

中国扶贫瞄准机制的演化与展望

唐丽霞,刘洋

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100193)

摘要: 瞄准问题一直是影响社会政策执行及其效果的一个核心问题。中国从开始实施扶贫政策以来,就非常重视扶贫资源的瞄准性。从20世纪80年代初期至今,中国扶贫瞄准历经区域、县域、村级、户级四个瞄准单元的阶段变迁,因时因势构建起中国式多层次立体化的扶贫瞄准机制,为中国扶贫工作取得显著性效果奠定了坚实基础。借鉴以往实践瞄准机制精准精细特征的经验,中国扶贫瞄准尝试建立先分类后统一和动态调整化的相对贫困瞄准机制,以期在2020年后解决相对贫困问题提供有益探讨。

关键词: 精准扶贫; 瞄准机制; 建档立卡; 相对贫困

中图分类号: F323.8 文献标志码: A 文章编号: 1001-4799(2020)05-0133-09

DOI:10.13793/j.cnki.42-1020/c.2020.05.015

以目标人群的覆盖程度为依据,扶持贫困人口的政策可划分为普惠式和瞄准式两大类。普惠式政策通常以扶持对象的人口学特征、职业特征等比较容易确定的要素进行瞄准,主要以社会政策的形式出现。欧洲福利国家比较普遍采用这种形式,该形式实施的重要前提是政府有足够的财政能力,优势是管理成本低,但易出现过度扶持的情况。瞄准式政策通常对扶持对象有非常严格的界定和筛选,大部分发展中国家因为经济发展水平有限、就业不充分,一般比较多地采取瞄准式政策来扶持贫困人口,从而将有限的资源能够更好地使用到需要扶持的对象上。瞄准式政策要做到准确,对政策实施和执行的能力要求比较高,而很多发展中国家缺乏能够进行精准识别的能力和条件,从而导致瞄准式政策效果较差,不能精准瞄准穷人^①。基于此,瞄准机制研究一直是扶贫政策中的核心议题。中国自1986年针对性实施专门扶贫政策以来,一直采用以瞄准式为主的扶贫政策即将有限扶贫资源投入到贫困地区和贫困人口。30多年扶贫实践表明:中国扶贫瞄准历经区域、县域、村级、户级四个瞄准单元的阶段变迁,反映出扶贫瞄准重心下沉与瞄准单元聚焦,中国贫困特点渐进变化与扶贫治理能力逐步提高。仍需强调的是,在时代背景演变中,中国扶贫四个单元的瞄准机制因时因势而生,不同时期下采用不同单元的瞄准机制,其内在逻辑是互补而非替代关系,使扶贫资源能够靶向因不同机制产生的贫困问题,从而更加精准地推进中国减贫事业的发展。

一、以区域开发为目标的区域瞄准

20世纪80年代初期,中国的农村贫困状态非常普遍,且主要集中在资源匮乏、环境脆弱、条件落后的“老少边穷”地区。若以1978年中国贫困线100元为标准,可推算出当时中国贫困发生率约为30.7%,贫困人口数量约为2.5亿人;若以现在官方统计标准,当时中国农村贫困人口数量为7.7亿,农村贫困发生率为97.5%。因此,无论依据哪种贫困标准,中国农村整体上显著贫困,国家层面主要通过采取支持不发

^①Thandika Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2005, p.9.

收稿日期: 2020-02-28

基金项目: 北京市社会科学基金一般项目“京郊贫困村精准扶贫政策的瞄准机制研究”(17ZGB007)

作者简介: 唐丽霞(1979-),女,安徽池州人,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师;刘洋(1990-),男,河南商丘人,中国农业大学人文与发展学院2018级博士研究生。

达区域的经济来实现减贫目的。

1980年,中央财政每年拿出5亿元设立了支援经济不发达地区发展资金,同时要求地方财政部门按中央财政安排资金的30%~50%落实配套资金,用于支持18个省(自治区)经济不发达的革命老区根据地、少数民族地区、边远地区以及穷困地区的经济发展,强调区域瞄准是使用支援经济不发达地区发展资金的关键导向。李福玉和苗松浦在对云南、贵州和广西等地资金使用情况进行检查后,专门指出在选择支援对象的标准问题上,不能以公社为扶持对象,“如果以一个公社为扶持对象,并以改变公社的经济面貌为标准,势必拖长对经济不发达地区的支援时间。就全国来说,我们认为,经济不发达地区应该是指一个省(区),或一个地区(如陕北地区);就省(区)而言,应该是重点州、地或重点县。其主要标准,一是主要生产条件很差,二是财政收入很少,三是能够较快地改变经济面貌”^①。随后1986年,国家印发了《支援经济不发达地区发展资金管理办法》,从政策文本上着重强调发展资金要有计划、有重点、集中连片地分配使用。因此,在坚持区域瞄准原则的导向上,发展资金的使用流向就必然会以改善基础设施和生产发展能力的项目为主。根据当时资金使用统计数据不难发现这一特点:1980—1991年期间,发展资金共扶持了35633个乡镇企业,建设小水库5888座,兴修农田基本建设31397项,修建人畜饮水12.3万处,兴建小水电站1.5万座,架设输变电线16.5万公里,修建公路13.5万公里,架设桥梁1万多座,此外,还修建了许多中小学校舍、文化馆、卫生院(所)以及广播电视、通讯设施等^②。上述投入是区域扶贫开发的具体举措,该时期主要通过家庭联产承包责任制的制度效益和财政资金的加大投入来促进农业生产条件改善和农村地区经济增长。因此,运用区域瞄准方法能够覆盖到大部分贫困人口,通过经济增长来实现减贫的目标是可行的,实施区域瞄准是符合当时中国实际情况的。

21世纪初期,中国扶贫区域瞄准目标日益聚焦。中国政府先后界定了集中连片特困地区和“三区三州”深度贫困地区的两个区域概念:其一是2011年中国政府将六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆四地州定位14个连片特困地区,并确定新增的中央扶贫资金将重点倾向于这些地区;其二是2017年中国政府又将西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州等“三区三州”定为深度贫困地区,也专门出台了相关的扶持政策。两个区域概念是新世纪新背景下中国扶贫工作区域瞄准机制日益聚焦的外部表征。相较20世纪80年代初期,新世纪区域瞄准目标已有了根本性的变化。该时期主要目标特点有两个方面:一是聚焦贫困程度更深的地区,区别于早期的解决普通性贫困问题;二是致力于解决发展的不平衡的问题,以缩小区域间的发展差距。

二、以县域发展为目的的县域瞄准

伴随着以区域开发为目的的区域瞄准的实践,1978年底以家庭联产承包责任制为核心的农村经济制度改革释放出巨大的制度效益,到1985年,中国农村贫困人口从1978年的2.5亿减少到1.25亿^③,人口数量减幅显著。基于中国县域经济发展差距逐步扩大的现实考虑,中国政府开始进行全国性扶贫开发政策的顶层设计。1986年,国务院扶贫开发领导小组办公室的成立,标志着中国开始正式进入政府主导的大规模的开发式扶贫阶段。

区域瞄准的最大优势在于能够集中有限的财政资源,推动贫困地区的基础设施建设,提升贫困地区生产发展能力,促进贫困地区的经济增长,贫困人口能够通过经济增长的“涓流”机制受益,经济增长拉动确实也是中国减贫取得巨大成就的主要驱动力。然而,采用区域瞄准方法也存在扶贫资源漏出严重、扶贫资源跨区协调不顺、瞄准精度较低等挑战^④,尤其是资源分配使用和行政管理结构之间的脱节。基于

^①李福玉、苗松浦《加强支援经济不发达地区发展资金管理的几个问题》,《中国财政》1981年第12期。

^②张秉国、陆广德《支援经济不发达地区发展资金使用管理效果较好》,《中国财政》1992年第11期。

^③《用数据说话——脱贫攻坚取得这些历史性重大成就》,2019年8月12日,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1641656128803730411&wfr=spider&for=pc 2019年12月31日。

^④汪三贵《中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础》,《中国人民大学学报》2018年第6期。

此,以县域发展为目的的县域瞄准应运而生。主要有三方面考量:其一,从中国行政层级看,县级层面拥有清晰的行政区划与独立的财权事权;其二,从扶贫支持范围看,县域瞄准不再局限于18个省(区),通过扩大扶贫支持的范围,使得扶贫成为中国一项普遍的发展政策;其三,从瞄准的准确度看,县域瞄准要比区域瞄准的精准程度更高。县域瞄准最早开始于1986年,中国确定了331个国家级贫困县,确定的标准是1985年人均纯收入低于150元的县和人均纯收入低于200元的老革命根据地县和少数民族县,或者是1984至1986年三年平均人均纯收入150元以下的牧区旗(县)或低于200元的半牧区旗(县)。此外,对民主革命时期作出过重大贡献的县和在海内外有较大影响的老区县,将给予重点照顾,年人均纯收入标准放宽至300元。历经30多年扶贫实践,中国县域瞄准经历了三次重大调整:

第一次调整是在1994年,中国正式开始实施“八七扶贫攻坚计划”。为了实现当时确定的“到2000年基本解决贫困人口的温饱问题”的目标,中国政府扩大了扶贫资金支持的范围,将国家级贫困县的数量从331个增加到592个,并且允许各省确定其省级贫困县,由省级安排专项资金来进行扶持。同时,提高了贫困县的识别标准,对于新识别的贫困县采用1992年人均纯收入不足400元的标准,对于原国家级贫困县采取年人均纯收入低于700元作为标准。但值得注意的是,中国政府采取县域瞄准机制的同时也兼顾了区域瞄准,即通过放宽贫困区域内贫困县的识别标准,使得扶贫资源能够在一定程度上倾斜于贫困区域。但仍然以县域人均纯收入作为识别标准,说明虽然扶贫资源瞄准从区域向更精细化的县域转变,但仍是以促进县域经济增长为主要目标。

第二次调整是在2001年,此次调整国家级贫困县的数量未增加,仍然保持在592个。一个显著变化是要求东部地区的33个贫困县全部退出,其指标分配给中西部省区,东部地区省份的扶贫工作将不再使用中央财政资源,全部由省级财政来支持,这从实践层面再一次扩大了扶贫的扶持范围,强化了中央财政扶贫资源更倾向于中西部等经济发展相对滞后的地区;另一个显著变化来自于贫困县识别标准的改革,人均收入、人均财政收入、人均国民生产总值等衡量一个县域的经济发展程度指标所占的权重下降(仅占10%),而贫困人口发生率(占60%)和农民人均纯收入(占30%)成为两项主要指标。上述调整意味着中国扶贫资源的投入目标从促进经济增长向支持贫困人口发展转变,资源的使用开始逐渐考虑县域之间和县域内城乡间的发展差距。

第三次调整是在2011年,在扶贫连续投入20多年后,中国经济长期保持高速增长,贫困人口数量减少到当时贫困标准下的2688万,贫困发生率仅为6.1%。但是中国在减贫方面的投入并未减少,扶持的范围也未缩小,仍然保持着592个国家级贫困县的规模,由于北京、天津、上海、广东、浙江、江苏等东部省市没有国家级贫困县,所以中央扶贫财政资源仍然只投向中西部地区。此次调整的一个较大突破是将贫困县的确定权下放到各省(区、市),充分考虑省际之间的差异性,由各省(区、市)根据自身实际情况来确定贫困县;另一个重要举措是重新识别了680个片区县,识别片区县的指标为人均国内生产总值、人均财政收入和农民人均纯收入,其参考标准是这三项指标低于西部同期平均水平。从理论上来说,经过这么多年的扶贫努力,中国贫困人口的数量一直在减少,贫困程度也在下降,贫困范围应该在缩小,但实际上贫困县的数量不仅未减少反而一直增加,这充分说明了贫困县的确定更多取决于中国政府在扶贫方面的投入能力和扶贫目标,从调整贫困县的确定标准可以明显看出扶贫资源成为了缩小区域发展差距的重要手段,扶贫的目标也逐渐多元化。

综上,县域瞄准机制实施以后,扶贫资源的投向也进行了相应调整,592个国家级贫困县成为中央财政扶贫资金扶持的重点,当时规定70%的中央财政扶贫资金必须投向国家级贫困县,扶贫资源的传递从过去的区域平均分布转变为县域重点扶持,将有限的扶贫资源更有效地传递给绝对贫困人口^①,将县域作为扶贫瞄准单元具有明显优势,一方面当时贫困人口在贫困县集中的程度非常高,以当时中国的财政投入水平和资源负担能力,县域瞄准能够较好地集中国家力量解决当时的贫困问题;另一方面与贫困区域相比,县级具有完整的行政区划、独立的财政安排以及完善的扶贫组织安排,能够有效地传递扶贫政策、组织扶贫开发、调配扶贫资源,实施和监管扶贫项目成本相对较低^②。

①曾小溪、汪三贵《中国大规模减贫的经验:基于扶贫战略和政策的历史考察》,《西北师大学报》(社会科学版)2017年第6期。

②汪三贵《中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础》。

(表 1) 不同时期中国确定贫困县的标准^①

县域瞄准机制	确定或调整时间	数量和范围	标准
国家级贫困县	1986 年	331 个	1985 年人均纯收入低于 150 元的县和人均纯收入低于 200 元的老革命根据地县和少数民族县,或者是 1984 年至 1986 年三年平均人均纯收入 150 元以下的牧区旗(县)或低于 200 元的半牧区旗(县)。此外,对民主革命时期作出过重大贡献的县和在海内外有较大影响的老区县,将给予重点照顾,年人均纯收入标准放宽至 300 元。
国家级贫困县	1994 年	592 个	1992 年人均纯收入不足 400 元的标准,对于原国家级贫困县采取年人均纯收入低于 700 元作为标准。
国家级扶贫工作重点县	2001 年	592 个,将东部 33 个重点县指标全部调到中西部,东部不再确定国家级重点县	人均收入、人均财政收入、人均国民生产总值等衡量一个县域的经济程度指标所占的权重为 10%,而贫困人口发生率(占 60%)和农民人均纯收入(占 30%)两项指标成为主要指标。
国家级扶贫工作重点县	2011 年	592 个,东部地区没有	允许各省根据实际情况,按“高出低进,出一进一,严格程序,总量不变”的原则进行调整,百强县全部调出。
片区县	2011 年	连片特困地区内 680 个县	以 2007 年至 2009 年三年的人均县域国内生产总值、人均县域财政一般预算性收入、县域农民人均纯收入等三项指标均低于同期西部平均水平的县(市、区),以及自然地理相连、气候环境相似、传统产业相同、文化习俗相通、致贫因素相近的县,对少数民族县、革命老区县和边境县采用了增加权重的办法予以倾斜照顾。

三、以村级综合发展为目标村级瞄准

在 2000 年之前,贫困人口总量相对较多时,采取区域瞄准和县域瞄准能够惠及大部分贫困人口,但到了 2000 年后,国家级贫困县所能覆盖的贫困人口的比重下降到 50% 左右。若继续实施县域为主的瞄准方式,生活在非贫困县的大量贫困人口将较难享受国家的扶贫政策。况且贫困县内部贫困人口大多分散在地理位置较为偏远的村庄而非均匀分布,县域瞄准可能会导致对贫困人口的瞄准失效^②。故 2000 年公布的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》明确提出“扶贫要到村到户”,该提法标志着中国扶贫靶向的再次调整,瞄准范围从县域聚焦到村级,从依托县域经济发展让贫困人口受益转向将扶贫资源直接投向贫困村和贫困人口。

村级瞄准的识别方式是中国扶贫瞄准单元由县级下沉到村级的关键一步,瞄准单元的下沉需要更高瞄准技术手段,如何确定贫困村成为当时扶贫政策实践面临的一个技术难题。2001 年,亚洲开发银行为中国贫困村识别技术的开发提供了技术援助,并开发出一套以“参与式村级贫困指数”来识别贫困村的技术体系,内容上涵盖了生存状况、生产和生活条件、卫生和教育等 3 大类,具体有人均年粮食产量、人均年现金收入、不安全住房农户的比重、人畜饮水条件、通电率、自然村通路率、女性长期患病率、中小学女生辍学率等 8 个核心指标。该方法被国务院扶贫办采纳,并通过组织培训班、印发各种培训资料等方式在全国推广和使用^③,当时,在全国范围内共识别出 14.8 万个贫困村,分布在全国 1861 个县域,瞄准了当时 83% 的贫困人口。这套识别贫困村所采取的指标体系基本涵盖了 2015 年后中国打赢脱贫攻坚战的“两不愁三保障”目标体系,标志着中国扶贫战略的目标从经济增长完全转向到直接服务于贫困人口身上。扶贫资源的分配除了将继续投入实施县域基础设施发展的项目外,贫困村也成为扶贫资源分配的重要依据,国家也提出实施“整村推进”战略。贫困村识别及在此基础上实施整村推进政策要求扶贫资金要投向贫困村,改变了过去以贫困县为对象的分散扶贫模式,使贫困村的农户在短期内因获得大量的投资而在生产和生活条件方面迅速改善,收入水平也因产业的发展和生产率的提高而增加。在整村推进战略的不断推进下,获得扶贫资金的贫困村比重呈上升趋势,截至 2010 年底,全国共有 12.6 万个贫困村实施了整

①此表系作者根据公开资料梳理所得。

②左停、杨雨鑫等《精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战》,《贵州社会科学》2015 年第 8 期。

③李小云、李周等《参与式贫困指数的开发与验证》,《中国农村经济》2005 年第 5 期。

村推进,占贫困村总数的84%,中央和地方财政共投入扶贫资金789亿元,村均投入财政扶贫资金约63万元^①。2011年,中国政府发布了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,指出继续沿用村级瞄准的方式。经过第一轮贫困村识别的实践,各地在贫困村识别上积累了一定的工作经验,识别标准凸显灵活。贫困村识别工作一般省级只出台指导性的政策建议,由县乡两级具体落实,但也有部分省区对贫困村标准进行了仔细研究。如宁夏回族自治区扶贫办委托宁夏大学的研究团队用统计局农调队的数据对各县进行了研究,按2300元人均收入的标准来看,全区贫困人口总数共有105万,贫困发生率为37.5%,把贫困发生率高于40%的村定为贫困村,全区共确定贫困村数量1200个,“十二五”期间整村推进村为500个。事实上,省级确定的标准主要作用是根据全省的总体情况来确定贫困村和整村推进村的总量。

总之,村级瞄准成为中国扶贫资源分配和使用的基本单元,其机制实施使瞄准单元下沉和瞄准精度提高,对中国扶贫工作的重要意义主要表现在以下三方面:第一,扩大了扶贫资源的使用范围。在县域瞄准机制下,中央财政扶贫资源只能用于国家级贫困县,非国家级贫困县获得的扶持十分有限,贫困村的瞄准将国家的扶持从国家级贫困县扩展到非国家级贫困县的贫困村和贫困人口,降低了县域瞄准机制的漏出偏差,使得扶贫资源真正实现了“跟着贫困走”。第二,改变了扶贫资金的使用投向。无论是区域瞄准,还是县域瞄准,扶贫资金的使用投向均是以区域开发为目标的,通常投向于基础设施建设、产业开发等,扶贫资金未能直接到村到户。实施村级瞄准后,通过整村推进的方式,将扶贫资金直接用于贫困村的基础设施建设,通过龙头企业扶持和劳动力转移培训等方式直接用于贫困户,从而提高了贫困人群参与扶贫的程度。第三,将个体性的致贫原因纳入到政策扶持的范畴。区域瞄准和县域瞄准标志着中国进入了实施开发式扶贫战略的阶段,意味中国转变了过去“救济式输血”的方式,有效提高了扶贫资金的使用效果以及提升了扶贫的可持续性,但也使得因为个体原因致贫的贫困人口被排除在扶贫对象之外,降低了贫困人口在减贫过程中的主动性和创造性。贫困村的确定,将贫困个体重新纳入了国家扶持的范畴,有效解决了到户扶持项目因项目的先做后补、需要配套资金及对扶持对象有特定要求等高门槛,间接将贫困农户排斥在政策扶持之外的困境,也为后来精准扶贫阶段的建档立卡工作奠定了制度基础。

四、以建档立卡为基础的户级瞄准

实现户级瞄准的核心技术手段是确定贫困标准,也即常说的贫困线。中国的贫困线经历了低水平生存标准、基本温饱标准及稳定温饱标准的三个阶段。第一阶段低水平生存标准:最早从1985年开始测算贫困线,国家统计局在1984年住户调查资料的基础上测算出当时的贫困线为206元/年。1997年,国家统计局用世界银行的马丁法对贫困线进行了重新测算,确定了当时贫困线为640元/年,后来调整为785元/年,这条贫困线相当于当时国际1美元贫困标准的60%,贫困标准相对较低。第二阶段基本温饱标准:2000年,考虑到贫困标准过于苛刻,将很多贫困人群排挤在政策扶持的门槛之外,国家统计局重新制定了一条低收入线,当年的标准是865元/年^②,非常接近于国际1美元贫困标准。从2000年到2008年,中国一直使用两条贫困线来识别贫困人口。到2008年底,中国取消了绝对贫困线,将接近于国际1美元的低收入贫困线作为官方贫困线,根据购买力平价和物价水平,测算出当年贫困线为1067元/年,2009年再次调整为1196元/年。按照这个贫困标准,2010年中国农村贫困人口仅为2688万,贫困发生率仅为6.1%。与国际社会对比,此时的国家贫困线相对较低,全球仅有最不发达的国家采用这样低的贫困标准。第三阶段稳定温饱标准:2011年中国政府再一次提高了贫困标准,用2010年不变价格的2300元作为当前的贫困标准,比之前的标准提高了80%,如果用购买力平价进行测算,这条贫困线相当于2011年不变价格的2.29美元/天,而当时的国际贫困标准为1.9美元/天。至此,中国的贫困标准开始高于国际贫困标准,根据调整后的贫困标准,测算出2012年中国农村贫困人口数量为9000多万人。

虽然,中国历经数次贫困标准的调整,但是在扶贫资源以区域瞄准和县域瞄准作为分配和使用机制的时期,贫困线并未成为用于识别贫困户的依据,贫困人口总量是根据住户调查数据测算出来的结果,并

^①《中国3万个贫困村将实施“整村推进”扶贫开发》,2012年10月29日, <http://www.chinanews.com/gn/2012/10-29/4285432.shtml>, 2019年12月31日。

^②数据来源:历年《中国农村贫困监测报告》。

未直接指向“谁是贫困人口”。虽然中国很早就开始测算贫困线,并依据贫困线来确定贫困人口总量,实时监测国家的减贫进展,在2001年的扶贫纲要中提出扶贫要到村到户,但是在很长时间内,仍然是以村级发展为主要目标。直到2008年,党的十七届三中全会提出要“对农村低收入人口全面实施扶贫政策”,国务院扶贫办、民政部等部门开始推行农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接的工作,通过扶贫系统和民政系统以及其他相关部门的协同合作,建立起一套完善的贫困户识别机制,并为不同类型贫困农户提供不同方式的扶持,此项工作从2009年开始试点,于2010年开始在全国范围内正式实施。两项制度衔接要求不仅要识别贫困户,还要将贫困户分为扶贫户、低保户、扶贫和低保交叉户以及五保户等不同类别,根据各类贫困状态和自身发展能力来提供分类扶持。两项制度衔接实施以后,全国各地都开展了贫困户建档立卡工作,并且将已经建档立卡的农户列入扶贫扶持、低保覆盖、危房改造等各项到户扶持政策优先考虑的对象,但由于这一轮建档立卡工作是由扶贫办和民政部门联合进行,受制于管理体制横向分割的影响,其他行业部门的资源投向并未真正参考这两个部门联合识别出不同类型的贫困户,并且在没有强大行政干预和政策指向的前提下,长期以区域发展、县域发展和村庄发展的扶贫资源配置和投向的惯性使得扶贫资金仍具有极强的区域发展型项目偏好,只有很少部分的资金直接靶向贫困农户。因各种条件限制,在最终政策落实上有诸多遗憾,识别出的贫困人口中有的长期得不到扶持,以致挫伤了基层干部和群众的积极性^①。从这个意义看,贫困户的识别和扶持机制尚未真正建立。

同时,随着贫困人口分布的碎片化趋势日益严重和村庄内部的农户发展差异逐步扩大,贫困村的整体贫困发生率下降和以村级为单元的扶贫资金愈难让贫困农户真正受益,建立能够发挥实效的贫困户的识别和扶持机制将成为中国扶贫政策实践的现实需要。因此,2011年《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》再次指出要建立“片为重点,工作到村,扶贫到户”的工作机制,提出要建立扶贫到户机制,对扶贫对象全面落实帮扶政策,是确保稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,实现其义务教育、基本医疗和住房目标的重要保障;尤其在2014年,国家提出“精准扶贫”工作机制,再次强调“建档立卡”工作,要求做到对贫困农户的精准识别、帮扶、管理和考核等^②;随后,在历次有关扶贫的调研中,习近平总书记都强调了精准扶贫的重要性,并于2015年将精准扶贫思想概括为“扶贫对象精准、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”。2015年11月,中央扶贫工作会议再次明确提出要健全精准扶贫工作机制,使其成为当前中国农村扶贫的主要方式,这也是农村贫困人口到2020年摆脱贫困的根本保证^③,建档立卡工作成为保证精准扶贫实现“六个精准”的技术手段和前提。为了使得这一轮的建档立卡工作能够有效落实,各地通过规范贫困户识别程序、强化三级公示制度(村级公示、乡镇公示和县级公告)、强化建档立卡资料的完整性、选派第一书记和扶贫工作队协助村两委开展工作,以及加强监测评估和督导等举措来确保建档立卡工作的规范性和准确性。在建档立卡中,由于农民家庭收入的难以准确测量,除采用贫困线标准外,各地在实践中还采取了行之有效的多维测量方法。如重庆市采取了“四进七不进”的方法来识别贫困户,“四进”指的是只要具备四类条件之一^④,就可以被评定为贫困户,“七不进”指的是只要具备七类条件之一^⑤,就不能被评定为贫困户。其他省份也都采用了类似的多维做法,促使贫困户的识别在实践操作层面更有保障,避免了单纯依靠贫困线所造成的识别困境。截至2014年底,共识别

①范小建《新阶段扶贫开发形势及总体思路》,《农村工作通讯》2010年第3期。

②唐丽霞、罗江月等《精准扶贫机制实施的政策和实践困境》,《贵州社会科学》2015年第5期。

③汪三贵、郭子豪《论中国的精准扶贫》,《贵州社会科学》2015年第5期。

④一是家庭年人均纯收入低于国家当年扶贫标准的农户;二是因缺资金有子女无法完成九年制义务教育的农户;三是无房产或唯一住房是危房,且自己无经济能力修建或改造的农户;四是因家庭成员患重大疾病或长期慢性病等,扣除各类政策救助后,自付医疗费用负担较重,家庭年人均纯收入处于国家扶贫标准以下的农户。

⑤一是当年家庭年人均纯收入高于全市平均水平的农户;二是2014年以来购房或修建新房,或高标准装修现有住房(不含因灾重建、易地扶贫搬迁和国家统征拆迁房屋)的农户;三是家庭拥有或使用轿车、船舶、工程机械及大型农机具的农户;四是家庭办有或投资企业,长期雇用他人从事生产经营活动,并正常经营正常纳税的农户;五是家庭成员中有正式编制的财政供养人员(贫困大学生毕业参加工作一年内除外)、村四职干部(村党支部书记、村主任、村文书、村计生主任,有重大致贫原因除外)的农户;六是举家外出一年及以上,无法识别认定,且农户自愿放弃参加贫困户评定的农户;七是“农转城”人员不再进入全国扶贫开发信息系统,对于符合“整户转、原地住、没有享受城镇居民任何政策、三保障问题没有全面解决”的对象,可以参照识别流程和方法,建立属地管理台账,只享受当地帮扶政策。

出2948万贫困户,8962万贫困人口。2015年,开展建档立卡“回头看”,剔除识别不准的929万贫困人口,重新识别补录807万人^①。

新一轮建档立卡不仅摸清了当下中国农村贫困人口的总量,而且调查清楚了每一个贫困户的基本经济情况(土地、人口、收入、致贫原因等)及需要帮扶的措施。贫困户人手一本扶贫手册,扶贫手册上不仅列出了贫困户可以享受的各种扶贫政策和措施,还记录了在精准扶贫期间贫困户获得的各种脱贫支持,这样将精准识别、精准扶持和精准脱贫有效地连接起来,使得扶贫资源能够直接传递给贫困户,从而提高扶贫资源的瞄准效率。该轮建档立卡下,中国政府已经采取了相当于2.29美元/天的高于国际贫困标准贫困线,但仍有学者提出中国的贫困标准依然偏低,这种质疑忽视了中国扶贫工作中的地方实践安排。从2009年开始,中国政府允许各省区自定贫困县,当年有11省(市、区)制定出自己的贫困标准。从各省公布的扶贫工作数据可以粗略统计出,新一轮建档立卡中至少有14个省(市、区)的贫困线高于国家贫困线。如2016年浙江省的贫困线为4600元,广东省的贫困线为4000元,河北省的贫困线为3747元,山东、福建和重庆的贫困线为3500元,均高于当年国家贫困线调整后的2952元,并且一些省份不同市县的贫困线也存在差别^②。很多地方政府扶贫实践中的贫困线是远高于国家贫困线,这也是中国扶贫瞄准设置贫困线的一个重要特点,中央设定统一贫困线,充分考虑地方发展的差异性,允许各地因地制宜设置符合工作需要的贫困标准。

总之,建立建档立卡工作机制,贫困户被识别出来成为扶贫工作的主要对象。一方面,中国的国家贫困线从衡量减贫成效的监测标准转变成贫困人群的识别标准。虽然在村级瞄准时已经开始了扶贫的到村到户,但是贫困户获得扶持的比重仍然有限。根据2010年《中国贫困监测报告》数据,2009年平均每个村获得的到村到户资金额度为16.9万元,贫困户中只有24.3%能够获得扶贫项目的扶持,绝大部分的贫困户仍然通过区域性发展项目受益。另一方面,户级瞄准机制的建立,使得扶贫资源在投向问题上直接靶向贫困户的增收和发展问题,无论是提出的“五个一批”还是扶贫“十大重点工程”,都可以看到扶贫资源投入的方式已经发生了深刻的变化,扶贫的目标也从区域发展转向了解决贫困人口的“两不愁三保障”问题。尤为重要的是,建档立卡到户机制的建立,进一步促进了贫困群体在扶贫工作中的参与程度,从贫困户的识别、公示以及扶贫手册的发放等,贫困户在扶贫中的主体性得到了高度呈现,精准扶贫政策得到落地保障,进一步加强了各级干部与基层群众的互动融合。

五、多元化扶贫瞄准机制对中国扶贫的意义以及未来走向

在过去30多年扶贫实践中,中国扶贫瞄准的单元不断精细化,从最初的区域瞄准,到后来的县域瞄准,再到村级瞄准以及户级瞄准,均是基于对当时中国贫困状况认识作出的合理调整,可从政策内涵、实践及扶贫资源类型加以审视。

从政策内涵看,随着对贫困成因认识的深化,瞄准政策的内涵不断丰富,从本质上反映了中国的扶贫机制由主要依赖经济增长的“涓滴效应”到更加注重靶向性,以及对目标人群直接加以扶贫干预的动态调整^③。虽然从时间序列上可以看到中国扶贫瞄准机制经历了从区域瞄准、县域瞄准、村级瞄准和户级瞄准的逐渐下沉过程,但这些不同的瞄准机制之间不是相互取代而是相互补充的关系,多重机制形成合力发挥作用,一方面,能够有效克服不同瞄准方法出现的瞄准偏离问题,用多种方法的交叉使用来减少瞄准的误差,另一方面,能够解决不同层次和不同原因导致的贫困问题。如针对交通等基础设施项目,需要跨行政区域协调,区域瞄准能够发挥优势;针对产业开发、公共服务等需要在县域范围内统筹考虑的问题,则需要县域瞄准机制;针对村庄基础公共服务完善,如饮水、教育、健康以及环境改善等问题,进行村级瞄准是非常必要的;针对贫困户因疾病、发展能力不足、发展资金不足、遭遇意外事故、教育成本负担过重等致贫原因,通过户级瞄准提供个性化扶持是非常必要的。

^①《图解:十八大以来如何做到平均每年超1000万人脱贫?》2017年10月11日, http://www.gov.cn/shuju/2017-10/11/content_5230962.htm, 2020年1月1日。

^②数据来源:根据各省、市、县扶贫材料而整理所得。

^③左停、杨雨鑫等《精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战》。

从政策实践上看,建立健全精细化的瞄准机制,旨在解决不同时期瞄准中的遗漏问题。随着中国区域瞄准到户级瞄准机制的逐步建立,国家扶贫政策覆盖的范围在不断扩大,从最早的 18 个省区辐射到全国所有省、市和自治区;从 331 个国家级贫困县到 832 个国家级贫困县和片区县;再通过贫困村的识别,进而将扶贫资源的使用扩大到全国 1861 个县域,扩大了扶贫资源的运用范围;自精准扶贫精准脱贫基本方略实施以来,通过建档立卡的户级瞄准机制,将扶贫资源的使用从贫困村扩展到非贫困村。中国扶贫逐级瞄准机制的建立,使贫困人口都能从当前的扶贫政策获益,体现了中国在扶贫方面的机制创新。因此,区域、县域、村级、户级的四大瞄准机制构成了中国多层次、立体化的一整套扶贫瞄准体系,从机制上保证了国家扶贫识别手段的多样化、扶贫资金投入的多元化,提高了扶贫资金的使用效率。

从扶贫资源类型看,多层次立体化的扶贫瞄准机制作为中国减贫实践和经验的重要组成部分,综合采用不同瞄准机制,应对不同时期和不同类型的贫困问题,不同层次的扶贫瞄准单元为动员不同类型的扶贫资源提供了技术条件,引导了财政扶贫资源的有效投入,也为社会扶贫资源参与扶贫提供了指引。如中国减贫行动建立了东西协作扶贫、片区扶贫联系机制、中央机关和国有大中型企业定点帮扶等动员社会力量参与扶贫的行动机制。东西协作扶贫目的是动员东部发达省市力量对口支持贫困地区的发展和贫困人口的脱贫;片区联系机制是指不同部委负责牵头协调资源,用于支持 2010 年国家确定的 14 个连片特困地区扶贫工作,如教育部牵头扶持滇西边境山区,国家民委负责罗霄山区,民政部负责武陵山区等;定点帮扶机制中参与定点扶贫的中央、国家机关和有关单位共 320 个,定点帮扶全国 592 个国家级贫困县,实现对贫困县的全覆盖。在此基础上,一些省、市、县也都指定了相关机构和单位定点帮扶贫困县和贫困村。此外,社会组织、公益慈善机构及企业也积极地参与到扶贫工作中。倘若,社会参与扶贫的主体都参与到识别扶贫帮扶对象的过程中,其缺乏系统识别能力且识别成本较高,因此,通过政府主导识别出的贫困区域、贫困县、贫困村和贫困户,为不同类型资源投入提供了一个可以参考的指南,使得分散的碎片化社会扶贫资源能够整合使用,增强社会扶贫之间的统筹协调。另外,贫困地区、贫困县、贫困村和贫困户四个层次有关贫困的区域与人群的话语构建,能够很好地引发社会各界对贫困地区和人群的同情与关切,营造一个良好的社会动员话语体系,使全社会建构起关注贫困地区和贫困人群的社会环境。

总体而言,中国 30 多年扶贫瞄准机制主要是在解决绝对贫困问题基础上逐步演变。精准扶贫精准脱贫基本方略实施之前,中国历经多次贫困县、贫困村的调整,但从未实施过贫困县、贫困村、贫困人口的退出。直至 2016 年,中国政府出台了《关于建立贫困退出机制的意见》,明确提出要建立贫困退出机制,并制定出贫困人口、贫困村和贫困县的退出标准和程序,到 2020 年全国 12.8 万个建档立卡贫困村有序退出和 832 个贫困县全部摘帽,消除现行标准下农村绝对贫困人口。关于 2020 年后中国贫困问题,一些学者作出新的判断。如李小云等认为长期困扰中国农村的绝对贫困问题将会被转型性的贫困问题所取代,转型贫困群体和潜在贫困群体将成为新的目标群体^①;左停提出结构性的相对贫困问题将成为突出问题,包括以“困”为显著特征的特殊群体贫困、刚性支出或不合理支出过量产生的支出性贫困、城乡二元结构导致的城乡流动性贫困、受风险冲击产生的暂时性贫困,以及区域不平衡的发展型贫困等^②;王晓毅指出相对性贫困的结构性的使得贫困问题将突破城市和乡村的二元分割,贫困群体在空间分布上将更具复杂性和流动性,识别和瞄准的难度都会更大^③;何秀荣强调 2020 年后贫困问题将从一般贫困转向特殊贫困、从单维贫困转向多维贫困、从农村贫困延伸到城市贫困^④;汪三贵等认为,要更加关注深度贫困地区和特殊困难群体^⑤等。基于此,在实现 2020 年脱贫攻坚的任务后,处于解决相对贫困问题背景下,再继续采用这四种扶贫瞄准机制已然缺乏政策基础和现实条件,也就不能简单沿用以往机制进行扶贫资源的分配。2020 年后扶贫瞄准机制的调整应与中国贫困问题的结构性转型相适应,那么如何有效地识别新的相对贫困群体,探索新背景下的瞄准机制将是扶贫政策研究和实践的重要议题。具体可从以下几个方面进行

①李小云、许汉泽《2020 年后扶贫工作的若干思考》,《国家行政学院学报》2018 年第 1 期。

②左停《2020 年后的贫困类型、特征及其反贫困路径》,《“三农”决策要参》2020 年第 6 期。

③王晓毅《2020 精准扶贫的三大任务与三个转变》,《人民论坛》2020 年第 2 期。

④何秀荣《改革 40 年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》,《农村经济》2018 年第 11 期。

⑤汪三贵、曾小溪《后 2020 贫困问题初探》,《河海大学学报》(哲学社会科学版)2018 年第 2 期。

探讨:

第一 梳理中国扶贫瞄准机制的演变历程,精准理念、精细措施、精心服务是当前抑或未来扶贫瞄准的大趋势。因为相对贫困是一种长期性贫困现象,是个比较概念,是与社会平均收入和社会发展水平的比较^①,不同于以往解决绝对贫困问题那样通过实施区域、县域、村级、户级的瞄准机制来分配扶贫资源,在解决相对贫困问题上,坚持精准理念持续、精细措施推进、精心服务保障的基础上,可以借鉴精准扶贫中户级瞄准的实践经验,对识别后建档立卡贫困户进行更加精准精细精心管理,发挥精准扶贫以来建立大数据的资源优势,追踪进出数据库的贫困群体,以现有数据库有记录的贫困群体为基础,无需大规模再次开展新一轮建档立卡识别,重点监测因自然灾害、家庭变故及大病等个性化原因导致的返贫群体,有效节约贫困识别成本,差异化对待出现的不同贫困问题,寻求更加精准精细精心的相对贫困问题的识别机制。

第二 根据城乡差异,建立先分类后统一的识别标准。延续以往瞄准思维,识别标准也即划定相对贫困线,作为基本的量化标准主要用来区分出不同贫困群体。在城乡统筹背景下,城市化进程不断加快,城乡二元分割体制逐步打破,扶贫区域由单纯农村扶贫转向为城乡统筹,农村低收入群体向城市转移成为潜在的贫困人口,处于城市边缘,并与城市原有低收入人口构成减贫的主要对象。在脱贫攻坚后实施乡村振兴战略,农村中脱贫户、返贫户、边缘户作为重点瞄准群体。2020年后由城乡二元减贫战略转向城乡统筹减贫战略,在这个过渡期,要坚持因地制宜,区分沿海地区和非沿海地区、一般贫困地区与深度贫困地区,对城市和乡村的相对贫困线进行差异化划定,先初步建立相对贫困识别标准,与此同时在推进城乡一体化过程中,加大在教育、培训、就业、公共基本服务等基础性问题上投入,逐步缩小城乡差距,渐进实现城乡的二元统一,从而在相对贫困基本标准上实现全国宏观统筹,并突出地方因地制宜的调整,在实践上符合中国国家治理的内在逻辑,在方法上也具有可操作性。

第三 相对贫困问题的长期存在意味着减贫工作会呈动态调整态势,具体表现在贫困对象、贫困标准及扶贫措施应根据具体情况适时调整。2020年之前绝对贫困群体普遍是农村贫困者,2020年后的相对贫困者主要是农村贫困者、部分返贫者和城市贫困者^②,更多地集中在少数脆弱人群,如非正规就业的群体因产业结构调整及经济发展缓慢容易陷入贫困,受教育水平低的群体因行业发展以机器代替人力而可能失去工作机会,在社保制度不完善的背景下,老年人、残疾人和长期患病的更容易陷入贫困^③。因此,相对贫困线的设定尝试打破以往的按照某年度贫困线为基准进行动态调整,根据各地经济社会发展水平,以3—5年为一个周期,便于不同时期贫困状况具有可比性,试图建立以县域为统筹的浮动型的贫困线。在此基础上,县域统筹下相对贫困问题更具有现实意义,更能在县域层面精准识别出贫困群体,有效根据当地实际情况制定更为契合的减贫举措,凸显现行“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的扶贫工作机制优势,进一步强化县域层面的统筹协调力,或许是未来有效解决相对贫困问题的新思路。

第四 贫困视角从单一收入维度转向多维度已成主流趋势^④。如精准扶贫精准脱贫中的“两不愁三保障”任务目标和“五个一批”、“六个精准”施策策略的提出均不同程度上践行了多维贫困的理念。2020年后相对贫困的存在是结构性问题,收入低只是客观表征,仅用收入维度来衡量农户贫困,会将很多面临真正多维贫困的群体忽略,无法精确测试农村贫困现状^⑤。应坚持多元瞄准机制,融入多维度贫困视角,重视多维扶贫举措,在扶贫资源使用和分配中更应把个体能力提升和发展作为主要依据,针对性解决收入、能力、权利等多维贫困问题,不失为一种新探索。

[责任编辑:张媛媛]

①左停、苏武峰《乡村振兴背景下中国相对贫困治理的战略指向与政策选择》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2020年第4期。

②孙久文、夏添《中国扶贫战略与2020年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析》,《中国农村经济》2019年第10期。

③王晓毅《贫困治理机制转型》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第4期。

④仲超、林闯钢《中国相对贫困家庭的多维剥夺及其影响因素研究》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第4期。

⑤刘魏、王小华《农地流转的多维减贫效应及其异质性研究》,《宏观质量研究》2019年第3期。