

完善扶贫开发机制的新思路

吕书奇 迟 诚

目前,全国的贫困面不断缩小、贫困人口持续减少,贫困地区的基础设施初步得到改善,贫困人口的生产生活条件有所提高,扶贫成效正在显现。但是,由于我国经济社会发展形势已有所变化,经济社会发展目标也有所不同,扶贫形势和贫困状况出现了一些新情况、新问题,如争穷帽子、争资金轻管理的倾向严重;贫困人群难以有效参与项目的决策和管理;政府在扶贫工作中以包办代发动和扶持;扶贫资金被挪用,资金使用效益不高。仔细分析,主要问题还是出在扶贫开发机制不够完善上。

(一) 对扶贫对象,还没有形成动态的识别机制。目前我国还有2820万左右的农村绝对贫困人口,是按照一定的收入标准和消费支出标准通过统计学方法推定的,是一个广泛意义上的概念而非具体可认定的对象,它只表示了贫困现象的存在,就是说社会中还存在一定数量的贫困人口。这样的识别在实际扶贫工作中难以确定是应该扶持张三还是李四,致使扶持对象变得模糊。贫困县的划定也是在贫困人口的基础上加之县域经济发展水平确定的,作为识别机制中的另一扶持对象——贫困区域,在政策上给予扶持也成为又一重点。但问题恰恰在于穷人在扶贫中难以直接受益,因为到村到户扶持项目多数集中在基础设施和基本生产生活条件的改善上,能够直接增加贫困人口收入的项目难以实施和奏效。而且更多的时候,贫困县注重的是“贫困”这顶帽子,帽子里

面装的是扶持政策 and 机会,帽子一旦戴上,扶贫资金等优惠政策和机会在一段时间内就会固定在某一个区域。这样,容易滋生“等靠要”的惰性思想,一定程度上也保护了“落后”。同时,由于没有有效的信息对称的评价机制,扶贫工作的奖惩机制难以发挥作用,动态区域识别的进入与退出机制也难以形成,一些真正需要扶持的穷县人不了围,发展得已经比较好的县也退不出来。

(二) 在扶贫项目选择上,还没有建立有效的选择机制。目前扶贫项目的安排难以协调政府发展经济目标和贫困人口脱贫致富目标之间的矛盾,难以协调区域发展需要和贫困群体摆脱贫困需要的之间的矛盾。贫困县的扶贫规划和项目安排往往是“自上而下”,更多地反映了贫困县政府壮大财力和经济发展的迫切要求,贫困人口的脱贫需要难以真实体现;更多地反映了政府发展经济所需项目的优先序,而不是贫困群体脱贫所要求的优先序。这种政府决断型的项目选择机制,群众参与的机会和程度低,不少时候是政府独立决策,包办扶贫项目。这样一来,上述“两个目标”和“两种需求”就难以协调,除了贫困人口难以从项目扶持过程学会自我管理和自我发展的能力外,还常常不认可“政府项目”,不积极参与项目的建设和后续管护。有了问题,他们认为那是政府自己的事。这样使得扶贫项目成效和资金效益不高。

(三) 在扶贫资金投入上,还没有形成多元化、目标一致的投入机制。目前中央政府主导型的投入机制,过分

依赖中央投入,投入渠道单一,地方投入不足,供需矛盾突出。多部门多层次管理资金使资金投入的方向明显带有不同部门和地方不同管理层的利益目标,有着不同投资重点,造成投入资金使用上的分散,撒胡椒面现象严重,难以形成合力,无法把扶贫资金整合集中到扶贫工作的总体目标上来。

(四) 在扶贫管理工作上,还没有建立有效的分工合作机制。扶贫工作目标的实现不是哪一个部门或哪一级政府能够独立完成的,需要多部门、各级政府的共同努力。目前部门之间协调互动不够,地方各级扶贫管理层之间信息不对称。县级部门更多的把精力放在跑资金、争项目上,在项目选择时动员群众参与不够,在项目执行时工作不细致,管理监督跟不上。省级部门重资金分配权、项目安排权,责任和义务不同程度地下放,难以起到“负总责”的作用,更多地陷于平衡资金分配和项目安排的事务中。中央部门分工不明确,协调不充分,制度安排不合理,管理制度不完备,也使得决策滞后和迟缓,政策措施调整不及时,难以适应形势变化和实际需要。

(五) 在扶贫监管评价上,还没有形成信息对称、及时有效的监督评价机制。目前还没有对称的信息收集、反馈渠道,资金流向、扶贫项目的构成情况难以及时掌握,扶贫项目的效果评价和资金使用效益评测指标体系没有建立,扶贫效果如何仅靠考核贫困人口减少这一个指标。监督管理也只停留在事后的跟踪检查上,监管成本高,

监管不及时。监督处罚力度不够,发现问题难以及时纠正,挽回损失。

通过分析,扶贫开发工作中存在的症结,我认为,应在现有政策的基础上,引入先进科学的管理措施,不断完善扶贫开发机制,全面提高扶贫成效,增进贫困地区和贫困人口脱贫致富的步伐。

(一) 建立动态的贫困识别机制。所谓贫困识别机制就是能够找出贫困区域和贫困人口,把他们作为扶贫对象。对于贫困区域的识别,国家是以划定扶贫工作重点县的方式来识别的,地方进一步划小了扶贫单元,确定了贫困乡、村。对这一识别机制的完善就是要增加它的动态性,无论是乡村还是重点县,都应通过公平的评价机制评测出贫困程度和脱贫成效,施以奖惩政策,建立起动态的进入与退出机制。解决“戴上帽

用,也要扶持能够直接增加贫困人口收入或为其脱贫致富提供机会的项目。这就要建立能够自上而下的宣传动员和公示制以及自下而上的群众参与机制。通过投入机制确定资金分工和投入重点,使贫困人口的项目真正体现他们的目标和需要,使之受益;又使区域扶贫项目反映区域经济发展的目标和需要,不与穷人争资金和利益,从而使两个扶贫对象形成利益和需求上的互补性,实现区域扶贫和人口扶贫目标上的统一。

(三) 建立配置合理、突出重点的多层次投入机制。在识别扶贫对象的基础上,扶贫政策支持的目标就明确了。除了建立多层次、多渠道的投入结构外,还要对现有的投入资源通过有效的工作机制进行整合配置,明确投入方向和重点。对于区域经济发展的

上,有效整合扶贫资源,发挥整体效益。如扶贫部门负责政策的协调、规划的制定,计划部门负责扶贫项目统一规划,财政部门作为资金管理部门统一资金管理措施,按照扶贫规划和项目安排资金,保证资金的安全传递和合理使用。除了“分”的问题之外,还有一个“合”的问题。项目和资金是不可严格分割的,项目管理部门按照资金规模确定项目计划,资金管理部门参与其中,审核资金投向的正确性。地方“自上而下的工作机制和自下而上的项目选择机制”相结合,省级管理部门要切实负起责任,并适当下放一定的项目和资金安排权,县级具体抓落实,成为责与权相统一的管理者。

(五) 建立信息对称、监管有效的监督评价机制。信息对称就是既使扶贫对象及时了解国家扶贫政策、扶贫措施、扶持区内的项目安排和实施情况,也使扶贫政策决策和管理部门及时了解扶贫对象的贫困状况、脱贫需求和扶贫项目效果等信息。这种信息对称有利于提高项目的针对性、资金的安全性和效益性,也更有利于调动贫困人口对项目参与的积极性。应通过建立一套指标体系界定扶贫信息采集的范围和内容,运用计算机手段加以采集和分类整理,再进行定性和定量分析来衡量项目的投入产出效果、项目区的综合投入产出效益、重点县的综合扶贫效果、省县扶贫任务完成情况等,既评价扶贫的经济效益,也评价扶贫的社会效益。在完整收集各种资金项目管理信息和掌握情况的基础上,建立自上而下多层次的事前、事中和事后相结合的监督机制,把单纯的事后检查变成日常动态的及时跟踪问效监管。通过部门间和上下级之间的合理分工,建立资金项目管理内部的约束机制。同时通过参与制、公示制和自下而上的群众投诉制,建立社会和基层群众参与的外部监督机制。

(作者单位:财政部农业司 辽东学院)

责任编辑 王文涛

■ 链接

我国扶贫机制

针对贫困人口的温饱问题采取了瞄准贫困人口识别机制;针对贫困面大和相对集中的特点实行了确定重点县的选择机制;针对以资源性制约为主导致贫因素的情况推行了开发式扶贫机制;针对贫困地区财力和贫困人口“双穷”的矛盾实行了中央政府投入为主的政府主导型的投入机制;针对扶持对象处在政策作用的末端和扶贫项目的分散性推出了“四个到省”的工作机制;针对管理上的多层次性建立了自上而下和横向的扶贫监管机制。

子不想摘”、不努力实现脱贫的惰性等问题,同时使还未进入扶持范围的贫困区域可以有条件进入。对于贫困人口的识别,要区分扶持人口和救济人口,登记造册,把具有一定生产发展和劳动能力的贫困人口作为扶贫对象,把救济人口逐步纳入低保或社保救济范畴。

(二) 建立“两个目标”、“两种需求”相衔接的项目选择机制。通过识别机制,找出扶贫对象——贫困区域、县乡村和贫困人口,就要协调区域扶贫目标和贫困人口需求的关系。既要扶持县域经济、乡村经济的发展,发挥区域经济发展对贫困人口的辐射带动作用

扶持项目主要以信贷扶贫资金为主,支持区域经济效益最大化的项目。对于贫困人口的扶持主要以财政性资金为主,重点改善其基本生产生活条件和提高其生产劳动技能。对于为区域经济发展创造条件的县、乡、村道路项目,也正是体现了两种扶贫对象的目标和需要的结合点,应通过项目选择机制的作用最大限度地形成两种扶贫对象在利益上的互补性。

(四) 建立分工明确、配合高效的工作机制。在工作机制中要明确部门分工和职责,把握限度,避免缺位和越位,各司其职。在充分配合沟通的基础