

精准防贫“12345”

探索建立解决相对贫困长效机制

王洪波

江苏省连云港市农业农村局

近年来，连云港市认真贯彻落实中央和省委省政府关于扶贫开发的决策部署，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，始终将脱贫攻坚作为重大政治任务、重要民生工程来抓，强化政治担当，加大财政投入，创新工作机制，脱贫攻坚工作取得决定性成效。防止返贫和继续攻坚同样重要，该市率先探路，于 2019 年 5 月启动精准防贫工作，探索“12345”精准防贫工作机制，初步建立了解决相对贫困的长效机制。

“十三五”以来脱贫攻坚主要成效

截至 2019 年底，该市累计脱贫 34.35 万人、149 个省定经济薄弱村，灌云和灌南两个省级帮扶重点县整体脱贫“摘帽”，石梁河库区省级重点片区和沂河淌市级重点片区的交通、水利等基础设施和教育、卫生等公共服务条件显著改善。提前一年基本完成“十三五”扶贫开发目标任务。

贫困群众收入水平大幅提高。该市加大产业扶贫、就业扶贫、金融扶贫等增收帮扶力度，累计组织乡村专场招聘会 400 余场次，帮助有劳动能力建档立卡人口就业 20 余万人次，发放扶贫小额贷款 15.93 亿元。建档立卡农户家庭年人均收入由 2015 年的 4878 元增加到 2019 年的 10156 元，年均增长 27.05%，大幅高于同期该市农民人均可支配收入增速和 GDP 增速，农村低收入人口的收入水平显著提高。

“三保障”质量水平不断提升。坚持把稳定实现义务教育、基本医疗、住房安全“三保障”作为基本要求，认真做好义务教育控辍保学工作，发放各类助学金 1.9 亿元，惠及学生 19.4 万人次，确保没有因贫失学、辍学现象；全面落实建档立卡人口在县域内公立医疗机构“一站式”结算、“先诊疗后付费”等健康扶贫政策，创新实施“大病特惠保”项目，切实减轻患者医疗负担；统筹农民住房改善工作，全面完成农村四类人的危房改造任务。

经济薄弱地区内生活力显著增强。该市切实加大帮扶力度，累计投入产业扶贫资金 10.87 亿元，建成东海县双店鲜切花、灌云县侍庄豆丹养殖、灌南县北陈集五金加工、赣榆区城头服装加工等布局规划合理、主导产业鲜明、带贫机制完善的乡镇扶贫产业园 23 个，创建扶贫企业、车间 270 个，并通过入股量化等新型利益联结机制，帮助 149 个省定经济薄弱村、51 个市定经济薄弱村增收达标，带动 20 余万建档立卡人口增收脱贫，经济薄弱村和低收入农户内生动力显著增强，推动经济薄弱地区产业发展，助力打赢脱贫攻坚战。

重点片区基础条件整体改善。聚焦灌云、灌南两个省级重点帮扶县、石梁河库区省级重点片区和沂河淌市级重点片区，累计投入近 10 亿元，推动片区关键性工程项目落地见效。石梁河库区羽陈公路、268 省道改造、赣榆丘陵山区高效节水灌溉等重点项目相继建成并投入使用，沂河淌片区改造危桥 10 余座，重点片区的交通、水利等基础设施和教育、卫生等公共服务条件得到显著改善，乡村旅游、林果种植等产业迅速发展。

建立“12345”精准防贫工作机制

该市坚持先行先试，早谋划、早行动，在借鉴外地精准防贫实践的基础上，结合当地实际，于2019年8月正式印发《连云港市精准防贫工作实施意见》（连扶组[2019]14号），在江苏地区率先整市域开展精准防贫工作，建立了“12345”精准防贫工作机制。

增设一项保障：与金融保险机构合作，开发“精准防贫保险”，由市县财政统筹为主，以政府公开招标方式购买“第三方”服务，借助保险公司专业化手段，负责防贫对象的识别，入户勘察核算，救助金发放等相关工作，确保精准防贫公开、公平、公正。2020年该市共筹集精准防贫保费2379.1万元。

框定两类人群：以省定现行脱贫标准和农村常住户籍人口为基础，结合国扶系统数据，将脱贫不稳固户和边缘户框定为精准防贫重点监测对象，该市共框定防贫人口34.1万人。

救助三类家庭：国扶系统数据显示，建档立卡农户中，因病、因学、因灾等因素致贫返贫占比达80%。该市的精准防贫救助对象主要包括因病、因学、因灾家庭，根据不同类型、不同负担水平按比例给予救助。

实行四级联动：该市于2020年初建立了市、县、乡、村精准防贫工作队伍，市、县（区）防贫办分别设立在合作的金融保险机构，乡、村防贫办分别设立在乡、村扶贫工作站（室），实行四级联动，建立信息收集、调查核实、评议公示、审批备案、资金发放运转流程。

强化五项保障：一是强化就业帮扶。该市积极引导企业复工复产，根据企业用工需求和低收入劳动力就业创业意愿，组织开展线上线下“订单式”、“点单式”培训，解决用人单位与劳动技能供需矛盾，截至目前，累计帮助6.21万低收入人口就业，安排扶贫公益性岗位3703个。二是强化产业园带动。该市总结乡镇扶贫产业园建设运营实践经验，印发了《关于进一步加快乡镇扶贫产业园建设的实施意见》，指导基层按照“一园一档”、“三标一规”等要求，规范乡镇扶贫产业园建设，加大财政投入力度，引导社会资本参与产业园建设，推动经济薄弱地区产业提档升级，持续巩固脱贫成果。三是强化扶贫资产监管。该市开展扶贫资产“123”专项行动，即“一次拉网”“两证确权”“底数三清”，实现扶贫资金投入清、形成资产清、村户收益清。截至目前，全市累计投入各类扶贫资金13亿元，建成扶贫资产1319个，办理不动产权证296个，发放扶贫资产产权登记证1023个。扶贫资产累计收益1.06亿元，其中到村0.48亿元，到户0.58亿元。四是强化消费扶贫。2019年创建连云港市消费扶贫创新创业中心，积极组织县区扶贫产业园（基地）、扶贫企业、专业合作社与城区超市、批发市场、电商平台、机关食堂等对接，多措并举打通农产品销售最后一公里，2020年累计帮助相关县区销售滞销农产品2000余万元。五是强化兜底保障。该市建立低保标准动态增长机制，城乡低保标准统一提高至630元/人·月。疫情期间对低保、特困供养、重度残疾家庭等增发救助金1064万元，增发价格补贴2800万元，为低保等困难群众提供基本生活保障。扶贫和民政部门扎实开展社会救助兜底脱贫行动，全面排查“易返贫户”“易致贫户”“两骤户”“潜在救助对象”等四类人群，对符合低保条件农户及时纳入救助，2020年新纳入农村低保1735人。

该市精准防贫工作开展以来，摸底排查出存在返贫致贫风险农户共3445户、10587人，其中脱贫不稳固户2588户、7956人，边缘户857户、2631人。截至2020年8月底，通过“12345”精准防贫工作机制消除返贫致贫风险农户3445户、10587人，风险消除率达100%，其中就业帮扶1078人、产业帮扶2483人、资产收益1751人、消费扶贫597人、低保及临时救助等方式帮扶4678人。

解决相对贫困长效机制工作建议

连云港市“12345”精准防贫工作模式，在解决相对贫困长效机制方面作了有益探索，取得了显著成效，低收入群众的获得

感明显增强。但是在防贫对象识别、稳定增收、过程监管等方面还存在一些薄弱环节，结合工作实践，在健全解决相对贫困长效机制方面提出如下建议：

健全防贫对象动态识别机制。贫有百种、困有千样，加上农村的熟人社会，给防贫对象的精准识别增加了难度。建议由民政部门牵头加快建设农村人口大数据信息库，对接公安、教育、住房、社保、卫健、医保等部门信息系统，建立主动发现机制，统筹考虑家庭人口结构、健康状况、劳动能力和劳动条件、刚性支出等因素，综合评估确定防贫对象，设立退出过渡期，实行动态监测管理。

增强防贫对象资产增收后劲。引导防贫对象利用土地承包经营权等权属资产参与扶贫产业项目或乡村振兴产业项目建设，推动土地资源规模化、标准化、集约化经营，让防贫对象参与分享改革和现代科技进步带来的红利，确保其通过土地等资源获得稳定收益。

提高防贫对象基层服务能力。加快推进医疗、教育等公共资源向农村地区下沉，推进城乡公共服务一体化。鼓励村集体经济收益分配向防贫对象适度倾斜，村集体经济组织、村庄环境整治等公益性岗位中安排一定比例的有劳动能力防贫对象，确保其家庭收入相对稳定。

加强防贫对象救助过程监管。加强资金监管，强化审计监督，对挤占、挪用、截留和滞留资金等问题，及时纠正并依法依规追究相关责任人的责任。建立容错纠错机制，落实“三个区分开来”要求，对秉持公心、履职尽责但因客观原因出现失误偏差且能够及时纠正的经办人员依法依规免于问责。