

创新完善激励机制 充分调动减贫能动性

中国经验表明,创新完善激励机制,充分调动政府、市场、群众等多主体能动性,是成功减贫的一个关键因素

□ 潘玛莉 徐豪熠 蒋凌飞

纵观人类社会发展历程,消除贫困始终是世界各国的重要奋斗目标和共同历史使命,中国是世界减贫事业的积极倡导者和有力推动者。梳理全球反贫困理论和实践,特别是中国的经验表明,创新完善激励机制,充分调动政府、市场、群众等多主体能动性,是成功减贫的一个关键因素,对于巩固脱贫成效、提升脱贫质量具有重要意义。

调动多主体能动性是关键

联合国千年发展目标2015年报告显示,全球极端贫困人口从1990年的19亿下降到2015年的8.36亿,联合国千年峰会确定的目标基本实现。但也要看到,经过数十年的发展,绝对贫困问题尚未在全球范围内得到根本解决,一些减贫政策措施没有充分发挥预期效果,需要引起高度重视。

消除贫困必须坚持政府干预。不少国家的实践表明,技术不会在所有

时间、地点充分渗透从而带来经济增长,增长成果也不会自动在所有群体间均等共享,如果不能找到合适的发展路径、不能保证经济增长成果惠及所有群体,不仅不能消除贫困,反而加剧贫富分化。因此,必须通过政策调节和制度安排,推动“有利于穷人的增长”,从而实现减贫目标。

消除贫困必须提升政府治理能力。不少国家的实践表明,受国内发展条件特别是政策环境、劳动者素质、财政收支状况、通货膨胀水平等

影响,投资回报率难以达到预期水平。因此,仅靠对发展中国家和贫困群体开展投资援助难以实现减贫,还必须充分考虑政府、个人等行为,在确保经济政策制定和执行能力的基础上开展帮扶。

消除贫困必须调动群众积极性。不少国家的实践表明,收入分配的公平并不等同于收入水平的普遍提高,过于强调公平可能会影响效率,而且难以从根本上解决贫困特别是代际传递等问题,必须充分考虑人的全面发展、激发人的主观能动性。

消除贫困必须提振发展预期。实证研究情况看,对扶贫主体和脱贫主体的激励不到位,是影响脱贫政策发挥成效的重要原因。比如,对贫困人口和低收入群体不能形成鼓励劳动致富的激励措施,就可能产生“靠要等”思想。

确保各项政策措施付诸实践

改革开放以来,中国有7亿多农村人口摆脱贫困,贫困发生率由1978年的97.5%下降到2018年的1.7%,走在全球减贫事业前列。中国减贫成功的一个关键就是通过加强党对脱贫攻坚的集中统一领导,构建政府、社会、群众共同推进减贫的组织力量,确保各项政策措施高质量、高水平付诸实践。

坚持党的领导,强化了基层特别是干部队伍建设。坚持从巩固党执政基础的高度出发,全力以赴消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕。发挥好集中力量办大事的优势。强化党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制,落实好中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制,脱贫任务重的地区党委政府以脱贫攻坚统揽发展全局,贯彻好精准脱贫等工作理念,积极推进脱贫工作机制、政策措施、发展模式等创新,为打赢脱贫攻坚战提供了坚强政治保障。

坚持社会动员,凝聚了共同帮扶的合力。充分发挥政府和社会两方面作用,通过政府扶持、产业引导、金融支持、社会参与等方式加强帮扶,强化了东西部扶贫协作和定点帮扶。调研发现,参与扶贫协作与对口支援的东部省份,参与定点帮扶的中央和国家机关各部门、中央企业等,把脱贫攻坚作为重要政治责任,探索出规划编制、资金帮扶、消费扶贫、劳务输出、技能培训等有效措施,实现了“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变,从根本上解决贫困地区发展能力不强等问题。强化了宣传动员工作。树立脱贫攻坚先进典型并进行广泛宣传,组织向贫困地区、困难群众献爱心等活动,为社会力量参与脱贫攻坚营造了浓厚氛围。

坚持群众主体,激发了群众自力更生的内生动力。外因最终要通过内因起作用,精准脱贫不能依赖外部资源,关键要靠内生动力。不少地方采取以奖代补、劳务补助、以工代赈、促进一二三产业融合发展、创新农业生产经营模式等多种方式,引导群众依靠发展特色种养、外出务工脱贫致富,在参与、实施、管理项目过程中接受市场理念、转变发展观念,形成依靠并且只能靠自己辛勤劳动改变命运的观念。比如,广西田东将贫困户精准识别为ABC三类,对没有劳动能力的,通过低保进行兜底;对有劳动能力、意愿的,运用奖补政策鼓励开展特色种养和转移就业;对有劳动能力但没有劳动意愿的,严格控制享受优惠政策。经过精准扶贫精准脱贫逐步富裕起来的群众,发展的内生动力已经得到充分激发,自身“造血”功能逐步增强,精神面貌焕然一新。

持续完善激励机制

习近平总书记多次强调,如何巩固脱贫成效,实现脱贫效果的可持续

性,是打好脱贫攻坚战必须正视和解决好的重要问题。

从工作目标上看,巩固脱贫成效重点是围绕提升脱贫质量办好三件事。一是系统总结前一阶段脱贫攻坚典型经验和先进做法,着力创新工作方式方法,把专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多种资源和力量结合起来,集中优势力量打攻坚战,在完善基础和强化动力上下功夫,重点解决产业发展、公共服务、基础设施等问题,推动深度贫困地区抓紧脱贫摘帽。二是切实巩固成效防止返贫,建立防止返贫的动态管理、定期回访、跟踪帮扶、倒查问责等机制,对新产生的贫困人口和返贫人口及时纳入帮扶范围并分类精准施策。三是坚持做优做强传统产业与培育发展新产业相结合,推动规模化、规范化、标准化经营。多渠道发展壮大村集体经济,为发展农村公益事业、减轻农民负担、促进农民增收提供支持。

从工作方式方法上看,必须持续加强组织力量、优化组织领导、强化组织保证,充分发挥社会主义制度优越性,统筹协调各方面资源和力量,激发调动各方面的积极性主动性,共同推进脱贫攻坚。一是建立结果导向的考核机制,重点选择反映群众生产生活条件和精神面貌改善、贫困地区产业结构优化和基础设施建设水平提升等指标,降低各种形式的台账所占的权重,用好考核评价结果。二是畅通贫困地区信息流通渠道,及时掌握地方反映突出的问题和亟待解决的问题,建立连接各扶贫单位的数据共享与信息管理系统,推进标准化工作,打破数据烟囱和部门壁垒,确保各地区各部门能够按要求录入、共享、调取、管理扶贫大数据,避免低效率重复工作。三是创新社会主体与群众的利益联结机制,积极探索社会力量参与扶贫的渠道,丰富社会力量参与扶贫的方式。四是增强群众特别是贫困群体的自我组织,通过开展村民自治等自我管理方式提升对公共事务的参与程度;强化社会监督,保证公共政策能够落到实处,公共资金得以发挥效益,公共权力得到有效监督。

(作者系国家发改委地区司、政研室、人事司挂职干部)



红色旅游助推大凉山脱贫

四川省凉山州冕宁县彝海镇彝海村坐落在红军长征途中“彝海结盟”地的彝海之滨,曾经受各种条件制约,生活并不富裕。近年来,当地以增加村民就业、提高村民收入为目标,借助红色旅游资源,推动旅游产业扶贫,引入合作企业建设“彝海结盟”红色文化景区,并吸纳村民进入景区工作,目前全村110多户贫困户已经全部脱贫。图为彝海村村民阿说尔迫(左二)抱着孩子,与父亲阿说瓦格在自家院外留影。

新华社记者 孙瑞博 摄

制约瓶颈凸显 体育产业支持政策亟待完善

——部分省(区、市)体育产业发展调研报告

□ 鲍文涵

为做好体育领域“十四五”重大问题前期研究,国家发展改革委驻河北省灵寿县挂职干部通过实地调研和书面调研相结合的方式,听取了有关专家和企业负责人的意见和建议,对体育产业发展中遇到的瓶颈问题进行了深入研究,并对下一步推进体育产业高质量发展提出了政策建议。

正逐步成为“新风口”

体育产业规模高速增长。2014年~2017年,我国体育产业总规模从1.35万亿元增长至2.2万亿元,年均增长速度为18%,不仅远高于经济增速,更领跑其他幸福产业。体育产业增加值占GDP的比重也从2014年的0.64%增长到2017年的0.94%,与发达国家2%~3%的平均水平差距逐步缩小。

体育产业结构日趋优化。近年来,体育用品制造业“一家独大”的局面有所改观,体育服务业增加值快速增长,占体育产业增加值比重超过50%,健身休闲业和竞赛表演业年均增速超过30%。体育产业已形成以竞赛表演和健身休闲为驱动,体育用品业为保障,场馆运营、体育培训、体育中介、体育传媒等业态快速发展的良好格局。

体育消费蓬勃发展。体育消费方式逐步从实物型消费向参与型和体验型消费转变。大型群众性体育赛事出现井喷,2018年马拉松赛事超过1600

场,参赛人数600多万人次,覆盖了250多个城市,带动消费288亿元。冰雪、水上、航空、山地户外等运动逐步进入寻常百姓家。体育机构数量年增长20%左右,体育消费总规模超过1万亿元,吸纳就业超过500万人。

“体育+”业态方兴未艾。体育产业与旅游、文化、医疗、金融、传媒、互联网、人工智能等领域相互交叉、相互渗透、相互重组,催生了体育旅游、体育康养、体育文创、智能体育等一系列新兴业态,丰富了体育产品和服务供给,形成了体育消费新热点,对推动经济新旧动能转换起到了积极作用。

将进入“黄金五年”

目前,我国推动体育产业高质量发展政策体系初步形成。《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(国发〔2014〕46号)实施以来,陆续印发了加快发展健身休闲产业、竞赛表演业、支持社会力量举办体育赛事等25个配套文件和19个专项运动规划,为社会力量积极参与释放了积极的信号。

相关统计显示,我国中等收入群体已超过4亿人,体育消费正在逐步成为对美好生活需要的一部分,预计“十四五”时期将出现井喷式发展,体育产业将逐步成为经济发展新旧动能转换,形成强大国内市场的重要动能。

随着健康中国建设持续推进,健康生活理念和生活方式加快形成,约34%的人口经常性地参与体育锻炼,

潜在消费群体越来越大。社会力量投资体育产业热情持续高涨,10个省市成立了省级体育产业集团,阿里、安踏、泰山、英派斯等民营体育企业迅速崛起,keep、悦跑圈等创业企业纷纷获得资本市场青睐。此外,全国体育场地面积不断增长,体育领域18项国家标准陆续发布,体育产业统计体系日趋完善,投融资渠道逐步拓宽,为体育产业持续发展提供了有力支撑。

仍然面临问题和挑战

政策执行不实。大型群众性体育赛事多部门联合“一站式”服务机制运行不畅,公安、消防、交通、卫生等部门相互推诿的情况较为普遍。各地利用废旧厂房、郊野公园、城市公园、公共绿地及城市空置场所等建设体育设施仍然困难重重。体育企业普遍没有享受到不高于一般工业标准的水、电、气、热价格优惠。

供给体系不优。体育用品生产鞋服等用品较多,体育服务业占比偏低,知名马拉松、自行车赛事报名紧张的情况较为普遍。体育中介、体育传媒的增加值占比不到1%,还处于起步阶段。

消费后劲不足。我国经常参加体育锻炼的人数比例约为35%左右,且主要集中于健步走、爬山等对运动技能、设施设备要求较低的项目。很多大型场馆远离市中心和社区,闲置较多。

龙头企业不多。体育企业数量快速增长,但多集中于体育产品制造

业,而体育服务业多以中小微企业为主,经营管理水平、自主创新能力、服务质量等均不能满足需求,缺乏品牌影响力和国际竞争力,尤其是职业体育俱乐部,盈利能力较弱,很多处于亏损状态。

发展支撑不够。专业人才缺口约400多万人,裁判、运动员和教练员等要素资源尚未市场化,远不能满足市场需求。体育企业融资难的问题仍然突出,体育保险产品尚处于空白。赛事安保服务垄断程度高,服务标准缺失,全面放开单项运动协会主办的赛事、培训、展示等活动资源,通过公开招投标确定承办单位;放开国家队商业开发权,加快高水平运动项目职业化水平,引导职业体育俱乐部建立现代企业法人治理体系。降低社会力量参与成本,研究制定《体育产业促进条例》和体育赛事活动转播节目著作权相关法律保护措施;建立体育医疗康复行业标准、机构设立标准和审批流程,制定大型体育赛事办赛指南或规范,明确各部门的职责。激发体育消费,支持各地通过体育消费券、“运动银行”等多种方式促进体育消费。推进全国性单项运动协会“管办分离、

激发市场活力扩大供给

激发市场活力,优化发展环境。取消运动项目管理中心和协会对非体育系统、民营经济投入项目产业的限制,全面放开单项运动协会主办的赛事、培训、展示等活动资源,通过公开招投标确定承办单位;放开国家队商业开发权,加快高水平运动项目职业化水平,引导职业体育俱乐部建立现代企业法人治理体系。降低社会力量参与成本,研究制定《体育产业促进条例》和体育赛事活动转播节目著作权相关法律保护措施;建立体育医疗康复行业标准、机构设立标准和审批流程,制定大型体育赛事办赛指南或规范,明确各部门的职责。激发体育消费,支持各地通过体育消费券、“运动银行”等多种方式促进体育消费。推进全国性单项运动协会“管办分离、

政社分开、社企分开”改革,开展以公建民营、转企、混合所有制改革为重点的公办体育场馆管理体制改革的,政府投资新建体育场馆不再单独设立事业单位运营管理等。

改善产业结构,扩大有效供给。

支持社会力量举办大型群众性体育赛事,培育场馆服务、体育经纪、体育中介、体育培训等市场主体,大力发展各类体育职业赛事,合理构建职业联赛分级制度;建立全国统一的青少年体育竞赛体系,推动建立按照市场原则确立的体育赛事转播收益分配机制,加强对职业联赛版权的开发与保护。推动体育用品制造创新发展,将符合条件的体育制造企业纳入科技部科技产业目录,鼓励高校、政府和企业联合建立体育用品研发制造中心;支持和鼓励国内体育用品企业做大做强,提高中国制造品牌美誉度和影响力。

加强体育场地设施建设,引导新兴业态融合发展。支持社会力量扩大足球场场地供给,支持建设全民健身中心、城市健身步道、社区健身等设施。实施体育旅游精品示范工程,将体育相关内容纳入旅游景区质量等级评定标准;推进体医结合,建立运动处方实验室,完善运动处方库;研究推动智能体

育、电子竞技等业态发展的政策措施。

壮大市场主体,提高服务质量。推动成立中国体育产业协会,鼓励各地建设体育服务综合体,推进运动休闲特色小镇建设,支持建立中小体育企业服务平台;优化产业布局,编制京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区等重点区域体育产业发展规划,推动相关产业发展;推动产业合作,引导各级各类体育组织与体育企业加强需求对接,在京津冀、长三角、粤港澳大湾区、海南自由贸易试验区等地区打造区域性体育产业增长极。

优化要素保障,强化发展支撑。鼓励高校开设MBA和EMBA体育产业专业学位点,培养职业经理人队伍,支持各类运动项目裁判员在不同组织间通过市场化方式自由流动,支持教练员在参与与各类运动项目培训,实施运动技能等级评定制度。制定完善各项体育运动业余运动技能和学校体育运动技能等级评价指标体系和体育中介、体育培训、体育旅游等新兴业态行业标准及规范;设立中国体育产业投资引导基金,落实好提高体育企业研究开发费用税前加计扣除比例有关政策,支持保险公司开发体育专利许可信用保险、体育专利质押融资保证保险等体育专利保险产品。加强土地供给,鼓励利用“批而未用”“四荒”(荒山、荒坡、荒沟、荒滩)土地发展体育产业。

(作者系国家发改委社会司挂职干部)

