

“三农”决策要参

2018年第22期（总第240期）

清华大学 中国农村研究院

2018年7月5日

脱贫攻坚决战期的难点、问题 与对策建议

内容摘要：党的十八大以来，我国脱贫攻坚取得了决定性进展。随着扶贫工作推进，深度贫困成为脱贫攻坚的主要难点。同时，扶贫泛化、多重风险、参与困境成为扶贫工作中的主要问题。要如期实现脱贫攻坚目标，必须坚持问题导向，精准发力：一是聚焦扶贫瞄准，主攻深度贫困；二是坚持基本标准，完善扶贫机制；三是优化扶贫举措，确保稳定脱贫；四是强化主体意识，激发内生动力；五是促进社会参与，提升扶贫质量。

关键词：脱贫攻坚 深度贫困 扶贫泛化 多重风险 参与困境

清华大学中国农村研究院（以下简称农研院）近期召开“脱贫攻坚”专题研讨会。国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会主任、农研院指导委员会委员范小建，国务院参事、友成企业家扶贫基金会副理事长汤敏，中国农业大学人文与发展学院教授李小云，中国社会科学院贫困问题研究中心主任、研究员吴国宝，国家发展和改革委员会农村经济司原副司长、农研院学术委员会委员、特约研究员方言，中国宏观经济研究院原副院长、研究员、农研院学术委员会委员马晓河 6 位专家参会并先后作了专题报告。专家们围绕当前我国脱贫攻坚中的深度贫困、扶贫泛化、帮扶失衡、社会参与不足等重点难点问题进行了深入研讨。

一、当前脱贫攻坚的难点与问题

脱贫攻坚是党向全国人民做出的一个庄严承诺，也是决胜全面小康必须打赢的一场攻坚战。党的十八大以来，我国脱贫攻坚取得决定性进展，2012—2017 年，全国农村贫困人口从 9899 万人减少至 3046 万人，累计减少 6853 万人，平均每年实现 1300 多万人口脱贫，贫困发生率从 10.2% 下降至 3.1%，累计下降 7.1 个百分点。与此同时，随着扶贫工作推进，剩余贫困人口的脱贫难度不断增大，当前面临的挑战十分严峻，要如期实现脱贫攻坚目标，必须抓住脱贫攻坚的主要难点和重点问题，集中力量，重点突破。

（一）深度贫困成为脱贫攻坚的主要难点

深度贫困已经成为当前脱贫攻坚的主要难点。在区域性概念上，西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临

夏州（以下简称“三区三州”），以及贫困发生率超过 18%的贫困县和贫困发生率超过 20%的贫困村，是典型的深度贫困地区。在群体性概念上，贫困原因复杂、脱贫难度很大的特殊贫困群体是典型的深度贫困群体。就当前我国贫困分布情况来看，在深度贫困地区，往往存在高比例的深度贫困群体。

深度贫困地区贫困发生率高，致贫原因交织复杂。以“三区三州”为例，2016 年，24 个市州（209 个县）的总人口占全国 1.9%，贫困人口占全国 9.04%，贫困发生率约为 18.36%，是全国平均水平（4.86%）的 3.8 倍。恶劣的自然条件与传统生产方式相伴，人口快速增长与劳动力素质不高并存，基础设施不足与公共服务滞后明显，不同发展阶段与不同文化背景交织，民族宗教问题与整体贫困问题叠加，这些既是深层次的致贫原因，也是深度贫困地区的贫困特征，生态型贫困、素质型贫困、社会发育型贫困问题十分突出。

（二）扶贫泛化降低资源使用效益

扶贫泛化导致扶贫资源没有聚焦落实在最贫困的地区和最贫困的群体，既扩大了扶贫工作面，也降低了扶贫资源使用效益，主要表现为三个方面。

一是区域不聚焦。部分地方政府通过扩大贫困面、获取中央财力物力支持，将扶贫攻坚泛化为地区发展，客观上增加了脱贫的难度，导致扶贫资源的分散使用。

二是群体不聚焦。贫困识别机制不完善导致现有建档立卡贫困人口规模实际上超过了严格按照收入贫困和达不到“两不愁三保障”

标准所确定的范围，且部分贫困地区的干部群众存在误把扶贫当作致富、希望搭上扶贫致富快车的认识偏差。

三是手段不聚焦。在收入性贫困已经不是中国农村贫困主要特征背景下，多地的扶贫措施依然聚焦提高收入和发展产业，且扶贫产业同质化很强。

（三）多重风险成为脱贫攻坚隐患

在脱贫攻坚过程中潜伏着多重风险，需要引起高度重视。

一是金融风险。为保证脱贫攻坚的资金需求，银监会和相关银行极大地放宽了精准扶贫贷款的安全标准，大幅增加了贷款的拖欠风险。例如“530”扶贫小额贷款（扶贫对象最高贷款额度5万元，3年期限，无抵押，无担保，财政贴息）放贷比例大增、放贷额度偏高和放贷时间拉长，都增加了拖欠风险。此外，由地方政府担保发放的巨额易地扶贫搬迁贷款，亦面临较高的偿贷风险。

二是财政风险。精准扶贫贷款和贫困地区发展贷款多数由地方政府担保，而风险担保放大倍数从5倍到十多倍不等，由于贷款拖欠风险较高，地方政府连带的财政风险也激增。尤其是部分贫困县政府担保的扶贫贷款数额过大、贷款倍数过高，但对应的地方财力却很薄弱，由此导致债务风险很高。

三是社会风险。受帮扶机制不健全、帮扶政策导向不平衡、帮扶手段物资化、管理机制不协调等因素的综合影响，扶贫工作存在扶贫资源对贫困户和贫困村集中加码甚至超标供给的现象，形成贫困户和边缘贫困户的失衡、贫困村和边缘贫困村的失衡、贫困县和

边缘贫困县的失衡。三大帮扶失衡问题容易引发乡村内部矛盾，增加农村社会风险。

四是返贫风险。产业扶贫存在严重的产品同构现象，在当前农产品生产成本较高、价格缺乏竞争力、市场总体过剩的背景下，农产品同步进入收获期和上市期后，容易发生“谷贱伤民”问题。除了个体经营因素以外，宏观经济也会对低收入人群的收入产生不利影响，例如农产品价格的低位运行，产业升级对低技能务工者的排斥，政府转移支付及农业支持可能的调整缩减等。

（四）参与困境制约扶贫质量提升

除了政府主导之外，脱贫攻坚需要充分调动贫困群众、扶贫干部和社会组织参与扶贫的积极性。在现阶段，多方参与面临不同困境，表现为：

一是贫困群众内生动力不足。由于帮扶手段单一化、物资化等问题，以及兜底性质的扶贫措施的增加，贫困帮扶往往不强调贫困户的义务，导致贫困户内生动力弱化，部分地区贫困户“等靠要”问题突出。

二是扶贫干部职业倦怠普遍。当前扶贫工作任务重、强度大、战线长，并存在不同程度的形式主义，基层扶贫干部身心负荷沉重，职业倦怠和心理问题突出。

三是社会组织参与不足。许多贫困地区的义务教育学校、村卫生所等设施以及各类补助制度不断完善，但师资、村医队伍还很落后。政府主导的脱贫攻坚在一定程度上形成了对扶贫工作的具体环

节的大包大揽，相较于政府部门，社会组织在师资、村医等人员培训方面具有优势，但目前社会组织参与还很不足，亟需政府买单、整合社会组织的力量，助力脱贫攻坚。同时，社会组织本身资源不足、缺乏合作，这些问题也制约了社会组织在教育、医疗等公共服务领域发挥专业优势。

二、打好脱贫攻坚战的政策建议

在决战决胜阶段，针对脱贫攻坚面临的难点和问题，应当及时做出机制调整，对症施策，聚焦深度贫困地区和特殊困难群体，优化帮扶手段措施，防范多重风险，增进扶贫参与，提高脱贫质量。

1. 聚焦扶贫瞄准，主攻深度贫困。一是要对扶贫工作再聚焦。目前各省市确定了 334 个县、1875 个乡和 30038 个村为深度贫困，将其作为脱贫攻坚的重点，应当以此为基础，加大资源整合和政策倾斜力度，防止扶贫工作泛化、平均主义或“先易后难”的做法，确保将脱贫攻坚的各种资源聚焦到贫困程度最深的地区和脱贫攻坚最难的地方。在“三区三州”，要统筹解决高寒牧区的住房、吃水、用电等突出问题，着力补齐公共服务的短板。二是要对贫困群体再聚焦。将扶贫资源尤其是集中落实“两不愁三保障”的资源聚焦到深度贫困人口。针对特殊贫困群体，加强政策针对性，解决好突出矛盾和问题，例如针对藏区单亲母亲家庭等特殊类型的长期贫困家庭，要加大最低生活保障的倾斜力度。三是要对帮扶手段再聚焦。应当集中资源落实“三保障”。针对深度贫困地区家庭子女多、负担重、受教育水平极其低下等一系列问题，可以探索通过有条件的现

金转移支付提升深度贫困地区贫困人群的教育水平和健康水平，打破深度贫困陷阱。

2. 坚持基本标准，完善扶贫机制。为防范金融风险和财政风险，要控制贷款安全标准。既要结合贫困户的生产和管理能力，控制小额信贷在放贷、额度、时长方面的标准，防止扶贫贷款成为救济款、财政补贴款，也要结合地方政府财力的实际，控制产业扶贫和基础设施等担保贷款规模，避免政府债务风险过度膨胀。在财力微薄的深度贫困地区，主要通过转移支付落实“三保障”项目。为化解帮扶失衡矛盾、防范农村社会风险，关键是要坚持中央提出的“既不降低标准、也不吊高胃口”原则，不断完善脱贫机制。将财力资源、物质资源和组织资源聚焦到最牵动广大群众的、问题最为凸显的深度贫困问题上，努力做实“两不愁、三保障”工作，这样既能提高扶贫资源的使用效率，解决真正的贫困问题，也能提高群众满意度，减少帮扶不平衡的矛盾。

3. 优化扶贫举措，确保稳定脱贫。在扶贫产业上，要突破农业产业视角，放眼农村产业发展，重视发展具有竞争力的、能够带动区域发展的特色产业和“一村一品”，注重长短结合，以市场为导向，把有限的资源投入能够产生可持续收入的产业，并补充农业保险等措施，减少返贫风险。在保障措施上，重点落实基本医疗、义务教育、安全住房的保障，稳定增强转移支付力度，并适当考虑保障措施先行，发挥综合性兜底作用，稳定保障最贫困群体的生计。

4. 强化主体意识，激发内生动力。在脱贫攻坚中要强调贫困户

的义务，建立正向激励，让帮扶政策与贫困群众参与相挂钩，增强贫困户的主体意识。通过扶贫公益岗位、互助扶贫、以工代赈、小额信贷等扶贫措施，调动贫困户参与的积极性。例如西藏曲水县四季吉祥村“三 zhi（志、智、制）结合”实践，通过增设公益岗位（如林、草、水、路、游、环、灾、机）等，将扶贫措施与贫困户的义务挂钩；山东德州的公益岗位互助扶贫模式，通过设立村级扶贫专岗，让贫困户帮特困户，这些有益经验应当及时总结、提炼、认可和推广。

5. 促进社会参与，提升扶贫质量。政府应当充分注重专业分工，跳出对扶贫工作各环节大包大揽的模式，在人员培训等领域通过购买公共服务等方式积极引入社会组织参与扶贫工作，并为公益机构合作提供平台，促进各公益组织将专业强项进行功能组合，服务于脱贫攻坚，这样既可以提升扶贫质量，也可以大幅减轻基层扶贫干部的身心压力。例如“青椒计划”（乡村青年教师社会支持公益计划）通过动员与整合社会力量，以“互联网+”方式连接优质的师资培训和课程资源，探索大规模、低成本、可持续的助力乡村教师发展的新路径、新公益、新模式，更好地发挥了社会组织的作用。此类模式值得借鉴和推广，政府可以通过招标采购公共服务的方式支持社会组织将此类工作扩展到村干部培训、村医培训、农村劳动力培训等类似领域。

清华大学中国农村研究院 王 瑜 胡振通



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）