

多中心治理视域下贵州农村贫困治理研究

严守兰¹

(贵州财经大学 公共管理学院, 贵州 贵阳 550000)

【摘要】: 2020年我国现行标准下农村贫困人口已全部脱贫, 总体进入绝对贫困基本消除的新局面。但是, 农村地区致贫因素和贫困形态也将发生变化, 贫困治理面临新的挑战。为提高贵州后脱贫时代扶贫工作的有效性, 要通过加强贫困地区教育资源投入促进教育综合素质提高、企业帮扶带动后扶贫时代贫困地区经济发展、社会组织协同提高扶贫工作效率等措施, 打造共治共享的多中心农村贫困治理格局, 推进后扶贫时代与乡村振兴的有效衔接。

【关键词】: 多中心治理 后扶贫时代 贫困治理 乡村振兴

【中图分类号】 F323.8 **【文献标识码】** A

随着2020年脱贫攻坚战的全面胜利, 贵州66个贫困县全部实现贫困退出, 这也意味着, 我国832个贫困县全部脱贫摘帽。2020年全面建成小康社会后, 我国步入以巩固脱贫成果、防止脱贫人口返贫、增强农村地区可持续性、提高内生动力的后扶贫时代。当前, 我国绝对贫困虽已取得阶段性胜利, 但相对贫困仍然并且将长期存在。面对后扶贫时代, 如何改变农村贫困人口对政策的依赖, 实现由“输血式”向“造血式”转变; 如何实施返贫的预警与监测; 如何实现后扶贫时代与乡村振兴的有效衔接已成为接续减贫的重点。面对百年未有之大变局, 做好后扶贫时代农村返贫相关工作是关键所在, 将开启后扶贫时代贫困治理与综合治理相结合的农村贫困治理的探索模式。

党的十九大报告指出: “要打造共建共治共享的社会治理格局, 完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。在脱贫攻坚过程中, 以政府、市场、企业和社会组织等多中心参与的反贫困治理打破了传统的单中心治理模式, 构成了多中心治理体系, 使国家在扶贫治理能力、农村发展以及农民内生动力等方面凸显了一定优势, 减贫成效显著。面对风险与挑战, 探索新时代新农村贫困治理的新道路是一项艰巨而长期的历史性任务, 不可能一蹴而就, 这项系统性的工程对农村地区治理能力和治理体系提出了诸多新要求。贵州省66个贫困县全部脱贫摘帽, 五年减少贫困人口507万, 近200万人实行异地搬迁, 减贫人数、搬迁人口均全国最多, 在贵州大地书写了中国减贫奇迹的精彩篇章, 为后扶贫时代的贫困治理工作打下坚实的基础。但贵州省贫困问题依旧显著, 在巩固脱贫成果、防止返贫、贫困“边缘户”的动态与监测、“等、靠、要”思想等方面还存在很多问题。鉴于此, 本文以多中心治理理论为切入视角, 通过查阅相关资料分析反贫困治理的影响因素和现实状况, 为后扶贫时代农村治理研究提供了探索。

1 贵州农村贫困治理现状分析

1.1 脱贫脆弱性、返贫问题依然严峻

贵州作为脱贫攻坚的主战场, 已实现贫困县的全部脱贫摘帽。但脱贫后脱贫人口返贫、脆弱性问题仍然是后扶贫工作中所关注的重点和难点。由于农村地区贫困人口经济实力相对较弱, 无法使经济作为支撑其发展的重要因素, 大量的低收入人群、困难群体入不敷出, 在返贫边缘线之间来回徘徊, 加剧其脆弱性和不稳定性, 致使这些人群重新陷入“贫困陷阱”中。再者, 不可

作者简介: 严守兰(1997-), 女, 贵州贵阳人, 硕士研究生, 研究方向: 公共政策。

抗力因素带来的如意外事故、自然灾害等一系列因病返贫、因灾返贫现象，导致事故的不可预测性，在突发事件来临时，将会变得更加脆弱、更易受到伤害。因此，要持续巩固脱贫攻坚的成果，在后扶贫时代要关注农村贫困人口的返贫态势，建立健全以政府为主导、多方主体共同协作的返贫治理机制。

1.2 贫困人口受教育程度较低

由于受到地理地势影响，贵州省多数高水平教育更加倾向于城市。相比城市来说，政府对农村的人力资本投入远远低于城市，导致农村地区人口在教育知识的普及率和广泛性、技术能力培训机会等方面有所不足，加剧贫困的发生。贵州农村劳动力中，文盲或半文盲占比 10.5%，小学程度占比 37.91%，初中文化程度为 42.87%，文盲或半文盲及小学文化程度以下的农村劳动力所占比重将近一半。农村贫穷落后地区，贫困产生的思想观念，又因为教育的缺乏导致贫困的延续，已经形成教育贫困的“代际传递”之势，加剧了贫困人口自身素质的低层次，缺乏谋生技能，使之在后扶贫时代脱贫生活面临困难。

1.3 农村贫困人口可持续发展能力弱

国家精准扶贫以及各项扶贫政策的实施，帮助农村大量贫困人口摆脱之前的贫困状态。进入后扶贫时代，农村贫困群体面临着可持续发展能力不足现象。大部分贫困人口在国家的扶贫政策下实现脱贫，逐渐衍生“等、靠、要”思想，不愿依靠自身努力实现稳定脱贫，贫困人口作为脱贫主体对国家扶贫资金和政策的依赖性较大，导致自身独立自主性、可持续发展能力较弱。在农村，收入渠道基本靠外出打工和农作物来维持生活，生活支出比例不断扩大且收入较低，使支出大于收入，导致收支不平衡，也无剩余资金进行其他投入，容易影响个人及家庭的可持续发展。

1.4 农村产业扶贫聚合效应不足

发展农业产业成为贵州扶贫的重要模式，农业关乎农村贫困人群的发展，产业扶贫是增加贫困人员收入的基础来源。近年来，贵州在产业扶贫工作中不断探索和创新做法，但在产业聚合效应上还存在一些需要解决的问题。一是扶贫产业中缺乏专业技术人员指导，虽然贵州各地区组织了专家技术服务团队，但由于农村贫困人群较多，无法满足农村对专业技术人员缺口的需要。二是资金投入难以达到效率，各部门任务的不同又导致资金难以整合利用。三是贫困群体与企业联系不够紧密。产业扶贫旨在提高贫困人口的收入，除了受产业发展的制约之外，还受到农村贫困人群与企业的联系是否紧密的影响。这些所反映的农村产业扶贫聚合效应的不足，在后扶贫时代应更多针对具体情况，吸引更多企业入驻开发，融入更多资本，缓解财政负担，激发贫困地区的内生动力。

2 多中心治理视域下的反贫困治理模式

2.1 多中心治理理论

多中心治理理论最早由迈克尔·博兰尼提出，他指出建立“多中心”的概念，通过多方共同从事公共管理、承担公共事务、提供公共服务的方式来达到合作和竞争的目的，以此来推动社会各方面的发展。这一表述给予公众更多的权利和选择的机会，也增强了社会治理的公共性。多中心治理理论主要应用于我国的教育、城市社区治理、农村事务治理以及食品安全等领域之中，它打破了政府作为单一主体的传统治理模式，拓宽了治理主体参与公共事务的空间。治理主体通过相互协作与共享，实现了与农村贫困治理状况的有效沟通，突破了地域和实践因素造成的制约屏障。同时，多中心治理的目标是实现公民利益的最大化需要，最大程度满足公民对公共服务的需求。后扶贫时代在我国的农村贫困治理中，以多中心治理理论为指导，建立多元主体帮扶的农村协同治理机制，充分发挥各主体之间特有的独特优势，凝聚多方力量构建“农村共同体”，推动农村贫困治理工作的延续和深入，为贫困地区贫困治理带来显著成效。

2.2 多中心治理理论与农村贫困治理的关联

2.2.1 多中心治理理论以治理主体的多元性为强调内容。

政府、市场、社会组织、企业等都是多元治理的主体，从多元主体出发，以另一维度看待农村贫困治理，为贫困治理模式的创新带来了新的视角。多中心治理理论打破以政府为主导的单一传统治理模式，它允许政府以外的社会力量参与农村贫困治理之中，有效改善了农村在反贫困治理过程中所面临的困境。它将企业、社会组织、市场等社会力量作为补充，以此来弥补政府贫困治理中的不足，增强了农村公共服务和资源配置效率。农村贫困治理单靠政府扶贫政策、干部力量并不能完全解决贫困人口现状和需求。以政府为主导，多方主体共同协作向贫困地区提供服务，有利于突破政府治理中的体制性障碍，多维度开展政策帮扶。

2.2.2 多中心治理理论以实现公民利益最大化为基本追求。

俞可平指出治理的目的是最大限度增进公民公共利益，通过权力运作等手段规范公民的各种活动。而贫困治理就是要防止贫困人群的返贫，并通过对贫困地区人群思想理念转变、教育促进以及农村产业发展来增进公民利益，提高其经济能力，增强抗击风险应对能力。随着农村脱贫成果巩固工作的需要，农村贫困治理呈现出的复杂性、多变性形式，单靠政府一己之力不能捕捉到贫困人群的完整信息，市场等多元主体能更好的弥补政府不足，通过合作与竞争提升对贫困人群信息的搜集、整合、帮扶，为农村农民的多样化选择提供动力，调动农民的积极性。

2.2.3 多中心治理理论以法制化、民主化为基础保障。

多元主体的竞争与合作会导致对贫困地区治理过程中秩序的紊乱，“多中心”不只是弥补政府决策、管理不足的多中心，还是相互监督制约的多中心。多中心下的农村贫困治理新模式将会改善政府治理的混乱现象，使贫困治理各项标准程序走上规范化、法制化轨道。在政府为主导的监督之下开展有序的竞争与合作，有利于农村贫困人员获得适合的公共服务，增强相应的灵活性。互相尊重的伦理关切是多中心的实质和核心，相互尊重的人际关系将减少由于贫困带来的相对剥夺感，构建良好的治理新环境。

3 多中心治理视域下贵州农村贫困治理的提升路径

农村地区贫困治理应关注贫困地区返贫的监测，着力推进后扶贫时代与农村振兴的有效衔接。同时，应改变政府单一的治理模式，构建以政府为主导，企业、社会组织为补充的多中心治理模式，增强贫困人员的积极性与内生动力。

3.1 加强对贫困地区教育资源投入，促进教育综合素质提高

在多中心反贫困治理工作中，政府作为中心主体在贫困治理、参与扶贫政策的制定中起着引领性的作用，也是影响多中心反贫困治理的主要因素。政府能根据不同地区贫困治理情况，制定相应扶贫政策组合，并合理分配有限的政策资源，保障治理工作的有效实施，及时发现实施中存在的制约因素带来的尖锐性问题，使社会资源能够最大化被利用。国家及地方政府加大对农村贫困地区教育资源的倾斜，保障教育实施，通过教育的力量转变贫困地区贫困理念，以教育为抓手，打破教育“代际传递”障碍，加大对农村地区教育程度的普查力度，及时排查筛选，积极采取方案与措施，促进教育综合素质提高，促使后扶贫时代贫困治理工作的顺利进行。

3.2 企业帮扶带动后扶贫时代贫困地区经济发展

企业作为产业、项目的投资者和利益的追求者，他们有着敏锐的判断，在获取自己利益的同时也为当地提供就业岗位和就业机会，培训当地居民拥有一技之长，带动农村产业的发展，更好开展对贫困地区的帮扶工作，提高贫困群体学习与就业的积极性和主动性，提升贫困群体的实际工作能力，增加了贫困群众的内生脱贫动力。企业能利用自身优势为扶贫工作提供源源不断的动力，帮助贫困群众实现脱贫致富的目标，促进贫困群众的可持续脱贫。企业通过引入市场机制参与扶贫，向贫困地区投入生产技术、资金、专业技术人员等一系列基础设施建设，加大对农业产业的投资与帮扶，创新农业产品，形成品牌优势，增强了产业的附加值，拓宽了产业链，梳理出一批新的产业套餐模式，从而带动贫困地区经济更好发展。企业可弥补政府、社会组织多主体在帮扶中无法察觉的贫困问题，通过发展式扶贫、参与式扶贫等先进扶贫理念参与扶贫工作，有利于解决传统扶贫机制无法解决的贫困问题。

3.3 社会组织协同提高后扶贫时代工作效率

社会组织是多中心贫困治理过程中的主要参与者，通过建立与农户之间的利益联结机制提供坚实保障，以合作参与模式促进具体工作的实施。作为多中心贫困治理的主体，发挥其自身协同合作的有效作用，充分配合政府的后扶贫时代帮扶工作的全面开展。社会组织可有效集中人力、物力及技术等资源，提高扶贫的准确性和有效性，其多元化参与方式给多中心反贫困治理提供资源保证。不同的社会组织通过不同的方式参与多中心反贫困治理工作，通过建立监督与评价机制，对农村贫困人员进行跟踪，做到及时救助，有效避免返贫风险。社会组织利用其优势关注农村贫困的各领域各方面，如贫困地区文化教育、救助、环境保护等等，并在其中积极作为。

4 结语

脱贫攻坚战收官后，中国将步入防返贫、解决相对贫困的后脱贫时代，与此同时，乡村振兴战略将成为新时代“三农”工作的总抓手，为了巩固脱贫成效，抑制“边脱贫边返贫”现象的发生，贵州应充分发挥多中心贫困治理的合作，按照乡村振兴总要求进行优化和创新，积极推动后扶贫时代与乡村振兴教育、农村产业发展、专业技术人才资源等方面实现有效衔接，完善多中心贫困治理新模式，形成社会共治反贫困格局。

参考文献：

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J]. 党建, 2017(11):15-34.
- [2] 刘悦, 邓钺洁. 书写中国减贫奇迹的贵州篇章[J]. 当代贵州, 2021(Z1):18-19.
- [3] 黄海燕. 贵州农村贫困治理成效与制约因素研究[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(19):113-114.
- [4] 杨玉明. 多中心治理理论视野下农村公共服务供给模式创新路径研究[J]. 云南行政学院学报, 2014, 16(03):124-126.
- [5] 沈权平. “后扶贫时代”东北边疆民族地区返贫预警机制研究[J]. 北方民族大学学报, 2020(06):41-48.
- [6] 李健, 张米安, 顾拾金. 社会企业助力扶贫攻坚: 机制设计与模式创新[J]. 中国行政管理, 2017(07):67-72.
- [7] 冯朝睿, 李昊泽. 后脱贫时代多中心反贫困治理的影响因素与效果实证研究[J]. 学术探索, 2020(12):76-85.