

两会聚焦

“ □法治报特派记者 陈颖婷 北京报道

青海果洛的牦牛肉、新疆喀什的泽普骏枣、云南的野生菌……这些曾经“养在深闺人未识”的农产品，随着对口帮扶工作的推进，已经走上了全国许多城市居民的餐桌，当地也因此陆续摘掉了贫困的帽子，走出了一条自我造血的“新路”……

随着我国脱贫攻坚进入关键期，对口帮扶的任务更加艰巨。我国的对口帮扶工作自新中国建立以来一直延续至今，所取得的成就举世瞩目，全国各地各政府机构都积极响应对口帮扶政策，资金、技术、人才、理念源源不断地输入西部。然而，尽管各地的经验和方法很多，出台过不少地方性、专业性的条例、规章、制度、办法等，但在国家层面上仍然没有形成一部相应的法律。

为了促进我国对口帮扶工作更加持久有效开展下去，21名在沪全国人大代表于去年组成专题立法调研组，分赴北京、新疆、青海、云南三省一市，围绕对口帮扶工作开展一系列的立法调研。调研组的足迹走遍了4个地州、市，6个县级市、镇，3个乡村，31个企事业单位，召开8场各级政府层面的座谈会，上到国务院扶贫办，下到边陲民族村，广泛听取各个层面、各个方面的意见建议，探索我国对口帮扶工作走上法治化道路的的必要性和可行性。昨天，全国人大代表、“对口帮扶工作立法”专题调研小组召集人张兆安接受了记者的采访。

”

在沪全国人大代表走遍全国4个地州、市，深入调研建议

立法固化对口帮扶制度优势

从旧专题调研引出的“新课题”

说起“对口帮扶”这一调研课题的起源，张兆安回忆起2016年22名在沪全国人大代表组成专题调研组，围绕“推进精准扶贫，打赢脱贫攻坚战”的主题，在两个月的时间里，分赴贵州遵义、湖南湘西等地进行考察调研，最终形成了2.2万余字的调研报告。而在这些贫困地区考察时，代表们发现当地的精准扶贫工作不仅依靠当地力量，还有很多来自全社会的外部力量支持，对口帮扶就是其中重要的一块。如何让对口帮扶中好的做法固化下来，立法成为必要途径，因此在那一年的调研结束后，“对口帮扶立法”的课题就成为萦绕在很多代表心中新的“牵挂”。

终于，这份“牵挂”在2018年得到了实现。张兆安、黄迪南、曹立强等在内21名在沪全国人大代表组成“对口帮扶工作立法”专题调研小组。张兆安说，精准扶贫与对口帮扶有着紧密的联系，好的对口帮扶政策能够更好地促进精准扶贫。在他看来，我国到2020年全面建成小康社会，但新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾将会长期存在，这意味着对口帮扶工作在2020年脱贫攻坚战结束后依然还会长期存在，也更需要通过立法来统一思想，统揽全局。实践证明，对口帮扶工作只有在我国社会主义制度下才会有大面积的推动和执行，才会充分体现制度的优越性，才会取得如此大的成绩。只要地区不平衡存在一天，帮扶工作必将持续推进，制度优势也会进一步发挥。因此，把已经在我国实践了几十年的伟大体系工程上升到国家法律层面，将制度优势法制化，有利于更好地凝聚共识推进工作。



去年，上海举办2018年对口帮扶地区特色商品展销会，吸引了大量市民前往选购
上海市合作交流办 供图

组团式援疆缔造“喀什传奇”

据张兆安介绍，我国的对口帮扶工作开展了几十年，特别是东西部帮扶协作开展22年来，全国上下在实践中已经形成了一系列很有效、很成熟的制度、经验和做法，并且发挥了很大的作用。这些实践的制度、经验和做法，是对口帮扶工作几十年积累起来的宝贵财富，很有针对性和操作性，如果通过立法的方式进行必要的固化，也必将对未来的对口帮扶工作起到重要的推动作用。

他还清晰地记得在新疆喀什调研时，喀什第二人民医院所缔造的“喀什传奇”。喀什二院地处南疆，医疗资源和水平相对较弱。很多当地居民得了大病后，不得不长途跋涉，到千里之外的乌鲁木齐就医。

当上海医疗组团式援疆模式进驻到喀什二院后，情况得到了根本性地改变。上海医疗队以医院包科室、专家带骨干的方式有效破解群众看病难看病贵，白玉兰远程医疗系统也发挥重要作用，同时医疗队全面加强了对援医院重点学科建设和骨干人才培养，喀什二院的医疗水平得到了大幅提高。这种新模式，让喀什二院只用了9个月就从二甲医院升为三甲医院。

据新疆自治区卫计委2015年底的统计，喀什地区患者到自治区看病的医保报销比例下降了30%，而这30%中的80%，都去了喀什二院。

打通农产品进城之路

除了行业帮扶，产业帮扶也是其中的重要环节。张兆安告诉记者，调研组在青海果洛州以及喀什地区都看到了产业帮扶的良好效果。果洛州是高原地区，农牧民是其人口主体，因此在对口帮扶中，当地就通过实施生态养殖、发展一批肉乳制品加工扶贫龙头企业，进一步优化农牧业体系，引导贫困户将草场、牲畜等生产要素折股入社。同时，定期组织农产品联展，抓好旅游规划、宣传营销、创建精品景区、完善旅游设施、加强人才培育等，用多种手段来发展当地经济。

行业帮扶除了给当地优质产品打开了市场，也给当地居民创造了就业机会。据了解，目前，喀什地区已有上海援疆企业232家，对于促进精准就业，推进两地企业合作发挥了很好的作用，2017年累计就业已达到1.8万人。通过推动产业建设，扩建产业园筑巢引凤，喀什地区共有20个卫星工厂40000㎡标准厂房，10家重点援疆企业落地，促进了就近就业。

交通逐步完善

让“天堑变通途”

张兆安告诉记者，公共基础设施也在对口帮扶中不断完善。“在云南西双版纳的边陲贫困村，过去山路泥泞没有四轮驱动都进不去村，雨季洪水造成村民无法出村。现在村村通路并且都是20公分厚的水泥路，令人感到欣喜。”张兆安表示，乡村振兴战略目标是到村、到组、入户。由于交通基础设施建设的完善，不仅解决了当地群众出行难的问题，而且当地特色的农产品也逐步开始向外销售。

但他同时指出，部分地区公路建设还存在着资金困难。管理人员和人才队伍也缺乏。

建议：帮扶先扶“志”和“智”

张兆安认为要把对口帮扶工作中好的做法和措施固化下来，就需要对对口帮扶进行立法，建立健全长效机制，把对口帮扶的系统性和艰巨性充分体现，长期坚持，久久为功，推动政府和社会力量共同参与。同时，他强调要规划先行和统筹协调，科学规划并且有效统筹资源整合力量，避免九龙治水。各类规划要和各地规划相衔接，避免各自为政和资金项目不配套。此外，立法中要关注到帮扶政策从中央传导到地方的配套措施。地方上要有针对性和时效性，对口帮扶地区所处的社会情况不同，要因地制宜，精准帮扶。

张兆安表示，对口帮扶也要精准为先，三年脱贫攻坚形成的精准扶贫宝贵经验，就在于开展工作的精准和量化。他以西双版纳州详细分析贫困成因举例，当地不是缺钱、缺土地、缺资源禀赋，而是27.6%的人缺技术，14%的人因病致贫，12.6%是自身动力不足，三项占了一半贫困人口以上。扶贫办通

过各个系统大数据比对，以及一线扶贫干部的反复核实调研掌握情况，建立了一个精度极高的精准扶贫数据库，极大提升了工作效率。

他指出，在对口帮扶工作中，一些地方也反映，有时候还存在着政策的随机性。由于政策的变化很多，随机性的状态往往会导致资源的分散，而且也会增加不确定性。因此，在实际工作中需要更规范的制度安排，也需要把一些工作内容通过立法方式确定下来。

在张兆安看来，强调对口帮扶“不能包，只能帮”。授人以鱼不如授人以渔，要讲求“助人自助”，通过“扶上马、送一程”的前期“输血”，赋予其自我“造血”的能力，进而迈上自我发展的快车道。这就需要通过立法的制度方式，将“赋能”的性质确定下来，保护支援方，促进受援方，避免“养懒汉”。

在具体措施上要注重推进智力对口帮扶。张兆安认为，从受援方来讲，尽管造成当地经济欠发达的因



张兆安代表 刘歆 摄

素很多，但其中一个十分重要的原因，就是普遍缺乏各类人才，缺少推动经济社会发展的智力支撑。因此，进一步推动援助方、受援方人才的双向交流、挂职锻炼，可以弥补受援方的人才短板。同时，还要进一步推进援助方和受援方的职教联盟建设，培养更多合格的技术人才和产业工人。