经济日报 ECONOMIC DAILY

脱贫后如何不返贫

——对河北创新防贫机制的调查

经济日报·中国经济网记者 陈发明 宋美倩

调查

脱贫不返贫，才是真扶贫。目前，河北省已实现所有贫困县全部“摘帽”，但是受新冠肺炎疫情以及多方面原因影响，一些脱贫人口仍存在返贫风险。河北省综合利用监测预警、防贫保险、产业扶贫等手段巩固脱贫成果，确保易返贫、易致贫的重点群体不会因疫返贫、因病返贫、因无法就业返贫，确保各项脱贫工作落到实处。

图①

2019年9月份，河北省率先出台实施《关于建立健全脱贫防贫长效机制的意见》，在确保贫困人口高质量脱贫的同时，对存在返贫和致贫风险的重点群体，坚持政府主导、群众主体、社会参与、市场化运作相结合，通过社会保障政策与扶贫政策相衔接，有针对性地实施多层次、复合式的保障性防贫措施，实现“事前预防、事中救助、事后保障”，防止重点群体成为新的贫困人口。

目前，河北省已实现所有贫困县全部“摘帽”。但是由于多方面原因，加之新冠肺炎疫情影响，一些脱贫人口仍存在返贫风险，一些处于贫困边缘的人口存在致贫风险。因此，在脱贫攻坚战收官之年，防贫机制发挥的作用格外重要。

急事急办

以工代赈保障就业

“没想到这么快，从入选扶贫项目到资金入账仅用了20天，比去年缩短了三分之二的时间。”河北美客多食品集团股份有限公司董事长胡晓江告诉记者，因企业肉鸡屠宰加工项目被纳入河北遵化市2020年脱贫攻坚项目库，该公司所获的1830.5万元财政专项扶贫资金一次性快速拨付到位，为企业发展提供了资金保障。与胡晓江同样高兴的还有遵化市的1750名贫困户，由于资金提前到账，被美客多食品公司帮扶的贫困户们在当月就可以领取扶贫补助。

为防止贫困户因疫情失业返贫，河北出台了支持贫困劳动力优先上岗、优化资金拨付、给予生产补贴等13项政策措施支持带贫益贫企业、扶贫项目等开工复工复产。同时，河北省依托建档立卡贫困劳动力管理信息系统，为每个贫困劳动力建立就业扶贫全程服务卡，及时掌握就业需求，组织贫困劳动力多途径务工就业。

石家庄市赞皇县投入5100万元扶贫资金，助力贫困人口通过扶贫“微工厂”在家门口就业，已安排贫困人员1236人；灵寿县帮助企业协调解决防疫物资、原材料等困难，7个扶贫龙头企业全部复产，帮助800余名村民在本地就业。

廊坊市在确保防疫安全前提下，在农村中小型基础设施建设、农村危房改造中实施以工代赈，组织建档立卡贫困人口参与工程项目建设，协调推动企业、扶贫车间等经营主体和农田水利基础设施等项目及早复工复产，推荐符合条件的贫困劳动力优先上岗。疫情防控期间，河北多地还设立镇村环卫保洁、防疫消杀、卡点值守、测温员等临时岗位，选聘贫困群众上岗，保障不能及时返岗的贫困群众临时性就业。

在邢台市临城县永泰服装有限公司的车间里，坐在缝纫机前忙个不停的贫困户庞立艳脸上洋溢着欢乐，上岗前她接受了当地政府组织的免费技能培训，目前每天能有百余元的收入。疫情期间，为解决贫困户就业，临城县收集到1万余条用工岗位招聘信息，通过网站、短信、微信等多种方式推送给贫困户，以保障他们有工作岗位和收入来源。

图②

图①　在河北省石家庄市灵寿县岔头镇杜家沟村一家扶贫手工“微工厂”车间内，工人正在加工毛巾。　梁子栋摄（中经视觉）

图②　在河北青龙县扶贫龙头企业双合盛生态农产品有限公司加工车间内，工人正在生产线上忙碌。　崔　岭摄（中经视觉）

事前预防

监测机制及时预警

家中液化气突然爆燃，刚刚脱贫的秦皇岛市青龙县桦椤滩村村民郑春家的房屋被毁、本人被烧伤。危难之际，县防贫监测机制帮了大忙。经过核实，中国人民财产保险股份有限公司向郑春发放急难临时救助金1万元。

为消除贫困存量，控制贫困增量，青龙县每年拿出250万元与中国人保财险合作，创设“防贫救助金”，并对贫困边缘家庭人均年纯收入低于上年度国家贫困线1.2倍的非贫困低收入户和家庭人均年纯收入低于当年国家脱贫线1.3倍的非持续稳定脱贫户人群监测帮扶。

截至2019年底，青龙县非稳定脱贫户6724户27039人全部纳入预警监测范围，郑春由于被纳入预警监测范围而得到救助。2019年，青龙县共对107户非贫困低收入户、非持续稳定脱贫户实施救助，发放精准防贫救助金222.94万元。

为加强贫困监测，河北省将贫困发生率在7%以上的贫困县和20%以上的贫困村全部纳入监测范围，发现问题及时预警纠偏。同时，河北各地还整合相关部门数据，对易返贫、易致贫的重点群体动态监测。

衡水市启用的防贫监测预警系统则对防贫对象开展实时监测预警。衡水市扶贫办有关负责人介绍，该系统以实现“数据共享、监测预警，分级管理、协同救助，主动发现、精准防贫”为目的，监测对象主要为非持续稳定脱贫户、未脱贫户、非建档立卡的分散供养特困户、低保户和非贫困低收入户5类。前4类监测对象因病、因学、因灾等刚性支出超过5000元即触发预警，非贫困低收入户因病、因学、因灾等刚性支出超过1.5万元即触发预警，且预警线根据社会经济形势及政策变动调整。

根据预警提示信息，相关部门对符合相应救助条件的监测户及时启动救助程序，精准实施临时救助、兜底保障、产业扶持等措施，消除致贫返贫隐患。截至目前，衡水市共监测非持续稳定脱贫户、非建档立卡低保户、非建档立卡低收入边缘户、分散供养特困户和剩余贫困户5类人员30084户49167人，发出预警173件，共完成63户63人58.17万元的救助。

事中救助

防贫保险雪中送炭

2019年，邯郸市魏县连才曲村的连兰峰在外干活时遭遇意外伤害导致右腿截肢，让这个本不富裕的五口之家面临致贫风险。不过，作为非贫困低收入户，连兰峰被纳入了防贫保险救助范围。

“虽然没投过保，但却能领到5万多元的防贫保险金。”连兰峰的妻子李贝贝说，这笔钱帮他们解决了难题。

2017年10月，魏县与太平洋保险公司达成协议，在全国首创推出了“精准防贫保险”。两年多来，全县共监测相关对象12828人，纳入防贫救助978人，发放救助金1194.20万元，没有新增1户返贫致贫家庭。2019年10月17日，魏县荣获全国脱贫攻坚奖组织创新奖，成为脱贫攻坚的典范。

“探索防贫工作之初，我们想尝试购买一种保险。但原来的险种大多是‘保到人头’，鉴于返贫对象很难固定，保险怎么买是个难题。”魏县扶贫办主任陈瑞学介绍，经过调研，魏县创造性地设立了“精准防贫保险”：由县财政拿出400万元作为防贫保险金，按每人每年50元保费标准为全县10%左右的农村人口购买保险，主要防止因病、因学、因灾致贫返贫。

此举不仅做到了“少花钱、多办事”，也推动了保险创新，实现险种由“定人定量”到“群体共享”的转变。据记者了解，魏县目前已形成一套完整的精准防贫机制：在保障手段上，创设县建基金、保险公司参与购买服务的“精准防贫保险”；在对象确定上，划出监测线、保障线“两条界线”；在保障内容上，指向因病、因学、因灾“三大重点”；在运转机制上，采取县、乡、村和保险公司“四方联动”；在增强造血功能上，借助产业扶持、就业引导、社会救助“三种途径”。

陈瑞学表示，今年3月，面对新冠肺炎疫情对就业的影响，魏县再次出台精准防贫补充方案，由县财政拨付290万元财政资金作为保费，为全县特定产业项目和魏县籍务工人员两类重点对象投保，确保全县无一例“因就业”“因产业”造成收入减少、财产损失而致贫返贫。

目前，河北多地已启动运行防贫保险。同时，河北还实施了包括重大疾病生活保障、教育专项救助、民政帮扶救助、产业就业扶持、社会力量防贫等在内的多项保障机制。对救助对象由乡（镇）或村建立“一对一”联系服务制度，定期到救助对象家中了解情况，搞好服务，监测救助进程。

事后保障

产业扶贫稳定增收

“既可以到车间打工，也能把针线活带回家完成。工资按件结算，打工赚钱、照顾孩子两不误。”谈起家门口的扶贫车间，今年64岁的邢台市任县大北东村贫困户宋俊田不住称赞。

2019年，任县采取“企业+扶贫车间+贫困户”的模式，通过发展“炕头经济”“指尖经济”，吸纳贫困户通过手工劳作获得收入，拓宽贫困户就业增收致富渠道。

任县县委书记李海林说，在实施重大疾病生活保障、教育专项救助、民政帮扶救助、防贫保险等基础上，任县为贫困群众搭建起就业创业平台，让土地变“工厂”，让贫困群众、农村留守妇女在家门口变成“产业工人”，帮助贫困群众脱贫摘帽。

走进承德市宽城县东黄花川乡西五沟村村民王桂琴家，她正熟练地编织藤椅。“一个藤椅能挣2元，我一天能编三四十个。”王桂琴拿着刚刚编好的藤椅笑着说，“不用发愁原料和销路，平时家里的事情也不耽误，每月还能有2000多元收入。”在西五沟村，像王桂琴这样做藤椅编织的有60人。

2018年，承德市丰宁县创新了“非遗+扶贫”模式，在全县5个乡镇8个村建立“非遗扶贫就业工坊”8处，聘请丰宁满族剪纸代表传承人每周开展一次辅导培训。截至目前，累计组织非遗培训200余次，培训学员6万多人次，其中建档立卡贫困人口占比30%。

除了遍地开花的扶贫“微工厂”“扶贫车间”“脱贫大院”外，河北各地还探索出产业扶贫基地、入股企业分红、农业创新驿站等多种产业扶贫模式，增加贫困户的经营性收入、工资性收入和财产性收入。

在滦州市茨榆坨镇新希望种植合作社的扶贫大棚里，彭塔坨村的贫困户张晓红正在忙着采摘。自2018年开始，她就到了新希望种植合作社务工，每月除了2000多元的工资收入外，还能得到委托帮扶的产业扶贫资金200多元。2019年10月，张晓红一家顺利脱贫。

在河北各地，还有不少贫困户像张晓红一样通过土地流转、资金入股、基地就业等多种形式参与到合作社运营中来，“土地流转得租金、股份合作赚股金、务工就业挣薪金、产业扶贫分红金”的长效收入模式，防止他们脱贫之后再返贫。

今年，河北省将力争每个贫困县培育出1到3个特色鲜明、优势集聚、产业融合、带贫能力强的扶贫主导产业，形成一县一特、一乡一业、一村（多村）一品的产业布局。

案例

利用大数据识别致贫风险

本报记者 陈发明 通讯员 闫丽静

魏县扶贫办工作人员介绍精准扶贫大数据管理云平台。（资料图片）

“工资每天60元，一个月就是近2000元，一家人的开支足够了。”河北省邢台市巨鹿县王虎寨镇大寨村村民张胜坤是非贫困低收入户，去年，她的爱人吴红印患胃癌多次住院，近10万元的治疗费让该家庭面临因病致贫风险。去年底，村防贫预警员发现她家情况后，经过上报、审核情况，由县医保局实施医疗救助，给予救助金14269.13元；县民政局为其办理了低保，每月享受最低生活保障235元。

今年受疫情影响，张胜坤除了每个月的低保金外没有任何收入。该村防贫预警员吴同科了解情况后，及时用手机APP对其预警，由王虎寨镇管理平台上传至巨鹿县防贫预警和管理系统。经全方位核查确认符合条件后，县防贫领导小组决定，由县人社局对张胜坤开展就业帮扶，培训操作技能，并推荐到附近加工厂打工，消除了致贫风险。

为了巩固扶贫成果，邢台市及时发现致贫返贫风险，在全国设区市中率先建立市级防贫防返贫大数据平台，全市196个乡镇（街道办、经济园区）都设立了防贫工作站，5139个行政村设立防贫工作联络室，9720名预警员培训上岗，形成市县乡村四级防贫体系。

据了解，邢台市以农村家庭人均纯收入不低于上年度国家脱贫线1.5倍为标准，划定防贫监测人群，建立工作台账，对因病、因灾、因意外事件等导致收入下降的家庭，及时发现上报预警信息。

“我们的任务就是走访收集信息，对发现的因病、因学、因灾、因意外事件导致家庭收入下降的，上报乡镇防贫工作站，并填写《预警信息登记表》。”吴同科说，现在有了微信小程序，手机上就可以操作。

《预警信息登记表》通过系统传送至县级防贫中心，县级防贫中心将信息分发至县级相关部门、乡镇和第三方机构（保险公司），对预警对象是否达到救助条件进行核查、协查。经核查确认符合条件后，由县防贫领导小组会商，启动救助程序，救助进展及结果及时上报市防贫防返贫大数据平台。

在邢台市防贫防返贫大数据中心内，系统主界面以黄、红、绿、蓝4种颜色的灯标示着预警事件的处理状态：“黄灯”为当天的预警事件，“红灯”表示正在处理中，“绿灯”表示救助回访完成，“蓝灯”为审核未通过的预警事件。鼠标一点，各户的信息、救助情况一目了然。

“发现致贫返贫风险只是开端，如何及时救助才是防止致贫返贫的关键。”邢台市扶贫办党组书记韩志强说，为此，邢台健全防贫险、长期护理险、政策救助、社会救助4项保障机制，实现防贫防返贫及时预警、快速反应、分类施治。

目前，邢台市19个县（市、区）和经济开发区都开展了防贫补充保险工作，担保人口32.5万人，确保一旦出现贫困就有保险兜底。

今年以来，邢台市共监测69348户120322人，全市纳入防贫防返贫范围边缘户6356户12132人，对边缘户实施救助帮扶2781户（次）3930人（次），救助金额1041.2万元；不稳定脱贫2042户5123人，对不稳定脱贫户实施救助帮扶1722户（次）2532人（次），救助金额234.5万元。

携手贫困户 共结“利益链”

本报记者 陈发明 通讯员 姚 琳 张 洁

一项利益联结机制，让河北省保定市涞源县东团堡乡西团堡村的任会文在去年成功脱贫。

“村里的致富能手张福俐手把手教我种植中药材，闲下来还可以去种植大户的基地打工。”今年67岁的任会文曾是村里的建档立卡贫困户，学会种植技术后，他也尝试种植了2亩多板蓝根，村里还为他提供了公益岗位，加上村集体发展的养鸡、养猪和光伏产业分红，2019年，任会文的种植收入、务工工资加上村里的分红超过1万元。

任会文的收入链，也是一条由村集体、致富能手和贫困户共同组建的产业利益链。为了让贫困户稳定脱贫不返贫，目前西团堡村确定了“多条腿”走路的产业格局，形成了以村级光伏电站、入股六旺川养鸡合作社、玖兴养鸡、宝迪养猪、中草药种植与土豆种植为主的多个产业项目。

“村集体去年又建了2个玖兴养鸡3万只规模鸡舍和2栋宝迪养猪1000头规模猪舍，并已投入使用，按照当前的价格行情，村里这两项每年就有近300万元的收入。”河北省社会科学院驻涞源县西团堡村第一书记、工作队队长谢强介绍，随着产业发展，贫困户能够享受更多的分红。

西团堡村是保定市建立产业利益联结机制、确保群众稳定增收的缩影。2019年，保定市新建光伏扶贫电站130个，家庭手工业加工点2600个；创新科技扶贫路径的“太行山农业创新驿站”达到50家，涵盖蔬菜、果品、食用菌等10大类35项特色农业产业，带动贫困户2.1万户，户均增收1.2万元；培育农业产业化龙头企业235家，建成现代农业园区113个，覆盖贫困人口13.98万人。目前，保定市所有具备劳动能力的贫困户全部实现两个以上产业覆盖，2019年户均增收3571元，同比增长38.16%。

在决战决胜脱贫攻坚的关键时期，保定市紧盯剩余的3047户5893名贫困人口，对每户贫困户建立起以“一名领导干部包联、一名责任人帮扶、一名家庭医生服务、一个工商户扶助、一个防贫保险保障、一个综合社保政策兜底、一项产业利益联结机制”为内容的“七个一”帮扶机制，把扶贫政策、脱贫措施、服务保障落实到地头、人头。

通过建立产业利益联结机制，保定市将帮助有劳动能力的剩余贫困人口全部参与到扶贫产业中或安排就业，半劳动力落实公益岗位，无劳动力的享受资产收益分红，确保每户贫困户至少有2项以上的产业就业收入来源（不含政策性收入），今年上半年人均收入将达到4000元以上。

本版编辑 王薇薇 李 景
邮 箱 jjrbyxdc@163.com