

能力贫困视阈下的扶贫移民可持续 脱贫能力建设研究

梁伟军,谢若扬

(华中农业大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430070)



摘 要 强化易地扶贫搬迁后续措施、增强扶贫移民可持续脱贫能力是脱贫攻坚阶段必须着力解决好的重大课题。基于能力贫困视角,解析扶贫移民可持续脱贫能力结构,探求可持续脱贫能力形成机制,剖析可持续脱贫能力建设面临的突出难题,提出了促进可持续脱贫能力建设的根本路径。研究发现,扶贫移民的可持续脱贫能力主要由社会资本、人力资本、金融资本层面的能力所构成,形成机制在于能力建设主体各自定位清晰、分工明确、形成合力。当前能力建设面临移民自身生存发展能力不足、城乡二元贫困治理体制制约、社会组织扶贫参与不够等难题。协同治理是促进扶贫移民可持续脱贫能力建设的根本路径,需要移民自身主动提高生存发展能力,政府部门强化制度政策供给,民营企业积极履行扶贫责任,社会组织深度参与脱贫攻坚。

关键词 扶贫移民;能力贫困;能力建设;可持续脱贫能力;协同治理

中图分类号:F 323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)04-0105-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.04.012

贫困问题事关民生福祉,精准扶贫、精准脱贫是新时代坚持和发展中国特色社会主义必须完成的重大课题。自党的十八大以来,我国全面实施脱贫攻坚战略,精准扶贫脱贫成效显著。2013—2018年,农村贫困人口由 8 249 万人减少至 1 660 万人,贫困发生率由 8.5%降低至 1.7%。随着精准扶贫进入关键阶段,脱贫任务更重、难度更大,深度贫困地区成为重点难点。有的地区“一方水土养不活一方人”,就地扶贫难度大、成本高、效果差^[1],居民受自然环境影响在脱贫后容易出现返贫。易地扶贫搬迁兼具减贫发展、生态保护与促进社会和谐等多重功能^[2],在西方称之为“生态移民”或“环境移民”^[3],是自然条件严酷、生存环境恶劣、发展条件严重欠缺地区贫困人口脱贫的可行选择。

易地扶贫搬迁是精准扶贫脱贫战略的重要组成部分。《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》提出,加快实施易地扶贫搬迁工程,通过“挪穷窝”“换穷业”“拔穷根”,从根本上解决分布在全国 22 个省(区、市)约 1 400 个县(市、区)、约 1 000 万建档立卡贫困人口的稳定脱贫问题。《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》指出,要巩固易地扶贫搬迁成果,将帮扶政策措施与贫困群众参与挂钩,培育提升贫困群众发展生产和务工经商的基本能力,建立促进群众稳定脱贫和防范返贫的长效机制。2019 年中央一号文件要求,要着力解决重搬迁、轻后续帮扶问题,增强贫困人口的内生动力和自我发展能力。2019 年两会上,习近平总书记在参加甘肃代表团审议时强调,“贫困县摘帽后,也不能马上撤摊子、甩包袱、歇歇脚,要继续完成剩余贫困人口脱贫问题,做到摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管^[4]。”2019 年国务院政府工作报告表明,2018 年全年我国已对 280 万人进行了易地扶贫搬迁,2019 年要基本完成“十三五”易地扶贫搬迁规划建设任务,同时加强后续扶持,确保脱贫有实效、可持续。这充分说明易地扶贫搬迁移民的后续发展是扶贫开发须着力思考和重点解决的突出问题。

统计意义上中国农村贫困人口消失绝不意味着贫困的终结^[5],需将消除贫困置于变化发展的时代环境中不断丰富其可持续性意涵。有研究指出,脱贫攻坚时期我国年均非农安置移民数量将达

到近 100 万人,规模十分庞大^[6]。在新时代社会主要矛盾发生转变、贫困人口对美好生活向往日益增长的背景下,本研究着眼于扶贫搬迁非农安置移民(以下简称“扶贫移民”)可持续脱贫能力建设与可持续脱贫能力的成长问题,以期为巩固脱贫成果、打赢脱贫攻坚战提供理论支持和实践参考。

一、文献回顾

易地扶贫搬迁是面向深度贫困地区的国家政策与制度安排,涉及生态环境保护、公共服务供给、城乡统筹规划,深刻影响贫困人口的后续发展,近年来日益成为学界关注的热点。既有研究集中于三个方面:

一是关于易地扶贫搬迁的成效分析。易地扶贫搬迁意味着贫困人口生计空间的整体改变、适应和再造^[7],存在双重效应:一方面,搬迁不仅在一定程度上改善了贫困人口的居住空间^[8],能够有效破解环境恶劣造成的“贫困积累”陷阱^[9],且在教育、资产、能源等方面对于缓解多维贫困具有显著的正向作用^[10],使贫困家庭在不同程度上获益^[11];另一方面,贫困人口在搬迁后面临移民安置、社会支持以及可持续生计等困境^[8],就业接续不畅导致移民“无业返贫”和“搬而不富”,后续产业跟进不足加之农户脱贫自主性不强,易形成扶贫搬迁的“救济陷阱”^[12],个别地区乃至出现了搬迁移民职业转型、迁入地产业发展等未有效改善的现象,移民生活成本提高,生计脆弱性增强^[13],扶贫搬迁沦为“没有发展的安置”,引发一系列社会风险^[14]。

二是关于易地扶贫搬迁的政策评价。我国易地扶贫搬迁政策经历了试点探索、全面推进、脱贫攻坚三个阶段,政策维度类型和内容趋于丰富^[3],但易地扶贫搬迁政策也存在较为突出的问题。政策设计上侧重于改善扶贫移民的地理资本和经济资本,注重资源分配,较少关注移民生计行动能力建设^[15]。政策衔接上扶持政策供给与扶贫移民发展需求之间的对接存在落差,搬迁农户后续发展政策因政出多门而缺乏系统性,政策的整合效果并未充分发挥^[16];后续扶持政策还有待加强^[17]。政策实施上存在瞄准失焦、执行偏差、衔接缺乏、力度不足等突出问题^[18],乃至一些地区因乡村精英俘获等因素导致贫困治理偏离了预设的目标方向^[19]。

三是关于易地扶贫搬迁移民的发展研究。扶贫搬迁移民的首要发展目标是摆脱贫困,同时也面临市民化及其身份转变等长远发展决策。针对这一特殊群体,诸多学者从不同学科进行了探讨,人口学视角的研究运用“推拉理论”分析人口迁移行为的形成,并由此构建了移民发展的动力机制^[20];经济地理学视角运用“生计空间理论”分析了搬迁移民在经济空间、社会空间、制度空间等方面发生的变化,重在探讨移民生计空间再造^[15]、生计方式变迁^[21]及空间资本优化^[8]等问题;管理学视角关注扶贫移民搬迁后政策资源如何衔接优化^[22];社会学视角基于社会动员理论^[23]、社会排斥理论^[24]等剖析搬迁后移民的社会适应、社会融入等问题。

既有研究具有三大特点:一是在研究视角上,众多学者从不同学科视角探讨了易地扶贫搬迁移民的后续发展问题,为把握其面临的经济社会环境挑战提供了多重视野,但缺乏从能力视角,基于贫困发生的根源,探讨如何实现易地扶贫搬迁移民的可持续脱贫。二是在研究内容上,对易地扶贫搬迁的脱贫实效、政策特点、扶贫搬迁移民的后续发展等进行了分析思考,为认识扶贫搬迁脱贫规律提供了有益指导,但鲜有关注扶贫搬迁移民的内生性脱贫能力问题;三是在研究方法上,质性研究、量化研究各有侧重,但聚焦于扶贫搬迁移民可持续脱贫能力、围绕能力建设进行深入研究的理论成果较少。

本研究基于能力视角,运用能力贫困理论和可行能力理论,揭示贫困产生的根源,探讨能力贫困、能力建设与可持续脱贫之间的逻辑关联;进而以家庭为单位,基于扶贫移民的生计资本,解析扶贫移民的可持续脱贫能力结构,探求可持续脱贫能力的形成机制;随后分析扶贫移民可持续脱贫能力建设所面临的难题;最后提出促进扶贫移民可持续脱贫能力建设、提升可持续脱贫能力的对策建议。

二、能力贫困、能力建设与可持续脱贫之间的逻辑关联

1.能力贫困是贫困产生的根源

(1)能力贫困是贫困的本质。人们对于贫困最基本的理解就是物质生活的匮乏,即收入水平无法

满足家庭基本生活的需要。贫困的衡量标准在一定程度上会影响扶贫理念,甚至会影响扶贫效果,若仅以收入作为标准,既未考虑到人的异质性,也不利于激发贫困人口的主观能动性。在阿玛蒂亚·森看来,减少收入上的贫困只是反贫困政策的一种手段,并非终极目的。他从政治学角度以“可行能力剥夺”来看待贫困,超越狭隘的收入衡量标准,着眼于个体的自由发展,深刻揭示了贫困的本质即“能力贫困”。森将可行能力看作是一种自由,是人们有可能实现的各种功能性活动的组合或集合。人们的行动自由建立在可行能力的基础之上,即面对生活困难和面临选择时能做出积极有效的反应,从而摆脱困境,实现发展。他指出收入很容易被隐藏或策略性作假,而人的功能性活动是可观察的,从可行能力出发能够减少激励性扭曲的程度^[25]。可行能力聚焦于人们的生活质量,关注人们能够实际享受的生活和实实在在拥有的自由。可行能力剥夺导致可行能力匮乏,可行能力匮乏是贫困的根源所在。因此他将贫困的识别与治理从收入拓展到可行能力要素的缺失,关注贫困人口的发展能力。森的可行能力理论对全球减贫事业产生了重要影响,联合国开发计划署在其1990年的《人类发展报告》中首次引入“能力贫困”概念,并建议采用“基本生存能力”“健康生育能力”“接受教育与获得知识的能力”作为“能力贫困指标”来反映人类基本能力缺乏的状况^[26]。能力贫困概念的提出,使“贫困”的内涵不再局限于经济收入层面,而是扩展到影响人们自由的各种可行能力要素,为认识贫困问题的本质提供了新的认知理路。

(2)能力贫困削弱贫困人口内生性脱贫动力。当贫困人口不具备自我发展能力时,大多寄希望于外部帮扶,久而久之产生依赖心理,慵懒懈怠,缺乏脱贫志向;脱贫志向缺乏导致内生脱贫动力不足,一旦脱离外部扶持,便会落入贫困陷阱,形成“贫困—依赖—贫困”的恶性循环。舒尔茨在《论人力资本投资》中指出,“人的能力和素质是决定贫富的关键”。当一种境况得到改善时,这种改善本身就会对人的信念和行为产生影响^[27]。对于贫困人口而言,自我发展能力的提升是激发其产生脱贫动力的一种内生性力量,有助于激励贫困人口坚定脱贫信念,产生积极行动。

(3)能力贫困制约贫困人口脱贫的可持续性。从脱贫的可持续性来看,外生性致贫变量的改变尽管可以缓解深度贫困,但并不必然带来深度贫困问题的根本性解决^[28]。帮助贫困人口建立自我发展能力、及时把握发展机遇相对于完善贫困地区基础设施建设、改善生产生活环境更为重要。虽然提高收入水平等物质条件被普遍作为消除绝对贫困的基本手段,但相对贫困的大量存在意味着不可忽视脱贫人口的发展脆弱性。这种脆弱性更多地体现为自我发展能力和抵御社会风险能力的欠缺与薄弱,即使暂时摆脱了绝对脱贫,也很可能因缺乏一定的可行能力而再次返贫。能力贫困是实现可持续性脱贫的关键制约因素,而提升可行能力则是打破“能力匮乏—陷入贫困”循环这一“低水平动态平衡”的^[29]关键。

2.能力建设是摆脱贫困的根本出路

能力建设思想的提出可以追溯到20世纪70年代的美国,当时为解决地方政府在“财政分权”和“新联邦主义”政策背景下行政部门管理低效的问题,倡导以“改善管理”为目标,加强政府行政职能^[30]。20世纪80年代末,能力建设的主张在对传统发展援助模式的批判声中出现,呼吁以“改善援助效果”为目标,将“援助”转变为“自助”^[31]。由此,能力建设的关注焦点开始从政治领域延伸到社会领域。一般意义上的能力建设涉及个体、组织、社会、国家等主体,其基本目标在于实现更好的发展。

就贫困治理而言,摆脱贫困不是简单的“救助式扶贫”和“数字式脱贫”,而是以能力建设为基础,走“发展式脱贫”道路。贫困人口的能力建设正是基于发展,通过“内型”与“外塑”相结合促进其能力提升并转化为功能性活动^①的过程,能力是实现功能性活动的基础,功能性活动是能力的外在表现。从长远发展审视,扶贫开发工作需要强化“助人自助”的价值取向,通过能力建设助力贫困人口提升可行能力,最终具备良好的生存发展能力、实现可持续脱贫。

(1)能力建设以促进内源式发展为价值依归。可行能力理论将“人”的因素置于中心地位,强调通

① 参考阿玛蒂亚·森“功能性活动”概念,在本文语境中将其解释为扶贫移民通过发挥主观能动性,为维持可持续生计、实现可持续脱贫而采取的积极行动以及由这种行动所形成的生活状态。

过“人”的主动参与来扩展人们所拥有的真实选择的能力和自由,而不只是被动地接受精心设计的发展计划^[25]。依照在森之前被广为接受的贫困治理理论逻辑,贫困人口仅被看作是“被治理”的对象和发展的“客体”,扶贫往往是以“要我脱贫”的思维逻辑进行自上而下的单方面救助,忽视了贫困人口的主体地位和主观能动性,削弱了其追求发展的内生动力,使贫困人口对帮扶产生过度依赖,进而形成“等靠要”思想。贫困治理是一长期渐进过程,达成有效、长久的减贫效果须将“内源式”发展作为贫困治理的价值取向,坚持贫困人口的脱贫“主体”地位,除了将其作为“受益主体”之外,更要激发其作为“参与主体”和“行动主体”的能动性。习近平总书记在 2015 年的中央扶贫开发工作会议上指出,“脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现”,“要重视发挥广大基层干部群众的首创精神”^[32]。必须通过能力建设引导贫困人口积极作为,主动参与脱贫攻坚工程,强化独立自主意识、激发内生性发展动力,促使他们减少乃至摆脱社会福利依赖。

(2)能力建设以增强贫困人口发展能力为主要内容。世界银行在其 2000 年发布的《世界发展报告》中指出,“任何减贫战略的核心内容都是拓宽穷人的能力。”贫困群体自身的能力培养和提升对于阻断返贫路径、提升减贫效果至为关键^[33]。随着绝对贫困的消减,相对贫困逐渐显现,能力与发展之间的矛盾更加凸显。贫困人口的能力建设,一定意义上是发展能力的积累过程。这种发展能力不仅涵盖知识、技能等人力资本,也囊括了其所拥有的改善生活质量、促进自身发展的所有资源和力量。贫困人口的能力建设除了文化技能培育和提升外,还包括生活态度、价值观念、思维方式、行动逻辑等全面转型。以能力建设促进贫困人口发展能力积累,增强其可行能力,是实现“真脱贫”的可行路径。

(3)能力建设是提升自我发展能力的重要手段。能力贫困是贫困的本质所在,助力贫困人口能力建设是扶贫脱贫工作的核心。贫困治理不是简单缓解贫困人口的基本生活困难,而是通过能力建设实现“发展式脱贫”的动态性过程。发展式脱贫以提升贫困人口自我发展能力为基础,重在阻断他们脱贫之后因疾病、失业等因素而返贫的生成机制。国务院印发的《“十三五”脱贫攻坚规划》中明确指出,要实施产业扶贫、电商扶贫、科技扶贫等工程^[34],各种扶贫举措均指向贫困人口的能力建设。通过能力建设,激活贫困人口的自我发展意识,增强自力更生本领,产生脱贫行为自觉,追求脱贫致富。

(4)能力建设以实现可持续脱贫为目标指向。贫困人口脱贫摘帽并不代表彻底脱贫,必须强化可持续脱贫能力建设。“数字式脱贫”表面上完成了扶贫脱贫任务,但贫困人口的实际困难并未真正解决,一旦脱离帮扶,往往难以维持生计。为巩固脱贫成效,在消除现有绝对贫困基础上,更需注重脱贫效果的可持续性。外部帮扶资源相对稀缺,可持续性脱贫更从根本上取决于贫困人口的内生性发展能力。有学者认为,2020 年后,我国的反贫困战略重点将从关注简单的生存贫困转向更加关注能力贫困和可持续发展能力的提升,从被动的结果扶持向主动的起点预防延伸^[35]。能力的发展是个人、团体、组织、机构和社会通过增强他们的能力以发挥其核心作用、解决问题、制定和实现目标的过程,是在广泛的环境下以一种可持续的方式理解和处理自身发展需要的过程^[36]。以实现可持续脱贫为目标,进行贫困人口能力建设,提升他们有效应对复杂多变的生存环境、生成自我发展的内生性能力,既是保证精准脱贫稳定性、长效性和可持续性的客观要求,也是从根本上解决贫困问题的必然选择。

三、扶贫移民可持续脱贫能力分析

1. 扶贫移民可持续脱贫能力的内涵

助力扶贫移民有效实现可持续脱贫,需要将以人民为中心的发展理念嵌入精准扶贫脱贫政策制度安排与基层工作实践,从整体上帮助其形成、积累和提升可持续脱贫能力。借鉴西方扶贫减贫理论成果,英国国际发展部构建了以人力资本、社会资本、物质资本、自然资本和金融资本为核心要素的可持续生计分析框架,作为进行生计支持、设计发展性活动的理论工具,被广泛应用于发展性活动对可持续生计产生的效果评估以及提高减贫实效的行动方案制定中。该理论框架的目标在于促进贫困家庭实现生计可持续发展,它承认每个人所固有的潜能,主张在为促进公民生计所作的各种努力中,一个关键性目标就是消除实现人们潜能的各种障碍,并把生计资本看作是一种可持续的谋生能力。贫困人口摆脱贫困的能力很大程度上取决于其所获得的资本,对人们进行赋权增能的方法是支持他们

建立自己的资本^[37]。

基于可持续生计分析框架,本研究认为,个人或家庭所积累的生计资本越多,则越有可能拥有更多物质财富,但拥有生计资本并不一定带来良好的生计结果,生计资本只有被有效利用才能创造更大价值、产生更多财富,这一过程即是能力发挥过程。具备运用生计资本的能力是创造财富、实现可持续生计的关键。就生计资本而言,迁出区域的自然条件严酷、生存环境恶劣、发展条件严重欠缺^[38],是扶贫搬迁对象的主要致贫因素。扶贫移民在迁入地若能具备良好的可持续生计条件,则意味着可持续脱贫成为可能。因此,扶贫移民的可持续脱贫能力是扶贫移民在迁入地以生计资本为依托,所具备的获取、积累生计资本的能力,以及运用生计资本创造、积累财富的能力,其目标指向在于脱离政府与社会扶持,真正走上顺应市场经济要求、完全依靠自身努力实现脱贫致富的可持续性发展道路。

2. 扶贫移民可持续脱贫能力的结构

不同类型贫困人口的生存发展能力存在一定程度的异质性,通过能力建设实现可持续脱贫,需要结合不同类型贫困人口的脱贫能力特点,有针对性地进行建设。本研究对象为易地扶贫搬迁非农安置移民,他们依照自愿原则,以家庭为单位、按户搬迁,非农就业,家庭是扶贫移民的基本组织单位。因此,综合考虑家庭成员及整个家庭的脱贫能力集合,以“个人(家庭)能力集”为单元,分析脱贫能力的结构。

能力建设是扶贫移民可持续脱贫能力形成的根本途径。对扶贫移民进行能力建设是一种开发性活动,在理念和目标上均与可持续生计分析框架具有较强的一致性。有效实施能力建设,需以可持续生计分析框架为指导,从“能力”角度对不同类别的生计资本进行解构,具化扶贫移民的脱贫能力、形成扶贫移民个体(家庭)脱贫能力集合,进而把握其可持续脱贫能力结构。由于扶贫移民搬迁后其物质资本如房屋、基础设施等为政府所提供,能够满足基本生活所需,非农安置使他们脱离了农村土地等自然资本,一般不再从事农业生产经营,故物质资本和自然资本所涵盖的能力可不考虑。本研究重点从社会资本、人力资本、金融资本三个层面解析扶贫移民可持续脱贫能力结构(如图 1)。

(1) 社会资本层面的能力。扶贫移民基于社会资本所具有的可持续脱贫能力主要包括社会交往能力、社会资源利用能力、环境适应能力等。扶贫移民搬迁前大多长期生活在深山石山、边远高寒等农村地区,相对自给自足,信息闭塞、与外界交往少,观念封闭、小农意识浓厚,搬迁之后原本熟悉的社会关系网络受到冲击。适应新环境的社会交往能力缺乏,容易形成狭窄的社会交际圈,不利拓展社会网络空间、构建良好人际关系,阻碍扶贫移民的社会融合及生存发展。社会交际范围与个体发展水平高度相关,社会交往能力直接影响贫困人口的发展潜力^[39]。社会资源利用能力建立在社会关系网络基础之上,体现扶贫移民所能获得的社会资源支持能力。环境适应能力在一定程度上受到社会交往能力的影响,反映扶贫移民能否接受新事物、融入迁入地的生产生活环境。对于扶贫移民,尤其是少数民族地区的扶贫移民而言,搬迁后原有的文化传统、风俗习惯、生产生活方式等面临巨大挑战,对新环境的适应能力决定了能否对社区文化产生认同并与其他族群平等友好交往、积极参与社区活动及意见表达,影响他们对迁入地的认同感和归属感,是扶贫移民在心理层面能否“稳得住”的关键因素。

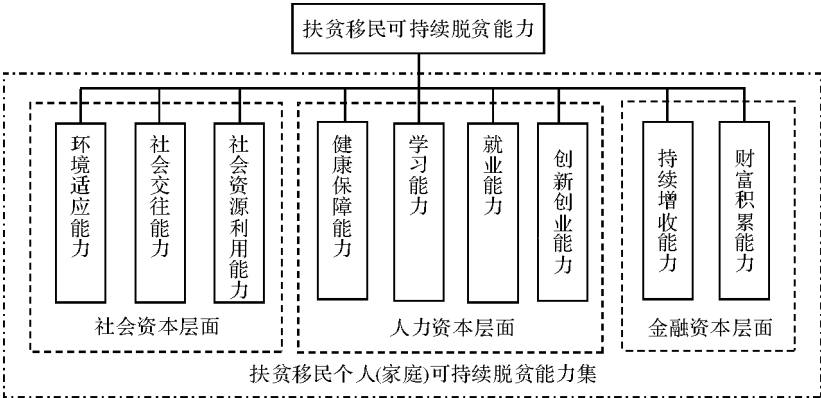


图 1 扶贫移民可持续脱贫能力结构

(2)人力资本层面的能力。扶贫移民基于人力资本所具有的可持续脱贫能力包括健康保障能力、学习能力、就业能力、创新创业能力等。健康保障能力是指扶贫移民在迁入地开始新的生产生活所具有的劳动力素质及享有的健康保障条件。疾病是扶贫移民健康生活的主要威胁,健康保障能力是其实现可持续脱贫的基本要求和根本保障。学习能力主要表现为家庭成员的受教育程度、对新知识的掌握程度以及所拥有的专业技能等,提高学习能力有助于优化扶贫移民的脱贫能力结构。扶贫移民搬迁后,原有的劳动技能面临挑战,需要学习掌握新的知识技能,适应城镇就业需求。就业能力是指扶贫移民家庭劳动人口通过务工经商、发展生产、稳定就业以促进家庭发展的能力,主要体现在家庭劳动力数量、求职渠道、就业质量等方面。创新创业能力是扶贫移民家庭成员利用其掌握的知识技能和经济资源自主经营、经商创业的能力。健康保障能力是前提,学习能力是基础,就业能力和创新创业能力是扶贫移民在迁入地可持续发展的关键。

(3)金融资本层面的能力。扶贫移民基于金融资本所具有的可持续脱贫能力包括持续增收能力和财富积累能力等。持续增收能力是指扶贫移民家庭成员获取稳定、持续收入以满足家庭所需的能力。财富积累能力在一定程度上能够反映出扶贫移民家庭的储蓄意愿、消费观念、经济基础以及应对风险的能力,是扶贫移民家庭抵御风险的根本保证。

社会资本、人力资本、金融资本各自所蕴含的能力之间相互促进,相辅相成。扶贫移民基于三个层面的可持续脱贫能力各自越强,则越有利于实现可持续脱贫。扶贫移民掌握和具备一定的知识技能,有助于增强他们在劳动力市场的就业竞争力,拓宽人际交往范围,使社会网络从简单的亲缘、血缘关系向业缘和地缘关系延伸,促进扶贫移民适应并融入新的工作生活环境。社会网络和社会资源的覆盖面越广,能够获得的发展机会则越多,一定程度上更有助于财富积累。一定规模的财富积累,则使扶贫移民家庭成员通过增加人力资本投资、提升专业技能成为可能,有利于进一步增强移民家庭的社会资本和金融资本积累能力,从而形成良性循环。

3. 扶贫移民可持续脱贫能力的形成机制

扶贫移民脱贫是一动态过程。扶贫搬迁为贫困人口创建了新的生计空间,其所带来的正向效应能否充分展现,一定程度上取决于扶贫移民是否在新的生计空间下具备自我发展能力。个体(家庭)自我发展能力的形成来自扶贫移民“自身积累”和“外部支持”的协同,共促扶贫移民基于社会资本、人力资本、金融资本的可持续脱贫能力整体提升。

扶贫移民可持续脱贫能力建设的主体主要包括扶贫移民个人(家庭)、政府、企业和社会组织。扶贫移民可持续脱贫能力形成的机制在于四大能力建设主体定位清晰、分工明确、形成合力,协同促进扶贫移民社会资本、人力资本、金融资本的积累和稳固,以及可持续脱贫能力的逐步形成、稳步增长和持续提升,走上独立自主的脱贫致富之路,真正实现“搬得出、稳得住、能致富”的目标(如图 2)。政府部门是责任主体,是可持续脱贫能力形成的保障性力量,重在履行公共责任,提供职业技能培训、就业创业支持、金融保险服务、社会保障体系等公共服务,产生激励和保障,构筑可持续脱贫能力的制度性安排。扶贫移民个人(家庭)是能动主体,他们的参与和努力是可持续脱贫能力形成的根本性力量,主要通过积极学习文化知识、主动提高专业技能、自觉适应发展环境,追求改变和进步,形塑可持续脱贫能力的内生性基础。企业是市场主体,是可持续脱贫能力形成的助推性力量,积极承担社会责任,主动扶贫助贫,对扶贫移民在就业技能提升、创业资源支持等方面进行帮扶,既有益于贫困人口脱贫,也有利于企业树立良好形象,实现互惠共赢。社会组织是服务主体,是可持续脱贫能力形成的补充性力量,发挥“第三部门”优势,以扶贫政策普及、社会心理疏导、价值冲突协调、公益性服务提供等形式,进行支持引导,促进政府部门、企业和移民个人(家庭)之间建立互动性关联。

四、扶贫移民可持续脱贫能力建设面临的难题

1. 扶贫移民自我发展能力存在不足

(1)扶贫移民面临非农就业挑战。扶贫搬迁对移民自身发展能力提出了新的更高要求。他们搬迁前长期生活在农村,以务农为业,习惯了农耕生活,在迁入地丧失了原有的生产生活资源,农业生产

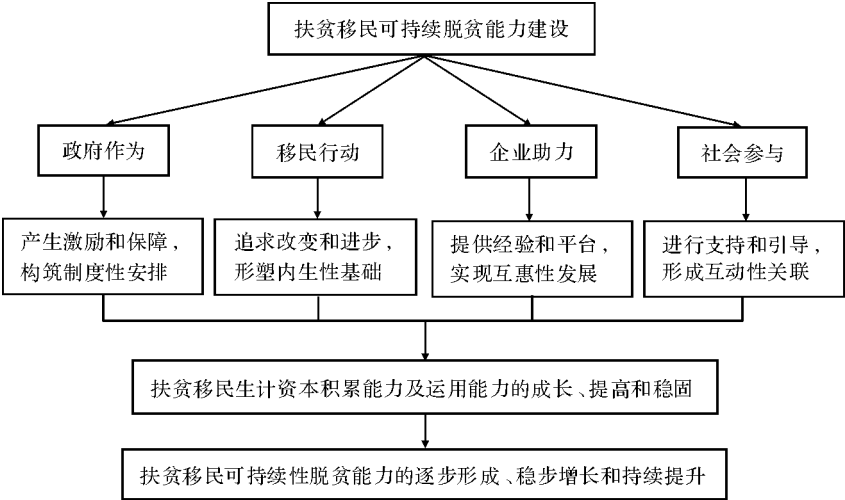


图 2 扶贫移民可持续脱贫能力的形成机制

技能往往无用武之地。对扶贫移民而言,非农就业岗位准入门槛较高,他们因人力资本缺乏、非农就业能力薄弱,在劳动力市场上处于弱势地位,面临无业可就风险,不利于其通过就业积累资源、拓宽社会网络、获取稳定收入,进一步限制了其金融资本层面的能力积累。在就业和收入不稳定的环境下,较高的城镇生活成本必然会增加扶贫移民的生存压力、生活负担和心理落差,他们将更多考虑如何在迁入地生存下去,而不是追求长远发展,必将影响可持续脱贫实效。

(2)扶贫移民遭遇社会环境适应危机。易地搬迁之前,扶贫移民受传统的农村生活方式、封闭的社会环境和较低的文化水平等限制,远离社会主流文化而处于自我维系的“贫困亚文化”^①体系中,思想观念封闭、社会网络狭窄、改革创新意识不强,限制了他们文化技能的提高和社会交往能力的提升,人力资本和社会资本层面的综合能力有限。社会网络是重要的社会资源,为扶贫移民摆脱贫困提供支持和依靠。而搬迁后,原有封闭型社会网络面临转型,新的开放型社会网络尚未建立,社会资本缺乏。他们在城镇开放的社会文化和交往环境下因缺乏归属感、认同感和安全感而遭遇无所适从的环境适应危机,从乡土文化到城市文明适应性转换周期较长,容易消解其脱贫致富的生活愿景追求,影响扶贫移民的稳定性发展。

(3)扶贫移民难以应对市场经济需求。扶贫移民大多市场意识淡薄,市场经济运行规律认知有限,市场风险承受力偏弱,自主择业创业能力不强,直接制约其搬迁后参与市场经济竞争的能力。受人力资本、社会资本积累能力的限制,将面临长期性发展难题,收入增加和财富积累受限,不利于其金融资本积累。

2.城乡二元贫困治理体制制约

城乡二元贫困治理格局下,各种扶贫脱贫制度政策之间尚未形成互联互通的有机关联,难以发挥体制机制的整体效能。现行的扶贫协调部门只涉及农村^[5],易地搬迁贫困治理的对象侧重于迁入农村地区的农业安置人口,对迁往城镇或工业园区附近的非农安置人口则相对关注较少。城乡二元贫困治理导致户籍制度的附带性和限制性功能,阻碍了个体能力提升的机会和空间^[40]。城乡扶贫政策、制度、措施等接续不畅,扶贫移民在人力资本、社会资本、金融资本层面的能力提升缺乏富有效能的体制机制保障,难以对扶贫移民产生有效激励。易地扶贫搬迁容易流于形式,出现农村贫困人口向城镇转移、成为新的城镇贫困人口的现象。只要原有的社会结构和制度不发生根本性变迁,在这种社会条件下存在的贫困现象就不会改变^[41]。扶贫移民与城镇居民在教育、医疗、就业、社会保障等领域无法享有平等的权利和机会,在遭遇疾病、意外伤害、失业等生活困难时其脆弱性更加明显,返贫风险

① 美国人类学家刘易斯(Lewis)最早使用“贫困文化”这一概念作为贫困人口持久性贫困原因的一种解释,贫困亚文化表现为贫困人口有着不同于主流的价值观念和行为习惯,贫困本身便在这种亚文化中繁衍。

更高。

3. 社会组织扶贫参与不够

帮助弱势群体、服务社会是社会组织的使命和价值追求,与贫困治理的核心价值追求具有内在一致性^[42]。社会组织与政府部门在公共服务领域合作,能够低成本提供多元化公共服务,弥补政府失灵,保障公共利益的最大化^[43]。公益团体、高校、社区等社会组织相对政府部门拥有社会帮扶的专业知识和工作优势,有助于弥补行政力量治理贫困的不足,提高治理效率。长期以来,扶贫开发一直是政府主导下的民生行动。政府工作人员因缺乏专业性的社会工作经验,往往难以满足精准扶贫“最后一公里”的基层工作要求。现行扶贫管理体制下政府部门行政化干预过度,社会组织参与不够,影响社会扶贫功能的有效发挥。高校参与精准扶贫还处于探索期,高校与政府部门、对口帮扶单位之间存在信息沟通和协调不畅^[44],影响高校对扶贫移民进行文化扶贫、提升其人力资本。社区是扶贫移民生活的基本空间,有研究显示,移民往往对安置社区的内部管理要素陌生,无法有效参与社区公共事务的沟通和表达,社区内部社会秩序混乱降低了其对社区生活的满意度^[45],邻里关系陌生、共同体意识缺失等成为突出问题^[46]。上述因素均不利于增进扶贫移民的社区归属感、信任感和获得感,难以以为社会资本层面能力的提升提供良好支持。

五、协同治理是促进扶贫移民可持续脱贫能力建设的根本路径

结合扶贫移民可持续脱贫能力的形成机制及可持续脱贫能力建设面临的难题分析,提升扶贫移民可持续脱贫能力需要坚持协同治理思维,扶贫移民个人(家庭)、政府部门、民营企业、社会组织分工合作,以贫困治理双向互动逻辑合力强化可持续脱贫能力建设,使扶贫移民具备良好的自我发展能力,助推他们走上独立自主的可持续脱贫致富之路。

1. 扶贫移民要主动提高生存发展能力

思想观念落后是摆脱贫困的重要障碍,扶贫移民实现可持续脱贫,首先要从思想认识上脱贫。“脱贫致富不能等靠要,既然党的政策好,就要努力向前跑。”^[47]扶贫移民必须深刻认识到自身的脱贫能动性主体地位,树立“自力更生、勤劳致富”的社会主义劳动观,摆脱“小农意识”和“等靠要”思想束缚,合理利用脱贫政策,改善消极心理,积极沟通交流、拓宽社会网络,加强社会资本层面的能力积累,以积极态度融入迁入地社会,主动利用社会资源改善生活处境。树立正确的消费观、储蓄观、投资观,合理利用扶贫资金,发展特色经营,追求稳定的经济回报。其次从行动上脱贫。踊跃参加非农职业技能培训,不断增强人力资本层面的能力,掌握非农就业技能,积极就业创业,实现家庭持续稳定增收和财富积累能力提升。陕西榆林市榆阳区柏盖梁村推行爱心超市积分奖励制度,以贫困户主动付出行动并获取积分、兑换超市生活用品的方式激发内生性脱贫动力,成效显著^[48]。此外,扶贫移民应自觉加大教育培训投资,提高家庭成员人力资本水平,适应经济社会发展需求,阻断贫困的代际传递机制。

2. 政府部门要强化制度政策供给

政府部门在建好扶贫移民迁入地基础设施的同时,要强化制度支持和外部环境保障,为扶贫移民的能力积累和能力发展创造良好的支撑条件。一是着力构建城乡一体化的贫困治理格局。推进扶贫开发制度的有效衔接及易地扶贫搬迁与城镇化协调发展,加快户籍制度改革,破除扶贫移民市民化的体制性壁垒,为他们在接受教育、劳动就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、创新创业等方面提供健全有效的制度政策安排,保障基本发展条件,激发扶贫移民的自主脱贫潜能,增强他们在健康保障、务工经商、发展生产等层面必备的人力资本水平。二是优化职业技能培训体系。健全职业培训制度,确保每户扶贫移民家庭至少有一个劳动力熟练掌握一门非农就业技术,提高非农就业素质。同时加大金融支持力度、调整产业布局、优化产业结构,以产业发展带动扶贫移民在迁入地实现稳定就业,促进金融资本、人力资本等层面的能力积累。三是高度重视扶贫业绩突出的企业,通过宣传、奖励等方式增强其社会责任感,形成企业参与扶贫的良好氛围,同时应强化市场监督和约束机制,构建公平公正的经济社会发展环境,为扶贫移民金融资本积累和经营能力的提升提供支持。四是与公益团体构建良好的合作关系。创新公共服务提供方式,鼓励公益团体积极参与扶贫开发,建立政府的公益团体扶贫

服务购买机制,有效发挥其在人才、技术和社会工作等方面的扶贫优势。此外,要与高校、社区加强合作,积极探索促进扶贫移民可持续脱贫能力建设的政-社、政-校等合作模式。

3. 民营企业要积极承担扶贫责任

民营企业参与扶贫是建设社会主义和谐社会、实现共同富裕的客观要求。截至2017年底,我国民营企业已达2700多万家^[49]。作为市场经济主体,民营企业是参与精准扶贫的重要力量。相对于中央企业定点帮扶贫困革命老区“百县万村”取得的突出实效而言,民营企业参与扶贫的积极性主动性比较缺乏。企业利润来自社会,积极参与地方扶贫,承担社会责任,有助于展现企业的社会价值,提升企业形象和社会公信力,实现经济和社会效益双赢。民营企业应从单纯的资金援助扶贫转变为发展援助扶贫,通过在贫困地区设立产业投资基金,从事资源开发、产业园区建设、新型城镇化发展等,创造就业岗位,吸纳扶贫移民非农就业,助力其提升就业技能,积累人力资本,增强发展信心和脱贫致富能力。

4. 社会组织要深度参与脱贫攻坚

充分发挥公益团体、高校、社区等社会组织的积极作用,扶贫与扶智、扶志相结合,支持和引导扶贫移民转变思想观念,化解心理冲突,增强脱贫致富信念,形成追求美好生活的精神风貌。公益团体可通过扶贫政策普及和心理咨询辅导,引导扶贫移民积极融入迁入地社区;动员组织企业、公益基金等社会资源,结合扶贫移民需求,进行非农技能培训、就业创业指导等专项扶持,提升其人力资本。高校应利用科教优势,为扶贫移民提供文化教育支持、产业技术指导、扶贫政策宣讲、发展规划制定等综合服务,改善其生存发展环境。社区是居民生活交往的基本空间,要积极组织社区活动,丰富扶贫移民精神生活,保障他们的民主权利,促进相互了解,增进社会交往,扩展社会网络,积累发展条件。通过社会组织有机参与,整体上提高扶贫移民的人力资本、社会资本和金融资本积累能力,助力扶贫移民实现可持续脱贫。

参 考 文 献

- [1] 桑晚晴.民族地区集中连片特困区搬迁扶贫研究——以四川省为例[J].农村经济,2016(3):50-54.
- [2] 叶青,苏海.政策实践与资本重置:贵州易地扶贫搬迁的经验表达[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016(5):64-70.
- [3] 王宏新,付甜,张文杰.中国易地扶贫搬迁政策的演进特征——基于政策文本量化分析[J].国家行政学院学报,2017(3):48-53.
- [4] 中国新闻网.习近平参加甘肃代表团审议[EB/OL].[2019-03-07].<http://www.chinanews.com/gn/2019/03-07/8774252.shtml>.
- [5] 李小云,许汉泽.2020年后扶贫工作的若干思考[J].国家行政学院学报,2018(1):62-66.
- [6] 陆汉文,覃志敏.新阶段的非农安置扶贫移民:规模估计和政策创新[J].浙江学刊,2017(1):170-174.
- [7] 张建.运动型治理视野下易地扶贫搬迁问题研究——基于西部地区X市的调研[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(5):70-80.
- [8] 邢成举.搬迁扶贫与移民生计重塑:陕省证据[J].改革,2016(11):65-73.
- [9] HAAN A D.Livelihoods and poverty:the role of migration-a critical review of the migration literature[J].Journal of development studies,1999(2):1-47.
- [10] 刘伟,徐洁,黎洁.连片特困地区易地扶贫搬迁对农户多维贫困的影响研究[J].干旱区资源与环境,2019(3):13-20.
- [11] ZHU N,LUO X.The impact of migration on rural poverty and inequality:a case study in China[J].Agricultural economics,2010(2):191-204.
- [12] 贺立龙,郑怡君,胡闻涛.如何提升易地搬迁脱贫的精准性及实效——四川省易地扶贫搬迁部分地区的村户调查[J].农村经济,2017(10):80-85.
- [13] 李博,左停.遭遇搬迁:精准扶贫视角下扶贫移民搬迁政策执行逻辑的探讨——以陕南王村为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016(2):25-31.
- [14] 马流辉.易地扶贫搬迁的“城市迷思”及其理论检视[J].学习与实践,2018(8):87-94.
- [15] 付少平,赵晓峰.精准扶贫视角下的移民生计空间再塑造研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(6):8-16,136.
- [16] 高聪颖,吴文琦,贺东航.扶贫搬迁安置区农民可持续生计问题研究[J].中共福建省委党校学报,2016(9):91-97.
- [17] 曾小溪,汪三贵.易地扶贫搬迁情况分析与思考[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2017(2):60-66,91.
- [18] 翟绍果,张星,周清旭.易地扶贫搬迁的政策演进与创新路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(1):15-22.
- [19] 程彦,郑逸芳,许佳贤,等.参与式扶贫治理中的精英俘获困境及对策研究[J].农村经济,2017(9):56-62.

[20] 金莲,王永平,黄海燕,等.贵州省生态移民可持续发展的动力机制[J].农业现代化研究,2013(4):403-407.

[21] 束锡红,聂君,樊晔.精准扶贫视域下宁夏生态移民生计方式变迁与多元发展[J].宁夏社会科学,2017(5):147-154.

[22] 郑瑞强,王英,张春美.扶贫移民适应期生计风险、扶持资源承接与政策优化[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):101-106.

[23] 王金涛,陈琪.动员力度、心理聚合与搬迁绩效——以陇中某地易地搬迁为例[J].中国行政管理,2016(9):82-87.

[24] 董亮,邓文.生态移民的社会适应困境与社会排斥——基于青海格尔木市昆仑民族文化村的调查[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2017(3):40-44.

[25] 阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贇,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2012:126-129,14-15,42-43.

[26] UNDP.Human development report 1990[R]. New York:Oxford University Press,1990.

[27] 阿比吉特·班纳吉,埃斯特·迪弗洛.贫穷的本质:我们为什么摆脱不了贫穷[M].景芳,译.北京:中信出版社,2013:230.

[28] 李小云.冲破“贫困陷阱”:深度贫困地区的脱贫攻坚[J].人民论坛·学术前沿,2018(14):6-13.

[29] 左停,赵梦媛,金菁.突破能力瓶颈和环境约束:深度贫困地区减贫路径探析——以中国“四省藏区”集中连片深度贫困地区为例[J].贵州社会科学,2018(9):145-155.

[30] VENNER M. The concept of‘capacity’in development assistance:new paradigm or more of the same? [J].Global change peace & security,2015(1):85-96.

[31] 周常春,翟羽佳,车震宇.连片特困区农户多维贫困测度及能力建设研究[J].中国人口·资源与环境,2017(11):95-103.

[32] 习近平.习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京:外文出版社,2017:6.

[33] 张琦.减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构[J].改革,2016(8):77-80.

[34] 国务院.“十三五”脱贫攻坚规划[EB/OL].[2016-12-02].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm.

[35] 雷明.扶贫战略新定位与扶贫重点[J].改革,2016(8):74-77.

[36] MERINO S S,CARMENADO I.Capacity building in development projects[J].Procedia - social and behavioral sciences,2012(2):960-967.

[37] DFID.Sustainable livelihoods guidance sheets[M].London:Department for International Development,1999.

[38] 中华人民共和国国家发展和改革委员会.全国“十三五”易地扶贫搬迁规划[EB/OL][2018-12-19].<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/W020161031520838587005.pdf>.

[39] 郭劲光,俎邵静.参与式模式下贫困农民内生发展能力培育研究[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2018(4):117-127.

[40] 韩喜平,刘永梅.中国现代民生福祉增进轨迹——基于民生制度与民生能力建设的视角[J].社会科学辑刊,2018(3):138-143.

[41] 范明林.城市贫困家庭治理政策研究[M].桂林:广西师范大学出版社,2012:51.

[42] 陈成文,陈建平.社会组织与贫困治理:国外的典型模式及其政策启示[J].山东社会科学,2018(3):58-66.

[43] 郁建兴,沈永东.调适性合作:十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革[J].政治学研究,2017(3):34-41.

[44] 李俊杰,李晓鹏.高校参与精准扶贫的理论与实践——基于中南民族大学在武陵山片区的扶贫案例[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2018(1):79-84.

[45] 仇凤仙.从差序到单元:安置社区的管理再置研究——基于 NJ 市 D 社区的个案研究[J].云南社会科学,2014(5):164-167.

[46] 吴新叶,牛晨光.易地扶贫搬迁安置社区的紧张与化解[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018(2):118-127.

[47] 中国共产党新闻网.习近平:脱贫致富不能等靠要,既然党的政策好,就要努力向前跑[EB/OL][2019-04-16].<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0416/c64094-31032941.html>.

[48] 榆林日报.脱贫不能等靠要[EB/OL].[2018-11-29].http://newsedit.ylrb.com/html/2018-11/29/content_90625.htm.

[49] 新华网.我国民企 2700 万家 民营经济财政收入占比超 50%[EB/OL].[2018-12-20].http://www.xinhuanet.com//fortune/2018-05/01/c_1122767077.htm.

(责任编辑:陈万红)