



核心阅读

从目前进展情况看，如期打赢脱贫攻坚战问题不大，但如期打赢且打好即高质量打赢脱贫攻坚战，问题却不小。对此，应认真落实党中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》的决策部署，切实做好与乡村振兴战略的衔接，以发展产业为根本，完善生产生活条件，提高市县抓落实的能力。通过专业合作社这一“组织化”方式保障贫困群众参与，激发贫困群众内生动力并提高其自身发展能力，推动实现贫困群众稳定脱贫、逐步致富，以确保如期高质量打赢脱贫攻坚战。

□ 刘小康

自2015年中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，对“十三五”时期脱贫攻坚工作作出全面部署以来，脱贫攻坚四梁八柱顶层设计基本完成，精准扶贫精准脱贫稳步推进，脱贫攻坚取得决定性进展。2018年，中共中央、国务院又适时印发《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，突出问题导向，优化政策供给，确保到2020年贫困地区和贫困群众同全国一道进入全面小康社会，为实施乡村振兴战略打好基础。脱贫攻坚的主战场在中西部，从目前进展情况看，如期打赢脱贫攻坚战问题不大，但如期打赢且打好即高质量打赢脱贫攻坚战，问题却不小。

脱贫攻坚，是在党的全面领导下，政府主导，党政军群、企事业单位、社会组织等多元主体，跨地区、跨部门、跨行业共同参与，举全党全社会之力，自上而下全国总动员，采取超常规政策举措的重大决策部署。脱贫攻坚的政策目标是到2020年，我

如期打赢打好脱贫攻坚战的四个着力点

完善生产生活条件是前提

如期高质量打赢脱贫攻坚战，发展产业是根本，而完善的生产生活条件是发展产业的前提。生产生活条件，主要指软、硬基础设施和人居、营商环境。完善的生产生活条件，宜业宜居，有助于生产要素的集聚。中西部贫困地区生产生活条件差，制约了发展产业脱贫的实施。

完善软、硬基础设施。硬的基础设施，包括水、电、路、网等，其中“路”和“网”的建设尤为重要。“要想富先修路”，应加快推进农村路网建设、管理、养护，只有“路”畅通，人流、物流才能进得农村来、出得农村去。此外，在互联网时代，“要想富通网络”。目前，我国宽带网络覆盖了近88%的贫困村，应积极推进教育、医疗、电子商务等领域的信息化建设，大力促进“互联网+”在各领域各行业的应用，消除农村与城市之间的“数字鸿沟”。

软基础设施建设，包括教育、卫生等。作为脱贫攻坚重要标准的教育和医疗，可以从根本上改变中西部贫困地区群众的生产生活方式和精神面貌。教育方面，除了继续加大对贫困地区教育基础设施建设、农村义务教育薄弱学校改造、支持乡村教师队伍建设和加强职业教育等方面给予更多的政策倾斜，应重点解决基础教育服务质量及可及性、控辍保学、职业教育针对性等突出问题。卫生方面，应重点解决基本医疗卫生服务质量及可及性问题。此外，应通过电视、网络、广播等多种传播手段，以及驻村工作队等深入农村办讲座、现身说法的方式，提升农村贫困人口健康意识，使其形成良好生活习惯和健康生活方式。

完善人居、营商环境。2018年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》。当前应重点推进农村生活垃圾、卫生厕所改造，有条件的地方逐步开展生活污水治理，加强规模以下畜禽养殖污染防治，具备条件的地区推行清洁取暖。只有农村美，才能吸引市民下乡，人居环境的改善也是生产力。营商环境的改善更是如此。中西部贫困地区，应高度重视并充分认识到“放管服”改革对脱贫攻坚的重要性。加快政府自身改革，加强依法行政，进一步优化服务，大力推广“互联网+政务服务”，抓紧实施“最多跑一次”改革，优化营商环境。为招商引资、招



才引智，为能人返乡创业、外来帮扶企业和社会组织参与发展产业脱贫，打造宜居宜业的环境。

市县抓落实是关键

从政策执行讲，脱贫攻坚是一个自上而下的政策执行过程，而且是充分发挥我国政治优势和制度优势的政治动员过程。中央是政策制定者，地方（包括省、市、县、乡镇、村）是政策执行者。脱贫攻坚的主战场在中西部，中西部贫困县是脱贫攻坚的前线，县一级是脱贫攻坚的前线指挥部。根据“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，县级党委和政府承担脱贫攻坚主体责任，负责制定脱贫攻坚实施规划，优化配置各类资源要素，组织落实各项政策措施，县级党委和政府主要负责人是第一责任人。中西部贫困地区与东部发达地区比，生产生活条件相对差，而发展产业又不能走上世纪东部曾经走过的以牺牲环境为代价的发展乡镇企业的老路。如何顺应我国经济从高速度发展转向高质量发展以及需求结构升级的趋势，把中央脱贫攻坚政策红利与当地特色资源优势结合起来，抓住农业供给侧结构性改革和新技术革命带来的机会，以农为本，发展面向市场的具有比较优势的现代特色农业，对中西部贫困地区市县尤其是县一级抓落实的能力是一大考验。

加强能力短板的培训。首先，应提高政策整合能力。结合本地实际，用准、用好、用活相关政策，并整合相关政策形成合力。其次，应提高发展现代特色农业能力。加强农业现代化、市场经济的知识学习，正确处理区域发展和脱贫攻坚的关系、产业发展短期与长期的关系。再次，应提高开拓创新的能力。中西部贫困地区，

急需通过异地培训、双向挂职的方式，提高干部对市场经济、现代农业的认识，与市场、社会互动协同的能力，以及对“互联网+”思维的认知。最后，应提高应对风险的能力。防止产业扶贫项目失败，打着脱贫攻坚旗号大举发债加重地方政府债务等风险；防止简单发钱发物送钱送物、政策养懒汉等道德风险。

探索中西部贫困地区县级主官由东部发达地区调入。尽管选拔东部优秀干部到西部挂职，也是复制东部发达地区经验的一条有效途径，但由于主官位置的重要性，中西部贫困县从东部发达地区直接调入主官，可以更加有效地推动新的发展理念和经验在中西部落地。

推动东西部协作对口支援下沉到乡镇、行政村，探索在乡镇之间、行政村之间结对帮扶。东部乡镇、行政村已经脱贫致富，可为中西部贫困村发展现代特色农业、脱贫致富、乡村振兴提供“一对一”的帮扶，发挥互派干部等方面的好经验、好做法，促进观念互通、思路互动、技术互学、作风互鉴。

贫困群众参与是保障

作为政策目标群体的贫困群众，既是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体。除了丧失劳动能力的贫困人口，贫困群众内生动力不足，一个重要原因是自我发展能力不足而导致的脱贫无望，扶贫在“扶志、扶智”的同时还要“扶能”。如期高质量打赢脱贫攻坚战，贫困群众参与是保障。只有把贫困群众组织起来，以“组织化”的方式，激发贫困群众的内生动力，在“干中学”，才能提高其自我发展能力。

在“组织化”的方式中，专业合

作社是更为有效的载体。这里所说的专业合作社，是包括贫困群众在内的农民自愿联合的自助、自立、自治的经济组织。它不但能使小生产者获得规模经济效益，而且还可在市场交易中抗衡垄断者的谈判权力，同时，还强化了与贫困户的利益联结机制，激发贫困农民内生动力，在“干中学”，从而提高其发展生产和务工经商的基本技能。

发挥社会组织作为第三方的作用。当前，中西部农村普遍面临“空心化、老龄化、幼幼化”困境，发展现代特色农业，建立专业合作社，缺少能人。参与扶贫的社会组织具有公益精神和专业能力，下沉到农村，可以在基层党组织和政府领导下，作为政府的助手，发挥作为第三方的特有作用。首先是纽带作用。可对接外部与本地资源，包括政策、资金、项目、人才等。特别是，社会组织可引导在外创办企业、务工但有意愿回村创业的本土能人回流，并提供系统化支持，使其成为“带头人”。其次是孵化作用。可助力专业合作社的建立和发展，社会组织可以在产业项目的选择、带头人的培养、技能的培训、市场的开拓等方面，提供专业化的扶持。

总之，应认真落实党中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》的决策部署，需切实做好与乡村振兴战略的衔接，以发展产业为根本，完善生产生活条件，提高市县特别是县抓落实的能力，通过专业合作社这一“组织化”的方式保障贫困群众参与，激发贫困群众内生动力并提高其自身发展能力，推动实现贫困群众稳定脱贫、逐步致富，以确保如期高质量打赢脱贫攻坚战。

战略参考

异地搬迁稳定就业是关键

□ 王智勇

核心阅读

异地搬迁需要按市场规律办事，需要充分考虑移民搬迁之后是否具有稳定的收入来源，是否能适应新的环境等因素。就业是民生之本，有了就业，移民才能够在乡镇或城区安稳下来，实现安居乐业。

异地搬迁也常被称作易地搬迁，通常指的是把处于边远山区、相对分散的居民搬迁到交通便利的人口聚集区，通常是乡镇或县城。近年来，随着城镇化的发展和精准扶贫工作的推进，在地方政府政策的支持下，越来越多的山区农民异地搬迁到乡镇中心区和城关镇，通常的情形是远离了山区农村生活，步入到城镇生活之列。不过，这种异地搬迁的实践并非全都是成功案例，也有一些失败案例。因此，如何综合全面评估异地搬迁是当前一个值得研究和深思的社会现实问题。

对于异地搬迁来说，能否解决稳定收入来源是问题的关键所在。不过现实情况是，大多数异地搬迁人员无论是从受教育程度还是从劳动技能来看，都相对比较欠缺，否则的话，无须政府动员和优惠政策，他们自己早就主动搬迁到县城了。比如大量在外务工人员，在他们攒够钱以后，首先

会考虑在县城购房，然后举家搬迁到城里，这既是改善居住环境的一种举措，更是为了获得更好的教育资源，让子女在城里接受更好的教育也成为他们在外努力务工的一种动力，事实上，教育移民已经成为人口流动的一个重要特征。因此，保障移民的稳定就业是解决异地搬迁问题的关键环节。

从经济发展的规律来看，城镇化总是与工业化相伴随，两者密切相关。工业化是城镇化的经济内容，城镇化是工业化的空间落实。边远山区村民向乡镇和县城集中，也是城镇化的一部分。刘易斯的二元结构理论表明，城镇化是农村剩余劳动力向非农部门转移的过程，这一过程也同时实现了经济的增长。研究表明，中国改革开放以来高速增长的经济增长与城市化的推进密切相关。城镇化的另一个基本内涵是从农村转移到城镇。城市能加快人力资本积累速度和提高生产



率，当劳动力从农村转到城市时，他们的收入水平也相应会提高。城镇化与工业化在发展过程中存在密切的关系，工业化持续推进通常都会引起人口、产业和要素聚集于城市，反之，城镇化也使得工业化更具有规模效应。因此，城镇化的推进是有条件的，如果仅是简单地把人从农村转移到城镇，这个过程未必会稳定，甚至有可能出现逆转。实际上，在一些地方实行异地搬迁之后，一部分新进入到乡镇或县城的农民由于没有稳定收入来源，加之对新环境的不适应等因素，又搬回到山区。这一现象的发生，在很大程度上反映了城镇化没有按照市场规律来推进，往往是行政干预的城镇化。

城镇化的市场规律就在于它是随着工业化的不断提高而推进的，在工业化和城镇化之间，存在着相互促进的良性循环。而当工业化达到一定的阶段，尤其是在达到工业化顶峰时，

服务化逐渐快速发展起来，并逐渐取代工业化的作用，继续推动城镇化。实际上，无论是工业化还是服务化，它们之所以能够推进城镇化，就在于它们为农村转移人口提供了就业机会，就业是民生之本，有了就业，移民才能够在乡镇或城区安稳下来，实现安居乐业。另一方面，农村居民进城，也为工业化和服务化提供了劳动力，更在一定程度上扩大了市场规模。

异地搬迁的一些好做法值得各地政府借鉴。例如，在乡镇给搬迁户建安置房的时候，给他们预留门店（通常为多层楼房，移民可住楼上），这样移民可以用来经商，即使自己无力经商，也可以通过出租门店获得稳定收益。又比如，把安置房建在离工厂或就业区不远处，方便移民获得稳定就业。

由此可见，异地搬迁需要按市场规律办事，需要充分考虑移民搬迁之

后是否具有稳定的收入来源，是否能适应新的环境等因素。也就是说，异地搬迁需要因地制宜，事先需要做好充分的评估工作，不能搞“一刀切”。如果评估结果表明异地搬迁无法保障稳定收入来源，那么这样的异地搬迁还是应当谨慎为好，不如等时机成熟之后再开展相应的工作。

具体来说，异地搬迁首先是要尊重村民们的意愿，尽管他们可能并无实质的后顾之忧，但常年生活于山区，已经非常熟悉周边的一切，不愿意离开，则不必勉强。但对大多数村民而言，如果能够解决搬迁之后的经济收入来源问题，那么他们很可能也愿意搬迁，特别是出于对子女教育的考虑，更愿意到教育资源良好的乡镇或县城居住。还有一些比较偏远的少数民族，由于历史的原因，他们内部有自己的一套管理体制，一旦搬迁到人口聚集区，则不利于传统的内部管理，因而，即使把他们搬迁到乡镇或县城，但能否融入当地的生活仍然是一个未知数。对于这类人群，也可以考虑专门划片供他们居住，以便继续维持原有治理模式。另外，在村民们愿意搬迁的前提下，应做好就业及社会保障等衔接工作，使移民们在搬迁后能够有稳定的收入来源并参加城镇社会保障，真正实现从农村到城镇的转化。

战略思维