



习近平精准扶贫思想的关键内涵

汪三贵

【摘要】习近平总书记 2015 年在贵州考察期间提出了“六个精准”要求,即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。“六个精准”是习近平精准扶贫思想的关键内涵。

【关键词】精准扶贫 “六个精准” 脱贫攻坚 **【中图分类号】** D616 **【文献标识码】** A

2013 年 11 月,习近平总书记在湘西考察时首次提出了精准扶贫的概念,他要求“扶贫要实事求是,因地制宜。要精准扶贫,切忌喊口号,也不要定好高骛远的目标”。2015 年 6 月,习近平总书记在贵州考察期间提出了“六个精准”要求,即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。“六个精准”是习近平精准扶贫思想的关键内涵。

扶持对象精准

习近平总书记指出,“要解决好‘扶持谁’的问题,确保把真正的贫困人口弄清楚”。要进行精准扶贫,首先必须以合理有效的方式准确地找到要扶持的贫困家庭和人口。目前,全国识别贫困人口的方法是在总指标控制下,由基层通过民主评议来识别贫困人口。

中国农村贫困人口的数量是由国家统计局根据约 9 万农村住户的抽样调查数据推算出来的。2014 年底,人均消费支出低于 2800 元贫困线的贫困人口在样本户中的比例为 7.2%,将这一比例乘以全国农村人口总数就估计出农村贫困人口 7017 万。国家将统计部门估计的贫困人口数分解到地方,同时允许上浮 10%,地方政府在指标的控制下进行贫困人口识别。由于缺乏所有农户可靠的消费支出和收入数据,地方政府无法根据收入和消费支出识别贫困人口,而主要采取民主评议的方式进行识别和建档立卡。基层在民主评议中通常使用的综合标准,既考虑农户的收入水平,也考虑“两不愁、三保障”的情况,同时也会受人际关系的影响。根据典型地区的调查,按民主评议的建档立卡贫困人口与按消费和收入估计的贫困人口的重合度约为 50%。

为了保证精准识别的准确性,2015 和 2016 年各地组织建档立卡回头看,重新识别建档立卡贫困户 1900 多万,贫困人

口 5623 万。中国的扶贫需要同时针对统计贫困人口和建档立卡贫困人口,到 2020 年使按两种方式估计的贫困人口都降低到可接受的最低水平。

项目安排精准

习近平总书记指出,“关键是要找准路子、构建好的体制机制,在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效”。扶持对象识别出来并建档立卡以后,就需要根据贫困户和贫困人口的实际需要进行有针对性的项目帮扶,做到因户因人施策。

由于致贫原因的综合性 and 差异性,扶贫项目也必须是综合性的,需要短期和长期扶持项目相结合,项目在贫困户之间也会有明显的差异。例如,对有劳动能力的贫困家庭,重点通过培训来提高能力,同时扶持家庭的产业发展和就业来增加收入。对于完全丧失劳动能力或部分丧失劳动能力的贫困家庭,则需要通过资产收益扶贫和社会保障来保证基本生活,并通过合作医疗和大病保险(救助)来维持基本的健康状况。对于生产和生活环境恶劣、“一方水土养不活一方人”的地区,则重点通过移民搬迁来解决基本生存条件的问题,并对搬迁后的生产和就业问题进行重点扶持。对于所有贫困家庭,都需要帮助解决儿童的营养、健康和教育问题,以阻断贫困的代际传递。

资金使用精准

要保证扶持项目得到实施,就必须有相应的资金支持。以往各类扶贫资金(包括专项扶贫资金和部门扶贫资金)的管理方式缺乏足够的灵活性,地方政府缺乏资金使用的自主权,难以做到精准扶贫。

精准扶贫目前仍面对 1000 多万贫困家庭、4000 多万贫困

人口。致贫原因千差万别，对扶持项目和扶持方式的需求大不相同。要保证精准扶贫有效性和可持续性，必须根据贫困户的实际情况因人制宜地安排项目和资金，使资金精准使用。这就要求将资金的分配和使用权下放给对贫困户的情况最了解的基层政府，让他们根据实际情况确定项目和分配资金。由于致贫因素的综合性 and 复杂性，贫困农户通常需要多方面的扶持。例如，除了创收项目外，还需要培训和教育扶贫、医疗扶贫、社会保障等。这就需要对各个行业部门的资金进行捆绑和整合，以便于综合扶持。2016 年开始，中央对贫困县的 20 多项涉农资金进行整合，并将资金的使用和审批权交给县级政府，以满足精准扶贫的资金需要。

措施到户精准

要保证精准扶贫的效果，仅仅确定扶持项目和提供扶持资金还是不够的。以往的扶贫经验表明，很多扶贫项目不仅难以到户，到户后效果也很差。主要原因是贫困户在发展生产中面临诸多的障碍，他们缺技术、缺资金、缺市场信息、缺市场经济的理念和行为方式。习近平总书记指出，“注重增强扶贫对象和贫困地区自我发展能力，注重解决制约发展的突出问题，努力推动贫困地区经济社会加快发展”。

地方政府需要重点探索和建立贫困户的受益机制，重点是保证扶贫效果到贫困户，而不是片面强调所有的扶持项目和资金都要到贫困户。在产业发展和创收方面，重点探索如何将贫困户纳入现代产业链中，解决贫困农户经常面临的信息、技术、资金、市场等方面的困难。针对一部分失去劳动能力和劳动能力较弱的贫困家庭，实施资产收益扶贫项目。在移民搬迁项目中，需要采用差异化的补贴政策，增加对建档立卡贫困户的建房补贴，同时通过控制建房标准来降低搬迁成本。在迁入地则需要提供基本的生产和生活条件，并优先选择有土安置方式。对于与城镇化结合的无土安置，则需要提供充足的就业岗位，防止搬迁人口因没有收入来源而陷入新的贫困中。在西部地区，以中心村建设为重点的就近搬迁可能是更现实的搬迁模式。在金融扶贫中则需要通过信贷、保险和抵押市场的综合金融改革，增加贫困户获得金融服务的能力。

因村派人精准

精准扶贫是一项复杂的系统工程，它的成功实施需要强有

力的组织保障。大量的扶持项目和措施都需要由村一级来具体实施，村级组织的能力是影响精准扶贫效果的关键因素之一。由于贫困村经济社会发展相对滞后，大量年轻人外出就业，导致贫困村干部普遍年龄大、文化程度低、工作能力较弱。贫困村的村级治理能力长期处于不断弱化的状态，也是导致其贫困状况难以改善的重要原因之一。

上级政府通过向贫困村选派第一书记和驻村工作队，可以在多个方面促进精准扶贫工作。一是帮助村两委改进贫困户的识别方法，协助解决和协调识别过程中容易出现的矛盾。二是利用帮扶单位和个人的力量，从外部组织和动员更多的资源用于精准扶贫。三是协助村两委建立有效的扶贫到户机制，让贫困户真正受益。四是对村级的精准扶贫工作进行有效的监督，防止人情关系、弄虚作假和腐败行为的发生。五是在精准扶贫过程中培育贫困村干部的责任心和能力，增强贫困村的内生发展动力，让其走上可持续发展道路。

脱贫成效精准

习近平总书记指出，“扶贫工作必须务实，脱贫过程必须扎实，脱贫结果必须真实”。精准扶贫的目的就是要使现有标准下的贫困人口到 2020 年全部脱贫，并且要保证扶贫成果真实可靠，具有可持续性。要达到脱贫成效精准，前面的五个精准是保障。在此基础上，还需要对脱贫效果进行科学的考核和评估，防止成果造假和贫困人口被脱贫现象的发生。

国家统计局可以利用农户抽样调查数据每年对全国和各省总的减贫状况进行可靠的评估，从而为国家根据减贫效果调整扶贫政策提供决策依据，并制定相应的奖惩措施。由于样本量的限制，国家统计局无法利用抽样数据评估省以下地方政府的减贫成效。因此，建档立卡贫困人口的脱贫状况则需要通过独立的抽查方式来进行核查和评估。我国从 2016 年开始组织学术和咨询机构对各地扶贫工作成效和贫困县退出情况进行第三方评估，并根据评估结果改进精准扶贫工作。通过“六个精准”，确保脱贫成效经得起历史和人民的检验。

(作者为中国人民大学中国扶贫研究院院长)

【参考文献】

- ①习近平：《携手消除贫困 促进共同发展——在 2015 减贫与发展高层论坛的主旨演讲》，新华网，2015 年 10 月 16 日。
- 责编 / 温祖俊 李金芳 美编 / 杨玲玲