

稳定脱贫长效机制建设的几点思考

——江西省瑞金市脱贫攻坚情况调研报告

欧文汉 | 吴涛 | 谢少波 | 范彬

2018年7月底，江西省瑞金市以优异成绩顺利实现脱贫摘帽，是赣南革命老区首个实现脱贫摘帽的县市。为了研究脱贫摘帽后如何进一步巩固提升脱贫成效，我们赴瑞金市开展调研，通过进村入户访谈、实地查看扶贫项目、与干部群众座谈等方式，了解实际情况，提出对策建议。

脱贫攻坚举措得力成效显著

瑞金市位于江西省东南部，是罗霄山脉集中连片特困地区贫困县，全市国土面积2448平方公里，辖17个乡镇239个村（居）、1个国家级经济技术开发区，人口70万。2014年底全市建档立卡贫困人口20179户、82094人，贫困发生率14.3%；其中因病致贫占43.8%，因残致贫占14.3%，因缺劳动力致贫占7.7%，因缺资金、缺技术、自身发展动力不足等其他原因致贫占34.2%。

2015年以来，瑞金市委、市政府深入学习领会习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，认真贯彻落实党中央脱贫攻坚决策部署，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，因地制宜、积极探索，推动脱贫攻坚各项工作扎实开展并取得显著成效。

（一）坚持一个引领，把脱贫攻坚

作为头等大事

组织领导上，成立以市委书记为组长、市长为第一副组长的精准扶贫攻坚战领导小组，制定脱贫攻坚规划和政策措施，压实各方责任，整合各类资源，加强督查调度考核，全面推进脱贫攻坚工作。工作力量上，组织5000多名党员成立227支扶贫工作队，实行“6543结对帮扶”制度（县处级、科级、一般、村居干部分别帮扶6户、5户、4户、3户贫困户），实现每个贫困村都有副处级以上领导挂点，村村有第一书记、驻村工作队，户户有结对帮扶干部。资金投入上，坚持扶贫资金优先保障，市财政新增资金主要用于脱贫攻坚。特别是向深度贫困的边远山区乡村倾斜，重点加大产业扶贫和基础设施扶贫的投入力度，增强贫困群众的造血功能。效率提升上，建立扶贫项目管理绿色通道，扩大乡镇对扶贫项目实施和资金支配的自主权，200万元以下扶贫项目由乡镇自行组织实施。建立扶贫项目资金预拨制、申拨制和考核制，实现权力下放、程序简化、效率提高。

（二）建立两个体系，加强脱贫攻坚顶层设计

建立横向到边、纵向到底的责任体系。强化脱贫攻坚党政一把手负总

责制，市、乡、村三级层层签订脱贫攻坚责任状。建立完善精准扶贫干部考核办法、贫困村退出和贫困人口脱贫绩效考核办法以及脱贫攻坚工作责任追究办法，对照脱贫退出指标体系，逐级建立责任清单和任务清单，实行挂图作战、销号作业，形成了“横向到边、纵向到底，一级抓一级、层层抓落实”的责任网络。建立覆盖面广、操作性强的政策体系。出台《关于坚决打赢脱贫攻坚战的实施意见》及新农村建设、产业、就业、教育、健康、住房、交通、电商、搬迁、光伏、兜底保障等多个专项政策文件，形成了“1+N”的脱贫攻坚政策体系，并根据新形势新任务新要求，不断对政策措施进行细化和完善。

（三）紧扣三个精准，聚焦脱贫攻坚工作核心

精准识别。认真把好对象条件、民主评议、对象公示、监督检查“四道关口”，采用“农户申请——组级评议——组级公示——村级审核——村级公示——乡镇和市扶贫办复核——村级公告”七步工作法，确保贫困户应进尽进、应退尽退。建立扶贫预警机制，对贫困对象进行动态调整。创设“五个一”工作法，在各行政村分别建立一个精准扶贫工作室、设置一

个脱贫档案橱、统一制作一张脱贫销号公示牌、一个脱贫档案袋、一张精准扶贫工作卡，实行一户一档、长期公示。精准帮扶。因村因户因人施策，逐户制定差异化帮扶措施，改“大水漫灌”为“精准滴灌”。记录帮扶过程，实时更新帮扶工作进度，做到帮扶有据、全程留痕。创建96333精准扶贫信息服务平台，全天候受理群众扶贫诉求，宣传扶贫政策，为广大贫困户提供高效便捷综合服务。精准退出。严格按照“两不愁三保障”标准，对贫困户生活实际情况逐项比对，通过村民代表会对每一户拟脱贫退出对象进行评议，对达到脱贫标准的，严格按照程序予以退出，由群众逐项签字确认，确保脱贫退出真实，经得起检验。

（四）加大四个力度，强化脱贫攻坚保障措施

加大资金投入力度。2015年以来累计投入脱贫攻坚资金达36.91亿元，其中2017年政府实际投入资金20.02亿元。对应纳入整合范围的涉农资金全部纳入整合，设立涉农扶贫整合资金池，专人负责、专账核算，做到“多个口子引水、一个池子蓄水、一个龙头放水”，最大限度发挥财政资金效应。2017年财政涉农扶贫整合资金整合率和拨付率均为100%，2018年10月底拨付率达到90.37%。加大督查调度力度。设立8个脱贫攻坚专项督查组，分“点、面”两条线开展常态化督查，建立督查整改台账和跟踪督办机制，确保问题发现一件、整改一件。每月召开一次脱贫攻坚调度会，对各乡镇脱贫攻坚情况进行评比，工作落后的乡镇和挂点单位在调度会上作表态发言。加大考核问责力度。对完成当年脱贫任务的村居干部、第一书记和结对帮扶干部予以奖励，把脱贫攻

坚工作与干部考核使用挂钩，对表现优秀的干部优先提拔重用，对脱贫攻坚不达标的单位实行一票否决，对履职不到位、群众不满意的干部进行问责，一次不在岗，三年不提拔。加大监督执纪力度。建立快查快结的案件查处机制，开展扶贫领域专项巡察和专项审计，对违纪问题和干部作风问题，从严从重查处。注重发挥查办案件的治本功能，建章立制、堵塞漏洞。

（五）突出五个注重，推进脱贫攻坚稳定可持续

注重造血。通过选准一个产业、打造一个龙头、建立一套利益联结机制、扶持一笔资金、培育一套服务体系的产业扶贫“五个一”模式，在巩固发展蔬菜、脐橙、油茶三大主导产业的同时，大力发展烟叶、白莲、蛋鸭、生猪、山羊、蜂蜜等特色种养殖业。鼓励引导贫困户直接发展产业，或通过土地资金入股链接到产业链上，推进产业扶贫100%全覆盖。注重全面。既抓贫困村、又抓非贫困村，既抓贫困户、又抓非贫困户，既抓基础设施、又抓产业发展，既抓物质扶贫、又抓精神扶贫，推动脱贫攻坚各项工作全面铺开、全面推进。注重集中。坚持领导精力、干部力量、资金投入向脱贫攻坚集中，采取超常规措施，调动一切可以调动的力量，确保脱贫攻坚各项工作落到实处。注重动力。开展“扶志、扶智、扶德、扶勤”教育和脱贫标兵等评比活动，引导村民组建村民理事会、巾帼志愿服务队，挖掘群众身边的脱贫致富先进典型，激发贫困群众脱贫致富的内生动力。注重保障。对无劳动能力的贫困户，全面落实兜底保障，并逐年提高兜底保障标准，实现扶贫和低保两项制度有效衔接。建立双线控辍保学责任制，落实从学

前教育、义务教育、职校、高中、大学到继续教育的教育扶贫各项政策。实施健康扶贫“四保障一提升”工程，率先在全省建立健康扶贫“四道医疗保障线”制度，在市内所有定点医疗机构实行“先诊疗后付费”和“一卡通”即时结算服务模式。大力实施农村保障房建设，通过新建或利用旧学校、旧村委会等闲置资源改建等方式建设了1410套农村保障房，解决了2994名没有能力建房又居住在危旧土坯房的贫困户住房问题。

经过长期艰苦奋斗特别是近几年努力，瑞金市整体面貌发生明显变化，2015年以来，全市累计减贫18639户76935人，贫困发生率由2014年底的14.3%降至0.91%，49个贫困村全部顺利退出。农村居民人均可支配收入由2015年的8251元增至2017年的10301元，三年年均增速达12.9%，高于全国8.1%、全省9.4%的平均水平。贫困村水、电、路、网等突出短板加快补齐，实现电网、广电、互联网全覆盖，基础设施和公共服务主要领域指标接近全国平均水平。脱贫户实现吃穿不愁，城乡居民基本医疗保险、大病医疗保险实现全覆盖，义务教育阶段因贫失学辍学问题有效解决，全部实现住房安全，稳定实现“两不愁三保障”。99.72%的脱贫户表示通过帮扶，生产生活条件明显改善或有所改善，99.86%表示家庭收入明显增加，贫困群众获得感强。县乡村干部、人大代表、政协委员、脱贫户、非建档立卡户认可度均在90%以上，摘帽退出得到当地干部群众普遍认可。

实现稳定可持续脱贫仍有难题亟待破解

瑞金市虽然已经脱贫摘帽，但目

前仍有贫困群众1540户、5159人，不让这些群众在全面建成小康社会进程中掉队，还需要付出更艰辛的努力。同时，防止返贫和继续攻坚同样重要。调研发现，已经实现脱贫的群众中，有的获取持续稳定收入的能力还不强，家庭抗风险能力较弱。如何进一步加强开发式扶贫和保障性扶贫政策的衔接，防止“无业可扶、无力脱贫”的特殊贫困群体再次返贫；如何通过产业培育、就业促进和能力素质提高等方式，进一步夯实稳定脱贫、逐步致富的基础，需要深入思考。

（一）产业基础仍显薄弱，有的贫困户可持续增收渠道不宽

虽然产业扶贫100%全覆盖，实现了一乡一业、一村一品，户户都有增收渠道，但全市429个产业扶贫基地中，龙头企业只有11家；743家农民专业合作社中，小型家庭农场337家。除蔬菜、油茶、脐橙三大主导产业外，其他由贫困户直接发展的种养殖业，存在规模较小、产业组织化程度不高等情况，如白莲、落叶果等基本都是分散种植，蛋鸡、牛、蜜蜂等都是零星养殖。一些种养殖业处于起步阶段，需要三五年才能见效益，对政策依赖性较强，需要过渡性政策支持，政策短期化容易造成贫困户“断奶”返贫。另外，一些特色种植业抗风险能力不强，受病虫害、天气等不确定因素制约，如脐橙受黄龙病、白莲受降水等因素影响较大，增加了贫困户获取稳定可持续收入的难度。

（二）有的扶贫政策设计不尽合理，可持续性有待评估

有的扶贫政策利益联结机制不够紧密，贫困户参与程度不高，如光伏扶贫给予贫困户户均3000元/年的分红，实际上贫困户未真正入股，也不

承担风险。有的产业扶贫仅实行现金补助或免费发放种苗、种畜、化肥等生产资料，在政策设计上未能很好激发群众自我发展的动力。有的扶贫政策对贫困户的帮扶力度较大，如贫困人口与非贫困人口医疗费用报销比例差距较大，可能造成“悬崖效应”。

（三）农村基础设施短板犹存，制约经济社会发展

交通基础设施仍是瑞金市的突出短板。受财力制约，部分乡镇道路较为狭窄，进村道路质量较差，通行能力有限，限制了农林产品外销路，还有一些乡村道路年久失修、破损严重。比如，从瑞金市城区到拔英乡邱坑村约50公里，调研组车辆行驶了近2个小时，从圩镇通往各村多为简易公路和水泥路，道路基本与车体同宽，盘山公路路边没有护栏。一些边远山区水利灌溉、信息能源等基础设施仍显薄弱，影响农业增产农民增收。公共服务设施不足，一些边远村居没有幼儿园教学点、学校没有运动场等。

此外，瑞金市财力有限，很大程度上依赖上级转移支付和举债资金，如果后续扶贫投入资金保障不到位，将会影响帮扶效果。自2015年以来，瑞金市因脱贫攻坚形成了一定的政府债务，还本付息压力不断加大，脱贫攻坚中形成的地方政府债务需要引起关注。

探索建立稳定脱贫长效机制

脱贫摘帽不是终点，而是新的起点。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央关于打赢脱贫攻坚战三年行动的决策部署，按照“遏返贫、强振兴、保长效”的思路，进一步巩固脱贫成果，统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴，

不断提升贫困户后续发展能力和农村基本公共服务水平，确保贫困群众收入稳定增长、脱贫质量稳步提升、乡村面貌持续改善。

（一）完善产业扶贫政策，进一步夯实产业脱贫基础

一是优化产业扶贫模式。支持贫困户与合作社、种养大户或龙头企业合作发展产业，扩大贫困户参与扶贫产业项目的比例。引导农村专业合作社规范化运作，建立企业、基地、合作社和贫困户之间的长效利益联结机制，让资金跟着穷人走、穷人跟着产业走、产业跟着市场走。二是丰富产业扶贫举措。结合贫困户实际状况实施产业帮扶，避免简单发放钱物。立足各村产业基础，按照宜农则农、长短结合、种养互补的思路，因地制宜发展蔬菜、脐橙、油茶、烟叶、白莲、蛋鸭、肉牛、养蜂等特色产业和林下经济。通过大力推动农产品深加工、发展农村电商、开发红色文化旅游资源等方式拓宽产业帮扶渠道。把握农业产业链发展趋势，有针对性地加强对贫困劳动力的技术培训，因户因人施策，提升培训效果，积极引导贫困劳动力就业。三是防范产业扶贫风险。建立健全扶贫产业项目实施监管机制，强化农业保险等产业风险防控机制，研究推进蔬菜、油茶、脐橙等特色农业保险试点，扩大涉农保险保障范围，探索扶贫贷款保证保险，鼓励保险公司开发指数、产量、价格、收入保险等险种，应对自然灾害和市场波动风险。重视产业扶贫生态风险，预防产业扶贫可能引发的乡村环境污染和生态破坏。

（二）坚持适度标准，不断优化保障性扶贫措施

一是合理保障医疗服务水平。在

确保基本医疗保障底线的前提下合理设定医疗报销项目及额度,在避免因病致贫的同时,也要避免看病不花钱。增加医疗保障资金来源,充分发挥商业医疗保险与社会救助资金的作用。完善医共体协作关系,推动分级诊疗,双向转诊制度的全面落实。二是逐步提高教育保障质量。建立教师与建档立卡贫困家庭学生结对帮扶机制,确保建档立卡贫困家庭学生享受资助政策全覆盖。合理布局乡村中小学校,促进优质基础教育资源向贫困地区延伸,在降低就学成本的同时,提高基础教育保障质量和脱贫攻坚成效的可持续性。加大职业教育培训力度,根据市场务工需求和建档立卡贫困家庭成员就业意向,开展相应专业培训,扩大建档立卡贫困家庭劳动力职业教育面,鼓励建档立卡贫困家庭子女就读职业学校。三是持续推进社会保障脱贫工程。提高农村低保保障标准,提高保障水平。完善低保制度,健全低保对象认定方法,完善低保申请家庭经济状况核查机制。完善贫困残疾人关爱服务体系,将家庭生活困难残疾人普遍纳入社会保障体系予以保障和扶持,全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度,加强贫困残疾人实用技术培训,优先扶持贫困残疾人家庭发展生产,支持引导残疾人就业创业。

(三)加强基础设施建设,更好保障群众生产生活需求

一是大力推进农村公路建设。升级改造旅游公路,硬化自然村通组公路,打通农村断头路,对破损农村公路进行全面修复,加快推进农村公路监管养护协调可持续发展。探索组建专业养护公司,吸纳有责任心、有劳动能力的贫困户加入养护队伍,加大

公路养护力度。二是保障农村饮水安全。实施农村饮水安全巩固提升工程,进一步提高自来水普及率。完善农村饮水安全管护机制,强化水质监管,加强饮用水源地保护。三是着力提升农村人居环境。提高农村生活垃圾处理率,建设农村生活污水处理厂,有效管控生活污水乱排放,因地制宜建设不同类型的卫生厕所,实现农村人居环境全面改善,村庄环境干净整洁有序,村民环境与健康意识普遍增强。

(四)坚持开源节流,确保扶贫政策稳定可持续

一是大力推进开发式扶贫。继续加大产业扶贫、就业扶贫、教育扶贫力度,深入实施人才和科技扶贫计划,推动“输血式”向“造血式”扶贫转变,增强贫困人口自我发展能力。二是完善贫困监测预警机制。建立动态监测机制,及时掌握脱贫、返贫情况,进一步做好贫困户精准识别和精准退出,防止精准扶贫变成普惠式福利。同时,坚持民生改善和经济发展

相协调,根据经济发展水平科学设定帮扶标准,防止过度福利化,吊高群众胃口,导致不可持续。三是优化扶贫政策激励机制。探索实行梯级奖补办法,加强扶贫政策在不同群体之间的衔接,激发贫困群众脱贫致富的积极性、主动性。开展脱贫示范户评比表彰活动,对获得荣誉的贫困群众颁发证书和给予脱贫攻坚政策支持,发挥示范引领作用。四是动员社会各界积极参与扶贫。进一步畅通社会力量参与扶贫的渠道,通过给荣誉鼓励、用政策引导、以机制推进的方式,引领市场、社会协同发力,鼓励先富帮后富,构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。五是强化政府债务管理。认真贯彻落实党中央、国务院关于防范化解地方政府债务风险的部署要求,严格把控扶贫过度负债的风险,合理评估脱贫攻坚举债规模和偿债能力,防止以扶贫名义超量举借债务、过度投资项目。□

(作者单位:财政部办公厅)

责任编辑 喻胜强

