

【专题:脱贫攻坚成效评估与后扶贫生态系统构建】

江苏脱贫攻坚历程、举措、绩效与展望

肖宜滨¹,张立冬²,包宗顺²

(1.江苏省扶贫开发研究所,江苏 南京 210000;2.江苏省社会科学院 农村发展研究所,江苏 南京 210000)

摘 要:以 1990 年代初为转折点,江苏的扶贫事业由救助式扶贫全面转向开发式扶贫攻坚。本文系统描述了 1992—2018 年间,江苏全面落实党中央、国务院的统一部署,有计划、有组织地连续实施多轮大规模扶贫开发的历程,较为详细地介绍了江苏在这时期采取的派驻省委扶贫工作队、“五方挂钩”、“五个一”帮扶等脱贫攻坚主要举措,并采取进村入户实地走访调查和农户问卷调查相结合的方式,实证分析和评估了 2016 年江苏省财政“精准扶贫帮扶资金”使用绩效。2020 年实现全面小康以后,扶贫开发仍要继续,除西部少数经济特别落后的地区,尤其是仍然需要采取易地搬迁方式扶贫的地区外,沿海及其他绝大多数地区应由全民总动员的大规模运动式扶贫转变为常态化、制度化减贫。

关键词:江苏;脱贫攻坚;历程;举措;绩效

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)06-0039-10

一、江苏脱贫攻坚历程回顾

长期以来,江苏的脱贫攻坚一直是在党中央、国务院的统一部署和领导下积极推进和实施的。回顾江苏脱贫攻坚的历程,自 1992 年以来,江苏有计划、有组织地连续实施了多轮大规模扶贫开发行动,聚焦经济薄弱地区加快发展和低收入农户脱贫增收,为加快全省特别是苏北地区全面小康建设进程发挥了重要作用。

(一) 八七扶贫攻坚(1994—2000 年)

1990 年代初,国家经济改革进入价格闯关阶段。1993 年全国粮食市场放开后,粮食等农产品价格全面大幅度上涨,由此也促成农民人均纯收入增长最快的历史阶段出现。1993—1996 年间,全国农民人均纯收入环比年增长率分别高达 17.6%、32.5%、29.2%和 22.1%,农村人均纯收入由 1992 年的 784 元猛增到 1996 年的 1926.1 元^①,全国农村贫困人口大幅度减少。在此社会背景下,1994 年 4 月,国务院向全国各省、直辖市、自治区人民政府,国务院各部委,各直属机构发布《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》,决定从 1994 年到 2000 年,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用 7 年左右的时间,基本解决全国农村 8000 万目标贫困人口的温饱问题^②。

由于自然和历史原因,江苏废黄河沿线有一个相对贫困带,主要包括丰县、睢宁、宿豫、沭阳、泗阳、泗洪、盱眙、淮阴、涟水、灌南、灌云、东海、阜宁、滨海、响水等 15 县,面积达 2.7 万平方公里,人口约 1500 万人。为落实《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》,江苏省第九次党代会将“区域共同发展战略”作为促进江苏经济发展的三大战略之一,把淮北扶贫作为全省五

收稿日期:2019-06-20

作者简介:肖宜滨,男,江苏省扶贫开发研究所所长,高级统计师;张立冬,男,江苏省社会科学院农村发展所副所长,研究员;包宗顺,男,江苏省政府参事,江苏省社会科学院农村发展所二级研究员。

① 根据 1993—1997 年《中国统计年鉴》相关数据整理。

② 按 1990 年的不变价格,农村贫困人口人均纯收入达到 500 元以上,并在解决贫困户改善生产条件、加强基础设施建设、改变教育文化卫生的落后状况等方面,提出了系列具体要求。

项重点工作之一。1995 年初,江苏省委、省政府制定《江苏省扶贫攻坚计划》,提出了比全国更高的扶贫攻坚目标:第一步,1995 年到 1997 年,208 万贫困人口脱贫;第二步,1998 年到 2000 年,淮北以县为单位基本达小康。

八七扶贫攻坚计划实施成效明显,15 个省定经济薄弱县的经济和社会面貌发生了巨大变化,主要体现在以下方面:一是经济发展明显加快,2000 年实现国内生产总值 621.2 亿元,比 1994 年增长 88.4%。二是财政收入大幅度增加,实现财政收入 130.26 亿元,比 1994 年增长 118.9%。三是农民人均纯收入明显增加,2000 年人均纯收入达到 2871 元,比 1994 年增长 150%。四是基础设施建设突飞猛进,“九五”期间,改造中低产田 535 万亩,变成稳产高产农田;1997 年 10 月顺利完成扶贫通电工程,使苏北结束了无电村、无电户的历史;通达工程的实施,使苏北地区实现了主要干道高速化,市、县道路等级化,县、乡道路灰黑化,乡、村道路砂石化;与此同时,教育、文化、卫生等社会事业也都得到了较快发展^[1]。

(二) 扶贫开发十年(2001—2010 年)

进入 21 世纪,2001 年 6 月党中央、国务院推出十年扶贫开发纲领性文件《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》。根据中央部署,2002 年 4 月和 2006 年 4 月,江苏省委、省政府先后制定下发《江苏省扶贫开发“十五”规划纲要》《江苏省扶贫开发“十一五”规划纲要》。

1. “十五”时期

从 2001 年起,江苏对苏北 1025 个重点村实行省、市、县三级包干帮扶,对少数尚未稳定脱贫的贫困村和贫困户,继续组织脱贫攻坚;对已经解决温饱正向小康迈进的,着力巩固脱贫成果,加快实现小康步伐;对基本实现小康的,提高标准,努力建设宽裕的小康。到 2005 年,苏北人均 GDP 达到全国平均水平;人均财政收入接近全省“九五”期间的平均水平;城乡居民收入增幅高于“九五”时期;基础设施及各项社会事业进一步改善,群众的生活质量和综合素质有较大提升。同时,继续把贫困人口比较集中的丰县、睢宁、泗洪、泗阳、宿豫、沭阳、灌云、灌南、东海、赣榆、淮阴、盱眙、涟水、滨海、响水、阜宁等 16 个经济薄弱县(区)的贫困乡村作为扶贫开发工作的重点,适当兼顾黄桥和茅山两个革命老区、少数民族聚居区及其他地区一些零星插花的贫困乡村,并把残疾人扶贫纳入扶持范围,统一组织,同步实施。帮扶方式上,分层次确定扶贫开发的方式与责任,对省重点扶持苏北 5 市的经济薄弱县,继续采取五方挂钩结对帮扶;对经济特别薄弱的县(区)继续派遣扶贫工作队;黄桥、茅山革命老区和少数民族聚居区的贫困村帮扶以市、县为主,省适当给予扶持;其他地区贫困乡村的帮扶由各市、县负责。2005 年底,苏北 5 市国内生产总值达到 3610.76 亿元,“十五”期间年均递增 12.8%,实现财政总收入年均增长 24.5%,农民人均纯收入达到 4297 元,年均增长 6.5%^①。

2. “十一五”时期

针对全省农村人均年纯收入低于 1500 元的 310 万人和苏北 1011 个经济薄弱村,并且 80% 以上的低收入人口集中在苏北的实际情况,《江苏省扶贫开发“十一五”规划纲要》提出重心下移,扶贫到户,组织实施“千村万户帮扶”工程,继续派遣扶贫工作队,对 19 个经济薄弱县、1011 个村实施重点帮扶。到 2010 年,苏北经济薄弱县(市、区)经济增长速度力争高于全省平均速度;1011 个经济薄弱村逐步达到“八有”目标^②;全省农村人均年纯收入低于 1500 元的农民,收入增长速度高于全省平均水平,基本生产生活条件明显改善,经济薄弱村的低收入农户力争每年有 20% 左右脱贫。

2008 年,省委、省政府组织实施脱贫攻坚工程,确定把苏北 11 个县(区)作为省脱贫攻坚重

① 根据《江苏统计年鉴 2001》《江苏统计年鉴 2006》相关数据整理。

② “八有”是指:有双强村两委班子、有科学规划、有高效农田、有特色产业、有配套设施、有保障机制、有整洁村容、有文明村风。

点县,省派驻扶贫工作队实施脱贫攻坚。对全省农民人均纯收入低于2500元的168万户、450万人实施重点帮扶。2008—2011年,全省累计脱贫431万人,脱贫率95.8%。1011个经济薄弱村全部实现“八有”和集体收入5万元以上目标。苏南、苏中、苏北三大区域达到或超过时序进度。贫困农户收入增幅较全省平均水平快近1倍,全省建档立卡低收入农户人均纯收入2007年为1279元,2011年达到3200元,年均增幅25.8%,比同期全省农民人均纯收入增幅13.3%高出近1倍^①。

(三)“十二五”脱贫攻坚

2012年,为全面贯彻落实《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,加快经济薄弱地区发展和低收入农户增收,减少相对贫困,缩小发展差距,促进共同富裕,推进城乡区域协调发展,江苏省委、省政府制定发布了《江苏省农村扶贫开发“十二五”规划纲要》,不仅提出了扶持农村低收入人口脱贫和扶持经济薄弱村发展的双重任务,还制定了明显高于国家纲要标准的扶贫目标。围绕实施“十二五”扶贫纲要,江苏扶贫开发从消除绝对贫困现象为主转入巩固脱贫成果、提高发展能力、减少相对贫困、促进全面小康的新阶段。主要目标任务可以概括为“四个四”,即将扶贫标准提高到4000元,在2012—2015年4年时间内,411万低收入人口收入要达到新的扶贫标准,同时要切实做到工作到村、扶贫到户、责任到人、措施到位“四到”。

“十二五”期间,全省411.18万低收入人口,累计脱贫407.11万人,脱贫率99.01%。剩余4.07万未脱贫的低收入人口,基本属于因病、因灾导致的支出型贫困和临时性返贫。1533个经济薄弱村中,有1372个基本实现新“八有”^②和村级集体经济15万元以上目标,脱贫率89.5%。剩余161个经济薄弱村未能脱贫的主要原因是部分帮扶项目2015年刚建成,有的还在实施中,效益尚未显现;经济下行压力较大,不少标准厂房租不出去,村集体经济增收乏力^③。总体看,脱贫奔小康工程目标任务如期完成。实施脱贫奔小康工程期间,全省低收入农户人均纯收入年均实际增速为11.2%,高出全省农民人均纯收入实际增速1.42个百分点。苏北22个县农民人均纯收入年均实际增长14.2%,高出全省平均水平0.8个百分点^④。

(四)“十三五”脱贫攻坚

2015年,在全省扶贫开发工作会议上,罗志军书记提出“标准再提高、重点再聚焦、内涵再丰富、底线再织牢”的总思路,全省扶贫开发工作要确保到2019年完成三项目标任务:一是确保300万左右农村低收入人口人均收入超过6000元;二是确保省定800个左右经济薄弱村更高水平地实现新“八有”目标,村级集体收入达到18万元以上;三是确保苏北六个重点片区农村生产生活条件明显改善,12个省定重点帮扶县(区)分批全部退出。

“十三五”全省扶贫开发重点片区为“6+2”格局,即在苏北确定6个重点区域,苏中苏南以黄桥、茅山革命老区为主。苏北6个重点片区分别是成子湖片区、西南岗片区、涟沭结合部片区、石梁河水库片区、丰县湖西片区、灌溉总渠以北片区,共涉及苏北5市13个县(区)的49个乡镇,总面积约4038平方公里;总人口约240万人,其中建档立卡农村低收入人口33.48万人;行政村总数为834个,其中省定经济薄弱村176个。明确丰县、睢宁县、灌云县、灌南县、淮安区、淮阴区、涟水县、响水县、滨海县、沭阳县、泗阳县、泗洪县等12县(区)继续作为省重点帮扶县(区),派驻省委帮扶工作队实施重点帮扶。12个县(区)共有6000元以下农村低收入人口

① 参见江苏省扶贫办《十年扶贫开发惠及农村民生》。

② “新八有”是指有“双强”领导班子、有科学合理的发展规划、有高产高效的农业设施、有特色鲜明的主导产业、有持续稳定的集体收入、有先进适用的信息网络、有健康向上的文明村风、有村容整洁的居住环境。

③ 参见《江苏省实施国家扶贫开发〈纲要〉第三方中期评估报告》,包宗顺、徐志明、张立冬等著,2016年2月。

④ 参见《江苏省实施国家扶贫开发〈纲要〉第三方中期评估报告》,包宗顺、徐志明、张立冬等著,2016年2月。

144 万人, 占全省农村低收入人口总数的 52%, 占苏北地区农村低收入人口总数的 55.3%^①。2016—2018 年间, 全省省级以上财政累计投入专项扶贫资金 51.4989 亿元, 年均投入 17.17 亿元, 其中省级财政投入占 88.65%; 同期全省累计帮助 199.4 万农村低收入人口实现脱贫并退出, 占全省建档立卡农村低收入总人口 77.8%; 累计帮助 724 个省定经济薄弱村实现达标出列, 占总数的 88.2%^②。

二、江苏脱贫攻坚主要举措

1990 年代以来, 江苏通过长期坚持向重点扶贫县和乡镇派驻省委扶贫工作队、建立健全“五方挂钩”和“五个一”帮扶机制、加强贫困地区基础设施建设、采取结果导向财政奖补政策、实行扶贫与低保制度的有效衔接等系列举措, 走出了一条具有江苏特色的扶贫开发路子。

(一) 派驻省委扶贫工作队

自 1992 年以来, 历届省委、省政府每年从省直单位抽调 300 余名干部组成省委扶贫工作队和工作组, 派驻每个重点扶贫县和重点贫困乡镇帮助工作, 累计派出 22 届省委扶贫工作队、5600 多名干部赴经济薄弱地区开展扶贫工作^③。

1992—1994 年, 以沭阳县为重点, 对淮北 10 县人均纯收入在 400 元以下的 58 个重点贫困乡派出“社教与扶贫”工作队, 按照“稳定提高农业, 突破多种经营, 放手搞活流通, 积极发展乡镇企业, 大搞劳力输出, 强化基础设施建设”的思路, 改救济式扶贫为开发式扶贫, 进行大规模的扶贫工作。1995—1997 年, 省委向丰县、睢宁、泗洪、淮阴、连水、盱眙、滨海、响水、灌云、灌南(1997 年新增) 10 县派遣扶贫工作队, 并向 68 个重点贫困乡镇派遣工作组, 帮助县、乡制定和实施扶贫攻坚计划。以 2000 年为例, 省直 176 个单位派出 308 名干部(其中厅局级干部 15 人, 处科级干部 211 人) 组成第 9 批省委扶贫促小康工作队, 赴淮北 11 县 64 个经济薄弱乡镇帮助工作。全年帮助实施各类项目 1303 个, 修建县乡村道路 710 公里, 改造草危房 16670 户, 修建中小学校舍 1236 间, 资助贫困户学生 4185 名。省直后方单位共提供资金及物资 2.02 亿元, 其中无偿资金 1.98 亿元(含物资折款 1665 万元), 有偿资金 468 万元。省直后方单位负责人到扶贫乡村现场办公 5043 人次, 有力地推动了淮北经济和社会事业的发展^[1]。

(二) 实行“五方挂钩”扶贫

“五方挂钩”作为江苏省扶贫开发的重要形式, 指省级机关、高等院校(科研院所)、大型国有企业、苏南经济相对发达的县(市、区)与苏北重点扶贫县(区)挂钩帮扶。它是江苏探索创新出的帮扶工作机制, 自 1992 年起开始实施, “五方挂钩”已然成为扶贫开发工作的重要机制和江苏省社会扶贫工作的重要品牌。2012—2015 年上半年间, 19 个省级“五方挂钩”帮扶协调小组的 247 家成员单位加大支持帮扶力度, 共投入各类帮扶资金 76.05 亿元, 其中单位自筹资金 11.18 亿元, 协调资金 64.87 亿元; 实施各类帮扶项目 4429 个, 其中到村项目 3451 个; 现场办公 14844 人次, 其中厅局级领导现场办公 2583 人次^④。

(三) 建立“五个一”帮扶机制

2006 年, 为更好地落实《江苏省扶贫开发“十一五”规划纲要》目标要求, 省委提出建立“五个一”的帮扶工作机制: 每个经济薄弱村由一个县(市、区)党政领导总负责, 一个机关单位、一个企业参与帮扶, 下派一名村支部“第一书记”, 配备一名农技人员, 会同省委驻地帮扶工作队

① 数据由江苏省扶贫办提供。

② 数据由江苏省扶贫办提供。

③ 数据由江苏省扶贫办提供。

④ 参见《江苏扶贫开发理论与经验总结》, 包宗顺、徐志明、张立冬等著, 2015 年 10 月。

共同帮助经济薄弱村开展新“八有”建设。“第一书记”是专门从市、县(区)机关事业单位中层以上干部和优秀年轻干部中,选派综合素质高、工作能力强的同志到经济薄弱村担任。第一书记就是发展书记,核心任务就是依托后方单位,帮助经济薄弱村理清发展思路、找准发展方向、培育经济增长点,确保如期如实完成脱贫任务。就经济薄弱村而言,着力在一个扶贫指导员驻村、一个科技特派员挂钩、一个工商企业帮扶、一个富村结对、一个主导产业带动上求突破。对贫困户而言,要求做到一户一人结对、一户一棚致富、一户一岗就业、一户一社互助、一户一策托底。

(四) 加强贫困地区基础设施建设

江苏省委、省政府从加强贫困地区基础设施建设着手,努力改善苏北经济薄弱地区农村生产、生活条件和投资环境,力图从根本上为消除贫困创造条件。以1990年代为例,连续抓了扶贫通电、卫生改水、中低产田改造、通达、安居等五大工程。扶贫通电工程,从1994年7月起至1997年6月完成,共投入资金11亿元,其中省投8亿元,使淮北339个无电村、99.5万农户实现通电。农村卫生改水工程,从1996年起到2000年底,累计投入6亿元(其中省财政1.12亿元,苏南挂钩县支持4000万元),解决了高氟和严重污染水地区697.6万人畜卫生饮水问题。中低产田改造工程,从1996年开始到2000年结束,共投入资金5.11亿元,重点帮助淮北地区改造535万亩中低产田,为实现稳产高产、增加农民收入打下了扎实的基础。农村通达工程,从1998年开始到2000年,实现了县乡道路灰黑化和乡村道路砂石化。仅乡村道路一项,省里就补助资金1.2亿元,帮助淮北经济薄弱乡村建成砂石路6440公里,基本实现了村村通路的目标。农村安居工程,从1999年开始到2000年底,省投入补助资金9000万元,市县配套4000万元,加上“五方挂钩”单位的支持,基本完成1998年尚存的14.83万户草危房改造任务^[1]。

(五) 发放财政贴息扶贫小额贷款

为低收入农户提供政府担保贴息小额贷款,是江苏开发式扶贫的一项重要举措。自小额贷款制度实行以来,江苏加大扶贫小额贷款发放力度,通过集中授信、上门服务、专门发放的“一站式”服务等方式,为低收入农户发展生产、就业创业提供资金支持。2008年起,江苏省对建档立卡低收入农户,取消了贷款规模限制,低收入农户单户贷款额度也由过去的“首贷不超过3000元,续贷原则上不超过5000元”,调整为“单户贷款不超过1万元”;2016年起再调整为“单户贷款不超过2万元”,同时为调动各类种养加专业户、合作经济组织参与产业化扶贫的积极性,对能带动低收入农户增收脱贫的,由原“按每带动1户2000元计算,每一个大户可获得贷款高限为2万元”,调整为“每带动1户可申请使用5000元,最高贷款额度不超过5万元”,但必须与低收入农户签订带动协议,此举有效满足了低收入农户创业资金需求^①。另据江苏省财政厅提供数据显示,2012—2015年,省财政用于扶贫小额贷款贴息金额达到8.25亿元,占2012—2015年省财政投入专项扶贫资金总额的17.72%。

(六) 建立省级财政脱贫奖补机制

“十二五”期间,江苏省级财政初步建立支持脱贫奔小康工程(2012—2015年)的财政奖补机制,以脱贫结果为导向的省级财政奖补机制,明确市县 governments 为责任主体,奖补资金的分配与有劳动能力低收入农户人口数量和脱贫奔小康目标任务完成进度挂钩,与扶贫工作综合考核结果挂钩。脱贫奔小康奖补资金专项用于省定的12个重点帮扶县(区)和10个非重点帮扶县(市、区)。从帮扶对象看,奖补的对象是22个县(市、区)在省定扶贫标准人均纯收入4000元以下、具有劳动能力、纳入建档立卡的低收入农户。从补助标准看,12个重点帮扶县(区)奖补标准1200元/人,10个非重点县1000元/人。同时,对上一轮脱贫后未再纳入的县市,省财政实行奖

① 也许是为避免财政贴息扶贫小额贷款被“精英俘获”,“大户带动型”申请扶贫小额贴息贷款的做法现已明令禁止。

补,每个县市一次性奖励1000万元。为确保该项政策的顺利实施,江苏还研究制定了考核程序、考核指标和绩效评价标准,每年年底根据各地的预算安排情况、项目执行情况、资金使用情况、脱贫人数等,对各县(市、区)脱贫奔小康工作进行全面考核评价,根据评价结果,兑现奖补资金。在资金使用环节,积极推行以奖代补、先建后补、民办公助等办法,优先支持积极性高、脱贫愿望强、扶贫工作做得好、资金使用规范的经济薄弱村和减贫效果好的项目。2012—2015年,江苏省财政共安排奖补资金26.68亿元。自2014年始,省财政奖补资金项目审批权限下放到县,同时加强资金监管和绩效考评。

(七) 扶贫与低保制度有效衔接

农村低保——农村居民最低生活保障的简称。江苏农村低保标准,随着不同阶段扶贫标准的提高而提高,从而使得低保标准与扶贫标准的有效衔接。《江苏省农村扶贫开发“十二五”规划纲要》明确提出,健全完善农村低保标准增长机制,按照脱贫奔小康的目标要求,以县(市、区)为单位,按照序时进度确定农村低保标准。例如,“十二五”扶贫标准为人均年收入不低于4000元,江苏农村低保标准2014年为每人每月300元,2015年增加到335元。换言之,低保户2015年人均年收入不低于4020元,与江苏省4000元的脱贫标准相匹配。2018年江苏农村低保标准提到430元/月。2019年初出台的《关于在脱贫攻坚三年行动中精准做好社会救助兜底保障工作的实施意见》提出,确保从2020年1月1日起,农村低保最低保障标准全面达到500元/月以上,从而与6000元的扶贫标准相衔接,完善农村低保家庭收入认定办法,对于家庭成员因残疾、患重病增加的医疗费用、护理费用、康复训练费用等家庭刚性支出以及家庭必要的就业成本等,在核算家庭收入时可按规定适当扣减;将家庭人均收入低于当地农村低保标准且财产状况符合当地低保条件的未脱贫建档立卡低收入农户,全部按规定程序纳入农村低保范围。事实上,2019年第一季度,江苏农村低保标准最低的县已调至530元/月,这样江苏农村低保户人均年收入将不低于6360元。

三、精准扶贫帮扶资金使用绩效评估

2017年3月,笔者接受江苏省扶贫办委托牵头组建评估专家组,就2016年度江苏省财政精准扶贫帮扶资金、项目落实情况,进行独立、客观、公正、科学的第三方监测评估^①。评估专家组在系统梳理相关政策文件、收集整理省级财政扶贫资金投入和项目实施信息的基础上,采取进村入户实地走访调查和农户问卷调查相结合的方式,进行第三方监测评估。

(一) 精准扶贫帮扶资金分配与使用方式

1. 资金使用方向

《江苏省省级财政专项扶贫资金管理办法》(以下简称《资金管理办法》)规定,省财政精准扶贫帮扶资金的使用对象和方向是苏北地区农村有劳动能力的低收入人口,也即建档立卡低收入农户中的“一般”低收入人口,按每人1600元标准安排。

2. 资金使用原则

《资金管理办法》明确要求,按照低收入人口直接受益原则,以户为单位,根据具体情况和实际需求,采取多种方式实行资金直接扶持到户到人,实施精确“滴灌”“点穴”帮扶,促进其加快增收脱贫。

3. 资金分配方式

由于省财政资金拨付是采取“五年一次计划、分年度纳入财政预算安排”,各地在资金拨付

^① 参见《2016年度省级财政扶贫资金、项目绩效第三方评估报告》,包宗顺、徐志明、张立冬等著,2017年8月。

上主要有这样几种类型:一是对接省财政分年度拨付方式,将 2016 年省拨资金按比例拨付到各乡、村;二是依据各乡、村 2016 年计划脱贫有劳动能力的低收入人口数量,按人均 1600 元标准拨付;三是 2016 年将省财政拨付资金集中划拨给所属部分乡、村,下一年再由另一部分乡村分享。

4. 资金实际使用方式

从精准扶贫帮扶资金使用情况来看,苏北五市差异较大。主要分为 A、B、C 三种类型。A 类为项目、资金直接到户型,主要包括盐城所属绝大部分县(市、区)、灌南县、宿城区等。以盐城市滨海县为例,县相关文件明确规定,以农村建档立卡低收入人口中有劳动能力人口为对象,按照低收入人口直接受益原则,以户为单位,根据具体情况和实际需求,采取多种方式实行资金直接扶持到人,实施精确“滴灌”“点穴”帮扶,促进其加快增收脱贫。为了增加财政扶贫政策可操作性,滨海县推行低收入农户家庭自主创业项目奖补菜单制,即按照产业类、就业类设计制定 2016 年度自主创业项目奖补一览表,供低收入农户对照选择申报。

如产业类项目细分为蔬菜种植、经济作物种植、畜禽水产养殖三类,每类设若干具体项目,以及各具体项目的奖补起点规模、上限补助标准。例如蔬菜种植项目起点规模为“亩”,每亩补助额为青毛豆 200 元,西兰花 400 元等;经济作物每亩补助额为菊花 400 元,西瓜 400 元,金银花 600 元等;养殖类项目为养殖商品猪,每头补助 800 元,养殖母猪每头补助 1500 元,养鸡(规模达 200 只以上)每只补助 5 元等。奖补项目一览表未列入的项目品种,以及家庭小型加工业、农产品购销和运输等项目的补助标准,在申报汇总后再行商定。原则上每户奖补资金不超过 3000 元。另外对申领小额扶贫贷款且通过自主创业项目于年内实现稳定脱贫的低收入农户一次性奖励 500 元。

B 类为资金集中统筹使用型,主要由集体统筹使用,立项和资金投入主体多为乡镇政府或村委会,也有以县为单位集中统筹使用。B 类包括徐州、淮安、连云港和宿迁所属大多数县(市、区)。以徐州沛县为例,沛财农〔2016〕34 号文件规定,由各乡镇统筹资金的安排分配。根据各村一般低收入人口当年底预计脱贫人数的数量确定该村整体项目资金(年底预计脱贫人口数量乘以 1600 元),项目可以按村推进或联村推进,实现项目带动整村或按比例实现低收入人口脱贫。徐州睢宁县则将精准帮扶资金、经济薄弱村发展补助资金及其他财政扶持资金集中统筹使用。2016 年该县共实施各类扶贫项目 36 项,总投资 7950 万元。其中包括省财政精准帮扶资金 4930 万元、经济薄弱村发展补助资金 1000 万元、黄墩湖滞洪区奖励资金 900 万元,以及后方单位、市财政、自筹等来源资金。36 个项目中,包括行政村独立投资项目 32 项,联村投资项目 4 项。淮安市淮阴区则实行资金全区范围内统筹使用。2016 年度全区获得省财政精准扶贫帮扶资金 2513 万元,其全部资金集中使用于三大项目:(1)在棉花庄镇等 6 个乡镇的 8 个行政村合计投资 2200 万元,新建 55 栋标准化猪舍,对外出租,产权归全区 28 个省定经济薄弱村,租金收入 50%归村集体所有,50%用于帮扶低收入农户;(2)在吴城镇头庄村投资 113 万元,对光伏现代农业项目进行路、涵、绿化等基础设施配套,促进产业发展,为周边农户提供更多就业岗位;(3)在渔沟镇工业集中区为兴渔、西河两个省定经济薄弱村建设 1 兆瓦光伏电站,收益用于新“八有”建设和帮扶低收入农户。宿迁市泗阳县成立国有性质的民康投资公司,经济薄弱村以精准扶贫资金投资入股,统筹用于新建便民超市、农贸市场、标准化厂房等项目,年底按 10% 的收益率分红。

C 类为精准补贴普惠型,盐城东台市是典型代表。2016 年东台市获得省财政精准扶贫帮扶资金 394 万。2016 年投入主要用途:(1)公益性岗位补贴,全县范围内补贴 106 个岗位、每个岗位补贴 3000 元,合计投入 30.6 万元;(2)新农合补贴 9568 人、投入 123.40 万元;(3)种养殖业保险补贴 8702 户、投入 47.03 万元;(4)2016 年考取大专院校的建档立卡低收入农户子女生活

补贴 42 人、人均 3000 元,共投入 12.6 万元。上述四项补贴合计投入使用 213.63 万元。

(二)精准扶贫帮扶资金主要投资方向

笔者对被调查样本村 54 个精准扶贫帮扶资金投资项目的整理分类汇总结果显示,2016 年资金主要投资方向包括 7 大类(表 1)。

表 1 2016 年省财政扶贫资金主要投资方向

项目类型	项目合计		精准扶贫项目		扶持村集体发展项目	
	数量	占比/%	数量	占比/%	数量	占比/%
设施农业	31	30.39	10	18.51	21	43.75
标准厂房	27	26.47	11	20.37	16	33.33
农机服务	11	10.78	3	5.56	8	16.67
光伏发电	8	7.86	5	9.26	3	6.25
大病保险	11	10.78	11	20.37	0	0.00
自主创业项目	11	10.78	11	20.37	0	0.00
投融资	3	2.94	3	5.56	0	0.00
合计	102	100	54	100	48	100

注:标准厂房项目投资类型中,包括门面房、公寓房等物业投资;自主创业项目是指资金、项目直接到户型项目,包括产业类和就业类两类。

(三)精准扶贫帮扶资金投资收益评估

由于各地对省财政精准扶贫帮扶资金使用方式差异较大,而且直至评估调研时,B 类投资项目多在投资建设过程中,或刚刚投产,投资收益率多为预计数,尚未见到真实的效益。因此进行各种类型间的投资收益定量评估是难以实现的。

A 类扶持对象通常为当年计划脱贫的有劳动能力的低收入农户,由于资金、项目直接到户,至少从资金到户的角度来看,对这部分低收入农户帮扶效果比较直接而显见。以盐城市为例,按该市全部 85 个被调查低收入样本农户计算,2016 年户均获得精准扶贫帮扶项目补助金 1919 元;按实际获得项目补助金的 56 个样本农户计算,户均获得项目补助金 2913 元。

B 类省财政精准扶贫帮扶资金的集体统筹使用,无论是以村为单位,或以乡镇或县为单位,集中统筹使用的投资项目,从项目的调研、论证、选址、审批、立项、招投标到建设,周期相对较长,资金拨付时间较晚,大多数项目在 2016 年都不能产生收益,也就谈不上分红。2016 年度省财政精准扶贫帮扶资金是于当年 5 月 4 日发文下拨到各县(市、区)的。而我们对实地调查并统计汇总的 46 个村精准扶贫帮扶项目资金首拨时间进行统计的结果显示:2016 年第三季度没有一项首拨款,第四季度首拨款项目 34 项,约占 74%;2017 年第一季度首拨款项目 5 项,约占 11%,第二季度首拨款项目才 7 项,占 15%(表 2)。但有不少地区当年勉强实施项目分红,也多因地方出台的相关文件规定了由乡镇财政兜底,统一按投资额的 8%或 10%实施项目分红。农户调查资料汇总结果显示,558 个低收入样本农户中,享有项目分红的农户共 256 户,占样本总数的 45.88%,户均分红 295 元。

表 2 2016 年省财政扶贫项目资金首拨时间统计

项目类型	项目合计		精准扶贫项目		扶持村集体发展项目	
	数量	占比/%	数量	占比/%	数量	占比/%
2016 年三季度	7	7.78	—	—	7	15.91
2016 年四季度	61	67.78	34	74	27	61.36
2017 年一季度	11	12.22	5	11	6	13.63
2017 年二季度	11	12.22	7	15	4	9.10
合计	90	100	46	100	44	100

C 类财政精准扶贫帮扶资金,主要用于公益性岗位、新农合、种养殖保险和大学生生活等补贴,特点在于其普惠性和低收入农户受益的公平公正性。但仍存在以下问题:一是因原计划开展的大病救助保险补贴项目未能按计划实施,资金期末结余较多,未能充分发挥扶贫效益;二是财政精准扶贫帮扶资金在帮助低收入农户增强“造血”功能方面作用相对较弱。

(四) 精准帮扶低收入农户到户收入

精准帮扶低收入农户到户收入调查样本抽取方式是:在评估专家组实地调查的 30 个县中每县抽 2 个村、每村抽 10 户,共抽样调查 600 个低收入农户,实际获得有效低收入农户样本 558 个。558 户低收入农户抽样分布为徐州市 135 户、淮安市 98 户、盐城市 85 户、连云港市 82 户、宿迁市 100 户和苏中老区 58 户。对全省 558 户低收入农户抽样问卷调查资料汇总分析结果显示,2016 年度低收入农户户均帮扶收入合计 2926 元,其中户均获得慰问金收入 521 元,占家庭帮扶收入合计的 17.81%,是低收入农户第一大帮扶收入来源;其次是助学补贴收入,户均收入 469 元,占 16.03%;第三是项目奖补金,户均收入 346 元,占 11.82%;第四是项目分红收益,户均收入 295 元,占 10.07%;新农合补贴列第五位,户均收入 287 元,占 9.82%;医疗补贴列第六位,户均收入 222 元,占 7.55%;小贷贴息户均收入 96 元,占 3.28%;除新农合外的各类保险补贴户均收入 55 元,占 1.86%;“机耕机收”户均补贴 53 元,占 1.82%;上述各项外的其他收入,户均 582 元,占 19.83%^①(表 3)。

表 3 2016 年苏北五市及苏中老区精准帮扶到户收入情况/元(按地区划分)

地区	样本 户数	户均帮扶 收入合计	新农合 补贴	慰问 金	项目 分红	小贷 贴息	助学 补贴	机耕机 收补贴	医疗 补贴	项目 奖补金	各类保 险补贴	其他
徐州市	135	2031.68	420.74	372.3	249.76	72.55	139.56	49.52	46.67	0	0	680.59
淮安市	98	1817.61	3.67	498.88	182.83	144.26	365.31	1.53	101.02	140.73	287.49	91.89
盐城市	85	4265.75	383.18	598.82	11.76	133.06	308.94	0	437.65	1919.3	26.33	446.74
连云港	82	3294.43	25.12	520.37	451.62	68.29	155.49	0	177.8	0	0	1895.73
宿迁市	100	4399.26	525	622.5	747.68	128.33	1447.5	228.58	521.68	0	0	178
苏中老区	58	1851.91	276.9	617.24	0	0	402.59	1.28	60.34	275.34	0	218.22
合计	558	2925.57	287.37	521.09	294.69	96.19	469.09	53.34	221.59	345.7	54.5	582.02

四、脱贫攻坚政策的完善与未来展望

虽然江苏扶贫工作成效显著,但仍有进一步改善空间:财政扶贫资金拨付迟缓;产业扶贫立项时间太紧、太仓促;扶贫资金统筹使用,农户所得实惠不多;产业扶贫项目投资总体收益率不高;投资收益分配存在“重”集体、“轻”农户倾向;脱贫越晚的农户,帮扶受益越小;有些扶贫政策宣传落实尚不到位等。自 1990 年代以来,中国的扶贫开发是中央政府持续推进、地方各级政府长期坚持、一张蓝图绘到底、一届接着一届干的伟大事业。纵向比较史无前例,横向比较举世无双,扶贫成就举世瞩目。2020 年实现全面小康以后,扶贫开发是否还要继续?回答是肯定的。但扶贫开发如何继续?笔者认为,除中西部少数经济特别落后的地区,尤其是仍然需要采取易地搬迁方式扶贫的地区外,沿海及其他绝大多数地区应由全民总动员的大规模运动式扶贫,转变为常规化、制度化减贫。构建常规化、制度化的减贫政策体系,关键是从以下几个方面推进。

第一,完善养老保险制度。就全国整体而言,2020 年后扶贫攻坚的主攻方向之一,是着力

① 2016 年各市低收入农户户均帮扶收入各项占比数据因篇幅所限未展示,可向作者索取。

完善养老保险制度,特别是要大幅度提升农民养老保险水平。如今中国公务员、事业单位职工群体的月养老金万元左右,城镇企业职工月养老金数千元,农民月养老金仅 100 多元,不同群体养老金领取水平差距高低相差太大。建立并推行“基础养老金+职业(企业)年金+商业养老保险”三位一体的养老保险制度,应是中国养老保险长期改革与完善的方向。基础养老金主要体现社会公平,职业(企业)年金体现个人贡献大小,商业保险则由个人视情自主选择。当前中国贫困群体主要在农村,尤其是农村老人,是贫困群体中特困群体,推行相应标准的基础养老金制度,不仅将使中国大批农村贫困人口摆脱贫困境地,而且可以做到目标精准,资金使用效率极高。

第二,促进区域共同发展。区域贫困发生率高与区域发展水平滞后紧密关联。贫困区域的交通、通讯、金融、文教、卫生等各项基础设施和社会事业发展水平一定也是滞后的。2019 年中央一号文件提出,农业农村优先发展,贫困落后地区农村更需要优先发展。各级党委、政府,应切切实实将农业农村,尤其是贫困落后地区农业农村优先发展作为重中之重,落实到经济工作中,落实到人才和公共财政资源的配置中。进一步加大对重点扶贫地区的产业扶持和基础设施建设以及教育和医疗卫生事业“补短板”力度,通过推进区域共同发展,化解区域贫困率高发难题。

第三,健全社会保障网络。扶贫与现代化一样,是一个持续、动态的概念,贫困人口永远存在。但贫困线或扶贫标准应随着经济与社会的发展而适时调整。事实上,即便当今如美国这样的发达国家,照样存在贫困家庭和贫困人口,美国卫生和服务部每年都会颁布联邦贫困线^①,当一个美国家庭年收入低于当年联邦政府规定的贫困标准,便有权利获得国家的种种社会救助,诸如领取免费食品券、获得贫困医疗援助、住房补助、社会薪资补助和贫困家庭临时援助等。2020 全面建成小康社会后,中国绝大多数地区在由全民总动员的大规模运动式扶贫转入常规化、制度化减贫新阶段时需要建立起健全的社会保障网络。今后也许不再出台扶贫标准,但各地低保标准及种种社会援助计划,随着经济与社会的发展而适时调整提高,应通过立法方式,制度化地建立社会保障网络,对贫困群体实行充分必要的社会救助。

第四,引导社会广泛参与。各级政府在大力组织政府机关、大专院校、科研单位和国有企业承担扶贫任务的同时,应更加注重引导广大民营企业、慈善组织、社会团体、爱心人士等社会各界广泛参与扶贫济困。随着经济与社会的发展,民间财富积累日益丰厚,社会各界广泛参与扶贫的潜力巨大。除了广泛开展宣传等示范教育外,关键是要建立一个科学、公开、透明的社会参与扶贫救助制度,既包括社会捐助的抵扣税等财税激励政策,也包括建立确保社会各界捐助的物资、资金能精准惠及目标贫困人口的管理制度。

参考文献:

[1] 张小刚,张衡.历史性的跨越[M].北京:中国当代出版社,2001.

(责任编辑:李凌)

^① 2019 年美国 48 个州及哥伦比亚特区联邦贫困线(除阿拉斯加和夏威夷)以三口之家为例,年收入 21330 美元。引自 <http://news.xixik.com/content/5aaae056bb755429>。