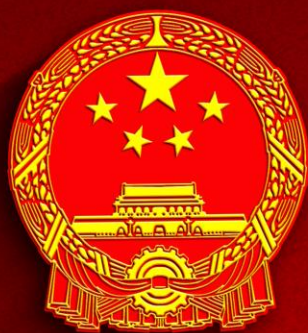




热烈庆祝 浙江省十二届人大五次次会议 隆重召开
浙江省政协十一届五次次会议

精准扶贫

— 台州市图书馆 —

浙江省公共图书馆信息服务联盟

目 录

媒体视点	4
脱贫攻坚，精准算好“一本账”	4
南郑县：非遗成精准扶贫“新动力”	5
结合工作职能实施精准扶贫	7
脱贫攻坚首战告捷	9
黄冈打造“五位一体”精准扶贫模式	11
汪洋在全国扶贫开发工作会议上强调	16
专家建言	16
推动精准扶贫开发的丹凤样本	16
精准扶贫的难点、对策与路径选择	25
因地、因时、因人制宜是实现旅游精准扶贫的核心	32
浅议精准化水利扶贫的实现途径	35
深入推进农村扶贫开发的若干思考	40
基于精准扶贫视角下的农村养老保险发展对策研究	45
革命老区精准扶贫的实践思考——以四川省达州市为例	53

免责声明:

浙江“两会”专题信息产品由浙江省公共图书馆信息服务联盟各成员单位联合编辑。信息内容采自公开的报纸、图书、期刊、数据库资源以及各大主流网站,每份专题我们都准确标明来源和出处,摘选信息内容的真实性、准确性和合法性由发布单位负责。

本期专题由台州市图书馆编辑,如您需要更为详细的内容及跟踪报道,请与该馆联络。

媒体视点

脱贫攻坚，精准算好“一本账”

人民日报 2016-12-23 第05版/评论

脱贫攻坚是一项系统性工程，如何做到井井有条、稳扎稳打，让千头万绪的基层工作顺利展开，考验着各级各地的能力。这不仅需要责任在肩、抓住重点，更需要思路清晰、方法得当。

“精准”，既是脱贫攻坚的理念之一，也是重要的工作方法。如何有效识别贫困户？如何动态跟踪脱贫进展？回答这些问题，需要在“精准度”上做文章。为此，巴中市建立了扶贫户月收支“一本账”，即统一印制“建档立卡贫困户收支登记簿”，用以明确登记扶贫过程中的各类事项，防止出现“数字脱贫”“注水脱贫”。目前，这项制度已覆盖全市 96942 户贫困户。

记好“一本账”，首先要让群众认账，保证规范性是基础。一方面，记账的内容清晰，主要包括贫困户家庭基本情况、日常现金及实物收支情况等；另一方面，要保持记录、评测的连续性，一户一簿、一月一卡，月记录、季分析、年评估，即便贫困户退出后，还要再记录一年，以确保“不返贫”。在此基础上，还要制定一个较为明确的“算账”方式。例如，为了全面反映贫困户现金流状况和人均纯收入增减情况，要算出每月的累计收入、累计支出、纯收入和人均纯收入等四笔账，并按合理的公式进行客观测算。

俗话说，“十个埋头苦干的，抵不上一个掐指会算的”。这告诉我们，既需埋头苦干，也要总结经验、找到规律，“掐指会算”的能力，也是“抬头看路”的本事。记好脱贫这“一本账”，需要包括贫困户在内的各个主体联合发挥作用。首先，第一书记（支部书记）记好政策性收入，对粮食直补、养老保险、低保等补贴款项逐一登记，让群众了解惠民政策、参与扶贫项目；其次，帮扶干部记好生产性收入，将稻谷、油菜、牛羊等和工资性收入分类登记，分析生产周期、经营成本和现金收益，让群众学会如何生产和经营；最后，户主记好生活类支出，详实登记医药费、学费、油盐等支出，通过自查和对比收支

情况，了解哪些收入可持续、哪些支出可节省，养成合理收支好习惯。

“记账”作为基础工作，其目的是为了更有效地开展帮扶工作。比如，制定科学的帮扶措施，需要综合考量资金整合情况、惠民政策落实情况、扶贫项目落地情况等；适时调整帮扶举措，也离不开对口帮扶的党员干部每月入户，如实登记贫困户收支明细。做好这些跟踪记录，才能为解决问题提供参考。对一些特殊问题，进行针对性补救；对一些共性问题，在分析基础上提出综合方案。

“一本账”不仅反映了贫困户脱贫致富的基本轨迹，也反映了扶贫工作、帮扶干部的工作轨迹、任务轨迹和责任轨迹。它背后是一套行之有效、有助于基层脱贫的工作模式。对贫困户而言，脱贫路径精准可靠；对结对帮扶干部而言，脱贫措施、工作轨迹有据可查；对第三方评估而言，脱贫成效真实可信。学会把宏观要求转化成微观创新，精准扶贫、精准脱贫才会有坚实载体，贫困群众的全面小康才有更为可靠的依托。

南郑县：非遗成精准扶贫“新动力”

中国文化报 2016-12-22 第 10 版/文化陕西

南郑县位于汉中盆地西南部，是联合国地名专家组命名的千年古县。在漫长的历史发展中，南郑人民创造出了灿烂的龙岗文化：丰富的历史故事、绚丽多彩的民间手工技艺、婉转优美的民间音乐、别具一格的民俗节庆活动……这些文化瑰宝共同构成了南郑非遗的深厚资源。

如何让丰富的非遗资源转化为富裕一方的新载体？南郑县将“政府资金奖励、传承人带徒传艺、生产性集中培训”等非遗传承工作与本地精准扶贫紧密结合，探索出一条既造福百姓，又使非遗文化活态传承的新路子。

“通过鼓励村干部或生产经营能以专业合作社的形式，建成藤编、棕编等五大生产性传习基地，将手工艺项目转化为乡村特色产业，助力百姓脱贫致富，也使古老手艺焕发青春。”陕西省南郑县文化馆馆长王庆和说：“我们将精准扶贫的目标变成实实在在的成效，更好地体现在老百姓的腰包里。”

事实上,“公司+农户”的方式是南郑实施非遗扶贫工程中非常实用的一种形式。像藤编这样的非遗技艺经过不长时间的培训,农户就可以熟练掌握,既不耽误农户种地、看孩子,还可以让他们增收,让非遗产品实现规模化生产、生产性保护。

黄官藤编合作社理事、该项目市级代表性传承人陈良顺表示,“公司+农户”的方式让省级非遗项目“南郑藤编技艺”由原来的水井村辐射到周边朝阳、双喜、桂花、五丰等5个村子的864户,现有1760人从事藤编加工。2016年合作社共生产藤编制品7万余件,销售收入3042万元,户均收入1.6万元,15个贫困户基本实现了脱贫目标。此外,他们还在淘宝、京东等网站开设了14个销售网店,产品还走向国门,远销到加拿大等国,线上年收入达到200万元。

61岁的贫困户何云芳,老伴得肾病3年多,医药费每月上万元。

“儿子为给他治病,40来岁头发就全白了,日常生活用度全靠我在藤编厂挣的2000余元。”何云芳说。

“针对贫困户的家庭实际,采取一对一的帮扶措施,对有能力在家制作的农户进行定点传艺,通过专业合作社发放生产资料,回收成品进行集中销售;对能到厂家打工的农户对象,安排其在厂家打工,既继承技艺,又挣取工资,最终实现托贫目标。”王庆和说,作为非遗保护实体负责单位的南郑县文化馆,在建立传承队伍上下了狠功夫。

首先,对掌握核心技艺的传承人,抢救性地挖掘整理其文化内涵和技艺特征,用文字、图片、录像和电子手段记录文化基因,建立艺术档案;同时,以政府为主导,建立传承机制。对带徒传艺、举办培训班的给予经费支持,对成就突出的进行表彰奖励。南郑县现有国家级非遗传承人2名、省级4名、市级9名、县级90名。2013年以来,县财政每年拿出18万元对90名县级传承人每人给予传习补助2000元;2014年以来,县财政每年用专项资金100万元开设国家级非遗项目“汉调桡桡”传承人培训班,从全县招收60名年龄12岁左右的学生,集中进行文化课和地方戏3年定向培养,为这项古老的遗产延续根脉。

值得一提的是,南郑县斥资500万元建立的电子商务平台,利用

“互联网+”新模式整合全县非遗资源，对外进行密集宣传推介。手工制茶、土陶工艺、民间刺绣、编织类非遗产品均实现了网上直销。同时，还利用旅游景点、农家乐等线下场所，依托社会力量建立“传习基地”和“南郑非物质文化遗产体验中心”，在土陶生产厂家、传统榨油房、藤编及棕编生产作坊开设了各类体验馆，把传习活动和文化体验有机结合，让青少年、旅游者可以实地操作，亲身体验非遗传统文化的魅力。

由于政策到位，措施得当，“让百姓靠手艺挣钱，用非遗推动精准脱贫”的活态化传承模式已成为南郑非遗工作的新常态。（黄锋娟）

结合工作职能实施精准扶贫

云南省环保厅助力 81 户 290 人实现脱贫

中国环境报 2016-12-22 第 07 版/地方新闻

近两年来，云南省环保厅结合工作职能精准施策，用心用情用力推动“挂包帮”定点扶贫工作，取得显著成效。

截至目前，云南省环保厅已助力扶贫挂钩点大理白族自治州云龙县白石镇双龙村脱贫摘帽 81 户 290 人，其中 2016 年脱贫 37 户 136 人。

增派工作队员驻村帮扶

按照云南省委、省政府关于打赢脱贫攻坚战的决策部署，云南省环保厅负责对双龙村建档立卡贫困户 143 户共 506 人开展定点扶贫工作。

2015 年，云南省环保厅按照突出重点、全面推进，结合实际、分类指导，分工负责、责任到人的原则，拿出过硬办法推进扶贫工作落实，做到项目优先安排、资金优先保障、工作优先对接、措施优先落实，年底实现脱贫摘帽 44 户共 154 人。

2016 年初，云南省环保厅在总结工作经验、查找不足的基础上，及时调整和充实“挂包帮”“转走访”工作领导小组成员及办公室组成人员，在机关党委明确了一名专职扶贫工作联络员。

云南省环保厅在 2015 年派出 3 名工作队员的基础上，按照素质全面、业务精湛、作风过硬的要求，在厅机关和直属单位中选派 11

名工作队员进驻双龙村开展扶贫工作。将驻村工作队专项工作经费由省级要求的每人两万元增加至每人 5 万元，为工作队员驻村开展工作和其日常生活提供了保障。

结合扶贫挂钩点实际，云南省环保厅及时制定《云南省环境保护厅“挂包帮”“转走访”实施方案》，明确了帮扶工作总体目标、范围对象、工作任务、组织领导、实施步骤、工作要求等。

云南省环保厅厅长张纪华率领相关人员前往白石镇，走村入户实地调研扶贫工作开展情况，组织省环境科学研究院专家组拟定了《白石镇双龙村脱贫攻坚规划》《白石镇双龙村脱贫攻坚实施方案（2016 年）》。其他厅领导先后深入扶贫点指导监督，想方设法推进扶贫工作逐一落实。

云南省环保厅在强化管理、切实发挥工作队作用的同时，不断创新方式，做到扶贫党建双推进。制定了《关于在省环境保护厅直属机关党组织开展“双联系一共建双推进”活动的实施方案》，厅机关和直属单位党组织分别以一对一、多对一的形式与挂包村 4 个党支部（总支）开展“双联系一共建双推进”活动。通过组织村党支部书记到省环保厅参加党风廉政建设工作暨党务干部培训，厅领导上门为农村党员上党课、与村党支部座谈交流等途径，实现了省环保厅机关和农村基层党组织优势互补、资源共享、互促双赢、共同提高的目的。

加大环保项目扶贫力度

按照“五个一批”“六个到村到户”要求，云南省环保厅对症下药，坚持把精准扶贫与自身工作职能相结合，把农村环境综合整治作为扶贫工作的抓手，在项目推进和资金安排等方面给予大力支持。

据了解，2016 年，云南省环保厅为双龙村安排环境综合整治项目资金 600 万元、基层组织活动场所建设资金 100 万元、扶贫专项资金 80 万元，重点实施基础设施建设、村容村貌改造、产业扶贫发展等工程。在推进村容村貌整治、畜禽粪便治理、垃圾收集处置、双龙村小学围墙大门建设等工程的同时，积极开展产业扶贫，重点扶持了烤烟、金银花种植和家禽养殖产业。

今年以来，云南省环保厅先后两次对 143 户贫困户进行慰问，共发放慰问金 21.45 万元。中秋节期间，省环保厅“挂包帮”“转走访”

工作领导小组办公室通过村委会和驻村工作队，帮助建档立卡贫困户销售一批价值 4.8 万元的家禽产品，有效增强了建档立卡贫困户生产增收脱贫的信心。

为进一步明确扶贫责任，夯实精准扶贫、精准脱贫的基础，云南省环保厅扎实开展“挂包帮”“转走访”回访活动。截至 12 月 12 日，省环保厅 7 位厅领导、15 个处室、10 家直属单位已全部完成了 2016 年度回访工作，回访覆盖率达 100%。

同时，云南省环保厅认真组织自查评估，针对扶贫重点工作落实情况，查缺补漏、增添措施、补充短板，并向云龙县、白石镇政府交换意见，提出具体建议。

据了解，目前，云南省环保厅正在认真总结年度扶贫工作，精心制定 2017 年度帮扶计划，千方百计为双龙村村民找准增收途径，力争剩余 62 户建档立卡贫困户在 2018 年底前全面实现脱贫。

脱贫攻坚首战告捷

经济日报 2016-12-21 第 05 版/关注

开局之年扶贫任务超额完成，不仅极大地鼓舞了扶贫工作队伍的士气，更为 2020 年我国现行标准下农村贫困人口要全部实现脱贫，贫困县全部摘帽积累了宝贵经验——

2016 年，是我国脱贫攻坚首战之年。一年来，精准扶贫精准脱贫方略落地生根，脱贫攻坚战各项重点任务进展顺利，扶贫开发工作呈现新局面。12 月 20 日，国务院扶贫办主任刘永富在全国扶贫开发工作会议上表示：“脱贫攻坚首战告捷，取得良好开局，预计全年减少 1000 万以上农村贫困人口的任务可以超额完成。”

去年 11 月，中央扶贫开发工作会议吹响决战脱贫的冲锋号，到 2020 年，我国现行标准下农村贫困人口要全部实现脱贫，贫困县全部摘帽。

形成脱贫攻坚合力

脱贫攻坚，关系着全面建成小康社会的大局，关系着两个一百年目标的落地。一年来，各地各部门吹响脱贫攻坚冲锋号，从资金上、人力上、政策上充分保障，为脱贫攻坚首战告捷营造了良好氛围。

“钱从哪里来”是扶贫要解决的首要问题。一年来，中央和省级财政扶贫资金首次超 1000 亿元，其中，中央财政专项扶贫资金增加到 667 亿元，比去年增长 43.4%；省级财政专项扶贫资金预算超过 400 亿元，比去年增长 50%以上。资金到位让扶贫更有力度，更有底气。

扶贫对象精准不精准，是扶贫工作到位不到位的重要前提。为此，国务院扶贫办开展建档立卡“回头看”工作，全国动员近 200 万人参与，共剔除识别不准的贫困人口 929 万人，补录 807 万人，建档立卡指标体系逐步完善，数据精准度不断提高。

为让扶贫形成合力，东西部扶贫协作进一步强化。中办、国办印发《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》，调整完善结对关系，首次实现对全国 30 个民族自治州全覆盖，明确了京津冀协同发展京津与河北省张家口、承德和保定的扶贫协作任务。

此外，扶贫政策体系日趋完善。中央扶贫开发工作会议后，《关于打赢脱贫攻坚战的决定》出台，将重要政策举措 101 项具体任务分解落实到各部门，目前已出台 93 个政策文件或实施方案，措施实，含金量高。各省出台和完善了“1+N”系列文件。既有“加强版”“升级版”，也有“创新版”，对很多“老大难”问题都拿出了过硬举措。

精准扶贫有的放矢

为确保 2020 年如期脱贫，刘永富说，今年以来，各地深入实施精准扶贫、精准脱贫方略，真抓实干，成效显著。

实践证明，产业扶贫是扶贫攻坚的有力抓手。各贫困地区因地制宜发展特色农牧业、乡村旅游、电商、光伏等产业，探索产业发展带动脱贫增收的新模式。截至目前，全国种植面积已达 12 万亩，带动贫困人口约 3 万人。全国光伏扶贫下达项目总规模 516 万千瓦，仅安徽省建成村级光伏电站 811 个，并网发电 402 个；建成户用光伏电站 4.3 万户，并网发电 2.2 万户。

就业脱贫是重要手段。今年以来，人社部和国务院扶贫办在广东、湖南、湖北三省组织开展劳务协作试点，并在全国推开，期望通过贫困人口转移就业的方式，实现“一人就业，全家脱贫”。目前，全国有缴费记录的转移就业贫困劳动力 480 万人。甘肃实施“3 个 5000 万”精准扶贫示范工程，分别投入 5000 万元资金，在贫困地区开展

实用技术和劳务技能精准培训 12000 人，扶持 100 个贫困村发展村集体经济，扶持一批带动贫困户增收作用明显的农业专业合作社。

因病致贫、因病返贫在贫困人口中普遍存在。数据显示，贫困人口中因病致贫比例超过四成。为此，有关部门组织 889 家三级甲等医院对口帮扶 1189 个贫困县医院，启动白内障等专项救治行动；河北出台办法可减轻贫困患者医疗负担 50% 以上；内蒙古对建档立卡贫困人口基本医保、大病保险报销起付线分别降低 50%。

扶贫形势依然严峻

扶贫成绩令人鼓舞，但形势依然严峻：中西部一些省份贫困人口规模依旧较大，剩下的贫困人口大多分布在革命老区、民族地区、边疆地区和连片特困地区，贫困程度深，致贫原因复杂，减贫难度大，脱贫成本高，贫困人口数量多。

“2017 年是扎实推进脱贫攻坚战的重要一年，是精准扶贫精准脱贫的深化之年。”刘永富说，明年全国扶贫力度将进一步加大，加大脱贫攻坚投入，加大对特殊贫困地区、对特殊贫困群体的帮扶力度。巩固精准扶贫基础，提高识别质量。深入实施“五个一批”。推进社会扶贫，广泛动员各方面力量参与，形成脱贫攻坚合力。以最严格的制度执行，来倒逼扶真贫、真扶贫、真脱贫。

扶贫开发步入啃“硬骨头”、攻坚拔寨的冲刺期。2017 年目标任务已经明确，刘永富说，下一步，要在产业扶贫、易地扶贫搬迁、劳务输出、教育卫生扶贫、贫困村集体经济和基础设施建设等方面要取得新进展，在扶贫责任落实、扶贫资金监管、两项制度衔接、社会力量参与、激发内生动力等方面要取得新突破，在化解因病致贫返贫、保障安全住房、帮助特困地区特困群体脱贫等方面要进行新探索。

黄冈打造“五位一体”精准扶贫模式

项目难选择、政策难落地、资金难整合等问题仍待破解

经济参考报 2016-12-21

“发展产业脱贫一批”是打赢脱贫攻坚战的“关键一招”。湖北大别山革命老区黄冈市精准识别积极摸底，结果显示，丧失劳动能力的贫困对象只是少数，60% 贫困对象意向发展产业脱贫，其中 90% 贫

困对象期盼依靠企业、老板、能人带动脱贫致富。

当地开展“千企帮千村、脱贫奔小康”活动，已有 1600 多家企业、4392 个市场主体参与精准扶贫行动，带动 1500 个贫困村、13 万贫困户、36 万贫困人口就业或增收，形成了政府主导、市场带动、金融扶持、保险保障、贫困户主动作为的“五位一体”产业精准扶贫模式。

“挖掉贫困的根子最终要靠产业发展”

今年“十一”黄金周期间，黄冈市罗田县九资河镇圣人堂村迎来一年当中的旅游高峰：游玩的车队像一条长龙盘踞在山间公路上，120 户农家乐家家爆满。贫困户李国清家种的蔬菜、积攒的土鸡蛋也在这几天销售一空，全部卖给了农户们自己开办的农家乐。

圣人堂村距大别山主峰天堂寨不到 7 公里路程，旅游产业的兴起给这里曾经穷得揭不开锅的农民带来彻底变化，全村 180 户人家已有 120 户办起农家乐，年收入少则一二十万元，多则上百万元。

据村党支部书记肖春花介绍，圣人堂村还有一般贫困户 9 户，基本上是还住在深山里没有搬出来的人家，李国清就是其中一个。村里一方面由农家乐牵手贫困户，通过请工、代售农产品等方式帮扶贫困户，另一方面正在路边为他们建房子，让他们从大山深处搬出来，帮他们办起农家乐。

“圣人堂村四季都有风景，旅游产业发展还会越做越大，有了产业支撑，全部‘出列’没问题。”肖春花说。

黄冈市属于大别山集中连片特困地区，也是著名的革命老区，目前尚有农村贫困人口近百万。如何实现“精准扶贫、不落一人”？记者在当地调研时，基层干部普遍反映，易地搬迁、生态补偿、社保兜底等这“几个一批”必不可少，但挖掉贫困的根子，阻断贫困传递，最终要靠发展产业和扶持就业。

黄冈市委书记刘雪荣说：“没有市场主体带动，贫困对象小而散的生产方式无法对接大市场；有了市场主体带动，贫困对象就能‘借船出海’，跟市场经济紧密连在一起，获得更多的发展机会。”

自 2013 年起，黄冈市开展“千企帮千村，脱贫奔小康”活动，实施“一名领导 + 三至五家单位 + 一名工作队长 + 一家重点企业 + 一

个重点贫困村”的结对帮扶模式。

大别山片区是中国板栗四大主产区之一，罗田县被评为“全国板栗第一县”，但是靠天收、产量低、销售难等问题制约栗农增收。2003年，罗田县引进湖北绿润食品有限公司，通过公司的销售网络、研发能力，攻克保鲜技术难关，提高产品深加工能力，解决销售难困境。绿润公司采取订单收购的方式，将农户大量保鲜板栗快速销售到各流通市场，年均销售达2万吨，解决了相当多农户销售难、储存难的问题。

如今，“罗田一只羊”（黑山羊养殖）、“蕲春一棵草”（蕲艾产业）、“英山一片茶”（茶叶产业）、“麻城一朵花”（杜鹃花旅游）、“黄梅一炷香”（禅宗旅游）、“红安一道光”（光伏发电）等特色产业在黄冈大别山里蓬勃兴起，基本形成因县、因村、因企制宜的产业精准扶贫途径。目前，黄冈全市参与精准扶贫的市场主体共4392个，形成帮种、帮养、帮收、帮销以及联户带动、入股分红等多种帮扶模式。

“五位一体”形成产业扶贫“大合唱”

李云启家是罗田县凤山镇上石源河村贫困户，上有84岁老父亲，下有7岁大的小孙女，儿子儿媳几年前在一次意外中不幸遇难，58岁的李云启几乎陷入绝望。2015年，罗田县为李云启家提供3万元贴息贷款，又提供1万元扶持资金，帮他家购买10只母羊和1只公羊。今年算账，李云启家可以出栏25只黑山羊，能挣3万块钱。

2015年，罗田县提出黑山羊产业精准扶贫“33111工程”：依托黑山羊养殖产业，用3年时间，向适合养羊的贫困户户均一次性提供3万元贴息贷款和1万元扶贫资金，支持1万户贫困户通过养羊，实现年人均收入过1万元。为给贫困养羊户稳定增收脱贫提供保障，罗田县政府先后出台多项支持黑山羊产业精准扶贫政策，形成“政府+公司+金融+保险+农户”五位一体模式——

银行为贫困养羊户量身定做精准扶贫贷款产品，提供3万元贴息贷款，按每只2500元价格由公司和合作社提供10只能繁母羊，另5000元用于建设标准羊圈；

政府提供1万元资金扶持，由公司和合作社提供一只公羊，提供黑山羊养殖技术服务，还负责托底价回收；

保险机构按每只 90 元保费、2500 元保额对能繁母羊实行全额保险。

政府、公司、金融、保险、农户五方签订协议，形成利益联结机制，形成产业精准扶贫“大合唱”，确保风险可化解、农户能增收、企业不受损。

上石源河村汪国龙已进入“预脱贫”行列，去年他家出栏 35 只羊，收入近 4 万元，今年他自己也带动了五户贫困户。他说：“有了公司带动，我们和大市场经济紧密连在一起。”

“五位一体”模式受到贫困户称道，也得到龙头企业、专合组织、家庭农场等市场主体的普遍认可。

“我身体有病干不了重活儿，村里帮着把我的大部分土地流转给了企业，每年有固定流转收益，老婆还能在村里打工，我平时也能在自留的土地上简单管理种的蔬菜。”罗田县上石源河村贫困户汪海文告诉记者，“今年菜价高，大自然公司收购我们贫困户种的菜，每斤比市场价还高 5 毛，今年肯定是赚钱啦！”

像汪海文一样，当地已有 336 户建档立卡的贫困户，与大自然食品股份有限公司签订了帮扶脱贫计划，贫困户种植的蔬菜、板栗、甜柿、贡米等农产品都能“加价包销”。大自然食品公司总经理徐德宁告诉记者，他们在罗田选择了 12 个重点贫困村进行对接帮扶，通过“订单农业”的形式带动这些贫困户走上脱贫致富道路。

刘雪荣说，市场主体参与精准扶贫，体现了企业的社会责任，农户为市场主体发展提供土地、劳动力等生产要素，政府在资金、项目、政策环境等各方面提供支持，同时，银行、保险参与，为市场主体发展提供了宽松的融资环境和风险补偿，助力市场主体发展壮大。

产业扶贫亟待打通“最后一公里”

政府引导、市场带动、银行支持、保险保障、贫困户主动作为“五位一体”共同推进，五方有机联系、缺一不可，关键在形成利益联结机制。但是，实践中“五位一体”的产业精准扶贫“大合唱”还在探索中，产业扶贫项目难选择、政策难落地、资金难整合等问题仍需更好地破解，方能形成产业精准扶贫“航母战斗群”。

据黄冈市政协调研，尽管目前参与精准扶贫的市场主体多、产业

项目多，但是参与种养业精准扶贫的市场主体规模小，对贫户的带动能力不强，抗御市场风险的能力有限。一些市场主体反映政策“只听楼板响，不见下楼来”。金融保险政策问题也很突出。扶贫贷款的风险明显高于其他涉农贷款，贫困户评级授信面不广，相当一部分贫困户难以获得授信，银行慎贷、惜贷。保险机构对于“投入大，见效慢，利润薄”的三农保险工作积极性低，在特色种植业、种养业中，现在仅有能繁母猪、能繁母牛、奶牛等少量有政策支持保险品种。

黄冈市老区促进会的调查表明，产业精准扶贫的“四化”问题也很突出：

——同质化。产业选择上“跟风跑”，你养羊我也养羊，你养猪我也养猪，低水平重复。

——低端化。生产出来的都是初级产品，附加值不高，有的只是出售原料。

——短期化。一些帮扶单位不作长远规划，拿点资金给农户养几头猪，赶几只羊，就算扶了贫。

——碎片化。产业分散，星星点点，没有集中连片基地，不能形成规模效应。

调查中，记者发现，部分贫困户对发展产业脱贫也存在“不敢”“不能”“不急”等思想。发展产业周期长、见效慢、风险大，部分贫困户“怕”字当头，“难”字挡路。有些敢干的却没有技术，新型种养模式学不会。还有少数贫困户“揣着口袋晒太阳，等着政府送红包”，认为上面说了“不落一人”，反正政府要兜底。

针对这些问题，基层建议，要精准选择产业和市场主体，依托优势资源、特色主导产业，坚持宜农则农，宜游则游，宜林则林，宜工则工，精心选择区域特色脱贫产业，大力推进“数村一品”“多乡一业”的特色产业体系建设。同时，大力突破金融保险瓶颈，着力整合资金推进基础设施建设，加强对产业精准扶贫的组织领导，建立产业扶贫督办机制，确保产业精准扶贫政策精准落地。（记者：皮曙初 李伟 陈俊）

汪洋在全国扶贫开发工作会议上强调

坚持问题导向聚焦薄弱环节更加扎实有力推进脱贫攻坚

农民日报 2016-12-20 第 01 版/要闻

新华社北京 12 月 19 日电国务院副总理、国务院扶贫开发领导小组组长汪洋 19 日出席全国扶贫开发工作会议并讲话。他强调，要认真贯彻落实中央经济工作会议精神，学习贯彻习近平总书记扶贫开发重要战略思想，进一步增强责任感使命感紧迫感，紧盯脱贫攻坚目标，坚持问题导向，聚焦薄弱环节，深化精准扶贫精准脱贫，推动脱贫攻坚再上新台阶，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

汪洋指出，2016 年是脱贫攻坚首战之年，各地各部门认真贯彻党中央脱贫攻坚决策部署，采取超常规举措，强化支撑保障体系，狠抓工作责任落实，深入推进重点扶贫工程，全年减贫目标任务顺利完成，为下一步工作奠定了良好基础，成绩值得充分肯定。2017 年是脱贫攻坚承上启下、全面突破的关键之年，必须乘势而上，更加扎实有力推进各项工作。要深化精准扶贫，落实好中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，完善贫困户动态管理制度，切实做到因户因人施策。要瞄准贫困问题最突出的区域、群体和环节，加大攻坚力度，提高脱贫质量。要建立健全稳定脱贫长效机制，加大产业、就业扶贫力度，培育壮大贫困村集体经济，做好社保兜底，防止因灾因病返贫。要力戒扶贫领域中的形式主义，强化扶贫资金监管，严格考核评估和督查巡查，从严惩处扶贫领域违纪违法行为。要改进帮扶方式，树立良好风气，激活内生动力，不断加快贫困地区和贫困群众脱贫步伐。

专家建言

推动精准扶贫开发的丹凤样本

中国社会科学院工业经济研究所研究员 周民良

《中国发展观察》2014 年第 9 期

2013 年 11 月，习近平总书记在湘西调研时，明确提出“精准扶贫”的思路，标志着我国扶贫开发思路的重大转折。全面贯彻落实习

近平总书记关于扶贫开发工作的重要指示，建立精准扶贫工作机制，对于推进新时期的扶贫开发工作具有重要意义。

2014年6-7月间，笔者随中国社会科学院调研团深入陕西东南部丹凤县，对丹凤县扶贫开发工作进行了调研。通过与县乡两级领导座谈，以及下乡、入村、进企、访民的一系列调查，获得了丹凤县扶贫状况的大量材料。笔者以为，陕西丹凤的扶贫工作，带有精准扶贫的鲜明特点，符合中央的相关政策要求，是推进精准扶贫实践的一个典型案例。

做成农村劳动力转移的大文章

丹凤县位于秦岭东段南麓，因县城襟带丹江、背依凤冠山而得名。这是一个“九山半水半分田”的土石山区县，也是国家秦巴山区集中连片扶贫开发重点县。目前，全县总人口30.4万，农业人口25.8万，但耕地面积只有23万亩，农民人均耕地不到一亩，遭遇旱涝冰雹等灾害气候环境时，农村居民甚至面临温饱不足之难，致贫返贫矛盾突出。数据显示，丹凤县共有贫困人口2.3723万户、8.222万人，其中扶贫户1.4991万户、5.5053万人，扶贫低保户4159户、1.4351万人，五保户998户、1101人，低保户3575户、1.1715人。2013年丹凤财政总收入为3亿元，农民人均纯收入为5536元。丹凤县贫困的一个重要特征是农村剩余劳动力众多。根据丹凤县提供的资料，丹凤县农村劳动力11万多人，而农村剩余劳动力就达8万多。

农村剩余劳动力的大量存在，不仅造成了资源环境的沉重压力，而且影响政府发展目标的实现和人口素质的提高。在扶贫实践中，该县把转移农村剩余劳动力作为脱贫致富的重要渠道。根据丹凤现状并吸收各地经验与做法，丹凤县提出了推动农村剩余劳动力转移的一系列战略设想，形成诸如“政府引导、市场运作、群众自愿、注重实效”、“立足陕西、巩固新疆（采棉等）、进军东南、辐射全国”、“培训一人、输出一人、致富一户、带动一方”的工作思路。

在具体的政策实践上，该县采取了一系列有益于农村剩余劳动力转移的积极扶持政策。一是加强组织领导。成立劳动力输出领导小组，明确各级政府在推进农村劳动力转移工作上的目标责任，把农村剩余劳动力转移培训工作列入全县经济和社会发展的中长期规划，逐级分

解到各镇及部门。二是完善财政投入机制。将农村劳动力转移培训、技能鉴定专项资金列入政府财政预算，建立政府、企业和个人共同承担的运作机制。三是加强重点领域的就业培训。积极实施“阳光工程”、“雨露计划”、“人人技能工程”，对城乡劳动力进行电动缝纫、电气焊、电工、微机、烹饪、汽车驾驶等专业技术培训，组织参加技能鉴定，培育出了“丹凤拉面师”、“女子家政”等劳务品牌。全县已建立起品牌培训、考核、认证体系，做到培训、鉴定、发证、输出“四位一体”。经过严格培训、考试、综合素质测试和层层选拔，一些农民工就业实现了从体力型向智力型的转变。四是创新培训模式。对新建企业、新上项目提前介入、超前服务，开展“储备式”培训，对企业急需的技术工人采取校企共建、冠名办班等方式，开展“订单式”培训，提升农村劳动力素质和技能。五是地方政府为农民工免费提供就业政策咨询、用工信息、职业介绍、职业指导等系列服务，为部分贫困农民工发放路费，购买人身保险，开展农民工异地就业服务工作。六是加强供需双方的政策协调。比如，丹凤县人力资源与劳动保障局与浙江温岭签订劳动输出协议，每年向温岭输送劳动力1万人，在缓解温岭市企业招工难的同时，促进丹凤县劳动力资源利用，实现了农村劳动力转移就业的区域双赢。七是鼓励社会参与。鼓励引导社会各类培训机构开展农村劳动力技能培训，凡符合培训资格的农村劳动力或被征地农民经培训合格，取得职业资格证书并实现转移就业的，一律给予一定金额的培训补贴。

转移农村剩余劳动力不仅可以经由劳务输出异地模式实现，也可采取促进农民工回乡创业方式完成，后者可以减轻劳动力的转移成本，使劳动力的投资收益、利润贡献、家庭消费等留在本地，对本地经济起到积极拉动作用。为此，丹凤县出台了一系列优惠政策促进本地创业就业。诸如，有自主创业愿望、有成熟创业项目的农民工每人可申请2万-8万元的小额贴息贷款；农民工回乡投资创办的企业可享受招商引资优惠政策；为参加当地社会保险在不同统筹区域间流动的农民工接转社会保险关系，缴费满15年以上达法定退休年龄的农民工可享受城镇职工基本养老保险待遇；创业农民工子女可就近入学，取消就读地域限制并免收借读费、转学费；对回乡投资规模大、安置

就业人员多、在社会上影响好的农民工给予一定的物质奖励和政治荣誉。

根据丹凤县政府提供的材料，目前丹凤县已经完成农业劳动力转移就业 7.31 万人，创收达到 3.2 亿元。另有数据显示，全县年技能培训劳动力 10000 余人，就业率达到 80%；创业培训 300 多人，创业率超过 60%。

以特色产业发展带动区域脱贫

经济学家阿马蒂亚·森提出，发展意味着消除贫困。通常而言，经济发展过程也是产业扩张的过程，必然伴随着财力增长、就业增加、城镇化水平提高和技术进步，必然会产生削减贫困的外溢效应。中国改革开放带来经济的巨大增长，也带来产业扶贫的明显成效。产业扶贫符合开发式扶贫精神，就是“以经济建设为中心，支持、鼓励贫困地区干部群众改善生产条件，开发当地资源，发展商品生产，增强自我积累和自我发展能力”。作为国家级贫困县，丹凤县十分重视产业扶贫，提出“生态立县、工业强县、产业兴县、旅游活县”四大战略。虽然“产业兴县”与“工业强县”、“旅游活县”有重合之处，但这透露出县委县政府推动产业扶贫的强烈愿望。

从资源禀赋看，丹凤县重视农副业生产。遵循按照“市场牵龙头、龙头带基地、基地连农户”的产业化思路和要求，丹凤县坚持“集中连片、板块开发、适度规模、注重效益”原则，发展肉鸡、生猪、肉牛、核桃、蔬菜、中药材、薯芋、水杂果等一村一品特色产业。根据 2013 年中期数据，当地发展中药材 5 万亩、蔬菜 2 万亩、薯芋 6.5 万亩，核桃建园累计达 36.7 万亩，发展山茱萸 12 万亩；规模养殖场发展到 444 个，养殖大户发展到 602 个，累计发展肉鸡大棚 835 个，已经建设 2 个省级农业示范园和 2 个市级现代农业园区。在农业产业化中，丹凤县政府制定《丹凤县促进低收入农户产业致富规划》，逐乡镇、逐村组制定了到户产业扶贫规划，发放产业扶贫增收明白卡 2.4 万张。

丹凤县蕴藏有一定数量的矿产资源，地方政府“十二五”以来十分重视工业发展，并提出规划建设八大循环型工业产业链：盐化工产业链、石墨产业链、铁矿资源开发产业链、石英资源开发产业链、钒

制品及能源电池材料产业链、电子与高新技术产业链、畜牧业产业链、林果业产业链，并设计了 92 个具体项目。目前，丹凤已经出现陕南最大的水泥生产企业、全国最大的石墨生产企业。除此之外，根据矿产资源分布状况，丹凤县还提出“十二五”期间上马透明陶瓷器件生产项、锑开采与深加工项目、金属镁项目矿产资源开发和加工项目。这些项目如果实施，会带来经济总量的进一步增加。

丹凤县旅游资源丰富，全县森林覆盖率达到 70%，境内山青水秀、林木葱茏，更有商鞅封邑、四皓隐地、武关雄奇、平凹故里等历史与现代人文景观，船帮会馆、丹江漂流、二郎古庙、棣花古驿等也闻名遐迩。目前，地方政府正在紧锣密鼓推动商於古道的开发，争取将其列入陕西省级十大文化景区之一。在旅游业发展中，当地建成了一些旅游园和美丽乡村。截至 2014 年 6 月底，丹凤县本年度已经接待旅游人数 207 万人次，实现旅游综合收入 10.56 亿元。

有效的产业扶贫不仅体现在行业层面，也通过集中区域布局体现出来。在丹凤县的产业发展上，强调了“四大板块”的重要性。与全国的四大板块不同，丹凤县的“四大板块”只集中于有限区域范围，是典型的产业集中区。这四大产业集中区分别为：龙驹寨现代服务业发展区、商棣工业精深加工区、棣花文化旅游开发区、竹林关生态宜居示范区。2014 年 6 月底，全县 60 个县级重点项目在四大区域集中布局了 46 个，总投资 51.72 亿元。

根据丹凤县委县政府提供的相关资料，截至 2014 年 6 月底，丹凤县预计完成生产总值 30.44 亿元，比上年增长 10.9%；实现地方财政收入 1.48 亿元，比上年增长 1.39%；实现城镇居民人均可支配收入 12480 元，比上年增长 12.8%；实现农村居民人均现金收入 4180 元，比上年增长 57.9%。产业的不断发展，在实现农村居民脱贫致富上发挥了重要作用。

推动移民搬迁改善生产生活条件

移民开发是扶贫开发的重要内容。《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书明确指出，国家鼓励和支持生存条件极其恶劣地区的贫困农户通过移民搬迁、异地开发的方式，开辟解决温饱的新途径。为此中国政府强调，中国的移民扶贫开发，按照群众自愿、就近安置、量力

而行、适当补助四项原则进行。《陕南地区移民搬迁安置总体规划》提出，从 2011 年到 2020 年，用 10 年时间，对陕南三市居住在深山半坡和地质灾害点上的 60 万户和 240 万群众实施移民搬迁，其中商洛 18 万户，71.8 万人。结合陕南移民搬迁规划，丹凤县制定了《丹凤县 2011-2020 年十年移民搬迁规划》，规划十年投资 27 亿元，用地 5500 亩，建设集中安置点 103 个，搬迁 2.36 万户，9.32 万人。

在具体政策实践中，丹凤县对移民搬迁的条件与约束要求进行了明确限定，明确区分了符合搬迁条件的家庭 and 不符合搬迁条件的家庭。相关规定明确，符合第 1 项及下列任何一项条件的群众可享受移民搬迁政策：具有丹凤县农村户籍，且家庭成员在 2 人以上的农村群众；长期严重受滑坡体、泥石流、尾矿库、洪水灾害威胁的群众；距离行政村中心较远，基础设施、服务设施落后，发展条件较差，基础设施配套困难，无发展潜力的村、户；人口规模过小，经济收入来源少的村、户；距镇、村公路 5 公里以上的偏远山区交通不便的村、户等等。而不能享受移民搬迁政策的包括以下方面：夫妻双方其中 1 人在国家机关、机关事业单位、社会团体或国有企业单位就业的；国道、省道沿线居住条件较好，不受地质灾害威胁，又在陕南移民搬迁集中安置小区购买安置房的；在国家城市建设、工业园区建设、道路拓宽改造等重大项目建设的拆迁户，已享受拆迁安置补偿或重新划分庄基地的等等。在具体的移民搬迁过程中，丹凤县注重加强移民搬迁中的制度建设，先后印发了《丹凤县陕南移民搬迁安置项目管理办法》、《丹凤县陕南移民搬迁专项资金管理办法》及《陕南移民搬迁会计核算制度》，并从规划修编、项目建设、资金管理、项目备案和工程验收等五个方面对全县移民搬迁安置工作进行究查。

在落实移民搬迁政策上，丹凤县提出了一系列具体思路，坚持“三为主一优先”（统规统建集中安置为主、城镇化安置为主、楼房安置为主和避灾安置优先）原则，坚持“五位一体”（移民搬迁、工业集中区、小城镇建设、保障性住房、消费市场培育）结合方案，突出提高“七率”（集中安置率、统规统建率、城镇化安置率、楼房化安置率、避灾安置率、特困户安置率、工程招投标率），力争把居民搬迁与脱贫致富结合起来。比如，在竹林关镇建设年产 2500 吨的魔芋加

工厂，带动了石槽沟、神其沟、雷家洞等移民发展魔芋种植 3500 亩，直接吸纳移民 2000 余人参与生产；商镇老君作为一个 5000 户规模的安置点，附近工业园区内招商落地的 20 家劳动密集型企业又可以创造 3000 个就业岗位。结果是，移民点稳定为工业园区提供 2000 多名产业工人，实现了工业园区和移民安置点在就业安置上的双赢。

应该说，丹凤县在移民开发方面取得的成效十分显著。据 2013 年初的调查数据，该县已累计建成移民集中安置点 43 个，搬迁群众 8069 户、2.98 万人，完成 10 年搬迁计划的三分之一，移民集中安置率达 85.4% 以上，城镇安置率达 76.5%。2013 年丹凤县被陕西省政府评为移民搬迁先进县。竹林关镇、商镇先后分别被确定为省级移民搬迁示范点和省级跟踪指导考核市级重点镇。

加强与定点扶贫机构的紧密合作

定点扶贫强调建立扶持机构与特定贫困地区之间稳定的扶持关系，不轻易变动扶持机构与扶持对象，促进帮扶工作常态化、长效化、机制化。按照中共中央、国务院制定的相关政策，中央和国家机关各部门各单位、人民团体、参照公务员法管理的事业单位、国家重点科研院所等等，均应参加定点扶贫工作，承担相应的定点扶贫任务。中国社会科学院在丹凤县进行定点扶贫，是对党中央、国务院长期扶贫决策的贯彻与落实。

根据笔者所见所闻，中国社会科学院在丹凤县的扶贫，除了履行一些通用性的扶贫事项，如帮建学校，建卫生院所，修桥修路、建设饮水工程外，还实施了一些专用性的扶贫项目，即采用智力扶贫与专业扶贫的模式，为丹凤的脱贫致富提供思路。比如，中国社会科学院的专家曾经借鉴孟加拉国“小额信贷”的经验，在丹凤县开展了“扶贫社”的创新试点，共发放扶贫贷款 2000 多万元，降低了贫困居民的融资成本；为推动产业扶贫，该院在丹凤县开展了一些思路研究与规划研究。先后组织编写《关于丹凤县扶贫攻坚的基本思路》、《丹凤县农村脱贫标准与途径》、《关于援助丹凤县创建扶贫示范县的总体设计》、《摆脱贫困之路——丹凤县脱贫思路探索》等，对丹凤县的扶贫开发发挥了重要指导作用。2012 年，中国社会科学院课题组对丹凤县竹林关镇进行十年建设规划，力主把竹林关建成生态宜居、功能完

善的陕南生态旅游名镇。这些智力扶贫事例很多。比如，为了加强中国社科院与丹凤县的沟通，中国社科院正厅级干部钟代胜在丹凤挂职副县长近二十年，跑遍丹凤的山山水水，每年多次往来于北京与丹凤之间，及时把丹凤的扶贫要求反馈给中国社会科学院，并协调组织各类资源落实扶贫责任。

2014年7月初，习近平总书记在主持召开经济形势专家座谈会听取部分经济学家意见时，希望广大专家学者深入实际、深入群众、深入基层，拿出具有真知灼见的成果。笔者以为，中国社会科学院在丹凤县进行的扶贫实践，较好地体现了习近平总书记对建设中国特色新型智库的要求，并在深入实际、深入群众、深入基层中锻炼了科研队伍，深化了科研人员对国情的了解，也在实践中实现了专家学者们对社会对国家的贡献意愿。在这一过程中，丹凤县民众是中国社科院定点扶贫开发的直接受益者。客观地说，这是一个体现国家意志、有益于地方发展、同时又发挥学者群体作用的多赢安排。

对丹凤扶贫模式的思考与建议

根据《2014年联合国千年发展目标报告》的数据，对照2000年全球千年减贫目标，全球极度贫困人口已经减少一半。这其中，中国减贫努力对全球贡献巨大。中国极度贫困人口占人口总数的比例从1990年的60%下降到2010年的12%。应该说，中国的扶贫效果是十分显著的。丹凤县这一微观样本表现出来的多样化扶贫成效，也再次说明中国扶贫政策整体推进的合理性。但根据世界银行的标准，中国还有2亿贫困人口，这一数据几乎是法国、德国、英国人口的总和。反贫困之路任重而道远。总结研究一些区域的典型扶贫案例，发掘其中的科学内涵，对于推动全国的扶贫开发工作有积极意义。

在笔者看来，丹凤的扶贫经验至少包括以下若干方面：一是重视扶贫政策的多样化。除了上述转移劳动力、产业扶贫、移民搬迁、紧密衔接扶持机构等政策外，丹凤还注重扶贫政策与低保政策有效衔接、重视推进双包双促（部门包村、干部包户、促贫困村如期摘帽、促贫困人口稳定脱贫）等政策运用，这使得贫困人口有多样化的扶持政策可以选择，政策的覆盖面相对较大，脱贫效果比较显著。二是准确确定扶贫对象，这是精准扶贫的基础。在确定贫困人口时，丹凤县

抽调干部组成 21 个乡镇指导组、202 个村工作队，实行“一测、两评、三查、三入户、三审核、三公示”的办法，严格贫困农户申报“六个条件”、“五个优先”和“十四个不宜”，把好申请、调查、评议、公示、审核“五个关口”，全面完成低收入人口的对象识别。三是注重制度建设。在农村剩余劳动力转移、移民搬迁、产业发展等方面，该县都有一系列政策与制度安排，保障了扶贫效果。四是注重政策的协调性与针对性。比如，2014 年丹凤县在扶贫中明确划分摸排对象、落实责任、实施扶贫、考核表彰四个阶段。政府要求各包扶单位积极落实到户扶贫工程配套项目、落实资金，其中扶贫贴息、农民工创业贴贷要安排年度总规模半数以上的资金用于扶持贫困村和贫困户发展产业，各相关职能部门主动为实施干部到户扶贫工程提供政策支持，简化帮扶办事流程和审批程序，边远地区可上门服务或就近集中办理。

但也应该指出的是，丹凤县的扶贫开发并非尽善尽美，有进一步完善的空间。从总体上考察，笔者以为，农村剩余劳动力转移的效果最好，移民搬迁次之，产业扶贫的效果又次之。这是因为，农村剩余劳动力转移最符合市场化安排；移民搬迁因为政府参与较多，涉及到拆迁、新居住房屋房价等因素，搬迁者和被拆迁者都有一定意见；产业扶贫中政府存在短期行为，虽然从省到县都强调循环产业，但更注重经济总量扩大，局部范围存在有产业无循环的状况，需要引起地方政府的高度重视。再比如，有民众反映政府建设的公共设施质量较差，“一年建、二年垮、三年规划再上马”，豆腐渣工程还在一定范围内存在。这说明在现代市场经济条件下，如何更好地发挥政府作用值得重视，这就必须按照十八届三中全会精神深化政府管理体制改革的，加强对政府管理的合规性监管。调研组把相关意见反馈给了当地党政部门，既体现了定点扶贫单位对全面和可持续性提升扶贫效果的坚持，也凸显了国家级智库在定点扶贫方面的大局观。

丹凤县是红色革命老区，红二十五军开展的庾家河战斗就发生在丹凤，在丹凤开展风景旅游、生态旅游、红色旅游、探险旅游、文化旅游、乡村旅游等都有诸多闪光元素，但一些区域接待能力、卫生设施跟不上现代旅游的基本需求。调研组提出，应把各种类型旅游方式

更好地结合起来，改善旅游接待状况，加强农家乐建设，提高全社会对旅游开发参与度。

针对个别乡镇地方政府提出要建垃圾填埋场的设想，调研组提出，鉴于丹凤县土石山区土层较薄、地下水位较浅，可采用沼气池处理厨余垃圾、各村采用小焚烧炉焚烧其余垃圾、乡镇再进行无渗化填埋的模式，以减少填埋量和防范二次污染。这些建议，都被地方政府接受。

尽管丹凤县的扶贫工作存在种种不足，但瑕不掩瑜。总体来看，丹凤县的扶贫开发模式取得了巨大成功，值得其他贫困地区借鉴。

精准扶贫的难点、对策与路径选择

四川农业大学旅游学院副教授 邓维杰

《农村经济》2014 年第 6 期

摘要：目前，精准扶贫的实际执行效果并不令人满意，主要原因在于精准扶贫中出现突出的对贫困户的排斥现象，包括在精准识别环节对贫困人口规模的人为限定形成的规模排斥、集中连片扶贫开发对片区外贫困群体的区域排斥，以及自上而下的贫困村和贫困户识别过程中对贫困群体的恶意排斥和过失排斥等。要真正实现精准扶贫，应该尽早开展国家级和省级的贫困普查，对贫困村实施分类管理，采取自上而下和自下而上融合的贫困户识别和帮扶机制。同时，购买独立第三方社会服务来协助和监督整个过程。当然，减贫投入必须足够，不能期待依靠地方配套来实现精准扶贫目标。

关键词：精准扶贫，难点，路径

基金项目：本文系四川省扶贫和移民工作局委托课题“扶贫到户机制调研”的部分成果。

瞄准贫困群体开展针对性扶贫已经成为我国扶贫开发工作的必然需求，我国政府“两项制度衔接”政策的出台，使精准扶贫已经日益机制化。但不可否认的是，精准扶贫在现实工作中“脱靶”现象非常突出。根据笔者 2014 年 3 月对四川省 79 位市（州）县扶贫移民局负责人所做的匿名调查显示，接近 90% 的一线扶贫系统领导干部对“两项制度衔接”政策本身的评价比较高，但对该政策执行绩效的评

价不高，有 62.5% 的人员认为“两项制度衔接”中“贫困对象没有被瞄准”，25% 认为“只制定方案不具体落实”，12.5% 的人认为“实际资金投入不足”。因此，客观分析精准扶贫工作中存在的问题与难点，提出相应的对策和改进路径，对实现中央提出的精准扶贫要求具有非常重大的现实意义。

一、“精准识别”中存在的难点

精准扶贫主要包括精准识别、精准帮扶和精准管理。“精准识别”主要是指对贫困村和贫困户的识别，这是实现精准扶贫最为重要的一步。实际调研显示，在“精准识别”这个环节主要存在以下几个关键问题或者难点。

1. 规模排斥

“两项制度衔接”的一系列政策都明确指出对衔接对象要以县为单位实行“规模控制”。也就是说，贫困人口规模的确定不是基于科学标准识别出来的，而是基于省级扶贫部门测算结果自上而下分配（指标）的。在这种格局下，各地（市、州）、县、乡（镇）获得的贫困村和贫困户指标（数量）未必与实际的贫困人口规模一致。调研显示，所有样本村获得的贫困村（户）指标数量显著低于实际数量。一些贫困村（户）因为政策上的“规模控制”被排斥在精准识别之外。

2. 区域排斥

2013 年正式启动的“集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划”，本意是在特困地区推动区域层面的综合发展。但这个集中连片扶贫开发政策，客观上将部分贫困村（户）排斥在精准识别范围外。例如，为了集中连片只能兼顾贫困和非贫困社区，那些不连片的贫困村为此被排斥。一些地方政府为了凸显集中连片扶贫开发的成效，往往以非贫困区甚至相对富裕地区为基础整合临近的贫困片区作为集中连片扶贫开发区域，更是将真正的甚至是大量的贫困村排斥在外，这些就是所谓的“为连片而连片”现象。更多的“插花式”的贫困群体更是因为无法连片而被排斥在外。

3. 识别排斥

识别排斥是一种主观排斥，即县、乡镇、村在基于获得的贫困指标基础上开展实际的贫困村（户）的识别过程中，将当地真正的贫困

村和贫困户主观排斥不予识别的现象。识别排斥又分为恶意排斥和过失排斥。

（1）恶意排斥。所谓恶意排斥是指主导或者承担精准识别的人员，为了私利优亲厚友，不严格执行“两项制度衔接”政策中的有关要求，人为将贫困指标分配到乡（镇）、村和户的现象。在县级确定贫困乡镇的时候，虽然一般都是基于人均纯收入、贫困发生率以及贫困人口基数，通过打分排序的方式来确定贫困村的，但在谁来打分、怎么打分、怎么监督打分是否公正等一系列关键环节上是无人监督的。加上一些地方领导为了政绩人为抬高或压低人均收入，导致人均纯收入基数失真，使得在从县级到乡镇级和村级环节，由上级领导“指定贫困乡镇和贫困村”的现象比较普遍。在从村级到贫困户环节，虽然有农户代表进行民主评议和社区公示的程序要求，但在农户代表选择、公示方式，甚至是否真正公示等关键环节上都是由村干部说了算，贫困户很少甚至根本没有参与和监督的机会。2013年，在四川省开展的扶贫到户机制调研中发现，有25%的受访“建卡贫困户”不知道自己是如何当选的，而有些贫困户也不知道自己为什么落选。

（2）过失排斥。它是指在精准识别贫困群体过程中，由于操作能力等原因造成的对贫困户精准识别的客观排斥现象。调研结果显示，过失排斥在实际操作中主要出现在以下几个关键环节。一是贫困户申请环节。不少贫困户因没有及时获得相关信息没有提出申请。有的地方由于传统文化和社区优势群体的影响等使一些贫困户不会提出申请。“不申请就不是贫困户”的逻辑实际上与精准识别形成了冲突；二是入户调查核实环节。这种调查完全是导向式的，因为既然已经提出贫困户申请，自然要表明或者展示自己是贫困户，而判断者就是村（组）干部；三是民主评议环节。这涉及到谁来评价、评议标准是什么、怎样进行评议、谁来监督评议的公平公正性、如何避免偶发因素使真正的贫困户被排斥、如何避免村干部或者优势群体对民主评议过程的主导和控制，等等。实际调研发现，社长指定本社贫困户、主要村干部指定制定本村贫困户的现象是比较普遍的；四是公示环节。包括是否做了社区公示、在哪里做的公示、怎么做的公示、怎么印证公示、有无公示异议以及如何处理公示异议等。实际调研显示，很多

社区根本没有做公示，而有的村偷换概念，把县扶贫部门审核批准的贫困户名单在社区内的公示说成是贫困户识别的公示；五是县乡镇审核（审批）环节。调研结果表明，那些根本没有进行过社区公示和民主评议就上报的贫困户申请依然顺利通过了县乡（镇）审查审批。这种有意无意的疏忽，使部分真正的贫困户在精准识别的最后一个环节也被排斥掉了。

二、“精准帮扶”中存在的难点

根据 2013 年在四川省进行扶贫到户机制调研的结果，扶贫资金入贫困村后，直接到达贫困户的资金比例只有 16.6%。[1]这表明识别出来的贫困户依然在精准帮扶环节中受到帮扶措施的排斥，主要表现在以下几个方面。

1.需求排斥

由于不同贫困户在贫困表现、贫困根源、贫困特点和减贫需求等方面存在区别甚至显著区别，精准帮扶就应该针对贫困户的具体情况提供针对性的帮扶措施。但实际帮扶工作中，很少甚至根本不考虑不同贫困户的实际情况，帮扶措施往往简化为提供部分资金、赠送一些生产资料（例如种牛、种羊、果树苗等）、修建或改造贫困群体住房，甚至只是提供一些日常生活用品而已。很多地方热衷于为贫困户修房或改建房屋，其实有不少贫困户更关心的是创收活动。有的帮扶活动总是关注生产环节（例如更换品种、扩大生产规模），其实贫困户更希望得到市场营销方面的帮扶，把现有产品更好的卖出去。

2.入门排斥

不少帮扶项目对贫困户都提出了入门要求，有的门槛还很高，以至于贫困户无法承担只能选择放弃，减贫项目的受益者更多变成了能够承受入门要求的非贫困户。例如，四川省有的县通过扶贫项目组建养殖合作社、茶叶合作社等，但要求贫困户必须要缴纳多少配套资金、多大面积连片的茶叶地等，致使很多贫困户因为没有足够的入门资金、没有足够连片的茶叶地等，只能选择放弃，客观上被入门要求排斥在帮扶之外。

3.资金用途排斥

根据“两项制度衔接”的政策，帮扶资金的 70%要用于贫困群体，

进入贫困群体的资金中 70%要用于产业发展。看起来“两个 70%”是瞄准了贫困群体的，但实际上并非所有贫困群体都适合这两个 70%的安排。例如，在村内社级、自然村级以及农户层面类似社道、入户路、供电等公共福利设施依然很缺乏，而且这些低级别的基础设施建设需求又往往被政府部门的宏观规划或项目所忽略。社级和农户级的基础设施不解决，产业也无法顺利发展起来。因此，“两个 70%的”资金使用政策排斥了部分贫困群体的合理减贫需求。

4.市场排斥

目前，绝大多数针对贫困户的产业帮扶措施依然是重生产轻市场，完全脱离产业发展的规律。实际调研表明，几乎所有县级受访的帮扶人员不清楚产业帮扶的产品、产品的市场链、盈利点及盈利模式以及谁是这些产品的消费者。很多扶贫部门只是反复空洞的强调“产品好卖，市场供不应求”。

5.专业排斥

调研表明，扶贫部门多把产业扶贫项目委托给当地的畜牧局、农业局等技术部门实施，而这些技术部门在拿到这些扶贫项目后，往往完全按照产业项目来操作，以贫困户不懂技术不懂市场为由，只选择那些所谓懂技术懂市场的产业大户为项目户。如果这些产业可能发展起来了，市场经济回报也不错，但是这一切与贫困户无关，也与扶贫部门无关，因为受益者是这些专业部门和非贫困户的产业大户甚至私人公司。

6.团队排斥

很多受益于扶贫项目的农民专业合作社、当地大户、私立公司、政府引进甚至大力支持的龙头企业等，都没有明确的贫困户盈利机制安排，受调查的团队中基本无人能够清楚阐明贫困户到底能够从哪些环节（方面）获得多少收益来实现减贫。所谓的“公司+农户”或者“大户带动”模式在很大程度上已经忽略了对贫困户精准帮扶的要求，贫困户已经沦为单纯的原料供应商。

7.配套排斥

目前，很多的减贫项目都要求地方以及贫困群体配套，而且有的配套比重要求很高。如：在四川省凉山州，每个贫困村的扶贫投入是

100 万元，但要求地方整合至少要给 200 万~300 万元的配套资金。如果地方政府不放弃项目，就只能采取虚拟配套，或者挪用其他资源搞配套。在集中连片扶贫开发框架下，地方政府挪用的资源往往是片区外其他贫困社区的减贫资金（资源），这意味着在满足了一部分贫困群体减贫需求的同时，也剥夺了其他贫困群体的合法权益。在四川省的一些彝族地区，为彝族贫困户修建的房屋每套成本大概 10 万元左右，但要求贫困户配套 7 万元左右才能享受，很多贫困户只能放弃，而真正享受这些减贫新房的不少农户都不是贫困户。.

8.模式排斥

绝大多数的减贫帮扶措施依然侧重传统的种养殖业，很少根据贫困户所处的实际环境和优势，尝试和支持新兴产业和新兴减贫手段，包括乡村旅游、休闲农业、产品加工甚至碳汇等。实际上，“十二五扶贫规划”和新的“十年扶贫纲要”中都明确提出将乡村旅游、红色旅游作为减贫发展的新兴产业手段的要求。由于帮扶模式的排斥，贫困户只能在传统产业中挣扎，其中很多贫困户可能永远也无法实现减贫的目的。

9.投入排斥

根据现行整村推进政策，对于贫困村的投入规模基本是每村 100 万元人民币，这一政策已经持续很多年。投资规模不仅没有变化，更没有与物价上涨挂钩，使得贫困对象获得的实际支持一直在逐年下降。一个村只有 100 万元的投资政策本身就决定了没有满足贫困群体的减贫需要，物价上涨又显著消耗了这些投资的有效性，客观上还是将识别出来的贫困群体排斥在精准帮扶的范围之外了。

三、精准扶贫的实现与路径

要想确保精准扶贫目标的实现，必须确保精准识别和精准帮扶，以及科学的动态管理。根据在四川省开展的贫困村分类研究以及扶贫到户机制调研的结果，特针对精准扶贫提出如下建议。

1.实行贫困村分类机制化

结合国家级政策（例如国家发改委的主体功能分区、环保部的生态功能分区等）整合资源，对不同类别的贫困村实施不同类别的减贫支持政策，把“两项制度衔接”从户级层面扩大到行政村层面，在村

级层面实行“应保尽保”和“应扶尽扶”，尤其是对列入国家禁止开发区和部分列入限制开发区的贫困村以保代扶，推行政策性帮扶措施实现精准扶贫。

2. 确定贫困人口的规模

一方面，在国家现有自上而下测算贫困人口规模基础上，同时采取自下而上的贫困群体识别参与制度，修正和确定贫困人口的规模，让所有贫困人口都能被识别和确定；另一方面，在推行集中连片扶贫开发工作中，把精准扶贫政策和要求（标准）融入到集中连片贫困地区筛选标准中。在关注集中连片扶贫开发的同时，对片区外的贫困群体采取一视同仁的精准帮扶措施，确保片区内外的贫困群体不仅被识别，而且得到精准帮扶。

3. 采取正确的识别方法

在贫困户识别环节推行自下而上的参与式贫困群体识别方法，让社区群众代表（社区推荐的，并非一般意义上的村民代表）和贫困户（申请者）直接参与到贫困群体识别过程，同时购买第三方社会服务（地方民间机构、科研和大专院校等非关键利益相关者），确保贫困识别过程的公开、公正、透明，并且可核查和可追责。

4. 实施有效的扶贫模式

两个 70% 的减贫政策要给县、乡（镇）甚至贫困村适当的调整空间，不要自上而下全盘确定一切，以提高县、乡镇和村级干部的工作积极性，探索更加符合实际也更有效的精准扶贫模式。

首先，为认定的贫困群体减贫规划提供足够资金支持，显著减少甚至免除地方资金配套要求，确保专项扶贫资金到村到户解决贫困问题，也避免个别地区和部门借此挤占挪用扶贫资金。第二，凡是扶贫部门主管、相关部门实施的扶贫项目，必须强调扶贫到户，确保其扶贫项目的属性，不能当成单一的产业发展项目实施。而所有产业扶贫项目不能只有生产发展规划，必须强调市场营销方面的技术设计，以实现增产增收，提值提效。并在推行公司+农户、大户带动贫困户等产业扶贫模式的同时，必须要明确提出贫困户的盈利模式，不能把贫困户沦为简单的原材料提供者。第三，创新扶贫发展手段，包括依托贫困地区优势旅游资源，结合整村推进措施搞旅游扶贫，包括乡村

度假旅游、休闲农业，甚至生态旅游，确保减贫和生态保护双赢。第四，对村干部和驻村干部提供能力建设服务，根据精准扶贫政策要求提供针对性培训，使他们在协助精准扶贫工作中发挥更大作用。第五，转变扶贫到户理念，以构建农村社会保障安全网为主要内容的保护式扶贫，减少单纯以扶贫开发项目为依托的扶贫模式。最后，建立精准识别和精准帮扶的过失追究制，让贫困村村民代表和贫困户直接参与精准识别和精准帮扶决策过程，并与第三方社会监督服务结合，建立公众监督举报制度，确保精准识别和精准帮扶的公开透明和公正。

四、结论

“两项制度衔接”政策得到了贫困户和扶贫工作人员的高度评价，但实施绩效不高，最主要的原因是没有实现精准瞄准和精准帮扶，客观上存在对贫困群体的排斥现象，不仅很多贫困户在精准识别阶段被排斥在外，即使已经识别出来的贫困户也没有得到精准支持。调查显示只有 16.5% 的到（贫困）村扶贫资金最后到达了贫困户手中。

导致精准扶贫没能实现的根本原因，包括自上而下完全由政府体系主导的缺乏贫困群体参与的贫困户识别机制，以及政府财政低投入和缺乏独立第三方社会服务机构介入的协助和监督机制，等等。

要实现真正的精准扶贫，首先应该开展国家级和省级的贫困普查，对贫困村实施分类管理，在村级实施“应保尽保”和“应扶尽扶”政策。在贫困村和贫困户识别与帮扶环节，除了基于现行自上而下的体制，也要融合自下而上的贫困群体包括贫困户主导参与的机制，同时购买独立第三方非关键利益相关者（例如本土民间机构、科研和大专院校的社会服务机构）的社会服务实施有效协助和监督。只有在国家提供足够的减贫投入情况下，才能大幅减少精准帮扶过程中对贫困群体（户）的排斥现象。

此外，应该转变扶贫到户理念和减贫模式，构建以社会保障安全网为主要内容的保护式扶贫，要依托贫困地区资源优势，通过乡村旅游、休闲农业和生态旅游等创新减贫手段。

因地、因时、因人制宜是实现旅游精准扶贫的核心

西北师范大学旅游学院 王耀斌 孙传玲

《中国旅游报》2016 年 02 月 17 日

旅游精准扶贫是对传统旅游扶贫的提升和突破,是旅游扶贫发展的必然要求,是市场的选择。旅游扶贫是一项与时俱进的工作,旅游精准扶贫则是精准扶贫背景之下与时俱进的产物。旅游精准扶贫将扶贫对象瞄准到户、到人,相比较之前旅游扶贫瞄准到贫困县、瞄准到贫困村,是对当前阶段扶贫要求的准确把握。作为一种典型的产业扶贫形式,旅游精准扶贫强调贫困人口参与和旅游发展受益,突出贫困人口自身能力的提升,是一种“造血式”扶贫。当前我国旅游业快速发展,具有独特自然环境和人文环境的贫困地区必将成为旅游市场的新宠,精准扶贫和旅游业发展的结合是两者之间的互相成全。

传统旅游扶贫实践中存在的“项目可行性不足”、“扶贫对象不明确”、“缺乏针对性的帮扶政策”、“监管不到位”等问题逐渐显露。当前全国各地在推进旅游精准扶贫的过程中对于其思路、理念、引导方法等在进行积极的摸索和尝试。如何通过旅游扶贫实现精准扶贫的目标?笔者认为,由于我国地域辽阔,各地在经济、社会、文化等的发展水平上存在差异,没有一套放之四海而皆准的旅游精准扶贫方案,因地、因时、因人制宜是成功推进旅游精准扶贫的重要思路。

第一,政策先行,科学规划。认真贯彻党中央关于旅游扶贫和精准扶贫的相关政策,各地要根据自身特点积极制定切实可行的地方性具体政策,尤其是扶贫小额信贷、驻村干部工作制度、帮扶制度等精准扶贫工作的基础性政策,从法制层面加强对旅游精准扶贫工作的引导。更要从旅游扶贫的角度出发,科学安排、统一规划。通过紧密依托当地区位和资源优势,结合市场需求,做好旅游扶贫发展的整体规划布局,既要保证地区内部旅游发展的协调,又要关注与周边地区的竞争与合作。在规划基础设施建设、金融财政支持、土地利用政策以及人才队伍建设时要紧密围绕旅游发展的需求,有针对性地向重点旅游扶贫村和周边重点景区倾斜,推进旅游扶贫试点。

第二,明确开发理念,谨慎选择旅游扶贫开发模式。旅游业繁荣、地区经济增长和贫困人口受益之间经常存在“两难窘境”,旅游扶贫开发模式的选择直接关系到扶贫对象以及当地其他居民的受益情况。在打破行业、地区壁垒,推动旅游市场向社会资本全面开放的情况下,

由于市场机制的介入,外生性资源会对旅游扶贫中无利润导向的行为进行区分,这就需要政府部门协调好旅游企业与旅游扶贫之间的关系,确保当地居民尤其是旅游扶贫对象是最大受益者。由于各地区实际情况的差异,在扶贫模式的选择上既要考虑当地经济发展现状、居民意愿、社会资本状况、旅游扶贫项目的实际需求以及吸纳剩余劳动力的能力,也要从长远的角度考虑旅游扶贫的可持续性。

第三,因地制宜地选择旅游精准扶贫项目。对于旅游精准扶贫,经济发展是前提,贫困地区的综合发展是主要内容,贫困人口的发展是核心。因地制宜地确立旅游扶贫项目是旅游精准扶贫得以成功的基础。因地制宜,不仅包括当地特色资源,还要综合考虑当地经济发展水平,客源市场需求和特点、基础设施建设条件、当地居民忙闲时令等。要本着县抓落实的原则,因地制宜确定旅游扶贫项目,精选试点,精准扶贫。县级政府在贯彻党中央和地方政府相关政策的基础上,根据当地实际情况,确立能够充分利用当地资源、体现当地特色和韵味的旅游扶贫项目,突出个性和差异,避免同一地区同质化严重的情况。要提升旅游扶贫发展的理念,打造品位高、品牌好、吸引力强的旅游精品。旅游扶贫项目一旦确定,需要将人财物信息等资源集中投放,实施精准扶贫。

第四,因时、因地开展旅游扶贫精准识别。旅游扶贫对象的精准识别是有效帮扶的前提,当前的实务中采用的是以收入水平为核心的国家标准和民主评议的识别方法,这是一种相对较为有效的识别方法,由于各种原因识别的精确度依然有提升空间。虽然同属贫困地区,全国各地的具体情况却不尽相同。扶贫对象的精准识别要以国家标准为根本,结合当地实际情况,因地制宜明确精准识别标准和精准识别方法,兼顾科学性与民主性,保证扶贫对象的精准识别。要加强基层组织的执行力,既要避免基层干部权力过大造成的摩擦,又要减少过度民主造成的识别误差。同时要用发展的眼光看问题,实行动态管理。随着旅游精准扶贫的逐步推进、地区经济的提升和贫困人口的发展,需要不断修正精准识别中出现的问题,根据实际需要对精准识别的标准和手段进行不断改进和完善,保证真正贫困的人群获得帮扶。

第五,健全精准帮扶制度,因人而异制定帮扶对策。旅游精准扶

贫的特殊性在于其扶贫方式以贫困人口的参与为主。要在干部驻村帮扶基础上, 加快对扶贫对象开展全面了解, 明确其致贫原因、参与旅游扶贫的意愿和能力, 以及参与旅游扶贫的障碍等。加快制定旅游扶贫对象具体的帮扶对策, 针对扶贫对象的具体情况, 制定精准帮扶对策, 消除或减少贫困人口的参与障碍。对于有参与能力和参与意愿的扶贫对象要优先安排; 对于有参与意愿但缺乏参与能力的扶贫对象要帮助其减少参与障碍, 依据具体情况提供资金支持、技能培训等; 对于有参与能力但缺乏参与意愿的扶贫对象要进行积极引导。

浅议精准化水利扶贫的实现途径

水利部海河水利委员会海河下游管理局 刘智超

水利部太湖流域管理局水利发展研究中心 孙辉

《中国水利》2015 年第 23 期

摘要: 精准扶贫是党中央扶贫开发方式创新转变的新思维、新思路。水利扶贫是中央扶贫开发战略格局的重要组成部分。分析了以项目建设为主要载体的水利扶贫对加快贫困地区脱贫致富提供的重要支撑和保障作用。为适应新时期的精准扶贫要求, 提出了开展需求调查、科学制定规划、加强项目储备、加大投入力度、完善统计制度、开展扶贫考核等水利精准扶贫的实现途径。

关键词: 水利扶贫, 精准化, 途径

消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求。2013 年 11 月, 习近平总书记在湖南湘西调研扶贫攻坚时指出: “扶贫要实事求是, 因地制宜。要精准扶贫, 切忌喊口号。” 一般认为这是“精准扶贫”的首次提出。2015 年 6 月 18 日, 习近平总书记在部分省市扶贫攻坚与“十三五”时期经济社会发展座谈会上指出, 扶贫要“注重精准发力”, 建立精准扶贫机制, 强调“扶贫开发推进到今天这样的程度, 贵在精准, 重在精准, 成败之举在于精准”。

精准扶贫是指对贫困户、贫困村进行精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核, 引导各类扶贫资源优化配置, 实现扶贫到村到户, 逐步构建扶贫工作长效机制, 为科学扶贫奠定坚实的基础。实现“精准扶贫”, 体现党中央扶贫开发方式创新转变的新思想和新思路, 是

我国现阶段扶贫开发的重大创新，对于进一步解放思想、开拓思路、突破体制机制障碍、增强贫困地区的内在动力和发展活力、加快贫困地区群众脱贫致富和全面建成小康社会具有重大意义。

一、水利扶贫是中央大扶贫格局的重要组成部分

习近平总书记提出“扶贫开发是全党全社会的共同责任，要动员和凝聚社会力量广泛参与。要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的‘三位一体’大扶贫格局”。水利扶贫属于行业扶贫范畴，是中央“三位一体”大扶贫格局的重要组成部分，在国家扶贫开发战略中具有重要的地位和作用。

贫困地区普遍存在着生态脆弱、资源环境承载能力低、水土流失严重、抵御水旱灾害能力不足等突出问题。水问题成为贫困地区经济社会发展的主要瓶颈制约性因素之一。以集中连片特殊困难地区为例，乌蒙山区、秦巴山区、大别山区、滇桂黔石漠化区等南方片区降雨多且集中，工程性缺水、石漠化问题突出，塌方、泥石流、洪涝灾害频发；吕梁山区、燕山-太行山区、大兴安岭南麓山区和六盘山区等北方片区降雨时空分布不均，资源性缺水问题突出，供水保障能力明显不足。农村饮水安全、农田水利建设、病险水库（闸）除险加固、中小河流治理、农村水电和水土流失综合治理等都是新阶段扶贫开发目标任务的重要内容。大力推进水利扶贫，加快推进水利基础设施建设，着力解决人民群众最直接、最现实、最迫切的民生水利问题，是支撑贫困地区经济社会加快发展、实现扶贫开发总体目标的客观要求。

二、水利对加快贫困地区脱贫致富的支撑和保障作用

1. 饮水安全保障

“十二五”期间，共安排 832 个贫困县中央水利投资 481 亿元，通过农村饮水安全工程建设累计解决 10068 万农村人口和 1521 万农村学校师生的饮水安全问题。这不仅极大改善了贫困地区群众生活卫生条件，提高了农村居民的健康水平，同时具有显著的经济效益。一是降低了介水疾病发病率，进而降低了医药费用支出。依据《全国农村饮水安全工程“十二五”规划》，按照农村居民人均减少医药费支出 50 元计算，年减少贫困群众医药费支出 57.9 亿元。二是降低了取

水成本。按照规划效益计算, 每年可为贫困地区群众省工 31.9 亿元。三是增加了居民收入。工程实施解放了劳动力, 为发展生产创造了条件。据测算, 通过外出打工、发展庭院种植等可以增加居民收入 13.9 亿元。此外, 工程所需建材、处理设备、消毒设备等购置, 拉动了当地经济需求, 创造了就业岗位。

2. 防洪安全保障

“十二五”期间, 贫困地区共完成 7700 多座病险水库(闸)除险加固, 新建或加固江河堤防 3900 余 km, 新增中小河流治理河长 1.45 万 km, 建成 700 多套山洪灾害监测预警系统, 新建水雨情自动监测站 1.9 万个、简易监测站 7.4 万个, 配备报警设施设备 37 万台套。贫困地区的山洪灾害死亡人数降低了 60% 以上, 有效解决了 5000 多万人次因旱临时饮水困难问题。通过防洪工程基础设施建设, 提高了贫困地区防洪抗旱能力, 为贫困地区经济社会发展提供了安全保障。

3. 农田灌溉保障

“十二五”期间, 贫困地区累计新增、恢复耕地灌溉面积 1300 万亩(1 亩=1/15hm², 下同), 改善灌溉面积 4000 万亩, 新增节水灌溉面积 3400 万亩, 较大幅度提高了贫困地区农田灌溉保障水平。以水利部对口支援地区贵州铜仁为例, 人均保证灌溉面积从 2005 年的 0.24 亩增加到目前 0.41 亩, 增长了约 71%。由于增加了灌溉面积, 提高了粮食单产量, 也使得农民有条件在稳定保证基本口粮田的基础上, 调整和节约更多土地发展商品农业、现代农业。铜仁市思南县唐头现代化农业园区 2014 年实施了涝能排、旱能精准灌溉, 吸引了大批企业入园投资, 促使土地流转资金提高, 贫困群众可在家门口打工, 不但增加了收入, 还有效解决了留守儿童问题。

4. 水源供给保障

“十二五”期间, 广西驮英水库及灌区、贵州夹岩水利枢纽、西藏拉洛水利枢纽、尼尔基水利枢纽下游内蒙古灌区工程等一批贫困地区多年期盼的骨干水利工程开工建设, 与此同时, 中央加大投入力度, 开展了一大批中小型水源和引调提水工程建设, 显著增加了贫困地区水源供给能力。如位于滇桂黔石漠化区的安顺市平坝即将完工的石朱桥水库, 总库容 1264 万 m³, 不仅可以解决 96300 人(其中贫困人口

21077人)的饮水安全问题,还可以解决下游5100亩农田灌溉用水,为当地产业扶贫提供了重要的水源保障。位于秦巴山区的白河县因地制宜,建设了近5万座集雨水窖,在应对2013年冬季以来特大干旱中发挥了重大作用,保障了15万亩农作物的抗旱用水和5.9万人的生活用水,有效解决了中高山地带抗旱难的问题。

5.生态环境保障

“十二五”期间,国家累计安排贫困地区水土保持中央投资104.8亿元,治理水土流失面积近3.8万km²,重点工程覆盖459个贫困县。治理区生态环境明显改善,生产生活条件明显提高,有效促进了农民增产增收和当地经济社会可持续发展。通过中小河流等河道治理项目建设,形成了水面,催生了一些湿地景观公园,成为群众休闲娱乐锻炼的好去处,大幅度提升了居民幸福指数。

6.农村用电保障

“十二五”期间,共安排贫困地区中央补助投资68.77亿元,新增农村水电装机和代燃料装机749万kW,解决44万户农民的生活燃料问题,农村水电装机容量和年发电量分别比改造前增加20%和40%以上。贫困县农村水电装机达到3224万kW,开发率约为45%。通过小水电建设,改善了农村贫困人口生产生活条件,创造了就业机会,增加了农民收入,实现了小水电“造血”脱贫、可持续脱贫。

三、水利精准扶贫的实现途径

1.开展需求调查,摸清水利发展需求

精准扶贫,关键在于靶向瞄准。水利扶贫必须弄清贫困地区贫困村、贫困户的水利需求,因地因人精准施策。结合扶贫部门建档立卡识别成果和全国农村贫困监测调查主要结果,以农村饮水安全、防洪除涝、农田灌溉、水源供给、生态保护、农村水电保障等为重点,认真开展贫困农民水利需求调查,系统收集贫困地区经济社会、资源环境、农业生产、水利基础设施建设和改革管理等现状资料,深入调研、分析、评价水利基础设施、水资源开发利用与保护、农业生产、水利管理等现状水平,找出制约贫困地区经济社会发展的突出水问题,为实现“对症下药,精准滴灌,靶向治疗”奠定基础。

2.科学制定规划,精准确定建设布局

深入贯彻落实习近平总书记提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针和扶贫开发工作的系列重要讲话精神，紧紧围绕全面建成小康社会和扶贫攻坚的总体要求，把夯实水利基础同扶贫开发工作结合起来，以保障和改善贫困地区水利发展需求为出发点和落脚点，以提高贫困地区水利服务与保障能力为主要目标，根据贫困地区经济社会发展和“十三五”扶贫攻坚规划有关产业发展布局、农业产业开发、易地扶贫搬迁等重点领域对水利的需求，分析水土资源承载能力，提出加快贫困地区水利改革发展的思路，合理制定目标。按照“确有需要、生态安全、可以持续”原则，组织编制《“十三五”全国水利扶贫专项规划》，科学规划贫困地区水利发展规划布局，确定建设项目和建设重点，做好顶层设计。

3.加强项目储备，扩展受益覆盖范围

水利扶贫项目是水利扶贫开发工作的重要载体。要充分利用“水利工程带扶贫”优势，按照项目效益到贫困村、贫困户的原则，以县为单位建立水利扶贫项目库。水利扶贫项目库要以已经批复的片区区域发展与扶贫攻坚规划、水利工程各类专项规划以及《全国水利扶贫规划》《“十三五”全国水利扶贫专项规划》等水利扶贫相关规划为依据。各级水行政主管部门要将水利扶贫项目库内的项目作为重点，扎实开展项目前期工作，在编报年度投资建议计划时予以优先考虑。设计单位在进行项目前期经济评价时，认真核实贫困受益人口，科学论证增加工程覆盖受益人口的可能。

4.加大投入力度，加快水利设施建设

建议国家继续把水利作为国民经济重要投入领域，把保障和改善贫困地区民生作为水利扶贫的出发点和落脚点，突出加强贫困地区水利薄弱环节建设，改善当地群众生活和生产条件，为贫困地区脱贫致富、全面建成小康社会提供水利支撑和保障。一是实施农村饮水安全巩固提升工程，进一步提高农村自来水普及率、供水保证率和水质达标率；二是加强农田水利建设，提高人均旱涝保收农田面积；三是加快防洪抗旱减灾工程建设，保障人民群众生命财产安全；四是在保护生态环境和协调上、下游用水需求的基础上，推进水资源开发利用和保护工程建设；五是开展坡耕地综合整治等重点地区水土流失综合治

理, 以及生态脆弱河流和地区水生态修复、农村河塘清淤整治工程, 保护和改善水生态环境; 六是继续开展农村小水电建设, 进一步增加小水电受益人口和范围。

5. 完善统计制度, 科学评估帮扶效果

破除水利瓶颈制约是加快贫困地区扶贫攻坚和脱贫致富的基础性和先导性条件。由于水利扶贫规划跨度大、实施周期长, 如何约束水利扶贫资金的分配和使用, 保障规划项目的顺利实施, 确保顺利达到规划目标, 进而保证水利扶贫开发效果, 是贯彻落实水利扶贫规划的核心工作。随着规划的实施及水利扶贫工作的深入开展, 应同步开展水利扶贫统计, 跟踪扶贫规划实施进度, 把握水利扶贫规划建设动态及趋势, 及时发现水利扶贫开发工作中存在的问题, 及时评估和调整规划目标。

6. 开展扶贫考核, 切实提高工作成效

为确保如期完成规划任务和建设目标, 增强各级水行政主管部门推进水利扶贫工作的责任感和紧迫感, 调动参与水利扶贫工作的主动性和积极性, 切实提高水利扶贫工作成效, 依据“公开、公平、公正”原则, 按照《水利扶贫工作考核办法》开展扶贫考核, 并强化考核结果运用, 奖优罚劣, 为工作决策和资金分配提供参考。

四、结语

在水利精准扶贫实践中, 要不断创新体制机制, 以工程带扶贫, 通过摸清贫困地区群众水利需求, 科学规划水利发展顶层设计, 扎实做好项目储备, 积极加大投入力度, 扩大工程覆盖贫困地区受益人口范围, 为加快贫困地区群众脱贫致富和全面建成小康社会提供支撑和保障。同时, 不断完善扶贫统计制度, 科学评估规划实施效果, 认真开展水利扶贫考核并强化结果运用, 与使用中央水利投资额度挂钩, 确保水利扶贫工作取得实效。

深入推进农村扶贫开发的若干思考

南阳师范学院思想政治理论教学部 何柳

《农业经济》2014年第5期

摘要: 加快脱贫致富步伐, 是贫困地区干部群众的迫切愿望, 也是党

中央的殷切希望，认真贯彻落实十八大精神和习近平总书记在湘西的扶贫开发讲话精神，广泛动员起来，迅速行动起来，着力搞好新一轮农村扶贫开发，打好扶贫开发攻坚战，努力为全面建成小康社会奠定坚实基础，是落实党的群众路线教育实践活动的切实举措，也是加快全面建成小康社会进程的实际行动。

关键词：扶贫开发，精准扶贫

一、深入推进农村扶贫开发的重大意义

1、坚持以人为本、执政为民，要求我们深入推进扶贫开发。坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展成果惠及全体人民。坚持执政为民，就是要紧紧依靠人民，切实造福人民，团结和带领人民群众为实现自己的根本利益而奋斗，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定各项方针政策的出发点和落脚点，一切工作都要以符合最广大人民根本利益为最高标准。从这个角度说，深入推进农村扶贫开发，打好扶贫开发攻坚战，使贫困地区逐步好起来，有很大改变，和全国人民同步进入小康，这是落实党的执政理念的必然要求。

2、实现区域协调发展、实现共同富裕，要求我们深入推进扶贫开发。缩小区域发展的差距，实现共同富裕，关系我国改革开放、社会主义现代化建设全局和国家长治久安。针对这个突出矛盾，多年来，党中央、国务院作出了促进区域协调发展的一系列重大决策和部署，先后批准实施了一系列重大区域规划和区域性政策文件，区域政策体系不断完善，并日益呈现出细化、实化和差别化特征。深入推进农村扶贫开发，打好扶贫开发攻坚战，是进一步促进协调发展，使不同区域间城乡居民共享改革开放成果的重要途径。这既是经济问题，也是关系全局的政治问题和社会问题，是改革开放和社会主义现代化建设的战略任务，也是实现共同富裕，构建社会主义和谐社会的必然要求。

3、统筹城乡发展、缩小城乡差距，要求我们深入推进扶贫开发。改革开放 30 多年来，我国城乡居民的收入都在增加，但是，城乡居民收入差距不断拉大。从城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯

收入的比值来看，我国城乡收入差距总体上呈现不断扩大的趋势。1978 年城乡收入差距为 2.57：1，到 2012 年，我国城镇居民人均可支配收入 24565 元，农村居民纯收入 7917 元，城乡居民收入差距进一步扩大为比为 3.10：1

从绝对差额上来看，1978 年城镇居民人均可支配收入比农村人均纯收入多 209.8 元。此后绝对数值方面的差距不断加大，1985 年为 341.5 元，2012 年增加至 16648 元。城乡差距的现实告诉我们，全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在贫困地区。贫困农村发展不起来，全面建成小康社会是不可能的。所以，党的十八大报告特别强调，必须统筹城乡发展，深入推进农村扶贫开发，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。

二、深入推进农村扶贫开发面临诸多挑战

我国扶贫开发取得的成绩是有目共睹的，突出表现为：贫困人口持续减少，收入水平持续提高，基础设施持续改善，产业支撑持续增强，社会事业持续进步，全国扶贫开发工作已从解决温饱为主要任务的阶段，转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。但是，我们必须清醒地看到，我国扶贫开发面临的形势依然严峻，突出表现为扶贫对象规模大、贫困程度深的状况尚未根本改变，连片特困区域多、制约发展的深层次矛盾突出的状况尚未根本改变，致贫因素复杂、返贫压力大的状况尚未根本改变，收入差距拉大、相对贫困凸显的状况尚未根本改变，具体来是：

一是扶贫对象规模大。按照新的扶贫标准，扶贫对象仍有 1.22 亿人，占农村户籍人口的 12.7%。

二是返贫问题突出。扶贫对象经济基础薄弱，应对外部冲击能力差，自然灾害、家庭变故、市场波动等因素都会造成返贫，扶贫对象中短期贫困约占三分之二。

三是连片特困地区发展滞后。2011 年，全国 11 个连片特困地区农民人均纯收入为 4191 元，仅为全国农村平均水平的 60.1%；片区内农村居民恩格尔系数为 46.8%，比全国农村高 6.4 个百分点；片区贫困发生率为 28.4%，比全国平均水平高 15.7 个百分点。

四是收入差距明显。在城乡居民收入和农村居民内部收入仍有明显差距的背景下，2010年，贫困地区农民人均纯收入仅为全国农村平均水平的54%。

五是农村基础设施建设严重滞后。全国仍有不少建制村不通沥青路或水泥路，饮水困难。如甘肃省，不通沥青路或水泥路的村占全省的一半，仍有2.98亿农村人口和11.4万所农村学校的饮水安全问题需要解决。

六是制约致富产业发展的因素多。贫困地区影响致富产业发展的因素很多，最为突出的是资金严重不足，直接导致贫困群众缺少发展产业的起步资金，支撑特色产业发展的投入少。此外，农民生产经营的组织化程度低，种养业结构调整不到位，土地综合产出率低，农村二三产业发展滞后。

七是贫困地区农村劳动力的总体素质不高。总体来说，贫困地区农村劳动力的素质偏低，没有专业技术他们难以接受科技知识，农业生产率难以提高，致使广大农村大多仍停留在传统的耕作模式上，农村劳动力退出农业生产的基础不稳。同时，低水平的文化素质使得农村劳动力适应不了非农产业的发展要求，农村劳动力进入非农产业比较困难，极大地影响农村剩余劳动力向城市有效转移。这是制约贫困地区农村剩余劳动力转移的主要因素。

八是资源环境保护与扶贫开发的矛盾突出。我国的大江大河上游，有相当一部分国土面积被划为天然林保护区、生态公益林区和自然保护区。而这些区域大多处于贫困地区的中心区和核心区，限制性、禁止性开发比重大，扶贫开发与资源环境保护的矛盾相对其他地区更为突出。

三、深入推进农村扶贫开发的途径选择

一要以落实习近平考察湘西扶贫开发讲话为契机，准确把握扶贫开发大方向。习近平总书记在湘西考察扶贫开发时特别强调，扶贫要实事求是，因地制宜。要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标。三件事要做实：一是发展生产要实事求是，二是要有基本公共保障，三是下一代要接受教育。习近平总书记讲话为新一轮扶贫工作确定了大方向。贯彻落实习近平总书记考察湘西扶贫开发讲话精

神，当前的扶贫开发必须求真务实，埋头苦干，想贫困农民之所想，急贫困农民之所急，把贫困地区的现实问题一件件解决，探索可复制的经验。在扶贫开发过程中，力争建立起专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”工作机制，努力使新一轮扶贫开发取得实实在在的成效。

二要以培育发展富民产业为突破口，切实帮助贫困群众改穷业。做好特色产业、劳务经济、调整结合、科技扶贫四篇文章，不断提高农民的自我发展能力，努力把扶贫方式由“输血式”扶贫向多元产业“造血式”扶贫转变，通过实施产业扶贫，发展富民产业，推进贫困地区农业产业化进程，逐步拓宽农民增收渠道。

三要以强化基础设施建设为抓手，努力帮助贫困地区脱困境。良好的基础设施是经济快速发展的基本条件。与经济相对发达的地区相比，大多数贫困地区受地理位置、自然条件、建设资金等方面的制约，交通、电力、通讯、供水等基础设施条件相对滞后，特别是落后的交通基础设施成为制约贫困地区经济社会发展的一大瓶颈。所以，要充分认识到，要加快贫困地区经济社会的发展，基础设施建设必须先行。要把加快基础设施建设作为缩小贫困地区与发达地区发展差距、大力推进贫困地区发展战略的重要工作来抓，切实加大贫困地区基础设施建设的投入和政策倾斜力度，特别是要加快以水电为重点的基础设施建设步伐。

四要以提高基本素质为着力点，着力帮助贫困群众拔穷根。贫困地区的落后，归根结底是人力资本水平的落后，是教育水平的落后。因此，应高度重视贫困地区的教育发展，充分发挥教育在扶贫开发中的基础性作用。第一，要搞好农业适用技术培训和农技推广，促进贫困家庭新生劳动力接受职业教育，提高就业技能。特别要有计划地组织连片特困地区初中毕业生和有一定文化基础的社会青年到经济发达地区接受中等职业教育和就业。第二，要巩固义务教育成果。要加大贫困地区教育基础设施建设，统筹推进义务教育学校标准化建设、中小学校舍安全工程和农村薄弱学校改造，合理增加寄宿制学校数量以及寄宿制学校人员编制，切实改善办学条件，力争使贫困地区孩子接受良好的义务教育。

五要以环保和扶贫开发双赢为前提，坚决避免扶贫开发走弯路。大多数贫困地区在偏远地区，扶贫开发要力争建立健全生态补偿机制，既要保护治理生态环境又要帮助特困群众增收。一要把贫困地区特别是集中连片特殊困难地区作为国家生态补偿试点地区，加大中央财政对生态林的生态补偿力度，提高补偿标准。比照生态公益林补偿办法，对贫困地区具有水土保持和碳汇生态效益的经济林进行补偿。二要建立江河流域生态效益补偿机制，拓宽生态效益补偿资金筹措渠道，力争使扶贫开发与保护生态环境两不误。

六要以科学的绩效考核机制为驱动，确保扶贫开发真抓实干。要建立科学的扶贫开发工作考核机制，巩固发展大扶贫格局，引导各级政府协调各种资源参与扶贫开发，切实担负起扶贫开发的重要职责，以集中连片特殊困难地区为主战场，加大投入力度，强化政策措施，提高工作水平，深入推进扶贫开发。在这一过程中，要着力抓好以下三件事：一是充分发挥村干部在扶贫开发中的重要作用。要建立村干部优化机制，以强村富民为目标，选能人、用能人，选好配强村级领导班子，让优秀党员在支部中“唱主角”，让致富能手在班子里“挑大梁”，带动群众脱贫致富。二是建立鼓励“摘帽”机制。对提前“摘帽”脱贫的，原定扶持政策不变，扶持力度不减，并给予相应的奖励。建立建档立卡机制，对扶贫对象进行动态管理，做到情况明、扶持准。三是强化作风保障。要让接地气、察民情成为常态，让解难题、排民忧成为自觉，让抓落实、促发展成为追求，以各级政府和党员干部作风的大转变，促进扶贫开发目标任务的大落实，推动贫困地区和全国人民同步进入小康。

基于精准扶贫视角下的农村养老保险发展对策研究

叶颖刚

《海南金融》2016年第2期

摘要：随着人口老龄化问题的出现，“养儿防老”、“老有所养”成为农村居民非常关注的问题。但是伴随着子女生活负担的加大，同时农村社会养老保险呈现出碎片化、统筹层次低、养老待遇低、基层服务能力不足等问题，使得农村居民养老成为扶贫帮困待解决的重点问

题。本文分析农村养老现状和问题,借鉴国外开展农村养老保险的经验,提出针对精准扶贫动因下的农村养老保险的发展对策。

关键词:精准扶贫,养老保险,发展对策

2014 年底,我国尚有贫困人口 7017 万人,距 2020 年还有不到 6 年时间,要确保 7000 多万人全部如期脱贫,每年要减贫 1200 万人,每个月要减贫 100 万人,任务非常重。而农村养老保险是缩小贫富差距,提高农村居民生活质量,帮助解决农村居民摆脱贫困最好的保障工具。因此相关部门要按照各自的职责积极作为、密切配合,做到应扶尽扶、应扶尽保,推进贫困户及贫困人员参保工作。

一、我国农村养老保险的发展现状

(一) 我国农村养老保险当前的现状分析

自上世纪 80 年代起,我国各省市就开始探索建立适合当地的农村养老保险制度,但由于各省市的经济发展水平差距较大,农村养老保险没有在宏观层面进行统筹规划,从而导致了各省市农村养老保险发展层次不齐,碎片化严重。1998 年后,我国叫停了各地有关本地农村养老保险的探索,自此我国对于农村养老保障的工作就陷入了进退两难的境地。随后在社会养老保险和城镇养老保险大力发展获得成效的同时,我国从 2009 年 9 月开始全面探索新型农村养老保险制度,各地纷纷响应并逐步开展,经过三年的普及,2012 年我国“新农保”成功地覆盖全国。2014 年初国务院常务会议决定合并新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。统一城乡养老保险制度是不仅仅是养老改革这么简单,而是打破公共服务城乡二元制度、缩小城乡贫困差距的重要一步。

截至 2014 年末,如表 1 所示,我国参加养老保险的人数达到了 8.423 亿左右,其中城乡居民基本养老保险 5.01 亿占比逾 60%,较 2009 年的 2.35 亿增长逾两倍,60 岁以下参保人数为 35366 万人,占参保总人数的 70.6%,农村养老保险覆盖面有逐年增大的趋势。同时,如图 1 所示,因为新农保的普及,2012 年城乡养老保险参保人数大幅上升,同时城镇职工基本养老保险的替代率出现稳步回升的局面,这都体现我国养老保险的覆盖面和保障力度逐年上升。养老保险改革实施六年以来,农村养老保障力度大幅增加,政策的效果逐年显现对于农

村的扶贫工作起到了很大的助推作用,实现了资源向贫困地区的转移与分配,但农村居民离“老有所养,老有所依”的目标还有一段距离。

(二) 我国农村养老保险面临的严峻形势

1.农村贫困人口高居不下,养老保险扶贫帮困力度需加大。我国贫困状况依然严峻,全国有12万多个贫困村,832个国家扶贫开发工作重点县和集中连片特殊困难地区县,长期困扰贫困群众的几个

表 1 2009—2014 年全国参加养老保险的状况

(单位:万人)

年 份	城镇职工基本 养老保险	退休人员养老金 替代率	城乡居民基本 养老保险
2009	23550	65.9%	23498
2010	25707	67.6%	25673
2011	28391	66.2%	33182
2012	30427	66.1%	48370
2013	32218	66.0%	49750
2014	34124	67.5%	50108

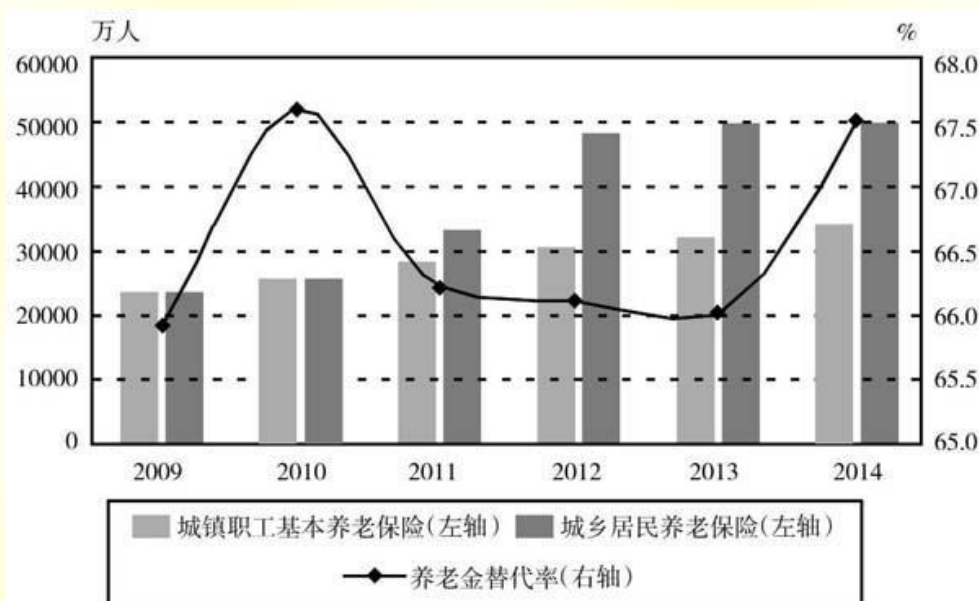


图 1 2009—2014 年全国养老保险的发展状况

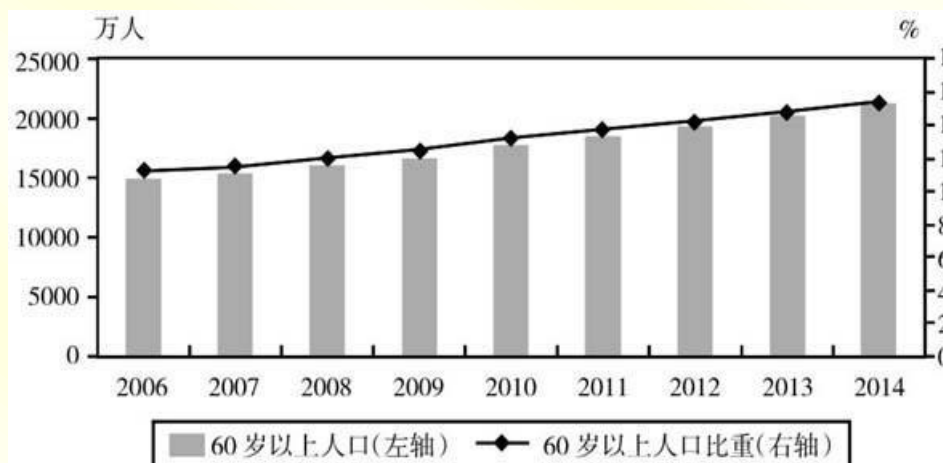


图2 2006—2014年我国60岁人口增长状况

难：吃水难、用电难、上学难、就医难、养老难、增收难、贷款难等诸多问题还没有得到根本解决。按照年人均收入 2300 元（2010 年不变价）的农村扶贫标准计算，2014 年农村贫困人口为 7017 万人。各地农村养老保险助推扶贫工作中不同程度地存在管理体制不顺、各级职责不清、政策落实不到位等问题，一些地方扶贫资金使用管理也存在违规现象。全社会广泛参与扶贫的平台尚未建立，支持、引导、监管等政策也不够健全。因此各级部门应该相互配合，加大城镇居民养老保险扶贫帮困力度。

2. 老龄化趋势严峻，农村养老基金承压

我国早在 1999 年进入老年社会，当前老龄化的形式越来越严峻，如下图 2 可知，在 2014 年我国 60 岁及以上老年人口达到 2.12 亿人，占总人口的 15.5%，其中 65 岁及以上人口 13755 万人，占总人口的 10.1%，养老金领取人员超过 2 亿人。按照这一增长趋势，在 10 年后的 2025 年将超过 3 亿人，2040 年将达到 4 亿人。

二、我国农村养老保险发展凸显的问题分析

（一）农村养老保险统筹层次和保障力度较低

统筹层次低是我国养老保险制度一个重要缺陷。目前，我国基本养老保险基金统筹的层次比较低，主要由省级统筹或市县两级统筹。由于统筹的级次低，导致了以下问题：一是基金使用混乱；二是使用效率低下；三是阻碍劳动力自由流动。同时，我国农村养老保障水平一直处在较低的水平。我国城镇职工养老保险和城乡居民养老保险存

在较大的差距，截至 2014 年底城镇职工养老保险年支出 21754.7 亿，领取人数为 8593.4 万人，平均每人每月领取 2109.63 元；而城乡居民养老保险年支出 1571.2 亿元，领取人数 14741.7 万人，平均每月领取 88.82 元，城镇职工养老保险保障力度是城乡居民养老保险的 23.75 倍。

（二）农村养老保险碎片化严重

统筹层次低是我国养老保险制度一个重要缺陷，各地区之间无法横向调剂，各自为政，加剧了中国社保碎片化程度，碎片化制度导致社保制度不公平，社保制度不公平致使社保成为近年来社会最关注的热点问题。

在居民养老保障方面我国也是跟其他西方国家一样，采取的是由城市到农村、由区域到整体不断横向和纵向拓展，这就不可避免的在不断扩大养老保险覆盖的同时，带来了一些弊端。以参保主题来细致划分，我国逐渐形成了由新型农村养老保险、企业职工养老保险、事业单位养老保险、城镇居民养老保险几大主体构成的养老保障体系。这些养老体制因为筹资方式、管理模式、制度形式、发放条件不同造成保障无法横向调剂，久而久之成为相互独立、碎片化、僵化保障模式，导致我国各种养老体制的养老替代率差距较大。同时，由于不同养老体制规定计发的男女年龄条件各不相同，使得基金的累计、居民的缴费年限和享受养老金的年线各有差异，最终形成了我国农村养老保障“碎片化”的局面。

（三）养老资金保值增值困难

人力资源和社会保障部 2015 年 6 月 30 日发布的中国社会保险发展年度报告显示：在 2009 年至 2014 年的六年里，我国企业养老保险基金收益率低于同期一年期银行存款利率，出现连年贬值的状况，我国养老基金的收益率常年徘徊在一年期存款利率之下。

因为我国农村养老处于摸着石头过河阶段，很多地方政府对于养老金管理水平参差不齐，同时管理方式风格迥异，从而导致了我国各地归集的养老保险基金管理较为混乱的尴尬局面。当前，我国相关养老服务部门基础设施落后，投资结构僵化，养老资金主要是投资银行存款和国债产品，缺乏对其他高收益品种的配置；风险管理能力较差，

养老金投资风险管理能力低导致只能缩小投资渠道,同时养老金的地方政府风险隔离不当导致养老金出现“空账”现象。

(四) 社会共济性较差

当前我国农村养老资金的筹集采用的是个人、集体和政府三方共同承担的筹集机制,由于个人和集体筹资能力较低,政府筹资能力有限,导致我国养老资金的总体统筹层次较低。近年出现了有些地区养老资金收不抵支的状况。2015年6月30日人力资源和社会保障部发布的中国社会保险发展年度报告显示,2014年,河北、黑龙江、宁夏城镇企业职工养老保险基金支出大于收入,出现了地区赤字的情况。

由于农村养老保险的受惠人群较大,年老人的生活条件和健康条件远不如城市居民,导致了养老资金需求较大,但是由于当前面临庞大的农村养老资金的缺口导致财政扶助支出有限。与此同时,农村集体筹资方式更是杯水车薪,再加上城镇养老保险是采取自愿缴纳,导致农民参保缴费欲望较低,从而导致个人层面筹集的资金并不充足。由于保险的本质就是社会的共济与风险的共担,养老资金筹措渠道的限制导致了保险共济功能出现漏洞,大大削弱了农村养老保险的保障力度,一度使“老有所养,老有所依”的养老制度夙愿落空。

三、国外农村养老保险发展的借鉴

美国养老保障采取的是三位一体的保障模式,以强制实行的公共养老保险制度作为兜底制度,其构成主要包括老年养老金、遗属养老金和伤残养老金三个部分,这种强制执行的养老制度使得美国农民获得了较为牢靠的养老保障方式。同时美国还兼具私营养老金计划和个人储蓄养老保险,这两个主要是农民自愿参加,以此来补充公共养老保险的不足,使得农村养老保障更加全面。当前三位一体的养老体系全部覆盖在美国全部人口中占比16%的农村人口,并且凡年满65岁的老人,缴满10年养老保险费,便可按月领取养老金。对于我国的借鉴方面主要是我国应该强制设立类似公共养老保险制度,健全社会共济体制,同时应该建立多元化的补充保障模式。

德国的养老保险制度建立较早,卑斯麦时期就有养老保障制度的萌芽。当前德国农村养老制度两大主线,主要是公共养老保险制度和

私人养老保险制度两位一体。其中,公共养老保险制度包括法定养老、公务员养老保险、农场主养老保险以及独立从业者养老保险,而企业养老保险和私人养老保险体系提供补充养老保障,针对农民的保障还专门设立了农场主养老保险。综合保障效果非常好,全部覆盖占比24%的农村人口,最低投保年限一般为15年,每提前一月领取养老金降低0.2%[2]。对于我国的借鉴方面,主要是我国也需要在农村的补充养老方面建立一个比较具有针对性的农村养老保障,提高农村的养老保障层次。

日本农村养老保险采取的是多层次的联合保障。主要有国民年金制度、农业者年金制度、国民年金基金、共济年金。其中国民年金制度类似我国社会保险保险,也是强制施行,而作为补充保障的方面有自愿参加的农业者年金制度,主要目的是提高农业劳动者的年金水平,而国民年金基金主要是消除农业劳动者以及自营业者与企业雇员和公务员之间的养老金待遇差距,如果农民感觉保障不充足还可以参加农业协同组织的共济年金保障计划[3]。日本的农民养老保障跟我国发展状况吻合。对于我国的借鉴方面,主要是我国需要在消除农业劳动者、自营业主及雇员和公务员之间的养老金待遇差距上下功夫,推出类似于国民年金基金的保障计划,同时也需要培育和鼓励公益组织和协会提供其他的多元化保障措施。

四、基于精准扶贫下农村养老保险发展的对策研究

(一) 加大立法强制农民参保机制

政府应借鉴美国、德国、日本的农村养老保险强制措施,为农村居民提供一个固定的兜底保障模式,然后鼓励和资助商业保险机构提供一些针对农村居民自愿选择的商业养老保险或者鼓励私人养老机构提供一些类似企业年金的私人养老保险产品,建立起国家推行的强制养老保险和商业养老保险互补促进机制。同时,加大对欠发达地区参保农民财政补贴力度,鼓励欠发达地区农民参保。加大高龄农民的参保财政补贴力度,提高其个人账户养老金替代率。

(二) 建立社会统筹和个人账户实行分账管理机制

政府部门应该部署力量,建立社会统筹与个人账户结合起来分账管理的养老保险资金筹措方式。将分散的养老资金统筹起来,合理进

行各地养老资金的统一划拨，使资源的配置更为合理。同时，切实做到加大对于贫困地区的进行补贴，引导养老资金跨区域合理配置，减小贫富差距。

（三）建立财政城乡养老保险累积制度，拓宽资金筹措渠道

目前，西方发达国家采取的养老保险资金筹措方式主要分为三种：现收现付制的筹集方式、部分基金累计方式和完全基金累计模式。我国主要采取第二种部分基金累计方式，采用的是“名义账户统账结合”，这种方式主要特点是企业和城镇居民缴纳的养老金一部分是计入全国社会统筹账户，一部分计入个人账户。而个人账户只记载缴费状况，同时个人账户和社会统筹账户由政府统一管理。由于我国养老保险统筹的层次较低，按照现行制度，每年需要多少农村社会养老资金，政府财政就每年拨付多少，并没有进行积累，这种制度会导致政府负担越来越重，特别是老龄化社会，需要加大养老资金的支付。因此，当前有必要建立财政农村社会养老保险的累积制度，通过科学的精算，预测各地将来农村养老保险资金的需求量，政府每年按照一定的标准预留资金、积累资金，通过财政累积制度来达到未来防范风险的目标。另外，还需要拓宽养老资金的筹措渠道，积极寻求社会福利部门进行资助，加大合作引入博彩资金。同时，积极应对未来养老资金的支付压力，还需要社会各部门的支持和配合，让养老资金不断汇聚，不断积累，造福于民。

（四）实行多层次保障，精准帮扶贫困

在城镇居民养老保险的基本养老体制下，我国应该借鉴日本和德国的农村养老保险制度，建立有针对性的农村养老保障互助机制，加快建立旨在削弱城市和农村养老保险厚此薄彼弊端的养老保障计划。同时在精准扶贫方面，还应该按照农民的具体经济情况，制定月缴金额，针对较为贫困的地区实行差别化缴纳比例，但在养老金提供方面需要一视同仁，逐步提高贫困地区的养老水平，提高贫困地区人民的生活质量，同时在较为富裕的地区可以加大养老资金的缴纳力度，此外还可以寻求国家转移支付方面的政策偏移，提高养老资金的充足率。

（五）加快养老金入市，注意风险防控

加大养老金投资股票、股票基金、混合基金、股票型养老金产品的比例。当前，各地也在纷纷试点，如 2015 年 3 月，经国务院批准，山东省确定将 1000 亿元职工养老保险结余基金委托全国社会保障基金理事会投资运作，分批划转。同时法律也进行了必要的规制，2015 年 8 月 17 日，国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》，管理办法自印发之日起施行。至此，养老金入市进入全面有法可依有法必依时代。提高养老保险资金投资资本市场的风险管理技术水平，引进相关的风险管理人才，进行细致的风险管理。

革命老区精准扶贫的实践思考——以四川省达州市为例

王洪波 李晓军

财政部 2016 年 01 月 25 日

达州，西部革命老区，地处川渝鄂陕结合部，幅员 1.66 万平方公里，总人口约 690 万，是典型的人口大市、农业大市。2011 年，达州市贫困人口 121.61 万人，贫困发生率达 21.85%，远远高于全国、全省平均水平，贫困人口数量居全省第二位。2013 年底，全市还有贫困村 828 个、农村贫困人口 74.15 万人，居全省首位（全省 625 万人、全国 8249 万人）；贫困发生率为 13.53%，高于全国 8.5%、全省 8.6% 的平均水平。截至 2014 年底，全市贫困人口 63.66 万人（全省 497.65 万人），占 12.79%；贫困发生率为 11.62%（全省 7.7%），比全省高出 3.92 个百分点。

从达州市 2010～2014 年贫困人口规模和贫困发生率数据表分析，达州市扶贫开发的几个主要特点：一是贫困人口规模大；二是贫困人口覆盖面宽；三是贫困发生率高；四是减贫难度大；五是贫困程度深。

一、工作措施及取得的主要成效

针对贫困人口多、贫困程度深的实际困难，达州市委市政府多措并举实施扶贫开发战略，全力攻关贫困难题，取得了一定的成效。贫困人口由 2010 年的 121.61 万人，到 2014 年 63.66 万人，减贫人数达到 57.95 万人，完成扶贫目标任务的 52.35%。2015 年上半年，达州

市以精准扶贫、精准脱贫为手段，以改革创新为动力，坚持区域发展与精准扶贫“两轮驱动”，实施“五大扶贫工程”，全力推动扶贫攻坚，全市共投入各类扶贫移民资金 6.82 亿元，实现精准减贫 43585 人。

一是密集政策出台为精准扶贫提供保障。2015 年 7 月，《中共达州市委关于决战决胜扶贫攻坚同步全面建成小康社会的决定》提出了全市每年减少农村贫困人口 15 万人左右，到 2018 年，实现全市省定贫困县全部“摘帽”；到 2019 年，实现全市国家扶贫开发重点县、828 个建档立卡贫困村全部“摘帽”；到 2020 年，实现全市 23.2 万户、63.6 万农村贫困人口如期脱贫，贫困县农民人均纯收入比 2010 年翻一番以上，实现基本公共服务均等化、社会保障全覆盖的扶贫攻坚目标任务。2015 年，达州继续深化扶贫改革，创新攻坚机制，出台了精准扶贫等配套改革文件和支撑性的落实措施。市委制发了《关于进一步做好对口定点扶贫工作的通知》，确定了新一轮市领导对口联系、市直部门（单位）定点帮扶贫困村工作，大力推进“五大扶贫工程”和“六到农家”活动，着力解决贫困村、贫困户实际困难和问题。市政府制发了《扶贫开发重点工作实施计划（2015～2020 年）的通知》，细化了道路畅通、饮水安全、电力保障、产业增收、乡村旅游、危房改造、卫生计生、文化建设、信息化、教育扶贫、技能培训、生态环境等 12 项重点工作，明确了部门（单位）的目标、任务和责任，强化了工作重点。

二是多管齐下的扶贫战略初见成效。近年来，达州市扶贫开发工作，紧紧抓住转变方式、强化“造血”、加大投入、整合力量四个关键，瞄准最贫困的地区、最迫切的问题、最紧要的事项，坚持多管齐下、综合施策，在厘清发展思路、培育主导产业、提升基础条件、抓好服务保障等下功夫，精准扶贫攻坚战取得了显著效果。全市农村贫困人口从 121.61 万人减少到 63.66 万人，贫困发生率从 21.85% 下降到 11.62%，达州扶贫开发已经由解决温饱问题、巩固温饱成果，进入到加快脱贫致富、向全面小康迈进的历史性阶段。

三是财政金融精准发力为扶贫开发注入动力。近年来，达州实施了以财政金融支持“扶贫惠农工程”为载体的精准扶贫战略，整合扶贫惠农政策和财政金融资金等资源，建立各地风险补偿基金和精准扶

贫发展基金，形成了新型金融与传统金融协调配合，金融产品与服务方式创新，满足贫困地区群众及经济实体差异化、多层次的融资需求，实现金融服务全覆盖，切实解决贫困地区金融服务难题。2015 年半年共投入各类扶贫移民资金 6.82 亿元，市级财政落实驻村帮扶项目资金、工作经费 1320 万元，实施点对点帮扶，实现了驻村帮扶干部工作组（队）对全市所有贫困村全覆盖、市县领导和帮扶单位对全市所有贫困村全覆盖、帮扶责任人对全市所有贫困户全覆盖的“三个全覆盖”工作格局。

二、精准扶贫存在的困难和问题

达州作为全省扶贫攻坚任务繁重的市州，贫困面宽、量大、程度深的状况没有根本改变，住房难、行路难、饮水难、用电难、上学难、就医难、通信难、增收难等问题依然存在，因病、因残、因灾致贫返贫现象突出。加上经济发展速度和能力受限，财力薄弱，对扶贫开发投入少，对上依存度较高等多重因素，达州的精准扶贫工作存在较多困难和问题。如达州万源市，按 2013 年农民人均纯收入 2736 元扶贫标准，万源目前还有农村贫困人口 10 余万人，贫困发生率达 19.8%，居全省前列。万源市系国家扶贫开发工作重点县（市），2013 年该市人均 GDP 仅 16725 元，差不多为全省平均水平的一半。除万源市外，达州的渠县、宣汉县也有相同的情况。

从基础设施看，基础设施落后是导致贫困的主要因素。达州地形地貌以山区、丘陵为主，其中山区占 70.7%，丘陵占 28.15%，农村道路建设和水利设施建设成本高、难度大，全市尚有“十二五”规划内 37.8 万、规划外 130 万农村人口存在饮水难和饮水安全问题，多数农田渠系配套不够，中低产田土占总耕地的 57%，路、水、电、气等基础设施末段建设严重滞后，抵御自然灾害能力弱。全市行政村虽已通公路，但通路不一定通畅，不通畅村达 742 个；农村还有无电户 6061 户、2.35 万人；还有 18 万户、70 万人没有进行农网改造；150 万户群众无法正常收看广播电视节目甚至无法收看市、县本地广电节目。农村中小学学生宿舍、食堂建设面积严重不足，缺口达 44.64 万平方米，配套设施严重缺乏。

自然灾害频发也是导致贫困增加的外部影响因素。达州境内分布

有“秦巴山地灾害区”、“川东伏旱气候区”、“川东暴雨滑坡区”，属于我国自然环境脆弱地带。自2004年以来，“9·3”、“7·8”、“6·25”多年连续遭受百年不遇的暴雨洪灾、旱灾和雨雪冰冻灾害袭击，累计直接经济损失达300多亿元。因自然灾害频发，因灾致贫返贫问题十分突出。据统计，10年来，达州市因自然灾害影响造成13.72万户、48.02万人返贫致贫。

三、精准扶贫攻坚战中的财政对策及建议

（一）实施多元投入战略，加大对精准扶贫的资金支持力度

资金支持是精准扶贫攻坚战的财力保障和重要抓手，构建全方位多层次的资金支持体系对精准扶贫来说至关重要。

1. 做大财政“蛋糕”，加大财政投入力度。当前，达州经济发展处于中低速发展的新常态时期，财政收支压力巨大。面对刚性支出逐步增加，财政收入中低速增长已无法满足经济社会发展的需要。在新常态发展时期，财政部门应以新思路新举措，积极应对，主动作为，精准发力，加快财税体制改革步伐，积极调整和优化财政支出结构，做大做强财政“蛋糕”，提高财政保障能力。同时，要建立新增财力投入机制，严格落实市、县区财政当年新增财力用于扶贫开发的财政资金投入增长机制要求。

从2011-2014年财政对扶贫开发的支持力度看，总体是达到了逐年增加，充分发挥了财政资金“四两拨千斤”作用，积极引导社会资金注入扶贫开发的领域，为扶贫开发工作做出了积极贡献。但是，根据精准扶贫总体战略的要求，达州要在2020年实现全面脱贫的目标，财政还需要对精准扶贫加大投入力度。因此，要按照《达州市改革财政专项扶贫资金管理使用机制实施细则》管理办法，严格落实县（市、区）新增一般转移支付、少数民族地区待遇县转移支付和资源有偿出让收益的50%以上要用于综合扶贫开发。县级财政每年年初要足额预算精准扶贫资金，同时不断调整优化支出结构，从严控制一般性支出，确保财政专项扶贫支出年平均增长幅度高于财政经常性增长幅度。同时，要盘活精准扶贫的存量资金，用增量加存量的有效办法，做大精准扶贫的“蛋糕”。

这方面有些地方已作了一些探索，如开江县从提高贫困村工作经

费、服务群众专项经费、农村公共服务运行维护机制建设资金、农村 C、D 级危房补助标准等着手，逐年增加县级扶贫专项资金规模，确保 2020 年县级扶贫专项资金投入在 2015 年 450 万元基础上翻两番，达到 1800 万元，年均增幅 30% 以上。

2. 强化扶贫资金预算管理。深化部门预算改革，提高扶贫资金预算的科学化、精细化水平。从预算环节入手，推进精准化的扶贫预算，带动扶贫工作的精准化。市县财政在编制预算时要单列民生改善、项目建设、社会保障等领域用于扶贫开发的专项资金。同时细化项目内容，将扶贫开发项目细化具体到每一个贫困县区、每一个贫困乡镇、每一个贫困户。

3. 建立整合涉农资金投入机制。涉农资金整合投入扶贫开发是弥补财政专项资金不足的有效措施。要按照“统筹安排、集中投入、各负其责、各记其功”和“渠道不乱、用途不变”的资金整合原则，根据上年度资金安排和使用情况，将用途相近、范围相似的资金纳入统筹整合范围。逐步扩大资金整合规模，集中力量用于贫困乡村的基础设施建设和农业产业发展。涉农资金整合要立足“预算编制、优势产业、重点区域、重大项目”原则，健全涉农资金整合机制，打造涉农资金整合平台，重点支持精准扶贫区域发展特色产业，改善生产生活条件，促进贫困群众增收致富。如开江县紧紧围绕资金使用精准，以财政扶贫资金为“粘合剂”，加大上级涉农资金争取力度，确保 2015 年到位上级扶贫专项资金 4100 万元；整合各类财政涉农资金，重点向贫困村倾斜，力争年整合率达 50% 以上，整合金额达 6 亿元以上。

4. 充分发挥财政杠杆作用，引导社会资金投入。积极探索运用多种形式大力发展小额信贷，引导各类社会资金投入扶贫攻坚，探索财政贴息支持农业产业发展的补助方式，完善推动城乡一体化发展的金融服务机制。探索发展村级发展互助资金贷款，支持农民发展特色种养殖业、农副产品加工业和交通运输业，发展壮大村级优势产业。探索建立精准扶贫小额贷款机制，由市县财政和银行共同出资设立精准扶贫贷款风险补偿基金，对精准扶贫小额贷款等的损失予以补偿，并建立风险补偿长效补充机制。引导各类金融机构积极参与扶贫攻坚，通过贴息撬动贫困村产业发展。

5.积极研究上级相关财税政策，加大向上争取项目和资金的力度。近年来，中央制定和出台了一系列加快推进革命老区、贫困地区发展的政策，加大了对贫困地区、革命老区发展和扶贫开发的支持力度。从 2001 年起，中央财政单独设立了地方革命老区转移支付，资金规模到 2014 年，中央对地方革命老区转移支付规模已经达到 57 亿元，比 2013 年增长 10.8%。为了充分发挥资金的使用效益，让老区人民切身感受到党中央的温暖，中央明确省级和市级财政要将中央对革命老区的转移支付资金分配落实到对中国革命做出较大贡献且财政较为困难的连片革命老区，用于帮助老区人民群众改善生产生活条件；有条件的地区可以在预算中安排一些资金，增加对革命老区转移支付规模。财政部门应认真研究涉及到的财政转移支付政策、税收优惠政策等相关政策，加大争取项目和资金的力度。

（二）创新投资收益扶贫模式，全力攻坚精准扶贫

1.积极开展“创新投资收益扶贫新模式试点”工作。在坚持农村基本经济制度、农村基本经营制度不动摇的前提下，以资产股权为纽带，通过财政支农资金形成资产股权量化的方式，赋予建档立卡农村贫困户更加充分而有保障的财产权。财政专项扶贫资金投入形成的资产，以优先股的形式全部量化给贫困户，并确保贫困户分红底线。财政支农资金投入到农村集体经济组织形成的资产，可先设立贫困户股份，仅贫困户享受，剩余部分再按一人一股量化给农村集体经济组织成员，赋予建档立卡农村贫困户更加充分而有保障的财产权，拓宽缺劳力、缺技术和丧失劳动能力的农村贫困户持续稳定的增收渠道。

2.创新开展精准扶贫小额信贷模式。引导金融机构对农村建档立卡贫困户在核定的额度和期限内发放“免担保、免抵押”贷款，政府通过贴息、风险补偿、购买保证保险等措施降低贷款风险，加大对建档立卡贫困户信贷支持，促进其发展增收项目，帮助贫困户尽快脱贫致富。

3.建立精准扶贫小额信贷基金和风险补偿基金。从 2015~2020 年，市级财政每年安排 3600 万元，其余各县市区各 500 万元。建立精准扶贫风险补偿基金是精准扶贫小额信贷基金的重要保障措施。各县市区可按不低于贷款余额的 5%安排贷款风险补偿基金，并在以后年度

按照不低于当年新增贷款的 5% 安排贷款风险补偿基金。县级财政还可整合各级财政安排的精准扶贫贷款贴息资金，用于安排不超过 5% 的年利率给予建档立卡贫困户的贷款贴息。如开江县在精准扶贫攻坚战中建立产业扶贫小额信贷基金、产业扶贫风险补偿基金和产业扶贫贷款贴息资金，为该县精准扶贫提供了有力保障。在 1.89 万户建档立卡贫困户中，凡购买小额信贷保证保险，保险机构将按我国最低标准收取扶贫信贷保证保险资金，开江县财政给予全额补贴。开江还设立了扶贫小额信贷风险补偿基金专户，2015 年开江县财政首次注入资金 100 万元，按照不高于 1: 10 的比例投放贷款，损失风险由合作保险公司承担 70%，剩余 30% 由政府、银行各承担 50%。与此同时，开江县财政每年还安排一定资金对建档立卡贫困户期限内用于发展生产、农业产业化项目固定资产投资、易地搬迁建房、农村危房改造等银行贷款按实际贷款利率给予全额贴息。

（三）强化扶贫资金管理，提高资金使用效益

1. 建立健全资金监管制度。按照《四川省财政专项扶贫资金管理办法》和《关于进一步加强扶贫项目资金监管工作的意见》等要求，制定完善《市级财政专项扶贫资金管理办法》，坚持财政扶贫资金专户管理和县级财政报账制管理，封闭运行，确保专户储存、专人管理、专账核算。

2. 健全财政专项扶贫资金绩效考评机制。根据四川省财政专项扶贫资金管理、财政扶贫资金绩效考评实施、专项扶贫资金投入考评等办法规定，建立对各县（市、区）年度扶贫开发计划、项目批复与执行情况、财政扶贫资金的使用过程、项目实施及其效果等进行综合性考核与评价，切实提升财政扶贫资金管理使用的规范性、有效性和安全性。

3. 实施追踪问效。按照“项目跟着规划走，资金跟着项目走，监督跟着资金走”的原则，把加强财政扶贫资金绩效管理贯穿于扶贫资金分配、拨付、使用以及扶贫项目的立项、审批、实施、检查、验收全过程，切实提高扶贫项目实施效果和财政扶贫资金使用管理绩效。

4. 扶贫资金监督管理常态化。要定期将财政扶贫资金的分配、项目安排以及项目到村情况在相关媒体上进行公示公告。同时，发挥监

察、审计等部门的作用，加大违法违纪行为惩处力度。扶贫项目实施中所需大宗物资、材料符合政府采购目录的，要按照政府采购的有关规定实行政府采购，采购物资实行财政直接支付的办法。同时，必须建立严格的物资领用和保管制度。

（四）加快财政改革步伐，创新扶贫资金管理新模式

达州市为贯彻落实好中办发〔2013〕25、川委厅〔2014〕9号和达市委办发〔2014〕47号文件精神，进一步加强财政专项扶贫资金使用管理，增强扶贫资金使用的针对性和实效性，提高精准扶贫成效，确保精准减贫目标任务圆满完成，制定印发了《达州市改革财政专项扶贫资金管理使用机制实施细则》（以下简称《细则》），创新了扶贫资金投入、管理、监督机制。《细则》要求建立市县两级财政每年对精准扶贫投入的稳定增长机制，着力整合财政支农资金，积极引导社会资金的有效投入。同时，还建立了市对各县（市、区）的扶贫资金管理考核机制和监督管理机制。

（五）充分发挥职能作用，全力推动精准扶贫工作

精准扶贫在获得充裕资金支持的同时，更离不开项目来支撑。精准扶贫项目是改“输血”为“造血”的重要抓手，财政部门在精准扶贫项目上要给予高度关注和大力支持。要会同农业、交通、水利、卫生、文化教育等部门，加快推进对贫困地区的基础设施、农村产业发展、文化建设和农村教育事业的发展进程。要通过科学规划和建设贫困地区的交通、水利、电力、通信等基础设施，构建骨干网络、改善区域发展条件，完善末端建设、方便群众生产生活；通过积极培育贫困地区特色支柱产业，建立贫困群众稳定增收来源，拓宽脱贫致富渠道；通过以扶贫新村建设为载体，加快推进危房改造，同步提升扶贫新村公共服务和社会管理等综合配套服务水平，建设幸福美丽家园；通过健全卫生计生服务体系，提高服务能力，加大疾病预防控制力度，做好计划生育工作，加大对计划生育扶贫对象的扶持力度，优先实施相关扶贫项目，逐步解决因病致贫、因病返贫问题；通过发展有线电视、直播卫星、地面数字电视等方式提高电视覆盖率，利用村级组织活动场所开展群众性文化活动；通过基础教育、能力培训等多种途径，全面提高贫困人口素质，增强就业创业能力，打牢脱贫致富的根基，

阻断贫困代际传递链条。