巩固脱贫成果 铺就振兴基石

对我省五个国贫县脱贫摘帽后实现稳定脱贫的思考和建议

杜国明

灼见

近日，经评估检查，我省抚远、甘南、富裕、望奎、饶河5个国家级贫困县脱贫摘帽，巴彦、木兰、依安、克山、杜尔伯特、孙吴、勃利、绥棱等8个省级贫困县通过第三方评估，取得了重要阶段性成果。5个国贫县摘帽，振奋人心，鼓舞士气，可坚定其他贫困县迎难而上、势必功成的决心，同时积累了宝贵经验，形成了多种适用于我省特殊区域状况的扶贫模式，给省内外其他贫困县的脱贫工作提供了经验。同时，我们必须意识到，退出的各县还有一部分没有达到脱贫标准、生活在贫困线以下的贫困人口，迫切需要帮扶；还有一部分疾病缠身、收入不稳、年纪老化、生活习惯不佳、勉强脱贫的人口，随时还有返贫的可能；还有一部分没有实现“三有三通”脱贫标准的贫困村，人们的生产生活还十分不便；脱贫农户短期性收入比例高、政策性依赖强、内生动力不足的问题还十分突出；不同扶贫政策在进村入户中互不衔接甚至有所错位的现象偶有发生。所以必须巩固脱贫成果，实现到2020年稳定脱贫依然是当前各退出县的工作内容。

继续夯实顶层设计的系统性、适用性、协调性水平

有效衔接精准脱贫与乡村振兴；真正做到因地制宜与方案适用；加强融合区域发展与改善民生

根据《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《脱贫攻坚责任制实施办法》，我国脱贫攻坚形成了中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。县级党委和政府承担脱贫攻坚主体责任，负责制定脱贫攻坚实施规划，优化配置各类资源要素，组织落实各项政策措施。中央和省市制定的脱贫攻坚的政策体系需要在县级进行因地制宜的组装，并组织乡、村干部有序落实。县级脱贫攻坚体制机制创新是深化改革的内在要求，是全面打赢脱贫攻坚战的重要保障。已经脱贫摘帽的各县，在脱贫退出巩固提升工作中，应通盘谋划精准脱贫与乡村振兴战略的有效衔接，从产业扶贫到产业兴旺、从生态扶贫向生态宜居、从驻村帮扶到治理有效、从志智双扶到乡风文明、从“两不愁三保障”到生活富裕，全面统筹乡村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的多重目标，夯实县域顶层设计的系统性；应充分考虑贫困村与非贫困村、建档立卡户零星分布村与集聚分布村、贫困村零星分布区与集聚分布区、自然村与中心村、无劳动力户与有劳动力户以及农户人口状况、家庭条件、社会关系等方面的差异，真正做到因地制宜、分类指导、分户施策，夯实县域工作方案的适用性；应有效融合区域发展与民生改善、保障性政策与产业类政策、物质帮扶与精神帮扶，真正做到部门间协同、落实中有序。通过夯实县域脱贫巩固提升方案的系统性、适用性、协调性，节约扶贫成本，提升脱贫质量。

不断加强扶贫环节的人性化、精细化、长效化程度

以人为本，深入了解；切实帮扶，不走过场；深入分析，立足当前；着眼长远，持续优化

精准扶贫是让全体人民共享改革开放成果、实现包容性发展和以人民为核心的发展的有效途径，是实现全面建成小康社会不落下一户一人伟大目标的重要保障。精准扶贫的核心是满足人的需要、促进人的发展，践行全心全意为人民服务的宗旨。精准扶贫精准脱贫政策执行中，扶贫干部需要深入了解帮扶户的现实困难，切实解决贫困户吃饭、穿衣、教育、医疗、住房、养老、生产等方面的问题，切实改善农民群众的生产生活条件，切实改变农民落后的生活习惯和陈旧的思想观念，避免简单生硬、高高在上、唯帮扶对象达到脱贫条件为使命的狭隘之思，提升扶贫工作的人性化水平；应随着扶贫工作的不断深入，及时总结工作经验与教训，针对工作中呈现的新情况、新问题，持续优化各项政策执行中的细枝末节，避免“上有政策下有对策”的走样变调，更要避免针对政策漏洞的投机取巧，持续提升扶贫工作的精细化水平；应深入分析导致区域及农户贫困落后的原因，立足当前、着眼长远，制定多阶段性目标，避免短期效应、急于求成，不断提升扶贫工作的长效化水平。各相关部门的窗口工作人员、帮扶责任人、村干部作为参与扶贫工作的一线人员，应提升对各项政策的熟悉程度，增强对农户的真情实感，掌握扶贫工作的基本方法，改善干群关系，彰显人文关怀，真正做到“把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准”。

努力健全社会保障的多样性、全民性、福利性体系

加快建成多层次社会保障体系；实施农村全民参保计划；提升弱势群体的社会保障水平

当前，各退出县脱贫户中常住人口1人和2人户所占的比例分别为20%和55%左右，无劳动力户占45%左右，户主65岁以上的脱贫户占40%左右，“空巢老人家庭”是建档立卡户的主力军。由于气候寒冷，长期形成的偏咸、油大、好酒的饮食习惯难以改变，心脑血管疾病高发、多发，脱贫人口中，大病和慢性病人合占50%以上，另外残疾人口占12%左右。建档人口老弱化、劳动能力差、内生动力严重不足。因此，各县应加快建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续性强，涵盖社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置的多层次社会保障体系。实施农村全民参保计划，创新针对农民工、残疾人、智障人员、留守儿童、妇女和老年人等不同群体的社会保障措施，增强社会保障的针对性、适用性、多样性，牢牢构建农村社会保障网。在有条件的地方，将光伏发电、企业贷款分红等资金用于给村民尤其是建档立卡人口缴纳医疗保险、养老保险等保险，提升弱势群体的社会保障水平，降低致贫、返贫风险，减轻政策依赖与政府压力。

持续提升产业扶贫的市场化、组织化、社会化层次

有效链接扶贫产业与县域主导产业、支柱产业；提升扶贫产业的组织化程度；激励各种社会组织参与扶贫产业，增强市场能力

产业发展是脱贫攻坚的核心保障，也是未来乡村振兴的重要根基。当前，各地扶贫产业以种植、养殖、菌类栽培等为主，帮扶单位或帮扶人员统购统销现象普遍，项目同质化、低端化、非市场化现象突出。各退出县脱贫户经营性收入和工资性收入合占总收入的40%左右，低于普通农户的75%的比例。收入明显增加的脱贫农户中，来源主要是经营性收入和工资性收入的分别为18%和8%左右，而主要来自财产性收入和转移性收入的分别为28%和45%左右，扶贫产业增收成效并不突出。目前有一半左右的脱贫户进行了小额贷款，一半左右的贷款户为自贷自用，一半左右自贷自用农户用于发展种养业或商业经营，金融扶贫促进农户产业发展的作用薄弱。因此，亟待提升扶贫产业的市场化能力、组织化程度、社会化水平。各地要立足区位条件、资源禀赋、市场需求来谋划和发展扶贫产业，特别是要强化农产品加工业和劳动力密集型产业发展，将扶贫产业与县域主导产业、支柱产业有效链接，凸显比较优势，突出区域特色，延长产业链条，提升扶贫产业的市场竞争力和盈利能力；要努力创新建档立卡户与普通农户、合作社、企业、帮扶单位在产业发展上的利益联结机制，创新产业发展模式，做好建档立卡户产业发展的产前培训、产中服务、产后营销，提升扶贫产业的组织化程度，努力弥补建档立卡户劳动能力弱、技术水平差、管理能力低、销售成本高的问题；要推动金融、技术、人力、土地等要素自由流动和高效配置，引导合作社、返乡下乡人员、相关企业投资兴业、带动创业、吸纳就业，激励各种社会组织参与扶贫产业，增强市场能力，提高产业扶贫的社会化水平，构建大扶贫格局。

充分发挥思想引领的指导性、启迪性、激发性作用

不断总结和大力宣传各地精准扶贫的宝贵经验；努力实现“志智双扶”，共同营造文明乡风

思想保守、因循守旧、观念滞后依然是脱贫攻坚工作中的瓶颈问题。各级领导干部要通过深入系统学习习近平新时代中国特色社会主义思想特别是精准扶贫思想，深刻领会思想内涵，努力提升政治站位，将精准扶贫思想与各地贫困区域特征结合起来，不断将伟大思想转换为伟大实践；要不断总结和大力宣传各地精准扶贫的宝贵经验、主要模式、创新精神，启迪广大扶贫干部的智慧和思维，更加创造性地推进巩固提升工作；要通过丰富多彩的形式加强农村文化建设，加大技术培训力度，进一步提高农村人口特别是建档立卡人口的思想观念、道德规范、知识水平、劳动技能，努力实现“志智双扶”，共同营造文明乡风。

全面培育乡村发展的现代化、等值化、有序化能力

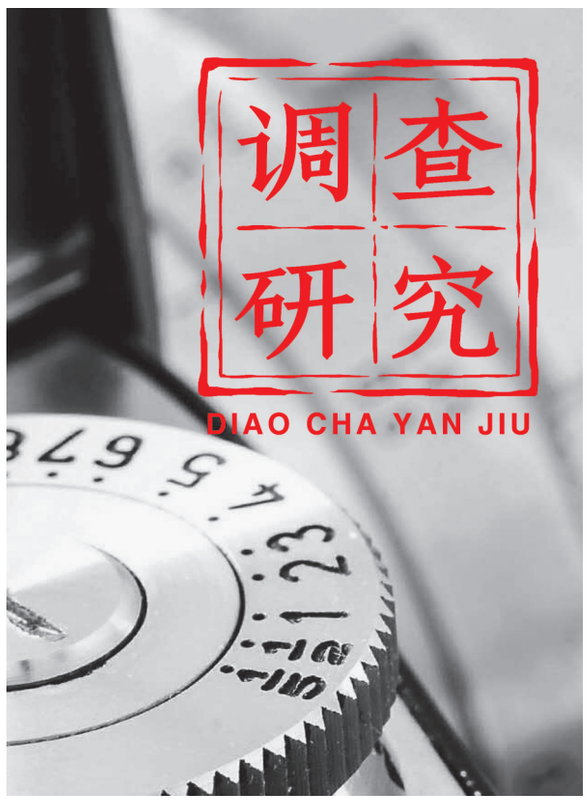
继续推动基础设施建设、大力构建公共服务设施和服务体系、全面提升乡村治理水平

人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾已成为我国社会主要矛盾。最大的不均衡就是城乡发展不均衡，最大的不充分就是农村发展不充分。因此，党的十九大报告提出坚定实施乡村振兴战略，要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。当前，各退出县的交通、水利、电力、信息、防灾等基础设施建设水平还比较滞后，生态高产标准农田仅占全部耕地的30%左右，教育、医疗、防灾、体育、文化等公共设施建设水平还难以满足农村群众的基本需求，各县行政村负债率在60%左右，村均负债几十万至几百万元，集体经济十分薄弱，乡村治理矛盾突出。不断提升乡村自我发展能力是化解当前社会主要矛盾的有效途径，是实现城乡融合的必由之路。要继续推动乡村交通、水利、电力、信息、防灾等基础设施建设，努力提升农业农村现代化水平；要大力构建农村教育、医疗、养老、文化、体育等公共服务设施和服务体系，提升城乡服务等值化水平；要在稳定和优化驻村帮扶的基础上，加强农村党建工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，全面提升乡村治理水平。

（作者单位：东北农业大学资源与环境学院）

编后话

5个贫困县（市）同步脱贫摘帽，是我省实现脱贫攻坚贫困县全部退出的良好起步，为今后3年贫困县有序规范退出树立了标杆，做出了示范。但如本文所述，各退出县还有一部分人没有达到脱贫标准，而这些人恰恰是脱贫难度最大的。摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管，已退出县还需持续用力，巩固脱贫成果，力争稳固脱贫。



提升村容村貌 建设美丽乡村

对庆安县农村环境整治情况的调研

罗英辉 黄禹 焦利娟

分析

近年来，庆安县采取有力措施，不断加大对农村垃圾、污水治理、农村环境卫生日常管护、村庄规划编制、村容村貌提升等工作的统筹谋划、科学实施、资金投入力度，农村人居环境得到了较大改善。

取得的成效和做法

适时推进厕所改造，探索多元投资模式。一是制定厕所改造方案，针对14个乡镇，计划三年时间改造室内厕所5602户。2018年预计改造农村室内厕所1800户，二是明确改厕对象，明确了先从贫困户C、D房开始并确定每个乡一个示范村做试点。三是探索投资方式，对于泥草房危房改造的农户，要求要建室内厕所，县里每户补助2000元。其他农户改造资金采取县乡补助三分之二，农户自筹三分之一的办法，解决厕所改造资金问题。截至目前已改造室内厕所700户（全部是贫困房改造）。四是针对室内卫生间多样实际，探索了比较实际的两种卫生间价位模式。

探索日常管护模式，根治农村脏、乱、差环境。一是城市管理模式。庆安镇保安村引进专业物业公司进行管理，农户交纳物业管理费用，环境卫生统一管理；二是社区管理模式。平安镇民族村突出社区服务，成立志愿者队伍服务管理；三是集体管理模式。吉安村和曙光村以村集体为主，村民为辅，共同出资雇专人管理；四是自主管理模式。同乐镇同发村发挥基层党组织作用，村屯干部带头，群众自主参与管理。

存在的问题和原因

（一）环境卫生整治规划不到位。有的村屯规划不系统、不科学，道路两侧存在乱搭乱建、占道经营和随意堆放柴草、粪便、垃圾现象；村内无固定垃圾投放点，无公共休闲绿地；排雨、排污设施不配套，导致村容村貌难以得到有效整治，影响了农民群众的生产、生活。

（二）卫生环境治理管护意识不高。有的百姓对环境卫生建设认识不够，认为与己无关，不愿出钱、不想出力，对环境卫生不保持、不维护等等。有的乡镇个别路段的绿化带由于管理不善，非但没有发挥绿化、美化的功能，反而成为农村环境容貌整治的重点部位。

（三）改善农村人居环境资金严重不足。改善农村人居环境工作涉及到农村经济社会事业方方面面，需要投入较大资金。目前市县两级财政投入有限，涉农资金整合难度较大，多渠道投入机制尚未建立，从调研结果看，缺少资金是目前改善农村人居环境最大问题。

（四）农民的主体作用有待挖掘。基础建设比较好的村，农民保护村屯环境意识比较强，主动性比较高，相反，个别村屯百姓存在着“上热下凉”现象，农民“等靠要”现象比较突出，缺乏内生动力，不愿投工投劳，出现“干部进村自己干，农民站在路边看”现象。

对策建议

（一）完善规划，统筹发展。改善农村人居环境，必须以科学规划为前提。制定和完善《改善农村人居环境规划》，全面征求群众意见，整合专家建议，标本兼顾，分别不同类型，定位建设内容，优化功能布局，立足农民最关心、最直接、最急迫解决的热点和难点，抓住农民参与和政府帮扶的结合点，既注重解决当前村庄整治重点问题，又充分考虑后续村庄管理需要，突出本地农村特色，留住乡愁记忆，推进可持续发展。

（二）分类指导，因村施策。要针对不同区域、不同村情，区别对待，一村一策，防止简单化和一刀切。对示范村，要查遗补缺，提升标准和档次；对传统村落和历史文化名村，要坚持保护与开发相结合；对镇政府所在地的村，加大小城镇开发力度，加快推进城乡一体化；对需要集中整治环境的村，设生活垃圾、生活污水、畜禽粪便无害化处理等设施，结合实际加快改厕进程，不能一刀切。对需要改善基本生产生活条件的村，要加快改善水、电、路、房等基础条件；对需要移民搬迁的村，要对涉及农户进行妥善安置。应重视研究“空心村”外出农民遗留住宅管理问题，实事求是，妥善处理。

（三）抓住关键，攻坚克难。生活生产垃圾处理、农资外包装废弃物处理、污水处理、改厕、卫生保洁是改善农村人居环境工作关键环节。应立足全县区域，统筹考虑，合理规划建设乡镇垃圾卫生填埋和污水处理等公共设施，确保公共资源配置不缺位、不重复、可操作。建议农资生产企业统一设立农资外包装生产批号，由销售部门将使用后的外包装整体回收处理。加快探索推广符合本地农村实际、便于使用管理、投资农民可以承受的改厕模式。结合县情、乡情、村情实际，积极探索建立多种形式、可以操作的卫生保洁长效机制。通过关键环节的突破，推动改善农村人居环境整体工作。

（四）加大投入，健全资金投入机制。从调研看，目前，农村环境整治最大的问题是缺乏资金，所以各地要用足用活现有支农惠农政策，特别要积极探索重点推进村统筹涉农资金整合捆绑，专款专用，发挥资金最大效益，长效常态推进各项工作。建议省市加大财政奖补力度，充分发挥政策引领作用，调动基层积极性，花钱“购买”新机制。设立专项奖补资金，用一至两年的时间，采取以奖代补的形式，促进各县区尽快建立村庄保洁机制、垃圾清运处理机制、生态环境保护机制、多元化资金投入机制等长效机制；在各县区建成科学管用长效机制的基础上，按照省、市县合理分担比例的思路，纳入财政预算，按村均或人均直接下达到村。（作者单位：省农村发展研究中心）

对齐齐哈尔、大兴安岭农村电子商务的思考

霍建军 刘德方 李德智

思考

近几年我省大力推进农村电子商务建设，整体呈现出电商经营主体提质增量，电商平台发展迅速，电商服务载体支撑有力，传统企业转型速度加快，电商创业氛围渐浓的良好态势。

齐齐哈尔电子商务发展水平仅次于哈尔滨，位居全省第二。2017年电子商务交易额177亿元，同比增长61.3%，2018年一季度电子商务交易额31.9亿元，同比增43%。目前共有自建电商平台25个，其中县域自建电商平台18个，城区自建7个，实现电商交易额7860万元，同比提高31%。电子商务企业从2017年的232家增加到618家，其中涉农电商企业355家，同比增长182%。网商、微商超过5万个，电商相关从业人员7000多人，带动就业2万余人。建成各级各类电商产业园及孵化器13个，电商孵化培训基地50个，国家电子商务进农村示范县5个，省电商示范基地1个，省电商示范企业1家。

大兴安岭是中国重要的林业基地之一，物产丰富，目前已开发出森林生态产品10大类，800余种。2017年大兴安岭地区农业（含山特、森林食品）电子商务销售额4.8亿元，2016年2.3亿元，2015年1.1亿元。截至2017年末，大兴安岭地区在淘宝、京东等大型电商平台上的网店达400余户，活跃微商900余个，先后建成地区电商产业园一期、二期和大兴安岭电商云仓物流园；建有大兴安岭电子商务公共服务中心，完成电商培训133场，培训4000人次。依托第三方平台，建有淘宝、京东、1号店大兴安岭地方馆电商平台3个。自建电商平台有北极珍品汇、岭上臻选、最北山珍、巡山网等7个。

虽然齐齐哈尔和大兴安岭农村电子商务各自发展势头良好，但从区域协调配合、优化资源配置上仍存在着一些问题，为促进两地市及全省农村电子商务发展，提出几点建议。

充分利用省级平台，优先发展特色平台

我省农村电子商务虽然起步慢，总体规模较小，但通过近几年的建设，目前已有大米网、中国土特产网和生态龙江电子商务平台等省级电商平台，并引领全省农村电子商务快速发展，带动地方平台建设，收到了良好的经济效益和社会效益。齐齐哈尔目前已有9个县完成了与省级电商平台大米网的对接工作，并将自建平台鹤城大米网升级改造，整合七个区资源以市级平台对接了黑龙江大米网，实现了销售额大幅增长。2017年5月，大兴安岭北极珍品汇电商平台与大米网完成对接，标志着大米网大兴安岭地方馆在全省率先建成并投入运营。2017年9月，大兴安岭呼玛生态园电商平台完成与大米网的对接，截至2018年2月，全区已有300余家商户通过地方馆进驻大米网开展线上营销，累计实现线上销售5900余万元，位列大米网全网地方平台销售排名第6位。因此建议全省各地涉农电商平台充分利用省级电商平台知名度高、流量大的优势，带动农产品销售，形成覆盖市县村的农产品电商产业集群。

我省各地区经济、资源特色鲜明，应因地制宜发展特色电商平台，如渠道型平台、生产型平台、服务型平台和期货型平台等。渠道型平台如齐齐哈尔的摩尔云商网、克山马铃薯网；生产型平台如大兴安岭可以借鉴齐齐哈尔的洋葱网，充分利用野生蓝莓产量占全国95%的资源优势建立蓝莓交易平台；服务类平台如讷河七点科技、龙江云购商城等；期货型平台目前尚无典型案例，建议探索建立省级农产品期货交易平台，充分利用非转基因大豆、齐齐哈尔洋葱、大兴安岭野生蓝莓等特有优质资源增强对市场的影响力，形成定价权，增加农民收入。

整合区域优势资源，打造全国知名品牌

在经济全球化的网络时代，广泛开展地区之间和部门之间的紧密合作对于加强我省农村电子商务的整体实力和竞争力具有重要意义。通过调研发现，目前我省各地依据行政区域各自发展，许多资源得不到良好的整合利用，各地发展不均衡，没有以全省为整体形成合力。以大兴安岭和齐齐哈尔为例，大兴安岭地域广阔，具有丰富的林下资源和山特产品，但交通不便，产品运输问题严重困扰大兴安岭的电商发展。齐齐哈尔是我省西部交通枢纽，如果以齐齐哈尔为区域中心开展物流集散及农产品营销推广，以大兴安岭为生产基地提供产品，按照区域合作框架协议，明确各自分工、职责及利益划分，就可以形成优势互补的良好发展局面。

我省农产品品种丰富、品质优良，但各地农产品品牌建设快慢不一，如齐齐哈尔市通过举办品牌大赛、参加博览会和电商推广活动，不断提升暖寒黑土、泰来大米、龙江和牛、讷河食材、龙江小米等区域品牌影响力，品牌建设相对较好；但资源型地区如大兴安岭农产品品牌建设相对滞后，存在知名度不高、影响力不足的问题，如大兴安岭的野生蓝莓基本是以原料形式出口，品牌影响力较弱。其他特产如松子、榛子、木耳、蘑菇、蕨菜、五味子等存在品牌杂乱，包装设计不统一、质量标准不高、行业影响力不强等问题。建议全省各地整合特色资源，打造统一品牌，充分利用现有农村电子商务示范园区和旅游景区，重点推介黑龙江省地标产品和名特优农产品，加快扩大品牌市场影响力，实现实体经济和电商经济的良性互动。

加快电商人才培养，完善电商物流体系

农村电子商务的发展离不开既有农业战线工作经验又懂电子商务运作的复合型人才，建议全省开展农业系统、商务部门相关人员的综合电商培训，培养复合型电商人才。开展校企合作，开展专业领域订单式人才培养，同时加强人才信息库建设，引进外地人才，留住本地人才，畅通人才供需渠道。开展农村电子商务离不开县、乡、村干部、新型农业经营主体、种粮大户、养殖大户、致富带头人等，建议定期开展相关培训，使其掌握基本的电商知识并能熟练进行网络交易活动，同时以市场案例为重点进行电商经验介绍，让广大农村从业人员能少走弯路，快速见到效益，提升参与电子商务的热情和积极性，全面发展电商人才队伍。

大兴安岭地区地处偏远，物流成本高，物流体系建设滞后，配送网络只可达全区乡镇一级，极少数可达村级单位；蔬菜、水果、浆果、肉类等特色农林产品无法以生鲜方式外运。全省类似大兴安岭地区存在物流难题的地方很多，如何有效破解这一瓶颈问题是发展农村电子商务的首要任务。齐齐哈尔充分利用现有条件，解决最后一公里问题。各地可借鉴富裕县经验，全县8个乡镇客运站增设物流配送业务，在90个行政村，结合101家农村电商服务站建立村级物流节点，提供“一票到底”联运服务，实现了无缝对接、村村通、当日达。甘南县开拓了“草根物流”模式，以客运客车线路为主，建成物流站点50余个，“草根物流员”500多人，基本实现村屯全覆盖。

（作者单位：黑龙江省农村发展研究中心）