

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2014.06.10

# “发展中贫困”困局的成因与破解对策\*

## ——来自新阶段重庆扶贫开发的调查与分析

田代贵<sup>1</sup>,王定祥<sup>2</sup>

(1.重庆社会科学院 区域经济研究所,重庆 400020;

2.西南大学 农业教育与发展研究中心,重庆 400715)

**摘要:**2011 年以来,我国扶贫开发工作已由“解决温饱”进入“发展致富”新阶段。市场失灵导致贫困地区要素集聚能力弱、投资不足,资源环境约束导致扶贫移民数量大、增收难度大,城乡二元制度导致城乡居民公共服务差距大、农村要素资本化程度低,贫困人群知识技能缺乏导致其人力资本存量低,以及财政扶贫资金总量不足、配置效率低,使贫困地区普遍面临“在贫困中发展、在发展中贫困”的困局;加上贫困标准的提高,新阶段扶贫开发任务依然十分艰巨。应加大投入力度,增强贫困地区发展能力;完善政策配套,提升易地搬迁扶贫效率;提升贫困人口人力资本,阻断贫困代际传递;加快制度创新,增强贫困地区内生发展动力;加快立法研究,为扶贫开发提供法制保障。

**关键词:**发展中贫困;扶贫开发;扶贫移民;扶贫资金;要素集聚能力;城乡二元制度;贫困代际传递;公共服务均等化

中图分类号:F061.3;F126

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)06-0081-09

### 一、引言

自“八七扶贫攻坚计划”实施以来,我国扶贫事业取得了巨大成就,80%以上的贫困人口基本解决了温饱问题(赵曦,2009;罗楚亮,2010),极度贫困人口从 1978 年的 43%显著降至 2012 年的 13%(世

界银行,2013)。《中国农村扶贫纲要(2011—2020)》的实施,标志着我国扶贫开发工作已从“解决温饱”进入“发展致富”新阶段。按照 2011 年提高后的贫困标准——农村居民家庭人均纯收入 2 300 元/年计算,我国还有 1.28 亿贫困人口,占农村总人口的 13.4%,占全国总人口近 1/10(王定祥

\* 收稿日期:2014-09-09;修回日期:2014-10-11

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目(12CJY062)“农村扶贫金融制度的构建与创新研究”,国家社会科学基金资助项目(13AJY019)“财政金融服务创新与新型农业经营体系构建的协同机制与模式研究”,国家社会科学基金西部项目(12XJY017)“农村集体资产股份制改革研究”,教育部人文社科规划基金资助项目(11YJA790146)“二元经济结构下统筹城乡金融协调发展研究”,教育部新世纪优秀人才计划项目“新型农业经营主体培育的投融资体制创新研究”,重庆市人文社科重点研究基地项目(12SKB019)“农村反贫困中的财政金融协同扶贫机制与模式研究”

**作者简介:**田代贵(1958—),男,四川岳池人;研究员,现任重庆社会科学院区域经济研究所所长,主要从事区域经济、产权理论、流通理论等研究。

**通讯作者:**王定祥(1972—),男,重庆云阳人;教授,管理学博士,博士生导师,现任西南大学农业教育发展研究中心常务副主任,主要从事金融理论与政策、经济统计研究。

等,2011;中国社科院课题组,2013),相当于2006年的贫困总人口(当时的标准)。这表明,新阶段我国扶贫开发工作依然十分艰巨。

为了探索新阶段我国扶贫开发的新思路,我们对重庆贫困地区进行了摸底调查。重庆地处西部欠发达地区,有14个国家级贫困县,其中12个位于国家重点扶贫区域中的秦巴山和武陵山片区,贫困发生率高、贫困程度深。直辖以来,重庆扶贫开发工作取得了突出的成效,贫困地区已进入发展最快、最好的历史时期,但是,与非贫困地区相比,发展差距仍然较大,且有继续扩大的趋势。诺贝尔奖获得者库兹涅兹认为,收入差距现象随着经济增长先升后降,呈现倒U型曲线的发展趋势。对重庆的调查表明,重庆市还处于差距扩大阶段,这一现象在全国14个重点扶贫片区具有普遍性,这除了与特定发展阶段的客观演进态势有关之外,与现行制度安排失当导致收入差距进一步放大也有直接关系。在扶贫开发新阶段,深化改革、完善制度、缩小发展差距、加快脱贫致富,破解“发展中贫困”的困局迫在眉睫。

## 二、贫困地区面临发展困局:发展中贫困

重庆市是一个集大城市、大农村、大库区、大山区和民族地区于一体的直辖市,城乡二元结构矛盾突出。直辖之初,重庆市贫困发生率高达17%,绝对贫困人口近400万人,扶贫攻坚任务十分艰巨。解决贫困人口脱贫致富,是重庆直辖时肩负的主要使命之一。于是,历届市委、市政府高度重视,不断加大投入力度,创新扶贫机制,多渠道调动扶贫资源,扎实推进扶贫开发工作。2002—2013年10月,累计减少绝对贫困人口336万人,减贫率达95%;其中,2010—2013年10月减少绝对贫困人口68万人,目前已基本消除绝对贫困现象,扶贫重点县也已进入发展最快的历史时期。但是,与非贫困地区相比,贫困地区经济发展差距仍然很大,还深陷在“在贫困中发展,在发展中贫困”的困局中。这主要表现在以下三个方面:

一是经济总量差距大,绝对差距呈持续拉大趋势。从人均地区生产总值来看,重庆14个重点贫困县与24个非贫困县相比,重点贫困县人均地区生产总值占非贫困县的比重由2006年的48%上升为

2012年的51%,7年上升3个百分点,平均每年追赶0.4个百分点,速度十分缓慢。其中,地处武陵山片区的渝东南民族地区生产总值自2009年以来连续四年低于全市平均增速,说明贫困区县内部发展也不平衡。14个贫困县人均地区生产总值与非贫困县的绝对差距由2006年的9763元,扩大到2010年的17165元,2012年进一步扩大到22408元,表现出逐年放大的趋势。

二是财政收入差距大,绝对差距呈放大趋势。从人均财政收入来看,2012年14个贫困县人均一般预算收入1287元,是2006年的5.62倍,纵向比较增长较快;但横向比较,差距仍然较大,只有非贫困县的33.35%。其中,处于武陵山片区的五个贫困县面积占全市的1/5,人口占全市的1/10,财政收入仅占全市的1/40,说明贫困县内部发展极不平衡。从绝对差距来看,14个贫困县人均财力与非贫困县的差距从2006年的494元扩大到2010年的1667元,2012年进一步扩大到2572元,同样表现出逐年放大的趋势。

三是农户收入相对差距和绝对差距都呈扩大趋势。从贫困农户与全市农户比较看,2012年全市贫困农户人均收入占全市农户人均收入的40.71%,比2006年下降了4.26个百分点,且低于2007年全市农户平均水平,落后至少7年;贫困县与非贫困县的农民人均纯收入差距,由2006年的1228元扩大到2010年的2350元,2012年进一步扩大到3195元。从家庭收支平衡来看,2012年贫困农户的消费率为130.9%,平均负债达31%,比2006年提高了12.7个百分点;而非贫困农户2012年的消费率为59.76%,比2006年降低了11.39个百分点。说明近几年农业生产资料及居民消费品价格上涨对收入的抵减效应较大,对贫困农户影响更大,与非贫困人群相比,贫困人群的收入增长仍旧乏力,入不敷出加大,贫困程度仍在加深。

## 三、贫困地区“发展中贫困”的成因分析

贫困地区和贫困群体普遍面临“在贫困中发展,在发展中贫困”的困局,是多重主客观因素综合作用的结果。其中,从扶贫开发的视角来看,市场失灵导致的要素集聚能力弱、投资不足,贫困地区资源环境约束导致的生态搬迁移民数量大、增收难

度大,城乡二元制度导致的城乡居民公共服务差距大、农村要素资本化程度低,贫困人群知识技能缺乏导致的人力资本存量低,以及财政扶贫资金总量不足、配置效率低、整合其他扶贫资源能力弱等是主要原因。

### 1.“抽血”效应导致贫困地区要素聚集能力弱

在市场经济条件下,市场配置资源遵循效率优先原则,在这个机制作用下,优良资源总是向效率较高的区域和部门集聚。在现阶段及未来相当长的时期内,资源流向趋势仍然是落后地区的优良资源向发达地区流动,农村的优良资源向城市聚集。这种机制作用使得农村经济发展的核心要素——资本、劳动力大量流失,导致土地荒芜和产业空心化。这种市场失灵导致的区域间、城乡间的“抽血”效应在重庆表现较为明显,在中西部具有普遍性。

(1)金融资源外流日益严重。调查发现,贫困地区本地金融资金外流严重,且呈扩大趋势。资料显示,14个贫困县贷存比由2006年的76.9%降低到2012年的32.7%,分别比重庆全市和非贫困县低47.3和51.3个百分点,少数重点贫困县贷存比长期徘徊在20%左右。

(2)人力资源、高端消费等外流严重。一是贫困地区高等学历、高素质人才除派遣官员外基本留不住,青壮年劳动力长期外流,14个贫困县常年外出务工劳动力达到60%以上;二是通过土地整治复垦节约出来的农村建设用地指标,90%以上用在了主城或区域性中心城市;三是远郊区县的高端消费(包括住房、高端电器、家具、高档服装等)主要在主城或区域中心城市购买,主城商品房40%左右的购买者来自区县,表明农村高端消费也流向中心城市。

(3)投资严重不足、发展缺乏拉动力。近几年,重庆市委、市政府尽管不断加大地方专项财政扶贫资金及部门财政扶贫资金配套,但很难抵减市场失灵对贫困地区的“抽血”效应,难以改变贫困地区投资差距大、投入力度严重不足的现状。从人均固定资产投资来看,14个贫困县与24个非贫困县的绝对差距由2006年的5354元扩大到2012年的15720元。2010—2012年,贫困县与非贫困县人均投资一直保持在2倍左右的差距。贫困地区由于投

资乏力,使得城镇化、工业化进程严重滞后,拉动经济增长的动力严重不足,财政收支平衡矛盾大。与24个非贫困县相比,14个贫困县第一产业占比平均高8个百分点,第二产业占比低近5个百分点,普遍存在“一产不优、二产不大、三产不强”的现象,特别是地处武陵片区的5个县缺乏具有明显区域特色的大企业、大基地,没有形成具有核心市场竞争力的产业或产业集群;城镇化率平均低18个百分点,其中,地处武陵片区的5个县比全市平均水平低24个百分点;财政收支差距大,其中,武陵片区5个县财政收支为1:3,财政供养人员的工资都靠转移支付来平衡。

### 2.资源约束矛盾大、高山生态扶贫搬迁难度大

重庆14个扶贫重点县有12个位于武陵山区和秦巴山区,两个片区的贫困人口占全市贫困人口的80%左右,其中,高达65%的贫困人口居住在高寒山区、深山峡谷和石漠化地区。这些地区总的现状表现在:一是生态环境脆弱、资源匮乏、自然条件非常恶劣,许多地方不具备生产生活条件。如地处武陵山片区的5个区县,耕地多为25度以上的坡耕地,量少质差,中低产田土比重高达80%,水土流失和石漠化面积分别占50%和19%,农村有效灌溉面积仅占耕地面积22%左右。二是基础设施十分落后。交通设施薄弱,如武陵山5区县行政村畅通率仅为57%,道路硬化率低。公共服务设施配套差距大,许多行政村没有小学,缺乏卫生室、图书室、集中供水点等。据对10个贫困村的典型调查,许多村学生上学仍要步行5公里左右,最远的达10公里;距离最近的卫生点也在5公里左右。要解决这些地区贫困人口的贫困问题,唯一的出路是实施易地扶贫搬迁。重庆实施易地搬迁扶贫时间较早,但由于投入不足、政策缺乏配套,目前还面临搬迁难、增收难、稳不住等困难和问题。

(1)高山贫困人口数量大,易地搬迁扶贫任务重。重庆2008—2012年已实施生态搬迁38万人,按照重庆市委、市政府的规划,未来3—5年还将完成50万人的易地扶贫搬迁任务。根据5个重点扶贫县调研资料,生态扶贫搬迁人均成本为6万元,共需投入300亿元,迁建任务十分艰巨。

(2)国家补助标准低,搬迁难度大。调查发现,近年来迁建成本持续上升,但国家补助标准不仅偏低,而且多年不变。2012年高山搬迁户均房屋建设成本11.75万元,比2010年高出2万元左右,国家及市级补贴资金户均为2.8万元,原宅基地复耕户均获地票收入6万元(重庆特例),户均搬迁资金自筹3万~4万元。由于国家补贴标准太低,地方政府财政压力巨大。以重庆为例,在300亿元投资中,中央政府按照每人补贴0.5万元总投资15亿元,搬迁家庭住房建设筹集资金50亿元,剩下的225亿元,占总投资的75%都需由省级政府及实施搬迁的区县承担,如果考虑补助贫困家庭住房搬迁缺口因素,地方两级政府承担的还要多。这对地方政府特别是重点贫困县来说,筹资压力十分巨大。由于财政和自筹资金缺口大,致使政府在实施迁入点规划建设中只能照应到居住功能,市政环卫、公共服务及非农产业载体等配套功能极不完善,搬迁难度大,搬迁后的后续发展条件也差。

(3)缺乏产业支撑,稳定增收难度大。对重庆易地扶贫项目的调查发现,除小部分入园进城和旅游景区周边的高山移民项目外,大多数就近转移的高山移民项目缺乏稳定的产业支撑。在两类产业项目中,农业类项目产业覆盖面较宽,但由于配套的土地资源少(耕地只有0.5亩左右)、土地质量及生产条件较差、贫困家庭劳动能力弱及项目实施能力差,导致移民增收难;乡村旅游项目移民增收较好,但覆盖面太窄。据对9个重点县的调查,旅游项目覆盖率平均在30%左右,有4个县覆盖贫困人口只有2000人左右。在重点调查的易地搬迁扶贫项目中,由于缺乏产业支撑和收入保障,不少外迁贫困户又暂时返回原住地。

### 3.人力资本存量低,贫困代际传递风险较大

引发代际贫困传递的因素很多,其中,最重要的是贫困人口知识技能缺乏,导致扶贫产业项目实施能力弱、家庭经营收益低,转移就业难、就业层次低、务工收入低,进而陷入“贫困—人力资本存量低—收入低—贫困”的恶性循环。对重庆贫困县的调查发现,贫困人口人力资本存量低,贫困代际传递风险较大,主要表现在四个方面。

(1)贫困地区人均受教育年限低,贫困人口文

盲率高。一是平均受教育年限低。2012年,重庆14个扶贫重点县人均受教育年限7.9年,比24个非重点县低1.2年,比主城九区低2.8年。二是青壮年文盲率居高不下。如武隆县2012年农村人口青壮年文盲率为3.4%,酉阳县则高达7.2%。三是贫困村的情况更加严峻。据对10个贫困村的调查,文盲及半文盲人口占比达10%左右,小学及以下文化程度达60%左右,知识和技能缺乏是普遍现象,许多村外出务工劳动力中只有20%左右有一定技能。

(2)低龄贫困人口占比呈逐年上升趋势。2010年重庆市20岁以下贫困人口占总贫困人口比例为3.8%,2012年上升至7%,而在集中连片贫困地区,这一趋势更为明显。如地处武陵山区的某个县,2006—2012年,20岁以下贫困人口占比从30.5%提高到39.4%。低龄贫困人口增长,主要是因为贫困地区超生较严重。在这些地区,“养儿防老”“重男轻女”的旧观念较突出,加之超生罚款政策执行较难,导致“越贫困越生”的现象比较普遍。

(3)适龄贫困人口辍学率高。根据对武陵片区、秦巴山区300户贫困户连续5年的监测发现,在九年制义务教育阶段,小学的辍学率为5.15%,初中的辍学率为10.88%。义务教育阶段辍学的主要原因排在前三位的分别是“对读书不感兴趣”(57.8%)、“离学校较远”(27.1%)和“家里缺乏劳动力”(23.4%)。到了高中阶段,在读生只占适龄应读高中生的25%左右,辍学率高达75%。高中阶段辍学的主要原因是“学费昂贵”(81.3%)、“读书无用”(58.2%)和“家里缺乏劳动力”(47.1%)。可见,到了高中和大学阶段,“读书贵”仍是导致贫困学生辍学的主要因素。据调查,重庆因子女上学致贫的共有23.9万人,占贫困人口总数的11.8%。对10个贫困村的调查发现,对低收入户来说,只要有一个孩子上大学,家庭就会立即陷入贫困,贫困村因学致贫高达26%。解决“读书贵”的问题已成为扶贫工作的当务之急。

(4)因病致贫现象十分突出。在10个贫困村的调查中发现,由于缺乏卫生室(有的村离最近的医院有20公里),就医极不方便,参加合作医疗保险的比例较低,有的村只有31%,即使参加了,一般家庭仍无力承担大病医疗费用,普遍存在“小病看,大病拖”的现象。因病致贫是新增贫困人口的首要

原因,平均在 30%~40%左右,最高的村达 61%。

#### 4. 城乡二元制度是影响农村发展及农民增收的重要因素

农村产权制度和城乡差别化的公共服务制度,是影响包括贫困地区在内的广大农村发展滞后、农民增收缓慢的制度性原因,具体表现在以下两个方面:

(1)农村产权制度改革滞后影响农村发展和农民财产性收益。农村产权制度改革严重滞后,主要体现在两个方面:一是农村建设用地长期被排斥在市场之外,作为农民核心资产的宅基地及农村集体经济组织的经营性建设用地等的财富价值无法体现。二是农业类资源产权长期处于虚置状态,“人人所有,但人人无份”。这些制度性安排不但导致农民财产性收益大幅减少(调查发现,2007—2012年,城镇居民财产性收入从 230.41 元增长到 538.43 元,而贫困县农民财产性收入仅从 43.76 元增长到 175.56 元),更为重要的是,农村资源要素产权不明晰、资本化滞后导致农村财富缩水,农民资本严重缺失,投融资能力较弱,在与城市金融工商等资本合作过程中始终处于劣势。这是农村内生发展动力缺失、自组织化程度低以及资金、劳动力等资源外流的重要原因。

(2)城乡差别化的公共服务制度加剧了转移性收入分配不公。城乡医疗、养老保险及住房公积金等差别化的公共服务制度安排,导致城乡居民转移性收入差距悬殊。从重庆城乡转移性收入来看,呈现出相对差距略有缩小、绝对差距成倍拉大的态势。2007—2012年,城镇居民人均转移性收入从 2 838.48元增长到 6 673.59 元,而贫困县农民人均转移性收入从 365.67 元增长到 1 037.27 元,相对收入差距比尽管从 2007 年的 7.76:1 缩减到 2012 年的 6.43:1,但绝对收入差距进一步拉大,由 2 472.73 元扩大到 5 636.32 元。城乡巨大的转移性收入差距主要是由住房公积金、医疗、养老保险等城乡二元制度安排造成的。如果农村贫困户人均转移性收入达到城镇居民 1/3 的水平,即使按照新的贫困线标准也可基本消除农村贫困人口。因此,消除城乡二元制度安排,推动城乡公共服务均等化,是新阶段农村扶贫工作的重要内容。

#### 5. 财政扶贫资金带动力弱,配置效率有待提高

财政、信贷资金是农村最重要的扶贫资源,但调查发现,财政专项扶贫资金不但总量不足,而且整合其他资金的能力不强,配置效率有待提高,同时财政信贷扶贫资金还存在明显的“去贫困化”趋向。

(1)财政扶贫资金总量不足、带动力不强。近年来,国家专项财政扶贫资金投入逐步增长。重庆市除了按照国家要求的 30% 足额配套之外,每年还专项安排 2.5 亿元财政扶贫资金,但与扶贫任务的需求差距仍然较大。如生态移民搬迁,中央及市财政补贴资金只有 0.8 万元,贫困户户均 3 万元左右的资金缺口主要由区县政府解决,无疑加重了重点贫困县的负担;整村扶贫资金 3 年共安排专项财政资金 150 万元,仅占整村投资的 10% 左右。由于财政资金总量偏小,带动和整合其他资金的能力较弱。对重庆和贵州 8 个扶贫项目跟踪调查发现,累计投资 6 800 万元,实际到位资金 4 958 万元,其中,财政扶贫资金、银行信贷资金、自有资金、对口支援资金、社会捐助资金的占比分别为 74.6%、13.2%、7.8%、3.1%、1.3%。财政资金撬动其他扶贫资金的能力大约为 3:1,并没有起到“四两拨千斤”的作用。

(2)财政扶贫资金配置效率有待提高。一是财政资金以无偿配置为主。目前财政扶贫资金无偿配置与信贷有偿配置大致为 7:3,而无偿配置因没有偿还压力,导致资金供给者和使用者都不太关心资金的使用效益。二是财政扶贫资金对贫困村配置,非贫困人群也成为受益对象。对重庆 6 个贫困县的调查发现,其贫困村总人口 122.08 万人,而贫困人口只有 22.27 万人,占总人口的 18.24%。但财政扶贫资金都是直接拨付给贫困村打捆使用,这就意味着,村里 80% 以上的非贫困人口与不到 20% 的贫困人口共享了扶贫资源,没有起到集中扶助贫困户脱贫的效果。在重庆已脱贫的 716 个贫困村中,只有 1/3 的村有骨干产业覆盖,1/3 的村产业支撑不稳定,1/3 的村还缺乏产业支撑,多数村农民收入主要靠粮猪型传统农业,潜在的返贫风险依然较大。

(3)财政信贷扶贫资金“去贫困化”趋向明显。

一方面,财政对投入扶贫开发的银行信贷资金、民间资金缺乏必要的诱导激励机制,对扶贫信贷机构也缺乏必要的考核机制。扶贫开发成本高、风险大、公共产品属性强,财政对银行、社会资金投入采取的税收减免、财政贴息等激励力度不足。另一方面,随着扶贫金融机构“安全性、收益性、流动性”经营意识的强化,信贷扶贫资金“去贫困化”现象突出。刘西川等(2008a,2008b)和 Duclos et al(2010)的研究发现,目前平均有30%左右的政府扶贫贷款投向了非扶贫项目,而非政府组织的小额扶贫信贷80%以上都上移至富裕农户。

#### 四、贫困地区破解“发展中贫困”困局的对策建议

进入新阶段,绝对贫困现象已基本消除,扶贫开发工作应以贫困人群致富及贫困地区缩小发展差距为主要目标,扶贫资源配置及相关制度安排,应以增强发展能力为主线开展,扶贫开发工作的重心应由“减贫型”向“发展型”转变,由单一的“脱贫减困”向综合发展所要求的全方位、多视角转变。基于这一认识,结合重庆实际,对贫困地区破解发展困局,推进新阶段扶贫开发,提出以下五个方面的建议:

##### 1. 加大投入力度,增强发展能力

党的“十八届三中全会”《决定》指出,“发展仍是解决我国所有问题的关键”。解决贫困人口致富和共同小康问题,推进贫困地区发展是关键。正如习总书记在湘西考察时指出的,“发展才是甩掉贫困帽子的总办法”。推进贫困地区发展之所以是关键,是因为我国人口多、底子薄,解决贫困人口脱贫致富不能靠外迁解决,绝大部分只能在以县甚至以镇为单元的行政辖区内就地解决,近年来贫困地区实施的易地搬迁绝大部分没有迁出建制镇的行政辖区。从地租理论来看,贫困地区尽管投资大、开发成本高,但仍然具有边际效益。因此,更好地发挥政府弥补市场失灵的职责和作用,加大对贫困地区的投入力度,着力改善贫困地区发展条件及贫困人群的生产生活条件,增强造血功能及自我发展能力,既是我国新阶段扶贫开发的关键所在,也是建设全面小康的重点、难点所在。

(1) 建立财政扶贫专项资金稳定增长机制。切实落实“中央和省级财政都必须把扶贫开发投入列入年度财政预算,并逐年有所增加”的有关规定,中央财政扶贫投入增幅不低于一般支农投入力度,明确地方政府土地增值收益用于扶贫开发的比例并逐年提高,加大省级财政扶贫投入力度。把生态补偿纳入中央及地方财政预算,建立生态补偿基金;建立移民搬迁专项基金,提高搬迁补助标准;扩大教育扶贫基金规模,加大教育资助力度。加大一般性财政转移和专项财政转移支付力度,提升贫困区县财政保障能力,有效促进贫困区县财政从“保运转”向“保民生、促发展”转变。

(2) 建立和完善对口支援稳定增长机制。一是完善中央国家机关定点帮扶机制,纳入年终政绩考核;二是大力动员较发达地区的省份对口支援重点贫困地区,增大对口帮扶力度,按照其财政增长的比例建立和完善对口帮扶投入机制,纳入中央对地方的政绩考核;三是按照财政增长比例建立和完善省内较发达区县对口帮扶重点区县的投入机制,并纳入政绩考核。

(3) 完善信贷扶贫政策,引导金融机构扩大扶贫信贷规模。发挥财政资金的“种子”功能,制定和完善贷款贴息、税费减免、定向补贴、增量奖励、资本金投入等优惠政策,调动金融机构参与扶贫信贷的积极性,鼓励城市工商资本投资农村扶贫项目;研发针对贫困地区和贫困农户的更加灵活、适用的信贷产品和信贷管理方式,积极探索群众互保、公务员担保、企业担保、财政资金担保等多种担保方式,降低贫困农户的信贷门槛;在贫困地区优先培育村镇银行、小额贷款公司等农村新型金融机构,并建立信贷业绩考核与风险分担机制;扩大贫困村村级互助金试点范围,大幅度提高国家配套的互助资金规模。

(4) 国家生产力宏观布局向贫困地区倾斜。由于贫困地区交通等基础设施建设长期滞后,历史欠账特别大,瓶颈制约十分严重。要实现贫困人群致富、贫困地区缩小发展差距的扶贫开发目标和任务,仅仅依靠扶贫资金的投入如同杯水车薪。因此,新阶段扶贫开发必须拓展视野,从国家生产力宏观布局的战略高度,按照“面上保护、点上发展”的要求,一方面在重大基础设施布局时向贫困地区

倾斜,解决瓶颈制约;另一方面,在贫困地区适合发展的点上(包括县城及小城镇、条件较好的中心村),在保护生态环境的前提下提高开发强度,构筑产业发展平台,真正夯实贫困地区的发展基础。针对目前 11 个重点扶贫片区规划项目实施进展缓慢,贫困地区普遍反映“雷声大,雨点小”的实际情况,建议从国家层面尽快落实牵头部门和相关部门的责任,制订工作计划并纳入政府考核和人大督查,切实推进片区扶贫规划项目尽快落地。在近期,集中力量实施一批区域性综合交通、能源等重要基础设施项目,切实解决贫困地区发展的瓶颈制约;实施一批教育、卫生、文化等民生工程,提高贫困地区公共服务水平;有条件的地方应引导一批产业项目布局。

(5)加强扶贫资金整合力度,提高扶贫资源配置效率。一是强化地方领导一把手负责制。由省市和区县一把手牵头制定辖区发展和扶贫攻坚规划,把扶贫项目单列纳入地区经济社会发展规划之中。统筹协调配置财政专项、部门和社会扶贫资金,在整村和片区扶贫开发项目实施过程中,切实做到统一规划、统一政策、统一配套、统一建设、统一投资,提升扶贫资源的配置效率。二是校正财政专项资金瞄准偏差。调整政府专项扶贫资金空间配置结构,把更多的扶贫资金投在小片区扶贫开发上来。片区扶贫开发项目要坚持以减贫为宗旨,在选点上尽可能照顾更多的贫困对象;片区扶贫开发项目应以产业发展为依托,选择区位条件和资源条件较好的区域实施开发,切实培育支撑产业。

## 2. 完善政策配套,提升易地搬迁扶贫效率

我国高山(深山)贫困人口占比大,贫困发生率高,贫困程度深,就地扶贫投资大、收效微,是新阶段扶贫开发的“硬骨头”,须努力实施易地扶贫搬迁。

(1)提高扶贫对象移民搬迁补助标准,减轻贫困地区财政负担。在全国 11 个重点贫困地区,按照户均房屋搬迁资金缺口 3 万~4 万元的实际情况,提高扶贫对象搬迁补助标准。补助资金主要由国家及省级财政分担,以减少贫困县的财政负担,避免“搬富不搬穷”的现象发生。

(2)以稳定增收为前提,迁入地选择坚持四个

优先。按照梯度转移的原则,确保搬迁后稳定增收,按照“进城(镇)、进园(工业园、农业园、创业园)、进城镇周边、进旅游景区周边”的次序坚持四个优先。凡是没有产业和就业支撑、增收无着落、减贫效果差的,宁可不迁,也不要盲目搬迁。

(3)制定和完善搬迁后期扶持政策。对于有条件进城镇的,其农村宅基地可置换到城镇直接转为城市建设用地,通过建设用地资本化解决居住等问题;同时,户籍随之转变,与城镇居民同等享受社保、就业等公共服务待遇。对于转移后从事非农产业的,可纳入小微企业政策扶持范围,对扶贫对象实行无偿资助;对转移劳动力加大就业培训力度;对以乡村旅游产业为支撑的移民迁建点或小片区,提高迁建还房面积,以增大经营性用房面积;加大市政环卫、停车场、水电气、通讯等基础设施投入力度,纳入公共财政支出范围,完善经营性配套功能;允许和鼓励城镇居民个人与扶贫搬迁家庭按照合资合作等方式联合建房。

(4)加快经营制度创新,提高规模化集约经营水平。针对贫困户劳动能力弱、单个家庭实施产业化项目能力弱、增收效果差的实际,大力发展专业合作社(特别是股份合作社),提高组织化集约经营水平。在政策安排上,对包括贫困人口在内的低收入群体占比大的股份合作社,纳入扶贫资金重点资助范围,资助中的一部分可作为贫困户的股本金。将“到户到人扶贫资金”由“直接到户到人”转变为“间接到户到人”,扶贫资金连同宅基地、承包地、林地一起折算为股份,对贫困户发股权而不发现金,既实现精准扶贫,又增加了股权收益,劳动力还可“离土离乡”外出务工或从事小本生意获得收益,从而调动广大贫困农户投入扶贫开发的积极性。对以乡村旅游产业为依托的高山移民或小片区扶贫开发项目,除了发展股份合作社之外,还可引入品牌酒店发展连锁、加盟等经营模式,鼓励农民家庭旅馆或农家乐之间发展联盟经营模式,加快服务标准化、规范化建设,提升档次,做大规模,形成品牌。

## 3. 提升人力资本,阻断贫困代际传递

规避贫困代际传递风险,必须加大教育扶贫力度,提高扶贫对象特别是青少年的人力资本存量。

正如李克强总理指出的,治贫先重教,发展教育是减贫脱贫的根本之举。

(1)切实改善贫困地区办学条件,提升义务教育质量。进一步调整优化农村中小学布局,实施农村义务教育薄弱学校改造计划;加大贫困地区中小学建设和危房改造力度,稳步推进城乡学校一体化发展。新建和完善一批农村寄宿制学校,改善偏远村落学生住宿和食堂条件,推动农村中小學生营养改善工作。实施边远艰苦地区农村学校老师周转宿舍建设工程,加强农村义务教育阶段师资力量配套和提升,促进义务教育均衡发展。认真落实农村义务教育免费政策和贫困家庭学生的资助政策,逐步建立“政府资助为主,企事业单位、民间组织、社会公众等多渠道资助为补充”的农村贫困家庭学生资助体系。

(2)推行“雨露计划”与“职教扶贫”相结合的模式。针对初中升高中辍率高的实际,在连片贫困地区,招收农村贫困户、低保户和符合条件的低收入户家庭应届初中毕业生,免费就读中高职一体化学校。学制五年,前三年按照中等职业教育进行管理,后两年纳入高等教育管理,颁发全日制普通(高职)专科毕业证书。建立“国家—地方—学校”费用分担机制,保障学生零费用就读和毕业;建立政府与学校相结合、不少于3年的就业指导和跟踪服务体系。

(3)开展创业培训和转移就业培训,提高贫困人口创业就业能力。一是要适应城乡统筹双向互动的形势,开展针对高山贫困地区乡村旅游开发和旅游产品营销等的创业培训,积极培养乡村旅游带头人。二是鼓励农村扶贫对象创办微型企业,加大政府无偿资助力度,引导贫困家庭创业致富。三是建立扶贫创业基金,打造返乡农民工扶贫创业园和大学生村官创业示范村,促进贫困地区农民就近就业创业。四是加大政府购买培训服务力度,调动各类培训主体开展订单、定向、岗前等形式多样的劳动技能培训,提高贫困劳动力就业能力。

(4)加快户籍制度配套改革,推进贫困地区农民工市民化。以户籍制度改革为契机,加快配套改革。将已与企业建立稳定劳动关系的农民工纳入城镇职工基本养老和医疗保险;将农民工纳入廉租房、经济适用房、限价商品房等政策享受范围;探索

建立农民承包地、宅基地退出补偿机制,筹集农民工进城安居和创业资本。

#### 4. 加快制度创新,增强内生发展动力

尽快破除阻碍贫困地区农村发展的体制机制障碍,加快制度创新,是新阶段推进扶贫开发的重要内容。

(1)加快完善农村产权制度,赋予农民更多的财产权利。一是扩大农村资源要素确权范围。除了耕地、林地和宅基地使用权之外,把荒坡地和溪河塘堰等要素纳入确权范围,由“三权”扩大到“五权”。二是变更权属,把农村小二型水库、农村撤乡建镇、自然村合并过程中空置的农村学校等公建项目土地及房屋资产确权到村集体,并量化到村民个人。三是加快建立农村经营性建设用地实物交易市场,建议将国家11个重点贫困地区农村宅基地优先纳入转让改革试点。

(2)加快公共服务均等化进程,构建安全保障网络。一是参照城镇住房公积金制度的做法,建立农村住房公积金,主要用于农村农房改造。二是加快提高农村医疗、养老保险覆盖面,实现贫困家庭全覆盖。三是加快推进城乡医疗保险和养老保险统筹步伐,逐步提高农村居民财政补贴标准、养老保险保费收入和医疗费报销水平。四是对于意外灾害事故,建立财政救济、政策性保险、社会互助和自救有机结合的多层次扶贫救助体系,构筑安全保障网络。五是对位于国家主体功能区规划确定的生态保护和生态涵养区的扶贫重点县,适当扩大退耕还林规模,增加退耕还林财政投入。

#### 5. 加快立法研究,为扶贫开发提供法制保障

扶贫开发立法是贯彻落实《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,明确各类扶贫开发主体责任和义务并规范其行为,提高扶贫资源配置效率的客观要求。建议加快立法研究,尽快出台《扶贫法》,为扶贫开发工作提供法制保障。

#### 参考文献:

- 刘西川.2008a.贫困地区农户的信贷需求与信贷约束[M].杭州:浙江大学出版社.  
刘西川,黄祖辉,程恩江.2008b.小额信贷的目标上移:现象描

- 述与理论解释——基于三省(区)小额信贷项目区的农户调查[J].中国农村经济(8):23-34.
- 罗楚亮.2010.农村贫困的动态变化[J].经济研究(5):123-138.
- 世界银行.2013.世界发展指标[R].
- 王定祥,田庆刚,李伶俐,等.2011.贫困型农户信贷需求与信贷行为实证研究[J].金融研究(5):124-138.
- 赵曦.2009.中国西部地区农村反贫困模式研究[M].北京:商务印书馆.
- 中国社科院课题组.2013.2012中国可持续发展战略报告[M].北京:社会科学文献出版社.
- Duclos J, ARAAR A, GILES J. 2010. Chronic and Transient Poverty: Measurement and Estimation, with Evidence from China[J]. Journal of Development Economics,91:266-277.

## The Cause and Solvable Measures for the Dilemma of “the Poverty in Development”

—Survey and Analysis of Poverty-alleviation in Chongqing at the New Stage

TIAN Dai-gui<sup>1</sup>, WANG Ding-xiang<sup>2</sup>

- (1. Institute for Regional Economics, Chongqing Academy of Social Sciences, Chongqing 400020, China;  
2. Research Centre for Agricultural Education and Development, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** Since 2011, China's poverty-alleviation development work has entered into a new stage from “solution to the problem in ample food and clothes” to “becoming rich by development”. The poverty areas generally face the dilemma of “the development in poverty and the poverty in development” because market failure results in the weak factor agglomeration capacity and insufficient investment in poverty areas, because resources and environment constraints cause big number of the immigrants in need of poverty-alleviation and the big difficulty in their income growth, because urban and rural dual system leads to big gap of public service between urban and rural inhabitants, because rural factor capitalization degree is low, because the groups in poverty are short of knowledge and skills and because total financial poverty-alleviation funds are inadequate and their distribution efficiency is low. In addition, the promotion of poverty standard makes the poverty-alleviation development task still difficult at the new stage. Thus, China should enlarge investment to strengthen the development capacity in the poverty areas, perfect the matched policies to improve the efficiency in displaced immigration poverty-alleviation, boost the human capital for the poverty population to prevent the poverty population from intergeneration transmission, speed up institutional innovation to consolidate the endogenous development motive power in the poverty areas, and start legislation research quickly to provide legal guarantee for poverty-alleviation development.

**Key words:** poverty in development; poverty-alleviation development; poverty-alleviation immigrant; poverty-alleviation funds; factor agglomeration capacity; urban and rural dual system; poverty intergeneration transmission; public service equalization

**CLC number:** F061.3; F126

**Document code:** A

**Article ID:** 1674-8131(2014)06-0081-09

(编辑:南北;段文娟)