

文章编号:2095-0365(2016)03-0026-06

# 福建省造福工程扶贫瞄准精度及其影响因素分析

——基于南平市 9 个村的 250 份调研数据

胡卫卫<sup>1,2</sup>, 郑逸芳<sup>1,2</sup>, 唐丹<sup>1,2</sup>, 许佳贤<sup>1,2</sup>, 刘燕<sup>1</sup>

(1. 福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002;  
2. 福建农林大学 可持续发展研究中心, 福建 福州 350002)

**摘 要:**对南平市 9 个村的 250 份调研数据进行分析, 计算出福建省造福工程的扶贫瞄准精度值为 78.2%。运用二元 Logistic 模型对影响扶贫瞄准的相关因素进行分析, 研究发现: 扶贫信息的公开度、农户对政策认知程度、扶贫资金的多寡程度是影响福建省造福工程扶贫瞄准的显著性因素。最后, 从建立公平公正的扶贫瞄准机制、做好扶贫工程信息公开, 加大扶贫政策宣传力度、适当增加资金和人力投入、建立有效的问责机制等方面提出政策建议。

**关键词:**扶贫工程; 中国梦; 福建; 瞄准精度

**中图分类号:**F323.8 **文献标志码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2016.03.05

## 一、引言

《国家八七扶贫攻坚计划》实施以来, 以政府为主体的大规模扶贫工作进行了近 30 年, 经历了从“救济式”扶贫到“开发式”扶贫的演变过程。十八届五中全会中, “精准扶贫”一词在短时期内被反复提及, 充分彰显了新一代领导集体对提高扶贫瞄准精度重视, 提高扶贫瞄准精度的“精准扶贫”成为了国家综合扶贫政策的最新表述、最新思路和最新标准。2015 年 5 月, 习近平在浙江座谈会上指出, 科学谋划好“十三五”时期扶贫工作, 确保贫困人口到 2020 年如期脱贫, 以全面建成小康社会。而在这个全面建成小康社会的时间节点上, 最艰巨最繁重的任务在农村, 特别是在贫困地区。而造福工程政策是福建省扶贫开发政策体系的重要组成部分, 是根据新阶段扶贫开发的形式, 是适应新形势下工业城镇化的发展和生态文明建设的扶贫方式。

## 二、福建省造福工程扶贫瞄准精度及其影响因素的实证分析

### (一) 数据来源

本研究中数据来自 2015 年 3 月对福建省南平地区的井窠村、西芹村、南洲村、长建村、坑布村等 9 个村的 255 个农户实地调研。这 9 个村都是由其各自下属若干自然村组成的, 以农、林、蔬、果类为该村民主要经济来源的村落, 因而人均收入不高, 且其位于山区交通不便, 下属自然村分布零散, 因而是省造福工程实施的重点地区, 而我们进行调查的村落是接受造福工程搬迁后的村民居住的新村。对回收的问卷按要求进行筛选, 最终确定有效问卷为 250 份, 其中, 男性 133 人, 女性 117 人; 文盲的占 3.6%, 小学的占 30.8%, 初中的占 49.2%, 高中的占 13.2%, 大专及其以上占 3.2%。样本数据的详细相关信息详见表 1。

收稿日期:2015-03-25

作者简介:胡卫卫(1990—),男,硕士研究生,研究方向:生态文明与农村扶贫。

通讯作者:郑逸芳(1960—),女,福建农林大学公共管理学院院长、教授、博导,研究方向:农村社会治理。

基金项目:福建省 2015 年社科规划项目(FJ2015C145):提升福建省造福工程扶贫精准度的对策研究。

本文信息:胡卫卫,郑逸芳,唐丹,等.福建省造福工程扶贫瞄准精度及其影响因素分析[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2016,10(3):26-31.

表1 样本有效数据的基本信息

性别	男		女				小计
样本数	133		117				250
占比/%	53.2		46.8				100
年龄	20—29	30—39	40—49	50—59	60—69	≥70	—
样本数	21	32	127	51	12	7	250
占比/%	8.4	12.8	50.8	20.4	4.8	2.8	100
文化程度	文盲(0)	小学(1—6)	初中(7—9)	高中(10—12)	大专及上(>12)	—	
样本数	9	77	123	33	8	—	
占比/%	3.6	30.8	49.2	13.2	3.2	—	
家总人口	2	3	4	5	6	≥7	—
样本数	7	43	79	101	11	9	250
占比/%	2.8	17.2	31.6	40.4	4.4	3.6	100
劳动力	1	2	3	4	5	—	—
样本数	73	107	31	33	6	—	
占比/%	29.2	42.8	12.4	13.2	2.4	—	

## (二) 农户参与造福工程扶贫的意愿分析

### 1. 农户对于造福工程的认知情况

本研究中关于农户对造福工程认知情况的调查显示(见表2):54.8%的农户对于造福工程有基本的认知,非常了解造福工程的农户占被样本总量的38.8%,这说明大部分农户对于造福工程的认知停留在初级阶段,且依旧有4.4%的农户尚不了解造福工程。今后如想提高造福工程的瞄准精度,仍需政府努力扩大宣传,增进农户对于造福工程的认知程度。

表2 农户对于造福工程的认知情况

选项	频率/次	百分比/%
不了解	16	4.40
一般了解	137	54.8
非常了解	97	38.8
累计	250	100

### 2. 农户对于有无参与造福工程扶贫的必要的认知

本研究中关于农户参与造福工程扶贫必要性的调查结果显示(见表3):样本量的85.6%的农户都认为有必要参与扶贫工程,仅有6.0%的农

户认为没有必要参与造福工程的扶贫,尽管大部分农户不是非常了解造福工程,但是农户依旧渴望参与到扶贫工程中。可见,农户对于扶贫工程需求意愿较高,广大农户已经意识到参与到造福工程将对自身生活条件的改善发挥重要作用。

表3 农户对于有无参与造福工程扶贫的必要的调查结果

项目选项	频率/次	百分比/%
有	214	85.6
没有	15	6.0
无所谓	21	8.4
累计	250	100

## (三) 扶贫瞄准精度测算

把扶贫受众的群体即贫困户界定为家庭年人均纯收入低于2736元且具有劳动能力的农村居民户(家庭人均纯收入2736元为福建省贫困户标准线)。以家庭年人均纯收入低于2736元为界定线对所调查的样本进行分析,通过对这9个村的新村居民进行随机调查,以接受搬迁的时间为基础统计出这几个村的农户在接受搬迁前的各自家庭人均收入,并与福建省贫困线相比较,得出造福工程在瞄准和确定贫困户在结果是否有误差和其相应的误差值,即是否有做到“扶真贫”;再通

过统计接受搬迁后的贫困户的家庭人均收入来得出直观的贫困户家庭条件的改善情况,并与接受搬迁前的家庭人均收入作比较,得出造福工程在瞄准和确定贫困户的需求的结果是否存在误差和其相应的误差值,即是否有做到“真扶贫”满足贫困户需求。根据问卷显示,在随机抽取的 250 家接受搬迁的农户中被确定为贫困户,即搬迁前家庭人均收入不足贫困线 2 736 元只有 193 家,有 57 户并非真正的贫困户,但是他们却参加了扶贫项目,接受扶贫资金,因而我们统计出瞄准贫困户的精度就为 77.2%,误差值为 22.8%,也就是说有 22.8% 的接受搬迁的农户因为种种原因享受到了本不属于自己的政策福利,损害了社会公平;同时,在 193 家的贫困户中,通过对比搬迁前后的收入增长,绝大多数贫困户的人均收入同比增长 50% 以上,有 147 家的贫困户借此脱离了贫困,因而我们统计出造福工程对贫困户真实需要的瞄准精度达到了一个较高的水平,达到了 78.2%,也就是说在满足贫困户需求的方面,造福工程的实施手段见效时间快且效果显著,有一定效率但是离实现全部脱贫仍然有一些困难要克服。

#### (四) 基于 Logistic 回归模型的造福工程扶贫瞄准影响因素分析

##### 1. 指标选取

在经过阅读大量文献之后,我们通过分析各位专家针对扶贫工作的瞄准问题所提出来的论点,总结出以下 6 点指标,分别为  $X_1$ —接受造福工程后的就业难度、 $X_2$ —信息公开度、 $X_3$ —程序复杂程度、 $X_4$ —政府实施力度、 $X_5$ —政策认知度、 $X_6$ —资金多寡程度。

##### 2. 研究假说

假说 1: 贫困户在接受造福工程扶贫搬迁后的就业难度与造福工程瞄准精度呈负相关,即贫困户在搬迁后的就业难度越高,真正的贫困户就越不想参加造福工程,瞄准精度也因此降低。

假说 2: 信息公开度与造福工程扶贫瞄准的精度呈正相关,即在造福工程在瞄准和实施过程中的透明度越高,越能增强贫困户信心,越能使得更多的贫困户参与到造福工程中,瞄准精度因此也就更高。

假说 3: 参与造福工程扶贫过程的程序复杂程度与造福工程扶贫瞄准的精度呈负相关,即程序越复杂,扶贫瞄准的精度就越低。

假说 4: 政府实施造福工程扶贫瞄准的力度与造福工程扶贫瞄准的精度呈正相关,即政府实施的力度越大,瞄准精度越高。

假说 5: 贫困户对造福工程的扶贫政策的认知程度和造福工程扶贫瞄准精度呈正相关,即贫困户对造福工程的扶贫政策越了解,就越容易被正确地瞄准。

假说 6: 实施造福工程的资金的多寡程度与造福工程的瞄准精度呈正相关性,即用于实施造福工程瞄准的管理成本和扶贫资金越多,扶贫瞄准精度就越高。

##### 3. Logistic 模型的构建

根据二元 Logistic 模型的定义,在影响造福工程扶贫瞄准精度的影响因素分析的回归方程中,将因变量即影响造福工程精度的影响因素,记为  $Y$ (当  $Y=0$  时,造福工程扶贫瞄准精度低;当  $Y=1$  时,造福工程扶贫瞄准精度高);将自变量即接受造福工程扶贫之后的就业难度、信息公开度、程序简易程度、政府实施力度、政策认知度、资金多寡问题,记为  $X_1$ 、 $X_2$ 、 $X_3$ 、 $X_4$ 、 $X_5$ 、 $X_6$ ,则农户参加福建造福工程意愿的二元 Logistic 回归模型如下:

$$\ln\left[\frac{P(Y_1)}{P(Y_0)}\right] = \beta_0 + \sum_{i=1}^6 \beta_i X_i + \mu$$

式中,  $P(Y_1)$  为造福工程瞄准精度高的概率;  $P(Y_0)$  为造福工程瞄准精度低的概率;  $X_i$  为第  $i$  个影响因素;  $\beta_i$  为第  $i$  个影响因子的回归系数;  $\beta_0$  为回归截距,即回归方程的常数,为随机扰动项。在进行文献研究和实地调研的基础上,本文归结出农户参与福建造福工程意愿的主要影响因素及预期作用方向,如表 4 所示。

表 4 模型中变量解释与说明

变量名	变量赋值规则	预期作用方向
$X_1$	接受造福工程后的就业难度	-
$X_2$	信息公开度	+
$X_3$	程序复杂程度	-
$X_4$	政府实施力度	+
$X_5$	政策认知度	+
$X_6$	资金多寡程度	+

##### 4. 回归模型结构及分析

使用 SPSS 软件,采用强制进入策略对模型进行估计。模型系数的综合检验显示,回归方程

较显著,似然比卡方检验的观测值 34.756,说明采用该模型合理。NagelkerkeR2 值为 0.748,说

明模型拟合度较好。各因素的回归系数及显著性见表 5。

表 5 方程中的变量

变量名称	系数	标准差	沃尔德值	显著度	幂指
接受造福工程后的就业难度 $X_1$	-0.039	0.072	0.349	0.547	1.056
信息公开度 (** ) $X_2$	0.417	0.289	2.044	0.161	1.527
程序复杂程度 $X_3$	-1.937	1.309	2.159	0.138	0.139
政府实施力度 $X_4$	0.000	0.000	0.293	0.577	1.000
政策认知度 ( * ) $X_5$	1.967	1.044	3.529	0.059	7.181
资金多寡程度 ( ** ) $X_6$	2.244	1.087	4.209	0.039	9.477
常数项	-23.107	10.209	5.597	0.014	0.000

注: \*, \*\* 表示统计检验分别达到 10%, 5% 的显著水平。

从上述结果来看,影响造福工程瞄准精度的主要有以下变量:在 10% 的显著水平下的变量有政策认知度  $X_5$ ,在 5% 的显著水平下显著的变量有信息公开度  $X_2$  和资金多寡程度  $X_6$ 。模型中的剩余变量均不显著,其中政府实施力度  $X_4$  对造福工程瞄准精度有正影响,接受造福工程后的就业难度  $X_1$  和程序复杂程度  $X_3$  对农户参与意愿有负影响。详细分析如下:

(1)  $X_2$ —信息公开度与造福工程的瞄准精度呈正相关关系,在基层经常会出现权力所有者利用信息的不对称来获取扶贫资源的现象,而信息越公开,越能减少这一现象的发生,同时贫困户能获得到足够多的信息来权衡参与与否的利弊,激发贫困户参与到造福工程扶贫瞄准的积极性。

(2)  $X_5$ —被调查者对于政策的认知程度对造福工程的瞄准精度呈正相关关系,这与预期作用方向一致。在农村的贫困户对于造福工程进行一定的了解过后,便能更好地理解造福工程的政策,参与方式和实施方式,和参与造福工程对于自身生活环境的改善程度和其中所带来的风险程度,而贫困户了解得越多,就越倾向于参加造福工程的扶贫,因而瞄准精度越高。

(3)  $X_6$ —扶贫资金的多寡与造福工程的扶贫瞄准精度呈正相关关系,政府在造福工程扶贫瞄准上花费管理成本越多,即将更多的资金投入增多扶贫瞄准工作的政府工作人员的数量,扩大瞄准的范围,提高宣传的力度,便能更高效更快地瞄准到真正的贫困户,瞄准效率越高;同样的,所下拨的扶贫资金越多,由于所带来的利益更大,

所吸引到的贫困户也就越多,瞄准精度也就越高。

模型中还有若干变量不显著,分别是接受造福工程扶贫之后的就业难度  $X_1$ 、程序复杂程度  $X_3$ 、政府实施力度  $X_4$ 。参与造福工程扶贫搬迁后的就业难度  $X_1$  越大,带来的风险大于接受救助的收益,所吸引到的贫困户就越少,瞄准精度就越低;程序复杂程度  $X_3$  对造福工程的扶贫瞄准精度有负影响,造福工程的执行的程序越繁琐,大多数贫困户会因太复杂和麻烦而持观望态度,因而瞄准精度就越低;政府实施力度  $X_4$  对造福工程的扶贫瞄准精度有正影响,政府实施力度越大,即政府越重视,对农村基层执行造福工程的监督力度越大,政策更容易下达到各个贫困户的认识中,贫困户参与到造福工程的信心越高,参与度就越大,瞄准精度就越高。

### 三、福建省造福工程精准扶贫的对策建议

#### (一) 建立公平公正的扶贫瞄准机制

在依托行政体制改革的大环境同时加快建立完善扶贫瞄准机制,继续坚持以政府主导的主要扶贫模式<sup>[1]</sup>,建立可操作性和可检验性的制度,参照企业的管理模式,建立程序化、标准化、质量化的管理体系,提高政府工作效率和优化服务方式<sup>[2]</sup>。主要有:(1)细化制度,责任量化到人,形成项目领导负责终生制。(2)建立专业独立的政府监测考核机构,从体制内防止扶贫瞄准精度的偏移。(3)不断创新电子政务建设,简化扶贫项目审

批程序,完善建档立卡的工作程序,依据贫困程度,将村分类安排,确保一些偏远地区真正贫困的农户纳入扶贫对象户的范围。(4)规范政府行为,提高政府工作人员的服务意识和管理素质,特别是基层政府工作人员,不断对其进行再教育。(5)建立科学合理扶贫对象退出机制,对已脱贫且有稳定经济收入的村和农户要使其退出扶贫对象的人选。最后要从政府层面加强对扶贫对象、工程、资金的综合监管,做到“事先预警,事中监督,事后评估”,确保扶贫工程公开公正和精准到位。

## (二)做好扶贫工程信息公开,加大扶贫政策宣传力度

信息的公开透明是做好造福工程的前提和基础,要通过建立政府和农户信息的沟通桥梁使受扶群众最大限度的获取真实有效的扶贫信息<sup>[3]</sup>。要进一步强化信息公开,扶贫对象的识别要做到“两公示一公告”,可以充分利用微博、微信等大众喜闻乐见的自媒体平台,对扶贫对象的确认、扶贫工程的选择、扶贫资金的流向等工作程序向社会公开,接受社会监督。

为增强贫困户对造福工程扶贫政策的认知程度,关键在于建立一个政府、农村基层干部、贫困户三方面相互协调、相互配合、沟通良好的宣传机制来减少宣传过程中产生的噪音。通过宣传政策,贫困群众听得懂、能理解、好接受、自觉踊跃参加扶贫工程。政府应当充分调动自身宣传方面的资源,配合造福工程扶贫政策的普及工作,通过印发宣传册和发挥电视、广播、互联网、宣传车、标语、横幅等媒体来开展各种不同形式的宣传活动,在这基础上再辅以推广已经成功转移的贫困户模范,增强农户对造福工程的宗旨、价值观、基本原则、机制、运行方式方法、加入具体程序、组织的规章制度和成员的权利与义务等的了解<sup>[4]</sup>。与此同时,组织农村基层干部学习扶贫文件,确保基层干部对扶贫政策的内容和精神有充分的了解,以减少政策宣传工作在基层干部这一中继点,上传下达的过程中产生的失真现象<sup>[5]</sup>。农村基层干部应积极主动地配合上级政府的宣传工作,深入自身对扶贫政策和扶贫精神的理解,并把扶贫政策的精神坚定不移地贯彻到扶贫工作和将扶贫政策的内容准确无误地反馈到贫困群体中,以保证有充分的耐心、信心和对扶贫政策足够的认知储备来应对贫困户的咨询<sup>[6]</sup>。

## (三)适当增加资金和人力投入

政府在调用扶贫资金的基础上,适当增加对扶贫工作的管理成本和人力成本的财政投入<sup>[7]</sup>,继续加大对贫困地区的一般性转移支付力度,要充分考虑财政缺口等因素,不断提高贫困地区的财政支持水平,保持经济稳定增长的特殊扶贫资金,积极引导社会资金支持,通过税收优惠创建产业发展基金等多样化形式。在充分发挥货币政策和财政政策的基础上,将更多的社会资本和金融资本投入到贫困地区。增加贫困农民的收入,提升生活水平的关键要大力推进城乡公共服务均等化的进程,把消除贫困作为“三农”发展的重中之重<sup>[8]</sup>。政府通过出台各种政策优惠吸引社会资本,大力提升民间融资的效率,进一步拓宽农村扶贫的渠道。适当增加乡镇一级与村一级的进行扶贫瞄准工作的工作人员,定期对其进行业务培训,提高基层工作人员的综合素质,以解决由于工作人员人手不够而产生的瞄准时间长,工作效率低下等问题<sup>[9]</sup>。但事先要做好人力资源的调查与调配工作,避免人浮于事的情况发生。

## (四)建立有效的问责机制

建立切实可行的问责机制是提升扶贫瞄准精度的重要保证。无论是扶贫的主体、扶贫的对象或者扶贫的参与者在扶贫瞄准的过程中都有一定的责任。福建造福工程领导小组对其管辖范围内各级组织和成员承担职责和义务的履行情况,实施并要求其承担否定性后果。基层政府部门在造福工程实施中的不作为、滥用职权、以权谋私等违背公众意愿的行为都应该纳入被问责的范畴<sup>[10]</sup>。常态化的政府问责,必须以健全的问责机制为基础,通过立法确保各级政府部门和官员的权力始终处于一种负责任状态,杜绝任何行使权力的行为脱离法定责任机制的监控。通过建立健全的问责机制规范政府领导力,细化了政府的权责,追究的是具体问题的具体过错,是真正的赏罚分明。

## 四、研究不足与思考

关于福建省造福工程扶贫瞄准的研究是一个非常庞大的工程,瞄准精度可以简单分为区域瞄准和人口瞄准,因为区域瞄准需要对福建省的各个地区进行调研后才能计算出瞄准精度值,考虑到课题组研究经费,人力等客观条件的限制,我们

只能通过部分调研数据来估计人口瞄准精度值,但是受样本量的限制这个估计值可能与实际情况有所偏差。本研究主要是通过实证调研提供一种研究的思路。同时,本文的实证调研分析主要从已参与造福工程农户的视角,考察目前福建省农户对造福工程的反映及其参与造福工程的具体情

况。由于时间有限,缺少对未参与造福工程农户以及政策执行方的调查研究,缺少了相关的对比数据,此项有待日后进一步完善。福建省造福工程是惠及民生的重大举措,研究道路还非常长远,本文仅从一个方面进行探讨,还有很多的不足之处,这需要后期不断深入研究。

### 参考文献:

- [1] Imran M, Stein A, Zurita-milla R. Investigating Rural Poverty and Marginality in Burkina Faso Using Remote Sensing-based Products[J]. International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation, 2014(26):322-334.
- [2] 许汉泽. 扶贫瞄准困境与乡村治理转型[J]. 农村经济, 2015(9): 80-84.
- [3] 汪三贵, 郭子豪. 论中国的精准扶贫[J]. 贵州社会科学, 2015(5):147-150.
- [4] 郑瑞强, 曹国庆. 基于大数据思维的精准扶贫机制研究[J]. 贵州社会科学, 2015(8):163-168.
- [5] 叶丽芬. 政府责任视角下社会组织志愿失灵问题研究[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2015(3): 72-76.
- [6] 张静. 精准扶贫与地方扶贫立法创新思路[J]. 人民论坛, 2014(9):104-106.
- [7] 刘纯阳, 陈准. 农村贫困人口瞄准中主体博弈行为的分析[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2011(3): 35-41.
- [8] 于婧. 河北省农民非农收入影响因素实证分析[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2013(4):24-28.
- [9] 吴雄周, 丁建军. 基于成本收益视角的我国扶贫瞄准方式变迁解[J]. 东南学术, 2012(5):129-135.
- [10] 李小云, 唐丽霞, 许汉泽. 论我国的扶贫治理: 基于扶贫资源瞄准和传递的分析[J]. 吉林大学学报: 社会科学版, 2015(4):90-98.

## Analysis on the Aiming Precision and the Influencing Factors of Poverty Alleviation Project of Fujian Province: Based on 250 Research Data from Nine Villages in Nanping City

Hu Weiwei<sup>1,2</sup>, Zheng Yifang<sup>1,2</sup>, Tang Dan<sup>1,2</sup>, Xu Jiaxian<sup>1,2</sup>, Liu Yan<sup>1</sup>

(1. College of Public Management, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, 350002, China;

2. Sustainable Development Research Center, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, 350002, China)

**Abstract:** Through the analysis of 250 research data of nine villages in Nanping City, the precision value of poverty alleviation aiming at the project of Fujian province is 78.2%. Using binary logistic model of anti-poverty collimation related factors were analyzed. The results showed that the significant factors affecting Fujian Province poverty alleviation projects were poverty alleviation information openness, farmers of policy cognition, and the amount of poverty alleviation fund. Finally, from the establishment of a fair and impartial poverty alleviation aiming mechanism, policy suggestions such as poverty alleviation project information opening to the public, increasing the poverty alleviation policy propaganda, increasing the financial and human resources inputs, and the establishment of effective accountability mechanisms etc. were put forward.

**Key words:** poverty alleviation project; Chinese Dream; Fujian; aiming precision