

精准扶贫问题研究述评

余泽梁¹, 于长永²

(1. 中南财经政法大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430223;
2. 城乡社区社会治理湖北省协同创新中心, 湖北 武汉 430223)

摘要:从精准扶贫的内涵、生成逻辑、地方实践模式与困境以及实现路径五个方面,详细梳理了精准扶贫已有研究文献。研究发现:现有文献对以下三个问题的研究比较匮乏:一是精准扶贫的系统性研究;二是精准扶贫效果的实证分析;三是相关法律制度建设与政策支持问题研究等。有待于进一步深化。

关键词:贫困问题;扶贫工作;精准扶贫;研究述评

中图分类号: F232.8

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 01-0013-04

一、引言

自 1978 年至 2010 年,我国扶贫工作先后经历了区域性救济式扶贫、全国性经济开发式扶贫、参与性综合开发式扶贫、多元性可持续发展式扶贫四个不同阶段(陈标平等,2009)。历经这一时期,我国贫困人口数从 25000 万人减少到 2688 万人,贫困发生率也由 30.7% 下降到 2.8%。扶贫工作取得了阶段性的辉煌成就。但是,贫困问题并未得到根本性解决。按照现行贫困标准,我国仍有 8200 万贫困人口,要想在全面建成小康社会之前,实现“五位一体”^①的扶贫总目标可谓时间紧、任务重。面对新形势,中共中央确立了精准扶贫战略。

近两年来,精准扶贫问题的关注度急剧增高(图 1)。2006—2013 年,该领域的总发文量仅为 37 篇,2014 年年发文量增至 813 篇,2015 年更是达到 4186 篇^②。关于精准扶贫问题,“扶谁”、“怎么扶”、“扶的怎么样”是不可忽略的三个方面。扶谁是首要

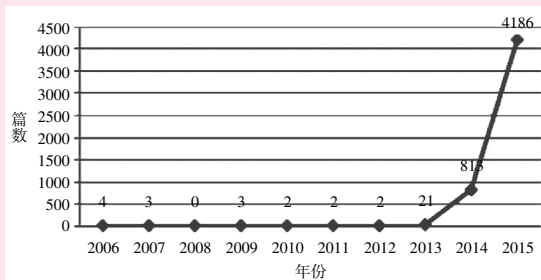


图 1 精准扶贫主题的文献数量变化(按年份)

问题,目前这一问题的研究主要集中在贫困对象及其贫困原因的识别上;怎么扶是策略选择问题,是贫困问题研究中受关注最多的;扶的怎么样是扶贫质量的问题,也是检验扶贫策略好坏的问题,但在目前的研究中比较少见。在查阅国内现有文献的基础上,本文将从精准扶贫的内涵、精准扶贫政策的生成逻辑、精准扶贫的地方实践模式与困境以及精准扶贫的实现路径四个方面,整理、归纳和评述学界已有观

收稿日期:2016-01-09

作者简介:余泽梁(1992-),男,湖北大冶人,中南财经政法大学公共管理学院社会保障专业硕士研究生,研究方向:社会保障;于长永(1979-),男,河南郑州人,博士,中南财经政法大学副教授,硕士研究生导师,城乡社区社会治理湖北省协同创新中心研究员,研究方向:农村社会保障。

点,浅析这一领域研究的不足及未来展望。

二、精准扶贫的内涵

精准扶贫是相对粗放式扶贫而言的,是扶贫战略的发展与补充(葛志军,2015)。可以从识别扶贫对象、分析贫困原因、制定扶贫措施、评估扶贫效果四个维度来概括其内涵。

精准识别扶贫对象是基础。既要瞄准真正需要帮助的贫困对象,又要区分贫困深度的差异(董家丰,2014)。贫困对象可以是集中连片贫困区域、贫困县、贫困村、贫困家庭、贫困个体。识别贫困对象并非简单的越精确越好,精准扶贫工作要求实现区域精准与个体精准的有机统一(黄承伟,等,2015)。区分贫困深度的差异有利于找出贫困群体中最贫困、最需要扶持的对象。识别贫困对象,要根据各地的经济发展水平和贫困现状划定科学的扶贫基准线和贫困深度指标,制定合理的扶贫对象退出机制。

精准扶贫要深入分析贫困对象的致贫原因、脱贫诉求(陈少强,等,2015)。关于贫困的原因,可以从两个大的方面来解释:一是贫困对象自身因素,包括懒惰、文化低、竞争力弱、个人选择等;二是外部环境因素,包括自然地理环境、地区经济环境和社会制度环境等(谭诗斌,2012)。分析贫困问题到底是由上述某一个因素所致还是某几个因素共同造成的,这是精准扶贫的应有之义。了解贫困对象的脱贫诉求是以人为本管理理念的体现,也是实现精准帮扶的前提。扶贫资源的供需错位不仅会导致扶贫资源的浪费,而且可能造成更大程度的社会不公平。

精准制定扶贫措施是基于贫困对象、贫困原因识别基础上的策略选择问题。扶贫措施要依据扶贫目标和贫困对象制定,切忌“一刀切”。消除贫富差距,实现共同富裕是精准扶贫的根本目标。提高贫困对象的发展能力,充分发挥贫困对象的内生动力,实施“造血式”扶贫方式能有效地帮助贫困对象彻底摆脱贫困。因时因地因人制定不同扶贫措施,实现扶贫开发方式多元化;转变扶贫资金使用方式,由大水“漫灌”向“滴灌”转变,提高扶贫措施的精准度,能有效提高扶贫工作的效果(王思铁,2014)。

精准评估扶贫效果可以检验不同层级扶贫部门的工作成效,落实扶贫工作责任制。同时,扶贫工作经验教训的总结对下一轮的扶贫工作具有反馈作用,进一步优化精准扶贫。精准评估要依赖于贫困人口信息系统的建立,建立量化指标,克服以前扶贫工作考核形式化问题(葛志军,等,2014)。精准评估扶贫效果不仅要关注脱贫人数和贫困发生率等指标,而且应该考虑精准扶贫过程中产生的组织、技术、人力、管理和政治成本,综合评估扶贫效益(唐丽霞,等,2014)。

阅读有关精准扶贫的文献不难发现,关于精准

扶贫的内涵不都是按照上述四个方面划分的,还存在着二分法(董家丰,2014;黄承伟,等,2015)、三分法(沈茂英,2015;王国勇,2015)、四分法(葛志军,等,2015)和五分法(陈少强,等,2015)的差异,但是这些差异是由对精准扶贫职能细化程度的不同引起的,对这一概念的理解并不存在根本的分歧。

精准扶贫是一个有机系统,做好精准扶贫工作,不可忽略其中任何一项职能,否则不是精准扶贫,也不可能实现精准扶贫。另外,提高精准度只是扶贫工作的一种手段,而反贫困才是主旨,不能一味地追求扶贫的精准度,而使扶贫工作目标与手段混淆。

三、精准扶贫政策的生成逻辑

从现实层面看,精准扶贫是回应我国当前扶贫工作困境的必要之举。陈少强等(2015)认为粗放式扶贫中存在着以下几个方面的问题:一是扶贫措施同质化造成政府资源的大量浪费;二是没有严格贫困标准的扶贫对象泛化极大地影响了扶贫政策的效果;三是扶贫资金“撒胡椒粉式”使其效益大大减小;四是政府扶贫工作的顶层设计与基层执行存在较大误差;五是扶贫工作缺乏绩效考核机制导致动力不足。张笑芸(2014)指出扶贫工作中存在着贫困县不贫困、关系扶贫等社会不公现象,以及不少扶贫项目针对性不强,“扶农”而不是“扶贫”等扶贫效率低下的问题。不论是从旧扶贫制度本身的缺陷,还是从扶贫工作中出现的现实问题来看,解决扶贫工作的粗放问题、提高扶贫的精准度是对我国扶贫工作良性开展的必然要求。

从边际理论来讲,扶贫资源是边际效益递减的(郑瑞强,等,2015)。在我国扶贫工作取得巨大成就的同时,也面临着遗留下来的都是难啃的“硬骨头”的难题。革命老区、边远山区以及民族地区等特殊困难地区,其发展边缘性特征明显、发展难度大,脱贫工作投入大,见效慢;扶贫对象多元化,采取统一的扶贫措施难以达到理想的效果;经济、政治、文化等多种致贫因素不仅造成了扶贫原因识别难题,而且加大了扶贫措施制定的难度;脱贫与返贫现象并存使扶贫工作出现反复性。这些都意味着扶贫工作的难度将越来越大,扶贫资源的边际效益将越来越小。实施精准扶贫,提高扶贫资源的边际效益,能有效缓解扶贫的财政压力,提高扶贫工作的效率。

根据社会发展的内在规律可知,经济增长对扶贫的正效应不是递增的(汪三贵,等,2015)。随着我国经济发展以及温饱问题的解决,扶贫对象由绝对贫困人口转为相对贫困人口。经济增长并不能缓解收入差距扩大问题,甚至在忽视公平的情况下会出现收入差距进一步扩大的现象。这意味着单纯地依靠经济增长不可能解决我国的相对贫困问题,普遍型的扶贫措施对缓解我国的贫困现状毫无意义。如

何精确瞄准相对贫困对象,减少扶贫资源的浪费,避免社会陷入贫困陷阱,都需要提高扶贫工作的科学性,实施精准扶贫战略。

当然,国内外扶贫的经验对实施精准扶贫也有一定借鉴意义。从国内实践来看,从最初的普惠式的扶贫模式,到1986年的区域瞄准机制,再到2000年以后的以贫困村为瞄准对象,我国扶贫工作取得的成就与越来越精确的瞄准机制是密不可分的(李鵬,等,2015)。从国际方面来看,美国等发达国家通过建立扶贫数据库,有针对性采取扶贫措施的高效扶贫方式,对我国的精准扶贫工作同样具有重要借鉴意义。

当然,实施精准扶贫也是合作型与参与式扶贫理念的体现,是我国全面建成小康社会宏伟目标的重要手段之一。虽然不同学者对精准扶贫政策生成逻辑的认知并不完全一致,但是大多赞同精准扶贫是解决我国扶贫现状的有效手段、必经之路。

四、精准扶贫地方实践模式与困境

从地方的试点到全国性扶贫战略,精准扶贫实施以来在各地树立了一些典范。同时,作为一项新制度,精准扶贫在其初始探索阶段不可能尽善尽美。精准扶贫的工作在实践中也会遭遇到各种各样的难题。

广东“双到”扶贫堪称中国亮点、世界模式。“规划到户,责任到人”是“双到”模式的内涵。“规划到户”就是明确“解决谁的脱贫”,通过建档立卡实现定点帮扶、动态管理;“责任到人”就是解决“谁去解决脱贫”的问题,通过责任包干充分调动扶贫工作的积极性,提高扶贫的效率。“双到”模式强调扶贫主体的责任明确与扶贫对象的精确瞄准,在实践中取得了阶段性的成功。经过一年多努力,广东省约二分之一贫困对象实现初步脱贫(倪慧群,等,2011)。当然“双到”模式也存在着一些问题:一是扶贫政策多项推进造成统筹不够,二是扶贫主体间缺乏有效沟通机制,三是评估机制不科学与监督机制不完善,四是帮扶人与扶贫对象参与性不够(李向阳,2015)。

湖北恩施龙凤镇按照“分类指导、精准扶贫、梯次推进、特困先行”的思路初步形成了产业扶贫、搬迁扶贫和差异扶贫三位一体的精准扶贫格局(李鵬,等,2015)。在扶工作中,龙凤镇因地制宜,充分认识当地资源、环境等方面的特点,制定出符合当地实际情况的扶贫战略。两年来,龙凤镇精准扶贫成效明显,贫困人口由24822人减少到18822人。尽管如此,龙凤镇精准扶贫在实际工作中依然显现出不少问题:一是贫困标准精准度不够标准导致识别不规范、不透明;二是“四个一”结对帮扶对接难度大,导致扶贫“工程”进度慢;三是扶贫资金整合难度大,难以实现“造血式”扶贫效果;四是扶贫干部压力太大,动力不足(李鵬,2014)。

从不同地方的扶贫实践不难看出,各地都重视

扶贫力量的整合效应、扶贫对策的多样化以及扶贫责任的落实等问题。另外,扶贫信息数据库的建立在不同地方实践中都受到不同程度的重视,而如何设计科学的扶贫效果评估机制是一个共同的难题。

五、精准扶贫的实现路径

精准扶贫策略实施一年多以来,部分地区的扶贫工作取得了有效进展,同时也暴露出了许多问题。有些是精准扶贫工作执行不到位造成的,需要地方落实扶贫工作的相关要求;而有些是处于探索阶段的精准扶贫制度本身的不完善造成的,对此学者们有针对性地提出了一些建议。

第一,加强贫困对象的自身发展能力,“拔根”贫困(朱文镇,等,2011;张孝存,等,2007;秦瑞芳,等,2011)。致贫因素多种多样,但是人的原因始终是根本的。首先要从思想上脱贫,只有贫困对象有强烈的致富愿望,精准扶贫工作才能事半功倍。一方面要加强宣传教育,营造勤劳致富的社会氛围;另一方面要采取法治手段,加大对赌博等行为的打击力度。其次要加强技能培训,提高贫困者的发展能力。就业是民生之本,也是脱贫之关键。一是鼓励无业、失业人员参加政策优惠性的职业技能培训,二是充分为技能合格者推荐对口对接工作岗位。再次要大力发展教育,从根上废除贫困毒瘤。一是要加强贫困村教育基础设施建设,促进教育资源的分配公平;二是要加大对贫困生的资助力度,确保贫困生有书读、读好书。

第二,完善精准扶贫工作制度,引导各类社会资源积极参与精准帮扶(黄承伟,等,2015;李晓辉,等,2015)。精准扶贫是一项复杂的社会工程,必须使扶贫工作做到有章可循、有法可依。要完善精准扶贫识别程序、联合帮扶制度、工作经费专项制度、效果评估机制以及监管机制等各项制度。精准扶贫也是一件艰巨的社会事业,必须统筹社会力量共同为之。从宏观层面上看,要采取专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫方式,整体推进扶贫工作。从微观层面来讲,要建立以驻村工作队和驻村干部为主,其他社会力量参与为辅的多元帮扶制度。

第三,实行贫困村分类机制化,结合国家政策实施不同减贫措施(邓维杰,2013,2014)。不同贫困村贫困程度不同、致贫因素各异、资源条件差别大,根据这些因素对各地区的贫困村分门别类,有利于整合资源,靶向扶贫。针对因病致贫的,开展健康扶贫行动,提高贫困人口医疗保险报销比例;针对缺乏资金的,开展金融扶贫,开通贫困人口创业信贷支持通道;针对缺乏技术技能的,国家免费或低费提供专业技能培训,促进贫困者就业再就业能力;针对整体生存环境恶劣的,实行搬迁扶贫,彻底改变整体贫困的根源;针对有资源优势的,开展产业扶贫,增强贫困对象的造血能力。

当然现有精准扶贫对策研究中存在着头痛治头、脚痛医脚的问题,要把握好整体与部分的关系。另外,一定要注重“取长”与“补短”的结合,充分发挥贫困地区、贫困人口的特色优势,因人而宜、因地制宜。

六、小结

精准扶贫的已有研究,为我们正确认识精准扶贫的内涵以及如何实施精准扶贫提供了重要参考,但已有的研究仍存在以下几点不足:

第一,精准扶贫缺乏系统性研究。精准扶贫是一个系统性工程,不仅要研究精准扶贫的对象识别、原因识别、精准帮扶、精准考核等,还要研究精准扶贫与社会保障特别是社会救助制度、人的发展、乡村治理等的协同关系。

第二,精准扶贫缺乏实证性研究。已有文献主要是基于地方实践而得到的一些经验性总结,或是基于贫困理论的分析,缺乏对全国或地方范围的调查研究基础上的实证分析。

第三,精准扶贫缺乏制度方面的研究。精准扶贫工作需要法律制度、管理制度等的规范与约束(郭锦辉,2014)。关于精准扶贫的政策支持研究滞后于精准扶贫工作的现状。

注释:

①《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》中指出全面建成小康社会的扶贫总目标是“扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房”。

②统计数据说明:该数据主要来源于CNKI文献检索,为追求研究成果的全面性,统计结果中主要是以“精准扶贫”为主题的期刊、硕博论文和报刊专题等。

参考文献:

- [1] 陈标平,胡传明.建国60年中国农村反贫困模式演进与基本经验[J].求实,2009,(07):82-86.
- [2] 国务院新闻办公室.中国农村扶贫开发的新进展[M].北京:人民出版社,2011.
- [3] 吴海涛,丁士军.贫困动态性:理论与实证[M].武汉:武汉大学出版社,2013:79-81.
- [4] 葛志军,邢成举.精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J].贵州社会科学,2015,(05):157-163.
- [5] 董家丰.少数民族地区信贷精准扶贫研究[J].贵州民族研究,2014,(07):154-157.
- [6] 黄承伟,覃志敏.论精准扶贫与国家扶贫治理体系建构[J].中国延安干部学院学报,2015,(01):131-136.
- [7] 陈少强,朱晓龙.扶贫要在精准上下功夫[J].中国发展观察,2015,(08):27-28.
- [8] 谭诗斌.现代贫困学导论[M].武汉:湖北人民出版社,2012:207-239.

- [9] 王思铁.精准扶贫:改“漫灌”为“滴灌”[J].四川党的建设(农村版),2014,(04):14-15.
- [10] 唐丽霞,罗江月,李小云.精准扶贫机制实施的政策和实践困境[J].贵州社会科学,2015,(05):151-156.
- [11] 沈茂英.四川藏区精准扶贫面临的多维约束与化解策略[J].农村经济,2015,(06):62-66.
- [12] 王国勇,邢澍.我国精准扶贫工作机制问题探析[J].农村经济,2015,(09):46-50.
- [13] 张笑芸,唐燕.创新扶贫方式,实现精准扶贫[J].资源开发与市场,2014,(09):1118-1119.
- [14] 郑瑞强,徐元刚,施国庆.连片特困区政府减贫行为供需对接障碍与机制优化[J].青海社会科学,2015,(03):81-86.
- [15] 汪三贵,郭子豪.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学,2015,(05):147-150.
- [16] 李鹏,叶兴建.农村精准扶贫:理论基础与实践情势探析——兼论复合型扶贫治理体系的建构[J].福建行政学院学报,2015,(02):26-33.
- [17] 本刊首席时政观察员.广东精准扶贫:中国亮点、世界模式[J].领导决策信息,2014,(15):8-9.
- [18] 倪慧群,黄宏,钟耿涛,等.对广东省“双到”扶贫开发模式的思考[J].广东农业科学,2011,(17):221-224.
- [19] 李向阳.广东“双到”扶贫模式的示范意义[J].开放导报,2015,(04):110-112.
- [20] 李鹏.论精准扶贫的理论意涵、实践经验与路径优化——基于对广东省和湖北恩施的调查比较[J].山西农业大学学报(社会科学版),2015,(08):810-816.
- [21] 李鹏.精准扶贫:恩施市龙凤镇的政策背景、实施现状与对策建议[J].清江论坛,2014,(04):55-58.
- [22] 朱文镇,赵秋喜.关于中国农村文化性贫困的若干思考[J].农村经济,2004,(01):82-84.
- [23] 张孝存,肖岁利.商洛农村社区贫困成因及扶贫模式研究——以陕西商州国家扶贫开发重点区为例[J].乡镇经济,2007,(04):33-36.
- [24] 秦瑞芳,闫翅鲲.“共生”视角下的农村教育扶贫路径探讨[J].教学与管理,2011,(24):16-17.
- [25] 黄承伟,覃志敏.我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J].开发研究,2015,(02):56-59.
- [26] 李晓辉,徐晓新,张秀兰,等.应对经济新常态与发展型社会政策2.0版——以社会扶贫机制创新为例[J].江苏社会科学,2015,(02):67-77.
- [27] 邓维杰.贫困村分类与针对性扶贫开发[J].农村经济,2013,(05):42-44.
- [28] 邓维杰.精准扶贫的难点、对策与路径选择[J].农村经济,2014,(06):78-81.
- [29] 郭锦辉.完善制度构建确保精准扶贫[N].中国经济时报,2014-07-01(002).

[责任编辑:张磊]

(下转第28页)

(上接第 16 页)

A Review of Targeted Poverty Alleviation

YU Ze-liang¹ YU Chang-yong²

(1. Institute of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430223;

2. The Co-innovation Center for Social Governance of Urban and Rural Communities of Hubei, Wuhan430223, China)

Abstract: This article reviews the main points and disagreements of all aspects in the connotations, the generating logic, the patterns and difficulties of local practice and the routes targeted at poverty alleviation. It points out that previous studies show a lack of systematic researches on poverty alleviation, empirical analysis on practical effect of policy and related legislative system and political support.

Key words: poverty; effort on poverty alleviation; effective poverty alleviation; literature review