

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2010.05.009

新形势下扶贫开发瞄准机制创新研究^{*}

——以湖北省恩施市为例

陈玉萍,何昌福,丁士军

(中南财经政法大学 工商管理学院,武汉 430074)

摘要:在我国扶贫开发战略的实施过程中,扶贫开发瞄准机制逐步建立。根据对湖北省恩施市扶贫开发现状、问题和扶贫效果的调研,扶贫瞄准机制运行中主要存在瞄准主体缺少必要的协调和整合、瞄准对象精度不高、瞄准项目偏重于短期效益、瞄准制度环境运行不畅等问题。面对扶贫开发的新形势和挑战,必须不断完善和创新瞄准机制。在瞄准主体上要创新扶贫资源传递机制,在瞄准对象上要创新动态瞄准机制,在瞄准项目方面要创新扶贫开发的长效机制,实现从开发式扶贫到保护式扶贫瞄准理念的转变。

关键词:农村贫困;贫困瞄准;扶贫开发;扶贫开发瞄准机制;开发式扶贫;保护式扶贫

中图分类号:F124.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2010)05-0064-06

Research on Innovation Aiming Mechanism for Poverty Alleviation Development

—Taking Enshi of Hubei Province as an Example

CHEN Yu-ping, HE Chang-fu, DING Shi-jun

(School of Business Administration, Zhongnan University of Finance, Economics and Law, Wuhan 430074, China)

Abstract: In the process of the implementation of poverty alleviation of China, poverty alleviation development aiming mechanism gradually sets up. According to the survey on the present situation, problems and effect of poverty alleviation, there are problems such as the lack of necessary coordination and integration, low accuracy of aiming object, the focus on short-term benefit of aiming projects and unsmooth implementation environment of aiming system in the poverty alleviation aiming mechanism. Facing the new situation and the new challenge for poverty alleviation, the aiming mechanism must be consummated and innovated. We must innovate the poverty relief resources transmission mechanism in aiming subject, innovate the dynamic aiming mechanism in aiming object, and innovate the long-term mechanism in aiming project so as to realize the shift of aiming idea from development-style poverty alleviation to protection-style poverty alleviation.

Key words: rural poverty; poverty aiming; poverty alleviation development; aiming mechanism of poverty alleviation development; development-style poverty alleviation; protection-style poverty alleviation

* 收稿日期:2010-06-21;修回日期:2010-08-08

基金项目:国家发展和改革委员会地区司课题(2009-39-34)“新形势下我国扶贫开发政策研究”

作者简介:陈玉萍(1964—),女,湖北武汉人;副教授,在中南财经政法大学工商管理学院任教,主要从事农业技术推广和农村发展研究。

何昌福(1977—),男,湖北武汉人;博士研究生,在中南财经政法大学工商管理学院学习,主要从事农户经济和动态贫困问题研究。

丁士军(1963—),男,湖北武汉人;教授,在中南财经政法大学工商管理学院任教,主要从事农户经济和农村贫困问题研究。

我国大规模的扶贫工作始于1984年,迄今已走过了26年,取得了巨大成就,在探索中积累了宝贵经验。我国政府自1986年起明确提出了开发式扶贫战略,开始实施有组织、有计划、大规模的扶贫开发政策。开发式扶贫以促进农村经济快速增长和贫困农户增收为重点。早期开发式扶贫以县为单位,包括提供专项扶贫贷款、实施以工代赈计划、采取财政发展资金计划等内容。在现阶段,开发式扶贫总结出了“整村推进”这一新时期扶贫的有效做法,各项扶贫措施改变了农村面貌,改善了贫困地区基础设施条件和生产、生活条件,取得了很好的效果。保障式扶贫主要针对的是农村丧失劳动能力的特殊困难群体和脱贫人口在受到灾害或疾病冲击时而返贫的群体。2003年以来,政府将开发式扶贫与农村社会保障制度相结合,针对农村特困人口实施生活救助。开发式扶贫和保障式扶贫已成为我国扶贫战略的两大支柱^[1]。

2010年中央一号文件强调“坚持农村开发式扶贫方针,加大投入力度,研究制定未来10年扶贫开发纲要和相关规划”。“十一五”已经接近尾声,2011年我国将开始实施第十二个五年计划。因此,在新形势下,如何创新扶贫开发的瞄准机制,使得我国的扶贫开发政策更加有效,达到我国缓解贫困的目标,成为当务之急。为此,我们选择了地处湖北西南部的少数民族山区市——恩施市作为典型案例,利用来自恩施市相关扶贫部门和乡镇的访谈和调研资料,分析恩施扶贫瞄准机制现状、问题和扶贫效果,结合扶贫开发瞄准面临的新形势,提出创新瞄准机制的思路。

一、扶贫开发瞄准内涵与现状

我国农村贫困变迁的特点是由普遍区域性整体贫困到大分散、小集中的点、片、线的贫困,因此,扶贫开发瞄准机制的建立也要适应这种变化不断调整。扶贫开发有特定的扶持对象和受益群体,因此扶贫开发的重点就是瞄准机制的建立和运行问题。

扶贫开发瞄准是指农村扶贫工作中选择扶贫对象和因扶贫对象的确定而实施的资金和资源投放过程^[2]。扶贫开发瞄准对于减少或消除贫困来说至关重要。在政府扶贫资金和资源相对有限的情况下,必须要求扶贫瞄准有较高的准确率。如果没有完善的制度保障和严格的瞄准要求,贫困地区

和贫困人口要通过竞争来获得扶贫资金和资源是比较困难的。另外,政府的扶贫资金和资源相对来说是巨大的,但是贫困地区和贫困人口的发展需求也是无限的和有差异的。如何在面对无限和有差异性的发展需求时有效地利用扶贫资金和资源,也是扶贫开发瞄准必须解决的问题。

扶贫开发瞄准是一个过程,由扶贫瞄准主体、扶贫瞄准对象以及扶贫瞄准资金和资源的投放与管理等几个方面的因素构成。

我国政府农村扶贫组织体系经过20多年的发展已较为成熟。参与中国农村扶贫瞄准的主体有很多,大致可以分为三类:政府组织、非政府组织和营利性组织。我国最高级别的政府扶贫机构是非常设的国务院扶贫开发领导小组,各级政府都设立了扶贫办公室。省级政府实际上是农村扶贫资金和资源投放的决策核心,决定了扶贫资金和资源在省内的分配。我国扶贫的一个重要特点是多部门参与,非专职扶贫机构的扶贫被称为“部门对口扶贫”,其目的是补充中央的扶贫投入并通过其承担的政府职能来推动贫困地区的脱贫。几乎所有的政府职能部门和事业单位都承担了对口扶贫职能。

我国扶贫瞄准对象也有多个层次,即贫困县、贫困乡、贫困村、贫困户和贫困人口。1986年开始,国家将扶贫目标瞄准为县,以贫困县为瞄准目标载体。考虑到农村贫困人口大部分集中在低收入县,县域瞄准可能是在经济上有效的一种方式。我国于1986、1994和2001年三次确定了国家级贫困县的数量。这种扶贫资金使用方式对于贫困地区的整体经济发展,特别是各级政府财政收入的增长发挥了有力的推动作用,但其弊端也逐渐显现。2001年,592个重点县覆盖的贫困人口为63%,低于1994年的73%的水平,还有近40%的贫困人口在重点县之外^[3]。同时,就重点县而言,贫困发生率仅为9.1%,原来整县普遍贫困的状态基本不存在了。无论是重点县还是非重点县,贫困人口都主要集中于贫困乡村。经过规划,中央在全国确定了14.8万个贫困村、2.46万个重点村。这些村覆盖了全国80%左右的贫困人口。在中央推行扶贫到村、扶贫到户之后,瞄准对象的区分相对更为准确和全面了。

近20年来,随着国家财力的增强,中国政府安排的专项扶贫投入不断增加。中央各项扶贫资金由财政、发展改革委员会和中国农业银行三个不同

部门掌控,其发放程序和投入领域也有差别。财政部门控制着新增财政扶贫资金和发展资金的分配权,发展和改革委员会掌握了以工代赈资金的分配和管理权,中国农业银行负责扶贫贴息贷款的发放和管理。2002年到2007年中央政府共投入财政扶贫资金753亿元,并通过财政贴息调动了900多亿元扶贫贷款。地方各级政府的扶贫投入也在不断增加^[4]。

总体来说,扶贫开发瞄准机制的演变主要有四个阶段:第一阶段是确定重点扶持范围并适时调整;第二阶段是区域瞄准与群体瞄准相结合;第三阶段是区域瞄准、群体瞄准与个体瞄准相结合,贫困瞄准程度进一步提高;第四阶段是突出以人为本,进一步增强贫困人口瞄准度。

二、湖北省恩施市农村贫困与扶贫开发工作开展情况

恩施土家族苗族自治州,位于湖北省西南部,国土面积24061平方公里,境内绝大部分属于山地,平均海拔1000米^[5]。由于自然的、地理的等一系列因素的影响,恩施州仍然是湖北省乃至全国最为贫困的市州之一。2009年湖北省确定了1376个重点贫困县的贫困村,恩施州占569个,其中恩施市103个,约占全省的1/10。据2009年恩施市扶贫工作报告,按照最新设立的国家贫困线,恩施市的贫困发生率为36%,这一比例远远高出了全国水平。

近年来,在中央和湖北省政府的重视下,恩施州加快了发展步伐,扶贫开发工作如火如荼,“雨露计划”、“整村推进”、“产业扶贫”等多项扶贫开发项目在恩施州得以实施,恩施州的社会经济得到长足发展,农村居民的收入水平大幅提高,贫困得到了极大的缓解。主要表现在以下几个方面:

(1) 贫困农户收入明显增加。2008年全市共争取到位财政扶贫资金和老区建设资金1942万元,实施扶贫项目136个,解决了21700人(其中赤贫人口4200人、低收入人口17500人)的温饱问题,贫困人口人均纯收入增长至2200元,比上年增长19%。

(2) 贫困地区生产生活条件逐步改善。通过整村推进、扶贫搬迁、老区建设及社会扶贫等工作,重点贫困村及老区村群众行路难、饮水难、发展难等问题逐步得到解决,生产生活条件得到明显改善。

2008年启动实施的22个重点贫困村已完成公路建设(含维修)110公里,建水池24口,建沼气池1750口,建高效特色产业基地3790亩,改造高效特色产业基地4670亩;完成了626户2396人的扶贫搬迁;4个重点老区村,共到位老区建设资金128万元,实施交通、饮水、生产发展等项目16个,惠及老区人口5000余人。

(3) 贫困人口综合素质有较大提高。2008年全市共完成“雨露计划”招生1097人,培训转移就业1096人,转移就业率达到99.9%。市扶贫办、市农业局等部门结合农村发展需要大力开展种植、养殖等实用技术培训,去年共举办科技培训32期,2920人次,确保了实施整村推进的重点贫困村每户有一个科技明白人。

(4) 贫困村发展后劲显著增强。2008年共投入财政扶贫资金238万元,对发展茶叶、小水果、特色蔬菜、药材等产业的贫困农户实行以奖代补的方式予以扶持,并扶持3个直接带动农户增收的农产品收购、加工、营销等龙头企业的发展;投入财政扶贫资金260万元,用于恩施沐抚大峡谷及柳州城等地的基础设施、民居改造和“一建三改”等项目。通过对优势产业、传统产业、特色产业和新兴产业的扶持,贫困群众从发展产业中受益明显,贫困村发展后劲得到逐步增强。

(5) 社会扶贫全面展开。去年,省、州、市、乡四级共100多个单位到全市正实施的重点贫困村开展定点扶贫工作,从资金、技术及人才等方面予以了大力支持;“三支一扶”人员、“优秀大学毕业生”等新鲜血液的不断注入,使基层扶贫工作力量得到增强。

三、扶贫开发瞄准机制运行中的问题

1. 扶贫瞄准主体的问题

我国扶贫主体经过多年的发展,已经从单一的政府民政系统发展到多个政府机构参与,再到当前的除政府机构外,多种营利性组织、国际国内NGO组织、企业和个人共同参与的扶贫组织系统。但在市和乡镇扶贫主体依然是政府机构,政府干部的主观意愿倾向决定着扶贫项目和资金的流向。非政府组织和机构许多行为受到政府行为的限制,缺少扶贫开发的独立性和自主性,导致其发展不足,参与积极性不高。而政府机构很多职能部门都涉及扶贫开发,如财政、发改、农业、民委等。恩施市

协调扶贫开发工作的主要是市扶贫办,乡镇成立有项目办。市扶贫办只是负责省扶贫办下来的项目审批,和其他部门的扶贫项目工作没有相关的沟通和协调,乡镇项目办更多关注的是项目的实施。由于各扶贫开发参与部门之间的扶贫开发工作往往是独立进行,缺少必要的协调和整合,导致了一些项目重复申报,而一些项目得不到及时的扶持。

2. 扶贫瞄准对象的问题

1996年以前,我国的扶贫开发基本上实行的是区域瞄准,即瞄准到贫困县。为了提高扶贫开发效率,我国的扶贫瞄准逐步从贫困县向贫困村和贫困户过渡。我国已经在2001年确定的贫困村中全面开展整村推进项目。扶贫办当前的扶贫瞄准对象主要是针对乡镇和村,一般认为针对户和个人的扶贫主要是民政的工作。扶贫开发的重点工作,比如产业化扶贫、整村推进、老区建设都以村为瞄准对

象,而搬迁式扶贫、劳动力转移培训、小额信贷则以户和个人为瞄准对象^[6]。由于到村和户的扶贫资金和项目最终决定权在县级,可能最终由于“政治因素”的作用使得实质的瞄准对象还是县。2009年湖北省确定了重点贫困县的贫困村1376个,非重点贫困县“插花贫困地区”贫困村300个,对贫困县和非贫困县仍是采取区别的政策,“插花贫困地区”只是比照整村推进的政策进行扶贫开发。

3. 扶贫瞄准项目的问题

我国目前的扶贫资金来源依然以中央安排的财政扶贫资金为主,地方政府安排的扶贫资金较少。中央安排的扶贫资金是由多个部门共同管理的,财政发展资金和新增财政扶贫资金的项目管理主要由财政和扶贫部门负责,以工代赈资金的项目管理主要由发改部门负责,少数民族发展资金由财政和民委共同管理。表1列出了恩施市财政扶贫资金瞄准的项目。

表1 恩施市2009年第一批财政扶贫资金项目安排

项目类别		项目数	财政扶贫资金/万元	总资金/万元
生产发展	种植业	16个	83	186
	养殖业	6个	28	170
基础设施建设	交通	18个	130	473
	人畜饮水	7个	95	243
	农田水利	1	10	200
	五改三建	75户	15	30
	扶贫帮建	386户	232	1158
	沼气建设	1200口	180	240
	科技推广与培训	科技推广	1个	5
	科技培训	2000人	20	20
合计			798	2725

注:“五改三建”指的是恩施市扶贫办提出的改水、改路、改厕、改圈、改厨和建沼气池、建农家房舍、建致富家园。

数据来源:恩施市扶贫开发办公室

从表1可以看出,相对于生产发展和基础设施建设,科技推广与培训扶贫力度仍显不够;相对于产业化扶贫,对健康、卫生方面的扶贫不够。现有扶贫瞄准资金更多的是投向基础设施建设和产业化项目,扶贫部门更多倾向于支持那些能够很快看到效果的项目。在资金的使用过程中,注重面上的扩张,将有限的扶贫资金进行平均分割,使得扶贫资金过度分散。此外,瞄准到户的项目和一些重点项目,自有配套资金的比例较高。在确定项目时多

考虑有基本实施项目条件的村,而贫困村又无力开展项目,使得适合开展项目的贫困村不能获得项目资金,而有财力的贫困村却获得了项目,影响了扶贫瞄准的精度。

4. 扶贫瞄准环境的问题

扶贫瞄准的制度环境涉及的内容是多方面的,比如贫困线设立制度、政绩考核制度、扶贫监督制度、财政制度等。贫困线设立制度决定了将谁纳入扶贫对象。当前我国的贫困线以收入为衡量指标,

采用了全国通行的单一贫困线,这极大地影响了扶贫瞄准效果,设立具有地区差异的贫困线对扶贫瞄准非常重要。扶贫资金和项目指向贫困人口,需要完备的扶贫监督制度。一些贫困村虽然努力争取资金,但并没有将精力放在扶贫开发工作上。因此,需要对扶贫资金的使用进行严格的监督。在财政制度上应实行财政扶贫资金的动态管理,奖优惩劣,确保贫困户和贫困人口能够及时获得扶贫资金和扶贫项目,提高扶贫瞄准精度。

四、扶贫开发瞄准面临的新形势和挑战

当前及今后一段时间,我国的扶贫开发工作依然面临着巨大的挑战,扶贫开发形势依然严峻,扶贫开发瞄准工作面临新的挑战。

1. 贫困人口规模

按照国家统计局的贫困线标准估计,中国的贫困人口规模已经很小,只占农村人口的1.4%。即使按新调整的标准,贫困发生率也只有4.3%。但由于标准过低,实际上低估了中国的贫困状况。中国目前采用的贫困线标准在世界范围看是很低的,甚至低于非洲的许多最不发达的国家。按照世界银行最近确定的1天1.25美元的贫困线和消费支出估计,中国的贫困人口在2005年还有2亿。而世界上多数中等收入国家使用的贫困线都高于1天2美元的标准,如果按2美元的标准,中国的贫困人口将成倍增加。

2. 收入差距扩大

改革开放以来,我国国民的收入差距不断扩大,下图绘出了1978年至2007年我国农村居民基尼系数的变化。可见,从1978年到2007年,我国农村居民基尼系数持续增加。2000年以前一直维持在0.4以内,从2000年开始,农村居民基尼系数超过了0.4,到2007年,达到了0.48。

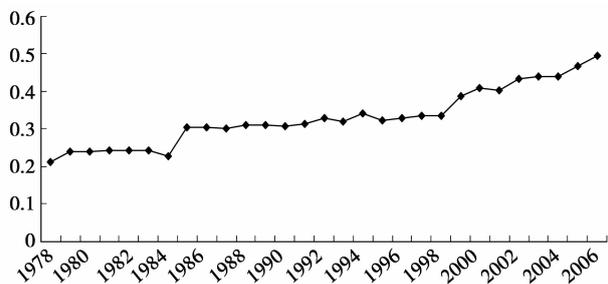


图1 我国农村居民基尼系数的变化(1978—2007)

注:数据综合参考了国家统计局公布的数据

由于收入差距扩大和分配不平等加剧,导致经济增长的减贫效应降低,因此实施更加有针对性的扶贫政策就显得更加重要。以往的扶贫项目和投资以促进贫困地区的发展为主要目的,由于贫困人口比重较大而且分配的不平等程度也相对较低,贫困地区的经济增长必然能使大量的贫困人口受益^[7]。20世纪90年代后期以来,由于贫困人口的比例大幅度降低和不平等程度的进一步上升,通过促进贫困地区的经济增长来使贫困人口受益的可能性越来越低了。扶贫开发的战略方向面临调整的压力。

3. 扶贫开发 with 资源、环境的协调

在部分地区,如生态脆弱地区、资源掠夺式开发地区等,实施开发式扶贫措施有可能导致更加贫困,宜采取转移式、补偿式扶贫模式,建立起人口、生态和经济再生产过程的良性循环^[8]。《第一次全国污染源普查公报》显示,农业源污染物排放中,化学需氧量排放量为1324.09万吨,占化学需氧量排放总量的43.7%;农业源也是总氮、总磷排放的主要来源,其排放量分别为270.46万吨和28.47万吨,分别占排放总量的57.2%和67.4%。可见在农业源污染中,比较突出的是畜禽养殖业污染问题,畜禽养殖业的化学需氧量、总氮和总磷排放分别占农业源的96%、38%和56%。而目前扶贫开发项目比较集中于种植、养殖业,因此必须更加侧重于绿色开发项目。

4. 人力资本开发扶贫

随着我国老龄化社会的到来,加之信息社会中知识结构更新加速,帮助贫困地区开发教育、健康等人力资本成为新阶段的扶贫方向。贫困缓解并不仅仅限于使贫困人口维持基本的生存,还要使他们能够保持生活的尊严和获得平等发展的机会,使贫困人口具备可开发的潜力。

5. 特殊群体和特殊类型地区的扶贫

部分地区已经实现整体脱贫,但是特殊类型地区和特殊群体的贫困问题仍积重难返。西部地区贫困主要集中在民族地区和边境地区,而中部集中在革命老区和山区。2008年五个自治区和云南、贵州、青海三省的贫困人口占全国农村贫困人口的比重为39.6%,且呈上升趋势;贫困发生率达11.0%,比全国平均水平高6.8个百分点。农村残

疾人贫困面比较大,实现脱贫致富受到多重制约。致贫因素较多且复杂,返贫问题更加突出,短期贫困人口约占贫困人口比例的三分之二。由于城镇化的加速,一部分农村贫困人口流入城市,对这些城市新增贫困人口和流动人口必须提出相应的扶贫开发对策。

五、扶贫开发瞄准机制的创新

1. 瞄准主体:创新扶贫资源传递机制

瞄准主体的创新就是要建立更有效率的扶贫资源传递机制。一是简化传递层次。改变目前按照行政级别自上而下层级传递的方式,在明确资金投放区域的前提下,尽可能减少中间传递层次,使中央财政扶贫资金能直接传递到目标项目,降低传递成本,提高传递效率。二是积极探索非政府组织承担部分扶贫资源传递的方式,发挥非政府组织扶贫独立、灵活、高效、专业的优势,弥补政府部门直接开展扶贫活动的缺陷和不足,使政府部门扶贫与非政府组织扶贫形成合理分工,实现有机结合。三是扶贫开发主体与政府救助主体的衔接和配合,共同瞄准最贫困人群。

2. 瞄准对象:创新动态瞄准机制

动态瞄准机制的建立有赖于完善的贫困监测体系的建立。一是需要在完善现有贫困监测体系的基础上,加强贫困农户建档立卡工作,以贫困农户为单元,丰富监测内容,逐步建立统一、科学、及时、覆盖全部贫困人口的扶贫统计监测信息系统,实行动态管理和分类指导,提高扶贫对象瞄准的准确性以及扶贫政策措施的针对性和实效性。二是建立瞄准进出机制,以3~5年为一个周期,使已具有自我发展能力的村和脱贫人口退出并及时让“漏出”的贫困人口进入扶持范围,提高扶贫资金的动态传递效应,最大限度地发挥扶贫资源的效益。三是建立瞄准“脆弱性人口”的机制。贫困人口生计不稳定、脆弱性强,因病致贫和因灾返贫人口成为新时期我国贫困人口的重要构成部分,贫困人口的生计特征从缺穿少吃转变为高度脆弱。

3. 瞄准项目:创新扶贫开发的长效机制

一是在瞄准项目上应逐步过渡到提高人力资本上来,把人力资本的提升纳入瞄准项目监管和效果评估的重要组成部分,瞄准科技扶贫和劳动力培

训项目。二是更多的瞄准健康、营养、卫生等方面的扶贫项目,这是贫困人群最需要的。三是瞄准具有生态效益和社会效益的项目。

4. 瞄准理念:从开发式扶贫到保护式扶贫

现有的瞄准机制是与我国开发式扶贫政策相配套的,以扶贫开发项目为依托,瞄准贫困人群。但是由于贫困人口内部的结构化和多元化特点日趋明显,使得长期以来依靠宏观总体经济增长以及开发式扶贫促进贫困地区经济增长的双重机制来缓解贫困问题的有效性日益降低,调整扶贫战略已经迫在眉睫。以构建农村社会安全网为主要内容的保护式扶贫也许应该是战略调整的一个方向和思路。扶贫开发瞄准机制需要超越过去的以资源转移为主要内容的制度设计,不仅为贫困和弱势人口和家庭提供防备经济风险和生计脆弱性的“经济保护”,而且要为他们提供防备社会脆弱性的“社会保护”^[9]。为此,要整合我国目前的这些分散的多头管理的农村社会保障制度,逐步建立以预防为主的农村风险预警机制和社会安全网。

参考文献:

- [1] 陈锡文. 扶贫形势与政策研讨会上的讲话[EB/OL]. (2007-12-04). 国务院扶贫办. <http://www.cpad.gov.cn/>.
- [2] 许源源,江胜珍. 扶贫瞄准问题研究综述[J]. 生产力研究, 2008(17): 158-159.
- [3] 国务院扶贫办. 中国农村贫困监测报告[R]. 2004—2007.
- [4] 章元,丁绎镏. 一个“农业大国”的反贫困之战—中国农村扶贫政策分析[J]. 南方经济, 2008(3): 3-17.
- [5] 恩施市统计局. 恩施市统计年鉴[DB]. 2005—2008.
- [6] 汪三贵. 中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J]. 管理世界, 2007(1): 56-64.
- [7] 吴国宝,等. 中国式扶贫:战略调整正当其时[J]. 人民论坛, 2010(277): 42-43.
- [8] 李昌平. 开发式扶贫模式检讨[J/OL]. (2006-10-09). 光明观察. <http://guancha.gmw.cn>.
- [9] McCulloch N, M Calandrino. Vulnerability and Chronic Poverty in Rural Sichuan[J]. World Development, 2003, 31(3): 611-628.

(编辑:夏冬;校对:杨睿)