趋。新常态下我国农村发展面临重要战略机遇,一方面要增强信心,加快农业供给侧改革,从当前经济发展的阶段性特征出发,抓住各地在新常态下转型发展的战略机遇。而能否抓住该机遇取决于各地能否先行一步,率先深化农村经济体制和机制改革,优化制度供给,提升“三农”政策制定水平和公共服务能力,通过专业科研机构 and 地方政府的深度对接,为此提供额外的动能。建议地方与专业智库展开深度合作,集中专业研究机构的优势资源,一方面专注于现代农业的特色化、专业化、高端化试验试点,另一方面专注于

创新农村基层治理体系的试验试点,在试点基础上,由点及面,将成功经验向其他地区推广,最终构筑一整套、富有地方特色的精准扶贫模式。

参考文献:

- [1] 鲜祖德,王萍萍,吴伟. 中国农村贫困标准与贫困监测[J]. 统计研究,2016,33(9):3-12.
- [2] 莫光辉. 精准扶贫:中国扶贫开发模式的内生变革与治理突破[J]. 中国特色社会主义研究,2016(2):73-77,94.
- [3] 孙久文,唐泽地. 中国特色的扶贫战略与政策[J]. 西北师大学报(社会科学版),2017,54(2):5-12.
- [4] 梁晨. 产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2015,15(5):7-15.
- [5] 黄文宇. 产业扶贫项目主体行为及其运行机制的优化——基于P县“万亩有机茶园”项目的考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2017,18(1):56-61,92.
- [6] 姬超,马华. 中国城镇化进程中的乡村矛盾与参与式治理[J]. 现代经济探讨,2015(6):23-27.
- [7] 莫光辉,陈正文. 脱贫攻坚中的政府角色定位及转型路径——精准扶贫绩效提升机制系列研究之一[J]. 浙江学刊,2017(1):156-163.
- [8] 黄承伟,覃志敏. 贫困地区统筹城乡发展与产业化扶贫机制创新——基于重庆市农民创业园产业化扶贫案例的分析[J]. 农业经济问题,2013(5):51-55.
- [9] 白丽,赵邦宏. 产业化扶贫模式选择与利益联结机制研究——以河北省易县食用菌产业发展为例[J]. 河北学刊,2015(4):158-162.
- [10] 曾文进,杨建军. 广西马山县实施“农户参与式”整村推进扶贫项目的现状及对策分析[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2008,30(增刊2):261-263.
- [11] 许汉泽,李小云. 精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(1):9-16.
- [12] 任超,袁明宝. 分类治理:精准扶贫政策的实践困境与重点方向——以湖北秭归县为例[J]. 北京社会科学,2017(1):100-108.
- [13] 钟晓华. 可行能力视角下农村精准扶贫的理论预设、实现困境与完善路径[J]. 学习与实践,2016(8):69-76.
- [14] 朱信凯. 农业农村环境治理攸关“三农”发展大局[J]. 农村工作通讯,2014(8):15-16.
- [15] 刘高秀. 扶贫开发小额信贷研究的文献综述[J]. 中国集体经济,2017(10):47-48.