

关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的调研报告

巴中市乡村振兴局

(课题负责人：苟雄 课题组成员：郭治平、李新发、高菲、蒲东海)

习近平总书记指出，脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。巴中作为“三区叠加”地区，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，任务艰巨繁重，绝不亚于脱贫攻坚，打赢打好成果巩固战、拓展战、衔接战，对于实现老区后发赶超、振兴发展，与全国各地同步实现农业农村现代化至关重要。一年过去，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接现状如何，在工作推进中存在什么困难和问题，市乡村振兴局组织各县区、相关科室，采取资料查阅、座谈访谈、入户调查的方式进行了专题调研，形成如下调研报告。

一、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接实现了良好开局

去年以来，全市上下围绕五年过渡期重点任务和“四个不摘”要求，迅速建立与之相匹配的工作体系、责任体系、组织体系和考核评价体系，因地制宜、精准发力推进动态监测和帮扶，没有“漏测失帮”，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接获得全省考核评估“好”的等次，实现了“四连好”。

(一) 政策支撑更加有力。建立了农办、农业农村局、乡

村振兴局“三位一体”的工作运行机制，工作实现了有效衔接。出台了领导班子领导干部推进乡村振兴战略实绩考核办法(试行)、承接国省衔接“1+34”专项配套措施，明确了路线图、时间表、任务书。数据显示，今年到位中省衔接资金 13.5 亿元，较上年增长 21.5%，投放脱贫人口小额信贷 26.7 亿元，新增投入 9500 万元。清理扶贫资产 243.2 亿元，形成资产项目 40477 个、资产原值 241.2 亿元，县级巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库入库项目 2473 个，资金总量达到 56.2 亿元，实现了只增不减。

(二) 帮扶队伍持续优化。通过“干部双向选派”和驻村干部轮换，已脱贫村、乡村振兴重点帮扶村、党组织软弱涣散村、集体经济薄弱村和有 200 人以上大中型聚居点的村等 765 个“五类村”共选派驻村干部 2265 名。大型易地扶贫搬迁点实行县级领导挂联，特困群众安排了机关单位、乡镇班子成员叠加帮扶。19 个中央省级部门定点帮扶，与金华市建立了新一轮东西部协作关系，内江市、自贡市还分别对口帮扶通江县、平昌县两个省级重点帮扶县。首批“万企兴万村”18 家企业与重点帮扶村结对，革命老区重点城市对口合作也有序推进，帮扶层级、帮扶领域、帮扶方式进一步拓展优化。

(三) “盯村抓户”初见成效。坚持日常监测与集中排查相结合，建立起“四个全覆盖”（全覆盖压责、全覆盖培训、全覆盖排查、全覆盖整改）、五级网格（县、乡镇（街道）、村、组、院户五级）动态监测帮扶机制，实现“一县一网、一人一格、一格

一哨、一户一帮、一级一账”。对重点帮扶村和 175 个“三个一批村”（创先争优一批、强基补短一批、挂牌预警一批）和“三重户”分类确定目标、分项制定措施。针对今年新冠肺炎疫情和高温干旱影响，出台促产业稳就业多项措施，推出“巴山红色贷”，开展增收“百日行动”和就业“五双”服务，消除风险 3587 户 10495 人，21.39 万脱贫劳动力稳定就业，无“漏测失帮”。

（四）人居环境持续改善。从走访的乡镇和村来看，农村基础设施、公共服务等较脱贫攻坚前有明显变化，所有行政村通硬化路，乡乡联通、村村互通；全市 1316 个行政村都实施了安全饮水工程，有些农户甚至有“双水源”；村村配有乡村医生、户户有家庭医生签约服务；电视户户通、广播村村响，老年优待证、生育证等公共服务事项村级实现便民服务点代办，水电、广播电视等配备专职人员上门服务。通过“美丽巴中·宜居乡村”建设、厕所革命、移风易俗整治和“道德银行”建设，全市卫生厕所普及率 85.6%，50%的行政村生活污水、90%的行政村生活垃圾得到有效处理，建成全国美丽休闲乡村 3 个，国、省级乡村治理示范村镇 37 个，村容村貌、民风民俗持续向好。

（五）生活水平逐步提高。调研走访的群众吃穿均已不成问题，每家都存有粮食、挂有腊肉，瓜果蔬菜自给自足，换季衣服齐备，冰箱、洗衣机、智能手机已成农户标配，个别户还安装有空调、购置小汽车。易地扶贫搬迁、危房改造全面完成，义务教育“三免一补”、住宿生生活补助、各类助学贷款让困难家庭孩子

上学更有保障。城乡居民基本医疗保险覆盖率达 99%以上，县域内住院费用支付比例总体稳定在 70%左右。全市产业投入中省衔接资金 7.6 亿元，占比 56%，市级财政衔接资金投入 2500 万元支持 25 个重点镇发展肉牛产业。全市脱贫人口的人均纯收入从 2021 年的 12216 元提高到今年的 13857 元，增速 13.4%。

二、当前巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接需要关注的事项

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接是一个新课题，也是一个大课题，更是一个全新的考验，虽然我们取得了一些成效、实现了良好开局，但调研发现仍存在一些问题亟需解决。

（一）返贫致贫风险仍然存在。重大疾病、重大灾害、重大事故等“三重”风险导致家庭收入骤减或支出陡增，仍是引发致贫返贫最大的风险点，尤其是重大疾病影响最大，往往是一人重病，全家受穷。据统计，截至 2021 年底，全市累计认定监测对象 5581 户 16393 人，其中“三重户”3847 户 11421 人，户占比 68.93%。本次调研走访的家庭较困难农户中，绝大部分是因重大疾病造成家庭困难。平昌县粉壁镇中心社区 7 社脱贫户韩仲尧（无劳动力），家庭人口 4 人，配偶王仕容肢体三级残疾，两个孩子一个上大学、一个读高中。2022 年 5 月，韩仲尧在省人民医院作风湿心脏病手术，住院费用 11.98 万元，自付 2.75 万元，加之后续日常医疗、护理等支出，人均纯收入从原先的 1.26 万元锐减至 0.62 万元，致返贫风险等级较高，被列为重大疾病纳

入动态监测帮扶。

（二）收入结构性问题突出。2021 年全市脱贫户人均纯收入 1.22 万元，从收入结构看，生产经营性收入占 7.7%，转移性收入占 11.86%，财产性收入占 0.15%，工资性收入占 80.29%。可以看出作为农民收入最稳定和最直接来源的生产经营性收入占比不到 10%，工资性（外出务工）收入仍然是农民人均纯收入的主要来源。受国际国内经济形势、疫情影响，企业经营面临困难，用工需求尤其是吸纳农民工最强的建筑行业减弱，就业形势严峻，大量劳动力出不去或出去了找不到工作而失业或待业。农户还普遍反应生产生活成本不断增加。监测数据显示，今年 8 月，尿素价格为 3.32 元/千克，多菌灵等农药均价为 7.7 元/100 毫升，分别较去年同期上涨 21.5%、13%。目前聘请农村劳动力成本在 80 元/天以上，聘请农耕师每天高达 300 元/亩。同时，“两项改革”后部分被撤乡镇农户出行办事、购买农资和日常用品、销售农产品等成本也随之增加，比如通江县洪口镇香炉村，村委会距中心场镇 22 公里，来回路费达 30 元。

（三）帮扶资源配置不平衡。在精准扶贫时期，因为资源有限，不可能将所有农村和农民全覆盖，只能重点推进。贫困村的划定使得非贫困村、非贫困户逐渐被“边缘化”。在资金投入上，主要倾向于重点帮扶村、示范村，而非重点帮扶村、边远村投入较少。原贫困村与非贫困村之间在基础设施上存在明显差异，包括安全饮水、住房、供电、医疗、卫生、体育、文化等方面存在

着明显不平衡。原贫困人口和非贫困人口之间在政策享受上的差距更加明显。监测户三类人员（脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户）保障政策大多沿用脱贫攻坚期间贫困户享受的各项政策，但过渡期内，部分监测户能享受的政策仍显不足。如：针对脱贫户的教育保障政策，突发严重困难户中的非脱贫户很多都不能享受。而走访调研发现，往往突发严重困难户中非脱贫户，因家庭一次性支出资金巨大，正在上学的子女学习生活容易陷入困难，亟需政策支持。

（四）扶贫资产管理存在短板。调研发现，由于没有经济来源，没有配套资金，村级资产虽已清理，但有效管理难题仍未解决。特别是“两项改革”后大量的村级资产处于闲置状态，盘活再利用率不高。一些资产的利用也仅限于对外长期出租，收益较低。通江县民胜镇新场村村小占地 2500 平方米左右，村小教学点撤销后，村上以 3 年 2 万元的价格租赁给家庭农场主发展养殖，但因业主发展方向改变中途断租，现校内杂草丛生，房屋已破烂不堪。部分安饮工程等公益性资产因责任主体不明确、管理机制不健全，存在管护不到位的问题，未持续发挥作用。巴州区白庙乡宝珠寺村 5、6 社的集中供水厂因水源枯竭，目前无法继续使用。脱贫攻坚期帮助建立的村集体产业，有的也因资金断链、经营不善处于亏损状态，甚至连土地流转费和劳务费都无法兑现。

（五）联农带农机制有待完善。参与扶贫项目的个别企业过于注重自身经济利益，与农户利益联结不密切、带动增收不明显。

调研发现即使产业发展较好的平昌县三十二梁镇、通江县民胜镇、南江县红光镇等乡镇农民经营性收入也仅占人均纯收入的30%左右。在与农业经营主体合作的过程中，农户处于弱势地位，加之缺乏保障机制，经营主体营收情况缺乏透明度，少数还存在层层转包，企业不兑现保底收购承诺或在收购后迟迟不结清款项等现象时有发生，导致农户难以合理分享产业链增值收益。通江县民胜镇方山村、永安镇草庙子村均有群众反映有个别业主以经营管理不善、产业无效益为由，无法按合同兑现土地流转费用和群众务工费。

三、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的几点建议

综合调研情况来看，要做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，应坚持稳中求进总基调，一体谋划、统筹推进，把脱贫攻坚成果坚决巩固住、拓展好。

（一）深化盯村抓户分类帮扶措施。把“村”和“户”作为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接“防止规模性返贫”工作的核心对象，对所有行政村和农户实施动态监测全覆盖。到村重在夯基础、补短板、强组织、优服务、育产业，改善发展条件、提升发展能级。抓户要在已有网格化动态监测的基础上，提高监测密度，提升网格监测员的监测责任、监测水平，部门推送质量和乡镇、村两级研判能力，强化“教育、医疗、养老、保障性住房”等硬性支出及其延伸负担。统筹各方力量按照“监测巩固一批、拓展提升一批、示范引领一批”的办法，分批确定发展目

标、分类实施挂牌督办，对行政村和农户有计划的实行清单式管理、菜单化帮扶、台账式推进。对“三重户”、无劳动力户、零就业户制定特殊综合“扶助包”，通过部门联动、一站申请、快速反应确保足额兜底。

（二）抓实产业就业促进群众增收。始终把稳收入保增长作为巩固拓展脱贫攻坚成果的关键和重点，打好政策组合拳，全力以赴确保群众收入只增不减。强化产业支撑带动作用，中省衔接资金用于支持产业发展的比例不得低于上一年，集中支持市“1+3”主导产业、县区“1+1”产业和“2+1”种养业优势大品种，到户采取产业奖补、免费发放幼禽、上门提供技术等方式帮助农户发展短平快项目增收。在就业安置上，继续全面推行“五双”服务模式，统筹以工代赈、东西部协作和市县重点项目、产业园区等资源，一户一策点对点做好务工信息推送、人员输出和就近就业。整合企业化服务、社会化服务和政务服务力量，降低农户生活成本、经营成本，加大公共资源向农村倾斜，提高农村生活便利化水平。

（三）积极改善发展不平衡局面。树立“一盘棋”的观念，统筹安排资金，合理配套项目，针对发展不平衡问题，推进协调发展，形成社会合力。结合美丽乡村建设、两项改革、村级区域特点、资源禀赋和巩固拓展脱贫攻坚成果同有效衔接乡村振兴目标任务，综合分析人口流动趋势，分类分级制定国土空间规划，有序推动资源重组整合，推动村落合理布局。积极争取中省财政

衔接资金支持，加大市、县财政衔接配套资金投入力度，从农民最迫切最期盼的水、电、路、通信网络、电商物流等入手，全面改善农村基础设施条件。加大对乡村医生的人才引进、业务培训，提升乡村医生的诊疗条件和诊疗水平，推进城乡基本公共服务均等化。在均衡帮扶的前提下，整合涉农资金，加大非重点帮扶地区投入，让区域所有人都能受益。

（四）探索盘活市场化农村闲置资源。加快推动农村“三权分治”改革，开展农村住房、土地、山林等闲置资源普查，对农户闲置固定资产按照拆出、保护、租赁方式分类确定处置方式，对承包的山林、土地等采用市场化方式重新利用盘活，增加群众收入。探索利用撤并乡镇的场所街道和资产资源，规划布局发展旅游、养老、民宿村落等特色商业产业，拓展发展空间、提高发展质量，盘活撤并村阵地、文化活动室、图书室、文化室、闲置村小学等资产，通过租赁、入股等形式拓展村集体经济收入来源。全面落实扶贫资产管理办法，定期对资产管理运营情况进行绩效评价，防止资产流失和侵占，并纳入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接考核评价指标。

（五）建立保护性联农带农利益联结机制。把“联农、带农、富农”作为促进产业发展优先考量因素。建立土地等资源型资产经营兜底利益保障机制。严格政府和市场行为，切实维护农村市场秩序，加强对经营业主的监督管理，保障群众合法权益。全面推行经营业主资产、农户土地流转、群众务工约定、合股经营分

红等均要在乡村两级备案，对投资较大、盈利周期较长的产业要求缴纳风险保障金，切实保证群众基本利益不受损。进一步完善“企业（合作社）+村集体+农户”的利益联结机制，规范村级企业引进行为，创新村集体经济发展模式，透明化营收方式，切实让群众从产业发展中获得更多收益。

（联系人：蒲东海 联系电话：13408274923）