**以总书记重要论述为指引，探索建立解决相对贫困长效机制**

摘要：本文以习近平总书记关于扶贫工作重要论述和重要讲话精神为指引，围绕建立解决相对贫困长效机制主题，提出：应瞄准城乡相对贫困家庭、农村相对贫困村、城市相对贫困社区，采用“一达标两不愁六保障”多维相对贫困指标体系，采用上年度城乡居民人均可支配收入中位数的40%作为当年的相对贫困线并实行动态调整，采取全民公平教育、大病兜底医疗保障、扶志扶贫、动态监测预警提前干预等措施防范贫困发生，采取健全社会保障救济体系、强化就业扶贫和产业扶贫、统筹纳入乡村振兴战略、广泛动员社会力量参与等措施减贫扶贫，采取强化党的领导、优化调整扶贫机构、加大资金投入、推进依法减贫扶贫等措施保障相对贫困治理工作的推进。

在社会主义初级阶段，扶贫是一个永恒的话题。习近平总书记在2020年3月6日决战决胜脱贫攻坚座谈会上指出“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点”“要推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略”；在2019年10月31日十九届四中全会上指出“坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困的长效机制”。遵照习近平总书记的指引，在今年决战决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会目标即将实现之际，我们经过认真学习、深刻领悟习近平总书记关于扶贫工作重要论述和系列重要讲话精神，深入全区乡镇（街道）和贫困村开展调查研究，通过分析总结脱贫攻坚以来取得的成就，承前启后，提前探索、谋划2020年后如何实现减贫战略和工作体系平稳转型，如何建立解决相对贫困的长效机制，以期能将习近平总书记重要论述转化到减贫扶贫实践中。

# 一、关于脱贫攻坚以来取得成就的分析总结

武隆区自2015年脱贫攻坚以来，特别是2017年8月以来，全区上下始终坚持深入贯彻落实习近平总书记扶贫工作重要论述、在决战决胜脱贫攻坚座谈会上重要讲话、视察重庆重要讲话精神，坚决按照市委、市政府关于脱贫攻坚工作的各项决策部署，坚决落实“五级书记抓扶贫”“区县抓落实”和“双组长制”等工作机制，严格按照“一达标两不愁三保障”“四个不摘”“五个一批”“六个精准”等工作要求，举全区之力，以决战决胜的姿态，严格标准、不赶进度，注重质量、讲求实效，高质量打赢打好脱贫攻坚战，取得决定性成就，为实现全面建成小康社会目标奠定坚实基础。

## （一）脱贫攻坚目标任务如期完成

作为新一轮国家扶贫开发工作重点县和武陵山区集中连片特殊困难地区贫困县，武隆区在脱贫攻坚之前的2014年，精准识别贫困人口15909户55449人，识别市级贫困村75个，贫困发生率为14.8%，贫困人口人均可支配收入仅为2215元。经过近年来的合力攻坚，到2017年11月，顺利退出了国家扶贫开发工作重点县，75个市级贫困村全部脱贫销号，实现了解决区域性整体贫困的目标任务；到2019年底，未脱贫人口减少到39户102人，贫困发生率下降到0.03%，平均每年减贫11000人；到2020年6月底，剩余贫困人口总体上达到脱贫标准。

## （二）贫困群众收入水平大幅度提高

始终坚持开发式扶贫方针，鼓励和扶持贫困人口勤劳致富，产业到户扶持对有劳动能力的建档立卡贫困户实现全覆盖，强力实施培训转移就业和公益岗位开发工作，建卡贫困户工资性收入和生产经营性收入占比逐年上升，转移性收入占比逐年下降，自主脱贫能力稳步提高。2014年至2019年，全区农村常住居民人均可支配收入由8489元增加到14274元，年均增长10.95%，高于同期全国农民人均可支配收入平均增幅三个百分点；全区建档立卡贫困户人均可支配收入由2215元增加到10027元，年均增幅35.25%，高于同期全国建档立卡贫困户人均可支配收入平均增幅五个百分点。贫困群众“两不愁三保障”得到全面解决。

## （三）基本生产生活条件明显改善

交通2018-2020三年行动“四好农村路”优化调整项目为555个1835公里，累计开工建设项目428个1447公里，总体工程进度完成1229公里，实现了每个行政村通硬（油）化路，具备条件的村民小组通达率100%、通畅率80%。严格执行中国水利学会颁布的《农村饮水安全评价准则》相关标准，实施农村饮水安全巩固提升工程，实现行政村自来水普及率100%，有效解决季节性缺水。实施贫困乡村农村电网改造升级，有效提升农村用电质量和可靠性。贫困群众出行难、用电难、上学难、看病难、通讯难等问题普遍解决，义务教育、基本医疗、住房安全和饮水安全有了保障。

## （四）经济社会发展明显加快

坚持以脱贫攻坚统揽全区经济社会发展全局，全区呈现出新的发展局面。生态农业稳步发展，“2+6+N”山地特色高效农业体系初步形成；农村电商持续壮大，培育“寻味武隆”区域公共品牌和“五农人”等名优品牌，2019年实现网络零售额26.13亿元；乡村旅游迅猛提升，2019年乡村旅游接待户4000余户，接待床位达到4.6万张，接待游客1000万人次，综合收入20亿元。

## （五）贫困治理能力明显提升

始终坚持抓党建促脱贫攻坚，落实“五级书记抓扶贫”“区县抓落实”和扶贫开发领导小组“双组长制”，75个贫困村选派驻村扶贫第一书记、组建驻村工作队实现全覆盖，基层组织得到加强，党在农村的执政基础得到巩固。全区39名市管领导干部、127个机关企事业单位、8912名党政干部组建26个扶贫集团结对帮扶26个乡镇街道75个贫困村15909户建卡贫困户实现全覆盖；开展脱贫攻坚“战疫情•送春风”活动和脱贫攻坚“百日大会战”，统筹做好疫情防控和脱贫攻坚工作。

## （六）脱贫攻坚经验做法得到认可和推广

武隆区践行“两山论”“两化路”，在2020年全国“两会”期间，习近平总书记参加全国政协十三届会议经济界联组会时，在听取刘旗委员的专题汇报后，为武隆区走出的脱贫新路子“点赞”。为防范预警返贫和新生贫困发生，率先探索实施的脱贫攻坚“临界户”扶持政策，被新华社、七一网等主流媒体专题报道，并经国家扶贫办优化为“脱贫监测户”和“边缘户”政策在全国施行。后坪乡文凤村天池苗寨、沧沟乡大田湿地人家和青杠古渡驿站、火炉镇呐溪原乡、芙蓉街道堰塘七彩陶艺村、仙女山街道归原小镇、黄莺乡复兴田园、羊角街道永隆村和艳山红村、白马镇板桥村和茶山小镇等以乡村旅游主线的示范点，由市扶贫办向国务院扶贫办推荐申报全国扶贫交流基地。成功探索出“旅游+”“产业+”“电商+”等多种精准扶贫模式，变“输血式扶贫”为“造血式扶贫”，向党和人民交上了一份满意的脱贫攻坚武隆答卷。

# 二、关于减贫战略和工作体系平稳转型的思考

2020年是全面建成小康社会目标实现之年，是决战决胜脱贫攻坚收官之年。2020年之后减贫扶贫工作何去何从？习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上指出“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点”“推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略”，习近平总书记在十九届四中全会上提出“坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困的长效机制”，指明了平稳转型的战略方向。

## （一）推动减贫战略由集中作战向常规推进转变

脱贫攻坚期间，全区始终坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，脱贫攻坚是实施乡村振兴战略的优先任务。脱贫攻坚战结束后，全区工作战略重心和乡村振兴战略将不再以减贫工作为中心、为优先，减贫战将由集中攻坚战役向常规工作转变。要围绕制度性扶贫，优化完善相关政策和制度，加大基础性普惠性兜底性政策扶持力度，将减贫扶贫工作与乡村振兴战略、与社会保障救济机制统筹融合。

## （二）推动工作对象由以农村贫困人口为主向城乡相对贫困人口并重转变

随着经济发展水平的提高和城市化进程的推进，农村贫困将逐步向城市转移，全区贫困分布将由农村贫困为主、城市贫困不突出向城市贫困和农村贫困并重的阶段性转变，因此，减贫扶贫工作对象将以农村贫困人口为主向农村相对贫困人口和城市相对贫困人口并重转变。接续当前农村脱贫攻坚，将扶持农村相对贫困工作，纳入乡村振兴战略统筹推进；聚焦城镇以传统“三无”人群、下岗和失业工人、进城农民工为主的城市相对贫困人口，作为城市减贫主要对象；统筹推进城乡扶贫开发，同时，理性兼顾城乡差距的客观实际，在识别和扶持标准上在总体一致的基础上实行差异化政策。

## （三）推动扶贫标准体系由绝对贫困向相对贫困和多维贫困转变

脱贫攻坚战结束，全区消除了绝对贫困，但相对贫困仍将长期存在。届时，将聚焦相对贫困，实现由绝对贫困治理向相对贫困治理的转变；在扶贫标准上，向更高标准的相对贫困线看齐，将由绝对数值向相对比例转变，并逐年随经济社会发展动态调整和相应提高；指标体系上，将在继续关注收入贫困的基础上，同时兼顾因病、因学、因残、因灾、因疫情影响等引发的刚性支出，更加重视多维贫困，实现由收入贫困治理向多维贫困治理的转变。

## （四）推动区域扶贫对象由贫困区县向相对贫困村（社区）转变

全区脱贫摘帽和75个贫困村销号后，区域性整体贫困基本解决，因此，扶贫对象将更加精准地瞄准更小单元，由区县为单元向村（社区）为单元转变。扶贫开发主战场将转向发展相对滞后、条件相对较差的农村行政村和城市社区，工作重点转向支持基层阵地提升、村级集体经济、乡村治理、精神文明等更高层次发展内容，着力于行政村（社区）的统筹协调发展。

## （五）推动治理路径由事后扶贫向事前防贫转变

贫困治理路径及理念将发生转变，治理关口将前移，治理工作将由脱贫攻坚战期间的事后扶贫、脱贫转变为更加关注事前防贫、预警，工作重心着力于防止贫困发生，而不是等贫困发生后再去扶贫、减贫。将采取从儿童抓起的公平教育、以大病兜底为主的医疗保障、以社会福利为主的社会保障救济体系等诸多综合性措施防止贫困发生，前两项措施重在防贫，后一项措施重在减贫并将成为减贫工作中相当重要的一项常规性工作。

## （六）推动脱贫攻坚作为乡村振兴战略优先任务向将解决相对贫困统筹纳入乡村振兴战略转变

将解决相对贫困问题纳入实施乡村振兴战略统筹安排。一方面利用乡村振兴战略机遇实现脱贫攻坚成果巩固和纵深发展，利用乡村振兴战略的实施，补齐农村相对贫困村在公共基础设施、供水保障、人居环境、农村教育、医疗卫生、社会保障、公共服务、生态环境等方面的短板；另一方面立足更高标准，结合乡村振兴战略“产业兴旺”“生态宜居”“乡风文明”要求，针对增收致富、住房安全、内生动力等问题，优先扶持、解决农村居民相对贫困问题。

# 三、关于建立解决相对贫困长效机制的建议

为接续全区脱贫攻坚工作，围绕扶贫对象从绝对贫困向相对贫困转变、扶贫治理模式从扶贫到防贫转变、扶贫重心从农村扶贫向城乡统筹扶贫转变这三个关键性转变，实现减贫战略和工作体系平稳转型，完善有利于相对贫困村（社区）、相对贫困人群的减贫防贫战略和政策体系，推动2020年后建立解决相对贫困长效机制，结合武隆区实际，探索提出如下建议。

## （一）工作对象瞄准城乡相对贫困户和相对贫困村（社区）

城乡相对贫困户。因疾病治疗、教育支出、因残治疗、无劳动力造成家庭经济困难，收入达标，不愁吃、不愁穿，全阶段教育、基本医疗、住房安全、饮水安全、基本养老、就业有保障等“一达标两不愁六保障”未解决的农村和城市家庭，作为微观减贫工作对象，称为相对贫困户（或低收入家庭）。

相对贫困村（社区）。在农村地区和城市中，相对贫困人口较多，贫困发生率较高，基础设施建设相对滞后，公共服务发展工作推进效果相对有差距的行政村或社区，作为宏观扶贫工作对象，在农村地区的称为相对贫困村，在城市区域的称为相对贫困社区。

## （二）扶贫标准采用相对贫困和多维贫困指标体系

新的扶贫标准，坚持相对贫困和多维贫困理念，继续沿用并拓展现有贫困指标体系为“一达标两不愁六保障”（“一达标”即收入达标，“两不愁”即不愁吃、不愁穿，“六保障”即全阶段教育、基本医疗、住房安全、饮水安全、基本养老、就业有保障）。在识别相对贫困户时，不仅要将相对贫困线这个收入线作为重要衡量依据，而且还要综合考虑因病、因学、因残、缺劳等刚性或重大支出致贫因素，从多个维度精准定位相对贫困人口。结合城乡差异的客观实际，制定差异化的城市、农村相对贫困线。城市、农村分别采用区统计局公布的上年度全区城市、农村居民人均可支配收入中位数的40%作为当年的相对贫困线，每年根据城乡居乡人均可支配收入中位数年的变化而进行动态调整。

## （三）健全减贫对象精准识别和提前预警机制

在建档立卡时，统筹运用和共享相关部门大数据，对低收入人口有关重要信息利用精准扶贫大数据平台，由大数据管理部门牵头，强化与公安、住房城乡建设、教育、卫生健康、医保、市场监管、人力社保、财政、民政、残联等部门的数据共享与比对，提高数据精准度。为确保识别的精准度，要求相对贫困户在提出申请时，承诺将家庭及相关直系亲属的户籍、银行、房产、车辆等相关信息公开，允许或授权区级部门查询和进行大数据比对。识别时，可结合村规民约，兼顾奖勤罚懒，营造健康、正向的扶贫风尚。建立扶贫对象动态管理和预警监测机制。适时修订完善“边缘户”监测标准和帮扶政策，对脱贫不稳定人口和边缘易致贫人口进行动态监测预警，采用综合性帮扶措施进行提前干预，做好防范返贫和防止新生贫困工作。

## （四）提升教育水平阻断贫困代际传递

围绕缩小差距、力促公平和提高质量主题，用抢救性的思维来解决贫困的代际传递问题。从学前教育入手，以农村为重点提升学前教育普及水平，建立更为完善的学前教育管理体制、办园体制和投入体制。持续提升义务教育均等化水平，推进学校之间和城乡之间义务教育均衡发展。将进城务工人员随迁子女义务教育纳入城镇发展规划，保障其平等受教育权利。强化控辍保学工作，确保义务教育阶段无辍学现象，精准落实教育资助政策，确保相对贫困子女学前、初等、中等、高等等教育阶段上学有保障。建议从国家层面加大高校建设力度，适时试点探索全民兜底高等教育，实行“宽进严出”，提高教育全民性和公平性。建议市级层面实行贫困家庭子女高考加分和优先录取政策，将建卡相对贫困家庭子女纳入高考加分项目管理，对建卡相对贫困家庭子女，在考试总成绩基础上增加10分投档，并在与一般考生成绩相同或相近时，优先录取。

## （五）提高医疗保障水平防范因病致贫

坚持普惠政策与特惠措施相结合的原则。探索建立基本医保、大病保险、医疗救助、补充医疗保险、社会慈善救济“五位一体”医疗保障体系且对城乡居民实现全覆盖。坚持“保基本、兜底线”要求，精准落实健康扶贫政策，实现相对贫困人口基本医疗有保障。提高城乡居民医疗保障受益水平，稳步提高住院和大病、特殊慢性病门诊的医疗费用个人实际报销比例，实现健康公平及提高脆弱人群医疗服务可及性，防范因病返贫、因病致贫。在区级医疗机构设立健康扶贫专用窗口，对建卡相对贫困人口住院费用实行一站式结算。继续设立大病医疗基金，优化大病医疗救助政策，对城乡居民家庭因重病治疗导致家庭经济特别困难的，由大病医疗救助基金兜底保障。

## （六）强化就业扶贫保障城市相对贫困家庭收入

一人就业、全家脱贫，增加就业是最有效最直接的脱贫方式。整合党校、扶贫、人力社保和职业教育中心等单位的各类资源，培育区级层面的相对贫困人口就业技能培训专业机构。通过开发岗位（含开发扶贫公益岗位）、劳务协作、技能培训、权益维护等措施，帮助有就业意愿、未就业的相对贫困劳动力转移就业，帮助已就业相对贫困劳动力稳定就业，帮助相对贫困家庭未升学初、高中毕业生就读技工院校毕业后实现技能就业，实现有劳动力的城市相对贫困家庭零就业清零目标。鼓励相对贫困人口，特别是城市相对贫困人口自主创业，对相对贫困人口自主创办微型企业、正常经营一年以上的，采取以奖代补、先建后补形式进行扶持。对吸纳相对贫困人口稳定就业的企业，根据就业相对贫困人数、就业年限给予企业补助，促进企业优先为相对贫困人口提供就业机会。

## （七）强化产业扶贫保障农村相对贫困家庭收入

深化农村相对贫困户产业到户扶持政策，采取以奖代补、先建后补的形式激励有劳动力的相对贫困户，围绕全区“2+6+N” 山地特色高效农业体系，通过自我发展种植、养殖、乡村旅游产业增收脱贫。具体扶持品种、环节、标准及方法，由区农业农村主管部门每年根据实际情况动态确定和实施。深化电商扶贫和消费扶贫，打通相对贫困户与大市场之间的壁垒，解决其农副产品销售难问题。培育壮大以区农业发展公司为主的农业产业化市场主体，发挥致富带头人作用，带动引领全区农业产业化发展。继续发挥重庆农村商业银行、区互助扶贫总会等金融机构作用，继续执行扶贫小额信贷政策。针对建卡相对贫困户继续坚持“5万元以下、3年期以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、建风险补偿金”政策要点，精准扶持发展生产。

## （八）建立完善综合性社会保障体系

坚持“兜底线、织密网、建机制”要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。继续实施城乡最低生活保障制度，聚焦无劳动力家庭、重度残疾人家庭、农转非“脱旧衣未穿新衣”困难家庭，按规定做到“应保尽保”。聚焦“水电气”等基本生活条件尚未解决的城市家庭，加大救济力度，帮助解决实际困难。围绕确保相对贫困人口养老有保障目标，完善以养老保险为主的社会保障养老制度，大幅提高农村居民和城市居民基本养老保险待遇，使养老金收入符合我区农村、城市生活水平实际。统筹城乡社会救助体系建设，不断提高社会救济水平，聚焦防贫减贫对象，筑牢社会救助兜底保障防线。

## （九）统筹纳入乡村振兴战略推进相对贫困村（社区）协调发展

将解决农村相对贫困村问题纳入乡村振兴战略统筹安排，巩固“四好农村路”示范县创建成果、农村电网升级改造、行政村光纤网络和第四代移动通信网络普遍覆盖、扩大“互联网小镇”建设范围，补齐公共基础设施建设短板；推进沙河、龙宝塘、车盘等水库建设、巩固提升农村饮水安全、推进城乡供水一体化、做好饮水水源水质监测，补齐供水保障短板；巩固提升、扩面推进“精品类”和“示范类”美丽宜居村庄、分类推进厕所革命、生活垃圾生活污水治理、开展村庄清洁“春夏秋冬”战役和绿化行动，补齐人居环境短板；推进畜禽粪污资源化利用、开展农药化肥减量化行动、启动农村水系综合整治试点，补齐农村生活环境治理短板。围绕社会事业发展、村级（社区）集体经济、以廉租房为重点的保障房建设、危房改造、基层阵地建设、组织振兴等重点领域，在融入乡村振兴战略的同时，结合老旧城区、棚户区改造，统筹推进农村相对贫困村、城市相对贫困社区全面协调发展。

## （十）深化“志智双扶”工作营造文明健康风尚

继续推进以“孝贤洁序”为主题的公序良俗建设。优化村规民约，推广艳山红村“红九条”“黑九条”先进经验做法，健全村民议事会、红白理事会、道德评议会、乡贤明理堂等，深化移风易俗专项治理。持续开展敬老孝老主题活动，强化舆论正向引导，杜绝和惩诫有赡养能力的子女让老年人独居、将老年人推向社会的现象。推广后坪乡白石村法治扶贫先进经验做法。继续实施财政涉农资金“五改”工作，除低保、救济外杜绝直接发钱发物行为，防止政策“养懒汉”。继续推行区级部门向贫困村（社区）选派驻村（社区）扶贫第一书记，强化基层组织建设和引领乡风文明。

## （十一）强化社会扶贫工作

向国家和市上建议，继续开展东西部扶贫协作、国家中央机关定点帮扶、市级扶贫集团和市内区县对口帮扶工作，深化区域合作，推进东部地区产业向我区梯度转移，实现产业互补、人员互动、技术互学、观念互通、作风互鉴，共同发展。根据新确定的农村相对贫困村、城市相对贫困社区，继续落实区级领导联系相对贫困村（社区）机制，调整优化区级扶贫集团帮扶工作，继续落实区级部门、乡镇街道党政干部联系帮扶相对贫困户机制，实现相对贫困户帮扶全覆盖。充分发挥区扶贫基金会、区慈善总会、区红十字会扶贫公益慈善职能，广泛动员社会力量更多地参与防贫减贫事业。

## （十二）落实组织保障工作

加强党对减贫防贫工作的领导。向国家和市上建议，继续坚持中央统筹、省负总责、县抓落实的管理体制，对接脱贫攻坚责任体系，继续实行“五级书记抓扶贫”和党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制，统筹解决农村和城镇化进程中的相对贫困问题。

改革优化扶贫工作机构。建议统筹建立集扶贫、减贫、防贫职能为一体的统一的城乡扶贫组织机构，统一管理农村扶贫和城市扶贫，实现减贫与社会保障和救济融为一体，减贫职能由多部门分散型向统一集中型转化。

加大财政资金支持。建议中央财政、市级财政继续安排专项资金支持基层防贫减贫事业，并按财税增长幅度逐年增加资金额度。区级财政参照现行机制每年配套预算扶贫专项资金。建立减贫防贫专项基金，专项用于相对贫困人口因病、因学、因残、因灾、因房等方面的刚性大额支出兜底保障。健全重点相对贫困村（社区）和深度贫困对象挂牌督战制度。鼓励社会力量参与减贫事业并逐步提高社会扶贫资金在总扶贫资金中的份额。

推进依法减贫扶贫。扶贫立法，刻不容缓。建议从市级层面修订完善《重庆市农村扶贫条例》为《重庆市扶贫条例》，将城市扶贫统筹纳入条例中；建议从国家层面将减贫防贫事业写入宪法，并探索开展国家《扶贫法》立法工作，实现依法减贫防贫。