

参与式扶贫模式的运行机制及绩效评价

● 李兴江, 陈怀叶

(西北师范大学 经济管理学院, 兰州 730070)

内容提要: 本文从参与式扶贫的理论来源及特征出发, 首先分析了参与式扶贫模式有效运行的内在机制, 然后就如何评价参与式扶贫模式的扶贫效果, 提出了采用层次分析法对其进行绩效评价, 并对参与式扶贫在实践中取得的成绩进行了综述。最后, 根据参与式扶贫在实践中出现的问题, 指出参与式扶贫模式需要进一步完善的必要性。

关键词: 参与式扶贫; 运行机制; 层次分析; 绩效评价

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-4161(2008)02-0094-06

1. 问题的提出

20世纪80年代中期以来, 中国的农村扶贫政策经过两次大的调整, 第一次是1994年提出和实施了《国家八七扶贫攻坚计划》, 第二次是2001年制定和实施了《农村扶贫开发纲要(2001~2010)》。总体而言, 农村扶贫的主要政策包括: 满足贫困地区经济增长和扶贫双重目标、坚持以项目为中心的开发式扶贫、采用区域瞄准方式和推动政府主导下的全社会扶贫, 其中, 政府主导是我国传统扶贫政策的主要特点之一。近年来, 国际通行的“参与式”农村扶贫模式因其坚实的理论基础, 系统化、规范化的实践程序和明显的扶贫效果, 引起了各国的广泛关注。随着中国农村村民自治制度的建设以及向穷人赋权观念的引入, 我国也正在将参与式发展的理念、原则和方法在扶贫工作中加以运用和推广。目前, 各地正在以贫困村级扶贫开发规划为载体, 在扶贫开发项目的选择、设计和实施中, 充分发挥贫困人口的主体作用, 以此来提高项目设计的针对性、实施的成功率和效果的持续性。参与式扶贫开发的实施效果及具体项目经济效益情况是各级项目管理者及实施者最为关心的问题, 也是影响项目农户参与项目的积极性和扶贫工作的进一步深化的重要因素。因此, 政府有必要加强扶贫活动中的统计、监测和评估, 对现行的参与式农村扶贫模式进行绩效分析。

2. 参与式扶贫模式的特征

“参与式”扶贫是指政府通过投入一定数量的资金, 以贫困村为平台, 为贫困农户创造表达意愿的机会, 赋予贫困农户知情权和监督权, 并激发他们的参与意愿, 发动群众参与扶贫项目的决策、实施和监督过程, 从而提高贫困农户自主脱贫、自我发展

能力, 从根本上解决贫困问题。

2.1 参与式扶贫的理论来源

参与式扶贫是20世纪80年代以来逐渐发展起来的扶贫方法, 其核心是在扶贫开发实践中外来的施援方与当地贫困人口之间的相互关系和作用。参与式扶贫是“参与式发展”理论被用于农村扶贫工作而形成的一种扶贫模式, “参与式发展”最初由美国康乃尔大学的Norman Uphoff教授最早提出, 他认为: 发展对象不仅要执行发展, 还要作为受益方参与监测和评价。这个思路引申出了“参与式计划监测与评价体系”, 当这种方法的理念和实施程序被扶贫实践所采纳, 就成为提高扶贫效果的有效手段, 我们将之称为参与式扶贫模式。

2.2 参与式扶贫的方法和步骤

开展参与式扶贫开发的重要技术手段是采用参与式村级扶贫规划, 在确定目标贫困村后, 参与式扶贫的实施主要有以下两个步骤:

2.2.1 贫困村参与式村级扶贫开发规划的编制过程。具体程序依次包括: ①贫困村基本资料的收集和整理。通过实地考察、关键人物访谈等参与式工具, 了解基本村情, 内容主要包括贫困村的自然地理状况、人口、资源、经济发展水平以及教育、卫生等社会发展状况; ②村级扶贫规划所面临的问题分析。摸清贫困村基本村情以后, 需要对贫困问题进行系统分析。首先, 由农民代表利用贫困树等工具列出经济发展目前所面临的问题, 并依据轻重缓急对这些问题进行排序; 然后分析造成这些问题的根本原因, 以此来作为选择扶贫项目的依据; ③扶贫开发项目的确定。针对分析得出的贫困问题, 需要选择扶贫开发的项

目来解决贫困问题。在尊重村民发展愿望的基础上,利用当地已有的农业技术和成功经验,以当地资源为依托,以市场需求为导向,初步形成可能的项目内容。最后,在当地技术人员的协助下,采用优势劣势分析法(SWOT),从资金需求量、技术的可操作性以及环保等各个角度对农民提出的这些项目方案进行可行性分析,经过详细的筛选与分析,最终确定村级扶贫项目的内容;④明确村级扶贫项目的参与者和受益者。在确定具体的扶贫项目之后,需要确定谁来参与各个扶贫项目的实施,谁有权从扶贫项目的实施中获得收益。基本的做法是由村民选举产生项目实施领导小组和各子项目能力建设小组,并根据贫困户的贫困程度和其自身的条件确定项目农户;⑤明确项目的实施细则。由技术指导人员通过召开村民研讨会,根据村民已掌握的技能技术,在征求村民同意的基础上,就各个项目的实施细则作出部署;⑥根据以上步骤,编制贫困村村级扶贫规划,形成本规划。

2.2.2 贫困村参与式村级扶贫开发规划的实施过程。具体包括以下几个方面:①项目的实施:对于需要投工投劳的项目以“以工代赈”的方式实施,对于没有能力完成的项目进行公开招标,对于项目的实施过程中所需要的技术,由扶贫部门安排相关技术人员提供技术支持;②物资的采购:由乡上统一按项目采购计划采购物资,下发到村上由各项目的能力建设小组组织实施;③资金的运行和管理:在县扶贫办设立资金专户,实行专户储存、封闭运行,采用世界银行的报账方式进行;④项目检查和验收:项目实施小组和各能力建设小组负责项目的检查和验收,对检查中发现的问题及时进行纠正和处理,对于达不到技术标准的,验收组有权责令返工,并提出补救措施。

2.3 参与式扶贫我国农村扶贫开发工作的有益创新

我国的扶贫任务已经发生了重大变化,主要目标是体现以人为本的发展理念,通过外界扶持和帮助提高参与群体的发展能力,赋予发展群体更多的参与机会,使这些群体逐渐走上自我觉醒、自我提高的道路,最终彻底摆脱贫困。实践证明,参与式方法基本体现了这种要求,是我国扶贫模式的有益创新:一是扶贫理念的创新。从救济式扶贫,到开发式扶贫,再到“参与式整村推进”扶贫,扶贫的重点也从救济、救助、改善贫困地区的发展条件,开始逐步转向培养贫困人口自我发展能力,充分体现了以人为本的科学发展观;二是扶贫主体的创新。传统的扶贫开发模式缺乏贫困人口必要的参与机制和利益表达机制,使得扶贫在形式上演化为政府包办,“参与式整村推进”则突出了贫困人口的主体地位,充分调动了贫困人口的积极性、主动性和创造性,提高了扶贫效率;三是扶贫方式的创新,与传统自上而下的扶贫方式相比,“参与式整村推进”扶贫开发则采用的是自下而上扶贫方式,由贫困人口和专家共同参与项目的选择;四是扶贫项目的创新。项目的内容不仅涉及到产业、基础设施和收入,而且还涵盖了民主建设、文化建设、精神文明建设以及村容村貌的建设等其他方面;五是资金管理体制的创新。采用设立资金专

户的方式,对所有进入专户的资金实行专户储存、封闭运行,所有项目的实施全部借鉴世界银行的报账方式进行,保证了项目资金的及时到位,增强了对扶贫资金的监管力度。

3. 参与式扶贫模式的运作机制

3.1 贫困人口的参与机制

高效率的扶贫开发需要贫困人口在各个方面的积极参与,并且在很多方面都要发挥主导作用,参与式整村推进扶贫开发模式就提供了贫困人口全面参与机制:

首先,在扶贫项目的选择上,由村民、外来专家、技术人员共同分析制约当地经济发展的主要原因,并根据轻重缓急对这些问题进行排序,作为确定发展项目内容的依据,在充分尊重农民意愿的基础上,以当地现有资源和已有技术为依托,以市场为导向,确定项目内容;

其次,在项目的实施过程中,由村民选举产生的项目实施小组和能力建设小组在村党支部的同意领导下代表村民行使参与权,全面负责组织项目农合参与项目的实施和管理,并通过召集村民代表参与制定适合本村发展实际、规模适度、切实可行的具体实施方案,对项目资金作出统筹安排,提高项目资金使用管理和验收的透明度,接受群众监督。

此外,参与式整村推进扶贫开发的每一环节在事前都要由各能力建设小组征求村民代表的意见,事后发榜公布,接受全体村民的监督。

3.2 有效的扶贫资金管理模式

现行的农村扶贫投入除财政扶贫资金和地方政府配套资金为无偿投入外,其他的均为扶贫贴息贷款和自筹资金。筹集渠道少,资金相对分散对扶贫资金的管理提出了较高的要求,如何让有限的投入发挥最大的效益是农村扶贫的难题之一。借鉴世界银行等国际组织先进的扶贫资金管理经验,经过多年的实践,参与式扶贫开发总结出一套有效的资金管理模式:

首先,采用资金捆绑投入制。将财政扶贫资金、世行贷款资金和各部门对口扶持的配套资金捆绑使用,统一规划,并建立资金专户,对所有进入专户的资金实行专户储存,封闭管理。有效地降低了扶贫资金被挪用、漏出的几率;

其次,在扶贫资金的发放过程中实行部分垫付制。在各乡镇工作站设立分账户,由县、乡、村共同按照实施项目的需要采购招标、签订项目实施协议书,并且由实施责任单位向县扶贫办提交资金申请报告,县扶贫办审查通过后,从专户中向实施单位借给20%~30%的资金,使用预拨和自筹的资金,在技术部门的指导下,按照要求和规定实施项目。启动垫付实施项目,保证了项目的顺利实施,解决了项目资金到位迟的问题。

第三,推行扶贫资金报账制、公示制和备案制,确保扶贫资金接受各方面的监督。各省、区必须提前制定并报送扶贫资金使用计划,防止随意改变资金使用计划和挤占挪用扶贫资金此类情况的发生;所有使用中央财政扶贫资金的省、区、市都要在

当地报纸上公布扶贫资金分配情况,接受社会监督。项目完成或竣工验收后,凭培训、招标采购、验收等过程中形成的支持性证明材料和票据,经过村民代表签字,乡政府审核,由县扶贫办审核报账。并由村实施小组向村民公示每个项目的投工投劳、项目资金的使用及工程预、决算情况,同时进行资金移交和后续管理工作。

第四,建立扶贫资金绩效考评制,将扶贫资金的分配与各个项目的扶贫效果结合起来。建立扶贫资金管理使用跟踪监测网络,对每笔扶贫资金的流向、数量、拨付进度等情况进行全程跟踪监测。

实践证明,上述举措较好地完善了扶贫资金管理使用机制,取得了较好效果。

3.3 完善的村级扶贫规划制度

参与式整村推进是以贫困村为基本单元,以贫困村完善的村级规划为依托,以贫困村的全面发展为目标,坚持开发与发展并举,一次规划,分步实施,突出重点,整体推进。

首先,村级扶贫规划的内容以发展经济和增加贫困人口的收入为中心,力求山、水、田、路综合治理,坚持教育、文化、卫生、精神文明共同发展。项目的内容不仅涉及到群众生活中急需解决的生产生活问题,如饮水、交通、通讯等问题,而且涉及文化建设、民主建设等事关农民长远利益的内容;

其次,村级扶贫规划体现出以人为本的科学发展观。从整个村级扶贫规划的目标定位,到明确各部门的职责,具体到项目的实施细则,村级扶贫规划都是以贫困人口的能力建设为主线的,建立了一套能有效发挥贫困人口主体作用的参与机制。贫困人口可以通过有效渠道表达自己的需求和愿望,并参与整个项目的运作过程,增强了贫困人口的自我造血功能,有利于从根本上消除贫困;

第三,村级扶贫规划与新农村建设是紧密结合的。贫困地区是新农村建设最难啃的“骨头”,村级规划是围绕新农村建设的总体要求而产生的,通过调整、充实贫困村的村级规划,使参与式整村推进扶贫开发的目标和要求与新农村建设要求对接,为新农村建设奠定了基础。

3.4 政府主导下的一体化服务机制

我国传统的扶贫开发模式的一个显著特点是政府主导,政府在扶贫活动中不仅负责政策的制定,还主导了资源的筹集和分配,甚至扶贫项目的选择。政府的过度主导过程中存在的核心问题是由于政府失灵现象的存在所导致的效率低下、资源浪费等问题。参与式扶贫开发由于将贫困人口定位于反贫困主体,政府的主导程度有所降低,政府由管理型政府向服务型转变。

首先,技术服务。围绕项目和农户的需求,由扶贫办协调,组织省、市、县、乡技术服务单位,对村实施小组、能力建设小组、项目农户提供全方位的技术服务。为项目农户引进、推广先进、

适用、实用的农业新技术、新品种,通过培训、指导、示范、推广和应用提高了项目实施效果;

其次,部门的对口扶持。作为各级扶贫领导小组的成员,交通、水利、农业、林业、教育和卫生等各个部门除了需要负责贫困地区的相关事业的发展外,还要直接参与相关扶贫项目的实施。例如,较大的和技术性强的项目主要由乡政府的业务部门组织施工。

第三,为了提高扶贫效率,防止扶贫资源被浪费或挪用,政府必须加强扶贫活动中的统计、监测和评估活动,协调各部门的扶贫活动。

3.5 政府和市场互补的开发机制

政府行为和市场行为,既相区别,又相联系,应当统一于扶贫开发工作的实践中。由于环境和条件的缺陷,贫困地区在市场竞争中处于一种劣势地位,如果单纯依靠市场这只“看不见的手”,扶贫开发工作很难取得令人满意的扶贫效果,所以,还需要政府这只“看得见的手”来发挥作用。在具体工作中,应该区分二者作用范围的基础上,形成一种相互补充的机制。一方面,要充分发挥市场机制在扶贫开发中的作用,面向市场需要,发展高效益有竞争力的产业。另一方面,政府要积极主动地弥补市场的缺陷,筹集必要资金,改善贫困地区的发展条件,满足贫困地区的公共需要,为市场机制充分发挥作用创造良好的环境,抓好信息、科技、销售、融资等各种服务工作。真正发挥政府对市场的调控职能,解决好市场解决不了的问题。

3.6 扶贫开发的可持续发展机制

扶贫任务任重而道远,从某种意义上来说,贫困是贫困人口能力低下的一种表现形式,只有提高贫困人口的自我发展能力才能从根本上消除贫困。对于已经脱贫的人口,在受到自然、社会和经济的不利影响时,随时都有面临返贫的危险。对待这部分自身缺乏发展能力的贫困人口,仅仅采用常规的以经济发展为导向的扶贫开发模式是远远不够的,而必须首先为其按社会发展目标的要求,提供其最基本的社会保障,并使其能力得到相应的提高。如何有效地开发贫困人口的人力资源,是否能有效地帮助其脱贫的关键,也是参与式扶贫模式的关注重点。

首先,注重项目的后续管理。对于贫困地区来说,脱贫最大的制约因素就是寻找合适的发展项目,以及有了项目后如何确保其可持续发展。扶贫项目对于贫困地区和贫困人口的带动作用与项目的受益期的长短有关,项目的可持续性与项目的实施和管理情况有关系,项目的验收完毕并不意味着项目管理工作的结束,而应该本着项目的可持续发展原则进行后续管理。参与式扶贫模式不仅注重扶贫项目的前期实施过程,而且注重扶贫项目的后续管理,坚持实施与管理并重,不断引进新技术、新品种对已有的养殖业、经济果林进行改造,增强扶贫项目的可持续发展。

其次,注重贫困人口的能力建设。传统以自然资源开发为

重点的扶贫战略,往往因为人的能力没有得到相应的发展,而出现不可持续的状态,限制了扶贫开发预期效果的取得。从可持续发展的角度来看,人的发展是可持续发展的前提和根本保证。强调贫困人口的社会发展实际上是贫困人口人力资源开发的三个方面,即贫困人口的健康保障是其体能得以保持并能发挥作用的前提条件,基础教育和成人教育是使其智能得以开发的有效途径,而各种技术培训则会提高其技能。参与式扶贫通过开展农业先进实用技术培训,提高贫困农户的科技文化素质,增强自我发展能力。

第三,参与式扶贫开发与水土保持、环境保护、生态建设相结合,实施可持续发展战略,增强贫困地区和贫困农户的发展后劲。可持续发展能力是一个国家综合国力的一部分,生态环境是可持续发展的重要方面。扶贫开发的目的不能仅仅局限于贫困地区和贫困人口经济意义上的脱贫致富,而应该统筹兼顾经济、社会和环境各个方面,达到人与社会、人与自然和谐共赢的局面。参与式扶贫开发着眼于贫困村、贫困人口的长远利益,结合水土保持、环境保护和生态建设,不以环境为代价进行经济建设,为贫困村的可持续发展奠定了基础。

4. 参与式扶贫开发的绩效评价方法

农村扶贫开发是一个涉及经济、社会和文化等方方面面的综合开发过程。评价一种扶贫开发模式的扶贫绩效,不仅从宏观上考察整个扶贫开发过程在目标区域经济发展中取得的成绩,而且要具体到微观层面,考察贫困村、贫困人口从贫困项目的实施过程中所得到的经济实惠;不仅要从量上考察扶贫项目所取得的经济效益,考察扶贫项目给贫困农户带来经济上的实惠,而且要考察扶贫开发过程在贫困地区的社会发展方面取得的成绩甚至扶贫开发给贫困人口带来的精神面貌的变化。因此,对参与式扶贫开发模式的绩效评价应该是全方位的评估,在选用技术方法上也应该构成一个多层次多维度的技术方法体系,不仅要体现扶贫开发所取得经济效益,还要体现经济、社会和环境发展的协调性,所以只有通过定量和定性方法相结合的方式,才能构建出一套科学全面的技术方法体系,实现扶贫的微观效益与宏观效益、经济效益与社会效益的统一。这样才能对参与式扶贫开发的绩效做出尽可能客观的评价,才能给我国政府扶贫开发的绩效评估技术方法体系选择和构建过程提供有效信息,提高政府对于扶贫开发存在问题的诊断能力。本文建议采用层次分析法对参与式扶贫模式的绩效进行评价。

4.1 层次分析法原理

层次分析法 (Analytic Hierarchy Processing AHP)是 20 世纪 70 年代由美国运筹学家、匹兹堡大学萨第教授 (T. L. Saaty)提出的,该方法的基本原理是排序的原理,具体可描述为:层次分析法首先将决策或评价的问题看做是受多种因素影响的大系统,而且这些因素是相互关联、相互影响和制约的,这些因素可以按照它们之间的隶属关系排成从高到低的若干层次,这种排序的

过程叫做构造递阶层次结构。然后请专家、学者或权威人士对各因素两两比较重要性,再利用数学方法,对各因素层层排序,最后对排序结果进行优化分析,辅助进行决策和评价。它的主要特点是定性与定量分析结合,将人的主观判断用数量形式表达出来并进行科学处理,因此,运用层次分析法对参与式扶贫模式进行绩效评价具有一定的可行性,能较准确地反映参与式扶贫开发过程中存在的问题。

表 1 参与式扶贫开发模式绩效评价指标体系层次结构图

经济发展水平	农户收入水平	人均纯收入
		人均非农收入占总收入之比
		人均粮食占有量
	产业结构	经济作物播种面积占总耕地面积之比
		非农产值占农村总产值
		在外务工人员占总人口的比例
	生产投资水平	户均农业生产资料支出
		户均农业固定资产投资
		户均非农业产业总投资
	村民生活水平	家庭恩格尔系数
		每百人家电拥有量
		户均年文娱支出
农业机械化水平	农业机械总动力	
	机耕机播总面积占总耕地面积之比	
	农用车辆年增长率	
农业生物化学化水平	每亩化肥使用量	
	每亩农药使用量	
	地膜覆盖面积占总耕地面积之比	
农业科技水平	新品种作物种植面积比例	
	良种畜头引进数	
	每百人拥有技术人员数	
	年技术培训次数、培训人数	
社会发 展水平	基础设施状况	乡村道路新建与扩建里程
		生态环境治理面积
		电网改造的线路
	教育文化水平	生活用水的水质
		适龄儿童入学率
		校舍面积
医疗卫生条件	学生教师人数比例	
	村民对教育条件的满意程度	
	医务人员数	
村民能力 建设	村民参与项目的情况	病床位数
		村民对医疗条件的满意程度
		参加项目表决大会的人数比例
	村民自我发展愿望的满足程度	参与项目管理与监督的人数占农户总数的比例
		项目农户占农户总数的比例
		妇女占监督管理人员的比例
		实施项目数占村民提出的项目总数的比例
村民发展能力的提高程度	发言村民人次占参加会议人次数的比例	
	参与项目技术培训的人次数	
	对项目实施结果认可的村民所占的比例	
		户均与外界交流的次数
		利用贷款资金来增加收入的人数
		通过各种合作组织来发展生产的人数

4.2 运用层次分析法进行参与式扶贫绩效评价的步骤

4.2.1 因子选择和构造递阶层次结构

应用 AHP 分析决策问题时,首先要明确影响问题结果的因子,因子的选择要遵循指标选择的一般性原则:重要性、可测性、可控性和关联性。按各个因子属性的不同、实现功能的差异,将系统分为几个等级层次,建立一个多层次的递阶结构。递阶层次结构中的层次数与问题的复杂程度及需要分析的详尽程度有关,一般的层次数不受限制。每一层次中各元素所支配的元素一般不要超过 9 个。以贫困村为单元,根据参与式扶贫开发对当地经济、社会发展影响以及对贫困人口的行为方式影响,对参与式扶贫模式的绩效分析要从经济发展水平、生产力水平、社会发展水平和村民能力建设情况四个方面进行评价。参与式扶贫开发绩效评价指标层次如表 1 所示:

4.2.2 原始数据的标准化

在层次分析中会用到大量的原始统计数据,这些统计数据大多情况下不属于同一层次,显然不能将这些原始数据同时作为分析数据,但往往需要同时考虑这些统计指标,所以需要对这些数据进行标准化处理。对原始数据进行标准化处理的方法很多,常用的正规化方法,即把数值标准化到 0~1 的范围内,具体公式如下:

$$\text{对于正面指标 } C_{ij} \quad CC_{ij} = 100\% \cdot (C_{ij} - C_{\min}) / (C_{\max} - C_{\min})$$

$$\text{对于负面指标 } C_{ij} \quad CC_{ij} = 100\% \cdot (C_{\max} - C_{ij}) / (C_{\max} - C_{\min})$$

其中: C_{ij} 为指标转换后的标准化值, CC_{ij} 为指标转换前的原值, C_{\max} 为指标中的最大值, C_{\min} 为指标中的最小值。

4.2.3 进行层次排序,确定因子的权重

层次结构反映了因子之间的关系,但各个层次对于研究目标的重要性不同,各个层次中的各个因子在目标衡量中所占的比重并不一定相同。首先要确定各个层次重要性的大小,并以此对各个层次进行排序。在确定影响某因素的诸因子在该因素中所占的比重时,遇到的主要困难是这些比重常常不易量化。此外,当因子的个数较多时,常常会因考虑不周全、顾此失彼而使决策者提出与他实际认为的重要性程度不相一致的数据,甚至有可能提出一组隐含矛盾的数据。对于如何确定各个因子的权重,可以采取对因子进行两两比较建立成对比较矩阵的办法来确定各个层次中每个因子的权重,并对其进行一致性检验。

4.2.4 计算各类指标值

各项指标值: $K_{ij} = a_j C_{ij}$ a_j 为第 j 类第 i 项指标权重系数,

各类指标值: $K_i = \sum_{j=1}^n W_j K_{ij}$ W_j 为第 j 类指标权重系数。

在具体分析过程中,先采用多因子分析法,首先确定影响目标贫困村可持续综合发展能力的各个因子,再利用层次分析法求出各因子的权重值,然后用各因子分值乘以权重再加总,得出单项指标的具体得分,这样,就可以客观评价参与式扶贫开发在贫困村的实践绩效。

5. 参与式整村推进扶贫开发的绩效综述

在总结“八七”扶贫攻坚计划的经验和教训的基础上,中国政府出台了《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》,新的纲要强调了现阶段农村扶贫开发工作应该采取参与式扶贫、以村为单位进行农村扶贫综合开发。为了加快实现纲要目标,在各地已有实践经验的基础上,全国范围全面展开了以贫困村整村推进扶贫规划为切入点的参与式扶贫工作,截至 2005 年年底,全国已有 451 万个贫困村初步完成参与式村级扶贫规划,“十一五”期间扩展到全部 14.18 万个贫困村。根据国务院扶贫办公布的实施结果报告,参与式扶贫开发已经在全国有了很好的探索和实践,并取得了喜人的成绩。

5.1 贫困程度稳定降低

进入 21 世纪以来,我国贫困人口规模和贫困发生率持续减少,贫困人口由 2000 年底的 3200 万减少到 2006 年的 2148 万人,贫困发生率也由 2000 年的 3.4% 下降到 2006 年的 2.3%。2007 年全国农村贫困人口减少 1378 万人,是《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》实施以来减贫速度最快的一年。

5.2 贫困村的收入明显提高

尽管贫困村农民人均纯收入与非贫困村农民收入和全国农民人均纯收入还有一定的差距,而且这种差距在有些地方还存在扩大的趋势,但总体来说,贫困村农民年人均纯收入有了明显的增长。2002~2004 年,重点贫困村农民人均纯收入年平均增长 11.55%,比同期全国人均纯收入和国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入年增长率高 4 个百分点。而且,通过扶贫项目的实施,贫困村的收入结构也不断优化,其中,非农收入占总收入的比重不断增大,收入结构的合理化是保证农民收入稳定的条件之一。

5.3 贫困村基础设施条件继续改善

与其他扶贫开发模式相同,参与式扶贫开发也是以基础设施建设为扶贫开发工作的突破口,从与群众生产生活密切相关的问题入手,千方百计筹措资金,并且整合各方资源,采用集中投入实施基础设施项目的方法,解决了多年来贫困村经济发展中所面临的基础设施不健全的“顽疾”,如道路、供水、供电、通讯等,基本解决了贫困村行路难、饮水难、用电难、通讯难、看电视难等问题。除此而外,许多贫困村还开展了以改水、改路、改沟、改厕、改圈和家园美化为主要内容的村容村貌整治,使得贫困村长期存在的脏、乱、差现象大为改观。

5.4 贫困村的社会事业发展迅速

参与式扶贫开发通常采用整村推进的扶贫方式,即“参与式整村推进”。该模式是一项综合性扶贫工程,它以村级社会、经济、文化的全面发展为目标,在建设内容上以发展经济和增加贫困人口的收入为中心,力求经济、教育、文化、卫生和社区精神文明共同发展。在具体工作中,各贫困村都把加强教育、卫生、文化等公共服务事业作为整村推进的重要任务,大力开展教育、卫

生、科技文化扶贫“三下乡”活动,使得贫困村相关的社会和人类发展指标都发生了积极的变化。村民的整体受教育水平、对文娱活动的支出以及身体健康水平在不断提高,而学龄儿童失学率、劳动力中文盲半文盲比例、非健康状态人数比例等项指标都在下降。农民的业余文化生活日益丰富,社会事业不断发展。

5.5 农户的参与程度不断提高

通过参与机制的设计,参与式扶贫将项目的实施效果和收益与农民的切身利益紧密联系起来,项目选择符合当地实际,项目进展顺利,就会取得较好的经济社会效益,农民也就从中得到更多的实惠。正是这种利益上的紧密相关性,使得农民把发展项目当作自己的事情,积极主动,认真负责。在实施基础设施时,农民自己组织投工投劳;在施工中遇到技术问题,农民主动寻求技术人员的帮助;遇到项目资金不足,农民甚至自己筹资。这种“主人翁”精神正是保证新时期扶贫开发工作取得胜利的動力源泉。

5.6 农民的自我发展能力有了很大提高

参与式扶贫开发的过程中,从项目的选择、实施到项目的跟踪管理,农民都有充分的参与权,从而能熟悉整个项目的运作,并能及时掌握市场行情,对自身发展项目有很强的指导意义。以甘肃省徽县麻安村的养殖业为例,养殖业能力建设小组组织项目农户参观学习了附近比较先进的养殖技能,然后在本村进行示范性圈舍改造和良种引进,经过推广,除已经确定的项目农户外,非项目农户也自筹资金开始养殖。经过三年的发展,养殖业在麻安村已具规模。而且,部分农民开始发展与养殖业相关的配套产业。而且,通过共同参与项目的运作,农户之间增加了相互交流的机会,遇到共同的问题共同商讨解决,最后发展成为各种农民经济合作组织,共同解决生产中的原料、生产和销售问题。以前是农民自己找市场,现在是市场找农民,农民在市场上的谈判能力不断增强。

6. 参与式扶贫模式需要进一步完善

作为一种全新的扶贫年开发模式,参与式扶贫模式以其先进的扶贫理念和规范的操作程序为现阶段的农村扶贫注入了新的活力,为贫困地区早日脱贫致富,实现经济社会协调发展作出

了令人瞩目的贡献,并在实践中积累了不少可贵的经验,为我国今后的反贫困行动指明了方向。但是,值得注意的是,在实际的贯彻执行中也发现了不少问题。其中,比较突出的有:很多地方的参与机制仅仅流于形式,农民尤其贫困人口所应该享有的知情权、参与权和选择权并没有真正实现;而且,由于参与式扶贫开发以农民为主体,政府参与角色由传统的“主导者”向现在的“协助者”转换,并不存在明显的利益分割机制,这种角色和职能的转换,使得地方政府和中央政府之间、地方政府与贫困人口之间产生了利益上的不一致性,导致有些地方政府在推行参与式扶贫模式时不能深入执行中央政府的扶贫政策,影响了参与式扶贫模式的实际效果。鉴于上述不足,有必要进一步完善参与式扶贫模式,使其真正做到“扶真贫”和“真扶贫”。

基金项目:西北师范大学第三期知识与科技创新工程基金项目“新农村建设与参与式整村推进扶贫开发模式对接研究”(项目编号: NWNU-KJXGC-03-16)阶段性研究成果之一。

参考文献:

- [1] 甘肃省扶贫开发办公室. 全省参与式整村推进扶贫开发工作情况简介[R]. 2003.
- [2] 李小云. 参与式发展概论[M]. 北京: 中国农业出版社, 2001.
- [3] 张宏. 欠发达地区参与式扶贫开发模式研究[D]. 兰州大学, 2007(06).
- [4] 龚冰. 中国新阶段农村扶贫开发的主要策略与效果评价[J]. 学术论坛, 2007(11).
- [5] 王国良. 中国扶贫政策——趋势与挑战[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [6] 张永丽, 王文娟. 甘肃省新农村建设与扶贫开发的耦合机制[J]. 甘肃省经济管理干部学院学报, 2007(03).

[作者简介] 李兴江(1963—), 男, 甘肃古浪人, 经济学博士, 西北师范大学经济管理学院教授, 区域经济学专业硕士生导师。主要研究方向: 区域经济学。

陈怀叶(1983—), 女, 甘肃靖远人, 西北师范大学经济管理学院区域经济学专业在读硕士研究生。

[收稿日期] 2007-2-16

(责任编辑: 翟超)