



□ 梁文凤

公平，是人类社会生活中的一个永恒主题。它跨越时空，成为各个时代、各个国家、各个民族共同认可的价值取向。追求公平是人类的天性及追求幸福的需要，正如亚当·斯密曾指出的，公平正义“犹如支撑整个大厦的主要支柱，如果这根柱子松动的话，那么人类社会这个雄伟而巨大的建筑必然会在顷刻之间土崩瓦解”。步入经济全球化时代，社会公平一直是各国政府的不懈追求，更是我们在全面建成小康社会征程中，必须正视的重大命题。

扶贫正是通过供给扶贫资源，干预贫困者的资源稀缺状态，从而减少初始资源禀赋的差别，是一次有针对性的国家收入再分配，也是一次收入再分配的深化改革。党的十九大报告指出，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺，要坚持精准扶贫、精准脱贫，重点攻克深度贫困地区脱贫任务，做到脱真贫、真脱贫。精准扶贫就是根据致贫因素的差异，采用精细化的扶贫方式解决贫困问题。其目标是使贫困人口真正意义上共享改革开放的发展成果，实现最大范围的公共利益最大化，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕，并最终回归到社会公平上来。

精准扶贫助推社会公平

党的十九大报告指出，必须始终把人民利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。在全面建成小康社会的决胜阶段，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。因此，在“脱真贫、真脱贫”的过程中，精准扶贫助推社会公平显得尤其重要。

精准扶贫通过“对象精准”有利于实现起点公平。精准扶贫通过合理地有效确立识别指标，创新识别方法，精准识别贫困人口，可以有的放矢，扶到最需要扶持的群众，有效解决“扶持谁”的问题，真正提高扶贫资源供给的质量和效率，也即通过再次分配减少资源禀赋的初始差距，最大限度地保证起点状态下每个公民所拥有的要素禀赋是相近的，从而实现起点公平。

主要是通过公共产品、公共服务、公共福利和基本社会保障制度的有效供给，弥补贫困者初始资源禀赋的稀缺，增加贫困群体的比较优势，提升贫困群体财富获取与财富再造能力。对于贫困者来说，推进资源分配的均等化、加大补贴贫困人口力度等，有利于贫困者实现“物质”脱贫；增加基础教育供给、消除贫困人

口社会歧视和工作压力，帮助他们自强自信，提升认知能力，实现“精神”脱贫；通过劳动素养培育、就业技能培训、市场意识再造等多样化方式，提高贫困人口的生产技能和人力资本存量，实现“能力”脱贫；积极构建反贫困政策体系、健全贫困地区公共法律服务制度，加强贫困人口法律援助，切实保障贫困户合法权益，实现“制度”脱贫。这些都是弥补贫困者初始资源禀赋稀缺的重要路径。

精准扶贫通过“方法精准”有利于实现机会公平。精准扶贫通过科学评估、创新扶贫资源配置方法，找准着力点，精准发力，精准施策，因地制宜，确保扶贫扶在“点”上，有效解决“如何扶”的问题，真正发挥扶贫资源的效用，才能使贫困者真正享有在市场竞争中的公平机会，才能生长出发展的自信，激发自力更生的发

展意识，更公平地享有改革发展带来的机会，以实现机会公平。

主要通过精准地找到提高生产力水平的可持续发展的绿色生态的发展路径，才能彻底改变贫困地区面貌。发展绿色经济，增加精准扶贫内生力量，在绿色发展理念指导下，扶贫产业开发要有效利用资源，发展绿色产业，以市场需求为导向，加快培育地理标志产品，提高贫困地区产品的商品化率，坚持“天人合一”，以带动贫困户探索出生态环境友好型的绿色脱贫之路，实现人与自然的和谐共处。守住生态底线，打造精准扶贫生态屏障，注重生态产业在扶贫系统中的效益，合理利用开发生态资源，促进贫困地区生态资源良性循环，促进生态资产转向社会化和市场化，让生态科技精准发力，以生态效益加固扶贫开发的成果，让贫困人口在生态建设中

获得更多实惠，否则，贫困地区会陷入“资源枯竭型贫困”，其脱贫逆转会难上加难。合理配置生态资源，拓宽精准扶贫合作平台，充分发挥部门资源、资金资源、社会资源、区位优势，发挥其作为贫困地区“社会先行资本”的功能。

精准扶贫通过“成效精准”有利于实现结果公平。精准扶贫通过创新扶贫措施，不仅扶到最需要扶持的群众和地区，真正做到“扶真贫”“真扶贫”，而且通过可持续的扶贫方式，从根源上改变了弱势群体的弱势地位，解决了弱势群体权益的弱化，有助于增强贫困者获取新的资本性资源的能力，从而有利于阻断贫困代际传递，以实现结果公平。

主要通过探索对贫困人口实行资产收益扶贫制度，从而在扶贫成效上达到精准，这是精准扶贫机制的重大

创新。从资产贫困视角制定扶贫战略和标准，鼓励贫困群体参与到资产建设中，能激发或改善脱贫家庭的未来发展现状，因为资产具有长期的发展功能。这标志着一种现代意义上的新的扶贫制度的产生，在这种制度下一方面资源和资本能够传递给穷人，另一方面，确保穷人能够自主地获得资本的制度安排，意味着从单向扶贫规则向互动式扶贫规则的转变。从具体操作层面来看，资产扶贫机制需要着重于以下方面的设计。合作社等村庄治理机制应以经济目标为导向，才能带动参加合作社贫困户的积极性，保证合作社等村庄治理持续有效运转，从而保障资产扶贫的稳定性；鼓励贫困户抱团入股参与合作社经营，运用市场手段充分调动社会资本参与盘活农村土地、资源等生产要素，通过资产市场化和自治治理结构变革，建立经营主体与贫困户的利益联结机制、贫困户分享产业发展红利机制的有效实现形式，强化政府与社会、市场多元互动的资产贫困治理机制，保障资产扶贫持续性；通过运用多种资产管理和投资运营手段，建立动态资产管理 and 实时监控平台，强化资金管理、审核审批、财务公开，风险定期评估，使贫困户资产性收益达到最大化，保障资产扶贫发展性。

 **扶贫战略**

“美丽”在乡村振兴战略中的地位

□ 万家阳

党的十九大报告指出，要加强农村基层基础工作，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，并提出健全自治、法治、德治相结合的治理体系，明确了新时代乡村治理的新理念新思路，将更加有力地促进农村和谐稳定。“美丽乡村”是人类居住环境的根，人类生活环境的理想天堂。而“美丽乡村”建设，是在城镇化建设过程中的重要一环。虽然十九大报告没有直接表述实施城镇化战略，但关于城镇化相关内容和部署，恰恰说明城镇化战略的重要性，对乡村振兴战略和区域协调发展战略具有牵一发而动全身的特殊作用。因此，在美丽乡村的建设中要把握好六个结合。

美丽乡村建设与城镇化建设相结合。美丽乡村建设不是拆几个村，并几个村，再建设出一个楼房林立的乡村，而是结合我国城镇化的进程，进行合理规划，解放更多的农村劳动力，提高农村的土地集约化水平，提高农业生产效率，使农业增产，农民增收。让城镇周边的农民向城镇聚集，让小城镇更有活力，更适宜周边农民聚集生产、生活。特别是在小城镇周边，因为小城镇有了一定的基础设施，可以通过改造，完善基础设施，提高小城镇的承载力，改善小城镇的居住环境，让小城镇有了更多更大的容量，接纳周边农民因产业升级后更高的发展需求的聚集，而不是简单再去建设新的乡村。

美丽乡村建设与产业结构调整，生产方式的转变相结合。美丽乡村建设不是一厢情愿的，也不能是长官意志，它是社会化生产力发展到一定阶段的必然要求。因此，建设好美丽乡村，就必须加大对当地农业产业结构的调整，使之更适合现代化的农业生产，这样才能更利于农民向中心村集聚，才能更方便于农民的

生产生活。如果没有做好产业结构调整的相应跟进，打破一家一户传统农耕模式，使农民可以进城、自愿进城，那么只会适得其反，反而会让农民生活、生产更加不便，也会影响农民建设美丽乡村的积极性。可以说农民被动地上楼，绝不是美丽乡村建设主旨所在。

美丽乡村建设与农村特色相结合。独具特色的乡村文化内涵是乡村魅力所在。把握好美丽乡村建设的合理内核，清楚地了解美丽乡村不同于现代城市文明内容所在。美丽乡村建设不是城市建设的简约版，不是消逝农村文化的记忆，而是要更好地传承其特有的乡村风味与传统。如果美丽乡村建设没有自己的内涵，千村一模，或是照搬城市建设模式，这样的美丽乡村是没有生命力的，这样的美丽乡村建设必定不能算是成功。在美丽乡村建设过程中要更多地体现个体差异，地域特征，民俗风情，使乡村的美让当地人接受，让城里人羡慕，这样的乡村才是真正美丽的乡村。

美丽乡村建设与资源配置相结合。现在有些地方农村出现了空心村，这是我们在美丽乡村建设进程需要警惕的。美丽乡村建设是农业产业化变革，解放农业生产力的时代要求，也是改善农民居住和生活环境的重要途径之一。但美丽乡村建设是一项系统工程，必须考虑当地实际，避免盲目造村（城）。不少地方对美丽乡村建设、城镇化建设热情很高，但较少考虑美丽乡村、城镇化建设的资源配置，一些已建成或正在建的项目甚至都没有健身活动场所。多数人认为，只要规划好地方，搞好环境，就能聚集人气，就能成就一座新村或新城。事实并非那么简单。人类聚集的地方，一定是资源丰富的地方，一定是为人发展提供更多机遇的地方。北上广为什么吸引人气，这是很值得深思的。因为这

些地方占有全国重要的资源，为人的发展提供了更多的机遇。所以，这些地方方不聚集人气都不可能。因此，在美丽乡村及城镇化建设过程中必须考虑到相关资源的配置，主要有教育资源、医疗卫生资源、文化资源、交通资源等社会资源的配置，使这些新村（城）拥有的社会资源至少不低于当地的平均水平。

美丽乡村建设与农民的意愿相结合。美丽乡村建设是社会化生产力发展到一定阶段的要求，不是拍脑袋想出来的，不能是面子工程、形象工程，更不能是为侵占农村资源，抢占农民土地的代名词，它必须是一项实实在在的惠民工程。因此，美丽乡村建设一定要根据当地经济发展水平因势利导。当地经济发展到一定程度了，当地农民有了这样的欲望了，经济、文化需要向更高层次迈进了，而现有的乡村格局影响了这种需求前进步伐的时候，政府要顺水推舟，帮助农民实现这个意愿。这样顺应潮流、顺应民意建设就会有广泛的民意基础，我们在美丽乡村建设时农民才会欢迎，才会接受，建设过程中就少有阻力。

美丽乡村建设与当地财力相结合。美丽乡村建设，在某种意义上来说，也是当地新的经济增长点。这种经济增长点涉及农民的切身利益，群众利益无小事。而美丽乡村建设自身需要较大的投入，从基础设施、文化设施、生产生活设施等多方面均需较大的投入。同时，在美丽乡村建设的过程中，不能为了培育增长点而不顾客观情况强行实施。特别是要根据当地财力情况，做好充分的预算，量力而行，切忌急功近利。要做到成熟一个建设一个、成功一个示范一个，层次推进，不搞大呼隆工程，绝不能一哄而上，一哄而下，留下半拉子工程和烂尾工程，只有这样才能确保美丽乡村从建设开始就展示其美丽的一面。

核心阅读

■ 发展社会主义民主政治，要扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。

■ 在乡村基层治理中，推进选举与协商的互促发展，保障村民政治权利与民主诉求，是当前推进国家治理体系和治理能力现代化的关键所在。

作为乡村民主治理的两种实践形式，选举民主通过竞争机制实现权力择优，选出村民委员会，协商民主通过商谈机制实现利益表达，促成公共决策。在乡村基层治理中，推进选举与协商的互促发展，保障村民政治权利与民主诉求，是当前推进国家治理体系和治理能力现代化的关键所在。

首先，乡村基层治理需要选举与协商相互补充，同向发力。在中国，选举与协商这两种民主形式不是相互替代、相互否定的，而是相互补充、相得益彰的，它们共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。从性质来看，选举是结果性民主，强调选民依法参与选举，选出村民自治组织。协商是过程性民主，强调有事好商量，实现利益表达与利益协调。在乡村治理实践中，两者相互交叉，彼此衔接，构成社会主义民主回路。从机制来看，选举以制度程序保证村民选举权，是村民政治参与的主渠道。协商以灵活机制鼓励村民积极参与公共事务管理，最终达成共识并作出决策。如果没有选举出来的民意机关，协商就有可能被操控或者利用。而如果没有协商造就的多元参与机制，选举就会流于形式，公众利益就会受到漠视或侵害。从作用来看，选举是村民自治的起点，通过票决机制保障村民平等行使政治权利，解决权力来源的问题。而协商是村民自治的常态，依托协商平台保障村民进行民主监督，解决权力运行的问题。如果没有选举对村民政治权利的保障，协商就会像无源之水，无本之木而缺乏运行依据。而如果没有协商对公权力的监督与制约，选举的合法性和公信力就会遭到破坏。不难看出，选举民主与协商民主相互补充，从结构与功能上构成了完整的村民自治体系。因此，在乡村民主治理实践中，必须实现选举与协商的高度契合与协同发展，让选举与协商同向发力，同频共振。

其次，乡村基层治理需要以协商弥补选举，巩固民意基础。作为一种择优式的民主，选举遵循少数服从多数原则。为了获得更多的选票，候选人可能会采用贿选、胁迫等方式，使选举成为部分村民操纵自治的工具。因此，选举民主虽然发展较为成熟，但部分地区的村民选举还是出现了形式化和参与冷漠的问题。而协商民主强调众人的事情由众人商量，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入

参与的权利，具有常态化、灵活性等特点，能够有效弥补选举的不足，是落实自我管理、自我教育、自我服务，实现民主选举与村庄治理互动的重要机制和保障。在实践中，一方面可以尝试在选举委员会的成立过程引入协商机制，赋予普通村民和村民代表平等的话语权，增强选委会的民意来源及公信力。另一方面，在罢免程序中进行协商民主尝试，以改变普通村民相对于村委会的弱势地位。《中华人民共和国村民委员会组织法》有关村委会委员的罢免条件和程序，规定了“被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。罢免村民委员会成员须经有登记参加选举的村民过半数投票，并须经投票的村民过半数通过”。但在这个过程中存在两个问题，一是被罢免者有权提出申辩，但从实践来看，申辩是向上一级乡镇有关部门提出，明显不符合村民自治的本意。二是由村委会召开村民会议，村委会成员自己召集有可能是罢免自己的村民会议，是否合适？这时候，将协商民主引入其中，召开由村民、村民代表、村委会、村党支部、罢免提请人、被罢免人等共同参与的罢免协商会议，让被罢免的成员向协商会议提出申辩，并在协商、讨论的基础上，形成是否罢免的共识及理由，再提请村民会议予以表决，实现真正的村民自治。

最后，乡村基层治理需要以选举保障协商，提供制度支持，实现有效治理。尽管协商民主从微观上弥补了选举民主的不足，但它无法离开选举而独立运行。若没有选举民主提供的制度支持与机制保障，协商的愿望将无法达成。具体而言，一是选举弥补了协商的决策困境。协商的目的在于达成共识并促成决策，但在实际过程中，协商并不一定能带来共识，议而未决、决而未行的现象时有发生，导致协商效率低下，成效不佳。这时可以通过选举的票决机制作出抉择，以弥补协商的困境与不足，避免有协商无共识带来的消极与质疑。二是选举可以规避乡村人才对协商的控制。乡村人才治理一直是乡村治理的主要模式，乡村人才以其出色的个人能力和号召力，成为乡村治理话语权的强势主导者。在治理实践中，他们既基于自身利益的需求，成为协商民主的发起者、引导者和推动者，也可出于自身利益的考虑，把协商变为实现个体利益的工具。而选举的一人一票机

制，使村民能够表达自己的利益偏好和倾向，削弱甚至消解精英对协商话语权的控制。三是，选举民主为协商民主的制度化开展奠定了基础。加强协商民主制度建设，推进协商民主广泛、多层、制度化发展是社会主义民主政治发展的本质要求。一方面，选举民主较为成熟的法律制度为协商民主实践提供了制度依据和程序参考。比如村民议事会的设置及其成员的产生，就是借鉴了《中华人民共和国村民委员会组织法》规定的村民代表会议及村民代表的产生程序。另一方面，选举民主可以促进协商决策规范化和制度化。在现有制度安排下，协商形成的共识或决策是没有制度约束机制与法律效力的。如果协商形成的共识不能对现实有所改变和影响，其功能和吸引力就会大打折扣。这就需要将乡村协商与投票表决相结合，通过全体村民、党员或代表集体表决将协商共识制度化，成为具有普遍约束力的乡规民约，推进乡村治理的有效开展。

总之，持续、有效推进选举和协商的互促发展，形成协同效应，是化解当下乡村治理危机的关键所在。在实践中，既要持续推进乡村选举民主发展，为乡村基层治理提供民意基础和政治保障，也要不断加强基层协商民主建设，为乡村基层治理提供多元主体和常态保障。只有加强选举与协商的互相支持，互相配合，优势互补，共同发展，才能促进社会主义民主政治建设的持续健康发展，加快实现国家治理体系和治理能力的现代化。

社会聚焦

以选举与协商互促优化乡村基层治理

□ 石 晶

