“双非地区”倒挂式贫困的治理困境

王　琦，余孝东

（华中师范大学 中国农村研究院，湖北 武汉 430079）

摘　要：倒挂式贫困主要包括发展倒挂和福利倒挂两层含义，是政策倾向性下资源的非均衡配置、行政压力弱传导、政策叠加与“福利悬崖”以及乡村场域内在的贫困韧性共同作用的结果。由于倒挂式贫困具有分布弥散、群体的内生发展能力受限等特征，集中力量办大事的既有脱贫经验并不能简单复制和套用，而需要顶层设计层面立足整体性治理，将扶贫战略逐步转入“战时”与“平时”相结合的过渡模式，增强社会保障体系的兜底功能，推进脱贫攻坚与乡村振兴等涉农战略衔接配套，增强倒挂式贫困治理的可持续性。

关键词：“双非地区”；倒挂式贫困；福利倒挂；贫困文化；贫困治理

中图分类号：F323.8　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2020)04－0010－11

党的十八大以来，随着精准扶贫战略的深入推进，中国的脱贫攻坚工作取得了显著成效。据国务院扶贫办数据统计，自 2013 年至 2018 年，我国连续 6 年超额完成千万减贫任务，6 年间全国累计减少贫困人口 8239 万人，贫困发生率从 10.27% 下降到 1.7%[1]，减贫成果举世瞩目。但是，长期实行有组织、有计划、大规模的扶贫开发，重点瞄准贫困县（村），在资源投入、政策支持、帮扶力量上形成惯性倾斜，导致在后脱贫攻坚时期，非贫困县（村）（以下简称“双非地区”）逐渐掉下队来，开始出现脱贫压力反超贫困县（村）的现象，致使“双非地区”整体面临着“倒挂式贫困”的新特点、新形势，其情况更为复杂，治理难度也相应更大。在决胜脱贫攻坚的最后关头，客观认识与了解“双非地区”倒挂式贫困的特点、成因，总结与探索可行的解决路径，对于全面建成小康社会，“确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现全部脱贫”具有重要的现实意义。

一、“双非地区”贫困治理研究的进展

21 世纪以来，随着脱贫攻坚的政策优先序地位不断上升，国家对扶贫开发的重视和投入逐渐加大。学界也保持了极大的关注与研究热情，涌现出一大批总结贫困治理的研究成果，整体上看，可分为三个层面：一是横向上的区域比较，重点考察了欠发达地区[2]、民族地区[3]、深度贫困地区[4]、连片特困地区[5]等不同地域的贫困及治理状况；二是从纵向上的时间维度对十八大以来[6]、后脱贫攻坚时期[7]、2020 年以后[8]等时期的贫困治理展开了较为细致和深入的研究；三是立足于扶贫开发的实践过程，从总体上对精准扶贫实施经验、存在问题及难点、困境等展开的基础性研究[9]，以及对产业扶贫、金融扶贫、文化扶贫等具体扶贫方式的探讨，在此基础上，不少学者还就扶贫资源配置[10]、反贫困治理[11]、返贫问题[12]等提出了很有建树性的观点。此外，在贫困类型与模式上，众多学者还建构了包括支出型贫困[13]、多维贫困[14]、结构性贫困[15]等在内的本土性概念。

收稿日期：2020－03－24　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2020.04.002

基金项目：国家社会科学基金重大项目（19ZDA124）；中央高校基本科研业务费资助项目（创新资助项目）（2019CXZZ146）

作者简介：王　琦（1992—），女，河南三门峡人，华中师范大学中国农村研究院博士研究生，主要研究方向为乡村治理与中国政治。E-mail：465502372@qq.com

上述不同学科、不同视角的研究成果对于总结中国的脱贫成效与经验,及时发现缺失与不足,以理论反哺实践,发挥了相当重要的作用。但是,这些研究的前置条件和实践环境都是立足于中国大规模的扶贫开发实践,对于后脱贫攻坚时期逐渐显现的“双非地区”贫困治理并不具有完全的适应性。进一步来看,“双非地区”的专门性研究目前总体偏少,处于“问题暴露,理论缺失”的不相称状态。以 CNKI 中国知网检索为例,主题词包括“非贫困县”“非贫困村”“非贫困地区”的仅有 51 条,剔除报刊媒介的宣传报道,仅有的少量研究性文章大体可归纳为两个方面:一是从宏观层面对非贫困县(村)扶贫政策的对比分析和成效评价[16-17];二是对非贫困县(村)贫困问题的成因、对策研究。如廖富洲等[18]指出非贫困县(村)的精准扶贫工作相对被忽视,在扶贫政策、扶贫资金和帮扶力量上存在“厚此薄彼”现象;侯国丽等[19]指出,精准扶贫下贫困村与非贫困村的统筹发展中存在工作推进不平衡、资金投资方面厚此薄彼、社会帮扶力量差异较大等问题;曹江宁[20]以河南省为例,认为非贫困县面临着客观环境制约、扶贫对象个人资源禀赋不足、扶贫工作执行不力等挑战。总体来看,关于“双非地区”的扶贫研究还远远不够,尤其是对“双非地区”的贫困特征、形成原因、问题困境等缺乏整体认识和系统梳理。

鉴于此,本文立足于笔者所在团队于 2019 年 5 月开展的实地调研,旨在通过典型样本,考察“双非地区”倒挂式贫困的治理困境,进而提出可能的治理路径。本文所有的数据和访谈资料皆来自当时的调查所得。需要说明的是:其一,本文选取的调研点为河南、重庆、内蒙古、宁夏、辽宁五个省(市、自治区),分别代表全国中部、西南、东北、西北、东部五个地区,在此基础上,每个省(市、自治区)按照区域交界、基点接近的原则,分别选取一个贫困县、一个非贫困县作为代表①,综合采取集中座谈、资料分析、实地考察等方式开展研究;其二,本文在研究方法上主要采取对比分析,通过与贫困县、贫困村脱贫攻坚的形势特点和开展情况进行比较,进一步总结“双非地区”贫困治理的特征与成因。

二、“双非地区”的贫困特征与困境

当前,“双非地区”的贫困特征在分布、类型和结构上主要表现为弥散式贫困、保障型贫困和临界性贫困。与扶贫开发力度的加强同步,资源配置向贫困地区形成惯性倾斜,随之导致“双非地区”倒挂式贫困的结构性困境愈加突出,从原先“领先”贫困县(村)逐渐向“落后”于贫困县(村)的趋势发展,反差现象愈加明显。

(一)分布:呈现弥散式贫困

在地域格局上,与贫困地区以整县、整村的建制性分布,甚至集中连片的出现形式不同,“双非地区”为单个乡、村、户的点状出现,集中表现为“插花式”贫困和弥散式贫困。以河南省情况为例,2019 年西平县有贫困人口 7483 户 14992 人,其中非贫困村共有 5617 户 11609 人,占未脱贫人口的 77.43%。相应地,新蔡县共有未脱贫人口 2016 户 5875 人,其中非贫困村有 1211 户 3502 人,占未脱贫人口的 59.61%。可见,西平县近八成的贫困人口都分布在非贫困村,且贫困村与非贫困村剩余贫困人口的倒挂差为 54.86%,是新蔡县倒挂差(19.22%)的 2.85 倍。此外,重庆市 165.9 万贫困人口中,分布在贫困村的有 57 万人,占贫困人口总数的 34.3%,而另外的 108.9 万人则分布在非贫困村中,占贫困人口总数的 65.7%。从省域情况看,截至 2017 年底,河南省未脱贫人口分布

① 河南省选取的贫困县是新蔡县,非贫困县是西平县;重庆市选取的贫困县是石柱县,非贫困县是綦江区;内蒙古自治区选取的贫困县是科左后旗,非贫困县是开鲁县,两地均为通辽市下辖,在地理上属于东北区域;宁夏回族自治区选取的贫困县是同心县,非贫困县是红寺堡区;辽宁省选取的贫困县是彰武县,非贫困县是黑山县。其中,内蒙古自治区的开鲁县为自治区级贫困县,辽宁省彰武县为省级贫困县,其余三个贫困县均是国家级贫困县。在文中若无其他特殊说明,均按照贫困县和非贫困县进行比较分析。

在非贫困县的有66.8万人,占比达到30.2%,分布在非贫困村的有145.3万人,占比65.6%,比2016年底增长1.1和7.8个百分点,且呈逐年增长趋势[21]。同时,据2020年最新数据显示,湖南省剩余的19.9万贫困人口中,分布在非贫困县的占到41.7%[22]。由此可见,在经历长时段、大规模的脱贫攻坚后,"双非地区"贫困人口分布已经由集聚向分散转变,呈现点多、面广的弥散特点。虽然扶贫瞄准单元随着扶贫势态的变迁一再缩小,从八十年代的县级瞄准到二十一世纪以来的村级瞄准,但业已积累的脱贫经验基本是整体性、集中式的,在后脱贫攻坚时期,显然并不完全适用。

(二)类型:保障型贫困为主

贫困治理的难点之一在于贫困群体的异质性强,其陷入贫困的原因复杂,难以集聚资源形成打捆帮扶。对比贫困县与非贫困县的致贫原因情况,二者之间存在较大差异。以重庆市为例,全市贫困区(县)因缺资金、缺技术等致贫的人口占比最高,达32.5%,其他依次为因病因残致贫、因教育致贫、因其他原因致贫,比例分别为30.4%、26.1%和11%。而统计非贫困区(县)致贫原因分布情况发现,因病因残的占比最高,为45.2%,比例接近贫困人口总数的一半。与此境况相似的还有辽宁省,该省的彰武县和黑山县内贫困人口因病致贫的比例分别为59.8%和73.04%,后者高出前者13.24个百分点。总的来说,当前非贫困县区的贫困人口并非是因为缺少资源、技术等的发展型贫困,而更多是需要兜底救济的保障型贫困,如何提高治理的精准性、有效性,将是未来很长一段时间内扶贫开发工作必须面临的又一考验。

(三)结构:临界性贫困居多

经历多年的集中投入,农村社会的贫困结构已经发生了重大变化,集中表现为绝对贫困人口减少,相对贫困人口增加,临界贫困问题越发凸显。所谓临界贫困,也可称之为边缘贫困,是在国家贫困线标准附近徘徊的部分非贫困群体,他们处于贫困人口识别标准的临界点,生计条件与建档立卡贫困户相近,一旦遭遇突发疾病等风险,陷入贫困的可能性更大。以重庆市为例,该市目前共有边缘贫困户18824户64421人,占未脱贫人口的46.26%;宁夏回族自治区同心县的D村,共有边缘户280户,占全村总户数的43.01%。大量边缘贫困人口的存在,对脱贫攻坚的潜在影响不可忽视,由于其本身的脆弱性,很容易演化为阻滞贫困治理的又一要因。与此同时,形成临界性贫困居多的局面,与扶贫政策的差异性供给是分不开的。因为"帽子"决定投入导向,标准的擦边导致非贫困村中存在一部分"临界贫困村"、贫困户中存在一部分"临界贫困户",他们与贫困村、贫困户的发展程度相近,但却碍于扶贫政策的帮扶支持较少,不少政策难以享受,在脱贫攻坚行动中越来越多地陷入到政策和心理双重"边缘"。

(四)困境:倒挂式贫困凸显

本文的"倒挂式贫困",主要有两层含义:一是指非贫困县(村)的"发展倒挂",即原先贫困县(村)的发展不如非贫困县(村),后来出现非贫困县(村)不如贫困县(村)的现象,侧重于地区间发展的非均衡性和结果的逆落差性;二是指非贫困户的"福利倒挂",即原先贫困户的发展不如非贫困户,经过一系列脱贫政策的福利保障,出现部分非贫困户,尤其是边缘贫困户不如建档立卡贫困户的现象,侧重于农户之间政策受益的差异性和心理认知的非平衡性。上述"倒挂式贫困"在实践中具体表现为:

其一,"双非地区"的原始脱贫压力虽然较小,但由于减贫缓慢,后续脱贫压力变大,甚至开始出现反超贫困县、贫困村的情况。以2014年为基点的统计数据显示(如表1),除宁夏以外,河南、重庆、内蒙古、辽宁四省非贫困县的建档立卡贫困村占行政村总数的比重均低于贫困县,五省的贫困人口发生率也呈现出贫困县大于非贫困县的绝对趋势。诸如建档立卡贫困户,除科左后旗只比开鲁县多出2063户、石柱县超出綦江区8808户以外,其他三地贫困县均大幅度超过非贫困县,差值甚至愈万,新蔡县更是高出西平县22813户。可以说,一开始的脱贫压力,非贫困县远小于贫困县。但随着2014—2018年脱贫攻坚战略的深入开展,各地区贫困县、贫困村脱贫步伐迅速加快,减

贫成效明显,但部分非贫困县、非贫困村,由于投入力度和重视程度不够,脱贫速度与减贫成效受到影响,渐渐开始掉下队来。如河南省西平县五年间共计脱贫 12339 人,是同期贫困县新蔡脱贫总人数的十分之一,全县人口脱贫率为 45.15%,低出新蔡县 50.04 个百分点,是当前五省非贫困县中脱贫成效最弱的地区。此外,除内蒙古、宁夏两个自治区和辽宁省以外,其他两地非贫困县未脱贫户均已反超贫困县,如重庆市的綦江区比石柱县高出 875 户、2241 人,河南省的西平县较新蔡县多出 5467 户、9117 人,且河南、重庆、宁夏三地非贫困县的贫困发生率也开始出现“2014 年时低于贫困县,2018 年时高于贫困县”的“倒挂”现象。显而易见的是,在脱贫攻坚的收尾阶段,非贫困县的脱贫压力更加艰巨。

表 1　五省十县的综合贫困情况

地区		原始脱贫压力（以 2014 年为基准统计）				脱贫进展（以 2018 年底为基准统计）			剩余脱贫压力（以 2018 年底为基准统计）			
		贫困村/个	贫困户/户	贫困人口/人	贫困发生率/%	已脱贫村/个	已脱贫户/户	已脱贫人口/人	未脱贫村/个	未脱贫户/户	未脱贫人口/人	贫困发生率/%
河南	西平	68	11570	27331	6.38	60	4087	12339	8	7483	14992	1.93
	新蔡	130	34383	122054	8.53	130	32387	116179	0	2016	5875	0.58
重庆	綦江	25	9816	30198	2.9	25	7772	24685	0	2044	5513	0.98
	石柱	85	17595	63473	12.7	85	16426	60201	0	1169	3272	0.87
内蒙古	开鲁	54	11002	34768	10.4	54	10347	33191	0	655	1577	0.47
	科左后旗	75	13065	34261	11	70	11690	30286	5	1375	3975	1.23
宁夏	红寺堡	40	13167	51285	31.48	35	10848	43281	5	2319	8024	4.8
	同心	100	27636	103287	33.3	88	23809	90103	12	4027	13184	4.65
辽宁	黑山	17	4664	9184	12	14	3894	7693	3	770	1491	0.01
	彰武	77	21207	46806	14	69	17268	35805	8	3017	5998	1.8

其二,帮扶政策向贫困人口倾斜和叠加,导致边缘贫困户和部分一般户因缺乏享受政策红利的机会和空间,陷入贫困的可能性增大,生活状况与贫困户之间产生反差,呈现一定的“福利倒挂”。在“双非地区”,部分边缘贫困户与建档立卡贫困户的生活条件基本相仿,但在产业、就业、医疗、住房、教育等扶贫政策享受和保障上却“一个天上,一个地下”。贫困户能够凭借其“帽子”获得持续不断的扶贫资源,同时,不同扶贫政策的帮扶叠加也增加了边缘户与贫困户之间越来越大的差距,尤其是受到一些特惠性政策的加持,贫困户在生活的某些层面甚至超过了非贫困户,造成两者之间新的不平衡。彰武县梨树村的非贫困户 Y 某在谈到对扶贫政策的看法时说:“贫困户的政策太好了,我年纪大,打工工资也低,没钱时偶尔还要去贫困户那里借,就觉得心理不平衡。”非贫困户的不满不仅影响村庄共同体的认同与团结,更容易滋生对政府的不满情绪,对社会稳定构成潜在的威胁。

三、“双非地区”倒挂式贫困的成因

(一)政策倾向性下资源的非均衡配置

合理配置扶贫资源,保证资源分配的均衡性、公平性、适用性是实施精准扶贫战略的关键。然而,脱贫攻坚作为中央高度重视的政治任务,是各级党委政府的一把手工程,在层级传导中,政策倾向对资源配置的导向性影响愈发明显。在现有扶贫体系的要求下,贫困村的认定是村级获得扶贫项目和资金投入的主要依据,建档立卡也是贫困户获取政策资源与帮扶的前提条件。贫困人口基数背后是各种项目和资源,使得有贫困“帽子”的县、村、户能获得比没有“帽子”和身份的县、村、户更多的政策红利。这种倾斜一方面造成了贫困地区资源的集中加码,甚至超标供给,另一方面

也造成了“双非地区”的边缘化与资源紧张。可以说，这是“双非地区”在脱贫攻坚进程中呈现倒挂式贫困的主要原因之一。

作为一项系统性工程，扶贫需要凝聚各方资源形成合力。但总体看来，贫困县与非贫困县在扶贫资金、项目和人力资源层面的供给并不均衡（如表2）。其一，贫困县的扶贫资金远超出非贫困县。如新蔡县扶贫资金总投入、金融扶贫资金投入分别是西平县的4.87倍、1.64倍；石柱县扶贫资金总投入是綦江区的1.92倍，产业扶贫资金投入是后者的2.07倍；科左后旗和开鲁县，除了金融扶贫资金投入前者低于后者外，扶贫资金总投入和产业扶贫资金投入均是贫困县高于非贫困县，分别超出2.19倍、2.56倍；同心县的扶贫资金总投入、产业扶贫资金投入和金融扶贫资金投入分别是红寺堡区的7.38倍、1.48倍、10.04倍；彰武县的上述三项投入也分别是黑山县的8.07倍、6.53倍、3.49倍。其二，在扶贫项目资源方面，非贫困县获得的项目数也均低于贫困县。其中河南省的差距最大，新蔡县的扶贫项目个数超出西平县万个以上。此外，石柱县多出綦江区近三千个，彰武县多出黑山县150个。其三，比较非贫困县与贫困县在帮扶资源方面的差异，除了辽宁省黑山县和彰武县表现出相反的态势外，其他四地均是贫困县的第一书记人数、驻村帮扶干部人数多于非贫困县，尤其是河南省表现得最为突出。虽然扶贫人力的多少不一定能决定扶贫成效，但人力资源作为社会资本的一个方面，在资源配置“精英俘获”领域的作用不可小视，他们能凭借其信息、关系等的便利在资源分配中获取优先权，从而在扶贫进程中“夺得先机”。

表2 五省十县扶贫资源的供给与对比情况

地区		扶贫资金资源		扶贫项目资源		扶贫人力资源	
		扶贫资金总投入/万元	产业扶贫资金投入/万元	金融扶贫资金投入/万元	扶贫项目数/个	第一书记人数/人	驻村帮扶干部人数/人
河南①	西平	12497	4711.6	35600	135	285	542
	新蔡	60800		58300	13930	361	1444
重庆②	綦江	140000	2080	1000	606		
	石柱	268200	14700		3586		4678
内蒙古③	开鲁	28880.42	5141	2107	790	254	
	科左后旗	63169.4	13140.26	1494.52		262	3156
宁夏④	红寺堡	24400	10100	9500			144
	同心	180000	14951	95400			303
辽宁⑤	黑山	1882.64	845	86	35	278	842
	彰武	15186.21	5515.055	300	185	184	216

注：①河南省西平县和新蔡县：扶贫资金总投入、第一书记和驻村帮扶人数为2018年数据，产业扶贫、金融扶贫资金投入和扶贫项目个数为2014—2018年累计数据；②重庆市綦江区和石柱县：扶贫资金总投入为2014—2018年累计数据，产业扶贫资金投入、金融扶贫资金投入、扶贫项目个数、驻村帮扶干部人数为2018年数据；③内蒙古开鲁县和科左后旗：扶贫资金总投入为2016—2018年累计数据，产业扶贫资金、金融扶贫资金投入、扶贫项目个数、第一书记人数、驻村帮扶干部人数为2018年数据；④宁夏红寺堡区和同心县：扶贫资金总投入、产业扶贫资金、金融业扶贫资金投入、驻村帮扶干部人数为2018年数据；⑤辽宁省黑山县与彰武县：扶贫资金总投入、扶贫项目个数、第一书记和驻村帮扶人数为2018年数据，产业扶贫和金融扶贫资金投入为2014—2018年累计数据。

资源的进入离不开政策的支持与配套，特别是涉及公共利益的农村基础设施建设，高投入成本对于大量集体经济差，甚至本身就是空壳村、负债村的地区来说压力更甚，对财政支持需求相应也更迫切。但受专项资金分拨的限制，以及政府对项目统筹安排的考虑，“双非地区”在公共基础设施建设和公共服务供给方面距离贫困地区仍有一定差距。如表3所示，无论是道路交通到村、到组，还是安全饮水工程、标准化卫生室，五县非贫困村的公共设施建设均普遍落后于贫困村。其

中,河南省西平县非贫困村到组交通和标准化卫生室建设并未完全普及,未解决安全饮水问题的非贫困村个数也要多于贫困村。而重庆市囿于山区地带较为恶劣的自然条件和大散居的居住形态,道路建设的成本高、难度大,是五个非国贫县中唯一没有实现到村交通全面硬化的点,但即使如此,贫困村道路交通到村的状况仍要优于非贫困村。

表 3　非贫困县内贫困村与非贫困村的公共基础设施建设的对比状况

地区	贫困层次	道路交通到村	道路交通到组	安全饮水工程	标准化卫生室
河南省西平县	贫困村	全覆盖	全覆盖	8 个村未覆盖	全覆盖
	非贫困村	全覆盖	部分未覆盖	50 个村未覆盖	部分未覆盖
重庆市綦江区	贫困村	全覆盖	部分未覆盖	全覆盖	全覆盖
	非贫困村	部分未覆盖	部分未覆盖	全覆盖	全覆盖
内蒙古自治区开鲁县	贫困村	全覆盖	全覆盖	全覆盖	全覆盖
	非贫困村	全覆盖	全覆盖	全覆盖	全覆盖
宁夏回族自治区红寺堡区	贫困村	全覆盖	全覆盖	全覆盖	全覆盖
	非贫困村	全覆盖	全覆盖	全覆盖	全覆盖
辽宁省黑山县	贫困村	全覆盖	全覆盖	全覆盖	全覆盖
	非贫困村	全覆盖	全覆盖	全覆盖	全覆盖

(二)行政压力弱传导与扶贫低效

在脱贫攻坚中,“双非地区”多采取运动突击式的扶贫模式,通过一些短、平、快的手段,确保贫困人口在短时间内实现收入的提高,以此达到迅速超越贫困线的目的,完成脱贫摘帽的政治任务。然而,这种重“帮”轻“扶”、只“输血”不“造血”的方式大大降低了脱贫效度。具体来说,基于“双非地区”贫困人口基数较小、扶贫压力和脱贫任务相对较轻的初始背景,部分政策执行者与扶贫工作者单向度地以完成当年上级要求的扶贫任务为目标,仅注重应对贫困人口的眼前和应急性问题,忽略了贫困人口内生发展能力的培养,缺乏长效脱贫的规划和设计。这在“双非地区”产业扶贫方面表现得最为明显。如辽宁省黑山县采取的扶贫路径之一便是通过村集体成立合作社,再将扶贫资金整合注入合作社,以固定比例提留优先保证贫困户分红。又如宁夏部分非贫困村,直接将集体收益的 10% 用作贫困户再分配,确保贫困户增收达标。这两种扶贫、带贫路径虽在短时间内能保障贫困户越线增收,帮扶方式与路径也较为简单,易于操作,但却忽视了贫困主体的内生发展,帮扶只做到了“表面”,难以有效保障贫困人口真正摆脱贫困。同时,由于未能创造出新的发展增量,加之面临着“贫困户扶起来,却把产业拖黄了”的可能风险,扶贫陷入一种低效甚至无效的窘境。这在后脱贫攻坚时期无异于是拉大“双非地区”和贫困地区发展差距的又一影响因素。

此外,不同于贫困县、贫困村高强度、强压力的扶贫模式,“双非地区”的运动突击式扶贫呈现出压力的弱传导性,往往被认为是“搞一搞,就达标了”“搞一搞,就交差了”,重视程度不够导致向下传导过程中继续弱化。访谈中一位村干部曾直言:“相较于贫困区县,我们的任务轻得多,检查也少得多,为数不多的贫困户想想办法也就解决了。”而进一步分析“双非地区”与重点贫困区域在脱贫攻坚压力传导方面的差异和原因发现:一是两者间的工作责任要求有差异。具体来说,贫困区县在目标设定上以脱贫攻坚统揽区县经济社会发展,并设有明确的脱贫攻坚指标和目标;非贫困区县通常只是将脱贫攻坚工作作为主体工作之一,目标设定则是以脱贫攻坚统揽农业农村发展。不同的目标设定,导致了不同的任务要求。如重庆市,贫困区县在年终考核中,脱贫攻坚工作占考核内容的 60%,且每年设定有固定的脱贫指标和脱贫任务;非贫困区县脱贫攻坚工作只占年终考核内容的 10%,且只针对贫困群众生活实际改善情况予以考核。二是两者间的问责机制和程度有所不同。贫困区县多建立了由县、乡、村三级所组成的严格问责机制,并将脱贫攻坚工作作为

干部考核的重要内容,挂钩“一票否决制”。而非贫困区县基本没有建立这种严格的问责机制,脱贫攻坚责任也仅为干部考核的很小一部分。

可以说,后脱贫攻坚时期,“双非地区”面临的形势愈加严峻,不仅需要破解原生的弥散式、相对性贫困的治理困境,还要着力解决由于政策外部性所带来的扶贫低效等再生问题。

(三)政策叠加与“福利悬崖”

农村贫困问题的形成,不单受到村庄发展基础的制约,也受国家扶贫政策的影响。在精准扶贫实施过程中,建档立卡贫困户可以享受大量政策红利,边缘户却无法被惠及,此类因政策帮扶而形成福利在贫困临界点的落差,称之为扶贫政策的“悬崖效应”。从实践来看,教育、医疗等保障政策的层层叠加,导致贫困户获取福利的机会和可能随之增加,原本境况相似的两种人群逐渐开始出现分野,并慢慢呈现出较大的“悬崖效应”。

考察五个非贫困县的教育扶贫政策发现(如表4),贫困户与非贫困户在义务教育阶段的保障措施已实现全覆盖,但论及其他阶段的保障内容和保障程度,可以说贫困户所享受到的远比非贫困户更加丰富全面。一是在补助与保障阶段上,部分地区实现了“下移上延”,如西平县、红寺堡区、黑山县均对贫困家庭子女学前阶段保教费予以免除,从入学起一直保障学生到走出学校。二是保障内容更加丰富,除学费补助、书费补助外,还有生活补助、营养补助、寄宿补助、交通补助等。与贫困户相比,普通家庭子女只能享受国家普惠教育政策,即义务教育阶段的“两免一补”。个别地区稍有不同,如綦江区规定残疾学生、低保家庭学生可享受同等资助。整体来看,“贫与非贫”之间,享受的教育保障政策存在较大差距。

表4 非贫困县内贫困户与非贫困户教育保障、医疗保障的对比情况

地区	贫困类别	教育保障	医疗保障
河南省西平县	贫困户	国奶扶贫、幼儿保教,义务教育阶段生活资助、营养补助	基本医保/家庭医生、大病医疗保险、大病补充医疗保险、门诊重特大疾病保险、民政大病救助、政府医疗救助
	非贫困户	国家普惠教育政策	基本医保、大病保险、大病救助
重庆市綦江区	贫困户	兜底资助、营养午餐、义务教育阶段教科书资助、高中教育阶段服务性收费项目资助	基本医保、大病医保、民政大病救助、健康扶贫医疗基金、精准脱贫保险
	非贫困户	残疾学生、低保家庭学生可享受同等资助	基本医保、民政大病救助
内蒙古自治区开鲁县	贫困户	小学至高中阶段补助交通费、按标准全额补助伙食费,本科至研究生阶段每生每年直补一万元	基本医保、扶贫商保、民政商保、民政大病救助、政府大病救助基金、门诊特殊疾病和慢性病医疗救助、家庭病床诊疗服务、免费体检、家庭医生计划
	非贫困户	国家普惠教育政策	基本医保、民政大病救助
宁夏回族自治区红寺堡区	贫困户	学前教育免除保教费、补助生活费,初中阶段补助交通费,高中阶段免除学杂费	基本医保、大病保险、扶贫保、医疗救助、财政兜底资金
	非贫困户	国家普惠教育政策	基本医保、民政大病救助
辽宁省黑山县	贫困户	学前教育免除保教费、补助生活费,义务教育阶段寄宿补助,高中阶段免除学杂费、享受助学金	基本医保、大病保险、医疗救助、家庭医生
	非贫困户	国家普惠教育政策	基本医保、民政大病救助

对比五个非贫困县医疗保障情况看出(如表 4),贫困户可享受到一系列医疗保障叠加,而非贫困户大体只有基本保障。如开鲁县,在基本医疗保险之外,贫困户另有扶贫商业保险、民政商业保险、民政大病救助、政府大病救助基金等九种保障,而非贫困户只有大病保险、民政大病救助两项保障,是五个地区里医疗保障力度差异最大的。其余四个地区,如河南省西平县贫困户有六种保障,非贫困户仅可享受到其中三项;重庆市綦江区和宁夏红寺堡区的贫困户均有五种医疗保障,而非贫困户同样只能享受到两种;辽宁省黑山县贫困户有四项医疗保障,非贫困户可享受到其中两种。总体来说,非贫困户的医疗保障力度较贫困户来说要弱得多。

在“双非地区”相对贫困显著的背景下,明显的保障性差异成为贫困户与非贫困户之间出现“福利倒挂”的原因之一。正如调查中一农户所言:“家里也不差扶贫那点钱,但是一旦有人生病了,差异就出来了,比如贫困户与非贫困户住在一个病房里,一个要交钱,一个不交钱,那福利待遇就不一样了。”宁夏一基层干部对此也深有感触,他在解释医疗保障政策的叠加效应时谈到,如果是 30 万元的医疗费,贫困户在基本医保、大病救助的基础上还可以享受扶贫保、医疗救助、财政兜底资金的援助报销,整体算下来可能只用自费千余元,但对于非贫困户来说,可能就要花费 16 万甚至更多。而沉重的医疗负担很有可能压垮一个普通农民家庭,使其生活短时间内陷入窘迫。

政策叠加除了上文所说的横向上同一政策不同层面的福利累积外,还包括纵向层级上不同领域政策的福利叠加。如宁夏红寺堡区,贫困户与非贫困户的福利待遇差异主要表现在特惠性政策的享有上,当地贫困户发展产业有 5000 ~ 8000 元的到户资金;危房改造每户可享受 3 万元补贴;基本医疗报销比例达到 95%,农户自费部分最多不超过 5000 元;家中若有适龄学童,还可获得学前每年 1200 元和大学每年 2000 ~ 3000 元的教育资助。总体计算下来,一个贫困户家庭一年同比要多出非贫困户家庭至少四万元。这种政策排斥和政策叠加的双重组合效用,很容易引起贫困户与非贫困户之间的境遇反转,从而产生“福利倒挂”。

(四)乡村场域内在的贫困韧性

刚性的制度安排与政策提供在落地实施时往往要面临乡村场域内在的实践性困境,这种困境在脱贫攻坚中具体表现为资源禀赋匮乏与可行能力不足所带来的贫困韧性。

“穷家难当”一直是制约村庄发展的瓶颈。部分非贫困村由于资源匮乏,发展基础较差,形成了脱贫攻坚天然性的短板,主要表现在,一是缺乏原始积累,历史积贫相对严重;二是村庄集体经济薄弱,缺乏自主发展能力。近年来,部分非贫困县由于将基础设施建设资金与项目主要倾向贫困村,非贫困村逐渐“边缘化”,一定程度造成了非贫困村基础设施建设滞后,甚至由“好村”沦为“差村”。原始的资源困境,加上后期并未搭上扶贫政策的“便车”,致使一些非贫困村处于“先天不足,后天无力”的境地。

阿玛蒂亚·森认为,贫困不仅仅是经济上收入低下的表现,更是一种权利缺乏或者其他条件不足的表征,体现了社会参与能力、收入创造能力与机会获取能力的缺失[23]。可以说,贫困人口的生产能力、生活方式、观念认识是影响和制约脱贫的重要因素。但扶贫本就是一种带有积极性的国家意志的建构行为,属于外部输入乡村内部的一种目标导向性的安排。国家政策与农民吸纳之间存在着巨大张力,表现之一就在于贫困人口的认知与可行能力跟不上国家政策的要求。有学者指出,越是贫困的人,越具有贫穷思维和贫困习惯。这种思维和习惯使得人的认知能力和执行控制力大幅降低[24]。正是这种“穷人心态”,往往使得贫困人口在诸如产业扶贫等举措中由于缺乏承担风险、大胆尝试的勇气,或者囿于思维方式落后,难以接受新的技术方法、新的观念,丧失良好的发展机遇。同时,“双非地区”的贫困特征之一在于贫困人口多是老弱病残群体,由于受到身体素质、行动能力等的限制,往往陷入一种“想为却不能为”的可行能力困境中,发展受到的制约性更大。

四、“双非地区”倒挂式贫困的潜在危害与新困境

其一，引发新的社会不公。精准扶贫的实施，本质上是通过政府引导和调节，弥补贫困地区的资源短缺，缩小资源禀赋制约带来的客观差距，从而保证每个人都有共享发展的平衡感的一种国家再分配行为[25]。但现实中，在追求公平的道路上诱发了新的不公平因子。究其原因，主要可归结为两点：一是贫困身份所带来的扶贫福利，使农村社会中普遍流传着一种“闹人的孩子有奶吃”的不以贫耻、反以贫荣的“贫困文化”价值观，甚至出现“安贫乐道”“争当贫困户”的畸形现象。这种负面的消极认知与行为，一方面削弱了贫困户脱离贫困、向上发展的内在动力，另一方面也给非贫困户带来心理上的不公甚至不满情绪，“逆向福利歧视”的社会风险大大上升。二是“双非地区”在贫困户分类管理与政策救助上存在漏洞与不足，一定程度上也引发了社会不公。如部分贫困户虽已实现稳定脱贫但仍享受相关扶贫政策，政策叠加造成一部分群体对于资源“过度获取”，甚至挤占公共资源，导致非贫困户质疑政策公平性。

其二，造成新的发展不平衡。一方面表现为地区间的差距拉大。为加快脱贫攻坚步伐、提升脱贫成效，扶贫资金、扶贫项目、帮扶队伍等各项资源均以贫困县（村）为重点进行集中投放，非贫困地区得到的十分有限，一定程度上削弱了其内生发展能力，造成区域间发展不平衡，甚至出现后来者居上、领先者落后的“倒挂”问题。另一方面表现为农民受益的差距悬殊。当前，由于脱贫攻坚任务紧迫，人力、物力、财力都聚焦在消除绝对贫困上，扶贫投入整体呈现出“给贫困户多，给非贫困户少”的客观事实，从而部分导致贫困户与非贫困户之间因政策受益差别而出现发展失衡的问题。纵观这些不平衡性，并不是村庄、县域自身囿于原始资源禀赋稀缺、力量不足的原生不平衡，而是国家力量介入后的次生不平衡，是社会一种新的不平衡状态，值得引起关注。

其三，蕴含新的乡村治理风险。长期以来，在贫困治理过程中，大量的扶贫资金和扶贫项目进入贫困地区，如何配置和使用这些资源，成为乡村治理的一项重要议题。扶贫资源作为一种公共产品，具有竞争但非排他性，这就意味着，某一贫困户在获得扶贫资源后，村内其他农户获得此资源的机会会受到冲击和限制[26]。而当前扶贫工作中表现出的诸如唯身份论、唯帽子论，恰恰使得贫困户成为被优待的特殊群体，他们自然而然地享有此种福利和优惠。这就使得部分非贫困户心理失衡，特别是一些边缘户的心理可能产生“相对剥夺感”，影响村民间关系。更甚者，某些好吃懒做的贫困户，在获得众多帮扶政策后大肆宣扬，更加重了边缘户及非贫困户的心理不平衡。这种心理上的不平衡，不仅降低了部分群众对扶贫政策的满意度和认同感，也在一定程度上增加了社会矛盾，甚至出现非法上访、暴力抗法等极端事件，给乡村治理带来重大威胁。

五、“双非地区”倒挂式贫困的治理路径

在后脱贫攻坚时期，倒挂式贫困的日益显现无疑对贫困治理构成了新的挑战。与针对深度贫困地区、集中连片贫困地区可以集中力量进行重点攻坚，且容易取得显著成效不同，倒挂式贫困的弥散式分布特点很难简单套用这种经验，这不仅关涉到扶贫开发制度体系在顶层设计层面的调整优化，更与地方政府政策执行层面的行为方式转变紧密相连。

一是立足整体性治理，转入“战时”与“平时”相结合的过渡模式。在扶贫开发的集中攻坚阶段，消除绝对贫困是首要目标，要“啃下硬骨头”，势必要集中力量办大事。但是，在层层重视和考核约束下，为了完成“硬任务”，资源持续性地投入到有“帽子”的地方，甚至造成重复和浪费。进入后脱贫攻坚时期，面对倒挂式贫困的出现，“战时”模式的适用性大大降低，这就需要顶层设计立足全局，从整体性治理入手，逐步引导扶贫制度体系进入兼顾“战时”、转向“平时”的过渡模式。首先，要求打破“双非地区”与贫困地区的身份界限，根据脱贫攻坚的实际进展优化资源配置，避免出现“旱涝两重天”的极端情况。其次，均衡考虑全国普遍性与地方特殊性，杜绝贫困地区脱贫经验

在“双非地区”的简单复制和套用,鼓励各地探索切实有效、富有地方特色的脱贫方案。最后,要加强部门联动,根据“双非地区”贫困人口分散化、复杂化的特征,充分发挥各部门、各行业化解贫困的优势功能,形成综合性、整体化的扶贫治理体系。

二是坚持兜住底线,构建科学、立体的社会保障扶贫制度体系。形成倒挂式贫困的群体中,因病因残占到了相当比重。此外,囿于内生发展能力的不足,部分脱贫户依然十分脆弱。对于这部分群体,依靠产业扶贫、金融扶贫很难从长效上解决问题,必须加强养老、医疗等基础性社会保障体系建设,以普惠性政策代替特惠性政策,让符合条件的边缘群众应保尽保,合理利用社会保障体系的兜底扶贫功能。同时,有条件的地区可以探索以实际需求确定帮扶方式,优化前端介入,而非事后救济,逐渐替代以贫困身份为依据的“唯帽子论”,将公益性政策适度向边缘群体倾斜,缩小边缘户与贫困户之间因政策保障差异产生的落差感和不平衡心理。

三是增强可持续性,推进脱贫攻坚与乡村振兴等涉农战略衔接配套。倒挂式贫困的治理路径无法简单复制既有模式,但也并非要求另起炉灶,关键在于导入和利用国家涉农战略,将其与后脱贫攻坚时期的扶贫开发衔接配套。一方面,各地应以正在深入落实的农村集体产权制度改革为契机,为弥散分布的贫困人口赋予应有的股份权能,探索资源变资产、资金变股金的股份化合作,提高贫困人口的财产性收入;同时,可以引导集体经济达到一定规模后按比提留,增强村庄内部对贫困人口的帮扶能力。另一方面,将倒挂式贫困的治理导入乡村振兴战略,适度安排贫困人口进入村庄环卫等公益性岗位,鼓励在村企业吸纳贫困人口从事与劳动能力相匹配的工作。可以说,优化农村产权结构,壮大集体经济,发展竞争性产业,切实提高农民收入水平,增强脱贫防贫的可持续性是治理倒挂式贫困的根本之策。

参考文献:

[1]顾仲阳,郁静娴. 我国年度减贫连续 6 年超千万人[N/OL]. (2019 - 03 - 17)[2020 - 05 - 23]. http://paper. people. com. cn/rmrb/html/2019 - 03/17/nw. D110000renmrb - 20190317_3 - 01. htm.

[2]刘小鹏,李伟华,王鹏,等. 发展地理学视角下欠发达地区贫困的地方分异与治理[J]. 地理学报,2019(10):2108 - 2122.

[3]汪三贵,胡骏,徐武达. 民族地区脱贫攻坚“志智双扶”问题研究[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2019(6):5 - 11.

[4]高杰,郭晓鸣. 深度贫困地区贫困治理的多重挑战与政策选择[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2020(1):131 - 134.

[5]姚树洁,王洁菲,汪锋. 新时代破除连片特困地区“贫困陷阱”的理论及战略路径研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2019(5):44 - 59.

[6]周芸帆. 十八大以来中国农村贫困治理研究[D]. 成都:电子科技大学马克思主义学院,2019.

[7]刘建. 主体性视角下后脱贫时代的贫困治理[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2019(5):17 - 25.

[8]王小林,冯贺霞. 2020 年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向[J]. 中国农村经济,2020(3):2 - 21.

[9]郭儒鹏,周冬梅. 精准扶贫:地方经验、现实困境及实践反思——以贵州省苗县为例[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020(1):55 - 62.

[10]郭劲光,俎邵静,邓韬. 扶贫资源配置低效问题研究:生成机制与治理路径[J]. 农业经济问题,2019(7):56 - 65.

[11]王博,张建,朱玉春. 深度贫困地区多维贫困测度与反贫困路径探析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(4):62 - 70.

[12]段小力. 返贫的特征、成因及阻断[J]. 人民论坛,2020(3):90 - 91.

[13]谢宇,谢建社. 发展型社会政策视角下的支出型贫困问题研究[J]. 学习与探索,2017(3):40 - 47.

[14]杨龙,汪三贵. 贫困地区农户的多维贫困测量与分解——基于 2010 年中国农村贫困监测的农户数据[J]. 人口学刊,2015(2):15 - 25.

[15]邢成举.结构性贫困对贫困代际传递的影响及其破解——基于豫西元村的研究[J].中州学刊,2017(2):42-47.
[16]王雪,何广文.县域银行业竞争与普惠金融服务深化——贫困县与非贫困县的分层解析[J].中国农村经济,2019(4):55-72.
[17]马晓河,方松海,赵苹.脱贫减贫政策效果的评价与思考——基于河南A贫困县和陕西B非贫困县的观察[J].宏观经济研究,2019(7):5-13.
[18]廖富洲,李剑力.统筹推进非贫困县(村)贫困人口精准脱贫的思考[J].学习论坛,2017(10):34-38.
[19]侯国丽,张婷,叶静静,等.精准扶贫下贫困村与非贫困村统筹发展问题研究[J].经贸实践,2018(18):33-34.
[20]曹江宁,龚立新.河南省非贫困县全面脱贫思路与策略[J].信阳师范学院学报(哲学社会科学版),2019(3):10-14.
[21]河南省水利厅网.河南省脱贫攻坚领导小组关于统筹推进非贫困县和非贫困村脱贫攻坚工作的若干意见[EB/OL].(2018-08-27)[2020-05-23].http://slt.henan.gov.cn/2019/12-28/1151014.html.
[22]张尚武,奉永成,黄婷婷.里程碑!湖南51个贫困县全部脱贫摘帽[N/OL].(2020-03-06)[2020-05-23].http://www.cpad.gov.cn/art/2020/3/6/art_5_113922.html.
[23]SEN AMARTYA. Development as Freedom[M]. New York:Alfred Knopf,1999:19-20.
[24]塞得希尔·穆来纳森,埃尔德·沙菲尔.稀缺:我们是如何陷入贫穷与忙碌的[M].魏巍,龙志勇,译.杭州:浙江人民出版社,2014:56.
[25]张琦,张涛.精准扶贫政策的公平效应——基于生存伦理与互惠伦理视角[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2019(3):152-157.
[26]周冬梅.精准扶贫的资源配置逻辑与实践困境[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(2):1-9.

The Dilemma of Governing Inverted Poverty in the "Double-Non Areas"

WANG Qi, YU Xiao-dong
(*China Rural Research Institute*, *Central China Normal University*, *Wuhan* 430079, *China*)

Abstract: Inverted poverty includes two levels of meanings: "development upside down" and "welfare upside down", which is the combination of unbalanced resource allocation under policy orientation, weak transmission of administrative pressure, policy overlapping with the "welfare cliff" and the poverty resilience inherent in rural areas. Inverted poverty has the characteristics of diffused distribution and limited endogenous development capacity, and therefore the existing poverty alleviation experience of gathering strength to deal with important things cannot be simply copied and used here. Instead, the top design-level must base on an overall governance and gradually transform the poverty reduction strategy: transforming poverty alleviation into a kind of transitional mode, combing "wartime" and "peacetime", enhancing the catch-all function of the social security system, integrating poverty alleviation and rural revitalization strategies, and enhancing the sustainability of inverted poverty governance.

Key Words: "Double Non Areas"; inverted poverty; welfare upside down; culture of poverty; poverty governance