精准扶贫战略实施中的难点与对策

——基于中央党校第5期县委书记研修班学员问卷调查的思考

□ 中央党校精准扶贫智库课题组



我国扶贫开发已经进入攻坚阶段，要实现2020年消灭农村贫困人口、贫困县全部摘帽的战略目标，就要探索经济发展新常态下扶贫开发的新思路和新方式。县级党委和政府是落实精准扶贫战略的“前线指挥部”，是推进扶贫开发的责任主体。为了及时、准确地收集县域扶贫开发的信息，反映扶贫开发中存在的问题以及总结成效显著的扶贫经验，为决策部门的科学决策提供对策建议，中央党校精准扶贫智库课题组，对第5期县委书记研修班学员进行了问卷调查，在深入了解扶贫开发情况、掌握相关资料的基础上形成本调研报告。

问卷调查汇总

本次调研共发出200份问卷，回收162份问卷，有效问卷162份，回收率81%，有效率100%。162份有效问卷所涉及的县中，国家级贫困县53个占33%，省级贫困县19个占12%，非贫困县90个占55%；在区位分布上，东部地区32个占19.8%，东北地区16个占9.9%，中部地区49个占30.2%，西部地区65个占40.1%；省级和国家级贫困县主要分布在中西部地区。

资源禀赋与致贫原因。甄别致贫的原因，是实施精准扶贫的基础。问卷调查设计了致贫原因的多项选择，在县委书记给出的答案中，67%认为人口素质不高致贫，53%认为传统观念致贫，46%认为交通闭塞致贫，37%认为资源贫乏致贫，33%认为政策限制致贫，30%认为生态环境脆弱致贫。综合上述致贫原因，依次为人口素质低、环境恶劣、政策限制。一个值得注意的问题是，问卷调查反映出，国家主体功能区定位和区位特征（如地形地貌）对贫困地区经济发展有重要影响。如在200个样本县中，81.9%的贫困县属于限制开发区和禁止开发区，86.1%的贫困县处于丘陵、山地、戈壁、荒漠等不宜集约开发的地带，而非贫困县仅为33.3%和26.6%。由此可见，这些地区不适于走产业开发带动脱贫的路子，需要摸索新的发展路径。另一个值得注意的问题是，贫困县和非贫困县致贫原因呈现差异。在主要致贫原因中，非贫困县是人口素质，而贫困县是传统观念、交通闭塞、生态脆弱。在其他致贫原因中，贫困县主要是疾病、辍学、地质灾害等，非贫困县除了因病因学因灾外，还有大型企业关闭、产能过剩、经济减缓（衰退）等原因。很显然，贫困县致贫原因是以人口素质不高和自然环境恶劣为主，非贫困县致贫原因，除了人口素质不高外，还加上宏观经济结构调整的直接影响。

扶贫路径与脱贫成效。对于扶贫路径，选择发展本地特色产业（农牧渔、旅游服务、工商业）的占93.8%，引进产业项目带动本地就业的占85.2%，发展基础教育和职业教育提高人力资本水平的占82.1%，易地搬迁改善生存条件的占51.1%，向经济发达地区转移就业的占50.6%，其他方法，如纳入社保体系、救助等方式的占2.5%。总的来说，县域政府精准扶贫的发力点还是放在产业扶贫上，扶持本地特色产业和引进产业项目复合起来，占总体的97.5%。在这点上，贫困县与非贫困县在扶贫做法上并没有显著差别，只是贫困县更多地通过易地搬迁和转移就业的方式扶贫。可喜的是，县级政府已经把发展基础教育和职业教育，提高贫困人口的素质，作为扶贫的重要路径，教育扶贫已经排在第二位，占82.1%。

对于脱贫效果，县委书记对本县扶贫开发效果评价显著或较好的占75.9%，效果一般或不明显的占25.4%；对本县返贫情况评估，返贫很少的占21.6%，一般的占69.9%，严重和十分严重的占10.5%。问卷调查还显示，扶贫开发成效在较好及以上的比例，贫困县要好于非贫困县，体现出经济增长减贫边际效果递减的规律。返贫严重的17个样本县中，贫困县占8个、非贫困县占9个；中西部占12个、东北部占3个，这说明，贫困县和非贫困县都存在一定的返贫现象，都面临着减贫与返贫的双重压力，尤其是中西部地区，由于经济发展进入新常态，返贫现象更为严重。

扶贫难点与制约因素。精准扶贫战略实施的难点，是问卷调查的重点。县委书记们认为推进扶贫开发工作的主要难点是缺少资金（82.7%）、缺少项目（79%）、引资引智难（53.7%）、政策限制（31.5%）、缺少思路（21.0%）。约5%的县委书记认为提高教育质量、拓展就业渠道、实施托底扶贫等也是难点。其中，首位难点是缺少资金，第二难点是缺少项目，这一点基本达成共识。就缺少扶贫资金问题，反映较为集中的是扶贫资源多头管理、审批环节过多、获取条件苛刻（74.7%）；缺乏统筹使用的自主性（71.6%）;实施主体不专业（51.2%）。就扶贫项目问题，集中反映了贫困群体参与扶贫项目的积极性不高（60.5%）；扶贫开发带动了本地经济增长，但没有惠及贫困人群（50.0%）；扶贫项目进行时普遍脱贫，项目结束很快又返贫（47.5%）。此外，项目缺乏科学论证（41.4%）、监督检查不到位（35.2%）也是反映较为普遍的问题。还有少数县委书记提到贫困人口劳动技能差、贫困地区产业不发达、难以培育竞争力强的企业等问题。

主体选择与扶贫思路。对于精准扶贫战略实施主体问题，绝大多数县委书记首先选择县级政府作为主体，本级和乡镇复合占到95.1%；其次是村级组织，村集体和合作社复合占到81.5%；再次是家庭农场、专业大户等担当带头人角色的新型农村经营主体（57.4%）；选择企业（包括工商企业和国有企业）作为主体的只占三分之一（34.6%），选择其他社会组织的占27.8%。显然，在县级层面，普遍把本级党委和政府作为实施扶贫开发的首要主体，把乡镇党委和政府作为第二位的扶贫开发主体。

将《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中提出的扶贫开发或脱贫路径让县委书记自由多项选择，结果是产业扶持（92.6%）、社保兜底（91.4%）、教育支持（82.1%）、医疗救助（72.8%）、转移就业（66.7%）、易地搬迁（54.3%）、生态保护（51.2%）。还有县委书记提出了智力扶贫、改善基础设施、构建适合生产发展生活宜居的环境条件等脱贫路径。贫困县与非贫困县相比，更倾向于选择易地搬迁和生态保护脱贫方式。在县委书记的选择里，普遍把产业扶持作为首选，把转移就业作为次选，易地搬迁对贫困县、教育支持对非贫困县来说是比较重要的第二选择。

对于产业扶贫路径，问卷从发展模式、产业领域、扶持方式、利益共享方面，设计了调查项目。就发展模式，鼓励创业占88.3%、扶持本地企业占82.7%、引进社会资本占77.8%、引进国有企业占45.7%，还包括扶持新型农村经营主体。就产业领域，主要是发展旅游业、休闲农业、养老产业占89.5%，发展特色农牧渔业及加工业占84.6%，发展特色工业占80.2%，承接转移产业占47.5%，开发矿产资源占19.1%。就扶持方式，争取上级资金或项目占90.1%，帮助获取优惠贷款占85.2%，提供税收优惠和财政补贴占78.4%，成立发展基金占67.9%，还有县委书记建议成立专业扶贫经济组织，提高扶贫的精准性和有效性。就建立利益共享机制，普遍认为应由政府出台政策规定（93.25%）、组织农民合作社（88.9%）、引入社会组织（61.7%），由工商企业自主决定占21.6%。从总体来看，在依靠鼓励民营企业投资，发展现代农业产业及现代服务业为县域扶贫产业，争取政府及社会资金、建立利益共同体等方面，基本形成共识。

思考与建议

我国农村贫困人口从7017万人减少到2015年底的5575万人，贫困发生率下降到5.7%，超额完成了年度减贫任务。但是，这也意味着容易脱贫的扶贫对象已基本脱贫，剩下的都是脱贫难、返贫易，用传统手段扶贫难奏效的贫困群体。同时，随着经济下行压力的加大，去产能等供给侧结构性改革政策的实施，对以资源产业和劳动密集型产业为支柱的县域经济产生了极大的冲击，使得部分脱贫人口返贫。未来有可能出现脱贫与返贫对冲的态势，使进一步降低贫困发生率十分困难。基于此，县委书记们呼吁创新扶贫机制，构建综合治理体制，聚合各方力量，强化社会扶贫意识，以确保扶贫攻坚任务如期完成。

1 构建多层协同的扶贫政策体系

传统扶贫开发手段，之所以对于不具备脱贫能力、不愿意脱贫，因病、因灾、因老、因学等因素致贫的贫困群体效果不佳，是因为始终没有解决他们参与和分享经济发展成果的门槛问题。传统扶贫手段难以企及的贫困“高地”，正是精准扶贫攻坚的重点和难点。所以，扶贫机制的创新就在于探索推动更多贫困者跨过参与经济发展门槛的路径，增强参与发展的能力，激发脱贫的内生动力。

从短期看，要积极探索精准扶贫工作机制。首先在精准识别贫困户的基础上，根据不同的致贫原因，将贫困户分门别类地纳入到开发扶贫、就业扶贫、救助扶贫、搬迁扶贫的体系中，有针对性地突破脱贫难点。比如，产业项目缺乏、资金技术紧缺、基础设施落后、社会服务薄弱等。同时，对于丧失劳动力、无力承担家庭开支和“三留”（留守儿童、留守妇女、留守老人）中缺乏关爱照顾的贫困群体，做到应保尽保、应助尽助、应扶尽扶、应护尽护。通过大力度的政策支持和资金投入，先把最为贫困的群体“扶起来”，既为探索可持续的精准扶贫机制创造条件，也能确保2020年消灭农村贫困人口、贫困县全部摘帽战略目标的实现。

从中期看，要积极探索可持续脱贫发展机制。贫困是动态变化的，脱贫与返贫交替出现，不可能一朝脱贫永久小康。因此，要建立对贫困群体跟踪监控、动态管理的扶贫机制。要根据贫困户的情况，实时调整精准扶贫的对象，形成“贫困进、脱贫出”的有效进出机制，确保扶贫战略实施的精准性和有效性。同时，还应建立兼顾脱贫户与返贫户、贫困户与非贫困户的扶贫资产经营机制，扶贫收益再分配机制，切实增强贫困地区经济增长的益贫性。当前，要大力探索扶贫专项资金形成资产折股量化到贫困户的实施机制及其在脱贫户与返贫户之间的流动机制、贫困户与非贫困户间的收益均衡机制；探索生态建设形成资产普惠性经营方式，建立贫困地区资源开发收益分享机制，拓宽贫困群体依靠资产增值脱贫的路径。

从长期看，要积极探索教育扶贫机制。通过培训教育，提高贫困群体的素质和技能，提高其谋生、就业、创业的能力。提高贫困劳动力的素质和能力，是铲除穷根的最有效办法，它可以阻断贫困的代际传递，激发脱贫的内在动力。教育扶贫可分为基础教育扶贫、高等教育扶贫和职业教育扶贫。要让贫困群体中的学龄人口享受到均等的基础教育服务，通过政策的支持，减少贫困家庭用于基础教育的开支，杜绝辍学、弃学现象的发生，保证贫困儿童都能完成基础教育；要支持成绩优秀者完成高等教育，加大捐资助学和助学贷款的力度，注重贫困大学生在校期间的心理健康、人际交往等综合素质的培养，提高他们的就业、创业能力；要对适龄劳动人口，普及职业教育，加快贫困地区免费中等职业教育的发展，增强技能教育和培训的普惠性和实效性。在开展教育扶贫的同时，推进贫困地区的文化教育，重塑农村健康文化生态，禁止非法传教，禁止黄赌毒、低俗表演等，倡导勤劳致富风尚，转变“等靠要”的传统观念，形成脱贫致富奔小康的社会环境。还要因地制宜地探索文化帮扶、文化资源开发的新方式，为贫困地区提供契合需求的文化产品和服务，管控好文化资源的商业开发，避免文化生态的毁坏。

短期、中期、长期三个层次的精准扶贫措施，不是时序的递进，而是相互配合、分工协作、齐头并进的职能分工。唯有如此，才能形成一个精准扶贫的支持系统，打破脱贫返贫的恶性循环，堵住返贫的入口。

2 构建松紧有序的扶贫资源管理体系

从调查结果看，增强县级党委和政府精准扶贫的自主性，已成为县委书记们的“共鸣”。扶贫管理越是精准化，就越要求实施主体在目标管控、激励约束框架下，拥有自主的发挥空间和运作的余地。县级党委和政府作为扶贫资源精准管理的实施主体，应该有对项目安排和资金使用做出调整的权限，这样才能满足“六个精准”的扶贫要求。这就要求建立上松下紧、松紧有序的扶贫资源精准管理体系。

所谓上松下紧，是指省市县乡村五级责任主体按照精细化管理原则承担相应的职责，层级越高越应以目标管控、激励约束为主，层级越低越应以扶贫进度、项目安排、资金使用、人力调配等精准管理为主。其核心在于把扶贫资源精准使用的管理权限交给县级党委和政府，切实发挥县级党委和政府“前线指挥部”的作用，赋予其整合扶贫项目、资金的权力。目前，上松下紧的精准扶贫管理体制已具备雏形，且中央已明确提出“创新扶贫资源使用方式，由多头分散向统筹集中转变”，支持贫困地区和贫困县“把专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金捆绑集中使用”的改革思路，构建“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新机制。但目前县级层面在推动扶贫项目和资金的整合上仍存在不少困难，如在整合上级扶贫项目和资金上难有突破。这要求中央、省级层面率先进行扶贫管理体制、扶贫项目资金的统筹整合，与脱贫攻坚多规划衔接、多部门协调，“自上而下”带动市、县两级的相关体制改革和统筹整合工作，为县级党委和政府实施精准扶贫战略“松绑解套”。

所谓松紧有序，是指各级责任主体步调一致地推进精准扶贫工作，在“上松下紧”的基础上，配套建立目标管控、激励约束和决策支撑机制。目标管控机制就是要注意科学设置和分解扶贫开发的短期、中期、长期目标，平衡好减贫数量与脱贫质量的关系，协调好不同目标之间的协同关系。当务之急是研究确定衡量扶贫实绩和减贫成效的指标体系，建立第三方评估机制。激励约束机制就是要创新考评体系，严格督查问责，做到激励约束“兼容”。如制订各级责任主体扶贫指南或名录，建立扶贫工作责任清单，划定扶贫开发行为边界等；加强财政监督检查和审计、稽查等工作，强化纪检监察机关的监督监察作用；提高减贫指标在考核指标中的权重，取消限制开发区域和生态脆弱的贫困县地区生产总值考核的要求。决策支撑体系就是要健全贫困统计监测体系，完善精准扶贫大数据平台，提高监测能力和数据质量，为各级责任主体尤其是县级党委和政府提供全方位的精准扶贫决策支撑。总之，在松紧有序的扶贫资源精准管理体系下，中央和省级政府负责监督、检查、考核和评估；县级党委和政府根据实际情况自主、精准地使用扶贫资源，确定扶贫项目、方式，分门别类地落实精准扶贫的措施，把精准扶贫落到实处。

3 构建可持续的绿色扶贫产业体系

精准扶贫的关键，是要探索贫困地区经济社会的可持续发展道路。在“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念的指导下，针对贫困地区主要分布在限制开发区或禁止开发区以及丘陵、山地、戈壁、荒漠等不宜集约开发地带的特点，以及贫困地区特有的绿色生态资源优势，把发展自然生态资源为基础的绿色产业和绿色经济作为突破口。

充分认识绿色资源的重要性和稀缺性，因地制宜构建以价值链、产业链为基础的绿色产业，将绿色资源变为绿色资本、绿色产品、绿色服务。在构建可持续的绿色业态、打造绿色经济的过程中，要把发展绿色产业与实现主体功能规划相结合，把绿色发展与精准扶贫结合起来，把经济效益、生态效益、社会效益统一起来，探索具有各地特色的绿色产业体系。

从问卷回答来看，贫困县县委书记们充分认识到，以不可再生的资源为基础，形成资源性产业，已经难以为继，不能借此实现扶贫攻坚的任务。都希望依托本地生态资源发展特色产业，创造就业机会、提高贫困人口的收入。根据问卷统计结果显示，96.3%的县委书记认可“绿水青山”是“金山银山”，是宝贵的资本，可以转化为可持续发展的产业，并能带来可观的经济收益。比如，力图通过生态环境的保护获取中央政府的生态补偿（87.0%）、通过发展特色农牧渔业获得利益（77.2%）、通过发展旅游休闲产业获得税收（89.5%）、通过碳交易获取资金（54.9%）等等。通过绿色资源的资本化、产业化、证券化，加快贫困地区的资本积累，构建绿色产业体系、形成绿色经济，是精准扶贫工作的当务之急，这已成为县委书记们的共识。

发展绿色产业体系，实现绿色扶贫，必须解决以下几个问题：一是创新生态补偿和专项资金的使用方式，探索跨区域的生态建设协作机制，将资金、技术更多投向贫困地区生态建设领域。把生态建设资金转化成扶贫开发资金，让贫困群体通过生态建设脱贫致富，成为生态产品的供给者，既拓展了扶贫资金来源渠道，也探索了“造血式”扶贫新机制。二是创新生态产品变现的途径和渠道，积极开发多种多样的生态产品，探索建立生态产品交易市场，形成尽可能多的生态产品变现渠道，如碳汇、水权、林权等交易市场。三是依托贫困地区特有资源，比如，生态资源、生物资源、气候资源、农产品资源以及人文资源，发展新能源、环保、休闲旅游、特色农业及加工业、健康养老等绿色产业，以及基于这些产业发展的电商、互联网金融等新经济业态，形成绿色扶贫产业集群。四是注重选择恰当的产业扶持方式。由“襁褓”式全面直接帮扶转向项目发展能力的培养，将产业发展投入与培养企业家精神、培训劳动技能结合起来，将特惠支持政策与改善产业发展环境、发挥市场机制作用结合起来，引导经营主体参与市场竞争，增强市场引领、创新驱动、品牌建设等意识，彻底实现由“输血”向“造血”的转变。

4 构建优势互补的扶贫合作机制

调查显示，县委书记们希望挖掘社会资源，整合社会力量，形成共同参与扶贫攻坚的合作局面，通过出台相关政策，把中央提出的“坚持政府主导，增强社会合力”精神落到实处，建立起地方政府、国有企业、民营企业、社会组织和个人参与的扶贫开发合力机制，实现社会帮扶资源与精准扶贫的有效对接。

一是建立政府主导的精准扶贫服务平台。通过贫困地区地方政府的行政管理体制改革和扶贫攻坚管理创新，建立集合数据收集、项目整合、进度监控、帮扶对接、产业规划、信息咨询、技术指导等功能的精准扶贫服务平台。通过这一平台，对接上级部门和发达地区扶贫资源，把专项扶贫资金、相关涉农资金、生态补偿资金以及社会帮扶资金捆绑集中使用。可以依托平台搭载精准扶贫指挥系统，实现对精准扶贫项目、资金等的精准管控；依托平台实施市场化的运作方式，设立贫困地区产业投资基金，引导各类企业到贫困地区参与扶贫开发，吸引人才、资金、技术向贫困地区流动；依托平台政府为公益性、经营性的扶贫服务组织提供支持，为社会组织、个人参与精准扶贫提供全方位服务；还可以依托平台探索多种多样的精准扶贫的形式。

二是探索适合扶贫开发的利益共享机制。尽快出台扶贫开发形成资产折股量化给贫困村和贫困户的实施细则。对于参与扶贫开发的工商业企业，出台相应的制度规定，明确贫困群体参与收益分配的比重、方式等，以制度保证扶贫开发的益贫性。尤其要注重扶持一批政府帮扶的农民合作社、行业协会，吸纳多方扶贫力量参与，以资产托管和股份合作等方式发挥新型农村经营主体、企业、扶贫服务机构的辐射带动能力，增强对接社会各方扶贫资源的能力。

三是培育专职的精准扶贫人才队伍和专业服务机构。当前极为缺乏从事专门扶贫开发的人员和机构，影响了“点对点”“人对人”扶贫的效果，无法体现精准扶贫工程的优势，成为扶贫攻坚的软肋。基于此，县委书记们认为扶贫人员的专职化、扶贫机构的专业化，是保证扶贫工程实施的基础。建议加快培养一支专业化扶贫队伍、建设一批专业化扶贫服务机构。如依托相关高校、各级党校和培训机构开展精准扶贫短训班、专题班等，开展扶贫实际操作方面的培训；鼓励贫困地区高等学校、职业院校设置贫困治理相关专业，加大扶贫专业人才的输送力度；通过政府购买服务等方式，引导部分公益性服务组织、扶贫项目经营主体向专业服务机构转型，鼓励国有企业、民营企业拓展扶贫治理业务，探索发展扶贫识别、成效评估、数据管理等第三方服务机构，鼓励发展项目托管、科技咨询、工程设计、技能培训等经营性服务机构，为扶贫开发提供全方位的服务支撑。

（执笔人：石霞　曹立　芦千文　高惺惟）