

我国精准扶贫政策及其 创新路径研究^{*}



王介勇 陈玉福 严茂超

中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

摘要 精准扶贫是新时期我国扶贫开发战略的重大转型。文章在梳理我国贫困治理政策演变过程及趋向的基础上，总结了当前我国扶贫开发面临的问题和挑战，阐述了实施精准扶贫政策的必然性和重要性，论述了精准扶贫政策核心要义、内容体系及其对世界反贫困理论的发展和创新之处，阐明了精准扶贫的科学内涵。科学分析了精准扶贫政策实施过程中存在的问题和现实困境，从精准识别、精准管理、相关配套制度改革等方面提出了精准扶贫政策创新路径。

关键词 精准扶贫，政策回顾，精准识别，创新路径选择

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.03.003

自人类进入文明社会以来，贫困一直是各种社会和经济形态面临的共同难题，减贫和消除贫困是全球共同关注和研究的重大课题。扶贫开发是中国特色社会主义事业的重要组成部分。改革开放以来，我国扶贫开发工作取得了举世瞩目的成就，实现了从普遍贫困、区域贫困到基本解决贫困的转变，为世界反贫困事业做出了突出贡献^[1,2]。但是，当前我国仍然面临艰巨的贫困治理任务，按照调整后的人均2300元贫困标准，2014年底我国农村仍有7000多万贫困人口、12.8万个贫困村，贫困地区发展滞后的问题仍然没有得到根本改变。精准扶贫是我国新时期扶贫开发的重大战略转型，是中国政府当前和今后一个时期内治理贫困的战略重点。研究我国精准扶贫政策的科学内涵及其创新路径，有利于更好地把握政策走向，为制定切实可行的精准扶贫措施提供政策建议。

1 我国扶贫开发政策演变及其挑战

1.1 贫困治理政策演变及其走向

农村贫困化是城乡二元结构体制下出现的农村地区衰退或发展滞后的严重社会问题，成

^{*} 资助项目：国家自然科学基金
基金重点项目（41130748）
修改稿收到日期：2016年3月
2日

为影响城乡协调与农村可持续发展的主要限制因素^[3,4]。贫困问题通常具有区域性、阶段性和动态性特征，不同类型区域和不同经济社会发展阶段的致贫因素不同，因而贫困治理政策与对策会有所不同。经过 30 多年的实践探索，中国逐步形成了具有社会主义特色的扶贫开发政策体系^[5,6]。中国贫困治理政策演变主要经历了 5 个阶段：（1）以农村制度改革减少贫困的发展阶段（1978—1985 年）；（2）以贫困区域为主要对象的有计划、有组织的大规模开发式扶贫推进阶段（1986—1993 年）；（3）以解决贫困人口温饱问题为目标的“八七扶贫”攻坚阶段（1994—2000 年）；（4）以改善贫困地区基本生产生活条件、巩固温饱成果为主要目标的扶贫开发阶段（2001—2010 年）；（5）2011 年以来新的扶贫开发纲要颁布实施和 2013 年“精准扶贫”政策的提出，使我国扶贫政策进入以确保全面小康为主要目标的精准扶贫新阶段。中国贫困治理政策的基本按照先“解决温饱”后“全面小康”、先“区域整体”后“精准突破”的逻辑思路部署，贫困治理的政策更加具体、目标更加明确、措施更加精确。这与我国经济社会发展阶段性特征相适应，更符合中国农村贫困问题发展变化的实际。

1.2 新时期扶贫开发面临的问题与挑战

随着反贫困政策实践的不断深入，近些年来中国农村贫困问题的总体特征发生了根本性变化，对扶贫开发政策提出了新要求、新挑战。主要表现在：（1）贫困问题的复杂性、多元性特征更加凸显。绝对贫困逐步缓解，相对贫困问题不断加剧，因病、因残、因灾、因学等贫困问题突出，贫困成因由单一的收入贫困逐渐演化为经济、社会、文化等多因素贫困（图 1）。（2）贫困主体呈现出分散性、脆弱性和动态性特征。贫困人口主要分散布局在自然地理条件较为复杂的地区，人口的流动性较强，长期居住在贫困地区的主要为留守老人或病残人员，表现为弱劳动能力和/或低文化水平。（3）贫困治理的边际效益逐渐递减^[7]。“大水漫灌”粗放式扶贫方式，使得资金和政策已经很难渗透到剩下的贫困人口，新村建设、产业扶

贫等受益多的往往是贫困地区中高收入农户，而贫困户由于其个人能力和环境条件等限制很难得到真正帮扶，造成扶贫开发的投入越来越大，但成效越来越低。（4）扶贫开发已成为政府促进贫困地区发展的主要途径，所承载的经济社会责任更加艰巨，全面小康目标给扶贫开发提出了更高、更严的要求，亟需改进扶贫开发方式，优化配置扶贫开发资金与资源，不断提升贫困治理水平和效果。

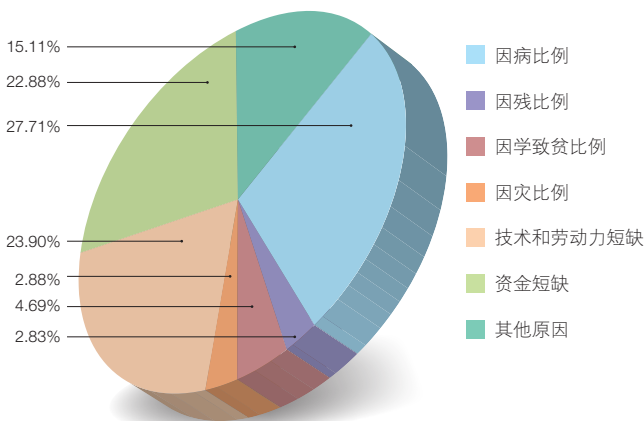


图1 中国贫困户主要成因类型及结构比例
数据来源：国务院扶贫办建档立卡相关资料

2 精准扶贫政策的基本内涵

2.1 精准扶贫的核心要义和内容体系

精准扶贫是新时期我国根据扶贫开发实践和贫困问题的总体特征，以实现全面建成小康社会为根本目标，逐步形成的精准扶贫政策框架（图 2）。精准扶贫政策的核心要义在于“扶真贫、真扶贫”，改变过去大水漫灌粗放式扶贫方式，将扶贫政策和措施下沉到村到户，通过对贫困家庭和贫困人口的精准帮扶，从根本上解决导致贫困发生的各种因素和障碍，从而拔出“穷根”，实现真正意义上的脱贫致富。精准扶贫政策的内容体系包括精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核四项内容。精准识别是实施精准扶贫政策的基本前提，精准识别是指通过申请评议、公示公告、抽检核查、信息录入等步骤，将贫困户、贫困村有效识别出来，并建立贫困户和贫困人口档案卡，摸清致贫原因和帮扶需求。精准帮扶是精准扶贫政策的核心，是在贫困户和贫困人口准确识别基础上，根据贫困的

成因采取针对性的措施进行有效帮扶,因贫施策、精准到户到人是精准帮扶的关键,重点通过发展生产脱贫一批、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。精准管理是实施精准扶贫政策的重要保障,精准管理的重点在于扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。精准考核是提升精准扶贫工作成效的重要手段,是指针对贫困户和贫困村脱贫成效,建立贫困人口脱贫退出和返贫再入机制,完善贫困县考核与退出机制,加强对贫困县扶贫工作情况的量化考核,强化精准扶贫政策实施的效果。适应我国贫困治理形势的变化,精准扶贫政策实现了扶贫对象瞄准化、帮扶措施具体化、管理过程规范化、考核目标去GDP化,是新时期我国扶贫开发政策的重大战略转型。

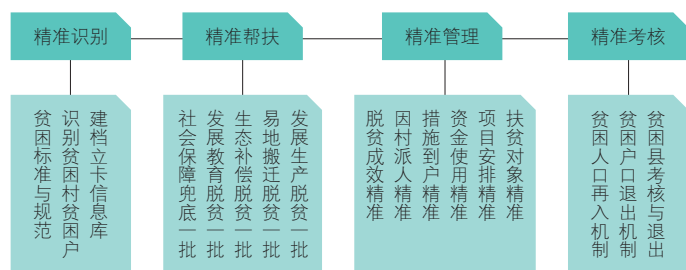


图2 中国精准扶贫政策体系总体框架

2.2 精准扶贫是对世界反贫困理论的发展和创新

贫困是一个世界性难题,反贫困是国际社会和各个国家或地区面临的共同责任。随着对贫困问题认识的不断深入和反贫困实践的有效推进,贫困概念和反贫困的理论不断发展,形成了区域视角、制度视角、权利视角、文化视角等不同的反贫困理论。精准扶贫政策是对世界反贫困理论的发展和创新,体现了以人为本、赋权提能、参与合作的反贫困思想,并将该思想具体化、可操作化,初步形成了具有中国特色、体现社会主义优越性的精准扶贫理论体系。以人为本,是反贫困理论的根本出发点,满足每个人每天所必需的教育、健康、营养、饮水、居住等基本需求,是反贫困的最基本的任务。虽然该理论早已取得了国际社会的认可,但是由于政策瞄准很难精确到个人,至今

仍有大部分贫困人口由于瞄准不够难以得到扶持。精准扶贫政策充分发挥我国完整且系统的扶贫治理体系,将实现贫困家庭和贫困人口的精准识别,扶贫政策和措施到户到人。赋权提能,是基于阿马蒂亚·森的权利贫困理论,强调以“机会均等”和“公平共享”为核心反贫困理念,要求减少与消除权利和机会的不均等,提高贫困人口的参与经济社会发展的能力来治理贫困^[8]。精准扶贫政策是对这一理念的发展,强调采取教育培训、产业发展、制度创新等措施赋予贫困地区和贫困人口个体更多的发展机会和更好的发展能力,让贫困人口共享经济增长成果,实现脱贫致富。参与合作,是当前反贫困实践的先进经验,它源于参与式发展理念,强调贫困人口对扶贫开发过程的参与及合作,贫困治理不仅仅是政府的责任,更需要广大贫困人口的主动积极参与以及全社会的广泛合作。精准扶贫政策强调精准帮扶、精准管理,要求贫困人口真正参与扶贫的产业项目、直接获得金融信贷等,强调政府、社会、企业等不同扶贫主体直接与贫困户、贫困人口对话合作。

3 精准扶贫政策难点与实践困境

我国精准扶贫政策处于探索和完善阶段,根据中科院关于“实施精准扶贫、精准脱贫国务院重大政策措施第三方评估”的调研实践,梳理了政策实施过程中面临的主要问题,总结提出了精准扶贫政策实施的主要难点和要点。

3.1 贫困人口的精准识别标准单一、技术实现困难

当前,精准识别主要根据收入水平制定贫困线识别贫困户。以收入水平刻画和识别贫困程度具有直观、可比等优势,但在识别贫困户时具有一定的局限性,存在一定的难选、漏选问题。究其原因,一是受农村资产信息平台不完善、家庭微观统计体系不健全等方面的影响,难以及时、准确获得每家每户的真实收入情况,以收入标准识别贫困户在实际操作过程中难度较大;二是收入只能反映人类发展和贫困的一个方面,但不能充分反映收入之外其他维度的贫困状况,如能力性贫困,或是因学、因病、因婚

导致的支出性贫困。正因为个体真实收入的难测度性和指标的单一性，在贫困户精准识别时，地方才创新提出和实践了“一看房，二看粮，三看劳动力强不强，四看家中有没有读书郎”等更具比较性和操作性的办法。在实际识别贫困户过程中普遍采用群众投票评选方式。与收入水平方式相比，这种方式具有一定的公平性、可操作性，但现有的贫困户识别办法主观性较强，可能造成区域不公平问题。村民代表开会评选，主观性较强，且在利益、权势驱使下容易受人操控。由于上级层层下达的贫困户指标有限，贫困面广、程度高的地方在评选时有一定难度，难以反映不同区域贫困人口的客观差异状态，同时，因贫困户指标分解造成了产生的区域不公平问题。从农户实地调研情况来看，13.1%的受访农户认为建档立卡工作中漏掉了部分真正需要帮助的贫困户。

3.2 精准扶贫的动态管理与考核机制不健全

贫困人口退出机制和再入机制不健全。贫困人口的退出与贫困人口的认定程序大致相似，主要采用自上而下和自下而上相结合的指标分解方法。通常依据扶贫资金投入的重点、现有的经济基础，将脱贫指标下达分解到各乡镇及重点村。一些群众担心这种退出机制会出现少数“被脱贫”、“假脱贫”现象。而“脱贫”人口的自我发展能力和承担风险的能力依然很弱，因灾返贫、因病返贫的机率较高。同时，贫困户退出机制需要贫困户签字，但一般贫困户因考虑享受不到扶贫政策而不愿签字。贫困人口认定“只出不进”，缺乏对脱贫人口的动态跟踪、精准管理。部分地区返贫率高，没有返贫人口再入机制，群众担心返贫人口能否再次被及时纳入扶贫对象。根据124个贫困村调查数据测算发现，近3年来贫困地区平均返贫率为12.9%。六盘山区、燕山-太行山区和秦巴山区返贫率分别高达53.7%、36.7%和29.5%；山西、甘肃、河北返贫率分别达到67.2%、53.7%和35.4%。

3.3 精准扶贫政策存在多部门协调难、扶贫资源配置低效问题

近年来，我国初步形成了专项扶贫、行业扶贫和社

会扶贫“三位一体”的精准扶贫治理体系框架，但在具体实施过程中仍存在着部门协调难度大、扶贫资源配置低效的问题。（1）国务院扶贫办负责专项扶贫，但实际上其掌握的扶贫资金和资源相对较少，统筹协调各个部委单位的综合措施有限；（2）行业扶贫各自形成了相对独立的施策方案，根据各自部门的职责及其所能支配的扶贫资源，重点投向联系片区或扶贫联系点，缺少对整个行业扶贫资源的统筹考虑，造成有的地区扶贫资源过度集中，而有的地区扶贫资源相对匮乏，况且单一行业的扶贫资源很难有效解决贫困地区综合性发展问题，造成扶贫资源低效利用；（3）社会扶贫相对松散，与行业扶贫、专项扶贫的配合不够，难以形成精准扶贫的社会合力。

4 精准扶贫政策创新路径

4.1 完善贫困户建档立卡信息，建立多维贫困识别体系

在现有的贫困识别和建档立卡工作基础上，推进建档立卡信息与不动产登记、低保、公安系统等信息的衔接，完善贫困户基本信息。改革单纯以农户年人均收入识别贫困户的方法，建立和完善贫困户多尺度、多维度识别方法。将农户收入能力、可支配能力、消费能力有机结合起来，建立贫困人口识别与评判综合指标体系。重点对贫困户进行分类分层识别，主要依据贫困发生的原因（如因病、因学、因灾、因婚等）构建不同类型的贫困人口动态信息库，谨防人为操作的摊指标、被脱贫。结合国际经验，从传统角度考察货币性指标体系的方法已经不能完全适应当前社会对贫困理念、贫困测度的要求。亟需结合联合国千年发展目标和我国全面建成小康社会的战略目标，以及各地精准扶贫对象识别的经验与问题，研究构建适用于我国国情特色、时代特点的贫困综合测度方法，积极探索多元化的精准扶贫、精准脱贫评价指标体系和考核办法，为精准扶贫、精准脱贫提供基础支撑。

4.2 健全精准扶贫动态监管与目标考核体系

贫困人口只有“有进有出”才能实现真正精准。为切实做好精准扶贫、精准脱贫工作，应在现有建档立

卡基础上,建立贫困村、贫困户“有出有进”识别退出与再进入机制,防止摊指标、造数字、被脱贫。以农村地区家庭日常实际生活成本为参照,明确贫困户的退出标准,创建退出机制。建立脱贫户生计特征定期监测体系,对脱贫户的生计状态实施动态监测和评估,将返贫农户及时纳入扶贫对象。根据监测、评估数据,及时提供相应的扶持措施,着力降低贫困地区农户返贫率。

4.3 制定精准扶贫责任清单和进度协调计划

加快完善专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫的多元协作机制,研究制定专项扶贫和行业扶贫责任清单及考核目标。根据2020年现有标准下贫困人口全部脱贫的总体目标,按照全国扶贫开发任务分工,进一步明确国务院扶贫办以及各相关责任部门精准扶贫的每一项责任,形成详细的责任清单,避免扶贫任务重叠或者漏出。精准扶贫才能精准脱贫^[9],应研究制定精准扶贫的任务完成进度计划,明确任务和责任的完成次序,严格控制完成时间,避免相互推诿现象。进一步研究制定社会参与扶贫指导意见,明确社会参与扶贫的重点与导向,科学指导社会资金和扶贫资源投向最需要的地方,避免扶贫资源的重叠或低效使用,提高扶贫开发资源配置与资金使用成效。

4.4 加快推进精准扶贫各项配套政策和制度创新

加快推进农村土地制度、金融制度和社会保障等相关制度改革,优先在贫困地区典型县域开展政策试验和制度改革试点,激发贫困地区要素资源市场,释放发展活力。加快推进农村土地管理制度改革,结合贫困地区土地利用特点及问题,重视盘活贫困地区农村低效闲置土地,建立跨区域的耕地占补平衡制度^[10],增加农民资产性收入,减少扶贫项目土地使用限制。对精准扶贫过程中异地搬迁、光伏扶贫、危旧房改造等需要占用土地、占补平衡的建设项目,应在用地指标供给、规划调整、行政审批等方面予以特殊倾斜,确保扶贫建设项目如期保质完成。创新国家政策性银行机制,建立精准扶贫专项基金制度。加大对贫困地区扶贫企业、农户的金融扶持力度,破解扶贫企业资金短缺、贷款困难的主要

困境,取消公益性项目的基层资金配套政策。不断创新扶贫小额信贷金融扶持政策和实施模式,丰富金融信贷产品,建立完善的农户授信机制,让真正需要资金的贫困户直接获得无担保、无利息的贷款,做到金融扶持资金到户到人。进一步创建和完善贫困地区社会保障、社会救助、商业保险体系。不断完善农村社会保障体系,增加精准扶贫保险种类,多样化投保档次,由贫困地区政府出资补助为特困人口购买新型农村医疗、养老保险。适应扶贫攻坚克难的新形势、新要求,加快完善社会救助体系,及时为突发重大伤病、重大灾害或其他重大变故家庭提供救助。完善农村房屋、农业、畜牧等财产险和政策性保险,减轻或避免重大自然灾害对受灾人口的经济冲击。加快制定低保线、贫困线划定标准,出台贫困线、低保线“两线合一”实施办法和保障措施。

5 结语

近40年来,我国扶贫开发事业取得了举世瞩目的成就,初步形成了世界反贫困的中国模式和经验。随着经济社会发展阶段的演进和贫困形势的变化,中国政府适时调整了扶贫开发总体战略,逐步确立了以全面小康为目标导向的精准扶贫政策体系,旨在通过精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核,确保到2020年当前贫困标准下的贫困人口全部脱贫。精准扶贫政策是解决我国当前贫困问题的有效途径,是对世界反贫困理论的发展和创新。

精准扶贫政策要义是瞄准到户到人,但是由于贫困人口的分散性、动态性和其他不确定性因素,导致精准识别、帮扶到人、绩效考核等方面存在一定的困难,工作量大、行政管理成本较高。在政府主导的精准扶贫政策实施过程中,应妥善处理政府和市场的关系,遵循市场规律,合理安排扶贫产业项目和金融信贷支持,防止产业项目过度投资和低效配置。精准扶贫是我国扶贫开发政策的重大创新,在实践过程中需要不断调整政策路径和优化措施,努力做到“扶真贫”、“真扶贫”,为实现全面脱贫和共同富裕目标打下坚实基础。

参考文献

- 1 杜志雄, 詹琳. 实施精准扶贫新战略的难题和破解之道. 中国发展观察, 2015, (8): 23-26.
- 2 汪三贵. 中国特色反贫困之路与政策取向. 毛泽东邓小平理论研究, 2010, (4): 17-21.
- 3 Liu Y S, Chen C, Li Y L. Differentiation regularity of urban-rural equalized development at prefecture-level city in China. Journal of Geographical Sciences, 2015, 25(9): 1075-1088.
- 4 刘彦随, 杨忍. 中国县域城镇化的空间特征与形成机理. 地理学报, 2012, 67(8): 1011-1020.
- 5 胡鞍钢, 胡琳琳, 常志霄. 中国经济增长与减少贫困 (1978-2004). 清华大学学报 (哲学社会科学版), 2006, (5): 105-115.
- 6 黄承伟, 覃志敏. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫. 开发研究, 2015, (2): 56-59.
- 7 胡敏华. 我国农村扶贫的制度性陷阱: 一个基于组织的分析框架. 财贸研究, 2005, 16(6): 21-27.
- 8 马新文. 阿玛蒂亚·森的权利贫困理论与方法述评. 国外社会科学, 2008, (2): 69-74.
- 9 李小云. 精准扶贫才能精准脱贫. 人民日报, 2015-11-06.
- 10 Liu Y S, Fang F, Li Y H. Key issues of land use in China and implications for policy making. Land Use Policy, 2014, 40: 6-12.

Research on the Targeted Measures of Poverty Alleviation and Its Innovative Ways in China

Wang Jieyong Chen Yufu Yan Maochao

(Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract The targeted measures is a significant transformation of the poverty alleviation policies in China. This paper reviewed the evolution of the poverty alleviation policies since 1978's reform, and found out the current situation and challenges for poverty-alleviation practice. Based on the foregoing, the necessary and importance of the targeted measures were explained, and the core concept and main contents of the measures were given out. The Core Concepts for the targeted measures of poverty alleviation is "helping the real poverty, helping the poverty really". It is opposite to the extensive measures of poverty alleviation, which targeted polices and measures to each poor family. The targeted measure aimed to solve the poverty radically by directly help down to every poor people. The targeted measures include four contents, accurate identification of poverty, precisely measures to home, accurate management and precise achievement assessment. It was found that the targeted measures not only be suited for China's poverty-alleviation practice but also developing the world anti-poverty theory. According to field survey and farmers interview, we explored the main problems and difficulties during the process of the targeted measure implementation, such as identified poverty, accurate management for each poor people. It is difficult to identify each poor people within a short time. The criterion of identification is too single to identify the complicated factors of poverty. It is short of the dynamic management and assessment mechanism, so that there is only the reduction of poor people but the returning poverty. There were more 80 department taking part in the Poverty alleviation project, it is a big challenge to communicate with and co-ordinate the concerning departments. These directly cause the problem of low efficiency in resource and capital allocation. In the end, the approaches to policy innovation were discussed, which included bettering the method for identification, reinforcing dynamic management of poor people and deepening the reform of rural land system and financial system. Firstly, the government should improve the work of establishing card for archives, comprehensively mastering the ongoing situation of the poor family, and the technology of multidimensional poverty might be used for the poverty identification. Secondly, the system of dynamic

management and assessment should be established, the government must pay attention to the problem of returning poverty and allow to take the returning poverty people as the help targets against. Thirdly, the paper suggest that the government should make a task list of poverty alleviation project, and clear their respective tasks for different departments, meanwhile the detail scheduled plan should be provided according to their tasks. Fourthly, the central government need to speed up the reform of rural land system, financial system and social security system, which are contributed to the targeted measures and release the development vigor of poverty-stricken area.

Keywords targeted measures, poverty alleviation policies, policy innovation, China

王介勇 中科院地理科学与资源所副研究员，硕士生导师。主要从事农村地理和乡村发展方面研究，发表论文30余篇。

E-mail: wjy@igsnr.ac.cn

Wang Jieyong Associate Professor. He is working with Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences. He engaged in the research of agriculture geography and rural development, and published more than 30 papers. E-mail: wjy@igsnr.ac.cn