

内蒙古打好脱贫攻坚战的可持续长效机制研究

董少杰

摘要：消除绝对贫困、建成全面小康社会是精准扶贫的主要目标。从“输血”到“造血”的转变是精准扶贫的核心要义。如何巩固现有的脱贫成果和怎样实现脱贫的可持续性已成为打好脱贫攻坚战的关键所在，从贫困现状入手，打造精准脱贫的内生动力，将扶贫举措与可持续发展紧密结合，形成可持续脱贫的长效局面是确保脱贫成效的主要途径。

关键词：脱贫攻坚 可持续发展 长效机制

党的十八大以来，全国共有 6853 万贫困人口实现了稳定脱贫，贫困发生率下降到 4% 以下，这是精准扶贫、精准脱贫政策实施以来取得的重要成果，是我国减贫史上的最好成绩，是践行以人民为中心发展理念的重要体现。如今，脱贫任务进入攻坚期，内蒙古仍有 37.7 万国家级贫困人口，巩固已经脱贫的人员的脱贫成效、提升已经脱贫的人员的脱贫质量，走可持续脱贫之路是打好脱贫攻坚战的关键所在。通过构建精准脱贫的可持续长效机制，持久保障贫困人口的基本生活需求，不仅可实现全面小康社会的目标，而且可为乡村振兴战略的实施提供重要的基础和保障。

一、内蒙古精准脱贫情况概述

内蒙古自治区是我国最早成立的民族自治区，是党的民族区域自治制度最早付诸实践的地方，是安边固疆的战略要地，是脱贫攻坚的主战场之一。截至 2017 年底，内蒙古自治区有自治区级贫困县 13 个，国家级贫困县 9 个，主要分布在赤峰市（134741 人）、乌兰察布市（84215 人）、兴安盟（49469 人）等盟市。2014 年以来，内蒙古自治区围绕精准扶贫政策的部署要求制定了产业扶贫、教育扶贫、医疗扶贫等多个配套方案，开展了脱贫攻坚的重要行动。贫困人口从 2012 年底的 139 万人下降到 2017 年底的 37 万人，贫困发生率从 10.6% 下降到 2.7%，扶贫成效显著。

扶贫领域的可持续发展，体现在两个方面：一是脱贫攻坚本身的可持续，主要是指现行的脱贫攻坚政策和体制、行动、项目、成效是否可持续，如何确保 2020 年后通过可持续的机制来巩固脱贫成果的同时提升脱贫质量。二是精准脱贫政策的实施对当地经济社会发展具有可持续性的影响。精准脱贫的可持续性作为本地区可持续发展的一个重要组成部分，会对当地今后农业产业发展、社会治理以及下一步的乡村振兴战略的实施产生重大影响。

二、精准脱贫可持续的长效机制构建的主要问题及原因分析

（一）产业促脱贫动力不足

1. 立地条件差，可持续的产业体系难以构建

党的十九大报告提出要推进农业供给侧结构性改革，构建现代化产业体系、生产体系、经营体系。但内蒙古的贫困地区大多数为干旱半干旱区域，生态环境脆弱、立地条件差，种养殖业受限。加之农业基础设施薄弱、土壤污染严重，耕地再生能力弱，种养殖规模也难以增扩。继而在产业体系构建、一二三产融合发展方面问题重重。因此，壮大产业规模、发展现代产业、走可持续的产业促脱贫模式有一定难度。

2. 经济组织数量和规模有限，辐射带动能力弱 “龙头企业+合作社+贫困户”是产业促脱贫

的主要模式，贫困户以土地流转、入股分红、雇佣劳动等方式获得报酬。当前，内蒙古贫困地区的龙头业数量较少、规模较小，而且大都集中在交通和气候条件较好的盟市区周边，在贫困人口集中的地区分布较少。此外，内蒙古大多数龙头业规模较小，有的甚至还在初创期、成长期，辐射带动脱贫的能力十分有限。因此，可持续的企业带动促脱贫动力有些不足。

3. 村集体经济薄弱，促脱贫能力不足

改革开放后，农村实行了家庭联产承包责任制和“统分结合”的双层经营体制。从30多年的改革开放成果来看，“分”的活力得到了释放，“统”的方面没有得到长足发展。村集体土地没有得到有效开发利用，集体经济发展缓慢，村集体带动脱贫致富的能力日渐削弱。究其原因，一方面是现有条件不利于推动产业化经营，难以通过集体经济发展促进农民增收；另一方面，农村劳动力大量转移，能够带动集体经济发展的党员、农村精英年龄偏高、受教育程度低，党员干部队伍力量薄弱，党组织凝聚力、号召力、战斗力不强等问题比较普遍。

4. 人才技术短缺，产业发展动力源泉受限

创新是发展的动力，人才是创新的源泉，人才和技术也是促进产业发展的主要动力源。但随着农村老龄化、空心化、空巢化的到来，农村尤

其是国贫县中农业技术人才、劳动技能人才、手工业技能人才非常稀缺。

（二）脱贫主体力量能动性弱

贫困地区、贫困人口往往经济上的贫穷而导致了认识和精神上的贫困，相当一部分贫困人口对扶贫政策和扶贫资金依赖性较强。究其原因，一是以前的粗放式、漫灌式、松散式扶贫模式影响下已经形成了“等”“靠”“要”的依赖思想习惯；二是由于农村基础设施建设比较薄弱，公共文化资源和农民能够接受的再教育机会极其有限，对经济形势和就业创业机遇把握困难，靠山吃山、靠水吃水的依赖习惯已经形成，无法也不愿意从产业角度、项目规划、创业就业方面寻求生存的空间和能力。

（三）政策兜底的密网不完善

政策兜底是针对疾病、伤残、丧失劳动能力、因灾受损等贫困人口提供的政策性保障，政策兜底是托起贫困人口的最后一道防线。所以，政策的周密性、保障的水平、人员的覆盖面等都必须具备保障的可持续功能。目前，内蒙古在医疗报销、伤残救助、大病补贴等方面已经为贫困人口构筑了一道放心网，但在应对自然灾害、突发事件等方面还缺乏有力的救助和保障性政策。因此，贫困边缘人口因养老、医疗、救助、福利等水平较低，在面对重大疾病、丧失劳力、突发事件



自然灾害等问题时随时都可遭受毁灭性打击，由此跌入或重新跌入贫困队伍也就顺理成章了。

（四）社会力量参与扶贫有待完善

扶贫开发是全党全社会的共同责任，要充分发挥政府和社会两方面作用，强化政府责任，引导市场、社会协同发力，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。目前，内蒙古因政府引导能力有限、整合资源的平台功能不足、助力脱贫的宣传不到位等，导致社会扶贫领域的社会助力脱贫的积极性不高、行业和专项扶贫渠道不畅通、社会各界力量参与扶贫的方式单一、可持续的社会助脱贫机制尚未形成等问题依然存在，社会扶贫大格局有待进一步构建。

三、构建精准脱贫可持续长效机制的政策建议

（一）构建现代化农业产业体系，形成产业促脱贫的可持续局面

1. 培育农村产业新业态，形成可持续发展的产业发展保障

“五个一批”减贫措施中，产业发展是基础，产业促脱贫也是实现可持续脱贫的核心举措。结合乡村振兴战略提出的产业兴旺将产业发展步入新轨道才是可持续的长久之策，产业兴旺就是要培育新的产业业态，大力营造有利于一二三产业融合发展的产业模式，让食品加工、旅游、电商、健康养生、会展等二三产业与农业深度融合，走出一条可持续的新型致富之路。要不断完善产业政策，营造良好的产业融合环境、积极引进典型做法、典型模式来现实农民的增收，进而打造现代化的农村产业体系，构筑有效的可持续脱贫动力支撑。

2. 营造良好的发展环境，增强经济组织辐射带动能力

紧紧围绕“龙头企业+合作社+贫困户”发展模式，采取土地流转、土地托管、共建生产基地、投资入股、提供就业岗位等方式，实施以产业

带动发展为核心的产业扶贫项目。建立合作社与农户开展合作的有效机制，积极推动土地规模化、品牌化种植。重点培育专业合作社的发展能力，规范各类经济组织的运营管理，不断壮大专业合作社的发展规模，增强经济组织对当地贫困户的辐射和带动能力，进而形成长效脱贫方式，实现稳定脱贫。

3. 发展壮大村集体经济，增强助脱贫的持久能力

农村集体经济的发展壮大离不开自身本领域、作风硬的带头人和强有力的农村基层党组织。通过建立“支部+合作社+基地+贫困户”模式，可发展壮大集体经济，增加农民收入。在土地集体所有制基础上，一些农村在行政村或自然村成立了村级集体经济组织。在集体土地进行发包、为家庭分散经营提供产前产中产后服务以及进行集体积累等经济活动发挥着重要作用。

4. 聚各路人才，助长久脱贫

从现阶段农村现状和精准脱贫角度看，促进可持续的人才保障机制形成要抓住关键点。首先，加快引进和培养农业科技人才。不断壮大农业科技人才队伍，为产业发展提供技术和科技支撑。其次，大力培训农村实用人才。对农村发展和助力脱贫的带头人、技能服务型人才、生产经营型人才、有劳动能力且文化技能基础相对较好的贫困人口开展技能和创业培训，进行分类教育、培训和扶持，为农村农业现代化发展培育主体力量。第三，鼓励农民工返乡创业。通过政策鼓励和引导有条件的进城打工人员返乡创业，积极投身于乡村振兴和扶贫事业中，为发展壮大专业合作社、乡镇企业注入新的活力。第四，继续鼓励政府机关、企事业单位人才投入到脱贫事业当中，为农村发展和助力脱贫的各种资源，为打好可持续的脱贫攻坚战不断注入活力和源泉。

（二）培育落实主体责任，激发自主脱贫的内生动力

培育树立自主脱贫意识，激发贫困户自主脱

贫能力是实现“让我脱”到“我要脱”转变的关键环节。首先，要加强宣传引导，积极宣传精准扶贫思想和脱贫攻坚政策，鼓励贫困群众树立生活的信心和脱贫致富的志气，发挥自身的主动性、创造性、积极性，打造贫困人员在脱贫攻坚中的主体力量。其次，尊重贫困群众的主体地位，落实群众的知情权、参与权和监督权，深入听取贫困群众的意见建议和想法要求，发动群众积极参与村、组脱贫规划编制、项目选择等过程，使贫困群众拥有高度的参与感，变被动为主动。再次，要强化技能培训，提升贫困群众自我发展的内生动力。要推进“智志双扶”举措，提升贫困群众的各种技能，依据“实地、实用、实效”的原则，开展全方位、靶向式的职业技能培训，增强内生动力，早日实现脱贫致富目标。

（三）织牢政策兜底的密网，托起贫困人口的生存希望

精准脱贫已进入攻坚期，要坚持开发式与保障性扶贫相统筹，要加强完善保障性扶贫的措施，将各类兜底的政策织成一张密网，将各类型贫困人群支撑在绝对贫困线之上，以防返贫。首先，巩固和完善农村基本经营制度，落实土地承包和流转权益，增加贫困人口的资产性收入。其次，完善农村养老保障制度，增强保障能力。第三，在条件允许的情况下适当提升新型农村合作医疗的报销比例，扩展大病报销的范畴，减轻农民看病的负担，减低因病致贫的发生率。第四，完善农村教育补贴政策，确保贫困家庭适龄儿童顺利完成学业，阻断贫困的代际相传。第五，完善最低生活保障制度，做到“应保尽保”且保障有力。第六，对因自然灾害、事故灾难等原因导致收入减少的家庭给予社会救助帮扶、应急管理支持，确保受灾群体的生活保障。此外，健全农作物保险制度、构建村民之间的互助保障、创新农村金融制度等方面都将成为社会政策兜底的主要内容，有了这样一张密网，贫困人口就不容易出现返贫现象，这也为开发性扶贫提供了必要的补充和保障，

更重要的是为持久脱贫提供有效的制度保障。

（四）搭建平台，畅通渠道，鼓励社会力量参与扶贫

积极动员社会力量参与扶贫攻坚，搭建社会各界有效参与社会扶贫的平台，整合社会带动脱贫的资源，形成长久的社会扶贫大格局。一方面，激励各类企业、社会组织参与脱贫攻坚，通过搭建产业项目、提供就业岗位、投资参股等方式鼓励民营企业参与脱贫攻坚；通过义卖活动、爱心捐款、产品认购等鼓励社会组织积极参与攻坚脱贫。另一方面，积极鼓励和动员医务工作者、教师、法律工作者、农业技术人员等参与扶贫，通过健康宣传、体检义诊、急救培训等方式提升贫困群体的健康水平；通过义务宣讲、资源对接、参与授课、教师交流等方式提高贫困地区教师队伍的教育水平；通过法律援助、法制宣传、全民普法、案例分析等方式普及法制观念，增强贫困群众的法律意识；通过科普农业、技术指导、定点帮扶等方式指导贫困人员科学种田，改进种植方式、提高农作物产量，增加农牧业收入。

总之，可在借助全国社会扶贫网络平台的基础上，根据当地实际搭建地方社会参与扶贫的平台，扩大扶贫主体的范围，增强扶贫的主体力量，将扶贫的可持续性推向一个新的高度。■

参考文献：

- [1] 王曙光. 中国农村：北大“燕京学堂”课堂讲录 [M] 北京：北京大学出版社, 2017.
- [2] 王春光. 贵州省脱贫攻坚及可持续发展研究 [J]. 贵州民族大学学报（哲学社会科学版）, 2018, (3).
- [3] 凌经球. 可持续脱贫：新时代中国农村治理的一个分析框架 [J]. 广西师范学院学报（哲学社会科学版）, 2018, (3).
- [4] 王曙光等. 论社会网络扶贫：内涵、理论基础与实践模式 [J]. 农村经济, 2018, (1).

（作者单位：包头市委党校）

责任编辑：康伟