

# 网络扶贫政策的体系、着力点与工具选择\*

——基于政策文本的内容分析

李云新 王丹

(中南财经政法大学公共管理学院, 湖北 武汉 430073)

**[摘要]** 网络扶贫作为精准扶贫政策谱系中的重要机制, 在提高扶贫精准性、优化资源配置、提升扶贫绩效等方面发挥着关键作用。以政策文本为分析对象, 对网络扶贫政策的体系、着力点、工具选择等进行描述性解读, 以厘清政策系统及其要素, 既有理论必要性, 也有现实层面的紧迫性。研究发现, 网络扶贫政策体系层次性颇为明显, 覆盖了中央、省、市县等多个行政层级, 既有总体性部署, 又有针对单一领域的具体措施; 政策制定主体呈现出多元化与协同性, 中央网信办、国家发展改革委和国务院扶贫办是政策体系中的关键行动者, 同时财政部、教育部、科技部等其他职能部门也参与其中; 政策着力点从中央到地方均聚焦于网络覆盖、网络扶智、农村电商、信息服务、网络公益等五大工程; 政策工具丰富多元, 可分为供给型、需求型、环境型三大类, 体现为对政策的推动力、拉动力和影响力。然而, 政策实践与文本衔接不足、政策落实形式化、政策目标与工具不匹配、政策工具组合不够合理等问题制约了政策效应的发挥。为此, 应从强化政策纵向联动与横向协同、增强资源配置机制衔接与多元主体协同配合、高度重视贫困群体主体地位、同步推进制度创新与技术创新、合理选择与优化政策工具组合等方面, 进一步优化政策体系, 以最大程度提升扶贫政策绩效。

**[关键词]** 网络扶贫 精准扶贫 农村电商 数字乡村 数字治理

**[中图分类号]** D601 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2021)04-0055-10

## 一、问题的提出

消除贫困不仅是人类社会发展史上一个不可规避的难题, 也是一个攸关人心向背的政治问题。<sup>[1]</sup> 改革开放以来, 党和国家通过不断优化扶贫战略以减少贫困人口和降低贫困发生率。国家扶贫开发通过不断缩小帮扶单位, 由区域扶贫、县域扶贫最终转向以户为单位的扶

贫, 不断走向精准化。<sup>[2]</sup> 国家统计局数据显示, 截至2018年末, 我国贫困人口数量自2012年末起已累计减少8239万, 整体贫困发生率下降至1.7%。<sup>[3]</sup> 从数字上看, 我国绝对贫困人口已大幅下降, 反贫困取得阶段性胜利, 但是扶贫资源配置低效、返贫现象严重等问题突出, 扶贫工作整体呈现内卷化态势。<sup>[4]</sup> 虽然我国目前已建立起县—乡/镇—村/社区三级瞄准机制,<sup>[5]</sup> 但在扶

收稿日期: 2020-11-04

\*基金项目: 中央高校基本科研业务费“三全育人”重点项目(2722020SQZ03); 中央高校基本科研业务费项目(31510000116)

作者简介: 李云新, 副教授, 管理学博士, 主要从事城乡发展与基层治理研究; 王丹, 硕士研究生, 主要从事地方政府治理研究。

贫实践中仍然存在瞄准偏离等现象<sup>[6]</sup>,致使结果与预期目标相背离,亟待提供多样化举措确保扶贫工作的准确性和长效性。<sup>[7]</sup>扶贫工作也陷入反复的泥潭之中,出现“数字泡沫”<sup>[8]</sup>“表海”现象<sup>[9]</sup>等诸多困境。

互联网等信息技术的发展为新时代扶贫实践注入全新活力,为扶贫模式和机制优化创新提供了契机与手段。大数据与精准扶贫二者之间较强的耦合性,<sup>[10]</sup>使得网络扶贫成为现实,成为破解内卷化困境的有力武器。<sup>[11]</sup>大数据可以为精准识别、精准设计、精准判别、精准防范提供技术支撑,<sup>[12]</sup>有力缓解信息不对称等问题,<sup>[13]</sup>助力实现脱真贫、真脱贫。农产品电商可以把商品与市场有机联系起来,推动资源向贫困户聚集,打造较为完整的农产品产业链,使贫困户共享更多的附加经济效益,达到创收脱贫。<sup>[14]</sup>在官员扶贫政绩考核中,网络技术的运用可以对扶贫工作进行实时监测,实现动态管理,既全面反应脱贫攻坚成效,又调动地方政府积极性。<sup>[15]</sup>然而在实践中探索中,技术治理中的数字管理并未真正触及乡土社会及其权力结构,处于悬浮状态。<sup>[16]</sup>网络扶贫亟需通过政策、技术、社会等多个层面应对技术治理带来的挑战。<sup>[17]</sup>

近年来,中央政府先后出台多项政策部署网络扶贫工作,各地也在中央政策指导下出台了一系列探索性政策。网络扶贫政策的持续出台为互联网技术在扶贫中的应用提供了宏观指导、制度规范与行动指南,为提升扶贫的精准性和有效性提供了重要保障。网络政策体系是否完善、政策制定是否科学、政策措施是否有效、政策工具选择是否适配等问题关系到精准扶贫战略和脱贫攻坚重大任务能否有效推进和顺利完成,网络扶贫政策在整个精准扶贫政策谱系中具有重要地位和独特价值。从政策体系、政策着力点、政策工具等多个维度对网络扶贫政策进行系统性考察和解读既有理论的必要性,又有现实层面的紧迫性。本研究以中央层面政策和代表性省市政策为考察对象,试图厘

清网络扶贫政策系统及其要素,探究政策特征并进行理论解读,以期推进网络扶贫政策的持续完善和政策实践的创新发展。

## 二、网络扶贫政策的体系

本研究除了选取中央层面的政策文本外,还选取了最早开展网络扶贫试点工作的重庆市和甘肃省的政策文本,以确保政策文本选择的代表性。本研究通过各级政府网站、北大法宝等途径以“网络扶贫”和“电商扶贫”等为关键词进行检索,共获取中央层面相关文件40份,地方层面文件50份,剔除与网络扶贫相关性较小和重复文本后,最终选取了22份代表性政策文本(见表1)。

### (一)网络扶贫政策的层级分布

从纵向的层级结构看,网络扶贫政策覆盖了中央、省、市、县等多个行政层级。网络扶贫政策的有效实施与政策目标的最大程度实现,有赖于各层级政策的上下联动和有机衔接。

中央层面政策具有顶层设计、业务指导和行动指南等多重功能。《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出加大“互联网+扶贫”力度,对后续一系列网络扶贫政策的出台具有统领性作用。《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》和《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中电商扶贫、网络通讯设施建设等网络扶贫的相关表述,明晰了网络扶贫在打赢脱贫攻坚战中的重要地位,同时对网络扶贫政策具有引领、指导作用。中央网信办、国家发展改革委、国务院扶贫办联合印发的《网络扶贫行动计划》从指导思想、基本原则、总体目标、五大工程等方面为开展网络扶贫指明方向,在网络扶贫政策体系中具有顶层设计的重要功能,是分领域、分地区政策制定与实施的纲领性文件。中央网信办、国务院扶贫办等多个中央部门还发布了一系列网络扶贫政策,为各地区开展网络扶贫提供了具体的、具有可操作性的业务指导,并对各地区

网络扶贫政策的执行和落实进行督促。

省级行政区在中央网络扶贫行动部门协调小组统筹指导下对本地区政策制定和实施负总责。省级层面政策兼具顶层设计落实、中观指导和行动指南的功能,在网络扶贫政策体系扮演着承上启下的关键角色。例如,《甘肃省网络扶贫行动的实施方案》和《重庆市关于印发网络扶贫行动计划实施方案的通知》既是对中央层面《网络扶贫行动计划》的贯彻落实,又是对各自省域网络扶贫政策的业务指导和纲领性行动指南。

市、县负责网络扶贫政策的具体落地实施。市、县政策具有鲜明的操作性特征,发挥着政策最终落地实施的关键作用。例如,《城口县网络扶贫试点工作行动计划(2018—2019年)》、《奉节县网络扶贫行动计划实施方案》等政策在中央和省级政策指导下,结合实际情况对网络扶贫行动进行细化,提出非常具体的、操作性的政策目标与措施、实施机制、保障机制等内容。很多地方还出台了关于电子商务、网络项目等专项政策的操作性实施方案。

## (二) 网络扶贫政策的部门分布

网络扶贫横跨产业、基建、教育、医疗、金融等诸多领域,涉及政府、事业单位、企业、社会组织、志愿团体、自治组织、城乡居民等多类主体,是个复杂的社会系统工程。网络扶贫的复杂性决定了其政策制定主体必然涉及多个党政部门、事业单位、银行等机构,不同层级的部门和机构形成“条条”之间的横向关系。由于中央层面政策体系比较完整且均能够通过互联网检索获得文本信息,本研究以中央层面政策文本为考察对象来分析网络扶贫政策的横向分布。

网络扶贫政策发文的部门和机构呈现出多元化特征。网络扶贫政策制定主体涉及20余个中央部门,这其中不仅包括中组部、国家发展改革委、工业与信息化部、农业农村部、财政部、商务部、人力资源社会保障部、教育部、科技部、民政部、国家民委、交通运输部、国家市场监督管理总局、中国人民银行、国家旅游局、卫

健委、国家邮政局等党政职能部门和国家局,而且包括中央网信办、国务院扶贫办等党中央和国务院议事协调机构,还包括中国农业开发银行、中华全国供销总社、全国妇联等其他中央部门。

网络扶贫政策出台呈现出部门协同性。《网络扶贫行动计划》中明确指出要加强网络扶贫工作的组织领导,成立部门协调小组并定期召开部级协调工作会议。中央部门发布的政策多采用联合发文的形式,并在政策文本中明确各部门的职责分工。各部门之间的协作旨在合理整合和有效配置政策资源,以实现政策效应最大化。通过政策发文主体及其频次,我们可以识别出网络扶贫政策关键行动者:中央网信办、国家发展改革委和国务院扶贫办。中央网信办在网络扶贫行动中发挥统筹协调、工作部署、组织推动和督促落实的重要作用。国家发展改革委主要负责网络扶贫中长期规划的制定以及各项改革创新措施的出台与实施。国务院扶贫办作为议事协调机构,则具体负责统筹安排网络扶贫工作,细分工作领域和重点任务。

## 三、网络扶贫政策的着力点

《网络扶贫行动计划》明确提出实施“网络覆盖工程、农村电商工程、网络扶智工程、信息服务工程、网络公益工程”五大工程,从网络设施、移动终端、信息内容、电商平台、公共服务等方面进行了系统部署、综合施策。各地在中央政策指导下结合本地实际情况进行细化和创新,但重点任务主要围绕“五大工程”展开(见表2)。网络扶贫政策的着力点从中央到地方均聚焦于网络覆盖、网络扶智、农村电商、信息服务、网络公益等五个方面。

### (一) 网络覆盖

网络覆盖的目标是实现网络设施供给的城乡和区域均等化,显著缩小城乡和区域“数字鸿沟”,确保民族地区、边疆地区、革命老区和贫困地区用得上、用得起、用得好网络服务。网络

表1 中央与代表性省份网络扶贫相关政策文本

层次	文件名称
中央	商务部等19部门《关于加快发展农村电子商务的意见》(商建发[2015]306号)
	《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发[2015]34号)
	中央网信办、国家发展改革委、国务院扶贫办联合印发《网络扶贫行动计划》
	国开办印发《关于促进电商精准扶贫的指导意见》(国开办发[2016]40号)
	《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》(国发[2016]64号)
	《中华全国供销合作总社办公厅关于贯彻落实网络扶贫行动计划的通知》(供销经字[2016]9号)
	工业和信息化部印发《关于推进网络扶贫的实施方案(2018-2020年)》的通知(工信部通信[2018]83号)
	中央网信办等四部门联合印发《2018年网络扶贫工作要点》
	《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》(2018年6月15日)
	《中华全国供销合作总社行业扶贫三年行动方案》(供销经字[2018]25号)
	工业和信息化部、国务院扶贫办印发《关于持续加大网络精准扶贫工作力度的通知》(工信部联通信函[2018]396号)
	中央网信办等四部门联合印发《2019年网络扶贫工作要点》
甘肃	国家发展改革委办公厅、中央网信办秘书局、农业农村部办公厅、中国农业发展银行《关于支持推进网络扶贫项目的通知》(发改办高技[2019]901号)
	白银市人民政府关于印发《白银市“十三五”电子商务发展规划》的通知(市政发[2016]224号)
	甘肃省人民政府办公厅关于印发《甘肃省“十三五”脱贫攻坚规划》的通知(甘政办发[2017]55号)
	《省委网信办、省发展改革委、省扶贫办关于甘肃省网络扶贫行动的实施方案》的通知(甘办发[2017]19号)
重庆	甘肃省人民政府办公厅关于印发《甘肃省秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚实施规划》(2016—2020年)的通知(甘政办发[2017]98号)
	《重庆市人民政府办公厅关于实施“网络扶贫”工程有关问题的通知》(渝办发[2003]112号)
	《重庆市关于印发网络扶贫行动计划实施方案的通知》(渝委网办发[2017]5号)
	《重庆市人民政府办公厅关于印发重庆市深化实施电子商务扶贫行动方案的通知》(渝府办[2017]33号)
	《城口县网络扶贫试点工作行动计划(2018—2019年)》
	《奉节县网络扶贫行动计划实施方案》

资料来源:作者根据政策文本整理自制,以下附表均同。

表2 网络扶贫政策着力点

着力点	文本表述
网络覆盖	网络覆盖、移动终端研发和应用、应用程序、民族语言语音及视频技术研发
农村电商	农村电子商务、扶贫网络博览会、互联网金融服务
网络扶智	网络远程教育、干部群众培训、大学生村官返乡开展网络创业创新
信息服务	大数据平台、一县一平台、一乡(镇)一节点、一村一带人、一户一终端、一户一档案、一支网络扶贫队伍、贫困地区民生保障网络系统
网络公益	网络公益扶贫系列活动、扶贫行动、扶贫品牌项目、结对帮扶计划

覆盖不仅仅指网络基础设施的覆盖,还包括软件层面的移动终端开发和应用、应用程序开发、民族语音视频技术开发等多个方面。政策措施主要包括以下几个方面:一是通过加大财政资金倾斜、地方配套政策落实、吸纳社会资本进入等措施来强化网络基础设施建设;二是通过市场准入松绑、通信资费优惠等措施提升贫困群体的信息产品消费水平,降低贫困户家庭负担;三是通过各种激励措施鼓励支持网信企业开发新的移动终端设备,研发打造信息发布、行业应用、信息服务一体化的移动APP综合信息平台,以满足贫困群体的多元化、分散化的使用需求,显著提升网络覆盖水平和信息产品质量;四是通过政策引导网信企业、科研机构、高等学校等创新主体的合作研发与产学研一体化,研发高水平民族语言互译系统,以最大限度减少沟通障碍和降低沟通成本。

### (二) 农村电商

农村电商是推进农村产业融合、产业结构优化、创新创业开展和农民增收的重要途径。电商精准扶贫被中央和各级地方政府纳入脱贫攻坚总体规划之中,农村电商也是最早进入专项政策领域的网络扶贫政策。商务部等19部门在2015年就发布了《关于促进电商精准扶贫的指导意见》,早于作为网络扶贫政策顶层规划的《网络扶贫行动计划》,这也凸显了农村电商在网络扶贫乃至整个精准扶贫政策谱系中的重要地位。农村电商的政策着力点主要在于以下方面:一是通过政策重点资源向国家级贫困县倾斜,支持贫困地区发展特色产业和积极探索“一村一品”品牌战略;二是通过“互联网+农业”最大限度整合和开发已有资源,形成功能齐全、高效运转的电子商务综合平台;三是构建电子商务服务体系,引导和支持电子商务网点吸纳贫困人口就业,带动贫困家庭增收脱贫;四是鼓励支持网信企业、物流企业、展会企业等主体通过新技术应用开发网络博览会虚拟平台,为贫困地区特色农产品网

络展销、“互联网+旅游”发展、特色资源与产业网络公益宣传等提供优质载体;五是针对贫困地区农户分散经营、贷款难度大额度小、金融服务可及性差、金融产品供需匹配性差等问题,政策要求发挥互联网金融普惠性、广泛性、创新性等优势,通过互联网普惠金融联盟引领示范提升金融服务精准度,为贫困群体提供融资与理财需求。

### (三) 网络扶智

教育是阻隔代际贫困传递的重要机制,也是精准扶贫效果可持续性的保障机制。教育资源分布不均、贫困地区师资力量薄弱、教育质量难保障等问题,难以通过传统教育扶贫方式解决。互联网、大数据等技术的应用为教育扶贫模式变革和教育质量提升提供了契机。网络扶智依托新技术优势可以在很大程度上填补“教育鸿沟”,使得优质教育资源覆盖到贫困地区和贫困群体,实现教育资源配置的帕累托改进,进而提升贫困群体脱贫的自生能力和可持续发展能力。网络扶智的政策措施主要包括:一是通过优质教育资源共享线上平台和远程教育平台,实现贫困地区中小学生对城市教育资源的共享,显著提升教育质量;二是通过多种形式对贫困地区基层干部、致富带头人、贫困户等群体开展网络应用技能培训和业务技能培训,提升干部群众使用互联网技术的知识水平和应用能力,为网络扶智开展提供重要保障;三是通过互联网综合信息平台开展多种形式的技能培训、信息发布、资源共享、金融支持等活动,鼓励和支持大学生和当地青年开展创新创业,引领贫困户通过“互联网+”赋能增识,带动就业增收,实现扶贫与扶智的有机结合。

### (四) 信息服务

信息服务是网络扶贫行动的重要支撑,不仅关系到贫困地区公共服务供给的精准性,还可以提升公共服务的可及性。信息服务工程的政策措施涵盖构建扶贫开发大数据平台、一县一平台、一乡一节点、一村一带头人、一户一终

端、一户一档案、一支网络扶贫队伍、构建民生保障网络系统等八项重要任务。全国统一的扶贫开发大数据平台和信息系统可以有效化解传统扶贫方式存在的扶贫信息透明度不高、扶贫开发资金项目监管体系不完善、信息共享和业务协作机制不健全以及碎片化现象等突出问题<sup>[18]</sup>。一体化数据信息平台,不仅可以提升扶贫对象识别、帮扶和脱贫的精准化,而且可以实现不同层级、不同部门、不同行业之间的数据共享与资源聚合,还可以助力扶贫开发决策的科学化、政策、资金、项目管理的动态化和高效化。县平台发挥着向县域推行“互联网+政务服务”、整合各类服务资源、构建综合服务体系的重要作用。乡镇节点承担着承接县级政务系统和支撑民生政策落地的双重使命。村带头人在信息服务网络中发挥着引领示范、政策宣传、信息服务、产业帮扶等作用。户终端发挥着打通公共服务供给“最后一厘米”的重要作用,为贫困居民获得精准定制信息服务保驾护航。户档案是全国扶贫开发信息系统的微观数据单元,其动态更新与跟踪监测对精准脱贫科学决策至关重要。多层次、广覆盖、高素质的网络扶贫队伍是政策落实的关键。民生保障网络系统是推动民生服务向基层延伸覆盖的重要载体,发挥着拓展生产生活服务功能、探索民生服务供给新模式、强化信息服务能力等多方面的作用。

#### (五) 网络公益

互联网技术为公益慈善、扶贫济困提供了更为便捷、高效、多样化、智能化的渠道。网络公益成为解决社会问题、拓展公益空间、推动社会创新的重要途径。网络公益为动员社会力量参与扶贫攻坚、构筑多元共治的网络大扶贫格局提供了契机和通道。网络扶贫行动中心,网络公益的政策重点主要包括:一是依托中国互联网发展基金会等社会组织,通过移动客户端、视频网站等媒介开展网络公益宣传、活动、项目,激励广大网民开展消费扶贫等公益活动,与贫困形成“N+1”帮扶关系;二是通过

开设网络公益专栏、传播推广践行者故事、网络公益动员、志愿服务项目设计等方式,营造全网公益、全民公益的氛围,推动网民成为网络扶贫的自觉参与者;三是通过大型互联网公司与贫困县形成结对帮扶、社会组织与互联网企业等主体形成网络公益扶贫联盟、互联网企业推动广泛参与扶贫项目等措施,引导和鼓励企业履行社会责任,实施结对帮扶计划;四是依托中国互联网发展基金会等社会组织,通过构建公益帮扶平台、开展网络公益项目等活动打造网络公益扶贫的品牌项目,并依托腾讯公益等大型网络劝募平台来畅通公益参与渠道,实现贫困群体和网络公益人士的有效对接。

### 四、网络扶贫政策的工具选择

政策工具可以分为供给型、需求型、环境型。<sup>[19]</sup>供给型政策工具主要表现为对网络扶贫的推动力,即政府通过资金、人才、科技、公共服务、基础设施等手段直接为网络扶贫提供物质基础,具体包括资金投入、人才培养、科技信息支持、公共服务和基础设施建设等方面。需求型政策工具表现为对网络扶贫的拉动力,是政府借助采购、公共产品和服务外包等方式拓宽扶贫路径和渠道,吸纳更多资源,拉动贫困地区实现精准脱贫。环境型政策工具表现为对网络扶贫的影响力,是政府通过制定目标规划、提供金融支持和税收优惠及引导性措施等政策工具影响网络扶贫环境,为实现精准扶贫、精准脱贫提供良好条件。

从表3可以看出,网络扶贫的供给型政策和环境型政策的工具箱比较丰富,而需求型政策的工具箱则仅有政府采购和服务外包两种工具。基于政策文本的内容分析和信息提取来看,供给型政策工具和环境型政策工具的使用频率亦远远超过需求型政策工具。

供给型政策在网络扶贫行动中的优先和频繁使用主要受到三个方面因素的影响。首先,贫

表3 网络扶贫政策工具分类及内涵

工具类型	工具名称	政策工具解释
供给型	基础设施建设	以“设施”、“中心”、“系统”等为关键词, 政策内容涉及建设电子商务运营配送中心和扶贫开发信息系统, 推动扶贫开发工作科学化、精细化。
	资金投入	以“资金”、“补助(贴)”等为关键词, 政策内容涉及为农村贫困地区提供财力支持, 保证网络扶贫工作的正常开展。
	公共服务	以“交通物流”、“网络通讯”等为关键词, 政策内容涉及强化贫困地区物流配送体系建设, 完善网络通讯设施, 加快农村电子商务发展
	人才培养	以“教育”“培训”等为关键词, 内容涉及培育电商新型人才, 加强电商知识和技能培训, 带领贫困地区实现脱贫致富。
	科技信息支持	以“科技”“技术”“信息”等为关键词, 政策内容涉及研发生产应用、提供信息支持, 强化扶贫效果。
需求型	政府采购	以“政府购买”“购买服务”等为关键词, 政策内容涉及采用政府购买服务等方式, 支持电商精准扶贫工作。
	服务外包	以“竞争性招标”“PPP”等为关键词, 政策内容涉及通过竞争性招标公平参与贫困村宽带建设和运行维护, 探索网络扶贫投融资新路径, 整合资源、创新网络扶方式。
环境型	目标规划	以“目标”“规划”等为关键词, 政策内容涉及实现网络精准扶贫脱贫原则上拟实现的目标, 提供方向性指导。
	金融支持	以“发展资金”“授信贷款支持”“贴息政策”、“融资”等为关键词, 政策内容涉及为发展农村电商提供多种形式的资金和政策倾斜, 促进农村电商就业、创业。
	税收优惠	以“税收减免”等为关键词, 政策内容涉及税收优待、减免等, 间接实现推动农村电子政务发展的辅助性优惠。
	引导性措施	以“引导”“鼓励”“支持”“动员”“吸纳”等为关键词, 政策内容涉及鼓励引导农村电子商务发展、动员社会各界力量参与网络扶贫行动, 构建大扶贫格局, 实现脱贫致富。

困地区网络基础设施建设滞后, 资源要素比较稀缺, 政府通过基础设施建设、大规模资金投入、人才输入与培养、服务体系完善、创新要素投入等措施可以直接在很大程度上突破网络扶贫行动的基础瓶颈, 为网络扶贫顺利开展提供直接推动力。其次, 由于脱贫攻坚时间紧、任务重, 尤其是三区三州等深度贫困地区尤为紧迫繁重, 供给型政策工具与其他两类工具相比具有见效快的优势而得到各级政府青睐。再次, 虽然经济领域全面深化改革的目标是让市场在资源配置中起决定性作用, 但制度惯性, 政府依然在资源配置中具有主导性影响, 贫困落后地区尤为如此。并且, 供给型政策工具在网络扶贫行动产生了强力、快速效果后, 会增强政府对其的依赖性。

环境型政策工具的重点使用是营造良好网

络扶贫环境的需要。规划工具的使用可以为网络扶贫政策实施提供方向指引、统筹指导。目标工具的使用可以为网络扶贫政策的目标任务分工、时序步骤分解提供行动规范, 确保网络扶贫行动的规范有序。金融、税收等优惠政策的出台与实施可以为网络扶贫创造良好的市场和产业环境, 为市场主体参与网络扶贫提供激励与保障, 推动互联网关联产业发展与脱贫攻坚的良性互动。引导性措施的广泛使用为多元主体参与网络扶贫行动、构建大扶贫格局提供行动激励与制度保障。

需求型政策工具强调通过公私合作和服务外包等方式吸纳民间资本参与网络扶贫, 以扩大资金规模和提高资源使用效率。需求型政策工具使用频率较低主要受到三方面因素影响。一是政府职能转变与简政放权仍处于起步和探

索阶段,这在贫困地区尤为明显。政府职能市场化、社会化的相关制度安排尚不完善,实践经验与探索创新仍然比较欠缺,这在很大程度上限制了网络扶贫的资源动员与整合效果,同时不利于网络扶贫模式的实践创新。二是贫困地区社会力量尚处于发育阶段,社会组织承接政府购买服务的规模和能力都比较有限,这在很大程度上限制了需求型工具的使用效果。三是需求型政策工具见效较慢,且政策效果受到政策链条增长、主体协同困难、业务流程复杂等多种因素限制。

## 五、总结与建议

互联网技术已经成为打赢脱贫攻坚战的技术引擎。网络扶贫作为精准扶贫政策谱系中的重要机制,在传统扶贫模式革新、扶贫对象精准识别、扶贫资源优化配置、扶贫绩效提升等方面发挥着关键作用。网络扶贫行动沿着政策和实践两条路径在探索中前行,已经取得积极成效。当前,我国已经初步建构起比较完整的网络扶贫政策体系,总体上呈现出纵向层级间上下联动、部门间横向协同的特征。网络扶贫政策的着力点围绕网络覆盖、农村电商、网络扶贫、信息服务和网络公益等五大工程,涵盖基础设施、公共服务、产业发展、教育、公益等多个领域,涉及政府、互联网企业、社会组织、志愿团体、贫困群体等多元主体,包含政府、市场、社会三种资源配置机制,蕴含制度创新、社会创新、技术创新等多维度创新探索。网络扶贫的政策工具涵盖供给型、环境型、需求型等多种类型,工具箱丰富多元。

然而,网络扶贫无论是在政策层面还是实践层面都处于探索阶段,网络扶贫政策仍然存在着政策实践与政策文本衔接不足、政策落实形式化、政策目标与政策工具不匹配、政策工具选择与组合不够合理等问题。为进一步推动政策体系优化、实现网络扶贫行动在政策和实践两个层面纵深发展,本研究认为应从以下几

个方面着手。

第一,强化纵向层级政策间联动和横向部门间政策协同。各级地方政府在中央顶层设计的宏观指导下进行探索性创新,制定符合本地特色和实际状况的政策而不能仅仅照搬中央和上级的政策文本。中央政策依据地方实践中的新情况、新问题、新模式等来及时修订与调整。网络扶贫政策只有很好地将科学的顶层设计和作为地方性知识的时空信息有效结合起来,才能真正得到有效落实。横向部门间在中央层面的政策制定方面已经建立很好地协同机制,但是在网络扶贫行动落实中,各部门之间的协同仍在探索中前行。各级地方政府部门在政策执行中的协同困境更加明显,尚未建立常态化、高效的协同组织与实施机制。这需要地方政府在强化网络扶贫领域的注意力和权威分配,建立常态化和临时性相结合的高效协同机制。

第二,政策执行中增强政府、市场和社会三种资源配置机制的有机衔接与多元政策主体的协同配合。三种资源配置机制各有其优势和劣势。网络扶贫行动中要扬长避短,合理确定各自的效用边界与适用领域,形成各种机制之间既有清晰边界又能有机衔接的局面,以最大限度地实现扶贫资源的优化配置。网络扶贫行动中政府、社会组织、企业、贫困人员之间存在着非线性相互作用,需要各方相互配合和通力合作。<sup>[20]</sup>政策举措应该不仅仅激励多元主体参与网络扶贫,更应该为多元主体间有效协同搭建框架、制定规范和畅通渠道。网络扶贫行动中多元主体应在既有合作和帮扶框架下,进一步在实践中深度探索创新,健全协同合作体制机制,拓展协同合作领域,丰富协同合作方式,创新协同合作机制,提升协同合作成效。

第三,政策理念要突出对贫困群体主体地位的高度重视。以各级政府为主导力量的传统扶贫模式,往往忽视贫困群体的主体地位,不仅强化了贫困群体的“等、靠、要”思想,甚至还严重影响贫困群体积极性而导致涌现“争贫

现象”。<sup>[21]</sup>网络扶贫政策应以技术赋能为导向增强贫困群体的自生发展能力。网络扶智不仅要重视网络技能培训增强贫困群体参与农村电子商务等新型产业形态的能力,还应重视通过提升中小学教育质量水平来增强贫困群体的可持续发展能力,更要重视通过网络平台开展典型示范、精神文化帮扶活动等来缓解精神贫困和营造良好氛围,从人力资源开发、正面典型激励、脱贫志气激发等多个维度激发贫困群体自生可持续发展能力。

第四,政策创新要突出制度创新与技术创新的同步推进。制度创新与技术创新是网络扶贫行动的双轮驱动机制,两者的同步推进与融合创新对于政策有效实施至关重要。网络扶贫行动中的体制机制创新能为技术创新提供规则体系与合法性保障,技术创新则能为制度层面的体制机制创新提供契机、驱动力和技术支持。网络扶贫行动不仅应重视技术创新本身带来的扶贫效率提升,还应更加重视为新技术应用寻求制度层面的文化认知性要素、规范性要素和规制性要素的多维度深层次保障。网络扶贫行动中技术创新则能通过影响主体的意向性、组织的有效性、效率的适应性、制度缺陷的显性化等方面来倒逼体制机制变革。

第五,政策工具要实现合理选择和组合优化以最大程度提升网络扶贫绩效。政策工具选择应以政策目标为导向,合理区分政策长期目标和短期目标,调和网络扶贫政策目标与其他政策目标,并根据现实情境与政策工具的耦合性进行合理匹配。网络扶贫政策工具选择要在系统性原则下进行科学评估,提升对不同发展阶段的动态适应性,并在尊重区域发展差异的基础上进行理性判断、调节和使用。政策工具系统的优化组合应提升各种类型工具的协同性与均衡性,通过拓展政策工具选项、提升使用频次等措施加大对需求型政策工具的使用,同时优化供给型工具和环境型工具的内部结构。政策工具效应的最大程度发挥则高度有赖

于其应用的精准性和高效性以及工具执行的强力落实。

#### 参考文献:

- [1]王小林. 改革开放40年:全球贫困治理视角下的中国实践[J]. 社会科学战线, 2018(5): 17-26.
- [2]王雨磊. 精准扶贫何以“瞄不准”?——扶贫政策落地的三重对焦[J]. 国家行政学院学报, 2017(1): 88-93, 128.
- [3]国家统计局. 2018年全国农村贫困人口减少1386万人[N]. 人民日报, 2019-03-08(07).
- [4]郭劲光, 俎邵静, 邓韬. 扶贫资源配置低效问题研究:生成机制与治理路径[J]. 农业经济问题, 2019(7): 56-65.
- [5]唐丽霞, 罗江月, 李小云. 精准扶贫机制实施的政策和实践困境[J]. 贵州社会科学, 2015(5): 151-156.
- [6]左停, 杨雨鑫, 钟玲. 精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2015(8): 156-162.
- [7]左停, 金菁, 赵梦媛. 扶贫措施供给的多样化与精准性——基于国家扶贫改革试验区精准扶贫措施创新的比较与分析[J]. 贵州社会科学, 2017(9): 117-124.
- [8]刘成良. “指标困局”:农村贫困治理的实践与反思[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2019, 18(5): 37-44.
- [9]孙宗锋, 孙悦. 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例[J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 16-26, 168-169.
- [10]汪磊, 许鹿, 汪霞. 大数据驱动下精准扶贫运行机制的耦合性分析及其机制创新——基于贵州、甘肃的案例[J]. 公共管理学报, 2017, 14(3): 135-143, 159-160.
- [11]孙久文. 网络扶贫为农民“拔穷根”[J]. 人民论坛, 2017(2): 56-58.
- [12]丁翔, 丁荣余, 金帅. 大数据驱动精准扶贫:内在机理与实现路径[J]. 现代经济探讨, 2017(12): 119-125.
- [13]陆汉文, 李文君. 信息不对称条件下贫困户识别偏离的过程与逻辑——以豫西一个建档立卡贫困村为例[J]. 中国农村经济, 2016(7): 15-22.
- [14]颜强, 王国丽, 陈加友. 农产品电商精准扶贫的路径与对策——以贵州贫困农村为例[J]. 农村经济, 2018(2): 45-51.

- [15] 聂燕敏. 用大数据提升深度贫困地区脱贫成效[J]. 人民论坛, 2019(15): 50-51.
- [16] 王雨磊. 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016, 31(6): 119-142, 244.
- [17] 沈费伟. 技术能否实现治理——精准扶贫视域下技术治理热的冷思考[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, 35(5): 81-89.
- [18] 何植民, 陈齐铭. 精准扶贫的“碎片化”及其整合: 整体性治理的视角[J]. 中国行政管理, 2017(10): 87-91.
- [19] Roy Rothwell, Walter Zegveld. Reindustrialization and technology[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [20] 李全喜. 网络扶贫的内涵及实践特色[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(3): 11-16, 158.
- [21] 方菲, 靳雯. 精准扶贫中农户“争贫”行为分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(6): 44-51.

【责任编辑 许鲁光】

## The System, Focus and Tools of Network Poverty Alleviation Policy: Based on the Content Analysis

LI Yunxin & WANG Dan

**Abstract:** As an important mechanism in the pedigree of targeted poverty alleviation policies, online poverty alleviation plays a key role in improving the accuracy of poverty alleviation, optimizing resource allocation, and improving poverty alleviation performance. Taking the policy text as the object of analysis, a descriptive interpretation of the network poverty alleviation policy system, focus, tool selection, etc., to clarify that the policy system and its elements have both theoretical necessity and practical urgency. The research found that the network poverty alleviation policy system is quite hierarchical, covering multiple administrative levels such as the central, provincial, city and county levels. It has both overall deployment and specific measures for a single field; the main body of policy making is diversified and Synergy, the Cyberspace Administration, the Development and Reform Commission, and the Poverty Alleviation Office are the key actors in the policy system. At the same time, other functional departments such as the Ministry of Finance, the Ministry of Education, and the Ministry of Science and Technology are also involved. Five major projects such as network intelligence support, rural e-commerce, information services, and network public welfare; policy tools are rich and diversified, and can be divided into three categories: supply-based, demand-based, and environmental-based, which are reflected in the driving force, pulling force and influence of the policy. However, problems such as insufficient connection between policy practice and text, formalization of policy implementation, mismatch of policy objectives and tools, and unreasonable combination of policy tools have restricted the effectiveness of policies. To this end, we should strengthen the vertical linkage and horizontal coordination of policies, and strengthen the resource allocation mechanism. Link up and coordinate with multiple subjects, attach great importance to the dominant position of the poor, simultaneously promote institutional and technological innovation, and rationally select and optimize the combination of policy tools to further optimize the policy system to maximize policy performance.

**Keywords:** network poverty alleviation; targeted poverty alleviation; rural e-commerce; digital village; digital governance