

论决胜脱贫攻坚的难点和对策

曾小溪¹,汪三贵²

(1.北京字节跳动科技有限公司,北京 100080; 2.中国人民大学中国扶贫研究院,北京 100872)

摘要:脱贫攻坚战进入深水区后,挑战与难度日益增加:一是预期维度,由于大规模扶贫下存在“逆向激励”难题,要做好贫困地区和贫困群体的期望引导,并对激励机制进行优化设计,通过设计适度的帮扶制度,减少逆向选择和道德风险。二是经济维度,由于较难兼顾扶贫成本与扶贫效益,要减少扶贫资源浪费,提高扶贫资源供给质量和使用效率,防止扶贫机会成本大幅攀升。三是时间维度,由于短期脱贫与可持续发展存在矛盾,较难处理短期出效益与长期保公平、兼顾减贫速度和脱贫质量,要从注重减贫速度向注重脱贫质量转变,并形成脱贫内生动力。四是标准维度,由于扶持对象与非扶持对象之间界限模糊容易造成“悬崖效应”,要重视临界贫困并对帮扶对象实行动态管理;创新帮扶形式,以发展式、保障式扶持为主,资金扶持为辅;注重风险防控,将风险干预前置;在公共基础设施建设、公共服务提供和集体经济发展时,照顾到边缘贫困人口。对上述问题进行理论和经验阐释,并结合精准扶贫第三方评估实践,提出相关政策建议。

关键词:精准扶贫;稳定脱贫;贫困退出;第三方评估

中图分类号:D632.1;F320.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2019)06-0010-08

实施精准扶贫以来,扶贫氛围日渐浓厚,各级政府重视程度、各级财政投入力度和社会各界参与度均前所未有。全面建成小康社会阶段,脱贫攻坚战将“两不愁,三保障”、社会公共服务和收入标准共同纳入扶贫目标,实现社会保障与收入增长相结合,一定程度上克服了长期以来收入单维度指标和主要依赖经济发展驱动减贫的缺陷。通过精准扶贫,缓

解了农村绝对贫困,遏制了农村内部收入差距不断扩大趋势,缩小了城乡居民发展差距。按现行农村贫困标准,2013—2018年,中国每年减贫人数均保持在1000万以上,已累计减贫8239万人,累计减贫幅度达到83.2%,农村贫困发生率下降到2018年末的1.7%^①。这为拓宽低收入人口上升通道,建立以中等收入群体为主的橄榄型社会格局创造了条

收稿日期:2019-09-01

基金项目:国家自然科学基金国际合作与交流项目(71661147001)

作者简介:曾小溪(1990—),男,湖南平江人,博士,从事公共政策和反贫困研究。

通信作者:汪三贵(1962—),男,湖南临澧人,教授,从事农村发展和反贫困研究。

①参见 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812_1690526.html。

件。作为重要的社会干预行动,脱贫攻坚资源动员强度大、各方关注度高,国家治理技术越来越精细,必将对经济社会产生深远影响。然而,当前脱贫攻坚仍面临一系列挑战,较难实现短期增收和稳定脱贫双重目标,稳固现有减贫成果和预防贫困风险仍任重道远。笔者曾撰文回顾改革开放40年中国扶贫开发历程,并分析了脱贫攻坚的难点,提出采用超常规手段和创新机制,短期长期帮扶结合,短期内重点解决贫困人口生活问题,长期则需要重点解决发展动力和能力不足问题,并实施兜底政策^[1]。本文拟结合当前脱贫攻坚决战面临的新情况、新问题,以及近年笔者参与精准扶贫第三方评估相关实践经验,对决胜脱贫攻坚的难点和对策做进一步分析。

一、期望 VS 结果:大规模扶贫下的“逆向激励”难题

新一轮脱贫攻坚实施以来,减贫成效显著,但扶贫工作难度不断增大,减贫速度趋缓,大规模扶贫投入下出现了政策设计初衷与实际执行效果事与愿违的“逆向激励”现象。

中国的扶贫资源大部分来自政府投入,在数量众多的政府部门帮扶下,贫困户直接或间接可获得的扶贫资源大致可分为基本保障性资源(如最低生活保障、医疗保险和养老保险等)、基本生产和生活保障补助(如农业补贴、危房改造补贴和易地扶贫搬迁补助等)和直接作用于贫困地区经济和社会发展的投资(如种植和养殖补贴、基础设施建设等),基本可涵盖实现“两不愁、三保障”和收入增长的各方面。

数量众多的扶贫资源分配机制有其缺陷,“逆向激励”问题是重要表现,调高标准、吊高胃口、瞄而不准、不切实际的帮扶措施和简单的分红是“逆向激励”问题产生根源之一。“精准”一词背后的含义是:基本上只有国家认定的精准扶贫对象(包括贫困县、贫困村和贫困户),才能得到或者获取更多的扶贫资源倾斜。在资源总量有限的情况下,越是表现出贫穷的,或者没有那么贫穷,但争夺资源能力越强的,越能得到更多的扶持,表明争戴“贫困帽”背后存在“逆向激励”预期。

争戴“贫困帽”的不仅仅是地方政府和行政村,还有规模巨大的穷人。过于依靠现金转移式再分配制度和政策减贫,容易形成受益者对福利的依赖,

“逆向激励”也就在“争穷”现象中表现得较为充分和典型。贫困群体一旦纳入帮扶对象,一般会与住房、教育、医疗、养老等福利捆绑,帮扶政策向农户传递的信息是,只要争取成为贫困户就可以享受各方面的政策照顾。捆绑式的制度设置为贫困户提供多种福利资源,帮扶资源堆积形成福利叠加效应,引导贫困户权衡退出贫困序列的机会成本和继续享受扶贫资源的收益,产生对政策福利心理依赖和行为依赖,形成“脱贫是干部的政治任务、与我无关”的错觉。本不应成为帮扶对象或者处于需要帮扶边缘的群体,产生能够享受有限的扶贫资源盼头,争相申请享受资源谋求生存或发展。在大规模的利益诱惑下,即使拥有一定劳动能力的扶贫对象,也容易以消极态度来对待脱贫,以不脱贫抑或不工作作为与政府博弈的手段之一^[2]。

上述情况出现的重要原因是现行扶贫制度存在一定的扭曲,国家和社会承担过多的责任,过度给予导致将本属于贫困人口个人的问题推给国家和社会,在客观上鼓励成为穷人或继续保持贫穷和争当贫困户的“逐末行为”。挤占扶贫资源的群体或组织越多,越容易产生慵懒心态,脱贫积极性不高,需要更多帮扶资源,降低了扶贫资源配置效率。

为有效遏制“争贫”现象并提升扶贫绩效,要做好贫困地区和贫困群体的期望引导,并对激励机制进行优化设计。通过设计适度的帮扶制度,减少逆向选择和道德风险,做到激励相容。中央设定了到2020年现行标准下贫困县、贫困村全部摘帽,建档立卡贫困人口实现脱贫和达到“两不愁三保障”的期限,加上有“四不摘”的硬性要求,早脱贫晚脱贫对于贫困县(贫困村、贫困户)来说差别不是很大,反而可以督促其在规定时限内实现高质量脱贫,使脱贫者不再挤占稀缺的扶贫资源,从根本上阻止继续装穷、争相戴帽的动机。通过改进贫困县考核机制,由主要考核地区生产总值向考核扶贫开发工作成效转变,对限制开发区域和生态脆弱的重点县取消地区生产总值考核等措施,也在一定程度上扭转了贫困县“争贫”的动机。

要从源头上解决“逆向激励”问题,应重新审视无意脱贫群体,避免产生国家和社会能提供长期、稳定和高水平社会保障预期,并解决贫困家庭所有难题的“幻象”。近年来,中央也在逐步调整现行政策。比如,改变以往以分红为主的产业扶贫模式,通

过设立公益性岗位、发放建档立卡贫困户劳动补贴、居家就业等多种形式,让贫困户通过提供力所能及的劳动服务来换取工资及分红收入。考虑到很多农户个体的贫困状态只是阶段性的,国家和社会的帮扶资源也只能解决贫困问题而非致富问题,可将贫困视为得到援助或支持的必要而非充分条件,要求受益群体履行相应的义务,以纠正“逆向激励”问题,避免不良预期。同时,要通过灵活补贴和约束机制来提高就业意愿和就业能力,可实行有条件现金转移支付(conditional cash transfers, CCT)计划、福利到工作(welfare-to-work, WTW)制度等做法,确定每个家庭的受益额度。通过有条件的补贴、限制性的资源使用管理,制定具有可操作性的有条件转移支付方案,将有限的资金转向有意愿、有能力脱贫的“发展的”贫困者,而不是简单地帮助那些暂时陷入贫困的穷人^[3]。通过强调权利与义务并重,用差异化瞄准、引入竞争和分类帮扶的机制来确立正向的预期和激励:要想摆脱贫困,自身就必须付出努力;只要付出辛劳和创造,就会得到市场回馈和政府资助的双重回报^[4]。

二、成本 VS 收益:兼顾扶贫成本与扶贫效益问题

新一轮脱贫攻坚政策实施以来,中央为脱贫攻坚设定了约束性指标,制定了指令性计划,规定了时间节点,政治议程转变为社会的道德行动,调动的社会资源、集中投入的人力物力财力等各种资源,规模之大前所未有的。精准扶贫对财政扶贫政策运用的合理性和精准性提出了更高的要求。随着政策手段更加精细、政策对象更加微观,财政扶贫政策短期配置绩效较为合理,但短期目标与长期目标冲突,政策的长期绩效存在耗损等问题愈发明显^[5]。扶贫资源投入和产出不成比例,资源配置低效等问题也一直没有得到很好的解决。

概括来说,脱贫攻坚投入的资源或成本可分为:一是中央财政专项扶贫资金,这是脱贫攻坚的主力资金^①。二是中央有关职能部门组织实施的公共投资项目,如交通、水利、电信、健康和教育项目等。三是东西部地区对口财政转移,如干部人才交流、产业发展和劳务对接,教育、文化、卫生、科技等方面的合作。四是行政指导下的企业收入转移,如中央企业“百县万村”扶贫行动,民营企业“万企帮万村”行

动,组织捐资捐物。五是间接性财政支出,主要是推行精准扶贫政策的行政成本,如精准识别、派驻驻村工作队和第一书记、组织第三方评估等^{②[6]}。

脱贫攻坚的效益或成效比较难以精准定义。如果将脱贫攻坚收益简单计算成减少了几千万的贫困人口,显然成本非常高昂。中国政府对于财政扶贫资金投入有其逻辑,虽然某些项目或产业整体看来短期投资回报率不高、亏损或需要政府补贴(如一些光伏扶贫、资产收益扶贫项目等),但从社会成本效益原则出发,考虑到能够直接为贫困人口创造机会,且国家或地区又能够获得长期的合理回报,中国政府还是投入资金扶持^[7]。由于很多脱贫攻坚投入的意义超越了扶贫本身,脱贫攻坚的效益应该从多方位、长远影响来看待,比如大量的资金投入基础设施和公共服务,可以发挥长期效应。同时,此轮脱贫攻坚行动,对干部锻炼、改善地方治理体系都具有重要意义。这些效益显然都是沉淀的固定资产和无形资产,将发挥长远作用。

虽然无法精确衡量大规模的扶贫投入的成本和效益,但单从贫困人口减少的数量来看,资源投入成效也是显著的。假定其他类型资金增量不变,每新增1亿元中央财政专项扶贫资金所对应的贫困人数的减少数量,从2012年的39.12万人降至2018年的6.93万人,表明以中央财政专项扶贫资金计算的资金减贫边际效果明显下降(表1)。原因是边际收益递减规律在起作用,最后的贫困人口往往是最难啃的骨头,越往后减贫难度越大。

随着中国扶贫筹资从救济式扶贫转向开发式扶贫,从计划式无偿的资金发放转向有偿的市场导向型资金发放,以加强贫困人口的能力建设,中国扶贫资金筹措越来越与扶贫政策相辅相成,扶贫资金精准投入更加突出重点,并发挥了杠杆作用,扶贫资金使用方式也更加注重创新^③。这说明,中国的扶贫开发投入产出效率相对较高,大规模资金投入能够带动数量众多的贫困人口实现脱贫。

①从2016年起,中央财政补助地方专项扶贫资金年均增长20%以上,2018年达1061亿元。

②比如,2014年精准扶贫工作“精准识别”“建档立卡”时,全国动员约80万人力,2015—2016年“回头看”工作全国动员约200万人力。同时期全国扶贫系统工作人员不到4万人。

③参见联合国开发计划署2016年《中国扶贫可持续筹资报告》。

表1 中央财政专项扶贫资金投入及农村贫困人口规模(2010—2018年)

年份	中央财政专项扶贫资金投入/亿元	贫困人口/万人	贫困发生率/%	资金的减贫边际效果/(万人·亿元 ⁻¹)
2010	222.68	16567	17.2	
2011	272.00	12238	12.7	87.77
2012	332.05	9889	10.2	39.12
2013	394.00	8249	8.5	26.47
2014	432.87	7017	7.2	31.70
2015	467.45	5575	5.7	41.70
2016	670.00	4335	4.5	6.12
2017	860.95	3046	3.1	6.75
2018	1060.95	1660	1.7	6.93

注：“资金的减贫边际效果”指的是每增加亿元中央财政专项扶贫资金对应的贫困人口减少的数量(万人)，计算方法是(上年贫困人口-本年贫困人口)/(本年财政资金-上年财政资金)。贫困标准为2011年调整后的标准，也是现行贫困标准，即每人每年净收入2300元(2010年不变价)。

资料来源：①2010—2016年中央财政专项扶贫资金投入数据来自国务院新闻办公室网站《中国的减贫行动与人权进步》(2016)，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1494402/1494402.htm>；2010—2016年贫困人口和贫困发生率数据来自《中国统计年鉴》(2017)；②2017年中央财政专项扶贫资金投入数据来自中国政府网《中央财政拨付2017年财政专项扶贫资金860.95亿元》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/08/content_5200771.htm；2017年贫困人口和贫困发生率数据来自中国政府网《2017年末我国农村贫困人口减少到3046万人》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/01/content_5262917.htm；③2018年中央财政专项扶贫资金投入数据来自中国政府网《中央拨付2018年财政专项扶贫资金1060多亿元》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/04/content_5288150.htm；2018年贫困人口赫尔贫困发生率数据来自中国政府网《2018年全国农村贫困人口减少1386万人》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/15/content_5365982.htm。

然而，扶贫资金投入越来越多，贫困发生率不断下降并不能完全等同于精准脱贫见成效。财政扶贫资金表面上看是越来越多，但管理仍然较为分散，资金管理部門化，部門管理条块化导致资金使用效率不高、瞄准率低。近年来精细化的精准扶贫虽然使得贫困瞄准精度提升、扶贫资源渗漏减少、信息不对称程度降低，但以部門职能分配资金、安排项目的制度仍然没有改变。同时，扶贫主客双方的扶贫和脱贫机会成本也在大幅增加，政府权威和扶贫治理效率亟待提升，过多地向基层施压同样会造成“上有政策，下有对策”的策略式应对有量无质的效率损失。

扶贫资金使用效率不高的一个重要表现是扶贫资源投入和产出不成比例、供给和需求不匹配：一方面，本来没有需求的项目也进行了扶贫投入。比如

有些地方修广场、图书室和卫生室，但未充分考虑合理利用问题，资源浪费严重。笔者参与精准扶贫第三方评估发现^①，中部某地被访乡镇所在地行政村，未充分考虑资源利用问题，额外建设新的标准化村卫生室。由于离乡镇卫生院走路仅需几分钟，除接待上级检查外，村卫生室基本处于无固定医生、无问诊病人、药品很少的闲置状态，资源利用率不高。另一方面，有需求但过度投入。比如，有些地方已经投入大量资源将水泥路硬化到组，但没有考虑成本和收益问题，进一步硬化到了户。由于农户本身居住分散，经济活动少，砂石路、土路就能满足这些农户的需求，使用水泥路导致资源浪费严重。

总体来看，扶贫资金使用效率不高、资金瞄准率低，重要原因如下：

一是资金碎片化使用难以发挥规模优势。中国农村扶贫走的是从贫困地区区域开发为主转向以贫困家庭和人口为对象的精准扶贫之路。实施精准扶贫以后，一些地方将脱贫攻坚泛化为区域发展，把有限的扶贫资源分散使用，其结果是产生碎片化的治理效果，分散化的资金很难再集中起来发挥规模优势^[8]。

二是帮扶手段单一降低了资金的使用效率。一些扶贫政策被简化为项目实施，目标局限于直接提高收入和福利，帮扶手段和模式被简化为直接给钱给物，注重项目尽快落地而忽视受援助主体发展能力建设。这种以结果为导向的福利制度很少考虑投入成本，很难进行全方位效果监测，既带来日益增长的财政负担，也助长了受助群体福利依赖。

三是权力寻租导致扶贫成本虚高。减贫方案由政府主导，扶贫资金来源多由中央拨付、省市(州)县配套，以项目形式专款专用，但依靠行政手段调拨扶贫资金，可能会使财政扶贫资源使用出现目标偏离，增加扶贫资金和资源监管难度，衍生权力寻租行为，资金滥用或实际受益群体偏离目标人群产生的资源渗漏问题导致扶贫成本虚高。在项目制和资金整合的大背景下，被动“跑部钱进”逐渐转化为主动“限时脱贫”，资金“跑冒漏”现象才有所好转。

四是形式主义增加了扶贫成本。精准扶贫在基层实践中要求精细化、事无巨细，但贫困精准治理的同时，也伴随着不同程度的形式主义问题，行政系统

①如无特殊说明，精准扶贫第三方评估数据均来自中国人民大学中国扶贫研究院调研资料。

低效率而产生的大量重复性工作,无疑会增加治理成本。比如,扶贫领域频繁的检查、督查、考核,过多的会议,各种层级和类型的量化考评同样会耗费较多的精力,挤占其他领域的扶贫资源投入。一些实质性扶贫工作通过形式去表现,导致内容虚化并沦为形式。同时,原本用来说明和表现扶贫工作的一些辅助形式取代了内容的中心地位,导致工作重点偏移^[9]。

随着财政收入增长速度大幅放缓,在有限的资金预算约束下,持续、稳定大规模扶贫资源投入将难以以为继。在扶贫资源供给强度不能保证的情况下,通过“低水平、广覆盖”提升既定扶贫资源分配效率是可选之路。针对不同的贫困状况,对准贫困、谁脱贫、脱贫时间和成本等进行全方位衡量,掌握不同扶贫项目投入之间的平衡性,区分普惠型资源和特惠型资源的不同作用,引导扶贫资金分配逐步从“普惠制”向“普惠制+阶梯制+特惠制”转变,减少扶贫资源浪费,提高资源供给质量和使用效率,可防止扶贫机会成本大幅攀升。

三、长期 VS 短期:短期脱贫与可持续发展的矛盾

新一轮脱贫攻坚战有明确时间节点(2020年),有清晰的空间划分(集中连片特困区、贫困县、贫困村),要在短期内达到预期目标(“两不愁三保障”和收入超过贫困线),是各级政府必须按时保质完成的一项政治任务。但贫困地区和贫困人口短期脱贫与可持续发展可能存在矛盾,影响精准扶贫成效。

一是从目标上看,政府绩效评价目标的短期性与追求稳定脱贫目标的长期性构成矛盾。当前体制下,中央与省级层面负责脱贫攻坚战略引导,省级以下层级负责脱贫攻坚战术执行。精准扶贫作为地方政府在多重条件约束下的政治任务,一些地方囿于考核压力,在追求效率和政绩导向的双重目标下,短期内消除的绝对贫困人口数量,往往成为评估精准扶贫绩效的重要依据,一些设计精良的政策,在执行过程中考虑到执行成本等问题,往往被简约或简化处理。由于国家正式分配制度与地方非正式分配规则之间存在差异,层层压力传导迫使政策执行者形成自身的一套逻辑,把扶贫开发视为阶段性工作,采取策略性应对方法,将扶贫目标窄化为对收入水平、脱贫快慢等显性数据的追求,不计成本追求短期脱贫效果,导致政策出现走样,扶贫目标异化为手段。

二是从手段上看,短期出效益与长期保公平存在矛盾。基于公平考虑,精准扶贫应“扶弱先于强,帮小优于大”。但实践中,由于面临时间和目标的双重压力,扶贫执行主体会倾向于选择有效或有用的方案,并应用于扶贫工作中,以实现扶贫绩效最大化,对社会公平正义的价值追求被急功近利和效率优先所置换^[10]。同时,考虑到精准扶贫政策有效执行可能会影响执行者利益,例如项目引进会使地方政府承担项目失败的风险。因此,基于自身利益权衡后,一些执行者会选择政策规避的行动策略,使得政策效果达不到预期目标^[11]。由于财政扶贫资金使用与建档立卡结果相衔接、与脱贫成效相挂钩,在分配扶贫资源时,基于工作效率和多出政绩的考量,多数地方政府愿意根据对贫困户和脱贫户、非贫困户发展情况的综合分析和判断,并实施“短、平、快”的项目,进行选择性的帮扶,因为这样操作起来难度小,省时省事省心且见效快。通过将有限的扶贫资源集中,进行政策倾斜,优先分配给资源条件相对较好的地区和能力相对较高贫困户,在短期内可看到明显的效益和成果,既有利于总结扶贫经验,又能增加政治资本,是典型的使用扶贫资源来点亮自身政绩的行为。这些做法表面上提高了脱贫工作的效率,但难以有效回应贫困人口的真正需求和发展意愿,加剧了资源分配不公。“示范村”或“明星户”通过资源积累,强者越强,资源倾斜较少的弱者愈弱,马太效应明显,整体负面效应大于正面效应。

三是从结果上看,减贫速度和脱贫质量存在矛盾。减贫速度和脱贫质量是辩证统一关系,不能把握好速度就不可能按时完成年均减贫1000万人的艰巨任务。但贫困问题并非一直处于绝对静止的状态,而是处在不断的动态演变之中。贫困的动态性和相对性,决定了消除贫困是一项长期工作。因此,精准扶贫并非应急任务,也不可能一劳永逸解决所有问题。在时间紧、任务重的情况下,采取一些非常规的政策和措施是必要和可以理解的,但为了更好地回应和完成上级的考核,以质量换时间、以风险换进度的做法绝非脱贫攻坚的初衷和努力方向^①。以脱贫指标为导向的治理行为会引发一系列偏差,如果过于强调速度忽视质量,甚至不惜动用一切资源

^① 吴国宝. 要注意防控脱贫攻坚中潜伏的风险[R]. 清华大学中国农村研究院——“三农”决策要参,2018(14).

来完成扶贫任务指标,对不良后果不能承担起责任,即使在2020年全面实现既定的脱贫攻坚目标,如果不能确保贫困人口走上可持续发展道路,扶贫成效也必定大打折扣,且经不起历史检验。

贫困问题是社会转型时期长期面临的社会问题,实行精准扶贫目的是更加精准有效解决农村贫困问题,解决发展中的不平衡。中央设定了到2020年打赢脱贫攻坚战的战略目标和明确了“四不摘”的硬性要求,传递的精神是全面建成小康社会之前,大力引导贫困县将贫困治理调整至年度任务的优先位次,最大程度整合体制内外资源,治理重心由减少贫困规模变为提高脱贫质量、巩固脱贫基础,从片面追求减贫规模数量指标变为追求贫困发生率、错退率、漏评率、满意度和返贫率等质量指标。

从宏观上看,处理好短期和长期的问题,需要把握扶贫开发资源短期减贫效应与脱贫主体可持续发展长效机制的关系,从注重减贫速度向注重脱贫质量转变。近年中央加大了考核监督评估力度,各级党委政府建立扶贫绩效考核制度、调整考核指标以及严格执行相应的问责制,引导地方政府将重点放在稳定脱贫和防止返贫上,并认真细致考察每一项“两不愁三保障”政策落实是不是短期的和不可持续的。通过建立可持续的脱贫机制,加快从运动式治理向制度化治理转型,探索精准扶贫的常规化、长效化和制度化的实践机制,避免长期停留在政策和形势驱动状态。在制度上形成保障贫困户脱贫后不会返贫的机制,在新的贫困出现或出现返贫现象时具有能够有效兜底的制度保障^[12],既解决贫困地区和贫困人口的基本生活困难,又不形成过度依赖。在接受帮扶的同时,形成贫困人口自身发展的动力和能力,短期脱贫与可持续发展的矛盾才能较好解决。

从微观上看,让贫困户特别是有劳动能力的贫困户实现可持续发展,重要的是提高他们的能力,建立脱贫信心、稳定就业或培育产业,让他们有稳定的创收渠道,获得源源不断的经济来源:一方面,可以帮助贫困户打造一个产业,将贫困户培养成小专业户,并随着产业的发展,能力不断提高,规模也逐渐扩大;另一方面,可以帮助贫困户找到稳定的全职或兼职工作,能够让他们实现长期就业。因此,可从以下4个方面衡量脱贫的可持续性,并从相应维度改进扶贫政策:一是看多种来源的收入结构,可观察贫困户收入来源是靠产业、就业,还是靠低保、简单的

分红和临时性补贴,判断收入到底仅仅是数字上的提高还是实现了可持续的增加。二是看不同类型的帮扶措施,可观察帮扶措施是否有利于贫困户形成产业或稳定就业,并获得稳定的收入来源,形成脱贫内生动力。三是看各种类型的资产积累,可以观察贫困户一段时间的资产积累是否有利于抵抗各种冲击和风险。四是看各式各样的保障政策,可以观察保障政策是否有利于贫困户从冲击和风险中迅速恢复或接近原有生活水平。

四、过高 VS 过低:扶持对象与非扶持对象之间的模糊界限下的“悬崖效应”

“悬崖效应”是指事物在变化的临界点(线)阶段或范围所发生的变化特征和结果,即由量变突破度引起质变。随着扶贫资源投入不断增加,贫困村、贫困户因资金整合和政策叠加,超标准享受到村到户资金和项目,可能远好于原本境况相似的临界群体,出现“贫困程度不相上下,扶持政策天上地下”现象。这种因扶持对象与非扶持对象之间界限模糊,政策帮扶标准不同而形成的福利在贫困临界点上下的落差,可称为扶贫政策的“悬崖效应”^[13]。当扶贫政策只针对某一部分群体,靠近政策分界线但又没有享受到政策好处的群体可能会处于边缘贫困状态,与其他条件差不多的群体相比,产生相对剥夺感和不公平感。经过一段时间帮扶后,两种群体之间整体发展状况甚至可能发生根本逆转。“悬崖效应”将处于边缘贫困群体形象描绘出来,脱贫攻坚进入深水区后,这些群体的利益应受到更多关注。

在实践中,处于“悬崖效应”边缘的往往是(非)贫困村和(非)贫困户:一方面,被识别为建档立卡贫困村,是获得扶贫资金和项目的主要政策依据。项目执行过程中,各类分散和整合的资金往往更倾向于投向贫困村,导致一些贫困村村庄基础设施建设、基本公共服务和产业发展超出基本标准以及保障“两不愁三保障”脱贫标准。而部分未被认定为贫困村的村庄,经济社会发展水平、贫困发生率与贫困村较接近,实际上是临界贫困村或边缘贫困村,由于帮扶资金较少,这些非贫困村发展状况改变缓慢,基础设施供给、公共服务发展出现停滞甚至倒退,两者形成鲜明对比。另一方面,被精准识别为建档立卡贫困户,是贫困家庭获得资源帮扶的前提。现阶段,大量的帮扶资源到户到人,只有少部分才外溢到非贫困家庭。部分没有纳入建档立卡的困难家庭实

实际上是临界贫困户或边缘贫困户,其生产生活条件与建档立卡贫困户相差不大,属于建档立卡“可进可不进”、精准帮扶“可帮可不帮”的对象。由于没有相应的帮扶政策,这些家庭具有高度脆弱性,陷入贫困的风险较高,在深度贫困地区表现尤为明显。深度贫困地区总体上较为贫困,贫困户与非贫困户个体贫困程度差异相对较小,政府帮扶力度相对较大,如果为帮扶对象提供全覆盖、高标准且帮扶对象不付费或很少付费的扶持,“悬崖效应”可能更加突出。比如,在四川凉山,为解决住房安全问题,建档立卡贫困户易地扶贫搬迁户均自筹不超过1万元,其他由政府承担,而非建档立卡随迁户一般补贴3~5万元不等,其他由个人自筹,每户补贴相差几万元,最高达10万元左右^[14]。

在实践中,笔者发现“悬崖效应”的若干表现。以健康扶贫政策为例,精准扶贫第三方评估发现,中部某地健康扶贫政策偏离目标:首先,2014、2015年脱贫户不享受政府代缴基本医疗保险费和大病保险费以及健康扶贫政策,违背脱贫不脱政策,造成脱贫户之间的“悬崖效应”。其次,大病存在过度保障。虽然建立了基本医疗保险、大病保险、医疗救助和政府兜底等“三保障一兜底”政策措施,有效解决因病致贫、因病返贫问题,但是过高的医疗保障水平可能导致建档立卡户小病大看的现象,过多的占用医疗资源,加大政府的财政负担。再次,慢性病救助政策不完善。虽然针对贫困人口中的慢性病患者制定了相关政策,但未规定门诊药品目录,导致慢性病救助政策扩大化。比如,精准扶贫第三方评估还发现,东北某地利用农户基础养老金担保进行银行贷款,为2020年底前年满60岁的建档立卡人口一次性缴纳城镇职工基本养老保险费,致使60岁以上的贫困老人净领取养老金至少达1540元,70岁以上老人养老金达到3000元,远高于普通农民所获得1000元左右的基础养老金,贫困户和非贫困户待遇差距较大。

脱贫攻坚实践中,任由“悬崖效应”长期存在,可能会产生一系列的严重后果。一方面,超标准福利骤增容易造成临界群体心理不平衡和失落,产生相对剥夺感,不太认同现行政策,并质疑“凭什么他(们)有,我(们)没有?”申讨“为什么我(们)不能享受这政策?”给精准扶贫资源分配者造成巨大压力,使政府公信力受到边缘贫困群体的非议和质疑,甚至产生矛盾积聚和扶贫抗争问题,引发村与村之间、村民之间、村民与村两委之间关系紧张和不信任,增

加乡村有效治理难度。另一方面,“贫困”身份带来的福利远超各方心理预期,获得的好处有相当部分并不是辛勤劳动付出所得,而仅仅是因为其贫困身份所带来的。付出和努力不对等将成为“等靠要”、争当贫困户和脱贫后不愿退出等现象的根源之一。如果低收入村庄和农户状况长期得不到实质性改善,边缘贫困人群与扶贫对象之间没有充分表达的利益冲突可能会通过各种形式表达出来。假如没有有效措施积极应对和及时化解“悬崖效应”,一旦矛盾进一步蔓延激化,造成局部地区社会不稳定,可能影响脱贫攻坚全局。

实际上,只要从事扶贫工作并划定贫困标准,就总会有边缘人群。要防止贫困人口边缘效应问题凸显,就不能盲目拔高标准,既不要落下,也不要落差,防止出现“政策鸿沟”和“悬崖效应”。在贫困户稳定超过现行扶贫标准后,政策措施更加注意贫困户和非贫困户待遇差距,不拔高标准,不对扶贫政策过度加码,“悬崖效应”和负面激励问题就不会那么突出。解决“悬崖效应”措施主要有以下几个方面:

一是在帮扶对象认定上,重视临界贫困,在确定贫困规模后,对帮扶对象实行动态管理。基于扶贫部门建档立卡和统计部门统计抽样数据,摸清临界贫困村和临界贫困人口贫困现状,对徘徊在贫困边缘的人口数量进行估计,笔者认为可将家庭人均年收入高于现行脱贫标准10%~20%以内的人群进行统一的分类分级登记管理。针对不同收入、不同家庭规模等因素设定不同类型的多维贫困线标准,对排查出来的家庭情况各异的临界对象纳入整体帮扶,统筹整合使用财政涉农资金,解决扶贫实践中的具体难题,减少政策边界的模糊部分,留出一部分项目资金或扶贫资金,对相对困难的对象实施帮扶和带动。实践上,重庆市武隆区较早对“临界户”进行动态监测,并于2019年出台《关于加强脱贫攻坚“临界户”帮扶工作的实施方案》。根据方案,上年家庭人均可支配收入介于贫困线与贫困线1.2倍之间,以及家庭因医疗、义务教育、必备住房、重大灾害等刚性支出较大,造成家庭人均负债超过上年全区农村人均可支配收入,同时又不符合建卡贫困户条件的农户,即被列入“临界户”,在医保资助、医疗救助、产业发展、金融服务等方面予以帮扶^①。

^①参见:新华社. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-05/24/c_1124538605.htm.

二是创新帮扶形式,以发展式、保障式扶持为主,资金扶持为辅。要以收入增长为核心转向以能力建设为核心,在坚持“两不愁三保障”的脱贫标准基础上,建立分类救助帮扶体系,细分帮扶对象年龄、性别、家庭结构、受教育程度、职业类型等家庭规模和结构特征,实现从“精准到户到人”到“精准到不同人群的特征”转变,实现对贫困人口实行更精准、更公平和更有效率的帮扶,防止扶贫资源超水平供给。要消除不同年度脱贫户之间的政策差距,统筹贫困村贫困人口和边缘地区贫困人口的扶持办法,为贫困地区、贫困人口提供基本、及时和有效的帮助和支持,防止相对剥夺感聚集。转移性收入要避免直接给钱给物,防止出现仅享受产业分红而未参与生产经营现象。要针对贫困户新增产业项目实施奖补,避免凭自家原有产业项目即可获得产业奖补资金。要改进公益岗位设置,岗位的设置应从实际用途和可持续性出发,重点覆盖有劳动能力的建档立卡户,促进长期稳定增收,既不能安排与本人工作能力不符的岗位,也不能虚设和滥设岗位。

三是注重风险防控,将风险干预前置。将各类专项救助与贫困户(低保户)身份进行脱钩,以专项救助的方式按需扶持,实现政策全覆盖,减少以贫困户身份作为救助和保障门槛的资源分配方式所产生的落差。比如,健康扶贫政策不仅仅是要针对建档立卡贫困人口,还要照顾到那些有特殊类型疾病和慢性病的群体,提高抵御风险政策的覆盖面。考虑到一些风险防控的保障政策知晓率和利用率不高,可建立帮办代办制度,通过指定驻村工作队成员或帮扶责任人为帮办责任人,发挥帮办责任人熟悉政策的优势,为建档立卡贫困户帮办代办慢病卡、慢性病门诊报销等事项,提高慢性病门诊报销政策的知晓率和利用率,确保健康扶贫工作落到实处,减轻贫困人口医疗负担。

四是在公共基础设施建设、公共服务提供和集体经济发展时,照顾到边缘贫困人口。结合国家乡村振兴战略和产业政策、区域发展资源,在公共资源分配过程中兼顾贫困人群与贫困边缘人群,营造相对公平的发展环境。有效利用信息扶贫、网络扶贫、文旅扶贫、消费扶贫等新理念、新技术创新扶持方式,充分挖掘不同类型贫困户参与生产活动的潜力,

解决帮扶不深入、不平衡问题。除针对贫困户、贫困村组的特惠政策外,也要注重出台针对“临界贫困”的普惠政策,让各种群体都能平等享受到精准扶贫带来的好处,从而提升资源投入地区效率和人口抵御风险的能力,共享贫困治理成果。

参考文献:

- [1] 汪三贵,曾小溪.从区域扶贫开发到精准扶贫——改革开放40年中国扶贫政策的演进及脱贫攻坚的难点和对策[J].农业经济问题,2018(8):40-50.
- [2] 詹国辉,张新文.“救困”抑或“帮富”:扶贫对象的精准识别与适应性治理——基于苏北R县X村扶贫案例的田野考察[J].现代经济探讨,2017(6):95-103.
- [3] 汪三贵,曾小溪.后2020贫困问题初探[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(2):7-13.
- [4] 李学术.论反贫困中的逆向激励与政策纠偏[J].农业经济问题,2007(2):88-93.
- [5] 黄林秀,邹冬寒,陈祥,等.财政扶贫政策精准减贫绩效研究[J].西南大学学报(社会科学版),2019,45(5):59-66.
- [6] 朱玲,何伟.工业化城市化进程中的乡村减贫40年[J].劳动经济研究,2018,6(4):3-31.
- [7] 吴国宝,李培林,蔡昉,等.中国减贫与发展(1978—2018)[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [8] 许汉泽,李小云.精准扶贫:理论基础、实践困境与路径选择——基于云南两大贫困县的调研[J].探索与争鸣,2018(2):106-111.
- [9] 陈辉,陈晓军.内容形式化与形式内容化:精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源[J].中国农村观察,2019(3):52-63.
- [10] 刘康.理性偏好与执行扭曲:精准扶贫实践困境的哲学审思[J].海南大学学报(人文社会科学版),2019,37(2):28-36.
- [11] 张欣.精准扶贫中的政策规避问题及其破解[J].理论探索,2017(4):86-92.
- [12] 李小云,徐进,于乐荣.中国减贫四十年:基于历史与社会学的尝试性解释[J].社会学研究,2018,33(6):35-61.
- [13] 王瑜.论脱贫攻坚中的悬崖效应及其对策[J].中国延安干部学院学报,2018,11(5):122-127.
- [14] 彭清华.凉山脱贫攻坚调查[J].求是,2019(16):59-65.

(责任编辑:吴玲)