

【脱贫成果巩固与贫困治理现代化】

# 后扶贫时代深度贫困地区脱贫成果巩固中的韧性治理

李 博

(西安建筑科技大学 公共管理学院/西北乡村振兴研究中心,陕西 西安 710055)

**摘 要:**深度贫困地区作为脱贫攻坚中的重中之重,其脱贫成果巩固是实现稳定脱贫和高质量脱贫的基础性工作,也是打好脱贫攻坚战的底线工作。在以巩固脱贫成果防止返贫的 2020 年后扶贫时代需要从理论层面对贫困治理进行科学的审视和有效的总结来更好地指导实践。韧性治理所抽象出来的核心思想对于后扶贫时代脱贫成果的巩固具有一定的指导价值与借鉴意义。本文基于韧性治理的基本逻辑,从脱贫成果巩固中的主体韧性、客体韧性、载体韧性三个方面对深度贫困地区脱贫成果的巩固进行了阐述。后扶贫时代深度贫困地区脱贫成果的巩固需要建立面向脱贫人口的返贫预警机制与防贫政策体系,通过乡村振兴、社会综合治理、文化惠民工程、东西部扶贫协作等政策来呈现深度贫困地区脱贫成果的巩固。

**关键词:**深度贫困;脱贫成果;韧性治理;成果巩固

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)04-0172-09

## 一、问题的提出

当前,脱贫攻坚已经到了攻城拔寨和全面收官阶段。深度贫困地区作为脱贫攻坚中的“坚中之坚”“难中之难”“困中之困”,面临贫困人口多、脱贫条件差、返贫风险大等一系列客观存在的难题。2020 年中央一号文件提出要进一步聚焦“三区三州”等深度贫困地区,瞄准突出问题和薄弱环节集中发力。据相关数据统计显示,到 2019 年底全国还有 5% 的贫困人口未脱贫,10% 左右的贫困县还未摘帽,而这些剩余的未脱贫人口有超过 50% 分布在深度贫困地区,52 个未摘帽贫困县基本位于深度贫困地区。截至 2019 年底,“三区三州”还有建档立卡贫困人口 43 万,贫困发生率达 2%<sup>[1]</sup>。在脱贫攻坚收官阶段,深度贫困地区既面临剩余贫困人口的脱贫难题,又面临现有脱贫成果的巩固问题,而且随着剩余贫困人口的脱贫,脱贫成果巩固将成为全面建成小康社会之后,在后扶贫时代深度贫困地区所要考虑的重要议题,也是实现深度贫困地区高质量脱贫和有序推进乡村振兴的基础性工作。

脱贫攻坚中的深度贫困问题,是打赢脱贫攻坚战的底线和短板<sup>[2]</sup>。实现深度贫困地区稳定、高质量脱贫是后扶贫时代贫困治理的一大核心问题,也是学术界所关注的重大理论问题、实践问题与政策问题。从以精准扶贫、精准脱贫为核心的扶贫时代到以巩固脱贫成果防止返贫为核心的后扶贫时代,贫困治理将随着贫困人口的减少和贫困地区的脱贫而实现渐进式的变革与机制创新。2020 年后农村贫困的治理战略需要由长期以来的“扶贫战略”转向“以防贫为主”的新的贫困治理战略框架<sup>[3]</sup>。而在防贫过程中,需要在巩固脱贫成果基础上进行有效改革,从

---

**收稿日期:**2020-04-02

**基金项目:**中国博士后科学基金面上资助项目(第 66 批)“2020 年脱贫后的返贫预警防范机制与稳定脱贫政策研究”(2019M663652);陕西省社会科学基金项目“陕西省深度贫困地区贫困户脱贫后的返贫预警防范机制及稳定脱贫路径研究”(2019S018);西安市科技计划项目“精准扶贫背景下西安市科技扶贫的减贫机理与政策研究”(2019112213RKX006SF010-4)

**作者简介:**李博,男,西安建筑科技大学公共管理学院讲师,博士,西北乡村振兴研究中心副主任。

而实现高质量脱贫。目前,学术界针对以上问题已经展开了初步研究,其主要从两个方面来讨论2020年后贫困治理的转型:一是聚焦相对贫困问题与建立解决相对贫困的长效机制;二是巩固和扩大脱贫攻坚成果,构建稳定脱贫的长效机制,防止返贫。针对第一个问题,学术界正在探索和构建一整套切实可行的制度体系来实现从解决绝对贫困问题向解决相对贫困问题的转型;针对第二个问题,主要是从可持续脱贫,精准扶贫与乡村振兴衔接的关系来阐述稳定脱贫的机制。

在以精准扶贫、精准脱贫为核心的贫困治理中,其理论脉络主要围绕贫困人口的个体特征来展开。理论的抽象和终极目标是以解决贫困户的脱贫为核心,而随着贫困人口的减少和实现区域性的整体脱贫,贫困治理的特征也出现了阶段性的变化,这就需要从贫困治理的理论层面进行有效的总结和提升,来更好地指导反贫困的实践。2020年后,随着贫困问题焦点和反贫困侧重点的变化,迫切需要从理论层面对后扶贫时代脱贫成果的巩固进行有效的指导,以确保实现高质量的脱贫。深度贫困地区是当前中国脱贫攻坚的重点地区<sup>[4]</sup>,从理论层面提出指导深度贫困地区脱贫成果巩固的分析路径与政策框架,对于后扶贫时代深度贫困地区实现高质量脱贫与乡村振兴,发挥着一定的促进作用,具有重要的理论价值和实践意义。

## 二、深度贫困地区脱贫成果巩固中的韧性治理及其要旨

韧性也被称为弹性、恢复力、抗逆力,用以描述各类主体面对外界风险、扰动时所具有的抗压、恢复和持续发展能力<sup>[5]</sup>。19世纪50年代随着西方工业化的发展,韧性首先被运用在工程力学方面。工程韧性假定系统只有一种理想的稳定状态,韧性的强弱取决于其受到外部扰动而脱离稳定状态之后能够恢复到初始状态的迅捷程度<sup>[6]</sup>。随后,韧性思想又被运用到生态学领域,即强调生态系统在受到外界干扰后恢复到原来状态的能力。随着韧性理论的发展,关于韧性思想理论的研究已经延伸到了人类社会生活领域。目前来看,应用最多的是城市韧性理论,依靠城市韧性理论而对城市有效治理已经成为学术界探讨的重点。

韧性治理经历了从工程韧性到生态韧性,再到社会韧性的发展。在韧性治理理论的指导下,针对贫困治理系统的韧性研究具有重大的理论意义与实践意义。国内外对于韧性理论的研究主要集中在韧性城市研究和韧性社会研究两个方面。在韧性理论中,演进韧性理论关注系统遭遇风险后的适应性过程机制<sup>[7]</sup>。欧美等西方发达国家所提出的城市韧性治理理论对中国当前的贫困治理机制转型提供了有效的理论支撑。韧性城市强调城市具有预防、回应并从特定风险中迅速复原的能力,同时将灾害损失降到最低,它具有吸收与化解外界干扰能力,在被改变和重组后仍保持原有结构和基本功能<sup>[8]</sup>。目前,中国的贫困治理正在从脱贫前的扶贫向脱贫后的防贫转型。但是,贫困户脱贫后,在生计层面仍然面临一定的风险。面向脱贫户的韧性治理目标是在脱贫之后使其在面临外界风险扰动时具备相应的抗逆力和可持续发展的能力,即实现稳定脱贫和高质量的脱贫,避免返贫的发生。在此方面,国家已经从宏观战略层面进行了全方位的部署,韧性治理理论的提出为脱贫户的可持续脱贫提供了良好的理论支撑,对于中国后扶贫时代的贫困治理具有一定的指导价值。

在以巩固脱贫成果为核心的后扶贫时代,需要建立一套切实可行的理论体系来更好地指导实践。现有研究更多地聚焦于脱贫的可持续性,而对稳定脱贫的内涵并没有清晰的界定<sup>[9]</sup>。巩固脱贫成果是一项系统化的工作,从构成要素来看,包括主体、客体、载体三个方面。在巩固脱贫成果中,主体是指脱贫户,面向主体的韧性治理是指培养脱贫户面临一系列风险时所具备的抵御能力、抗逆能力;客体是指国家在扶贫过程中所实施的社会、经济、教育、文化等一系列的扶持政策,面向客体的韧性治理主要是指建立一套游刃有余、具备弹性和具体问题具体分析的政策体系;载体是指人所处的生态、自然与环境等,面向载体的韧性治理主要是指建立人与生态、自然、环境和谐相处,包容的关系。韧性理论的提出为后扶贫时代稳定脱贫提供了新的理论分

析框架与范式。从世界反贫困理论的衍化过程和反贫困的实践来看,不可能建立一个完全没有贫困的世界。在对贫困问题进行韧性治理中,其核心是构建一个最初依靠外力帮扶,而后具备自我恢复能力的面向脱贫人口的贫困治理机制。这种治理机制不但要求在面对风险和各种不确定因素时具备相应的抗击能力和规避能力,而且在此过程中不断通过各种方式来寻求自我能力的提升和创新意识的培育,最终实现自我内生动力的形成。

2020 年前的扶贫工作以脱贫为目标,以稳定增收为手段,更加注重脱贫最终的结果<sup>[10]</sup>。脱贫户通过国家有效干预和政策帮扶后,生计能力得到了极大的提升,其身份经历了从贫困到脱贫的有效过渡,进而实现可持续脱贫和巩固脱贫的成果。这一理念与韧性的概念具有一定的契合性,其主要是贫困户脱贫之后培养其良好的抗逆力,以及从政策保障方面建立行之有效的防贫措施,以至在遭受风险之后能保持原有的状态,并且在遭遇各种不确定的风险时具备相应的抗压力。随着贫困户的脱贫,韧性治理成为分析脱贫户高质量脱贫的一种新型分析框架,贫困的韧性治理是要在贫困户脱贫之后建立一种具有规避风险,实现可持续脱贫的理论模型。目前中国正处于脱贫攻坚收官阶段和全面巩固脱贫成果的开局阶段,有效提升脱贫户风险抗逆力、生计恢复力、灾害抵御力、自我发展力,即当贫困户遭遇风险和不确定因素时,能够在不借助外力帮扶的情况下实现自我规避和摆脱贫困的能力,这是面向脱贫户韧性治理的一项重要目标(图 1)。

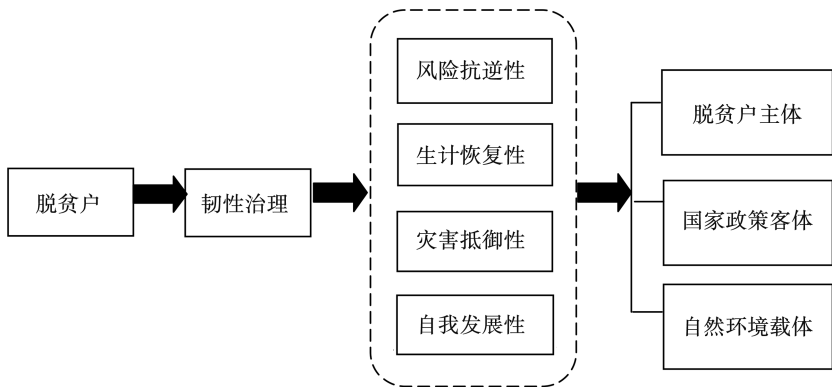


图 1 脱贫户韧性治理的逻辑分析框架

深度贫困地区作为贫困治理中的一大硬核,其贫困程度之深、难度之大、任务之重是当前乃至今后国家仍需重点关注的地区。这些地区脱贫成果的巩固,不但影响着全面小康社会建设的质量,而且关系着乡村振兴战略的成果与区域协调发展的目标。在脱贫成果巩固中最先应该关注的就是深度贫困地区的成果巩固,建立面向深度贫困地区脱贫成果巩固的韧性治理,将为后扶贫时代的贫困治理提供相应的理论指导与思想借鉴。

### 三、深度贫困地区脱贫攻坚成果巩固中的韧性治理逻辑

在脱贫攻坚过程中,深度贫困地区通过产业扶贫、易地扶贫搬迁、生态扶贫、教育扶贫、社会保障兜底等常规性的帮扶措施实现了区域性整体脱贫,随着大量贫困人口的脱贫,中国长期以来所面临的绝对贫困问题基本解决,贫困治理将进入后扶贫时代。围绕这一时代特点急需一套切实可行的理论来指导脱贫成果的巩固。在脱贫攻坚阶段,国家通过强有力的行政化贫困治理机制实现了贫困地区和贫困户的脱贫,使贫困人口自我发展的内生动力得到有效提升。以下笔者将结合韧性治理的理念,从脱贫成果巩固中面向主体的韧性治理、面向客体的韧性治理和面向载体的韧性治理三个方面来阐述其理论的思想内涵。

#### (一) 脱贫成果巩固中面向主体的韧性治理逻辑

脱贫成果巩固中,面向主体即脱贫户的韧性治理是在深度贫困地区所要解决的重要问题。



作为扶贫主体,贫困人口在反贫困实践活动中属于主动的一方,具有自主性和能动性的特征,需要对个体自身的贫困问题承担治理责任<sup>[11]</sup>。从贫困户到脱贫户,贫困治理中的主体身份发生了变化,这也随之带来了生计方式的变化。在深度贫困地区,贫困人口虽然收入稳定超过国家扶贫标准,达到“两不愁三保障”即可脱贫,但和其他地区相比,深度贫困地区的贫困治理面临着区位偏远、资源分散、发展基础薄弱等制约<sup>[12]</sup>。这些都在一定程度上加剧了贫困人口生计的脆弱性,和其他地区相比,深度贫困地区的贫困人口要付出更多努力才能实现脱贫。从深度贫困地区的特征来看,其主要分布在一些少数民族地区,由于受民族、文化、宗教等多重因素的影响,这些地区的贫困人口长期以来形成的贫困亚文化根深蒂固,有些少数民族地区由于受到社会历史文化和地理空间的限制,往往形成了群体性或区域性的亚文化<sup>[13]</sup>。另外,由于社会不良习气等因素的影响,部分地区陷入贫困陷阱并很难逾越。如笔者2019年在四川凉山彝族自治州调研时发现,吸毒、艾滋病在当地蔓延,很多贫困户陷入贫困,缺乏一定的自我发展能力,形成了深度贫困地区的结构性贫困,很难通过常规化的扶贫方式使其摆脱贫困,脱贫后仍面临极大的返贫风险。

深度贫困地区后扶贫时代面向脱贫户的韧性治理,核心是培养其生计的自我修复能力和促进自我内生动力的发展,从而有效地提升脱贫户遭遇各种风险的抗逆力和提升生计的韧性,这也是在脱贫成果巩固中面向脱贫户需要解决的难点问题。风险治理应当以致贫因子为导向,建立健全基础设施、完善公共政策与社会制度<sup>[14]</sup>。随着从贫困户到脱贫户的过渡,防止返贫成为韧性治理所要解决的主要目标。面向主体即脱贫户的韧性治理主要表现在以下几个方面:

一是脱贫户遭遇风险时的抗逆力。脱贫之后,贫困户仍然面临一定的生计风险,这种韧性表现为脱贫户在面临疾病、灾害等不确定因素时所具备的抗逆力,脱贫户主要通过规避风险、化解风险的能力和方式来体现,也通过脱贫户的内生动力的发展和提升来验证。脱贫户抗逆力的提升,将有效确保生计结构的稳定性并减小其返贫的可能性。

二是脱贫户自我发展能力、可行能力、内生动力的提升。脱贫之后虽然贫困户在身份上实现了变化,但是在过渡期所享受的各种扶贫政策不变,即所谓的脱贫不脱政策、不脱帮扶、不脱责任、不脱监管。从当前的扶贫实践来看,很多贫困户因为长期享受扶贫政策,而对政策产生了一定的依赖心理,从而丧失了自我发展的能力,所以在韧性治理中需要有效地引导脱贫户提升自我发展的能力与可行能力。所谓可行能力,是一种预存能力,即能够自由从事创造性活动的的能力<sup>[15]</sup>,通过自我发展能力与可行能力的培养进而实现内生动力的提升,通过国家在后扶贫时代持续不断的支持来提升自我发展的意识,在此过程中国家的引导发挥着巨大的作用,其主要通过国家政策的引导来实现自我发展能力的提升,从而提升其韧性。

三是提升脱贫户遭遇各种不确定因素后的恢复力。脱贫户在遭遇一些不确定因素的影响时,其生计能力遭受极大的削弱,要想恢复必须付出极大的努力,而恢复力的提升主要靠外力的作用来实现。如在很多地方,贫困户因为缺资金而很难通过产业发展来脱贫致富,国家只能通过小额信贷等方式来帮扶,从因缺少资金而陷入贫困到脱贫需要国家相应的政策才能恢复其原始状态,而在韧性治理中提高脱贫户的恢复力,即培养其遭遇不确定因素时的弹性,在遭遇不确定因素的影响时能够很快恢复到原始状态。

## (二) 脱贫成果巩固中面向客体的韧性治理逻辑

面向客体的韧性治理主要是指贫困治理的政策和制度,这些政策和制度对于后扶贫时代脱贫成果的巩固发挥着引领作用。政策和制度也是确保深度贫困地区可持续发展的重要支撑。

政府的制度设计应该在稳定之中体现足够的韧性,以抵御外在不确定性的冲击<sup>[16]</sup>。在深度贫困地区脱贫成果巩固中需要建立具有韧性的制度和政策保障体系。从深度贫困地区的贫困特征来看,虽然一些深度贫困县区通过国家超常规的措施实现了整体脱贫,但是脱贫质量仍然较低。高质量脱贫就是高水平(标准)满足脱贫的要求,或者说高质量摆脱贫困<sup>[17]</sup>。在后扶贫时代脱贫成果巩固阶段,深度贫困地区的政策和制度保障方面是否还采取与脱贫攻坚阶段同

质化的支持体系仍然是一个需要认真探讨的问题。从目前深度贫困地区的脱贫情况来看,整体质量不高,主要表现在少数民族地区与汉族地区,同一地区内部之间的差距仍然较大,这在一定程度上要求建立分类指导、分区实施的政策保障体系,即需要建立具有韧性的制度和政策保障体系,这也是在后扶贫时代针对深度贫困地区所要关注的核心问题。从韧性治理的理论来看,主要表现在以下几个方面:

一是地域维度政策和制度的差异性。深度贫困空间的弱势累积不仅影响深度贫困个体生计资本重构能力的提升,而且不断强化区域性整体生计系统转化结构的限制性<sup>[18]</sup>。面向深度贫困地区需要建立专门化、针对性的帮扶政策和制度保障体系,这种政策的韧性主要表现在针对深度贫困地区和非深度贫困地区要建立具有异质性、差异化的政策体系。笔者在一些深度贫困地区调研时发现,深度贫困地区的整体贫困水平远远高于全国整体水平,这就要求在制定扶贫政策时在地域方面要有一定的区别性,即扶贫政策也应该具有一定的韧性,避免千篇一律的扶贫政策。因此深度贫困地区应建立区别于非深度贫困地区的韧性化的制度和政策保障体系。

二是时间维度政策和制度的异质性。政策必须具备一定的弹性。脱贫之后,脱贫户生计方式与脱贫之前发生了相应的改变,所以在脱贫之后的政策帮扶方面需要进行相应的调整,例如有些脱贫户在脱贫之前主要缺技术,通过农业科技推广人员的帮扶和各种种植、养殖技术培训的举办摆脱了贫困,转变成了脱贫户,但是该脱贫户如果因为农产品的销售问题或者受市场价格的波动影响可能再陷入贫困,这就需要在脱贫之后的成果巩固中面向该贫困户制定以农产品销售和市场拓展为导向的政策保障体系,因此,必须在政策帮扶方面形成有效的衔接。在脱贫成果巩固中,在政策和制度方面必须建立弹性化的机制,即脱贫之前的帮扶和脱贫之后的帮扶政策必须有所变化,从而适应农户在不同阶段的需求。

三是政策和制度的衔接性。这是针对政策和制度进行韧性治理的核心。随着脱贫攻坚任务的完成,很多深度贫困地区的县区已经转向了乡村振兴。从脱贫攻坚与乡村振兴的内容来看,二者具有一定的同质性,扶贫脱贫也是乡村振兴的重要内容。脱贫攻坚与乡村振兴在目标导向、政策内容、主体作用和体制机制等方面都存在共同点<sup>[19]</sup>。乡村振兴在协调城乡资源配置实现帕累托最优的过程中,强化了精准脱贫的内生动力<sup>[20]</sup>。深度贫困地区脱贫成果的巩固需要通过乡村振兴的一系列措施来强化,实现政策和制度的衔接将是韧性治理所要解决的主要问题。深度贫困地区由于受自然条件和区位条件的影响,在近年来的脱贫攻坚中通过施行一系列的措施,其基础设施和基本公共服务得到了极大的改善,但是从深度贫困地区发展的基本特征来看各个方面的发展仍然比较薄弱。如在深度贫困地区的脱贫中,农业产业发展普遍比较薄弱,主要表现在产业发展起步较晚、新型农业经营主体带贫作用较弱、产业发展后劲不足,这在一定程度上影响了产业扶贫的成效。与其他产业资金承担主体不同,承担扶贫项目的主体必须为具有良好资金、技术、管理与抵御各种风险能力的主体<sup>[21]</sup>。产业发展作为脱贫攻坚和乡村振兴中的核心内容,需要在政策方面做好相应的衔接。这种衔接主要是针对共同的治理目标来实现的,政策的惯性将在其中得到良好的体现。无论是产业发展还是教育发展、生态保护、易地扶贫搬迁、社会保障等都需要通过政策的衔接来实现对于帮扶的延续和后续支持。从韧性治理的基本逻辑来看,作为脱贫成果巩固中的载体,政策和制度是确保脱贫成果巩固的重要保障,通过政策和制度的衔接将实现其韧性的最大限度发挥。这种韧性化的治理机制需要构建具有弹性的政策框架,从而做到政策的游刃有余,通过政策和制度的调整 and 改革来实现对于治理目标的进一步优化。随着深度贫困地区脱贫目标的完成,这种政策与制度的衔接对于实现后扶贫时代脱贫成果巩固发挥着重要的作用。

### (三) 脱贫成果巩固中面向载体的韧性治理机制

在脱贫成果的巩固中,面向载体的韧性治理也是在后扶贫时代需要考虑的一项重要议题。深度贫困地区的贫困程度受自然条件影响较大。从中国深度贫困地区的地理区域分布来看,大多位于自然条件恶劣的山区地带,如云南的怒江州、四川的凉山州、甘肃的临夏州和四省藏区

等,这些地区通常海拔高、自然灾害频发、耕地资源稀缺,自然生态条件的限制在很大程度上加剧了这里的贫困。大量散居的农村中低收入人口又不得不依靠生态资源(如陡坡耕地种植、过牧放牧、过度利用森林资源等)维持生计<sup>[22]</sup>。所以在脱贫成果的巩固中需要面向载体即自然生态环境建立人与自然和谐相处、包容化的治理机制,着力将提升贫困人口的可持续生计能力融入其中,提高生态扶贫的益贫效果,最终实现贫困地区人口资源环境协调可持续发展<sup>[23]</sup>。从可持续发展的角度来看,贫困地区人与自然的和谐相处成为其良性发展的有效途径,从韧性治理的基本逻辑来看,需要建立人与自然和谐相处、包容性的发展逻辑。主要表现在以下几个方面:

第一,深度贫困地区脱贫成果巩固中,自然生态是人所依靠的重要资源和载体,必须通过有效的途径来实现人与自然的和谐相处,从而推进自然环境的可持续发展。尤其是在实施易地扶贫搬迁的地方,其自然生态环境较差,贫困人口受自然生态的影响较大。在有些地方,山洪、泥石流等自然灾害频发,因灾致贫成为一种普遍现象,建立人与自然和谐相处的关系成为在脱贫成果巩固过程中需要考虑的重要议题。在面向载体及生态自然的韧性治理中,生态保护与扶贫开发相结合既是贫困地区摆脱贫困的现实需求,也是实现贫困地区绿色、可持续发展的目标需求<sup>[24]</sup>。

第二,在载体方面的韧性治理还表现在人对自然生态的包容性。贫困就是人与自然资源环境之间的一种失败关系,贫困降低了人们以可持续方式利用资源的能力,从而造成对生态系统的压力<sup>[25]</sup>。在深度贫困地区,自然生态条件较差,在一些地区耕地资源稀少,可利用土地面积较小,这在很大程度上阻碍了贫困户生计的发展和从土地中获得资源,影响了其经济收入。另外,在一些林区地带和草原地区由于受禁牧和禁伐政策的影响,当地贫困户很难再通过这些资源来获得一定的收入,只能靠国家少量的禁牧补贴和公益林补贴来维持生计。在此过程中,需要建立包容性的机制,即通过国家相应的生态补贴来减少人从自然生态中获取资源,促进自然生态的良性发展,进而实现自然生态对于人类生存的良好反哺。

第三,面向载体即自然生态的治理,需要建立人与自然和谐相处、包容性的政策实现生态环境与脱贫扶贫的有效耦合。加强生态环境建设与扶贫开发的有机结合,实施生态扶贫战略,实现贫困地区生态环境改善与贫困人口脱贫致富的“双赢”目标<sup>[26]</sup>。从部分深度贫困地区的脱贫经验来看,虽然贫困人口实现了脱贫,但是却造成了生态环境的破坏,从而得不偿失,在韧性治理过程中需要在保护好生态环境的条件下实现贫困户的稳定脱贫和不返贫。这也是在生态条件较弱的深度贫困地区需要重点强化的主要方面。

## 四、深度贫困地区脱贫成果巩固中实现韧性治理的路径

在深度贫困地区的贫困治理中,实现韧性治理是在后扶贫时代所要关注的重要问题,无论从实现高质量脱贫还是乡村振兴来看都具有一定的理论价值和实践指导价值。笔者认为在后扶贫时代脱贫成果的巩固中需要从治理机制层面进行有效的审视,从而建立起一套切实可行的政策来确保深度贫困地区的可持续脱贫和全面小康社会的建成。笔者认为应该从以下几个方面来进行强化:

### (一) 制定专门面向深度贫困地区脱贫人口的返贫预警机制与防贫政策体系

由于深度贫困地区脱贫质量低、返贫风险高,在脱贫成果的巩固中需要建立面向深度贫困地区脱贫人口的返贫预警机制才能实现贫困治理的关口前移,进而确保脱贫人口不返贫。必须从政策和制度方面进行有效的改革,具体需要从以下几个方面来进行强化:建立面向深度贫困地区脱贫人口的返贫预警机制,主要从主体自身预警、政策环境预警、自然环境预警三个方面建立返贫预警机制。主体自身预警主要针对脱贫人口的生存技能、因学、因技、因老、因弱、因病、因残、因疫以及先天条件不足等造成的精神贫困方面所形成的贫困,由此建立相应的预警机制。在政策环境方面,主要从国家巩固脱贫成果的政策和制度保障方面建立相关的产业发展、公共



服务、医疗保障等方面的预警机制,从而确保政策实施的科学性和有效性。在自然环境方面,面向脱贫地区主要针对脱贫户面临的自然灾害、居住条件、耕地等农业生产等制定返贫预警机制。除此之外,在预警机制基础之上制定防贫政策体系,主要从产业发展、生态保护、教育扶持、社会保障、文化发展等几个方面构建防贫政策体系。

## (二) 通过乡村振兴实现深度贫困地区脱贫成果的巩固

在乡村振兴中实现脱贫成果的巩固和在脱贫成果的巩固中推进乡村振兴,二者是一脉相承的。在深度贫困地区普遍存在脱贫质量低、返贫概率大的难题,依靠乡村振兴可以有效地补齐这个短板,所以在深度贫困地区促进乡村振兴的高质量发展对于巩固脱贫成果至关重要。应该从以下几个方面来进行引导:首先,做好乡村振兴与精准扶贫的政策和制度衔接,如在乡村振兴中,继续强化对于深度贫困地区产业发展的支持力度,重点支持深度贫困地区农民专业合作社、家庭农场、农业企业等新型经营主体的带贫作用,进一步延伸农业产业链和提升产业的发展质量。其次,考虑到深度贫困地区较低的脱贫质量,其乡村振兴战略应该强调梯度推进,先把重心放在脱贫成果巩固和防止返贫层面,在此基础上再寻求产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。最后,在乡村振兴中既要加强对脱贫户的关注,又要加强对于贫困边缘户的监测。从当前深度贫困地区的基本情况来看,贫困边缘户也面临着一定的返贫风险,加大对贫困边缘户的扶持力度也是巩固脱贫成果实现可持续脱贫的重要环节。

## (三) 通过社会综合治理来筑牢深度贫困地区脱贫的成果

深度贫困地区由于历史和社会因素,致贫原因较为复杂,除经济发展落后外,一些社会因素也是制约其发展的主要障碍。应该从以下几个方面来寻求解决:首先,进一步强化深度贫困地区尤其是少数民族深度贫困地区的社会治理,将扫黑除恶、禁毒戒毒、艾滋病防治等一系列影响深度贫困地区人口发展的工作统一纳入社会治理的范畴,并与巩固脱贫成果相结合进行有效治理,从而净化深度贫困地区的社会治理氛围。其次,进一步加强深度贫困地区的社会综合执法力度,严厉打击发生在扶贫领域的各种腐败和不正之风,纪检监察部门要加强对各类扶贫资金的使用和各种扶贫领域违纪、违法行为的监察力度,确保国家扶贫资金和各类扶贫项目资金使用和建设的顺利进行。最后,在深度贫困地区通过创新和探索新的社会治理模式,将其以工具式的治理模式和工作方式投入脱贫成果的巩固,提升脱贫的质量。

## (四) 通过文化惠民工程来提升深度贫困地区文化发展

深度贫困地区大多位于少数民族聚居地区,这些地区在长期的生产、生活过程中形成了自己的文化符号,拥有自身的文化信仰,利用好这些文化元素对于深度贫困地区的发展具有较好的促进作用。应该从以下几个方面来进行强化:首先,在深度贫困地区加大对普通话普及工程的支持,尤其是针对幼儿园与小学,通过各种措施提升这些地区少年儿童的普通话普及率,提高其文化水平。其次,进一步挖掘深度贫困地区的文化,尤其是深度贫困民族地区的文化,通过支持少数民族文化发展的方式来提升文化旅游产业的发展,进而通过文化扶贫的方式促进深度贫困地区的发展。最后,加大对深度贫困地区乡土知识和文化的挖掘力度,在部分深度贫困地区,尤其是少数民族深度贫困地区长期以来积累了大量的乡土知识,要建立乡土知识和文化的惠益分享机制,从而扩大乡土知识和文化对于地方经济发展和脱贫的贡献力度。

## (五) 通过东西部扶贫协作来巩固和扩大深度贫困地区的脱贫成果

东西部扶贫协作是深化深度贫困地区脱贫成果巩固的有效方式,通过近几年的东西部扶贫协作,深度贫困地区与东部发达地区建立了良好的协作与帮扶关系,对深度贫困地区的发展发挥了极大的作用。从未来脱贫成果的巩固来看,应该从以下几个方面来进一步强化:首先,在脱贫成果巩固中继续推进东西部扶贫协作,加大协作力度。通过东西部之间的协作,有效地提升深度贫困地区的经济发展水平,并将这一做法作为长期性的制度坚持;同时,与对口支援、区域协调发展等制度进行有效衔接,进一步扩大其在深度贫困地区的受众范围。其次,进一步增加和扩充东西部扶贫协作的内容,加大对农业、科技、教育、医疗等专业技术人员的选派力度,增加

选派数量,延长服务期限,提升东西部扶贫协作的质量。最后,在领导干部的互派过程中,注重对地方党委和政府主要负责干部的选派力度。通过东西部主要党政负责干部的互派,扭转地方工作作风和转变执政理念,从思想和理念层面来助推东西部之间的协作。

## 参考文献:

- [1] 魏后凯.高质量打好脱贫攻坚收官之战[J].农村工作通讯,2020(4):33-34.
- [2] 黄承伟.决胜脱贫攻坚的若干前沿问题[J].甘肃社会科学,2019(6):1-8.
- [3] 李小云,苑军军,于乐荣.论2020后农村减贫战略与政策:从“扶贫”向“防贫”的转变[J].农业经济问题,2020(2):15-22.
- [4] 左停,徐加玉,李卓.摆脱贫困之“困”:深度贫困地区基本公共服务减贫路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(2):35-44.
- [5] 赵方杜,石阳阳.社会韧性与风险治理[J].华东理工大学学报(社会科学版),2018(2):17-24.
- [6] 唐皇凤,王锐.韧性城市建设:我国城市公共安全治理现代化的优选之路[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019(1):46-54.
- [7] 唐任伍,郭文娟.乡村振兴演进韧性及其内在治理逻辑[J].改革,2018(8):64-72.
- [8] 周利敏,原伟麒.迈向韧性城市的灾害治理——基于多案例研究[J].经济社会体制比较,2017(5):22-33.
- [9] 胡原,曾维忠.稳定脱贫的科学内涵、现实困境与机制重构——基于可持续生计—脆弱性—社会排斥分析框架[J].四川师范大学学报,2019(5):121-128.
- [10] 张琦,张涛.我国扶贫脱贫供给侧结构性矛盾与创新治理[J].甘肃社会科学,2018(3):82-89.
- [11] 杨永伟,陆汉文.贫困人口内生动力缺乏的类型学考察[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(6):128-136.
- [12] 高杰,郭晓鸣.深度贫困地区贫困治理的多重挑战与政策选择[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2020(1):131-134.
- [13] 左停,李卓,赵梦媛.少数民族地区贫困人口减贫与发展的内生动力研究——基于文化视角的分析[J].贵州财经大学学报,2019(6):85-91.
- [14] 王增文.当前亟需推进应急风险管理常态化——兼论“后扶贫时代”的贫困风险应急管理机制建设[J].人民论坛·学术前沿,2019(3):44-49.
- [15] 李博,左停.集中连片贫困地区“购买服务式”综合性贫困治理模式研究——以陕南秦巴山区“公益岗位”为例[J].农业经济问题,2017(2):85-91.
- [16] 吴楠.政府责任视阈中智慧城市的制度韧性[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2019(4):74-80.
- [17] 郑长德.深度贫困民族地区提高脱贫质量的路径研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2018(12):103-112.
- [18] 张明皓,豆书龙.深度贫困的再生产逻辑及综合性治理[J].中国行政管理,2018(4):44-50.
- [19] 高强.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的逻辑关系及政策安排[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(5):15-23.
- [20] 庄天慧,孙锦杨,杨浩.精准脱贫与乡村振兴的内在逻辑及有机衔接路径研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018(12):113-117.
- [21] 李博,左停.精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例[J].西南大学学报(社会科学版),2016(4):66-73.
- [22] 沈茂英,杨萍.生态扶贫内涵及其运行模式研究[J].农村经济,2016(7):3-8.
- [23] 杜莹莹,陈起凤.生态扶贫的实践困境与路径优化——以安徽大别山区为例[J].内蒙古财经大学学报,2019(1):91-94.
- [24] 杨文静.生态扶贫:绿色发展视域下扶贫开发新思考[J].华北电力大学学报(社会科学版),2016(4):12-17.
- [25] 颜红霞,韩星焕.中国特色社会主义生态扶贫理论内涵及贵州实践启示[J].贵州社会科学,2017(4):142-148.
- [26] 刘慧,叶尔肯·吾扎提.中国西部地区生态扶贫策略研究[J].中国人口·资源与环境,2013(10):52-58.

(责任编辑:刘浩)



## **Analysis on the Resilience Governance and the Path to Consolidate the Achievements of Poverty Alleviation in Deep-poverty Areas in the Post-poverty Era**

*LI Bo*

**Abstract:** Deep poverty areas are the top priority of poverty alleviation. The consolidation of poverty alleviation results is the basic work to achieve stable poverty alleviation and high quality poverty alleviation. It is also the bottom line of the battle to fight poverty alleviation. In the post-poverty era, which is to consolidate the results of poverty alleviation and prevent return to poverty, it is necessary to conduct a scientific review and effective summary of poverty governance from a theoretical level to better guide practice. The core idea abstracted from resilient governance has certain guiding value and reference significance for the consolidation of poverty alleviation results in the post-poverty era. Based on the basic logic of resilience governance, the consolidation of the results of poverty alleviation in deeply impoverished areas is described from the aspects of subjective resilience, object resilience, and carrier resilience in the consolidation of poverty alleviation results. The consolidation of poverty alleviation results in the deeply impoverished areas in the post-poverty era requires the establishment of an early-warning mechanism and anti-poverty policy system for the out-poor people, and the implementation of policies such as rural rejuvenation, comprehensive social governance, cultural support project, and cooperation between the eastern and western regions to achieve poverty alleviation.

**Keywords:** Deep Poverty; Results of Poverty Alleviation; Resilience Governance; Results Consolidation