

内蒙古脱贫攻坚问题的认识和思考

张立军

摘要：实施脱贫攻坚工程是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。2019年7月，习近平总书记到内蒙古考察指导时强调，要因地制宜、因村施策，确保打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会。本文在回顾内蒙古脱贫攻坚取得的阶段性成就的基础上，结合对乌兰察布市察右中旗、四子王旗和卓资县的调研，分析了内蒙古基层精准扶贫存在的主要问题，并提出政策建议。

关键词：内蒙古 脱贫攻坚

党的十八大以来，习近平总书记关于“精准扶贫”的重要思想逐步形成和完善，围绕脱贫攻坚战略地位、政治保障、科学方法、工作格局、内生动力、质量保障等重大问题，提出一系列新理念新思想，做出一系列重要部署。这些重要思想，为我们提高认识、掌握精准脱贫方法、解决攻坚问题提供了根本遵循。

一、内蒙古脱贫攻坚取得的阶段性成就

实施脱贫攻坚工程以来，内蒙古深入推进精准扶贫精准脱贫，贫困地区的面貌发生了深刻变化。首先，精准脱贫取得阶段性成果。根据国家扶贫办数据，全区贫困人口从2012年的139万人减到2018年的15.3万人，贫困发生率由10.6%降到1.06%。2019年，中央财政对内蒙古投入专项扶贫资金14.29亿元（含易地搬迁贷款贴息12600万元）。自治区继续实施各类扶贫措施，2019年底确保减贫14万人以上，贫困嘎查村全部退出，20个国贫旗县全部摘帽。2020年，中央财政提前下达全国28个省专项扶贫资金1136亿元，以期助力打赢脱贫攻坚战。

其次，“两不愁三保障”总体实现。近年来，自治区先后启动危房改造、村容村貌整治、

易地扶贫搬迁等工程，绝大多数的农民住上了安全敞亮的新居。通过“三到村三到户”、健康扶贫、“泛海行动”等政策实施，农村牧区基础设施日益完善，公共服务水平有效提升，贫困群众生产生活条件得到明显改善。

再次，基层组织建设更加巩固。脱贫攻坚以来，贫困村（嘎查）结合“两委”换届选举和派驻工作队，开展支部标准化建设。将选派帮扶干部与后备干部培养结合起来，引导干部到农村接受锻炼、提升能力，一批干部在脱贫攻坚中脱颖而出，干群关系较以前更为融洽，新农村建设呈现良好局面。

二、基层精准扶贫存在的主要问题

（一）稳定脱贫的长效机制没有建立

作为农牧业大省，内蒙古农牧民的收入主要有三个来源：一是种养殖业收入，内蒙古绝大多数地处丘陵干旱地区，属典型大陆性干旱季风气候，特别是受全球天气变暖的影响，气候“十年九旱”，自然灾害多发，农业增产面临诸多困难。牧业方面，靠天放牧现象较为普遍，且过度放牧造成生态环境破坏，形成恶性循环。二是外出务工收入。部分农民平时在城里打工，农忙时

节回村里种地。但在现行户籍制度下，进城务工人员的长期就业和生活稳定得不到有效保障，而且，这些“农二代”的孩子不愿回到村里从事农业，造成农村产业空心化，同时产生留守老人、留守儿童等社会问题。三是政策性收入，主要是年龄较大、丧失劳动能力的群众，依靠农村最低生活保障、特困供养、临时救助等政策，兜底保障覆盖面逐年扩大。残疾人另有专项补贴，有劳动能力的还安排了一些护林员、保洁员等公益性岗位。

从以上分析可以看出，对农牧民而言，种养殖是最主要的收入来源。农牧业产业具有成本低、增收见效快的特点，但也存在市场风险和自然灾害风险。深度贫困地区大多数地处偏远，信息闭塞，缺乏资金技术。由于销售渠道不畅通、缺乏品牌效应，农产品经常滞销或低价销售，增产不增收的现象较为普遍。如果遇到行情不好或者灾害严重的年份，很容易重新返贫。2019年，内蒙古部分地区出现大面积南瓜滞销的现象，值得引以为鉴。

（二）基本保障方面存在薄弱环节

健康保障方面，在医疗保障水平总体提高的情况下，由于思想意识、卫生习惯等诸多历史和现实因素，仍有不少农民被疾病困扰，有些地方病呈现低龄化、终身化特点，健康扶贫成为坚中之坚、难中之难。住房安全方面，部分新建住房由于赶工期突击施工，工程质量存在隐患；还有些易地搬迁农户在新居所在地就业得不到解决，仍搬回旧房居住，住房安全问题仍未解决。饮水供给方面，近年农田水利建设力度很大，但水源多为打井取水，造成地下水水位下降，饮用水水量不足。基础设施方面，很多村村通公路规划设计过窄，对农村机动车的普及速度预估不足，不能满足群众出行需要。一些行政村卫生室、文化活动室等盲目追求规模，过于铺张，处于闲置状态。

（三）扶贫政策的带动效应没有充分发挥

2016年开始实施的精准扶贫政策，改变了之前“大水漫灌”的局面，提高了帮扶精准度，收到了立竿见影的效果。但是，扶智、扶志还不足，部分村民文化程度低，接受能力差，“等、靠、要”的懒汉思想依然存在，酗酒、赌博等陋习在一些地方还很严重。调查结果表明，贫困户的劳动力文化素质普遍偏低，发展家庭经济缺计划、缺技术、缺管理能力，即便是外出务工，收入也与其他人有很大差距。部分贫困户内生动力不足，缺乏赶超精神和勤劳致富的意识，宁愿把土地流转给种植大户赚承包费，也不愿自己经营，收入不可持续，有一定的返贫风险。以上诸多问题，如果不认真解决，将制约脱贫攻坚成效，影响脱贫攻坚质量。

三、扎实打好脱贫攻坚战的政策建议

（一）科学合理规划，推动产业多元化发展

发展产业是脱贫之本、富民之基，贫困地区要坚持在发展中解决贫困问题。内蒙古要发挥特色农畜产品优势，继续拓展延伸产业链，发展壮大农副产品深加工、肉牛肉羊养殖等项目。实行“大户+小户”“党员+贫困户”等模式，通过种植大户、养殖能手把好农作物选种、畜种改良等环节，培育本土农副产品优势特色品牌，引领邻里乃至全村共同致富。推动农村电商平台的推广和应用，发展订单农业，提升绿色农畜产品价值和品牌影响力，提高农牧户收入，使脱贫具有可持续性。四子王旗依托辖区龙头企业技术、市场优势，结合当地自然条件，引导农户种植马铃薯、葵花等经济作物和燕麦、莜麦等杂粮，采取“龙头企业+合作社+农户”的方式，鼓励农民通过土地流转等形式入股，推动产业规模化、集约化，人均稳定增收2-3万元。卓资县的定点帮扶单位中国海洋石油集团有限公司结合当地实际，着力帮扶熏鸡产业发展，带动群众增收。这些典型经验做法，值得借鉴推广。

（二）建立稳定机制，确保政策延续性

脱贫攻坚以来，政府和社会各方面向贫困地区、贫困人口投入了大量人力物力财力，有利于脱贫目标实现。但从长期来看，到2020年攻坚期结束后，随着财政压力的加剧，运动式的扶贫将很难具有可持续性。如何防止贫困户在现有政策终止后不返贫，是一个不可避免的问题。因此，应明确设立脱贫攻坚政策过渡期，做到摘帽不摘帮扶、脱贫不脱政策。目前，“十四五”规划编制已经启动，各地各部门应该结合实际，在建立防止返贫的长效机制、巩固脱贫成果方面，做出同步规划。同时，加强扶贫资源整合，使其规范化、法制化、制度化。6年来的脱贫攻坚实践表明，反贫困的主战场在农村，主要群体是老年人且主要为因病致贫。在乌兰察布市察右中旗、四子王旗和卓资县的调研中可看到，贫困户中因病致贫比例占到41%。现行的医疗保障体系下，看病体检及慢病送药在卫生部门，报销在医保部门和保险公司，看病贵、报销难的问题一直没有得到很好解决。要消除返贫风险，必须进行调整，参考国外先进经验，综合施策，降低贫困发生率。加强部门之间合作，整合医疗服务、医疗报销和养老保险、城乡低保、农村五保、高龄津贴、残保津贴等诸多碎片化的救助项目，防止重复发放和“九龙治水”，提高保障水平。

（三）推动城乡融合发展，形成脱贫攻坚合力

我国城乡二元制结构特征显著，要实现城乡融合发展，必须走以城带乡的道路。推进农民和城市能量双向流动，通过企业下村、融村和带村，发挥市场的作用。农村地广人稀、集体经济相对落后的区情，决定了内蒙古只能通过技术创新和制度创新来提高劳动生产率，引导城镇企业进入农村，强化以企业作为载体的扶贫协作，组织企业到贫困地区投资兴业、发展产业、带动就业。加大促进城乡融合的政策力度，破除体制和政策障碍，拓展农村资源

要素基础，县域新增贷款、地方政府债券资金要安排一定比例用于支持农村人居环境整治、村庄基础设施建设等重点领域，优先安排农村公共服务，把脱贫与推进乡村振兴有效衔接起来，巩固脱贫攻坚成果。

（四）坚持群众主体地位，夯实稳定脱贫基础

实施脱贫攻坚，党和政府有责任，但贫困群众才是脱贫致富的主体。只有把扶贫与扶智、扶志结合起来，才能激发贫困群众的积极性，引导他们依靠自己的努力改变命运。基层干部要深入挖掘脱贫致富中涌现出的先进人物和事迹，树立典型，营造勤劳致富、光荣脱贫的良好氛围。多组织群众进行生产技能、市场营销等方面培训，开阔思路和视野，助力农牧业生产。加强乡村治理，教育贫困群众改变陈规陋习，树立文明新风。一线扶贫干部是打通“最后一公里”的中坚力量，要进一步落实好扶持措施，动员全社会力量广泛参与扶贫事业，做好脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接，让脱贫成果经得起历史和实践检验。■

参考文献：

- [1] 国务院新闻办公室会同中央文献研究室、中国外文局. 习近平谈治国理政（第二卷）[M]. 北京：外文出版社，2017.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017.
- [3] 魏后凯. 西部大开发总体思路研究[M]. 北京：经济管理出版社，2019.
- [4] 郝时远. 中国民族发展报告2018[M]. 北京：经济管理出版社，2018.
- [5] 范恒山. 城乡联动实现乡村振兴[J]. 宏观经济管理, 2019, (7).

（作者单位：内蒙古能源发电投资集团）
责任编辑：康伟