

# “参与式”理念下的精准扶贫

李劲松<sup>1</sup>, 李雪梅<sup>2</sup>

(1. 贵州财经大学 公共管理学院, 贵州 贵阳 550002; 2. 贵阳市第一人民医院, 贵州 贵阳 550002)

**摘要:**“精准扶贫”是我国扶贫开发政策面向精准化推进的努力。通过借鉴国外“参与式扶贫”赋权和平等的理念,阐述了赋予贫困群众一定知情权、参与权、监督权,让贫困群众和社会组织共同参与 to 扶贫过程中,使“精准扶贫”项目更好地瞄准扶贫对象。提出如何提升扶贫项目瞄准的精准度,实现扶贫资源效益最大化等建议。

**关键词:**参与式;扶贫;精准扶贫

**中图分类号:**F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2767(2017)12-0094-03 **DOI:**10.11942/j.issn1002-2767.2017.12.0094

2014年1月中共中央办公厅下发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》文件中首次提出了建立“精准扶贫”工作机制的要求。“精准扶贫”是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况,运用合规有效的程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式<sup>[1]</sup>。精准扶贫思想的提出代表着我国扶贫开发理念的重要转变,是中国特色社会主义扶贫开发工作方法和实践模式的一个伟大的创新。如何做到“精准扶贫”,提升各种扶贫政策的精准性,使扶贫资源主导权下沉,是一个值得思考的问题。

## 1 “参与式扶贫”方式与“精准扶贫”的关系

2001年,“国外参与式”扶贫的理论和方法在中国村级扶贫规划过程中得到推广和运用。“参与式扶贫”是指为了从根本上治理贫困,政府从财政中拿出一定数量的资金用于创造更多脱贫致富的机会,并赋予农村贫困户应有的知情权、参与权和监督权,鼓励他们参与农村扶贫项目的决策、实施、监督和验收的整个过程,提升农村贫困农户的自主脱贫能力和自我发展能力<sup>[2]</sup>。“参与式扶贫”方式将扶贫资源与决策的使用权和控制权完全交给社区,通过民主的方式遴选扶贫项目,确保农村社区贫困农户决策权,促进其参与到扶贫过程中来,从而提高扶贫工作的效率,增进贫困社区内生

发展动力。但在结构性贫困较为严重的我国农村地区,由于存在精英俘获资源、农村治理内卷化等各方面的原因<sup>[3]</sup>，“参与式扶贫”过于强调民间组织要直接进入社区来领导,忽视了中国政府这个巨大的能动主体。“参与式扶贫”方式的实际推广过程遇到了各种问题,存在着“参与式扶贫”方式流于形式的现象,“参与式扶贫”在中国本土化进程中遭受了重大挫折,以致于近年在扶贫主流话语中逐渐式微。

我国扶贫开发模式也随着扶贫工作的发展而不断地与时俱进。“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”是2013年11月习近平总书记在湖南农村调研时,对农村扶贫工作提出的重要指示。之后习近平总书记在参加两会代表团审议工作时又进一步阐释了农村扶贫工作的理念,强调要瞄准扶贫对象,进行重点施策,实施“精准扶贫”。2015年6月习主席来到贵州省调研时,提出扶贫工作要“贵在精准、重在精准、成败之举在于精准”的思想,并且强调要实施“精准扶贫”确保我国贫困群体到2020年时能够如期脱贫<sup>[4]</sup>。习近平总书记“精准扶贫”思想也是参考了国外反贫困的一些理论,如瞄准扶贫对象提升自身发展的能力,按照贫困的特点建立国家因地制宜的扶贫机制,进行福利救济和有效干预等,这些理论对于习近平总书记的精准扶贫思想的形成具有一定的借鉴意义。

## 2 “精准扶贫”工作实施过程中存在的问题

“精准扶贫”思想的提出要求扶贫项目资源要

收稿日期:2017-10-28

第一作者简介:李劲松(1972-),男,贵州省独山人,博士,副教授,从事农村经济政策研究。E-mail:lijingsong8@aliyun.com.cn。

由县域向村一级农村贫困人口进一步的精准化瞄准,回答了如何确保农村贫困人口实现脱贫致富的问题。“精准扶贫”理念的提出也是对以往“参与式扶贫”方式中存在的精英俘获资源以及农村治理内卷化问题的回应,实质是使政府扶贫资源更好地瞄准贫困群体,解决扶贫资源偏离目标受益人,扶贫资金被骗取、截留、挪用等问题,以便更好地提高扶贫资金的利用效率和水平<sup>[5]</sup>。但在具体实施过程中“精准扶贫”工作也遇到了一些问题。

### 2.1 “精准扶贫”工作落实不到位

目前“精准扶贫”采取的主要方式还是由政府主导的外援式输血的方式,并没有鼓励贫困群众和其它社会组织的积极参与,主要依靠乡镇人员完成。由于乡镇人员编制紧张,在具体办事的岗位上往往只有一个工作人员,人数远远不够,加上贫困户多,完全依靠乡镇干部担任帮扶,扶贫工作停留在表面、不扎实,不能够真正深入群众、了解群众,导致“精准扶贫”工作落实不到位。例如当前对贵州农村“精准扶贫”调研中发现,除少数地区外,许多地区农村贫困户并没有实际参与到“精准扶贫”工作中来,他们只是被动的扶助对象,在扶贫过程中没有参与权与决策权,也不了解扶贫项目的具体运转过程,他们的主动性和积极性并没有得到发挥。

### 2.2 “精准扶贫”项目效果不够好

我国当前扶贫模式主要还是采取依靠政府内部垂直管理系统来封闭运作,在扶贫项目的选择和资金管理上,往往是政府部门说了算,项目缺少当地农户的积极参与。这种自上而下外援式输血扶贫模式的理念就是“以我为主”,容易“发号施令”,不能发挥当地群众的主动性和创造性,因此制定的项目方案容易忽视当地村民的实际需求,也不利于去发现和解决当地实际存在的问题。扶贫过程中存在一些不扶贫、假扶贫、走过场的现象,一些贫困户申请获得帮扶资格后并没有得到多少帮助,政府部门只分配了一点生活必需品,生活条件并没有得到实质性改善,收入水平仍处于贫困线以下。一些地方政府为了完成上级任务,弄虚作假伪造数据,搞“数字脱贫”,直接将贫困家庭从国务院扶贫开发系统中转变成脱贫人口,使他们被脱贫。如这种情况出现太多,整体的扶贫

效果将不尽如人意,2020 年全部贫困人口脱贫的目标恐将难以实现。

### 2.3 帮扶贫困户识别不够精准

“精准扶贫”以往是按照人口基数划分贫困户数,出现了许多原本不属于贫困的“凑出贫困户”。“精准扶贫”后要求将不符合条件的必须删除,但在贫困人口总数不能减少的情况下。要真正找出和准确识别贫困户存在一定的难度。如果贫困户识别不精准将会直接导致后续的扶贫帮扶措施不精准。

## 3 以“参与式扶贫”理念促进“精准扶贫”

“精准扶贫”思想的提出代表了国家扶贫开发政策在扶贫瞄准方面更加完善化和精准化。但是要提高扶贫工作效率,应该借鉴国外“参与式扶贫”中参与与赋权的理念,才能实现“精准扶贫”。因为任何社会发展变化都应该有当地人的积极参与,否则难以成功。只有赋予农村贫困目标群体一定的知情权、参与权和监督权,鼓励他们真正参与扶贫的全过程,才能使“精准扶贫”项目充分体现民意,切实解决民生问题。在实践上参与式发展理论和方法,作为国际上微观区域发展的一种主导理论,其成效已经得到越来越多的验证<sup>[6]</sup>。以“参与式扶贫”理念促进当前“精准扶贫”工作的开展,激发农村贫困群体主动参与项目的设计与实施,并赋予他们一定的决策权以提升自身发展能力实现生计可持续发展,将是“精准扶贫”未来需要研究的一个方向。

### 3.1 精准扶贫工作需要贫困群众的参与

倡导和动员主要利益相关者参与项目的决策,让项目受益人成为发展过程中的主体,既是发展项目的支持者也是项目的规划者和管理者<sup>[7]</sup>,是“参与式扶贫”理论的观点。贫困群众是扶贫的主体,在“精准扶贫”过程中应该充分发挥贫困群众的参与性,尊重他们的决策意愿,在扶贫项目的规划、设计、实施与监管等过程中充分激发贫困群众的参与性和积极性,把“参与式扶贫”理念方法贯穿于整个过程中,只有这样才能提高扶贫效率和扶贫精准度。所以在“精准扶贫”过程中迫切需要建立一种群众的了解、理解、支持和参与的机制,不仅需要鼓励当地村民广泛参与扶贫项目,还要在思想上树立村民消除贫困的信心,从思想上引导村民参与意识,提高他们对“精准扶贫”的了

解程度,才能激发村民脱贫致富的积极性和热情,因此,精准帮扶不仅要“输血”,而且要让村民自我“造血”,提升参与感非常重要。

### 3.2 精准扶贫需要社会组织的积极参与

我国实际已经取得了一些社会组织参与扶贫过程的成功经验。例如 2015 年 3 月成立的“小云助贫中心”,该社会组织在云南勐腊河边村的扶贫坚持贯彻“赋权和平等”的核心理念,以方案的形式协助政府扶贫,促使政府资源产生扶贫效益。该组织运用参与式理念和方法与村民一同制定了该村脱贫致富计划,利用政府扶贫资源实现脱贫计划,把政府资本转化为农户脱贫的资本,提高农户自身的发展能力。“小云助贫中心”的创新之处在于“参与式扶贫”理念的具体运用,首先是社会组织与村民一起制定扶贫方案,然后是政府依据扶贫方案跟进项目,最后利用政府扶贫项目资源“反哺”贫困户。因此,“小云助贫中心”既能够利用政府提供的扶贫资源,同时也能避免这一资源被农村精英内卷化。使社会组织在扶贫中的价值进一步体现,解决了政府扶贫过程中社会组织参与性的问题。由此可见,“精准扶贫”工作也需要社会组织的积极参与,政府要加大支持力度,一方面在现行法律上充分保障社会组织参与“精准扶贫”工作,大力推进社会组织开展扶贫工作的法制建设和工作机制,发挥社会组织在“精准扶贫”中的积极作用;另一方面财政部门每年应该拿出一

定比例的扶贫资源,加大对社会组织参与“精准扶贫”的支持力度,向这些社会组织开放更多扶贫机会,鼓励他们积极参与扶贫招标并承担扶贫扶贫工作。

## 4 结语

不断完善中国扶贫工作的实践、创新扶贫工作模式,运用参与式理念和方法促进精准扶贫,提高政府在精准扶贫工作中扶贫对象瞄准机制的科学性,在精准扶贫实践过程中,坚持“赋权和平等”的参与式发展理念,让与当地老百姓生产生活相契合的项目扎根发芽、开花结果,这样才能使扶贫项目的安排、资金使用、扶贫措施真正做到精准到位。

### 参考文献:

- [1] 张笑芸,唐燕.创新扶贫方式,实现精准扶贫[J].资源开发与市场,2014,30(9):1118-1119.
- [2] 李兴江,陈怀叶.参与式扶贫模式的运行机制及绩效评价[J].开发研究,2008,135(2):94-99.
- [3] 潘芳芷.参与式扶贫存在的问题及其对策[J].辽宁工业大学学报(社会科学版),2017,19(5):3.
- [4] 苟颖萍,白冰.习近平精准扶贫思想浅析[J].西南交通大学学报(社会科学版),2017,18(3):122-128.
- [5] 凌文豪,刘欣.中国特色扶贫开发的理念、实践及其世界意义[J].社会主义研究,2016(4):96-96.
- [6] 吴晓静,韩鸿.基于参与式传播的精准扶贫策略研究[J].新闻战线,2016(24):20-22.
- [7] 黄晓雪,周梦冉,幽明卓,等.社会组织参与式扶贫的实践逻辑与现实困境[J].产业与科技论坛,2017,16(8):230-231.

## Precision Poverty Alleviation Under the Concept of “Participatory”

LI Jing-song<sup>1</sup>, LI Xue-mei<sup>2</sup>

(1. College of Public Management, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang, Guizhou 550002; 2. Guiyang First People's Hospital, Guiyang, Guizhou 550002)

**Abstract:** “Precision poverty alleviation” is an effort to promote the policy of poverty alleviation and development oriented towards precision in China. By drawing on the concept of “participatory poverty alleviation” for the empowerment and equality of foreign countries, the right to know, the right to participate and the right to supervise have been given to the impoverished people were expounded. To encourage the impoverished people and social organizations to participate in the process of poverty alleviation. The “precision poverty alleviation” project was better aimed at the target of poverty alleviation. The problem of how to improve the precision of the aim of the poverty alleviation project and how to maximize the benefit of the poverty alleviation were put forward.

**Keywords:** participatory; poverty alleviation; targeted poverty alleviation