



距上次名单公布11年,3月19日,最新的592个国家扶贫开发工作重点县(即“国家级贫困县”)名单对外发布。

从国务院扶贫开发领导小组办公室公布的这份名单可以发现,调整后,有38个县被调出,又有38个新面孔入围。贫困县的总数没变,各省的数额没变。

11年中,在扶贫政策的支持下,国家级贫困县下发生了哪些变化?尤其是被调整出的38个贫困县。

□本报记者
宋径铭 北京报道



“贫困县”非主动式“脱贫摘帽”

11年来国家级贫困县名单首次调整;中央财政扶贫资金增量部分,将主要用于“连片特困地区”

在3月19日公布的“592个国家扶贫开发工作重点县”新名单上,林万龙首先发现,陕西省府谷县被“除名”了。

林万龙是中国农业大学经济管理学院教授、博士生导师。2010年,他曾率课题组专门对“府谷现象”进行研究。府谷县因为吸引大量民营企业参与扶贫取得成果而被誉为“府谷现象”。

在林万龙看来,府谷被调整出来“很正常”,因为早在2008年,府谷县已经进入陕西省县域经济社会发展排名前三位,2009年跃居全省第一。据统计,本次陕西调出的6个县中,有5个县位列2010年度该省“县域经济社会发展十强县”。

被调出的38个县中,有不少县的经济已经相对发达,并曾经引发争议。府谷就是其中一个。

去年,有关机构发布第十一届“中国中部百强县(市)”、“中国西部百强县(市)”,其中有多家国家级贫困县。

比如,陕西省府谷县位居全国百强县第69位、西部百强县第6位。

陕西省靖边县、子长县,安徽省无为县、长丰县,也分别入围中国百强县。

除了对排名的公正性质疑之外,公众更多地将对批评的矛头对准了那些顶着国家级贫困县帽子的富裕地区。

无独有偶,广西百色市平果县也是国家级贫困县。但是早在2008年,该县已经连续8年被评为中国西部经济百强县,连续6年居

广西县级首位。

上述“百强”县的名字,这一次都被从国家级贫困县名单上拿掉了。

戴上“穷帽子”不愿主动摘

戴上“帽子”的不愿摘下,与此同时,很多地方为了戴上这顶“帽子”而努力

一个共识是,在这份名单上,“请神容易送神难”。

中国人民大学反贫困问题研究中心主任汪三贵介绍,调整贫困县难度很大,都想往里面进,进去的都不想出来。调整出来的基本都是“经济条件比其他县好太多了”。

不管是“贫困县”还是“重点县”,都没有动态退出机制。中国社科院农村发展所农村贫困问题与发展金融研究室(或简称中国社科院农村所贫困室)主任吴国宝说,1994年国家启动“八七”扶贫攻坚计划时,就实行了“4进7出”,人均收入低于400元的县全部进来,高于700元的县全部出去。

汪三贵说,但几乎没有一个贫困县申请退出。

此次被调出的陕西省吴起县,早在2008年就被曝出人均可支配财力超过1万元,位居全省第一,是丹凤、商南等地的十几甚至几十倍。

当时,陕西省向国务院扶贫开发领导小组建议,摘掉吴起县的“贫困帽”。但是时隔4年,这顶帽子才被摘下。

汪三贵说,没有申请程序,它们也不会主动申请去脱贫。这个名单基本上是十年一调,只能等待这个节点调整。

戴上“帽子”的不愿摘下,与此同时,很多地方为了戴上这顶“帽子”而努力

日前,湖南省新邵县入选“国家集中连片特困地区”,该县因为发布广告庆祝而备受关注。在林万龙看来,“炫穷”的背后是利益的吸引。

据介绍,各部委对贫困地区、贫困县都有政策倾斜和非专项的转移支付。还有一些专门针对贫困地区的项目支持。汪三贵说,比如减免税会从贫困县先行先试,一些行业政策优惠也会优先考虑贫困地区。

在一些招生考试中,来自国家贫困县的考生会受到降分录取、减免学费等待遇等。

重重优惠让“贫困县”的争夺非常激烈。

矿产资源助力“脱贫”

有分析说,扶贫“扶”了这么多年,不如资源价格上涨效果明显

这次被调出的贫困县中,大部分有丰富的矿产资源。

其中,位于内蒙古、陕西的贫困县的煤炭、稀土等产量巨大,位于河北的贫困县铁、金储量较大,位于南方的贫困县多为有色金属富集区。

据陕西省府谷县政府

网站介绍,该县北与内蒙古准格尔旗、伊金霍洛旗接壤,西南与神木县毗邻,煤炭储量丰富,2011年全县煤炭产量7204万吨。

林万龙分析说,当地经济发展如此之快,除去政策扶持和自身努力之外,煤炭等资源价格的猛涨是一个重要原因。

实际上,在煤炭价格低的时候,府谷、准格尔旗等这些地方并不富裕。

随着资源价格的上涨,当地的GDP和财政收入增长都非常快。林万龙说,2005年,府谷在陕西83个县中排名还在35位,短短3年之后,就跃居前三名。

有分析说,扶贫“扶”了这么多年,不如资源价格上涨效果明显。

扶贫主战场:“连片特困地区”

中央提出“着力推进集中连片特殊困难地区扶贫攻坚”

2001年国家扶贫政策思路调整,“国家重点贫困县”的概念被“扶贫开发工作重点县”所取代。

据汪三贵介绍,从2001年起,国家已经开始淡化“贫困县”的概念,但是彻底取消这个概念又不现实。

在理论上,扶贫模式大体有两种:“地域瞄准”和“个人瞄准”。前者是确定一些地区进行扶持,后者是确定一类群体,进行帮扶。

2001年之前,扶贫基本以单一的“地域瞄准”为主,

而“地域瞄准”又以“贫困县”为主要形式。

今年两会期间,国务院扶贫办主任范小建表示,连片特困地区是下一步扶贫攻坚的重点,是扶贫工作的主战场。

中央财政扶贫资金的增量部分,将主要用于片区。

林万龙说,“片区扶贫”的提出,是因为很多相邻地区的贫困面临着共性的问题,从而制约了整个区域的发展,比如交通问题、环境问题。而要破解这些难题,单靠发展一个县,是无法实现的。

2011年11月29日,中央扶贫开发工作会议提出“着力推进集中连片特殊困难地区扶贫攻坚”。

在今年3月19日公布的“国家扶贫开发工作重点县名单”上,有340个县的名字被加黑,它们是连片特殊困难地区范围内的国家扶贫开发工作重点县。

此外,还有大体同等数目的县,被一同划入集中连片特困区,它们共同构成了全国14个连片特困区。

汪三贵分析说,扶贫重点到“片区”之后,片区内的重点县会比片区外的重点县得到更多的资源。

“扶强不扶弱”凸显

比如扶持种植养殖业,可能就会把钱给了大户,而扶贫贴息可能就给大企业

与此同时,一个更为严重的问题正在变得非常普遍:很多扶贫政策正在“扶

强不扶弱”。

采访中,林万龙举例说,比如扶持种植养殖业,可能就会把钱给了大户,而扶贫贴息可能就给了大企业。

比如,农机具购置给予50%的补贴,那么只要出一万就可以购买价值两万的农机具。

但是,如果你是个贫困户,可能就拿不出这个钱,也就享受不到这个政策。

家电下乡也一样,买不起家电的人,享受不到优惠。

“这就导致真正贫困的人得不到扶持。”林万龙说,这个问题已经不能回避。

在林万龙看来,很多扶贫政策缺乏“贫困视角”,没有对政策将要惠及的贫困人口、可能产生的影响进行评估测算。

“个人瞄准”的模式也在日渐兴盛,这种模式直接针对真正的穷人,主要形式就是社会保障。

但是,汪三贵认为,在农村没有充分的个人信息的前提下,地方政府对于贫困的识别非常困难。

林万龙也提到,在目前的经济条件下,一个家庭是否贫困,已经不像原来那样一眼就看得出了。

靠行政力量难完全消除贫困

国家的扶贫开发政策,可以缓解贫困,但很难从根本上利用行政力量完全消除

(下转A23版)