

浅谈我国精准扶贫政策存在的问题及对策

——以湖南省郴州市苏仙区为例¹

罗 清

（中共郴州市苏仙区委党校，湖南 郴州 423000）

【摘 要】：世界各国对于贫困问题都十分头疼，很多国家和地区对开展扶贫工作非常重视。但扶贫并不能仅仅依靠一项政策或者单一工程就可以彻底解决，它是一项集具系统性、复杂性和长期性于一体的系统工程，且需要各方面的协调配合。精准扶贫的优势就在于其可以作为一项系统工程促进贫困地区和贫困人口脱贫致富。因此贯彻落实精准扶贫政策，对于提高贫困地区经济发展水平非常有益，对于改善贫困人口的物质文化生活水平也极为有利。

【关键词】：精准扶贫；精准识别；产业扶贫

【中图分类号】：F323.8 **【文献标识码】**：A

精准扶贫是指依据不同的地域环境、不同贫困人口的情况而采取有针对性的措施对扶贫对象精准识别、精确帮扶、精准管理的一种治贫手段，也是相对于粗放型扶贫提出的一种概念。贫困问题是一个世界性难题，很多国家和地区对开展扶贫工作非常重视。自我国推行精准扶贫政策以来，我国的消除贫困、改善民生的工作取得了显著成果，很多贫困地区人民群众的物质文化生活明显改善，经济发展水平得到显著提升。就正如郴州市苏仙区精准扶贫工作在政策的号召和支持下以及在不断克服困难的情况下，取得了显著成效。

1、我国精准扶贫概况

贫困问题既然是一个人类世界未来的关键问题，多年来一直受到世界各国和地区的极大重视。而中国作为一个人口大国，幅员辽阔，地区发展并不均衡，因此为实现共同富裕的目标，多年来国家采取各种政策和措施消除贫困。自我国推行精准扶贫政策以来，我国的消除贫困，改善民生的工作取得了显著成果，很多贫困地区人民群众的物质文化生活明显改善，经济发展水平得到显著提升。自精准扶贫政策提出并贯彻落实以来，全国各地的贫困人口都有一定数量的减少。正如近年来，郴州市苏仙区在精准扶贫方面采取了一系列的有效措施，取得了良好的效果。

苏仙区位于郴州市中部，气候温暖，雨水充足。基于苏仙区的自然条件，该区的主导产业主要有水果种植、旅游产业以及茶叶种植等。据 2016 年公开资料显示，苏仙区贫困户主要分布在七个镇内（坵上镇、良田镇、栖凤渡镇、飞天山镇、五盖山镇、五里牌镇和许家洞镇），全区共有建档立卡贫困户 4431 户 13114 人、12 个省定贫困村、2 个市定贫困村。针对苏仙区辖区内部扶贫现状，苏仙区各级政府及有关部门积极部署，做好工作划分。苏仙区精准扶贫工作的部署主要是区驻村帮扶、结对帮扶，表现为全区 14 个省、市定贫困村均有驻村联点的区领导、驻村工作队和包村责任单位，全区 4129 户贫困户均有结对帮扶人。各驻村帮扶单位、各结对帮扶责任人不仅要熟练掌握精准扶贫有关政策，还要做到深入分析具体致贫原因，制订具体的脱贫计

¹【收稿日期】：2017-09-01

【作者简介】：罗 清（1977-），女，湖南郴州人，中共苏仙区委党校，讲师，研究生，研究方向：党史党建。

划，落实帮扶政策，做到一户一台账，一人一个帮扶措施。

2、我国精准扶贫工作取得的成绩及存在的问题

2.1 我国精准扶贫工作取得的成绩

精准扶贫作为一项集系统性、复杂性和长期性于一身的系统工程对于提升贫困人口物质生活水平，快速消除贫困效果显著。事实上，精准扶贫政策简单来说主要是针对贫困人口的扶持。根据我国基本国情，针对特定地区的贫困现状，开展精准扶贫工作是非常具有针对性的操作，势必对于改善民生、消除贫困产生良好影响。自 2013 年 11 月习近平总书记提出“扶贫要实事求是，因地制宜，要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标”，精准扶贫工作的开展在实践中从“大水漫灌”转为“精确滴灌”。我国在全国范围内开展精准扶贫工作，我国现阶段针对贫困问题而采取扶贫、脱贫，核心就是精准扶贫政策。我国在脱贫方面创造了记录，作为人口大国，中国拥有史超过几千万人口脱贫的成功案例。我国通过编制详细的贫困人口数据库，设置扶贫时间表，依据具体情况做出具体安排，据相关报道，去年我国的脱贫攻坚计划圆满完成，减贫 1240 万。尽管中国经济在过去的几十年来一直持续不断增长，但地区发展不均衡，国家消除贫困的任务是相当艰巨的，尽管存在难度，但也取得了成果。坚定信心，踏实推动精准扶贫政策，随着国家的不断进步发展，国家在 2020 年消除贫困的目标必定会实现。我国的精准扶贫政策不仅给中国的消除贫困工作开创了新局面，而且也为广大发展中国家提供了有价值的借鉴和指导。

近年来，苏仙区精准扶贫工作在强化领导重视、健全机制、加大政策支持、完善监督等方面不断努力，取得了良好效果。郴州市苏仙区为确保在较短时间内实现全区贫困人口顺利脱贫，全面完成七个贫困村脱贫通过精准扶贫创造性地实行任务分割，因此，精准扶贫工作的实施效果非常显著。与此同时，苏仙区创造性地把加强基层党风廉政建设和精准扶贫有机结合，惩处贪腐，保证每笔扶贫资金都能用到最需要的地区。郴州市法检系统对于精准扶贫工作非常重视。郴州市苏仙区人民法院为确保脱贫工作精准实施、精准推进，不断加大帮扶力度。此外，该区检察院创新检察职能，为服务和保障脱贫攻坚工作，找到了检察机关开展司法救助和精准扶贫的结合点，将建档立卡贫困户的司法救助优先办理、快速办理，实现了司法救济款的救贫救急属性。

苏仙区政府不仅关注贫困户的脱贫，对于个别贫困户脱贫后的生活也进行跟踪回访。据资料显示，2017 年苏仙区对于对遭受意外等因素可能返贫的 56 户 181 人及时开展帮扶，巩固并强化了脱贫成果。据资料显示，截至目前，该区已投入 8000 万元，实施项目 32 个，包括开发 3.8 万亩油茶基地、2 万亩烤烟基地、1.7 万亩水果基地、1.2 万亩高山菊基地、1800 亩蔬菜基地以及养鱼 7800 亩等。

2.2 我国精准扶贫工作存在的不足

根据我国国情的需要，针对一些地区的贫困现状，开展精准扶贫工作是非常必要的。纵观我国精准扶贫政策的落实，虽取得了巨大的成果，但也存在一些较为突出的问题，这些问题对于精准扶贫工作的开展相当不利。以郴州市苏仙区精准扶贫工作为例，我国精准扶贫工作存在的问题主要是：

2.2.1 精确识别扶贫对象难。精准扶贫工作的关键主要是“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”。作为精准扶贫工作的前提“扶持谁”就需要精准识别扶贫对象，不能采取传统的一刀切的方式。只有精准识别扶贫对象，才能实现精准扶贫目标。但实践中，贫困人口抽样统计较为笼统，而且对于具体致贫原因了解不清，对贫困人口采取“一刀切”的扶持，实际上并不能发挥精准扶贫优势。正如精准扶贫主要是为解决在过去扶贫工作中存在的贫困村、贫困户未能准确识别的问题，其前提和关键必然是要精准识别扶贫对象。但实践中，以郴州市苏仙区为例，由于贫困人口较多，分布不集中，精准扶贫政策具体实施者个人因素，识别程序不规范、贫困认定标准不完善等复杂因素的影响，致使该区精准扶贫过程中出现帮扶对象的偏差，存在未能精准扶贫对象的情况，因此也未能完全发挥出精准扶贫政策消除贫困、改善民生的优势。

2.2.2 基础设施落后。我国地域广阔，贫困人口和地区分布不均衡。实地考察贫困地区，大部分的公共交通非常落后和闭塞，尽管中国大部分地区的现代化程度比较高，但贫困地区的经济发展仍然滞后，基础设施也相当落后。一个完善的基础设施网络不仅可以提供饮水、电力服务等基础服务，同时还有助于地区经济发展。正如郴州市苏仙区资料显示，该区贫困人口大多数分布在交通不发达、海拔较高、生产生活条件较差、现代化程度较低、基础设施落后的偏远地区。交通的不便，恶劣的生存条件等，限制了地区经济的发展，致使贫困人口不仅交通不便，而且发展经济、看病、上学都十分困难，甚至恶性循环。贫困问题一直无法解决，基础设施也无法健全。在全国人民都在奔小康的今天，该区的农村贫困地区竟然还有自然村组未通生产用电，居住在土坯房及危房中的贫困户也不在少数，饮水困难，没有自来水的情况也不少见。这种情况并非郴州市苏仙区贫困地区所特有的，在其他贫困地区也存在类似的问题。

2.2.3 产业扶贫难度大。产业扶贫作为最具有持久力的扶贫政策，其涵盖面广，比如乡村旅游、光伏发电、农村电商等，但这些产业有的可以短时期内获得收益，有的就需要时间。但就中国现在产业扶贫政策工作成效而言，在发展贫困地区其他产业不成熟的条件下，主导产业不明显，没有形成区域发展、规模发展，产业集中度并不高。此外，科技支撑体系也不健全，缺乏高水平的专业技术人员，专业技术不能及时推广。实践中，郴州市苏仙区根据《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》的精神，实地考察统计后根据全区贫困村、贫困人口分布与区域部分成熟的经济体系相结合的原则，制定产业精准扶贫规划。但该区贫困农户自我发展能力不强，难以应对市场、自然等风险。即便经过多年的发展，全区农业也基本确定了烤烟、蔬菜、林果、水产畜牧养殖等为主导产业，但大规模的产业化发展程度仍较低，多数处于引导发展状态。

2.2.4 精准扶贫思想有偏差。精准扶贫不仅涉及精准扶贫政策的具体实施者，还包括精准扶贫政策的帮扶对象。但我国精准扶贫工作中，由于贫困人口较多，即便是采取驻村帮扶、结对帮扶的对策，但由于精准扶贫政策的具体实施者个人素质高低不同，对帮扶对象个人致贫原因分析不透彻，因此对于帮助脱贫致富难度就大，又导致精准扶贫政策无法有效实施。此外，帮扶对象的错误观念是导致其自身无法脱贫致富的关键因素。中国自古以来有句老话，救急不救穷。假设帮扶对象不积极为改善自身境遇做出努力，仅仅依靠政府的救助，且产生“靠等”“靠扶”的依赖行为，本质上无法改变贫困局面。但也存在帮扶对象文化素质较低，缺乏相关扶贫项目的参与能力，致使其主观上想脱贫但却客观能力不足。帮扶对象话语权不足，无法充分表达自身利益诉求，对于帮扶项目的规划、决策、实施、监督参与度不高，往往产生并未因地制宜地“一刀切”的扶贫项目，这样不仅不利于精准扶贫效果的发挥，而且浪费资源。

2.2.5 扶贫主体单一。我国目前精准扶贫工作在开展中，更多依靠的是政府的力量，主要依靠各级政府的政策性财政投入。企业等非政府组织认为参与扶贫开发存在的风险较大，投资多而回报少，因此对于扶贫项目热情不足，兴致不高。同时由于政府作为宏观调控主体，在市场经济中并不能发挥主导作用，资源的配资主要依靠市场，因此致使对市场风险掌控能力存在不足，部分精准扶贫项目发展缓慢，未能达到预期效果甚至项目破产。

3、我国精准扶贫工作存在问题的解决措施

为确保精准扶贫政策发挥自身优势消除贫困，针对我国在精准扶贫工作中存在的一些缺陷和不足，提出以下对策。

3.1 精准识别帮扶对象

根据《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》的精神，结合本地实际，总结出适合各贫困地区精准识别贫困户的标准。严格按照标准认定帮扶对象，具体分析每一位帮扶对象贫困的原因，明确其原因之后开展精准扶贫工作中的精准识别工作，可按照贫困人口居住条件、收入来源、致贫原因等因素对贫困对象进行分类识别，并严格按照规范透明、民主公开的程序进行审核确定贫困帮扶对象，并建档立卡，实行信息电子化、动态化监管。郴州市苏仙区就是根据比较多的贫困人口没有享受到扶贫政策，没有实现脱贫致富这种现实状况，创新识别方法，建档立卡对精准扶贫对象进行跟踪，并在此基础上取得了良好效果。

3.2 完善基础设施建设

我国大部分贫困人口分布在交通不发达、生产生活条件较差、现代化程度较低、基础设施落后的偏远地区。一个完善的基础设施网络不仅可以提供饮水、电力服务等基础服务，同时还有助于地区经济发展。因此，完善贫困地区基础设施建设比如农村饮水安全工程、村级道路建设、村电网改造非常有必要。此外，为解决贫困地区看病、上学难问题，更需要完善城乡居民基本养老保险体系，推进该区贫困地区医疗服务站的设立，对帮扶对象的子女落实“两免一补”政策。

3.3 完善产业扶贫

产业扶贫全面发展，对于真正实现“造血式扶贫”意义重大。完善产业扶贫政策，首先要因地制宜地制定主导产业，并依此制定精准扶贫、精准脱贫的基本方略，发挥主导产业的带动作用。其次，加大扶贫财政投入，整合相关资源，不仅在资金上予以支持，同时在政策上予以优惠，努力培育一批具有地区优势且能长期可持续发展的优势特色产业。正如郴州市苏仙区对于产业扶贫项目扶持，首先制定规范的产业帮扶政策，其次对帮扶对象给予资金支持，比如贷款贴息、政府资金。此外，郴州市苏仙区政府还严格精准扶贫产业发展工作的监督考核。这样就在一定程度上能够扶持产业扶贫发展，推动地区精准扶贫工作的开展，并取得良好成果。

3.4 提升精准扶贫主体的思想水平

精准扶贫政策在落实过程中，由于人的因素，效果会出现偏差。针对帮扶对象“靠等”“靠扶”的依赖行为及依赖思想，努力开导，让其明白在精准扶贫工作中，政府主要是辅助，如果自身不努力脱贫致富，那么即便脱贫后也无法致富，积极教育引导帮扶对象要发挥自身的主体作用，增强开放意识，转变思想观念，为自身“造血”。只有自身“造血”，才能够在脱贫后更好地可持续发展。就针对具体扶贫政策的实施者思想认识水平有偏差致使执行力度不足的问题，可借鉴郴州市苏仙区的做法，即成立两办督查室、区扶贫办，每季度对精准扶贫工作和驻村帮扶工作开展情况进行督查，同时将精准扶贫工作和驻村帮扶工作开展情况结果作为具体负责人年终绩效考核的重要依据，并对一些帮扶重视不够、工作不实的负责人严格问责。这样可在一定程度上消除精准扶贫政策工作开展中的人为因素造成的不良影响。

3.5 鼓励社会扶贫力量参与

众所周知，单靠政府独自完成扶贫工程难度太大，而社会力量作为推进精准扶贫的重要力量，凝聚全社会有生力量完成扶贫工程实属明智之举。

解决了以上问题，在精准扶贫工作中还要注意兼顾公平和效率。公平主要是要让贫困者可以机会均等地受益精准扶贫政策，能够机会公平、权利公平、分配公平地参与其中。效率是要精准扶贫政策的帮扶者获得帮扶效果，能够因地制宜，具体情况具体分析，保证扶贫有效果。在此基础上，兼顾二者并协调处理。

4、结 语

由于贫困问题的致贫原因复杂化、扶贫难度大，精准扶贫政策不能在短时期内快速实现消除贫困的目的。正如尽管精准扶贫政策对于减少贫困效果显著，但是不能仅依赖此政策，因此，苏仙区在未来实施精准扶贫工作中，不仅要落实好精准扶贫的相关政策，更为重要的是要完善与之相关的一系列政策、人才、资金等配套建设。此外，苏仙区在培养帮扶对象自主发展能力、增强造血功能与内生能力方面也需要加大力度，做好长期斗争的准备，不仅要巩固扶贫成效，而且要建立脱贫致富的长效机制。

[参考文献]:

-
- [1]徐志明.我国扶贫投资及绩效分析[J].西部学刊,2012.
- [2]郑光梁.辽宁省扶贫政策与机制创新研究[J].农业经济,2016.
- [3]熊少华.创新机制精准扶贫切实打好扶贫攻坚这场硬仗[J].老区建设,2014.
- [4]张祥贵.威宁开展精准扶贫工作[J].中国林业,2016.