打赢脱贫攻坚战

扶贫路上，绝不让一人掉队

——甘肃省实施精准扶贫调研

本报记者 林跃然 李琛奇 瞿长福 陈发明

8月，正是陇南花椒收购旺季。在甘肃陇南市武都区汉王镇朱能村村民桑代林家里，堆放满满3大袋干好的花椒，屋子里满是花椒的香辣味。桑代林打开其中一袋花椒，抓起一把给记者闻闻，乐呵呵地说："今年花椒产量小点，但价格好，这几袋花椒卖2万元不成问题，这几年亏了有花椒、油橄榄，村民收入年年增。"

花椒、油橄榄是陇南市引进的扶贫富民产业。武都区汉王镇朱能村，因为土地贫瘠，多年来只能种点传统作物，是当地有名的贫困村。近年，随着甘肃省扶贫攻坚"一号工程"的展开，汉王镇在国家退耕还林政策支持下，依据当地土壤气候等特点，精准引进花椒、油橄榄等山地产业，通过资金、技术等方面具体支持，使当地走上了脱贫致富快车道。

甘肃省扶贫攻坚战就这样打响了。近几年，全省上下通过一系列体制机制创新探索，实现了精准识别、精准管理、精准帮扶和精准考核的一体化推进。近日，《经济日报》记者就此做了深入调研采访。

问题一：

钱从哪里来

通过金融创新化解资金碎片化、撒胡椒面等难题

从去年开始，甘肃临夏县掌子沟乡达沙村的马海麦提明显感到自家日子"已经进入良性循环"。

"以前在工地上干活，一年挣几千元，到年底基本上就花完了。想干点别的，手里没钱，越穷越借不到钱，也不敢借。"马海麦提这一心态在当地贫困户中较为普遍。2014年，在县农牧、扶贫等部门的支持下，马海麦提先后种了3亩当归，修起了羊棚，"种当归每亩能补贴500元，羊棚补贴了1.2万元，政府扶我一把，我就能跨过这道坎，以后的路，走起来就稳当了"。

马海麦提不知道，政府"扶"他的这笔钱也来之不易。针对扶贫资金缺口大的问题，甘肃一方面加大投入力度，省级和片区贫困县按当年地方财政收入增量的20%以上、市级按10%以上、插花型贫困县按15%以上增列专项扶贫预算，各级财政当年清理收回存量资金中可统筹使用资金的50%以上用于扶贫开发，省对片区贫困县均衡性转移支付高于省对县平均增幅3个百分点以上。

另一方面，甘肃加大资金整合力度，出台了《推进"1236"扶贫攻坚行动资金整合方案》，把扶贫、农牧、交通等15个部门管理的相关资金整合起来，集中用于58个贫困片区县，瞄准了基础设施建设、富民产业培育、易地扶贫搬迁、金融资金支撑、公共服务保障、能力素质提升等6个方面进行攻坚突破，有效解决以往资金分配"碎片化""下毛毛雨""撒胡椒面"等问题。

在资金分配上，甘肃改革原有的资金拨付方式，采取因素法测算，依据需求清单切块下达到县，并下放了审批权限，县区政府不用再跑资金、跑项目，从年初就根据资金总盘子，集中精力抓项目落实；省级部门也把工作重点从确定具体项目转到为基层服务和强化监管、绩效评价。据统计，去年甘肃整合各类资金440亿元，今年整合将达到568亿元。

"以前是'买醋的钱不能打酱油'，虽然投入资金大，但限制较多。"临夏县县长马志祥分析说，按照实际情况，一个贫困村要彻底翻身，算上基础设施建设、富民产业培育等各方面的投入，少则600万元至700万元，多则3000万元至4000万元，若不整合资金，很难有投入渠道。目前，临夏县已通过整合资金，完成了15个贫困村的集中改造扶持。

在整合资金的同时，2015年，甘肃在创新实施"双联"惠农贷款、牛羊蔬菜贷款、妇女小额担保贷款的基础上，启动实施了规模超过400亿元的精准扶贫专项贷款工程，为贫困户提供5万元以内、3年以下、免抵押、免担保的小额信贷支持。

"目前甘肃涉及精准扶贫的各种金融产品有7种。"甘肃省政府金融办副主任于海波告诉《经济日报》记者，截至今年6月末，甘肃精准扶贫专项贷款已投放409亿元，全省贫困地区各种贷款余额已达6599亿元，其中，各类政策性惠农贷款为1200亿元，惠及210万户次农户。

通过政府补贴扶持，达沙村的马海麦提盖起了羊圈，去年申请了3万元的精准扶贫专项贷款，已经养了30只羊。根据相关政策，老马还可以申请2万元的贷款额度。"我今年养殖能扩大到100只羊左右的规模，在村里达到中上水平收入没问题。"马海麦提说。

▷ 如今，"853"挂图已成为甘肃所有脱贫攻坚村的标配。

▷ 培育富民产业是甘肃精准扶贫的重要措施。图为临夏县掌子沟乡达沙村的富民产业獭兔养殖。

▽ 游客在陇南市康县花桥村的电商农产品展示销售中心选购当地特色商品。

△ 临夏县掌子沟乡达沙村的马海麦提明显感到自家的日子"已经进入良性循环"。

◁ 宕昌县城关镇鹿仁村依托官鹅沟羌藏风情园，以"党支部+合作社+农户"的模式发展旅游产业，成立了旅游服务专业合作社，优先吸纳精准扶贫建档立卡户入社，增加贫困户收入。图为青山绿水掩映中的鹿仁村。

本报记者 李琛奇摄

问题二：

谁是贫困户

通过建立台账审核怎么进、怎么出、怎么返，一把尺子量到底

"不论在市上，还是在各贫困县、乡、村，只要打开当地的大数据平台，双击户主姓名，贫困户的收入来源、致贫原因，对应的帮扶措施和完成时限等信息，一目了然。"在陇南市大数据政务中心，工作人员一边操作演示一边介绍，进入分析模块，围绕精准贷款、危房改造、教育扶贫、卫生扶贫等政策措施落实情况等，输入关键词，图文并茂的数据分析很快生成。

精准扶贫大数据管理平台，是甘肃自主研发的建档立卡贫困户电子化动态管理平台，甘肃也因此被列为全国精准扶贫大数据管理平台建设试点省份。从去年6月份开始，甘肃10万多名干部上山下乡，进村入户，走访了全省101万余户家庭，实地摸清417万贫困人口的区域分布、基本情况、致贫原因、健康状况、教育程度、脱贫需求和帮扶措施等"家底"。

甘肃省扶贫办副主任王俊民介绍，为了"找准穷人"和"抓住穷根"，甘肃各级联村单位、联户干部和驻村工作队与乡村干部一起，进村入户了解群众生产生活情况，总结梳理出因学、因病、因婚、因残、因灾"五因"，缺技术、缺资金、缺劳力、缺土地、缺水"五缺"，以及"一落后"（交通条件落后）、"一不足"（自身发展动力不足）12类致贫原因，为因户施策提供了依据。

在此基础上，甘肃涉及精准扶贫方案的23个省直相关行业部门将各项政策措施设计成信息采集表，涵盖易地搬迁、危房改造、饮水安全、社会救助、教育、卫生、富民产业、劳动力培训、惠农政策等9个方面精准扶贫措施和贫困群众的"需求清单"，分为户级、村级、县级数据结构，嵌入大数据云平台，使识别人口精准度与政策配套精准度的互连互通、互促共进，倒逼因户施策的扶贫措施落到实处。

同时，甘肃还推动各部门信息与扶贫大数据平台共享互通，加强了行业部门数据库的互通互连。如甘肃省卫计委新农合报销平台与大数据平台完成了无缝对接，贫困户在医院就医时，刷新农合报销卡将会自动享受特殊优惠政策，简化了报销流程，数据实时同步也方便了资金监管。

今年，甘肃还将逐步实现扶贫大数据平台数据库与审计、公安、工商、住建、财政等相关行业部门数据库的无缝对接，通过数据对比，及早发现建档立卡贫困人口购买车辆、财政供养、经商办企业、购买商品房、商铺等情况，从技术层面解决建档立卡人口识别不精准的问题。

"这两年羊价波动大，两个娃娃又在上大学，家里的收入一下紧张了。"今年，甘南州夏河县王格尔塘镇洒索玛村村民普华才让在几年前通过"双联"惠农贷款，建了5间羊棚，扩大了养殖规模。但因为孩子上学让他成了返贫户，由此他被录入建档立卡扶贫大数据平台。

王格尔塘镇镇长玛久才让告诉记者，现在确定一个贫困户要经过层层识别。通过一核（农户收支状况）、二看（家庭生产生活条件）、三比（收入、住房、财产状况）、四评议（农户申请、小组初评、村两委审议和村民代表决议）、五公示（村、乡两级公示和县级公告），最后由农户、村两委、驻村帮扶工作队、乡镇、县区5级确认，做到"怎么进、怎么出、怎么返"一把尺子量到底。

在玛久才让看来，"五步工作法"的核心就是群众的事情群众说了算，始终把识别和退出的决定权交给贫困群众，发挥基层民主的作用，让群众全程参与、监督。

甘南州合作市卡加曼乡香拉村的秦海云家里有"三本账"，详细记录了他家一年来的脱贫经历，也成为考核他家是否脱贫的重要依据。

记者翻看分别为"脱贫计划""帮扶措施"和"工作台账"的3本册子，从去年3月乡镇干部刀吉扎西入户走访时记录秦海云的家庭基本状况和"缺资金、缺技术"的致贫原因开始，一直到今年秦海云父子掌握驾驶技术外出打工，以及每个季度的收入来源和变化，都有详细的手写记载。

今年年初，在总结建档立卡、大数据平台工作的基础上，甘肃实行了脱贫攻坚"853"挂图作业，即"平台8个准""村村5张图""户户3本账"，系统谋划帮扶计划、帮扶措施和帮扶责任，科学制定任务书、作战图和时间表。其中，"平台8个准"细化了对象识别认定、家庭情况核实、致贫原因分析、计划措施制定、扶贫政策落实、人均收支核查、对象进出录入、台账进度记录等工作内容；"村级5张图"全面分析了贫困人口分布、致贫原因和进出动态，明确贫困村和贫困户的脱贫目标任务，进一步细化了年度进度计划、完成情况和脱贫时限，体现了实战性和操作性。

问题三：

怎样确保效果

通过创新考核机制严防数字脱贫、虚假脱贫

如今"853"挂图已成为甘肃所有脱贫攻坚村的标配。合作市扶贫办主任王志德告诉记者，"853"作战图层层明确作战图制作、数据填写和审核把关的责任单位、责任人，逐级审核签字，确保作战图内容真实、数据准确、更新及时，确保收入监测表、"五张图""三本账"与大数据平台一致，使各类数据衔接一致、互相印证、互为支撑，体现衔接性和一致性。

为防止"数字脱贫""虚假脱贫"，甘肃对到村到户各项普惠政策措施和"1+17"特惠帮扶措施进行详细记录，对2014年以来建档立卡贫困人口的脱贫和返贫动态变化情况进行了详细梳理，以便于追踪评估。同时，在脱贫验收考核中，甘肃建立了"4342"责任体系，明确了市县乡村4级责任，确保精准识别和精准退出的真实性。

记者了解到，在甘肃去年底开展的脱贫验收中，村级脱贫由党支部书记、村委会主任、驻村帮扶工作队队长、贫困户四方签字；乡级脱贫，由乡镇党委书记、乡镇长、扶贫统计工作站站长三方签字；县级由县委书记、县长、扶贫办主任、统计局局长四方签字；市级脱贫由市州委书记、市州长两方签字，明确对精准识别、精准退出真实性的责任，并明确了追责的程序和办法。

在秦海云家的脱贫验收表上，记者看到有村支书道尕、村主任桑南和驻村帮扶工作队队长郭晓明的签字。"贫困户脱贫是要经过层层把关和严格的程序，签字的人都要负责任，不能造假。"香拉村村支书道尕说，在扶贫考核方案中，加大了对贫困人口精准识别和精准退出准确率的赋分权重，随机抽样的10户预脱贫户中，如有2户识别不准、没有达到脱贫标准的，此项得分为0分；超过2户的要依纪依规逐级追究责任。

55岁的藏族汉子普华才让尽管返贫，但已经有过脱贫经验的他并不为此担忧。

"今年贷了5万元的精准扶贫专项贷款，能帮我挺过羊价波动的这个周期。"更让他放心的是，根据最新政策，2个在甘南州上大学的孩子从今年起将免除学费及书本费。

2015年，甘肃制定了"1+17"精准扶贫方案，涵盖饮水安全、动力电覆盖、通村道路、危房改造、易地搬迁、生态保护、富民产业、电子商务、教育扶贫、医疗卫生、乡村文化、社会救助、小额信贷、劳动力培训、干部人才、帮扶力量、考核考评17个方面的配套方案，这是一套针对甘肃贫困地区实施的精准扶贫政策组合拳。

在解决因学因病致贫上，甘肃教育扶贫专项规划中提出，对贫困家庭子女学前教育免除保教费、中职教育免除学费并发放助学金、就读省内高职、专科院校免除学费及书本费；2016年起将对全省学前教育幼儿免保教费，对建档立卡贫困家庭普通高中学生、省内高职院校学生免学杂费和书本费。医疗卫生的扶贫专项方案中，将重特大病医疗救助病种由26种扩大到50种，并提高救助标准，对农村五保和农村低保对象参加新型农村合作医疗个人缴费部分给予补贴。今年起，甘肃将实现贫困村标准化卫生室全覆盖，将贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围，降低贫困人口大病保险起付线，提高大病保险报销比例。

在省级层面广泛铺设政策"滴灌"渠道的同时，甘肃各地也在因地制宜探索适合地方发展的脱贫模式。

在陇南大山深处的康县花桥村，红墙青瓦、花木竹林，三五成群的游客使这里显得更为幽静宜人。记者了解到，以乡村旅游为突破口的花桥村今年上半年累计接待游客5万多人次，带动了本村及周边村社贫困户155户680人增收。在村民杨明霞的农家客栈，她乐呵呵地告诉记者："楼上住宿有5个标间，5月份的毛收入有4万多元，现在到了旺季，一个月毛收入不低于6万元。"

在陇南市，像花桥村这样依托优势发展乡村旅游脱贫致富正在成为美丽的现实。陇南市位于秦巴山区，这里有良好的自然生态环境，更有丰厚的历史文化、农耕文化、乡土文化和民俗文化等资源，处处充满诗情画意，处处都是青山绿水。如何让这种历史生态资源成为脱贫致富的阶梯？按照"一乡一景、一村一品、一品一韵、一家一特"思路，陇南探索出了"公司+合作社+贫困户""双联单位+支部+公司+农户"等旅游扶贫模式，采取"集体控股、群众参股、贫困户持股"的方式，带动群众就近就业创业、脱贫致富。

同时，在不断总结扶贫实践的基础上，陇南把全市贫困程度最深、贫困人口最集中、扶贫难度最大的区域划分为25个特困片区，以项目整合资金，将领导力量、帮扶力量向特困片区倾斜，分步骤、有计划地扎实开展整村整乡整片区推进，按照"打造一片、完善一片、交账一片、放手一片"的要求，分步骤、有计划地开展整村整乡整流域推进。

在甘南州合作市，政府牵线搭桥，建立了企业联系机制，带动贫困户脱贫致富。合作市市长周梅告诉记者，通过整合企业用工、农产品收购等各类资源，市内乳产品、草产品、中药材等企业协议收购贫困户农牧产品，政府用政策资金对企业风险给予补偿。目前，全市已有500户贫困户与企业形成了稳定的双赢关系。

问题

通过精准措施

如

一户一策

打造一片

完善一片

本版编辑 陈郁 向萌

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务窗：dzzs@ced.com.cn 010-58393509 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 定价：每月24.75元 每份：1.00元 广告许可证：京西工商广字第8166号 广告部：58392178 发行部：58393115 昨日（北京）开印时间：2:35 印完时间：3:55 本报印刷厂印刷