致读者 带着新年的美好祝愿，全新改版后的“一线调查”版今天和读者正式见面。“一线调查”版始于2014年经济日报重点打造的“调研”版。新的一年，我们在继续深入一线调研、探寻和解读经济领域各地各部门可复制经验的基础上，还将为读者提供更多的新闻热点调查、争议性话题事实还原。与此同时，我们还将不断改革创新，美化版面，清新文风，为读者提供更多“接地气”的“中国好文字”，回报千千万万读者的相伴相携。敬请关注。

贵州贫困县为何竞相“摘帽”

本报记者 黄俊毅

阅读提示

多年来，由于贫困县在国家政策层面倾斜多，我国贫困县数目只增不减，这就大幅增加了国家扶贫负担，使大量扶贫资金不能真正用到最急需的地方。贫困县不愿摘贫困帽、富裕县争当贫困县，是当前全国扶贫工作一大困局。

近日，贵州省扶贫办主任工作会议在贵阳召开。《经济日报》记者从会议上了解到，2014年贵州省又有8个县、95个乡成功“减贫摘帽”，减贫人口达150万。据统计，2011年至2014年，贵州已有22个贫困县主动退出贫困县系列，贵州成为目前在全国率先建立贫困县退出机制并取得初步成效的省份。

为何在相对欠发达的中部省份贵州，贫困县纷纷主动申请“摘帽”？请看本报记者来自贵州基层一线的调研。

1. 昔日也恋“贫困帽”

以贵州省正安县为例，如果戴着贫困县的帽子，每年仅扶贫资金就有5000多万元，转移支付也比别的县多4000多万元。实惠多，当然摘帽的难度也就大

冬日的贵州大山，依然满眼翠绿。隆隆的机器轰鸣声里，一线新辟的路基在层峦叠嶂之间直伸向远方。这是正在紧张施工中的习水至正安县高速公路。线路总长110公里，全部修建在落差剧烈的陡坡、峡谷上。据遵义市交通运输部门介绍，因地质条件复杂，沟壑较多，正安至习水高速公路桥隧比例达45%，每公里平均造价1.09亿元。

“在平原地区修高速公路，两三千万元就能修一公里。在我们贵州，每公里花上亿元是常事。好东西运不出去，想不穷都难。”正安县扶贫开发办公室党组书记王志骨说。

贵州地处西南高原山地，石多田少，山高路难，自古民生艰难，因而，贫困县出奇地多。全省88个县市区，国家扶贫开发工作重点县就占了50个。

对此，兼任贵州省扶贫开发领导小组组长的陈敏尔省长则看得更深。他认为，贵州贫困人口绝对数、贫困人口占全国贫困人口的比重、贫困发生率均居全国第一，农村贫困面最大、贫困人口最多、贫困程度最深、基本公共服务均等化历史欠账多，虽然有经济、地理、历史、文化等多方面的客观原因，但也有“等靠要”、惰性强的思想认识上的原因，还有事业心、责任感、危机感、能动性、执行力不强，以及对扶贫开发工作重要性认识不够等主观原因。

“像我们正安县，如果戴着贫困县的帽子，每年仅扶贫资金就有5000多万元，转移支付也比别的县多4000多万元。”主动在2013年摘掉贫困县帽子的正安县副县长何祖华说。

贫困县的帽子只要戴着，就可以不断地享受诸多实惠。实惠那么多，难怪建立全国贫困县退出机制很难！

“与其他地方一样，贵州2011年以前也存在贫困县贪恋‘贫困帽’问题。”陈敏尔说。部分地方对扶贫开发认识发生了偏差，认为戴上“贫困帽”就冬暖夏凉，依赖性严重，不思进取，越扶贫越想保贫。

地理环境的差别，加上不思进取的精神状态，阻碍了贵州省扶贫开发工作更快、更好地发展——2010年，贵州省50个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入，与全省城镇居民可支配收入的差距扩大到11075元，与全国农民人均纯收入的差距扩大到2814元，与西部省区农民人均纯收入的差距扩大到900元以上。贵州3个自治州农民人均纯收入，与全国30个自治州平均水平比，差距扩大到500元以上。

长此以往，怎么得了！于是，2011年春，贵州省委提出：完善扶贫开发激励机制，研究制定“摘帽不摘政策”的办法措施，鼓励有条件的国家扶贫开发工作重点县加快脱贫步伐，切实解决在扶贫工作中的“等、靠、要”问题，让“减贫摘帽”是最大政绩的思想成为全省扶贫开发工作重点县的主流。

2. 列出“摘帽”时间表

2011年，贵州制定了全省“减贫摘帽”总体规划，实行贫困县退出倒逼机制。这一机制推动了当地干部自加压力，主动减贫摘帽

何祖华说，2013年初，根据经济发展的实际情况，正安县向上级提出申请，要求在2013年摘掉贫困县帽子。这一年，和正安县一起提出“减贫摘帽”申请的还有另外5个县。实际上，在此之前的2011年，贵州省就已有3个县主动申请并成功“减贫摘帽”。

原来，在深入调研的基础上，2011年3月，贵州省委、省政府出台《关于对国家扶贫开发工作重点县加快脱贫攻坚步伐进行奖励的意见》，强调把扶贫脱贫作为全省“第一民生工程”，在对鳏寡孤独、丧失劳动能力的特殊贫困人口给予长期社会救助的同时，积极鼓励各地“敢于摘帽惠民生，敢于摘帽抓产业，敢于摘帽促发展，敢于摘帽奔小康”，“鼓励国家扶贫开发工作重点县减贫摘帽，举全省之力向绝对贫困发起总攻”。

文件拟定了全省“减贫摘帽”总体规划和年度计划：按照“量力而行、自加压力、先难后易、分阶段达标”的原则，从省情出发，到2015年，实现30个国家扶贫开发工作重点县和500个贫困乡“摘帽”，贫困人口比2010年减少一半；到2018年，剩余的20个国家扶贫开发工作重点县和934个贫困乡全部“摘帽”；2018年至2020年，巩固、提升全省“减贫摘帽”成果，确保在2020年与全国同步建成全面小康社会。

同时，贵州省针对贫困县和贫困乡镇，量身定做了细化标准：

国家扶贫开发工作重点县以2010年全省贫困发生率33.4%为基数，以到2020年与全国同步实现全面小康为目标，要求每年贫困发生率必须下降3.3个百分点，同时按6:4的权重考核农民人均纯收入、人均地方预算内财政收入两项指标。农民人均纯收入以2010年50个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入3153元为基点，参照全省农村经济社会发展水平，2011年农民人均纯收入按10%增幅计算，当年考核标准为3468元。2012年至2018年，则按农村居民人均日消费1.5美元（汇率按6.7）计算为3688元（2011年不变价）并执行到2018年。人均地方预算内财政收入考核标准以全省当年人均地方预算内财政收入为基数进行计算。

贫困乡“减贫摘帽”标准则是：在确保贫困发生率每年下降3.3个百分点以上的基础上，考核农民人均纯收入一项指标，具体考核标准按国家扶贫开发工作重点县考核标准执行。“贫困县退出倒逼机制已经建立起来，不如自加压力，主动减贫摘帽。”何祖华这样解释正安县主动申请摘帽的动机。

下图 贵州省正安县利用本地独有的方竹笋资源，扶持方竹笋种植、加工业，带动了全县7个乡镇一万多个农户脱贫致富。 本报记者 黄俊毅摄

上图 贵州省正安县桴焉乡属于高山乡镇，近几年他们利用高山冷凉气候条件，大力发展生态茶园，促进农民脱贫致富。图为扶贫干部正在坪生村茶园查看茶树长势。 本报记者 黄俊毅摄

3. 摘帽子不摘政策

贫困县的帽子摘了，但扶持政策保持不变，安排到县的财政扶贫资金总量原则上以其前3年常规总量为基数，按10%的增幅逐年递增

公布“摘帽”时间表的2011年，就有盘县、施秉、兴仁3个国家扶贫开发工作重点县主动申请“减贫摘帽”，并顺利通过考核验收，开全国贫困县退出之先河。2012年至2013年，贵州又有11个国家扶贫开发工作重点县，宣布成功“减贫摘帽”。

正安县扶贫开发办公室主任张涛认为，贫困县从不愿“摘帽”，到踊跃“摘帽”，是因为摘帽不摘政策。“去年主动‘摘帽’后，上级对正安县的扶持力度非但没有减，而且加大了很多。原有扶贫政策继续享受，每年还可以拿到1000万元的‘摘帽’奖。另外，为帮助巩固减贫成果，今年省里额外拨了500万元，市里又给了1000万元。”

原来，贵州省对成功“减贫摘帽”的贫困县，承诺“摘帽不摘政策”，并额外给予奖励、扶持。据贵州省扶贫开发办公室主任叶韬介绍，“摘帽不摘政策”是指原有扶持政策保持不变，并且安排到县的财政扶贫资金总量原则上以其前3年常规总量为基数，按10%的增幅逐年递增。

额外奖励包括“摘帽奖励”和“减贫奖励”：对实现“摘帽”的国家扶贫开发工作重点县，从其“摘帽”当年起至2018年，每年给予1000万元扶贫项目资金奖励。属于省定经济强县的国家扶贫开发工作重点县的，“摘帽”当年一次性奖励1000万元扶贫项目资金。同上年比，年度减贫人口比例分别达50%、40%和30%的，当年度一次性对应奖励项目资金500万元、400万元和300万元。

不仅贫困县减贫“摘帽”有奖，贫困乡减贫“摘帽”也有奖。正安县桴焉乡副乡长黄志丹说，一类、二类、三类贫困乡镇如期或提前“摘帽”的，从“摘帽”当年起至2018年，安排到乡的财政扶贫资金总量，原则上以10%的增幅逐年递增，并每年另行对应奖励项目资金100万元、50万元和20万元。一类贫困乡减贫人口比例达50%、40%和30%的，当年度一次性对应奖励项目资金50万元、30万元和10万元。二类、三类贫困乡按其实际减少贫困人口数量一次性给予项目资金奖励。

此外，按照相关政策，对基层党组织也有奖励。《贵州省对国家扶贫开发工作重点县加快脱贫攻坚步伐进行奖励的实施办法》规定，对如期或提前“摘帽”的国家扶贫开发工作重点县、贫困乡党政班子，“摘帽”当年分别一次性奖励项目资金50万元和10万元。

“奖励资金从省级财政预算中专门安排。中央财政专项扶贫资金仍主要用于产业扶贫和劳动力素质提高工作。各地根据自身财力情况，同步安排项目奖励资金。”贵州省扶贫开发办公室政策法规处处长余欢说。

4. 正向激励见成效

政策对路，尝试摘帽的也就多了起来，好政策切实激发了贫困地区群众脱贫致富的干劲。贵州组织的随机抽查更让脱贫成果得到了有力验证

正安县桴焉乡坪生村村民张毅家门前，茶树吐绿，一望无际。坪生村离县城60多里，地处高山，终年云雾缭绕，气候温凉，盛夏晚上睡觉也要盖薄被，种粮长不好，出门行路难。以前，村民习惯了顶着穷帽子，不少男人30多岁还娶不上媳妇。村党支部书记廖正喜说，“2011年省里鼓励减贫摘帽后，全村群众开动脑筋，想出扬长避短、大力发展高山生态茶园和生态避暑度假游的致富路子。”

如今，坪生村已成为远近闻名的避暑旅游胜地。村民办起家庭度假旅馆，纷纷发家致富。36岁的村民张毅，去年一年就挣了5万元。现在，桴焉乡各村都组建了乡村旅游协会，集镇成立了旅游开发公司，通过片区优势互补，成功实现了同步减贫。

贵州省扶贫开发办公室政策法规处赵孝捷说，贵州省委列出“摘帽”时间表后，各地纷纷列出了自己的“减贫摘帽”时间表，扶贫局面为之一新。2011年至2012年原本计划6个国家级贫困县、134个贫困乡镇摘帽，实际上有8个县、194个贫困乡镇摘帽。

正安县扶贫开发办公室有一座“减贫摘帽”攻坚指挥台。说是指挥台，其实只是小会议室一面墙报。墙报上汇总了全县各乡贫困户的详细情况，有针对性地列出了减贫目标、减贫办法、进度要求。类似的指挥台、月报表，如今在贵州各贫困县乡都能见到。

叶韬说，每年年初，贵州省委、省政府与各市州党委、政府签订年度“减贫摘帽”目标考评责任书，并有完备的监督制度。各地将“减贫摘帽”任务分解、细化到人，按月通报。统计、扶贫部门将农民人均纯收入统计台账延伸到贫困乡。

前不久，贵州省委督查室、省扶贫开发领导小组从“贫困人口建档立卡信息管理系统”中，随机抽取了586户贫困户，入户实地调查，核实考评数据。调查发现，2013年度申请“减贫摘帽”的6个国家级贫困县和172个贫困乡镇，各项考核指标均达到省定“摘帽”考核标准；2011年至2012年实现“减贫摘帽”的8个国家级贫困县和194个贫困乡镇均复查合格。贵州贫困县乡退出机制尝试取得了可喜的成功。

“现实中存在一种现象，个别国家级贫困县在脱贫之后不愿意‘摘帽’，或者戴着贫困县的‘帽子’炫富。目前，国家正考虑建立贫困县退出机制。退出机制实际上是导向问题。达到什么样的发展程度，就必须退出贫困县的行列，国务院扶贫办正加紧研究。一些贫困县不愿意摘掉贫困帽，主要是担心摘了贫困帽后，就不能再享受原有扶贫政策。贵州尝试摘帽不摘政策，引导贫困县主动摘帽，实行几年来，效果很好，值得在全国推广。”国务院扶贫办政策法规司司长苏国霞说。

调查手记

扶贫政策

黄俊毅

山还是那些山，人还是那些人，为何扶贫开发效果前后迥异？这是记者在贵州贫困大山里采访时，脑海里不断浮现出的问题。

两位基层干部的心里话，给记者作了解答。

一位是从小生长在贵州穷困大山里，从最基层干起、长期工作在扶贫第一线的贵州省正安县副县长何祖华。何祖华说：“像我们正安县，如果戴着贫困县的帽子，每年仅扶贫资金就有5000多万元，转移支付也比别的县多4000多万元。”

另一位是在正安县穷困大山里的桴焉乡任副乡长的黄志丹。他说：“以前基层干部工作缩手缩脚，担心发展起来了，丢了贫困帽，丢了扶贫资金项目支持。现在摘帽不摘政策，额外还给奖励，那还不想尽一切办法争取早点脱贫‘摘帽’呀！现在的扶贫那才叫真抓实干呢！”

一旦当上贫困县，每年都能获得国家扶持资金，享受众多政策好处，各地当然要争戴“贫困帽”。摘掉贫困县帽子，就意味着拿掉资金扶持、政策优惠，贫困县当然不愿摘“贫困帽”。安于贫困受益多多，脱贫致富徒劳无益，那干吗要煞费苦心谋发展呢？于是，出现了贫困县不愿摘“贫困帽”、富裕县争当贫困县的怪现象。多年来，全国贫困县数目只增不减，国家扶贫负担沉重，大量扶贫资金难以真正用到最急需的地方。问题的根子就在这里。

贵州省建立扶贫开发激励机制，承诺“摘帽不摘政策”，鼓励贫困县减贫摘帽，扶贫工作中的“等、靠、要”问题迅速迎刃而解。政策导向一变，满盘皆活。由此看来，扶贫攻坚，政策导向确实很重要。

案例

江西赣州实施精准扶贫——

不让一个贫困户掉队

本报记者 赖永峰 通讯员 许军

岁末年初，数九寒冬，江西赣州的广大农村，却涌动着一股浓浓的暖意，不少贫困群众正在打点行装，为春节前搬入城镇新居做准备。

龙南县62岁的廖石森就是其中的一个。他的家在该县夹湖乡松湖村，距离县城近50公里，离圩镇也有七八公里路程。前不久，他通过摇号分配到“金塘花苑”的一套住房。“我家一共10口人，已分成3户，都申请了这里的住房。加上移民搬迁、土坯房改造等各类补助，基本上不花一分钱就能住进新房。”廖石森满怀憧憬。在龙南县，很快将有700余户像廖石森这样的农村贫困户搬迁进城进园居住。

全面小康路上，不让一个贫困对象“掉队”，这是赣州市委、市政府作出的庄严承诺。作为全国较大的集中连片特困地区，赣州基础条件差，贫困人口多、贫困范围广。全市有国家级扶贫开发重点县11个、贫困村1419个。

面对数量如此庞大的贫困对象，以往的粗放式扶贫做法显然难见实效。“提高扶贫精准度，赣州的做法就是找准贫困对象，并针对具体致贫原因，提出‘一对一’解决方案。”赣州扶贫和移民办主任邝先元说。

摸清“家底”，方能有的放矢。赣州组织干部深入乡村山寨开展拉网式调查摸底，做到村不漏组、户不漏人，把贫困对象精准识别出来。

在实施精准扶贫过程中，赣州因地制宜，因人而异，分类实施产业扶贫、搬迁扶贫、教育扶贫、就业扶贫等十几项扶贫措施，想方设法让贫困人口增收致富。其中，特别重视对贫困对象的教育投入和技能培训，深挖穷根。两年多来，全市培训贫困劳动力6.3万人，贫困群众依靠自身素质和技能脱贫致富的能力明显增强。

延伸阅读

我国的扶贫机构

国务院扶贫开发领导小组是国务院的议事协调机构，成立于1986年5月16日。该领导小组的基本任务是：组织调查研究；拟订贫困地区经济开发的方针、政策和规划；协调解决开发建设中的重要问题；督促、检查和总结交流经验。

国务院扶贫开发领导小组下设办公室，即国务院扶贫开发领导小组办公室，负责办理日常工作。

我国各级政府也成立了相应的组织机构，负责本地扶贫开发工作。扶贫开发实行分级负责、以省为主的行政领导扶贫工作责任制。中央的各项扶贫资金在每年年初一次下达到各省份。所有到省份的扶贫资金一律由省级人民政府统一安排，并由各有关部门规划和实施项目。

本版编辑 许跃芝 董庆森