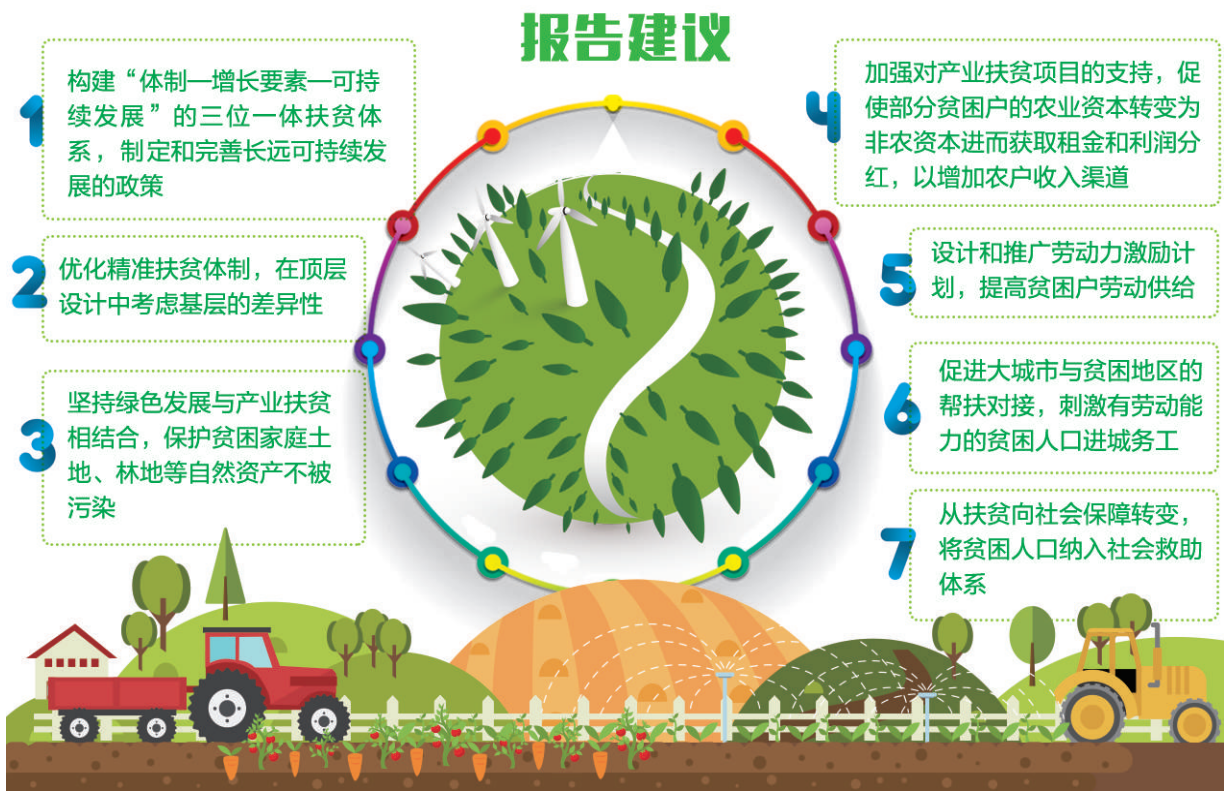
《精准扶贫政策效果评估》报告发布

贫困地区资源利用率持续提升

经济日报·中国经济网记者 熊 丽

打赢脱贫攻坚战

如何巩固脱贫成效？专家认为，从户的层面看，要通过就业手段解决部分西部地区脱贫质量不高的问题。同时，应重视产业扶贫的市场风险性，解决好边缘户的问题。从村级层面看，应强基固本，通过基础设施补短板、拓展村集体收入来源、与乡村振兴进行对接等，增强可持续发展能力。从区域层面看，应利用区域发展在整体上带动可持续发展



中国人民大学国家发展与战略研究院日前发布《精准扶贫政策效果评估》报告。报告指出，精准扶贫是重要的减贫战略与制度创新。以提升效率为核心的精准扶贫政策不仅能提升公平性，而且在新发展理念下是潜在的新经济增长点，一定意义上还具有反经济衰退的功能。在政策组合及效果方面，精准扶贫政策短期看提高了要素的利用率，长期看将有助于人力资本积累和要素生产率的提升。

贫困人口大幅减少

“改革开放40年来，中国取得了举世瞩目的经济增长奇迹，同时创造了史无前例的减贫成就。”中国人民大学应用经济学院院长郑新业表示，党的十八大以来，党中央从全面建成小康社会全局出发，把扶贫开发工作摆在治国理政的突出位置，全面打响脱贫攻坚战。党的十九大之后，党中央又把打好脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一。这些年来，脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深前所未有，取得了决定性进展，谱写了人类反贫困历史新篇章。

数据显示，我国贫困人口已从2012年的9899万人减少到2018年的1660万人，连续6年平均每年减贫1300多万人。832个贫困县中，2016年摘帽28个县，2017年摘帽125个县，2018年摘帽280个左右。2013年有建档立卡贫困村12.8万个，2018年底还剩2.6万个。

“实施脱贫攻坚以来，我国的贫困人口下降速度不断加快。今年的目标是减少农村贫困人口1000万人以上，实现300个左右贫困县摘帽。明年的目标是减少农村贫困人口600多万人。”中国人民大学中国扶贫研究院院长汪三贵认为，实践证明，精准扶贫政策是有效的。从体制和组织上来讲，脱贫攻坚对村级公共治理也会产生很大影响。

精准扶贫作用显著

从2013年到2018年，中国人民大学以河南省信阳市新县为样本，对该县12308户贫困户43228人进行持续追踪研究。结合微观实践和中国贫困人口追踪调查数据，希望回答几个关键问题：精准扶贫准确度如何？政策组合短期的减贫效果如何？政策是否为长期可持续发展提供了条件？容易返贫的人群有哪些特征？

“在‘精准’方面，基层政府通过体制变革，有效实现了精准识别贫困人口，精准识别个体需求和公共偏好。”郑新业表示。从精准识别贫困人口来看，新县2017年被清退的不符合贫困标准的贫困人口比例达12.8%，个别乡镇的清退率高达40%以上。被清退的主要原因是家中有外购商品房或者自建豪华房屋。在个体需求方面，精准扶贫注重因户施策，指派帮扶人精准识别贫困户的致贫原因，并将贫困人口的脱贫需求同帮扶政策匹配起来。在公共物品偏好方面，则通过下派驻村第一书记，既保证了贫困村公共决策尽可能代表群众利益，也发挥了基层干部的信息优势。

新县的实践表明，在政策组合及效果方面，精准扶贫政策短期内提高了要素的利用率，长期看有助于人力资本积累和要素生产率提升。从短期来看，基础设施建设、农业保险、退耕还林等政策提高了贫困户所占有的各类存量农林土地资源的利用率；引进扶贫车间、交通补贴计划及公益岗位提供等政策增加了贫困人口的劳动供给。从长期来看，按照多维贫困标准，当地公共基础设施、教育、医疗、住房等均有显著改善；教育投资和救助覆盖面更广。“这将提升未来贫困地区潜在生产率。”郑新业说。

确保有实效可持续

今后两年脱贫攻坚任务格外艰巨。“剩下的人口脱贫可能是最艰难的，越到最后脱贫难度越大，且脱贫以后会有一些返贫现象。”北京师范大学中国扶贫研究院院长张琦表示。

根据报告，从新县情况来看，尚未脱贫人口的突出特征是地理位置偏僻、远离市场、家庭结构老龄化、人力资本低，其中患病和残疾家庭超过一半；基本生存条件有待提升，饮水困难、居住危房较多和生产性用电难以接入、医疗条件、教育条件较差等。从收入结构看，建档立卡贫困户家庭收入以工资性收入为主，其次是转移性收入和生产经营性收入。从致贫原因看，家庭成员患病、缺技术、家庭成员残疾、缺资金和有子女上学是导致贫困的五大原因。

如何巩固脱贫成效，防止返贫？

张琦认为，从户的层面看，亟待解决的问题是如何巩固脱贫成果，防止返贫。要通过就业手段解决部分西部地区脱贫质量不高的问题。同时，应重视产业扶贫的市场风险性，解决好边缘户的问题。从村级层面看，应强基固本，通过基础设施补短板、拓展村集体收入来源、与乡村振兴进行对接等，增强可持续发展能力。从区域层面看，应利用区域发展在整体上带动可持续发展。

报告建议，构建“体制—增长要素—可持续发展”的三位一体扶贫体系，制定和完善长远可持续发展的政策。建议优化精准扶贫体制，在顶层设计中考虑基层的差异性。比如，将现行的“四议两公开”工作法拓展为包含贫困户评议在内的“五议两公开”工作法，提高参与决策的贫困户比例，同时设置专门供贫困户表达诉求的民主评议程序，促进村级公共物品提供与贫困户需求之间的匹配程度。

报告认为，应坚持绿色发展与产业扶贫相结合，保护贫困家庭土地、林地等自然资产不被污染。这将有助于稳定农产品产量和市场价格，促进从业人员增收；加强对产业扶贫项目的支持，促使部分贫困户的农业资本转变为非农资本进而获取租金和利润分红，增加农户收入渠道。报告建议，应设计和推广劳动力激励计划，提高贫困户劳动供给；促进大城市与贫困地区帮扶对接；贫困地区内部也应设计激励机制，激励有劳动能力的贫困人口进城务工。同时，从扶贫向社会保障转变，将贫困人口纳入社会救助体系。

万企帮万村

亿利集团与西藏扎囊共建旅游示范村

搬进新房子 过上好日子

本报记者 刘 慧

亿利集团与西藏扎囊县共同建设的集生态搬迁扶贫、旅游产业扶贫、生态技术技能培训扶贫于一体的扶贫旅游示范村，让牧民掌握了一技之长，拥有了脱贫致富的本领

西藏扎囊县亿利扶贫旅游示范村的藏族风情白色楼房。（资料图片）

3月28日，西藏山南市扎囊县吉汝乡25户贫困户搬进了亿利扶贫新村具有藏族风情的二层小楼。“从山沟里的破房子搬到了如此宽敞明亮的新房，是做梦都想不到的事。”80多岁的藏族老妈妈央金梅朵高兴地说。

亿利扶贫新村是亿利集团与扎囊县共同建设的集生态搬迁扶贫、旅游产业扶贫、生态技术技能培训扶贫于一体的扶贫旅游示范村。2017年4月份，亿利山南生态产业扶贫项目落地西藏山南，在实施过程中，亿利集团调研发现，当地一些贫困牧民的生产生活条件恶劣，特别是位于西藏高原海拔4000多米的吉汝乡卓普村，生态环境脆弱、自然灾害频发，村民生活贫苦。村子里唯一一条联系外界的山路，也常常因为春汛和山洪频发而中断。外面的人进不来，村里的人出不去，一方水土难以养活一方人。为了尽快解决贫困牧民的温饱和正常生活问题，当地政府与亿利集团共同决定，在海拔3500米左右的雅鲁藏布江北侧、念青唐古拉山南麓建设一个扶贫新村，对卓普村村民和其他一些村庄的牧民进行生态移民搬迁。

经过一年多的建设，一个拥有40栋藏族风情楼房的移民新村建成了。新房子分为130平方米、150平方米、170平方米3种户型，全部按照农家乐的户型进行设计，一层自住，二层供来旅游体验农家乐的游客居住，并配套建设了村委会、生态技能培训室、村民活动场所、停车场等公共基础设施。亿利新村扶贫项目负责人郝亮舍说，新村投资预算2900余万元，包括房建工程、公共设施、基础设施配套工程。亿利公益基金会捐赠了建设资金的50%，其余50%由扎囊县政府负责。

发展产业是脱贫的根本。生态修复产业是亿利集团的核心产业之一。在扎囊生态修复项目实施过程中，亿利集团与扎囊县政府共同组建了5支藏族贫困户民工联队，其中吉汝乡民工联队是全国首支藏族贫困户民工联队。当地的贫困劳动力纷纷参与到亿利集团和其他企业在当地实施的防沙护江苗圃产业扶贫项目中，从事防沙治沙、生态种植、浇水管护等工作，每人每天的工资160元左右。仅此一项每月就有可观的收入。

“为了让卓普村搬迁贫困户搬得出、稳得住、能致富，我们根据当地资源禀赋特点，培育发展种植业、养殖业、旅游业等多种产业。”扎囊县县长唐勇说。当地政府为每户村民配备了2亩耕地，让他们种植青稞小麦，以保障最基本的生活。在新村的南面，又建设了一个500亩的经果林，种植桃树、杏树、苹果树等，一方面鼓励村民发展旅游业进行果类采摘，另一方面在经果林下发展具有浓厚藏族风情的林卡产业，村民们在树荫下载歌载舞，让游客欣赏和感受雅鲁藏布江和念青唐古拉山的大美。同时，在靠近新村的沙漠地带开发沙漠旅游项目，让村民通过发展农家乐、餐饮服务等参与其中。

此外，亿利集团还扶持当地发展舍饲肉羊养殖，扎囊县政府负责建设养殖场。亿利集团捐赠2000只基础母羊和种羊，并派专业管理人员对养殖场的全产业链进行指导和服务，养殖场采取“企业+合作社+贫困户”的经营模式，贫困户每户分配5只羊，收益归村民所有。

扶贫要与扶志、扶智相结合。亿利扶贫旅游示范村专门建设了培训室，对当地和附近村民进行远程和现场培训，宣传党的路线、方针、政策，并进行沙漠治理、生态种植、旅游服务、肉牛肉羊养殖等相关技术技能培训，让牧民掌握一技之长，拥有脱贫致富的本领。

搬进了新房子，过上了好日子，这是贫困户扎西旺杰梦寐以求的生活。扎西旺杰说，他们一家老小过去住在山沟里用石头垒砌的简陋房子中，靠着他和妻子两人的微薄收入维持生计。现在全家人搬进了亿利扶贫新村的二层楼房中，居住条件好了，他一定要努力工作，让全家人过上好日子。

片场

分类施策助脱贫

河南省三门峡市陕州区在脱贫攻坚工作中，因地制宜、分类施策，根据各乡镇资源禀赋、产业基础等特点，重点打造“药椒草”、养殖、“菜果菌”、旅游休闲四大特色扶贫产业区，并创新金融扶贫模式，实施致富户和贫困户“1+1”捆绑贷款，强弱搭配奔小康。同时，陕州区还通过实施易地扶贫搬迁、开展技能培训、打造扶贫车间等措施，努力实现贫困群众“户户有脱贫项目、人人有增收门路”。

本报记者 翟天雪摄影报道

图① 陕州区张汴乡曲村农家乐老板李桂红（右）为游客准备陕州“十碗席”。近年来，曲村利用特色民居开展乡村旅游，助力精准扶贫。

图② 陕州区宫前乡池头村致富带头人刘拴苗（右二）开办了扶贫车间，通过制作艾草产品帮助村民增收。

图③ 宫前乡明山村蓝莓种植基地内，贫困户与技术人员一起整理种苗。明山村通过“支部+公司+农户”形式，让贫困户以土地入股，实现贫困户与企业共同发展。

广西推进“千企扶千村”活动

本报讯 记者周骁骏、通讯员许丹婷报道：日前，广西壮族自治区党委统战部在隆林各族自治县召开全区统一战线参与脱贫攻坚暨“千企扶千村”工作现场推进会。会上，140家民营企业、商会与隆林、那坡两个极度贫困县的102个深度贫困村结成帮扶对子。

自治区党委统战部要求，全区统一战线成员要切实为打赢脱贫攻坚战凝心聚力，着力汇聚民心民智，瞄准热点难点问题，为党和政府解决问题、化解风险提供有价值的意见和建议，聚焦脱贫攻坚主体责任落实、深度贫困地区和特殊贫困人口、“两不愁三保障”、脱贫质量等方面参与脱贫攻坚。自治区党委统战部明确，下一步，全区统一战线将主动配合民建中央对口广西开展脱贫攻坚民主监督工作，扎实做好各民主党派广西区委对口深度贫困县开展脱贫攻坚民主监督工作。加强产业扶贫，深入推进“千企扶千村”行动，组织区内外强优民营企业对4个极度贫困县进行重点帮扶。深入实施强优民营企业入桂发展工程。加大“同心水柜”建设力度，力争年内捐赠总额突破1亿元，建成3000个以上“同心水柜”，解决1.5万名贫困群众饮水难题。大力推动“互联网+教育”扶贫，助力贫困地区县乡村三级卫生服务标准化建设以及乡镇卫生院和村卫生室建设。