

# 农村精准扶贫的问题与对策

◎ 李国治,朱晓芸

(云南农业大学,云南 昆明 650201)

**【摘要】** 习近平总书记指出:“推进精准扶贫,加大帮扶力度,是缓解贫困、实现共同富裕的内在要求,也是实现全面小康和现代化建设的一场攻坚战”。精准扶贫战略实施以来,我国农村扶贫工作取得了巨大的成就。但是,同样也存在着一些问题。为了更好的推进精准扶贫,打赢扶贫攻坚战,必须提出具有针对性的对策来解决这些问题。

**【关键词】** 农村;精准扶贫;问题;对策

**【中图分类号】** C913 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1009-3036(2016)01-0135-03

**DOI:**10.14054/j.cnki.cn23-1120/c.2016.01.058

改革开放以来,农村扶贫作为一项惠民政策,取得了举世瞩目的成就。不仅有效地使众多农民脱贫致富,遏制了农村贫困人口的增长,更是为政府的反贫困工作积累了宝贵的实践经验。为进一步加快贫困地区发展,促进共同富裕,实现到2020年全面建成小康社会奋斗目标,我国于2012年开始全面推行精准扶贫战略。精准扶贫实施以来,经过各级政府部门的努力,我国农村贫困状况明显改善。国家统计局于2015年10月16日刊文称:“据全国农村贫困监测调查,按照现行农村贫困标准测算,2014年贫困地区农村贫困人口4317万人,比2012年减少1722万人,平均每年贫困人口减少861万人,2014年贫困地区农村贫困发生率16.6%,比2012年下降6.6个百分点。”<sup>[1]</sup>

## 一、精准扶贫的基本内涵

习近平总书记在2013年11月于湖南湘西考察时,首次提出“精准扶贫”,指出扶贫要实事求是,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。自精准扶贫思想提出以来,已经逐渐上升为新阶段我国扶贫工作的核心战略,并在全国各地农村开始推行。但是,目前对于精准扶贫理论的深度研究很少,造成了理论和实践的相对脱节。在仅有的精准扶贫理论研究中,王思铁认为,“精准扶贫是粗放扶贫的对称,是指针对不同贫困区域环境和贫困户状况,运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。”<sup>[2]</sup>李鵬等认为,“精准扶贫是在农村扶贫开发中实施精确识别、联动帮扶、分类管理、动态考核以及相关配套措施的减贫、治贫方式。”<sup>[3]</sup>综合上述观点,笔者认为,所谓精准扶贫,就是依据科学的程序 and 标准,精确识别贫困村、贫困户,实事求是、因地制宜,开展

精准帮扶、精准管理和精准考核,实现扶贫资源的优化配置,逐步建立起科学高效的扶贫机制。

其中,精准识别是精准扶贫的首要环节和重要基础,它是指通过一系列科学的程序 and 标准,将贫困地区、贫困县和贫困户准确的识别出来,避免扶贫政策的实施出现“大水漫灌”的现象。精准识别还强调对贫困对象的识别程序要民主、科学和透明,识别结果要公平、公正和公开,最终将最贫困、最需要帮扶的对象识别出来。

精准帮扶是精准识别的下一个环节,是精准扶贫的关键。所谓精准帮扶,就是在贫困居民精准识别后,针对扶贫对象的具体情况,确定帮扶人和制定相应的帮扶措施。精准帮扶不同于以往“一刀切”的帮扶方式,“精准扶贫下的帮扶将会充分考虑贫困村和贫困户的实际致贫原因,在此基础上设计具有针对性的帮扶措施和手段。”<sup>[4]</sup>

精准管理是精准扶贫的保证。精准管理首先是指利用信息系统,对每个扶贫对象实时监测,了解他们的动态情况,以便及时将已脱贫对象退出和将新贫困对象纳入系统。同时精准管理还意味着阳光操作管理,即严格管理扶贫资金,保证扶贫专项资金在阳光下进行。最后,精准管理也是扶贫事权管理,要求明确各部门权责,各级按照自身事权开展扶贫工作,共同推进精准扶贫。

精准考核是对精准识别、精准帮扶和精准管理工作实际效果的检验。根据制定的量化指标,定期进行考核,精细的、准确的评价各级部门的工作成效,避免以往形式化的扶贫指标。精准考核的建立,一方面强化了扶贫工作人员的责任意识,提高了他们的工作积极性。另一方面,政府通过考核指标全局掌控扶贫工作,确保扶贫资金、项目真正

**【作者简介】**李国治(1977-),男,湖北罗田人,云南农业大学社会服务办公室实验师,主要从事科技服务和社会扶贫工作。朱晓芸为通讯作者。

落到实处。

## 二、当前农村精准扶贫工作中存在的问题

精准扶贫战略实施以来,与以往的扶贫工作相比较,取得了明显的进步。但是,由于我国农村环境复杂,贫困人口众多且致贫原因不同,导致了精准扶贫战略在农村的实际开展过程中,仍然存在着诸多问题,阻碍了精准扶贫的进一步推进。

### (一)农户参与精准识别的积极性不高

扶贫识别是精准扶贫的基础工作,其目的是把贫困的对象找出来,避免扶贫资源投放打偏跑漏,使真正符合帮扶政策的个体得到有效扶持。<sup>[5]</sup>现阶段,我国农村都采用“建档立卡”的方式来进行精准识别,村干部对本村农户的基本情况逐一调查和登记,将符合贫困标准的农户基本信息录入贫困信息系统。但是,当村干部在开展村民基本情况调查时,许多村民没有如实填写或未能参加。他们有些人认为家庭收入填的越少越好,“国家的钱不要白不要”。有些农民因为家庭集体外出打工,没有能够参加识别活动。还有些农民虽然有困难,但是他们认为这些家庭收入调查都只是形式,贫困户是谁,都是“上面”定的。总之,这些情况都反映了农村居民参与精准识别的积极性不高,他们对国家扶贫政策仍然抱着一种“看客”和“等、靠、要”的心态,这些情况严重阻碍了精准识别的实现,使真正的贫困户得不到帮扶。

### (二)没有贯彻落实精准帮扶

“因致贫原因不同,贫困户对帮扶有着不同的需求,如生产救助、学业救助、大病救助、房屋改造、低保救助、农业实用技术、担保贷款等各有差异。”<sup>[6]</sup>精准扶贫就是要求根据每个贫困户的致贫原因,制定针对性的帮扶措施。习近平总书记指出:“要实施精准扶贫,瞄准扶贫对象,进行重点施策,不能眉毛胡子一把抓,用手榴弹炸跳蚤,钱花了不少却没有见到应有效果。”但是,目前我国许多农村没有贯彻落实精准帮扶,没有因户制宜,制定帮扶措施。例如,他们对于拥有一技之长,但苦于无处施展的贫困人员的帮扶措施和对那些思想落后、游手好闲、坐吃山空的贫困户的扶贫措施并没有什么不同,对于身心健全的贫困户和对那些残疾的贫困户的救助方式也是如出一辙。这样的帮扶方式没有差异性和针对性,没有真正帮助他们解决自己的“贫困”之处,是不会使他们完全脱离贫困的。

### (三)扶贫资金来源渠道单一

扶贫资金是精准扶贫工作的物质保障,为了更好更快地推进精准扶贫战略,必须要有充足的资金作为保障。现阶段,我国的扶贫资金来源渠道单一,主要来自于中央财政和地方财政。财政部数据显示,2015年中央财政专项扶贫资金高达467亿元。但是,由于我国农村贫困人口众多,扶贫资金自上而下逐级分配,那么,具体到每一个贫困户的手里的资金就变得微乎其微了。而地方政府的财政收入又是跟该地区的经济发展程度紧密联系在一起,因此,地方政府每年对于扶贫的财政支出十分有限。对于西部贫困地区来说,地方政府力不从心,根本拿不出资金用于扶贫,于是分配到每个贫困户手里的资金就非常微薄,只能解决他们的燃眉之急,根本不能帮助他们彻底脱贫。由此

可见,由于扶贫资金来源渠道的单一,导致了没有足够的资金作为扶贫的后勤保障,很多扶贫项目得不到落实,阻碍了精准扶贫的进一步推进。

### (四)基层存在害群之马,破坏精准扶贫

贪污腐败是精准扶贫中较为重要的障碍性因素之一,也是阻碍精准扶贫政策实施的绊脚石<sup>[7]</sup>。国家近年来严惩政府机构中的贪污腐败之风,取得了显著的效果。但是,仍然有个别政府官员抱着侥幸心理,贪图蝇头小利,顶风作案。尤其在基层政府里面存在着害群之马。他们在农村扶贫工作中,利用自己的职权,乱结裙带关系,为自己的亲朋好友扣上“贫困”的帽子,为他们攫取利益。更有甚者,有些基层干部私自截流或占有国家的扶贫资金。习近平总书记强调,“我非常不满意,甚至愤怒的是扶贫款项被截流和挪作他用,和救灾款被挪用一样,那是犯罪行为。必须坚决杜绝,坚决反对,坚决查处。”这些害群之马自私自利、贪污腐败的行径,抹黑了政府在人民心中的形象,严重破坏了精准扶贫战略的实施,必须坚决查处。

### (五)基层党组织没有发挥战斗堡垒作用

习近平总书记指出:“越是进行脱贫攻坚战,越是要加强和改善党的领导。”目前,我国农村党组织建设仍然存在许多问题,在精准扶贫工作中,没有发挥战斗堡垒作用。首先,我国农村普遍存在党员队伍老化,后继无人的现象。虽然,政府选派了大量大学生村官支援农村发展,但是他们只是留在乡镇“打杂”,并未深入农村实际开展工作。同时,党员干部思想僵化,小农意识在他们的思想中仍然占据主导地位,市场观念薄弱。他们在实施产业扶贫过程中,将一切与农业联系在一起,难以跳出小农经济的圈子,扶贫方式缺乏创新。最后,由于农村经济体制的变化,基层党组织的权利逐渐向市场领域和社会自治领域扩散,“村级党组织的领导地位受到挑战,基层党组织的影响力在不断下降,在村务决策中的地位和作用明显减弱。”<sup>[8]</sup>农村党组织建设存在的这些问题,靠农村党组织自身难以解决,上级党组织必须给予重视,切实加强整顿,才能更好地发挥先锋模范作用和战斗堡垒作用,带领群众推进精准扶贫。

## 三、解决农村精准扶贫问题的对策和建议

习总书记强调,“全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会。”为了保证到2020年全面建成小康社会,必须健全精准扶贫工作机制,完善扶贫措施,解决在农村精准扶贫过程中出现的问题,进一步推进精准扶贫战略。

### (一)加强农村精神文明建设,树立脱贫信心

习近平总书记指出:“扶贫先要扶志,要从思想上淡化‘贫困意识’。不要言必称贫,处处说贫。”“弱鸟可望先飞,至贫可能先富,但能否实现‘先飞’、‘先富’,首先要看我们头脑里有无这种意识。”<sup>[9]</sup>现在农村许多的贫困户之所以扶不起,富不起,甚至出现越帮越穷,就是缺乏脱贫致富的勇气,勤劳实干的精神和人穷志不穷的理念。他们的思想大多都是“等、靠、要”,好吃懒做,不思进取。因此,对于农村的精准扶贫,首先要“扶志”,帮助农民树立脱贫信心,走上致富之路。这就要求我们必须要加强农村地区的精神文明

建设,激发他们形成积极向上的意愿,培育正确的思想道德观念,提高自觉践行能力,帮助他们树立脱贫致富的信心。只有这样,贫困农民才能意识到只有靠自身的努力,才能真正脱贫致富。否则,仅仅依靠国家的“输血”,自己不能“造血”,这样只会依旧贫困,或者就算富裕了也会重新返贫。

#### (二)对症下药,靶向治疗,确保帮扶效果

2015年10月16日,习近平总书记在2015减贫与发展高层论坛上发表讲话,他强调:“现在,中国在扶贫攻坚工作中采取的重要举措,就是实施精准扶贫方略,找到‘贫根’,对症下药,靶向治疗。”由于贫困户的致贫原因不同,开展精准扶贫工作,必须要抓住重点,对症下药,靶向治疗,确保帮扶效果。对于那些拥有技能的贫困户,政府应该积极引导他们就业,使他们能够有稳定的经济来源。对于那些“老弱病残”的帮扶,政府就不能是引导他们就业,应该要建立健全基本生活保障制度,解决他们生活难、看病难等问题,使他们的日常生活有保障。政府帮扶那些思想观念落后、好吃懒做的贫困户,就必须加强对他们的思想教育,培育正确的思想观念,先使他们的思想“脱贫”,同时对他们进行专业技能培训,让他们能够掌握一技之长,然后再引导他们就业,实现脱贫致富。总之,对于不同致贫原因的贫困户的帮扶方式不能千篇一律,应该要具体问题具体分析,实现精准帮扶。

#### (三)广泛动员全社会力量,合力推进脱贫攻坚

精准扶贫“仅靠中央财政专项扶贫资金是远远不够的,因此,要广泛吸纳社会力量的支持。”<sup>[10]</sup>习近平总书记指出,在脱贫攻坚的宏大目标之下,无论怎样增加投入,资金总是有限的。因此,必须广泛动员全社会的力量,拓宽扶贫资金的来源渠道,合力推进脱贫攻坚。首先,政府要健全东西部扶贫协作机制,建立对口帮扶,东部发达地区可以根据自己财政收入的情况,给予西部贫困地区一定的资金支援,以先富带动后富,逐步实现共同富裕。同时,国家还应该进一步加强和推进定点扶贫工作,建立考核评价机制,确保各机关企事业单位落实扶贫责任。习近平总书记强调,“党政军机关、企事业单位开展定点扶贫,是中国特色扶贫开发事业的重要组成部分,也是我国政治优势和制度优势的重要体现”。最后,国家还可以出台相应的优惠政策来积极支持和引导民营企业、商业性金融机构、社会团体和个人参与扶贫开发,实现社会帮扶资源和精准扶贫有效对接。大家有钱的出钱,有力的出力,团结力量大,共同帮助贫困人口脱贫。

#### (四)切实改进基层政府官员工作作风,发扬基层民主

习近平总书记指出,各级领导干部都要树立和发扬好的作风,既严以修身、严以用权、严以律己,又谋事要实、创业要实、做人要实。然而,我国农村个别基层政府官员不但做到“三严三实”,反而利用职权贪污腐败,破坏了精准扶贫。因此,切实改进基层政府官员工作作风,发扬基层民主,对于农村扶贫工作尤其重要。国家要严格扶贫考核督查问责,对于廉洁自律、工作优秀的基层政府官员要给予褒奖,建立模范,对于在扶贫工作中违法乱纪、贪污腐败的官员则要依法进行严惩,以儆效尤。习总书记强调,“扶贫

要看真贫、扶真贫、真扶贫,少搞一些盆景,多搞一些惠及广大贫困人口的实事。”这就要求基层政府工作人员要切实履行职责,广泛吸取群众的优秀建议,听取群众的心声,坚持“从群众中来,到群众中去”的工作方法。对贫困户的精准识别要民主,要把对贫困识别的权利交给群众,识别结果要公示,扶贫资金的使用要公开、透明,接受群众的监督,做到在“阳光下执政”。

#### (五)加强基层党组织建设,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用

习近平总书记强调,要选好配强农村基层党组织领导班子,团结带领农民群众脱贫致富奔小康。这就要求我们在精准扶贫过程中,要加强基层党组织建设,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。国家要加强贫困乡镇领导班子建设,有针对性地选派政治素质高、工作能力强、熟悉“三农”工作的干部到村任第一书记,整顿党组织软弱涣散,提高党组织的凝聚力、创造力、战斗力。要突出抓好村党组织带头人队伍建设,充分发挥党员先锋模范作用,带领全村人民脱贫致富。要规范基层党组织生活,加强基层党员教育,经常性开展交心谈心,把广大基层党员的思想统一起来,力量凝聚起来,激活基层党建工作,为精准扶贫提供坚强的组织保障。要健全党组织领导下的共青团、妇联、民兵等各类群团组织,发挥好他们的作用。要注重选派思想好、作风正、能力强的优秀年轻干部到村工作。还应加大驻村党员干部考核力度,不稳定脱贫不撤队伍。

习总书记强调,“十三五”时期是我们确定的全面建成小康社会的时间节点,全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区。各级党委和政府要把握时间节点,努力补齐短板,科学谋划好“十三五”时期扶贫开发工作,确保贫困人口到2020年如期脱贫。△

#### [参考文献]

- [1]张为民.脱贫步伐加快,扶贫成效显著.我国贫困人口大幅减少[N].中国信息报,2015-10-16,(01).
- [2]王思铁.精准扶贫“改‘漫灌’为‘滴灌’[J].四川党的建设:农村版,2014,(04):14-15.
- [3]李 鹏,叶兴建.农村精准扶贫:理论基础与实践情势探析——兼论复合型扶贫治理体系的建构[J].福建行政学院学报,2015,(02):26-33.
- [4]葛志军,邢成举.精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J].贵州社会科学,2015,(05):157-163.
- [5]马尚云.精准扶贫的困难与对策[J].学习月刊,2014,(19):25-26.
- [6]朱 云,吴春锋,黄斌琼.精准扶贫方式方法研究[J].老区建设,2014,(15):41-44.
- [7]吴森森.民族地区精准扶贫障碍性因素分析及其解决途径[J].当代青年,2015,(09):296-297.
- [8]谭 沈.加强农村基层党组织建设,是精准扶贫重中之重[J].青年时代,2015,(18):69.
- [9]习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,2014:1-2.
- [10]柯振华.如何实施精准扶贫[J].学习月刊,2014,(14):111-112.

□编辑/李培培