

信息参考

聚焦《精准扶贫》

专题信息

02

2017



广西桂林图书馆 广西北海市图书馆

2017年01月11日

尊敬的读者：

本产品为内部资料，属于非卖品；所有文章均摘自公开媒体，仅供参考。

主办单位：广西桂林图书馆
广西北海市图书馆

编辑出版：广西桂林图书馆
广西北海市图书馆

地址：北海市北海大道4号

邮编：536000

电话：0779-2022796

传真：0779-2038155

电子邮箱：guilintsgkj@163.com

bhlib@163.com



桂林图书馆二维码



北海市图书馆二维码

目录

CONTENTS

前言

前言.....1

新政解读

“六个精准”是精准扶贫的本质要求.....2

“互联网+”时代精准扶贫对策研究.....10

我国精准扶贫政策的效果分析.....13

各地情况

广东省26个部门精准扶贫配套方案全部出台.....18

云南：紧扣“精准”完善大扶贫工作格局.....21

黄冈打造“五位一体”精准扶贫模式.....24

福建出台推进文化精准扶贫实施方案.....29

广西行动

广西“第一书记”助力精准扶贫进城推销农产品迎新年.....31

广西深化农村金融改革推进精准扶贫.....33

2016年我区脱贫摘帽资金保障有力.....34

苍梧县：运用“生态+”模式推动六堡茶产业发展助力脱贫攻坚.....35

NGO参与精准扶贫

政府与NGO合作扶贫路径取向探析.....39

踟躇而行：少数民族地区NGO生长图.....48

加多宝联手英特尔助力雅安“建设型扶贫”模式再创新.....54

我国农村贫困问题与NGO扶贫作用研究.....57

结语

结语.....64

前言

前言

“精准扶贫”的重要思想最早是在 2013 年 11 月，习近平到湖南湘西考察时首次作出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示。2014 年 1 月，中办详细规制了精准扶贫工作模式的顶层设计，推动了“精准扶贫”思想落地。2014 年 3 月，习近平参加两会代表团审议时强调，要实施精准扶贫，瞄准扶贫对象，进行重点施策。进一步阐释了精准扶贫理念。2015 年 1 月，习近平总书记新年首个调研地点选择了云南，总书记强调坚决打好扶贫开发攻坚战，加快民族地区经济社会发展。5 个月后，总书记来到与云南毗邻的贵州省，强调要科学谋划好“十三五”时期扶贫开发工作，确保贫困人口到 2020 年如期脱贫，并提出扶贫开发“贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”，“精准扶贫”成为各界热议的关键词。

2015 年 10 月 16 日，习近平在 2015 减贫与发展高层论坛上强调，中国扶贫攻坚工作实施精准扶贫方略，增加扶贫投入，出台优惠政策措施，坚持中国制度优势，注重六个精准，坚持分类施策，因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过低保政策兜底一批，广泛动员全社会力量参与扶贫。

2015 年 11 月 29 日，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》正式发布。作为指导当前和今后一个时期脱贫攻坚的纲领性文件，《决定》对打赢脱贫攻坚战提出了诸多实举措、硬政策。扶贫开发路径由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变。

在中央扶贫开发工作会议上，22 个中西部省（区、市）的一把手与中央签下了脱贫攻坚责任书，立下“军令状”。精准扶贫，各地在行动。

新政解读

“六个精准”是精准扶贫的本质要求^[1]

——习近平精准扶贫系列论述探析

精准扶贫不仅成为指导中国农村扶贫的基本方针，而且成为扶贫实践的主要抓手。

一、中国农村扶贫要实施精准扶贫

长期以来，中国农村扶贫的主要特点是区域瞄准，即选择一定的贫困区域进行重点扶持。从20世纪80年代中期开始，中国扶贫的主要对象是国家或省确定的贫困县。1988年，中央确定的国定贫困县为328个，各个省和自治区确定的省定贫困县为370个。1994年，国家制定《国家八七扶贫攻坚计划》时将国定贫困县的规模扩大到592个。2001年，中国颁布了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》，在保留592个扶贫开发重点县的同时，开始将扶持的重点转向15万个贫困村。2011年，新的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》颁布，在保留592个扶贫工作重点县和12.8万个贫困村的基础上，国家又确定了14个连片特困地区。可见，中国的农村扶贫长期以贫困地区的区域开发为主要手段，通过区域发展带动贫困人口脱贫。

中国经济的持续高速增长和对贫困地区的持续开发带来了大规模的减贫，按世界银行1天1美元的贫困标准估计，中国30年间减少了近7亿贫困人口。1981—2008年，全球的贫困人口从15亿减少到8.05亿，中国贡献了这一时期全球减贫的90%。2000年，联合国首脑会议提出了千年发展目标，要求到2015年使生活在1天1美元以下贫困人口的比例在1990年的基础上减半。中国是世界上首个实现联合国千年发展目标中减贫目标的国家。中国农村贫困人口的比例从1990年的60%以上下降到2002年的30%以下，率先实现比例减半，

[1] 《毛泽东邓小平理论研究》2016年第1期

2014年则下降到了4.2%。中国在这一时期对全球减贫的贡献率超过70%。

然而，大规模的扶贫开发有力地促进了贫困地区的经济增长并带动了贫困人口脱贫，但同时也使贫困地区内部的收入分配差距不断扩大。在《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》实施期间，扶贫工作重点县不同收入组的收入差距不断扩大，最低收入组的收入与最高收入组的收入之比从2002年的21.59%下降到2010年的17.38%，而且收入水平越高的收入组农民的人均纯收入增长很快。与此同时，贫困地区的经济增长明显有利于高收入农户，从而导致收入差距扩大。2002—2009年，贫困户、重点县农户和全国农户的收入增长速度分别为2.75%、11.76%和11.04%，贫困户的收入增长速度比贫困县农民的平均增长速度低9个百分点。贫困户收入占全国农村居民收入的比例持续下降，从2002年的1/3下降到2009年的1/5。

在贫困地区内部收入差距扩大的背景下，依靠经济增长来进一步推动贫困人口下降的难度越来越大。因此，实施更加有针对性的扶贫政策来直接对贫困人口进行扶持就显得越来越重要。精准扶贫就是为了增加扶贫的针对性和有效性，抵消经济增长减贫效应的下降而必须采取的措施。

二、精准扶贫就是要扶贫到户到人

精准扶贫最基本的定义是通过贫困家庭和人口有针对性的帮扶，消除导致贫困的各种因素和障碍，增加自主发展的能力，达到可持续脱贫的目标。简单地说，精准扶贫就是要扶贫到户到人，而不能停留在仅仅扶持贫困地区、促进区域发展的层面上。精准扶贫主要包括：通过一定的方式对贫困户进行精准识别，在找出致贫原因的基础上进行精准帮扶，根据扶贫对象的实际状况进行有进有出的动态管理，对贫困户的扶持效果进行考核，以保证精准脱贫。精准识别就是通过一定的方式将低于贫困线和多维贫困的家庭和人口识别出来，同时找

准导致这些贫困家庭或人口贫困的关键性因素，它是精准扶贫的基础。精准帮扶是在精准识别的基础上，针对贫困家庭的致贫原因，因人而异施策，消除致贫的关键因素，在保证基本生活水平的基础上提升自我发展能力，实现可持续脱贫。动态管理是对所有贫困户和人口登记造册、建档立卡，及时更新贫困家庭的基本状况、致贫原因和帮扶措施等方面的详细信息。每年根据贫困状况的变化，动态调整贫困家庭和人口，保证应扶尽扶。精准考核首先是对贫困户的扶持效果进行考核和评估，保证精准脱贫，其次是对地方政府的扶贫绩效进行考核，督促贫困地区政府将工作重点放在扶贫和改善民生方面。

三、坚持“六个精准”，打赢脱贫攻坚战

为了落实精准扶贫方略，习近平提出“六个精准”要求，即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。“六个精准”是精准扶贫的本质要求，是做好精准扶贫工作的关键所在。

（一）扶持对象精准

要使精准扶贫有效，就必须准确地找到要扶持的贫困家庭和人口。目前，全国识别贫困人口的方法是在总指标控制下，由基层通过民主评议和建档立卡来识别贫困人口。

中国农村贫困人口的数量是由国家统计局根据约 7 万农村住户的抽样调查数据推算出来的。2014 年底，人均消费支出或人均纯收入低于 2800 元贫困线的贫困人口在样本户中的比例为 7.2%。将这一比例乘以全国农村人口总数就估计出农村贫困人口 7017 万。为了控制扶贫人口的规模，防止地方为了获得更多扶贫资源而过分夸大贫困状况，国家将统计部门估计的贫困人口数分解到地方，同时允许上浮 10%，地方政府在指标的控制下进行贫困人口识别。由于缺乏所有农户可靠的消费支出和收入数据，地方政府无法根据收入和消费支出识别贫困人口，而主要采取民主评议的方式进行识别和建档立卡。基层

在民主评议中通常使用综合标准，既考虑农户的收入水平和消费状况，也考虑家庭成员的健康、教育、能力、家庭负担、财产状况，也会受人际关系的影响，基层识别的贫困是一种多维贫困而不仅仅是收入和消费的贫困。统计部门和基层扶贫部门在估计和识别贫困人口时采用的指标和方法的不一致必然导致精准识别出现问题。根据我们的典型调查和国务院扶贫办的随机抽查，按民主评议的建档立卡贫困人口和按消费及收入估计的贫困人口的重合度约为 50%。这意味着有相当一部分收入和消费支出低于贫困线的人没有建档立卡因而得不到有效扶持。

在今后对扶持对象的进一步识别和动态调整过程中，需要在中央和地方两个层面改进识别。首先，考虑到贫困的多维性，以及收入和消费收据的缺失，国家对贫困人口数据的估计应该转向多维贫困，利用多维贫困的测量方法来估计总贫困人口。其次，要识别更多贫困线以下的收入和消费贫困户，有必要扩大建档立卡的规模，增大覆盖面。建议按国家统计局估计贫困人口数量的 1.5—2 倍进行建档立卡，减少贫困线以下农户得不到扶持的可能性。再次，在基层民主评议中需要更加重视收入和消费因素，同时用严格的否决性指标排除掉不合格的人群，大幅度降低人为操控的可能性，杜绝建档立卡过程中存在的一些明显造假行为。

（二）项目安排精准

扶持对象识别出来并建档立卡以后，就需要根据贫困户和贫困人口的实际需要进行有针对性的项目帮扶，做到因户因人施策。这就需要找准每个贫困家庭的致贫原因，并分析哪些因素是可以通过扶持在短期内得到解决或缓解的，哪些因素需要长期干预。根据全国建档立卡数据分析，疾病、缺资金、缺技术、缺劳力是贫困户主要的致贫原因。42.1%的贫困农户因病致贫，35.5%的贫困农户因缺资金致贫，22.4%的贫困农户因缺技术致贫，16.8%的贫困农户因缺劳力致贫。致

贫因素在区域之间存在明显的差异，东部地区贫困人口致贫原因主要为人力资本因素，因病因残致贫、缺劳力致贫的比例在东部地区最高，58.1%的农户存在因病致贫的现象，远高于西部地区（28.9%）。这与东部贫困人口中老年人、没有劳动力的人和文化程度低的人口比例高是一致的。西部地区致贫因素更加复杂和多样化，既有地理、生态和自然资源的因素，也有经济和社会发展不足的影响，还有家庭人力资本不足的限制。西部44.9%的农户存在缺资金致贫的现象，缺技术、缺土地、缺水、因灾、因学、交通条件落后等因素致贫的比例在西部地区都是最高的。中部地区因病致贫和缺资金致贫的问题最为突出，分别为51.6%和28.9%。东、中、西部地区的贫困村在饮水、通电等基本生产生活条件方面差距也比较大。西部和中部地区分别有27.8%和23%的农户没有实现安全饮水，22.9%和13.1%的农户饮水困难；西部地区仍然有2.6%的贫困村没有通生活用电，10.3%的贫困村没有通生产用电，有6.5%的农户未通生活用电，16.3%的农户居于危房。这些指标都远远落后于中部和东部地区。更为重要的是，多数贫困户的致贫原因不止一个，是多个致贫因素综合作用的结果。

在找准每一个贫困户致贫因素的基础上，需要有针对性地安排扶持项目，对家庭和个人进行有效的帮扶。由于致贫原因的综合性 and 差异性，扶贫项目也必须是综合性的，需要短期和长期扶持项目相结合，项目在贫困户之间也会有明显的差异。例如，对有劳动能力的贫困家庭，重点通过培训来提高能力，同时扶持家庭的产业发展和就业来增加收入。对于完全丧失劳动能力或部分丧失劳动能力的贫困家庭，则需要通过资产收益扶贫和社会保障来保证其基本生活，并通过合作医疗和大病保险（救助）来维持其基本的健康状况。对于生产和生活环境恶劣，一方水土养不活一方人的地区，则重点通过移民搬迁来解决基本生存条件的问题，并对搬迁后的生产和就业进行重点扶持。对于所有贫困家庭，都需要帮助解决儿童的营养、健康和教育问题，以阻

断贫困的代际传递。

（三）资金使用精准

要保证扶持项目得到实施就必须有相应的资金支持。以往的各类扶贫资金（包括专项扶贫资金和部门扶贫资金）的管理方式缺乏足够的灵活性，地方政府缺乏资金使用的自主权，难以做到精准扶贫。为了保证资金安全和便于审计，往往对资金的用途、使用的方式、扶持的标准规定过死，导致一些贫困户需要的项目没有资金来源，不需要的项目却安排了资金，大大降低了扶贫资金的使用效率。

精准扶贫面对的是 2000 多万户贫困家庭、7000 多万贫困人口。致贫原因千差万别，对扶持项目和扶持方式的需求大不相同。要保证精准扶贫有效和可持续性，必须根据贫困户的实际情况因户因人制宜安排项目和资金，使资金精准使用。这就要求将资金的分配和使用权下放给对贫困户的情况最了解的基层政府，让其根据实际情况确定项目和分配资金。由于致贫因素的综合性和复杂性，贫困农户通常需要多方面的扶持。例如，除了创收项目外，还需要培训和教育扶贫、医疗扶贫、社会保障等。这就需要对各个行业部门的资金进行捆绑和整合，以便于综合扶持。

（四）措施到户精准

要保证精准扶贫的效果仅仅确定扶持项目和提供扶持资金还是不够的。以往的扶贫经验表明，很多扶贫项目不仅难以到户，到户后效果也很差，主要原因是贫困户在发展生产中面临诸多的障碍，他们缺技术、缺资金、缺市场信息、缺市场经济的理念和行为方式。让贫困户单家独户地与公司、合作社和大户等现代农村经营主体竞争，成功的希望非常渺茫。

地方政府需要重点探索和建立贫困户的受益机制，重点是保证扶贫效率到贫困户，而不是片面强调所有的扶持项目和资金都要到贫困户。在产业发展和创收方面，重点探索如何将贫困户纳入现代产业链

中，解决贫困农户经常面临的信息、技术、资金、市场等方面的困难。如采用公司+合作社+贫困户的产业组织模式，专业化的公司和合作社可以帮助贫困农户解决信息、生产技术、产品销售甚至资金方面的问题，贫困户只需要在公司和合作社的指导下提高产量和保证产品的品质，大大降低了贫困户发展产业的门槛。针对一部分失去劳动能力和劳动能力较弱的贫困家庭，实施资产收益扶贫项目。将贫困地区的自然资源、公共资产（资金）或农户的土地和林地等资本化或股权化，交给公司、合作社和大户等经营主体进行经营，贫困农户按照股份或特定比例获得分红收益。资产收益扶贫不以劳动能力、特别是独立的生产经营能力为实施条件，项目的经营主体是公司、合作社和大户，失能和弱能贫困户即使不参与项目的经营管理也能直接和间接受益。因此，资产收益扶贫是扶持失能和弱能贫困人口的有效方式，在很大程度上弥补了现有扶贫措施的不足，能显著提高扶贫到户的效率。在移民搬迁项目中，需要采用差异化的补贴政策，增加对建档立卡贫困户的建房补贴，同时通过控制建房标准来降低搬迁成本。在迁入地则需要提供基本的生产和生活条件，并优先选择有土安置方式。对于与城镇化结合的无土安置，则需要提供充足的就业岗位，防止搬迁人口因没有收入来源而陷入新的贫困境地。在西部地区，以中心村建设为重点的就近搬迁可能是更现实的搬迁模式。移民搬迁最终需要达到贫困户能搬得起、稳得住。在金融扶贫中则需要通过信贷、保险和抵押市场的综合金融改革增加贫困户获得金融服务的能力。

（五）因村派人精准

精准扶贫是一项复杂的系统工程，它的成功实施需要强有力的组织保障。大量的扶持项目和措施都需要由村一级来具体实施，村级组织的能力是影响精准扶贫效果的关键因素之一。由于贫困村经济社会发展相对滞后，大量年轻人外出就业，导致贫困村干部普遍年龄大、文化程度低、能力较弱。贫困村的村级治理能力长期处于不断弱化的

状态，这也是导致贫困状况严重的重要原因之一。这种状况在短期内难以显著改善，从而给精准扶贫工作的落实带来挑战。

上级政府通过向贫困村选派第一书记和驻村工作队可以在短期内大幅度提高贫困村的管理水平，有利于精准扶贫工作的实施。驻村帮扶制度的确立可以在多个方面促进精准扶贫工作。一是帮助村两委改进贫困户的识别方法，协助解决和协调识别过程中容易出现的矛盾；二是利用帮扶单位和个人的力量，从外部组织和动员更多的资源用于精准扶贫；三是协助村两委建立有效的扶贫到户机制，让贫困户真正受益；四是对村级的精准扶贫工作进行有效的监督，防止人情关系、弄虚作假和腐败行为的发生；五是在精准扶贫过程中培育贫困村干部的责任心和能力，增强贫困村的内生发展动力，让其走上可持续发展道路。

（六）脱贫成效精准

精准扶贫的目的就是要使现有标准下的贫困人口到2020年全部脱贫，并且要保证扶贫成果真实可靠，具有可持续性。要达到脱贫成效精准，前面的五个精准是保障。在此基础上，还需要对脱贫效果进行科学的考核和评估，防止成果造假和贫困人口被脱贫现象的发生。

国家统计局可以利用农户抽样调查数据每年对全国和各省总的减贫状况进行可靠的评估，从而为国家根据减贫效果调整扶贫政策提供决策依据，并制定相应的奖惩措施。由于样本量的限制，国家统计局无法利用抽样数据评估省以下地方政府的减贫成效。8000多万建档立卡贫困人口的脱贫状况则需要通过独立的抽查方式来进行核查和评估。这就需要进一步制定明确和可量化的脱贫标准，并组织 and 动员社会力量参与贫困的动态监测、分析和评价。

“互联网+”时代精准扶贫对策研究^[1]

在互联网信息技术时代，精准扶贫已经成为国家扶贫发展的重要手段，已经成为贫困地区发展的重要抓手，推进“互联网+精准扶贫”，不仅需要从精准识贫入手，而且需要利用互联网思维去创新扶贫开发方式，探讨精准扶贫的对策和方法，最终达到精准脱贫的目标。

一、建设网络基础设施

目前，而我国农村网民数额巨大，但全网络到户的乡村并不多，还有很多偏远农村既没有接入宽带，也缺乏手机信号的覆盖，为了解决他们对信息网络的刚性需求，在扶贫过程中，政府要加大农村信息网络等一些基础设施建设的投入力度，将网络覆盖面扩大到每村每户，降低农村人口信息入户的使用成本；在“互联网+”时代，想要致富，不仅要修路，而且还要联网，不仅要村村通水、电、路，而且要村村通网络、通信息，加快互联网在农村地区的普及与推广。

只有把基础设施建好，努力消除城乡数字鸿沟带来的差距，完善农村信息化服务体系，才能使农村信息化产生极大的经济效益和社会价值。

二、建立动态数据库

通过数字信息平台，将现有资源有机整合，如：经济、生产、科技、价格等涉农信息资源，建立农村信息服务站点，开展便民服务等功能，推广普及农业科技方面的手机应用，为农民提供信息支持，在线向农业专家咨询相关问题，及时接收农事提醒，实时查询农产品价格，线上进行农产品买卖，通过信息技术帮助脱贫致富。

建立扶贫动态数据库，一方面，可以把全县贫困户、贫困村的基本情况纳入系统，实行“智能化、信息化”管理，有序退出稳定脱贫户，及时纳入新贫困户；另一方面，数据库集扶贫有关政策举措、贫困情况为一体，对接贫困户的需求信息与政府的帮扶意愿，共享社会

[1] 《轻工科技》2016年第12期

各界的扶贫资源，就广大贫困户在政策咨询、专业技术方面的问题进行答疑解惑，为大量的社会力量扶贫提供帮扶通道。

三、教育帮扶农村弱势群体

治贫先治愚，扶贫先扶教，教育扶贫是扶贫救困的治本之策。贫困地区经济穷，教育更穷，扶贫工作中“输血”重要，“造血”更重要，要把农村弱势群体的教育问题作为重大问题来抓，大幅提高一部分人员的科学文化素质和职业能力。唐智彬等认为“精准扶贫”首先要“扶教”，尤其是发展面向贫困地区的定向农村职业教育更是精准扶贫的重中之重[3]。徐君认为教育是挖掘农村弱势群体潜在人力资源的有效途径[4]；关丽等认为教育对于改变弱势群体及其后代的弱势地位有根本性的作用，应当建立造血式扶贫机制，培养其自我积累和自我发展的能力。

随着“互联网+”时代的到来，在农村职业教育问题上，要借助互联网平台化、平等化、开放化优势，把现有各类培训项目有机整合，将有限的培训资源合理利用，提高培训的针对性和有效性。

（一）加强农村贫困户的信息技能培训

信息技术时代，电脑和网络应用十分关键，掌握一部分手机应用App的信息采集、发布、查询等功能，及时获取农村信息，带领农民走上信息就业、信息创业的致富道路。

（二）开展农村贫困户的应用型教育

“互联网+”时代，教育扶贫的重点不是“捐什么”“怎么捐”，而是应当关注“学什么”“怎么学”，贫困地区需要什么样的教育，需要什么类型的知识，应当开设什么样的课程，他们缺乏的是将可供开发的自然资源变为财富的知识、经验和技能。因此，为贫困落后地区输出应用性教育，培养发展实用性、创业型应用人才，帮助当地群众掌握技术、技能，创办乡镇企业，有效开发当地资源，带动当地人员就业，真正实现脱贫致富。

（三）开发当地特色教育资源

通过引进一些高质量、实用性强的知识、技能课程，经过内化吸收，合理利用再创新变成适合当地人学习的资源。互联网教育提倡任何人、任何时间、任何地点都可以学习任何课程的理念，互联网将优质的教育资源有效共享，突破了传统教育的时间、空间维度限制，贫困落后地区可以与发达地区享受同样高水平的师资队伍，学习高质量的教学课程，改善城乡之间资源分布不均的现状。

四、大力发展电子商务

近年来，随着精准扶贫的深入开展，各县级政府应积极响应“互联网+”战略，让贫困地区与互联网对接，在县市各级政策的大力支持下，大力发展电子商务，探索其有效途径和方法。

（一）挖掘有潜力的脱贫对象

对贫困对象、贫困区域科学划分贫困类型，详尽摸清发展意愿，重点挖掘有电商从业脱贫的对象。农民是农村经济发展的主体，农村电商的发展，要充分尊重农民的主体地位，采取“自愿加鼓励，典型加示范”的方式，降低门槛，激发农民的参与热情。

（二）配套好电商服务体系

互联网给农民打开了一扇致富之门，在给农产品带来广阔市场销路的同时，要加大基础设施扶贫力度，首先要建设好电商交易平台，如淘宝店、京东店、微店等，为实体企业开展“互联网+”提供一条龙配套服务；其次要打通销售渠道，如电商服务站点建设、物流快递服务点建设等；

（三）培养电商战略人才

开展电子商务实用性培训，大力培养农村电商人才，帮助他们熟练掌握开店流程、网络营销、电子物流、电子支付等电商经营技巧。

（四）培育特色主导产业

“互联网+”扶贫一定要与本地的优势产业、资源禀赋、产业基

础相融合，在互联网交易平台的基础上，立足本土，因地制宜，培育特色主导产业，扩大示范带动效应，打造电商品牌产品。

五、结束语

“互联网+”扶贫不仅仅是互联网手段的扶贫，更应该是互联网思维、互联网技术的扶贫；加强基础设施建设，打造信息化平台，开展农村教育帮扶，提升产业价值，最终推动互联网时代中国贫困地区经济生产方式与发展形态的创新和突破。

我国精准扶贫政策的效果分析^[1]

伴随我国经济的快速发展，国内生产总值和国民生产总值都有了较大的增长，与 1978 年相比城市居民和农村居民收入分别增长 52.2 倍和 69 倍。虽然从总量或人均来看我国居民收入都有了大幅提高，但是相应的城乡收入差距扩大到 2.4 倍，同时截止 2013 年还有 1.28 亿人位于贫困线以下。因此，虽然我国实施了长达几十年的扶贫政策并取得了优异的成绩，但在新形势下如何实施好的新型扶贫政策——精准扶贫政策是提高贫困人民生活水平的应有之义。梳理我国扶贫政策的演化路径和传统扶贫政策的效果，进一步分析我国精准扶贫政策的提出与内涵，分析我国精准扶贫的政策效果。

一、我国扶贫政策的演变

（一）我国扶贫政策的演化路径

我国系统性的扶贫政策的提出和实施是与改革开放进程同步的，本文将 1978 年至今的我国扶贫政策划分为 5 个阶段，分别为以工代赈——专项扶贫——金融扶贫——综合扶贫——精准扶贫。其中，以工代赈政策是指通过实施就业政策，让贫困人口拥有获得收入的渠道和途径，专项扶贫政策是以工代赈政策的发展和补充，即通过设立专项基金保障贫困人口有获得工作的能力。金融扶贫政策是伴随我国金

[1] 《智富时代》2016 年第 11 期

融市场发展而建立起来的，综合扶贫政策要求扶贫政策不仅要包括金融支持还要包括保险、医疗、税收等方面的保障。精准扶贫政策是我国扶贫政策演化路径中的中高级阶段，其指导思想为“贵在精准，重在精准、成败之举在于精准”。

（二）传统扶贫政策的效果分析

包括四个阶段在内的传统扶贫政策对我国扶贫工作和扶贫政策有深远影响，因此分析传统扶贫政策的效果有利于准确把握精准扶贫政策效果。通过以工代赈——专项扶贫——金融扶贫——综合扶贫等传统扶贫政策的实施，我国农村贫困人口已经减少到 3000 万人以下，同时在 1978-2010 年间我国的贫困线也逐步提高。因此，从总量上来看我国传统扶贫政策取得了相当的效果。

同时，传统扶贫政策在取得一定成果的同时也需要看到不足之处。第一，扶贫资金投向不清晰。由于并未实施精准扶贫政策，难以考量农业、工业、交通等部门的扶贫需要，因此各部门扶贫资金的投向不清晰。第二，贫困人口获得扶贫支持的力度不明确。我国系统扶贫政策的历史不长加之我国贫困人口基数大，在扶贫政策的实施中难以有效把握贫困人口的扶贫需要，导致贫困人口获得扶贫支持的力度不明确。

二、我国精准扶贫政策的提出与内涵

（一）我国精准扶贫政策的提出

虽然我国传统扶贫政策有了长足的进步，同时传统扶贫政策也取得了相当的扶贫效果，但是也存在扶贫资金投向不清晰以及贫困人口获得扶贫支持的力度不明确等问题，这就进一步为精准扶贫政策的提出奠定基础。精准扶贫政策提出的标志性文件为《我国农村扶贫开发纲要》，同时习近平总书记和李克强总理也在公开场合多次提到精准扶贫政策的实施、内涵与要求。

（二）精准扶贫政策的内涵

精准扶贫政策的内涵为通过设定贫困准则、实地考察、实地调研等方式精准识别贫困人口，根据贫困人口的实际需求和经济社会发展阶段确定扶贫政策的具体细节，同时运用统计分析、跟踪调查、动态扶贫等方法不断调整精准扶贫政策，以满足不同贫困地区和不同贫困人口的需求。因此，精准扶贫政策的深层要求和总体思路为“贵在精准，重在精准、成败之举在于精准”。

三、我国精准扶贫政策的效果分析

（一）精准扶贫工作机制的逐步建立和完善

自 2011 年我国精准扶贫政策提出和实施以来，改变了传统扶贫政策的理念，创新了扶贫政策的方式，取得了阶段性的成果。具体包括精准扶贫工作机制的逐步建立和完善，中央和地方政府精准扶贫政策的有力推行以及精准扶贫政策的投入产出效果初步显现。

精准扶贫工作机制的创新体现在很多方面，包括贫困人口识别机制创新、贫困群体需求机制创新以及贫困帮扶机制创新等等。首先，贫困人口识别机制创新是指各级政府利用大数据技术和互联网+技术等手段，在合理科学地设计贫困线的基础上尊重不同贫困地区和不同贫困人口的实际情况，进一步对贫困人口进行甄别和分类管理。

其次，精准扶贫工作机制已达到的效果还包括贫困群体需求机制的创新。具体而言，不同户籍类型的贫困人口、不同工作性质的贫困人口以及不同地区的贫困人口具体的贫困需求都有所不同。包括农业地区的贫困人口可能需要更多的种植补贴，城镇地区的贫困人口可能需要更好的就业保障等等。

最后，精准扶贫工作机制的另一个成果为实现了贫困帮扶机制的创新。例如可以运用大数据技术分析贫困家庭的贫困状况，因人而异地制定贫困帮扶的政策细节。此外，精准扶贫工作的评价机制也有所不同，设定具有差异的扶贫目标和扶贫手段是综合考量扶贫效果的必要途径。

（二）中央和地方政府精准扶贫政策的有力推行

我国精准扶贫政策不仅实现了精准扶贫工作机制的逐步建立和完善，而且中央和地方政府的精准扶贫政策也得到了有力推行。中央政府的精准扶贫政策主要为宏观层面的政策，基本政策任务为设定全国精准扶贫目标、协调各省市精准扶贫支持力度以及从总体上保障精准扶贫政策的实施效果。因此，中央政府的精准扶贫政策主要体现在指导意义和规划意义两个层面，为精准扶贫政策的有力推行保驾护航。

而地方政府的精准扶贫政策主要为微观层面和个体层面的政策，基本政策任务为设定不同区域的精准扶贫目标，进一步识别不同户籍类型的贫困人口、不同工作性质的贫困人口以及不同地区的贫困人口，制定合理的精准扶贫政策满足其具体的贫困需求，最后评价地方精准扶贫政策的效果。具体政策效果为高效和安全的社会扶贫网络信息平台的建立，相应的信用认证、网络、人才等服务体系的构建，逐步达到中央精准扶贫政策的既定目标。

（三）精准扶贫政策的投入产出效果初步显现

精准扶贫政策的投入产出效果一方面取决于精准扶贫工作机制的建立和精准扶贫政策的有力推行，另一方面取决于扶贫政策、扶贫资金、扶贫项目和扶贫目标的合理执行。其中，扶贫资金是影响精准扶贫政策投入产出效果的关键因素。

具体而言，我国精准扶贫政策通过合理运用扶贫制度、扶贫管理和扶贫技术，使精准扶贫政策资金的总量、投向、分配等方面都得到了公平和有效的运用。在保证精准扶贫政策效果的同时，实现了相应的投入产出效果，或者说在既定投入产出条件下，实现了精准扶贫政策效果的最大化。

四、结语

我国精准扶贫政策形成了“贵在精准，重在精准、成败之举在于精准”的总体扶贫思路，为实现既定扶贫目标迈出坚定步伐。目前达

到的政策效果为精准扶贫工作机制的逐步建立和完善，中央和地方政府精准扶贫政策的有力推行以及精准扶贫政策的投入产出效果初步显现。因此我国精准扶贫政策基本达到了科学化、技术化、系统化、精准化的扶贫要求，为全面实现科学扶贫、精准扶贫和绿色扶贫奠定基础。

各地情况

广东省 26 个部门精准扶贫配套方案全部出台^[1]

今年 6 月,《中共广东省委广东省人民政府关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》(以下简称《意见》)正式出台。《意见》认定我省农村 70.8 万户 176.5 万人为相对贫困人口,2277 条村为相对贫困村,并提出新时期精准扶贫精准脱贫要实施八项工程,构建扶贫攻坚“1+N”政策措施体系。

日前,记者从广东省扶贫开发办公室获悉,继省委组织部、省国土厅、省林业厅、省商务厅、省文化厅、省海洋与渔业局、省旅游局、省妇联、广东电网有限责任公司、省水利厅、省银监局、省教育厅、省民政厅、省住建厅、省卫计委、省科技厅、省环保厅、省农业厅、省金融办、团省委、省残联、省工商联等 22 个部门后,省经信委、省人社厅、省交通厅、省新闻出版广电局等 4 个部门贯彻《意见》的配套实施方案经省扶贫开发领导小组同意正式印发。

至此,我省扶贫攻坚“1+N”政策措施体系所涉及的 26 个部门精准扶贫配套方案全部出台,我省脱贫攻坚“1+N”政策体系正式形成,力保我省 2018 年稳定实现“两不愁、三保障、一相当”:即农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障,基本公共服务主要指标相当于全省平均水平。

省经信委

2018 年网上办事服务覆盖贫困地区

以建档立卡贫困人口为重点,逐村推进光纤宽带网络、超高速无线局域网和 4G 移动通信基站等信息化基础设施建设,努力消除宽带覆盖、信号覆盖“盲区”。到 2018 年,实现 13 个原中央苏区贫困村超高速无线局域网全覆盖,重要公共场所提供免费无线局域网服务;

[1] 南方日报 2016-12-12

到 2018 年，网上办事服务覆盖贫困地区。

主要任务

在贫困地区信息化基础设施建设方面，针对贫困村、贫困户较多的粤东、粤西、粤北地区，构建骨干光缆环，到 2018 年底，粤东西北光缆长度达到 60 万公里。实施粤东西北村村通光纤工程，实施 4G 网络入乡进村工程。在 13 个原中央苏区县贫困村，重点推进超高速无线局域网建设。

加快完善贫困地区产地集配、冷链等相关设施，鼓励农村商贸企业建设乡镇商贸中心和配送中心，鼓励金融机构创新适合农村特点的网上支付、供应链贷款等产品，推进农产品“上网触电”。

在提升贫困地区公共服务信息化水平上，全面实施教育信息化“三通两平台”工程建设，实施省中小学教师信息技术应用能力提升工程，建设广东省底线民生信息化核对管理系统，完善医疗救助“一站式”结算服务平台。

省人社厅

到 2018 年实现“三个 100%”目标

到 2018 年底实现“三个 100%”：一是有就业创业意愿和能力的贫困人员，100%享受精细化的就业创业服务；二是有职业技能提升意愿并符合条件的贫困人员 100%享受免费技工教育或技能晋升培训；三是符合条件的贫困人员 100%纳入社会保险覆盖范围。

主要任务

实施包括转移就业导航计划、贫困家庭高校毕业生就业帮扶计划、就地就近就业计划、公益性岗位安置计划、珠三角对口帮扶计划、企业对接帮扶计划、创业带动就业计划、零距离服务计划等在内的就业创业精准扶贫八项行动计划。

在开展技能精准扶贫方面，建立技能精准扶贫对接机制，开展贫困家庭学生入读技校专项帮扶，实施贫困人员职业技能培训补贴制度。

同时要加强贫困人员医疗保险服务、贫困人员社保缴费资助和贫困人员大病保障。落实贫困人员参加城乡居民基本医疗保险个人缴费财政补贴政策，财政全额资助贫困人员参保。

省交通厅

实现具备通车条件贫困村客运通达率 100%

因地制宜、分类施策，着力改变贫困地区落后面貌，有效发挥交通运输“先行官”作用，切实提高贫困地区基本公共服务水平，为2018年我省率先全面建成小康社会提供交通运输保障。

主要任务

在县县通高速公路基础上，进一步完善贫困地区高速公路网络，开工建设大丰华高速丰顺至五华段、罗定至信宜（粤桂界）、玉林（省界）至湛江等高速公路。以县乡公路路面改造为重点，加强贫困地区县乡道建设，县乡公路技术状况达到中级以上水平。

重点推进2277个贫困村通200人以上自然村公路路面硬化建设，2018年底前完成交通精准扶贫项目库内自然村道路路面硬化项目。

因地制宜、分类推进镇通2277个贫困村公路中不能满足安全通客车要求的窄路基路面公路拓宽改造，实现具备通车条件的贫困村客运通达率100%。2018年前完成交通精准扶贫项目库内农村客运站亭项目，省在现有交通资金总盘子内按2万元/个给予补助。

省新闻出版广电局

基本实现贫困村数字广播电视户户通

到2018年，全省2277条相对贫困村基本实现数字广播电视户户通：地面无线广播电视基本实现数字化；有线广播电视网络通达的村基本实现数字化、双向化、智能化；直播卫星公共服务基本覆盖有线广播电视网络未通达的村。

主要任务

在推进无线数字化覆盖网建设上，推进地面数字电视无线覆盖网

建设和服务，加快推进中央广播电视节目无线数字化覆盖工程建设，实施广东省农村广播电视无线覆盖（省节目）工程。

在有线广播电视网络已通达及有条件的相对贫困村，加快完成有线广播电视网络数字化改造，大力推进双向化、智能化改造进程，加速推进有线广播电视网络向宽带广电网络转变，推进光纤到自然村，统筹兼顾同轴电缆入户和光纤入户。

在有线广播电视网络未通达的相对贫困村推动直播卫星户户通建设，以直播卫星和地面双接收的方式，解决贫困农户收听收看广播电视节目套数少、质量差的问题。

云南：紧扣“精准”完善大扶贫工作格局^[1]

没有贫困地区的全面小康，就没有全省的全面小康。

截至 2015 年底，云南仍有贫困人口 574 万、片区县 91 个、重点县 73 个，贫困人口数量、片区县和重点县数量分别居全国第二位和第一位。

“到 2020 年，全省农村贫困人口如期脱贫，贫困县全部摘帽，区域性整体贫困得到解决。”党代会报告中指出，要全力落实精准扶贫精准脱贫各项任务，确保决战决胜、如期脱贫，决不让一个兄弟民族掉队，决不让一个贫困地区落伍。

围绕确定的今后 5 年脱贫攻坚目标任务，党代表们结合各地各自工作实际，紧扣“精准”和完善大扶贫工作格局等内容积极热议，谈实际、谋举措。

突出“准”

落实落细各项措施

扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准。

“十二五”以来，经过多年的扶贫开发，全省 440 万贫困人口摆

[1] 云南日报 2016-12-20

脱了贫困。越是剩下的，越是难“啃”的“硬骨头”；越往后，脱贫成本越高、难度越大。

精准识别、靶向施策。面对报告中提出“要瞄准建档立卡特别是深度贫困人口，始终做到扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效‘六个精准’”的要求，来自德宏的阿昌族代表曹春叶十分振奋地说：“精准脱贫对我们边疆民族地区的群众太重要了。”

作为一名村支书，曹春叶对“精准”工作的理解很“接地气”。她说，在寨子里，每家每户具体经济状况如何，她都十分了解，需要做的是把贫困户找出来建档立卡，然后再挨家挨户了解群众们想发展什么、能发展什么。选定了具体产业，再组织专门的技术人员对其进行培训，并提供一些政策支持，“只有产业发展了，老百姓富裕的才有底气。”

谈到脱贫，赵海仙代表心系的是楚雄州 2017 年 7.8 万人脱贫、4 个贫困县摘帽、12 个贫困乡镇和 65 个贫困行政村出列的年度脱贫目标。她说，报告中关于“因地制宜、因户施策”、实现“两不愁、三保障”等推进精准扶贫精准脱贫的目标任务，正是楚雄州下一步扶贫工作的重点。同时还将抓紧推进易地扶贫搬迁建设，加快资金拨付使用，形成更多的实物量和投资量，进一步破解难题。

突出“远”

增强脱贫内生动力

在洱源县牛街镇福和村，村民赵金全一家在精准帮扶下，贷款建好了房子，年收入达 3 万元，实现了脱贫。而最让他高兴的是，孩子被送到卫校培养，明年毕业回乡就能为乡亲们服务了。

在西盟佤族自治县，自去年全省农村危房改造和抗震安居工程启动至今，全县已完成 12846 户危房改造任务。解决了住房，县委、县政府又把扶贫重点转向“扶智”，开展职业技能培训，保证每个家庭

至少掌握一项技能。

坚持“输血”与“造血”并举，坚持物质脱贫与精神脱贫并重，近年来，全省各地积极探索创新，着力增强贫困地区和贫困群众的自我发展能力。

报告中指出，要充分发挥基层干部群众的首创精神，充分尊重贫困群众的主体地位，坚持扶贫必扶志，引导贫困群众转变思想观念，坚定致富信心，自力更生，艰苦奋斗；坚持扶贫先扶智，努力使贫困人口子女都能接受更加良好的基础教育，提高就业创业能力，阻断贫困代际传递。

“脱贫致富终究要靠内生动力来保障。”杨宇代表说，云南有不少直过民族，在经济发展和思想观念上都相对落后，如果不从“精神”上彻底摆脱贫困，那我们的脱贫攻坚就只能是一时之谈。她希望边疆民族地区能在解决好住房、基础设施等脱贫基础的同时，着力抓好产业、教育、技能培训、医疗卫生等更深层次的扶贫。

来自施甸县的布朗族代表段杨介绍，近年来，施甸县通过开展厨师、种植养殖等技能培训和精准电商扶贫等措施，帮助一批青年人实现了创业梦想。她认为，提高贫困地区群众的就业创业能力，也是“造血”的题中之义。她希望各地政府能出台更多实惠的政策措施，帮助有创业梦想的青年人实现“精神”脱贫。

突出“合”

发挥大扶贫工作合力

众擎易举，众行易趋。党代会报告指出，要更加广泛、更加有效地动员凝聚各方力量，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。

地处乌蒙山区的昭通市，近年来受彝良、鲁甸地震等影响，脱贫攻坚任务十分艰巨。王忠代表认为，推进精准扶贫精准脱贫，昭通市一方面要积极外引东部沿海地区的帮扶资源，构建起地区协作、对口

帮扶的工作格局；一方面要严格实行党政一把手负总责责任机制和年度脱贫攻坚报告、考核管理、督查审计制度，定期约谈县区党政领导和政府部门领导，建立脱贫攻坚每月通报、季度约谈、半年小结、年终总结的工作制度，确保脱贫攻坚责任到人、落实到位。

作为地区对口帮扶的典范——沪滇合作被代表们多次提及。魏艺红代表认为，沪滇帮扶合作为云南脱贫攻坚和经济社会发展注入了强劲动力，值得推广和借鉴。“我们要落实好沪滇、粤滇、部省和央企扶贫协作，拓展协作领域、丰富协作内容、提升协作水平，不断增强贫困地区群众的‘造血’功能。”

代表们谈到，要落实好报告中的各项目标要求，积极引导金融资源、人才资源和社会资源向扶贫一线集结，实现社会帮扶资源和精准扶贫有效对接，逐步完善大扶贫的工作格局。

黄冈打造“五位一体”精准扶贫模式^[1]

“发展产业脱贫一批”是打赢脱贫攻坚战的“关键一招”。湖北大别山革命老区黄冈市精准识别积极摸底，结果显示，丧失劳动能力的贫困对象只是少数，60%贫困对象意向发展产业脱贫，其中90%贫困对象期盼依靠企业、老板、能人带动脱贫致富。

当地开展“千企帮千村、脱贫奔小康”活动，已有1600多家企业、4392个市场主体参与精准扶贫行动，带动1500个贫困村、13万贫困户、36万贫困人口就业或增收，形成了政府主导、市场带动、金融扶持、保险保障、贫困户主动作为的“五位一体”产业精准扶贫模式。

“挖掉贫困的根子最终要靠产业发展”

今年“十一”黄金周期间，黄冈市罗田县九资河镇圣人堂村迎来一年当中的旅游高峰：游玩的车队像一条长龙盘踞在山间公路上，120

[1] 经济参考报 2016-12-21

户农家乐家家爆满。贫困户李国清家种的蔬菜、积攒的土鸡蛋也在这几天销售一空，全部卖给了农户们自己开办的农家乐。

圣人堂村距大别山主峰天堂寨不到 7 公里路程，旅游产业的兴起给这里曾经穷得揭不开锅的农民带来彻底变化，全村 180 户人家已有 120 户办起农家乐，年收入少则一二十万元，多则上百万元。

据村党支部书记肖春花介绍，圣人堂村还有一般贫困户 9 户，基本上还是还住在深山里没有搬出来的人家，李国清就是其中一个。村里一方面由农家乐牵手贫困户，通过请工、代售农产品（000061）等方式帮扶贫困户，另一方面正在路边为他们建房子，让他们从大山深处搬出来，帮他们办起农家乐。

“圣人堂村四季都有风景，旅游产业发展还会越做越大，有了产业支撑，全部‘出列’没问题。”肖春花说。

黄冈市属于大别山集中连片特困地区，也是著名的革命老区，目前尚有农村贫困人口近百万。如何实现“精准扶贫、不落一人”？记者在当地调研时，基层干部普遍反映，易地搬迁、生态补偿、社保兜底等这“几个一批”必不可少，但挖掉贫困的根子，阻断贫困传递，最终要靠发展产业和扶持就业。

黄冈市委书记刘雪荣说：“没有市场主体带动，贫困对象小而散的生产方式无法对接大市场；有了市场主体带动，贫困对象就能‘借船出海’，跟市场经济紧密连在一起，获得更多的发展机会。”

自 2013 年起，黄冈市开展“千企帮千村，脱贫奔小康”活动，实施“一名领导+三至五家单位+一名工作队长+一家重点企业+一个重点贫困村”的结对帮扶模式。

大别山片区是中国板栗四大主产区之一，罗田县被评为“全国板栗第一县”，但是靠天收、产量低、销售难等问题制约栗农增收。2003 年，罗田县引进湖北绿润食品有限公司，通过公司的销售网络、研发能力，攻克保鲜技术难关，提高产品深加工能力，解决销售难困境。

绿润公司采取订单收购的方式，将农户大量保鲜板栗快速销售到各流通市场，年均销售达 2 万吨，解决了相当多农户销售难、储存难的问题。

如今，“罗田一只羊”（黑山羊养殖）、“蕲春一棵草”（蕲艾产业）、“英山一片茶”（茶叶产业）、“麻城一朵花”（杜鹃花旅游）、“黄梅一炷香”（禅宗旅游）、“红安一道光”（光伏发电）等特色产业在黄冈大别山里蓬勃兴起，基本形成因县、因村、因企制宜的产业精准扶贫途径。目前，黄冈全市参与精准扶贫的市场主体共 4392 个，形成帮种、帮养、帮收、帮销以及联户带动、入股分红等多种帮扶模式。

“五位一体”形成产业扶贫“大合唱”

李云启家是罗田县凤山镇上石源河村贫困户，上有 84 岁老父亲，下有 7 岁大的小孙女，儿子儿媳几年前在一次意外中不幸遇难，58 岁的李云启几乎陷入绝望。2015 年，罗田县为李云启家提供 3 万元贴息贷款，又提供 1 万元扶持资金，帮他家购买 10 只母羊和 1 只公羊。今年算账，李云启家可以出栏 25 只黑山羊，能挣 3 万块钱。

2015 年，罗田县提出黑山羊产业精准扶贫“33111 工程”：依托黑山羊养殖产业，用 3 年时间，向适合养羊的贫困户户均一次性提供 3 万元贴息贷款和 1 万元扶贫资金，支持 1 万户贫困户通过养羊，实现年人均收入过 1 万元。为给贫困养羊户稳定增收脱贫提供保障，罗田县政府先后出台多项支持黑山羊产业精准扶贫政策，形成“政府+公司+金融+保险+农户”五位一体模式——

银行为贫困养羊户量身定做精准扶贫贷款产品，提供 3 万元贴息贷款，按每只 2500 元价格由公司和合作社提供 10 只能繁母羊，另 5000 元用于建设标准羊圈；

政府提供 1 万元资金扶持，由公司和合作社提供一只公羊，提供黑山羊养殖技术服务，还负责托底价回收；

保险机构按每只 90 元保费、2500 元保额对能繁母羊实行全额保

险。

政府、公司、金融、保险、农户五方签订协议，形成利益联结机制，形成产业精准扶贫“大合唱”，确保风险可化解、农户能增收、企业不受损。

上石源河村汪国龙已进入“预脱贫”行列，去年他家出栏 35 只羊，收入近 4 万元，今年他自己也带动了五户贫困户。他说：“有了公司带动，我们和大市场经济紧密连在一起。”

“五位一体”模式受到贫困户称道，也得到龙头企业、专合组织、家庭农场等市场主体的普遍认可。

“我身体有病干不了重活儿，村里帮着把我的大部分土地流转给了企业，每年有固定流转收益，老婆还能在村里打工，我平时也能在自留的土地上简单管理种的蔬菜。”罗田县上石源河村贫困户汪海文告诉记者，“今年菜价高，大自然公司收购我们贫困户种的菜，每斤比市场价还高 5 毛，今年肯定是赚钱啦！”

像汪海文一样，当地已有 336 户建档立卡的贫困户，与大自然食品股份有限公司签订了帮扶脱贫计划，贫困户种植的蔬菜、板栗、甜柿、贡米等农产品都能“加价包销”。大自然食品公司总经理徐德宁告诉记者，他们在罗田选择了 12 个重点贫困村进行对接帮扶，通过“订单农业”的形式带动这些贫困户走上脱贫致富道路。

刘雪荣说，市场主体参与精准扶贫，体现了企业的社会责任，农户为市场主体发展提供土地、劳动力等生产要素，政府在资金、项目、政策环境等各方面提供支持，同时，银行、保险参与，为市场主体发展提供了宽松的融资环境和风险补偿，助力市场主体发展壮大。

产业扶贫亟待打通“最后一公里”

政府引导、市场带动、银行支持、保险保障、贫困户主动作为“五位一体”共同推进，五方有机联系、缺一不可，关键在形成利益联结机制。但是，实践中“五位一体”的产业精准扶贫“大合唱”还在探

索中，产业扶贫项目难选择、政策难落地、资金难整合等问题仍需更好地破解，方能形成产业精准扶贫“航母战斗群”。

据黄冈市政协调研，尽管目前参与精准扶贫的市场主体多、产业项目多，但是参与种养业精准扶贫的市场主体规模小，对贫困户的带动能力不强，抗御市场风险的能力有限。一些市场主体反映政策“只听楼板响，不见下楼来”。金融保险政策问题也很突出。扶贫贷款的风险明显高于其他涉农贷款，贫困户评级授信面不广，相当一部分贫困户难以获得授信，银行慎贷、惜贷。保险机构对于“投入大，见效慢，利润薄”的三农保险工作积极性低，在特色种植业、种养业中，现在仅有能繁母猪、能繁母牛、奶牛等少量有政策支持保险品种。

黄冈市老区促进会的调查表明，产业精准扶贫的“四化”问题也很突出：

——同质化。产业选择上“跟风跑”，你养羊我也养羊，你养猪我也养猪，低水平重复。

——低端化。生产出来的都是初级产品，附加值不高，有的只是出售原料。

——短期化。一些帮扶单位不作长远规划，拿点资金给农户养几头猪，赶几只羊，就算扶了贫。

——碎片化。产业分散，星星点点，没有集中连片基地，不能形成规模效应。

调查中，记者发现，部分贫困户对发展产业脱贫也存在“不敢”“不能”“不急”等思想。发展产业周期长、见效慢、风险大，部分贫困户“怕”字当头，“难”字挡路。有些敢干的却没有技术，新型种养模式学不会。还有少数贫困户“揣着口袋晒太阳，等着政府送红包”，认为上面说了“不落一人”，反正政府要兜底。

针对这些问题，基层建议，要精准选择产业和市场主体，依托优势资源、特色主导产业，坚持宜农则农，宜游则游，宜林则林，宜工

则工，精心选择区域特色脱贫产业，大力推进“数村一品”“多乡一业”的特色产业体系建设。同时，大力突破金融保险瓶颈，着力整合资金推进基础设施建设，加强对产业精准扶贫的组织领导，建立产业扶贫督办机制，确保产业精准扶贫政策精准落地。

福建出台推进文化精准扶贫实施方案^[1]

《福建省文化厅推进文化精准扶贫实施方案》（以下简称《实施方案》）近日印发。《实施方案》确定，以福建 23 个省级扶贫开发工作重点县和南平建瓯市为重点，在公共文化设施建设、公共文化产品生产和服务供给、文化产业发展、文化遗产保护和文化队伍建设等方面，加大精准扶持力度，促进贫困地区加快文化建设特别是公共文化服务体系建设，有效保障贫困地区群众基本文化权益和文化民生。

《实施方案》明确，从突出设施建设、服务方式、服务内容和对口帮扶四个方面开展 15 项文化精准扶贫工作。其中，在设施建设方面，推动设立省级基层公共文化服务以奖代补专项资金，对帮扶的 24 个县市给予重点扶持；指导 24 个县市先行制定具体实施标准，促进福建形成完整的文化设施建设标准体系；在 24 个县市中各扶持建设一个集宣传文化、党员教育、科学普及、普法教育、体育健身等功能于一体的基层综合性文化服务中心示范点。

在文化服务方式和内容上，《实施方案》提出，24 个县市各确定 1 个数字文化惠民工程示范点；开展“互联网+”公共文化服务行动，推动建立福建省公共文化服务云平台，重点扶持 24 个县市平台内容建设和服务运用；以政府购买服务方式，每家受扶持院团每年向当地群众提供 50 场免费或低票价文艺演出，每场演出给予补贴 1 万元；指导和扶持 24 个县市加强文化资源挖掘保护和开发利用，挖掘

[1] 中国文化报 2016-12-14

和培育特色文化（小镇）；在省级文物经费、非遗保护专项资金、文化产业示范基地评选、申报国家重点文化产业项目、产业资金、文化部人才调训任务名额分配方面向 24 个县市倾斜。

《实施方案》还就对口帮扶精准化作出规定：福建省文化厅机关各处室、厅属各单位采取一对一、一对多、多对一等方式开展结对帮扶活动；福建省艺术馆、福建艺术职业学院和福建省歌舞剧院联合举办福建艺术扶贫工程艺术职业学院基地班；开展“传统戏曲文化进艺术扶贫基地”活动等。

广西行动

广西“第一书记”助力精准扶贫进城推销农产品迎新年^[1]

由政府主导，企业承办的”2016 南宁欢乐消费季——华南城大地迎春年货节暨精准扶贫百企联盟土货节”，将于 2017 年 1 月 7 日至 22 日在南宁华南城举办。届时，将有“第一书记”农产品专区 108 展位，全面展示派驻村党员干部一心为民，积极帮助贫困山区农民，开展种养殖多种经营产业化，不仅让农民增产增收，而且把他们手中的“山货、土货、好货”的绿色食品推荐给广大消费者，让广大市民吃得开心，吃得放心。

据了解，广西第一书记管理办公室目前已派驻村 5000 多名第一书记，他们分布在全区各个村屯开展精准脱贫工作。他们一心为民，勇于担当，发动社会力量帮助当地群众修桥铺路，大力发展观光旅游生态农业，让“村村通”道路变成硬化水泥路，让家家户户饮上自来水，让苗山瑶寨带来万家灯火，让荒山野岭变成瓜果飘香，为贫困山区群众脱贫致富做出贡献。

12 月 17 日，“2016 南宁欢乐消费季——华南城大地迎春年货节暨精准扶贫百企联盟土货节”新闻发布会在南宁举行。南宁市工商局派驻宾阳县洋桥镇凌村第一书记余俊和帮扶村民带来的农产品有满天星百香果、台农百香果，槟榔芋，还有带来的更是对脱贫致富充满希望。村民黄宗斌说：“过去我们只靠单一种植甘蔗和水稻，而一亩甘蔗收入也就 2 千左右，自 15 年余书记到村里指导工作以后，发动群众发展生产经营，仅村里种的 500 亩槟榔芋和 80 亩满天星百果香，村里年收入就达 440 多万元。”

春节前逛年货节也成为各地老百姓节前的一大习俗，购年货、逛年货节更是老百姓最重视的春节采购项目。为响应政府扶贫相关政策

[1] 中国新闻网 2016-12-19

号召，充分发挥有爱心扶贫企业加入到社会扶贫工作当中，“精准扶贫百企盟”作为广西壮族自治区工商联、自治区扶贫办指导的扶贫企业联谊组织搭建平台。通过系列活动展示扶贫企业产品及项目可精准的与贫困对接。大力推动“万企帮万村”精准扶贫行动，为贫困乡镇提供山货、土货展销平台。同时，推出由广西壮族自治区商务厅 2016 重点打造的广西特产行销全国 30 个核心品牌活动，在此次活动中广西特产 30 个核心品牌也可以整体展示给广大市民加强认识宣传和购买。全面提升广西特产更范围、更大规模、更好形象行销全国。

“精准扶贫、百企联盟”作为由广西壮族自治区工商联、自治区扶贫办指导的扶贫企业联谊组织，将通过系列活动，为企业参与社会扶贫搭建平台。通过活动展示扶贫企业产品及项目可精准的与贫困村对接。

“广西特产行销全国”是由广西壮族自治区商务厅 2016 重点打造的广西特产行销全国 30 个核心品牌活动，在此次活动中广西特产 30 个核心品牌整体展示给广大市民加强认识宣传和购买。

全面提升广西特产知名度和影响力，一举打响广西特产品牌，带动广西特产更大范围、更大规模、更好形象行销全国。“广西第一书记人贫困村农产品”、“乐购优品迎新春”四大主题的内涵和实实在在带入市民百姓生活，实现经济效益和社会效益双赢。届时将推出大型迎春花展活动、迎新特色年货展销、文化活动等三大板块活动。年货节主会场拟设大型花卉 30 个展位、春联区 20 个展位、广西名优企业馆 30 个展位、华南城专馆 30 个展位、精品百货迎新春糖酒茶区 85 个展位、企业特装馆 8 个展位、精品食品区 200 个展位、新春美食区 60 个展位，预计游客将达 200 万人次。

广西深化农村金融改革推进精准扶贫^[1]

广西壮族自治区金融办主任金坚强 16 日披露，当前，广西正在深化农村金融改革，推进精准扶贫。截至目前，2016 年广西共向 42.20 万户贫困户发放扶贫小额信贷 194.71 亿元人民币（下同），发放户数量较 2015 年增长近 7 倍，发放金额增长 9 倍。

当天，广西深化农村金融改革新闻发布会在南宁举行，金坚强及广西扶贫办负责人出席会议并通报相关情况。

广西集“老、少、边、山、穷、库”于一身，是中国扶贫攻坚主战场之一。到 2020 年，广西要实现 418 万贫困人口的全部脱贫，金融扶贫是关键。

金坚强说，农村金融是农村经济社会发展的“牛鼻子”。2016 年，广西着力推进完善了农村普惠金融服务体系，加大了农村金融服务供给，推进农村金融产品和服务创新、农村社会信用体系建设，健全完善了惠农担保体系，农业保险加快发展，金融精准扶贫力度、财政引导和支持力度不断加大，为当地“三农”长久稳定发展提供支撑。

金坚强介绍，广西还结合本地脱贫攻坚的实际情况，在全国率先自主创建了金融精准扶贫大数据管理平台，建立了信用信息与精准扶贫管理共享系统，引导金融资源向贫困地区、贫困户倾斜。此外，作为中国最大的食糖生产基地，广西还在全国首创了糖料蔗价格指数保险，有效化解国际糖价波动对广西蔗糖业及蔗农造成的影响。

推进扶贫小额信贷是着力解决产业扶贫和贫困户发展产业缺资金难题的关键。广西扶贫办政研督查处处长黄守槐表示，当前广西统一规定扶贫小额信贷申请条件，只要是有发展意愿、有提高自我发展能力和促进增收的经营性项目、有还款来源、讲诚信的建档立卡贫困户，经帮扶责任人、村级扶贫小额信贷工作小组、当地扶贫办三方签字，农合机构在确认属实且贷款额度合理的情况下，就会向贫困户发

[1] 中国新闻网 2016-12-19

放贷款。

据广西扶贫办数据显示，截至目前，广西已实现了贫困户评级授信全覆盖，完成贫困户评级授信 108.28 万户，授信金额 434.05 亿元。42 万户贫困户通过扶贫小额信贷及时解决了发展生产缺少资金的问题，贷款使用效果明显。

黄守槐介绍，下一步，广西还将要求各地立足本地实际，引导贫困民众利用扶贫小额贷款发展特色产业。通过开展“企业+农民专业合作社+农户”、“企业+家庭农场”等模式，鼓励农业产业化龙头企业与农户签订生产订单，并为农户生产提供贷款担保。以此增加贫困民众收入，激发贫困地区发展内生动力。

2016 年我区脱贫摘帽资金保障有力^[1]

脱贫攻坚基础设施项目建设资金投入已超 192 亿元

集体经济发展扶持资金试点项目覆盖今年所有脱贫摘帽计划村

“据不完全统计，目前全区投入脱贫攻坚基础设施项目建设资金约 192.6 亿元。”日前，记者从自治区扶贫办获悉，今年以来，自治区层面围绕今年 120 万贫困人口脱贫摘帽目标，在基础设施建设、产业扶持、易地扶贫搬迁和农村集体经济发展等方面下功夫，特别是在资金上大力倾斜，为目标实现提供了强有力保障。

据了解，自治区财政在切块分配 2016 年度财政专项扶贫资金时，将贫困人口规模和贫困村个数作为一个重要资金分配因素，对今年摘帽的 9 个贫困县给予倾斜支持：单独统筹安排 6551 万元，专门用于开展脱贫攻坚工作。截至 10 月底，自治区财政下达 9 个贫困县的切块扶贫资金已达到 17.25 亿元，占下达市县资金总额的 14.7%，高于其他县区占比。此外，将南宁市邕宁区、上思县、百色市右江区 3 个区定贫困县（区）参照国定贫困县的做法，提前从 2016 年起开展统

[1] 广西日报 2016-11-25

筹整合使用财政涉农资金试点工作，大大提高了试点县涉农资金使用自主权和精准度。专项下达的新增政府债券 38.5 亿元，重点用于贫困村和贫困发生率在 25% 以上的面上村 20 户以上未通路自然村屯道路建设。

在易地扶贫搬迁资金筹措方面，通过组建广西农投集团，采取“统贷统还”模式进行融资，组织各地签订政府购买服务协议和六方协议，转借下达融资资金。截至 10 月底，2016 年度长期贴息贷款总额 105.46 亿元、地方债 30 亿元、专项建设基金 15 亿元已全部完成承接转借下达各地。目前，已下达中央预算内投资 16.8 亿元，自治区本级财政扶贫资金 2.4 亿元；自治区扶贫发展资金 2 亿元。

另外，今年 9 月我区竞争立项入围国家财政扶持的 37 个县共 300 个村的集体经济发展扶持资金（每村 200 万元）和自治区财政扶持的 37 个贫困县 150 个贫困村的集体经济发展扶持资金（每村 100 万元）已全部下达，试点项目覆盖今年所有脱贫摘帽计划村。

苍梧县：运用“生态+”模式推动六堡茶产业发展 助力脱贫攻坚^[1]

近年来，苍梧县以获得“中国名茶之乡”“全国十大魅力茶乡”“广西现代特色农业（核心）示范区”，以及六堡名镇建设为契机，大力发展六堡茶产业种植，积极运用“生态+”模式，加快构建茶产业、茶经济、茶生态、茶旅游和茶文化互融共进、协调发展的现代茶产业体系，推动生态六堡茶产业发展。目前，全县六堡茶种植面积 6.73 万亩，全县六堡茶产业覆盖贫困村 28 个，贫困户 1482 户，每年新增六堡茶 8000 亩，其中贫困村 1000 亩。预计六堡茶产业让茶区贫困户平均年增收 3000 元左右。

[1] 广西扶贫信息网 2016-12-22

“生态+基地建设”。

苍梧县以现代农业庄园建设、有机茶基地建设和出口茶叶基地建设为突破口，按照生产无公害茶、绿色食品茶、有机茶的要求，加强茶叶基地建设。目前，已有 2.1 万亩茶园通过绿色食品认证，2000 亩茶园通过有机茶认证，已备案茶叶出口基地 2000 亩。

“生态+良种繁育”。

从 2012 年起，苍梧县政府每年投入 500 万元，用于扶持六堡茶良种繁育，加工技术研究，品牌创建和发展壮大农业产业化龙头企业等，推进六堡茶产业化发展。支持龙头企业、农民专业合作社和家庭农场建设。

“生态+无公害茶产品”。

一是抓好无公害六堡茶生产技术推广工作。大力推广以农业防治和物理防治为基础，化学防治为补充的病虫害综合防治措施，推广低毒、低残留农药和生物农药，推广使用诱虫灯、茶树黄板等无公害杀虫技术。二是建立和完善无公害六堡茶质量保障体系，积极推行标准化生产，逐步建立和完善企业标准、地方标准、执行行业标准和国家标准，包括种苗、建园、生产、加工和产品质量等标准。建立茶叶质量监测监督体系，建立农产品质量检测站，茶叶加工龙头企业都要建立自检室，确保产品质量。切实搞好无公害六堡茶的产地认定、产品认证和标识管理工作。建立市场服务体系，重点抓好产销信息、生产资料供应、技术服务等网络建设，提高无公害六堡茶开发、管理和营销水平，及时向生产者、经营者和消费者提供全方位的信息。

“生态+科技培训”。

苍梧县围绕高优生态茶园建设，进行生态茶栽培技术、茶叶标准化加工技术、高优生态茶园建设技术、茶树病虫害绿色防控技术、茶树品种无性繁育技术、无公害茶、绿色食品茶、有机茶生产技术培训等，今年以来年来累计培训 80 多场 5000 人次。

“生态+古茶树保护与开发利用”。

苍梧县开展“古茶树保护与开发利用项目”研究，对全县古茶树实行挂牌保护和合理利用开发，提高古茶树的经济效益。开展“苍梧县古茶树种质资源收集保存与新品种选育项目”研究，已完成2015年的茶树种质资源保护项目工作，收集苍梧县六堡镇古茶树种质资源样本50份，收集苍梧县狮寨镇古茶树种质资源样本21份。

“生态+名牌建设”。

苍梧县鼓励六堡茶企业实施名牌战略，对2012年1月1日以后获得中国名牌产品（中国驰名商标）的六堡茶企业给予一次性10万元奖励；获得广西名牌产品（广西著名商标）的六堡茶企业给予一次性5万元奖励；对形象包装设计既有六堡茶历史文化底蕴又反映时代精神的，给予3万元的奖励；对获得有机茶园认证的企业（合作社），给予一次性3万元奖励；对年产量500吨以上，综合税收达300-499万元的给予企业奖励5万元，达500万元以上的企业奖励8万元。成功打造了一批具有一定市场影响力的品牌。如，苍梧县六堡茶业有限公司的“苍松”品牌曾获中国绿色食品发展中心AA级绿色产品认证和有机食品认证。

“生态+茶文化旅游”。

一是大力推动苍梧县六堡茶乡村休闲游。吸引珠三角的游客到苍梧县茶园观光、采摘茶叶，拓展珠三角休闲游市场。二是大力推动六堡茶旅游商品化的开发。三是大力推动苍梧六堡茶康疗养生游。今年“五一”期间，该县在六堡镇成功举办首届苍梧六堡茶文化旅游节暨梧州市“党旗领航·茶商扶贫”活动，开展了六堡茶展销会、采茶体验、千人挑茶“下南洋”、六堡茶祭茶仪式等活动，吸引了3万多人参与，签约项目14个，引进投资金额8.2亿元，开启六堡镇旅游业发展的新篇章，促进贫困地区茶区茶农增收。

目前，苍梧县六堡茶种植面积6.73万亩，全县经工商部门登记

注册的六堡茶生产经营有企业 14 家，微型企业 45 个，专业合作社 62 家。年产茶叶 2382 吨，年产值 28584 万元。六堡茶产业成为农民增加收入的重要来源之一。

NGO 参与精准扶贫

政府与 NGO 合作扶贫路径取向探析^[1]

改革开放后，我国的政治、经济和社会都发生了深刻的变革。社会领域中法律政策的开放为非政府组织(non-government organization, 以下简称 NGO)的发展创造了制度空间, 经济的发展和社會的需求又促成了 NGO 的蓬勃发展。伴随 NGO 在我国的发展壮大, 扶贫成为 NGO 最为关注的基本领域之一, 并逐渐成为政府在扶贫事业上的合作伙伴。但是, 由于受到传统的政治制度、经济制度的影响, 特别是传统官僚组织的影响, NGO 在与政府的合作中依然存在许多制度性的障碍。

一、政府与 NGO 合作扶贫面临的困境

目前, 我国 NGO 还不能和西方社会的运转模式相比, 我国的 NGO 尚未形成成熟的、自我规范的运转模式。甚至其专业化、职业化的水平都还处于逐步的发展过程中。具体来说, 我国 NGO 在发展中还存在以下几方面的制约因素。

(一) NGO 的社会认知度严重不足

在我国, 对大多数民众来说, NGO 仍是个新鲜的字眼, 对于其所从事的工作更是缺乏广泛的、必要的、深层次的认同。虽然, 政府和市场当前在处理公益性问题方面的力不从心受到了民众的广泛批评, 但是, 对于“全能政府”的盲目迷信思想却并未打破。与西方 NGO 的发达及西方社会对 NGO 的普遍认可相比, 中国民众也没有形成对 NGO 应有的重视, 在面对家庭困境、社会困境的时候, 人们很少会想到向 NGO 寻求援助。很多情况下, 人们宁愿寻求司法或行政的正式救济, 也不肯接受 NGO 主动提供的援助。从政府相关组织和慈善类 NGO 筹措善款的能力也可看出人们对 NGO 普遍的不信任。

[1] 洛阳师范学院学报 2012 年第 4 期

2008年汶川大地震中，中国政府组织的官方捐款数额远远大于 NGO 筹集到的扶贫资金。另外，“我国公众往往将官办性质浓厚的第三部门组织作为第二政府对待，而对于实力弱小的草根组织，公众往往对其能力持怀疑态度，从而忽视它们的存在或坚持对它们进行谨慎的评价”。NGO 发展过程中缺乏权威的中介评估机构的监督，也是造成 NGO 缺乏社会认知度的一个重要原因。目前，由于 NGO 发展程度的参差不齐，部分不良社会组织打着 NGO 发展慈善的旗号，开展的却是以盈利为目的的工作，更有甚者打着慈善的旗号干着违法乱纪的勾当。如此一来，既败坏了 NGO 的社会信誉，也进一步导致民众对 NGO 的不信任。

（二）NGO 面临转型瓶颈

中国 NGO 因为受到传统思想的影响，加上其固有的依附性，极易成为政府的附属组织，导致民间性淡化。许多 NGO 仍是政府的产物，尚未完成自我转型，“其存在的价值在于协助政府的工作而不是履行对公众的承诺或社会使命，从而导致它们缺乏一个明确的组织宗旨与使命”。财政上过分依靠政府等公共部门支持的 NGO，也很容易在政社不分的错误思路下，全盘接受政府的全面干预，人浮于事，行政化倾向严重，使 NGO 自身的发展受到严重影响。NGO 一旦过分居于被动服务、让渡自身主动参与权利的地位，就会导致自主意识萎缩，工作起来行政化、程序化和唯政府化。这样 NGO 的存在就违背了其辅助政府、发展社会公益事业的初衷，其意义将大打折扣。本来作为中间人的 NGO 不但不能正常发挥动员社会力量以协助政府进行扶贫开发工作的功能，反而因为可能成为政府的负担而被政府所排斥。政府之所以选择与 NGO 合作，正是基于在提供扶贫资源上，政府自身存在效率不高、精力有限的原因。因此，在与 NGO 未来的合作模式中，政府的公共财政支持的力度应该进一步予以削减。如此，NGO 就不得不走向“经费自筹、人员自聘、活动自定”的自负盈亏的运营

模式，在这种模式下，政府既不会主动为各种形式的 NGO 募集资金和其他社会资源，也不会主动帮助 NGO 动员民众给予支持。

（三）受到权力中心论的干扰

如果将中国 NGO 与西方 NGO 的发展状况进行对比，我们不难发现，西方的 NGO 体系庞大而有序，与其“有限政府”的制度模式相配套，“公域”“私域”之间的界限已经非常清晰。因此，西方政府对 NGO 仅仅起指导作用，并不参与或干涉其内部具体事务。但在中国，由于受中国传统官僚制度影响，在具体的扶贫运作中，无论出于有意或是无意，政府的干涉时有发生，这也影响到 NGO 的正常工作。根据 1989 年政府颁布的《社会团体登记管理条例》，NGO 合法地位的获得一方面需要通过与国家相关机关的挂靠关系实现，另一方面还需要在国家民政机关进行注册登记方可开展活动。这就确立了对 NGO 的双重登记管理制度，使得 NGO 在获取合法性身份上首先受到一定的权力中心的限制。另外，在政府规定的双重管理体制下，NGO 不仅受当地民政部门的制约，也受到业务主管部门的直接管辖，而这两个部门的同時管理，本身又有很多界限不清甚至重复之处。面对所需要承担的责任和风险，业务主管部门和民政部门就会出现踢皮球的现象，你不管我也不管；而在利益、成绩面前，NGO 又会遇到政府方和利益集团对于善款、善资去向等问题的蛮横干涉。例如善款、善资是否能够落实到扶贫开发工作中本来是 NGO 工作中的重要内容，基层政府却常常对此横加干涉。尽管多数 NGO 在形式和理论上表现出独立性，但实际上却无法不受到权力中心的干扰，因而，多数 NGO 为了工作的有效进行，不得不有意放弃权利，甚至主动让渡管理权利。目前，国家民政部门提出对公益慈善类、社会福利类、社会服务类社会组织履行登记管理和业务主管一体化职能，逐步降低上述三类社会组织之前双重管理的门槛，这对于 NGO 发展空间的拓展是一个极大的鼓励。但是，由于其相应的一系列管理、监督的制度都还有待进一

步完善，因此 NGO 想借此摆脱对权力的依赖恐怕还有困难。

（四）政策法规缺失严重

政府虽然已将 NGO 参与扶贫工作纳入中国扶贫十年计划，但遗憾的是，到目前为止，鲜有相关的政策法规对 NGO 的利益做出保障。针对目前国内 NGO 设立混乱、操作不规范现象，国家虽有《社会团体登记管理条例》进行制度规范，但对于 NG 运营中所涉及人事、财务等各方面都没有相应的细则和实施标准，并且对 NGO 的权限、内部管理、外部监督机构的设置等重要环节也没有明确规定。NGO 本来应该作为专业化的机构，存在于政府与市场之间，起到中介人的作用，以开展有效的社会公益工作为目标，但由于一些后续政策的缺失，NGO 在活动中很难真正动员社会资源。也就是说，NGO 不仅在设立之初困难重重，即使在成立之后也遇到管辖范围不明确和无法可依的情况。一方面活动范围太过狭窄就很难达成组织成立的既定目标，另一方面过多地干涉公共事务又有可能产生“越位”行为。另外，根据 1999 年通过的《公益事业捐赠法》和国务院于 2000 年底发布的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》的规定，NGO 享有一定的免税优惠政策。同时，如果 NGO 的盈利是非利润分配性质的，那么国家是允许 NGO 盈利的。但是，一方面存在一些 NGO 在盈利之余将利润在组织者中进行分配，背离了其公益性的组织目标；另一方面，一些营利部门为了自身利益极有可能假借 NGO 名义而享受免税优惠政策来实现其营利目的，这将造成同等市场条件下对营利部门的不公正待遇，造成对市场经济公正秩序的破坏。对于这些问题，目前仍然缺少相应的政策法规给予监督和管理。

二、政府与 NGO 合作扶贫的路径选择

为达到减少社会贫困的目的，我国政府与 NGO 合作扶贫的路径有自上而下和自下而上两种合作路径。

（一）自上而下的合作扶贫路径

政府与 NGO 合作扶贫自上而下的路径主要包括:政府通过政策体系、扶贫资金体系、对 NGO 的规制与管理等方面进行合作的路径。

第一,政府通过各类政策体系展开的合作。政府自上而下的扶贫体制的方式采取区域瞄准式扶贫,即明确设立帮困目标到群体或个人,联系可操作的社会工作实践。尤其是要注意与城市最低生活保障制度以及农村救助式加开发式扶贫政策联系起来,发扬贫困人群的主动参与意识,通过广泛动员和民主参与,努力发挥贫困人群在反贫困的自我决策作用,提升反贫困的能力与绩效。在城市,引导企业、非政府组织多方介入、投入资金并将之纳入制度轨道是现今政府的工作方向,确实,“在资源分散不为任何一级政府或任何组织所独占的条件下,增强地方政府的筹资责任,提高地方政府的筹资能力,就尤为重要”。

第二,政府通过扶贫资金体系进行的合作扶贫。在扶贫资金的官方筹集与动员上,中国走的是中央政府与地方政府配套的整合机制。政府投入的扶贫资金主要指国家扶贫资金,“包括支援经济不发达地区发展资金、‘三西’农业建设专项补助资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金和扶贫专项贷款”。其中,前三项资金为财政发展资金,财政发展资金与以工代赈资金和扶贫专项贷款共同构成了中央三项扶贫资金。国家扶贫资金都由中央专项安排,统一管理。与此同时,中央直接下达对地方政府的扶贫投入要求,根据地方政府的财政状况安排二者扶贫资金的准备比例,以保障扶贫资金的投入。即便如此,扶贫资金也仍然处于短缺状态,同时也会由于力量分散无法全部实施到户,在这种情况下,要按照中央“统一规划,集中使用。渠道不乱,用途不变,各负其责,各记其功”的原则,充分发挥中央与地方两个方面的积极性,鼓励引导各部门共同参与扶贫资金的募集,集合各种力量,尤其是 NGO 的参与,共同致力于扶贫资金的募集、利用,以及扶贫项目的开发、实施。希望与 NGO 在扶贫领域的合作能够突破官办 NGO 的范畴,向着更精细化的民间 NGO 延伸,充分发挥 NGO

对于扶贫资金的筹集功能。

第三，政府通过对 NGO 的规制与外部管理来推动合作。政府除了委以 NGO 扶贫重任，为 NG 的扶贫提供制度环境，扫除政策障碍，制定合作规划，提供必要的经费支持之外，对 NGO 的规制也构成政府对 NGO 自上而下引导参与扶贫工作的重要组成部分。这主要体现在 NGO 成立以及运营方面的法律规定，如对于 NGO 准入资格的规定、筹款活动的备案、款项记录等。政府对 NGO 的外部管理，包括政府审计以监督 NGO 的筹款能够做到专款专用、流向透明，保障捐助人的知情权等。因此，在自上而下的合作扶贫路径中，政府的主体作用是至关重要的。

（二）自下而上的合作扶贫路径

在市民社会日益成熟，社会自治系统日益开放的现代社会中，公民参与成为国家治理方式的重要组成部分。因此，NGO 自下而上推动与政府合作实现扶贫事业的发展是我国推动扶贫事业发展的重要途径。政府与 NGO 合作扶贫的自下而上路径主要包括服务式扶贫、参与式扶贫等。

第一，服务式扶贫。NGO 自下而上投身于扶贫项目，表现出服务性的特征，这首先要追溯到解放初期的农民协会。1950 年 7 月，政务院公布《农民协会组织通则》，这条通则规定农民协会是农民自愿结合的群众组织，当时农民协会的主要用途是剿匪反霸、土地改革、抗美援朝、生产自救等。“农民专业技术协会最早出现在 20 世纪 70 年代末，当时，安徽天长县成立了中国第一个农民科学种田技术协会。”进入 20 世纪 80 年代，农村经济体制发生巨大变革，家庭联产承包责任制的兴起，带动了我国“第一批农民自发组织起来的自下而上的技术服务型 NGO 的蓬勃发展”。农民专业技术协会、农产品行业协会、农民专业合作组织等作为农业经营组织的形式，为农民提供信息咨询、传播文化技术、加强劳动合作、提高农业生产效能等服务。如全国劳

动模范李凯领导的北镇市大棚蔬菜技术协会（1984年成立），就是一个符合加快农村建设、提高农民生活水平的专业性较强的 NGO。由于符合地区扶贫开发的实际，这种以农民协会等形式出现的 NGO 很快得到了政府的肯定与扶持。

第二，参与式扶贫。福克斯认为“参与者不仅要理解情境，而且还要采取相应的行动”。公民的参与分为基本参与和扩大化的参与两种。其中，基本参与的形式有调查、市民专门小组、政策分析以及邻里互动形式；扩大化参与的表现形式是会议、听证会、焦点群体等。参与式理论是中国扶贫开发项目中运用于实践的理论之一，政府与 NGO 合作时所采用的参与式扶贫模式也正是目前国际上广泛使用的扶贫模式。在参与式扶贫中，贫困群体或个人自主选择扶贫项目，制定项目发展计划，寻求合适的外部机制与力量（政府、企业或 NGO）来论证并实现项目的执行与可持续发展，进而促进实现以贫困对象为主体的扶贫开发机制。在参与式扶贫过程中，受助对象的能动性得到最大限度的发挥，项目资金也通过引入外部机制与力量而得到主动募集与投入。2001年，《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010年）》中确立了“一体两翼”的战略，其中“一体”是指整村推进，“两翼”则指的是劳动力转移培训、产业化扶贫。在整村推进工作中，应特别强调以贫困村为基础的参与式扶贫作为扶贫开发的重要措施应用于扶贫工作。参与式扶贫中，受助对象是主体，NGO 则作为外部机制与力量促进扶贫开发从输血式到造血式的转变。

三、完善政府与 NGO 合作扶贫的对策

建议完善政府与 NGO 合作的扶贫机制，一方面有利于改善我国的贫困现状，另一方面也符合联合国大规模减贫目标的要求。但从目前来看，在构建有效的合作扶贫的路径过程中仍然有不少工作需要改进。

（一）政府应当在政策上解决 NGO 的发展问题

第一，通过政府的政策性引导，增加民众对于 NGO 的合法性认同。缺乏影响力、民众认同感较少的 NGO 若要得到民众积极的社会认可，继而获得较为丰富的社会资源，必然要设法扩大其存在的合法性基础。因此，对于 NGO 来说，增强民众的合法性认同具有非常重要的意义。在中国的传统思维形式下，政府的官方影响是 NGO 合法化的前提。目前，尽管政府出台了种种政策与措施明确表态促进与 NGO 在扶贫领域的交流与合作，但 NGO 的合法性认同仍未普及。为适应 NGO 进一步投身扶贫事业的需求，政府首先应当在法律法规上加强对 NGO 的政策支持，在立法上保护 NGO 的合法权益，建立起完善配套的法律体系，在实践中使合作扶贫更具可操作性。

第二，政府应为 NGO 创造良好的制度环境。在制度环境上，政府首先应当为 NGO 发展扫除障碍，这包括对于 NGO 的准入制度的进一步放宽政策，将对于双重管理体制的改革以及对于 NGO 参与合作扶贫的政策性支持进一步上升到法律法规的地位，切实在法律上有效保障 NGO 的利益。其次，由于 NGO 的非营利性，其社会资源十分有限，筹款是大部分 NGO 开展活动的唯一资金来源，NGO 的自身行政支出也有赖于此。很多 NGO 承诺行政支出不超过 10%，但一旦善款捐助的总额不足，恐怕更高的资金比例也难以维持 NGO 的正常运转，NGO 的局限性就会显示出来。在这种情况下，政府的介入是必需的。“扩大税收优惠对象，重点解决由于 NGO 票据制度的不配套而引起的国家现存税收优惠法规难以操作的问题，是保障 NGO 能够正常运转进而参与合作扶贫的基本要素。”

（二）NGO 应加强自身能力建设

我国的 NGO 刚刚进入起步阶段，除了周围的制度环境不甚理想外，其自身的管理水平也不容乐观。因此，强化对 NGO 自身能力的建设也是完善政府与 NGO 合作的内在需求。

第一，重视人才队伍建设。人才资源是一个组织最宝贵的财富，

更是 NGO 提供高质量专业化服务的重要依托。NGO 要通过优化环境、改革制度、提高待遇、增进情感等措施来网罗人才、吸纳和稳定人才队伍，建立健全人才流动市场和人才激励机制，规范完善人力资源管理体系和人事政策法规体系，实现人才的自由流动和充分利用。同时，要加强对从业人员的法制教育和道德教育，建立和完善自律性与他律性相结合的道德机制，切实纠正行业的不规范行为。同时，要强化组织能力建设和组织的价值观和使命感，提升组织内部的管理机制，实现 NGO 整体组织水平的提升。

第二，加强行业自律，增强 NGO 的公信力。由于 NGO 的非营利性，要求其工作人员具有较高的志愿精神。事实上，中国大多数 NGO 成员具有较高的志愿精神，学历层次也较高，参与公益活动热情很高。但考虑到个别人员自律性的不足以及侥幸心理的存在，如果缺乏一定的监督机制，将会影响到扶贫工作的公正性与透明性。因此，NGO 一定要围绕事务公开和财务透明，建立公开透明的运行机制，拓展公开的内容和范围，规范公开形式和载体，营造阳光行政的浓厚氛围，有效预防腐败和暗箱操作，提高组织形象和运行质量，增强组织的整体发展水平和公共服务能力。通过加强内部行业协会等监督机制，使整个扶贫工作更加透明。如中国扶贫基金会承诺“完善的监督管理，每笔捐赠都可追踪查询”，并将善款的流向透明化，有效增强了 NGO 的公信力。

第三，提升自主筹款能力。筹款能力既是 NGO 顺利参与扶贫的基本物质基础，也是衡量 NGO 服务水平的重要指标之一，因为充足的财政支持是扶贫活动基本的物质要素。而且，随着政府职能的转变，政府对 NGO 的资金支持会逐步减少。因此，NGO 不能过分依赖政府，应当增强自主筹款的能力，拓宽筹资渠道，高效率地使用各种资金，降低成本，提高服务质量。在增强筹款能力的同时，通过高素质人才的引进和管理水平的提高，实现对组织资金的合理运用和有效监管。

（三）改进合作关系，实现既竞争又合作

美国经济学家伯顿·韦斯布罗德通过需求—供给的经济学研究策略，认为政府与 NGO 在满足公共物品需求方面有相互补充或替代的作用，因此，推动政府与 NGO 在合作扶贫中的既竞争又合作的关系，对于实现社会公平、正义，实现社会和谐都具有积极的意义。第一，强化 NGO 在与政府合作扶贫中深入、灵活的优势。从政府与 NGO 的合作层面上来讲，政府只能为社会成员提供类型化的公共物品，对于特殊的需求则不可能照顾得面面俱到。而扶贫不仅仅涉及解决普遍性的、共同性的问题，更涉及许多细节化的扶贫问题，包括对于不同地区甚至不同农户的针对性扶贫方式，在这些细节化的问题上，政府很难应用个别化服务的方式去解决问题，NGO 的有效补缺功能使其成为政府之外参与扶贫工作的良好伙伴。

第二，强化政府在合作中体现出的宏观调控的优势。萨拉蒙认为，善款不足、慈善活动的特殊性、组织的家长式作风、组织的业余性是构成志愿失灵的四方面。针对 NGO 的志愿失灵问题，政府应当站在宏观层面的角度，对 NGO 的扶贫进行有效的行政干预与行政指导。包括在税收方面制定优惠政策，在宏观上指导 NGO 的扶贫对象，给 NGO 创造良好的合作环境，引导 NGO 从业人员向专业化方向发展等等。

踽踽而行：少数民族地区 NGO 生长图^[1]

经济发展严重滞后、与其他地区有显著文化差异的少数民族地区，是最早进入内地的国际 NGO 和今日茁壮成长的本土草根组织的重要工作对象与工作区域。NGO 在改善当地的公共治理结构、实现基本公共服务均等化等方面无疑发挥了不小的作用。为探讨 NGO 与少数民族发展的关系，总结它们在推动民族地区社会建设与可持续发展中

[1] 中国发展简报 2013-07-03

取得的经验和教训，中国少数民族研究中心和中央民族大学管理学院于2012年12月15日在北京举办了“‘社会组织与少数民族发展’学术研讨会”。这次会议邀请了大量一线少数民族地区 NGO 出席，与相关领域的学者进行面对面的交流。既有研究者独立、理性的研究成果交流，也有来自高原、边疆一线 NGO 从业者的实地感受，理论研究与实地践行的经验碰撞为少数民族地区 NGO 二十多年的发展勾勒出了一幅生动的画卷。

起步早发展缓踟蹰而行

虽然少数民族地区是 NGO 的重要工作对象、工作区域，但是与其他地区相比，发轫于少数民族地区的本土 NGO 却发展迟缓，步履不畅。来自广西南宁“安琪之家”的代表李绿江介绍，目前在广西活跃的草根 NGO 不超过 30 家，坚持 10 年以上的仅有两家，“安琪之家”便是其中之一。创办于 2002 年的“安琪之家”是当时广西唯一、全国第三家脑瘫儿童康复 NGO。2008 年 6 月“安琪之家”发起倡议组建全国脑瘫康复民间机构网络联盟时，网络内只有 4 家同类机构，到现在网络内已经有了遍布全国的 38 家机构。10 年间同类机构在全国发展迅猛，而诞生“安琪之家”的广西却仍然还只有一家！目前在其他地区，比如西安市一个碑林区就有 16 家这样的机构，在深圳福田区的每一个区都有三五家，一个城市的同类机构的数量比整个广西的社会组织还多。

少数民族地区的社会组织偏少，专业性不强，很难发挥作用。李绿江分析造成这个状况的原因主要有两个：第一，广西地处中国南疆，又一直处在战争前沿，为免受战争的影响，中央在该地区投入一直非常少。投入少，产出就少，没有经济总量，所以想去分一杯羹是很难的。同时也因为地区经济落后，民众本身比较贫困，NGO 很难再从广大民众中获得资源、获得民众捐献。现在将中国——东盟博览会的永久举办地落在广西南宁市，但是若等到北部湾经济开发区能够产生

实效，再把实效转化为政府的财政收入，继而财政收入中的一小部分转化为援助或者是购买社会组织的服务，最乐观的估计也要在 10 年以后。第二，政府在政策法规上目前还没有上升到扶助社会组织的高度。从理论上来说，广西享受有很多政策优惠，比如说民族区域自治、西部大开发、沿海开发……但是这些优惠政策均还停留在加快经济发展的层面上，未涉及社会组织的发展。同时，李绿江认为，在广西这种少数民族地区的体制内政府官员对于社会组织的认知远远比不上内陆地区和东部沿海发达地区。2012 年 3 月，因为场地的问题“安琪之家”要搬离南宁的江南区至西乡塘区，因为社会组织属地管理的原则，搬迁后需要重新登记。“安琪之家”到西乡塘民政局重新登记，西乡塘民政局的工作人员却束手无策，因为西乡塘民政局在成立这么长的时间内，从来没有任何一家社会组织去登记过，根本不知道手续怎么办。他们问“安琪之家”是办养老院吗？“安琪之家”解释了半天，对方还是不清楚，最后“安琪之家”只好同意就按养老院的规格来办理手续。办养老院要求至少有 50 张床位，但“安琪之家”的工作人员都是去社区里服务，没那么多床位，最后李绿江建议把“安琪之家”所服务的孩子的家庭床位也算上，才勉强凑齐 50 个床位的标准。这个过程中需要反反复复地解释，花了几个月的时间才办好这个简单的手续。

主要由公务员队伍组成的“乡村校园志愿者”、民航界的“白天鹅”和来自媒体界的“乡村校园”是近年来活跃在新疆公益领域的公益力量。来自新疆的亚力坤有两个身份，一个是在乌鲁木齐海关工作的公务员，另一个是“乡村校园志愿者”发起人。他和伙伴们持续关注乡村教育已 5 年，团队已有 200 多人，成员来自各行各业，包括公务员、专家学者、媒体、企业高管，还有大学生和农民。关于“乡村校园志愿者”身份问题，亚力坤坦言需要有一个身份才方便工作，经过与新疆团委的协调，团委下文件将其挂在团委。“乡村校园志愿者”、

“白天鹅”和“乡村校园”三个团队都属于新疆志愿者协会的总队，有了这个关系，就理顺、也绕开了民政注册身份的问题。“作为新疆的 NGO 团队，我们现在还是志愿者服务团队，和 NGO 可能还差一个档次。”亚力坤谦虚地说。

来自贵州的罗世鸿，原为贵州高地发展研究所创办者，现为贵州乡土文化社等多家贵州本土 NGO 顾问。在谈及 NGO 与少数民族地区的发展时，他特别强调了自己多年近距离观察少数民族地区 NGO 的一个感受：怎么样把少数民族地区的议题体制化，即这些议题能在某些层面上拿到桌面上来谈，并寻求解决方案。如果顺着这个思路，罗世鸿发现目前少数民族地区的社会组织有一个很大的缺陷、遗憾，就是很多的社会议题 NGO 不敢碰，政府对这些议题也很忌讳，比方与土地、山林、修水库有关的纷争。“没有寻找到一个有效的空间，是一个挺大的遗憾!这是对少数民族地区真正有长远影响的议题!”罗世鸿呼吁更多的学者甚至政府关注这个层面的问题。

2008 年分水岭之后的新趋势：自主性和文化觉醒

2008 年欧美金融危机爆发，国外基金会筹款萎缩，而中国经济却一路飙升，甚至有些虚火旺盛，全球惊呼“中国崛起”。一些国外基金会开始撤出中国，吃洋奶长大的本土 NGO 不得不开始寻找新的资源筹措渠道。同时，经济增长、国进民退、楼市高烧带来了土地财政的繁荣，不知道从什么时候开始，中国政府成了“不差钱”的主儿。2008 年成为国内 NGO 发展的一个分水岭。

罗世鸿对此的观察和感受是，2008 年之前，国外基金会、NGO 带着钱进来时，政府虽然说对 NGO 的理念、背景有诸多质疑，但是总的来说还是希望钱进入当地。但是到了 2008 年，政府不稀罕那几个钱了，在理念上也慢慢发展出一些可以跟与资金一起被基金会带进来的理念抗衡的东西。

在 2008 年之后，真正本土的一些想法也开始冒出来，很多新议

题都是由当地人引导、提出来的。比如，现在贵州很多少数民族社区内部出现一种新的办学趋势。当地人看到了社区面临的问题后开始自发集中资源办学，这个过程完全没有外界所谓的 NGO 介入，都是少数民族社区居民自发办学，并且通常都是双语教学。现在贵州有很多村庄都自发地做这样的事情。再如，随着互联网的普及，筹资相对比较容易一些，少数民族社区内也有一些自发的扶贫活动——冬天筹集过冬物资救助，或者是扶助孩子上学，这些事情原来是外来的 NGO 在做，但现在很多社区里初中毕业、高中毕业的年轻人在自发地利用网络媒体资源来做。另外还有一个现象，就是少数民族社区开始出现自发的文化记录。少数民族地区都有赶场的习俗，在这些活跃的乡村集市上，你会发现大量录制着用少数民族母语演唱的山歌、民歌和舞蹈之类的音像制品，这些音像制品都是本土、本民族的一些有心人、年轻人制作的，而且特别有销路，完全可以自负盈亏，不需要政府或者 NGO 支持任何经费。按照 NGO 的话语，这些都是成功运作了的文化企业，它们的存在使当地少数民族文化在每个乡镇蓬勃发展、传承。在 NGO 的视野之外，这也许完全就是一桩纯粹的生意，但是换个视角看，会发现这很重要，少数民族地区开始的文化觉醒、文化自觉以及他们自发做出的这些文化保存的努力非常可贵。

从参与者这个层面来观察，参与主体也逐渐变为本土的人，甚至少数民族的年轻人纷纷开始关注并加入进来。据罗世鸿观察，1990 年代的主体几乎都是政府，2000 年以后参与主体变成了体制内的学者，之后开始有一些真正的草根组织，这些草根组织也包括一些体制内的学者的加入，比如云南绿色流域的于晓刚本来是体制内的学者，后变成了草根机构的创办人和负责人，到社区里面去推动社区的发展。但是在这个阶段，草根组织更多是在跟着基金会的议题跑，跟着政府的政策方向跑，身处其中的草根组织摸索得挺痛苦，因为不清楚这个议题设定的界限在哪里。罗世鸿曾经创办的组织——贵州高地发展研

究所，2008 年被关闭了。因为这家 NGO 做促进不同少数民族地区之间的交流学习的网络化建设。在当时的社会背景下，这是政府不愿意触及的话题，算是当时的一个教训。经过摸索发现，NGO 如果纯粹只从权利出发开展项目，可能会碰到一些阻碍。

2008 年之后，当年高地的一些同事成立了新的机构，从文化传承和保护出发有了现在的贵州乡土文化社，因为弘扬贵州少数民族文化也是政府推动发展很重要的手段，文化社的外部环境好一些。当然怎么样定义文化，文化怎样保护和传承，可能有不同的意见，但经过几番探索总算知道了这个边界所在，NGO 在这个边界内找到了一个生存发展的空间，并尽量做出特点来。

目前在少数民族地区还有一个新趋势——少数民族年轻人的民族认同感在加强。贵州一个在读大学的苗族年轻人，发起了一个很有趣的活动。因为苗族四处迁移，他们用世代流传的歌谣记录他们迁移的历史。这个年轻人就组织了社区的苗族年轻人按照苗歌，一个个地追溯祖先走过的地方，每到一个村寨，就在这个村寨再串起一些年轻人追溯下一个村寨，探寻他们的祖宗从哪里来、到哪里去，现在有近 200 多人响应、参与这个活动。这个活动做得非常有影响，却几乎没有什么资金支持，可能仅得到两三千块钱的非常小额的资助，就成功组织了寻访祖先迁移路途、增进民族认同感的活动。

结语

经过多年的酝酿与催生，少数民族地区的本土 NGO 有了面貌一新的生长姿态，呈现出强烈的自主性和文化觉醒态势，然而与其面临的挑战和困难相比，这样的力量还非常孱弱。我国贫困人口越来越集中分布在少数民族地区，少数民族成为中国贫困人口的主体。无论是困扰凉山多年的毒品、艾滋病问题，还是前不久发生的切糕事件，均反映了少数民族地区在经济、社会、文化发展中存在的问题和困扰。少数民族地区本土 NGO 的兴起，无疑是准确应对、温和化解这种危

机最有效的力量之一。

加多宝联手英特尔助力雅安“建设型扶贫”模式再创新^[1]

所谓“建设型扶贫”模式，即指在扶贫救灾中，打破以往一次性捐助的局限性，而通过“合作社”等形式，为当地民众提供自主经营项目，帮助他们实现经济创收，进而从根本上促进区域经济的可持续发展。

3月10日，由中国扶贫基金会、加多宝集团、英特尔中国共同举办的“公益同行·社会组织合作发展论坛暨2014年度项目发布仪式”在四川成都举行，加多宝集团营销事业部副总经理李春林、英特尔技术与制造事业部副总裁卞成刚、中国扶贫基金会秘书长刘文奎、相关领域专家及150余名社会组织代表共同见证了此次发布仪式的召开，并就“公益同行——NGO合作社区发展计划”这一灾后援建新模式展开深度讨论。此次“公益同行——NGO合作社区发展计划”是国内首个企业定向支持基层NGO发展超过千万级的项目，也是加多宝集团在“以善促善，人人公益”企业公益理念指导下，对“建设型扶贫”模式一次新探索。

以善促善，两大爱心企业携手，创领公益新模式

据介绍，“公益同行——NGO合作社区发展计划”规划的2000万元，其中包括加多宝集团1亿元捐赠善款中的1000万元和英特尔中国为地震灾区捐赠的1000万元。在该计划中，加多宝集团和英特尔中国首度携手，将共同定向支持16个基层NGO的发展，建立社区项目支持、社区能力陪伴、社区人才培养的系统化帮扶体系，帮助NGO持续健康发展。

基层NGO组织作为灾后援建的重要力量，他们长期坚守在第一线，更加了解灾区灾民的实际情况，关注的领域更为细致，也更多元化，

[1] 天下财经网 2014-03-12

对恢复社区具有很大的帮助，但由于缺乏专业度和资金支持，难以发挥其在灾后援建中的执行优势。在经过中国扶贫基金会、加多宝集团和英特尔携众多专家长达 8 个月的一线调研后，共同制定了“公益同行——NGO 合作社区发展计划”，并通过招标的形式，选择 16 个公益援建项目予以支持，包括 8 个生计类项目和 8 个社区服务类项目。

中国扶贫基金会秘书长刘文奎表示，这是一种新的公益模式，通过支持 NGO 深入社区开展项目和服务，能够活化社区服务、激发社区活力、推动社区发展，进而激发、凝聚社区创造力和行动力。此外，还可以促进基层 NGO 组织的成长与发展，为中国培育更多具备专业能力的公益新生力量。

作为联合首创该援建模式的两大著名企业，加多宝和英特尔均表示，通过企业合作，能够发挥企业各自优势，整合更多资源，发挥 1+1 大于 2 的重建效应。

加多宝集团代表表示：“一家企业的力量很微薄，因此，加多宝在去年提出了‘以善促善，人人公益’理念，并通过可持续公益行为践行企业社会责任，倡导以企业小善带动社会大善，使公益正能量循环不竭，最终促成人人皆公益的全民之善。在扶贫赈灾领域，加多宝非常愿意和更多爱心企业合作，集小善成大善，让公益的善能量变得更加强大。”

加多宝亿元规划受关注，“建设型扶贫”再创新

目前，“公益同行”项目已正式启动，16 个 NGO 组织均已完成前期调研，进入到项目执行阶段。他们纷纷表示，非常珍惜这次机会，在日后的项目推进中，会不断吸取捐赠方的扶贫赈灾经验，让“建设型扶贫”模式在雅安灾区实现因地制宜的复制，真正解决灾民的生存和发展问题。

有专家表示，NGO 对“建设型扶贫”模式的认同和执行实施，很好的诠释了加多宝集团“以善促善，人人公益”理念，即通过企业的

公益行为，让基层 NGO 这一受益群体，成为公益的践行者和传承者。

事实上，不仅仅芦山地震的 1 亿元善款，在汶川、玉树两次地震中，加多宝均做出亿元捐赠的善举，尤其是汶川地震的 1 亿元，更是开启了“中国企业公益元年”，被誉为中国企业公益的领袖之举。自成立至今的 18 年来，加多宝集团一直孜孜不倦的致力于公益事业，用行动践行“以善促善，人人公益”的企业公益理念。在过去的 13 年中，“加多宝·学子情”爱心助学项目共帮助 10175 名寒门学子圆梦大学，探索出“发展型助学”模式，引导受助学子实现从“受助”到“自助”、“助人”的成长性发展；在过去的 18 年中，在西南乾旱、舟曲泥石流、云南盈江地震、余姚地震等自然灾害，在“阳光操场”、“筑巢行动”等公益项目中，都有加多宝集团的爱心援助。此次“公益同行”项目更是可以看出，加多宝集团正以坚持不懈的公益善举影响并带动更多的爱心企业参与到公益事业中来，不断推动“人人公益”愿景的实现。

尽管 4.20 芦山地震已过去近一年时间，但加多宝集团亿元捐赠依然在发布会上被众多媒体提及，亿元使用规划也成为关注重点。据介绍，在芦山灾后重建中，加多宝将联合中国扶贫基金会，沿用在玉树重建中提出的“建设型扶贫”模式，帮助灾区实现经济复苏。

所谓“建设型扶贫”模式，即指在扶贫救灾中，打破以往一次性捐助的局限性，而通过“合作社”等形式，为当地民众提供自主经营项目，帮助他们实现经济创收，进而从根本上促进区域经济的可持续发展。

加多宝亿元重建规划中的首个“建设型扶贫”项目“彩虹乡村”计划已于去年 8 月正式启动。该计划将以整村推进的方式支持雪山村建设成为特色文化村庄，并建立村民自主管理和经营的“合作社”，拉动旅游产业发展。此外，加多宝还将在支持社会生计发展、金融创新等领域进行更多探索。而此次携手国际知名企业英特尔，参与到支

持 NGO 发展的行动中，则是加多宝“建设型扶贫”模式的又一新突破。

在“公益同行”计划中，“建设型扶贫”模式的执行已下放给了基层 NGO。他们通过深入灾区，发掘受灾群众的生计需求，调动受灾群众主动性，使灾民成为灾后经济复苏的主体力量，促进区域经济的可持续发展。这一支持形式可以为“建设型扶贫”培养更多人才，让这种可持续性的灾后援建模式得到更好的复制和更大范围的应用。

我国农村贫困问题与 NGO 扶贫作用研究^[1]

在每个国家的发展过程中，贫困问题都广泛存在。我国是世界上最大的发展中国家，贫困一直是困扰我国经济发展、社会稳定、民族团结、边疆巩固的难题。受我国历史发展情况、自然资源、生态环境以及政治、经济、社会、文化等多重因素交织影响，贫困人口主要集中在基础薄弱、发展滞后的中西部地区，且大多集中于革命老区、少数民族地区以及边疆地区。得益于 1986 年以来中央政府出台的一系列扶贫政策，一部分地区已经摆脱了贫困，但广大农村地区贫困问题仍十分严峻。农村贫困问题是中国经济发展中极其严重的现实问题，农村经济落后直接导致了其生存、文化、教育、技术、人口、能力、环保等方面的发展缓慢。

一、我国农村贫困标准与贫困现状

国家统计局《中国城镇居民贫困问题研究》课题组和《中国农村贫困标准》课题组认为：“贫困一般是指物质生活困难，即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准。他们缺乏某些必要的生活资料和服务，生活处于困难境地。”根据我国官方公布的贫困标准，1985 年，农村贫困线标准是 206 元，每人每天不足 1 元。2007 年，我国将贫困线标准调整为 1067 元。2008 年，将绝对贫困线标准定为人均纯收入 785 元以下，低收入贫困线标准为人均纯收

[1] 天下财经网 2014-03-12

入 786—1067 元。截至 2008 年底，农村绝对贫困人口还有 2148 万人。2009 年，我国又将贫困线标准提高至 1196 元。2011 年中央扶贫开发工作会议上决定，将农民人均纯收入 2300 元作为新的国家扶贫标准。针对农村贫困问题，我国政府制定了农村低保和农村五保等制度以保障农村最弱势群体的基本生活。到 2014 年底，全国有农村低保 2943.6 万户、5207.2 万人，全国农村低保平均标准为 2777 元/人。全国有农村五保供养对象 529.1 万人，其中集中供养和分散供养年平均标准分别为 5371 元/人和 4006 元/人。到 2015 年末，全国共有 4903.2 万人享受农村低保，农村五保供养 517.5 万人。按照 2300 元/每人每年的农村扶贫标准计算，2015 年我国农村贫困人口仍有 5575 万人。

二、我国农村贫困问题的由来

（一）自然条件恶劣，生态环境脆弱

我国的贫困地区主要分布在经济发展水平相对落后的中西部地区，大多集中于老少边穷地区。这些地区多地处偏远山村，自然条件恶劣，生态环境脆弱，自然灾害频发，土地资源匮乏，适种农作物稀少，气候干旱，降水稀少，土地荒漠化、土壤盐渍化严重，水土保持困难，这些长期存在的问题，导致仅有的农业生产可能出现连年歉收甚至颗粒无收的情况。农产收入为农民唯一收入来源，且农民大多无资金储蓄，一旦出现上述情况，就会导致农民陷入贫困。

（二）农业基础设施落后

农业基础设施的建设直接影响到农民的生产和生活，基础设施建设投入有保障，涉及领域多，辐射范围广，就会直接给农民带来便利，间接提高农业产量，提升农民生活水平，反之亦然。在农村地区，生态保护意识差，生态环境建设投入严重不足，对自然资源保护不力，导致自然灾害频发，生态环境恶劣，影响农业生产。新中国成立以来尤其是改革开放以来，我国在贫困农村地区已修建了一些农田水利工程，但数量极为有限，且后期持续投入不足，导致已有工程年久失修，

其灌溉、防洪、调控、抗旱等能力薄弱，不能正常发挥其作用而使农业减产减收。很多农村地区交通通达度严重落后，导致生活必需品运输成本高昂，时令农产品不能及时运输到市场销售，患病农民不能及时送往城乡医院就医等问题频现。农村地区环境保护意识薄弱，环境工程建设少，且得不到有关环保方面的积极引导，致使农村环境进一步恶化，直接影响到农民的日常生活。这些农业基础设施建设方面的问题，直接或间接地导致了农民难以摆脱贫困。

（三）农村社会保障环节薄弱

目前，我国农村社会保障体系还不完善，农民保险意识淡薄，对国家相关社保制度和政策了解不够，参与社会保险的积极性不高，严重制约了农村社会保障水平的提高。《中国农村扶贫开发纲要 2011—2020 年》要求，截至 2015 年底，已实现新型农村社会养老保险制度全覆盖，但农民积极性和参保率与预期仍存在较大差距。农村老人绝大部分没有养老金，也未纳入到失业保障机制中，家庭负担沉重。近年来，国家财政不断加大对农村社会保障的投入力度，并多次调整对自然灾害救济、临时性贫困以及农村低保、农村五保等极弱势群体的补助标准，但补贴增加的速度远远赶不上物价的提升速度，虽然补贴数额有所增加，可实际保障能力却只有原来的一半甚至三分之一。且国家没有将扶贫标准进行动态调整，虽然有些农民不在贫困标准线下，可其生活仍徘徊于贫困边缘，稍有变故就会重返贫困。

（四）农村教育事业落后

2006 年，我国农村义务教育实现全免费，农村适龄儿童拥有了免费学习的宝贵机会。但教育经费不足，教育体制僵化，教学内容脱节，受教育观念落后、教学目标错位等原因使农村教育发展落后的状况还未得到根本扭转。到 2015 年底，国家财政性教育经费已连续三年占 GDP 比例超过 4%，达到了国际标准。但实际投入到农村学校的国家财政教育经费不足，农村教育经费缺口大，农村学校对县市一级

的财政依赖较大，严重阻碍了学校建设的发展。城乡学校间发展差距悬殊，城市学校开始花重金建设“标志性学校”、“示范性学校”，可有些农村学校连最基本的教学设施都无力建设修缮。城乡之间收入水平、福利待遇、生活工作条件差距悬殊，农村教师尤其是高级、特级教师大量流失，城乡学校间缺乏师资交流，农村学校教师进修培训机会少，自我教学能力提升缓慢，农村教育质量持续下滑。农村产业结构的不断优化和调整，面临着大量剩余劳动力需要转移的问题，这些都对农村教育提出了更高的要求。而农村教育水平低，且教学内容、教学标准处处向城市学校看齐，多以“高考”、“升学率”等为主旨的教育目标存在错位，轻视职业技能教育的重要性，脱离农村建设和农民生活实际。教育的重心在于鼓励农村学生离开农村、摆脱农村，而不是凭借新型农业技术和职业技能留在农村、改造农村，实现脱贫致富。

三、我国政府扶贫事业的开展与取得的成就

在我国，严格意义上的政府扶贫开始于 1986 年，当时，我国农村各类发展问题突出，农村发展严重受限，大量农民的收入不能维持其最基本的生存需要。为此政府成立了专门扶贫工作机构，安排专项资金，制定专门的优惠政策，并对传统的救济式扶贫进行彻底改革，确定了开发式扶贫方针。截至 1993 年，农村贫困人口已由 1.25 亿减少到 8000 万，扶贫工作取得较大进展。1994 年，针对农村地区新出现的贫困问题，国家实施了“八七扶

贫攻坚计划”，即力争用七年左右的时间，到 2000 年底基本解决农村 8000 万贫困人口的温饱问题。到 2000 年底目标基本实现。2001 年，我国决定实施《中国农村扶贫开发纲要 2001—2010》，以解决少数贫困人口温饱问题为首要目标，将老少边穷地区作为扶贫开发的重点，同时，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固扶贫成果，为达到小康水平创造条件。到 2010 年底，扶贫事业取得了显著成就，

农村社会各项事业取得较大发展。2011年我国开始实施《中国农村扶贫开发纲要2011—2020》，力争在基本农田和农田水利、特色优势产业、饮水安全、生产生活用电、交通、教育、医疗卫生等方面取得明显改善，并且从根本上改变连片特困地区、重点县和贫困村的面貌，以实现全面建成小康社会的伟大目标。

四、政府扶贫的局限性

贫困人口脱贫是实现全面建成小康社会目标亟需解决的课题，贫困地区能力提升是我国统筹发展的重点关注领域，扶贫工作任务充满了艰辛和挑战。从1986年以来，政府在扶贫工作中取得了巨大成就，使数以亿计的贫困人口摆脱了贫困，但政府主导的扶贫工作仍存在着诸多局限。

（一）政府扶贫资金投入与实际资金需求间存在着巨大差距

新时期，贫困人口存在人数众多、程度较深、脱返贫更迭等特点。据2014年国家统计局监测统计公报显示，我国有7017万现行标准下的贫困人口，2015年中央财政专项扶贫资金投入460.90亿元，人均仅656.83元，相距2300元/人的贫困标准较远，财政缺口巨大，可地方政府的资金来源有限，扶贫专项资金落实困难。此外，随着物价上涨、中间成本加大等原因，国家财政实际扶贫资金会被部分抵销，这样扶贫人口实际到手的扶贫资金将产生缩水，即使扶贫补贴达到标准，实际意义上仍未能实现脱贫。

（二）政府扶贫精准度不高，中间环节浪费严重

中央和地方财政专项扶贫资金从中央到农民个人，中间环节已经将一部分扶贫资金消耗掉，例如各行政级别扶贫工作人员的配备、扶贫机构的建设，无形中加大了落实成本，没能将资金全数用于扶贫。因为贫困的根源千差万别，贫困的程度各有不同，就必须要求扶贫的切入口和侧重点应因地制宜，而政府扶贫大多缺乏实地的调查研究，存在一刀切等问题，扶贫精准度不高，使很多地区扶贫投入付之东流。

由于中间环节（专门扶贫机构）的产生，很容易出现贪污腐败、资金挪用、落实不力等现象，各级扶贫机构是本级政府的下属机构，扶贫资金的动向、扶贫资金的安排需要由本级政府决定，常常因为本级政府在建设投资方面的资金缺口而出现扶贫资金挪用现象。随着中央财政专项扶贫资金的逐年增加，亦会出现地方官员对扶贫资金贪污腐败问题。此外，政府扶贫多为“输血式”扶贫，未能真正调动贫困人口积极参与脱贫、转“输血式”为“造血式”扶贫，未能从根本上解决贫困问题。

五、NGO 参与扶贫及其作用

NGO 自从加入我国扶贫工作以来，涉及生存扶贫、教育扶贫、文化扶贫、环保扶贫等多个领域，扮演着越来越重要的角色，发挥着越来越重要的作用。NGO 往往可以做到“政府做不到的事”，在政府扶贫的薄弱环节起到补充和推进作用，为我国扶贫工作做出了积极贡献。

（一）NGO 扶贫能部分缓解政府扶贫资金的缺口

改革开放以来，活跃在我国农村扶贫的 NGO 有国际的也有国内的，有全国性的也有地方性的，据统计，2010 年 NGO 总数已达 445631 个。这些 NGO 通过个人捐赠、社会募捐、服务收费、自我经营等渠道，广泛动员民间资本自愿投入扶贫，筹措到支持其扶贫工作开展的部分资金，帮助扶贫对象实现脱贫。

（二）NGO 扶贫针对性强、精准度高、运作廉洁高效

NGO 根据自己的扶贫重点和领域，可以准确甄别扶贫群体。其组织者和参与者多具有强烈的社会责任感和使命感，且社会工作经验丰富、专业技能突出，能精准把握扶贫群体的范围、扶贫项目的开展进度、扶贫项目资金的筹措和使用，项目开展过程中能得到有力监督，确保资金使用廉洁高效。此外，NGO 不必对全体社会成员负责，能将扶贫资源有效集中到真正需要帮助的人群上，NGO 随时和扶贫对

象保持紧密的联系，了解扶贫对象的诉求。NGO 在组织结构、活动方式上相比政府而言有更大的弹性，可以根据不同地区、不同领域的变化及时做出调整。NGO 扶贫能够使有限的资金发挥出更大的作用，在开展扶贫工作时比政府更具低成本、高效率的优势。

（三）NGO 扶贫使受益群体参与度高，权利意识普遍增强

政府的扶贫方式多为“输血式”，而 NGO 更注重扶贫对象自身能力的建设。在扶贫过程中，NGO 采取了一系列有效措施，促使扶贫对象在脱贫过程中积极参与需求评估、社区规划、自我管理过程，不断提高自我发展能力，逐步将“输血式”扶贫转变为“造血式”扶贫。事实证明，多年来 NGO 在小额贷款、就业培训、社区建设、医疗扶贫等受益群体参与度高的领域做出了显著成绩，同时也使受益群体的权利意识得到了普遍增强。

（四）NGO 扶贫推动多元合作扶贫格局的形成

各类 NGO 参与我国扶贫，有利于营造全民大爱和乐于奉献的社会氛围，使企业、公民等社会主体积极主动参与到扶贫事业中来，扩大了原有的参与主体的范围，且参与人数越来越多，密切了社会各界之间的联系，充分发挥社会各界资源的相对优势投入扶贫事业，开辟了对慈善组织进行了约束和规范。2012 年 5 月 1 日，《广州市募捐条例》正式实施，为规范广州市慈善组织的募捐行为提供了更加明细化的法律保障。这是全国首部关于慈善募捐的地方性法规，对保护捐赠人、受益人和慈善组织的合法权益，促进广州慈善事业的发展具有重要意义。

结语

结语

刚刚闭幕的中央农村工作会议传来佳音：全年 1000 万人的脱贫任务有望超额完成，脱贫攻坚实现良好开局。2016 年 10 月，中办、国办印发了《脱贫攻坚责任制实施办法》，将责任层层压实，形成了“五级书记抓扶贫”的局面，还明确贫困县党政正职不脱贫不调整、不摘帽不调离，扶贫成绩作为干部选拔使用的重要依据。“你致富，我进步”的严格考核导向，倒逼扶真贫、真扶贫、真脱贫。在各部门齐抓共管下，扶贫责任体系更加牢靠，扶贫政策体系更加完善。为保证扶贫成效，中央纪委查处了一大批典型案件，重拳遏制扶贫领域腐败，让扶贫政策“放水到田”。明年国家将通过强化扶贫供给侧结构性改革，扶贫工作将全力消除贫困死角——加大对特殊贫困地区的支持力度，加大对特殊贫困群体的帮扶力度，加快贫困户危房改造进度，着力解决贫困村基层组织弱化、集体经济薄弱、基础设施滞后等突出问题。精准扶贫再升级，今年，全国共向贫困村选派驻村工作队 12.8 万个，派出驻村干部 54 万多人。明年我国脱贫攻坚工作的主要目标任务已定，在产业扶贫、易地扶贫搬迁、劳务输出、教育卫生扶贫、贫困村集体经济和基础设施建设等方面取得新进展，确保减少农村贫困人口 1000 万人以上。中国扶贫事业，任重而道远。毫无疑问，政府仍是我国扶贫的中坚力量，N G O 作为扶贫的社会辅助力量也取得了一系列丰硕成果。