



## 勇气·锐气·朝气

# 精准扶贫，确保脱贫经得起历史检验

上海故事

■本报特派记者 钱蓓

回到西藏没几天，两坨熟悉的“高原红”又出现在一些人的脸上。

2月底，在上海过完春节的第八批援藏干部重新进藏，他们的服务始于2016年6月，预计将在2019年6月结束——这是一个特殊的时间节点，根据中央确立的脱贫攻坚时间表，到2020年中国所有贫困人口都将实现脱贫，迈入小康。

2017年《政府工作报告》提出，贫困地区和贫困人口是全面建成小康社会最大的短板，要深入实施精准扶贫、精准脱贫。记者在北京连线雪域高原的上海援藏干部，他们说，参与和推动精准扶贫，是新一批对口支援干部从上海到西藏的重要任务。想着2020年，他们觉得自己的工作多了几分历史使命感。

### 有些人的生活状态“超乎想象”

上海第八批援藏干部共有108人，平均年龄38岁，他们分别在日喀则相关市直单位和江孜、定日、萨迦、拉孜、亚东五县开展服务。很多人第一次进藏，深感天地之美撼动人心；很多人第一次身临贫困地区，而贫困，同样撼动人心。

西藏是全国唯一的省级集中连片特困地区，日喀则是全区脱贫攻坚主战场之一，全区28.75%的人口是贫困人口，贫困发生率为25.27%，光是农区、牧区、农牧结合部、边境地区就有4个重点区域和11个重点贫困县(区)、68个重点贫困乡(镇)、391个重点贫困村(居)。截至2016年，日喀则市共有建档立卡贫困户4.24万户，共计16.96万人。

在拉孜县卫生服务中心当主任的钱海峰下乡时认识了不少贫困户，有些人的生活状态“超乎想象”，他在一个没有通电的村子见到这样一家五口：两个老人没有生活自理能力，中年一代的母亲不工作，第三代的孩子虽然聪慧但是失明，家庭生计全靠孩子和父亲制作当地特色的手工艺品维持。

钱海峰告诉记者，藏区环境气候恶劣，很多贫困地区并不适合生存，对这类地区通常采用“易地扶贫”，他到过的村子就实行了整体搬迁，政府在县城为贫困户准备了新房，“我们那天正好碰上动迁仪式，参观了新房子，有点像别墅，洗衣机、冰箱等家电都备齐”。

“那个村子都是牧民，很多人家养着牛羊。他们可以留着县城的新房，继续生活在农村老宅，也可以把牲口交给农村合作社管理，人搬到新房里。”钱海峰认识的五口贫困之家拒绝了搬迁。有些搬到县城的村民，看上去需要很长时间才能适应新生活，“住进那么大的房子，还是一大家子挤在底楼，围炉而坐，衣服鞋子堆在一起。人搬迁了，生活方式还改不了。”

中国的扶贫任务，越往后难度越大，留在后面的大多是条件较差、基础较弱、贫困程度较深的地区，因此有“攻坚”之说。在“攻坚”阶段，中央提出“精准扶贫”概念，要求建档立卡，摸清贫困人口底数，提高扶贫措施有效性，因人因户因村施策，因地制宜地采取易地扶贫、产业扶贫、教育扶贫、健康扶贫、交通扶贫、水利扶贫、金融扶贫等不同措施。

### 明确的工作目标带来压力和动力

3月的日喀则干燥、高寒、缺氧，援藏干部的高原反应比往年厉害，在日喀则市委组织部副部长的谭朴珍形容自己“像是总有八九分醉意，身体有点飘忽，骨头有点散架，心跳加快，呼吸急促”。

担任日喀则市人民医院党委书记的张浩介绍，援藏队伍中有两支“组团式”工作队——医疗工作队和教育工作队，他是医疗工作队队长。医疗工作队共有23名成员，平均年龄40岁，都在日喀则市人民医院服务。医生们常常需要接着氧气才能看门诊、做手术，被戏称为“辫子医生”，“在上海，做一台手术四五个小时不觉得是个事儿，到了这里，我爬楼梯，走一层楼就得歇一歇”。

尽管如此，他们还是不敢有丝毫放松。援藏干部身上背着硬任务，到2018年8月，日喀则市人民医院要从三乙医院升格成为三甲医院。

张浩介绍，日喀则的医疗服务市场很小，西藏总人口300多万，差不多是浦东新区的六成，日喀则市人民医院去年门诊量约为19万人次，相当于上海三甲医院十几天的工作量。市场虽小，服务可及性却不高。西藏地广人稀，大量分布在农区和牧区的居民距离日喀则路途遥远，从县里到市里动辄两三个小时，更不用说那些更偏远的乡镇。张浩表示，“组团式援藏医疗队的近期任务是创三甲，三年期任务是日以喀则市人民医院为龙头，作为区域性的医疗中心，带动上海对口援建的五个县，形成医教研防为一体的医联体。”

医疗队的服务并不专门指向建档立卡贫困户，但仍然可以有清晰的精准扶贫路径。一方面，对建档立卡贫困户有优惠措施，另一方面，医疗队针对日喀则当地的疾病谱，围绕高原病、地方病、特殊病开展新技术研究，援藏专家参与了医院80多项临床医疗新技术研究中的70多项，在很多技术上填补了西藏自治区的空白，比如利用红细胞单采术治疗高原红细胞增多症。

“我们来西藏有明确的工作目标，这个目标带给我们压力和动力。”张浩说，医疗队每个队员都制定了年度工作目标。春节回沪期间，张浩和上海的公益组织谈成了好几个合作项目，他想引荐一些公益组织到日喀则，针对建档立卡贫困户开展医疗卫生方面的慈善服务。公益组织最擅长的个性化、小众化的服务，和扶贫工作的“精准化”要求不谋而合。

### 让珠峰脚下的学生参与上海的课堂

上海师范大学附属中学“80后”副校长傅欣，现在是日喀则市上海实验学校校长——这所由上海援建的学校，历任校长都由上海援藏干部担任。

地广人稀的环境不利于资源的高效集中配置，医疗如此，教育也是。傅欣在日喀则跑南跑北，“亚东县在边境线上，定日县在珠峰脚下，从日喀则过去，碰到大雪封山路的时候，车子一开就要八到十个钟头。定日一中2500多个学生，有些年级一门学科只有一个老师，可是西藏地区本来就缺乏师资，没有条件往边远地区派送更多教师”。

由傅欣任队长的援藏教育工作队有40名教师，平均36.5岁。他们分批在日喀则和其他五个县里“轮班”，但在每个县里待的时间都不会太长。“线下”的努力，最多只能做到这一步。

信息技术可以克服距离的障碍，援藏教育工作队第一年的重头项目是建设远程课堂。课堂分设上海和日喀则两端，上海的终端位于上海师资培训中心和中共康定中学西藏班，日喀则的终端分布在市实验学校和县里的5所学校。今后，两地教学现场可以实现双向交互。珠峰脚下的学生可以收看上海的课堂，并与上海的老师同学实时互动；西藏的孩子可以通过平台上交作业，由上海的老师批改指导。

“在西藏走访，发现这里的孩子很愿意学习。定日县海拔5000多米，室外温度十多摄氏度，教室里零摄氏度上下，没有暖气，孩子们裹着羊毛毡，手冻成胡萝卜，还在认真看书。”傅欣表示。

“就我自己而言，在西藏的所见所闻，经济越发达的地方，教育程度越高，越重视教育的地方越容易脱贫。说到底，教育脱贫才能拔穷根。”傅欣说，“不管是靠线下的‘轮班’还是线上的远程教育，我们的目的都是克服自然障碍，让孩子们读到书。”

(本报北京3月9日专电)

贫困地区和贫困人口是全面建成小康社会最大的短板——《政府工作报告》部署2017年重点工作任务，谈及“精准加力补短板”，用260多字详细罗列年度计划。

要深入实施精准扶贫精准脱贫，今年再减少农村贫困人口1000万以上，完成易地扶贫搬迁340万人。中央财政专项扶贫资金增长30%以上。加强集中连片特困地区、革命老区开发，改善基础设施和公共服务，推动特色产业发、劳务输出、教育和健康扶贫，实施贫困村整体提升工程，增

强贫困地区和贫困群众自我发展能力。推进贫困县涉农资金整合，强化资金和项目监管。创新扶贫协作机制，支持社会力量参与扶贫。切实落实脱贫攻坚责任制，实施最严格的评估考核，严肃查处假脱贫、“被脱贫”、数字脱贫，确保脱贫得到群众认可、经得起历史检验。

数据显示，2013年至2016年四年间，中国每年农村贫困人口减少超过1000万人，累计脱贫5564万人；贫困发生率从2012年底的10.2%下降到2016年底的4.5%，下降5.7个百分点；贫困地

区农村居民收入增幅高于全国平均水平，贫困群众生活水平明显提高，贫困地区面貌明显改善。

国务院扶贫办主任刘永富在全国“两会”记者会上表示，中国的脱贫攻坚以2015年11月中央召开扶贫开发工作会议、发布打赢脱贫攻坚战决定，中西部22省向中央签署脱贫攻坚责任书为标志。在“攻坚”的第一年也就是2016年，中央顶层设计基本完成，“四梁八柱”全部构建，“钱”和“人”投入倍增。去年中央财政专项扶贫资金投入增长43%，省级扶贫资金投入增长56%。

刘永富说：“减贫工作越往后越难，现在的要求是不能‘留锅底’。完成这一任务，首先要发挥我们的政治优势和制度优势，增强政治责任心、历史使命感、工作责任感，全力以赴，绝对不能打折扣。”

包括上海在内的东部发达地区，也在深度参与这项“越往后越难”的工作。新一批上海对口支援干部，自去年6月起先后奔赴对口支援地区，寻找“精准扶贫”的使力点；而在沪全国人大代表，去年专门就精准扶贫问题进行调研，并形成了翔实的调研报告。



上海援建云南文山州丘北县产业发展扶持项目——天星新发寨黄菊花产业。

(资料照片)

## 在沪全国人大代表剖析中西部地区推进精准扶贫“进度条”

# 增强“造血功能” 打赢脱贫攻坚战

代表报告

■本报特派记者 钱蓓

2016年，在沪全国人大代表组成专题调研组，围绕“推进精准扶贫，打赢脱贫攻坚战”主题，赴贵州遵义、湖南湘西等地考察调研，形成调研报告，剖析中国中西部地区推进精准扶贫的“进度条”，对扶贫工作面临的基本情况和主要瓶颈作了梳理。

东部地区以对口支援方式参与精准扶贫。以上海为例，到2015年底，上海市对口支援地区涉及7省份13个地区，共有贫困人口313.6万人。上海多年对口支援探索形成的援助方法，也被调研组纳入了报告中。

### 解剖湖南案例

调研组认为，中西部地区的贫困问题和扶贫开发工作具有一些共性，他们以湖南省为例，梳理中西部地区精准扶贫的进程和特点。

湖南省有51个扶贫开发工作重点县，其中国家连片特困地区县37个；有8000个贫困村，占行政村总数的19.23%。到2015年底，全省还有465万建档立卡贫困人口，贫困发生率8.2%。湖南省委常委、省政府常务会议先后40余次研究扶贫工作，出台一系列政策，加大扶贫投入，充实扶贫力量。全省初步构建起“1+10+17”脱贫攻坚政策支撑体系：一个目标指南、十方面保障机制、17个行业部门的实施方案和支持政策。

精准扶贫的基础工作是对贫困人口建档立卡。湖南省组织动员10多万党员干部，对4.2万个村、5700万名村民进行逐村逐户情况调查，识别了8000个贫困村、704万贫困人口，建立健全了建档立卡数据库。

根据脱贫目标，湖南省提出了全面推进产业扶贫、易地扶贫搬迁、教育脱贫、兜底保障脱贫、生态保护脱贫等“五个一批”行动计划。

### 归纳上海思路

东部地区一般都负有对口支援任务，扶贫开发工作也存在很多共性，调研组以上海市为例，归纳出东部地区

对口支援任务和扶贫开发工作的主要进程。

至2015年底，上海市对口支援地区涉及7省份13个地区，共有贫困人口45.5万人；西藏日喀则对口五县有7.1万人；青海果洛六县有2.2万人；云南四州市和两个经济重点合作州市共有208.3万人；贵州遵义九县有36.8万人；三峡库区重庆万州有10.6万人；湖北宜昌夷陵区有3.1万人。云南和贵州的脱贫任务最重，按照中央要求，上海市各对口支援地区对脱贫攻坚工作都作出了具体部署。

上海对口支援工作逐步形成了“民生为本、产业为重、规划为先、人才为要”的方针。上海市委、市政府高度重视对口支援工作，成立了市对口支援与合作交流工作领导小组。

上海的对口支援探索形成三大援助方法。

一是增强内生动力与发挥上海优势相结合。通过多年的援助，对口支援地区基础设施等硬件环境得到有效改善，对口支援工作的重心正在从输血向造血、从硬件向软件转变。比如，在三峡库区，上海市累计安排援助资金7600万元，建设了三峡移民就业基地、三峡移民生态工业园等标准化厂房9万多平方米，解决了近3000多名移民的就业问题。在新疆喀什，建立了上海—喀什职业教育联盟，采取“学校+企业+行业”模式，辐射整个喀什地区的21所职业学校，使4.9万名学生和2500多名教师直接受益。在卫生援助方面，创新医疗人才组团式援疆模式，通过“专业技术人才+卫生管理人才”组团式选派、上海市多家三甲医院组团式结对，医疗设备与配套技术组团式提升，成功将喀什二院打造成三甲医院和南疆医学技术高地。中组部、国家卫计委等高度肯定“组团式”援助模式，并在西藏进行了复制推广，先后推出医疗人才、教育人才组团式援疆。

二是共性需求与当地特色相结合。民生改善是对口地区的共同需求，上海在不同地区都安排了产业、教育、卫生、就业等民生改善项目，并且坚持资金和项目向基层倾斜、向农牧民倾斜。

三是政府主导与社会参与相结合。上海注重引导社会力量参与对口支援，

逐步建立完善社会动员机制，发挥专项资金杠杆作用，鼓励企业投资、志愿者服务、慈善捐助等活动，形成了全社会关心支持对口支援工作的良好氛围。

### 分析扶贫的问题瓶颈

调研组认为，近年来全国扶贫开发工作得到了全面的推进，取得了一些重要的成绩，但发展过程中也存在着一些问题和瓶颈。

一是观念转变没有完全到位。少数地区存在着扶贫开发就是要重点解决经济发展问题、热衷于上大项目的认识偏差，没有把思想观念和力量聚焦到“脱贫”这个核心要求上来，没有把工作重点锁定到贫困人口的脱贫上来、没有紧扣到“两不愁、三保障”（不愁吃、不愁穿；义务教育、基本医疗和住房安全有保障）这个首要目标上来。

二是脱贫攻坚任务仍然艰巨，贫困地区的基本生产生活条件困难。全国建档立卡区的12.8万个贫困村中，有6.9万个不通客运班车；在87.1万个自然村中，还有33万个不通水泥路。在西部和中部地区建档立卡贫困户中，分别还有22.9%和13.1%的贫困户饮水困难。在西部地区，仍有2.6%的贫困村没有通生活用电，10.3%的贫困村未通生产用电。

三是多重致贫因素交织叠加。从全国一些贫困地区来考察，贫困户的致贫原因更加复杂多元，交织叠加，互为因果。在建档立卡贫困户中，认为因病致贫的有1242.3万户，占42.2%；因缺资金致贫的有1043.8万户，占35.4%；因缺技术致贫的有658.4万户，占22.3%；因缺劳力致贫的有494.1万户，占16.8%；因学致贫的有265.7万户，占9.0%；因残致贫的有170.9万户，占5.8%；因灾致贫的有170.5万户，占5.8%。

四是扶贫投入难以满足需求。尽管各级政府的扶贫资金一直在增加，但与贫困地区和贫困人口的发展需求相比，专项扶贫资金仍显不足。2014年，中央财政专项扶贫资金达到了433亿元，但是占中央财政收入的比重一直在下降，1986年至2014年，由2.44%下降到0.67%。同期，专项扶贫资金规模从占全国GDP的比重，由0.44%下降到0.07%。

此外，各类涉及扶贫的政策和资金，来源和渠道很多，普遍存在着分散、细碎、撒胡椒面的现象，无法有效形成扶贫合力。

此外还存在贫困地区缺少产业支撑、片区扶贫政策不够平衡等问题。

### 提出七方面意见建议

调研组提出七方面意见建议，提供法律保障，加强统筹协调；加大扶贫投入，强化资金支持；加快基础设施建设，改善发展环境；推进产业发展，增强造血功能；加强生态保护，完善相关政策；扶贫政策待遇，需要一视同仁；加强对口支援，助推脱贫攻坚。

调研组认为有必要进一步加大对扶贫资金的投入：一是从2017年开始连续四年适当提高中央财政专项扶贫资金占中央财政收入的比重和专项扶贫资金占全国GDP的比重。二是中西部地区各级地方政府的扶贫专项资金投入应该保证合理的增速。东部地区的对口支援资金，应该保持比较合理的水准。

“目前我国的贫困地区大多是生态保护区、限制开发区，而国家生态补偿标准比较低，一定程度上影响了贫困地区的脱贫步伐。”调研组提出，中共中央、国务院发布的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》中明确“加大贫困地区生态保护修复能力，增加重点生态功能区转移支付”，因此要尽快出台相关具体的扶持政策。

此外，在一些贫困地区还存在着“同一片区扶贫政策待遇不同”的情况，调研组认为应该从国家层面出发，按照“同一片区同一待遇”原则，进一步平衡相关省份片区扶贫政策待遇。对于特困片区、中央苏区、革命老区、少数民族地区等特殊地区，应该进一步完善相关的支持政策，抓好统筹协调，一视同仁。

对于对口支援地区的脱贫攻坚任务，对口支援帮扶方也有责任。调研组建议强化东西部地区的扶贫协作，推动东部地区人才、资金、技术向西部流动。加强资金项目集中集聚，进一步向基层倾斜、向贫困人口倾斜，通过发展产业促进就业，增强对口地区自身“造血功能”。

(本报北京3月9日专电)