

# 推进“十三五”脱贫攻坚的对策思考

辜胜阻 李睿 杨艺贤 庄芹芹

**内容提要：**我国扶贫开发过程中存在着财政投入不足且“碎片化”、产业及金融扶贫等“造血”式扶贫有效性不高、科教扶贫水平较低、贫困人口识别与扶贫退出机制不完善、扶贫社会参与度不高等问题。本文认为，为保证脱贫攻坚目标顺利完成，要进一步加大专项扶贫投入并整合资金，促进低保与扶贫相结合；要利用产业扶贫与金融扶贫，提升贫困地区的内生发展能力；要推进教育扶贫与科技扶贫，切断贫困“代际传递”，提升贫困地区劳动者素质与生产效率；要加快贫困人口识别工作，构建扶贫退出与政策延续机制；要广泛动员全社会力量，加强发达地区对贫困地区的对口支援和互动共赢。

**关键词：**扶贫投入 造血式开发扶贫 精准扶贫 贫困“代际传递”

中图分类号：D632.1 文献标识码：A 文章编号：1003-2878(2016)02-0007-10

## 一、引言

现行标准下贫困人口全部脱贫是实现 2020 年全面建成小康社会这一“百年目标”的基本要求。2015 年 11 月召开的中央扶贫开发工作会议提出，要坚决打赢脱贫攻坚战，确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。“十三五”是全面建成小康社会的关键期，最艰巨最繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。中共中央“十三五”规划建议提出了“我国现行标准下的农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”的要求，并提出包括共享发展在内的五大发展理念，是未来脱贫攻坚工作的重要指导。

近年来，我国扶贫开发成效显著。数据显示，2014 年我国农村贫困人口为 7017 万，贫困发生率为 7.2%，与 2011 年相比累计减贫 5221 万人，贫困发生率下降 5.5%。当前，我国已经进入了扶贫开发攻坚拔寨的冲刺期，随着扶贫工作的开展，未脱贫地区和人口大多是难啃的“硬骨头”，贫困程度更深，扶贫难度逐渐加大。有调查显示，2011 年至 2014 年，我国的减贫幅度在逐年下降(图 1)。为了实现“十三五”时期脱贫目标，关键是要增加扶贫财政投入并提升资金使用效率，完善精准扶贫、有效扶贫的工作机制，提升有助于贫困地区主动“造血”的产业扶贫、金融扶贫水平，以教育扶贫与科技扶贫减少贫困“代际传递”，提升贫困地区劳动者素质和生产力。

**作者简介：**辜胜阻，全国人大财经委员会副主任委员、武汉大学战略管理研究院院长 教授。

李睿，武汉大学战略管理研究院研究助理。

杨艺贤，武汉大学战略管理研究院研究助理。

庄芹芹，武汉大学战略管理研究院研究助理。

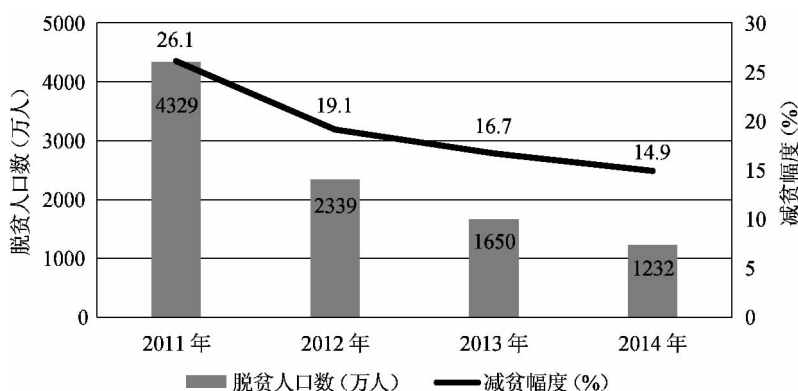


图1 2011-2014年我国脱贫工作成效情况

资料来源:宁吉喆.实施脱贫攻坚工程[N].经济日报,2015-11-18.

## 二、我国扶贫开发中存在的主要问题

当前,我国扶贫开发在资金支持、扶贫手段、科教资源投入、工作机制等方面仍存在诸多不足,制约了扶贫开发成效的进一步提升,影响了脱贫攻坚的进程。

(一) 财政投入不足,不能满足贫困地区基础设施建设、公共服务供给的资金需求,且资金使用呈现“碎片化”,效益较低。

近年来,我国财政投入的扶贫资金逐年增加,但由于贫困人口比重大,人均投资低,且资金投入使用“碎片化”,效益不高,难以满足扶贫工作的需求。从扶贫投入的数量来看,贫困地区有针对性的投入不够、优惠政策落实程度低,资金不足,特别是专项扶贫资金占比不高(表1),对贫困地区和贫困人口的补助水平低,覆盖面容,不能有效分散贫困居民可能遇到的各种风险。以甘肃省为例,2013年天水市贫困人口人均扶贫资金仅为301.9元,陇南市扶贫对象人均不足313元。甘南州城市低保制度人均补助为298元/月,农村人均补助仅125元/月,五保供养对象补助标准为3100元/年,贫困人口抗风险能力弱,甚至难以维持其正常生活。数据显示,一些贫困地区,因病致贫和因病返贫的比例高达40%。同时,贫困地区的基础设施建设与贫困人口的生活、生产水平直接相关,迫切需要大量的财政投入。调研显示,广西有15%的村未通公路,村民仍处于“出门靠走”状态,饮水不安全等问题大量存在,有九成的村卫生室未达到国家基本标准。秦巴山片区甘肃境内,52.27%的行政村未通水泥路,11.3%的行政村未完成农网改造,85%的行政村未通有线电视,同时农村危房和饮水安全也引人关注。甘肃省天祝县有471个自然村未通公路,6万亩的灌溉面积没有得到配套,6.7万人、12.8万头牲畜尚未解决饮水困难,179个自然村未通广播电视。恩施州近一半的行政村未通水泥路,400多个撤并的建制村未通公路,131.5万人仍需解决饮水安全问题。从扶贫投入效率来看,扶贫资金使用呈现“碎片化”,影响了资金的使用效益。虽然2014年中央财政用于农村贫困地区的综合扶贫投入超过4500亿元,但其中,除专项扶贫资金、用于支持边境及少数民族地区等发展的转移支付资金外,还有水利、社保、交通、卫生、教育、计生等多个部门的资金投入,资金来源分散且部门分割管理,使得资金使用的效益偏低,难以形成资金合力。

表1 2011-2014年中央财政扶贫投入情况

年份	中央财政综合扶贫投入(亿元)	专项扶贫资金(亿元)	专项扶贫资金占比(%)
2011	2272	272	11.97
2012	2996	332	11.08
2013	3717	394	9.39
2014	4587	433	9.44

资料来源:陈锡文.坚决打赢脱贫攻坚战 如期实现全面小康目标[OL].中国人大网,2015-12-28;财政部网站 <http://www.mof.gov.cn>.

(二)扶贫手段单一,产业扶贫与金融扶贫等“造血式”扶贫不足,区域发展缺乏内生动力。

当前,扶贫以被动“输血”为主,产业发展水平低,主导产业不明显,没有完整的产业链条,缺乏龙头企业的支撑,产业扶贫成效不显著且持续性较差,贫困地区主动“造血”和自我发展能力较弱。中西部地区扶贫过程中,大量青壮年劳动力外流,本地产业发展不充分,政府不得不依靠“输血”式扶贫。如何通过发展当地特色产业,为本地贫困人口提供就业机会,是“造血式”扶贫亟需解决的问题。如对贫困问题突出的甘肃、湖北等地调研发现,甘肃天水、陇南等地的农产品缺乏深加工,同时由于农村青壮年大量外出打工,产业培育缺乏劳动力,产业结构不合理,层次低;甘南地区畜牧业过度依赖天然放牧,仍未走出传统发展方式,种植业结构不合理且种植面积小,未形成规模效应,农民增收难度大;湖北黄冈大部分县市区仍以农业为支柱产业,总体上处于工业化初期阶段,城镇化水平低。

同时,对于贫困地区和贫困人口而言,信贷服务是改善其生产条件、提高劳动生产效率、发展特色产业的基础。据测算,实现脱贫致富大约需要资金20万亿元,仅依靠财政资金无法实现,要充分发挥金融在扶贫中的作用。但当前,农村地区金融扶贫的水平较低,在实践中存在诸多制约因素。《中国农村金融发展报告2014》显示,2013年农村信贷需求旺盛,其中低收入农业家庭占全部有借贷需求家庭数的比重达52%。具体而言,金融机构出于盈利、风险等考量,服务扶贫开发意愿不高,扶贫贴息贷款政策门槛高且审批程序复杂、贫困户贷款可获得性低,贫困地区金融基础设施落后、金融服务覆盖范围有限,金融机构风险补偿机制不完善,贫困户缺乏贷款抵押担保,导致大量产业扶贫项目由于资金缺乏难以持续,企业尤其是创业型小微企业经营发展面临资金难题,扶贫成果无法及时有效巩固,金融扶贫的“造血”功能难以充分发挥。

(三)贫困地区的教育资源与科技投入不足,高素质劳动力缺乏,儿童贫困与贫困“代际传递”问题严重。

当前,贫穷已不仅局限于一代贫困农民身上,也会影响到其后代的发展,许多贫困家庭子女继承了父母的贫困和致贫原因,甚至进一步传递给下一代,导致贫困“代际传递”,成为扶贫工作的重难点。《中国贫困地区0-6岁儿童营养及家庭养育情况》的数据显示,中国极端贫困的人口有3597万,其中0-6岁的儿童就高达330万至400万人,儿童贫困问题不容忽视。一方面,贫困地区儿童患先天性及遗传性疾病的比重高,因病致贫且难以脱贫。许多偏远山区学校的孩子呈现营养不良的“隐性饥饿”状态,而目前我国部分贫困地区还存在近亲婚配的做法,也使得子女隐性遗传病的发病概率大大增加。另一方面,贫困地区儿童的心理健康问题同样值得重视(表2)。贫困地区普遍存

在“生而不养、养而不教”的现象,部分贫困家庭受“读书无用论”影响,忽视儿童的教育问题,贫困家庭儿童的辍学率高,使得脱贫难度进一步加大。

表2 贫困县学生性格特征、行为状况等问题

	乡镇中心校学生		村小/教学点学生	
	主要表现	比例(%)	主要表现	比例(%)
性格问题	依赖	59.8	缺乏自信	62.4
	孤僻	47		
行为问题	说谎	39.3	注意力不集中	88.9
	逃学	36.8		
人际关系问题	自我中心	57.3	指责别人	50.4
学习适应性问题	学习被动	67.5	厌学	35

资料来源:21世纪教育研究院.中国教育发展报告(2015)[M].北京:中国社会科学院文献出版社,2015.

导致儿童贫困与贫困“代际传递”问题的一个重要原因在于,贫困地区教育资源与科技投入不足,教育扶贫与科技扶贫的作用未有效发挥。从教育资源来看,贫困地区许多学校存在校舍面积不够,学校寄宿条件不完备,课桌椅老化,体育、音乐、美术等学科教学器材缺乏、教师年龄结构老化等问题,教育资源严重不足。如湖北恩施州一半以上的小学服务半径超过4公里,初中服务半径一般在50公里左右。广西龙胜、隆林等六县教学点的教师平均年龄都在42岁以上,最高达51岁,教师年龄结构老化问题严重。同时,贫困地区职业教育和职业技术培训发展欠缺,培养模式单一,专业设置未充分考虑当地经济发展需求,现代农业生产、农副产品深加工、农村电子商务、现代物流等相关技术人才缺乏,且受“重普教而轻职教”的观念障碍,地方政府对职业教育的重视和投入不足,难以满足贫困地区科教扶贫的需求。

(四)扶贫工作的精准性、针对性不强,贫困人口精准识别需进一步提高,贫困县考核机制与退出机制不完善,扶贫管理未契合地区实际。

当前,扶贫工作面临的重要问题是精准性和针对性不强。首先,贫困人口识别与建档立卡工作尚未完成,识别标准不一、识别过程中“假贫困”与“被脱贫”频现、识别结果缺乏动态监管,因此,贫困人口的具体分布、贫困程度、致贫原因等基本信息不完善,扶贫工作在“扶持谁”与“怎么扶”方面难以做到精准和有效。特别是贫困划分标准与建档立卡农户参与方法的不统一,建档立卡工作的针对性受到了影响。一项对武陵山片区户、乌蒙山片区户贫困农户的调研显示,实际的建档立卡户与人均收入标准下的贫困农户之间存在着37%至50%的不一致(表3)。建档立卡户却属于非贫困农户,以及贫困农户却不属于建档立卡户,这两种情况大量存在,反映了我国贫困人口识别工作缺乏精准性的问题。其次,扶贫县动态考核机制与退出机制不健全,一方面,为了享受“贫困县”帽子带来的政策福利,许多贫困县不愿摘帽,另一方面,部分贫困县由于脱贫后立即切断了财政补助而出现“不适应症”,甚至重新返贫,导致“年年扶贫年年贫”。再次,扶贫管理机制不完善,缺乏对帮扶地区和对象的深入研究,帮扶工作与帮扶地区经济社会发展规划没有完全对接契合,针对性不强,未能最大限度地释放扶贫的效应,影响了扶贫工作的效果。如调研显示,在陇南市的扶贫工作中,存在扶贫项目与贫困地区需求不符、牧民对扶贫项目积极性不高等问题。

表3 武陵山片区与乌蒙山片区贫困农户建档立卡状况

地区	调研时间	建档立卡户属于非贫困户的比例(%)	贫困户属于非建档立卡户的比例(%)
武陵山片区	2011年	43.41	-
	2012年	49.02	-
乌蒙山片区	2012年	18.94	29.69
	2013年	21.01	27.30

数据来源:杨龙,李萌,汪三贵.我国贫困瞄准政策的表达与实践[J].农村经济,2015(1).

(五)扶贫开发社会参与度与区域协调度不高,专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量共同参与的“大扶贫”格局和机制需要进一步完善。

扶贫开发工作离不开社会各方的共同参与,中西部贫困地区的发展也离不开东部地区的扶持。当前,社会扶贫的作用未得到充分发挥,贫困地区的扶贫工作由政府主导,已有的鼓励各类企业及社会组织参与扶贫的激励政策,由于相关手续规定过严、程序繁琐,实际落实情况并不理想。如对于企业公益捐赠的税收优惠政策,在全国50万家社会组织中仅有600多家具备公益性捐赠税前扣除资格,该政策的覆盖面窄、操作难度大,严重影响了社会力量参与扶贫的积极性。同时,提升东西部协作扶贫水平也是加快扶贫工作、构建“大扶贫”格局的关键环节。东西扶贫协作开始于1996年,对提升中西部贫困地区发展水平发挥了重要作用,但由于协作模式的单一,主要是以东部地区对西部地区的资金技术等“单向”的援助帮扶为主,区域内的互动合作机制不完善,部分东部地区在参与扶贫时缺乏主动性,不利于东西扶贫协作水平的提升。

### 三、实施“十三五”扶贫开发的对策思考

“十三五”时期是全面建成小康社会最后冲刺的五年。目前,我国还有7000多万贫困人口,贫困地区和贫困人口是全面建成小康社会目标中的最大“短板”和薄弱环节。实现贫困地区和贫困人口的脱贫致富,要提高财政资金投入与使用效率,避免扶贫资金“碎片化”;要通过产业扶贫、金融扶贫,变被动“输血”为主动“造血”;要实施教育扶贫与科技扶贫,提升贫困地区劳动力素质,避免贫困“代际传递”;要完善扶贫工作与退出机制,提高扶贫有效性和精准性;要倡导社会各类群体参与扶贫及区域协作扶贫。

(一)加大财政扶贫开发投入,整合各类扶贫资金,研究贫困地区扶贫线和低保线“两线合一”的实施办法,促进低保政策与扶贫政策的衔接。

为扶贫工作提供更多资金支持,既要提高扶贫资金投入的数量,也要提升扶贫资金的使用效率与监管水平,更好地发挥扶贫资金的作用。

首先,要建立和完善专项扶贫资金倍增机制,加大对贫困地区转移支付力度,提高扶贫项目补助标准,为贫困地区的减贫脱贫工作提供稳定充足的资金来源和保障。贫困地区的基础设施建设与医疗、卫生、教育、就业等公共服务的供给离不开财政的支持。要继续加大中央与省级财政的投入,提高移民搬迁、新村建设、通村公路、沼气、水利等项目的补助标准,并使扶贫项目的补助标准

与物价水平相挂钩,为贫困地区的基础设施建设提供充足的资金支持。要加大新型农村合作医疗和大病保险制度向贫困人口的倾斜,加大对贫困人口的医疗救助力度,降低贫困人口的医疗负担,有效解决贫困人口“看病难、看病贵”的问题,防止因病致贫和因病返贫。要加大就业专项资金向贫困地区的转移支付力度,增加贫困地区的各类培训资源供给,建设基层就业服务平台,帮助贫困人口实现就业。

其次,要按照“统一规划、集中使用”的原则对扶贫资金进行综合管理,避免扶贫资金使用的“碎片化”,提升资金使用效益。要明确扶贫资金管理使用的“高压线”,推进扶贫资金运作的公开化、透明化,防止资金的浪费、流失等问题;要尊重和发挥贫困群众的知情权、参与权、选择权和管理监督权,使各项惠民政策、项目和工程,最大限度的向贫困地区倾斜,使扶贫资源真正落实到贫困人口,真正用于解决贫困人口和贫困地区发展的迫切需求。

再次,要研究贫困地区扶贫线和低保线“两线合一”的实施办法,统筹低保资金与扶贫开发资金,通过对低保线的贫困人口实行应保尽保实现其脱贫。开发式扶贫所针对的是农村低收入人口,强调的是低收入人口的发展权;低保制度是社会保障体系的重要方面,所针对的是农村绝对贫困人口,强调的是贫困人口的生存权。实现两项制度有效衔接工作的核心是建立和完善贫困人口识别机制,关键环节是明确低保救助和扶贫开发的扶持对象,使低保制度担当起维持低保对象生存这项“兜底”性任务。湖北一些地方(如钟祥市柴湖镇)通过最低生活保障、精神救助、建立五保户集中供养场地等,对丧失发展能力的鳏寡孤独等贫困人口全面兜底脱贫,确保实现对低保户、五保户,因灾、因伤、因残、教育致贫以及失独家庭保障和救助的全覆盖,这一做法值得借鉴。

(二)提升产业扶贫水平,疏通扶贫开发金融血脉,打造产业扶贫与金融扶贫联动的“造血”式扶贫开发模式,培育贫困户的内生发展能力。

产业扶贫对实现贫困地区的主动脱贫与可持续发展具有重要意义。要根据贫困地区的资源禀赋状况与环境特征,因地制宜发展特色产业,积极培育富民主导产业和龙头企业,发挥其对贫困人口的组织和带动作用,促进特色农产品加工、农村电子商务及物流配送等产业发展,通过完善农业产业链增加贫困人口的农业收益,通过本地产业发展吸纳更多的贫困劳动力就业。要对已有成功的产业扶贫模式与案例进行总结与积极推广,提升区域产业发展水平,增强“造血”能力。如山西省天镇县利用其区位优势 and 富余妇女劳动力资源,打造“天镇保姆”品牌,成功输出 2800 名妇女在北京、太原等地就业,每年带回劳务收入 8000 万元,相当于全县财政收入的一半,实现 7000 多人的精准脱贫。甘肃省关中 - 天水经济区设立果品专项扶持资金,加大对农村果品、蔬菜等的扶持力度,鼓励和引导农民创办生产种植型、市场流通型、贮藏加工型、技术服务型等多元化、多类型的农民专业合作社,提高了农民的组织化程度和市场竞争能力,积极推广“龙头企业 + 合作社 + 基地 + 农户”经营模式,让农民更多的从产业链条的各个环节分享利润。湖北恩施州大力发展乡村旅游,旅游扶贫成为全州扶贫攻坚的重要抓手和平台。湖北钟祥市柴湖镇在推进移民脱贫减贫过程中,通过大力发展高效农业,推进花卉、蔬菜、水果、药材四个万亩基地建设,提升产业基础,并鼓励返乡大中专毕业生、大学生村官、优秀农村青年带头创业,以创业带动当地发展与贫困人口就业。

资金是影响贫困地区产业发展水平的关键要素之一,产业扶贫要与金融扶贫联动,共同构建“造血”式的扶贫开发模式。金融部门作为金融扶贫的主要参与主体,能够有效筛选、发现示范带动效应明显的扶贫项目,并发挥信贷资金的杠杆撬动作用,广泛吸收社会资金为扶贫开发提供支持,

有利于带动贫困群体创业脱贫的积极性,构建内生、可持续的脱贫机制。为此,要构建攻坚扶贫的金融支持体系,打造包括商业性、政策性、合作性、开发性等各类金融在内的多层次、广覆盖、互为补充的金融扶贫体系,调动各类银行、农村信用社、小额贷款公司、融资担保公司、保险等金融机构共同参与金融扶贫。

一要通过设立扶贫再贷款、动用财政贴息、提供税收优惠等方式,引导商业银行等大型金融机构提供低成本、长周期资金用于产业项目扶贫、龙头企业发展,鼓励政策性、开发性金融机构成立扶贫专项事业部,开展基础性、开发性金融扶贫。例如国家开发银行与贵州扶贫办合作,以2亿元财政资金撬动国开行扶贫贷款15亿元,吸引社会资金80多亿元,扶持27万贫困户脱贫。中国农业发展银行、国家开发银行两大政策性银行专门设立扶贫金融事业部,为贫困地区的扶贫开发提供金融支持。

二要丰富地方扶贫开发投融资主体,通过财政贴息等方式,发挥村镇银行、农村信用社作用。加快设立村镇银行、培育农民资金互助组织等,发挥微型金融机构优势精准扶贫到户,与大型商业银行、政策性金融机构等配合,形成多主体相互补充、有机联系、良性竞争的扶贫信贷市场,多渠道拓宽金融扶贫资金来源。一项针对6省24个贫困村的调研发现,互助资金作为正规金融的重要补充,在正规金融覆盖不足地区,对满足农户小额信贷需求发挥了重要作用,有利于培育农户的金融理念、金融管理能力和信用意识。

三要使银行业金融机构在逐步提高扶贫信贷投入规模基础上,优化信贷结构,增加较长周期贷款投放,创新信贷产品。在建档立卡基础上,放松贫困户的小额信贷申请条件,贷款精准贴息到户。引导农行、邮储行、农村信用社等金融机构网点下沉,加快实现贫困人群的金融服务全覆盖,解决农村支付结算“最后一公里”的问题。

四要分散扶贫信贷市场风险,提高银行等参与扶贫开发的意愿,要构建扶贫贷款风险分散、担保、补偿机制,构建银行、农民合作社信用、保险公司、担保机构等共同参与的可持续性、低风险的金融扶贫格局。鼓励设立扶贫贷款风险补偿基金,以风险补偿基金为杠杆撬动扶贫贷款投放。发展扶贫贷款保证保险,创新农业保险产品,发展农产品价格保险,并补贴贫困户相应保费,调动保险机构参与分散扶贫信贷、产业培育风险。培育扶贫贷款担保专业机构,创新符合贫困户实际的担保抵押品,如土地承包权、宅基地等,减免担保费用,为贫困户贷款提供担保增信服务。例如,安徽省亳州市开展小额贷款保证保险试点,构建贷款损失补偿机制,政府、银行、保险以3:2:5的比例分担贷款损失,从2015年试点至当年9月末已累计发放贷款54笔、2584万元。

此外,要着力优化贫困地区金融服务生态环境,利用互联网等新技术,依托互联网龙头企业与平台,发展“互联网+金融扶贫”、电子商务扶贫等金融扶贫、产业扶贫新模式。

(三)推进科教扶贫,以教育发展提高贫困人口的综合素质,以科技推广提升贫困地区的生产力,促进贫困地区的可持续发展,避免贫者从暂时贫困走向长期贫困和跨代贫穷。

推进科教扶贫有利于充分调动贫困人口的积极性和创造性,增强贫困人口自我发展能力。劳动者受教育水平是影响个人收入的关键因素,发展教育是减贫脱贫、切断贫困代际传递的根本之举。因此,要合理分配政府、非政府组织以及教育机构在扶贫体系中的职能,根据贫困地区的文化环境和经济社会发展水平,构建系统的有针对性的教育扶贫模式。第一,要加大对贫困地区的教育经费投入。建立多渠道的农村义务教育经费筹措体制,鼓励社会力量捐资助学,做好贫困学生及贫

困学生家庭识别建档工作,加大助学体制精准扶贫的力度,建立长效的扶贫助学资金,对家庭经济困难的学生实施普通高中免除学杂费、中等职业教育免除学杂费等政策;完善教育基础设施建设,创造良好的办学环境;通过积极推广农村学校“营养午餐”计划,推进农村中小学生学习营养改善工作。第二,要提升师资队伍素质,从而提高贫困地区教育的质量。通过教师补助、编制倾斜、职称评聘放宽、荣誉奖励等措施以及各类专项特惠性政策吸引并留住教师,通过发达地区的对口支援、短期集中培训、远程培训等手段提高教师队伍素质,强化教师队伍建设。第三,要发展多层次的教育,提高教育扶贫的效率。通过充分利用中小学布局调整的富余资源及其他资源开展学前教育,建设普惠性幼儿园,形成县、乡、村学前教育网络;通过向薄弱学校倾斜、向农村倾斜、向中西部倾斜“三个倾斜”,促进义务教育的均衡发展,发挥农村贫困地区义务教育在教育扶贫中的重要作用;通过推动普通高中多样化发展,推进人才培养模式多样化,促进学生全面有个性的发展;通过定向招生计划和中西部高校建设,扩大贫困地区学生接受高等教育的比例;通过集中办学、民汉合校、“双语”教育,扩大少数民族学生受教育的比例;通过大力发展适应当地社会经济发展需要的职业教育,增强学生的职业技能,提高就业率。教育扶贫已在许多地方得到开展,并取得了显著的成效,应积极推广相关成功经验。如我国武陵山片区新化、麻阳、凤凰、花垣四县大力改善办学条件,实施岗位全员培训计划,积极引进优秀人才,建立教师激励机制,实施多种方式的助学助教。广西实施教育精准扶贫机制,加大经济困难学生读书的经济资助,2014年取消职教资助名额限制,全体职校农村贫困户新生均享有资助。海南西南部山区、宁夏南部山区、四川藏区等连片特困区通过教育扶贫移民,让学生“走出去”接受优质教育,学习知识技能,并带领家乡脱贫致富。

贫困地区和贫困人口的脱贫致富也离不开科技的推广与应用。推进科技扶贫,一方面,要鼓励和支持贫困地区积极引进吸收先进的、成熟的、应用性强的科学技术和高素质人才。要通过加大资金支持、制定优惠政策、建立奖励机制以及鼓励对口支援等措施,促进发达地区先进科技、人才以及产业向贫困地区的转移;要在贫困地区建立并完善配套的基础设施、公共服务和政策环境,促进贫困地区科学技术的吸收以及科技成果的转化,使科学技术能够“落地生根”,使优秀人才能够在贫困地区安心参与经济建设。要积极引进与当地经济、社会发展相适应的先进产业和技术,淘汰落后产能,推进生产设备的更新换代。另一方面,要建立健全科技示范网络,广泛开展与当地产业体系和经济发展相适应的职业技能培训,通过积极引进优秀人才与大力培育本地人才相结合,提升贫困人口的市场经济意识与综合能力,促进贫困人口实现多渠道、多形式的就业和稳定增收;要加强农业技术推广,提高农民农业技能和知识,大力发展农产品电子商务、农业物联网和农业云计算与大数据等信息技术,建设并完善贫困地区的物流配送、邮政、供销合作等配套体系,转变农业发展方式,从生产、流通、销售等各个环节提高农业发展的质量和效益,促进农业信息化和现代化。如江西寻乌通过“互联网+”、大数据与网媒电商平台,解决了赣南脐橙等农产品的积压滞销问题,促进了贫困人口的增收。

(四)完善扶贫工作机制,健全扶贫信息服务平台和扶贫瞄准机制,精准识别贫困人口,并建立扶贫退出和一定期限内财政补助政策的延续机制,提升扶贫工作的精准性与有效性。

要进一步推进贫困人口识别与建档立卡工作,建立和完善贫困户的动态信息系统,改变“大水漫灌”式的扶贫模式,在精准识别的基础上实现精准扶贫,提高扶贫工作的有效性。建立健全“精确瞄准、定点清除、分级负责”机制,加强贫困人口动态管理,对每个贫困村、贫困户建档立卡,完善



省、市、县三级扶贫开发统计与贫困监测制度。首先,要建立驻村联户制度。“单位包村,干部包户”,强化脱贫工作责任考核,落实帮扶责任人,统筹扶贫政策措施,加强督查问责,确保帮扶效果。如恩施州采取“统筹组织驻村部门、统筹安排驻村干部、统筹安排专项资金、统筹落实帮扶政策、统筹开展考核评价、统筹督办帮扶责任”的“六统一”办法,实现了贫困家庭稳定脱贫致富。其次,要加强对扶贫工作绩效的社会监督。广泛听取贫困地区群众对扶贫工作的建议和意见,建立扶贫政策落实情况 and 扶贫成效的第三方评估机制。再次,要高度重视扶贫脱贫激励机制的建设。切实提高贫困地区基层干部和优秀人才的工资待遇,完善人才激励机制和服务保障体系,在薪酬待遇、津补贴、编制倾斜、职称评聘等方面给予特殊政策,引导和激励基层干部和优秀人才在贫困地区安心工作,带领贫困人口脱贫致富奔小康。

同时,要完善扶贫退出机制,建立脱贫时间表,明确脱贫减贫责任,改变对贫困地区政府官员考核标准,把减贫人口规模、贫困人口收入增长水平、返贫人口比率等指标纳入考核范围,引导树立以民生建设为重点的政绩观,做到“扶真贫,真扶贫”。根据中央扶贫开发工作会议要求,扶贫退出既不能拖延,也不能急躁,要设定时间表,也要留出缓冲期,在一定时间内实行“摘帽”不摘政策。在扶贫退出过程中,非常重要的一点是建立脱贫“摘帽”的激励机制和一定期限内财政补助政策的延续机制,保证扶贫退出区县的相关扶贫政策及财政转移支付在一段时间内的正常延续,使贫困区县顺利度过“过渡期”,防止出现返贫问题。2015年贵州省有10个国家级扶贫开发重点县主动申请摘掉贫困“帽子”,正是由于贵州承诺“原有扶持政策保持不变”,提高了贫困县脱贫“摘帽”的积极性和发展信心。

(五)充分发挥各类企业、社会团体、个人在脱贫攻坚中的作用,鼓励东西部之间、富裕地区与贫困地区之间的交流协作,形成多方力量和多种模式有机结合、互为支撑的“大扶贫”格局。

要构建区域协作以及社会多方共同参与的“大扶贫”格局,全面提升扶贫开发的速度与效果。第一,要创新扶贫投资机制,健全社会力量参与机制,构建社会扶贫服务平台。通过财税激励等政策鼓励和引导各类社会主体参与扶贫开发,开展扶贫志愿行动,提高扶贫工作的社会参与度,实现结对帮扶精准到户,充分发挥各社会主体在资金、技术、信息等方面的优势,合力推进贫困地区和贫困人口的脱贫攻坚。如广西桂林市组织了264家民营企业与贫困村“结对子”,开展开发式扶贫工作;宣州市开展“千企助百村”活动,结对帮扶企业不仅给予扶贫产业项目资金支持,而且解决一部分当地农民的就近就业,实现企业创效、农户增收的“双赢”。第二,要加强贫困地区和富裕地区之间的区域协作,建立并完善对口扶贫协作机制和东西部扶贫协作机制。区域协作特别是东西部协作扶贫符合“十三五”规划建议提出的协调发展与共享发展理念要求。要构建开放、有序的社会环境,促进和深化东西部、城乡、贫富地区间在政府、企业、社会等层面多方位的交流与合作,引进富裕地区的资金、人才和技术优势,挖掘并合理利用贫困地区的资源和劳动优势,充分发挥各地区的比较优势。要大力推广“闽宁模式”、“沪滇模式”、“浙川模式”、“甬黔模式”、“两广模式”等协作扶贫模式,将东部地区的产业基础、资金、技术等优势与中西部的矿产资源、特色农产品等相联系,既解决贫困人口脱贫致富和贫困地区经济问题,也提高了东部地区参与扶贫的积极性,使东西协作由“单向”转为“双向”。以“闽宁模式”为例,通过闽宁协作,福建省给盐池县的发展带去了共计5783万元援助金,促进了盐池县基础设施建设和中草药、马铃薯、小杂粮等特色优势产业发展,同

时通过贸洽会、农博会和闽宁产业园等平台,推动两地产业对接,实现扶贫开发的互利共赢。

### 主要参考文献

- [1] 车玉明. 围绕全面建成小康社会 扎实推进脱贫攻坚工作[N]. 人民日报, 2015-10-24.
- [2] 陈锡文. 农民合作组织内部的资金互助组织要严格遵守三条规矩[J]. 农村工作通讯, 2015(4).
- [3] 辜胜阻. 切断贫困的“代际传递”[N]. 人民日报, 2015-04-15.
- [4] 辜胜阻, 李睿, 杨艺贤. 切断贫困代际传递实现全国同步小康的对策思考[J]. 社会科学家, 2015(4).
- [5] 顾仲阳. 扶贫, 社会也要动起来[N]. 人民日报, 2014-12-16.
- [6] 李慧. 东西扶贫协作: 双向互动实现共赢[N]. 光明日报, 2015-11-28.
- [7] 林晖. 动员全民力量 共同扶贫助困——解读《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》[J]. 当代农村财经, 2015(2).
- [8] 宁吉喆. 实施脱贫攻坚工程[N]. 经济日报, 2015-11-18.
- [9] 茹玉, 林万龙. 正规金融对农户利用互助资金贷款的影响——基于6省12县24个贫困村的调查[J]. 中国农业大学学报, 2015(4).
- [10] 谢君君. 教育扶贫研究述评[J]. 复旦教育论坛, 2012(3).
- [11] 习近平. 动员全党全国全社会力量 齐心协力打赢脱贫攻坚战[J]. 中国党政干部论坛, 2015(12).
- [12] 袁力. 以开发性金融推动扶贫开发[N]. 金融时报, 2014-11-03.
- [13] 杨光. 脱贫攻坚 靶向发力脱贫精准[N]. 经济日报, 2015-12-28.
- [14] 周孟亮, 彭雅婷. 我国连片特困地区金融扶贫体系构建研究[J]. 当代经济管理, 2015(4).

## Studies of Poverty Alleviation Strategy in the 13th Five-year Plan

Gu Shengzu Li Rui Yang Yixian Zhuang Qinqin

**Abstract :** In the process of poverty alleviation in China, fundamental problems exist widely, such as shortage and fragmentation of fiscal input, inefficiency of ‘hematopoiesis’ method using industrial and financial power in alleviation, low level of science and education participation, defective system of poverty-cultivation, low level of social participation. The author believes that in order to accomplish the goals of the poverty lifting, efforts should be made to strengthen and integrate special aids input, to promote the combination of rural minimum living security policy and poverty alleviation policy, to use industrial and financial method to cultivate endogenous development ability in poor areas to push forward educational assistance to cut off poverty ‘intergenerational transfer’ to speed up poverty-identification framework, to construct exit and maintenance mechanism for poverty alleviation policy, to mobilize social forces as wide as possible, and to strengthen the support and interactive cooperation of developed areas to poor areas.

**Keywords :** Poverty Alleviation Input; ‘Hematopoiesis’ Method; Precision Poverty Alleviation; Poverty Intergenerational Transfer

(责任编辑:高小萍)