智库头条

积极构建我国贫困退出长效机制

□ 王君也　王佳宁

> 打赢精准脱贫攻坚战，推动精准扶贫、精准脱贫，我国有必要建立科学合理的贫困退出长效机制。贫困退出机制涵盖贫困退出的动力机制、补偿机制、风险防范机制、激励与约束机制、第三方评估机制。

党的十九大报告明确提出，要坚决打赢脱贫攻坚战，确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽。2018年，我国中西部22个省区市共有284个贫困县申请退出。从今年7月初开始，国务院扶贫办将对宣布脱贫摘帽的贫困县按20%的比例进行抽查。因此，打赢精准脱贫攻坚战，推动精准扶贫、精准脱贫，有必要建立科学而合理的贫困退出长效机制。贫困退出机制涵盖贫困退出的动力机制、补偿机制、风险防范机制、激励与约束机制、第三方评估机制。

倾力构建贫困退出的动力机制

一是激发贫困退出主体的内生动力。贫困地区发展要靠内生动力，如果简单改变村容村貌，内在活力不够，劳动力不能回流，没有经济上的持续来源，下一步这个地方发展仍存有问题。一个地方需要有自身的支柱产业，有劳动力，内外结合才能发展。因此，应增强贫困退出主体的能动性，在提升贫困人口自身发展意识和发展能力的同时，实现从外部输血到内部造血的转变，从而积极推动整个贫困退出工作。

二是继续保留专项、行业、社会等有关扶持政策。以建立专项扶贫规划和实施精准扶贫为抓手，保持对退出县、村专项扶贫资金项目支持力度。强化行业规划、年度计划与扶贫攻坚规划的衔接，在制定行业规划、年度计划时对退出县、村继续予以支持，确保资金项目投入力度不减。退出县、村原有定点挂钩扶贫的机关、企事业单位以及对口帮扶关系不作调整。

三是构建社会化大扶贫格局。继续坚持“政府主导、农民主体、部门联动、社会参与”，构建专项、行业、社会“三位一体”大扶贫格局，加大社会扶贫力度。发挥定点帮扶的作用，引导民营企业、社会组织、仁人志士等社会力量与贫困村开展多种形式的村企共建，帮助贫困地区培育增收产业，推进集体经济发展和农民增收，使贫困地区以及贫困人口早日脱贫。

着力完善贫困退出的补偿机制

补偿机制是贫困动力机制的逻辑延续，是满足退出条件和增强退出动力的内在要求。一是建议明确补偿主体。加强对补偿依据的认识，完善相关补偿性政策，在补偿过程中要综合考虑对环境安全、水体质量、林地保护与优化配置的外部效用，以及移民退出后相关的产权效应和福利效应损失，还要考虑地方政府的经济补偿能力。

二是建议统一补偿标准。补偿标准涉及设定、计算、成本估算、规模估算、资金来源与分配等问题。首先，应处理好补偿资金的来源问题，即上级政府、贫困村和贫困户各级退出主体如何分担补偿费用的问题；其次，应处理好如何运用政府和市场两种手段解决补偿资金的可持续来源问题，既使政府在可负担的财政范围内有序推动，又使得有条件退出的贫困主体顺利退出。

三是建议创新补偿方式。为满足多重效用需求，可以建立诸如“一次性补偿”“社会保障补偿”等多样化的退出补偿方式。政府部门可建立专门的贫困退出长效管理机制，成立专门的管理机构，监督管理贫困退出的条件评价和补偿评价等，为贫困退出主体提供良好的公共服务，使得贫困退出主体在第一时间受益。同时，要注意加强第三方评估对退出补偿的监测和监督，并控制好投资成本，充分发挥退出补偿的效用。

健全贫困退出的风险防范机制

目前，我国亟待健全贫困退出的风险防范机制。一是强化风险意识，加大政府投入力度。在贫困退出过程中，要注意和有效防范贫困退出后可能出现的因灾返贫、因病返贫和因学返贫现象，对建档立卡贫困乡、贫困村和贫困户，保持并加大扶贫整乡整村推进等项目支持力度，对退出区县识别出的建档立卡贫困人口继续实行动态管理，有效解决脱贫人口返贫问题。

二是重视贫困退出制度设计，抵消制度风险。要警惕“大跃进”式的快速退出可能引致的负面效应，更不能出现贫困退出后出现社会风险。为此，既要加强贫困退出制度改革，保障退出主体的福利，同时又要量力而行，防止财政负担过重引发“财政风险”；既要积极引导、支持和鼓励有条件的贫困退出，又要坚持自愿原则，反对以政府主导强行推动贫困退出；既要研究政府在贫困退出过程的责任和权力边界，又要防止出现侵占贫困主体利益的行为。

三是积极出台相关扶持政策，营造政策保障环境。贫困退出的主体一般是风险偏好较弱的群体，有效防范风险需要政府的政策扶持。在就业、教育、住房、医疗卫生等方面，运用财政、金融、税收等工具，制定出台相关政策措施，减轻贫困退出主体的经济社会压力。

强化贫困退出的激励与约束机制

针对当前多数贫困户、贫困乡镇和贫困县退出面临条件不足、动力缺乏和风险较大的现实情况，需要进一步对贫困退出行为进行必要的激励和约束。就贫困退出激励而言，对按程序报批后退出的贫困区县，兑现奖励资金；对提前退出的贫困区县，加大资金奖励力度。制定专项考核奖励办法，年度奖励资金列入省级财政预算安排。同时，对脱贫摘帽的贫困县、贫困乡在规定期限内扶贫项目资金支持政策不变、扶持力度不减。通过对贫困退出进行经济补偿、社会保障、财政补贴等正向激励，有效引导贫困地区的自愿自主退出。

就贫困退出的约束而言，应采取用途约束、资金约束、审批约束和惠农约束，对低效（无效）利用资金、非农使用的扶贫资金进行管理，防止扶贫资金滥用、扶贫项目无效开展和盲目退出。把贫困县（区）退出相关年度目标任务作为贫困地区县（区）级党政领导班子及领导干部经济社会发展实绩考核的重要内容，作为评定领导干部年度考核等次、形成综合考评意见、领导干部任用和奖惩的重要依据。对长期在贫困地区工作、实绩突出的干部，给予表彰并优先提拔使用，专业技术人员职称职级晋升时在同等条件下优先考虑。

建立贫困退出的第三方评估机制

贫困退出的第三方评估可以有效保证贫困退出的客观性、公正性。引入第三方评估有利于弥补政府自查的不足，更加公平地判断政策和项目的社会和经济效用，防止政绩工程、形象工程等问题。同时，可以借助第三方评估，调动专业人才、知识和资源等优势，建立评估指标体系和评估机制，形成科学、合理的考评方法，建立健全扶贫工程与项目的考核体系，提升扶贫开发绩效。

首先，建议构建科学的贫困退出第三方评估指标体系。第三方评估机构应按照有关规定，遵循“签订协议、设计方案、实施评估、撰写报告、提交审核”等评估工作程序，客观、公正地开展评估工作。第三方评估机构对评估工作过程进行管理，建立定期评估会议、汇报制度，定期向相关部门和单位发送评估简报，收集和存储评估过程中的文字、影像等资料，以备查验和使用。

其次，建议加强贫困退出第三方评估的结果管理。评估报告的最终审定、发布、使用和存档等事项由各级扶贫办确定。一是关于评估结果审定。可邀请相关领域专家、学者、政府工作人员、企业家、社会组织等各方对评估报告作出最终审定。二是关于评估结果发布。由扶贫行政主管部门邀请有影响力的媒体对扶贫开发工程与项目评估成果进行报道。三是评估结果使用和存档。

再次，建议做好贫困退出第三方评估的结果反馈工作。通过建立科学合理的评价体系，为改进和完善扶贫开发工程与项目提供参考依据。对评估结果发现的工程与项目问题或缺陷，通过组织政府相关部门、专家学者、第三方机构等共同商讨并制定对策，并将所形成对策建议反馈至工程或项目实施地区，以便改进和完善。

（作者单位：重庆智库研究院专题研究部；大运河智库发展研究中心）

智库观点

推动绿色发展需抓住五大『着力点』

□ 李百汉

实现绿色发展是新时代人民对美好生活的殷切期盼，是构建高质量现代化经济体系的必然要求，也是当代国际社会发展的共识和潮流。从某种意义上说，绿色是一种发展方向，代表着科技发展和产业变革方向，是最具市场前景和发展潜力的领域；绿色是一种发展方式，是生态文明建设和可持续发展战略具体的实现形式。绿色生态则是一种最具持久性和竞争力的发展优势，是市场竞争最有效的砝码和手段；同时也是一种财富和资产，是难以取代的优质资产、是特殊的资本存在。

因此，树立绿水青山就是金山银山的发展理念，树立人与自然是生命共同体的发展理念，树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境的观念具有重大意义，可以通过以下五大“着力点”有效推动我国绿色发展。

坚定绿色发展的信心和决心

推动绿色发展，需要坚定绿色发展的信心和决心。

绿色发展是全方位的变革，涉及发展理念、体制机制、生产方式、生活方式、领导方式等一系列改变，必须全面实施绿色行动计划，坚持绿色发展、绿色生活，坚持节约优先、保护优先，做到善待自然，与自然为友，更好扛起绿色发展的责任，把绿色发展进行到底。充分发挥制度优势，紧紧依靠广大人民群众，走出一条具有中国特色的绿色发展新道路。

形成全方位全地域全过程推进格局

推动绿色发展，需要形成全方位全地域全过程推进格局。一是在制度建设上发力。加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策体系，加快构建绿色低碳循环发展的经济体系，加快构建市场导向的绿色技术创新体系。

二是在战略导向上发力。把绿色发展和生态保护放在更突出、更重要的位置，让绿色发展成为一种战略导向，结合经济高质量发展和供给侧结构性改革，促使经济社会向绿色靠拢、向绿色看齐，大力培育和发展节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业，切实推进资源的全面节约和循环利用，实现生产系统和生活系统循环链接，在社会真正形成绿色发展方式和生活方式。

三是在战略推进上发力。树立一盘棋思想，着力处理好企业与社会、个人与集体、局部与整体以及短期与长期的关系。坚持发展与保护相互促进，在保护中发展，在发展中保护，以保护助推发展，以发展助力保护。坚持城乡共治共绿，对城乡绿色发展进行统一规划，统筹协调推进。强化乡村重点治理，包括土壤污染防治、环境整治和生态保护。坚持增量与存量并重，把发展与治理结合起来，在推动增量绿色发展的同时，加快存量动能的接续转换，加快对生态环境和污染问题的整治。坚持生产和生活一起抓，把绿色发展贯穿于经济和社会发展的全过程，在积极打造绿色生产方式的同时，全力打造绿色生活方式，以更加绿色的生活方式改变人们的衣、食、住、行，让“绿色”成为生活常态。

需全面动员和全社会参与

推进绿色发展，需要全面动员和全社会参与。绿色发展和生态环境保护不仅仅涉及发展理念、空间格局、产业配置、资源开发与节约、环境保护、生态建设、生产方式和生活方式，也涉及经济社会各个领域、各个方面以及人民群众。推动绿色发展需要全民参与，全民共治。

首先，充分调动社会成员参与的积极性。做到从自己做起，从家庭做起，让简约适度绿色低碳成为全社会共同的生活方式，人人都能够成为绿色发展和生态环境的建设者、保护者、受益者。其次，调动企业以及各类组织、各个阶层参与的积极性。让企业有主动参与意识，在改变生产方式、践行绿色发展方面，与政府的政策指向和民众的诉求相向而行。让社会组织积极参与其中，通过创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区等，打造多种多样的社会性绿色建设平台，推动绿色发展横向扩大到边、纵向延伸到底。

发挥好政府与市场的作用

推进绿色发展，需要发挥好政府与市场的作用。从政府方面看，要有效发挥政府对绿色发展的引领和管控作用。加快推动绿色发展的顶层设计和制度体系建设，加快推动生态环境风险机制和管理系统建设。用制度和政策机制以及法律手段，对生产方式和生活方式进行引导和调节，对各种有悖绿色发展的行为与做法进行约束和治理。通过生活方式的绿色革命，倒逼生产方式绿色转型。坚持预防为主，实行“治理点”前移，强化源头治理，真正从源头解决生态保护和环境治理问题。

从市场方面看，要充分发挥市场机制对绿色发展的导向作用。依靠市场撬动绿色生态产品和环保产品的生产，依靠市场机制推动企业绿色发展和绿色创新，依靠市场的力量推动生产方式和生活方式的变革，把绿色优势转化为市场优势和经济优势。通过政府和市场协同发力，共同促进绿色发展。

建立考核评价和问责制度

推动绿色发展，需要建立严格的考核评价和问责制度。科学设立绿色发展具体考核目标和考核办法，必须建立起“绿色”政绩考核评价和问责制度。同时，要切实发挥考核评价结果的作用，让考核评价结果作为领导干部政绩考核和提拔使用的重要依据。通过建立正常的考核问责制度，对那些绿色发展不力、损害生态环境的地区予以追责问责，不能让考核结果和问责制度成为“稻草人”“纸老虎”“橡皮筋”。通过建立考核评价体系，把全面推动绿色发展落到实处，让天蓝地绿水清的生态环境成为常态，让人民群众有更多获得感、幸福感和自豪感。

（作者系山东省中国特色社会主义理论体系研究中心山东财经大学基地研究员）

微商经济助力脱贫攻坚大有作为

□ 唐益亮

2014年以来，我国微商经济正式兴起，涉及的人数、行业以及市场份额呈急剧上涨趋势，已成为助推我国经济发展的重要力量。与传统的营销模式相比，微商经济具有成本低、运营便捷以及门槛要求低等优点，并促成了微商经济的覆盖领域迅速走向多元化，从起初的化妆品为主延伸至食品、服饰、房地产、保险理财等产品，打造了“微商＋”的产品营销形态。

近年来，通过微店、公众号、快手、抖音等形式销售农副产品的现象比较多见，例如，“味哲”“卖栗”“树尚熟”等，“微商＋农副产品”的销售模式发展迅猛，在微商经济的市场份额中占据着越来越多的比重。在这种模式中，从产业链的角度来看，农副产品的种植和加工是微商经济的最初环节，主要集中在乡村地区，这也为推进我国乡村脱贫扶贫工作提供了一种新的思路。

乡村贫困人口脱贫扶贫是当前脱贫攻坚各项工作的“重头戏”，关键在于“扶持谁”“谁来扶”和“怎么扶”。其中，“谁来扶”和“怎么扶”是关键性事项，也是动态变化的实践难题，不能只依靠顶层设计者自上而下的扶贫政策，还需要破解脱贫之后的“返贫”难题，不断提高贫困人口自我脱贫的能力，形成上下联动的长效机制。

结合“微商＋农副产品”模式来看，通过汇聚全国各地的需求信息，实现供需之间的信息对接，进而疏通了贫困乡村农副产品的销售渠道，提高了农副产品经济效益，增加了乡村贫困人口的收入。另外，随着“微商＋农副产品”模式的兴起，也带动了运输、物流、食品包装等行业的发展，进而为贫困乡村提供了更多的就业岗位，提高了就业率。

然而，这种模式同时也存在比较明显和突出的问题，主要表现在微商的诚信和农副产品的质量两方面。具体来说，一方面，一些微商为了追求更高的销量，会把贫困乡村当作“卖点”，将农副产品的种植地伪造成贫困乡村，“贩卖”消费者的同情心；另一方面，部分微商会夸大自己销售的农副产品，存在以假充真、以次充好的行为，导致消费者实际购买的农副产品与图文或者视频的差别较大。

为了更好发挥“微商＋农副产品”模式在脱贫扶贫中的作用，不断提高贫困人口自我脱贫的能力，应做到如下四点。一是为提高贫困人口的创业积极性，事前应当适度监管，要求微商完成实名的登记、注册手续即可。另外，应强化对微商的事后监管，要求对农副产品的相关信息进行背书，方便事后的追责。二是完善相应的法律法规，建立专门的微商投诉部门，对于经审查后投诉确属事实的失信微商，应采取警告、罚款、停业等惩戒措施。三是合理分配扶贫资金，引导扶贫资金向交通、农业现代化领域倾斜，定期邀请业内的专家或者经验丰富的微商进行指导交流，提升运营能力。四是因地制宜，充分利用当地独特的地理、气候等条件，结合市场导向，发展具有本地特色的农副产业，培育有知名度、有影响力的当地品牌。

（作者单位：重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心）

智谈

本版编辑　李彦臻　美术编辑　高　妍
电子邮箱　jjrbjjzk@163.com