

针对突出问题继续打好三大攻坚战

□ 潘文轩

2018年三大攻坚战开局良好，2019年要针对突出问题、打好重点战役，全力推动三大攻坚战取得更大更好成效，进一步增强人民群众的获得感、幸福感与安全感。

三大攻坚战开局良好、初战告捷

一年多来，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，三大攻坚战稳扎稳打，实现初战告捷。首先，风险防范成效显现，系统性风险获得较好控制。宏观杠杆率过快上升势头有所遏制，近期基本保持在稳定水平；企业资产负债率趋于下降，其中，国有企业资产负债率降幅更为显著；随着监管的加强，“影子银行”业务增速明显放缓，各种金融乱象得到初步治理。当前，金融风险呈现出收敛趋势，总体上处于可控状态。其次，精准扶贫持续发力、再创佳绩。各项精准扶贫举措扎实落地，贫困群众的生产生活条件进一步改善；对“三区三州”等深度贫困地区脱贫攻坚的支持力度加大，新增脱贫资金、新增脱贫项目、新增脱贫举措向深度贫困地区倾斜。国务院扶贫办估计，2018年全年农村贫困人口减少1000万以上，约有280个贫困县脱贫摘帽，已连续6年超额完成千万减贫任务。再次，污染防治工作取得新进展，绿色发展迈出坚实步伐。各地深入贯彻落实绿色发展理念，将环境保护摆在更突出的位置，促进生态质量持续改善。PM2.5等污染物浓度有不同程度下降，城市空气优良天数比例略有上升，地表水优良水质断面比例持续提高。生态惠民、生态利民、生态为民的实践正不断走向深入。

打赢三大攻坚战依然任重道远

虽然经过一年多的努力，三大攻坚战成效初显，但仍面临不少挑战与困难。要全面打赢三大攻坚战，任务依然非常艰巨。在防范化解重大风险方面，由于国内外经济形势不确定因素增加、金融体系中的深层次矛盾日

核心阅读

■ 坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，是党的十九大提出的重大政治任务，是2020年决胜全面建成小康社会的迫切要求。

■ 坚持问题导向，以解决突出的重点难点问题为抓手，继续坚定不移地打好三大攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

渐显现，防控金融风险容不得丝毫松懈。从外部看，主要发达经济体货币政策呈趋紧态势，全球流动性收缩风险值得警惕。从内部看，尽管降杠杆取得初步进展，宏观杠杆率趋于稳定，但企业特别是国企杠杆率过高的局面尚未根本扭转，不少企业还处于高债务、高风险的困难境地。一些地方政府违法违规举债行为仍然存在，隐性债务规模扩张较快且底数不清，债务期限错配风险较大。还值得注意的是，近期我国金融市场一度出现较大幅度的异常波动，反映出现行金融监管体制的不适应性。

在脱贫攻坚方面，攻克深度贫困是当前最难的“硬骨头”。深度贫困地区不仅贫困率高、贫困程度深，而且自然环境恶劣、基础条件薄弱、致贫原因复杂，再加上贫困人口思想观念普遍落后、脱贫内生动力严重不足，导致这些地区的脱贫难度远远大于一般贫困地区。深度贫困地区已成为今后两年脱贫攻坚的难中之难、艰中之艰。另外，在各地精准扶贫实践中，也暴露出一些突出问题亟待解决，较典型的包括：扶贫中的形式主义屡禁不止，部分地区存在数字脱贫、虚假脱贫现象；扶贫资金管理和使用中仍有较多不规范的地方，资金闲置浪费与使用不精准、效益不高的问题较突出；已脱贫人口仍面临较高的返贫风险，脱贫质量有待进一步提升。

在污染防治方面，生态环境质量持续改善的基础尚不稳固。我国总体上仍处在工业化、城镇化快速发展阶段，转变经济发展方式有待时日，因此，污染排放压力仍居高不下。尽管

不少环保指标趋于好转，但今后仍可能出现污染反弹现象，究其原因：一是在当前经济下行环境下，某些地方对生态环境重要性的认识有所弱化，防治污染的责任意识、动力和决心趋于减弱；二是以往的生态环境治理措施，更多属于治标性的办法，污染防治的长效机制尚未完全建立起来。在前段时期的污染防治中，还出现了处置方法简单粗暴的问题。部分地区为了环保而环保，借环保名义“一刀切”地采取停工停产停业行为，这不仅给企业生产和人民生活带来负面影响，也严重偏离了污染防治的初衷。

聚焦重点难点，继续打好三大攻坚战

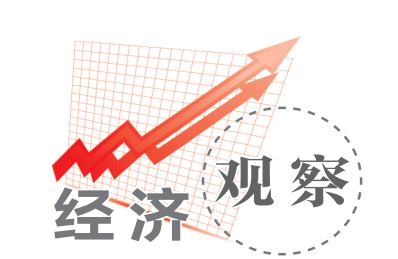
不久前召开的中央经济工作会议提出“要继续打好三大攻坚战”，同时强调“要针对突出问题，打好重点战役”。2019年我们应坚持问题导向，以解决突出的重点难点问题为抓手，继续坚定不移地打好三大攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

继续打好防范化解重大风险攻坚战，牢牢守住金融安全底线，防止发生系统性风险。要坚持结构性去杠杆的基本思路，把握好力度与节奏，对不同部门采用差异化的办法，将国有企业和地方政府作为去杠杆的重点，促进宏观杠杆率的逐步下降。严格落实国有企业降杠杆的主体责任，完善负债的内外部约束机制，倒逼国有企业通过多种方式降杠杆。硬化地方政

府预算约束，进一步规范地方政府融资行为，加强对地方隐性债务的监管，控制增量与化解存量双管齐下。要积极防范金融市场异常波动和共振，加强金融协同监管体制建设，完善对冲异常波动的政策手段与工具，利用大数据等技术手段提升金融风险防控能力。

继续打好脱贫攻坚战，攻克深度贫困堡垒、增强贫困群众获得感。继续加大“三区三州”等深度贫困地区的脱贫攻坚力度，补齐深度贫困地区在基础设施和基本公共服务方面的短板；扭住最急需解决的问题，坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”大扶贫格局，打好产业扶贫、就业扶贫、教育扶贫、生态扶贫、搬迁扶贫和社会保障托底的组合拳。高度重视做好防止脱贫人口返贫的工作，贫困人口退出后，要在一定时期内保持扶贫政策的连续性，切实巩固脱贫效果、减少返贫现象。研究解决那些收入水平略高于建档立卡贫困户的群体缺乏政策支持的问题，扶贫政策要向这些“边缘”群体适当扩展，帮助他们解决生活中的困难。

继续打好污染防治攻坚战，推动生态文明建设迈上新台阶。生态环境治理有如逆水行舟，不进则退，稍一松动必将反弹，为此必须咬定目标不放松，加大工作和投入力度，坚决打赢蓝天保卫战、着力打好碧水保卫战、扎实推进净土保卫战。要坚持从源头做好防治工作，加快调整和优化经济结构，从根本上减轻污染排放压力。要强制度严法律，努力构建生态环保的长效机制。注意统筹协调经济发展与环境治理的关系，避免处置措施简单粗暴，杜绝污染防治中的官僚主义行为。各级地方政府要增强服务意识、提高服务水平，帮助企业制定环境治理解决方案，充分发挥企业在污染防治攻坚战中的主体作用。



习近平总书记在全国金融工作会议上明确指出，“要建设普惠金融体系，加强对小微企业、“三农”和偏远地区的金融服务，推进金融精准扶贫”。这为发展普惠金融推动精准扶贫提供了遵循。普惠金融将是推进我国经济社会发展战略的关键发力点，在惠及民生、助力新发展方面发挥着重要作用。

普惠金融取得新进展，为打赢脱贫攻坚战提供重要支撑

近年来，人民银行综合运用差别化准备金率、再贷款、再贴现、抵押补充贷款和宏观审慎等政策工具，创设扶贫再贷款，引导金融机构加大对“三农”、小微企业的金融支持力度。一是制定出台了《关于金融助推脱贫攻坚的实施意见》等政策文件，提出了完善普惠金融发展和推进金融精准扶贫的具体政策措施。二是运用货币政策工具，引导金融机构加大对普惠金融领域的信贷支持力度。创新设立扶贫再贷款，合理增加支农、支小再贷款额度，截至2017年末，全国支农再贷款余额为2564亿元，支小再贷款余额为929亿元，扶贫再贷款余额为1616亿元。三是实施差别化信贷政策。开展金融精准扶贫政策效果评估，做好易地扶贫搬迁相关资金筹措和管理服务、金融扶贫信息对接和统计监测

普惠金融如何更好助推脱贫攻坚

□ 尹优平

推动金融机构聚焦深度贫困地区。

银行业监管方面，鼓励大中型商业银行2017年内完成设立普惠金融事业部，支持商业银行发行专项用于小微企业和涉农贷款的金融债券，增加银行为小微企业、“三农”提供贷款的资金来源，并在不良贷款率等方面实行差异化计算和考核。普惠金融服务可得性明显提升。截至2017年末，全国建档立卡贫困人口及已脱贫人口贷款余额为6008亿元，同比增长46.2%；产业精准扶贫贷款余额为8971亿元，同比增长48.5%。

保险业监管方面，鼓励农业保险健康发展，建立健全相关法律体系，支持和鼓励保险公司开发创新农产品价格保险产品。证券业监管方面，证券监管部门出台了一系列举措满足中小企业融资需求，包括完善中小企业板制度安排，将中小企业股份转让系统试点扩大至全国，进一步扩大中小企业私募债试点范围等；同时，针对国家扶贫开发工作重点县和集中连片特殊困难地区的企业申请首发上市实行“即报即审、审过即发”政策。

财税支持方面，2016年9月财政部印发《普惠金融发展专项资金管理办法》，由中央财政提供专项资金，支持和引导地方政府、金融机构和社会资本进入普惠金融领域，专项资金主要用于县域金融机构涉农贷款增量奖励、农村金融机构定向费用补贴、创业担保贷款贴息及奖补等。另外部分地区通过设立风险补偿基金，鼓励金

融机构加大对扶贫领域、“三农”和小微企业的贷款投放力度。

普惠金融助推脱贫攻坚面临的新问题

我国普惠金融助推脱贫攻坚方面虽然取得了明显成效，但在推进过程中也面临着一些新的问题和挑战。一是普惠金融理念有待深入普及，金融消费者保护和金融素养有待进一步提升。二是普惠金融供给与需求匹配度有待提高。受农村金融服务成本较高、资本回报率较低等因素影响，农村地区存在资金外流现象，农村金融体系不健全，普惠金融供给尚不能满足需求。三是普惠金融发展不平衡的问题仍较突出。中西部地区对金融产品和服务的使用情况明显落后于东部地区，信贷、保险等金融服务资源仍然较多地分布于东部，数字支付等普惠金融新型业态在东部地区的发展也明显快于中西部地区。四是普惠金融发展的配套政策有待完善。普惠金融对象普遍居住地偏远、抵押物缺乏、收入不高，普惠金融服务的商业可持续性面临挑战，这客观上需要进一步完善配套的产业、财税、金融监管、法律法规等政策措施，加强信用信息体系建设。五是数字普惠金融监管相对滞后。实现普惠金融的发展，需要充分利用数字技术，然而数字普惠金融模式也会带来一定的风险，如市场驱动的风险、规范和监管带来的风险以及消费者方面存在的风险，目前与

数字普惠金融相匹配的监督管理机制仍有待健全和完善。

普惠金融助推脱贫攻坚的新思路

贯彻创新发展理念，充分运用信息技术和金融创新，不断将基础金融服务惠及更广大的人群。在普惠金融领域贯彻创新发展理念，就是要通过金融服务创新、金融产品创新、金融机构创新、金融市场创新等，不断推动普惠金融理论创新、制度创新，为新产业、新业态、新技术的发展提供坚实的金融支持，提升金融服务实体经济的效率，降低金融服务成本，以此支持并推动大众创业、万众创新。鼓励金融创新，提升普惠金融服务水平和商业可持续性。鼓励金融服务提供者创新经营管理，降低成本；以客户为中心，探索移动互联、大数据、云计算、人工智能等信息技术在金融领域的合理运用方式；加快探索数字普惠金融在县域的有效落地路径，让更多贫困地区农户享受到开放、便捷、安全的金融服务。

贯彻协调发展理念，正确处理各类主体、各种要素之间的关系，不断增强普惠金融发展中的平衡性和整体性。“千钧在一羽，轻重在平衡”，坚持协调发展，也是普惠金融广泛包容性要实现的目标。作为一种制度安排，普惠金融体系在地区、产业、城乡等层面存在差异，整体上不尽协调。因此，在政府和市场的关系上，

（上接1版头条）一是加快农业现代化步伐。培育新型农业经营主体，鼓励合作社、农业公司等通过土地经营权自愿有偿转让，发展规模化、社会化大农业，确保国家粮食安全。学习国外先进技术和经验，大力发展现代畜牧养殖业，提高动物性食品质量和供给能力。增加农业科技研发投入，增强对农民的技术培训力度，逐步推行从事农业经营人员的绿色证书制度。

二是继续推进新农村建设。加大对农村基础设施和公共服务的投入，建立农村垃圾、污水集中处理系统，完善农村道路、信息网络、医疗卫生设施。结合村庄整治、宅基地整理，建设新型农村社区，改善农村居住环境。宅基地整理后节约的建设用地，应允许发展经营性事业，或通过建设用地指标异地置换，获得财产性收入。对退出宅基地进入城市落户的农民，应给予价值补偿。

三是有序推进农民工市民化。城市农民工与户籍人口之间，已经形成新的二元结构，带来了种种弊端。这种状况应当尽快改变。对已经在城市有稳定工

作和收入的农民工，应允许在所

在城市落户，享受城市居民的养老、医疗、住房、子女入学入托等公共服务。沿海地区吸收农民工较多的城市，应当把实现农民工市民化纳入城市发展规划。四是积极发展各类特色小镇。建设特色小镇，能够实现三次产业的融合发展，有效带动城乡一体化发展。根据浙江的经验，特色小镇可以多种多样，围绕一种产品，带动一个产业，富裕一方百姓。因此，特色小镇建设应成为解决社会主要矛盾、带动城乡融合发展的重要抓手。搞好特色小镇建设必须实现六个转变：城镇化方向由重点发展大城市向重点发展特色小镇转变，城市功能由过去工作和居住地分离转变为向产城融合方向发展，产业选择由多业并举的综合性城市向专业化特色产业发展，投资运营由政府为主体向企业为主体转变，土地供应由政府先后后“招拍挂”向土地用益物权入股方式转变，融资方式由间接融资为主向直接融资为主转变。

（作者系中央政策研究室原副主任）

（上接1版二条）因此，必须实施重大生态修复工程，增强生态产品生产能力。实施生态资源休养生息政策，提高耕地、森林、湖泊、湿地等绿色资源的生态承载力。统筹好生产、生活和生态三者之间的关系，在重金属污染区、地下水漏斗区和生态脆弱地区严格推行耕地轮作休耕制度，推进荒漠化、石漠化综合治理，宜林则林，大幅提高森林覆盖率；宜湿则湿，扩大湖泊、湿地面积。强化自然生态系统保护力度，打好大气污染防治、水污染防治和土壤污染防治三大攻坚战。

三是节约资源发展循环经济，构筑绿色低碳循环发展的生态经济体系。节约资源是保护生态环境的根本之策。保护生态环境必须从资源使用的源头抓起，节约资源，发展循环经济，建立绿色低碳循环产业经济体系。发展循环经济要以企业内部循环、企业间循环和社会循环为抓手，创建循环型工业企业和循环经济工业园区，完善再生资源回收与

产业布局。建立健全相关法律法规体系，形成真实反映资源稀缺程度的价格机制，从法制上制裁、从经济杠杆上制约浪费资源的行为，从供地、供水、供电、供货等政策上支持循环经济的发展，真正使优化产业、优良增长方式在市场竞争中有利可图、有钱可赚。

四是建立科学的GDP考核机制，构筑系统完整的生态文明制度体系。建立科学的GDP考核机制，首先就要树立“功成不必在我”的政绩观。建立体现生态文明要求的绿色GDP考核评价体系：既看产出，也看消耗；既看速度，也看质量；既看经济，也看生态；既看富裕，也看健康。对于那些不顾生态环境，擅自突破生态红线、越雷池一步者，要敢于追究、严于追究、终身追究。以终身追责落实环保要求，真正构建起最严格、最严密的生态文明制度体系。

（作者魏四海系河北省委党校常务副校长，牟永福系河北省委党校教授）

普惠金融就是包容性的金融。金融包容不仅体现在对外开放、市场准入上，更重要的是金融体系所提供的服务向所有阶层、所有群体开放，必然将有金融服务需求的弱势群体、弱势产业、弱势地区纳入金融服务的范围。普惠金融发展成效与国际交流的方式和质量紧密相关。因此，要推进《G20数字普惠金融高级原则》等国际社会共识在我国落地，积极加强各国政府间、政府各部门间以及政府与私人部门间的沟通与合作，重视总结和推广利用数字技术促进普惠金融发展的有益经验。通过参与普惠金融领域国际机构、国际组织的治理，发出中国声音，讲好中国故事。

贯彻共享发展理念，将普惠金融真正服务于普通大众，服务于共同富裕和社会和谐。坚持民生优先、发展共享理念，坚持市场化发展和政策支持有机结合的基本取向，进一步完善普惠金融基础设施，持续推进农村支付环境建设，发挥供给对催化和改善农村支付服务需求的推动作用，创新升级助农支付产品，持续提升农村支付服务供需匹配度；进一步完善征信体系，健全农户信用信息征集与信用评级体系，提高中小微企业信用档案建档率，营造守信激励、失信惩戒的信用环境。加大隐私保护力度，防止大规模数据安全和系统安全事件发生。进一步加强金融消费者保护和金融知识普及教育，提高消费者金融素养，优化普惠金融政策环境。大力发展养老、健康金融，充分发挥普惠金融对多层次养老保障体系的支撑作用，有助于使人们更好地获得生存权、发展权，坚持商业可持续原则，鼓励金融机构有效降低服务成本、提高服务效率、扩大服务范围，提高基础金融服务的覆盖率、可得性和满意度，缩小收入差距及社会差距，使改革开放和经济增长的成果为人民共享，进一步促进社会和谐、公平正义。