

中国开发式扶贫：经验、问题及启示

——纪念改革开放 40 周年

郭君平 曲颂

20 世纪 80 年代中期，中国农村扶贫战略从过去通过经济增长来增加贫困农民收入为主并辅以适当救济的扶贫战略，转变为实行以促进贫困农民集中区域自我发展能力提高与推动区域经济发展来实现稳定减缓和消除贫困为目标的战略。围绕上述区域开发扶贫战略，逐步形成了一系列农村扶贫开发的政策措施，如组织保障政策、目标瞄准政策、增加投入政策、产业开发政策、减轻负担政策、异地搬迁政策、人力资源开发政策、社会扶贫政策以及国际合作政策等。2018 年，中国迎来改革开放 40 周年。今天，站在新的起点和征程上，总结其经验与做法、剖析现存主要问题以启示未来发展即是对历史的最好纪念。

一、经验与做法

1. 遵循六项“原则”。其一，坚持党政主导。扶贫开发是

一种政治意愿，党政主导则是我国扶贫开发取得成效的根本保证和最重要经验。党政主导以扶持贫困群体、实现共同富裕为宗旨，将扶贫开发纳入各级政府经济社会的总体计划，并基于此制定扶持政策，加强组织领导以及增大投入力度。在中央政府领导下，各级地方政府须高度重视，认真贯彻扶贫工作地方首长负责制，按照“省负总责、县抓落实、工作到村、扶贫到户”的原则，明确目标，落实任务，强化责任。其二，坚持增收优先。解决农村贫困问题，根本措施在加快经济发展，增强综合实力；核心环节是让贫困农户共享发展成果，大幅增加收入、提高生活水平。其三，坚持提倡自力更生。任何外部力量都难以代替贫困农民自身在消除贫困过程中的努力。倡导自力更生就是坚持尊重贫困农民在扶贫开发中的主体地位，充分发挥他们的主观能动性，全程参与制定和实施扶贫规划。其四，坚持引导社会参与。既动员和组织包括东部沿海省市、各级党政机关在内的社会力量，又倡导、带动各民主党派、社会团体、民间组织、私营企业和志愿者个人，通过各种形式共同参与贫困地区的开发建设，以缓解和消除贫困现象。其五，坚持扶贫创新机制。在总结各地成功经验的基础上，不断完善扶贫开发政策措施，推进扶贫标准调整机制、识别瞄准机制、资金使用机制以及脱贫长效机制的创新。其六，坚持全面协调发展。贫困作为一种复杂的社会现象，其成因涉及文化、历史、政治、经济、体制、政策等诸多方面，必须通过全方位治理，促进贫困地区可持续发展，为贫困农民稳定脱贫创造条件。

2. 注重五个“结合”。一是将经济开发与贫困地区发展科技文化教育卫生事业相结合，提高贫困农民的综合素质，改变农民因文化素质低致贫、因缺医少药致贫的状况。2002~2010年，国家贫困重点县7~15岁儿童在校率由91.0%提高到97.7%；文盲、半文盲率由15.3%降至10.3%，大专及以上学历程度的劳动力的比例由0.2%增至1.3%。2017年，贫困地区在自然村上幼儿园和上小学的农户分别达到79.7%和84.9%。二是将扶贫开发与基层组织建设相结合，注重提高贫困地区干部带领群众脱贫致富的实战能力。三是将扶贫开发同计划生育相结合，鼓励贫困农民少生快富。四是将资源开发与生态环境保护相结合，走生态扶贫新路。五是将行政推动与市场驱动、国际合作相结合，着力推进开放式扶贫。

3. 立足四处“着眼”。首先，着眼贫困农村人力资源开发，提升存量、优化增量和提高技术含量。通过整合农村教育资源、启动农民教育工程、实施分类指导等多种方式，形成贫困地区农民教育培训合力，聚焦贫困农民能力建设。其次，着眼农业产业结构调整，注重延伸产业链条，构建合理、良性循环的最佳结构。因地制宜抓住增效开发重点，挖掘资源潜力，发挥比较优势，或提高科技含量，转劣势为优势，促使贫困山区群众尽快走上脱贫的道路。第三，着眼改善生产生活条件，切实加强道路、桥梁、农田水利等基础设施建设，促进稳定脱贫。贫困地区大多集中在自然条件恶劣、生产方式落后、基础设施薄弱、交通不便、信息不灵的深山区、荒漠区、高寒区和少数民

族地区。2002~2010年，592个国家贫困重点县新增基本农田5245.6万亩，新建及改扩建公路里程95.2万公里，解决了5675.7万人、4999.3万头大牲畜的饮水困难。2017年，贫困地区自然村通电话达98.2%，道路硬化达77.9%。第四，着眼培育贫困户脱贫的主体意识。贫困既是一种经济现象，也是一种文化现象。“治穷先治愚、扶贫先扶志”等理念即是将扶贫的内涵从物质、资金、技术等经济层面推移、扩展至帮助贫困农民转换思想意识、价值观念、思维模式和行为方式等文化层面。

二、现存主要问题

1. 过度依赖政府扶贫，忽视发挥市场机制的作用。作为政府职能之一，扶贫若不以政府为主导，不可能取得贫困治理的最终胜利，但是，政府扶贫不能由此否定和替代市场机制的作用。这是因为政府主导扶贫有其固有缺陷：一是现行扶贫开发战略和政策的制定主要基于传统计划经济思想，易出现各种行政管理弊端，政府行政决策和实施的主观盲动性较大。二是政府的资金供给能力有限，难以满足社会对扶贫资金的需求。三是多部门的参与和部门利益的存在使政府扶贫容易出现难以调和的矛盾，并很可能会相互削弱抑或抵消工作成效。四是政府部门的扶贫资金分配容易出现平均化结果。五是政府难以有效监管资金运行的安全性和投入使用的有效性。六是政府官员的高度流动性既不利于保持各项扶贫政策的连续性和实效性，也难以保证官员和管理人员以一贯认真负责的态度去执行、落实既定工作任务，减少扶贫项目的“短期行为”问题。

2. 过度注重被动服从，忽视培养贫困农民内生动力。一方面，我国自上而下的管制型贫困治理结构的突出缺陷是政府对贫困农民的发动和组织不力，贫困农民被排斥在治理结构之外，处于被动接受地位，从贫困农民的认识，到扶贫计划的制订、实施及效果评价等，政府未能有效吸收贫困农民参与的情况非常普遍。就贫困农民自身而言，由于文化素质低、谋生技能差，对行政体系形成了一种较强的依赖性和遵从心理。另一方面，前述管制型贫困治理结构要求中央至地方政府每年均须层层签订扶贫责任状。为完成任务，各级政府及其工作人员都有意或无意地要求贫困农民绝对服从，而忽视甚至放弃调动贫困农民的积极性与主动性。贫困农民或等待外部救济与馈赠，或被动参与由他人代为组织和实施的扶贫活动，缺乏选择余地。

3. 过度追求脱贫速度和数量，而未提升扶贫脱贫质量。突出表现在以下方面：一是扶贫重点始终放在增加贫困户的短期收入，而不够重视提高他们稳定的创收能力，例如，对科技推广、农业基础设施建设等领域的投入和支持力度相对较弱；二是扶贫重点关注较易实现的暂时性收入贫困，而对贫困具有更持久影响的“人类贫困”如教育、卫生、医疗保健等基本公共服务供给未给予足够重视，尤其是对贫困家庭的长期收入将产生重大影响的人力资本投资支持不足。三是不少反贫行为属于临时性措施，缺乏长效机制，不利于脱贫效果的稳固与可持续。

4. 扶贫资金使用绩效总体偏低。由于地方政府存在将扶贫资金挪作他用的动机，缺乏贫困农户的参与，忽视对教育、卫

生等的投入，绩效考评机制不完善，政府扶贫与银行信贷扶贫目标存在偏差，以及扶贫瞄准机制（包括财政扶贫资金的县级瞄准、扶贫资金的村级瞄准和扶贫项目目标瞄准）存在偏差等原因，开发式扶贫资金使用绩效整体偏低。例如，行政绩效方面，扶贫资金使用成本较高，资金利用率、到位率以及贷款项目立项率均较低；经济绩效方面，减贫幅度越来越小，资金投向不很合理，信贷扶贫资金回收率低；社会绩效方面，基础设施利用率低，扶贫重点县教育、医疗卫生水平仍较落后。

三、重要启示

开发式扶贫是适合中国国情兼具中国特色的扶贫战略。由于贫困问题的地区性及其成因的复杂性，实现大幅减贫目标必须植入更具综合性的扶贫观念或方式——将救济式扶贫与开发式扶贫有机衔接。这两种扶贫方式都是缓解贫困的重要手段，但因工作对象、目标瞄准机制等不同而发挥的作用具有明显差别。若片面、单独强调救济式扶贫，会促使贫困农民普遍产生依赖思想，国家财政将不堪重负；相反，若片面、单独强调开发式扶贫，将会忽略部分贫困农民的一些具体或特殊困难。可见，在当前及今后的扶贫工作中，为使更多地区和人群实现脱贫致富目标，促进政治稳定、经济发展以及社会和谐，既应实行以开发式为主的扶贫措施，多渠道增加贫困农民参与市场经济活动的机会，提升他们对生活相关决策的影响能力；同时也需衔接最低社会保障、社会救助等方式，保障贫困农民最基本的生存条件，如此才能增强他们抵御外部风险冲击的能力。当

然，新时代开发式扶贫工作还需进一步拓展和完善：

第一，与区域经济发展互促互动，相互交融。既要坚持过去行之有效的扶贫经验，更应立足中央扶贫战略的重大转变，创新方式方法，着眼区域发展，以“区域经济发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域经济发展”为基本思路，因地制宜地将扶贫开发的每一个项目、每一项工作都与当地“十三五”规划、行业发展规划相衔接，以形成兼具地方资源特色、地域特色、人文特色等的区域发展与扶贫开发互动互促模式。

第二，与新型城镇化紧密结合，同步推进。新型城镇化与扶贫开发均是关系党和国家长治久安的国家重大战略问题和系统工程。目前，我国正处于新型城镇化快速推进时期，贫困地区应抓住优惠政策叠加的机遇，用好有利条件，发挥自身优势，将新型城镇化与扶贫开发工作有机结合起来，综合施策，相得益彰。一是将边远地区生存条件恶劣的农民纳入城镇建设规划内容，结合扶贫开发政策，采取一系列优惠政策鼓励和引导农民进入城镇，转为非农城镇人口；二是鼓励贫困农民通过搬迁、务工、就业、创业等形式在城镇落户，支持有技能的贫困农民在城镇优先落户。

第三，坚持“两手”抓，倾力寻求市场机制与政府目标的结合点。联合政府行为（看得见的手）与市场行为（看不见的手）以形成一个对立的统一体。其中，政府行为体现在政府按市场经济原理制定扶贫规则，设计有利于工商企业参与减贫事业的政策环境，即注重挖掘、导入市场元素，借市场之力减贫。

市场行为表现为工商企业基于成本收益考虑，愿通过互利合作关系去贫困地区投资或扩大对贫困地区农产品的需求，从而推动贫困农民学会根据市场需求发展商品生产，并提高农业生产的专业化程度和进入市场的组织化程度，最终实现扶贫开发各方互惠共赢且效益最大化的目的。

第四，将乡村振兴战略融入开发式扶贫之中。摆脱贫困是乡村振兴的前提。未来是我国精准脱贫攻坚和乡村振兴战略实施并存和交汇的特殊时期，可从以下方面着手完善开发式扶贫模式建设：一是推进扶贫开发与乡村振兴战略形成相互支撑、相互配合、有机衔接的良性互动格局；二是将乡村振兴战略的思想和原则融入具体的开发式扶贫计划和行动之中；三是依托乡村振兴战略，补牢产业发展基础、改善基本公共服务、提高治理能力，巩固和扩大开发式扶贫的成果。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：胡向东 黄丽江
联系电话：(010)82106707
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>
