

中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望

汪三贵,殷浩栋,王 瑜

【摘 要】回顾自新中国成立以来中国扶贫开发的五个阶段特征,概述政府主导的专项扶贫措施,从最初的产业、教育、移民搬迁拓展至包括社会保障、健康、生态等在内的综合扶贫措施,并分析当前精准扶贫面临的实践困境。研究认为,经济新常态为精准扶贫带来了外部挑战,机制不完善、基层治理能力不足以及精准识别与帮扶的实践困境制约了精准扶贫工作的开展。通过强化资金投入机制、基层治理能力和群众受益机制来完善精准扶贫机制,是未来推进扶贫工作的必要选择。

【关 键 词】扶贫开发 精准扶贫 实践困境 治理机制

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“实施精准扶贫、精准脱贫的机制与政策研究”(15ZDC026);农业部国际合作司委托课题“典型国家农业农村减贫经验研究”(2130112)

【收稿日期】2017-04-23

【中图分类号】F323.8 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2017)04-0018-08

新中国成立以来,农村贫困人口大幅减少,特别是改革开放之后,中国的扶贫开发基于自身的体制和制度优势,以大规模的专项扶贫措施为主要手段,减少农村贫困人口近7亿,形成了烙有中国发展特色的减贫路径。本文试图系统回顾中国扶贫开发的历程,总结专项扶贫开发的做法和经验,并分析当前精准扶贫阶段所面临的形势和挑战,为到2020年实现精准脱贫、全面小康的政策路径选择提供参考依据。

一、中国扶贫开发的历程

学术界对于中国扶贫开发的起点存在争议:一种是以建国为始点,将社会发展进程视为中国扶贫历史进程的一部分^①;另一种是以1979年为开端,因为体制改革推动了农村快速发展,使贫困人口大幅减少^②。扶贫事业属于民生工程,与贫困人群福利相关的各项措施应当被视为扶贫历史进程的一部分。要理解中国的扶贫开发成就和问题,不可能完全撇开体制转型和发展的大背景。因此,本文对于中国农村扶贫进程的归纳论述以新中国成立为起始。

(一) 收入分配和社会发展减贫(1949—1978年)

1949年新中国成立后,政府通过行政手段对社会资源进行再分配,以包括土地改革、公社化运动的社会制度改革,切断了产生贫富差距或两极分化的经济根源,通过平均收入分配、改善基本教育和

健康,有效地消除了极端贫困现象。期间,中国开展了大规模的基础设施建设,改善了农村交通条件和灌溉设施;开展了小规模救济扶贫,初步建立了以社区为基础、以“五保”制度和农村特困人口救济为主的社会基本保障体系^③;在全国建立了农村信用合作体系,发展了农村基础教育和农村基本医疗卫生事业,使农村教育水平大幅提升,健康状况明显改善^④。这一时期,中国减贫行动的逻辑在于:通过综合性的制度变革调整社会生产关系,发展农业生产和农村经济,以平等的收入分配、普惠的基本公共服务和基本的社会保障缓解全社会的极端贫困问题。然而,由于经济体制的不合理导致了严重的激励问题,加上为了工业化牺牲人民的基本生活,使基本消费品生产严重不足,未能形成大规模减贫的物质条件,因而没有从根本上改变农村和农

① 范小建《60年:扶贫开发的攻坚战》,载《求是》2009年第20期;朱小玲、陈俊《建国以来我国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示》,载《生产力研究》2012年第6期。

② 汪三贵《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》,载《管理世界》2008年第11期;王朝明《中国农村30年开发式扶贫:政策实践与理论反思》,载《贵州财经学院学报》2008年第6期;向德平《包容性增长视角下中国扶贫政策的变迁与走向》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011年第4期。

③ 范小建《60年:扶贫开发的攻坚战》,载《求是》2009年第20期。

④ 朱小玲、陈俊《建国以来我国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示》,载《生产力研究》2012年第6期。

民的贫困状况。^①

(二) 体制改革主导的农村扶贫(1979—1985年)

自1979年中国开始对农村经济体制进行重大改革,改革开放与扶贫工作得以同步进行。首先,以家庭联产承包经营制度解放和发展农村生产力;其次,建立起以市场化取向的农产品交易制度,提高农副产品的收购价格,改革农产品购销和流通体制,激发了农民的生产积极性,提高了土地产出率。除了借助体制改革推动脱贫外,中国还实施了一系列帮助贫困地区和贫困人口的政策措施。如1980年设立“支援经济不发达地区发展资金”,专门用来支持老少边穷地区的经济发展;1983年组织实施“三西”(定西、河西、西海固)地区扶贫开发计划;1984年《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》提出帮助山区、少数民族聚居地区和革命老区根据地、边远地区的人民首先摆脱贫困;1984年专门设立以工代赈资金,帮助贫困地区加快基础设施建设。这一阶段,农村改革和扶贫政策的实施不仅直接促进了部分极端贫困地区的经济发展和生产生活条件的改善,也为后来实施大规模的农村扶贫开发计划积累了经验。农村贫困人口总数从2.5亿减少到1.25亿,由占农村总人口的33%下降到14.8%。^②

(三) 解决温饱的开发式扶贫(1986—2000年)

中国从1986年开始实施有计划、有组织的农村扶贫开发,扶贫政策由传统的救济式扶贫转变为开发式扶贫,成立专门扶贫工作机制——国务院贫困地区经济开发领导小组(1993年改称国务院扶贫开发领导小组)及其办公室,安排专项资金,实行以贫困县为主的区域瞄准方式。^③1987年,中国发布《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》,正式确定了以促进区域增长为主要目标的扶贫开发战略。1994年,国务院发布《国家八七扶贫攻坚计划》,建立了工作责任机制与东西扶贫协作机制,推行了最低生活救助、劳动力转移、科技扶贫等多元化扶贫措施。^④到2000年底,农村贫困人口由1985年的1.25亿人减少到3200万人,农村贫困发生率从14.8%下降到3%左右。^⑤

(四) 巩固温饱的全面扶贫(2001—2010年)

进入新世纪以来,农村贫困问题发生了从区域性贫困到区域与阶层性贫困并重的转变,扶贫方式日趋制度化,农村扶贫工作进入解决绝对贫困与相对贫困并重、城乡统筹发展的“大扶贫”阶段。^⑥

2001年,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》提出以解决贫困人口温饱问题为阶段目标,归纳了大量扶贫开发措施。其一,实行整村推进开发扶贫,以贫困村为瞄准对象,改变了以贫困县为对象的扶贫模式,使扶贫资源投入能够覆盖到非贫困县中的贫困人口。其二,在全国实施以扶持龙头企业、建设产业化基地为主要抓手,以延长农业产业链和提高农业附加值为原则的产业化扶贫。其三,启动以农业实用技术培训、职业教育、创业培训为主要手段的贫困地区劳动力转移培训,提高贫困农民的综合素质和获得非农就业的能力。^⑦其四,推行易地扶贫搬迁,把那些生存条件恶劣地区的贫困人口迁移到其他条件更好的地区发展。在这一系列扶贫措施的作用下,新的贫困线下的中国农村贫困人口从2000年底的9422万人减少到2010年底的2688万人,贫困发生率下降到2.8%。^⑧

(五) 全面小康的精准扶贫(2011年至今)

新时期,贫困人口分布呈现出分散化与碎片化特征,加之经济发展“涓滴效益”递减,以区域发展带动减贫的效果下降,减贫成本逐渐增加。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出,到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房(简称“两不愁”“三保障”),消除绝对贫困。在此背景下,中国通过实行区域精准和个体精准相结合的方式推进扶贫工作。区域瞄准对象是14个集中连片特困地区、832个贫困县和12.8万个贫困村;个体精准以2013年《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》所提出的精准扶贫概念为基础,通过精准识别、精准管理、精准帮扶来达到精准脱贫。2015年,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》将精准扶贫、精准脱贫定为国家农村扶贫的基本方略。随后,中央提出精准扶贫的主要内容和基本要求,即“扶持对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”;同

①③⑤⑧ 黄承伟《中国扶贫开发道路研究:评述与展望》,载《中国农业大学学报(社会科学版)》2016年第5期。

② 范小建《60年:扶贫开发的攻坚战》,载《求是》2009年第20期。

④⑥ 朱小玲、陈俊《建国以来我国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示》,载《生产力研究》2012年第6期。

⑦ 王丽华《贫困人口分布、构成变化视阈下农村扶贫政策探析——以湘西八个贫困县及其下辖乡、村为例》,载《公共管理学报》2011年第2期。

时提出“五个一批”的实现途径,即“发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”。至此,精准扶贫成为指导中国农村扶贫的基本方针。这一阶段,新的标准下的农村贫困人口从2010年的1.66亿人减少到2016年底的4335万人。^①

总体而言,中国不同时期的扶贫开发战略的脉络较为清晰,每个阶段的扶贫措施并不是唯一的,减贫是多项措施的综合结果。政府主导的专项扶贫措施是中国特色扶贫开发战略与政策体系的重要组成部分,因此下文将梳理中国扶贫开发历程中主要的专项扶贫政策,以展现扶贫政策体系的措施构成。

二、中国扶贫开发的主要政策措施

(一) 整村推进

整村推进源自于《国家八七扶贫攻坚计划》实施的后期,其特点是将扶贫项目管理与贫困人口赋权相结合,以村为单位体现“到村到户”的扶贫理念。2001年,中国在14.8万个贫困村开始实施整村推进,各级政府按照各村级扶贫开发规划统筹各类扶贫资源,分期分批集中投放于这些贫困村。整村推进着眼于村级的社会、经济、文化全面发展,能够整合扶贫资源、集中力量解决贫困村最突出的问题。以参与式扶贫方式推动贫困人口参与扶贫项目的选择、组织、实施和监督,从而提升了扶贫项目的针对性、可操作性和益贫效率,也提高了贫困人口的自我发展能力。并且通过项目管理改善贫困村的村级治理,推进贫困村社会、经济和文化等各方面的建设,使贫困村生产生活条件得到明显改善,贫困农民的收入显著提高。^②

(二) 产业扶贫

产业扶贫是一种建立在区域产业发展基础上的能力建设扶贫模式。通过构建利益联结机制让贫困户进入由经营主体主导的产业链体系中,以解决贫困农户独立发展产业能力弱的问题,从而实现贫困户的持续稳定增收。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》正式提出产业化扶贫的概念,随后产业扶贫的方式与内容随着农业产业化发展不断丰富与深化,在扶贫体系中的地位日益加强。精准扶贫战略提出之后,作为“五个一批”的重要部分,产业扶贫更加强调对贫困人口的目标瞄准性和特惠性^③,其政策措施主要集中于三个方面:一是发

展特色产业,目标是到2020年,每个贫困县建设一批贫困人口参与度高的特色产业基地,初步形成特色产业体系,每个贫困乡镇、贫困村形成若干特色拳头产品;二是促进产业融合,通过一二三产业融合发展,将贫困农户引入农业全产业链,以价值链增值收益提高贫困户的收入;三是扶持新型经营主体,通过财税政策鼓励新型经营主体与贫困户建立稳定带动关系,向贫困户提供全产业链服务,提高产业增值能力和吸纳贫困劳动力就业能力。^④

(三) 转移就业扶贫

转移就业扶贫主要是通过为贫困人口提供就业岗位,以劳务工资收入来提高贫困人口的收入。《国家八七扶贫攻坚计划》提出了转移就业扶贫的相关举措,组织贫困地区的贫困劳动力外出务工,改善了单一的贫困家庭收入结构,有效地促进了贫困人口收入的增长。现阶段的政策措施主要集中于以下三个方面:一是完善贫困劳动者技能培训制度。通过整合各部门各行业培训资源,以订单培训、定向培训等方式开展差异化技能培训。^⑤有针对性地开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工免费职业培训等专项行动,提高培训的针对性和有效性。二是构建贫困人口转移就业平台。通过建立地区间的劳务输出合作机制,将贫困地区的劳动力有组织地输送至发达地区,如广东和广西之间的东西劳动力转移合作。加强转移就业贫困人口的公共服务,保障转移就业贫困人口平等享受迁入城镇的基本公共服务。三是推进就地就近转移就业。伴随着经济进入新常态,贫困人口的就地就近转移就业得到进一步重视。政府通过财税金融政策培育经营主体,鼓励引导当地企业、合作社等经营主体向贫困人口提供就业岗位,将贫困人口转移就业与工业化、城镇化建设相结合,并鼓励贫困户自主创业。

① 《2016年全国农村贫困人口减少1240万人》,新华网,2017-02-28, http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/28/c_1120543533.htm。

② 杨林华《农村扶贫模式创新研究——以广东省农村扶贫实践为例》,第17页,华中师范大学2014年硕士学位论文。

③④ 殷浩栋《产业扶贫:从“输血”到“造血”》,载《农经》2016年第10期。

⑤ 《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,2016-12-02, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm。

(四) 易地扶贫搬迁

易地扶贫搬迁是指将生活在自然条件恶劣、生态环境脆弱、不具备基本生产和发展条件、“一方水土养活不了一方人”的建档立卡贫困户人口搬迁到基础设施较为完善、生态环境较好的地方,从根本上改变贫困状况的一种扶贫方式。自1982年,中央在“三西”(宁夏西海固、甘肃定西和河西)对不适宜人类生存的地区实施了移民,此后在八七扶贫攻坚阶段也实施了大规模的易地扶贫搬迁,两个《中国农村扶贫开发纲要》均把易地扶贫搬迁摆在专项扶贫的突出位置加以强调。到了精准扶贫阶段,易地扶贫搬迁成为中央确定的“五个一批”的重要组成部分,并且是打赢脱贫攻坚战的“头号工程”。现阶段的易地扶贫搬迁方式基本与之前一致,以集中安置为主、分散安置为辅;不同之处在于现阶段着重突出贫困人口,并采取多种方式筹措资金,移民后续发展更具可持续性。具体措施如下:一是“搬迁谁”。通过建档立卡以及搬迁意愿摸底,掌握了981万需要搬迁的贫困人口底数。二是“怎么搬”。因地制宜选择搬迁安置方式,按照集中安置与分散安置相结合、以集中安置为主的原则选择安置方式和安置区,同步开展原宅基地复垦与生态修复工作。三是“搬得起”。据调查,平均每户搬迁需要资金20万。^①为此,中央加大财政支持力度,并以政策性银行融资、地方政府发债等方式筹集资金约6000亿元。城乡建设用地增减挂钩指标向易地扶贫搬迁省份倾斜,保障易地扶贫搬迁的土地供给。四是“稳得住”。推进搬迁农户的职业多元化,将安置区(点)产业发展纳入当地产业扶贫规划,发展安置区(点)优势产业,结合园区、景区和小城镇建设等,引导搬迁群众从事多种经营服务工作,促进搬迁群众稳定脱贫。

(五) 教育扶贫

从中国教育扶贫政策的演变来看,教育扶贫已经从普及初等教育和扫除农村青壮年文盲,逐步扩展到涵盖基础教育、职业教育、高等教育、继续教育等多层次、多类型教育在内的政策体系,已成为国家精准扶贫战略的重要组成部分。现阶段的政策主要集中在以下四个方面:一是帮助贫困地区学校改善基本办学和生活条件,通过财政补助推动贫困地区公办幼儿园的全覆盖,多部门联合实施“全面改薄”工程,重点向贫困地区倾斜投入,以完善贫困地区的村小学和教学点,新建、改扩建一批普通高

中学校,提高贫困地区普通高中阶段教育普及率。二是精准实施高等教育帮扶。一方面加大贫困地区高校招生倾斜力度,实施农村贫困地区定向招生专项计划、农村学生单独招生、地方重点高校招收农村学生专项计划,增加贫困地区学生高等教育入学机会;另一方面提高贫困地区高等教育质量,通过资金倾斜加强贫困地区高校开展优势特色学科专业及相关平台建设,促进贫困地区高校引进高层次人才的力度,帮助贫困地区提升人才培养和科技创新水平。三是推进贫困地区学生营养改善计划,提高学生的营养健康水平,免除建档立卡贫困户幼儿入园和普通高中的学杂费,并对家庭经济困难的学生提供生活补助。四是实施劳动力就业培训。对贫困地区中等职业学校符合条件的学生,按规定实行免学费和给予国家助学金补助;对从事农业生产、经营和服务的贫困劳动力,开展生产经营型、专业技能型和社会服务型等培训,使其逐渐转变为新型职业农民。

(六) 社会保障扶贫

社会保障扶贫是指对因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成常年生活困难的农村居民实施重点救助。现阶段的主要措施如下:一是实现农村低保与精准扶贫在对象和识别标准上的衔接。对缺乏发展能力的贫困户采取社会保障“兜底”,加大省级财政统筹力度,逐年提高农村低保标准,按照量化调整机制科学调整,确保不低于根据物价指数等因素按年度动态调整后的国家扶贫标准。二是提高贫困地区基本养老保障水平,建立适应农村老龄化形势的养老服务模式,统筹推进城乡养老保障体系建设,在贫困地区全面建成城乡居民养老保险制度。三是实施留守和残疾人员关爱政策。具体措施包括重点关注留守儿童心理行为问题和精神疾病,保障留守儿童能够及时获得心理辅导和行为矫正;多部门建立合作机制,针对留守妇女的性骚扰、家庭暴力等加大预防、救助力度,加大对拐卖妇女犯罪行为的打击力度;建立残疾人关爱制度,在人员照顾和资金扶持方面加强对残疾人的帮扶力度。

(七) 健康扶贫

健康扶贫的内容包括改善贫困地区医疗卫生

^① 汪三贵《易地扶贫搬迁监测报告》,第14页,中国人民大学中国扶贫研究院,2016年。

条件、保障贫困人口获得优质的医疗资源、防止因病致贫。对2013年全国建档立卡贫困人口数据分析可知,有42%的贫困人口是因病致贫^①,因此健康扶贫在精准扶贫战略中应被摆到更加重要的位置。《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《关于实施健康扶贫工程的指导意见》明确提出,要开展医疗保险和医疗救助脱贫,实施健康扶贫工程,努力防止因病致贫、因病返贫。健康扶贫的主要措施可归纳为以下四点:一是完善医保制度,让贫困人口看得上病。新型农村合作医疗和大病保险制度对农村贫困人口实现全覆盖,适度提高贫困地区的门诊报销比例,加大对贫困人口大病保险的支持力度,推动新农合制度与大病保险及医疗救助制度的衔接,精准扶贫因病致贫的家庭。^②二是控制医疗费用,让贫困人口看得起病。分类救治大病和慢性病,实行住院先诊疗后付费制度,以复合型支付方式控制贫困人口的医疗费用。^③三是提高医疗水平,让贫困人口看得好病。实施县乡村三级医疗卫生机构的标准化建设,以提升贫困地区医疗机构的硬件水平。通过三级医院定点帮扶片区县和贫困县的县级医院,以人员技术支持提高贫困地区医院的服务能力。四是加强预防,让贫困人口少看病。加大对贫困地区传染病、地方病、慢性病的防控,加强妇幼健康工作力度,统筹治理贫困地区环境卫生问题,加强农村饮水安全和环境卫生监测、调查与评估,改善贫困地区农村人居环境。^④

(八) 生态扶贫

生态扶贫是将扶贫工作和生态环境保护有机结合起来,实现两者的良性互动,达到生态文明建设与扶贫开发协调发展。95%的贫困人口和大多数贫困地区分布在生态环境脆弱、敏感和重点保护的地区。^⑤14个集中连片特殊困难区与25个国家重点生态功能区高度重合。中央提出的“五个一批”工程中有生态补偿脱贫一批,其主要措施包括三个方面:一是生态补偿。在贫困地区建立生态补偿机制,提高补偿标准,结合碳汇交易、绿色产品标识等市场化补偿方式,增加贫困人口的生态资产收益。依托退耕还林、公益林补偿等重点生态工程,为当地贫困农民提供生态建设与保护就业岗位,提高农民收入水平。^⑥二是生态保护与修复。在贫困地区实施重点生态修复工程,完善耕地与永久基本农田

保护补偿机制,保护与提升贫困地区耕地质量,加强江河源头和水源涵养区保护,推进重点流域水环境综合治理,在重点区域推进山水林田湖综合治理工程等。^⑦三是积极支持发展生态优势产业,其一培育特色农副产品,立足生态资源优势,培育特色农副产品加工业,形成规模化、标准化的农副产品,依托经营主体的带动和辐射,提高贫困人口的收入水平;其二发展生态旅游业,依托地方独特的人文及自然资源,将民族特色产业和地方手工业等文化产业融入生态旅游业,以多元化发展增加贫困人口收入。^⑧

三、中国扶贫开发的挑战

中国政府在扶贫方面取得了显著的成就,但也面临不少问题和挑战。当前所面临的问题可归为三类,即外部环境的制约、内部工作机制的缺陷和具体实践的困境。

(一) 增长式减贫效应减弱与剩余贫困人口的脱贫难度加剧

外部环境的制约主要是指经济进入新常态以及长期减贫过程中的剩余贫困人口脱贫任务艰巨。中国在过去30多年里取得的减贫成就主要归因于持续快速的经济增长。但近年来全球经济增长出现低迷,中国经济增长速度放缓,同时劳动力成本逐年上升,劳动力密集型产业因逐渐失去优势而开始向其他国家和地区转移,产业结构开始向资本密集型和知识密集型产业转移。从当前中国农民的收入结构来看,外出务工的工资性收入是重要的收入来源,也是农民脱贫致富的重要途径。产业结构调整使贫困人口就业的门槛逐渐提高,贫困人群失业和陷入贫困的风险加大,就业市场上的弱势群体将陷入更大的脆弱程度,失业压力使未来贫困人口

① 汪三贵、王瑜《全国扶贫开发建档立卡数据分析研究报告》第6页,中国人民大学中国扶贫研究院,2015年。

②③④ 《关于实施健康扶贫工程的指导意见》,国家卫生计生委财务司网,2016-06-21, <http://www.nhfp.gov.cn/caiwusi/s7785/201606/d16de85e75644074843142dbc207f65d.shtml>。

⑤⑥⑧ 刘慧、叶尔肯·吾扎提《中国西部地区生态扶贫策略研究》,载《中国人口·资源与环境》2013年第10期。

⑦ 《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,2016-12-02, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm。

的脱贫难度加大。^① 经济增长变缓使得财政专项扶贫资金的增量空间有限,加之前期经济刺激政策的消化还需要较长的时间,为贫困人群提供强支持力度的新政策的效用变低。^② 另外,经过多个阶段的扶贫开发,当前的剩余贫困人口呈现分散化与连片特殊贫困地区集中化并存的特点,致贫因素更加复杂,脱贫难度更大。^③ 这些对中国现阶段减贫工作而言将是一个很大的挑战。

(二) 扶贫工作机制缺陷与基层治理能力不足

扶贫工作机制在扶贫模式、返贫预防、绩效考核和资金管理方面依然存在缺陷。一是扶贫因同质化浪费大量政府资源。贫困地区和贫困人群内部逐渐显露的分化使得扶贫工作机制需要更加精细化。^④ 一些基层政府将致贫原因同质化处理,推行一概而论的问题解决方式,没有根据贫困户和贫困人口的实际需要进行有针对性的项目帮扶,浪费了有限的扶贫资源。二是贫困干预和返贫预防机制不足。扶贫工作本质上属于事后补救型扶贫,帮扶时间和效果显化均有滞后性,而后期追踪调查和返贫预防机制的缺失加剧了这种事后补救型扶贫的固有缺陷。^⑤ 部分地区在“数字脱贫”的刺激下没有继续帮扶脱贫基础不稳定的贫困农户,因风险冲击导致的暂时性贫困在外部环境恶化的情况下极易转变为长期贫困。三是绩效考核机制不足。现有的扶贫绩效考核机制没有形成强力的制度约束^⑥,责任不清晰导致科层组织的横向目标与精准扶贫的设计初衷不一致,基层贫困治理在科层干部的自利性诉求中偏离了精准扶贫的目标,导致扶贫工作不精准、大而化之,使得扶贫资源使用效率和使用质量低下。^⑦ 四是扶贫资金管理机制不足。扶贫资金分项投入、多头管理,使得资金管理成本增加、效果降低;同时因缺乏有效的协调机制和沟通机制,造成财政扶贫资金管理上的混乱。项目资金分配中,扶贫资金主要投向的行业、产业与贫困人口的实际需求不一致。^⑧ 使用中存在“低命中率”和“高漏出量”现象,扶贫资金并没有精确地瞄准到贫困人口。^⑨

另外,基层治理能力不足不利于扶贫工作的开展。从目前的政策实践来看,乡村两级是很多到户项目实施的关键,承担着扶贫工作的落实责任,加之其他部门工作和应对突发情况,这就要求乡村两

级工作人员具备较高的素质。然现实中,乡镇人才流失与人员不足是常态。贫困村的集体经济基本上是空壳,几乎没有村干部可支配的资源^⑩,村内年轻精英流失严重。贫困村的村干部老龄化情况突出,虽然现在很多地方落实了“包村干部”,但是包村干部只能提供短期的支持,一些包村干部本身还存在能力和动力不足的问题。乡村治理能力的总体不足给精准扶贫工作带来了严峻的挑战。^⑪

(三) 精准识别不准与精准帮扶效果不彰

1. 精准识别不准

贫困人口精准识别的失误率较高,主要由以下三种途径所导致。其一,规模排斥。精准扶贫具有程序规范、多部门共同参与以及公示制度强化等特点,有助于提高贫困识别的准确性。但从各地实践来看,前几轮建档立卡时采用的“逐级分配指标”方式依然决定了县、村贫困人口数量的上限。虽然这一轮贫困识别工作在总量上给予了贫困村和贫困户10%的浮动空间^⑫,但是并没有解决贫困指标排挤的问题。由于不能准确估计市县贫困人口规模,各市县乡获得的贫困村和贫困户指标未必和实际贫困规模一致。其二,识别排斥。以民主评议为基

①② 李晓辉、徐晓新、张秀兰等《应对经济新常态与发展型社会政策2.0版——以社会扶贫机制创新为例》,载《江苏社会科学》2015年第2期。

③⑫ 汪三贵、刘未《以精准扶贫实现精准脱贫:中国农村反贫困的新思路》,载《华南师范大学学报(社会科学版)》2016年第5期。

④ 陈少强、朱晓龙《扶贫要在精准上下功夫》,载《中国发展观察》2015年第8期。

⑤ 李春根、王雯《基于五大发展理念的新时期扶贫工作探讨》,载《财贸经济》2016年第10期。

⑥ 李延《精准扶贫绩效考核机制的现实难点与应对》,载《青海社会科学》2016年第3期。

⑦ 祝慧、莫光辉、于泽堃《农村精准扶贫的实践困境与路径创新探索》,载《农业经济》2017年第1期。

⑧ 许汉泽《扶贫瞄准困境与乡村治理转型》,载《农村经济》2015年第9期。

⑨ 邢成举《村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析》,载《江汉学术》2015年第5期。

⑩ 唐丽霞、罗江月、李小红《精准扶贫机制实施的政策和实践困境》,载《贵州社会科学》2015年第5期。

⑪ 万江红、苏运勋《精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角》,载《贵州社会科学》2016年第8期;任超、袁明宝《分类治理:精准扶贫政策的实践困境与重点方向——以湖北秭归县为例》,载《北京社会科学》2017年第1期。

础的福利测量旨在解决贫困识别信息不对称问题,由于测量方法和农户参与方法在收入和支出认知上存在差异^①,出现了不同贫困地区、不同县和不同村贫困标准不一致的问题,产生对部分贫困群体的过失排斥。其三,基层工作人员在识别中优亲厚友,人为控制贫困指标的分配,于是产生了对贫困群体的恶意排斥。据调查,2013年乌蒙山片区有40%的建档立卡贫困户的收入超过了贫困标准,武陵山片区则有49%的农户收入高于贫困线。^②云贵川60个贫困村建档立卡瞄准失误率为33%,其中精英俘获对瞄准失误的贡献率为74%。^③

2. 精准帮扶效果不彰

精准帮扶基本围绕“五个一批”,实践中面临诸多困境,导致扶贫效果不明显。如产业扶贫方面,如何确保贫困农户增收仍然面临困难,实践中经常出现扶富不扶贫现象,扶贫产业不能直接惠及最贫困的群体,如何通过机制创新满足最贫困群体的发展需求是当前亟须解决的问题。^④贫困人口转移就业进展不顺,农民工公共服务体系有待完善,农民工作为特殊群体依然未与城市居民同等享受公共服务,在购房、就业、户口、福利、社会待遇等方面存在较大差距。^⑤一些地方忽视了易地扶贫搬迁的政策本意,重基础设施与房屋建设,轻后续扶持,把易地扶贫搬迁作为拉投资、保增长、促内需的手段,着力点主要放在安置房屋和配套设施的建设上,没有充分考虑贫困人口搬迁后的发展问题,以至于没有从根本上解决搬迁户的福利状况。^⑥易地扶贫搬迁虽然有政府财政资金补助,但是农户需要自筹一部分资金,这在一定程度上排斥了贫困程度较深的农户。^⑦即使农户获得金融贷款,增加的债务负担也降低了其对生计冲击的抵抗能力。农村的社会保障水平远不及城市,在资金投入、保障内容、覆盖范围上与城市有着明显的差距。农村贫困人口享有的社会保障还不足以保证其“衣食无忧”。^⑧大病救助的覆盖面有待提高,所包括的病种有待补充,各地方的医疗救助呈现碎片化特征,未形成完整的救助体系。在现有的帮扶力度下,因病致贫的农户尚不能彻底摆脱贫困。生态补偿资金供给不足,只能对生态保护区的扶贫工作起到辅助作用,不能成为脱贫的保障。生态产业的开发与产业扶贫所面

临的困境基本一致,难以找准适应市场的特色产品。利益联结机制创新不足使生态产业对贫困人口的带动能力较弱,发展模式不清晰使产业开发失败多于成功。

四、中国扶贫开发的政策展望

扶贫开发是一项复杂的系统工程,在全面建成小康社会的目标约束下,未来的扶贫开发需要进一步创新工作机制以推进精准扶贫,而需要解决的核心问题是资金、执行主体和工作方式。

(一) 完善并创新资金投入机制

一方面,稳定财政扶贫资金投入力度。加强中央财政对贫困地区的转移支付力度,并引导地方政府调整财政支出结构,保障扶贫资金的投入需求,推动贫困县以涉农资金的大整合试点为契机,以重点扶贫项目为平台,捆绑各类资金集中使用,提高资金使用效率。另一方面,创新扶贫模式与资金投入渠道。以市场机制和政策配套方式鼓励扶贫模式创新,鼓励和引导各类金融机构、有辐射能力和带动作用的产业与企业、其他社会资源进入扶贫开发事业,促进扶贫资金撬动社会资金投入,在产业发展中实现扶贫到户。

(二) 增强基层组织治理能力

政府主导扶贫开发是实施精准扶贫的一个重要保障^⑨,精准扶贫的对象是贫困人口,这就决定了执行精准扶贫的直接主体是基层组织。扶贫资

- ① 黄承伟《中国扶贫开发道路研究:评述与展望》,载《中国农业大学学报(社会科学版)》2016年第5期。
- ② 汪三贵、郭子豪《论中国的精准扶贫》,载《贵州社会科学》2015年第5期。
- ③ 胡联、汪三贵《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?》,载《管理世界》2017年第1期。
- ④ 许汉泽、李小云《精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察》,载《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2017年第1期。
- ⑤ 吴业苗《农业人口转移的新常态与市民化进路》,载《农业经济问题》2016年第3期。
- ⑥ 邢成举《搬迁扶贫与移民生计重塑:陕省证据》,载《改革》2016年第11期。
- ⑦ 何得桂、党国英、张正芳《精准扶贫与基层治理:移民搬迁中的非结构性制约》,载《西北人口》2016年第6期。
- ⑧ 李泉然《精准扶贫视阈下社会救助政策的发展》,载《中州学刊》2017年第1期。
- ⑨ 汪三贵、郭子豪《论中国的精准扶贫》,载《贵州社会科学》2015年第5期。

金项目管理权限下放到县、分配到村,基层政府和村级组织将获得更多的资源,拥有更多的权力,这就需要基层政府改善自身治理能力和水平,合理利用项目资源,以便改善贫困村庄的生产生活条件及贫困户的发展能力^①,提高减贫效益。另外,在有合作社的村庄,发挥合作社的组织特征,促进合作社在扶贫治理中的作用,也是基层治理的重要组成部分。

(三) 完善贫困人口受益机制

第一,在产业发展方面,培育贫困地区的农业经营主体,依托经营主体对贫困人口的组织和带动作用,将贫困户纳入现代产业链中,强化与贫困户的利益联结机制,解决贫困农户经常面临的技术、资金、市场方面的困难。产业结构转型升级是经济新常态的重要内涵与主要指标,也为产业精准扶贫带来了新机遇。贫困地区的产业结构升级更需要依托产业创新^②,如不断改善的现代交通和互联网改变了各种资源的利用方式,抓住产业结构转型所带来的机遇、实现后发优势,是产业精准扶贫必须重视的内容。

第二,用制度保护生态环境已经成为新时期推进生态文明建设的重要出路。生态环境的恶化压力对保护生态环境形成了“倒逼机制”^③,精准扶贫应当结合生态产品的多样化、市场化与创新化机制,以自然资源资产化和生态补偿等制度的改革与创新,推进具有生态资源优势的贫困地区的发展。^④将农民集体所有的土地、山林地等固定资源资本化、股权化,盘活农村存量自然生态资源,为贫困户探索出一条新的增收渠道。^⑤

第三,易地扶贫搬迁涉及贫困户生产生活环境和条件的变化,涉及土地、住房等行业部门政策的支持,涉及新型城镇化、贫困户转移就业和后续发展等复杂问题的衔接。易地扶贫搬迁工作需要在保证精准识别的基础上实施精准搬迁,从经济、政治和社会空间等多元角度对移民迁入地进行重塑^⑥,实现搬得出、稳得住、有业可就和稳定脱贫。

第四,教育扶贫是阻断贫困代际传递的根本措施。虽然中国已经形成了较为系统的教育扶贫支持体系,但学前教育和高中教育依然是当前教育扶

贫的短板,国家还需要加大相应的支持力度,适当考虑把高中阶段教育纳入义务教育政策支持范围。另外,针对贫困户就业和生产发展所需要的技术技能培训需更加精准,以增强动手能力和切实能见实效为导向,解决当前存在的学走形式、学而无获、学难见效问题。

第五,完善社会保障兜底。因病致贫类型所占比重较大,因病返贫现象普遍,这需要更紧密地衔接基本医疗、大病保险和医疗救助政策,扩展补贴范围、加大特惠力度、减轻个人负担。对于农村地区丧失劳动能力和劳动能力较弱、依靠自身难以发展的贫困人口,必须实现低保“兜底”全覆盖。2020年之后的扶贫工作有可能将以社会保障为主,越早形成精准扶贫与社会保障制度相衔接的工作机制,越有利于实现扶贫工作的转型。

(作者简介:汪三贵,湖南临澧人,农学博士,中国人民大学中国扶贫研究院院长、教授、博士生导师,中央民族大学少数民族事业发展协同创新中心特聘研究员;殷浩栋,湖南武冈人,中国人民大学中国扶贫研究院博士研究生;王瑜,浙江建德人,清华大学中国农村研究院/公共管理学院博士后、助理研究员。)

【责任编辑:肖时花】

① 任超、袁明宝《分类治理:精准扶贫政策的实践困境与重点方向——以湖北秭归县为例》,载《北京社会科学》2017年第1期。

②③ 刘解龙《经济新常态中的精准扶贫理论与机制创新》,载《湖南社会科学》2015年第4期。

④ 陈绪敖《秦巴山区生态环境保护与产业精准扶贫互动发展研究》,载《甘肃社会科学》2016年第6期;中央党校经济学部精准扶贫课题组、芦千文、石霞《创新精准扶贫体制机制》,载《理论视野》2016年第6期。

⑤ 戴旭宏《精准扶贫:资产收益扶贫模式路径选择——基于四川实践探索》,载《农村经济》2016年第11期。

⑥ 邢成举《搬迁扶贫与移民生计重塑:陕西证据》,载《改革》2016年第11期。

ABSTRACT

Research on the Internal Disciplinary Structure of Political Economics

(by YANG Yong-hua)

Abstract: The development of socialist political economics in China is relatively slow, and the prevalent textbook of it has not got rid of the constraint of *The Textbook of Political Economics* edited by the economic institute of Soviet Academy of Science in the 1950s from the basic theory and theoretical structure. The internal disciplinary relations of political economics are in disorder: taking the western economics as a grade-2 discipline paralleling with political economics; regarding political economics the same as Marxist economics; and taking *The Textbook of Political Economics* as Marxist economics. If the internal disciplinary relations of political economics are not made clear, it cannot develop rapidly in China in the future. Taking the western economics as a grade-2 discipline paralleling with political economics in theoretical economics is a big mistake, which can even be seen as a very funny economical joke. Marxist economics is just a school of political economics, so is the western economics, and we can see them as the two big compatible schools within political economics. To improve the status of Marxist economics, we can only degrade the western economics from a grade-2 discipline to a grade-3 discipline; thus, Marxist economics can get the same academic research status with the western economics. This degrading is good for us to deal with the relations of Marxist economics, the western economics, political economics and theoretical economics. There are two keys to reconstruct Marxist political economics, one is to get rid of the constraint of the western economics and the other one is to break through the Soviet paradigm. As the practice of China's reform and openness has broken through the Soviet paradigm, the breakthrough of theoretical economic research can be expected soon.

Key words: political economics; Marxist economics; the western economics; Soviet paradigm; disciplinary structure

The Policy Practice, Challenge and Prospect of China's Poverty Alleviation

(by WANG San-gui, YIN Hao-dong, WANG Yu)

Abstract: This paper summarizes the five stages of China's poverty alleviation since its founding, sketches the comprehensive government poverty alleviation measures which include industry, education, migration relocation, social security, health and ecology, and analyzes the current practical difficulties facing the targeted poverty alleviation. The study shows that the new economic normality has brought external challenges to the targeted poverty alleviation, while the imperfection of mechanism, the insufficiency of grass-root governance and the practical difficulties of targeted identification and assistance have restricted its development. Therefore, strengthening the capital investment mechanism, the grass-root governance ability and the masses-benefited mechanism is the necessary choice of promoting the targeted poverty alleviation work in the future.

Key words: poverty alleviation; targeted poverty alleviation; practical difficulties; governance mechanism

Comparison of the Worldwide Experience in Financial Poverty Alleviation from the Perspective of Multidimensional Poverty:

A Survey of Literature

(by GUO Li-hua, WU Ben-jian, MAO Ning)

Abstract: Financial poverty alleviation is one important means to combat poverty as China embraces the period of poverty alleviation. Under the perspective of multidimensional poverty, the income and capability poverty of the poor can be alleviated by virtue of financial instruments. With the size, number and organizational form of financial institutions and the advantages as well as features possessed by different kinds of financial products as two main clues, this paper makes an analysis of the experience in poverty alleviation at home and abroad, the conclusions are listed as follows: due to the impact of information technology, "small bank advantage" declines gradually while large and small banks both have their respective advantages in poverty alleviation; the more financial institutions involved in poverty alleviation does not always bear better fruits, on the contrary, mandatory financial expansion in number is likely to lead to resource waste; compared with commercial finance institutions, cooperative finance institutions get along better with poverty alleviation. From the perspective of financial products, various kinds of financial products have their advantages dealing with the problem caused by information and cost and maintaining the continuity on operating of the institution. Therefore, in addition to the traditional means like microfinance, financial poverty alleviation should also actively use the various innovative financial tools such as mobile banking and agricultural financial value chain.

Key words: financial poverty alleviation; capacity poverty; financial institutions; financial products

Research on the Causes and Mechanism of Poverty—With Comments on the Policy of Poverty Alleviation in China

(by YANG Long, LI Meng)

Abstract: Analyzing the causes and mechanism of poor households in poor areas is the basis for poverty alleviation. From the perspective of natural conditions, society and household, this paper reviews the causes and mechanism of poverty and gives some comments on the policy of poverty alleviation in China. We find that poverty is the result of many factors, such as resource endowment, geography, ecology, infrastructure, institution, market, government, history, culture, human capital, farmers' rights and social capital. Although the policy of poverty alleviation offers solutions according to the causes of poverty, it pays too much attention on infrastructure, human capital, market, geography, ecology, social capital and resource endowment. In order to improve the effects of the policy of targeted measures in poverty alleviation, the government should increase the weight of the contribution of labor and land in institutional reform and improve the efficiency of the government's intervention. Besides, perfecting market mechanism, empowerment on poor households and fostering intensive social capital are also needed.

Key words: poor areas; causes of poverty; mechanism; taking targeted measures in poverty alleviation

Capturing and Using: Five Strategic Opportunities to Enhance China's Ideological Functions

(by ZHANG Zhi-dan)

Abstract: In the new period, facing with increasingly severe international threats, challenges of the times and practical problems, there are a lot of "out of touch", "perversion" and "absence" ideological work with the national governance and the development of the times. Meanwhile, along with the changes of domestic and overseas situation, China's ideological construction has stepped into an unprecedented period of strategic opportunities. These strategic opportunities include governance opportunities, development opportunities, networking opportunities, identity opportunities and crisis opportunities. Fully capturing, grasping and using these strategic opportunities is a prerequisite for promoting the functions of China's ideology. By this, we can effectively enhance the ideological functions of our country, improve the scientificness, pertinence and availability of the countermeasures, and achieve the target of "Two Points to Consolidate" of the ideological construction.

Key words: ideological construction; ideology functions; strategic opportunities