

# 统筹打好内蒙古精准脱贫攻坚战

□包思勤

习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时强调:“全面建成小康社会,标志性的指标是农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽。打好脱贫攻坚战,关键是打好深度贫困地区脱贫攻坚战,关键是攻克贫困人口集中的乡(苏木)村(嘎查)。”党的十八大以来,内蒙古党委、政府坚决贯彻落实中央脱贫攻坚各项决策部署,扎实推进精准扶贫、精准脱贫,脱贫攻坚取得显著成效,全区建档立卡贫困人口由2013年底的157万减少到2017年底的37.8万,贫困发生率由14.7%下降到3%以下。今年上半年,杭锦旗、五原县等13个自治区级贫困旗县正式“摘帽”。同时,我们也要清醒地认识到,当前内蒙古脱贫攻坚已经进入冲刺阶段的决战阶段,需要攻克的是深度贫困堡垒,打赢脱贫攻坚战的任务仍很艰巨。面对脱贫攻坚的新形势新任务新问题,我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,深入贯彻落实总书记关于扎实推进脱贫攻坚的重要指示精神,以更加有力的举措、更加精细的工作,聚焦深度贫困地区,既要解决好眼下问题,更要形成可持续的长效机制,坚决打赢打好精准脱贫攻坚战。

## 实施乡村振兴战略与统筹推进脱贫攻坚

习近平总书记指出:“要把脱贫攻坚同实施乡村振兴战略有机结合起来,推动乡村牧区产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,把广大农牧民的生活家园全面建设好。”实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,是新时代“三农”工作的总抓手。今年中央一号文件对实施乡村振兴战略进行了全面战略部署,文件明确提出,乡村振兴,摆脱贫困是前提,必须坚决打好精准脱贫攻坚战,对全面建成小康社会具有决定性意义的攻坚战。

统筹推进脱贫攻坚与乡村振兴战略,产业兴旺是重点,生态宜居是关键,乡风文明是保障,治理有效是基础,生活富裕是根本。要深入贯彻落实习近平总书记精准扶贫精准脱贫基本方略,坚持“六个精准”,即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人(第一书记)精准、脱贫成效精准。加大政策倾斜和扶贫资金整合力度,着力改善深度贫困地区发展条件,增强贫困户发展能力,重点攻克深度贫困地区脱贫任务。培育发展贫困地区的特色产业,对有劳动能力的贫困人口,强化产业和就业扶持,着力做好产销衔接、劳务对接,实现稳定脱贫。全面改善深度贫困地区生产生活条件,确保实现贫困地区基本公共服务主要指标接近全国平均水平。有序推进易地扶贫搬迁,把那些“一方水土养不起一方人”的贫困村,有计划地整村或整合搬迁到生产生活条件比较好的地方,并确保建档立卡搬迁人口搬得出、稳得住、能致富。对完全或部分丧失劳动能力的特殊贫困人口,综合实施保障性扶贫政策,确保病有所医、残有所助、生活有兜底。

乡村振兴,乡风文明是保障。要坚持物质文明和精神文明一起抓,提升贫困人口精神风貌,不断提高乡村社会文明程度。要弘扬中华民族传统美德,倡导贫困户勤劳致富、勤俭持家、孝亲敬老,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。着力培养贫困户良好的卫生习惯,自觉养成文明健康的生活方式。通过村规民约规范和约束贫困群众行为,坚决遏制农村牧区酗酒赌博、大操大办、厚葬薄养、人情攀比等陈规陋习和封建迷信等不文明现象,引导贫困户破陋习、讲文明、树新风。

## 现代农牧业发展与统筹推进脱贫攻坚

乡村振兴,产业兴旺是重点。内蒙古贫困旗县基本上都属于农畜产品主产区,贫困人口的生计主要依赖传统农牧业。脱贫攻坚的五个“一批”中居于首要位置的“发展生产脱贫一批”,也就是产业扶贫,主要集中在农牧业领域。因此,内蒙古农牧业发展的质量和效益如何,决定着脱贫攻坚的最终成效。长期以来的实践证明,贫困

地区靠传统农牧业脱贫致富的路子走不通,因为这些地区生产条件比较差,生产经营理念和方式十分落后,广种薄收、靠天吃饭仍是常态。扶贫开发搞了这么多年,在产业扶贫上投入最多,想的办法也最多,但时至今日“投入产出率”并不高。主要原因在于产业扶贫的基本思路和做法仍未摆脱传统农牧业的束缚。

发展现代农牧业,是内蒙古由农牧业大区转变为农牧业强区的必由之路,也是内蒙古打赢脱贫攻坚战的根本出路。要切实推进农牧业供给侧结构性改革,加快构建现代农牧业产业体系、生产体系、经营体系,以市场需求为导向,以增加农牧民收入、保障有效供给为主要目标,创新体制机制,强化科技支撑,优化资源配置,扩大有效供给,增强供给结构的适应性和灵活性,真正形成更有效率、更有效益、更可持续的农畜产品有效供给体系,不断提高内蒙古农牧业发展的综合效益和竞争力。贫困地区要做大做强龙头企业、农牧民合作社等新型规模经营主体,充分发挥其在农牧业供给侧结构性改革中的引领作用,带动贫困人口提高发展能力。总结推广“贫资入股”“政府+公司+合作社+贫困户”模式,通过溢价收购、利润返还、股份分红、工资收入等多种方式,带动贫困农牧民稳定脱贫致富。

推动农村牧区一、二、三产业融合发展,是产业扶贫摆脱单一模式的重大机遇,更是提高产业扶贫成效的根本途径。要鼓励贫困地区实施符合当地条件、适应市场需求的农村牧区产业融合项目,支持贫困地区立足当地资源优势,发展特色种养业、农畜产品加工业以及乡村旅游、电子商务等农村牧区服务业,对有劳动能力的贫困人口,通过支持产业和转移就业脱贫。动员全社会力量和科技资源服务于脱贫攻坚,围绕农牧业科技创新链条,着力打造贫困地区技术转移转化服务平台。加快电子商务、物联网、云计算、大数据、信息分析模拟、冷链物流等技术在农牧业生产、流通、销售中的应用,积极利用电商、物流等现代商业模式对农牧业生产经营方式进行改造。重点发展“互联网+农牧业+深加工”“互联网+牧场+配送”等模式,鼓励对大田种植、畜禽养殖、特色农畜产品生产等进行物联网改造。

积极开发贫困地区农牧业多种功能,延长产业链、提升价值链、完善利益链,通过保底分红、股份合作、利润返还等多种方式,让贫困户收入合理分享产业链增值收益。大力发展贫困旗县乡村共享经济、创意农业、特色文化产业,着力打造体验型新业态,实现农牧业从生产向生态、生活功能拓展。着力推进贫困地区农牧业与旅游、文化、康养等产业深度融合,实施休闲农业和乡村旅游精品工程,建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、牧人之家、康养基地、乡村民宿、特色小镇。充分利用生态风光、农牧文化、美丽乡村等元素,推动种养业、加工业、餐饮业、创意农业等互相渗透、互相提升,促进休闲观光农牧业提质增效。

## 生态文明建设与统筹推进脱贫攻坚

乡村振兴,生态宜居是关键。内蒙古贫困地区大多处于生态环境脆弱地区,生态扶贫是脱贫攻坚的主要途径之一。要坚持“绿水青山就是金山银山”的发展理念,严守生态保护红线,以绿色发展引领乡村振兴和脱贫攻坚。既要释放出巨大的生态红利,又要激发出强大的生产力,实现生态美与百姓富的有机统一。加大贫困地区生态保护和修复力度,进一步落实好草原生态保护补助奖励政策,逐步扩大贫困地区生态保护补偿范围。生态保护项目要提高贫困人口的参与度和收益水平,积极开发增设生态公益岗位,让群众多一条稳定增收的渠道。

生态环境比较好的贫困地区,要按照生态产业化、产业生态化的思路,大力发展林下经济、生态旅游等优势特色产业,把生态比较优势转化为脱贫攻坚优势。生态环境比较差的贫困地区,可以推广鄂尔多斯治沙扶贫模式,大力发展沙产业草业等特色特色产业;通过异地扶贫搬迁,减轻生态承载压力,并组织实施重点生态工程,逐步修复改善生态环境。充分发挥生态保护的引导作用和倒逼机制,促进贫困地区树立绿色发展理念,走绿色发展道路,不断培育绿色发展新动能,形成节约能源资源、保护生态环境的产业结构和增长方式。



## 核心提示

- 统筹推进脱贫攻坚与乡村振兴战略,产业兴旺是重点,生态宜居是关键,乡风文明是保障,治理有效是基础,生活富裕是根本
- 发展现代农牧业,是内蒙古由农牧业大区转变为农牧业强区的必由之路,也是内蒙古打赢脱贫攻坚战的根本出路
- 既要释放出巨大的生态红利,又要激发出强大的生产力,实现生态美与百姓富的有机统一
- 关键是以新发展理念为指引,把强旗县和脱贫攻坚统一起来,着力推进县域新型工业化和新型城镇化建设
- 要坚持扶贫同扶志、扶智相结合,充分激发贫困群众脱贫致富的内生动力和内在活力,帮助提高贫困群众的自我发展能力

## 基础设施体系建设与统筹推进脱贫攻坚

加快提升基础设施水平,推进城乡基本公共服务均等化。内蒙古贫困村(嘎查)大多地处偏远,交通、通信等基础设施比较落后,这是导致贫困的主要原因之一,也是脱贫攻坚的主要制约因素。基础设施体系建设,将极大增强基础设施对内蒙古经济发展的支撑能力和对城乡居民生活的保障能力。“要致富,先修路”,说的就是基础设施建设对脱贫攻坚具有极端重要性。可以说,基础设施体系建设是内蒙古打赢脱贫攻坚战的先决条件。要按照适度超前、合理布局、完善网络、提升质量的原则,统筹推进水利、铁路、公路、航空、管道、电网、市政、信息、物流等基础设施体系建设。

内蒙古应统筹推进城乡基础设施建设,特别是要向深度贫困地区倾斜。在不断提升城市综合承载能力和公共服务能力的同时,全面提升贫困地区交通运输保障能力、水资源保障能力、能源输送保障能力和信息化支撑引领能力,全面突破贫困地区基础设施瓶颈制约,为全区脱贫攻坚提供坚强保障。重点解决大贫困地区入村入户“最后一公里”问题,尽快改变贫困群众传统落后的生产生活条件和方式,切实补齐脱贫致富的短板。着力解决贫困户(嘎查)危房改造、饮水安全、环境整治、分散户生活配套等重点问题。深入开展贫困村(嘎查)垃圾专项整治,加大污水处理和厕所粪污治理,切实改善卫生状况。实施数字乡村战略,推动远程医疗、远程教育等应用普及,弥合城乡数字鸿沟。要引导带动广大贫困群众和社会力量积极参与实施乡村振兴战略,充分发挥村民主体作用,建立长效管护机制。

## 县域经济转型发展与统筹推进脱贫攻坚

内蒙古贫困旗县基本上都是县域经济发展不充分的地区,突出表现在产业结构单一、发展方式粗放、财政收入不多、居民收入不高、基础设施落后、公共服务欠缺。贫困旗县之所以贫困,说到底还是因为县域经济没有发展起来。贫困地区推动县域经济发展,根本出路在于调整优化产业结构,加快转型升级步伐,促进经济发展方式从规模速度型粗放增长转向质量效益型集约增长。关键是以新发展理念为指引,把强旗县和脱贫攻坚统一起来,着力推进县域新型工业化和新型城镇化建设。加快实施“产业兴村强县行动”,大力推行标准化生产,培育农畜产品品牌,保护地理标志农产品,打造“一村一品、一县一业”发展新格局。以新型工业化为依托,加快构建质量更高、结构更优的县域产业体系。用新技术、新模式改造提升传统产业,使“老树开新花”,促进传统动能焕发新的生机。加快推进新产业、新业态、新模式不断涌现,蓬勃发展。着力提高贫困农牧民的组织化程

度和生产技能,使之融入到现代产业链当中,分享产业转型升级的红利。推动城乡要素自由流动、平等交换,推动新型工业化、信息化、城镇化、农牧业现代化同步发展,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

## 培育壮大集体经济与统筹推进脱贫攻坚

贫困村(嘎查)的一个共同特点是集体经济普遍薄弱,而集体经济是实现农牧民共同脱贫致富的重要保障。要加快推动村级集体经济规模化、组织化、市场化发展,从贫困地区实际出发探索发展集体经济有效途径,鼓励开展资源变资产、资金变股金、村民变股东等改革,增强集体经济发展活力和实力。加快推进清产核资和集体资产股权量化到户,建立起股份合作制的运行新机制,不断实现和增加贫困农牧民的财产性收入。鼓励村(嘎查)集体入股、村(嘎查)集体代建建档立卡贫困户入股,管理人员入股和村民共同持股,打造利益紧密联结的共享机制,各方分工合作,互利共赢,形成人人参与、人人尽力、人人享有的共建共享局面。

可探索集中开发未承包到户的集体“四荒”地等,或者通过公开招投标等方式发展现代农牧业项目;有条件的集体经济组织可以利用独有的生态环境和人文历史资源发展休闲农业和乡村旅游;可以利用房屋、厂房,通过出租或入股的方式来增加集体收入;鼓励整合利用集体闲置农房、政府给予的帮扶资金等,通过入股或者是参股农牧业产业化龙头企业,通过村企联手开发的方式来发展集体经济。及早明确村级集体经济的地位、功能,提出扶持和发展措施;安排支持贫困地区村级集体经济发展专项资金,对村级集体经济发展项目给予税费减免、贴息贷款等优惠政策扶持。

## 扶志扶智工作与统筹推进脱贫攻坚

物质扶贫固然重要,但精神扶贫同样不可或缺。从长远来看,脱贫攻坚光凭外力推动是不可持续的,必须加快改变贫困人口“被扶贫、被脱贫”的固有模式,变“要我脱贫”为“我要脱贫”。长期以来,扶贫项目大多是由地方政府主导,一些扶贫干部在扶贫项目执行过程中大包大揽,形成“干部干、群众看”的“保姆式”产业扶贫现象,导致贫困群众“等、靠、要”被动式扶贫仍大量存在。扶贫不是慈善救济,而是要引导和支持所有有劳动能力的人,依靠自己的双手开创美好明天。要坚持扶贫同扶志、扶智相结合,充分激发贫困群众脱贫致富的内生动力和内在活力,帮助提高贫困群众的自我发展能力。要改进扶贫工作的方式方法,提倡多劳多得,营造勤劳致富、光荣脱贫氛围。多采用生产奖补、劳务补助、以工代赈等机制,教育和引导贫困群众通过自己的辛勤劳动脱贫致

富,努力改变命运。

在新一轮脱贫攻坚过程中,要加强宣传引导,进村入户宣讲扶贫政策,做到家喻户晓,组织和动员贫困群众积极主动参与到扶贫开发事业中来。引导贫困群众克服“等、靠、要”思想,逐步消除精神贫困。通过各种方式对贫困群众进行生产技术培训,提升其发展生产和务工经商的基本技能,实现可持续稳固脱贫。要以市场为导向,以科技为先导,提升农村人群的科技素养和掌握新技术的能力,培养一批懂技术、会经营的新型农牧民,增强贫困群众脱贫致富的信心和“自我造血”的能力,由此彻底改变那种“靠着墙根晒太阳,等着别人送小康”的消极被动状态。

## 深化农村牧区改革与统筹推进脱贫攻坚

内蒙古要全面深化农村改革,落实国家第二轮土地承包到期后再延长30年的政策,继续推进农村牧区承包地和草牧场“三权分置”改革。依法推进土地经营权有序流转,鼓励和引导贫困户自愿出让承包土地和草牧场,实现连片经营。尽快改变牧区不符合自然规律、草原畜牧业发展规律和市场经济发展规律的“草原碎片化经营”局面,尽快改变农区不符合现代农业发展要求和市场发展规律的一家一户分散经营的传统小农经济发展模式。

农村集体产权制度改革是涉及农村基本经营制度和我国基本经济制度的一件大事,是新形势下完善农村生产关系的重大举措,是全面深化农村改革的重大任务。要加快构建归属清晰、权责完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村牧区集体产权制度,积极探索建立符合市场经济要求的农村牧区集体经济运行新机制,形成有效维护农村牧区集体经济组织成员权利的治理体系,实现农村牧区集体产权关系更加清晰、农村牧区集体经济焕发新的活力、农牧民财产性收入稳步增长。重点推进贫困村(嘎查)集体经营性资产确权到户,实现贫困人口对集体资产的占有使用和收益分配的权利,拓宽贫困户增收渠道。积极探索宅基地所有权、资格权、使用权分置改革,完善农牧民闲置宅基地和闲置农房政策,开辟贫困农牧民增加财产性收入的新渠道。

## 健康乡村建设与统筹推进脱贫攻坚

按照习近平总书记参加内蒙古代表团审议时强调的“要完善大病兜底保障机制,解决好因病致贫问题”的要求,扎实推进健康扶贫与健康乡村建设有机结合。贫困人口中的60岁以上老人、大病和慢性病患者、持证残疾人这一特定贫困群体既是贫困人口的大头,也是脱贫攻坚的难点,必须采取超常规办法和过硬措施加以解决。要坚持分类指导,因户因人落实保障措施。对完全或部分丧失劳动能力的特殊贫困人口,综合实施保障性扶贫政策,确保病有所医、残有所助、生活有兜底。做好农村牧区最低生活保障工作的动态化精细化管理,符合条件的贫困人口全部纳入保障范围。

加快深化医改、创新机制,切实解决贫困人口看病就医、健康保健、生活保障等问题。强化贫困地区公共卫生服务,提高医疗保障水平,加强慢性病综合防治,大力推进农村牧区重大传染病防控。完善基本公共卫生服务项目补助政策,加强贫困地区疾病防控和公共卫生工作,支持乡镇卫生院和村(嘎查)卫生室改善条件。开展和规范家庭医生签约服务,加强妇幼、老人、残疾人等重点人群健康服务。深入开展乡村爱国卫生运动。为贫困人口免费健康体检,实现建档立卡贫困人口人人有一张健康卡。强化自治区互联网医疗项目建设和运营,实现远程医疗覆盖全部贫困旗县,全区三级公立医院全面开展预约诊疗服务。倡导优生优育,加快推进贫困旗县母婴设施建设。

## 基层党的建设与统筹推进脱贫攻坚

习近平总书强调:“越是进行脱贫攻坚战,越是要加强和改善党的领导。”扶贫开发实践证明,村干部强,则扶贫效果好;村干部弱,则扶贫效果差。让村支部强起来,脱贫才有主心骨。打赢脱贫攻坚战,关键是要发挥好村级党组织的领导核心作用,坚持抓党

建带扶贫、抓扶贫促党建,推动基层党建与脱贫攻坚深度融合、互促共进。要下决心解决好部分贫困村(嘎查)基层班子软弱涣散问题,坚持党建与扶贫同谋划、同推进、同落实,促使基层党建与脱贫攻坚拧成“一股绳”,形成“一股劲”。

围绕建强脱贫攻坚的战斗堡垒,打造基层服务型党组织,培育具有较强经营创业能力、适应扶贫开发和乡村振兴的致富带头人,充分发挥其示范引领作用。着眼配强“领头雁”,大力选拔群众信得过的“创业型”村(嘎查)书记。围绕健全精准脱贫组织体系,大力推行“党建+扶贫”等组织设置模式,健全完善以党组织为核心,以龙头企业、专业协会等为支撑的“一核多元”精准脱贫组织体系,融入扶贫链、产业链和支部链深度融合,互融互促。

在加强村(嘎查)基层党组织的同时,要选好配好第一书记、驻村工作队。建立选派第一书记工作长效机制,推动驻村第一书记下得去、融得进、干得好。在责任落实上,推行“书记抓、抓书记”责任机制,把抓党建促脱贫攻坚列为基层党建述职评议考核重要内容,推动各级书记坚守党建“主阵地”,种好扶贫“责任田”。加强对基础干部的培训,重点是提高实际能力,培育懂扶贫、会帮扶、作风硬的扶贫干部队伍,增强精准扶贫精准脱贫工作能力。

## 作风建设与统筹推进脱贫攻坚

习近平总书记指出:“今年是脱贫攻坚作风建设年。要扎实开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理,加强扶贫资金管理,对挪用、贪污扶贫款项的行为严惩不贷。群众对一些地方脱贫攻坚工作中的形式主义、官僚主义、弄虚作假现象非常反感,要认真加以解决。”要采取有效措施,切实解决脱贫攻坚工作中存在的层层加码、一哄而起、弄虚作假等不严肃问题。要坚持问题导向,集中力量解决扶贫领域“四个意识”不强、责任落实不到位、工作措施不精准、资金管理使用不规范、工作作风不扎实、考核评估不严格等突出问题。要加强制度建设,扎紧制度笼子。切忌做华而不实、劳民伤财的表面文章,切忌搞“垒大户”“造盆景”等形象工程,坚决防止脱贫攻坚工作“文件化”“会议化”“表格化”。

扎实推进扶贫领域腐败和作风问题专项治理,改进考核评估方式。坚持现行脱贫标准,既不能降低标准,影响质量,也不要调高标准、吊高胃口,确保进度和质量,让脱贫得到群众认可、经得起历史检验。科学确定脱贫摘帽时间,对弄虚作假、搞“数字脱贫”的严肃查处。完善扶贫督查巡查、考核评估办法,除党中央、国务院统一部署外,各部门一律不准再组织其他检查考评。严格控制各地开展增加一线扶贫干部负担的各类检查考评,切实给基层减轻工作负担。强化监管,做到阳光扶贫、廉洁扶贫。切实加强扶贫资金管理,要健全公告公示制度,自治区、盟市、旗县扶贫资金分配结果一律公开,乡(苏木)村(嘎查)两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示,接受群众和社会监督。对扶贫领域出现的腐败问题,发现一起查处一起,问责一起,绝不姑息迁就。

## 民族团结进步事业与统筹推进脱贫攻坚

民族地区是全国扶贫攻坚的硬骨头。全国14个集中连片特困地区,有11个在民族地区。贫困民族地区群众更期盼的是雪中送炭。内蒙古集中连片特困地区大多数也在民族地区,脱贫攻坚工作成效如何,直接关系到民族团结、边疆稳定。

内蒙古幅员辽阔、地广人稀,特别是贫困人口主要分布在少数民族聚居区和分散偏远的边境牧区,扶贫成本高、脱贫难度大,是脱贫攻坚的“坚中之坚”,也是脱贫攻坚的重点和难点所在。对内蒙古而言,脱贫攻坚工作做好了,民族团结、边疆稳定就有了坚实基础;民族团结进步事业发展了,边境建设搞好了,对打赢脱贫攻坚战也是极大促进。因此,必须牢固树立“四个意识”,从战略高度统筹推进脱贫攻坚和民族团结进步事业。在政策层面上,要做到扶贫开发政策与民族政策的有机统一,普惠政策与特殊政策的有机统一,创造性地打好民族地区脱贫攻坚战,为全国其他民族地区作出示范、输出经验,为新时代“模范自治区”再添光彩。

(作者单位:内蒙古社科院)