

下“绣花功夫”进一步创新和落实精准扶贫

◇ 檀学文

针对凉山州“悬崖村”的报道，习近平总书记指出，当前扶贫工作，关键要精准发力，向基层聚焦聚力，有的需要下一番“绣花”功夫。悬崖村的绳梯变成铁梯，固然是好事，却是在媒体报道之后实现的，绣花功夫没有做在前面。习近平总书记的感慨是希望精准扶贫要更多地未雨绸缪，而不是被动地推动。绣花功夫离日常生活比较远，但是从一件上好的织锦画或服饰可以看出，绣花功夫既要求一针一线准确到位的精准性，又要有胸有丘壑的全局观和久久为功的耐力，缺一不可。相较于开发式扶贫的“涓滴”溢出效应，精准扶贫直面贫困人口，更像是为他人做嫁衣，更需要一针一线地绣好脱贫纾困这朵功德之花。

当前精准扶贫存在的若干局限

当前的精准扶贫经过体制机制创新和基层实践的互动，已经显现出一定的实效，健康扶贫、教育扶贫、金融保险助力扶贫、“三变+”扶贫、扶贫与低保两项制度衔接等都取得了明显的进展，2016年也实现了脱贫攻坚的良好开局。在脱贫攻坚格局下，基层扶贫基本不存在资源不足问题，更重要的是怎么做的问题。通过调研发现，当前的精准

扶贫实践仍然存在不少局限性，对精准扶贫效果形成了制约。

（一）精准识别机制固化，灵活性不足

精准扶贫以精准识别为前提，帮扶对象应是真正的贫困人口。按贫困标准、按分解指标找出贫困人口，这是史无前例的艰巨任务，实际的识别效果也常有争议。但是总的来看，关于非贫困人口被纳入贫困人口的声音较多，关于贫困人口被遗漏的声音较少。对照脱贫攻坚目标看，不让贫困户被遗漏比让部分非贫困户进入扶贫系统更重要；另一方面，对于识别出的贫困人口，达到脱贫标准和实现更好的发展同等重要。但是，现有的精准识别和建档立卡机制已经基本固定化和封闭化，基本目标只是建档立卡贫困人口脱贫销号，对于新增贫困户和返贫户的录入机制虽然存在但不完善，对于已脱贫人口不存在追踪机制，对于重新识别出的非贫困人口甚至采取直接删除的做法，事后无法考察正确识别率及其变化情况。这使一个本应高度现代化的信息系统受到诸多限制，其功能无法完全发挥。这也内在导致各地各级纷纷开发自己的附加信息系统，容易造成信息混乱和资源浪费。尽管如此，扶贫信息系统与民政、教育、医疗等部门的信息系统仍不能很好地对接，使各个部门都面

临很高的运行成本。

（二）致贫原因与帮扶机制的衔接不足

目前建档立卡信息系统列举的致贫原因包括因病、因残、因学、因灾、缺土地、缺水、缺技术、缺劳力、缺资金、交通条件落后、自身发展动力不足等11种，而脱贫路径是发展生产、易地扶贫搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底等5个“一批”，尽管有的地方提出了更多的“一批”，但是总的来说还是不能与致贫原因一一对应，与外部性原因就更加难以对应。已有不少分析指出，现有贫困识别机制中列明的各项致贫原因本身是明确的，但是具体到一家一户，并不是每户的致贫原因都能够清晰地辨识，不少情况下致贫原因是复合性的，有时是外生性的。例如，凉山悬崖村并不缺土地和农业资源，缺的是交通和市场，这些在扶贫信息系统里面是无法体现的。很多时候，贫困户有一定的劳动力、土地资源，但是常规农业收益低，发展特色农业缺信息、缺技术、缺市场、缺示范引导，这些都不是单一的致贫原因分析所能解决的。由此导致针对贫困户不能确立恰当的帮扶措施，扶贫干部面对贫困户不知所措。更重要的是，现有致贫原因和脱贫路径都是简单列举，各自都没有形成内在一致的逻辑。

(三) 精准施策存在只见树木、不见森林的困境

精准施策是要针对致贫原因找到具体的扶贫措施。但是有时候致贫原因并不是单一的或个体的,而是复合性的、区域性的,这时候如果仅瞄准家庭,就很难找到有效的措施。这种情况有两种极端情形,一种是“重症”型的,如悬崖村那样,整体搬迁难度极大,而就地改善基础设施同样代价极大;另一种是“慢性病”型的,村庄中的分散贫困,如果没有龙头带动,土地流转和特色产业又无法发展,贫困户脱贫便有心无力。这在中部省份贫困发生率偏低的地区是较为普遍的现象。

下“绣花功夫”,进一步创新和落实精准扶贫

“绣花功夫”抓扶贫是对当前如何进一步推进精准扶贫的点睛之笔。精准扶贫原则、思路、方法已定,关键在于抓落实,在于着力解决扶贫脱贫过程中出现的重点和难点问题,或者口头上经常提到“没办法”解决的问题。因此,下“绣花功夫”就是要进一步创新和落实精准扶贫:对于重大事项,需要全盘谋划;对于紧急事项,需要及时处置;对于疑难问题,需要合力重点攻克。

(一) 完善精准识别和建档立卡机制,建立“精准扶贫云”

脱贫攻坚建立在精准识别基础上,目的是让全部贫困人口共享发展成果,不落下一人,精准识别和建档立卡正是承担着这样的基础性重任。因此,扶贫信

息系统的功能不只是确保让7017万建档立卡贫困人口到2020年全部脱贫,而是要确保所有现行标准下贫困人口到2020年全部脱贫,并且能够让人看到贫困人口的具体脱贫效果。这就要求打破现行扶贫开发信息系统的封闭性、僵化性,建立真正具有信息安全、灵活开放的“精准扶贫云”。一些地方已经在建设“精准扶贫云”,这对全国建档立卡系统的改进形成了倒逼力量。我所理解的“精准扶贫云”应该具有下述特征:

1. 精准识别应更加重视返贫户和新增贫困户。为了确保不让一个人掉队,在整体性精准识别已经完成,现在主要进入贫困户退出的阶段,要更加重视对返贫户和新增贫困户的识别和纳入。返贫和新增贫困多数都是由灾害、疾病、市场风险等冲击引起的,是贫困脆弱性的体现,对他们的及时纳入是对扶贫标准附近农户可能造成的不公平的适度弥补。对返贫户和新增贫困户的识别除了自愿申请,更要依靠村组干部、扶贫工作队的眼力,是“绣花功夫”的具体体现。只要依据充分,对返贫户和新增贫困户的识别就不应当有数量限制。

2. 建档立卡系统应增加信息安全功能。踏雪留痕,雁过留声,凡是系统内形成的信息都应当留下痕迹,这对于云系统并非难事,但是很有价值。对已有信息应当定期备份,便于查询;对于错误的信息应当及时更正并加以备注;贫困人口死亡都应当更新信息和备注,而不是删除了之。因此,建档立卡系统“脱贫

属性”栏目应该增加“×年调出”和“×年死亡”选项;同时在系统内增加“备注”栏,对重要事项细节进行备注,例如调出依据、死亡原因等。

3. 建档立卡系统应当重点记录扶贫措施和发展效果。现有建档立卡系统的设计思路是登记基本信息和作为扶贫依据,属于部门思路。从社会需求的角度看,这个系统更需要记录扶贫措施和扶贫效果。其实,扶贫效果包含在发展效果之中,有时很难区分。所以,针对具体的帮扶措施,可以记录年底具体的帮扶效果,如疾病治愈情况、就学情况等;但是还要记录总体性的发展效果,也就是全年收入情况,应与年初登记的收入项目对应。更重要的是,扶贫信息系统不能对已脱贫户甩手不管,进入系统就要有一份承诺,对所有的户一直记录到至少2020年。如果认为对所有建档立卡户逐年调查发展情况的成本过于高昂,可以考虑在系统内抽取子样本开展跟踪调查的方法。这需要扶贫部门和统计部门的合作,也是“绣花功夫”的体现。

4. 扶贫信息系统应具有开放兼容性。现有扶贫信息系统的封闭性使其既不能及时更新,也不能与其他相关系统对接,给具体工作人为增加成本。最典型的是,在县级工作中,扶贫信息系统与教育部门的学籍系统、银行部门的信用系统、民政部门的救助信息系统以及人社部门的社保系统都不兼容,无法对接。由于这种障碍,省级、市级纷纷建立自己的扶贫信息系统,有的也称扶贫云,但是还是不能实现系统间对接,都需要外部导出和导



图/中新社

入，程序繁琐，容易出错。在国家层面，扶贫信息系统与相关部门的信息系统也存在类似的隔离情况。不同部门信息系统之间通道的打通所需要的技术是存在的，关键是技术的应用以及部门间关系的梳理和界限的破除。都知道问题所在，却不知如何下手，这就需要另外一番合力攻坚的“绣花功夫”。

（二）优化农村产业发展环境，打通产业扶贫“最后一公里”

开发式扶贫是中国扶贫在世界上的宝贵经验，其目的是让贫困人口加入发展进程，分享发展成果，实现劳动致富。虽然开发式扶贫的独特内涵在于其“涓滴”效应，但是开发式扶贫和精准扶贫的共同核心内涵都是发展

脱贫、劳动致富，所以发展产业和参与就业是脱贫主渠道，有劳动能力的贫困户轻易不能以低保、救助来脱贫。从事什么产业或者在务工和打工经商之间选择，这是贫困户应当拥有的权利。扶贫措施需要尊重贫困户的意愿，这有时会增加工作难度，但却是“绣花”必须的功力之一。就当地发展产业带动脱贫而言，其带动机制是多样的或综合的，包括贫困户直接发展家庭经营、合作经济组织带动经营或就业、企业发展带动就业、土地流转或“三变”实现资产收益等。其背后都应当有实体性产业经济的发展，同时还要有具体的贫困户利益联结和带动机制，需要对常规的农业产业化政策和产业园区政策根据需要重新设计和改造。

贫困户发展产业需要资金、技术、技能以及市场，这些之前对他们来说可能是一无所有。合作经济组织或者大户的发展更多地需要能人出现，同时还要求该能人有带动贫困户的意愿以及该产业有带动能力，因为从经济角度他们更愿意带动一般农户。产业园区或企业的发展本来并非易事，需要依托有力的招商引资，其对贫困户的带动更是困难。因此，打通产业扶贫最后一公里的关键，一是把产业发展起来，二是把贫困户带动机制建立起来。

1. 优化产业发展环境，实现规模经济。地方性产业的发展需要有一定的规模效应，无论是以点带面，还是以面带点，零星发展的成功难度要大很多。这既需

要县域范围内的产业发展宏观背景的支撑,更需要乡镇和村层面的直接规划和推动。乡镇、村需要发现和支持鼓励能够做大产业的龙头主体,包括企业、大户和合作社,还要致力于确保关键服务的可获得性,包括技术服务、市场信息提供、资金供给等。乡镇、村未必是这些服务的直接提供者,而是要确保这些服务的存在。否则,贫困户发展产业容易遇到以下瓶颈:(1)盲目性,政府鼓励什么就发展什么,没有主见;(2)无助性,技术服务、市场销路等都无处求助;(3)短期性,做完一期无法预料下一期情况。有的地方把幼畜幼禽发到农户家中,养殖一段时间直接回收;有的地方以高补贴鼓励农户种植新品种,农户收益主要来自补贴而不是市场销售,这些产业扶贫措施都仅聊胜于无,是粗糙的针线活而不是“绣花功夫”。

2.建立分类施策的贫困户带动机制。开发式扶贫不要求到户机制,相对容易成功,成功后通过“涓滴”效应同时惠及贫困户和非贫困户。精准扶贫则对扶贫产业开发提出了联系到户的要求,这要求必须迎难而上,在细致性和久久为功上下工夫。对于贫困户自己从事家庭经营,他们最需要的是技术服务和市场环境,把风险降到最低,可以集中精力于生产环节。大户和合作社带动贫困户的,通常是带动贫困户发展生产,并为其提供技术和市场服务。这是比贫困户单打独斗更为理想的方式,但是要求产业主体要有带动贫困户的能力和意愿。对于企业和园区,它们的

带动作用主要在于就业,难点在于如何动员企业雇佣贫困户的劳动力而不是一般农户的劳动力。激励产业主体带动贫困户,关键在于结合本地实际,创造性地用好活国家扶贫政策,包括奖补政策、金融政策、基础设施配套政策等。企业使用贫困户小额贷款与帮助贫困户脱贫指标挂钩、鼓励贫困户自组织和实施参与式扶贫等,都是各地涌现的较为有效的带动贫困户脱贫机制。

(三)做好低保与临时救助衔接,建立统一的扶贫“大兜底”机制

依据行政系统的职能划分,我国现在力推扶贫与低保两项制度衔接,对于无力脱贫的贫困户实施低保兜底脱贫。扶贫和低保的职能分工在概念上是清晰的,标准的衔接也是必然的结论。尽管如此,在各地实践中仍然存在衔接步调慢和不紧密的情况,表明“绣花功夫”不到位。进一步,鉴于建档立卡贫困人口中因学、因病致贫比例居高不下以及教育和社保部门扶贫力度的加大和措施的完善,建立以低保为基础的统统一扶贫救助机制的需求越来越迫切,而且各地实践也正逐渐凸显这一轮廓。形成这一局面的原因在于,农村扶贫标准“三保障”中的教育保障和基本医疗保障都在突破当初的定义。教育保障当初的定义是保障义务教育,现在已经演变为凡是在校生都要或多或少地支付其上学费用。基本医疗保障当初的定义是参加合作医疗和提供基本的医疗卫生服务,现在已经演变为参加合作医疗并尽可能地报销其医疗费用。

上述变化是部门扶贫力度加

大的结果,增加了扶贫措施的福利含量。在基层扶贫部门的眼中,这也是一种变相的收入扶贫,通过减轻贫困家庭教育、医疗负担来保障其基本生活需求。它们在扶持形态上与低保类似,都是有条件现金转移支付。而且它们的补助标准都比较高,在高中以上阶段和大病情况下,往往会高于低保补助金。因此,对低保、教育补助、医疗报销和救助可以实施某种程度上的统一。而且,这种统一还可以形成更加完善的扶贫兜底机制,不久的将来有可能形成扶贫开发“大兜底”的脱贫保障体系。大兜底机制可以解决救助与脱贫的逻辑悖论,贫困户依靠兜底救助实现脱贫后,只要需要救助的条件不变,就可以持续地享受救助而不必受“脱贫”身份的束缚。

不过,我们在为贫困户享受到各种福利庆幸的同时,也要警惕其可能引起的“福利悬崖”现象,即收入分配谱系上,贫困标准下方的人口享受到的总福利明显高于贫困标准上方的人口,这也是一种社会不公平,是造成非贫困人口努力想成为建档立卡贫困户的重要原因。更有甚者,人们担心,将来脱贫攻坚期结束后,如果这些福利取消,那么“福利悬崖”也会消失,甚至出现断崖式返贫。总之,我们需要清醒的是,贫困户的发展目标是越富越好,但是政府对贫困户的扶贫措施不能使另一部分人成为新的贫困群体。

作者单位:中国社会科学院农村发展研究所