安徽省精准扶贫的实践困境研究^{*1}

张成松 丁晓云

(安徽财经大学安徽省经济社会发展研究院, 安徽 蚌埠 233030)

【摘要】:2016年是我国脱贫攻坚的关键一年,为了研究精准扶贫过程中的实践困境,以安徽省为视角,通过对安徽省10个县的实地调研和问卷调查,利用收集到的数据,从精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核四个方面分析了安徽省精准扶贫过程中的实践困境,并据此提出相应的解决路径。

【关键词】:精准扶贫;实践困境;解决路径

【中图分类号】:F323.8 **【文献标识码】**:A

1 引言

中共十八大以来,党中央始终把全面建成小康社会作为一项重大的奋斗目标,而全面建成小康社会,实现共同富裕,就必须消除贫困,贫困地区和贫困人口俨然成为全面建成小康社会的重要阻碍。为此,2015年11月,中共中央总书记习近平同志在北京召开的中央扶贫开发工作会议上庄严承诺:“确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会”,以此拉开了全国脱贫攻坚的重要战役。消除贫困,是社会主义的本质要求,可以充分体现社会主义的优越性。

目前关于精准扶贫方面的研究众多,精准扶贫,是指针对不同贫困地区和不同贫困人口的实际情况,运用科学有效的方法对其进行帮扶的一个过程,整个过程包括精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核四个方面,精准识别是基础,精准帮扶是关键,精准管理和精准考核是保证。精准识别,就是按照一定的标准和程序识别出贫困人口和主要致贫原因等具体信息,主要包括农户申请、民主评议、公示公告和信息录入等程序。自Riskin于1996年提出扶贫资金集中于贫困县会加大资金被挪用的风险以来,我国长期以来实施的以县为主的扶贫政策广受诟病,而后王春华(2006)通过研究发现:以县为瞄准单位的扶贫机制使得扶贫资金漏出严重,扶贫项目于扶贫目标的不一致使得贫困人口很少得到资金的帮扶,为此,广东省率先在扶贫工作中实行“双到”工作,即规划到户,责任到人,进而推广到全国,使得精准识别微观到农户。精准帮扶,就是在精准识别的基础上,根据贫困户的主要致贫原因,有针对性地落实帮扶措施和帮扶责任人。顾仲阳(2014)、张笑芸(2014)指出我国的扶贫工作定位不准,针对性不强,扶贫资源指向不清,扶贫不能只是“撒撒胡椒粉”,邢成举(2013)认为,为了制定有效的扶贫策略,必须重视贫困地区和贫困人口之间的差异性,而后学者开始注重研究其差异性,并根据差异性进行扶贫资金和项目的瞄准,如罗江月(2014)根据不同贫困个体之间的差异性,总结了四种针对性的扶贫方法:个体需求评估法、指标瞄准法、自我瞄准法、以社区为基础的瞄准法,邓维杰(2013)则通过贫困地区的实际情况,将贫困村分为资源可用型、资源不可用型和无资源型三类,进而分而对之,采取符合当地或个体状况的有效措施实施精准帮扶。精准管理,即信息的管理,对贫困地区和贫困人口信息的动态管理,建立信息网络系统,实时更新。然而在实际工作中,精准扶贫渐渐演变成了“精准填表”,由于贫困农户学历水平普遍较低,对于表格上的经济学名词往往难以理解,更别提完整正确的填完,以安徽省为例,仅2016年一年时间,

¹收稿日期:2017-05-07

作者简介:张成松(1993—),男,安徽宿州人,安徽财经大学人口资源与环境经济学2015级硕士研究生,研究方向:人口资源与环境经济学。

贫困户的信息统计就进行 5 次以上，极大地浪费了时间与精力，致使帮扶责任人和驻村工作队进入贫困户家中，仅仅只是为了填表。精准考核，就是政府对精准扶贫效果的量化考核，并以此对相关人员进行奖优罚劣。陈前恒（2011）通过研究发现村干部的治理机制会大大影响扶贫的效果，因此建立有效的考核机制，有利于提高精准扶贫的效率。通过梳理以上文献后发现，目前学者的研究还多停留在理论的探讨上，而缺乏大量实地调研下的数据支撑，针对这个问题，笔者先后多次赴安徽、甘肃、宁夏等省份进行实地调研，并以安徽省为视角，组织 10 支队伍下乡调研，前往安徽省 10 个县进行问卷调查收集最真实的数据，以此来考察安徽省在精准扶贫工作中存在的实践困境，并提出针对性的解决路径。

2 研究区概况

安徽省地跨长江与淮河流域，是著名的农业大省，同时贫困地区与贫困人口也居国家前列，截至 2015 年年底，全省仍有 20 个国家贫困县与 308 万多的贫困人口，位列全国第 8 位。不可否认，安徽省自 2011 年实施新一轮扶贫攻坚以来，精准扶贫、精准脱贫取得了显著成果（如表 1），2011~2015 年，安徽省贫困人口连续下降，五年间共下降 60.92%，同时贫困发生率由 14.7% 下降到 5.72%，共下降 61.09%，扶贫攻坚效果显著。然而，当前安徽省贫困人口依然众多，大量分布在经济发展较缓慢的地区，且当地人口文化水平低，据统计，贫困人口中初中以下学历所占的比例超过 88.59%，致使贫困程度深，发展能力弱等问题同样也比较突出，扶贫攻坚任务依旧任重道远。

表 1 安徽省贫困人口与贫困发生率

时间	2011	2012	2013	2014	2015
贫困人口(万人)	790.2	679.05	484	401	308.8
贫困发生率(%)	14.7	12.6	10.7	7.5	5.72

注：以上数据来源于《安徽省“十三五”脱贫攻坚规划》

此次调研的 10 个县，包括阜南县、颍上县、萧县、灵璧县、蒙城县、怀远县、凤阳县、肥东县、岳西县和金寨县，每个地区都进行入户调研，最终分别收集到 54、52、51、50、53、52、51、55、54、50 份有效问卷，共 522 份。10 个县的总体状况如表 2，可以看出，贫困人口数和贫困发生率与各地区的人均 GDP 呈现出负相关的关系，截至 2016 年初，安徽省整体的贫困发生率为 5.72%，所调研地区的平均贫困发生率为 7.58%，高于全省平均水平，属于全省贫困地区的“重灾区”，因而，研究这些地区的精准扶贫实施情况，并因地制宜的提出政策建议，对安徽省的脱贫攻坚战役具有重要参考意义。

表 2 调研地区的总体情况

地区	人均 GDP (元)	贫困人口数 (人)	贫困发生率 (%)	地区	人均 GDP(元)	贫困人口数(人)	贫困发生率(%)
肥东县	55241	16157	1.71	萧县	18802	140604	12.04
怀远县	24660	38960	3.33	灵璧县	16930	61854	5.44
岳西县	23476	41647	13.88	金寨县	16914	84264	14.27
凤阳县	23465	23653	3.43	颍上县	16525	108457	7.08
蒙城县	19664	57400	5.14	阜南县	11530	134104	9.48

注：以上数据为 2016 年初的数据，均来自于各县的人民政府网站

另外，在致贫原因方面，呈现出致贫原因多元，但主要致贫原因单一的特征，以实际调研的 522 户农户的总体情况来看，如表 3，总体来看，致贫原因趋于多样化，包括因病、因残、因灾、缺土地、缺技术、缺资金等原因，但主要致贫原因单一，522

户贫困户中因病残致贫的有 359 户，占比 68.77%，病残成为贫困的最直接原因。

表 3 调研地区的致贫原因情况

地区	调研户数	因病	因残	因灾	缺土地	缺技术	缺资金	其他
灵璧县	50	34	4	0	2	2	3	5
金寨县	50	28	4	1	7	0	2	8
萧县	51	31	3	1	3	1	2	10
凤阳县	51	34	6	2	1	1	3	4
颍上县	52	29	6	2	3	1	3	8
怀远县	52	37	4	1	2	0	2	6
蒙城县	53	31	3	5	2	2	2	8
阜南县	54	32	8	3	2	2	2	5
岳西县	54	24	3	2	9	2	4	10
肥东县	55	30	8	3	2	1	4	7
合计	522	310	49	20	33	12	27	71

注：其他包括因学、缺劳力、自身发展动力不足等原因

3 精准扶贫实践困境

3.1 精准识别

精准识别是精准扶贫的基础，其实践困境主要在于贫困户参与度不高和识别的精准度。精准识别包括农户申请、申请评议、公示公告和信息录入等程序，在实际调研过程中发现，贫困户在整个程序中参与度不高，包括民主评议会与公示信息，被问及相关问题时，都表示不清楚。如被问及诸如“您知道村里对贫困户申请的民主评议会都怎么评选吗？”、“您知道村里对申请上的贫困户都进行公示了吗？”、“您还知道村里有哪些贫困户吗？”之类的问题时，相应的回答基本都是不清楚，或者只是说出零零散散的信息，甚至还有一部分贫困户根本不知道建档立卡的事，整体表现出参与热情不高。

在识别的精准度上也有待提高，安徽省经过首次的建档立卡和建档立卡回头看后，申请上的贫困户基本是符合贫困标准的，即没达到人均纯收入条件和“两不愁、三保障”条件（不愁吃不愁穿，保障义务教育、基本医疗和住房），然而在实际调研中发现，依然存在“漏网之鱼”，按照安徽省扶贫办的要求，有如下几类人不符合精准识别条件：家庭成员中有国家工作人员或现任村干部；当年购买大型农机具的家庭；购买轿车或商品房的家庭。虽然这种情况不多，但依然小比率存在，精准扶贫贵在精准，习近平总书记说“要真扶贫，扶真贫”，精准扶贫就要做到“精准”和“真”，因此，要杜绝这些现象，提高精准识别的精确度。

3.2 精准帮扶

作为精准扶贫的最关键的一环，同样存在诸多实践困境，调研中发现，一方面，有部分贫困户反映未获得任何帮扶措施，另一方面，帮扶责任人和帮扶措施的落实方面，针对性有所缺乏。

如表 4，部分贫困户反映，驻村工作队和帮扶责任人的到访，只是为了了解相关信息或者填表，而自身并未获得任何帮扶措施，他们甚至不知道有哪些帮扶措施。

表 4 未获得帮扶措施的贫困户情况

地区	调研户数	未获得帮扶	地区	调研户数	未获得帮扶
灵璧县	50	6	怀远县	52	1
金寨县	50	3	蒙城县	53	2
萧县	51	2	阜南县	54	2
凤阳县	51	2	岳西县	54	3
颍上县	52	1	肥东县	55	2

在帮扶责任人和帮扶措施的落实方面，差异性对待不够。调研中发现，帮扶责任人以村干部和国家公务人员（如教师、医生、警察等）居多，然而在分配方面却是随机的，因病致贫的贫困户分配一个老师作为帮扶责任人，因学致贫的贫困户却分配一个警察作为帮扶责任人，针对性较差。在帮扶措施方面，以医疗救助和“两免一补”小额贷款为例，因病致贫的有 310 户，获得医疗救助的仅仅 104 户，占 33.55%，因缺资金致贫的有 27 户，然而没有一户获得“两免一补”小额贷款的帮扶，帮扶措施缺乏针对性。

表 5 帮扶措施针对性情况

地区	调研户数	因病致贫	获得医疗救助	缺资金致贫	获得“两免一补”小额贷款
阜南县	54	34	10	3	0
颍上县	52	28	13	2	0
萧县	51	31	14	2	0
灵璧县	50	34	12	3	0
怀远县	52	29	8	3	0
肥东县	55	37	3	2	0
岳西县	54	31	10	2	0
金寨县	50	32	5	2	0
凤阳县	51	24	14	4	0
蒙城县	53	30	15	4	0
合计	522	310	104	27	0

注：这里所说的医疗救助是指专门针对贫困户的医疗救助，与非贫困同样的医疗报销不算在内。

3.3 精准管理与精准考核

为了保证精准扶贫能有效实施，精准管理与精准考核不可或缺。

精准管理，不是“精准填表”，扶贫，不能把大量的精力放在信息的收集上，信息的统计只是为了更好地看出差距、发现变化、有针对性地提出建议。然而实践中，一方面，为了应付上级检查，扶贫工作队和帮扶责任人把大量的精力都放在了信息的统计、数据的录入这些环节，另一方面，资料管理混乱，很多资料存在缺失。就拿扶贫手册这一块来说，内容缺失不全、错误信息太多等问题比比皆是。这势必会给精准扶贫的成效打了折扣。

精准考核。驻村工作队的工作人员，都是奋斗在脱贫攻坚一线的人员，是政策和措施落实的关键一环。一方面，如果没有好的惩罚机制，脱贫攻坚势必寸步难行，另一方面，如果没有相应的鼓励机制，势必也激发不起工作人员的热情与积极性。然而如今许多地区，关于扶贫工作人员的惩罚措施不少，却还没有制定出扶贫工作人员的鼓励措施，多惩戒而乏激励，这必然会阻碍精准扶贫的有效实施。

3.4 其他方面

一是扶贫资金有限。以蒙城县为例，2016年，蒙城县共预算安排扶贫专项资金1350万元，全年计划拨付2500万元，用于贫困村产业发展项目，而全县贫困人口57400人，那么1350万元的扶贫专项资金，作用有限。

二是“造血”措施偏少且缺乏宣传。金融扶贫、就业扶贫、社会扶贫、产业扶贫是激发贫困对象自我发展内生动力与活力的重要举措，是实现扶贫从“输血”到“造血”的重要转变。然而，贫困户对金融扶贫措施所知甚少，甚至从未耳闻，连一线的帮扶人员，对“两免一补”小额贷款都说不出具体的条件、申请方式、还款方式、金额限制等信息；产业扶贫、就业扶贫、社会扶贫更是缺乏，仅仅只有少数贫困户可以享受到。如果贫困户的脱贫大多依靠政府的转移性支付这样的“输血”措施，脱贫必然缺乏稳定性，容易返贫。

三是村民文化素质较低，培训力度较弱。根据人力资本理论，教育对个人的收入具有正向促进作用，即劳动者受教育水平越高，其个人收入就相应越高。因此，村民较低的文化素质不仅造成了自身这一代的经济贫困，而且导致了子代遭遇“马太效应”，陷入经济贫困的恶性循环陷阱，这极不利于阻止代际收入不平等的传递，严重损害社会的公平正义。

4 解决路径

4.1 加大宣传，强化监督

贫困户的参与热情不高，无非是因为对精准扶贫各项政策的不了解，对能享受到的各种优惠的不了解，为此，需要多加宣传。除了传统的电视、广播外，最重要的是要发挥驻村工作队和帮扶责任人的作用，在对贫困户进行访问时，要多向他们介绍最新的政策，以及如何享有这些政策，做到当面宣传，这样会提高贫困户的参与度。

对于极少部分的识别不准问题，要强化监督，坚决做到“精准”和“真实”，提高政府的形象，为此，可以另外成立监督队伍，或者开办举报窗口，切实解决精准识别问题，维护公平正义。

4.2 精准帮扶

按照贫困户的致贫原因进行分类，按类别分配帮扶责任人，如因病残致贫的家庭，可以分配医生作为其帮扶责任人，因学致贫的家庭分配老师等。另外，大力实施安徽省制定的健康扶贫、教育扶贫、金融扶贫、产业扶贫等扶贫项目，有针对性地进行匹配帮扶：病残致贫—健康扶贫；因学致贫—教育扶贫；缺资金致贫—金融扶贫；缺土地致贫—产业扶贫。

4.3 奖惩共进，奖优罚劣

为了保证精准扶贫的有效实施，提高脱贫攻坚一线人员的工作热情，必须尽快完善详细的奖惩机制。工作效果达不到预期的标准，的确应该惩罚，然而如果工作认真的干部，即使工作成效再高也得不到应有的激励或提拔，长久下去必然会导致其工作热情下降，因此，应尽快建立扶贫人员的鼓励机制。

4.4 “造血”为主，“输血”为辅

贫困户的脱贫，如果仅仅依靠政府的转移性支付，一方面会给政府财政带来极大的压力，另一方面亦造成容易返贫的现象。因此，像“智力扶贫”、“社会兜底扶贫”这样的“输血”工程应作为辅助工程，而把“产业扶贫”、“就业扶贫”、“金融扶贫”、“社会扶贫”这样的“造血”工程作为主要扶贫工程，如用“社会扶贫工程”吸引资金进行农村基础设施建设，用“产业扶贫工程”、“就业扶贫工程”提供就业，用“金融扶贫工程”给有技术有能力而缺资金的人提供资金进行创业。

参考文献：

- [1] 葛志军, 邢成举. 精准扶贫: 内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学, 2015 (05): 157-163.
- [2] 刘胜利, 王雨林, 庄天慧. 基于文献研究法的精准扶贫综述[J]. 江西农业学报, 2015 (12): 132-136.
- [3] 王春华, 王日旭. 农村扶贫资金目标瞄准存在的问题及建议[J]. 农村经济, 2006 (03): 60-62.
- [4] 王和顺. 广东省精准扶贫经验及对我区的启示[J]. 北方经济, 2014 (11): 64-65.
- [5] 顾仲阳. 精准扶贫, 不撒胡椒面[J]. 农村. 农业. 农民 (B版), 2014 (03): 6-7.
- [6] 张笑芸, 唐燕. 创新扶贫方式, 实现精准扶贫[J]. 资源开发与市场, 2014 (09): 1118-1119+1081.
- [7] 邢成举, 李小云. 精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J]. 中国行政管理, 2013 (09): 109-113.
- [8] 罗江月, 唐丽霞. 扶贫瞄准方法与反思的国际研究成果[J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2014 (04): 10-17.
- [9] 邓维杰. 贫困村分类与针对性扶贫开发[J]. 农村经济, 2013 (05): 42-44.
- [10] 魏永刚. 精准扶贫不是“精准填表”[J]. 农村经营管理, 2017, (02): 32.
- [11] 陈前恒. 会员制村级扶贫发展基金能够瞄准穷人吗?——H村扶贫发展基金个案研究[J]. 农村经济, 2011 (03): 57-60.