

# 我国农村贫困退出机制研究<sup>\*</sup>



张琦<sup>1,2</sup> 史志乐<sup>1,2</sup>

1 北京师范大学中国扶贫研究中心 北京 100875

2 北京师范大学经济与资源管理研究院 北京 100875

**摘要** 在实现2020年如期脱贫过程中，贫困县全部摘帽、贫困乡镇、贫困村和贫困户的退出必须有序化和精准性推进。农村贫困动态监测与评估体系成为我国贫困退出机制的前提和保障，只有科学有效地监测和评估才能保证贫困退出机制的合理性和公信力。目前我国贫困退出机制仍然面临诸多矛盾和问题，需要构建涵盖贫困退出的动力、补偿、风险、激励与约束以及第三方评估的综合系统机制，从贫困基础、经济发展、人文发展和生存环境四个向度构建多维、动态的贫困退出监测框架，推动我国精准扶贫、精准脱贫工作有序良性发展。

**关键词** 农村贫困，退出机制，动态监测，指标体系

**DOI** 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.03.004

当前，我国扶贫开发进入到了千载难逢的最好机遇、也是最关键阶段，同时也是最艰巨的历史性时期。一方面，党中央将扶贫脱贫定位到“扶贫开发事关全面建成小康社会，事关增进人民福祉，事关巩固党的执政基础，事关国家长治久安，事关我国国际形象，打赢脱贫攻坚战，是促进全体人民共享改革发展成果、逐步实现共同富裕的重大举措，也是经济发展新常态下扩大国内需求、促进经济增长的重要途径”。定位如此之高，是历史上从未有过的。另一方面，中国目前还有7017万贫困人口规模需要脱贫，确保到2020年农村贫困人口实现脱贫，是全面建成小康社会最艰巨任务，而“十三五”是最关键阶段，正像《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中所指出那样：“我国扶贫开发进入到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。”一般来说，随着扶贫脱贫快速推进，扶贫脱贫的边际难度越来越大，呈递增趋势，脱贫的边际效应和效果越来越小，呈现递减趋势。

与此同时，扶贫脱贫又是我国新时期的历史性新挑战，是继2003年以后我国取消农业税历史性功绩后，到2020年实现第一百年奋斗目标即全面建成小康社会目标而载入史册。但在实现

<sup>\*</sup>修改稿收到日期：2016年2月19日

2020年如期脱贫过程中,贫困县全部摘帽、贫困乡镇、贫困村和贫困户的退出,必须有序化和精准性推进,否则,就会造成严重的社会经济发展隐患和一系列矛盾和问题。在此过程中,离不开对农村贫困的动态监测与评估,我国贫困退出机制应该从动态、多维角度进行研究。

## 1 贫困退出是全面建成小康社会的攻坚目标

为全面落实十八届五中全会和中央扶贫开发工作会议精神,国务院扶贫办主任刘永富在2015年12月闭幕的全国扶贫工作会议提出了建设“五个平台”、建立和完善“三项机制”、开展“七大行动”和推进“十项工程”。而三项扶贫脱贫工作机制是建设“五大平台”、“七大行动”和“十项工程”的基础和前提,没有“三大机制”的完善和建立,“五大平台”的建设就会缺乏基础和保障,“七大行动”就会难以提升其效率,“十项工程”也会缺乏基础保障。而在“三大机制”中,健全考核机制是实现扶贫脱贫的制度保障,退出机制是扶贫脱贫有序化和精准性的基础,第三方评估机制则是扶贫脱贫的公平性和认知度的保障,可大大增强扶贫脱贫的公信力和诚信度。退出机制既是“三大机制”的重要内容之一,同时也是考核机制的前提和内容,更是第三方评估的重点评估内容之一。建立贫困退出机制,就是通过国家制定贫困人口、贫困县和贫困村退出的指导性意见,明确贫困退出标准和程序,从而防止假脱贫、被脱贫、数字脱贫的现象,通过提高和保障退出精准性来提升脱贫精准性,通过提升退出有序化提升脱贫的有序化程度和水平,从而保障脱贫和贫困退出的规范化、科学化和精准性。合理、科学、有序和精准的退出,是如期脱贫的关键和保障。与此同时,贫困退出的关键是扶贫脱贫政策的规范化和退出的有序化,从而避免和减少在脱贫和退出过程中的脆弱性,尽量杜绝出现返贫、脱贫低水平和缺乏可持续能力的脱贫以及退出弊端。

## 2 贫困退出机制面临的困难矛盾和主要问题

对于贫困的研究一直伴随着相关的测量、监测与

评估体系,但是大多数贫困理论偏重于静态的、短期的贫困现象与贫困事件研究,往往忽略了扶贫脱贫的动态性问题,造成贫困测量与监测的滞后性与碎片化,不能直接反应和说明贫困和反贫困事实。近年来,随着我国扶贫脱贫工作的大规模开展与推进,动态的、系统的、精准的贫困研究显得尤为重要,而相关的贫困测量、监测与评估也应该聚焦于动态贫困问题,综合全面地对我国目前开展的扶贫脱贫工作进行分析和研究。农村贫困动态监测与评估体系成为我国贫困退出机制的前提和保障,也是我国进一步完善精准扶贫、精准脱贫工作的应有之义。

农村贫困动态监测与评估体系与贫困退出机制一脉相承,贯穿于贫困退出机制的前前后后、方方面面。只有科学有效地监测和评估才能保证贫困退出机制的合理性和公信力,从过去我国贫困退出机制的实施情况看,大部分省市地区是以监测和评估为依据来开展扶贫脱贫工作,具体表现在:(1)各省区均以国家扶贫战略为依据,根据各自实际情况制定了针对性的贫困退出目标任务和年度计划;(2)贫困退出大多是以人均收入水平作为衡量和评价的核心指标,并依次按照县乡村户逐级分解指标和任务;(3)大多省区都以既定时间节点为基准,制定了分阶段、分步骤逐渐实现脱贫摘帽退出;(4)大多以激发贫困对象的主动性为原则,形成倒逼机制,采取“摘帽不摘政策”的退出制度;(5)采取了以适度奖惩为补充,比较重视采取进退结合和奖惩结合;(6)以创新和科学为指导,不断创新工作方式,科学高效推进减贫工作。

但是通过调研发现,不同省区和区域也存在着明显的区域差异性和时序差别性。主要表现在:(1)贫困退出机制不同的省区市县之间的推进速度和退出程度有所不同。各地在精准扶贫的推动下,采取实地考察、问卷调查的形式,开展建档立卡工作。在充分了解民情、体察民意的基础上,根据地区经济社会发展情况以及贫困地区、贫困人口的特征,分别制定了不同的退出时序、

退出步骤和退出标准。基础好的早退出、多退出，相对基础差的后退出、晚退出。比如甘肃省提出“三年扶贫攻坚，三年巩固提高”的退出目标，全省425万贫困人口、78个贫困县在2015—2017年实现全部脱贫，贫困面下降30个百分点；河北省到2017年底，40个国定、省定重点县全部实现脱贫出列。（2）贫困退出机制不同的各个省市区县之间退出标准不尽相同。退出指标以“收入”为核心的基础上各省进行了调整，河北省的评价标准主要看人均公共财政预算收入和农民人均纯收入两个指标，并按“四六”权重赋值；贵州省则分别对贫困户、贫困村、贫困乡（镇）、贫困县制订了“减贫摘帽”的标准；甘肃省在此基础上进一步细化工作，针对贫困县制订了19项脱贫目标，针对贫困村制订了17项脱贫目标，针对贫困户制订了12项脱贫目标。（3）贫困退出机制实施思路和内容有所差异。在具体的实施过程中，各地省委、省政府提出了因地制宜的方案，根据扶贫攻坚任务、工作难度、扶贫成本、资金投入等因素制定减贫实施思路与具体的方案和内容。

通过调研发现，目前贫困退出过程中存在以下问题和矛盾：（1）现行贫困退出中难免出现因为只注重政治任务，而产生一些为了完成脱贫任务的命令式或不切实际的行为和现象。（2）目前我国贫困退出机制尚未形成全国统一的制度体系框架，在缺乏统一规制的情况下，目前的退出机制往往带有区域特色和脱贫特殊性，区域或个体贫困退出的不一致性、不协调性将产生潜在的矛盾。（3）贫困县、贫困乡镇、贫困村以及贫困户的分类退出标准尚未确定，对于不同的退出对象如何设定连续性、统一性的退出标准有待进一步研究和探索。（4）贫困县退出与贫困村和贫困户退出等相互之间关系和退出的程序步骤等有序化制度体系有待完善。（5）贫困退出机制具体实施细则与保障机制不完善。（6）关键的一个方面还是目前由于贫困标准和脱贫标准相对于贫困人口的消费来说是一个低水平的标准，因此，经济新常态下的经济增长不稳定，带来了脱贫不稳定性较强，脱贫可持续性较差的不利影响。

### 3 贫困退出机制的基本框架和重点考虑因素

通过我国目前农村贫困退出情况的分析，本文认为我国贫困退出机制需要建立在贫困退出的动力机制、补偿机制、风险防范机制和第三方评估机制基础上，在注重以扶贫脱贫成效、收入和生活水平、健康水平以及公共服务均等化等为主要及总体目标和任务条件下，分别制定贫困县、贫困乡镇、贫困村和贫困户的退出指标体系标准，该标准应该考虑以下因素：（1）建立统一的监测和评估体系，以精准扶贫大数据平台为载体在全国范围内开展针对贫困县、贫困乡镇、贫困村和贫困户的可连续、可衔接、可查询、可追踪的数据网络。（2）建立以收入和贫困程度指标为基础的、权重设置合理、数据来源可靠的指标体系，主要考核扶贫工作改革。（3）建立逐级、分类分项退出考核指标，贫困县的摘帽或退出关系到县以下的乡镇、村级单位，考虑对相对应的贫困村、贫困户进行逐级指标的设定。（4）建立反映县域贫困状况、经济社会发展水平和扶贫开发成效的动态监测评估体系，通过动态调整重点县名单，保障国家扶贫资源投向最需要的地方。在制定明确和透明的退出条件和程序的基础上，利用动态监测评估体系对现有重点县排序，发展水平最高的先退出；同时通过改革，从机制上弱化重点县在扶贫资源分配中的作用，更多瞄准贫困村，从而减少退出阻力。（5）建立退出与激励有效结合的机制，实现贫困县退出的同时确保贫困户得到实惠。

#### 3.1 贫困退出机制基本框架和思路

贫困退出机制不仅受贫困户自身素质、家庭条件和经济社会发展水平影响，而且受户籍、土地、保障等制度环境的综合作用。因此，贫困退出机制是在满足贫困退出基本条件下，涵盖贫困退出的动力、补偿、风险、激励与约束等一系列相互作用的各种经济社会关系、组织制度所构成的综合系统机制。此外，为了保证研究的整体性、客观性和公正性，贫困退出机制纳入了第三方评估机制（图1）。

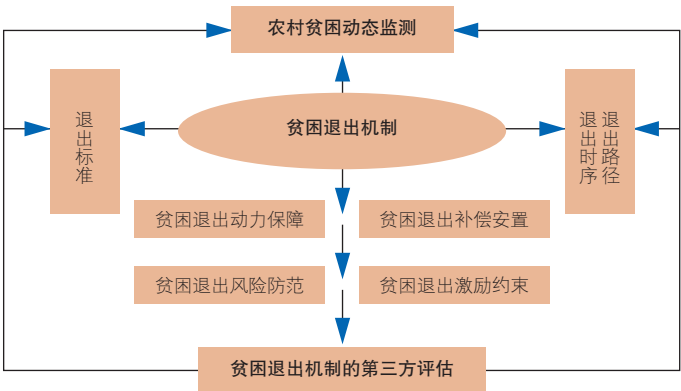


图1 我国农村贫困退出机制框架图

由于影响贫困县、贫困乡镇、贫困村、贫困户退出的因素众多，各因素间相互作用关系复杂，不仅涉及个体、家庭和政府，还涉及城乡要素资源、土地制度、保障制度、户籍制度等相关制度的联动。贫困县的退出需要满足一定的条件，而满足退出条件，需要建立健全退出机制体系。贫困退出机制其内在逻辑关系为：动力机制是驱动贫困县退出的基本机制，根据退出条件需求，以动力机制为起点，分析退出的各种动力及其作用机理，找出动力不足的原因和存在问题；建立贫困县退出的补偿机制，需要弄清补偿的依据、标准、方式和资金来源；补偿机制作为提高退出动力的有效激励机制之一，可能产生较强的吸引力，使已脱贫的贫困户、贫困乡镇和贫困县主动退出；此外还需要进一步弄清贫困县退出可能存在的各种风险，并加以防范；同时，对盲目无序的贫困县退出要及时加以约束，进行精准识别、精准退出和有序退出，有效防范退出风险，实现消除贫困的目标。

3.2 贫困退出的指标体系构建

在借鉴和吸收联合国人类发展指数（Human Development Index, HDI）、经济合作与发展组织（OECD）绿色增长测度指标体系、牛津大学贫困与人类发展研究中心（OPHI）多维贫困指数以及我国贫困户建档立卡的内容，结合我国贫困地区的实际现状，我们提出贫困退出4个向度，即贫困基础向度、经济发展向度、人文发展向度和生存环境向度（图2）。

（1）贫困基础向度。测量贫困最基本的指标是贫困

人口人均纯收入（人均可支配收入）和贫困发生率；劳动力情况及掌握一门以上农村实用技术的农户数则主要是反映农民的素质提高的状况。贫困基础向度主要包括贫困面（贫困发生率）、劳动力、收入水平。

（2）经济发展向度。贫困既是发展的产物，也是发展不足的表现。贫困最原始的表现是经济发展水平低，乃至其收入不能维持人的基本生存需要。包括消费水平（恩格尔系数）、居住条件（住房条件）、健康状况（家庭成员营养状况）以及技能与产业发展（参与农村合作社比重）。

（3）人文发展向度。社会是以共同的物质生产活动为基础而相互联系的人们的总和。评价一个区域社会发展状况时，人口、教育、文化、卫生这四个方面是必不可少的，包括健康状况（人口平均预期寿命）、文化教育（平均受教育年限）和社会保障（享有社会保障人口比重）。

（4）生存环境向度。人类生存的基础最终在于资源环境，贫困地区一方面受到地理自然环境的限制，但同时也受益于得天独厚的自然环境。适宜的生存环境是贫困地区、贫困人口赖以生存和发展的必要条件。考虑监测和评估的可能性和一贯性，此向度主要包括基础设施（通电率、通路率、通水率、通厕率）以及森林覆盖率等因素。

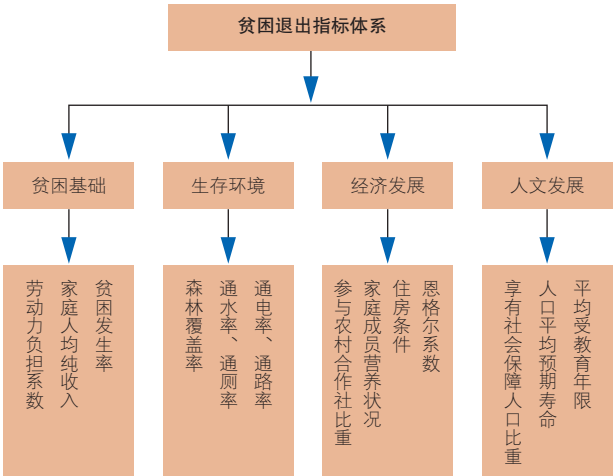


图2 我国农村贫困退出机制目标向度分解图



## 4 贫困退出后的政策研究取向

贫困县、重点县、贫困村和贫困户是反映一个阶段扶贫脱贫政策的历史缩影，现阶段我国积极推动和开展的精准扶贫、精准脱贫工作，以及在贫困地区广泛进行的贫困动态监测和评估，为实现2020年如期脱贫奠定了扎实基础和有力保障。但是“贫困退出”，并不表明永远地消除了贫困，相对贫困永远都存在，减贫是永恒的主题。即使发达国家同样也存在贫困问题，只是不同国家贫困差异和程度有所不同，随着我国全面建成小康社会的临近，贫困县和贫困人口也将逐步退出和减少，但贫困依然是我国需要重视的问题，需要提早谋划。

**（1）我国贫困退出仅仅是在现有标准下的低水平脱贫标准。**与世界银行2015年10月最新修订贫困线标准每人每天1.9美元相比，我国贫困标准还需适时调整。另外，从多维、动态的角度看，我国的贫困标准是单一维度的、静态的，解决的只是贫困地区、贫困人口面临的“贫”的方面，而缺少真正、全面、系统的反应贫困地区、贫困人口的“困”的方面。

**（2）贫困退出具有不稳定性与脆弱性，需要警惕返贫现象。**目前的贫困退出是在密集的政策优惠、超常规政策力度下，举全国之力、众志成城实现的，因而现阶段的贫困退出具有很大的不稳定性与脆弱性，相当一部分的贫困退出群体极易返贫。对于摘帽的贫困县仍然需要予以政策上的倾斜和扶持，以保证它们的后续发展能力，在具体的政策优惠中可以有重点、分步骤地予以支持，不能与之前的政策完全一样。同时要加大对脆弱群体和潜在贫困群体的关注，进一步发挥开发式扶贫的“造血”功能，注重贫困群体的个体和整体的能力提升。

**（3）贫困退出只是消除了绝对贫困，下一步工作重心需要转移到解决相对贫困。**在全面消除绝对贫困后，相对贫困问题将成为我国扶贫开发工作新的任务和挑战。相对贫困群体的动态性更强、结构更为复杂，对其监测和评估应更具指向性、结构性和灵活性。此外，相

对贫困较难通过市场机制直接解决，政府有责任在财富的二次分配中调整社会财富的分布状况，改变初次分配形成的不利格局。

**（4）目前的贫困退出只是主要解决了农村贫困问题，下一步可考虑将关注重点转移到城乡贫困问题。**受历史、习俗、制度等因素的影响，我国城乡贫困的对象更具特殊性，需要充分考虑城乡贫困问题的严峻性和迫切性，从综合角度和多元维度，为解决城乡贫困问题提供思路和建议。

**（5）贫困退出后需要重视贫困地区和贫困群体发展能力的可持续性发展。**一方面激发贫困群体的内生动力，尤其是增加其自身摆脱贫困的主动性；另一方面保护贫困地区天然绿色资源，既要金山银山，更要绿水青山。伴随我国国民经济创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的新理念，贫困地区和贫困群体的发展将会更加注重自身能力的提升，更加重视发展的可持续性。

## 参考文献

- 1 Albert P, Wang S. Community-based development and poverty alleviation: An evaluation of China's poor village investment program. *Journal of Public Economics*, 2010, 94: 790-799.
- 2 Berenger V, Bresson F, Alazzawiet S, et al. Dynamics of multidimensional poverty and trade liberalization: Evidence from panel data for Egypt. New York: Springer, 2013: 299-328.
- 3 Christiaensen L, Shorrocks A. Measuring poverty over time. *The Journal of Economic Inequality*, 2012, 10 (2): 137-143.
- 4 蔡昉, 陈凡, 张车伟. 政府开发式扶贫资金政策与投资效率. *中国青年政治学院学报*, 2001, (2): 60-66.
- 5 陈新, 沈扬扬. 新时期中国农村贫困状况与政府反贫困政策效果评估. *南开经济研究*, 2014, (3): 23-38.
- 6 付英, 张艳荣. 兰州市扶贫开发绩效评价及其启示. *湖南农业大学学报 (社会科学版)*, 2011, (05): 25-30.
- 7 郭建宇, 吴国宝. 基于不同指标及权重选择的多维贫困测

- 量——以山西省贫困县为例. 中国农村经济, 2012, (2): 12-20.
- 8 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.
- 9 李小云, 于乐荣, 齐顾波. 2000—2008年中国经济增长对贫困减少的作用: 一个全国和分区域的实证分析. 中国农村经济, 2010, (4): 4-11.
- 10 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. 管理世界, 2008, (11): 78-88.
- 11 王春超, 叶琴. 中国农民工多维贫困的演进——基于收入与教育维度的考察. 经济研究, 2014, (12): 159-174.
- 12 王小林, Alkire S. 中国多维贫困测量: 估计和政策含义. 中国农村经济, 2009, (12): 4-10.
- 13 王祖祥, 范传强, 何耀. 中国农村贫困评估研究. 管理世界, 2006, (3): 71-77.
- 14 习近平. 摆脱贫困. 福建: 福建人民出版社, 2014.
- 15 叶初升, 赵锐武, 孙永平. 动态贫困研究的前沿动态. 经济学动态, 2013, (4): 120-128.
- 16 叶初升, 邹欣. 扶贫瞄准的绩效评估与机制设计. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2012, (1): 63-69.
- 17 张建华. 贫困测度与政策评估. 北京: 人民出版社, 2010.
- 18 张琦, 陈伟伟. 连片特困地区扶贫开发成效多维动态评价分析研究——基于灰色关联分析法角度. 西南民族大学学报 (人文社会科学版), 2015, (2): 104-109.
- 19 左停, 杨雨鑫, 钟玲. 精准扶贫: 技术靶向、理论解析和现实挑战. 贵州社会科学, 2015, (8): 156-162.

## Study on Poverty Exit Mechanism Based on Dynamic Monitor and Evaluation System in China

Zhang Qi<sup>1,2</sup> Shi Zhile<sup>1,2</sup>

(1 China Center for Poverty Reduction Research, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2 School of Economic and Resource Management, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract** In order to shake off poverty by 2020 as scheduled, casting off poverty-stricken county hat, impoverishing poverty villages and towns and shaking off poverty in rural areas under current standards are very important, and we must promote them orderly and precisely. The dynamic monitoring and evaluation system of rural poverty has become the premise and guarantee of the exit mechanism, thus only the scientific and effective monitoring and evaluation system can ensure the rationality and credibility of the poverty exit mechanism. Nevertheless, our country impoverished exit mechanism still face many contradiction and problem, as a result we need to construct a system which comprehensively comprises the monitoring and evaluation system. Multi-dimensional and dynamic poverty exit framework will promote China's precise poverty alleviation and poverty relief work orderly and healthily.

**Keywords** rural poverty, dynamic monitor, evaluation system, exit mechanism

**张琦** 北京师范大学经济与资源管理研究院教授、博士生导师, 北京师范大学中国扶贫研究中心主任。主要研究领域为: 绿色发展与减贫研究、区域发展规划及农村经济研究、土地及房地产发展研究等。E-mail: sxzhangq@163.com

**Zhang Qi** currently a professor and doctoral supervisor at School of Economic and Resource Management, Beijing Normal University (BNU), he also serves as the director of China Center for Poverty Reduction Research, BNU. His research and teaching fields include green development and poverty reduction, regional development planning and rural economy, land and real estate development, etc. E-mail: sxzhangq@163.com