

优化农村扶贫机制的政策建议

姚瑶

近年来,随着精准扶贫深入推进,农村脱贫步伐不断加快,扶贫工作取得显著成效。但也遇到了一些新问题,主要表现为农村扶贫政策与脱贫实际需求不完全适应,农村扶贫机制亟待优化。

(一)改进贫困识别方法和流程,建立与农村贫困发生特点相一致的瞄准机制。贫困识别是一项世界性难题,难点就在于贫困标准的绝对性与贫困发生的相对性特点之间存在着矛盾,找到一个绝对科学、公平、完善的贫困识别方法并不现实,目前最有效的办法就是从农村贫困发生的相对性特点出发,建立一套符合农村扶贫实际需要的瞄准识别机制。根据农村扶贫实践经验,目前在农村普遍性的绝对贫困已经基本消除的前提下,农村贫困问题更多表现为经济社会发展上的相对不足,农村扶贫的根本目的是缩小城乡收入差距、实现共同富裕。因此,建议从中央层面对贫困识别方法进行改进,可以按照“先定村、再定户”的流程确定扶贫对象,具体做法是:以全国农业普查数据为依据划定扶贫标准,在此基础上,按照贫困村精准识别“一高一低一无”三项指标,对全部行政村进行打分和倒序排序,根据排名结果确定初选范围,纳入初选范围的村经过村委资源申请、镇(街)审核、县级审定和公示后确定为贫困村,贫困村可以“经济保障村”命名,政府专项扶贫以经济保障村为单位组织开展。在经济保障村确定后,按照省确定的经济保障

村和其他行政村贫困识别率,以村为单位,确定贫困户规模,贫困户的确定由农户自愿申请、填报收入情况,提报村民代表大会进行民主评议,乡镇根据评议结果确定贫困户名单,名单经逐级审核、公示后最终确定。按照“先定村、再定户”的流程和指标排序、民主评议方法识别相对贫困村、贫困户,能够在一定程度上避免过去由于扶贫标准设定过于绝对造成的贫困识别结果差距大、基层群众抵触等问题;同时,以经济保障村替代贫困村,并以经济保障村为单位进行瞄准,更符合目前农村扶贫的目标要求,能够保证专项扶贫政策投向与贫困识别结果的一致性。

(二)明确专项扶贫投入重点,构建有利于推进贫困地区发展的长效机制。坚持开发式扶贫的总方针,将因地制宜培育增收致富特色产业作为专项扶贫投入重点,加快推进贫困地区经济社会发展。为更好发挥财政扶贫资金的引导支持作用,在资金投入使用上,改变以往直接补助给贫困户或财政补助项目直接由贫困户受益的方式,将财政扶贫资金化零为整,通过直接补助、贷款贴息、投资参股等方式,规模投入到参与贫困地区产业开发的合作社、龙头企业等新型农业经营组织,鼓励新型农业经营主体采取吸纳人员就业、签订生产合同、承包流转土地等方式与贫困户建立长期、稳定帮扶关系,贫困户以其拥有的劳动力、农产品、土地产权等要素资源

进入农业产业化链条,依托新型农业经营组织规模化、专业化生产经营优势,获得持续收益,实现脱贫致富,与此同时,鼓励经济保障村的其他农户自愿加入到产业开发项目中。财政扶贫资金直接投向新型农业经营组织,由新型农业经营组织带动贫困户、其他农户共同推进贫困地区产业开发,这种方式有以下几点优势:一是将新型农业经营组织确定为补助对象,明确产业开发帮扶的具体方式和目标结果,从扶贫资金使用管理角度看,资金投入集中度更高,对项目实施的监督约束效果更强,有利于专项扶贫政策落到实处;二是要求新型农业经营主体采取吸纳就业、签订产购合同、流转土地等方式瞄准贫困户,体现了“因户施策”“一户一策”的政策要求,确保了扶贫开发精确到户、落实到户,能够有效避免财政资金无偿投入带来的“福利性依赖”问题;三是产业开发中未排除其他农户参与权利,有利于避免因贫困识别结果差异导致的其他农户抵触问题,也有助于聚合更多资源要素推进产业发展培育。

(三)强化资金投入支撑保障,确保专项扶贫任务要求落到实处。专项扶贫工作的系统性和长期性,决定了政府需持续加大投入保障。但从投入主体上看,市、县两级由于受到地方财力限制,能够用于农村扶贫的资金规模有限,难以有效满足农村脱贫需要;从投入总量上看,尽管近年来各级财政累计投入到农

村扶贫中的资金体量巨大,但由于贫困基数较大,实际落实到每个贫困村、贫困户上的资金十分有限。针对上述问题,建议从两方面入手:一是从中央、省级财政层面整合产业开发、贷款贴息、雨露计划等专项扶贫资金,加大对专项扶贫的一般性转移支付支持力度,资金规模按照地区贫困人口数量、经济社会发展状况、地方财政收入情况等因素综合确定,建立起上对下专项扶贫资金转移支付长效机制,资金由市、县两级根据扶贫工作实际需要统筹分配使用。二是创新专项扶贫资金使用方式,逐步降低无偿使用扶贫资金规模,建立扶贫资金有偿使用、循环投入的有效机制,特别是金融扶贫政策支持力度。例如,整合现代农业产业发展资金成立政府性引导基金,通过发挥财政杠杆作用,聚合社会资本和金融资本力量,借助基金平台股权投资、债券投资等运作优势,加大对参与农村扶贫开发新型农业经营主体的支持规模;深化财政、金融合作机制,充分运用融资增信、村级互助资金等政策措施,由财政注入担保金、注册资本金,撬动金融资本投入,促进试点金融组织向贫困户发放优惠贷款,为贫困地区产业发展拓展融资渠道。

(四)增强各项扶贫举措协调配合,形成专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫共同作用的有效格局。明确政府、行业部门、社会组织各自职责边界,进一步增强专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫三者间协调配合,构建分工合理、运行有效、共同作用的扶贫格局。其中,政府专项扶贫的扶持对象是省定贫困村中的贫困户,围绕支持实施产业培育、培训就业、异地搬迁等措施,推进贫困人口相对聚集地区脱贫致富;行业扶贫作为政府各部门发挥行业职能优势、推进农村扶贫的重要途径,是政府专项扶贫的重要补充,在专项扶贫政策覆盖不到的农田水利、道路交通、文化教育、社保卫



生等相关领域,可以通过将贫困地区纳入行业发展规划和实施范围,满足贫困地区社会生产生活发展实际需要;社会扶贫具有参与主体广泛、扶贫形式灵活多样的特点,在政府部门、国有企业、高等院校、民主团体定点帮扶这一形式外,应发挥各类企业和社会组织资金、资源、技术等优势,通过采取无偿捐助、产业开发、招工就业等多种方式给予贫困地区支持。例如,非省定贫困村识别贫困户较少且多为丧失劳动力或不具有劳动能力的贫困户,缺乏参与产业开发实现脱贫致富的前提条件,针对这类贫困户,行业扶贫、社会扶贫应主动补位,通过纳入农村“五保”、社会低保,组织开展社会公益捐助等方式解决其基本生活问题;再如,以产业开发推进农村扶贫实践中,农业企业等社会组织可依托自身经营优势,通过完善农业生产基础设施、建设产业园区和生产加工基地等方式参与扶贫,专项扶贫发挥政策引导优势,为农业企业提供资金补助、贷款融资等支持,行业扶贫着眼于改善农村用水、用电、道路等生活基础设施以及发展农村教育、推广农业技术等内容,为农村产业开发提供保障。

(五)建立健全专项扶贫绩效评价

体系,构建扶贫绩效评价与贫困退出紧密联动的有效机制。建议上级有关部门加快研究制定专门的财政专项扶贫绩效评价制度办法,尤其是在绩效评价指标设置中,充分考虑产业培育发展等专项扶贫举措的长期性特征,建立能够有效反映专项扶贫实施效果的指标体系,例如,在资金使用管理(资金安排、资金使用、资金监管)短期指标之外,增加经济效益(个体收入增长、集体收入增长、税收贡献等)、社会效益(减贫效果、教育培训、医疗卫生保障、基础设施建设等)和生态效益(土地利用、植被保护、节能利用等)三项长期指标,并按照各指标重要程度赋予相应权重分值;为进一步提高专项扶贫绩效评价的独立性、真实性和有效性,在绩效评价实施过程中,引入独立的社会第三方中介机构参与进行。在健全专项扶贫绩效评价体系的基础上,细化贫困退出的政策办法,以专项扶贫绩效评价结果为重要参照标准建立贫困退出的有效机制,按照贫困县为单位、贫困村为主体,5年为一个周期,进行动态调整,逐步推进贫困县脱贫发展。□

(作者单位:山东省潍坊市财政局)

责任编辑 李艳芝