

# 精准扶贫需要高度重视的理论与实践问题

郑宝华 晏 铃

[摘要] 中国的农村扶贫开发已经走过了30个年头,不仅使中国人民基本解决了“不愁吃、不愁穿”的根本生计问题,而且创造了许多值得从理论上进行科学总结的扶贫开发实践。精准扶贫、精准脱贫就是其中最重要的一个方面。为此,本文作者从谁是穷人、穷人是否和怎样成为农村扶贫开发的主体、各级政府的责任边界等方面展开理论与实践相结合的深度讨论,以期能为轰轰烈烈的农村扶贫开发提供深度思考之借鉴。

[关键词] 精准扶贫 理论与实践 主导与主体 责任边界

[中图分类号] F323.8 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470(2017)—01—0011(06)

[作者] 郑宝华 研究员 云南省社会科学院农村发展研究所 云南昆明 650034

晏 铃 副研究员 中共云南省委农村工作办公室 云南昆明 650000

## 一、谁是穷人？

刚启动农村扶贫开发工作之初,不论是理论还是实践,我们所强调的贫困主要是经济意义上的,并且是连基本需求都难以得到满足的绝对贫困。国家统计局农村调查总队1989年对贫困的定义是指个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本生存需要的状态。<sup>[1]</sup>适应于这种理解,国家长期以来测度哪些人是穷人的主要指标是农民人均纯收入(2013年后改为农村常住居民人均可支配收入),只是不同年份根据物价指数对农民人均收入水平做了调整而已。这就是我们通常所说的贫困线,低于贫困线的人口就是穷人。这种单一贫困线的办法受到了学界不少批评。林闽钢强调:“贫困是经济、社会、文化落后的总称,是由低收入造成的基本物质、

基本服务相对缺乏或绝对缺乏以及缺少发展机会和手段的一种状况。”<sup>[2]</sup>康晓光认为:“贫困是人的一种生存状态,在这种生存状态下,人由于不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会,以至于不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准。”<sup>[3]</sup>韩俊最近也强调:“从建档立卡工作实际看,以收入作为贫困户的唯一识别标准显然是脱离实际的,也是不可行的。收入标准很难解决精准问题,其原因一是收入难以算清;二是即使算清了,有的收入高的比收入低的还穷,比如家里要供养大学生、有病人等等。所以,精准扶贫在识别扶贫对象方面,除了收入标准外,还应当有新的、看得见的标准。”<sup>[4]</sup>由此可见,学界对贫困的理解和认识已经超越了经济范畴,拓展到了发展机会,

甚至发展权利等更为广阔的领域，而且从经济意义上讲，也不仅仅强调满足人的基本生存需求，还包括社会需求以及社会可以接受的生活标准。

但从实践层面看，关注的主要还是农村居民的收入问题。正是由于过分关注贫困的经济因素，使得我们在精准扶贫、精准脱贫工作推进过程中，就如何识别哪些人是穷人走了许多弯路。最初依托农民人均纯收入指标，扶贫部门利用统计系统农村住户抽样调查估计出的各省和县贫困发生率将指标往下分解。“名额分解到县以后，县级将名额进一步分解到乡和村，但乡和村两级并没有可靠的收入数据来计算贫困发生率。由于乡和村两级没有能力可靠地进行所有农户的收入统计，在村一级识别贫困人口，只能借助民主评议的方法”。<sup>[5]</sup>由此出现了许多千奇百怪的做法，有的采取抓阄的办法，有的采取低保户和贫困户轮流当的办法，还有的是村干部没有经过讨论就把名单上报了，……当要落实精准扶贫项目时才发现，识别出现了许多必须纠正的问题，于是有了回头看。回头看除了收入水平外，还强调了许多“客观”方面，如把“房屋破旧的”、“家里土地少的”、“缺乏劳动力的”、“家庭成员有常年生病的”等作为优先考虑对象，而把“家庭成员有在行政事业单位拿固定工资的”、“家里有大货车、小轿车的”、“家庭购买了商品房的”、“家庭盖了小洋楼的”等作为重点排除对象。

就精准识别来看，许多学者对我国当前试图有效识别穷人的各种方法表示担忧。汪三贵等认为，贫困村的瞄准率比贫困县的瞄准率还要低，村级识别不准确很难保证扶贫资金投向的准确性。而贫困户的识别精度也让人担忧，他们在武陵山片区的贵州、重庆、湖南和湖北4省（市）4县40个村就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%的农户的收入高于贫困线。<sup>[6]</sup>邓维杰认为，在精准识别中主要存在规模排斥、区域排斥、识别排斥等问题。<sup>[7]</sup>李鹄等提出，在精准识别上，目前占主导地位的“层级式”纵向识别存在明显的渗

漏现象，而且层级越多，漏出量越大，需要扶持的“真贫”对象被遗漏，而原本无需扶持的却被纳入扶贫范围。最核心的问题是这种方法与“参与式”横向识别存在矛盾。<sup>[8]</sup>陆汉文和李文君两位学者分析的豫西一个建档立卡村的穷人识别情况支持了以上观点。不到两个月的时间，该村的贫困户识别不仅数量由72户减少为51户，而且两轮重合户数仅为19.4%。这组数据还与研究者自己做的所谓“第三方识别”有很大出入：第三方识别与第一轮识别的重合率仅为25.0%，与第二轮识别的重合率为57.9%。<sup>[9]</sup>

笔者认为，之所以出现这些问题，原因有几个方面。

一是尽管贫困作为一个经济问题只是一种表象，深层的问题与贫困者或者说穷人所处的环境以及所面临的社会经济政治条件有直接联系。从这个意义上讲，这已经不是一个简单的信息不对称的问题，而是我们对贫困的理解需要不断深化。目前学界公认的观点是，贫困是多维的，不仅受经济发展水平的影响，还同住房、健康、教育、社区环境，甚至社会制度等多种因素相关。一个经济发展水平相宜且生活水平可能高出贫困线的家庭，若存在住房难、饮水难、用电难、出行难、上学难等问题，可能仍属于典型的贫困家庭。这种情况可以推至一个贫困村，乃至一定意义上推至到一个贫困县。

二是即使经济发展水平是很重要的指标，但国际上很少使用收入水平来测度。究其原因，一是要准确将一个村庄中所有农户的家庭人均纯收入精确估计到个位数或十位数并排出高低顺序，几乎就是不可能的。这也是为什么国际上最早研究贫困问题的英国学者郎特里（Seebom Rowntree, 1871~1954年）使用的是“消费水平”。并且，2015年度诺贝尔经济学奖得主安格斯·迪顿（Angus Stewart Deaton, 1945~）还将这种方法加以创新，并成为他获诺奖的主要贡献之一。迪顿认为，使用购买力平价指数，以收入为依据测算贫困人口，在实践中

可信度低，为此，他使用家庭消费数据来进行贫困测量。他认为，相比收入数据，消费数据更有助于准确理解贫困机制。当然，在中国文化背景下，讨论消费支出的敏感性远远小于讨论收入的敏感性，尤其对于家庭。

三是在中国目前背景下，贫困识别不仅仅是个学术问题，其背后隐含着显著的经济利益。这是解释为什么贫困县不愿意摘帽，贫困乡、贫困村不愿意出列，农户争着当贫困户的根本原因。这一方面说明我们的制度设计存在缺陷，另一方面也暴露了我们当前的工作方法存在问题。这是“层级式”纵向识别与“参与式”横向识别存在矛盾的主要原因。反过来说，我们需要找到一种以“参与式”横向识别为主的方法。这种方法从实践上讲，强调的是如果不把老百姓动员起来，让他们自己选出村里“生活较困难”的人群，而单纯靠政府或者外界的力量，要把真正的穷人识别出来难度很大。而从理论上讲，需要反思的是，怎样让广大农民成为农村扶贫开发的主体问题。

## 二、穷人是否和怎样成为扶贫主体？

扶贫开发是一个较大的社会系统工程。其逻辑前提是贫困群体作为社会的一员，需要得到发展，需要分享社会发展成果。也就是要使他们成为扶贫开发的主体。从一般意义上讲，主体是具有意识的实践者和认识者。但当我们讨论“农村扶贫开发的主体”时，问题变得复杂起来，原因有两个方面。首先，许多官员和学者会认为，既然穷人不能自我发展，需要外界（统称为外来者）的帮助，那当然外来者就应该起到主导作用。其次，一些官员和学者认为，穷人不仅经济匮乏，而且眼光短浅，所谓“人穷志短”，他们没有太多想法，不仅需要外来者给他们提供帮助，而且需要为他们做主。在这种思想意识的支配下，贫困问题的识别、扶贫目标和方式的确定、项目的选择、项目的组织实施，都是由各级政府来组织，并通过工作人员和专家来完成的。

这样做的结果是，政府工作人员和专家对农民的认识与农民对自己的认识有偏差，政府工作人员和专家对农村扶贫开发的目标的设置和项目选择与农民的期望有偏离。这也导致贫困者很多时候并不认同扶贫开发成果是他们的。这就是我们在村庄调查中经常听到的：“政府，你们的房子漏雨了，快来修修”；“XX领导，你们发给的猪病了”；……。从这个意义上讲，落实好精准扶贫，实现好精准脱贫，急需要做的工作就是找到能够让穷人积极主动参与到扶贫开发过程中来的精准策略和具体办法。

从政府角度讲，首先需要不断克服几个认识上的偏见。比如，认为农民素质低，没有知识；还有人认为他们贫穷是因为他们自身不努力；再比如认为农民只顾眼前利益和短期利益；等等。在此基础上，要把农民的参与权作为一项基本的人权来看待。人的生存权、发展权、健康权和受教育的权利是基本人权。对此，我们比较容易理解。但农民的参与权，是指农民有权参与任何可能影响到他们的生产和生活的决策及行动的权利。换句话说就是：任何将会影响到农民生产和生活的决策及行动，都必须有农民参与讨论并考虑到他们的利益和需要，否则就是对农民基本人权的剥夺。只有把认识提高到这样的高度，我们的基层政府和乡村干部才会意识到：对农民的剥夺不仅包括使用某些资源的权利的剥夺，而且包括对农民参与决策权和行动权的剥夺。

其次，规范政府的功能与活动。基层政府最大的责任是维护社会稳定，强化包括基础设施建设在内的公共产品的供给，应对突发性事件，建立有利于各种经济主体公平竞争的经济秩序，为社会的弱势群体提供基本保障。在农村贫困地区，我们每年都有一些政府部门组织和支持的基础设施建设项目和扶贫项目，这体现了党和政府对贫困农民的关心。但就是由于在项目实施过程中，工作方法简单粗暴，缺乏与农民的沟通与交流，就使我们的地方政府经常是好心办了坏事，或者项目实施的效果不理想，导致农民不满意。根本的解决办法还是让政府退出

直接的经济活动，充当裁判和监测评估者。

再次，逐步实现决策程序化和透明化。让贫穷农民参与的前提就是要让农民了解决策的程序、规定、过程、步骤和时间安排，也就是使决策过程程序化和透明化。这是我党的一贯主张和要求，但现实情况老是不尽人意。原因就是——一旦透明了，少数人（但往往是强势人群）的私利就没有了，而这些人资源的控制者和既得利益者，他们不愿意决策透明。所以，如何实现这种决策体制的改革和创新，是贯彻参与性的前提。

最后，需要加快探索一些让穷人及其所在社区成为扶贫开发主体的具体措施。中央政府已经把“农村扶贫开发目标、任务、资金、权责”下放到县一级。这意味着县级人民政府有较多权力支配农村扶贫开发资源。是否可以用同样的思路，把一个贫困村按照其贫困人口及重要基础设施建设内容等方面的客观需要，围绕一定的目标下放给社区，让社区在广泛讨论的基础上，拿出具体实施项目的内容和方案，在获得有关部门及专家组成的联合评审组评审后让社区组织实施。我们把这种方法叫做参与式方法。如果再往前走一步，让社区及贫困农户提供自己的脱贫目标及需求后，政府有关部门统筹考虑后批准社区及农户的申请，然后再让他们组织实施。我们把这种方法叫做需求响应法。如果在第一种方法基础上退后一步，政府相关部门先出一个菜单，让社区及贫困农户自己在菜单中选择，政府有关部门提供一定的支持，让社区及农户自己组织实施。我们把这种方法叫做自助餐法。这几种方法都能较有效地发挥社区及贫困农户的主体作用，让扶贫开发真正变成他们自己的行动。我们认为，这才是精准的管，才是精准扶贫。

### 三、政府的责任是什么？

脱贫攻坚是全社会的共同义务，要在充分发挥贫困社区及贫困农户主观能动性的基础上，强化政府责任，引领市场、社会协同发力，鼓励先富帮后

富，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。适应于政府职能转变的要求，地方政府对农村扶贫开发工作的责任主要应该体现在以下几个方面。

一是抓好规划编制和项目统筹。农村扶贫开发涉及经济社会发展的全局，需要通过规划来统筹，这要求各级扶贫领导小组确实发挥统筹协调职能。首先是上下协调，上级领导小组及相关职能部门不仅只是下达贫困人口及扶贫资源指标，统计扶贫工作进展，而且需要使扶贫资源与脱贫摘帽进展有机衔接，通过片区扶贫资金、整乡推进项目、整村推进项目、整族帮扶项目等，使资源下达与脱贫摘帽时间有机衔接，不能等整个贫困县都脱贫摘帽了，一些整乡推进和整村推进项目还没有实施。其次是横向区域协调，特别是基础设施建设项目，需要通过规划衔接，保证毗邻村庄、毗邻乡（镇）、毗邻县（市），乃至毗邻省（市、区）之间不出现肠梗阻或者死角。再次是横向部门协调，配合“四到县”举措的落实，通过完善相关政策，赋予县级人民政府整合农村发展项目与扶贫项目的权力，尤其要通过规划的衔接，使资源整合得到规划及相关部门的支持。

二是确保农村扶贫开发投入。这是各级政府义不容辞的责任，更需要上级党委政府率先垂范，因为越往下，政府动员扶贫资源的能力越弱。在过去的30年，中央财政专项扶贫资金总量一直在增加，从1986年的19亿元增加到2015年的463亿，年均增长11.64%；但其占中央财政收入和支出中的比重一直在下降，1986~2015年，占收入的比重由2.44%下降到0.67%，占支出的比重也由2.27%下降到1.81%。同期，占全国GDP的比重由0.18%下降到0.07%。这意味着与贫困地区和贫困人口的发展需求相比，专项扶贫资金投入仍显不足。这可能是强化各级政府责任边界最需要加强的一个方面。令人兴奋的是，2016年，中央已经决定大幅度增加专项扶贫资金投入，总量将达到664亿元，比2015

年增加了 43.41%。

三是广泛动员社会力量参与农村扶贫开发工作。要充分利用社会主义制度优势,积极倡导中华民族传统美德,广泛动员社会力量参与农村扶贫开发工作。针对当前社会扶贫缺的不是公益热情,而是信任的困境,要树立全社会对公益扶贫的信心,着力打造扶贫公益品牌,及时全面公开扶贫捐助信息,提高社会扶贫的公信力和美誉度。“善者不亏,行之则远”。要在弘扬扶贫济困的中华民族美德的同时,进一步完善相应公益组织和公益基金管理办法,努力构建善举有善果、好人有好报的社会氛围,不仅要让积极参与社会扶贫的单位、企业和个人政治上荣誉、事业上有发展、社会上受尊重,而且要让善举成为社会新风尚,让善举一定有善果和必要的善报。

四是强化政府的监督管理职能。要进一步加大政府部门的监管职能,首先是要强化项目监督,要围绕具体的规划目标和任务,结合年度实施计划,强化项目监督,保证扶贫项目及时开工建设,尤其是一些涉及建档立卡贫困户和贫困村的项目,必须能够得到全面实施。其次是要强化资金监管,要通过落实完善项目执行主体责任以及第三方评估的倒逼机制,强化资金管理。建立有效的倒逼追踪机制,使第三方评估反映出来的资金管理问题得到彻底解决,以此完善资金管理措施。再次是项目档案管理,每一个项目、每一笔资金都需要有相应的管理档案。每一个项目结束以后,相应的档案都能够得以建立并妥善保管。<sup>[10]</sup>

#### 四、基本结论

不管是学界提倡的精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核“四项精准”,<sup>[11]</sup>还是习总书记 2015 年 6 月提出的扶贫对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准“六个精准”,精准扶贫和精准脱贫要最终解决的就是扶了谁、怎么扶、扶的效果

怎么样的问题。围绕上面讨论的三个相互联系的问题,我们可以总结以下几点初步结论。

1. 贫困是一个经济问题,但经济贫困不是唯一的

大量研究和实践表明,贫困仅仅从表面上看是一个经济问题,其背后有复杂的社会历史政治等因素,因此,单纯用农民人均纯收入来识别贫困人群,既不是科学的选择,也很难把真正的贫困人群识别出来。应广泛引入多维贫困的视角,采取更有效的办法,探索精准识别穷人的更有效途径,尤其应在政府逐级控制贫困人口规模的基础上,把贫困识别的权力交给社区,由社区通过公开、公平、公正的办法和过程识别贫困人群。这不仅是国际社会普遍公认的有效途径,更是探索让贫困者成为扶贫开发主体的前提。应认真总结本世纪初开始的参与式贫困识别和各地回头看积累的经验,探索一些具有指导意义的办法和途径,进一步完善贫困人群的识别和进退机制。

2. 项目安排精准既是精准识别工作的延伸,又是精准扶贫和精准脱贫的前提

要做到项目安排精准,最核心的是要让项目建设内容能够与贫困人群及其所在村庄和地区的需求相吻合,为此,能否有效地把贫困人群动员起来去规划他们所需要的项目,成为项目精准安排的前提。毫无疑问,没有贫困人群积极主动参与的项目安排,就不可能最大限度地反映他们的需求,也就不可能成为安排精准的项目。这样的项目如果得到了实施,其效果会离精准扶贫和精准脱贫很远。从这个角度讲,能否让贫困人群有效反映他们的需求成为项目精准安排的基础。这需从机制上得到充分保障,为此,引入参与式扶贫以及文中所提到的贫困人群需求响应机制,已经成为做好精准扶贫和精准脱贫工作的核心。应进一步总结各地许多有益实践,形成让贫困者积极主动参与扶贫过程的体制机制。

3. 精准帮扶是精准扶贫和精准脱贫的着力点

总结我国 30 年农村扶贫开发的经验,最成功的

是充分发挥了各级党委政府的主导作用，但在一定程度上这也是需要反思的深刻教训。党委政府的主导作用不能、实际上也无法取代贫困人群的主体作用。检验主导作用发挥好不好的关键，不在于数量上帮助多少贫困人口摆脱了贫困，增加了他们的收入水平，而在于贫困人群自己的自主意识和能力是否得到了提升。从这个角度讲，文中所倡导的自助餐法、参与式法以及需求响应法应该成为精准帮扶的基本方法，因为“帮”和“扶”都是只是外力，需要得到内力的有效响应，并形成合力才是精准扶贫和精准脱贫的本质内涵。这就需要探索有效的体制机制，以保证这些方法的有效推进。

#### 4. 精准管理需要强调全面性完整性和时效性

不仅需要管好资金，而且需要管好项目，还需要管好档案；不仅需要管好项目实施单位和个人，而且需要管好项目管理的单位和个人。这既是保障精准帮扶的重要举措，也是落实精准扶贫思想的核心。需要在明确政府及其职能部门的责任边界、落实有关部门的职能的基础上，结合日常管理、绩效考核、第三方评估以及社会监督等具体措施的落实和倒逼机制的建立，从体制机制和制度上加以完善。中心工作是使资金、项目和档案相互支撑，形成体系；并把管理好项目实施单位和个人与管理好项目管理单位和个人有机统一，从而形成系统管理，从各个环节上把精准管理工作做到位。

#### 5. 把精准考核的落脚点放在精准扶贫和精准脱贫上

当前，许多基层领导和干部都把扶贫考核视为悬在自己头上的一把剑，不仅担心考核能否过关，而且担心“位置”能否坐牢。这既是好事，但也可能使精准扶贫和精准脱贫工作偏离方向。过分注重考核结果与自己职位的升迁，将会使领导和单位的心思偏向与考核相关的内容上去，而这些内容可能不一定是精准扶贫和精准脱贫的关键，更容易偏离贫困人群的真正需求。为此，一是需要完善考核导

向和考核机制，把重心放在是否有利于精准扶贫和精准脱贫上，比如，不仅要考核是否达到了脱贫目标要求，还要考核进步水平，对于一些贫困人口基数大、贫困程度深的地方，同样的进步水平本来就不容易，但可能离脱贫目标还会很远。同时，考核还需要关注贫困者能力的提升，而不能仅仅看外界给了他们多少帮扶。

#### 参考文献：

- [1] 国家统计局农村调查总队. 中国农村贫困标准研究报告 [R]. 1989.
- [2] 林闽钢. 中国农村贫困标准的调适研究 [J]. 中国农村经济, 1994, (02).
- [3] 康晓光. 中国贫困与反贫困理论 [M]. 南宁: 广西人民出版社, 1995.
- [4] [5] 韩俊. 关于打赢脱贫攻坚战若干问题的分析思考 [J]. 行政管理改革, 2016, (08).
- [6] 汪三贵, 郭子豪. 论中国的精准扶贫 [J]. 贵州社会科学, 2015, (05).
- [7] 邓维杰. 精准扶贫的难点、对策与路径选择 [J]. 农村经济, 2014, (06).
- [8] 李鹄. 农村精准扶贫: 理论意蕴、实践路径与经验探寻——以湖北恩施龙凤镇扶贫实践为例 [J]. 理论导刊, 2015, (06).
- [9] 陆汉文, 李文君. 信息不对称条件下贫困户识别偏离的过程与逻辑 [J]. 中国农村经济, 2016, (07).
- [10] 莫光辉, 凌晨. 政府职能转变视角下的精准扶贫绩效提升机制建构 [J]. 党政研究, 2016, (05).
- [11] 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).

责任编辑：  
杨建伟  
校 对：