变“碎片化扶贫”为“系统化扶贫”

吉首大学第三次发布《连片特困区蓝皮书》,建议探索“人”“业”“地”综合扶贫模式

在实施“精准扶贫”“精准脱贫”的过程中,各连片特困区的实效如何?哪些政策还需要改进优化?近日,吉首大学、国务院扶贫办扶贫宣传教育中心、社会科学文献出版社在北京联合发布《连片特困区蓝皮书:中国连片特困区发展报告(2016—2017)》。蓝皮书以“连片特困区扶贫开发政策与精准扶贫实践”为主题,设置了总报告、宏观考察篇、微观调查篇三个部分。

其总报告梳理了2011年以来连片特困区扶贫开发政策的演进进程及特征,对比分析了武陵山片区、滇桂黔石漠化片区、六盘山片区、罗霄山片区、大别山片区、乌蒙山片区6个片区扶贫开发政策的实施及成效,总结和分享了4种精准扶贫典型实践经验,提出了优化扶贫政策的建议。

■记者 黄京
通讯员 李洪雄 孙立青

开幕式现场。

吉首大学党委书记游俊接受采访。吴洪波 摄

【体系】“人”“业”“地”都要扶贫

蓝皮书主编、吉首大学党委书记游俊介绍,我国有14个连片特困区,为了建立科学的评价体系,蓝皮书创造性地提出“人业地”综合贫困识别指标体系和治理框架,并将其作为连片特困区扶贫政策与精准扶贫实践评价的理论基础。在他看来,连片特困区的贫困是“人”(贫困主体)、“业”(生计活动)、“地”(自然和社会环境)的综合贫困。“人”、“业”、“地”三者不协调会进一步加剧贫困,使连片特困区陷入“贫困陷阱”。

从总体来看,当前的精准扶贫实践以“靶向”干预为主,取得了比先前粗放式扶贫更好的成效。在政策实施中,类似于“建档立卡”这样面向“人”的政策好于面向“地”和“业”的政策。但在实施“协同推进”的系统性干预上还有待加强,这整体上制约了扶贫开发政策实施与精准扶贫实践的成效。游俊认为,连片特困区的扶贫攻坚是一个系统工程,既要有贫困主体“人”的帮扶,也要对有“业”和“地”的干预和支持。“这意味着连片特困区的扶贫要同时面向‘人业地’给予政策支持并协同实施。”

【观点】变“碎片化扶贫”为“系统化扶贫”

蓝皮书提出,“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜期,也是连片特困区全面脱贫的攻坚期。因而,在此关键时期,连片特困区的扶贫开发必然要面向“人”、“业”、“地”维度“三管齐下、协同推进”。各级政府要变“碎片化扶贫”为“系统化扶贫”,即坚持精准扶贫与区域整体开发有机结合,做到统筹考虑、协同推进,如此才能确保实现全面脱贫、持久脱贫。

其一,既要精准扶贫,也要连片开发。连片特困区的贫困是“人”“业”“地”综合贫困,一方面精准扶贫要精准识别“人”“业”“地”维度上的贫困,进而精准施策、精准考核,提升扶贫的效率;另一方面,连片特困区作为特殊类型区域,贫困的区域性特征不容忽视,“地”的贫困通过“人”“业”“地”耦合制约着“人”“业”维度扶贫的成效,实施连片开发突破“地”的瓶颈,促进“人”“业”“地”良性耦合对于连片特困区全面脱贫的意义毋庸置疑。

其二,充分挖掘社会扶贫潜力,发挥各主体在“人”“业”“地”不同维度上扶贫的优势。“人”“业”“地”维度上贫困特点存在较大差异,因而对帮扶的需求也各不相同。如“人”的贫困方面贫困主体数量多、居住分散、贫困维度及致贫原因千差万别,此时,社会慈善机构、民间组织等则可充分利用广泛的社会网络和会员遍布全国各地的优势,采取“一对一”的“定向”帮扶策略,分担政府扶贫中扶贫干部队伍的压力,通过多样化、差异化方式提升扶贫效率。而“业”和“地”维度上的贫困则须发挥企业和政府部门在产品开发、市场运作、基础设施和公共服务方面的优势。要实现社会组织、企业和政府等扶贫主体在“人”“业”“地”贫困维度上各司其职,则同样需要政策的支持和引导。

其三,完善贫困治理体系,推进制度化扶贫。在这一过程中,具体可以依托“互联网+”技术,发挥第三方专业化服务、资源整合转化和双边市场支持的优势,构建政府主导复合型贫困治理体系和公共服务平台。与此同时,推进贫困治理的制度化和法制化,实现扶贫工作的常态化和专业化,也是题中应有之义。

【建议】扶贫政策需要及时评价和反馈

很多脱贫的贫困户又返贫了,该怎么办?游俊呼吁,要对连片特困地区的扶贫效果进行政策评价,因为及时评价和反馈是提升扶贫政策科学性、有效性的重要途径。

“一方面要加快扶贫政策综合评价指标体系和方法的研究,尽快建立科学的评价指标体系和方法。另一方面,要增强政府部门对政策设计、实施、成效评估的重视程度。”游俊表示,“不能只注重出台政策,应高度重视政策的执行、反馈和优化,同时保障政策设计、实施和成效评价的客观性、公正性。”

为此,蓝皮书建议高度重视第三方评价结果,将其作为扶贫政策动态优化的重要参考。同时要鼓励高等院校、研究机构、智库组织等第三方机构作为评价主体开展政策评价。

声音

蓝皮书已成为扶贫交流平台

中国人民大学孙久文教授,北京大学陆军教授、中央财经大学戴宏伟教授,中国科学院赵作权研究员、中国科学院何书金研究员作为学界专家对蓝皮书进行点评。

学者们认为该蓝皮书具有以下特点:一是调研工作细致到位,课题组宏微观相结合地对连片特困区的扶贫开发政策和精准扶贫实践进行了调研;二是理论水平前瞻性强,吉首大学建立起了自己的“人业地”综合减贫分析框架及其政策评价指标体系,以及专家、村干部和村民三重视角的评价方法;三是对策建议接地气,蓝皮书提出的对策建议对指导连片特困区发展和精准扶贫工作的开展具有很强的现实意义;四是研究体系完整,已经出版发行的三部蓝皮书各有侧重,互为补充,形成了对连片特困区的全方位研究。他们强调,吉首大学出版的连片特困区蓝皮书已成为我国社会各界关注和交流片区扶贫开发实践经验的一个重要平台,为连片特困区扶贫攻坚发挥了重要作用。

背景

吉首大学的三部扶贫蓝皮书

作为武陵山片区唯一的综合性大学,吉首大学一直将扶贫工作视为重要使命。连片特困区三部蓝皮书的出版发行,也标志着该校在扶贫攻坚和精准扶贫上取得一系列科研成果。

据介绍,第一部蓝皮书《连片特困区蓝皮书:中国连片特困区发展报告(2013)》当中,该校课题组以率先启动“区域发展与扶贫攻坚”的“先行先试”区域——武陵山片区为样本,以“多维减贫和自我发展能力构建”为主题,全面考察了武陵山片区71县市区近10年来多维贫困和自我发展能力状况及其时空演变规律,并基于贫困各维度和自我发展能力各子系统的特征和演变趋势,提出了具体的对策建议。

第二部蓝皮书《连片特困区蓝皮书:中国连片特困区发展报告(2014—2015)》在第一期蓝皮书以武陵山区为研究视角的成功实验基础上,进一步放眼“11+3”个连片特困区,采用一总加多分的组合报告模式,在突出共性的基础上关注个性,以城镇化为切入点,全面精细地分析了连片特困区这类特殊类型区域城镇化的进程、特征、路径、趋势并提出了相应的发展战略、思路与对策。

该校还建立了全国唯一一个以扶贫为主要研究对象的协同创新中心——武陵山片区扶贫与发展协同创新中心,并成立专门服务武陵山片区发展的武陵山发展研究院。