

我国农村扶贫对象动态甄别机制的构建路径

陈潇阳

(西南交通大学 经济管理学院, 四川 成都 610031)

摘要:构建高效准确的贫困对象甄别机制,是扶贫开发工作顺利进行的前提和基础。针对当前我国扶贫工作中存在资源配置集中、扶贫监测滞后、贫困统计多口径等造成的扶贫对象甄别有偏,导致扶贫资源配置错位问题,从贫困对象“进入”和“退出”角度,构建了扶贫对象自愿申报、政府部门自动识别、脱贫对象主动退出、公众参与评议“四位一体”的动态甄别机制,实现贫困群体由“甄别有偏”向“高度匹配”转变,提高扶贫资源配置效率。

关键词:扶贫对象;甄别机制;动态监管

中图分类号:F014.9

文章标识码:A

文章编号:1005-6378(2014)01-0038-04

党的十八大报告明确指出要“深入推进新农村建设和扶贫开发,全面改善农村生产生活条件”。新时期,建立健全科学有效的扶贫对象甄别机制是实施扶贫开发工作的前提条件,也是公平、合理分配扶贫资源的重要保障,对于解决贫困问题,构建新型社会关系,缩小贫富差距,维持社会稳定,加快实现建成全面小康社会的宏伟目标具有重要意义。

一、多重演进:新时期我国扶贫对象有效甄别面临的形势与问题

建国以来,党和政府始终把减缓贫困作为国家发展的重要目标和任务,出台一系列政策措施,我国扶贫工作取得了巨大成就。随着社会经济的发展 and 扶贫工作的深入推进,不论是扶贫方式,还是扶贫对象均发生了显著变化,使得扶贫对象甄别工作面临新的形势和问题。

(一)扶贫资源的集中配置,导致贫困对象识别有偏

当前我国把重点区域作为扶贫的主攻方向,把贫困人口较为集中的中西部革命老区、边疆地区、少数民族地区和特困地区作为扶贫开发的重点区域,确定了592个国家扶贫开发工作重点县,并给予重点扶持^[1]。以重点区域、重点县、重点村为主的扶贫方式,能够有效集中力量,在短时间内帮助贫困群众快速脱贫。但同时,这种扶贫方式忽略了非贫困地区的贫困群体,掩盖了许多实际贫困。据有关调查显示,无论是农村基础设施投

入、公益事业发展,还是劳动者技能素质提升,重点县都要好于非重点县^[2]。以确定贫困县或重点区域分配扶贫资源的扶贫方式,没能排除贫困县中的非贫困人口,但却一定程度上隔离了非贫困县的贫困人口,在一定程度上造成扶贫对象有偏识别,导致扶贫资源配置错位,降低扶贫开发效率。

(二)扶贫监管动态性滞后,生成脱贫与贫困群体的“退”“进”矛盾

随着我国贫困户建档立卡工作的推进,大多数地区普遍建立了贫困对象识别与帮扶机制,这种机制包括:贫困户自愿申报-村民代表会议评议-村委审-公示-乡(镇)审定-县审批-建档立卡-列入年度扶持计划^[3],初步实现了农村贫困人口的档案化管理。但从实践看,建档立卡工作只是在对贫困对象甄别基础上,实现了扶贫人口“进入”减贫计划的信息化管理,尚未实现对脱贫人口“退出”帮扶的信息化监管。外加管理过程中可能存在登记信息不全面、不准确、脱贫和返贫人口信息更新不及时等问题,容易造成脱贫人口继续挤占扶贫资源不愿退出,而政策外贫困人口由于资源有限得不到有效扶助难以摆脱贫困的窘境,不仅降低扶贫资源配置效率,也会激化贫困群体内部之间的矛盾。因此,需要进一步完善扶贫对象甄别机制,加强对贫困人口信息及其扶贫成效的动态监管,确保真贫农户得到有效帮扶。

(三)贫困人口的统计口径不一,造成贫困对象交叉重叠

在扶贫开发工作中,由于部门协调机制和贫困

收稿日期:2013-05-15

作者简介:陈潇阳(1974—),男,四川西充人,西南交通大学经济管理学院博士研究生,主要研究方向:扶贫项目投资绩效与管理。

人口信息采集机制的不健全,产生了贫困人口大量重叠现象。从贫困人口统计渠道看,国家统计局根据每年确定的贫困线和农村抽样调查的住户收入,测算各年贫困人口;各地民政部门则是依据逐级上报的方式核定最低保障人口^[4]。不论是统计局贫困人口抽样推算,还是民政部门的逐级上报核算,贫困人口信息统计主要依靠在基层建立监测点采集。由于统计、民政、扶贫办等部门统计口径不一致、不衔接,各扫自家门前雪,出现了“各管一家,数出多门”现象,致使基层对贫困人口的统计呈现多元化,以致各部门不能较好地掌握贫困对象的信息数据,不能准确地反映贫困户的基本状况。外加当前的低保工作和扶贫开发工作由民政与扶贫办分别实施,一定程度上会造成贫困人口甄别的交叉重叠,同一扶贫对象往往会得到多部门扶助,缩小了扶贫资源的覆盖面。

(四)贫困标准的动态调整,亟需甄别机制的跟进与提升

贫困具有动态性和相对性,不同时期我国制定的贫困标准会不同。2011年11月,中央扶贫开发工作会议决定,将农民人均纯收入2300元作为新的贫困标准线。新标准较2010年的1274元贫困线标准高出近1倍。贫困标准的提高,意味着扶贫对象的改变,对贫困人口的甄别工作提出了新要求。有专家预测,新贫困标准的实施,我国贫困人口可能会增至1亿多人^①。这些贫困群体分布在不同的区域,具有不同的特征。从当前情况看,我国农村扶贫对象的识别普遍采取区域瞄准和人口瞄准两种方式。其中区域瞄准可细分为贫困县瞄准、贫困乡瞄准和贫困村瞄准三级;人口瞄准细分为贫困户瞄准、特殊人群瞄准和一般性贫困人口瞄准三种^[5]。由于各个地区经济发展水平不同,贫困人口的区域分布也并不均衡,因此,除了农民年人均纯收入指标外,各地区应结合地区实际和贫困人口特征,补充完善包括衡量贫困人口主要特征的指标,才能更好地动态识别贫困对象个人特征,分配扶贫资源,关注脱贫过程,解决贫困问题。

二、“四位”一体:扶贫对象动态甄别机制构建

从动态角度构建贫困人口自愿申报、政府部门自动识别、脱贫对象主动退出、社会公众参与评议的“四位”一体的扶贫对象动态甄别机制,形成

一种“自下而上、多方参与、动态管理”的运行体系,从而进一步提高扶贫对象识别的准确性和高效性。

(一)建立公开的贫困人口自愿申报机制

贫困人口基层自愿申报机制,是获取贫困人口基本信息的主要渠道。为了公平、合理、有效地分配扶贫资源,应以贫困人口为主体,以户为单位,建立贫困人口自愿申报机制。具体流程:(1)贫困对象自愿申报。以贫困对象为申请人,以户为单位,填报个人和家庭成员健康、收入、消费、就业、住房等相关信息,注明贫困原因,报至村两委;(2)村级审核,量化定级。村两委针对“自认为”贫困的户建立村级扶贫对象预备档案,召开村民代表会议,对申请人信息进行核查并入户调查,核定申请人填报信息的准确性和真实性。在信息审核的基础上,可按照扶贫标准和申请人条件,采用量化评分或主要条件定级等方法,对申请人进行量化定级,逐级筛选贫困对象(户),确定扶助顺序,避免因扶贫指标和申请人数量不对称引发贫困群体内部竞争的矛盾。(3)镇县级政府审核定量。经村两委和村民会议审核后逐级上报镇政府和县政府,经政府部门审核确定后,县政府和镇政府根据扶贫资源和申报情况,分配村级扶贫对象指标。(4)建档立卡,分类扶助。根据扶贫对象指标数量,结合申请人贫困程度分配指标,对贫困对象建档立卡,分配扶贫资源。这种自下而上的申报机制,能够全面掌握贫困群体信息,提高甄别精度。

(二)建立政府部门自动识别机制

根据贫困人口特征,政府部门需进一步完善贫困对象的识别机制,形成包括收入、住房、家庭成员等基本情况为主要内容的贫困对象识别体系。一是参照扶贫标准和条件,科学设计包括硬指标和软指标的贫困量化指标体系。硬指标是能够直接用数据表明的指标,如收入、住房、就业等指标,软指标是不能量化但能够通过实际观察、求证获得的指标,如技能素质、生活水平等。应按照指标体系设计编制申请人基本信息登记表(扶贫对象申请表),全面反映贫困人口信息。二是采用现代技术手段,实现扶贫对象自动化识别。依托现代计算机技术手段,按照贫困量化指标,构建贫困对象自动识别机制及运行载体,上级政府能够对各级各部门上报扶贫对象基本信息进行自动汇总、审核、查重、比对,逐一遴选,“去伪存真”,只要符合申报标准和条件,便会自动被纳入帮扶范畴,建立扶贫对象名录,分配扶贫资源。三是政府部门

^① 2300元扶贫标准提高近1倍贫困人口增至1亿多。信息时报,2011年11月30日。

不定期抽查审核,县、镇(乡)级政府部门工作人员通过随机抽查、基层调查和标准量化细化等方式,入村入户,对申请对象的个人情况、家庭状况进行考察核对,并对考察情况登记造册,严格准入条件,确立帮扶措施,明确责任人,使贫困资源锁定真贫。

(三)建立扶贫对象主动退出机制

应坚持“有进有出”的原则,构建脱贫人口退出机制。一是完善扶贫对象动态监测体系。设立专门机构,由专人负责,通过建档立卡工作,进一步完善对贫困人口的信息登记、审核、更新等管理制度,设定信息更新周期,每半年对贫困户经济收入、家庭成员健康状况、住房条件等指标进行更新,实现贫困人口信息的动态管理。二是建立脱贫进程动态监测指标。结合扶贫项目和扶贫资金使用情况,制定项目实施进度、经营成效、完成情况等动态监测指标,及时了解贫困人口项目经营状况,掌握贫困人口的收入变化,并与脱贫标准进行比较,动态考察贫困人口的脱贫进程,一旦符合脱贫标准,引导脱贫对象顺利退出。三是设定脱贫人口退出过渡期。贫困人口往往都是弱势群体,抗风险能力低,脱贫返贫的可能性较大。为了保障脱贫人口的可持续发展,对于符合退出标准的扶贫对象,可设定3个月的过渡期,过渡期内扶贫对象可继续享有扶贫资源和扶贫政策;过渡期后,已具备自我发展能力的脱贫人口,则要及时退出。四是出台激励措施,引导贫困人口主动退出。对脱贫期内顺利实现脱贫的家庭给予物质奖励,使其享有优先参与技能培训、项目发展、小额信贷等优先权,激发贫困人口主动脱贫的热情,发挥示范带动作用,提高扶贫效益和效率。

(四)建立社会公众参与评议机制

为确保扶贫工作的公开透明,必须引入公众监督。一是建立村民公开参与评议机制,加强基层监督。村两委要对自愿申报者名单进行张榜公示,设定5—7天公示期,公示期间村民可对有疑义的公示名单进行评议,揭发检举造假者。扶贫工作的落实主要在基层,贫困对象的公众监督也主要在基层。因此,公众参与评议机制建设重点在村级组织。村民之间彼此相互了解,更能发挥群众监督作用。二是建立扶贫对象信息披露制度,加强社会监督。通过扶贫对象档案管理的信息化建设,有条件的地区可实现省、市、县、镇、村五级扶贫信息网络化管理,并建立相应的扶贫信息化管理平台,通过扶贫信息管理平台,能够检索不同地区和帮扶单位的基本情况,每个贫困村以及贫困户的详细情况,以及帮扶单位的帮扶计划

和帮扶措施等,使各级扶贫对象信息公开化、透明化。经济欠发达地区力争实现县级扶贫信息网络化建设。方便广大群众对扶贫干部工作情况的监督,揭发检举扶贫造假者,促进扶贫工作更好地开展。

三、多措并举:进一步完善扶贫对象甄别机制

建立扶贫对象动态甄别机制,实现扶贫对象“进入”与脱贫对象“退出”的有机衔接,更好地解决扶贫开发工作中的各种难题,保证扶贫工作正常运行。

(一)完善部门、区域协调机制,提高扶贫对象瞄准精度

一是建立统一的贫困人口识别标准和机制。贫困人口统计涉及多个部门,应在现有工作的基础上,明确国务院扶贫办、民政部和国家统计局等各部门分工,协调各部门职责,改善贫困人口统计方法,建立统一的扶贫对象甄别标准和准入机制,对不同群体制定更加有针对性的扶持政策。二是完善县、镇、村三级贫困对象准入机制。在国家统一的扶贫标准下,各地区尤其是县级政府,应结合地区实际,在国家标准条件下,统一县域范围内的扶贫标准,严格审核,动态监管,确保贫困对象得到有效帮扶。三是建立健全区域扶贫对象的甄别机制。在以县(镇、村)区域经济发展水平为标准划定重点县的区域甄别机制的基础上,要进一步完善非重点区域(县)贫困人口甄别机制,加强对区域内贫困人口的甄别与选择。具体操作中,重点县和非重点县贫困对象的甄别,应按照绝对贫困和相对贫困标准,对区域内的贫困人口进行认定和帮扶,这既能覆盖重点县的贫困人口,又能有效帮扶非重点县的贫困人口,保证更多的贫困人口享有扶贫资源,确保扶贫对象应扶尽扶。

(二)加强信息化建设,实现扶贫监管动态化、常态化

一是加强扶贫开发工作的信息化建设力度。建立省、市、县、镇、村五级扶贫统计监测体系,重点推进镇、村两级信息化建设,实现基层贫困人口信息采集、更新、比对、监测、管理的信息化,使基层扶贫工作人员能够及时了解情况,核对信息,分配扶贫资源,提高工作效率。二是加大对基层扶贫工作信息化投入力度。各级扶贫部门要积极协调财政部门,制定扶贫工作信息化建设支持政策,将投资的重点放在基层,不断加大对基层扶贫工作信息化建设的人力、物力和财力投入,集中配置监测管理的软硬件设施,确保统计监测过程各项

经费充足,提高扶贫开发工作运行的信息化水平,更好地保障扶贫对象甄别工作的顺利开展。三是建立扶贫对象跟踪定位制度。政府部门要根据贫困人口的动态变化,适时调整贫困对象识别标准,使其与现行扶贫标准保持一致,加强扶贫对象的跟踪监测,准确把握扶贫对象的各种变化,能够准确按照监测信息识别相应的扶贫对象,并制定相应的扶贫措施,及时解决扶贫过程中出现的各种问题,实现扶贫监测管理工作的动态化和常态化运行。

(三)改善扶贫工作机制,强化政府部门监管责任

一是建立公开透明的工作机制。进一步明确部门分工、落实部门责任,公开透明工作流程,严格操作程序,尤其是重点加强基层政府工作机制建设,提高基层扶贫对象甄别透明度,避免因程序不公开、不透明,工作方法不当等引发各种矛盾纷争。二是健全工作考核机制。扶贫开发工作是一项长期而艰巨的任务,需要各级各部门积极配合,要建立包括日常与年终考核相结合的工作考核机制,将扶贫对象信息化管理工作纳入工作考核范围,强化管理干部责任意识,认真落实部门责任,环环严格把关。同时,出台相关奖励措施,对工作业绩突出的单位和个人给予表彰和奖励,充分调动广大干部工作的主动性和积极性。

(四)实施奖惩并举措施,广泛动员公众参与监督

在贫困人口甄别过程中,要加强公众对扶贫识别环节的监督评议作用。一是建立有奖举报热线。对于揭发检举非贫困人口弄虚作假占有贫困

资源的,扶贫管理部门应认真核查和反馈,如核查属实,应给予举报者一定的物质奖励,并对举报者相关信息进行保密,以此调动公众参与扶贫监督的积极性。二是建立违规惩罚制度。加大扶贫违规作假者的惩罚力度,既要给予一定的经济惩罚,也要利用报纸、新闻等媒体进行曝光,增大其违规成本,从根源上杜绝违规作假行为;对协助非贫困人口造假的单位和个人,除了经济惩罚外,对其主要责任人给予行政处分,承担连带责任,约束扶贫管理干部和工作人员的行为。总之,只有多部门齐动、多主体互动,实现对贫困对象的动态甄别与监管,才能从根本上保障扶贫资源瞄准真贫,提高扶贫资源利用效率,使更多的贫困人口在扶贫开发中受益。

[参 考 文 献]

- [1] 国家统计局住户调查办公室. 2011 中国农村贫困监测报告[M]. 北京, 中国统计出版社, 2011(12): 21-23.
- [2] 陈美兰, 曾祥科. 对如何甄别新阶段扶贫对象和提高扶贫开发效益的调查[J]. 老区建设, 2010(1): 20-22.
- [3] 沈新忠. 关于建立健全辽宁省新时期扶贫开发瞄准机制的思考[J]. 农业经济, 2012(12): 24-25.
- [4] 汪三贵, ALBERT PARK. 中国农村贫困人口的估计与瞄准问题[J]. 贵州社会科学, 2010(2): 68-72.
- [5] 刘纯阳, 陈准. 农村贫困人口瞄准中主体博弈行为的分析[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2011(3): 35-41.

【责任编辑 王雅坤】

Construction Path of the Alleviation Dynamic Screening Mechanism Object for China's Rural Poverty

CHEN Xiao-yang

(College of Economics and Management, Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan 610031, China)

Abstract: The construction of poor object discrimination mechanism efficiently and accurately, is the premise and foundation to begin the poverty alleviation work. In view of the current poverty alleviation work in our country having poor screening resources allocation, poverty alleviation monitoring lag, concentrated poverty statistics caliber which caused more biased, which result in poor resource allocation problem, and based on the dislocation, this paper, from the perspective of poor objects' "entrance" and "exit", constructed a dynamic supervision of "four in one" that include helping the poor voluntary declaration, automatic screening poverty alleviation for government departments, poverty object voluntary exit, and public participation in the appraisal object, in order to turn the poverty groups "biased by screening" to be "height matching", and improve the efficiency of the allocation of resources for poverty alleviation.

Key words: poverty alleviation object; screening mechanism; dynamic regulation