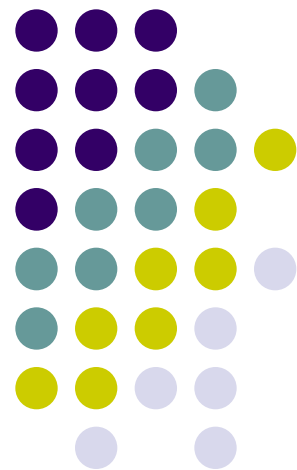


# 以精准扶贫实现精准脱贫： 我国反贫困的新思路

汪三贵

中国人民大学反贫困问题研究中心



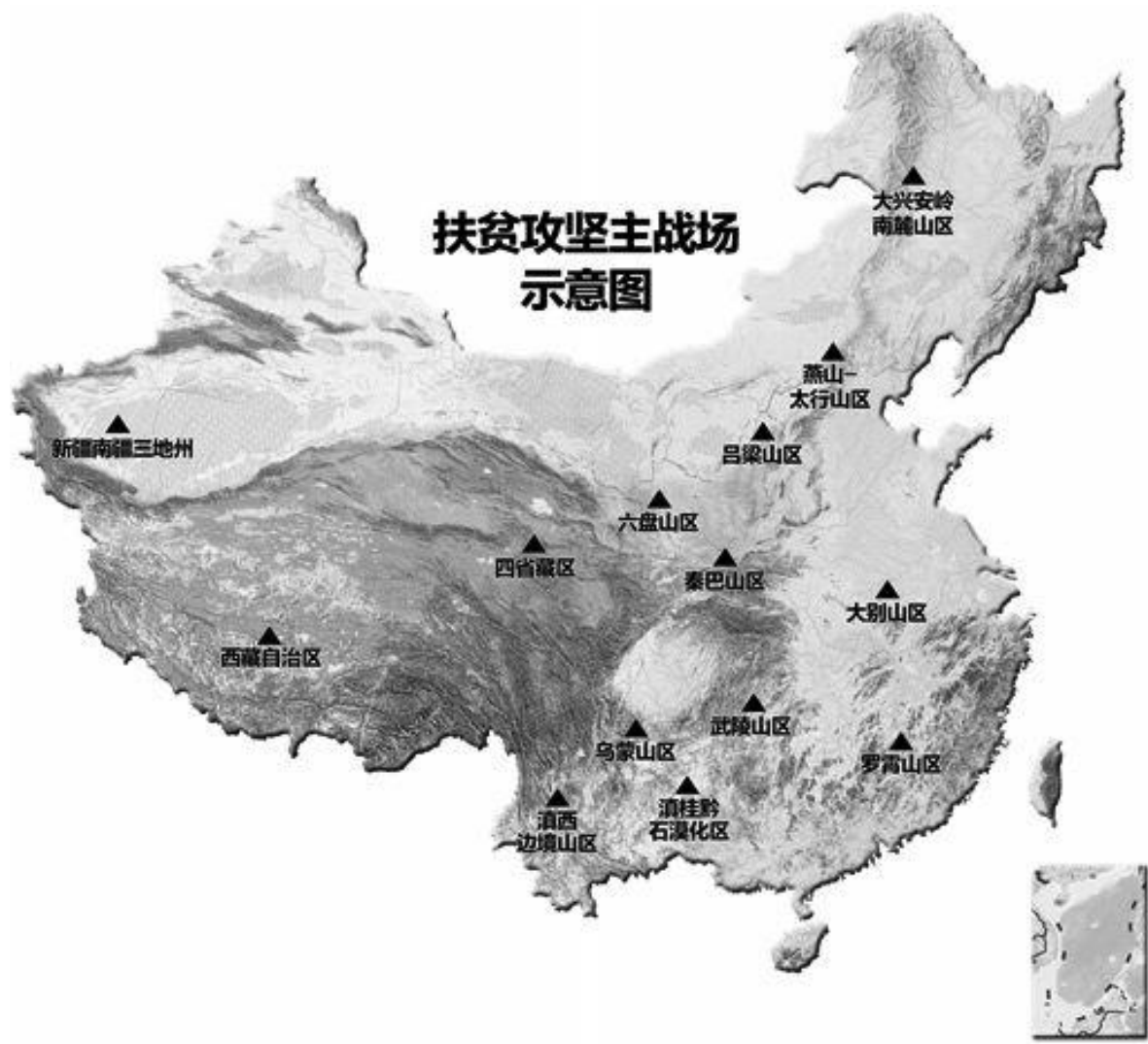


# 一、中国农村扶贫的基本战略

- 10月23日中央政治局会议提出：“把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，坚持扶贫开发和社会经济发展相互促进，坚持精准帮扶和集中连片特殊困难地区开发紧密结合”。
- 目标：到2020年确保我国现行标准下的农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。



- 80年代中期以来，中国的农村扶贫主要强调对贫困地区的扶贫开发，扶持对象是大小不同的区域
  - 贫困县和扶贫开发重点县
  - 扶贫开发重点村
  - 14个连片特困地区
- 扶贫开发的主要内容
  - 基础设施（水、电、路、基本农田）
  - 社会服务（教育、卫生、文化）
  - 产业发展和就业
  - 生态环境





- 区域性扶贫开发有力地促进了贫困地区的发展，缩小了区域差距
  - 1994-2000年
    - 国定贫困县农业增加值年均增长7.5%，高于全国7.0%的年均增长速度
    - 粮食产量年均增长1.9%，是全国平均增长速度（0.6%）的3.2倍
    - 农民人均纯收入从648元增长到1337元，年均增长12.8%，比全国平均增长速度快2个百分点
  - 2002-2008年
    - 重点村的人均纯收入增长速度要快于重点县和全国的平均增长速度3个百分点以上。除了工资收入低于全国平均增长率外，重点村其它收入的增长都高于全国平均水平和重点县
    - 基础设施的变化也更快



图2 重点村、重点县与全国农民人均纯收入增长比较（2002-2008）

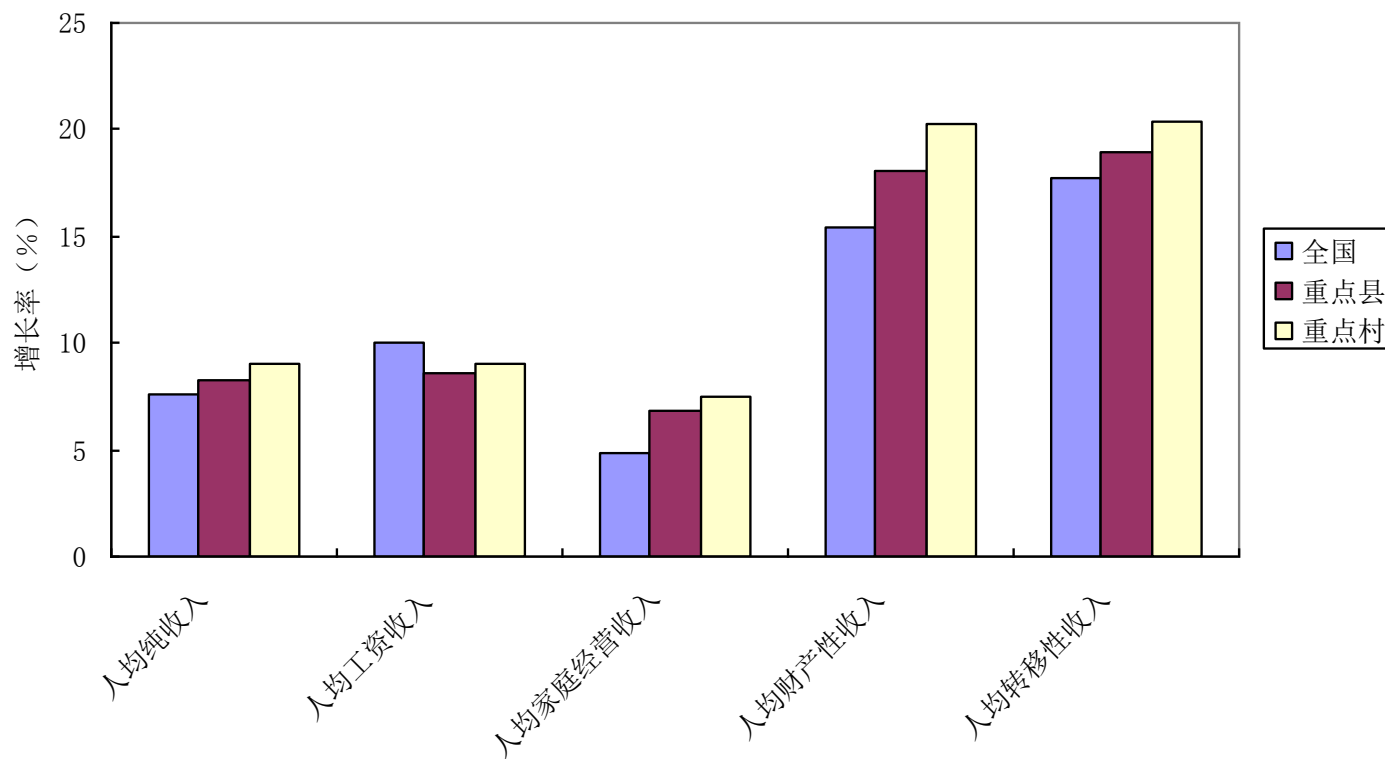
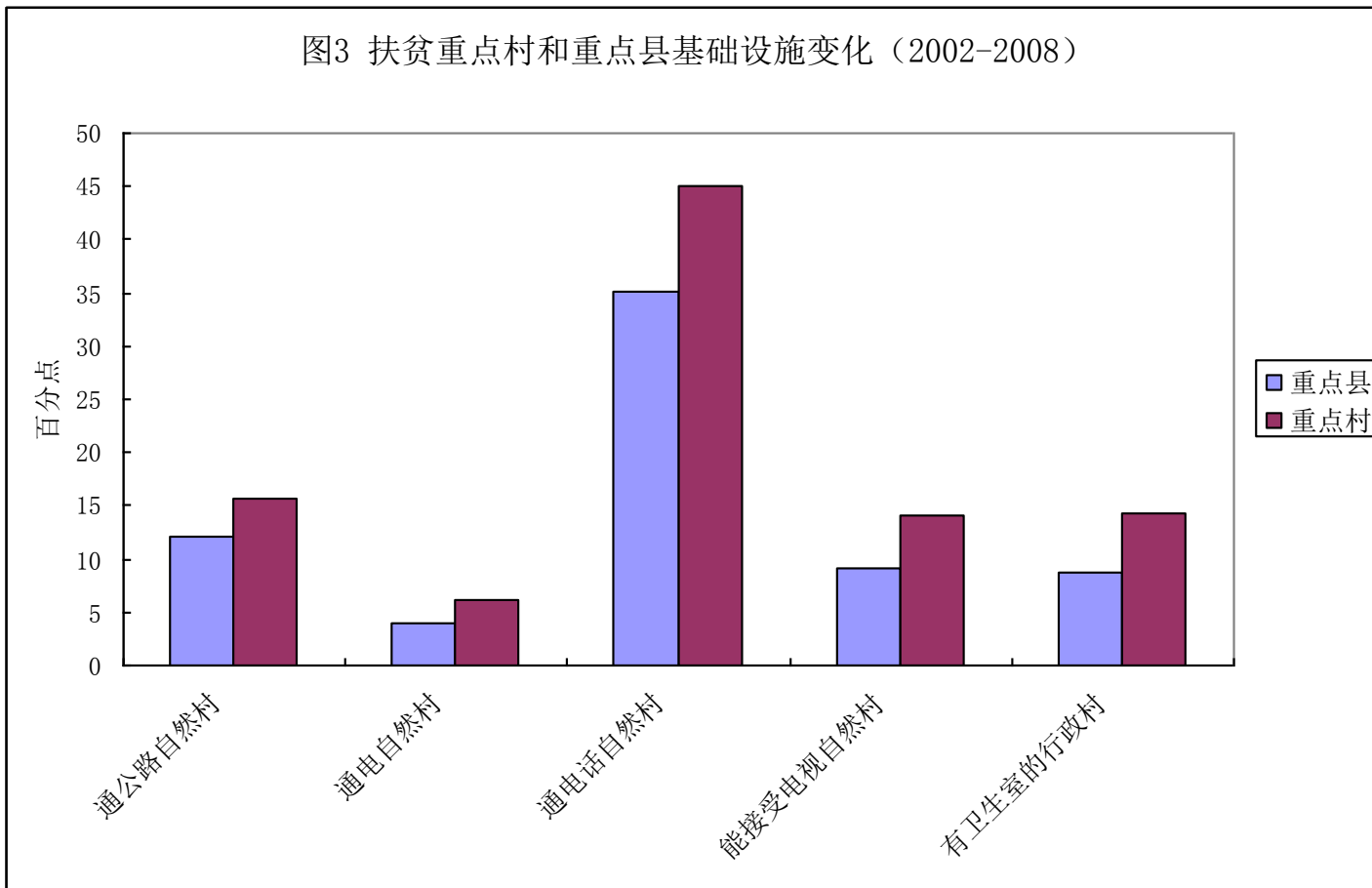




图3 扶贫重点村和重点县基础设施变化（2002-2008）





## 二、区域发展对未来减贫的局限性

- 以往主要通过促进贫困地区的区域发展带动贫困人口脱贫，但这种通过经济增长来减贫效应在减弱
  - 不平等程度增加
    - 农村的基尼系数从1978年的0.2124提高到2011年0.3897
    - 全国的基尼系数从1981年的0.288提高到2012年的0.474
  - 农业在GDP中的比例降低，而农业的减贫效应是第二和第三产业的4倍
  - 经济增长速度下降





- 贫困人口没有从扶贫开发中平等受益
  - 扶贫到户的项目和投资不多
    - 乌蒙山区6个县的调研发现2013年扶贫项目农户覆盖率约30%，获得补贴的农户比例只有15%
    - 武陵山区4个县调研发现2012年贫困农户获得补贴的比例是50%，户均1680元。
  - 对整村推进项目进行评估后发现，扶贫投资的主要受益对象是贫困村中相对比较富裕的农户，贫困农户很少受益
    - 整村推进项目的实施使平均收入以上的农户的收入和消费年均增加9.2%
    - 而平均收入以下的农户基本没有从整村推进项目中受益



- 贫困农户不能受益的主要原因是缺乏到户机制，贫困户难以参与和分享各类扶贫项目
  - 贫困户缺乏利用基础设施项目创收的能力
  - 到户项目因为贫困户负担不起配套资金和成本而不能平等享受
    - 产业扶贫项目也往往因为贫困户的观念、技术、能力和资金等多方面的限制而难以覆盖贫困户
    - 移民搬迁因贫困户负担不起搬迁成本出现“搬富不搬穷”的问题
    - 金融扶贫中贫困户由于没有抵押和担保而被排除在外

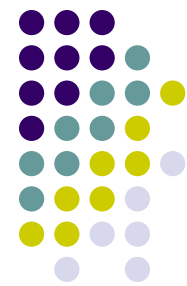


### 三、精准扶贫

- 精准扶贫是习近平总书记在2013年11月在湘西考察时提出来的：“扶贫要实事求是，因地制宜。要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标。”
- 中央办公厅2013年25号文“关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见”中，将建立精准扶贫工作机制作为6项扶贫机制创新之一。
- 精准扶贫的含义就是扶贫要到村、到户、到人



- 根据中办25号文的精神，国务院扶贫办制定了“建立精准扶贫工作机制实施方案”
  - 目标任务：通过对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，引导各类扶贫资源优化配置，实现扶贫到村到户，逐步构建精准扶贫工作长效机制。
- 习近平总书记在贵州考察时提出“六个精准”要求，即：扶持对象精准、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。
- 概括地讲，精准扶贫包括：精准识别和精准管理（扶持对象精准）、精准帮扶（项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准）、精准脱贫和精准考核（脱贫成效精准）
- 精准扶贫是地方政府的主要职责



## ● 精准识别和精准管理

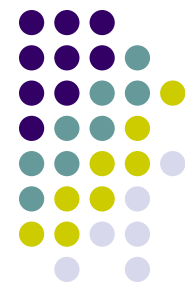
- 精准识别就是通过一定的方式将低于贫困线的家庭和人口识别出来，同时找准导致这些贫困家庭或人口贫困的关键性因素，它是精准扶贫的基础。
- 2013年底全国共有**8249**万收入低于**2736**元的贫困人口，2014年底低于**2800**元的贫困人口**7017**万，这是精准识别和建档立卡的主要对象。
- 全国的建档立卡的名额就是根据统计部门利用农村住户抽样调查数据估计出的各省和县的贫困发生率的基础上分配的，同时允许各地有**10%**左右的上浮幅度。
- 全国第一批建档立卡户**2948.5**万户，**8962.5**万人



- 精准识别和建档立卡中出现的困难和问题
  - 最主要的问题识别标准在基层无法可靠地实施
    - 精准统计农户的收入是一件复杂的事情，通常由专业机构（如统计部门）通过抽样的方式进行并且成本很高。
    - 在没有准确家庭收入的情况下，对建档立卡户的识别通常只能依靠民主评议的方法来进行。
    - 基层在民主评议中使用的是综合标准：除了收入外，还会考虑健康状况、家庭负担、财产状况、人际关系等。

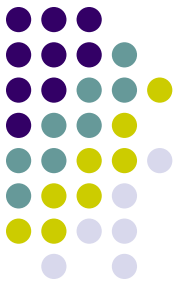


- 民主评议较好地解决了贫困户识别中可能出现的矛盾和合法性问题，但与收入标准会存在较大的差异。导致一部分收入低于**2736元**的农户没有被确定为贫困户，而一部分收入高于**2736元**的农户被确定为贫困户。
  - 乌蒙山片区的贵州、云南和四川**3省6县60个村1200户**的抽样调查结果显示，**2013年**建档立卡贫困户中有**40%**的农户人均收入超过贫困线，而在非建档立卡户中有**58%**的农户收入低于贫困线
  - 在武陵山片区的贵州、重庆、湖南和湖北**4省4县40个村1000个**建档立卡贫困户的抽样调查结果显示，建档立卡户中**49%**的农户收入高于贫困线
- 表明以收入标准判断，民主评议导致的识别错误接近**50%**。这对精准扶贫和精准考核构成巨大的挑战。



- 需要改善识别标准和方式
  - 国家层面需要改变单纯以收入为基础的认识标准，从多维贫困（包括教育、健康、资产等）的角度看待贫困问题
  - 扩大建档立卡户的规模
  - 地方政府在建档立卡过程中更多地重视收入因素，尽可能把低收入的家庭识别出来
    - 要了解国家统计局对收入的定义和计算收入的方法
    - 对村干部进行必要的培训





## ● 精准管理

- 首先是对所有识别出来的贫困户建档立卡，为扶贫工作提供包括贫困家庭基本状况、致贫原因和帮扶措施等方面的详细信息，为精准扶贫提供信息基础。
- 然后根据贫困状况的实际变化，及时识别出新的贫困家庭和人口，同时将已经脱贫的家庭和人口调整出去，保持精准扶贫的有效性。
- 由于贫困人口的脆弱性，为了巩固扶贫成效，对于脱贫人口也需要关注和扶持。
- 建档立卡工作是一项经常性的工作，技术性比较强，需要有专门的机构和人员负责。



## ● 精准帮扶

- 精准帮扶是在精准识别的基础上，针对贫困家庭的致贫原因，因户和因人制宜地采取有针对性的扶贫措施，消除致贫的关键因素和脱贫的关键障碍。
- 致贫原因的多样性和差异性要求精准扶贫有高度的针对性，即需要什么扶持什么。
- 精准帮扶是精准扶贫的关键。



- 需要扶贫资金管理体制改革和加强资金整合
  - 扶贫资金的管理应该进一步下放到县级政府
  - 扶贫项目和扶贫方式由县乡政府根据实际情况自主确定
  - 中央和省级政府负责监督、检查、考核和评估，重点放在扶贫的实际效果和资金是否滥用（如没有用于扶贫领域）
  - 其它行业部门的资金管理也需要进一步下放，以便于资金在基层的整合
  - 加大一般性财政转移支付

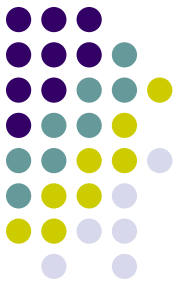


- 创新到户机制是关键

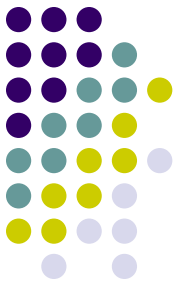
- 产业扶贫

- 合作社（协会）+贫困户

- 关键是解决贫困户如何加入一般由大户主导的合作社，如政府提供一些基础设施、对贷款贴息等，同时明确合作社带贫困户的数量
- 对合作社提供技术支持
- 合作社为贫困户解决技术和市场问题



- 公司+贫困户（公司+合作社+贫困户）
  - 土地流转+就业
  - 入股分红
  - 技术/资金服务+订单生产
  - 要避免用大量的扶贫资金直接扶持企业，扶持的重点是让贫困户有机会和能力从企业发展中受益
  - 对企业的扶持主要从土地使用、税收、优惠贷款（如贴息）等方面考虑
- 联户合作生产（大户带动）
  - 对联户生产提供基础设施、技术和资金方面的支持
  - 明确联户中贫困户的比例
  - 明确贫困户产权和收益分配的比例

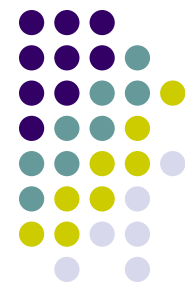


- 金融扶贫
  - 综合性农村金融改革
    - 信贷+政策性保险+抵押品市场
  - 金融部门与地方政府协作
    - 补贴
    - 风险控制
    - 成本分担
  - 农村金融市场开放和普惠性金融机构的发展
- 扶贫移民搬迁
  - 差异化补贴
  - 渐进式搬迁
  - 住房成本控制



## ● 资产收益扶贫

- 定义：将自然资源、公共资产（资金）或农户权益资本化或股权化，相关经营主体利用这类资产产生经济收益后，贫困村与贫困农户按照股份或特定比例获得收益的扶贫项目。
- 对象：资产收益扶贫适用于所有类型的贫困户，但项目实施的主要对象应该为失能贫困户和弱能贫困户。
  - 失能贫困户是指完全丧失劳动能力，不能参与生产和创收活动的建档立卡贫困户。弱能贫困户是指劳动能力有限，只能从事轻体力劳动的贫困户。主要包括劳动人口年龄超过**60**岁以上和主要劳动力健康状况不佳的建档立卡贫困户。弱能贫困户在建档立卡贫困户中的比例大大高于失能贫困户。



## ● 精准脱贫和精准考核

- 精准脱贫的基本标准：“两不愁、三保障”
- 需要制定更具体和可操作的标准
- 精准考核包括：
  - 工作考核
    - 针对建档立卡贫困户
    - 建立第三方的核查评估机制
  - 总体扶贫成效的考核
    - 国家统计局根据贫困线标准和住户抽样调查数据对全国和各个地区的贫困人口变化情况进行估计
    - 这是扶贫成效的重要依据
    - 面临与建档立卡标准不一致的问题，精准扶贫的部分成果不能反映在总体考核中
    - 需要与国家统计局合作