

欢迎按以下格式引用:胡艳华,彭娟.后脱贫时期乡村治理与防贫策略研究[J].长江大学学报(社会科学版),2021,44(5):85-89.

# 后脱贫时期乡村治理与防贫策略研究

胡艳华<sup>1</sup> 彭娟<sup>2</sup>

(1.长江大学 马克思主义学院,湖北 荆州 434023;2.四川外国语大学 国际法学与社会学院,重庆 400031)

**摘要:**防贫工作是习近平扶贫开发战略思想的重要体现,也是全面建成小康社会的应有之义。随着脱贫攻坚取得全面胜利,乡村迈入后脱贫时期,乡村治理与防贫工作成为巩固脱贫攻坚成效、推进乡村振兴的重要影响因素。后脱贫时期乡村治理要妥善处理“后两年”和“两年后”的关系,增强防贫工作的针对性,防止出现一边脱贫、一边返贫现象,强化脱贫工作的实效性和持续性,夯实防贫工作的基础,大力推进乡村振兴。

**关键词:**防贫;脱贫攻坚;乡村振兴

**分类号:**F321 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2021)05-0085-05

2020年脱贫攻坚目标的实现,意味着中国真正消除了绝对贫困,已经进入了后脱贫时期。当前,脱贫攻坚已经取得全面胜利,扶贫脱贫工作应向精准防贫转移,保证前期脱贫的稳定性和延续性,防止脱贫后返贫的现象。从长远来看,防贫不仅关系脱贫攻坚的效果和质量,也是乡村治理工作的重要组成部分,直接关系到乡村振兴战略的成败。

后脱贫时期的乡村治理,从实践层上看,有些地方已经开始立足“两年后”的扶贫工作,积极探索乡村振兴战略的开展。但是,由于我国各地区贫困程度存在差异,部分地区脱贫任务仍然繁重,防止返贫的工作相对薄弱。面对乡村不均衡的防贫工作状态,有学者提出从公共管理角度探索新型乡村社会治理模式。公共管理作为社会治理模式,产生于人类社会从工业社会向后工业社会转变的过程中,是出于高度复杂性和不确定性条件下的社会治理要求而产生的<sup>[1]</sup>。同时,后脱贫时期的乡村治理与防贫,应该变治理为管理,转变以经济发展为主的公共管

理目标与理念,回归农村基层公共管理的职能,发挥公共管理效用,巩固脱贫成效。乡村治理建设需要创新乡村公共管理职能,调动乡村各主体的积极性,实现数字化管理,通过人才的开发管理,进一步提升公共管理绩效,增强公众参与农村社会事务与环境治理的认知,早日实现乡村政治、经济、文化、社会以及环境的全面振兴<sup>[2]</sup>。

## 一、后脱贫时期乡村治理的重要性

(一)后脱贫时期乡村治理是乡村振兴的关键要素

党的十九大提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求,其中,“治理有效”起着举足轻重的作用,有效治理必然带来有条不紊的乡村秩序,进一步推动产业发展、推进农业农村现代化。

现阶段,要推动乡村振兴顺利进行,政府需要在后脱贫时期持续提升乡村治理能力。从公共管理层

收稿日期:2021-03-20

基金项目:湖北省教育科学规划项目“乡村振兴战略中的农民职业教育支撑策略研究”(2019GB026);重庆市教育委员会人文社会科学研究规划项目“城乡流动与身份阈限:返乡女性农民工的生活实践研究”(19SKGH113);四川外国语大学校级科研青年项目“熟悉抑或陌生?——女性农民工返乡生活实践研究”(sisu2018057)

第一作者简介:胡艳华(1979—),女,湖北枝江人,教授,博士,主要从事农村社会学、环境社会学研究。

面来看,乡村治理的重心需要从静态的治理模式走向以动态的治理主体合作为主。当前,要调动现存乡村各主体参与乡村治理的能动性。强调多中心治理,是乡村治理的未来走向<sup>[3]</sup>。乡村治理的主体为村干部、乡村各种精英和普通村民,其中,乡村基层干部个人的价值取向、领导力与公共服务动机、能力禀赋以及个性特征,直接影响着乡村治理的应对成效<sup>[4]</sup>。经济精英参与村庄治理影响了乡村治理绩效,其效果依赖于主体素质、村民自治制度及信任关系等条件<sup>[5]</sup>。有学者基于整体政府公共管理改革的角度,建议以网格化的治理新形态来构建农村妇女参与乡村治理支持网络<sup>[6]</sup>。同时,新型农民合作经济组织逐渐成为乡村治理最具影响力的主体,影响着乡村治理的内容和形式,改变着乡村治理主体格局和生态<sup>[7]</sup>。

后脱贫时期强调乡村各主体参与基层治理的多元主体地位,这有助于形成自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,进一步推进乡村治理体系和治理能力的现代化,从而构建良好的乡村社会秩序。这是实现乡村振兴的关键要素。

(二)后脱贫时期乡村治理是有效脱贫的重要保障

为巩固前期脱贫攻坚的成果,防止农村贫困地区与贫困人口脱贫之后返贫,政府需通过乡村治理保障脱贫成效。在后脱贫时期,扶贫工作的重点应该放在预防贫困户返贫,重视返贫预防体系的数字化建设,通过公共管理人才的开发与管理,保障脱贫的持续性。

后脱贫时期,大数据伴随着现代信息技术不断嵌入农村,数字乡村治理是时代发展的必然趋向<sup>[8]</sup>。邓利维(Dunleavy)曾指出,当下社会的新变化总体趋势是,朝着“数字时代的治理”迈进,它涉及将职能重新整合到政府领域,采用整体的和面向需求的结构以及推进行政流程的数字化<sup>[9]</sup>。应从观念上树立“互联网+”“以民为本”的治理理念,从技术上夯实设施建设基础并提高村民专业技能,从制度上实现线上与线下有机结合,由政府单一管控走向多元共治<sup>[10]</sup>。数字乡村治理可以提高管理效率,进一步提升农村公共管理质量,保障脱贫攻坚成效。脱贫攻坚任务的有效完成,关键在于人才的开发和管理,发挥乡村治理主体的优势,通过有效的乡村治理,使广大扶贫干部、人民群众等主体在“党建领航、制度保障”中推动产业发展、项目建设、信息整合、平台构建<sup>[11]</sup>。从引入机制、激励机制以及管理机制等方

面,加强农村公共管理人才的开发与管理,提升乡村治理能力<sup>[12]</sup>。

(三)后脱贫时期乡村治理是应对乡村环境变化的有效手段

后脱贫时期,随着乡村生活环境的逐步改善,受互联网、微信等新兴媒体的影响,乡村社会正由传统管理型社会向现代治理型社会转变。随着乡村整体环境的变化,人民对于美好生活的追求越来越强烈。社会发展与环境保护是乡村振兴的重要内容,同时也是公共管理的重要职能。<sup>[2]</sup>从实际情况看,仍然有部分乡村的人居环境有待优化治理<sup>[13]</sup>。有学者从管理主体与管理客体等方面提出了乡村治理中公共管理优化对策<sup>[14]</sup>。现阶段农村环境治理中一种新的治理机制就是公众参与,改善乡村生产生活环境,提高农民对环境的认知与关注,调动广大群众共同参与环境治理与维护的积极性与可行性<sup>[15]</sup>。可以充分考虑乡村熟人社会的生活情境,将乡村的环境治理融入生活的原生秩序,以村落的集体意识与归属感来强化村民对乡村环境维护的认同感,从而激发多主体共同参与环境保护的内生动力。同时,要重视农村社区组织在环境保护中的组织和激励作用,使其成为环境教育、保护与维护的载体<sup>[15]</sup>,形成自我良性循环的乡村自然生态环境系统。

总而言之,乡村治理需要通过公众参与进一步改进乡村治理方式,进而理顺体制机制、规范公共管理职责功能、整合资源,从而不断改进,以适应新时期乡村环境变化的需要。

## 二、后脱贫时期防贫工作对于乡村振兴的实践价值

(一)在后脱贫时期,农村贫困格局由绝对贫困转变为相对贫困,新的贫困治理战略以防贫为主

2021年2月,习总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上宣告脱贫攻坚战取得了全面胜利,这意味着长期以来在乡村振兴中占据主导地位的农村绝对贫困的问题已经消失。中国减贫进入脱贫攻坚历史新阶段,可以说,我国农村的贫困格局也随着脱贫攻坚战的胜利发生了翻天覆地的变化。虽然消除绝对贫困是历史性的成就,但是我们仍不能松懈,由于贫困的相对性,农村的贫困还会继续,只是我们的工作重点从消除绝对贫困转变为持续减少相对贫困。<sup>[16]</sup>与之对应的是,在不断减贫的同时,返贫的现象也一直相伴而生,脱贫与返贫同时并存的问题,已成为当今蚕食扶贫开发工作成果和阻碍扶贫目标顺利实现

的顽疾,脱贫人口的返贫率居高不下,是中国新型贫困问题的主要特征之一<sup>[17]</sup>。我国一直以来的扶贫战略都是围绕着消除绝对贫困而展开的,因此,随着农村的贫困格局从绝对贫困转变为相对贫困,我国的减贫工作重点也需要由长期以来的“扶贫战略”转向“以防贫为主”的新的贫困治理战略<sup>[18]</sup>。

脱贫攻坚工作主要是通过激发贫困人口的内生动力,从而提升贫困人口自主脱贫能力,但在脱贫中,脱贫质量不高的生活困难群众自身没有充足的脱贫的能力,他们的脱贫受益于政府脱贫工作的支持,而非依靠自身能力实现,因此,可以通过对他们实施再次技能培训,提高其就业与生活能力,促进其灵活充分就业,从而获得可靠的经济来源。同时,脱贫质量不高的群众脱贫内生动力不足,受制于懒汉思维,想脱贫、想振兴,愿脱贫、愿振兴,能脱贫、能振兴的决心与信心不坚定,贫困心理难以消除,通过开展有效的防贫工作,有利于再次帮助群众消除精神贫困,破除贫困心理,坚定能做到高质量脱贫的决心与信心,在精神与心理上与贫困绝缘<sup>[19]</sup>。在后脱贫时代,防贫为主的新的贫困战略框架将持续保障脱贫攻坚的成果不后退,防止农村贫困人口再次返贫,同时,以相对贫困为着力点,强化脱贫成效,大力推进乡村振兴。

(二)后脱贫时期防贫工作有利于做好贫困兜底工作,有效保证脱贫工作的稳定性和延续性,是实现乡村振兴的必要举措

在实施乡村振兴战略中,在脱贫攻坚决胜阶段,已基本实现整体消除绝对贫困。当前,对脱贫地区和人口进行防贫,能确保困难群众生活水平始终保持在贫困线以上。脱贫工作结束后,脱贫质量不高的困难群众享受完脱贫政策带给他们的红利后,将无法获得稳定的收入来源,无法维持现有的生活水平,或许会再次陷入困境,生活水平降低甚至到贫困线以下。开展防贫工作,通过跟踪了解生活困难群众的生活状态,有利于防止生活困难群众再次陷入贫困,采取措施助力其获得生活技能,及时进行帮扶,从而为他们做好贫困兜底工作,让其生活水平保持在贫困线以上,不再陷入贫困的境地,助力提升其生存能力。防贫工作只有保障稳定脱贫,方能有效推进乡村振兴。

在后脱贫时代,我们必须要将防贫工作作为扶贫开发的工作重点。将防贫工作的重点立足于“后两年”和“两年后”,有效防止农村贫困群体脱贫又返贫现象,促进脱贫稳定和巩固脱贫攻坚成果,这同时

也是实现乡村振兴的必要举措。

(三)防贫工作有利于脱贫后的农村地区对接乡村振兴,同时也决定着乡村振兴战略的成败

脱贫只是推进乡村振兴的第一步,能够稳定脱贫、防止返贫,才能有效推进乡村振兴。后脱贫时代,必须将农业、农村、农民优先发展落到实处,农民是乡村振兴战略实践的主体,中国大多数的贫困地区在农村,贫困人口大多是农民。农村地区脱贫后,当地居民由于主体意识和权利的缺失,会再次离开农村,追求自身小我的经济利益,忽视乡村整体利益。<sup>[20]</sup>统计数据显示,在我国已脱贫人口中有近200万人口存在返贫风险,在一些已脱贫的人口和地区中,由于当地产业基础较为薄弱、乡村特色产业发展时间较短,脱贫地区的抗风险能力较低、市场竞争力不足;同时,脱贫后的人口经济收入不稳定,仍旧存在较高的返贫风险。只有做到稳定脱贫不返贫,才是真脱贫。建设现代化社会主义新农村,建设幸福美丽家园,首先要实现脱贫人口和地区不返贫,巩固脱贫攻坚成果。

在脱贫攻坚中,并非所有贫困人口都实现了高质量脱贫,仍旧存在脱贫质量不高的生活困难群众,他们的基本生活虽得到了维持,但他们脱贫的内生动力不足,能够脱贫全依靠政府支持,战胜贫穷的信心和决心不坚定,在脱贫工作结束后,随着主体意识和责任意识的降低,懒汉思维的复发,将会造成返贫。乡村振兴战略是为了促进乡村的发展,实现全体人民的共同富裕,脱贫后又返贫则会阻碍乡村经济的振兴。防止已脱贫的人口再次陷入贫困,提高已脱贫的困难人口的脱贫质量,有利于脱贫后的农村地区对接乡村振兴。

防贫工作不仅关系到脱贫工作的质量,也关系到乡村振兴战略的成败。因此,应跟踪监测,防止返贫,解决“如何稳”的问题,最终实现真正的全面脱贫,达到乡村振兴的目的。在脱贫攻坚的决胜阶段,剩下的贫困人口是最难啃的“硬骨头”,无论脱贫还是扶贫,本身都是反贫,在反贫过程中更应该精准地警惕返贫,把脱贫攻坚当成是一场硬仗来打,也应该把防止返贫当成“牛鼻子”来抓。<sup>[21]</sup>只有做好防贫工作,才能真正取得脱贫攻坚战的胜利。打赢脱贫攻坚战之后,对脱贫地区进行防贫,有利于增强农民的主体意识和权利,践行乡村振兴战略,培育脱贫乡村发展新动能,实现小农户产业发展,不断促进农业发展、农民富裕、农村繁荣,有效增强脱贫乡村的防贫能力。<sup>[22]</sup>



### 三、乡村治理防贫策略

(一)合理划定防贫范围,多方支持,强化防贫工作的实效性

对防贫对象的划分要确定合适的范围,过宽或过窄,都会增加防贫监测的管理难度,降低防贫的针对性,因为返贫对象可能是不确定的,各地需要根据实际的贫困现状、收入差距,适当调整防贫的范围标准。

防贫与扶贫都要建立以政府为主导,社会支持、企业共同参与的整体、多方位的工作体系,充分发挥各主体的优势,形成扶贫、脱贫、防贫工作的一体化和向心力。从政府主导层面来看,可进一步健全完善医疗、教育、住房、产业等方面的救助政策,根据主要致贫原因,精准施行不同层次、有差别的救助措施。

在社会支持方面,教育引导社会各界关心、关注扶贫脱贫工作,健全、完善“一对一”“一对多”帮扶机制,缓解政府资金压力。在企业与社会组织参与上,要组织企业开展帮扶对接活动,鼓励社会组织广泛参与,开展有针对性的捐赠活动,建立特困群体档案库,接受社会各界捐赠,并向社会公开资金物资流向。企业参与方面,出台相关优惠政策,主要体现在产业扶贫和商业保险。一方面,鼓励企业发展产业,吸纳防贫对象就业,提高收入;另一方面,要充分发挥商业保险的作用,比如,将各类可能引发返贫因素的情况统一纳入保险范围,重点扩大工伤保险覆盖范围,对于农民因公致病、致贫的,可以通过保险解决部分住院费用,增强防贫对象与贫困家庭的风险抵御能力,同时应进一步扩大工伤保险覆盖范围,发挥商业保险的防贫兜底作用。<sup>[23]</sup>

(二)强化防贫措施,保障防贫工作的持续性

在习近平总书记“五个一批”的指引下,地方政府在打赢脱贫攻坚战的实践中,联系地方实际,有针对性地实施不同的帮扶手段,许多举措都是有效的,经得起考验的,后期应该将这些做法提炼为防贫经验,并进一步稳定为制度性规定,丰富不同地区扶贫工作的实践内涵。

一方面,防贫工作要在实践中总结并提炼经验,既要体现上级精神和要求,也要符合地方实际和特点,强化防贫措施;另一方面,要固化措施、巩固成果。防贫不是推倒重来,而是对脱贫措施的强化和提升,扶贫脱贫措施往往是针对贫困户致贫原因精准实施的,是做好防贫工作的重要依据和指导。对

缺乏劳动力的贫困家庭,要持续实施兜底政策,保证帮扶措施不变、不减。对具有劳动能力,但脱贫不稳定的建档立卡脱贫户,要在一定时期内使其继续享受帮扶政策,待其依靠自身能力实现稳定脱贫后,再取消享受政策的资格。对因病因灾致使脱贫成果不稳定的,要密切关注,适时强化防贫措施,确保不发生返贫。此外,还要强化作风,务实工作。多年的脱贫攻坚培养并锻炼了许多基层扶贫干部,“两年后”要进一步强化扶贫干部对防贫工作的认识,防止思想松动。通过完善激励机制,激发扶贫干部的使命感和荣誉感,从思想和工作等方面关注扶贫干部,强化扶贫工作的导向性,全方位保障防贫工作的持续性。

(三)大力推进乡村振兴,夯实防贫工作的基础

党的十九大,习近平总书记明确提出实施乡村振兴战略,通过“七条道路”统筹推进产业、人才、文化、生态、组织的“五个振兴”,以完成目标任务。无论是脱贫攻坚,还是乡村振兴,都是为解决乡村发展不充分、城乡发展不平衡的问题,通过城乡一体化均衡发展,最终实现国家富强、民族振兴、人民幸福。完善国家政策、地方法规,进一步为产业发展蓄积力量、保驾护航,使之成为乡村产业发展的行政保障。乡村产业发展是乡村振兴的重要支撑,各地要以产业发展带动农民增收,通过产业吸引人才,留住人才。让人才能够在农村地区安下心、扎下根。积极推进乡村文化事业,做好乡村文化资源的挖掘、开发和利用工作,经常性组织开展农村文化艺术展演活动,丰富农民业余文化生活,改变传统生产生活方式,为广大农村地区注入文化活力,守护好乡村振兴的文化文明之根。同时,要注重乡村的生态环境建设,注重产业发展与生态规划的结合,进一步提高农村的基础设施和公共服务水平,切实改善乡村人居环境,有计划、有组织地推进乡村振兴,夯实防贫工作的基础。

#### 参考文献:

- [1]张康之,李传军.公共管理是一种新型的社会治理模式[J].行政论坛,2010(3).
- [2]唐娇华.新形势下农村基层公共管理问题与治理绩效提升[J].农业经济,2020(7).
- [3]张艳娥.关于乡村治理主体几个相关问题的分析[J].农村经济,2010(1).
- [4]张海荣.基层干部应对乡村重大事件影响因素探析——以北京地区为中心的考察[J].北京行政学院学报,2015(1).
- [5]梅继霞,彭茜,李伟.经济精英参与对乡村治理绩效的影响机制及

- 条件——一个多案例分析[J]. 农业经济问题, 2019(8).
- [6]刘筱红. 论农村妇女参与乡村治理支持网络的构建——基于“整体政府”视角[J]. 妇女研究论丛, 2010(1).
- [7]阎占定. 新型农民合作经济组织参与乡村治理的影响分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2011(3).
- [8]沈费伟, 刘祖云. 发达国家乡村治理的典型模式与经验借鉴[J]. 农业经济问题, 2016(9).
- [9]Patrick Dunleavy et al. New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 2006(3).
- [10]马丽, 张国磊. “互联网+”乡村治理的耦合、挑战与优化[J]. 电子政务, 2020(12).
- [11]陈荣卓, 王熙中. 精准扶贫场域内复合治理的实践张力与有效运转[J]. 当代世界社会主义问题, 2020(2).
- [12]布雪琳. 农村公共管理人才资源开发的路径选择[J]. 农业经济, 2017(5).
- [13]吴正金. 乡村治理创新研究[J]. 合作经济与科技, 2020(11).
- [14]张亚林, 刘炳茹. 公共管理视角下新农村建设存在的问题及优化研究[J]. 农业经济, 2019(11).
- [15]黄森慰, 唐丹, 郑逸芳. 农村环境污染治理中的公众参与研究[J]. 中国行政管理, 2017(3).
- [16]叶兴庆, 殷浩栋. 从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与2020年后的减贫战略[J]. 改革, 2019(12).
- [17]蒋南平, 郑万军. 中国农民工多维返贫测度问题[J]. 中国农村经济, 2017(6).
- [18]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).
- [19]何爱爱. 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的路径探析[J]. 学校党建与思想教育, 2021(6).
- [20]许伟. 新时代乡村振兴战略实施中“坚持农民主体地位”探研[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2019(6).
- [21]包国宪, 杨瑚. 我国返贫问题及其预警机制研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018(6).
- [22]成媛, 陈祎. 西北民族地区产业防贫实践中的农户主体性——基于宁夏南部民族社区调查[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2021(1).
- [23]向春华. 工伤保险: 防贫济困的良方[J]. 中国社会保障, 2017(9).

责任编辑 叶利荣 E-mail: yelirong@126.com

## Research on Strategies of Rural Governance and Poverty Prevention in the Post-poverty Alleviation Period

Hu Yanhua<sup>1</sup> Peng Juan<sup>2</sup>

(1. School of Marxism, Yangtze University, Jingzhou 434023, Hubei; 2. College of International Law and Sociology, Sichuan International Studies University, Chongqing 400031)

**Abstract:** Poverty prevention is an important manifestation of Xi Jinping's strategic thinking for poverty alleviation and development, and is also a proper part of building a well-off society in an all-round way. With the overall victory of poverty alleviation, the rural areas have entered the post-poverty alleviation period, and rural governance and poverty prevention have become important factors to consolidate the achievements of poverty alleviation and promote rural revitalization. In the post-poverty alleviation period, rural governance should properly handle the relationship between “the next two years” and “two years later”, enhance the pertinence of poverty prevention, and avoid the possibility of returning to poverty while getting rid of poverty. Moreover, it should strengthen the effectiveness and sustainability of poverty alleviation, consolidate the foundation of poverty prevention, and vigorously promote rural revitalization.

**Key words:** poverty prevention; poverty alleviation; rural revitalization