向深度贫困地区聚焦发力

中国社会科学院扶贫开发报告课题组

智库头条

深度贫困地区脱贫攻坚，是我国如期实现脱贫攻坚目标的难中之难、重中之重。目前，我国脱贫攻坚距离取得决战胜利的时间只剩3年，在时间紧、任务重、面临的挑战众多的条件下，必须向深度贫困地区聚焦发力，应结合各深度贫困地区的实际情况，优化和完善现有精准扶贫方案，确保打赢脱贫攻坚战。

2013年以来，我国通过建立和运行精准扶贫政策体系，在面对经济增长速度明显放缓等诸多不利的环境条件下，仍然取得了贫困人口持续较大规模减少，贫困地区的基本公共服务明显改善、贫困县绝对数量开始减少等优异成绩。

但是，到2020年实现现行标准下农村贫困人口脱贫、贫困县摘帽和解决整体贫困问题，我国的脱贫攻坚仍面临比较严峻的形势。尤其是部分地区脱贫攻坚进展仍然比较缓慢、深度贫困地区脱贫攻坚依然存在较大的困难、易地搬迁扶贫安置和脱贫仍然存在不小的压力、部分低收入人群存在返贫风险等。

要打赢脱贫攻坚战，除了要继续坚持党的十八大以来经过实践检验证明有效的扶贫工作机制外，还应结合脱贫攻坚的实践和需要，进一步完善有关政策和支持措施。

探索扶贫资金和社会资源投入持续增长的方式

为如期完成脱贫攻坚任务，不少地区需要加快脱贫的速度。这一方面要求创新扶贫方式，提高扶贫和脱贫的效率和质量；另一方面，也要求继续探索增加扶贫资金和社会资源投入的政策和方式，改善资源分配和利用。

第一，需要继续保持财政扶贫资金投入高速增长，因为财政资金投入增长，不仅本身是政府主导扶贫职责的体现，也是动员和支撑社会资金投入增加的基础。

第二，需要进一步增加和整合行业资源支持全国尤其是深度贫困地区的脱贫攻坚，让行业部门在改善贫困地区基础设施和公共服务方面发挥更大的作用，继续探索利用土地增减挂钩政策筹集脱贫攻坚资金。

第三，需要探索金融部门进一步参与和支持脱贫攻坚的政策、产品及其组合，推动金融扶贫政策和产品更加切合精准扶贫的实际和需要。尤其需要探索和开发信贷支持与保险、期货等结合的混合金融产品和支持政策，在增加脱贫攻坚资金投入的同时，帮助扶贫对象减少和规避风险。

第四，需要扩大和加强东西协作和社会帮扶，将企业帮扶引向深入。

关注并有效应对低收入人群返贫风险

2014年至2016年，农村居民收入差距受就业结构、市场需求、可用财力及财政支出结构变化等因素的影响，出现了扩大的情况。目前，低收入农户平均收入水平已接近全国扶贫标准，如果低收入农户的收入不能有所增长，就有可能出现一边扶贫、一边产生新的贫困人口的局面，如果不采取有效的措施予以缓解，精准扶贫就会“面临按下葫芦浮起瓢”的风险。

要化解这一风险，需要尽快调整政策进行应对。第一，政府应该高度重视增加低收入农户收入，并采取有效措施提高低收入农户的收入；第二，为低收入农户提供就业创业培训和就业服务，帮助他们增加就业机会和收入；第三，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；第四，完善农业生产支持补贴及配套政策。

以非常规举措推进深度贫困地区脱贫攻坚

深度贫困地区脱贫攻坚，是我国如期实现脱贫攻坚目标的难中之难、重中之重。深度贫困地区贫困的特点及其致贫原因的特殊性、复杂性，要求必须结合各深度贫困地区的实际情况，优化和完善现有精准扶贫方案，采取非常规的政策和举措，来实现其脱贫攻坚的任务。

首先，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。

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”、区域整体脱贫和贫困村摘帽三个层次的问题。要根据这三个层次上的综合缺口评估扶贫资源需求，制定可支撑和保证深度贫困地区脱贫攻坚目标如期实现的整体计划。

其次，要探索并实行有利于深度贫困地区实现脱贫攻坚目标的扶贫方式。

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，结合各地的实际，创新更精准的扶贫方式。

——产业扶贫方面，要探索建立连接贫困户与市场的组织形式，更多地借助不受当地产业发展约束的电商扶贫平台，帮助各地的优势、特色产品实现价值。同时，要寻求适合各地条件的资产收益扶贫、旅游扶贫等方式，拓展贫困户的增收渠道。

——就业扶贫方面，要开辟更多的就地就近就业途径，包括发展扶贫车间和提供必要的公益岗位。

——健康扶贫方面，要完善大病和慢性病治病费用保障体系，更加关注地方病的防控、健康行为和生活方式的培养。

——教育扶贫方面，在深度贫困地区尤其是其中的民族贫困地区，需要根据教育保障方面的贫困特点，实行教育扶贫。要把改善教育可达性摆在更重要的位置，通过恢复或增设教学点，增加校车的服务范围和频率等措施，避免和减少学生因上学不方便而辍学的情况发生；继续加强民族地区双语教学，也可以创造条件试验远程教学，以部分减轻师资力量不足对教学的影响。

——生态保护扶贫方面，考虑到深度贫困地区中不少是生态脆弱区或者限制开发区，要探索建立上下游生态补偿机制，加大生态补偿力度，对于同步实现这些区域的生态环境保护和脱贫具有重要的意义。一方面，要根据各地的生态环境保护需要和生态系统的特点，适当扩大生态工程建设，通过以工代赈的方式，为扶贫对象提供就业机会和收入；另一方面，应合理确定一批生态公益岗位，让扶贫对象通过提供生态公益服务增加收入。

再次，适应深度贫困地区脱贫攻坚的需要，创新和加强组织和制度建设。

要严格执行“省负总责、县抓落实”的工作机制和责任制。深度贫困地区的脱贫攻坚，需要从更高的层级来进行规划和管理，仅仅依靠贫困县的努力恐怕难以如期完成任务。这一点应该在国务院扶贫开发领导小组对省级党委、政府的扶贫成效考核制度中得到具体的体现。

要让行业部门在深度贫困地区基础设施和公共服务改善中更有效地发挥作用。

要实行更精准的帮扶。深度贫困地区贫困面大、致贫原因复杂、扶贫和脱贫的任务重，按常规方式配置帮扶力量可能难以真正做到精准扶贫。需要配置更加强有力和更多的全职帮扶干部，与当地干部一起共同帮扶扶贫对象。

最后，要建立和完善适合深度贫困地区特点和脱贫需要的考核评估制度。

深度贫困地区的考核评估制度，也需要结合地区贫困特点和脱贫攻坚任务，进行相应的完善。一是深度贫困地区扶贫对象“两不愁三保障”的表现与其他地区有所不同，如饮水和燃料困难在一般贫困地区已不再是重要约束，但在不少深度贫困地区依然比较突出，这两个指标在考核时需要予以特别关注。与基本医疗保障相关的是，深度贫困地区地方病和与环境卫生相关的疾病比较突出，考核时也需要特别予以关注。同时，深度民族贫困地区的住房安全标准，也需要考虑民族特点。二是深度贫困地区扶贫考核，在坚持结果导向的同时，需要适当增加过程和产出考核指标。三是应将东西协作扶持深度贫困地区脱贫的效果单独列入东西扶贫协作指标考核，有助于引导和推动东西协作扶持深度贫困地区的健康发展。

防范脱贫攻坚过程中可能会出现的道德风险

我国的脱贫攻坚战，时间跨度长、工作任务重、社会压力大，对于各级党政领导、专业扶贫部门、帮扶部门的广大工作人员和扶贫对象来说，都是一场持久战。另外，随着越来越多的地区进入脱贫考核验收期，难免会有少数地区利用考核验收制度中存在的漏洞进行敷衍，导致出现假脱贫。

对于脱贫攻坚过程中可能出现的道德风险，需要未雨绸缪，探索和总结出应对的有效政策和方法，以保证实现预期的脱真贫、真脱贫。

（执笔：谭清香）

智库观点

金融扶贫重在扶能力

杨伟坤

党的十八大以来，金融已经成为精准扶贫的重要力量。当前金融精准扶贫工作要在总结金融扶贫经验、巩固并扩大金融扶贫成果基础上，提高金融机构自身可持续发展能力，构建以“机制创新、金融造血”为核心的长效扶贫机制；以提高人的发展能力为核心，充分调动贫困地区群众脱贫的积极性和创造性，增强脱贫意识；为贫困地区群众送信心、送知识、送技术、送思路，形成脱贫的外在能力，释放金融在脱贫攻坚中的大能量，并逐步升级为推动贫困地区持续发展的农村金融支撑系统，为推进贫困地区脱贫增收、促进乡村振兴战略的实施、实现全面建成小康社会目标提供有力有效的金融支撑。

首先，必须实现金融机构自身的可持续发展。

要实现金融扶贫的可持续发展，加强对扶贫金融机构尤其是地方性金融机构的监管、降低风险发生的可能性就尤为重要。

一方面，各地可成立地方金融稳定发展委员会，协调地方金融监督管理局、银监局、证监局、保监局等部门，同时强化地方金融监管职责，加强对地方性金融机构监管，建立以地方金融监督管理局为主体、有关部门分工合作、职责明晰、权责匹配、运转高效的地方金融监督管理体系，并广采信息，打造科学高效的农村金融监管信息披露机制和风险预警体系。

另一方面，金融机构需要准确把控风险点，确保扶贫贷款放得出、用得好、收得回。例如，在河北隆化县的“政银企户保”模式中，以财政资金做担保，以保证保险为保障，保障了金融扶贫的可持续。

此外，金融机构还可以引进政府增信，建立金融机构、客户、政府等多方参与的风险共担机制，金融机构提供贷款，政府提供风险补偿金，担保公司提供担保，共同防范贷款风险。

其次，金融精准扶贫重点在于扶持贫困户的发展能力。

金融扶贫应在“金融+产业”的基本扶贫方式基础上，采用灵活多样的方式，在扶持脱贫产业发展、解决物质贫困的同时，解决更多贫困群众的“思想贫困”。

在河北省金融扶贫示范县阜平县，通过“政融保”等金融扶贫项目，带动贫困户的脱贫致富，建立农村诚信体系，逐步建立农户电子信用信息档案，并通过局域网实现信息共享，同时强化农户的信用意识。

在内蒙古自治区，自治区扶贫办和农业银行内蒙古分行合作开展金融扶贫富民工程，贷款对象为贫困村有生产经营能力的农牧户、农牧民合作组织、农业企业，其中70%以上的贷款要求直接到户。富民工程包括“强农贷”和“富农贷”两种信贷产品。“强农贷”重点扶持能够安置大量贫困农牧民就业的劳动密集型产业，例如太仆寺旗对龙头企业发放贷款的条件之一就是要求企业解决一定数量的贫困户就业。“富农贷”按照“一村一品”规划选定项目，参与项目的农户可享有贷款资格，村民个人或联保小组违约行为会影响整村信用及贷款发放。扶贫资金的有偿使用，使贫困户转变了“等、靠、要”的思想，增强了自我发展的动力和积极性。

由以上案例可以看出，要以贫困户的发展能力为核心激发脱贫的内生动力，一是需要做好金融扶贫的宣传教育，强调扶贫贷款的债务属性；二是需要在金融贷款发放中，创新评级授信方式，根据贫困户家庭实际情况和农村社会信用的特点，采取动员部署、入户调查、群众评议、诚信核实、张榜公示“五步评级授信法”，以诚信情况确定贫困户的信用等级并发放贷款；三是需要扩大贫困群众在金融扶贫项目各环节的参与程度，通过帮扶政策与贫困群众参与挂钩，建立正向激励；四是需要宣传放大金融扶贫典型的示范效应，鼓励帮助更多贫困户选取合适产业，并帮助其申请小额金融扶贫贷款，推动贫困户思想由“要我脱贫”向“我要脱贫”转换，并最终形成“我能脱贫”的信心和内生动力。

再次，金融精准扶贫要以送知识、送技术为手段，形成脱贫的外在动力。

要形成脱贫的外在动力，一是加强对贫困地区金融人才的支持与培养。一方面，从金融机构选派业务精通、愿意为贫困地区奉献自己才智的金融人才到贫困地区挂职锻炼，为贫困地区发展提供新鲜的金融血液；另一方面，加强对贫困地区当地干部的培养。

二是金融机构在扶贫时发挥自身信息、技术优势，为贫困地区的招商引资提供信息，帮助当地引进优质企业及产业项目，引导涉农企业为贫困户提供农业技术培训和就业机会，为贫困户的再教育提供支持，为其提供可持续的发展支持。

（作者系河北金融学院教授）

探索完善绿色减贫的对策机制

北京师范大学中国扶贫研究院 张 琦

策论

伴随我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，脱贫攻坚也同样转入质量提升的新阶段。积极探索绿色减贫新路径，是增强扶贫脱贫可持续性功能、提升扶贫脱贫质量的必然选择。

一是应积极探索绿色减贫财政奖励政策试点。

贫困地区往往是生态功能区，大多属于限制开发区和禁止开发区，从而约束和限制了贫困地区扶贫脱贫方式的路径和效果。与此同时，这些地区往往又是空气、水和绿色资源环境较好的地区。绿色发展生态宜居是社会发展进步到一定阶段后的必然选择，因此，构建起绿色减贫的财政奖励制度是大势所趋，积极开展和创新绿色减贫财政奖励政策的新试点，很有必要。一种方法是确定对国家考核的化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物4种主要污染物，制定收费标准。例如，按每吨3000元标准收取，然后将此项收入主要用于对环境较好贫困地区的奖励。另一种方法是根据不同县域的空气质量、水质和绿色程度如森林覆盖率三项指标制定奖励标准，凡是低于标准者，就要付费；优于标准的贫困县，则可以获得财政奖励。这样做，不仅可以提升扶贫脱贫的质量和水平，也将大大提升绿色发展和生态文明建设程度。同样，也可以以国家统计局新近发布的绿色发展和生态文明指数为依据，结合绿色减贫指数应用，制定财政奖励标准。

二是要完善绿色资产定价体系，不断放大绿色资源资产收益和扶贫效应。

要让贫困地区的绿水青山真正变成金山银山，建立绿色资产定价体系是关键。

目前针对资产收益制度已经有了广泛探索，但由于没有较为完善的绿色资产定价体系，绿色资产收益还未充分凸显。实践中，绿色资源的资产化和资本化的市场程度不是很高。贫困地区本来可以通过绿色资源资产股份来分享其资产收益，但在实践中“量化入股”异化趋势明显，部分绿色资源实现“资产量化”后，名义上是入股，实际上是“放贷”，只能享受到设定的“利息”或“股息”。原因就是绿色资源资产化和资本化的定价体系和标准尚未建立，导致了绿色扶贫产业的益贫性比较低，绿色资源的资产化和资本化收益较小。只有完善绿色资源资产化和资本化定价制度，贫困地区绿色资源和绿色资产收益才能充分放大。

探索绿色资源定价机制，尝试建立绿色资产交易平台，开展绿色资产抵押、质押等金融制度，将会充分放大绿色减贫效应，提升扶贫脱贫的质量和水平。

三是要完善和构建贫困地区生态补偿机制，提升绿色减贫效果。

结合扶贫脱贫，构建和完善贫困地区生态补偿体系，重点是完善以绿色减贫为核心的贫困县考核机制，以绿色减贫指数评价为依据，建立相对完善的贫困地区生态补偿制度体系，可以从以下三方面进行探索：第一，在资金来源上，应当探索建立多元化的生态补偿机制，从补偿来源、补偿途径、补偿模式等方面进行创新，确保生态补偿扶贫的有效性。第二，在补偿对象上，在满足生态补偿式扶贫的条件下，补偿资金使用可向贫困人口倾斜，对作出生态贡献的贫困群体补偿数额要高于正常补偿数额，这是基于公平的原则。第三，在补偿用途上，可成立专门补偿资金账户，也可以成立绿色产业扶贫基金，进一步提升扶贫脱贫的质量和水平。

智库动态

“一带一路”与改革创新驱动中国经济高质量发展研讨会召开

1月7日，“一带一路”与改革创新驱动中国经济高质量发展研讨会在北京召开。此次会议由国家发改委国际合作中心“一带一路”研究院和中央党校国际战略研究院主办，东北财经大学中国战略与政策研究中心等单位协办。

来自中共中央党校、国务院研究室、国务院发展研究中心、国家发改委、东北财经大学等机构的40多位专家学者围绕未来我国经济如何实现高质量发展的主题，就“一带一路”规划实施的对策、深化土地产权和税制改革、扩展国家发展空间的战略和关键性技术三个议题展开了热烈讨论。中国国际经济交流中心总经济师陈文玲、科技部调研室原主任胥和平、中央党校国际战略研究院教授赵磊等多位专家在会上阐述了各自的观点。

与会智库专家认为，经过党的十八大以来的全面深化改革和增长动能转换，我国经济已经迈向高质量发展的正确道路，未来几年伴随着我国全面建成小康社会和跨越中等收入陷阱、迈向高收入国家，我国需要着力解决“一带一路”规划实施过程中存在的若干问题，进一步深化土地产权、林权和税制改革，加大力度解决制约中国实现中高速增长的资源能源瓶颈约束。

（吴 浩）

本版编辑 魏倩玮 联系电话 010-58392143
电子邮箱 jjrbjjzk@163.com

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 零售每份：1.00元 广告许可证：京西工商广登字20170090号 广告部：58392178 出版管理部：58393115 昨日（北京）开印时间：3:00 印完时间：4:25 本报印刷厂印刷