

# 精准扶贫助推我国贫困地区 2020 年如期脱贫

北京师范大学中国扶贫研究中心 张 琦

**摘 要:**精准扶贫的核心内容体现在习近平总书记提出的“对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”,即“六个精准”。这一思想是在总结我国前期扶贫的“四个精准”基础上将精准扶贫、精准脱贫推向了新阶段,即扶贫对象更加精准,扶贫脱贫措施更加精细化,资金管理和使用更加高效,扶贫脱贫措施和项目更加追求差异化和个性化,扶贫脱贫的结对帮扶更加紧密化,进一步丰富了“精准扶贫”内涵。本文在总结精准扶贫所取得的巨大成效的基础,针对存在问题提出如下建议:(1)注重解决精准扶贫推进中的区域差异性和发展不平衡性问题;(2)研究和解决贫困户脆弱性和外部突发性因素影响变大所导致的扶贫脱贫的稳定性和长效性的新方法和新思路;(3)研究探讨扶贫脱贫标准依然偏低、单一化指标带来扶贫脱贫不稳定性问题;(4)研究和尽快解决新形势下扶贫脱贫治理体系存在的功能和职责不明晰问题;(5)消除贫困地区对精准扶贫长效化存在的担忧;(6)精准扶贫与精准脱贫进度需要更科学安排;(7)加大力度做好片区规划实施与精准扶贫融合推进。

**关键词:**习近平讲话;精准扶贫;扶贫脱贫;全面建成小康社会

中图分类号:F126.2 文献标识码:A 文章编号:2095-3151(2015)64-0016-05

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2015.64.002

## 一、习近平总书记关于精准扶贫的论述

习近平总书记高度重视扶贫开发工作,多次深入贫困地区考察调研并指出“各级党委、政府和领导干部对贫困地区和贫困群众要格外关注、格外关爱,履行领导职责,创新思路方法,加大扶持力度,善于因地制宜,注重精准发力。”2013年

11月3日,习近平总书记在湘西土家族苗族自治州调研扶贫攻坚时提出了“精准扶贫”,强调要“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”。2015年又指出“要把扶贫攻坚抓紧抓准抓到位,坚持精准扶贫,倒排工期,算好明细账,决不让一个少数民族、一个地区掉队。”“要采取超常举措,拿出过硬办法,按照精准扶贫、精准脱贫要

求,用一套政策组合拳,确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战。”针对“十三五”规划提出:“切实做到精准扶贫。扶贫开发贵在精准,重在精准,成败之举在于精准。各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人(第一书记)精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。要坚持因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,区别不同情况,做到对症下药、精准滴灌、靶向治疗,不搞大水漫灌、走马观花、大而化之。要因地制宜研究实施‘四个一批’的扶贫攻坚行动计划,即通过扶持生产和就业发展一批,通过移民搬迁安置一批,通过低保政策兜底一批,通过医疗救助扶持一批,实现贫困人口精准脱贫。”“形势逼人,形势不等人。各级党委和政府必须增强紧迫感和主动性,在扶贫攻坚上进一步理清思路、强化责任,采取力度更大、针对性更强、作用更直接、效果更可持续的措施,特别要在精准扶贫、精准脱贫上下更大功夫。”

## 二、精准扶贫的重大意义

习近平总书记精准扶贫战略思想的重要意义主要体现在以下四个方面:(1)精准扶贫是我国到2020年全面实现小康目标的重要保障。习近平总书记指出“全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在贫困地区。全党全社会要继续共同努力,形成扶贫开发工作强大合力。”“我们实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会,没有老区的全面小康,特别是没有老区贫困人口脱贫致富,那是不完整的。这就是我常说的小康不小康、关键看老乡的含义。”“‘十三五’时期是我们确定的全面建成小康社会的时间节点,全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区。各级党委和政府要把握时间节点,努力补齐短板,科学谋划好‘十三五’时期扶贫开发工作,确保贫困人口到2020年如期脱贫。”

(2)实施精准扶贫是完善扶贫开发治理体系的迫切需要,是加强扶贫开发治理能力建设的必然要求。消除贫困是实现“全面小康”的重要前提,实现共同富裕是社会主义制度的本质要求。精准扶贫要求扶贫开发治理体系要以促进社会公平正义、增进贫困人口福祉为出发点和落脚点,促进公平社会环境的营造,保证贫困人口平等参与、平等发展的权利。(3)实施精准扶贫是我国当前阶段扶贫开发转型的需要。我国经济发展新常态将给整个经济运行体系和状态带来重大变化,也会给扶贫开发带来新挑战和新考验。经济增长速度放缓将会相应地降低减贫效应,给完成每年减贫1000万人的任务带来新难度和新压力。新常态预示着扶贫开发和减贫的动力机制发生新变化,主要表现在新常态使减贫脱贫的路径和方式发生新变化,一方面农户收入来源发生结构性变化,农民就业方式也随之变化调整,新常态可能会带来扶贫脱贫资金的新压力。(4)实施精准扶贫是适应贫困人口特征变化的需要,是扶贫开发机制创新的重要内容。农村城镇化、农业工业化发展、农村空心化以及老龄化导致了农村扶贫脱贫的艰难性,只有精准扶贫、精准脱贫才能获得真正的效果。

## 三、精准扶贫已经取得巨大成效

精准扶贫的核心内容就是习近平总书记所提出的“对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”,即“六个精准”。这一思想是在总结我国前期的“四个精准”基础上将精准扶贫、精准脱贫推向了新阶段,即扶贫对象更加精准,扶贫脱贫措施更加精细化,资金管理和使用更高效,扶贫脱贫措施和项目更加追求差异化和个性化,扶贫脱贫的结对帮扶更加紧密化,进一步丰富了“精准扶贫”内涵。实践证明,精准扶贫在推动我国到2020年如期脱贫方面已经取得巨大

成就:

1. 精准扶贫精准脱贫各项制度基本建立,精准扶贫精准脱贫的制度体系初步形成。自《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》出台以来,全国各省市自治区均制定了落实该项政策文件的省级、县级文件,精准扶贫各项制度体系初步形成,为精准扶贫机制建立奠定了良好制度基础。

2. 精准扶贫机制实施顺利推进,精准识别工作顺利完成,扶贫对象精准程度大大提升。2014年建档立卡制度实施,全国所有贫困县、片区县和省级贫困县的贫困村和贫困户都已经精准识别。据统计,全国12.8万个贫困村、3000万个贫困户和9000万贫困人口全部完成了贫困建档立卡,并经过2015年以来的复核、检查和调整,贫困户、贫困村、贫困乡镇的各项综合信息档案已经建立起来,从而保证了扶贫对象的精准,为资金精准、项目精准、驻村帮扶精准的全面有效实施奠定了较为扎实的基础,也为建立贫困大数据建设提供了较好基础数据。

3. 驻村帮扶工作队伍基本到位,贫困村第一书记也陆续到位,从而形成了新时期坚强有力的中国扶贫脱贫治理新型结构。目前我国向12.8万个贫困村选派的驻村帮扶工作队伍中的40多万干部基本到位,贫困村第一书记选派也在加快到位,平均每村3~5名干部,每个贫困户都有对应的帮扶干部,从而形成了新时期我国在贫困村由两委干部(村支部和村委会)、驻村帮扶工作队员、驻村包村干部、第一书记等组成的新型干部体系,构建了扶贫脱贫新型治理结构即乡村治理结构。做到了每个贫困户都有属于自己各自的帮扶干部对接,贫困户生产、生活及产业发展都有干部在指导和帮扶。

4. 新时期中国全社会扶贫脱贫的“大扶贫”格局已经形成。目前,从中央国家机关部委、省

市机关事业单位、国有企业、县直机关到乡镇村,都积极参与到我国贫困村的扶贫脱贫工作中,社会团体及民营企业也都积极参与,无论是以片区牵头单位,还是对口帮扶、东西协作,扶贫脱贫的共同职责将政府、社会和市场力量汇聚在一起,为贫困地区2020年如期完成脱贫任务提供了强有力的支撑。健全干部驻村帮扶机制,实现了驻村帮扶制度化,把各级政府工作人员同贫困户直接而紧密地联系起来,几乎动员了全社会的力量参与到了扶贫体系中。同时,通过动员社会参与,更加广泛地将社会各方面力量纳入扶贫开发制度,形成“大扶贫”的扶贫攻坚格局。

5. 帮扶资金和帮扶项目的精准度大幅提升。正是由于扶贫对象精准程度不断提高,从而为资金精准和项目精准奠定了基础,即扶贫项目和扶贫资金完全瞄准贫困户和贫困村,产业扶贫项目,资金贷款对象,社保、医疗卫生计划等民生项目以及交通、水利、电等基础设施项目与资金也同样聚集到了贫困村和贫困户,提升了扶贫脱贫效率。与此同时,资金和项目精准的另一方面是因村因户不同而实施不同脱贫措施,针对因病致贫、因教育致贫等确定了不同扶贫脱贫项目和资金配套。一方面,促进了财政专项扶贫资金管理机制、金融服务机制的改革,另一方面也起到了强化金融扶贫服务机制的导向作用。

6. 各具特色的精准扶贫、精准脱贫创新模式不断涌现。在精准扶贫、精准脱贫新战略下,中国各省市县乡镇积极行动起来,根据自身条件和优势,创新和探索了很多不同特色的精准扶贫、精准脱贫模式。例如,在以前广东“双到”模式(规划到户、责任到人)、陕西“三五”模式、江苏“分类精准扶贫”等基础上,2015年全国又出现了诸如贵州的“四看”精准识别法,识别扶贫对象的方法更加简便、有效。甘肃省在“联户联村——双联”模式基础上又创新推出了“六精

准”和“1+17”扶贫模式及贫困县村户脱贫“191712标准”等新举措、新方式。

7. 精准扶贫、精准脱贫机制实施,大大提升了扶贫脱贫治理能力的提升。通过前期我们对贵州、陕西、广西、内蒙古、甘肃、云南、湖北等地的实际调研结果发现,精准扶贫、精准脱贫大大提升了扶贫脱贫的治理能力和水平,调查村的农户收入提升了28%以上,产业收入和创业收入在收入中所占份额提升了近10个百分点,农户生计能力和应对风险能力大大提升,将脱贫时间平均提前了1.8年。与此同时,通过精准扶贫和精准脱贫的责任制目标,贫困县尤其是贫困乡镇已经将扶贫脱贫作为考核评价全部内容,强化了脱贫内生能力和动力。

8. 增强了扶贫脱贫责任意识,密切了干群关系。精准扶贫、精准脱贫明确了贫困县、贫困乡镇村扶贫脱贫具体目标和重点任务,并且将扶贫脱贫目标任务落实到驻村帮扶干部个人身上,从而增强了对贫困户在帮扶措施、就业培训、产业发展等方面的责任,提升了扶贫脱贫能力,加快了扶贫脱贫的效率和速度,与此同时,也形成了乡镇政府与贫困村贫困户、干部与群众日益密切的共同体,减少缓解了干群矛盾,形成了新型干群关系。

#### 四、中国精准扶贫、精准脱贫面临的问题、挑战及建议

1. 要注重解决精准扶贫推进中的区域差异性和发展不平衡性问题。目前全国建档立卡基本完成,有些省份还针对建档立卡数据资料存在的问题进行了重新的核对调整,使帮扶对象精准化程度大大提高。与此同时,全国12.8万个贫困村的驻村帮扶工作队和第一书记的选派工作大多已经完成,有些已经运行了一年时间,第一书记进驻工作正在积极推进。然而,就项目精准、资金精准、脱贫成效精准情况看,省际间、县

域间甚至乡镇村间在进度、进程、精准水平和效果上存在差异。重点县的乡镇村户和非重点县的乡镇村户、示范县的乡镇村与非示范县的乡镇村户之间存在很大差异,示范点各项工作明显好于非示范点。建议国家和省市在实施精准扶贫、精准脱贫中,既要注重区域差异性,但同时还要注重统一性和一致性,首先要均衡推进、均衡发展,尽量避免政策差异性导致区域间的不公平性;其次,以推广示范县乡镇经验为导向,稳步推进精准扶贫、精准脱贫协同发展。

2. 研究和解决贫困户脆弱性和外部突发性因素影响变大导致的扶贫脱贫的稳定性和长效性的新方法和新思路。精准扶贫、精准脱贫提升了扶贫脱贫的能力和效果,但是,经济发展脆弱性、自然和社会脆弱性不断增强,导致扶贫脱贫家庭返贫现象提升。返贫的易发性主要表现在突发性的自然灾害增多、突发性的疾病大病增多、突发性的交通事故和社会治安危害增大,与此同时,就是因学导致贫困的影响度仍然很高,因婚姻致贫因素在不断提高,从而影响了扶贫脱贫效果和水平。建议国家要在精准扶贫和精准脱贫过程中,一方面要加大医疗教育扶贫力度,减少返贫比率;另一方面要加大对自然灾害治理的投资,减少灾害对贫困影响。与此同时,关键还是要强化产业扶贫力度和产业培育,提升贫困户的产业发展可持续能力,产业发展和产业扶贫培育更加精准。与此同时,加大贫困户专业技术培训,尤其是强化“雨露计划”项目的实施。

3. 研究探讨扶贫脱贫标准依然偏低,单一化指标带来扶贫脱贫不稳定性问题。一方面,目前贫困人口标准是2300元,这与目前农村消费需求 and 物价上涨因素比较,显然是一个低水平标准。另一方面,就是人均收入指标的单一性问题。尽管中国各省县乡镇和贫困村在扶贫脱贫中采取了像威宁的“四看法”,甘肃省的191712

村户多维贫困脱贫考核评价方法,但在测定全国贫困人口和各省脱贫人口时,仍然还是以人均收入的单一指标来确定,显然,与贫困人口所需要的吃穿住用和公共服务需求相比较,已经难以适应目前农村实际需要了。制定和调整扶贫脱贫标准及实施多维贫困综合指标刻不容缓。建议:(1)国家在贫困标准制定中综合考虑多种因素实施多维贫困标准的测度监测;(2)根据世界银行贫困新标准制定中国扶贫脱贫新标准。

4. 研究和尽快解决新形势下扶贫脱贫治理体系在功能和职责不明晰的问题。一方面,对于目前的驻村帮扶工作队、第一书记、驻村帮扶干部和原有的村级两委干部之间职责分工问题已经成为有效推动扶贫脱贫的重要问题,目前已经出现了职责不明、分工不清所导致的工作重叠、工作缺位和权责不协调问题,有些已经出现矛盾,需及时解决。另一方面,新扶贫脱贫治理体系和大扶贫格局形成后,资源资金整合和运行管理机制包括企业和社会团体等参与扶贫脱贫后的整体管理也正成为当前的重要问题。建议国家和省市贫困县组织部,尽快研究和探索并制定新时期村委会、村支部、村干部、驻村帮扶工作队干部和村第一书记的职责分工,形成新时期中国农村扶贫脱贫治理新体系。

5. 消除贫困地区对精准扶贫长效化存在的担忧。精准扶贫、精准脱贫效果明显,深受群众欢迎,但目前群众最担忧两个问题:其一,目前的脱贫标准低,确定为脱贫户后,对返贫后没有帮扶的担心增多,其二,驻村帮扶政策和机制是否可以长效化?是否是仅仅这几年的短期性政策,需要进行研究。建议对以下政策的重点研究:第一,2020年如期实现脱贫目标后,我国扶贫脱贫任务转向提高收入水平,减少和消除相对贫困,第二,小康社会后我国的贫困标准是什么?第

三,驻村帮扶制度等一系列精准扶贫政策实施时限。

6. 精准扶贫与精准脱贫进度需要更科学地安排。国家期望到2020年时点上如期实现全国范围内的整体脱贫目标,这要依靠各省脱贫目标的实现来支撑,尤其是贫困人口较多省份的脱贫程度和脱贫快慢直接影响着全国脱贫程度和水平。需要各省制定目标,以此类推,各省则制定贫困县退出目标计划和时间进度,县制定乡镇退出计划目标,乡镇制定贫困村退出计划目标,但目前普遍存在的现象是层层将脱贫计划的时间提前,很多省份都初步确定在2017年首先脱贫,所以2015~2016年和2017年的脱贫任务相当艰巨,对此需要进行认真分析。建议:其一,国家和各省市在制定脱贫目标时要更加精准,不宜主观上提前时间;其二,县乡镇村和农户脱贫退出应有所区别,但也要进行动态调整,对于返贫户要及时给予帮扶,建立动态调整机制,制定新政策,进一步提升精准扶贫程度和水平。

7. 加大力度做好片区规划实施与精准扶贫融合推进。片区规划是我国扶贫开发重要举措。3年来实践证明,在推动扶贫脱贫投资和调动中央国家部委积极参与扶贫开发中起到了积极作用,取得了明显效果。如何继续利用并聚焦连片特困地区主战场,落实习近平总书记所讲的“要强化扶贫开发工作领导责任制,把中央统筹、省负总责、市(地)县抓落实的管理体制,片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制”,是一个需重点解决的问题,将片区规划实施与精准扶贫融合推进,也是一个重要问题。建议:其一,继续加大片区规划实施力度,以片为重点,将片区规划实施作为精准扶贫的抓手;其二,加大片区规划与“十三五”规划的对接,为精准扶贫创造良好基础支撑和强有力推动力;其三,加大片区规划实施考核力度。■