

# 世行贷款节水灌溉项目助推吕梁山区精准扶贫的实践及思考

畅明琦,樊艳丽

(中国灌溉排水发展中心,100054,北京)

关键词:吕梁山区;扶贫;节水灌溉;基础设施建设

中图分类号:F323.8+F830.59+TV

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2018)17-0050-02

2012年,世行贷款节水灌溉二期项目在山西、河北和宁夏3省(自治区)启动,综合设计和实施了水利工程、农业节水以及管理节水三大措施,目的是改善农业用水管理,提高灌溉水分生产率,促进经济可持续增长和减少贫困人口。山西省吕梁市交城、临县、离石区作为项目实施的3个子项目区,在项目实施过程中重点结合党和国家关于小康社会建设的战略规划,通过田间农业设施建设、灌溉输水管网布设等,改善农村水利基础,拓宽农民增收渠道,有效助力了国家新农村建设和精准扶贫战略目标的实现。

## 一、吕梁市离石区扶贫工作情况

### 1.离石区简况

离石区总人口约33万人,其中农业人口约16.5万人,是山西省23个市辖区中唯一的省级贫困区,2017年仍有67个贫困村3432户共8094人。其中,因病致贫2449人,因残致贫1044人,完全丧失劳动能力致贫2951人,因自然条件恶劣致贫3532人,是贫中之贫、困中之困。

### 2.离石区精准扶贫战略布局

(1)微观层面:识别贫困人口,提供技能培训

建档立卡“回头看”和核查比动态调整相结合,对贫困人口进行精准识别。按照贫困村退出的5类指标和

13条标准,对录入的数据库进行调整,实现贫困户精准退出。2014年、2015年两年脱贫4230人,2016年脱贫26个村4035人。通过“三个一”扶贫计划开展护工护理培训,与多家家政公司合作,累计输出劳动力1200余人。

(2)中观层面:培育产业支撑体系重点实施了核桃产业提质增效、养殖业、设施农业、特色种植业、林下经济、乡村旅游、农产品加工、光伏产业等多项主导产业脱贫措施,建立了区乡村三级项目库501个,涉及小杂粮、油用牡丹、食用菌、中药材、特色养殖、生态脱贫、光伏脱贫等七大产业,通过财政、税收、土地等优惠政策,发展了多家农副产品加工龙头企业,做到村村有产业项目、户户有增收项目。其中,光伏、旅游、生态等绿色产业及绿色产品更是成为引领离石区产业结构升级转化的风向标。探索村社合作模式,由合作社提供技术指导、良种苗木供给和产品收购加工等服务,与种植村通力合作,共同发展。

(3)宏观层面:建立财政投入保障机制

建立了财政扶贫投入总量和增幅“双增长”机制,落实“新增财力重点用于脱贫攻坚”硬约束要求;在用好扶贫专项资金的基础上,围绕“财政资金撬动金融资金,发展产业助推脱贫攻坚”的工作目标,统筹中央、省、市、区四级资金用于贫困区域。

(4)政府保障:发挥干部帮扶作用派出31名副处级以上干部、101名“第一书记”、93支驻村工作队279名队员和1831名机关党员,包联93个贫困村14236名贫困人口,填写帮扶手册17451份,实现了贫困村、贫困户精准帮扶全覆盖。

### 3.亟待解决的问题

由于基础差、底子薄、欠账多等因素,离石区脱贫攻坚工作仍存在一些问题和差距。第一,对贫困的识别存在标准不统一、识别不精准的现象,没能准确认识扶助对象。第二,产业扶贫带动作用不强,难以保持长期解困,由于缺少龙头企业、农业组织化程度低等原因,导致核桃经济林产业的带动作用没有充分发挥。第三,一些特殊群体致贫返贫问题尚待破解,保障体系尚未完全覆盖。第四,贫困群众的内生动力不足,部分贫困群众还存在“等靠要”思想。第五,水利、交通等基础设施建设滞后,扶贫计划的实现受到制约。

## 二、世行贷款节水灌溉二期项目的扶贫成效

结合项目区农民生产生活的实际需求,世行贷款节水灌溉二期项目在山西省项目区综合实施了水利工程、农业节水和管理节水三大措施,修建了水源及输水骨干工程,建设渠道衬砌及低压管道灌溉工程,在田间发展滴

收稿日期:2018-07-13

作者简介:畅明琦,教授级高级工程师。

灌等节水灌溉工程,进行土地整理、秸秆还田、地膜覆盖、平衡施肥以及病虫害防治、推广良种、建设农业标准大棚,修建机耕路、生产路,新建和完善农民用水户协会,完善小型农田水利工程管理体制和机制,组织知识和技能培训,提高农业生产以及用水管理能力和水平,促进农民自主参与灌溉管理。通过水利、农业和管理三大措施的实施,吕梁市项目区农业灌溉用水量减少,水分生产效率提高,农民收入增加,减轻和适应了全球气候变化对农业生产所带来的影响,有利于促进区域经济和生态环境的协调发展。

世行贷款节水灌溉二期项目的设计目标涵盖了保障特殊群体特别是妇女、少数民族和贫困人口的利益。项目覆盖了山西省项目区约14万的贫困人口,仅离石子项目区的人均收入就比项目实施前增加了3000余元,促进和带动了贫困人口的脱贫步伐。

#### 1.完善农业生产基础设施,保障收入基础

项目实施所在区域为水资源较为匮乏的地区。世行节水灌溉项目通过水利、农业等措施,修缮了原有的水利工程基础设施,新增了必要的骨干和田间工程,改善了项目区农田土壤条件以及灌溉基础,提高了农业灌溉保证率,给地方发展和居民生活提供了合理的水资源,夯实了新农村建设的基础,提高了农业综合生产能力,保障了农民、特别是贫困户的基本收入来源。

#### 2.引导农村产业结构调整,增加收入来源

山西省项目区新建标准棚190余座,为400余人提供就业机会。临县与精准脱贫方针政策对接,形成了多个香菇生产基地,并有专门公司负责生产供应、技术指导和产品销售,免除农户后顾之忧。通过项目实施,转变了经营模式,从单一的旱地作物种植和靠天吃饭,转变到自主、有序、高收益的多种经营,多元化的收入途径为项目区农民脱贫致富打

下坚实基础。

#### 3.增加劳动力就业,提高收入水平

结合扶贫方针,优化整合扶贫资源,形成了半农半工新模式。项目区实施的土地整理和设施农业等,由当地农民在技术人员的指导下参与实施,增加了农民就业机会。项目完成后,灌溉过程中所遇到的种种困难得以缓解,将农民从繁重的体力劳动中解放出来,降低了劳动强度,从而有更多时间从事其他副业,有助于贫困农民的脱贫致富。

#### 4.完善用水户协会,实现参与式扶贫,确保收入持续

受益者参与灌溉用水管理是世界用水管理发展的趋势,世行贷款节水灌溉二期项目通过参与式管理模式建设,将贫困群众作为扶贫工作的能动主体。在吕梁市临县、交城和离石区发展30余个农民用水户协会,贫困户参与其中,在农业灌溉中享有知情权、决策权和监督权,力争实现自主管理和经济自立管理。进一步开展针对农民的培训和能力建设,通过技能知识学习,并运用到生产经营活动中,改善其能力贫困问题。

通过世行贷款节水灌溉二期项目建设,项目区的生产条件和农村风貌得以改善,良好的生产生活环境及朴素自然的田园气息,都将助力脱贫目标的实现。

### 三、对进一步实施精准扶贫工作的思考

#### 1.科学指标辅助识别贫困

精准扶贫的内涵要求使用技术手段具有先进性和科学性,依靠技术降低识别成本,提高识别精度。应当在经济发展水平、物质生活水平基础上制定科学合理的指标识别贫困对象,并界定其进入和退出。

精准识别首先是贫困对象的识别,可按照贫困地区、贫困县、贫困村、贫困户的顺序逐级细化识别,精

准地以户和人为单位锁定贫困对象,同时根据贫困对象和形势变化,动态管理立卡信息。其次是致贫原因的精准分析,分类梳理致贫原因种类,并根据每户每人的不同致贫原因,制定到户到人的具体措施,为靶向扶贫打下基础。再次是坚持上下结合,充分发挥基层民主,通过申请评议、公示公告、抽检核查等方式,把识别权交给基层群众,让老百姓按照自己的“标准”识别谁是真正的贫困户。

#### 2.兜底产业助力打破贫困

鉴于特色产业的宏观经济波动性,兜底产业群应成为升级版的特色产业扶贫体系。“绿水青山就是金山银山”,山区生态资源丰富,积累绿色资本,发展绿色产业也就成为脱贫致富的必然路径。

打造“望得见山、看得到水、记得住乡愁”的绿色扶贫产业体系并非易事。当前经济社会条件下,创新生态补偿和专项资金的使用方式,将资金、技术投入向贫困地区的生态建设领域倾斜,让贫困群体成为生态产品的供给者。进一步探索生态产品变现渠道,发展绿色市场,研究交易机制,通过碳汇、新能源等多种绿色产品实现收益增加。最终目的要形成绿色产业集群,创造规模经济效益,达到经济发展脱贫致富和环境保护生态改善的双赢。

#### 3.保障制度维护长期解困

要实现长期解困,应当将攻坚时期的精准扶贫政策变为制度化或法制化的综合体系,从开发式扶贫向参与式的综合保障性扶贫转变,行业扶贫和区域发展等多个层面综合发力,以社会扶贫作为重要补充,形成全方位多角度的参与式扶贫模式,保障人人平等的生存权和发展权。可将精准扶贫政策和综合保障制度法制化,为群众脱贫提供支持,也为扶贫工作规范化、长期化和可持续性提供支撑。

#### 4.文明理念助推改造贫困

鉴于相对低收入群体的长期存在,“输血”型的扶持方式(下转第53页)

工收入和低保维持。工作队帮其改造了危房,落实了各项政策,还联系到深圳市慈善会德义基金免费帮他做了髌关节置换手术。如今他已能慢慢行走,在工作队的鼓励下又学会了使用电脑,通过从事电商获得工作报酬,完成了从脱贫到致富的转型。如今,他不仅帮助村两委创建了“田店镇陈王村工作微信群”,还义务为村里做一些力所能及的工作。

### 五、坚持“四个三生态行动”硬举措,打造改善环境“施工队”

生态宜居是乡村振兴的重要标志。长期以来,农村垃圾、污水治理、村容村貌是群众反映最多、亟待解决的“老大难”问题。驻村工作队认真贯彻落实中办《农村人居环境整治三年行动方案》的各项具体要求,以建设美丽宜居村庄为导向,加快补齐农村人居环境恶劣的突出短板。

工作队全力开展了“厕所革命”、精准灭荒、生活污水治理和生活垃圾无害化处理“四个三生态行动”,推进美丽乡村建设,为老百姓留住鸟语花香的田园风光。现已累计投资573万元,配套建设小广场、水上六角亭、水上步道、乡风文化宣传牌等休闲设施,湾组路灯、路旁植绿、下水道实现全覆盖,还专门购置垃圾桶、清运车,为1名贫困户成功申请到公益性岗位,负责维护村级环境卫生。

(上接第51页)显得微弱不足,改善“造血功能”才是唯一出路,要在物质帮扶的基础上,发挥能力建设的作用。对于像吕梁山区这样的集中连片贫困地区,在物质帮扶之余,更重要的是转变落后观念,转变“等靠要”等落后懒惰思想的捆绑,改善地区的自身造血功能。通过教育扶贫和文化扶贫,采取思想教育、技能培训、能人带头等多种方式和形式,提升贫困人口的“可行能力”,倡导现代文明生活理念

### 六、坚持“党建引领扶贫”硬任务,打造组织建设“教导队”

村党支部是一支“永不撤走的工作队”,只有不断提高基层党组织在扶贫攻坚中的组织发动、示范引领、协调联络、问题处理能力和水平,才可以真正实现党的建设和精准扶贫“无缝对接”,实现扶贫与基层党建“双推进”。

按照“围绕扶贫抓党建,抓好党建促脱贫”的工作思路,将工作队成员党组织关系转到村党支部,在田店镇党委的直接领导下,与村党支部一起开展“三会一课”、支部主题党日等一系列活动。投资7万元完善村党员群众活动中心各项设施,通过主动融入、主动引领、主动影响,村党支部的战斗堡垒作用和党员干部的先锋模范作用在脱贫攻坚中得到了有效发挥。陈王村党支部书记陈茂宗带头承包抛荒地80亩,自购农机设备发展生产,农忙时帮助农户插秧割谷。共产党员、村民兵连长陈超在驻村工作队的支持下,将部分池塘改为养虾池,当年实现纯利润5万元,2018年养殖水面又扩大到70亩,预计当年纯利润可达20万元。在他的带动下,又有3户村民加入养虾行列。

### 七、坚持“扶贫工作八不准”硬纪律,打造作风建设“先锋队”

事实证明,要想真扶贫、扶真贫,

不仅要人到,更要心到。只有把扶贫这项公事当作自己的私事,加上无我利他的理论、无私奉献的精神、认真负责的态度、严谨细致的作风,才能把扶贫工作办好办实,办出实效。

工作队认真贯彻落实孝感市脱贫攻坚“八不准”工作纪律,牢固树立“一盘棋”思想,严肃工作纪律,严格落实重大事项集体商定、重大信息情况及时报告等规定,制定并严格执行“三个制度”:工作公示制度,将扶贫相关组织体系、作战示意图、帮扶工作职责、结对帮扶表等全部上墙,并在村委会全部公示;留痕管理制度,做到每天填写工作日志、考勤记录,队员值班值守、请销假和工作情况全程记录,实行痕迹化管理;作风自查制度,积极响应党中央把2018年作为“脱贫攻坚作风建设年”的号召,认真落实《脱贫攻坚作风建设“十不准”规定》,做到吃住在村、工作在村、组织生活在村。54岁的驻村工作队队长杨火明,儿子、儿媳在外地工作,上有80多岁的母亲需要在身边赡养,下有2岁多的小孙子要照料,妻子一人根本照顾不过来。驻村后,他一心扑在扶贫工作上,入户摸情况,跑腿办实事,有时为了跟打零工的贫困户见面,周末也不回家。他包保的贫困户陈阳德家里进行危房改造,房子竣工时陈阳德热泪盈眶地说:“感谢党的好政策,感谢党的好干部啊!”

责任编辑 车小磊

和生活方式,使有能力改善自身生活水平的贫困人口,拥有改善的行动力并自觉实践起来。提升贫困群众的公共事务参与度,消除贫困文化对于贫困对象的消极影响。对于具有劳动能力的贫困群众,通过政策支持、技能培训、资金投入、金融服务等为其创造就业机会,规划致富路径。

5.加强基础设施助力走出贫困

虽然目前农村基础设施投资力度不断增大,但是仍然滞后于农民日

常生活和生产需要。水利一直以来就是国民经济投入的重要领域,农田水利设施建设应充分尊重农民需求,科学规划设计,做好项目储备,扩大工程覆盖贫困地区受益人口范围,为加快脱贫致富和全面建成小康社会提供支撑和保障。

参考文献:

[1] 王前栋.吕梁山区农业发展与扶贫工作浅谈[J].农业技术与装备,2017(12).

责任编辑 张瑜洪