

大扶贫：贵州创建扶贫开发攻坚示范区模式研究

课题组^{1 2}

(1.中国社会科学院,北京 100732; 2.贵州省社会科学院,贵州 贵阳 550002)

摘 要: 2012 年以来贵州创建扶贫开发攻坚示范区的总体模式被概括为大扶贫模式,即当地党委政府真正将扶贫开发作为一项中心工作,从组织保障、资源和人力投入、方式方法创新等各方面予以全力保障和推进。大扶贫模式的核心内涵包括全力投入、系统工程、创新驱动、同步小康、精准帮扶、攻坚克难等六个方面。大扶贫模式的成效体现在发展与减贫、扶贫开发体制机制建设、示范带动效应等方面。面对仍然存在的困难和问题,应从拓展和完善扶贫云,真正发挥大数据的识别、管理和监测功能,将扶贫工作重点从体制机制建设转向各项帮扶措施的落实,着力构建精准帮扶的长效机制,着力深化和完善各项扶贫创新模式,建立扶贫攻坚的示范和推广机制等几个方面加以完善。

关键词: 大扶贫; 扶贫开发攻坚示范区; 脱贫攻坚; 贵州省

中图分类号: F323.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2017)07-148-154

一、引言

贵州创建扶贫开发攻坚示范区以及脱贫攻坚的做法和经验非常丰富,各项举措不断推进和深化。对脱贫攻坚的“贵州模式”时有总结。^{[1][2][3]} 贵州的脱贫成效由落后走向领先,将贵州视为脱贫攻坚的“省级样本”基本不会有大的争议,对该模式或样本的内涵也已有很多讨论。^[4] 现有对贵州扶贫开发攻坚模式的分析基本上是从操作角度的经验总结,包括省及地方不同层面。从创建扶贫开发攻坚示范区角度,笔者对“大扶贫”模式从核心内涵、取得的成效和面临的问题及相关的对策建议等方面进行了研究。

二、贵州创建扶贫开发攻坚示范区模式分析

贵州创建扶贫开发攻坚示范区的总体模式

是对贵州扶贫开发各项经验做法的总体性概括和描述,它能涵盖各类地方性具体实践模式,又不是这些具体模式的简单加总。分析贵州创建扶贫开发攻坚示范区的总体模式有助于形成对贵州做法的总体性认识,而且应当具有示范、超前引领意义。将贵州扶贫开发攻坚示范区创建模式在总体上概括为“大扶贫”,唯有此才能囊括其丰富的内涵。

(一) 大扶贫: 贵州创建扶贫开发攻坚示范区总体模式

创建扶贫开发攻坚示范区是国发〔2012〕2号文件对贵州发展提出的五大战略定位之一。根据贵州省《关于加快创建全国扶贫开发攻坚示范区的实施意见》(黔党发〔2012〕26号),创建扶贫开发攻坚示范区有两大战略目标,一是深入实施扶贫脱贫攻坚第一民生工程,把稳定解决扶贫

作者简介: 中国社会科学院农村发展研究所、贵州省社会科学院“贵州扶贫开发攻坚示范区建设研究”联合课题组,组长为魏后凯研究员,课题组成员包括索晓霞、檀学文、吴国宝、刘建进、李静、年猛、曾俊霞、韩振宇、黄水源、管毓和、韩缙、柳一桥。本文执笔人:檀学文、刘建进。

对象温饱、尽快增加群众收入、稳步实现全面小康作为首要任务;二是不断探索贫困地区科学发展、后发赶超的新路子,为新时期全国扶贫开发工作积累经验、作出示范。可见,摸索出一套行之有效的扶贫开发攻坚示范区建设模式,既是为全国扶贫开发工作提供经验示范的应有之意,也是实现贵州自身脱贫攻坚目标的必然要求。

从2012年至今,贵州省扶贫开发工作和扶贫开发攻坚示范区建设工作不断推进和创新,日趋完善和深入,通过自下而上和自上而下相结合,完成了大量体制机制创新,形成了一大批在不同层面得到推广应用的实践模式,初步在贵州省乃至全国范围内发挥了示范带动作用。将贵州的这个总体模式概括为“大扶贫”,即系统化、全方位地实施“扶贫攻坚”这项第一民生工程,这就是贵州省提出的大扶贫战略格局。2016年9月出台的《大扶贫条例》以地方法规形式确定了大扶贫战略格局。

“大扶贫”的最初含义是充分动员各方力量、实现专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”的扶贫格局。贵州的“大扶贫”模式的含义包含但是远远超越了“三位一体”扶贫格局,是指当地党委政府真正将扶贫开发作为一项中心工作,从组织保障、资源和人力投入、方式方法创新等各方面予以全力保障和推进。贵州大扶贫格局的确立在本质上是对辩证法思想中主要矛盾和次要矛盾及其相互转化原理的科学运用。在贵州,在当前特定的历史阶段,严重贫困及其对经济社会发展可能形成的掣肘成为贵州发展面临的主要矛盾,贵州将脱贫攻坚作为中心工作,正是认识到这个当前的主要矛盾,并通过一系列体制机制安排和政策行动来致力于解决这个主要矛盾。

(二) 贵州大扶贫模式的核心内涵

贵州大扶贫模式有丰富的内涵,笔者具体地将这个总体模式概括为6个方面,分别是:统筹规划、全力投入、创新驱动、同步小康、精准帮扶、攻坚克难。需要特别指出的是,绿色发展或扶贫开发与生态保护有机统一也是贵州扶贫开发的重要特点,当前在石漠化治理、发展山地生态农业、生态移民搬迁等方面都有体现。从扶贫脱贫作为经济社会发展重要组成部分的角度看,也可以将绿色发展视为贵州大扶贫内涵的一部分。但是这里更加聚焦于脱贫攻坚,从而本文中对于生态保护和绿色发展暂时不予讨论。

1. 统筹规划。经过几年的发展,贵州省统筹规划,形成了从组织体系到资源保障、方法思路、政策保障的网格化、立体化扶贫体系,形成扶贫开发最强有力的保障力和执行力,是打赢脱贫攻坚战的根本保障。贵州省将扶贫开发作为系统工程或者以系统思维实施扶贫开发,体现在总体思路、组织保障、扶贫的主体体系、政策体系、路径体系等多方面,交织在一起,具备了网格化、立体化的特征。

贵州扶贫攻坚的总体思路是以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局,围绕脱贫攻坚总体框架部署经济社会发展事务,而不是反之或相对独立。这体现在党政一把手同时担任脱贫攻坚第一责任人、五级书记抓扶贫、各行业部门主要负责人担任落实行业扶贫政策第一责任人、强化市县两级扶贫绩效考核等。与总体思路对应的是自上而下完整的扶贫攻坚组织体系:各级党政一把手担任扶贫开发领导小组双组长,定期召开扶贫开发工作部署和落实会议;建立省市县乡村五级脱贫攻坚责任链,推行省领导包县、市领导包乡、县领导包村、乡领导包户、党员干部包人的“五包”工作责任制;贫困村加强基层党建,全面派遣驻村工作组和第一书记等。立体化的组织安排可以将整个党政体系动员起来,很好地落实脱贫攻坚统揽全局工作的总体思路。

在党政体系动员基础上,贵州省致力于打造更加完善的脱贫攻坚主体体系,在“三位一体”大扶贫格局下妥善处理专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫之间的关系,整合扶贫力量,建立健全社会扶贫信息服务网络,激发社会力量帮扶活力。在大扶贫格局下,贵州省实际上形成了政府扶贫和社会扶贫两大体系,专项扶贫与行业扶贫已经密切地融为一体;党政干部和机关单位同时肩负政府扶贫和社会帮扶职责;东西部扶贫协作、党政机关定点帮扶、社会公众参与扶贫都是在扶贫部门协作下开展。万达和恒大等大型企业帮扶贫困县整县脱贫、毕节市统一战线扶贫等成功案例提升了社会扶贫在大扶贫格局中的重要性。

完善系统的脱贫攻坚政策体系也是贵州省脱贫攻坚示范区建设的重要特征。在2015年10月贵州省委省政府出台打赢脱贫攻坚战的决定后,将扶贫政策体系从“1+2”“1+6”升级为“1+10”,即1个总体文件加10个配套文件。其中除了最后一个关于贫困退出实施方案外,其它9个

文件都是关于如何精准扶贫精准脱贫的发展实招,包括产业和就业扶贫、扶贫生态移民、贫困生资助、贫困人口医疗救助、金融扶贫、动员社会力量包干帮扶贫困村脱贫、加快少数民族特困地区发展、党建扶贫以及社会保障兜底等方面。这些配套政策既涵盖了“两不愁三保障”精准脱贫目标的各个方面,又致力于对精准帮扶力量和机制进行完善。此外,贵州还陆续有新的政策出台,例如设立脱贫攻坚投资基金、展开极贫乡镇定点包干脱贫攻坚行动等。在脱贫路径上,贵州省在“五个一批”基础上提出了“六大脱贫攻坚战”,相当于贵州版的“六个一批”,包括易地扶贫搬迁、产业脱贫、绿色贵州建设脱贫、基础设施建设、教育医疗脱贫以及社会保障兜底,使脱贫路径更加切实可行。

2. 全力投入。要想在贫困规模最大、贫困程度相对最深的省份开展脱贫攻坚并与全国同步实现脱贫、摘帽目标,贵州省必须大力增加脱贫攻坚的投入,包括人力、财力、金融投资乃至社会资源等。

在人力上,除了党政一把手担任双负责人、省级党政机关集团帮扶、建立五级政府责任链、配齐配强扶贫工作部门人手外,“五包”责任制的最后“两包”为乡干部包户和党员干部包人,为每一户贫困户落实了帮扶责任人。贵州省从各级党政机关和企事业单位大规模抽调优秀人才,为贫困村和薄弱村配备扶贫工作队和扶贫第一书记,在基层着力抓好乡镇党委书记、村支部书记和农村致富带头人“三支队伍”建设。扶贫协作省份及城市、定点帮扶单位等都源源不断地为当地输送人力资源。在财力上,贵州省一方面加大财政专项扶贫资金投入力度,通过将部门资金资源优先投向贫困地区间接地增加扶贫投入;另一方面更加充分地动用社会资源,除了扶贫协作、定点扶贫、企业个人等提供的帮扶资源外,更是通过金融和投资体制的创新大大拓展扶贫开发的资金来源。在贵州省,仅万达和恒大两家企业承诺投入的扶贫资金就高达 70 亿元,扶贫动员的金融资金高达 100 亿元以上,贵州省首次设立的脱贫攻坚投资基金高达 3000 亿元规模。通过这些资金资源的聚集,贵州省脱贫攻坚对资金资源的需求可以说做到了“应有尽有”,为脱贫攻坚和同步小康奠定了良好基础。

3. 创新驱动。贵州省针对脱贫攻坚当中的现实

问题,充分发挥基层首创精神,大胆创新,并将经实践检验行之有效的创新做法总结提炼,推而广之。很多创新模式不仅在全省范围内推行,而且乐于奉献给全国慕名而来的兄弟省份,有的还在国家层面得到采纳,真正发挥了脱贫攻坚的示范效应。

经过不完全统计,贵州省扶贫攻坚进程中创造的典型经验模式有“四看法”精准识别、“三变”产权改革、发展山地生态农业和现代高效农业示范园区带动脱贫、脱贫攻坚示范县创建、贫困县减贫包干试点、财政支农资金及其它资金整合使用、贫困线与低保线并轨、贫困家庭学生营养改善和教育资助计划、医疗兜底机制、扶贫民生监督机制、贫困户信用工程、精准扶贫具体化的“十子工作法”“六个到村到户”等,以及“双组长制”“五主五包”责任链等大量体制机制创新。其中,贵州省的扶贫建档立卡、驻村帮扶工作在全国实现了“两个率先”,贫困县考核、减贫摘帽和项目资金管理“三项改革”走在全国前列,“三变”改革模式已经写入 2017 年中央 1 号文件,为其它地区的脱贫攻坚工作提供了样本。近年来,万达、恒大、茅台等企业集团定点包干贫困县整县脱贫、开展极贫乡镇定点包干脱贫攻坚等成为贵州脱贫攻坚新举措和新模式。大多数创新都是在地方实践中摸索形成,经实践检验行之有效而得到推广或经改造而加以利用。不同创新模式在各地互有融合又各有侧重,形成百家争鸣、百花齐放的可喜局面。

4. 同步小康。中央提出,到 2020 年实现全面消除现行标准下的绝对贫困是实现全面建成小康社会的重要标志和底线标准。贵州省则提出坚决打赢脱贫攻坚战,确保到 2020 年与全国同步建成全面小康社会,简称为“同步小康”。同步小康有两层含义,一是贵州作为贫困落后地区在整体上实现与全国其它地区的同步小康;二是贵州的贫困地区和贫困人口与全国人民一道实现同步小康。第二层面的同步小康主要通过对贫困县、贫困乡镇和贫困村的脱贫摘帽目标与小康目标衔接来体现。贵州省脱贫攻坚目标中,除了全面消除绝对贫困外,还包括生产生活条件明显改善、基本公共服务水平大幅提高、扶贫对象自我发展能力显著增强等,这些都是建成小康社会的主要标志。在当前的脱贫攻坚实践中,贫困地区的基础设施建设、产业发展、教育医疗养老等公共服务、资源环境条件改善等都大大超过了基本的脱贫标准,

与小康标准不断趋近。这既是“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”总体思路的具体体现,也对小康社会建设有直接贡献。

5.精准帮扶。从内在机制看,精准扶贫方略的“六个精准”体现在扶贫思路和扶贫措施的落实两个层面,前者是后者的前提,落实和实现最为关键,往往是知易行难。贵州省在脱贫攻坚实践中认识到落实精准扶贫的重要性,并致力于精准落实各项扶贫举措。

2015年贵州省扶贫开发大会上提出了“八精准”,在已有六个精准基础上增加了退出机制精准和督促检查精准,并将脱贫成效精准具体化为考核评价精准。可以认为,前5项精准属于精准扶贫范畴,后3项精准则属于精准脱贫范畴,是为了督促和保障扶贫措施到位和产生效果而设置,是精准落实的有力体现。在落实精准扶贫举措或精准施策方面,贵州省的典型经验有通过“四看法”确定和反复核实扶贫对象、通过发展山地生态农业和高效农业园区等方式推动农产参加农业生产经营、以“三变”方式带动农民增收、扶贫生态移民搬迁同步安排扶持生产和就业措施、安排专项资金大力增加对医疗和教育的补助力度等。督促检查精准是为了保证精准扶贫过程实施到位,避免走过场。退出精准和考核评价精准就是要对拟退出的贫困户和贫困村等进行量化指标考核,要确保扶贫措施发挥了实效,要让贫困户同意和认可脱贫结果。

6.攻坚克难。贵州省的扶贫攻坚事业具有典型的迎难而上的攻坚克难特征。一直以来,贵州都是西部地区几个极度贫困的重灾区之一。“十二五”期间,贵州省脱贫攻坚取得了重要进展,全省累计实现脱贫656万人,但是贵州省贫困人口最多和贫困发生率靠前的基本形势没有发生变化。贵州全省88个县(市、区)中涉及乌蒙山区、武陵山区和滇桂黔石漠化区的有65个,有50个国家扶贫开发工作重点县、9000个贫困村。这种大范围的贫困同时也是长期性、累积性贫困。容易脱贫的对象大都已经脱贫,剩下都是难啃的“硬骨头”,所面对的都是贫中之贫、困中之困,脱贫摘帽任务艰巨。

为此,贵州省提出,“十三五”期间,要把脱贫攻坚作为贵州的“头等大事”来抓,以脱贫攻坚统

揽经济社会发展全局,加快形成举全省之力、集全省之智、坚决打赢脱贫攻坚战的强大合力。如果说全力以赴、全省全社会动员都是攻坚克难的具体体现,那么贵州省强力推进易地搬迁生态扶贫和极贫乡镇定点包干脱贫可以作为贵州省将脱贫攻坚当作“硬骨头”来啃的新例证。贵州通过精准选择安置方式、提高贫困户补助标准、精准推进移民就业保障、土地增减挂钩政策受益分配给贫困户、扶持移民对原有承包地实施农业开发等措施强力推进易地搬迁,还产生了千户彝寨移民小镇这样的典型案例。根据贵州省社科院2014年开展的“扶贫生态移民工程中的移民的迁移意愿与城镇化策略研究”,接近九成的移民对搬迁后的安置情况表示满意。极贫乡镇是贫困短板中的短板,贵州省为此专门实施了20个极贫乡镇的脱贫攻坚行动,由省委常委、省政协、省人大、省政府等部门20位领导分别带领1支队伍,组建极贫乡镇脱贫攻坚指挥部及前线工作队,开展定点包干脱贫攻坚,采取超常规的力度和办法,拿出最过硬的手段和措施,把极贫乡镇脱贫攻坚打造为示范中的示范。

三、贵州大扶贫模式取得的成效

贵州省扶贫开发攻坚示范区建设取得了不少成效,主要体现在发展与减贫、扶贫攻坚体制机制建设、示范带动效应等方面。

(一)脱贫成效明显,扶贫开发与区域发展相互促进

由于自然、历史、经济、社会、文化等诸多因素的影响,贵州省是中国贫困面大,贫困程度深,扶贫攻坚最为艰难的地区,新的发展阶段的要求不允许走粗放式经济开发的传统发展方式扶贫的路子,因此贵州省的扶贫和区域发展要达到相同的绩效比其它省区更为艰难,要花费更多的力气。2012年以来,贵州省的农村脱贫速度明显加快。贵州省扶贫开发攻坚示范区的农村减贫速度不低于甚至有些年份远远高于全国农村平均减贫速度。从2011年到2016年,贵州贫困人口从1149万人下降到372.2万人,减少了67.6%;同期,全国贫困人口从12238万人减少到约4335万人^①,减少了64.6%(见表1)。

^①此数据是基于2016年脱贫1240万人的媒体报道数据,需根据正式公布数据予以调整。

表 1 2011-2015 年全国及贵州农村贫困人口及减少数量

单位:万人,%

		2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
全国	农村贫困人口	12238	9899	8247	7017	5575	4335
	减贫人口	—	2339	1652	1230	1442	1240
	贫困发生率(%)	12.7	10.2	8.5	7.2	5.7	4.5
贵州	农村贫困人口	1149	1019	853	623	493	372.2
	减贫人口	—	130	166	230	130	120.8
	贫困发生率(%)	33.4	26.8	21.3	18	14	—

资料来源:国家统计局住户调查办公室编《2015 中国农村贫困监测报告》,中国统计出版社 2015 年 12 月版;国家统计局住户调查办公室《2015 年全国农村贫困监测调查主要结果》2016 年 5 月。2016 年数据来自媒体公布的 2017 年全国“两会”政府工作报告以及 2017 年贵州省“两会”政府工作报告。

在农村脱贫工作取得显著成效的同时,从 2012 年以来,贵州省每年的农民人均可支配收入的增长速度都超过了全国的平均水平,贵州农民人均可支配收入与全国平均水平的比值也逐年

上升。2016 年,全国农民人均可支配收入增加 6.2%,而贵州增长了 9.5%。这意味着贵州扶贫开发攻坚工作和农村发展实现了同步协调进展(见表 2)。

表 2 贵州省与全国农民人均可支配收入变化

单位:元,%

		2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
全国	收入水平	6977	7917	9430	10489	11422	12363
	收入增长率	-	13.5	19.1	11.2	8.9	6.2
贵州	收入水平	4145	4753	5898	6671	7386	8088
	收入增长率	-	14.7	24.1	13.1	10.7	9.5
贵州与全国比值		59.4	60.0	62.5	63.6	64.7	65.4

资料来源:同表 1。

根据 2016 年中国社会科学院农村发展研究所对中国各省区农村发展指数的测评,贵州省农村发展指数 2011 年为 0.317(全国倒数第一),2014 年提高到 0.477,提升幅度为 0.160,提升幅度大于全国农村发展指数平均水平提高的 0.141,而且每年的幅度提高值都大于全国平均幅度提高。^[5]以脱贫攻坚为重点发展手段的贵州扶贫开发攻坚示范区建设不仅在扶贫成效方面进展显著,在区域的经济和社会发展方面整体协调,互相促进,达到了国发[2012]2 号文件的目标要求,起到了示范带头作用。

(二) 扶贫体制机制创新走在全国前列,形成一批可复制的典型经验

1. 示范区创建注重顶层设计,形成大扶贫战略格局和全社会动员参与的工作格局。为全面贯彻国发[2012]2 号文件精神,2012 年 10 月中共贵州省委、贵州省人民政府颁发了《关于加快创建全国扶贫开发攻坚示范区的实施意见》(黔党发〔2012〕26 号)高度重视创建全国扶贫开发攻坚示范区工作,尤其做好注重脱贫攻坚政策的制度设计工作,顶层设计与基层实践探索经验相结合,注重创新,逐步探索建立、完善扶贫攻坚的一整套制度体系。这主要

体现在 2015 年 10 月出台的《关于坚决打赢扶贫攻坚战确保同步全面建成小康社会的决定》及 10 个配套文件,即“1+10”政策文件体系。《决定》提出大力实施精准扶贫精准脱贫“十项行动”,包括实施基础设施建设扶贫行动、产业和就业扶贫行动、扶贫生态移民行动、教育扶贫行动、医疗健康扶贫行动、医疗健康扶贫行动、财政金融扶贫行动、社会力量包干扶贫行动、特困地区特困群体扶贫行动以及党建扶贫行动。“十项行动”的每一项都有相应的配套政策文件,与《决定》一起形成了扶贫开发工作明确的任务书、作战图和时间表。这标志着贵州省扶贫开发攻坚示范区的制度系统建设基本形成,走在全国前列,起到示范引领作用。

2. 精准识别取得突出成效。精准识别贫困人口是精准扶贫、精准脱贫的前提。贵州扶贫开发攻坚示范区在扶贫工作中创造了精准扶贫“四看法”的经验,对贫困户实行动态管理,因地制宜、因人而异,走出了一条贫困地区精准扶贫、精准脱贫的新路子,得到习近平总书记和其他领导的充分肯定,已经在全国的精准扶贫识别工作中得到推广。精准扶贫的“四看法”建立了一整套可操作的指标体系。指标体系具有三种功能:

一是精准识别功能,解决好扶持谁的问题;二是精准扶贫功能,解决好怎么扶的问题;三是精准脱贫功能,解决好谁脱贫的问题。全省大范围内已经多次开展精准识别“回头看”行动。根据全国关于精准识别的第三方评估反馈结果,贵州省扶贫示范区的贫困精准识别排名全国第一。

3.推出了一批行之有效、具有引领示范带动作用的扶贫工作创新机制和措施。贵州省形成了一揽子扶贫开发工作政策举措和很多好经验、好做法,如“三变”改革、精准识别“四看法”、“十子工作法”、“六个到村到户”、“低保和扶贫两项制度衔接”、农村义务教育学生营养改善计划、易地扶贫搬迁、整合财政涉农资金、医疗兜底、民生监督、农村信用工程精准扶贫等。多项贵州实践得到了中央领导同志的充分肯定,引起了全国的广泛关注,被誉为脱贫攻坚“贵州样板”,并被中央有关部门借鉴转化为全国政策推广执行,如贫困县“摘帽不摘政策”退出机制、考核机制、脱贫攻坚问责机制、“六个到村到户”“四到县”等。

金融扶贫是一项难点,贵州省在开展农村信用工程、金融扶贫等难点领域进展显著。“特惠贷”“信合村村通”铜仁“大金融扶贫”等模式的实施在改进金融扶贫工作的同时,也深化了农村金融改革力度。在资金保障方面,贵州省大力创设以扶贫攻坚为目标的投资基金,尝试撬动社会资本,通过市场化运作方式,着力解决产业扶贫面临的“融资难、融资贵”问题。

(三)扶贫攻坚队伍组织建设和扶贫工作方法的改革成效显著

贵州扶贫开发攻坚示范区创建在扶贫干部队伍建设和扶贫工作机制措施等方面积极探索改革,创新体制机制。贵州省率先建立了五级党政一把手亲自担任扶贫开发工作领导小组组长、亲自抓扶贫工作的“双组长”的扶贫工作领导小组机制,从讲政治的高度,集中力量抓好抓实精准扶贫工作,在全国的扶贫领导工作方面产生了很好的示范引领效应,获得党和国家领导的高度肯定。精准扶贫工作与基层组织党建工作紧密结合在一起,取得了很好的效果。

2016年起,贵州推动贫困县工作考核由主要考核地区生产总值向扶贫开发工作成效转变;出台了《贵州省扶贫对象精准识别和脱贫退出程序管理暂行办法》(黔委厅字〔2016〕35号),明确了精准识别、脱贫退出的标准和程序,制定了“五级联动、层级认定”的分级签字确认制度;出台《贵

州省脱贫攻坚工作督查实施办法》(黔委厅字〔2016〕23号)、《贵州省脱贫攻坚问责暂行办法》(黔委厅字〔2016〕36号),通过督办向不作为、乱作为问责,推动全省各级领导干部依法依规自觉履行扶贫开发职责。

四、完善贵州大扶贫模式的对策建议

(一)贵州扶贫开发攻坚示范区建设存在的主要问题及面临的困难

贵州省扶贫开发攻坚示范区明显取得了显著的成就,很多方面走在扶贫工作的前列。但作为整体性、区域性以及民族性的深度贫困地区,贵州的全面脱贫难以在短时间内突飞猛进。除了投入不足的外部条件限制外,还存在着一些制度和工作安排方面的问题和困难。

1.脱贫攻坚任务仍然艰巨。从2017年到2020年,贵州省仍将有超过370万贫困人口脱贫任务和将近94万贫困人口易地搬迁任务。片区发展和整体脱贫、极贫地区如期脱贫都是难中之难,还要面对各种冲击因素导致的返贫。扶贫工作的很多领域目前还无法在信息共享、政策对接、项目资金使用、规划安排等诸多方面形成合力。金融扶贫贷款规模与预期目标还是相差较大。

2.精准扶贫工作措施的明确界定仍有难度。对建档立卡贫困人口多次的“回头看”以及扶贫资料档案工作给地方扶贫部门带来极大工作压力。扶贫云基本上还处于初步应用阶段,各地推进程度差别很大。虽然建立了“五主五包”制度,但是各级部门在脱贫工作中的职责仍难以做到完全清晰界定,责任划分的弹性空间比较大,有些出现责任真空地带。在发生可能问责情形时,责任认定和责任划分的可操作性界定标准不明,问责制度难以准确落实。

3.对扶贫措施的长效性和连贯性重视不足。扶贫虽然有短期性、年度性目标,但是扶贫措施本身更应当具有长效性和连贯性。为了追求近期目标,往往对长效性和连贯性重视不足,从而对实际效果造成损害。例如,易地搬迁政策设计不稳定,目标对象变化,补助标准、搬迁方式方法、老房子处理方式都随时间变化,这样基层干部在实施项目时候就很难对贫困户解释清楚。搬迁项目实施周期太短,实施方式过于严格,也不利于项目的顺利推进。产业扶贫、金融扶贫、“三变+”扶贫都需要较长时间的培育或运转过程,对近期利益的追求很可能导致短期行为。

4. 扶贫创新很多还有待探索、验证和完善的。“三变”方式中资产入股以后如何规范经营主体的运作、收益分配、集体经济的资金使用办法,还没有形成相对成熟的制度和管理办法。发展集体经济的探索趋势明显,但仍未找到如何发展的有效方式。有些扶贫园区建设使用了大量的扶贫资金,却没有相应的对贫困户分红的明确的方案,也没有真正形成股东性质的关系。

(二) 完善贵州扶贫开发攻坚示范区建设的对策建议

1. 拓展和完善扶贫云,真正发挥大数据的识别、管理和监测功能。扶贫大数据(扶贫云)可以克服建档立卡系统的静态性、指标有限性、非开放性缺陷,对大扶贫形成有力的支撑。根据调研了解的情况,目前扶贫云还处于系统建设、数据充实等初创阶段,各地进展不一,对社会不开放。为真正发挥大数据的识别、管理和监测功能,扶贫云系统需要进行拓展和完善,主要包括:系统应更多地记录贫困户生产生活数据以体现其主体地位;扶贫云系统记录的对象应具有包容性和拓展性,涵盖已脱贫人口以及可能返贫的脆弱性人口;省以下各地各级云系统应有相对统一的架构以便于横向对接;扶贫云系统应具有良好的查询功能并适度向社会开放。

2. 将扶贫工作重点从体制机制建设转向各项帮扶措施的落实。鉴于目前贵州扶贫攻坚体制机制已经基本完备,在通过扶贫云完善对贫困人口和贫困程度、致贫原因的识别基础上,贵州扶贫攻坚需要将重点转向各项帮扶措施的落实上,尤其是主导产业发展、合作社和家庭农场等新型农业经营主体培育和带动、易地搬迁完成后的生活辅导和产业就业培育、“六个小康建设”的继续推进、片区基础设施建设和社会事业等重大任务的继续推进等。

3. 着力构建精准帮扶的长效机制。很多精准扶贫措施都是长效性的,尤其是产业扶贫、易地扶贫搬迁、金融扶贫、资产收益扶贫等。产业扶贫成功的关键在于产业的确立,包括技术体系、生产体系、市场体系等,这需要把握机遇和时间的积累。金融扶贫和资产收益扶贫在本质上都与产业发展相联系,以产业发展为依托。易地搬迁对贫困户来说是一个迁移和再定居的过程,需

要一个相当长的生产生活适应过程。建立精准扶贫的长效机制需要调整考核评价机制,增加考核的层次和延长考核的周期。

4. 着力深化和完善各项扶贫创新模式。不少精准扶贫创新模式在初期呈现了潜在的有效性,但是是否真正有效,以及能否大范围推广,还有待于实践检验,有的还需要在体制机制上进一步完善。目前贵州各种具体扶贫创新模式中,有待于进一步完善或实践检验的有“三变+”扶贫、旅游小镇(寨)扶贫、“七个搬出”易地搬迁、保险业助推扶贫攻坚等。健康扶贫和教育扶贫主要是转移支付性的,在完善补贴机制基础上,应当致力于提供更适合贫困户需要的服务产品,如医疗上避免过度医疗,教育培训上致力于避免失学辍学以及为成年劳动力提供更多可接受的知识技能培训等。扶贫和低保两项制度衔接在贵州率先试验,笔者建议贵州以此为基础,尝试开展扶贫与社会救助两项制度衔接、以社会救助为“大兜底”的试验试点,为劳动就业和资产收益之外所有其他致贫原因提供统一的兜底保障机制。

5. 建立扶贫攻坚的示范和推广机制。贵州扶贫攻坚模式已经发挥了较好的示范推广功能,包括省内的自下而上、上下结合以及横向示范交流以及贵州经验在国家层面的推广应用。“三变”模式逐步扩大影响就是一个很好例子。到目前为止,贵州经验的示范推广还基本处于自发状态,需要做一定的组织和机制安排,有意识地总结经验模式,主动开展示范推广,并推动已有的经验推广交流走向深入。

参考文献:

- [1] 杜萍. 创新扶贫开发模式——以贵州省黔西县为例[J]. 理论视野, 2015(9): 85-87.
- [2] 刘子富. 贵州模式——探索开发扶贫新路[J]. 当代贵州, 2016(14): 63.
- [3] 黄承伟等. 扶贫模式创新——精准扶贫: 理论与贵州实践[J]. 贵州社会科学, 2016(10): 4-11.
- [4] 黄承伟主编. 脱贫攻坚省级样本: 精准扶贫精准脱贫贵州模式研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 8-19.
- [5] 魏后凯, 潘晨光主编. 中国农村发展报告——聚焦农村全面建成小康社会[R]. 中国社会科学出版社, 2016: 90-91.

[责任编辑: 唐少奕]