

巩固脱贫成果措施研究

——以云南省大理州为例

罗金洪

(致公党云南省大理州委员会,云南大理 671000)

摘要:中共十九届四中全会提出:坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫成果,建立解决相对贫困的长效机制。2020年是脱贫攻坚决战决胜之年,脱贫攻坚取得全面胜利之后,巩固脱贫成果、防止返贫致贫和解决相对贫困问题,将是中国今后相当长一段时间必须下大力气解决的问题。巩固脱贫成果、防止返贫致贫和解决相对贫困问题,要实施加强基层党组织建设、激发贫困群众内生动力、提升基层基础设施和基本公共服务能力、扶贫产业提质增效、实施“精准返贫保险”五项措施。

关键词:脱贫攻坚;防止返贫致贫;措施

中图分类号:C913 **文献标识码:**B **文章编号:**1671-2404(2020)98-0051-05

2019年10月31日,中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出:“坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”。2020年是脱贫攻坚决战决胜之年,是全面建成小康社会之年。2020年脱贫攻坚取得全面胜利之后,中国将全面消除绝对贫困。但是,相对贫困问题将会在今后的一段时间内存在。如何巩固脱贫成果?如何防止返贫致贫?如何建立解决相对贫困问题的措施?这将是今后相当长一段时间内必须下大力气研究解决的问题。本文以实证研究的方法,以云南省大理州为例,研究探讨巩固脱贫成果、防止返贫致贫和解决相对贫困问题的措施,望能够起到抛砖引玉的作用。

1 大理州巩固脱贫成果防止返贫致贫工作开展的情况

全州高度重视巩固脱贫成果防止返贫致贫工作,各县(市)党委、县(市)人民政府始终坚持脱贫攻坚是“第一民生”的政治站位,健全责任清晰、各负其责、合力攻坚的机制体系,全面巩固脱贫攻坚成

果,防止返贫致贫。

1.1 压实工作责任,防止思想松懈

脱贫攻坚摘帽以后,按照中央和省、州党委、政府的工作部署要求,各县(市)坚持“力度不减、政策不变、责任不松”的原则,牢固树立起长期抓脱贫攻坚的思想认识,保持定力、保持状态、保持作风、保持成效,做到了思想不松懈、工作不松劲、标准不降低,保持了爬坡上坎的韧劲和久久为功的定力,脱贫攻坚工作持续高效推进。为防止有的干部有“歇歇脚”“喘口气”的松懈思想,不少县市和部门,继续实行脱贫攻坚工作的目标任务量化考核,以考核为手段,压实责任,防止思想松懈。

1.2 建立健全长效机制,防止返贫致贫

各县市党委、政府建立健全脱贫户预警监测机制、研判解决机制、动态管理机制、资金保障机制、社会保障机制,用制度织牢了防止返贫致贫的保障网。通过建立健全机制,综合判断脱贫户自我发展能力和脱贫稳定性,将脱贫户划分为“极易返贫”“容易返贫”“不易返贫”三个等级,对脱贫户进行分级管理、分类施策,对返贫风险大的脱贫户及时进行帮扶,建立健全全方位的防止返贫致贫体系。

1.3 强基础设施,抓巩固提升

各县市持续提升基础设施和基本公共服务。加大资金投入力度,加强水、电、路、网等基础设施建设,实现电网、宽带、4G信号、广播电视信号全覆盖,农村人口饮水安全得到全面保障,农村公路硬化通畅深度和密度快速延伸至自然村。目前,省州制定

的20项巩固提升内容正在有序推进,分行业巩固要求逐一查找工作差距,确保县、乡(镇)、村、户贫困退出后的各项指标保持稳定达标,并得到明显改善提升,确保顺利通过国家、省对县级2019年脱贫攻坚成效考核和2020年脱贫巩固提升等方面的全面普查。例如,祥云县县级脱贫攻坚项目库2018—2020年规划项目100个,投资151481万元,其中2018年已实施46个,2019年正在实施项目24个,投资23470万元。

1.4 聚焦返贫风险,精准帮扶已脱贫人口

各县市对已脱贫的建档立卡户进行经常性的“回头看”,针对家庭发生重大变故等因素导致收入来源减少而产生返贫风险的已脱贫户,全力落实各项帮扶措施,确保应享受的政策落实到位。健康扶贫方面。按照省、州新的政策标准,进一步完善基本医疗保险制度,用好基本医疗保险、大病保险、医疗救助“三重保障”机制,落实健康扶贫保障措施,保障建档立卡人口“看得上病”“看得起病”“看得好病”,减少返贫致贫风险户因病造成的刚性支出,切实降低因病返贫风险。教育扶贫方面。持续巩固控辍保学成果,继续保持建档立卡户子女义务教育阶段“零”辍学。重点关注因家庭成员就读高中及以上非义务教育阶段学校刚性支出影响家庭生活水平而导致存在返贫致贫风险的农户,不断健全和完善学生资助体系,做到“精准资助、应助尽助”。社会兜底保障方面。严格落实农村低保与扶贫开发两项制度衔接,巩固最低生活保障动态调整机制,实现应保尽保、精准施保。加大对重度残疾人、“五保”人员、特困人员等特殊人群的保障力度,兜住特殊困难群体的最低生活保障线。

1.5 不断创新工作方式方法,激发贫困户内生动力

为有效调动贫困户参与脱贫攻坚的积极性,各县市开展了“以表现换积分,以积分换物品”的“爱心公益超市”自助式帮扶模式和乡贤会建设等,把环境整治、文明友爱、互帮互助纳入村规民约,形成村民自管、自治新格局。持续深入开展“自强、诚信、感恩”主题实践活动,强化扶贫与扶智、扶志相结合,充分发挥党组织密切联系群众的优势,最大限度把群众宣传起来、组织起来、凝聚起来,充分发挥群众在扶贫开发、乡村振兴中的主体作用,进一步强化思想引导、能力引领、典型引路、路径引入,着力帮助群众提升脱贫致富能力。

2 大理州巩固脱贫成果防止返贫致贫工作存在的困难和问题

在各级党委、政府的高度重视下,大理州巩固脱贫成果防止返贫致贫工作取得了很大的成效。但是,在看到成绩的同时,我们也不能忽视存在的困难和问题。

2.1 村级基层党组织后备干部不足

“因有领头雁,才有雁南飞”。在脱贫攻坚过程中,以及巩固脱贫成果防止返贫致贫工作开展过程中,村级基层党组织都发挥了先锋战斗堡垒作用。但是,目前不少贫困地区的村级基层党组织领导班子成员年龄偏大,村内年轻人都已经外出打工,发现、培养、选拔农村村级党组织后备干部的难度较大。这从长远来看,给脱贫成果的巩固,防止返贫致贫工作的开展带来一定的困难。

2.2 贫困群众内生动力不足

不少贫困地区的贫困群众,虽然在各级干部不停的教育引导中转变了落后的思想观念;在各级干部手把手的传帮带中学会了一定的种植技术和饲养技术,实现脱贫。但是,由于部分贫困群众本身文化程度较低、思想观念较为落后,一方面,“等靠要”思想不同程度地仍然存在;另一方面,对这部分群众进行科技含量高、标准化程度高、市场前景好的种养殖技术培训难以进行,究其原因,就是这部分群众自身学不会,接受不了。面对农业市场化、标准化、品牌化不断向前发展的未来,巩固这部分群众的脱贫成果,防止这部分群众返贫致贫工作难度较大。

2.3 基础设施建设薄弱,公共服务能力不强

开展脱贫攻坚工作以来,各县市狠抓贫困地区的水、电、路、网络通信等基础设施建设,贫困地区的基础设施建设有了较大改善,贫困地区的水、电、路等基础设施已经达到脱贫标准。但是,贫困地区的基础设施建设总体上还是处于低标准、低水平的阶段,公共服务能力不强。一些贫困地区的路还是“断头路”“鸡爪路”,形不成“路网”;一些路缺乏养护管理,还存在“晴天通、雨天断”的情况,给贫困地区的群众发展产业带来障碍,影响脱贫成果的巩固。

2.4 扶贫产业发展、巩固提升的难度大

发展扶贫产业,不仅是脱贫的关键性措施,而且也是巩固脱贫成果、防止返贫致贫的关键性举措。自开展脱贫攻坚工作以来,全州各县市大力发展扶

贫产业,各种扶贫产业有力地助推了全州的脱贫摘帽工作。但是,从巩固脱贫成果、防止返贫致贫的实际情况来看,扶贫产业发展、巩固提升的难度大,主要的困难和问题有:一是扶贫产业的规模化、组织化和品牌化的程度低,扶贫产业抗市场风险的能力较弱,每发展一种扶贫产业,都难以走出“新产业——高收入——扩大种养殖——产品滞销”的怪圈;二是入股分红式扶贫产业存在只是暂时结“富果”,难以拔“穷根”的问题。贫困地区发展扶贫产业的根本作用,就是要让贫困户参与到产业发展中来,让有劳动能力的贫困户有就业或者创业的机会。但有的人股分红式扶贫产业,贫困户几乎不参与其中,贫困户不能接触产业技术,无法提高自我发展能力;三是选择扶贫产业比较随意,存在产业“水土不服”的情况。如,有的地方缺乏林木资源,却选择了香菇(木腐菌)产业,增加了产业生产原料成本,大大降低了产业收益;再比如,有的贫困地区缺乏蜜源,风大、雨水多,却选择中华蜜蜂饲养产业,蜜蜂要么飞逃,要么死亡,产业收益微小。

2.5 创新开展防止返贫致贫保险的意识不强

为减少因病、因学、因灾等原因造成脱贫户返贫和新的贫困户产生,进一步巩固脱贫攻坚成果,确保全州与全国全省同步全面建成小康社会,大理州坚持预防在前与后续巩固相结合,制定下发了《关于创新开展防止返贫致贫保险的通知》,要求聚焦赔付类别,着力体现精准,开发适合当地防止返贫致贫的保险产品,助力脱贫攻坚,巩固脱贫成果。但调查发现,全州创新开展防止返贫致贫保险的意识不强,多数贫困地区只是按照要求开展了财产人身组合保险,探索设立“精准防贫保险”“价格保险”“产值保险”的意识不强。

3 巩固脱贫成果防止返贫致贫的措施

习近平总书记强调指出:“防止返贫和继续攻坚同样重要”。消除贫困,改善民生,是社会主义的本质要求,打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫成果,让贫困人口和贫困地区同全国人民一道进入全面建成的小康社会,是中国共产党对全国人民作出的庄严承诺。2020年是脱贫攻坚全面决战决胜之年,在脱贫攻坚取得全面胜利之后,巩固脱贫攻坚成果、防止返贫致贫和解决相对贫困问题,将是中国今后相当长一段时间内必须下大力气解决的现实问题,应该以管用、

实用的硬措施加以解决。

3.1 加强基层党组织建设

巩固脱贫成果、防止返贫致贫,乡镇党政主要负责人是第一责任人,村“两委”及驻村工作队是具体责任人。“要把夯实农村基层党组织同脱贫攻坚有机结合起来,选好一把手、配强领导班子,特别是要下决心解决软弱涣散基层班子的问题,发挥好村党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用。”^[1]坚持党建扶贫双推进,全面强化贫困地区农村基层党组织领导核心地位,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用:一是要注重贫困村“两委”后备干部的发现、培养和选拔使用,力争每一个贫困村储备2至3名35岁以下优秀人才作为村“两委”后备干部;二是要持续向贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派驻第一书记,不断增强基层党组织的战斗力和战斗力;三是要高度重视对基层干部的培训、培养,打破乡镇干部、村干部成长的“天花板”,激励基层干部干事创业。

3.2 选准宣传教育载体,进一步激发贫困群众的内生发展动力

在一切社会关系中,人是最为核心的要素。巩固脱贫成果、防止返贫致贫,一个很重要的着力点就是要进一步激发群众的内生发展动力。“精准扶贫不等于给钱脱贫,要想让贫困户在经济上站得稳,必须要让他们在精神上站得稳、能力上站得稳。”^[2]一是要强化宣传教育,催生贫困群众内生发展能力。要立足于贫困群众“缺什么补什么”的原则,通过“新时代农民讲习所”“新时代农民培训班”等多种形式,开设讲理想信念、讲政策措施、讲致富本领、讲道德风尚的“四讲”课程,对贫困群众进行技术培训和宣传教育,让贫困群众开拓视野、增长本领、树立信心;二是要创新教育载体,激发贫困群众内生动力。要改变对贫困群众单一说教的宣传教育方式,以评选“自主致富标兵”“五星级农户”,举办“贫困户劳动技能大赛”等方式,激发贫困群众的内生动力;三是要注重用身边的榜样引领,激发贫困群众内生动力。脱贫致富的榜样要选择与贫困户同一个村的,发挥榜样的引领作用,改变贫困群众“我们所处的条件无法和榜样相比”的认识,通过身边榜样的引领,让贫困群众树立“别人能我也能”的发展信心,不断激发贫困群众的内生动力。

3.3 补短板、强弱项,不断提升基层基础设施和基本公共服务能力

要进一步提升农村基础设施和基本公共服务能力。一是要在“路网”方面补短板、强弱项。一方面,要多方面筹措资金,继续实施农村公路提升改造工程,扎实完成乡镇、建制村通硬化路任务,有序推进通村组道路建设,重点建设乡村旅游路、资源路、产业路,打通“断头路”和“鸡爪路”,改变乡村公路“晴天通、雨天断”的局面;另一方面,要加强乡村公路的安全设施建设,确保村民出行交通安全。二是要在“互联网”和“能源网”方面补短板、强弱项。要让贫困群众能够享受到高质量的网络信息,为发展乡村电商提供互联网支持;要让贫困群众能够使用到动力电,以有利于扶贫产业的发展。三是要下大力气提高基层的基本公共服务能力。“推进健康扶贫,既要看病费用报销比例是否合理、贫困群众负担是否减轻,更要看是否实现医疗卫生资源下沉,健全农村基本医疗卫生服务体系,让广大农民群众就近、便宜看病用药”。^[3]要加快推进县、乡、村三级卫生服务标准化建设,加强对贫困地区慢性病、常见病的防治,防止因病返贫致贫;要全面落实建档立卡贫困户学生精准资助政策,引导社会力量参与资助,防止因学返贫致贫;要深入推进“语言扶贫”,加强推广普通话工作,为贫困群众走出大山打工就业、销售农副产品创造良好条件。四是要加强贫困地区的人居环境建设。要真正实现居住环境“人”“畜”分离,对贫困户厨房、卫生间、庭院环境进行改造提升,不断提升贫困群众的人居环境,让优美的人居环境陶冶提升贫困群众的精气神。

3.4 在扶贫产业提质增效方面狠下功夫

在发展、巩固提升扶贫产业过程中,要走打造世界一流“绿色食品牌”路子,不断提高扶贫产业规模化、品牌化、市场化的水平,不断提高扶贫产业抗市场风险的能力。一是要进一步完善和规范龙头企业绑专业合作社、专业合作社绑贫困户的“双绑”利益联结机制,引导、支持、鼓励龙头企业不断延伸农副产品生产、加工、销售等产业链,要善于创建地理标志品牌商标。“推进产业融合发展是深入发掘村社资源优势以实现产业集聚的外部规模经济内部化的关键环节,也是稳定贫困人口增收渠道、促进农村产业结构化升级的必经之路。”^[4]要引导、支持、鼓励龙头企业走一二三产业融合发展的路子,不断提高

扶贫产业产品附加值;二是要做实做足发展扶贫产业的可行性研究,避免发展扶贫产业“一哄而上”;避免扶贫产业“水土不服”而无收成或是效益低下;三是发展入股分红式扶贫产业既要让贫困户“入股”,也要让贫困户“入业”,让贫困户在进入入股企业劳动就业过程中,既享受到劳动的光荣与幸福,也能够从中学习到发展种养殖业的一技之长,为巩固脱贫成果、防止返贫致贫奠定一定的技术基础;四是要解决好“无法离乡(比如照顾老人小孩者)、无业可扶、无力脱贫”的贫困户就业。要以扶贫车间、乡村公共服务岗位开发为抓手,持续加大就地就近就业,确保“三无法”贫困劳动力有稳定的工资性收入。

3.5 不断提高设立“精准防贫保险”的意识

“在脱贫攻坚决战决胜的关键阶段,中国太保发展专业优势,创建商业防贫保险防贫保,有效解决了非贫低收入户和非高标准脱贫户边脱边返、边扶边增的扶贫难题。”^[5]在实施各项脱贫攻坚扶贫政策过程中,各级党委、政府带来贫困群众发展了种养殖业,但绝大多数贫困地区自然条件恶劣,洪水、泥石流、冰雹等自然灾害时常发生,贫困群众人身、财产以及种养殖业损害的事时有发生;贫困地区种养殖业长势喜人,但是遭遇市场影响,让贫困群众收入减少,影响脱贫成果巩固的事也时有发生。面对自然灾害风险和市场风险,要不断提高设立“精准防贫保险”的意识,用“防贫保”筑起“防贫堤”。一是要设立“防止返贫致贫保险”。投保人为各县市人民政府扶贫开发办公室,保险对象采取“事前框定、事后认定”的方式确认,以国家执行的贫困户退出人均纯收入标准线适时监测框定目标人群,以防止返贫致贫为核心,保障保险期内已脱贫户和一般农户不返贫致贫,当目标人群收入低于标准线时,由保险公司支付保险金,让目标人群收入高于标准线;二是要设立“价格保险”“产值保险”。当投保的种养殖业因市场风险,其价格或者产值低于保险价格或者产值时,对低于部分造成的收入损失由保险公司赔付,以弥补市场风险给贫困群众造成的损失,保障贫困户不因市场风险而导致返贫致贫,以此巩固脱贫成果、防止返贫致贫。

参考文献

[1] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京:外文

- 出版社有限责任公司,2017:91.
- [2] 朱婧.好思路能把懒汉变好汉[N].云南日报,2018-08-01(05).
- [3] 钱学明.决战脱贫攻坚须抓三个关键[N].人民政协报,2020-01-23(03).
- [4] 李波.推进产业振兴巩固脱贫攻坚成果[N].光明日报,2019-11-27(02).
- [5] 曲哲涵.“防贫保”筑起“防贫堤”[N].人民日报,2019-11-14(17).

Study on Measures to Consolidate Achievements of Poverty Alleviation ——Taking Dali Prefecture of Yunnan Province as an Example

LUO Jinhong

(Dali Prefecture Committee of the China Zhi Gong Party, Dali Yunnan Province 671000, China)

Abstract: The fourth plenary session of the 19th CPC Central Committee put forward the following proposals: China would resolutely win the battle against poverty, consolidate the achievements of poverty alleviation, and establish a long-term mechanism to solve relative poverty. The year of 2020 is crucial in winning the anti-poverty battle. After a comprehensive victory in the battle against poverty, China will have to work hard to consolidate its achievements of poverty alleviation, prevent the returning to poverty and solve the problem of relative poverty for a long time to come. Therefore, we need to implement five measures: strengthening the Party organizations in community level, stimulating the endogenous power of the poor, improving the capacity of community-level infrastructure and basic public services, improving the quality and efficiency of poverty alleviation industries, and implementing targeted poverty alleviation insurance.

Key words: poverty alleviation; prevent the returning to poverty; measures