

新阶段仍应坚持开发式扶贫

○ 文秋良

2000年以来我国农村绝对贫困人口减少速度趋缓,2003年甚至还增加了80万。面对这种状况,一些专家学者和国际机构提出当前2900万绝对贫困人口多为“不救不活”、没有劳动能力的人口,应通过救助式扶贫方式来解决这部分人口的温饱问题。对此,我们到部分省份进行了调研。调研发现,2003年底国家统计局统计的2900万绝对贫困人口中没有劳动能力的并非多数,即与目前民政部摸底调查的2524万“不救不活”的救济人口并非同一类人群。新阶段农村扶贫仍应坚持开发式扶贫方针。

对需要政府扶持的农村弱势群体的基本判断

1. 绝对贫困人口和需要救济的人口是两个不同的群体。每年国家统计局公布的绝对贫困人口数是根据每年贫困线和农村住户的收入资料测算出来的。国家统计局农调总队在全国农村有600多个样本县,一个县一般有6-10个样本村,每个样本村中都抽取10个样本户,全国有6.8万个样本农户。

在样本的抽取方面,县由国家统计局农调总队确定,村由省农调队负责,村民小组和样本户是由县农调队负责的。为使样本具有代表性,抽取的村民小组在村里应处于中等收入水平。样本户的抽取是通过将村民小组的所有农户按收入高

低排队,然后利用随机起点、等距抽样的方法确定的。

正是由于住户调查的特点和所采用的调查方式,在村以下的抽样中容易出现偏差,而使得需要救济的特殊群体在样本中的代表性不强。首先,在西部地区的一些抽样村地处偏远,交通不便,在具体选定样本组的时候,县农调队和村干部往往会将样本组选定在公路附近,以方便工作。而公路附近的组一般在村里都是经济状况比较好的,而不是中等收入组。其次,由于样本户必须完成记账工作,因此对样本户的文化程度、责任心、耐心和身体健康状况都有一定的要求。要保证所有类型的农户在样本中都具有代表性,按规定不论随机抽到什么样的农户,都不应该随意调换,而应该由辅助调查员帮助记账。但实际上在贫困地区很难做到,当抽到没有记账能力的残疾、长期生病等农户时,一般都会调换,让收入水平相近的、能够记账的农户成为样本户。第三,农村住户的收入统计包括一切生产性收入和非生产性的转移收入,样本户从国家民政部门和其它部门获得的任何现金和实物救济都会被统计为收入。因此一些贫困农户会因为得到民政救助而使收入水平高于贫困线,从而不会被统计在绝对贫困人口之中。

由于上述原因,统计部门提供的贫困人口数有所低估,而且其中

绝大部分是有劳动能力和可以通过开发式扶贫解决的贫困人口。完全需要依靠长期救济的“不救不活”的人口在2900万中的比例并不高。

民政部门统计的救济人口是通过逐级上报的方式统计出来的。救济人口主要包括五保户、孤儿、因智残体残和长期患病而丧失劳动能力的家庭人口以及一部分因灾返贫的人口。除因灾返贫的人口之外,这2524万中的大部分是真正“不救不活”的人口,需要依靠各级政府的救济才能保证他们的基本生活。而这些人口多数不在国家统计局估计的2900万绝对贫困人口之中。

2. 民政部门统计的因灾返贫人口很可能与统计部门统计的因灾返贫人口重合。根据国家统计局的统计,2003年的绝对贫困人口比2002年增加80万人。主要原因是部分地区遭受严重自然灾害。其中安徽、河南、黑龙江和陕西四省受灾严重,使返贫人口增加,仅四省合计就增加200万人。民政部门也将因灾返贫的人口统计在需要救济的人口之中。这种情况每年都会发生。

3. 我国农村尚未解决温饱问题的人口不止2900万。从以上分析可以看到,国家统计局估计的绝对贫困人口数偏小,在很大程度上不包括需要救济的特殊贫困人口。初步推断,除五保户之外,目前我国尚未解决温饱问题的人口应当在4000万左右,略小于国家统计局农调队统计的2900万与民政部门统计的

1972 万之和。

4. 低收入人口也是需要政府扶持的一个重要群体。2003 年底, 全国有低收入人口 5617 万人。这部分人口虽已解决温饱问题, 但是其标准较低, 他们的生产、生活仍处于一种不稳定的状态, 一遇灾害极易返贫, 需要国家继续予以扶持, 以确保稳定脱贫。

根据以上情况, 我们认为, 需要政府扶持的农村贫困群体主要是三类, 一是“不救不活”的特殊困难群体; 二是绝对贫困人口; 三是低收入人口。三类人口总数近 1 亿人。

对不同类型贫困人口应采取不同扶持方式

针对不同的贫困群体, 应该采取不同的扶持方式。对低收入人口须坚持开发式扶贫。对绝对贫困人口和特殊困难农户应区别对待, 分类采取措施。

1. 对有劳动能力的贫困人口的扶持方式。有劳动能力的贫困人口可以进一步分为四种类型。一是缺少致富门路或项目的; 二是因天灾人祸临时陷入贫困的; 三是居住在不适应人类居住的环境恶劣地区的; 四是抱自暴自弃生活态度和思想观念的。

对于缺少致富途径或项目的群体, 应该采取与低收入人口一样的扶贫方式, 通过开发式扶贫增加他们的生产项目和提高他们的生产效率。对这样的贫困户关键是提高他们的知识和技能, 再辅以一定的物质支持。要发挥社会力量的帮扶作用, 坚持“对口帮扶”、“结对帮扶”, 如机关和企事业单位干部职工帮助贫困农户选项目并提供一定资金和技术支持, 让贫困农户发展特色种植、养殖、农产品加工和进行劳务输出, 提高贫困农户的生产效率和收入水平。今后一段时期,

扶贫部门应该创造和试验多种适合这类绝对贫困人口的开发式扶贫方式, 提高扶贫投资的针对性。

对于因天灾人祸暂时陷入贫困的人口, 应该采用临时性救济与开发式扶贫相结合的措施。从短期看, 给予这部分人口临时性救济, 有利于帮助他们进行生产自救, 缓解他们的生活困难。但从长远来看, 这部分人口要稳定的解决贫困问题, 有针对性地开发式扶贫措施仍然是关键。

对于居住在偏远山区靠当地资源难以维持生存的贫困人口, 移民搬迁是投资效益最高的扶贫方式。目前, 中西部省区都有一部分生活在自然生态条件极其恶劣地区的贫困人口, 在当地解决他们的贫困问题成本极高, 需要通过移民搬迁来解决。在搬迁前要充分了解迁出地和迁入地在自然资源条件、生产方式、社会经济环境方面的差异, 尽量使差异不要过大, 同时要有一些必要的培训和思想准备, 尽快使搬迁的贫困人口适应迁入地的生活。

对于自暴自弃, 生活态度有问题的少数贫困人口, 重点是教育、引导和能力培养。对这部分贫困人口的帮扶可能是最难和最艰巨的, 如果过多采用社会救济的办法, 就会更加鼓励他们的惰性, 扶贫变成养懒汉。而用一般的开发式扶贫方式对他们根本不起作用。对这部分贫困人口, 更需要“1+1”的帮扶模式, 让乡村的党员干部通过言传身教的方式提高他们的自立意识和能力, 通过发展生产来改善他们的生活状况。

此外, 我国经济的高速发展在城镇和沿海地区创造了大量的就业机会, 贫困人口如果能够利用这些就业机会将是最有效的解决贫困问题的方式。贫困家庭的劳动力要利用城镇和沿海地区的就业机会必须掌握一定的技能, 因此在就业培训

基础上的劳务输出就成为针对有劳动力的贫困家庭的有效扶贫方式。

2. 针对没有劳动能力的贫困人口的支持方式。因智残、体残和长期生病而丧失劳动能力又没有其它家庭成员抚养的人口在农村是一个不容忽视的群体。他们没有劳动能力和收入来源, 若没有国家和社会的救济则无法生存。目前我国除五保户有国家专项政策救助外, 对其它没有劳动能力的特贫人口的救助还刚刚起步, 除少数地区开始实施农村低保外, 多数地区只提供一些临时性的救助。目前面临的主要问题是:

第一, 救助的覆盖面不广, 一些需要救助的人口还没有得到有效的救助。2003 年全国农村需要长期救济的人口有 2524 万人, 实际实施救助的人口仅 1160 万人, 占 46%。

第二, 救助的标准比较低, 达不到解决特贫户基本温饱的目标。目前, 我国农村救助工作主要依靠地方投入, 各地执行标准也不同, 救助标准平均在 120 元/年·人左右。如贵州的定期救助户每个人一个季度才得到 22 元的生活救济, 河南的补贴标准每人每月也只有 8-10 元。由于特困人口平均年收入水平一般在 500 元以下, 在这种救助标准下, 多数受救助户的年人均收入水平仍很难达到 637 元的温饱线。

第三, 即使是低标准的救助补贴, 资金的来源也有问题。有些省目前用于特贫人口生活救助的资金也是各省从中央财政中的救灾资金挤出来的, 严格地讲, 是属于挪用, 审计的时候就可能因为没有做到专款专用而受到处罚。

正确处理好开发式扶贫与农村救济的关系

近 20 年来, 我国的农村扶贫和救济工作主要是由扶贫和民政两大

系统来负责的。扶贫部门主要负责开发式的扶贫工作,而民政部门主管定期和临时性的救济。这种分工应该继续延续下去,以发挥各个业务部门的专业职能和优势。由于目前的绝对贫困人口和救济人口基本上是两个不同的群体,这种明确的分工就更加必要,即扶贫部门主要针对有劳动能力的绝对贫困人口,而民政部门主要针对没有劳动能力需救济的特贫人口。

在分工的同时应该加强两个部门的协作,通过共同的努力来减少农村没有解决温饱问题的人口数量。这种合作主要体现在对因各种原因(特别是灾害)导致的短期贫困人口的扶持和救助上,因为这一部分人口现在既是民政部门的临时性救济对象,也是扶贫部门的开发式扶持对象。由于各地的农村低保和定期救助资金没有来源,很多地方将中央的救灾等临时性救济资金转作低保和定期救助资金,从而使临时性救助资金不足。因此,国家应该加大民政救济力度,同时有针对性地因灾返贫人口实施开发扶贫,使他们能从贫困中尽快摆脱出来,避免陷入贫困的恶性循环。

各级政府特别是中央政府应该尽快设立农村低保和定期救助资金,支持农村(特别是贫困地区)的社会保障制度的建设。目前,民政部在全国大力推动农村低保,但只有政策,没有资金。导致贫困地区的地方政府要么挪用其它救济资金,要么只是停留在口头上。尽管城镇低保也强调“属地管理”的原则,但在贫困地区中央的专项补贴仍然是主要资金来源。例如,贵州省2003年从中央得到的城镇低保资金2.4亿元,省财政只拿出0.4亿元。农村低保针对的对象是那些完全没有劳动能力和没有收入来源的贫困人口,而不是像城镇低保那样针对所有收入达不到最低生活保障标准的人口。因此,中央和地方政府更

应该拿出专门的资金进行农村低保工作,以保障这一特贫群体的基本生活。

中央的农村低保和其它社会救助资金不宜从现有的开发式扶贫资金中解决。因为开发式扶贫任务依然很艰巨,不仅有近2900万的绝对贫困人口,还有近6000万的低收入人口主要通过开发式扶贫来解决。由于2900万的绝对贫困人口和民政部门统计的救济人口基本上不是一个群体,那些希望通过利用部分开发式扶贫资金来对没有劳动能力的贫困人口进行救济而解决2900万的绝对贫困人口问题的想法是不现实的和不可行的。

完善扶贫开发机制

新阶段农村扶贫仍应坚定不移地坚持开发式扶贫方针。但是,我们也看到,进入21世纪以来,农村扶贫开发暴露出违规使用资金、扶贫成效不高等诸多问题。这些问题既与扶贫开发机制不完善有关,又与资金管理体制不顺、监管不力有关。根据十六届三中全会提出的“完善扶贫开发机制”要求,当前应着重做好以下工作。

1. 适时调整扶贫战略。应对贫困群体进行甄别、细分,分出具有劳动能力和丧失劳动能力两类。对具有劳动能力的贫困人口,继续采取开发式扶贫方式,对丧失劳动能力的贫困人口,通过社会救助和逐步建立农村最低生活保障制度,稳定解决其温饱问题。

2. 以落实“四到省”原则为目标,建立财政扶贫资金绩效考核机制。中央对省进行考核,省对县进行考核,强化省、县两级在扶贫开发中的责任。中央有关部门要共同制定对各省扶贫开发成效的评价和奖惩办法,并把各省扶贫开发成效的大小、资金使用效益的高低,与中央财政扶贫资金分配的多少结合

起来,做到奖优罚劣。

3. 改进扶贫资金项目管理。目前多数省份在财政扶贫资金与项目管理方面普遍采取“考虑基数的基础上,省级部门制定分类计划并审批贫困县上报项目,资金跟着项目走”的做法。这一做法逐步暴露出权责不挂钩、项目缺乏针对性等问题。部分省的实践证明,按因素法分配资金,项目由县级确定,省级备案的办法,既可以提高扶贫项目的针对性,又可以保证资金的及时到位;既有利于在县级整合资金,使县级扶贫责权统一,又能较好地克服省级扶贫资金多头管理、财力分散和相互扯皮的问题。对这种新的管理方式应加以推广。

4. 创新扶贫管理手段,建设“财政扶贫资金管理监测信息系统”。通过建设“系统”实现对扶贫资金动态管理,以及对贫困人口进行动态监测,全面掌握贫困与反贫困的信息,使财政扶贫资金管理工作程序化、透明化,实现内部监督与外部监督相结合。

5. 完善扶贫贷款财政贴息政策。发挥财政贴息的杠杆作用,逐步解决当前贫困地区存在的贷款计划落实难,贫困群众贷款难等问题。首先,应改变中央财政与农总行进行贴息结算的做法,将中央财政贴息资金下达地方,由地方财政根据扶贫规划和扶贫对象实际获得贷款的情况支付贴息资金。其次,在农行负责对贫困地区龙头企业发放贷款同时,联合农村信用社共同做好到户贷款工作。第三,根据贫困地区的实际需要,大胆进行创新。如提高贴息率,降低贫困农户使用贷款成本;鼓励有条件的地方试行扶贫贷款担保办法;建立竞争机制,逐步取消扶贫贷款由指定银行经营的做法,谁发放扶贫贷款就给谁贴息。

(作者单位:财政部农业司)