

目 录

• 特稿 •

深入学习贯彻习近平总书记扶贫重要论述 着力加强贫困村

创业致富带头人培育工作 刘晓山 / 1

对扶贫脱贫面临新挑战的思考与建议 张 琦 沈扬扬 / 16

• 特别策划 •

70 年中国特色减贫道路：在发展中应对和战胜贫困

..... 沈扬扬 / 22

70 年艰难探索创奇迹：开辟了中国的减贫道路 史志乐 / 26

沧桑巨变七十载，脱贫奔康铸辉煌

——从温饱迈向全面小康的跨越 孔 梅 / 29

• 政策研究 •

2018 ~ 2019 年度我国教育扶贫政策和重大行动 赵陶然 / 33

• 热点关注 •

论贫困地区区县教师专业发展学校的构建：价值、内涵、特征与策略

..... 靳 伟 / 50

校本教师专业发展中心：提升校本教师专业发展的内驱力	董秋瑾 / 61
新时代区县教师发展中心构建的内涵与路径	付 钰 / 73
利用名师工作室促进区县教师队伍建设的优势和策略	张 军 / 83

• 理论探索 •

论社区教育在扶贫工作中的作用	张鼎男 / 96
国家开放大学项目化精准扶贫模式研究	卢 峰 温薇迪 / 108
县域视角下职业教育发展的回顾与前瞻 ——以国家级贫困县五台县为例	徐亚楠 / 119

• 调查研究 •

国家开放大学“长征带”教育精准扶贫工程研究	邵丹丹 尹尚菁 张志军 / 126
庆阳老区脱贫攻坚经验对做好教育扶贫工作的几点启示	石宝华 / 150

• 典型案例 •

教育扶贫的“汉阴答卷” ——陕西汉阴县实施“四个精准”教育扶贫工作纪实	冯友松 / 163
发挥自身优势 助力国家精准扶贫战略 ——成都市技师学院开展职业技能扶贫的做法	滕 敏 / 170

深入学习贯彻习近平总书记扶贫 重要论述 着力加强贫困村创业 致富带头人培育工作

刘晓山*

【摘要】贫困村创业致富带头人是发展本土产业的中坚力量，是引领群众在本乡参与生产或创业的领头雁、压舱石，是促进经济社会全面发展的新动能，是提升乡村社会治理水平的重要力量，是建强基层组织的生力军。应当扎实推进贫困村创业致富带头人培育工作，为打赢脱贫攻坚战、决战决胜全面小康，打造一支“不走的扶贫工作队”。

【关键词】脱贫攻坚 基层组织 人才培养

一 认真学习领会习近平总书记扶贫重要 论述，深刻认识做好贫困村创业 致富带头人培育工作的意义

习近平总书记扶贫重要论述博大精深，做好贫困村创业致富带头人培育

* 刘晓山，国务院扶贫办开发指导司副司长，国务院扶贫办贫困村创业致富带头人培育工程工作组组长，民进中央参政议政特邀研究员，主要研究方向为农村发展与扶贫宣传。

工作是其中的重要组成部分。习近平总书记明确指出“要加强贫困村‘两委’建设，深入推进抓党建促脱贫攻坚工作，选好配强村‘两委’班子，培养农村致富带头人，促进乡村本土人才回流，打造一支‘不走的扶贫工作队’”^①；“农村经济社会发展，说到底，关键在人”^②；“农村要发展，农民要致富，关键靠支部”^③；“做焦裕禄式的县委书记”^④；“打好脱贫攻坚战，关键在人，在人的观念、能力、干劲”^⑤；“加大对西部地区干部特别是基层干部、贫困村致富带头人的培训力度，帮助西部地区提高当地人才队伍能力和水平，打造一支留得住、能战斗、带不走的人才队伍”^⑥；“农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础，是贯彻落实党的扶贫开发工作部署的战斗堡垒。抓好党建促扶贫，是贫困地区脱贫致富的重要经验”^⑦。

中共中央国务院历来高度重视致富带头人的培养培育工作，并把它作为基层组织建设的重要内容来抓。“八七”扶贫攻坚以来关于扶贫开发、脱贫攻坚的主要政策性文件都对加强贫困村创业致富带头人培育的相关工作提出了要求。

1994年，国务院出台的《国家八七扶贫攻坚计划》提出“着力加强贫困乡、贫困村的基层组织建设，配备好带领群众脱贫致富的班子”。2011年12

① 习近平：《在十八届中央政治局第三十九次集体学习时的讲话》，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2017/0317/c411656-29151799.html>。

② 习近平：《在2013年中央农村工作会议上的讲话》，<http://jingji.cntv.cn/special/2013ncgzh/>。

③ 习近平：《在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》，https://mp.weixin.qq.com/s?src=11×tamp=1577259372&ver=2055&signature=uG1XQ06QtI0ssZ8LX2znDuxBKAYRc4qhXWdvKSeub2L6rdIzRyZkld*7mJexZIKdeU3163RSgk4ReztJhavFC*xxOuiHsBE2ywOqpfno0gHHwaG3WNPJ*4785GZaaAYR&new=1。

④ 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版社，2015。

⑤ 习近平：《在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话》，<http://theory.people.com.cn/n1/2019/0116/c40531-30544508.html>。

⑥ 习近平：《在东西部扶贫协作座谈会上的讲话》，http://china.cnr.cn/news/20160722/t20160722_522751852.shtml。

⑦ 习近平：《在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》，https://mp.weixin.qq.com/s?src=11×tamp=1577259372&ver=2055&signature=uG1XQ06QtI0ssZ8LX2znDuxBKAYRc4qhXWdvKSeub2L6rdIzRyZkld*7mJexZIKdeU3163RSgk4ReztJhavFC*xxOuiHsBE2ywOqpfno0gHHwaG3WNPJ*4785GZaaAYR&new=1。

月中共中央国务院印发的《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010）》提出“切实加强农村基层组织建设……不断提高带领群众脱贫致富能力”；“发挥创业人才在扶贫开发中的作用，加大贫困地区干部和农村实用人才的培训力度”。2015年11月《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出“大力实施边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划，贫困地区本土人才培养计划。积极推进贫困村创业致富带头人培训工程”。2018年6月15日《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》提出“加强精准脱贫攻坚行动支撑保障。实施人才和科技扶贫计划，加强贫困村创业致富带头人培育培养，提升创业项目带贫减贫效果”。要认识做好贫困村致富带头人培育工作的意义，首先要认清打赢脱贫攻坚战的重要意义。

（一）打赢脱贫攻坚战的意义

习近平总书记指出：“全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，最艰巨的任务是脱贫攻坚战，这是一个最大的短板，也是一个标志性指标。我们中国共产党人从党成立之日起就确立了为天下劳苦人民谋幸福的目标。这就是我们的初心。我们党一开始就是为改变穷苦人民命运而带领他们进行革命的，当年打土豪、分田地，开展湖南农民运动，发动秋收起义、上井冈山，都是为了穷苦人民。到我们党成立一百年时，到新中国成立七十年时，如果还没有解决贫困人口脱贫问题，那党的宗旨怎么体现、我们的承诺怎么兑现呢？”^①“反贫困是古今中外治国理政的一件大事。消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。”^②“民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。”“天下之治乱，不在一姓之兴亡，而在万民之忧乐。”“我们共产党人必须有这样的情怀。中国共产党在中国执政就是要为民造福，而只有做到为民造福，我们党的执政基础才能坚如磐石。”^③“我们实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会，没有老区的全

① 中共中央党史和文献研究院：《习近平扶贫论述摘编》，中央文献出版社，2018。

② 中共中央党史和文献研究院：《十八大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社，2018。

③ 中共中央党史和文献研究院：《十八大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社，2018。

面小康，特别是没有老区贫困人口脱贫致富，那是不完整的。这就是我常说的小康不小康、关键看老乡的涵义。”^①“经过改革开放三十七年来的努力，我们成功走出了一条中国特色扶贫开发道路，使七亿多农村贫困人口成功脱贫，为全面建成小康社会打下了坚实基础。我国成为世界上减贫人口最多的国家，也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家。我国扶贫开发取得的伟大成就，为全球减贫事业做出了重大贡献，得到了国际社会广泛赞誉。这个成就，足以载入人类社会发展史册，也足以向世界证明中国共产党领导和中国特色社会主义制度的优越性。”^②“在发展中国家中，只有中国实现了快速发展和大规模减贫同步，贫困人口共享改革发展成果，这是一个了不起的人间奇迹！”^③

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置，动员全党全社会力量，打响了脱贫攻坚战，取得了举世瞩目的成就，展现了中华民族优秀的精神品质和才干智慧，诠释了中国特色社会主义道路的优越性；为人类发展进步的反贫困事业积累了宝贵经验，受到社会各界和国际社会的一致好评。

打赢脱贫攻坚战的意义主要体现在五个方面：

（1）消除贫困是人类梦寐以求的理想，打赢脱贫攻坚战、消除绝对贫困是人类发展的里程碑；

（2）消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是社会主义理论的生动实践；

（3）我国全面建成小康社会，打赢脱贫攻坚战是标志性指标，是中国共产党的初心和庄严承诺；

（4）打赢脱贫攻坚战，是新时代中国特色社会主义治国理政和社会发展的必然趋势和现实要求；

① 习近平：《在陕甘宁革命老区脱贫致富座谈会上的讲话》，<http://www.chinanews.com/gn/2016/06-10/7899945.shtml>。

② 中共中央党史和文献研究院：《十八大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社，2018。

③ 习近平：《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》，http://news.youth.cn/sz/2019/08/t20190815_12042137.htm。

(5) 打赢脱贫攻坚战，彰显了中国共产党人和中国人民的“四个自信”，是国家软实力的重要体现。

(二) 做好贫困村创业致富带头人培育工作的意义

选好用好贫困村创业致富带头人，是促进贫困人口稳定脱贫的治本之策。主要意义体现在如下五个方面。

1. 贫困村创业致富带头人是发展本土产业的中坚力量

脱贫攻坚，发展产业、提升产业附加值是根本措施。中西部要发展，人才是关键中的关键。我们培育贫困村创业致富带头人要将带头人具有领办村级产业项目的实力和能力作为基本条件。从全国发展较好的乡村和地区情况看，乡村干部或领头人（核心人物）基本都是发展本土产业的行家能手，而且在产业发展上下功夫最大，是响当当的发展本土产业的中坚力量。

2. 贫困村创业致富带头人是引领群众在本乡参与生产或创业的领头雁、压舱石

近年来，返乡创业农民工数量大幅增长，很大程度上是因为家乡有吸引他们的产业和发展产业的带头人。他们跟着发展产业的“领头雁”，在家乡通过劳动，获得稳定的收入，既能建设家乡，又不需要丢下老小、背井离乡，有利于稳定家庭、养老敬老、教育后代，同时为农村繁荣稳定起到了压舱石的作用。

3. 贫困村创业致富带头人是促进经济社会全面发展的新动能

我们通过对贫困村创业致富带头人培育工作开展较好的部分脱贫摘帽县进行调研发现，它们的其他各项工作水平也都得到明显提升。而这些工作成效之所以能够取得，是因为贫困村创业致富带头人发挥了重要作用。贫困村创业致富带头人多是新思想、好模式、强经济的重要贡献者、引领者，是促进乡村经济社会全面发展的新动能。

4. 贫困村创业致富带头人是提升乡村社会治理水平的重要力量

中国社会是一个乡土社会，山水田园、阡陌乡村浸染在我国传统文化之中，承载着中国人千回百转的乡愁。贫困村创业致富带头人是当地经济活动的

主导者，自然也是道德伦理的重要影响者，是提升乡村治理水平的重要力量。

5. 贫困村创业致富带头人是建强基层组织的生力军

习近平总书记指出，“回顾党的历史，为什么我们党在那么弱小的情况下能够逐步发展壮大起来，在攻坚克难中能够不断从胜利走向胜利，根本原因就在于不管是处于顺境还是逆境，我们党始终坚守为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴这个初心和使命，义无反顾向着这个目标前进，从而赢得了人民衷心拥护和坚定支持”^①。“要把扶贫开发同基层组织建设有机结合起来，抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设，把基层党的建设成为带领乡亲们脱贫致富、维护农村稳定的坚强领导核心，发展经济、改善民生，建设服务型党支部，寓管理于服务之中，真正发挥战斗堡垒作用。”^②

党只有代表人民、团结人民、依靠人民才有生命力、凝聚力和战斗力。我们在培育、支持贫困村创业致富带头人的全过程中，始终不能忘记党的初心和使命，要坚持党性与人民相统一，要清楚地认识到培育带头人就是为我们党的事业培养人才、培养骨干力量。要将带头人培养成党员、培养成干部，培养成我们基层组织的生力军。我们贫困地区党的基层组织要十分明确目前的主要任务是脱贫攻坚，村“两委”的主要能力要体现在坚决打赢打好脱贫攻坚战上。要将培育带头人和党的事业紧密结合起来，把基层党的建设成为农村一切工作的领导核心、战斗堡垒。

二 目前贫困村创业致富带头人培育工作 取得的成效和存在的问题

（一）脱贫攻坚形势任务、困难和问题

脱贫攻坚要突出抓好的工作、解决的困难和问题是我们基层工作的重

① 习近平：《在中共中央政治局第十五次集体学习时的讲话》，http://www.dangjian.com/djw2016sy/djw2016wkztl/wkztl2016xihy/201907/t20190708_5177161.shtm。

② 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版社，2015。

点，也是贫困村创业致富带头人培育工作的重点。党的十八大以来，我国脱贫攻坚取得了重大决定性成就。2019 年和 2020 年这两年决战决胜脱贫攻坚要突出抓好的工作包括：一是坚持目标标准；二是推进深度贫困地区攻坚；三是解决“两不愁三保障”突出问题；四是提高脱贫质量、防止返贫；五是防止脱贫摘帽后工作松劲懈怠。

当前脱贫攻坚工作中仍然存在一些制约如期完成目标任务的困难和问题，大体可分为三类。第一类是直接影响完成脱贫攻坚目标任务的问题；第二类是工作中需要进一步改进的问题；第三类是需要长期逐步解决的问题。

（二）贫困村创业致富带头人培育工作取得的成效和存在的问题

根据我们对 2014 年 2948 万建档立卡贫困户致贫原因的统计分析发现，超过 70% 的贫困户是因缺乏发展能力而陷入贫困，而目前进入攻坚克难关键时期后，剩下的贫困人口更是处于发展能力弱中之弱的困境中。培育贫困村创业致富带头人，建立一支“永不走的工作队”是解决上述问题的关键，是贫困村的现实需要和党的事业的要求，是脱贫致富的治本之策。

开展脱贫攻坚以来，国务院扶贫办将贫困村创业致富带头人培育工作列入精准扶贫的十大工程之一，闽甘闽宁、粤桂试点，分别探索出了福建蓉中村“1+11”培育模式、广西上林县“双培双带双促”模式，总结了江西石城县党建促攻坚培育带头人的典型经验，并先后设立了福建蓉中村、广东佛山九江河清村、江苏张家港善港村三个贫困村创业致富带头人培训基地，在宁夏固原、广西上林召开了现场会。2018 年国务院扶贫办会同科技部、财政部等 8 部委联合印发了《关于培育贫困村创业致富带头人的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

目前该项工作进展顺利，截至 2018 年底，全国共遴选出带头人 28 万多人，培训近 16 万人。中央组织部 2018 年 7 月 1 日发布的党内统计数据显示，截至 2017 年底，全国基层党组织带头人队伍素质进一步提升，在 54.4 万名村党组织书记中，拥有大专及以上学历的占 17.4%。贫困人口参与入股、就业人数达 170 多万。

但也存在以下几个方面的困难和问题。

一是一些干部对这项工作的认识有偏差。没有认识到培育带头人工作的重要性，没有将培育带头人工作与建强基层组织工作很好地结合起来。

二是选人程序不规范。在执行 8 部委印发的《指导意见》时，在带头人培育对象的选择条件、选择范围、选择程序等方面存在不严格、不到位的问题。

三是对带贫成效的认识与带贫机制建设不精准。带贫成效与带贫机制是“带头人”培育工作的风向标，是该项工作成效检验标准的核心和关键要素。带贫成效与带贫机制有欠缺，就容易变成扶富不扶穷，从而违背培育带头人的初衷。在贫困地区发展产业，不仅要让爱心企业爱有所获、智者能人劳有所得，更关键的是要让贫困群众脱贫致富。现在有些贫困地区扶持产业、扶持能人，忽视了算贫困群众参与数量的账，忽视了算贫困群众所获利益占比的账，也忽视了算长远发展的账。只要是来贫困地区发展产业或投资，就盲目给予各种支持，这种现象并不少见，是一种大水漫灌和不负责任的表现。做好扶持脱贫致富带头人的工作，要时刻坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，要有长期稳定脱贫的意识。

四是在按职责落实、用好政策上下功夫不够。8 部委印发的《指导意见》和国务院办公厅 2018 年底印发的《关于深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的指导意见》已对培育带头人工作明确了方向和主体责任，也明确了多项支持政策，强化了监督问责等。但从我们所了解到的情况看，各地在按职责将政策落实、落细、创新上还有欠缺，立得住、叫得响的经验不多。比较成系统、成体系地出台政策并做出成效的还是少。

五是在发挥好贫困群众主体作用方面作为不够。习近平总书记指出，“贫困群众既是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体”。脱贫攻坚是民生工程、民心工程，但如果政府包办代替、“为民做主”，群众不理解、不支持、不配合，好事也可能变成坏事。要发挥好带头人的作用，但更要充分尊重贫困群众意愿，让贫困群众参与到项目选择、实施、管理、监督、验收各环节，广泛调动他们的积极性、主动性、创造性，激发贫困群众的内生动

力。目前仍存在群众参与度不高的问题，如有部分农民合作社建设不规范，没有体现贫困群众的主体作用等。

六是有利于扶持培育带头人的市场环境、社会导向尚未形成。在市场经济条件下，致富带头人整合资源、投资创业、发展产业、拓展市场都需要一个良好的市场环境和社会支持的氛围。当前，各地各相关部门、行业在执行政策时，在关注政策导向和政策具体实施办法方面还不是很有力。如在细化落地政策，通过建立扶贫脱贫信誉评价体系加大扶持力度、建立正向激励机制等方面还不够完善。

七是总结经验典型、激励学习宣传还不够。近年来，脱贫攻坚涌现出一批先进模范和脱贫攻坚奖获得者，其中有不少是优秀贫困村创业致富带头人、带头人导师。但无论从数量还是质量来说，带头人培育工作都与脱贫攻坚的需要有差距；与我们要建立营造的培育长效机制的氛围有差距；与调动各行业、各地区力量，建立大扶贫格局的需要有差距；与建立适合不同地区、不同产业、不同层面人群发展，形式多样的带头人扶贫模式有差距。总之，总结经验典型、激励学习宣传还不够。

三 扎实推进贫困村创业致富带头人培育工作， 为打赢脱贫攻坚战、决战决胜全面小康， 打造“一支不走的扶贫工作队”

（一）开展贫困村创业致富带头人工作基本要求

为开展好培育贫困村创业致富带头人工作，根据2018年国务院扶贫办等8部委联合下发的《指导意见》要求，结合工作需要，笔者接下来谈谈自己对开展这项工作的理解。

1. 工作原则

一是坚持带动贫困群众脱贫致富；二是坚持科学选择发展产业；三是坚持生态发展理念；四是坚持群众满意检验标准。

2. 工作目标

(1) 培育数量。致富带头人培养规模,由各地根据实际情况确定,原则上力争为每个贫困村培养3~5名致富带头人。

(2) 培育质量。一是建立项目减贫带贫机制,完善创业项目用工带贫制度。贫困村创业致富带头人在贫困村领办创办产业项目时,应积极吸纳贫困人口稳定就业并建立密切的利益联结机制。二是完善资产收益扶贫益贫制度。推动贫困户通过土地经营权入股项目,在贫困户取得收益前要对其长期利益保障做出制度安排。财政投入的资产收益扶贫项目赋予村集体股权,收益主要通过开展公益岗位扶贫、奖励补助扶贫等方式,激励贫困人口劳动致富、脱贫光荣。三是参考“5379”标准。“5”是指贫困人口占扶贫车间人数的50%;“3”是指贫困人口占扶贫企业人数的30%;“7”是指贫困人口占扶贫专业合作社人数的70%;“9”是指贫困人口占公益岗位人数的90%。这只是个价值取向,供读者参考,各地要根据实际情况和脱贫攻坚形势任务来确定,不搞“一刀切”。

3. 工作程序

(1) 选择条件。成为贫困村创业致富带头人的基本条件是爱党爱国、遵纪守法、品行端正、个人信用记录良好、具有领办村级产业项目的实力和能力、有意愿履行带动贫困人口脱贫致富社会责任的本土人才。

(2) 选择范围。主要从贫困村创业人员中选择,包括村“两委”成员、村级后备干部、农村党员、农民专业合作社负责人、小微企业主、家庭农场主、种养业大户和农业产业化企业负责人;在外创办企业、务工有意愿回村创业的本土人才;企事业单位愿意回贫困村创业的人员。

(3) 选择程序。贫困村创业致富带头人选择,要按照自下而上、公开公示的程序进行。基本程序是:由本人申请、村“两委”推荐、贫困村第一书记和驻村工作队队长考察、乡政府审核,报县级有关部门审定后确定。

(4) 组织培训。主要解决信心认识问题和专业知识、技能问题。

(5) 孵化培育。解决产业选择、资金、市场等方面的问题。一是选择培育贫困村创业致富带头人的导师;二是选择适合在贫困村当地培育发展的

产业；三是“拜师认徒”；四是制订培育计划，师徒互签帮扶协议；五是政府扶持、政策支持；六是考察跟踪、孵化培育；七是评估激励。

4. 政策支持

强化以减贫带贫实效为导向的激励措施。

一是强化金融支持政策。各金融机构要针对贫困村创业致富带头人领办创办项目的特点，创新金融产品和服务，重点加大对带动能力强、发展前景好的创业项目的支持力度。保险机构要把贫困村创业致富带头人发展的产业项目纳入保险扶贫范围，使其享受保险扶贫优惠政策，积极开发适宜产品，适度提高保额，适当降低保险费率。

建立健全贫困地区融资风险分担和补偿机制，鼓励有条件的地方设立扶贫贷款风险补偿基金、担保基金、扶贫产业基金。支持贫困地区设立政府出资的市场化融资担保机构，地方政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。鼓励和引导有实力的融资担保机构，通过联合担保以及担保与保险相结合等多种形式，为贫困村创业致富带头人提供融资担保。落实创业担保贷款贴息、农业保险保费补贴等政策，支持符合条件的创业项目。

二是探索企事业单位人员回村创办项目支持政策。深度贫困地区可支持符合条件的企事业单位人员回流贫困村领办创办项目。回村创业期间，按照有关规定探索实行离岗后保留人事关系、保留基本待遇办法（宁夏固原就在这方面做了探索）。

三是进一步强化对贫困村的技术支持。结合实施科技扶贫“百千万”工程，鼓励和支持科技特派员开展创业式扶贫服务。引导社会力量支持贫困村创业致富带头人领办创办项目，做好与“万企帮万村”“携手奔小康”等帮扶行动的对接。发挥中国社会扶贫网作用，为项目拓展市场和创业资源整合提供服务。

5. 检验标准

检验标准有如下七条：一是贫困村创业致富带头人的培养对象要精准；二是扶贫对象要精准（价值取向，参考“5379”标准）；三是建强基层党组织；四是壮大促进集体经济发展；五是产业呈良性发展趋势；六是乡村治理

水平稳步提高；七是无违法违规不良行为。

6. 检验方法

检验方法包括：群众公认、组织考察、相互评估、专家评议等。

7. 组织保障措施

一是明确主体责任。培育贫困村创业致富带头人，应坚持省负总责、市县抓落实的工作机制。各地要结合本地实际制定具体实施意见或方案，把工作绩效纳入考核评估范围，对市、县级贫困村创业致富带头人的培育数量、带动贫困户数量和增收脱贫效果等进行考核评估，形成正确的价值导向，引导更多社会力量参与脱贫攻坚。

县级应建立信息档案库，及时采集贫困村创业致富带头人创办企业、实施项目、享受政策扶持等情况，以及带贫人数、带贫方式、带贫效果等信息，将其录入全国扶贫开发信息系统。坚持每年进行动态调整，贫困村创业致富带头人相关信息发生变化的要及时更新。

二是加强工作统筹。有关部门要加强对贫困村创业致富带头人培育工作的指导，注重引导带头人积极承担社会责任，确保带头人培育工作取得实效。促进贫困村党组织和带头人两支队伍有机融合，既要把村党组织和有致富能力的党员培养成贫困村创业致富带头人，又要把优秀带头人发展成党员、培养成村“两委”成员，切实做到以党建促脱贫，以脱贫促党建。进一步加强农村基层党组织建设，强化村级党组织领导核心作用，夯实党在农村的执政基础，为脱贫攻坚提供坚强的人才支撑和组织保证。把促进带头人领办创办项目与壮大村级集体经济有机结合，探索发展村社一体的村集体经济。

要结合农村实用技术培训，加大对贫困村创业致富带头人的培训力度。搭建好与龙头企业的对接交流平台，促进深度分工合作。进一步强化对贫困村的技术支持。

三是强化监督问责。加强对贫困村创业致富带头人的监督管理，对带贫益贫成效显著的给予表彰；对贫困村“垒大户”、扶能不扶贫困户、创业项目带贫益贫效果不明显等问题，要及时发现、及时整改；对骗取、套取扶贫资金等突出问题，依据有关规定，严肃查处并对有关责任人予以问责。

（二）做好贫困村创业致富带头人培育工作的经验启示

国务院扶贫办等8部委的《指导意见》下发后，为变“盆景”为“风景”，2018年，国务院扶贫办在国家层面举办了现场会和贫困村创业致富带头人的示范培训班。现各地都在有计划地遴选一批贫困村创业致富带头人培育对象进行培训，正将成功的培育模式逐步推广。下一步，将围绕贯彻落实《指导意见》，完善政策，并进行检查落实、评估总结，进一步打造相关行业部门合力支持的省级市级县级和东西部协作、定点帮扶等模式，提升质量效果，推广典型经验。

这里介绍三个典型案例，供大家学习借鉴。

案例1：福建蓉中村“1+11”培育带头人模式。“1”是指为期1个月的基地培训。它可以完成四项内容，解决四个问题：第一，点燃创业激情，解决认识和信心欠缺问题；第二，选准创业方向，解决专业知识技能不熟问题；第三，观摩学习，解决选择合作学习对象问题；第四，制订创业计划，解决由谁帮助设计创业规划问题。“11”是指为期11个月的“拜师认徒”创业孵化培育。在政府支持下，由师傅对徒弟，在资源配置、项目培训、项目管理、产品回收、产品加工、产品包装、销售渠道等方面给予支持指导帮助。

案例2：粤桂（东西）协作“产业培育+致富带头人培育”试点。在国务院扶贫办的推动下，“两广”扶贫部门协调佛山市南海区同南宁市上林县结对子（县对县），研制《试点行动方案》，由南海区九江培训基地承办，以东部地区高值渔产业向西部地区扩散转移为载体，有针对性地帮助上林县培训培育贫困村创业致富带头人。实施“两培两带两促”，即培训创业致富带头人，培育扶贫产业；带动贫困户，带动贫困村；促进本土人才回流，促进贫困村基层党建；构建完善“1+N”体系，即1个县创业服务中心、N个产业创业孵化实训基地，构建创业培育体系和扶贫产业体系；健全三项机制，即创业致富带头人管理机制，扶贫创业导师管理机制，培育工程推进绩效考核评估机制。

案例3：江西石城县实施“千人铸造计划”培育创业带头人。提出8个机制，即建立双带融合机制——严格筛选；建立返乡召回机制——引凤还巢；建立金融扶持机制——保驾护航；建立东西协作机制——招才引智；建立帮扶益贫机制——搭建平台；建立帮带管理机制——灵活模式；建立正向激励机制——永葆激情；建立考核评估机制——确保实效。实现四个坚持，解决四个问题：一是坚持条件与程序并重，选出优秀培育对象；二是坚持自觉与带学并进，分层帮带培育能力；三是坚持考核激励与政策并举，按贡献大小支持推荐起用或授誉；四是坚持发展产业与利益联结并行，发挥好政府支持引导和市场两个作用。

从近几年各地开展培育贫困村创业致富带头人的工作经验看，培育贫困村创业致富带头人应该处理好五个关系：①大力支持贫困村创业致富带头人与为民谋利益的关系；②党委、政府支持和群众参与认可的关系；③培育贫困村创业致富带头人与建强基层组织的关系；④物质扶贫与扶志扶智的关系；⑤发展产业与保护生态及长远发展的关系。

一些地方培育贫困村创业致富带头人的成功实践，带给我们的有益启示有：①各级党委、政府的重视支持是重要前提；②优秀的领军人才和专业团队是关键；③发挥好基层组织作用是根本保障；④产业项目是贫困村创业致富带头人成长的重要载体；⑤增强基层组织战斗力和增加村集体收入是培育贫困村创业致富带头人的重要任务；⑥群众认可是检验贫困村创业致富带头人工作成效的标准；⑦建立适当规模的教学和见习基地是加快培育贫困村创业致富带头人的有效办法。

关于带头人的作用，中国很早就有一只羊带领一群狼和一只狼带领一群羊的比喻。带头人的能力强弱很大程度上将决定一个群体的强弱兴衰。从每个已经发展起来的企业和村庄的发展轨迹看，它们几乎都有很强的带头人。脱贫攻坚更是如此，特别是到了2020年这个难中之难、坚中之坚的时刻，更需要选好用好带头人，建强基层组织，做实做好脱贫和稳定脱贫成果的工作。

我们要认真学习贯彻落实习近平总书记扶贫重要论述，以全党开展

“不忘初心、牢记使命”主题教育活动为契机，守初心、担使命、找差距、抓落实，扎实做好贫困村创业致富带头人工作，为打造一支过硬的人才队伍、永不走的扶贫工作队，为如期全面打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会做出新的更大贡献！

对扶贫脱贫面临 新挑战的思考与建议

张琦 沈扬扬*

【摘要】近几年我国不断完善精准扶贫战略布局体系，创造了中国扶贫历史上的最好成绩，但新时代扶贫工作仍然面临严重挑战，因此，我们必须做好艰苦攻克深度贫困的思想准备，克服对基础性扶贫工作后续保障问题思考和准备上的缺陷与不足，重视做好非贫困村、非贫困县特别是脆弱群体的脱贫工作。

【关键词】脱贫攻坚 扶贫政策 精准扶贫

2018年是我国改革开放40周年，也是脱贫攻坚最为关键的一年，从全国扶贫工作会议所呈现的信息看，2018年脱贫人口达1000万以上，脱贫摘帽县达200多个，这也就预示着，之后的脱贫攻坚任务将会更加艰巨，对此，需要保持清醒的头脑和积极向上的热情，坚决打赢和打好脱贫攻坚战。

* 张琦，北京师范大学中国扶贫研究院院长，教授，博士生导师，主要研究方向为扶贫政策；沈扬扬，北京师范大学中国扶贫研究院讲师，主要研究方向为扶贫政策。

一 我国扶贫政策的新进展

2018 年是我国改革开放 40 周年。1978 年以来，中国由一个低收入国家发展成一个中等偏上收入国家，并成为首个实现联合国千年发展目标、使贫困人口比例减半的国家，创造了中国减贫的世界奇迹。

2014 年，全国贫困人口建档立卡，我国正式进入“精准扶贫”新时期。在党中央领导下，政府不断加大扶贫工作投入力度，力求通过精准扶贫战略提高扶贫效率，做到真扶贫、扶真贫。例如，2018 年中央财政补助地方专项扶贫资金达到 1060.95 亿元，并新增 200 亿元资金全部用于支持深度贫困地区脱贫攻坚。自 2015 年以来陆续出台《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、《“十三五”脱贫攻坚规划》以及《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》，层层递进，不断完善精准扶贫战略布局体系。

在扶贫项目开展上，中国仍坚持产业扶贫、易地扶贫搬迁、教育扶贫、生态保护扶贫、兜底保障“五个一批”及健康扶贫等多管齐下的扶贫方式，帮助贫困人口脱贫。从近年出台的扶贫政策文件来看，大体可归为以下三类：一是对已有扶贫攻坚战略的细化补充。例如，《贫困残疾人脱贫攻坚行动计划（2016～2020 年）》《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案（2018～2020 年）》，进一步提升对贫困残疾人、深度贫困地区人群，以及深度贫困地区教育质量改善的重视程度。二是体现政府、智库等实践探索的扶贫新思路。例如，《关于切实做好社会保险扶贫工作的意见》强调了保险在防范返贫方面的作用，《生态扶贫工作方案》提出了坚持脱贫攻坚与生态文明建设“双赢”的思路，《关于推进网络扶贫的实施方案（2018～2020 年）》将缩小“数字鸿沟”，让更多建档立卡贫困人口有机会通过农村电商、远程教育、远程医疗等方式享受优质公共服务作为扶贫新模式。三是不断修正和完善已实施的扶贫政策。例如，针对支农资金在支持农户资产收益中出现的问题，财政部、原农业部和国务

院扶贫办及时下发《关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》。政府继续坚持精准扶贫战略，在扶贫攻坚战中不断总结经验，吸取教训，砥砺前行。

在党中央政策的指导下，经过广大扶贫干部的努力，依托社会与群众参与，截至2017年底，我国农村贫困发生率下降至3.1%，贫困县数量实现首次减少，创造了中国扶贫历史上的最好成绩。2018年底，又有1000多万贫困人口脱贫。

二 新时代扶贫工作存在的主要问题和面临的挑战

（一）要做好艰苦攻克深度贫困的思想准备

“脱贫攻坚本来就是一场硬仗，而深度贫困地区脱贫攻坚是这场硬仗中的硬仗。”原因在于深度贫困地区的贫困程度更深、构成人员更为特殊（少数民族人口占将近八成）、区域基础条件更差，以及贫困成因复杂（主要表现为疾病、残疾、老龄化、抗风险能力差）且难攻克。这就意味着要做好长期攻克深度贫困问题的准备，同时要反复论证深度贫困地区的扶贫方案。

（二）克服对基础性扶贫工作后续保障问题思考和准备上的缺陷与不足

在各地调研过程中，我们发现一个普遍的共性问题，由于扶贫项目的实施期截至2020年，除部分地区（如河北省）考虑了“后三年”的后续保障问题外，多数省份受财政资金、日常工作重点调整等约束，无力充分保障2020年后对贫困地区和贫困人群的可持续性支持。考虑到贫困问题具有长期存在和不可避免的特性，贫困户实现能力脱贫需要一定时间（一代甚至几代人的勤奋努力和思想转变），再加上要解决深度贫困问题，我们需要出台持续性扶贫政策。因此，需要重视并思考基础性扶贫工作的后续保障问题。

（三）当前面临的非贫困村和非贫困县脱贫任务十分艰巨

现阶段日益凸显的一个问题是国家对贫困县与非贫困县、贫困村与非贫困村的资金投入力度以及帮扶力度之间存在差距，导致部分非贫困县和非贫困村的发展程度，落后于近几年受扶贫政策支持贫困村和贫困村。例如，河北张家口就提出了非贫困村的问题，其在脱贫攻坚工作情况汇报中指出：“截至 2017 年底，全市非贫困村贫困人口占贫困人口总数的 57%，非贫困村贫困发生率大于 30% 的占 5.3%。但由于地方政府帮扶力度有限，主要帮扶力量仍集中在贫困村，加之政策上仍主要要求扶贫资金投向贫困村，非贫困村的脱贫任务十分艰巨。”故此，在乡村振兴背景下，亟待缩小贫困村与非贫困村、贫困县与非贫困县的发展差距。

（四）脆弱群体政策支持力度亟须持续加强

当前的扶贫救助对象主要是收入在贫困线以下的建档立卡户。在各种扶贫政策的作用下，他们的贫困状况得到了缓解或者直接摆脱了贫困。然而，还有一大批农村人口的收入只是略高于扶贫标准，具有陷入贫困的极大风险。他们属于脆弱群体，是一个可能随时受到冲击并陷入贫困的群体。但由于他们不是建档立卡户，无法享受到各类扶贫政策。如果将他们与建档立卡户进行比较可以发现，在生活状况与陷入贫困的概率上，两个群体之间并没有显著差异；而在享受的公共政策方面，却有着巨大的差异。这种差异会激发脆弱群体的不公平感，引发社会矛盾。因此，如何逐渐将扶贫政策辐射到边缘低收入人口之中应成为下一步工作的思考方向。

三 对未来全面消除极端贫困的一些建议

我们认为在决胜脱贫攻坚战中，可进一步从如下三方面发力：一是集中优势兵力长期攻坚深度贫困难题；二是巩固现有扶贫成果，防范返贫；三是提升贫困人口脱贫致富能力，实现长期稳定性脱贫发展格局。

（一）集中优势兵力长期攻坚深度贫困问题

解决深度贫困问题，要做好长期攻坚准备。可以采取三步走的战略：第一步，稳扎稳打实现“两不愁、三保障”，做好饮水安全、控辍保学、健康扶贫、住房安全方面的工作；同时扎实推进易地扶贫搬迁，引导贫困群众逐步接受现代文明。第二步，强化后续帮扶、扎实教育等有利于阻断深度贫困人群代际传递并使深度贫困人群逐步走向富裕之路的基础性工作。第三步，选择性借鉴扶贫成功经验，缩小深度贫困地区与一般地区的发展差距。例如，以市场需求为导向，因地制宜走特色优质高效发展路子；挖掘深度贫困地区的绿色发展模式，促进生态、旅游、文化和民俗的融合；激发贫困群众内生动力和参与感；等等。

（二）重视返贫问题，探索出台防范返贫的应对措施和政策

为巩固扶贫成效，如何防范返贫问题将成为脱贫攻坚决胜期最需要考虑的问题之一。在了解返贫人口规模的基础上，要研究其结构性特征、区域分布特征等，更重要的是研究他们再次陷入贫困的原因。在对策上，要对这部分特殊群体实行特殊的政策，并由此及彼地出台防范返贫的应对措施，这些措施既要有助于提高脱贫群体的发展动力和发展能力，也要建立防范返贫机制，如“防贫保险”等。

（三）赋予贫困户实现持续性“两不愁、三保障”的基础性扶贫救助保障

经过几年的实践，我们能够明显看到通过地方公共服务建设和服务供给质量的提升，我国对农村贫困人口承诺的“两不愁、三保障”得到了很好落实。在未来阶段，需要进一步扩大贫困地区的公共服务保障面，并逐步提升保障质量。这是因为一些“保障”内容（如教育、医疗）具有动态性，与政府持续的财力支持和发展思路具有相关性。要坚决防范脱贫攻坚期结束后，地方政府为了追求经济发展而改变财政支出方向，减小对基础

教育、医疗服务，乃至社会救济的支持力度，从而导致脆弱性农户的返贫和致贫。

（四）要研究解决脆弱群体缺乏政策支持的问题，逐渐将扶贫政策辐射到边缘低收入人口之中

一方面，需要考虑适当降低对建档立卡户无条件给予政策支持的力度，避免滋生“争当贫困户”的逆向激励；另一方面，需要针对脆弱群体出台一些防范其陷入贫困的政策措施。

（五）思考全面建成小康社会的社会包容性发展问题

尽管我国人类发展指数的世界排名在不断进步，体现出我国综合发展实力的提高，但是我国人类发展水平仍处于偏后的位置。在未来很长一段时间内，消除绝对贫困、缓解相对贫困仍是中国经济社会发展中的主要挑战。为了应对这一挑战，中国在全面建成小康社会后仍要坚持包容性发展的战略，让低收入人群共享经济社会发展的成果，实现经济发展与健康、教育、生态等方面发展的同步性，实现全社会共同富裕的宏伟目标。