

脱贫攻坚面临的难点问题及对策研究^{*}

刘学敏 孙 岩 刘 琨

摘要：脱贫攻坚战是当前我国正在进行的三大攻坚战之一，各地进行了富有成效的工作并取得了积极的成果，完成了脱贫摘帽的阶段性目标。但脱贫攻坚中也存在许多难点问题，影响着各个贫困县脱贫摘帽的质量，需要高度关注。本文基于实地调研，就当前脱贫攻坚中存在的贫困村产业发展和产业扶贫、农民专业合作社、村集体经济、村际发展不平衡和农户之间不平衡、建立基层干部激励机制诸方面存在的问题进行分析并提出对策建议。

关键词：产业发展 产业扶贫 合作社 集体经济

作者简介：刘学敏，北京师范大学地理科学学部教授、博士生导师；

孙 岩，北京师范大学地理科学学部硕士研究生；

刘 琨，北京师范大学地理科学学部硕士研究生。

脱贫攻坚战是当前我国正在进行的三大攻坚战之一。到2020年全国832个贫困县将要全部如期脱贫摘帽，任务艰巨。2017年，全国有28个县脱贫摘帽，这是共和国自有贫困县以来首次数量的减少；2018年，全国脱贫摘帽125个贫困县；2019年，全国将有280多个县如期脱贫摘帽。为了如期实现脱贫，各地投入了大量的精力，进行了富有成效的工作并取得了积极的成果，尤其是针对各贫困县已经确定了退出的时间表和路线图，完成了脱贫摘帽的阶段性目标。近年来，笔者参与主持了山西、内蒙古、黑龙江、重庆

^{*} 本文为国家社科基金项目（18BJY159）《金融扶贫长效机制研究》的阶段性研究成果。

等地贫困县退出的第三方评估工作，在广西、甘肃、陕西、云南等地就脱贫攻坚相关问题进行了多次调研。从脱贫攻坚实践中看到，这确实是一部可歌可泣的壮丽史诗，涌现出许多经验和模式，这将在共和国的历史上写下浓墨重彩的一笔。然而，在脱贫攻坚中，还存在着许多难点问题，这些问题有些直接影响着各个贫困县脱贫摘帽的质量，因此需要高度关注。

一、贫困村产业发展和产业扶贫问题

近年来，随着精准扶贫精准脱贫工作的顺利推进，全国各地贫困县经济发展迅速，都培育了适合县域发展的特色产业，使农户的收入持续增加。产业发展通常能够覆盖各县 50%~80% 的贫困户，通过产业发展使部分建档立卡贫困户顺利脱贫出列，取得了良好的效果。为充分发挥产业扶贫的引领作用，引导和鼓励农户发展特色产业，巩固扩大产业扶贫成果，加快产业发展，激发贫困群众内生动力，促进农村产业兴旺和贫困人口稳定增收有效结合，全面提高贫困人口脱贫质量，许多地方都出台了“产业奖补”政策。通常情况下，“产业奖补”是采取先干后补、以奖代补、不干不补的方式鼓励贫困户发展产业。通过“产业奖补”使约 50% 的贫困户实现稳定增收脱贫，有些地方甚至高达 80%。然而，从实地调研的情况看，目前很多贫困村在产业发展方面存在的最大问题就是思路不清晰，对于发展什么类型的产业和怎么发展产业没有明确的方向和规划。

（一）主要问题

第一，容易盲目跟风。产业选择极其重要，很大程度上决定着今后发展的走势，所以必须因地制宜，根据自身特点选择合适的产业。但在调研中发现，很多贫困村在这方面做得并不好，这些村不知道要发展什么产业，方向是什么，风险有多大，没有基本的产业发展规划和发展思路。有些贫困村在产业规划方面是走一步看一步，但这种做法所承担的风险较大。不少贫困村盲目跟风，放弃自己传统的优势产业，当看到其他村发展某产业获得了比较可观的收益，自己便也决定发展同样的产业，而这通常是在没有考虑该产业是否适合本村的实际，是否有条件，是否有技术支撑，对于可能存在的风险也没有应对的措施等。例如，我们调研的某村其产业发展思路非常模糊，对于产业选择没有清晰的认识，盲目发展食用菌产业，既缺经验也缺技术，同时也没有深入调研以及制定合理的产业规划，使得产业发展面临极大的风险。

第二，缺乏专业技术人才，就是基本的劳动力也缺乏。由于存在大量外出务工现象，劳动力严重外流，农村的“空心化”问题非常严重，青壮年劳力大部分外出务工（有的

村甚至达到 60%~70%)，大部分家庭都是由老人带孙儿留守在家，在家务农的劳动力大多年龄偏大、文化层次偏低、女性较多，他们接受科技的能力差，这成为制约贫困村产业发展的重要因素。

第三，缺乏产业发展的长效机制。许多贫困村的产业发展是在帮扶单位的“扶持”下发展起来的，依靠帮扶单位的不断“输血”才得以维持，一旦 2020 年贫困县脱贫摘帽后帮扶单位的撤离，这些产业很有可能面临无法继续维持下去的风险。

第四，不少贫困村产业选择多以种植业和养殖业为主，由于生产周期比较长，市场波动的风险很大，存在“蛛网效应”。这类农产品往往是：上年产量决定上年价格，而上年价格决定今年产量进而决定今年价格。这种农业生产的周期性使农业生产隐含着极大的市场风险。

第五，产业扶贫资金的使用存在问题。一些地方的财政扶贫资金主要是简单投入企业使贫困户取得固定分红。小额信贷通常存在的问题是许多农户不了解情况，有些了解情况的农户因自己没有能力发展产业而被迫放弃。还有一种情况就是户贷企用（或者称委托经营），就是以贫困户为贷款主体、承担还款责任、贷款交由企业使用。这种模式中，贫困户并未实际参与生产经营，而是坐享分红，发放的小额扶贫贷款并未起到“造血”的作用，难以增强贫困户自我发展的能力。另外，这种模式也容易将企业经营风险转嫁给贫困户。这些企业中，有的有担保，有的没有担保，得到贷款的企业均无抵押，甚至有的企业明显没有偿债能力。从调研和座谈中了解到，有些企业（合作社）已经资不抵债，甚至已经事实上破产了，不仅不能带动农户脱贫致富，原来的本金收回也无望了。

第六，发展产业项目质量不高。从调研中发现，不少贫困村在选择产业发展项目时往往“千挑万选”，但因受视野和知识所限，往往选择出一些非常大众化的项目，发展方向不明确，产业特色不鲜明，优势重点不突出，质量不高，多是粗放经营，受市场波动影响大，而且又缺乏市场竞争力，使政府和帮扶单位无法支持和注入资金。有的项目没有紧紧依托自身的优势，对市场研判和风险评估分析不够，存在一定的灾害风险；有的项目利益连接机制标准过低，带动贫困户较少，产业扶贫效益明显不足。

第七，产业发展受基础设施落后制约。不少贫困村农田水利设施落后；一些深度贫困村网络覆盖极差，无法及时获得市场信息和资讯；还有就是地处偏远、交通不便等，贫困村的产品不能及时地运出或运出的物流成本过高。由于基础薄弱、信息阻隔、物流不畅、人流不通，使资源优势无法充分发挥，更无法实现商业价值，严重制约了贫困村

的产业发展。

第八，龙头企业发展规模太小，带动性不强。贫困村产业基础薄弱，一个重要原因就是缺少有实力的企业。对于农户来说，因为分散不仅缺乏市场信息、商业资源，直接面对市场也面临巨大的交易成本。调研中发现，农业企业规模小，产品科技含量低，与农户的利益联结不紧密。企业的初级加工多，精深加工少，产品档次低、批量小，市场开拓能力不足。

（二）对策建议

一是贫困村都要谋划自己的产业发展，要有清晰的发展思路。产业的发展需要谋划，除了选择合适的产业，还需要把握产业的发展方向，制定合理的产业规划。这就必须深入调查研究，摸清产业的发展特点。对于贫困村进行帮扶时，驻村工作队与村“两委”要认真谋划产业发展，即使已经有了一定规模的产业的贫困村也要厘清未来的发展思路。

二是针对发展产业缺劳动力的问题，一个可行的思路是，吸引外出务工农民回乡就业。许多在外闯荡多年的农民工，手里有较为充裕的资金，也不乏懂市场、善经营者，如果他们能够参与到村里扶贫产业的发展中，将会收到事半功倍的效果。事实上，近来各媒体曾经多次报道过贫困县不少外出务工人员返乡创业的事迹。关键是政府要打好“政策牌”，着力引导回乡劳动力发展市场前景好、产品附加值高的产业。

三是针对缺乏产业发展长效机制的情况，建议把扶贫作为乡村振兴战略实施的前奏来看待。产业的发展不是一朝一夕的事情，一个优势产业的形成往往需要很长时间，有些地方优势产业历经几十年才得以形成。须知，脱贫攻坚仅仅是一个阶段性目标，乡村振兴才是长远的发展目标。在脱贫攻坚阶段形成的产业实属不易，有些还在萌芽阶段，还很脆弱，它是在各种帮扶和很多投入下才形成的，一旦离开扶持，费尽千辛万苦发展起来的产业就可能萎缩。因此，必须建立产业扶持的长效机制，完善产业扶持体系，与乡村振兴战略衔接，使贫困村的产业成为乡村振兴的重要支撑。

四是针对农产品的市场波动风险，建议政府要主动关注市场变化，及时对产业发展和市场变化趋势做出研判，提供决策服务。由于做好市场选择需要一定的专业知识，鉴于大多数农民的文化程度不高，凭他们的自身能力很难完成，农业、科技、物价等部门应组织科研、技术部门人员定期上门服务，全程跟踪指导，及时解决产业开发中的技术难题；帮扶单位要充分发挥自身优势，扩大市场信息收集渠道，帮助贫困村因地制宜探索促进经济发展、贫困户真正脱贫的长期发展路径。

五是财政扶贫资金应用于支持村集体和贫困户自主创业发展产业。建议已投入企业

的扶贫资金应在村集体账上记“长期投资”等资产科目，同时应登记村集体资产台账，每年严格按照协议约定清收分红资金，并及时入账，防止扶贫资金流失及损失。扶贫小额贷款资金应投放给贫困户用于自主经营发展，“户贷户用”。已经“户贷企用”存量贷款一定要做好风险防控工作，确保贫困户、金融机构的利益不受损失。

六是针对产业项目质量不高的情况，驻村工作队和村“两委”要立足本村本户的优势资源，论证发展见效快、能持续增收的好项目。基于往往存在相邻几个村产业基础相同的情形，也可以联合起来发展某一产业，政府给予一定的资金支持，改变项目分散、不成规模的状态。当然，政府也要定期开展对扶贫产业项目建设和资金使用进行检查，确保资金使用安全，同时关注项目建设进度、质量和效益。

七是加大力度补齐基础设施短板，全力解决脱贫攻坚“最后一公里”问题。基础设施补齐短板的目的是，使各贫困村的比较优势能够发挥出来，与外部能够形成信息流、物流、人流、资金流顺畅流动和顺畅交流的局面。针对不同贫困村（县域内的不同片区）的特殊情况如道路、水、电、网络等短板，基础设施建设也应各有侧重。

八是增强龙头企业对于贫困村、贫困户的带动作用。通过培育或引入龙头企业，由龙头企业将分散的农户组织起来参与商品生产、进行市场交易。龙头企业既可以由农民组建行业协会、合作社等农村集体经济组织，也可以直接引入外部具有较大规模的企业投资设厂或组织采购，形成“公司+基地+农户”“公司+专业合作社+基地+农户”等多种形式的生产组织方式。

二、农民专业合作社的发展问题

在脱贫攻坚中，农民专业合作社成为各贫困县带动农户脱贫致富的重要组织形式，它在脱贫攻坚中扮演极其重要的角色。从调研的情况看，几乎每个县都有上百家甚至几百家的各类合作社，类型有种植业、养殖业、服务业、种养结合等。然而，农民专业合作社存在很多的问题。

（一）主要问题

一是合作社运作不规范，管理制度不健全。在调研中和访谈中发现各贫困县的合作社运作不规范、制度不健全的情况比较普遍，严重影响和阻碍了合作社的健康发展。在多数合作社的运作过程中，农户并没有真正参与到合作机制中。很多农民专业合作社由于主客观条件的限制，如成员文化程度低、小农意识强、民主决策意识缺失、管理水平差；同时，合作社的资金管理混乱，没有相应的资金管理制度，甚至没有专门的财务人

员；还有合作社拖欠农户分红、合作社濒于破产导致农户投入的股金很难收回等情况。调研中发现的普遍问题是，虽然专业合作社众多，但相当多的合作社徒有其名，有的合作社早就不再运行了，即使还在运行的合作社也没有完全把农户真正带动起来。且不说这些专业合作社自身运行不规范（这些合作社本身是一个私人企业或者是私人作坊等），许多农户加入这样的合作社也仅仅是获得一定的分红，因为政府给予了这些合作社入社农户“产业奖补”的资金甚至是“户贷企用”的小额贷款，有些合作社甚至早就已经资不抵债了。

二是即使是正常运行的合作社规模也普遍偏小，整体实力偏弱，辐射带动能力有限。从调研的很多县看，几乎每个贫困村都有专业合作社，但普遍是质量不高。规模大、实力强、带动能力强的合作社少之又少。由于缺乏龙头企业带动，很多合作社“单打独斗”，规模小，收益少，应对市场风险的能力弱，自身的发展前景都很渺茫。

三是合作社缺乏人才，整体素质偏低。由于农村大多数年轻人外出务工，劳动力和各类人才流失严重，使得合作社大部分没有专业人才，虽然都是种植养殖多年的大户，有一定的实践经验，但缺乏新科技知识的支持。同时，由于参与者大多是贫困户，他们只关心合作社的分红，对于合作社的其他事务几乎不闻不问，社员与专业合作社之间联系不够紧密，没有形成真正的利益共同体。还有就是，农民的文化程度低、思想保守，对合作社的认识有偏差，市场化意识、合作意识不强，经常出现农民不理解合作社、不愿意配合合作社的现象。而合作社的负责人通常是由所在村组负责人或当地的种养大户担任，靠长久积累的经验做事，难以适应现代农业规模化生产的要求，而且大部分合作社由于领导人自身认知的局限，对如何将产业做大做强以及对合作社和产品的定位都模糊不清，甘于满足现状的小农意识也进一步制约了专业合作社的发展壮大。

四是合作社产业层次低，市场竞争力弱。除一些规模较大的合作社之外，规模较小的合作社多数都停留在第一产业（种植业和养殖业）等一些低层次服务上，合作层次不高，缺乏完整的产业链和深加工，在标准化生产、产品深加工、市场开拓等方面很少涉足，很难适应越来越激烈的市场竞争。仅仅依靠简单的种植或养殖获得收益，利润较低，抵御市场风险能力和市场竞争力不强。

（二）对策建议

一是规范合作社的运行。一般来说，农民专业合作社是以农村家庭经营为基础，通过提供农产品的销售、加工、运输、贮藏以及与农业生产经营有关的技术、信息等服务来实现成员互助目的的组织，从成立开始就具有经济互助性。农民专业合作社拥有一定

的组织架构，成员享有一定权利，同时负有一定责任。合作社的性质是合作制，其运作模式不同于股份制，股份制的特点是按照股份大小分配权利，股份越多，权利也就越大。建议借此次脱贫攻坚之机，农业及相关部门要进一步规范现有农民专业合作社的组织章程，做到有章可循。各贫困县政府也要加快推进完善农民专业合作社运行机制，帮助专业合作社建立企业化管理制度和规模化管理模式，建立健全组织机构和内部管理制度，增强专业合作社的吸引力，增加农民加入合作社的积极性。

二是鉴于很多扶贫资金尤其是“产业奖补”资金进入合作社，而贫困户获得分红是其收入增加实现脱贫出列的主要途径之一，因此建议各个贫困县对于每个涉及到贫困户的合作社都派驻专门的财务人员（通常情况下，因每个合作社的规模都不大，资金往来流量都不多，一个专门的财务人员可以同时兼顾多家合作社）。通过严格执行规范的财务管理流程和制度，使财务管理规范化，保障国家扶贫资金不致流失，也保障贫困户的利益，使其顺利脱贫出列。

三是充分发挥龙头、大户示范作用，促进合作社规模化。千家万户的小作坊，难以应对千变万化的大市场。只有把一家一户的农民联合起来，才能形成规模、增加效益、打响品牌、占领市场。要做大做强龙头专业合作社，增强其对农业产业的带动作用。同时，良性发展的农民专业合作社能起带头作用，而带头人就是农业生产经营较好的农户，这些农户是农民专业合作社的核心，核心农户往往是懂技术、善经营的农村“能人”。因此，政府应对这些核心农户进行扶持，使其尽快地成为农民专业合作社发展的“领头羊”。

四是各贫困县应对于现有的合作社进行梳理和研判，对于那些确实已经濒于资不抵债的合作社要下决心清理。而对于那些经营前景好的合作社，鉴于其缺乏各种专业人才的实际情况，一方面可以加大培训力度，不再仅仅是局限于贫困户的就业培训和技能培训，建议统筹培训资源，建立培训制度，使合作社专业人才培养工作经常化、固定化。同时，政府还可以拨付专项资金，开展合作社专业人才培养，培训以理事长为主的经营管理人才、以会计为主的理财能手、以生产技术为主的种养能人等。另一方面，为了使合作社能够做大，政府还应支持农民专业合作社发展农业经纪人队伍，支持合作社积极吸纳物流、信息、营销等农村经纪人加盟，也培养自己的经纪人队伍，解决贫困村小生产与大市场的对接问题，促进本地区的生产融入到整个区域市场和全国市场中。

三、村集体经济的发展问题

发展壮大农村集体经济是实现贫困村摘帽、打赢脱贫攻坚战的重要内容，其具体的内容就是集体经济获得发展，村集体经济收入“破零”。从实地调研的情况看，各贫困县都在积极扶持贫困村集体经济发展，但村级集体经济呈现出几个特点：一是贫困村集体经济发展情况要明显好于非贫困村；二是非贫困村普遍缺乏集体经济发展资金，产生了许多集体经济“空壳村”；三是贫困村集体经济主要通过入股合作社获取分红的方式获得收益，而非贫困村更多通过出租闲置资产来获得集体经济收益。

（一）主要问题

一是集体经济发展不平衡。经过近几年的帮扶，绝大部分贫困村都有了集体经济收入，反倒是许多非贫困村没有集体经济收入，两者之间存在明显的差距。这种发展差距与本次脱贫攻坚战以来实施的支持贫困村集体经济发展的政策高度关联，因为在很多地方贫困村有集体经济发展资金，而非贫困村则基本没有。此外，集体经济发展不平衡还体现在各贫困村之间发展不平衡、各非贫困村之间发展也不平衡。贫困村之间、非贫困村之间集体经济发展不平衡的情况与各村产业发展基础、资源禀赋有较大联系。一般情况下，产业发展状况良好的村，集体经济通过入股分红获取收益，资源禀赋好的村也能通过出租或流转的方式获取收益。

二是村集体经济发展思路不清，即使有思路也是思路不多。与产业发展类似，集体经济发展也有发展思路不清、思路不多的问题，相当多的村对于发展什么类型的集体经济和怎样发展集体经济没有明确的方向和规划，没有对集体经济发展的定位选择、投入实施、经营管理等一系列步骤进行规划设计，多数情况下都是走一步看一步，缺少明确的方向和目标，很难保证集体经济的良性发展。目前的情形是，一部分村基本没有集体经济，而没有集体经济收入的村都是典型的“空壳村”。有集体经济的村主要通过土地流转、闲置资产出租、入股分红等方式获得收益，发展方式单一，缺乏自主经营性收入，增收渠道窄。

三是村干部思想认识不到位，内生动力不足。部分村干部对村级集体经济发展有畏难情绪，在实践中未能有效发挥主观能动性，基层村干部存在对发展村集体经济“随意”不“刻意”、被动不主动的问题。认为如果经营成功了，成果是集体的，如果经营失败了，群众要埋怨，债务难化解，责任是自己的。于是不愿意轻易冒风险，思想上有压力和阻力，由此造成了政策执行力不足、指导引导不够、发展氛围不浓等问题，这在一定

程度上阻碍了集体经济发展。还有一个重要的障碍就是“追责”问题，相关规定要求对集体资产“疏于管理”“随意处置”“造成损失”等问题，要严抓不懈、严厉追责、严惩不贷，使村干部对于有一定基础可以发展集体经济也视为畏途。再就是，部分村干部缺乏信心和底气，认为村级集体经济基础差、底子薄、缺资源、无资金，无路可走，操作难度太大，从而不愿涉足。

四是劳动力流失严重，农村管理人才匮乏，管理制度缺失。目前，村“两委”普遍缺乏有领导能力的人才，村集体也缺乏有能力、有经验的带头人，这成为制约村级集体经济发展的重要因素。其中，有的村“两委”班子成员大多年龄偏大，思想偏于保守，缺乏干事创业的信心和勇气，容易安于现状，不重视集体经济的发展。也有一些村“两委”班子成员文化程度不高，缺乏管理村级事务的能力和经验，难以胜任其职位。目前，贫困地区的年轻人大多外出务工，劳动力流失严重，留在村里的人口结构是老人多年轻人少、老党员多年轻党员少，这在很大程度上制约了村集体经济的发展。与管理人才缺乏对应的是管理制度存在问题。村集体经济主要由村“两委”管理，但一些村“两委”缺乏懂得经营管理的人员，无法使集体经济正常运作。还有就是，部分村执行村集体经济的制度不到位、管理不科学，集体资金管理、使用不规范。

（二）对策建议

一是加大力度平衡集体经济发展。目前的问题主要是非贫困村集体经济发展严重滞后，而造成这种非贫困村与贫困村之间发展不平衡的主要原因是政策参数，即贫困村所享受的集体经济扶持资金量大。基于此，有必要在扶持资金的增量上，重点向集体经济发展弱的非贫困村倾斜，增加对其扶持力度，以缩小贫困村与非贫困村之间的差距，使所有村的集体经济都有所发展，集体经济收入都能够破“零”，促进贫困村与非贫困村的协调发展。

二是明确各个村集体经济发展思路。建议贫困村由驻村工作队和村“两委”要结合产业发展规划，分析村情和优势劣势、有利条件和制约因素、遵循原则和发展目标、发展重点和内容、政策措施保障和政府扶持等。由于通常情况下非贫困村没有驻村工作队，且非贫困村发展集体经济是目前的重点，建议各贫困县及县内乡镇政府派专人与村“两委”一起来筹划非贫困村集体经济的发展，共同制定集体经济发展规划，探寻非贫困村集体经济发展的路径。

三是提高思想认识，通过激励手段推进集体经济发展。针对村集体经济薄弱，以及部分村干部不愿发展、不会发展、不敢发展村集体经济的状况，各贫困县要研究思路和

举措，引导基层干部破除“等、靠、要”思想，解决畏难情绪，增强主动担当、主动发展的意识，在发展村级集体经济方面不断创新突破。当然，要发展就可能出现问题，这就要有项目实施各种结果的预案。由于项目的失败也可能有各种原因，要具体分析原因，而不能不分青红皂白动辄问责。要建立和完善激励机制，将集体经济发展成效与村干部个人绩效挂钩。激励制度把责任落实到村干部头上，利用激励机制鼓励村干部，通过提高物质待遇、优先提拔任用等方式奖励有所作为的干部，以此激励广大村干部积极主动发展集体经济。

四是培育和引进管理人才，建立健全和完善集体经济经营管理制度。发展村集体经济，关键是要有一个好班子，一个好的带头人。要鼓励回乡创业，坚持本土人才回引，把本村有头脑、有眼光的外地务工人员请回来，他们有发展潜力、有思路、视野开阔，用他们的理念，影响和带领群众致富强村。从本村致富能手、农民经纪人、合作社负责人等优秀人才中选拔培育一批懂经营、善管理、发展集体经济意识强的能人，作为村书记、主任，提高村级党组织引领村集体发展的水平。各派出单位和“第一书记”要积极为贫困村集体经济发展争项目、跑资金，增加集体经济薄弱村的原始积累，为加快发展打好基础；各贫困县也要高度关注非贫困村，在支持其集体经济发展规划的同时，也积极支持好的项目实施。同时，也要高度重视村集体经济的经营管理，确保发展成果惠及于民。各村都应成立村务监督管理委员会和村民理财小组，完善村级财务公开制度，及时真实地公开相关信息，确保村级财务收支状况晒在阳光下，充分保障村民的知情权、参与权。确保管好村集体每一分钱，确保村集体资产不致流失。要突出增加群众福祉，以改善民生为重点，把集体经济收入花在刀刃上，并且完善集体资金使用的审查制度，防止私用、滥用集体资金的行为发生。不可因为集体经济的财务不公开、群众不知情而引发干群矛盾，招致群众的不满意、不认可。

四、村际发展不平衡和农户之间不平衡的问题

经过几年精准扶贫和精准脱贫，国家各种帮扶政策力度的加大，贫困户获得了很多收益，贫困村的基础设施也得到了明显改善，集体经济收入也得到提高，很多贫困户搭上产业发展的快车，顺利实现脱贫摘帽。从一些地方的情况看，非贫困村里的贫困人口已超过贫困村，有的贫困村的贫困发生率甚至明显低于非贫困村。在帮扶政策上，贫困村能够享受到多方面的帮扶政策，且帮扶政策覆盖面广，要求严格。而大部分非贫困村能享受的帮扶政策寥寥无几。近两年来，国家开始关注非贫困村的建设，主要是道路建

设、水利项目建设、电力设施、公共服务设施等，试图解决不平衡发展的问题。关于贫困户与非贫困户的不平衡问题，贫困户脱贫摘帽标准各地设定很多，但大体包含：有稳定收入来源且吃穿不愁、有住房保障、有基本医疗保障、有义务教育保障、有安全饮水、年人均纯收入稳定超过国家扶贫标准等指标，每项指标下还有更多细化的要求，如“有基本医疗保障”要求贫困户家庭成员100%参加当年城乡基本医疗保险，患病（含慢性病、地方病等大病）就医能得到有效治疗等。相比之下，非贫困户享受的帮扶政策要少得多，虽然生活状况较差的非贫困户在一定条件下也能享受到危房改造、医疗保险、就业培训等帮扶政策，但帮扶力度不足，与贫困户相比差距较大。村际发展不平衡和农户之间不平衡产生了许多问题。

（一）主要问题

一是造成贫困村与非贫困村的矛盾。自实施精准扶贫政策以来，由于政策上的不平衡，使贫困村和非贫困村被人为地“撕裂”。贫困村与非贫困村的矛盾主要在于扶贫资金、帮扶人员以及基础设施建设三个方面。在扶贫资金的安排上，贫困村和非贫困村获得的扶贫资金差距大。贫困村每年可以享受产业发展、集体经济发展等多种扶贫资金，而非贫困村的帮扶资金则相对较少。在帮扶队伍和人员的配备上，贫困村拥有驻村工作队，帮扶力量充足，而非贫困村的驻村工作队员较少，帮扶力量相对薄弱。在基础设施投资和建设上，实施精准扶贫之前，非贫困村的基础设施建设普遍好于贫困村，经过这几年的脱贫攻坚工作，由于贫困村享受了多种帮扶政策，基础设施建设力度加大，反而非贫困村的基础设施建设要落后于贫困村。其结果是，贫困村的发展快于非贫困村，相比之下，非贫困村反倒落后，甚至成为“不是贫困村的深度贫困村”。

二是造成贫困户与非贫困户的矛盾。由于享受的扶贫政策差距大，导致了贫困户与非贫困户之间的矛盾。在初始状态下，贫困户与非贫困户之间的差距并不是很明显，因为在同一个村里的农户收入大体呈现“橄榄球”状，即“两头小，中间大”的状态，大部分家庭的人均收入相差不会很大，而在贫困线临界值上下的农户非常集中。位于贫困线以下的农户被识别为贫困户，由此而享受多项扶贫政策，并得到多项帮扶措施。经过几年的帮扶，生活状况有的已经远远好于非贫困户，这是国家的政策扶持而非家庭和个人努力的结果，更何况还有一些缺乏脱贫致富的内在动力、坐等上门扶贫、坐收扶贫之利的农户，往往会招致勤劳致富的那部分非贫困户产生意见和不满。尤其是易地扶贫搬迁和健康扶贫（大病医疗保障等）对于贫困户的帮扶数额，在非贫困户看来往往“特别”巨大，使非贫困户心生怨言，招致对于扶贫政策的不满，由此引发群众矛盾和一系列社

会问题。不仅如此，还引发了贫困户与脱贫户之间的矛盾。从2014年实施精准扶贫以来特别是2016年以来，各级政府对贫困户的帮扶力度不断加大，扶贫政策也越来越多。在2014年和2015年就退出的建档立卡农户对此产生了心理上的不平衡，当时国家的帮扶政策和措施少，有些是“当年进当年退”的建档立卡农户，抱怨自己当时作为贫困户享受的扶贫政策太少、获得太少而过早地退出了，如今的贫困户能享受更多的扶贫政策，获得更多，认为国家扶贫政策的实施有失公允，因而心生不满。

（二）对策建议

基于目前贫困村和非贫困村之间的不平衡、贫困户与非贫困户之间的不平衡引起的矛盾（这种现象目前在全国已经非常常见，似是这种帮扶形式的必然结果），因此建议：

一是将帮扶力量和帮扶资金适当向非贫困村倾斜。可以出台相应政策来调整贫困村和非贫困村之间的帮扶力量分配，使帮扶力量尽可能惠及一些非贫困村，促进村际之间的协调发展。可以考虑，扶贫资金向非贫困村倾斜，向贫困人口集中、基础设施落后、产业扶贫发展弱、村级集体经济发展弱的非贫困村增加扶贫资金。采取以整合资金的方式建立非贫困村精准扶贫专项资金，用于贫困户发展产业实现长期稳定脱贫。在帮扶力量和人员上向非贫困村倾斜，向贫困人口集中的非贫困村增派驻村工作队，加大帮扶力度。

二是加大对非贫困户的帮扶力度。目前各地都已经出台“脱贫不脱政策”的各种规定，脱贫户可以继续享受有关扶贫政策。对于非贫困户尤其是“边缘户”，要改变以往扶持政策“一刀切”的情况，即改变贫困户享受多种帮扶政策而非贫困户基本享受不到帮扶政策，两者之间差距明显，且缺乏中间过渡。由于“边缘户”非常脆弱，一旦遇到天灾或者家庭成员患大病就很可能滑向贫困户，形成新的贫困人口，因此各地都应予以足够的关注，在聚焦帮扶贫困人口的同时，加大对“边缘户”的帮扶力度。

五、建立基层干部激励机制的问题

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《脱贫攻坚责任制实施办法》（2016）要求：省级党委和政府要加强对贫困县的管理，组织落实贫困县考核机制、约束机制、退出机制；保持贫困县党政正职稳定，做到“不脱贫不调整”“不摘帽不调离”。文件的出台标志着国家进一步强化了贫困县相关领导的任务和责任。为此，各地建立了一系列问责制度，实施问责机制的目的是加强责任落实，督促基层干部完成扶贫任务。随着任务强度的逐级自然传导，广大基层扶贫干部承受的工作压力越来越大，很多基层干部因此产生

了胆怯、畏难心理，担心被问责，在工作中放不开手脚，有许多扶贫干部因压力巨大无法再继续工作从而挪到其他工作岗位上。从在各地调研中看到，一些优秀的基层扶贫干部未老先衰，有些甚至累倒在工作岗位上。尽管压力巨大，工作任务繁重，但这些战斗在脱贫攻坚战第一线的基层扶贫干部，依旧任劳任怨、日夜奋战，做出了突出的贡献。

当然，毕竟基层扶贫干部队伍庞大，出现这样或者那样的问题在所难免，有些问题甚至非常严重。虽然可能只是个别现象，但经媒体披露甚至渲染、放大之后，会在社会上造成极大的负面影响，严重损害基层扶贫干部的形象，也在一定程度上伤害他们投身工作的干劲和积极性。

（一）基层扶贫干部面临的问题

一是物质待遇不足。为了改善驻村工作队员的驻村生活条件，各地出台了相关措施，如驻村工作队员实际驻村期间，享受伙食补贴、乡镇工作补贴、通信补贴及单位驻地到派遣地往返的公共交通费用等。一些地方还为帮扶干部购买团体人身意外保险，为帮扶干部在帮扶工作中保驾护航。但这些措施只是解决了驻村工作队员的基本生活和工作保障，尚没有真正起到从物质待遇上进行激励的作用。

二是缺乏基层干部提拔任用的机制。在各地提拔任用的过往历史中，县级、乡镇党政主要领导和扶贫分管领导获得提拔的机会较多，而基层扶贫干部获得的提拔机会相对较少。有些地方对于基层扶贫干部提拔问题关心太少，而在机关工作的干部因为近水楼台得以更快提拔，这就寒了基层扶贫干部的心。很多基层干部对此有抱怨情绪，认为这种只有付出没有回报的情况是不公平的，严重打击了他们的工作积极性。

（二）对策建议

基于脱贫攻坚的阶段性目标和乡村振兴的战略任务，需要基层干部长期在一线工作，这就迫切需要建立一种能够激励基层扶贫干部的机制，使他们没有后顾之忧，安心工作。因此建议：

一是要真心关爱基层扶贫干部。关心与爱护基层扶贫干部，让他们出行有安全、吃住有着落、病累可休息，通过切实的保障解决他们最基本最迫切的需求。关爱基层扶贫干部一个重要方面，就是让他们从繁琐的迎检资料准备中抽身出来，投入实际工作；要注重人文关怀，既要嘘寒问暖也要让基层扶贫干部有更多的获得感与幸福感；要加强舆论宣传引导，营造全社会尊重、关心、爱护基层扶贫干部的良好社会风气。

二是要增加提拔任用基层扶贫干部，把脱贫攻坚实绩作为提拔干部的重要依据。要

在脱贫攻坚第一线考察识别干部，对那些长期在脱贫攻坚一线默默奉献、有突出贡献的干部优先提拔任用，建立脱贫攻坚第一线考察和推荐优秀基层扶贫干部机制，要求派驻单位和乡镇党委定期走访驻村干部、党员群众，了解他们的工作表现、群众基础、民意反映等，对综合表现优秀、能力素质突出、工作成效明显、群众普遍公认的优秀干部，各单位要及时向上级党组织推荐。要通过制定相关措施，增加优秀基层干部的提拔任用机会，对实绩突出、群众公认的干部，在岗位调整、提拔任用、交流重用时优先考虑，特别优秀或因工作特殊需要的可破格提拔，对特别优秀的村“两委”主要负责人，直接提拔进入乡（镇、街道）党政班子任职等。

三是提高基层扶贫干部的物质待遇。这是最基本的激励手段，在改善基层扶贫干部生活条件的基础上，还需要进一步提高工资待遇和奖励资金。要通过物质利益的刺激，使收入的天平倾斜到基层扶贫工作中，使他们在同等条件下能够获得更多的收入。可以通过多种方式适当提高基层扶贫干部的工资待遇，建立“基本报酬+任期报酬+绩效报酬”工资模式，将工资报酬与个人绩效挂钩，保证“多劳多得，少劳少得”，体现按劳分配。同时，鼓励各村明确将集体经济发展收益的某个比例用于基层扶贫干部绩效分配，提高基层扶贫干部的积极性。

参考文献：

1. 习近平：《2015：脱贫攻坚战冲锋号已经吹响，全党全国咬定目标苦干实干》，新华网，2015年11月28日。
2. 中共中央办公厅、国务院办公厅：《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》，中国政府网，2016年2月16日。
3. 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于建立贫困退出机制的意见》，中国政府网，2016年4月28日。
4. 中共中央办公厅、国务院办公厅：《脱贫攻坚责任制实施办法》，中国政府网，2016年10月17日。
5. 刘学敏：《国家精准扶贫政策的实地调研与思考》，《全球化》2017年第2期。

责任编辑：沈家文