

领导批示：

内部参阅

# 智库成果要报

(第50期)

中共宁夏区委宣传部

2021年12月20日

---

宁夏解决农村相对贫困长效机制研究

..... 王国庆



# 宁夏解决农村相对贫困长效机制研究

习近平总书记指出，“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点”。在巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的时代背景下，党中央、国务院已经把脱贫攻坚后解决相对贫困问题提到了“三农”工作的重要议事日程。因此对于宁夏来说，今后着力解决农村相对贫困的责任会更重大，任务会更艰巨，面临的问题也将会更复杂。

## 一、农村相对贫困测算方法与构成情况

（一）概念界定。相对贫困，是指生活水平已经达到一定高度，但总体生活水平又与社会整体平均水平有差距的生活形态，具体表现为社会中各阶层以及各阶层内部由于各种复杂的原因导致他们个体之间收入不同。农村相对贫困人口是指农村家庭人均收入虽在绝对贫困线以上，但在平均收入水平以下的中低收入群体。

（二）研究方法。研究解决相对贫困问题，国际上主要有中位数与五等份分组两种方法。我国目前通常使用五等份分组法，即将城乡居民按人均可支配收入等额分成低收入组、中低偏下收入组、中间收入组、中间偏上收入组和高收入组五个组，分组进行研究。处于低收入和中低偏下收入两组群体通常视为相对贫困群体。

(三) 构成情况。截至2020年末，宁夏共有2.69万边缘易致贫人口，脱贫不稳定农户3678户15038人。因病、因灾、因意外事故导致刚性支出较大的困难人口共计5743户17284人。困难人口中已有996户1883人纳入农村低保，剩余的4747户15401人亦开始实行动态监测。从全区情况来看，脱贫不稳定农户主要集中在同心、原州、西吉、海原四县（区），而因病、因灾、因意外事故导致刚性支出较大的困难人口在各县（区）均有分布。

## 二、宁夏相对贫困群体收入现状分析

(一) 农村居民内部收入差距比较明显。各收入组人均可支配收入均表现出明显的增长趋势，低收入组（收入最低的20%农村居民）人均收入从2011年的1112.9元增加到2019年的3476元，高收入组（收入最高的20%农村居民）人均收入从2011年的12701.1元增加到2019年的30705元。但各收入组之间的差距却呈扩大之势，高收入组与低收入组的收入差额从2011年的11588元增加至2019年的27229元。

(二) 城乡居民绝对贫富差距仍在拉大。2015—2019年，宁夏农村居民低收入组收入从2191元增长到3476元，增幅为58.6%；高收入组收入从21978元增长到30705元，增幅为39.7%。宁夏城镇居民低收入组收入从8590元增长到10075元，增幅为17.3%；高收入组收入从51946元增长到80916元，增幅为55.8%。低收入组中农村与城镇居民人均可支配收入差距正

在缩小，说明脱贫攻坚成效显著，有效解决了农村绝对贫困问题，达到了城乡同步实现全面小康的扶贫目标；而城乡高收入组收入差距却在扩大，这反映出在市场经济体制下，城乡发展不平衡的问题突出。

（三）农村居民脱贫后稳固增收有待加强。从2015—2019年间农村居民人均可支配收入构成来看，工资性收入的贡献率最高，为35.33%，农民外出务工季节性强、稳定性差，从事工种替代性强，遇大病或疫情等不可控因素影响时，收入波动较大，返贫风险较高。由于贫困地区基础设施薄弱，人才技术缺失，扶贫产业大多集中在生产的初级阶段，难以形成完整的产业链，促进农民长效增收作用不明显。另外，特别需要关注的是，疾病、自然灾害、意外事故等容易导致农村居民返贫。

### **三、宁夏农村相对贫困群体发展面临的主要问题**

（一）相对贫困群体内生发展能力不足。我区扶贫工作的重点主要放在解决绝对贫困群体的基本生活问题，是从物质方面有效解决对贫困问题，一些困难群众虽然暂时摆脱了生活贫困，但仍缺乏持续创收增收能力，这部分群体再次陷入相对贫困的风险较高。脱贫人口中老龄人居多，他们大多没有固定收入，返贫风险较大。对贫困群体自身的能力建设支持不够，许多贫困户至今仍存在着“等靠要”思想，发展内生动力普遍不足。

（二）农村公共服务保障仍然滞后。一是教育方面仍然存在短板。我区农村地区教育水平总体上虽然有所提升，但城乡之

间在教育教学质量方面仍然存在着很大差距。二是基础设施方面有待进一步完善。贫困地区基础设施虽有明显改观，但在农村基础设施、交通出行等人居环境方面，其发展水平仍明显落后于城镇。三是医疗水平有待进一步提升。在一少部分农村相对贫困人口中至今仍存在着“小病拖、大病磨”等现象，尤其是主要成员的健康状况将直接影响一个家庭的生活。总体来看，虽然已经成功地解决了“两不愁”问题，但在“三保障”方面仍然存在薄弱环节。

（三）相对贫困群体综合素质相对偏低。自身素质偏低，市场竞争力不强，仍是相对贫困群体发展的限制因素。一是在产业选择上眼界不宽，比较重视眼前而忽视可持续发展。二是对自然风险与市场风险预测评估不足，农业生产通常存在盲目跟风，遇到“卖难”时家庭收入无法保障。三是发展基础较差，部分相对贫困群体在脱贫攻坚时期并未享受到产业扶贫优惠政策所带来的发展红利。四是一些贫困农户因文化水平偏低，既跟不上现代农业技术发展的步伐，也不能熟练掌握关键实用技术，导致发展能力不足。这些因素交互影响，使其收入增长缓慢，也在一定程度上增加了解决相对贫困问题的难度。

#### **四、加快构建解决宁夏农村相对贫困问题的长效机制**

主动适应新变化，破解发展不平衡不充分问题，实现人的全面发展和全体人民共同富裕，任重而道远。因此，只有加快构建解决农村相对贫困问题的长效机制，才能更好推动宁夏城

乡、山川融合发展。

(一) 建立健全监测预警机制。一是全面实施动态监测。因地制宜构建多维动态识别机制，采取绝对贫困相对化的标准，根据不同区域、不同群体可设置绝对贫困的相对化标准，分步进行推进，促进深度贫困人口稳定脱贫，底线是确保不返贫。提前发现并精准识别相对贫困人口，有针对性地选择帮扶措施，及时对返贫人口进行救助，争取做到动态清零。二是不断加强相对贫困风险预警。为减少返贫现象发生，加强对返贫风险的前期预防，降低后期返贫的治理难度，做到防返贫监测和帮扶措施同时并举。

(二) 不断夯实制度保障机制。一是提高相对贫困农户发展能力。短期内加强技能培训，提高就业水平，拓宽贫困农户收入渠道；长期内提升人力资本水平，强化职业教育，切实做好素质教育，通过教育实现长效脱贫。二是加大农村基础设施建设。进一步补齐基础设施短板，加强农村公共基础设施管护，坚持建设和管理并重推进，推动农村基础设施走上良性发展的路子，最大限度地提升其使用效率，保障农村居民长期受益。三是全面引导社会力量参与帮扶。应充分发挥政府主导作用，推动多元主体参与帮扶，建立多种帮扶模式，对积极参与帮扶的企业给予各类政策优惠，形成政府和社会力量参与的良性互动。

(三) 进一步健全公共服务机制。一是进一步提高农村教育质量。为巩固拓展脱贫攻坚成果和防止新生代贫困发生，应继

续深化农村教育改革，进一步加强教育扶持力度，持续巩固教育扶贫成果并促其实现均衡发展。二是全面提升医疗服务能力。应加快补齐农村公共卫生短板，实现医疗救助制度全覆盖，通过建设标准化卫生院，着力提升医疗服务水平，进一步推进兜底保障与健康扶贫相结合。三是逐步完善就业帮扶机制。应不断拓宽相对贫困群体就业视域，可通过创设公益性岗位实现贫困户稳定就业、创建扶贫车间优先解决相对贫困群体就近就业，并千方百计帮助贫困家庭大中专毕业生稳定就业。

**（四）着力构建产业增收长效机制。**一是大力推动多元产业增收。加强顶层设计，通过订单生产模式、股份合作模式、土地流转模式、就地务工等产业扶贫模式，进一步提升产业竞争力。充分依托当地资源优势发展特色产业，将相对贫困群体纳入乡村产业发展全覆盖。二是加大农业产业科技支持力度。应不断加强科技创新人才队伍建设，认真做好农业科技信息服务工作。通过发挥科技园区示范引领作用，带动相对贫困群体优先发展，着力打造高质、高效、三产融合发展的全产业链现代农业发展模式，破解长期困扰农业科技成果转化“最后一公里”的难题。

**（五）全面创新金融帮扶机制。**一是建立金融防返贫致贫机制。应实施差异化的农村金融帮扶策略，依托金融力量助力农村贫困地区农业基础设施建设、产业发展，健全金融扶贫追踪体系。二是加强风险补偿和信用监督。进一步强化贷款风险补



偿资金保障，逐步加强农村信用体系建设，优化县域金融生态，创新农业保险产品，大力发展普惠金融。三是全面优化金融帮扶外部环境。依托科技优化农村金融服务环境，形成适度竞争的农村金融市场氛围；创新金融扶贫产品，向贫困群众提供优质金融服务，带动走向共同富裕。

(执笔人：宁夏大学 王国庆)

请将领导同志的批示反馈自治区党委宣传部理论处 联系电话：6669518

---

**呈送：**自治区党委、人大、政府、政协领导班子成员，自治区  
高级人民法院院长，自治区检察院检察长。

**印发：**各市、县（区）党委，区直有关部门和单位。

---

共印 140 份