

中国精准扶贫的实践与思考*

——中国精准扶贫进展与前瞻研讨会综述

白 描

贫困是一项世界性难题。如何精准识别贫困人口并制定相宜的扶贫政策帮助贫困人口脱贫，无论是从经济社会平衡发展的角度还是从人类追求效率兼顾公平的需要来看，都是无法绕开的重要课题。中国有着 40 年的扶贫开发实践，积累了丰富的宝贵经验，由此上升到理论层面形成了精准扶贫理念，不仅为世界扶贫理论做出了贡献，而且为其它国家的扶贫实践提供了十分有益的参考。中国共产党第十八次全国代表大会以来，中国政府以精准扶贫作为基本方略，吹响了打赢脱贫攻坚战的号角。中国共产党第十九次全国代表大会强调要坚持精准扶贫、精准脱贫，确保到 2020 年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。为了对精准扶贫实践进行阶段性总结，探讨精准扶贫实践中存在的问题与解决对策，2017 年 12 月 27 日，由中国社会科学院主办，中国社会科学院农村发展研究所、中国社会科学院贫困问题研究中心、社会科学文献出版社承办的“《中国扶贫开发报告 2017》发布会暨中国精准扶贫进展与前瞻研讨会”在北京举行。会上，来自国内科研机构的专家学者、中央和地方扶贫部门官员、在华有关国际机构官员围绕精准扶贫政策、精准扶贫方式、精准扶贫实践问题以及未来研究空间展开了深入讨论。他们所阐述的研究结论与观点，不仅是对中国精准扶贫实践的一次理性审视，更是对未来 3 年打赢脱贫攻坚战的有效助力。

一、精准扶贫政策要义

现阶段，中国农村贫困已显现出从制度约束导致的贫困向区域条件约束、农户能力约束导致的贫困转变的特点，精准扶贫正是在长期扶贫实践与探索中基于这样的背景所形成的理念。自从精准扶贫方略被确定以来，政界以及学术界从未停止过对其内涵与政策要义的深入解析。所谓精准扶贫是相对于粗放式扶贫方式而言的，它实际上是通过一种科学有效的政策与制度安排，将扶贫资源更准确传递给目标人群的扶贫方式。中国社会科学院副院长、贫困问题研究中心理事长李培林认为，现行精准扶贫政策蕴含以下 3 层重要含义：一是坚持脱贫攻坚目标，现行标准既不能拔高，也不能

*笔者感谢中国社会科学院农村发展研究所吴国宝、李静、刘建进、檀学文、谭清香、杨穗在本文写作过程中给予的支持与帮助。当然，笔者文责自负。

降低；二是农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困同步实行，不能有任何偏废；三是脱贫需是经得起时间检验的真脱贫、脱真贫，此即习近平总书记多次强调的要防止“口号脱贫”“数字脱贫”。事实上，精准扶贫的内涵高度概括起来就是“六个精准”，即扶持对象要精准、措施到户要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准。国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会主任段应碧认为，在上述“六个精准”中，最主要的是扶贫对象要精准和措施到户要精准。扶贫，首先就要搞清楚什么是贫困户，在研究清楚不同时期提什么样的标准以及是否统一这些标准等问题的基础上再因人精准施策。中国社会科学院吴国宝研究员把中国现行的精准扶贫定位为外部介入式的全过程精准扶贫，以区别于国际主流语境中的目标瞄准。在此框架下，他认为，精准扶贫的基本要件应该包括确定目标人群、安排所需的扶贫资源、选择合适的扶贫资源分配方式、选择适合目标人群的扶贫方式、建立保障扶贫资源传递和项目实施的组织与制度以及建立监测评估与激励制度。农业部农村经济研究中心主任宋洪远阐述了他对精准扶贫政策的理解：第一，在扶贫主体方面，精准扶贫即是要求政府处理好传导压力和激发动力的关系；第二，扶志与扶智相结合意味着贫困人口脱贫必须依靠自己的主动性，智力和脱贫能力提高了，脱贫才具有可持续性；第三，提高脱贫质量即是要解决好地方项目储备、产业转型和安排等重大问题。

二、精准扶贫方式探讨

所谓方式，属于方法论的范畴，它是连接政策目标与实施对象的重要介质。基于不同政策目标与对象，适宜的方式也有所不同。纵观中国扶贫政策的历史演变，扶贫政策呈现战略目标由解决温饱问题向“两不愁、三保障”、全面建成小康社会转变的特征。基于此，扶贫方式亦实现了从“大水漫灌”向“精准滴灌”的转变。如何在深入剖析致贫原因的基础上采取有针对性的、灵活多样的方式帮助贫困人口脱贫，做到因户施策、因人施策，是精准扶贫实践中需要认真思考的问题。与会专家、学者主要围绕产业扶贫、易地扶贫搬迁、教育扶贫和生态保护扶贫这4个方面展开了深入讨论。

（一）产业扶贫

1986年，中国正式进入大规模开发式扶贫阶段，政府制定了一系列扶贫政策，旨在提高贫困人口的自我发展能力，推动贫困地区经济发展。产业扶贫就是其中一项重要举措。实施精准扶贫以来，产业扶贫方面出现了一些新的变化。山西财经大学郭建宇教授认为，在精准扶贫框架下，产业扶贫的措施并没有完全的创新，但重点发生了变化，体现为强调特色产业。目前来看，因为在贫困地区可选择的产业范围并不是很大，产业扶贫面临的挑战主要体现为产业重复。此外，现在很多地方的产业发展依靠的是政府的大力投入，这种模式到底能否持续有待进一步思考。由此，如何延伸产业链条，提高产品附加值，促进产业可持续发展，是提高产业扶贫绩效的关键。江西财经大学公共政策与社会治理研究中心主任陈成文认为，不是每个地方都适合搞产业扶贫，即实施产业扶贫需要考虑契合度的问题。在实践中，应该审慎选择实施产业扶贫的地点，避免形式主义错误。

（二）易地扶贫搬迁

作为“五个一批”中的一项重要内容，易地扶贫搬迁针对的主要是那些身处于不适宜居住地区的贫困人口。围绕易地扶贫搬迁的讨论绕不开两个重要事项，即迁出地的后续事宜与迁入地的发展事宜。中国人民大学中国扶贫研究院院长汪三贵教授对易地扶贫搬迁进展与成效的考察表明，现阶段，易地扶贫搬迁存在的主要问题表现在以下两个方面：一是旧房拆除、宅基地复垦进展比较缓慢；二是搬迁户反映生产生活困难，收入和就业方面的问题没有得到有效解决。由此，易地扶贫搬迁的政策着力点应该放在落实旧房和宅基地的处理以及扶持后续产业和就业两个方面。国务院发展研究中心农村部部长叶兴庆提出，针对易地扶贫搬迁，现在设计的那一套返款机制是建立在这些年中国经济社会高速发展的基础上，未来当发展减速迈入高质量发展阶段以后，这套返款机制会不会出现问题，值得政界和学术界深思。而随着人口搬迁，利益相关人迁到新的地方，产业发展的支撑到底怎样、会不会出现二次搬迁以及迁入地的生活成本能否负担得起等，都是需要审慎思考的问题。

（三）教育扶贫

相较于输血式扶贫方式，造血式扶贫专注于提升贫困人口自身的发展能力，教育和人力资本在其中所起的重要作用不言而喻。中国科学院农业政策研究中心主任张林秀研究认为，促进非农就业有助于减贫，而非农就业又与人力资本息息相关。因为大脑在个体小的时候发育最快，所以，人力资本投入越早，回报率就越高，反之，则回报率越低。但是，目前世界上用于政府干预的公共支出都是后来比前期投入多，即资源是错配的。因此，为从源头上阻隔贫困的代际传递，需要调整人力资源的错配，增加早期教育的投入。

（四）生态保护扶贫

人类社会持续发展必须建立在人与环境和谐统一的基础上。生态保护扶贫是环境保护理念在扶贫领域的延伸，也是保障经济、社会、环境整体性和可持续性的长远制度安排。北京师范大学张琦教授认为，近几年中国在扶贫短期目标条件下的绿色减贫实践取得了一些成就，包括逐步形成了绿色减贫、绿色发展的新理念，探索并逐步形成了绿色产业融合发展的新形态。但是，中国的绿色减贫之路也面临诸多挑战，主要体现在以下几个方面：首先，贫困地区多处于生态脆弱区、限制开发区或是禁止开发区，开发与保护的冲突是减贫和脱贫中的现实难题；其次，绿色产业选择面临同质化现象，难以实现可持续发展；再次，探索有助于实现绿色资源资产价值的扶贫路径选择和制度安排需要一个过程；最后，绿色减贫的经验难以复制和推广。总体而言，现阶段关于绿色减贫的认识还存在较大差异，消除唯 GDP 思想的惯性和路径依赖性难度较大。

三、精准扶贫实践问题思考

理论的提出是为了解决实际问题，而解决问题的过程就是实践，并且实践的结果有助于进一步完善理论。此次研讨会召开的时间距离 2020 年实现全面脱贫正好还有 3 年，在这时总结前一段精准扶贫实践的经验与问题不仅具有现实的基础，而且有助于升华认识以更好地指导未来的扶贫工作。

与会者有一个共识，即中国实施精准扶贫确实取得了不错的效果，向世界展示了在经济增长的

减贫作用明显减弱的条件下，如何通过一系列干预制度来实现大规模减贫。众多与会学者的研究支持了这一判断。例如，吴国宝研究员的研究就表明，中国的精准扶贫符合社会成本效益原则。虽然这种直接为贫困人口创造机会的扶贫方式从项目本身来看有可能收不抵支，但从社会层面来看，相关政策对区域经济和产业发展形成的效益大于投入，即精准扶贫这种方式是可取的。

同时，与会专家、学者纷纷强调，现阶段中国距离实现全面脱贫目标尚面临诸多现实挑战。华中师范大学陆汉文教授的研究表明，目前中国贫困问题中越来越突出的是内生发展动力不足的问题，表现为贫困人口生活目标模糊、发展信心缺失、存在福利依赖，而村级社区建设则是解决这一问题的根本途径。吴国宝研究员则将中国精准扶贫面临的挑战概括为以下4个方面：一是考虑到扶贫的惯性，按照现有脱贫率，有些省份或地区到2020年实现全面脱贫有风险；二是深度贫困地区脱贫形势严峻；三是易地扶贫搬迁任务艰巨；四是低收入农户收入增长乏力，返贫压力上升。还有一些专家从单个贫困维度或政策要件出发得出对精准扶贫实践所面临问题的判断。例如，中国社会科学院农村发展研究所杜晓山研究员关注精准扶贫中的金融扶贫问题。他认为，目前的金融扶贫机制不仅在某种程度上扭曲了金融环境，而且造成国家财政负担集中，是不可持续的。中国社会科学院谭清香的研究表明，目前财政扶贫资金方面出现的违规违纪问题，背后的主要原因即是扶贫监督管理机制的缺失；而在扶贫绩效考核方面，现行考核涉及面比较窄，并且在指标设计、数据收集、激励制度安排等方面都存在不足。中国社会科学院杨穗的研究表明，目前精准识别方面尚存在一些问题有待改善，包括各地识别体系不完善、基层扶贫效率比较低、扶贫工作人员激励机制缺乏、扶贫开发政策与最低生活保障政策没有形成合力以及扶贫对象动态调整滞后。

基于上述对现阶段精准扶贫实践中存在问题的客观判断，与会者提出如下需要审慎思考的问题：

首先，正视目前高效扶贫机制下的压力传导。李培林副院长指出，精准扶贫目前对很多省份而言是头等政治任务，在这种压力下，扶贫工作容易出现一些政策性偏差，需要特别注意并防止。在未来3年时间里，一方面，应该继续坚持行之有效的扶贫脱贫机制和政策，充分发挥中国社会主义制度的政治优势和制度优势；另一方面，要根据剩余贫困人口的贫困特点，深入剖析致贫原因，探索并完善现行扶贫脱贫的政策和方式。

其次，端正扶贫作风。中国社会科学院学部委员张晓山研究员认为，扶贫领域存在的作风问题将严重影响脱贫攻坚工作的落实情况，因此，必须在全国范围内开展扶贫领域作风问题专项治理。他提出作风建设需要注意的两点：一是坚持实事求是的精神，具体问题具体分析，切忌图省事而一刀切；二是一些地方政府脱离实际推进的扶贫工程实际上是“四风”的体现，必须改正。

再次，进一步完善扶贫治理机制体制。吴国宝研究员研究认为，中国建立了包括扶贫工作机制、行业和区域扶贫治理和基层治理在内的比较完善的扶贫治理体系，治理体系和治理能力的进步是过去几年中国在扶贫方面最突出的进步。这个问题的提出引起了与会专家的广泛共鸣。事实上，如何深化管理体制和完善治理机制，走出形式主义的怪圈，是中国扶贫面临的一项重大课题。

然后，科学定位市场与政府的作用。国家发展和改革委员会宏观经济研究院社会发展研究所杨

宜勇主张，要切实发挥市场在扶贫资源配置中的决定性作用，但也不能就此完全取代或否定政府的干预作用。他主张在扶贫实践中，应该同时发挥好市场与政府的作用，合理定位二者的关系。

最后，解决深度贫困问题。与会专家认为，中国未来3年扶贫攻坚余下的问题从空间角度来讲，就是所谓深度贫困的问题。深度贫困地区的贫困表现出多样性的特征，致贫原因很复杂。吴国宝研究员认为，按照常规的方法，深度贫困地区是难以脱贫的，因此，“三区三州”以及其它省份的一些相对深度贫困地区将是下一个阶段脱贫攻坚的难点。中央民族大学经济管理学院院长张丽君教授的研究表明，深度贫困地区大部分都分布在少数民族地区，这些地区与其它地区在文化上确实存在一定的差异，表现为当地居民远离现代文明以及相对缺乏市场意识、法治意识和金融意识。而这种文化差异引致的人力资本极度缺乏问题是中国人口深度贫困的核心特征。

四、精准扶贫前瞻性研究

与会者在从多角度探讨精准扶贫相关问题的基础上，提出了精准扶贫前瞻性研究的思路。

一方面，为保障实现脱贫战略目标，学术界应针对下一阶段扶贫工作所面临的现实难题做好深入研究。国家发展和改革委员会地区司副巡视员杨桀认为，中国目前正处在一个矛盾转换期，脱贫攻坚的形势在不断变化。这体现为：一方面，积极正向的因素不断积聚；另一方面，问题和隐忧也在持续发酵，并且这些问题往往不在于扶贫政策本身，而更多地表现为执行主体和受益主体主观方面存在的问题。叶兴庆部长认为，急风暴雨式的精准扶贫已经过去，并提出未来扶贫实践与研究中的5个关注点：①压力性体制下产业扶贫如何承担市场风险和保证脱贫的稳定性的问题；②如何提高贫困人口人力资本的质量和存量；③如何修复和激活贫困村的自治功能；④如何提高扶贫质量；⑤如何处理好易地扶贫搬迁相关问题。

另一方面，针对现行标准下实现全面脱贫以后的相关问题做前瞻性思考与研究。李培林副院长指出，贫困是伴随人类社会发展的一个长期现象，中国现在强调的全面消除贫困是基于自己设定的一个极端贫困标准。在这之后，贫困应该设立什么样的标准？按照什么样的规划实施？学术界应该针对这些问题设计出2020年以后的扶贫战略方案。

精准扶贫理念根植于中国的扶贫实践，是对中国长期扶贫经验的有效总结。在距离实现现行标准下全面脱贫只剩3年的这个时间节点回看精准扶贫的实践，总结经验与不足，不仅可以为下一步的脱贫攻坚工作提供有益参考，而且有助于加深对精准扶贫理念与政策的理解，从理论层面对精准扶贫加以完善。上述这两个方面也是本次会议取得的最主要的收获。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：云音）