

# 多类型重叠区域脱贫攻坚面临的困境与破解

## ——以四川省雅安市为例

高杰<sup>1</sup>

**【摘要】**多类型重叠区域是复杂自然条件和多元社会文化环境共同作用下形成的特殊区域。此类区域的脱贫攻坚往往面临更多现实制约和矛盾困境，脱贫难度大、返贫风险高，如何实现这些地区的可持续脱贫是脱贫攻坚战略的重要任务之一。四川省雅安市是典型的“五区合一”多类型重叠区域，在脱贫攻坚过程中，雅安市在准确研判自身贫困特征和资源条件的基础上，发挥多类型重叠区域独特优势，通过构建脱贫攻坚工作推进“四大机制”，有效破解了脱贫攻坚面临的复杂难题，探索了稳定脱贫和持续发展的可行路径和重要经验，为全国相似地区的脱贫攻坚提供了重要借鉴。

**【关键词】**多类型重叠区域 脱贫攻坚

**【中图分类号】**F304.8**【文献标识码】**A**【文章编号】**1003—7470(2020)—07—0063(07)

多类型重叠区域是复杂自然条件和多元社会文化环境共同作用下形成的特殊区域，此类区域往往地处区域交汇地带，自然地理条件复杂多样，不同类型的社会文化相互冲突、互相影响。从贫困表现上看，多类型重叠区域的贫困分布多呈“插花式”与“整体性”并存特征；从致贫原因上讲，此类地区往往存在相互作用的多种致贫因素，呈“贫困陷阱”特征。在我国，仍有许多区域具备偏远山区、民族地区、生态脆弱区等多类型重叠特征，必须在脱贫攻坚决胜期有效破解此类地区面临的多重制约，如期实现脱贫摘帽目标。作为典型的多类型重叠区域，雅安市在准确研判自身贫困特征和资源条件的基础上，探索了多类型重叠区域稳定脱贫和持续发展的可行路径和重要经验，为全国相似地区的脱贫攻坚提供了重要借鉴。

### 一、多类型重叠区域脱贫攻坚面临的多重制约

在自然地理、民族文化等多重因素的叠加影响下，多类型重叠区域的贫困问题具有复杂性，脱贫攻坚面临着多重挑战，扶贫工作需破解的现实问题更加复杂。

#### 1. “插花式”贫困与整体性贫困问题交织

多类型叠加地区往往面临复杂的地理条件和频发的自然灾害，同时还存在民族过渡带的人口流动与文化冲突问题，这些综合原因导致该区域存在多种致贫返贫因素。<sup>[1]</sup>以雅安市为例，2014年，雅安市精准识别出建档立卡贫困人口9.4万人，贫困发生率8.3%，贫困发生率虽低于集中连片特困地区，但是由于地区发展差异较大，贫困人口分布不均衡，部分地区呈现显著的“插花式”贫困特征，部分地区则呈现整体性贫困特征，如汉源县古路村的贫困发生率高达43.7%。“插花式”贫困和整体性贫困的分布特征、致贫原因与贫困治理手段均存在较大差异，作为片区外贫困地区，在外部帮扶政策和资源相对较少的情况下，如何针对不同贫困特征精准施策是对地区贫困治理能力的巨大考验。

---

<sup>1</sup>**基金项目：**国家社会科学基金项目“凉山彝区区域性整体贫困与精准施策研究”（编号：16CMZ022）的阶段性研究成果。  
**作者简介：**高杰 博士后 四川省社会科学院与西南财经大学联合博士后科研工作站 四川成都 610072

## 2. 地区建设任务与脱贫攻坚任务重叠

多类型重叠区域大多地处偏远，社会经济发展滞后，自然灾害影响较大，因此，此类地区同时面临着地区整体建设发展与脱贫攻坚的双重任务。如“5·12”汶川地震、“4·20”雅安地震中，大部分灾区同时也是区位条件差、自然环境恶劣的中高山贫困地区，这些区域的发展基础本就偏弱，地震灾害又造成了生产生活设施和居民家庭财产的重大损失，进一步削弱了地区社会经济发展的基础和能力。在此背景下，要实现贫困地区的稳定脱贫和持续发展，不仅要通过精准识别和精准帮扶实现贫困农户的精准脱贫，而且要同步推进基础设施、城乡建设、产业发展等灾后重建项目，修复并强化地区社会经济发展基础和能力。地区社会经济整体发展与脱贫攻坚在战略时期、施策对象、目标任务上具有重叠性，但是在政策内容、施策方式等方面又具有差异性，双重任务的同步推进也使脱贫攻坚工作面临双重压力。

## 3. 发展能力不足对脱贫持续性的挑战

多类型重叠区域往往具有相对丰裕的自然资源、相对较好的区位条件和产业基础，但同时也面临地理条件多样、地质灾害频发、民族问题复杂等发展制约。既定资源禀赋条件决定了这些地区的贫困分布呈现“插花式”与整体性并存的特征，而两种类型分布的贫困人口均面临较为严重的发展能力不足问题：一方面，呈现“插花式”贫困的乡村经济基础相对较好，剩余贫困人口多为因病因残致贫，缺少持续脱贫必须的劳动力要素；另一方面，整体性贫困地区多为中高山区村，除因病因残致贫外，还面临着区位偏远、地质灾害、市场机会不足等多种发展制约，家庭生计呈现较为严重的脆弱性。<sup>[2]</sup>总体而言，两类贫困群体普遍存在发展能力不足的问题，在完成脱贫摘帽后，贫困群体仍面临着多种返贫风险的威胁，要实现可持续脱贫就必须寻求到能够增强贫困群体发展能力、构建家庭稳定生计来源结构的脱贫攻坚路径。

## 4. 与乡村振兴战略衔接存在现实阻碍

对于内部发展存在较大差异的地区而言，既要解决贫困人口的温饱和增收问题，又要实现乡村的发展和整体提升，在政策执行过程中面临的对接与协调问题更为严峻：脱贫攻坚政策具有显著的福利性特征，重视对贫困群体生活条件的改善和发展机会的赋予，因此更关注于解决住房、养老、就医等问题，对改善乡村生产条件的投入相对较少；乡村振兴政策强调政策的整体性和效率性，需要对乡村生产性基础设施政策和人居环境进行大规模改造提升。因此，脱贫攻坚战略与乡村振兴战略间存在政策的精准性与整体性、福利性与效率性的矛盾。<sup>[3]</sup>如何与乡村振兴战略对乡村经济、社会全面提升目标实现有效对接是脱贫攻坚收官期必须要破解的关键问题。

# 二、破解脱贫攻坚多重制约的地方实践——以四川省雅安市为例

雅安市地处四川盆地西缘中高山区，位于青藏高原向成都平原过渡的地质构造断裂带，同时也是藏彝走廊中多民族融合和过渡的重要节点，具备界域山区、革命老区、民族地区、生态脆弱区和地震灾区“五区合一”的多类型重叠区域特征。为破解多类型贫困地区脱贫攻坚面临的现实压力，顺利完成精准扶贫战略目标，雅安市以高位部署和灵活施策构建起符合地区贫困实际的政策实施机制，以灾后重建与脱贫攻坚两类战略资源的对接构建了乡村脱贫和持续发展的要素保障，以群团中心为载体实现社会组织协同、以动态监测和预警响应为核心构建了返贫风险提示机制，以精准扶贫与乡村振兴战略的结合构建了乡村持续发展的战略保障，雅安市的实践探索对于相似地区破解脱贫攻坚面临的现实问题具有重要的借鉴价值。

## 1. 构建“高位部署+灵活施策”的扶贫政策推进机制

针对多类型重叠区域“插花式”与整体性贫困并存的现实情况，雅安市在做好脱贫攻坚总体制度设计的基础上，鼓励引导各县（区）积极探索符合自身情况的政策实施方式，在精准瞄准、精准帮扶、精准脱贫的同时有效提高了政策的实施效率。

为满足贫困群体实际需求，把帮扶政策精准落实到贫困群体，让帮扶资源真正发挥扶贫济困的作用，雅安市探索建立了以贫困群体实际需求为导向的帮扶项目运行机制。以解决自发搬迁人口的贫困问题为例，由于地处汉彝民族过渡地区，雅安市成为部分凉山自发搬迁人口的重要迁入地，面临着解决 44 户 249 名凉山自发搬迁贫困人口的特殊问题。针对这一群体身份的特殊性和贫困问题的复杂性，雅安市鼓励各地在实施常规帮扶举措的同时，采取灵活多样的帮扶方式。如在凉山自发搬迁贫困人口最多的天全县兴业乡，为解决搬迁人口无户口证明而无法享受医疗、低保、教育等政策的问题，地方政府采取了办理虚拟身份证的方式，通过与市、县政府和相关部门协调，为无户口的贫困人口提供虚拟身份证，使其能够在迁入地享受就医、就学、就业等政策。针对凉山自发搬迁贫困人口与本地居民在生活习惯、思想观念等方面的差异和隔阂，兴业乡创新实施汉彝联络员制度，在彝族同胞聚居的村落设置彝族联络员岗位，让凉山移民参与村级事务。为解决彝族移民与本地居民沟通不畅的问题，组建了彝族帮扶服务队，并在火把节、端午节等重要节日开展“汉彝一家亲”活动，减少文化隔阂，以文化交流等柔性方式促进民族间理解与融合。

## 2. 构建“灾后重建+脱贫攻坚”的帮扶资源整合机制

作为“4.20”芦山地震重灾区，雅安市同时面临着恢复重建与脱贫奔康的两大历史任务。由于灾后恢复重建窗口期与脱贫奔康时间表重叠，为深入落实省委关于“灾后重建帮扶一批”的要求，高效有序地完成两大任务，雅安市把灾后重建作为脱贫攻坚的突破口，积极探索灾后重建与脱贫攻坚两大战略的结合方式和对接路径。

在脱贫攻坚过程中，雅安市利用灾后社会经济重建的政策契机，依托优势资源，精准配置扶贫资源，制定了茶叶、果蔬、中药材等特色优势产业转型升级和产业扶贫专项实施意见，与灾后产业重建规划相结合，实现产业重建与产业扶贫的有机结合。如中国扶贫基金会与雅安市政府合作，在宝兴县打造戴维新村、雪山村等特色旅游村，社会组织负责帮助当地居民建立合作社并进行相关培训，政府围绕项目建设进行交通等基础设施建设，通过资源整合和优化配置，实现乡村灾后重建、产业发展与贫困人口增收的多重目标。

## 3. 构建“动态监测+预警响应”的返贫风险保障机制

为及时掌握全市已脱贫户和非贫困户的返贫风险，雅安市建立了贫困户动态监测和返贫风险预警响应机制，有效抑制了返贫风险，实现了全市贫困户持续稳定脱贫。

根据贫困群体实际情况，雅安市构建了以动态监测和预警响应为核心的脱贫攻坚保障机制：一方面，建立分类监测标准。为抑制返贫风险、实现高质量稳定脱贫，雅安市按照收入标准对全市已脱贫的贫困人口进行了监测标准划分，按照“一般监测户、重点监测户、边缘脱贫户”三类标准，分类监测、精准管理。其中，人均年纯收入稳定在 5000 元以上的为一般监测户，人均年纯收入稳定在 4000~5000 元的为重点监测户，人均年纯收入在 3600~4000 元的为边缘脱贫户。另一方面，建立动态监测机制。在对贫困户按照监测标准分类后，雅安市还针对不同类型贫困户实施了不同的监测方式和帮扶举措：对一般监测户采取关键风险监测，重点关注重大突发性事件对脱贫稳定性的影响，帮扶方式主要是继续保持既有教育、医疗、退耕还林等帮扶政策不变；对重点监测户采取收入稳定监测，重点关注家庭收入的动态变化情况，在给予既有帮扶政策的同时，还通过务工奖补、产业发展奖补、低保等政策为其提供稳定的收入来源；对边缘脱贫户采取全方位监测，对家庭收入、支出、思想意识等方面进行常态化监测和反馈，在帮扶方式上，除了保持既有政策之外，根据家庭实际情况给予特殊帮扶，如对大病致贫户给予医疗救助，对因学致贫户加强结对帮扶，对人居环境较差户给予资金帮扶，对就业困难户给予公益性岗位安置等。

## 4. 构建“精准扶贫+乡村振兴”的战略有机衔接机制

在扶贫开发的基础上接续乡村振兴战略不仅是高质量持续脱贫的重要路径，更是实现贫困村向小康村转变的重要保障。为了实现两大战略的有机衔接，雅安市在聚焦贫困人口“两不愁、三保障”脱贫目标的基础上，根据乡村振兴战略对扶贫战略的

部分政策内容、实施方式进行适度调整，为贫困地区实施乡村振兴战略奠定良好的基础。

雅安市把发展扶贫产业作为完善农产品产业链的重要抓手，围绕“蒙顶山茶”“汉源花椒”“石棉黄果柑”等本地特色优质产品推进扶贫产业，以扶贫产业项目补齐产业链短板环节，通过基地建设、品牌培育、加工销售环节完善推动优势产业实现全产业链发展。同时，推动贫困人口增收与集体经济发展同步。对于因个体能力不足而致贫的农户而言，农村集体经济组织的发展壮大能够通过集体成员间的互助合作弥补自我发展能力的缺失，从而实现脱贫和持续增收。为此，雅安市将拓展贫困农户收入渠道与农村集体经济发展壮大相结合，积极创新集体资产运行机制，探索集体资产的高效利用模式，如由集体经济组织进行土地收储，建立村级“土地银行”，通过打包托管、自主经营、入股经营、合作经营等多种经营方式，实现集体土地增值。围绕特色优势产业拓展集体经济组织服务职能，由集体经济组织提供社会化服务，在增加集体收入的同时破解了乡村社会化服务供给不足问题。

### 三、多类型重叠区域脱贫攻坚的基本认识

多类型重叠区域存在自然社会等多重制约，脱贫攻坚战略推进需要破解更加复杂的问题和矛盾。基于雅安市的创新实践，可以总结出关于多类型重叠区域推进脱贫攻坚战略的几点启示和基本认识。

#### 1. 精准瞄准与灵活施策结合是多类型重叠区域推进脱贫攻坚的有效方式

在多类型重叠区域，贫困分布大多兼具“插花式”贫困和整体性贫困双重特征。两种不同类型的贫困问题在致贫原因、贫困表征及脱贫路径上均存在一定差异，破解“插花式”贫困需要精准地因户施策，针对贫困户特殊问题实施帮扶举措，防止帮扶资源“精英俘获”的问题出现。但是，在呈现整体性贫困问题的乡村，由于农户家庭经济水平相似，临界贫困户较多，过于强调精准到户会造成贫困户与非贫困户的独立，使贫困户被视为乡村“特殊利益群体”，与乡土社会割裂。因此，如何在脱贫攻坚战略中有效破解两类不同的贫困问题是多类型重叠区域在政策实施中面临的重要问题。针对这一问题，雅安市构建了兼顾精准性与灵活性的政策实施机制，在确保不偏离精准原则的前提下，根据地区实际情况灵活实施各项政策举措。如在贫困人口较少、贫困呈“插花式”分布的乡村，根据贫困农户多因病因残致贫这一实际情况，通过建立贫困家庭学生资助政策体系、深入开展健康扶贫“五大行动”、全面实施兜底保障以及大力推进住房安全建设等政策举措，将帮扶资源精准投向贫困户。在呈现整体性贫困特征的乡村，雅安市并没有盲目强调扶贫资源“到户”“到人”，而是鼓励各地根据实际情况灵活探索精准扶贫的具体实现形式。在汉源县古路村，由于地理位置和自然条件的限制，全村呈典型的整体性贫困特征，针对这一情况，古路村没有简单将帮扶资源投入到贫困户，而是在聚焦贫困户“两不愁、三保障”的基础上将全面完善乡村基础设施和公共服务、发展特色产业作为脱贫的重点内容，走出了一条“基础设施大改变、公共服务大提升、特色产业大融合”的乡村整体脱贫之路。

雅安市脱贫攻坚的实践证明，在扶贫政策制定和实施过程中，应当充分考虑地区贫困问题的实际情况，准确判断不同贫困类型和特征，真正实现精准施策、精准脱贫。对于多类型重叠区域而言，贫困类型更加多样、贫困问题更加复杂，必须在符合精准性原则的前提下，根据地区贫困实际情况对政策进行灵活调整和实施。在“插花式”贫困地区，瞄准到户、帮扶到户、资源投入到户能够高效实现个体贫困户脱贫摘帽。但在整体性贫困地区，就必须考虑贫困户与非贫困户、贫困村与非贫困村之间的利益均衡，必须考虑地区整体发展问题。在脱贫攻坚战略中，雅安市以高位部署为组织保障、以灵活施策为推进路径，探索了与多类型重叠区域贫困特征相符合的施策方式，允许基层政府因地制宜地进行适度政策调整，同时适度扩大扶贫政策惠及范围，并通过统一规划、合理布局，建立贫困村与周边非贫困村产业协同发展机制，围绕产业规划统筹安排基础设施建设、技术支持、金融支持等项目。<sup>[4]</sup>

#### 2. 政府引导与多元组织协同是多类型重叠区域推进脱贫攻坚战略的有力支撑

作为多类型重叠区域，雅安市面临着脱贫攻坚与灾后重建多元化目标体系和多方主体的共同参与，这就要求脱贫攻坚必须

形成一个系统化的治理网络结构和治理运行机制，即在多元目标体系的指引下，通过治理机制和传导机制将政府、市场、社会组织、贫困人口等多方主体加以整合，并吸纳一切可利用资源投入脱贫行动，实现贫困治理的多元化和高效化。雅安市政府充分发挥制度设计和服务引领作用，制定了一整套推进脱贫攻坚的政策规范和实施细则，为各类主体参与扶贫工作提供了行为指导。在此基础上，为有效利用社会组织、企业投入的资源，让参与灾后重建的各类组织能够继续参与脱贫攻坚工作，雅安市政府成立了群团组织社会服务中心，为各类组织参与雅安市社会发展提供了制度化、规范化、系统化的服务。通过建立政府服务平台，雅安市不仅改变了过去由于参与主体较多造成的管理混乱、资源重复投入等问题，而且通过创新建立项目供需对接机制实现了政府与社会组织、政府与帮扶企业之间的平等协作，政府可以通过项目平台发布扶贫服务项目，社会组织或企业可以通过公开平等的程序获得服务主体资格，既能够发挥各类组织的服务优势，又使扶贫资源得到了更加专业、高效的利用。如雅安市政府与中国扶贫基金会合作开展的“电商扶贫”模式，就采取了购买中国扶贫基金会所属的“善品公社”提供专业服务的模式，有效提升了雅安黄果柑、猕猴桃等特色产品的品质和品牌价值，带动贫困户实现大幅增收。

雅安市脱贫攻坚实践的重要启示在于，有效的扶贫政策要能够实现政府扶贫政策与外部帮扶资源的整合“嵌入”，发挥多类型扶贫主体和多渠道扶贫投入的协同。雅安市以贫困农户增收和贫困乡村发展为原则，通过政府服务引领让多元组织间建立起运作良好的互动关系，以群团中心为平台、以项目库为载体，建立合作机制，让行政机制和市场机制同时发挥作用，理顺多元组织共同参与脱贫攻坚的行动逻辑。雅安经验证明，要合理界定政府、市场与社会组织的职能边界，充分发挥不同主体的作用，形成多主体互动式运作机制，把社会组织、企业等多类型扶贫主体纳入到政府减贫的政策框架中，进一步增进政府与社会组织和企业在扶贫领域的跨部门协作，从而建构起政府主导、社会协同的“大扶贫”格局。

### 3. 资源注入与要素激活同步是多类型重叠区域推进脱贫攻坚的关键内容

在脱贫攻坚工作中，雅安市充分利用大量帮扶资源注入贫困乡村的外部契机，在推动乡村资源向资产转变的同时，积极构建外部资源与乡村资源有机结合的体制机制，不仅有效盘活了乡村“沉睡的资产”，而且使乡村资源能够在更大空间、更深层次上实现优化配置，从而释放更多改革红利，为乡村产业兴旺、生活富裕提供了要素支撑。如荣经县以金融扶贫为契机，与农村信用合作联社合作，在为符合条件的贫困户提供小额贷款的同时，还探索了“金融机构+企业+集体经济组织+贫困户”的利益连接模式，由金融机构提供信贷支持，企业与集体经济组织建立长期合作关系，共同开发乡村特色资源，形成乡村发展和贫困增收的内在动力。由信用联社以扶贫小额贷款、企业贷款等形式支持雅安市一民农业科技有限公司与烈太乡虎岗村合作开发天然矿泉水产业、支持荣经县塔山有限责任公司在建乐村和大坪村建立茶叶生产基地，与当地居民共同开发茶叶种植产业，形成了外部资金注入与乡村要素、特色资源激活联动发展的脱贫攻坚道路。

雅安市脱贫实践的重要经验是，精准扶贫不仅仅是各种帮扶资源向贫困地区、贫困群体的简单堆积，而是通过外部资源的注入激活乡村自我发展能力的过程，是贫困地区借助外部条件、开发自身资源进而摆脱贫困的关键机遇。<sup>[5]</sup>而贫困地区要把握并充分利用这一机会的关键在于通过有效的改革措施形成外部帮扶资源与乡村要素禀赋的结合机制，从而形成各贫困地区的后发优势。

### 4. 机会拓展与能力提升融合是多类型重叠区域推进脱贫攻坚的核心要义

机会赋予与能力提升是贫困群体持续脱贫的两个根本性因素，也是我国扶贫攻坚工作的核心要义。在以雅安市为代表的多类型重叠区域，由于贫困乡村大多区位偏远，加之贫困者个体往往缺少参与经济发展的必要能力，导致这些地区往往面临机会与能力双重缺失的困境。在市场体制不断完善的过程中，贫困群体必须获得更多经济机会，同时以多种方式提升自身发展能力。精准扶贫战略实施以来，国家通过政策引导和特惠性资源投入，以对口帮扶、产业建设等方式为贫困地区创造了许多外部机会，同时也以农民培训、金融技术支持等方式提升贫困人口能力。但现实问题在于，机会拓展与能力提升往往出现脱节，有机会而无把握机会的能力，有能力而无实现能力的机会成为困扰许多地区脱贫攻坚工作的难题。<sup>[6]</sup>

针对机会与能力的制约，雅安市在深入把握贫困地区现实问题和机会能力辩证关系的基础上，通过脱贫政策内容和施策方式的设计，为机会创造与能力提升创造契合点。为使缺少能力的贫困户获得同等的发展机会、分享扶贫项目带来的收益，雅安市探索创新了灵活多样的贫困户参与机制，以土地、贷款资金、劳务入股的方式与新型经营主体建立合作关系，间接参与扶贫项目运行等。同时，制定产业规划，引导合作社、龙头企业等为贫困农户提供资金、技术支持，并与贫困农户建立多种形式的利益联结方式，以“共营共享”实现了机会拓展与能力提升的协同。实践证明，机会拓展与能力提升的同步推进是实现乡村社会经济持续发展、带动贫困人口持续脱贫的根本保障。脱贫攻坚战略的实施不仅向贫困地区注入了帮扶资源，而且为地区发展提供了市场机会。因此，要让贫困者在获得基本帮扶的同时也得到充分的参与条件和能力，从而实现外部机会赋予与自我能力提升的对接。

#### 5. 精准扶贫与乡村振兴衔接是多类型重叠区域推进脱贫攻坚的重要方向

对贫困地区而言，在脱贫攻坚基础上接续乡村振兴战略不仅是高质量稳定脱贫的重要路径，更是贫困地区全面实现乡村振兴目标的重要制度保障。以雅安市为代表的片区外贫困地区，其贫困问题相对较轻，乡村发展基础相对较好，更加具备在实现脱贫攻坚的同时推进乡村振兴的基础和条件。因此，在脱贫攻坚过程中，雅安市瞄准乡村振兴战略目标，积极推动两大战略衔接，如将扶贫产业发展纳入乡村产业整体规划，立足全市乡村产业整体规划和预期目标实施扶贫产业项目；通过脱贫攻坚战略培养基层干部和乡村精英，助力乡村人才振兴等。

雅安市在脱贫攻坚战略实施中的一系列创新证明，精准扶贫与乡村振兴两大战略在战略目标、实施对象和实施方式方面具有一致性，二者不是非此即彼的排斥关系，而是相互促进的协同关系。通过在贫困地区实施脱贫攻坚战略，就是要补齐这些地区的发展短板，为乡村全面振兴构筑基础，通过帮扶资源的投入、帮扶政策的实施、帮扶力量的进入，激发贫困乡村内生发展动能，实现贫困乡村产业、人才、文化、生态、组织的全面振兴。

### 四、多类型重叠区域推进脱贫攻坚的对策建议

雅安的做法和经验对相似地区实施扶贫工作具有重要启示，在脱贫攻坚决胜期，要进一步完善扶贫政策，确保多类型重叠区域实现稳定脱贫。

#### 1. 加大对片区外特殊类型贫困地区的关注

要更加关注地处山区、民族地区、生态脆弱区等特殊区域贫困乡村的脱贫和巩固问题，加强工作指导力度、加大政策倾斜力度，加大对享受少数民族待遇县和地处中高山民族地区的政策倾斜和资金扶持力度。参照财政扶贫资金“四到县”制度，出台明确的“片区外”扶贫项目资金整合指导意见和实施办法，扩大统筹整合使用财政涉农资金政策的范围，解决脱贫攻坚后期地方财力投入不足的问题。<sup>[7]</sup>

#### 2. 建立社会资源吸纳整合机制

积极寻求多方社会力量参与脱贫攻坚及成果巩固工作中来，拓展汇聚社会资源、组织动员的形式和途径，借助信息时代多种渠道广泛号召、征集、吸纳社会力量参与扶贫工作。建立多元组织整合机制，通过建立资源信息库、项目数据库等准确把握参与扶贫工作的社会组织、企业等信息及能够提供的帮扶资源，通过项目数据库匹配精准对接帮扶资源与贫困者实际需求。<sup>[8]</sup>以项目为载体，鼓励多组织协同参与，充分发挥多方组织专业化优势，形成信息共享、资源整合、优势互补的全方位“大扶贫”格局。

#### 3. 推动脱贫攻坚与乡村振兴战略的有机衔接

---

将特惠性扶贫政策转变为普惠性的民生政策，弱化贫困户和非贫困户间基本公共服务的差异。整合支农资金，参照贫困村产业发展周转金方式建立乡村产业振兴基金。继续发挥小额信贷对于个体农户的资金支持作用，将贫困户小额信贷政策调整拓展为乡村振兴小额信贷政策等。

#### 4. 引导贫困乡村集体经济组织发展壮大

支持集体经济组织发展生产性服务业，赋予集体经济组织直接承接小微型基础设施建设的资格，拓展政府购买集体经济组织公共服务的范围。推动集体经济组织跨区域合作。以农村股份合作社联合社或土地股份合作社联合社的组织形式实现对多村资源的有效整合，形成“弱弱抱团”或“强弱互补”的发展格局。

#### 参考文献：

[1]汪三贵，匡远配. 贫困区域收敛与新时期扶贫开发研究[J]. 湖湘论坛，2012, (02).

[2]左停，徐加玉，李卓. 摆脱贫困之“困”：深度贫困地区基本公共服务减贫路径[J]. 南京农业大学学报（社会科学版），2018, (03).

[3]李小云. 冲破“贫困陷阱”：深度贫困地区的脱贫攻坚[J]. 人民论坛. 学术前沿，2018, (08).

[4]郭晓鸣，高杰. 以模式创新推动深度贫困地区脱贫攻坚[N]. 光明日报（理论版），2019-02-25.

[5]邢薇，王国勇. 贫困地区加快实现城乡融合发展的优化路径[J]. 农村经济，2019, (08).

[6]雅安：探索高质量脱贫之路确保全面脱贫户户奔康[N]. 四川农村日报，2019-01-15.

[7]张涛，张琦. 新中国 70 年易地扶贫搬迁的就业减贫历程回顾及展望[J]. 农村经济，2020, (01).

[8]何毅，蒋立华. 产业扶贫场域内精英俘获的两重向度[J]. 农村经济，2019, (11).