



暨南大学  
JINAN UNIVERSITY

IESR   
Institute for Economic and Social Research Jinan University

暨南大学经济与社会研究院

# 政策简报

2018年12月 第8期 总第8期



## 动态瞄准扶贫目标，夯实广东精准扶贫工作

牛梦琦

2016年，根据中央统一部署，广东省委、省政府作出全面实施精准扶贫、精准脱贫基本方略、坚决打赢脱贫攻坚战的决策部署，以4000元为新的扶贫标准，全省认定相对贫困村2277个，相对贫困人口70.8万户、176.5万人，明确到2020年如期完成脱贫攻坚任务的总体目标。至2017年底，全省有劳动能力相对贫困人口年人均可支配收入达8093元，累计约116万相对贫困人口实现预脱贫，现行标准下农村贫困发生率从4.54%降至1.52%以下。为了准确了解广东省“精准扶贫”实施现状，为广东省2020年圆满完成脱贫攻坚任务提供政策建议和决策咨询，暨南大学经济与社会研究院于2018年7月至8月开展了“广东千村调查项目”，通过分层抽样对广东省珠三角及粤东西北地区进行村级层面和户级层面的调查。“广东千村调查项目”为我们分析广东省精准扶贫问题提供了宝贵的一手数据。下面我们分别就广东省精准扶贫的实施现状、主要问题进行阐述，并提出相关政策建议。

### 一、广东省精准扶贫实施情况

广东省以农村居民年人均可支配收入低于4000元(2014年不变价)作为相对贫困人口的认定标准，同时要求综合考虑“三保障”(教育、医疗、住房)和家庭支出等实际情况进行评议。“广东省千村调查”访问了农户“你们家是否是建档立卡贫困户”，并且详细统计了农户的各项收入。从“广东省千村调查”数据来看，2018年广东省

精准贫困比例约为 6.69%，相对贫困率约为 1.93%。而广东省公布的 2017 年底官方相对贫困率为 1.52%，调查的结果略高于官方统计。分区域来看，珠三角地区精准贫困率和相对贫困率水平均低于东翼、西翼和山区三个区域，其中东翼、西翼的扶贫压力最大。

## 二、广东省精准扶贫存在的问题

### （一）“精准扶贫”目标有待动态化瞄准

在识别扶贫对象时，我们需要综合考虑农村居民人均可支配收入和家庭支出因素，支出方面应该侧重农户在子女教育、医疗保障和改善住房三个方面的投入和消费。我们比较了精准贫困户和收入最低 10% 家户的相关特征，发现精准贫困户和非精准贫困户在人口结构和社会经济背景方面存在显著的差异。从人口结构来看，精准贫困户家庭总人口更少，求学人口更多，没有劳动能力的人口比例更高。从社会经济背景变量来看，精准贫困户的人均非农劳动时间、人均外出工作收入、外出工作寄回家的收入、人均可支配收入和人均消费均高于收入最低 10% 的家户。由于 2017 年精准贫困户部分收到了政府发放的扶贫款，为了剔除这部分因素的影响，我们计算了精准贫困户人均可支配收入（减去扶贫款）。精准贫困户人均可支配收入仍然高于收入最低 10% 的农户。

目前来看，广东省精准扶贫政策并非瞄准收入最低的群体，但这并不意味着“精准扶贫”目标的选取不合理。尽管精准贫困户的平均收入状况好于最低收入 10% 的群体，但是他们面临家庭劳动力配置不足和抚养压力过重的问题。另外，问卷中的收入部分询问的是现在的收入，并没有追溯精准扶贫政策实施之前的收入情况，虽然我们尝试在收入中剔除扶贫款，但是仍然不够准确。因此，精准

扶贫户的人均可支配收入显著高于收入最低 10%的家庭，可能本身是扶贫政策的效果。

## （二）行政村扶贫款的利用仍需加强管理

2016 年至 2018 年，我省各级财政支持新时期扶贫攻坚一揽子资金安排主要包括“扶贫开发”、“低保兜底”、“专项保障”等三大方向。从全省整体来看，有 86.86% 的精准扶贫户收到了扶贫款，其中珠三角地区达到 94.44%，东翼地区最低，发放率只有 82.76%。总共有 75% 的行政村全部精准贫困户都收到了扶贫款，其中珠三角地区最高，达到 90.9%，粤西地区最低，只有 70.8%。同时，全省总共有 5.6% 的行政村，所有的精准贫困户均表示未收到扶贫款，山区未收到扶贫款的村庄比例高达 12.5%。广东省家户收到的扶贫款平均达到 7904 元，但是地区之间差异很大。珠三角地区户均收到扶贫款仅为 2914 元，而西翼地区达到 11082 元，相差近三倍。

村民最终收到扶贫款的行政村收到各类扶贫资金的概率确实越高，无论扶贫资金是由本省、市、县下达，还是来自对口帮扶单位或者外来企业。村民收到扶贫款的行政村按照规定用途使用扶贫款的比例高达 88.65%，灵活使用的比例越低只有 8.86%，相比之下，村民未收到扶贫款的行政村按规定使用扶贫款的比例只有 85%，灵活使用的比例高达 15%。村民未收到扶贫款的行政村，主要将扶贫款用于办公支出和购买农业生产资料。这里的办公支出包括“村干部补贴与办公费用”、“办公经费”等项目。事实上，有关扶贫开发资金的使用规定明确指出，扶贫开发资金不得用于行政事业单位基本支出和各项奖金、津贴和福利补助。村民收到扶贫款的行政村，扶贫款主要用于购买农业生产资料和村公益事业。总体来看，行政村层面扶贫款管理的规范化程度直接关系到村民最终是否能收到扶

贫款，从目前的情况来看，广东省西翼和山区还有待加强扶贫款的管理。

### （三）精准扶贫产业工程项目参与率有待提高

精准扶贫八项工程包括产业发展扶贫工程、劳动力就业扶贫工程、社会保障扶贫工程、教育文化扶贫工程、医疗保险和医疗救助保障扶贫工程、危房改造扶贫工程、金融扶持扶贫工程、资产收益扶贫工程。家户参与社会保障扶贫工程的最多，参与项目分红扶贫的最少。尽管家户会将扶贫资金的一部分投入农业生产，但更多的是将资金投入生活消费、看病就医、子女教育和建房等民生方面。存入银行和投入收益项目的家户非常少。产品发展扶贫项目中，“产业扶贫”、“光伏扶贫”和“一村一品”三大政策的推广和参与效果最好。

## 三、有关推进广东省精准扶贫的政策建议

（一）精准确定扶贫对象，需要考虑长期收入能力和家庭负担，实现动态化瞄准。精准扶贫的要义在于六个精准，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、贫困村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准。扶贫对象精准是实现其他五个精准的首要条件。要实现动态化精确瞄准，行政村要随时走访更新村民家庭情况，保证扶贫户及时进入和退出“精准扶贫”项目。区分家户致贫是长期收入能力受限还是短期家庭负担过重，针对不同情况向农户推广不同的精准扶贫工程项目。

（二）精准使用扶贫资金，需要规范行政村管理机制，兼顾村民长、短期收益。2018年广东省将安排616.8亿元支持实施乡村振兴战略，为历年规模最大，加上其他用于“三农”的资金，支农资

金总规模将达 1054.54 亿元。尽管从省级财政来看，整个乡村振兴战略的支持力度非常强，但是只有 86.86% 的精准贫困户在 2017 年收到了扶贫款。行政村在推行精准扶贫工程和发放扶贫款方面存在一些权衡，精准扶贫产业工程实施力度更大的行政村，农户直接收到扶贫款的概率下降。精准扶贫产业工程从长期来看可以产生造血功能，但是短期改善精准扶贫户的收入和生活水平可能效果有限。我们认为村委会应该兼顾长、短期收益，根据行政村和精准扶贫户本身的情况，因地制宜，实现扶贫资金的效益最大化。

（三）精准安排扶贫项目，需要行政村加大对产业扶贫工程的推广，切实帮助农户增加收入，提高农户参与产业扶贫的积极性。从千村调查的结果来看，目前村民参与产业扶贫工程的热情还不是特别高涨，而参与民生扶贫工程的几率更高。民生扶贫花钱少，见效快，但容易导致新致贫、返贫。扶贫如果要实现“断穷根”，必须推广产业扶贫机制，将产业扶贫视为重中之重。我们建议，一方面，产业帮扶要实现精准化，量身定做产业帮扶政策，合理调配统筹扶贫资源。另一方面，产业帮扶要花大力气将贫困地区的农产品变成有市场竞争力的商品，要善于建立有特色、有规模、有实效的扶贫产业链条，真正把贫困群体纳入到精准帮扶的产业链条主体中去，实现持续发展和永续脱贫。

## 作者简介

牛梦琦，现任暨南大学经济与社会研究院助理教授。获得北京大学经济学博士学位，研究领域为发展经济学，研究成果发表于《经济学（季刊）》、《现代管理科学》等期刊。

本文由暨南大学经济与社会研究院供稿，所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应征得作者同意。

## 暨南大学经济与社会研究院简介

暨南大学经济与社会研究院（Institute for Economic and Social Research, IESR）成立于2015年11月，是暨南大学为建设广东省高水平大学、推行经济学教育科研国际化而设立的教学科研机构。研究院致力于打造国内一流的应用经济学学科，开展大型社会调查项目，进行国际水准的学术研究，提供高质量本科生及研究生教育，建设高水平智库。

研究院聘请教育部长江学者、国家杰出青年科学基金获得者冯帅章教授为院长。2017年11月，研究院荣登《中国智库综合评价AMI研究报告（2017）》核心智库榜单。2018年1月，研究院“人口流动与劳动经济学科创新引智基地”入选国家教育部与外专局联合实施的“111计划”。2018年6月，研究院与美国芝加哥大学人类发展经济学研究中心联合发起“芝加哥-暨南人类发展研究联合计划”，该联合计划由2000年诺贝尔经济学奖得主、芝加哥大学亨利·舒尔茨杰出成就经济学教授 James J. Heckman 与研究院院长冯帅章教授共同担任负责人。联合计划旨在促进双方在科学研究、数据收集、学术交流、人才培养等方面展开深度合作，打造联合研究之典范，创造世界一流之成果，服务于中国乃至全球经济与社会发展。

师资建设方面，研究院延揽多名海内外知名高校优秀博士毕业生，聘请在国际上具有广泛学术影响力的知名学者担任特聘教授，打造一流的国际化师资团队，构建与国际接轨的考评标准体系。学生培养方面，借鉴北美一流经济系的培养模式设立本科、硕士及博士项目，培养兼具国际视野且立足本国现实国情，能运用现代经济学分析方法解决实际问题的优秀人才。



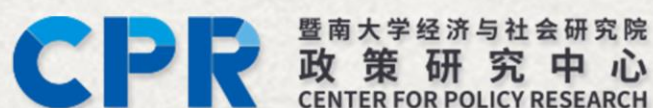
为了提升科研实力，研究院成立三大科研机构：微观计量经济学中心、国际贸易与企业发展研究中心和劳动经济学研究中心。微观计量经济学中心由美国约翰霍普金斯大学胡颖尧教授担任中心主任，国际贸易与企业发展研究中心由美国杜克大学徐熠教授担任中心主任。劳动经济学研究中心则以“111计划”引智基地为重要依托，与美国芝加哥大学人类发展经济学研究中心共同创建“芝加哥-暨南人类发展研究联合计划”，由冯帅章教授与2000年诺贝尔经济学奖得主、美国芝加哥大学 James Heckman 教授共同担任负责人，双方将在学术交流、科学研究、人才培养等方面展开全方位合作。

此外，研究院下设三大职能中心：社会调查中心、政策研究中心和发展与交流中心。社会调查中心旨在开展大型社会调查项目，为政策制定及学术研究提供高质量的微观数据。目前已开展的调查项目包括：中国乡城人口流动调查、中国家庭就业调查、广东省制造业企业全要素生产率调查、绵竹儿童认知与非认知能力发展追踪项目、广东千村调查等。政策研究中心旨在数据收集及学术研究的基础上，针对有关国计民生的热点问题进行相关政策研究，提供高水平的智库服务。发展与交流中心旨在依托研究院的海归师资、专业声誉，帮助国内学子、政府企事业单位人员申请海外知名学府深造或进行专业培训，目前已与美国德州 A&M 大学、新加坡管理大学、纽约城市大学联合开展海外硕士合作项目。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：徐梦瑶      手机号码：18825078118

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



更多经济与社会研究院信息  
请扫描右方二维码

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

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



关注经济与社会研究院



关注黄埔大道西·观点