

“后扶贫时代”重庆脱贫攻坚的难题及对策研究

包惠玲 田甜¹

(重庆对外经贸学院, 重庆 401520)

【摘要】:截至 2019 年底,重庆市还有 24395 个贫困户未脱贫,加上新冠肺炎疫情的影响增加了限时、高质量完成脱贫攻坚任务的难度。重庆必须围绕限时脱贫与可持续减贫相结合的原则,加强巩固脱贫攻坚成果;内培外引,缓解人才缺失难题;统筹区域、城乡一体化发展;加快推进产业扶贫;夯实组织保障,为脱贫攻坚“最后一公里”和乡村振兴“最先一公里”奠定良好的基础,让农民不仅要脱贫还要致富,推进农业现代化进程。

【关键词】:脱贫攻坚 乡村振兴 农业现代化

【中图分类号】S-9 **【文献标识码】**A

2014 年底,重庆市精准识别出贫困人口 165.9 万人,贫困村 1919 个,14 个国家级贫困县,贫困发生率为 7.1%。截止到 2019 年底,重庆 11.44 万贫困人口如期实现脱贫,还有 2.4 万人未脱贫。未脱贫人口主要集中在自然环境相对恶劣、生态环境脆弱、交通不便等基础条件差、产业发展较困难的地区,如酉阳、巫溪、奉节、彭水在 2019 年分别还有 3097 户、2633 户、3046 户、2442 户未脱贫,加大了脱贫攻坚的难度。

1 重庆脱贫攻坚存在的难题

1.1 脱贫与返贫现象共存

1.1.1 不平衡、不充分现象突出

通过调研发现,重庆贫困地区在驻村帮扶人员及各种优惠政策下,产业发展、公共基础设施、收入水平等都领先于非贫困地区。重庆的一些非贫困村主要集中在渝东南和渝东北,虽然总体条件好于贫困村,但由于基础条件较差、产业发展落后、交通不便利等,这部分非贫困村极有可能成为贫困村。部分非贫困地区特别是处于边缘地带的非贫困户心理极易出现不平衡,资源配置不均衡增加了社会矛盾,从而影响他们对脱贫攻坚成效的认同,也加大了后期实施乡村振兴战略的难度。

1.1.2 存在返贫倾向

通过调研发现,重庆已脱贫的地区和人口中,存在因灾返贫、因懒返贫、因病返贫、因学返贫、因案返贫、产业经营失败返贫、劳动力丧失返贫、制度性政策返贫等现象,这加剧了脱贫攻坚成果的不确定性。黔江的贫困发生率已降至 0.88%,但仍有 0.06% 返贫率。持续的低温造成石柱县中益乡坪坝村贫困户杨朝武、谭启华中养殖的中蜂大面积死亡。另外对于收入略高于 3500 元的贫困边缘户,随时有可能落入贫困户范畴,如果不及时解决将影响到脱贫攻坚的效果。南川区神童镇村民毛德明是贫困边缘

作者简介:包惠玲(1991-),四川广安人,讲师,硕士研究生;田甜(1981-)重庆人,讲师,硕士研究生。

基金项目:2020 年度重庆市教育委员会人文社会科学研究项目(20SKGH281):“后扶贫时代”重庆脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接研究

户，也是家里的经济支柱，因扑救山火意外身亡。

1.2 农村人才缺失

1.2.1 贫困户内生动力不足

贫困户内生动力不足主要表现在以下几个方面。一是能力贫困，主要表现在受教育水平低和劳动力缺失两方面。由于自然条件等城乡教育资源分配不均等问题，农村的受教育水平普遍较低。通过作者实地走访，发现40岁以上的人群多为初中文凭，少部分高中文凭，这为脱贫攻坚中开展技术培训，提供新思想等都造成了一定的阻碍。另外，随着城镇化建设，人口空心化现象日益严重，青壮年都前往重庆主城或其他城市就业，这部分人群体力明显不足。大部分农户对农作物的种植、加工、销售等这方面的技能欠缺，影响到脱贫攻坚的完成。二是政府的保障兜底工作，加上以往的“输血式”扶贫使得在脱贫攻坚中，部分群众出现了“等靠要”思想。调查中发现有些人伪造资料争当贫困户，当了贫困户后又害怕脱贫，因为一旦脱贫相关政策可能就享受不了，所以他们不愿意努力去实现脱贫。部分贫困户把申请到贫困作为一种实力，认为这是有关系才能够申请到的。

1.2.2 扶贫领域优秀人才缺失

无论是打赢脱贫攻坚还是实施乡村振兴，人才是关键。众所周知，大批大学生毕业后都想留在市区，不愿意回到农村中。在调查中就有公司领导反映到最大的问题是缺少人才，特别是电商、农业种植方面的人才缺失。另外，一些农业领域的专家也主要集中在都市区，他们也没有深入到农村扶贫领域中，也不能及时地为农村创新扶贫模式献计献策。

1.3 产业发展后劲不足

1.3.1 产业发展雷同且规模不大

经过多年的扶贫工作，重庆各贫困县、村有产业项目。产业项目主要有农副产品及加工业、扶贫车间、电商物流、乡村旅游等，具备一定的规模。但纵观多数区县贫困村的扶贫产业都有雷同和相似之处，比如，丰都县大多数具有产业布局的贫困村均集中在花椒、有机大米、红心柚、柠檬、乡村旅游等“6+X”产业上，而由于受地理位置、气候、配套设施等的限制，这些产业与周边各县的农村种植、养殖业发展方向存在较大的交叉重叠、产业链也较短，这样的产业项目缺乏可持续性且会增加市场风险，最终影响农户利益。另外，根据调研发现，重庆市有些贫困村的产业规模发展受限。如打通镇统一种植的青脆李有5.13hm²，户均0.06hm²；优质水稻种植共4.1hm²，户均0.06hm²，总量和户均数据呈现较低水平。

1.3.2 贫困利益联结机制不健全

近年来，重庆市各区(县)积极探索产业扶贫模式，如涪陵榨菜、彭水苕粉、黔江羊肚菌等产业发展迅速，成为当地农户脱贫增收的重要支撑，但由于利益联结机制不健全、不完善，使得项目帮扶效果较差。在一些地方、一些领域，大力号召发展产业项目，打造农业化现代产业园，在强政府、弱市场的模式下，没有更多地把农民的利益考虑进去，分散的贫困户没有参与到集体经济、农业产业园、产品溢价销售获得的收入等，最终使得产业发展起来了村民确没能“搭上车”的情况。

1.3.3 产品销售瓶颈

产业扶贫项目虽然发展得不错，但是面临销售的困难，如果只是靠农民自己销售农产品，最终会影响到产业项目发展的成效。因此，要解决销量问题，这样才能够助推产业更好地获得可持续发展，使得农民收益增加。重庆以山地、丘陵为主，又地处内陆，农村交通相对不便，农产品走出去步伐比较缓慢。另外，一些特色产业虽然优势比较突出，如涪陵榨菜，但大部分农产品

同质化严重、价值链不高、附加产品少、不具特色等，加大了产品销售的难度。

1.4 扶贫队伍工作有待加强

通过调研发现，部分贫困户反映干部队伍更加重视表格的填写，过分关注贫困户的收入情况，对于是否缺资金、技术、项目等没有做过充分的了解，以至于贫困化对某些新出现的政策了解不及时。部分区(县)由于地理位置特殊，难以吸收青年人才驻村帮扶，主要是一些年龄偏大者，他们接受新知识能力有限且无法熟练运用电脑等设备，无法发挥党员干部的模范作用。另外，随着脱贫攻坚进入冲刺阶段，部分地方出现了思想懈怠、工作重点转移、投入力度下降的问题，驻村帮扶干部队伍中形式主义、官僚主义仍然存在，数字脱贫、虚假脱贫仍有发生。甚至有部分帮扶干部队伍运用职务之便，违规运用扶贫资金，造成了不良的影响。

2 “后扶贫时代”重庆脱贫攻坚的对策

2.1 加强巩固脱贫攻坚成果

巩固脱贫攻坚成果是全面推进乡村振兴的前提和基础。巩固就要求牢牢守住“两不愁三保障”的成果，在此基础上进行拓展，才有利于推进乡村振兴的实施。

2.1.1 保持政策稳定

重庆要保持脱贫攻坚政策的稳定性，继续落实“五级书记”抓扶贫。对退出的贫困县、贫困村、贫困人口建立半年左右的考核和监管的过渡期，严格落实“四个不摘”的要求，从而保持政策稳定。第一书记和驻村工作队不能撤，还要深入实施贫困村提升工程。

2.1.2 统筹城乡、区域一体化发展

一是政府要统筹推进扶贫工作，完善帮扶机制。按照乡村振兴战略的要求，除了做好贫困地区的脱贫攻坚工作，还要统筹做好非贫困区县、非贫困村的帮扶工作。对非贫困区县、非贫困村要加大政策支持和业务指导，落实联系非贫困区县制度，补齐工作短板，避免非贫困户羡慕贫困地区的一些优惠政策，从而使得部分贫困户出现“要”政策的思想而落入贫困户，还可以为乡村振兴战略的实施奠定基础。二是贫困村和非贫困村共享模式。如重庆可在有条件的地区先行实行扶贫小片区连片开发：在贫困区县打破行政区划限制，选择基础条件相当、资源禀赋相似、地理位置相邻、相对贫困村较集中的多个乡镇，共享产业扶贫项目和一些基础设施，带动非贫困村的发展。三是借助成渝经济圈的建设，让农村融入到城市的发展建设中，享受城乡一体化发展带来的红利。后扶贫时代的贫困治理需要建立城乡系统互补、协调和融合发展的共生单元，统筹城乡、区域一体化治理，从空间融合、社会分配、经济互动、生态环境等方面，促进城乡、区域之间一体化发展^[1]。

2.1.3 构建防止返贫的预警和监管机制

借助大数据平台加强对贫困户、返贫户的精准识别，建立起长效持续的脱贫动态管理机制^[2]。对于收入稳定达标存在一定风险的脱贫户，应创新产业扶贫模式、加大就业扶贫力度、开发公益性岗位为致贫户和返贫户提供就业渠道。关注收入较低的非贫困户；关注因自然灾害、意外事故、重大疾病、产业经营失败、疫情而产生返贫风险的脱贫户。对脱贫不稳定人口和边缘易致贫人口进行动态监测预警和提前干预，及时将返贫人口和新发生贫困人口纳入帮扶范围。其次，关注贫困户发展后续，健全临时救助机制。针对脱贫户和边缘户，给予6个月到1年不等的观察^[3]。为有一定风险抵御能力的脱贫户提供支持，帮助其渡过难关。重庆市扶贫办鼓励各区县按照一定出资比例为贫困户、边缘户、返贫户购买防贫商业保险。

2.2 内培外引，缓解人才缺失难题

2.2.1 通过“内培”提升贫困户自我发展能力

一是继续加强教育。关注学前教育，普及九年义务教育。完善学校配套设施，对建档立卡贫困家庭非寄宿学生生活费资助。借助互联网平台普及教育，做好“送教上门”及教育资助等工作。在有条件的地区，因地制宜建立农民工学校和农民专业合作社，鼓励一些专家、高校教师定期开展“扶贫大讲堂”，多农户进行种植、养殖、防疫、农产品加工、农产品营销等方面的科技培训，提升农业经营水平，激发群众内生动力，增强自身脱贫能力。二是加大耻感文化的宣传力度，树立贫困户中的榜样。通过各种会议、媒体、广播等宣传脱贫攻坚和乡村振兴的相关政策和不以贫困为耻的耻感文化，帮助贫困户树立勤劳勇敢、积极向上的心态，减少“等靠要”思想。针对在脱贫攻坚中涌现出来的道德模范、孝贤人士、贡献大的农民给予物质奖励，并在全村或区县进行宣传。三是转变帮扶模式。政府由以往的“输血式”帮扶转变为“造血式”帮扶，多给予贫困户知识、精神、观念和和技术等方面的帮扶，提升他们的农技能力。

2.2.2 通过“外引”实现人才回乡

一是吸引农村流出人口回流。政府要提升乡村的公共服务水平、优化创业环境、发展壮大产业，让回乡人民能够较好地就业，且工资水平不低于外出务工的收入，这样才能够为产业的发展提供劳动力。二是实施“返乡兴村计划”。农村电商、乡村旅游、直播经济等蓬勃发展，需要大批的人才，重庆可通过一些优惠政策吸引一些大学生和退休教师等人才积极投入到乡村建设中。如建立工作室、展示区、创业园等让他们在乡村除了能够做好扶贫工作外，还有机会展示自己的才能。另外，从职称评审、工资福利待遇、晋升空间等方面着手，解决人才难留的问题，让他们在农村地区能够留下来，并为此做出更多的贡献。

2.3 加快推进产业扶贫

2.3.1 发展具有特色的产业集群

习近平总书记强调：“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路。”一是重庆地形多为丘陵和山地，因此可因地制宜发展高效农业。各区(县)坚持以实施“十百千”工程为抓手，以柑橘、榨菜、中药材、生态畜牧等十大山地特色高效农业为重点，结合地方资源要素禀赋打造扶贫主导产业，创建系列特色农产品优势区和特色产业集群。二是各区(县)政府要积极向国家、重庆市申报特色产业项目的产业集群建设。重庆可以从所有的产业项目中挑选出一两个申报国家级产业集群建设，这不仅能够获得中央财政资金支持，用于产业项目的全产业链发展，更有利于打造结构合理、链条完整、聚集度高、竞争力强的产业集群，从而提升产业项目的效益，最终使农户脱贫还且致富。

2.3.2 完善联农带农利益联结机制

要促使产业发展并壮大起来，必须建立产业与农户的利益联结机制，这是推动产业发展的核心和可持续发展的关键。一是创新土地承包经营权入股形式，根据当地产品特点，积极引进龙头企业，探索“龙头企业+合作社+农户”的“土地流转优先返聘”模式，对于进行流转土地的农户，除了确保获得稳定的租金收入，还可以优先聘为产业项目的工作人员。二是各个区(县)因地制宜，发展具有特色的产业项目，延长农产品的产业链，打造区域品牌，龙头企业、合作社等主体实施共同营销，提升产品的营销价值，从而确保农户在整个产业链中受益。三是鼓励龙头企业与农民建立契约型、股权型利益联结机制，实施“农民入股分红+保底收益+订单收益分红”。当市场价格低于合同价格时，按照合同价格或最低价收购农产品，从而减少农民的市场风险。当市场价格较高时按照随行就市定价法，可适当抬高收购价格，确保农户能够获得市场溢价带来的收益。四是政府可以对龙头企业、合作社等建立的利益联结机制进行考核，在安排财政资金时将他们带动的农户数量和成效作为重要依据，对于为社会做出重要贡献的企业可以税收等方面给予优惠支持。

2.3.3 大力发展消费扶贫

消费扶贫的重中之重是实现贫困地区的产品服务与消费者即供需两端的有效对接。一是建立“政府+社会+农户”共同参与消费扶贫的模式，拓宽消费供需方的对接渠道。重庆借助已有的地理位置，继续探索建立消费扶贫“水陆空”三位一体市场营销网络体系：在粤港澳大湾区市场设立消费扶贫重庆展销馆；借助成渝双城经济圈建立特色农副产品消费扶贫专区卖场；借助重庆航空业务带动农副产品的销售；号召机关企事业单位、金融机构、高校开展定点帮扶，积极购买相关产品；借助跨境电商平台将农产品出口。二是重庆政府建立更多的东西部扶贫协作模式。除了与山东合作外，如江苏、浙江等都可以探索东西部扶贫协作模式。重庆贫困地区因地制宜发展特色产业，提高产品的质量和市场竞争力。三是借助中国社会扶贫网销售打通产品销售渠道。重庆政府以东西部扶贫协作、地方单位定点扶贫馆为载体，专门销售重庆的扶贫产品。

2.4 夯实组织保障

习近平总书记强调，脱贫攻坚任务能否限时并高质量完成，关键还是在干部队伍。一是继续加强和改善党的领导，在脱贫攻坚战中不忘初心、牢记使命，提高思想站位，不能因为脱贫攻坚中取得的成绩就沾沾自喜、精神分散、思想懈怠。二是加强脱贫攻坚干部队伍的培训，壮大骨干力量。通过思想上、业务上的培训，为脱贫攻坚工作注入新动力，提供人才和技术支撑。三是充实乡镇扶贫队伍。脱贫攻坚战中基层党组织在奋斗的第一线，发挥着“主心骨”的作用，要把搭建乡镇班子建设放在突出的位置，通过一系列的政策确保乡镇班子队伍的稳定。四是加大奖惩力度。针对在扶贫中出现的一些不良作风和违规违纪行为进行通报并予以处罚，对一些表现好的区县、个人在全市进行表扬并给予奖励。

参考文献：

[1]唐任伍，肖彦博，唐常.后精准扶贫时代的贫困治理——制度安排和路径选择[J].北京师范大学学报(社会科学版)，2020(1)：133-139.

[2]章文光.建立返贫风险预警机制化解返贫风险[J].人民论坛，2019(23)：68-69.

[3]徐进，康芳.决战决胜脱贫攻坚的现实挑战与实现路径[J].宏观经济管理，2020(5)：51-56.