



邳州：着力构建扶贫政策落实长效机制

周晓燕/江苏省邳州市八义集农村经济管理服务中心

近年来，邳州市紧紧围绕“富民增收”这个核心，深入实施脱贫致富奔小康工程，全市扶贫开发各项工作全力推进。去年初邳州市认定建档立卡低收入人口 41857 户、107907 人，经济薄弱村 50 个。经过努力，当年完成 3.2 万人口脱贫，19 个经济薄弱村综合服务中心达到“七室两超市一广场”的标准，13 个经济薄弱村年集体收入超过 18 万元，实现脱贫目标。今年，邳州市 20 个经济薄弱村综合服务中心全部建成，9 个扶贫产业项目及 13 个集体增收项目有序推进，计划年底完成 3.5 万人口、13 个经济薄弱村脱贫目标。

一、扶贫政策落实的现状与成效

全面落实《江苏省农村扶贫开发条例》，严格执行精准扶贫、精准脱贫的政策要求。一是市委市政府把农村扶贫开发纳入国民经济和社会发展规划，并制定农村扶贫开发规划，出台了《邳州市十三五扶贫开发工作实施意见》，成立了市扶贫工作领导小组和“阳光扶贫办公室”，组织协调、监督推进全市农村扶贫开发工作。二是统筹推进精准扶贫、行业扶贫和社会扶贫，综合提高农村低收入人口脱贫能力。三是切实加强扶贫资金与项目建设管理。省、市、县安排的各类扶贫资金实行统一管理、专款专用，用于项目建设的资金，统一规定按项目建设进度进行序时拨付。扶贫开发项目因地制宜，实行项目责任制及合同管理制度，同时加强对项目资产管护。

精准识别，严格落实建档立卡政策。把握“两个依据”，严格按照“两公告四公示”要求，逐户核对信息，全面完成建档立卡动态管理系统。明确了“扶持谁”的问题，奠定了“扶真贫”的基础。成立“阳光扶贫办公室”，建设并运行阳光扶贫监管系统，精准识别、精准扶贫留痕上传，实时接受监管，确保精准扶贫健康规范，低收入人口精准识别准确率达到 100%。

精准施策，全面落实产业扶贫政策。一是实施扶贫项目促增收。2017 年省财政精准扶贫资金 3236 万元及邳州市配套 648 万元，用于实施 9 个产业项目，精准到建档立卡低收入农户，年终项目收益全部用于建档立卡低收入户分红。二是推动行业帮扶增收。对 2800 多户建档立卡低收入农户实施金融扶贫，发放扶贫小额贷款 6300 万元，扶持发展生产经营项目 2000 多个。对 6631 名建档立卡低收入农户在校生落实补助资金 418.197 万元。对 1061 名低收入人口开展创业就业培训，实现就地、就近创业就业。对 73365 个低收入人口代缴新农合资金 1101.475 万元。全面落实建档立卡低收入农户医疗费用补助政策，今年以来，邳州市对建档立卡低收入农户实施重特大疾病救助 22514 人，救助金额 2087.71 万元。所有措施填入帮扶联系卡，让低收入农户住院享受扶贫补助。三是筑牢保障底线保增收。将符合五保、低保的低收入农户全部纳入政府保障范围，逐步提高补助标准。

四是因地制宜发展特色产业项目，促进经济薄弱村集体经济增收。今年省、市、县财政扶持资金及挂钩帮扶资金累计 1950 万元（其中省级 600 万元，市级 610 万元，郑州市 610 万元，挂钩帮扶资金 130 万元）用于村集体增收项目，实施 13 个村级增收项目，项目类型分别为门面房建设、设施大棚、标准化厂房、屋顶分布式光伏发电等，拓宽了村集体增收路径。2017 年投入 1680 万元用于村级综合服务中心建设（其中徐州补助 560 万元，邳州市配套 660 万元，镇级配套 460 万元），目前 20 个村级综合服务中心全部建成并投入使用。

实施低收入农户结对帮扶全覆盖，认真落实挂钩帮扶政策。邳州市扶贫开发领导小组建立健全镇级党委政府、后方帮扶单位、帮扶工作队员三个考核评价体系，全面落实低收入农户结对帮扶。邳州市党委、政府主要负责同志分别包挂两个最薄弱村，派驻 50 名机关干部担任经济薄弱村第一书记，选择 50 家机关事业单位和 46 家优势企业挂钩帮扶 50 个经济薄弱村，23799 户一般贫困户实现了党员干部结对帮扶全覆盖。

二、扶贫政策落实存在的主要问题

扶贫工作队相对薄弱。十八大以来，特别是刚刚结束的党的十九大，把扶贫工作提到了历史的新高度，各级部门也都把扶贫工作作为政治任务落实，但是基层工作任务艰巨、人手短缺、压力大，部分地区扶贫队伍没有正规建制、专业工作人员缺乏，影响了扶贫政策的落实和扶贫工作的开展。

扶贫对象精准识别难。贫困户的贫困程度难以鉴定。依据农户家庭人均可支配收入的多少确定贫困程度，由于缺乏刚性标准，农民收入渠道多杂小且难以核算，要把贫困家庭的贫困程度进行排列、比较确定精准贫困户是一件困难的事情。

扶贫项目建设手续复杂，收益难保障。特别是村级综合服务中心建设用地等手续需要报批调整，为不影响项目建设进度，出现边推进项目建设边办理各类手续的情况。部分项目建成后，由于产品市场行情波动大，项目收益时间长；部分门面房项目完成后没有及时运营，给收益带来影响。

三、进一步推进扶贫工作的建议

强化领导责任，切实推动政府主导作用。精准扶贫工作能否向着预定的目标前行，关键还是看领导干部责任心和担当意识，能不能当好“领头雁”，做好“指南针”。必须高度重视扶贫开发工作，始终坚持把扶贫开发作为全面建成小康社会的重大政治任务和重大民生工程来抓，全面落实主体责任，坚持市、镇、村三级党政“一把手”亲自抓脱贫攻坚，推动资源向贫困村、贫困户倾斜，有效强化扶贫开发工作的组织领导；完善县、镇、村三级扶贫队伍建设，设置专职扶贫编制，强化政治业务素质，扎根一线，吃苦耐劳，配备专业扶贫人员，强化扶贫队伍力量。选调充实人员，杜绝有名无实、蜻蜓点水式扶贫现象，确保正确引导贫困户发展产业、开发贫困户自我发展能力。

大力培育产业，实现精准扶贫精准脱贫目标。发展一个产业、带动一方经济、富裕一方百姓。产业是发展的根基，也是脱贫的主要依托。扶贫要从输血走向造血，产业扶贫是必由之路。从邳州市扶贫开发工作的实践来看，坚持点线结合，统筹各级各部门扶贫专项资金，集中打造“三线扶贫产业项目群”，充分发挥项目集群的规模效应和辐射带动作用，取得了明显成效。今后仍需因地制宜，以特色产业为依托，倾力推进产业扶贫，不断提升产业规模效益，助推富民增收步伐。

多方凝聚合力，为精准扶贫提供强力保障。脱贫攻坚是一个庞大的系统工程，仅靠政府部门“单兵作战”显然不够，必须广泛动员各方面力量参与扶贫，才能聚集各方力量。24 家徐州市后方帮扶单位、50 家郑州市后方帮扶单位要以精准扶贫为导向，以项目扶贫为抓手，为加快经济薄弱村发展和低收入农户脱贫增收，积极出实招、办实事，有力加快增收富民的步伐，全面形成“专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”扶贫开发格局。进一步落实帮扶措施，让贫困村多增加集体经济收入，让贫困户尽早脱贫。

积极创新机制，不断增加精准脱贫动力。坚持以问题为导向、以改革为手段，坚持点面结合，强力推进 50 个经济薄弱村公共空间治理，把乡村公共空间治理与精准扶贫相结合，与集体增收相结合，与村庄环境治理相结合，通过农村产权交易平台公开招标，规范公共资产运营，实现公共资源利用最大化、群体收益最大化，有效增加了经济薄弱村集体经济收入；深入推进建档立卡低收入农户土地集中轮耕、规模使用，对无劳动能力的建档立卡低收入农户土地进行流转，集中经营，有效拉伸邳州市扶贫开发的“经纬度”；积极探索建档低收入农户直接使用财政专项扶贫资金机制，确保财政专项扶贫资金精准到户及使用精准。