精准扶贫对提升农户生计的效果评价

李明月，陈 凯

（北京林业大学 经济管理学院，北京 100083）

摘 要： 基于可持续生计理论和可行能力理论，构建了生计资本、生计能力、生计环境三个维度的评价指标体系，结合入户访谈和问卷调查一手资料，分析了农户生计视角下的精准扶贫成效。结果发现：精准扶贫在改善村域社会环境和提升农户生活能力方面成效显著，但是扶贫的整体成效不是很明显，主要体现在农业自然灾害严重、农户生计资本增加不够、农户生产能力提高缓慢以及农户发展能力提升不足四个方面。针对这些发现，提出了激活村级产业经济发展活力、加大农业基础建设力度、建立农户生计资本政策服务体系、提升农户自我可持续发展能力以及加强政策执行中监督考核机制建设等方面的减贫优化对策。

关键词： 农户生计；精准扶贫；生计资本；可行能力

中图分类号： F323.8 **文献标识码：** A **文章编号：** 1672－0202(2020)01－0010－11

党的十八大以来，中国在反贫困领域取得了重要成就，农村贫困人口大幅度减少，贫困发生率持续下降，截至 2018 年底，全国农村贫困人口由 2012 年底的 9899 万减少至 1660 万，贫困发生率由 10.2% 下降至 1.7%[1]。尽管如此，中国扶贫事业并未就此结束，扶贫工作依然复杂严峻，主要体现在剩余贫困人口贫困程度更深、扶贫成本更高、脱贫难度更大以及贫困农户脱贫后返贫现象极易发生等方面。2019 年中央一号文件把决战决胜脱贫攻坚提升到“三农”工作的首要位置，在这一关键时期，我们有必要对现行的精准扶贫成效进行评价分析，以期有效总结经验，及时发现新问题，灵活采取新策略，为实现扶贫攻坚的最后胜利奠定良好基础。

学术界对精准扶贫成效的研究主要集中在以下四个方面：一是对人口较少民族地区[2]、集中连片特困地区[3]等不同研究区域的扶贫经验及做法进行总结并提出主要路径措施。二是对产业扶贫[4]、金融扶贫[5]、易地搬迁[6]等不同扶贫模式的成效进行总结并提出相应政策建议。三是运用模糊数学评价法[7]、层次分析法[8]、多维贫困指数[9]等不同研究方法从客观层面构建扶贫绩效评价指标体系。四是引入第三方评估对扶贫成效进行全方位多维度评价[10]。总的来看，已有研究侧重从宏观层面探讨扶贫的经验做法以及扶贫绩效的客观指标评估，缺少了从微观层面即农户角度探讨精准扶贫成效评价的研究。

目前，在少数研究中，学者们多是从社会人口特征、认知特征、制度特征、关系特征等方面来考察农民对精准扶贫政策的满意度及其影响因素。研究发现，农户年龄及家庭收入[11]对扶贫政策满意度的评价有着较弱的正相关影响，而扶贫政策知晓度及参与度[12]、代际支持及干群互动[13]、所在村贫困户选择及扶贫项目安排的合理度[14]都显著提升了农民对精准扶贫政策的满意度，并且这些因素对精准扶贫政策满意度有着较高的预测效果。由此提出应加大扶贫政策的宣传和解读、加

收稿日期： 2019－09－08 **DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2020.01.002

基金项目： 北京市社会科学基金重大项目(17ZJB012)

作者简介： 李明月(1986—)，女，河南周口人，北京林业大学经济管理学院博士研究生，主要研究方向为农林经济理论与政策。E-mail：lmyzlx1220@126.com

强与贫困农民互动、准确配置精准扶贫资源等方面的对策建议。

从上述不同学者的研究中可以发现,现有研究多是通过量化分析的方法,侧重从个人特征和家庭特征,以及扶贫政策知晓度和扶贫项目参与度等方面,考察农户(包括贫困农户)对精准扶贫政策成效是否满意,影响其满意的因素有哪些,以及从影响因素上如何提升扶贫政策满意度,而没有考虑在扶贫政策影响下农户生计是否得到可持续发展,农户对扶贫政策在生计能力的提升方面有着怎样的评价。鉴于以上分析和认识,本文采用定量和定性相结合的方法,从农户生计视角分析农户对精准扶贫成效的评价,进而提出相应的减贫优化对策。

一、农户生计视角下精准扶贫成效的评价

英国国际发展部(DFID)于 2000 年提出的可持续生计分析框架(SLA)得到了国际学者的普遍认可[15]。该框架认为,为追求有利的生计结果,农户会在脆弱的环境背景下主动配置所拥有的生计资本,从而保障财产资源和稳定收入来源。在可持续生计框架中,生计资本是指农户维持生存、提高资产以及开展其他活动所需的各类资本的总称,包括人力资本、物质资本、自然资本、社会资本、金融资本五大方面[16]。这五大资本是可持续生计的核心内容,其资本存量及组合状态能在很大程度上影响农户的可持续发展水平[17]。因此有效组合五大资本,增加资本存量,是积极强化农户生计可持续发展的有效举措。

可行能力概念由阿玛蒂亚·森于 1979 年首次提出[18]。他指出,可行能力是指一个人有可能实现的、各种可能的功能性活动组合,包括功能和能力两部分内容。其中功能反映了人们实际的生活状态或不同层面的生活质量,能力反映了个人拥有的转化各种功能性活动的潜力以及享受自己珍视的那种生活的实质自由[19]127。而生计中的能力指的是贫困农户能够把生存和做事的潜质发挥出来的能力,这种能力正是可行能力[20],其分析框架的基础包括资源禀赋、生产能力、交换条件、可行能力、发展。因此实现贫困农户的可持续稳固脱贫,就应该强调以人为本的减贫目标,增加贫困农户的资产,提高贫困农户的可持续发展能力,即以“资源禀赋—生产能力—可行能力”为提升路径实现脱贫的可持续性[21]。森还指出,在将个体所拥有的商品、劳务等物质资源转化为人的可行能力过程中,会受到一些因素的强烈影响,尤其是个人特征和环境因素。个人特征包括年龄、性别、社会角色等方面的变异,如个人禀赋不同会导致贫困者无法享受到同等物质条件下的生活质量;环境因素包括自然环境和社会环境,如频繁的自然灾害、不完善的基础设施等会阻碍物质资源向可行能力的转化[19]86。

总的来说,可持续生计框架提出的五大资本是对贫困农户可持续生计进行规范化和系统化的有效组合,而可行能力理论则将农户生计中的五大资本进行有效利用并转化为农户的可行能力,两者的最终目的都是为了实现农户生计的可持续,这与精准扶贫的指导理念和目标举措高度契合。因此,把可持续生计理论和可行能力理论作为本研究的理论基础是观察农户对精准扶贫成效评价的一个新视野。

鉴于以上分析和认识,根据翟彬[22]在甘肃省开展的关于农户生计的量化研究,参考蒋辉[23]、石晶[24]等对扶贫政策评价的分析方法,结合实地调研情况,本文从农户生计视角,以生计资本、生计能力、生计环境三个维度选取精准扶贫成效的评价指标①。其中,生计资本即农户生产生活中所

① 在指标选取和评价方法上,一是在正式展开调研之前,多次征求了相关领域专家学者、县乡村三级干部意见,经过 6 次调整完善,形成具有调研和测算可行性的评价指标体系;二是农户根据家庭和村域的实际情况对问卷中的每一测量指标进行主观性认知评价并打分;三是通过计算各项指标评分的平均值对现行的精准扶贫政策成效进行综合评估。

需的各类资本的总称,并下设自然资本、物质资本、人力资本、金融资本、社会资本5个项目;生计能力为农户生产生活中采取行动发挥潜质的可行能力,并下设生产能力、生活能力、发展能力3个项目;生计环境为农户生产生活中所面临的自然环境和社会环境,并下设自然灾害、基础设施、公共服务3个项目。在问卷中针对每一项目共设计50个对应测量指标,对每一测量指标,首先问答"是"或"否",回答"是"赋值1,回答"否"赋值0;然后在样本农户回答"是"的情况下继续追问,同时要求样本农户对该测量指标的满意度进行评价打分。按照李克特5分法赋值,"非常不好、不太好、一般、比较好、非常好"或"非常不满意、不太满意、一般、比较满意、非常满意"5个等级分别赋值"1、2、3、4、5"。精准扶贫成效分析的评价指标选取汇总见表1。

表1 农户生计视角下精准扶贫成效的评价指标体系

维度	项目	符号	测量指标	指标说明
生计资本	人力资本(H)	H1	总劳动力	家庭总劳动力数量满足农业生产状况
		H2	健康状况	家庭成员健康状况
		H3	文化水平	家庭成员整体文化水平提升状况
		H4	技能培训	家庭劳动力参加技能培训情况评价
	物质资本(P)	P1	居住房屋	家庭所居住的房屋面积和质量满足生活需要情况
		P2	生产工具	农业机械等生产工具满足生产需要状况
		P3	生产资料	农药、化肥、种子等生产资料满足生产需要状况
		P4	交通工具	家庭成员出行所拥有的交通工具数量
		P5	耐用家具	家庭生活所拥有的耐用家具数量
	自然资本(N)	N1	耕地面积	家庭正在经营的包括自留地、租包地等耕地面积满足生存或生活需要状况
		N2	林地面积	家庭正在经营的包括自留地、租包地等林地面积满足生存或生活需要状况
	金融资本(F)	F1	借贷能力	家庭从担保公司、银行等金融机构贷款的能力
		F2	人均年收入	家庭人均年收入增加状况
		F3	农业保险	家庭小麦、玉米等生产参加农业保险情况
		F4	扶贫补贴	家庭获得的扶贫补贴情况
		F5	利润分享	家庭从经济活动中获得的利润情况
	社会资本(S)	S1	乡村干部	家庭拥有乡村干部情况
		S2	村集体事务	家庭成员参与村集体事物决策情况
		S3	邻里关系	邻里关系融洽情况
		S4	农业合作社	小麦、玉米等生产参与农业合作社状况
		S5	医疗保险类型	医疗保险类型满足看病需要状况
生计能力	生产能力(M)	M1	种养技能	种植、养殖等技术水平提升状况
		M2	管理经营	管理经营能力提高状况
		M3	产业类型	家庭产业类型多样化情况
		M4	产业活动	家庭成员参与产业活动难易程度
	生活能力(L)	L1	自理能力	躯体生活自理能力
		L2	工具能力	使用电话等工具性能力
	发展能力(D)	D1	资源整合能力	家庭资源整合能力
		D2	生计创新能力	家庭成员生计创新能力
		D3	风险管控能力	家庭风险管控能力
		D4	适应市场变化能力	家庭适应市场价格、环境等变化的能力
		D5	自我发展观念	自我发展观念积极进步情况

续表 1

维度	项目	符号	测量指标	指标说明
生计环境	自然灾害(C)	C1	旱灾	遭受旱灾严重危害或威胁状况
		C2	涝灾	遭受涝灾严重危害或威胁状况
		C3	冻灾	遭受冻灾严重危害或威胁状况
	基础设施(I)	I1	饮用水质量	家庭饮用水质量安全状况
		I2	生活垃圾	家庭生活垃圾定点堆放或送至垃圾池状况
		I3	生活污水	家庭生活污水经管道排放状况
		I4	自然村电网	自然村电网改造状况
		I5	自然村道路	自然村道路硬化状况
		I6	自然村卫生设施	自然村卫生设施如垃圾桶或垃圾池的数量满足生活需要状况
		I7	自然村病险沟渠	自然村病险沟渠治理状况
		I8	自然村绿化	自然村绿化状况
	基本公共服务(B)	B1	自然村上幼儿园	自然村上幼儿园便利状况
		B2	自然村上小学	自然村上小学便利状况
		B3	自然村卫生室	自然村卫生室数量和质量满足看病需要状况
		B4	自然村公交	自然村通公交状况
		B5	畜禽饲养区	自然村拥有畜禽饲养区状况
		B6	保洁服务	自然村所拥有的保洁人员打扫卫生状况
		B7	文化服务中心	自然村拥有的文化综合服务中心状况

二、农户对精准扶贫成效的评价及存在问题

(一)研究数据和样本说明

本文数据源于课题组于 2018 年 10 月和 2019 年 3 月在河南省兰考县、鹿邑县的 4 镇(乡)和 8 个行政村[①]进行的实地调查。其中,兰考县位于大别山连片特困地带,盐碱地旱灾极易发生,鹿邑县为非贫困县,处于豫东平原东部,雨水季节农业损失严重。两县生态环境脆弱,区域贫困程度不一,国家扶持力度也存在较大不同,具有一定的代表性。调研采取入户深度访谈、一问一答填写问卷以及实地勘察的方式。访谈对象主要为扶贫第一书记、村主任、贫困农户、普通农户,访谈过程中对访谈记录进行及时整理,并将所有资料悉数带回。为确保调研数据的代表性和真实性,调查采用分层随机抽样方法:首先在河南省的贫困县中随机抽取一个典型国家级贫困县和一个典型非贫困县;然后从抽取到的县内进一步抽取典型贫困村,共计 8 个贫困村;最后从抽取到的每个贫困村中随机抽取 70 户家庭(45 户贫困家庭、25 户非贫困家庭)作为调查对象。若该行政村贫困农户少于 45 户,则从情况相似且位置临近村庄补足[13]。调研中共向农户发放问卷 560 份,实际回收的有效问卷为 506 份(贫困户 325 份,非贫困户 181 份),有效问卷回收率为 90.36%。

从参与调研的样本农户中可以看出,男性占 80.83%,女性占 19.17%,说明参与的样本农户以男性户主为主;年龄在 41~65 岁之间的占 58.30%,65 岁以上的占 33.00%,说明年龄构成以中老年人为主;绝大部分样本农户的文化程度为初中及以下,占 95.65%;家庭人均收入在 2300 元及以下的占 84.58%,说明逾八成样本农户的收入低于 2011 年国家贫困线标准;家庭收入来源主要以

① 4 个镇(乡)分别为兰考县的三义寨乡和许河乡,以及鹿邑县的观堂镇和郑家集乡;8 个行政村分别为三义寨乡的蔡楼村和油坊营村、许河乡的杨堂村和东扫怀村、观堂镇的孙庙村和梅沟村、郑家集乡的周楼村和陈庄村。

务农和打工为主,分别占比66.80%、20.95%;政治面貌主要以群众为主,占76.48%;贫困农户约占样本农户的64.23%,已脱贫农户占贫困样本农户的52.31%。

(二)评价结果与问题分析

评价结果(表2)显示,近五年来精准扶贫在改善村域社会环境和提升农户生活能力方面的成效比较显著。主要体现在农户评价中对基础设施、基本公共服务、生活能力的满意度评价较高,评分均在3.5及以上,其中与之相关的测量指标如饮用水质量、生活垃圾、自然村电网、自然村保洁的满意度评分均达到了4以上。主要原因是扶贫开发中"整村推进"项目为当地社会环境改善以及农户生活能力提升起到了积极推动作用。访谈中发现,农户对乡村道路硬化、卫生设施配套、农村饮用水安全、农村电力改造、生活垃圾处理等方面的推进比较满意,他们均表示近几年村内环境确实发生了很大改善,农户生活能力也得到了显著提升。

然而,从结果中还可以发现,农户对精准扶贫实施成效的整体评价一般,各维度的满意度评分为3左右,处于"基本满意"层面[12],说明农户生计视角下的精准扶贫整体成效不显著。

1. 农户生计资本增加不足

农户评价中除了指标交通工具、耐用家具、耕地面积、农业保险、扶贫补贴、邻里关系、医疗保险类型的满意度评分≥3.5,其他指标的满意度评分均<3.5,其中满意度评分<3的指标有总劳动力(2.6)、健康状况(2.9)、技能培训(2.9)、林地面积(2.9)、借贷能力(2.6)、人均年收入(2.9)、利润分享(2.9)、农业合作社(2.9)。从以上评分可知,精准扶贫对增加农户生计资本的总体效果还不明显,尤其是农户人力资本存量显著较低,满意度评分仅2.9。

调查发现,近年来当地政府一直在努力帮助农户增加生计资本,然而,所做工作在具体实施中存在严重形式化的粗放执行现象,使得扶贫资源利用效率偏低,农户生计资本增加不明显。例如,技能培训扶贫不考虑农户需求,培训知识抽象,培训内容重复,农户仅是听从上级安排听课签到,能否学会运用,上级并不考虑。又如,有意愿发展产业的农户由于高门槛等多种因素限制,很难在金融机构贷款创业,他们只能以贫困户小额信贷(5万元)的名义入股企业或合作社获得微薄收益,并且收益年限仅为三年。再如,农户补贴和优惠政策十分有限,很多农户要么补贴很少要么根本不补贴,农业保险是最典型的例子。农户访谈中提到,"村里让我参加培训,可培训什么,为何培训,有何用处,我根本不知道"(CK2019032305);"讲的我是听不懂,根本记不住。这样的培训我来了好几次了,还是听不懂"(CP2018100601);"贷款需要担保,需要抵押,我有劳动能力,有创业意愿,可我没有钱投入,也没有其他谋生的路子挣到钱"(GZ2019032302);"我家有10亩地,小麦交了保险,可是去年灾害严重,保险公司也来核查了,可到现在近一年了也没领到钱"(DS2019032407)。以上分析可知,面向农户生计资本的扶贫效果不明显,主要源于扶贫项目粗放执行和扶贫资源利用率偏低。

2. 农户生产能力提高缓慢

精准扶贫在促进农户生产能力方面所起的作用不是很明显。农户评价中对农户生产能力的满意度评分为2.9,具体表现在种养技能、经营管理、产业类型、产业活动四个方面,其评分分别为2.8、2.9、2.9、2.8。主要原因是村内无支柱产业,且仅有的产业经济发展极为缓慢,产业帮扶和带动能力十分有限。调研发现,除了村级光伏发电产业以及个别蔬菜大棚、养鸡专业合作社,村内无其他支柱产业推动当地经济发展。其中,光伏发电产业主要以贫困户出租土地、收取租金的形式帮扶建档立卡贫困户;蔬菜大棚和养鸡专业合作社主要采取贫困户小额贷款入股获得分红或当地农户为其打工赚取工资的形式。然而,这些产业的帮扶和带动能力十分有限,大多数农户对其评

价不是很满意,他们认为当地产业数量有限,规模较小,促进村域经济发展能力有限,贫困农户从中获取的些许利益难以持续。此外,当地产业由能人大户管理或经营,他们考虑的是如何为自己争取更多资源、谋取更多利益。普通农户由于资源、资金等多种因素限制或阻碍,即使一些有意愿且有劳动能力的农户也很难顺利发展产业,彻底摆脱贫困。

3. 农户发展能力提升不足

结果表明,当地实施的扶贫政策在提升农户发展能力方面严重不足,平均满意度仅为 2.6,主要表现在资源整合能力、生计创新能力、风险管控能力、适应市场变化能力以及自我发展观念五方面。其中,评价较低的前三项依次为适应市场变化能力(2.0)、风险管控能力(2.4)、资源整合能力(2.6)。主要原因在于,一是"等、靠、要"思想严重。凡事想着向国家要,自己却不思进取,所谓的"懒汉"形象名副其实,究其根本是当地农户文化程度普遍较低,思维方式单一,即使有劳动能力,他们也不愿意提升自己、发展自己,这一特殊人群在全国的扶贫中是最难啃的硬骨头[25]。二是无劳动能力。因病因残的样本农户占 68.8%,他们当中大部分没有谋生能力,迫于生存需要,只能高度依赖国家政策帮扶维持生计,这些农户需要的是国家兜底保障扶贫。三是政策宣传不到位。农户对精准扶贫政策的了解程度较低,样本农户中"非常不了解"的占 6.3%,"较不了解"的占 41.7%,"了解一般"的占 20.8%,说明仅有少部分农户对精准扶贫政策比较了解,扶贫政策宣传力度还需要进一步加强。四是扶贫资源和目标偏离。调研发现,有的农户家庭条件很好却是贫困户,而有些家庭条件实在困难却不是贫困户,精准扶贫政策在贫困户识别中存在扶持目标不准、扶贫资源偏离现象。访谈中提到,"我是村里的干部,知道扶贫政策,有些建档立卡贫困户是为充贫困户人数往上申报贫困村用的"(ZL2018100702);"孩子他爸三个月前腿摔残疾了,我现在甲状腺病又严重了,医生说得住院动手术,家里还有两个孩子上学,实在困难。扶贫的事情,我找过村支书好多次了,可是一直没有着落"(LGY2019032203)。从以上访谈可知,国家"扶真贫、真扶贫"的精准扶贫重要思想在实施过程中发生了严重扭曲,真正有需要或有抱负的农户在能力发展方面没有得到有效帮扶或培养。总的来看,农户能力提升不足的原因可归纳为内因和外因两个层面,内因指的是农户自身层面产生的原因,如"等、靠、要"思想严重,"因病、因残"没有劳动力;外因指的是政策本身或实施过程中产生的原因,如扶贫政策宣传不到位、扶贫目标偏离。以上因素对农户生计的整合能力、创新能力等产生了很多负面影响。

4. 农户农业自然灾害严重

结果显示,当地农户农业灾害严重,主要表现为农户评价中对自然灾害的满意度评价较低,评分为 2.3。调查发现,兰考县位于九曲黄河的最后一道弯,"南沙北碱"严重,几十年来政府对此进行了系统规划治理,风沙得到有效控制,农业基础设施如农田水井相应跟进配套。然而,受自然地理区位条件的影响,处于兰考北部一带或其他偏远乡村的农户农业依然不乐观,主要因为盐碱地非常严重,农田水井或沟渠引水灌溉会受到相关部门的规定限制,每当遇到旱灾或冻灾,农业收成几乎无望,尤其是冬小麦。鹿邑县自然条件稍优于兰考县,但是季节性雨水会给当地农户农业带来不利影响,尤其是玉米等农作物快速生长或开花时期频繁发生灾害。当地农业遭受旱灾、冻灾等自然灾害严重危害或威胁,农户损失惨重。农户反映,"我们这边的小麦几乎没有收成,去年的冻灾可害惨了我们老百姓,收割的时候,看见的全是麦秸秆,没有麦籽儿"(YT2019032206);"本来小麦价格就不高,现在好了,吃的都没有了。还有,你们可以去看看,现在井里连水都没有,今年的小麦又得无望了"(XS2019032510);"我们家种了二十亩地的玉米,由于季节性刮风下雨,玉米成大片的倒掉了,最后都成这样了(指着存放着的玉米给调查员看)"(CP2018100508)。从上述访谈可以看出,农户生计中的自然环境依然恶劣,这在很大程度上阻碍了农户资源禀赋的转化和利用。

表2 农户生计视角下精准扶贫成效的评价结果

维度	得分	项目	符号	得分	测量指标	得分
生计资本	3.2	人力资本(H)	H1	2.9	总劳动力	2.6
			H2		健康状况	2.9
			H3		文化水平	3.2
			H4		技能培训	2.9
		物质资本(P)	P1	3.4	居住房屋	3.3
			P2		生产工具	3.2
			P3		生产资料	3.3
			P4		交通工具	3.8
			P5		耐用家具	3.5
		自然资本(N)	N1	3.2	耕地面积	3.5
			N2		林地面积	2.9
		金融资本(F)	F1	3.1	借贷能力	2.6
			F2		人均年收入	2.9
			F3		农业保险	3.5
			F4		扶贫补贴	3.5
			F5		利润分享	2.9
		社会资本(S)	S1	3.4	乡村干部	3.0
			S2		村集体事务	3.0
			S3		邻里关系	4.3
			S4		农业合作社	2.9
			S5		医疗保险类型	3.7
生计能力	3.0	生产能力(M)	M1	2.9	种养技能	2.8
			M2		管理经营	2.9
			M3		产业类型	2.9
			M4		产业活动	2.8
		生活能力(L)	L1	3.5	自理能力	3.5
			L2		工具能力	3.4
		发展能力((D)	D1	2.6	资源整合能力	2.6
			D2		生计创新能力	2.9
			D3		风险管控能力	2.4
			D4		适应市场变化能力	2.0
			D5		自我发展观念	3.1
生计环境	3.2	自然灾害(C)	C1	2.3	旱灾	2.3
			C2		涝灾	2.4
			C3		冻灾	2.2
		基础设施(I)	I1	3.7	饮用水质量	4.1
			I2		生活垃圾	4.1
			I3		生活污水	3.4
			I4		自然村电网	4.3
			I5		自然村道路	3.6
			I6		自然村卫生设施	3.8
			I7		自然村病险沟渠	3.2
			I8		自然村绿化	3.4
		基本公共服务(B)	B1	3.5	自然村上幼儿园	3.4
			B2		自然村上小学	3.8
			B3		自然村卫生室	3.7
			B4		自然村公交	2.8
			B5		畜禽饲养区	3.1
			B6		自然村保洁	4.2
			B7		文化综合服务中心	3.4

注:各维度得分为对应项目的得分加总的平均值;各项目得分为对应测量指标的得分加总的平均值。

三、精准扶贫改善农户生计的政策路径

(一)激发村级产业经济发展活力

产业发展是脱贫攻坚之根,产业兴旺是乡村振兴之基。从 2019 年中央一号文件可以看出,以往农村传统单一的发展方式已经不适应现代化经济发展要求,亟需改革传统产业结构和引入新的发展元素。

(1)引导农户发展特色种养农业。特色种养农业不是传统的种养农业,而是坚持“宜农则农”原则,以市场需求为导向,以追求经济效益、生态效益、社会效益为目的,依靠先进农业科技将区域内独特的农业资源合理开发为名优特色生态商品。发展特色种养农业需做好以下几点:坚持因地制宜,发挥区域比较优势;重视科技进步,优化产品品质;重视市场开发,抓好资本运营;延伸和拓展农业价值链,统筹生产、加工、销售重要环节,增强农业产品竞争力。

(2)鼓励农民工返乡创业。昔日“东南飞”,如今“凤还巢”,正是返乡人员创业圆梦的真实写照。引导、鼓励一批有实力、有能力、有抱负的农民工返乡创业是带动农村经济发展、加快农村贫困农户脱贫的一个有效举措。首先,为返乡创业农民工提供良好创业环境和优惠政策支持。例如,从创业项目、土地流转、场地使用、税费减免等方面提供优惠政策支持,从户籍管理、子女入学、创业保障等方面营造宽松环境。其次,为返乡创业农民工提供创业服务。例如,建设一批具有区域特色的返乡创业园区,为农民工返乡创业提供“一站式”的创业服务。同时,注重返乡创业示范效应。

(3)推进扶贫干部带头发展产业。扶贫干部是扶贫政策的执行者和落实者,推进扶贫干部优先发展产业,不仅有助于发挥扶贫干部的带头示范作用,而且有助于提高贫困农户参与产业的积极性。坚持以人民为中心,以群众发展需求为己任积极履职;按照“目标、任务、责任、举措”明确原则,认真谋划,帮助贫困农户实现稳固发展和持续脱贫。

(4)引进“互联网 +”扶贫产业。“互联网 +”扶贫指的是借助互联网电商平台将区域内的特色农副产品销售出去的途径或手段。结合当地资源禀赋和区位条件引进扶贫项目;为外来人员投资产业提供便利的交通和网络设施。做好重要性工作,包括农产品的选择和确定、电商人才的引进和培养、营销模式的推广和运营等工作。

(二)加大农业基础设施建设力度

生态环境脆弱,生产条件落后是阻碍农村经济发展的重要制约因素。贫困人口面对这样的脆弱环境和落后条件,其生产生活更是雪上加霜、寸步难行。因此,坚持不懈“抓重点、补短板、强基础、增后劲、惠民生”是提高农业综合生产能力、促进农户脱贫致富的有力抓手。

(1)加大农田水利设施建设。提高农田水利设施财政资金投入力度,在资金上保障农业基础设施良性运行;统筹建立农田水利设施管护长效机制,从管理上提高农业基础设施供给效率;完善农户使用农田水利设施灌溉机制,从农户使用机制上提高农业基础设施资源利用效率。

(2)增加农业土地整治投入。土地整治对改善农业生产条件和生态环境具有重要作用,政府应尊重国情民意有序推进,把生产环境恶劣、不宜耕作的中低产田进行改造,建成高标准、高产出的大规模农田,同时结合测土配方技术,选择适宜的农产品精耕细作。

(3)加强农业科技进步与创新。农业科技进步与创新是实现农业稳定可持续发展的基础保障,是长期确保农产品有效供给的根本出路。加快转变农业经济发展方式,农业科技进步与创新是着眼点。把有限的政府财政收入投入到农业科技创新最为关键的环节,提高农业科技投入资源利用效率,使农户农业获得最大效益;建立健全乡镇农技推广公共服务机构和体系,吸引农业科技人才到基层农技推广机构就业或服务;着力推进农机现代化、农艺先进化,促进贫困农户与农机大户或专业合作社的合作发展。

(三)建立农户生计资本政策服务体系

生计资本是一个由多要素构成的有机系统[26],它所包含的人力资本、物质资本、自然资本、金融资本、社会资本等要素得不到有效组合或相对缺乏会在很大程度上影响贫困家庭与农户的发展能力,甚至会传递给下一代,导致代际贫困。为此,政府应建立多方合力、多管齐下的政策服务体系,增加农户生计资本存量,解决农户的持续贫困问题。

(1)加大农户人力资本培育力度。发展中国家贫困的根源在于人力资本投入不足[27]129,应加大人力资本培育,提升贫困农户的知识、技能和健康。把握好定位,采取多方面措施,抓好贫困家庭子女的基础教育,从根源上阻断贫困代际传递。重视职业教育,提升贫困家庭劳动力的技能。优化社会救助和医疗保障体系,提高贫困家庭成员的健康水平。

(2)增强金融资本创新管理。金融资本在脱贫攻坚中起着关键作用,需要对其进行创新管理,增强农户发展产业脱贫致富的信心。一是创新政府制度,建立"政府+银行机构+农户产业"的金融扶贫政策体系,实现银行政策和扶贫政策的有效对接,一方面帮助银行机构拓宽金融扶贫的服务路径,另一方面帮助增强农户发展扶贫产业的承载力和竞争力。二是创新设立专项扶贫项目,同时借助媒介信息大力宣传扶贫项目的特色及优势,引导社会金融机构积极合作和资金投入。三是创新信贷模式,加大与金融机构通力合作的力度,提高农户信贷的普及率,为农户发展产业提供资金保障。

(3)发挥社会资本引导作用。社会资本是一种隐性资源,它能够为贫困家庭提供必要的支持和机会,并在一定程度上增强贫困农户获取资源和抵御风险冲击的能力,因此,应积极引导社会资本助力精准脱贫。首先,通过政策引导和示范带动作用,大力发展农业专业合作社,提高农业生产规模和生产经营组织化程度,增加农业产量,促进农户增收。其次,密切干群关系,帮助农户拓宽关系网络、积累社会资源,并将这些资源、网络进行积极转化和有效利用,以实现良好的扶贫效果。

(四)加大农户自我发展可持续能力建设

贫困不是单由低收入造成,而是很大程度上由基本能力缺失造成[28]17。这种基本能力并非一般的物质救济,而是通过提高贫困对象的可行能力来实现脱贫向内生转化,即提高自我发展可持续能力,激活贫困农户的自我"造血"功能。

(1)建设内生能力。贫困农户之所以贫困,根本原因在于贫困农户的内生能力不足。引导贫困农户摒弃落后观念,提高其从事农业生产活动的积极性和创造性。例如,可以通过直观法或示范法定时向农户播放精准扶贫政策影像和典型扶贫案例,从意识上改变"等、靠、要"的依赖思想。制定政策激励贫困农户学习与农业相关的知识或技能。例如,鼓励贫困农户向种养大户或创业能人学习生产技能,提高自身劳动产出率。

(2)给予发展机会。为防止贫困农户脱贫后返贫,需要为贫困农户拓展就业创业的机会。对有劳动能力意愿就业的贫困农户,帮助其联系合适的工作岗位。比如,收集企业招工、项目用工、公益岗位等就业信息或引进加工厂将部分加工活送到贫困农户家中,实行"居家灵活就业",一方面可增加贫困户的工资收入,另一方面可以帮助解决就近照顾老人和孩子的问题。对有能力且意愿创业的贫困农户,可以从资金、技术、服务等多方面入手,帮助其发展优势产业或特色种养殖业。对没有劳动能力的贫困农户,应建立健全普惠性社会保障兜底扶贫政策,以稳定增加贫困农户的收入。

(3)积极赋权。脱贫攻坚最后时期,精准扶贫继续面临具有高挑战、高标准的工作任务,因此,找准症结根源积极赋权,有助于激发贫困农户的自我发展意识,推动贫困农户采用行动积极参与扶贫产业。比如,在扶贫产业建设中,赋予贫困农户知情权、选择权、参与权和监督权,让贫困农户从被动的受益者真正转变成为积极的建设者。

(五)加大政策执行中监管考核机制建设

自精准扶贫实施以来,国家会针对贫困程度对符合贫困标准的贫困地区和贫困人口分配不同比例的财政资金,但是一些扶持地区的贫困人口出现了"年年扶、年年贫"的循环贫困状况。贫困

程度复杂性、贫困人口脱贫不稳定性[29]以及扶贫资源效率低下、扶持目标瞄准不精准等问题普遍存在[30],亟需建立一套长期有效的动态监管和考核政策体系来保证扶贫工作的顺利开展以及扶贫目标的有效实现。

(1)加大扶贫监督体系建设。利用大数据信息管理平台对扶贫方式精准性、扶贫项目持续性、资金使用规范性以及帮扶措施针对性等进行全方位、全过程的动态监测,提高扶贫脱贫的工作效率和效果。鼓励农户参与和社会监督,形成自上而下与自下而上监督、专门机构与社会机构监督相结合的权力运行制约与监督体系,充分发挥全方位的且有全局意识的精准扶贫监督机制的作用。如建立村务监察专门机构对党务、村务以及财务进行严格监督考察,从源头上遏制不正之风和腐败问题,促进农村和谐稳定。

(2)加大扶贫考核方式建设。立足实际,突出重点,坚持目标结果导向原则,建立包括减贫成效、帮扶对象、帮扶主体、帮扶措施、帮扶项目、帮扶资金等在内的考核评价指标体系。如建立第三方评估机构对扶贫成效进行严格考核并将考核结果公布于众,接受社会监督,有力推动精准脱贫的持续深入。

参考文献:

[1]国家统计局住户调查办公室. 2018 中国农村贫困监测报告[R]. 北京:中国统计出版社,2018.

[2]朱玉福, 伍淑花. 人口较少民族地区精准扶贫的成效及其经验 ——基于西藏边境地区南伊珞巴民族乡的调查[J]. 黑龙江民族丛刊, 2018(5): 89 - 94.

[3]潘秀珍, 周济南. 集中连片特困地区精准脱贫长效机制构建研究[J]. 广西社会科学, 2018(11): 138 - 142.

[4]修兴高. 产业扶贫模式: 运行成效、影响因素与政策建议——福建省产业扶贫模式典型案例分析[J]. 福建论坛 ·人文社会科学版, 2018(4): 188 - 194.

[5]叶青, 袁泉. 我国金融扶贫的创新与成效——兼论宁夏回族自治区的实践经验[J]. 福建论坛 ·人文社会科学版, 2018(1):74 - 80.

[6]宋安平. 湖南易地扶贫搬迁的成效、问题及 政策研究[J]. 湖南社会科学, 2018(5):126 - 133.

[7]钱力, 倪修凤, 宋俊秀. 连片特困区精准扶贫多维绩效模糊评价——以安徽省大别山区为例[J]. 华东经济管理, 2018(3):32 - 27.

[8]焦克源, 吴俞权. 农村专项扶贫政策绩效评估体系构建与运行——以公共价值为基础的实证研究[J]. 农村经济, 2014(9): 16 - 20.

[9]何仁伟, 李光勤, 刘运伟等. 基于可持续生计的精准扶贫分析方法及应用研究——以四川凉山彝族自治州为例[J]. 地理科学进展, 2017(2): 182 - 192.

[10]孟志华, 李晓冬. 精准扶贫绩效的第三方评估: 理论溯源、作用机理与优化路径[J]. 当代经济管理, 2018(3): 46 - 52.

[11]刘小珉. 农户满意度视角的民族地区农村扶贫开发绩效评价研究——基于 2014 年民族地区大调查数据的分析[J]. 民族研究, 2014(2): 29 - 41.

[12]曹军会, 何得桂, 朱玉春. 农民对精准扶贫政策的满意度及影响因素分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017(4):16 - 23.

[13]石靖, 卢春天, 张志坚. 代际支持、干群互动与精准扶贫政策的满意度[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018(2): 49 - 56.

[14]易爱军, 崔红志. 影响农民对精准扶贫政策成效评价的因素分析 ——兼论农村的扶贫现状[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018(4): 36 - 43.

[15]蒋辉, 刘兆阳. 农户感知视角下的扶贫政策成效评价与优化路径[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2017(2): 78 - 84.

[16]唐丽霞, 李小云, 左停. 社会排斥 、脆弱性和可持续生计: 贫困的三种分析框架及比较[J]. 贵州社会科学, 2010(12): 4 - 10.

[17]赵弘, 何芬, 李真. 环京津贫困带减贫策略研究——基于“可持续生计框架”的分析[J]. 北京社会科学,

2015(9):21-28.
[18]张大维. 生计资本视角下连片特困区的现状与治理——以集中连片特困地区武陵山区为对象[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011 (4):16-23.
[19]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.
[20]阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任赜, 于真, 译. 北京:中国人民大学出版社, 2002.
[21]向德平, 陈艾. 连结生计方式与可行能力:连片特困地区减贫路径研究——以四川省甘孜藏族自治州的两个牧区村庄为个案[J]. 江汉论坛, 2013(3):114-119.
[22]闫磊, 朱雨婷. 可持续稳固脱贫的实现路径研究——基于森的可行能力理论[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(4):119-125.
[23]翟彬,梁流涛.基于可持续生计的农村反贫困研究——以甘肃省天水贫困地区为例[J].农村经济,2015(5):55-60.
[24]石晶, 李思琪. 建立科学成效评估体系 助力各方资源精准扶贫——精准扶贫成效评价指标体系的构建[J]. 人民论坛, 2018(3):36-38.
[25]汪三贵, 曾小溪. 从区域扶贫开发到精准扶贫——改革开放40年中国扶贫政策的演进及脱贫攻坚的难点和对策[J]. 农业经济问题, 2018(8):40-50.
[26]何仁伟, 李光勤, 刘邵权等. 可持续生计视角下中国农村贫困治理研究综述[J]. 中国人口·资源与环境, 2017(11):69-85.
[27]舒尔茨. 论人力资本投资[M]. 吴珠华,译.北京:北京经济学院出版社, 1990.
[28]阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒[M]. 王宇, 王文玉, 译. 北京:商务印书馆, 2016.
[29]刘升. 精英俘获与扶贫资源资本化研究 ——基于河北南村的个案研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(9):25-30.
[30]吴高辉. 国家治理转变中的精准扶贫 ——中国农村扶贫资源分配的解释框架[J]. 公共管理学报, 2018(4):113-124.

Effect Evaluation and Optimization of Targeted Poverty Alleviation on Improving Farmers′ Livelihood

LI Ming-yue, CHEN Kai
(*School of Economics and Management*, *Beijing Forestry University*, *Beijing* 100083, *China*)

Abstract: Based on the sustainable livelihood theory and the feasible ability theory, an evaluation index system of livelihood capital, livelihood ability and livelihood environment was constructed. Combined with the first-hand data of household interview and questionnaire survey, the effectiveness of targeted poverty alleviation under the perspective of farmers′ livelihood was systematically analyzed. It is found that targeted poverty alleviation significantly improved the social environment and farmers′ living capacity, but the overall effectiveness of the targeted poverty alleviation are not very obvious, which are shown in the serious agricultural natural disaster, limited increase of the farmers′ livelihood capacity, limited increase of the farmers′ production capacity and limited increase of the farmers′ development capacity. In view of these findings, the study specifically put forward the optimized poverty alleviation countermeasures including the activation of the vitality of the village-level industrial economics, the strengthening of the agricultural infrastructure construction, the establishment of the policy service system of the famers′ livelihood capacity, and the improvement of the farmers′ ability of the self-sustainable development and the strengthening of the construction of the supervision and assessment policy.

Key Words: farmers′ livelihood; targeted poverty alleviation; livelihood capital; feasible capacity