

四川省精准扶贫政策的效应跟踪研究^{※1}

李慧 鲁茂²

摘要：四川省精准扶贫工作受到全省上下高度重视，从顶层设计精准扶贫制度体系，配强干部队伍和组织机构，加强财政资金投入和监管，着力精准施策、帮扶到位等措施入手，使得脱贫成效凸显。但各地在推行精准扶贫的过程中还面临诸如识别欠精准；精准与统筹协调难；发展要求与基层对接难并存；“精准要求”与“成效评估”存差距；贫困人口多、贫困程度深在部分地区还未完全破解等系列问题。因此，本文建议从扶贫供给侧改革与脱贫“需求侧”能力建设互动发力，提高扶贫工作效率；创新贫困人口识别方式、扫除扶贫死角，提高扶贫工作精准度；做好精准与统筹协调性制度安排，逐步消除政策瑕疵；发展特色产业脱贫，授人以渔稳固扶贫效果；科学做好“成效评估”，为精准扶贫保驾护航的功能多方面优化措施。

关键词：精准扶贫；政策；效应跟踪

中图分类号：F323.8

文献标识码：A

文章编号：1008-5947（2018）06-0048-07

党的十八大以来，四川加大扶贫开发力度，扭住民生短板和脱贫任务，聚焦连片贫困区域和计划脱贫摘帽的贫困县、贫困村、贫困户，集中力量打好脱贫攻坚战。在政策实施过程中，需查漏补缺，基于扶贫对象的确定是否精准、项目安排是否合理、资金的使用是否有效等问题需反馈，因此，对精准扶贫的效应跟踪研究具有现实意义。

一、四川省贫困地区精准扶贫实施现状分析

十八大以来，四川省把精准扶贫作为一项全局性工作推进。2013年5月省委十届三次全会提出并启动实施“四大片区扶贫攻坚行动”。2015年首开全国先河，专题召开省委十届六次全会研究部署精准扶贫，作出《中共四川省委关于集中力量打赢扶贫开发攻坚战，确保同步全面建成小康社会的决定》。为贯彻落实中央和省委省政府的部署，四川省各级各部门制定了一系列配套措施，形成了完善的制度体系。以《四川省农村扶贫开发纲要（2011—2020）》为基础，《四川省农村扶贫开发条例》为保障，《中共四川省委关于集中力量打赢扶贫开发攻坚战，确保同步全面建成小康社会的决定》为重点，构筑脱贫攻坚的总体设计、制度安排、政策措施和工作要求。

（一）配强干部队伍和组织机构，建立精准扶贫责任体系

一是强化精准扶贫组织保障。省委省政府主要领导亲力亲为谋篇布阵。省委书记多次深入高原藏区、大小凉山片区和革命老区调研，督察精准扶贫措施落实情况。2015年12月8日四川省委召开常委会议，决定成立以省委书记、省长为“双组长”的省脱贫攻坚领导小组，11位省级领导任副组长，41个省直部门主要负责人任成员。领导小组下设办公室，负责脱贫攻坚的统筹

¹ ※资助项目：国家社科基金项目《农民组织化视角下凉山州脱贫攻坚研究》，项目编号为18XMZ076。

² 收稿日期：2018-10-11

作者简介：李慧，中共四川省委党校区域经济教研部教授，研究方向：区域经济学；

鲁茂，四川师范大学商学院讲师，研究方向：管理科学与工程。（四川成都 610072）

协调、组织指挥、推进落实。同时，进一步充实省、市（州）、县（市、区）扶贫移民工作机构力量，在脱贫攻坚一线考察识别干部，选好配强班子队伍，更好地担负起责任。各地充实一批能力较强、经验丰富的干部进入村贫困村“两委”班子，带动贫困村、贫困户脱贫奔康。

二是层层压实脱贫攻坚责任。2015年11月中央扶贫开发会议上四川省委省政府向中央签订脱贫攻坚责任书。2015年12月1日省委召开扶贫工作会议，四川省20个有脱贫任务的市（州）党政主要负责同志向省委、省政府签署脱贫攻坚责任书；全省有脱贫任务的县乡也层层签订责任书，明确要求有脱贫任务的市（州）党政自觉承担责任，贫困县党政承担主体责任，县委书记和县长为第一责任人。省脱贫攻坚领导小组成立后，全省有脱贫任务的20个市（州）、160个县（市、区）均成立了由党委政府主要领导任组长的脱贫攻坚领导小组。各级行业部门也纷纷成立脱贫攻坚领导小组，明确了专人负责。2016年1月四川省制定落实《县域经济考核办法》，对贫困县实行分类考核，取消了54个贫困县的GDP考核，突出脱贫成效、生态建设等指标，对贫困县从侧重考核地区生产总值向考核脱贫成效转变。

（二）加大财政资金投入，夯实精准扶贫物质基础

近年来四川省不断加大精准扶贫投入力度。2013年，四川省共筹集财政专项扶贫资金40.8亿元；2014年为47.66亿元，比上年增长16.81%；2015年增加到69.14亿元，比上年增长45.07%，其中中央安排33.03亿元，省级及省以下安排36.11亿元。同时，省级财政从2015年政府债券中安排30亿元，设立贫困户住房建设贷款分险基金。2016年制定了“十三五”扶贫资金平衡总方案，实施扶贫“千亿计划”，投入各类资金1181亿元，其中财政资金657亿元，中央、省财政专项扶贫资金71.62亿元，比2015年增长3.59%。2017年四川省22个扶贫专项全年投入各类资金1263.35亿元（其中，财政资金748.87亿元）。各个专项牵头部门和责任单位集团作战、精准发力，先后召开20多个行业扶贫现场会、4个片区推进会，派出专业力量前线指导，精准扶贫。（1）

在增加投入的同时，省上加强了对扶贫资金的监督管理和效益评估。印发了《关于切实加强扶贫资金审计发现问题整改工作的通知》、《关于切实加强扶贫资金监督管理的通知》，对扶贫资金的监管和整改工作提出了要求。每年8月和12月，四川省扶贫移民局分别在《四川日报》和局门户网站上对当年省以上财政专项扶贫资金的安排情况进行公示，接受社会监督。对部分涉及面广、资金投入量大的重大项目和改革制度组织开展绩效评价。

（三）着力精准施策、帮扶到位，凸显精准脱贫的靶向功能

1. 着力精准施策，推进“六个精准”落实到位一是扶贫对象精准。全面完成扶贫对象精准识别建档立卡及三次“回头看”工作，并对“五个一批”贫困人口进行了精确归类核定，找准了扶贫对象，研发并建成四川省脱贫攻坚“六有”信息管理平台，切实做到户有卡、村有册、乡有簿、县有档、市有卷、省有库。二是项目安排精准。对贫困群众分析致贫原因，帮助寻找脱贫思路和脱贫项目，做到每一个项目都到村到户、准确无误。三是资金使用精准。严格落实目标、任务、资金、权责“四到县”制度，赋予贫困县扶贫资金更多整合使用自主权，确保钱用在刀刃上。四是措施到户精准。实现“一村一策、一户一法”定人定责帮扶全覆盖，根据贫困户脱贫需求量体裁衣、因人施策，一户一本帮扶台账、一家一个扶贫规划，资金项目精准沉到村、扶到户，将扶贫之水浇到“穷根”上。五是因村派人精准。全面落实“五个一”帮扶机制，实现所有贫困村1名联系领导、1个帮扶单位、1个驻村工作组、1名“第一书记”、1名农技员“五个一”全覆盖。六是脱贫成效精准。2016年10月制定了《四川省贫困县贫困村贫困户退出实施方案》，提出贫困户“1超6有”脱贫标准（年人均纯收入稳定超过国家扶贫标准且吃穿不愁、有义务教育保障、有基本医疗保障、有住房安全保障、有安全饮用水、有生活用电、有广播电视）、贫困村“1低5有”退出标准（贫困发生率低于3%、有集体经济收入、有硬化路、有卫生室、有文化室、有通信网络）和贫困县“1低3有”退出标准（贫困发生率低于3%、乡乡有标准中心校、有达标卫生院、有便民服务中心）。根据此标准，2016年有5个贫困县摘帽、2437个贫困村退出、107.8万贫困人口精准脱贫。

2. 突出靶向疗法，着力重点区域脱贫攻坚一是分片区实施区域扶贫攻坚规划。2013 年四川藏区、乌蒙山区、秦巴山区区域发展与扶贫攻坚实施规划（2011—2015 年）出炉，对上述区域脱贫攻坚工作进行了总体部署。

二是出台落实“四大片区扶贫攻坚行动”实施方案。2014 年起，省政府陆续印发了秦巴山片区、乌蒙山片区和藏区年度实施方案，组织实施了三大片区区域发展与扶贫攻坚。在乌蒙山区、秦巴山区、大小凉山彝区和高原藏区“四大片区”开展了各有侧重的精准扶贫工作。在藏区，围绕“发展、民生、稳定”三件大事，加快建设区域连接重要通道，大力发展现代草原畜牧业，打造国际知名的生态文化旅游区，大力实施了藏区新居建设、扶贫解困行动、阿坝州扶贫开发和大骨节病综合防治试点以及巩固提升工程；在彝区，重点抓了新一轮三年交通大会战，扎实推进综合扶贫，开展了彝家新寨建设、现代文明普及等扶贫工程，抓好防艾禁毒工作，推进现代文明新生活普及；在秦巴、乌蒙山区，重点是加强区域交通枢纽和重点水利水电工程建设，推进港航建设和沿江经济发展，以贫困村为基本单元实施连片扶贫开发、新村扶贫和特色产业基地建设。

（四）精准扶贫成效日益凸显，精准脱贫步伐加快

一是贫困人口大幅减少。从 2011 年底到 2016 年底，我省农村贫困人口从 912 万减少到 272.49 万，累计减贫 639.51 万人，贫困发生率由 13.83%下降到 4.22%，下降 9.61 个百分点。从 2013 年至 2015 年，我省“四大片区”共减贫 198.1 万人，占全省减贫人口总数的 53.02%，其中藏区共减贫 13.7 万人，彝区共减贫 22 万人，秦巴、乌蒙山区共减贫 162.4 万人。（2）

二是农村居民人均可支配收入明显提高。从 2011 年到 2015 年四川省贫困地区农民人均可支配收入年均增长 13.7%。88 个贫困县 2015 年农民人均可支配收入为 9834 元、占全省的 95.9%，与 2010 年相比，88 个贫困县农民人均可支配收入与全省的差距缩小了 6.2 个百分点。据国家统计局四川调查总队的监测数据，2016 年前三季度，四川省贫困地区农村居民人均可支配收入为 6887 元，同比增长 13.3%，比全国农村贫困地区农民收入增速高 2.9 个百分点，达到高于全国平均增速的国家标准。（3）

三是发展瓶颈不断破解。从 2011 年至 2015 年，四川省贫困群众生活水平大幅提高，生产生活条件显著改善，行路难、用电难、饮水不安全等问题逐步缓解。五年全省新增高速公路 3335 公里、达到 6016 公里，新改建农村公路 11.6 万公里，其中通村公路 8 万公里，新增 464 个村通公路，基本结束贫困村不通公路的历史；解决贫困地区 964 万农村居民和 117 万农村学校师生饮水安全问题；完成农村电网改造 8.68 万公里，解决 7.1 万户 28.37 万无电人口用电问题。

四是贫困地区新村建设成效显著、公共服务明显提升。通过新村建设不仅让贫困群众住有所居，还改善了贫困村的生产生活条件，为贫困群众彻底脱贫创造了重要物质条件。贫困地区持续实施教育助学、医疗卫生等重大民生工程，公共服务水平进一步提高。农村义务教育全面实行“三免一补”，在藏区、彝区坚持实施“9+3”免费教育计划。在阿坝、甘孜实施十五年免费教育并扩大到全省 51 个民族自治县。开展的新型农民、农民实用技术培训，提升了农牧民的发展能力。

二、四川省实施精准扶贫面临的主要问题

（一）精准要求与统筹协调难，政策瑕疵造成实践困局

1. 识别精准度不够，“一刀切”的识别标准欠科学合理

一方面，国家和省上在确定贫困县、贫困村和贫困户时，主要的衡量指标是人均年收入，以某种水平的人均纯收入制定一个贫困线，凡是在这个收入线以下的就纳入重点扶持的范围。但是制定的这个贫困线是否契合四川省贫困地区的情况，以及单一的人均收入指标是否合理都需要思考。因为：一方面，贫困线通常设定为满足最低生存消费所需花费的支出，其中最重要的一个方面是食品支出。国家统计局根据中国预防医学科学院的推荐，采用人均日热量摄入量 2100 千卡作为最低营养标准。但是，这只是一个普遍的平均标准，在四川省的部分贫困地区，如高原藏区，由于气候等因素，人们平均每日热量摄入量会远大于这一

标准。藏区农牧民平均每日消耗热量为 3406 千卡，全省统一的人均收入划线标准对这些地区是不公平的。另一方面，各地在识别贫困时较少考虑地区物价、交通、气候等各方面情况的差异。因此，统一的贫困标准不能全面、真实反映地区的贫困状况。另外，由于识别标准的主观性、现阶段农民收入来源多样化和不可测性、以及财产认定模糊和宗族势力造成亲疏有别等因素的影响，使得贫困户识别的民主评议和方案审定中存在客观失准情况或非满意结果。此外，贫困人口的点状分布、致贫原因的复杂化和各种返贫因素的不确定性，导致贫困人口动态识别面临高昂的执行成本。

另一方面，“精准识别”意味着“精准排外”。基于贫困户识别的精准扶贫政策以“对象”为导向，具有典型的“排外”特性，不在建档立卡之列的、比识别标准略高的所谓“非贫困”民众是没法享受到扶贫带来的任何实惠的。我们调研了解到，照贫困线标准，2016 年识别的贫困户是家庭人均年收入在 3100 元以下，主要人均收入低于 3100 元的贫困户全部纳入建档立卡之列；而有些家庭人均年收入可能为 3200 元甚至是 3150 元，这些与建档立卡贫困户相比经济实力相差其实不大，但由于高于 3100 这条绝对贫困线，因此没法享受扶贫带来的收益。这种除了人均收入单项指标外，其他情况甚至包括支出都很少或不顾及的测评是否有效还值得我们思考。因为贫困户的特殊身份所获得的优惠，使得一些位处贫困线边缘的农户心理失衡。这种“排外”特性的“精准识别”带来了村民之间新的矛盾和基层公务人员工作的难度。正因为如此，在精准识别建档立卡工作中，基层乡镇为了平息矛盾，有搞“平均主义”的、也有“抓阄”决定名额的，虽说有违规之嫌，实属无奈之举。

2. 精准与统筹协调难，精准要求与基层创新难的矛盾正显现

一是精准与统筹难协调，系统动态性缺乏与精准识别存矛盾。首先对贫困户识别的信息录入“系统锁定”带来操作难度与识别不精准。识别贫困户初期的“指标限制”带来不公平，因连片贫困地区和民族地区很难从大量贫困群体中识别出“非贫困户”，经济发展稍好的地区又很难识别出一定比例的“贫困户”。而信息录入的“系统锁定”虽避免了基层随意性，但不适应情况变化，因灾因病返贫无法及时录入、已经解贫的贫困户无法及时退出。虽然经过“再识别”“回头看”“回头帮”等解决了部分地区这方面的问题，但大部分地区依然如故。其次是各地对历史上形成的被“贫困户”没有更好的解决办法，造成部分扶贫资源的浪费。由于前几年认定贫困户有一定随意性，部分并不贫困的居民被填报上去，但大量资源雪片般飞来时，这部分“贫困户”却不愿意退出。

二是精准要求使基层统筹整合的需要与政策的协调难度大。如扶贫资金的多头管理和使用指向性过于明细、统筹不足导致缺乏效率的现象普遍。

三是扶贫政策设计对地区差异反映不足，资源的投放和使用效率不优。不同地域贫困民众有不同需求，经济发展好一点的县域，民众对优质教育资源、文化发展等需求强烈，而经济发展水平差的县域，民众对文化惠民活动却不积极。省上统一的制度安排确很难考虑到这种差异。

四是精准的定点帮扶与统筹协调难。各帮扶主体各自为政，使得投入渠道和方式五花八门、标准不一，贫困户互相攀比、滋生怨气和不公平感。

3. 部分政策及扶贫者的认识模糊，精准脱贫与政策瑕疵的矛盾正显现

一是对“建档立卡”贫困户的多样性考虑不周，对进入“建档立卡”贫困户“普惠”式帮扶，针对性不足。对有力无业贫困户实施特色产业发展帮扶，如峨边县部分乡镇依据茶叶种植的面积予以补偿，可以在短期内实现“有力无业”群众增收；而对“无力无业”贫困户而言，这种补贴是没法让其增收的。

二是全省普遍推行的低水平兜底保障与精准识别之间的统筹设计不完善。调研发现，基层为了平衡，许多地区的低保户基本上都不被识别为建档立卡贫困户。

三是多数配套政策不够完善。如扶贫信息系统动态管理办法不完善，对因灾、因病等返贫的贫困户不能及时跟进，不能真正实现扶贫对象动态管理；生态补偿步伐缓慢，生态扶贫相关政策落地不够。

四是基层及部分参与扶贫的社会组织对扶贫的定位认识模糊，忽视扶贫是“让人发展起来”的政策初衷。喜欢短频快、出成绩快的项目，而对提升农户发展能力、增加造血功能的长效工程重视不够。

（二）“强供给引导、弱需求引致”现象普遍，政策预期与现实约束存差距

1. 产业选择欠科学，各地同质化趋势明显

调研发现，基层在发展扶贫产业时普遍存在以下现象：一是部分村镇要么缺乏产业发展的办法，不知道怎么运用上级下拨的产业发展基金，资金“趴窝”现象严重；要么缺少差异性发展思维，周边什么产业“火”，就上马什么产业，不搞论证，不搞研究，一拥而上，盲目跟风。二是缺少远景规划，重短期、重产量、轻市场、轻销路。三是有的地方政府一味求新求变、贪大求洋，短期见效，一门心思发展新产业而丢掉传统优势产业。

2. 产业投入多与基层对接难并存，产业发展慢与考核周期短的矛盾正显现

省级部门想方设法投入产业发展资金，在某些地区取得了成效，但许多基层乡镇缺乏对接能力，调研中有乡镇干部说“去年的产业发展资金还没用出去，今年的又来了，不知道怎么用”。对覆盖面大的基础设施建设项目热衷，而对于到户产业项目却不上心。

另外，对产业发展的考核过快过频也是基层难对接的一个原因。调研中基层普遍反映产业发展应该有一个合理的周期，但上级的核查年年进行，所以无法适应。

3. “快脱贫”“慢发展”难契合，“快脱贫要求”与“难脱贫实际”间矛盾凸显

快速脱贫保障和要求下，基层难对接。调研发现，部分地区为了完成快速脱贫的任务，最贫困的人群做低保兜底，选取相对不那么贫困的家庭进入“建档立卡”系统，因为真正的贫困户很难在两三年内快速脱贫。上级求全求快的要求与贫困程度深的贫困户短期内难以脱贫的实际产生了矛盾，使得一些地方产生形式主义。

4. “强供给引导、弱需求引致”现象普遍，脱贫侧引致不足致脱贫效果欠佳

一是基层自治乏力与内生性脱贫存矛盾。“强供给引导”是指政府主导的扶贫供给侧对资源的保障及工作的快速推进。“强供给”需“需求侧”有效配合，即贫困户和贫困地区主动性和积极性的发挥。而许多贫困地区乡镇、村组扶贫工作机构和人员的配备与要求不适应，积极性主动性发挥不足，基层干部队伍建设亟待加强；驻村帮扶工作不平衡，帮扶工作组发挥作用的差异大。我们调研发现，凡基层力量强的地区，各项工作能有序推进。如马边彝族自治县劳动乡柏香村，由派驻干部与乡村干部组成扶贫工作队，走家串户、处置诉求、转变风气，成效明显。但在贫困面大、贫困度深的地区基层自治普遍乏力，内生性脱贫意愿不强、能力不足。

二是授人以鱼”与“授人以渔”存差距。一方面政府善意“多予”的大规模投入了产生激励偏向，单向强力主导扶贫难遏制贫困户“等、靠、要”思想。另一方面基层工作重点不突出，事无巨细、大包大揽，对贫困群众的内生发展能力培育不足，无形间剥夺了群众参与的热情和资格。“授人以鱼”不如“授人以渔”，要充分发挥群众参与的主动性和创造性、引导贫困户自强自立、自力更生，依靠政策寻找路子，早日脱贫致富。

（三）脱贫成效评估欠科学合理，基层准备不足适应性差

1. 精准要求与基层工作存差距，求全目标与基层准备不充分的矛盾正显现

调研中基层普遍反映在信息采集和上级求全求细求快要求下存在工作主次不分的困惑，驻村第一书记要花费大量的精力填表造册，对真正需要深入贫困群众中的工作有心无力。帮扶部门多头，每个部门有不同的要求，让基层疲于应对。调研了解极端个案：一位驻村书记在一天的时间中填报 35 份不同的表格；脱贫攻坚的强大压力使一位基层人员连续三次向组织提交辞职报告。这种企图把所有信息“一网打尽”的做法，最终可能因信息的主次不分，不仅使重要的信息被平庸化，而且使本就能力建设或队伍建设不足的基层人员不堪重负。

2. 精准要求与成效评估存差距，核查实效与形式主义的矛盾正显现

一是目前大多数检查都停留在对扶贫过程中是否有违规和不作为行为上，对扶贫效果缺乏持续跟踪和研判。基层只管把钱不违规地用出去，很少关注效果，对省上的要求也往往是希望增加投入，很少关心投入效果。

二是市（州）县（区）对省上的检查要求层层加码、基层应接不暇。调研发现：一些地区在接受检查前一两天，不仅公务员压力大无法安睡，连贫困户都紧张到无法安睡。如乐山部分地区的基层工作人员告诉我们，省上的入户核查，他们必须做到让贫困户回答“非常满意”，回答“满意”、“还不错”、“可以”等词绝对不行。因此，闹出问贫困户“你今年下半年有什么打算”时，贫困户答“非常满意”这样的笑话。基层对社科院的“第三方评估”效果更为认可，对高校的“第三方评估”效果认为次之。

总而言之，目前四川省贫困地区的精准扶贫工作已取得显著成效，但贫困人口多、贫困面宽量大程度深的局面还没有彻底破解，民族地区、革命老区、部分山区的稳脱贫及防返贫任务仍然艰巨，全省全面稳脱贫、不返贫尚需假以时日。截止 2016 年底，四川省仍有建档立卡贫困人口 272.49 万，占全国贫困人口总数的 5.93%；仍有建档立卡贫困村 9096 个，占全省行政村的 18.98%；仍有国家和省级贫困县 83 个，其中国家扶贫开发工作重点县或片区县 64 个，省级贫困县 19 个。其中，四川高原藏区贫困人口 23.9 万人，贫困发生率为 13.5%，比全国高 7.8 个百分点；大小凉山彝区贫困人口 35.6 万人，贫困发生率 12.8%，比全国高 7.1 个百分点。（4）四川省目前剩下的未脱贫人口大都生存环境差，受教育程度低，因病因灾致贫返贫、贫困代际传递问题比较严重，稳定脱贫基础十分脆弱，进一步脱贫的成本更高、难度更大，稳脱贫任务更艰巨。脱贫攻坚已经到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段，前期工作成效已经凸显，全省稳定脱贫奔小康还需假以时日，还需全省上下及贫困主体的共同努力。

三、四川省精准扶贫的措施优化建议

（一）扶贫供给侧改革与脱贫“需求侧”能力建设互动发力，提高扶贫工作效率

1. 实施扶贫供给侧改革，进一步强“供给侧”引导从“供给侧”入手，整合扶贫人员、资源、项目和扶贫资金，适当归并项目数量，加大单个项目资金额度，着力增加扶贫的有效供给。坚持问题导向，坚持供需匹配，合理投入、有效投入。扶贫应该是贫困者和贫困地区“主体性建设”的过程。政府部门的任务不仅是增加投入和严格监管，还要帮助穷人和服务穷人的组织提升主体性或自主性。调研发现，缺技术和缺资金是大部分贫困民众致贫的两大主要原因，技术投入在扶贫中应该占据更加重要的位置。建议实施全省“整省智慧农业推进办法”，通过互联网、通讯技术等链接川农大、农科院等专家及农业技术平台，使基层农民发展产业具有技术支持。

2. 重视基层能力建设，进一步强“需求侧”引导

一是更加重视基层、重视乡镇和村一级扶贫人员的队伍和能力建设。以乡、村级自治能力培育为着力点，以加大基层扶贫工作者的激励力度为手段，以基层公务员队伍建设和能力培育为杠杆，以区域产业发展和市场培育为目标，实现精准扶贫、精准脱贫与防返贫三位一体，攻坚战与常态战统筹兼顾，宏观指导与微观行动立体结合，提升乡镇和村一级的社会综合治理与基层自治的协力和合力，提高乡村干部能力。加大贫困县基层干部的交流、培训力度，加大对乡村干部的扶贫政策和科技技能轮训，开阔视野、提升能力，吃透政策、讲清政策、用好政策，使之成为带领群众脱贫的行家里手。

二是容忍基层执行环节的模式创新和有益探索。顶层设计或统筹难以做到的环节，交由基层去完成，充分发挥贫困地区和贫困群众的积极性、主动性和创造性。

（二）创新贫困人口识别方式、扫除扶贫死角，提高扶贫工作精准度

1. 积极创新贫困人口的识别方式

建议在调研的基础上，创新贫困人口的识别模式，增加指标维度。一是考核年人均收入，建议考虑自然地理条件、物价水平等因素实行地区差别化量化指标，因地制宜地制定具有地域差别适合不同贫困地区的贫困线标准；二是考核消费支出、负债等各方面的情况。如某户年人均年收入贫困线直接入系统，但高于贫困线又有负债则不易识别。可根据负债原因区分，分为满足基本生活或发展能力提升而支出的负债如因学、因病；或满足提高生活质量的负债如因房贷、车贷、经营欠债等；三是考核贫困人口的发展潜力和发展意愿，忌“奖懒怠勤”。

2. 用信息网络平台动态关注贫困人口，扫除扶贫死角

一是进一步优化贫困户的信息网络系统。将扶贫对象的基本资料、变化情况，建立包括文字、图片和视频等信息的贫困户电子档案，既避免“被贫困”，又避免因病、因灾返贫等变化情况不能及时更正录入的问题。

二是用信息系统动态跟踪关注贫困人口基本信息，形成集查询、追踪、考核为一体的动态数据管理平台，避免由数据碎片化、信息静态化导致的贫困人口识别不精准现象。

三是对流动人口实施动态跟踪，在其户籍所在地、流动居住地同时跟踪核查，避免部分流动的贫困人口游离在建档立卡贫困户之外的情况发生。

四是整合部分扶贫资源，对临界贫困户采用梯度递减方式实施不同程度的帮扶。

（三）做好精准与统筹协调性制度安排，逐步消除政策瑕疵

1. 顶层设计与基层执行环节的自由度相结合

由各贫困地区根据自身的经济社会发展情况，将扶贫资源的投放和使用效率达到最优。不同地域的地区资金使用的时间段不同，不同经济发展水平的县域贫困民众具有不同的需求。因此，建议顶层设计与基层执行环节的自由度结合，基于基层具体情况而实施不同的投放措施和管理模式。

2. 对建档立卡贫困户因需施策

建议对建档立卡的贫困户根据致贫原因再细分为“有力无业型”（兰卡户）、“无力无业型”（红卡户）或“观念滞后型”、

“能力滞后型”、“潜力滞后型”等类型，针对不同需求实施不同的对策，增强扶贫精准性、操作性和实效性。

3. 逐步消除政策制度的瑕疵

一方面，完善兜底措施，对不同救助对象实施不同的保障制度。如针对有劳动力的低收入家庭，实施劳动奖励计划，将社会救助（低保）与劳动激励政策（劳动经营收入所得补贴）两部分相结合，政府按照劳动经营收入的一定比例给予奖励。针对没有劳动力的家庭，实施有条件现金转移支付计划，而受益家庭必须遵从诸如诚信守法、保证子女入学、参加医疗保险等一系列条件。另一方面，修正历史上形成的被“贫困”现象，根据各地经济社会发展水平，对再次识别后的贫困户，进行地区扶贫差异对比和核实，避免扶贫资源的浪费。

（四）发展特色产业脱贫，授人以渔稳固扶贫效果

1. 因地制宜，科学选择特色产业

一要做好顶层布局，避免同质化竞争，实施差异化、特色化发展；二要培植支柱产业。根据贫困地区自然资源和产业基础的情况，发挥资源禀赋优势，扶持兴建支柱产业，逐步形成特色产业体系；三要在各地大力扶持龙头企业；四要加强市场体系建设。积极推行订单农业、信息农业、网络农业，通过组建行业协会、培育农民经纪人和农产品营销大户等途径，多渠道、多形式与市场对接。

2. 针对问题，突出基础设施扶贫、生态扶贫

一要继续支持贫困地区的基础设施建设；二要明确扶贫先扶智，扶智先学技的观点。促进贫困地区教育事业的发展，大力发展职业教育，阻断贫困代际传递。大力培育优质教育资源，抓好教师队伍建设。大力推广先进适用技术，大力开展职业技能培训；三是抓好生态扶贫，扶贫与生态文明建设相结合、与生态宜居的乡村环境相结合，积极实施旅游开发扶贫。

3. 授人以渔，调动贫困群众积极性

目前，尽管各地教育扶贫投入大，举办培训班次很多，但因学员水平参差不齐，加之培训具有明显的速成性，使得贫困户在完成培训后难以实现致富。因此，需创新方式方法。一是要重用能人巧匠，充分发掘贫困户自身优势，身体力行来主动帮助他们解决脱贫实际问题。二是适应新产业、新业态和新技术的需要，在培训内容方面多引导学习一些从事城市基层工作的课程和技巧，帮助他们改变好高骛远的观念。

（五）科学做好“成效评估”，为精准扶贫保驾护航

1. 科学合理进行扶贫成效评估，避免层层加码和形式主义

从我们调研的情况看，基层普遍反映的在信息采集、上级求全求细求快要求下存在工作主次不分、部门要求不一、无暇应对的困难，建议省上修正部分制度，让各地各部门根据实际情况，设定信息的主次、不同部门相互协调沟通，避免多头管理造成基层过重的负担和压力，保障基层能将精力投放到贫困群众最需要的事情上去。

一是建议省上将现行的由各级扶贫移民、财政、监察、审计等部门定期不定期监督检查进一步统筹整合，避免不同部门有不同的要求，核查要么过于严苛，要么流于形式。

二是建议进行系统性、常规性地对扶贫效果进行跟踪和研判，考核更加注重基层对贫困户的项目支持和能力建设、对民众自身发展能力的培育方面。

三是避免市州县对扶贫工作的检查层层加码。扶贫效应的评估其实是系统性的工作，建议省上对这种层层加码，让基层应对不暇以至于过分流于形式的情况实施适时纠偏。

2. 科学实施“第三方评估”，为精准脱贫保驾护航

调研发现，基层对“第三方评估”的检查方式更为认可。建议省上进一步加大实施第三方评估的力度。一方面，科学合理优选第三方评估机构，选入一些与基层政府部门有密切联系并了解政府工作的单位。另一方面，尽量让第三方评估机构全程跟踪扶贫工作。敦促第三方机构做好事先、事中、事后的全过程核查工作。全程跟踪并及时提出建议。

总之，四川省的精准扶贫是全省全面建成小康社会的大事。近年来脱贫效果显著，全省上下扶贫的决心坚定、脱贫的信心坚定，众志成城打赢脱贫攻坚战的合力已经形成。但各地在推进扶贫进度时要避免出现扶贫措施简单、扶贫项目与贫困需求不匹配、忽视贫困户内生发展能力培育、扶贫重量轻质等问题。要做好贫困人口的精准识别、针对性个性化精准帮扶，不断健全制度、优化措施、创新方法，提高扶贫效率，实现精准脱贫。

注释：

1 资料来源：四川省财政厅。

2 资料来源：四川省扶贫移民局及四川省人民政府网站。

3 资料来源：四川省统计局相关年份统计年鉴整理得出。

4 资料来源：根据四川省相关年度统计年鉴及省扶贫移民局公布的数据整理得出。