



暨南大学
JINAN UNIVERSITY

IESR
Institute for Economic and Social Research Jinan University

暨南大学经济与社会研究院

政策简报

2020年4月 总第21期



慎终如始攻坚克难 持续巩固脱贫成果

唐高洁 张亚楠

当前，脱贫攻坚已经到了决战决胜、全面收官的关键阶段，广东在精准扶贫战略实施过程以来取得了重大成就，农村贫困人口大幅减少，区域性整体减贫成效明显，为全国减贫事业做出了重大贡献。截至2018年底，全省建档立卡贫困人口“两不愁三保障”总体实现，92.88%的相对贫困人口实现脱贫，80%以上相对贫困村达到出列标准¹。为了更好了解目前精准扶贫战略的实施现状，为下一步解决相对贫困战略提供政策建议，暨南大学经济与社会研究院于2019年7月针对全省25个区县进行了第二轮广东千村调查。本报告立足于本轮广东千村调查的数据，旨在研究广东精准扶贫的进展及问题，并为当前和下一步缓解相对贫困问题提出了相应的政策建议。

一、脱贫攻坚成效显著

2016年以来，广东省以4000元的相对贫困线作为扶贫标准，打响了精准扶贫的脱贫攻坚战。近年来，广东省脱贫攻坚取得了重大进展，根据暨南大学2018年和2019年两轮广东千村调查、追踪访问超3000户农户的微观数据显示，广东精准扶贫的成效体现在以下几点。

（一）扶贫资金充分到位

2019年，广东省农村贫困户户均财政扶贫资金为11051元，户均对口帮扶单位资金3662元，户均社会捐赠资金1907元，户均总扶贫资金达到16620元。地区间各项扶贫资金表现出较大差异，珠三角地区户均财政扶贫资金最高，达到了23050元；山区的对口帮扶单位资金收入较多，户均超一万元；东翼的社会捐赠资金获得最高，平均每户达6364元。总的来说，珠三角地区的户均总扶贫资金最高，达到户均24748元，超过两倍西翼地区的户均总扶贫资金（10246元）。从省级财政和社会帮助资金来看，广东省对精准扶贫和乡村振兴战略的整体支持力度极强。

¹ 南方网：广东省逾92%相对贫困人口实现脱贫。

（二）脱贫进程较为显著

从两个年份的贫困发生率来看，2019年贫困户占有所有家庭的比例相对于2018年有所下降。2018年中的非贫困户中仅有1.69%的家庭在2019年成为贫困户；而2018年的贫困户家庭中有超过一半（51.35%）的家庭在2019年脱贫。在这些脱贫户中，继续接受政府补助的比例为58.44%，西翼地区是脱贫户中继续接受补助比例最高的地区，仍有76.97%的脱贫户继续享受政府补助。从贫困户的动态变化来看，广东省脱贫较为理想显著，同时也在一定程度上做到了脱贫不脱政策，摘帽不摘帮扶。

（三）户均收入明显提升

从贫困户和非贫困户的收入对比来看，贫困户与非贫困户的2018年人均收入均高于省定4000元的贫困标准。其中，2018年和2019年均非贫困户的家庭人均收入为11457元，2018年和2019年均为贫困户的家庭人均收入为7602元。在剔除政府转移收入之后，2019年脱贫的家庭人均收入也显著高于仍为贫困户的家庭。可见，广东省的贫困户收入情况有了显著的好转和提升。同时，根据2020年3月国务院扶贫办披露的数据来看²，广东省剩余贫困人口和已脱贫人口的人均收入已显著高于全国水平。

二、扶贫面临关键问题

精准扶贫战略实施的五年来，广东省的减贫事业取得了卓越成效，但经过项目组的调查和分析，发现广东省在精准扶贫战略实施中仍然存在以下四方面的问题：

（一）干部群众对精准扶贫政策认知有待加强

在精准扶贫政策的施行过程中，扶贫对象的认定工作是整个环节最为基础的部分，也是精准扶贫的政策目标能否顺利达成的关键所在。干部和群众对政策精准了解、严格执行认定流程，是精准识别贫困户的保证。但从建档立卡户评定的流程和规范来看，村干部和贫困户对于建档立卡户的评定过程都有不清

² 2020年3月国新办就决战决胜脱贫攻坚有关情况举行了新闻发布会，会上国务院扶贫办主任刘永富透露：全国已经脱贫人口的收入人均在9000元以上，剩余贫困人口人均收入在6000元以上。

楚、了解错误的情况。调查中有 12%的村干部认为本村采用的贫困户认定的收入标准是国家标准 2736 元，42%的受访贫困户认为自己是由村干部指定成为贫困户。对政策的了解不足，不仅会影响脱贫攻坚的精准性，也难以发挥贫困户在脱贫中的主力作用。

（二）扶贫资金阳光化管理未完全到位

在充足的扶贫资金下，扶贫资金管理规范、使用到位是提高减贫效果的重要因素，而这离不开扶贫资金使用的公开透明。广东省扶贫办发布的《广东省扶贫开发资金项目公告公示制度》明确规定，涉及扶贫资金项目有关信息内容应当主动予以公开。调查数据显示，全省仍有 11.9%的行政村未对扶贫资金使用情况进行公示。分区域来看，仅西翼地区管理最为到位，其他地方均未做到百分百公示，其中珠三角地区进行公示的行政村比例仅有 73.1%。扶贫资金去向不透明会给公众的监督留下盲区，容易为扶贫资金的有效使用留下隐患。

（三）帮扶措施主要用于“输血”而非“造血”

国家规划了多项帮扶项目助力贫困户脱贫，调查数据显示，目前提供给广东省精准贫困户的帮扶主要为：危房改造（19.5%），教育费用减免（28.2%）和医疗救助（28.2%）等“输血”型帮扶，获得“专业技能培训”和“就业辅导”等提高“造血”能力帮扶的家庭较少，比例分别仅有 6.7%和 4.0%。对于发放到农户的扶贫资金，大部分农户将收到的扶贫资金用于生活消费（57.1%）、看病就医（42.3%）和子女教育（34.9%）。将扶贫资金用在生产或收益项目中的家庭比例较低，不到四分之一。“输血式”帮扶对脱贫能力弱的家庭固然必要，但“造血式”扶贫更能从根本上拔掉穷根，激发农民的内生动力。

（四）贫困户与低收入非贫困户“福利悬崖”效应明显

目前，贫困户享受到的政策红利较为丰厚。项目组通过对收入最低 10%的家庭户和贫困户进行比较之后发现，贫困户不仅人均可支配收入高于收入最低 10%的农户，而且收到了更多的扶贫资金，两者福利差距较为明显。另外，脱贫家庭与未脱贫家庭也存在较大的收入差。数据发现，2019 年脱贫的家庭人均总收入低于 2019 年入贫的家庭，甚至比两年均为贫困户的家庭低 10%，而这是因为 2019 年脱贫的家庭收到的政府转移支付减少。贫困户和非贫困户的这种显著“福利悬崖”会给村民带来扶贫政策不公平的认知，也容易造成人人争当贫

困户的怪象，不利于贫困户的主动脱贫。

三、脱贫仍需攻坚克难

行百里者半九十，面对实施过程中出现的诸多问题，广东省相关政府部门更应当在精准扶贫最后的关键阶段认真细致地完成脱贫相关工作。同时，把握好扶贫工作中的执行细节，对下一步基层应对相对贫困问题以及乡村振兴的未来发展都具有重要的借鉴意义。

（一）深入把握政策要点，加强扶贫流程的宣传和公开

对于基层工作人员，要求牢牢把握精准扶贫各个环节的政策要领，全面熟悉精准扶贫过程的程序和各项措施，做到程序透明，心中有数。基层政府也要加大对群众的扶贫政策宣传，鼓励群众参与扶贫工作，及时消除群众对扶贫工作中的疑惑和误解。对于村委会而言，应当继续贯彻落实村务公开制度，尽可能多地为村民展现精准扶贫的实施情况，包括具体的资金流向、项目分配和项目进程、脱贫成效等；做到主动及时、真实公开扶贫资金的使用去向，实现扶贫资金运行的透明化和阳光化。

（二）因人施策进行帮扶，从“输血”向“造血”式转变

在接下来的扶贫工作中，需要更重视个体贫困的独特性和差异性，制定具有个人适应性和有效性的帮扶措施，着重于解决贫困户个体最主要的问题。对于无劳动能力者，应用民政的力量进行兜底。对有劳动能力的贫困群众，则不能仅局限于贫困群体眼前的经济条件和生活水平改善，更应联合企业等社会力量，对其进行技能培训，强调从内培养自力更生的能力，实行以工代赈，使扶贫效果具有可持续性。

（三）严格警惕福利悬崖，严格管理贫困户进出机制

管理部门需要广泛听取基层意见，与研究机构合作制定科学的建档立卡户进退机制，做到脱“真”贫，“真”脱贫。同时，应重视贫困户的福利叠加问题，对建档立卡贫困户之外的边缘贫困人口也应实施一定地帮扶政策，如发动引导社会力量进行帮扶等。这不仅有助于防止出现部分群众在贫困线上徘徊的现象，也在一定程度上弥合了贫困户身份给两类群体带来的保障分割。

（四）不断巩固脱贫成果，建立长效稳定的帮扶机制

在广东完成精准脱贫伟大任务的“后扶贫时代”，如何从长效性和可持续性两个方面探索贫困人口的帮扶机制和政策运行，将是贫困治理的核心议题。因此，政府应该将扶贫工作向常规化、制度化的模式转变，构建多部门协作、社会力量参与的稳定型工作机制。同时，应当充分利用现有基层信息资源，事前监测贫困户和贫困边缘群体的贫困动态变化，做到主动回应贫困对象的需求，严格控制返贫现象的发生，进一步实现政府工作机制的优化和贫困治理能力的提升。

作者简介

唐高洁，暨南大学经济与社会研究院助理教授（政策研究轨），上海财经大学博士。研究领域为劳动经济学和健康经济学。研究成果发表于 *Economic Inquiry*、*The Journal of the Economics of Ageing* 等期刊。

张亚楠，暨南大学经济与社会研究院政策研究中心研究助理，华中师范大学政治学硕士。研究领域为乡村治理与乡村建设。参与民政部社会救助司课题、广东省委改革办课题、广东省软科学项目等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：武茜 手机号码：15622729366

主办：暨南大学经济与社会研究院政策研究中心 电子邮箱：iesr@jnu.edu.cn



更多经济与社会研究院信息
请扫描右方二维码

或浏览 IESR 官网: <https://iesr.jnu.edu.cn>

地址: 广州市天河区黄埔大道西601号, 中惠楼
联系电话: 020-85221755



关注经济与社会研究院



关注黄埔大道西·观点