
深度贫困地区脱贫攻坚的思考

——学习贯彻全省深度贫困地区脱贫攻坚

工作推进大会精神¹

陈政

【摘要】：本文主要是结合贵州实际，学深悟透习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的重要讲话精神。全国 11+3 个集中连片特困地区贵州占三，深度贫困地区脱贫攻坚是难中之难，深度贫困地区脱贫攻坚成功经验（深度贫困地区脱贫攻坚成功经验、深度贫困地区脱贫攻坚主要做法）深度贫困地区脱贫攻坚对策措施。

【关键词】：深度贫困地区，脱贫攻坚，思考

十八大以来，以习近平为核心的党中央十分关心贫困问题。2015 年 6 月 16 日至 18 日，习近平在贵州调研期，召开了部分省区市党委主要负责同志座谈会，听取对“十三五”时期扶贫开发工作和经济社会发展的意见和建议。他强调，“十三五”时期是我们确定的全面建成小康社会的时间节点，全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。要把握时间节点，努力补齐短板，科学谋划好“十三五”时期扶贫开发工作，确保贫困人口到 2020 年如期脱贫。2017 年 6 月 23 日，习近平在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上指出，党的十八大以来，我最关注的关注之一就是贫困人口脱贫。习近平总书记明确指出：“小康不小康，关键看老乡。”“没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”充分表明，习近平总书记、省委省政府非常关心深度贫困地区脱贫攻坚工作：扶贫，肩负着贵州后发赶超的历史重任；扶贫与反贫困问题，承载着全面小康的中国梦想。一是关注农民群众贫困。在过去扶贫开发工作成绩的基础上，不断总结和提高，从思路、机制、措施上进行全方位的探索。二是创新开发扶贫思路。由大水满灌到精准扶贫，坚持统筹安排、抓大放小的原则，创新整村推进扶贫开发举措。三是调整开发扶贫结构。建立新的支柱产业和名、优、特商品基地，重点发展商品量大、附加值高、效益好、带动性大的优势产品和支柱产业。四是增强科技扶贫力度。抓好农业科学技术成果的推广应用，加快新品种、新技术、新工艺的引进、消化、吸收创新步伐，增加农业科技含量。五是突出开发扶贫措施。围绕“水、电、路、气”抓好农村基础设施建设，加快城镇化进程，积极引导劳务输出，推进农村剩余劳动力向非农产业转移。六是提高开发扶贫水平。以机制创新为动力，统筹整合政策、资金、项目机制，激励为目标的绩效考评奖惩、问责机制，提高开发扶贫工作水平。

一、全国 11+3 个集中连片特困地区贵州占三

在全国 11+3 片区中，11 个集中连片特殊困难地区中的武陵山片区、乌蒙山片区和滇桂黔石漠化片区中贵州部分，涉及铜仁市、遵义市、安顺市、六盘水市、毕节市、黔西南州、黔东南州、黔南州等 8 个市（州），共 70 个片区县（市、区、特区），其中武陵山片区 16 县、乌蒙山片区 10 县、滇桂黔石漠化片区 44 县，占全省总县数的 79.5%；共有行政村 15365 个。

贵州集中连片特困地区国土面积 15 万平方公里，占全省面积的 85.2%。其中石漠化面积 3.76 万平方公里，占片区总面积 86.1%。2011 年，片区内人均地区生产总值 12310 元，占全省平均水平 16413 元的 75%；财政一般公共预算收入 249.7 亿元，财政一

¹【作者简介】：陈政，男，现在贵州省人大常委会研究室工作，武汉理工大学产业经济博士，西南财经大学应用经济用博士后，硕士研究生导师，贵州省期刊协会副会长。

般预算支出 1039.7 亿元；年末常住总人口 2544.86 万人，占全省年末常住总人口 3469.0 万人的 73.4%；农民人均纯收入 4204 元（国家统计局下算我省农民人均纯收入 4145 元被低估），相当于全国平均水平的 60.3%；按 2300 元扶贫标准测算，农村扶贫对象 1015.5 万人，占全省农村扶贫对象的 88.4%，占农村户籍人口的 35.7%；三产结构比例为 19：39：42。

其中，武陵山区涉及我省的是遵义市 6 个县和铜仁市的全部 10 个县共 16 个县，面积 3.14 万平方公里。2012 年末，片区内有贫困人口 161.64 万人，占农村户籍人口的 27.7%。

乌蒙山区涉及我省的有遵义市的 3 个县、六盘水市的 1 个镇、毕节市的 7 个县共 10 县 1 镇。面积 3.25 万平方公里。2012 年末有农村贫困人口 226.64 万人，占农村户籍人口的 28.41%。

滇桂黔石漠化片区是贵州贫困程度最深、面积最大的连片特困地区，整个区域涵盖了六盘水市、安顺市、黔东南州、黔南州、黔西南州的 44 个县，面积 8.67 万平方公里，占全省国土面积的一半。片区有 822.8 万少数民族人口，是全国除藏区、新疆、四省藏区外少数民族人口最多的区域。2012 年末，有贫困人口 442.85 万人，占全省贫困人口的 30.96%，占片区农村户籍人口的 39.9%。

集中连片特困地区内主要有苗族、布依族、侗族、仡佬族、水族等 17 个世居少数民族，少数民族人口 1158 万人。主要以山地、丘陵为主，山高、坡陡、谷深、岩溶发育。贫困问题与民族地区发展问题并存、石漠化与生态环境问题相互交织、人口素质不高与基础设施建设滞后、基本公共服务历史欠账多等矛盾相互影响、相互作用，是造成我省片区贫困的主要原因。（表 1-2）（表 4-3）

表 1-2 贵州集中连片特困地区基本情况

片区名称	县数（个）	行政村数（个）	国土面积（平方公里）	占全省国土面积百分比（%）
武陵山片区	16	2871	31430.61	17.8
乌蒙山片区	10	3873	32035.18	18.2
滇桂黔石漠化片区	44	8621	86667.48	49.2
合计	70	15365	150133.3	85.2

资料来源：贵州省统计局

表 4-3 贵州集中连片特困地区人口情况表（单位：万人）

片区名称	总人口	其中农村人口	其中扶贫对象	贫困发生率
武陵片区	497.79	353.28	209.62	35.00%
乌蒙片区	726.69	539.17	276.12	31.60%
滇桂黔石漠化区	1336.52	959.81	529.03	32.90%
合计	2561	1852.26	1014.77	32.90%

注：表中“贫困人口”按《2015 年贵州省统计年鉴》中数据统计。

近年来，按照党中央、国务院的战略部署，在国务院扶贫办的关心支持下，在省委、省政府的正确领导下，在各级各部门的大力配合下，全省扶贫系统认真贯彻落实《中国农村扶贫开发纲要》，按照创建全国扶贫开发攻坚示范区的战略定位，围绕“两不愁三保障”的基本目标，举全省之力向贫困发起“总攻”，三大片区区域发展和扶贫攻坚取得阶段性成效。

二、深度贫困地区脱贫攻坚是难中之难

贵州，是我国西部多民族聚居的省份，也是贫困问题最突出的欠发达省份。国发〔2012〕2号文件明确指出：“贫困和落后是贵州的主要矛盾，加快发展是贵州的主要任务。贵州尽快实现富裕，是西部和欠发达地区与全国缩小差距的一个重要象征，是国家兴旺发达的一个重要标志。是加快脱贫致富步伐，实现全面建设小康社会目标的必然要求。”2020年中国全面实现小康，消灭贫困，是中国政府向世界进行的庄严承诺。处于中国贫困人口最多、贫困程度最深的贵州，能否2020年将与全国同步小康事关重大。

贵州是全国贫困面宽、贫困人口最多的省份，实现到2020年全省农村贫困人口全部脱贫，贫困县、乡、村全部摘帽，解决区域性整体贫困的目标，面临的困难和问题还不少，任务还很艰巨。区域性整体贫困依然突出，贫困群众就业增收不稳定现象突出，农村基本公共服务差距突出，精准扶贫、尤其是对建档立卡贫困户帮扶措施的精准性和有效性还需大幅提高。然而，处于中国贫困人口最多、贫困程度最深、返贫程度最高的贵州，能否2020年将与全国同步小康事关重大。

贵州省是典型的老、少、边、贫地区，贵州集中连片特困地区国土面积占全省国土面积的85.2%，贫困面广量大，贫困程度深，贫困形势十分严峻。集中连片特困地区人均生产总值仅相当于全省平均水平的76%和全国平均水平的34%。按照2012年2300元扶贫标准，集中连片特困地区有农村扶贫对象1014.77万人，贫困发生率32.9%，比全国高20.2个百分点。深度贫困地区是脱贫攻坚的重中之重、难中之难、坚中之坚，推进深度贫困地区脱贫攻坚，是贯彻中央决策部署的重大政治任务，是巩固党的执政基础的重大历史使命，是我省摆脱贫困落后的重大发展机遇，是我省决胜脱贫攻坚的重大工作举措。贵州明确我省深度贫困地区分为深度贫困县、极贫乡镇和深度贫困村三个层次。根据定性定量划分，全省列出深度贫困县14个、极度贫困乡镇20个、深度贫困村2760个。这些深度贫困地区都是“贫中之贫”、“困中之困”、“硬骨头中的硬骨头”，到2020年要全部脱贫，同步全面小康，怎么破。

综合判断，在“十三五”时期，世情国情省情深刻变化下的时和势总体于我有利，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，但战略机遇期内涵已发生深刻变化，我国发展既面临许多有利条件，也面临不少风险挑战。准确把握战略机遇期内涵的深刻变化，既增强信心，坚定不移地执行既定的长期发展战略，又主动适应环境变化，及时进行必要的策略调整，开拓进取，奋发有为，将机遇和潜力化为现实，将风险和挑战化为动力，不断开拓发展新境界，到2020年让第一个百年奋斗目标如期“撞线”。

但是，清楚的看到：面对外部宏观环境的急剧变化，贵州经济下行压力不断加大，主要经济指标增速回落，全省规模以上工业增加值、社会消费品零售总额、一般公共预算收入、农村常住居民人均可支配收入等部分指标增速没有完成预期目标。新兴产业和传统产业青黄不接，产业转型升级步伐缓慢；部分市县债务风险较高，金融机构不良贷款率有所上升；简政放权力度不够，政府职能转变还不够到位；社会治理能力还不强，安全生产事故时有发生。这些问题，需要在发展中采取有效措施切实加以解决。

三、深度贫困地区脱贫攻坚成功经验

（一）深度贫困地区脱贫攻坚成功经验

一是精准扶贫成效显著。把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程来抓，制定出台大扶贫战略行动意见和“1+10”等政策文件。聚焦“两有户、两因户、两无户、两缺户”，坚持“六个精准”、“六个到村到户”、“四个到县”，实施“两线合一、减量提标”和精准扶贫“特惠贷”，组建省扶贫开发投资公司。启动实施新一轮易地扶贫搬迁工程，完成易地扶贫搬迁任务。实现领导干部遍访贫困村、贫困户和干部驻村帮扶全覆盖，对口帮扶、定点帮扶、集团帮扶不断深入。

二是就业创业稳步扩大。深入实施全民创业行动计划、“双百工程”、“雁归兴贵”计划，重点抓好返乡农民工和高校毕业生等重点群体就业，积极推动创业带动就业。城镇新增就业 72.7 万人，农村劳动力转移就业 73 万人。开展民营企业“千企帮千村”精准扶贫行动，建成“扶贫云”，开通“扶贫专线”。

二是社会保障体系进一步完善。建立健全社会保险制度。城乡低保、基本医疗、基本养老等保障标准不断提高，临时救助制度全面建立。切实抓好农村贫困人口医疗救助保障工作，加快构建“三重医疗保障”。着力实施低保减量提标工作，城市低保月平均保障标准、农村低保年平均保障标准分别增长 16.6%和 26.8%。农村留守儿童、困境儿童和空巢老人精准关爱救助保护实现全覆盖。统筹推进城镇保障房、扶贫生态移民房建设和农村危房改造。

四是围绕大扶贫战略发展经济社会事业。坚持优先发展教育事业，压缩 5%行政经费用于教育“9+3”计划，农村义务教育学生营养改善计划实现全覆盖；中职“百校大战”完成，清镇职教城、花溪大学城一期建成，贵州大学扩建二期工程基本完工。加强医疗卫生事业，出台推动医疗卫生事业改革发展意见，海龙屯入列世界文化遗产名录。成功举办首届孔学堂国学图书博览会，省博物馆建成投用。成功举办世界越野锦标赛，恢复举办贵州省运动会。

五是社会治理创新加快推进。始终坚持“严打犯罪”，刑事案件下降 10.4%，社会治安防控体系不断完善。深入实施新安全生产法，安全生产事故起数、死亡人数继续实现“双降”。扎实抓好信访维稳、打击非法集资等社会稳定风险防控，全力维护社会和谐稳定。人民群众对社会治安的安全感达 97.12%。

（二）深度贫困地区脱贫攻坚主要做法

一是坚持精准识别，扎实开展建档立卡工作。制定《贵州省扶贫开发建档立卡工作实施方案》，在全国率先完成全省建档立卡工作，共识别出一、二、三类贫困村 9058 个，贫困人口 745 万人。

二是坚持精准扶持，统筹推进“六个到村到户”。坚持把推进干部结对帮扶、产业扶持、教育培训、农村危房改造、易地扶贫搬迁和社会保障“六个到村到户”作为实施精准扶贫的重要内容来抓，帮助解决贫困群众突出困难，让人民群众得到更多实惠。

三是坚持精准管理，积极创新工作机制。对专项扶贫、行业扶贫资源进行精准配置和监管，对社会扶贫和市场资源进行有效引导。通过开展民主评退、返贫核查等工作，实现扶贫对象年度精准进退动态管理。实行目标、任务、资金和权责“四到县”制度，直接安排到县资金占全省扶贫资金总量的 70%。

四是坚持精准考核，提高扶贫工作效率。一方面对 50 个扶贫重点县扶贫开发考核的权重提高到 80%，取消重点生态功能区 10 个贫困县 GDP 考核。另一方面实行“摘帽不摘政策”激励政策，实行扶贫资金绩效考核机制，重点考核财政专项扶贫资金绩效。

四、深度贫困地区脱贫攻坚对策措施

第一，认真履行主体责任制度。“贫困不除，愧对历史；群众不富，寝食难安；小康不达，誓不罢休。”做到人员到位、责任到位、工作到位、效果到位。党政“一把手”要认真履行主体责任制，亲力亲为、以上率下、对标对表，坚持上下联动，夯实基层基础，撸起袖子加油干，确保如期实现脱贫攻坚目标。要加大改革创新力度，全面推广农村“三变”改革和“塘约经验”等，充分运用创新思维和大数据等信息技术推进脱贫攻坚，大力宣传勤劳致富的先进事迹，不断激活内生动力、激发社会创造力。

第二，实现农村公路组组通路。打好基础设施建设硬仗，深入开展高速公路攻坚战，着力优化各等级公路布局，使全省公路网更加完善，为脱贫攻坚提供有力支撑。按照“不搬迁的村寨要通公路，不能通公路的村寨要搬迁”的要求，从2017年8月起，在全省开展脱贫攻坚农村公路“组组通”三年大决战，到2019年在39110个30户以上具备条件的村民组实施完成9.7万公里通组硬化公路建设任务，覆盖200余万建档立卡贫困人口，优先支持全省深度贫困地区和当年拟脱贫摘帽县率先实现“组组通”硬化公路。

第三，实施产业扶贫三年行动。坚持扬长避短、扬长补短，集中力量推进特色优势扶贫产业大发展，把产业扶贫作为脱贫攻坚的“第一硬仗”，围绕“户户有增收项目、人人有脱贫门路”的目标，充分发挥我省立体气候、生态良好等突出比较优势，坚持强龙头、创品牌、带农户，以市场为导向，强化产销衔接，打好点面兼顾、长短结合、大小并举“组合拳”。争取到2019年，重点扶贫产业产值达到2500亿元以上，覆盖66个贫困县和其他县的贫困人口，重点向深度贫困地区倾斜，累计带动300万以上建档立卡贫困人口受益脱贫。

第四，大力推进易地扶贫搬迁。以深度贫困地区和自然村组（寨）整体搬迁为重点，按照既定搬迁政策和搬迁管理规定，进一步组织干部排查筛选需要通过搬迁脱贫的人口，提高搬迁精准度，合理扩大易地扶贫搬迁规模，进一步规范实现好搬迁项目，加快推广落实“五个三”经验，切实解决好搬迁群众的生计保障和后续发展，到2019年底，将全省居住在“一放水土养不起一方人”地方搬迁人口全部搬迁入住，实现易地搬迁扶贫、易地发展致富。确保困难群众搬得出、稳得住、能致富。

第五，加快推进农村危房改造。坚持城镇化集中安置，坚持以县为单位统一建设，严禁新建高层电梯安置房，用足用好城乡建设用地增减挂钩政策，到2019年底，完成全省51万户左右农村危房改造任务（其中建档立卡贫困户、低保户25万户左右）。强化规划管控，以行政村为单位，争取到2018年底完成全省村庄建设规划全覆盖，严格落实“一户一宅”制度，坚决防止发生建新不拆旧、建新仍住旧、攀比跟风 and 贪大求洋现象。加大扶贫资金监督力度，坚决防止农村危房改造中发生腐败现象。

第六，全面开展促进就业脱贫。与推进农业供给侧结构性改革和农业结构调整结合起来，补齐产业链短板和薄弱环节，强化配套保障支撑，创新产销对接机制和利益联结机制，推动贵州绿色优质农产品不断“泉涌”、走向全国，带动困难群众持续增收、稳定脱贫。对有劳动能力未就业贫困对象开展全员培训，使他们掌握一技之长，到2019年全省培训85万人左右。不断加强就业服务，拓宽劳务输出门路，确保每一个农村建档立卡贫困户家庭至少有一人以上实现就业创业。

第七，加快推进健康扶贫计划。加大工作和投入力度，切实让农村贫困人口看得起病、看得好病，从根本上有效遏制因病致贫和返贫。全面落实四重医疗保障制度，对罹患儿童先天性心脏病等13种大病的贫困人口实施集中救治，对罹患36种慢性病的贫困人口实施健康管理，确保建档立卡贫困人口100%参合，确保建档立卡贫困人口家庭医生签约服务率100%。不断扩大报销范围、提高补偿比例、降低补偿门槛、优化医保经办服务，确保建档立卡贫困人口医疗费用实际补偿比在90%以上。

第八，加快推进旅游扶贫项目。大力发展乡村旅游等带动性强的产业，加快实现户户有增收项目、人人有脱贫门路。坚持把旅游扶贫作为产业扶贫的重要抓手，把乡村旅游作为精准扶贫的重要途径，把解决更多贫困人口就业作为旅游发展的重点方向，重点对全省深度贫困地区的旅游资源优先开发利用。通过大力实施旅游项目建设、景区带动、旅游资源开发、乡村旅游及其标准化建设、旅游商品开发、“旅游+”多产业融合发展、旅游结对帮扶、教育培训等扶贫工程。

第九，强化项目资金监督管理。一是全面实行目标、任务、资金和权责“四到县”制度，确保扶贫资金按照贫困地区和贫困人口的扶贫脱贫实际需求安排使用。二是加强财政专项扶贫资金和项目管理，规范管理行为，公开透明管理信息，严格管理失责追责，确保扶贫项目资金使用安全。三是加大涉农资金整合力度。把专项扶贫资金、相关涉农资金、社会帮扶资金捆绑使用，发挥各类资金聚合效应，提高资金使用效率。四是加大扶贫资金监督力度。开展专项监察和专项巡视，加大扶贫资金审计力度。

第十，大数据促进大扶贫战略。建好用好“扶贫云”和“扶贫专线”，按照“大数据手段+制度框架设计+精准管理”的思路，加快推进贵州“扶贫云”建设，将贫困地区和贫困人口基础信息、政策规定与易地扶贫搬迁管理、扶贫项目资金管理、工作指挥调度、扶贫绩效评估等功能模块汇聚一体，做到各模块互联互通、互相印证、精准到人、时时更新，实现扶贫脱贫精准管理和高效管理。用好省政府“扶贫专线”，确保做到群众反映问题件件有回音、事事有落实。

