

脱贫攻坚现行实践模式的创新

——以安徽石台县丁香镇为例^{*1}

冯光云

（铜陵学院，安徽 铜陵 244000）

【摘要】：精准扶贫是对以往大水漫灌式扶贫工作的反思，以安徽省石台县丁香镇为例，对脱贫攻坚创新模式进行了探析。精准识别、因地制宜产业扶持、加强基础设施建设改善脱贫环境、加大教育扶贫力度逐步开展金融扶贫、强调社会扶贫落实结对帮扶，是新时期下丁香镇扶贫工作的重要机制，但是从该机制的地方实践来看，其面临多方面的困境：金融扶贫机制不灵活，财政扶持压力大，产业帮扶实际效果有限，自身弱势制约脱贫。基于此，通过对以往实践模式进行创新性的探析，将互联网+ 集体经济+ 企业+ 贫困户、智力团队、家庭医生签约+ 医疗联合体、金融创新+ 农业保险同时推动才能真正打好脱贫攻坚战。

【关键词】：脱贫攻坚；互联网+；智力团队；家庭医生签约服务；农业保险

【中图分类号】：F323.8

【文献标识码】：A

习近平总书记于 2013 年在湖南考察扶贫工作时，明确提出扶贫工作要科学规划、因地制宜、抓住重点、不断提高精准性、有效性和持续性，要实事求是，切忌喊大口号。

1 丁香镇脱贫攻坚现行措施

丁香镇属皖南丘陵地区，距安徽省池州市石台县城西 20km 处， 全镇总面积 112.8km²，下辖 9 个行政村，总人口 10334 人。农业以水稻为主，兼小麦、油料、蚕桑、茶叶、中药材，林业竹木等资源，境内主要矿产有铜、磁铁、石灰石、花岗岩，交通便利、环境优越，发展前景好，开发潜力大。在中央战略部署目标下，全镇到 2020 年底，预计完成 4 个贫困村建档立卡工作，实现村有优势产业，户有增收项目，累计 761 户 2426 人摘掉贫困帽，贫困村居民人均可支配收入达到全镇平均水平 70% 以上，贫困村集体经济收入达到 5 万元以上，要确保所有贫困村出列、所有贫困户脱贫、所有贫困人口同步进入小康。截止到目前，全镇减贫规模由 2015 年的 34 户 122 人到 2016 年的 160 户 512 人。脱贫工作中这一骄人的成绩是在丁香镇党委、政府高度重视下取得的，他们始终将脱贫攻坚作为“一号民生工程来抓”，在脱贫攻坚道路上主要是采取以下做法。

1.1 因地制宜，产业扶持

丁香镇组织基层领导、干部及扶贫小组展开贫困调查，对贫困户进行精准识别，因地制宜扶持产业发展；开发新动能，稳步实施光伏发电工作；依托自然环境，打造农耕文化摄影，发展乡村旅游。

¹ 收稿日期:2017-05-11

作者简介：冯光云（1994—），女，安徽霍邱人，在读本科生。

2016 年共安排产业扶贫资金 97.7 万，通过贫困家庭申请，对家庭收入中可量化和不可量化的财产进行系统的统计，经过各村民代表会议投票选出贫困家庭共 735 户 2367 人对其进行产业扶持。丁香镇位于安徽省南部丘陵地带，自然条件利于茶叶的生长，当地许多农户种植茶作物，依据当地得天独厚的优势资源发展新型茶园和改造茶园 108.17hm²，涉及贫困户 394 户 1206 人。此外，对于养殖业的发展，帮扶贫困户增养猪、牛等 295 头，鸡 7000 只，扩大水产养殖面积 0.05hm² 共涉及 126 户贫困户 397 人。丁香镇杉木林、毛竹、油茶等均为当地特色资源，其中发展林果产业共计 97.03hm²，帮扶了贫困户 215 户 773 人。第一批到户项目涉及 413 户 1497 人，补助资金 54.8 万元已于 8 月份验收发放到户，第二批资金涉及 284 户 824 人，补助资金 37.8 万元于 11 月 19 日发放到户。第三批补助资金 5.1 万元涉及 38 户 46 人已于 12 月 19 日发放到户，通过产业到户项目的实施，贫困户每年户均将增收 2500 元。

1.2 加强基础设施建设，改善脱贫环境

帮助完善贫困村公共服务和基础设施建设，提高贫困村生活水平，通过危房改造和扶贫搬迁改善居住条件。

截止目前共投入项目资金 2000 余万元用于交通、水利等基础设施项目的建设，实施道路硬化 12.5km，解决饮水困难群众 1000 余人，修复加固堰塘 5 座，山塘清淤整治 6 口，沟渠硬化 2 万 m 等。通过基础设施建设，一方面提升了产业发展能力，增加了增收渠道，实现部分贫困户通过无性系茶叶、食用菌、大棚蔬菜种植等方面脱贫增收计划；另一方面，通过农田整治水利兴修，为机械化生产提供了便利的条件，极大的解放了劳动力，开拓了村民通过务工和养殖等增收致富的渠道。通过集中安置与分散安置相结合的方式，实施下山扶贫措施，提高农户居住条件，改善脱贫环境。在镇区实施集中或分散安置，积极动员和引导高山边远的农户搬迁下来，规划 2016 至 2018 年丁香镇共搬迁 52 户 173 人，截止到 2016 年度 16 户 65 人已全部完成分散安置。

1.3 加大教育扶贫力度，金融扶贫逐步开展

开展“雨露计划”对因学致贫的家庭给予教育资助、发放助学补贴、办理助学贷款等方式使其脱贫，逐步开展金融扶贫，争取资金支持。

一些家庭由于家里子女上学，每年学费和生活费将近两万元的支出，加大了家庭的经济负担，出现了短暂性的支出贫困，该地方也采取了相应的措施来解决这些农户的压力。经过户申请、村上报，县镇扶贫办审核，层层筛选出 27 名高校学历学生、25 名职业高等学历学生和 14 名职业中等学历学生进行 2016 年“雨露计划”补助，补助资金已于 12 月 9 日发放完毕，累计发放补助资金 19.8 万元。通过“雨露计划”的实施，有效减轻了丁香镇 65 户（其中有一户贫困户有两名在校本科生）因学致贫贫困户的经济压力，推进技能脱贫培训。为争取资金支持，以镇政府为主导，向全镇贫困户进行小额贷款政策的宣传、摸底，依据贫困户的贷款偿还能力，给予相应的贷款金额，目前已经实现全镇 739 户贫困户的授信评级，最终授信 176 户贫困户小额贷款。

1.4 开展社会扶贫，落实结对帮扶

积极推进“千企帮千村”工程。加强与合肥石台商会、福建池州商会、日新茶叶、牯牛降竹炭公司对接力度，与丁香 4 个贫困村签订帮扶协议，内容包括给贫困户介绍务工渠道、对贫困户进行慰问、因地制宜发展特色产业等帮扶项目。将 10 月 17 日定为扶贫日，积极开展扶贫日宣传活动，镇村所有帮扶责任人，在扶贫日当天，全部到联系户家中，深入开展扶贫帮困活动，增强扶贫脱贫意识，激发脱贫动力。

2 脱贫攻坚实践中存在的问题

虽然脱贫取得了成绩，但是由于扶贫工作启动时间较短，在扶贫过程中仍然存在新的问题。

2.1 金融扶贫机制不灵活，财政资金压力大

金融贷款是弥补财政扶贫资金缺口的重要方式和保障扶贫体制有效运行的重要工具，目前金融扶贫力度小、机制不灵活、扶贫方式单一以及农户对贷款传统认识没有打破等问题是金融扶贫实践过程中的瓶颈。

财政扶贫投入压力过大，主要体现在以下两个方面：一是资金投入中用于发展产业项目的比重过大。2016 年丁香镇共安排扶贫资金 131.6 万元，其中用于发展产业的资金高达 97.7 万元，占总投入的 74%，使得基础设施建设项目和异地搬迁规划资金紧张。二是产业到户资金扶持力度小。丁香镇经过评议程序公示的贫困家庭共有 735 户，涉及贫困人口 2367 人，分三批对每户进行补助，资金具体安排如表 1 所示。

表 1 丁香镇 2016 年补助资金安排

	补助金额 (万元)	补助户数 (户)	户均金额 (万元)
第一批资金	54.8	413	0.132
第二批资金	37.8	284	0.133
第三批资金	5.1	38	0.134

根据表 1，以发展养殖业为例进行计算，该镇在 2016 年度共养猪 1455.5 头，涉及贫困户 215 户 773 人。一户按照发展 50 头猪来算，农户需要一次性投入五千多元（不包含人工费和一些原材料），对于贫困户来说一次性投入资本太高而补助资金过少，使得产业发展到户实施困难，抑制了贫困户的积极性。

2.2 产业扶持实际效果有限

产业扶持过程中对于具备劳动能力的贫困户，根据自身情况承接项目，政府进行相应的补贴。项目落实到户后，由于贫困户缺乏科学管理水平，秉着产量靠天收的传统小农观念，产业扶持效果不大。其次，发展项目是有风险的，贫困户抗风险能力弱，如若没有企业和大户牵头试点，产业扶持效益低下短期内见不到实际成效，最终导致精准扶贫产业开发的实际效果有限。

2.3 自身弱势制约脱贫

整体与部分是辩证统一的，整体离不开个体，但也不是个体的简单叠加，二者相互联系贯通。在调研中发现，扶贫过程中大部分是由于贫困人口自身弱势阻碍了脱贫进度，贫困村的人口受教育程度低、信息能力接受弱、存在严重的健康隐患，疾病往往能够摧毁一个家庭，因病致贫成为了贫困人口脱贫工作中的主要矛盾。

3 创新脱贫攻坚模式

通过产业扶贫、教育扶贫、政府社会结对帮扶等展开一系列的扶贫措施，取得了一定的成效。但是随着脱贫工作的开展，脱贫攻坚任务也越来越艰巨，要带动贫困人口有效持久脱贫，必须创新扶贫模式，走出一条“新路”。

3.1 互联网+ 集体经济+ 企业+ 贫困户模式

创新产业扶贫，提升效能，利用互联网技术开设网上帮扶课堂，联合村集体经济+ 企业+ 贫困户模式，针对有能力承接产业项目的贫困户进行网上指导，专家针对农业生产过程中面临的产量低、质量差、销售不具竞争力、获利小等问题提出科学先进的解决措施，让农户在科学的指导下进行农业生产。同时，组织好帮扶对接工作，将产业发展活跃地区的生产经验录制成视频，发送到村民手机上，以供他们学习经验，调动生产积极性。再者，注重开发闲置的劳动力，对于部分弱势群体，如：看管孩子的农村妇女，可以通过手工业视频教会她们学会刺绣等一些简单具有地方特色的作业操作，将他们的产品通过网络平台出售，增加收入，减轻了家庭的负担。

加强农户科学管理生产知识培训，提高农户的农业生产率，将生产出来的产品由公司进行运作，提高市场竞争力。针对产业发展过程中由于自然风险而导致的损失，由集体经济承担，真正打好脱贫攻坚战。

3.2 智力团队模式

为克服贫困人口自身弱势，真正打赢脱贫攻坚战，政府通过组建智力扶贫团队，建立起一套从生产、技术、管理到营销的完整机制。整个团队进行科学规划，利用专业技术知识打造脱贫路径。一方面，当地政府为了吸引高文化素质的人才到贫困地区工作，必须要根据基层实际需求转变政府职能、购买服务、创新公共产品供给模式，提高公共服务的水平；另一方面，当地农户可以在智力扶贫团队的带领下实现更好更快发展，亦或是将土地租赁出去，并从中获得相应的租金（见图1）。

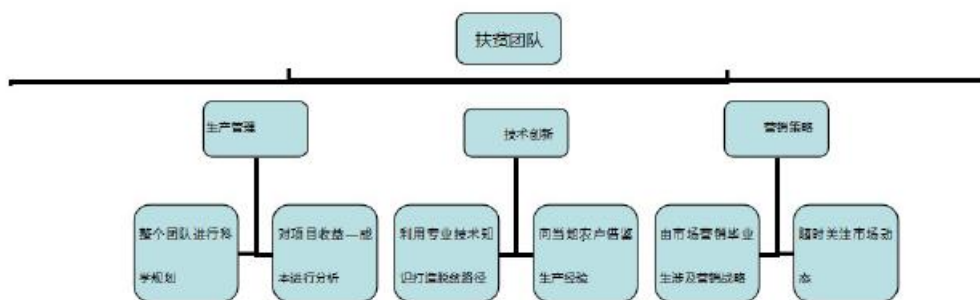


图1 扶贫团队

3.3 家庭医生签约+ 医疗联合体模式

要让因病致贫、因病返贫的贫困户尽快脱贫，必须创新机制，为贫困农户织出一张健康保护网，通过新农合（有条件的地区已经实现城乡居民医疗保险）、民政救助、政府兜底等构建多种制度相互衔接的医疗保险体系，降低贫困人口就医负担，实现健康扶贫。建立家庭医生签约服务保障贫困人口不生病，少生病，为当地所有贫困人口，为每个村配备医疗直通车，为当地贫困人口做健康检查和随访。依托“医联体”推行“基层首诊、双向会诊、分级诊疗”，更加有效地实施医疗精准扶贫。

采用家庭医生签约+ 医疗联合体模式，对于因病致贫的人口，签约家庭医生服务可以及时发现病情并治疗，加强预防效果，减轻病人住院治疗的概率。将贫困人口全部纳入精准医疗救助对象，享受医疗联动结合体的服务，由市三级医院联动县、乡镇医疗机构和服务中心，组织医生对当地贫困人口进行诊断，高效率的解决看病问题。从而有效减少因病致贫、因病返贫现象，加大对贫困农户的帮扶力度，缓解困难家庭的就医负担。

3.4 金融创新+ 农业保险模式

传统的金融贷款理念是借和贷都由自己承担，通过创新金融手段，与企业合作生产，由政府进行担保，扶贫资金偿还精准

扶贫贷款利息，公司偿还本金。

金融机构借款解决了农户在生产资金上的困难，但是却忽视了农业生产保障问题，农业保险作为对农业生产的保障，应该与金融借款机制相配套实施。农业保险是专门为农业生产服务，针对在农业生产过程中因自然灾害、意外事故、疫病或者疾病等事故所造成的财产损失承担赔偿责任，农业包括种植业、林业、畜牧业和渔业等产业。农业保险用来防范风险，补偿农业损失，灾后快速恢复生产力，保障农民收入，降低因灾致贫，因灾返贫的风险。

农业保险最低买三年，借贷发展产业的贫困户可以享受一年的免费参保，剩下的参保费用由个人和财政补助按比例来支付。对于三年内没有因发生以上灾害而获得保险赔偿的贫困户，金融机构将个人缴纳的保险金额按照相应的计发办法返还到个人账户，或是折成投保金额，进行下一轮农业保险的购买。

参考文献：

[1] 任超，袁明宝. 分类治理：精准扶贫政策的实践困境与重点方向——以湖北秭归县为例[J]. 北京社会科学, 2017 (01): 100-108.

[2] 李广志. 农村空心化背景下精准扶贫的实施困境及对策研究[J]. 成都行政学院学报, 2016 (04) : 57-61.

[3] 顾东辉. 社会工作概论[M]. 上海：复旦大学出版社，2005.

[4] 李鸿敏，杨雪美，冯文丽，等. 农业保险精准扶贫路径探索——基于河北省的“阜平模式”[J]. 时代金融, 2016 (30): 63-64.