

# 移民村精准扶贫中的包容性治理研究

杜建勇

河南财经政法大学

**[摘要]**精准扶贫的核心是精准,主要体现在要对农村贫困户进行具体区分,厘清贫困的原因,要求因地、因人、因原因针对性施策,这就体现出贫困户本身所具有的差异性。但是差异性并不等同矛盾冲突,也不是对抗性阶级分化,更不能为了追求彻底的个体特殊性而完全忽视统一性,差异性社会场域中所要求的政治治理,在体现差异性的同时,还要求和谐共存的特征。因此在尊重多元主体差异性特征的背景下进行包容性治理研究对丰富移民村乡村治理模式有着较大的理论借鉴价值。

**[关键词]**移民村;精准扶贫;包容性治理

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.11.920

精准扶贫是政府实施大规模“以工哺农”政策的重大举措,精准扶贫以扶持、救助和帮扶贫困地区、贫困村和贫困人口为主要对象,以识别对象精准、扶贫施策精准、扶贫资金精准、扶贫派人精准、扶贫项目精准、扶贫成效精准为政策预期目标,以协调多元主体利益诉求差异、平衡主体利益诉求的满足、建构多元主体主动参与的激励机制,最后形成贫困地区、贫困村和贫困人口提升脱贫致富的内生性能力,实现政府主体、市场主体、非贫困主体和贫困主体等多元主体,在主体关系层面、利益诉求层面和机制建构层面的包容性治理格局。

移民村社区改造转型中的利益冲突治理。移民村社区地权政治是围绕地权变迁和收益展开的政府、企业、村集体和村民进行利益博弈的过程,地权政治的核心问题是地权收益和利益分配问题。地权收益代表着地权的社会和经济功能,地权收益分配代表着围绕地权不同利益主体之间的利益关系,利益分配关系是经济关系、权利关系和社会生产关系。因此,移民村社区转型中的利益冲突治理主要是利益分配的公平和明晰问题,

## 一、移民村贫困村民的诉求差异与利益包容

移民村贫困与传统贫困不尽相同,传统贫困更多的是自身条件原因导致,比如老弱病疾,而移民村贫困原因更为复杂,不仅仅是自身能力,还有可能是外界生存环境不匹配,政府政策不配套等等。因此要精准分析移民村贫困户的利益需求。对于移民村贫困户,首先要采取保证生存需要的生存性扶贫;而对于那些暂时性贫困,原因主要是就业机会和收入微薄或者不稳定,扶贫施策主要是推进其发展能力的提升,提供相应的就业机会达到提高收入的要求。同时,生存性扶贫主要是直接对贫困户提供资金和物质支持,是外在的嵌入资源过程;发展性扶贫主要是通过项目开发和产业开发等方式,为贫困户脱贫提供发展性动力支撑;但是,如何实现可持续性的整体性的脱贫,需要成效性扶贫施策来保证建立其长效性的扶贫脱贫机制。

对于扶贫对象,按照这些贫困人口的生存状态和个人智能条件以及致贫原因,本文在贫困人口个体微观层面,把移民村贫困户分类为生存性贫困对象和发展性贫困对象;从移民村角度出发,由于移民村之所以成为贫困村,其中的根本原因受到地理位置、资源条件以及文化教育等因素的影响和制约,移民村贫困往往呈现出整体性贫困,同时贫困人口的大量存在,其贫原因也具有同质性特征。即使移民村有一小部分人已经脱贫致富,但是,这类人往往是脱离移民村现有环境才实现脱贫致富,因此,移民村整体上的环境、资源条件以及文化教育水平较低,都是移民村贫困人口出现贫困的

根本原因。对贫困村的基础设施建设、集体经济开发资金的注入、各种扶贫政策的落实、生态环境条件的提升改造等扶贫措施,对于移民村全体居民来说都具有整体性和共享性的特征<sup>[1]</sup>。

## 二、移民村贫困人口的生存利益包容

保证生存需求得到满足是对移民村贫困户和“低保”户实施的扶贫方式,这种扶贫方式在扶贫攻坚阶段是直接对贫困人口进行对口帮扶,达到“两不愁三保障”的要求。所谓“两不愁”具体是指吃不愁、穿不愁;“三保障”是指生活住房、卫生医疗、义务教育有保障。这些特困贫困主要是因病、因残、因鳏寡和因留守老年人等造成的特困和“低保”贫困。对移民村贫困户进行对口帮扶主要分为三个层面:一是市县层面的农业局、建设局、财政局、交通局、水利局、土地局等全部局委都要做好精准扶贫的准备和规划;二是专门制定对移民村贫困户的对口帮扶单位,市县一对一的定人定点帮扶;三是对特困户实行“两免一补”政策、“低保”政策和五保政策。对于贫困户住房危房的改造是保证“两不愁三保障”的主要方面。但是,在具体对特困户实施精准扶贫期间,目标是为了实现脱贫,但是,有些特困户不是在短期扶贫救助后就能够快速脱贫,问题是乡村干部为了展示脱贫成效,就急速让特困户“被脱贫”,这种现象直接形成特困户扶贫与脱贫之间的冲突。而解决这种农户冲突的过程,也是精准扶贫治理取得包容性效能的过程<sup>[2]</sup>。

## 三、移民村贫困人口发展利益包容

移民村贫困是因为农村居民因为经济收入低下,不足以维持生存水准能够达到社会整体性认可和可接受程度的一种生存状态。对于贫困农民来说,贫困主要内容原因一方面是受到智力、劳动能力的限制,更重要的方面是对于有劳动能力的贫困人口来说,贫困主要是不能与外部市场资源实现有效的持续的资源和互动,贫困农民在于市场关系上来说呈现为相对隔离的状态,市场资源对于贫困户来说其主要意义在于维系生存性需求,而贫困人口所需要的发展性资源如资金、技术、设施等生产要素资源,根本没有能力得到并作为脱贫致富的资源依托。为什么贫困户不能依托市场资源实现收入的提高呢?关键原因在于移民村贫困户没有可以在市场中进行交换,以实现价值增值的资源集聚能力,而陌生的环境与身份更加剧了移民村贫困户利用周边资源的困难程度。

在移民村贫困户中,贫困户周边邻居村民都处于相对贫困状态,即使主观上有集聚资金和项目发展的意图,在现实中也会遭遇到相应资源严重缺少的内在硬性约束。贫困户的收入低微决定货币储蓄能力有限,而货币储蓄能力有限,又

反过来决定收入低微的地位无法改变。为了使移民贫困户具有摆脱资源约束导致贫困的现实状况,最有效最长效的扶贫脱贫机制,就是实施产业开发扶贫政策和战略,使移民村的贫困人口,真正具有脱贫致富的资源依托和平台依靠。

#### 四、反哺利益包容:政策推动下资源外在嵌入

对移民村的贫困户扶贫除了给予最基础的生存保障之外,要想顺利搭建脱贫致富平台必须在政府政策主导下从财政到市场大规模反哺农业、农村和农民,在这个精准扶贫攻坚过程中,政策导向始终是决定性推动因素,其他社会资源和市场主体以及政府主体等广泛参与精准扶贫,都属于政策氛围和舆论导向作用下的结果。在社会层面,从建设社会主义新农村到城乡公共服务的一体化建构,都是着力于农村和农业的全方位发展,当然,其中的核心问题是农民收入的持续提高。不过,从农业和农村“多予少取”的结果是在农村和农业获得长足发展的同时,农村社会的贫困村和贫困人口依然是现实问题,因此,从中央到地方开始实施大规模反哺农业和农村的举措,即精准扶贫政策。一般意义上,“反哺农村”就是对农村没有生产劳动能力或者说处于贫困线以下生活水平的人口,给予完全救济和帮扶,这种救济和帮扶完全是出于道义上的责任和给予,不能用市场收益最大化的伦理和诉求来衡量。<sup>[3]</sup>但是,精准扶贫的本质要求是扶贫成效精准,这就赋予这种“反哺”以更丰富的内涵,那就是不只是给予性的“输血”于农村和农民,更重要的是要使贫困农民和农村具有增加收入和提高生活水平的“造血能力”。这种从“反哺输血”到“培育造血能力”的双重任务,又赋予精准扶贫政策实施以社会主义共同富裕性质的实践品格。

##### 1. 财政包容:完善贫困村基础设施建设

移民村贫困因为经济贫困,在沿街道路、村庄绿化、环境卫生方面都处于“脏、乱、差”状态,精准扶贫首先要改变他们的整体面貌,增强移民村农民致富奔小康的信心。在基础设施建设方面,重点应该从以下三个方面加大投入:一是道路与农田水利建设。争取扶贫专项资金,整修村内所有道路,加强田间道路及农田水利建设。二是美丽乡村建设。按照美丽乡村建设“村容整洁”要求,积极打造生态宜居、温馨休闲、文明和谐的新型、美丽乡村家园。三是精神文化生活设施建设。完善移民村精神文化活动服务体系,加快落实各项活动场地建设,开展健康有益的农村文化娱乐健身活动。

##### 2. 医疗包容:强化主体生存保障

针对移民村人口健康需求问题,专门开展贫困人口家庭医生签约服务活动,并发布专门实施意见。首先是组建家庭医生服务团队,积极引导贫困人口与家庭医生服务团队建立签约关系,逐步提高签约人口的依从性,引导贫困人口有限利用家庭医生诊疗服务,使家庭医生切实成为贫困人口健康守门人。其次是配强家庭医生队伍,要合理确定每个责任医生签约家庭和居民服务数量;再次在平台建设上有市级平台、县级平台和乡级平台,家庭医生的签约服务内容主要是建立补偿机制;同时,按照自愿的原则,以双方约定的形式增加个性化服务。在家提供签约医生服务的长效机制建构方面,定期不定期开展督导检查。

##### 3. 教育包容:培育贫困村人力资源优势

移民村作为一个新兴群体,基础设施落后,相应文化教育也落后。对于贫困地区和贫困村庄,实施教育文化扶贫应

该说是标本兼治的有效途径。只有实施教育扶贫的精准施策,才能隔断贫困的代际传递和延伸;只有教育的精准扶贫,才能改变贫困地区和贫困人口原有或旧有的视野和能力局限;只有教育精准扶贫,才能改变贫困家庭和人口与市场资源处于相对阻隔的状态;只有实施教育精准扶贫,才能通过改变贫困地区和贫困村人本身,来达到扶贫成效精准的目标。消除愚昧、落后、狭隘和偏见的方式和途径只有教育,教育是改变贫困地区和贫困人口精神地理上,从“文化荒漠”变成“文化绿洲”的阳光雨露。

因为贫困地区和贫困村的贫困,根本上是人的精神和文化智能上的贫困,是对摆脱贫困走上脱贫致富手段选择和能力自觉提升上的贫困,能够推进贫困地区和贫困人口摆脱贫困的有效手段和武器,就是让贫困地区的人口,尤其是新生代的人口资源通过教育才能转变成为人力资源。正如瑞典经济学家缪尔达尔指出的那样:“一方面不发达国家的大部分实际计划和经济著作,以物质投资是发展的动力的观点为基础,另一方面今天越来越多的经济学家谴责这种观点,并把不发达国家的发展看作根本上是一个教育过程。”无论是落后国家还是落后地区,经济上的贫困与文化教育的贫困相互伴生,贫困村和贫困人口要从根本上摆脱贫困,只能是遵循脱贫过程与教育扶贫过程并行不悖的轨迹<sup>[4]</sup>。

因此,精准扶贫的包容性治理涵盖主体包容、利益包容和机制包容,既包括生存性扶贫层面政府对于贫困主体的包容,还包括市场主体和社会主体对于贫困主体的包容,又包括贫困主体对于扶贫主体的包容,因而主体包容层面包容性治理是双向包容,不是单向包容。在利益包容层面,精准扶贫的包容性治理,既包括对于个体的生存性利益和发展性利益包容,还包括对于宏观整体性利益的包容。在机制层面,精准扶贫的包容性治理,既包括政府与贫困居民的双向包容,又涵盖社会主体与贫困主体的双向包容,还包括市场主体与贫困主体的双向包容。包容性治理是善治的前提,其特点是主体在权利地位上是平等的,在参与治理上是主动和积极的,在规则制定上是机会均等的,在参与过程上是全员和全程的,在利益分配上是共享和公正的,在主体关系上是和谐共赢的格局。

#### 参考文献:

- [1]范和生,唐惠敏.农村贫困治理与精准扶贫的政策改进[J].中国特色社会主义,2017年第1期.
- [2]吕方,梅琳.精准扶贫不是什么[J].新视野,2017年第2期.
- [3]林琼.包容性治理:生态公共治理变革新向度[J].江西社会科学,2013年第12期.
- [4]乐章.反贫困与社会发展:关于农村扶贫开发的一个实证分析[J].中南财经政法大学学报,2005年第1期.

基金项目:河南省教育厅人文社会科学研究资助

标题:“南水北调”移民村村民利益抗争政治逻辑研究,批准号2018-ZZJH-024

作者简介:杜建勇,男,1976年6月生,河南临颖人,华中师范大学博士,现任河南财经政法大学党委委员 统战部长。