

【社会现象与社会问题研究】

连片特困地区扶贫项目到户问题研究^{*}

——基于乌蒙山片区三省六县的调研

汪三贵 张雁 杨龙 梁晓敏

摘要: 落实连片特困地区扶贫到户工作是未来我国扶贫工作的方向。从连片特困地区大规模访谈案例和问卷调研结果来看,连片特困地区不同扶贫项目依据自身特点采取了普惠式到户、选择具备特定条件的农户到户、项目间接带动等不同的到户方式,总体上扶贫项目到户率不高,各项目到户率存在较大差异,扶贫项目没有明显的“益贫”特征。“省、市—县、乡、村—农户”三个层面均存在影响扶贫到户的不利因素,最终导致扶贫到户中贫困瞄准偏离、财政扶贫资金使用效率低下。因此,政府相关部门应积极推进扶贫到户改革,提高扶贫工作的精准性。

关键词: 连片特困地区;扶贫到户;建档立卡;贫困瞄准

中图分类号: F320.2

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2015)03-0068-05

一、引言

经济发展、收入分配和减贫的关系表明,收入分配均等程度越高,经济增长的减贫作用越大。近十年我国的基尼系数均超过了国际警戒线水平(0.4),经济增长的减贫作用逐渐减弱。在此背景下,提高扶贫精准度、提高扶贫资金使用效率成为未来我国扶贫工作的重要内容。近几年,我国已经开始逐步推进精准扶贫和扶贫到户的工作。如《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》中提出“建立健全扶贫对象识别机制,做好建档立卡工作,实行动态管理,确保扶贫对象得到有效扶持”;习近平总书记在湘西调研扶贫工作时提出要“精准扶贫”;李克强总理在2014年政府工作报告中也提出“实行精准扶贫,确保扶贫到村到户”等。这些均强调了扶贫

政策精准到户的重要性。可以说,改进扶贫到户工作机制、提高扶贫精准度已经成为未来扶贫工作的主导方向。

当前我国农村贫困问题呈现新的特点,农村贫困的性质正在发生变化。农村贫困分布已从改革开放初期的“整体性贫困”,向集中连片特困地区的“区域性贫困”过渡。在连片特困地区,贫困规模大,贫困程度深;基础设施状况相对落后,生态脆弱性明显;劳动力文化程度低;医疗条件和就医状况差;致贫因素复杂,且多种因素交织并相互作用;贫困问题恶性循环导致“贫困陷阱”。因此,连片特困地区成为未来我国扶贫攻坚的主战场。加大连片特困地区的扶贫开发力度,推进精准扶贫工作,提高扶贫到户效率,对于实现减贫目标意义重大。

分析连片特困地区扶贫项目到户状况、扶贫到

收稿日期: 2015-02-03

^{*} 基金项目: 国家社会科学基金重大项目“我国特殊类型贫困地区扶贫开发战略研究”(10ZD025)。

作者简介: 汪三贵,男,中国人民大学农业与农村发展学院教授,博士生导师,中国人民大学反贫困问题研究中心主任(北京100872)。

张雁,女,中国人民大学农业与农村发展学院博士生(北京100872)。

杨龙,男,中国人民大学农业与农村发展学院博士生(北京100872)。

梁晓敏,女,中国人民大学农业与农村发展学院博士生(北京100872)。

户机制存在的问题是推进连片特困地区精准扶贫工作的基础。本文将基于乌蒙山片区的四川省喜德县和叙永县、贵州省桐梓县和大方县、云南省大关县和宣威市的县级座谈、村级访谈、农户访谈和调查问卷^①的相关数据,就连片特困地区扶贫项目的到户方式、扶贫项目到户率、当前扶贫项目到户过程中存在的问题及其原因等方面进行深入分析,并在此基础上提出扶贫到户改革的政策建议。

二、主要扶贫项目到户情况分析

乌蒙山片区的扶贫项目种类很多。只有使农户真正受益的扶贫项目才有意义。因此,本文关注那些真正实现扶贫到户、使农户受益的项目。农民从扶贫到户项目中受益的方式很多,主要有四种:一是参与扶贫项目,改善生产或生活条件。二是从项目中直接获得现金或实物补贴。三是在培训项目中学习工作技能,提升人力资本。四是获得金融扶贫项目的贷款资格。这四种方式可以衡量扶贫项目是否到户,扶贫项目满足其中一项者即视为项目到户。由此,乌蒙山片区的扶贫到户项目主要包括以下六种:基础设施扶贫项目、住房新建或改建项目、产业扶贫项目、劳动力培训项目、金融扶贫项目、能源建设项目。本文将从这六种扶贫项目的实施方式、项目村和项目户的选择标准、项目的扶贫到户率等方面对乌蒙山片区主要扶贫项目到户情况进行分析。

1. 主要扶贫项目到户方式及瞄准机制

基础设施扶贫项目主要包括整村推进、人畜饮水工程、入户道路建设等。基础设施建设通过改善农户生活生产条件、降低交易成本、加速信息传递和物流发展等方式使贫困农户间接获益。基础设施到户包括选择村庄和选择农户两个方面。选择项目村的方式主要有两种:一是在贫困村再分级基础上选择深度贫困村。贫困村再分级是指将贫困村分为一、二、三类,其中一类贫困村贫困程度最深,是项目实施过程中优先瞄准的对象。二是整乡推进或连片开发。其指将扶贫资金进行整合,以乡域范围内全部村庄或连片的村庄为项目实施对象。选择农户的方式包括普惠式到户和瞄准到户两种。前者指不区分贫困户和非贫困户,将村内全部农户纳入项目实施的范围;后者指在不同项目中,只有具备特定条件的农户才能获得项目支持^②。

住房新建或改建项目主要包括彝家新寨、危房

改造和安居工程项目。住房相关的扶贫项目帮助农户从道路不便、资源匮乏的偏远山区迁入生产生活条件便利的平原地区,直接改善了农户的生活条件,提高了家庭卫生水平,促进了生产发展。该扶贫项目到户主要采取三种方式:第一,根据相对集中原则选择项目户。在项目指标有限的条件下,相对集中地选择某个村组或者某个区域内的农户实施项目。相对而言,交通较为便利、建设材料运输成本较低、人口相对集中的村组更容易成为项目对象。第二,选择需新建或改建房屋且能够提供配套资金的贫困户实施项目。第三,普惠式到户。即对村庄内全部农户实施改建或新建房屋项目。由于资金等因素限制,普惠式住房项目较少,主要用于灾后重建项目。

产业扶贫项目包括乡村旅游扶贫项目、种植业和养殖业扶贫项目。从乡村旅游扶贫项目来看,农户受益方式主要是直接补贴资金、完善村内基础设施建设以及带动周边农户农产品销售并增加村内务工机会。从种养殖业扶贫项目来看,农户受益形式主要包括直接现金补贴和实物补贴等。实物补贴体现在为参与项目的农户提供种苗、幼畜等。在扶贫项目设计中,贫困户还可以通过联户机制和公司加农户形式获益。联户机制指的是若干农户以实物或劳动力入股,联合进行生产活动,按照所占股份进行利润分成。在联户机制中,贫困户可以通过土地入股的方式,破除资本制约,参与产业发展并从中获益。联户养殖还能整合分散农户的资源,扩大生产规模,降低生产成本,节约劳动力,带动贫困户发展。公司加农户主要包括以下三种模式:一是公司为农户提供种苗、幼畜等,农户负责培育、养殖工作,最后产品由公司按照协议价格收购。二是公司租用农户土地,采用反租倒包的形式进行生产,农户参加相关生产工作,领取工资。三是订单农业。由于产业扶贫项目涉及范围广、资金充分,其在选择农户上限制较少。只是个别技术含量较高的产业对农户有所限制,如山羊养殖等,往往要求参与农户具有一定的生产经验和家庭资本。

劳动力培训项目涉及两方面内容:一是劳动力转移培训。主要针对农民工展开技能培训。培训期满后,为农民工发放资格证书。这类培训成本高,覆盖劳动力数量多。二是对农户进行实用技能培训。主要是种养殖业相关技术培训。培训形式包括集中在职业学校统一培训和集中在乡镇并请教师下乡培

训。这类培训项目成本低、规模较小。劳动力培训项目在选择农户上限制很少,只要劳动力符合条件,一般均可报名参加。

金融扶贫项目通过向贫困村农户发放生产性贷款来缓解贫困农户发展面临的资金短缺问题,最终使农户获益。金融扶贫项目主要包括贫困村互助资金和扶贫贴息贷款。贫困村互助资金通过政府投入一定初始资金和农户自我管理,在一个行政村或自然村中运转,以发放小额贷款方式促进农户发展生产。扶贫贴息贷款则通过中央财政贴息,给予农户较低利息的贷款。贫困村互助资金在农户选择上限制较少,只要该村有资金互助社,家中有劳动力从事生产活动,便可加入互助社,获得相应资金支持。

能源建设项目主要包括沼气或太阳能建设。能源建设项目改善了农村环境卫生,建立了循环农业的发展模式,降低了农户生产生活成本,使农户从中间接获益。此类项目采取如下到户方式:一是按区域集中补贴。即为某一区域内农户统一建设沼气池或太阳能。二是对可以提供项目配套资金的农户进行补贴。采取“先建后补”方式,由参加项目的农户先建设沼气池,然后扶贫项目部门对其验收后发放相应补贴。

2. 主要扶贫项目到户率

前文所述的六种扶贫项目的到户方式和农户受益方式,一定程度上反映了乌蒙山片区扶贫项目的到户情况。除此而外,扶贫项目的到户率也是反映乌蒙山片区主要扶贫项目到户情况的重要数据。扶贫项目的到户率是指农户参与扶贫项目并从中受益的比例。由于不同扶贫项目的作用、目标群体、到户方式不同,可能导致不同扶贫项目到户率存在差异,本文从扶贫项目的总到户率和不同扶贫项目的到户率两个方面来分析乌蒙山片区扶贫项目的到户情况。需要指出的是,在扶贫项目的实际操作中,扶贫项目到户的宗旨是要更多地瞄准建档户^③,让建档户从扶贫项目中受益。因此,本文着重对建档户与非建档户的扶贫到户率进行比较分析。

扶贫项目的总到户率是指至少参与过一项扶贫项目并从中获益的农户占农户总数的比重,该指标可反映各类扶贫项目到户的覆盖面。表 1 显示,乌蒙山片区主要扶贫项目总到户率约 30%,建档户扶贫项目总到户率与非建档户相近。具体来看,2012 年和 2013 年乌蒙山片区总到户率分别为 29.80%

和 29.66%,表明近三成农户从至少一项扶贫项目中受益。其中,建档户 2012 年和 2013 年到户率分别为 27.99% 和 30.37%,非建档户 2012 年和 2013 年到户率分别为 30.77% 和 29.28%。建档户和非建档户的受益程度相近,表明乌蒙山片区扶贫项目并未明显偏向于建档户,“益贫”效果不明显。

就不同项目到户率来看,表 1 显示,总体上,不同扶贫项目的到户率存在较大差异,同一项目建档户和非建档户扶贫项目到户率相近。具体来说,基础设施建设项目到户率最高,到户率近 20%,这说明基础设施建设项目是农户受益最大的项目。互助资金项目、扶贫贴息贷款项目以及能源建设项目的到户率很低,均未超过 2%。住房新建或改建项目、产业扶贫项目和劳动力培训项目的到户率在 4% 到 10% 之间。非建档户在基础设施项目、劳动力技能培训、互助资金和扶贫贴息贷款项目中的到户率略高于建档户。建档户在其余三个项目上的到户率则略高于非建档户。总体看,建档户和非建档户在各个具体扶贫项目上的到户率差异不大。这也就是说,当前实施的扶贫项目没有特别照顾贫困户的利益,扶贫项目没有显示出明显的“益贫”特征。

表 1 乌蒙山片区具体扶贫项目的扶贫到户率

单位: %

项目名称	建档户		非建档户		总体	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
总到户率	27.99	30.37	30.77	29.28	29.80	29.66
基础设施项目	17.02	15.26	20.4	17.81	19.22	16.92
住房新建或改建	4.91	6.7	4.85	4.76	4.87	5.44
产业扶贫项目	8.67	8.72	7.53	6.7	7.93	7.4
劳动力技能培训	3.93	3.58	4.68	4.76	4.42	4.35
互助资金	1.47	1.09	1.67	1.76	1.6	1.53
扶贫贴息贷款	0.82	0.78	0.84	0.71	0.83	0.73
沼气或太阳能	1.96	0.93	1.34	0.53	1.56	0.67

注: 资料来源于乌蒙山片区实地调研。

三、扶贫项目到户率低的原因分析

如前所述,扶贫项目的宗旨是瞄准建档户,使其从扶贫项目中受益。但是,从前文扶贫项目到户率的分析来看,无论是扶贫项目的总到户率还是不同项目的到户率,建档户和非建档户的到户率差异均不大,扶贫项目并没有显示出明显的“益贫”特征。什么原因导致扶贫资金“益贫”效率低下? 本文从“省、市—县、乡、村—农户”三个层面综合分析扶贫到户项目中存在的问题及原因。

1. 扶贫资金分配缺少灵活性

当前我国实行的扶贫工作领导体制是“中央统筹、省负总责、县抓落实”。扶贫资金的管理和分配权力掌握在县级以上机构。扶贫资金分配体现上级意愿,缺少灵活性,往往和基层想法及实际情况存在一定差异。主要表现在:第一,扶贫资金分配中行政指令强的特征依然明显。个别省份限定了扶贫资金的申报范围,导致县级或乡级机构不能根据自身具体条件选择扶贫项目。第二,专项扶贫资金的规划要求和实际扶贫需求不匹配。省级扶贫资金采取分块管理,要求专项扶贫资金70%以上用于产业发展,用于直接支持扶贫对象,剩余的30%可以用于基础设施建设等公共投资。但县级部门认为,只有在基础设施较为完善的前提下,到户的产业项目才能获得更大的效益,相较于直接到户的产业项目,贫困地区的基础设施建设更需要资金支持。显然,现有的资金规划要求与这种实际情况相矛盾。第三,扶贫资金额度和扶贫人口数量不匹配。如整村推进项目是以行政村为项目实施单位的,但在当前行政村合并的背景下,行政村存在大规模扩张现象,而扶贫资金并未相应提高,以致整村推进资金不足。

2. 扶贫项目管理和审批程序复杂

1997年,我国确立扶贫开发省级负责制,明确责任、权力、资金、任务“四到省”,项目审批、资金分配大权由省级掌握。这套机制曾在我国减贫开发中发挥了巨大作用。但是,随着扶贫攻坚形势的不断变化,其弊端也逐渐凸显。当前扶贫项目管理呈现“上下两个点,中间千条线”状况,上面的点是中央的资金管理部门,下面的点是县,中间是省和市,项目审批程序烦琐,不但导致人力、物力、财力投入增加,而且可能导致某些时效性较强的产业项目因时间延误而失败。更需要提出的是,省级审核村级,项目管理和审批权限远离项目实施区,基层的具体情况很难知晓,很容易造成项目的选择和管理与基层实际、规划与变化脱节的问题。

3. 扶贫相关部门之间协调不足

扶贫工作涉及多个部门,但各部门扶贫工作并未做到有效衔接。例如,沼气池建设项目由县多个部门实施,该项目在不同的部门有各自不同的名称、资金来源和补助标准,但实质内容一致。在不同部门扶贫时,这种各自不同的标准很容易带来农户受益程度的差异,从而引发村民内部矛盾。这一问题

也存在于互助资金项目中。某省扶贫部门与民政部门协调不足,导致省内全部资金互助社无法在民政部门注册,对资金管理带来了巨大的负面影响。

4. 贫困县获得项目难度大

当前扶贫项目采取竞争入围的方式,即由专家对各县项目进行评审,具备实施条件的地区或者最有可能成功的项目能够获得扶贫资金。在扶贫项目实施中,上级主管部门往往要求地方进行项目资金配套。因此,各县获得扶贫项目的可能性是由其经济发展条件决定的,而不是从需求出发。越是自然条件差、经济发展水平低的贫困县,配套能力越差,项目实施难度越大,获得项目的可能性也就越低,这容易导致其在申报项目的竞争入围中处于劣势。

5. 深度贫困户遭到排斥

当前扶贫项目考核是以能否成功实施项目为标准,且项目补贴常采取“先建后补”的方式,即农户先自行垫资完成项目,相关部门完成项目验收后,再将补助资金一次性补贴给农户。此外,为保证项目成功实施,扶贫部门更愿将项目交给懂技术、有经验的农户。在这种导向下,贫困农户很难参与扶贫项目。一方面,贫困户资金匮乏,无法提供项目配套资金;另一方面,贫困户人力资本水平较低,缺乏相应的技术支持。资金和人力资本的双重制约,使得他们没有能力自己先实施项目,也不能保证项目成功实施,因而难以得到项目补贴。“先建后补”的资金发放方式和贫困户自身条件的不足导致深度贫困户被排斥在扶贫项目之外。

6. 扶贫项目与农户需求不完全一致

在扶贫项目规划中,一些地方政府往往直接干预产业发展,忽视农户的需求。它们追求产业的规模效益,制定的扶贫项目和群众的需求脱节。例如,某省把核桃产业扶贫项目作为全省确定的十大扶贫产业之一,但一些农户考虑到家庭劳动力状况、回收周期长等问题不愿种植核桃,该省强行推行此项目导致基层扶贫部门工作难度大,同时给农户的正常生计也带来了不利影响。

四、结论和政策建议

我国扶贫政策在经历了区域瞄准、村级瞄准阶段后,现着眼于扶贫到户,实行农户瞄准。同时,在扶贫机制上从单纯开发式扶贫逐渐转变为开发式扶贫与精准扶贫兼顾的模式。当前,依托区域性开发

实现农户精准扶贫开始成为扶贫政策制定与实施的主要方向。从作为连片特困地区之一的乌蒙山片区三省六县的调研结果来看,现有扶贫项目到户主要采取了普惠式到户、选择具备特定条件的农户到户、项目间接带动三种方式,但是,总体上扶贫项目到户率不高,扶贫项目并未显示明显的“益贫”特征。“省、市—县、乡、村—农户”三个层面均存在影响扶贫到户的不利因素,导致扶贫到户中贫困瞄准偏离以及财政扶贫资金“益贫”效率低下。

因此,应大力推进扶贫到户改革,努力提高扶贫工作的精准性。第一,将扶贫资金的项目管理和审批权力下放到县,因地制宜制定扶贫项目。根据贫困人口和贫困程度给贫困县下拨扶贫资金,由县级政府决定扶贫资金的使用方式、扶贫项目的类型和优先顺序。县级项目到省级和市级备案,省级和市级主要负责对扶贫项目进行监管。监督的重点是扶贫资金是否产生了扶贫效果并使贫困人口真正受益。改变扶贫项目和政策中不切实际的“一刀切”现象。第二,将贫困人口的减少和贫困发生率的降低作为贫困县最重要的工作考核指标,实行以扶贫为导向的考核机制。第三,根据各贫困县贫困人口数量和贫困程度分配扶贫资金,改进竞争入围的项目争取方式。提高扶贫资金分配中的灵活性,针对贫困人口数量较大和贫困程度深的贫困县,增加扶贫资金。第四,借鉴财政“一事一议”方式制定贫困村扶贫项目。借鉴“一事一议”财政奖补政策的工作方式,召开村民大会,通过村民的商议和讨论确定村庄急需发展的项目,制定项目实施计划并决定实施方式。第五,在扶贫项目中制定具体的贫困户受益机制。在种植和养殖项目中,可规定合作种植和联户养殖必须有贫困户参加并规定参加的比例。在公司加农户的产业扶贫模式中,要明确带动贫困户的数量,确定贫困户受益的方式。在住房建设项目中,要制定差异化的扶持政策,提高对贫困户的补贴额度,同时要完善金融信贷制度,扩大贫困户的借贷来源,为住房新建和改建的贫困户提供资金。第六,减少政府对产业发展的不必要干预,探索基于市场机制的产业扶贫方式。在产业扶贫的项目选择、品种选择、实施方式等方面充分发挥市场机制的调节作用。让农户根据自身条件和意愿做出产业发展决策。政府相关技术部门应重点提供技术和信息服务。第七,探索政府购买服务的形式。针对扶贫到

户中扶贫工作量大和政府扶贫部门力量不足的矛盾,应采取政府购买社会服务的方式,由社会力量组织到户项目的实施。政府扶贫部门主要负责项目的发包和对实施主体的监督考核。

注释

①本次调研在县、村、农户三个层面进行。县级层面调研主要采用访谈的方式,了解县内扶贫到户项目的类型、实施方式和实施效果等。村级层面调研采用访谈和问卷调查相结合的方式,收集了人口、基础设施、村庄扶贫项目投入状况及项目实施操作方式等信息。农户层面调研采用访谈和问卷调查的方式,详细调查了家庭人口特征、收入、参与扶贫到户项目等情况。调研村和农户的具体抽样方法为:每个县随机抽取 5 个项目村、5 个非项目村。全部农户被分为建档户(也即建档立卡贫困户)和非建档户(也即非建档立卡户)。调研首先采取整群抽样,在每村选择建档户和非建档户均超过 10 个的村民小组。在确定调研村组的基础上,采取随机抽样的方式在每村选取 10 个建档户、10 个非建档户作为调研对象。最终获得有效农户问卷 1209 份。②例如项目通常会选择能够配套项目资金的农户。③建档立卡工作是扶贫到户的基础,贫困户建档立卡后才能实行有针对性的到户扶贫项目。

参考文献

- [1]匡远配.新时期特殊类型贫困地区扶贫开发问题研究[J].贵州社会科学,2011(3).
- [2]Albert Park, Sangui Wang, Guobao Wu. Regional poverty targeting in China[J]. Journal of Public Economics, 2002(1).
- [3]罗荣准.“九五”期间云南扶贫攻坚恳谈会综述[J].云南社会科学,1996(3).
- [4]赵俊臣.论扶贫到户[J].云南社会科学,1997(3).
- [5]汪三贵,等.中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J].管理世界,2007(1).
- [6]张永丽,王虎中.新农村建设:机制、内容与政策——甘肃省麻安村“参与式整村推进”扶贫模式及其启示[J].中国软科学,2007(4).
- [7]李兴江,陈怀叶.参与式整村推进扶贫模式扶贫绩效的实证分析——以甘肃省徽县麻安村为例[J].甘肃社会科学,2008(6).
- [8]李小云,唐丽霞,张雪梅.我国财政扶贫资金投入机制分析[J].农业经济问题,2007(10).
- [9]汪力斌,周源熙.参与式扶贫干预下的瞄准与偏离[J].农村经济,2010(7).
- [10]邢成举,李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9).
- [11]Albert Park, Sangui Wang. Community-based development and poverty alleviation: An evaluation of China's poor village investment program[J]. Journal of Public Economics, 2010(9-10).
- [12]李小云.反贫困中的制度创新——有关贫困社区及群体的参与问题[J].中国贫困地区,1998(6).

责任编辑:海玉