

借鉴国际反贫困经验 创新扶贫攻坚机制

樊慧霞

我国扶贫攻坚进入关键决战期。如何创新扶贫方式,实现精准扶贫、精准脱贫,将成为我国“十三五”时期扶贫开发工作的战略重点。反贫困(Anti-poverty)是全人类面临的重大课题。应借鉴国际反贫困的有益经验,创新我国精准扶贫攻坚机制,发挥扶贫政策最大效益,以确保党中央提出的“贫困人口到2020年如期脱贫”目标的实现。

国际反贫困的有益经验

(一) 财政扶贫助力农村贫困地区基础设施建设。农村贫困地区基础设施建设周期长、见效慢,因此国际社会普遍采用财政扶贫方式(包括直接支出和间接税式支出)助力农村贫困地区基础设施建设。其中,直接支出方式主要是对农村基础设施建设及农业生产进行直接补贴。英国、法国、德国等欧盟国家和日本对农村地区基础设施的直接投资比例大多在25%—50%之间,日本对土地投资的改良支出甚至高达95%。间接税式支出主要通过税收优惠政策鼓励农业投资,促进农村基础设施的加快建设,提高农民的收入水平。美国对农业和农民在个人所得税、财产税和投资税等方面都规定了特别税收优惠,农民最高可享受48%的税收减免;澳大利亚也有类似的规定以鼓励农民投资。

(二) 微金融扶贫是国际反贫困的有益补充。自20世纪70年代以来,以扶

贫为己任的“小额信贷”(Microfinance)业务以其灵活的借贷方式在世界金融格局中呈现出较快的增长势头。小额信贷最初起源于孟加拉国格莱珉银行,由于其从穷人的实际需求和还款能力出发进行制度设计,能有效地控制风险,保证了较高的履约率。因此,1983年格莱珉银行获批成为一家商业银行,并获得了来自中央银行、国有商业银行和各类非政府组织大量的扩展基金,顺利走上了机制创新的盈利式扶贫之路。此后,格莱珉银行小额信贷的扶贫模式被各国争相效仿和移植,玻利维亚、越南、土耳其、印度等国根据本国的实际情况,走出了别样的小额信贷扶贫之路。目前,小额信贷业务也以其运行成本相对较低,借贷双方信息较为对称和覆盖面较宽等优势被大多数发展中国家和部分发达国家所采用,成为正规商业银行金融业务的创新金融形式和有益的必要补充。近年来,随着小额信贷逐渐从公益性向商业化扶贫阶段过渡,如何实现商业化盈利和社会化福利之间的平衡值得进一步关注与研究。

(三) 教育扶贫是反贫困的治本之道。提高人力资本水平是消除贫困之根本。发展教育,加大对教育的投资成为世界各国尤其是近年来发展中国家反贫困的重要举措。其中,拉丁美洲国家实施的“有条件的现金转移支付计划”(conditional cash transfer programmers,

CCTs)发挥了举足轻重的作用。20世纪90年代中后期,巴西实施的“学校津贴计划”、墨西哥实施的“教育、健康和营养计划”、阿根廷实施的“全国学生奖学金计划”等,都是对来自贫困家庭的儿童和青少年有条件地进行资助,属于CCTs的一部分。CCTs的目的在于矫正人力资本投资不足的缺陷,促进人力资本的积累,打破代际之间贫困的恶性循环。此后,印度尼西亚政府于2007年提出了“家庭希望计划”(PKH),通过CCTs解决贫困家庭中儿童的教育、营养和健康等方面的支出,以促进贫困儿童人力资本的积累与发展。值得注意的是,发展中国的教育扶贫政策更多关注的是基础教育,如何超越基础教育,全面解决各国所面临的教育(如高等教育、就业教育、继续教育等)和人力资本投资之间的困境是今后教育扶贫之路更需要拓展和延伸的内容。

(四) 旅游扶贫是发展中国家新兴的扶贫减贫模式。“旅游扶贫”(Pro-poor Tourism, PPT)由英国国际发展局(DFID)于1998年提出,倡导把旅游作为贫困地区脱贫的工具。“旅游扶贫”把旅游与贫困直接联系起来,得到了学界、政府、旅游组织及其相关部门的积极响应,并迅速应用于亚洲、非洲和拉丁美洲等发展中国家的实验项目中,成为发展中国家新兴的扶贫减贫模式。发展中国家通过对各种旅游资源的开发为

当地提供经济发展和就业机会。例如，纳米比亚、津巴布韦、赞比亚等国通过“社区旅游”项目(Community-Based Tourism,CBT)获得很多捐赠用于发展社区旅游，促进贫困者脱贫。“旅游扶贫”使贫困地区的优质旅游资源得到有效利用，有利于增强贫困地区的自我发展能力。更重要的是，“旅游扶贫”强调在开发旅游资源的同时要更加注重保护生态环境，实现可持续发展。

(五)城市扶贫是目前国际社会反贫困的新领域。长期以来，国际反贫困的重点放在了农村地区 and 农民身上。实际上，近年来，随着金融危机的爆发和经济的持续下滑，城市居民的贫困问题越来越严重。主要原因在于城市中普遍存在着诸如失业者、单身父母、移民家庭等较多高风险群体，这些群体的收入通常比较低，一旦遭遇经济波动或不测，很容易陷入贫困境地。例如，在过去的数年里，德国城市贫困问题出现恶化，以购买力为例，德国乡村地区约有14%的人口“购买力低下”，而城市中这一比例则为22%。大城市居民的消费能力不仅在逐渐降低，而且购买力也不稳定。此外，拥有百万居民的大城市科隆的贫困人口比例已经达到26.4%，莱比锡这一比例为24.3%，柏林为22.1%。

国际反贫困经验对我国创新扶贫攻坚机制的启示

(一)精准扶贫要对症下药，提高扶贫的精准度和有效性。扶贫政策不能“一刀切”，更不能“大水漫灌”，要有针对性、有靶向，不同的情况要采取不同的扶贫策略。因此，我国在扶贫政策制定实施过程中，要根据贫困地区和贫困群体的实际情况，精准确定扶贫对象，精准安排扶贫项目，精准使用扶贫资金，精准评估扶贫绩效，从根本上提高扶贫的精准度和有效性。

(二)财政扶贫和微金融扶贫有利于加快贫困地区基础设施建设，建立并完善农村公共服务体系。首先需要筑巢引凤，充分发挥财政资金的杠杆作用，可以通过各种方式先期直接投入大量财政资金，加快贫困地区基础设施建设，因地制宜解决农村贫困地区路、水、电、网等基础问题，加大农村危房改造和人居环境整治，进一步扩大基础设施覆盖面，建立并完善农村公共服务体系。以农田水利设施建设为例，财政可以将农田水利建设列为固定资产投资重点，加大对农田水利设施直接投入力度，并利用财政资金调动农民参与水利建设的积极性，既有利于消化吸收农村地区富余劳动力，提高农民收入水平，又有利于有效提高财政资金支出效率。其次，充分吸收借鉴国外贴息支出方式，发挥财政扶贫、促进投资的间接作用。利用税收减免、加速折旧、投资抵免、捐赠扣除等税收优惠政策，鼓励社会资本、民间投资进入贫困地区基础设施建设领域，提高社会资本参与扶贫积极性。最后，借鉴国际小额信贷的有益经验，大力发展我国农村小额信贷和小额保险业务，完善国家扶贫贴息贷款政策，对小额保险经营者采取免税政策，对农民保险给予直接补贴，多渠道解决农村扶贫资金来源，推动农村地区金融创新。

(三)加大教育扶贫投入力度与精准度，重视人力资本的投资与积累。教育是发展的持久动力。“扶贫需扶智”。因此，一方面，教育扶贫的首要任务就是实施教育扶贫全覆盖工程，加大对贫困地区和贫困群体人力资本的精准投资力度，全面提高贫困地区基础教育质量，让贫困家庭的子女能够接受公平的有质量的九年义务教育。此外，应在贫困地区率先推行普通高中免学费政策，建立保障农村贫困学生“上得起”大学的长效机制，并制定系列优惠政策鼓励农村大学生毕业之后“反哺”农村，不

仅要帮助农村脱贫，切实阻断贫困的代际传递，更要投入到建设美丽乡村的大潮中。另一方面，教育扶贫还应包括实施对贫困人口的“岗前培训”、“继续教育培训”和“劳动力就业转移培训”等改善和提升人力资本的举措，使其通过接受后期的职业教育和培训摆脱贫困，促进人力资本的自我完善和积累，增强其自我发展的能力。

(四)产业扶贫政策是增强贫困地区造血功能的重要举措。贫困地区有了属于自己的产业，并逐步形成支柱产业，才会实现从“输血”到“造血”的华丽转身。我国大部分贫困地区都蕴含着丰富的自然资源，如果能因势利导，利用好这些资源优势大力发展产业扶贫，矿产资源丰富的地区可以大力发展资源性产业，旅游资源丰富的地区可以大力发展旅游业。同时，还可以顺势发展其关联产业，形成贫困地区的特色产业链，为贫困地区注入新鲜的经济增长活力与动力，增强自我发展能力，争取早日摘掉“贫困”帽子，赢得扶贫攻坚战的胜利。同时需要注意的是，利用产业扶贫要处理好以下几个问题，以最大程度消除产业扶贫政策实施中产生的非经济性消极影响：第一，产业扶贫要与保护生态环境同步进行，尤其是资源性产业更要避免掠夺性开采，促进资源的可持续利用，最终实现经济发展和生态环境保护双赢；第二，产业扶贫要努力克服不同群体间收入差距扩大的弊端，避免急功近利，以收入作为消除贫困的唯一衡量指标；第三，产业扶贫不是简单复制，不是重复建设和低水平发展，而是要让自身的资源优势与高科技相结合，建立具有增长潜力和盈利结构的产业结构模式，形成1+1>2的战略优势。

(作者为内蒙古财经大学教授、中国社会科学院财经战略研究院博士后)

责任编辑 李艳芝