

“扶贫羊”的故事一再重演，但脱贫攻坚急不得



吕德文 武汉大学中国乡村治理研究中心研究员

2019-03-10 08:39:06 来源：观察者网

https://www.guancha.cn/LvDeWen/2019_03_10_492992_s.shtml

【文/观察者网专栏作者 吕德文】

3月7日下午，习近平总书记参加甘肃代表团审议，在提到脱贫攻坚进入关键阶段时，习近平总书记说到，不要搞那些急功近利、虚假政绩的东西。

习总书记提出这样的警告，针对的是一段时期以来扶贫工作存在虚假瞒报、追求政绩的事实，而笔者在调研中，也确实遇到一些这种情况。

一位一线扶贫干部曾告诉笔者，她刚刚参加完一场县委县政府组织的扶贫展销会的动员会。由于地方市场容量有限，且几乎没有外地客商（几乎每个县都会组织类似活动），扶贫干部就成了贫困户农副产品的消费主力——县委县政府指示，领导干部每人最低消费二百元，普通干部一百元，名为爱心消费，实则强制消费。让她苦恼的是，贫困户的农副产品倒也还不错，在平时的扶贫工作中也会主动购买，但展销会上的农副产品实在是贵得离谱，市场价两三块钱一斤地瓜卖到十来块钱一斤，两三块钱一斤的百香果也卖到了十块钱一斤。当地公务员的工资并不高，基层干部戏言，这真是“劫贫济贫”啊！猛一看，地方政府想出“消费扶贫”这一招，不可谓不高明，却也不能不让人愕然——为了扶贫，似乎什么后果都可以不顾及了。原因何在？

仔细想来，这两年“消费扶贫”的出现应和不切实际的产业扶贫政策有关。类似“消费扶贫”的做法，笔者在调研中还真是碰到不少。有些甚至已经成了“段子”，流传甚广。比如，关于“扶贫羊”的故事，至少有三个版本：

版本1：A县曾是远近闻名的山羊大县，精准扶贫过程中，县委县政府将扩大山羊产业作为产业扶贫的重点，就给各个乡镇下达养殖指标。一时间，羊羔价格飞涨，到后来高价也买不来羊羔。基层政府没有办法，就到其他县去买种羊。可是没有想到的是，这就把本地从没有发生过的羊瘟从外地带回来了！县内80%的羊在瘟疫中死亡，损失惨重，该县的山羊产业从此一蹶不振！



版本2：B县山地养羊的产业扶贫搞了20多年，一直未成气候。尽管如此，该县的山地养羊仍成为精准扶贫的“亮点”。由于实际存栏数和宣传口径之间的差距实在太大，某地为了应付不时前来参观、检查的上级领导，只得向临县和本县其它乡镇借羊。随着现场会的不断增加，借羊次数也剧增，借羊费从5元/只上涨到了15元/只。由于经常被借，山羊都认识了拉羊车，一见

车来了，都自觉找到各自的车顺梯爬入车厢。

版本 3：C 县在针对贫困户的产业扶贫项目中，同样鼓励贫困户养羊。因为政府有养羊补贴（四只母羊补贴 5000 元），贫困户一下子全部都去养羊，导致市场上羊羔的价格猛涨，而到卖羊的时候，又因为扶贫羊太多，市场上成羊的价格又急剧下降。许多农户养一年羊，如果没有政府项目补贴，几乎都是亏得厉害。

“扶贫羊”的故事，在“扶贫鸡”“扶贫鸭”“扶贫牛”等身上重复上演，亦在西瓜、木耳、猕猴桃、茶叶等身上不断重演。多年经验表明，地方政府以行政干预的方式调整农业产业结构，成功的有，失败的更多。一直以来，农业产业结构调整哪怕是失败了，地方政府也可以以市场经济规律为由回避责任。问题是，一旦农业产业结构调整被赋予扶贫的内涵，成为“产业扶贫”的举措，那就意味着只许成功、不许失败。因为，在扶贫的政策目标中，不可能越扶越贫。因此，地方政府为了达到扶贫目标，对产业扶贫政策做了修正：

1. 减少风险。地方政府和扶贫干部心知肚明，把产业扶贫资金发给贫困户，让其通过发展产业脱贫，结果不可预测，风险过大，最保险的当然是直接给贫困户发钱。可问题是，产业扶贫资金只能用于产业发展，不能直接发给贫困户。于是乎，绝大多数地方政府都选择了一种变通手段：将产业扶贫资金贷款给那些由经营能力的企业、合作社和大户，贫困户以“分红”的形式获取帮扶。

2. 政府兜底。产业扶贫输不起，这是针对贫困户而言的；但就市场规律而言，贫困户产业发展一定会有风险。既然如此，政府兜底就是唯一选择。一方面，贫困户的产业发展几乎是“零投入”，“扶贫羊”“扶贫鸡”“扶贫鸭”都是政府免费送的。这就意味着，哪怕是“亏本”，对贫困户而言亦无大碍，了不得就是劳动力投入损失。另一方面，地方政府和扶贫干部还负责产品销售。笔者在调研中碰到过，一开始给贫困户送羊羔的扶贫干部，一年后还要以高于市场价的价格“购买”贫困户的山羊。否则，扶贫干部在“算账”时就会遭遇尴尬：产业扶贫这一栏，很可能出现负数！

无论是减少风险的措施，还是政府兜底的做法，实际上都有悖于精准脱贫的内在要求。将产业扶贫资金用于非贫困户的产业发展，权且不说涉嫌违规使用扶贫资金；更重要的是，它客观上制造了两个问题：

一是扶贫目标的脱靶。客观而言，这一做法更有利于优势群体，贫困户只是获得了少量好处，赤裸裸地制造了“扶强不扶弱”的结果。

二是扶贫内涵异化。扶贫的核心内涵是增能，即通过扶贫措施增强贫困人口自我发展的能力。在市场经济条件下，就是要增强市场竞争的能力。一旦贫困户坐享分红，本来是增能措施的产业扶贫政策，反而成了弱化其能力的催化剂。

尤其是政府兜底措施，它本质上是与扶贫目标相悖的：当政府为贫困户无偿提供资金，还为其包销包利时，贫困户哪能学习到哪怕一丁点的市场经验？在我们的调查过程中，绝大多数

贫困接受到的政策信息是政府“施惠”，而非“增能”。这也可以理解，“养懒汉”现象并不少见。

吊诡的是，当某些贫困户坐享其成享受各种政策优惠和福利待遇，表现得不急不躁时，随着2020年全面建成小康社会时刻的到来，很多贫困地区的脱贫攻坚工作开始进入倒计时，一些地方政府表现出了毕其功于一役的姿态。一些计划摘帽的贫困县，更是不断加压，调动一切可以调动的力量参与扶贫攻坚战，确保万无一失。在扶贫工作压倒一切的态势下，基层官僚主义、形式主义问题又有抬头的趋势，“消费扶贫”的做法即是其中一例。而一些不切实际的做法，则很可能制造出无尽的后遗症。

根据“两不愁、三保障”的要求，最简单、最省事的扶贫措施或许是异地扶贫搬迁。一些深度贫困的少数民族地区，地方政府又没有那么多财政资金来推动异地扶贫搬迁，结果就打起了土地增减挂钩政策的主意。为了整合国家土地增加挂钩和异地扶贫搬迁的资金，地方政府强制要求贫困户搬迁到市、州府驻地，同时宅基地腾出来。结果，一些适应能力强、且有较强进城愿望的汉族贫困户，都在争抢异地扶贫搬迁指标，为此还制造出不少矛盾。但是，一些少数民族贫困户，因文化适应力低、知识水平也有限，根本就无法在城市好好工作；而在另一方面，城市生活的现金开支急剧增加，绝大多数贫困户的生活压力不减反增。可以预见的相当长一段时间内，这部分脱离了乡土的贫困户，将继续是城市贫困人口，依靠公益性岗位和其它社会保障政策维持最低生活。

还有不少地方为了解决贫困户的住房问题，动员贫困户改造危房。然而，国家的危房改造补贴一般只有5万元左右，财政充足的地方政府还可以补贴一部分，财政困难的地方政府根本就不可能补贴。结果，贫困户普遍借债建房，反而加深了贫困。

客观上，贫困自有其发生发展的规律，脱贫攻坚急不得。尽管我们将于2020年消除绝对贫困，但并不意味着贫困现象不再出现，亦不意味着扶贫工作不存在。恰恰相反，贫困治理是现代国家的一项基本职能，将长久存在下去。某种意义上，当前的脱贫攻坚工作最主要的不是实现“数字脱贫”，人为掩盖贫困发生的事实、扭曲脱贫的规律；而是应该遵循客观规律，为建立贫困治理的长效机制探索经验。

当务之急是，要摆脱“数字脱贫”和运动式扶贫的迷信。我国还远不是一个现代社会，尤其是农村的生产生活，还存在诸多非正规经济，“数字”本来就不准确；另一方面，“数字”只有至于特定的社会环境中才有意义，贫困线既是一个数学数字，更是一个既有社会意义的数字——它意味着国家如何对其民众进行分类，如何调配资源和协调各阶层的关系。因此，贫困治理并无可能一劳永逸。那些违背规律，甚至不惜牺牲扶贫干部的做法，需要得到切实纠正。

一些地方对扶贫干部的监督，几乎到了无以复加的程度，单单是签到便让人不可忍受：使用软件“钉钉”签到、笔签，还要每天在“钉钉”上写扶贫日志。有些村的信号不好，扶贫干部满村找信号。年纪大动作慢的扶贫干部，单单是签到和写日志，半个上午就过去了。为了督查扶贫干部工作情况，大晚上的十点多紧急通知集合开扶贫会议，没在规定时间内到的直接被撤职了——但事后发现，会议并无实质内容，仅仅是为了“查岗”而已。

地方党委政府每次开会动不动就说扶贫做不好就要追责，一些扶贫干部吐槽说吓都被吓到麻木了。甚至于，我们在多地调研，扶贫干部不仅要承担被问责的风险，还要有切实的利益付出。“消费贫困”的做法或许还隐晦一些，一些地方党委政府甚至明确要求扶贫干部得花自己的钱去看望贫困户。

运动式扶贫本是教育、培养干部的一个绝好机会，让干部了解基层、密切与群众的联系，培养一批政治素质过硬、作风硬朗的干部，本是脱贫攻坚工作为国家治理现代化作出的重要贡献。但是，如果类似于“消费贫困”的做法层出不穷，官僚主义和形式主义不能得到有效制止，反而让很多基层干部甚感无奈和无力，反而是在消弭来之不易的成绩。