

# 精准扶贫政策效果评估

郑新业

中国人民大学国家发展与战略研究院 研究员

中国人民大学应用经济学院 教授

## 摘要

贫困是当今世界面临的最重大挑战之一。科学地消除贫困，尤其是基于效率提升，可持续且兼顾环境与气候变化的消除贫困，是长久以来民众和政策制定者追求的理想。改革开放造就了中国长期的经济增长，绝大多数国人也因此绝对地改善了自己的经济和发展条件。但仍然有部分地区、部分人口处于贫困状态，中央提出在 2020 年，现行标准下全面脱贫，以实现“全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队”的宏伟目标。在这一过程中，全面科学评估精准扶贫政策的实施效果，不仅对实现全面脱贫目标，保证 2020 后不返贫是必要的，而且对国家中长期经济社会可持续发展有价值，甚至对短期的反衰退也是重要的。

改革开放四十年来，中国取得了举世瞩目的经济增长“奇迹”，同时创造了史无前例的减贫成就。中国长期中高速增长是大规模减贫的主要贡献因素。但是，非平衡增长的“涓滴效应”并未实现所有地区、人群获取分享均等的发展红利，仍有相当一部分低收入群体未能分享经济增长的成果。结合数据发现，尚未脱贫人口的突出特征是地理位置偏僻，远离市场，家庭结构老龄化、人力资本低，患病和残疾家庭超过一半；基本生存条件有待提升，饮水困难、居住危房较多、生产性用电难以接入、医疗条件，教育条件较差等。贫困人口识别有待精准，政策和公共物品提供的针对性有待加强。在此背景下，精准扶贫提出精准识别，因人因户施策，因村提供公共物品，并将扶贫的思路从单一公平视角增加贫困户收入，转换为增长、发展和波动多重视角。以提升效率为核心的精准扶贫政策不仅能提升公平，而且在新发展理念下是潜在的新经济增长点，一定意义上还具有反经济

衰退的功能。

本报告从经济增长未能“涓滴”到所有贫困人口这一现实出发，从增长、发展、波动以及全球视角讨论精准扶贫的必要性和科学消除问题，在梳理政策组合的基础上，结合国际主流的“大推动和小规模局部改革”的减贫思路，在分析体制变化和财力的基础上，讨论我国政策的短期和长期有效性，以及最困难人群的发展路径。具体而言，本报告结合微观实践和中国贫困人口追踪调查数据，在呈现中国贫困人口基本特征和致贫原因、基层政府精准扶贫工作的具体实践与探索创新的基础之上，回答五个关键问题：（1）精准扶贫准确度如何？

（2）政策组合短期的减贫效果如何？（3）政策是否为长期可持续发展提供了条件？（4）减贫过程中的财政支持的规模和结构，以及未来财力的需求有多大？（5）容易返贫的人群有哪些特征？本报告还提出了优化精准扶贫政策的建议，探讨中长期扶贫政策应思考的关键问题。

本报告有四个主要研究发现。**首先，在“精准”方面，基层政府通过体制变革，有效实现了精准识别穷人，精准识别个体需求和公共偏好。**一是精准识别穷人。2017 年被清退的不符合贫困标准的贫困人口比例达 12.8%，个别乡镇的清退率高达 40% 以上。其中，被清退的主因是家中有外购商品房或者自建豪华房屋，这部分家庭占总清退户的比重为 46%。二是精准识别个体需求。注重因户施策，指派帮扶人精准识别贫困户的致贫原因，并将贫困人口的脱贫需求同帮扶政策匹配起来。因病致贫的家庭可享受“五道防线”、“两癌筛查”、免费体检、集中供养和兜底保障政策；因残致贫的家庭可享受免费婚检和孕检、产业扶贫政策；多重原因致贫的家庭可享受对应的多项帮扶政策。三是精准识别公共物品偏好。通过下派利益中立的驻村第一书记，既保证了村公共决策尽可能代表群众利益，也发挥了基层干部的信息优势。与此同时，巡查督查制度设计进一步保证了各扶贫项目的落实符合贫困人口利益。另一方面，受访者中认为政府应当减少对“村景观建设（栽花种树）、健身设施和公共广场”投入的占比分别为 45%、23% 和 20%。现行的“四议两公开”工作法难以反应贫困户的需求，为今后提高村级公共品供给与贫困群体偏好之间的匹配度指明了方向。

**其次，在政策组合及效果方面，精准扶贫政策短期内提高了要素的利用率，长期内有助于人力资本积累和要素生产率提升。**短期内，基础设施建设、农业保险、退耕还林等政策提高了贫困农户所占有的各类存量农林土地资源的利用率，使得农户生产性收入增长了 0.7 倍；引进扶贫车间、交通补贴计划及公益岗位提供等政策增加了贫困人口的劳动供给，劳动适龄人口的平均工作时间从 2014 年 2.8 个月增加到 2017 年的 4.6 个月，工资收入增长了 2.2 倍。长期内，按照多维贫困标准，当地公共基础设施、教育、医疗、住房等均有显著改善：道路

通达率 100%；水塘、文化广场建设、卫生安全设施投资力度加大，以 2017 年数据看，建档立卡人口人均财政支出达 6287.4 元，接近建档立卡人口人均纯收入 7486.49 元；教育投资和救助覆盖从幼儿园到大学阶段的贫困学子，享受面向因病因残致贫家庭的多个健康扶贫政策的贫困人口占比达 24.28%。这将提升未来贫困地区在潜在生产率。

**第三，财政支出方面，财政“大头”支出基本完结，未来扶贫财政投入压力将减小。**精准扶贫期间，扶贫资金投入规模大、增长快，2014-2017 年间的平均复合增长率达到 33.6%，以县政府统计的扶贫资金台账看，建档立卡人口相关财政投入达到 3.59 万元/人。其中，基础设施建设占总财政投入比例达 63%，财政支出瞄准持续投入压力较小、未来长期收益较大的项目。总体来看，经过 4 年的持续大规模投入后，农村贫困地区的基础设施建设水平大幅提升，易地搬迁、危房改造、土地整理、安全饮水、文化广场等投入较大的项目都已经基本完成建设工作，基本预期未来财政投入压力将会减小。

**第四，返贫风险集中在因残致贫的家庭。**在尚未脱贫的家庭中，因病、因残致贫占比高达 70%。这部分家庭普遍缺乏劳动力、教育水平较低，其主要收入来源于政府的转移性收入。一旦政府支出减少，这部分家庭将继续陷入贫困，部分已脱贫的家庭可能返贫。

结合上述基本发现，本报告认为应当构建“体制—增长要素—可持续发展”的“三位一体”扶贫体系，用以制定和完善长远可持续发展的政策。具体建议如下：

第一，优化精准扶贫体制，在顶层设计中考虑基层的差异性。建议将现行的“四议两公开”工作法拓展为包含贫困户评议在内的“五议两公开”工作法，提高参与决策的贫困户比例，同时设置专门供贫困户表达诉求的民主评议阶段，促进村级公共物品提供与贫困户需求之间的匹配程度。

第二，坚持绿色发展与产业扶贫相结合。坚持“绿水青山就是金山银山”理念，保护贫困家庭土地、林地等自然资源不被污染，有助于稳定其农产品产量和市场价格，促进从业人员增收。加强对产业扶贫项目的支持，促使部分贫困户的农业资本转变为非农资本进而获取租金和利润分红，增加农户收入渠道。

第三，设计和推广劳动力激励计划，提高贫困户劳动供给。一是促进大城市与贫困地区的帮扶对接，为贫困人口开放生存和就业就会，同时贫困地区内部应当设计激励机制刺激有劳动能力的贫困人口进城务工，从而摆脱贫困；二是支持鼓励资本下乡并辅之以 EITC 补助计划，进一步增加贫困人口的劳动参与率和劳动时间，增加工资收入。

第四，从扶贫向社会保障转变，将贫困人口纳入社会救助体系。将最穷的 1% 群体，如残疾人、老人、儿童、病人等不具备或丧失劳动能力的人群转移给一般性的救助机构。从这

个意义上说，可通过民政部的最低社会保障将这部分群体“兜住”。此外，“医疗体系五道防线”政策安排存有明显的道德风险问题，建议用民政部的医疗救助制度部分替代。

第五，重视中长期评估。在可持续发展框架下，精准扶贫政策还通过人力资本投资、基础设施建设等途径，为贫困户中长期发展提供条件，而这一效果究竟如何还需要研究机构、政府机构进行长期的评估。因为以 2018 年出生的孩子来看，精准扶贫的人力资本效应最快也要在 2036 年才能得到检验；从农户和企业的发展来看，精准扶贫中的基础设施投资效果也需要一定的年份才可以检验。

# 目录

摘要	1
一、精准扶贫的必要性及其经济意义的再认识	7
(一) 精准扶贫是效率提升的有效路径	12
(二) 精准扶贫打造五大发展理念下的新增长极	14
(三) 精准扶贫是不可忽视的反衰退工具	16
(四) 精准扶贫是科学有效的减贫工具	17
二、信息不对称、异质性偏好与精准扶贫政策改进	20
(一) 精准扶贫新体制	22
(二) 信息不对称与精准识别	23
(三) 需求异质性与精准施策	31
(四) 公共品偏好与基础设施匹配	35
专栏—中美精准识别体系的比较	37
专栏—外出打工交通补贴与收入信息采集	38
专栏—变“四议两公开”为“五议两公开”	39
三、贫困人群基本特征与致贫原因的经济分析	41
(一) 数据说明	41
(二) 贫困人口的基本特征	42
(三) 贫困户的致贫原因	50
四、要素利用率、劳动生产率与农户长期发展	51
(一) 家庭收入函数视角下的增收发展策略	51
(二) 要素利用率提升政策	52
(三) 劳动生产率提升政策	54
(四) 重大支出保障政策	55
专栏—绿水青山就是金山银山	56
专栏—社会力量参与扶贫	57
五、精准扶贫的短期效果评估——就业和收入	58
(一) 贫困状况改善	58
(二) 贫困户的收入增加	59
(三) 贫困户的劳动供给提升	61
(四) 贫困户类型的构成变化	64
(五) 贫困户对基础设施的可获得性	65
专栏—中国版 EITC：扶贫车间中的工资补贴	67
专栏—易地搬迁政策与劳动供给提升	69
六、精准扶贫的长期效果评估——资源的可获得性	70
(一) 多维贫困意义下长期脱贫的内涵	70
(二) 聚焦未来的扶贫投入与成果	71
七、精准扶贫的财政支出状况与展望	81
(一) 精准扶贫财政支出的特征事实	81
(二) 未来扶贫财政压力：“大钱”花完了吗？	87
(三) 精准扶贫财政支出策略优化方向	88
专栏—精准扶贫是否导致财政资源向贫困县转移？	89
专栏—精准扶贫的人力投入	90

八、返贫风险与贫困陷阱——最穷的 1% 人群 .....	96
(一) 残疾和疾病发生率降低 .....	96
(二) 劳动力资本低 .....	97
(三) 人力资本低 .....	99
(四) 脱贫速度慢 .....	99
(五) 收入变化及结构 .....	100
结论与政策思考 .....	103
参考文献 .....	107

## 一、 精准扶贫的必要性及其经济意义的再认识

改革开放 40 年来，中国创造了前所未有的减贫奇迹。按 2010 年贫困标准计算，农村贫困人口从 1978 年的 7.7 亿人下降到 3046 万人，贫困发生率从 97.5% 下降到 3.1%。究其背后，长期高速的经济增长被广泛认为是中国减贫的重要力量源泉（李小云等，2010;）。经济发展通过为贫困人口提供更多的就业和增收机会、增强政府救济能力等途径发挥“涓滴效应”，带动大量人口摆脱贫困（汪三贵，2018；蔡昉，2018）。但是，经济增长并不是等额地涓滴到所有群体，且仍有一部分群体未能分享经济增长的成果（王德文和蔡昉，2006 章元等，2009）。在过去 40 年的经济发展过程中，城乡居民以及不同收入等级人群之间的收入增幅快慢不一、社会保护的力度和覆盖面尚不均匀、基本公共服务在地区之间均等化供给还未实现等等，都构成了经济社会可持续发展的重大挑战。

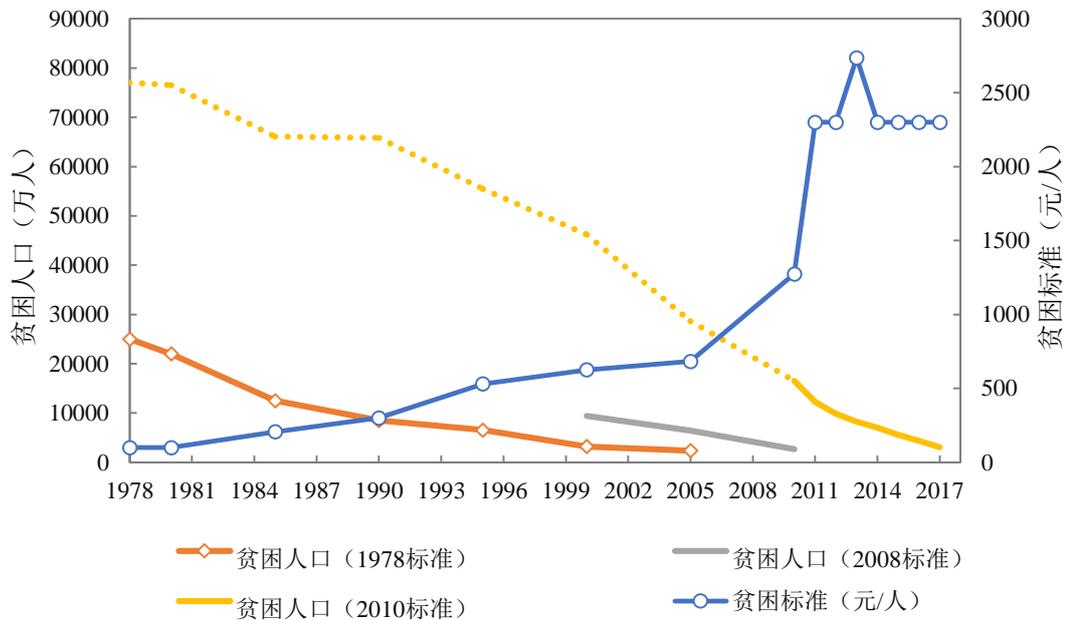


图 1 中国贫困人口数量和扶贫标准（1949 年至今）

注：1978 标准：1978-1999 年按农村贫困标准，2000-2007 年按农村绝对贫困标准；2008 标准：2000-2007 年按农村低收入标准，2008-2010 年按农村贫困标准；2010 标准：2010 年之后现行农村贫困标准为每人每 2300 元(2010 不变价)。数据来源：农村居民贫困标准来自《统计摘要》；贫困人口来自《中国统计年鉴》。

首先，居民收入水平是衡量经济增长是否惠及所有人的重要指标。农村是贫困人口集聚的地区，比较改革开放以来经城乡消费价格指数调整后城乡居民收入及其收入差距，我们发现：一是 1978-2017 年间，我国城乡居民的实际收入水平均呈现出大幅增长的趋势；二是城乡居民的收入差距不断增大。以农民人均纯收入为基准（设为 1），城乡居民收入差距总体上呈现出下降-上升-下降的趋势；具体的，1978-1983 年间，城乡居民收入比例从

2.57 下降到 1.82；1984-1994 年间，收入差距从 1.83 增加 2.6；1995-1997 年间，收入差距有所缩小，但 1997 年以后收入差距再次扩大，直至 2009 年，收入差距比例增加至 2.96；2009 年以后，收入差距逐渐减小，截至 2017 年，城乡收入差距缩小到 2.53（见图 2）。总体而言，经济增长过程中，城乡居民的收入水平都有显著的提高；但比较而言，城镇居民更多地分享了经济增长的成果。

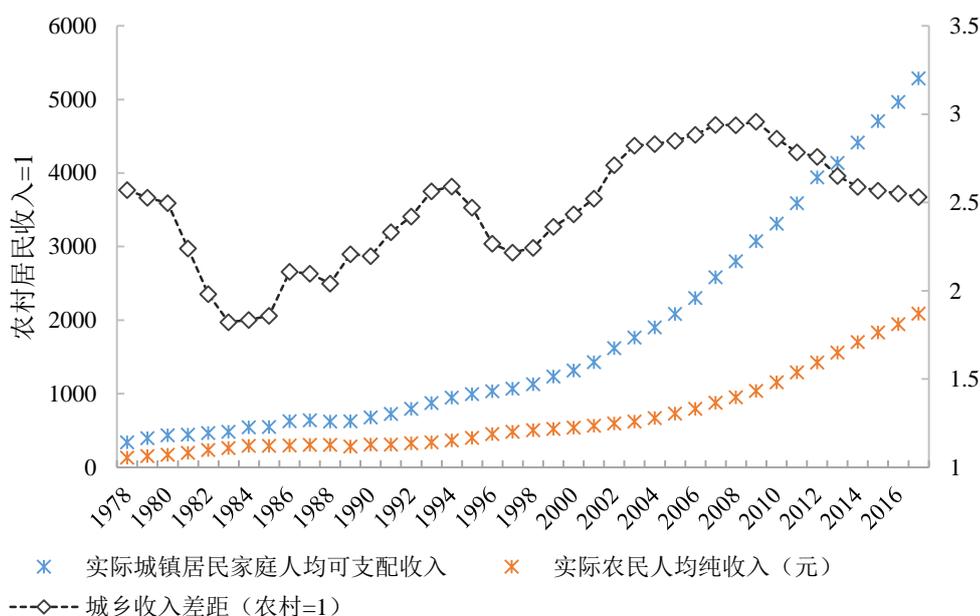


图 2 1978-2017 年城乡居民实际可支配收入水平与收入差距

数据来源：国家统计局。

注：从 2013 年起，国家统计局统一了城乡居民收入的统计口径，农民人均纯收入调整为农村居民人均可支配收入。

进一步，我们比较城乡内部居民的收入差距。就城镇内部而言，根据图 3，可以观察到 1998-2012 年间，城镇内部不同收入等级居民的收入存在显著的差距。例如，以最低收入组居民收入为基准，1998 年，最高收入组是最低收入组收入的 4.42 倍，这一差距在 2008 年达到了最大值，为 9.17，2008 年以后，收入差距有所减少，截至 2012 年，最高收入组和最低收入组居民的收入差距下降到 7.7。就农村内部而言，2002-2012 年间，其他收入组居民的收入增幅显著高于低收入户。比较最高收入户与最低收入户的差距，我们观察到从 2017 年的 6.9 增加至 2012 年 8.2（见图 4）。换言之，城镇和农村内部不同收入等级的群体并没有等额地分享经济增长的成果。

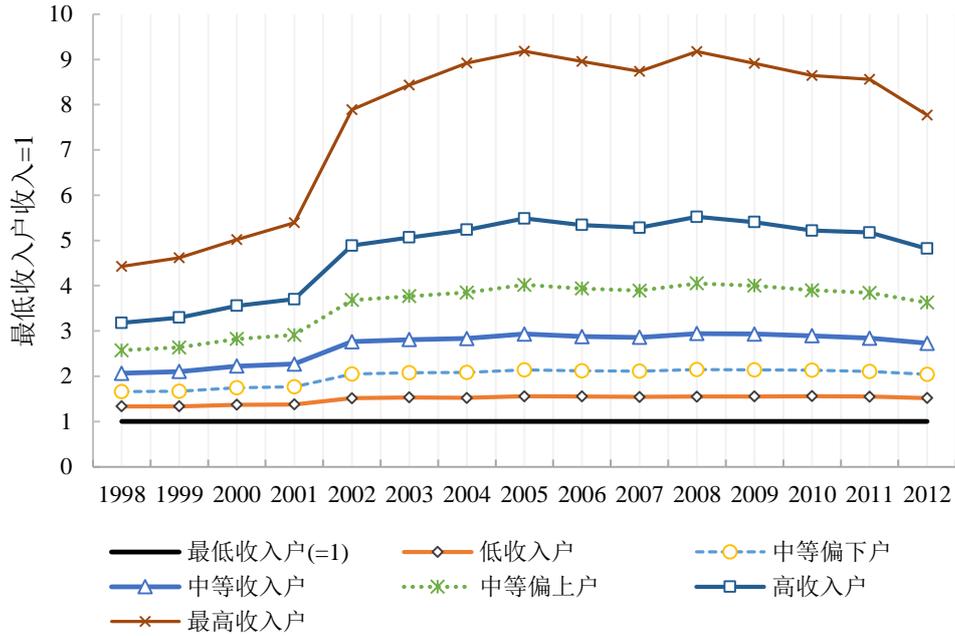


图 3 1998-2012 年城镇内部居民收入差距比较  
数据来源：国家统计局。

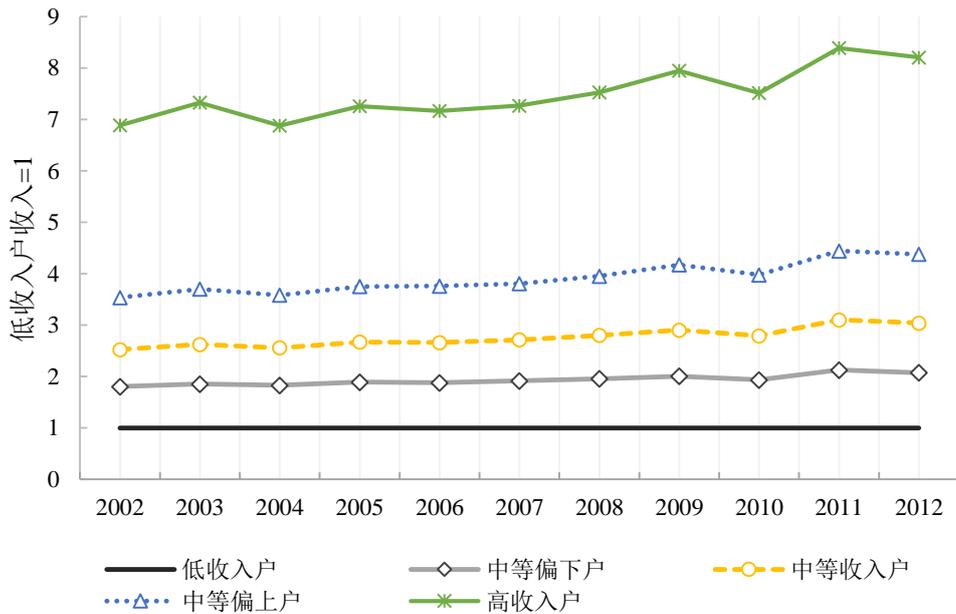


图 4 2002-2012 年农村内部居民收入差距比较  
数据来源：国家统计局。

其次，在收入之外，居民的安全感和幸福感也是衡量经济增长分享水平的重要指标。而这要看政府提供的社会保护和基本公共服务情况。就社会保护来看，无论是力度和覆盖面都处于较低的水平。社会保护主要是由基本的社会保险制度、社会救助制度和劳动力市场制度构成。基本的社会保险制度包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保

险，但这五类保险的覆盖水平是较低的。以农民工群体为例，2017年我国28652万<sup>1</sup>农民工中，参加城镇职工基本养老保险的农民工人数为6202万人，占比为21.65%；参加基本医疗保险的农民工人数为6225万人，占比为21.73%；参加失业保险的农民工人数为4897万人，占比为17.09%；，参加工伤保险的农民工人数为7807万人，占比为27.25%。这些数字表明，我国的社会保险远未达到充分覆盖的水平。社会救助制度包括最低生活保障制度、医疗救助制度、抚恤救济制度。以最低生活保障为例，根据表1，过去十多年里，城镇和农村人均最低生活保障支出在总量和比重上均呈现上涨的趋势，但是从其占收入和消费的比例大小来看，低保对低收入群体的托底作用仍然是较小的。2017年城镇人均低保补助约为5083元，占城镇居民人均可支配收入比重为13.96%，占居民消费支出的比重为20.78%；农村居民的人均低保补助为2600.12元，占农民人均可支配收入的比重为19.36%，占消费支出的比重为23.73%。劳动力市场制度包括最低工资制度、劳动合同制度、劳工标准、劳动争议仲裁和调节制度等。在劳工标准方面，对收入相对较低的群体（包括普通工人、农民等）而言，较低的劳工标准，如工作时间长、工作环境差或工作安全系数低等，对工人的生命健康产生严重的负面影响。根据中华人民共和国卫生部统计数据，2017年，全国共报告了26756起职业病病例。另外，一项调查发现中国汽车装配行业有将近80%的工人患职业病，包括骨骼肌肉疾病、碎肢断指等。这不仅降低了工人的劳动收入能力（Ahmed and Peerlings, 2009; Viscusi and Evans, 1991），而且因工伤带来的额外医疗开支会导致其实际收入水平进一步缩水。

表 1 城镇和农村人均低保补助及其占收入和消费的比重

年份	城镇低保补助（元/年）	低保占收入比	低保占消费水平比	农村低保补助（元/年）	低保占收入比重	低保占消费支出比
2000年	544	8.66%	10.88%			
2001年	355	5.18%	6.69%			
2002年	527	6.84%	8.74%			
2003年	696	8.22%	10.69%			
2004年	780	8.28%	10.86%			
2005年	868	8.27%	10.93%			
2006年	1003	8.53%	11.53%			
2007年	1232	8.94%	12.32%	305.92	7.07%	9.49%
2008年	1724	10.92%	15.33%	531.18	10.63%	14.51%
2009年	2064	12.02%	16.83%	762.61	14.03%	19.10%

<sup>1</sup> 数据来源：《2017年农民工监测调查报告》。

2010 年	2268	11.87%	16.84%	853.47	13.61%	19.48%
2011 年	2884	13.22%	19.02%	1258.46	17.02%	24.10%
2012 年	2896	11.79%	17.37%	1343.44	16.01%	22.74%
2013 年	3811.16	14.40%	20.61%	1608.95	17.06%	21.50%
2014 年	3844.97	13.33%	19.26%	1671.34	15.93%	19.94%
2015 年	4228.44	13.55%	19.77%	1899.62	16.63%	20.60%
2016 年	4647.35	13.82%	20.14%	2211.93	17.89%	21.84%
2017 年	5079.30	13.96%	20.78%	2600.12	19.36%	23.73%

数据来源：国家统计局。

就基本公共服务提供来看，地区之间的公共服务尚未均等化。教育方面，首先从教育资源来看，以各省（市、自治区）普通高校生均公共财政教育经费为例，2016年北京平均每个学生获得教育经费最高，为55687.68元，远高于全国其他省份；四川省最低，平均每个学生获得的教育经费仅有12236.78元。总体来看，各地区普通高等学校获取的教育经费是严重不均衡的。从受教育的机会来看，不同地区之间学生接受高等教育的能力和机会还存在较大的差异。2017年，上海的一本录取率最高，为69.9%；甘肃的一本录取率最低，仅有6.57%。这显示不同地区学生接受高等教育的能力和机会存在显著的差异。医疗方面，看病难、看病贵一直是棘手问题。看病难的体现之一是部分地区医疗资源供给的绝对不足：根据国家统计局数据，2016年，北京每万人拥有的卫生人员数最多，为108人，而西藏地区每万人拥有的卫生技术人员数仅有45人，不到北京的一半；城市和农村每万人拥有的卫生技术人员数目也存在巨大的差异，农村医疗资源也几乎只有城市一半左右，医疗资源匮乏。体现之二是医疗资源供给的相对不足，即在北京、上海、广东等大城市，虽然医疗资源丰富，但大量的外地患者、民众对大医院的偏好使得看病难问题依然存在。

此外，由于户籍制度的存在，部分流动人口难以享受到同等的公共服务。目前，各地区提供的基本公共服务，包括社会保障、教育、医疗等仍然与户口捆绑在一起，而流动务工人员虽然可以自主就业、自由流动，但实际是被排斥在公共服务体系之外的。以养老金为例，京外户籍居民的缴费至少满十年才有领取养老金的资格，否则最终的待遇领取地还是户籍所在地。医疗保险方面也存在同样的问题，北京医保的规定是男参保满25年，女满20年并一直在北京工作到退休才可以在退休后继续享受医保待遇。单位参保的人员在医保启动后就可以享受医保待遇，但退休后，北京将不再承担他这类人员的医疗保险，退休后医疗保险要转回原籍，且只能转其缴费的一小部分。这意味着京外人口需要满足较为苛刻的条件，才能享受较高标准的养老金和医疗保险。从这个意义上说，户籍制度的存在

阻碍了发达地区经济增长成果涓滴到穷人，尤其是外来务工群体中的穷人。

总的来说，过去四十年中国取得的巨大减贫成绩很大一部分归功于经济增长的“涓滴效应”。但是，研究和实践也表明，经济发展并没有使不同地区、不同人群的获取均等的收入。劳动力市场、社会保护以及公共服务的提供对农村地区以及低收入群体的覆盖面较低。所以，单纯依靠经济增长的带贫作用并不足以解决中国的贫困问题，尤其是极端贫困群体的脱贫问题。且随着发展的深入，剩余贫困人口的贫困程度深、致贫原因复杂，脱贫难度大，需要采取更加有针对性的扶贫措施来帮助被遗漏的群体摆脱贫困。

党的十八大以来，以习近平为核心的党中央领导集体首次提出了共享发展理念，要求坚持“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”，采取有史以来最全面、最大力度的精准扶贫、精准脱贫战略。精准扶贫是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效的程序对扶贫对象实施精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核的治贫方式。自此习近平在各地调研时多次提及这一理念，并于 2015 年提出，扶贫开发工作要做到“切实落实领导责任、切实做到精准扶贫、切实强化社会合力、切实加强基层组织”，并将精准扶贫概括为“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”。从国际减贫理论的发展来看，针对精准扶贫的理论更多强调精准识别环节，而习总书记提出的概念外延更大，包括精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核等四个环节，是对已有理论的重要补充和创新拓展。从我国的改革实践来看，当前中国扶贫脱贫已进入攻坚克难的重要阶段，不能再继续“灌水式”“输血式”的传统扶贫模式，必须确保如期脱贫、杜绝返贫，因此更需要精细化的扶贫思想，促使贫困地区整体脱贫、全面脱贫。精准扶贫是中国扶贫进行到新阶段后的新举措，符合中国国情。

### （一）精准扶贫是效率提升的有效路径

在常见的讨论中，许多政策制定者、研究者乃至社会公众认为公平和效率及其对应的政策工具是相互对立、相互取舍的关系，将扶贫视为牺牲效率追求公平的工具。这一认识在某种程度上影响了人们对贫困群体的态度，或是为了公平正义或是持着怜悯的态度。相应的，扶贫行动往往需要政府强有力的政策推动才能贯彻和落实，分享绝大部分经济增长成果的少数群体也很少自发地去帮助穷人。从这个意义上说，认识上的误区是阻碍经济增长涓滴到穷人的“拦路虎”。为此，我们迫切希望纠正这种观点和认识，扶贫不仅是解决公平，更是提升效率的重要手段。

自 2008 年金融危机以来，劳动年龄人口于 2010 年达到峰值。大量学者判断中国的刘易斯拐点已经到来，劳动力从无限供给转向短缺，人口红利不再成为中国进一步发展的优

势。从这个意义上说，精准扶贫是应对这一挑战的重要工具。

精准扶贫释放了农村潜在的劳动力，提高其人力资本的外溢效应。2014 年以来，中央先后出台了《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》、《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动指导意见》等系列文件，提出精准扶贫、精准脱贫的基本要求和主要途径是“六个精准和五个一批”，即“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”和“发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”。综合来看，精准扶贫一方面通过产业扶贫、易地搬迁项目刺激农村贫困人口就业，增加劳动参与率；另一方面，通过教育、健康扶贫增加贫困人口的人力资本，以及通过基础设施建设提高穷人所依附的资本的价值，有助于提高这部分群体的劳动生产率，这对于经济增长是具有显著促进作用的。

这一判断实际上是具有严格的数据和理论支撑的。我国农村劳动年龄人口的受教育程度普遍在中学水平以下，且中老年群体的受教育水平大多在小学水平（见图 5）。换句话说，较低的人力资本使得农村的有效劳动力较少，且随着技术的进步，可以预测农村有效劳动力供给将呈现下降的趋势。但从积极的一面来看，如果通过加强教育和培训等方式，农村大量剩余劳动力将会被激活，并可能释放我们难以想象的人力资本效应。

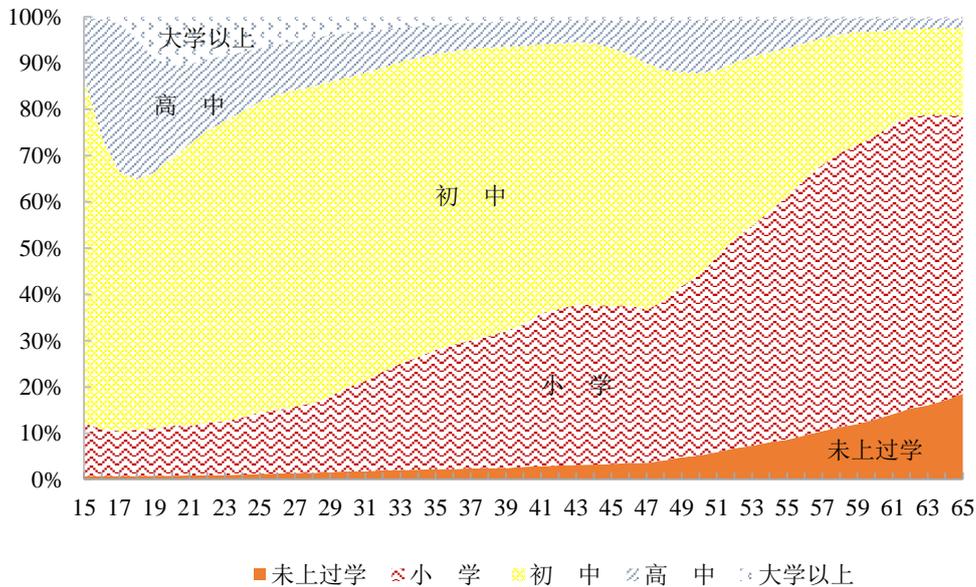


图 5 农村不同年龄人口的受教育程度构成 (%)

数据来源：《中国 2010 年人口普查资料》。

从劳动者个人的角度来看，受教育程度或劳动技能的提高意味着劳动者自身的禀赋提

高，进而更多地参与到经济发展中来，同时在分工日益密切和细化的当下，个人禀赋的增加，能够提高集体的合作效率。当前，中国已经进入到一个高度的合作型社会，个人的劳动生产能力，很大程度上受其合作者劳动生产率的影响。研究发现，在资本投入不变的情形下，同技能劳动者之间相互合作所创造的产出一般会高于高技能劳动者与低技能劳动者之间合作所创造的产出（Mas & Moretti,2009）。另一方面，在劳动力数量固定不变的情形下，个人的边际产出与其依附的资本有关。譬如城镇劳动力工资明显高于农村，发达地区的人均收入水平高于欠发达地区。这一差异的根源是人均资本存量差异，包括基础设施水平、金融投资水平、教育资源等方面的差异。

所以，帮助穷人不仅是促进公平，更是效率提升。保障穷人的受教育质量和水平，给予每代人机会完成代际的流动和跨越，将有助于实现人力资本的不断累积和增长，从而自然实现经济的进一步增长。

## （二）精准扶贫打造五大发展理念下的新增长极

从发展的角度来看，精准扶贫另一个重要的作用是助力五大新发展理念落地，变为普遍实践。首先，精准扶贫是促进共享发展的直接工具，这一点不做赘述。其次，精准扶贫以来，我国建立了完整的脱贫责任制并狠抓落实，做出了重要的制度创新。主要体现在以下几个方面：第一，加强组织领导，在国务院扶贫开发领导小组统一领导下，扶贫开发任务重的省、市、县、乡各级党委和政府把脱贫攻坚作为中心任务，层层签订脱贫攻坚责任书，层层落实责任制。脱贫攻坚任务期内，县级领导班子保持相对稳定，贫困县党政正职领导干部实行不脱贫不调整、不摘帽不调离。第二，明确责任分工，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。各有关部门按照职责分工，制定扶贫工作行动计划或实施方案，出台相关配套支持政策，加强业务指导和推进落实。第三，实行驻村工作队制度，在贫困村选派第一书记，增强扶贫工作第一线的组织领导。各级党政机关积极向贫困地区选派干部，向贫困村选派第一书记和驻村工作队，确保帮扶工作落到实处。第四，强化中央单位和各级政府的帮扶责任。东部经济发达县结对帮扶西部贫困县“携手奔小康行动”和民营企业“万企帮万村行动”，都要向深度贫困地区倾斜。第五，加强检查督查。实施最严格的考核评估，坚持年度脱贫攻坚报告和督查制度，加强督查问责。加强扶贫资金管理使用，对挪用乃至贪污扶贫款项的行为必须坚决纠正、严肃处理。脱贫责任制思想贯穿扶贫工作全过程，是扶贫工作得以落地生根的重要制度保障。

再次，贫困地区、贫困户相对具有更高的边际资本报酬，对这部分地区、群体提供针对性的基础设施投资，有助于协调发展。汪三贵和王彩玲（2015）研究发现西部地区或公

路建设状态较差的贫困村农户是农村公路建设的主要获益者，所以加大对相对滞后的贫困地区的基础设施投资，有助于促进劳动力的迁移，增强发达地区对贫困地区的辐射效应，促进协调发展；刘晓光等（2015）研究发现交通和通讯基础设施能够促进农村劳动力向非农部门转移，提高农业部门的边际劳动生产率和农村居民收入，有助于缩小城乡收入差距；张勋和万广华（2016）构建包容性增长的实证研究框架，考察了基础设施建设对农村经济增长的影响，发现基础设施的可获得性给低收入群体带来的益处更大，有助于改善农村内部发展不协调的问题。从这一角度出发，精准扶贫期间，对农村贫困地区实施的各项基础设施建设，将有助于缩小地区之间、城乡之间以及农村内部的收入差距问题，促进地区之间的协调发展。

最后，精准扶贫与绿色发展相互融合，相互促进。一方面，精准扶贫通过易地搬迁、退耕还林、生态补偿等政策，促进了绿色发展。易地搬迁是针对居住在生态环境恶劣、自然条件低劣等不具备生存条件和地质灾害高发地区的贫困户，按照农民自愿的原则，在政府的统一组织下，搬迁到生活和生产条件较好的地区。从扶贫的角度来看，易地搬迁解决因地理环境条件恶劣引发的贫困问题。但从绿色发展的角度来看，地理环境恶劣的地区很多集中在山地、林地以及水源的上游，而将这部分群体迁移出来，减少这些居民生活对山地树木、水源的污染，实际上还起到了保护生态环境安全的作用。此外，随着促进就业的减贫措施的启动，农村会有大量土地处于闲置状态，因通过将其转林地的方式可以增加农户获得的补偿，也有助于绿色发展。

另一方面，绿色发展有助于穷人的包容性增长发展新模式（张琦等，2015）。绿色发展和生态保护，减少了贫困地区的污染，增加了贫困地区土地、林地等资产价值以及农产品价值，有助于农民增收，促进减贫。目前，中国绝大部分的贫困地区，均是主体功能限制开发区。这意味着，不能走传统工业化道路，精准扶贫切实考虑了这一因素，将生态文明和反贫困有机结合起来（张琦和冯丹萌，2016）。突出优势体现在以下两个方面：第一，有利于巩固贫困地区的农业基础，保障粮食安全。由图 6 所示，我国贫困地区的农产品产量相当可观。其中肉类产量约占全国的四分之一，粮食总产量约占全国的五分之一，油料产量占全国的五分之一。在这样的情况下，若发展传统工业，其带来的环境污染会直接影响农产品产出能力和产出水平。所以，新时期的精准扶贫坚持走循环发展、绿色发展道路，保障贫困地区的农业生产，维持产业比较优势。第二，有利于增强贫困地区的竞争优势。随着人民收入水平的不断提高，对绿色产品的需求日益增加。因而，贫困地区注重环境保护和治理的出发点和落脚点就是精准扶贫，生产绿色农产品；同时紧抓互联网和快速的

交通和物流体系，加快绿色农产品的输出，能够将农业比较优势进一步转化为竞争优势，进而推动经济的快速发展。

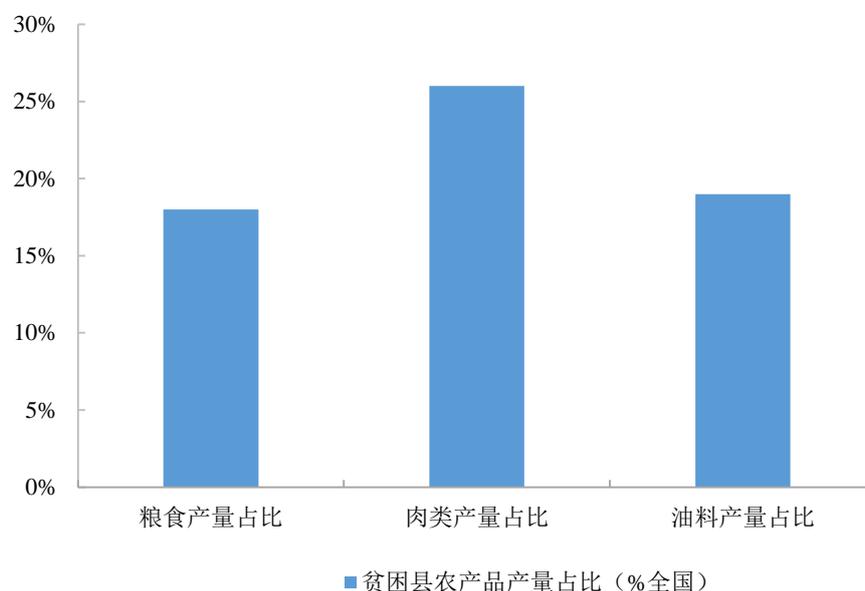


图 6 贫困县农产品产量占比 (%全国)

数据来源:《县级统计资料汇编》

总的来说，精准扶贫通过瞄准贫困群体，在有效促进共享发展的同时，促进了创新发展、协调发展和绿色发展，有助于打造五大发展理念下的新的增长极。

### (三) 精准扶贫是不可忽视的反衰退工具

2012 年以来，中国经济增长速度下了一个台阶，明显低于改革开放以来的长期增长绩效，2015 年经济增长率跌破 7，2017 年经济增长率下降至 6.8%，宏观经济下行压力加大。按照凯恩斯边际消费倾向递减的规律，在经济下行时期，采取对边际消费倾向较高的穷人的支持和救助政策，将有助于刺激消费。从这意义上说，精准扶贫是不可忽视的重要的反衰退工具。

按照 2012 年的统计口径，我们绘制了 2002-2012 年城乡不同收入等级居民的人均消费支出的增长情况。从城乡的比较来看，农村居民人均消费支出增速平均在 10% 以上，高于城镇居民消费支出平均 9% 的增速；从不同收入等级居民的消费支出比较来看，低收入户的人均消费支出增速显著高于高收入户居民消费支出增速。其中，农村低收入户的人均消费支出的平均增速最大，为 12.7%；城镇高收入户的人均消费增速为 9.2%，相对最低。这

侧面反映出农村居民具有较高的边际消费倾向。在这样的形势下，精准扶贫通过为贫困群体提供就业、增加社会保障力度，有助于增加这部分群体的收入，进而扩大农村贫困地区的消费，增强消费对经济增长的拉动作用。

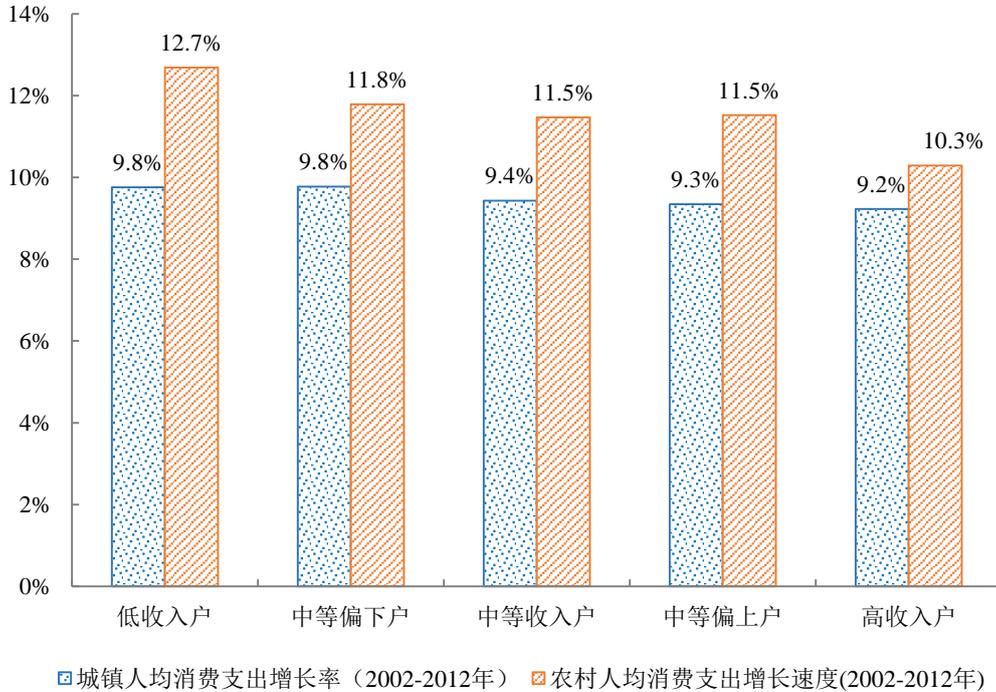


图 7 2002-2012 年城乡不同收入群体的消费支出增长率 (%)

与此同时，按照边际资本报酬递减的规律，将投资向资本存量较少、基础设施薄弱的地区倾斜，既有的投入会获得更多的回报率，对经济增长的贡献也相对更大。郭熙保和罗知（2010）利用中国省级宏观数据估算了中国各省、直辖市、自治区的资本边际报酬，研究发现，较多落后地区，包括河北、黑龙江、山西、河南等省市的资本边际报酬不断增加，且部分超过了大部分的沿海省份。世界银行首席经济学家 Basu (2014)指出，政府实施财政保障和支持的措施有助于促进投资，降低投资风险，进而带动经济增长。由此，我们可以判断精准扶贫期间，政府通过保障有助于减贫的投资项目的落地，一方面能够增加私人投资者和当地贫困居民的收入；另一方面，吸引更多的投资，进而增加投资对经济增长的拉动作用。

#### （四）精准扶贫是科学有效的减贫工具

纵观国际实践和学界研究，主张消除贫困的方式主要有两大流派：一派是以哥伦比亚

大学的杰弗里·萨克斯（Sachs）为代表，认为贫困的根源是“贫困陷阱”<sup>2</sup>，主张实施“大推动”策略以快速消除贫困。“大推动”策略的特征有三：一是提供大量的资金，保证贫困国家的资本积累满足经济增长所需要的最低标准；二是实施综合全面的投资包<sup>3</sup>，诱发贫困的因素多而复杂，投资必须成组出现才能做到全面根治；三是“计划者”（如联合国代理机构、国家政府等）负责投资规划<sup>4</sup>和监督，并通过自上而下大规模动员确保多个项目都落地实施。在实践层面，“大推动”策略的典型举措是联合国千年村项目（Millennium Villages Project, MVP）。具体是从2005年开始在非洲和其他贫困地区开展大规模的农村减贫战略，投资项目多达449个，涉及农业投入品、健康、教育、基础设施、水和公共厕所等方面。针对“大推动”策略，Mitchell et al.（2018）利用截面调查数据综合评估了MPV的实施成效，运用匹配的方法比较了项目内村落和项目外村落的结果变量差异，发现40个结果变量中有30个是显著的。MPV显著提高了农业生产率和村民健康水平，但对消除贫困（基于消费测算）和居民资产没有影响，对儿童营养和教育的影响有的国家显著有的国家不显著。Sachs和Mitchell（2018）利用其项目收集的数据进行评估，指出其关注的40个指标中有39个显著，认为千年村项目很好地向世界展示如何实现千年发展目标。

另一派是以纽约大学的威廉·伊斯特利（Easterly）为代表，认为贫困的根源在于“政府腐败”，在信息不对称和缺乏有效激励机制情况下，“大推动”策略是低效率的<sup>5</sup>，主张采取“小规模局部改革”策略，由“搜寻者”（如社会企业家、专业研究者等）通过经验或反复的证伪实验，寻找解决某个具体问题的答案，并通过项目数量、时间和空间的逐步累积以达到消除贫困的目的。在实践上，“小规模局部改革”策略主要是一些学界“搜寻者”探索的解决方法。以Banerjee和Duflo为代表的一批研究者采用随机控制实验（RCT）的方法评估政策的有效性，并考察信息和激励因素在减贫中的作用。例如，墨西哥的“教育、卫生和食

---

<sup>2</sup> “贫困陷阱”：因为太穷以至于难以自我摆脱贫困，陷入贫困的恶性循环。Sachs指出无法摆脱贫困的具体原因有三：一是穷人缺乏储蓄，其收入只能用于维持生存；二是人口陷阱，贫困家庭选择生更多的孩子，导致人口增长的速度超过资本积累的速度，人均资本下降；三是生产函数的非凸性，收入增长需要资本存量达到一定的阈值才能实现。Azariadis和Stachurski（2005）对贫困陷阱进行了详述。

<sup>3</sup> 综合全面的政策包主要有：农业（化肥和高产出的种子）、教育、健康、基础设施、清洁水等领域，且每一领域的成功都依赖各种投资。

<sup>4</sup> Sachs指出投资规划具体包括项目的规模、持续时间和投资成本。

<sup>5</sup> Easterly的核心观点是“坏政府”，包括政府腐败政府对底层群众信息缺乏了解、制度和政策缺乏激励设计等是导致援助效率低效的根本原因；Leesen（2008）也指出激励机制的缺乏是导致援助无效率的根源。

品计划 (PROGRESA)<sup>6</sup>”能够有效降低儿童的患病率, 提高儿童的入学率 (Banerjee et al., 2004)、“给接种疫苗的家庭奖励一公斤扁豆和一套餐具”的激励措施能够提高印度农村疫苗接种的覆盖率 (Banerjee et al., 2010)、提供小额信贷有助于提高企业投资和利润但对居民消费、居民健康、教育和妇女权力没有影响 (Banerjee et al., 2015)、肯尼亚的“教育补贴和艾滋病课程”双模式对性传播感染的减少作用大于“教育补贴”单一模式 (Duflo et al., 2015)、在精准识别贫困户上“自我筛选”优于“政府自主筛选”机制 (Alatas et al., 2016)、为贫困家庭提供相关政策信息有助于增加居民获得补贴, 确保政策有效实施 (Banerjee et al., 2018) 等等。这一系列发现为国际减贫机构和政府决策者提供了深刻的洞见和参考。

从中国实践来看, 新时期的精准扶贫政策在结合基本国情的基础上, 有机融合了两大流派的政策主张。从全球视野来看, 新时期的精准扶贫一方面使用“大推动”策略对农业、健康、教育和基础设施方面进行投资 (见表 2)。相较于非洲的 MPV, 中国的减贫方案有新的突破: 一是扶贫类别多了“住房”一项, 旨在通过易地搬迁和危房改造保障居民住房; 二是农业方面侧重于将土地集中起来交由专业化的组织和机构经营, 在提高生产率同时通过租金和收益分红的方式分配给农户; 三是在健康方面的投资考虑了未出生婴儿, 目的是避免贫困的代际传递。另一方面发挥“搜寻者”的角色, 例如因村、因户派帮扶官员了解贫困户的致贫原因和需求等信息; 寻找与本地资源禀赋相适应且具有带贫作用的产业; 对外务工人员提供交通补贴; 对参与培训的贫困户提供补贴; 为贫困户、带贫企业提供免息的小额贷款等等。

表 2 非洲千年村项目和新县精准扶贫实践比较

领域	精准扶贫实践 (新县)	千年村项目 (MPV)
农业	农业土地流转, 交由专业性高的企业或集体经营组织运作	提供化肥和改良的种子、农业生产技术培训、安装灌溉系统
健康	儿童营养包、贫困老人免费体检、育龄妇女免费“两癌” (宫颈癌和乳腺癌) 筛查、免费孕检、医疗保险、提高医疗报销比例	建立诊所、提供基本健康服务、提供抗疟疾的蚊帐和药物、治疗艾滋病的偶然感染
教育	推进义务教育均衡发展、在农村学校实行营养餐集中供餐、建立寄宿学校、为高校学生提供助学贷款	建立学校和教师住房、教师培训、营养餐提供、学校水、卫生设施升级改善、将信息和通讯技术知识纳入教学
住房	易地搬迁和危房改造	——
基础设施	道路、水塘、路灯、公厕、饮水安全设施等公共基础设施、光伏扶贫	道路建设、安全饮用水和公厕提供、电网和太阳能普及、移动电话和互联网普及

资料来源: 根据 Sachs(2005)和新县政府资料整理。

<sup>6</sup> 1997 年, 墨西哥提出“教育、卫生和食品计划”, 具体内容是: 为贫困家庭提供现金补贴作为其孩子受教育和健康一样投入。

## 二、 信息不对称、异质性偏好与精准扶贫政策改进

由于我国长久以来采取的是政府主导投入和配置资源的扶贫模式，因此，政府体制的运行效率将直接影响扶贫的成果。在精准扶贫阶段，对于信息精准性的要求进一步提高，因而，县、乡两级政府的参与是必要的，在这种情况下，县、乡两级政府运作扶贫资源参与经济活动的制度体系将深刻影响其贫困治理能力。然而，通过对我国县级水平体制及县、乡、村垂直管理体制的剖析，本报告发现，传统体制的一系列特征与精准扶贫是不兼容的，也就是说，在传统体制的框架下来组织精准扶贫，很难达到理想的效果。

一是难以解决信息不对称问题。传统体制下行政力量难以下沉，信息不对称问题得不到有效解决，无法做到精准识别和措施精准。在传统体制下，扶贫工作一般由县扶贫部门主要负责，然后再通过乡扶贫办和村委进行实施，由于信息不对称问题的存在，仅仅依靠村来进行贫困户识别存在道德风险问题，这也是关系贫困户等非贫困户被认定为贫困户的一个重要原因。另外，由于村民自治组织治理能力有限，对于致贫原因的判断和扶贫措施的评估也可能是不精准的。要解决精准识别和措施精准的问题，就需要县级行政力量下沉到村和户，一方面解决信息不对称引发的道德风险问题，另一方面增加村级的扶贫能力。但与之相对应的是扶贫部门力量的薄弱性，以河南新县为例，全县共有贫困户 12216 户共计 42168 人，按照每个扶贫干部负责 3 户贫困户来算，实现贫困人口帮扶责任人全覆盖至少需要 14056 名干部，显然，县乡两级扶贫部门的工作人员数量远远达不到这个水平。

在传统体制下，虽然也有“四帮四促”等扶贫方式，但由于职责和资源配置不清楚，行政力量很难真正沉下去，多数情况下，省部级的下乡官员一年一换，缺乏足够的时间了解事实和制定对应的扶贫方案，市县部门的下乡官员对乡镇和村级工作难以插手，同时又难以对扶贫工作提出实质性的意见，因此，难以深入到农村社会中去解决实际的问题。这说明，依赖于扶贫办组织精准扶贫难以实现行政力量下沉，传统的帮扶人体制下干部难以真正深入农村，力量无法真正下沉便难以解决信息不对称问题，从而难以实现精准识别和措施精准的目标。

二是难以适应贫困家庭的异质性。传统体制下各个部门缺乏统一强势的扶贫领导机构，难以实现项目安排精准。县级政府传统的扶贫机制是由各级扶贫办来组织和实施扶贫任务，第一责任人一般是扶贫部门的负责人，县委和县政府主要领导参与较少。扶贫办作为县直属部门，其行政权力与其他县级部门是同级的，仅仅对于乡级扶贫部门具有领导权，对于其他乡级部门几乎没有领导权。因此，从一定程度上来说，县级扶贫部门能够调

动的行政资源是较为有限的，基本上仅仅局限于本部门内部。

精准扶贫要求项目安排精准，做到一户一策，针对不同致贫原因，实施不同的帮扶措施，这意味着扶贫措施的类型可能是多样化的。例如，对于因病致贫的贫困家庭，需要给予其大病救助等帮助，这需要医疗卫生部门的配合，再比如，对于“一方水土养不活一方人”的贫困户来说，需要发改委配合对其实施“易地搬迁”。多样化的扶贫措施类型要求扶贫部门能够快速调动相应县级单位的人力、物力以及财力，对扶贫工作给予支持，然而，在缺乏县委县政府主要领导参与的情况下，扶贫部门没有足够的行政权力实现这一点，这将深刻影响扶贫资金的分配和扶贫措施的实施。

三是无法解决道德风险问题。传统体制下村级治理缺乏有效监督，贫困户的识别以及项目的减贫效应难以保证。由于村级组织在信息等方面的优势，因此，以村为责任主体的贫困人口识别和扶贫资源分配是精准扶贫的核心环节，但由于激励机制扭曲、权责不清晰、缺乏有效监督等问题的存在，村级组织的扶贫目标函数可能由贫困人口的效用最大化向个人或少数非贫困人口的效用最大化转变，从而产生道德风险问题。在传统体制下，由于县级行政力量下沉的艰难，村级治理监督也就只能靠偶尔的督查巡查，事实证明，单纯依靠这样的监督方式是难以奏效的。精准扶贫对于扶贫工作的精准性提出了较高的要求，这就需要发挥村两委在贫困户识别和项目实施中的信息及社会资源优势，但问题就在于如果不能形成有效的监督，那么精准扶贫的效果将大打折扣。

四是无法解决资源配置效率问题。传统体制下存在扶贫各自为政的情况，导致扶贫资源配置低效。从体制和机制上看，传统的县级扶贫开发存在四大体系：一是从中央到县级的垂直职能部门按行业分工形成的兼顾型扶贫工作体系，对应于三大扶贫体系中的行业扶贫；二是从国务院扶贫办至乡镇党政机关的专门产业扶贫工作体系，对应于三大扶贫体系中的专项扶贫；三是中中央到县的党、政、军机关事业单位广泛参与的四帮四促、万名干部下基层等综合性扶贫工作体系；四是由企业、社会提供资源，通过贫困地区政府引进的捐赠型扶贫项目工作体系，这对应于社会扶贫体系。四大体系资金来源不同，项目类型不同，主要承担单位也不同，四个体系虽然都通过县乡两级政府进行实施，但是由于不同体系下资金运作的流程不同，配置资源的路径也不同，从而导致了不同实施单位各自为政的情况，这严重影响了扶贫资源的配置效率。精准扶贫要求扶贫资金的减贫效果最大化，但显然，在传统的扶贫体系下，是难以实现的。

精准扶贫已经成为当前我国政府扶贫工作的新任务，与传统的扶贫任务相比，精准扶贫对于信息准确性、项目精准性和扶贫资源配置有效性提出了更高的要求。但经过对传统

体制的分析，本报告发现，在传统体制的框架下，难以有效完成精准扶贫任务，原因在于传统体制与精准扶贫任务之间存在四个方面的不兼容性，不兼容性决定了要完成精准扶贫任务，就要求作为扶贫政策落实主体的县级政府进行体制创新，在制度设计层面破除约束，以实现与扶贫顶层设计的完美接轨。

### （一）精准扶贫新体制

“指挥部”体系本质上是一个融合了自上而下与自下而上双重渠道的工作体制，具有强大的动员力，通过将脱贫攻坚置于第一优先工作目标，实现了人力、物力和财力的整合，是“集中力量办大事”的集中体现，其组织框架如图 8 所示。该模式从组织保障入手，由县委书记任政委，县长任指挥长，主管扶贫的县委副书记任常务副指挥长，县委常委、副县长、副县级干部担任副指挥长。下属 17 个乡镇级行政区划分为东、南、西、北四大战区，分别由四名县委常委担任最高指挥官，县常委会是脱贫攻坚政策研究和制定的最高机构，许多政策均由县常委会研究产生，因而由县委常委担任总指挥的集团化作战方式有利于各乡镇之间对于指挥部产生的各项政策理解和执行准确、一致。

指挥部下设指挥部办公室和 10 个专项组以及 8 个脱贫攻坚督查巡查组，指挥部办公室由县委副书记、分管副县长任办公室主任和副主任，负责日常工作，抽调 50 名后备精英干部组成 7 组 1 办，分别是业务指导组、政策宣传组、数据信息组、档案管理组、后勤保障组、综合文秘组、考核评估组和督查巡查督办。10 个专项组由 10 个县委常委牵头，负责相关工作的统筹协调推进，专门解决政策落实，分别是就业创业、产业发展、易地搬迁、生态补偿、教育培训、保障救助、组织建设、资金整合、社会扶贫、督导检查。8 个督查巡查组由县委直接领导，充分放权（见图 8）。

在政策落实方面，10 个专项组主要对接 18 个县级行业部门，协调推进不同扶贫项目的实施和验收。从指挥部往下，由两大垂直体系形成六支脱贫攻坚核心队伍，其一是由帮扶单位派驻到村的第一书记、驻村工作队、帮扶责任人以及帮扶单位本身，其中，驻村工作队由帮扶责任人组成；其二是由乡镇党委下派科级干部牵头的村级脱贫攻坚责任制及村级班子，其中，脱贫攻坚责任制由乡镇下派干部任组长，由驻村第一书记、村支书、村主任等组成。

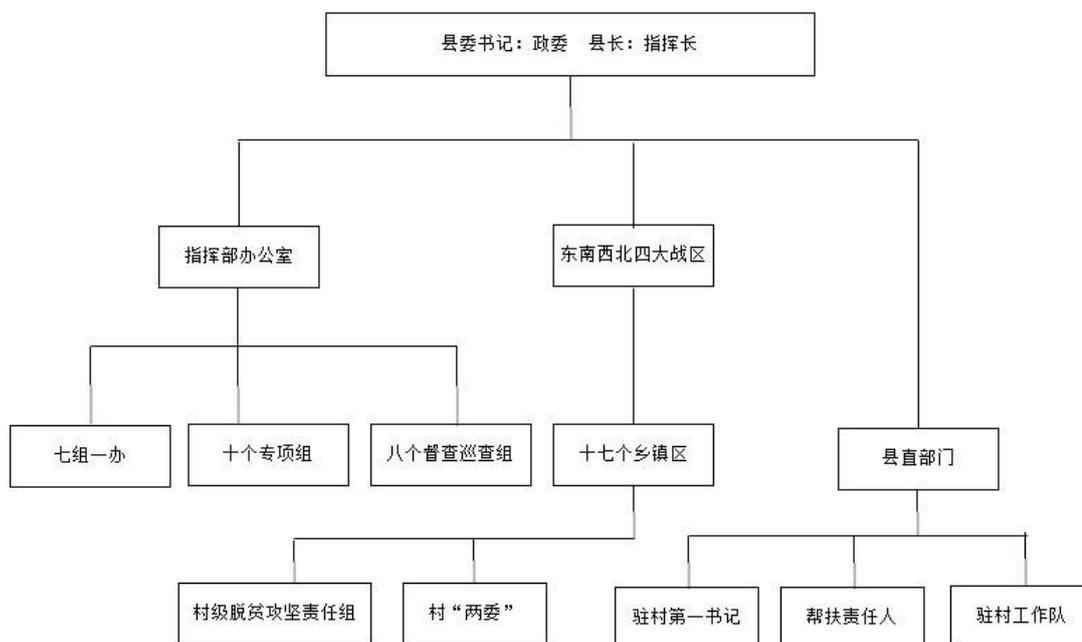


图 8 脱贫攻坚指挥部组织架构

## （二）信息不对称与精准识别

### （1）帮扶人机制

精准扶贫以精准识别为前提和关键，精准识别以完全且对称的信息为基础，为全面了解“谁是真穷人”以及贫困的真正原因，“指挥部”体系促进了行政力量的下沉。村“两委”是实施贫困人口识别的主要责任主体，为了保障识别的精准性，在村级脱贫攻坚责任组的领导下，由驻村工作队配合村级班子入户核实贫困户家庭信息，这能够在较大程度上保障信息的真实性，但缺陷在于无法形成对贫困户信息的动态了解机制。

帮扶责任人的存在则能够有效解决这一问题。“指挥部”体系下，要求帮扶责任人每周一、周三、周五办理业务，周二、周四、周六入户帮扶，在入户的过程中，帮扶责任人主要有如下职责：（1）宣传、落实相关扶贫政策，提高所帮扶贫困户对扶贫政策的知晓率，提高帮扶工作满意度；（2）了解帮扶户家庭信息及需求，及时向村级脱贫攻坚责任组报告情况；（3）开展“昼访夜谈”等日常活动，对帮扶户周边及室内卫生负责。帮扶责任人频繁入户履职，意味着与贫困户之间更多的接触和交流，不仅能够动态地进行“一比二看三比四算”，还能够更加全面更加真实地了解贫困户其他的家庭信息，这自然而然地保障了识别的精准性，是精准识别中最可靠的环节。

### （2）识别方法体系

由于信息不对称问题，在贫困人口的识别过程中，通常存在两类错误，分别是 E 类错误和 F 类错误，E 类错误是指将错误地将非贫困人口纳入扶贫体系，F 类错误是指错误地将贫困人口排除在扶贫体系之外，两类错误的发生率反映了识别效率。为了解决信息不对称问题，有效控制两类错误的发生率，需要采取合适的识别方法。以 David 等(2004)为代表的已有研究通常将目前世界各国广泛使用的瞄准方法分为三大类，分别是个人/家庭生活条件评定、分类式瞄准（也称为标签式瞄准）、自选式瞄准，如下表所示，不同方法作用机制存在差异，也具有不同的特点。

表 3 不同瞄准方法的作用机制及特点

识别方法大类	识别方法细分	作用机制	特点
个人/家庭生活条件评定	简单评定	通过直接的收入登记信息或者入户了解到的收入及其他因素进行评定	在没有独立收入信息的情况下需要走访目标群体家庭
	代理指标评定	通过一些易于观察的家庭特征，例如耐用品数量等构建一个综合指数，以衡量家庭生活状况	易于观测，但结果与每个指标的权重关联较大。
	社区评定	利用社区层面的信息优势对居民家庭生活条件进行评定	将决策权下放至社区，由社区决定受益人范围
分类式瞄准	分类标准有：年龄、性别、健康状况等	利用与家庭贫困程度相关且容易观察而不容易造假的特征或者家庭特征瞄准目标人群	易于决策，但分类标准与贫困的关系受多种因素影响，不同地区存在差异
自选式瞄准		利用穷人与非穷人在时间成本、消费评价等方面的差异将两个人群自动区分开来	项目设计（主要是救助水平和质量的高低）直接决定了瞄准是否有效

我国目前的精准识别体系以个人/家庭生活条件评定中简单评定和社区评定两种方式的结合为核心，在对特殊贫困人群的识别上穿插使用分类识别方法，并辅之以自选式瞄准机制，大大提高了瞄准效率，有效降低了 E 类错误和 F 类错误的发生率。

### 1.家庭生活条件简单评定

生活水平是家庭收入的最直接反映，因此，收入核查一直是国内外贫困人口识别的重要内容。在广大发展中国家，贫困人口通常游离于直接税体系之外，政府关于低收入群体收入和资产的直接信息几乎为零，因此，我国广泛采取了通过入户询问和观察的方式，综合收入情况、资产情况以及其他生活条件信息对目标人群是否贫困进行判断。虽然这大大增加了行政投入成本，但优势在于能够同时控制 E 类错误和 F 类错误发生的概率。

#### (1) 收入核查

我国对于贫困户收入的核查十分详细，总体上，将年收入分为六大类：务工收入、生产经营收入、财产性收入、各类补贴、亲友、社会馈赠或捐赠以及子女赡养费，针对每一类不同性质的收入，我国采取了不同的核查方法。务工收入是许多家庭的主要收入来源，但由于劳动力外出务工的地点以及工作类型具有极大的差异性，单纯依靠贫困户上报难以保证务工收入的准确性，因此，在进行入户调查时，要求贫困户提供相应的务工地点以及工作类型，从而根据所在地区所在行业的平均务工工资判断收入的真实性。此外，还要求那些申请领取交通补助的贫困户提供务工单位的用工证明，这也能够进一步确定其务工收入的真实性（见图 9）。



图 9 申领交通补助的用工证明

贫困户的生产经营业务通常以种植业和养殖业为主，我国的做法是综合不同作物及不同家畜的市价来判断其收入的真实性。财产性收入的隐秘性较强，缺乏直接的判断指标，

基于此，核查人员要求贫困户提供相应材料或者关联方开具的证明性文件。各类补贴的来源基本上都是财政资金，有据可查，存在欺骗的概率较小。亲友、社会馈赠或捐赠以及子女赡养费都属于私人的转移支付，且形式多样，是几项收入类型中最难以观察核实的项目，为了克服该困难，除了调查本户情况之外，也会调查其子女的工作及收入情况，作为佐证。

准确来说，居民的生活水平不取决于收入，而是取决于可支配收入，为了最真实地反映贫困户的生活水平，在核查收入的同时也对生产性成本支出和刚性支出做了调查，生产性成本支出主要包括进行农业生产时购买幼苗、化肥、种子、农药和租赁农具的支出以及从事养殖业家庭购买幼崽、饲料等的养殖成本。刚性支出包括子女的教育支出及全家的医疗支出，尤其是在大病、慢性病上的支出。从收入中扣除这两项支出后，再除以家庭总人口数，得到该家庭的年人均纯收入。

## **(2) 资产核查**

在进行贫困人口入户调查时，关于资产的核查主要包含五个方面：住房、车辆、股份、商业门店以及保险，而且除了对本人名下资产进行核查之外，还对其子女的资产情况进行核查。资产与收入的区别在于，大多数资产均在政府其他部门有所记录，同时在空间上分布更加具有不确定性，在存在形式上比收入更具有多样性，且难以通过入户调查进行判断，比如股份无形资产。因此对于资产的核查采取了多部门联合的形式，从而大大地提高了资产核查的准确率。

住房资产通常有两种形式，一种是自建的房屋，一种是外购的商品房，对于自建房屋的核查主要是通过实地考察，对房屋的面积、装修等进行评估，从而确定房屋价值，若房屋装修豪华或为楼房，则直接认定为非贫困户。对于外购商品房主要是通过房管局的登记记录进行查询，一经查询本人名下或者子女名下存在外购的商品房，则直接认定为非贫困户，但由于权限问题，对于异地买房的情况核查难度较大。关于车辆的核查主要是借助机动车辆管理部门的登记信息，若本人或者其子女曾购买3万元以上农用车、私家车或者经营性车辆，则一律认定为非贫困户，同样，其子女在异地购买的车辆核查难度较大。股份属于无形资产，无法通过入户调查得知，因此，在实际操作中是通过工商部门的记录来实现的，然而由于很多县里的小门店等经营不规范，其股权构成并未在工商部门登记或者工商系统中的股权构成与实际不相符，甚至存在外地入股的情况，这给股份核查造成了较大的困难。上述问题在商业门店与保险的核查中也同样存在，正是因为资产形式存在多样性且空间分布较为不确定，所以仅靠入户调查难以进行判断，必须综合各部门甚至不同地区

的信息进行核查。

### (3) 生产生活条件核查

除了对收入和资产进行核查之外，在精准识别中，也将贫困户的生产生活条件纳入评价体系。“两不愁、三保障”涵盖了对吃、穿、教育、医疗、住房五个方面的最低要求，这五个方面是居民日常生活中最重要也是最基础的，对于那些达不到“两不愁、三保障”的家庭，基本可以直接认定为难以维持正常的生活。对于生活条件的核查相对直接和简单，通过入户观察便可以大致判断出居民的生活水平。生产条件是指农户拥有的生产性资本，对于农户生产条件的核查主要包括耕地面积、林地面积、有效灌溉面积、牧草地面积以及生产性用电条件，这部分内容主要是通过村委等的记录以及农户自身的回答来确定。

## 2. 基于社区的家庭生活条件评定

在现行瞄准体系下，村级核查起到了核心作用。大量已有研究(Baland & Platteau,1996; Isham,Kaufmann & Pritchett,1997; La Ferrara,1999;Narayan & Pritchett,1999; Wade,1988)表明社区的参与能够显著提升识别效率，改善项目效果。举例来说，Copesake(1992)发现印度的农村发展项目通过村委会来选择受益群体的州出现 E 类错误的概率明显变小。Subbarao et al.(1997)也通过多个国家的经验证明了当地组织的参与能够实现更好的瞄准效果。

Jonathan(2002)认为，社区参与能够提升瞄准效果的原因主要有三个，一是社区对于所在辖区居民的家庭特征、脱贫需求以及家庭事件了解更多，而相比之下上级政府工作人员只能依靠一些粗略且过时的指标；二是社区工作人员与居民之间存在更多的互动和交流，这能够降低协调成本和欺骗概率；三是社区参与能够积累社会资本，产生正外部性。但同时，作者也提出了社区决策可能带来的寻租问题。

为了充分利用村级组织在信息和社会资本方面的优势，同时避免基层寻租行为，我国采取了村“两委”与驻村干部联合识别的工作机制，其中驻村工作队主要由县乡政府及事业单位工作人员组成。要求驻村工作队对村情、民情展开深入调查研究，深入了解贫困户致贫原因和发展需求，并采取“一对多”的方式结对帮扶贫困户，定期入户开展帮扶活动。一方面，村“两委”能够发挥信息和社会资本优势，更加准确地对目标群体的贫困程度进行判断，这体现在当部分贫困户因行政程序繁杂或自身条件不允许等原因没有进行贫困申请时，村“两委”也能够根据自身所掌握的信息主动进行入户勘察，并帮助其解决申请上的困难。这能够有效减少 F 类错误。另一方面，县级行政力量驻村入户，在根本上解决了社区瞄准下的信息不对称问题，对社区决策形成了一定的监督作用，避免了关系户等非贫困户进入受益群体，能够进一步降低 E 类错误发生的概率。

### 3.分类式瞄准

社区瞄准与简单生活条件评定是识别方法体系的核心，贯穿精准识别的各个方面，为了将所有的贫困户纳入贫困体系，针对特殊群体采取了先分类式瞄准，再进行个人和家庭生活条件评定的做法。分类式瞄准能够将潜在的受益人都纳入考察范围，从而减少 F 类错误的发生，第二步进行的个人和家庭生活条件评定则能够在分类式瞄准的基础上控制 E 类错误的发生。

我国主要针对七类家庭实行分类式瞄准，分别是大病户、残疾人户、无劳力户、低保户、五保户、危房户、信访户，分类式瞄准本身的效果取决于分类标准与贫困之间的关系。以河南省新县为例，2014 年新识别的贫困人口 38124 人中，有 17198 人的致贫原因为因病、因残或缺劳力，接近一半比例，这说明因为疾病、残疾和劳动力缺乏问题而导致的贫困是十分重要的，需要格外关注。为了全面降低 F 类错误在各类群体中出现的概率，基层政府尤其注意将潜在的遗漏群体纳入考察范围。总的来说，针对七类人群的分类式瞄准原理及减少 F 类错误的对策如下：

表 4 七类家庭分类式瞄准原理及减少 F 类错误的对策

家庭类型	分类原理	潜在的漏识群体	减少 F 类错误的对策
大病户	大病户刚性支出较大，多数农村家庭负担不起，从而导致因病致贫	外出务工的大病群体	依靠村“两委”的信息优势确定外出务工人员的范围，并加强联系，定期回访
残疾人户	残疾人户往往创收能力较低，残疾人生活质量无法得到保障	精神残疾群体	对其生活条件与生活质量进行动态和多维度评定
无劳力户	无劳力户往往缺乏稳定性收入	独住老人	了解赡养人情况，将无收入、无赡养人的孤寡老人纳入扶贫体系
低保户	低保户通常缺乏收入来源，收入较低，家庭生活水平不高		
五保户	五保户收入虽高，但生活质量无法保障	分散供养的五保对象	一段时间内对其生活条件进行持续性评估
危房户	居住在危房中代表其基本的生活需求没有得到满足	居住偏远的山区危房户	实施地理上的贫困核查全覆盖
信访户	信访户往往是对目前生活状况不满意，需要帮助的群体		

#### 4.自选式瞄准

通过家庭生活条件的入户评定与村级瞄准的结合，以及对重点群体的分类式瞄准，绝大多数的贫困人口被纳入扶贫体系，同时，E类错误也得到了有效的控制。但为了进一步提高瞄准效率，降低扶贫项目对非贫困人口的溢出效应，还在就业培训中采取了自选式瞄准的方式。

就业培训的主要目的在于培养贫困人口简单的劳动技能，促进其就业。就业培训项目对所有人开放，具体培训内容多为纺织、缝纫等简单的生产技能，在完成培训后，参与人将得到 200 元左右的奖励，并且能够到邻近的扶贫车间从事相应的生产活动，工资水平大约为 1500 元/月。由于非贫困人口具有稳定且较高的收入来源，因而其参与培训和从事扶贫车间生产活动的机会成本要大于从中获得的收益，这就使得非贫困人口自发地将自己排除在扶贫项目之外，从而能够降低该项目对非贫困人口的溢出效应。

#### (3) 精准识别绩效

##### 1.F 类错误——“新识别贫困户”

图 10 展现了新县 2014-2018 年每年新识别的贫困人口数量（包含未脱贫及已脱贫（享受政策），2014 年新识别贫困人口 37198 人，如果将每年新识别的贫困人口近似理解为漏识的贫困群体，则可以通过加总 2014 年后新识别的贫困人口数量除以总量，估算出在新县的精准识别体系下 F 类错误发生的概率，约为 8.3%，说明精准识别体系较好地控制了 F 类错误的发生。从新识别贫困户的致贫原因构成来看，除 2015 年外，因病致贫的群体在历年新识别贫困人口中占比均超过了 50%，为最主要的致贫原因，其次是因残和因学致贫（见图 11）。这意味着在今后识别贫困人口的过程中，应尤其注意潜在人群的健康状况和子女教育情况，及时将可能因病、因残和因学致贫的家庭纳入救助范围。

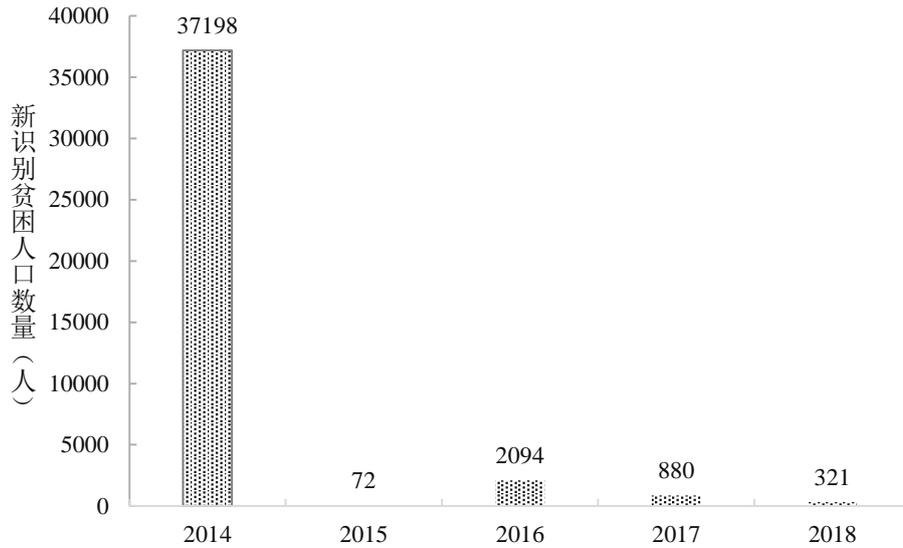


图 10 2014-2018 年每年新识别贫困人口数量

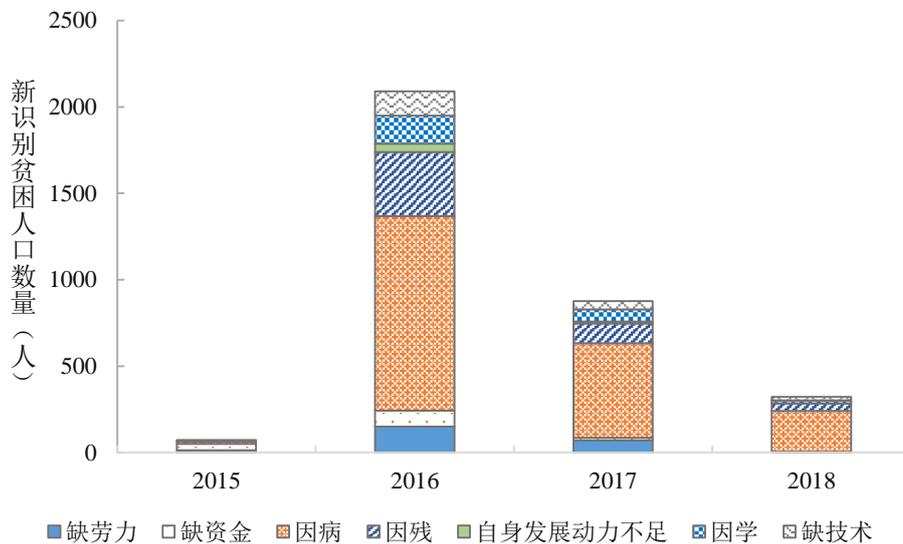


图 11 2014-2018 年每年新识别贫困户致贫原因构成

## 2.E 类错误——“清退贫困户”

E 类错误则主要表现在被清退的贫困户。经过“回头看”活动之后，新县于 2017 年开展了一次大规模的非贫困人口清退活动。根据统计，共清退贫困户 1503 户，共 5206 人，约占 2014-2018 识别总贫困人口 12.8%，这表明，通过精准识别，有效降低了 E 类错误的发生率。从清退原因来看，2017 年清退的贫困户中，由于家中有外购商品房或者自建豪华房屋而被清退的家庭有接近 700 户，占总清退贫困户的 46%。因为家中有车而被清退的占 11%，因收入不符合贫困标准而重新识别为非贫困户的家庭占 24%，为第二大原因（见图 12）。

从 17 个乡镇的清退率（以清退人口/（清退人口+2014 年新识别人口））来看，沙窝镇居

于首位，清退率高达 42%，也就是说经过精准识别，在平均 100 个贫困人口中剔除了 42 个非贫困人口。其次是千斤乡、陈店乡、金兰山街道办事处以及周河乡，清退率位于 15%-20% 之间，剩余 12 个乡镇区清退率均在 10% 以下（见图 13）。

综上所述可以看出，包括帮扶责任人制度以及多种识别方法在内的现行精准识别体系是行之有效的，能够在较大程度上解决目标群体收入、资产以及健康状况等多方面的信息不对称问题，从而有效地控制了 E 类错误和 F 类错误的发生率，提高了贫困人口的瞄准效率。

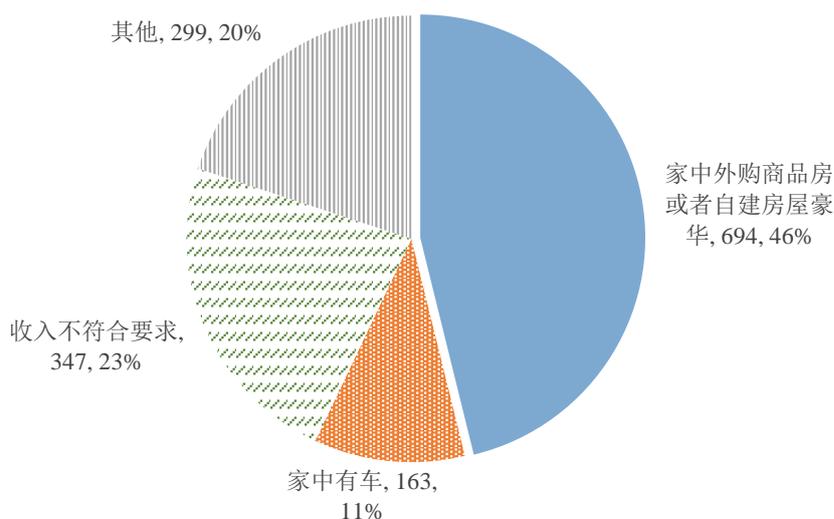


图 12 2017 年清退贫困户清退原因构成

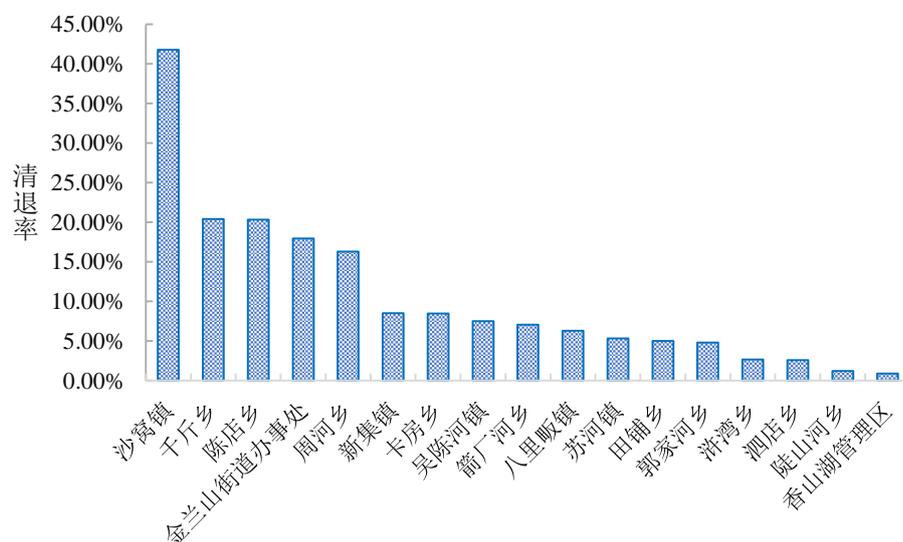


图 13 17 个乡镇清退率情况

### (三) 需求异质性与精准施策

#### (1) 脱贫需求异质性

精准施策的基础在于不同贫困户的致贫原因不同，因而需要的帮扶措施也存在差异。包

括每一户帮扶措施的精准以及针对每个村不同特点安排精准的村级项目，其出发点在于不同村的主要问题不一样，不同贫困户的致贫原因也存在差异，因而其脱贫需求不同。

图 14 展现了新县 2014 年新识别的 37198 个贫困人口的致贫原因构成，因病致贫的比例为 28%，因为缺技术致贫的贫困人口比例为 26%，这是两大主要致贫原因。其次是因残、因学和缺资金，相应的比例分别达到了 13%、12%、11%，除此之外，还有部分人群因家庭缺劳力致贫，例如五保户。由于自身原因致贫的人口比例为 4%，因交通条件受限而被纳入扶贫体系的人口占 1%。不同贫困人口致贫原因的不同要求因户精准施策，对症下药。

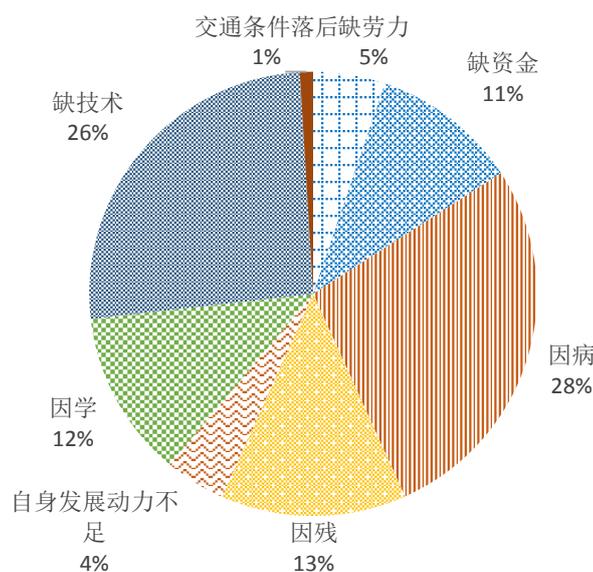


图 14 2014 年新识别贫困人口致贫原因

## (2) 精准施策体系

针对不同的致贫原因，我国设计了一套相应的帮扶政策，力图将贫困人口纳入一个全方位且精准的帮扶体系中。表 5 致贫原因与帮扶政策列出了不同致贫原因下对应的帮扶政策。

表 5 致贫原因与帮扶政策

致贫原因	帮扶政策
因病	“五道防线”、“两癌筛查”、免费体检、集中供养、兜底保障
缺技术	就业培训、扶贫车间、公益岗
因残	免费婚检和孕检、产业扶贫
因学	雨露计划、学前教育补贴、营养餐、大学生助学补贴等
缺资金	项目补贴
缺劳力	生态补偿、产业扶贫
自身发展动力不足	交通补贴、EITC
交通条件落后	易地搬迁

实现精准施策的关键在于如何将贫困人口的脱贫需求同帮扶政策匹配起来，这就要求在

精准识别贫困人口致贫原因的基础上，还能够帮助贫困人口获得相应的政策。后者的阻碍来源于两个方面，一是贫困人口本身可能由于行动不便等原因存在信息获取方面的困难，导致无法自主申请相应的救助政策；二是进行救助政策的申请和审核需要付出一定的时间成本和交通成本，这也可能使得贫困人口自发地将自己排除在救助体系之外。

帮扶责任人的存在，彻底地解决了该问题。帮扶责任人的首要职责便是帮助相应贫困户了解扶贫政策，制定脱贫规划。在实际操作中，当贫困户遇到申请方面的困难时，帮扶责任人也会承担起“代办”的角色，这大大降低了贫困户的信息搜寻成本与申请成本。除此之外，帮扶责任人在频繁的入户过程中，通过观察和交流将形成对所承包贫困户最直接和最深刻的了解，包括相应政策的帮扶效果，当贫困人口的脱贫需求发生变化或者识别有误时，帮扶责任人也能够及时发现并予以纠正。从这个角度来讲，帮扶责任人也起到了精准施策“最后一道防线”的作用。

### **(3) 交叉性帮扶政策**

同一个贫困户可能存在多个致贫原因，从而对应多项帮扶政策。下图展现了两个存在交叉性帮扶政策典型贫困户（代号 A 和 B）的帮扶措施情况。

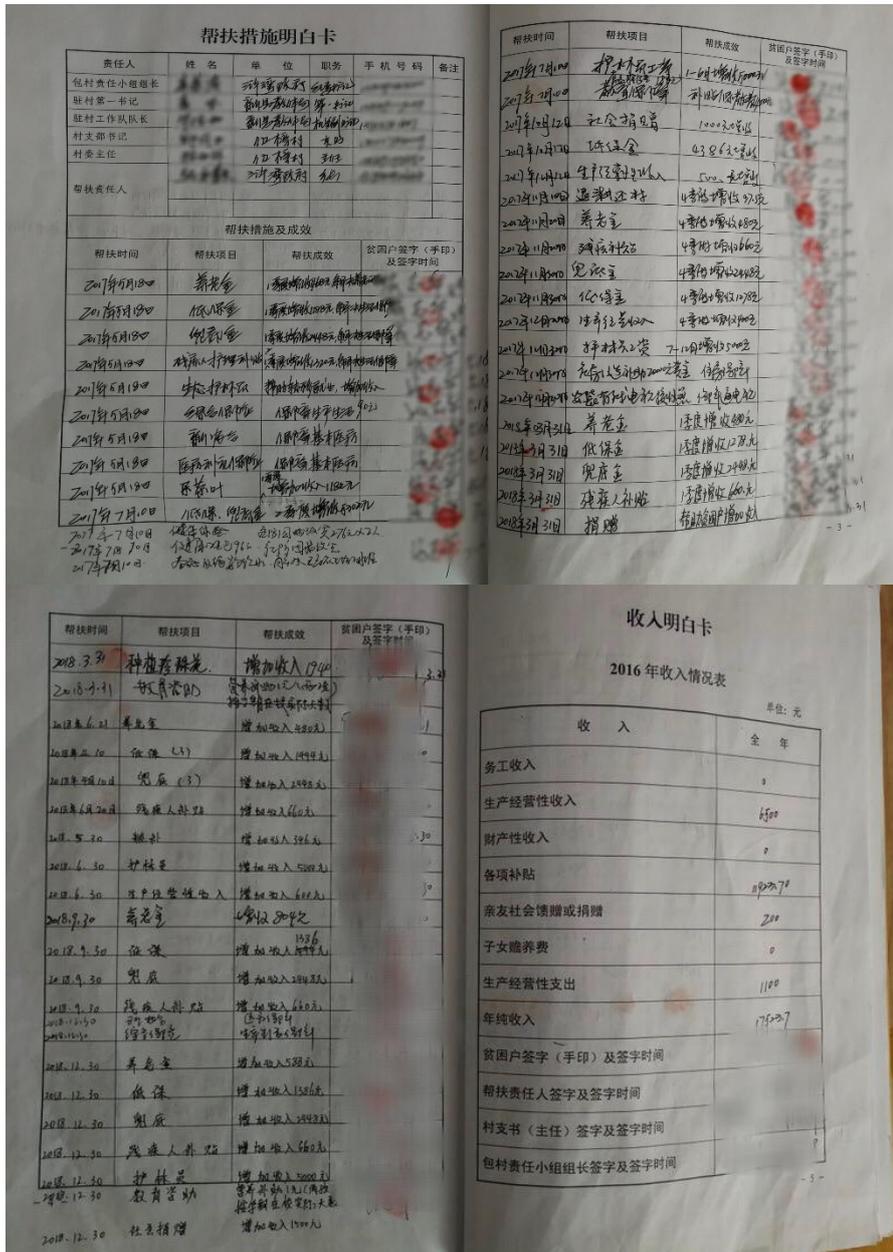


图 15 A 家庭帮扶措施明白卡节选

A 家庭共有六口人，长期慢性病患者两个，残疾人两个，两个孙子身体健康状况良好，其中一个正处于学前教育阶段，另一个正在上小学，全家无务工人员，户主儿子在村内公益岗从事护林工作。A 家庭的主要致贫原因在于残疾和慢性病导致的劳动力缺失，针对具体情况，同时对 A 家庭进行了多方面的帮扶。针对患慢性病的老年人，采取发放养老金、低保金、兜底金、免费健康体检、医疗补充保险等救助措施；针对双残疾情况，给予一定的残疾人补贴和护林员公益岗；针对处于教育阶段的学生，给予教育保障和教育资助。除此之外，

还帮助该家庭获得了一定金额的社会捐赠。

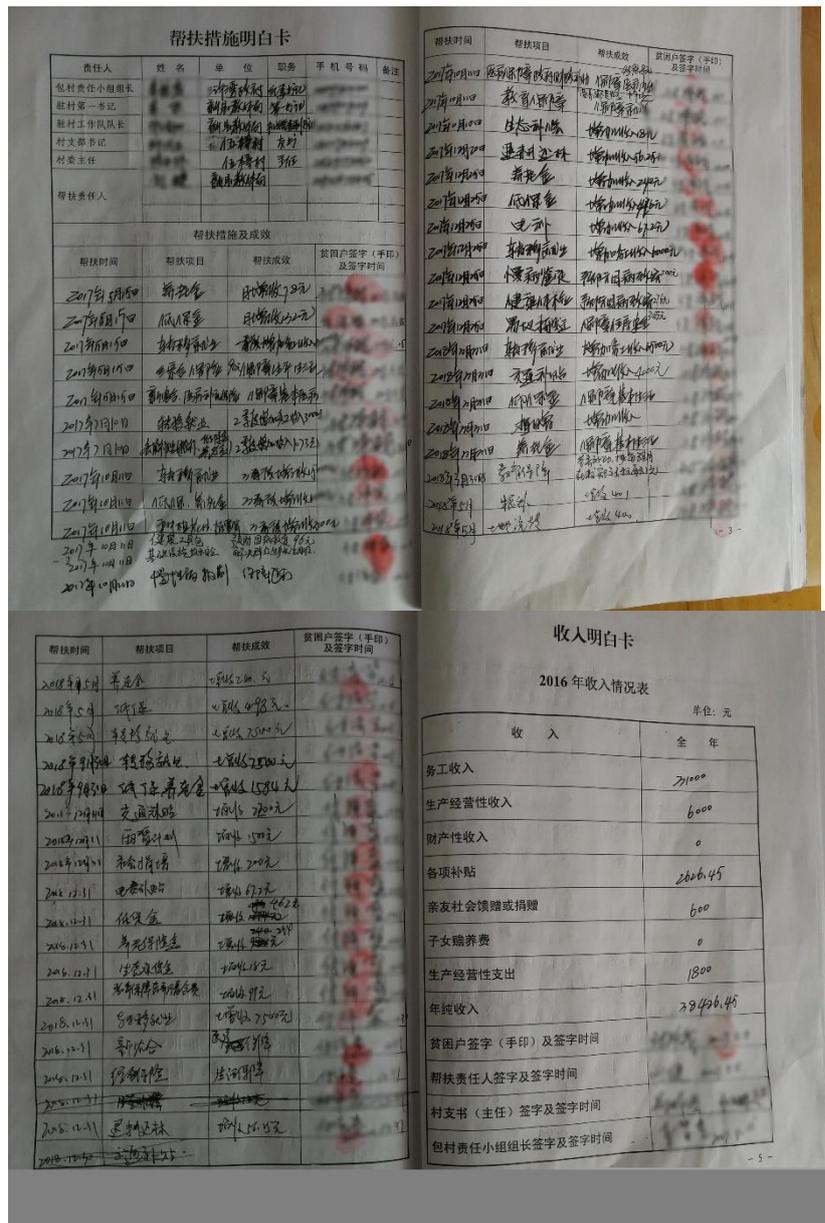


图 16 B 家庭帮扶措施明白卡节选

B 家庭共有六口人，其中有三人有劳动能力，慢性病人一个，九年级学生一个，学前教育阶段学生一个，三个劳动力中有两个在乡内务工，家庭主要致贫原因为因病和因学。与 A 家庭不同的是，B 家庭劳动力充足，可以通过转移就业和鼓励外出务工来实现增收。相同的部分在于，针对慢性病人，均实施了慢性病报销、低保金、养老金、医疗保险等救助措施，针对在校均给予了教育方面的相关资助。

#### (四) 公共品偏好与基础设施匹配

在精准扶贫框架下，资金配置的基本原则是“资金跟着项目走”，目前来看，扶贫项目的

产生主要有两个渠道，一个是根据脱贫规划，村级进行自主申请；另一个则是由县级 18 个行业部门按照相关领域的脱贫标准制定项目库。扶贫项目的减贫效益取决于项目本身与贫困人口对公共品偏好的匹配程度，当扶贫项目反映绝大多数贫困人口的偏好时，就可以认为该项目具有显著的扶贫效益，相反，若项目本身并没有以满足贫困人口需求为主，那么可以认为该项目的扶贫性质不明显。在现行精准扶贫体制下，第一书记制度和督查巡查制度在一定程度上改善了基础设施建设决策机制，更好地满足了贫困人口的公共品偏好。

首先，驻村第一书记通过参与村级决策保障了基础设施建设项目的瞄准效率。村级组织在村级公共品提供方面具有巨大的信息优势，但由于上级部门并不了解当地贫困人口的真正需求，因此，由村“两委”主导资金配置可能会产生贫困人口效用最大化向个人效用最大化的扭曲导致项目收益与贫困人口的需求不匹配，从而降低资金的扶贫效益。

为了改善决策机制，提升决策效果，“指挥部”向每个村派驻一位第一书记，第一书记一般由县直部门的后备干部担任，任职期限为 2-3 年，第一书记制度主要从两个方面实现了资金配置与贫困人口对公共品偏好的一致性。一方面，由于第一书记具有脱产性质，且长时间在当地任职，因而具有一定的信息优势，对贫困群体的公共物品偏好有着较为全面和准确的了解，这是第一书记参与基础设施建设决策的基础，能够提升其参与能力。另一方面，第一书记来自于县直部门，与当地农民之间利益关系较少，且当地的扶贫成效是对第一书记考核的重要内容，因此，第一书记有足够的激励改善村级公共品偏好的决策机制，使之与贫困群体的需求实现更好的匹配。

其次，督查巡查制度通过项目监察督导保障了行业部门项目符合贫困人口利益。“指挥部”体系首先确立了扶贫目标在部门考核中的重要地位，据了解，行业部门对扶贫任务的完成情况在年终考核中占比超过 40%。其次，“指挥部”体系下设八个督查巡查组，督查巡查组主要负责发现脱贫攻坚政策实施中的问题，包括识别问题以及项目实施问题等，是指挥部体系内最深入、最有力的监督指导机关。每个督查巡查组负责 2-3 个乡镇和 2-3 个行业部门，定期开展巡查，督查巡查组由县委直接领导，充分放权，被赋予三项权力：即有权停职干部、有权问责干部、有权建议调整干部，2018 年通过督查巡查组发现问题而被问责的干部多达 49 人。

督查巡查组深入基层实地考察，能够对行业部门的基础设施建设项目有直接和全面的认知，这有利于对项目减贫收益进行准确评估，及时叫停那些与贫困人口对公共品的偏好不契合的建设项目，使得基础设施建设能够更好地满足贫困人口对于公共品的偏好。

## 专栏——中美精准识别体系的比较

贫困问题不仅存在于我国，也同样存在于发达国家，但我国的扶贫目标和扶贫模式与发达国家存在较大差异。现阶段我国的扶贫目标是将全部贫困人口纳入扶贫体系中，使其在 2020 年之前全部脱贫，届时将实现全面建成小康社会的伟大目标。基于该扶贫目标以及贫困人口和脱贫需求集中度下降的现实情况，我国采取精准扶贫战略，力图全面解决贫困问题。相比之下，美国则不存在短期的减贫目标硬性约束，因而，美国的减贫相比我国的脱贫攻坚更加温和，这同时也体现在美国对于贫困人口的识别上。即使如此，美国做法中仍然有许多值得学习的经验，本部分试图通过对比我国的精准识别体系与美国做法来总结差异与经验，为提升我国对于贫困人口的瞄准效率提供借鉴。

### 1.美国的系统核查与我国的入户核查

19 世纪 70 年代开始，美国各州相继地建立了自己的福利信息系统，该系统的一个重要功能便是资格审查，利用该系统可以帮助工作人员进行多个项目之间的交互检查，而且该系统能够实现和其他数据库的信息交互，通过电脑匹配来实现资格和信息的核查（主要是收入和资产信息），从而减少错误和欺诈现象，降低 E 类错误的发生率。

美国对于贫困人口收入和资产的核查能够依赖于福利信息系统的重要原因在于，美国具有相对完善的税收系统和统计系统，居民的收入等信息在系统中均有据可查。如前所述，由于我国统计系统不够完善，尤其是关于贫困人口的收入和资产信息更是少之又少，这就使得我国在进行贫困人口识别时，主要采用入户调查的方式来进行资格审查。

随着我国统计和登记制度的不断完善，一个具有相似功能的全国综合性福利信息系统是十分必要的，即使在脱贫完成之后，该系统也可用来执行其他福利项目的核查与评估，而且伴随着信息的积累，我国对于福利计划的管理以及设计都将更加有效。

### 2.美国福利项目的永久性与我国的社区瞄准方法

项目的申请成本，包括时间成本、交通成本、信息搜寻成本等，代表了进入扶贫体系的前期代价，较高的申请成本可能会阻碍潜在受益人进行项目申请。为了减少因申请成本导致的 F 类错误，我国与美国均采取了相应的应对措施。美国通过建立广泛的福利办公点网络和线上申请渠道来降低申请人的信息了解成本以及交通成本，除此之外，美国的福利项目大多具有永久性和持续性的特点，申请人可以在任何时间进行申请，这就降低了申请人因了解新项目资格条件或者搜索合适的福利项目而产生的时间成本和信息搜寻成本。

我国的做法则主要是利用村级瞄准的信息优势以及帮扶责任人机制来降低潜在受益

人的申请成本，包括贫困申请和扶贫项目申请。目前我国贫困人口的用网能力仍然较低，线上申请难以起到降低申请成本的作用，只能进行线下申请，而村级瞄准则使得潜在贫困家庭能够以较小的成本将自己的申请信息报送至村“两委”，当潜在受益人遇到申请困难时，也可以寻求村干部的帮助，这也相当于降低了贫困人口进入扶贫体系的成本。帮扶责任人的一项重要职责便是帮助贫困户了解扶贫政策并帮助其申请适用的救助项目，这大大降低了贫困户的信息搜寻成本和政策学习成本，有利于将更多的符合条件的贫困户纳入相应的项目救助体系，提高项目的扶贫成效。

### 3.美国的多形式审查与我国的接触式审查

社会救助项目的获得资格需要进行大量的核实，美国对于申请人收入和资产等的核查形式有多种，包括提供证明文件、自动系统的电脑匹配、工作人员根据电话和个人接触所做的“侦查工作”等，并且有少数州已经开始采取生物技术和数字化指纹等高科技识别措施来避免福利欺诈。而且这些核查通常是多个部门联合执行的，例如机动车辆部门帮助核查家庭住址以及车辆财产信息，银行系统帮助匹配存款等信息。虽然有些手段需要在福利信息系统建立的基础上进行，但就目前来说，仍然可以学习美国行为审查的做法。“帮扶责任人制”便是通过个人接触来进行进一步审查的良好范例，在此基础上，应进一步明确帮扶责任人“最后一道防线”的职能，通过帮扶责任人与贫困户的接触进行行为审查进而弥补前期工作中的失误。

## 专栏——外出打工交通补贴与收入信息采集

与资产核查可以联合房管部门、车管部门等采集资产信息不同，收入核查的难度更大。原因在于我国尚未建立完整的个人所得税申报系统，地方官员没有渠道客观、准确地获得贫困户的收入信息，因而地方官员和贫困户处于明显的信息不对称地位。在这种情况下，贫困户为了强化自己的弱势地位，以获得更多补贴或其他扶贫资源，有强烈的动机低报自身的收入水平。

破解收入信息申报中的信息不对称问题，关键在于设计激励相容的机制，让贫困户主动显示自身的真实收入水平。精准扶贫战略中，创新性地将刺激劳动供给的外出打工交通补贴政策与贫困户工资收入核查相结合，解决了信息不对称问题。

根据政策规定，政府对建档立卡贫困劳动力外出创业就业给予交通费补贴：在省内非本县地区连续务工6个月以上，收入达10000元以上的，给予每人每年500元的往返交

通补贴；在省外连续务工 6 个月以上，收入在 15000 元以上的，给予每人每年 1000 元的往返交通补贴。

为了获得往返交通补贴，贫困劳动力必须出具用人单位的务工收入证明（见图 17），上面明确列出该贫困劳动力的工作单位、工作时长和该贫困劳动力的工资收入水平，并加盖单位公章。由于用工单位没有动机为贫困劳动力提供假信息，可以保障信息的真实性。同时，为了获得补贴，贫困劳动力的收入必须达到一定水平，这可以反过来抵消贫困劳动力低报收入的激励。通过这项补贴，既可以鼓励有条件的劳动力外出务工，增大劳动供给，又可以消除贫困劳动力低报、不报工资收入的激励，使贫困劳动力主动申报收入情况，从而使政府获得更有效的收入核查信息。

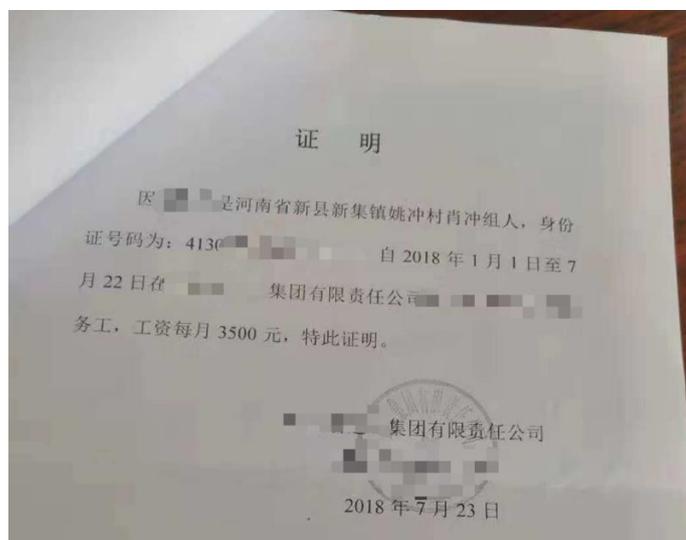


图 17 外出务工证明

## 专栏——变“四议两公开”为“五议两公开”

从上文分析中可以看出，精准扶贫中的财政分权实践将直接决定资金分配的权力下放到基层政府乃至村民自治组织。其中，“四议两公开”作为行政村内资金分配的工作方式，对于影响扶贫财政投入效率具有一定影响。由于村党支部成员、村两委成员和村党员在人群组成上有较大重合部分，在“四议两公开”工作法中，党员的决策权是比较大的。然而，就扶贫工作而言，党员却未必能够切实代表贫困人口的利益。图 18 显示，在所有未脱贫的建档立卡人口中，党员所占比例不足 2.2%，且随着精准扶贫的不断推进，党员在未脱贫人口中的占比仍在持续下降。更重要的是，在“四议两公开”工作法中，并没有专门供贫困户表达自身需要的民主评议阶段。考虑到即使在建档立卡人口

中，人均纯收入的分化程度也在不断扩大（标准差从 1491.4 元上升到 4153.4 元），我们需要反思“四议两公开”工作法是否确实能够代表贫困户的需求。

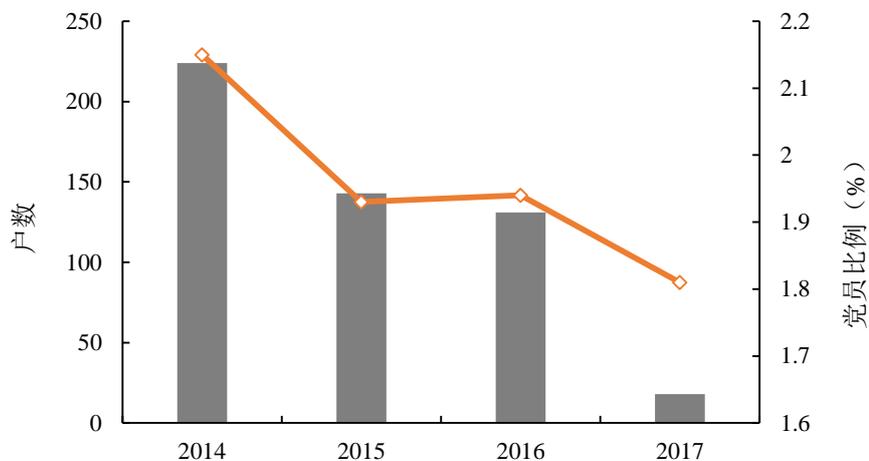


图 18 2014-2017 年建档立卡户中有党员户数及其占比

针对新县 1077 户非建档立卡户的调查数据为我们提供了财政资金与居民需求错配的间接证据。当被问及“你觉得哪些公共项目的投入可以适当减少？（单选题）”时，45% 的受访者选择了“村景观建设（栽花种树）”，另外有 23% 和 20% 的人选择“健身设施”和“公共广场”，其余支出的选择比例均小于 3%（见图 19）。而当问及“如果需要村民筹款，你愿意为以下哪个项目提供款项？”时，大部分受访者选择与生产、创收相关的项目，其次是有关生活环境的项目，而选择“村景观建设（栽花种树）”、“健身设施”和“公共广场”的人均少于 5%（见图 20）。

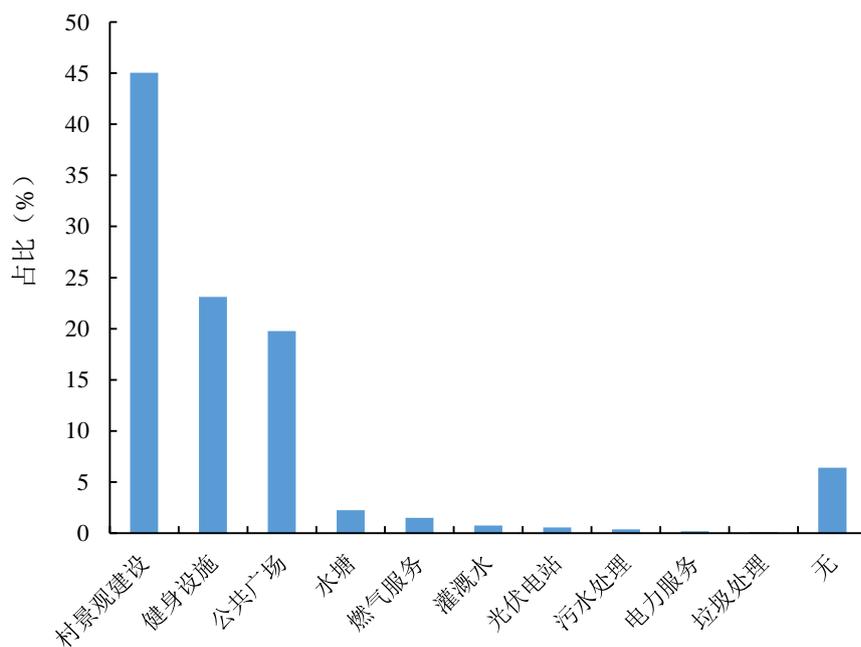


图 19 可减少投入的公共项目分类情况

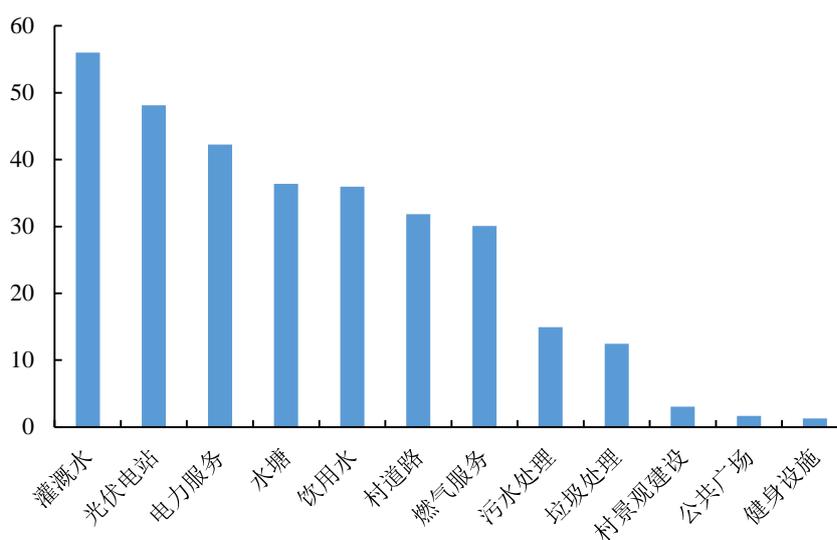


图 20 非建档立卡户愿意提供款项的公共项目分类情况

考虑到观景、健身、文化娱乐活动等都属于收入效应为正的行为，建档立卡户对“村景观建设（栽花种树）”、“健身设施”和“公共广场”的需求只会更低。然而，在 2014-2017 年的扶贫财政投入中，10.81%花在了美丽乡村、体育设施和文化广场项目上，综合性文化服务中心更是贫困村脱贫的考核标准之一。扶贫财政投入与群众需求存在错配。

为此，应变更村内扶贫资金分配方法，将现行的“四议两公开”工作法拓展为包含贫困户评议在内的“五议两公开”工作法，保证贫困户的需求得到回应。

### 三、 贫困人群基本特征与致贫原因的经济分析

#### （一） 数据说明

本报告主要利用中国贫困人口追踪调查数据库进行分析。该数据库以国家扶贫开发信息系统数据为基础，整合新县扶贫办、财政局、教体委、卫计委、人社局等部门数据，补充以入户问卷调查数据，为多维度评估新县精准扶贫实践提供了基础。数据年限主要涵盖 2014-2017 年，部分政府部门数据更新至 2018 年。进入数据样本的建档立卡户数量为 12432 户，建档立卡人口 44527 人。数据变量基本人口信息、收入、劳动供给、资产、教育、医疗等信息。由于国家扶贫开发信息系统的更新时间、统计口径、数据可得性等与政府公开信息存在差异，本报告所得到的数据结论均来自于中国贫困人口跟踪调查数据库的数据样本，与新县官方发布信息可能有出入。

## （二）贫困人口的基本特征

从家庭人口构成来看，贫困家庭以3口之家和4口之家为主，极少数家庭有超过7个人（见图21）。考察家庭人口组成结构，可以发现接近2000户家庭带有5岁或以下的小孩，近3000户家庭带有65岁及以上的老人（见图22和图23）。

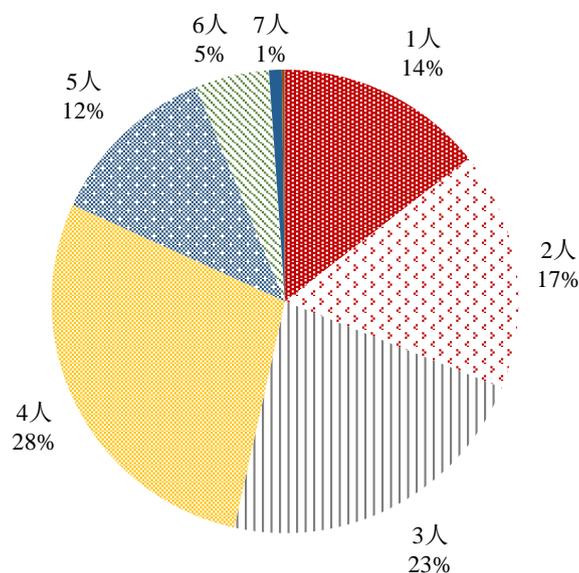


图 21 2014年新县家庭规模结构

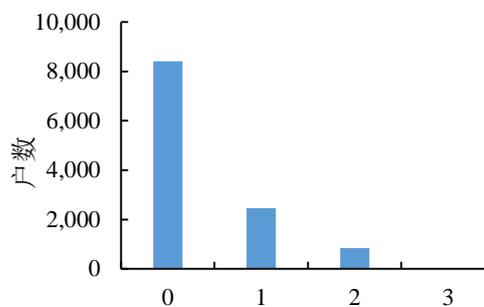
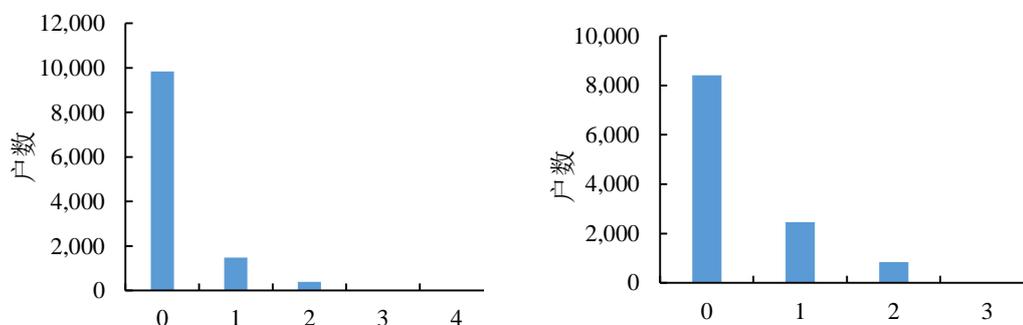


图 22 建档立卡户中 5 岁或以下小孩数量分布 图 23 建档立卡户中 65 岁或以上老人数量分布

从年龄结构看，建档立卡贫困户的整体年龄偏大（见图24）。一个值得关注的特征是，建档立卡贫困户里青壮年（定义为20岁及至40岁的个体）数量较少，因此建档立卡贫困户在劳动力市场的整体竞争力较弱，这也可能是导致他们贫困的原因之一。

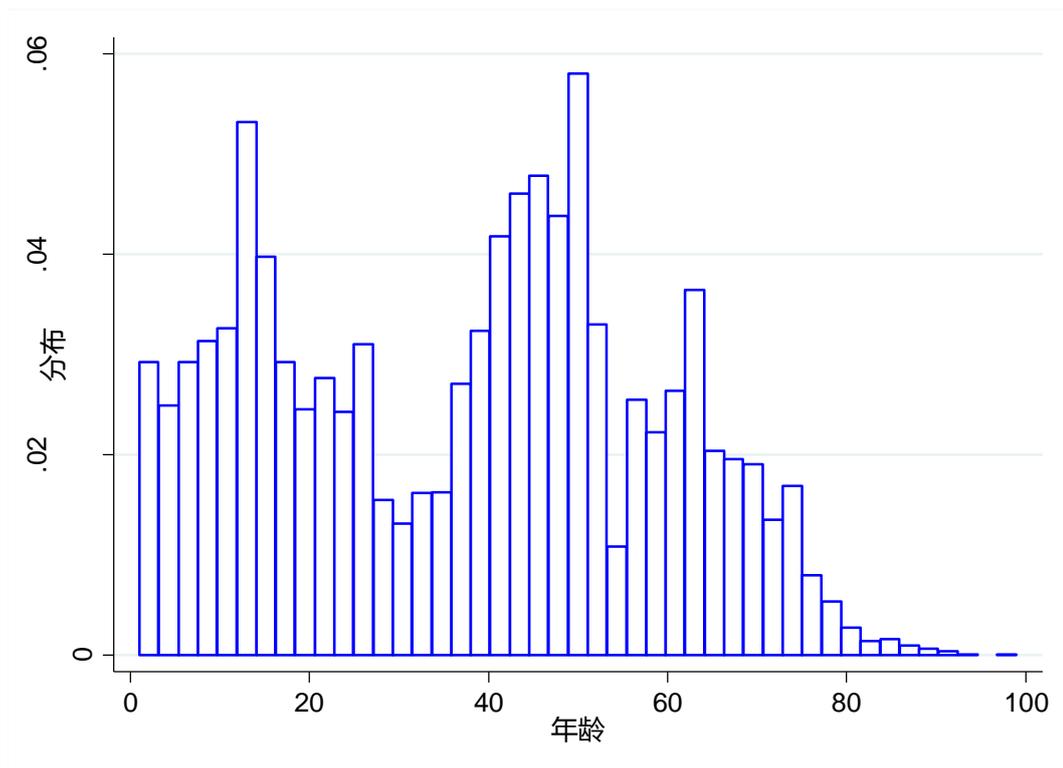


图 24 2014 年建档立卡人口年龄分布

从收入情况来看，2014 年，大部分建档立卡贫困户的人均纯收入水平在 2700 元以下，收入分布较集中，这与精准扶贫中的精准识别策略是密切相关的。但即便如此，同样存在部分建档立卡户人均纯收入水平超过 6000 元（见图 25）。

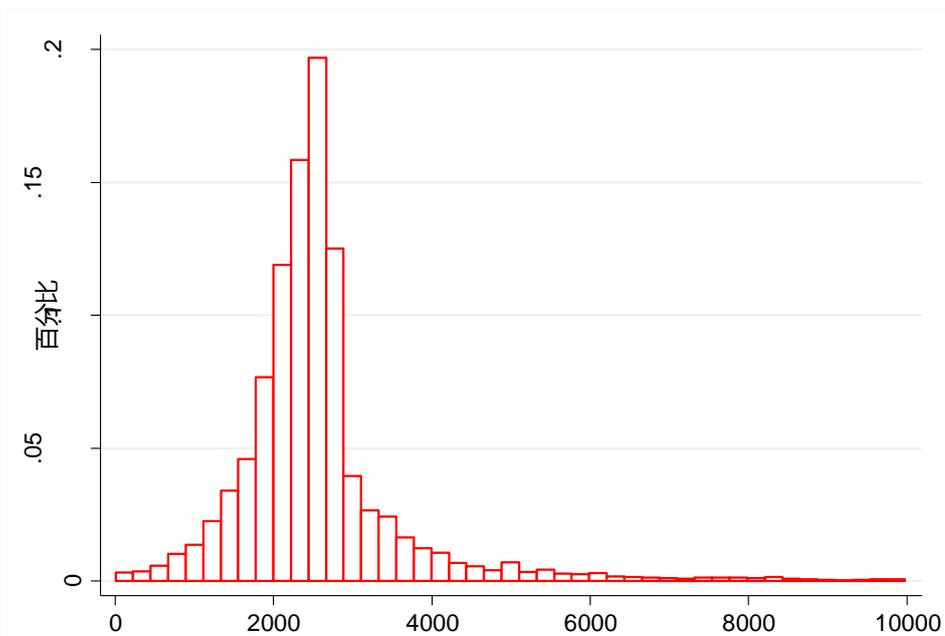


图 25 2014 年人均纯收入分布（元）

从收入结构来看，贫困户的收入包括工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入（见图 26）。工资性收入是指农户通过外出务工或本地就近就业获得的报酬；经营性收入是指农户的务农收入；财产性收入主要是指农户出让土地获得的租金、集体收入分红以及其他财产增值受益；转移性收入包括政府救济金和救助（如低保）、养老金或退休金、惠农补贴（如粮食直补、生态补偿）、亲友馈赠等。建档立卡户家庭收入以工资性收入为主，其次是转移性收入和生产经营性收入。财产性收入占比很低，表明这部分贫困家庭的储蓄水平较低、持有有形或无形资本较少。

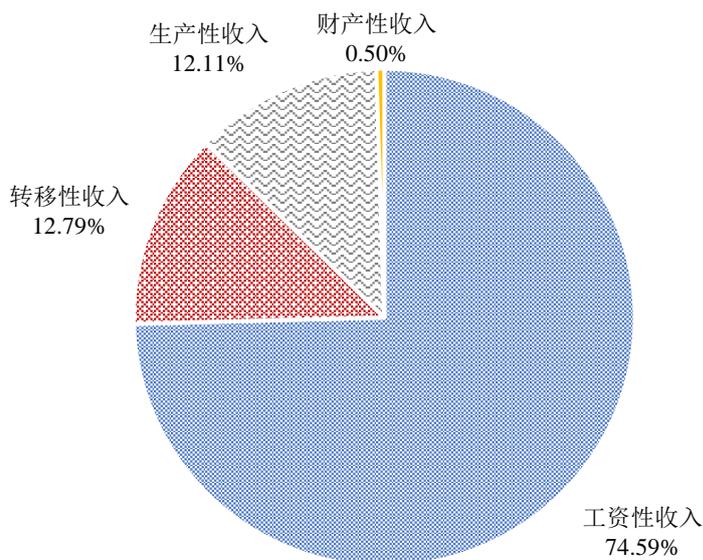
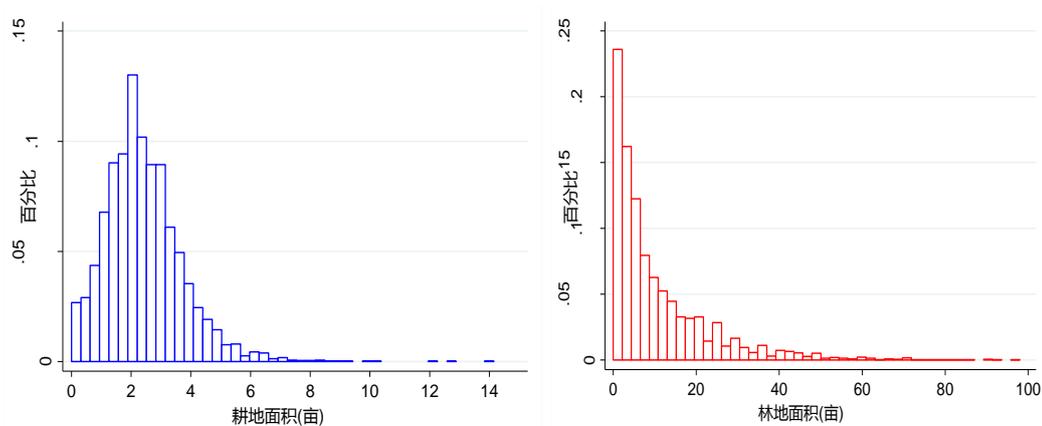


图 26 2014 年建档建档立卡户家庭收入结构

从资产角度来看，图 27 展示了 2014 年建档建档立卡户各类土地资产的占有情况。可以看出，新县建档建档立卡户中绝大部分家庭都持有耕地，但耕地面积普遍较小。有 89.9% 的建档建档立卡户拥有林地。除此以外，贫困户拥有的林果面积、牧草面积和水面面积都较小。



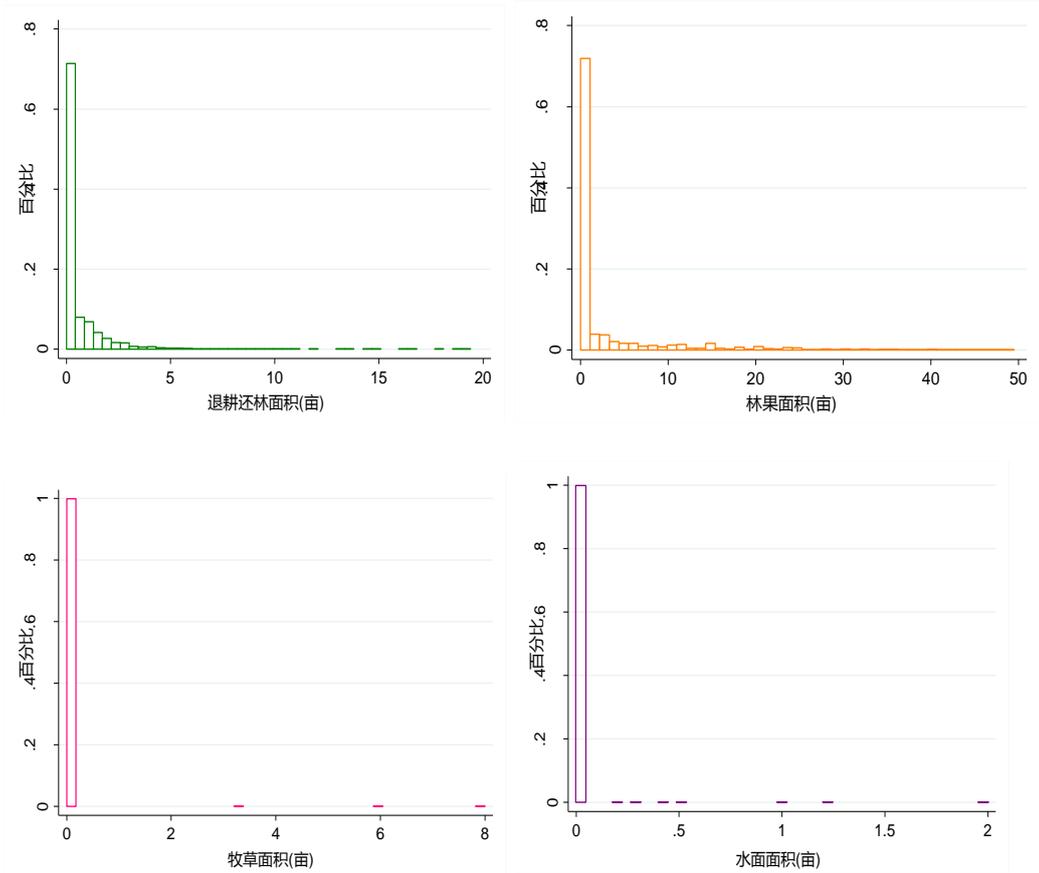


图 27 2014 年新县建档立卡户各类土地持有面积分布

考虑到绝大多数建档立卡户持有耕地，图 28 展示了这些耕地中有效灌溉耕地的面积和平均有效灌溉率。为了将耕地面积不同的异质性纳入考虑，这里对耕地面积进行了分组，并在每组中计算平均耕地面积和平均有效灌溉面积，以计算组内平均有效灌溉率。由图中可以看出，一般情况下有效灌溉率随耕地面积变化不大，维持在 60%-70% 的区间。少数拥有耕地面积较大的建档立卡户，其有效灌溉面积则相对较小，平均有效灌溉率仅为 45% 左右。整体而言新县建档立卡户耕地的有效灌溉率较低。

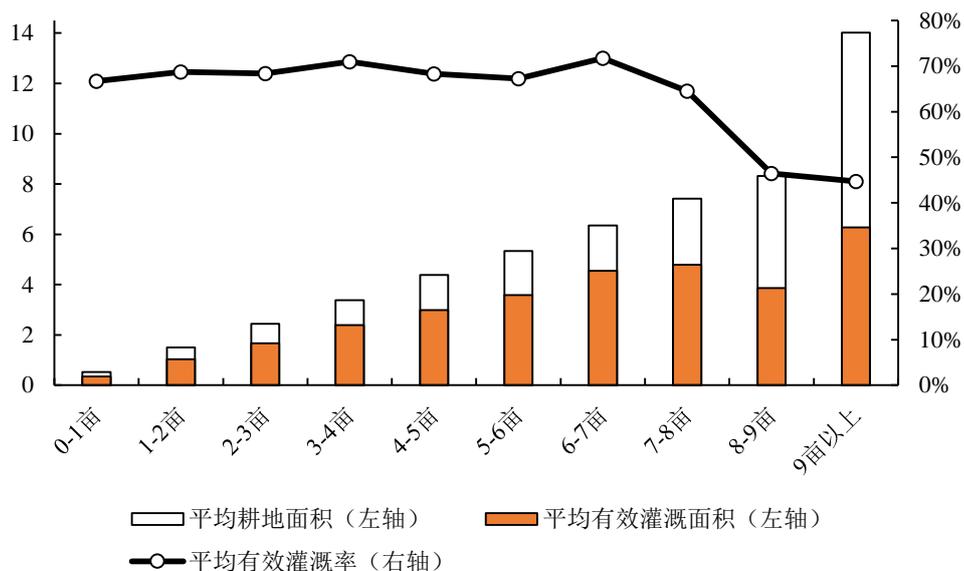


图 28 2014 年耕地有效灌溉情况

从人力资本来看，健康方面，所有建档立卡贫困人口中健康的个体仅占 76%，剩下 24%或是患有长期慢性病，或是患有大病，又或是残疾人（见图 29）。建档立卡人口健康状况较差。

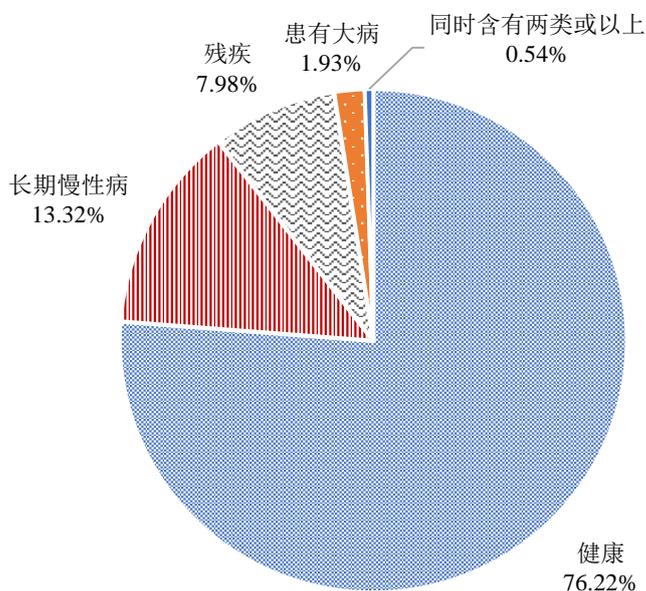


图 29 2014 年建档立卡人口健康状况

以家庭层面看，2014 年家中没有病人的建档立卡户仅占 56.52%（见图 30），结合图 31 中有残疾人家庭占比接近 25%，意味着仅有不到 40%的家庭其成员全部是健康的。因此，可以认为建档立卡贫困户群体的健康状况很差，医疗压力庞大。

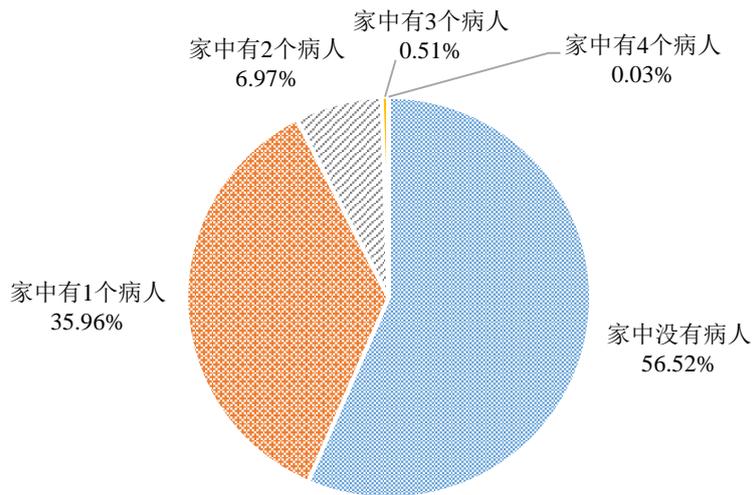


图 30 2014 年建档立卡户病人数量分布

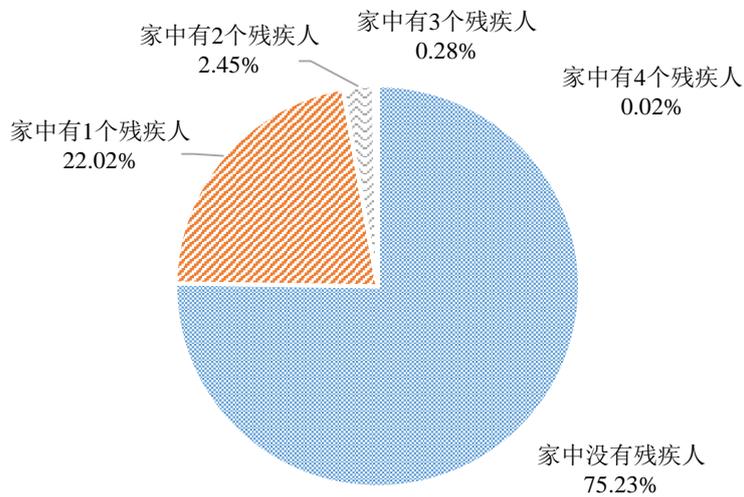


图 31 2014 年建档立卡户残疾人数量分布

在教育方面，建档立卡贫困人口中，在校生主要处于义务教育阶段，而如果考察非在校生的受教育程度，则可以发现同样以小学学历和初中学历为主，大专及以上学历仅占全部贫困人口的 1%，而文盲或半文盲却高达 9%（见图 32）。

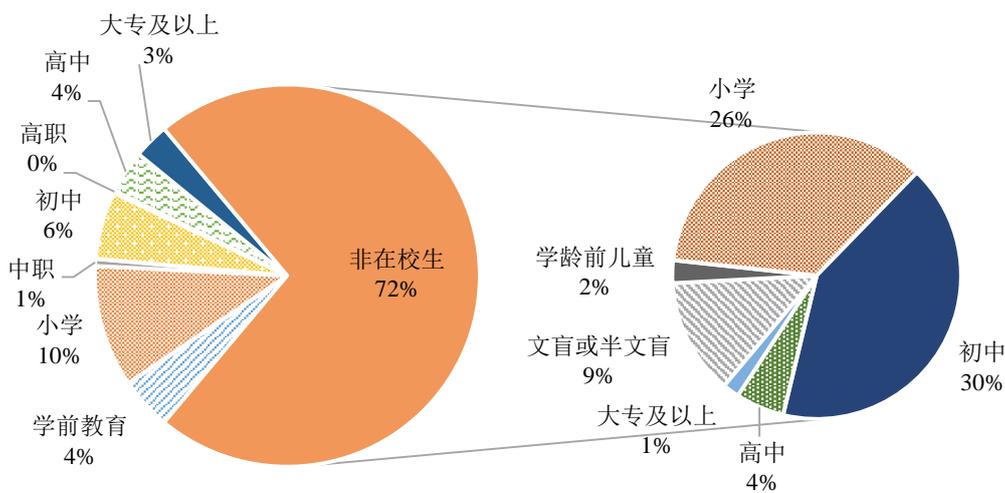


图 32 2014 年在校学习情况及非在校受教育程度情况

劳动力供给方面，从系统界定的劳动力状态看，有劳动力的个体不足 60%，处于较低水平。如果仅关注一般作为家庭主要收入来源的户主的情况，则有劳动力的比例上升至 73%左右。但无论在哪类人群中，技能劳动力的占比都很低。（见图 33）

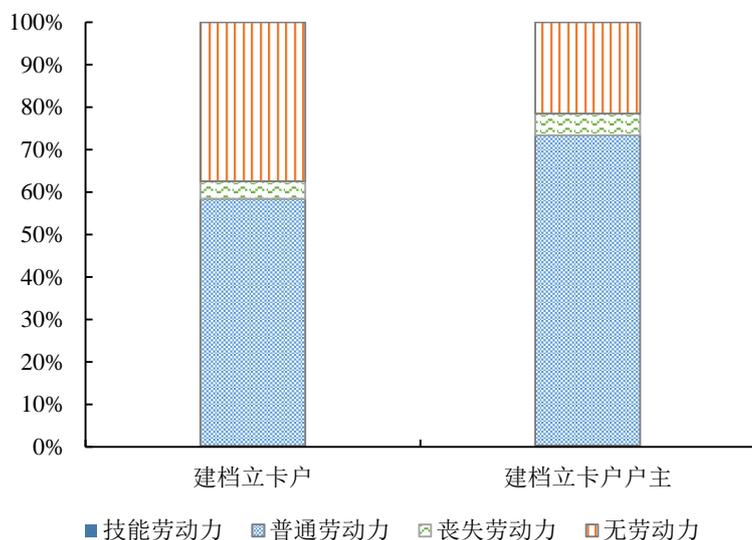


图 33 2014 年建档立卡户成员及户主劳动力情况

从市场和基础设施可获得性角度来看，图 34 反映了 2014 年建档立卡户住房位置距村主干道的距离，一定程度上反映了其交通便利性。从统计结果来看，近 75% 的贫困家庭住房位置距村主干道距离小于 500 米，且绝大多数家庭居住在距离村主干道 3 公里以内的位

置。极少数家庭距村主干道超过 4 公里。因此从整体来看，多数贫困家庭居住位置的交通条件较为便利。

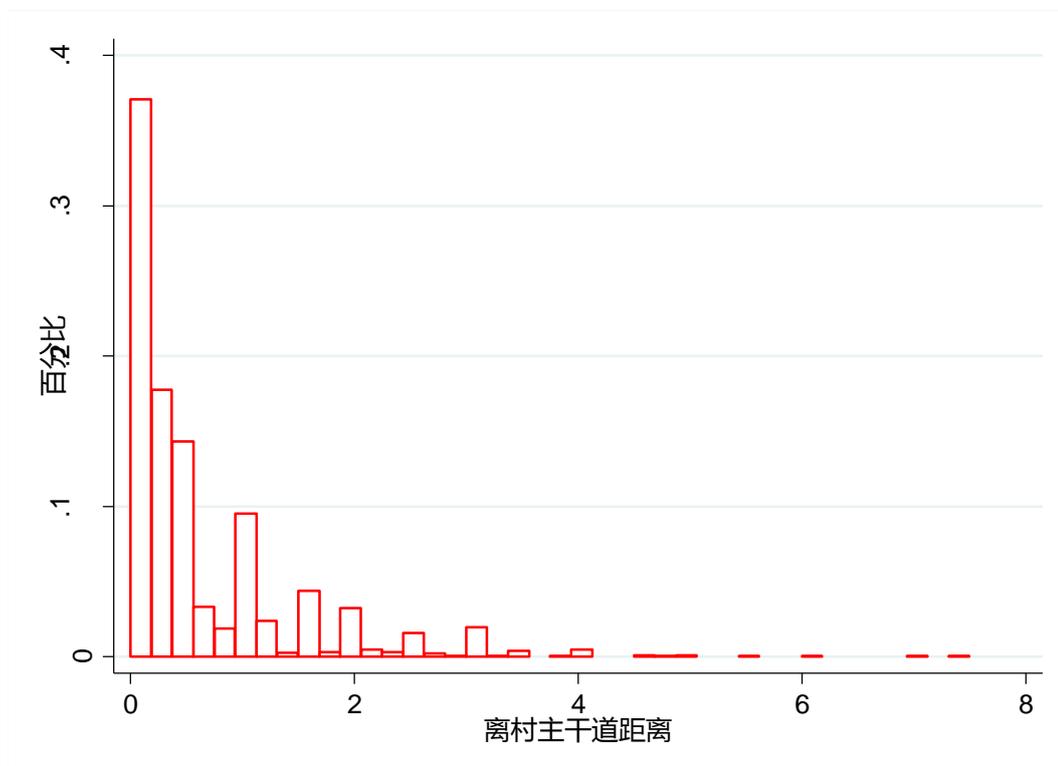


图 34 2014 年建档立卡户离村主干道距离分布

从基本生存条件来看，本文使用贫困人口的饮水困难比例、居住危房比例、通生产用电比例、用水安全比例和有卫生厕所比例来度量贫困人口的基本生活状况（图 35）。2014 年，贫困人口中，仅 0.21% 的人口存在饮水困难问题；居住危房人口的比例为 3.69%。从整体来看，绝大多数贫困人口的用电及安全用水均能够得到保障，二者比例分别为 95.49% 和 98.05%；此外，从统计数据来看，2014 年卫生厕所设施已基本普及，98.95% 的贫困人口能够使用卫生厕所。

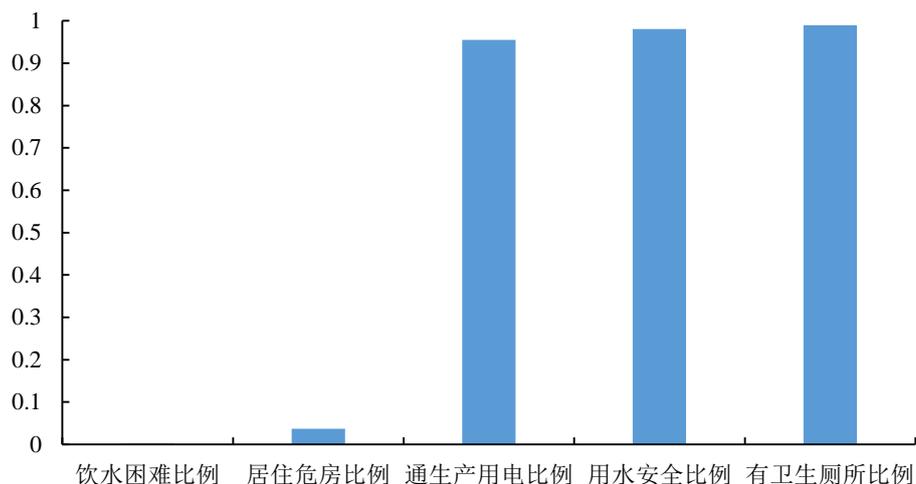


图 35 2014 年建档立卡户各类基本生产生活条件情况

### (三) 贫困户的致贫原因

从贫困家庭的致贫原因来看（见图 36），2014 年，因病、因缺技术、因残和因缺资金是导致贫困的前五个原因，占比依次为 28.33%、23.07%、13.60%、10.32%。此外，还有近 5% 的贫困家庭是由于懒惰致贫的。

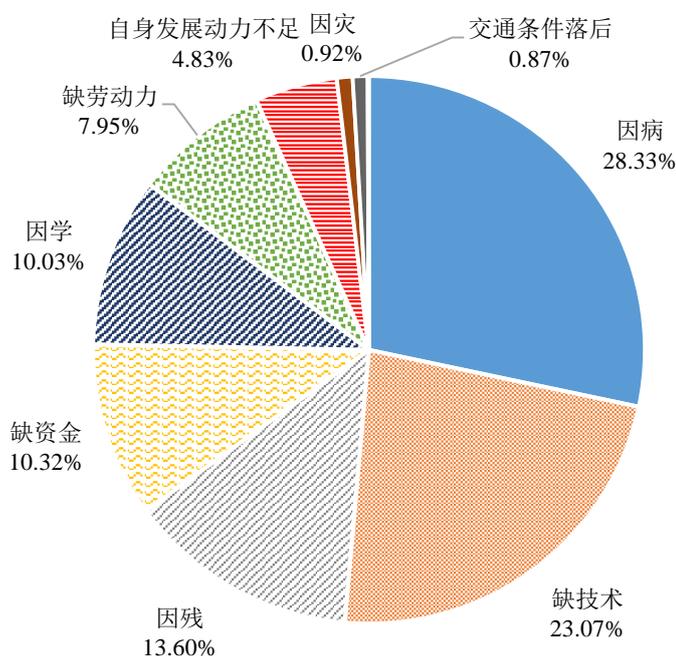


图 36 2014 年建档立卡户主要致贫原因分布

从结果来看，多数建档立卡贫困户具有缺少劳动力、患病或残疾个体比重高、受教育水平普遍较低及劳动人口的劳动技能缺乏等特征。此外，统计结果表明，患病是最为主要

的致贫原因。

## 四、要素利用率、劳动生产率与农户长期发展

### （一）家庭收入函数视角下的增收发展策略

从上一部分贫困人口画像可以看到，一个典型贫困户的家庭收入中有四分之三都是来自工资收入。尽管拥有 2.23 亩耕地，但有效灌溉面积仅占 68.8%，导致主要代表农业收入的生产经营性收入在家庭收入中占比较低。贫困户的家庭成员往往包含老人、小孩、学生、病人、残疾人等无劳动力的人。而即使有劳动力，也受限于初中教育水平，无法得到高收入的工作。此外，贫困户还从政府获得转移支付收入，这类收入既包括低保、五保等针对特定弱势群体的转移支付，也包括鼓励工作的外出打工交通补贴，还包括退耕还林补偿、生态补偿等针对农林资产的转移支付。最后，贫困户还从基础设施建设水平和公共服务水平中获利。例如道路建设降低了通勤成本，水塘建设帮助灌溉农田以获得更高收入，等等。

根据以上典型贫困户资产状况和收入来源的描述，本报告提出如下家庭收入函数：

$$I_j = A_j \cdot f(K_{pub}, K_{pri,j}, E_j \cdot L_j) - c_j - \sum_{i=1}^n p_m \cdot \mathbb{1}_m(i)$$

考虑含有  $n$  个个体的代表性贫困家庭  $j$ 。 $A_j$  表示贫困户可得的技术水平，包括种植技术、生产经营技术等。 $f(\cdot)$  是家庭生产函数，包括公共资本 ( $K_{pub}$ )、私人资本 ( $K_{pri,j}$ )、有效劳动力 ( $E_j \cdot L_j$ ) 在内，各种家庭生产要素都根据这一生产函数为家庭带来回报。 $f(\cdot)$  的形式可能是复杂的，在于各项生产要素的边际回报率不仅会随自身投入规模的变化而变化，还会因其他投入要素规模的变化而变化。例如，通过增大交通基础设施的投入可以帮助农产品向外地销售，通过加大教育投入可以提升人力资本积累水平，通过招商引资可以帮助贫困户在当地就业，刺激劳动供给（程名望等，2016）。除了投入各项资本以获得收入外，家庭还必须支付各类开支。一般性的消费品支出 ( $c_j$ ) 在贫困户中的异质性较小，也难以直接影响贫困户的贫困状况。但如果贫困户中有患有大病、慢性病或残疾的家庭成员，则会给家庭带来持续、巨大的医疗支出负担。本文利用  $\sum_{i=1}^n p_m \cdot \mathbb{1}_m(i)$  来刻画这一类型支出，其中  $i$  表示第  $i$  个家庭成员， $n$  表示家庭规模， $p_m$  表示患有大病、慢性病及残疾等大额医疗支出的平均水平， $\mathbb{1}_m(i)$  是一个指示函数，用于表示家庭成员  $i$  是否属于患有大病、慢性病及残疾等需要大额医疗支出的人群。

通过这一家庭收入函数，可以良好地表示典型贫困户的家庭收入特征。包括因病致贫、因残致贫、缺技术致贫、缺劳动力致贫等主要致贫原因，都能在这个家庭收入函数的形式和

要素投入规模中得到良好的反映。这一家庭收入函数与一般研究中定义的家庭预算约束有着明显的不同，其中最主要的一点在于这个函数剔除了储蓄以及贫困户在金融市场中的收入和支出，这与贫困户财产性收入占比很低的事实是吻合的，贫困户往往属于经典宏观经济学研究中的流动性受限家庭（与之相对的则是可以进入金融市场的李嘉图家庭）。

根据家庭收入函数，可以提出三个方向的贫困户长期增收脱贫策略：（1）通过短期内刺激要素投入、提高要素利用率，增大家庭的回报。（2）通过中长期内的持续投资和生产形式转变，提升单位要素的边际生产率和边际回报率。（3）通过持续的财政投入降低大额医疗支出负担，并通过事前干预防止贫困人口遭受大病、慢性病、残疾等的侵袭。

从以上家庭收入函数的形式可以看出，家庭收入函数也是社会生产函数的微观体现。家庭的短期增收问题和长期发展问题，也是国家经济的短期调控问题和长期增长问题。本报告认为，精准扶贫是在国家经济下行阶段一项可行的反衰退策略。在各项扶贫政策共同作用下，贫困地区比发达地区具有更良好的发展前景、更快的增长速度，因而在贫困地区实施大规模基础设施投资，可以获得比在发达地区更高的边际回报率。另外，通过给贫困家庭提供更多的社会保障，将流动性转移到了边际消费倾向较高的群体，可以促进经济中整体消费水平提升，提升短期总需求水平。而且，扶贫攻坚的信号很可能改变人们对贫困地区的增长和发展预期。考虑到公共资本提升，私人资本也会增加投资以获得更高的要素回报率，因此扶贫政策还可以刺激私人投资上升。最后，扶贫财政投入主要用于短期投资、长期回报的支出项目上（详见后文第七章），用作短期反衰退政策并不会显著增大财政负担，政府从短期刺激中退出的成本也较低。

## （二）要素利用率提升政策

要素利用率提升主要分为两方面：一是增大贫困农户手中已有的各类农林土地资源的利用率；二是促进广大贫困地区闲置劳动力供给，提高人力资本利用率。

### （1）提升土地资本利用率

在第一方面，现有政策主要通过基础设施投入促进农林资源获得更大产出，并通过基础设施投入、企业资源引进等手段拓宽市场规模，拓展产品销售渠道，提升产品附加值。具体而言，通过大规模农田水利投入和水塘建设，可以发展农业灌溉，从而提升农作物产量。通过加大道路交通设施建设，可以降低农林产品外销成本，提升竞争力。通过电商扶贫、建设“淘宝村”等手段，可以增大这些产品的市场规模，提升产品附加值。

此外，通过保险扶贫手段，为农作物生长、收成按照作物类型、生长阶段、收成状况等给予不同程度的保险保障，例如，水稻返青—分蘖、拔节—抽穗、扬花—成熟生长期的赔偿

比例分别为 60%、80%、100%；花生种植保险苗期、开花下针期、结荚期、成熟期的赔偿比例分别为 40%、60%、75%、100%。水稻、花生、油菜、油茶、小麦、玉米、菌类、棉花、果树、蔬菜、茶叶、中药材以上作物损失率达到 30%（含）以上开始赔偿，投保作物损失率在 80%（含）以上的按全部损失赔偿。并为大牲畜类、禽类死亡提供保险。这一系列举措可以降低贫困农户种植作物的产出风险，从而激励农户扩大耕作规模，提高农林土地利用率。

通过退耕还林等生态补偿制度，也可以提升土地资产在贫困农户家庭收入函数中的地位，激励农户保护耕地、林地，以环境友好的形式进行耕作和开发利用，从而保证良好的生态环境不被破坏，并由此提升农林产出的附加值，并为生态旅游开发、环境保护区建设等打下良好基础。

## （2）提升人力资本利用率

在第二方面，主要强调劳动人口参与劳动力市场中的激励相容问题。一方面，贫困地区的劳动人口可能不愿外出务工。首先，外出务工的交通成本对于贫困家庭而言是一笔较大的负担，如果没有较大把握在外出后找到合适的工作，贫困劳动人口很可能不愿意付出外出务工的成本。因此大部分外出打工的人都是经熟人介绍，或是多人伙同外出务工。其次，即使贫困劳动人口外出务工，工作类型也往往是零工、散工，而非长时间的正规就业。在这种情况下，多次往返外地意味着更大的交通成本。此外，外出务工意味着与家人分离，这对于家庭主妇，特别是家中有老人、小孩或病人的家庭主妇，更不可能放下照顾家庭的责任外出务工。

另一方面，企业、工厂等用工单位可能不愿意到当地聘请劳工。贫困地区的本地市场规模狭小，因此产品主要盈利来自于外销到其他地区。但在交通基础设施未完善情况下，在偏远、交通不便地区落户意味着更高的运输、销售成本。这会显著地削弱企业的竞争力。即使企业、工厂落户贫困户所在地区，较低的受教育水平和较低的劳动技能决定了贫困劳动人口的竞争力较弱，这些企业、工厂并不一定将工作机会给予这部分贫困人口。

为了应对激励相容问题，精准扶贫战略中实施了一系列政策举措：一是提供交通补贴鼓励劳动力外出，防止过高的交通成本阻碍闲置劳动力外出获得工作及外出获得更高收入的激励；二是实施易地搬迁政策<sup>7</sup>并将扶贫车间引入集中安置点附近，通过对扶贫车间乃至扶贫

---

<sup>7</sup> 新县针对居住在生存环境恶劣、生态环境脆弱、不具备基本发展条件的以及居住过于分散、基础设施和公共服务设施配套差的地区贫困人口，在 2016-2017 年实施易地扶贫搬迁政策。针对易地扶贫搬迁政策的评估，请详见分报告。

车间中的贫困工人提供补贴，降低企业落户成本，降低雇佣贫困工人的成本，保证搬迁人口有充分的就业机会；三是开发公益性岗位，通过政府购买服务的方式重点雇佣贫困群体，使得劳动技能较低又无法外出的贫困群体能够参与就业。

### **（三） 劳动生产率提升政策**

劳动生产率提升往往是一项长期的过程，需要政府的长期规划和持续投入。针对要素生产率提升视角，精准扶贫战略主要实施了两方面政策措施：一是通过将农业资本转为非农业资本，使生产函数的形式发生变化，让相同的资本产生出更大的收入。二是通过长期人力资本投资，不断积累地区人力资本水平，以获得远期巨额回报。本报告认为，以上两方面举措都是普适性的做法，但除此以外，还需要政府从自身发展需要、自身竞争优势、产业发展方向等方面综合考虑发展的方向和侧重点。

#### **（1） 农业资本向非农业资本转变**

将农业资本向非农业资本转变的政策主要是以到户增收项目为主的产业扶贫政策。一是在农民自愿的基础上，采取反租倒包、租赁承包、土地入股等多种形式流转土地，形成大片可供大规模种植或大规模开发利用的土地，壮大村集体经济。二是成立农村合作社，按照“企业+合作社+基地+贫困户”模式组织形式，推动农业生产方式转变，引导村民发展当地优势产业，增加村集体经济收入。对于贫困户自主发展产业的，按每户不超过 4000 元标准补贴。对于按“企业+合作社+基地+贫困户”模式实施的，政府按每户不超过 5000 元的标准补贴，并保证每户从产业项目中获得的收益总额不低于 5000 元，属于年度保底分红的贫困户分红收益资金额不得低于银行同期年度基准利率。对于采取光伏扶贫、电商扶贫等帮扶类型组织实施的，还可以适当提高项目资金补贴标准。

通过发展农村集体经济的方式，将援助资金投入现代农业项目，盘活农民土地和农村剩余劳动力资源，最大化援助资金的使用效率。同时撬动社会资本，吸引企业投资，最大化集体经济的收益。通过建立公平的收益分配机制，确保农民普遍、公平地享受产业发展收益。

长期提升农业用地生产率的根本，还在于找准发展定位，因地制宜，发挥地区比较优势。例如，中部地区地处我国中心位置，是南北、东西交通线路的中点，也是大量交通运输工具交汇、中转的地方，具有良好的交通通达性，且对全国各地而言有着较为平均的交通成本。在这种情况下，可以利用中部地区的区位优势，结合当前中部贫困地区生态环境良好、自然风光秀丽的特点，发展体育小镇、会议中心等特色旅游业、服务业，从而盘活生态景观的经济价值，拉动地区发展。

#### **（2） 长期人力资本投资**

针对人力资本的长期投资政策十分丰富，从贫困人口发展的各个阶段入手，从健康、教育、培训等角度，使贫困人口在劳动力市场上的竞争力增强，使每个贫困劳动力在工作中创造更大价值，也为贫困户家庭带来更高收入。具体而言，包括以下各项政策：

1. 对 0 到 18 岁的贫困儿童和青少年，实施多层次教育扶贫政策，包括提供学前教育补贴，在农村学校提供营养餐，建立寄宿学校解决贫困留守儿童寄宿教育问题，为普通高中中学生提供国家助学金，为职业教育学生提供“雨露计划”补助，为在校贫困大学生提供每年 5000 元的助学补贴，并优先发放助学贷款，提供助学补充借款。一系列政策的目的是确保贫困户未成年人的教育问题得到解决，从而在长期改变家庭的贫困状况。

2. 对 18-65 岁的农村贫困中青年群体，重点实施就业培训政策。在就业培训方面，鼓励中介机构输送贫困劳动力就业，对介绍贫困劳动力就业的中介机构给予奖励；统筹开展贫困劳动力培训工作，开展专业技能培训，并根据贫困劳动力获得劳动技能情况，发放初、中、高级证书对应补助金；鼓励院校和企业开展扶贫性就业培训，凭学员免费培训确认书和务工情况给予补助，鼓励开展实用技术或就业技能短期免费培训，并按照每人每天发放 100 元的补贴。通过一系列刺激就业培训政策，帮助贫困劳动力提升生产率水平，从而获得更高收入。

#### （四）重大支出保障政策

结合主要致贫原因结构，可以发现因病、因残、因灾致贫的占比高达 42.85%，表明重大支出项目可以轻易将一个家庭推入“贫困陷阱”。如何防止这种重大支出负担落在家庭之上，是解决长期贫困问题的关键所在。从家庭收入函数的形式可以看出，控制家庭重大支出负担的政策可以从两方面着力：一是降低人们遭受大病、慢性病、残疾等负面事件的概率，二是降低看病等重大支出事项的平均成本。

针对第一方面，精准扶贫战略从三类人群入手进行干预：

1. 对贫困家庭未出生的婴儿，当地政府实施了免费孕检政策，鼓励在孕期的妇女积极参加免费孕检，了解出生缺陷发生的风险，目的是尽可能减少残疾儿童、患病儿童的出生，避免贫困的代际传递，防止遗传性残疾继续蔓延。

2. 针对贫困妇女，开展宫颈癌、乳腺癌“两癌”免费筛查，保证农村妇女的健康问题。

3. 针对 65 岁以上的农村贫困老人，提供免费体检、抓好五保供养并通过政府购买服务的方式雇佣养老院护理员，解决老年人健康和养老问题。

针对第二方面，精准扶贫战略实施了包含医疗、社会保障、产业受益转移支付等政策。

1. 在医疗领域建立基本医疗保险、大病保险、大病补充保险、医疗救助、医疗保障政府财政补助“五道保障线”，大幅降低所有家庭在基本医疗和大病医疗方面的支出负担

2. 在社会保障层面，不断上调最低生活保障、特困人群供养等社会保障政策的补贴标准，同时提升这些社会保障政策对于贫困户的瞄准效率。针对“鳏寡孤独痴残”等困难群体，提供兜底保障政策，进一步扩大“社会安全网”的覆盖范围。

3. 从产业扶贫的角度看，政府利用当地较好的光照条件，选择在贫困村和易地搬迁安置点附近建立光伏电站，依托优先上网和电价补贴政策获得持续的发电收益现金流，并将光伏电站受益以分红形式发放给自有收入能力弱的贫困户，作为助力贫困群众脱贫的重要手段。

## 专栏——绿水青山就是金山银山

生态补偿金是为了保护生态环境和自然资源对因环境保护丧失发展机会的区域内的居民进行的资金补偿。2016年4月，国务院办公厅发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》（以下简称“《意见》”），目标任务是到2020年，实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖，多元化补偿机制初步建立，基本建立符合我国国情的生态保护补偿制度体系。分领域看，森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地均在生态补偿范围内。

生态补偿是“绿水青山就是金山银山”发展理念的重要践行方式之一。生态补偿制度的建立可有效促进生态环境的改善、保护自然资源，提高农业产品、林业产品的附加值，同时还促进探索出更加多元化的自然资源利用方式。新县自然资源丰富，森林覆盖率高，有“百里绿色画卷”之称，积极落实生态补偿政策。2018年新县荣获第二批国家生态文明建设示范市县称号。同时，新县积极转变自然资源利用方式，探索生态旅游、绿色农产品生产、建立特色小镇等增收方法，帮助贫困户脱贫致富。

《意见》提到，结合生态保护补偿推进精准脱贫，探索生态脱贫新路子。在新县，生态扶贫是扶贫的重要途径之一。生态补偿金中，退耕还林补助、森林生态效益林补助等与我国退耕还林政策密切相关。新县地处大别山腹地，耕地少、林地多，林业用地占全县面积的67%，农业主要以林业为主。贫困户大多拥有一定面积的林地和小部分耕地，因此生态补偿金在新县贫困户的转移性收入中占有重要地位。

退耕还林补助等类型的生态补偿金主要按照农户所承包的土地面积进行补偿，与其他以劳动人口为基准的转移支付不同，有利于缺乏劳动人口的家庭。这类家庭一般有较多老、幼、病、残人口，基本不具备劳动能力，因此无法享受到政府发放的外出务工补贴、扶贫车间补贴、就业培训补贴等补助。劳动力较为充足的贫困户在补贴与激励下将快速增加工资收入，这两类家庭的贫富差距反而被拉大。但是，缺乏劳动力的贫困家庭只要拥有耕地与林地，就

可享受到生态补偿金。因此，生态补偿比其他转移支付更具有普惠性和公平性。

## 专栏——社会力量参与扶贫

广泛动员社会力量参与扶贫开发，不仅是我国扶贫开发事业的成功经验，也是中国特色扶贫开发道路的重要特征。与政府资金扶贫相比，动员社会力量配置精准扶贫资源的方式更为灵活、形式更为多样，且能够发挥市场机制的作用，切实满足贫困人口的需求，确保扶贫的效率和效果，是政府扶贫的重要补充。

社会力量扶贫，已经作为我国顺利开展扶贫工作的重要抓手和贫困地区实现脱贫的有力保障，受到了政府及社会各界的广泛关注。2014年11月19日，国务院办公厅颁布了《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》，提出要创新完善人人皆愿为、人人皆可为、人人皆能为的社会扶贫参与机制，形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局，并从培育多元社会扶贫主体、创新参与方式、完善保障措施三个方面提出了具体的方针措施，成为指导社会力量参与扶贫开发的重要行动指南。

近年来，随着精准扶贫战略的实施，社会力量和社会资金在我国的脱贫攻坚工作中发挥着越来越重要的作用。新县是国家贫困县，也是河南省2018年“脱贫摘帽”的3个县（市、区）之一。在这场关乎人民福祉的战斗中，积极动员全社会力量，撬动社会资金，上下齐心、目标一致，合力决战决胜脱贫攻坚：

一方面强调做好组织保障，完善机制建设保成效。近年来，当地政府陆续制定实施了新县脱贫攻坚社会扶贫专项工作的《实施方案》和《攻坚方案》，出台了《关于建立非公有制企业与贫困村结对帮扶制度》，动员组织县内外非公企业与贫困村开展结对帮扶，实现了帮扶力量点对点的精准对接、精准配置。

另一方面注重激发持续动力，对非公企业、商会及协会帮扶贫困村、贫困户进展情况动态跟踪、定期汇总，实地查看帮扶成效，表彰先进民营企业，并对帮扶走访不积极、帮扶成效不突出的非公企业进行调整。此外，政府还通过指导帮扶企业精准对接贫困户的脱贫产业发展需要和贫困学子的教育需求，通过产业发展和捐资助学增强群众的内生动力，做好脱贫攻坚工作的长效文章。

与政府财政资金扶贫相比，社会资金扶贫的优势和作用在于：（1）资金来源广泛，能够汇集社会资源，为弥补政府财政资金的总量不足提供可靠保障，特别是帮助基础设施建设水平薄弱、当地政府财政支持有限的贫困地区实现脱贫；（2）具有多元化、多领域的投资主体，因此各企业、组织和个人可充分利用所处领域的专业优势识别贫困人口需求，提

供必需的资金、产品或服务，保证精准扶贫工作的“精准性”，防止政府资金全无效果；

(3) 资源配置方式灵活、形式多样，能够在一定程度上发挥市场机制的作用，确保资金使用的“有效性”，避免财政扶贫资金的分配不合理和低效率。(4) 社会组织如民营企业，能够通过推动贫困地区基础设施和产业发展，实现“产业扶贫”和“扶志扶智”，赋予当地发展的外在条件和内生动力，巩固扶贫成果，确保长效发展。是政府扶贫的重要补充。目前，当地社会力量投入扶贫资金 6700 余万元，实施扶贫项目逾 200 个，开展关爱行动 30 余次，受益群众近 10 万人，为全县的脱贫攻坚工作注入了新活力，迸发出了强大的脱贫攻坚统战力量。

## 五、精准扶贫的短期效果评估——就业和收入

2014 年以来，新县不断加大扶贫工作开展力度，运用多种方法、通过多种渠道帮助贫困人口实现脱贫，坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，作为头等大事和第一民生工程，并取得了显著成效。从微观层面（贫困户层面）来看，扶贫的成效可主要表现为五个层面：(1) 全县整体贫困状况得到显著改善，即贫困户占比迅速下降；(2) 贫困户收入近年来迅速增长；(3) 贫困人口的工作时长增加，且劳动参与率不断提高；(4) 贫困户的构成结构得到改善；(5) 基础设施更为普及，贫困户对于多数基础设施的可获得性增强。

### (一) 贫困状况改善

2013 年底进行全部贫困户建档立卡后，在 2014-2017 年四年间，新县每年都会实行贫困户的动态调整，即每年吸纳符合贫困标准的新贫困户，并进行建档立卡；同时对已经符合脱贫标准的贫困户标示“脱贫”。根据表 6，可以有以下几个观察：首先，2014-2017 年间，建档立卡户及覆盖人口数量维持在 1.2 万户、4 万人左右；其次，贫困户（未脱贫数量）和贫困人口数量逐年减少，其中贫困户由 2014 年的 11742 户减少至 979 户，占比从 100% 下降至 8.02%；贫困人口从 37697 人下降至 2860 人，占比从 100% 下降至 6.63%；从减贫速度来看，2015-2017 年贫困户的减少幅度依次为 12.44%、35.87% 和 85.14%；贫困人口的减少幅度分别为 11.80%、36.81% 和 86.39%，减贫速度逐年递增。

表 6 新县 2014-2017 年贫困状况及变化

年份	总户数	贫困户	脱贫户	贫困户占比	贫困户减速
2014	11,732	11,732	0	100.00%	-
2015	11,750	10,273	1,477	87.43%	12.44%
2016	12,130	6,588	5,542	54.31%	35.87%
2017	12,212	979	11,233	8.02%	85.14%

年份	总人数	贫困人口	脱贫人口	贫困发生率	贫困人口减速
2014	37,697	37,697	0	100.00%	
2015	38,953	33,247	5,706	85.35%	11.80%
2016	41,835	21,010	20,825	50.22%	36.81%
2017	43,145	2,860	40,285	6.63%	86.39%

数据来源：新县人民政府。

## （二）贫困户的收入增加

收入是判断一个家庭生活水平高低重要指标。从家庭总收入来看，2014-2017 年，贫困户的收入分布曲线不断右移，呈现递增的趋势。2014 年，贫困户的平均收入为 8610 元，2017 年增加至 12248 元，增长了 42.25%（见图 37）。

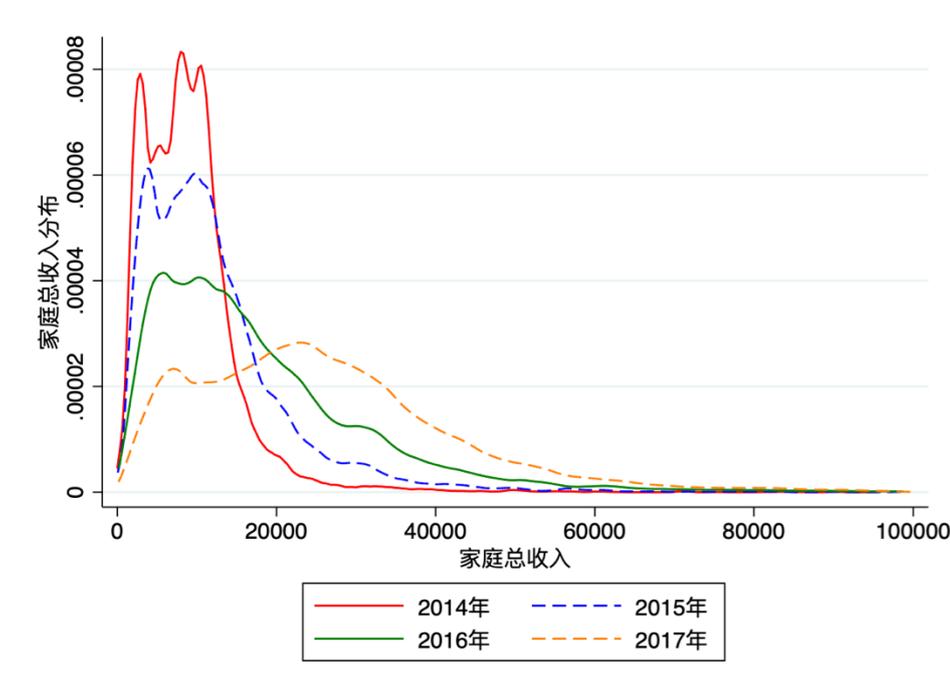


图 37 2014-2017 年建档立卡户的收入分布和收入均值（单位：元）

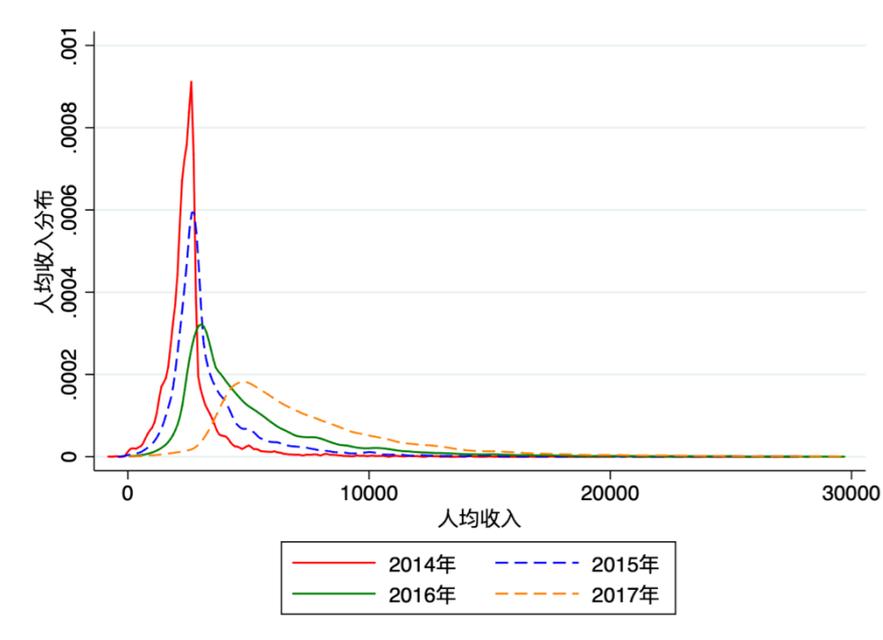


图 38 2014-2017 年建档立卡户的人均收入分布和贫困户人均收入均值（单位：元）

从人均收入来看，贫困户的人均收入也呈现出明显的增长趋势。2014 年，贫困户的人均收入仅有 2613 元，低于新县政府设置的 3400 元的贫困标准线；2016 年，贫困户的人均收入开始超过了 3400 元，2017 年继续增长到了 4514 元，相较于 2014 年，增长了 73%。

具体来看，2014-2017 年间，工资收入从 6420.89 元增加至 20813.25 元，增长了 2.2 倍；转移性收入从 1464.52 元增加至 2909.97 元，增长了近 1 倍；生产性收入从 1157.31 元增加至 1984.19 元，增长了 0.7 倍；财产性收入从 52 元增加至 676.1628 元，增长 12 倍。可见，财产性收入的增速最大，工资性收入、转移性收入和财产性收入位居其后（见图 39）。

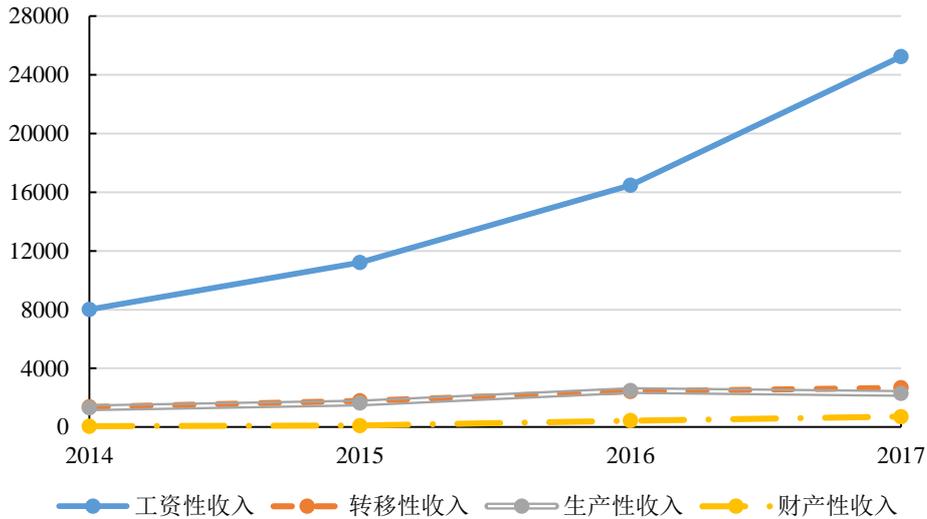


图 39 2014-2017 年不同类型收入的变化情况

从收入结构看，根据图 40 可以观察到，2014-2017 年间工资收入一直是贫困户收入的主要来源，且占比从约为 74.6% 上升至 81.6%；转移性收入是贫困户收入的第二来源，但其占比从大约 12.8% 缩减至 8.6%，表明建档立卡户的自有收入占比提升，经济自足性增强；生产性收入，即贫困户农业种植、养殖收入等，是建档立卡户收入的第三来源，2014-2016 年占比维持在 11%-12% 的水平，到 2017 年下降至 7.4%；财产性收入虽然在建档立卡户的收入结构中占比最小，但在 2014-2017 年期间，其占比从仅仅 0.5% 迅速上升到了 2.3%，表明建档立卡户的财富水平、储蓄水平有了较大提升。

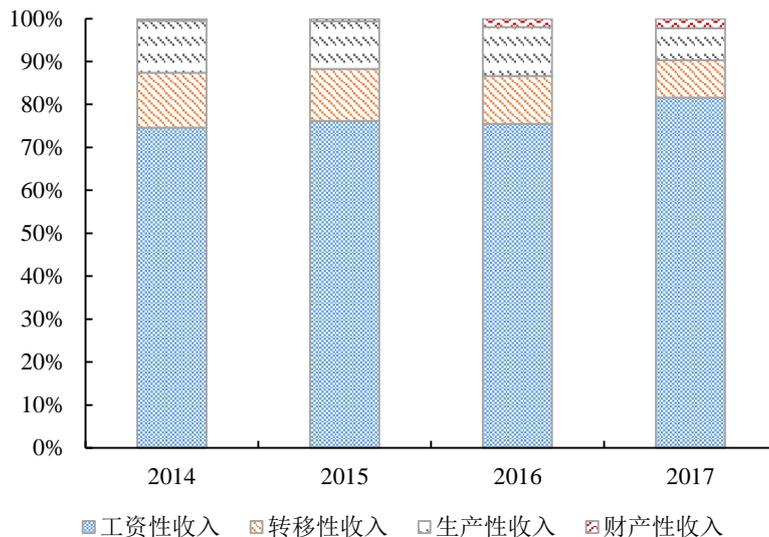


图 40 2014-2017 年建档立卡户的收入结构及变化

### (三) 贫困户的劳动供给提升

如上文所述，贫困户的工资收入的占比和收入均呈现出上升的趋势。为考察其收入增加的来源，我们进一步分析了贫困人口的工作时间，如图 41 所示，2014 年贫困人口中劳动适龄人口（定义为 16 岁及以上、60 岁以下的个体）的平均工作时间为 2.8 个月，到 2017 年，劳动适龄人口的工作时间增加到了 4.6 个月，工作时间显著增加。从贫困人口中参与劳动的务工人员工作时长来看，2014 年，务工人员平均年工作时长为 6 个月，并在此后三年呈逐年递增的趋势。2017 年，其平均工作时长达到 8.1 个月。此外，2014-2017 年间，贫困人口中劳动适龄人口的劳动参与率也显著增加。2014 年，劳动适龄人口的劳动参与率不足 50%，而 2017 年，这一比例已达到 56.49%，劳动参与率增长近 10 个百分点。即整体而言，贫困人口在就业层面表现出劳动参与率显著提高、劳动时间显著增加的趋势。

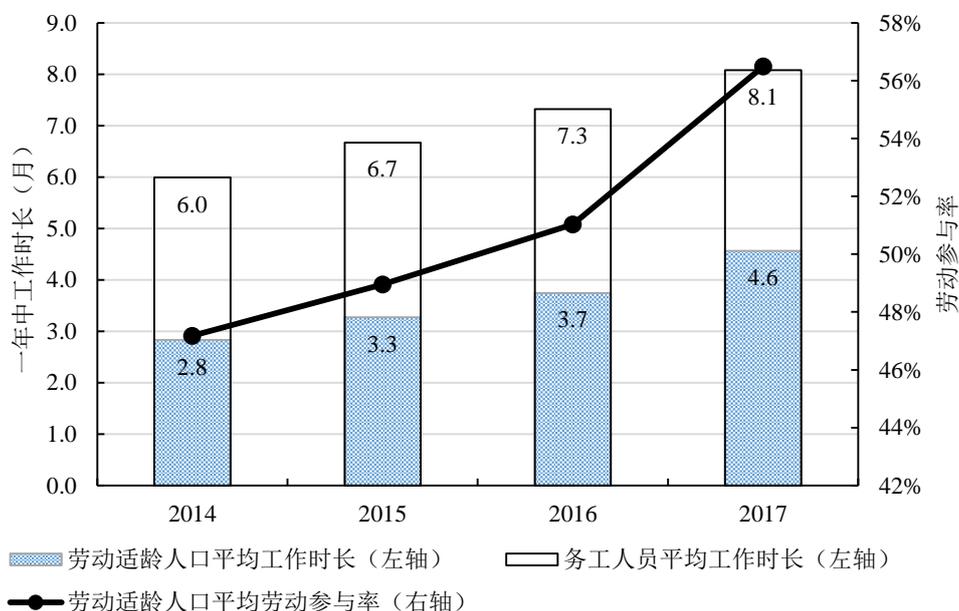


图 41 2014-2017 年建档立卡人口的工作时间与劳动参与率

分性别看，整体而言，男性的工作时间大于女性（见图 42）。具体的，2014-2017 年间，青年女性的工作时间由 1.5 个月增加至 3 个月，增长了 1 倍；中年女性的工作时间从 1.2 个月增加至 3 个月，增长了 1.5 倍；老年女性的工作时间从 0.1 个月增加 0.4 个月，增长了 3 倍；青年男性的工作时间从 3.4 月增加至 5 月，增长了 0.5 倍；中年男性的工作时间从 4.9 个月增加至 7.1 个月，增长了 0.4 倍；老年男性的工作时间从 0.7 小时增加至 1.9 小时，增长了 1.7 倍。

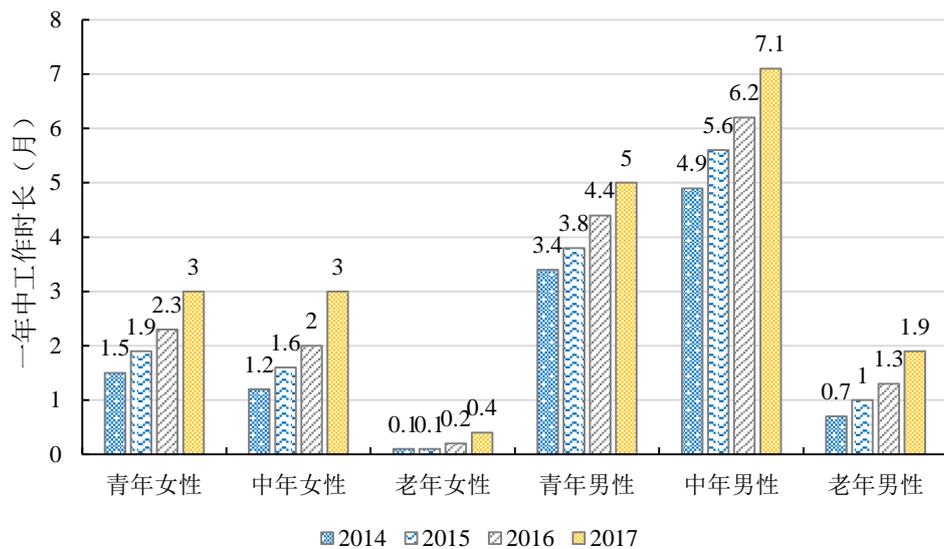


图 42 2014-2017 年不同性别-年龄群体的工作时间

注：年龄在 18 到 35 岁的群体视为青年；年龄在 35 到 55 岁之间视为中年；年龄在 55 岁以上的群体视为老年。

图 43 和图 44 分别描绘了贫困家庭男性和女性贫困人口的务工去向。从图 43 来看，2014 年男性失业群体中的一部分在 2017 年实现就业，外出务工的比例上升；与此同时，劳动地点的交叉变动，显示工作的不稳定性。再从图 44 来看，2014 年女性失业人数占比超过 50%（左侧黄色部分占据一半以上的弧长），2017 年，失业人数占比有所减少，一部分失业群体流向了外地劳动力市场；且类似地，女性外出务工的比例有明显的上升。

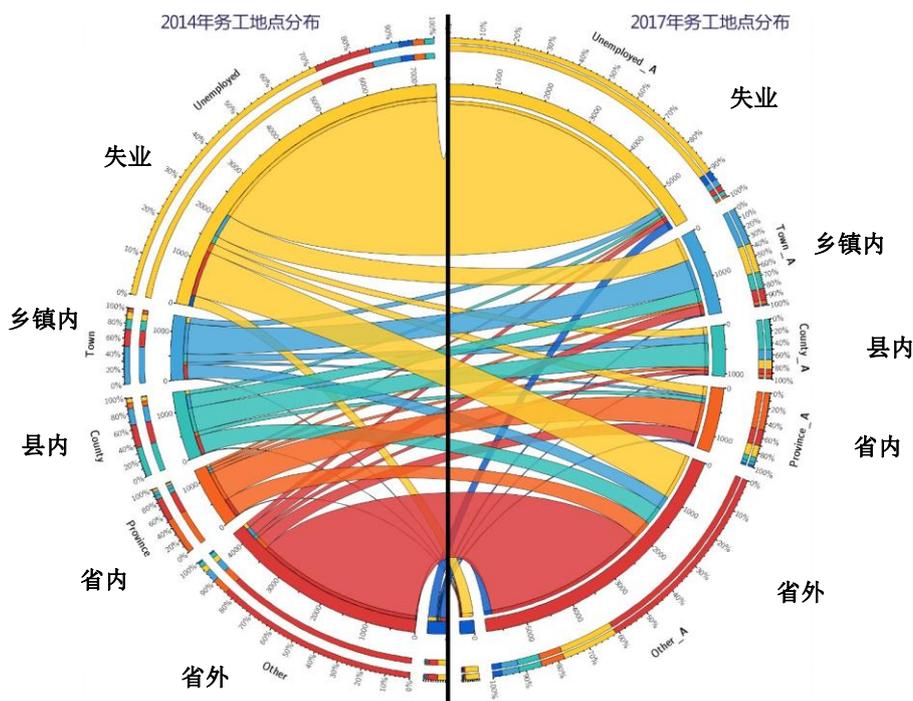


图 43 2014 年（左）与 2017 年（右）建档立卡户男性务工分布与流动情况

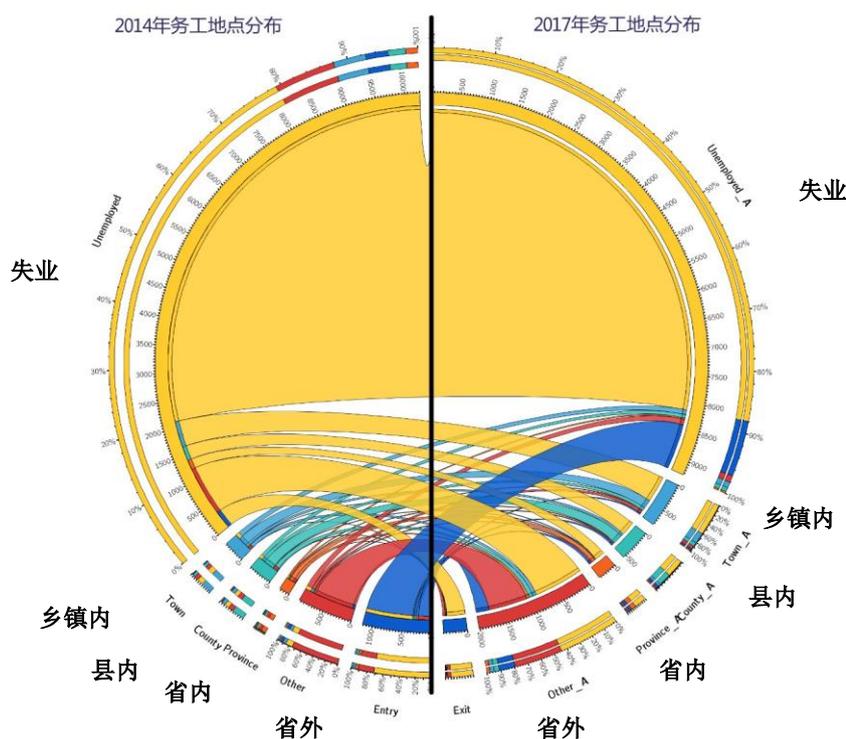


图 44 2014 年（左）与 2017 年（右）建档立卡户男性务工分布与流动情况

注：图中黄色部分表示失业群体、蓝色为本乡（镇）内工作、绿色为本县其他乡镇内工作、橘色为本省其他市县内工作、红色为省外工作。

#### （四）贫困户类型的构成变化

2014 年以来，新县的脱贫攻坚工作快速推进，并取得了显著成效。从整体来看，贫困户比重迅速下降。2014 年，贫困户占比 87.37%，而 2017 年，这一比例已降至 8.04%。

而实际上，贫困户之间也存在显著的差异。根据新县统计系统中的数据，建档立卡户包括 6 大类，分别为低保户、低保贫困户、五保户、五保贫困户、一般农户和一般贫困户。如图 45 所示，一方面，2014-2017 年间，各类贫困户比例不断下降，政策性脱贫效果明显：不仅一般贫困户的占比下降，多数低保户和五保户也大部分实现脱贫。2014 年，所有贫困户中，一般贫困户的占比最大，占 51.2%；低保贫困户次之，占 30.94%；2017 年一般贫困户的占比已经下降至 1.28%，低保贫困户下降至 5.18%。

另一方面，一般农户、低保户和五保户的比例上升：其中一般农户的占比从 2014 年的 11.66% 增加至 2017 年的 46.43%；低保户从 2014 年的 2.69% 增加至 2017 年的 43.97%；五保户占比由 0.11% 增加至 2.92%。这在一定程度上反映了各项社会保障对建档立卡户的覆盖面不断扩大，政策保障力度不断加强。整体而言，2014 年，非低保或五保的建档立卡户

占比为 56.7%，而 2017 年，这一比例下降到 42.4%。

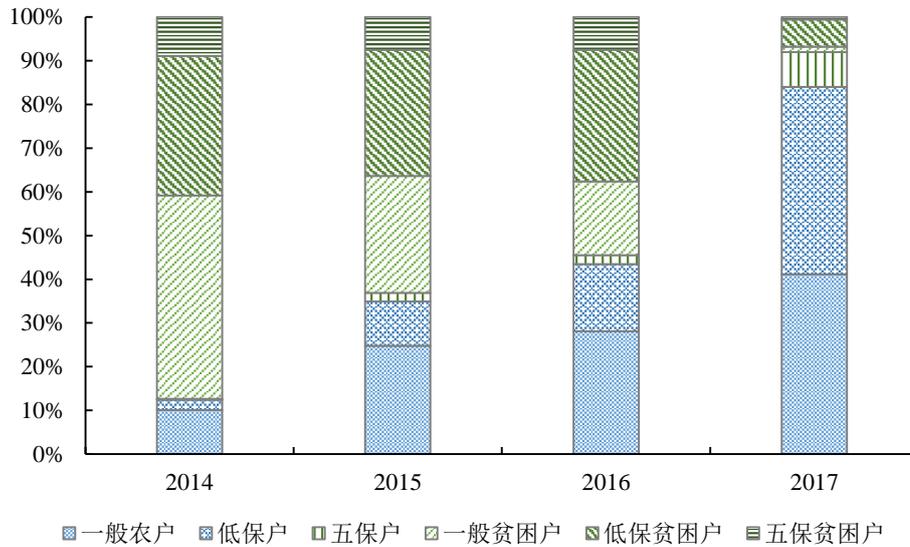


图 45 2014-2017 年不同类型家庭的占比 (%)

进一步，我们考察不同类型家庭的收入结构特征。首先，根据

表 7，按 2014 年人均收入绝对值大小排序都为：一般农户、低保户、五保户、五保贫困户、一般贫困户和低保贫困户。从收入的增速变化来看，一般贫困户的收入增速最快、随后依次为：五保贫困户、低保贫困户、一般农户、低保户，五保户的收入变化最低。其次，从家庭拥有的住房资产来看，所有贫困家庭的平均住房面积为 99.80 平米；从自然资源来看，耕地面积为 2.45 亩、灌溉面积为 1.73 亩、林地面积 11.43 亩、退耕还林为 0.53 亩、林果面积 3.57 亩。

表 7 2014-2017 年不同类型家庭人均收入变化及减贫速度

类型/年份	2014	2015	2016	2017	人均收入平均增速
低保户	4460.02	4759.07	6631.74	7653.07	20.5%
低保贫困户	2234.14	2539.97	3681.42	4275.12	24.9%
五保户	4053.10	3986.15	5213.60	6413.29	17.4%
五保贫困户	2518.67	3232.36	4441.54	5097.90	26.8%
一般农户	4682.47	5346.57	7060.96	8564.49	22.5%
一般贫困户	2343.98	2579.84	3800.47	5408.88	33.2%

## (五) 贫困户对基础设施的可获得性

### (1) 道路基础设施的可获得性

当前，公路按质量从低到高可分为普通人行道、普通泥土公路、沙石公路、水泥路面公路和沥青路面公路五类道路。根据图 46，通向贫困家庭的道路主要是水泥路。2014 年，13.2%的贫困家庭可获得水泥路占比为 13.2%，2017 年之一占比增加至 17.2%；获得质量相对低下的普通泥土路、沙石公路的贫困家庭的占比减小。由此来看，贫困户对优质道路的可获得性在增强，是一种好的态势。

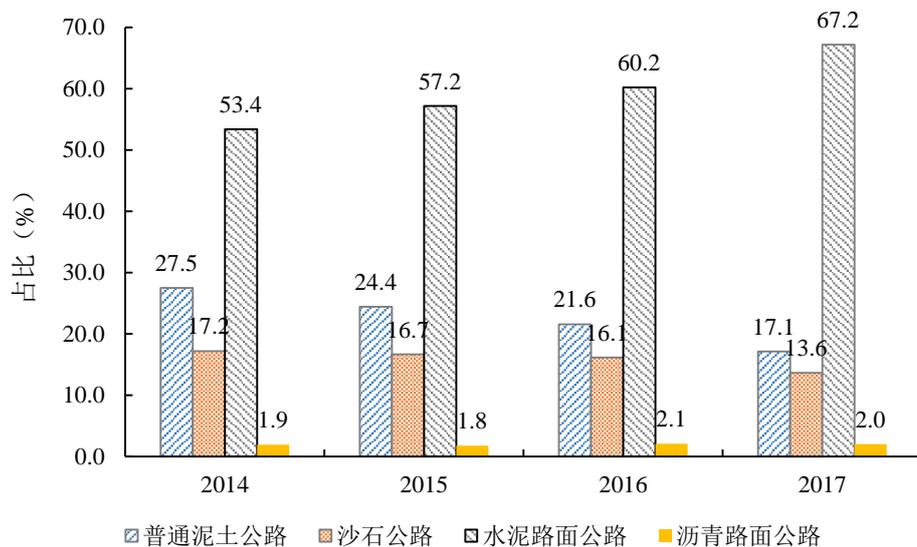


图 46 2014-2017 年通向贫困家庭的道路类型

## (2) 基本生活保障可得性

对比 2014 年和 2018 年建档立卡户基本生产生活条件（见图 47），可以发现近年来新县实施的饮水安全工程和易地搬迁项目及相关配套设施的建设，使得 2018 年建档立卡户的饮水困难问题和居住危房问题已全部得到解决，且贫困家庭安全用水比例已达到 100%。但由于新识别贫困户进入建档立卡户的统计范围，相比 2014 年，贫困家庭中的通生产用电的比例和有卫生厕所的比例则有小幅下降，2018 年，二者比例分别由 95.49% 和 98.95% 降至 93.96% 和 94.58%。

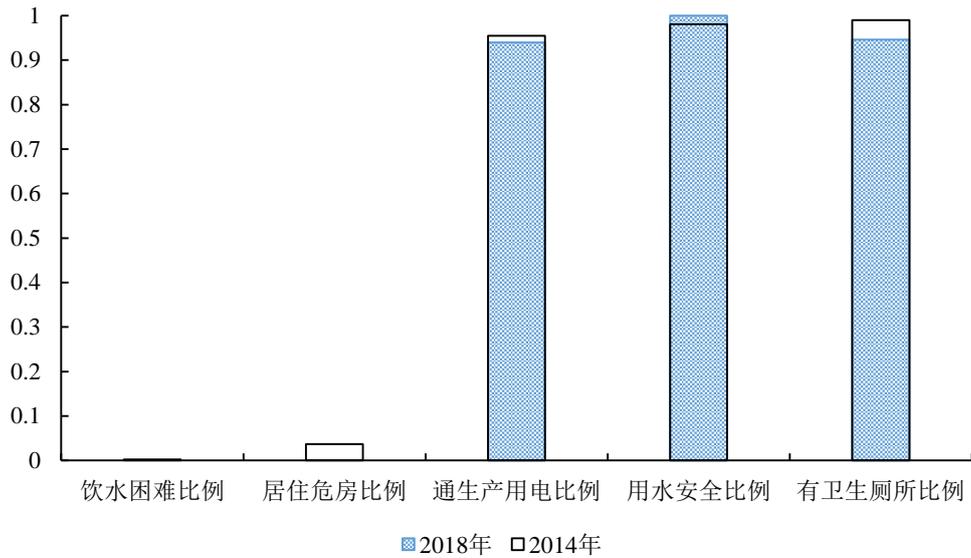


图 47 2014 与 2018 年建档立卡户各类基本生产生活条件对比情况

### 专栏——中国版 EITC：扶贫车间中的工资补贴

EITC(全称“Earned Income Tax Credit”)是 1976 年美国针对低工资收入群体出台的税收计划，根据低收入家庭的劳动所得、子女数量给予其一定的税收减免，旨在促进劳动供给、改善社会收入分配。具体操作上，EITC 税收减免额度分为递增、水平和递减阶段。如图 48 所示，1986 年之前，收入在 0-5000 美元的家庭能够享受税收减免比例为 11%；5000-6920 家庭的收入获得等额的税收抵免，为 550 美元；收入在 6920-11000 美元的家庭享受的税收抵免递减，即每增加一单位收入，税收抵免额降低 12.2%；1986 年以后，减免的收入门槛从 5000 美元提高到 6080 美元，税收减免比例提高到 14%；水平阶段的收入区间百年未 6080-6500 美元；超过 6500 美元后，税收抵免额按 10%递减，直至 15432 美元，停止税收减免。

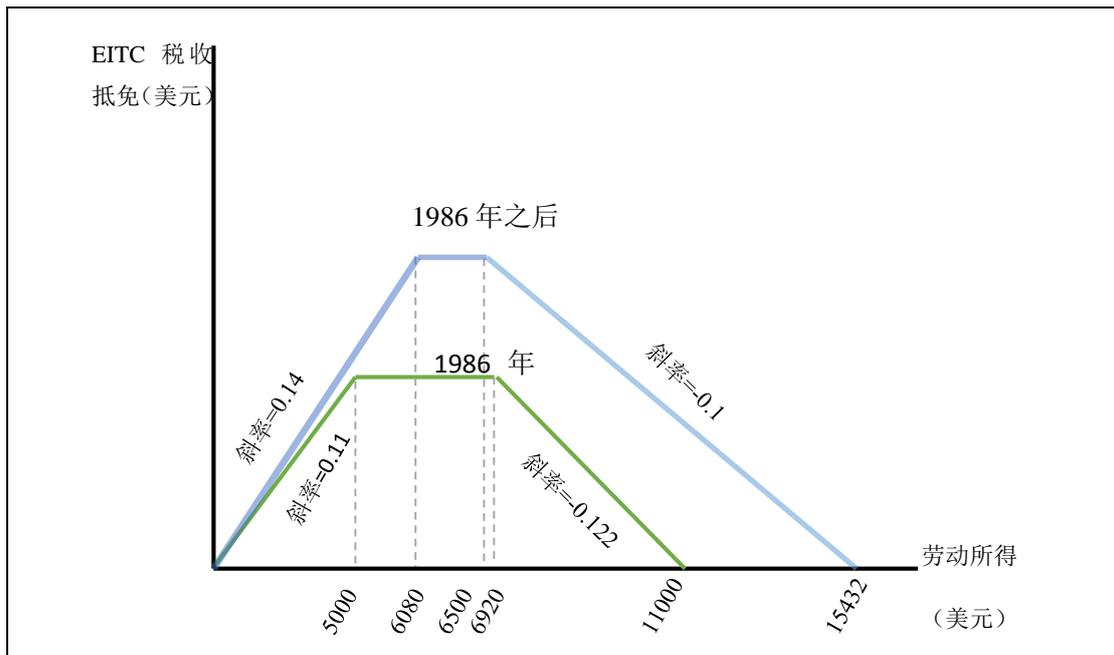


图 48 美国 1986 年前后 EITC 计划的基本情况

资料来源: Eissa and Leibman (1996).

这一计划实施后取得了显著的成效。一是提高了劳动参与率,尤其是单身母亲的劳动参与率。Eissa 和 Leibman (1996)估计结果显示,1986 年 EITC 计划扩张后,单身母亲的劳动参与率增加了 1.4-3.7 个百分点。二是增加了工人的劳动时间,因为获得的收入越高所获得税收抵免也就越高。EITC 计划是一个强有力的政策工作,对美国贫困的减少发挥了极其重要的作用。

实际上,这一减贫创新制度并不为西方国家所独有。在调研过程中,我们也发现了中国版的 EITC。为了让易地搬迁的贫困户有稳定的收入来源,当地政府通过招商引资的方式在集中安置点附近建立扶贫车间,保证搬迁人口有充分的就业机会。但是贫困就群体或因技能低下或懒惰等因素,并不会自发地到扶贫车间来工作,为了刺激这部分群体参与劳动,当地乡镇干部并没有将政府安排的 1000 元的补助直接发放给由劳动能力的贫困户,而是与扶贫车间厂主合作,探索出中国版的 EITC 方案,具体是:首先,对愿意到扶贫车间培训的贫困户提供 200 元的补助;其次,等技能熟练后,挣到 1500 元工资时奖励 100 元,挣到 2500 元工资时奖励 200 元;挣到 3400 元时,奖励 500 元。(见图 49)

序号	姓名	奖励金额	序号	姓名	奖励金额
31	李	200	46	胡	100
32	高	200	47	汪	200
33	胡		48	赵	100
34	韩		49	郑	100
35	苗	200	50	吴	100
36	周	100	51	王	
37	张	100	52	吴	
38	李		53	李	200
39	王	200	54	李	
40	高		55	李	200
41	徐	200	56	王	200
42	胡	100	57	阮	200
43	张		58	李	
44	何	200	59	何	
45	韩	200	60	李	100

序号	姓名	基本工资	加班补助	绩效工资	奖金	备注
1	何	1078	60	1138		
2	阮	478	54	532		
3	朱	150	-	150		
4	王	758	27	785		
5	熊	876	9	885		
6	王	697	-	697		
7	韩	402	15	417		
8	汪	1341	-	1341		
9	朱	761	54	815		
10	李	1009	60	1069	285	
11	李	1499	24	1523	100=1623	
12	李	761	-	761		
13	何	507	24	531		
14	王	252	-	252	285	
15	胡	1546	39	1585	100=1685	
16	魏	872	33	905		
17	曹	689	-	689		
18	朱	944	60	1004		
19	李	1496	66	1562	100=1662	
20	王	1047	30	1077		
21	韩	685	39	724		
22	杨	900	54	954		
23	胡	835	51	886	285	

图 49 扶贫车间工资表和奖励补助表

在调研访谈中，该乡镇干部反馈到这一方案实施后，附近贫困居民陆续参与到扶贫车间就业，显著提高了当地贫困户的劳动参与率；同时贫困职工的劳动时间也明显延长，贫困户的劳动收入也有明显的增加。这是一个具有典型意义的减贫案例，建议推广至全国其他地区，激励更多贫困户参与劳动，提高自主造血的能力。

### 专栏——易地搬迁政策与劳动供给提升

易地搬迁可以通过多种途径影响贫困人口劳动供给。最直接地，易地搬迁改变了搬迁户所在的位置，从而改变了搬迁户的邻里条件。通过将居民迁移到低贫困地区，易地搬迁可以提升贫困户的市场接入程度，使他们接触到更多就业机会。低贫困地区的就业状况一般会更好，从而形成积极工作、不依赖政府帮扶的良好氛围，鼓励贫困劳动人口工作。更重要的是，这些已有工作的人可以为搬迁户提供更多的就业信息。低贫困地区意味着交通条件更完善，因此会有更多已经外出务工的人，这些人很可能为搬迁户提供有关外出工作机会的信息。与此同时，易地搬迁政策还是一项住房政策，它使搬迁户搬进了新家，搬进了多层式楼房。这种更新、更现代的住宅不仅会让搬迁户的心理健康得到改善，使其对未来生活更乐观，还会改变搬迁户原有的生活模式。例如，搬迁户的用能选择会从原来农村平房中广泛应用的薪柴、煤炭，转向更清洁环保的电力、天然气。能源结构的转变可能大幅降低燃料燃烧产生的各类有害物质对健康的影响，从而促进劳动供给。最后，易地搬迁政策为政府提供了关于搬迁户

的信息，导致政府更可能为他们分配扶贫资源。这些扶贫资源包括建设在易地搬迁集中安置点附近的扶贫车间。可以预期，这些车间会更倾向于雇佣附近集中安置点中的贫困劳动力。

影响路径如下：

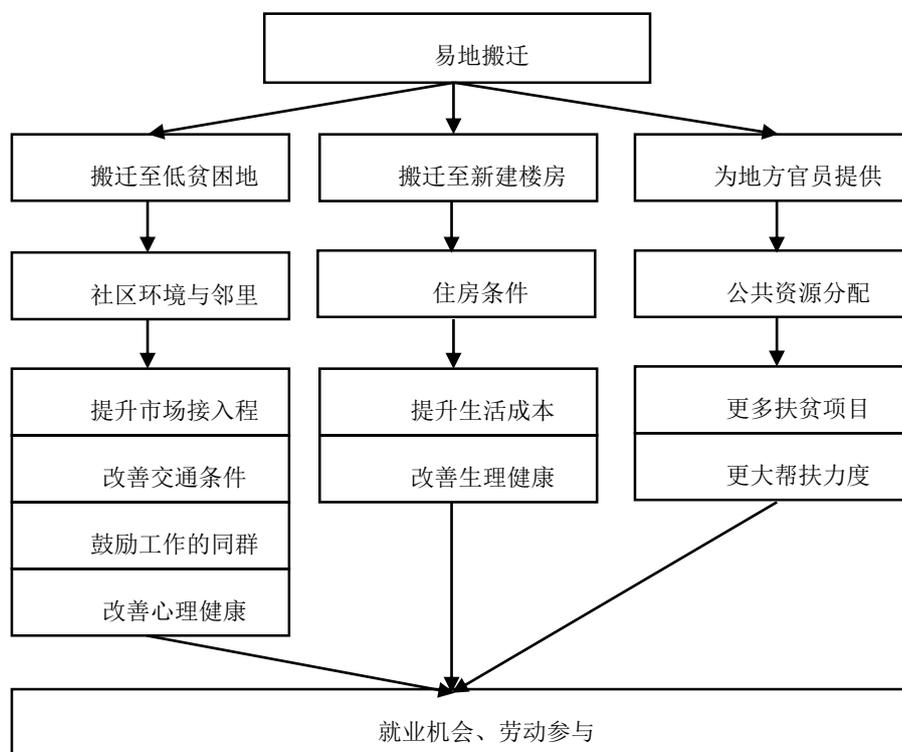


图 50 易地搬迁政策对劳动供给和收入的影响渠道

## 六、 精准扶贫的长期效果评估——资源的可获得性

### （一） 多维贫困意义下长期脱贫的内涵

所谓多维贫困，是指在度量贫困时不能仅凭收入或消费水平的单一标准，而要结合教育、健康、营养、住房等多方面进行综合度量。阿马蒂亚·森（Amartya Sen）的“可行能力”理论被公认为是多维贫困的理论基础。在阿马蒂亚·森提出的可行能力基础上，联合国计划署创建了人类发展指数和人类贫困指数，从健康、教育和生活水平三个维度衡量贫困。国内外学者在对中国的多维贫困进行测量时也大都采用了这个分类。近年来，经济学界越来越重视多维贫困问题，已经逐步形成多维贫困的指标体系和度量方法。

事实上，我国十八大以来的扶贫目标也是以多维贫困为基础的。2018 年我国扶贫标准为农村家庭人均年收入 3300 元，这就体现着以收入为主导的贫困识别标准。此外，我国“十三五”期间脱贫攻坚的目标是“两不愁、三保障”，即到 2020 年稳定实现农村贫困人口不

愁吃、不愁穿，农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障。可见，我国实际上采用了多维贫困的识别标准，即不仅考察收入，还要考察教育、医疗、住房等方面。

从学术角度和政策含义分析，运用多维贫困概念是贯彻精准扶贫思想的重要体现。精准扶贫的首要任务就是精准识别。按照我国“两不愁、三保障”的扶贫目标，需要在贫困识别中采用多维度贫困标准，即不仅考察收入，还要考察教育、医疗、住房等问题。而这些方面的提升，离不开长期的系统性投入，离不开地方整体发展水平提升和群众可得资源的积累。可见，运用多维贫困概念评估扶贫政策的效果，特别是评估扶贫政策的长期效果，是非常必要的。

## （二） 聚焦未来的扶贫投入与成果

新县根据国家“两不愁、三保障”的攻坚目标，按照多维贫困标准，加大对公共基础设施、教育、医疗、住房等方面的投资，夯实扶贫开发工作基石，以提升未来贫困地区在长期发展过程中生产效率。

### （1） 基础设施建设

在基础设施建设方面，新县水、电、路等基础设施建设较为薄弱，是实现经济快速发展，推进扶贫开发工作全面展开的最大阻碍。本着“缺什么补什么”的原则，新县建立县、乡、村三级基础设施项目库，统筹推进村屯道路建设项目、农村饮水安全巩固提升工程项目等，为精准扶贫工作的进一步开展和经济发展打好基础，做好各项基础保障。民生工程建设则主要从教育、健康、住房三个板块落实群众利益保障工作。教育保障方面：一是抓好了学校基础设施建设；二是抓好了教育政策的兑现落实。为智慧扶贫，营造“扶贫先扶智”的良好氛围做好前提准备。医疗保障方面：积极引导贫困人口参加医疗保险，为参合农户投大病保险，适当提高贫困户参合人口新农合报销比例。通过医疗救助扶贫工程的推进，整合全县资源，做好各项服务保障措施，着力解决群众“因病致贫、因病返贫”问题。住房保障方面：重点解决了农村危旧房改造和易地搬迁工作。彻底改变贫困群众生存发展环境，为特困群众脱贫致富打好基础。

新县政府对公共基础设施的投资主要分为四部分：交通基础设施，包括道路和桥梁；农田水利基础设施，包括大塘、拦水坝、拦水堰、灌渠和排水沟；文化体育设施，包括文化广场；美丽乡村建设的相关基础设施，包括卫生公厕、路灯和垃圾处理点或污水处理站

从交通基础设施来看，2014-2018年，全县206个行政村（居委会）都有一条3.5米以上的通硬化路，通路率达到100%。其中，206个行政村中有177个行政村通4.5米以上公路，行政村通4.5米以上公路率达到86%；73个贫困村全部通4.5米以上公路，贫困村通

4.5米以上公路率达到100%。根据图51，2015-2017年，道路建设里程显著增加，2018年略有下降。据不完全统计，2017年，新县利用扶贫资金建设道路长度超过160公里。近5年投资建设道路总里程达到493.18公里，极大便利了当地居民的出行。从建筑材料来看，近年来超过95%的新建公路为混凝土或水泥路面，少数为砂石路面，确保了公路质量。桥梁修建的峰年出现为2016年。2014-2018年累计建造桥梁103座，其中2016年新建54座。

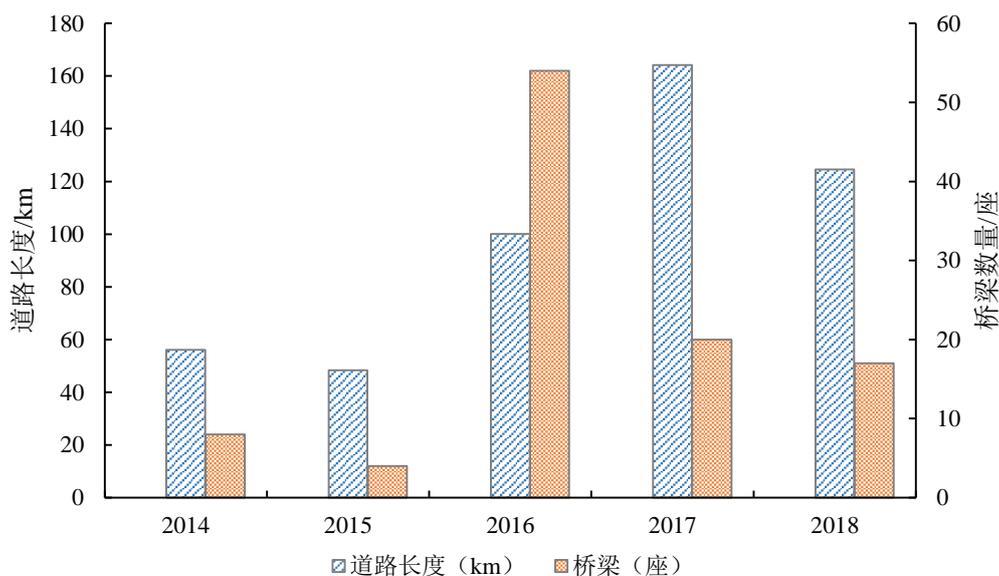


图 51 新县道路桥梁基础设施修建情况

从农田水利基础设施的建设项目来看，据不完全统计，2014-2018年，各级政府共计在95个村镇修建水塘107个，主要用于引水灌溉。其中2016年修建水塘个数最多。此外，近五年新县投资建设排水沟或排水渠及灌渠均超过一万里，有效改善了当地的灌溉面积，并能够为农业发展起到推动作用。相关统计如表8所示。

表 8 农田水利基础设施建设情况

	水塘 (个)	护岸 (米)	拦水坝 (个)	拦水堰 (个)	排水渠 / 排水沟 (米)	灌渠 (米)
2014年	81	1601	1	10	1091	1234
2015年	74	860	2	18	270	958
2016年	107	3407.76	4	25	1347	3442
2017年	73	6385	0	15	4615	5040
2018年	40	6346.6	3	32	4105	1481
总计	375	18600.36	10	100	11428	12155

从文化体育设施来看，新县政府最为重视文化广场（包括配套健身器材、宣传栏等设施）及村级文化活动中心的建设。根据图 52，2014 年-2017 年期间，文化休闲场所的建设数量呈显著增加的趋势，其中 2017 年新建文化广场及活动中心数目达 51 个。据不完全统计，近 5 年，政府共计在 75 个行政村投资建设文化广场及活动中心 119 个，一定程度上丰富了当地居民的休闲文化生活。此外，2017 年，政府在全县范围内开展“广播电视户户通”项目，覆盖全部 73 个贫困村，极大程度上改善了当地贫困群众长期无法收听收看广播电视的问题。

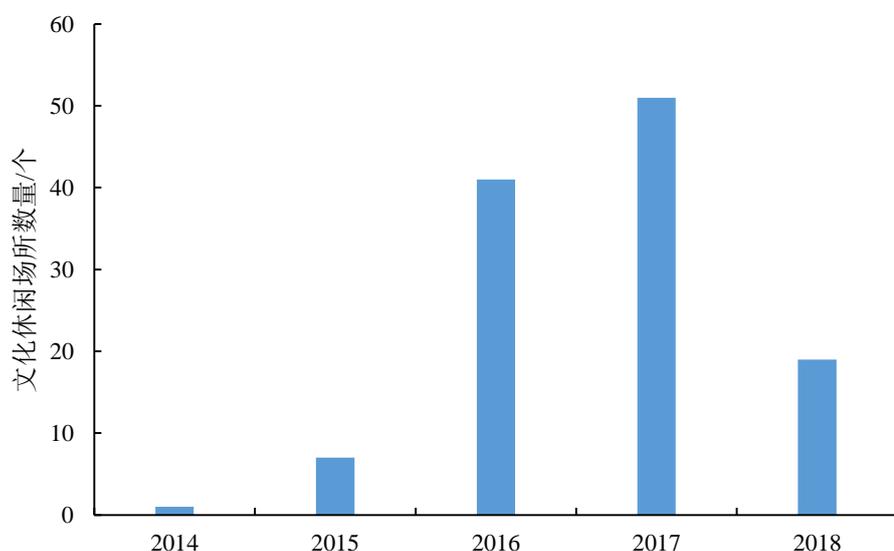


图 52 文化体育基础设施修建情况

从美丽乡村的建设来看（见表 9），从 2015 年起，新县开始加大相关基础设施的建设力度，特别是太阳能路灯的安装、卫生公厕的修建和垃圾处理点或污水处理站的建设。2017 年和 2018 年，相关设施的修建数量迅速增长，其中 2017 年，全县安装太阳能路灯个数达到 605 个；2018 年，在全县投资修建卫生公厕、生态公厕或旅游公厕总数达到 125 个。相关绿化、美化和亮化工程已在新县全面推进和展开，改善了当地居民的生产生活环境。

表 9 美丽乡村基础设施建设情况

	太阳能路灯（个）	卫生公厕（个）	垃圾处理点/污水处理站（个）
2014 年	0	5	1
2015 年	30	20	30
2016 年	54	9	7
2017 年	607	57	18

2018年	124	125	4
总计	815	216	60

## (2) 通讯和电力建设

针对贫困山区通讯基础设施薄弱的问题，新县政府向河南省联通公司争取投资 78.6 万元，对全县 17 个乡镇 30 个易地扶贫安置区（点）光纤宽带进行全覆盖，新建宽带端口 1024 个，为搬迁安置区住户宽带和电视需求提供保障。争取移网专项扶贫资金 96.6 万元，新建田铺陶冲、河铺董家湾、陈店胡子石、卡房将军岭等 8 个 4G 小基站，有效解决这些贫困村移动通信覆盖弱的问题。至此，全县 206 个行政村全部接入宽带，所有行政村的手机信号实现全覆盖，73 个贫困行政村的光纤通入率达到 100%。图 53 展示了新县通讯覆盖户数变化情况。

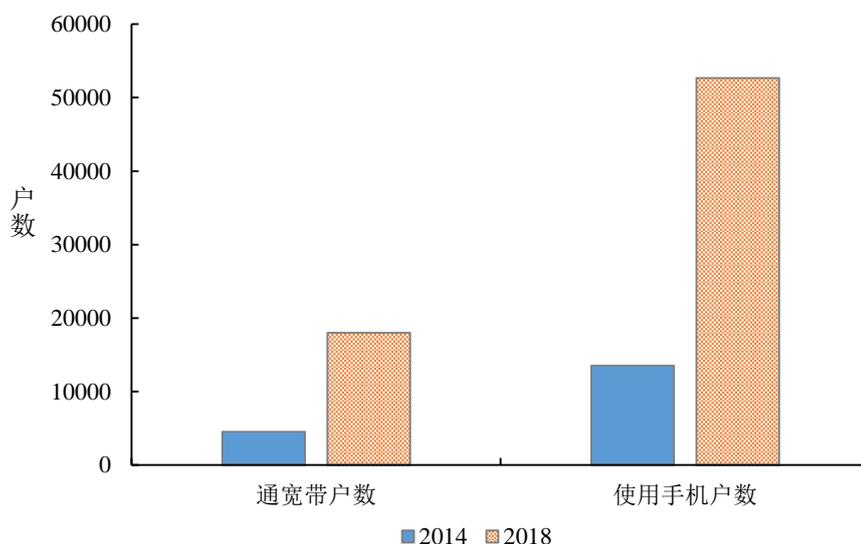


图 53 新县通讯覆盖户数变化 (2014-2018)

在电力方面，新县以加快城乡电力均等化进程、满足全面实现小康社会对农村电力保障的要求为出发点，积极适应农业生产和农村消费新需求，突出重点领域和薄弱环节，理清供电范围、优化网架结构、提升装备水平、提高建设标准、注重供电质量、保障优质服务，彻底扭转农网发展滞后局面，全面建成结构合理、技术先进、安全可靠、智能高效的现代农村电网。

根据规划，到 2020 年，县城区、小城镇（中心村）及产业聚集区 35 千伏电网逐步升级到 110 千伏电网，基本实现电网链式、环网供电结构，农村地区实现链式、双辐射为主的供电结构。在电网建设方面，14-17 年共安排资金 13754 万元，加快 110-220 千伏变电站

布点，完善网架结构。新扩建 110-220 千伏变电站 2 座、线路 34.8 公里，变电容量 23 万千安；35 千伏变电站 4 座、线路 49.13 公里，变电容量 4.63 万千安。

针对贫困地区电力服务质量较差的问题，开展贫困村“村村通动力电”工程，聚焦全县 73 个贫困村，安排投资 5530 万元，解决全部贫困村不通动力电问题和通动力电需增容改造问题。同时加快“三山一滩”脱贫搬迁安置区配套电网建设，安排投资 543.4 万元，配套解决 2016-2017 年 39 个易地扶贫安置点用电需求问题。

对于供电可靠率指标，规划要求到 2018 年，新县供电可靠率达到 99.975%，停电时间缩短到 3.06 小时；到 2020 年，新县供电可靠率达到 99.985%，停电时间缩短到 1.31 小时。对于综合电压合格率，则要求到 2018 年，新县综合电压合格率达到 99.692%，2020 年达到 99.715%。针对 110 千伏及以下综合线损率，要求到 2018 年，新县 110 千伏及以下综合线损率降至 8%，2020 年进一步降至 7.5%。

根据新县最近几年的电力消费数据，和电网建设情况，新县供电公司进一步设定了“十三五”结束期新县的具体供电能力目标（见表 10）。

表 10 新县供电能力

年度	供电半径（公里）		户数（万户）		公用配变台数（万台）		公用配变容量（万千伏安）		户均配变容量（千伏安/户）	
	10 千伏	0.4 千伏	县城	农村	县城	农村	县城	农村	县城	农村
2015	10.38	0.67	4.46	10.24	0.03	0.10	10.69	8.40	2.40	0.82
2016	10.05	0.63	4.61	10.28	0.03	0.10	11.78	10.73	2.56	1.04
2018	9.50	0.55	4.73	10.39	0.04	0.14	12.29	19.10	2.60	1.84
2020	8.10	0.45	4.93	10.49	0.04	0.16	13.18	21.85	3.48	2.18

### （3）教育资源建设

受教育程度对一个家庭的长期发展至关重要，长期低水平的教育会导致贫困在家庭中的代际传递。尤其是贫困区域的学龄孩童，一些由于家庭贫困导致无法顺利完成学业；一些因为父母在外务工，长期跟随老人或独自生活，家庭教育缺失。根据此次调查数据显示，贫困家庭在读子女往往比普通居民家庭的在读学生的考试成绩更低，且中招考试罢考率更高。

针对这一问题，新县在需求侧对贫困家庭子女的受教育情况进行摸底，采集贫困学生原始信息，并针对各学段制定了具体资助方案，从而直接减轻贫困家庭供养子女上学带来的压力（见表 11）。

表 11 新县针对贫困家庭在读学生的资助政策

1、直接补贴	午餐标准：国家 4 元/生/天+县财政 1 元/生/天
2、提供免息贷款	建档立卡贫困家庭大学生，再给予 5000 元/生/年的免息补充借款； 在校就读建档立卡大学生按 5000 元/生/年一次性发放助学金
3、拓展集资渠道	积极开展社会捐资助学工作
4、办好特教学校	拓宽残疾儿童就学渠道，提高三类（听力残疾、视力残疾、智力残疾）残疾儿童的入学率

教育资源配置不均衡是我国当前教育发展过程中面临的最严重的问题，在这一问题中，教师资源配置不均衡又是教育资源配置不均衡的重要表现，是导致我国教育发展不均衡的重要原因之一，也是我国教育扶贫攻坚工作需要重点解决的问题。在市场规则下，由于地域经济差异，教师资源会基于经济需求而呈现出一种逆差，即教师由经济欠发达地区流向经济发达地区，由农村地区向城市地区流动，而且随着社会的不断发展，地区之间的经济差异越来越大。新县也体现出同样的特征，由于县城行政中心的基础设施和生活条件优于农村贫困地区，长期以来，乡村优秀教师资源持续向城关学校集中，在乡村地区生源逐步萎缩的情况下，乡村学校规模进一步缩小，甚至出现多个年级共用一个教室，一个老师同时教授多个年级课程的现象。贫困地区教师资源，特别是优秀教师资源极度短缺，出现教师“下不去”“留不住”“教不好”等现实问题。针对这一现象新县制定专项政策加强教师队伍建设，并提高乡村教师待遇（见表 12）。

表 12 新县建设乡村教师队伍专项政策

加强教师队伍建设	1. 实施特岗教师计划
	2. 实施边远贫困地区和革命老区人才支持教师专项计划
	3. 实施“全科教师培养”和“农硕计划”。
提高乡村教师待遇	1. 落实教师工资待遇，并按规定缴纳住房公积金和各项社会保险费
	2. 落实乡村教师“两项补贴”
	3. 落实特岗教师待遇，严格按文件精神，按时足额发放特岗教师工资性补助
	4. 改善乡村教师居住条件，新建、改建 27 所农村学校教师周转宿舍

此外，新县还针对贫困地区学龄前儿童教育，开办乡村幼儿园，针对贫困家庭学生成绩较差，无法顺利升入高中接受中等教育的问题，整合职业教育资源，集中力量办好一所高职院校、一所县城职业高中和一所农村职业高中，引导初中毕业生接受中等职业教育。

并依托职业院校开展农民技能培训，帮扶农民脱贫致富。同时依托企业广泛开展校企合作广泛开，办学效益明显提升；职校师资水平大幅提升，2014年以来先后培训“双师型”教师 272 人。

义务教育一直是作为教育工作的重中之重，是国家必须保障的公益性事业，是必须优先发展的基本公共事业，也是脱贫攻坚的基础性事业。从新县对各阶段教育的总体投资情况来看，新县最近五年对义务教育阶段的投入显著高于学前教育和中等教育（见图 54）。义务教育阶段的投入超过 2.5 亿，是学前教育和普通高中阶段投入的五倍，这也与我国长期以来重点发展义务教育，带动精准扶贫的思路相符。

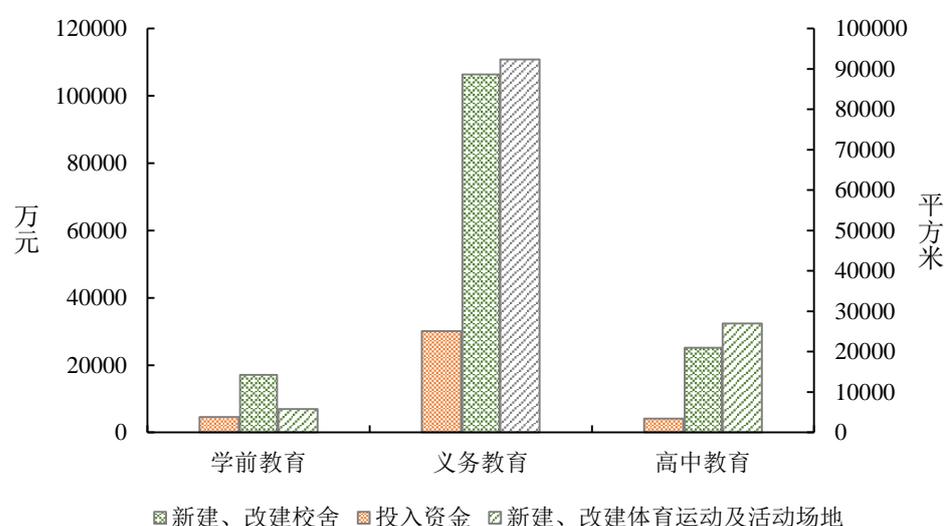


图 54 2014-2018 年新县对各阶段教育的投资

此外，针对劳动技能水平较低的成年劳动力，新县政府统一组织对劳动力进行技能培训，提升其就业竞争力。首先，补贴资金 2318 万元，依托新县人社局网站，开发“就业服务平台”系统，共建成村级就业和社保平台 179 个，其中建成贫困村就业和社保平台 69 个。建立贫困劳动力转移就业信息系统，对全县 20885 名建档立卡农村贫困劳动力转移就业建立台账，贫困劳动力转移就业信息可即时查询。并用 2 年时间对全县有培训愿望且符合条件的的 9888 名建档立卡贫困劳动力至少开展 1 次培训。重点开展汽车驾驶、家政服务、“红城月嫂”“红城管家”等专业技能培训完成农村贫困劳动力培训 10913 人，其中人社部门组织的农村实用技术培训 4339 人，发放补贴资金 218.71 万元；汽车驾驶、电焊、家政等专业技能培训 230 人，发放补贴资金 69 万元。2018 年对有培训意愿的贫困劳动力开展专业技培训 145 人。

为了多创造就业岗位，鼓励的失业贫困居民重新投入工作自主脱贫。2014年以来，新县成功举办5场“互联网+”人才招聘会，共达成就业意向12950人。截止2018年5月31日，全县73个贫困村共开发卫生保洁员、护林员、水利协管员等公益性岗位3200个，其中人社部门开发卫生保洁员、就业服务、社保协管员公益性岗位950个。

#### （4）健康扶贫兜底

健康扶贫是我国精准扶贫战略的重要组成部分，当前农村贫困人口大多存在健康脆弱问题，疾病成为造成贫困的重要因素之一。很多贫困户无法承担治病支出，由此形成健康、经济、贫困三者之间的连锁反应。由于收入低，农民医疗支出压力大，很多患者会因经济原因放弃住院医治，对健康带来严重影响。虽然我国城乡居民已经建立医疗救助保障体系，能够负担广大居民基本看病医治支出，但在广大农村地区医保没有形成合力，医疗保障待遇标准不统一，申报手续复杂、周期长，不但给农村居民获得医保补助带来阻碍，还会给农村健康扶贫工作带来困难。

针对这些问题，新县着力从基础设施、扶贫理念、扶贫对象、体系建设等诸多方面切入，需要采取多维干预方式进行扶贫策略调整，稳步推进健康扶贫工作。在卫生服务供给能力方面，2014-2018年间，新县执业（助理）医师数量增加了76%；执业护士数量增加了70%。在建档立卡的1万两千多户贫困户中，有2965户接受了健康扶贫，占贫困总户数的24.28%。

在健康扶贫机制方面，新县一方面强化政策保障，下发了《新县医疗卫生专项扶贫方案》等近20余个健康扶贫政策文件。另一方面采取事前筛查、事中救治、事后兜底三个阶段的不同政策为贫困户提供健康保障的三道防线（见表13）。

表 13 三阶段健康扶贫政策及其效果

事前	1、组织5707名65岁以上贫困老年人到县人民医院参加免费健康体检
	2、组织全县4662名35—64岁贫困农村妇女到县妇幼保健院进行“两癌”免费筛查
	3、为全县73个贫困村和非贫困村居民免费发放健康保健工具包，开展中医基本技能培训，惠及10万余人。
	4、针对确实患有新县城乡居民医保政策规定的20种慢病但病情指征未达到市基本医疗门诊慢病条件的贫困患者及我县新增的6种门诊慢病贫困患者开展鉴定工作，对符合鉴定标准的贫困人口享受慢病优惠政策，已组织鉴定5558人，鉴定合格4407人。

事中	1、 <b>大病集中救治一批</b> ，研究制定了《新县农村贫困人口大病专项救治工作方案(试行)》，分病种、分批次对患有儿童白血病、儿童先心病等 9 种大病的贫困人口进行集中救治，已排查出 157 人，其中儿童白血病 6 人，儿童先心病 9 人，食管癌 17 人，胃癌 37 人，结、直肠癌 41 人，终末期肾病 47 人。已救治 157 人，救治率 100%
	2、 <b>慢病签约服务管理一批</b> ，制定了《新县健康扶贫“慢病签约管理一批”工作方案》，印制签约协议书、健康扶贫政策宣传单等 2 万余份，组织对我县贫困人口中患有高血压、糖尿病、重性精神病、结核病、城乡医保规定的 20 种慢病及我县新增的 6 种慢病的贫困患者共计 6753 人实行慢病“一对一”签约服务。目前，已签约 6753 人，签约率达 100%。
	3、 <b>重病兜底保障一批</b> ，对医疗费用负担重、患有重病的因病致贫因病返贫贫困户，根据政府财政补助方案，实行兜底保障。
	4、以健康促进为载体，培养健康生活习惯。
事后	1、加强贫困计生家庭扶持力度：
	2、落实贫困人口参保补贴。贫困人口参保补贴落实率 100%，对贫困人口参加城乡居民医保给予每人每年 40 元补贴。
	3、巩固第三道医疗防线。2018 年，由县财政筹资，为全县所有城乡居民购买大病补充保险，进一步扩大保障范围和减少因病致贫、因病返贫发生率。

贫困残疾人由于环境的障碍，自身发展能力弱，收入来源有限，家庭支出大，是典型的支出型贫困，是特殊困难群体中的贫中之贫、困中之困。具体而言，主要体现在两方面，在收入来源方面，贫困残疾人家庭增收难，收入来源主要依靠最低生活保障、“两项补贴”等转移性收入；在家庭支出方面，贫困残疾人家庭支出大，有慢病和大病、病残一体者多，长期服药和门诊报销困难，特需康复支出大，家庭医疗自费支出比例仍然不小。同时，对精神、智力和重度肢体残疾儿童抢救性康复不及时，导致接受义务教育难度较大，既给家庭带来照护负担，又造成残疾儿童失学；而成年精神、智力和重度肢体残疾人即使“脱了贫，也解不了困”的矛盾十分突出，贫困重度残疾人的托养照护需求迫切；困难家庭辅助器具适配服务和家庭无障碍改造严重不足，贫困残疾人生活自理和社会适应能力普遍较弱，贫困残疾人的获得感不强，一些家庭生活质量亟待提高。

针对这些问题，新县聚焦残疾人这一特殊贫困群体，实施多项救助政策（见表 14）：从源头开始，首先对全县残疾人进行摸底清查，核发残疾人证。在兜底保障方面，全面落实困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度。针对残疾人家庭发展困难的问题，一方面加大助学助残力度，另一方面开展贫困残疾人农村实用技术培训，并安排相关

公益岗位，促进残疾人就业创业。此外，还对残疾人家庭进行无障碍改造，共完成 840 户残疾人的家庭无障碍改造。

表 14 对困难残疾人家庭的救助

1 清查：核发残疾人证	2014 年以来共核发残疾人证 7154 份，办证率达 42%，居全市各县区前列。
2 落实政策	2014 年率先在全省施行重度残疾人护理补贴，2015 年推行困难残疾人生活补贴。2014 年以来，已累计发放残疾人两项补贴资金 2213.44 万元，惠及残疾人 26449 人次。
3 推进残疾人精准康复服务	县财政每年按上年度辖区常住人口人均 0.5 元的标准预算安排残疾人康复经费。2017 年底精准康复服务率为 72.88%，其中建档立卡残疾人服务率达 99.76%。实施残疾儿童抢救性康复救助 56 人，为 444 例精神病人补贴救助资金 33 万元。送 168 名贫困精神类残疾人到信阳市精神病院免住院治疗费住院治疗，政府补助每人每月生活费 450 元。
4 增强残疾人发展能力	加大助学助残力度，进一步完善随班就读、送教上门等保障机制。
5 促进残疾人就业创业	依托残疾人扶贫示范基地带动 400 余名残疾人及其亲属就业。开展贫困残疾人农村实用技术培训，累计培训残疾人 1500 人次。乡镇扶贫车间吸纳 85 名贫困残疾人就业，年收入达两万余元；在千斤乡、周河乡倾心打造工疗车间，开辟适合残疾人的工作岗位，招收 23 名残疾人或残疾人家属就业，聘请专人对残疾人进行日间照料、康复训练，既解放了劳动力，增加了残疾人家庭收入，又帮助残疾人恢复或补偿部分功能；村级保洁员、环卫工等公益性岗位安排 39 名贫困残疾人就业，年工资 7800 元；招聘 14 名贫困残疾人为生态林护林员、公益林护林员，年工资为 10000 元、10800 元。
6 实现无障碍改造全覆盖	截止目前累计投入资金 294 万元，完成 840 户残疾人家庭无障碍改造。

### （5）改善居住状况

由于部分贫困村处于山区，离城市中心较远，自身发展条件有限，新县政府积极开展异地搬迁工作，将处于深山区的零散贫困户迁到离核心城镇附近，配套产业政策，提高其就业机会。具体分为四类：1、对于有劳动能力且自愿进城的贫苦户，靠近县城安置；2、对于不愿外出务工但有就业需求的，靠近产业集聚区安置；3、对于没有离乡意愿或自身条

件差的，靠近集镇和中心村安置；4、对于有意愿从事旅游相关行业的，靠近旅游景区安置。通过这四类方式，共安置贫困居民 1865 户，具体集中安置和分散安置的贫困户人数及其所占比例见表 15。

表 15 新县贫困居民易地搬迁分类

安置方式	户数	人数	比例
集中安置	1421	5531	72.94%
分散安置	444	2052	27.06%
合计	1865	7583	100.00%

此外，2014-2017 年间，对全县实施危房改造 12961 户。其中，建档立卡贫困户 3401 户；贫困残疾人家庭、低保户、农村分散供养特困人员三类重点对象共 3642 户；唯一住房是危房的一般农户 5918 户。改善了居民的居住条件，并杜绝了因危房倒塌造成的致贫或致残风险，解决了危房居民的后顾之忧。

## 七、精准扶贫的财政支出状况与展望

### （一）精准扶贫财政支出的特征事实

本节将以新县的数据为基础，介绍在精准扶贫的财政资金分配体制下，扶贫资金的实际规模、投入结构、增长状况等。从新县的实例可以总结出基层扶贫投入的几项主要特征：投入规模大且增长快；资金主要流向基础设施建设领域；资金主要流向未来财政需求较小而能产生未来收益的项目；已有社会保障资金越来越流向建档立卡贫困人口；教育、医疗等公共服务也加大了对建档立卡贫困人口的支持；资金向贫困村倾斜。

#### （1）扶贫投入规模大、增长快

自 2014 年开展精准扶贫工作以来，扶贫投入力度不断加大，从图 55 可以看出，新县扶贫资金投入从 2014 年的 6.38 亿元快速增长至 2017 年的 15.23 亿元，年平均复合增长率达到 33.6%，远超出新县同期一般公共预算预算支出的增长率（10.8%）。扶贫支出占当年一般公共预算支出的比例也从 35.7% 上升至 62.6%，全新县的财政支出重心主要放在了脱贫攻坚上。从这个意义上说，新县的精准扶贫实践绝对可以说是一项“大推进”（big push）运动。

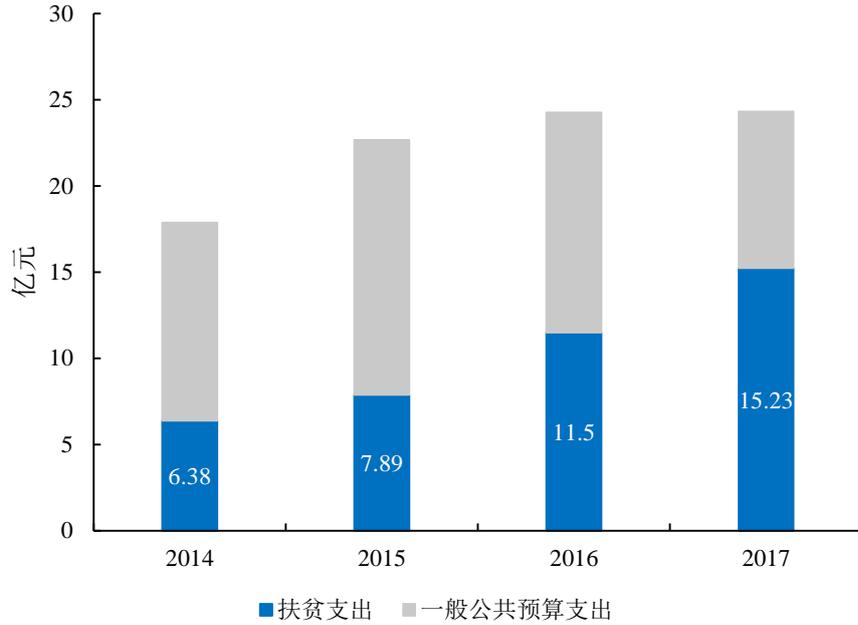


图 55 2014-2017 年新县一般公共预算支出与扶贫支出

### (2) 基础设施是扶贫财政支出重点

图 56 按照类别将 2014-2017 年财政支出的总量进行了划分。在庞大的扶贫财政投入中，基础设施建设占比达到 63%，其次是社会服务支出，占比也达到了 31%，之后是产业扶贫支出（5%）和其他项目支出（1%）。

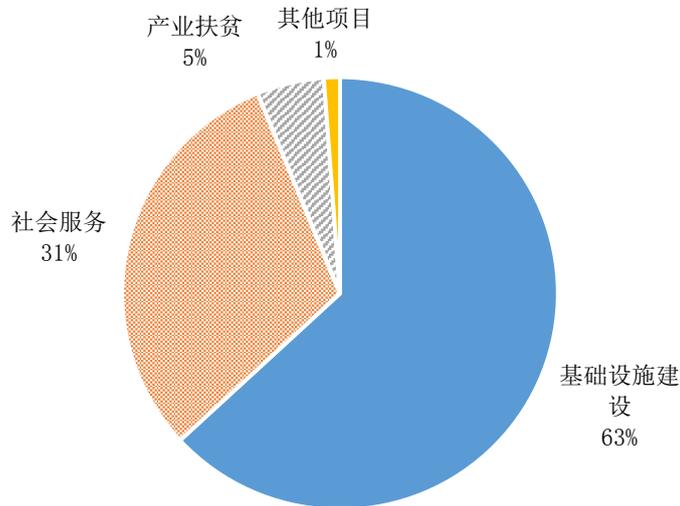


图 56 2014-2017 年扶贫财政投入分类情况

在所有基础设施建设支出中，又以路桥建设占比最大（见图 57）。值得注意的是，路桥建设、易地搬迁、通讯网络三占比较大的基建支出项目，都是以增大居民市场接入程度（market access）为目的的，已经有大量研究表明，市场接入程度与经济增长、就业拉动

等具有显著的正相关性（Hanson, 2005; Donaldson and Hornbeck, 2016）。而教育基建和农田水利投资也可以从人力资本积累和农业生产资本积累角度提升家庭生产率。应该说，新县扶贫基础设施投资主要是以增长为导向的，可以看作是对新生活环境的投资，是针对未来的长期投资。

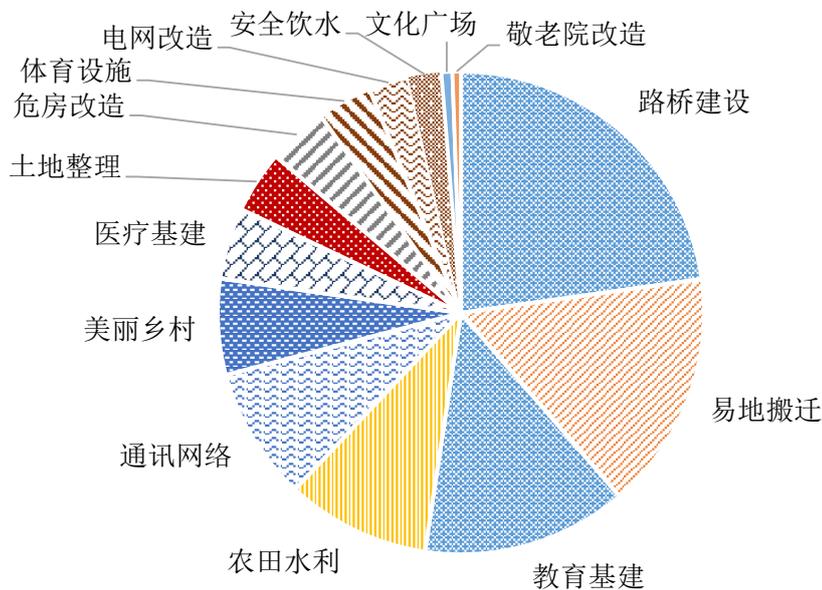


图 57 2014-2017 年扶贫基础设施建设投入分类情况

### (3) 面向未来的扶贫财政投入

为了进一步分析精准扶贫财政投入的特点，本报告按照以下标准对扶贫财政投入进行以下三个维度的划分：

1. 按作用人群分为公共物品投资和私人物品投资。其中公共物品投资是指针对广大群众都能够产生影响的投资项目，包括乡镇敬老院改造、安全饮水、电网改造、文化体育、美丽乡村、文化旅游提升、交通扶贫、通讯网络、村集体经济建设、农田水利、光伏扶贫、土地整理等；私人物品投资则是指针对特定家庭和人群进行的投资，包括就业扶贫、到户增收、电商扶贫、旅游扶贫、特色产业补贴、扶贫车间建设、健康扶贫、教育补助、兜底保障、社会扶贫、住房改善、金融扶贫、农业保险、扶贫保险等。

2. 按投资持续性分为持续性投资和一次性投资。持续性投资是指在每个财政年度都需要持续性投资的项目，包括村集体经济建设、就业扶贫、到户增收、电商扶贫、旅游扶贫、特色产业补贴、健康扶贫、教育扶贫、兜底保障、社会扶贫、金融扶贫、农业保险、扶贫保险等。一次性投资是指在单次投资后可以持续使用或持续产生收益，在一定年限内基本无需追加投资或重复投资的项目，包括乡镇敬老院改造、安全饮水、电网改造、文化

体育、美丽乡村、文化旅游提升、交通扶贫、通讯网络、农田水利、光伏扶贫、土地整理、扶贫车间、住房改善等。

3. 按效果持续性分为短期收益性投资和长期收益性投资。短期收益性投资是指当期财政支出对于帮扶对象能够产生短期效益，但这种收益会在较短时间内消失。包括健康扶贫、兜底保障、社会扶贫、农业保险、扶贫保险、乡镇敬老院改造、文化体育、美丽乡村等。长期收益性投资则是可以在长期产生收益，或对于地区经济增长有促进效应的投资项目，包括电网改造、交通扶贫、通讯网络、农田水利、文化旅游提升、村集体经济、到户增收、电商扶贫、旅游扶贫、特色产业补贴、就业扶贫、金融扶贫、光伏扶贫、扶贫车间、教育扶贫、安全饮水、土地整理等。

图 58 展示了三种划分维度下新县精准扶贫投入的情况。可以看出：1. 财政支出主要集中在一次投资方面，长期投入压力较小。2. 财政支出主要集中在长期收益投资方面，长期收益较大。从这两点可以看到，扶贫财政支出具有较长远的眼光，并不只是追求在 2020 年前完成脱贫任务。实际上，2017 年新县人均扶贫投入超过 0.59 万元，按建档立卡人口计，更是达到 3.59 万元/人，如果直接以转移支付方式使用扶贫资金，可以很轻易地实现短期脱贫目标，但在长期必然是不可持续的。3. 财政支出主要集中在私人物品领域，保证对贫困人口的投入大于溢出性、普惠性投入，扶贫投入的精准性较高。但同时公共物品投入占比也达到 40%，对社会发展具有一定的正外部性。考虑到扶贫支出已经成为新县公共预算支出中最主要的组成部分，投资带有正外部性的公共物品具有重要意义。

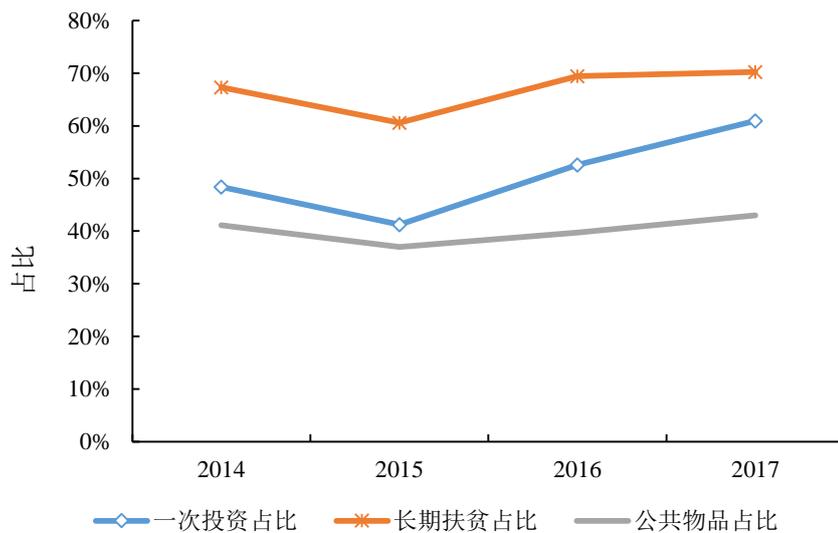


图 58 2014-2017 年新县扶贫财政投入中一次投资、长期收益投资、公共物品投资占比

#### (4) 传统社会保障政策与精准扶贫相契合

早在实施精准扶贫战略之前，我国就已经实行各项社会保障政策以保证低收入人群的

生活水平，其中以城乡居民最低生活保障制度（即“低保”制度）和城乡特困人员供养制度（即“五保”制度）为主。低保制度以居民收入、劳动就业、自生能力等决定获得低保的资格，而根据《社会救助暂行办法》，“国家对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，给予特困人员供养。”直觉上，这两类人群应该与建档立卡贫困户存在一定交集。例如，河南省民政厅、财政厅《关于提高 2017 年最低生活保障标准补助水平及特困人员供养标准的通知》中规定，2017 年新县农村居民最低生活保障标准为 3150 元，而同时，2017 年新县建档立卡户脱贫收入标准为 3400 元，两者较为接近。但精准扶贫区别于已有社会保障政策的关键之一，在于精准扶贫以公共监督和帮扶责任人制为辅助措施增强瞄准效率，并对所有建档立卡户实行动态脱贫审查，因此能更全面、更准确地掌握贫困户的情况。已有社会保障政策也可能从精准扶贫战略中获得额外信息，剔除不合规的人员，并纳入新识别的困难群众。由此，低保政策、五保政策和精准扶贫政策之间，应该存在一定的趋同效应。图 59 验证了这一猜想。随着精准扶贫的推进，低保制度和五保制度都更多地纳入了建档立卡人口，表明精准扶贫的识别机制对其余两类政策产生了信息正外部性，帮助两类政策提高瞄准效率。

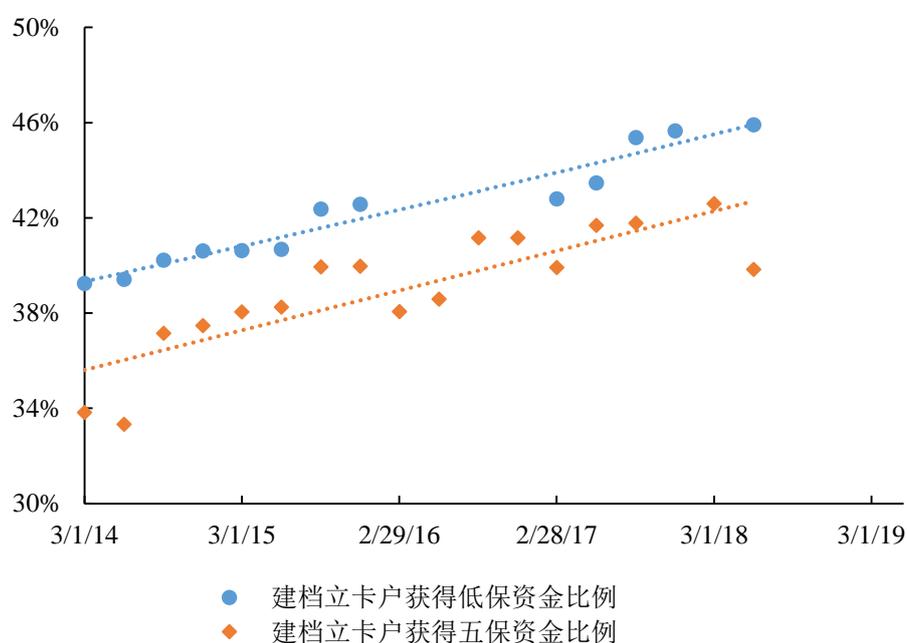


图 59 建档立卡户获得低保、五保资金比例

#### (5) 建档立卡户公共服务投入增长

在教育方面，补助资金不断向建档立卡人口倾斜。从图 60 可以看出，在义务教育普惠性补贴规模几乎不变的情况下，针对贫困家庭学生的教育补贴迅速增长，年复合增长率

达到 67.5%。

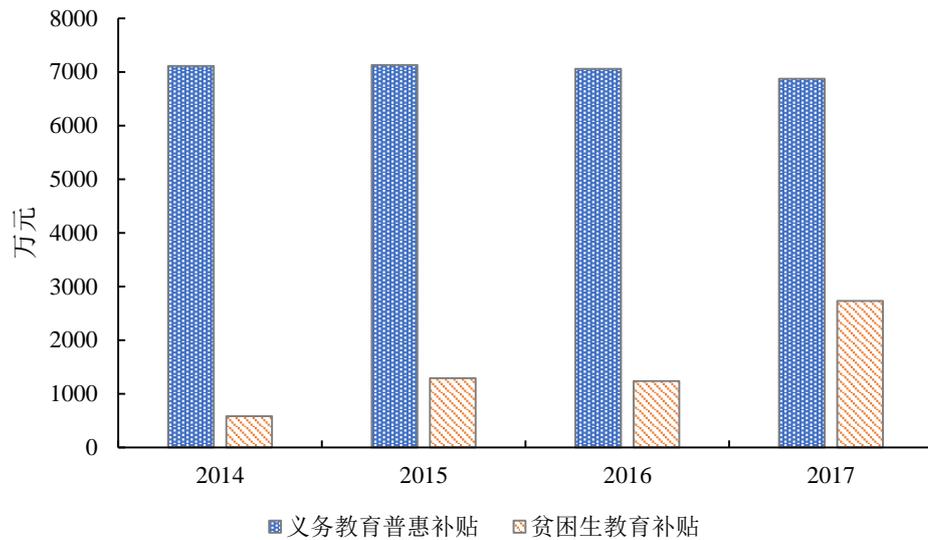


图 60 2014-2017 年新县贫困生教育补贴情况

在医疗方面，报销支出数额巨大且增长迅速，从 2014 年的 9445 万元增长至 1.8 亿元。更重要的是，无论是长期慢性病或重大疾病或住院报销，报销比例均在 80% 以上（见图 61）。过高的报销比例面临潜在的道德风险问题。

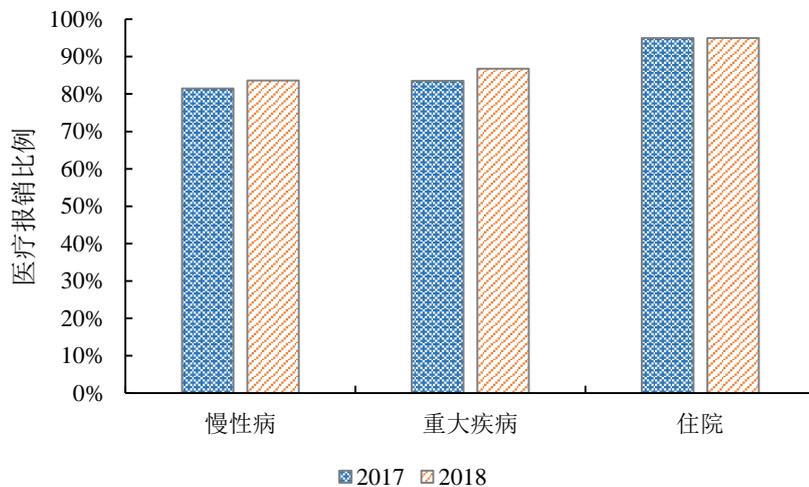


图 61 2017-2018 年新县各类病人医疗报销比例

### （6）扶贫资金向贫困村倾斜

根据《新县乡镇区（街道）扶贫开发及整村推进示范村考评办法（试行）》，新县对乡镇（街道）政府的扶贫工作考评主要针对 73 个贫困村的脱贫情况进行。特别地，该考评办法对贫困村的扶贫资金投入提出了硬性评价指标（综合资金投入达 200 万元以上，其中社会资金投入占 30% 以上）。此外，《新县统筹使用财政扶贫资金管理办法（试行）》明确指出财政扶贫资金的使用对象是 73 个贫困村和建档立卡贫困户。在这样的制度安排下，扶贫

资金主要流入了贫困村（见图 62）。这种制度安排可以促进贫困村快速达到脱贫摘帽的标准，推进整体扶贫进度。相比较而言，非贫困村的相关基础设施和公共服务已经较完善，扶贫资金较少流向这部分行政村。值得注意的是，这样的制度安排同样可能导致贫困村在脱贫进程、公共服务、基础设施等方面“反超”非贫困村，在建档立卡贫困户同时分布在贫困村和非贫困村的情况下，非贫困村的贫困户将享受更少的公共建设福利，造成贫困户内部的不平等。

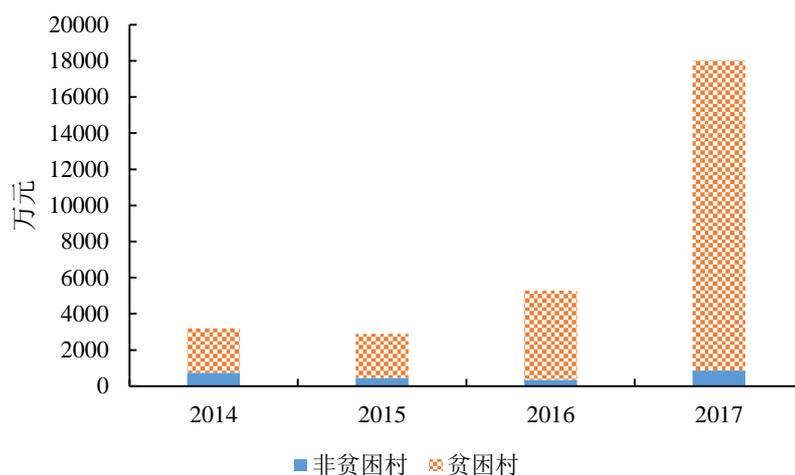


图 62 2014-2017 年新县财政局扶贫支出项目资金流入贫困村与非贫困村情况

## （二）未来扶贫财政压力：“大钱”花完了吗？

到 2017 年，扶贫财政支出已经占新县一般公共预算支出的 62.6%，让人不禁担心扶贫财政投入是否具有可持续性、未来的扶贫财政压力是否过大。

从上一节可以看出，当前新县的扶贫财政投入以基础设施建设为主、以长期投入成本低且具有长期收益的项目为主，因此，新县未来财政支出压力可能得到缓解。根据历年《新县政府工作报告》，本报告总结了新县各类支出任务的完成进度，如表 16 所示。可以看出，经过 4 年的持续大规模投入后，新县在投入力度最大的路桥建设方面取得了重大进展，在易地搬迁、危房改造、体育措施、土地整理、安全饮水、文化广场等投入较大的方面都已经基本完成建设工作。美丽乡村建设的投入力度也在逐步减小。因此，本报告判断，新县未来扶贫财政投入压力将减小。

表 16 2014-2017 年各类基础设施建设投入及完成情况

类别	2014	2015	2016	2017	完成情况
路桥建设	8403	13417	10617	26304	大幅改善
易地扶贫搬迁	1994	931	14118	24142	基本完成
通讯网络	3000	3000	5000	12000	

教育基础设施提升	6607	10385	8809	9450	
体育设施	40	413	50	8925	基本完成
农田水利	5827	4123	7597	7189	
危房改造	2657	2407	1188	4019	基本完成
电网改造	219	1331	1316	3977	
医疗基础能力建设	2349	3401	2781	3805	
美丽乡村	5145	5861	4443	1137	
文化广场	0	110	774	996	基本完成
乡镇敬老院改造	416	246	393	393	
土地整理	2299	427	7740	295	基本完成
安全饮水	830	72	4555	195	基本完成
<b>合计</b>	<b>39787</b>	<b>46123</b>	<b>69381</b>	<b>102827</b>	

有两方面证据可以为本报告的判断提供支撑：1.根据新县政府于2018年3月1日公布的《新县2018年度报备项目统计表》，2018年得到批复的项目共有448个，资金总额达到51579.72万元。但根据新县政府于2018年12月27日公布《新县2018年县级脱贫攻坚项目库统计汇总表》，2018年项目数仅为119个，资金总额28625.49万元。两个数据比较可以看出，新县政府实际实施的扶贫项目大幅少于年初公布的扶贫项目，表明新县扶贫过程中根据扶贫工作进度动态调整扶贫投入强度，减少了扶贫财政支出。2.根据目前公布的2019-2020年脱贫攻坚项目库备案情况，2019年项目数为934个，资金总额40520.82万元；2020年项目数864个，资金总额34501.54万元。与2018年报备项目情况对比，可以发现扶贫资金总额在持续减少。

### （三）精准扶贫财政支出策略优化方向

随着部分扶贫项目已经接近完成、扶贫财政压力下降，精准扶贫的财政投入也面临转型。利用2018-2020年脱贫攻坚项目库数据，可以分类别计算基础设施、社会服务和产业扶贫投入的占比结构（如图63所示）。可以发现基础设施占比从2014-2017年的63%下降至55%，同时社会服务占比略有下降，而产业扶贫占比则从5%大幅上升至20%。产业扶贫力度大幅上升表明新县的扶贫工作更重视内生动力提升和创收能力提升。而产业扶贫投入的扩张与前期大量的基础设施投资是分不开的。缺乏必要的道路交通条件、电力服务条件、农田水利条件，就难以引进企业落户贫困地区，也难以以为贫困人口带来就业和收入。

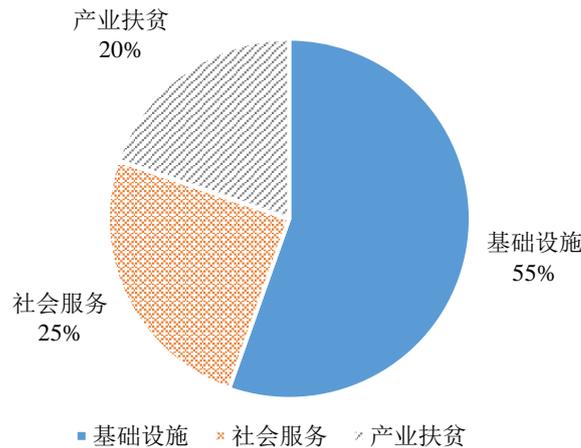


图 63 2018-2020 年新县脱贫攻坚项目库投入资金分类情况

### 专栏——精准扶贫是否导致财政资源向贫困县转移？

精准扶贫战略促使地方政府加大基础设施等投入以提高贫困人口收入，促进地区发展。其中，贫困县由于扶贫任务更艰巨，有更大的扶贫支出负担，也因此获得了上级政府更多的支持。然而，地方政府的财政能力总是有限的，扶贫只是地方发展的任务之一。那么，精准扶贫到底是导致财政资源总体向贫困县倾斜，还是使贫困县将有限的财政资源倾向性地分配到扶贫任务上？本报告以 2014 年精准扶贫政策作为一项政策实验，利用河南省 2011-2016 年各县的一般公共预算支出数据，研究贫困县和非贫困县在一般公共预算支出增长速度上是否存在显著不同。特别地，考虑到财政支出科目“21305 扶贫”是属于科目“213 农林水支出”的，本文利用农林水支出作为扶贫财政支出的代理变量，研究贫困县是否将更多财政资源投放到扶贫中。

利用一个类似双重差分方法的框架，本报告将表示贫困县和非贫困县的虚拟变量，与表示 2014 年前后的时间虚拟变量进行交互，考察在 2014 年实施精准扶贫战略后，贫困县的一般公共预算支出是否增长更快、农林水支出是否增长更快以及农林水支出占一般公共预算支出的比例是否上升。进一步地，本报告区分研究了国定贫困县和省定贫困县的异质性影响。为了消除极端值影响，使支出分布更接近正态分布，对所有支出变量均取了对数。表 17 显示了回归的结果。

表 17 精准扶贫战略对贫困县和非贫困县的财政支出影响

变量名	(1) 一般公共 预算支出	(2) 一般公共 预算支出	(3) 农林水 支出	(4) 农林水 支出	(5) 农林水支出占 财政支出比例	(6) 农林水支出占 财政支出比例
贫困县*精准扶贫	0.00362 (0.0176)		0.127*** (0.0266)		0.0200*** (0.00389)	
国定贫困县*精准扶贫		0.0111 (0.0208)		0.152*** (0.0286)		0.0242*** (0.00417)
省定贫困县*精准扶贫		-0.0160 (0.0176)		0.0637** (0.0231)		0.00956** (0.00336)
控制变量	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	643	643	643	643	643	643
县数量	109	109	109	109	109	109
Adjusted R-squared	0.939	0.939	0.884	0.886	0.435	0.446

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

从上表中可以看出,贫困县的农林水支出总量和农林水支出占财政支出比例上升得比非贫困县更快,而在一般公共预算支出上,并没有表现出更快的增长。结果表明精准扶贫战略并不会使贫困县一般公共预算支出增长更快,而是使财政投入更多地分配到扶贫领域上。国定贫困县的效应要大于省定贫困县的效应,且显著性更强,也是符合理论预期的。

## 专栏——精准扶贫的人力投入

在严重的信息不对称情况下,为了解决精准扶贫中的识别、施策和退出等问题,新县投入了大量的人力资源,这些力量下沉至农村和贫困户,获取信息,宣传扶贫政策,协助基层进行贫困治理,在新县的脱贫攻坚工作中发挥了重要作用。帮扶责任人是下沉力量的重要组成部分,其规模远大于驻村第一书记和驻村工作队长,职责主要是深入贫困户,帮助贫困户了解扶贫政策、制定脱贫规划、协助贫困户顺利稳定脱贫。据统计,平均每个县乡级单位帮扶人一年走访入户 50 次以上,每次走访距离平均 23.6 公里,据此可以估算出帮扶人群体每年因入户帮扶共完成 643.8 万公里的路程,相当于绕地球赤道 160 圈。

在贫困户数量较多,另一方面政府可调动的人力又较为有限的情况下,新县仍然确保了大部分贫困家庭被分配了帮扶责任人。图 64 展示了新县 2014-2017 年有帮扶人和没有帮扶人的贫困户数量,2014 年共有贫困户 11720 户,其中有帮扶人的贫困户为 8390 户,

占总贫困户的 71.6%，2015 年，贫困户数量为 10267 户，有帮扶人的贫困户数量为 8887 户，占比达到 86.6%，2016 年贫困户数量急速下降至 6587 户，同时，有帮扶人的贫困户比例也大幅下降至 59.2%，2017 年，共有 685 户贫困户有帮扶人，占总贫困户比例的 69.5%。值得注意的是，2016 年有帮扶责任人的贫困户比例出现了剧烈下降，2017 年又升高至 2014 年的水平。

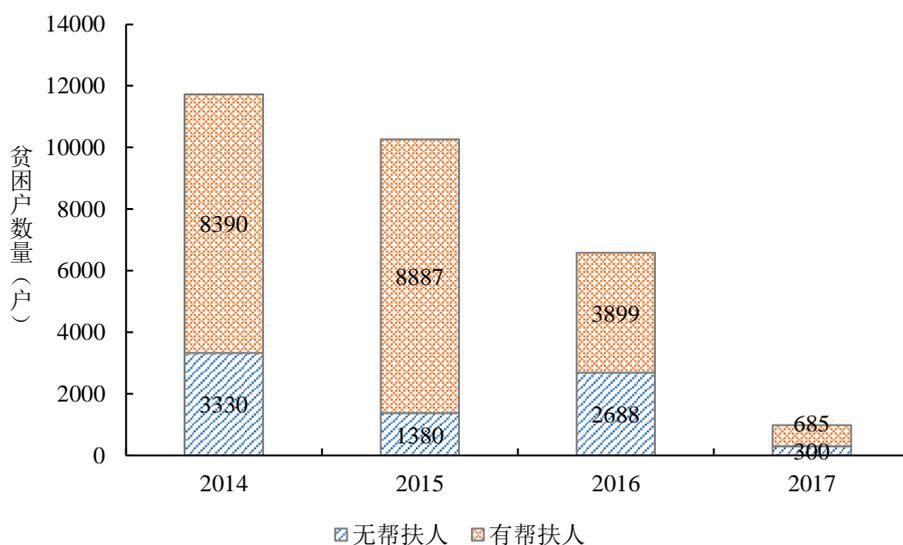


图 64 新县 2014-2017 年有无帮扶人贫困户数量

图 65 展现了 2014 年至 2017 年三类主要贫困户及对应有帮扶人的贫困户数量变化情况。由图可以明显看出，2014-2016 年间五保贫困户的总量以及有帮扶人的家庭数量变化不明显，低保贫困户的数量在 2016 年出现了上升，而有帮扶人的低保贫困户却反而出现了大幅度下降，同时，一般贫困户数量继续增加，而有帮扶人的一般贫困户数量则是以更快的速度减少。由于一般贫困户和低保贫困户在三类贫困户中占主要部分，因此最终导致 2016 年有帮扶责任人的贫困户绝对数量及比例均出现明显下降。更深层次的原因可能在于，有帮扶责任人的贫困户相较于没有帮扶责任人的贫困户能够实现更早地脱贫，这也间接说明了帮扶责任人在脱贫中的重要作用。

2017 年的情况与之前年度存在较大差别，首先，通过实施集中供养的原因，五保户基本实现脱贫，同时，未脱贫的一般贫困户也所剩无几，低保贫困户成为主体。其次，在未脱贫的低保户中，仍然有相当一部分属于有帮扶责任人的家庭。综上所述，2017 年有帮扶责任人的家庭比例在 2016 年的基础上有所增加。

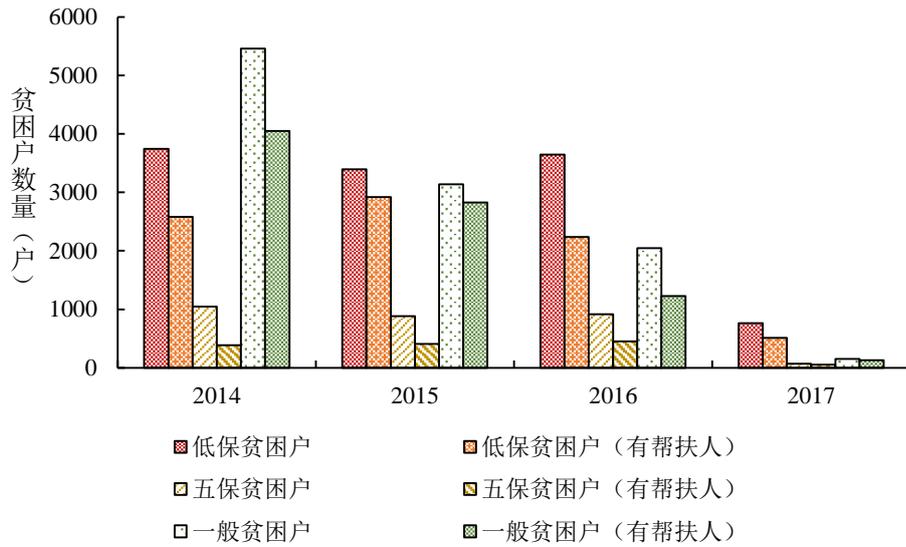


图 65 新县 2014-2017 年三类主要贫困户数量及帮扶情况变化

图 66 展示了新县 2014 年至 2017 年帮扶人在三类主要贫困户中的分配情况。由图可知，2014 年帮扶责任人主要集中在低保户和一般贫困户，2015 年被分配在低保户进行帮扶的责任人比例从 2014 年的 36.7% 增加至 47.4%，有帮扶人的一般贫困户家庭比例由 57.7% 下降至 46.0%。2016 年，在三类有帮扶人的贫困户中，低保贫困户的占比仍然保持上升趋势，达到 57.2%，同时，五保贫困家庭的比例也由 6.6% 上升至 11.5%，而受到帮扶的一般贫困户比例继续下降至 31.3%。2017 年，有帮扶人的低保贫困户在三类有帮扶人的贫困中占比位 73.9%，达到历史最高，同时，一般贫困户比例降至 18.7% 的历史最低水平。综上所述可以看出，新县帮扶责任人力量投入的重点不断由一般贫困户向低保贫困户转变，其原因可能在于，与低保贫困户相比，一般贫困户脱贫难度更小，脱贫速度更快。

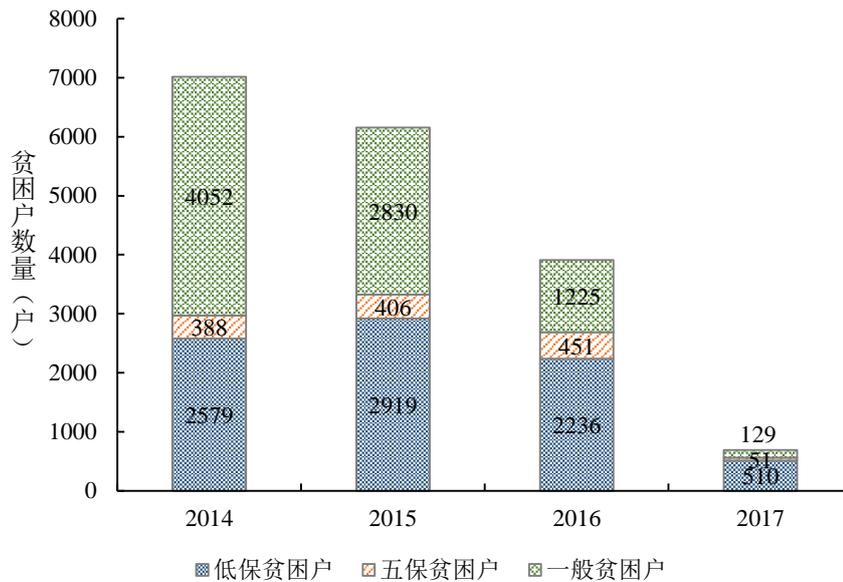


图 66 新县 2014-2017 年三类主要贫困户的帮扶情况

从帮扶人群体自身情况来看，2014 年至 2017 年，新县共产生帮扶责任人约 9530 人，来源于 781 个不同单位，包括省属单位 142 个，市属单位 86 个，县属单位 141 个，乡镇单位 341 个。所有帮扶责任人中中共党员及预备党员数量为 7084 人，厅局级干部 61 人、县处级干部 1261 人、乡科级干部 1826 人以及科员/办事员 4065 人，学历为硕士及以上的干部共 365 人，本科/专科学历干部 6143 人，职高/高中/中专/技校学历干部共 462 人，初中学历者 28 人。接下来，本报告将从省、市、县、乡四个层面全面详细展现新县脱贫攻坚的人力投入情况。

### 1、省属单位下派帮扶人情况

省属单位共下派帮扶人 1925 人，其中中共党员及中共预备党员 1866 人，占比达到 97%，明显高于其他三级的党员比例。下图分别展现了省属单位下派帮扶人的行政级别构成以及学历构成情况。从行政级别来看，级别最高的厅局级干部占总帮扶责任人数量的 3%，县处级干部是省属单位下派的主要群体，占比达到 46%，乡科级干部达到 8%，来自于不同单位未定职的干部比例为 25%。从学历构成来看，本科/专科学历干部占据了绝大多数，硕士及以上学历占比为 13%，也就是说学历达到本科/专科及以上的干部比例达到了 98%（见图 67）。总体来说，省属单位下派的帮扶人普遍具有较高的行政级别和学历层次。

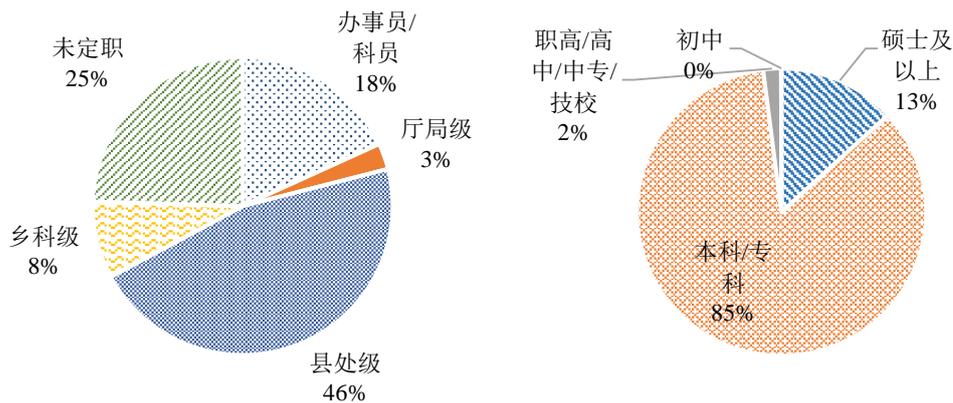


图 67 省属单位下派人员行政级别及学历构成情况

## 2、市属单位下派帮扶人情况

市属单位共下派帮扶人 1286 人，其中中共党员及中共预备党员 1191 人，占比达到 93%，略低于省属单位。图 68 分别展现了市属单位下派帮扶人的行政级别构成以及学历构成情况。从行政级别来看，级别最高的厅局级干部占总帮扶责任人数量的 1%，与省属单位不同，乡科级干部是市属单位下派的主要群体，占比达到 48%，其次是县处级干部，比例达到 25%，科员/办事员的比例为 20%。从学历构成来看，本科/专科学历干部仍然占据了绝大多数，硕士及以上学历占比为 7%，低于省属单位 6 个百分点，学历达到本科/专科及以上的干部比例与省属单位同样达到了 98%。

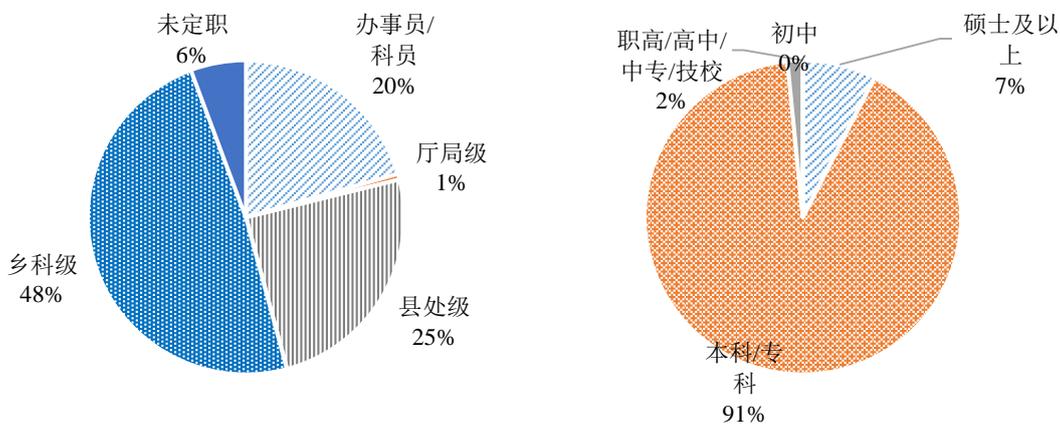


图 68 市属单位下派人员行政级别及学历构成情况

## 3、县属单位下派帮扶人情况

县属单位共下派帮扶人 3881 人，在四级单位中最多，其中，中共党员及中共预备党员 2593 人，占比达到 66.8%，远低于省属单位和市属单位。图 69 分别展现了县属单位下派帮扶人的行政级别构成以及学历构成情况。从行政级别来看，级别最高的县处级干部占总帮扶责任人数量的 1%，与省属和市属单位不同，科员/办事员是县属单位下派的主要群

体，占比达到 69%，其次是乡科级干部，比例达到 22%。从学历构成来看，本科/专科学历干部依然占据了绝大多数，学历达到本科/专科及以上的干部比例与省属单位达到了 92%，低于省属和市属单位 6 个百分点。

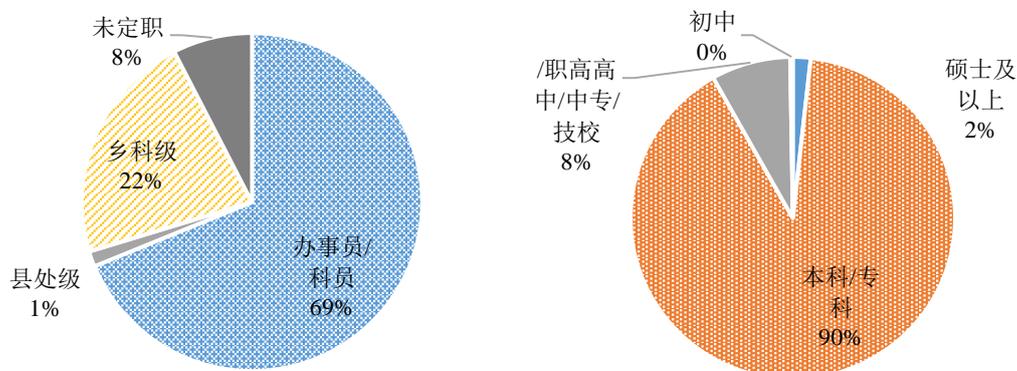


图 69 县属单位下派人员行政级别及学历构成情况

#### 4、乡镇单位下派帮扶人情况

乡镇单位共下派帮扶人 2438 人，其中，中共党员及中共预备党员 1434 人，占比达到 59%，为四级单位最低。图 70 分别展现了乡镇属单位下派帮扶人的行政级别构成以及学历构成情况。从行政级别来看，级别最高的县处级干部占总帮扶责任人数量的 1%，与县属单位相同，科员/办事员是下派的主要群体，占比达到 51%，其次是乡科级干部，比例达到 14%，未定职干部比例远高于其他三级单位。从学历构成来看，与其他三级单位一样，拥有本科/专科学历的群体仍占绝大多数，学历达到本科/专科及以上的干部比例达到了 86%。

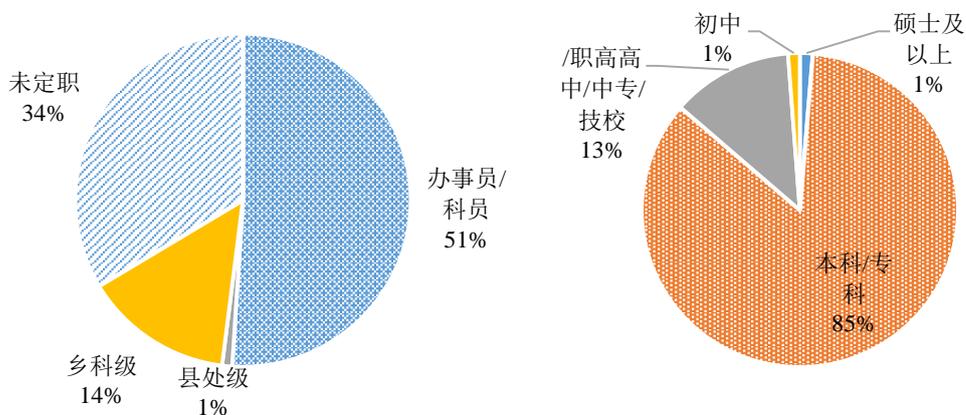


图 70 乡镇单位下派人员行政级别及学历构成情况

## 八、返贫风险与贫困陷阱——最穷的 1% 人群

随着脱贫攻坚战的深入推进，贫困人口平均每年以 50% 以上的速度减少，截至 2017 年底，剩余贫困群体仅剩下 1000 多户。基于这一事实，我们可以判断：近年来的精准扶贫、精准脱贫工作确实取得了出色的成绩；但与此同时，在如此强有力的减贫行动下，仍有一部分家庭未能脱贫。具体的，剩余贫困人口的构成中，因病因残的群体占据了绝大部分。根据图 71，2017 年剩余的贫困家庭中，因病因残致贫的占到 70%。这部分群体的脱贫将会带来更高的减贫成本，脱贫难度也更大，且最容易返贫，坠入贫困陷阱，成为脱贫过程中难啃的硬骨头。从这个意义上说，深入剖析这部分家庭的基本特征、致贫原因，并采取针对性的措施以确保这部分群体脱贫且防止返贫，事关接下来脱贫攻坚战的成败。

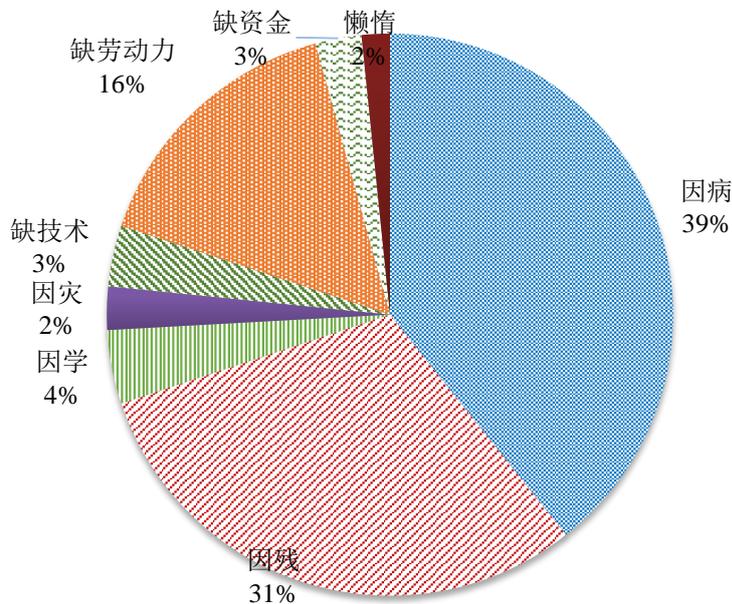


图 71 剩余贫困家庭的致贫原因

### （一） 残疾和疾病发生率降低

从不同年份的患病率来看，70 年代以后出生的群体，残疾和患病率逐年下降，这表明残疾和疾病代际传递的概率越来越小，这是一种好的现象（见图 72 和图 73）。

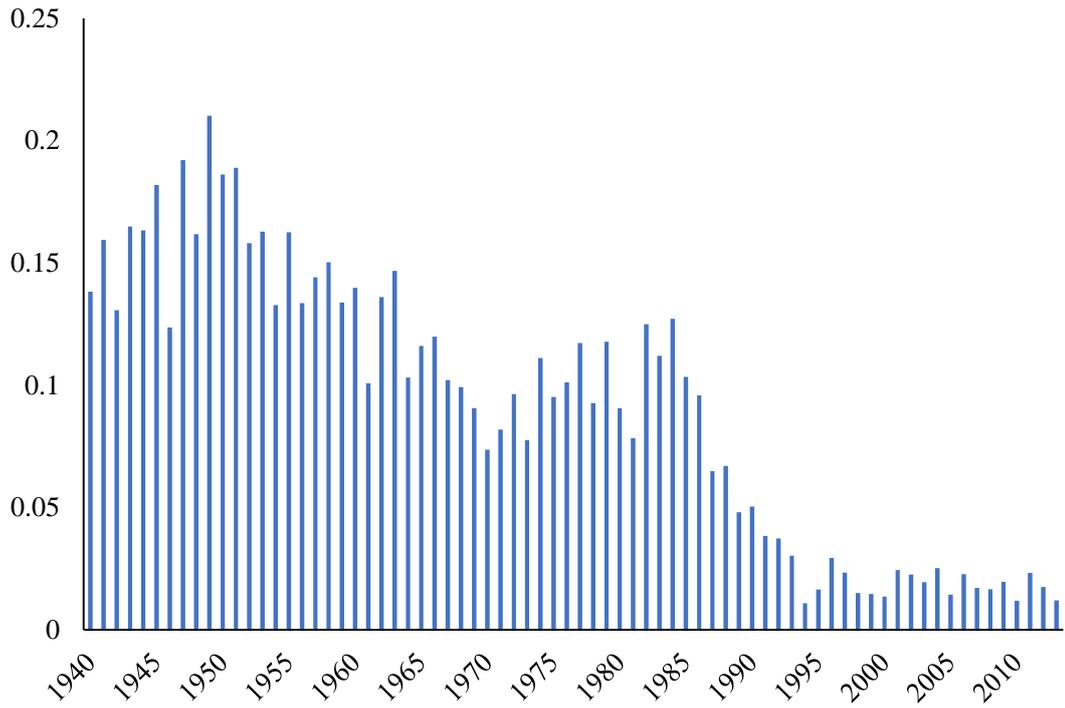


图 72 残疾人发生率

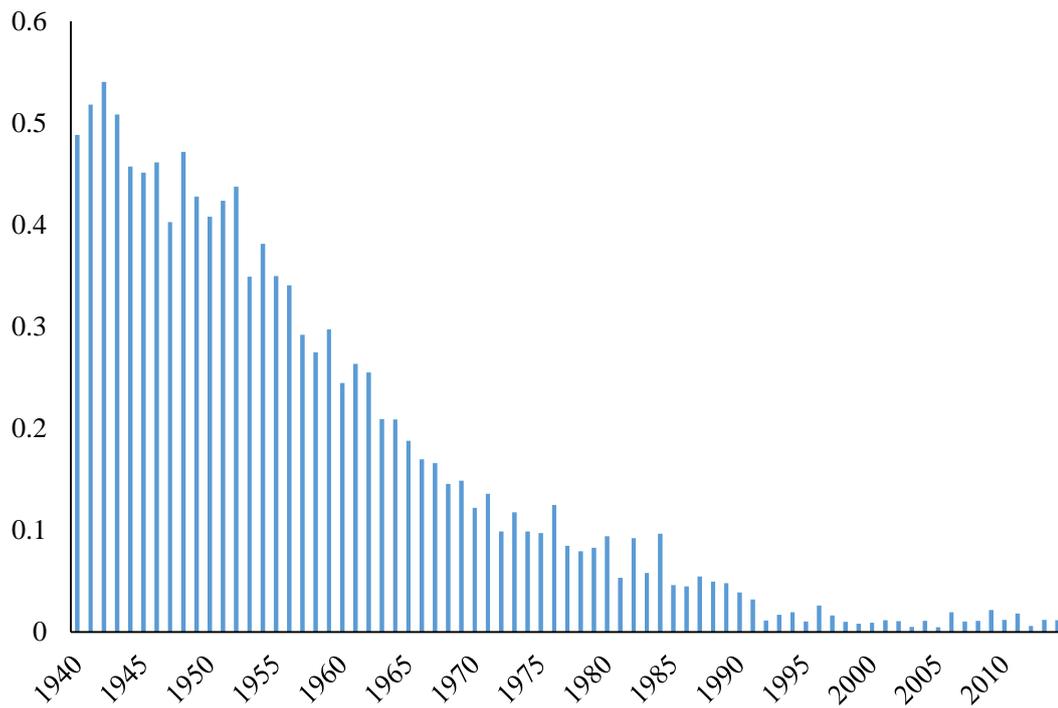


图 73 患病率

## (二) 劳动力资本低

剩余的贫困家庭中，就残疾家庭而言，家中有 1 个残疾人的家庭有 130 户，由 2 个残疾人的占到 34 户，有 3 个残疾人的有 3 户；就患病家庭而言，家中有 1 人患病的由 198 户，由 2 人患病的由 116 户，有 3 人患病的 21 户；有 4 人患病的有 2 户。

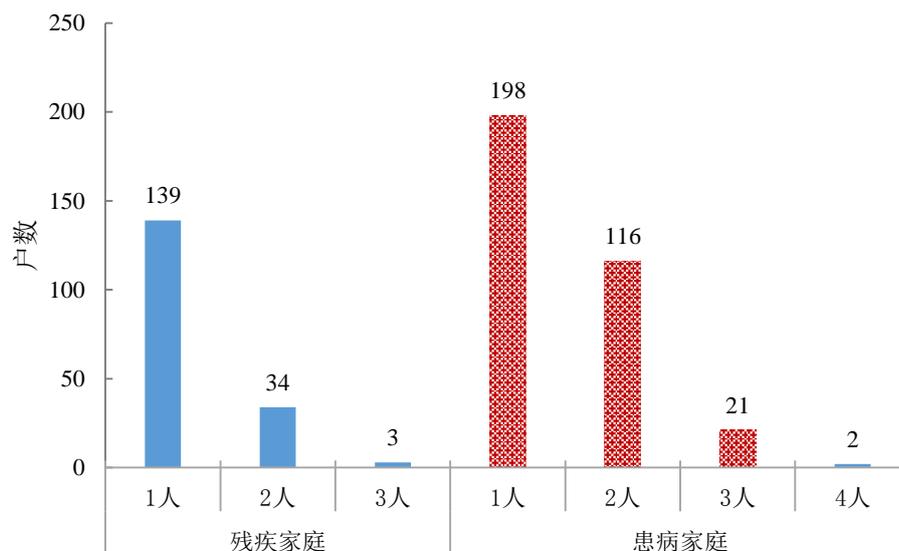


图 74 剩余贫困家庭中的残疾人/病人个数

患病或残疾直接影响家庭劳动力的供给，缺乏自我造血功能；根据图 75，残疾群体中有 59.75% 无劳动力；患病群体中有 66.13% 无劳动力。可以说，缺乏劳动力是导致贫困的最主要原因；同时面临沉重的医疗和康复支出，导致这些家庭陷入贫困当中。

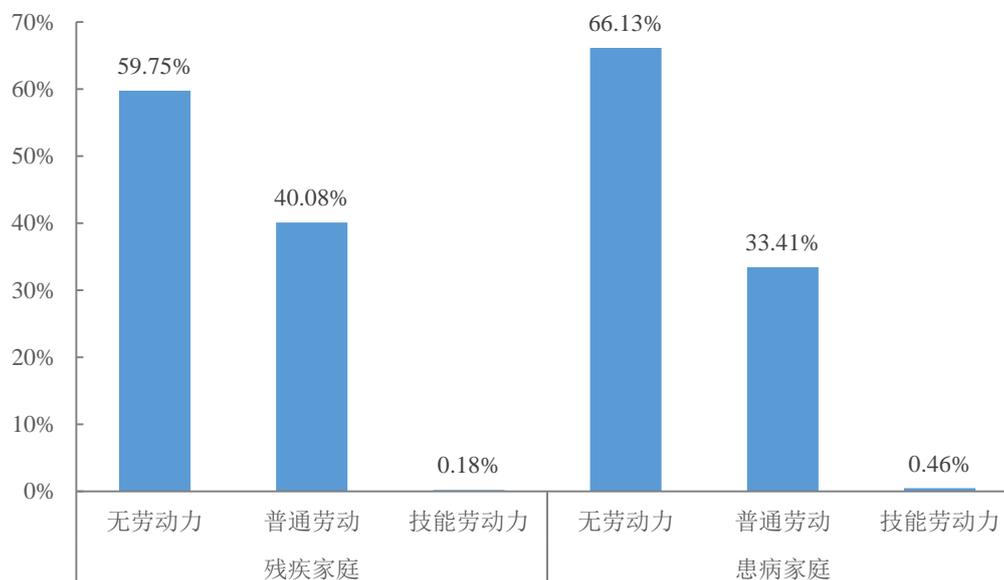


图 75 残疾和患病群体的劳动力情况

从实际的工作时间来看，2017 年，健康群体平均工作 5 个月，残疾群体平均工作 1.65 个月，患有长期慢性的群体平均工作 2.76 个月，患有大病的群体平均工作 0.63 个月。由此可以看出残疾群体和患有大病群体的劳动力供给很低的。再按性别分，男性群体的工作时间大于女性，其中残疾和患有大病的女性群体几乎是不参与劳动的。

表 18 不同类型群体的年工作时间

务工时间（月）	平均	男	女
健康	4.98	6.49	3.10
残疾	1.65	2.80	0.32
长期慢性病	2.76	4.62	1.49
患有大病	0.63	1.13	0.21

### （三）人力资本低

在体力劳动之外，人的受教育程度对个人及其家庭的收入具有显著的影响。从图 76 可以观察到，残疾和患病群体的受教育程度普遍在小学水平以下。就残疾人而言，41.56%是小学水平，32.51%是文盲或半文盲；类似的，患病群体中，48.09%是小学水平，23.24%是文盲或半文盲；换句话说，70%-80%的残疾和患病群体的受教育程度都是小学水平及以下，个体自我获取收入的禀赋是较低的。这进一步影响了这部分群体在劳动力市场上的供给。

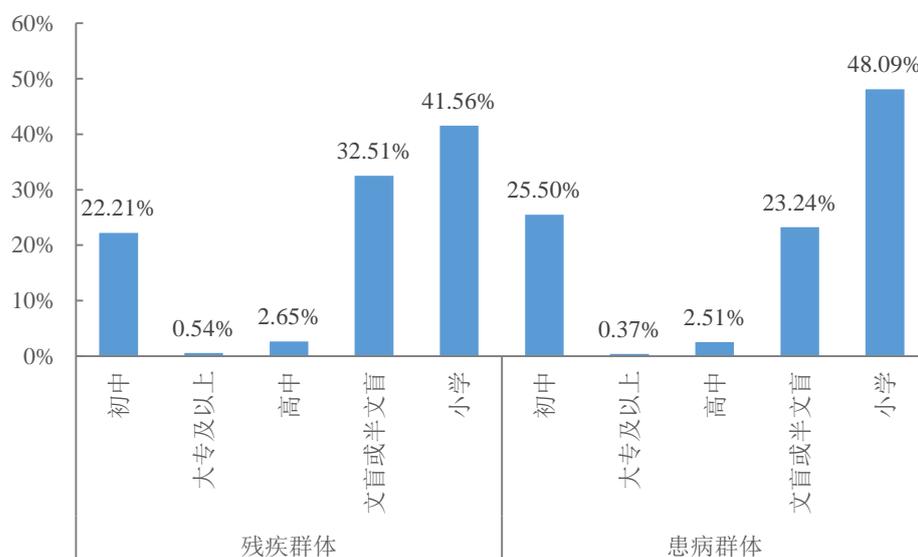


图 76 残疾和患病群体的受教育程度

### （四）脱贫速度慢

进一步，我们将贫困户分为健康家庭和残疾患病家庭（家中有残疾人或患者的家庭），对比健康家庭和残疾患病家庭的脱贫速度，我们观察到 2014-2017 年，残疾患病的贫困户和健康的贫困户数量均大幅度减少。从脱贫的速度来看，健康家庭的脱贫速度逐年增加，2015

年，健康家庭的脱贫速度为 12%，2017 年的脱贫速度增长到 91%；相较而言，残疾患病家庭的脱贫速度较慢，且 2016 年的脱贫速度有所放缓，2017 年的脱贫速度增加到 84%，低于健康家庭的脱贫速度。

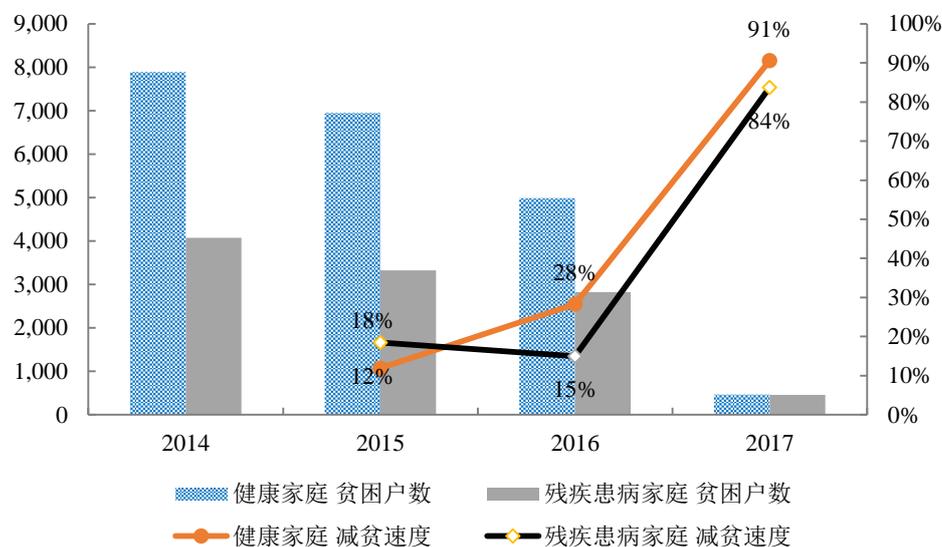


图 77 健康家庭和残疾患病家庭的脱贫速度

### （五）收入变化及结构

首先，从贫困家庭的总收入来看，2014-2017 年健康贫困家庭和残疾患病的贫困家庭的收入均呈现出增长的趋势，但残疾患病家庭的收入在总量上低于健康家庭。具体地，健康家庭的年均纯收入从 8696 元增加至 14528 元，增长了 64%，年均增速约为 20%；残疾患病家庭的年均纯收入从 6261 元增加至 11197 元，增长了 79%。

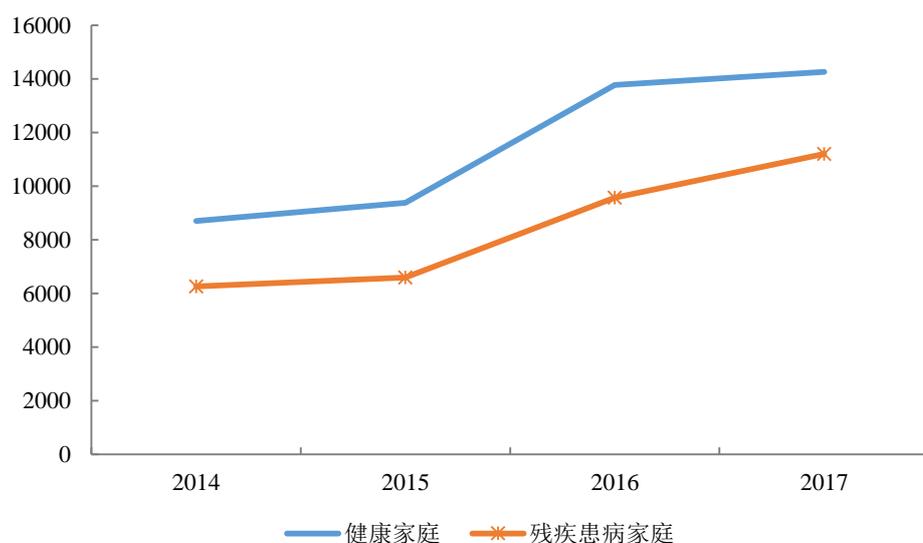


图 78 健康家庭和残疾患病家庭的年均收入比较（单位：元）

其次，从不同类型的收入比较来看，我们观察到：第一，2014-2017年，残疾患病家庭的经营性收入和财产性收入不断向健康家庭逼近；第二，残疾患病家庭的工资性收入远低于健康家庭，且差距越来越大；第三残疾患病家庭获得的转移性收入高于健康家庭，不过增长幅度保持一致。（见图 79）

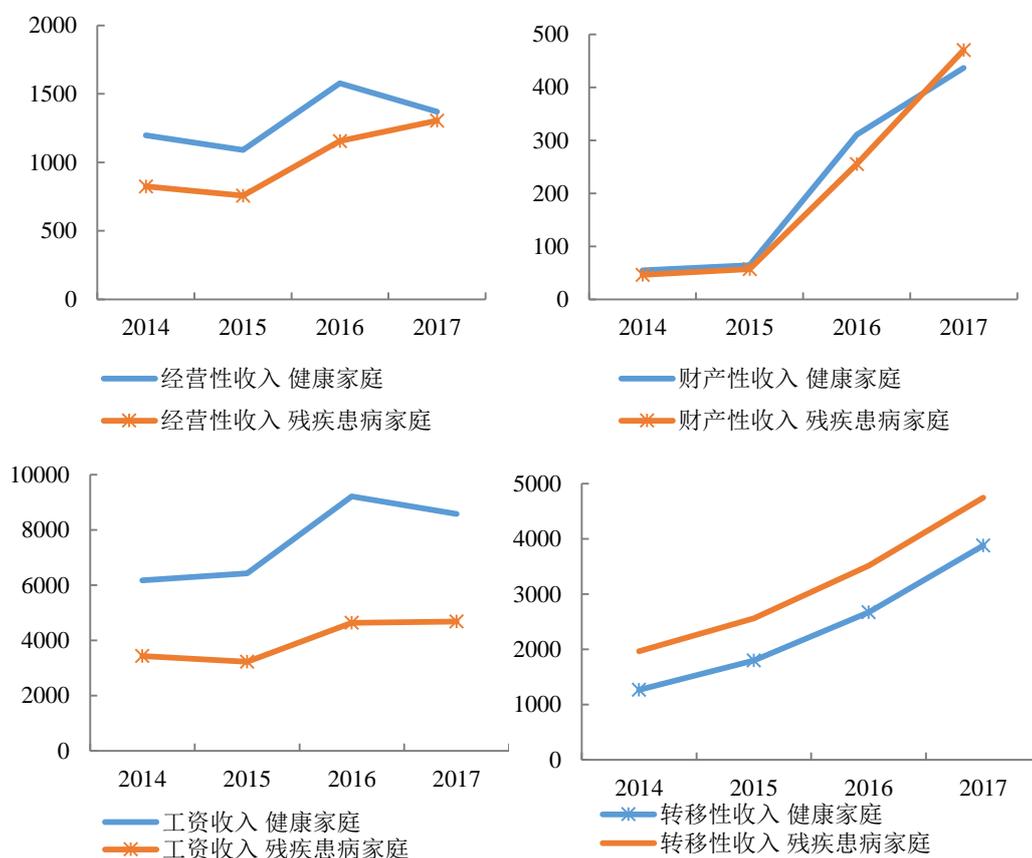


图 79 健康家庭和残疾患病家庭不同类型收入变化与比较

再次，从收入结构来看，2017年健康家庭的收入中，工资性收入的占比最大，为60.12%，其次是转移性收入，占比为27.21%；而残疾患病家庭的收入中，转移性收入的占比最大，为42.35%，其次是工资性收入，占比为41.79%。对比而言，我们可以观察到健康家庭的收入增加主要是通过参与劳动力市场实现的，而残疾患病家庭收入增加则主要来源与政府的救助。由此我们可以看出，残疾患病家庭的脱贫方式与健康家庭存在差异，政府的政策需要针对不同的家庭实施不同类型的脱贫政策。

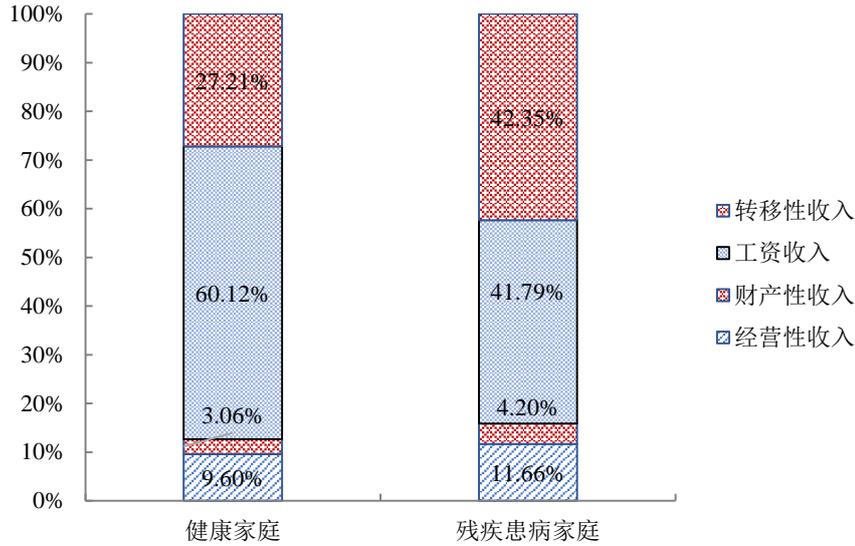


图 80 2017 年剩余贫困家庭中健康家庭和患病家庭的收入结构

最后，我们比较不同类型家庭获得的政府转移性收入，从横向来看，发现残疾贫困家庭获得的低保金和养老金平均高于健康家庭，五保金略低于健康家庭。从纵向来看，2014-2017 年间，所有贫困家庭获得的低保金、养老金和五保金呈现递增的趋势，其中残疾患病家庭获得低保金从 715 元增加至 1586 元，增长了 1.2 倍；获得的养老金从 588 元增加到 795 元，增长了 30%；获得的五保金从 461 元增加至 779 元，增长了 69%。

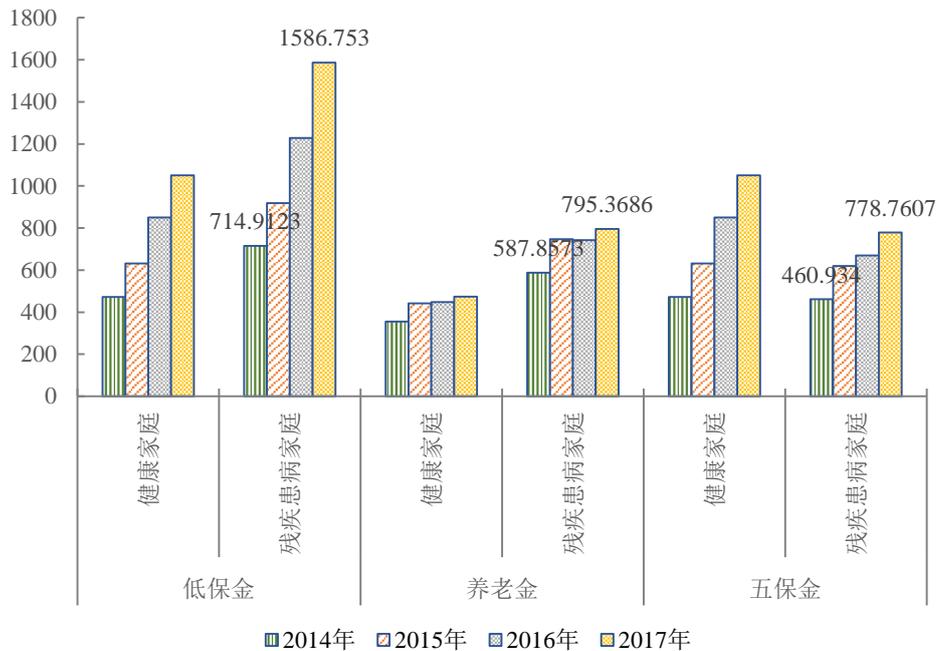


图 81 不同类型家庭获得的低保金、养老金和五保金（元）

总体而言，随着脱贫攻坚的深入，剩余人群多为因病因残致贫的家庭。这部分家庭普遍呈现出缺乏劳动力、教育水平低下的特点，且相对与健康家庭，这部分家庭的脱贫速度是相对缓慢的，其收入主要来源于政府的转移性收入，对政府的依赖性逐渐增强。所以，一旦政府支出减少，这部分家庭将持续陷入贫困当中或者部分脱贫的家庭会重新返回贫困。有必要从扶贫向社会保障转变，在既有的财政支持下，探索针对这部分群体的增收渠道，以帮助这部分群体摆脱贫困。

## 结论与政策思考

党的十八大以来，农村扶贫进入新阶段，精准扶贫、精准脱贫成为全面建设小康阶段扶贫的基本方略，核心目标是力争在 2020 年实现全面脱贫。在精准扶贫理念的指导下，我国脱贫攻坚成绩显著，据联合国《2015 年千年发展目标报告》显示，中国对全球减贫的贡献率超过 70%。目前，距离精准扶贫战略、脱贫攻坚战“交卷”，仅不足两年。如何继续落实好精准扶贫战略，如何优化精准扶贫中的各项政策机制，对于我国在 2020 年实现全面脱贫目标，对于未来更长一段时间内巩固扶贫成果，对于实现精准扶贫战略的多重目标都至关重要。而优化实施精准扶贫战略的前提，在于及时评估精准扶贫中各项新行动、新政策的实际效果，为决策者提供量化的结果分析，以便决策者掌握扶贫进程并根据反馈优化扶贫方案和措施，从而最大化扶贫资源的使用效率。

我们的研究表明，中国自改革开放以来在减贫方面取得了举世瞩目的成绩。究其背后经济增长的涓滴效应发挥了决定性作用。需要说明的是，经济增长并没有自发地等额地涓滴所有群体，且仍有相当一部分低收入群体未能分享经济增长的成果。突出表现在：城乡居民以及不同收入等级人群之间的收入增幅快慢不一、社会保护的力度和覆盖面尚不均匀、基本公共服务在地区之间不均等供给等方面。在这样的背景下，精准扶贫战略的提出将有助于解决发展不平衡和不充分的问题，有助于满足人们日益增长的对美好生活的需要。我们认为精准扶贫不仅是促进公平，更是提升效率的有效途径；并且在五大新发展理念框架下，精准扶贫能够将边际资本报酬较高的贫困地区，和边际消费倾向较高的贫困群体打造成新的增长极，在促进包容性增长的同时成为不可忽视的反衰退工具。此外，结合当今国际著名的“Sachs 和 Easterly 之争”，精准扶贫有机融合了“大推动和小规模局部改革”的减贫策略。

从宏观和全球视角转移到具体的微观实践，通过中国贫困人口追踪调查数据库进行分析和评估。本报告有四个主要研究发现。首先，在“精准”方面，基层政府通过体制变革，有

**效实现了精准识别穷人，精准识别个体需求和公共偏好。**一是精准识别穷人。2017 年被清退的不符合贫困标准的贫困人口比例达 12.8%，个别乡镇的清退率高达 40%以上。其中，被清退的主因是家中有外购商品房或者自建豪华房屋，这部分家庭占总清退户的比重为 46%。二是精准识别个体需求。注重因户施策，指派帮扶人精准识别贫困户的致贫原因，并将贫困人口的脱贫需求同帮扶政策匹配起来。因病致贫的家庭可享受“五道防线”、“两癌筛查”、免费体检、集中供养和兜底保障政策；因残致贫的家庭可享受免费婚检和孕检、产业扶贫政策；多重原因致贫的家庭可享受对应的多项帮扶政策。三是精准识别公共物品偏好。通过下派利益中立的驻村第一书记，既保证了村公共决策尽可能代表群众利益，也发挥了基层干部的信息优势。与此同时，巡查督查制度设计进一步保证了各扶贫项目的落实符合贫困人口利益。另一方面，受访者中认为政府应当减少对“村景观建设（栽花种树）、健身设施和公共广场”投入的占比分别为 45%、23%和 20%。现行的“四议两公开”工作法难以反应贫困户的需求，为今后提高村级公共品供给与贫困群体偏好之间的匹配度指明了方向。

**其次，在政策组合及效果方面，精准扶贫政策短期内提高了要素的利用率，长期内有助于人力资本积累和要素生产率提升。**短期内，基础设施建设、农业保险、退耕还林等政策提高了贫困农户所占有的各类存量农林土地资源的利用率，使得农户生产性收入增长了 0.7 倍；引进扶贫车间、交通补贴计划及公益岗位提供等政策增加了贫困人口的劳动供给，劳动适龄人口的平均工作时间从 2014 年 2.8 个月增加到 2017 年的 4.6 个月，工资收入增长了 2.2 倍。长期内，按照多维贫困标准，当地公共基础设施、教育、医疗、住房等均有显著改善：道路通达率 100%；水塘、文化广场建设、卫生安全设施投资力度加大，以 2017 年数据看，建档立卡人口人均财政支出达 6287.4 元，接近建档立卡人口人均纯收入 7486.49 元；教育投资和救助覆盖从幼儿园到大学阶段的贫困学子，享受面向因病因残致贫家庭的多个健康扶贫政策的贫困人口占比达 24.28%。这将提升未来贫困地区在潜在生产率。

**第三，财政支出方面，财政“大头”支出基本完结，未来扶贫财政投入压力将减小。**精准扶贫期间，扶贫资金投入规模大、增长快，2014-2017 年间的平均复合增长率达到 33.6%，以县政府统计的扶贫资金台账看，建档立卡人口相关财政投入达到 3.59 万元/人。其中，基础设施建设占总财政投入比例达 63%，财政支出瞄准持续投入压力较小、未来长期收益较大的项目。总体来看，经过 4 年的持续大规模投入后，农村贫困地区的基础设施建设水平大幅提升，易地搬迁、危房改造、土地整理、安全饮水、文化广场等投入较大的项目都已经基本完成建设工作，基本预期未来财政投入压力将会减小。

**第四，返贫风险集中在因残致贫的家庭。**在尚未脱贫的家庭中，因病、因残致贫占比高

达 70%。这部分家庭普遍缺乏劳动力、教育水平较低，其主要收入来源于政府的转移性收入。一旦政府支出减少，这部分家庭将继续陷入贫困，部分已脱贫的家庭可能返贫。

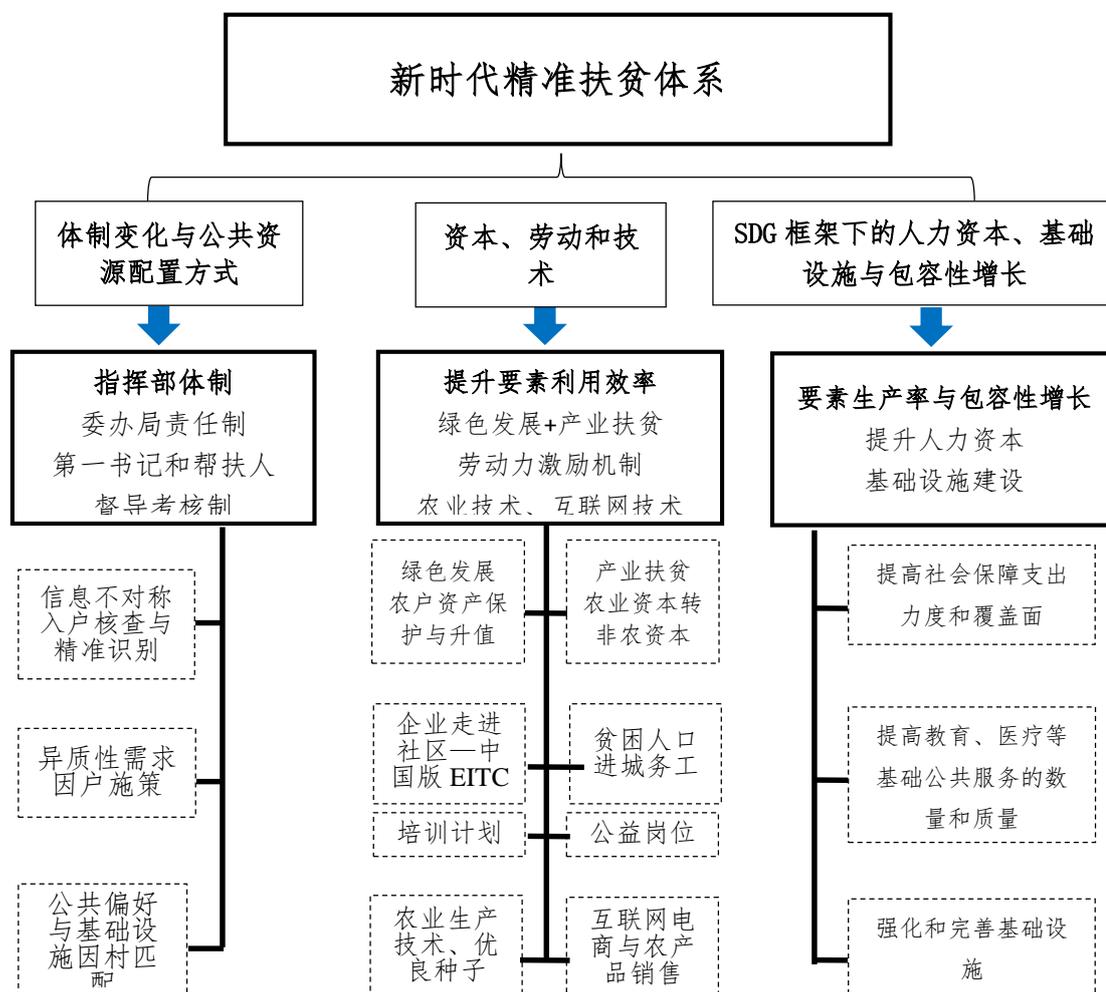


图 82 新时代精准扶贫体系框架

结合上述基本发现，本报告认为应当构建“体制—增长要素—可持续发展”的“三位一体”扶贫体系，用以制定和完善长远可持续发展的政策。具体建议如下：

第一，优化精准扶贫体制，在顶层设计中考虑基层的差异性。建议将现行的“四议两公开”工作法拓展为包含贫困户评议在内的“五议两公开”工作法，提高参与决策的贫困户比例，同时设置专门供贫困户表达诉求的民主评议阶段，促进村级公共物品提供与贫困户需求之间的匹配成都。

第二，坚持绿色发展与产业扶贫相结合。坚持“绿水青山就是金山银山”理念，保护贫困家庭土地、林地等自然资源不被污染，有助于稳定其农产品产量和市场价格，促进从业人员增收。加强对产业扶贫项目的支持，促使部分贫困户的农业本转变为非农资本进而获取租

金和利润分红，增加农户收入渠道。

第三，设计和推广劳动力激励计划，提高贫困户劳动供给。一是促进大城市与贫困地区的帮扶对接，为贫困人口开放生存和就业就会，同时贫困地区内部应当设计激励机制刺激有劳动能力的贫困人口进城务工，从而摆脱贫困；二是支持鼓励资本下乡并辅之以 EITC 补助计划，进一步增加贫困人口的劳动参与率和劳动时间，增加工资收入。

第四，从扶贫向社会保障转变，将贫困人口纳入社会救助体系。将最穷的 1% 群体，如残疾人、老人、儿童、病人等不具备或丧失劳动能力的人群转移给一般性的救助机构。从这个意义上说，可通过最民政部的最低社会保障将这部分群体“兜住”。此外，“医疗体系五道防线”政策安排存有明显的道德风险问题，建议用民政部的医疗救助制度部分替代。

第五，重视中长期评估。在可持续发展框架下，精准扶贫政策还通过人力资本投资、基础设施建设等途径，为贫困户中长期发展提供条件，而这一效果究竟如何还需要研究机构、政府机构进行长期的评估。因为以 2018 年出生的孩子来看，精准扶贫的人力资本效应最快也要在 2036 年才能得到检验；从农户和企业的发展来看，精准扶贫中的基础设施投资效果也需要一定的年份才可以检验。

## 参考文献

- Ahmed, N., and Peerlings, J. H. M., 2009, "Addressing Workers' Rights in the Textile and Apparel Industries: Consequences for the Bangladesh Economy", *World Development*, 37(3), 661-675.
- Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., Purnamasari, R., and Wai-Poi, M., 2016, "Self-Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy*, 124(2): 371-427.
- Azariadis, C., and Stachurski, J., 2005, "Poverty Traps(Chapter 5)", *Handbook of Economic Growth*, 1(05), 295-384.
- Banerjee, A. , Duflo, E. , Goldberg, N. , Karlan, D. , Osei, R. , and Pariente, W. , et al., 2015, "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for The Very Poor: Evidence from Six Countries", *Science*, 348(6236), 1260799-1260799.
- Banerjee, A. V., and He, R., 2004, "Making Aid Work", *MIT Press*.
- Banerjee, A. V., Duflo, E., Glennerster, R., and Kothari, D., 2010, "Improving Immunisation Coverage in Rural India: Clustered Randomised Controlled Evaluation of Immunisation Campaigns with and without Incentives", *BMJ*, 340(7759), 1291-1291.
- Banerjee, A. V., Esther, D., Rachel, G., and Cynthia, K., 2015, "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation", *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 22-53.
- Banerjee, A., Hanna, R., Kyle, J., Olken, B.A., and Sumarto, S., 2018, "Tangible Information and Citizen Empowerment: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia", *Journal of Political Economy*, 126(2):451-491.
- Basu, K., 2014, "Fiscal Policy as an Instrument of Investment and Growth", Working Paper.
- Duflo, E., Dupas, P., and Kremer, M., 2015, "Education, HIV, and Early Fertility: Experimental Evidence from Kenya", *American Economic Review*, 105(9), 2757-97.
- Easterly, W., 2006, "The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good", *Penguin Press/Oxford University Press*.
- Evans, W.N., and Viscusi, W. K., 1991, "Estimation of State-Dependent Utility Functions Using Survey Data", *Review of Economics and Statistics*, 73(1):94-104.
- Mas, A., and Moretti, E., 2009, "Peers at Work", *American Economic Review* 99(1):12-145.
- Mitchell, S., Gelman, A., Ross, R., et al., 2018, "The Millennium Villages Project: A Retrospective, Observational, Endline Evaluation", *Lancet Glob Health*, 6, 500-513.
- Sachs, J., 2005, "The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time", *Penguin Press*.
- Sachs, J.D., and Mitchell, S., 2018, "The Millennium Villages Project: Authors' Reply", *The Lancet Global Health*, [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(18\)30258-4](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(18)30258-4).
- Eissa, N., and Liebman, J. B., 1996, "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit", *Quarterly Journal of Economics*, 111(2):605-637.
- Donaldson, Dave and Richard Hornbeck. 2016. "Railroads and American Economic Growth: A 'Market Access' Approach." *The Quarterly Journal of Economics* 131(2):799-858.

Hanson, Gordon H. 2005. "Market Potential, Increasing Returns and Geographic Concentration." *Journal of International Economics* 67(1):1-24.

Coady D, Grosh M, Hoddinott J., 2004, "Targeting Outcomes Redux", *Social Science Electronic Publishing*, 19(1):61-85.

Baland, J.M., and Platteau, J.P., 1996, "Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?", Rome: Oxford University Press.

Isham, J., Kaufmann, D., and Pritchett, L. H., 1997, "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects", *World Bank Economic Review*, 11(2), 219-242

Copesake, J. , 1992, "The Integrated Rural Development Project. In R. Cassen (Ed.), *Poverty in India*", Bombay: Oxford University Press

La Ferrara, E., 1999, "Inequality and Participation: Theory and Evidence from Rural Tanzania", Harvard University and IGIER, Bocconi University.

Narayan, D., and Pritchett, L., 1999, "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania", *Economic Development & Cultural Change*, 47, 871.

Wade, R. ,1988, "Village Republics", Cambridge: Cambridge University Press.

Subbarao, K., Bonnerjee, J., Braithwaite, S., Carvalho, K., Graham, C., and Thompson, A., 1997, *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-country Experience*", Washington, DC: World Bank.

Conning J , Kevane M., 2002, "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review", *World Development*, 30(3):375-394.

蔡昉, 2018: 《四十不惑: 中国改革开放发展经验分享》, 北京: 中国社会科学出版社。

程名望、盖庆恩、Jin Yanhong、史清华, 2016: 《人力资本积累与农户收入增长》, 《经济研究》第 1 期。

郭熙保、罗知, 2010, 《中国省际资本边际报酬估算》, 《统计研究》, 第 6 期。

李实、岳希明、罗楚亮、詹鹏, 2018: 《21 世纪: 中国农村贫困特征与反贫困战略》, 北京: 经济科学出版社。

李小云、于乐荣、齐顾波, 2010: 《2000~2008 年中国经济增长对贫困减少的作用: 一个全国和分区域的实证分析》, 《中国农村经济》第 4 期。

刘晓光、张勋、方文全, 2015: 《基础设施的城乡收入分配效应: 基于劳动力转移的视角》, 《世界经济》, 第 3 期。

汪三贵, 2018: 《中国 40 年大规模减贫: 推动力量与制度基础》, 《中国人民大学学报》, 第 6 期。

汪三贵、王彩玲, 2015: 《交通基础设施的可获得性与贫困村劳动力迁移——来自贫困村农户的证据》, 《劳动经济研究》, 第 6 期。

王德文、蔡昉, 2006: 《中国农村劳动力流动与消除贫困》, 《中国劳动经济学》, 第 3 期。

张琦、冯丹萌, 2016: 《我国减贫实践探索及其理论创新: 1978~2016 年》, 《改革》, 第 4 期。

张勋、万广华, 2016: 《中国的农村基础设施促进了包容性增长吗?》, 《经济研究》第 10 期。

张琦、施发启、宋涛、许凌筠、石新颜, 2015: 《中国绿色减贫指数研究总论》, 《经济研究参考》, 第 10 期。

章元、万广华、刘修岩、许庆, 《参与市场与农村贫困: 一个微观分析的视角》, 《世界经

济》第9期。