



# 坚持把新发展理念贯穿相对贫困治理全过程

我国从2012年至2019年的7年间,按目前标准筛选的农村贫困人口2012年9899万人,到2019年只剩下551万人,平均每年减少1300万人以上,累计减少9348万人;贫困发生率也从2012年的10.2%下降到0.6%,累计下降9.6%。到2019年全国770个贫困县已经或拟摘帽退出,以此计算,原来2012年832个贫困县到2019年也只剩下62个,脱贫攻坚取得了了不起的成绩。党中央提出,到2020年,现行标准下的贫困县、贫困村、贫困人口全部摘帽退出,是向全世界的庄重承诺,是我国全面建成小康社会宏伟目标的本质要求,也是我国的一项重要政治任务。我们有党的坚强领导,有全国人民群众的智慧和努力,2020年的脱贫攻坚任务一定能全面如期完成。

坚持政府主导,先后采取以救济的形式、体制改革的推动、大规模的开发、扶贫攻坚的大规划配置等措施,尤其是党的十八大以来实施精准扶贫,取得了巨大成绩,创造了世界减贫奇迹,2020年即将消除绝对贫困。党在领导消除绝对贫困的同时,也在未雨绸缪,探索怎样治理相对贫困和防止绝对贫困人口的返贫。在2018年底的中央经济工作会议就提出了要减少和防止贫困人口返贫;党的十九届四中全会指出,坚决打赢脱贫攻坚战,建立解决相对贫困的长效机制;2019年12月中央经济工作会议指出,要建立机制,及时做好返贫人口和新发生贫困人口的监测和帮扶;2020年中央一号文件中指出,要研究建立解决相对贫困的长效机制,推动减贫战略和工作体系平稳转型。

相对贫困,通俗意义上说,是指由于多种因素,个人或家庭虽然付出努力,但所获收入低于国家规定的平均收入的一定比例水平的贫困。相对贫困的治理,要把新发展理念贯穿于全过程。

## 从创新发展理念的贯彻来看

要创新意识、创新思路,从目标、制度、区域等方面切入,增强相对贫困治理的发展动力。在相对贫困治理中贯彻创新发展理念要做到:

第一,总体思路由解决绝对贫困转向相对贫困。2020年中央一号文件指出:脱贫攻坚任务完成后,我国贫困状况将发生重大变化,扶贫工作重心转向解决相对贫困。这为2020年后贫困治理指明了方向。因此,2020年后的工作重心是提高社会救助保障的范围和精准性以及采取行之有效的可持续减贫措施,重点解决相对贫困人群和返贫人口的发展能力提升。

第二,顶层制度设计由政治任务式转向保障兜底式救助。目前就脱贫攻坚顶层制度设计而言,要在2020年按现行标准下实现贫困县、贫困村、贫困人口全部摘帽,实施大规模集中统筹、各部

门联合的政治任务式的设计与攻坚,才能确保任务完成。2020年绝对贫困问题根本消除后,不再存在贫困县,绝对贫困人口也不存在,贫困治理工作也将重点转向区域减贫与发展工作,扶贫工作方式也由集中作战调整为常态推进。这样顶层制度的安排设计,就要向保障兜底式转变,政策的设计也应由应急式完成任务式向专项长效性发展转变。

第三,减贫区域由农村转向城乡并行。目前脱贫攻坚的区域和对象在农村,按照国家统一制定的识别原则,按照2011年不变价2300元,结合各地收入和一定的比例,下指标到县、乡(镇)、村,由村民小组推选、村公示、报乡镇审核、乡镇报县批准,县批准后再到乡镇,乡镇再到村,村进行第二次公示,识别出贫困人口。这样识别出来的贫困户相对比较公平。2020年脱贫攻坚任务完成后,要打破城乡二元贫困治理格局,逐步实现生产要素在城乡之间合理流动和优化组合,新减贫战略重在城乡一体化和社会公共服务均等化,相对贫困治理也由农村转向城乡融合,除了关注农村贫困人口外,还需关注城市相对贫困人口群体,解决城乡低收入人群的后续发展,实现城乡低收入群体的同步发展。

第四,减贫目标从解决单一的物质贫困转向全面的多维需求。目前按现行标准条件下识别出的绝对贫困人口,主要从单一的经济指标,即按照2011年不变价2300元,并结合各地的经济发展水平筛选的,而且分为国家标准和省标准。2020年后,相对贫困治理的目标应从解决单一的物质贫困转向全面的多维需求。重点适应社会主要矛盾的转化,满足人民美好生活的需要,围绕人的全面发展,围绕人的政治参与、发展经济、文化学习、社会交流、生态建设等多样需求,有针对性的提供相对贫困人群和返贫人口的帮扶或救助,由生存型贫困向发展型需要转变,逐步实现人的全面发展。

## 从协调发展理念的贯彻来看

我国不平衡发展的问题依然存在,贯彻协调发展,就能逐步解决全国各地发展步伐不一致的问题,落后的就能逐步追赶上先进地区,整体性就会提高,才能持续健康发展。相对贫困治理中贯彻协调发展理念要做到:

第一,协调解决好中央的顶层设计和地方的创新实践的关系。中央的顶层设计主要是制定基本方略、规划、目标任务、基本途径等,地方必须不打折扣、不搞变通严格执行。如福建省龙岩市在脱贫攻坚中形成了“5936”机制,即综合采取“五查五看”(查家庭收入、家庭资产、家庭劳动力、居住条件、致贫原因,分别对应看经济来源、消费水平、劳动观念、生活环境、贫困程度)的方法精准识别出贫困

户;实施“九措到户”(生存救助、就业辅助、生产扶助、建房补助、医疗援助、就学资助、科技帮扶、社会赞助和结对帮助到户)的精准帮扶措施;通过“三位一体”(资金捆绑、部门挂钩、干部驻村)的形式助推脱贫;健全“六个机制”(整村开发推进、社会扶贫工作、产业扶贫激励、干部人才工作、资金使用管理和考核激励机制),实施精准管理。

第二,协调解决好农村相对贫困与城市相对贫困的关系。根据调查,目前农村贫困产生的原因主要有:生病和灾难、孤老和智残引起的,这种占比最高;有的是心理受到刺激引起的;有的是富的村与穷的村选出的不平衡的;有的是人均收入的看法角度不同形成的;有的是恶意向分户造成的;有的是违反政策变成的,如有些贫困户以前违反计划生育政策,生多个孩子,条件差负担重;有的是经济发展不好,亏损造成的;有的是社会不良风俗造成的;有的是个人主观不努力产生的;有的是因学因婚等返贫的;有的是文化技能低形成的;有的是工作中不严不实形式主义造成的。这些贫困户2020年后部分有可能会变成相对贫困户。同时2020年后还有丧失就业者、老年人、自由职业者、低文化水平者、有多个未成年子女的家庭、残疾人、贫困地区的群众、部分下岗工人等群体以及部分农民工逐步走向“相对贫困”状态。因此必须协调解决好农村相对贫困与城市相对贫困的关系,建立城乡致贫返贫事前预警监测机制,根据监测预警信息实施贫困治理;建立城乡统一协调发展的贫困治理体系。

第三,协调解决好帮扶创业与激发内生动力。目前在脱贫攻坚中党委政府、企业、行业等已充分发挥帮扶创业作用,大部分贫困户已脱贫或即将退出,但部分贫困户依然依靠思想严重,主观上自己不努力,客观上等待政府送钱送物,内生动力不足。2020年后要突出产业发展,因地制宜,尤其是立足当地特色,发展特色产业,提升质量,通过股份合作、企业带动、电商促销、生产托管等方式,把贫困户与经营主体捆绑联结,增加收入;要把就业创业作为贫困治理的主要手段,稳定贫困户家庭每户至少有1人就业,加强劳务输出、技能培训促进就业增收。要大力开展以“勤劳致富、脱贫光荣”为核心的新民风建设,把物质脱贫与精神脱贫相结合、扶贫与扶志扶智相融合,提振贫困群众“精气神”,改变贫困人群“等靠要”想法,激发相对贫困人口的内生动力。

第四,协调解决好财政资金与金融扶贫资金的关系。目前财政资金在脱贫攻坚中起着“输血”和“造血”的作用,但存在着财政资金比较分散、金融信贷资金投入不足或普惠性不够的现象。因此要协调解决好财政资金与金融扶贫资金的关系。2020年后要统一使用涉农扶贫资金,发挥资金的竞争性和激励性作用,同时城乡及部门分割的状况要打破,财政支出的结构要

优化,农村公共服务均等化的投入要加大。金融方面要发挥金融扶贫的整体合力,发挥金融机构和非金融机构在解决相对贫困中的各自优势,共同支持。发展普惠金融,使资金能真正流入到贫困群体创业就业的血液中,提高资金的“造血”功能。

第五,协调解决好贫困治理多头管理的体制机制。目前为了全面如期完成脱贫攻坚任务,各行各业尽最大努力充分调动人力和物力,但也会出现多头管理的局面,“各吹各的调”,如产业发展归农业部门,低保归民政部门、就业归人社部门,医疗归卫生部门,等等,短期看效果明显,长期看合力难以形成。因此应协调解决好贫困治理多头管理的体制机制,2020年后应在相对贫困治理中成立一个统一协调机构,统筹安排相对贫困识别、社会保障、就业帮扶、医疗救助、技能培训等各项工作,更有利于取得治理贫困的效能。

## 从绿色发展理念的贯彻来看

目前环境透支的问题、人与自然不够和谐的问题依然存在,把绿色发展理念贯彻好,环境破坏就能得到遏制,人与自然就能和谐共生,经济社会就能永续发展,追求美好生活就能如愿。相对贫困治理中贯彻绿色发展理念要做到:

第一,把“绿水青山就是金山银山”的理念全面融入相对贫困治理。“绿水青山就是金山银山”的理念,对经济发展与生态环境的关系定下了总基调,也为相对贫困治理提供了遵循。但目前仍存在“绿水青山就是金山银山”理念树得不够牢固的意识,如存在GDP冲动,重经济、轻环保;有的缺乏“一盘棋”意识,大局观念不够强,存在本位主义,更多站在本区域和本部门的角度来看待生态保护,认为严格的生态保护制度,限制了本区域发展,影响了群众增收,因而在污染联防联控联控中主动作为、协同配合做得不够等。因此在相对贫困治理中要强化绿色顶层设计,不断健全生态建设体系;推进生态产品价值实现,打通青山金山转换通道;夯实生态产品价值实现制度基础,拓宽生态产品价值实现的途径和方式,激发生态产品价值实现链参与主体活力;从生态、产业、项目等方面,不断拓展完善绿色发展长效机制。

第二,把绿色产业发展作为增加收入治理贫困的首要途径。目前我国产业结构不尽合理,污染和能耗较高的产业还占一定比例,绿色产业占比较低,新兴产业不足,新旧产能转换接续能力不强。因此把绿色产业发展作为增加收入治理贫困的首要途径。在准入方面,编制产业准入负面清单,选准选好产业,引进项目实行严格的准入标准。在发展中要全力壮大绿色产业集群,推动绿色制造智能化,绿色农业要推动建设田园综合体及一二

三产融合基地建设。

第三,把推进农业供给侧结构性改革作为相对贫困治理的主要抓手。目前我国农业发展总体上由过去的总量不足转变为现在的结构性矛盾;其主要矛盾,一方面是阶段性的供过于求,另一方面是供给不足。因此应把推进农业供给侧结构性改革作为相对贫困治理的主要抓手。要优化供给结构,消除和减少无效、低端供给,增加和拓展有效、高端供给;要发挥科技作用,尤其是发挥农业技术人员指导相对贫困人口的产品生产作用,提供优质产品;要加强交通、水利等基础设施以及公共服务的投资,补齐农业和农村短板;制度方面要深化各项涉农制度改革,如财政支农投入、集体产权制度等改革,发挥制度优势;人力资源方面,吸引城市人才回乡或发挥乡土人才的作用,开展相对贫困人群技能培训。

第四,把实施乡村振兴战略作为相对贫困治理的基础支撑。目前一些地方认为已经脱贫“摘帽”了,就可以松一口气,与实施乡村振兴战略缺乏相应的沟通与协调机制。实际上乡村振兴战略的实施,与当前脱贫攻坚任务的完成紧密相连,更与2020年后我国相对贫困问题的有效解决息息相关。因此要把相对贫困治理与实施乡村振兴战略有机衔接。有效推进相对贫困治理与乡村振兴相关制度框架和政策体系衔接,做好规划、发展、政策机制衔接,从而建立防范返贫、减少新生贫困、解决相对贫困的机制。

## 从开放发展理念的贯彻来看

目前存在内外联动不够、地方保护主义、各种技术贸易和标准壁垒等问题。因此贯彻好开放发展理念就能够打破壁垒、实现市场统一、内外联动、双赢发展。在相对贫困治理中贯彻开放发展理念要做到:

第一,借鉴国际成功减贫经验并结合我国实际转化为特色减贫措施。发达国家的反贫困有许多成功经验值得我们借鉴,如相对贫困人群的识别、政策与立法、分类帮扶落后地区、建立福利制度保障等。2020年后我国在相对贫困治理中怎样识别相对贫困人群、怎样防止绝对贫困人口的返贫和保障相对贫困人群的基本生活条件、怎样建立解决相对贫困的可长效机制等,都可借鉴国际成功减贫经验并结合我国实际制定切实可行的减贫措施。

第二,把我国的脱贫模式与经验进行国际交流。如前所述,我国的脱贫攻坚取得了辉煌的成就,创造了世界减贫奇迹。其原因在于有党的坚强领导和社会主义制度集中力量办大事的优势;如坚持党的领导、目标导向、精准方略(四个施策、五个一批、六个精准)、社会动员、群众主体、从严考核,等等。要对我国脱贫攻坚的成功原因和模式进行归纳和总结,在2020年后相

对贫困治理中仍应遵循,同时向世界讲好中国减贫生动故事,促进世界减贫事业的发展。

第三,学习国内发达地区治理相对贫困的典型,结合本地特点转化为行之有效的减贫思路。我国各地发展条件不一样,发展速度有的快、有的慢,有落后地区、有发达地区,一些发达地区不仅经济发展得好,脱贫攻坚也做得好,有先进的典型可借鉴,如浙江省相对贫困人群的识别,按照上年农民人均纯收入45%左右和不少于农村户籍人口10%的要求执行;相对贫困的治理实施“收入倍增计划”,等等。有些可复制可推广,结合本地实际可转化为行之有效的减贫思路,助推本地相对贫困治理的发展。

## 从共享发展理念的贯彻来看

共享,顾名思义,就是大家一起共同享受。就内涵而言,目前全国正在开展共建共享,新进共享改革开放的成果,但离全面共享、全民共享还有一定的差距。因此贯彻好共享发展理念,才能充分体现中国特色社会主义的本质要求,实现全面共享、全民共享。在相对贫困治理中贯彻共享发展理念要做到:

第一,增强基本公共服务的作用,推进相对贫困群体的基本公共文化教育、基本医疗卫生服务、基本社会保障服务,实现公共服务均等化。随着经济社会的发展,共享的内容和范围不断拓展,人民的获得感、幸福感、安全感不断增强,但地区之间、行业之间、城乡之间、不同群体之间发展不平衡依然存在。因此在相对贫困治理中要增强基本公共服务的作用,推进相对贫困群体的基本公共文化教育、基本医疗卫生服务、基本社会保障服务,实现公共服务均等化。要统筹教育、医疗、公共服务等资源,实现城乡一体、平衡发展;健全完善城乡居民基本养老保险制度,提高养老、医疗等保障水平。

第二,增强道德力量,发挥第三次分配的作用,提高相对贫困群体收入水平。党的十九届四中全会指出:“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”。这在制度和政策上为相对贫困人群增加收入提供了遵循。第三次分配通常是指在道德力量作用基础上的再分配,其范畴很广,包括社会公益事业部门、自愿从事捐赠者把捐赠的钱用以帮助低收入人员或相对贫困人群,还包括发生如地震、洪水、长期干旱、泥石流、传染病等灾情时向慈善机构捐献和自愿向受灾群众捐款等。其目的也很明显,帮助低收入家庭或相对贫困人群。因此,要通过宣传、表彰慈善或立法等途径,增强道德力量,增加爱心,发挥第三次分配的作用,把捐赠所得资金加大用于帮助低收入家庭或相对贫困人群。

(福建省龙岩市委党校 廖其成)