

中国式扶贫：战略调整正当其时

编者的话：扶贫开发是保障民生的一块重要基石。在长期的扶贫工作创新探索中，我国积累了丰富的实践经验，并逐渐形成了系统性的扶贫开发理论。当前，中央正致力于研究完善国家扶贫战略和政策体系，各地扶贫工作也在不断深入。新形势下，扶贫开发工作应该怎样开展？我们邀请了相关领域的知名专家深入阐释“中国式扶贫”，并辅以中国工商银行作为中央级金融机构在四川的扶贫开发实践范本，以期对“中国式扶贫”的发展和完善有所助益。

中国式扶贫的四点宝贵经验

中国政府高度重视扶贫制度的创新，不断增强减贫的动力。在过去30多年，中国在扶贫战略、治理结构和资金管理等方面进行了不断的创新。如在战略上从不含具体扶贫目标的经济增长引致减贫的战略向目标瞄准型开发扶贫战略转变，从救济性扶贫向开发性扶贫转变，并从2007年开始转向社会保障扶贫与开发性扶贫相结合的战略转变，从扶持贫困大区向扶持贫困县继而转向重点扶持贫困村的战略转变，从单一项目

到以贫困县为主进而过渡到以村民民主决定为主的转变，从完全的政府主导向政府主导、社会组织参与进而向政府主导、社会组织和受益群体参与的转变。中国农村扶贫制度的创新为其他国家和中国今后探索合适的扶贫制度，积累了不少宝贵的经验和教训，其中最主要的有以下四点。

第一，将发展置于减缓贫困的中心进行制度设计的思路。不是将扶贫制度创新孤立、游离于全国发展战略和制度

创新之外，而是在宏观的发展格局中确定扶贫的地位、以宏观发展制度的建立和完善来选择和确定扶贫制度创新的方向，从而使扶贫制度创新既可以服务于国家

的发展大局，也可以根据宏观发展的需要来选择和调整其内容和形式。

第三，选择“问题—学习—试验—调整—推广”的扶贫制度创新模式。虽然每一创新所选取的路径并不完全相同，但绝大多数扶贫制度创新有意识或无意识地采取了“问题—学习—试验—调整—推广”的路径。这种以问题为导向、积极学习外部先进理念和方法、然后通过小规模试验进行检验和调试、再利用政府的力量进行推广的创新模式，是中国农村扶贫制度30年来不断创新和完善的重要保证，也为中国农村扶贫不断取得进步做出了不可磨灭的贡献。

第三，高度重视国际组织、非政府组织和学术机构在扶贫制度创新中发挥的作用。

第四，政府对扶贫制度的试验和创新采取开放、开明的态度。在农村扶贫制度创新路线图中，政府在两个环节起着关键甚至是决定性的作用。一是当出现问题时对外部的先进理念和方法采取开明、开放的态度，愿意学习和接受新的、有用的扶贫理念和方法，使得扶贫制度创新不会被扼杀在襁褓之中。二是中国政府依靠其所拥有的强有力的行政权力和巨大的公共资源，将通过试验被证明有效的扶贫制度和方式，在全国进行推广。（吴国宝，中国社会科学院农村发展研究所研究员）



目扶贫向综合扶贫的战略转变等；在治理结构上，扶贫计划和项目的决策经历了从中央高度集权到权力下移到省（任务、责任、资金和权力“四到省”）再

的发展大局，也可以根据宏观发展的需要来选择和调整其内容和形式。

第二，选择“问题—学习—试验—调整—推广”的扶贫制度创新模

今后扶贫工作面临的可能挑战

挑战之一：贫困人口规模。尽管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，只占到农村人口的1.4%。即使按新调整的标准，贫困发生率也只有4.3%。但由于这一标准过低而实际上低估了中国的贫困状况。中国的经济发展水平已经进入了中等发展国家的行列，但目前使用的贫困线是世界上最低的，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。

挑战之二：分配不平等加剧。不平等增加导致经济增长的减贫效应降低是中国未来减贫的一大挑战。在目前的不平等程度下，中国即使能够取得过去30年近10%的经济增长速度，未来也不可能取得过去的大规模减贫成就。如果分配的不平等程度进一步提高，实现进一步大规模减贫将更加困难。在不平等程度增加使经济增长的减贫效应下降的情况下，实施更加

有针对性的扶贫政策就显得更加重要。然而，中国开发式扶贫中项目的瞄准问题比较突出，穷人没有从扶贫投资中平等受益。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，80年代中后期和90年代初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。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，只是通过促进贫困地区的增长来使贫困人口受益的可能性却越来越低了。（汪同三，中国人民大学反贫困问题研究中心主任）

扶贫开发的“社会安全网建设”前瞻

通过长期的努力，中国目前已结束了普遍式贫困时期，进入了区域贫困和群体贫困状态，如何保持减贫成效的可持续性则更多的需要依靠行之有效的政策干预。为增强社会抵御贫困的能力，政策的制定、实施需要新的理念指导下进行。

我国目前已经开始进行农村社会安全网建设，如农村新型合作医疗制度、大病救助制度、特困户医疗救助、农村五保制度、农村最低生活保障制度以及免费义务教育和教育救助制度，甚至在一些地方已经开始尝试了农业保险制度。虽然这些制度刚刚开始实施，但实践证明其对缓贫的作用是显著的，政策性转移收入已经开始成为农民收入的重要组成部分。但是这些制度由于刚刚建立，还存在很多的问题，比如资金的供给问题、制度的实施问题以及由于缺乏

对这些制度进行统筹综合考虑的机制安排，制度之间缺乏有效的沟通和连接，从而出现了“头痛医头，脚痛医脚”的局面，没有形成一张网的合力。并且，目前农村社会安全网的资金投入是以地方财政为主的，中央虽然对贫困地区进行了一定的财政转移支付，但是其力度并不能填补地方财政能力的差异，从而造成区域间农民政策性收益的巨大不平衡。

建立社会安全网机制首先就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；其次要建立动态的监测体系，切实掌握农村需要社会保障的人群的变化；第三要建立以预防为主的农村风险预警机制；第四，对贫困地区加大中央对社会安全网真正运行的财政转移支付力度。

中国的贫困问题已经从普遍贫

困转变为区域性贫困，绝对贫困为主转变为相对贫困为主，长期性贫困为主转变为暂时性贫困为主，贫困原因从区域经济发展不足、地理位置僻远、自然条件恶劣、人力资源不足等结构性因素为主转变为贫困人口生计不稳定、脆弱性强等个体性因素，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，贫困人口内部的结构化和多元化特点也日趋明显。这些贫困问题特点的结构性的转变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，调整扶贫战略已经是迫在眉睫，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。（李小云，中国农业大学人文与发展学院院长、教授）

人民论坛