

---

# 云南省云县脱贫攻坚战略实施研究

沈芳竹，邹再进

(云南财经大学 公共管理学院，云南 昆明 650221)

**[摘要]** 实施脱贫攻坚战略是云南省云县以党的十八大和十八届五中全会精神为指导，全面落实习近平总书记扶贫开发战略思想和考察云南重要讲话精神，严格按照党中央、云南省委、临沧市委扶贫开发工作部署，牢固树立并切实贯彻执行创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念，坚持精准扶贫和精准脱贫的基本方略。尽管在实施脱贫攻坚战略的过程中，云县进行了很多卓有成效的探索，但存在的困难依然较为突出，必须采取相应措施予以解决。

**[关键词]** 云南省；云县；脱贫攻坚

**[中图分类号]**F323.8

**[文献标识码]**A

党的十八届五中全会把脱贫攻坚作为实现第一个百年奋斗目标的重点工作，摆在更加突出的位置。深入贯彻落实中央扶贫开发战略和省委、市委扶贫开发工作决策部署精神，扎实抓好脱贫攻坚工作，是全县当前最为重大的政治任务。“十二五”规划以来，全县加大力度开发扶贫工作，农村贫困人口累积减少3.99万人，贫困发生率由18%下降到7.94%，2014年农村常住居民人均可支配收入达7649元，贫困地区生活条件明显得到改善。由于自然条件、地理位置、经济发展滞后等多种致贫原因相互交织，全县脱贫攻坚形势依然非常严峻。各乡（镇）党委、政府和县级各部门要切实履行好精准扶贫攻坚的主体责任，把精准扶贫攻坚作为当前首要的工作抓紧抓实，找准切入点、提高精准度，确保全县脱贫攻坚目标任务如期实现。各牵头单位要充分发挥牵头抓总的作用，迅速组织相关部门研究制定具体的工作措施和方法，落实各项工作；县级有关部门（单位）要加强沟通，密切配合，认真履行职责，研究制定工作方案，切实发挥行业和职能优势，确保全县脱贫攻坚各项工作任务有效落实。

## 1 云南省云县扶贫攻坚战略实施基本情况

根据资料 and 数据显示，对云南省云县2015年脱贫的2457户9728人和在档的6418户24192人贫困人口逐户核实，剔除不能识别的精准贫困户，新识别补录的贫困户。对精准识别出的贫困户信息及时在云南省精准扶贫大数据平台进行录入，共录入8875户33920人，完成率达100%。根据精准化脱贫要求，锁定并标注2016年预脱贫对象为4070户15912人，标注27个贫困村预脱贫对象为2467户9616人。共选派驻村扶贫工作队队员194名组成27支驻村扶贫工作队进驻贫困村开展驻村帮扶工作，选派新农村建设指导员95名、大学生村官67名、第一书记63名到村开展工作。目前，累计争取到位省农发行贷款资金40000万元，依法依规整合涉农、扶贫项目资金21812万元。

以超常规举措强势推进脱贫攻坚工程。安居幸福工程方面。截至7月30日，全县共开工农危改建设20616户，开工率为

---

**[收稿日期]**2016-09-20

**[作者简介]** 沈芳竹（1993—），女，拉祜族，云南云县人，研究生；邹再进（1971—），男，四川渠县人，教授，研究方向：公共服务。

100.5%，已竣工7888户，竣工率为38.26%；建档立卡贫困户开工建房开工率达100%。47个易地扶贫搬迁安置点建设规划已全部完成，基础设施建设全面启动，开工民建房建设3385户。产业致富工程方面。产业致富工程重点实施项目为49个，27个建档立卡贫困村产业发展专业合作社组建工作全面完成，5191人参与劳动技能培训，3021人进行农村劳动力转移培训；全面实施微型企业培育工程315户；12乡（镇）电子商务服务站建设全面启动。基础改善工程方面。重点实施299个基础改善工程项目，落实资金66300万元。500km乡村道路通畅工程全面开工建设（含27个贫困村）。农田水利建设稳步实施，2个贫困乡（镇）水利服务体系建设项目启动实施。15714人的农村人畜饮水工程巩固提升项目完成前期工作。完成48座无线发射台站的座标点测定工作，编制完成了补点技术实施方案；本地广播电视节目电信网络传输工作完成协议签订。

## 2 云南省云县扶贫攻坚战略实施过程中存在的问题

自3月份大下访活动开展以来，全县各包村领导、挂钩部门主要领导及干部职工纷纷驻村开展扶贫攻坚工作，完成《脱贫攻坚帮村计划书和干部帮户计划书》《贫困户帮扶卡》填写工作，并将大下访活动形成制度，定时到挂钩村和挂钩贫困户走访，了解并帮助解决挂钩村组、贫困户实际困难和问题，做好“回头看”工作，就查找到的问题进行完善，并以“两学一做”活动为契机，做好扶贫攻坚各项工作。部分干部对“挂包帮”“转走访”工作重要性的认识不到位，缺乏下乡工作实践经验；受资金、气候等客观因素的影响，安居房建设进度缓慢，极少部分贫困户在规定的时限难于彻底脱贫致富。

### 2.1 自然条件恶劣，资源严重短缺

云县的贫困地区主要分布在深山区、石山区、高寒山区。这些地区地形十分复杂，多数呈S型分布，公路上大多可见各种碎石，泥土。江河纵横、山高谷深，生态环境恶劣，各种基本资源严重短缺，有的地方使用的水资源仍然是井水，河水等，山高坡陡，人烟稀少，坡地和山地利用率极低，单位面积产量少，大多种植基本粮食作物。由于资源贫瘠，自然灾害频繁，干旱、洪涝、滑坡、泥石流、水土流失，地震等自然灾害时有发生，这对于本来就贫困的农村无疑是雪上加霜，缺乏适合人们居住、生产和生活的基本条件。“种一山坡，收一土锅”是许多贫困地区的真实写照，土地贫瘠，土地荒漠化，使得人均有效耕地面积不到1亩，一方水土不能养活一方人；交通不便，信息闭塞，有的地方群众生活所需要的物质运输还靠人背马驮，通常是起早贪黑，翻山越岭的去采买。有的地方隔山能对话，见面走一天甚至几天；有的地方甚至通过放炮、鸣枪来传递信息。

### 2.2 社会事业发展滞后，农民素质偏低

贫困地区的经济发展与社会事业发展有十分密切的联系。贫困地区的农民重男轻女的思想极为严重，他们认为只有男人才是家里的顶梁柱，只有男人才能撑起一片天，所以百分之八九十的农民不生到男孩决不罢休，因此造成了一个家庭竟有五六个孩子之多，原本就贫困的家庭，因为孩子的越来越多就变得越来越贫困。从而形成了越贫穷、越愚昧、越想生，越罚款，越贫穷，就意味着家人及子女受教育越少，个体文化素质越低，文化素质越低。农村贫困地区普遍师资缺乏，教学设施简陋陈旧，自然地理环境恶劣，各种资源严重短缺，交通不便，因此绝大部分教师都不愿意到此教学，造成总体教育水平低下，农民知识贫乏，因循守旧观念严重，对新事物、新观念反应迟钝，难以很快接受和适应。在贫困地区的一些地方，因为缺乏人才和先进的技术，部分农民仍靠种植玉米、土豆等一些基本农作物来维持生计，对于人口较多的贫困家庭来说压力极大。因为人才和先进设备的缺乏，办一件事，往往要消耗和花费高于发达地区几倍的时间和费用。由于人口的急剧增长，不仅造成了农民素质的降低，还直接影响了人均耕地、人均生活生产资料的减少，使贫困人口贫困程度大幅度上升。

### 2.3 扶贫力量保障难，扶贫任务完成难

贫困地区的贫困，不仅受地理因素的影响，还因为历史的沉淀，最重要的是领导人的原因。长期以来，有些地方很难选出党支部书记和村委会主任，缺乏穷则思变、积极创新、敢于担当，能带领群众改变贫穷落后，过上美好生活的开拓型人才。现有干部的文化素质和领导水平大多数偏低，面对穷山恶水，安贫乐道，无所事事，缺乏应有的斗志和带领群众改变贫困面貌的

信心和决心。“给钱给物不如给个好支部，不如给个好干部”，已成为贫困地区人民群众的共同呼声和社会各届的一致认同。人才缺乏，领导无力，人穷志短，信心不足，可以说是造成一些地方长期贫困的重要原因之一。

队员少，工作量大也是扶贫力量难以保证的重要原因。主观原因是部分队员不适应农村工作，身体素质偏差，缺乏吃苦耐劳精神；有的工作人员对工作缺乏热情，认为事不关己，己不操心，造成工作被动；部分工作人员没有以身作则，对于自己挂钩扶贫的地方没有按时完成任务；缺乏驻村扶贫工作长效帮扶机制，帮扶政策没有真正落到实处。客观原因是农村地方偏僻，信息闭塞，交通不便，工作复杂，并非驻村工作队能够解决贫困问题；由于制度等方面的原因，使得帮扶工作力度不够。

## 2.4 扶贫资金筹措困难

县级财政支出结构失衡，部门资金难保障、社会生产投入不多。县级部门公用经费11%以上不用于脱贫攻坚，投入的专项经费低于中央、省、市级财政投入的扶贫专项资金。有的公共基础设施项目因没有争取到国家和省级补助资金，完全由工程承包单位和施工单位垫资施工，负债建设。由于地方配套资金没有及时到位，资金缺口较大，财政补贴较低，导致项目建设推迟，投入与需求自相矛盾，导致贫困地区社会不稳定因素增加。另一方面，由于金融支持力度不够，各类金融机构没有主要及时的参与托脱贫攻坚工作，有些地方财政资金不能维持正常运转。银行贷款程序比较复杂，抵押门槛偏高，贷款利率也较高，农民还贷负担沉重，因此阻碍了贫困地区的社会经济发展以及贫困群众在住房改善、疾病救治、养老体系、生活条件等方面的改善。除此之外，还存在部分官员和工作人员利用职位上的便利，滥用职权，为官而不为，私自挪用和侵吞专项扶贫资金。

# 3 推进云南省云县扶贫攻坚战略实施的对策

## 3.1 以政策和制度为保障，真正驻到贫困村

深入学习，认真研究，吃透弄准脱贫攻坚政策。实现扶贫体制机制创新上的新突破。通过体制机制创新，有效整合、最大限度地用好各种扶贫力量，建立完善精准工作责任机制。加强政策宣传和指导，及时把政策宣讲到广大贫困群众中，对群众提出的问题要认真聆听，耐心细心的解释和答复，做到把政策讲清，讲透，讲明白。认真学习政策，正确使用政策，完善政策制定。加强分类指导，精准细致落实扶贫措施，既要突出整体联动，统筹推进，又要突出特色优势。积极探索和创新新型经营主体，引领和帮助困难群众致富。因村因户，挨家挨户实施政策，确保帮扶到最需要帮扶的群众，确保帮扶到最需要扶持的地方。持续开展“挂包帮”“转走访”工作，认真落实帮扶措施，切实帮助挂钩村组、贫困户解决实际困难和问题，挂钩部门半月到挂钩村开展挂钩帮扶工作1次，帮扶干部每周1次电话寻访挂钩贫困户、每月走访挂钩贫困户1次，干部职工挂钩帮扶情况每月向单位报告1次，部门挂钩帮扶情况每月向县“挂包帮”“转走访”工作联席办报告1次。

## 3.2 以民生为重点，真正帮到点子上

只有把群众当亲人，才能赢得群众的真信任；必须认认真真办实事解难题，才能赢得群众的拥护；必须时刻铭记为人民服务，才能取得群众的信赖；必须以群众的利益为第一要义，才能获得群众的支持。脱贫攻坚并不意味着没有贫困，要建立全面长效的扶贫机制，继续保持扶贫力度不减，着力从根源上解决生机和教育问题，持续改善民生，增加群众收入，尽力满足人民最基本的需求和愿望。

严抓计划生育工作，控制人口暴增，通过开展基础教育和成人教育来提高劳动者的科学文化素质。充分发挥特色资源优势，加强特色农产品的开发。在尊重群众意愿，方便群众生活的基础上，充分发挥政府的引导作用。在项目实施的过程中，要因地制宜，统筹规划，合理布局，政府要站在长远发展的角度，充分调动群众参与项目建设的主观能动性，严禁强迫命令，大包大揽。主要解决人民群众生产生活中最关心、最迫切、最需要解决的实际问题；注重为人民群众谋福祉；注重提高人民群众的生产生活条件和改善生态环境，集中力量办实事，切实做到实施一个村、脱贫一个村、巩固一个村、发展一个村。

### 3.3 加强领导班子建设，保证驻村工作取得实效

抓督查，促落实。强化考核督查问责，健全脱贫攻坚定期报告和督查制度，层层传导工作压力，落实工作任务，明确责任到人，以铁的纪律保障脱贫摘帽。

要努力加强各级领导班子的战斗力和凝聚力，要大胆起用那些工作有思路，办事有效率，有较强市场经济观念，有开拓创新精神，实事求是，思想解放的干部；要坚持重用那些积极为群众办实事，心甘情愿为群众谋福利，工作任劳任怨的干部；要积极鼓励那些拥有脱贫致富的雄心壮志和坚强毅力，那些坚持原则，不讲情面，甘愿长期驻留在基层工作的干部；领导干部应以身作则，带头深入到贫困村和贫困群众中，静下心来，抓落实，干到位，求实效。各挂钩部门和同志把时间和精力用在蹲点调研，督查落实，指导解决问题上，相关业务部门要及时了解情况，发现问题，提出对策。强化目标责任，对工作目标思路不清，措施不力，责任落实不到位的单位和个人启动问责机制；对徇私舞弊，弄虚作假，套取国家补助资金及银行贷款资金的单位和个人，严格追究相关法律责任。

### 3.4 抓住机遇，上下联动，整合资金

认真梳理目前已经落实到位的项目资金，继续抓住云县被列为全省，全市第一批脱贫摘帽县的机遇，加大项目资金争取力度。加紧争取和落实金融扶持政策，以有限的政府资金撬动更多的社会基本投入扶贫开发，同时最大限度的吸纳民间资本，社会资金参与扶贫开发。设立特殊贫困地区扶贫专项资金。扶贫资金的设立应以无偿扶持和财政补助为主，不挤占面上的扶贫经费。建议取消贫困地区上缴中央的税收，以增加地方财力。各邻域、各行业，部门安排项目都要优先考虑扶贫攻坚工作，对那些已经安排的项目资金要第一时间到位。加强到位资金的使用，强化项目资金的监管，确保资金使用精准、及时、安全，各部门到账的资金必须尽快下达到实施单位。强化资金项目的争取，认真研究政策，全面精准的掌握资金投入、对接。盯紧盯牢，确保项目资金精准到位。对于那些私自挪用、侵占脱贫专项资金的领导干部或是工作人员，给与严厉的处罚，并用法律武器来捍卫群众的利益。

加强金融创新，发展特色服务。推动全县持续开展抵押贷款，稳步试点开展农民住房财产权抵押贷款，扩大小额担保贷款规模的同时，鼓励各地区积极开展特色金融服务。例如临沧市创新建立“政府+ 银行+ 龙头企业+ 农户”风险共担机制，全力支持佤山幸福工程、南美美丽家园项目建设。

#### [参考文献]

- [1] 郭文奇. 贫困地区脱贫致富面临的问题及对策[J]. 生产力研究, 2001 (02).
- [2] 董世举. 浅析21 世纪以来的云南省民族地区扶贫政策[J]. 广东技术师范学院学报, 2010 (05).
- [3] 吕素芬. 云南省特殊贫困原因分析及对策研究[J]. 学术探索, 2007 (05).
- [4] 王建东. 云南金融助推脱贫攻坚见成效[J]. 时代金融, 2016 (04).