

目、人员方面增加力度。东部经济发达县对接帮扶西部贫困县‘携手奔小康’和民营企业‘万企帮万村行动’，都要向深度贫困地区倾斜。”各有关省市要拿出倾斜支持的具体办法和举措，集中优势兵力打好深度贫困地区攻坚战。

三要强化对接，提高协作的互补性、内生性。加强对东西部扶贫协作的组织领导，结对双方党政领导干部多到对口帮扶的地方调研，及时研究解决扶贫协作中的困难和问题。实践证明，领导同志精力的投入，干部人才的援助，是保证扶贫有力度、协作上水平的关键。要探索完善帮扶项目与贫困群众脱贫需求对接机制和平台，推动因地制宜、因户因人精准施策。解决西部贫困地区脱贫攻坚中的各种难题，既要更好发挥政府作用，又要使市场在资源配置中起决定性作用。加强产业合作要坚持市场导向，把握

好供需关系，推动东部产业向西部梯度转移，让东部地区在带动西部贫困地区发展的同时也能拓展自身产业发展空间，努力实现互利双赢、共同发展。坚持以东部之长补西部之短，以东部先发优势促西部后发效应，从而激活西部贫困地区发展的内生动力。

四要严格考核监督，提高协作的规范性、真实性。东西部扶贫协作是一项极为严肃、极其重大的政治任务。按照《东西部扶贫协作考核办法》，从2017年开始，脱贫攻坚期内每年对协作双方工作情况进行考核。该办法明确了考核内容、考核程序、考核标准和考核结果运用等方面。开展较真碰硬的考核，目的是树立求真务实的导向，激励先进，鞭策后进，促进帮扶工作的水平和实效的不断提高。



打好“三大攻坚战” / “加强东西部扶贫协作”系列笔谈之二

东西部扶贫协作困境及其破解

□ 中国社会科学院农村发展研究所 吴国宝

东西部扶贫协作是我国特色的区域协调发展和扶贫方式。东西扶贫协作政策实施20多年来，取得了丰硕的成果，也积累了一定的经验。但是，东西部扶贫协作仍存在与中央精准扶贫、精准脱贫要求不相适应的问题，需要通过完善和创新东西部扶贫协作的政策和制度安排，来推进精准扶贫。

一、东西部扶贫协作是我国特色的区域协调发展和扶贫方式

东西部扶贫协作，是我国根据东西部地区之间发展不平衡的现状，依托我国社会主义的制度优势和政治优势，由中央政府组织、东西部

地区地方政府与企业协作开展的一种特殊扶贫形式，也是一种具有中国特色的实现共享发展的重要方式。

地区之间由于区位条件、资源禀赋、发展基础等原因存在发展不平衡，是几乎所有国家在发展过程中都不同程度存在过的普遍现象。在没有政府干预的自由市场经济条件下，地区之间的发展差异，主要通过资金、技术和劳动力等生产要素在地区间的流动，来拉小地区间的要素价格差异、缩小地区间居民的收入差距。这种由市场价格信号引导的要素在地区间双向流动实现地区发展差异缩小的方式，存在三个比较明显的问题：一是通过要素自由流动缩小地区

间居民收入差距,一般耗费的时间会比较长,会增加欠发达地区居民脱贫致富所需的时间;二是通过市场要素自由流动来缩小地区差距,会带有较大的选择性,使部分无力迁移的人群难以受益而无力摆脱贫困;三是仅仅依靠市场的力量,较难在短期内突破重大发展条件限制的约束,如交通、电力等重大基础设施缺乏,这会使得面临这些方面限制的地区出现边缘化。

针对我国东西部地区发展差距较大、贫困人口集中于西部地区的特点,我国于“八七扶贫攻坚计划”时期提出东西扶贫协作的构想,并从1996年开始正式付诸实施。我国开展的东西部扶贫协作,实际上包括两种主要类型:一种是依靠我国社会主义制度的优势,通过行政安排的方式,让经济发达的东部沿海地区对所帮扶的西部省区提供经济、技术和人力资本等方面的支持,加快西部贫困地区的发展和脱贫;另一种是东西部地区根据自愿互利的原则,双方协商开展的合作,既有利于东部地区的企业和经济发展,又有利于西部地区的资源开发和劳动力利用。这两类形式在扶贫中的作用具有较大的差异。前者从某种意义上说,只是东西部地区之间资源和收入再分配的一种形式,它与通过中央财政转移支付的性质基本相似。基于自愿互利原则基础上开展的东西扶贫协作,是市场经济条件下地区间资源优化配置的一种实现形式,只要这种协作是在平等和自愿的基础上进行,就具有长久的生命力。

在我国的西部扶贫协作中,协作的东西部地区由中央政府确定,协作地区扶贫协作的内容、方式由协作双方商定。从20多年东西部扶贫协作的实践来看,东西部扶贫协作基本实现了最初设计的优势互补、合作共赢的目标。在实践中东西部扶贫协作出现了多种不同的协作模式,如干部和人才的双向交流,资金、技术、人才自东向西流动,劳动力和农产品自西向东流动。东西部扶贫协作,在区域、产业、项目、产品和活动多个层面上展开,除了经济协作以外,还有人

才培养、教育、文化、环境保护等方面的协作。2016年以后在规划层面的协作亦得到了加强。

与没有政府介入的区域经济关系相比,我国的西部扶贫协作,作为以我国独特的制度优势和政治优势为支撑的新型地区扶贫协作方式,有着十分明显的特点和优势。第一,通过政府的帮助和支持,加快了地区间的要素流动,促进了原来经济欠发达地区的减贫和发展进程;第二,通过政府政策的引导和支持,贫困人群也能够分享区域协调发展所带来的好处;第三,政府投资改善基础设施和其他发展环境,使偏远欠发达地区能够吸引经济发达地区的企业和投资人进入,加快了偏远地区的脱贫和发展进程。

二、精准扶贫东西部协作面临的挑战

1996年以来,我国开展东西部扶贫协作,取得了丰硕的成果,也积累了一定的经验。但是,东西部扶贫协作仍存在与精准扶贫、精准脱贫要求不相适应的问题。

(一)新确定的协作区域增加了企业进入的难度

最初的协作区域选择,虽然存在一定的偶然性,但部分考虑到了协作省(区、市)间的资源优势互补性、地缘关系、文化和历史渊源等因素,同时也考虑了西部省(区)贫困人口规模与东部地区省市的经济实力等因素。最近一次追加的协作地区更多地考虑西部市县的脱贫需要和东部市的经济实力,较少考虑协作地区间的资源优势互补等其他因素,这将会增加东部企业参与东西扶贫协作的难度,而使东西协作扶贫更多地依靠东部地区政府的投入增加。

(二)企业参与精准扶贫的方式和手段不足

东西部扶贫协作中,长期以来企业在投资中居于主导地位。“十二五”期间东部地区政府提供的财政援助资金,仅相当于政府引导的企业实际投资的0.5%。这一方面说明东西部扶贫协作在引导东部企业向协作的西部地区投资方面比较成功,“十二五”期间年均达到了2400亿

元；另一方面也意味着如果没有大的体制和机制创新，东西部扶贫协作要增强其扶贫的精准性，将面临较大的挑战。这些挑战主要表现在两个方面：一是现有在西部协作地区投资的企业已形成固定的区位和相对稳定的产权、产品和技术结构，直接转型为扶贫企业存在较大的困难。二是企业参与精准扶贫的方式和手段不足。在没有外部支持的条件下，东部企业和投资人既不清楚具体的扶贫对象是谁，也不一定清楚如何能够有效地帮助到贫困人口。

（三）东西部扶贫协作的统计和考核评估不能适应需要

东西部扶贫协作从1996年开始就正式启动了，但有关东西部扶贫协作的统计和考核制度至今尚未建立。国家统计局负责的贫困监测中未包括东西部扶贫协作的内容；国务院扶贫办系统内部可能从1996年开始有东西部扶贫协作的统计，但鲜见公开的统计指标和结果。目前所知道的的东西部扶贫协作统计，在2016年前一直以投入和活动指标为主，较少关注扶贫结果；统计的协作项目、资金等指标的口径不一，数据由东西部分别报送，缺乏必要的审核程序，尤其是协作项目和资金中意向性和实际发生的存在一定的差距。即使当年实际发生的协作，比如劳务协作，有些送到东部去就业的西部劳动力很快就离开了，当年虽然统计在内，但并没有对脱贫产生预期的影响；对东西部扶贫协作考核结果应用缺乏必要的激励和惩罚政策。2016年国务院扶贫办按照习近平总书记在银川东西部扶贫协作会议上的讲话精神，调整了东西部扶贫协作的考核指标。主要是删除了协议合作投资和协议合作项目，保留了实施项目和实际投资；增加了政府援建项目帮助建档立卡贫困人口脱贫人数和企业带动脱贫人数两项结果考核指标。

三、东西部扶贫协作的政策和制度完善

第一，建立和优化以结果为导向的东西部

扶贫协作考核评估制度和指标。实现东西协作精准扶贫，需要充分认识东西部扶贫协作的特点和优势，建立以精准扶贫、精准脱贫为导向的东西部扶贫协作考核评估制度，优化东西部扶贫协作考核指标和方法。国务院扶贫开发领导小组印发了《东西部扶贫协作考核办法（试行）》，该办法在2016年原有东西部扶贫协作统计制度的基础上，作了三方面的重要调整：一是改变以前东西部扶贫协作中单边考核东部地区的做法，分别针对东西部确定了不同的考核指标，增加了对西部地区在整合资金、保障和配合东部扶贫方面的指标；二是增加了以东西部县市、乡镇和村结对为主要内容的携手奔小康部分；三是增加东部扶贫资源向深度贫困地区倾斜方面的指标。在调整统计指标的同时，该办法首次对东西部扶贫协作考核的组织、内容、程序和结果运用作出了明确的规定。有理由相信，东西部地区扶贫协作考核办法的有效实施，将对深化东西部扶贫协作、提高其扶贫协作的质量，起到推动作用。也应看到，该办法提出的考核指标中过于偏重经济方面的协作，没有把教育、卫生、文化等方面包括在东西部扶贫协作的考核范围内，也没有将社会扶贫单独作为考核内容。因此，该办法应该在总结试行效果和征求意见的基础上，尽快进行修订和完善，以便能够更好地发挥引导东西部扶贫协作方向的作用。

第二，将东部地区在西部投资企业纳入产业扶贫、就业扶贫、资产收益扶贫等方面优惠政策受益范围，兼顾机会和直接收入增加。如前所述，东西部扶贫协作有着不同于纯粹政府扶贫的特点和优势。作为东西部扶贫协作投资最大主体的企业，属于独立的法人，具有与其产权结构相对应的治理结构和收益分配制度。通常既能发挥扶贫效益又能保障投资人合理利益的的东西部扶贫协作项目，比较容易获得东部企业的青睐。但是西部地区总体的投资软硬环境要差于东部地区，如何使东部地区参与扶贫协作的企业和投资人兼顾企业基本收益和扶贫，一方

面需要东部企业和投资人在区位、产业选择和用工方面更多地考虑协作地区的扶贫需求,另一方面也要求西部地区的政府在贷款机会、用地和其他政策方面给予必要的配合。考虑到西部地区地方政府可用财力的限制,让地方政府在财政资金方面提供支持不太现实也有悖于东西扶贫协作的初衷。但是,允许东部地区在西部投资且符合扶贫企业认定标准的企业参与产业扶贫、就业扶贫和资产收益扶贫,并享受相应的金融支持政策,应该是一个可选之法。比如,允许参与扶贫协作的东部企业按照解决扶贫对象脱贫人口的数量,使用一定的政府贴息贷款或扶贫再贷款;允许参与扶贫协作的东部企业参与资产收益扶贫,增加扶贫对象资产收益扶贫的空间。这里面有两个问题需要探讨:一是东西部扶贫协作对扶贫的作用可以是多方面、多层次的,并不局限于直接增加贫困人口的收入。比如,增加贫困人口的就业机会、学习或实习机会,同样会有利于脱贫攻坚。二是给予参与东西扶贫协作的东部企业在享受扶贫政策优惠方面的在地权,表面上减少了西部贫困地区当地企业的机会,但如果这些东部企业能够带动当地资源的开发且具有更持久的生命力,将会增加受益贫困人群减贫的可持续性。

第三,西部地区主动对接东部的产业转移和就业吸纳。在经济结构调整、供给侧改革的大背景下,东部地区的部分企业面临着降产能、降成本的压力,同时西部地区扶贫开发则面临着有效生产能力低和就业机会少的制约。这种情况为东西扶贫协作中利用东部地区的产能和市场渠道与西部地区的相对廉价的土地和劳动力资源进行扶贫提供了可能。如果西部地区能够利用自己的相对优势主动对接东部地区的产业转移,就会形成东西部协作双方的双赢局面。最近几年在一些中西部地区出现的扶贫车间,就较好地利用了东部地区的技术、产能、品牌和市场渠道与贫困地区的富余劳动力,取得了不错的扶贫效果。除对接产业转移之外,东西部地区

在就业方面的协作扶贫也存在一定的空间。20年来东西部在就业培训和安置方面进行了不错的扶贫协作。所不同的是,现在西部地区剩下的贫困劳动力大多是以以前不敢出去、不能出去或出去以后失败回来的。对他们的就业扶持,仅提供短期培训和就业岗位可能还不够,需要更有针对性地解决其心理上、习惯上存在的就业障碍。这就需要东西部的政府和企业更加紧密地合作,为贫困劳动力提供更有针对性、更体贴周到的支持和帮助。

第四,拓展东西扶贫协作的范围,提升西部贫困地区的可持续发展能力。在东西扶贫协作中,发展经济、增加贫困户的收入无疑是紧迫的重要任务。但是,提升贫困人群和贫困村的能力,同样是实现贫困地区可持续发展和脱贫可持续的重要内容。鼓励和支持东部地区参与贫困社区的教育、卫生、文化事业发展,帮助提升贫困村的自我管理和发展能力,既可以借鉴和利用东部地区在农村社会发展和治理方面的经验和优势,又可以提高西部贫困农村可持续脱贫和发展的能力。因此,建议中央调整东西扶贫协作考核评估的内容和指标,将东部地区协助提升教育、卫生、文化和社区发展能力纳入考核指标,以促进西部可持续脱贫和发展能力建设。

第五,丰富和扩大东西部社会扶贫协作。东西部社会扶贫协作一直是东西扶贫协作的重要组成部分。与政府间的东西扶贫协作相比,社会扶贫的东西协作具有更广阔的空间和更能够深入人心的作用。通过动员东部地区更多的社会力量参与东西扶贫协作,不仅可以增加东西协作扶贫的可用资源、推进扶贫创新,还可以通过东西部人民和社会组织间的交流互动,增进东西部人民间的心灵和思想沟通,形成有利于脱贫攻坚和社会和谐的更坚实的社会基础。东西部社会扶贫协作,除了常规的捐款捐物以外,还可以拓展其他的形式。比如,开展消费扶贫、旅游扶贫,让东部地区的居民通过购买西部贫困地区的农产品、前往扶贫协作的西部农村进行

生态旅游等方式, 可以成为东西扶贫协作的重要形式。鼓励和支持东部地区退休的教师、医生和其他有志于扶贫的专业人士, 到西部贫困农

村做志愿者, 既可以发挥余热和专业特长, 又可以帮助贫困地区提升相关领域的能力。



打好“三大攻坚战” / “加强东西部扶贫协作”系列笔谈之三

东西部扶贫协作和对口支援的四维考量

□ 中国农业大学人文与发展学院 李小云

2016年7月20号, 习近平总书记在银川主持召开东西部扶贫协作座谈会并发表重要讲话, 习近平总书记强调东西部扶贫协作和对口支援工作必须长期坚持下去。东西部扶贫协作和对接支援工作是党中央落实到2020年消除农村贫困并继续推进区域协调可持续发展的的重要举措之一。东西部扶贫协作和对接支援工作不是一项简单的扶贫工作, 而是涉及东西部发展差距能否得到根本扭转, 西部地区发展的质量和效益能否得到根本的改善以及东部产业能否有效地向西部进行梯度性的转移, 并最终实现东西部互利共赢、共同发展的大的战略问题。从某种意义上讲, 东西部扶贫协作和对接支援工作直接涉及能否全面建成小康社会的大目标。

党中央在过去东西部扶贫协作工作的基础之上对深化东西部扶贫协作和对接支援作了进一步的部署, 这些部署涉及未来东西部扶贫协作与对接支援的重点地区、重点措施和对接支援的机制性安排等方面。截至2017年1月, 中央共确定东部地区267个经济较发达县(区、市)与西部地区390个贫困县展开了“携手奔小康”行动, 与以往不同的是, 目前的东西部扶贫协作和对接支援工作必须实现重心下移, 重点推动乡村层面的对接, 乡村层面的对接是东西部扶贫协作和对接支援工作的新方式。随着中

央扶贫攻坚措施的不断推进, 按照目前扶贫工作的进展, 到2020年完全可以实现在现有扶贫标准下消除农村的绝对贫困问题。然而, 地区性的发展差异、东西部的发展差异则会依然存在, 不同地区的发展差异, 特别是东西部的发展差异会继续影响农村的贫困动态, 也将会成为2020年之后影响农村贫困发生率的重要因素之一。因此, 继续推进和改善东西部扶贫协作和对接支援工作将会是2020年之后解决农村贫困问题的重要举措。随着农村绝对贫困问题的解决, 以发展差距为指标的相对贫困将会成为2020后农村贫困的重要特点, 因此, 2020后的农村扶贫工作将会逐渐聚焦在发展差异的缩小方面, 在此条件下, 东西部扶贫协作和对接支援工作的战略意义将更加重要, 因此, 需要从这个战略的高度上思考如何进一步改善东西部扶贫协作和对接支援工作。这里认为, 进一步改善东西部扶贫协作和对接支援工作需从四个维度展开。

一、从全面建成小康社会的战略高度强化东西部扶贫协作和对接支援工作

到2020年全面建成小康社会, 实现第一个百年奋斗目标是党中央向人民作出的庄严承诺, 全面建成小康社会是党的十六大、十七大、