

## 提高脱贫质量系列报道③

## 脱贫攻坚，保障如何更有力

——来自地处秦巴山集中连片特困地区甘肃陇南市的调研

本报记者 高云才 常钦

访谈嘉宾：  
中国科学院精准扶贫评估研究中心主任 刘彦随  
采访人：  
本报记者 高云才

要注重减贫速度，更要保证脱贫质量

记者：截至2017年底，全国贫困发生率超过20%的深度贫困村有2.98万个。要让贫困群众能够稳定脱贫，必须保证脱贫质量，减少返贫数量。怎么看待脱贫质量这个问题？

刘彦随：完成脱贫攻坚目标要根据精准扶贫工作进展、形势变化调整着力点。从脱贫攻坚目前进展看，总体上完成预期目标问题不大，关键要由打赢向打好转变。到2017年底，我国农村贫困人口在3046万人左右，5年多来累计减贫6853万人以上，减贫幅度达到70%左右，贫困发生率由2012年的10.02%下降到2017年的3.1%。2016年全国首批28个、2017年又有125个贫困县脱贫摘帽，2018年，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》出台，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体。

目前，深度贫困村是打赢攻坚战最困难的环节，是脱贫攻坚的难中之难、重中之重，深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫难度很大。一些深度贫困地区基础设施欠账太多，条件薄弱，致贫原因复杂，脱贫成本也高。在现有建档立卡贫困人口中，孤寡老人、病人、残疾人等特殊贫困群体和文化水平低、缺技能群众比例大，而且越往后这些人群在贫困人口中的占比会越高，必须引起高度重视。

专家访谈  
坚持制度创新  
保障打赢打好

记者：那么，确保如期完成脱贫攻坚任务，提高脱贫质量需要怎样的机制保障？

刘彦随：从当前脱贫攻坚的形势看，提高脱贫质量要以实事求是、确保成效为准则，创新推进机制保障。需要从“五个转变”方面下大力气，即从注重全面推进帮扶向更加注重深度贫困地区攻坚转变，从注重减贫速度向更加注重脱贫质量转变，从注重找准帮扶对象向更加注重精准帮扶稳定脱贫转变，从注重外部帮扶向注重外部帮扶与激发内生动力并重转变，从开发式扶贫为主向开发式与保障性扶贫并重转变。

贵在精准，难在精准，成功关键在于精准

记者：当前，脱贫攻坚进入系统发力、重点突破、集中攻坚的关键阶段，如何通过脱贫攻坚的制度顶层设计，使扶贫事业不离精准这个轴心？

刘彦随：如果说脱贫攻坚的机制保障是提高脱贫质量的动力内核，那么精准扶贫的制度设计就是提高脱贫质量的支撑平台。当前要认真总结党的十八大以来脱贫攻坚的实践，始终坚持“两不愁三保障”的脱贫标准，既不吊高胃口，也不降低标准，坚持以问题为导向、以精准为手段、以成效为目标，狠下绣花真功夫，拿出落地硬办法，把好退出总关口，扎实推进精准扶贫、精准脱贫各项工作，确保如期实现我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到真脱贫、脱真贫。

记者：坚持精准扶贫、精准脱贫是脱贫攻坚的基本方略，请问如何推进“精准”的落地？

刘彦随：当前，要进一步推进精准扶贫、精准脱贫各项政策措施落地生根。为此，必须找准穷根，明确靶向，量身定做，对症下药，真正扶到点上，扶到根上。必须遵循贫困发生与发展规律，因地制宜探索多渠道、多样化的精准扶贫、精准脱贫路径，实现精准扶贫、稳定脱贫、减少返贫的良性循环与可持续发展。比方发展特色产业脱贫，要支持贫困群众立足当地资源条件，发展适宜特色产业，宜农则农，宜林则林，宜商则商，宜游则游。不喊空口号，不搞一刀切。引导劳务输出脱贫，要加强符合实际的技能培训，提高培训的针对性和有效性，切实提高贫困群众的就业能力，拓展贫困地区劳动力外出就业空间，建立和完善输出地与输入地的劳务对接机制。对脱贫户绝对不能一脱了之，撒手不管，要“扶上马，送一程”，避免出现“一帮扶就脱贫、不帮扶就返贫”的怪现象。

必须坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的“三位一体”大扶贫格局。脱贫攻坚，要构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局，进一步推动东西部扶贫协作，完善省际结对关系，创新定点帮扶机制，着力推进县与县的精准对接。帮扶资金和项目要重点向贫困村、贫困群众倾斜。同时，推进东部产业向西部梯度转移，加大产业带动扶贫工作力度，充分发挥科技扶贫的引领作用，激励社会各界更加关注、支持和参与脱贫攻坚这项伟大事业。

本版责任编辑：常钦  
制图：张芳曼

深度贫困地区恶劣自然条件与传统生产生活方式相伴，基础设施不足与公共服务滞后明显。集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚，制度保障要着力改善深度贫困地区发展条件，着力解决深度贫困地区群众特殊困难，着力加大深度贫困地区政策倾斜力度。

在深度贫困地区如何为脱贫攻坚提供保障？山大沟深、人多地少、贫困面广，如何让电子商务、乡村旅游落地开花，发挥脱贫作用？面对生态保护的刚性约束，如何找到扶贫开发与生态保护的平衡？如何集中力量解深度贫困，补突出短板？本报记者深入地处秦巴山集中连片特困地区的甘肃省陇南市，与扶贫干部、贫困群众深入交流，梳理问题，探讨对策。

“没想到这里山大沟深，还藏着数万个网店”“来陇南旅游，印象最深的是一个原生态的美丽乡村”……来到甘肃陇南脱贫攻坚一线，记者感受到这里在精准扶贫实践中探索出来的可贵经验。陇南曾经是甘肃省最贫困的地区之一，这些年励精图治，通过制度、政策创新，激活光热林地等资源，大山之中“长”出了脱贫产业，脱贫攻坚有了系统保障。陇南市委书记孙雪涛表示：“立下愚公志，抓铁有痕压茬干，区域贫困状况得到根本性扭转。”2011年，全市有贫困人口130.47万人，贫困发生率53%。2017年，全市减贫12.47万人，贫困人口减少到31.7万人，贫困发生率下降到13.4%。

## 推进电商扶贫

创设平台，让空间上的万水千山变成网络里的“近在咫尺”

“以前收点山货农产品，最多卖半年。现在农民触网，农产品变身商品，卖全年、卖全国都不成问题了。”成县家裕生态农业有限公司董事长张会林拿起一罐蜂蜜核桃仁介绍，这款新产品已经打上了公司审核通过的农产品商标“同谷家裕”，核桃、土蜂蜜、花椒、山野菜、黄芪等40多种农产品都用这个牌子销售。

“让空间上的万水千山变成网络里的近在咫尺”，公司生产车间三层走廊外面，黄色瓷砖做底色，这行红色的美术字很是醒目。张会林说，如今公司已经成为多家电商运营中心的供应商，为陇南及外省的多家网店提供货源保障。光供货及初加工环节，就为村民300余人提供长达半年以上的就业机会，支付村民工资70万余元。

要想让特色农产品变成商品，与全国消费者近在咫尺，不是一件容易事。“电商可以将陇南农产品经营分散、规模小、产业链短的劣势转化为优势，扬长避短。”孙雪涛说，陇南将电子商务纳入扶贫开发工作体系，创新扶贫方式，为贫困群众脱贫提供了一条新路。通过加强贫困村乡村信息、交通、物流基础设施建设，构建信息网络和物流配送体系，有效解决电商“最后一公里”问题。

截至2017年底，陇南市累计开办网店1.4万个，其中贫困村开办网店2101家、微店1万多家，开展电商培训累计22万多人次，实现网络销售收入91亿多元，带动就业达到18万余人，通过电商扶贫带动贫困人口15万余人，电商扶贫对贫困群众的人均收入贡献额达到720元。2014年底，陇南市被国务院扶贫办确定为全国唯一的电商扶贫试点市。由于电商扶贫成绩显著，陇南市又获得了“2015中国消除贫困创新奖”“全国电商扶贫示范市”等称号。

“打造强有力的推进体系，是欠发达县域电商发展的前提和保障。”成县电商中心主任王润雪说，成县为了确保电子商务在农村“有人抓、有人管、有人推”，构建了“成立一套机构、出台一套政策、形成一个机制”的推进体系，打通网店带货、平台带货、就业带货和信息带货的四条电商带货渠道，形成党委主导、政府主抓、协会引领、典型示范、部门联动、全民参与的电商发展环境。

## 鼓励产业创新

县县有亮点、乡乡有看点、村村皆景点，发展乡村旅游成为脱贫新抓手

目前，陇南市主要城区及30个旅游景区实

## 陇南贫困状况

## 贫困人口众多

贫困人口130.47万人  
贫困发生率53%贫困人口31.7万人  
贫困发生率13.4%

## 贫困成因复杂

生态资源约束型  
自然灾害制约型  
区域边缘型等多因素叠加

## 基础设施滞后

山大沟深，贫困群众居住分散，部分地区存在不通路、过河难等问题

## 陇南扶贫措施

贫困村开办网店、微店  
12000多家  
电商扶贫带动贫困人口  
15万余人125个村  
打造乡村旅游扶贫示范村2017年乡村旅游接待  
人数828.79万人  
收入19.15亿元

农业特色产业1141万多亩

年产农特产品  
360万吨

现了免费无线网络覆盖。方便游客的同时，陇南创新机制，通过搭建乡村旅游平台，采取旅游公司+贫困户、旅游协会+贫困户、基地+贫困户等捆绑模式，引导贫困户就地参与乡村旅游。开展农家客栈、农家乐餐饮网络预订、网络代售票区门票和当地农特产等业务，有效增加贫困群众收入。

下着小雨，来康县长坝镇花桥村体验农家生活的游客络绎不绝。通过“陇南乡村大数据”APP，农家客栈“花桥人家”负责人杨明霞几乎每天都能收到来自全国的住宿或用餐的订单。这款涉及农特产品展示、乡村旅游等的手机APP，让杨明霞找到“花桥人家”宣传推介的窗口。借助平台，去年农家乐纯收入20多万元，杨明霞的农家客栈已经达到了“三星级”，七八家旅行社找她对接，甘肃省内及周边陕西、四川等地的不少游客也预订入住就餐。

还未到院，就已经闻到两当县云屏乡店子村“青酒坊”的四溢酒香。远远看到山坡上的两栋小楼，院子里酒坛酒罐整齐码放。顺着酒香，来到酿酒坊时，男主人张在春正忙着分装酒。酿酒蒸笼上冒着热气，一股清幽的青酒缓缓流进酒缸。张在春说，游客不光在农家乐就餐时买酒喝，有的回头客还通过网络和电话购买，一年要卖出2万斤酒。这家青酒坊慢慢出名了，成为集酿酒、餐饮、住宿为一体的农家乐。

“说实话，想不到有今天的规模。”“青酒坊”负责人陈燕说。店子村夹在大山深处，人多地少，增收难一直是贫困村民的“心病”。乡村旅游给陈燕带来了致富希望，也给店子村贫困户脱贫注入了动力。陈燕给贫困户传授酿酒技术，帮助贫困户销酒。贫困户在农家乐务工拿工资，农家乐和网店成为销售农特产品的集散点。在“青酒坊”的带动下，村子里5户贫困户人均收入从原来的2000多元增加到4300元。

陇南市委政策研究室主任黄顺介绍，近年来，陇南整合资源，抓点示范，以点带面，在基础条件、旅游资源较好的125个村积极打造乡村旅游扶贫示范村，拓宽群众增收渠道；规划全域旅游，把村寨作为旅游景点来设计，县县有亮点、乡乡有看点、村村皆景点。

康县白杨乡桂花庄村内有多种珍贵树木，一棵“千年金桂”引人注目，每当开花季节，花香十里，引来不少游客观赏。通过擦亮桂花树这一生态旅游招牌，村支部牵头组建了桂花园乡村旅游度假有限公司，使村民在家门口就能实现就业，解决了部分群众务工难问题，农民收入从2012年的2560元增长到2017年的7850元。

## 打造生态经济

发展山区特色林业，治穷脱贫，长远固本，山水林间都有扶贫新风景

生态资源保护是政策刚性约束，如期脱贫是政策硬指标，找到扶贫开发与生态保护之间

的平衡至关重要。在贫困地区发展花椒、油橄榄、核桃等林业特色产业，可以吸纳贫困人口就业增收，改善生态状况，促进生态保护与脱贫增收协调发展。孙雪涛说，发展山区特色林业，既能治穷脱贫，又能长远固本。

目前，全市农业特色产业1141万多亩，年产农特产品360万吨，经济林果、特色种植、生态养殖等农业产业成为贫困群众增收的“铁杆庄稼”。今年春天，桃花节、樱花节、牡丹花节……徽县一场场盛大“花事”不断。近年来，徽县把苗木产业作为全县助推精准扶贫的主导产业来抓，引进苗木企业，建立农民专业合作社，不少乡镇农民变成熟练掌握苗木管护技术的工人，通过土地入股、资金入股、劳务入股实现了脱贫致富。

陇南白龙江、白水江流域生态脆弱，是我国四大泥石流高发区之一。如今，白龙江、白水江二级阶地和泥石流沟道冲积扇上60万亩油橄榄，让两江河岸披上了绿装，既美化了人居环境，也发挥重要生态功能。

提起陇南的油橄榄，孙雪涛用“独一份”“特中特”来形容。油橄榄是盛产于地中海气候区的木本油料兼果用树种。陇南市境内低山河谷地带的气候特征、土壤条件，与地中海沿岸油橄榄主产区极为相似，在我国是油橄榄最佳适生区之一。截至目前，陇南市已发展油橄榄基地60万亩，占全国的47.6%，年产油橄榄鲜果占全国的80.8%，年产初榨油占全国的85.4%，被国际油橄榄理事会列入《世界油橄榄分布图》。

陇南油橄榄产业的发展，为当地群众脱贫开辟了一条有效路径，全市油橄榄种植区涉及4个县区42个乡镇、40万人口，其中建档立卡贫困户7600户，贫困人口3.44万人。3年来，油橄榄产业带动3200多户贫困户、1.5万多人实现脱贫，在油橄榄适生区贫困发生率由10.4%下降到5.7%，农民人均纯收入增加到4013元。

“这里良好的气候和植被条件能生产原生态、无污染的蜂蜜。”两当县秦南有机农业开发有限公司董事长蒋宇仁介绍，房前屋后、果园里和山坡都能养蜂，一户农民能养三四十箱蜜蜂，一箱蜂有1000多元的收益。“如今山林里养了蜜蜂，地里还种着中药材，今年脱贫没问题。”康县岸门口镇苏家河村村民孙明春今年68岁了，自从加入中锋养殖专业合作社，从饲养到投喂等各环节都有技术人员指导。如今，靠着养蜂收入和易地扶贫搬迁补助，他搬进了新房。

特色产业要想做大，必须加大财政支持力度。孙雪涛说，陇南设立了产业发展专项基金，市级财政每年安排1000万元，县区财政每年安排不少于500万元，2017年市财政落实产业扶贫资金2000万元。徽县实施“123带动百千万”产业扶贫工程，全县每一个行政村确定一项特色产业，县财政为每一个行政村平均安排20万元资金引导产业发展；每村创办一个农民专业合作社，培育一个电商示范点，创建一个特色品牌。这些措施推进了农业结构调整和产业化经营，带动贫困群众增收致富，实现了扶贫效益、经济效益、社会效益的多赢。

## 加强政策供给

搬迁扶贫成为新要素供给，政策供给的关键，在于接地气，在于精准

“山大沟深，住房滑坡，浇地靠雨，吃水靠天”，是陇南市武都区坪坝藏族乡的真实写照。三面环山，平均海拔超过2000米，全乡9个行政村1400多户，近四成都是贫困户。坪坝乡属于深度贫困乡，就地扶贫成本高，就地实现脱贫难度大。今年8月24日，坪坝藏族乡开始搬迁，目前搬迁报名达到1197户5603人，民房主体封顶981户，目前已搬迁入住441户。

“没有精准的政策供给，扶贫事业就不能打开局面。政策供给的关键，在于接地气，在于精准。”孙雪涛说。据了解，陇南不少地方跟坪坝藏族乡情况相似，贫困人口大多集中在生态脆弱、灾害频发地区，贫困群众居住分散。目前，陇南25个特困片区集中了76%的贫困村和60%的贫困人口，还有深度贫困村1154个。

补齐突出短板，必须扎实推进片区扶贫。陇南将5个深度贫困县、10个深度贫困乡镇和1154个深度贫困村作为全市扶贫工作的坚中之坚、难中之难，对341个非建档立卡深度贫困村与建档立卡村同等对待，落实扶持政策。以基础设施建设为重点，加快推进25个特困片区脱贫攻坚。2015年以来，全市整合各类项目资金100多亿元。仅2017年就整合58亿元，投入脱贫攻坚。

政府购买公共服务。陇南在国开行融资100亿元，用于贫困农村基础设施建设，目前已落实到位贷款资金57.2亿元，全市硬化通村道路1.2万公里，完成易地扶贫搬迁6万多人，解决农村安全饮水100多万人，完成农村危房改造10多万户，贫困村动力电和有条件的行政村通电话工程实现了全覆盖，深度贫困地区群众生产生活条件、公共服务保障水平短期内发生了明显变化。

灵活安置，推进易地扶贫搬迁。陇南南部山区按照“依山就势，改善条件”的原则，通过采取在村内就近集中安置、建设移民新村集中安置、进城入镇货币化安置、投亲靠友插花安置以及产业园区、乡村旅游区安置等多种灵活有效的安置方式，最大程度上解决“人往哪里去、地从哪里来”的问题。

搬得出，稳得住，能致富。陇南加强安置区后续产业开发，在安置区建设蔬菜温棚、发展经济林果业和劳务经济，提高搬迁户经济收入。同时，加强劳动力培训，增强劳动力工作技能，参与当地手工业、零售业及旅游资源开发和服务，提高搬迁农民生存能力，拓宽贫困人口增收渠道。

搬迁“搬”出了不一样的效果。孙雪涛表示，搬迁需要结合自然条件和优势资源，激发脱贫攻坚的内生动力。两当县左家乡组织动员搬迁农户大力发展特色产业，扶贫效果显著。2017年，5户易地搬迁户共发展育苗6000株，架豆6.5亩，输转劳动力9人，人均可支配收入超过4500元。