



# 理解和把握精准扶贫的三个关键

□ 王晓莉

精准识别要求识别到户到人，目前的识别方法主要是逐级指标分配结合基层民主评议。各省根据统计部门的贫困发生率将指标分配到县，县再根据辖区内贫困分布分解到乡镇和村。村一级的识别，采取基层民主评议法。具体步骤包括农户自主申报、村民民主评议、地方扶贫部门调查核实、多部门共同审核或复审、贫困户张榜公示等五个程序。从程序和政策实践来看，贫困户的识别主要是在乡镇和村两个层面，村两委是识别贫困户的关键主体，村民自治的基础事关“最后一公里”的瞄准能否精准。

精准扶持要求项目安排、资金使用、措施到户、因村派人等环节的精准。精准扶贫首要瞄准多样化、差异化的个性因素致贫的群体，精准扶持需要有高度的针对性，因户因人制宜地采取扶持措施。与此同时，针对连片特困区、插花贫困区、社区内个别贫困等不同类型的扶贫项目又不宜搞“一刀切”。从工作机制来看，为保障精准扶持，采取将财权下移到县级政府、将事权下移到乡镇政府的做法，以减少扶贫资源的传递层级，提高扶贫政策的实施效率，力求有效对接贫困户的实际需求。不过到农户层面，扶持资金和实施成本之间的差距仍会一定程度影响到精准扶贫的效果。

精准考核的监管权上提，由中央、省、市各级监督精准扶贫的实际效果、资金是否滥用、驻村干部的政绩等情况。目前，精准扶贫形成了中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。需要指出的是，监管权的上提和脱贫攻坚工作的“一票否决”，虽然一改过去贫困县不摘帽乃至“争贫”的情况，但也不同程度使一些区县陷入“脱贫锦标赛”。此外，国家首次采用工作成效第三方评估机制，中国科学院地理科学与资源研究所竟选入标，对于创新精准扶贫工作机制和科学模式、促进贫困地区减贫与发展具有重要意义。还有的省份，动员省内高校老师和学生去开展第三方评估。

其三，精准扶贫体现了我国的政治优势和制度优势，其核心要义就是集中力量办大事。消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。做好扶贫工作，关乎党的执政根基，关乎根本制度和发展道路，是贯彻五中全会精神、全面建成小康社会的一个重大政治任务。打赢脱贫攻坚战，是促进全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的重大举措，是体现中国特色社会主义制度优越性的重要标志。发挥政治优势是我们过去取得扶贫开发巨大成就的基本经验，更是我们打赢脱贫攻坚战的坚强政治保障。《十三五规划纲要》指出，“充分发挥政治优势和制度优势，贯彻精准扶贫、精准脱贫基本方略，创新扶贫工作机制和模式，采取超常规措施，加大扶贫攻坚力度，坚决打赢脱贫攻坚战”。目前围绕精准扶贫已经形成了“脱贫攻坚一把手负责制、省市县乡村五级书记一起抓”的党委领导核心。2016年，围绕《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，中央先后发布了10个《决定》配套文件，国家机关各部门出台101个政策文件或实施方案，力度之大前所未有。自2015年，中央财政专项扶贫资金每年都增加200亿元，2017年达到681亿元，省级专项扶贫资金达到570亿元。党政机关、部队、人民团体和有企事业单位被广泛动员参与扶贫工作。在现行标准下，我国的贫困发生率已经从2011年的12.7%下降到了4.5%。按照世界银行的标准，当贫困发生率降低到3%时，就算实现了整体脱贫。当前各级党委和政府已经逐级立下军令状，层层落实脱贫攻坚责任，确保各项政策尽快落地，以实现2020年我国现行标准下农村贫困人口全面脱贫、贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，打赢这场脱贫攻坚战。

其一，精准扶贫是我国扶贫开发事业的延续，也是新时期我国扶贫体制的一次革新。从新中国成立后开始的计划经济体制下的广义扶贫，到1978年改革开放以来国家实施发展为导向的大规模扶贫开发，我国先后探索构建了瞄准到县、瞄准到村以及针对集中连片特困地区的区域性扶贫机制，主要面向由于自然条件、资源禀赋、不均衡发展等共性因素致贫的目标群体。进入新时期以来，经济增长的减贫效应不断下降，加之由共性因素致贫的目标群体数量锐减，过去以发展为导向的区域性扶贫机制面临一些新的挑战。2011年底，我国又将“贫困线”标准罕见地提高了92%，全国贫困人口激增到1.28亿人，占全国总人口近1/10。这对扶贫的贫困瞄准精度提出了更高的要求，谁说了贫、谁没有脱贫，要把过去的“不清不楚”变成“一清二楚”。因此，有针对性的差异化扶贫机制越来越重要。从2013年11月习近平总书记湘西考察提出“精准扶贫”一个精准，到2015年1月云南考察提出“精准扶贫、精准脱贫”两个精准，再到2015年6月贵州考察提出“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”等六个精准，精准扶贫作为一种政策机制正式推出并不断完善，标志着我国扶贫体制的一次深化改革。

其二，精准扶贫指出了新时期我国扶贫事业前进的方向，它既是目标又是手段。精准扶贫，“贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”。习近平总书记提出“六个精准”之后，落实的难点依然在“精准”，主要体现在精准识别、精准扶持和精准考核环节。

# 新型城镇化应围绕“人”字做文章

□ 平 健

2014年3月16日，中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》）指出，根据世界城镇化发展普遍规律，我国仍处于城镇化率30%—70%的快速发展区间，但延续过去传统粗放的城镇化模式，会带来产业升级缓慢、资源环境恶化、社会矛盾增多等诸多风险，可能落入“中等收入陷阱”，进而影响现代化进程。《规划》标志着我国进入了以提升质量为主的新型城镇化发展阶段。与传统城镇化相比，新型城镇化强调以人为本和可持续发展。以人为本，意味着新型城镇化要围绕“人”这个核心要素，着力推进人的城镇化；可持续发展，要求着眼长远，统筹提升城镇的经济承载力、社会承载力与环境承载力。

## 传统城镇化的突出问题

人口城镇化滞后于土地城镇化。长期以来，一些地方把推进城镇化简单地等同于城市建设，过分注重城市规模的扩张而忽视了城市人口规模的集聚，把农业的转移人员仅仅当做生产者 and 劳动力，而不愿意接收他们本人及家属进入城市成为市民，结果导致人口城镇化严重滞后于土地城镇化。2015年我国常住人口城镇化率为57.35%，而城镇户籍人口比例仅为41.2%，仅相当于2000年世界各国的平均城市化率。从这个数据来看，在城镇化进程中我国“人的城镇化”明显滞后。城镇化需要高楼大厦、地标建设和大型公共设施等，但绝不是房地产商的“圈地运动”，更要注重人口和经济活动的积累。

“数字”城镇化带来社会隐患。在城镇化建设的过程中，有些中小城市存在“数字”城镇化的现象，一些地方调整统计口径，人为推高城镇化率，实行“数的城镇化”。具体表现

为：个别地方政府推行的所谓城镇化，只停留在纸面上，通过户籍改革将农村的行政层级变成城镇地区（如撤县设区、撤乡镇设街道等），借助统计口径的改变，许多农民“被城镇化”。在过于追求数字的过程中，少数地方出现了“死城”“空城”等乱象，在一定程度上积累和激化了社会冲突和社会矛盾。

粗放的城镇化造成环境污染。近年来，中国城镇化建设进程明显加快，城镇化率正以每年约1个百分点的速度上升。但是，一些地方在城镇化过程中，仍然片面追求外在的经济效益，忽视环境效益；重视眼前利益，轻视长远利益；仍在走低效率、低产出、高消耗的粗放型经济发展道路，从而导致包括水源、土壤和空气在内的“水陆空”环境污染问题日益突出。

## 新型城镇化的两大抓手

新型城镇化的根本是以人为本。城镇化蕴含着巨大的内需潜力，内需是经济社会发展的主要动力，而人口城镇化能够有效释放消费需求并引来大量的资本投入，在扩大内需中具有关键性作用。除此之外，人口城镇化还是解决“数的城镇化”“伪城镇化”等问题的有效手段。因此，应把人口城镇化作为新型城镇化的出发点、落脚点。实现人口城镇化的有效对策主要有以下两个方面。

一方面，在政策层面，应深化户籍制度改革。随着城镇化的稳步推进，我国的户籍制度正在不断地完善。2014年7月24日，《关于进一步推进户籍制度改革的意见》指出，严格控制特大城市人口规模。改进城区人口500万以上的城市现行落户政策，建立完善积分落户制度。2016年10月11日，国务院办公厅又印发了《推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》，主要目标是：在“十三五”期间，城乡区域间户籍迁移壁垒

加速破除，配套政策体系进一步健全，户籍人口城镇化率年均提高1个百分点以上，年均转户1300万人以上。户籍制度深入改革的方向是附着在户籍上的基本公共服务一体化，通过一体化推动发达地区公共资源优势向欠发达和农村覆盖，使全国居民共享改革发展成果，这是户籍改革的最终目标和理想状态。

另一方面，在操作层面，实现农民工的市民化。农民工市民化是推进人口城镇化的核心。城镇化要实现包容性增长，“重头戏”是解决好农民工市民化的问题。农民工市民化的实质是为了实现基本公共服务的一体化。想要实现这一目标，需以农民工整体融入城市公共服务体系为核心，实现“四个融入”，即个人融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会。从现实情况看，实现基本公共服务对农民工全覆盖，需要充分发挥政府和社会两个积极性。推进农民工市民化，让农民工享受与城镇居民同等的权利和义务，不仅有利于经济社会稳定发展，而且会由此赢得转型发展的主动权。

新型城镇化的关键是可持续发展。可持续发展的新型城镇化不但有助于实现新型城镇化以人为本的基本属性，提升城镇化质量和效率，促进城镇的绿色、低碳和文明发展，还能够有效预防和治理“城市病”，进而打造出和谐宜居、富有特色、充满活力的现代城市，真正实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设及生态文明建设五位一体的发展格局。实现城镇化的可持续发展应从以下几方面入手。

首先，统筹各类城市协调发展。2014年11月，国务院发布了《关于调整城市规模划分标准的通知》，对中国原有的城市规模分类标准进行了修改，以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档，具体包括：小城市（Ⅰ型小城市，Ⅱ型小城市）、中等城市、大城市（Ⅰ型大城市，Ⅱ型大

城市）、特大城市、超大城市。不同类型的城市，应采取不同的发展和管理方式，比如：超大城市和特大城市已经人满为患，不宜再扩大规模，应发挥这些城市的辐射和带动作用；重点建设和发展中中小城市及小城镇，充分发挥这类城市的吸纳和承载作用。

其次，优化城市的产业结构。根据城市资源环境承载能力、要素禀赋和比较优势，培育发展各具特色的城市产业体系。对于传统产业要及时改造升级，对于过时的、落后的产业要及时淘汰，减少这些产业对环境的污染。积极发展新一代信息技术、生物、新能源、新材料等战略性新兴产业。生产性服务业要实现“三化发展”，即专业化、市场化、社会化，引导生产性服务业在中心城市、制造业密集区域集聚。推动特大城市和大城市形成以服务经济为主的产业结构，增强中小城市产业承接能力，构建大中小城市和小城镇特色鲜明、优势互补的产业发展格局。

再次，推动新型城市建设。紧跟现代城市发展新理念新趋势，以大数据、云计算、物联网等信息技术为抓手，着力打造智慧城市。智慧城市不仅可以带来研发、生产、管理、服务效率的提高，还可以打破时空限制，实现生产生活要素的有机组合，使城市的公共服务资源向乡镇延伸和覆盖，让城市管理更加科学，人居环境更加优美，产业结构更加高效，城乡发展更加均衡。它的具体优势可以总结为三点：一是可以提高物与物、物与人、人与人的互联互通、全面感知和利用信息的能力，降低城市运行和管理成本，提高城市效率；二是可以及时传递、整合、交流、使用城市信息，增强城市对环境变化的反应速度，提高城市敏捷程度；三是可以创造新的城市服务，极大丰富城市服务的多样性，提升人民群众的物质和文化生活水平。

基层治理

# 网络实名制还有哪些功课要补

□ 吴学安

6月1日施行的《中华人民共和国网络安全法》规定，网络运营者为用户办理网络接入、域名注册服务，办理固定电话、移动电话等入网手续，或者为用户提供信息发布、即时通讯等服务，应当要求用户提供真实身份信息。用户不提供真实身份信息的，网络运营者不得为其提供相关服务。

国家互联网信息办公室（国家网信办）此前表示，我国将全面推进网络真实身份信息的管理，以“后台实名、前台自愿”为原则，包括微博、贴吧等均实行实名制，对此将加大监督管理执法的力度。但专家指出，目前我国对于实名信息的保护体系尚不完善，相关监管存在漏洞。网络实名制距离真正发挥实效，恐怕还有一段路要走。

按照试行网络实名制的目标来看，实名制能在某种程度上提升网民的自律、责任和风险意识，对网络上的造谣、侮辱、诽谤、恶意的攻击、欺诈等行为，确实能起到一定的限制作用。但网络实名制也是一柄双刃剑，推进网络治理的同时，也可能带来相应的副作用，比如，网民身份信息的泄露、网民遭受打击报复等等。对此，韩国就有过深刻的教训。作为世界上第一个强制推行网络实名制的国家，韩国从2007年便为网络实名立法。此后，确实在一定程度上遏制了部分恶性网络事件的发生，但并未达到预期效果，并且实名制的要求

催生出伪造身份验证软件，为网络黑手反而大开方便之门，最终韩国网络实名制寿终正寝。

应该说，真正的网络实名制应是对网民的保护，其限制的是那些别有用心者，以提升人们的责任感和坦诚度，让互联网和现实生活真正接轨。一方面，网络实名制能够在一定程度上弱化网民的虚拟心理、无序心理、侥幸心理和随意心理，能够把网民的心态拉向现实和理性，能够提升网民的自律意识、责任意识和风险意识；另一方面，网络实名制能够减少网络上的造谣、侮辱、诽谤、恶意的攻击、欺诈等行为，能够压制网络戾气，净化网络环境，提升网络文明，增进网络健康。

网络舆论环境的健康发展，其实是网民精神文明建设的一部分，是一个长期的发展过程。要想安全推行网络实名制，还是先做好网络安全才好。一方面，应该筑好网络实名制下的网民信息防火墙，保护好网民的身份信息，维护好网民在网上批评、举报、监督的权利，避免网民因此受到打击报复，同时，努力屏蔽遏制虚假信息注册，仿照驾驶积分管理对网民进行积分管理，并建立网络信用信息的泄露、网民遭受打击报复等等。对此，韩国就有过深刻的教训。作为世界上第一个强制推行网络实名制的国家，韩国从2007年便为网络实名立法。此后，确实在一定程度上遏制了部分恶性网络事件的发生，但并未达到预期效果，并且实名制的要求



微博、贴吧和网站等，及时清除和严厉打击涉及淫秽色情、虚假信息的视频、图片、文字、链接、广告等，可以借鉴社区警务理念，布设虚拟警察，创建网上警务室，积极扩大重点网站的布警面，探索建立虚拟社会治安防控体系……当这些体制机制条件

日臻完善时，网络实名制的推行就容易成功，才能更安全，更让人放心和满意。

社会聚焦