

终结绝对贫困现象

■ 本刊记者

贫困问题是当今世界面临的最严峻挑战之一。目前,世界上仍有超过10亿的绝对贫困人口生活在每人每天1美元标准之下,大约8亿人处于食物不安全状态,或者因为食不果腹而不能正常劳动、健康生活。

贫困同样是困扰我国的主要问题之一。据统计,截至2006年,我国农村尚未解决温饱的绝对贫困人口仍有2148万,已解决温饱但发展水平仍然很低的低收入人口有3550万,两者合计占到农村总人口的6%,西部地区甚至高达13.7%。

党和政府始终把消除贫困作为促进社会发展的重要任务,特别是改革开放以来,探索出了一条符合中国国情的扶贫开发道路,取得了举世瞩目的成就。但要最终实现十七大确定的2020年基本消除绝对贫困现象的目标,仍旧任重道远。

“中国的减贫成就举世瞩目”

世界银行行长保罗·沃尔福威茨在2005年10月访华时说:“自1980年以来,中国的脱贫人口在发展中国家脱贫人口中占75%——这是一个惊人的事实,中国的减贫成就举世瞩目。”

作为发展中国家,贫困群体的存在是客观现实,关键是要找到一条消除贫困的道路。为此,我国政府提出了“政府主导、社会参与、自力更生、全

面发展”的开发式扶贫为主的道路。

中国发展研究基金会提供的《中国发展报告2007:在发展中消除贫困》指出,过去近30年,我国农村贫困人口已从1978年的2.5亿减少到目前的2000多万,贫困发生率从31%下降到2.5%,按照相同的贫困标准,1981年我国的贫困发生率比世界平均水平高出23.4%,而到了2001年,已低于世界平均水平4.5%。

特别是近几年来,我国扶贫开发工作的成效尤其显著。最突出的是减贫速度明显加快。2001-2003年,全国农村绝对贫困人口年均减少103万,低收入贫困人口年均减少198万;2004-2006年,又分别年均减少250万和689万,减贫速度后三年明显快于前三年。

此外,国家扶贫开发工作重点县农民纯收入显著增加,从2001年的1277元增加到2006年的1928元,年均递增8.6%;2003-2006年,重点县农民人均纯收入连续四年增幅在6%以上并高于全国平均水平。同时,贫困县整体经济水平有所提高,重点县中一些能源大县、旅游大县和农业结构成功调整的县出现了高于全国平均水平的发展速度。

我国扶贫开发的成就不仅得到社会各界的肯定,而且获得了国际上的认可。联合国开发计划署在《2005年人类发展报告》中指出,“按照1美元贫困标准,中国贫困发生率

自1990年以来已经下降一半,提前完成了千年发展目标。”在2004年全球扶贫大会上,世行副行长弗朗妮·莱奥捷表示,世行之所以选择在上海举行此次大会,主要是因为在过去20多年里中国为全球减贫事业做出了突出贡献。

“大扶贫”格局正在形成

在近期召开的扶贫开发形势和政策研讨会上,范小建介绍,十六大以来,党中央制定了“多予、少取、放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针,出台了一系列支农惠农政策。各行各业、社会各界更加关注贫困地区、关注贫困和弱势群体。在以往主要依靠经济增长拉动和专项扶贫计划推动的基础上,一个“大扶贫”的格局正在形成。

财政投入仍是扶贫投入的主体。2001-2007年,中央财政扶贫资金(含以工代赈资金)从100亿元增加到144亿元,累计投入853亿元。与此同时,地方各级财政部门也不不断加大资金投入。

更为可喜的是,一些地方充分利用各项支农惠农政策,在资源整合方面创造了不少经验。广西壮族自治区2003年初至2005年8月,集中10多个部门的22亿元无偿投入,在河池地区东兰、巴马、凤山三县实施特困地区基础设施建设大会战,三县

的交通、农业等基础设施和教育、卫生等公共服务水平大幅度提升,极大地缓解了贫困状况,带动了当地经济社会的整体发展。2007年,又在都安、大化、马山、隆安、天等等五个县实施了第二批大石山区基础设施建设大会战,投入资金16.5亿元。

此外,参与社会扶贫的非政府组织、国际机构越来越多,社会扶贫的作用开始显现。据中国社会科学院农村发展研究所副所长李周估计,“八七扶贫攻坚”期间,非政府组织扶贫投入167亿元,外资扶贫投入192.7亿元;“十五”期间,非政府组织扶贫投入184.5亿元,比“八七扶贫攻坚”期间高出10%,外资扶贫投入116亿元;“十五”期间,平均每年接受国际机构和国际非政府组织约3亿美元的无偿援助。

在“大扶贫”格局下,各地全力推进重点工作。一是在5.7万个贫困村实施了整村推进,全面促进了贫困地区的新农村建设。二是实施“雨露计划”提高劳动力素质。2001年以来,对贫困地区240多万劳动力进行了务工技能培训,其中90%实现非农就业。三是将产业化扶贫与整村推进、连片开发、科技扶贫相结合,带动贫困农户增收。目前宁夏回族自治区南部山区的马铃薯和贵州省晴隆县的草畜产业在当地农民收入中都占到30%左右。四是扶贫移民改变生存环境。山西省石楼县自2004年以来,从扶贫移民项目入手,整合20个涉农部门资金总计1.6亿元,完成了19个村、1969户、9500人的移民安置,改善了基本生产生活条件,初步建设了种养业基地,为从根本上解决贫困问题奠定了基础。

同时,各地不断完善扶贫开发工作机制。一是逐步完善瞄准机制。通过实施整村推进,将扶贫开发工作

重心从县下沉到村,覆盖了80%以上的贫困人口;通过贫困农户建档立卡,摸清了农村贫困人口的底数。二是改进扶贫资金管理体制。自2002年开始,逐步推广了扶贫资金的公示、公告和报账制,扶贫资金的使用效果进一步提高。三是探索解决贫困农户贷款困难的多种途径。2004年开始实行下放贴息权限、“奖补资金”等试点工作,2006年开始利用财政扶贫资金开展贫困村村级互助资金试点,取得明显成效。

扶贫开发任重道远

由于历史及客观原因,要实现党的十七大提出的2020年“绝对贫困现象基本消除”的目标,扶贫开发任务仍很艰巨。为此,扶贫部门确定了近远期目标:到2010年,解决和巩固绝对贫困人口的温饱,同时要把缩小差距和构建和谐社会放到更重要的位置;到2020年,基本消除绝对贫困现象,稳定解决贫困人口温饱,满足贫困群众对基础设施和社会服务的基本需求,提高贫困地区和贫困人口的自我发展能力,使贫困农民人均纯收入增长幅度持续高于全国农民的平均水平,特殊类型贫困地区的行路、饮水、用电、就学、就医等基本民生问题得到基本解决。在近期召开的扶贫开发形势和政策研讨会上,专家们就实现上述目标进行了广泛讨论,积极建言献策:

第一,要合理提高贫困线标准。美国经济学家萨克斯指出:“贫困的终结不仅仅意味着结束极端苦难的状态,更意味着帮助那些贫困的人走上发展的阶梯,开始能够享受到经济增长带来的利益与希望。”为此,《中国发展报告2007:在发展中消除贫困》提出了“发展贫困线”的概念,

它不仅包括维持基本生存水平所需要的收入,也包括社会平均水平的教育、医疗保障所需要的支付能力。

第二,要大幅度增加扶贫开发投入。扶贫工作属于公共服务,是公共财政支出的重要内容。中央财政要继续增加资金投入,在重点支持整村推进、劳动力转移和产业开发的同时,要进一步加大对特殊类型贫困地区的扶持力度。地方各级财政,尤其是省级财政的扶贫投入也要随着本级财力的增强而逐年增加。

第三,要进一步推动资源整合。整合的关键环节在县级,重点县要把整村推进和新农村建设有机结合,与产业结构调整有机结合,与现代农业建设有机结合。

第四,要创新扶贫开发方式。要调整劳动力转移培训政策,至少在贫困县可将目前由不同部门实施的就业培训和农业产业化资金和项目整合起来。同时,设计并实施“小农支持计划”。针对具有劳动能力但既没有一人从事稳定的非农就业也没有成规模的商品农产品生产的农户,设计可使他们受益的金融、技术、信息服务、家计管理、组织支持和财政资金支持政策,帮助这类小农将小而全的低效农户经济转变为小而较专的高效农户经济。此外,建立公共项目和公共政策的贫困影响评价制度,确保公共项目和公共政策的实施不损害贫困人口的利益或者能够获得必要的补偿。

第五,要努力满足贫困农户和贫困地区信贷需求。全面改革扶贫贴息贷款管理体制,将扶贫贷款和贴息资金直接管理权限下放到省;在中西部地区扩大乡村银行试点范围,鼓励商业银行和政策性银行到贫困地区成立贷款公司;积极探索贫困地区农业保险的方式和途径等。