



精准扶贫重在创新农村公共产品供给机制

——以福建省龙岩市实践为例

□ 俞桂海

扎实有效推进精准扶贫、精准脱贫，必须解决好公共产品供给的基础性工作。龙岩市位于福建省西部，是著名老区、山区和贫困地区。近年来，龙岩市将农村公共产品供给举措纳入到精准扶贫的总体框架内，进行了有益的探索，全面推行精准扶贫“9336”模式，寻找“贫根”、对症下药、靶向治疗，实行就业辅助、结对帮扶、生产扶持、就学资助、社会捐助、住房援助、生存救助、科技帮扶、医疗援助等九项菜单式公共产品供给，在推进精准扶贫、精准脱贫、全面建成小康社会中，全力抓好部门挂钩、资金捆绑、干部驻村三项举措，探索创新农村公共产品供给机制，着力解决农村公共产品供给中存在的问题，全力推进全面建成小康社会进程，取得了显著成效。

创新责任明确、多元供给的精准多元主体机制

龙岩市鼓励和引导市场、社会力量等共同参与公共产品的供给，建立和完善责任明确、多元供给的供给主体机制，以提高供给水平和供给效率。

划清政府间的供给责任，发挥政府在农村公共产品供给中的核心主体作用。着重做好两项工作：一是着力厘清政府间的

公共物品的供给中发挥重要作用。社会组织具有一定的公益性质，通过与政府和企业的亲密合作，市场和政府在公共产品供应方面的缺陷可以在一定程度上得到解决，特别是农村的希望工程、公共医疗、科技服务等，提供个性化的供给方案。农村社区组织体系包含社区党组织、自治组织、监督组织、群团组织、社会组织和经济组织等，特别是要发挥村集体经济组织的作用。龙岩市制定了社会组织参与扶贫攻坚的活动原则、帮扶形式、组织领导等规定，鼓励社会组织及成员承担社会责任，发挥各种资源优势，助力贫困村贫困户发展生产、就业创业，加快脱贫奔康步伐。

重视贫困地区农民真实的需要和价值偏好，健全农民参与机制，发挥农民在公共产品共建共享的主角作用。在财政难以或不会扩大到农村末端，农民合作已成为一种极为有效的供给方式。一方面，农民不仅是农村公共产品的最终受益者，且应担任共建共享的主角。永定区建立了重大村务“一事一议”理事会制度，由村干部以外的各级人大代表、离任村主干、老党员、村民代表或户代表组成理事会，协商解决工程项目建设、经济项目建设及惠农项目等，发挥农民在公共产品共建共享的主角作用。另一方面，要使农民能够有效参与，就必须加强对贫困农民的职业培训，提高他们的能力和素质，使他们成为一种新型的有文化、懂技术、会经营、善

创新对症下药、靶向治疗的精准优化供给机制

龙岩市创新发展理念，加快推进精准扶贫力度，从贫困村、贫困户实际出发，对症下药，靶向治疗，创新精准优化的农村公共产品供给机制。

基础设施扶贫公共产品供给机制。一方面，市县级财政加大对贫困村扶贫资金的支持力度，按照龙岩市“十三五”现代农业发展专项规划要求，扶持建设一批村级扶贫示范村，重点解决产业饮水困难、道路困难、发展困难等问题。另一方面，完善全社会参与的激励机制，积极引导和动员银行、企业、社会组织等各类资金流向农村基础设施建设。例如，连城县成立针对贫困户的小额信贷风险担保基金，对于种养、农产品加工业及农家乐等脱贫项目可以提供5万元以下贷款，并给予3年全额贴息。

产业扶贫公共产品供给机制。一方面，加大资金整合，拓宽贫困地区产业扶贫的融资平台，通过提供农村公共产品，改善产业发展的条件，把资源优势挖掘出来，从而增强发展活力，增进农民收入。另一方面，把产业扶贫政策用足用够用活，发挥龙岩青山绿水的生态优势和丰富多彩的客家民俗优势，通过乡村旅游带动扶贫开发及脱贫致富。例如，连城县有近千户贫困户参加光伏扶贫项目，给贫困户持续带来稳定的收入。

金融扶贫公共产品供给机制。一方面，为精准扶贫提供资金支持，使档案卡中的贫困户能够享受贷款政策，使有意愿发展产业的贫困户受益，走上富裕之路。另一方面，加强金融扶贫工作的机制创新，探索“农民专业合作社+”“龙头企业+”“家庭农场+”的金融扶贫服务机制等。例如，永定区不断创新金融扶贫机制，为近2000户建档贫困户发放脱贫信贷资金。

电商扶贫公共产品供给机制。一方面，充分发挥财政资金在引导和利用电子商务缓解贫困中的作用，探索PPP和委托经营等市场化方式，调动基础电信、广播电视企业的积极性和私人资本参与，并改善电子商务基础设施；另一方面，在电子商务扶贫的背景下，探索村官+农户+农产品+众筹的链条，将城市消费者与贫困村、贫困户联系起来，以消除贫困、实现精准扶贫，出现了鹰巢·众创空间、汀州凤河田鸡公司养殖基地、饶山铺子等电商扶贫典型案例。

教育扶贫公共产品供给机制。一方面，增加对义务教育的资金投入，适当增加对偏远地区乡村教师的生活补贴，以稳定人才队伍，使贫困地区的儿童在起跑线上不再输，探索与提升扶贫造血功能相结合的公共物品供给的扶贫格局，努力防止贫困的代际传递。另一方面，扶贫必须扶技能，要着力强化职业技术教育。闽西职业技术学院、龙岩技师学院应落实好贫困生的定向招生工作，尤其要加大对长连武扶贫开发试验区的倾斜。

易地搬迁扶贫公共产品供给机制。一方面，按照龙岩市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要要求，充分尊重贫困群众意愿，加快实施易地搬迁扶贫项目，



龙岩技师学院学生正在面试

将贫困家庭危房改造与受益项目搬迁和生态移民相结合，不搞一刀切。另一方面，妥善解决易地搬迁后农民的生产生活问题，因地制宜，积极帮助搬迁群众培育支柱产业，促进农民增收。例如，2019年，连城县易地扶贫搬迁116人，并统筹考虑就业等后续发展。

就业扶贫公共产品供给机制。一方面，动态把握贫困农村居民的就业和失业状况，符合条件的落实就业指导、技能培训、工作介绍和权益维护等相关扶持政策服务。例如，上杭县人力资源和社会保障局采取因户施策，帮促贫困群众就业创业。另一方面，加大对贫困劳动力就业培训的公共产品投入力度，开展培训工作，扩大农村富余劳动力的充分就业。例如，近年来，市人社局开展免费创业培训，贫困劳动力通过培训，职业技能、岗位技能得到了提升。

医疗卫生扶贫公共产品供给机制。一方面，根据龙岩实际，逐步建立一个覆盖城乡居民的医疗保障体系，确保落实健康扶贫，贫困人口拥有基本医疗保障与服务。另一方面，落实龙岩市关于加快完善基层医疗卫生机构综合改革实施意见，将基层医疗卫生机构基本建设专项资金列入预算，分年度安排，逐步缩小与沿海发达地区的差距。

生态旅游扶贫公共产品供给机制。一方面，坚持生态优先战略，积极挖掘整合闽西丰富的生态、客家、红色等旅游资源，开发农事体验、生态农庄、避暑、健身、漂流等不同的旅游产品。另一方面，以生态保护+产业发展作为扶贫方向，协调开发商、农民、游客等方面的利益，因地制宜地探索乡村旅游发展模式，在全国旅游扶贫示范项目中，龙岩市有多个项目入选。

社会组织扶贫公共产品供给机制。一方面，建立了财政支持社会组织制度，适当放宽准入门槛，规范政府购买服务，使社会组织在参与扶贫攻坚中作贡献、受教育。另一方面，与政府相比，社会组织在扶贫方面有自己的独特优势，例如在行业协会商会、专业合作社、家庭农场、龙头企业的示范带动下，贫困家庭通过分享或转让土地、森林、草原、劳动力和其他资源的方式来实现参与产业发展。政府对能够带动贫困家庭发展的社会组织，给予一定的贷款贴息或产业资金支持。例如，长

汀县童坊供销社合作社有100多名成员，其中五分之一是该镇的贫困家庭。

创新阳光管理、重在监督的精准督查监督机制

龙岩市坚持运用法治思维、阳光管理，通过法治建立体制内外的精准督查机制，效率和公平贯穿在农村公共产品供给的全过程中。

应用法治思维，落实农村公共产品供给的制度性安排。农村公共产品的供给涉及政策、法律等诸多刚性元素，目的是实现农村公共产品供给的规范有序。扶贫制度安排属于农村公共产品供给范畴，这一安排就是为了实现公平和效率的均衡。龙岩市全面推进依法实施各项扶贫政策制度，认真贯彻落实相关政策，在规划、项目、资金、监督等方面，实施阳光操作，提高公共产品的依法有效供给。

健全体制内监督机制。主要是做好两项工作：一是建立巡查监督机制，由县级纪委组织牵头，监察室、审计、财政、农业等部门抽调专人组建督察组对扶贫惠民的公共资金使用、项目开展等问题进行拉网式巡回检查，分类建立问题台账，及时纠正出现的问题，对于扶贫工作中的腐败问题严惩不贷。二是明确扶贫部门的主要职责和边界责任，建立并落实扶贫权力、责任清单制度，公开各项流程，查处各种违法乱纪的行为，形成扶贫权力运行监督体系，防止扶贫权力的偏离和任性。

健全体制外监督机制。注重体制外对公共产品供给的全程监督，发挥好非政府组织、群众、民主党派和新闻舆论的作用，要求推行阳光扶贫、公正扶贫，规范扶贫程序，群众的知情权、参与权、决策权和监督权得到充分彰显，建立第三方评价机制，提高公共产品供给项目的科学评价水平，监督公共资源的使用，确保供给的有效性。

综上，在精准扶贫、推进全面建成小康社会中，要高效有序地提供农村公共产品，就必须创新精准多元主体机制、精准投放决策机制、精准优化供给机制、精准督查监督机制。通过这些机制创新，公共产品的质与量都得到提升，推进了龙岩老区脱贫攻坚奔小康。

（作者单位：福建省龙岩市委党校）



培料村原来是一个省级贫困村，在村党支部的引领和党员的带动下，转变为具有产业支撑的“造血型”示范村，是福建省首家淘宝村

财政关系，充分应用赋予省级及以下政府更多自主权的政策红利，明确责任划分，补上供给短板，解决财政领域不平衡不充分的问题，积极争取到更多的政策和资金支持基层，加大对困难群体补助、基础义务教育投入育、社会治安治理、公共卫生环境治理等基础性的公共产品的供给。二是瞄准供给短板，探索农村公共产品制度化供给机制。对于交通基础设施落后的地区，加大建设资金的投入，对于农村劳动技能、就业机会等问题，加大对他们的专题政策扶持，使他们能够走上致富之路，对于留守老人、妇女、儿童及丧失劳动力人员则采取更多关爱举措，包括通过与社会组织合作，提高帮扶、服务水平。同时，积极鼓励农业产业化龙头企业、农民专业合作社等社会组织以股份制、托管制和提供就业等形式增加贫困村和贫困家庭的收入，贫困村和贫困家庭可以分享矿产、生态、水电等资源开发的收益。

应用市场机制，发挥企业参与公共产品供给的优势。企业是农村公共产品供给的重要参与者。龙岩市积极鼓励和引导企业参与其中，以市场为导向，组织动员企业帮扶贫困村、贫困户，通过电子众筹扶贫、商务扶贫等途径，发展特色产业，倡导每个企业结对帮扶20户以上贫困户，时间为3—5年，采取多种形式开展帮扶活动，许多贫困户在帮扶后得以脱贫致富。例如，晋江（长汀）工业园区，为当地贫困户务工就业创造条件，还为长汀县的生态文明、社会就业以及灾后重建等捐赠资金2000多万元。

社会组织和农村社区组织根据自身的优势积极参与公共物品的供给，并在农村

管理的职业农民。例如，长汀县建立和完善了教育培训、认证管理和支持政策的“三位一体”培养体系，每年300名以上新型职业农民走向农村广阔的创业天地，连城县通过“雨露计划”培训贫困户等。同时，鼓励村民以自筹、自办的方式提供农村文化室、农村书屋等农村文化公共产品，从而提高自身素质。

创新以需定供、上下结合的精准投放决策机制

龙岩市重视农村基层民主制度建设，采取多层次、多角度的民主协调方式，以需定供、上下结合，解决好农村公共产品供求不平衡和一些农民群众还不满意的问题。

建立有效的农民需求表达机制。一是建立涉农公共产品需求信息收集机制。村民委员会、乡镇人民代表大会等组织要及时收集村民和代表的意见和建议，同时完善农村信访制度，拓宽农民表达的渠道。二是通过新型职业农民培训等多种方式，着力提高农民参与的质量。在充分彰显农村“一事一议”制度在农村公共产品供应中的优势的同时，应在法律框架内充分发挥合作组织、专业协会及其他非政府组织的监督、协调和参与作用。

按照农民需求位序结构，重点满足公共需求的关键点。按重要性依次排序为：保障基层机构的正常运行支出、确保农村义务教育、支持农村交通和人饮工程、支持农村医疗卫生体系、支持农村社会保障体系、支持其他农业基础设施建设和农业科技进步等。



武平县东留镇泥洋村激励性扶贫富农种植示范基地简易钢架大棚内，农民刘接增正忙着平整土地摆放富农籽种苗



上杭县白砂镇大科村激励性扶贫对象傅富先夫妇在家庭农场喂兔子