



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2016年第28期

（总第46期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年08月08日

我国实施精准扶贫战略的政策建议

张海鹏

【内容简介】精准扶贫战略是全体人民同步实现小康的重大战略。在精准扶贫过程中，政府扶贫投入是打破贫困均衡与循环的首要力量，下乡干部为政府精准扶贫提供精确制导，多方参与共建利益共同体是建立致富均衡的根本保障。为了更好地推进精准扶贫战略，让贫困人口更好更快地实现脱贫致富，本文分别从“人的发展”视角、“资金运营”视角和“生产方式”视角提出相关政策建议。

“贫穷不是社会主义”，中国特色社会主义发展过程中要逐步消除贫困现象。当前，我国在原有扶贫政策取得巨大成绩的基础上，提出了精准扶贫战略。如何实施好精准扶贫战略既是一个重大实践问题，也是一个重大理论问题。为了更好地了解我国精准扶贫的实践进展，笔者于2016年8月到贵州省丹寨县进行实地调查走访。由于贵州的扶贫在全国具有典型意义，而丹寨的精准扶贫工作又走在贵州前列。因此，本文主要依托丹寨县的调研材料所得结论和政策建议，在全国范围内也具有一定的普适性和参考价值。

一、贫困、扶贫和精准扶贫之间的内在逻辑

所谓贫困，是指那些生活水平远低于当时社会平均生活水平的人们所处的一种生存状态。贫困人口对贫困是厌恶的，但是，在贫困地区内外部条件维持不变的条件下，贫困人口往往无法依靠自身的力量，打破贫困链条，跳出贫困循环。所谓扶贫，是指贫困地区之外的外部力量对贫困地区给予的支持和帮扶。扶贫是要通过在贫困地区注入新的生产要素，改变原有的生产要素数量、质量和结构，打破原有生产方式和贫困循环链条，并在更高产出水平的生产方式上达到新的均衡。所谓精准扶贫，是要解决以往扶贫资金存在的“大水漫灌”和“跑冒滴漏”问题，改革贫困户在扶贫过程中直接获益偏少的弊端。

要真正落实好精准扶贫战略，下乡扶贫干部和产业发展是关键环节。另外，还需要妥善处理好扶贫对象精准认定中的收入标准和贫困人口数量标准的矛盾；妥善处理好扶贫措施到户精准中贫困户和非贫困户之间的利益关系；项目安排精准中要妥善处理各村镇产业发展的竞争与合作关系等问题。

二、精准扶贫要打破贫困均衡与建立致富均衡

（一）政府扶贫投入是打破贫困均衡与循环的首要力量

当前，我国农村贫困地区发展正处在隐性优势资源显现化和优势资源资本化的历史机遇期。但是，这一历史机遇期并不会自动转化为贫困人口脱贫致富的手段。贫困地区要打破原有的贫困均衡，首先需要有外部力量的介入来对贫困人口进行帮扶。而中央和各级政府的财政投入是打破贫困均衡状态的首要力量。

（二）下乡干部能为政府精准扶贫提供精确制导

我国各级政府抽调干部下乡驻村、入户进行扶贫帮扶是当前推进精准扶贫的关键一招。首先，各级下乡干部了解国家层面和地方政府的精准扶贫政策，能够较好地消除精准扶贫中的信息不对称。其次，下乡干部拥有较强的工作能力，能够为基层扶贫工作提供强有力的人力和智力支持。再者，下乡干部拥有通畅的扶贫信息反馈通道，能够为政府财政扶贫资金投入精确制导。最后，下乡干部能够为精准扶贫中的各类市场主体提供资源和信息共享平台。

（三）多方参与共建利益共同体是建立致富均衡的保障

由政府扶贫投入打破原有贫困均衡之后，新的脱贫致富均衡并不可能自动建立起来，也不可能仅仅依靠政府的力量建立新的致富均衡。这就需要通过政府主体、企业主体以及其他经济主体多方参与下，构建多方参与共建的利益共同体。在这一利益共同体中，可以逐渐形成如下精准扶贫机制，即：干部下乡诊断导航，政府投入作为先导、企业多种方式跟进、生产要素可资本化、金融密切配合支持、贫困户能主动参与、多方共建共享共赢。

三、推进我国农村精准扶贫的政策建议

（一）从“人的发展”视角推进精准扶贫的建议

1、扶贫过程尊重贫困户意愿，增强其参与度与受益度

精准扶贫过程中，只有完全了解贫困户的真实需要，充分尊重贫困户的真实意愿，提高贫困户的参与水平，才能让让贫困群众拥有更多地获得感。作为扶贫主体，要主动了解贫困户参与扶贫项目的顾虑所在，才能真正让扶贫项目落地生根，帮扶贫困户打破贫困均衡迈向致富均衡。

2、推进公共服务均等化，变“留守儿童”为“流动儿童”

在贫困地区，随着外出务工人员的不增多，留守儿童和留守老人日渐增多，由此引发的社会问题尤其值得关注。在精准扶贫过程中，要加快推进城乡基本公共服务均等化，特别是能够让“留守儿童”转变为“流动儿童”是至关重要的。除了改变贫困地区的教育水平，还要着力提高贫困人口的医疗救助等社会保障水平，以帮助因病、因残等丧失劳动能力的贫困人群能够早日脱贫。

3、提高下乡驻村干部待遇，增强扶贫政策落实精准度

下乡干部担负着全面了解贫困户生产生活现状和致贫原因，帮助贫困户寻找摆脱贫困循环的脱贫路子，为财政扶贫资金投放提供精确制导等诸多重要使命。为此，给予下乡驻村干部必要的物质保障和精神激励等手段，以提高下乡干部工作热情，增强工作效率，最终确保政府制定的精准扶贫政策落实到位，确保精准扶贫资金投放精准，达到更多贫困户早日脱贫的帮扶目标。

（二）从“资金运营”视角推进精准扶贫的建议

1、精准扶贫中“输血”与“造血”兼顾

虽然扶贫资金实现“授人以渔”，让贫困群体具备自身“造血”能力是最佳的扶贫方式。但是，对于那些丧失劳动能力、或者缺少

发展条件的贫困户，对其进行“输血”是当务之急。即使对于那些具备潜在发展条件的贫困户，也需要在“输血”的基础上，进一步提升其“造血”能力。

2、精准扶贫中“雪中送炭”与“锦上添花”并存

扶贫资金做“锦上添花”的事情是可以的，但并不是所有的资金都只做风险较低收益平稳的“锦上添花”式的投入。在扶贫过程中，包括财政扶贫资金在内的资金更应该聚焦于“雪中送炭”的事情，多做能够惠及更多贫困人口民生工程 and 民心工程。

3、构建脱贫攻坚利益共同体，实现致富新均衡

在精准扶贫过程中，除了贫困户鼓足干劲，积极进取之外，需要构建由贫困户、非贫困户、村里干部能人、各类企业、金融机构、各级政府和社会团体等多个经济主体共同参与的脱贫攻坚利益共同体。要努力形成多主体联合，多部门联系，多方式联动的联合帮扶体系。

4、主动帮扶非贫困村的贫困户以及贫困线附近的贫困户

由于受制于扶贫资金数量的限制，目前，精准扶贫主要聚焦于已经建档立卡的贫困人口，尤其是聚焦于国家级贫困县和贫困村的贫困人口。但是，在精准扶贫过程中，要注意防止非贫困县、非贫困村的贫困户脱贫工作“被边缘化”。要主动帮扶贫困线附近的、未能建档立卡的贫困人群。

（三）从“生产方式”视角推进精准扶贫的建议

1、科学提升贫困地区优势资源本地资本化水平

从经济学的视角来看，贫困地区和贫困人口难以摆脱贫困，很多情况下并非是缺少劳动力或者缺少资源。其原因主要是贫困地区和贫困户缺少将各种资源和要素转化为资本的能力，或者说转化为能

够获取货币化收益的能力。这点也是经济学研究中常常提到“资源诅咒”现象。为此，需要科学提升贫困地区优势资源的本地资本化水平，进而让资本化收益惠及更多的贫困人口。

2、实现贫困地区低端生产方式下的高端产业发展

在贫困地区着力探索推进低端生产方式下的高端产业，对于贫困户实现脱贫致富是一条可行的发展路径。这里所谓的高端产业，主要是在生产环节之外的包装、销售、售后、体验等环节，采用现代化、市场化的运营模式，让传统的产业通过现代化、市场化运作方式获得更多的利润。虽然以上诸多环节是现代的、高端的，但是，具体的生产过程以及传统文化本身是要保持原汁原味的、历史传承下来的生产生活方式。

3、以产业发展中的精准扶贫促进精准扶贫中的产业发展

产业发展是实现贫困户稳定脱贫和致富的重要手段。产业发展与精准扶贫之间的关系可以进一步表述为，产业发展中的精准扶贫和精准扶贫中的产业发展。前者更多是指贫困地区之外的产业发展，后者是贫困地区当地的产业发展。当前，本地产业发展对贫困人口脱贫只能起到辅助带动作用，外地非贫困地区的产业发展是带动贫困人口脱贫致富的重要途径。外地产业发展可以为贫困地区进一步发展本地产业提供帮扶。

4、干部“派”下乡与下乡“雇”干部并用

市场化的运作方式不仅可以用于发展生产和产业发展过程中，而且，也可以用于人的选择和聘用环节上。在精准扶贫过程中，将政府部门“派”干部下乡与采用市场化的方式“雇”人员下乡做扶贫办主任并用的方式，可以较好地实现干部在精准扶贫中发挥积极、精准、高效的作用。

需要说明的是，在精准扶贫过程中，上述政策建议有些是短期内急需要解决的问题，有些是未来较长一段时期内需要逐步解决好的问题。另外，实现现有贫困标准下的贫困人口脱贫问题相对容易解决，未来较长一段时期内，我国仍需要继续关注和帮扶城乡低收入群体，不断提高全体人民的幸福感和获得感。

【作者简介】

张海鹏，南开大学经济学院讲师，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

