

创新扶贫模式 实现精准脱贫

——学习贯彻习近平总书记关于扶贫开发工作重要论述的思考与实践

江西省中国特色社会主义理论体系研究中心

【编者的话】 消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。党的十八大以来，党中央对脱贫攻坚作出新的部署，吹响了打赢脱贫攻坚战的进军号，脱贫攻坚取得显著成绩。现在，我们进入扶贫开发工作攻坚拔寨的冲刺期，我们要深入学习贯彻习近平总书记关于扶贫开发工作的重要讲话精神，把握好脱贫攻坚正确方向，科学谋划好扶贫开发工作，扶真贫、真扶贫，确保在既定时间节点完成脱贫攻坚任务。

2017年是扎实推进脱贫攻坚战的重要一年，也是实现精准扶贫精准脱贫的深化之年，扶贫开发工作已经进入攻坚拔寨的冲刺期。习近平总书记强调指出，要充分认识打赢脱贫攻坚战的艰巨性。今后几年，我国脱贫攻坚面临着十分艰巨的任务。越往后脱贫难度越大，因为剩下的都是条件较差、基础较弱、贫困程度较深的地区和群众。要把深度贫困地区作为区域攻坚重点，确保在既定时间节点完成脱贫攻坚任务。对此，《政府工作报告》提出，今年再减少农村贫困人口1000万以上，完成易地扶贫搬迁340万人。深入领会中央精神，落实各项部署要求，要求我们必须充分认识脱贫攻坚“冲刺期”的形势和挑战，以战略思维谋划全局，以创新精神探索扶贫模式、完善体制机制，更好推进精准扶贫、精准脱贫工作，确保打赢扶贫攻坚战。

脱贫攻坚面临的形势与挑战

消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求；做好扶贫开发工作，支持困难群众脱贫致富，帮助他们排忧解难，使发展成果更多更公平惠及人民，是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现。深入推进扶贫开发，帮助困难群众特别是革命老区、贫困山区群众早日脱贫致富，到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，使其义务教育、基本医疗、住房得以保障，是中央确定的一个重大目标。

我们党对扶贫开发工作高度重视。党的十八大以来，党中央对脱贫攻坚作出新的部署，吹响了打赢脱贫攻坚战的进军号，脱贫攻坚取得显著成绩。2013年至2016年4年间，每年农村贫困人口减少都超过1000万人，累计脱贫5564万人；贫困发生率从2012年底的10.2%下降到2016年底的4.5%，下降5.7个百分点；贫困地区农村居民收入增幅高于全国平均水平，贫困群众生活水平明显提高，贫困地区面貌明显改善。

同时也要看到，当前扶贫开发工作依然面临十分艰巨而繁重的任务。全国还有14个集中连片特殊困难地区，592个国家扶贫开发工作重点县、12.8万个贫困村，部分省区贫困发生率还超过15%，这些沉甸甸的数字，凸显了扶贫脱贫形势的严峻性。我国经济正处于发展方式转型、增长速度换挡的经济新常态阶段，这是提高经济增长质量效率的过程中必须面对的阵痛，但是如何确保不影响扶贫开发工作，是一个重要课题。自然和市场环境的不确定性也要考虑。由于气候变化、自然灾害、市场波动，都会增加贫困户的生产经营风险，影响扶贫对象脱贫，加上有的贫困户脱贫后又因病因残等造成新的贫困或者返贫现象。而且，剩余贫困人口总量大，贫困程度比较深，脱贫难度增大。少部分地区的贫困发生率较高，一部分扶贫对象面临的是非收入贫困问题。农户贫困与地方政府的相对贫困并存，这在一定程度上限制了地方可用于扶贫开发的财政能力，也影响地方政府撬动金融资源扶贫的能力。能不能啃下剩

余脱贫任务的“硬骨头”，是对扶贫开发工作的重大考验。

以创新精神推进扶贫开发

习近平总书记指出，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。为什么要“超常”？算起来，到2020年实现贫困人口全部脱贫，时间十分紧迫，按照过去30多年年均减贫600多万人的速度计算，到2025年才能实现目标。所以如果采用常规思路和办法，按部就班地干，很难按期完成任务。形势逼人，形势不等人，我们必须增强紧迫感和主动性，以创新精神探索扶贫模式、完善体制机制，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，加快贫困群众的脱贫步伐。

以创新精神推进扶贫开发，首先要有正确的思路，坚持从实际出发，因地制宜，完善规划，分类指导，找准突破口，做到宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜生态旅游则生态旅游，真正把自身比较优势发挥好，使贫困地区发展扎实建立在自身有利条件的基础上。以江西省萍乡市为例，近年来按照突出产业扶贫、体现地方特色、选准产业项目、延伸产业链条、形成产业优势、实现扶贫转型升级的要求，重点支持贫困村、贫困户发展精品粮油、高效蔬菜、健康畜禽等贫困户能直接参与、直接受益、稳定增收的产业项目，并且开展了“百企帮百村”社会扶贫行动，组织全市108家农业产业化龙头企业，结对帮扶全市108个贫困村，启动乡村光伏、电商、旅游等新兴业态扶贫模式，既培育、壮大了当地龙头企业，发展了特色生态农业，挖掘了旅游资源，帮助贫困户获得了稳定的增收致富项目，更增强了贫困群众发展产业、进城进园就业、自我发展创业的能力素质。从中可见，脱贫攻坚关键是有没有找对路子，有没有锲而不舍地干下去。

以创新精神推进扶贫开发，还要千方百计做到精准扶贫。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。江西省萍乡市坚持精准扶贫与区域发展协调推进，统筹贫困地区一体化发展，为帮助扶贫对象建设美好家园、缩小发展差距、共享小康成果，实施了精准改善条件扶贫。例如，在抓好易地搬迁扶贫过程中，按照政府引导、群众自愿的原则，对生存条件恶劣地区的贫困群众采取就近搬迁安置、跨区域安置、县域内统一协调安置、依托工业园区安置等模式，稳步推进移民搬迁工作，并将贫困户纳入农村住房保障体系，加快危旧房改造，解决安居问题。

以创新精神推进扶贫开发，更要加强脱贫攻坚的精细化管理，把各类资源和要素配置好、利用好，确保取得实效。扶贫开发是一项长期工程，需要加强监测评估，实行动态管理，提高针对性和实效性。不少地方在精细

化管理上有着良好的实践和经验。比如，江西省萍乡市按照“鼓励摘帽、政策保留”的思路，加强对贫困人口的识别建卡和动态管理，完善进退机制，使已脱贫者及时退出、真贫困者得到最大限度的扶持和帮助。建立精准监测评估体系，加强对项目资金的监测和评估，确保项目质量、资金安全和项目效益。深入了解贫困特点和原因，提高数据采集、处理、分析能力，为扶贫开发工作提供科学决策依据，使扶贫帮困真正扶到关键处、帮到点子上，确保扶贫取得实效。

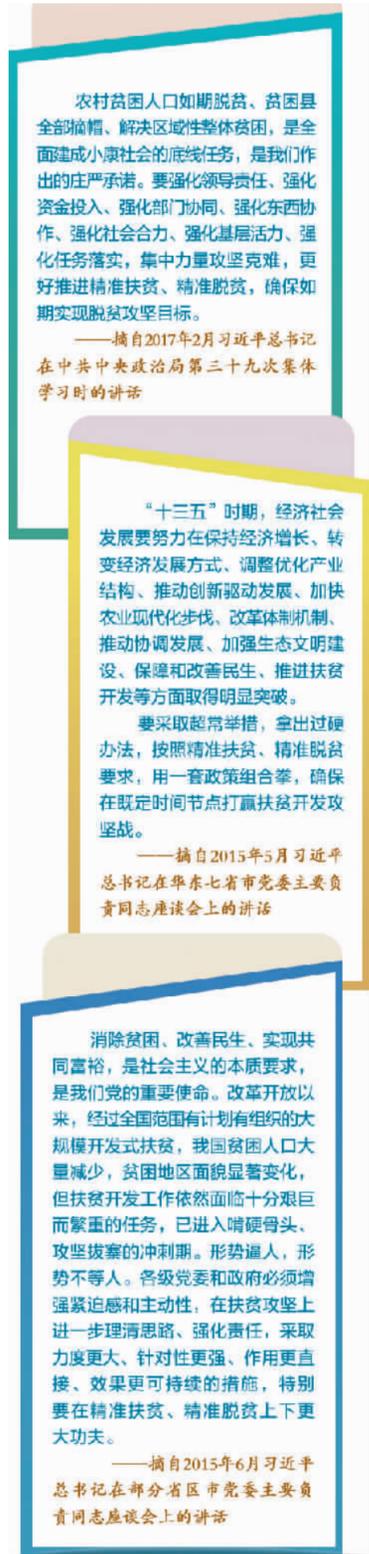
在精准落地上见实效

实现习近平总书记提出的“六个精准”要求，即“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”，需要我们着力构建责任体系、完善推进机制、强化督察巡查、严格考核评估，在精准推进上下实功，在精准落地上见实效。

见实效的关键是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，把片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制，把党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制，真正落到实处。在脱贫攻坚的关键时刻，想不想抓落实、敢不敢抓落实、会不会抓落实，检验着我们的精神状态、干事能力和工作作风，既要运筹帷幄，也要冲锋陷阵，切实解决好思想认识不到位、体制机制不健全、工作措施不落实等突出问题。这方面，江西省萍乡市的做法是充分发挥好各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，市、县（区）、乡（镇）、村层层签订脱贫攻坚任务责任书，立下军令状，传导压力，压实责任，形成上下贯通、横向到边、纵向到底的责任体系，并把脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据。目前已成立了以市委书记为组长、市长为第一副组长、各部門单位一把手为成员的扶贫开发领导小组，有55位市领导带领市直单位定点帮扶55个贫困村，同时各相关部门协力合作，并且专项督查，有力促进了工作落实。

见实效是检验的标尺。打赢脱贫攻坚战，空喊口号、好大喜功、胸中无数、盲目蛮干不行，搞大水漫灌、走马观花、大而化之也不行。要取得实实在在的效果，就必须在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效，必须以崇尚实干、狠抓落实来检验我们的行动。脱贫工作做得好不好，贫困群众有没有脱贫，不能自说自话，要让当地群众自己来评价，脱没脱贫要同群众一起算账，要群众认账。在实字上下真功夫、硬功夫、苦功夫，再硬的脱贫攻坚硬骨头我们也一定能啃下来。

如期实现脱贫攻坚目标，是全国人民的殷切期盼，是党和政府的重要使命。以“但愿苍生俱饱暖”的情怀踏踏实实为民造福，以愚公移山之志苦干实干，我们的小康路上就决不会落下一个贫困地区、一个贫困群众，就能够交上一份让人民满意的答卷。（执笔：李运球）



《连片特困区蓝皮书》指出——

“三管齐下”推进农村扶贫开发

本报讯 “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。如何做好新时期的农村扶贫开发工作，社会各界高度关注。近日，吉首大学、国务院扶贫办扶贫宣传教育中心、社会科学文献出版社在京联合发布《连片特困区蓝皮书：中国连片特困区发展报告（2016—2017）》。

蓝皮书分析认为，连片特困区的贫困是“人”“业”“地”综合贫困，建议变“碎片化扶贫”为“系统化扶贫”，要面向“人”“业”“地”维度“三管齐下”，协同推进连片特困区扶贫与发展。

蓝皮书提出，在“十三五”全面脱贫攻坚期，连片特困区的扶贫政策实施需要在以下方面进行优化。

其一，既要精准扶贫，也要连片开发。连片特困区的贫困是“人”“业”“地”综合贫困，一方面精准扶贫要精准识别“人”“业”“地”维度上的贫困，进而精准施策、精准考核，提升扶贫的效率；另一方面，连片特困区作为特殊类型区域，贫困的区域性特征不容忽视，实施连片开发突破“地”的瓶颈，促进“人”“业”“地”良性耦合，这对于连片特困区全面脱贫的意义毋庸置疑。

其二，充分挖掘社会扶贫潜力，发挥各主体在“人”“业”“地”不同维度上扶贫的优势。“人”“业”“地”维度上贫困点存在较大差异，因而对帮扶的需求也各不相同。如“人”的方面贫困特点是，贫困主体数量多、居住分散、贫困维度及致贫原因千差万别。此时，社会慈善机构、民间组织等则可充分利用广泛的社会网络和会员遍布全国各地的优势，采取“一对一”的定向帮扶策略，分担政府扶贫中扶贫干部队伍的的压力，通过多样化、差异化方式提升扶贫效率。而“业”和“地”维度上的贫困则须发挥企业和政府部门在产品开发、市场运作、基础设施和公共服务方面的优势。要实现社会组织、企业和政府等扶贫主体在“人”“业”“地”贫困维度上各司其职，则同样需要政策的支持和引导。

其三，完善贫困治理体系，推进制度化扶贫。在这一过程中，具体可以依托“互联网+”技术，发挥第三方专业化服务、资源整合转化和双边市场支持的优势，构建政府主导复合型贫困治理体系和公共服务平台。与此同时，推进贫困治理的制度化 and 法制化，实现扶贫工作的常态化和专业化，也是题中应有之义。（孙昌岳）

专家强调——

促进“一带一路”与文化产业结合

本报讯 “一带一路”，是习近平总书记统筹国内国际两个大局、顺应地区和全球经济合作潮流提出的宏伟构想。在“一带一路”建设中，如何搭建起包容性巨大的发展平台，把沿线国家的利益结合起来、互联互通，人文合作是一个很好的落脚点。近日，“一带一路”梅花与牡丹创意产业与城市论坛”举办首次学术研讨会，来自政府、学界、文化企业、金融机构及相关领域的专家学者围绕“一带一路”文化合作这一主题进行了深入探讨。

与会专家纷纷表示，建设“一带一路”有助于全球走出经济低迷的阴霾，为世界经济增长注入更多动力，促进经济全球化进程更有活力、更加包容、更可持续，更好惠及每个国家和每个民族。面向未来，需要进一步凝聚各方智慧与力量，顺应历史大势，努力促进“一带一路”战略与文化产业的有效结合，从而为国家现代化与民族复兴之路做出贡献。

文化部文化产业专家委员会委员、央行金融研究所原所长姚余栋认为，“一带一路”倡议虽然是中国首提，但不应成为中国的独奏曲，而应是各国合作的交响曲。姚余栋预计，到2035年，中国有可能成为世界最大的经济体，那个时候的“一带一路”必将产生更大的影响。在他看来，这需要我们的软实力、硬实力兼备，而促进“一带一路”战略与文化产业的有效结合就是一个很好的助力。

国务院发展研究中心东方文化与城市发展研究所副所长黄斌认为，文化产业是文化交流最核心也是最有效的形式之一。中国的文化交流和发展的很有自身特色，而且正好赶上互联网这种新的传播方式浪潮。在这样的一个逻辑下，要把“一带一路”的文化交流做好，建议从易到难、普惠各国的做法。一是提炼共性的文化需求，二是发挥每个人的创意，三是企业间的紧密合作，四是社群化的政策协同，从而共同促进“一带一路”与文化产业有效结合。（益青）

本版编辑 欧阳旭

健全完善国有资本监管体制

赵立新

国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量，是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。健全完善国有资本监管体制，意义重大。党的十八届三中全会明确提出，完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产管理，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》以及《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》，就改革和完善国有资产管理体制提出了具体要求，勾勒出一幅清晰的健全完善国有资本监管体制的路线图。准确理解和把握中央关于国有资产管理体制改革的精神，把改革的思路原则、目标要求落到实处，必须把握好方向，牢牢抓住“管资本”这个关键，健全完善国有资本监管体制，进一步提高国有资本监管的实效。

建立科学有效的监管体制，是深化国有企业改革的重要环节。改革开放以来，我国国有资产管理体制改革稳步推进，国有资产出资人代表制度基本建立，保值增值责任初步得到落实，国有资产规模、利润水平、竞争能力得到较大提升。但必须看到，现行国

有资产管理体制中政企不分、政资不分问题依然存在，国有资产监管还存在越位、缺位、错位现象；国有资产监管机制不健全，国有资产流失、违纪违法问题在一些领域和企业比较突出；国有经济布局结构有待进一步优化，国有资本配置效率不高等问题亟待解决。党的十八届三中全会明确提出以管资本为主加强国有资产管理，这为健全完善国有资本监管体制指明了方向。当前和今后一个时期，做好国有资本监管这篇大文章，既要遵循经济发展规律，充分借鉴西方发达国家成熟的、管用的国有资本监管实践经验，更重要的是立足国情，探索符合我国国有企业自身特点的国资监管体制。具体来说，以管资本为主加强国有资产管理，要着眼提升国有资本配置和运行效率，明确国有资本监管机构的职能，推动国有企业成为独立的市场主体，让市场在资源配置中发挥决定性作用。

首先，要明确国有资本监管机构职能。这是以管资本为主加强国有资产管理的前提条件。《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》提出，准确把握国有资本监管机构的职责定位，推进国有资本监管机构职能转变。国有资本监管机构作为政府直属

特设机构，根据授权代表本级人民政府对监管企业依法履行出资人职责，科学界定国有资产出资人监管的边界，专司国有资产监管，不行使政府公共管理职能，不干预企业自主经营权。对国有资本监管机构的这一定位，有利于实现政企和政资分开，真正确立国有企业的市场主体地位。国有资本监管机构要紧紧围绕“管资本”这条主线，建立健全国有资本投资运营管理体系，优化国有资本配置结构，加强国有资本风险防控，切实履行好国有资产出资人职责。

其次，要提升国有资本配置和运行效率。这既是加强国有资本监管的重点，也是难点，同时也是实现国有资本保值增值的保障。总的看，我国国有企业资本配置效率还不高。《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》强调，提高国有资本配置和运行效率，优化国有经济布局，增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，主动适应和引领经济发展新常态。显然，要实现国有资本配置和运行效率的实质性提升，不仅需要机构调整、股权分配等方面下功夫，更需要从体制机制入手，从国有资本的战略、配置、风险等方面来细化政策措施。比如，优化国有资本配置的战略布局，根据经济发展阶

段的变化和趋势以及国家发展战略的调整，不断优化对国有资本的产业布局、区域布局，从宏观上确保国有资本配置与运行效率的提升；优化国有资本投资运营管理制度，建立权责明确、对称、执行严格的管理机制，确保国有资本投资运营各个环节的高效率；优化国有资本风险防控体系，既要建立市场风险防范制度，采取各种风险防范措施，也要做好国有资本委托代理的风险防范工作，最大限度地防范风险。

第三，要推动国有企业成为独立的市场主体。这对于充分激发和释放企业活力，提高市场竞争力和发展引领力至关重要。《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确提出要“促使国有企业真正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体”。这符合市场经济规律和企业发展的要求。要把重点放在完善公司法人治理结构上，通过转换国有企业的经营机制，健全完善内部治理。在这一过程中，既要积极推进简政放权，还要大力提高公司治理水平，确保国有企业真正按照市场规则来经营管理，推动国有企业成为独立市场主体。（作者单位：武汉大学经济与管理学院）