

巩固拓展脱贫攻坚成果需构建长效机制

——蕲春县脱贫攻坚调查报告

余茂辉 朱桂芬¹

(武汉轻工大学 湖北县域经济发展研究中心, 湖北 武汉 430023)

【摘要】:作为国家级重点贫困县的蕲春县,虽然在脱贫攻坚中取得了决定性的成果,整体上实现了脱贫目标,但是也存在一些问题:疫情使复工复产出现困难、因病致贫风险大、产业扶贫存短板、政策支撑有弱项。因此,巩固拓展脱贫攻坚成果要构建应对疫情与贫困监测、动态帮扶的长效机制,构建健康扶贫的长效机制,构建产业发展的长效机制,构建与乡村振兴有机衔接的长效机制。

【关键词】:脱贫攻坚 乡村振兴 长效机制

【中图分类号】F32 **【文献标识码】**A

2020年是决战决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会的收官之年,根据中共湖北省委统战部部署,5月6日至8日,省委统战部、民盟湖北省委联合调研组一行13人赴蕲春县开展脱贫攻坚民主监督调研。本次调研以未脱贫户、监测户、边缘户、受疫情影响户等四类人群为重点,主要围绕“两不愁三保障”目标任务是否落实、新冠肺炎疫情对贫困户有何影响、是否采取有力有效防范化解措施、是否建立动态监测和长效机制等四个问题,实地察看了3个乡镇4个村、3个易地扶贫搬迁安置点、1个扶贫车间、2个村卫生室、4家蕲艾开发龙头企业、1个蕲艾种植基地,访谈了监测户或边缘户12户、乡(镇)、村干部和驻村第一书记20多人。通过调研,总结精准扶贫典型经验,发现脱贫攻坚遇到的困难和问题,发挥民盟作为参政党所具有“渠道畅通”的优势,用好“直通车”建言献策,确保高质量打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会。

1 蕲春县脱贫攻坚进展情况调查

蕲春县位于湖北省东部、大别山南麓,版图面积2398km²,辖15个乡镇(办)、2个省级开发区和1个国家级湿地公园,564个行政村(社区),总人口103万人,是国家级重点贫困县、大别山集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚重点县。2013年以来,县委、县政府深入学习贯彻习近平总书记关于脱贫攻坚系列重要讲话精神,深入研究和落实党中央脱贫攻坚的重大决议决策部署,聚焦“六个精准”,紧扣“两不愁三保障”目标,始终将脱贫攻坚作为第一民生工程来抓,举全县之力打好打赢脱贫攻坚战,取得了决定性的成果。主要做法和经验是:

1.1 担当主体责任聚力攻坚

县委县政府站在践行党的宗旨、为民办事的政治高度,深入学习和贯彻习近平总书记关于脱贫攻坚的重要讲话精神,切实贯彻落实中央、省、市关于脱贫攻坚的重大决策部署和有关要求,将脱贫攻坚任务摆在全县政治任务和民生工程的第一位,把此次

¹**作者简介:**余茂辉(1964-),湖北麻城人,武汉轻工大学湖北县域经济发展研究中心教授;朱桂芬(1997-),湖南慈利人,武汉轻工大学马克思主义学院硕士研究生。

任务作为一次最难得的发展机遇，用心用力推进脱贫攻坚，实行“县委牵头抓总、战区协调推进、工作专班专司其职、相关单位通力配合、上下一心抓落实”的作战体系，按照“全面落实党委政府脱贫攻坚主体责任、党政主要领导扛起脱贫攻坚第一责任”要求，实行“县领导包镇、单位包村、乡镇包片、干部包户”“四包”联动帮扶机制，明确从县委书记到村支部书记、工作队员等六个方面的工作责任；集中人力、精力、物力和财力，各负其责，通力协作，合力推进。

1.2 产业扶贫特色突出

总体看，本次所调研的四个乡村“两不愁、三保障”目标已基本达成。吃穿及用水实现了全覆盖，住房安全有保障，特别是易地扶贫安置点的建设情况良好，产业落实到户，配套设施齐备，管理规范，村民基本实现了安居乐业。义务教育有保障，教育政策得到了很好的落实，未出现适龄学生的辍学情况。基本医疗有保障，各村实现了签约医生的全覆盖，分级诊疗政策得到了落实，特别是产业扶贫特色显著。全县围绕“一颗草”做文章，每个乡镇有艾业，村村种艾草，户户有艾收。例如狮子镇吴檀榜村主导产业为莲子、艾草及养殖。其中莲子产业种植面积 66.67hm² 以上，并建立有加工车间。产业带动贫困户 93 户，其中易地扶贫搬迁户 56 户，实现村集体收入 8 万元；青石镇大屋村主导产业为蕲艾和银杏。蕲艾产品年产值达 10 万元，带动贫困户 96 户；漕河镇泉水沟村主导产业为 40.67hm² 花卉苗木和 33.33hm² 蕲艾，共成立三个企业，吸纳本地贫困户 40 余户。漕河镇刘榜村 2018 年引进湖北艾师傅科技有限公司，在该村建设了 65.73hm² 蕲艾产业扶贫基地，采用“公司+基地+农户”种植模式，带动贫困户 25 户，每年为本村带来近 50 万元经济收入等等。这些市场主体开发的主导产品适合当地自然条件和资源禀赋，企业的带动能力强，稳定性好。相当一部分贫困户已在企业务工多年，务工收入的来源稳定且占据年收入的主导地位。

1.3 基层组织及帮扶工作队作用明显

新冠肺炎疫情期间，漕河镇的党员干部身先士卒，迎难而上，赢得民心。他们从大年初一开始连续奋战在第一线，组织 10 台大巴车，1 万余台次自驾车运送疫情有关人员。青石镇在新冠肺炎疫情中的感染者和密切接触者较多，有 165 户 606 人被认定为受疫情影响较明显，有转变成边缘户甚至是贫困户的风险。该镇整合了各村第一书记、村委及扶贫工作队力量，实施了“配备一名强有力的帮扶干部、落实一项家庭主导产业、优先安排一个公益岗位、建立一个动态监控台账”的“四个一”举措，将不稳定户纳入监控体系中，为实现脱贫不返贫奠定了基础。在脱贫攻坚中，泉水沟村第一书记和村委密切配合，帮助贫困户做好一户一规划，细算经济账，说服贫困户转变观念，发展产业，不仅有效组织起产业发展，也改善了本村民风，营造出和谐团结的氛围。基层组织及帮扶工作队不仅在这次抗击新冠肺炎疫情中提供了有力支撑，在脱贫攻坚后的乡村振兴战略中也将发挥统领作用。

1.4 脱贫攻坚成效显著

由于注重“造血式”扶贫，跳出了传统的扶贫思维模式，不单单是将扶贫基金建立光伏发电通过分红救济贫困户，并且借助于当地逐渐兴起的艾草产业，如引导村民种植艾草、保护价收购，每年为种植户增加和保证了生活收入，艾草企业提供岗位给贫困人口，将扶贫救济“输血”模式改变为“造血”模式，为贫困户经济持续好转探出新思路。通过扶贫第一书记的驻村，改变村民陈旧陋习，传播新知识、新观念，让农民切实感觉到新观念带来的好处和利益，在取得他们信任的基础上，大力推行基础设施建设和维护，逐渐使村民养成良好的习惯，让发展进入良性循环，打破了扶贫资金投入进去只是发放维持吃喝、然后再投入再发放的死循环怪圈，实现效益最大化，脱贫攻坚成效十分显著，全县共有 49971 户 164294 人已实现脱贫目标，136 个贫困村出列，存量贫困人口 357 户 941 人，贫困发生率已由 2014 年的 18.8% 降至 0.11%，贫困县实现“摘帽”。此外，全县基础设施、基本生产生活条件得到了极大地改善，贫困群众的经济收入水平有了较大提高，经济社会发展明显加快，特色产业实力、贫困户内生动力明显增强，群众获得感、幸福感明显提升。2016-2018 年，在省、市年度精准扶贫实绩考核中均取得了好成绩，其中易地扶贫搬迁在 2016 年度省级考核中荣获第一名。

2 蕲春县脱贫攻坚完成后存在的主要问题

蕲春县虽然在脱贫攻坚战中成效明显，现存贫困人口总量不大，但依然存在一些问题和短板，特别是疫情陡然增加了返贫、致贫风险。

2.1 疫情带来一些新问题

一是贫困户增收途径减少。农业生产季节性延迟，农产品滞销，家庭经营收入减少；一场疫情的席卷致使一些企业用人需求发生了变化、交通受到了限制，贫困地区的劳动力无法外出务工，从而产生了因收入减少而致贫的风险。调研中了解到，吴檀榜村 2019 年外出务工人员为 135 人，2020 年为 120 人。与上年度相比，有 15 人因务工所在的福建省企业对湖北籍劳务的限制而滞留在村；大屋村 2019 年外出务工 469 人，2020 年为 300 人，未能外出务工 169 人；二是产业发展困难，如龙头企业李时珍医药集团受疫情影响，前几个月原材料进不来，产品销不出去，技术人员招不来，工人复工困难，资金出现断链，举步维艰，面临停产风险；三是疫情对全球产业链、供应链形成冲击，外出务工人员可能面临返岗复工后“再失业”，扶贫企业、扶贫车间可能面临复工复产后“再停工”，存在返贫风险；四是财政投入压力大。一方面，地方财税收入大幅下降，另一方面，落实支持经济恢复的刚性支出增加，扶贫与乡村振兴投入捉襟见肘。

2.2 因病致贫风险大

调研发现，蕲春县建档立卡贫困户 50328 户 165235 人中因病致贫占 44.64%，存量贫困人口 357 户 941 人中大部分属因病致贫，调研组走访了 7 家四类人群，卒中 1 例、癌症 4 例、智障 1 例、遗传性疾病 1 例，都是因病致贫。目前的新农合（农民医疗保险）缴费较低，支付也有限，加上农民一般都不参加商业医疗保险，当发生较大疾病时候，就家庭收入之力很难承受这种疾病的负担，尽管有大病救助政策，但也无疑会对其家庭造成大的经济打击。同时，很多群众缺少一般科学常识和保健知识，这就带来了平时生活、社会活动处于疾病和高伤害的高风险状况下，比常人更宜患病和受到伤害，当无健康的身体和心理时，无疑会中断收入，因病致贫、因病返贫。

2.3 产业扶贫存短板

调查中发现，虽然 4 个村都有 2 个扶贫产业、1 个易地扶贫安置点有扶贫车间，但都存在规模不大、产业层次低、产业链条短的突出问题。只是重视和依赖农产品的简单生产环节，对农产品的加工、运输、销售等后续环节缺乏开发和拓展，以致乡村各产业链之间的相互衔接还不够紧密，没有赋予农产品更高的附加值，从而阻碍贫困群众更快更好脱贫增收。有的市场主体与贫困户利益联接机制不紧密，贫困户收入风险大。在调查的 4 个特色扶贫企业中，除李时珍医药集团外，大多数企业品种不多、科技含量和质量不高，产品市场竞争率和占有率不高，还有同质化、无序竞争、市场管理混乱现象，缺乏品牌建设，都打着“李时珍”牌子、“本草纲目”的幌子，表面上“轰轰烈烈”，遇到市场整顿，有“一哄而下”的风险；有的企业产品没有市场准入，生产不规范，难以做大做强和可持续发展。

2.4 政策支撑有弱项

调查中发现，有些监测户或边缘户需要扶贫政策兜底，但现行政策不适用。如部分具有长期慢性病的贫困户用药开支较大，有的门诊用药不在报销目录内，报销少，自费多，贫困户开支压力大，需要提升用药补贴标准。有的边缘户原为非贫困户，现因病致贫、子女上学需政策支持，但不属于教育扶贫支持的范围。对部分贫困户而言，现行的低保标准偏低，难以抵抗突发风险。目前，精神类疾病的贫困人员数量较多，现有的政策对这类群体的监测诊疗及关注度不够。此外，在扶贫政策的提标方面也出现了新的需求，如部分道路等基础设施的建设标准较低，已无法满足当前一些地区的规模产业发展的需要，需要提升标准。

3 巩固提升脱贫攻坚成果需建立长效机制

针对调研中发现的突出问题和短板，特提出如下意见建议：

3.1 构建应对疫情与贫困监测、动态帮扶的长效机制

当前，疫情尚未结束，脱贫攻坚仍在进行。针对疫情影响，要在保持脱贫攻坚政策总体稳定的基础上，坚持战疫战贫两手抓，因时因势调整战法，加大产业扶贫、就业、消费扶贫工作力度，有效对冲疫情影响。一是扎实开展扶贫系统数据采集和监测工作，围绕“三保障”、“三精准”、“三一致”逐村逐户逐项逐人开展全面排查，健全贫困户监测机制，进行网格化常态化实时监测预警，利用好大数据平台返贫风险预警功能，加强对脱贫监测户、边缘户等人群的监测，及早发现、提前介入，一户一策，精准帮扶，着力防止因疫返贫或致贫。二是突出就业优先位置，稳岗拓岗，通过省际劳务合作，点对点、一站式接送和自主出行，实现返岗就业；抓住省内通道开放，企业、服务业复工复产复商复市机会安置一批；动员本地企业、服务业就近吸纳一批；增加光伏、护林、管水、护路、环卫等公益性岗位托底一批。三是多措并举支持扶贫市场主体，通过产业扶贫基金、产业扶贫周转金、产业扶贫贷款贴息、产业奖补等形式，推动市场主体复工复产，大力扶持和鼓励当地龙头企业或者农民专业合作社的发展，尤其是要帮助当地的一些中小微企业解决当下面临的现实困境，集结各方面力量，大力推进蕲春县产业链协同复工复产；四是多方联动推进消费扶贫。利用消费扶贫激励政策，抓实消费扶贫十大行动，深入拓展贫困地区产品的营销策略，变产品为商品，变收成为收入，有效减轻损失，增强贫困人口脱贫信心。

3.2 构建健康扶贫的长效机制

为了巩固脱贫攻坚成果，必须调整和优化健康扶贫的相关政策。一是研究将“医药支付型”边缘户或其他有大病的农户纳入贫困医疗救助的政策，对患有门诊慢性病的贫困人口要及时进行门诊慢性病资格认定，纳入健康扶贫政策，建立即时帮扶机制，逐步扩大慢性病的救助范围；对于因病返贫、因病致贫人口要及时纳入扶贫政策的相关保障范围。二是提高慢性病、重大疾病的门诊报销比例，加大政府兜底力度，拓宽大病救助渠道，降低因病致贫返贫的风险。三是加强村卫生室建设，大力推行医生签约式医疗服务，可以采用医保基金预付方式，提前支付医保基金，鼓励乡村医生主动介入疾病预防，推迟农民发病时间、降低住院次数、减低发病病情程度，保护农民身体健康，同时也节省大量医保基金。四是加强公共卫生体系建设，特别注意提高基层公共卫生预防和应急能力建设，可以采用政府和个人分担方式，提高疾病保险。目前个别地区采用的“防贫保险”是一种比较好的方式，可以使农民遭遇重大疾病时减轻所承担的疾病负担，值得大力宣传和推广。五是全面普及健康知识，提高农民健康素养。结合健康中国的推行以及本次抗击新冠肺炎疫情的契机，大力宣传健康中国战略，倡导健康文明生活方式，预防控制重大疾病。

3.3 构建产业发展的长效机制

脱贫攻坚的关键是增加贫困户收入，根本途径是发展产业。一是大力建设发展扶贫产业所需要的相关基础设施，解决交通、水电、通信、住房、医疗、教育等民生问题。依据特色产业发展的相关需要，建设相应的特色产业园区及其配套设施。积极将贫困村与周边村的基础设施进行对接，实现互联互通。二是形成产业化经营。加强对贫困户增收致富能力培训，推动建立农业产业合作社，充分发挥龙头企业的带动引导作用，实施“村集体+公司+合作社+贫困户”、“龙头企业+合作社+贫困户”等帮扶模式，从根本上促进农业产业结构调整，增加和拓展农村就业岗位，鼓励贫困家庭通过流转土地、参股分红等方式分享扶贫成果。三是加快转变农产品加工方式，由初级加工方式转变为绿色化、特色化以及个性化的加工方式，引导农产品向标准化、品牌化等方向发展，提高农产品附加值和销售效益，增加当地贫困户的现实收入。四是继续开展百企支援百村的相关活动，充分调动企业和贫困村的积极性，因地制宜推进援助资金和扶贫项目的精准对接，通过发展产业壮大村级集体经济。五是加强产品质量管理和市场监管，大力保障农产品企业的合法经营和管理，全力促进各企业之间的公平竞争，严厉打击市场中的假冒伪劣行为。

3.4 构建与乡村振兴有机衔接的长效机制

巩固扶贫成果必须将乡村振兴与脱贫攻坚有效衔接，参照乡村振兴的总要求，注重从生产、生活、生态等方面入手。一是完善产业支撑体系。首先在制度上要确保乡村产业良性发展。根据新时代农村发展的实际需要，整合和优化部分扶贫政策，将其转变为支持乡村发展的相关政策。在满足贫困户基本需求的前提下，整合部分扶贫资源，完善乡村基础设施建设，着力解决在乡村产业发展过程中各方面最突出、最紧迫的制约因素；选择适合当地种植培育的新品种，开展相应的技术培训，使农业技术得到推广和应用。调整针对增强贫困户发展能力的政策，将其转变为促进农民广泛参与乡村振兴、共同分享发展成果的相关政策。例如，统筹整合各种支农资金，设立用于乡村振兴的专用资金；将针对于贫困户的小额信贷政策调整为乡村振兴小额信贷政策，使金融支持作用能够更好地惠及更多农户。二是完善公共服务体系。按照乡村振兴“普惠”目标，探索将单纯针对贫困户的扶持政策，转变为对乡村低收入群体的常态化扶持政策；将兜底政策并入乡村振兴政策的民生领域，形成乡村低收入群体的保障政策；将公共服务领域对贫困户的特殊扶持政策，拓展为乡村居民能够同等享受的普惠性政策，保障农村基本公共服务均等化。三是要把精准扶贫与美丽乡村建设结合起来，立足村庄资源禀赋，守住绿水青山，实现生态致富，绿色发展，使广大乡村更加风景宜人、美丽宜居，从而留住更多更优秀的本地人才，引进更高质量的外来人才，培育乡村振兴的内生动力。

参考文献：

- [1]赵少莲. 聚焦倒计时脱贫聚力高质量发展[N]. 农村新报, 2019-03-27 (09).
- [2]李佳霖. 湖北蕲春县：小小艾草助增收[N]. 经济日报, 2018-06-27 (16).
- [3]余立鹏，詹建平，程均选. 易地扶贫冠荆楚——2016年湖北省易地搬迁蕲春夺魁纪实[J]. 中国扶贫, 2017(15): 43-46.
- [4]胡守勇. 共享发展视角下产业扶贫的问题及长效机制建设[J]. 湖南社会科学, 2018(2): 127-132.
- [5]单士兵. 乡村振兴与脱贫攻坚要协调推进[N]. 经济日报, 2018-03-29 (07).