

巴中市脱贫成果巩固现状及难点调研报告

黄政

为深入了解巴中脱贫成果巩固现状及存在的困难和问题，近期，国家统计局巴中调查队成立调研组，深入巴州区和通江县，随机抽取八个贫困乡镇，采取入户走访、座谈交流、实地查看、问卷调查等方式，走访调查了部分乡村干部、100户农户及市、区县有关部门，现将了解掌握的有关情况报告如下。

一、落实“两不愁三保障”的主要做法及成效

(一)吃穿不愁方面。全市推行一个产业、一个市级领导、一个推进专班、一套方案的“四个一”工作机制，整体联动发展茶叶、核桃、道地药材和生态养殖四大特色农业产业，同步发展以户为单位的小果园、小菜园、小禽园、小药园、小池园的“五园”经济，深化“一村一就业扶贫站点、一村一主导产业、一村一电商平台”就业扶贫模式，实现了18.9万贫困劳动力转移就业，切实增加了贫困群众收入，全面解决了吃穿不愁的问题。

(二)住房保障方面。坚持“三不三搬三为主”（不超标、不豪华、不闲置，搬得准、搬得顺、搬得富，政府主导、群众主体、市场主力），大力实施易地扶贫搬迁，统筹运用危旧房改造、地质灾害避让、土地增减挂钩等政策，完善安置区基础设施和基本公共服务设施，做好产业配套和就业安置，加强安置区社

区管理和服务，实现了贫困群众基本有安全住房。

(三)医疗保障方面。创新“四分四统一”（分级筹资，统一建立基金；分类扶助，统一政策标准；分量负担，统一办理流程；分层控费，统一诊疗管理）实施办法，建立医疗扶助基金，实行“一站式”即时结算，市内各医疗机构均建立“绿色通道”，全市精准识别的14.45万户49.4万建档立卡贫困人口全部纳入扶助范围，确保了县域内住院病人个人医疗支出在10%以内。

(四)教育保障方面。创新“五专五到”（贫困资助专款，建档立卡家庭学生救助到人；招生计划专列，优质学校上学机会惠及到人；职业技能专培，贫困人口技能培训精准到人；特殊学生专惠，弱势群体关爱措施落实到人；贫困村校专建，薄弱学校标准化建设到村）的教育扶助机制，所有贫困学生均得到教育资助，义务教育阶段无因贫辍学现象。

二、巩固脱贫成果的困难和问题

本次调研发现，巴中脱贫攻坚工作成效显著，脱贫成果巩固有力，全市无脱贫户返贫现象。但要实现贫困群众持续稳定增收，降低返贫风险，仍面临不少困难和问题。

(一)脱贫内生动能不足。一是因病致贫比例较高。截至2018年底，全市未脱贫户中因病致贫的比例高达61%；本次调查的8个乡镇中，2018年以来新纳入了52户贫困户，其中47户因病致贫，5户因残致贫；调查中，有45%的受访者反映家庭开支的主要方面是“看病就医”、49%的表示家庭难以脱贫或稳定增收

的原因是“家人长期患病”。二是文化技能普遍较低。调查中，基层干部群众普遍反映，农民夜校、农民工技能培训大多流于形式，农村文化室和农家书屋等基本未发挥作用，由于贫困群众自身的文化和技能水平较低，发展方式较为单一，收入以务工、种养业和转移性收入为主，调查户中分别有61%、56%、55%、32%的收入主要来源为“务工收入”、“养殖业”、“种植业”、“其他政策保障性收入”。三是主观脱贫意愿不强。部分贫困群众缺乏自主脱贫的志气，不愿发展，不愿脱贫，甚至认为脱贫是干部的事，自己脱不了贫或对扶贫工作不满意，干部就“交不了账”；同时，非贫困户见贫困户享受政策多，心理不平衡，“贫困户等靠要、非贫困户比访争”的现象较为突出。四是能人带动效益较弱。调查发现，巴中农村中致富能手、技术人才、优秀青年大量外出，在家的多为老人、儿童，发展致富产业缺少能人带动和人才支撑。

(二)基础配套不够完善。调查发现，随着脱贫攻坚的深入推进，农村基础设施得到了有效改善，但相关配套还不能较好满足农村产业发展的需求，与群众的期盼尚有一定差距，有30%的受访者认为影响本地脱贫或稳定增收的主要因素是“基础设施落后”。一是道路通行能力差。巴中农村公路的等级、密度和互联互通程度整体较低，部分村（社）道路坡陡、路窄、弯急，不少社道尚未硬化，导致道路通行能力差、运输成本高，发展产业难度大。二是附属设施不配套。受自然条件限制，巴中项

目建设的资金缺口大，导致不少附属设施不配套。如多数村（社）道路未配套修建水沟、护坡和安保等附属设施，交通安全隐患大，道路被自然灾害损毁的风险大。三是后期养护管理难。近年来农村新建（硬化）了大量的村社道路和饮水工程，但后续管理养护问题仍面临困难。如，通江县空山镇属喀斯特地貌高山区，群众饮水极为困难，部分村的供水管线达到十公里以上，随着管网使用时间的加长，后期维护将是一笔不小的支出；同时，部分地方还需提灌解决，解决了群众“吃水难”，又面临“吃水贵”。

（三）易地搬迁还有隐忧。一是规划设计脱离实际。易地扶贫搬迁人均住房面积不得超过 25 平方米，且无相应配套的生产用房，搬迁户短期内不允许扩建房屋，造成搬迁户的农耕机具和粮食无处存放，给群众的生产生活带来了诸多不便。如通江县铁溪镇罗村村的王尚兴是 2016 年脱贫的易地扶贫搬迁户，时有人口 3 人，按政策规定修建了 75 平方米的住宅，后因家庭重组、儿子结婚和孙子出生，现家中共有 6 人，想扩建房屋也不允许，住房十分困难。二是部分群众增收渠道变窄。调研发现，大多群众都习惯通过传统的自耕自种和畜禽养殖来发展家庭经济，而不少群众都是从较远的区域搬迁到现有的安置点，远离了祖祖辈辈赖以生存的土地，就算能返回原籍耕种，路途也较为遥远。如，通江县空山镇五福村个别户的搬迁距离达十多公里，农业生产难以为继；同时，大多安置点都没有配套的畜禽用房，

搬迁户不能继续发展养殖业，导致搬迁户增收渠道减少、生活成本增加，尽管改变了居住环境，但仍依赖曾经的老宅，致使个别地方拆旧复垦推进困难。三是配套设施不够完善。调研发现，随着聚居点人口的不断增加，因未建有相应的配套设施导致生产生活诸多不便。如，巴州区多地反映，由于资金紧张，中心村聚居点未按规定建有垃圾池，群众产生的生活垃圾无处堆放；此外，聚居点公共区域管理、生活垃圾转运等因缺少相应的配套资金更是一大难题，一些地方虽然探索了村民出资出力自行管理，但由于青壮年和整户外出的较多也难以推行，目前只能依靠村级公共运行经费维持。

(四)产业发展质量不高。一是未做到因地制宜。调研发现，一些地方发展的产业项目缺乏前瞻性，未结合本地实际，存在盲目跟风现象；一些地方频繁更换产业项目，产业发展缺乏可持续性；一些地方对市场规律把握不准确，发展的产业项目同质化较为严重，造成市场严重饱和、恶性竞争、价跌伤农。如通江县空山镇青龙村 2016 年开始规模种植魔芋，但由于土壤不适宜加上无专业人员进行管理和技术指导，导致业主和种植户亏损，极大挫伤了群众发展的积极性。二是未坚持诚信发展。调研发现，一些地方在发展产业中存在相关部门不兑现政策资金、企业或业主不讲诚信的现象，给产业发展留下隐患、摆下摊子，损害了农户利益。如巴州区金碑乡 2017 年大规模种植青菜头，并约定由引进企业全部收购，但企业后期不讲诚信、严

重失约，导致大量菜头滞销，群众亏损较大。又如，金碑乡繁荣村、黄垭村、庙垭村 2018 年按全区产业发展规划种植蚕桑树 400 多亩，以出售给引进到本地的业主养蚕，但因业主直今未批到建养殖大棚土地，致使蚕桑产业止步不前，群众心急如焚。三是未发挥群众作用。一些地方在产业发展中，存在政府大包大揽，过分要求连片规模发展，尊重群众意愿不够，发挥群众主体作用不充分的现象。如一些地方向群众发放果苗、鸡苗等方式让他们发展种养业，因未充分考虑群众的种养习惯、劳动力状况和发展意愿，致使部分群众参与的积极性不高，在发展中不上心、不尽力，这样既难以见实效，又严重浪费资源。

(五)集体经济发展较难。一是基本的生产要素匮乏。由于在实行家庭联产承包经营制中很多集体资产被“分光”，很多地方发展农村集体经济缺少基本的生产要素。调研发现，一些村除塘、库、山林等固定资产出租外，没有持续稳定的经营性收入，可持续性差，发展后劲不足；一些村集体没有可经营性资产，或因地理位置偏远、自然条件恶劣，难以发展集体经济；还有一些村发展有集体经济，但效益不佳，前景堪忧。二是必需的专业人才短缺。调研发现，当前农村基层组织中的很多干部就是农村集体经济的组织者和管理者，但由于农村基层干部难以从集体经济发展中获得实质性的利益，所以缺乏内生动力；此外，大多数村社干部年龄偏大，文化较低，观念保守，缺少懂经营、会管理、善于把握市场的能人，发展集体经济异常艰难。

三是配套的考核机制不优。调研发现，不少地方迫于考核压力，引进了业主成立专业合作社，将集体的产业周转金入股分红，以实现集体经济收入，由于对引进的业主和其市场前景缺乏深入考察，部分村入股分红的可持续性差，财政投入资金面临较大风险。如，通江县空山镇五福村由镇上和帮扶单位共同出资40余万元建了个烘干房，将其承包给村民经营，每年仅收取12500元租金作为集体经济收入，现在烘干房生意冷淡，资金效益难以有效发挥。

三、巩固脱贫成果的意见建议

(一)加大基础设施投入。进一步加大对贫困地区基础设施建设的投入力度，针对道路建设国家补助标准远低于山区农村实际建设成本，地方财政无力足额提供配套资金的实际，建议上级财政进一步提高农村道路补助标准，切实解决资金缺口问题；加快推进农村社道公路建设，配套建好道路护坡、水沟、安保等附属设施，改善道路通行能力，提高通行安全性；对村社道路养护给予一定的经费补助，确保养护到位；对饮水困难的山区，探索建立低收入人群饮用水价格补贴机制，切实解决饮水贵的问题。

(二)优化住房保障政策。建议允许已脱贫且有相应经济能力的易地扶贫搬迁户，在乡村两级审批后进行房屋扩（改）建，从而改善其住居环境；采取集中建设养殖设施或延缓拆旧等方式，让搬迁户能继续从事畜禽养殖，解决养殖增收、自产自食

等问题；通过土地置换、调剂再分配、盘活撂荒土地等方式，切实解决搬迁户无地可种或耕种地较远等问题；完善安置区配套设施，强化安置区管理，落实专项经费和专兼职人员，切实提高安置点的管理水平。

(三)大力实施产业扶贫。针对受访者反映脱贫缺乏长效脱贫产业和脱贫亟需发展效益好的现代种养业项目等问题，建议在产业规划上精准对接市场需求，充分尊重市场规律，做到因地制宜，坚持科学发展，确保产业发展的连续性和稳定性；完善招商引资机制，强化村集体资产监管，防止不良社会资本参与土地流转，破坏耕地，影响粮食安全；充分发挥群众主体作用，鼓励农户发展庭院经济，确保产业稳定增收。在发展集体经济中不搞“一刀切”，避免部分地方为应付考核盲目上马项目，造成资源浪费；鼓励多种形式发展集体经济，如手工业、加工业、电商、集体购买门市出租或经营等项目。

(四)强化基层组织建设。进一步健全机制，将致富能人、技术人才、优秀青年吸附到村干部队伍中来，发挥好村社干部发展“领头雁”、群众“主心骨”、稳定“守护神”的作用。建议提高补助标准，或通过整合村内职数，由一人兼任原来多职，提高村干部报酬待遇；建议将乡镇面向村干部招录公务员和事业人员制度化、常态化，拓宽村干部成长渠道；建议参照临聘人员为在职村干部购买城镇职工养老保险、城乡居民医疗保险和人身意外伤害保险，资金由财政足额保障，村干部离职后，

由其自行购买，解决村干部后顾之忧。

(五)深入推进扶志扶智。采取群众喜闻乐见的方式，深入农村宣讲脱贫政策、讲述脱贫故事、强化感恩教育，实施励志扶贫行动，激发自主脱贫的内生动力；做好非贫困户政策宣传和情绪疏导工作，化解怨气，确保和谐稳定；通过举办农闲班、到田间地头举办流动班、针对特殊群众举办小灶班、依托远程视频举办网络班等形式，抓实农民技能培训，确保有培训意愿的贫困户都能参加培训；提高培训的针对性和实用性，突出培训实效，切实提升产业发展和就业择业能力。