

# 中国反贫困发展报告

## (2017)

### —— 定点扶贫专题

武汉大学

全国扶贫宣传教育中心



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

教育部哲学社会科学发展报告建设（培育）项目  
“中国反贫困发展报告”研究成果

# 中国反贫困发展报告

## （2017）

### —— 定点扶贫专题

向德平 黄承伟 主编



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

中国反贫困发展报告. 2017: 定点扶贫专题/武汉大学, 全国扶贫宣传教育中心组编. —武汉: 华中科技大学出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5680-3444-9

I. ①中… II. ①武… ②全… III. ①扶贫-研究报告-中国-2017 IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 324566 号

中国反贫困发展报告(2017)

——定点扶贫专题

Zhongguo Fanpinkun Fazhan Baogao (2017)

——Dingdian Fupin Zhuanti

武汉大学 全国扶贫宣传教育中心 组编

策划编辑: 曾 光

责任编辑: 段亚萍

封面设计: 刘 卉

责任监印: 朱 玢

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话:(027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编: 430223

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 武汉市金港彩印有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 14.75 插页: 2

字 数: 368 千字

版 次: 2017 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 49.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换  
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务  
版权所有 侵权必究

# 目 录

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| <b>第一篇 主报告：中国特色的定点扶贫</b> .....      | (1)  |
| 引言：中国国家减贫治理体系中的定点扶贫 .....           | (3)  |
| 一、定点扶贫的历程回顾 .....                   | (4)  |
| 二、党的十八大以来定点扶贫的顶层设计 .....            | (7)  |
| 三、十八大以来定点扶贫的新实践 .....               | (12) |
| 四、进一步优化定点扶贫模式的思考与建议 .....           | (15) |
| <b>第二篇 主题报告：定点扶贫与精准扶贫精准脱贫</b> ..... | (19) |
| 第一部分 定点扶贫与贫困治理 .....                | (21) |
| 一、定点扶贫的内涵 .....                     | (21) |
| 二、定点扶贫的特点 .....                     | (23) |
| 三、定点扶贫的体系结构 .....                   | (26) |
| 四、贫困治理体系中的定点扶贫 .....                | (30) |
| 第二部分 定点扶贫的主要方式 .....                | (35) |
| 一、以介入方式为依据分类 .....                  | (35) |
| 二、以帮扶主体为依据分类 .....                  | (39) |
| 第三部分 定点扶贫的经验与挑战 .....               | (50) |
| 一、定点扶贫的成效经验 .....                   | (50) |
| 二、定点扶贫存在的问题 .....                   | (56) |
| 三、定点扶贫面临的挑战 .....                   | (58) |
| 第四部分 定点扶贫的创新发展 .....                | (61) |
| 一、定点扶贫的发展方向 .....                   | (61) |
| 二、定点扶贫的理念革新 .....                   | (66) |
| 三、定点扶贫的机制创新 .....                   | (71) |
| <b>第三篇 专题报告：定点扶贫的调查研究</b> .....     | (75) |
| 专题报告一 中央国家机关工委定点扶贫 .....            | (77) |
| 专题报告二 外交部定点扶贫 .....                 | (85) |
| 专题报告三 科技部定点扶贫 .....                 | (94) |

|        |                     |       |
|--------|---------------------|-------|
| 专题报告四  | 水利部定点扶贫 .....       | (102) |
| 专题报告五  | 国家卫生计生委定点扶贫 .....   | (109) |
| 专题报告六  | 国资委定点扶贫 .....       | (117) |
| 专题报告七  | 中国外文局定点扶贫 .....     | (126) |
| 专题报告八  | 国家开发银行定点扶贫 .....    | (134) |
| 专题报告九  | 国家电网公司定点扶贫 .....    | (141) |
| 专题报告十  | 中国农工民主党中央定点扶贫 ..... | (148) |
| 专题报告十一 | 华中农业大学定点扶贫 .....    | (158) |
| 专题报告十二 | 北京理工大学定点扶贫 .....    | (167) |

|      |                                  |       |
|------|----------------------------------|-------|
| 第四篇  | 专题研究:反贫困年度重大问题研究 .....           | (177) |
| 第一部分 | 精准扶贫的政策构建及演化逻辑 .....             | (179) |
| 第二部分 | 供给侧结构性改革视域中的精准扶贫 .....           | (187) |
| 第三部分 | 贫困治理的理想模型探析——青藏高原虫草产业引发的思考 ..... | (194) |
| 第四部分 | 定点扶贫过程中贫困农户政策认知、行为选择与项目参与 .....  | (218) |

|          |       |
|----------|-------|
| 后记 ..... | (232) |
|----------|-------|

DIYIPIAN

## 第一篇

# 主报告:中国特色的 定点扶贫



## 引言：中国国家减贫治理体系中的定点扶贫

改革以来，中国扶贫开发取得了举世瞩目的巨大成就，获得了国际社会的高度赞誉。1978年以来，中国农村贫困人口累计减少7亿多，贫困发生率显著下降，贫困地区、贫困社区的基础设施、公共服务短板快速补齐，发展环境明显改善，内生发展动能逐步建立，贫困人口的生存权、发展权得到有力保障。据中国外交部与联合国驻华系统联合发布的《中国实施千年发展目标报告（2000—2015年）》，中国提前完成了联合国千年发展目标中减贫目标，1990年到2011年，帮助4.39亿人摆脱贫困，中国对全球减贫的贡献超过了76%。研究者从不同的视角解释中国减贫奇迹背后的原因，基本共识之一在于中国共产党领导下中国政府主导的扶贫开发道路，具有突出的政治优势和制度优势。

消除贫困，改善民生，实现共同富裕是社会主义的本质要求，中国在推进改革与发展的过程中，始终坚持以人民为中心的发展理念，将人民对美好生活的向往，作为执政党奋斗的目标，带领全党、全社会矢志不渝地进行消灭贫困的伟大斗争。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，高度重视扶贫开发工作，将打赢脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的底线目标和标志性指标，以前所未有的力度推进。五年多来，在习近平扶贫开发战略思想的指引下，全党全社会高度动员、积极参与，国家减贫治理体系现代化水平显著提升，能力显著增强。五年间，实现年均减贫1391万人，贫困地区各项发展指标明显改善，脱贫人口实现了“两不愁、三保障”。毫无疑问，这些重大成就的取得，体现了中国特色减贫治理道路的政治优势和制度优势，对于我们坚定道路自信、制度自信、理论自信和文化自信，提供了坚实基础。

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。自20世纪80年代中期以来，定点扶贫在中国国家减贫治理体系中一直扮演着重要的角色。从实践看，定点扶贫在中国的扶贫开发事业中发挥着重要作用。其一，凝聚更大扶贫合力。历史地看，中国农村贫困治理在很长的一个时期里，建立在人口多、底子薄的基础上。尽管中国政府高度重视解决农村贫困问题，但由于是一个人口大国，尤其是城市化、工业化水平不高，农村贫困人口规模较大，仅靠专项财政投入难以解决贫困问题，需要动员广泛的社会参与，凝聚多方力量、多方资源，形成最广泛的合力。特别是党的十八大以来，扶贫开发进入脱贫攻坚阶段，存量贫困人口主要分布在连片特困地区，尤其是以“三区三州”（西藏自治区、四省藏区、南疆四地州，云南怒江州、四川凉山州、宁夏临夏州）为代表的“深度贫困地区”，贫困程度深、减贫成本高。在攻克脱贫攻坚的最艰巨堡垒过程中，一般性的投入和手段是难以发挥作用的，需要更好发挥政治优势和制度优势，进一步动员全党全社会有效参与。其二，创新工作模式。定点扶贫为各参与单位提供了直通基层的管道，参与定点扶贫的过程有助于各个单位增进对基层的了解，加深与基层的感情。特别是在中国步入全面建成小康社会的关键阶段，进入全面深化改革的关键时期，治国理政中各行业、各领域的事务关联性和复杂性不断凸显。定点扶贫建立了“条”与“块”之间的联结，通过参与定点扶贫，各行业部门、各单位可以更加清晰地认识到本行业工作在全社会、在全局中的意义与作用，尤其是设计部门自身改革的内容对改革全局、对定点扶贫县

县域经济社会发展的影响。其三,锻炼干部。贫困治理是一项复杂的系统工程,特别是在县域脱贫攻坚的一线战场,最直接地接触改革与发展的前沿,最直接地与老百姓打交道,在应对和处理各种复杂问题、复杂矛盾的过程中,挂职干部对改革与发展的理解在不断加强,驾驭复杂问题的能力得以增强。其四,密切干群关系。中国共产党领导的革命、建设与改革能够得到人民的真心拥护,根本的原因在于中国共产党人始终不忘执政为民的初心,始终注重加强与人民的血肉联系。就此而言,定点扶贫不仅是国家减贫治理体系的重要组成部分,同时也是新时期践行党的群众路线、密切干群关系的纽带。回顾定点扶贫30余年的历程,立足全面建成小康社会背景下脱贫攻坚的实际,不难发现,在中国国家减贫治理体系中,定点扶贫始终占据着重要的位置,是中国减贫道路政治优势和制度优势的突出体现。特别是,定点扶贫对于推进国家治理体系现代化、治理能力提升,以及密切执政党与人民群众的血肉联系,增进执政为民的观念和意识具有重要的意义。

本报告将首先回顾定点扶贫的缘起与发展历程,总结过去30多年定点扶贫取得的基本经验,着重呈现十八大以来中央层面关于脱贫攻坚战过程中加强定点扶贫工作的顶层设计。在此基础上,结合访谈、实地调研,总结十八大以来定点扶贫工作在实践领域的主要创新做法,提出进一步完善定点扶贫工作方法的思考。

## 一、定点扶贫的历程回顾

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。定点扶贫工作模式是在中国30多年来扶贫开发实践中的独特创造,是打赢脱贫攻坚战的基本制度安排之一。从20世纪80年代中期,为加快推进扶贫开发进程,解决扶贫领域的新问题,结合当时中国农村减贫形势要求,党中央、国务院做出了组织中央和国家机关、企事业单位开展定点扶贫的重大决策。30多年来,定点扶贫帮扶模式发展至今已成为中国特色社会主义政治优势和制度优势在扶贫开发领域的重要体现,在过去、当前和将来一个时期,都在中国减贫治理中扮演极其重要的角色。

### (一) 定点扶贫的缘起与发展历程

1978年是中国的改革元年,十一届三中全会后,国家通过推进经营体制、农产品购销体制等多项改革措施,有力促进了农民劳动热情的提升,农村生产面貌极大改观,有效地缓解了贫困。研究表明,改革之初,中国农村受制于人民公社体制的束缚,劳动生产率较为低下,农业经济部门活力不足。通过各项改革的实施,农村经营重回“农户经济”的形态,尤其是随着各项改革的深入推进,乡村工业化得到快速发展,区域性农产品交易市场逐步显现活力,农民生计的“兼业化”特征初步显现<sup>①</sup>。制度改革所产生的巨大效能,迅速改变了农村面貌。但随着时间推移,一般性改革措施所带来的减贫效益逐步递减,区域性贫困问题引起了政府和知识界的关注。一部分自身条件差、社会经济发展基础差的地区的贫困问题凸显,中国政府启动了政府主导的有组织、大规模的开发式扶贫,以国家专项行动的方式,促进经济落后地区尽快改变发展面貌。为了加快这一过程,党中央、国务院呼吁社会力量参与到扶贫开发

<sup>①</sup> 吕方、梅琳:《“精准扶贫”不是什么?——农村转型视阈下的中国农村贫困治理》,《新视野》,2017年第2期。

事业中。党政机关作为公共部门,率先加入到部门定点扶贫工作中来。一些与农村发展关系紧密的国家部门,如农业部、商务部等逐渐开始了对口帮扶的实践。<sup>①</sup>1984年,中央在连续三年出台关于农村改革发展的一号文件以后,继续发力,以中共中央、国务院的名义下发了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,通知中以倡导的形式呼吁各级党政机关干部、事业单位技术骨干奔赴贫困地区,支援贫困地区建设。1986年1月,中共中央一号文件《中共中央、国务院关于一九八六年农村工作的部署》出台,再次明确要求利用各种渠道为贫困地区培养干部,从中、省、地三级机关抽调一批优秀干部和组织志愿服务者到贫困地区工作<sup>②</sup>。

1986年,中国成立了专门扶贫开发工作机构——国务院贫困地区经济开发领导小组,负责有组织、有计划、大规模推动扶贫开发工作。同年,“太行山区开发研究”<sup>③</sup>项目通过鉴定,并被中宣部和国家科委肯定为“太行山道路”,将成功经验上报刚刚成立的国务院贫困地区经济开发领导小组。国务院贫困地区经济开发领导小组在随即召开的第一次全体会议上肯定了国家科委的定点扶贫工作,并提出“国家科委帮助开发大别山区的做法,为国家机关支持贫困地区提供了新的路子。其他有关部委也可以采取科委的办法,分别联系集中连片的贫困地区,帮助、支持地方改变贫困地区面貌。”呼吁民主党派和地方党政群机关结对帮扶贫困地区。<sup>④</sup>会后,农业部、林业部等16个中央部委在全国18个集中连片的贫困地区选定一区域作为定点地区,通过定点帮扶促进贫困地区的经济增长。在进行了一年卓有成效的试点工作后,1987年,国务院召开了第一次中央、国家机关定点扶贫工作会议,在中央机关层面推广定点扶贫工作。此次会议明确了定点扶贫以“单位为后盾、领导负总责、队员当代表”的原则。可以说,中国启动扶贫开发事业伊始,定点扶贫就已经成为国家减贫治理体系的重要板块,充分体现了中国特色社会主义减贫道路的政治优势和制度优势。在之后的中国减贫治理的各个时期,都有党和政府关于定点扶贫的动员和部署。并且,各个阶段定点扶贫的形式不断丰富、模式不断成熟,取得了突出成就。

1994年3月,国务院制定和发布《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000年),我国的扶贫开发进入攻坚阶段。主要目标是对当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题,力争用20世纪最后7年时间基本解决。《国家八七扶贫攻坚计划》明确指出:“中央和地方党政机关及有条件的企事业单位,都应积极与贫困县定点挂钩扶贫”。1994年11月23日,国务院扶贫开发领导小组颁发《关于中央党政机关及有关单位和人民团体定点帮扶贫困县的通知》,明确要求“中央和地方党政机关及有条件的企事业单位,都应积极与贫困县定点挂钩扶贫,一定几年不变,不脱贫不脱钩。”<sup>⑤</sup>同年,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于加强中

① 徐俊:《参与式扶贫视角下的政府部门定点扶贫研究》,中南大学硕士学位论文,2010年。

② 周恩宇:《定点扶贫的历史溯源与实践困境——贵州的个案分析》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》,2017年第3期。

③ 国家科委1981年在试点的基础上,设立了河北省“太行山区开发研究”课题,并列入“六五”重点攻关项目。组织河北农业大学方面的力量在太行山区进行为期五年的科技扶贫,在扶贫成效、现代农民培育方面取得较好效果。

④ 《国务院办公厅转发国务院贫困地区经济开发领导小组第一次全体会议纪要的通知》,国办发[1986]45号,1986年6月10日。

⑤ 周恩宇:《定点扶贫的历史溯源与实践困境——贵州的个案分析》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》,2017年第3期。

中央党政机关定点扶贫工作的通知》，要求编制在 100 人以上，有条件的中央党政机关对接国家确定的 592 个重点贫困县，派驻帮扶工作组蹲点，展开定点帮扶。据统计，实施“八七扶贫攻坚计划”期间，共有 138 个中央国家机关联系了 325 个贫困县，7 年共派出 3298 名干部蹲点扶贫，直接投入无偿资金 54 亿多元，实施项目 8713 个，引进技术 2326 项，举办各种培训班 6322 期，培养农村实用技术及其他各类人才 83 万多人次<sup>①</sup>，直接推动了贫困地区的社会经济发展。

2001 年 6 月，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》发布，目的是继续解决“八七”攻坚没有完全解决的问题，巩固脱贫的成果。2002 年，国务院扶贫开发领导小组联合中央组织部等共 6 个部门颁发了《关于进一步做好中央、国家机关各部门和各有关单位定点扶贫工作的意见》，将参与定点扶贫的中央单位增多至 272 个，受到帮扶的贫困县达到 481 个，并逐渐开始制度化和明确帮扶职责。

2011 年 5 月，国务院颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》（以下简称《新纲要》），《新纲要》指出中国扶贫开发已经进入啃硬骨头、攻坚拔寨的新阶段。中央单位的定点扶贫工作开始进行帮扶对象调整、重组，继续细化和强化调整帮扶关系。

2012 年以后，扶贫开发进入脱贫攻坚新阶段，国家进一步加大定点扶贫工作力度，参与定点扶贫的中央单位达 310 个，增加军队和武警部队与全国 63 个县、547 个乡镇、2856 个贫困村结对，首次实现定点扶贫对全国 592 个国家扶贫开发工作重点县全覆盖。<sup>②</sup>

## （二）各时期定点扶贫的主要特点

早期阶段，参与定点扶贫的单位主要是中央直属机构。各个定点扶贫单位是通过分批参与到扶贫活动中，参与的部门数量较少，并且大多数是一些与农村发展关系密切的中央直属部门，其他中央部门和各级省市地区单位虽有参与，但都属浅尝辄止，参与程度较低。从定点扶贫随中国扶贫开发工作进展在不同时期的结对帮扶关系变化可以看出，参与定点扶贫的中央和政府机关等单位逐期增加。十八大以来，明确了 9 个部委牵头共有 310 个单位向定点扶贫县选派 652 名挂职干部，实现了对 592 个重点县选派定点扶贫挂职干部的全覆盖。除中央层面单位的增加外，各级省市地级党政机关也不断参与到定点帮扶中来。

在定点扶贫早期阶段，定点扶贫以资金投入为主，资金投入的多少取决于部门的实力强弱和对定点扶贫工作的重视程度。此外，部门内部职工的自发捐助和社会组织的捐赠在一定程度上补充了当时定点扶贫的资金。随着定点扶贫的深入开展，各级定点扶贫单位开始从自身和其他组织的扶贫实践中积累经验，在具体的资源配置方面采取了一些新做法。首先，扩展资金来源的渠道，较多地运用社会资源，比如为农户担保小额信贷和申请专项项目基金。其次，创新资源投入方式。对定点扶贫方式进行大胆改革，除部分直接的无偿资金投入外，对一些诸如道路、自来水、电网等公共基础设施的建设收取一部分服务费用，起到开源节流，提升资源使用效率的作用。最后，探索多元的帮扶措施。一方面，结合当地具体的减贫需求，将单纯的资金和物资输送转变为市场信息、技术信息、志愿者服务等多要素优化组合的组合式回应；另一方面，扶贫手段多元化，使扶贫内容与各单位的业务工作紧密联系，注

① 数据来源：温家宝《在中央、国家机关定点扶贫工作会议上的讲话》，2002 年 4 月 24 日。

② 数据来源：《国务院扶贫办等九部门发出通知要求进一步完善定点扶贫工作》，《中国扶贫》，2015 年第 20 期。

重对教育、培训和卫生等社会事业的扶持。在参与定点扶贫的单位中,相当一部分单位的职能并不能直接适应于贫困县的经济发展,于是,这些单位结合自身特色,将自己的业务活动和掌握的资源传递到帮扶对象的文化、教育、培训和医疗卫生等社会服务领域。<sup>①</sup>

### (三) 既往定点扶贫工作中存在的不足

毋庸置疑,在30多年的探索与实践,定点扶贫工作取得了突出的成绩,但也应当看到,定点扶贫工作领域也存在着一些问题,主要表现在以下几个方面。其一,部分单位对定点扶贫工作重视程度不高,举措不够得力。实践中,大多数的定点扶贫单位对该项工作重视程度高,形成了专门的组织领导体系,拟定了工作方案,选派得力干部到帮扶县挂职,并收到了良好的成效。但也存在一些单位对定点扶贫工作认识不足、重视程度不高的现象,表现在缺乏系统的工作方案和配套办法,联系少、实质性的帮助少,下派挂职干部对工作热情不高,参与不足。其二,重物扶,轻能力建设。减贫研究的理论表明,贫困问题的表征虽然是物质匮乏状态,但其深层问题仍在于贫困地区、贫困社区、贫困人口的内生发展能力不足,因而贫困治理需要从根本上改善帮扶对象的自我发展能力。在较长一个时期里,定点扶贫缺乏明确的思路和方法,各参与单位的主要工作手法依然是物质上的帮扶,包括直接的募捐、给钱给物,或者结合部门本身特点安排项目、链接资源。这种做法固然在一定程度上有益于增加资源投入,但由于缺乏明确的帮扶细则,整个管理过程较为粗疏,导致实际的帮扶效果不够理想。其三,帮扶工作与地方扶贫工作实际两张皮,难以有效衔接。在大扶贫的工作格局中,政府专项扶贫与行业扶贫是主导性的减贫力量,各级扶贫开发工作部门结合地方减贫实际形成科学合理的减贫方案,有序推进各项工作,社会扶贫力量参与与扶贫开发工作过程中,需要与地方扶贫总体安排建立有效的衔接,形成统筹协调的合力机制,才能取得较好效果。相反,如果各自为政,效果自然不佳。从既有经验来看,定点扶贫工作过程中,帮扶单位与地方联系密切,与地方扶贫部门沟通充分、协作良好的案例,所取得的扶贫效果就比较好。但也存在一些定点扶贫单位因重视程度不高、挂职干部不够得力,与地方沟通不够充分,所开展的帮扶工作往往流于形式,难以与地方的减贫实际有效对接,也就很难转化成真实的减贫成果。

## 二、党的十八大以来定点扶贫的顶层设计

### (一) 定点扶贫的时代背景

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视扶贫开发,将打赢脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的底线目标和标志性指标,把扶贫开发摆到治国理政的突出位置,提升到事关全面建成小康社会、实现“第一个百年奋斗目标”的战略高度,纳入“五位一体”的总体布局和“四个全面”的战略布局,以前所未有的力度进行决策推进。打赢全面建成小康社会背景下的脱贫攻坚战,具有多重意义。首先,经过30多年的改革与发展,中国经济总量已经跃升至世界第二位,具备了全面建成小康社会的基础,但区域之间、城乡之间发展不均衡

<sup>①</sup> 魏宁:《政府部门定点扶贫模式探析》,南京农业大学硕士学位论文,2009年。

的现象依然存在,贫困地区在基础设施、公共服务、基本产业、基层组织等领域的短板因素亟待补齐,脱贫攻坚目标能否有效实现,事关全面建成小康社会成果的真实性,是重大的民生战略。其次,步入经济发展的“新常态”,中国既有的发展模式面临着严峻的挑战。从国际形势来看,全球经济自2008年陷入危机以来,一直处于缓慢的恢复期,并且其中多有曲折,逆全球化、地缘政治格局变动对出口导向的发展模式带来巨大的冲击。从国内形势来看,支持中国经济在过去几十年间高速增长的动力,如人口红利正在衰减,发展的生态约束、资源约束逐步收紧。中国迫切需要转变经济增长方式,而通过脱贫攻坚,补齐贫困地区发展短板,活跃农业经济部门,提升劳动生产率,无疑对于培育中国经济增长新引擎、提升内生发展动能无疑具有举足轻重的发展战略意义。最后,在快速市场化、城镇化的浪潮中,中国农村基层治理体系建设面临着多重问题,通过脱贫攻坚战略的实施,重构基层治理体系,提升基层治理能力,巩固党的执政基础,具有重要的基础战略意义。

从中国农村减贫形势来看,打赢脱贫攻坚战存在着时间紧、任务重、一般性的政策举措难以奏效的问题,迫切需要国家减贫治理体系不断调整体制机制、提升治理能力。其一,存量贫困人口主要集中在14个连片特困地区,特别是深度贫困地区。这些地区自然地理条件复杂,基础设施和公共服务基础较为薄弱,农业领域市场化、产业化发展水平较低,区域内部城镇化率不高,城镇带动能力不强,基层组织普遍存在相对弱化的现象。因而,有效的减贫治理,需要综合运用多种政策工具,需要形成广泛的合力,综合性地回应贫困地区、贫困社区、贫困人口多样化、多层次的需求。其二,截至2016年底,中国农村贫困人口的规模为4335万人,要实现2020年全部脱贫的目标,未来4年,每年要完成超过1000万人的减贫任务。而且,这些贫困人口多是困中之困,一般性的减贫手段难以奏效,需要以更大的投入、更有效的手段帮助其脱贫。其三,随着脱贫攻坚迈向深入,容易解决的贫困问题都已经得到了解决,单位资金投入所能够带动的脱贫将会面临不断下降的趋势,减贫成本持续增长将是未来几年脱贫攻坚过程中不得不面对的问题。基于上述三个方面的减贫形势,中国国家减贫治理体系在凝聚广泛合力方面,进行了有力创新,特别是在吸引市场主体和社会力量广泛参与脱贫攻坚方面。

对中国减贫经验的概括中,研究者提出“大扶贫”的工作格局是中国特色减贫道路的突出特点。所谓“大扶贫”格局,指的是在扶贫开发过程中,坚持政府专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫“三位一体”的工作格局,共同构成减贫治理的外部支持体系。在一般的划分中,定点扶贫属于社会扶贫的组成部分。但深入分析便会发现,不同于一般性的社会力量参与扶贫开发工作,定点扶贫在国家减贫治理体系中发挥着独特的价值与作用。首先,定点扶贫是中国特色减贫道路政治优势和制度优势的突出体现。中国共产党领导下中国政府主导的扶贫开发事业之所以取得巨大成就,一个基本的经验是动员全党全社会的广泛参与,凝聚最广泛的力量。中国是一个发展中的大国,在人口众多、资源有限的条件下,发挥集中力量办大事的制度优势,才有可能不断攻坚克难,创造一个又一个的发展奇迹和减贫奇迹。通过定点扶贫的方式,可以最大限度地调动部门参与,形成广泛的攻坚合力。其次,定点扶贫单位涵盖众多的行业扶贫单位,通过参与定点扶贫工作,定点扶贫单位建立了直通减贫与发展“一线”的管道,有利于深化部门工作对脱贫攻坚的认识和理解,有利于行业部门根据减贫与发展的现实需要,创新政策供给,提升行业扶贫政策安排的有效性。最后,定点扶贫过程中通过干部下派挂职、驻村帮扶,在与基层、与人民群众一起分析问题、谋划发展路径的过程中,加强

了定点扶贫单位对基层实际的了解,密切了定点扶贫单位、挂职干部、驻村干部与人民群众的血肉联系。

## (二) 定点扶贫的顶层设计

十八大以来,中央顶层设计、高位谋划,国家减贫治理体系以“精准扶贫、精准脱贫”为基本方略,经历着密集的调整。在新一轮的调整中,凝聚合力的思想得到了充分的体现,特别是在定点扶贫工作领域中,以习近平扶贫开发战略思想为指导,逐步形成了完备的制度体系。在国务院扶贫开发领导小组的统筹协调下,定点扶贫的各个牵头单位纷纷召开高规格会议,出台关于进一步做好定点扶贫工作的政策文件,建立组织体系,有力推进该项工作。

### 1. 定点扶贫的指导思想

习近平总书记强调,中国减贫经验中,最重要的一条就是注重中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义的制度优势发挥。无论是从过去三十多年的历史实践来看,还是从打赢全面建成小康社会背景下脱贫攻坚战的现实需求来看,发挥好政治优势和制度优势是取得成就的根本保障。定点扶贫是中国特色减贫道路政治优势和制度优势的重要体现。

2015年6月18日,习近平总书记在贵州召开部分省区市党委主要负责同志座谈会上的讲话中指出,要切实强化社会合力。扶贫开发是全党全社会的共同责任,要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局,健全东西部协作、党政军机关定点扶贫机制,广泛调动社会各界参与扶贫开发积极性。<sup>①</sup>

2015年12月8日,习近平总书记就机关单位企业做好定点扶贫工作做出重要指示,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。多年来,各有关单位围绕定点扶贫做了不少工作,取得了积极成效。做好新形势下定点扶贫工作,要深入贯彻中央扶贫开发工作会议精神,切实增强责任感、使命感、紧迫感,坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持发挥单位、行业优势与立足贫困地区实际相结合,健全工作机制,创新帮扶举措,提高扶贫成效,为坚决打赢脱贫攻坚战作出新的更大贡献。

2017年6月23日,习近平总书记在山西太原召开的深度贫困地区座谈会上指出,革命老区、民族地区、边疆地区,基础设施和社会事业发展滞后,社会文明程度较低,生态环境脆弱,自然灾害频发,贫困人口占比和贫困发生率高,人均可支配收入低,集体经济薄弱,脱贫任务重,越往后脱贫成本越高、难度越大。脱贫攻坚本来就是一场硬仗,深度贫困地区脱贫攻坚更是这场硬仗中的硬仗,必须给予更加集中的支持,采取更加有效的举措,开展更加有力的工作。对东西部扶贫协作和对口支援、中央单位定点帮扶的对象在深度贫困地区的,要在资金、项目、人员方面增加力度。<sup>②</sup> 习近平总书记关于定点扶贫的论述,构成了谋划和推进新时期定点扶贫工作的根本遵循。

深化定点扶贫工作,助力脱贫攻坚,必须深刻领会习近平总书记关于定点扶贫思想的丰富内涵。一是充分认识定点扶贫工作的重要性。打赢脱贫攻坚战是中央的既定战略部署,

① 习近平:《在贵州召开部分省区市党委主要负责同志座谈会上的讲话》,2015年6月18日。

② 习近平:《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》,2017年6月23日。

全面建成小康社会最突出的短板在贫困农村地区,打赢脱贫攻坚战时间紧、任务重,需要动员全党全社会的广泛参与。定点扶贫是中国国家减贫治理体系的重要组成部分,各单位应对新时期脱贫攻坚战重要战略意义有充分的认识,高度重视开展好定点扶贫工作,以过硬举措、过硬办法有力推进。二是定点扶贫要坚持精准扶贫精准脱贫。新时期中国农村减贫形势发生了显著变化,特别是体现在减贫需求方面。国家减贫治理体系建设以及能力提升,一个关键的标准是国家减贫行动对于贫困人口多样化、多层次的需求有良好的响应。因此,中央提出了“精准扶贫、精准脱贫”的基本方略,作为新时期国家贫困治理的理念基础。精准扶贫不仅是对专项扶贫和行业扶贫工作的要求,同时在社会扶贫领域的改革与创新过程中,也应当坚持精准扶贫、精准脱贫的基本方略和思维方法。具体到定点扶贫工作领域中,前文已述,虽然过去30多年的时间里,定点扶贫取得了一定成就,但依然存在着重视程度不高、投入力度不足、管理方式粗疏等问题。因此,新时期的定点扶贫工作,应主动适应减贫形势的变动,以精准思维不断创新体制机制,将定点扶贫工作有效结合到各地精准扶贫的实践过程中。三是各行业部门要创新体制机制和工作方法。定点扶贫不是简单的给钱给物,而是要以精准思维,瞄准农村减贫治理的真问题,出实招、办实事,切忌各种形式主义。参与定点扶贫的各单位应结合自身特点,在参与精准扶贫过程中,加强调查研究,发现真问题、解决真问题,回应老百姓的期盼。特别是,中国减贫与发展处在关键时期,农村贫困治理的内外部环境剧烈变动,既存在机遇也面临挑战,定点扶贫部门在参与精准扶贫工作过程中形成的经验,不仅有助于减贫,也有利于本部门深入推进各项改革,优化政策供给。四是定点扶贫要以贫困地区、贫困社区和贫困人口内生发展动能的成长为帮扶根本。一个地方的可持续发展建立在外在环境和发展动力相结合的基础上,如果仅仅依靠救助,堆出一个又一个脱贫村,内生动力得不到改善,这个地方下一步的发展还会出现问题。因而,帮扶举措要契合地方特点,通过外部支持,迫切制约当地减贫与发展的瓶颈因素,增强其自我发展能力。

## 2. 定点扶贫的制度安排

习近平总书记上述关于定点扶贫的思想,全面阐释了新时期加强定点扶贫工作的意义、目的、思路和方法,是开展好定点扶贫工作的根本遵循。围绕着贯彻落实习近平定点扶贫思想,中央层面缜密部署、总体谋划,出台了一揽子政策文件,共同构筑起新时期定点扶贫的顶层设计。

2012年11月8日,国务院扶贫办、中共中央组织部等8部门发布《关于做好新一轮中央、国家机关和有关单位定点扶贫工作的通知》。

2015年11月29日,中共中央、国务院联合印发了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,决定要求“进一步加强和改进定点扶贫工作,建立考核评价机制,确保各单位落实扶贫责任。深入推进中央企业定点帮扶贫困革命老区县‘百县万村’活动。完善定点扶贫牵头联系机制,各牵头部门要按照分工督促指导各单位做好定点扶贫工作。”<sup>①</sup>2015年8月21日,国务院扶贫开发领导小组办公室联合8个牵头部门印发《关于进一步完善定点扶贫工作的通知》,明确了新时期定点扶贫的意义、重点、机制建设等内容。

2017年3月3日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于进一步加强中央单

① 中共中央、国务院:《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,2015年11月29日。

位定点扶贫工作的指导意见》，明确了新时期中央单位定点扶贫的重要意义、工作任务、工作要求。

2017年8月8日，国务院扶贫开发领导小组印发了《中央单位定点扶贫工作考核办法（试行）》，明确规定2017年至2020年，从帮扶成效、组织领导、干部选派、督促检查、基层满意情况和工作创新情况等六个方面通过单位总结、分类考核和综合评议的方式，对参与定点扶贫的310个中央单位进行考核，进一步压实中央单位的帮扶责任。

综合看，十八大以来定点扶贫工作领域的顶层设计有两个方面的突出特点：健全了三个方面的工作机制，贯彻了“精准扶贫、精准脱贫”的基本方略。

#### 1) 健全三个工作机制

一是牵头联系机制。定点扶贫工作由国务院扶贫办负总责，统筹各方。中央组织部牵头联系中央单位选派挂职扶贫干部、驻村第一书记工作。中央直属机关工委、中央国家机关工委、中央统战部、教育部、中国人民银行、国务院国资委、中央军委政治工作部分别负责牵头联系和组织中央直属机关、中央国家机关、各民主党派中央和全国工商联、高等院校、金融机构、中央企业、军队和武警部队的定点扶贫工作。

二是干部选派机制。中央各单位把优秀干部选派到脱贫攻坚第一线，实现了对592个重点县选派定点扶贫挂职干部的全覆盖。在中央统一部署的定点扶贫的工作安排中，中央单位通过选派干部到定点扶贫县挂职、选派驻村工作队深入精准扶贫第一线，打通了中央单位联系定点扶贫县、有效开展帮扶工作的管道。各中央单位每年向牵头部门汇报干部选派的工作情况，并由中央组织部进行督促落实和审核考评。

三是考核评价机制。《关于进一步加强中央单位定点扶贫工作的指导意见》（以下简称《意见》）明确了新时期中央单位定点扶贫的重要意义、工作任务、工作要求。与以往的定点扶贫文件相比，《意见》对定点扶贫工作新增了两方面重点：一是对定点扶贫工作考核提出了原则性的规定，明确提出由国务院扶贫办同牵头单位共同制定定点扶贫考核办法，每年分类开展一次定点扶贫工作考核；二是强化了牵头联系机制，落实牵头单位的职责与作用。此外，如前文所述，2017年8月，国务院扶贫开发领导小组办公室印发了《中央单位定点扶贫工作考核办法（试行）》，该文件对定点扶贫工作的考核方式做出了全面的说明。

#### 2) 贯彻了精准扶贫精准脱贫的基本方略

十八大以来在精准扶贫精准脱贫基本方略的指引下，国家贫困治理体系经历着密集的调整与优化。精准扶贫精准脱贫，要求做到精准识别真贫困，在科学有效研判贫困成因的基础上，制定科学有效的帮扶方案，从而提高减贫政策供给对多元化、差异化需求的回应能力。

具体到定点扶贫工作领域中，精准扶贫精准脱贫的基本方略对定点扶贫工作开展提出了多层面的新要求。

（1）精准安排帮扶单位。参与定点扶贫的310家单位，各有自身的行业或部门特点，新时期592个国定贫困县在致贫因素组合、潜在资源禀赋等诸方面亦存在各自的特点。新一轮定点扶贫的联系点安排，体现了精准匹配帮扶单位优势与贫困县需求的原则，以期最大限度地发挥定点扶贫的效能。

（2）精准选派干部。挂职干部和驻村工作队是定点扶贫单位与贫困县之间的“联络员”，挂职干部和驻村干部对脱贫攻坚重大意义的认识，对精准扶贫、精准脱贫基本方略的理解和掌握，以及其个人的热情与能力，很大程度上决定了定点扶贫工作成效的好坏。过去的

实践中,一些部门在选派干部过程中,不够重视,存在派而不出、派而不驻、帮扶不力的情况。新时期的定点扶贫指导意见,要求各单位挑选骨干力量,把培养锻炼干部与定点扶贫工作有机结合,选派优秀干部赴定点扶贫县挂职,明确挂职干部可担任县委或县政府副职,分管或协助分管扶贫工作,不占领导班子职数,定期轮换,轮换时间一般为1~3年。按照中央组织部组通字[2015]24号文件规定,每个单位至少选派1名优秀干部到定点扶贫县贫困村任第一书记。把挂职干部和第一书记的工作实绩作为考核干部的重要依据。<sup>①</sup>

(3) 开展精准帮扶。无论是驻村帮扶还是派驻第一书记,都需要挂职干部进入县域或农村,直面的是最艰苦卓绝的县域减贫发展谋划和农村基层减贫工作。如何围绕着提升贫困群众内生动力的目标,结合自身部门和资源优势,因地制宜地开展帮扶工作,确保国家精准扶贫政策的切实执行,是定点帮扶取得成效的关键。选派挂职干部和驻村干部直接参与到县域精准扶贫的工作中,根据县域贫困实际,结合自身部门优势和帮扶干部个人的能力,为县域脱贫攻坚战出谋划策,链接资源,特别是注重建档立卡成果的运用,将各种帮扶举措与贫困人口的脱贫建立直接的联系。

(4) 实施精准考核。通过考核激励先进、鞭策后进,有利于进一步压实中央单位的帮扶责任,推动加大帮扶力度,促进帮扶向贫困地区倾斜、向乡村基层倾斜,切实帮助定点帮扶贫困县如期完成脱贫攻坚任务。考核的主要内容则涉及帮扶成效、组织领导、干部选派、督促检查、基层满意度、工作创新性等几个方面,并且明确了考核程序和考核结果的运用办法。

### 三、十八大以来定点扶贫的新实践

经过新一轮的调整,定点扶贫实现了592个国家扶贫开发工作重点县全覆盖,各个参与定点扶贫的单位以更大力度推进,有效拓展了资源,形成了全党全社会关注扶贫、参与扶贫的氛围与强大合力。一方面,中央层面部门机关在定点扶贫工作中身先士卒,深入脱贫攻坚的“一线战场”,在动员社会力量参与精准扶贫工作上起到了表率垂范的重要作用,是对中国特色社会主义政治优势和制度优势的创新发挥。通过中央层面的建章立制、统筹谋划,高位推动和吸引第三方社会力量向基层贫困地区集聚,极大程度上动员了精准扶贫的社会参与。另一方面,使贫困地区与贫困人口共享改革与发展成果是党和国家制定到2020年打赢脱贫攻坚战,实现全面小康总体发展目标的初衷,特别是使贫困地区人民有实在的发展获得感是当前扶贫开发阶段的“精准”的内在关怀和我国扶贫工作的自始至终不变的出发点和落脚点。定点扶贫工作使国家和中央层面的制度与资源以干部派送、物质输送和协调有关方和有关资源进驻贫困地区等基层群众直接可触的方式,切实提升了贫困群众的扶贫获得感,忠实体现了党和政府密切联系群众的工作作风,密切党群关系。十八大以来,在习近平扶贫开发战略思想的指引下,定点扶贫工作的顶层设计逐渐成熟,各牵头单位密集部署、务实推进各项工作有序开展,各定点扶贫参与单位认真落实部门定点扶贫任务,取得了较好的成效。

定点扶贫工作涉及310个定点扶贫单位和592个国定贫困县。有序推进该项工作,需要建立完整的组织体系和工作制度。围绕着落实好习近平总书记扶贫开发战略思想和中央层面关于定点扶贫的决策部署,各定点扶贫单位按照年度工作计划,整合资源力量,完善工

<sup>①</sup> 国开办发:《关于进一步完善定点扶贫工作的通知》, [http://www.cpad.gov.cn/art/2015/9/8art\\_50\\_22397.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2015/9/8art_50_22397.html).