



“内外融合”:精准扶贫机制的发展 转型与完善路径

万君,张琦

(北京师范大学经济与资源管理研究院/中国扶贫研究院,北京 100875)

摘要:外源推动和内源发展是脱贫攻坚中重要机制,但需要对二者概念和各自功能作用进行重新反思,论文对此进行了探讨,进而通过对精准扶贫机制创新的系统梳理发现,精准扶贫强力推动以来,我国扶贫开发机制的总体特征是外源巨力推动下内源发展,外源推动占据重要地位,内源发展相对较弱但逐步显现,未来将必然呈现“内外融合”创新趋势。而这种机制完善创新效果和程度,则取决于外源推动的可持续能力、外源推动的供给侧结构性改革、贫困社区的内源发展能力、外源推动和内源发展的技术手段与实施策略等四个约束条件,由此论文提出了完善精准扶贫机制的几点建议。

关键词:精准扶贫;外源推动;内源发展;融合发展

中图分类号:F323.8

文献标志码:A

文章编号:1671-7465(2017)04-009-12

实现贫困地区的内源发展或者说激发贫困地区的内生动力,长久以来一直是我国反贫困实践的重点。近年来,有关脱贫攻坚的几个重要的纲领性文件对此着墨颇多,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出要“增强贫困地区发展内生动力”,《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提出“以改革创新为动力,着力消除体制机制障碍,增强内生动力和发展活力”,《关于打赢脱贫攻坚战的决定》也明确指出要“坚持群众主体,激发内生动力。继续推进开发式扶贫,处理好国家、社会帮扶和自身努力的关系”。习近平总书记多次强调要通过内生发展实现贫困地区的可持续发展,普遍认为“内源扶贫思想”也是习近平扶贫思想的重要部分^[1]。

理论界关于贫困地区的内源发展和外源发展的理论、关系、现状等重大问题的讨论更多,贫困地区的内生动力或者内源发展已经成为一个重要的议题,在“中国知网”以“内生”“内源”“贫困”为主题检索,就有超过300篇论文,其中2012年以来发表的文章超过75%。就有关贫困地区的内生动力或者说内源发展问题的研究来看,内源发展能够促进贫困地区发展(或者说更好的发展)已成共识,甚至到了反贫困研究言必称“内源发展”之地步。但目前研究多从理论到理论、经验到经验去证明此问题,对于精准扶贫以来贫困地区外源扶贫和内源发展的实际、变化趋势很少关注,此外,很多研究对于内源发展一词本身也有泛化之嫌。

鉴于以上情况,我们组织了此项研究,简要梳理“内源发展”概念谱系,并从内源发展和外源发展的角度对精准扶贫以来我国扶贫开发机制的实践与发展转型进行系统的梳理与分析,我们认为,精准扶贫以来我国扶贫开发机制的总体趋势是外源推动下的内源发展,未来有可能出现“内外融合”的趋势。在此基础上,我们剖析了精准扶贫机制的外源推动机制和内源发展机制的实践限度,并提出了“内外融合”的精准扶贫机制完善的路径。

收稿日期:2017-04-18

基金项目:国家社会科学基金重点项目“精准扶贫精准脱贫机制、路径和创新模式研究”(15AZD074)

作者简介:万君,男,北京师范大学经济与资源管理研究院讲师,博士;张琦,男,北京师范大学经济与资源管理研究院教授,博士生导师,中国扶贫研究院院长,E-mail:sxzhangq@163.com。

一、理论反思:内源发展的渊源

(一) 内源发展理论的兴起

内源发展理论的兴起有着深刻的现实背景,是发展经济学和区域经济学解决非均衡的区域发展问题产生的理论范式。战后,发展中国家落后地区的发展模式是一种外源发展,即通过政府、企业开发援助落后地区,促进区域的发展,重点是提升落后地区现代化和工业化的水平。然而,随着工业化和城市化的发展,广大的发展中国家出现了较为普遍的城乡对立的二元格局,这些国家的乡村地区出现持续的衰败,大量的贫困问题也随之凸显。在解决此类问题上,“增长极理论”无论在理论和实践中都占据主流地位,强调立足城市和工业,通过城市和功能的一体化,通过增长极的带动和传递实现区域的均衡发展,即先进地区通过经济增长的扩散带动落后地区,最后实现经济在空间上的均衡,其机制就是所谓的“涓滴效应”。这种“极化增长”一直主导国际发展战略,但实践中效果并不突出,发展中国的经济实践并没有产生“涓滴效应”,城乡的对立、农村的贫困等重大问题并未解决。20 世纪 70 年代后,区域发展不平衡矛盾日益突出,增长极理论愈发难以在实践上调和区域非均衡的矛盾,之后也出现了依附理论、世界体系理论等,但此类理论并未解决城乡对立、农村贫困、区域失衡等重大问题。

20 世纪 70 年代,亨利·明茨伯格发现发达国家都是通过内生发展实现现代化的,但发达国家在战后却一直强调第三世界阵营要通过全球一体化的方式实现现代化,他认为这极不合理,提出第三世界阵营到了内生发展的时候,内生发展理论开始逐步登上历史舞台。1974 年,联合国大会在《关于建立国际经济新秩序的宣言》中提出:“每一个国家都有权实行自己认为最适合自己发展的经济和社会制度,而不因此遭受任何歧视。”这实际上就是“内源发展”的理念^[2]。1975 年,瑞典 Dag Hammarskjöld 财团在联合国总会报告“世界的未来”中,提出“内生式发展”概念:“如果发展作为个人解放和人类的全面发展来理解,那么事实上这个发展只能从一个社会的内部来推动。”^[3]此后,由联合国推动,内生发展理论不断完善,1983 年联合国教科文组织推出了弗朗索瓦·佩鲁的《新的发展观》一书,提出了“整体的”“综合的”“内生的”发展理论,在 2000 年联合国和平文化国际会议上发表了《马德里宣言》,宣布了四项新契约的基础上促进全球内源发展计划的必要性,即新的社会契约,承认人是经济增长的主要参与者和受益者;新的自然或环境契约,包括保护世界生态环境的长期计划和即期措施;新的文化契约,以防止文化的单一性,维持文化的多样性和创造性,文化的多样性和创造性是人类共同财富;新的道德或伦理契约,以确保构成我们个体和集体行为准则的价值和原则全面落实。宣言提出,要积极促进以知识和内部能力为基础的全球内生发展^[4]。自此,内源发展作为一种理念和理论框架被广泛地接受。

(二) 内源发展理论的内涵

“内源发展”作为区域经济学的概念或者说分析框架,与其他概念最大的差异在于没有一套固定的模型或者具体的定义,这也是国内目前“内源发展”概念泛化的主要原因。20 世纪 80 年代,联合国教科文组织、联合国大学组织了一批研究项目,深入探讨“内源发展”,包括“内源型”(endogenous)和“外源型”(exogenous)的对立,欧洲学者们在研究南欧乡村地区发展战略,也不断丰富了内源发展的理论,主要的提出者包括 Musto、Friedmann、Garofoli、Haan&Van der Ploeg。随着理论的发展,主要形成了四种流派:第一,Vander Ploeg and Long 的社会动员说,内源发展是本地资源的社会动员过程,本地资源由本地动员、本地控制、本地决定,利益最终也留在本地。第二,Garofoli 创新能力说,即内源发展意味着一种转换社会经济系统的能力;反映外界挑战的能力;促进社会学习,引进符合本地层次的社会规则的特定形式。换句话说,内生式发展是在本

地层面进行创新的能力。第三,宫本宪一的本地自治说,认为内源发展要基于本地的资源发展,要保护环境,要开发复杂的产业领域,要建立广泛的自治制度。第四,联合国《马德里宣言》的发展能力说,即提倡基于知识和内部能力的全球性的发展能力。

虽然内源发展理论目前还未有较为统一的定义,但以上四种流派至少表达出以下几点共识,可以较为准确地体现内源发展的内涵:第一,内源发展的目的在于提升本地的发展能力和资源动员能力,这些能力又来源于本地资源本身,可能是具体的物质资源,如环境、土地、矿产、作物等,也可以是非物质资源,如文化、传统、风俗等。第二,内源发展的主要参与者和受益者应该是本地的人群。尤其是在城乡二元结构下,农村内源发展的主要参与力量应该是本地人群,受益者应该主要是本地人群。第三,内源发展可以是外部资源的本地创新,即应对外部反应,进行外部学习和改造的能力和过程。

(三) 内源发展理论中的“内外关系”

对于内源发展和外源发展的关系,国内学界对其的理解有简单化之嫌。仍有不少学者在研究中对于内源发展的认识采用“过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态”和“完全是自然发生的”社会发展方式。认为由于内源式发展是在相对封闭的环境下进行的,在空间尺度上具有独特的地域或民族特色,从时间向度上来看各历史时期的社会交往也不充分。实际上 20 世纪 90 年代,日本学界有关研究已经对此问题有所回应,即内部和外部的交流与合作(Partnership Collaboration)对于实践内源发展模式的成功与否具有决定性作用,而此观点也成为日本地方自治体合并浪潮的一个理论依据^[5]。因此,内源发展和外源发展存在一定程度的区隔,但并非完全对立,内源发展也并非完全独立于外部环境,其内和外的关系在于外部对内部的推动,内部对外部的学习和创新。

此外,国内对于内源发展简单化理解的另一原因在于模糊了内生增长和内源发展的界限^[6]。内生增长理论强调经济的进步取决于经济系统的内生变量,外部力量的推动对于经济增长具有一定的作用,但核心力量在于内生的技术进步。由于内生增长理论强调内部资源是实现经济增长的决定性力量和根本力量。内生增长理论和内源发展内涵上的交叉,导致对于内源发展的理解出现了内源发展和外源推动的简单对立。

二、创新转型:外源推动下的内源发展

基于内源发展理论,我们认为我国扶贫机制创新实践是外源推动下的内源发展,外源推动是目前我国贫困地区脱贫的主要动力,十八大以来脱贫攻坚促进了贫困地区的内源发展转型,贫困地区的内源发展能力得到了很大程度的提高。实际上,精准扶贫以来有关扶贫开发的几个纲领性文件从不同角度都确定了内源发展是贫困地区的发展目标,并且内源发展、内生动力等词汇已经成为精准扶贫以来反贫困研究的核心词汇之一,外源发展、外源推动似乎并未有内源发展那般高大上,一内一外似乎在实践和理论上也有了高下之分。我们无意去探讨其高下,但精准扶贫以来贫困地区内部和外部在脱贫攻坚上的创新实践足以作出上述判断。

(一) 外源推动:国家仍然是推动贫困地区脱贫攻坚的主要力量

十八大以来,随着脱贫攻坚的进行,贫困人口持续减少,脱贫攻坚难度递增,剩下的贫困人口贫困程度较深,内源发展能力持续减弱(目前建档立卡贫困户中,因病致贫的就占 42%)。^①贫困地区层面,改革开放 40 年来,仍然没有脱贫的地区,其发展现状已经表明了其内源发展能

^① 人民网·卫计委:因病致贫、因病返贫户占建档贫困户的 42%,<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0621/c1001-28466949.html>, 2016-06-21/2017-04-18。

力的水平。因此,对于这些贫困人口和贫困地区,国家有必要进行及时的干预,且有理由进行超常规的干预。从精准扶贫以来的实践来看,也是如此。总体来看,精准扶贫以来,外源推动的基本趋势逐步加强,国家仍然是贫困地区脱贫攻坚的主要力量:国家对于贫困地区的政策倾斜、资源投放逐年加大;扶贫开发工作机制创新基本围绕“国家—社会”意义下的“国家”层面进行,精准扶贫的工作机制不断创新;外源推动机制的主要方面也进一步完善。总体来看,国家通过以下三种方式,极大地推动了贫困地区的脱贫攻坚。

1. 加大对贫困地区的资源倾斜

国家通过对贫困地区资金、人力、政策三方面的倾斜,极大地推动了贫困地区脱贫攻坚进程。十八大以来,我国贫困人口从2012年的9899万,下降至2016年底的4335万,贫困发生率从2012年的10.2%下降至2016年的4.5%,国家对于贫困地区的投入并未随着贫困人口的减少而减少,考虑到“剩下的贫困人口贫困程度较深,减贫成本更高,脱贫难度更大”(《关于打赢脱贫攻坚战的决定》),但中央仍然逐年增加对贫困地区的投入。

第一,投入了巨量资金。中央财政扶贫金额从2012年的332亿元上升至661亿元。中央财政扶贫金额对促进贫困地区的发展效果有限,实际上国家对于14个连片特困地区攻坚规划的投入更能说明问题,2012年开始实施的《“十二五”期间集中连片特困地区攻坚规划》共投入逾19万亿元^[7],用于改善14个连片特困地区的脱贫攻坚,其中大部分用于基础设施建设。

第二,投入了巨量人力。我国向12.8万个贫困村选派的驻村帮扶工作人员达40万人之巨,贫困村第一书记选派也全部到位,平均每村3到5名干部^[8]。这些干部基本接管贫困村有关脱贫攻坚的日常工作,对贫困村的脱贫攻坚起到非常重要的作用^[9]。

第三,投入了巨量政策资源。精准扶贫以来,中央层面不断出台推动贫困地区脱贫攻坚的政策,以《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》和《关于打赢脱贫攻坚战的决定》为核心构建了脱贫攻坚的顶层设计。中央和地方围绕脱贫攻坚也出台了大量助推贫困地区脱贫攻坚的政策,据我们粗略估计,中央和行业部门出台的扶贫政策超过100项,全国各省出台的“1+N”系列文件接近500项。总的来看,有以下几类:第一类,中办、国办,国务院扶贫办出台的有关完善精准扶贫工作机制的政策文件。有关精准扶贫工作的各个环节基本都出台了相关的政策,中办、国办印发的《关于建立贫困退出机制的意见》《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》等,国务院扶贫办出台的《扶贫开发建档立卡工作方案》《关于改革财政专项扶贫资金管理机制的意见》《脱贫攻坚责任制实施办法》等。第二类,行业部门支持贫困地区发展的政策文件,此类文件多为多部门联合印发,旨在直接支持贫困地区某一领域发展。国务院扶贫办等16部门印发的《关于促进电商精准扶贫的指导意见》,中国证监会《关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见》,国家发改委等部门出台的《关于实施光伏发电扶贫工作的意见》,几乎所有涉及贫困地区发展的重要领域都有相关的支持政策,政策供给量空前。第三类,片区牵头部委针对牵头片区出台的特殊政策,主要是14个连片特困地区片区攻坚规划涉及的18个牵头部委,这些部委的职能基本涵盖了贫困地区发展的重要方面,各个部委针对片区的实际情况,在政策上给予了倾斜。以国土资源部门牵头乌蒙山片区脱贫攻坚实践为例,国土资源部出台了《关于印发建立国土资源部乌蒙山片区基层扶贫联系点意见的通知》《关于支持乌蒙山片区区域发展与扶贫攻坚的若干意见》《国土资源部对口支援赣县振兴发展工作方案(2013—2020年)》。第四类,地方政府出台的“1+N”系列文件。地方政府围绕精准扶贫机制建设和具体推进,出台了“1+N”系列文件,“1”一般是诸如《关于深入推进精准扶贫工作的实施意见》等总文件,“N”是贫困地区发展各个领域的具体实施推进措施,各省都出台了“1+N”系列文件,有的省相关政策文件数量甚至超过20份。

2. 创新精准扶贫的工作机制

精准扶贫以来,各地围绕精准扶贫的工作机制展开了大量的创新实践,通过精准扶贫工作机制的创新有效地提升了脱贫攻坚的效率。探索建立了“中央统筹、省负总责、市县落实、合力攻坚”的脱贫攻坚责任机制。

第一,责任机制创新实践。精准扶贫伊始,即对扶贫开发各级的领导责任有具体的要求,中央在各种场合通过不同方式强调精准扶贫要切实落实领导责任,不仅要坚持党对精准扶贫开发的统领工作,还要强化扶贫开发工作的领导责任机制。2015年6月,习近平总书记对中央、省级政府、基层政府在精准扶贫过程中具体的责任定位做了详述。2016年10月,中办、国办印发了《脱贫攻坚责任制实施办法》,正式明确了“中央统筹、省负总责、市县落实、合力攻坚”的脱贫攻坚责任体系,并就具体责任进行了细化。各地也就有关内容进行了探索,基本是通过签订《脱贫攻坚责任书》或《脱贫攻坚军令状》的形式,进一步明确了领导责任。

第二,瞄准机制创新实践。建成了符合各地实际的精准识别机制,贫困瞄准的精准程度大幅提升。精准扶贫以来,在扶贫工作机制方面最大的创新之一就是瞄准机制,各地围绕“扶贫对象精准”探索建成了符合各地情况的瞄准机制。从实践情况来看,各地的做法基本是对贵州省威宁县迤那镇“四看法”^①的应用和创新,在此基础上形成了适合各地情况的贫困瞄准机制。除了通过“四看法”完善瞄准机制之外,各地还在精准识别过程中加入了民主测评的方式,例如广西壮族自治区为确保精准识别全过程公平公正,在识别过程中,采取“两入户、两评议、两审核、两公示、一公告”程序识别贫困户。

第三,监测机制创新实践。贫困监测机制进一步完善,以大数据技术为手段的贫困检测技术愈发成熟。一方面,精准扶贫以来,统计部门和扶贫部门的贫困监测机制得到了进一步的完善。统计部门有国家统计局定期公开出版的《中国农村贫困监测报告》,向社会各界发布我国农村贫困状况和减贫成效。扶贫系统,有国务院扶贫办牵头开展的贫困监测系统,例如自2014年起,国务院扶贫办信息中心牵头每年就14个连片特困地区的片区攻坚纲要实施情况、资金投入情况、项目开展情况等内容进行监测,并撰写了《<连片特困地区区域发展与脱贫攻坚规划>实施监测报告》。另一方面,以大数据为技术手段的贫困检测技术愈发成熟。随着电子信息技术的发展,以大数据为主要手段的各类“扶贫云”大幅提升了贫困监测的精准性和实用性。

第四,考核评价机制创新实践。完善的贫困县考核机制已经建成,第三方评估广泛开展。2014年,《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提出由主要考核地区生产总值向主要考核扶贫开发工作成效转变。此后,中组部、国务院扶贫办制定《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》,从操作层面对改进贫困县考核工作提出了九点更为具体的意见。自此,各地以这两个文件精神为基础,对于贫困线考核机制的建立与完善都开展了广泛实践,贵州省、甘肃省较早地建立了贫困县考核机制。2015年11月,《关于打赢脱贫攻坚战的决定》要求要抓紧出台中央对省(自治区、直辖市)党委和政府扶贫开发工作成效考核办法,各省(自治区、直辖市)党委和政府要加快出台对贫困县扶贫绩效考核办法,明确指出要大幅度提高减贫指标在贫困县经济社会发展实绩考核指标中的权重,建立扶贫工作责任清单。2016年2月《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》出台,各省(自治区、直辖市)党委和政府,对照国务院扶贫开发领导小组审定的年度减贫计划,就工作进展情况和所取得的成效形成总结报告,报送国务院扶贫开发领导小组。2016年4月《关于建立贫困退出机制的意见》要求建立严格、规范、透明的贫困退出机制,促进贫困人口、贫困村、贫困县在2020年以前有序退出,确保如期实现脱贫攻坚目标。2016年10月《脱贫攻坚责任制实施办法》出台,按照

^① 指的是“一看房,二看粮,三看劳动力强不强,四看家中有没有读书郎”。

中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,构建责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系。

此外,精准扶贫以来,第三方评估机制从无到有发展迅速。2014年,中国科学院曾开展过一些第三方评估的工作,2015年《关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确要求要“建立对扶贫政策落实情况 and 扶贫成效的第三方评估机制”,此后,第三方评估活动如雨后春笋,各地扶贫系统委托高校、科研单位开展了广泛的第三方评估活动,地方政府甚至出台了有关第三方评估的相关管理办法。

第五,资金使用机制创新实践。由于条块分割,长期以来各类资金使用分散、效率不高问题制约着扶贫工作推进。2014年,《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》在改革财政专项扶贫资金管理机制中,重点强调要以扶贫攻坚规划和重大扶贫项目为平台,整合扶贫和相关涉农资金,集中解决突出贫困问题。2016年4月,国务院办公厅发布《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》,希望通过赋予贫困县统筹整合使用财政涉农资金的自主权,统筹整合使用财政涉农资金。此意见选择部分贫困县试点,一些提前试点地区通过财政涉农资金整合也确实收到了实实在在的成效。2017年2月16日,财政部和国务院扶贫办联合发布《关于做好2017年贫困县涉农资金整合试点工作的通知》,决定将涉农资金试点范围推开到全部832个国家扶贫开发工作重点县和连片特困地区县,这意味着所有贫困县将可以统筹使用20大项涉农资金,提高财政资金配置效率,也确保资金投向最重要的方向、最关键的环节、最准确的对象,实现精准扶贫。

3. 创新外源扶贫机制

精准扶贫以来,中央也非常注重通过完善精准扶贫的外源推动机制,发挥我国社会主义制度的政治优势,增强脱贫攻坚的效果。

第一,驻村帮扶机制创新实践:社会主义制度优越性增强贫困地区发展动力。健全干部驻村帮扶机制是2014年《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》的六项机制创新任务之一,也是精准扶贫以来我国社会主义制度优越性充分体现的标志之一,由于中央对驻村帮扶的高度重视,驻村帮扶制度建立得很快,各地积极探索精准扶贫新形式,大力开展干部驻村帮扶工作,到2015年11月已基本实现驻村工作队对贫困村、贫困户的全覆盖。2016年以来,各地驻村帮扶机制在原有基础上得到大幅完善。各地做法基本相同,就驻村帮扶各项制度和机制进行了完善、细化。

第二,社会扶贫机制创新实践:定点扶贫和企业帮扶吸纳社会力量。社会扶贫与专项扶贫、行业扶贫互为补充,由于其机动、灵活的特点,减贫效果往往也非常明显。因此,精准扶贫以来对社会扶贫机制的完善和创新也高度重视,2014年12月,国办印发了《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》,指出要培育多元社会扶贫主体。从2014年至今的两年多实践状况来看,定点扶贫、企业帮扶都产生过巨大的效果,形成了一批创新模式。从定点扶贫来看,精准扶贫以来,几乎所有的市级以上的政府职能部门和某些国有企事业单位都参与到部门定点扶贫过程中,其帮扶对象也覆盖了贫困县、乡、村三级。从企业帮扶来看,精准扶贫以来产生了诸如万达、恒大集团定点企业扶贫的“万企帮万村”新模式,效果极为显著,以恒大集团定点帮扶贵州省毕节市大方县为例,到2016年12月,仅1年时间,恒大已帮助大方县8万多人初步实现脱贫,完成总脱贫任务的45%。

第三,片区攻坚机制创新实践:区域发展带动精准扶贫机制协同推进。2011年出台的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》明确指出“把连片特困地区作为主战场”,作为中长期的扶贫战略规划,从战略上明确了片区攻坚的扶贫开发,又从制度设计上对连片特困地区给予了诸多保障,之后片区攻坚成为扶贫开发工作重要的指导思想。2015年,中共中央、国务院出台了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,指出“坚持精准帮扶与集中连片特殊困难地区开发紧密结

合”。精准扶贫以来,片区攻坚机制在贫困地区的区域发展上作出了贡献,为区域经济发展带动贫困地区脱贫提供了动力。从片区减贫与发展的成效来看,片区贫困人口下降幅度快于全国贫困地区平均水平,片区贫困人口的人均纯收入增速也明显高于其他贫困地区。以2014年片区攻坚监测数据为例,截止到2014年12月,14个集中连片特困地区贫困人口减少为3518万人,比2013年下降623万人,降幅达15%,比全国平均高0.1个百分点。2014年片区贫困发生率为17.1%,比2013年下降2.9个百分点。2014年片区农村居民人均可支配收入为6724元,比上年增加767元,增长12.9%,扣除价格因素,实际增长10.9%,比全国农村平均水平高1.7个百分点^[7]。

(二) 内源发展:贫困地区的内源发展能力得到一定提高

基于内源发展理论的三点内涵,我们认为,通过对贫困地区超常规的外源推动,贫困地区的内源发展能力得到一定程度的提升,精准扶贫机制开始出现外源推动向内源发展转型的趋势:

1. 贫困地区区域经济发展较快,贫困人口增收能力不断增强

区域经济增强是贫困地区内源发展的应有之义,此外,内源发展强调发展结果有利于贫困地区本身,因此区域经济带贫困人口增收的能力也是考量内源发展的重要指标。从精准扶贫以来的实践看,贫困地区区域经济发展较快,带动贫困人口增收的能力也不断增强。

第一,经济发展明显快于其他地区。由于精准扶贫以来对于贫困地区超常规的投入,贫困地区区域经济发展速度明显快于其他地区,以2012年至2014年数据为例,592个国家级贫困县GDP总量分别为33095亿元、37097亿元、40702亿元,比上年增长12.1%、15.7%、9.7%^[10],高于全国平均水平。

第二,贫困人口的收入和消费水平增长明显快于其他地区。贫困地区层面,收入方面,以2016年数据为例,2016年我国贫困地区农村居民人均可支配收入8452元,比上年增长10.4%,扣除价格因素,实际增长8.4%。高于全年全国居民人均可支配收入实际增长率6.3%。高于城镇居民人均可支配收入实际增长率5.6%,高于农村居民人均可支配收入实际增长6.2%,也高于全国农民工人均月收入实际增长率。^①消费数据方面,2013—2014年贫困地区农村居民人均消费累计增长27.8%,年均名义增长13.0%,扣除价格因素,年均实际增长10.5%,高于全国农村平均水平1个百分点^[11]。2015年,贫困地区农村居民人均消费名义增长11%,也高于全国农村平均水平1个百分点^[10]。

贫困片区层面,以2014年为例,片区县农村居民人均可支配收入为6724元,比上年增长767元,增长12.9%,扣除价格因素,实际增长10.9%,比全国农村平均水平高1.7个百分点。2014年片区农村居民人均纯收入6302元,同比增长12.9%,高于全国2014农村居民人均纯收入(9892元)同比增速(11.2%)1.7个百分点。^[7]

第三,贫困地区吸纳就业的水平明显增长。就业半径是衡量某一地区经济发展水平的重要指标,就业半径既能反映城镇化水平和经济发展的水平与质量,同时也反过来影响城镇产业发展与经济增长^[12]。从贫困地区就业半径的变化来看,2008年,全国贫困地区劳动力在省外就业的占68.4%,本省外县的占19.3%,本县的占12.3%。到了2014年,劳动力外出地区中,县内乡外占26.3%,省内县外占29.8%,省外占43.8%^[11]。两者相比,在县内就业的比重从12.3%上升至26.3%,增长超过一倍。说明精准扶贫以来贫困地区县域经济得到长足发展,吸纳就业的能力明显增长。

2. 产业扶贫模式创新初步形成了内源发展的基础环境

贫困地区的内源发展,核心在于产业扶贫,产业扶贫不仅能够直接促进贫困地区的脱贫致

① 资料来源:《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局,2017。

富,更重要在于通过参与产业发展、参与市场活动全方面提升贫困人口和贫困地区的个体能力。精准扶贫以来内源机制的重要成果就在于产业扶贫创新模式不断推陈出新,初步形成了内源发展的基础环境。精准扶贫以来,在产业扶贫模式创新方面,形成了以下几种有影响力的产业扶贫模式。

第一,企业带动模式。这种是长期以来我国产业扶贫实践形成的主流模式,通过龙头企业带动,合作组织或其他组织的参与,带动贫困人口增收,公司+农户、“订单农业”是基本形式,此外,还形成了诸多的派生形式,比如“公司+农户+基地+市场”“公司+基地+农户”“公司+农户+党支部”等。第二,大户带动模式。即通过一些在生产、销售有特长的农户带动,实现贫困人口增收。包括所谓“能人带动”“抱团经营”等形式,大户带动实际上也是企业带动模式的派生形式。第三,集体经济带动模式。即通过集体经济的壮大,带动贫困人口增收。此模式主要是一批依托优势资源和扶持政策发展壮大村集体经济的明星村,各村将村集体经济收入重点支持贫困户。精准扶贫以来,除了传统的明星村之外,依靠扶贫政策,诞生了一批集体经济强大的村庄。第四,新型产业和新技术带动模式。依托近几年兴起的新技术,例如大数据产业、电商扶贫等带动贫困户增收。也有依托近几年增长较为迅速的国民经济行业,较为典型的是大数据产业扶贫,贵州省依托大数据综合建设试验区,在数据资源的积累和应用上有了一定基础,精准扶贫以来,贵州全面着手布局大数据产业,对国民经济的贡献率保持在32%以上,成为经济发展的主动力、带动就业改善民生的重要途径。第五,非农就业模式。依托生产和流通环节有大量非技术性、低强度的工作机会的劳动密集型农业产业,贫困人口通过参与生产,为他们提供大量的工资性收入。第六,政策带动模式。此模式主要是依靠精准扶贫以来中央扶贫的各类奖补政策支持,通过奖补扶持政策与资源开发对接,让贫困户在产业发展中受益,较为典型的是小额信贷扶贫,大部分地区将小额信贷资金通过挂靠经营和保底分红的形式带动贫困人口增收。

3.绿色减贫模式创新极大地提升了贫困地区内源发展的能力

绿色减贫是精准扶贫战略实施以来,各地因地制宜,结合地区的发展特点,提出的创新扶贫模式。绿色减贫的地域特征较强,目前得到官方认可的绿色减贫模式创新是移民搬迁扶贫、光伏产业扶贫、旅游扶贫三项扶贫工程^①,我们认为,资产收益扶贫也是绿色减贫的重要方面。

第一,易地搬迁扶贫。易地搬迁是我国扶贫开发过程中将区域发展和绿色减贫相结合的最重要经验模式之一,也是实现2020年全部脱贫“五个一批”重要路径之一,着力解决居住在“一方水土养不起一方”地区贫困人口的脱贫问题。易地搬迁扶贫能够直接解决贫困地区资源约束、市场约束等重大问题,大幅提升贫困地区内源发展能力。

第二,光伏扶贫。光伏扶贫是有效利用光伏发电产业对贫困地区、贫困人口进行精准扶贫的新型扶贫模式。精准扶贫以来,国家能源局、国务院扶贫办联合下发多个指导性文件规范光伏扶贫。从全国总体来看,光伏扶贫是绿色减贫新途径,开辟了贫困人口增收新渠道,达到绿色减贫效果。

第三,旅游扶贫。旅游扶贫是连接生态保护与减贫的有效桥梁,是绿色减贫创新最有效途径。精准扶贫以来,国务院扶贫办与国家旅游局合作,启动贫困村旅游扶贫工程。旅游扶贫在当前的绿色减贫机制中已经起到重要作用,在未来的绿色扶贫中将占据主导性位置,伴随交通等基础设施的不断改善,旅游扶贫在贫困地区内源发展过程中还将起到更大的作用。

第四,资产收益扶贫。目前已有省份以“资产收益扶持制度”扶贫,先行开展探索。各地做法大体类似,即利用各类支持资金入股企业获得分红,或参与生产。资产收益扶贫机制能够把

^① 国务院扶贫办主任刘永富在生态文明贵阳国际论坛2015年年会“生态文明与开放式扶贫”论坛上表示,中国正在实施的移民搬迁扶贫、光伏产业扶贫、旅游扶贫三项扶贫工程成为中国“绿色”扶贫重要支柱。

细碎、分散、沉睡的各种资源要素转化为资产,整合到优势产业平台上,扩展贫困人口生产生存空间,让其享受到优质资源,实现脱贫致富。

三、影响精准扶贫机制创新的核心约束力

精准扶贫以来,通过外源推动机制和内源发展机制的创新,贫困地区减贫取得了很大成就。可以预见,在全面深化改革,2020年现行标准贫困县全部摘帽、贫困人口全部脱贫的大背景下,未来三年,乃至2020年后,无论外源推动机制还是内源发展机制还将迎来更为丰富的改革创新。我们认为,精准扶贫机制改革的限度受到以下几个问题的约束:

(一) 外源推动的可持续能力

如前所述,精准扶贫以来扶贫开发机制创新的主要力量在于外源推动。实际上贫困地区内源发展能力的建设不是一朝一夕,外源推动可能在未来的很长一段时间还将占据主要地位,精准扶贫以来的超常规外源推动举措的持续能力,将影响到未来扶贫开发机制创新的程度。

就目前来看,第一,各类扶贫资金减贫绩效的边际效应逼近极限。一方面,扶贫资金的条块问题还需要时间去解决,目前从中央到地方在政策上已经允许扶贫资金的统筹整合,但由于种种原因,此类问题在实践上的解决还需要一定的时间。另一方面,金融扶贫资金的效率比较低。此类金融扶贫在地方实际运作大多是通过挂靠经营和保底分红的形式进行,贫困人口实际只能获取资金的少量利息,其资金的扶贫效果受到一定的影响,其政策的科学性仍需完善。此外,财政资金的整体效能比较低下。有人指出,2016年中央和地方在扶贫上合计投入了1000亿元。按照减少1000万贫困人口规模计算,人均扶贫投入资金超过1万元。但按照数据和过去两年的通货膨胀率来计算,2016年中国的人口贫困标准也就在3000元左右。从投入收益比来分析,国家在扶贫投入上的转化率其实只有30%左右^[13]。

第二,动员能力接近极限。精准扶贫以来的扶贫开发实践具有很强的“运动式治理”^[14]意味。运动式治理有一个最大的问题在于由于缺乏合法性基础因此需要不断地消耗动员的资源。精准扶贫以来,海量基层干部投入脱贫攻坚工作,大部分干部并未完全脱离本职工作,精准扶贫已是额外工作。再加上“白+黑、5+2”的工作节奏,基层干部忙得一塌糊涂,甚至不少基层干部已有怨言,这对国家的动员能力是一种考验。就目前来看,在脱贫攻坚层面,国家对基层的动员能力接近极限,亟需精准扶贫工作常态化。

(二) 外源推动的供给侧改革

精准扶贫以来,巨量资源投入贫困地区,如何更好地激发内源发展,如何更进一步推动精准扶贫机制的创新,仍然需要在外源推动方面进行供给侧改革。中央一直强调扶贫开发贵在精准、重在精准,成败之举在于精准。精准扶贫实施推进以来,我国各类扶贫政策在瞄准程度上有了长足的进步,但时至今日,扶贫政策的供需双方在精准匹配的层面上,仍然有进步的空间。总体来看,精准扶贫实施以来,扶贫资源的供给总量很大,但在供给过程中对需求侧的重视远远超过供给侧的重视。第一,扶贫资源大量供应,但始终还未重视其效能的进步与优化。第二,扶贫资源的马太效应仍然存在,扶强容易扶弱难的情况没有得到改观。第三,一些需求侧最需要的扶贫资源仍然得不到保障,各地产业扶贫伤农的现象时有发生,住房、医疗、养老三座大山压力仍在。

因此,未来一个时期精准扶贫还需同步推进精准扶贫的供给侧改革,从供给侧发力。不断增强扶贫举措对需求变化的适应性和灵活性。尤其在未来一个时期,绝对贫困状况相对缓解、相对贫困逐步凸显的状况下,我国贫困人口的地区分布、致贫原因、资源需求将会发生巨大变化,必须多从供给端发力,在增加扶贫供给总量的同时,扎实推进农村扶贫供给侧改革,以适应

未来我国贫困状况转型。此外,精准扶贫本质就是一场扶贫供给侧改革,贫困地区情况千差万别,贫困人口致贫原因各不相同,只有结构性施策,精准施策,才能提高扶贫成效,做到真扶贫、扶真贫、真脱贫,实现精准扶贫、精准脱贫。

(三) 贫困社区的內源发展能力

无论是外源推动还是內源发展,由于贫困地区区域经济发展难以吸纳足够的就业,也难以吸引贫困人口回乡创业,大量青壮年劳力外流,造成贫困地区空心化,贫困地区、贫困人口内生动力的激发有限。城市化造成的贫困地区“空心化”问题,对贫困地区的脱贫机制创新都会造成很大挑战,“空心化”导致部分贫困社区的內源发展能力持续弱化,这可能是未来精准扶贫需要解决的重点难点问题之一。贫困社区內源发展能力的弱化会带来两方面的问题,一是贫困地区由于内生动力的不足有可能持续衰弱,虽然通过脱贫攻坚可以让贫困人口脱贫,但贫困地区由于缺乏发展的动力而持续衰弱。二是大量的留守儿童、留守妇女、留守老人增加了贫困代际传递的风险。虽然在《打赢脱贫攻坚战的决定》中明确指出要健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系,但此类问题的根源在于区域发展的非均衡,可能还需要很长的一段时间去解决,在此期间,国家的战略选择、制度安排就显得尤为重要。

(四) 外源推动和內源发展的技术手段与实施策略

无论是精准扶贫之前还是精准扶贫之后,我国扶贫开发机制中一直有一些旨在推动贫困地区内生动力的举措、政策、实践创新长期以来效果欠佳乃至失败。例如扶贫小额信贷,在地方实际运作大多是通过挂靠经营和保底分红的形式进行,贫困人口实际只能获取资金的少量利息,大量的政府贴息反而贴给了各类企业,其政策的科学性仍需完善。

又例如产业扶贫中的精英俘获现象,即普惠性的资源被精英群体所占有,实际上精英俘获在扶贫的其他领域也很常见,由于产业扶贫项目往往有“门槛”限制,精英俘获现象尤为突出,一般情况下所谓“扶富不扶贫”的现象就是精英俘获。目前对于精英俘获的研究很多(左停曾在一篇文章中对精英俘获做过一个简单的综述^[15]),也开了很多药方,但精英俘获现象在精准扶贫前后普遍存在,尚未得到较好的解决。之前有研究指出瞄准机制完善后精英俘获现象会有所缓解,但精准扶贫以来,瞄准技术得到很大提高,精英俘获现象并未有缓解。

再如,扶贫政策、项目的后期维护和可持续性发展问题。精准扶贫以来,一些扶贫项目和扶贫政策的设计对后期维护可持续发展的考虑还比较欠缺,导致后期维护和可持续发展难以为继,扶贫效果昙花一现、扶贫项目重复建设仍然存在。诸如此类的问题,一直贯穿于扶贫开发的全过程,无论精准扶贫前后,均未得到好的解决,这些问题可能还有赖于外源推动机制和內源发展机制的一些技术手段和实施策略的改进,有的可能还依赖于扶贫开发机制之外的体制机制问题的完善。但外源推动和內源发展的技术手段与实施策略本身,对于未来几年精准扶贫机制的创新发展具有很强的约束作用。

四、完善路径:内外融合——超越內源与外源

(一) 内外融合:超越“內源—外源”二元对立的思维

正如本文第一部分所述,外源发展和內源发展本无对立关系,内部和外部的交流与合作(partnership collaboration)对于实践內源发展模式的成功与否具有决定性作用。外源推动与內源发展目的都在于贫困地区、贫困人口的可持续生计能力,并不因发展动力的来源指向不同而不同。实质上无论外源推动还是內源发展,单一的动力来源均难以推动贫困地区的可持续生计,贫困地区和贫困人口叠加的区域、自然问题与人力资本问题,本身就限制了外源推动和內源发展的作用空间。因此,需要发挥外源推动和內源发展共同的优势,对二者进行超越,即实现內

外融合。在不断完善外源推动、内源发展的扶贫机制的基础上,在体制和机制上使二者融合。

实际上,始于2011年的片区攻坚战略,就是内外融合较为成功的案例,其取得的成就也非常突出。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》明确指出“把连片特困地区作为主战场”,作为中长期的扶贫战略规划旨在通过区域发展带动贫困地区脱贫,既从战略上明确了片区攻坚的扶贫开发战略,又从制度设计上对连片特困地区给予了诸多保障,之后片区攻坚成为了扶贫开发工作重要的指导思想。党的十八大以后,精准扶贫战略的提出,对肇始于“片区攻坚”提出了相当的挑战,理论界和实践界开始疑惑“精准扶贫”是否意味着“片区攻坚”战略的终结,为此,我们还专门撰文就此问题进行探讨^[16]。但不可否认的是,近两年片区攻坚战略确实不如以前重视。因此,在内外融合的层面上,有必要重新审视精准扶贫与片区攻坚的关系,在战略和制度上重新对其进行明确。

(二)提升贫困治理能力,重点解决约束精准扶贫机制创新的四类问题

本文第三部分提到的有关精准扶贫机制创新的四个约束条件,即外源推动的可持续能力、外源推动的供给侧改革、贫困地区的持续衰败、外源推动和内源发展的技术手段与实施策略,四个约束条件的解决之道均有赖于贫困治理能力的提升。其涉及的资金效率、动员能力、供给侧改革、精英俘获和具体的扶贫措施的可持续性等问题等等都与治理能力有关,其在贫困治理范畴之内,也在国家治理能力范畴之内。因此,未来精准扶贫机制的创新,还有赖于贫困治理能力和国家治理能力的提升,在国家治理层面,精准扶贫的四类约束问题可能都将成为一个技术问题,成为治理策略的选择问题。就目前的选择来看,亟待在贫困治理的结构上进行完善:尽快出台有关反贫困的法律制度,对扶贫开发的有关决策制度、参与制度、财政制度进行完善,做到有法可依;尽快对国务院扶贫办的职能定位进行调整,有必要成立一个专门、稳定的反贫困机构,整合现有反贫困的资源 and 职能,解决“九龙治水”的问题;在具体的治理策略上,有必要对第三部门、企业、个人参与程序进行明确。

(三)把绿色减贫提上脱贫攻坚的决策议程

精准扶贫以来,贫困地区生态文明建设和绿色发展取得明显进步,绿色减贫机制也初步建立。但从绿色减贫的实践来看,绿色减贫还未作为专门的减贫机制上升到国家战略层面,绿色减贫的理念还未如精准扶贫、绿色发展深入人心。实际上,绿色减贫是可持续最强的共享发展模式^[17]。贫困地区人口大多受教育程度低,生存技能较落后,自身减贫能力弱,主要依靠政府的单向扶持。然而绿色减贫措施的实施,要求发展方式从外源向内源的根本转变,构建出新的绿色扶贫动力机制。从宏观层面看,国家从绿色发展角度出发,利用当地自然资源,建立相应的绿色扶贫项目,通过培训贫困人口专业技能,拓宽其就业和收入来源渠道,从而提升贫困地区的内生动力。从微观层面分析,贫困人口从被动的接受式扶持变为主动的积极减贫。此外,绿色扶贫战略因地制宜,结合地区的发展特点,提出不同的扶贫模式。因此,如何严格按照党中央决策部署,把生态文明建设融入贫困地区经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程,明确贫困地区绿色发展的总基调,切实把绿色发展融入到扶贫脱贫和精准扶贫行动中、项目中、资金投入中和每一个帮扶措施和扶贫产业发展培育中,将是未来减贫工作的重点和难点。加大绿色生态减贫理论是实践探索,是未来扶贫脱贫机制创新的一项重要而长期的任务和目标。

(四)不断探索创新产业扶贫模式

如前所述,外源推动和内源发展落脚于贫困地区和贫困人口的可持续生计,产业扶贫是实现可持续生计最重要的手段,产业扶贫不仅能够在经济上促进贫困人口脱贫,还能够通过提升贫困人口的组织化水平、参与能力、市场竞争能力等多方面的能力,从而不断提升贫困人口的人力资本水平。重点依据贫困地区的资源禀赋,在产业扶贫的内容和产业扶贫模式两个方面进行探索。在产业扶贫的内容方面,基于“互联网+”、大数据等高新技术方式,结合绿色产业、金融

平台、物联网、互联网进行探索,争取能够利用贫困地区后发优势实现弯道超车。在产业扶贫的模式方面,主要是探索贫困地区不同市场主体的组织方式,政府、龙头企业、合作社、贫困户、电商平台、科技公司等等市场主体如何合作,最大程度激发贫困地区的内生动力,同时,在参与企业经营和市场竞争的过程中,提升贫困地区、贫困人口的人力资本。

参考文献:

- [1] 黄承伟. 习近平扶贫思想体系及其丰富内涵[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2016(6): 129-133.
- [2] 联合国教科文组织. 内源发展战略[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1988.
- [3] Nerfin M. *Another Development. Approaches and Strategies* [M]. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 1977.
- [4] 邓万春. 内生或内源性发展理论[J]. 理论月刊, 2011(4): 44-46.
- [5] 宫本宪一. 环境经济学[M]. 朴玉, 译. 北京: 三联书店, 2004.
- [6] 张环宙, 黄超超, 周永广. 内生式发展模式研究综述[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007(2): 61-68.
- [7] 北京师范大学中国扶贫研究中心. 《连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划》实施监测报告[R]. 2015.
- [8] 张琦. 通过精准扶贫完成扶贫脱贫任务[J]. 中国党政干部论坛, 2015(12): 24-27.
- [9] 王晓毅. 精准扶贫与驻村帮扶[J]. 国家行政学院学报, 2016(3): 56-62.
- [10] 国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告 2016[M]. 北京: 中国统计出版社, 2017.
- [11] 国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告 2015[M]. 北京: 中国统计出版社, 2016.
- [12] 程名望, 史清华, 许洁. 就业半径、就业机会、社会关系网络与农村劳动力转移[J]. 南方人口, 2014(6): 57-65.
- [13] 张毅. 扶贫工作步入深水区[N]. 中国产经新闻, 2016-12-22(001).
- [14] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(09): 105-125.
- [15] 左停, 杨雨鑫, 钟玲. 精准扶贫: 技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2015(8): 156-162.
- [16] 万君, 张琦. 区域发展视角下我国连片特困地区精准扶贫及脱贫的思考[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016(5): 36-45.
- [17] 张琦. 中国绿色减贫指数报告 2016[M]. 北京: 经济日报出版社, 2016.

(责任编辑: 李良木)