

内蒙古脱贫攻坚的经验、问题及对策

■ 乔光华

党的十八大以来，内蒙古自治区党委、政府全面贯彻落实党中央关于扶贫开发工作的各项决策部署，把精准扶贫作为自治区重大政治任务和头号民生来抓。截至 2016 年底，内蒙古自治区农村牧区贫困人口规模为 78.7 万人，贫困发生率为 5.7%，与 2013 年建档立卡初期相比，贫困人口规模减少一半，贫困发生率下降了 5.1 个百分点，扶贫开发工作取得显著成效。但与此同时，自治区扶贫攻坚工作也出现了一些新情况、新问题。需要总结经验，分析问题，提出新的对策。

一、主要经验

(一) 创新扶贫工作激励机制，充分发挥帮扶人员作用

贫困地区成立脱贫攻坚领导小组，建立县、乡、村三级扶贫工作机制；给予驻村干部相应的政治待遇、经济待遇，对扶贫工作的开展进行正向激励；由县委副书记、组织部长牵头联席会议，对驻村干部实行常态化督查考核，每月督查通报、每季度考核，将考核结果与干部选拔任用和资金分配挂钩，充分调动基层干部、帮扶人员的工作积极性，保证帮扶成效。

(二) 因地制宜，创新产业脱贫模式

各地结合实际，因地制宜，创新产业脱贫模式，帮助贫困户实现脱贫。依托主导产业和龙头企业，通过完善利益联结机制，增加贫困户收入

渠道，实现了主导产业发展和脱贫攻坚的双赢。如赤峰市林西县通过发展地方主导产业、依托龙头企业或重点项目，增加贫困户生产性、财产性、劳务性和资产性收入，带动贫困户脱贫。如佰惠生公司“甜菜富民”模式、正邦集团“生猪富民”模式、德青源公司“金鸡富民”模式、恒光大公司“中药富民”模式以及天拜山公司“野果富民”模式。

(三) 发挥金融扶贫作用，实现企业与贫困户双赢

将财政扶贫资金作为贫困户的股金，投入到实力雄厚、有扶贫意愿、能带动贫困户脱贫增收，能保证资金安全运行的龙头企业、专业合作社、家庭农牧场、种养大户等新型农牧业经营主体。新型农牧业经营主体按照一定的年收益率定期保底分红给该所有建档立卡贫困户，既解决了他们的贷款难的问题，也解决了贫困户的增收问题。

(四) 创新健康扶贫模式，避免因病致贫、返贫

因病致贫已成为目前内蒙古贫困户主要致贫原因，占比高达 42%。为解决这一难题，各贫困地区积极创新健康扶贫模式，拓宽贫困户报销渠道，增加报销比例，控制贫困户最高支付水平。目前各地区基本形成新型农村合作医疗、重特大疾病医疗救助保险、商业性保险、政府大病救助资金等多种救助共同作用的医疗救助办法，多种救助形式共同作用，最终



保证贫困户自付费用控制在总费用的 10% 以内或自付总额不超过一定标准。

(五) 实现“易地搬迁”与产业发展的有机结合，保证脱贫的稳定性、有效性与可持续性

“易地搬迁”让贫困人口“挪窝”“拔穷根”，保障其搬迁后的就业与创收能力至关重要。为此，各贫困地区分别选取自然条件好的地区作为迁入区，同时创新“易地搬迁”扶贫模式，实现其与产业间的结合，保证迁入那部分具有劳动能力的贫困人口具有一定的就业机会，保障所有迁入人口的收入来源，保证脱贫成效的稳定性与可持续性。如内蒙古赤峰市林西县实施“易地搬迁+”模式，通过“易地搬迁+光伏”“易地搬迁+设施农业”“易地搬迁+产业园区”“易地搬迁+养殖”“易地搬迁+旅游”等模式，实现易地搬迁与产业发展间的结合，确保产业先行、群众参与和当年建设当年入住，使得贫困人口拥有较

高的搬迁意愿,同时又能促进、保障其稳定、可持续脱贫目标的实现。

二、存在问题

(一) 精准识贫困难多, 动态调整难度大

目前, 内蒙古多数贫困地区对贫困户的识别程序比较完善, 透明度较高, 主要采取排除机制, 但由于对贫困户的资产、负债、收入信息不充分、不对称, 边缘户甄别难度大, 难免会遗漏具有特殊情况的贫困户。又由于对贫困户的支持力度大, 动态调整争议多, 精准识贫依然是个问题。

(二) “贫困线”与“低保线”倒挂, 缺乏合理性

国家脱贫线低于低保线, 缺乏逻辑。低保即居民最低生活保障, 因此低保户必然为贫困户, 但目前低保线却高于贫困线, 结果就会出现贫困户脱贫后还达不到低保水平的收入情况。

(三) 部分贫困群体发展动力不足, “争贫困”现象严重

部分贫困人口自身发展动力不足, “靠在墙头晒太阳, 等着干部送小康”。近年贫困户的扶持力度大, 一些地方出现了争当“争贫困”现象, 助长了好吃懒做等不良风气。

(四) 扶贫资金总量不足, 投入不平衡

财政扶贫资金总量不足, 整合不力。有限的扶贫资金投入不平衡, 如“三到村、三到户”资金, 仅覆盖重点扶贫嘎查村。重产业扶贫, 低保覆盖不足。

(五) 家庭矛盾日益突出, 中国传统文化受到冲击

按照现有的按户收入评定贫困

户的做法, 使得与儿女一起生活的家庭失去贫困户申请资格, 由此导致“分户热”现象的发生, 激化家庭矛盾, 造成许多社会问题, “子女养老”逐步淡出, 变成完全的“政府养老”。

(六) 健康扶贫政策程序复杂, 贫困户享受困难

贫困户对帮扶措施不熟悉, 一些扶贫政策难以充分享受, 特别是健康扶贫政策。贫困户不清楚何类医院可以报销, 何种药物不能报销, 需要什么单据, 也不清楚新农合报销后的剩余部分可进一步通过民政部门报销等。由此导致很多贫困户的住院费用无法报销或无法实现最大报销比例, 从而降低健康扶贫的成效。

三、对策建议

(一) 精准、动态、灵活识贫

从实际出发, 增加邻里群众参与度, 既保证识贫工作的精准性、动态性, 又使识贫具有灵活性, 避免贫困户的遗漏及因病、因灾等特殊情况而导致的返贫现象的发生。

(二) 两线合一, 完善社保体系建设

“贫困线”“低保线”两线合一, 或使“低保线”对应的人均纯收入标准低于“贫困线”水平。进一步完善社保体系, 增加养老保险扶持资金的投入, 60岁以上老年群体由养老金保障, 残疾、精神病患者等因病、因灾而丧失劳动能力的贫困群体由低保金兜底。

(三) 加强贫困户监督管理, 创新精神扶贫有效措施

增加群众参与, 彻底杜绝因自身发展动力不足、好吃懒做等自愿贫

困群体的加入, 保证扶贫工作的公平性; 增加对该类群体的精神扶持, 通过开导、教育等方式, 改变其观念, 并依托产业带动, 帮助该类群体走上正轨, 实现脱贫, 保证扶贫工作的可持续性。

(四) 整合资金、均衡分配

整合扶贫资金, 将其使用权下放旗县, 统一支配, 权责分明、制度统一。调整“三到村、三到户”项目, 以贫困户或贫困人口为单位, 保证嘎查村之间的公平性、均衡性。

(五) 创新“子女赡养+政府保障”的养老扶贫模式

实现子女赡养与政府保障的有机结合, 创新“子女赡养+政府保障”的养老扶贫新模式, 如政府采取相应的激励措施(理财型人身保险等), 提高子女参与度, 制定相应法律法规, 约束子女行为, 在保证老年人稳定脱贫的基础上, 增加贫困户幸福指数。

(六) 加强培训, 提高贫困户认知

加强驻村工作队帮扶人员培训, 保证该类群体充分熟悉、掌握扶贫政策, 加强工作责任感, 由其为各自帮扶的贫困户普及扶贫知识, 保证贫困户充分了解自身享受的帮扶措施, 并协助他们合理使用, 使帮扶措施实现最大成效。

总之, 精准脱贫要讲政治, 同时也要讲客观规律、工作效率、经济效益、社会效果。惟其如此, 才能可持续, 才能真正共享小康。■

(作者系内蒙古农业大学经济管理学院院长、教授)

责任编辑: 代建明