

破解脱贫攻坚的基层难题

□ 詹 琳 叶维武

目前，我国脱贫攻坚已进入关键期，关乎能否实现全面建成小康社会的战略目标。党的十九大报告指出，最近几年“脱贫攻坚取得决定性进展，6000多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从10.2%下降到4%以下”，成绩可喜，但脱贫任务依然艰巨。截至2016年底，我国农村还有4300多万贫困人口。到2020年贫困人口如期脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困成为当前农村基层工作的第一要务。因此，应从优化顶层设计着手，从计划制定、精准把握、政策落地、绩效考核等各环节入手，多措并举，破解脱贫攻坚的基层难题。

科学制定脱贫计划，防止“层层加码”。脱贫攻坚需要科学制定脱贫计划。当前，我国尚未脱贫人口大多是条件较差、基础较弱、贫困程度较深地区的群众。这部分人口彻底脱贫需要因地、因人施策，需要经历一个比较长的过程。但是，有些地方和部门领导同志政绩观出现偏差，把层层夯实脱贫攻坚责任搞成“层层加码”，不切实际地将脱贫任务增多、项目拓宽、标准拔高，把压力和矛盾交给基层干部，大幅加重基层负担。例如，少数地方甚至直接玩起“人头”脱贫的数字游戏，一些农户年初刚戴上贫困户“帽子”，年底就宣布成功“摘帽”。这些忽视时序节奏和质量要求的冒进做法，与中央要求以及人民群众尤其是困难群众的实际诉求背道而驰，必须坚决予以纠正。因此，在脱贫攻坚已进入爬坡过坎的关键时期，各地应在国家扶贫办的指导下科学制定脱贫计划，做

实基础工作，掌握贫困实情，把握脱贫节奏，因地因时制宜、因村因户因人施策，量力而行，确保脱贫质量。

深刻把握“精准”核心要义，杜绝“形式主义”。党的十九大报告再次强调，脱贫攻坚要“坚持精准扶贫、精准脱贫”，目的是完善扶贫资源的瞄准机制，提升扶贫资源的使用效率。然而，由于扶贫职能“碎片化”，基层单位常常要面对多个上级职能部门，“精准”往往意味着大量的报告、表格与照片。有些部门要求每季度上报一次脱贫成效情况的综合报告，每半年上报一次帮扶对象增收情况，许多检查都需要填报各种进度表、月度表等。调查发现，2017年5月下旬至6月，我国中部地区某贫困县的扶贫干部填写的扶贫表格就多达90种。同时，为了保证填报内容的真实性，这些扶贫表格还要求驻村第一书记、村干部与扶贫对象共同签名，且不能出现涂改。由于表格太多，导致一些贫困户产生抵触情绪。烦冗重复的“精准填表”看似严谨细致，实为形式主义。一些职能部门收到材料后，只是简单点卯便束之高阁，使这些消耗了基层干部大量时间和精力填写的统计资料成为应付检查、对上交代的“摆件”。事实上，减轻基层压力负担，推动“精准扶贫”，真正需要的是建立信息共享机制，促进部门间的数据交换，从而让扶贫干部有时间、有精力专注于扶贫本身，多跟困难群众待在一起，了解他们实际困难，摸清扶贫工作重点、难点以及遇到的问题。在此基础上，结合实际情况，才可能找到精准扶贫的路径和落脚点。

政策落地需留有空间，避免“生搬硬套”。

当下脱贫攻坚的力度空前，但贫困户的识别尺度仍然单一。一般按收入水平确定，凡是人均收入低于地方贫困标准即为贫困户。只要成为贫困户，就可以在医疗、教育、贷款、产业、就业等方面享受一系列帮扶政策，而那些未被纳入到贫困户的一般农户，虽然收入略高于贫困线，却往往容易因就医、上学等原因发生支出型贫困，导致他们产生强烈的不公平感，进而引发贫困户与非贫困户、非贫困户与基层干部之间的矛盾。因此，在扶贫工作中，除了建档立卡识别贫困人口以外，对于边缘贫困人口的认定也十分关键。地方可根据实际情况，将家庭人均收入高于贫困线两倍以内的农户列为边缘贫困户，当其家庭成员罹患重大疾病或有子女上学的，也可享受与贫困户同等待遇。此外，推行扶贫政策不能简单地以单一模式向贫困地区复制。

优化扶贫绩效考核方法，慎用“一票否决”。扶贫工作绩效考核机制是脱贫攻坚目标如期实现的重要保障和推动力。当前，扶贫考核不仅是贫困县考核机制的主要内容，也是贫困县考核指标体系的重要组成部分。2013年以来，我国初步建立了县、乡、村三层扶贫绩效考核制度体系，此后又通过引入第三方评估方式，强化考核制度的有效性和可信性。但是，受区域自然、社会、经济等因素以及扶贫工作本身复杂性的影响，当前考核机制还存在很多不足和问题，一些考核指标没有充分考虑到基层实际，考核目标过高，使基层干部面临过大的考核压力。例如，相当部分贫困县都将基层干部年度内走访的贫困户数量作为一项重要考核指标，其

本意是为督促扶贫干部深入基层、解决实际问题，但有些地区要求的数量达到500个之多，这意味着乡镇党委书记与镇长平均每天要走访近2名贫困户。由于指标脱离实际，在执行中难免变形走样，出现了一系列“伪走访”。将考核指标压实到个人，政策出发点是好的，但如果指标过于僵化，未能因地制宜，难免沦为形式主义，使考核背离初衷。因此，考核目标的制定应本着具体问题具体分析的原则，增强指标量化的科学性、合理性。

此外，对于基层干部来说，现有扶贫绩效考核机制中最具“硬度”的仍是“一票否决”制。随着来自地方和部门的“一票否决”考核指标逐渐泛化，使不少基层干部深感重负。特别是引入第三方评估后，贫困户对暗访组、考察组，以及最后的验收组的主要陈述内容往往成为上级评估扶贫成效的重要参考。如今脱贫攻坚进入关键时期，通过“一票否决”来彰显管理扶贫目标的重要性，有其正当性和合理性，但生硬的考评机制和问责泛化，难免给基层工作开展加上一层不合理的制度枷锁。作为国家脱贫攻坚的最终执行者，基层干部在扶贫工作中付出了巨大努力和艰辛，需要建立容错纠错机制，既鼓励基层干部积极投身扶贫事业，又避免重大损失的发生。要在涉及脱贫攻坚“三重一大”的决策过程中做好民主监督和科学论证两项工作，为基层干部扶贫工作创造更宽容、更人性化的环境。

 **扶贫战略**

构建良性互动的乡村治理体系

——核心阅读——

乡村治理既是国家治理体系的重要组成部分，也是实现乡村振兴战略的基石。为此，构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，三者相互补充、相互促进、相得益彰，推进乡村治理体系和治理能力现代化，就显得格外重要。

□ 朱 娅

国家治理体系和治理能力现代化是实现社会主义现代化的特征之一。乡村治理既是国家治理体系的重要组成部分，也是实现乡村振兴战略的基石。为此，党的十九大报告提出了加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的具体要求，为振兴乡村指明了方向。

坚持自治为本、德法结合，将自治、法治、德治的原则和技术有机嵌入到治理实践中，实现三者的良性互动，最终达成乡村善治。

自治为本，激发乡村内生动力。村民自治制度是我国农村基层民主制度的核心，作为村民自发创造和政府主导规划互动的制度变迁，引起了国内外的广泛关注，并成为我国基本政治制度的组成部分。村民自治就是按照自我管理、自我教育、自我服务的基本要求，村民直接行使民主权利，在法治框架下依法办理自己的事务。可以说，自治是村

民直接参与乡村治理的重要平台。

法治保障，维护乡村社会稳定。乡村法治是国家治理现代化的内在要求和必由之路，也是推进全面依法治国总目标的要求。法治是治理社会的前提、基础和基本方式，是一种公开透明的规则之治和程序之治，具有可预期性、可操作性、可救济性等特征。乡村利益格局日益多元化和复杂化，急剧分化的利益阶层和利益群体各有不同的道德观念和道德标准，唯有依靠法治才能凝聚共识和力量，从而保证乡村社会可持续的发展与稳定。当前，我国法治建设的基点、重点和难点在农村，需要尽快完善农业农村立法，改善农村执法、司法状况，强化法治监督，完善乡村法律服务体系，增强村民法律意识，真正形成遇事找法、办事依法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治型乡村秩序。

德治为基，用传统文化厚植核心价值观。“徙善不足以从政，徙法不能以自行”，法治和德治不可分离、不可偏废。乡村治理需要将具有强制力的法律和具有柔性约束力

的道德结合在一起，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用。乡村德治起着基础性治理作用，可凝聚起强大的精神力量和道德支撑预防并减少社会矛盾。中国的德治传统源远流长，中国古代社会通过“掇仁入礼”将礼治渗透到国家治理、社会秩序维护、人际关系调节和人的行为规范等各个方面。进入新时代，加强乡村德治建设，要传承中华优秀传统文化中讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同等传统美德，培育弘扬社会主义核心价值观，建立村规民约，形成新的社会道德标准。通过倡文明新风、文明创建、道德评议、树立典型等行动，形成见贤思齐、崇德向善、明德惟馨的良好风尚。

总之，自治、法治、德治构成一个有机的整体，德治是法治与自治的基础，法治是德治与自治的保障，自治是德治与法治的目标，三者相互补充、相互促进、相得益彰，推进乡村治理体系和治理能力现代化。

（上接3版）
采访组：习近平同志当年刚到正定时，还是一位不满29岁的年轻人，而当时正定的县委班子主要成员几乎都比他年纪大很多。据你们所知，他是如何与大家处理好关系、共同团结奋斗的？

朱博华：“和”是中华传统文化的灵魂。“礼之用，和为贵”，这在近平同志身上表现得最为突出。作为领导班子的班长，他做到了“和以带班”。他知道，每一位县委常委都是县委领导班子的一员，都是在县委领导下工作。如果说自己和班子领导成员有什么不同，那就是自己要做得更好。合力才能出智慧、有力量。作为年轻干部，他从内心里尊敬老同志。对县领导班子的老领导，他用心地向他们学传统、学作风、学经验。作为班子“一把手”，他一言一行严格要求自己，要求大家做到的自己首先做到，而且要做到最好。以其身正带动一班人不令而行。他和一班人在一起，一门心思都在想工作、为工作，凡事开诚布公、实事求是。当然，领导班子也难免出现矛盾，甚至争执不下，但有一条，就是不搞小动作。谁和谁有了点意见隔阂或工作分歧，一个实事求是，一个求同存异，一次谈心交流的生活会就化解了。在这样一个和谐氛围里工作，大家都是一种团结、紧张、严肃、活泼的感觉。有的同志说，还真有点儿像革命年代。

作为正定全县45万人民的带头人，近平同志做到了“和以率众”。县委领导群众干什么？就是团结带领群众一起建设正定，为民致富、为民造福。为此，就要围绕群众脱贫

致富做文章，使之成为经济大合唱的主旋律和最强音。针对群众中普遍存在的怕冒尖不敢富、没技术不会富、没家底不能富几个问题，县里采取发展专业村、扶持专业户、培树万元户等措施，让广大群众少了顾虑、多了底气、有了门路。村看村，户看户，全县看干部。有了县委、县政府一马当先，不用强制，不用命令，就自然而然地形成了群众的万马奔腾。

作为正定县的当家人和代表，近平同志做到了“和以结缘”。改革开放初期，正定亟待冲破传统农业发展路子。如果说破旧是内在观念的突破，那立新则离不开开尊重环境和借助外力了。借助当时尚无隶属关系的石家庄市的外力，是近水楼台。1984年，通过多方工作，石家庄市向正定提供了94个协作项目，在新上项目中安排农村劳力2000多人。在河北省第一个县级“技术信息交流交易会”7天会期中，正定获得外地提供的专利项目和科技成果1500多项。正定顾问团的建立，大专院校、科研院所的热线联系，与石家庄市的紧密联系与合作，乃至于北上霸州、南下江南先进地区的考察、取经及友好往来，都为正定实现大发展增添了新动力。

采访组：正定有悠久的历史，习近平同志在正定的文化和文物保护方面都做了哪些工作？

王志敏：正定是一座古城，历史是这座城市的脊梁，文化是这座城市的魂魄。近平同志到这座古城工作，让他的文化情怀和这座城市包容厚重的文化底蕴产生了交集。

来正定之前他就从各方面对正定有所了解。真的来了，正定历史的厚重、文化的灿烂、遗存的辉煌乃至风俗的淳朴，让他感触更强烈，让他从心里对这座城市、这块土地、这里的人民产生一种亲切的感情。正是有了这样一种情感，在对这座古城文物的保护上，他投入很大心力和精力。县里部署对全县文物进行了大普查，让古建、遗址家底有了一册明细账，并且立起了统一标志、区划出保护范围、纳入城市规划。保护古树，让古槐、古松、古柏都登记造册，享受了围栏以护的待遇。编写出版和传播《正定古今》，让正定古城更好走出去、传开来。任命能文能政的著名作家贾大山担任文化局长，让文化系统有了一个叫得响的领军人物，文化事业得以更上一层楼。总之，凡有涉古城、有涉文化的事情，都无一遗漏地列入正定发展的工作日程。其实何止于此，遇有繁难问题，他还要亲赴亲为。为解决天王殿、弥陀殿、戒坛文物修缮的资金短缺问题，他不知往省委、省政府跑了多少趟！

对于历史文化，若说他是根植于心，对于革命传统则可以说他是脉胥于情了。革命成功不易，新中国来之不易。在正定，这不易之情化作了传统教育的载体与课堂。在他提议下，第一个党组织诞生地、岸下惨案发生地、赵生明烈士牺牲地等革命遗址，都以县委、县政府名义立了碑碣、置了匾额，以培树不忘国耻、弘扬传统的正气，激励同仇敌忾、强我中华的精神。

1982年春，近平同志刚到正定，看到县委大院的两棵苍郁古槐，感慨由生，专门嘱托办

公室同志核实树龄，护以围栏，树以标牌，述以文字，因而有了古槐春秋之文字，立于两槐之址。通过这件事，他的文化情怀、文物情结，可得一窥。

采访组：习近平同志对正定的牵挂一直延续到今天。请你们谈一谈，他赴福建工作后直到现在，与正定还有什么联系？

王志敏：1985年5月，近平同志离开工作3年多时间的正定，赴任厦门。正定，是他离开中直机关下基层工作的第一站，在他一路走来的记录里，正定成为他真正从政的始发地、真正当领导干部的起点。其实，他的正定情怀绝非只是因为始发地和起点，更是因为这块土地和这里的父老乡亲，因为他以心以血辛勤耕耘的那份感情，为正定的一草一木打上了相知相亲的乡情印记。

2013年7月11日，近平同志在河北视察工作期间重回正定。在看望30多年前县委班子一起工作的老同事时，他饱含深情地讲了这样一段话：“我在正定工作3年，离开正定28年，这个过程就成了我人生永久的一种联系，实际上我离开正定以后，跟正定一时一刻都没有脱离联系。这就回到一个宗旨上。我们干的是党和国家事业，党和国家事业的宗旨是什么？就是全心全意为人民服务，也就是我们现在讲的以人民为中心，这种联系就是天经地义的、顺其自然的……所以，跟你们在一起，我感到很亲切，很自如，我们的心是相通的，是连在一起的。”

这就是乡情，息息相通的乡情。离开正定后，他6次回到这里，为他第二故乡的浓郁乡

（上接1版）“这个生产队的群众，四月份平均每人口粮只有十斤（十六两秤），五月份平均每人口粮十一斤四两，在夏季插秧大忙季节，一个全劳动力也只能吃到十六斤。”“口粮不足的原因，除因去年旱歉收外，在执行政策上也还存在问题。如公社规定：在完成征购和储备任务后，即便生产队还有余粮，每人每天的口粮也不得超过十二两。口粮是十天一发，主要是怕群众吃了过头粮。对群众开垦小片荒地还有限制。总之，对农民箍得太死，因而影响了群众的生产积极性。”

制度化、经常化

调查研究不是一时兴起，而是要持之以恒，始终贯穿于工作的全过程，真正成为决策的必经程序。朱德搞调查研究，不但坚持的时间长，而且调查研究的主题也一直较为稳定，即大多围绕经济建设问题，以发展生产和改善人民生活为着眼点。这其中比较典型的就是对于手工业的关心。

新中国成立后，朱德就认为“手工业生产在我国国民经济中，占有很重要的地位”，“在发展大工业的同时，对手工业必须予以足够的重视”。1952年7月10日，在党中央酝酿制定“一五”计划时，朱德即致函毛泽东，专门提出要“注意发展地方性的小工业和手工业”。1953年2月13日，朱德再次致函中央和毛泽东，建议有计划地帮助和组织手工业生产合作社。

为进一步推动手工业的发展，朱德还积极开展调查研究。1955年1月，朱德在广东、上海等地视察时，对当地负责人提出要组织和发展手工业。他还派秘书在各地调研，并将情况提交中央。回京后，朱德立即找国务院第四办公室主任兼轻工业部部长贾拓夫谈话，就如何发展手工业提出意见。

1956年5月，朱德从山西太原视察回京后，立即找中央手工业管理局副局长邓洁谈话，就手工业如何管理的问题提出意见。半年后，他再次找邓洁谈话，提出想把合作社都收归国有的想法是错误的。

为掌握手工业发展情况，1961年3月，朱德赴河南、四川、陕西、河北等省视察。5月9日，他向毛泽东提交了关于食堂、手工业合作社和自由市场等问题的调查报告，提出手工业在“一九五八年转厂并社时，由集体所有制转为全民所有制的面过于大，存在不少问题”。5月21日至6月12日，中央召开工作会议，制定了《关于城乡手工业若干政策问题的规定（试行草案）》（即手工业三十五条）。朱德在会上积极发言，继续提出加强手工业建设。会后，为了解“手工业三十五条”的贯彻执行情况，朱德多次派人到北京郊区和武汉、广州等地调查，并将调查材料及时转报中央。7月29日，朱德向中央和毛泽东转报《关于北京市郊区手工业情况的调查材料》；9月15日，他转报了关于庐山附近执行农业六十条、手工业三十五条的情况报告；11月21日，他转报了关于手工业三十五条贯彻执行中存在的问题的报告。

1962年5月至6月，朱德视察陕西、四川、云南等地。6月20日，他给中央和毛泽东写报告，谈到了手工业合作社的发展状况以及存在的一些问题，并且呼吁给予手工业合作社适当的自主权。

在朱德的关心下，手工业生产和手工业者都得到很好的发展和保护。在《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》中，总结领导社会主义建设的重要经验时明确说：“朱德同志提出了要注意发展手工业和农业多种经营的观点。”这些“在当时和以后都有重大的意义”。

（作者单位：中央文献研究室）

情作了解读。息息相通的情，岂止是一地一域之情。在他来正定之前插队的梁家河，在他离开正定之后的工作地福建、浙江、上海，在他足迹所至、牵挂于怀的九域之地，他对哪里不是怀有息息相通之情呢？以人民为中心，全心全意，一切感情都升华为大爱无疆的报国之情、爱民之情。

2013年7月习近平总书记回正定那次，我和朱主任特别有感触，当时即兴作诗《念奴娇·乡情》以记之。

京都来客，

正定地，

巷尾街头热议。

三载躬耕洒汗雨，

人去政声心宇。

寝则板床，

行则单骑，

肺腑唯民意。

情深鱼水，

田头宅院留忆。

折柳十里长亭，

潸然解语，

春水咏别绪。

北海南溟千万里，

怎忘月明古邑。

故土几回，

脉脉接地气，

合力生同济。

征程路远，

声声珍重遥寄。