

# “三农”决策要参

2019年第1期（总第266期）

清华大学 中国农村研究院

2019年1月22日

## 政府如何作为是决定精准扶贫成效的关键<sup>\*</sup>

**内容摘要：**无论从哪个层面看，政府作为都是解决当前中国贫困问题的总开关，如何作为则是决定精准扶贫成效的关键。实践表明：该由政府做的事，政府强介入比弱介入更有效，群众获得感更强、满意度更高；落实扶贫政策，执行者用心程度不同，帮扶的方式方法和效果有明显区别；助力贫困户发展产业，有潜在市场风险，营销意识和企业家才能的大小，影响帮扶的质量和成效；直接让贫困人口成为参与主体、受益主体，比让他们成为旁观者更有生命力。脱贫攻坚战的胜利，有赖于各级政府更有章法地调动各方力量各尽其能。

**关键词：**脱贫攻坚 政府作为 市场意识

\*本文为清华大学中国农村研究院2017年重点研究课题“不同脱贫路径减贫效果分析”（编号：CIRS2017-9）的研究成果。

当前我国正处于脱贫攻坚的关键节点，精准扶贫对各级政府、各部门的作为提出了更高要求。本研究认为，政府作为是解决当前中国贫困问题的总开关，政府如何作为则是决定精准扶贫成效的关键。各级政府、各部门、各帮扶主体要下足“绣花功夫”，更精细履职，着力解决好公共资源配置失衡问题，为陷于困境的群众兜好底，为市场配置资源创造好条件，调整不利于贫困人群脱贫的要素市场规则，把市场和营销理念贯穿产业扶贫始终。要着力建立群众参与决策的运行机制和产业发展与群众密切相关的利益联结机制，激发贫困群众自我发展的内生动力。

### 一、从两个坐标看本轮脱贫攻坚的定位和要求

改革开放以来，我国的扶贫方略经历了从“漫灌”到“喷灌”再到“滴灌”的变化。我国扶贫方略的变化，是历史条件变化的结果。从经济实力坐标看，1978年以来我国经济快速增长，实力大幅提升。按可比价计算，2016年国内生产总值是1978年的32.3倍，人均国内生产总值是1978年的22.4倍。从贫困人口坐标看，贫困人口数量大幅减少，贫困面明显缩小。如果按现行农村贫困标准衡量，1978年农村居民贫困发生率为97.5%，农村贫困人口规模7.7亿人。到2017年年底，贫困人口数量降到3046万人。39年累计减贫7.4亿人，年均近1900万人<sup>③</sup>。贫困人口插花式分布特点更明显。经济

---

<sup>③</sup>按100元的贫困线，1978年贫困发生率为30.7%，农村贫困人口2.5亿人。1985年按照206元的贫困线，贫困人口1.25亿人；到2000年，降为3209万人。2001年贫困线上调，贫困人口扩容，增至9029万人；到2010年，减到2688万人。2011年，扶贫标准大幅提高，扶贫人口再次扩容，达1.22亿人；到2017年，降到3046万人。

持续发展，大面积消除了普遍贫困，也让我们有条件有能力三次较大幅度提高扶贫标准。加上贫困面收窄、贫困人口减少，小区域和个体原因导致的贫困比例上升，让我们有可能、有必要根据各个小区域、各个贫困家庭的具体情况实施“滴灌式”的精准帮扶。

这个阶段有几个不同以往的特点。一是精准引领。以精准为魂，用“滴灌”的方法，对症下药，靶向治疗，因村因户施策。二是更高标准。不止解决温饱问题、收入问题，还要实现“两不愁三保障”。三是方法新。首次建档立卡，首次签订脱贫攻坚军令状，首次建立贫困县贫困户退出机制，首次进行严格过程控制，实行省际交叉评估和第三方评估。四是决心强。“扶贫”改“脱贫”，彰显中央决战决胜的决心。五是条件好。经济实力大幅提升，技术水平巨大飞跃，有能力啃下最难啃的硬骨头。各部委扶贫相关政策密集出台，力度前所未有。从2015年年底到2018年5月，两年半时间累计出台部委以上级别的扶贫相关文件38个，涉及从贫困识别到绩效考核全过程，从能源到证券、从旅游到电商，从妇联残联到共青团，从中央部委（定点扶贫）到社会各界（东西协作、万企万村），实现了全国总动员，真正体现了动真碰硬、尽锐出战。

## 二、政府如何作为影响精准扶贫成效

市场或政府，单某一方面都难以解释当前散布的几千万贫困人口贫困的原因。从调查情况看，比较突出的贫困问题，一是家庭禀赋的天然不足，二是不可抗因素的意外打击，三是人力资本投资负担，四是公共基础设施的欠账，有些地方市场不畅，实质上也是公

共基础设施投入不足的问题。不同方面的问题有不同的解决方案。但不管从哪个层面看，政府作为都是解决当前中国贫困问题的总开关。政府要补上公共基础投入的短板，解决公共资源配置失衡问题，为陷于困境的家庭兜好底、托一把，还要为市场配置资源创造好条件，调整不利于贫困人口脱贫的要素市场规则，激发贫困群体自我发展的内生动力。具体怎么做，方法不同，成效差别很大。

### **（一）该政府做的事，政府强介入比弱介入更有效，群众获得感更强、满意度更高**

地方政府在配置公共资源用于精准扶贫时，无法平均用力，对贫困村和非贫困村介入程度明显有别。贫困村派驻第一书记和工作队，可以投入整合涉农资金用于村里的基础设施建设；非贫困村没有驻村工作队，大部分没有第一书记，没法使用整合涉农资金改善村基础设施。但贫困村和非贫困村都有贫困户，群众的获得感和对政府扶贫工作的满意度明显有别。2017年年底，我们在某国家级贫困县调研了5个乡镇13个贫困村、5个非贫困村，213户农户。贫困村群众对帮扶工作的满意度明显高于非贫困村。样本中，贫困村群众对第一书记的满意度为85%，比非贫困村平均高13个百分点；对帮扶责任人满意度为90%，比非贫困村高10个百分点。有个贫困村，群众满意度几乎100%。这个村的基础设施在几个月内根本改观，手机信号有了，吃水问题解决了，村部开始建了，路也开始修了，帮扶效果立竿见影。非贫困村群众意见较大的，一是基础设施，有的道路一下雨就不能走，卫生室破破烂烂，村民还用地窖水，没能

纳入建设计划；二是基础工作，认为存在漏评、错评的，比例明显偏高。群众的眼睛是雪亮的，贫困村的工作到位了，群众就认可。非贫困村的工作没到位，群众就不买账。

该政府做的事，还有各类社会保障，农村医疗、教育等公共服务。我们的调研点建立了农村医疗五次报销体系。有个贫困户孩子动手术花费近 10 万元，报销机制解决了他们家的燃眉之急。以前他说起村里的事诸多怨言，现在积极主动参与到村里发展的各项事务中来。群众的获得感和满意度不会凭空而来。

## **（二）落实扶贫政策，执行者用心程度不同，帮扶方式方法和效果有明显区别**

一线的帮扶队伍和行业主管部门是精准扶贫政策的执行者和实施者。执行可以是粗放的，也可以是精细的。粗放或精细，背后是用心程度的不同，不同用心，实施效果天壤之别。不同执行者，不同用心程度，有不同成效；即使是同一个执行者，从不用心到用心，帮扶效果前后迥异。我们接触到不少此类案例。某贫困村有两个项目团队，一个易地扶贫搬迁团队，为赶进度，对群众的合理诉求不予关注。给群众盖新房本来是好事，却因此引发了不愉快，还增加了不少后续处理费用。另一个是乡村旅游扶贫团队。该团队精心组织村民，仔细对接规划和配套项目，一天一个模样，成为旅游试点村中最有希望的样本。一个非贫困村，原来村里没有重新认定贫困户，群众意见大，经常上访。县领导暗访后对村干部进行了提醒。村干部意识到工作差距，立马对全村仔细排查，又增加了 10 来户贫

困户，切实解决了贫困群众的实际困难，扭转了被动局面。

对很多地方、部门来说，粗放是习惯，从粗放到精细的转变需要过程。调研了解到，有部门在安排给贫困户改厕时，明确要求男女分厕，一户非得修两间。有部门按乡镇分配扶贫车间任务，结果有的建起来，却成了闲置资源。这些后来都做了纠正。但如果在安排相关项目时，有更多的事前调研，多听听村民意见，设身处地地为群众着想，这类问题应该可以避免。

### **（三）助力贫困户发展产业，主导者营销意识和企业家才能的强弱，帮扶方案的成色和潜在的成效截然不同**

提高贫困户收入，离不开产业帮扶。发展产业本质上就是市场的事，市场的事就得尊重市场规律，发挥市场的决定性作用。对政府而言，要让市场发挥决定性作用，就要着力于创造有利于产业培育的市场环境。但对贫困地区来说，这类工作见效慢，脱贫攻坚的任务紧，等不起，地方政府有足够的压力和动力推进产业项目，干预微观主体的生产经营行为。这对其市场理念与企业家才能是一种考验。有做得好的，其共同点是用足市场营销理念、打造独特优势。像略阳乌鸡，好的策划方案、好的推广渠道，加上政府背书的营销，塑造了一个产业扶贫典型。我们调研的村也有一些利用社会市场营销理念助力脱贫攻坚的案例。有个村第一书记给村里策划了一个品牌，与日化企业合作，让产品溢价，并根据当地优势选择了一个高科技环保产业，走出了一条产业帮扶的新路子。但多数产业扶贫是在种植养殖生产环节上做功夫，存在产业雷同隐忧。像贫困山区，

产业模式多是林果业、菌类、中药材等。通过检索，明确把大樱桃作为扶贫产业的有山东、陕西、四川、贵州、河南、江西等省份的诸多县市；推动发展薄壳核桃的有云南、四川、贵州、安徽、湖北、河南等。需要引起注意的是，林果类产品都得三五年后进入盛果期，三五年之后的市场行情如何，很多人心里没底。

#### **（四）让群众成为参与主体、受益主体的项目，比让群众成为旁观者的更有生命力**

没有内在动力，仅靠外部帮扶，帮扶再多，也不能从根本上解决问题。怎么让贫困群众参与进来，激发其内在动力，很重要。我们调研了几个乡村旅游点。有的村是旅游扶贫的试点，这些村在组织群众上做得比较到位。有个村里组织了旅游合作社，乡镇、驻村工作队、村集体和合作社形成了发展共识，与外来投资者形成利益共同体，进行了有效合作。村民逐步认识到旅游发展对本村、对自己的意义，在合作社干活，不纯粹是为了工钱，很用心、很投入。有个村建立起了让全村都参与的制度，把原来涣散的人心重新聚了起来，乡村旅游扶贫开始有了扎实的基础。还有两个村，之前就在发展乡村旅游，是由公司投资，跟村集体和村民没有直接的关系，村民最多就是拿些租金和打工的工钱。这两个村的乡村旅游开始还比较红火，后来就遇到了瓶颈。原因之一，就是缺乏与村里的衔接，发展得好不好，群众不关心，景和村两张皮。

### **三、精细推动脱贫攻坚政策落地的几点建议**

脱贫攻坚，在全面建成小康社会的阶段，让农村最困难的群众

也能过上有尊严的生活，这是全党全国全社会的共同责任，是一场只许赢不许输的攻坚战。政府、市场、家庭，甚至社会各界，都是这场战役中不可或缺的重要力量。攻坚战的胜利，有赖于政府更有章法地调动各方力量各尽其能。

### （一）政府履职要更精细

实施同一个扶贫项目，粗放与精细，效果截然不同。粗放与精细的差别在于是否能够往前多走一步，往下多想一层，是否能多听听群众意见，站在群众的角度换位思考。基础设施建设项目的安排，怎么允许地方政府根据实际，解决非贫困村贫困户的公共基础设施和服务不足的问题，尽量避免“贫困村吃撑了，非贫困村却饿得不得了”的尴尬。易地扶贫搬迁，怎么能在实施时就兼顾应随迁的非贫困户的随迁安排，督促考核易地扶贫搬迁怎么能够不犯急躁病，让基层能够按照盖房、搬家的正常节奏把贫困户更好安置。危房改造，怎么能够探讨一个帮助贫困户改造危房的具体解决办法，而不是把盖房的责任直接甩给贫困户。金融扶贫政策，怎么能够解决政策空挂、而贫困群众想贷却贷不到款的问题。新农保的贫困户补贴，怎么才能补得合情合理，让贫困户和非贫困户都有个平衡的心态，等等。与精准扶贫的要求相匹配，行业扶贫的每一项政策都要更精细，特别是到市县一级，出台的政策和实施办法，要根据执行的效果及时调整及时纠偏，不能大而化之，也不能一出了之。当然，让执行者用心的前提，是时间，是管理者与督导者要尊重项目实施的规律，让执行者更从容，避免“急功近利和简单的技术管理规则，



忽视了扶贫工作复杂性和艰巨性，影响精准扶贫的效果”<sup>④</sup>。

## （二）市场和营销理念要贯穿产业扶贫始终

贫困地区市场环境相对较差，市场意识相对较弱，要将产业扶贫的过程变成贫困地区提升市场环境、培育市场意识的过程。政府最佳的产业扶贫办法在于为产业发展创造良好的外部环境，比如把交通打通、让物流更便利，把技术服务提供好、让质量提上去，把公共品牌竖起来、让好产品为外界所熟悉，把加工仓储等配套体系培育好、提升产品附加值等。

当然，地方政府有为本地找个好产业的动力，也有加快推进产业发展的压力。次优的办法可以是：选择好的产品+好的营销+好的产业链。若非要选产品，那就选别人难以复制的、具有独特优势的产品，把本地独一无二的优势发挥出来。其实对于一个贫困山区，群众原来种的养的都有好产品，只要发动群众做他们最熟悉、最擅长的东西，然后想办法提升产品品质、做好品牌，再把它卖好，也是一个不错的产业扶贫方式。同时，充分评估市场风险和自然风险，把防范风险作为产业帮扶的重要一环。

## （三）帮扶措施落地要更精准

贫困是具体的，每个贫困户脱贫的路径也是具体的。但现在很多帮扶措施，统一安排的居多，一线自主安排的偏少，根据各户实际情况安排脱贫计划的余地并不大。赋予驻村第一书记、工作队和帮扶责任人在帮扶项目和资金上更大的自主决策空间和权限，对精

---

<sup>④</sup>李小云：精准扶贫难在哪里？来源：人民网，2017-08-21。

准施策是有帮助的。同时，要把扶贫与兜底统一起来，把精准的理念和办法延伸到社会保障领域，重新梳理农村低保、五保等兜底性政策的受益人群，让特别困难的家庭能真正享受政策的兜底保障，应保尽保，解决这些家庭的后顾之忧。

#### （四）发挥群众主体作用要有实招

让群众的主体作用发挥起来，两个要件必不可少，一个是参与机制，一个是利益联结机制。要建立群众参与决策的运行机制，实施参与式扶贫。让群众、特别是贫困群众参与进来，首先是凝聚共识，找到政府与群众、群众内部最大的公约数；其次是汇聚众智，把群众的创造力激发出来，找到草根而有生命力的乡土方案；再次是集聚众志，调动群众参与脱贫、发展的热情和积极性。这就要求相关部门和驻村工作队转变为群众做主的心态，把身子扑下去，把心沉下去，面对面地建立起切实可行的群众参与机制，改变以往少数人说了算、群众不知情不认可的局面。要建立与群众利益紧密挂钩的利益联结机制，形成多方共赢、偏向当地群众特别是贫困群众的分配机制，把发展的收益最大限度地留给群众。尽量避免企业代劳、群众获利的产业扶贫模式。

国务院研究室 方松海

中国宏观经济研究院 马晓河



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）