

# 乡村振兴战略下革命老区精准扶贫策略论析

——以山东沂蒙老区为例

■ 乔丽<sup>1</sup> 王家斌<sup>2</sup>

**摘要：**革命老区是精准扶贫和乡村振兴的重点区域和主战场。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，本文在乡村振兴的大背景下，重新梳理精准扶贫的新内涵，从乡村振兴的核心要求出发，着重分析乡村振兴战略对精准扶贫政策的促进作用，以山东沂蒙革命老区推进精准扶贫的实践为例，阐述精准扶贫政策在革命老区落实的难点，在总结不足并借鉴相关研究成果的同时，提出乡村振兴战略背景下精准扶贫的路径与对策。

**关键词：**精准扶贫 乡村振兴 革命老区 扶贫策略

精准扶贫和乡村振兴是中国共产党为解决“三农”问题提出的战略决策，也是推进“两个一百年”奋斗目标的有力举措。习近平同志强调：“扶贫攻坚，任重道远；造福老区，时不我待。”革命老区往往是老少边远贫困地区，曾为中国革命和新中国成立作出重大贡献、付出巨大牺牲。2020年前后处于脱贫攻坚与乡村振兴战略机遇交汇期，在此背景下，深入研究革命老区的乡村振兴对于精准扶贫的促进作用，同时分析推进精准扶贫实践中遇到的问题，并提出相应的切实可行的对策，对推动革命老区打赢打好脱贫攻坚战，顺利推进乡村振兴，与全国一道迈入小康极为重要。

## 一、乡村振兴战略下精准扶贫的新内涵

乡村振兴战略背景下要科学把握精准扶贫新内涵，切实推进脱贫攻坚和乡村振兴精准实施、精细管理、有机衔接，确保革命老区打赢脱贫攻坚战，推动乡村振兴战略向纵深发展。

（一）乡村振兴战略下精准扶贫科学内涵的三个维度

**精准施策维度。**精准施策要深入基层，贴近群众，贴近现实，倾听群众声音，了解群众需求，把乡村振兴和脱贫攻坚的难点、痛点和堵点弄清楚，精准把握贫困人口、贫困程度、致贫原因，做到因户施策、因人施策，解决好“扶持谁”、“如何扶”等问题。乡村振兴战略背景下要坚持分类施策，全面精密部署，在政策层面和制度层面打出一套脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的组合拳，抓住脱贫攻坚关键点，谋划好具体的时间表、路线图，做到精准施策，实现精准脱贫和持续振兴。

**精准推进维度。**打赢脱贫攻坚战，推进乡村振兴是缓解贫困、共同富裕的内在要求，也是实现“两个一百年”奋斗目标的应有之义。我们要通过建档立卡，全面掌握扶贫对象的基本情况，确保脱贫不脱政策，持续巩固提升脱贫质量，结合群众的意愿做到制定合理的减贫、防贫计划，培育和壮大特色产业，推进基础设施向革命老区贫困村倾斜，不断增强精准扶贫和乡村振兴的针对性和实效性，为农业农村现代化事业打好基础。

**精准落地维度。**革命老区劳动力的综合素质

**基金项目：**本文系中共青海省委党校2019年度重点智库青年创新课题“青海省脱贫攻坚与乡村振兴统筹协调问题研究”阶段性成果之一。

不能适应农业现代化的发展是制约其脱贫致富的最大瓶颈。“教育扶贫”能让贫困地区的孩子掌握知识、改变命运、造福家庭，是最有效、最直接的精准扶贫。习近平同志多次强调，不能让贫困地区的孩子输在起跑线上。必须高度重视教育扶贫，阻断贫困代际传递，提高教育培训质量，让老区人民掌握脱贫致富的门路和技术，实现从“输血”到“造血”的有机转变，真正“拔掉穷根”，推动脱贫攻坚与乡村振兴更加有效、可持续。

## （二）精准扶贫战略的新内涵

第一，精准扶贫是实现全面小康的“助推器”。小康不小康，关键看老乡。根据国家统计局公布的最新数据，按现行国家农村贫困标准测算，2018年末全国农村贫困人口1660万人。但这1660万贫困人口，大多集中分布在老少边远贫困地区，是贫中之贫，困中之困。精准把握这些贫困人口生存发展的痛点在哪？谁来扶？怎么扶？才能真正攻克贫困壁垒，确保革命老区每一个困难群众在全面小康路上不掉队。

第二，精准扶贫是民生工程的“重头戏”。精准扶贫重在扶真贫、真扶贫、真脱贫，彰显社会主义制度优越性，实现人的全面发展。革命老区仍然存在农民人均纯收入增速超过城镇居民，但是收入差距却越来越大，基本医疗、养老、教

育资源、教育质量与城镇差距明显等深层次民生问题。加快推进精准扶贫，协同推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，有助于增强老区的包容性发展，让低收入群众共享经济社会发展成果，持续改善民生。

第三，精准扶贫是改革发展的“理论武器”。近年来，精准扶贫在理论和实践层面良性互动，日益完善，形成了系统的思想。深刻总结精准扶贫的理论成果，必将为我们探究2020年后的反贫减贫战略，加快推进乡村振兴战略，实现“两个一百年”奋斗目标提供理论参考和行动指南。

## 二、山东沂蒙老区实施精准扶贫战略的实践与评价

自精准扶贫工作开展以来，沂蒙老区贫困群众的生产生活条件明显改善，扶贫成效较为显著。乡村振兴战略背景下回顾和考察精准扶贫战略在沂蒙老区的实践探索，总结存在的问题，为进一步打赢打好脱贫攻坚战，顺利推进乡村振兴提供宝贵启示。

### （一）沂蒙革命老区实施精准扶贫的做法

围绕2018年实现农村贫困人口不留一人的全部脱贫“这一目标”，以“百千万”沂蒙老区脱贫攻坚行动和“双16”推进计划为“两个抓手”，把握



示范带动、整镇推进和连片开发“三项原则”，采取“六步工作法”，严格按照2015年度人均纯收入低于3372元的山东省定扶贫标准，整户识别，符合贫困标准条件的纳入建档立卡贫困户。临沂抽调县级领导、县直相关部门负责人带头走村入户调研，专职扶贫工作人员和第一书记等干部参与脱贫攻坚，逐步形成县镇村户四级联动的责任体系。加大涉农资金整合力度，推动形成财政优先保障、金融和社会资金积极参与的多元投入格局。紧紧围绕“一村多业、一户多策、一人多岗”，推动形成了到村到户的帮扶体系。

临沂多措并举，推进精准扶贫见实效。产业扶贫方面，发展特色农业，农业产业化经营，发展乡村旅游业，发展农村电商等。就业扶贫方面，各县区至少有1处“零工市场”，“一对一”帮扶贫困毕业生。教育扶贫方面，1663所农村学校“全面改薄”，调剂农村中小学教师结构。金融扶贫方面，拿出1亿元扶贫专项资金。社保扶贫方面，新建一批农村养老院、儿童福利院，帮助贫困户危房改造。健康扶贫方面，大病保险支付限额最高到每年5万元。搬迁扶贫方面，3县将异地扶贫搬迁4300多人。社会扶贫方面，集合社会各界力量扶贫。

## （二）沂蒙革命老区实施精准扶贫的问题

一是产业小、散、弱现象严重，农业社会化服务体系不完善。调研发现沂蒙革命老区多个县域实现小农户和现代农业发展的有机融合等方面做的不到位，农民产业小、散、弱现象突出，基本上都是单打独斗，规模效应差。村集体经济薄弱，空壳集体经济现象突出，在土地托管、牲畜托管和农民土地经营权入股等方式带动贫困农户增收方面极为欠缺。

二是贫困成因复杂。沂蒙革命老区自然条件恶劣，地形复杂交通不便，生存条件差。贫困人口综合文化素质低下，脱贫攻坚缺乏致富技能，产业开发能力差，农民收入水平低，教育负担重，使贫困加剧，长期患病、残疾或突患大病导致因

病致贫、返贫现象严重。

三是扶贫仍存诸多缺陷，很难做到“真扶贫”。我们正处于全面深化改革的攻坚期，扶贫开发体制机制本身需要改革，但是，扶贫思想观念跟不上，注重“短平快”，或者按部就班，疏于监管，缺乏打基础、立长远的项目。政府扶贫工作人员的工作作风和服务质量怎么样？扶贫资金有没有发挥最大效益？扶贫项目能否形成持续发展的源动力？是否是民心所向的利民、惠民工程？这一系列问题都在拷问着政府是否能够确保老区可持续脱贫振兴。

## 三、乡村振兴战略背景下革命老区精准扶贫的对策思考

习近平指出：“我们实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会，没有老区的全面小康，特别是没有老区贫困人口脱贫致富，那是不完整的。”精准扶贫是我国新时代扶贫开发的战略导向，对扶贫资源的优化配置提出更高的要求，同时也推进脱贫攻坚成果质量的巩固与提升，它服务于“共同富裕”全面小康社会建设目标。精准扶贫旨在用高效合理的手段，对贫困户进行有针对性的帮助，从而达到农民脱贫的目标，这与乡村振兴的核心思想一致，是推动乡村振兴的重要动力。因此，在乡村振兴战略背景下思考精准扶贫的对策极为重要。

### （一）脱贫攻坚项目选择要由人情化向制度化、程序化转变

规范脱贫攻坚项目选择流程，既确保全程公开、结果公正。协同推进沂蒙革命老区脱贫攻坚和乡村振兴，必须要增强责任感紧迫感，通过入村入户调查、分析，找准脱贫攻坚的症结，有针对性的科学施策，不断提高脱贫攻坚与乡村振兴的成效。

乡村振兴战略要借鉴精准扶贫的做法。精准扶贫形成了一系列有效经验，其中包括精准识别、

精准帮扶、精准管理和精准考核等精准扶贫工作机制。乡村振兴要借鉴相关经验，做到分类精准、思路精准、方式精准、因地制宜、因村施策等。

(二) 实施多元投入战略，加大精准扶贫的资金扶持力度

做大财政“蛋糕”，加大财政投入力度。随着刚性支出逐步增加，财政收入中低速增长已无法满足经济社会发展的需要。要以新思路新举措，积极应对，主动作为，精准发力，加快财税体制改革步伐，积极调整和优化财政支出结构，做大做强财政“蛋糕”。要充分发挥财政资金“四两拨千斤”作用，积极引导社会资金注入扶贫开发和乡村振兴的领域，推动老区脱贫振兴。

强化扶贫资金管理，建立整合涉农资金投入机制。要深化部门预算改革，从预算环节入手，推进精准化的脱贫振兴预算，带动脱贫振兴工作的精准化。要将扶贫和乡村振兴项目细化具体到县域、乡镇、村、户，强化民生改善、项目建设、社会保障等领域用于扶贫振兴的专项资金管理。涉农资金整合投入扶贫开发，要按照“统筹安排、集中投入、各负其责、各记其功”和“渠道不乱、用途不变”的资金整合原则，将用途相近、范围相似的资金纳入脱贫攻坚与乡村振兴统筹整合范围。

(三) 培育脱贫内生动力，发挥自身造血功能

重视“输血式扶贫”和“造血式扶贫”相结合。单纯的“输血式扶贫”短时间能改善贫困地区贫困人口的生产生活基础条件，但容易忽略群众更需要的东西，比如人才的培养、机制的建设、观念的转变等等。农村脱贫振兴，终极目标是增强“造血”功能，增强贫困人口自我发展和可持续增加经济收入的能力。要立足老区实际，围绕培育和壮大特色优势产业，因地制宜适当发展种养业、旅游业、林果业、畜牧业等等，加强政策引导，积极培育农民脱贫致富的主导产业。加快培育乡村振兴和脱贫攻坚的主体自觉，让农户入心入脑，着力促进政府、市场、社会的扶贫形成合力，

不断增强老区内生动力和发展活力，加快老区脱贫攻坚的步伐。

重视用教育阻断贫困代际传递，增强内生动力。教育强民、技能富民、就业安民是改善民生、消除贫困的重要法宝。习近平同志强调，发展乡村教育，让每个乡村孩子都能接受公平、有质量的教育，阻止贫困现象代际传递，是功在当代、利在千秋的大事。要推进教育扶贫，针对革命老区教育最薄弱领域和最贫困的群体，在学前教育、义务教育、职业教育等方面下功夫，加大教育投入，筑牢教育基础，持续改善办学条件，确保每名孩子“有学上”、“上好学”。要进一步建立健全从学前教育到高等教育等各学段的资助体系，确保每个贫困户孩子“不掉队”、不因贫失学。充分发挥教育扶贫的人才、智力、科技、信息优势，提高贫困人口脱贫致富的发展能力，让每一名孩子“有本领”，实现“阳光、高薪、体面”就业。■

#### 参考文献：

[1] 鹿心社. 打赢扶贫开发攻坚战 [N]. 人民日报, 2015-08-17(7).

[2] 刘传铁. 教育是最根本的精准扶贫 [N]. 人民日报, 2016-01-27(5).

[3] 国家统计局. 2018年全国农村贫困人口减少1386万人 [EB/OL]. 新华网, [http://www.xinhuanet.com/2019-02/15/c\\_1124120302.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-02/15/c_1124120302.htm), 2019-02-15.

[4] 临沂“十三五”开局精准扶贫 [EB/OL]. 人民网, <http://bbs1.people.com.cn/post/1/1/2/154795170.html>, 2016-03-09.

[5] 十三五规划：向着第一个百年目标迈进 [EB/OL]. 中青在线, [http://news.cyol.com/content/2015-10/29/content\\_11760981.htm](http://news.cyol.com/content/2015-10/29/content_11760981.htm), 2015-10-29.

[6] 习近平. 阻止贫困现象代际传递 [EB/OL]. 人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0401/c1024-26785656.html>, 2015-04-01.

(作者单位：1. 广西师范大学经济管理学院；2. 中共青海省委党校政治学教研部)

责任编辑：张捷