
精准扶贫实施的难点及对策探析——对衡阳市的实证调查

余剑平¹

(衡阳市委党校, 湖南衡阳 421008)

【摘要】本文以衡阳市为实证,立足当前衡阳市实施精准扶贫工作的实际,剖析了精准扶贫工作推进过程中所面临的若干难点,有针对性地提出了加快顺利推进精准扶贫工作的对策建议。

【关键词】精准扶贫; 难点; 对策

【中图分类号】F323.8 **【文献标识码】**A

2013年11月,习近平总书记在湖南湘西考察时,首次提出“精准扶贫”。2014年10月在首个“扶贫日”之际,习近平总书记作出重要批示时,第一次提出了扶贫应“注重精准发力”。2015年11月,中央扶贫开发工作会议在北京召开。习近平出席会议并发表重要讲话,并指出:“消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命”。

可见,全面建成小康社会,实现共同富裕的前提和基础就是加大精准扶贫力度,消除贫困,这是新时期赋予我党的光荣使命和历史责任。截至2013年底,湖南省仍有贫困人口640万,仅次于云南、贵州,排全国第三位。衡阳作为湖南省第二大人口城市,贫困人口自然不占少数。因此,加大扶贫力度,实施精准扶贫,全面建设小康社会已经成为当前衡阳市委、市政府当前一项即紧迫而又重要的课题。

1 衡阳市实施精准扶贫的基本情况

衡阳市地处湖南省中南部,湘江中游,衡山之南。土地面积巧310平方公里,其中山地面积占20%,丘陵占27%,岗地占27%,平原占21%,水面面积占4%。总人口800.2万,其中农业人口560万,是一个典型的人口大市、农业大市,辖12个县(市、区),147个乡镇、2280个村。而祁东县属省级贫困县,衡阳县、衡南县、衡山县、衡东县、耒阳市、常宁市、雁峰区、珠晖区、蒸湘区、石鼓区及南岳区都属于面上的扶贫县(市、区)。截至2014年底,湖南省扶贫办核定祁东县建档立卡贫困人口10.5923万人,贫困村104个(并村前),贫困人口和贫困村分别占全县农村人口的11.3%和村总数的10.7%。2015年底,衡阳市建档立卡贫困人口为44.4091万人。截至2015年底,我市贫困人口减少了256万人,51个贫困村整体脱贫,贫困发生率从10.3%下降到5月%。

近年来,衡阳市委、市政府高度重视精准扶贫工作,认真落实中央扶贫开发工作会议和省委、省政府精准扶贫工作会议精神,以扶贫工作作为首要政治责任、结合区域特点和农业特色,大力扶持贫困县、贫困村、贫困户强化基础设施建设、产业发展、扶贫培训、民政兜底扶贫等,取得了一定成效。

1.1 全面摸底,细致甄别,夯实了精准扶贫的基础

¹收稿日期:2017-04-06

基金项目:本文系湖南省党校行政学院系统2016年社会科学规划课题(编号:2016DX033)的研究成果

作者简介:余剑平(1981-),男,湖南衡阳人,衡阳市委党校讲师,衡阳公共管理教研室副主任,研究方向:政府公共管理

精准识贫是精准扶贫、脱贫的基础和前提。2015年，衡阳市政府对全市2014年建档立卡贫困户开展“回头看”，再次全面摸底，澄清了2014年建档立卡贫困户底子，清出“四类对象”19364户，共计64617人。同时，围绕社会保障兜底脱贫工作，我市与省财政厅、省民政厅、省扶贫办等开展对全市农村低保家庭的重新认定工作，精准识贫，做到“应保尽保，决不漏保”。据相关统计显示，2015年我市重新认定农村低保家庭8.36万户，共计17.2万人，其中兜底脱贫对象095户，共计2.56万人，农村低保保障率由原来的4.6%下降至3%。

1.2 开展调研，明晰类别，找准了精准扶贫的对象

为更好推进精准扶贫工作，我市开展了一次大规模的调研活动。通过座谈会和实地走访，及时掌握了不同县（市、区）贫困人口致贫的原因，将扶贫人口大致进行了划分。具体分为：发展产业脱贫类、安居建设脱贫类、发展教育脱贫类、金融支持脱贫类、帮助创业就业脱贫类、社会保障兜底类、基础设施建设脱贫类、流通服务脱贫类和强化党建脱贫类等。然后，因势利导，针对不同扶贫类型，实施分类扶贫。其一，对于发展产业脱贫类的，实施产业扶贫。立足贫困户持续增收，发展农业产业和小宗特色农产品、乡村旅游业。如常宁塔山瑶族乡发展茶业，近两年新辟茶园8000亩，解决贫困人口就业1120人，人均增收1000余元。其二，对于发展教育脱贫类的，实施教育扶贫。

全面实施职业教育助学、九年义务教育助学、贫困村庄培训、农业实用技术培训等“雨露计划”培训项目，特别对初、高中毕业未能继续升学的贫困家庭中的“两后生”，鼓励到中职、高职学校接受免费职业教育，按2400-3200元/生每年标准给予助学补助。其三，对于基础设施建设脱贫类的，实施项目扶贫。针对基础设施较差的“贫困集中区”配套推进项目扶贫。2015年祁东县争取省扶贫办支持，投入2533万元，落实生产发展项目108个，基础设施建设项目186个，实施贫困农户危房改造197户。其四，对于急需金融支持脱贫类的，实施金融扶贫。启动了农信扶贫小额信贷工程，帮助建档立卡贫困户获得1-5万元的免抵押、免担保贷款。对获得产业扶贫贷款的贫困户，县级财政同时按1200-1500元/人的标准给予贴息。

1.3 调动资源，结对帮扶，实现了精准扶贫全覆盖

积极整合政治经济社会各方资源，夯实扶贫开发的组织保障和社会保障，创新推进全员全面扶贫。我市出台了《精准扶贫工作实施方案》等一系列扶贫政策性文件，举全市之力扶贫攻坚。全市健全落实领导干部联系扶贫开发工作制度，实施了精准帮扶全覆盖。对395个贫困村，省、市、县三级派出395个扶贫工作队，扶贫工作队队长兼任村党组织第一书记，推行驻村帮扶全覆盖。

同时，安排全市171个正处级以上单位，包括行政事业单位、驻衡军队和武警部队、金融机构、科研院所，医院学校、群团组织、国有企业等，到171个贫困人口相对集中村开展全覆盖联村帮扶。最后，组织领导干部带头与联点村的贫困户“结对亲”，机关干部与贫困户“结对子”，广泛动员社会力量参与结对，实现了结对帮扶全覆盖。

2 衡阳市实施精准扶贫的难点所在

2.1 扶贫思想存在偏差

市委市政府高度重视精准扶贫工作，也充分认识到精准扶贫工作对我市建成小康社会的重要性。但是在调研中，我们发现各县（市、区）一些领导干部对精准扶贫工作认识不够，存在思想偏差。有些简单地认为：“扶贫工作就是直接‘输血’，只要自己多带点钱下去，帮助他们修修路，改善一些基础设施，改善一下生活状况就行了。”有些认为：“当地发展还是得抓经济、引项目，扶贫工作过得去就行。”甚至还有有些基层干部认为：“扶贫工作是省、市领导的事，他们的工作组会想方设法地为贫困户找路子，想办法。我们基层干部能力有限，配合一下就行。”其实，第一种思想偏差在于虽主动作为，但并没有从致贫的根源上找准原因，这种思想最易导致一些贫困户参与脱贫的积极性不高，甚至产生等、靠、要的惰性，导致“造血”功能严重不足。

第二种和第三种思想偏差在于对扶贫工作重要性认识不足和责任心不强的消极作为，这两种思想往往让扶贫工作流于形式，浮于表面，难见实效。

2.2 集体经济发展匮乏

通过调研发现，衡阳市不少的县（市）都存在一个共性问题贫困村的集体经济极其匮乏。比如：祁东县、常宁市、衡山县等。众所周知，一旦一个村的集体经济下滑，甚至僵乏，那么当地村民就会缺乏稳定的可持续收入来源。造成集体经济如此匮乏的原因在于：一是客观而言，贫困村地理位置偏僻，基础设施落后，通讯不畅，道路不通，有些地方还自然灾害频发。比如

作为衡阳唯一的少数民族乡，常宁塔山瑶族乡，素有衡阳市的“西南边睡山区”之称。比如：祁东县四明山公园管理处至今未通光纤网络，手机信号处于盲区，通往政府的盘山公路经常塌方，险象环生。所以，对于这些县（市）的偏远的贫困村引入企业，发展项目，振兴经济，谈何容易。另一方面就主观而言，一些县（市）的贫困村两委即村班子战斗力和凝聚力不强，发展思路不清，带富能力不强，不善于挖掘和结合本地的发展优势，开拓市场，找寻路径，激发集体经济活力，带领当地老百姓致富奔小康。更多的是守住一亩三分地，做一天和尚，撞一天钟，安稳度日，不思进取。

2.3 扶贫资金整合不足

扶贫资金主要分为三大部分：一是财政专项资金；二是相关涉农资金；三是社会帮扶资金。在调查中，我们发现作为县（市、区）一级政府，按理应当是精准扶贫的“前线指挥部”，但是无法有效整合扶贫资金，造成了各种资金管理多头，使用分散，无法形成合力。

作为扶贫资金的半壁江山—财政专项资金即使全部投入也还远远不足。比如：2016年，我市各级预算安排财政专项扶贫资金虽然达5500万元以上，但人均不足150元，简直是杯水车薪。其次，涉及一些农业基础设施改善，农技传授，农业产业、项目扶持等有关涉农资金，这些资金也是由市里相关业务部门管理，并未提前安排统一交给县（市、区）作为精准扶贫资金使用。最后，对于社会帮扶资金的管理和使用，比如：爱心人士、企业等捐助，也是独立运作，并未直接交由县（市、区）政府统筹使用。因此，扶贫资金多头分散，整合不足，资金使用效率不高成为制约精准扶贫的最大羁绊。

2.4 相关机制亟待健全

为推进精准扶贫工作进程，衡阳市先后出台了不少的扶持政策。比如：《关于实施精准扶贫加快推进扶贫开发工作的意见》、《衡阳市市直单位开展驻村帮扶工作考核方案》、《关于做好全市农村安居扶贫工作的通知》等。但是在实施过程中，扶贫效果却仍然不尽如意。究其原因在于相关机制缺失。

一是动态管理机制缺失。在调研中，我们发现有些县（市）贫困户中存在一些贫困户得到工作组帮助脱贫之后，第二年或几年后又因为其他原因造成返贫。但是由于脱贫成功，建档立卡上的信息尚未更新，导致这些返贫的贫困户却得不到工作组的再次帮扶。

二是扶贫队伍专业培训机制缺失。通过调研，我们发现扶贫工作组人员都是从各个单位抽调出来的，其缺少相应专业化培训，对相关扶贫政策、扶贫项目、产业及申报程序等实际操作并不熟悉。有些队员甚至抱着到农村来锻炼，来见识，来体验的心态。

3 衡阳市实施精准扶贫的对策建议

3.1 深化认识，纠正扶贫思想偏差

思想是行动的先导。因此，领导干部要深化认识，充分认识到扶贫事业关系党的执政根基，是我党根本宗旨的强化；充分认识扶贫是消除贫富差距、维护社会稳定的战略举措，怀着感恩心态、真挚感情真心扶贫，将扶贫看作是一项使命光荣奔小康的政治任务，一份为人民服务谋福祉的重要责任；将扶贫当作践行群众路线的大舞台，锻炼吃苦定力的好平台，下硬功夫助力群众脱贫，打赢精准扶贫的攻坚战。

一要纠正施舍式、赠予式、福利式，不计效益的扶贫思想，坚决摒弃扶贫就是“给钱”的简单认识，杜绝当地贫困户“等、靠、要”等惰性。

二要纠正重经济，轻扶贫的偏差认识。各级县（市、区）领导干部应当树立抓扶贫就是抓发展理念，以精准扶贫为契机，整合资金、整合资源，大力挖掘和发展优势资源、产业和项目等，汇各方之智，集各方之力，探索一条因地制宜，脱贫致富的有效途径。比如：学习沿海发达地区的先进经验，把握大势，顺应规律，积极拓展普惠型的全域性农业项目和特色小镇、特色乡村建设，实施“一村一品”战略，引领群众激发内生动力，实现“内生型”和“永久牌”脱贫致富。

3.2 多措并举，大力发展本地经济

对于一些贫困村而言，消除贫困的最佳方式就是大力发展本地经济。首先，加大基础设施建设，统筹城乡一体，特别是对于一些地处偏远的村，修建一条高质量的公路，缩短其与县（市）城区之间的距离。比如：常宁市塔山瑶族乡。其次，村支两委要发挥班子的战斗力和凝聚力，理清发展思路，多从当地的优势资源入手，多与外地的广阔市场对接，鼓励当地能人多办企业，本村籍企业家回乡创业，带动全村村民致富奔小康。

最后，发展共享经济。共享经济也是一种合作经济，要求当地龙头企业、合作经济组织、家庭农场等新型经营主体与贫困户结成利益共同体，发展壮大集体经济。引导贫困户以劳务、土地、房屋、生产生活资料入股人伙，参与发展油茶、茶叶、畜禽、果蔬、粮食、水产等特色产业。

依据实际情况，因地制宜采取所有权与经营权相分离或经营权与收益权相分离的模式，加快生产要素流转，推进资源共享，利益分享，并逐步推进农业规模化、集约化经营生产；积极推进电商扶贫工程，在贫困地区开辟电商销售模式，整合农业优势产品对接市场，解决贫困地区产品生产和销售的问题，实现群众持续稳定增收。

3.3 整合资源，形成财政扶持合力

虽然衡阳市制定了严格的考核办法，强化对县（市、区）及乡镇、街道的年度工作考核，但是作为县（市、区）一级政府不仅仅只有责任，更多的需要权力下放，尤其是对各项资金的统筹、整合、调配、使用等，做到将钱花在“刀刃上”。因此，创新资金使用方式，由多头管理和分散使用变为“一龙治水”和集中使用，将财政专项资金、涉农资金和社会资金等，统一划拨至县（市）一级政府，交由其统一管理，统一分配，统一划拨，形成财政资金扶持合力，增强财政资金使用效率，集中力量办大事，办难事，

3.4 建章立制，健全相关配套机制

在现有的政策体系下，为更好推进精准扶贫工作，必须健全相关配套机制。

一是建立动态跟踪管理。对贫困村、贫困人口建立动态管理机制，确保及时、全面掌握信息。比如：定期对脱贫成功者进

行回访，及时了解相应情况。确实脱贫之后又因为其他原因致贫者，应当重新核实，建档立卡，重新补录进贫困帮扶对象名单，防止确需帮助者未能得到帮助。^[2]

二是建立扶贫队伍专业化培训机制。依托当地党校开展精准扶贫短训班、专题班等，尤其是邀请湖南省扶贫办相关负责人及一些市（州）扶贫工作有成效的工作组为我市扶贫工作组讲解精准扶贫业务知识及实践操作，尤其是要加强对当地村支两委成员的培训，使其了解扶贫政策，做好宣传工作，消除一些贫困户对政府扶贫工作“一阵风”的思想误区，更好地主动参与及配合扶贫工作，让精准扶贫取得扶真贫，真扶贫的实效。

参考文献

[1]中央党校精准扶贫智库课题组精准扶贫战略实施中的难点与对策-基于中央党校第 5 期县委书记研修班学员问卷调查的思考[N]. 学习时报, 2016. 12. 15.

[2]刘解龙. 经济新常态中的精准扶贫理论与机制创新[J]. 湖南社会科学, 2015 (04)