

积极探索缓解相对贫困

促进共同富裕的江苏实践

卓炜 马超林

江苏省政府扶贫办公室

脱贫攻坚是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标最艰巨的任务。江苏虽然没有国定贫困县，但由于自然、历史和经济等多种原因，省内区域经济梯度发展特征比较明显，绝大多数农村低收入人口和经济薄弱村集中在苏北地区。省委省政府历来高度重视苏北地区发展，尤其是经济薄弱地区的发展和贫困群体的增收脱贫，坚持把扶贫开发作为加快苏北发展的一项战略措施。

党的十八大以来，江苏坚持把扶贫开发作为高水平全面建成小康社会的一场硬仗，以“缓解相对贫困、促进共同富裕”为主要目标，以重点县、重点片区、经济薄弱村和低收入人口“四类对象”为主攻重点，以精准扶贫、精准脱贫为基本方略，组织实施脱贫奔小康工程、脱贫致富奔小康工程和富民强村等重大扶贫行动，集中优势资源，强化政策支持，狠抓措施落实，脱贫攻坚取得决定性成效。

六个变化：党的十八大以来江苏脱贫攻坚实现了历史性跨越

江苏脱贫攻坚突出的成就，是农村建档立卡低收入人口大幅锐减。党的十八大以来，省委省政府不断加大扶贫工作力度，先后有 660 多万人（次）农村建档立卡低收入人口得到帮扶。2012 年实施脱贫奔小康工程，对低于 4000 元标准的低收入人口建档立卡、精准帮扶。到 2015 年底，411 万低收入人口整体实现 4000 元脱贫目标，这是江苏农村扶贫开发史上一个里程碑式的成就。随着绝对贫困现象消除，扶贫开发由消除绝对贫困转向“缓解相对贫困、促进共同富裕”的新阶段。2015 年底，省委省政府将扶贫标准进一步提高到 6000 元，实施脱贫致富奔小康工程。到 2018 年底，全省累计有 199.4 万低收入人口实现脱贫，2019 年如期基本完成目标任务，2020 年继续巩固提升脱贫成果，为高水平全面建成小康社会打下坚实基础。

江苏脱贫攻坚重要的突破，是经济薄弱村集体经济逐步发展壮大。在推动富民的同时，江苏始终坚持把发展村级集体经济纳入经济社会发展全局，作为稳定和完善农村基本经营制度、促进农业现代化建设、实施乡村振兴战略的重要抓手来部署推进。坚持宜农则农、宜工则工、宜商则商的原则，因地制宜探索资源开发型、资产运营型、为农服务型、异地发展型、休闲观光型“五型经济”，推动强村富民互动并进、相得益彰。全省先后有 1533 个、821 个省定经济薄弱村被列为重点帮扶对象，一大批经济薄弱村集体经济收入先后达到 15 万元、18 万元脱贫目标，很多村通过脱贫攻坚打了“翻身仗”，一跃成为新农村建设示范村。村级集体经济的发展壮大，不仅带动了当地农民增收致富，还有效加强了农村基础设施建设，改善了农民生产生活条件，进一步巩固了党在农村的执政地位和执政基础。

江苏脱贫攻坚显著的变化，是重点片区落后面貌发生根本性改变。对贫困较为集中的地区实施整体帮扶、连片开发，始于“十一五”时期对泗洪西南岗地区的帮扶，这是江苏脱贫攻坚方式的一大重要创新。“十二五”期间，省委省政府作出对重点片区实施整体帮扶的战略部署，将成子湖、黄墩湖等 6 个重点片区涉及的 14 个县、59 个乡镇、908 个村作为主战场，由省有关部门牵头制定帮扶规划，实施整体帮扶、连片开发，拉开了重点片区整体帮扶的帷幕。到 2015 年底，累计投入帮扶资金 354 亿

元，规划实施了 1269 个帮扶项目，大桥公路、大型泵站等 30 个关键工程项目全面建成达效，刘老庄、黄墩湖 2 个片区脱贫。“十三五”时期，按照“有进有出、兼顾公平、合理调整、重在精准”的原则，新增了涟沭、湖西片区，对新调整 6 个重点片区涉及的 13 个县、49 个乡镇、733 个行政村继续加大整体帮扶力度。重点片区基础设施提档升级，“内部循环、外部畅达”的交通网、“旱能灌、涝能排”的灌溉体系基本建立，农业产业结构提质增效，农村新产业新业态不断涌现，片区落后面貌彻底扭转。

江苏脱贫攻坚深切的感受，是基本公共服务水平不断提高。不愁吃、不愁穿问题在江苏已提前解决，重点是确保义务教育、基本医疗、住房安全得到保障。为确保低收入人口共享改革发展成果，“十二五”期间，连续组织实施多轮农村实事工程，加快推进公共服务“六大体系”建设，所有行政村实现通电、通公路、通公交等“七通”目标，基础设施条件明显改善，新农合、新农保、农村低保、被征地农民社保覆盖所有低收入人口，解决了 1600 多万农村居民的饮水安全问题，完成了 95%以上村庄的环境整治任务，低收入群体获得感、幸福感不断增强。

“十三五”期间，聚焦“支出型”贫困、因病致贫返贫等突出问题，通过实施低收入人口参加基本医保个人缴费财政全额代缴、大病保险降低起付线、提高报销比例、符合规定的全部纳入重特大疾病医疗救助范围和低保制度与扶贫开发无缝衔接等一系列特惠政策，逐步推动基本公共服务均等化。截止 2018 年底，全省低收入人口医疗费用个人自付比例下降 15 个百分点，城乡居民养老保险省定基础养老金标准提高到每人每月 135 元，城乡居民医保财政补助最低标准提高到每人每月 510 元，农村居民低保最低标准提高到每人每月 430 元，累计完成 5000 户以上建档立卡低收入农户危房改造任务。

江苏脱贫攻坚深刻的变革，是扶贫开发迈进法制化规范化轨道。江苏在推进脱贫攻坚实践中，始终坚持解放思想、开拓创新，坚持不懈地推进扶贫改革创新，破除体制机制障碍，建立宿迁国家扶贫改革试验区，将改革试验成果以及各地探索缓解相对贫困形成的好做法制度化，逐步纳入法制层面进行总结提升。2015 年 5 月 1 日《江苏省农村扶贫开发条例》颁布实施，对各级责任、帮扶对象、帮扶方式、保障投入、资金管理等作出了一系列规定，填补了江苏农村扶贫开发立法的空白，标志着江苏扶贫开发工作迈进法制化、规范化轨道。

江苏脱贫攻坚可贵的经验，是广大干部群众“精气神”的全面提升。党的十八大以来，江苏依据不同扶贫标准对低收入人口建档立卡，在产业、就业、金融等方面采取一系列政策措施进行帮扶，采取多劳多得、以奖代补的激励机制，引导低收入群众通过勤劳双手和顽强意志脱贫致富，增强了战胜贫困的信心和决心，增强了脱贫内生发展动力。各级“五方挂钩”单位领导、市县党政领导到挂钩经济薄弱村听民声、纾民困、解民忧，省级后方单位驻村调研累计近 2 万人次。各帮扶单位选派“第一书记”到经济薄弱地区，仅省级层面就选派了 6000 多名干部，不仅为经济薄弱地区带去了先进的生产技术、资源、理念和经营方式，也在脱贫一线培养锻炼了干部，改进了工作作风、密切了党群关系。全省扶贫领域先后涌现出一批扶贫济困、脱贫致富、甘于奉献、锐意创新的先进典型，先后有 7 人获国家脱贫攻坚奖、80 人获省级表彰。

六个坚持、六大体系：江苏在脱贫攻坚伟大实践中积累了弥足珍贵的经验

全省上下深入贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作重要论述，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，不断解放思想、开拓创新，做到“六个坚持”，建立“六大体系”，形成了一批制度成果，为东部地区缓解相对贫困提供了重要经验。

始终坚持党政主导、社会参与，建立五级书记抓扶贫、全省动员促小康的责任体系，推动政府、市场、社会协同发力，充分彰显中国特色社会主义的政治优势和制度优势。一是党政主要领导亲自挂帅。建立“省负总责、市县抓落实”的扶贫开发责任制，把扶贫开发成效纳入全省高质量发展考核体系，省市县乡村逐级签订责任状，作为党政一把手政绩考核的重要内容，明确不完成低收入人口脱贫任务，不得以县为单位宣布达小康，推动五级书记抓扶贫。二是行业部门群策群力。连续 20 多年组织省级机关、科研院校、苏南发达市县、国有企业与经济薄弱地区建立“五方挂钩”帮扶机制，省级机关单位每年投入帮扶资金不少于 20 万元，科研院校不少于 10 万元，省属企业不少于 100 万元，苏南发达县市不少于 500 万元，各后方单位有钱出钱、

有力出力、有智出智，为加快经济薄弱地区发展发挥了重要作用。这项制度在全国产生了广泛影响，成为江苏扶贫工作的品牌。目前，五方挂钩单位有 262 家，累计投入资金 109 亿元，实施帮扶项目 7000 多个。三是社会力量广泛参与。以每年开展全国“扶贫日”为契机，对全省扶贫开发取得成绩、典型经验等集中报导。每年根据不同扶贫主题印发 20 万份扶贫海报，着力营造脱贫致富光荣、扶贫济困光荣的良好氛围。组织开展经济薄弱地区扶贫成果和特色农产品展示展销、消费扶贫、“百企帮百村”等一系列活动，引导社会资金、人才、项目、政策向经济薄弱地区集聚，加快脱贫致富奔小康的步伐。

始终坚持精准扶贫、精准脱贫，建立精准识别、精准帮扶、精准管理、精准脱贫的工作体系，因村因户因人施策，帮扶到村到户到人。围绕“扶持谁”，更为严格地建立了“两公告两比对四公示”机制，即申报公告、村级评议公示、乡级审核公示、县级确认公示、异议复核公示和脱贫公告，并依据在市县乡村四级探索建立的“阳光扶贫”系统，开展数据比对和入户核对。仅 2016 年建档立卡之初，全省各级就动员组织近 16 万余名干部参与，每年又定期开展扶贫对象动态调整，做到识真贫、扶真贫。

围绕“谁来扶”，向开发式扶贫对象发放帮扶联系卡、政策口袋书，组织 33.69 万名机关党员干部开展结对帮扶，苏北明确 786 名乡镇扶贫专干，确保每个低收入农户都有一名帮扶责任人，每个经济薄弱乡镇都有一名扶贫专干，每个经济薄弱村都有一名“第一书记”。实行“一个帮扶队员驻村、一个科技特派员挂钩、一个工商企业帮扶、一个富村结对、一个主导产业带动”的“五个一”到村工作机制，推动帮扶对象、帮扶责任人和帮扶项目“三落实”，做到工作到村、帮扶到户、责任到人、措施到户。围绕“怎么扶”，落实“四个一批”。

通过扶持生产脱贫一批，建立脱贫攻坚项目库，大力发展特色种植业、养殖业和生态友好型劳动密集型加工业，培育“一村一品一店”、乡村旅游等新业态，推广扶贫车间、扶贫产业园、村社代工点等项目，促进就地就近就业；发展教育脱贫一批，大力发展经济薄弱地区教育事业，健全覆盖各级各类教育的资助政策体系，完善义务教育阶段控辍保学机制，不让建档立卡家庭学生因经济困难而失学；社会保障兜底一批，完善基本医疗保险、大病保险、医疗救助等多重医疗保障机制，加强农村低保和城乡居民养老保险、五保供养等社会保障制度的统筹衔接，织牢社会保障网；资产收益扶贫脱贫一批，对财政资金形成的项目和产权进行清理、登记，明晰扶贫资产所有权、管理主体和分红模式，收益分配到村到户。围绕“如何退”，全面落实“五签字五确认”程序，从建档立卡到兑现脱贫帮扶销账全过程，顺次做到识别人签字确认、农户签字确认、帮扶人签字确认、检查验收人签字确认，农户签字确认同意销账，有效防止低收入人口错评、漏评和脱贫人口错退、漏退。



始终坚持突出重点、聚焦关键，建立整体帮扶、连片开发的帮扶体系，大力推进基础设施、产业发展、民生事业建设，彻底扭转经济薄弱地区落后面貌。一是建立联席会议制度。为加强重点片区整体帮扶工作的统筹协调，由省四套班子办公厅和省发改委、省水利厅担任牵头部门，省有关综合部门和片区涉及市县为成员单位，每年至少召开 1 次联席会议。二是实施整体帮扶规划。坚持因地制宜，根据片区不同实际，自下而上制定整体帮扶规划，推动政策、资金、项目向重点片区集聚。

聚焦基础设施建设，强化饮水安全、交通出行、农田水利、农业综合开发、电力通信、环境保护等基础设施投入；聚焦培育特色产业，培育创建一批现代农业产业园、科技园、创业园，带动农民增收致富；聚焦发展社会事业，提升教育、社保、医疗、住房、养老基本公共服务水平。三是发力关键项目工程。以片区面临的基础设施、产业发展等难题为突破口，主攻薄弱环节，编制了重大交通、水利以及高效农业等关键工程项目，省财政安排专项资金，以加强基础设施建设突破瓶颈制约，以发展特色优势产业解决增收难题，以兴办民生社会事业阻断贫困延续，以强化基层组织建设推动薄弱村发展，着力解决制约片区发展的瓶颈问题。

始终坚持加大投入、强化支持，建立统筹整合、精准滴灌的帮扶资金使用管理体系，推行精准分配、滴灌到户，不断提高扶贫资金使用绩效。一是加大资金投入。多年来坚持把扶贫开发资金纳入财政预算，建立了以推动地方落实扶贫开发责任和任务的省级财政资金奖补机制，并以金融扶持和低收入农户能力建设等专项政策为补充。党的十八大以来，省财政安排专项扶贫资金 108 亿元用于扶贫开发，其中对低收入人口按照每人 1600 元标准安排精准帮扶资金，对省定经济薄弱村按照每村 60 万～200 万元标准安排产业发展资金，对重点片区安排重点关键工程专项资金。同时，对低收入农户实行 5 万元以下 3 年期免抵押免担保的扶贫小额贷款政策，有效缓解了低收入农户贷款难、贷款贵难题。

全省累计发放扶贫小额贷款 232 亿元，近 200 万户得益受惠。二是精准滴灌到户。整合省财政奖补资金、县级财政安排的扶贫资金、帮扶工作队的扶贫资金等，通过扶持发展增收项目、合作组织入股、企业务工补贴、购买公益岗位就业、资金入股分红、建设物业资产量化到户等多种途径落实到户到人，改大水“漫灌”为精准“滴灌”，增强资金使用的针对性和精准度。三是加强监督管理。实行以脱贫结果为导向的省财政奖补资金分配制度，完善扶贫资金分配指标体系和项目监管体系。全面推进扶贫项目入库和扶贫资金项目公告公示，全省 38 个有省定扶贫任务的县（区）全面建立帮扶项目库。大力推动资源变股权、资金变股金、农民变股民“三变”改革，将财政扶贫资金和其他涉农资金投入形成的资产登记备案、折股量化、分配到村到户，

促进扶贫资产滚动发展、农户长期收益。

始终坚持目标导向、合力帮扶，建立部门联动、统一协调的政策支撑体系，唱好大合唱、打好组合拳，为打赢精准脱贫攻坚战提供强有力的支撑保障。省各有关部门以高度的政治责任感参与精准扶贫精准脱贫，累计制定出台配套政策文件 100 余个，涵盖经济薄弱地区基础设施、产业发展、就业创业、医疗卫生、文化教育、公共服务、社会保障等重点领域，覆盖低收入群体、经济薄弱村、重点片区、革命老区等重点区域，涉及财政、金融、土地、科技、人才等支撑保障，基本形成“四梁八柱”体系框架。重点推进实施扶贫 8 个专项行动，在产业引领上，支持 12 个重点帮扶县（区）发展现代农业产业，开展农业科技创新及推广，培育特色优势产业。在就业创业上，推进建设宿迁电商就业创业扶贫示范区、徐州免费技能培训扶贫示范区、连云港就业扶贫车间扶贫示范区、淮安岗位开发援助扶贫示范区、盐城技校招生培养扶贫示范区。

在教育助力上，建立了从学前教育到研究生教育全面覆盖的学生资助政策体系，对家庭经济困难学生做到应助尽助、全面覆盖，不让建档立卡家庭学生因贫失学。在健康援助上，出台 20 个健康扶贫政策文件，涵盖疾病救治、医疗保障、体系建设、公共卫生等方面。在金融助推上，完善扶贫小额贷款政策，支持经济薄弱地区开展特色农产品价格保险、人身和财产安全保险、商业保险。在基础支撑上，深入推进苏北 6 项关键工程、4 项转移、南北共建园区和“一市一策”等重大举措，加快苏北全面小康进程，以区域发展带动扶贫开发，以扶贫开发促进区域发展。在国土支持上，探索建立重点帮扶县（区）、重点片区和黄桥茅山革命老区等经济薄弱地区城乡建设用地增减节余挂钩指标省域或市域内交易政策，将收益用于土地整治、农村基础设施和公共服务设施建设等扶贫开发工作。在企业帮村上，组织全省优秀民营企业参与帮扶省定经济薄弱村，通过签约结对、村企共建，实现企业帮村全覆盖。这些专项行动的顺利实施，为打赢脱贫攻坚战提供了重要保障。

始终坚持从严要求、强化考核，建立脱贫攻坚工作考核和督查巡查体系，确保帮扶工作扎实、脱贫结果真实，经得起实践和历史检验。制定《江苏省市县党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》，强化考核导向、目标导向，精准扶贫、精准脱贫。一是既立军令状又竖指挥棒。制定减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金、探索创新 5 大类、15 项指标，建立政策激励和工作问责机制。二是既考核“硬杠杠”又注重“软指标”。既加强精准扶贫、精准脱贫措施及减贫成效等工作的考核，也充分考虑群众的满意度和获得感。三是既正向激励又注重问题反馈。树立奖罚分明的良好导向，在对市县脱贫攻坚考核中位于先进位次的市县，在政策倾斜、资金分配上给予奖励，对督查巡查中发现的问题，直接反馈到市、县，对考核处于最后方阵的县（区），由设区市扶贫工作领导小组负责约谈，推动问题切实整改到位。

四大举措：当好缓解相对贫困促进共同富裕的实践者

打好产业扶贫与就业扶贫“主攻仗”。突出特色选产业，培育推广特色种养、果蔬苗木、林下经济、稻虾综合养殖等，大力推进“一县一业”“一村一品”。突出融合拓路径，推进一二三产业融合发展，着力打造扶贫产业发展新增长点。突出带贫建机制，推广农超对接、订单帮扶、股份合作等联结机制，引导低收入农户与现代农业有效衔接。深化南北挂钩，吸引更多的企业到经济薄弱地区投资创业。突出培训促就业，加强职业技能培训、农业技术培训和创业培训，着力发展扶贫车间、村社代工点等。对弱劳动能力低收入人口，积极开发公益性岗位帮助就业。

啃下重点对象与重点地区“硬骨头”。切实加大帮扶力度，着力攻克“坚中之坚”“难中之难”。加强教育引领，积极宣传脱贫致富先进典型，更多采取以奖代补、劳务补助等方式，让低收入群众行动起来。进一步强化帮扶举措，更好地发挥各项帮扶机制作用，为重点对象如期脱贫和重点地区加快发展提供有力保障。强化政策衔接，完善统筹协调机制，强化部门之间信息共享、标准统一、工作衔接和政策配套，真正做到“一个不少、一户不落”。

筑牢应对新增与减少返贫“防火墙”。探索建立动态监测机制，通过主动申报、入户调查等，对返贫人口特别是因病、因残、因学、因灾等支出型原因导致新增和返贫的，及时发现并按规定纳入有关产业就业扶贫、健康扶贫、社会救助、社会保障、补贴资助等给予扶持。实行“脱贫不脱帮扶政策”“扶上马，送一程”，防止“政策断崖”。加强扶贫开发与低保制度的有效

衔接，防止工作出现“盲区”。积极推进扶贫资产折股量化，健全扶贫资产收益分配机制，促进低收入农户长期受益。

跑好脱贫攻坚与乡村振兴“接力赛”。把打赢脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略优先任务，用乡村振兴的措施巩固脱贫成果。注重发挥财政资金引导作用，推动更多要素倾斜支持，优先解决好低收入人口的危房改造，保持集中居住后农民群众合理的生产半径、就业半径。鼓励结合小城镇和新型农村社区建设，发展物业经济，开展多种形式的农业适度规模经营，着力壮大村级集体经济。将收入水平略高于建档立卡的边缘人口、集体经济收入水平较低边缘村缺乏政策支持问题，纳入脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的视角，谋划和研究管长远的扶持发展措施。