

揭开“贫困帽”下的机制缺陷

●匡远配 汪三贵

消除贫困,最终实现共同富裕,是千百年来人民梦寐以求的美好理想。改革开放以来,我国扶贫工作取得了举世瞩目的成就,中国的绝对贫困人口从2.5亿减少到1500万以下。根据世界银行的数据,过去25年全球脱贫事业成就的67%来自中国。但最近国内曝光了“假穷”、“哭穷”、争戴“贫困帽”和以贫为荣等现象,彰显了我国现有扶贫机制设计的不合理以及扶贫政策的滞后。也就是说,如果不创新扶贫机制促进扶贫效率,即使投资力度再大,也解决不了贫困问题。

一、机制缺陷是“贫困帽”竞争的诱因

(一) 贫困认定机制缺陷

(1) 没有一个客观的指标。由于贫困散布的特征和扶贫资源相对稀缺性,扶贫资源不能也不应该在全国2000多个县中平分,国家有选择地将贫困相对深重的重点县作为扶贫的主战场也就合情合理。尽管国家制定了“明确责任、覆盖多数、科学测算、相对稳定、省负总责”的原则,而且放权于各省,但名额有限,经济水平相当的县市很多,谁能入选就存在竞争问题,这使得人为主观因素大。中央综合各项经济指标和国家统计数据都是宏观的,难以精确到每个县;此外,政治因素也影响着贫困县的选择,如少数民族和革命老区。

(2) 没有动态的识别机制和进退机制。目前贫困县确定几乎是终身制,“特困”地区的“准生证”只要拿到,就基本上“一劳永逸”,无需年复一年地“向上”跑资金要政策。正是因为这些“特困”的“高福利”,让一些领导干部挖空心思,或进行数据造假,或夸大贫困人口基数,或故意压低人均收入,目的就是为争取挤

进“特困”的行列。

(二) 财政资金无偿性

按照政策,贫困帽子含金量巨大,每个县每年的各项优惠资金累计可达亿元。根据《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》,国家将加大对连片特困地区的投入和支持力度,新增投入部分主要用于连片特困地区。除了巨额的财政扶贫资金以外,国家还有相关的税收、金融、投资、产业以及土地、生态补偿等多方面的政策扶持,并且基本上是无偿的,这自然成为地方利益群体争夺的蛋糕。

(三) 资金分配随意性

从1997年开始,我国确立了扶贫开发工作省(区、市)级负责制,将省级政府作为一个统一的考核主体,并明确了“责任到省、任务到省、资金到省、权力到省”的“四到省”原则。但近年来,扶贫措施越来越针对贫困村和贫困农户,扶贫项目、资金管理不断地细化,基层政府承担了更多的责任,资金、权力与任务、责任逐渐脱节。地方政府出于利益竞争“贫困帽”,各种“公关”在所难免。由于资金是其努力“公关”争取来的既得利益和财富,在使用中难免随意支配甚至变更用途。此外,社会监督或外部监督的作用没有发挥出来,群众也往往被剥夺了需求表达机制和决策参与权,审计监督又存在滞后性,这让资金分配、支付具有随意性、灵活性和“可操作性”。

(四) 考评激励机制缺乏

目前国家缺乏一套科学、规范、有效的评估机制以及独立的统计系统,绝大部分考核指标都是地方政府自己上报的,普遍存在虚报和隐瞒的问题。贫困动态监测、评估、调整机制滞后,缺乏有效的信息揭露、评价机制和激励机制,难以建立灵活的进退机制。扶贫工作虽然实行了“一把手”负责制,但没有相应的考

核、评价和奖惩制度,难以问责。更夸张的是,一些官员们赴任贫困县的阅历,往往会异化为政治资本,成为升迁过程中不可或缺的“锻炼”,这更加重了贫困地区政府官员的短期化行为,创造政绩成为主要目标。

二、“贫困帽”竞争的缘起：政府主导型扶贫制度

认真观察中国的扶贫体制和扶贫实践,很容易发现“政府主导”很强,在体现“集中力量做大事”优势的同时,中国式的“行政化扶贫”也具有天生的缺陷。

(一) 发展理论错位

“贫困帽”带来的巨大利益让“贫困帽”被异化为“光彩事业”和“政绩工程”。一些政府官员已将“贫困帽”当成了无限领取救济粮的特权,这种吃国家、依赖国家的思维,是典型的“等、靠、要”和“坐享其成”的懒政作为,是发展理念上的重大错位。而以GDP为中心的政绩考核制度使得一些地方政府易将大量的扶贫资金投入形象工程。如媒体最近爆出的陕西横山县花1亿元修建成23层高的政府大楼;内蒙古清水河县耗资60亿造新城,历时10年却留下一堆“烂尾楼”;陕西白水耗资1200万请明星做广告等等。

(二) 不同层级政府间的利益诉求

根据公共选择理论,政府也符合“理性经济人”的假定,有自己的目标集合和行为选择。在扶贫活动中,扶贫资源具有稀缺性,中央政府与地方政府之间面临着完全不同的压力和财政状况,同样存在一个竞争与博弈的问题。由于是一次性博弈,地方政府有可能在博弈中“装穷”、“哭穷”和固守贫困状态不愿意脱掉“贫困帽”,加大争取扶贫资源的筹码,以期得到更多的扶贫资源或延长被扶贫的

时段。扶贫资源常常被扭曲分配与消耗,弱勢县和弱勢群体被进一步边缘化。因此,现有的扶贫制度容易陷入一个“贫困陷阱”。

(三)政府寻租

《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》规定我国实行“省负总责,报国务院扶贫开发领导小组审核、备案”的扶贫原则。贫困县的具体名额分配和评定,变成了各省的行政裁决,各地由此有了“争取”的空间。而中西部地区普遍经济状况不理想,各县之间的差距并不大,获得财政扶贫资金的数量很大程度上取决于地方政府的“主观努力程度”,于是“跑部钱进”就成了地方各级政府争取财政扶贫资金的必然选择。“跑”的成本耗费了本来稀缺的财政资金,主管审批部门和官员也有机会寻租。

(四)制度依赖

现有的扶贫机制,是条块分割体制下的部门资金的竞争,计划经济的色彩和成分还较重,法治化程度较低,体现了经济转型时期的历史痕迹。财政扶贫资金分配中的平均化、分散化、福利化、随意性比较大。缺乏弹性的贫困县确定方法让“潜规则”大肆横行。为争取资金项目进行“公关”已成不争的事实。有些本来不贫困的县市进入了国家扶持的范围,获得了更多的资源支持,而真正需要扶持的贫困县被挤占甚至落选。

三、新时期推进扶贫机制创新的政策建议

(一)形成动态识别机制

要从政策层面完善重点分困县评定制度,建立普惠性、包容性的扶贫模式。应该减少资源分配和传递的中间层次,提高扶贫精准度。重视扶贫监测的作用,由相对独立的统计系统承担贫困监测与效果评估,制定科学的重点县评价指标体系和考核管理办法,建立起动态的进入与退出机制。从长远看,可打破贫困县终身,变静态管理为动态管理,打破贫困县铁饭碗。在动态跟踪管理和奖惩机制基础上实现进退调整,对自愿摘去贫困帽的县,加大奖励和补偿。

(二)健全管理机制

建立精细化管理机制,对资金项目实行全过程监管。一是要推行按因素分析法分配资金,使扶贫资金的分配更加公平合理,尽量减少人为因素的制约。要严格按照扶贫资金管理办法,对扶贫资金专户专人管理,提高使用效益。财政部门要实行财政扶贫资金全程动态管理机制,推行“财政扶贫资金监管信息系统”,完善资金项目的报账制度、公示制度和招标投标制度。二是要简化政府传递主体和传递层次,建立一个有效的传递通道,积极探索非政府组织承担部分扶贫资源传递的方式。解决扶贫部门的权责统一问题,加强部门间的协调和明确部门间的分工,增强扶贫开发的组织领导的协调管理功能,落实扶贫目标量化管理责任制,适当下放审批权限。三是要整合各部门扶贫资金,合并有关扶贫专项,从程序和用途上统一资金分配,由财政牵头将各部门资金集中下达,但是要防止扶贫资金“被整合”出扶贫用途。四是要建立健全系统内部管理制度。重点建立考评制度、调研制度、岗位责任制度、目标考核制度、资金程序化管理制度等。明确相应违法责任,以法律责任的形式避免扶贫资金的被侵占或被挪用。

(三)完善监督机制

对扶贫开发重点县要制定专门的科学的量化考核奖惩办法和跟踪问效制度,需要相关职能部门明察暗访,不能够仅满足于从会议上听听脱贫情况,杜绝任何形式主义或短期行为。因此,要建立一个自上而下、高效独立的贫困监督体系,由政府、其他投资主体和被扶单位、行业专家等组成的“扶贫资金监管委员会”。加强人大、审计、纪检监察部门的监督作用。加强思想工作,管好项目、管好资金、管好人。

(四)完善反贫困治理结构

政府高度集权、科层化低效率、路径依赖等组织特征被嵌入到了扶贫的治理结构中,带来了扶贫机制的缺陷。迫切需要完善反贫困治理结构,实现政府机制、社会机制和市场机制的有机结合。一是要划清政府与市场在反贫困过程中的作用边界,建立“服务型政府”。二是实行目标管理,各司其责,分工协作。三是建立群众参与机制。建立和培养相应主体适应市

场经济的能力以及自我管理自我发展的能力。四是应鼓励和培养专业化的扶贫项目操作者。改善和创造有利的法律环境,根据其业绩和信誉进行赋权、资助和监管,赋予其更大的独立性和自治性。

(五)完善扶贫机制创新的配套机制

1、公共产品供给机制的创新和公共财政制度的建设。在明确中央、地方政府的权利和责任的基础上,改革政府财政收入分配体制。中央政府在税收增加的同时,加大对贫困地区的政府转移支付,大幅度增强贫困地区地方政府的财政能力,使公共财政和社会保障制度充分体现社会公平和城乡公平。当然,财政体制改革必须与行政体制改革同步进行。改变将多数财政扶贫资金投向生产领域和基础设施的做法,投向公共产品的供给上来。明确扶贫工作责任和目标任务,做到责权利相统一,提高反贫困战略的针对性和有效性,使弱势群体得到“阳光雨露的滋润”。

2、建立社会安全网机制。依靠宏观总体经济增长外溢减贫与开发式扶贫的双重机制有效性递减,以构建农村社会安全网为主要内容的普惠性扶贫和保护式扶贫也许是战略调整的一个方向和思路。要整合分散的多头管理的农村社会保障制度,建立动态的监测体系,建立以预防为主农村风险预警机制,加大中央对社会安全网真正运行的财政转移支付力度。

3、制定反贫困的相关法律。尽快制定国家反贫困法,确定反贫困的法律依据和制度保障,明确反贫困的计划、决策、组织、管理的原则,维护和确立反贫困政策的权威性和合法性;规范反贫困的执行步骤、项目实施过程、贫困对象的确定程序等;明确各相关主体的权利和义务责任等,使反贫困逐步走向依法治理和可持续治理的轨道。

* 本文是国家社科基金重大项目“我国特殊类型贫困地区扶贫开发战略研究”(项目编号:10ZD&025)的阶段性成果

(作者匡运配,湖南农业大学副教授;汪三贵,中国人民大学反贫困问题研究中心主任)

责任编辑/苏非