

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2024.04.003

欠发达地区常态化帮扶机制构建

林万龙

在脱贫攻坚战取得伟大胜利后,党中央审时度势,设立过渡期^①,推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。习近平总书记多次指出,要提前谋划过渡期后的具体制度安排,研究建立欠发达地区常态化帮扶机制。2023年和2024年连续两年的中央一号文件都对研究建立欠发达地区常态化帮扶机制提出明确要求。2024年的政府工作报告也强调,要建立健全农村低收入人口和欠发达地区常态化帮扶机制,让脱贫成果更加稳固、成效更可持续。这对于推进乡村全面振兴、实现农民农村共同富裕具有重要意义。

一、欠发达地区帮扶机制“常态化”的内涵

从历史上看,以县为单元对经济社会相对落后地区实施区域性帮扶是我国的一项重要政策。1982年,我国将“三西”地区^②作为全国第一个区域性扶贫开发实验地;1986—1993年,开始以贫困县为单位进行有组织、有计划、大规模的开发式扶贫项目;1994—2000年,实施了“八七扶贫攻坚计划”,以所确立的592个国家级贫困县为主要扶持对象;2013—2020年脱贫攻坚期间,国家确立了832个国家扶贫开发工作重点县,设定到2020年底全部脱贫摘帽的战略目标并如期实现;2021年起,在脱贫摘帽的832个国家扶贫开发工作重点县中,确定了160个国家乡村振兴重点帮扶县,作为五年过渡期的重点帮扶对象。

在上述不同的帮扶时期,中央财政和中央各部门都对所确定的帮扶区域有专门的财政帮扶资金投入和专项的帮扶政策。以过渡期为例,中央财政在这一时期将原专项扶贫资金调整为中央财政衔接推进乡村振兴补助资金,用于支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作。在脱贫攻坚期连续五年每年新增中央财政专项

[基金项目] 农业农村部委托课题“欠发达地区常态化帮扶机制研究”。

[作者简介] 林万龙,中国农业大学经济管理学院教授。

① 《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》(中发〔2020〕30号)指出,从2021年起,设立五年过渡期,与“十四五”规划相衔接,从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴。

② “三西”地区是指甘肃河西地区19个县(市、区)、甘肃中部以定西为代表的干旱地区20个县(区)和宁夏西海固地区8个县,共计47个县(市、区),总面积38万平方公里。

扶贫资金 200 亿元的基础上,2021 年、2022 年和 2023 年中央财政先后安排衔接资金 1 565.24 亿元、1 650 亿元和 1 750 亿元,同口径较上年分别增加 100 亿元、84.76 亿元和 100 亿元,中央财政支持帮扶力度持续加强。在帮扶政策方面,中央各部门和中西部 22 个省市严格落“四个不摘”要求,保持脱贫地区和脱贫人口主要帮扶政策总体稳定,基本实现了现有帮扶政策该延续的延续、该优化的优化、该调整的调整^①。

总体来看,现行脱贫地区的帮扶政策仍然具有非常态化特征,大多由脱贫攻坚时期的主要帮扶政策延续而来,带有明显的过渡性,由常态化的欠发达地区政策所取代是大势所趋^②。那么,未来欠发达地区帮扶机制的设计,与之前各个历史时期,特别是脱贫攻坚期和过渡期的帮扶机制有何不同?可能关键的一点,是要明了这一机制“常态化”的内涵。也就是说,什么样的帮扶机制才能算是“常态化”的帮扶机制。

以脱贫攻坚期和过渡期帮扶机制为参照,未来欠发达地区常态化帮扶机制应具备三个特征。一是帮扶目标的长期性。脱贫攻坚期的帮扶政策,以该阶段设定的贫困标准下 9 899 万贫困人口全部脱贫、832 个贫困县全部摘帽、12.8 万个贫困村全部出列为目标。当时设定的贫困标准是“一收入、两不愁、三保障”^③。这实际上是一个兜底性质的目标,核心是解决绝对贫困。在过渡期,帮扶体系的核心目标是巩固脱贫成果,防止规模性返贫,实际上也是兜底性质的目标。未来欠发达地区常态化帮扶的目标,则要置于“到 2035 年,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,基本公共服务实现均等化。到本世纪中叶,全体人民共同富裕基本实现,居民收入和实际消费水平差距缩小到合理区间”(习近平,2021)这一宏伟战略蓝图中加以确定。帮扶目标应在继续兜牢防止规模性返贫底线的基础上,着眼于缩小城乡和区域差距、促进欠发达地区走向共同富裕这一长期目标,而不是短期的、“攻坚”性质的目标。

二是帮扶措施的可持续性。帮扶目标的长期性决定了帮扶措施不能仅仅着眼于取得帮扶的短期效果,而应关注其可持续性。首先,政府的帮扶措施应在财力上可持续承担。帮扶措施不能通过政府负债、突击安排财力等方法来落实,而必须与公共财政能力相匹配,满足政府在长期内可常态化支撑的要求。其次,政策举措必须有助于欠发达地区提升持续发展能力和内生发展动力。应着力提升欠发达地区的自主财力、产业竞争力、基本公共服务水平、抗风险能力,持续加强低收入群体的人力资本积累。

① 据不完全统计,2020 年底到 2021 年底,中央和中央各部委总共出台了至少 33 个政策文件,对过渡期各项政策予以明确。

② 全国人大代表魏后凯:欠发达地区政策应常态化, https://www.peopleweekly.cn/html/2024/renminzhoukan_0416/204599.html。

③ “一收入”指 2012 年不变价人均纯收入 2 300 元,“两不愁”指不愁吃、不愁穿,“三保障”指义务教育有保障、基本医疗有保障和住房安全有保障。

三是帮扶体系的兼容性。首先是政策体系的兼容。常态化的帮扶政策体系应有机嵌入全面乡村振兴和区域发展整体政策体系中,避免政策体系的碎片化和政策出台的临时性、应急性。其次是组织体系的兼容。帮扶组织体系能很好地融入常规性的管理体制,构成常规性管理体系的有机部分。与此同时,要明确牵头协调部门,形成分工明确、多部门协同参与的工作机制。最后是规范性与灵活性兼容。欠发达地区帮扶机制“常态化”的一个重要标志是,在规范化帮扶体系的基础上,政策对象和政策措施有较好的调整弹性,能够聚焦区域发展短板分类施策、动态调整。

二、欠发达地区常态化帮扶机制的调整方向

进入过渡期,脱贫地区根据形势变化,理清工作思路,在领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、考核机制等方面进行了有效衔接和优化,党中央、国务院和各部委陆续出台了一系列专项政策(林万龙等,2022),包括调整优化财税、金融、用地支持政策,构建防返贫监测预警帮扶机制,调整优化兜底保障、健康、医保、住房保障、教育、饮水安全、易地搬迁后续扶持、产业可持续发展、扶贫项目资产后续管理、就业、生态保护等领域的专项帮扶政策,优化调整驻村第一书记和工作队政策,调整完善东西部协作政策,确定了一批国家乡村振兴重点帮扶县,脱贫地区巩固脱贫成果取得显著成效,牢牢守住了不发生规模性返贫底线。2021—2023年,脱贫县农村居民人均可支配收入由14 051元增长至16 396元,脱贫人口人均纯收入由12 550元增至16 390元,年均增长率分别为8.0%和14.3%,增速分别高出同期全国农村居民人均可支配收入年均增速1.0和7.3个百分点。脱贫地区农村基础设施和基本公共服务水平进一步提升,公共服务条件得到全面优化。

必须看到,过渡期的帮扶机制是基于完成过渡期特定目标设计的。在过渡期结束后,为适应欠发达地区帮扶机制“常态化”的工作要求,需要调整优化帮扶机制。具体来说,新的帮扶机制的调整方向应当包括五个方面。

一是政策目标应由兜底为主转向走向共同富裕。2021年,中西部22个省(市区)纳入防返贫监测的纯收入标准平均为6 100元,占当年全国农村居民人均可支配收入的比重为32.2%;2023年,纳入标准提高到7 557元,占当年全国农村居民人均可支配收入的比重也仅为34.8%。过渡期结束后,应在守牢不发生规模性返贫底线的基础上,确保欠发达地区和低收入人口收入和福利水平更快增长,以缩小区域差距和人群差距、走向共同富裕为目标。为此,需要在帮扶政策目标和相应的政策内容设计上作出调整。

二是帮扶对象应由固化走向动态。我们的测算^①显示,就帮扶区域而言,经过10

^① 基于可获得数据的746个脱贫县(主要未包括西藏的县)和1 064个一般县共计1 810个县级行政区进行的分析。

年(2013—2022年)的帮扶发展,脱贫县人均GDP与全国县级人均GDP中位数的相对差距由19.9%缩小到10.5%,30.8%的脱贫县的人均GDP已处于全国前50%的水平,其中9.8%的县已处于前25%的水平。就帮扶人群而言,2021年脱贫户20%最高收入组的人均可支配收入为28299元,远超受访县所有农村居民16079元的人均可支配收入(林万龙,纪晓凯,2022)。过渡期结束后,无论在帮扶人群还是帮扶区域上,都应该根据实际状况的常态化评估实行常态化的动态调整。

三是政策要求应由刚性走向灵活性。从过渡期政策来看,部分政策要求过于刚性、灵活性不足。例如,在资金投入方面,各地普遍反映中央财政衔接资金用于产业的比例要求过于生硬,难以适应不同地区的不同实际。在土地政策方面,一些脱贫县600亩建设用地计划指标用不出去,另外一些脱贫县又存在指标不够用的情况,应该有更为灵活的用地指标调剂机制。在驻村帮扶方面,对派驻村选择、派驻干部数量、驻村要求等的规定过于刚性,难以根据乡村振兴任务合理调配人员。常态化帮扶政策的特征之一是政策要求必须因地制宜,在政策对象和政策措施上不固化,赋予各地区更大的政策自主权,政策要求不能“一刀切”。

四是帮扶机制应由政府主导走向更加充分利用市场机制。过渡期部分帮扶政策举措主要由政府主导,市场机制作用发挥不充分,影响了帮扶效果和帮扶成果的可持续性。常态化帮扶应充分调动市场和社会多主体参与,改变单纯或基本依靠政府资源打突击战的状况。经济领域的帮扶须符合市场规律与经济发展趋势,社会文化领域的帮扶须构建多主体协同帮扶格局。

五是政策视野应由局限于乡村转向着眼于县域。过渡期帮扶政策主要聚焦乡村特别是村级层面,未能充分把村庄规划、基础设施布局、公共服务体系设置于城镇化大背景下予以考量。应强化县域融合发展理念对帮扶政策的引导性。必须认识到,欠发达地区的产业发展不限于乡村产业,乡村产业不限于农业产业,要城乡一体化设计和管理乡村基础设施和公共服务体系。

三、欠发达地区常态化帮扶重点政策的优化调整

(一) 以增强内生发展动力为重点,调整优化产业帮扶政策

一是将政府培育特色产业发展思路由以“到户到企”为重点转向以“到业”为重点。政府的最大优势在于提供公共产品,克服“市场失灵”,而不是介入市场活动。过渡期结束之后,为强化欠发达地区产业发展的可持续能力,应将政府资源重点聚焦区域特色产业规划、产业园区建设、区域公用品牌建设、信息平台建设、生产性和市场公共基础设施建设、产业共性技术研发、产品标准化体系建设等领域,真正发挥政府在解决市场失灵领域的优势。建立产业发展引导基金,多渠道筹措资金,通过市场化的方式选择产业进行帮扶,提升资金使用效率。原则上财政资金不直接投入特定企业。

二是以更市场化的方式助推产业发展联农带农。学术界关于经济增长是否存在

“涓滴效应”(trickle-down effect)存在一定的争议。通常认为,经济增长带来的成果能够通过市场机制从高收入群体不断惠及低收入群体(郑新业等,2024),即存在“涓滴效应”。但也有研究指出,对于贫困人口,这一效应可能并不显著(Bruno & Pleskovic,1995;斯蒂格利茨等,2018)。一般而言,对于有劳动能力的低收入人群来说,“涓滴效应”应该是存在的。未来,应通过强化金融支持、财税优惠等方式,支持欠发达地区劳动密集型产业发展,充分激发市场“涓滴效应”,助推企业以更市场化的机制联农带农。改变过渡期较为单一的以资产收益分红为主的带动方式,强化普惠性小农户支持政策,形成联农多扶持多、联农紧扶持多、联农稳扶持多的导向,使有劳动能力的低收入农户真正参与产业发展过程、分享产业发展收益,切实激发其内生动力,使产业发展自动惠及更多有产业发展条件的低收入农户。

三是将产业帮扶与产业梯度转移充分结合起来。由于欠发达地区营商环境、基础设施条件改善,以及劳动力、土地等生产要素的成本优势,部分劳动密集型产业有向中西部地区转移的趋势。应该将欠发达地区的产业帮扶政策与招商引资政策有机结合,强化产业帮扶的市场化属性。

四是拓展帮扶产业的业态和区域范畴。脱贫攻坚期和过渡期的产业帮扶政策主要聚焦传统农业产业,思路太窄。建议将农业产业发展支持范围由传统的农业种养业延伸到乡村康养、营养健康、生态文明、农业文化、休闲农业、农产品电商等领域,开发农业农村多种功能。将产业发展支持范围由主要集中在乡村农业生产领域向县域内加工与制造、流通服务等领域延伸,以县域内多业态发展带动欠发达地区的经济发展。

(二) 以推进县域城乡融合发展为导向,调整优化基础设施支持政策

一是以县域内基础设施规划布局统筹乡村基础设施建设。顺应新型城镇化发展趋势和乡村人口流动趋势,以县域基础设施建设和管护的总体规划为基础,在县域范围内统筹设计基础设施管网布局和城乡管护机制,以县域基础设施总体规划为依据开展乡村发展规划编制、实施乡镇或村域范围内基础设施支持项目,避免直接以乡镇或村为单元设计基础设施项目。通过“兜底线”和“强发展”相结合的方式推进村庄建设。在村庄基础设施建设上避免“平均用力”和简单强调“补短板”。在保障搬迁撤并类村庄生产生活基础设施的同时,加大对集聚提升类村庄、城郊融合类村庄和特色保护类村庄基础设施的投入力度。

二是拓展基础设施建设帮扶范围。将基础设施建设帮扶范围由生活类基础设施向生产类和生态类基础设施延伸,加大对产业路、生产性水利设施、城乡物流体系、农村信息基础设施、乡村清洁能源建设、生态环境保护、人居环境整治等基础设施的投入力度,满足欠发达地区人民群众对美好生活的更高向往。

(三) 以精准对接农民需求为重点,调整优化公共服务支持政策

一是以群众“可感”为原则确定欠发达地区支持内容。我们的研究显示,农户对自己福利紧密相关的公共服务提升的需求最为迫切。农户最希望得到改善的是子

女教育质量问题,占30.1%;其次是养老问题,占23.3%;再次是看病就医问题,占22.4%(林万龙,2024)。2023年,东部地区乡镇(街道)养老服务机构覆盖率为60.0%,已提前达到《“十四五”推进农业农村现代化规划》中2025年规划目标值,但西部地区仅为45.0%,尚未达到2020年基期值(54.0%),且利用率较低。进一步提升医疗、教育、养老等基本公共服务水平,是欠发达地区各级政府在推进乡村公共服务建设中的重点任务。

二是以群众“可及”为目标制定低收入人口倾斜政策。在强调为欠发达地区群众提供普惠性基本公共服务的同时,需要对低收入人口提供特惠性倾斜支持政策,促进农民农村走向共同富裕。以城乡居民医保为例,2003年,中国新型农村合作医疗的个人缴费标准为10元/年,这一标准占同年农村居民人均可支配收入的0.37%,占同年20%农村高收入组人均可支配收入的0.16%,占同年20%农村低收入组人均可支配收入的1.15%;2022年,中国城乡居民医保个人缴费标准为350元/年,这一标准占同年农村居民人均可支配收入的比重上升到1.74%,占同年20%农村高收入组收入的比重上升到0.76%,占同年20%农村低收入组收入的比重则上升到6.97%。对于低收入农户来说,仅城乡居民医保个人缴费一项占人均可支配收入的比例就比这部分人口农村税费改革前按常年产量为基数计算的农业税负担比例还高。

三是处理好公共服务提供中公平与效率的关系。基于共同富裕目标,欠发达地区的城乡基本公共服务政策要在确保公平的前提下兼顾效率。目前,乡村一级特别是村一级的公共服务提供面临两难境地:一方面,大量人口进城后,由于留守人口过少,村级设施和公共服务人员的利用率太低、服务成本过高;另一方面,对于留守人口而言,村级公共服务的质量不够高,城乡基本公共服务不均衡问题比较突出,城乡基本公共服务的公平性不足。欠发达地区由于城乡差距相对较大,未来人口进城的趋势会比较明显,上述两难境地会持续存在。应通过合理布局服务设施、积极运用数字化技术、充分利用交通服务、服务人员常态化流动服务等多种方式兼顾城乡基本公共服务供给中的效率和公平。

四是强化公共服务政策的内在协调性。由于公平和效率之间存在的矛盾,很多公共服务政策之间存在内在矛盾性,导致政策“打架”,政策效果相互抵消。以农村义务教育师资政策为例,一方面,各县通过各类补贴政策鼓励和引导教师到农村执教,目的是提升农村义务教育质量;但另一方面,其又通过公开招考等方式,把乡村地区优质师资抽取到县城从教,以应对人口进城后城镇地区对教师数量和质量的需求。医疗卫生政策中也存在类似情况。未来,对欠发达地区公共服务政策的设计,应在城乡融合发展框架下强化政策体系的统筹设计,提升政策的协调性。

(四) 将人群帮扶政策与区域帮扶政策有机结合,创新欠发达地区乡村建设和乡村治理模式

我们的调研显示,低收入人口主要集中在欠发达地区。2022年收入最低的40%

脱贫人口分布在全国 2 257 个县,其中前 200 个县合计占比为 45%。因此,尽管从理论上来说,欠发达地区帮扶政策与低收入人口帮扶政策是两类不同属性的政策,前者瞄准区域共同富裕,后者瞄准人群共同富裕,但是在欠发达地区,两类政策难以截然分开。将低收入人口帮扶政策与欠发达地区帮扶政策有机结合,既是政策创新,也是现实需要。例如,在脱贫攻坚期和过渡期,乡村公益岗政策都是人群瞄准政策,目的是提高帮扶对象的收入。在全面转向乡村振兴阶段后,应该把这一政策的实施与乡村建设充分结合起来,把公益岗政策定位为财政购买乡村建设服务、促进欠发达地区乡村建设的一种手段。又如,应把加快搬迁人口市民化进程、强化合法权益保障、促进高质量充分就业、强化公共服务供给等人群瞄准政策与推动大型易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化的区域发展政策有机融合起来,实现大型安置区的高质量发展,确保搬迁群众稳得住、逐步能致富。

四、欠发达地区常态化帮扶中的财政支持

欠发达地区常态化帮扶的一个重要方面是常态化的财政支持。这一常态化的财政支持机制应包含四个方面的内容。

一是设立欠发达地区乡村振兴专项帮扶资金,并充分赋予欠发达地区使用专项资金的自主权。财政支持是目前脱贫地区帮扶的重要保障。我们对中西部 22 个省市部分脱贫县的调研数据^①显示,2023 年这些县县均获得的中央财政衔接资金相当于县均本级财政预算收入的 18.9%。其中,国家乡村振兴重点帮扶县县均获得的中央财政衔接资金相当于这些县县均本级财政预算收入的 33.9%。如果过渡期后这笔资金不再延续,无疑将对部分纳入欠发达地区的县的县级财力和乡村振兴工作造成较大影响。为此,过渡期结束后仍应设立欠发达地区乡村振兴专项帮扶资金。专项帮扶资金应定位为“专项的一般转移支付”。对中央财政来说,这是对欠发达地区的专项转移支付,根据因素法测算到省资金额,省级财政以因素法决定到县资金额。对于县级政府来说,帮扶资金兼具一般性转移资金和专项转移资金特征。县级政府可根据欠发达地区帮扶政策包,设定专项帮扶资金的使用范畴,统筹安排,最大限度赋予县级政府资金使用的灵活性。

二是构建专项帮扶资金和央省各行业部门帮扶资金协力帮扶的新格局。专项帮扶资金设立后,既要注意避免有了专项帮扶资金后,各行业部门不再对欠发达地区予以倾斜资金支持,“袖手旁观”;也要避免专项帮扶资金与各行业部门的帮扶资金之间缺乏配合,“各自为战”,这不利于发挥资金效益。为此,在设立专项资金后,央省各行业部门布局行业建设项目投资时,仍应将欠发达地区作为重要因素。其目的是从资金投入上明确各行业部门对欠发达地区的帮扶责任。与此同时,可创新行业建

^① 调研了 44 个县,其中国家乡村振兴重点帮扶县 11 个。

设项目的资金配套机制。不同层级财权和事权的划分,基本原则之一是信息对称性。从这一原则出发,建议取消部分公共服务和基础设施项目建设资金的县级配套要求,由县级政府利用专项帮扶资金为建设项目提供运行经费配套,保障项目建成后的正常运行,确保项目发挥效益。这一机制在发挥县级政府和央省行业部门各自优势、构建协力帮扶大格局的同时,可解决目前欠发达地区普遍存在的乡村基础设施“有建设无管护”问题。

三是特惠和普惠相结合,避免对中央对地方的一般性转移产生“挤出”效应。根据目前实施的中央对地方均衡性转移支付办法^①,在中央对省级的均衡性转移支付额的测算公式中,脱贫地区系数是测算因素之一。这一政策可以认为是对脱贫地区所在省市区的普惠性财政支持政策。在过渡期结束后,应继续保留这一测算因素^②,避免因设立了对欠发达地区(县)的专项帮扶资金,就对目前的欠发达省份的普惠性财政支持产生“挤出”效应。

四是借鉴国际经验,建立健全欠发达地区专项帮扶资金退出机制。可以参考借鉴联合国对最不发达国家的帮扶和设置的毕业程序^③,在一个帮扶周期结束后,拟退出帮扶序列的地区不立即退出(即“毕业”),而是有一个一定期限的转型期(transition period),在过渡期内根据风险评估结果继续给予一定帮扶,待帮扶效果稳定后正式退出,避免政策的“悬崖效应”。

[参考文献]

- 林万龙,2024.有效推进乡村全面振兴的几个问题.农业经济问题(7):13-19
- 林万龙,纪晓凯,2022.从摆脱绝对贫困走向农民农村共同富裕.中国农村经济(8):2-15
- 林万龙,梁琼莲,纪晓凯,2022.巩固拓展脱贫成果开局之年的政策调整与政策评价.华中师范大学学报(人文社会科学版)(1):31-39
- 斯蒂格利茨,周建军,张晔,2018.不平等与经济增长.政治经济学季刊(2):146-171
- 习近平,2021.扎实推动共同富裕.求是(20):4-8
- 郑新业,肖寒,韩奕,2024.共同富裕:涓滴效应在中国的再检验.经济学动态(4):12-32
- Bruno,Michael,Boris Pleskovic,1995. Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington:World Bank

① 《中央对地方均衡性转移支付办法》,财预〔2022〕58号。

② 可改为“欠发达地区系数”。

③ Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures, https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/2018CDP_handbook.pdf。