

## 理论探讨

## 我国农村精准治贫的机理及其政策选择

林闽钢

## 一、我国农村进入精准治贫的新阶段

改革开放以来，中国经济社会最大的成就，莫过于在贫困治理方面实现了大规模减贫，成为全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家。“十三五”时期，在全面建设小康社会进程中，面临着贫困人口贫困程度较深，自身发展能力较弱的问题，农村贫困治理进入攻坚阶段，因此，国家全面调整扶贫开发战略，由“大水漫灌”变为“精准滴灌”，在“精准扶贫”内涵上提出了扶持对象精准、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“六个精准”的新标准和新内容。“精准扶贫”把农村扶贫开发战略从区域扶贫推进到县到乡村，目前扶贫开发全面推进到贫困家庭。

近年来，在国务院扶贫办的指导下，在全国农村地区实行扶贫开发和低保两项制度有效衔接试点工作，在开展精准扶贫的同时，各地民政部门积极探索精准救助模式，将农村低保、五保供养、医疗救助、临时救助等救助方式规范化、管理精细化，对保障农村贫困家庭的基本生活，促进农村经济和社会发展起到了重要作用。

贫困的多样性和动态性决定了贫困治理的系统性和创新性。长期以来，我国形成了政府主导型的贫困治理模式，通过渐进式的贫困治理，实现了社会经济发展和消除贫困的双重目标。目前，在农村地区突显出的“精准扶贫+精准救助”新格局，表明在举国政治动员的背景下，农村进入精准治贫的新阶段，由此全面推进我国贫困治理体系和治理能力的现代化。

## 二、目前农村贫困治理碎片化的原因分析

从世界各国来看，贫困标准（线）的唯一性是精准治贫的基石。在我国，官方贫困标准（线）实际上有两条：第一条是国家统计局发布的国家贫困线，主要用于由扶贫开发部门所开展的农村扶贫工作；第二条是民政部门及各地地方政府发布的城乡居民最低生活保障标准，主要用于由民政部门所开展的社会救助工作。扶贫标准和低保标准“两线分离”的状态，对应了扶贫对象数据库和低保对象数据库“两库分离”的管理现状。农村扶贫工作和社会救助制度都是以农村贫困人口为对象，但农村扶贫开发强调经济政策的作用，而社会救助制度则强调社会政策的实施。

目前，在全国许多农村地区开展的扶贫开发和低保两项制度有效衔接的试点工作，就是力图改变两项制度各自分开管理和运行的态势。在试点过程中，两项制度在标准衔接、对象衔接、机制衔接和管理衔接等方面还存在不少问题，需要对此进行全面反思，更要从源头上厘清问题的关键。

**第一，扶贫标准和低保标准“两线两库分离”，是农村贫困治理碎片化之源。**贫困人口的识别是精准治贫的第一步和关键所在。近年来，我国扶贫和低保两项制度分别以扶贫线和低保线进行对象认定，形成了两个不同的统计口径，形成了农村扶贫对象和低保对象两个不同的管理群体，两套管理体制和运行机制，由此带来的弊端和问题，已成为农村贫困治理改革的共识，推动扶贫开发和低保两项制度有效衔接试点工作就是力图突破这个困局。

**第二，扶贫标准和低保标准“两线分离”，会造成“两库分离”和对象瞄准问题。**在各地农村扶贫开发和低保制度实施中，贫困对象被区分为扶贫户、低保户、扶贫低保交叉户等。农村低保对象主要是家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的农村居民，在类型上是因病、因残、年老体弱、丧失劳

动能力等原因造成生活常年困难的农村居民。扶贫对象主要是家庭人均纯收入低于农村扶贫标准、有劳动能力的农村居民,也包括有一定的劳动能力和劳动意愿,但缺乏技能或未能就业,没有收入的农村低保对象。目前的问题是:部分属于低保对象的无劳动能力者滞留在扶贫开发对象的范围内,占用了扶贫资源;同时部分有劳动能力的贫困对象则又停留在低保范围内,占用了救助无劳动能力者维持基本生活的资金。

农村贫困地区的专题调查显示,由于低保叠加项目的吸引,部分有劳动能力的低保对象不愿通过劳动实现自立,这使得部分有劳动能力但发展意愿不足的扶贫对象会受到“逆向激励”,而选择成为低保受助者或是享受低保和扶贫两项优待的有劳动能力的贫困者,这一部分人群虽不大,但增大了管理难度,直接影响了精准脱贫的效果。

### 三、实现农村精准扶贫的主要机理

从世界各国经验来看,贫困“靶向治理”的效果在很大程度上取决于靶区定位的准确程度和实施方案的针对性。

第一,“两库合一”是“靶向治理”的基础。推进农村贫困治理信息化建设,重点是建立统一的贫困人口信息库,统一识别标准和数据口径,动态掌握基本信息,推行贫困对象实名制管理。在统一的贫困人口信息库基础上,整合贫困治理的各个部门,共同建立全国贫困人口信息平台,设省、市、县、

乡、村5个层级,通过大数据平台应用,对贫困人口的对象分布、致贫原因、健康状况、教育程度等情况进行全面分析,对贫困治理涉及的各部门各项政策措施落实进度开展专项分析,为贫困的“靶向治理”提供科学依据。

第二,“程序识别,规划到户”是“靶向治理”的路径。在我国农村,家庭收入一个显著的特征是来源多样化,西部地区农村尤其如此,同时收入缺乏稳定性且难以货币化,要从收入上来精准识别贫困人口在操作是困难的。扶贫和低保识别贫困农户都主要采取“程序识别法”,具体步骤包括农户自主申报、村民民主评议、地方扶贫部门入户调查、多部门共同审核以及贫困农户张榜公示五个程序。如重庆市、贵州印江县等通过“八步四公示”程序进行贫困对象的识别,四川通江县通过“十步工作法”进行贫困户的识别,宁夏回族自治区彭阳县通过“五比五优先六不评”采取排队的方法开展贫困对象识别等等。因此,在统一和规范“程序识别法”的基础上,借鉴广东省经验,“两库合一”的贫困户识别过程,既是确定贫困对象的过程,更是分析致贫原因和制定治贫措施的过程,在识别阶段就要把“靶向治理”的方案规划到贫困户。

第三,“分类管理,激活托底,自强自立”是“靶向治理”的目标。一是对有劳动能力的贫困者采取扶贫开发“激活”措施。对于有劳动能力的贫困对象,低保救助项目是暂时性的,救助手段是过渡性的,就业和再就业才是脱贫自立的标准路径,从而实现贫困对象

的自强发展。二是对没有劳动能力的贫困对象,需要用低保制度长期“托底”,保障他们的基本生活。对落实低保政策,足额领取低保补助金后,家庭生活仍有较大困难的对象,通过临时救助帮助解决生活困难。同时增加各种教育和社会参与的机会,打断贫困的代际传递,提高他们的社会资本,从根本上让贫困对象实现自立。

### 四、推进农村精准扶贫的政策选择

第一,“两线两库分离”的改革必须进行顶层设计和自上而下的推动。扶贫标准和低保标准统筹改革实践目前已在江苏和广东等经济发达省份的贫困地区开展,由于这些省份经济实力较强,地方政府对贫困治理的决心大,认识较统一,获得了预期的实施效果。同时,标准统筹工作在河北、四川、贵州等省份的农村贫困地区也开始试行,初步形成了可复制可推广的经验。

充分考虑到“两线两库分离”是涉及跨部门和跨地区的改革,将呈现出“全面性”和“系统性”的特征,要上升为顶层设计和改革。如果缺乏顶层设计和自上而下力量的强劲推动,结果将是各地方探索浅尝辄止,此起彼伏。因此,要深刻认识到,维持“两线两库分离”弊多利少,推动“两线两库整合”改革利大于弊。只有整体推进,在实践中且行且完善,才能完成精准扶贫的预期目标。

第二,扶贫标准与低保标准统筹改革,实施方案有上、下两策。据统计,到2015年9月底,全国592

个国家贫困县平均低保标准为2307元，约90%的农村低保标准低于扶贫标准。如要把低保标准提高到与扶贫标准同一水平，必须要解决政府财政投入这一关键问题。

结合各地区经济发展状况，统筹两个标准的改革在实施方案上，有上、下两策：“上策”是不以直接减少贫困对象总数为前提，主要通过增加政府财政投入，可实行省级财政投入为主，市级财政配套、县级财政免担来实现提高低保标准。“下策”是通过直接减少贫困对象总量，来实现提高低保标准。此外，对国家级贫困县用于提高农村

低保标准的资金，还可以考虑出台有关政策，允许从国家财政扶贫资金中划拨部分专款来解决，缓解省级财政投入的压力。

第三，“靶向治理”在本质上是整体性治理。在农村，贫困户在全村农户的经济结构中往往处于不利地位，通常表现为生产资料匮乏、家庭劳动力不足、身体健康状况不佳；从知识结构上看，贫困户中一般是没有受过较高教育的家庭成员，知识积累与社会资本非常有限；从政治结构上看，多数贫困户不是党员，不是村民代表，更不是村干部，他们没有公共话语权，也缺乏

参政议政的权利意识和主动性。也就是说，贫困人口在经济结构、知识结构和政治结构上都处于不利的状态，所以仅仅通过给予一定的资金很难改变他们的贫困状况。

总之，“靶向治理”不应该仅仅是经济层面的帮扶，而且要有教育、技能和思想观念等方面的帮扶。在重视贫困农户的产业发展和创收的同时，需要重点解决儿童的营养、家庭成员的健康，特别是贫困家庭子女的教育问题，阻断贫困的代际传递。

（作者系中国社会保障学会社会救助分会会长、南京大学教授）

## 高度重视扶贫攻坚中的返贫问题

杨立雄

### 一、返贫影响脱贫目标的实现

**返贫现状。**1986年，我国在农村开展大规模扶贫开发，共有1亿多农村贫困人口摆脱贫困，农村贫困发生率从17%下降到7%左右。但是考察农村30年的扶贫开发历程，发现农村脱贫人数呈现下降趋势且部分年份的返贫规模较大。自1986年到“八七”扶贫攻坚期间，多数年份的农村脱贫人数超过500万，个别年份（如1988年）超过2600万。2000年以来，多数年份脱贫人数维持在200万到300万的水平。在脱贫的同时，又有大量人口返贫。数据表明，农村返贫率通常维持在20%以上，部分年份甚至达到60%以上

（如2009年的贫困人口中超过62%的人口是返贫人口）。从区域看，西北、西南地区是返贫高发地区，返贫率通常在20%以上，个别省份甚至高达50%以上。以甘肃省为例，甘肃返贫率一般年份在30%左右，灾年达到45%以上。

居高不下的返贫率大大降低了农村扶贫开发效果，甚至导致部分年份贫困人口净增加，这将极大地影响农村脱贫目标的实现。如1989年比上年净增贫困人口600万，1991年比上年净增贫困人口900万，2003年比上年净增贫困人口80万。

**返贫原因。**一是农村老龄化速度的加快。上个世纪80~90年代，在贫困率较高、老龄化还未出现的

情况下，农村贫困人口的年龄结构以劳动年龄段为主，经过三十年的扶贫开发，这些家庭基本脱离贫困，但是因各种原因，这些脱贫家庭并未得到较好发展。随着农村老龄化速度的加快，原来青壮年劳动力失去劳动能力，家庭劳动力的就业负担比快速上升。在农村养老金水平偏低、养老服务体系还未建立的背景下，越来越多的老年人步入贫困行列。2015年第三季度农村最低生活保障的数据显示，在享受农村低保的49,724,079人中，老年人占到20,149,144人，占比超过40%。可以预测，随着农村老龄化速度的加快，农村贫困老年人的比例还会进一步上升。