《扶贫蓝皮书:中国扶贫开发报告(2017)》发布—

下大力气啃下脱贫"硬骨头"

经济日报·中国经济网记者 苏 琳



展望2018

22

"过去4年,我国农村贫困人口减少了5564万人,每年减少1391万人。这充分说明脱贫攻坚取得了符合预期的效果。但经过多年的快速减贫过程,剩余贫困人口的脱贫难度越来越大。"《扶贫蓝皮书:中国扶贫开发报告(2017)》指出,保证全国各地区如期实现脱贫攻坚目标,需要有比以前更大的扶贫力度、更有效的扶贫举措创新。

以非常规举措促深度 贫困地区脱贫

"深度贫困地区的特点及其致贫原因的特殊性、复杂性,要求结合各地实际,优化和完善现有精准扶贫方案,采取非常规的政策和举措,来帮助其实现脱贫目标。"报告指出。

"要根据深度贫困地区的脱贫攻坚需要,优化和加强其扶贫资源的投入和分配。"中国社会科学院贫困问题研究中心主任吴国宝说。

深度贫困地区的脱贫攻坚,需要同步解决扶贫对象"两不愁三保障"和区域整体脱贫、贫困村摘帽三个层次的问题。因此,要根据这三个层次上的综合缺口评估扶贫资源需求,制定脱贫计划。这样的计划应该包括资金、人才、土地等资源投入和所需的政策支持,实行一次计划、分年投入。在资源分配方面,需要根据深度贫困地区脱贫攻坚任务和计划,平衡区域、社区和农户之间以及基础设施、公共服务和扶贫对象脱贫之间的资源分配。

深度贫困地区的扶贫方式,需要 兼顾长期基础设施、公共服务项目和 短期增收项目,结合各地实际,创新



陕西省宝鸡市陇县是国家扶贫重点县,有贫困村103个。近年来,陇县按照产业精准到户、设施精准到户、保障精准到人思路推行"菜单式"扶贫,整合涉农资金,实施产业、基础设施、社保三大类72项"菜单"项目,收到良好效果。图为陇县天成镇范家营村金秋果品专业合作社的工作人员在晾晒当地特产柿子。 新华社记者 殷 刚摄

更精准的扶贫方式。

其中,产业扶贫方面,一方面需要探索建立连接贫困户与市场的组织形式,通过外部支持和地方市场组织发展,更多地借助电商扶贫平台,帮助各地的优势、特色产品实现价值;另一方面要寻求适合各地条件的资产收益扶贫、旅游扶贫等方式,拓展增收渠道。

就业扶贫方面,要根据各地特点,开辟更多的就地就近就业途径。"特别需要研究和探讨在深度贫困地区增加以工代赈机会的可能性和途径,比如在条件允许的地区开展基本农田建设、生态环境工程整治等,既可以改善这些地区长期的发展条件和能力,也可在短期内为扶贫对象增加一定的就业机会。"中国社科院农村发展研究所研究员刘建进说。

易地搬迁扶贫方面,要尽量整体搬迁;对于移民扶贫对象的生计安排,也要更多地考虑搬迁扶贫对象的 生产习惯和能力。

"需要引起格外重视的是,东西协作在深度贫困地区脱贫攻坚中具有比在其他地区更加重要的意义。" 报告指出。

关注低收入农户返贫 压力上升问题

2013年以来我国农民可支配收入年均保持了7.7%的增长速度,但低收入组农户人均收入平均下降了0.2%。2014年和2016年,低收入组农户人均可支配收入分别下降了5.5%和4.4%。

报告指出,低收入农户收入增长

乏力的原因主要有3个:外出务工人数增速下降;2013年以来农产品生产价格一直在低位运行;国家财政收入增速放缓。另外,从2016年开始,农业补贴政策进行了改革,用于支持粮食适度规模经营补贴的贫困和低收入农户基本上难以享受到。

2016年我国低收入农户的人均可支配收入为现价3006元,仅比扶贫标准(2016年人均现价纯收入2952元)高出54元。"如果低收入农户的收入不能有所增长,有可能出现一边扶贫一边产生新的贫困人口的局面。"报告指出。

对此,报告建议,采取有效措施提高低收入农户的收入;为低收入农户提供就业和创业培训及就业服务,帮助他们增加就业和收入;将现行农业产业化扶贫和就业扶贫政策的受益对象适当延伸到低收入农户;完善农业生产支持补贴及配套政策。

加强和改善生态脆弱 地区精准扶贫

我国在生态扶贫中积累了不少经验,也形成了不少有学习价值的案例,它们为提高生态扶贫的效果、改进生态扶贫工作提供了有益的参考。在打赢脱贫攻坚战的剩余时间内,我国生态脆弱地区的精准扶贫、精准脱贫任务依然很艰巨,需要创新政策和制度,进一步加强和改善生态扶贫工作。

"通过生态补偿政策和标准,增加受影响贫困人群的收入。"报告指出,目前我国生态补偿政策已经初步形成了比较清晰的政策方向和框架,明确了"权责统一、合理补偿,谁受

益、谁补偿"与"坚持政府主导、社会 参与"的补偿原则。但是有关生态补 偿的范围、补偿资金筹集、补偿标准、 补偿方式的政策和法律,还不够规 范、明确和具体。尤其是对于生态保 护区、生态脆弱区内的扶贫对象的生 态补偿政策,还存在较大的随意性。 报告建议,应该在调查研究的基础 上,进一步明确生态补偿的范围和标 准,确定受生态保护政策影响范围内 扶贫对象生态补偿和社会保障等于 预工具组合使用的方向。一方面提 高生态补偿的标准;另一方面综合运 用生态现金补偿、提供生态公益岗位 和社会保障等办法,帮助受生态保护 影响的扶贫对象脱贫。

对包括生态保护区在内的重要生态功能区和生态脆弱区进行保护性利用,是国际上通行的做法。对这些区域在严格和合理保护的前提下,适当开展科学考察、观光旅游和生态产品的生产与采集,既可以增加区域内居民的收入,也有利于生态系统的研究与保护。要采取诸如资产收益扶贫、征收生态保护费等形式,提高在保护性利用中扶贫对象的受益水平。

此外,可以在保证生态工程建设 质量的前提下,探索通过以工代赈开 展生态扶贫的有效实现形式,使生态 工程建设惠及受影响区域内的人口, 增加生态工程建设投资的就业拉动 作用。

"在此过程中,要注意发挥政府和市场合力,一方面加快生态保护和治理,另一方面使生态保护和治理惠及区域内的人民,实现生态环境保护、参与企业发展和受影响农户福祉提高的多赢。"吴国宝说。

2018年扶贫重点工作

确定贫困人口脱贫和贫困县摘帽计划

各省区市要依据向中央签署的《脱贫攻坚责任书》,确定 2018年度贫困人口脱贫和贫困县摘帽计划,调整完善脱贫滚 动规划。国务院扶贫办将继续与各省签订年度减贫责任书,跟 踪任务完成情况

制定3年行动指导意见

在保持政策连续性、稳定性的基础上,深化脱贫攻坚政策举措,做好脱贫攻坚与实施乡村振兴战略的衔接,巩固脱贫成果,重视非贫困县、非贫困村的脱贫攻坚,确保不留"死角"

聚焦深度贫困攻坚

全面贯彻深度贫困地区脱贫攻坚座谈会精神,落实中办、国办《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》,强化对"三区三州"(西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州)等深度贫困地区的精准支持

抓实推进精准施策

按照"五个一批"(发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批)的基本思路,因地制宜、因人因户因村分类施策

开展作风专项治理

中央决定从2018年至2020年持续在全国范围内开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理。国务院扶贫开发领导小组明确将2018年作为脱贫攻坚作风建设年,集中力量解决扶贫领域存在的责任落实不到位、工作措施不精准、工作作风不扎实、资金管理使用不规范,以及形式主义官僚主义和腐败等突出问题

扶贫与扶志扶智相结合,激发内生脱贫动力

加强政策引导、教育引导、典型引导,发挥村规民约作用,注重扶贫与扶志扶智相结合,加快补齐贫困群众"精神短板",让贫困群众想干、敢干、能干、会干

完善督查巡查和考核评估机制

强化脱贫攻坚督查巡查,把抽查暗访作为主要方式,推动政策举措落地,督促整改问题。要继续实行最严格的考核评估

深入推进东西部扶贫协作和定点扶贫

认真落实中央关于进一步加强东西扶贫协作工作和中央单位定点扶贫工作的决策部署,按照精准扶贫精准脱贫要求,更好搞好帮扶,结对双方要科学编制规划并认真组织实施,在减贫成效、劳务协作、产业合作、人才支援、资金支持等方面取得实质性进展

提升脱贫攻坚管理水平

强化基层基础, 提升干部能力, 凝聚各方合力, 提高攻坚效 益和效率

做好风险防范工作

重点防范政治风险、经济风险、道德风险。有效防止脱贫任务不完成不真实,防止有的地方政府打着扶贫旗号大举发债,防止政策养懒汉,造成"福利陷阱",防止以贫为荣,破坏社会规则

深入推进可持续精准扶贫

马 峰

型观点

2018年是打赢脱贫攻坚战的关 键一年,确保到2020年实现"我国 现行标准下农村贫困人口实现脱 贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整 体贫困"的目标任务,需要进一步深 入推进可持续精准扶贫。深入推进 可持续精准扶贫,就要认真落实党 中央关于打好精准脱贫攻坚战的决 策部署,坚持稳中求进原则,坚持精 准扶贫、精准脱贫基本方略,由找准 帮扶对象向精准帮扶稳定脱贫转 变,由关注脱贫速度向保证脱贫质 量转变,由开发式扶贫为主向开发 式扶贫与保障式扶贫并重转变,要 以内生动力、造血功能作为出发点 和落脚点,不但让贫困群众和贫困 地区能够脱得了贫,还要不返贫,更 要富起来

推动可持续精准扶贫,要强化政府的监察治理能力。此前,个别地方"数字脱贫""表格脱贫""被脱贫"以及挤占、挪用扶贫资金的现象时有发生,还有个别地方没有把扶

贫资金用到真正的贫困群众身上, 以致扶贫效果被打了折扣。在2018 年这个"扶贫领域作风建设年"里, 必须要加大监察治理力度,强化问 责,细化监管,切实保障扶贫资金专 款专用,扶真贫、真扶贫、真脱贫。

要处理好精准扶贫近期规划与长期目标的关系,强化政府的规划治理能力。在精准扶贫过程中,要注意"滴水穿石"和"弱鸟先飞"的辩证统一,既要强化近期规划的行动力,也要谋划好长期目标的战略动力,以"两步走"战略为目标,让贫困群众在"两不愁,三保障"的基础上逐渐富起来。

要处理好"东西南北"问题,强化政府的协调治理能力。其中,"东西问题"是"先富"与"后富"之间则题,涉及到先富起来的地区的问题,诸对后富起来的地区的问题,正实的地区的问题;"南北问题"是新兴产业和升级换挡旧问题,是新兴产业和升级换临新旧动能转换压力的北方的问题。

要处理好技术返贫问题,强化政府的发展治理能力。避免因为产业

升级、科技革命的发展,因对人的技能、知识水平等方面的要求提高,而导致技术返贫的出现。举个例子,分为是不为发达地区的人们已经在充贫困地区的人们可能还没有听说过这些"新区的人们可能还没有听说过这些"新区的人们可能还没有听说过这些"新区的人们可能还没有听说过这些"新区的人们要阻隔贫现象,要通过与技术发展的调精准发力,提高精准扶发上型,提高,不能出现社会和时代发展对接、职业教育精准对接、可持续性,不能出现社会和时代发展的"被遗忘者"和被边缘化的人。要处理好精准扶贫中贫困人口

力学习和辛勤劳动有改变命运的机会,切断贫困的代际传递。

要处理好影响可持续精准扶贫 的重点问题,强化扶贫治理能力。做 到脱真贫、真脱贫,关键要发挥党组 织特别是基层党组织的战斗堡垒作 用。"火车跑得快,全靠车头带",要注 意始终强化党组织的治理能力,既要 从基层中培养有能力、敢担当的脱贫 致富带头人,也要不断充实地方基层 党组织,强化其活力、凝聚力、领导 力,久久为功,持续发力。推动扶贫 治理创新和治理能力现代化,精准扶 贫与治理能力建设要同步。在精准 扶贫、精准脱贫过程中,各地涌现出 许多产生了良好效果的实践经验,我 们应该把它们总结出来,加以推广, 鼓励在精准扶贫中实现政府治理和 社会调节、贫困群众自我管理的良性 互动,应该站在全面深化改革的高 度,不断推进基层治理建设和创新, 破除影响可持续精准扶贫的体制、机 制、观念等障碍,不断突破利益固化 的藩篱。

(作者为中国社会科学院习近平 新时代中国特色社会主义思想研究 中心特约研究员) 河南确山:

旅游助力产业扶贫

本报讯 记者王伟报道:近年来,河南省确山县以调整产业结构,转变经济发展方式为契机,高度重视旅游业发展和旅游扶贫工作,依托确山青山绿水红土地的资源禀赋,大力推出绿色游、乡村生态游、全域旅游等特色旅游产品,并在政策支持、资金扶持、因人施策、技能培训等方面持续发力,旅游产业扶贫亮点频现。

确山县着力推进3A级以上景区、省级以上旅游度假区、特色景观农业、景观林业等旅游项目建设,把吸纳贫困群众就业作为县里对景区和旅游合作社提供政策环境支持的重要依据,扩大贫困群众在A级景区、旅游度假区和旅游合作社中直接从业和间接从业人数大增。例如,河南驻马店市乐山旅游开发有限公司有企业员工500多名,其中85%以上都是下岗职工和农民。在景化绿化公司、永丰农业公司、乐秀

农业生产专业合作社,贫困户就业占到95%以上。

按照乡村旅游资源的类型和分布情况,确山县充分利用农村田园风光、特色农业、民俗文化等优势,按规划、有计划地引导贫困群众发展农家乐、休闲农庄、采摘农业等,使贫困群众用好用足生产资源,提高资源的附加值。在瓦岗镇常庄,美丽乡村建设前期已投入资金4000多万元,一个独具农家特色的乡村已具雏形。据介绍,乡村旅游的发展将为村民提供可靠、可持续的就业岗位,每人每年可实现收入3万元以上。

此外,确山县还充分挖掘当地特色农副产品和林业资源,采用"公司+农户"的模式,开发旅游食品和旅游手工艺品等特色旅游商品,培育旅游商品企业和品牌,促进农副产品提质扩销,大大提高了农民收入。

本版编辑 向 萌

邮 箱 jjrbms@163.com