



# 完善现行精准扶贫体制机制研究

檀学文

[摘要] 自从确立精准扶贫精准脱贫基本方略以来,中国扶贫体制机制经历了快速创新和转型。2016年以来大范围地进入实践操作。目前,精准扶贫体制的主要特点是坚持党的领导和政府主导、党政“一把手”负总责的领导体制和各级政府合力攻坚、分级负责的管理体制,以及广泛社会参与的大扶贫格局;精准扶贫机制被概括为六个方面,分别致力于解决精准性问题和(或)攻坚克难问题。对照脱贫攻坚需要,精准扶贫体制机制与现实需要还有诸多脱节、不适和不完善之处。本文从五个方面对其进行分析,并进而从修补现行贫困识别机制、落实和强化县为主体的脱贫责任制、理顺和完善脱贫机制、保障直接扶贫开发人力投入、补偿相对贫困群体等方面提出了完善精准扶贫体制机制的对策建议。

[关键词] 精准扶贫精准脱贫; 体制机制创新; 脱贫攻坚战; 建档立卡

## 一、精准扶贫要求新的扶贫体制机制

中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出并形成了较为完整的精准扶贫思想,以精准扶贫精准脱贫为基本方略,要打赢脱贫攻坚战,实现到2020年现行标准下贫困人口全部脱贫。精准扶贫思想是一个行动理论,其内涵由精准扶贫、精准脱贫、脱贫攻坚以及“绣花功夫”抓扶贫四个方面构成<sup>[1]</sup>。精准扶贫思想,一方面强调精准,不仅要精准识别贫困人口,更要精准施策和实现每一个贫困户脱贫;另一方面强调实践,要把扶贫脱贫当作一场战役来打,也要下“绣花功夫”解决关键问题。总的来说,要实现脱贫攻坚目标,需要满足三方面条件:创新扶贫体制机制;大幅度增加扶贫资源投入;以及开展扶贫实践模式的创新。本文主要探讨第一方面的条件,即如何实现扶贫体制机制创新以适应精准扶贫的需要。

中国政府从1986年起开始大规模、有计划地开展农村扶贫工作,建立了一套较为完整的扶贫体制机制,确定了开发式扶贫方针,组建了从中央到县级的扶贫开发领导和工作体制。为了确定扶贫开发对象,国家分期分批划定了扶贫片区和贫困县,将主要扶贫资源和政策投向扶贫片区和贫困县。开发式移民扶贫、与贫困挂钩的扶贫资金分配机制、企事业单位定点挂钩扶贫、东西对口帮扶、分级负责制、扶贫到村到户等基本的扶贫体制机制都在20世纪90年代建立起来。

2013年底,中央提出精准扶贫方略,传统扶贫体制机制与精准扶贫的不适应性开始体现出来。除了动员不力、责任不明、考核不到位等问题,最主要的是不能找到和瞄准所有贫困户<sup>[2]</sup>。这就要求根据精准扶贫需要进一步开展体制机制创新。

## 二、精准扶贫体制机制创新的主要做法

我国精准扶贫体制机制创新的依据主要是2013年12月18日发布的《关于创新机制扎实推进

[收稿日期] 2017-08-15

[作者简介] 檀学文,中国社会科学院农村发展研究所副研究员、贫困与福祉研究室主任;邮编:100732。

农村扶贫开发工作的意见》(以下简称《意见》)、2015年11月29日公布的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)以及一系列专门政策文件。根据对精准扶贫思想四方面内涵的界定,本文基本上将精准扶贫体制机制视为现行扶贫开发体制的同义语而不只是其一部分。精准扶贫与开发式扶贫方针以及扶贫开发与区域发展相互促进原则并不矛盾;甚至可以说,后两者也是前者的应有之意。唯有此,精准扶贫脱贫攻坚目标才有可能实现。精准扶贫体制机制创新可以引导政府行为变革,诱导更多资源投入以及实践模式创新,既聚焦于区域性和整体性贫困问题,又着眼于瞄准所有扶贫对象,点面结合,对打赢脱贫攻坚战具有基础性和先导性作用。

### (一) 精准扶贫体制创新

#### 1. 坚持党的领导和政府主导、党政“一把手”负总责的脱贫攻坚领导体制

中国扶贫开发工作的领导体制经历了一个不断强化的过程。国家“八七扶贫攻坚计划”提出分级负责、以省为主的省长负责制。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》(以下简称《纲要1》)提出要实行贫困地区扶贫工作党政“一把手”负责制。《中国农村扶贫开发纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要2》)则提出实行党政“一把手”负总责的扶贫开发工作责任制。在《意见》中,扶贫工作领导体制被进一步明确为坚持党的领导和政府主导,省级党委和政府扶贫开发工作负总责,党政“一把手”要向中央签署脱贫责任书;县级党委和政府承担主体责任,书记和县长是第一责任人。目前,大部分省份都已经调整了扶贫开发领导小组的领导构成,设置各级党政“一把手”为双组长,党政同责,大大加强了扶贫开发的领导力量。

#### 2. 明确从中央到地方合力攻坚、分级负责的脱贫攻坚管理体制

一直以来,扶贫开发都是我国各级政府的共同职责。在《纲要1》中,我国扶贫管理体制为“省负总责、县抓落实”,具体体现为责任到省、任务到省、资金到省、权力到省的“四到省”制度,以及贫困县以扶贫开发工作统揽全局的原则。在《纲要2》中,扶贫管理体制被调整为“中央统筹、省负总责、县抓落实”,强化了中央的领导和统筹职能。《决定》提出要强化脱贫攻坚领导责任制,并在2016年底印发《脱贫攻坚责任制实施办法》对其进行具体化:一方面,在“中央统筹、省负总责、市县落实”的纵向分工体制中,明确由县级政府承担主体责任;另一方面,制定层层分级责任制,各级政府依次向上负责,各行业管理部门承担与本部门职责相当的扶贫开发责任。

#### 3. 确立政府主导、广泛社会参与的大扶贫格局

多部门、多主体共同参与是我国一直以来的基本扶贫开发格局。《纲要1》首次明确了政府主导、全社会共同参与的基本原则。《纲要2》基本延续了前期的基本原则,在部门协作的意义上提出要形成扶贫开发合力,同时广泛动员社会各界参与扶贫开发。习近平在2015年6月部分省(区、市)扶贫攻坚与“十三五”时期经济社会发展座谈会上首次提出大扶贫概念,即坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局。《决定》对此予以了确认。近两年来,在脱贫攻坚目标指引下,行业扶贫成为各行业主管部门与行业发展同等重要的职责,企业、机关、公民等社会扶贫的力度也得到了大大加强。

### (二) 精准扶贫机制创新

《意见》从六个方面提出了新的扶贫开发工作机制,分别是改进贫困县考核机制、建立精准扶贫工作机制、健全干部驻村帮扶机制、改革财政专项扶贫资金管理机制、完善金融服务机制和创新社会参与机制。从其内容看,还不能完全称为精准扶贫机制。经过3年多的发展,我国扶贫机制创新在更多方面得到了拓展和深化,本文将重新归纳为六个方面的精准扶贫机制。

#### 1. 建立精准扶贫工作机制

精准扶贫工作机制是指扶贫主体如何落实扶贫措施以精准地实现扶贫对象脱贫的一整套工作机制。《意见》提出了精准扶贫工作机制的初步思路,其基础就是开展统一的扶贫对象精准识别,

对识别出的贫困村和贫困户建档立卡,并针对致贫原因制定扶贫措施。2014年5月,国务院扶贫办等部门联合出台《建立精准扶贫工作机制实施方案》,提出精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核等“四个精准”。2015年6月,习近平总书记在部分省区市党委主要负责同志座谈会上首次提出了精准扶贫的“六个精准”和扶贫攻坚行动计划的“四个一批”。半年后,《决定》正式将精准扶贫精准脱贫确定为基本方略,其内涵主要是“六个精准”和“五个一批”。其中,“六个精准”以精准识别为起点,涵盖识别、帮扶、脱贫全过程。“五个一批”涵盖各种帮扶、脱贫路径,包括发展生产、易地扶贫搬迁、发展教育、生态补偿以及社保兜底等。资产收益扶贫方式在《决定》中首次提及,涉及财政扶贫资金、集体资源和资产、农民资产等股权收益向贫困户的分配。

### 2. 建立面向精准扶贫和脱贫攻坚的扶贫资金管理机制

改革以前的财政专项扶贫资金管理机制可以大体概括为:以省为主管理,要素法为主分配,项目分头管理,无法统筹使用,监管机制缺失<sup>①</sup>。《意见》提出要改革财政专项扶贫资金管理机制。2014年8月,国务院扶贫开发领导小组发布《关于改革财政专项扶贫资金管理机制的意见》,其改革要点是增强资金使用针对性,促进资金管理权责匹配。新的专项扶贫资金管理机制包括:建立中央和省级财政专项扶贫资金投入增长机制,有的地方还以地方法规形式予以保障<sup>②</sup>;形成竞争性资金分配机制;将绝大部分扶贫项目审批权限下放到县;探索扶贫项目和资金到村到户的精准使用机制;整合和统筹使用扶贫资金和涉农资金以集中解决突出贫困问题;探索在扶贫开发中政府购买社会服务;通过扶贫金融创新发挥扶贫资金放大效应;改革资金监管机制等。对于整合和统筹使用扶贫资金和涉农资金,我国于2016年出台专门政策文件予以规定<sup>③</sup>。目前,可用于统筹整合使用的中央层面涉农资金有20项之多,此外还有社会事业资金和地方层面的资金,贫困县可用的扶贫资金规模大大增加。

### 3. 建立精准扶贫工作成效考核机制

目前,中国从两方面建立了针对精准扶贫需要的扶贫工作成效考核机制。一方面,在贫困县约束机制基础上,2014年12月,中组部和国务院扶贫办联合下发《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》,建立了更具针对性的贫困县考核机制。这是正式的党政考核,最主要的是打破或弱化对地区GDP、工业增加值等纯经济指标的考核,从贫困县实际出发考核发展实绩,把扶贫开发、与减贫脱贫紧密关联的民生和社会事业发展、生态环境保护、党建等作为考核的重要内容,并将考核结果作为干部综合评价和选拔任用的依据,直接发挥考核“指挥棒”作用。另一方面,国家建立精准扶贫工作成效第三方评估机制,以省为单位对各省精准扶贫工作成效以及贫困县退出效果开展独立第三方评估,通过评估意见反馈、约谈评估结果落后的省份、表彰评估结果先进的省份等方式推动精准扶贫工作的开展。

### 4. 健全干部帮扶机制

《意见》提出要健全干部驻村帮扶机制,要普遍建立驻村工作队(组),确保每个贫困村都有驻村工作队(组),每个贫困户都有帮扶责任人。干部驻村帮扶的目的既是参与扶贫开发,又是培养锻炼干部。2014年《建立精准扶贫工作机制实施方案》对此进行了细化。干部驻村帮扶制度由于规模大,涉及面广,在地方实践中开展了大量的创新。首先,各地纷纷实施了财政供养单位(机关事业单位)干部联系和帮扶贫困户的制度,他们不需要驻村,但是需要定期走访和经常联系贫困户;其次,一些地方以帮扶单位为主体,建立“单位包村、干部包户”制度,由单位整体上承担贫困村

① 关于印发《财政专项扶贫资金管理办法》的通知(财农〔2011〕412号)。

② 如贵州省的《大扶贫条例》。

③ 《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》(国办发〔2016〕22号)。

帮扶责任, 派驻扶贫工作队, 安排本单位职工作为贫困户的帮扶责任人; 再次, 有些地方建立了多级帮扶责任链, 如贵州“省领导包县、市州领导包乡、县领导包村、乡镇领导包户、党员干部包人”的“五包”责任制; 还有很多地方将贫困村第一书记和扶贫工作队机制有机结合起来, 由第一书记兼任扶贫工作队队长。

#### 5. 健全社会参与扶贫机制

《意见》提出建立和完善广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发制度, 涵盖定点扶贫、东西部扶贫协作、统一战线扶贫、军队和武警部队、企业、社会组织、个人等参与扶贫。《决定》出台后, 社会参与扶贫力度空前加大, 各领域社会扶贫机制也不断得到健全和深化, 其目标是专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局。

对于定点扶贫, 2015年8月国务院扶贫办发布《关于进一步完善定点扶贫工作的通知》, 重新调整了参与定点扶贫的中央和国家机关等单位, 要求各单位加强领导, 建立定点扶贫工作机制, 选派优秀干部挂职扶贫, 还要建立牵头联系机制, 并通过牵头组织部门强化定点扶贫考核。对于东西部扶贫协作, 中办、国办于2016年12月印发《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》, 提出要优化结对关系, 深化结对帮扶, 提高东西部扶贫协作和对口支援工作水平。在完善省际结对关系的同时, 实现对民族自治州和西部贫困程度深的市州全覆盖, 并落实北京市、天津市与河北省扶贫协作任务。扶贫协作的主要任务包括: 开展产业合作、组织劳务协作和职业教育协作、加强人才支援和资金支持, 动员社会参与等, 并把东西部扶贫协作工作纳入国家脱贫攻坚考核和扶贫督查巡查范围。对于统一战线参与扶贫, 除了各民主党派直接组织扶贫活动外, 还通过工商联系统组织和动员民营企业参与扶贫<sup>①</sup>。对于企业, 其参与扶贫的途径更多, 包括自主参与、社会动员等。对于公民个人参与扶贫, 我国不仅有通过行政系统实施的财政供养干部联系帮扶贫困户制度, 还通过“扶贫日”等宣传活动直接动员企业、居民为扶贫脱贫出钱出力。

#### 6. 建立贫困退出机制

《意见》中尚未提出贫困退出机制。在《决定》出台后, 建立贫困退出机制成为必然要求。为此, 中办、国办在2016年4月印发《关于建立贫困退出机制的意见》, 建立了贫困人口、贫困村以及贫困县的退出标准和程序。贫困人口退出以收入标准和“两不愁三保障”为标准, 贫困村和贫困县退出以贫困发生率为主要标准, 其他辅助标准一般在省级退出政策中予以规定。贫困人口退出一般由村“两委”研究提出退出名单, 村“两委”和扶贫工作队共同核实、贫困户签字认可、村内公示公告等程序; 贫困村退出需要申请、审核、乡镇内公示公告等程序; 贫困县退出则需要有地市、省两级核查并向社会公示公告, 还要向国务院扶贫开发领导小组报告并经其评估检查通过, 最后才能由省级政府批准退出。为解决不愿退出问题, 退出机制中包括正向激励机制, 退出后, 在一定时期内国家原有扶贫政策保持不变, 支持力度不减, 对提前退出的贫困县还可以制定奖励政策。

### 三、当前精准扶贫中存在的体制机制问题

总的来看, 经过3年多时间的努力, 我国基本建立了较为完善的精准扶贫体制机制。其中, 精准扶贫体制的主要特点是各级党政主要领导直接负责、从中央到地方合力攻坚、社会广泛参与, 其广泛程度前所未有的; 六个方面的精准扶贫机制则分别致力于解决精准性问题和(或)攻坚克难问题。目前, 脱贫攻坚战进入深水区。对照扶贫工作需要以及习总书记提出的“绣花功夫”抓扶贫的

<sup>①</sup> 薛涛: 统一战线聚力定点扶贫 五方面扎实推进。新华网 2016-08-24, [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-08/24/c\\_129233790.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-08/24/c_129233790.htm)。

要求,现行精准扶贫体制机制与现实需要还有诸多脱节、不适和不完善之处,本文将其归纳为五个方面。

### (一) 扶贫与脱贫的主体、客体角色与权责划分尚不够明确彻底

在现行扶贫体制下,我国已经组建了复杂的扶贫主体体系,包括从中央到地方各级党委和政府、有关中央和国家机关、各社会扶贫单位和个人等。但是,扶贫主体之间的职责分工,扶贫与脱贫主体的责权划分都还不够明确彻底。首先是扶贫主体的职责分工不够完善。在党委和政府体系中,中央统筹,省负总责,地市级负责域内协调,县级承担脱贫攻坚主体责任。这种表述在各级政府之间做了恰当区分,尤其是对县级党委和政府的职责表述比较明确,但是对县级以下脱贫攻坚主体责任如何落实还有模糊空间。乡镇政府的专职工作人员少,承担全乡镇的贫困人口精准脱贫任务是相当吃力的。所以,精准扶贫任务需要进一步下沉到贫困村。我国目前在村层面形成了村“两委”、第一书记、扶贫工作队、贫困户帮扶责任人这四支扶贫力量,此外还有包村单位的整体支持,按说不可谓不强大。但是目前村层面精准帮扶机制还存在两方面问题。一方面,村层面各支扶贫力量的内部分工不明确,帮扶责任人自我角色定位尴尬;另一方面,村层面扶贫力量与上级扶贫部门的职责划分也不明确,远没有达到村级提供解决方案、上级匹配资源的优化状态。

其次是扶贫主体与脱贫主体的权责划分不明,主要体现为现行体制对贫困户作为脱贫主体的责任没有很好地界定。贫困户作为社会成员,对自己家庭的发展承担主体责任,这是理所当然的。他们由于缺乏必要的能力和资源,才需要得到帮扶。根本上说,就脱贫而言,贫困户自身的努力是内因,是主要因素;帮扶主体的帮扶是外因,是次要因素。但是现实并非完全如此。在贫困户缺乏自我发展能力的情况下,此时外力将是他们脱贫的主要因素。当扶贫干部抱怨“老弱病残”的扶贫对象怎么脱贫时,这就忽视了脱贫内因和外因的相对地位的转换;或者说,扶贫主体不能够为这些人提供兜底保障,没有恰当地为他们承担脱贫主体责任。一些贫困户宁愿“等靠要”也不愿意劳动致富(所谓的“懒汉”)或者为了享受扶贫福利而不愿签字脱贫,这是自我免除了脱贫主体责任。如果扶贫部门对此无能为力,这表明扶贫机制未能对扶贫主体和脱贫主体的责权边界进行恰当的划分,缺乏对脱贫主体不当诉求的约束或否决机制。

### (二) 现行贫困识别机制只能做到有限精准

现行的贫困人口精准识别采取的是贫困人口规模分解控制、逆向排序选择的方法,即根据统计监测数据,将贫困人口规模层层分解到村,为村确定贫困人口名额后,再根据贫困识别指标,从全村家庭中找出相对条件最差的,逆向排序确定贫困户<sup>①</sup>。逆序识别的关键在于控制性名额,它代表村内的相对贫困,与绝对贫困标准没有直接关系,是便于操作的权宜之策。它有可能排斥一部分贫困人口,也有可能纳入一部分非贫困人口,还会将不少条件相近的贫困家庭人为地划分为贫困户和非贫困户,每一种情况都代表着不公平。未被识别的贫困人口无法享受扶贫政策;被识别为贫困人口的非贫困人口不仅享受了不该享受的政策,甚至由于其致贫原因在逻辑上不成立而无法实施相应的精准帮扶政策;被贫困名额分割在两侧的家庭更是会直接感受到扶贫政策福利差异。同样地,受分解指标的影响,结合建档立卡机制,现行识别机制还存在僵化性弊病,在重新识别过程中,每剔除一人,便要补充一人,以维持数量平衡,不论补充的贫困人口是否真正贫困。从2014年以来一轮又一轮的“回头看”“再回头”等贫困数据核实工作显示,现行贫困识别机制的精准程度是很有限的。此外,现行建档立卡信息系统是孤立的和封闭的,其自身不承担识别功能,而且与公安部公民身份信息系统、民政部低保信息系统等重要信息系统无法联通,造成许多低水平重复工作以及低级错误,降低识别准确率,增加识别工作量。

<sup>①</sup> 只有少数地方能做到全县统一识别标准,如广西壮族自治区。

### (三) 脱贫及贫困退出机制未能予以梳理和厘清

从贫困人口角度看,脱贫攻坚结果并非全部退出那么简单。扶贫的结果可能存在三种情形。第一种情形是正常的脱贫和退出。贫困户在得到帮扶后,家庭生计达到扶贫收入标准和“两不愁三保障”标准,可以看到实际发生的进步。在发展生产脱贫之外,可以列入脱贫序列的还有那些享受阶段性的救助、保障措施可以形成或恢复生产能力的家庭,包括但不限于教育资助、困境儿童救助、灾害救济后恢复生产、大病救助后康复等情形。第二种情形是保障兜底,保障是手段,兜底是状态。低保对象、老弱病残家庭以及身患大病或慢性病经医治仍无法恢复健康的人群,其共同特点是缺少发展能力,离开保障便会返贫。第三种情形是“不脱贫”。不乏有劳动能力的“懒汉”,他们宁愿坐等补贴也不愿劳动。对于“懒汉”采取动员、激励措施是精准扶贫的必要举措。但是如果没有结果而又要强行要求脱贫,就只能给予直接福利补贴,这样会打击奖勤罚懒的社会风气。

当前的制度设计没有对脱贫机制恰当地予以梳理、厘清,从而导致误解、混淆。一是没有恰当地区分脱贫和兜底,以为兜底也是脱贫,或者只是将低保当作兜底,从而引发一旦脱贫攻坚期结束,取消扶贫政策便会大面积返贫的担忧。二是没有认识到应当允许“不脱贫”,以为必须100%脱贫,从而面对懒汉、不愿脱贫的贫困户无能为力。由于脱贫机制没有被完全认识,对于如何认定哪些贫困人口应该属于哪种脱贫方式,以及如何确定认定的权威性和可靠性,自然也还没有做好准备。目前所做的扶贫与低保衔接的工作主要在于标准和政策方面,对象认定、退出机制都还是各自为政。从而,目前尚无机构能够权威地认定哪些家庭属于保障兜底范围。另一方面,贫困户脱贫的评估机制值得探讨。脱贫是从生存向发展的跨越,其认定需要权威性和可靠性。目前贫困户脱贫程序的关键环节——贫困户收入和家庭状况调查,是由一个在村层面组织的小组来开展的。这个小组的行为合规性和专业能力是保证评估结果的要害所在。但是,他们既无充分的履职法源,也缺乏类似于统计局调查队的专业能力。这可能是当前不少地方产生贫困人口退出不达标并被重新退回为贫困人口现象的重要原因。

### (四) 精准扶贫引致的福利悬崖效应尚未引起重视

扶贫本是善举,但是实践中却经常出现争当贫困户,脱贫后不愿退出等怪现象。这些现象可以用现行精准扶贫机制的“福利悬崖”效应来解释。假设将全国人口按照收入水平排序,以收入水平排序为横坐标,以人均收入水平为纵坐标,大致可以得到一条类似于洛伦兹曲线形状的收入分布曲线,尽管其含义不同。在纵轴上,在特定的贫困标准所对应的收入水平( $y^*$ )上画水平线,与收入分布曲线的交叉点对应的横轴上的点( $r^*$ ),即为贫困人口与非贫困人口分界点,代表贫困发生率,其左侧即为贫困人口。精准扶贫针对 $r^*$ 左侧的贫困人口开展帮扶,使其经济福利达到和超过 $y^*$ 水平;而 $r^*$ 右侧收入水平仅稍高于左侧的人群则享受不到扶贫带来的福利改进,由此导致 $r^*$ 左侧人群的经济福利水平反而高于其右侧,这就是本文所称的“福利悬崖”效应,图中 $y^*AB$ 面积可以表征“福利悬崖”总量。

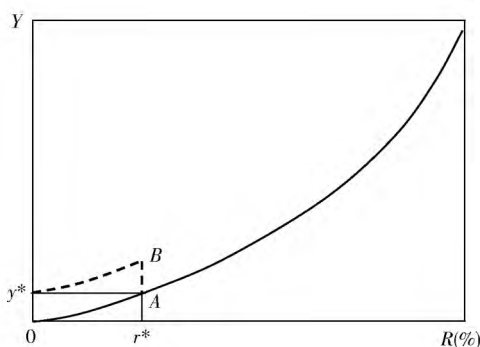


图1 精准扶贫的福利悬崖效应示意图

$r^*$  是一个绝对贫困分割点,其左右两侧都是社会中最困难的群体,只不过左侧是绝对贫困,右侧是相对贫困。如果扶贫措施使得左侧人群的总经济福利反而大大高于右侧人群,那么左侧的人不愿退出,以及右侧的人要求加入,其背后的经济理性是显然可见的。目前的精准扶贫措施,除了需要贫困户参与的生产措施外,医疗费补助、教育补贴、资产收益分红、慰问金等都是无需付出的经

济福利。动辄上千元的教育补贴以及上万元的医疗补助使得以 AB 高度表征的“福利悬崖”是相当可观的。导致这种结果的原因,一方面是现行的精准扶贫政策没有“封顶”机制,对于贫困户的利益是多多益善;另一方面是对于  $r^*$  右侧的相对贫困人群缺乏必要的补偿措施<sup>①</sup>。

#### (五) 精准扶贫中事务性工作与业务性工作的关系尚未摆正

扶贫攻坚是一个复杂的工作体系,在具体的扶贫开发工作前期和后期都有大量的事务性和程序性工作,也都是必要的。从脱贫攻坚实践情况看,事务性工作与业务性工作的关系尚未摆正。一方面,事务性和程序性工作比例过高,挤占了直接用于扶贫开发的时间。精准扶贫需要在精准施策的基础上精准发力,好钢用在刀刃上,解决问题需要有人去落实推动。这是用“绣花功夫”扶贫的体现,但是前提是需要有充分的人力保障。目前,随着建档立卡工作的深化、贫困退出认定、第三方评估监督等机制的落实,基层扶贫开发部门和扶贫干部承担了大量的系统信息补录和更正、扶贫手册的反复重新填写、迎接和陪同各种检查和考察、准备各种报表和材料等。扶贫部门虽然增加了很多人手,很多乡镇设置了扶贫办和扶贫专干,贫困村配备了第一书记和扶贫专干等,但是其中的大部分力量都用于了上述程序性工作,多数时候疲于应付。建档立卡系统的封闭性也人为增加了工作量。这导致扶贫力量不能够充分地下沉到基层,直接用于扶贫行动的人力和精力不足。另一方面,考核、监督、评比等重视结果的举措已经引起了不小的负反馈效应,包括地方监督考核的上行下效、层层加码、重视形式大于重视内容等。

### 四、完善精准扶贫体制机制的对策建议

在接下来的不到4年时间里,我国还有4335万贫困人口脱贫任务,而且越往后难啃的硬骨头比例越高。为顺利完成脱贫攻坚任务,实现稳定脱贫,除了进一步加大投入、保持政策的稳定性和连贯性,还要进一步完善精准扶贫体制机制,破除不适应精准帮扶和精准脱贫需要以及损害扶贫投入效果的体制机制障碍。

#### (一) 修补现行贫困识别机制,致力于创建一个真正的精准识别机制

现行的贫困识别机制只能做到有限精准。在近期内不可能对贫困识别和建档立卡工作机制进行颠覆性调整的情况下,提升识别精准性的可行做法是对其进行修补。方法是基于现行建档立卡方法和范围,一把尺子量到底,进入和退出采用相同标准,同时把好“出口关”和“入口关”。出口关是指贫困退出要提高权威性和准确性,不要再让退出指标引导退出行为,要让退出依据坚实可靠;入口关是指新生贫困和返贫,也不能对此设定指标限制,完全以扶贫标准为准,而且进入时要采取自主申请和村级提名相结合的办法,避免贫困人口因信息缺失而被遗漏。在此基础上,扶贫部门应与研究部门一起,致力于研究一个基于多维贫困框架、覆盖相对贫困人群的贫困信息系统。在这样一个系统内,只要设定相应的贫困标准,便可识别出绝对贫困人口以及需要社会保障兜底的人群,教育资助、大病救助等专项扶贫措施也可以便利地寻找到对象。

#### (二) 细化基层扶贫、脱贫责权划分,落实和强化县为主体的脱贫责任制

现行脱贫攻坚责任体系中从中央到县的分级责任划分都已经比较明确,当前迫切需要落实和强化县为主体的脱贫责任制。在实施“四到县”之后,县级党委政府需要统筹安排县域脱贫攻坚工作,包括掌握全县贫困形势,提供不同层面的公共产品,统筹安排各类扶贫项目和资金,调配人力物力资源等。其中重要的一点是县级党委政府不能诸事大包大揽,而是要在县内建立县、乡镇、村三

<sup>①</sup> 一些地方,如陕西省榆林市,在实践中对相对薄弱的村投入更多的发展资源就属于这样类型的补偿措施,但是这还是个案。

级责权划分机制,包括三个方面:一是确立三级主体在提供地方公共产品方面的责任分工,基本以地域范围为限,这个相对容易;二是确立村级四类扶贫主体在精准扶贫中的职责分工。大体上说,第一书记和扶贫工作队应起主导作用,村“两委”全力参与和配合,帮扶联系人主要起沟通贫困户和扶贫干部的桥梁作用;三是确立村级扶贫主体与上级扶贫部门在精准扶贫中的权责分工,村级扶贫主体承担精准到户的帮扶责任,但是有权利根据需要向上级扶贫部门要求相应的政策资源。只有当贫困户求助有门,基层扶贫力量有足够精力用于扶贫开发工作,精准帮扶才能回应“扶贫没有主语”<sup>①</sup>的质疑。

### (三) 理顺和完善脱贫机制,确保扶贫工作有的放矢

将从精准扶贫到精准脱贫概念上的逻辑转化为实际工作逻辑,需要正确认识和理顺脱贫机制,改变脱贫等于退出的单一思维。根据上文分析,从贫困户自身发展角度,扶贫的结果除了脱贫退出和保障兜底,还有不能脱贫。脱贫退出意味着贫困户的生产生活达到了扶贫标准并获得了自我发展的能力;兜底保障意味着该贫困户必须持续得到某种扶持才能达到脱贫标准,因此他们不能退出,只能被“兜底”;不能脱贫的含义则是既不能通过正常的扶贫措施脱贫,又没有资格享受兜底保障,他们是贫困人口中的后进者。理顺和完善脱贫机制,首先是要认可这三种可能的结果,尤其是接受不脱贫结果的存在。其次是要对每种脱贫机制适用的对象以及条件有严格而明确的界定,避免用兜底、不脱贫代替脱贫退出的“懒政”行为;再次,对每种脱贫机制都要有严格的审核和认定机制,要使结果经得起检验。如果规定允许有限比例的贫困人口在脱贫攻坚期结束时不脱贫(例如1%),那么“等靠要”、不愿签字脱贫等现象将会大幅度减少,因为他们没有任何益处。对于脱贫退出的认定,关键是要采取措施提升脱贫审核的科学性和质量,例如在审核小组中配备统计调查员或提供统计专业培训,还要在评估内容中增加稳定脱贫的指标<sup>②</sup>。对于保障兜底的对象,由于他们将会长期享受直接的经济福利,所以关键是要对其缺乏自我发展能力的资格进行严格认定,这是最有可能弄虚作假的地方。

### (四) 提升事务性工作效率,保障直接扶贫开发人力投入

在扶贫工作中,记录档案、填写表格、核对信息、接受调查考核等属于事务性工作,行走在村庄和田间地头,了解疾苦和需求,帮助获取资源和信息,帮助解决产业发展的问题等属于业务性工作。虽然两类工作都是必要的,但是毕竟事务性工作适可而止,业务性工作多多益善。受人力物力资源数量限制,事务性工作量的增加必然限制业务性工作的投入,这就是当下精准扶贫工作的现状。为了保障直接扶贫开发人力投入,必须从提升事务性工作效率入手,目前看有两方面的潜力。一方面,要大力提升扶贫信息管理和办公自动化水平,减少低水平重复工作量。扶贫信息系统的贫困户建档立卡信息应当与公安部门“全国人口信息社会应用平台”联通,以该平台的公民身份信息为基础,收录贫困人口的贫困相关信息,并借此与个人征信系统、社保信息系统、社会救助信息系统、教育信息系统等重要的相关信息系统建立联系通道,通过信息共享方式实现扶贫系统与相关系统的联通,以便于共享和高效利用数据。扶贫信息系统还应当具有基本的统计报表功能,可以便利地输出各种需要的表格,而不是动不动就需要重新填写表格。记录帮扶信息的《扶贫手册》可以采取客户端输入和云端存储形式,可以轻易地避免经常重填《扶贫手册》的困境。另一方面,在做好前期工作基础上,善用统计科学规律,提升国家第三方评估的统计代表性及其结果的法定效力,利用统计结果评价区域性扶贫成效,限制省级以下自行组织的各种评估,尤其是放弃全覆盖式的事后

① 意指扶贫主体的缺位。

② 参考汪三贵:完善第三方评估,确保贫困人口稳定脱贫。国务院扶贫办网站,http://www.cpad.gov.cn/art/2017/3/3/art\_56\_60047.html。



评估。

#### (五) 对相对贫困群体采取福利补偿, 弱化福利悬崖影响

绝对贫困人口从精准扶贫中获得的福利悬崖效应本身并不意味着过度获取, 毕竟他们的经济福利水平与社会平均水平相比也相去甚远; 其不公平性是相对于位于绝对贫困线附近的相对贫困人口而言的, 因为福利悬崖效应与他们的收入或生活水平差距相比显得巨大。在精准扶贫体制下, 所有扶贫政策只是针对建档立卡贫困户, 对于相对贫困人口的福利补偿需要另辟蹊径。我国在贫困县统筹整合使用财政涉农资金的试点政策为此提供了一条可行路径。统筹整合财政涉农资金的本意是集中财力用于脱贫攻坚, 但是由于不是专项扶贫资金, 所以没有规定只能用于建档立卡贫困户。这种情况下, 将其用于条件较差的非贫困户合情合理。由于这些非贫困户通常不是保障兜底对象, 所以对他们的支持要以整体性改善生产生活环境以及促进发展生产为主; 在医疗救助、教育资助领域, 可以考虑可承受的普惠性政策, 给予适度补助以缩小与建档立卡贫困户的福利差距。

#### [参考文献]

- [1] 檀学文, 李静. 习近平精准扶贫思想实践深化研究. 中国农村经济, 2017(9)
- [2] 李静. 中国农村减贫成就与精准扶贫 // 魏后凯, 潘晨光, 主编. 中国农村发展报告(2016): 聚焦农村全面建成小康社会. 中国社会科学出版社, 2016

## Precision-Targeted Poverty Reduction Systems and Mechanisms: Establishment, Problems and Suggestions

Tan Xuwen

**Abstract** Since the establishment of basic state strategy of Precision-Targeted Poverty Reduction, the Chinese poverty reduction systems and mechanisms have experienced fast innovation and transformation, which have been put into practice since 2016. The main features of current Precision-Targeted Poverty Reduction systems are leadership by the Party and the government, administration by joint forces and graded liability between governments, and broad social participation. Precision-Targeted Poverty Reduction mechanisms are summarized in six aspects, which aim at solving problems of targeting and accomplishing poverty reduction missions. With reference to the needs of Campaign of Poverty Reduction, there still exist a lot of problems with the current systems and mechanisms of Precision-Targeted Poverty Reduction, which are analyzed in five aspects. Further, five suggestions are put forward in order to improve the current systems and mechanisms of Precision-Targeted Poverty Reduction, including renewing the current poverty identifying mechanism, deepening and strengthening the county-based poverty-reduction liability system, securing direct poverty-reduction human resources input, and welfare compensation for those relative poor population close to poverty line.

**Key words** Precision-targeted poverty reduction and alleviation; System and mechanism innovation; Campaign of poverty reduction; Poverty archives and desk account