

Effective Connection between Precise Poverty Alleviation Effectiveness Evaluation and Rural Revitalization Strategy—Taking Luanchuan County, Luoyang City, Henan Province as an Example

Chunmei Cai

People's Government of Matun Town, Mengjin District, Luoyang City, Luoyang, Henan, 471100, China

Abstract

In the context of consolidating the achievements of poverty alleviation and effectively connecting with the rural revitalization strategy, this paper evaluates the achievements of the precision poverty alleviation strategy, and proposes policy recommendations for the implementation of the rural revitalization strategy on this basis. The targeted poverty alleviation policy in Luanchuan County, Henan Province mainly promotes poverty alleviation for impoverished households through multiple paths such as industry, finance, education, health, and housing poverty alleviation. From the experience of Luanchuan County, it can be concluded that adhering to precise identification and focusing on targeted governance; Developing characteristic industries to achieve a “hematopoietic” poverty alleviation; Adhere to the principle of supporting “intelligence” first in poverty alleviation, and focus on education for poverty alleviation. Collaborate to promote poverty alleviation in industries, finance, education, health, and housing, and achieve effective connection between poverty alleviation achievements and rural revitalization.

Keywords

precision poverty alleviation; rural revitalization; effective connection

精准扶贫成效评估及乡村振兴战略的有效衔接——以河南省洛阳市栾川县为例

蔡春妹

洛阳市孟津区麻屯镇人民政府，中国·河南 洛阳 471100

摘 要

在巩固脱贫攻坚成果、有效衔接乡村振兴战略的背景下，对精准扶贫战略成果进行评估，论文在此基础上对乡村振兴战略的实施提出政策建议。河南省栾川县的精准扶贫政策主要通过产业、金融、教育、健康、住房扶贫等多重路径促进贫困户脱贫。从栾川县的经验中得出：坚持精准识别，注重靶向治理；发展特色产业，实现“造血式”脱贫；坚持扶贫先扶“智”，注重教育扶贫。协同推进产业、金融、教育、健康和住房扶贫，实现扶贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。

关键词

精准扶贫；乡村振兴；有效衔接

1 引言

2013 年，中国的国家领导人在湖南湘西十八洞村调研时首次提出了“精准扶贫”思想，在此之后，中共中央办公厅把建立精准扶贫工作机制作为六项扶贫机制创新之一，中华人民共和国国务院扶贫办制定《建立精准扶贫工作机制实施方案》，将精准扶贫政策推行到全国^[1]。从 2014 年开始中共中央、国务院制定了一系列有关精准扶贫的方针政策，

发展了精准扶贫的思想，指导了中国扶贫工作的进行，成为中国根据扶贫开发实践和贫困问题而形成的总体特征^[2]。

精准扶贫关键在“精准”。与传统的“粗放”扶贫形成对比，“精准”的内涵可以概括为“精准识别、精准帮扶、精准管理”^[3]。针对“精准帮扶”，中央提出“五个一批”的实现途径，即“发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”^[3]。精准扶贫政策的实施取得了巨大成效，到 2020 年中国基本消除绝对贫困，全面建成小康社会，达到了解决区域性整体贫困的目标，为乡村振兴战略的实施打下了坚实的基础^[4]。目前，中国鲜少有学者对精准扶贫绩效进行有效

【作者简介】蔡春妹（1976—），女，中国河南洛阳人，本科，农业经济师，从事乡村振兴和三资管理方面研究。

评估,因此本研究以中国河南省栾川县为例,评估产业扶贫、金融扶贫、教育扶贫、健康扶贫和住房扶贫五个政策维度的落实情况,为其他地区巩固脱贫成果、实现乡村振兴提供借鉴。

2 文献回顾

2.1 产业扶贫

产业扶贫在精准扶贫战略中承担着“造血”的功能^[5],在精准扶贫战略中至关重要;但中国在发展产业扶贫中还存在着各种问题。产业本身会出现目标靶向偏离,即成果与目标不一致;风险抵抗机制不健全;还有产业与扶贫的脱嵌问题^[5];导致贫困户参与途径和利益分享机制缺乏。

2.2 金融扶贫

中国的金融扶贫主要通过信贷、资金等方式完善贫困地区基础设施和改善居住环境^[6],或者与产业扶贫相结合,通过为扶贫产业提供资金支持来促进贫困户增收。

开展金融扶贫遇到的困境主要体现在金融机构、风险管控以及贫困户三个方面。此外,还存在金融扶贫简单地进行资金投入等措施难以激发贫困户的需求,导致难以激发贫困户的内生动力,扶贫成效不理想^[6]。

2.3 教育扶贫

教育扶贫绩效评价体系可分为两类:第一类是从投入和产出的视角来建立指标体系,评估教育扶贫的投入和产出;第二类是基于分析教育扶贫过程中的关键要素来建立教育扶贫绩效评价指标体系。

2.4 健康扶贫

健康问题一直是导致贫困的其中一个重要因素。中国健康扶贫主要通过“预防、治疗、保障”三条路径,切断“贫困→疾病→贫困”循环链^[7]。中国实施健康扶贫遇到的问题主要发生在医疗机构和卫生观念上。部分县域内的医疗机构服务能力较低,尚没有建立健全的医疗救助制度^[8]。还有部分贫困地区没有完成公共卫生观念的广泛建立。

2.5 住房扶贫

学者对住房扶贫的研究分别聚焦易地搬迁和危房改造两个问题,都通过实地调查来评价住房扶贫的成效,并分析其中存在的问题。

在对山东、河南地区的督导调研中,发现存在农村贫困户参与意愿较低问题。还有部分地区对贫困户的界定与危房改造对象的分类比较模糊,危房改造开展过程不规范。一些贫困地区的危房改造导致当地丧失建筑地域特色,村落景观风貌遭到破坏。此外,还有基层村镇工作人员的积极性不高,影响住房扶贫政策的推广和落实。

3 栾川县的精准扶贫政策

3.1 贫困户情况

在栾川县抽样的188户建档立卡贫困户中,有86户在2017年实现脱贫,占样本的45.7%,2015、2016和2019三

个年份脱贫数量较少,均不超过10户。截至2020年,仍有37户未实现脱贫,占样本的19.7%,具体如图1所示。

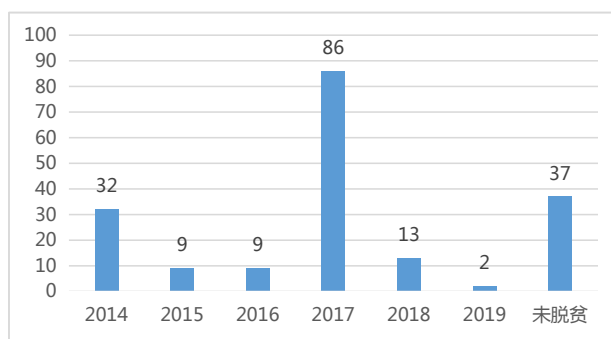


图1 栾川县贫困户不同年份脱贫数量（户）

样本中188户贫困分别属于“因残致贫”“因病致贫”“因学致贫”“缺资金”“缺技术”和“缺劳动力”六种致贫原因。其中“因病致贫”有74户,占样本的39.4%，“缺技术”则占34.0%，具体如图2所示。

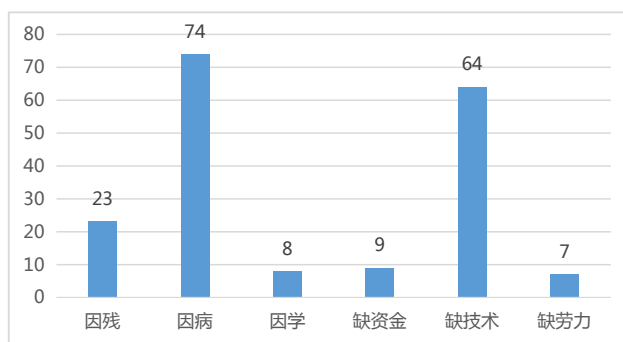


图2 栾川县贫困户致贫原因分布

3.2 精准扶贫政策

3.2.1 产业扶贫

栾川县在发展产业扶贫中注重以村为单位,通过村集体种植业、养殖业或者其他集体产业带动贫困户增收。以此次抽样的M村为例,全村58户贫困户有56户参与产业扶贫。其中参与种植业31户,包含兰草种植、花生种植、香菇种植和连翘、血参和桔梗等中药材种植;26户参与养殖业,包括科技扶贫猪仔、养牛和养羊等;另有43户参与光伏发电产业。2019年,该村贫困户户均增收5362.01元,其中已脱贫户增收5362.07元,未脱贫户增收6250元,可见2019年产业扶贫对贫困户增收成效显著。

3.2.2 金融扶贫

栾川县通过进行信用等级评定和发放贷款两种方式开展金融补贴。在样本的188户贫困户中,获得信用等级评定的有173户,占比92.02%;获得贷款的有116户,占比61.70%。说明栾川县金融扶贫覆盖面较广。在针对不同类型的贫困户的扶贫中,“缺资金”致贫的贫困户在评定信用等级和获得贷款方面实现了100%覆盖。“缺技术”和“因学致贫”贫困户获得贷款的占比相对较低。

3.2.3 教育扶贫

2019年,栾川县户均教育补贴金额为1710.77元。其中,未脱贫户户均补贴1285.14元,已脱贫户人均补贴1815.07元。而在不同类型的贫困户的比较中,“因学致贫”补贴额最高,均值达2650.25元,缺劳动力、缺技术次之,因残致贫最少。由此可以看出,栾川县在教育扶贫的领域做到了精准识别、精准帮扶。

3.2.4 健康扶贫

栾川县政府在健康扶贫领域的支出主要为新农合补贴的形式。2019年新农合户均补贴185.16元。其中,未脱贫户户均补贴185.68元,已脱贫户人均补贴185.03元。政府支出稍向未脱贫户倾斜。在不同类型的贫困户中,“因残致贫”的补贴额最高,达266.09元,“因病致贫”次之。可见,栾川县在开展健康扶贫时注重贫困户致贫原因的瞄准和精准施策。

3.2.5 住房扶贫

栾川县主要通过危房改造补贴、易地搬迁和六改一增^①三种形式来开展住房扶贫。享受“危房改造”的贫困户共57户,在三种类型中占比最大。在未脱贫户中享受“易地搬迁”的占比最少;相反,在已脱贫户中享受“易地搬迁”扶持则较多。

4 乡村振兴战略的有效衔接

为巩固拓展脱贫攻坚成果,有效衔接乡村振兴战略,中共中央、国务院在2020年12月发布了《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》^[9]。本研究从栾川县精准扶贫政策的评估过程中形成如下启示,为乡村振兴战略的实施提高参考。

4.1 坚持精准识别,注重靶向治理。

栾川县将贫困户分为六种类型,对应不同的致贫原因。在开展帮扶时,依据其致贫原因对症下药。例如,针对“因病致贫”和“因残致贫”的贫困户,注重完善对其健康的补贴,落实新农合补贴,并且为其提供基本生活资助。针对“因学致贫”的贫困户,通过教育补贴、学费减免等多种形式减少其教育支出。我们应深入剖析贫困人口致贫原因,采用因地制宜、因户施策的工作方法。针对不同类型的贫困户采取相应的帮扶措施,实现扶贫效率最大化、效果最优化。

4.2 发展特色产业,实现“造血式”脱贫。

虽然针对不同类型的贫困户有不同的扶贫规划,但是产业扶贫在栾川县的扶贫工作中一直处于重要地位。发展扶贫特色产业不仅能给贫困户带来收益,还增加了就业岗位,促进贫困户通过转移就业的方式实现增收。不仅如此,产业项目本身能给地方经济社会发展带来机遇。在开展扶贫工作

的过程中,直接给予补贴的帮扶形式虽然见效快,但不利于激发贫困户的内生动力,容易导致返贫等现象的发生。

4.3 坚持扶贫先扶“智”,注重教育扶贫。

无论何时,教育都是扶贫的根本。通过开展劳动技能培训,提高贫困户的就业能力,不仅能有效实现增收,并且不易出现返贫现象。保障贫困户子女接受基础教育,可以有效防止贫困的代际传递,提高中国居民整体文化水平。教育扶贫能够激发贫困户的内生动力,刺激贫困户主动就业,实现增收。此外,教育扶贫也能够带来技术上的进步,有效地解决了“因学致贫”“缺技术”贫困户的主要难题。

5 结语

精准扶贫与乡村振兴战略是关系中国农村发展,实现“两个一百年”奋斗目标的重要战略部署,也是解决贫困群众的民生问题和不断提高人民群众生活水平的重要推手。虽然精准扶贫在基础设施、产业发展和人才引进等方面积累了经验和成果,但脱贫后续可持续发展机制尚需构建和完善。

注释:

①“六改一增”指的是改院、改厨、改厕、改门窗、改墙(地)面、改照明灯、增添或更新简单。

参考文献

- [1] 王亚华,舒全峰.中国精准扶贫的政策过程与实践经验[J/OL].清华大学学报(哲学社会科学版),2021(1):141-155+205.
- [2] 王介勇,陈玉福,严茂超.中国精准扶贫政策及其创新路径研究[J].中国科学院院刊,2016,31(3):289-295.
- [3] 中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定,中国政府网[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2013-04/19/content_2381740.htm.2022-05-19.
- [4] 汪三贵,殷浩栋,王瑜.中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望[J].华南师范大学学报(社会科学版),2017(4):18-25+189.
- [5] 胡晗,司亚飞,王立剑.产业扶贫政策对贫困户生计策略和收入的影响——来自陕西省的经验证据[J].中国农村经济,2018(1):78-89.
- [6] 鄢红兵.创新“金融+”实施精准扶贫——当前中国金融扶贫的难点及对策[J].武汉金融,2015(9):56-59.
- [7] 陈楚,潘杰.健康扶贫机制与政策探讨[J].卫生经济研究,2018(4):23-25+30.
- [8] 方鹏骞,苏敏.论中国健康扶贫的关键问题与体系构建[J].中国卫生政策研究,2017,10(6):60-63.
- [9] 中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见,中国政府网[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm.2022-05-21.