科研要报

2018 年第 8 期(总第 112 期)

辽宁省财政科学研究所
辽 宁 省 财 政 学 会

2018 年 12 月 15 日

●范　梅　多维贫困视角下提高辽宁脱贫能力研究

——以宽甸县为例

减贫和消除贫困是社会各界共同关注的重大课题。伴随我国“精准扶贫”策略的正式提出与实施，我国已经进入“精准扶贫”的攻坚拔寨时期，原有扶贫思路与路径必须实施创新与改进。提高脱贫能力成为目前辽宁省多维贫困视角下“精准扶贫”向“精准脱贫”转变的重要途径。本文在辽宁省丹东市宽甸满族自治县调研数据基础上，对其提高脱贫能力进行研究。宽甸县脱贫攻坚中的现状及表现主要包括贫困户的精准识别、对于短期内的帮扶政绩考核过于重视、贫困人员对扶贫政策具有高度依赖型、缺乏对新产业可持续发展的绩效跟踪、特殊人员的脱贫方式单一等。而贫困原因多维化，包括因病、因残、缺资金、缺技术等。本文重点阐述多维贫困视角下的脱贫攻坚难题,侧重从脱贫能力建设角度提出如何实现精准扶贫目标，提出了多维贫困视角下提高辽宁脱贫能力的对策建议，即校准精准扶贫观念，吸引精英人才从事农业生产，高度重视一二三产业发展的融合性，发挥收入保障兜底制度的作用等。

多维贫困视角下提高辽宁脱贫能力研究*

——以宽甸县为例

辽东学院　苑　梅

2018 年是丹东市脱贫攻坚决胜之年，全市共计贫困人口 1.2 万人，其中 80%集中在宽甸县。宽甸县是辽宁省丹东市脱贫攻坚的主战场。截至目前，宽甸下辖 20 个镇，2 个乡，占地面积 6193.7 平方公里，边境线长 216.5 公里。2017 年底，全县共计 10547 名贫困人口脱贫，37 个贫困村销号。2018 年，全县共计 35 个贫困村，10438 名贫困人口。

一、宽甸县脱贫攻坚中的现状及问题

(一)贫困户纳入过于重视精准识别的填表造册

在几轮贫困精准识别中，各驻村干部和帮扶干部通过走访进行摸底和动态更新，形成全面细致的数据库，再结合“精准扶贫信息服务平台”对贫困信息进行分析。为完成贫困的精准识别，多数干部把精力用于走访、询问、登记、识别、判断等五个步骤，然后进行数据输入和计算，以表册等形式进行备案。但是，贫困的精准识别并不应该是过分的填表造册。例如，通过询问人均纯收入只能得到模糊的贫困范围，这种单纯的数学方法具有绝对的划分作用，但是却没有达到精准识别的目标。因为精准识别了 5 轮产生了一些寻租行为，单纯通过人均纯收入很难判断谁是贫困户。因此，过于重视识别率而提高了行政成本，将必然导致精准识别结果的偏离，即众多懒汉、关系户等都被纳入贫困户范围。更值得一提的是，那些贫困人口的表册被反复用来进行数据分析，让精准扶贫政策变得有数据支撑。但是，如果精准识别贫困户的环节出了问题，那么其扶贫政策的结果也会出问题。

(二)对于短期内的帮扶政绩考核过于重视

1.基层疲于应对定期不定期的考核

实际上，多数驻村帮扶干部和基层干部都具有良好的责任心进行扶

*本文系 2017 年辽宁省财政科研基金项目(17C036)相关成果。

贫工作，但是基层政府向上对着无数个监督和管理部门，也就是说基层的执政目标远不止一个，但是每一个目标都需要考核，于是基层政府和基层干部的工作模式往往是“5+2”、“白加黑”，各种暗访、明访挤占了基层帮扶干部的太多时间，导致其缺乏时间进行帮扶工作的梳理、学习、思考和谋发展。目前，多数基层帮扶干部除了疲于应付上级检查外，较少用专门的时间去走访、深挖贫困户的贫困原因及脱贫对策，将政绩工程放在首位，例如，村子接收到什么项目、多少捐赠、修几条公路等一并作为脱贫指标来考察，并未立足独特优势、生态禀赋，集中优势脱贫。

2.政府部门过于重视政绩

宽甸县的精准扶贫措施较多，例如总计扶贫脱贫 10500 人，其中产业扶持、就业扶持、享受教育扶贫、享受卫生医疗扶贫、社会保障、移民和住房翻建等分别为 7220 人、650 人、150 人、220 人、1310 人和 950 人，分别占脱贫人数的 68.76%、6.19%、1.43%、2.10%、12.48%和 9.05%。其中，占比较大的是产业扶持。但是经作者走访发现，部分地区基层干部简单化理解和机械化执行上级部门的指导意见，并没有细细体察贫困户的前庭后院，没有深入了解贫困户家庭的真正贫困根源，较少提出具有可持续发展的产业扶持方案，一定程度上政绩工程和面子工程仍然存在。从全县的贫困原因来看，主要是学历程度较低、无劳动能力、因残、缺技术等。基层帮扶干部应灵活掌握省、市、县下发的各种指导性意见，将老人养老、孩子教育等贫困原因进行细细核查，并借助专家、学者以及邻居等的帮助进行分析，寻找适合每个贫困家庭或贫困人员的劳务输出、产业致富等的发展措施。

(三)贫困人员对扶贫政策具有高度依赖性

1.贫困人员的主动脱贫意识缺乏

贫困人口的主要致贫原因是多种多样的，其中比较重要的一条是“等”、“靠”、“要”思想严重。宽甸县毛甸子镇某村，非贫困户养羊需要雇佣放羊人，如果每天给 80 元-100 元工资，贫困人员嫌弃工资太低而选择继续游手好闲，与此同时，养羊人也不愿意雇佣贫困人员，经过调研发现，其原因为身体健康的贫困人员普遍存在馋懒奸猾的特点，养羊人宁肯使用同样的工资水平雇佣健康且能够吃苦耐劳的非贫困户，也不愿意出于道义准则雇佣贫困户。

2.贫困人员的技术学习能力欠缺

在宽甸县非农就业机会极其缺乏的条件下，多数青壮年劳动力大量向城镇与非农产业地区转移，老人、妇女和儿童被留在农村，其对新技

术的掌握能力非常有限。同时，那些外出打工的青壮年尤其是新生代农民工文化程度低，其所得务工收入月薪大多维持在 2000 元到 3500 元之间，难以使得整个家庭的平均人均收入上升到贫困线标准以上，加之农业收入较低，出现辍学外出务工的恶性循环，更无法学习新的从事农业工作的劳动技术。

3.贫困人员接受新产业的观念淡薄

宽甸县多数农业生产以自给自足为主，农产品的商品化程度较低。2018 年 3-5 月，作者赴宽甸县调研发现，被调查贫困农民的人均收入为 1000-3000 元，比全国农村居民人均可支配收入 13432 元低 10000-12000 元；收入构成排在前位的主要是户均补贴收入，而经营性收入比例非常低。不少贫困人员试图通过财政兜底、农业补贴等，提高自己或家庭的收入，并且把类似的各种补贴作为一种重要的收入来源，一定程度上的确缓解了贫困程度。据分析，贫困户对扶贫政策的依赖行为和依赖心理造成其对收入的过度依赖，进而接受新产业的观念淡薄。

(四)缺乏对产业扶贫可持续发展的绩效跟踪

1.对产业扶贫的绩效性监督缺乏，后续跟踪脱节

从贫困规模看，辽宁省丹东市的贫困人口主要集中于宽甸县。在宽甸县的 20 个乡镇中，红石镇、灌水镇等的贫困发生率最高。据全县脱贫攻坚工作会议(2018 年 3 月 22 日)显示，产业扶贫中形成了优势农业产业、光伏发电产业，旅游产业等。其中，林果业、养殖业、中药材、种植业等产业发展势头并不强劲，并且产业持续带动能力有待加强，个别贫困户缺少可持续产业，发展的连续性不够，存在返贫的可能。

2.扶贫政策的连续性缺乏，与当地林区发展的契合性不足

宽甸林产资源丰富，森林面积 760 万亩，木材蓄积量为 2200 立方米，森林覆盖率达 76.4%，均居辽宁省前列。但是，在宽甸的扶贫产业中林业产业的发展尚未形成对贫困人口脱贫的拉动。例如，宽甸县的森林旅游有天华山、黄椅山、青椅山、蒲石河等，但是缺少森林旅游基地，缺少医养结合项目开发，缺少康养结合项目开发等。

3.扶贫的技术性指导落后

农业具有天生的弱质性，对于环境和技术的要求较高。宽甸县目前有 10438 人尚未脱贫，其中缺少技术(902 人)的占 8.64%。宽甸县的产业扶贫形式包括互助社+产业基地+贫困户、企业+贫困户、资源+贫困户等形式，例如石湖沟乡蘑菇种植和双岭地瓜、长甸镇蓝莓种植等，在 2017 年产业扶贫政策带动下均实现了脱贫。但是，蓝莓、蘑菇、木耳等种植

业的种植面积呈扩大趋势，提升产品品质、增加产品品种都需要较强的专业知识。在贫困人口中，能够主动或被动地去接受技术指导的人，在接受能力上和主观能动性方面都较为欠缺。

(五)特殊人员的脱贫方式单一

宽甸县总体贫困人员中，因残 2194 人、因病 4924 人、缺资金 1156 人、缺技术 902 人，分别占贫困人口总数的 21.02%、47.17%、11.07%和 8.64%。这些特殊群体的脱贫方式有享受卫生医疗扶持政策、享受社会保障扶持政策等。根据《宽甸满族自治县 2016 年国民经济和社会发展统计公报》显示，2016 年全县实现县区生产总值(GDP)80.3 亿元，按可比价格计算，比上年下降 5.9%;全县财政收入全年共完成全口径财政收入 7.7 亿元。宽甸县经济增长速度迟缓，全年财政收入仅能够“保运转”，而对于卫生医疗扶贫、社会保障扶持等均需要上级政府的转移支付。辽宁省整体 GDP 与财政收入总量也不容乐观，因此，如果这些特殊人群的脱贫方式主要依靠财政兜底的话，将会给财政带来沉重负担。所以，单一的脱贫方式极易缺乏可持续增长空间。

二、宽甸县贫困的深层次原因分析

(一)经济增速缓慢导致资本来源困难

宽甸县同其他地区相比较，基础较为薄弱，贫困发生率较高。截至 2018 年，辽宁省计划脱贫人口共有 153161 人，含丹东市计划脱贫人口 11792 人，其中，宽甸县(10000 人)占全省和全市的脱贫比重分别为 6.53%和 84.8%; 宽甸县的贫困人口又集中分布于红石镇、灌水镇、硼海镇以及牛毛坞乡，可见，宽甸县贫困人口相对集中又分布面广，地区贫困发生率高。地处偏远，生产生活条件恶劣，基础设施建设成本高，招商引资难度大。同时，外出打工比例较高，青壮年大多在外，空巢化现象突出，缺劳动力、缺资金是主要矛盾，脱贫难度大。

此外，宽甸县市场化水平较低。宽甸的农业总体上看，现代化、科学化、绿色化的农业尚未形成有效规模，农业产业化不足、产业结构单一，缺少具有可持续发展的龙头企业、拳头产品、品牌产品。农业产业化起步较晚、水平低、规模小，种养殖业难以形成规模化，在满足自身家庭食物需求外，能够拿到市场上销售的农业产品数量较少，无法有效增加农民收入。农民本身缺少科学的种植技术，产品质量不高，加之农产品质量没有统一标准，市场竞争力不强，影响贫困农民增收。

(二)贫困农户家庭生活环境和基本公共服务较为落后

经作者调研走访，一方面，现存大部分贫困户家庭区位偏远，住房

简陋，交通、电力、通讯等基础设施落后成为制约发展的瓶颈。自来水管道老化、饮水困难、独用厕所以及公用厕所等质量指标均低于非贫困户。更多贫困户屋内环境杂乱，家庭设施落后，甚至没有像样的家具。另一方面，当地教育、卫生资源与公共服务供给的条件已经得到政府及社会的广泛支持，虽然学校条件在改善，免费教育的年限在延长，医院保障水平在提高，但缺少教师、缺少医生等仍是这些地区面临的共同难题和突出短板。贫困家庭收入有限，除了维持日常的生活温饱外，还要承担孩子的教育成本，增加了家庭负担，加之路途遥远也影响了父母送孩子上学的积极性。另外，由于九年制义务教育的教师工资较低以及发放困难，导致不少学校教学质量和办学水平不高，缺乏教育设施设备，教师队伍水平不高，教育基础的落后和软硬件环境交叉制约，使得部分学生入学难、辍学易、留不住。

(三)对于精准扶贫和精准脱贫的认识存在误区

精准扶贫的根本是要在 2020 年底确保贫困人口如期脱贫，进而实现全面小康社会。对于精准扶贫政策，贫困农民和非贫困农民存在认识误区。部分贫困农民对于精准扶贫政策出现知晓程度不高的现象，多数贫困农民认为国家的精准扶贫政策是福利，进而形成对已经知晓的精准扶贫政策的“福利依赖”心理。同时，不同贫困程度的贫困农民也存在对“精准”含义的理解误区，认为国家政策不应该区别化对待贫困户，这种观念同精准扶贫的“分类治理”是相悖的。对于非贫困农民而言，在政府工作人员进行精准扶贫政策宣传时，出现对精准扶贫政策的理解误区，认为个人难以从精准扶贫政策中获益，进而对贫困农民产生阻挠政策实施的想法，这也造成了国家精准扶贫政策难以精准落实到位的后果。

对于精准扶贫政策，帮扶干部存在认识误区。从村干部角度看，有些村干部受制于自身素养，对于精准扶贫的实质不能把握，出现慢作为懒作为，甚至敷衍了事，不能将政策及时准确地传达给贫困农户；有些村干部在功利心驱使下，认为精准扶贫不能给自身带来经济利益，主观上不愿意去配合国家精准扶贫政策的实施。从驻村帮扶干部角度看，帮扶干部并未真正理解国家精准扶贫政策的内涵，其更加注重的是精准“填表”，虽然在精准扶贫过程中的收集数据和填写表格可以摸清当地农户的贫困程度，但是仅仅局限于表格上的一系列数据，将精准扶贫演变成为精准“填表”，陷入精准“填表”的扶贫形式主义。

(四)精准扶贫不适宜采取整村推进形式

整村推进扶贫项目主要集中于基础设施条件改善，难以实现靶向精

准。虽然整村推进在短时间之内可以集聚更多的项目资源进驻贫困村或贫困乡镇，可以从整村的角度动员更多的政府资金进行道路硬化、灌溉设施改进等，但是，在整村推进扶贫情况下，极易造成大量类似于基础设施改造的项目蜂拥而至，村干部和驻村帮扶干部不需要从社会各方面寻找适宜各自贫困村的项目，只需要去实施已经“进村”的各个项目。从表面上看，整个村庄作为受惠者应该可以全面解决贫困问题，蜂拥而至的整村推进扶贫项目改善了整个村子的基本生产和生活条件，并未解决贫困户的发展能力和发展机会问题。

整村推进扶贫项目资金投入巨大，难以实现资金有效利用，造成农民“被脱贫”现象出现。贫困村脱贫的主要标准中指出，基础设施较为完善，生产生活条件显著改善。由于整村推进的项目多为基础设施投入，因此，项目依靠投入巨额资金以改善整个贫困村的生产和生活条件，如果接续几年仍有同样巨额资金进入该村，则其可能成为该村村民脱贫的标准，而贫困农户人均可支配收入是否达到脱贫标准、贫困农户是否具有发展能力和可持续发展空间被严重忽略，造成整村扶贫项目推进下的农民“被脱贫”。

(五)产业扶贫存在项目申请和实施的错配

以产业作为脱贫致富的发展引擎可以产生辐射作用，进而带动农民持续增收。但是，在产业扶贫项目申请时，存在项目被产业发展条件稍好的贫困对象所“捕获”。申报产业扶贫项目的单位一般是企业或农民专业合作社，并且应具备相对较好和较高的经济能力，很难在贫困村实行，那么，这就违背了精准扶贫的“公平原则”初衷，那些条件较弱的村子难以“捕获”这些产业扶贫项目。

在产业扶贫项目实施时，存在项目被产业发展条件较差的贫困对象所“吸纳”。为了完成“扶贫”的任务，极易出现发展条件较差的企业或公司接收到这些项目，如果没有地方政府配套资金支持，这些产业扶贫项目很难实现市场经济条件下的盈利性，进而不能有效实现带动贫困人口脱贫的目标。更为重要的是，产业扶贫项目本身需要的地方政府配套带来地方社会的压力，即很容易转嫁到农民专业合作社和其他地方社会组织，进而产生其他风险。

在产业项目跟踪管理时，较难实现“精准管理”。产业的出发点是遵循市场规律获取经济效益，而产业扶贫由于受制于产业扶贫项目实施时“扶贫”的特点和缺陷，极易导致产业的市场竞争性和产业扶贫的社会效益性之间的矛盾。在产业扶贫项目结束时，虽然“企业+基地+贫困户”、

“合作社+基地+贫困户”、“大户+贫困户”等模式对精准扶贫具有较强的作用，但是部分产业扶贫项目具有临时性特点，很多管理者没有及时地进行项目后期维护，造成贫困农户不具备长期可持续发展的生计技能。

(六)精准帮扶资源供给和社会力量帮扶非制度化

精准帮扶机制本身具有制度化特征，而多元化的精准扶贫资源则体现出非制度化特点。一般而言，精准帮扶资源包括专项扶贫资金、行业扶贫资金、社会帮扶资金(资源)、驻村工作队和驻村干部动员筹集的帮扶资金(资源)，其中，驻村工作队和驻村干部动员的扶贫资源作为重要的帮扶资源供给主体，往往来源于帮扶单位及其成员所拥有或动员的资金(资源)，或者依靠社会网络动员的相应资源，这种社会资源的不确定性较大，并且资源的规模和类型取决于帮扶责任人的资源动员能力，在这种普遍实施的帮扶制度以及区域资源存量有限情况下，可能会造成因帮扶能力差异导致的资源“挤占”，甚至资源供给“过剩”和“短缺”并存的局面，其结果则是难以在规定时间内实现全面脱贫，极易发生资源被“挤占”而供给不足的现象。此外，社会力量帮扶也未形成制度化。社会组织、民营企业、个人等参与扶贫的数量与领域逐渐增多，但是难以与已形成制度化的帮扶体系和帮扶制度实现对接与整合，其结果则是不利于更加广泛地动员社会力量参与扶贫工作。

(七)部分农村基层自治制度效能缺失不利于精准扶贫

农村基层自治制度的主旨是为了保障农村村民实行自治，精准扶贫重在“精准”，受制于部分农村基层自治制度效能缺失，出现精准扶贫的“非精准”现象。首先，扶贫对象的精准识别出现问题。就目前情况看，部分农村基层干部利用自身权利职权之便厚亲优友，其首要表现在于对于贫困户的精准定位使用了“寻租”色彩，在部分农民主动性不强、信息不对称情况下，上级主管部门难以及时有效了解农村基层信息，服务意识较差和法律意识淡薄的部分村干部极有可能对“关系户”实现利益输送，扶贫对象出现错位，甚至出现村干部通过亲友名义贪污侵占扶贫资源的情况，扶真贫和真扶贫混淆。其次，扶贫资源的精准分配出现问题。部分农村自治制度受到宗族势力影响过大，出现村干部权力难以有效发挥的村民自治的异化现象，其结果往往是姓氏较少的村民难以进入扶贫资源分配机制内，在村庄中逐渐被边缘化为非主流弱势群体，贫困现象日趋严重，违背了政府精准扶贫的初衷。最后，扶贫对象退出准确率出现问题。由于扶贫政策产生新的利益诉求，扶贫资源的分配和再分配极易引起部分农户之间的利益冲突，在村干部权力难以得到有效监督

和约束的情况下，贫困户和非贫困户会产生矛盾，即贫困户认为贫困动态监测不全面容易导致其自身帮扶利益难以充分实现，非贫困户认为贫困退出机制不健全，这种不健全进而导致扶贫资源被长期占有，加之部分村干部工作能力有限，担心出现非稳定因素，脱贫的精准退出受阻。

三、多维贫困视角下提高脱贫能力的政策建议

(一)观念转变是基础：校准精准扶贫观念

1.贫困户改变“等”、“靠”、“要”思想

从精准扶贫到精准脱贫的战略转变，其实质就是增强贫困户主动脱贫意识，精准扶贫是出于政府初衷，即政府期望通过扶贫政策实现贫困农民脱贫，进而改善生活过上好日子，精准脱贫则升华了精准扶贫的涵义，即在贫困户主观能动性较强情况下，通过一系列脱贫机制提高贫困户自主脱贫能力。因此，必须校准贫困户的精准扶贫观念，不能“等、靠、要”。首先，精准扶贫不是精准“扶农”。通过乡镇政府干部和村干部以及驻村帮扶干部的政策宣传和讲解，提高村民对精准扶贫概念内涵的理解和掌握，扶贫不是“扶农”，不是一种福利，按照阿马蒂亚•森的观点，贫困不仅仅是收入低下，还包括基本的可行能力欠缺，这种可行能力指的是获得其本该拥有的可行能力，对于贫困户而言，其可行能力欠缺，需要提高其可行能力，促使村民懂得扶贫的真谛。

2.帮扶干部重应用、重发展和重实际

首先，重应用，精准扶贫不是精准“填表”。通过对村干部和驻村帮扶工作人员培训和教育，促使其放弃“面子工程”，减少填表环节和数量，在扶贫前期可以通过表格摸底了解贫困户情况，在考核精准扶贫效果时可以选择多种方式，单纯的表格统计会具有片面性，因此，少而精地设计表格可以将节省的工作人员精力转而变为扶贫工作，也可以减少贫困户对于那些“高大上”表格的应付。其次，重发展，把有限的精力放在考查和调研上，放在未来发展上。作为帮扶干部多想想自己可以为脱贫做些什么，抓住机遇迎接发展。再次，重实际，立足贫困地区独特优势、生态禀赋，集中力量发展一个优势产业，且具有可持续，不能只顾短期利益。

3.政府改变政绩考核方式

一方面，民生改善才是真正的扶贫政绩。提高扶贫开发的成效，领导干部首先要转变不正不实的政绩观、摒弃原有的思维惯性，变过去的“围绕上级转”为今天的“围绕群众转”，变过去“围绕经济转”为今天的“围绕扶贫转”，把扶贫开发当作干事创业的平台。如何转变扶贫的政

绩观？降低经济社会发展效益的考核比例、把重心倾斜到扶贫开发成效方面，自然会倒逼干部在扶贫开发上“下深水”、在提升发展后劲上下功夫。另一方面，改变政府相近目标的多头管理。例如，对乡村帮扶干部的政绩考核和对扶贫效果的考核，可以几个政府部门协商一同进行，并且次数不宜过多，每年保证 1 至 2 次为佳。同时，各级政府部门对于信息资料可以实现资源共享，保证信息的充分性和对称性，减少对基层政府部门的“多次拜访”。

(二)人才扶贫是根本：吸引精英人才从事农业生产

1.留住精英人才发挥引领作用

首先是在现有贫困地区人员基础上培育新兴职业农民。推动农民由身份向职业转变，推动农村产业转型升级，发展新产业新业态，形成一支高素质农业生产经营者队伍，确保农业现代化水平。其次是制定人才引进奖励政策。深化乡村特色工程，培育更多高精尖农业从业人员，结合贫困地区的重点产业发展潜力，大力引进农业管理、资本运作和信息技术等方面人才，发挥人才智囊作用、先锋队作用、传帮带作用，突出其专业优势，帮扶贫困地区及贫困户积极参与农业生产。最后是积极鼓励农民返乡创业。精准扶贫、精准脱贫以及提高脱贫能力关键在人。从财政政策角度，从鼓励“资本下乡”转向大力支持外出农民返乡创业，扎实开展支持农民工等人员返乡创业试点工作，实行城镇和农村的双向要素流动机制，实现地缘、血缘的农村高度融合，发挥人才的引领作用，带动贫困人员提高脱贫能力。

2.吸引人才发挥强大合力作用

一方面，加大智力扶持力度，有序引导各类人才向贫困地区流动。全面建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村挂职、兼职和离岗创新创业制度，保障其在职称评定、岗位晋级、工资福利以及社会保障方面的权益，以此鼓励人才向贫困地区流动。其次，建立人才有效激励机制，发挥合力扶贫作用。另一方面，构建有效激励机制，吸引从贫困地区走出去的各类企业家、党政干部、专家学者等，通过下乡帮扶等方式服务贫困地区脱贫事业；同时，发挥工会、妇联、科协等群团组织的优势和力量，支持贫困地区脱贫工作。

3.农村地区学校合并应视情况而定

农村地区学校担负着重要的使命，既是农村地区的教育机构，又是农村文化的传承载体。农村学校撤并改变了原来的“村居学校”，将其变为“离土型”学校，为了让农村儿童接受“优质教育”，农村青壮年父母

必然会离开农村到镇里或者县城里打工，在学校附近租房或买房，这种恶性循环导致农村进一步衰败，即越来越多的农村学校被撤并，老弱病残等留守农村，难以承担起脱贫的重任，甚至出现脱贫后返贫现象。一方面，有条件的地方应该恢复村小学，既方便农村学生上学，又可发挥教育作用和影响村民作用。另一方面，加大对贫困地区的教育经费投入。根据国家中长期教育改革和发展规划纲要，按照补偿性教育经费分配机制、以需求为本位的经费分配机制或专项支持计划等原则，加大对农村地区、贫困地区、民族地区、边境地区教育以及特殊教育的投入。同时，提高教师队伍素质。通过继续教育、短期培训、远程教育等提高教师队伍素质，通过政策倾斜、教师交流、补助发放等吸引和鼓励教师留在贫困地区。

(三) 产业扶贫是关键：高度重视一二三产业发展的融合性

没有产业发展带动，很难脱贫；缺乏产业支撑，脱贫难以持续，兴办产业才能开流活源。同乡村振兴战略一起，着眼于一二三产业的融合发展。

1. 通过产业发展以提高贫困农户劳动参与率

从劳动力供给与劳动力需求角度看，通过劳动技能培训增加贫困户的劳动参与热情，帮助贫困户获得就业信息促使其尽早参与劳动，同时，通过增加扶贫企业的扶贫信贷促使其多吸纳贫困户，多种途径帮助贫困户销售滞销农产品。

首先是以政府为主体的产业发展脱贫。由村或乡镇无偿投入的资金作为村控股资本金，吸纳村内群众积极参股，动员贫困户以政府给予的精准扶贫资金作为参与股份，大力发展特色乡村旅游和特色种养业，年底进行分红。

其次是以企业为主体的产业发展脱贫。一是采取“企业+贫困户”脱贫。立足贫困地区特色资源，在区位优势基础上重点引进企业发展加工业，积极建设大型专业市场，推动商品的加工升值，吸收贫困户以劳动力、土地或贷款等入股，或与贫困户签订生产订单，将贫困户生产的产品由企业负责收购和销售，年末给贫困户分红。二是采取“合作社+贫困户”脱贫。将现代农业与扶贫开发有机融合，大力发展水稻、海洋产品、林下经济作物等优势产业，通过建立农民专业合作社等主体带动贫困人口参与农业开发。合作社的“统一生产、统一加工、统一销售”的标准模式可以做大做强特色产业，年底按照合作社章程进行分红，增加贫困户收入。三是采取“村民互助”脱贫。通过先富带动后富的方式促使能

人大户与贫困户之间自愿结成帮扶对子，由能人大户给予贫困农户借贷担保或扶贫小额贷款等惠农资金，并指导贫困户生产、销售，贫困户将其与身份相伴随的惠农政策提供给能人大户，双方按照事先约定的分红方法进行年终分红。

最后是以农民为主体发展农村庭院经济。农家庭院或院落具有很多特殊价值，如生产价值，可以种菜、栽植果树，编织、纺织、食品加工、木工制作等，储存功能，可以存放农具、贮存农产品；生活价值，可以吃、喝、住、娱乐以及民俗活动；生态价值，院落和房屋建设天人合一，生态循环；教化价值，可以接受社会规范、学会社会礼仪、获得生活技能以及培养处理人际关系能力。因此，应该时情况而定，发挥贫困农户的庭院经济。一方面，种植适合庭院的生活作物，另一方面，种植适合庭院发展的经济作物。

2.优化产业扶贫方式

一方面，明确产业扶贫项目各阶段重点。在产业扶贫项目申请时，适时向条件比较差的贫困村倾斜，防止和减少带有政绩色彩的项目，在给予必要的优惠政策基础上，由实力较强的公司或企业承担实施，并建议其承担一定的扶贫社会责任，带动贫困村或贫困户脱贫；在产业项目具体实施阶段，应该取消相应的地方配套，以减轻基层政府扶贫帮贫的负担；在产业扶贫项目后期，应注重项目运行的可持续性，确保贫困地区实现“精细化”发展。另一方面，实行多主体的产业扶贫措施。例如，加强以政府为主体的产业扶贫。由村或乡政府无偿投入的资金作为村控股资本金，吸纳村内群众积极参股，动员贫困户以政府给予的精准扶贫资金作为参与股份。加强以企业为主体的产业扶贫，加强“村民互助”的产业扶贫。

(四)政策扶贫是保障：发挥收入保障兜底制度的作用

1.加大以政府为主导的贫困地区扶贫资金投入以改善扶贫资本能力

政府应理顺贫困地区生产经营关系，在构建新型农业经营体系、培育职业农民基础上，构建以政府财政补贴为主导的资金投入，主要表现为改善贫困地区学校教育水平，增加专职教师人数，撤销、合并小学或初中应在保证学龄儿童在克服困难后仍能走进校门学习文化知识为前提；其次，改善贫困地区农村生产条件，道路改造、农田水利设施建设等需在环境保护基础上，构建以政府与社会资本合作的 PPP 模式，引入社会资本共同投入；最后，完善农村收入保障制度，改变普惠型收入保障政策，考虑边境地区农村特殊的就业结构、人口结构和贫困人群特征，

发展等额给付的农村社会养老保险金，发展困难儿童津贴，发展重病和残疾人津贴，完善农村低保制度。

2.实施分类治理的帮扶措施以适应多维贫困脱贫

以居民收入作为衡量贫困的具体经济指标标准具有操作简单的特点，但是难以反应包括教育、生理等原因在内的贫困状况。那么，实施分类治理的帮扶措施则显得尤为重要。一方面，要多维视角开展扶贫。政府部门应当健全扶贫对象精准识别机制，从多维视角鉴别贫困户致贫原因，确保扶贫对象能够得到有效扶持。例如，对于由于受教育原因导致的暂时家庭贫困，可以给予国家针对性的补贴政策扶持；对于由于疾病原因导致的长期性家庭贫困，可以给予医疗帮扶，并给予劳动技能培训；对于由于居住条件导致的家庭贫困，可以给予危房改造以及家庭耐用消费品和固定消费品的补贴。另一方面，要增加扶贫方式。例如，在五个一批脱贫[①]措施基础上，推进 PPP 模式在精准扶贫中的运用，以弥补贫困地区资金投入不足导致的公共产品和公共服务体系不完善；也可以在高校开展创新创业教育对接精准扶贫，对贫困学子给予更多的创新创业教育支持。

3.加强村民自治制度同精准脱贫的结合

在推进精准扶贫工作中，各地区务必高度重视加强农村村民自治制度同精准脱贫的结合。首先，扶贫对象精准识别中遵守村民自治。一方面，乡镇政府可以放权村民自治，给予村委会更多的自主权，村内事务由村民通过民主形式进行表决，在村委会牵头下组织各村民按照实际情况进行扶贫自助申请，然后村委会带领由村民自治组织深入农户家中进行详细调查，同时一定范围内征求村民意见，对于需要帮扶的贫困农户给予精准识别。其次，扶贫资源分配遵守村民自治。在提高村干部自治管理能力与村民自治素质基础上，实现扶贫资源精准分配。村民作为精准脱贫主体，其参与度和监督性的自治极大地影响着精准扶贫措施的落实，通过政府财政补贴推行农业生产技能培训、农业技术推广等措施，提高村民脱贫能力，进而从根本上解决村民扶贫资源带来的利益分配冲突。最后，贫困对象退出遵守村民自治。经过前期扶贫对象的精准识别、扶贫资源的合理分配，在提高村民自治能力以及健全民主监督机制前提下，村干部对于精准扶贫工作实行精准管理，及时对精准扶贫工作的所有程序和名单进行公开、透明，上级主管部门对村干部实行一定工作机

[①]即发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。

理，最终实现精准脱贫的贫困对象合理退出。

(五)社会参与是补充：确定帮扶资源制度化

1.实施帮扶资源供给的制度化

首先是规范扶贫资源输入。精准扶贫、驻村帮扶是更为制度化与规范化的脱贫方式，在积极动员社会力量参与扶贫工作时，从制度上规范贫困村资源输入由上级政府拨款转变为上级政府、市场主体以及社会公众等多主体联合供给。其次是贫困主体由社会力量评定。对于贫困户和贫困项目的精准识别应通过广泛开展村民大会等方式，让群众识别需要帮扶的“真贫”对象，从而实现帮扶资源供给与扶贫需求的最优匹配。最后是构建帮扶资源供给监测机制。为杜绝领导挂点的贫困村基础设施资金“供给过剩”，应在进行致贫因素分析与扶贫需求调查之后确定帮扶关系，并构建帮扶监测机制对帮扶责任人与帮扶情况进行定期监测。

2.实施社会力量扶贫开发的制度化

目前，脱贫攻坚普遍实行的是政府单一支配、行政式推进的自上而下模式，这种模式具有调动资源有限、投入精力有限、工作专业性不强等特点。因此，将社会力量介入精准扶贫并且制度化可以形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局。首先，实施政策协调机制。为避免社会力量扶贫的“碎片化”，可以由政府协调各政府职能部门的协作分工，严格界定主体责任以及不同部门的角色，同时，建立社会扶贫评估制度，修改完善与精准扶贫理念不一致的政策，整合具有一致性质的政策目标、内容、作用对象等。其次，实施联动机制。成立专门组织或机构承接社会力量参与扶贫工作，统一安排、调配和使用社会力量和资源。最后，构建信息管理系统。逐步建立信息服务网络，让社会力量可以及时、准确、动态地掌握扶贫需求内容、强度以及优先顺序。

【责任编辑：寇明风】

地　址：沈阳市和平区南京北街 103 号　邮　　编：110002
电　话：(024)22709936　　电子邮箱：czkyyb@163.com