

新疆南疆脱贫攻坚的政策实践案例调查研究

(研究报告)

项 目 类 别	国家社会科学基金西部项目
项 目 编 号	19XMZ005
负 责 人 姓 名	史春燕
负责人所在单位	新疆师范高等专科学校

目 录

前言	7
一、国内外相关研究的学术史梳理及研究动态；学术价值和应用价值等	7
二、研究对象、重点难点、主要目标	9
三、研究的基本思路、具体研究方法	10
四、创新之处	10
第一部分 中国脱贫攻坚政策思想渊源	12
一、中国脱贫攻坚政策之基——马克思主义经典作家的贫困治理思想	12
二、中国脱贫攻坚政策之根——中华优秀传统文化扶贫济困思想	20
三、中国脱贫攻坚政策之鉴——西方贫困治理思想的有益成果	23
第二部分 中国脱贫攻坚政策实践历程	27
一、新中国成立至改革开放前的中国脱贫攻坚政策实践（1949-1977）	27
二、改革开放至新世纪中国脱贫攻坚政策实践（1978-2000）	30
三、进入新世纪至党的十八大以前的中国脱贫攻坚政策实践（2001-2011）	41
四、党的十八大以来中国脱贫攻坚政策实践（2012 至今）	53
五、基本经验总结	65
第三部分 新疆地区脱贫攻坚政策实践历程	68
一、改革开放至新世纪的新疆脱贫攻坚政策实践（1978-2000）	68

二、进入 21 世纪以来新疆脱贫攻坚政策实践（2001-2020）	70
第四部分 新疆南疆四地州概况	70
一、南疆四地州区域特征	70
二、南疆四地州贫困人口的地域分布	82
三、南疆四地州自然地理条件	85
四、南疆四地州社会经济特征	86
五、南疆四地州脱贫攻坚成效	91
第五部分 新疆洛浦县脱贫攻坚成效	108
一、洛浦县概况	108
二、洛浦县精准扶贫脱贫工作实施以来的成效	111
第六部分 新疆洛浦县脱贫攻坚存在问题、原因分析及经验总结	162
一、新疆洛浦县脱贫攻坚存在的问题	162
二、新疆洛浦县脱贫攻坚存在问题原因分析	171
三、新疆洛浦县脱贫攻坚经验总结	177
第七部分 新疆洛浦县接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接对策建议	187
一、转变观念，强化政府协调机制，提升基层组织能力	187
二、建立信息资源共享平台，有效整合资源	191
三、完善驻村工作队、第一书记制度	192
四、坚持群众主体地位、激发内生动力	194
五、因地制宜开展“特色”乡村振兴度	196

六、扶志与扶智实践“五个统一”	200
后 记	212
参考文献	214

摘 要

2020年我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。但在新疆解决相对贫困问题将会面临很多挑战，遇到很多新问题，这些问题为当地接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接工作带来了挑战，为实现乡村振兴增加了难度。本研究报告选取新疆南疆和田地区洛浦县为研究对象，对该县脱贫攻坚政策实践进行调查研究，总结经验教训，为接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接提供可鉴之资。

前言部分，通过对国内外相关研究进行学术史梳理及研究动态分析，对新疆脱贫攻坚的研究、接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接政策的制定具有很好的参考价值和借鉴意义。同时介绍研究对象、重点难点、主要目标，研究的基本思路，研究方法，研究的特色和创新。

第一部分中国脱贫攻坚政策思想渊源。中国脱贫攻坚政策是以马克思、恩格斯、列宁、毛泽东等马克思主义经典作家关于贫困治理思想为基础，汲取中华优秀传统文化中扶贫济困价值追求，借鉴西方贫困治理思想的有益成果，在中国特色社会主义进行贫困治理的实践中逐步形成和发展起来的。

第二部分中国脱贫攻坚政策实践历程。新中国成立以来，中国共产党在贫困治理实践探索过程中，始终坚持马克思主义的立场观点方法，从救济性扶贫到大规模开发式扶贫再到精准扶贫，在每一阶段都认真深入分析国情和社情，针对每一个阶段需要重点解决的贫困问题，制定相应的扶贫政策，并在贫困治理实践中不断总结扶贫经验、完善扶贫政策，推动扶贫工作取得巨大成就，形成了中国特色的贫困治理道路和思想。

第三部分新疆地区脱贫攻坚政策实践历程。20世纪80年代，中国开始大规模开发式扶贫，新疆也在全区范围内开展了扶贫开发，并呈现出阶段性特点，这种阶段性特点产生的深层次原因是我国贫困治理制度的发展和完善。

第四部分新疆南疆四地州概况。新疆南疆四地州是我国向西开放的重要门户，有着丰富的自然资源和矿产资源，但生态环境脆弱、区域整体贫困程度深，是全国 14 个集中连片特困地区之一。通过案例分析，自 2017 年习近平总书记召开深度贫困地区脱贫攻坚座谈会以来，新疆南疆地区工作力度明显加强，各方面支持力度明显加大，贫困人口脱贫明显提速，贫困地区基础设施和公共服务明显改善，人民群众满意感、获得感明显提升。同时在脱贫攻坚工作实践中也探索积累了很多好的经验和做法。

第五部分新疆洛浦县脱贫攻坚成效。本部分以洛浦县为对象，开展调查研究，分析脱贫攻坚成功案例，总结洛浦县脱贫攻坚取得的成效表现在，扶贫队伍逐步壮大稳定，成立专门扶贫机构，选好配强驻村工作队和贫困地区领导班子，广泛动员社会力量，在抓实六个精准的基础上，通过特色乡镇融合脱贫、盘活庭院发展产业、转移就业增加收入、异地搬迁嵌入发展等举措，并借助金融支撑、援疆支持、社会帮扶三支力量，形成了“1+N”的多形式脱贫“组合拳”。公共服务水平逐步改善，绿色发展理念深入人心。

第六部分新疆洛浦县脱贫攻坚存在问题、原因分析及经验总结。本部分围绕洛浦县脱贫攻坚存在的问题进行调查研究，当前新疆南疆地区发展不平衡不充分的问题仍然突出，巩固拓展脱贫攻坚成果的任务艰巨，特别是面临着一些现实问题和困难，如产业扶贫脱贫类型与规模的确定不够精准，脱贫工作缺乏整体性思维、资源整合不足，被帮扶对象内生动力不强等，分析了问题产生的原因，并对新疆脱贫攻坚工作进行经验总结。

第七部分新疆洛浦县接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接对策建议。本部分从政府协调机制建设、扶贫队伍建设、特色产业、精神脱贫入手，提出转变观念，强化政府协调机制，提升基层组织能力；建立信息资源共享平台，有效整合资源；完善驻村工作队、第一书记制度；坚持群众主体地位、激发内生动力；因地制宜开展“特色”乡村振兴；坚持扶志与扶智实践“五个统一”等对策建议。

新疆南疆脱贫攻坚的政策实践案例调查报告

前 言

2020年我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。但在新疆解决相对贫困问题将会面临很多挑战，遇到很多新问题，普遍性贫困问题、区域性贫困得以解决，但是结构性贫困问题、个体性贫困依然存在，这些难题为当地接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接工作带来了挑战，为实现乡村振兴增加了难度。本研究报告选取新疆南疆和田地区洛浦县为研究对象，洛浦县贫困人口较多地区，在国家脱贫政策的指导下，在全国人民的大力支持下，在驻村干部的辛勤努力下，在洛浦县各族群众的团结奋斗中，该县的脱贫攻坚取得了巨大成绩。对该县脱贫攻坚政策实践研究，总结经验教训，可以丰富相关理论，为接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接提供可鉴之资。

一、对国内外研究现状的评价、学术价值和应用价值

（一）对国内外研究现状的评价

国外研究现状：

马尔萨斯（英）作为早研究贫困问题的学者，他认为贫困问题是因为有限的生活资料无法满足增长过快的人口。二战后，有一些学者认为通过加大资金的投入和推动经济快速发展，达到消除贫困的目的，如保罗·罗森斯坦（英国经济学家）认为通过增加大量投资，推动工农业发展，使国家GDP高速增长。而西奥多·舒尔茨（美国学者）认为在消除贫困中人力资本更重要。印度的阿玛蒂亚·森提出消除贫困首先要消除不平等。

总体来看，西方学术界关于脱贫研究视角各有不同，为我们进行脱贫理论研究提供了一定的借鉴。

国内相关研究：

国内关于脱贫的研究成果很多，主要梳理如下：

1、区外研究现状

康晓光在《中国贫困与反贫困理论》中，论述了中国贫困状况及造成贫困的原因，借鉴国内外对于贫困问题的研究，提出了解决中国贫困问题的方案。还有一些学者提出扶贫的方法：汪三贵提出提高扶贫对象劳动力素质的途径、林毅夫提出通过转移农村劳动力的方法、李迎春提出以政府结合中介组织以及贫困农户共同参与的模式。

很多学者就精准脱贫进行论述。马池春认为造成深度贫困问题的非经济因素突出，经济贫困转向文化贫困、精神贫困的负外部效应值得重视。一些学者认为精准脱贫评价体系指标方面，识别难度大、标准难以测量、脱贫机制中评价指标模糊。如马尚云认为农村原子化、空心化等问题诱发精准识别难度加大。

2、区内研究现状

孔令英、郑涛认为新疆南疆地区精准识别标准存在的制度性缺陷，各贫困治理主体间的关系要处理好，多元化的贫困治理主体参与可以使村民自治更好实现。孔庆刚等论述了新疆实施开放式扶贫的路径：“访惠聚”活动、十九省市对口援疆、企业结对帮扶、贫困户主动参与，并分析了目前存在的问题。李学军认为“五个精准”着力解决新疆南疆三地州贫困这块“短板”，认为通过“三个支点”强化新疆精准扶贫质量和成效，南疆三地州贫困地区“访惠聚”活动助力精准扶贫脱贫。肖春梅认为新疆少数民族地区贫困户受教育程度低、等靠要思想严重、劳动技能缺乏、基础薄弱、教育资源缺乏，是精准扶贫面临的巨大挑战。

这些调查和分析对新疆脱贫攻坚的研究以及接续推进全面脱贫与乡村振兴

有效衔接政策的制定具有很好的参考价值和借鉴意义。本课题抽取新疆南疆洛浦县，进行对比研究，总结新疆扶贫脱贫的模式和特征，提出较好的可行性建议。

（二）本研究报告相对于已有研究的独到学术价值和应用价值

1、学术价值

贫困问题一直是困扰世界的一个难题，国际社会和我国政府、社会、学界也一直在关注和研究，并获得丰硕成果。新疆是典型的少数民族聚居地区，也是社会经济较为落后边远地区，对新疆南疆脱贫攻坚研究，可以丰富相关理论，提升新疆地区扶贫脱贫能力，进一步接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接，为今后的研究提供有益借鉴。

2、应用价值

脱贫工作事关民心、社会稳定、国家长治久安，消除贫困也是社会主义本质要求。目前我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，但解决发展不平衡不充分问题、缩小城乡区域发展差距、实现人的全面发展和全体人民共同富裕仍然任重道远。在接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接过程中，必须将多种资源整合起来，以南疆和田地区洛浦县为研究对象，探寻政府、社会、个人等多种脱贫力量整合途径，为要切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作提供可鉴之资。

二、研究对象、重点难点、主要目标

1、研究对象

以新疆南疆和田地区洛浦县为研究对象

2、重点难点

重点：梳理新疆扶贫脱贫现状、分析存在的问题和产生原因

难点：对新疆切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提出对策和建议

3、主要目标

分析新疆脱贫攻坚现状以及存在的问题，探索一条切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的新途径，为新疆切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供理论参考和对策建议。

三、研究的基本思路、具体研究方法

1、基本思路

通过对南疆和田地区洛浦县的实地调研、访谈等，收集相关资料数据，进行整理分析，找出导致贫困的症结，对症下药，因地制宜、结合国内其他地区脱贫研究，寻找适合当地的特色的解决相对贫困的模式。

2、研究方法

文献研究法：查阅相关文献资料，对其进行整理分析、研究、探讨。

比较研究法：对比国内其他贫困地区的脱贫工作经验，找出新疆脱贫攻坚工作中存在的问题，提出解决对策。

实证分析法：对相关国家、省区的脱贫攻坚政策、资料、实地调研数据，进行综合、整理，运用实证分析方法，提出有针对性的对策。

访谈法：通过面对面谈话获取文章所需的资料和数据，进行分析研究。

四、创新之处

学术思想创新：国内关于脱贫的研究比较多。本课题以新疆民族地区为研究对象，以脱贫攻坚为思路进行研究，进一步探讨了新时代接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接新思路，可以丰富相关理论。

学术观点创新：从微观和宏观视角多层次分析新疆洛浦县的个案，加强理论和实践相结合，使研究更加全面。

研究方法创新：本研究运用社会学、政治学等多学科交叉研究方法，将理论分析与事实论证相结合。

第一部分 中国脱贫攻坚政策思想渊源

中国脱贫攻坚政策是以马克思等马克思主义经典作家关于贫困治理思想为基础，汲取中华优秀传统文化中扶贫济困价值追求，借鉴西方贫困治理思想的有益成果，在中国特色社会主义进行贫困治理的实践中逐步形成和发展起来的。

一、中国脱贫攻坚政策之基——马克思主义经典作家的贫困治理思想

中国特色社会主义理论体系与马克思主义理论一脉相承，因此，中国脱贫攻坚政策是以马克思、恩格斯、列宁、毛泽东等马克思主义经典作家关于贫困治理思想为基础，制定了具有中国特色的脱贫攻坚政策。

马克思主义经典作家非常关注无产阶级和劳动人民的生存状态，提出只有彻底消灭人剥削人的资本主义制度，无产阶级和劳动人民的贫困问题才能从根本上得到解决。他们通过对贫困问题研究所形成的贫困治理理论，成为社会主义国家消除贫困、实现共同富裕的根本指导思想，也成为我国制定具有中国特色脱贫攻坚政策的理论基础。

“发展为了人民，是马克思主义政治经济学的根本立场。马克思、恩格斯指出：‘无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动’，在未来社会‘生产将以所有的人富裕为目的’。”^①

（一）马克思恩格斯反贫困理论

马克思恩格斯在早期的研究和实践活动中就已经关注到当时无产阶级和广大劳动人民悲惨的生存状态，因此，提出要真正从根本上解决无产阶级和广大劳动人民的贫困问题，必须推翻资本主义私有制、消灭剥削，建立社会主义公

^① 《习近平扶贫论述摘编》，中央文献出版社，2018年版，第10页。

有制，实现无产阶级和劳动人民的解放。

1、资本主义制度是产生贫困的根本原因

马克思恩格斯生活的时代，资本主义制度相对于封建主义制度的优势发挥作用，社会生产力快速发展、社会财富积累，但是无产阶级和工人阶级却生活在水深火热之中。马克思恩格斯科学深入分析了资本主义无法克服的社会生产力和生产关系之间的矛盾，是资本主义制度自身所固有的制度缺陷，因而导致资本主义经济危机频繁发生，并呈现出周期性，对社会生产力造成极大破坏，工人阶级和广大劳动人民的生存工作状况愈发贫困恶劣。揭示了资本主义私有制是资本主义社会贫困问题产生的制度根源，也是导致无产阶级贫困的根本原因，“工人阶级处境悲惨的原因不应当到这些小的弊病中去寻找，而应当到资本主义制度本身中去寻找”^①。

2、资本的本性是导致贫困的关键因素

在资本主义社会，资本追求利润最大化的本性导致社会贫富两极分化。“社会的财富即执行职能的资本越大，它的增长的规模和能力越大，从而无产阶级的绝对数量和他们的劳动生产力越大……。这就是资本主义积累的绝对的、一般的规律”^②，也成为无产阶级贫困问题产生的关键因素，并深刻指出“随着那些掠夺和垄断这一转化过程的全部利益的资本巨头不断减少，贫困、压迫、奴役、退化和剥削的程度不断加深”^③，直接导致无产阶级贫困的经济危机，是资本主义社会基本矛盾的集中体现和突出表现形式。

3、推翻资本主义制度，建立无产阶级专政的国家政权

^① 《马克思恩格斯选集》(第1卷)，人民出版社，2012年版，第67页。

^② 《马克思恩格斯全集》(第23卷)，人民出版社，1972年版，第743-744页。

^③ 《资本论》(第1卷)，人民出版社，1976年版，第83页。

马克思恩格斯从来把消除贫困、实现“人自由全面发展”作为自己的理想信念和价值追求。他们十分注重反贫困问题，对此进行了不懈理论探索，不仅深入揭示了导致无产阶级贫困的根源，同时也为无产阶级摆脱贫困指明了出路，“除非丢弃这个世界的基础并过渡到民主制的人类世界，任何其他进步都是不可能的”^①，即推翻这个人剥削人的社会制度，建立一种崭新的社会制度——社会主义制度。在建立无产阶级专政的国家政权之后，逐步解决广大人民的贫困问题。

4、大力发展社会生产力

马克思认为要通过大力发展社会生产力，使社会财富最大化，为解决贫困问题奠定一定物质基础，“没有生产力的发展、物质财富的高度累积贫穷将会是普遍化的，在极端贫困的情况下，就必须重新开始争取必需品的斗争，全部陈腐的东西因此又要死灰复燃”^②。他预言到将来社会生产力迅速发展，“生产将以所有的人富裕为目的”^③。生产力的高度发展为人的发展创造了雄厚的物质基础，通过大力发展生产力以最终实现共同富裕，消除贫困问题。

马克思恩格斯始终坚持理论不只是一要“解释世界”，更重要的是要“改变世界”。他们终其一生都在为实现“人的解放”而努力，最终目的是让人们过上“美好生活”。马克思恩格斯关于贫困治理的思想体现了科学性和革命性的统一、理论性和实践性的统一，分析了资本主义制度是导致贫困问题的根本原因，并为如何彻底消除贫困指明了前进的道路，为无产阶级和人民群众反贫困提供了思想武器和行动指南。

（二）列宁反贫困理论

^① 《马克思恩格斯全集》(第 47 卷)，人民出版社，2004 年版，第 60 页。

^② 《马克思恩格斯全集》(第 3 卷)，人民出版社，1956 年版，第 39 页。

^③ 《马克思恩格斯全集》(第 31 卷)，人民出版社，1998 年版，第 104 页。

1917年俄国“十月革命”胜利，科学社会主义从理论走向实践：世界上第一个社会主义国家建立。由于历史原因和现实情况，新成立的苏联社会主义国家，社会经济基础薄弱，小农经济占主导地位，现代化大工业基础薄弱，贫困问题非常突出。反贫困问题成为列宁进行社会主义建设中必须面对的重大问题。列宁作为马克思主义的重要继承人和发展者，创造性地把马克思、恩格斯的反贫困理论与俄国实际国情相结合，在探索俄国社会主义建设的实践中逐渐形成了列宁的反贫困理论。

1、建立苏维埃政权，发挥政权制度优势反贫困

列宁认为，要消除剥削和贫困，必须走社会主义道路。苏维埃政权的建立，为推动俄国社会生产力的发展奠定了制度基础，为解决俄国贫困问题提供了政治保证。列宁指出“苏维埃政府应当立即宣布无偿地废除地主土地私有制，……地主的耕畜和农具也应当交给这些农民委员会支配，以便无条件地首先交给贫苦农民无偿地使用”^①。

2、加强党组织建设增强反贫困领导力量

列宁认为在社会主义建设过程中，只有无产阶级政党才能准确运用马克思主义的立场观点方法，制定符合社会发展的路线方针政策，因此必须要加强党组织建设。通过加强农村的党基层组织建设，保障了俄国贫困农民利益，同时成立基层政权机关“贫困农民委员会”领导农村经济建设工作。他指出在农村的主要任务是“把无产阶级和半无产阶级分子分离出来，使他们同城市无产阶级团结起来反对农村资产阶级”^②。

3、提高科学文化水平，发挥内生动力作用

^① 《列宁选集》(第3卷)，人民出版社，2012年版，第621-622页。

^② 《列宁选集》(第3卷)，人民出版社，2012年版，第777-778页。

列宁认为社会主义必须建立在先进的文化基础上，“在一个文盲充斥的国家内是无法建成社会主义的”^①。因为落后文化会制约经济社会发展，“没有丰富的知识，技术和文化就不能建成共产主义”^②，而先进文化对推动社会经济发展起着重要作用，“提高劳动生产率的另一种条件就是提高居民群众的文化教育水平”^③。

列宁强调提高农民的文化水平是建设社会主义重要因素，“它提高居民的文化程度及觉悟，使他们养成文明的习惯和需要”^④，即提高文化水平是建设社会主义的内在要求。

4、根据国情调整经济政策，大力发展生产力

苏维埃政权刚建立之初，实行“战时共产主义政策”，是为了在战争情况下能够最大限度集中使用国家资源，对缓解战时困难，最终取得胜利、保卫苏维埃政权起到了积极作用。战争结束后，“战时共产主义政策”暴露出一系列弊端，严重影响了人们的劳动积极性和主动性，由于违背了经济发展规律，脱离俄国的经济发展实际状况，经济发展缓慢，甚至出现倒退。列宁及时进行调整，大力推行“新经济政策”，“已经基本上决定以实物税代替余粮收集制，从而给小农许多刺激，推动他们来扩大经营，增加播种面积”^⑤，确保了新生的苏维埃政权的稳定。通过“新经济政策”，俄国农民可以将其生产的大部分剩余粮食进行交换，调动了农民的生产积极性，推动经济大发展，为社会主义生产力发展奠定了基础。

^① 《列宁全集》(第39卷)，人民出版社，1986年版，第309页。

^② 《列宁选集》(第2卷)，人民出版社，1995年版，第206页。

^③ 《列宁选集》(第3卷)，人民出版社，1995年版，第490页。

^④ 《列宁选集》(第3卷)，人民出版社，2012年版，第216页。

^⑤ 《列宁选集》(第4卷)，人民出版社，2012年版，第459页。

列宁根据俄国农村地区小农经济占主导地位的现实情况，提出积极引导中小农走合作社道路，通过实施国家资本主义向社会主义过渡的经济政策，“应该利用资本主义（特别是要把它引导到国家资本主义轨道上去），作为小生产和社会主义之间的中间环节，作为提高生产力的途径和方式”^①。

列宁把发展生产力作为经济工作和政治工作的重点任务，他认为劳动生产率是“使新社会制度取得胜利的最重要最主要的东西”^②。通过发展生产力“无论如何要使俄罗斯不再是又贫穷又衰弱而成为真正又强大又富饶的国家”^③。列宁提出提高劳动生产率要重视科学技术，把经济“转到新的技术基础上，转到现代化大生产的技术基础上”^④。同时，还要通过学习借鉴人类社会的文明成果，引进先进的生产技术、经营管理经验，“只有在充分吸收和掌握最新文明成果的前提下加以创新，才可以有效地壮大社会主义物质基础，创造比资本主义更高的劳动生产率”^⑤。

列宁开启了社会主义制度进行贫困治理的社会实践，形成了列宁贫困治理理论，并把马克思主义贫困治理理论和实践推进到一个更高的阶段，为其他社会主义国家治理贫困问题提供了宝贵的理论和实践借鉴，特别是对我国制定具有中国特色脱贫攻坚政策提供了理论指导和实践参考。

（三）毛泽东贫困治理思想

以毛泽东为代表的中国共产党人坚持将马克思主义理论与中国革命实际和社会主义建设实际相结合，在中国贫困治理实践过程中形成了毛泽东贫困治理

^① 《列宁选集》（第4卷），人民出版社，2012年版，第217页。

^② 《列宁全集》（第37卷），人民出版社，2017年版，第18页。

^③ 《列宁全集》（第34卷），人民出版社，2017年版，第74页。

^④ 《列宁全集》（第40卷），人民出版社，1970年版。第30页。

^⑤ 《列宁全集》（第40卷），人民出版社，1986年版，第33-37页。

思想，成为中国制定脱贫攻坚政策的直接理论来源。

1、坚持中国共产党对贫困治理工作的领导

新中国成立后，面对一穷二白、百废待兴的国家，以及美国为首的帝国主义国家的严密封锁，正是因为坚持中国共产党领导，才战胜了摆在中国人民面前的种种困难，取得最终的胜利。因此，毛泽东强调：“工、农、商、学、兵、政、党这七个方面，党是领导一切的”^①。党的宗旨是全心全意为人民服务，通过加强党的建设，密切联系群众，为社会主义建设提供高质量的工作，获得人民群众的拥护和支持，确保党对治理贫困的领导。

2、建立社会主义制度为贫困治理奠定制度基础和政治保证

毛泽东运用历史唯物主义的立场、方法，客观地分析了中国的社会状况和人民群众的生活生产状况，指出“现今中国的贫困问题主要是由已经被推翻的半殖民地半封建社会的制度造成的”^②，只有建立人民当家作主的社会主义制度，才能够彻底解决中国的贫困问题。

土地问题的解决是解决中国贫困问题的重要前提。新中国成立之初，“中国农村总人口为 48404 万人，占全国比重高达 89.36%”^③，整个社会的经济水平较低，贫困问题普遍存在。以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体，高度重视农民土地问题，废除了封建土地私有制，建立社会主义公有制，为解决中国农村存在的贫困问题创造了制度条件。毛泽东认为，“个体农民，增产有限，必须发展互助合作”^④，进行集体劳动，以提高劳动生产率，促进农业发展，“全

^① 《毛泽东文集》(第 7 卷)，人民出版社，1999 年版，第 305 页。

^② 《毛泽东选集》(第 5 卷)，人民出版社，1977 年版，第 117 页。

^③ 刘国荣.中国国情与社会主义，延安大学学报（社会科学版），1999 年第 1 期。

^④ 《毛泽东文集》(第 6 卷)，人民出版社，1999 年版，第 299 页。

国大多数农民，为了摆脱贫困，改善生活，为了抵御灾荒，只有联合起来，向社会主义大道前进，才能达到目的”^①。

3、尽快恢复和发展国民经济建设，奠定贫困治理的物质基础

新中国成立之初，以毛泽东为代表的中国共产党人就提出要从根本上改变中国贫穷落后的面貌，必须实现国家的工业化。而在当时的全国普遍存在贫困问题情况下，首先要尽快恢复和发展国民经济，并通过“一化三改”的社会主义改造，实现社会主义工业化，为建成先进的工业国奠定了基础。进而提出建设社会主义“四个现代化”的战略目标^②。为了实现这个目标，全国人大三届一次会议提出“两步走”的发展战略，第一步建成一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，第二步全面实现工业、农业、国防和科学技术现代化，使中国走在世界前列。

4、重视文化精神建设，增强战胜贫困的内生动力

通过提高知识文化水平提升人民群众的自我发展能力，为贫困治理提供智力支撑。毛泽东认为，“如果不发展文化，我们的经济、政治、军事都要受到阻碍”^③。新中国成立后，教育事业有了长足发展，人民群众受教育机会在不断扩大，人民群众的知识文化水平在不断提高，提升了其劳动技能、提高劳动生产率，极大推动了我国贫困治理工作。

5、建立社会保障体系，改善生活条件

尽管成立之初的新中国经济实力还很薄弱，中国共产党依然尽最大努力建立社会保障体系，对绝对贫困人口实行最基本的社会救济、自然灾害救济、优

^① 《毛泽东文集》(第6卷)，人民出版社，1999年版，第429页。

^② 《毛泽东选集》(第3卷)，人民出版社，1991年，第1080页。

^③ 《毛泽东文集》(第3卷)，人民出版社，1996年版，第110页。

抚等政策。“在 20 世纪 70 年代，是我国农村合作医疗的广泛普及和鼎盛时期。1976 年，全国实行农村合作医疗制度的生产大队的比重从 1968 年的 20% 上升到 90%”^①。

毛泽东贫困治理思想，为此后深入认识研究中国贫困问题奠定了基础，也为改革开放后开展的贫困治理、脱贫攻坚积累了宝贵经验。

马克思主义经典作家的贫困治理思想是中国脱贫攻坚政策的理论基础。我们要坚持马克思主义基本立场观点方法，运用马克思主义经典作家的贫困治理思想指导我国巩固脱贫攻坚成果实践。在巩固脱贫攻坚成果实践中创新和发展马克思主义贫困治理思想。

二、中国脱贫攻坚政策之根——中华优秀传统文化扶贫济困思想

5000 多年的中华优秀传统文化是中华文明的基因密码，在制定脱贫攻坚政策时，我们“要大力弘扬中华民族扶贫济困的优良传统，凝聚全党全社会力量，形成扶贫开发工作强大合力”^②。我国古代主张礼治、仁爱、民生、富民、大同等思想观念和价值理念，是我国脱贫攻坚政策文化根源和文化基础。

（一）礼治思想中体现的扶贫济困价值理念

中国古代社会非常注重“礼”，强调“礼”是“经国家，定社程，序民人，利后嗣”^③，用礼来治理国家，国家便可以长治久安了，老百姓遵守社会秩序，社会就安定。礼要求人们在日常生活中做到谦卑并尊重别人，并且不分贵贱，“修身以礼”，才不会骄奢淫逸；身处贫贱，人的志向节气也不会被环境所威慑击垮。也就是说，“礼”对改变贫困状况有着重要的作用，即安定的社会环境和

^① 周寿棋. 探寻农民健康保障制度的发展轨迹, 国际医药卫生导报, 2002 年第 6 期。

^② 习近平. 《做焦裕禄式的县委书记》, 中央文献出版社, 2015 年版, 第 19 页。

^③ 杨伯峻. 《春秋左传注》, 中华书局, 1981 年版, 第 76 页。

努力奋斗，贫困就会有所改变。“礼”还强调“鳏、寡、孤、独、废疾皆有所养”^①。以上这些思想都具有扶贫济困含义。

（二）仁爱思想中体现的扶贫济困价值理念

“仁”是儒家学派核心观念。仁的基本内涵就是“爱人”，即“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”，由爱家人推至爱他人。孔子提倡“济众助人”、“博施于民而能济众”^②。孟子提出“老而无妻曰鳏。老而无夫曰寡。老而无子曰独。幼而无父曰孤。此四者，天下之穷民而无告者。文王发政施仁，必先斯四者”^③，明确鳏寡孤独是社会救济的对象。荀子强调对孤寡等贫穷者的救济，并将“收孤寡，补贫穷”^④，看作是社会安定、国家治理的重要措施之一。

仁爱的本质就是对生命敬畏、对他人怜悯与关爱。正如孟子所言“死徙无出乡，乡田用井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，则百姓和睦”。这种家庭内的互助，邻里间的守望相助，表现出来的团结、互助、友爱精神，发展为“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐的”精神，对今天全社会共同参与形成脱贫攻坚大格局，无疑产生重要影响。

（三）民生思想中体现的扶贫济困价值理念

中国人从历代王朝的更替中看到了“民”的重要性，提出了“民惟邦本，本固邦宁”的思想。孔子指出：“君以民为本”，“君以民存，亦以民亡”^⑤。荀子也形象地说：“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟”^⑥。孟子

^① 《礼记·礼运》大道之行也

^② 朱熹.《四书章句集注》，中华书局，1983年版，第91页。

^③ 朱熹.《四书章句集注》，中华书局，1983年版，第218页。

^④ 王先谦.《荀子集解》(上)，中华书局，1988年版，第152-153页。

^⑤ 《礼记·缁衣》。

^⑥ 《荀子·哀公》。

提出“民贵君轻”说。《春秋谷梁传》则说“民者，君之本也”，强调执政者要善待民众。一是，济众，在受灾之年，设立粥厂以救济灾民，或实行以工代赈的方法来赈灾、济贫。二是，薄赋轻敛，主张减轻老百姓的负担，“易其田畴，薄其税敛，民可使富也”^①。三是，采取富民政策，“凡治国之道，必先富民，民富则易治也，民贫则难治也”^②，意思是，民众富裕就会安居乐业，才能治理好国家，就民众贫穷就会不安分，就难以治理，必然发生动乱。

（四）大同思想中体现的扶贫济困价值理念

天下大同反映了中国古人对理想社会的向往和追求，先秦时期是中国古代社会制度发生剧烈变动的时期，当时的儒、道、墨等思想家对未来社会的设计略有区别又同根同源。

儒家思想对大同理想的影响最大。孔子认为大同社会就是“老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者，皆有所养”^③。孟子提出了“养生丧死无憾”^④的理想社会生活，并确定了理想社会的标准，“五亩之宅，树墙下以桑，匹妇蚕之，则老者足以衣帛矣。五母鸡，二母彘，无失其时，老者足以无肉矣。百亩之田，匹夫耕之，八口之家足以无饥矣”^⑤。如果没有达到这个标准，社会动乱、民不聊生，陷入贫困之中。

此外，道家对大同社会的理解是“小国寡民”，让百姓“甘其食，美其服，安其居，乐其俗”。墨家学派提出“兼相爱、交相利”的互爱互利和“尚同”的平等主义等社会生活基本原则。而农家把“并耕而食”作为其对理想社会的追

^① 朱熹.《四书章句集注》，中华书局，1983年版，第356页。

^② 黎翔凤撰、梁运华整理.《管子校注》，中华书局，2004年版，第924页。

^③ 杨天宇.《礼记译注》（上），上海古籍出版社，2004年版，第265页。

^④ 朱熹.《四书章句集注》，中华书局，1983年版，第203页。

^⑤ 朱熹.《四书章句集注》，中华书局，1983年版，第355页。

求。

中华优秀传统文化中的扶贫济困思想，内容丰富、影响深远，对我国脱贫攻坚政策的制定和实施有着重要的理论意义和实践意义。中国共产党提出的“全面建成小康社会”直接来源于孔子的“小康”思想，脱贫攻坚政策的“以人民为中心”来自于“民生”思想的启示等等。新时代，我们要继承和弘扬中华优秀传统文化扶贫济困思想。

三、中国脱贫攻坚政策之鉴——西方贫困治理思想的有益成果

贫困问题一直以来都是世界各国必须要面对和亟需解决的重大问题，世界上许多国家通过对贫困问题的研究和反贫困实践，在贫困治理方面形成了丰富的思想理论成果和实践成果，有助于我们了解西方的反贫困理论研究和实践历程，也有助于我们进一步加深对贫困问题的认识和研究。但是对西方贫困治理理论中的有益成分吸收和借鉴要秉持批判的态度，并立足我国的实际，从而不断完善我国的脱贫攻坚政策。

西方对贫困问题的研究，大多涉及经济学、政治学、社会学等学科。

（一）从经济学视角研究贫困问题

西方学者对贫困问题的研究最常见的是从经济学视角进行探讨，并由此产生了一大批研究成果，其中一些学者也因此获得诺贝尔经济学奖，在这些研究成果中比较有影响力的有：缪尔达尔的“循环积累因果关系”理论、舒尔茨的“人力资本”理论、刘易斯的“二元经济模型”理论等。

缪尔达尔（瑞典）在对南亚国家贫困问题研究时提出，社会系统中存在各种条件，有“经济因素”和“非经济因素”，这些因素之间存在着因果关系，一个国家的经济发展受到社会系统中所有因素的影响，即“循环积累因果关系”，一个地区的资源环境优越、教育良好、交通便利等，就拥有更多的发展机会。

因此要加大对贫困地区的社会公共服务投入，解决贫困地区和贫困人口发展问题。

舒尔茨（美）认为人力资本的缺少是导致贫困重要原因，教育、保健等投资所形成的人的能力提高和生命周期的延长是资本的一种形式，从而提出“人力资本投资理论”，即通过教育增强贫困人口的自我发展能力，激发内生性动力，实现脱贫。

刘易斯（美）通过深入研究发展中国家贫困治理，提出“二元经济模型”理论，指出在发展中国家工业部门生产先进，劳动生产率高；但是，农业部门生产落后，劳动生产率低。要解决贫困问题，必须由工业部门不断吸收农业部门剩余劳动力，直到农业部门的剩余劳动力全部就业。

德国经济学家赫希曼提出“不平衡增长理论”，他认为，不同行业之间会产生关联反效，且这些联系效应是不同的，因此，要选择具有战略意义的产业部门进行集中投资和扶持，促使这些部门出现跨越式发展，对其他部门产生更大的投资影响效应，从而带动整个经济发展。

（二）从政治学视角研究贫困问题

印度学者阿玛蒂亚森，认为贫困问题产生的根本原因是政治权利缺失，提出“赋权反贫困理论”，指出个人所拥有的政治权利以及使用政治权利的权利，是获得社会发展条件和基本生存物质保障的基础和前提，“把饥饿问题放在权利体系中加以分析”，要解决贫困问题，必须通过变革完善社会制度，充分保障个人的政治权利，保障人权，使之获得生活保障、教育培训、医疗服务等基本公共服务权益^①。

（三）从社会学视角研究贫困问题

^① 阿玛蒂亚·森.《贫困与饥荒:论权利与剥削》，商务印书馆，2004年版，第40页。

西方社会的一些学者从经济学、政治学的角度分析贫困问题产生的原因，但也有一些学者从社会学角度对贫困问题进行社会调查研究，其中有影响力的主要思想有：

“贫困文化论”，代表人物奥斯卡·刘易斯，认为贫困人口由于长期生活在贫困环境中，从而产生了一种“听天由命、屈服于自然”的意识，逐渐形成脱离于主流文化的、边缘化的、封闭的文化系统。而贫困文化的代际传递，使贫困家庭的自我发展能力和内生动力不断降低，导致恶性循环。因此，通过保障贫困人口享有受教育的权利，提高贫困人口的自我发展能力，才能解决贫困问题。

“贫困处境论”，以海曼·罗德曼、L.戴维斯为代表，提出导致贫困的原因是封闭落后的社会环境，在这种环境中是无法摆脱贫困的，不能把贫困的责任推到贫困者身上，只有通过改变贫困者的生存环境，改善他们的生活状况、经济条件，提高教育水平，才能改变贫困^①。

“个体主义贫困论”，代表人物费里德曼，贫困者社会竞争能力不强是产生贫困的原因。甘斯的“贫困功能论”，认为贫困是一种客观存在的社会现象，具有正负功能，有利也有弊，而贫困产生的根本原因是社会发展不成熟。

“贫困代际传递论”，认为贫困以及导致贫困的诸多因素，如生活状况、生活习惯、思维方式、价值观等会由父辈传递给子孙。如一些长期接受救济帮扶的贫困人口，把贫困、救济当做是理所当然，这种价值观、思想意识、依赖心理会传递给后代，出现贫困代际传递。

（四）其他反贫困理论

^① 黄承伟、刘欣、周晶.《鉴知往来——十八世纪以来国际贫困与反贫困理论评述》，广西人民出版社，2017年版，第115-117页。

1、新发展理念论

弗朗索瓦·佩鲁（法）在《新发展理念》一书中提出新发展理念，强调人的价值、人的需要和人的潜力。在新发展观的影响下，联合国把人类发展指数进一步丰富，提出要关注经济增长、社会进步、环境和谐的综合反映^①。

2、益贫式增长

益贫式增长是指政府部门在制定推动经济增长的政策时，还要关注经济增长的速度和质量，使贫困人口能够更多地分享经济增长的成果，提高贫困人口收入，缩小收入差距。世界银行和亚洲发展银行等国际组织从 20 世纪 90 年代开始多次提出益贫式增长。

3、包容性增长

又称之为共享式增长，即在保持经济的可持续、高速增长的同时，逐步减少机会不平等，使贫困人口享有更多的机会平等，并在平等的基础上参与发展，共享发展成果，实现包容性增长。

4、绿色减贫增长

绿色减贫增长基于可持续发展、绿色发展理念而形成。21 世纪联合国开发计划署首次提出“绿色发展”^②。2005 年，第五届亚洲及太平洋环境与发展部长会议首次提出“绿色增长”。在绿色发展、绿色增长的基础上，贫困治理领域也产生了绿色减贫增长理论。

^① 黄承伟、刘欣、周晶.《鉴往知来——十八世纪以来国际贫困与反贫困理论评述》，广西人民出版社，2017 年版，第 191-202 页。

^② 瑞典斯德哥尔摩国际环境研究院、联合国开发计划署.《中国人类发展报告 2002:绿色发展必选之路》，中国财政经济出版社，2002 年版。

第二部分 中国脱贫攻坚政策实践历程

新中国成立以来，中国共产党的脱贫攻坚政策实践历程表现出阶段性和持续性；时代性和针对性等特点。中国共产党在贫困治理实践探索过程中，始终坚持马克思主义的立场观点方法，在每一阶段都认真深入分析国情和社情，针对每一个阶段需要重点解决的贫困问题，制定相应的扶贫政策，并在贫困治理实践中不断总结扶贫经验、完善扶贫政策，推动扶贫工作取得巨大成就，形成了中国特色的贫困治理道路和思想。

新中国成立至 1978 年，中国共产党人进行的贫困治理实践，为改革开放后的脱贫攻坚提供了物质基础和理论准备。改革开放后的脱贫攻坚实践是对改革开放前我国的贫困治理实践的继承和发展。在我国的贫困治理实践过程中，尽管“有改革开放前和改革开放后两个历史时期，这是两个相互联系又有重大区别的时期，但本质上都是我们党领导人民进行社会主义建设的实践探索”^①。

一、新中国成立至改革开放前的中国脱贫攻坚政策实践（1949-1977）

新中国成立时，针对中国还是一个落后的农业国，贫困问题普遍存在等现状。中国共产党提出了实现工业化和现代化的战略目标。

（一）进行社会主义改造，确立社会主义制度

中国共产党自成立以来始终坚信只有社会主义才能救中国，只有在中国建立社会主义制度才能够彻底改变贫困落后的局面。1949 年党的七届二中全会，提出了使中国“稳步地由农业国转变为工业国，由新民主主义国家转变为社会主义国家”即“两个转变”同时并举的思想。首先是集中力量恢复国民经济，没收官僚资本，建立社会主义性质国营经济，开展互助合作运动，发展初级形式的国家资本主义等，为全面向社会主义过渡奠定了基础。

^① 习近平.《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014 年版，第 22-23 页。

1953年提出过渡时期的总路线和总任务：“从中华人民共和国成立，到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造”^①。1956年底，我国社会主义改造基本完成，原来计划三个“五年计划”完成的事情，一个“五年计划”就提前完成了。社会生产力极大地发展，1957年工农业总产值达到1241亿元，1956年，全国居民的消费水平比1952年提高了21.3%，其中，农民提高了14.6%，非农业居民提高了28.6%。^②

如何在经济文化比较落后的中国进行社会主义建设，是摆在中国共产党面前的崭新课题，1956年毛泽东在《论十大关系》报告中确定了一个基本方针，就是“努力把党内党外、国内国外的一切积极的因素，直接的、间接的积极因素全部调动起来”，为社会主义建设服务，初步提出了中国社会主义经济建设的若干新方针、新思路。针对我国的工业基础非常薄弱，在很多工业领域甚至还是空白，党确定了把实现国家工业化作为新中国整个经济建设的主要任务，提出了以农业为基础，以工业为主导，以农轻重为序发展国民经济的总方针，以及一整套“两条腿走路”的工业化发展思路。

（二）建立社会主义救济制度

新中国成立初期，为了解决普遍存在的贫困问题，党中央一方面通过大力发展经济，另一方面采取经济和物质救济，1949年12月，以“生产自救，节约度荒，群众互助，以工代赈并辅之以必要的救济”为指导方针，中共中央颁布了《关于生产救灾的指示》、《关于加强生产自救劝告灾民不往外逃并分配救济粮的指示》，由此开始了全国范围内的由自然灾害救济发展到对因灾致贫、战

^① 《建国以来重要文献选编》第4册，中央文献出版社，2011年版，第602页。

^② 参见中共中央党史研究室，《中国共产党历史》第二卷（1949—1978）上册，中共党史出版社，2011年版，第417页。

争伤残人员等贫困人口进行救济的一系列行为^①。

在 1957 年 6 月《高级农业生产合作社规范章程》中明确规定，“农业生产合作社对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员，在生产和生活上都给予适当的安排和照顾，保证他们的吃穿和柴火的供应，保证年幼的受到教育和年老的死后安葬，使他们生养死葬都有依靠”^②。由此，建立了农村“五保”制度，即“保吃、保穿、保住、保医、保葬”，成为中国农村社会救济制度的重要组成部分。

（三）对民族地区扶持政策

1、建设现代化工业

新中国成立之初，少数民族地区的经济相当落后，有的地区甚至还是刀耕火种，一些地区手工业还没有从农业中分化出来，基本上没有现代工业。1952年12月《关于少数民族地区的五年计划若干原则性意见》中提出，除国家选定建设的重要工矿企业外，在少数民族人口集中的中心区域，建立满足人民生活必需和发展生产的工业企业。从1953年的“一五”计划开始，国家根据建设布局规划和当地资源条件，在苏联援建下开展的156个大型项目中有40个是在少数民族地区，与此同时，一批能源、交通项目也开始建设，少数民族地区现代化工业初步建成，改变了当地单一的经济结构。

2、发展交通

在“一五”计划中新建8条铁路干线，其中有5条直接建在少数民族地区，或联结少数民族地区。如贯通甘肃和新疆的兰新铁路，联结西北和西南的宝成铁路等。“一五”计划中公路修建的重点，是西南少数民族地区和边疆、沿海地区，

^① 张磊.《中国扶贫开发政策演变》(1945-2005)，中国财政经济出版社，2007年版，第31页。

^② 中央文献研究室.《建国以来重要文献选编》第8册，中央文献出版社，1993年版，第403页。

如康（川）藏公路和青藏公路。在20世纪60年代，又陆续修建了成昆铁路、湘黔铁路及滇藏公路等一批铁路和公路干线。交通事业的发展，使封闭了千百年少数民族地区密切与内地政治、经济、文化的联系，加快改变贫困落后面貌。

3、加大财政支持

1953年11月《关于编造1954年预算草案的指示》给予民族自治地方在财政上一定范围的自主权，统收统支有余的上缴中央，不足的由中央补助。1955年，国家设立“民族地区补助费”，重点用于补助少数民族地区发展生产、文化教育、医疗卫生等。1964年，中央财政设立“民族自治地方机动金”，按上年民族自治地方各项财政支出决算数的5%计算。同年，还提高了预备费的设置比例，对自治区的预备费按照支出总额的5%计算（一般省市为3%），自治州按4%、自治县按3%计算（一般县为1%）。

4、加大贸易支持

1952年的全国民族贸易工作会议，确定对民族贸易企业暂不做上缴利润的规定，民族贸易企业发展生产的资金来源，国家投资80%（不计利息），银行贷款20%。1962年国家提出了民族贸易“三项照顾”政策：自有资金、利润留成和价格补助。1963年国家先后确定了一批享受民族贸易政策的县级行政区，明确享受民族贸易政策的区域范围，简称为民族贸易县。

在社会主义建设的初步探索过程中，我国经济保持了较快的发展速度，经济实力显著增强；比较完整的独立的工业体系和国民经济体系初步建立，从根本上解决了工业化“从无到有”的问题。改革开放以后我国能够快速进入现代化建设，很大一部分有赖于这一时期建设起来的物质技术基础；同时在这一时期培养和积累了一大批经济文化建设等方面的骨干力量和工作经验，这一时期的建设成就为开启新时期新道路奠定了重要的物质基础。

二、改革开放至新世纪中国脱贫攻坚政策实践（1978-2000）

（一）救济式扶贫时期（1978-1985年）

1978年在中国的历史是一个重要的历史时刻。这一年中国共产党召开2个重要会议，11月中央工作会议，总结了建国以来经济建设方面的经验教训，在邓小平在会议上提出“一部分人生活先好起来”^①的论断，中央层面达成了中国要发展，必须进行改革开放的基本共识。紧接着党的十一届三中全会召开，确定“解放思想，实事求是”的思想路线，开始了适合中国国情及生产力发展要求的中国贫困治理实践。

1、农村改革

1978年，我国农村的贫困人口占农村总人口的30.7%^②，大约2.5亿人，贫困程度不同且分布广。为了解决农村贫困问题，在农村实行家庭联产承包责任制，到1983年底，实行家庭联产承包责任制的生产队占全国总数的99.5%，其中实行包干到户的占97.8%^③，调动了农民的生产积极性，理顺了农村的生产关系。

为了提高农民的收入，缩小了工农业产品的交换差价，1979年国家大幅度提高了18种主要农产品（粮食、棉花、油料、生猪等）的收购价格。1978-1985年，农产品提价收益为2494.2亿元，农民实际收入1257.4亿元，占该时期农民实际增收总额的15.5%^④。农民收入的增加，解决了绝大多数农民的温饱问题，也极大地调动了农民的积极性。

改革农产品流通政策。一是扩大农副产品的销售范围，1983年中共中央发布《当前农村经济政策的若干问题》。二是进一步细化农产品的流通问题，1983年2

^① 《邓小平文选》(第2卷)，人民出版社，1994年版，第152页。

^② 国务院扶贫开发领导小组办公室编印，《中国农村扶贫大事辑要（1978-2000）》，2000年版，第13页。

^③ 张磊.《中国扶贫开发政策演变(1949-2005年)》，中国财政经济出版社，2007年版，第67页。

^④ 谢国力.1979年以来农产品价格变化趋势评述，农村经济文稿，1988年第1期，转引自张磊.《中国扶贫开发历程(1949-2005年)》，中国财政经济出版社，2007年版，第35页。

月《关于改革农村商品流通体制若干问题的试行规定》。三是改革农产品统派购制度，制定《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，即后来国家制定的“粮食保护价”^①，最大限度保护农民的利益。

改革农村金融政策。1979年2月，以农业为主要服务对象的金融机构农业银行恢复直属于国务院，下设农村信用合作社，集中统一管理支农资金，农村信贷等。此后又陆续开办了扶贫贷款、商品粮棉基地贷款、林业贷款等的专项贷款，推动了农业的发展和农民收入的增加。为了更好地为农业、农民和农村经济发展提供金融服务，1984年8月农村信用社独立自主地开展存贷业务。

鼓励发展乡镇企业。1985年全国乡镇企业吸纳6979万人，占当年农村从业人员总数的18.11%，到1987年乡镇工业产值已经占全国工业总产值的1/4，相当于1975年的全国工业总产值^②。吸纳了农村剩余劳动力1.36多亿人，增加了农民收入，缩小了城乡差距。

2、设立专项扶贫资金

从1979年开始国家加大扶贫资金的投入，一是增加专项扶贫项目，二是资金量在逐年增加。1979年，建立“老、少、边、穷”地区发展基金，加上其他扶贫专款，到1986年扶贫资金的投入已达到42亿元。1983年开始，设立“发展少数民族地区经济贷款”专项扶贫贷款，主要面向新疆、内蒙古、宁夏、广西四个民族自治区和甘肃、青海、贵州、云南四个省的边远贫困地区。1983年和1984年分别向少数民族地区贷款3亿元。从1985年开始，改名“老少边穷地区发展经济贷款”，贷款范围扩大到全国，贷款资金每年增加到10亿元^③。

1982年，甘肃的定西、河西、宁夏的西海固（“三西”地区）在小型农田水

^① 《十二大以来重要文献选编》(中)., 人民出版社, 1986年版, 第611页。

^② 刘冬梅.《中国农村反贫困与政府干预》，中国财政经济出版社，2003年版，第42页。

^③ 王爱云. 1978——1985年的农村扶贫开发，当代中国史研究，2017年第3期。

利设施和乡村道路建设项目中实施以工代赈。1984年以工代赈在全国范围内推广，救济对象可以通过参加修筑公路、水利、农田等基础设施建设，获得国家调拨的实物或资金，救济对象的基本生活有了保障，“等、靠、要”消极思想有所扭转，贫困地区的基础设施和社会服务得以改善，就业问题得到缓解，增强了贫困地区实现自我发展的“造血”功能。

1982年，国家对“苦瘠甲天下”的“三西”进行扶贫攻坚，制定专项建设计划，专项拨款20亿，建设期10年。到2000年，定西、西海固的贫困面貌彻底改变，河西、河套两个灌区年提供商品粮达到45亿斤左右。“三西”扶贫在我国扶贫开发历程中具有先导性、开创性、示范性意义，由单纯救济式扶贫逐步转向开发式扶贫，将片区开发、易地搬迁、扶贫开发与生态建设相结合，积累了丰富经验，对下一轮的贫困治理工作产生了深远影响。

为从思想、政策、投入、领导上帮助贫困地区进行贫困治理，1984年印发了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》。1984年9月29日提出要“解决贫困地区的问题要突出重点，目前应集中力量解决十几个连片贫困地区的问题”^①，集中力量解决连片贫困地区的问题的思路一直影响到现在。这一时期出台了一系列扶贫政策和改革措施，农民的劳动生产积极性极大提高，农民的收入大幅度增加，大幅度降低了农村贫困问题。

3、对口支援政策

1979年在全国边防工作会议上提出“对口支援”，即内地省、市对口支援边疆地区和民族地区。随即确定了北京支援内蒙古，上海支援云南、宁夏，江苏支援广西、新疆，河北支援贵州，天津支援甘肃，山东支援青海，全国支援西藏的对口支援格局。

4、促进农村教育发展

^① 《十二大以来重要文献选编》(中)，人民出版社，1986年版，第540页。

发展教育是解决农村贫困问题的关键，这一时期出台了一系列促进农村教育发展的政策，《中共中央关于教育体制改革的决定》《关于加强和改革农村教育若干问题的通知》《关于普及小学教育若干问题的决定》《关于中等教育结构改革的报告》、《县办农民技术学校暂行办学》、《全国农村工作会议纪要》等，农村人口的思想素质和科学文化水平有了很大提升，为农村贫困治理提供了智力支撑。

自1978年改革开放以来，在中国共产党的坚强领导下，在全国人民共同努力下，中国的贫困治理工作取得了巨大的成就。1979-1985年，农村贫困发生率由30.7%下降到14.8%，贫困人口由2.5亿下降到1.25亿^①。农村居民人均纯收入从133.6元上升到397.6元，年平均增长率接近17%^②。我国的扶贫工作实现了历史性的转折，贫困人口大幅度减少，大规模的缓解了贫困。这一时期贫困治理中存在的问题：农村区域之间发展的不平衡问题凸显，贫困治理的规模和力度有限，在扶贫模式方面救济式扶贫仍然为主。

（二）大规模开发式扶贫（1986-1993年）

改革开放以来，在国家政策的支持下，我国大多数贫困地区经济快速增长，解决了绝大多数农民的温饱问题，贫困问题得到有效缓解。但是，从20世纪80年代中期开始，减贫效益逐步下降，西部地区与东部发达地区的差距逐步拉大。贫困问题呈现出区域性集中连片贫困的特征，为了进一步提高贫困治理效能，从1986年开始实施了开发式扶贫。

1、确定开发式扶贫方针

1986年5月16日，国务院成立了贫困地区经济开发领导小组及其办公室（简称“开发办”），统一指导、组织、协调、监督全国扶贫工作。各级地方政府也相继都设立了地区扶贫领导小组及其办公室。1986年6月4日，国务院在《国务院办

^① 国务院扶贫开放领导小组办公室编印，《中国农村扶贫大事辑要（1978-2000）》，2000年版，第13页。

^② 张磊.《中国扶贫开发政策》(1945-2005)，中国财政经济出版社，2007年版，第66页。

公厅转发国家科委关于考察大别山区汇报提纲的通知》中指出：“改变贫困地区的面貌，最根本的是要依靠当地人民自己的力量。各级政府应该给予一定的扶持，这种扶持应当着眼于提高贫困地区人民依靠科学技术，自力更生发展经济的能力”^①。1987年10月，国务院发出《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》，确定了开发式扶贫的方针，目的是从根本上解决贫困问题，即在国家的帮扶之下，提升贫困地区和贫困人口自我发展能力，激发其内生动力，逐步变“输血”为“造血”。

2、实施专项扶贫政策

这段时期，取消了国家对购买和供应的垄断，在定价和商品交易方面实行计划与市场双轨制，扩大市场销售网络，价格放开，鼓励农业商业化、多样化。强调把发展援助，即发展以地方资源和地方组织为基础的创造收入活动，作为能够持久的减少贫困的关键；继续提供直接救济援助和社会服务，但是把经费负担更多的从中央一级转移到地方一级；制定优惠的税收、定价和其他措施，以刺激贫困地区的发展；根据需要决定的一套收入标准，确立以群众贫困地区为目标的发展基金^②。

专项扶贫贷款：主要由各金融机构针对养殖业、种植业、以农副产品为原料的加工业提供的一种信贷扶贫资金，不能用于生活消费，由国家统一协调，资金跟着开发项目走，包括老、少、穷地区贷款、贴息贷款、县办企业贷款、牧区贷款、一般扶持贷款等^③。

以工代赈：各部门先后出台了若干相关文件以促进以工代赈的实施，《关于使用棉布以工代赈解决人畜饮水困难的管理办法》《支持贫困地区专项贴息贷款管理暂行办法》《支援不发达地区发展资金管理办法》等，以工代赈的继续实施，

^① 国务院办公厅转发国家科委关于考察大别山区汇报提纲的通知，中华人民共和国国务院公报，1986年第19期，第587页。

^② 高鸿宾等译.《中国：90年代的扶贫战略》，中国财政经济出版社，1993年版，第100页。

^③ 张磊.《中国扶贫开发历程(1949-2005年)》，中国财政经济出版社，2007年版，第59-60页。

改善贫困地区的发展环境，推动了贫困地区的经济社会发展。1985-1991年，全国贫困地区采取以工代赈方式修建等级公路13.1万公里，修建大中桥梁7972座，疏浚河道2400公里，使1500个乡镇和10000个行政村通车，解决了2079万人和1356万头牲畜的饮水困难^①。

财政扶贫资金：为了改善贫困地区文教、培训、通讯、卫生等公益性社会服务，加强贫困地区的基础设施建设和产业发展，财政扶贫资金不断增加，主要有支援经济不发达地区的发展资金（始于1980年），每年8亿元；“三西”农业建设资金（始于1983年），每年2亿元；边境地区基础设施建设的财政补贴和支持不发达地区的财政周转资金（始于1987年）^②。

区域开发项目：由有经营能力的企事业单位和农村能人承包，项目覆盖到户，利益分配到户，一家一户能自办的项目，直接扶持到户^③。

3、“七五”计划（1986-1990年）

为了让扶贫资金更好地集中用于贫困县的贫困治理和社会经济发展，首次确定“国定贫困县”，即“以县为单位”的国家扶贫重点地区。1985-1993年，国定贫困县农民人均纯收入从1985年的206元增加到1993年的483.7元，兴办了80多万个果、茶、桑、药等经济园、场和5万多个乡镇企业，新建了2000多万亩基本农田，修建了10多万公里公路，解决了2500多万人和3000多万头大牲畜的饮水困难^④。首次明确提出“有步骤地建立具有中国特色社会主义的社会保障制度”^⑤，

^① 张磊.《中国扶贫开发历程(1949-2005年)》，中国财政经济出版社，2007年版，第61-62页；朱玲、蒋中一.《以工代赈与缓解贫困》，格致出版社、上海人民出版社，2014年版，第17页。

^② 张磊.《中国扶贫开发历程(1949-2005年)》，中国财政经济出版社，2007年版，第62-63页。

^③ 黄颂文、宋才发.《西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究》，中央民族大学出版社，2006年版，第61页。

^④ 国务院扶贫开发领导小组办公室编印：《中国农村扶贫大事辑要（1978-2000）》2000年版，第15页。

^⑤ 全国人大财政经济委员会办公室.《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》，中国民主法制出版社，2008年版，第86页。

切实保障贫困群众生产生活权益。

同时继续重点扶持“老、少、边、穷”地区，增加资金扶持，减轻税收负担；并进一步加大对口支援工作力度：“六五”期间对西部地区实行的各项优惠政策继续实施，同时在教育、能源、交通、采矿等方面增加扶持措施。

4、确定贫困标准

1986年，在调查研究的基础上，制定了符合国情的贫困标准，即1985年农村人均纯收入206元的标准^①。这个标准以每人每日2100大卡路里的最低营养需求为基准，再根据最低收入人群的消费结构来进行测定^②。同时考虑到一些贫困地区实际情况制定了其他标准，即以县为单位，1985年年人均纯收入低于150元的县和年人均纯收入低于200元的少数民族自治县；革命老区县，给予重点照顾，放宽到人均年纯收入250-300元^③。消除绝对贫困是这一时期扶贫工作的主要目标，因此这一贫困标准即是绝对贫困线。此后，我国的贫困标准随着经济社会的发展也随时做出相应调整。

5、对口支援政策

1991年，国家民委首次召开对口支援工作座谈会，提出了“支援为主、互补互济、积极合作、共同繁荣”的对口支援原则^④。首先以陕西和江苏试点，开展贫困地区与发达地区的地、县两级干部交流，每年轮换一次，学习和传授先进的管理和技术经验，同时加强西部地带内部各地区之间的横向交流。这一时期全国省区之间共交流干部5万多人次。

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室.《中国农村扶贫开发概要》，中国财政经济出版社，2003年版，第6页。

^② 王小林.《贫困测量：理论与方法》，社会科学文献出版社，2017年版，第34页。

^③ 国务院扶贫开发领导小组办公室编印.《中国农村扶贫大事辑要（1978-2000）》，2000年版，第10页。

^④ 余翔. 对口支援少数民族地区的政策变迁与发展前瞻，华北电力大学学报（社会科学版），2013年第6期。

6、扶贫与提高劳动力素质相结合

贫困地区文化教育落后、劳动力素质较低是制约贫困地区经济社会发展的主要因素之一。为推动贫困地区教育发展，中央增加贫困地区义务教育专款39亿元，地方按不低于2比1的比例配套。为提高管理者和劳动力的素质，每年中央从财政扶贫资金中划出5000万元，省区配套，对基层干部和农民进行培训。同时在贫困地区开展脱贫致富示范、文明家庭建设、优先扶持少生优育户等活动。

1986年我国开始的大规模、有计划、有组织开发式扶贫，使贫困治理取得了出色的成效，贫困地区基础设施有很大改善，经济、社会、文化、科技等方面有明显提高，全国的贫困问题明显缓解。1986-1993年，全国农村没有解决温饱的人口，从1.25亿人减少到8000万人，贫困发生率从14.8%下降到8.72%^①。

但是，由于尚未解决贫困问题的贫困地区自然资源匮乏，生产生活条件恶劣，

贫困人口大多数集中分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒区、水库库区、蓄滞洪区、黄土高原以及地方病高发区，贫困治理难度越来越大，1991-1993年，贫困人口减少的速度明显减缓。

（三）八七扶贫攻坚期间（1994-2000年）

20世纪90年代中后期，我国的扶贫开发工作由救济性扶贫向开发性扶贫转变，加强制度性扶贫，扶持重点逐步向贫困村、贫困户转变。同时，扶贫资金较大幅度地增加。三大扶贫项目（扶贫贴息贷款、以工代赈和发展资金）投放的扶贫资金从1995年至1999年增加了1.63倍^②。

1993年12月28日国务院贫困地区经济开发领导小组更名为“国务院扶贫开发领导小组”，简称为国务院扶贫办，下设中国扶贫基金会、中国贫困地区经济开

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室编印.《中国农村扶贫大事辑要（1978-2000）》2000年版，第13页。

^② 中国扶贫开发年鉴 <https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

发服务中心、全国贫困地区干部培训中心等机构，各级地方政府也相应设置扶贫领导小组及办公室。1994年出台“国家八七扶贫攻坚计划”，作为扶贫开发行动纲领首次规定了我国的扶贫攻坚目标、对象、措施和期限。

扶贫攻坚方针：继续坚持开发式扶贫，发扬自力更生、艰苦奋斗精神。

扶贫攻坚目标：从1994年到2000年，基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。

扶贫对象：为了集中力量打好扶贫攻坚战，调整了扶持的地区和重点。重新调整了国定贫困县的标准，国定贫困县从331个增加到592个，其他比较贫困的县、零星分布的贫困乡镇、村，由所在省区、地、县负责扶持。推行扶贫到一家一户的政策。广泛发动社会力量参与扶贫攻坚。

扶贫措施：提出扶贫开发的基本途径和主要形式。从1994年起加大以工代赈、扶贫贴息贷款投入实施信贷、财税、经济开发等优惠政策，从政策上加以保障。1996年出台《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》确定了一系列加快农村贫困治理攻坚进度的重大政策措施。

对口帮扶：在“八七”扶贫攻坚期间，中央一级138个单位对口扶持国定贫困县333个，占全国国定贫困县总数的56.3%^①，592个国定贫困县都有一个以上的厅局级机关或大中型企事业单位定点帮扶。机关单位和社会各界通过经济合作、技术服务、吸收劳务、产品扩散、交流干部等多种途径，推动了贫困地区经济发展。

1996年，国务院以“优势互补、互惠互利，共同发展”为方针，决定沿海经济发达的6个省、3个直辖市、4个副省级计划单列市，对口帮扶西部的10个贫困省、区。到2000年，13个省市累计捐款、赠物（折款）21.4亿元，签订合作项目

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室编印，《中国农村扶贫大事辑要（1978-2000）》，2000年版，第13页。

协议5745个，协议投资280亿元，接收贫困地区劳动力51.7万人，交流干部2280人，帮助引进技术585项目，培训各类人才19742人^①。

扶贫领域的国际交流合作：通过举办中国扶贫国际研讨会、21世纪初中国扶贫战略国际研讨会，国家之间互访，出席国际有关缓解消除贫困会议、国际小额信贷扶贫研讨会等，扩大扶贫交流和合作。开展与国际组织的交流合作，共争取利用国际组织扶贫资金104.9588亿元人民币。

实施“八七扶贫攻坚计划”期间，国民综合国力进一步提高，超额完成“九五”年均8%的计划目标，从世界低收入国家跃入中下收入国家行列。贫困地区的生产生活条件明显改善，全国592个国定贫困县，累计修建基本农田6012万亩，新增公路32万公里，架设输变电路36万公里，解决了5351万人和4836万头牲畜的饮水问题，通电、通路、通邮、通电话的行政村分别达到95.5%、89%、69%、67.75%。其中部分指标已经接近或达到全国平均水平。

这段时期经济发展速度明显加快，1999年全国国定贫困县与全国农村1994年以来的几项主要经济指标相比，农业、工业、粮食、农民人均纯收入的增幅，分别比全国平均增长幅度高4.4%、3.2%、0.7%、3.2%^②。

各项社会事业取得很大进步。贫困地区人口自然增长率有所下降。义务教育、职业教育和成人教育的办学条件明显改善，适龄儿童辍学率下降到了6.5%，农业科学技术普及。贫困地区缺医少药的状况有所缓解。革命老区群众的温饱问题已经基本解决。

“八七扶贫攻坚计划”期间，确定了扶贫开发的基本目标和重点任务，采取

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室编印.《中国农村扶贫大事辑要（1978-2000）》，2000年版，第10页。

^② 黄颂文、宋才发.《西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究》，中央民族大学出版社，2006年，第64-65页。

具体措施和政策保障，转变治理贫困的思路，合理确定贫困标准，明确重点扶持范围，变“救济性扶贫”为“开发性扶贫”，将“扶贫”与“扶志”联系起来，由“输血”逐步转向“造血”，坚持“政府主动、社会参与、自力更生、开发扶贫、全面发展”，充分调动广大人民群众的积极性，走出了一条符合中国国情的扶贫道路。

但也有不足之处，扶贫对象是县级贫困地区，扶贫政策和措施也是以县为单位，没有具体到一家一户和个人，缺乏精细化。扶贫工作还没有充分发挥贫困人口主体能动性作用。城乡、区域的差距有所拉大，1999年城乡居民名义收入比由1997年的2.47:1扩大到2.65:1，并有扩大趋势^①。收入差距不断扩大，成为扶贫开发的不利因素。由于农产品供过于求，导致价格大幅回落，农民收入增长速度逐年放慢，增收难度加大，增加了脱贫致富难度。

总之，中国共产党自改革开放以来，结合中国国情，在贫困治理方面不断进行调整和改革，自1986年起，在全国范围内开展了有计划、有组织、大规模的农村扶贫开发，使扶贫资源利用率提高。采取各项保障性政策和优惠政策，极大调动了贫困地区和贫困人口的积极性，为下一步我国的贫困治理奠定了坚实的基础。

三、进入新世纪至党的十八大以前的中国脱贫攻坚政策实践（2001-2011）

按照国家贫困标准，2000年底农村贫困人口总规模为3209万人，贫困发生率为3.5%。此时提出全面建设小康社会，国家宏观发展战略和政策开始调整，并继续实施大规模的扶贫开发计划，长期以来农业支持工业、农村支持城市发展的政策开始转变。

进入21世纪以来，我国国民经济平稳发展增长较快，综合国力不断提升，贫

^① 《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggifpzxni/zgfp/401711.shtml>。

困现象明显缓解，贫困人口大幅减少，但城乡之间、区域之间的差距依然很大，并有扩大趋势，为了缩小差距，我国政府提出了“全面建设小康社会”的目标，努力实现经济社会发展成果惠及全体人民。扶贫攻坚作为国家发展的重要目标和任务，纳入国民经济和社会发展规划，继续实施大规模的扶贫开发计划，国家开始调整宏观发展战略，实施一系列有利于贫困地区发展的政策，切实提高扶贫政策的执行力。

（一）《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》主要内容

在“九五”期间，继续深化改革、扩大开放，经济保持稳定增长态势，通过扩大内需、调整结构，经济发展质量明显提高。也为新时期脱贫攻坚打下坚实基础。但农民收入增长的持续放缓，一些受灾地区出现返贫现象，影响了部分地区反贫困目标的实现。

为继续解决贫困问题，推进全面建设小康社会，颁布《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（以下简称《纲要》）。在继续使用绝对贫困线的基础上，采用低收入扶贫标准，采取一系列脱贫措施来减少农村贫困人口，推动稳定解决农村贫困人口温饱问题。

1、明确目标

解决温饱和巩固温饱并重，有别与《国家八七扶贫攻坚计划》以解决温饱为主的目标。

2、基本方针

坚持开发式扶贫方针，强调以经济建设为中心，以市场为导向发展生产力。《纲要》指出扶贫开发工作要坚持可持续发展，注意与生态建设相结合。坚持自力更生、艰苦奋斗；坚持政府主导、全社会参与也是指导我国扶贫开发工作的基本方针。

3、对象和重点

扶贫开发工作的对象是贫困地区尚未解决温饱问题的贫困人口，重点是贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区。

4、扶贫开发工作的内容和途径

最有效、最可靠的途径是发展种养业，也是扶贫开发工作重点；根本途径是提高贫困地区群众的科技文化素质，充分发挥科技在扶贫开发中的带动作用；推进农业产业化经营，扩大劳务输出、推进移民搬迁；鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发。

5、扶贫开发工作的政策保障

继续增加扶贫贷款，加强财政扶贫资金管理。实施西部大开发政策、行业扶贫政策，推动东西扶贫协作工作，动员全社会帮扶贫困地区建设，发展扶贫国际交流与合作等。

《纲要》对扶贫开发工作的组织领导进行明确规定，采用扶贫工作责任制，实行扶贫工作党政“一把手”负责制，加强贫困地区干部队伍建设、贫困地区的基层组织建设、扶贫资金审计和扶贫开发统计监测工作以及扶贫开发工作机构建设等。

(二) 调整扶贫重点县，扶贫对象进一步精准化^①

1、调整扶贫重点县

2001年中央再次调整扶贫重点县，在592个总数不变的情况下，将西藏单独列入计划，让出其原来5个贫困县名额，东部沿海地区省市退出国家扶持贫困县33个。其他省确定贫困县采用“631”指数法，给予贫困县的优惠政策不断叠加和累积，主要分为三类：第一，国家专项扶贫资金分配倾斜政策。第二，国家给

^① 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggifpxni/zgfp/401711.shtml>。

予贫困地区的水利、交通、金融、电力、教育、卫生、科技、文化、人口和计划生育等行业优惠政策。第三，国家财政转移支付政策，包括公务员工资、重要产业项目税收减免、优惠补贴等。

2、扶贫对象进一步精准化

进入新世纪以后，由于贫困人口更加集中聚居、从区域分布逐渐转向为点状分布，为了提升扶贫对象的准确性和整村推进的实施效果，扶贫工作开始从县转向村。贫困村的选定在原则上是根据亚洲开发银行专家组提出的参与式贫困指数（PPI）来进行的。截止2002年，全国确定14.8万个贫困村，占全国行政村的21.4%。其中，中西部130827个%。除北京、天津、上海外，其他省区市都有贫困村^①，覆盖贫困人口占总贫困人口的83%。而与之相对应的重点县瞄准只能覆盖61%的贫困人口。

3、开展建档立卡工作

建档立卡工作使扶贫工作的各项措施能够落实到人。总体要求是，逐户摸底、建档立卡、做到村有卡、乡有册、县有簿，并实行动态管理。财政扶贫资金从最初的基础设施建设逐步加大向贫困户倾斜。这一时期的建档立卡还是在省级层面开展，全国范围内没有形成统一的监测指标框架。江苏、湖北、重庆、四川、新疆等省区市建档立卡的工作比较扎实，开展建档立卡工作提高了扶贫工作的针对性，同时提高了有限扶贫资源的使用效率。

（三）专项扶贫

1、整村推进

整村推进是这一时期我国农村开发式扶贫的重要内容之一。随着《国家八七扶贫攻坚计划》的完成，农村贫困人口大幅减少，贫困人口的分布发生了很

^① 左常升.《中国扶贫开发政策演变(2001-2015年)》，社会科学文献出版社，2016年版，第2页。

大改变，扶贫工作开始瞄准贫困人口占比较高的村。在较短的时间内集中大规模资源改善被扶持的贫困村的生产生活条件、基础设施、社会服务设施。提高贫困社区和贫困人口的综合生产能力及其抵御风险的能力，从而使贫困人口在整体上实现脱贫。

整村推进由各省区市对识别出来的贫困村编制，采取分期分批整村推进，到2005年，实施整村推进的贫困村占总贫困村的32%，截至2010年底，已在12.6万个贫困村实施整村推进，其中，国定贫困县中的革命老区、人口较少的民族聚居区和边境一线地区贫困村的整村推进已基本完成。整村推进的实施在短期内对贫困村投入大量资源，生产和生活条件迅速改善，收入水平也有很大增加。

2、产业化扶贫

为积极推进农业产业化经营，2003年，国务院扶贫办出台《关于申报国家扶贫龙头企业的通知》，规定了龙头企业的认定标准、申报和认定程序和具体管理办法。

扶贫龙头企业的支持类政策包括：^①

信贷扶贫政策。主要是认定扶贫龙头企业和发放贴息贷款。2005年，根据《关于申报国家扶贫龙头企业的通知》确定的评定标准，国务院扶贫办认定了第一批260家国家扶贫龙头企业，2008年又认定了第二批，共认定625家国家扶贫龙头企业，产业扶贫资金主要来源于财政贴息贷款，2003年产业扶贫贴息贷款50亿元，占全部扶贫贴息贷款的57.2%。

财政扶持政策。省市安排的专项资金，用于鼓励和扶持省级扶贫龙头企业在农业产业化经营中进行技术创新和品牌培植，将扶贫信贷、农业综合开发等项目资金切块捆绑。

^① 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

税收优惠政策。省市对从事种植业、养殖业和农产品加工业的重点企业，以及到贫困地区兴办的企业，因地制宜实施各种税收优惠政策。

土地使用优惠政策。省市优先安排，优先审批扶贫龙头企业合理的用地需求。

3、劳动力转移培训^①

随着经济发展，劳动力市场出现了结构性短缺。尤其是在中国加入世界贸易组织后，东部发达地区技能型人才大量短缺，而中西部地区大量农村剩余劳动力就业困难。2004年8月，根据《关于加强贫困地区劳动力转移培训工作的通知》，启动贫困地区劳动力转移培训工作，即“雨露计划”。2004年，《国务院扶贫办劳动力转移培训示范基地管理指导意见》实施，到2006年底，在全国建立国家级“雨露计划”示范基地31个；全国各级扶贫系统共认定了2323个培训基地，初步建立起覆盖贫困地区的培训网络，培训经费原则上占本地区中央财政扶贫资金的10%以上。

2007年国务院扶贫办印发了《关于在贫困地区实施“雨露计划”的意见》和《贫困青壮年劳动力转移培训实施指导意见》，在“十一五”期间，通过职业技能培训，帮助500万左右经过培训的青壮年贫困农民和20万左右贫困地区复员退伍士兵成功转移就业；通过创业培训，帮助15万左右扶贫开发工作重点村的干部及致富骨干真正成为贫困地区社会主义新农村建设的带头人；通过农业实用技术培训，让每个贫困农户至少有一名劳动力掌握1-2门有一定科技含量的农业生产技术。“雨露计划”的全面实施，标志着我国的扶贫开发工作从以自然资源开发为主向自然资源开发与人力资源开发并举转变。

为解决新增贫困劳动力问题，2007年以后，扶贫部门对贫困家庭“两后生”进行资金补助，实施职业教育，并成为日后贫困地区劳动力培训工作的重点。其意义在于将从根本上解决新增劳动力贫困问题，阻断贫困代际传递。

^① 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggifpznj/zgfp/401711.shtml>。

2009年国务院扶贫办对示范基地进行了检查和适当调整。这是“雨露计划”改革和调整的开始。到2010年，培训超过400万人次，其中80%以上实现转移就业。抽样调查显示，接受培训的劳动力月工资比没有接受培训的劳动力高出300-400元，观念更新了、视野开阔了，脱贫信心增强了。从2010年开始，开展了对贫困家庭的初高中毕业生参加职业教育给予直接补助的工作试点。

4、移民扶贫搬迁^①

我国有组织的移民扶贫搬迁始于1983年的“三西地区”建设。21世纪初的《纲要》中，将自愿搬迁扶贫作为扶贫工作的重要途径和手段。

2001年，中央扶贫开发工作会议对少数不具备基本生存条件地区的移民搬迁工作做出要求：坚持自愿原则；从实际出发，因地制宜，量力而行；妥善做好安置工作。新世纪初，国家发改委利用部分国债资金实施易地移民搬迁试点。2001年9月《国家计委关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》就移民搬迁工作细化安排。

移民迁出地多为自然条件恶劣、基础设施条件差、耕地条件差、人口密度相对较小地区。原则上规定贫困户和低收入农户优先搬迁。移民搬迁补贴主要包括住房补贴和搬迁补贴，来自财政扶贫资金和以工代赈资金。土地问题的解决是移民搬迁能够稳定地生活在安置地的保证，尤其是在政府有组织的从农到农的安置模式为主的移民活动中。土地政策主要包括耕地资源和宅基地的分配和使用。

截至2010年，扶贫搬迁770余万贫困人口，有效改善了移民的居住、交通、用电等生活条件。

5、贫困村互助资金和扶贫贴息贷款^②

^① 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

^② 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

2006年5月《关于开展建立“贫困村村级发展互助资金”试点工作的通知》下发，在河北、山西、内蒙古、黑龙江、宁夏等14个省（自治区）的140个村启动开展贫困村互助资金试点，探索财政扶贫资金使用管理和农村微型金融发展的新机制和新模式。

贫困村互助资金主要有：一是财政扶贫资金。其中中央财政平均每个试点村补助15万元。二是村民自愿缴纳的互助金。三是社会各界以扶贫为宗旨无附加条件的捐赠资金。2009年国务院扶贫办下发《关于进一步做好贫困村互助资金试点工作的指导意见》，强调要准确把握互助资金试点的总体目标和基本原则；做好管理、运行、风险防范、监管等工作。截至2010年底，全国1.36万个贫困村开展了贫困村互助资金试点。

扶贫贴息贷款是扶贫部门从扶贫资金当中拿出一定的比例对扶贫贷款进行贴息。从2001-2010年，中央财政累计安排扶贫贷款财政贴息资金54.15亿元人民币，发放扶贫贷款近2000亿元人民币。贴息贷款的对象主要是：贫困农户、扶贫龙头企业、专业合作社等，或者用于基础设施项目。2008年国家对扶贫贷款管理体制进行全面改革，进一步调动了地方和金融机构开展扶贫开发的积极性，有效改善了贫困群众贷款难问题。

6、以工代赈

以工代赈扶贫资金重点用于贫困地区农村小型基础设施建设，2001-2010年，中央政府累计投入以工代赈资金550多亿元人民币，有效改善了贫困地区的生产生活条件。

（四）行业扶贫^①

^① 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggifpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

行业扶贫是指行业或部门在充分利用自身的资源、管理、技术优势，实施政策倾斜和干预，帮助贫困地区和贫困人口脱贫。

1、农业扶贫

国家相继取消牧业税、生猪屠宰税和农林特产税。全面实行良种补贴、种粮直接补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴；推行集体林权制度改革，发展林下经济和森林旅游。围绕贫困地区特色产业，推广先进实用农业技术，提高种养业生产效率。建立农业支持保护体系，公共财政通过投资、贴息、补助、税收优惠等，加大对现代农业建设的支持力度。中央财政用于“三农”的支出从2003年的2144.2亿元人民币增加到2010年的8579.7亿元人民币，年均增长21.9%。

2、交通扶贫

在农村交通扶贫方面，重点实施农村公路“通达”和“通畅”工程，加强农村公路危桥改造和安保工程建设，推进乡（镇）、村通沥青（水泥）路建设。同时，推进乡镇客运站建设，支持重要水运通道和便民内河水运设施建设，加强红色旅游公路、口岸公路建设，提高农村公路安全水平和整体服务能力。

3、水利扶贫

水利部制定了《全国水利扶贫规划纲要（2001-2010年）》，以中西部的老少边穷地区以及遗留问题突出的库区和移民安置区为重点，把因缺水导致贫困和生态恶化的问题放在重要位置，优先解决好水的问题，开展了农村饮水安全工程建设；在有条件的地区，实施了跨区域水资源调配工程；因地制宜开展了小水窖、小塘坝、小水池、小水渠、小泵站等“五小水利”工程建设；加强了防洪工程建设；加强了水源保护及水污染防治等。

4、能源扶贫

能源部门先后组织实施一、二期农村电网改造工程、户户通电工程、无电地区电力建设工程、中西部地区农网完善工程，提高了农村电网供电能力和可靠性。

因地制宜发展太阳能和风力发电。继续推进沼气、节能灶、小水电代燃料等农村生态能源建设，加强可再生能源技术服务体系建设。能源扶贫措施还包括“十二五”期间推出的光伏扶贫，这是利用太阳能光伏发电，由国家电网无条件收购发电。

5、科技扶贫

科技部门组建由科研院所、大专院校的专家和中青年知识分子组成的科研团队，向贫困县派驻科技副县长，派出科技特派员实施农村科技创业活动，引导科技、资本、信息、管理等向贫困地区集聚，鼓励科技人员与农民结对，提高贫困地区产业开发技术水平，促进贫困地区经济社会发展和农民增收致富。

6、教育文化扶贫

从2001年秋季起，中西部农村对义务教育阶段家庭困难学生试行免费提供教科书。从2004年秋起，在部分贫困地区开始实施“两免一补”政策。国家每年出资1亿元，为家庭经济困难学生提供补助。各级政府建立助学金专款。2004年，中西部地区2400多万名中小學生享受免费教科书，2005年增加到约3000万人。2006年起，农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。改善办学条件，补助学校公用经费、加强食堂、宿舍等基础设施建设。实施农村中小学现代远程教育工程，实现优质教育资源共享。2007年中东部地区40万所农村中小学校的近1.5亿名学生享受“两免一补”政策。开展农村公共文化服务体系建设，开展送书下乡工程、全国文化信息资源共享工程、“农家书屋”工程。

7、生态扶贫

加快完善生态补偿机制，完善补助政策，延长补助期限，巩固退耕还林成果；实施退牧还草工程。实施退耕还草、人工植树种草、封山育林育草、生态移民、鼠害防治等措施，加大湿地保护与恢复、天然林保护、自然保护区和野生动植物保护力度，维护生物多样性。

（五）西部大开发^①

1999年西部大开发战略正式提出，为了更好地实施西部大开发战略特下发《“十五”西部开发总体规划》，给予西部地区更多的政策优惠、财政支持，加快基础设施、交通、能源、信息化等建设，在生态建设和环境保护方面加大投入，推动产业结构调整、农业产业化发展，加快发展科技教育，促进社会事业发展，在同等条件下优先考虑贫困地区，并把农村扶贫开发工作作为重点加以推进。

（六）东西扶贫协作^②

开始于20世纪90年代，根据优势互补、共同发展、互利互惠的原则，东部较发达省市与西北贫困地区在政府援助（东部发达省市提供资金帮扶西部贫困地区进行基础设施建设）、社会帮扶（东部发达地区动员社会力量捐赠资金、物质，支持志愿者从事医疗服务、义务支教等）、企业协作（东部发达地区企业带动西部贫困地区企业）、产业发展（东部发达地区企业到西部贫困地区投资创业）、干部交流（相互派干部挂职交流）、人才培养、劳务输出等方面开展了多形式、多层次的扶贫协作。

据统计，从2003-2010年，东部地区向西部地区提供政府援助资金44.4亿元，协作企业5684个，实际投资2497.6亿元，社会捐助14.2亿元，东部到西部挂职的干部2592人，西部到东部挂职的干部3610人次，培训技术人才22.6万人次，组织劳务输出467.2万人次。

（七）农村低保政策^③

^① 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

^② 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

^③ 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

2002年党的十六大提出“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”，推动农村最低生活保障建设。2007年，国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，将符合家庭年人均纯收入低于规定标准的农村贫困人口全部纳入保障范围，使农村贫困人口温饱问题得到稳定、持久、有效地解决。农村低保政策实施后，低保人口从2001年的304.6万人增加到2010年的5214万人。

（八）农村新型合作医疗制度^①

2003年，农村新型合作医疗制实行，采取自愿参加、多方（个人、集体、政府）筹资、大病统筹的医疗互助共济制度。2010年，民政部门资助参加新型农村合作医疗4615.4万人次，资助资金14亿元人民币，人均资助30.3元人民币。

进入新世纪，在党和政府的正确领导下，我国贫困治理政策体系更加完善，贫困问题得到有效解决。

2001-2010年，贫困地区农民人均纯收入从1276元人民币增加3273元人民币，增幅高于全国平均水平，农村贫困人口占农村人口的比重从10.2%下降到2.8%，贫困发生率中部地区由8.8%下降到2.5%，西部地区由20.6%下降到6.1%，农民的温饱问题基本解决。到2010年，592个国定贫困县新增基本农田5245.6万亩，自然村通公路比例为88.1%，农村饮用自来水、深水井农户达到60.9%，农户人均住房面积24.9平方米，通电比例为98%、通电话比例为92.9%，贫困人口的生产生活条件明显改善。到2010年底，国家扶贫开发工作重点县中7-15岁学龄儿童入学率达到97.7%，参加新农合的农户比例为93.3%，每个乡镇建有卫生院，绝大多数行政村设有卫生室。2010年山区贫困人口占全部农村贫困人口的比重为52.7%，表明贫困人口仍有进一步向山区集中的趋势，因此，山区将是后期扶贫开发工作的

^① 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggifpxni/zgfp/401711.shtml>。

重中之重^①。

四、党的十八大以来中国脱贫攻坚政策实践（2012至今）

进入新世纪以来，中国的综合国力持续提升、国际竞争力显著增强，中国共产党的治理能力和治理水平不断提升，我国的贫困治理政策和制度体系逐步完善。这是我们开展脱贫攻坚的有利条件。但是也面临着一些挑战。发展的不平衡和不充分的问题突出，扶贫工作进入“攻坚期”、“瓶颈期”，深度贫困地区脱贫难度大，返贫率高、相对贫困问题凸显、减贫边际效益递减等。

（一）确立精准扶贫模式

党的十八大以来，习近平总书记高度重视脱贫攻坚工作，提出在全面建成小康社会的进程中，最艰巨最繁重的任务在农村特别是在贫困地区。

针对以前扶贫工作中存在“大水漫灌式”扶贫，提出要提升扶贫工作的“精准度”，把扶贫资金和项目重点用在贫困人口身上，做到精准发力。国际经验也表明当贫困人口比例下降到10%以后，扶贫方式就必须向微观层面转变。

从2013年11月3日，习近平总书记首次提出了“精准扶贫”理念后，又在多次讲话中进一步阐释了精准扶贫。2013年印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》^②，提出六项机制改革和十项重点工作，成为新时期扶贫开发工作指导性文件。随后，国务院机构出台《关于印发〈建立精准扶贫工作机制实施方案〉的通知》、《关于印发〈扶贫开发建档立卡工作方案〉的通知》，从顶层设计、总体布局和工作机制等对精准扶贫工作模式做出规定，精准扶贫工作在全国全面开展。精准扶贫工作的核心在“精准化”，战略重点是“精神脱贫”。扶贫先扶志，精神贫困是造成贫困的主观上的首要根源。

^① 参考《中国扶贫开发政策演变（2001-2015年）》（中国扶贫开发年鉴）
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

^② 《中办国办印发〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见〉》，人民日报，2014年1月6日第2版。

1、建立精准扶贫工作机制

精准扶贫就是要求实施精细化的扶贫方式，“从扶贫机制上由主要依赖经济增长的‘涓滴效应’到更加注重‘靶向性’对目标人群直接加以扶贫干预的动态调整”^①。

2013年12月18日，中共中央办公厅、国务院办公厅提出要“建立精准扶贫工作机制”，其目标任务是“通过对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，引导各类扶贫资源优化配置，实现扶贫到村到户，逐步构建精准扶贫工作长效机制，为科学扶贫奠定坚实基础”^②。随后各相关部门出台了一系列文件，个省(区、市)制定了实施方案，为精准扶贫做好了政策、制度支持。

2013年，在全国统一开展“建档立卡”工作，要求逐村逐户调查贫困状况、制定帮扶措施，实行动态管理。

精准识别是基础。对贫困户和贫困人口进行有效识别，并建档立卡，提高精准滴灌式扶贫的针对性，做好群众评议、入户调查、公示公告、抽查检验、信息录入等工作，为后期的精准扶贫打下基础。2014年，国务院扶贫办印发了《扶贫开发建档立卡工作方案》和《扶贫开发建档立卡指标体系》，全国扶贫系统开展了贫困识别建档立卡工作，完成了12.8万个贫困村，2949万贫困户、8962万贫困人口的识别和建档立卡工作。为了提高识别精准度，2015至2016年，开展建档立卡“回头看”，全国动员近200万人进村入户摸底排查，删除识别不准人口，补录符合条件的贫困人口，扶贫识别的精准度进一步提高^③。

^① 左停、杨雨鑫、钟玲.《精准扶贫：技术靶向、理论解析和现实挑战》，贵州社会科学，2015年第8期。

^② 国务院扶贫开发领导小组办公室：《建立精准扶贫工作机制实施方案》
http://www.cpad.gov.cn/art/2014/5/26/art_50_23765.html。

^③ 国务院扶贫开发领导小组办公室 人大建议复文 对十二届全国人大五次会议第3303号建议的答复 http://www.cpad.gov.cn/art/2017/11/29/art_2202_74134.html。

精准帮扶是关键，深入分析识别出来的贫困户和贫困人口致贫原因，落实帮扶责任人，重点细化“人”“钱”，集中力量有针对性的进行帮扶，做到“六个到村到户”，确保帮扶措施落实到户到人。资金精准帮扶，2014年，国家安排用于补助贫困家庭子女和培训贫困劳动力364万人的雨露计划资金15亿元，发放小额贷款近1000亿元，易地扶贫搬迁199.7万人投入资金126.3亿元。人员精准帮扶，2014年各级党委和政府向贫困村派出12.5万个工作队、干部43万人^①，2015年选派驻村工作队12.8万个，驻村干部48万多人，基本实现对建档立卡贫困村的全覆盖，全国共向贫困村派驻“第一书记”17万名^②。

精准管理是重点，运用大数据信息化的手段进行动态管理，可以及时、准确掌握贫困地区和贫困人口的真实状况。首先录入信息精准，2014年，国务院扶贫办组织编制了《全国扶贫开发信息化建设规划》《全国扶贫信息网络系统项目可行性研究报告》。其次动态管理精准，运用信息化手段通过数据对比分析与统计，对已经脱贫的农户调出贫困户范围，确保不出现“脱贫不脱帽”情况。2017年6月，国务院扶贫办印发了《关于开展贫困人口动态调整的通知》，要求做到“应纳尽纳”、“应扶尽扶”。再次监督管理精准，确保扶贫资金与项目合规合法，发挥最大效果。

精准考核是保障，考核科学量化。2014年，中共中央组织部、国务院扶贫办印发了《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》，修订了《扶贫开发考核办法》，国务院扶贫办印发了《关于建立贫困县约束机制的通知》。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》，对中西部22个省(自治区、直辖市)党委和政府扶贫开发工作成效进行考核。

通过对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，引导各

^① 《中国扶贫开发年鉴2015》，团结出版社，2015年版，第21页。

^② 《中国扶贫开发年鉴2015》，团结出版社，2015年版，第32页。

类扶贫资源优化配置，实现扶贫到村到户，逐步构建精准扶贫工作长效机制，为科学扶贫奠定坚实基础。

2、实施精准扶贫的“五个一批”工程

2015年10月16日，习近平总书记在2015减贫与发展高峰论坛上的主旨演讲中对“精准扶贫，精准脱贫”战略进行了详细阐释，强调开展实施“发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”的“五个一批”工程的重要性^①。

产业扶贫是结合贫困地区优势资源，宜农则农，宜游则游发展特色产业，达到“一村一品”、“一户一项”，实现脱贫的一种主要方式。2016年5月26日，国务院扶贫办印发《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫的指导意见》，对各地依托自身产业基础、自然地理条件和比较优势，扎实推进特色产业精准扶贫、精准脱贫工作做出政策指导。

易地搬迁脱贫，就是将居住在生态环境脆弱、自然灾害频发、不适宜生存地区的农村贫困人口，搬迁到更适合发展的地区，按照“搬得出、稳得住、能致富”的原则，最大限度保障搬迁群众的利益。

生态补偿脱贫是中央首次提出的扶贫新模式，在贫困地区就保护生态环境和扶贫开发实施生态综合补偿改革，通过生态补偿和生态保护工程资金，提高贫困人口参与度和受益水平。如将当地有劳动能力的贫困人口转变为生态保护人员，承担护林护草职能，变“输血”为“造血”。同时，充分发挥贫困地区生态环境和自然资源优势发展生态农业和生态旅游，坚持把生态环境治理、产业发展与扶贫开发同步推进，走出生态保护与脱贫攻坚的共赢之路。

发展教育脱贫一批，扶贫先扶智，治贫先治愚。通过提高贫困地区的教育质

^① 新华社. 习近平在首个“扶贫日”之际作出重要批示，李克强做出批示，中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/17/content_2767106.htm, 2014年10月17日。

量和水平，阻断贫困代际传递，使贫困人口在精神上脱贫，充分认识到发挥自身主观能动性的重要性，大力发展职业教育，使贫困人口获得更好发展的创业力，让他们能够借助知识获得真正摆脱贫困的能力。

社会保障兜底一批，完善农村最低生活保障制度，对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实行政策性保障兜底。对于符合条件纳入低保范围的贫困家庭，做到应保尽保。保证贫困群众一个不掉队。

“五个一批”，既要“输血”，更要“造血”，互为补充、相互支撑，重点在扶贫过程中培育贫困人口的自我发展能力，为彻底摆脱贫困开出了良方。

3、动员全社会力量共同参与

健全东西部扶贫协作机制，建立精准对接机制，在资金、人员、技术等方面加大东西部扶贫协作力度。健全定点扶贫机制。承担定点扶贫任务的部门发挥各自优势，创新帮扶形式，多渠道整合帮扶资源，精准帮扶到县到村。健全社会力量参与机制，实现社会帮扶资源和精准扶贫有效对接，引导支持社会组织、民营企业、个人参与扶贫工作，实施扶贫志愿者行动。

（二）集中连片特困地区

我国连片特困地区扶贫工作从最初确立 18 个贫困片区，到确定 592 个贫困县，到扶贫工作深入 148200 个贫困村，三十年扶贫工作从片到点，贫困地区的面貌发生彻底改变。国家把扶贫工作重点放在连片特困地区，并明确了具体的区域和相应的扶持政策措施，在特色优势产业、基础设施建设、科教文卫、生态环境保护、公共服务均等化方面加大力度，从根本上改变这些地区的落后面貌。

经过 10 年的扶贫开发，我国的脱贫攻坚取得了很大成就，但仍然有贫困人口 2688 万人（2010 年底按 1196 元标准统计），2011 年我国的扶贫标准提高到 2300 元。但是这一时期贫困问题出现了新的特征，连片特困地区的问题

越来越突出，贫困的区域性、综合性和复杂性交织在一起；贫困人口分布更加分散在连片地区、贫困县和贫困村；贫困问题更加复杂，贫困人口底数不清，常规扶贫工作手段指向不准、针对性不强。

针对贫困地区出现的新特征，国家划定出 14 个集中连片特困地区，包括六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化片区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四省（四川、云南、甘肃、青海）藏区、新疆南疆三地州，作为新时期扶贫开发主战场，以区域发展带动减贫；开展精准扶贫工作，完善贫困识别机制，摸清贫困人口底数、致贫原因和脱贫需求等。

14个连片特困地区国土面积为392平方公里，地形以山地、丘陵为主，生态环境脆弱。680个片区县中，有504个山区县和86个丘陵县（全国山区县和丘陵县总数分别为896和534个），山区县占74.1%，山区县和丘陵县合计占86.8%；有448个县属于地质灾害重点防治县，占65.9%；有661个县属于一种以上地方病的病区县，占97.2%。全国25个国家重点生态功能区中，有20个涉及连片特困地区（占全国80.0%），这些功能区覆盖的436个县中有269个县是片区县（占全国61.7%）^①。

连片特困地区虽有丰富资源，但受地理位置、交通、信息等条件限制，经济社会发展明显落后于全国总体水平。2010年，有统计数据的13个连片特困地区（缺西藏数据）中，人均地区生产总值最高的片区为四省藏区（16347.2元），是全国水平的54.5%；人均地区生产总值最低的片区为乌蒙山区（7090.1元），仅相当于全国水平的23.6%。农村居民人均纯收入最高的片区为大别山区（4170.6元），是全国水平的70.5%；农村居民人均纯收入最低的片区为大兴安岭南麓山区

^① 中国扶贫开发年鉴 <https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

(2791.1元)，仅相当于全国水平的47.2%^①。

生产生活条件差和社会事业滞后是连片特困地区贫困的原因和贫困的结果。2010年，乌蒙山区、滇西边境山区、滇桂黔石漠化区通水泥/沥青路行政村比重不足40%；除滇桂黔石漠化区外，其余片区通电行政村比重均未达到100%；秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、燕山-太行山区、吕梁山区、罗霄山区、四省藏区通广播电视行政村比重不足90%；13个片区通宽带网络行政村比重均不到70%，其中四省藏区、新疆南疆三地州通宽带网络行政村比重不足30%；秦巴山区、武陵山区、大别山区、罗霄山区饮用入户管道水的行政村比重不足50%，其中大别山区饮用入户管道水的行政村比重仅为29.0%；武陵山区、四省藏区、新疆南疆三地州约70%行政村有卫生室，其中新疆南疆三地州有卫生室的行政村比重只有45.8%；13个片区高中阶段教育毛入学率均不足80%，其中乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、四省藏区、新疆南疆三地州高中阶段教育毛入学率不足50%；参加新型农村合作医疗人口比重最高的片区滇西边境山区也只有92.4%的参合率；参加新型农村社会养老保险的人口比重均不足40%，其中乌蒙山区、滇桂黔石漠化区的参保率不到10%^②。

患病人口多和自然灾害发生率高是连片特困地区贫困问题的突出特征。2011年，13个片区（缺西藏数据）农村居民中，身体健康的人口占84.1%，身有残疾的人口占3.1%，患大病或慢性病的人口占10.3%；有82.5%的行政村发生过旱灾，有10.5%的行政村发生过水灾^③。

2011年印发《关于抓紧做好连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划编制工作的通知》，片区规划的基本思路是“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”，每个片区规划从本区域地理特征与资源环境、基础设施、人力资本、产

^① 中国扶贫开发年鉴 <https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

^② 中国扶贫开发年鉴 <https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

^③ 中国扶贫开发年鉴 <https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

业水平等分析本片区贫困落后的根源,明确需要协调处理的加快发展与扶贫攻坚的关系、经济发展与生态环境保护的关系、市场调节与政府引导的关系、自力更生与国家支持的关系等重大矛盾关系,进而根据国家总体发展要求、资源禀赋与区位条件、市场需求及其变动趋势、扶贫攻坚需要与“老少边穷”地区特殊性、可持续发展要求等因素,提出了区域发展与扶贫开发的战略定位和发展目标^①。

连片特困地区的六大建设任务:产业发展、基础设施建设、就业与农村人力资源开发、改善农村基本生产生活条件、生态建设和环境保护、社会事业发展与公共服务。其中“产业发展”指农业、工业、服务业发展和产业结构调整、产业化扶贫等,所有片区都应该将农业作为基础产业加以夯实,发展特色产业,延伸产业链条,提升农产品附加值。

给予连片特困地区在财政、税收、金融、投资、产业、土地、生态与资源补偿、帮扶、人才等方面政策支持。依据、借鉴《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》等重要文件和国务院针对具体区域制定出台的相关政策意见、批准实施的相关规划,充分考虑不同片区实际情况和政策需求而设计出来的。不同片区的扶持政策总体上保持一致,但也根据自身具体情况而有侧重点或支持力度的不同,是差异化扶持政策的有机组合。需要指出的是,在片区规划编制过程中或印发以后,国务院有关部门还制定出台了一些具体意见,对片区规划中的扶持政策进行了完善和强化^②。

2013年,14个片区农村居民人均纯收入为5583元,在2012年基础上增长15.4%,高出全国农村居民人均纯收入增幅(12.4%)3个百分点;片区贫困人口总数为4141万人,比2012年减少926万人,降幅18.3%,比当年全国贫困人口的总体降幅(16.7%)大1.6个百分点。截至2014年3月底,西藏、四省藏区、新疆南疆三地州以外11

^① 中国扶贫开发年鉴 <https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

^② 中国扶贫开发年鉴 <https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

个片区已经完成建设的重大项目占规划建设重大项目总数的比例为8.5%，处于施工状态的重大项目比例为34.9%，处于前期调研阶段的重大项目比例为34.4%，尚未开展前期工作的重大项目比例为22.2%。截至2014年3月底，14个片区十项重点工作已完成投资17786亿元，占“十二五”期间规划总投资的28.7%。分类来看，危房改造工作完成情况最好，已完成投资占规划投资一半以上（52.0%）；饮水安全工作完成情况次之，其余重点工作已完成投资占规划投资的比例均低于40%，其中排名最后的文化建设工作已完成投资占规划投资的比重只有7.8%。从资金来源看，财政投入在十项重点工作中发挥着支柱作用，占总投入的比重为70.1%；饮水安全、教育扶贫、文化建设等三项重点工作的财政投入比例更高达90.0%以上^①。

连片特困地区积极发挥扶贫开发主体作用，在中央和各部门的支持下，汇集社会各方面力量，在较短时间内，扶贫开发已经取得明显成效：扶贫投入大幅增加，重大项目建设引人注目，道路畅通、饮水安全等十项重点工作加快推进，扶贫开发主要绩效指标优于全国总体水平。

（三）中国农村扶贫开发纲要（2011——2020年）

2011年，党中央、国务院发布《中国农村扶贫开发纲要（2011——2020年）》，是新时期指导我国扶贫开发工作的纲领性文件，提出了“两不愁、三保障”扶贫目标任务，即到2020年，稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房，即符合贫困地区的经济社会发展实际，又考虑到贫困人口的生活需求实际，具有很强的针对性、可行性。

《纲要》确定了“三位一体”的大扶贫工作格局，即专项扶贫（整村推进、易地扶贫搬迁、革命老区建设、产业扶贫、以工代赈、就业促进、扶贫试点）、行业扶贫（特色产业、科技扶贫、基础设施、教育文化事业、公共卫生和人口服

^① 中国扶贫开发年鉴 <https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。

务管理、社会保障制度、能源和生态环境建设）、社会扶贫（定点扶贫、东西部扶贫协作、军队和武警、企业和社会各界参与扶贫），共同推进贫困地区的发展、推动贫困人口脱贫致富。

《纲要》强调并突出社会扶贫，“社会扶贫”第一次出现在正式文件《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》中，此后，于2013年《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》、2014年《创新扶贫开发社会参与机制实施方案》的文件，进行阐述，提出要求。从政府为主到全社会共同参与，最广泛地动员全社会力量投入扶贫开发工作中。

（四）打赢脱贫攻坚战

2015年党的十八届五中全会明确提出脱贫攻坚目标，同年11月，被外界称为“史上最高规格”的中央扶贫开发工作会议在京举行，中央政治局常委悉数出席，做出打赢脱贫攻坚战的决定，会后印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，提出到2020年，确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困^①，拉开了全面脱贫攻坚战的帷幕。2016年《“十三五”脱贫攻坚规划》对脱贫攻坚总目标细化。以上文件成为今后五年我国扶贫开发工作的纲领性文件，为打赢脱贫攻坚战提供了坚实的制度保障，这标志着我国的贫困治理进入了新时代精准扶贫的脱贫攻坚时期。

党的十九大明确对精准脱贫作出新的部署。2018年《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》提出，确保到2020年贫困地区和贫困群众同全国一道进入全面小康社会，为实施乡村振兴战略打好基础。2020年至2021年年初开展国家脱贫攻坚普查，对脱贫摘帽县进行一次普查，重点围绕脱贫结果的真实性和准确性，全面了解贫困人口脱贫实现情况，调查贫困人口获得帮扶情

^① 授权发布：中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/07/c_1117383987.htm。

况、参与脱贫攻坚项目情况以及“两不愁、三保障”实现情况等^①。

（五）取得的成就

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把精准脱贫纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，采取一系列具有原创性、独特性的重大举措，组织实施了人类历史上规模空前、惠及人口最多的脱贫攻坚战。到2020年，现行标准下近1亿农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽^②，困扰中华民族几千年的绝对贫困问题得到历史性解决。

1、贫困群众生活水平显著提高

贫困人口全部实现“两不愁、三保障”，获得感、幸福感、安全感显著增强。2015到2020年，建档立卡贫困人口人均纯收入从2982元增加到10740元，年均增幅比全国农民收入高20个百分点，生活质量明显提高^③。

2、贫困治理能力明显提升

通过精准扶贫，贫困地区基层组织得到加强，基层干部、扶贫干部本领明显提高。脱贫质量不断提升，自主脱贫能力稳步提高。各地健全完善防止返贫监测和帮扶机制，脱贫稳定性大幅提升^④。

3、精准扶贫举措落到实处

实施产业扶贫。因地制宜发展特色产业，贫困地区一大批特色优势产业初具

^① 中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见_中央有关文件_中国政府网
http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content_5314959.htm。

^② 减贫视点 | 中国如期脱贫为世界减贫事业注入“强心针”
<https://mp.weixin.qq.com/s/Hlv1YFkGEyujlyNUSQHLbA>。

^③ 减贫视点 | 人类减贫史上的伟大奇迹 <https://mp.weixin.qq.com/s/rK7T0E3CeHcNlgi9tzJgwA>。

^④ 减贫视点 | 书写人类反贫困史上的中国奇迹
https://mp.weixin.qq.com/s/86_PvXdm2VZwhAGND74w-w。

规模。创新实施扶贫小额信贷政策，累计放贷7100多亿元，支持1500多万贫困户发展产业。建立完善脱贫机制，超过70%的贫困户有新型经营主体带动。

实施就业扶贫。加强就业技能培训，开展东西部劳务扶贫协作，支持扶贫龙头企业带动就业，2015到2020年，贫困劳动力务工规模从1227万人增加到3243万人。

实施易地扶贫搬迁。坚持具备条件和群众自愿原则，累计建成集中安置区3.5万个，安置住房266万套，搬迁960多万贫困人口。加强安置点配套设施建设，提高公共服务水平，做好后续扶持工作。

实施生态扶贫。在贫困地区实施退耕还林还草7450万亩，110.2万贫困人口担任生态护林员，建立2.3万个扶贫造林合作社，实现脱贫攻坚与生态保护“双赢”。

实施教育扶贫。累计改造贫困地区义务教育薄弱学校10.8万所，帮助800多万贫困家庭初高中毕业生接受职业教育培训，重点高校定向招收贫困地区学生70多万人，每年为3700多万农村义务教育阶段学生提供营养餐，贫困家庭辍学学生全部劝返就读。

实施健康扶贫。将贫困人口全部纳入基本医保、大病保险、医疗救助范围，贫困人口住院医疗费用实际报销比例从50%提高到80%左右，累计救治贫困患者2024万人，组织1007家三级医院与832个贫困县医院结对帮扶，完成贫困县所有乡村医疗卫生机构标准化建设。

实施危房改造。全面摸排鉴定贫困地区农户房屋，提高中央财政农村危房改造户均补助标准，790万户、2568万贫困群众的危房全部得到改造。

实施兜底保障。全国农村低保平均标准从2012年的每人每年2068元提高到2020年第三季度的5842元，1792万贫困人口享受低保政策。

实施交通扶贫。支持贫困地区骨干通道建设，大力推进“四好农村路”建设，

贫困地区新改建农村公路110万公里。

实施水利扶贫。2889万贫困人口饮水不安全问题全部解决，贫困地区农田水利灌排设施大为改善，防洪抗旱减灾能力显著提升。

实施电力扶贫。无电人口用电问题全面解决，农网供电可靠率达到99%，大电网延伸到全国所有县级行政区域。

实施网络扶贫。贫困村通光纤和4G比例均超过98%，电子商务实现全覆盖，贫困地区信息化建设实现跨越式发展。探索实施资产收益扶贫、旅游扶贫、电商扶贫等。

创新实施光伏扶贫工程，全国光伏扶贫容量达到1865万千瓦，覆盖10万个村，村年均收益20万元左右，主要用于设立公益岗位、实施小型公益项目、开展小微奖励补助等。

五、基本经验总结

通过梳理新中国成立以来我国脱贫攻坚政策实践历程表明，我国取得脱贫攻坚战的胜利过程，就是坚持马克思主义中国化的伟大进程中。

（一）坚持中国共产党的领导

中国共产党作为领导中国革命和社会主义现代化建设的执政党，是历史的选择，也是中国人民和中华民族的选择。正是坚持了中国共产党的领导，中国的脱贫攻坚事业才能够取得世人瞩目的伟大成就。中国共产党的强大的政治、组织优势，在脱贫攻坚工作中发挥了举旗定向、总揽全局的重要作用，领导推动各部门落实党的脱贫攻坚政策和措施，调动社会资源、协调各方面，打赢脱贫攻坚战。

（二）立足中国国情

新中国成立后，中国共产党历代领导人和中央领导集体始终坚持立足中国国情进行贫困治理，取得了丰富的理论和实践成果。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高举中国特色社会主义伟大旗帜，立足中国国情，客观深入分析复杂多变的国际局势，准确把握我国的发展阶段及特征，毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义，不断赋予我国脱贫攻坚以新的时代内涵，最终取得脱贫攻坚的伟大胜利。

（三）坚持人民立场

新中国成立以来，我国的贫困治理之所以取得成功，非常重要的一点就是党和国家始终坚持“以人民为中心”、把人民群众的利益放在第一位。出于保护贫困地区群众的利益和自主权利的考虑，制定和实施了一系列扶贫政策和措施。“在脱贫攻坚实践中，党中央坚持人民至上、以人为本，把贫困群众和全国各族人民一起迈向小康社会、一起过上好日子作为脱贫攻坚的出发点和落脚点”^①。习近平总书记数十次国内考察中，入户看望困难群众，了解贫困地区脱贫情况。广大扶贫干部以对党和人民的赤诚之心投身脱贫攻坚伟大实践，不幸牺牲的数百名党员干部用生命诠释了对党和人民事业的忠诚担当；截至2020年2月，全国共派出25.5万个驻村工作队、累计选派290多万名县级以上党政机关和国有企事业单位干部到贫困村和软弱涣散村担任第一书记或驻村干部^②。

（四）发挥制度优势，凝聚攻坚合力

中国共产党依靠社会主义制度的优势，在扶贫开发历程中有效动员全社会各方面的资源和力量。坚持党的领导，实行中央统筹，省（区）负总责，市县抓落实的工作机制，明确和真正落实各方的扶贫责任。国务院扶贫开发领导小组在扶

^① 习近平：我们如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务-中青在线 http://m.cyol.com/app/2020-12/04/content_18873912.htm。

^② 减贫新闻 | 脱贫攻坚8年奋斗，新时代目标任务如期完成 <https://mp.weixin.qq.com/s/7NOKBXgMmiASjLFELkFhig>。

贫工作中负责统揽全局、协调各方，各地方扶贫工作实行分级负责，责任到人。在农村实行第一书记制度，负责指导本村扶贫工作的具体落实。强化省市县乡村五级领导责任制，层层签订脱贫攻坚责任书，驻村工作队全覆盖贫困村，每个贫困户落实帮扶责任人^①。

中西部地区落实主体责任，东部地区落实帮扶责任，主管部门落实行业责任，各级党政机关、国有企事业单位、军队和武警部队落实定点扶贫责任，民营企业、社会组织、公民个人履行社会责任，凝聚起脱贫攻坚磅礴力量。

（五）坚持改革创新，实施精准方略

中国地域辽阔、人口众多，由于自然、历史等因素影响，城乡、区域之间存在着一定的差距，要解决中国贫困问题必须坚持实事求是的思想路线，一切从实际出发，根据不同时期形势的发展和变化，因地制宜地制定扶贫政策。从救济性扶贫到开发式扶贫再到精准扶贫，从普遍性扶贫到确定扶贫重点地区，集中力量脱贫攻坚，在贫困治理方面坚持因地制宜“宜牧则牧、宜农则农、宜旅则旅”的原则，采取针对性措施，按照“优势区域、优势产业、优势资源、优先发展”^②的标准开展扶贫工作，走“精准滴灌”扶贫路径，统筹集中使用资源，注重“造血”扶贫，侧重考核脱贫成效^③。

^① 5caaa79ee7eaa.pdf
<https://rscn.iprcc.org.cn/dp/api/images/Uploads/2019/0408/5caaa79ee7eaa.pdf>。

^② 魏后凯，潘晨光.《中国农村发展报告(2016)——聚焦农村全面建成小康社会》，中国社会科学出版社，2016年版，第159页。

^③ 减贫视点 | 人类减贫史上的伟大奇迹 <https://mp.weixin.qq.com/s/rK7T0E3CeHcNlgi9tzJgwA>。

第三部分 新疆地区脱贫攻坚政策实践历程

20世纪80年代，中国开始大规模开发式扶贫，新疆也在全区范围内开展了扶贫开发，并呈现出阶段性特点，这种阶段性产生的深层次原因是我国贫困治理制度的发展和完善。

一、改革开放至新世纪的新疆脱贫攻坚政策实践（1978-2000）

（一）救济式扶贫时期（1978-1985年）

1978年围绕以“经济建设为中心”，家庭联产承包责任制在全国逐步推行，极大地调动了农民的劳动积极性。1979年初，新疆在墨玉县托乎拉乡进行扶贫开发试点，随后家庭联产承包责任制推广到全疆，农业生产、流通体制实行了一系列配套改革，鼓励多种经营，发展商品生产，提高农副产品收购价格，农村经济快速增长，农民的家庭收入大幅度提高。家庭联产承包责任制对贫困治理起到非常重大的作用。1984年，自治区批准了《关于帮助农村牧区贫困户工作的报告》，要求各级政府制定相应政策，采取措施抓好扶贫工作。这一时期的扶贫主要以救济式扶贫为主。

新疆的贫困状况得到极大缓解，全区农村居民家庭人均纯收入由1978年的119元增加到1985年的394元，农村绝对贫困人口从532万人下降到249万人，在农村整总人口的比例从58.36%下降到31.97%，这一时期农村绝对贫困人口平均每年下降35.4万人，共减少了283万人^①。

这一时期国家还没有形成贫困治理的核心制度，贫困人口的大幅度减少主要受益于国家在经济、政治体制方面进行改革所带来的利益，全国的贫困格局有所改变，由全面贫困转向区域贫困。

（二）大规模开发式扶贫（1986-1993年）

^① 阿班·毛力提汗.《新疆农村贫困问题研究》，新疆人民出版社，2006年版，第29页。

1986年，先后召开南疆三地州脱贫致富工作座谈会、加快发展北疆牧区经济工作会议，确定了新疆扶贫开发的各项任务，制定了一系列相关政策，在全疆开始了大规模、有计划、有组织的扶贫开发。1992年底，新疆有31万余户、151万人初步解决了温饱问题，27个贫困县人均纯收入达到565元，比1985年增长271.6%，年递增13.3%。到1993年底，新疆贫困人口下降到176.4万人^①。

（三）八七扶贫攻坚时期（1994-2000年）

1994年国家启动八七扶贫攻坚计划，扶贫制度发生一系列变革。新疆按照国家的统一部署也进入到扶贫攻坚阶段，并制定了《自治区百万人温饱工程计划》，调整扶贫政策，增大扶贫开发覆盖范围，集中力量、加大扶贫开发力度，到2000年基本解决全区贫困人口的温饱问题。

建立起稳定解决温饱的基础条件，形成初步的自我发展能，把返贫率控制在5%以下。加强基础设施建设，基本解决贫困地区的人畜饮水问题，加强水利设施建设，使农牧业生产条件得到明显改善，抗灾能力进一步增强；修建扶贫公路，增加邮政设施，使全部乡镇和有集贸市场、商品生产基地的地方都通汽车、通信、通电话；使绝大多数贫困乡镇用上电；基本普及初等教育，开展成人职业技术培训，使绝大多数青壮劳动力掌握一两项实用技术；改善医疗卫生条件，使地方病得到控制；实行计划生育，将人口自然增长率逐步控制在18.7%以内。1996年自治区扶贫开发工作会议确定，20世纪末基本解决全疆农牧区贫困人口的温饱问题，平均每年解决30万人温饱问题，把返贫率控制在5%以下。自治区重点扶持贫困人口集中连片的和田地区、喀什地区、克孜勒苏克尔克孜自治州的贫困县。八七扶贫攻坚计划期间，国家和自治区投入三项扶贫资金（扶贫贴息贷款，以公代赈资金，财政发展资金）50.6亿元，新疆贫困人口的人均投资达2875元。

^① 阿班·毛力提汗.《新疆农村贫困问题研究》，新疆人民出版社，2006年版，第30-31页。

1994 到 2000 年，132 万贫困人口温饱问题解决，占贫困人口总数的 75%，新疆农牧区的贫困发生率从 20% 下降到 4.4%，农业总产值年平均增递增 4.44%，农牧区人均收入普遍提高，30 个贫困县（市）农牧民人均纯收入从 573 元增加到 1138 元。北疆牧区牧民定居的比例，从 49.5% 上升至 76.5%，一大批重点重大基础设施建设项目乌鲁瓦提水利枢纽工程、南疆铁路等相继开工或建成，新建中小型水库 21 座，99.5% 的乡通了公路。新增耕地和改造中低产田 188 万亩，基本解决了 482 万人、1523 万头（只）牲畜饮水问题。拥有学校的村比例由 88.34% 上升到 97.1%，拥有医疗卫生设施的村比例从 48.06% 上升到 52.9%，一大批实用技术的推广，加快了传统生产生活方式变革，贫困群众观念转变，科技市场意识增强，生产技能提高，自我发展能力增强^①。

这一时期国家调整了扶贫战略，1998 年召开扶贫到户工作会议，提出仅仅通过贫困地区区域经济发展带动和辐射贫困人口解决温饱问题是不够的，还要采取专门措施为贫困地区创造更多的发展机会，有效解决温饱问题，进一步明确扶贫攻坚时期扶贫的主要对象和工作重点，采取针对贫困人口的反贫困措施，强调扶贫工作到村到户，要求贫困人口能够最大限度的参与扶贫各项活动，并使用扶贫资金。1999 年再次召开中央扶贫工作会议，会议中心内容是扶贫资金项目要真正用于贫困地区和贫困户，同时重新调整了国定贫困县的范围^②。

二、进入 21 世纪以来新疆脱贫攻坚政策实践（2001-2020）

（一）进入新世纪至党的十八大以前的新疆脱贫攻坚政策实践（2001-2011）

2001 年 6 月自治区党委召开五届八次全委（扩大）会议，确定了新阶段新疆扶贫开发工作的目标任务：“收缩战线，突出重点；到村入户，整村推进；三年解决 44 万特困人口的温饱问题，10 年使 329 万低收入贫困人口整体步入小

^① 阿班·毛力提汗.《新疆农村贫困问题研究》，新疆人民出版社，2006 年版，第 32-33 页。

^② 阿班·毛力提汗.《新疆农村贫困问题研究》，新疆人民出版社，2006 年版，第 33 页。

康生活水平”^①。围绕新阶段新疆扶贫开发工作目标，全区上下通过艰苦奋斗，取得阶段性成效。

2001年到2004年，新疆44万特困人口的温饱问题得到解决，低收入标准以下人口由329万人减少到224万人，贫困深度下降了5.2%。30个重点县农民人均纯收入从980元增长到1498元，年平均递增11.2%，比全区年均递增速度快2.5个百分点；GDP由100.32亿元增加到162.11亿元，年均递增12.75%，略高于全区平均水平，农林牧渔业总产值由63.28亿元增加到146.65亿元，增长132%，年均递增24%，农林牧结构比例由70:3:27调整为64:6:30，农业内部产业结构进一步优化提升。主要农作物产量平稳增长，粮食总产达到281.51万吨，人均占有粮食保持在500公斤以上；棉花总产达到21.09万吨，肉类总产量达到31.46万吨。地方财政一般预算收入由3.71亿元增加到7.17亿元，年递增17.9%，经济实力增强^②。

为帮助新疆贫困地区尽快脱贫，国家实施定点扶贫政策和东西协作扶贫。1999年-2009年定点帮扶新疆贫困地区的单位由2361个增加到6432个，累计投入帮扶资金28.21亿元。其中，1994年-2008年，中央8个定点扶贫单位先后为新疆投入扶贫资金26599.65万元。先后有153名厅局级、337名县处级干部赴定点扶贫县调研，派出52名干部到定点扶贫县挂职。21世纪以来，自治区帮扶单位物资和资金总共投入155726.65万元。至2008年，新疆军区所属部队共与179个贫困村结成帮扶对子，2001-2008年新疆军区共投入帮扶资金物资4500万元^③。

东西协作扶贫，早期与新疆开展对口协作的有江苏、山东等，涉及农业、

^① 阿班·毛力提汗.《新疆农村贫困问题研究》，新疆人民出版社，2006年版，第34页。

^② 参考：阿班·毛力提汗.《新疆农村贫困问题研究》，新疆人民出版社，2006年版，第34-35页。

^③ 李翠锦、刘林.《特殊类型贫困地区贫困和反贫困绩效的调查与评估》，经济管理出版社，2017年版，第52-54页。《新疆通志——扶贫开发志》，新疆人民出版社，2009年版。

商业、企业、文化教育、经济技术协作等，1999年7月，山东与新疆两省区党政代表团山东会议纪要精神，新疆的喀什地区6个县、和田地区4个县与山东的10个县（市）结成帮扶对子^①。在总结过去全国支援西藏经验的基础上，2010年国家又决定启动全国19个省市对口支援新疆工作^②，有力推动了新疆减贫事业的发展。

自1986年以来，新疆反贫困战略呈现出，以政府管理为主，市场少量介入；以贫困县作为基本扶持单位；注重改善基础设施条件；强调依靠开发贫困地区资源；提高贫困人口获得发展的能力等特点。

（二）党的十八大以来新疆脱贫攻坚政策实践（2012至今）

1、党中央加大倾斜支持力度，出台特殊扶持政策^③

第二次中央新疆工作座谈会以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视新疆脱贫攻坚工作，新疆在产业扶贫、易地搬迁扶贫、教育扶贫、基础设施建设、城镇保障性安居工程和农村安居工程、饮水安全保障、生态扶贫及边境脱贫攻坚方面取得显著成效。

党中央把南疆四地州纳入“三区三州”范围重点支持，在资金、项目、政策等方面加大支持力度。2014年至2019年，中央财政对新疆维吾尔自治区和新疆生产建设兵团转移支付从2636.9亿元增长到4224.8亿元，年均增长10.4%，6年合计支持新疆2万多亿元，资金都向南疆进行了倾斜。2020年11月14日，新疆维吾尔自治区人民政府公告，全疆包括南疆在内全部脱贫，累计脱贫308.9万人、退出3666个贫困村、摘帽32个贫困县。

^① 李翠锦、刘林.《特殊类型贫困地区贫困和反贫困绩效的调查与评估》，经济管理出版社，2017年版，第54页。

^② 魏后凯、成艾华、张冬梅.《中国扶持民族地区发展政策研究》，中南民族大学学报人文社会科学版，2012，32（1）：103-110。

^③ <https://mp.weixin.qq.com/s/zVzQBvslgqk9y5QM19djVw> 让脱贫成果惠及天山南北。

新疆作为丝绸之路经济带核心区，区位优势、资源富集，具备发展的基础。党中央结合新疆区情实际，出台特殊产业扶持政策，把发展产业、增加就业作为脱贫攻坚的重要一环，全疆年均新增城镇就业达到45万人次，年均转移就业农村富余劳动力270万人次。

——出台支持新疆纺织服装产业发展的支持政策。印发《关于支持新疆纺织服装产业发展促进就业的指导意见》，充分考虑新疆棉花产量大、品质优等独特优势，设立纺织服装产业发展专项资金，中央财政每年安排20亿元，并在增值税返还、社保和培训补助、运费补贴、电价等方面实行优惠政策。2019年，将支持新疆纺织服装产业发展有关优惠政策执行期延长至2023年，并将优惠范围扩大至其他有关的劳动密集型产业。

——大力发展旅游业带动就业。2014年至2019年，新疆接待国内外游客从0.49亿人次增至2.13亿人次，旅游收入从650亿元增至3633亿元。

——加大金融精准扶贫力度。截至2019年末，新疆地区金融精准扶贫贷款余额1129亿元，其中，南疆四地州贷款余额580亿元。同时，引导金融机构增加涉农信贷投放，截至2019年末，新疆地区涉农贷款余额7554亿元。

——支持完善基础设施建设，为脱贫攻坚夯实基础。新疆幅员辽阔、地广人稀，修建基础设施对摆脱贫困至关重要。中央大力支持新疆交通、水利、电网等基础设施建设，成效显著。

——支持新疆交通事业发展。“要想富，先修路。”截至2019年底，新疆地区铁路运营总里程达到6900公里，实现了全疆十四个地州市铁路互联互通，所有地州市迈入高速公路时代。莎车等3个机场新建通航，新疆地区民用运输机场数量由2014年的16个增至21个，初步形成布局合理、功能完善的机场网络体系。

——支持新疆水利事业发展。安排中央水利投资共计773亿元，列入国家172项节水供水重大水利工程中新疆的16项工程已全部开工建设，开工数量居全国首位。大石峡水利枢纽、玉龙喀什水利枢纽等山区控制性水库开工建设，阿尔塔什

水利枢纽建成使用，解决了叶尔羌河水患，使沿岸240万百姓受益。

——加快实施新疆配电网建设改造。2014年以来，累计安排专项建设基金6.4亿元；已安排农网改造升级中央预算内投资计划230亿元；积极支持南疆煤改电工程，已改造户数33.8万户；科学有序发展可再生能源，2019年底，新疆可再生能源电力总装机容量3753万千瓦，占发电装机总容量的38.7%。

以公共服务均等化为标准，各族群众生活明显改善。

近年来，党中央以公共服务均等化为标准，不断加大政策和资金支持力度，积极推进社会事业发展，新疆各族群众获得感幸福感安全感不断增强。

——支持教育事业快速发展。2019年新疆一般公共预算教育经费达到862.9亿元，比2014年增长50.37%，各级各类学校办学条件得到不断改善。实施中央特岗和自治区特岗计划，开展干部支教、大学生实习支教、援疆万名教师支教、“银龄支教计划”等活动，2014年以来共为新疆补充教师5.6万名。2019年，全区学前三年毛入园率达到97.51%，小学学龄儿童净入学率99.97%，初中阶段适龄少年净入学率99.78%，高中阶段毛入学率达到98.82%，高等教育毛入学率达到46.79%，分别比2014年提高25.09%、0.16%、1.41%、14.87%、15.72%。

——加强城镇保障性安居工程和农村安居工程建设。2014年至2019年，建成城镇保障性安居工程156万余套、农村安居工程169万余套，1000多万群众喜迁新居。加快实施农村安全饮水及其巩固提升工程，妥善解决462.09万农牧民饮水安全。

——加强医疗卫生健康服务。加强覆盖城乡的基本医疗保障网建设，医药卫生体制改革取得阶段性成果，乡镇卫生院和村卫生室标准化率达到100%。国家基本药物制度实现了全覆盖，2014年到2019年基本公共卫生服务人均标准由的35元提高至69元。实现了城乡居民基本医疗保险制度整合和跨省异地就医全国联网结算。

——开展城乡居民生活用电、用气改革。从2018年起，新疆居民用电价格统

一为0.39元/千瓦时，天然气门站价统一为1.04元/立方米。建成投运总长达2485公里的环塔里木盆地南疆天然气利民工程，日均供气200多万立方米，解决了南疆四地州数百万群众稳定用气问题。

对口援疆力度不断加大，有力助推新疆经济社会发展。

对口援疆是推动新疆经济社会发展的重要战略决策。2014年至2019年，19个援疆省份全面加强全方位对口支援，累计实施援疆项目1万余个，投入援疆资金964亿元。

先后在新疆喀什、和田召开第六次、第七次全国对口支援新疆工作会议，深入推进产业、教育、科技、文化、医疗、人才等方面援疆，对口援疆综合效益不断提高。2014年以来，累计选派各类干部人才8965人，柔性引进各类人才约5万人次。

加强产业援疆，引进援疆省市企业到位资金16840亿元。中央企业在疆完成投资超过7000亿元，完成承建项目合同额超过2000亿元，吸纳当地劳动力就业30余万人。

2、自治区扶贫开发政策措施

2013年国家确立了精准扶贫战略，新疆坚持精准扶贫，精准脱贫，制定和实施了一系列精准扶贫政策措施。走出了一条科学治贫、精准扶贫、有效脱贫的扶贫之路。

——建档立卡实施方案。2014年为贯彻落实中央关于科学扶贫、精准扶贫和创新扶贫开发方式的要求，和田、喀什、克州政府相应成立了扶贫对象建档立卡领导小组及办公室，并由地州政府下发了《农村扶贫对象建档立卡工作实施方案》。和田地区扶贫办为确保扶贫对象建档立卡数据信息采集全面、真实、准确，地区安排解决地区扶贫办所需工作经费20万元，各县市按照每户20元的标准进行补助，其中：自治区按每户10元标准予以补助，各县（市）人民政府给予解决每户10元补助。各县市按照地区实施方案制定了本县市实施方案，并召开专门会

议进行安排部署，并由扶贫办牵头，会同民政局、农经局等部门进行核定贫困村及扶持对象摸底调查；克州扶贫办针对建档立卡工作内容及方案立即组织单位全体工作人员进行了传达学习，形成专题汇报材料向扶贫领导小组进行了汇报，并会同相关部门深入到各县（市）进行有针对性的调研、摸底，为贫困户识别和建档立卡做了充分的准备工作^①。

——“七个一批”的扶贫措施。新疆制定“七个一批”的扶贫措施，特别是产业扶贫、就业扶贫取得了突破性进展。一是转移就业扶持一批，实施三年十万人的扶贫计划，将富余劳动力向北疆转移、向内地转移、向兵团转移，已实现9.65万贫困人口转移就业，带动28.95万贫困人口脱贫；二是通过发展产业扶持一批，大力发展劳动密集型产业（包括纺织服装、电子产品组装、鞋帽、箱包等），发展特色养殖业、种植业、民族手工业、乡村旅游等产业，促进困难群众就近就地就业，已实现37.24万人稳定脱贫；三是通过把土地收益用于向贫困人口购买劳务，已带动51.21万人就业；四是通过转为护边员扶持一批，将沿边深度贫困县上万名贫困户转化为护边员，带动5万余人就业；五是通过生态补偿扶持一批，在贫困户中选聘草原的管护员、生态护理员，带动5.8万人脱贫；六是通过易地扶贫搬迁扶持一批，将居住在自然条件恶劣地区的老百姓转移到县城工业园区，通过搬迁实现脱贫；七是通过社会保障兜底来脱贫一批，对32万重度残疾、丧失劳动力家庭、鳏寡孤独的老人，通过财政每年拿出20亿资金，准备连续实施10年^②。

——实施“三个加大力度”。补齐基础设施短板。一是加大教育扶贫力度，阻断贫困代际传递，使贫困家庭孩子都能上得起学；二是加大健康扶贫力度，每个村都设立医务室，做到了“小病不出村，大病不出县”；三是加大基础设施建

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室 建档立卡 新疆：采取有力措施加快扶贫对象建档立卡工作
http://www.cpad.gov.cn/art/2014/5/5/art_27_6604.html。

^② 新疆实施“七个一批”扎实推进精准脱贫-财经频道-金融界
<http://finance.irj.com.cn/2019/08/06095227936291.shtml>。

设力度，加快农村道路、安全饮水和住房建设，改善生产生活条件^①。

——统筹各方力量，形成了“四位一体”的大扶贫格局。新疆在全国“专业扶贫、行业扶贫、社会扶贫的三位一体”的基础上增加了援疆扶贫，构成了“四位一体”的大扶贫格局。据统计，2019年上半年，援疆资金投入扶贫已达到122.68个亿，实施了扶贫项目970个^②。

——把南疆贫困地区作为脱贫攻坚主战场^③

习近平总书记在参加十二届全国人大五次会议新疆代表团审议时强调，把南疆贫困地区作为脱贫攻坚主战场。自治区党委和政府坚决贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，制定了《南疆四地州深度贫困地区脱贫攻坚实施方案（2018—2020年）》《自治区党委、自治区人民政府贯彻落实〈中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见〉的实施意见》，进一步明确全区三年脱贫攻坚的总体要求、任务目标、攻坚举措、支撑保障。

资金支持倾斜。南疆四地州的财政专项扶贫资金占全区资金总规模的80%以上。区内协作扶贫倾斜，2018上半年，组织33个经济实力较强的县市帮扶南疆四地州27个县市。对口援疆倾斜，2018以来，10个援疆省市在南疆四地州深度贫困县安排援疆扶贫项目379个，涉及援疆扶贫资金69.96亿元，占10省市全部援疆资金的60%。转移就业倾斜，2018年以来南疆四地州实现转移就业近9万人。

一系列有效举措，为南疆四地州深度贫困地区脱贫攻坚提供了有力支撑。2014年至2017年，南疆四地州已累计脱贫33.48万户140.63万人，共有1193个贫困村退出、一个贫困县摘帽，脱贫攻坚取得阶段性成效。

^① 新疆实施“七个一批”扎实推进精准脱贫-财经频道-金融界
<http://finance.jrj.com.cn/2019/08/06095227936291.shtml>。

^② 新疆实施“七个一批”扎实推进精准脱贫-财经频道-金融界
<http://finance.jrj.com.cn/2019/08/06095227936291.shtml>。

^③ 精准扶贫合力攻坚——新疆维吾尔自治区脱贫攻坚工作取得阶段性成效--专题报道-人民网
<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1109/c415067-30392266.html>。

——“访民情惠民生聚民心”。2014年启动实施“访惠聚”活动，20万机关干部下基层，覆盖全疆1万多个村（社区），提升了扶贫开发工作水平。

“访惠聚”工作队住在村里，工作在村里，把自己当成村的一分子，多方筹措资金努力改善基础设施，帮村里打井、修路、建文化广场；入户走访俯下身听老百姓的声音，帮老百姓收小麦、收包谷、拾棉花，为困难群众送农资、送温暖；教村民学普通话，给村民培训就业技能，帮村里的贫困户联系务工地点，多方多次奔走争取资金和项目，想尽办法帮老百姓脱贫致富。

“访惠聚”驻村工作队来到村里，利用周一升国旗和入户走访宣传教育，鼓励引导村民注重孩子教育。他们用自己的行动影响着村民，引导村民追求现代生活，走出宗教极端思想的枷锁。他们走遍了村的每一户农民家，村里各家有几口人、几只羊，家里有什么困难他们都牢记在心，他们对村民的诉求一一回应，困难一件件落实。如今，走在村子里，整齐划一的富民安居房，规范标准的养殖棚圈，宽阔平坦的柏油路，宽敞漂亮的群众文化广场、双语幼儿园，乡村亮化工程、电商进农村等等，让人们切身感受到了南疆农村大地正在发生着翻天覆地的变化，维吾尔族老乡对美好生活的期望正一步步变为现实，当地群众的获得感、幸福感、安全感不断提升、持续增强。

“访惠聚”驻村工作队队员从最初的不知所措处处碰壁到现在的得心应手和老百姓打成一片，他们一路付出了艰辛的努力，他们以“俯首甘为孺子牛”的精神为老百姓谋幸福，他们的所作所为都被老百姓看在眼里，记在心上。村里人都知道“访惠聚”驻村工作队的灯总是全村最后一个熄灭，有多少个夜晚他们是通宵达旦的工作，开会商讨扶贫工作，为村里找项目，为脱贫找思路。他们奔走在扶贫的道路上，践行者新时代干部的使命和担当。

2014-2018年间，累计超过35万人次的干部接力驻村，帮扶群众脱贫解困、夯实基层基础，倾情服务基层，覆盖了新疆所有行政村和社区，把党的惠民政

策落实到天山南北各个角落^①。

党的十八大以来，自治区党委和政府落实精准扶贫精准脱贫基本方略，紧扣“两不愁三保障”，坚持“六个精准”，扎实推进“七个一批”“三个加大力度”，全区现行标准下 306.49 万农村贫困人口全面脱贫、3666 个贫困村全部退出、35 个贫困县全部摘帽。提前一年完成 4 万余户 16.92 万人易地扶贫搬迁任务。着力补齐饮水安全和住房安全短板，健全完善防止返贫监测预警和动态帮扶机制，农村饮水安全和危房改造任务全面完成，五年累计解决和巩固提升 152 万贫困人口饮水安全问题，全部贫困人口都喝上了安全放心水，彻底结束贫困人口住危房的历史，贫困群众生产生活条件得到大幅改善，新疆千年绝对贫困问题得到历史性解决^②！

^① 情暖天山——新疆“访惠聚”工作队倾情服务基层-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/25/c_1123903578.htm。

^② 2021 年新疆维吾尔自治区政府工作报告-新疆维吾尔自治区科学技术协会
<https://www.xast.org.cn/info/1451/49613.htm>。

第四部分 新疆南疆四地州概况

新疆天山南麓、昆仑山以北就是广袤的南疆大地，遍布沙漠、戈壁、雪山、河流、草原，点点绿洲镶嵌其间，和田地区、喀什地区、阿克苏地区和克孜勒苏柯尔克孜自治州（南疆四地州）就位于在这片区域。

南疆四地州下辖 33 个县（市）、382 个乡镇、5061 个行政村，境内驻有新疆生产建设兵团第一师阿拉尔市和 16 个团场、第三师图木舒克市和 18 个团场、第十四师昆玉市和 4 个团场。行政区划总面积 58.63 万平方公里，占全疆的 35.2%。2015 年末，户籍总人 995.01 万人（占全疆户籍总人的 42.9%），其中乡村人口 728.37 万人，占 73.2%。

一、南疆四地州区域特征

（一）少数民族人口聚居

南疆四地州民族成份有 30 多个，有维吾尔族、柯尔克孜族、塔吉克族、汉族等，2015 年末，少数民族人口 907.84 万人、占南疆四地州总人口的 91.2%，其中维吾尔族人口占 85%、占全疆维吾尔族人口的 77.9%，是一个以维吾尔族为主体的少数民族聚居区。

（二）向西开放区位优势突出

南疆四地州边境线 2560 公里，占全疆边境线总长的 45.7%，周边与印度、巴基斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等 6 国接壤，有 10 个边境县（市）。境内有红其拉甫、吐尔尕特、伊尔克什坦、卡拉苏、喀什国际航空港 5 个国家级类开放口岸，是我国进入中亚、西亚、南亚以及欧洲的国际大通道和向西开放的重要门户。

（三）光热水能资源丰富

南疆四地州日照时间长，昼夜温差大，无霜期长，利于瓜果、棉花等作物生长，太阳能资源极其丰富。水能资源开发潜力大，境内七大河流理论水能蕴藏量达 747.46 万千瓦，占全疆水能资源量的 22.3%，水能技术可开发容量 500 万千瓦。

（四）特色农业优势凸显

南疆四地州是全国重要的优质商品棉生产基地、自治区重要的粮食生产基地和特色林果业生产基地，盛产薄皮核桃、红枣、红富士苹果、杏子、石榴、无花果和木纳格葡萄等优质特色果品，“阿克苏苹果”“和田玉枣”获中国驰名商标认证，棉花、瓜果等农产品市场品牌优势凸显。

（五）能源矿产资源丰富

南疆四地州主要能源矿产有石油、天然气、煤等，截止 2013 年底，煤炭预测资源储量 438 亿吨，查明煤炭资源储量 55 亿吨。境内有“西气东输”主气源地和库拜大型煤炭基地，有丰富的铁、锌、铜、铅、锰等黑色和有色金属及石灰石石膏等非金属矿产资源。

（六）文化旅游资源独特

南疆四地州是古丝绸之路的重要区域，东西方文化在这里交汇，历史文化源远流长，民族风情浓郁。有天山、喀喇昆仑山、昆山、帕米尔高原、塔里木盆地五大自然景观，多姿多彩。历史人文景观和独特的自然资源交相辉映，旅游资源开发潜力极大。

（七）区域整体贫困程度深

南疆四地州是全国 14 个集中连片特困地区之一。截止 2015 年底，有国定贫困县 26 个、贫困村 2247 个、贫困人口 159 万人，分别占全疆的 74.3%、88.0%、85.9%，贫困程度深。2015 年人均生产总值 19196 元，仅为全疆的 47.9%、全

国的 38.9%；农村居民人均可支配收入 7450 元，仅为全疆的 79.1%、全国的 65.3%。

（八）生态环境极其脆弱

南疆四地州属暖温带大陆性气候，干旱少雨，自然条件恶劣，生态环境对灾害的遏止、延缓能力有限，是自然灾害频发的典型地区，主要自然灾害有大风、暴雨、冰雹、山洪以及地震等。年均爆发沙尘暴次数达到 92 天之多，以和田地区为例，爆发浮尘天气就达到有历史记录以来的 220 天。导致基础设施破坏、农田受损和粮食绝收，农民损失惨重。

南疆四地州是新疆乃至全国生态环境最为脆弱的区域。年均降水量低于 80 毫米，但年均蒸发量在 2300 毫米以上。土地盐碱化、荒漠化、沙化日趋严重。水资源分布不均衡，人均水资源占有量 3969 亿立方米，比全疆水平低 1531 立方米；结构性缺水矛盾突出，农业用水量占 97.6%。天然草场多为荒漠草场，森林覆盖率约 3.5%，人均耕地少且逐年下降，2018 年，南疆四地州人均耕地面积 2.32 亩，是世界平均水平（3.42 亩）的 67.78%^①。

二、南疆四地州贫困人口的地域分布

新疆境内地形多样性，分布有沙漠、戈壁、盆地、高山、绿洲等，使得贫困的分布呈现一定特征，从区域看，贫困人口和低收入人口主要集中在塔里木盆地的南疆四地州，是全国“三区三州”深度贫困地区之一，其中和田地区、喀什地区、克州是新疆贫困程度最深、扶贫工作难度最大的集中连片特殊困难地区，也是全国 14 个集中连片特殊困难地区之一，所辖 24 个县（市）中，19 个为国定贫困县（市），贫困村占行政村总数的 74.9%^②。南疆四地州的贫困发生率最高、

^① 新疆新闻发布会_新疆人口和计划生育问题_2020.08.29（第十三期）
<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgjed/chn/zt/xjfk/t1812095.htm>。

^② 南疆三地州特困区获百亿资金扶持 未来两年新疆将大力推进七大工程_新浪新闻
<http://news.sina.com.cn/c/2013-07-05/032527581038.shtml>。

扶贫对象最多，贫困人口规模接近“三区三州”的一半。截至2018年底，新疆还有建档立卡未脱贫人口81.71万人，其中，喀什、和田分别有34.98万、34.97万贫困人口，是“三区三州”中贫困人口最多的两个地方^①。

2015年按2300元的标准建档立卡，确定喀什地区贫困人口28.58万户共计105.59万人，占自治区261万贫困人口总数的40.6%，国家贫困县8个，重点村1222个，占全疆3029个重点村的43%，其中，还有12.8万贫困人口分布在生存环境恶劣、基础设施落后、居住分散、发展水平更低的深山区、边境线^②。

和田地区是新疆贫困发生率最高的地区，高达40%，也是贫困程度最深的地区。2015年和田地区贫困人口为70.35万人，占自治区贫困人口的26.9%，国家贫困县的有7个，贫困村1077个，占全疆重点村的35.6%^③。

2015年克州有41636户贫困户共计15.66万贫困人口，占自治区贫困人口总数的6%，国家贫困县（市）4个，还有99个贫困村，占全疆重点村的3.3%，而且这些贫困人口大部分集中于边境地区^④。

2015年阿克苏地区有58136贫困户共计20.63万贫困人口，占自治区贫困人口总数的7.8%，国家贫困县（市）2个，191个重点贫困村，占自治区重点贫困村的6.3%^⑤。

^① 壮丽70年 奋斗新时代，冲锋！脱贫攻坚又攻城——“三区三州”南疆四地州脱贫攻坚报告_新疆地州_新闻中心_新疆网 http://www.xinjiangnet.com.cn/2019/0913/2193893_2.shtml。

^② 新疆喀什向贫穷说“不” 坚决打赢脱贫攻坚战 http://new.chinaxinjiang.cn/dizhou/13/201612/t20161208_544563.htm。

^③ 新华网.和田地区244个贫困村年内脱贫，叶城人民政府网，2016-03-20。

^④ 克州人民政府网.精准扶贫扶到群众的心坎上，阿图什人民政府网，2016-05-05。

^⑤ 人民网-新疆频道.阿克苏地区计划用五年时间消除所有贫困人，人民网，2015-08-26。

新疆、南疆四地州及各地州的贫困人口、重点村概括

地区	省(州、地区)贫困人口(万人)	重点村(个)	占当地农村人口(%)	占自治区贫困人口(%)	占南疆四地州贫困人口(%)	占自治区重点贫困村(%)	占南疆四地州重点贫困村(%)
新疆	261	3029	20.9	100	120	100	117
南疆四地州	218.6	2589	29.8	83	100	68.1	100
喀什地区	105.59	1222	32.4	40.6	48.3	43	47.1
和田地区	70.35	1077	41.2	26.9	32.4	35.6	41.5
克州	15.66	99	33.4	6	7.2	3.3	3.8
阿克苏地区	20.63	191	12.1	7.8	9.5	6.3	7.4

资料来源：《新疆统计年鉴 2016》

2016年9月，国务院扶贫开发领导小组办公室发布《国家扶贫开发工作重点县名单》中，新疆国家贫困县27个，其中南疆四地州国家贫困县21个，2015年全国平均贫困发生率为5.7%，南疆四地州的贫困发生率为23%，是全国的四倍多。

新疆、南疆四地州及各地州国家贫困县数量		
分布地区	国家贫困县(市)总数(个)	贫困县(市)名称
新疆	27	
南疆四地州	21	

喀什地区	8	疏附县、疏勒县、英吉沙县、莎车县、叶城县、岳普湖县、伽师县、塔什库尔干塔吉克自治县
阿克苏地区	2	乌什县、柯坪县
和田地区	7	和田县、墨玉县、皮山县、洛浦县、策勒县、于田县、民丰县
克州	4	阿图什市、阿克陶县、阿合奇县、乌恰县

资料来源：《国家扶贫开发工作重点县名单》2016

三、南疆四地州自然地理条件

人类是自然的产物，人类社会的发展依赖着自然环境，现代社会，自然资源等环境要素也被纳入生产函数中的“资本”，即当技术、劳动力等条件相同的情况下，一个地区的自然资源和自然环境决定了产出数量和效率。自然资源丰富、自然环境条件优越的地区经济社会发展比其他地区具有一定优势，反之，则处于不利地位。

“自然环境的恶劣是我国农村贫困地区致贫的主要因素，表现为生态性贫困和灾难性贫困”^①。南疆四地州地貌地形复杂，生态具有典型性、多样性、脆弱性等特点。近年来国家和自治区实施了一大批生态保护项目，南疆四地州的局部环境得到有效改善，但由于历史、自然、人为等因素影响，生态环境保护仍然面临严峻的挑战。生态环境与贫困是相互影响、相互制约的，资源匮乏、环境恶化的地区容易发生贫困，贫困地区的人们为了摆脱贫困，会过度开发土地，加剧环境压力，进一步破坏了生态环境。

喀什地区气候干旱，平均年降水量只有 50 毫米，年蒸发量却达 2000 多毫

^① 张延武，农村扶贫开发的反思与对策，前沿，2003. 10。

米，风沙天数多，植被稀少，土壤盐渍化面积大，中低产农田比重占 40%以上，沙漠化、荒漠化危害严重，192 个山区边境贫困村地处高寒、缺氧地区，生态环境脆弱，洪水、地震、泥石流等自然灾害频发。

和田地区属典型的干旱荒漠性气候，生态环境极为脆弱，荒漠多、植被稀少、灾害性天气多。耕地资源少，农作物耕地面积只有 391.14 万亩，人均耕地面积为 1.13 亩，且呈逐年下降趋势，土地荒漠化、沙化、盐渍化现象严重。可利用水土资源不足，加上灌溉节水技术不高，水资源浪费较大，资源环境约束日益加剧。

阿克苏地区属大陆性暖温带半干旱气候区，地形呈“两山夹一谷”的特征，俗称“六山三滩一分地”。该地区山洪、冰雹等自然灾害频繁，严重威胁各族群众的生命财产安全，因灾、因病返贫易发，扶贫开发成本高和难度大。人均占有有效资源少，人均占有耕地面积 2.33 亩，159 万亩天然草场主要分布在海拔 2400 米以上的山区，多为荒漠半荒漠草场，平均利用率不足 5%。

克孜勒苏柯尔克孜自治州山地占总面积的 90%，农村人口多耕地少，人均耕地面积仅 1 亩，沙化、盐渍化严重，结构性缺水矛盾突出，可利用水土资源不足，资源环境约束加剧，生态环境十分脆弱，制约影响突出^①。

南疆四地州作为边境地区、高原荒漠化地区，生态环境极其脆弱，这里自然环境恶劣，干旱少雨、水源匮乏，水土流失严重，土地贫瘠，植被稀少，覆盖度不高，灾害频发。加之人口增长过快，导致人均耕地急剧减少，使得原本脆弱的生态环境不堪重负。生态环境破坏加剧又影响到人们生活水平质量和地区的经济发展。

四、南疆四地州社会经济特征

^① 数据来源：郭婉婉.南疆四地州农户生计资本与生计策略关系研究，新疆财经大学硕士论文，2019 年，第 12-13 页。

南疆四地州区域整体贫困严重，贫困人口多、高度集中。2010年全国对口援疆工作的各项惠民政策和项目不断向该片区倾斜。2014年开始，自治区政府开展“访惠聚”活动、“结对帮扶”行动计划等深入推进片区扶贫工作，对贫困家庭一对一实施结对帮扶，将驻村工作扶贫、结对帮扶、专项扶贫、行业扶贫、援疆扶贫、社会扶贫多种扶贫模式相结合，以期实现精准扶贫精准脱贫。南疆四地州各级党政和各族群众盼脱贫、求发展、谋富裕的意愿强烈，农户的内生动力和活力不断激发，这为南疆四地州加快发展农民可持续性生计和脱贫攻坚打下了坚实的思想基础、群众基础和社会基础。

1、社会经济发展状况

南疆四地州和全疆的社会经济发展状况表						
相关指标	主要年份(年)	新疆	阿克苏	克州	喀什	和田
人均 GDP(元)	2000	7372	4548	1832	2241	1659
	2010	24871	15872	7202	8748	5181
	2017	44941	32736	19396	18268	10707
农村居民人均可支配收入(元)	2000	1618	1466	925	937	880
	2010	4643	3824	1902	3670	3150
	2017	11045	10982	6524	8013	7441
第一产业所占比重(%)	2000	21.1	46.11	40.94	54.25	55.27
	2010	19.3	34.8	20.1	42.2	35.1
	2017	14.3	24.6	11.8	31.5	22.3

从南疆四地州和全疆的社会经济发展状况表中可看出人均地区生产总值和农村居民人均可支配收入在四个地州中位列第一位的是阿克苏地区的，和田地区则位列最后一位。总体来看，南疆四地州人均地区生产总值和农村居民人均可支配收入与全疆相比较差距较大，需重点关注贫困人口的社会经济发展状况。

第一产业是农民普遍依赖的谋生方式，以利用自然资源为主。2000年，新疆四地州的第一产业所占比重都接近50%，说明主要依靠从事传统的农业生产来维持生计，但随着人口的快速增长、耕地面积的不断减少、土地沙化、荒漠化、盐渍化的面积增大，新疆四地州的第一产业所占比重逐渐下降，但比重仍然较高，2017年第一产业所占比重，喀什地区31.5%，阿克苏地区24.6%，和田地区22.30%，说明四地州农民主要依赖农业生产维持生计，在生态环境脆弱的条件下可持续性生计受到严重制约。政府要采取积极措施保护生态环境，提高自然资源的可持续利用率。在农业内部结构中，种植业比重高，粮食比例高于经济作物比例。非农业就业机会少，贫困人口大多数在第一产业中就业，因此，第一产业劳动力占社会劳动力总数的比例仍然较高。

新疆四地州工业经济发展水平不高，地方工业基础薄弱，结构性矛盾突出，传统企业较多但不强，地区的工业支柱尚未形成，高科技、高效益的企业少，企业投入不足，科研研发能力弱，产品换代升级缓慢，地方工业对国民经济和财政的贡献率较低。各地州把传统工业作为主体，发展以资源为依托，形成过度聚集发展，各地州、各企业之间的产业联系没有形成有机联系的整体，缺乏有效的专业化分工和社会化协作。

农业机械化程度低，科技对农业的贡献率低。现代农业要走产业化、规模化、市场化的道路，必须以科技为支撑。近年来，新疆的农业科技推广力度不断加大，但农业科技的投入水平较低，科技脱离生产，科研成果的转化率不高，新疆四地州一些贫困农村仍然沿用传统的耕作方法，科技兴农成效低，很多科研成果没有得到有效推广，没有发挥科研成果的作用。

2、社会开发程度低，基础设施不足

新疆南疆四地州贫困地区大部分受地域封闭、交通不便、信息不畅等制约，知识更新不及时、生产技术水平和经营管理水平较低、市场发育不足、地区的经济发展较慢，由于区域间生产要素、经济要素的交流不畅，阻碍了新思想、

新观念、新技术等传播，减少了贫困地区的发展机会，呈现出严重的封闭性和落后性。

南疆四地州大多处于山大沟深、荒漠等边远地区，基础设施薄弱，抵御自然灾害的能力低。道路、通讯、农田水利、电力等基础设施无法满足生产发展，基础设施改造需要投入大量资金。

3、人口因素

南疆四地州的贫困地区属于人口增长率较高地区，而该地区的土地和生活资料有限，人口越多，负担越重，人均资源越少，导致人的基本生存条件恶化，加重贫困程度，形成恶性循环。

较高的出生率也是一些贫困地区长时期不能脱贫的原因之一，陷入“越穷越生，越生越穷”的恶性循环。人口自然增长过快，摊薄了有限的自然资源和扶贫资源，也给许多家庭造成了过重的经济和抚养负担。2010-2018年，新疆常住人口从2181.58万人上升至2486.76万人，增加305.18万人，增长13.99%。其中：少数民族人口从1298.59万人上升至1586.08万人，增加287.49万人，增长22.14%；维吾尔族人口从1017.15万人上升至1271.84万人，增加254.69万人，增长25.04%；汉族人口从882.99万人上升至900.68万人，增加17.69万人，增长2.0%。维吾尔族人口的增幅不仅高于全疆人口的增幅，而且高于少数民族人口的增幅，更明显高于汉族人口的增幅。2010-2018年新疆常住人口出生率分别为：14.85%、14.99%、15.32%、15.84%、16.44%、15.60%、15.34%、15.88%、10.69%，自然增长率分别为：10.71%、10.57%、10.84%、10.92%、11.47%、11.06%、11.08%、11.40%、6.13%。2017年以前新疆人口出生率基本稳定在15%左右，自然增长率基本稳定在11%左右。2018年新疆人口出生率和自然增长率出现下降，但其人口出生率与当年全国出生率（10.94%）基本持平，人口自然增长率高于全国平均水平（3.81%）。

南疆四地州贫困地区的人口自然增长率、出生率、死亡率均高于疆内其他

地区，也高于全国平均数值。2018年，和田地区总人口253.06万人，人口自然增长率2.96%，阿克苏总人口256.17万人，人口自然增长率5.67%，喀什地区总人口463.38万人，人口自然增长率6.93%，克孜勒苏柯尔克孜州总人口62.45万人，人口自然增长率11.45%^①。

人口受教育水平。南疆四地州贫困地区的教育水平普遍较低，虽然九年义务教育实施后，教育水平有所提升，但是，一些贫困家庭的孩子初中毕业，家长就想让孩子出去打工补贴家用，而对政府免费提供高中或职业院校教育不看好，认为高中或职业学校毕业后依然不好找工作，而没认识到知识改变命运的重要性，加之教育资源不均衡，高中和职业学校一般在县里和镇里，路远交通不方便。相关部门常常要花费大量的时间和精力做家长和学生思想工作劝其返校完成学业^②。

人口健康状况。南疆四地州贫困地区对医疗保健的支出较低，村民普遍认为自己身体健康，对自身健康的不重视和短视，认为新型农村养老保险缴款不划算，当得了大病去县上看病要花费更多的时间和交通费用，需要支付住院报销必须自付的门槛费和共付比例所规定的医药费，就拖着不去看病。同时贫困群众不注意个人卫生，表现为对卫生设施的不重视。南疆四地州的医疗资源相对较少，2015年平均每万人的床位数和平均每万人的医生数居于全区15个地州市的倒数四至五名。南疆四地州贫困地区的生活卫生条件、人口健康状况均低于发达地区，影响到贫困地区劳动力的智力体力，从而使本地区缺乏竞争力，缺乏持续发展的根本动力，阻碍经济发展。

南疆四地州少数民族人口占总人口比重超过90%，一些人的国家通用语言水

^① 20-2 各地、州、市人口状况_各地州市主要经济指标排序_新疆维吾尔自治区统计局
<http://tjj.xinjiang.gov.cn/tjj/dzjjh/202006/e9b4136ca78a448f87a499861b811107.shtml>。

^② 张庆红，阿迪力·努尔.少数民族连片特困地区农户多维贫困分析--以新疆南疆三地州为例，农业现代化研究，2016(2): 270-276。

平很低，受教育程度低，缺乏相应的职业技能，人力资源和人才短板突出，人才极度匮乏，人才总量不足和结构性矛盾非常突出，人才外流严重与引进难的矛盾明显，严重阻碍了与外界交流的能力和就业能力，加剧了南疆四地州贫困农户的生计脆弱性。

五、南疆四地州脱贫攻坚成效

（一）南疆四地州“十三五”实施规划^①

“十三五”期间，南疆四地州为实现贫困人口脱贫，把实施“五个一批”工程作为的基本路径。做到贫困人口精准识别，根据致贫原因和脱贫需求，实行分类精准扶贫。对有劳动能力的，通过转移就业和发展生产脱贫 149 万人；对自然灾害频发、生存条件恶劣的，通过易地搬迁脱贫 7.78 万人；对生活条件差、但生态系统重要、需要保护修复的地区，结合生态保护脱贫 40.16 万人；对家庭困难学生，通过教育资助脱贫 44.53 万人；对老、弱、病、残、完全或部分丧失劳动能力的 70 万人全部纳入农村低保，通过实行医疗救助和社会保障政策兜底实现脱贫。对担任守边任务的贫困边民，采取特殊扶贫方式，既实现脱贫致富，又加强守边固。

“十三五”时期南疆四地州经济社会发展主要指标

指标	单位	2015 年	2020 年	年均增长(%)	属性
地区生产总值	亿元	1924.38	3099	10 左右	预期性
全社会固定资产投资	亿元	1998.7	3848	14 以上	预期性
一般公共预算收入	亿元	163.92	249	8.5 左右	预期性
社会消费品零售总额	亿元	347.7	628	12 以上	预期性

^① 关于印发新疆维吾尔自治区南疆四地州片区区域发展与扶贫攻坚“十三五”实施规划的通知-阿拉山口市政府网 <http://www.alsk.gov.cn/info/1059/3728.htm>。

	外贸进出口总额	亿元	21.48	37	11.5 以上	预期性	
	户籍人口城镇化率	%	26.8	31 左右	(4.2)	预期性	
生 改 善	城镇居民人均可支配收入	元	22128	≥35600	10 以上	预期性	
	农村居民人均可支配收入	元	7450	≥12000	10 以上	预期性	
	累计城镇新增就业	万人	[83.52]	[60]	—	预期性	
	累计转移农村富余劳动力	万人 次	[777.94]	[650]	—	预期性	
	城乡居民基本养老保险参 保率	%	95	≥95		约束性	
	乡 住 房	城镇保障性住房(含棚 户区改造)	万套		[36.28]		约束性
		其中:各类棚户区改造	万套		[33.62]		约束性
		农村安居富民工程	户		[937156]		约束性
		游牧民定居工程	户		[21201]		约束性
		建档立卡农村贫困人口	万人	159	实现脱贫		约束性
共 服	人口自然增长率	‰	18.6	≤16	—	约束性	
	户籍总人口	万人	995.01	1124	2.4	预期性	
	接受双语教育的少数 民族中小学生占少数民族 中小学生的比重	%	58.38	85 左右		约束性	
	九年义务教育巩固率	%	93	≥95		约束性	
	初中毕业生升入高中阶段 升学率	%	93.99	≥95		约束性	
	5 岁以下儿童死亡率	‰	35.14	≤15		约束性	
	广播电视覆盖率	%	95	≥99		约束性	

生态 建设 与 环 境 保 护	耕地保有量	万亩	—	1747.92	约束性
	基本农田保护	万亩	—	1547.53	约束性
	退地减水面积	万亩	—	(236)	约束性
	农业灌溉水有效利用系数		0.47	0.55	约束性
	森林覆盖率	%	3.5	4	约束性
	万元生产总值用水量下降	%		控制在自治区下达指标内	约束性
	万元生产总值能耗降低	%		控制在自治区下达指标内	约束性
	单位生产总值二氧化碳排放降低	%		控制在自治区下达指标内	约束性
	主要污染物排放总量降低	%		控制在自治区下达指标内	约束性
	城市空气质量优良天数比率	%	32.1	32.95	约束性
	水质好于Ⅲ类水体比例	%	98.1	98.1	约束性
	湖库水质好于Ⅲ类水体比例	%	90.9	100	约束性
	<p>注:1. 2020年地区生产总值发展目标增幅按2015年不变价测算。标[]为累计数。</p> <p>2. 2016年1月1日环境空气质量标准(GB3095-2012)实施。国家“十三五”环境保护规划指标尚未分解,“市空气质量优良天数”比例仅为初步测算,存在调整的可能性。受自然环境的影响,南疆城市沙尘、浮尘天气较多,建议城市空气质量优良天数比例维持现有水平,力争有所改善。</p> <p>3. 南疆四地州地表水包括:25条监测河流52个监测断面;8座监库11个监测点位。</p> <p>4. 南疆四地州2020年耕地保有量是根据国务院第二次土地调查耕地数重新核定。</p>				

数据来源:新疆南疆四地州片区区域发展与扶贫攻坚“十三五”实施规划

“十三五”时期南疆四地州脱贫攻坚主要指标

“十三五”时期南疆四地州脱贫攻坚主要指标					
指标	单位	2015年	2020年	指标属性	数据来源
建档立卡农村贫困人口	万人	159 [219]	实现脱贫	约束性	自治区扶贫办
建档立卡贫困村	个	2247 [2605]	0	约束性	自治区扶贫办
贫困县	个	26	0	约束性	自治区扶贫办
实施易地扶贫搬迁贫困人口	人		77852	约束性	自治区发改委 自治区扶贫办
贫困县农村居民人均可支配收入增速	%	11.2	年均增速高于全疆及南疆四地州平均水平 >10	预期性	自治区统计局
贫困县农村集中供水率	%	77	85	预惠性	自治区水利厅
建档立卡贫困户存量危房改造率	%		100	约束性	自治区住建厅 自治区扶贫办
贫困县义务教育巩固率	%	93	≥95	预期性	自治区教育厅
建档立卡农村贫困人口因病致(返)贫户数	户		基本解决	预期性	自治区卫计委
建档立卡贫困村集体经济年收入	万元	2	≥5	预期性	自治区扶贫办
注：() 为 2013 年底建档立卡累计数。					

数据来源：新疆南疆四地州片区区域发展与扶贫攻坚“十三五”实施规划

“十三五”时期南疆四地州脱贫攻坚进度计划

	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	总计
贫困人口脱贫（万人）	47	49	28	22	13	159
贫困村退出（个）	608	696	450	303	190	2247
贫困县摘帽（个）	1	7	5	6	7	6
易地扶贫搬迁贫困人口						
易地（户）	4424	17135				21559
（人）	14934	62918				77852

数据来源：新疆维吾尔自治区南疆四地州片区区域发展与扶贫攻坚“十三五”实施规划

（二）南疆四地州的脱贫攻坚成效

1、发展产业，特色种植蹚出致富路

新疆坚持产业扶贫，深入实施特色产业提升工程，带动 23.8 万贫困户发展庭院经济和特色种植^①。

南疆环塔里木盆地地区农民超过三成的收入来自林果业，一些林果重点县超过一半，特色林果种植达 1200 万亩。林果种植虽然规模大，但存在产品品质不高、精深加工不够、产业链短缺、销售模式单一、销售渠道分散等问题，主要是受市场、区位、种植技术等因素制约。为解决守着“金山”过穷日子的难题，新疆加快推进“两张网”建设，即区内收购网和区外销售网，在特色林果主产区、交易集散地，建设了 8 个果品批发交易市场，提高特色果业竞争优势。

^① 新疆南疆四地州脱贫攻坚成就喜人--人民扶贫频道--人民网
<http://rmfp.people.com.cn/n1/2019/1021/c406725-31412064.html>。

阿克苏地区林果业已成为农牧民脱贫增收的支柱产业，林果总面积 450 万亩，挂果面积约 410 万亩。全地区 2017 年底有贫困村 136 个，其中种植林果的贫困村 127 个。但由于缺技术、少投入、欠管理，林果产量低于普通农户三成左右。2019 年，阿克苏地区通过政府购买社会化服务方式，为 19657 贫困户提供技能培训。并计划力争实现果品产量每年增产 10%到 15%，户均增收 2000 至 3000 元的目标^①。

近年来南疆四地州深入实施特色产业提升工程，走出特色优质高效的发展路子，如推进良种推广、林果业提质增效和畜禽规模养殖等。截至目前，南疆四地州建设拱棚 25446 座，带动 23.8 万贫困户发展庭院经济、发展特色种植 52.9 万亩。林果业方面，投入 7.4 亿元推进南疆核桃、红枣、葡萄等特色林果产业提质增效^②。

案例：产业项目“多点开花”

喀什市英吾斯坦乡 6 个深度贫困村在新疆投资发展（集团）有限责任公司扶持下发展“鸽业养殖项目”，向贫困户赠送种鸽，派技术员免费提供养殖服务，现在几乎村村都有养鸽子的农户，同时专门成立负责收购和销售喀什新投鸽业有限责任公司，每天可向市场供应白条鸽 1000 余只。

作为新疆非物质文化遗产，库车大馕已经成为库车县的拳头产品，截至 2018 年底，库车县成立打馕合作社 25 家，每天有近 1 万个馕销往外地，馕产业从业人员达 3000 多人，其中约 1/3 是贫困户，一名熟练的打馕师傅月收入可达 5000 元到 8000 元。

^① 新疆南疆四地州脱贫攻坚成就喜人--人民扶贫频道--人民网
<http://rmfp.people.com.cn/n1/2019/1021/c406725-31412064.html>。

^② 新疆南疆四地州脱贫攻坚成就喜人--人民扶贫频道--人民网
<http://rmfp.people.com.cn/n1/2019/1021/c406725-31412064.html>。

克州乌恰县黑孜苇乡坎久干村，依托上百棵古杏树和自然风光，建设了“百杏生态园”项目，昔日的高原畜牧村向特色旅游村转型。该项目带动 20 户 45 名贫困群众从事园林绿化、保洁、保安工作等，每人每月增收 2000 元至 2500 元。

2、易地搬迁，后续扶持提升获得感

“十三五”期间，南疆四地州作为易地扶贫搬迁重点实施区域，搬迁贫困人口 3.52 万户、13.95 万人，占全区搬迁任务的 87%。同时加强后续扶持，当地政府依托小城镇、产业园区、现代农业开发基地等安置的搬迁群众，实现搬迁对象在安置区企业“嵌入式”务工，已建成棚圈 1010 座、设施大棚 507 座、卫星工厂 14 个，同时完善基础设施和公共服务设施，不仅改善了住房条件，还享受到均等的公共服务保障。搬迁群众的融入感、获得感得到提高。目前，新疆易地扶贫搬迁已修建饮水管网 1256 公里、电网 726 公里、道路 731 公里，还配套修建了学校、幼儿园、卫生室、活动室等^①。将搬迁安置区与产业园区建设有机结合起来，

3、稳定就业，进厂务工增收渠道多

南疆四地州持续推进稳定就业，通过加强就业岗位开发、实施转移就业、扶持创业等，扩容就业“蓄水池”，加快贫困群众脱贫致富步伐。

自 2018 年起，新疆聚焦南疆 22 个深度贫困县（市），综合施策，拓展就业空间、扩大就业渠道，截至 2019 年 10 月，南疆四地州 3 年 10 万人转移就业规划全面落实到位。2019 年累计培训贫困家庭劳动力 12.85 万人次，在企业就业 4.27 万人，实现自主创业 5300 余人^②，实现每个有劳动能力家庭至少有 1 人就

^① 凝心聚力奔小康——新疆南疆四地州脱贫攻坚成就综述-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/15/c_1125108159.htm。新疆南疆四地州脱贫攻坚成就喜人--人民扶贫频道--人民网 <http://rmfp.people.com.cn/n1/2019/1021/c406725-31412064.html>。

^② 新疆南疆四地州脱贫攻坚成就喜人--人民扶贫频道--人民网

业^①。

阿克苏地区共有纺织服装企业 330 余家，产业工人 4.8 万人。今年以来，实现 4.11 万人转移就业，其中 2.08 万人转移就业到纺织服装产业；转移今年建档立卡贫困劳动力 4979 人，其中 2997 人转移到纺织服装企业^②。2014 年，中兴手套有限公司响应国家产业援疆的号召入驻英吉沙县，总部设在县城，几十个卫星工厂建在村头，每个工厂辐射 2 到 3 个村，可吸纳 100 多人就业^③。

南疆四地州还引导贫困劳动力向区内其他地区、兵团师市、县域内城镇、企业园区等转移就业。此外，通过对口援疆机制，赴浙江、上海等 10 个省市开展劳务对接，开发就业岗位。2018 年，乌鲁木齐建成并投产馕文化产业园，从新疆南疆集中连片贫困地区转移的 400 余名富余劳动力在此就业^④。

4、加大教育力度，增强脱贫内生动力

2019 年，新疆全区义务教育巩固率达 94.2%，向 22 个深度贫困县义务教育学校拨付 8 亿元建设校舍 39.53 万平方米，做到了贫困生有学上、上得起学、不辍学^⑤。

自治区全力打好打赢深度贫困地区教育脱贫攻坚战，将全区约 80%的教育扶

<http://rmfp.people.com.cn/n1/2019/1021/c406725-31412064.html>。

^① 集中力量攻克深度贫困堡垒——南疆四地州脱贫攻坚正全力冲刺--新疆频道--人民网
<http://xi.people.com.cn/n2/2020/0121/c186332-33735732.html>。

^② 南疆四地州：按下脱贫攻坚快进键 _光明日报 _光明网
https://news.gmw.cn/2018-10/17/content_31753063.htm。

^③ 纵深·“三区三州”看脱贫^⑥ --财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2019/0409/c1004-31018658.html>。

^④ 十三五·中国印象：1 亿人进城落户 中国城镇化空间巨大--财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2020/1028/c1004-31908579.html>。

^⑤ 凝心聚力奔小康——新疆南疆四地州脱贫攻坚成就综述-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/15/c_1125108159.htm。

贫专项资金用于南疆四地州。截至 2019 年，南疆四地州学前教育毛入园率达到 97.66%，小学净入学率达到 99.96%，初中净入学率达到 99.82%，高中阶段教育毛入学率达到 98.87%，高职（专科）录取率由 2017 年的 46.21%提高到 53.23%，确保贫困家庭适龄儿童、少年有学上、上得起学，达到 2020 年教育脱贫攻坚预期目标。

改善义务教育办学条件，累计投入 115.8 亿元，实施“全面改薄”“能力提升”等项目，新建、改扩建校舍 415 万平方米，进一步加强学位保障。目前，南疆四地州义务教育学校“20 条底线”已全部达标，并通过自治区义务教育标准化和均衡发展评估验收。加强教师队伍建设，扩充增量、优化存量，核增教师编制 1 万名，补充教师 12.18 万人，拨付 65 亿元用于新聘教师工资性补助，14.8 亿元用于集中连片特困县乡村教师生活补助，1.21 亿元用于乡村教师周转宿舍建设，有效稳定乡村教师队伍。健全学生资助体系，建立覆盖学前教育至研究生教育的学生资助政策体系，南疆四地州实现 15 年免费教育，确保不让一名学生因贫失学。年投入约 11 亿元，实施农村义务教育学生营养改善计划，惠及学生 143 万人。

推进职业教育发展。新建 3 所高等职业院校，实现南疆四地州高等职业学校全覆盖；将 5 所职业高中转设为中等职业学校，进一步提高办学标准。引导南疆地区职业学校围绕产业建立专业动态调整机制，设置了纺织服装类、旅游类等一批特色专业。2016 年以来，为了进一步改善职业学校办学条件，增强承载能力，累计向南疆四地州投入 8.48 亿元，支持 6 所高职学校、41 所中职学校（包括 4 所技师学院）发展建设。加大职业教育招生力度，按照普职比大体相当原则下达招生计划。有效打通中职、高职、本科教育相互贯通的人才培养渠道，推进现代职业教育“两个衔接”。做好高校毕业生就业创业指导服务，全区高校毕业生初次就业率始终保持在 77.7%以上。

推进国家通用语言文字教育。2019 年实现全区各级各类学校（幼儿园、中小学、高校、职业院校）国家通用语言文字教育教学全覆盖。加强农村教师、

少数民族教师、基层干部、少数民族青壮年农牧民国家通用语言文字培训。2018年以来，累计培训基层干部和村“两委”班子成员 8.5 万余人次，培训 18—45 岁少数民族青壮年农牧民 420 万人次，培训中小学和幼儿园教师、少数民族教师、农村教师 25 万余人。有针对性地开展“国家通用语言+技能”“国家通用语言+创业”等培训，促进劳动力转移就业，2018—2019 年全区累计培训农村转移就业劳动力 85.8 万人次^①。

自治区人力资源和社会保障厅制定了《南疆四地州深度贫困地区就业扶贫培训促进计划（2018—2020 年）》，聚焦南疆四地州 22 个深度贫困县，分层分类开展职业培训，对具备转移就业条件的贫困家庭劳动力实现应培尽培，确保基本劳动素质培训全覆盖，3 年共培训 10 万人以上^②。

5、完善基层医疗服务体系，筑起健康防线

没有全民健康，就没有全面小康。2018 年，新疆实现农村贫困人口 15 种大病集中救治和慢性病签约服务全覆盖。截至 2019 年，新疆连续第四年开展全民健康体检，普惠式健康扶贫撵走了群众脱贫路上的“拦路虎”。截至今年 8 月初，新疆因病致贫有 4 万户、14.9 万人，较 2018 年底减少 2.2 万户、8.7 万人。新疆把贫困人口纳入全民参保计划必保人群，目前全区建档立卡贫困人口基本养老保险参保率近 99%。其中，享受政府代缴养老保险费政策 83.39 万人，享受养老保险待遇 53.37 万人^③。

南疆四地州全面解决贫困人口“基本医疗有保障”突出问题，加强县医院

^① 新疆维吾尔自治区以南疆四地州为主战场 全力打好打赢教育脱贫攻坚战——“教育系统决战决胜脱贫攻坚”系列之十四 - 中华人民共和国教育部政府门户网站
http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/s3165/202102/t20210226_514978.html。

^② 产业做起来 群众富起来（纵深·“三区三州”看脱贫^⑥）--财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2019/0409/c1004-31018658.html>。

^③ 凝心聚力奔小康——新疆南疆四地州脱贫攻坚成就综述-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/15/c_1125108159.htm。

能力建设、推进乡村医疗卫生机构标准化建设、开展县乡一体服务、加强乡村一体联动管理^①。

2017年，于田县与和田其他几个县一样，启动了家庭医生签约服务项目。乡卫生院给每个村派两名大夫，每月到村里巡访，入户体检，一旦发现肺结核患者，就隔离治疗。碰到患高血压、糖尿病等慢性病的村民，还会定时送药上门。两年下来，村民健康状况明显好转^②。

近年来，莎车县不断加大医疗投入力度，着力完善基层医疗服务体系，提升乡村医疗水平，为脱贫攻坚筑起健康防线。目前，全县31个乡镇都有一所合格的公立卫生院，493个行政村都有一所标准化卫生室。每个村卫生室都配有至少80种以上常用药品，村民可以使用社保卡购买。专家们定期开展义诊、巡诊，为群众看病，也为当地培养卫生人才。从2019年9月以来，共有七批次1565名医务人员开展基层帮扶工作，为基层群众看病202910人次。为贫困户住院治疗开通了绿色通道，贫困户只需在门诊提供身份证即可入院治疗，减轻了贫困户的垫资压力，兜住了民生底线^③。

在医疗方面，针对13.3万人结核病患者着力做好救治工作，已治愈5.69万余例。城乡居民人身意外伤害保险，城镇职工的大病保险覆盖率达到百分之百^④。为切实提升基层医疗卫生服务水平，2020年，自治区加大乡村医生培养力

^① 新疆推进脱贫攻坚精准施策 南疆四地州产业、健康扶贫聚力攻坚
<http://news.cri.cn/baidunews-eco/20191016/d864a10c-9c46-d6aa-9744-6312b7c340e7.html>。

^② “口袋底”鼓起来喽！（中国脱贫传奇^⑧）--财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2019/1225/c1004-31521345.html>。

^③ 尚未脱贫县 今年怎么干（决战脱贫攻坚·一线故事）--财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2020/0323/c1004-31643413.html>。

^④ 新疆开展南疆四地州就业计划，实现每户至少一人就业|南疆|新疆_新浪新闻
<https://news.sina.com.cn/o/2019-12-09/doc-iihzhzf4591207.shtml>。

度，继续面向南疆四地州开展订单定向培养 1260 名乡村医生^①。

6、建设便民惠民的交通要道，为经济社会发展注入活力

交通扶贫脱贫是全面建成小康社会的基础性条件。“十三五”规划实施以来，自治区按照“外通内联、通村畅乡、班车到村、安全便捷”的要求，始终把贫困地区农村公路建设作为重点，持续加大投资力度。2012 年—2016 年，全区投资 226.14 亿元，四通八达的农村公路路网基本形成，建设农村公路 3.95 万公里，改善了 151 个乡镇、2084 个建制村的通行条件，到 2016 年底，全区农村公路总里程为 12.02 万公里（不含兵团）^②。“十三五”期间前 4 年，南疆四地州投资 278 亿元完成农村公路扶贫建设，新改建里程 3.73 万公里，总里程达 6.33 万公里；实施“访惠聚”村级惠民道路建设，投入 32.4 亿元用于南疆地区村组道路建设，打通了直达民心的“最后一公里”。

案例：“公路养护+精准脱贫”的双赢

在南疆四地州 22 个深度贫困县，自治区交通运输厅设置乡村道路养护公益性岗位，安排资金支持，2.2 万名贫困农牧民当上了护路员，实现就近就业，达到“公路养护+精准脱贫”的双赢效果。在公路建设、管理、养护、运输等领域全力吸纳贫困户就业。2019 年，帮助转移农村富余劳动力就业 2.72 万人，实现转移收入 1.81 亿元，新疆道路运输（含城市客运）农村从业人员达到 15 万人，占从业人员总数的 22%。今年，自治区交通运输厅本级续建项目使用疆内农民工 7000 余人。

随着交通脱贫攻坚持续推进，一条条便民惠民的交通要道为全区经济社会

^① 今年为南疆四地州培养 1260 名乡村医生_新疆地州_新闻中心_新疆网
<http://www.xinjiangnet.com.cn/2020/0321/2222511.shtml>。

^② 改革开放 40 年新疆农村公路建设成就辉煌--财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2018/1215/c1004-30469094.html>。

发展注入活力，老百姓“出门有路、抬脚上车、下车进城”，脱贫致富的梦想有了底气、有了条件、有了希望。目前，南疆四地州“两通”（乡镇和建制村通硬化路、通客车）任务已经完成。

7、金融帮扶，支持南疆地区经济发展

2015年中国人民银行联合银监会、证监会、保监会发布了《关于金融支持南疆四地州经济发展和社会稳定的意见》，涉及金融政策、信贷投放、间接融资、直接融资、保险业等方面，支持南疆地区经济发展和维护社会稳定。

2019年，新疆加大顶层设计和监管引导，采取“一揽子”金融帮扶措施，支持南疆四地州脱贫攻坚。在政策帮扶方面，新疆银保监局推动辖内机构建立扶贫、涉农金融服务尽职免责制度，同时对新设银行机构实行“南北挂钩”政策，即辖内银行业机构在除南疆四地州之外的地区新设分支机构，原则上引导其在南疆四地州设立一家分支机构。截止2019年9月末，南疆四地州银行机构服务空白乡镇由2018年末的50个降至9个。同时，新疆加大资金帮扶力度，以产业扶贫带动当地贫困人口脱贫，打造“信贷+项目”扶贫直通车。截止10月末，南疆四地州各项贷款余额2352.14亿元，同比增长10.1%^①。

案例：农发行帮扶南疆四地州

农发行新疆分行通过政府采购订单，核心企业融资，实施企业资金流、订单信息流、仓储配送物资流“三流合一”，支持当地农产品配送。2018年，为支持和田产业扶贫项目，该行审批流动资金扶贫贷款0.48亿元，直接带动当地400人脱贫。实现政府增信模式在南疆四地州全面落地，2019年，该行全力推动南疆四地州政府建立风险补偿和风险共担机制，风险补偿基金1.23亿元。

^① 金融帮扶助力南疆四地州脱贫攻坚
<http://epaper.binguannet.com/pad/cont/201912/17/c94586.html>。

2018年，农发行新疆分行创新推出了南疆特色林果托市收购模式，通过“缴纳风险补偿金+应收账款质押”模式，审批喀什地区特色林果产品托市收购贷款4.88亿元，稳定了收购价格，促进了20万名果农增产增收。

同时，该行通过“龙头企业+驻村工作队+合作社+农户”模式，支持新型农业经营主体利益联结到户，真正实现贫困户直接参与生产经营，从而实现长期稳定脱贫。2019年以来，该行通过这种模式发放产业扶贫贷款1亿元，直接带动贫困人口2952人增收脱贫。截至2019年8月末，农发行新疆分行已累计向南疆四地州发放精准扶贫贷款239亿元，占扶贫贷款累放总额的59.3%，累计发放额和余额均居全疆金融机构前列。

8、动员社会力量，助力南疆四地州脱贫

近年来，全区在精准施策、资金支持等方面向深度贫困地区倾斜，拨付南疆四地州的财政专项扶贫资金占到全区的80%以上。全区区内协作扶贫不断深化，拓宽产业合作、劳务协作。2018年上半年，全区组织33个经济实力较强县市帮扶南疆四地州27个县市；鼓励支持各类企业、社会组织和个人包村包户参与扶贫。对口援疆为南疆脱贫攻坚注入新动力，2018年以来，南疆四地州10个援疆省市前指在深度贫困县安排援疆扶贫项目379个，涉及援疆扶贫资金69.96亿元，占10省市全部援疆资金的60%，援疆扶贫已经成为援疆工作重点^①。

案例一：“万企帮万村”贡献中国减贫方案^②

截至2020年11月底，有12.3万家民营企业加入“万企帮万村”精准扶贫行动，精准帮扶建档立卡贫困村7.28万个，带动和惠及建档立卡贫困人口1779.03万。民营企业积极参加在“三区三州”开展的中国光彩事业行、民营企

^① 南疆四地州脱贫攻坚工作综述_扶贫 https://www.sohu.com/a/260010072_164724。

^② 去年捐赠475.12亿元！民企履行社会责任还有哪些看点？--财经--人民网 <http://finance.people.com.cn/n1/2020/1231/c1004-31985715.html>。

业南疆行等活动，累计签订招商引资项目 786 个，投资金额达 3727.17 亿元，捐款捐物 5.15 亿元，为解决“两不愁三保障”突出问题提供了有力支持。

案例二：“中国采购商天山行”^①

2018 年 10 月 29 日“中国采购商天山行”活动于启动，分设和田、喀什和岳普湖县三站，全国 60 余家知名农产品批发市场、农产品电商平台、农产品加工企业等采购商参加，与当地农业产业化龙头企业、农民专业合作社、种植养殖大户等两百余家农产品生产主体直接对接，意向采购金额分别达 5.8 亿元、5.48 亿元和 5090 万元，产品涉及果品及制品、蜂蜜、牛羊肉等产品。

（三）南疆四地州脱贫攻坚好的经验和做法^②

自 2017 年习近平总书记召开深度贫困地区脱贫攻坚座谈会以来，新疆工作力度明显加强，各方面支持力度明显加大，贫困人口脱贫明显提速，贫困地区基础设施和公共服务明显改善，人民群众满意感、获得感明显提升。据建档立卡数据，从 2013 年到 2019 年底，南疆四地州贫困人口从 267.7 万减少到 16.6 万，贫困发生率从 29.1% 下降到 2.2%，贫困人口人均纯收入从不到 2000 元增加到 8800 元。2017—2019 年省级党委政府脱贫攻坚成效考核中，新疆连续 3 年综合评价为“好”。新疆特别是南疆四地州取得成绩来之不易，凝结了各方的辛勤付出和心血汗水，在工作实践中也探索积累了很多好的经验和做法。

一是尽锐出战，凝聚扶贫力量合力攻坚。自治区党委政府高度重视南疆四地州脱贫攻坚，切实做到尽锐出战。自治区党委为南疆四地州地县乡三级党委各增配 1 名专职副书记抓脱贫攻坚。从自治区、地州市、县市区机关抽调 5 万

^① 2018 全国农产品产销对接行进新疆 意向签约 11.78 亿元—财经—人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2018/1104/c1004-30380541.html>。

^② 国务院扶贫开发领导小组办公室 重要讲话 坚决夺取南疆四地州脱贫攻坚全面胜利——在南疆四地州深度贫困地区脱贫攻坚现场推进会上的讲话（2020 年 5 月 16 日）
http://www.cpad.gov.cn/art/2020/5/25/art_106_123987.html。

余人，组成驻村工作队，和农民群众同吃同住，统筹推进维护社会稳定和脱贫攻坚工作。脱贫攻坚以来，10个援疆省市和中央定点帮扶单位先后援派挂职干部约8500人，奋战在南疆四地州脱贫攻坚第一线。实施贫困村“五个一”包联全覆盖，即1个部门单位结对帮扶、1个援疆省市帮扶共建、1名县级领导定点联系、1名第一书记驻村领导、1个工作队驻村工作，不脱贫不脱钩。特别是实施挂牌督战以来，24名省级领导干部实行AB角，对10个挂牌督战县保持一名省级干部现场督战，各级各类帮扶力量和扶贫干部在春节期间、疫情期期间仍然坚守在扶贫工作岗位上，充分体现了攻坚态势、督战要求。

二是统筹推进，实现脱贫攻坚和社会稳定双促进。新疆坚持两手抓、两手硬，既挖“乱根”、又拔“穷根”，统筹谋划社会维稳和脱贫攻坚，在政策举措、责任落实、监督执纪等方面密切配合、相互促进。社会维稳为脱贫攻坚提供了安定的社会环境，为贫困群众发展产业就业，促进增收脱贫提供了安全保障，也强化了贫困地区网络通讯等基础设施和服务保障能力。脱贫攻坚的深入推进，贫困群众通过发展生产和就业增收，提升了生活的质量和水平，参与发展现代工业，促进了观念转变，思想发生了潜移默化的新变化，自觉抵制宗教极端思想的意识明显增强，有效对冲了宗教极端思想的侵蚀和影响，有力地促进了社会稳定。通过社会维稳和脱贫攻坚的统筹推进，以稳定促脱贫、促发展，以脱贫凝民心、聚民力，形成了就业稳、人心稳、社会稳和扶真贫、真扶贫、脱真贫的生动局面。

三是规划引领，狠抓南疆四地州脱贫攻坚三年实施方案落地落实。自治区党委和政府领导带队深入22个深度贫困县逐个了解情况摸清底数，组织专项组与深度贫困县逐一衔接项目内容，南疆四地州脱贫攻坚实施方案，锁定了工作目标任务，明确了“七个一批”的脱贫措施，探索了土地清理再分配等新举措，确定了3300个脱贫攻坚项目，投资总额达到652亿元，可以说方案绘出了南疆四地州脱贫攻坚的线路图、时间表。方案印发后，自治区党委政府高度重视，高位推进方案实施，每年制定年度方案，每季度跟踪调度，南疆四地州真抓实

干，确保了有效落实。目前，南疆四地州脱贫攻坚开工项目增加到 3918 个，到位资金达到 809.6 亿元，项目资金均超过方案计划数的 20%以上。可以说，南疆四地州深度贫困地区的脱贫攻坚，是坚持党的领导，政府主导，规划引领，合力推动区域发展的生动实践。

四是招商引资，推动南疆地区现代工业实现从无到有。脱贫攻坚以来，通过对口省市支援和多渠道多形式的招商引资，有效促进了南疆地区现代工业实现从无到有、从少到多、从小到大的跨越式发展。10 个援疆省市共援建工业园产业园 42 个，引进农副产品加工、电子装配、纺织服装等领域 5500 多家企业入驻，吸纳贫困人口就业 8 万多人。2018 年以来，新疆和国务院扶贫办、全国工商联开展“民营企业南疆行活动”，2018 年到位资金 180 亿元，2019 年实现签约资金 317 亿元，投资项目 176 个。目前已到位资金 253 亿元，到位率 80%，开工项目 172 个，开工率 98%。去年招商引资确定的意向项目，在今年已确定 650 多个项目、400 多亿元投资，目前正在陆续到位。以前对口支援的项目主要是基础设施和公共服务，改善的是生产生活条件。要促进产业经济发展，还需要引进企业，建立现代企业制度来推动产业发展。近年来，一批疆外企业的投资入驻，不仅促进了南疆的经济发展，而且不断完善减贫带贫机制，使更多贫困群众参与并享受发展红利，通过劳动实现增收脱贫。当地扶贫车间和卫星工厂也实现了较快发展，越来越多的贫困群众到工厂打工，实现了农民向产业工人的华丽蜕变，实现了一人就业全家脱贫的良好局面。

第五部分 新疆洛浦县脱贫攻坚成效

一、洛浦县概况

(一) 自然概况

1、地理位置

洛浦县，隶属于新疆维吾尔自治区和田地区。位于昆仑山北麓，塔里木盆地边缘，地处东经 79° 59′ -81° 83′ ，北纬 36° 30′ -39° 29′ 东邻策勒县，南靠昆仑山，西以玉龙喀什河为界与和田县、和田市隔河相望，北伸延入塔克拉玛干大沙漠与阿克苏市、阿瓦提县为邻，南北长约 337.5 公里，东西宽约 24.9 公里至 67.5 公里，总面积 14287 平方公里^①。

2、行政概况

洛浦县人民政府驻地洛浦镇，距和田市 24 公里，全县辖 2 个镇、7 个乡：洛浦镇、山普鲁镇、布亚乡、恰尔巴格乡、杭桂乡、多鲁乡、纳瓦乡、拜什托格拉克乡、阿其克乡。共 238 个村委会、5 个居民委员会、1055 个村民小组^②。

3、地形地貌

洛浦县总体地貌类型由南向北可分为：山地、绿洲、沙漠，其中沙漠面积约占总面积的 84%；山地约占总面积的 10.4%；绿洲占总面积的 5.6%^③。

4、气候

^①洛浦县政府网 <http://www.xilpx.gov.cn/>。

^② 洛浦县县域简介_县域简介_洛浦县政府网
<http://www.xilpx.gov.cn/html/1361/2019-12-13/content-1524.html>。

^③ 参考张墨旋.洛浦县农民居民点整治研究，硕士论文，新疆大学，2019 年。

洛浦县属暖温带干旱荒漠气候区。四季分明，春季多风，浮尘日多，有沙尘暴。昼夜温差大，年均气温 11.4℃，无霜期 217 天，可以一年两熟或两年三熟。光照充足，年均日照 2653.7 小时，年均总辐射量 143.1 千卡平方厘米。降水稀少，年均降水量 35.2 毫米，年均蒸发量 2226.2 毫米。

5、水资源

洛浦县境有六条河流，皆属融雪补给型河流，其中玉龙喀什河年均径流量中 17.78 亿立方米属洛浦县。水闸两座，最大蓄水量 2170 万立方米，灌溉用水 1669 亿立方米。地下水贮量为 560 亿立方米，可开采量为 1.91 亿立方米，埋藏较浅，便于开采。溢出地面的泉水约十处，平均年总流量约 1.0 亿立方米，可利用量为 8780 万立方米，但受季节性影响，春旱缺水^①。

6、其他资源

县境内主要矿藏资源有石灰石、石膏石、红沙石、耐火石、黏土等，储量丰富，开采方便。玉龙喀什河滩有大量卵石和砾石，建筑取材十分方便。

药用植物有大芸、甘草、麻黄、枸杞、红花、茵陈、大黄等。

野生动物有黄羊、狐狸、雪鸡、野猪、旱獭、野兔以及人工投放麝鼠等。

（二）经济社会状况^②

1、人口状况

根据洛浦县统计年鉴，2015 年末洛浦县的总人口为 287590 人，其中：农村人口 251811 人，城镇人口 35779 人。全年人口出生率 26.78‰，人口死亡率 6.58‰，

^① 参考张墨旋.洛浦县农民居民点整治研究，硕士论文，新疆大学，2019 年。

^② 参考张墨旋.洛浦县农民居民点整治研究，硕士论文，新疆大学，2019 年。

人口自然增长率 20.20%。民族包括维吾尔、汉、回、满、哈萨克、蒙古、藏族、羌族、瑶族、彝族、土家族等 12 个民族。

2、经济发展水平

2015 年全年实现生产总值（GDP）226828 万元，按可比价格计算，比 2014 年增长了 12.1%。其中，第一产业 64549 万元，第二产业 43729 万元，第三产业 118550 万元。按户籍年平均人口计算，人均地区生产总值 7887.20 元。

洛浦县为灌溉农业区。种植模式多为一年两季，种植的农作物以小麦、玉米、棉花为主，农户大多同时经营粮、棉、畜、蚕、园五大产业，是典型的农区牧业县。

改革开放以来，洛浦县致力于科技兴县，充分发挥资源优势，壮大特色优势产业，发展粮棉，兴牧养蚕，开发园艺生产。实现了两个转变，发展方式改变，一部分贫困户由粮食种植转向经济作物种植、由分散的粗放式种植转向标准化、集约化种植。通过拓展销售渠道、延长产业链实现盈利模式转变。。

3、土地利用概况

洛浦县土地总面积 1411360.75 公顷。农用地面积为 73158.01 公顷，其中耕地面积为 28243.10 公顷，主要分布在杭桂乡、多鲁乡，主要种植棉花、玉米、蔬菜等作物；园地面积为 1343.67 公顷，主要分布在杭桂乡、恰尔巴格乡；林地面积为 25141.53 公顷，主要分布在杭桂乡、拜什托格拉克乡；牧草地面积为 11449.43 公顷，主要分布在杭桂乡、多鲁乡；其他农用地面积为 6980.28 公顷，主要分布在杭桂乡、山普鲁乡、多鲁乡。未利用土地面积广布，可开发土地资源丰富。

洛浦县自然条件优越，农业资源丰富，农业生产已迈向优质、高产、高效的发展轨道。交通、通讯、能源等基础设施已日益完善。全县上下达成共识，

以改革开放为动力，以基础建设为重点，富县、富乡、富民，以实现小康为目标，制定了一系列优惠政策，充分利用与开发水土资源，调整优化产业结构，为洛浦经济发展奠定了坚实的基础。

二、洛浦县精准扶贫脱贫工作实施以来的成效

党的十八大以来，洛浦县积极部署，谋划发展，将提高全县人民人均收入，带领全县人民打赢脱贫攻坚战，顺利摘帽脱贫作为重点工作。注重六个精准，坚持分类施策，因人因地施策，不断增加扶贫投入，打好精准扶贫“组合拳”，打赢脱贫攻坚战。

洛浦县属国家级扶贫开发重点县，共有深度贫困乡镇8个，建档立卡贫困村169个，深度贫困村88个，建档立卡贫困人口31587户127876人。2014年-2018年，累计退出贫困村122个，脱贫人口21287户84186人^①。

贫困治理的核心是解决三个问题，即“帮扶谁”、“谁来帮”和“怎么帮”，也就是要解决扶贫中的目标瞄准、扶贫责任和扶贫途径的问题。洛浦县实施精准扶贫脱贫，是一个目标瞄准不断精细、扶贫责任越来越清楚以及扶贫途径越来越有效的过程。

（一）精准识别工作有序推进

洛浦县对精准识别工作非常重视。首先强化组织领导，抽调年富力强的领导干部组成领导小组，负责督导检查；抽调精明强干的人员专门负责这项工作，开展入户调查，集中人员、集中时间做好第一阶段的贫困户识别工作，并对贫困数据进行初步整理。二是加强组织培训，召开扶贫精准识别会议，开展业务培训，重点围绕贫困户、贫困人口识别的目标任务、工作要求、具体识别方法等进行培训，参加培训的人员主要有包村机关干部（驻村干部）、村干部，确保精准识别

^① 脱贫攻坚的洛浦模式_经济日报·中国县域经济报 <http://www.xyshij.cn/detail-1482-2694.html>。

工作有序规范开展。三是鼓励贫困户主动申请，做好精准识别政策宣传工作进村入户，发动群众自愿申请，宣传的主要内容是贫困村和贫困户申请条件、工作流程，确保群众的知情权和参与权，确保符合条件的贫困户全部纳入识别范围。

精准识别工作程序。首先，农户提出申请，包村干部（驻村干部）和村委会干部入户调查，核实具体信息，排除不符合条件的，筛选出本村符合条件的贫困户名单。村党支部、村民委员会进行民主评议，形成评议结果。确定的贫困户名单在贫困户所在村进行公示，公示无异议，报乡（镇）人民政府审核。乡（镇）人民政府汇总本乡（镇）贫困户名单报县扶贫开发精准识别工作办公室复审，然后进行公告，建档立卡，进行定期核查、动态管理^①。

精准识别工作从组织培训、农户申请、入户调查、民主评议、公示公告到建档立卡，为精准扶贫工作的开展提供了准确的数据，解决了“帮扶谁”的问题。定期组织驻村工作队开展脱贫攻坚专项行动，对帮扶村贫困户变化情况进行“回头看”，按照“两不愁三保障”和脱贫标准严格执行贫困户进入、退出程序，密切关注已脱贫户返贫、新增贫困户现象，确保随时掌握贫困户真实情况和数据。

2016年以来，和田地区为了摸清贫困底数，通过开展普查、精查、交叉检查，实行大数据检索，通过对扶贫对象信息数据复核工作，实现了“户有卡、村有表、乡有册、县有档”的贫困人口信息资料库，截至2018年底，和田地区未脱贫人口8.55万户34.97万人，占全疆的45.3%。

（二）扶贫队伍逐步壮大稳定

1、成立专门扶贫机构

在国家层面上成立了扶贫领导小组，有40个部门成为这个小组的成员单位，各自承担了相应的扶贫责任。同时领导小组下设的办公室建立了一整套机构，

^① 参考依据《新疆维吾尔自治区农村扶贫开发条例》第十五条贫困户按照下列程序识别认定。

涉及到扶贫的研究、政策制定、资源分配、宣传动员等与扶贫相关的各个领域，在全国统领了扶贫工作。同时贫困地区各级政府也承担了相应的扶贫责任，在实施精准扶贫以后，政府的扶贫责任更直接体现在各级政府层层立下“军令状”，保证按时完成脱贫任务，上级主管部门对各级政府的脱贫工作进行监督，对出现问题要追究责任^①。

根据职责任务，新疆维吾尔自治区成立扶贫开发领导小组，自治区扶贫开发办公室设9个内设机构，各地州设扶贫开发办公室。

洛浦县组建了脱贫攻坚领导小组，在地方党政领导的组织指导下，有扶贫办、财政局、农业局、水利局等多部门参与配合，形成主管领导牵头、分管领导主抓、多个部门协调联动的工作机制。

2、选好配强驻村工作队和贫困地区领导班子

选好配强驻村工作队和贫困地区领导班子，加大贫困开发人才支撑力度。选派优秀干部到软弱涣散村、集体经济薄弱村、社会矛盾突出村担任村党支部“第一书记”，提高基层治理能力。贫困村全部配强第一书记，全部派驻工作队，每个扶贫工作重点村都有帮扶单位扶持项目、驻村工作队、驻村“第一书记”。为了激发扶贫干部的扶贫工作积极性，重视对优秀扶贫干部的提拔和任用，对扶贫工作中表现特别优秀的一线干部予以优先提拔。

和田地区“访惠聚”驻村工作队，采取“专班+专干”“多策+一策”“包联+互助”“扶智+扶志”的措施，因地因村制宜、因户因人施策，落实逐级帮带，层次压实责任，推动村级专职扶贫力量上下贯通、左右联动、形成合力。坚持分类施策、精准到人，加强实用技术、劳动技能培训，重点强化就近就业或外出务工人员引导教育，帮助贫困户理清发展思路、制定脱贫措施、落实入户项

^① 扶贫重在解决帮扶谁、谁来帮和怎么帮问题——人民政协网
<http://csgy.rmzxb.com.cn/c/2017-09-25/1813454.shtml?n2m=1>。

目、解决实际困难，多策并举助力贫困户脱贫^①。

案例：山普鲁镇布拉克村工作队扶贫

和田地区教育局驻洛浦县山普鲁镇布拉克村“访惠聚”工作队联合村“两委”紧紧围绕“一人稳定就业，脱贫致富一家”的总体目标，充分发挥“访惠聚”工作队帮带、教育、扶持等作用，将引导和带动村民就业作为抓好群众工作的重中之重，在“精准”上下功夫，精准识别、精准施策、精准发力，为打赢这场扶贫攻坚战不懈努力。

布拉克村工作队一直以来高度重视村民就业创业工作，为提高农民就业创业人数，着力帮扶广大村民掌握一技之长，大力开展职业技能培训。针对农民转移就业存在“技能危机”这一现状，工作队引导村“两委”利用农闲时期开办缝纫、家政服务、养殖、种植等技能培训。从此，“我要就业”的思想意识逐步形成。目前，布拉克村外出务工共75人，全村就业人数达到423人，其中妇女就业人数在全镇排名第一。

布拉克村工作队大力宣传《就业促进法》，特别强调维护妇女享有与男子平等的就业权利，反对妇女同志的性别歧视，鼓励广大妇女自强自信，引导她们走出去、富起来。更是鼓励无法外出务工的妇女提高自身技能，在家门口进行创业致富，在工作队的帮助下，布拉克村银针手工艺品农民专业合作社挂牌成立，主要培训农村女性开展十字绣的制作、印花等劳动技能，吸引了25名妇女踊跃参加，成功解决25名妇女就业问题。

在助力农民就业创业方面，工作队积极组织本地致富能手、乡土人才上台，通过现身说法、入户讲“励志故事”等方式，消除村民“走出村子举目无亲难以生存”的思想顾虑和心理障碍，引导村民向先进看齐，从“要我脱贫”向“我要脱贫”转变。

^① 2018年，和田地区“访惠聚”驻村工作总结_网易订阅
<https://www.163.com/dy/article/E4QS968Q0514E09F.html>。

布拉克村 357 号村民肉孜托乎提·多莱提，家有六口人，以前靠种地为生，年收入仅几千元，为了帮助他家提高收入，借助 2018 年有去阿克苏从事田间管理工作的机会，驻村工作队员多次上门动员他走出村里，外出务工，但他担心自身文化水平低、语言不通，生活不习惯，不愿外出。针对这个情况，驻村工作队发动本村外出务工人员一起上门以亲身经历对他进行思想开导，并且让他参加了村里组织的田间管理培训班，让他掌握了一定技能，最终他消除了顾虑，携妻子外出务工后回到村里，他激动地握着第一书记的手说：“感谢工作队，今年一年我和妻子外出务工一共挣了 45000 余元，如果有机会我还想去，请一定第一个通知我。”

布拉克村一直以来积极为村民搭建就业平台，促进村民多渠道就业。工作队助力在村委会门口建成包括便民超市、美容美发店、餐饮小吃店、打馕作坊等在内的小型商业区，带动 9 户村民创业，其中贫困户 5 户；利用村委会内设岗位解决就业 22 人；组织村民去阿克苏学习田间管理工作 18 人；申请温室蔬菜大棚项目，建成温室大棚 20 座，转变农民思想，由种粮食改为种蔬菜，预计 20 户贫困户可以顺利脱贫。

工作队充分利用布拉克村水资源丰富的特点，向县统战部提出申请，发展少数民族旅游村项目，经过努力争取到 180 万少数民族旅游村项目资金，并于 2018 年 11 月 10 日建设竣工，2019 年 3 月即将投入使用，这个项目的完成预示着将有 105 户贫困户（阔其坎村 57 户、布拉克村 48 户）可以签订受益协议书，这 105 户贫困户只需要偶尔帮助农家乐进行劳动，就能获得分红。目前工作队已与承包项目的个体老板签订协议，2019 年将支出 16 万元，2020 年支出 212500 元用于贫困户分红，每户村民年分红至少可达到 1500-2000 元。

为实现解决一批不适合走出去务工的群众就近就业，村内还建立起了“扶贫车间”，2018 年 2 月正式投入使用，主要以制作服装为主，总面积 500 平米，可容纳 150 人同时作业，现有员工 93 人，其中布拉克村 42 人。一开始，村民的积极性都很高，但过了一段时间由于自身缺技术，工作没效率，无法融入生产，收入较低等情况，便开始陆陆续续出现了辞职现象，工作队员立马入户展开调查，

为了让农民能够稳定的在这里就业，工作队第一书记亲自与企业老板见面进行商议，最终达成由企业派遣技术强有经验的员工免费为农民进行一个月的培训，提高她们的技术水平。果然，经过培训后，村民们有了一定的技术，工资上去了，工作积极性也上去了，再也没有出现辞职的情况，现在一进入到车间就可以看到93名妇女正在轻松的踏着缝纫机制作服装。

布拉克村如今有了“扶贫车间”和少数民族旅游村项目，再加上今年要建成的20座温室大棚，贫困户再也不用愁脱贫的问题了，在工作队的引导下，企业与村委会、贫困户走出一条农村产业发展与贫困户就业脱贫“相辅相成、互利共赢”的扶贫之路。

加大干部精准扶贫培训。为了解决贫困地区扶贫工作方向不明、能力不强、动力不足等问题，提升党员干部的扶贫意识和工作能力，结合地区实际，对党员干部进行精准扶贫培训，将党中央的最新扶贫工作精神、政策及时传达到基层。

2017年县直单位“访惠聚”驻村工作队415名队员参加了为期3天的集中培训。培训期间，2017年县直单位“访惠聚”驻村工作队队员深入学习了党的十八届六中全会、第二次中央新疆工作座谈会、8月30日自治区党委常委（扩大）会议等精神，听取了第三批自治区驻村工作队经验交流，并对建强基层组织、丰富农村文化体育活动、履行第一书记职责等进行了专题辅导^①。

2018年和田地区采取“3+2+1”快班即集中学习国家通用语言文字3个月、学习政策理论2个月，赴对口援疆省市、北疆兄弟地州或兵团挂职锻炼1个月，“6+2+1”慢班即学习国家通用语言文字6个月、学习政策理论2个月，赴对口援疆省市、北疆兄弟地州或兵团挂职锻炼1个月，培训培养1600名村级正职后

^① 新疆洛浦县2017年“访惠聚”驻村工作队培训班结业_新浪新闻
<http://news.sina.com.cn/o/2017-01-10/doc-ifxzkfuh6791381.shtml>。

备干部^①。

加强贫困地区干部和扶贫工作人员培训，提升扶贫工作人员的综合素质，提高基层党组织的工作能力。党员干部成为精准扶贫主力军，扶贫队伍日益壮大稳定。

3、广泛动员社会力量，各部门和各地区配合，脱贫攻坚成效显著

(1) 疆内援助

早在 2018 年，乌鲁木齐高新区（新市区）22 个片区（乡镇）及 88 个社区（村），就与洛浦县 8 个深度贫困乡、88 个深度贫困村开展“一对一”区内帮扶全覆盖，该区红十字会、辖区新疆德源生物工程有限公司等企业，以及友谊路片区、二工片区、友谊路片区等，就采取捐款（总计 3 万元）捐赠衣物和义卖核桃等方式，为洛浦县贫困群众及儿童献爱心。乌鲁木齐高新区（新市区）消费电商帮扶，源源爱心不断涌向洛浦县。乌鲁木齐高新区（新市区）对口帮扶调研组每年多次走访洛浦县，山普鲁镇等乡镇建档立卡的贫困户，他们得到的不仅是真诚的问候，有的困难群众家中供暖设施得到了更换，更多的领到了慰问金及米面油等慰问品；当洛浦县特色农产品在中国扶贫网线上销售时，该区还积极动员区属各单位、国有企业、民营企业下单购买，营造了全社会参与扶贫的浓厚氛围。该区不仅通过消费帮扶解贫困户燃眉之急，更帮助县里建立起畅通的农产品消费渠道，通过电商平台拓宽就业、服务等渠道，为产业发展拓展空间，助力和加快洛浦县经济发展及乡村振兴战略实施^②。

案例：消费扶贫^③

^① 2018 年，和田地区“访惠聚”驻村工作总结_网易订阅
<https://www.163.com/dy/article/E4OS968Q0514E09F.html>。

^② 消费电商扶贫 点点奉献汇成爱心大潮_洛浦县 https://www.sohu.com/a/450578285_118570。

^③ 新疆洛浦：消费扶贫，为农民幸福生活“下单”_中国经济网——国家经济门户

2020年10月17日，一场主题为“买产品、献爱心、促脱贫”的消费扶贫活动在新疆洛浦县多鲁乡文化广场热闹进行。这是该县结合第七个国家扶贫日开展的扶贫主题日活动，通过“以购代捐”、“以买代帮”的方式，帮助当地贫困户销售产品、增加收入。

走进活动现场，来自多鲁乡37个村的贫困户代表带着各自的劳动产品，在设立有序的特色餐饮、干果、蔬菜及日常生活用品区摆摊销售，吸引参与活动的机关干部、企业代表和居民“下单”。“这些手工艺品精美独特，回内地时可以送亲友，水果蔬菜也是生活必须。既满足了生活需求，又能为村民脱贫增收尽一份力，这样的消费特别有意义。”洛浦县佳宁木业负责人孔延飞现场消费2000余元，购买了艾德莱斯披肩、手工刺绣抱枕及各类水果蔬菜。

当地各贫困村第一书记和“访民情、惠民生、聚民心”驻村工作队员纷纷变身“推销员”，显神通亮绝活，为本村扶贫产品销售助阵。“我们村纯手工的艾德莱斯，色彩鲜艳、做工精美，是个人佩戴、馈赠亲友的佳品，大家都过来看看啦！”尧勒其库勒第一书记马新华热情推介村里的手工产品，帮顾客精挑细选。“来尝尝我们的烤鹅蛋、烤鸡蛋、烤鸽子蛋啰，全是农民家散养的家禽下的蛋，味道鲜美，营养丰富，大家走过路过不要错过！”阔台买村第一书记白合提亚·白克力浑厚的吆喝，让烤蛋摊前很快挤满了顾客……

当日，活动现场销售交易额近12万元。干果商托合提库尔班·马合木提看着销售一空的摊位高兴地说：“今天一共卖了12980元，太意外啦！看来听工作队的真没错，只要用好党的扶贫政策，勤劳努力，就能挣上钱，过上好日子。”托合提库尔班是多鲁乡色日克村建档立卡贫困户，在工作队的扶持鼓励下做起了干果生意，实现增收脱贫。

今年以来，洛浦县积极动员社会各界扩大贫困产品和服务消费，通过援疆

http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202010/19/t20201019_35904756.shtml。

省市助销、定点扶贫消费、社会力量参与助销、借助电商推动农产品上行等举措帮助贫困户销售各类产品，有效地调动了贫困户依靠自身努力实现脱贫致富的积极性，为扶贫产业稳定发展和贫困户持续增收提供了助力。

（2）对口援疆

东西部对口支援和田地区的省市中，北京对口支援和田市、墨玉县、和田县、洛浦县。

1997年，全国首批开展对口援疆的9个省市之一的北京开始对口支援和田地区。2010年新一轮援疆启动后，把新疆生产建设兵团第十四师纳入对口支援范围，受援地总人口170余万。2018年，为带动扶贫产业的发展，吸纳当地贫困人口就业，北京市统筹资源，挖掘当地需求，实施精准对接，投资5亿余元建设标准化厂房和配套服务楼近22万平方米。引进企业18家，协议投资额6.31亿元，带动解决就业4714人，其中贫困人口2296人^①。21年来，北京市已累计选派9批1500多人次赴和田援建^②。

案例一：北京平谷区支援洛浦

2017年起，平谷和洛浦建立对口支援协作关系，平谷企业也参与了脱贫攻坚工作。2018年，平谷6家大桃合作社和洛浦县签订合作协议，共同成立3家合资企业。平谷区积极发动区内乡镇、村、社会组织、学校、医院之间的结对工作，搭建基层帮扶工作桥梁。平谷区18个乡镇36个村分别与受援地24个乡镇41个村进行结对帮扶。2020年在此基础上又动员19家社会力量参与洛浦18个深度贫困村挂牌督战，并与市级部门帮助动员的17家社会力量形成工作合力。

^① 和田政府网.京企转移和田带动贫困户就业[DEB/oL]. (2019-01-04)

<https://www.xjht.gov.cn/article/show.php?itemid=276235>。

^② 既是试金石 又是大熔炉：北京对口支援新疆脱贫攻坚纪实_手机新浪网
<https://news.sina.cn/2018-05-09/detail-ihachqy6760442.d.html?pos=3>。

2018年，平谷赴洛浦县考察团对洛浦县对口支援及扶贫帮扶工作进行了全面的考察。平谷区工商联捐助了10万元，专门用于洛浦县布亚乡欧吐拉昆孜村的15户贫困户脱贫工作，对洛浦县扶贫工作起到了有力的助推作用。考察团走访慰问了布亚乡欧吐拉昆孜村3户贫困户，为他们送上了米面油等生活必需品和小学生书包、学习用具等。

案例二：北京市扶贫支援办赴和田地区调研对接

2010年5月，北京市扶贫办组织朝阳区、平谷区及首农食品集团、首创集团、北京银行、建设银行、美团、今日头条等13家单位、企业负责人，赴和田地区调研对接助力墨玉县和洛浦县挂牌督战、社会力量助力118个贫困村结对帮扶、消费扶贫培训等工作。调研期间，推动了五项工作：

一是赴墨玉县、洛浦县调研推进了助力挂牌督战工作。与两县政府举行座谈，深入贫困村实地调研脱贫攻坚进展情况并入户慰问了困难群众。

二是举行了北京市社会力量助力墨玉县、洛浦县挂牌督战结对帮扶签约仪式。北京银行捐赠资金300万元，用于墨玉县、洛浦县118个贫困村结对帮扶工作。

三是举办了消费扶贫工作培训会。组织和田地区和兵团第十四师扶贫办等41个部门及当地35家企业共100余人，培训了消费扶贫政策、双创中心运营、电商平台消费扶贫、就业扶贫、互联网直播带贫等内容。

四是调研对接了和田农业先导园相关工作。组织首创集团赴和田农业先导园实地调研，对接园区运营管理相关工作。

五是研究对接了洛浦县滞销扶贫产品销售工作。与首农食品集团、洛浦县、新疆和田指挥部就滞销鸭肉、核桃及核桃仁等扶贫产品销售进行了研究对接，初步商定由首农食品集团帮助销售鸭肉400吨、核桃及核桃仁200吨。

为助力新疆和田地区深度贫困县如期脱贫摘帽，北京市印发《北京市2020年扶贫支援工作要点》，将助力墨玉县、洛浦县脱贫摘帽纳入55家成员单位任务清单，明确目标、任务、责任制定实施《关于开展挂牌督战助力新疆和田地区（墨玉县、洛浦县）如期脱贫摘帽的工作方案》，要求新疆和田指挥部重点做好“五落实”：一要确保工作责任落实。结合职责清单、任务清单、问题清单，

成立工作专班，制定专项方案，细化明确各部室工作职责，压紧压实墨玉县、洛浦县工作队任务，形成工作合力。二要确保项目资金成效落实。根据 2020 年援疆项目计划安排，通过加大产业扶贫、消费扶贫、就业扶贫等力度，一批投资小、见效快、可持续的精准扶贫项目开工。按照早开工、早见效等要求，督促受援地做好项目实施，落实实施主体、配套资金、开工手续和配套条件、开竣工时间、扶贫绩效，发挥项目带贫成效，带动贫困人口脱贫。三要确保携手奔小康结对帮扶落实。进一步完善帮扶项目管理制度，抓好市区两级资金项目的协调联动。四要确保问题整改落实。五要确保统筹协调责任落实。推进各区及社会力量参与援疆扶贫工作^①。统筹对口支援、携手奔小康等帮扶举措，助力墨玉县、洛浦县脱贫摘帽。

天津市委和市政府坚决贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署，始终把援疆工作摆在重要位置，坚持集聚资源、整合资金、集成政策，持续做好打基础、利长远工作，有力促进了和田地区和谐稳定、民生改善、经济发展、脱贫攻坚。

天津对口援疆前方指挥部关于防控疫情决战决胜脱贫攻坚战的政策扶持措施共有 10 条，重点包括给予援疆企业房租补贴、用工防疫补贴、加大农业产业化龙头企业扶持力度、加大对疫情防控急需物资生产企业到和田地区东三县投资扶持力度、加大对和田地区重点发展产业扶持力度等方面的扶持政策。产业援疆暖企 10 条新措施重点支持对象为在和田地区东三县受疫情影响，生产经营遇到困难的援疆企业和到和田地区东三县投资、投产、运营的援疆企业^②。

^① 北京市扶贫支援办关于印发《关于开展 挂牌督战助力和田地区（墨玉县、洛浦县）如期脱贫摘帽的工作方案》的通知_政策文件_北京市扶贫协作和支援合作工作领导小组办公室
http://fpzy.beijing.gov.cn/zwx/zcwj2/202008/t20200814_1983589.html。

^② 天津出台产业援疆暖企 10 条举措_政务要闻_政务公开_文章_和田政府网
<https://www.xjht.gov.cn/article/show.php?itemid=290046>。

案例：洛浦数百吨扶贫鸭运往天津^①

洛浦县是重点扶贫鸭产业基地。由于地处偏远，白条鸭运输成本高，加上受疫情防控影响，出现了产品滞销。天津对口支援新疆工作前方指挥部应洛浦县请求，立即投入开展协助销售滞销樱桃谷瘦肉型鲜冻白条鸭的工作中。按照政府引导、社会参与、市场运作、创新机制的原则，销售滞销鸭行动立即展开。天津对口支援新疆工作前方指挥部成立了专项领导小组，充分发挥联通津和两地、沟通协调的桥梁和纽带作用，做好与天津市扶贫协作和支援合作领导小组、合作交流办、商务局等部门的对接沟通协调，落实三区对三县消费扶贫任务，打通两地企业线上线下扶贫产品的产供销渠道，开展销售滞销鸭活动。

接到扶贫销售滞销鸭信息后，天津市水务局、天津市公安局等部门立即行动起来，天津市水务局第一时间协调推动、广泛动员，并联合天津津生有援有限公司共同购买白条鸭 50 吨，同时还联系市水务集团购买 5 吨。天津食品集团下属策勒福疆优品公司订货 51 吨并发往天津，华喜汇通（天津）供应链有限公司立即订货 100 吨并将其中 26 吨紧急发往天津。除此以外，第二批新疆商会、天津西青区商务局等单位也纷纷伸出援手各自订购数十吨。截止到 7 月 20 日，首批合计订货 201 吨，已发货到津 77 吨。预计近期第二批订货合计 390 吨，随后将陆续发往天津。

不仅天津市各单位企业奉献爱心，天津市民也积极加入到扶贫献爱心行列。日前，在天津市助力新疆和田地区挂牌督战消费扶贫产品专项推介展销会上，市民们就纷纷购买起了已经运抵天津的和田地区洛浦县的鲜冻白条鸭。活动价为 18 元一只的扶贫爱心鸭，深受市民欢迎，一个小时内便售出百余只。

天津对口支援新疆工作前方指挥部综合产业部部长王建表示，鲜冻白条鸭

^① 洛浦数百吨扶贫鸭运往天津_县市要闻_政务要闻_政务公开_文章_和田政府网
<https://www.xjht.gov.cn/article/show.php?itemid=291709>。

口感非常好，因为这些白条鸭的生产、加工、销售环节，都与当地建档立卡贫困户紧密相连，每多销售一只鸭子，就有多一个人增加脱贫的机会。王建还表示，今年以来，天津已经帮助和田地区销售农产品、手工艺品等金额超过 3000 万元，帮助当地 5000 多户建档立卡贫困户增加了收入。

发达地区和国有企事业单位承担了对口帮扶的责任，与西部贫困地区形成一对一的帮扶关系，经济发达地区不仅为扶贫提供资金和项目，而且向贫困地区派出干部，吸收贫困地区到干部挂职，东部和西部、企业和贫困地区之间建立密切的互助关系。在精准扶贫中，对口帮扶承担了明确的扶贫责任，并发展为不脱贫不脱钩的机制。从下到上逐层负责和从上到下的问责以及对口帮扶，充分体现了中国扶贫的政治优势，政府主导的扶贫得到了社会各界的积极响应，以扶贫为主的社会组织发育很快，且取得较大的影响。

（三）“1+N”多形式脱贫“组合拳”

党的十八大以来，洛浦县积极开拓，全力以赴打赢脱贫攻坚战，在精准施策上出实招、精准推进上下实功、精准落地上见实效。在抓实六个精准的基础上，通过特色乡镇融合脱贫、盘活庭院发展产业、转移就业增加收入、异地搬迁嵌入发展等举措，并借助金融支撑、援疆支持、社会帮扶三支力量，形成了“1+N”的多形式脱贫“组合拳”。

1、产业扶贫发挥引领作用

近年来，新疆深入推进产业扶贫，贫困地区纷纷打响新名片，有力拉动了贫困户脱贫增收，经济活力和发展后劲明显增强。产业扶贫是促进贫困地区发展、增加贫困农户收入的有效途径。在这一过程中，贫困劳动力或在扶贫企业就业，或通过农民专业合作社参与生产，稳步走上脱贫路。在深度贫困村占全地区行政村一半以上的和田地区，产业发展的“主渠道”将更加突出。

和田地区遵循“宜农则农、宜养则养、宜加则加、宜商则商”原则，力争

实现“县有龙头企业，乡镇有规模企业，村有扶贫工厂，户有小作坊”，形成产业带动就业、就业促进产业的模式，帮助群众脱贫增收。为做好脱贫工作，和田地区政府制定多项举措支持产业发展。在资金支持上，设置产业转移专项资金，和田政府设立为期7年、规模15亿元的和田承接产业转移专项资金，对在和田注册企业给予扶持，主要用于园区基础设施建设、企业厂房、设备补贴和周转宿舍建设等生产、生活配套设施的补贴，以促进和田地区抢抓东部产业转移机遇期，承接更多劳动密集型产业落户；在税收政策上实行税收优惠政策，在和田注册的企业享受10年内免征企业所得税，期满后10年减半征收企业所得税，在和田注册的企业享受5年内享受增值税先征后返政策，享受5年内免征自用房产土地的房产税、城镇土地使用税等，以此来吸引企业来疆投资。

2019年以来，和田地区引进纺织服装、鞋袜制作、玩具制作、电子装配、畜禽养殖等企业400余家，扶贫工厂发展到近900个，农民合作组织逾1000个，带动就业10万余人，其中贫困劳动力就业近5万人。2019年，和田地区实现27.03万人脱贫，2020年计划7.69万人脱贫。到2020年底，将实现全部人口脱贫^①。

案例：产业布局助推洛浦县经济发展^②

洛浦县依托优势资源、优势产业，按照“招大、引强、优选”的要求，先后派出招商小分队6次分别前往广州、福建、江苏、河南、安徽、北京、浙江、内蒙古等内地发达省市，围绕七大重点产业进行招商洽谈，努力在招商引资上力争新突破、实现新业绩，截止目前，到位资金8.2895亿元，其中引进区外到位资金5.0440亿元，区内到位资金3.2455亿元。累计解决就业9663人，完成

^① 产业带动就业 就业促进产业--财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2020/0426/c1004-31688004.html>。

^② 产业布局助推洛浦县经济发展 第六届中国—亚欧博览会新疆洛浦签约成果丰硕
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1610460266468554570>。

地区下达目标任务 1.2 万人就业的 80.05%。招商引资新建和续建项目共 40 个，其中：新建项目 14 个，续建项目 26 个；新增签约企业 6 家，其中 4 家已落地，计划投资金额 1.5 亿元。

在第六届中国—亚欧博览会重点项目签约仪式上洛浦县与西域春乳业有限公司签约 16000 万，西域春乳业在洛浦县北京工业园区内投资乳品加工厂；新疆绿赛节水科技开发有限公司洛浦县分公司在洛浦县小微产业园内投资 8000 万元，建设年产八万吨 HDPE 给水、排水管项目；和田浩林发饰品有限公司投资 1500 万美金，进行发制品的生产、加工，企业所产发制品 90%以上用于出口。

新疆维吾尔自治区发布《2020 年自治区种植业工作要点》，明确扎实推进产业扶贫。聚焦南疆深度贫困地区，推动庭院经济规范健康发展，实施特色产业技术模式集成示范项目。坚持扶贫与扶志、扶智相结合，增强发展内生动力，组织专业技术人员开展技术指导，提高种植水平，推动农业产业扶贫。

洛浦县的产业扶贫释放出“溢出效应”^①

一是通过产业扶贫壮大了特色优势产业。洛浦县大力扶持已有的特色产业，也根据自然条件、资源禀赋，收入挖掘潜在优势，培育新产业。比如，在做强红枣传统优势产业基础上，近年来引进栽种平谷大桃，发展长毛兔、黑木耳，以及假发制品生产，产业特色愈发鲜明，增添了发展动能。如今在新疆，具有鲜明地方特色的产品不断涌现，并阔步“走出去”，闯出了大市场。

案例：平谷大桃落户洛浦

洛浦县隶属于新疆维吾尔自治区和田地区，土地是沙漠化的盐碱地。2018

^① 新疆：产业扶贫释放“溢出效应”_光明网
https://politics.gmw.cn/2020-04/26/content_33770895.htm。

年起，北京市平谷区对口支援洛浦县，对当地土壤进行改良，摸索出了一套“盐碱地种植法”，使平谷大桃终于落户洛浦，一季桃两千人就业，带动贫困户增收，当地村民看到了致富希望。

在多鲁吐格曼贝西村，大桃产业已经成为当地脱贫攻坚的支柱产业。当地村民阿尔孜古丽的丈夫丧失劳动能力，3个孩子和丈夫全靠她务工挣钱维持生活。2019年，她通过招工进入洛浦基地，在这里，她负责打药、修剪、采摘，再干些零活儿，每月能挣3000元左右。“我给家里买了全自动洗衣机，还买了一辆电动摩托车。”从桃苗的栽种到修剪等环节，基地不定期雇用当地村民，一季大桃能吸引当地村民就业达2000多人次。

2020年，“平谷大桃”洛浦基地将继续增加平整开荒土地的规模，到年底，开荒土地将达到1100余亩。届时，园区将常年安排60至70个就业岗位，预计能带动300户建档立卡贫困户增收。

二是通过产业扶贫推动乡村产业融合。洛浦县农业精准扶贫实施主导主体创新和参与方式创新，由以前的将生产资料分发给贫困户或贫困人口进行散养，转变为龙头企业、公司、合作社为主导，贫困户通过种养、入股、租金、打工等方式参与。实现了两个转变，发展方式改变，一部分贫困户由粮食种植转向经济作物种植、由分散的粗放式种植转向标准化、集约化种植。通过拓展销售渠道、延长产业链实现盈利模式转变。

案例一：合作社+支部+农户

创新农村经营发展模式，提高贫困群体自我发展能力。2014年，洛浦县率先在阿其克乡建立“合作社+支部+农户”的经营发展模式，采用统一化管理提升农村发展能力。成立了阿其克乡金山畜禽养殖专业合作社，发展家禽养殖场养殖鸡、鸭、鹅，吸纳75户农民。合作社下设家禽养殖、畜牧养殖、互助资金、热风烘干杏、农家乐旅游休闲5个分社，逐步形成了重点发展，辐射拉动，整体推进的格局，实现农民发展产业有技术、有资金、有合作、有平台。2015年，

合作社共有杏子烘干房 20 间，分拣棚 96 平方、圈舍 500 平方米，养殖黑鸡上万只，养殖和田羊上千只，占地 15 亩的农家乐。全乡近半数贫困农牧民可通过合作社这一平台人均增加纯收入 2000 元左右。目前，阿其克乡初步形成了集旅游观光、农家乐以及户外休闲运动等为一体的产业发展格局。

案例二：龙头企业+合作社（种植基地）+科技+互助组+贫困户

洛浦县林果种植面积大，核桃、红枣等果木类是黑木耳菌包的主要原料，再加上自然资源丰富、光照和水资源充足，非常适合发展黑木耳产业。根据洛浦的气候条件，每年至少可以种植两茬。

洛浦县墩库孜来克村采用“龙头企业+合作社（种植基地）+科技+互助组+贫困户”的“五位一体”模式发展黑木耳产业，由自治区财政厅驻村工作队牵线，昆仑雪生物科技有限公司与黑龙江北味菌业科技集团股份有限公司两大龙头企业联合运营。产业运作模式“七统一”，即统一菌种、生产、标准、技术、管理、回购、品牌销售，通过工厂化规模生产、合作社集中种植、标准化科学管理，确保产品品质，实现黑木耳稳产高产。

2018 年底前洛浦县成立了 10 个黑木耳种植合作社，同时建立 10 个种植基地。龙头企业每年生产黑木耳菌包 3000 万袋交由农民种植，并确保每个菌包至少有 1 元钱的收益，所有种植户仅这一项总收入就可达 3000 万元，可确保 7500 个贫困户每年增收 4000 元；同时，龙头企业每年还可为 2500 个贫困户折股量化分红收益 2000 元。此外，龙头企业还可提供 120 个就业岗位^①。

案例三：公司+合作社+技术员+农户入股+分红

近年来，洛浦县养鸽产业发展迅速，成为助力全县脱贫攻坚的大产业。县里不仅有现代化的标准养殖场和加工生产线，更有遍布全县的鸽子养殖合作社，

^① 脱贫攻坚的洛浦模式_经济日报·中国县域经济报 <http://www.xyshij.cn/detail-1482-2694.html>。

带动 7700 余名贫困户增收，养鸽产业成为与群众联系紧密、带动能力突出的特色优势产业。

洛浦县多鲁乡墩库孜来克村村民库地热提汗·阿布都外力受益于肉鸽产业的发展，实现了身份的转变。“我在村里的家禽养殖合作社工作，每月有稳定收入，脱贫没问题。”库地热提汗说，技术员教她科学养殖方法，帮她成长为一名合格的饲养员。

库地热提汗工作的平安家禽养殖农民专业合作社由养殖大户和贫困户入股组建，实行“公司+合作社+技术员+农户入股+分红”的经营模式。目前，合作社养殖的祖代种鸽已达 5000 对，成为当地贫困群众脱贫增收的重要依托。

贫困群众依托合作社增加收入，合作社则依托龙头企业实现平稳发展。近年来，洛浦县积极整合各类扶贫资金，成立了洛浦县和天下鸽业有限公司，建成良种鸽繁育基地，在贫困村成立 21 个种鸽合作社，组建 23 个农户联合体。通过规模化养殖，辐射带动贫困人口持续增收。企业采取统一管理、统一保护价收购的养殖模式，解决了农户散养中技术落后等难题，形成了以利益联结为纽带的产业经营组织联合体系，增强了产业发展活力和带贫益贫能力。

以龙头企业为引领，以合作社、养殖基地辐射为依托的产业带贫模式在洛浦县已十分成熟，并被广泛运用在全县肉鸽、肉鸭、奶牛繁育等多个产业中，形成了集生产、加工、销售、服务为一体的特色养殖全产业链，累计带动 8.77 万名贫困人口增收。

案例四：“产业链支部”

“产业链支部”，坚持支部引路、党员带路、产业铺路，贫困户通过折股量化、入股分红、合作社分配收益、联合体养殖收益“四种方式”，实现稳步增收。同时，充分发挥龙头企业和农民专业合作社辐射带动示范效应，加快培育产业脱贫带头人，不断提升科技支撑产业扶贫水平，把传统农民培养成为依靠技能、

勤劳致富的现代新型农民^①。

案例五：基地+合作社+贫困户^②

北京市安排援疆资金 1.6 亿元，实施“种子号”工程，在和田县、洛浦县、墨玉县和皮山农场建设种羊、种鸽、种驴繁育基地，创新“基地+合作社+贫困户”养殖业发展模式。

案例六：企业+合作社+联合体+贫困户

每天，“咕咕、咕咕”的鸽子叫声从洛浦县杭桂镇和佳新村种鸽繁育基地里传出，工人穿着工作服，戴着手套，在孵化室、物料室和仓库间忙碌。芒力克苏力坦·艾比布拉的工作就是给基地里的种鸽喂料加水。自 2019 年 6 月入厂成为送饲员后，芒力克苏力坦每月的工资 2500 元。“我家就在和佳新村，在这里工作不仅离家近，每个月的收入也很稳定，生活越来越好。”

芒力克苏力坦工作的繁育基地，带动周边 70 余人就业，成为吸纳村民就业的重要渠道。“没想到以前家里散养的小鸽子，也能变成大产业。”杭桂镇赞木其艾日克村村民吐尼萨汗·马合木提来基地后，从最基础的知识开始接受培训，很快从普通职工成为师傅，负责孵蛋、控温等关键环节工作，同时也负责培训新人。“我正在学习肉鸽养殖技术，学成后争取到技术性更强的岗位上工作，那样每月能拿 4000 元工资。”

洛浦县有养鸽子的传统，但把养鸽当成产业来大规模发展，还是这几年的事。为了增强造血功能，巩固脱贫成果，洛浦县紧紧围绕“抓产业、促脱贫、保稳定、谋发展”的目标，通过招商引资和政企合作的方式，采用“企业+合作

^① 脱贫攻坚的洛浦模式_经济日报·中国县域经济报 <http://www.xyshji.cn/detail-1482-2694.html>。

^② “首善模式”援疆结硕果——北京援疆 22 年脱贫攻坚帮数万群众脱贫_智力支援_北京市扶贫协作和支援合作工作领导小组办公室 http://fpzy.beijing.gov.cn/zlzy/201911/t20191117_512029.html。

社+联合体+贫困户”模式，推动鸽产业快速发展。

为了让村民早受益，当地政府整合扶贫资金，龙头企业采取折股量化的形式，将收益权量化给村民。同时在企业周边6个村里建立祖代种鸽合作社，资产归村集体所有，收益权归属村民，村民在年终按一定比例分红。

和佳新村村民努尔麦麦提·阿不力孜是较早一批参加合作社养殖的贫困户。“当时我心里打着鼓呢，万一钱没了怎么办？”他说。为打消村民顾虑，村委会和驻村工作队做工作并出面担保，组建了16个父母代种鸽合作社和20个联合体，社员达120名，并提供相关就业岗位。

“村民每人入股2000元，政府给买鸽子，销售后每年给每家按8%的比例分红。”努尔麦麦提说，现在他和妻子都在繁育基地上班，工资加上每年的分红，日子越来越好。

近年来，洛浦县根据和田地区“十百千万亿”级产业发展总体思路，结合本地实际，形成繁育、养殖、加工、销售为一体的全产业链。通过鸽产业，带动全县7700余贫困人口实现增收。下一步，洛浦县将打造鸽产业餐饮文化，将鸽蛋、冰鲜乳鸽等食材利用龙头企业销售渠道，与连锁名店签约，实现农超对接，形成线上线下融合的多元营销体系。同时加快精深加工，贯通上下游产业链条，把现有产业做大做强做精做优，让鸽产业提档升级。

案例七：“一村一品”助力洛浦红枣更走俏^①

洛浦县的拜什托格拉克乡耕地面积3.9万亩，红枣种植面积就达3万亩，年产量可达7500吨以上，总收入达到4440万元以上，是名副其实的“红枣之

^① “一村一品”助力洛浦红枣更走俏_中国农科新闻网
<http://www.nkb.com.cn/2019/1127/329750.shtml>。

洛浦县：产业振兴路上“枣”致富_中新网_新疆新闻_新疆新闻网
<http://www.xj.chinanews.com/dizhou/2020-12-10/detail-ihayetkx5926027.shtml>。

乡”。2019年9月份拜什托格拉克乡和依斯勒克墩村被农业农村部评为“一乡一品”红枣乡，“一村一品”红枣村并颁发荣誉证书，“是新疆唯一入选的乡村。”

洛浦县成立红枣联盟，一是把红枣种植大户组织起来，解决了凝聚力和抵御市场风险的问题。二是在种植方面，制定了标准化种植。如杜绝违禁药品的使用，制定了技术指导的服务保障机制，从源头上把关保证红枣品质。在红枣种植发展中，洛浦县坚持推广高效节水灌溉技术，不与农业生产争水争地；现已建成500亩的新品种新技术红枣示范园1个，1000亩的优质高效栽培红枣示范园1个，并于今年7月成功创建为国家旱区农业标准化服务与推广平台“红枣优质高效栽培标准化示范基地”。三是集中财力建红枣加工企业，解决了种植大户只有种植基地没有加工企业的难题，同时，经过加工的红枣增加了红枣的附加值。

政府扶持，企业带动，洛浦红枣产业已建成“龙头企业+专业合作社+基地+农户”的经营模式，形成了联农益农机制，迈向了规范化、精细化的发展，并集中力量打绿色牌、走优质路，积极探索精深加工和更好发展，从而达到产业增效、农业增收的目的。

洛浦县着力高质量发展目标，紧密结合乡村振兴战略，按照“生态优先、绿色发展”的理念，积极向无公害、绿色、有机红枣发展，大力打造创建属于洛浦自己的红枣品牌。目前，已注册荒漠干果、和田玳枣、想思念、脆如雪、大漠红珠、五棵胡杨农场等10个红枣品牌，其中5个品牌已申请地理认证标识，标志着红枣品牌建设迈上了新台阶，传统农业向科技农业、绿色农业、品牌农业、质量农业转型发展。

案例八：产业援疆^①

^① 产业布局助推洛浦县经济发展 第六届中国—亚欧博览会新疆洛浦签约成果丰硕
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1610460266468554570>。

近年来，洛浦县委、县人民政府以对口支援规划为先导，以资金支持为保障，以项目援建为抓手，重点促进产业振兴。京洛小微产业园就是产业援疆的典型项目，京洛小微产业园是北京市政府为洛浦县援建的又一个重要招商平台，是带动洛浦县经济发展和扩大就业的重要引擎。而洛浦县北京工业园区则是洛浦县经济发展的助推剂，该园区建于2006年，远期规划75.43平方公里，近期规划10平方公里。园区位于县城东南侧3公里处，距离和田市18公里，是“和墨洛”经济带核心区域，为和田行署核准设立的地区级开发区。园区重点发展以建材、新型建材为主的建材工业、建设大型光伏发电基地，农副产品加工业、民族特色传统加工业、纺织服装，规划预留喀和铁路东延后的仓储物流园区。截至目前，园区基础设施累计投入3.6亿元。特别是2016年以来北京市对口支援洛浦县，以园区基础设施条件改善为抓手，注重造血能力培养和发展能力提升，先后投入援疆资金1.5亿元，对园区道路、供水厂、污水处理厂及供排来管网等硬件环境进行改善，为园区“筑巢引凤”奠定了基础。洛浦县委、政府全面兑现“只要你来干，手续我来办”招商承诺，为企业投资兴业奠定了良好基础。截止2018年，园区入驻企业168家，建成投产企业58家。

三是通过产业扶贫，激发了群众内生动力。推进脱贫攻坚，关键要激发贫困群众的内生动力。实施产业扶贫，贫困群众无论是直接在扶贫企业就业，还是置身产业链条中的一环，都普遍开阔了视野、转变了观念，提高了农技水平、增强了协作精神、培育了市场意识。可以说，他们既获得了“物质”，也提升了素质。而后者也许更为重要，有利于从根本上摆脱贫困，为贫困户稳定脱贫、持续增收提供了长久动力。

2、就业扶贫，脱贫致富有效途径

近年来，新疆洛浦县完善就业扶贫工作机制，因村施策、因户施策、因人施策，全力帮助贫困劳动力就业脱贫。

案例：就地就近就业成为趋势

如今，洛浦县贫困群众不仅就业有机会，想换个更心仪的工作也有机会。为照顾孩子，今年，洛浦镇多鲁吐格曼贝希村村民美合日古丽·麦麦提敏辞去了原来的工作，到离家不远的一家仿真花加工生产企业上班。她很快适应了新岗位，逐渐成长为技术骨干。“我现在每天能生产 150 个仿真花花头，比刚进厂时多一倍，新工作给我带来了更幸福的生活。”美合日古丽开心地说，有专业技术人员手把手传授技能，自己很快提高了技术，收入也更高。如愿找到离家更近工作的她，现在有更多时间照顾孩子和家庭。为了实现企业发展和员工个人发展双赢，该企业制定了较为完善的晋升激励机制，培养优秀本地员工进入企业管理层工作，美合日古丽目前已成为班组长。“我想在企业一直干下去，同时帮助更多新同事提高技能。”美合日古丽说。

有岗位、懂技术是贫困群众就业脱贫的两个重要前提。近年来，洛浦县积极推进“园区企业+”建设模式，引进服装、假发等劳动密集型企业，在乡村两级建设 8 个乡镇扶贫产业园、80 个村级工厂，将就业岗位延伸到农户家中，并实行统一管理标准、统一发放订单、统一回收产品机制，确保企业健康持续发展，确保贫困户通过就地就近就业实现增收脱贫。

同时，洛浦县积极开展林果业、设施农业、劳务输出等实用技能培训，采取以干代训、订单培训等方式，提高全县群众特别是贫困群众的技能水平。2016 年以来，已累计培训 11.72 万人，其中建档立卡贫困户超过 7 万人。

截至目前，洛浦县已有 4.47 万贫困人口实现就业，有劳动能力贫困家庭平均每户实现 1.5 人稳定就业，超 80% 就业人口实现县域内就业，就地就近就业成为就业主要趋势。贫困群众就业观念明显改变，通过劳动就业改变生活的信心更加坚定。

洛浦县多年来不断创新和探索，结合县域实际，积极开拓疆外劳务市场，作为农牧民脱贫致富的有效途径。建立了完善的常态化转移就业机制，坚持上下联动，在做好安排部署的基础上，积极培养劳务输出经纪人。在各乡镇精选有经验的外出务工人员作为本乡镇的劳务输出经纪人，并对外出务工人员进行法律法规、

优惠政策及合同签订、财务管理等内容的培训。通过劳务输出帮助城乡富裕劳动力成功转移就业，树立发展信心，改变精神面貌，从贫困户走向富裕小康家庭。2017 年全县城乡劳动力转移就业 31571 人，其中贫困人口占 31.67%。

案例：外出务工脱贫致富^①

洛浦县多鲁乡库都克艾日克村村民买买提艾力·哈则，2015 年劳务输出成功脱贫，自此他的生活发生了天翻地覆的变化。今年他又多了一个乡镇带队员的身份，这次外出务工买买提艾力·哈则不仅为了挣钱，他还有了自己的小计划，出发前他高兴地说：“五六外出务工的经历，我可以说不点汉语。我这次要抓好去江西务工的机会，好好的开阔眼界，学习技能，让汉语说的更好，为以后的发展打基础。”

洛浦县选拔懂双语、素质硬、业务精的后备干部，为用工 50 人以上配备 1 名干部带队管理，用工 100 人以上，就在务工当地建立劳务输出工作站，并配备 3 名干部。第一次和妻子走出新疆的买买提·扎克尔在带队干部的带领下，安心放心，信心十足。夫妻两人兴奋地说：“我们能去内地务工我们非常高兴，在政府的带领和帮助下，我们没有什么顾虑。父母亲非常支持我们去务工，内地打工，工作稳定、工资高，我们对自己更加充满信心，今年一定能脱贫。”

恰尔巴格乡村民阿依努尔·卡迪尔的朋友是今年最早一批前往内地务工的，已经和丈夫攒下了不少钱，务工的环境也比想象的好很多，宿舍是楼房，还有清真食堂，每天工作 8 小时还可以学习双语。阿依努尔·卡迪尔也带着丈夫加入到江西务工的行列，她激动地说：“我和丈夫正准备去南昌打工，我们也要像我的朋友一样，去了好好干，努力挣钱，长长见识。”

^① 洛浦县:打好精准扶贫“组合拳” 打赢脱贫攻坚战
http://m.haiwainet.cn/middle/457197/2017/0526/content_30936557_1.html。

源源不断的就业岗位成为外出务工脱贫致富的源泉，洛浦县派出疆内和疆外两个用工岗位对接组，前往用工单位开展岗位对接，挖掘疆内外各类用工岗位，为村民就业增收打下坚实基础。健全的转移就业机制和完善的跟踪服务和培训，让外出务工人员没有后顾之忧，安心致富。

3、金融扶贫，发挥扶贫优势

近年来，洛浦县坚持推广和用好扶贫小额信贷。为符合贷款条件的建档立卡贫困户量身提供 5 万元以下，3 年期内免抵押、免担保、政府贴息的信用贷款，重点支持有发展需求、有贷款意愿、有还款能力的贫困户，从事种植、养殖、乡村旅游等生产经营活动，调动他们的积极性，以此带动更多的贫困户脱贫增收。今年，全县将发放扶贫小额信用贷款约 3.5 亿元，惠及 1.2 万户贫困户。让这一为建档立卡贫困户量身定制的金融精准扶贫产品发挥更大作用^①。

案例一：扶贫小额信贷 “贷” 动贫困农户增收

走进洛浦县多鲁乡村哈拉瓦普村民买买提明·托合提肉孜的蔬菜大棚，西红柿、葫芦瓜、芹菜长势喜人。3 年前，他利用扶贫小额信贷种大棚蔬菜，搞庭院经济，如今已成为种植大户。“2017 年贷款 5 万元，现在已经还清，大棚蔬菜一项年收入就在 2 万元以上，今年准备扩大种植规模。”

山普鲁镇阿日买里村村民艾则孜·肉孜托合提早早地起来打理牛圈。“刚联系了 4 头架子牛，把牛棚弄好就可以拉回来养啦，养上 6 个月再卖掉，能净赚 1.2 万元。”艾则孜·肉孜托合提对养牛比较在行，但一直没钱投资。他借助扶贫小额贷款政策贷了 3 万元。“不到 1 个小时就办完了手续，拿到了贷款。等还完贷款，我打算再扩大养殖规模。”艾则孜·肉孜托合提对未来满怀信心。

^① 新疆洛浦：扶贫小额信贷 “贷” 动贫困农户增收
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663093369843873174>。

洛浦县扶贫办扶贫小额信贷中心建立了扶贫、财政、金融等部门联系机制，在做好贷款发放的同时，对扶贫小额信贷资金使用情况进行跟踪、监测和分析，确保金融扶贫有质量有效果。

案例二：创新信贷产品多样化精准扶贫^①

华夏银行一直加强就业扶贫，如今年，华夏银行通过加强与中央挂牌督办地区政府部门合作设立公益性岗位，优先招聘录用符合条件的贫困毕业生，对个人和个体工商户发放贷款等方式，加大就业扶贫力度。上半年，向墨玉县和洛浦县投入 1000 万元设立公益性岗位，预计带动两县建档立卡贫困户约 2000 人脱贫。

案例三：五矿经易期货助力新疆洛浦脱贫攻坚^②

新疆和田地区洛浦县是脱贫攻坚挂牌督战县，也是远近闻名的“中国枣乡”，红枣种植、加工是洛浦县的主要支柱产业之一。近几年，由于国内红枣价格出现了一轮单边下跌行情，当地枣农收入难以保障，这严重影响了其种枣的积极性。

为稳定枣农种枣的预期收益，助力洛浦县的脱贫攻坚决战，五矿经易期货在当地政府与郑州商品交易所的大力支持下，携手中华联财险和田分公司，在洛浦县落地实施了红枣的价格保险，为当地枣农锁定价格下跌风险。

据期货日报记者了解，本次价格保险惠及洛浦县灰枣种植户 723 户，其中建档立卡户 490 户，灰枣种植面积 8571 亩，灰枣数量 3428 吨。总保费 150 万元，其中郑州商品交易所支持保费 100 万元，洛浦县政府支持保费 25 万元，五

^① 创新信贷产品多样化精准扶贫 探路防返贫机制 华夏银行打造“金融特色”扶贫样本_手机搜狐网 https://m.sohu.com/a/417482182_118622。

^② 五矿经易期货助力新疆洛浦脱贫攻坚_猎金 <http://www.liejin99.com/20210119/c626316556.shtml>。

矿经易期货有限公司支持保费 25 万元，保险保障金额 3358.12 万元，实现赔付 151.68 万元，赔付率为 101.12%。洛浦县于 2020 年 11 月 14 日正式退出贫困县序列。

“脱贫收官不收兵。”五矿经易期货负责人表示，2021 年，五矿经易期货将继续深入贯彻中共十九届五中全会精神，充分利用金融扶贫有效载体，全面发挥金融扶贫在乡村振兴中的优势作用，全力以赴助力实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

4、发展庭院经济，农民增收的新平台

2015年起，新疆累计落实1.7亿元，在南疆四地州33个贫困县（市）、300多个乡镇、800多个村实施了庭院经济项目，初步搭建起农业产业助推贫困农民增收的新平台，同时形成贫困户自我发展的长效机制。目前，贫困户每收入1000元就有100-150元来自庭院经济。

在和田地区，发展庭院经济已经不再是东一榔头西一棒子，而是按照“一县一特、一乡一业、一村一品”思路，把一个个农家庭院变成了每家每户的“增收大田”，庭院经济正向着成规模、成特色、成产业的方向发展。从2017年起，和田地区就利用庭院内外、房前屋后、住宅附近的“方寸地”，发展“小拱棚、小畜牧”等庭院经济。

案例：庭院改造扮靓乡村

在洛浦县恰尔巴格乡阔恰艾日克村，一排排新建的木质葡萄架伫立在街道两侧，形成一道靓丽的风景。阔恰艾日克村人均耕地面积不足1亩，大部分村民生活比较贫困。然而，村民庭院闲置土地就有470亩，改造庭院，盘活土地，刻不容缓。发展以“蔬菜种植、家禽养殖、牛羊育肥”为主的致富门路，点燃了村民脱贫致富的新希望。阔恰艾日克村在成功改造70户庭院的基础上，又增加改造庭院160户。

洛浦县依托优势特色产业，大力发展特色林果、庭院经济、特色种养殖业，实现村有主导产业、户有增收门路、劳动者有增收技能的目标。走在洛浦县各乡村主干道上，两旁的房屋庭院都焕然一新，原来杂乱的庭院、破旧的畜圈被改造成整齐有致的生活区、生产区、种植区、养殖区，划分清楚、分工明确，农家小院整洁又美观。农户依靠庭院种植、林下养殖等平均每户增收达2000元以上。

如今，洛浦县各乡镇庭院经济已初具规模，有特色家禽养殖、特色林果、特色手工专业户，庭院经济建设和发展成了当地脱贫致富的一个重要平台。

5、电商扶贫，助力精准扶贫

近年来，新疆全面实施电商扶贫工程，扎实推进电商扶贫各项工作，助力精准扶贫取得积极成效。

案例一：“电商扶贫”南疆行^①

自治区“访惠聚”驻村工作领导小组办公室联合自治区商务厅、自治区扶贫办开展了“电商扶贫”南疆行农副产品销售活动。

电商企业家对洛浦县扶贫企业、合作社、特色种植示范基地进行了观摩。在和田帝辰医药生物科技有限公司观摩时，公司负责人对肉苁蓉深加工产品进行了介绍，电商企业家和公司领导进行了深入的交谈，并提出了指导性意见建议；在和田早上农业开发有限公司，电商企业家们参观了红枣加车间；在新疆和田穆太力普国际贸易有限责任公司，电商企业家们参观了和田传统工艺+现代科技的食用醋、酱油加工厂；随后，电商企业家还分别参观了多鲁乡哈勒瓦甫村助民鸽业养殖专业合作社、拜什托格拉克乡红枣示范基地、恰尔巴格乡库库买提村核桃示范基地、

^① 自治区“电商扶贫”走进洛浦县|电商|洛浦县|自治区_新浪新闻
<http://news.sina.com.cn/c/2018-06-27/doc-ihencxtv0908540.shtml>。

恰尔巴格乡巴格其村和田爱贺协食品厂。参观过程中，电商企业家对洛浦县当前特色农产品、养殖业发展给予了较高评价。

观摩结束后，自治区“电商扶贫”南疆行和田组与洛浦县签订了农副产品收购意向协议。协议包括各电商企业家帮助贫困户销售核桃 340 吨、红枣 320 吨、麻糖 20 吨，免费培训农副产品微商代理 100 人。同时，各电商企业家后续还会根据企业经营范围，多角度、多范围科学合理的对深度贫困村特色农副产品设计、包装、销售方面进行深入的合作。

此次活动为洛浦县深度贫困村贫困户激活了脱贫信心，拓宽了贫困户增收致富的渠道，同时也让农户的农副产品有机会走出和田、走出疆外，让贫困户借助“电商扶贫”的高速列车，向实现脱贫致富的目标快速迈进。

案例二：电商扶贫 枣香天下^①

新疆洛浦县举办首届红枣文化节，以“电商扶贫、枣香天下、招商聚力、乡村振兴”为主题，是提升洛浦县红枣产业形象，促进农旅融合的一次发展际遇。在当天的推介暨产销对接大会上，10名经销商与洛浦县签订了2.775万吨购销合同。今年，洛浦县种植红枣面积17.33万亩，年产量达4.5万吨，成立了红枣联盟1个，合作社20余个，覆盖农户1万余户。

案例三：消费电商扶贫^②

2019年，乌鲁木齐高新区（新市区）投入27.5万元，携手电商企业新疆百事联商务信息咨询有限公司在洛浦县实施村级电子商务服务点配套项目助力扶贫。当年，大面积覆盖深度贫困村的55个电子商务服务点全部建成，大面积覆

^① “电商扶贫 枣香天下”——新疆洛浦县举办首届红枣文化节-天山网 - 新疆新闻门户
<http://edu.ts.cn/system/2019/10/26/035941082.shtml>。

^② 消费电商扶贫 点点奉献汇成爱心大潮_洛浦县 https://www.sohu.com/a/450578285_118570。

盖深度贫困村。一根网线，不仅联通了村民的便利生活，还把村里的特色产品输送到各地，打通了一条条财富之路。在洛浦镇恰帕勒兰干村，只见在村头一排门面商店当中，“电子商务服务点”绿色招牌十分醒目。店里货品齐全、满满当当，店主熟练地点开电脑上百事联全方位城乡一体化电子商务信息服务平台，电力缴费、手机充值、交通罚款、火车购票等服务项目一应俱全。

“代缴水电等线上业务运行得很好，办业务的人多了，店里的生意也增加了许多。现在商店营业额比以前增加了50%以上，月均营业额可达5万多元，纯收入能有两千元左右呢！”有了电商服务项目，经营小店实现了脱贫，眼看着生意越来越好，店主谢仁古丽·吐尔逊托合提乐得合不拢嘴。

案例四：副县长直播带货 助推农产品上行^①

“洛浦是和田大枣的发源地，我们的红枣，有三个品牌：支青枣、网红枣、致富枣。”、“这红枣是一定要核桃一起买的，因为组合的寓意很特别呀，就是早（枣）想和（核）你在一起！”5月30日14:30分，新疆洛浦县人民政府副县长张先平走进洛浦县电子公共运营中心直播间，通过淘宝商城、快手等网络直播平台，为洛浦农副产品代言，助力当地农副产品线上销售。

此场网络直播带货活动以“幸福‘枣’点到，洛浦很靠谱”为主题，是新疆维吾尔自治区林业和草原局、新疆广播电视台联合新疆果业集团大唐丝路电子商务有限公司主办的9小时接力直播带货活动《帮老乡 奔小康》的首场直播。

直播采取“副县长+主播”的模式。点进直播间，洛浦县副县长张先平与搭档主播默契互动，一边风趣幽默地介绍着红枣等当地特色农副产品和特色风情，

^① 新疆洛浦县副县长淘宝直播带货 助推农产品上行_经济日报·中国县域经济报
<http://www.xyshjj.cn/detail-1482-27971.html>

一边展示实物、试吃分享，很快与网友们打成一片，赢得众多网友热情点赞刷屏，直播间弹幕不停滚动，气氛异常火爆：“洛浦很靠谱，价格真优惠！”“中国大枣看和田，和田大枣看洛浦。”“县长介绍得真专业，现在就下单买买买”……

在2个多小时的直播里，各种洛浦本地的特色农产品悉数登场，一开播就吸引了50余万网友观看，穿插的买一送一、礼包大放送、抢拍秒杀等一度将直播人气推到顶点。除了大家熟知的红枣、核桃外，肉苁蓉、黑木耳等也亮相成为爆款，来自全国各地的下单数不断刷新纪录，期间仅红枣销售一项就达40多万元。

据了解，今年以来，洛浦县积极搭乘“互联网+”的时代列车，充分发挥互联网在抗疫助农、脱贫攻坚和乡村振兴中的作用，大力探索推进“电商+直播”的销售模式，搭建平台鼓励引导更多农户、商家开启电商平台销售之路，助推本地农产品上行。洛浦县副县长张先平说：“直播带货，一方面宣传推介和销售了我们的农副产品，拓展销售渠道，支持带动产业发展、农民增收；另一方面，也是宣传推介了我们洛浦县，对提升洛浦知名度、促进全域旅游发展有着一定的推动作用。”

2020年，新疆商务厅将深入推进电商扶贫，进一步扩大电商进村覆盖面，完善农村流通基础设施，推动乡镇商贸发展；同时，指导47个国家级电商示范县开展公共品牌、重点品牌培育工作，以智慧乡村APP为基础，鼓励乡村电子商务服务站帮助销售建档立卡贫困户的农产品，进一步推动“电商双示范体系”建设，发挥示范引领作用，突出创新孵化、突出产业集聚。扩大电商进农村综合示范项目在非示范县的覆盖面和贫困县的二次覆盖率，打通农产品上行“触网”渠道，提高农产品可电商化水平，扩大农产品网络消费^①。

^① 今年新疆进一步扩大电商进村覆盖面 打通电商扶贫“最后一公里”_央广网
http://news.cnr.cn/native/city/20200325/t20200325_525029175.shtml。

（四）农村公共服务水平逐步改善

随着精准扶贫工作的深化，洛浦县贫困地区的教育、文化、医疗卫生、养老等社会服务保障水平逐步改善。

1、教育扶贫，阻断贫困代际传递

新疆南疆四地州实施15年免费教育，2018—2019年统筹中央、自治区相关补助资金，投入南疆四地州教育专项资金289.2亿元。确保贫困家庭适龄儿童、少年有学上、上得起学，达到2020年教育脱贫攻坚预期目标。2016年以来，累计向南疆四地州投入8.48亿元，支持41所中职学校（包括4所技师学院）、6所高职学校发展建设，进一步推动职业学校改善办学条件，实现“地地有高职，县县有中职或职业培训机构”，南疆四地州高等职业学校全覆盖^①。

近年来，洛浦县把教育扶贫作为治本之策，让贫困人口子女都能接受良好的基础教育，具备就业创业能力，切断贫困代际传递。目前，全县已全面落实免费教育和贫困大学生资助政策，实现学前3年教育入园率和九年义务教育巩固率达到100%，高中阶段入学率达到95%以上，全县建档立卡贫困学生全部入学。县里精准实施寄宿制生活补助政策，全面落实国家助学金制度。针对洛浦县4个易地扶贫搬迁安置点，建设12所学校，配备教师143名。

案例：教育扶贫，精准发力^②

9月29日一大早，洛浦县杭桂镇霍热孜托格拉克村村民艾尔艾力·皮热吾盾就来到家门口的西域春乳业良种奶牛繁育有限公司上班。他工作时，9岁的大儿子和6岁的小儿子在附近的小学 and 幼儿园上课。“老师把他们的学习和生活安排

^① 新疆维吾尔自治区以南疆四地州为主战场 全力打好打赢教育脱贫攻坚战
<http://news.10jqka.com.cn/20210226/c627311351.shtml>。

^② 洛浦县：教育扶贫 精准发力
<http://fpb.xinjiang.gov.cn/xjfp/fpdzdt/202010/685f49e80c4040c5a9c7a9a78c987b58.shtml>。

得很好，让我可以安心地工作。” 艾尔艾力说。现在，艾尔艾力每月工资3500元，凭借在公司学到的技术，他在家里养了两头奶牛，妻子也有工作，所有的收入加起来一年能有7万元。去年，艾尔艾力家摘掉了贫困户的帽子。“两个孩子享受了党的教育惠民政策，能顺利完成从幼儿园到高中各个阶段的学业。” 艾尔艾力自豪地说，孩子们都有自己的梦想，老大想当医生，老二要当建筑师，“希望他们在学校的培养和自身的努力下，能成长为建设国家的人才。”

在洛浦县第四小学崭新的教学楼内，多媒体和在线远程课堂等现代教学设备一应俱全，实验楼、运动场地、食堂、附属配套等基础设施明显改善，是洛浦县加大教育扶贫力度的一个缩影。2014年以来，洛浦县投入资金，改善校舍面积95245平方米，配齐配足教辅用具，实现了“互联网络校校通，教学资源班班通，学习空间人人通”。

美合日妮萨·麦麦提敏来自多鲁乡巴什艾日克村一个贫困家庭，从县职业技术学校地毯编织专业毕业后，她成为当地一家地毯厂的设计师，月收入3500元，在她的带动下家里摘掉了贫困户的帽子。“如果没有到学校学习，就没有谋生的技能，想脱贫过上好日子，难！”美合日妮萨说。18岁的努热曼古丽·图热赫江毕业于洛浦县职业高中，是建档立卡贫困户。毕业后经学校推荐，进入县电子商务产业园“洛蓝古丽”团队工作，成了网络带货的小明星。该团队负责人郭润泽说，团队在招聘中，会优先聘用来自贫困家庭的毕业生，许多像努热曼古丽一样的年轻人真正通过教育改变了命运。

阻断贫困代际传递，让每个人都有人生出彩的机会，教育正发挥着深远的作用。

新一轮援疆以来，北京帮助和田地区（重点援建和田市、和田县、墨玉县、洛浦县）新建和改扩建校舍270余所，累计培训师资26000余人次，选派教育专家1000余名帮助当地提升教育水平^①。

^① 既是试金石 又是大熔炉：北京对口支援新疆脱贫攻坚纪实_手机新浪网

为了实现“培训一人，就业一人，脱贫一家”的目标，洛浦县强化职业教育，结合“抓培训、提技能、促就业、稳收入”理念，自 2019 年至今，设立了 15 个专业及配套实训室，实现学生到 190 多家有就业协议的企业顶岗实习，预就业实习无缝对接，让教育成为智志双扶、助力脱贫攻坚的重要抓手。

案例一：民宿建设培训^①

和田地区文旅局在洛浦县举办旅游民宿建设培训，洛浦县文旅局相关人员、县乡两级分管民宿建设的负责人及民宿从业人员 50 余人参加了培训。

培训为期一天，采取现场实地指导和集中理论培训相结合的模式进行。和田地区文旅局委派的三名培训老师先后到洛浦县阿其克乡和恰尔巴格乡阔恰艾日克村，深入民宿经营者家中进行实地察看指导，向民宿经营者们了解经营现状，结合实际因地制宜为其提供合理化的指导性建议。

随后，在县文化馆，培训老师分别就当前乡村旅游创新与发展、民宿建设标准、民宿建设创意及住宿设施配置、饮食特色调配、接待服务礼仪等建设经营管理内容进行了详细的讲解示范，并当场解答了参训人员在实际经营动作中遇到的一些困难和问题。洛浦县恰尔巴格乡“玉湖艺术家乐”农家乐经营者托合提阿孜·艾提高兴地说：“不仅有老师们专业的指导，还能和同行交流经验，这个培训收获很多。我回去就把老师们教的经管理方法用起来，更好地为旅客服务，肯定能吸引更多旅客，增加更多收入。”

据悉，此次培训由和田地区文旅局主办，于 8 月 16 日启动，由培训老师分赴各县市对民宿建设负责人及从业人员进行全覆盖培训，预计于 8 月 23 日全面完成。

<https://news.sina.cn/2018-05-09/detail-ihachqy6760442.d.html?pos=3>。

^① 洛浦县：民宿建设培训助力乡村旅游-天山网 - 新疆新闻门户
<http://edu.ts.cn/system/2019/08/23/035850703.shtml>。

培训着力于推进全地区旅游民宿标准化、规范化建设工作顺利开展，以此提升全地区旅游民宿建设管理水平，提高旅游服务质量和水平，助力乡村旅游发展，推动乡村振兴。

和田地区文旅局党组副书记、副局长周能文说：“乡村旅游民宿是乡村旅游发展的新业态，经营和管理模式更高于粗放式的农家乐，不仅仅为游客提供需求，更注重服务质量和环境氛围。今后，我们将培养扶持一批优质农家乐为先行军，积极推进农家乐向民宿转型，带动和田特色农产品销售，延伸乡村旅游产业链，促进旅游扶贫工作，帮助农民就近就业增收。”

案例二：电商扶贫第一课^①

2019年新年伊始，1月4日，图妮萨·努尔麦麦提等44名洛浦县深度贫困村村民一起在洛浦县电子商务培训中心接受便民缴费、存取款、机票火车票预订、网上购物、网上销售等系统化的电子商务培训。此次培训由乌鲁木齐高新区（新市区）提供资金支持，辖区企业新疆百事联商务信息咨询有限公司负责具体实施，在洛浦县商经委等单位的大力支持下顺利开展。培训专门针对44个深度贫困村展开电商扶贫帮扶，集中培训后将提供上门辅导服务，使各位村民在原有的日常生活用品销售基础上，能为附近村民增加买电、缴纳各类话费、手机费、买飞机票火车票等服务，借助国内大型电商平台和百事联电商超市平台下单购买店里没有的商品，也能在网上销售本地特产。培训现场，大家对助农存取款机、双语点读书、便民缴费购物系统进行了系统使用体验。村民们一致认为，能在村里买电缴费、存取款，为村民节约了时间和交通成本。国语点读书也是大家迫切需要的，希望平台多提供这样接地气的产品和服务。

^① 【扶贫攻坚进行时】洛浦县新年“电商扶贫第一课”开讲啦！-乌鲁木齐高新技术产业开发区（新市区）<http://www.uhdz.gov.cn/info/1119/28322.htm>。

据悉，本次集中培训后还会上门服务，后续提供为期两年的延伸跟踪服务，确保大家熟练使用电子商务平台，为门店增加服务项目和产品，创收增收，助力脱贫攻坚。据了解，新疆百事联商务信息咨询有限公司为乌鲁木齐高新区（新市区）辖区高新技术企业，2014年被国家商务部评定为国家电子商务示范基地示范企业。业务涵盖便民缴费、便利金融、消费品下乡、村货进城等，为城乡居民提供存取款、转账等便民金融服务等。

新疆百事联商务信息咨询有限公司目前在全疆开设的一站式缴费购物连锁店已超过3000家。2017年10月，该公司受高新区（新市区）委托，在洛浦县实施电商扶贫项目，目前已经培训了当地100名电商从业人员，在100个村建了100个百事联电商超市^①。

2、医疗帮扶为脱贫“保驾护航”

开展全民健康体检，让患者实现大病有救治、慢病有签约，将新型农村合作医疗新增筹资主要用于提高农民的基本医疗保障水平，对大病保险支持力度不断加大，逐步降低大病保险起付线，提高大病保险报销比例。

目前，洛浦县贫困地区医疗卫生服务能力得到改善，实施贫困地区县级医院、乡镇卫生院、村卫生室标准化建设，每一个贫困县至少有一所县级公立医院，每个乡镇1所标准化乡镇卫生院，每个行政村1所卫生室。实施三级医院与连片特困地区县、国定贫困县县级医院一对一帮扶。

案例一：乌鲁木齐高新区医疗帮扶为脱贫“保驾护航”^②

^① 高新区（新市区）在洛浦县开展电商培训——水磨沟区政府
<http://www.xjsmgq.gov.cn/sx/xwzx/fndt/16381.htm>。

^② 乌鲁木齐高新区对口帮扶洛浦县系列报道之二：医疗帮扶为脱贫“保驾护航”_新市区
https://www.sohu.com/a/448697724_118570。

2020年以来，洛浦县医院门诊量从原来的每天200至300人次提高到1000人次以上，手术量同比增长15%；2019年5月，由一个小型中医科扩建成的和田地区唯一一家中医馆，在当年创收近500万元的基础上，2020年1至5月收入260余万元，增幅显著。

2020年是我国全面建成小康社会和脱贫攻坚的收官年。作为拥有近30万人口、辖1个镇、7个乡的深度贫困县，在洛浦县打赢脱贫攻坚战顺利摘掉贫困帽子的背后，是社会各界的大力帮扶。这其中，乌鲁木齐高新区（新市区）卫健委对口医疗帮扶可圈可点，采取多种举措加快县医院综合医疗服务能力提升，确保贫困群众“健康有人管，患病有人治，治病能报销，大病有救助”。

2018年对口帮扶洛浦县以来，乌鲁木齐高新区（新市区）充分发挥科研机构、高等院校云集等优势，持续不断派遣优质医疗队伍、专家，将优质医疗技术、医疗项目、医疗人才带到洛浦，同时在医院专科软硬件建设、技术设备支持等方面，资金、项目、技术齐发力，有效缓解洛浦县医疗发展不平衡和当地群众看病贵、看病难、看病远问题。乌鲁木齐高新区（新市区）卫健委每半年选派一批（6人）专家及医务人员，到洛浦县医院挂职锻炼，作为学科带头人承担起了院长助理、科室主任等重任，2018年还安排了3名县医院医生到解放军474医院进修学习。同时，该区这些年采取“送学上门”的方式，对县医院内分泌科及烧伤外科工作人员进行了4期、30余人次的业务知识培训，联合中科院新疆理化技术研究所新疆生理科学学会对洛浦县百名干部群众开展了攻坚中药材专题区内扶贫培训，对4个乡镇卫生院21名医护人员开展了急腹症诊断和处理知识培训等。

针对医疗卫生这个贫困县贫困群众基础保障的重点，专家和医务人员在洛浦县进行“传帮带”医疗支援，在门诊接诊、主刀手术、参与重症患者救治、“精准扶贫献爱心送医下乡”巡诊等一系列工作中任劳任怨，同时乌鲁木齐高新区（新市区）优化提升全县医疗条件的项目也快速推进。

2019年，乌鲁木齐高新区（新市区）共投入区内协作扶贫资金1190万元，在洛浦县实施了4个医疗基础类帮扶项目：投入725万元为洛浦县8个乡镇9个卫生院建设了污水处理系统，解决了因医疗污水产生疫病扩散及环境污染问题；投入255万元，改造、装修建成中医馆，添置了超级干涉波疼痛治疗仪、熏蒸治疗机、智能艾蒸灸慰仪等中医医疗设备；为县农业园区异地搬迁地点村卫生室提供医疗设备，还为县医院采购安装了紧缺的无创呼吸机、新生儿监护仪、五官科综合治疗台、喉镜、听力检测仪等设备。

为保证老百姓的常见病、慢性病能够在县、乡、村三级医疗机构获得及时诊治，今年乌鲁木齐高新区（新市区）将投入援洛资金356万元，建设1套移动护理系统、核心临床科室“胸痛、卒中”中心，采购一台CT大型医疗设备等，助力县医院（自筹524万元）进行信息化建设。

“自乌鲁木齐高新区（新市区）对口帮扶洛浦县以来，在县里8个乡镇卫生院建设了污水处理系统；完善了诊疗设备，通过传帮带提升了医务人员的诊疗水平，实现了手术量同比15%的增幅，尤其是围绕着电子病历和电子健康档案的信息化建设给予了大力的支持。而由高新区（新市区）援助的中医馆可以说是目前和田地区建制较完善，诊疗水平较高的中医馆之一，给和田地区尤其是洛浦县老百姓带来了巨大的福音。”洛浦县医院院长王飞不无感激。

在乌鲁木齐高新区（新市区）的帮助下，今年县医院正在对县乡村卫生院的人、财、物进行统一管理、分级诊疗，建立县域紧密型医共体，加快了县域“互联网+医疗健康”信息化步伐。

案例二：新疆军区总医院对口帮扶^①

^① 新疆军区总医院对口帮扶洛浦医疗发展
<http://www.xyshij.cn/newspaper-2019-8-1-9-8244148.html>。

新疆军区总医院对口帮扶洛浦县人民医院座谈会召开。会上，双方结合历年来对口援助开展情况及取得的成效，就设施设备、人才培养、学科能力建设、组团式帮扶等帮扶工作进行深入沟通。

双方达成共识，现场签订了 2019-2020 年帮扶工作协议，继续深化在人才培养、设备配备等方面的精准医疗扶贫协作，进一步推动洛浦县医疗卫生事业再上新台阶。

会后，新疆军区总医院医疗队一行 8 人在洛浦县人民医院院长张卫国等人的陪同下，参观了洛浦县人民医院骨科、心血管内科、急救中心等科室，对科室建设、管理模式、技术设备引进运用等进行了现场交流和指导。

与此同时，随行的新疆军区总医院骨科、眼科、心内科、急诊科、软伤科 5 名专家当即在相应的科室上岗，开启为期 3 个月的驻点帮扶工作。此后，新疆军区总医院将以 3 个月为期，轮流选派相应科室专家来洛驻点开展传帮带，在坐诊的同时，为洛浦人民医院培养专业技术骨干。

后期，新疆军区总医院还将为洛浦县人民医院捐赠价值 50 万元的眼科医疗设备，以推动该院在眼科疾病诊疗的技术发展。

案例三：援疆中医王泽茂^①

和田地区洛浦县人民医院有这样一位援疆医生，他凭借一双巧手和一身精湛的医术，用祖国传统医学及现代医学技术，为当地的患者解除病痛，赢得了和田百姓及同仁的信任。

这位医生叫王泽茂，来自北京中医药大学东直门医院东区（原北京市通州区中医医院），中医骨科专业医生，42岁，北京第9批第2期援疆医疗工作队成员。

2018年3月13日，他怀揣满腔热血，离开嗷嗷待哺不满周岁的爱女及朝夕相

^① 援疆中医王泽茂：十个月让洛浦有了中医科_媒体聚焦_北京市扶贫协作和支援合作工作领导小组办公室 http://fpzy.beijing.gov.cn/zwx/meitijujiao1/201902/t20190225_14409.html。

处的妻子，肩负东区领导和同事们的重托，来到祖国西北部边陲——洛浦，开启了援疆的征途。

10个月让洛浦县有了中医科

洛浦县位于昆仑山北麓，塔里木盆地西南，玉龙喀什河以西，北临塔克拉玛干大沙漠，总面积约1.4万平方公里，总人口约29万人，中医专业能施展吗？王泽茂做了调研，这里大部分人不愿意手术，愿意接受保守治疗；病人多有骨科范畴的疾病，来医院就诊的90%患者是颈肩腰腿痛的病患，而中医适宜技术正是保守治疗的强项。

洛浦县人民医院虽有中医，但力量极弱。此时洛浦县人民医院正筹建中医科，王泽茂主动请缨，参与筹建工作。中医骨科主要是通过正骨、针灸、小针刀、康复、中药外敷、中药使用等进行治疗。王泽茂与同来援疆的另两位中医医生构成内外科的配置，加上本院的4名医生，共有7名医生，又配备六七名护士。中医科建立后，病房设23张床位，建立独立针灸治疗室、理疗室。他还自费为中医科购置针灸挂图、耳穴埋豆器具及颈椎膝关节模具等。

医院里中药不全，中医科几名医生从成药开始做起，配制了协定方（即常用药方），又动手缝制中药包，做热敷治疗，缓解病人病痛。王泽茂还开展了颈肩腰腿痛的手法治疗、肩膝关节腔穿刺技术、中药泡脚等。科室设置后，中医常用技术有针灸、理疗、电针、火罐、按摩、离子导入、颈腰椎牵引，新技术有耳穴压豆治疗、中药封包治疗、针刀微创治疗，取得了良好的疗效。

短短的10个月时间，治愈出院了600多位患者，传统中医的治疗办法深得和田百姓的认可。

中医针灸救治少女失语症

2018年4月2日，洛浦县人民医院进来两个人，母亲拉着小姑娘直奔中医科，嘴里不停地问：北京来的医生在哪儿？中医科的三位北京援疆医生询问情况后得知，小姑娘刚17岁，两天前因家庭变故，精神受到急剧刺激，一时失语，到过几

家医院就诊治疗，症状却逐渐加重。“孩子正上着高三，无法上课，若是哑了，今后可怎么办啊？”母亲听说医院来了北京医生便匆匆赶来。

眼前，姑娘年轻，母亲无助，必须想办法解决患者的病痛。三位北京援疆医生，一位中医骨科，两位中医内科。经查体问诊，小姑娘使劲张嘴，却不能发声。望闻问切后，根据病因，结合中医阴阳五行理论，大家认真讨论，辨证分析，确定病人不是器质性的问题，而是精神上的因素，应属癔症性失语。在详细制定针灸治疗方案，对小姑娘进行特殊治疗穴位针灸，五分钟后，小姑娘张开口，能与母亲流利地交谈，母亲向三位医生深表感激，用不熟练的普通话脱口喊出：“习总书记！亚克西！”“北京！亚克西！”

感人的场面给王泽茂留下极深印象：没做检查，没吃药物，仅仅用手中一根小小银针，为患者解除了病痛，让病人如此感激。母女俩的眼神中，充满对党与国家援疆政策的感恩。

换髌手术让老人第二天能下床

王泽茂了解到，洛浦县关节病人很多，关节炎较重且年轻化。这里条件艰苦，空气干燥，紫外线强，水质较硬，常年风沙，农作物难以生长，体力活强度大，若失去劳动力，会影响家庭脱贫致富。治愈这种病人要做关节置换手术，而新置换的关节，使用寿命有限，一般只有20多年，过早置换也不好。所以年轻病人可以通过中医多种手段作保守治疗，短期内有效果，而年岁大的或是病情较重的病人则要考虑做手术。

王泽茂印象最深的是一次换髌手术。医院里有一位70多岁老人，患有髌骨骨折及多发性骨折，因年岁高，还有其他基础病，病人已经在医院卧床十几天。王泽茂得知这事后，看了化验报告，对病人进行了检查后，认为可以做换髌手术。

而换髌手术不是单打独斗，需要多科室协同配合，要有麻醉、内科做基础保障，还要有重症监护室的支持。考虑到当地医院的情况，具备手术条件，王泽茂便与麻醉科、内科、重症监护室的援疆医生一起协商，一致同意给这位老人做换

髋手术。为避免老人长时间卧床而产生的并发症，争取用最短的时间、最小的创伤完成，并制定了麻醉方案与手术方案。他们把能想到的提前做了预案，手术进行得十分顺利，老人第二天就能下床了。

68岁的多来提·阿西木1年半前在家中不慎摔倒，导致股骨颈骨折，后因种种原因未行手术治疗，这1年半来老人长期卧床，从未下地活动，生活起居无法自理，家人也无暇照料。2018年10月20日，见到老人之后，王泽茂考虑到老人左侧股骨颈陈旧性骨折，虽手术有较大风险，但权衡利弊，仍建议老人去做人工全髋关节置换术。

为确保手术万无一失，王泽茂便协同麻醉科、内科、重症监护室（ICU）的援疆医生一起协商，从老人身体状况及手术耐受力的评估，到预备血源、手术器械及材料的选用，一一精心准备，并确定了“快、准”的手术方案，并在援疆医疗专家贾文杰主任的协助下成功完成了这例“人工全髋关节置换术”。术后，王泽茂指导患者功能锻炼及换药。经过一周的治疗，在创伤骨科全体医护人员的精心照料下，患者已经可以下地活动了。病好后患者做的第一件事情就是做了一面大大的锦旗，感谢北京来的援疆医疗专家。

工作之余，王泽茂牢记领导教诲，努力学习党的政策及援疆干部规章制度，刻苦钻研临床专业知识，加强体育锻炼，积极参与工作队组织的各种会议及活动；随同创伤骨科3名援疆医生下村入户，随访术后贫困患者；多次下乡下村开展义诊工作；响应党中央的号召，投身扶贫工作，帮助贫困村民收割劳动，向贫困户捐款；先后多次到洛浦县福利院、洛浦县第四小学、洛浦县爱心学校及山普鲁镇色热克村小学，参加“爱心驿站——爱在路上”公益捐赠活动，自筹善款2500余元。

据统计，自2018年北京医疗队入疆以来，医疗队救治门诊患者38026人次，填补医疗技术空白124项，帮带科室业务骨干124人。极大提高了和田地区的

诊疗水平，强化了医疗队伍建设^①。

3、政策兜底，拓宽渠道

“综合社会保障措施兜底一批”是新疆脱贫攻坚精准施策的重要措施之一。自2017年起，新疆每年安排20亿元，建立最低生活保障兜底脱贫专项基金，对特殊困难群众进行兜底保障。目前，新疆22个深度贫困县符合条件的32万名兜底脱贫对象已全部纳入农村低保范围，通过实行持续深入的“兜底”政策，将130万丧失或部分丧失劳动能力的“四类”困难群众（老年人、未成年人、重度残疾人、重病患者）全部实名纳入农村低保保障范围，为特殊困难群众编织一道民生“保障网”^②。

案例：社会保障政策兜底一批^③

洛浦镇合尼巴格村65岁孤寡老人伊明托合提·肉孜买提做梦都没想到，他住进镇里的敬老院后，不仅一分钱没花，而且身体不舒服了还有专职医生为他看病。在这所敬老院里，像伊明托合提·肉孜买提这样过上无后顾之忧生活的孤寡老人有30多位。

在脱贫攻坚工作中，洛浦县按照“社会保障政策兜底一批”的要求，建设“花园式”敬老院进行集中供养。科学地改造升级敬老院，达到社会兜底群体想住、愿住、爱住。

对生存条件恶劣的沙漠腹地、边远山村、地质灾害频发片区等“一方水土养不活一方人”的贫困人口，实施扶贫搬迁，让他们挪穷窝、换穷业、拔穷根。仅

^① “首善模式”援疆结硕果——北京援疆 22 年脱贫攻坚帮数万群众脱贫_智力支援_北京市扶贫协作和支援合作工作领导小组办公室 http://fpzy.beijing.gov.cn/zlzy/201911/t20191117_512029.html.

^② 新疆实行“兜底”政策为特殊困难群体编织“保障网”-新华网 http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/05/c_1123663823.ht。

^③ 和田地区洛浦今年 3 万人“脱贫摘帽”-股票频道-和讯网 <http://stock.hexun.com/2016-12-22/187462785.html>。

此一项就实现880人脱贫。

通过城乡低保和农村合作医疗、大病救助“三重保障”，落实特殊医疗救助保障制度，实行医疗救助政策兜底，确保了无劳动能力和无增收产业的贫困人口全面纳入政策保障范围，实现脱贫。

（五）绿色发展理念深入人心

在精准扶贫工作中，处理好人与自然的的关系、环境与发展之间的关系，是生态扶贫的重要内容。我国实施的“绿色”扶贫工程主要有移民搬迁扶贫、光伏产业扶贫、旅游扶贫。把生态环境保护与与贫困治理相结合，是消除贫困、实现可持续发展的根本途径。

洛浦县地处沙漠边缘，生态环境十分脆弱，生存条件恶劣，各种自然灾害频发，生态型贫困问题突出。如何开展生态扶贫，一直困扰着各族干部群众。通过不断探索和实践，洛浦县走出了一条“产城结合、宜居宜业、融合发展”的生态路。兼顾减贫和改善生态环境的双重目标，依托防沙治沙生态建设，全面实施移民搬迁，推进嵌入式发展和山区生态旅游重点工程，生态立县，走生态绿色发展路。实施生态移民，推进嵌入式融合发展。

1、移民搬迁走绿色发展之路

移民搬迁扶贫工程，主要是针对生态环境脆弱、生态环境恶劣地区就地脱贫成本高、易返贫，同时也会加重当地本已脆弱的环境负担等情况，有组织有计划地将这些贫困人口搬迁到条件较好地区，从根本上解决贫困问题，既有利于脱贫致富，又有利于环境保护，实现贫困地区绿色发展与扶贫脱贫同步推进。

近年来，洛浦县按照“先嵌入、再整合、共和谐”的发展思路，先行先试，利用中小型水库避险移民搬迁平台，对水库边缘、生存条件恶劣的沙漠腹地等“一方水土养不活一方人”的贫困人口实施生态移民搬迁，推进嵌入式发展，促进各民族交流交往交融。

案例：哈拉快力水库移民搬迁

洛浦县哈拉快力水库是洛浦县境内的一座中型水库，始建于1956年，距县城2.5千米，库容2300万立方米。水库周边居住着洛浦镇布拉克曲尔盖村、山普鲁镇阔塔孜兰干村、库尔巴格村3个村民小组，共计725户2570人，农户距水库最近的只有200米。村民住房长期受到水库盐碱化的影响，房屋出现地基下沉、墙体开裂、屋面坍塌等情况，725户住房全部属于危房。由于居住在水库周围，给群众生产生活、就医、上学、农业生产、生活饮用水等造成了严重的影响，许多人都因为房子潮湿阴冷，患上了风湿类疾病。

2015年以来，洛浦县委、政府克服了县财政状况差、底子薄，社会经济发展慢、资金筹措难，自然环境恶劣、交通条件差等诸多困难，想方设法积极争取上级资金，在尊重民意、农户自愿申请的前提下，对水库周边的725户村民全部组织搬迁，并在杭桂乡建设新的移民新村——和佳新村，2016年180户727人和2017年第一批86户368人的搬迁入住工作，和佳新村安置点建设安置房266套、大棚224座、棚圈180座。

洛浦县杭桂镇和佳新村村民艾买提江·如则说：“我从2月份纳瓦乡博斯坦村搬到和佳新村，我来到这里的时候房子、厕所、羊圈已经盖好了，院子也已经硬化了，条件特别好好，来到之后自己做了葡萄架与养鸽房，拿了做葡萄架的5000元补贴，养鸽房的2000元的补贴，在这里的条件挺好的，饮水、电全部通了，很方便，两个孩子在这里的幼儿园上学，感谢党政府那么关心我们，扶持我们。”

和佳新村安置点配套水、电、路、亮化等设施，配建小学教学楼、幼儿园、卫生院、村委会各1座，目前已完工并投运。实行民汉交叉居住，嵌入式发展，引导各族群众在生产生活中相互交流、相互尊重、相互信任，相互包容，形成各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展的生动局面。

洛浦县杭桂镇和佳新村村民热吉甫·吾普尔说：“我们和佳新村村民的生活越来越好了，政府免费帮我们盖房子了，房子做了葡萄架、养鸽房给补贴了，得

病了村里有卫生院免费进行治疗，村里的幼儿园、小学已经开学了，孩子们的学习条件很好，村里还有建了卫星工厂，我要珍惜这么好的生活、为脱贫致富而努力！”

和佳新村安置点 266 户 1095 人脱贫措施配套 224 座温室大棚发展特色种植业，农户可自行种植也可流转至大户种植收取租金带动 224 户搬迁户增收，依托每户配建牲畜棚圈和禽舍发展家庭养殖业带动贫困户增收；依托洛浦县种鸽厂二期 2.6 万对种鸽养殖基地，采取固定资产投资折股量化分红受益带动 266 户搬迁户增收；强化劳务输出需求信息建设工作，加大劳动力转移就业力度，实现转移就业带动搬迁户增收；依托和佳村新建奶牛养殖基地建设，实现搬迁户到企业就近务工增加收入；将杭桂镇和佳新村现有 1500 亩土地按照户均 5.5 亩分配给搬迁户带动增收；按照符合社会保障、医疗救助、发展教育等政策的做到应享尽享，多种措施保障搬迁贫困户稳定增收脱贫。

村民萨拉买提·卡玛力丈夫不在身边，外出务工对他带来一些生活上的不便和困难，村里建起养鸽厂以后她在这里就业了，不仅能赚钱养家还可以带孩子做家务。

洛浦县杭桂镇和佳新村村民萨拉买提·卡玛力说：“我在我们村养鸽厂工作将近一个月了，现在不用去外地就业，家门口也能就业，有了一边看孩子、一边找钱的好机会，现在每月工资 2000 元左右，今后努力工作提高家庭收入。”

目前全县整合资金 1.221 亿元，按照“搬得出、留得住、能就业、有保障”的目标，正在如火如荼开发建设，并将成为全县增加就业、增加收入、调整结构、扩大内需的潜力所在。

锁住荒漠搞生态经济，改变环境促团结和谐。洛浦县地处沙漠边缘，荒漠化程度严重。近两年来，全县各族干部群众始终秉承“只有努力才能改变，只要努力就能改变”的创业精神，全力开展防沙治沙，向沙漠要效益，实现防沙治沙和农民增收“双赢”。目前全县防沙治沙总面积约 6.8 万亩，县域人居环境明显改善，绿洲内部环境质量得到有效改善，防灾抗灾能力大幅提升。

2、开发特色旅游促发展

旅游扶贫工程，是指在中央、地方特惠政策、财政金融支持下，扶持贫困地区发展旅游业，开展旅游培训，改善交通条件，充分发挥乡村自然资源优势，实现扶贫开发与生态保护的双赢。

近年来，新疆社会经济日益安定繁荣，绿色发展理念深入人心，独特自然风光和乡土人情吸引了国内外的大量游客，旅游业迎来井喷式增长。今年1-9月，新疆接待国内外游客18385.84万人次，同比增长40.9%；实现旅游收入3046.38亿元，同比增长40.78%，均创历史新高^①。

洛浦县位于昆仑山位于塔里木盆地南沿、昆仑山北麓，地处塔克拉玛干沙漠边缘，自然地貌独特，天然风光优美，距和田市15公里，交通便利。该县依托沙漠、绿洲、山地等层次丰富的自然景观，在坚持“生态第一，保护优先”的前提下，大力实施旅游兴洛工程，结合地域特色发掘乡村旅游资源优势，打造集生活体验、观光旅游、休闲度假为一体的乡村生态旅游模式，探索“乡村旅游（农家乐）+旅游”扶贫模式建设，积极推进旅游业发展步伐。

案例一：依托自然风光，打造乡村生态旅游

天然造就的自然景观，因神奇、独特的美，一直倍受游客青睐。

洛浦县积极利用生态资源和原有天然景观，开发可持续发展的绿色生态旅游基地，以玉龙湾旅游休闲度假景区为例。该景区属于水文景观中的自然湖泊景型，景区内湖泊、芦苇、沙漠、胡杨林、水鸟、鱼塘等，景区中部为连绵3平方公里的沙丘和空旷沙滩，于2014年12月经国家林业局批准为国家沙漠公园(试点)。

^① 凝心聚力奔小康——新疆南疆四地州脱贫攻坚成就综述-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/15/c_1125108159.htm。

景区内湖泊、沙漠、绿洲天然地融合在一起，游玩项目有骑沙滩摩托冲沙、赛马、钓鱼、沙浴、游泳……还能荡网红桥。

总面积9万亩的江坎特湿地胡杨林也是洛浦得天独厚的天然景观，每年10月，千姿百态的金色胡杨总能吸引无数摄影爱好者、游客的目光。洛浦县在着力保护此景区原始况味的同时，投资7万余元硬化了县城通往景区的道路，为游客赏景提供了便利，并在景区举办了为期三天的胡杨美食文化旅游节，仅活动期间旅客就达1.6万余人次。

洛浦县阿其克乡位于昆仑山中段腹地，雪山、草原、峡谷、河流构成了该乡独特的地质景观和宜人的气候环境，也造就了春赏百花、夏避暑山、秋登高山、冬观雪景的旅游优势。洛浦县因地制宜地结合庭院改造、植树造林工程，着力将阿其克乡打造成“生态旅游乡”，日以特色农家乐+特色林果园为起点，筹集一千多万元资金建成旅客接待中心、民俗宾馆、登山栈道等公共基础服务设施；并引进龙头企业成立千山河谷旅游管理公司，由其自主投资900万元建成一个4A级农家乐式宾馆，带动13家民俗农家乐共同发展。同时充分利用地域景致，开发出旅游景点6处。如今，到阿其克乡观峡谷瀑布、捡贝壳化石、住农家小院、品农家美食，已成为当地居民、各地游客节假日生态游的热门之地。

随着人们生活水平快速提升，在旅游的同时体验田园生活、参与农事采摘也成为游客热衷的体验。洛浦县积极彰显地方特色，创新推出红枣采摘项目，吸引了三批千余名来和旅游专列旅客深入到该县五棵胡杨农场的红枣园体验鲜枣采摘。同时结合和田地区重阳文化旅游周，成功举办了首届红枣采摘节，将作为和田大枣种植先驱地拜什托格拉克乡及该乡承载支青精神的“支青枣子”推向了全国。

案例二：借助历史民俗，开发文化特色旅游

以红色文化为核心的红色旅游，是新型的主题旅游形式。洛浦县积极寻访民间红色收藏者，充分挖掘蕴含革命精神、革命历史的事物，推动红色旅游景点建设。

通过广泛动员宣传，结合民间红色收藏者藏品类型，建成库木巴格爱国主义教育基地 1 座、乡村记忆馆 1 座；同时结合上世纪 60 年代江苏支边知识青年在洛浦县与当地各族群众战天斗地开荒垦田的史实，建成民族团结教育基地 1 座，以实物静态展示的模式寓教于游，让游客在观赏物件、聆听故事中接受爱国主义和革命传统教育。

独特的西域民俗风情也是洛浦县的一大亮点。享誉中外的“21 世纪最后的丝绸手工艺”艾德莱斯就发源于洛浦县，其扎染技艺于 2008 年被列入国家非物质文化遗产项目。洛浦县在大力扶持艾德莱斯产业发展的同时，持续地举办“艾德莱斯文化周”、“艾德莱斯形象大使选拔赛”等各类文化活动，让艾德莱斯元素、艾德莱斯文化丰富洛浦民众的生活，为更多人所了解关注。

洛浦民族风情园夜市上的各色民族风味小吃集结的饮食文化，也是洛浦特色文化旅游中不可缺少的组成部分。酸奶粽子、面肺子、烤三蛋、烤羊肉串等品种多样、口味独特的美食，让来洛游客们在烟火气息中打开味蕾、感受着洛浦的古老神奇。

规划是最大的资源、最大的生产力。洛浦县旅游业尚处于潜力开发初始阶段，该县结合自治区、和田地区关于旅游业发展的要求，组织专业团队结合洛浦县实际，高起点、高标准编制洛浦县旅游总规和洛浦旅游业发展“十三五”规划三年行动计划，确保在抓规划、抓项目、抓环境、抓管理等工作上持续用力，促进生态文化旅游有序有效发展，助力洛浦县脱贫致富步伐。

案例三：核桃庄园旅游农民专业合作社

洛浦县洛浦镇加依铁热克村借助城乡结合部的地理优势，成立以大户带动贫困户，依靠打馕、餐饮、娱乐、旅游等为主的核桃庄园旅游农民专业合作社，让村里的贫困户就地就近就业，从而实现脱贫致富。

核桃庄园里有 4 个大的包厢和 11 个散台供游客休闲娱乐，为 12 名贫困户解决了就业问题，除此之外 50 余名农民也在此就业，人均工资 1500-1800 余元，核桃庄园预计可带动 12 户贫困户家庭脱贫，50 余户农户增收致富。

洛浦县结合旅游扶贫项目，积极探索乡村旅游（农家乐）+旅游扶贫模式建设，深入挖掘乡村的旅游资源优势，因地制宜开发旅游景点，打造集观光休闲娱乐为一体的农家乐，培育旅游业发展带头人和示范户，通过示范带动效应起到以点带面的作用，吸引农户积极参与并受益，助力脱贫。

3、建设光伏扶贫工程

光伏扶贫工程，为贫困地区按照光伏发电系统，通过光伏利用治理荒山荒坡，改善农业设施，发展新能源产业模式，实现资产性收益扶贫，拓宽贫困人口增收渠道。洛浦县利用自身优势，发展光伏扶贫工程。

案例一：光伏扶贫试点项目洽谈^①

新疆西域丰收农畜开发有限公司、新疆昊尚能源科技有限公司等五家企业来洛浦县洽谈光伏扶贫试点项目，拟投资 92.91 亿元建设，总规模 1002 兆瓦（其中 1000 兆瓦为集中式光伏电站项目，2 兆瓦为分布式光伏项目），年发放扶贫资金 1.2 亿元，可持续解决 40000 户贫困户脱贫问题。

案例二：“十三五”第一批光伏扶贫项目进展顺利^②

^① 新疆洛浦县洽谈 92.91 亿光伏扶贫项目-索比光伏网
<https://www.solarbe.com/news/201608/08/100975.html>。

^② 和田地区一批光伏扶贫项目并网发电-新疆-新疆日报网

截至去年底，和田地区“十三五”第一批光伏扶贫项目已有 73 个村级光伏扶贫电站并网发电，装机规模共计 19000 千瓦。

2018 年，和田地区和田县、洛浦县、墨玉县、于田县、策勒县、皮山县“十三五”第一批光伏扶贫项目实施方案通过。截至去年底，累计完成投资 10992 万元。

当前，光伏发电是实现我国能源和电力可持续发展战略的重要组成之一。但由于光伏电力不具备储能功能、且有很强的波动性和随机性，严重制约了光伏电力的接入和输送。储能电站运行后，可实现削峰填谷、负荷跟踪、调频调压、电能质量治理，可平滑光伏电站出力，增加光伏发电机组利用小时数，提升光伏电力质量，能解决大规模可再生能源电力稳定接入电网而不限电问题。

洛浦县光伏储能电站是和田地区首座光伏储能电站，位于洛浦县城东十公里处。该电站是新疆维吾尔自治区发改委核准的第一批光伏储能联合运行试点项目之一，由国网节能服务有限公司投资建设，于 2019 年 10 月开工建设，今年 5 月 31 日完成调试，正式并网投入运行。电站规模为 10 兆瓦/20 兆瓦时，采用磷酸铁锂电池储能，共配置有 8 个 1.25 兆瓦/2.5 兆瓦时预制舱式储能电池，及 4 个预制舱式箱逆变一体化系统，以两回相互独立 35 千伏线路接入中电投洛浦光伏电站 35 千伏母线^①。

<http://www.xidaily.com.cn/c/2019-01-11/2059941.shtml>。

^① 和田地区首座光伏储能电站在洛浦投运
<http://www.xjbs.com.cn/zphd/2020-06/15/cms2265867article.shtml>。

第六部分 新疆洛浦县脱贫攻坚存在问题、原因分析及经验总结

2020年脱贫攻坚战的全面胜利。但是，当前新疆南疆地区发展不平衡不充分的问题仍然突出，因此巩固拓展脱贫攻坚成果的任务艰巨，特别是面临着一些现实困难。

一是已取得的脱贫攻坚成果基础尚不牢固。脱贫摘帽地区的各方面基础依然薄弱，长期发展的动力不足。一些地方的产业基础薄弱，扶贫产业发展尚未进入良性轨道，产业项目同质化严重；易地扶贫搬迁工作成效尚不稳固，易地搬迁后续扶持有待加强；已脱贫群众受身体素质、家庭负担、职业技能、发展环境等方面的制约，有的虽就业但不够稳定，有的政策性收入占比较高，尚未形成持续增收和致富的能力；脱贫不稳定户、边缘易返贫户以及因各种原因收入骤减或支出骤增的户还有不少，他们依然存在返贫致贫的可能性。

二是农村基础设施和公共服务还存在短板。部分农村公路通达深度不够、通畅率不高、路网密度不高，季节性缺水问题依然存在，现有的基础设施难以完全满足农村生产生活的需要。同时，农村教育、医疗、体育文化等方面的配套还不完善，乡村教师队伍、医疗卫生队伍等还不稳定，农业科技人才也较为缺乏，亟需培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的工作队伍。

三是脱贫地区和脱贫户的自我发展能力和内生动力不强。一些地区虽然已经脱贫摘帽，但地区整体发展水平相对较低、发展能力也较为欠缺。主要表现为：以农业为主的产业发展缓慢，农村地区一二三产业融合程度较低；新型农业经营主体力量不强；集体经济发展活力不足，自我发展的意识和能力相对较弱；已脱贫群众增收致富的内生动力不强，文化基础和素质能力较弱，仍存在“等、靠、要”思想。

一、新疆洛浦县脱贫攻坚存在的问题

认真梳理洛浦县的扶贫经验发现，在贫困治理方面我们积累了丰富的经验，

形成了有效的贫困治理机制。但有些经验还局限于部分地区，理论上完善的贫困治理机制还没有完全在实践中被落实，从而造成了扶贫中出现问题。不断解决问题的过程，也是贫困治理机制逐渐完善的过程。

（一）产业扶贫脱贫类型与规模的确定不够精准

新疆南疆贫困地区产业基础薄弱、结构不平衡、转型升级能力弱、带动经济社会发展能力不明显。第一产业是主导产业，主要以传统农业为主，经济效益低；第二产业主要是外来帮扶扶贫项目，政策性项目多，依附性较强、内生动力不足；第三产业规模小，辐射范围窄。

1、脱贫产业类型单一，同质化较明显

产业扶贫，产业的选择非常重要。根据产业布局理论，在产业扶贫过程中，一要考虑贫困地区的地理位置因素；二要考虑贫困地区的自然因素；三要考虑贫困地区的经济因素和市场因素。

按照和田地区当前规划，在贫困的农村地区实行特色种植业和养殖业的产业扶贫。但是，实际生产中却发现，特色种植业和养殖业重复选择、规划性不强。和田地区因具有地处偏远山区、高质量耕地资源少、交通闭塞不畅，因此林果业和畜牧养殖业成为特色产业。但由于缺乏特色资源挖掘和特色良种开发能力，最终形成“大路货”特色产业的尴尬局面。并且存在产业分布小而散，主导产业不突出，同质化现象突出的问题^①。对和田地区产业扶贫的进一步研究可以发现，和田地区各个县市的产业发展具有很大的趋同性（如下图）。5个未摘帽贫困县，在产业发展中，趋同性较高，基本上是以发展林果业和畜牧养殖业为产业发展方向，并没有能够形成精准的产业定位，优势主导产业仍不明显，产业发展参差不齐，产业结构不完善，对地区的发展不能起到很好的带动作用，

^① 吕开宇.2020年前后的高质量产业扶贫研究，人民论坛·学术前沿，2019(23):40-45+75。

阻碍了产业的升级壮大。

和田地区未摘帽贫困县特色产业		
未脱帽贫困县	现状	特色产业
皮山县	石榴、核桃、杏等林果业是皮山县的特色，但亩产量并不高	林果业:核桃、石榴、杏
墨玉县	墨玉县主要产业为核桃、红枣、伯的等林果种植业和畜牧养殖业。居民收入总体相对较低，收入来源多元化但持续增长困难。	林果业:核桃、红枣、葡萄；畜牧养殖业
洛浦县	洛浦县产业主要以农业为主，畜牧业为辅。洛浦县素有“红枣之乡”的美称，洛浦红枣获得过2018年首届中国新疆特色林果产品博览会产品金奖。2019年，洛浦县红枣种植面积达17.33万亩，总产量近5万吨，总产值4亿多元。	红枣产业
策勒县	策勒县一直以种植业及养殖业为主，核桃、红枣种植较为广泛；养殖业以羊、兔等为主	林果业:核桃、红枣 养殖业:羊、兔
于田县	农作物主要以小麦、玉米、水稻、棉花为主，园艺业以葡萄、石榴、杏种植为主，养殖业以牛羊为主。	多胎肉羊、兔、肉鸽、玫瑰花、葡萄、设施农业等十大特色产业

资料来源:【新疆脱贫攻坚】一县一策 啃下硬骨头_脱贫攻坚_新闻中心_新疆网
<http://www.xinjiangnet.com.cn/2020/0410/2227000.shtml>

洛浦县在产业扶贫过程中，能够因地制宜的发展特色种植业和养殖业，但是，对种植业和养殖业产出的初级产品的深加工行业却不能随着产业的发展而进步，导致初级农产品的“供过于求”，出现“丰产不丰收”的情况。

洛浦县许多贫困村的脱贫产业主要是种植业和养殖业，农作物有小麦、玉米，经济作物有核桃、红枣等，养殖了牛、羊、鸡、鸽子等，由于贫困地区自然环境恶劣，资源开发模式教单一，贫困人口自我发展能力低，市场信息反馈

慢，风险意识薄弱，农产品的科技含量低、附加值较小，虽有政策性补贴，但是贫困户收入的稳定性仍然无法保障，持续增收较为困难。第二产业、第三产业的发展水平低，主要是经营目标定位低，缺少大市场观念，局限在本乡镇、本县范围，需求量有限，生产规模效益受到限制，因此贫困人口要实现收入稳定快速增长几乎是不可能的。

客观方面，洛浦县各贫困村的资源禀赋有一定相似性，适合当地发展的产业有限，产业类型选择范围较小。主观方面，为了降低风险，从政府、扶贫干部到贫困人口更愿意选择已经成功的产业类型，由此造成了产业类型选择的同质化。

从长远看，要想使洛浦贫困人口收入有较大幅度的增长，并有稳定的增收渠道，必须加大农业产业结构和农村经济结构调整，发挥县域比较优势，优化产品结构和产业结构，加快第二、第三产业发展，提高整体经济水平，这也是提高贫困人口收入的关键所在。

2、龙头产业化少，脱贫带动乏力

近几年来，农业产业化在和田地区普遍兴起，并形成热潮，很多地区把加快农业产业化作为振兴当地经济发展的重大举措，并取得了显著成就，涌现出一批产业化经营的范例，总结了一些成功经验。但是在农村产业化发展中还面临着一些值得重视的现象和需要研究的问题：

一是农业产业化地区分布不均衡，发展缓慢。二是龙头企业较少，没有起到很好的带动作用，现有的农业企业大多规模小、抗风险能力弱。同时，规模大、市场开发能力较强的农业产业化龙头企业几乎都分布在棉花、粮食、林果、畜牧等传统产业，新兴产业龙头企业极少、发展程度低带动能力弱、覆盖面窄。三是农副产品优质化程度低。营养价值高、无公害的绿色农产品少，高新技术和高附加值的农产品少，而且，农产品生产的专业化、商品化程度低。

2018年，在全疆15个地州中，和田地区生产总值3055693万元，排名13；其中第一产业686558万元，排名第7；第二产业547480万元，排名14；第三产业1821655万元，排名第9，人均地区生产总值12094万元，排名15^①。2017年全疆法人单位数249767个，其中第一产业17203个、占6.89%，第二产业33930个、占13.58%，第三产业198634个、占79.53%。和田地区法人单位数16543个，其中第一产业2360个、占全疆14.27%，第二产业2592个、占全疆15.67%，第三产业11591个、占全疆70.07%。

洛浦县受整体经济发展水平制约，大量引进优质企业比较困难，而现有企业经济实力不强，产品结构较单一，产品加工转化率不高，销售渠道单一。

新型经营主体带动力有限。新型经营主体带动贫困人口脱贫致富是产业化扶贫的重要途径。但洛浦县的新型经营主体的带动力有限，表现在，一是自身能力有限，这些新型经营主体普遍存在规模小、专业化程度低，由于实力不强，难以发挥“龙头”的带动与辐射作用。二是利益联结机制不紧密，目前产业化的仍然以合同方式为主，不确定性高，稳定性差，很难对贫困人口起到稳定的带动作用。股份制是联结紧密的一种方式，能够对贫困户起到稳定带动作用，但是，这种方式在南疆起步晚，处于发展初级阶段。

（二）脱贫工作缺乏整体性思维、资源整合不足

在精准扶贫脱贫工作中，政府与社会力量协同扶贫是关键环境，需要各部门协调运作，发挥扶贫资源最大化效益。但在实际工作中仍存在政府部门内部机构职能重叠、各机构之间衔接不够完善、政府与社会力量之间责任关系不明确，脱贫工作缺乏整体性思维、资源整合不到位等情况。

1、脱贫工作缺乏整体性思维

^① 20-1 各地、州、市生产总值_各地州市主要经济指标排序_新疆维吾尔自治区统计局
<http://tjj.xinjiang.gov.cn/tjj/dzjih/202006/3dfa00d143904da1a653a8ecbfad7adf.shtml>。

一是协调机制不健全。政府在精准扶贫脱贫中要发挥计划、指挥、组织、控制、协调等作用，但是各级各部门之间协调沟通机制不健全，地方政府在调动各方资金、人员方面存在一定限制，导致扶贫资源不能够充分利用的情况发生，影响到精准扶贫脱贫工作的顺利开展，也降低了精准扶贫脱贫工作的实际效果。扶贫脱贫工作是一个整体，其中的各部门有纵向沟通也有横向沟通，如果在部门协作中，这些沟通不及时、不畅通，就会影响其发挥最大功能。一些部门往往习惯于从本部门角度出发，沟通协调不及时、不畅通，往往会发生各方面的矛盾利益冲突。

在精准扶贫工作中，政府往往居于主导地位，社会力量一般服从政府的指挥和安排，缺乏一定的独立性，对扶贫脱贫的整体性把握不到位，开展扶贫工作自身的作用有时候发挥不明显，同时社会力量大多数都是物质资金上的帮扶，形式方法较单一，在扶贫脱贫中的带动作用没有很好的发挥出来。

还有一些部门对扶贫脱贫工作不重视，认为扶贫工作是某一部分人的事，认为与本部门关系不大，存在懈怠、应付的现象，工作积极性不高，还有一些部门抱着“多一事不如少一事”“干的越多错的越多”的态度，认为只要做好分内之事就行，不愿意积极去协调沟通。这些都会进一步引起沟通不畅的问题，影响到精准扶贫脱贫工作的质量和进展。

二是部门之间责任分工不明确。在精准扶贫脱贫工作中存在各部门之间的职责划分不明确。有时候出现多个部门同时对某项工作负责，但是没有指定主要负责部门，在一定程度上影响到具体工作的开展，各部门会出现互相推诿扯皮的现象。牵头部门和协作部门的职责划分不清，缺少具体明晰的协作规范，在实际工作中无法发挥精准扶贫脱贫作用，各部门的优势也无法在扶贫脱贫工作中得到体现。部门协作机制不完善影响了扶贫脱贫工作的效果，也浪费了人力、物力、财力。

三是牵头部门和协作部门的工作人员的工作能力和态度对扶贫脱贫工作成

效的影响。在整个扶贫脱贫工作中，涉及多个部门，需要落实各级各类政策措施，一些部门的工作人员由于对扶贫脱贫工作认识不深，受到业务水平和工作能力的限制，存在对扶贫政策的理解和实施存在偏差，导致好的政策没有产生真正的扶贫脱贫作用。还有一些基层扶贫工作人员的协调能力弱，无法应对紧急、突发事件，也会影响到扶贫工作的进展。还有一些基层扶贫干部不作为，不深入一线，不了解贫困地区的劣势和优势，不了解贫困人口的致贫原因和脱贫需求，导致上级部门决策误判，制定的扶贫政策不符合贫困地区的实际情况，造成资源浪费。还有一些基层扶贫干部仅仅是把扶贫工作看作是为了完成上级组织安排的工作，刻意留痕，搞形式主义，而不注重扶贫的实际效果。还有一些基层扶贫干部为了政绩，将扶贫资源投向处于贫困边缘、容易帮扶的人群，而深度贫困地区和人群却享受不到优惠扶贫政策，得不到更多的帮扶，严重影响精准扶贫的效果和效率。

四是精准扶贫信息系统建设滞后，信息共享渠道不畅通。政府部门之间、政府与社会力量之间的协同扶贫信息系统尚不健全，扶贫资源共享数据库信息不完善、更新不及时，导致信息传递和分享渠道不畅通。大部分社会组织和企业没有专门的扶贫信息管理机构，缺少专业人才负责扶贫信息工作。由于信息沟通不及时，对扶贫资源的供应与贫困人口的需求无法及时做出判断，也无法根据实际有效瞄准贫困人口采取有针对性的扶贫措施，影响到扶贫工作的精准性和实效性，降到了扶贫效能。

精准扶贫需要全社会的共同努力，充分发挥各方资源优势对贫困地区进行帮扶。在精准扶贫中，健全扶贫资源共享数据库，才能使各部门的资源充分利用而不被闲置，做到资源利用的最大化。

2、资源整合有限

扶贫脱贫资源包括经费资源、人力资源、信息资源、权威资源，有效整合这些资源才能发挥助推扶贫脱贫工作的重要作用。

政府对外部资源的整合力有限。在精准扶贫脱贫工作中，政府部门作为主导部门有效整合各方面资源，精准扶贫脱贫工作就可以达到事半功倍的效果，但在实际工作中，由于扶贫的意识滞后、思路不清、信息不畅，地方政府与外部资源部门的沟通欠缺，深入接触欠缺，就无法做到从外部资源部门的角度发挥其优势扶持贫困地区。在互惠互利的基础上合作才能持久。

地方政府在调动社会力量参与扶贫、调动群众参与扶贫方面的力度不足，缺少沟通的平台。虽然政府部门和社会力量在精准扶贫工作中的总目标是一致的，但是，政府部门与社会组织的管理模式、理念不同、职能不同，政府部门着重从全局利益、整体效益、发展的可持续性考虑扶贫脱贫工作，社会组织在具体的扶贫脱贫工作中往往侧重于具体贫困户的脱贫，注重单个效益；加之在实际的合作中缺少充分有效的沟通，就会导致社会组织认为其扶贫项目是必要的，而政府有可能从全局整体扶贫规划的角度认为该扶贫项目目前还不是必须的，需要等一段时间再实施。

企业的优势在精准扶贫脱贫工作中没有得到充分发挥。一是制定了企业参与扶贫脱贫政策，但是由于缺少具体政策和详细规定，使企业不能充分参与到扶贫脱贫工作中。二是一些企业主管领导对精准扶贫工作重要性认识不足，没有做好组织与引导扶贫工作的规划。三是没有政策激励机制引导企业参与精准扶贫工作，影响到企业精准扶贫工作积极性^①。

企业在寻求企业利益的同时，关注贫困地区的资源优势 and 开发优势；政府作为主管部门，需要进行积极引导企业参与扶贫工作，同时考虑到企业的利益需求。如果政府缺乏在企业需求与贫困地区之间的协调沟通，桥梁作用就凸显不出来，企业的扶贫资源就无法充分利用。

人力资源整合不到位，在精准扶贫工作中，帮扶责任人须全程参与精准识、

^① 马全中. 论政府与社会组织关系从协作到合作的转型[J]. 理论与改革, 2017(03):104-113.

精准管理等工作，同时还要有效整合社会帮扶力量，帮助贫困地区尽快脱贫。而是否能够有效整合帮扶力量，与执行人的能力水平直接关联。

扶贫资源“碎片化”的问题存在。即扶贫资金、项目的分配比较分散，不能集中起来形成合力，直接影响到扶贫效果。因为县级自主调配、统筹扶贫资源，而地方政府自身能力有限，又缺少相应的监管，一些扶贫资源没有真正用到“刀刃”上，导致扶贫资源配置的再次“碎片化”现象发生。

（三）被帮扶对象内生动力不强

作为深度贫困的民族地区，洛浦县的大部分贫困村村民的生活和经济状况具有较高的同质性，因此，脱贫的意识较为淡化，缺乏脱贫的内生动力。而多年来的救助性“输血式”扶贫，政府在脱贫方面的投入前所未有，贫困户的获得感大大增加，滋生出政府帮助脱贫是理所应当的错误观念，没有积极主动的去寻求改变现状的方法和思路。认为生活就是这个样子，不愿意尝试新的生活方式，对生活方式的改变，对未来变化的种种不确定性忧虑迷茫。对未来的生活没有规划，走一步是一步，得过且过。

在发展产业助力当地贫困户脱贫的过程中，经政府和当地扶贫企业的帮助，吸纳部分贫困群众进入企业工作，但是由于当地的贫困群众习惯于打零工，不愿长时间束缚在企业中按照固定时间工作，因此在领取到第一笔工资后就离职，等工资花光后申请继续回企业工作。这种散漫性的参与态度，给扶贫企业带来不利影响，一定程度上影响了扶贫效果。

早婚、早育、多育的传统习俗仍然存在，女性受教育的状况不乐观，在一定程度上也影响到了下一代的受教育程度。由于文化素质不高和思想认识不到位，不想参加脱贫，或无力参加脱贫的现象在南疆四地州贫困人口中还是比较突出的。在实地调查走访中发现，“等、靠、要”思想比较严重，“好好的低保，

你为啥找政府给撤了？！”^①将政府的扶贫工作认为是发福利，一些贫困户认为吃救济、吃低保、等靠要并没有什么不对的，甚至认为“越穷越能得到实惠”。

对政府引进的种植、养殖新品种、新技术持怀疑态度，或不感兴趣，还是延用以前种植、养殖的品种和方法。策勒县阿日希村计划种一片枣园。村里人一听就撇嘴：“脑子进沙子了吧！我们祖祖辈辈在这，倒上水都长不出庄稼，怎么可能种出枣？”^②对走出家门外务工心存疑虑，担心人生地不熟，担心工作累收入低，担心企业管理严格，不如在家闲散安逸。

二、新疆洛浦县脱贫攻坚存在问题原因分析

（一）产业扶贫基础薄弱

1、基础设施发展滞后

洛浦交通、水利、资源、物流、信息等基础设施建设都比较缓慢，最近这几年，在东西部协作和对口帮扶政策的引导下，当地的基础设施已经有了很大的改善，但是由于沙漠化严重，地理环境比较恶劣，交通出行不便。信息网络建设也比较滞后，一部分农村还不能实现网络全覆盖，并且当地的移动网络信号很差，严重阻碍了依靠现代网络技术的产业发展。

2、市场的建立与产业的发展不匹配

产业扶贫最终的落脚点是要把扶贫产品的供给有效与市场需求相衔接，在此基础上才能实现产业扶贫的可持续性，形成不垮的扶贫产业、不撤的扶贫队伍。但是，与此相对应的现实却是，营销体系的建立往往滞后于产业的发展，

^① “口袋底”鼓起来喽！（中国脱贫传奇^⑧）--财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2019/1225/c1004-31521345.html>。

^② “口袋底”鼓起来喽！（中国脱贫传奇^⑧）--财经--人民网
<http://finance.people.com.cn/n1/2019/1225/c1004-31521345.html>。

普遍形成了先建产业，后跑市场的现象，以至于造成了农民增产不增收的情况，究其原因就是没有充分做好市场建设。现阶段，洛浦县的扶贫产品相当一部分是通过消费扶贫的方式运往对口帮扶地区，由对口帮扶地区通过组织党政机关、企事业单位定点定量的购买扶贫产品的方式拓展销售市场，而没有充分发挥市场的作用。

3、物流配套不完备，物流成本高，成为制约产业扶贫效果的难点

在全国大市场背景下，洛浦县因地理位置，冷链物流的发展也正处于起步阶段，虽然针对冷链物流的发展，和田地区出台了相关的政策，但是，短期内仍不能满足产业的发展。洛浦县地处偏远的南疆地区，地形复杂，快递和物流行业在和田地区乃至整个新疆地区发展都比较滞后，不能满足产业快速发展的需要。

(二) 地方政府的人力财力物力不足

1、参与扶贫的人员配置不足

在扶贫脱贫工作中，乡镇政府对村委会工作进行有效指导作用的优秀工作人员缺少。同时乡镇政府领导班子成员往往要同时负责几个行政村，无法保证照顾全面。在乡镇政府、村委会的一些工作人员年龄偏大，在电脑信息技术方面操作不熟练，在文字稿件撰写方面水平不高，造成人员协调配置方面不能保证到位。在各部门人员短缺的情况下，有效完成精准扶贫脱贫难度较大。目前通过政府购买岗位、公益性岗位暂缓人员短缺问题，但是这些岗位需要财政资金支付工资，并且县级各部门下派到乡村参与扶贫工作人员的补助等也需要政府财力支持，下派扶贫人员所在单位支持定点扶贫村建设，同样需要财政资金支持，在财政资金有限的情况下，如何支持贫困村建设是地方政府面临的一大难题。

2、社会力量发展不足

洛浦县经济发展状况较落后，大规模的社会组织、企业较少，大部分社会组织和企业资金困难，扶贫资源缺乏，而且非常分散，投入能力低，难以形成合力，在扶贫脱贫工作中发挥的推动作用十分有限。本地的社会组织和企业参与扶贫、协同扶贫方面经验不足，相关扶贫信息共享平台建设不完善，不能做到因地制宜进行精准扶贫。

（三）协商对话机制不健全

政府与社会力量协同扶贫的协商对话机制不健全，影响到社会力量在协同扶贫过程中的主动性和积极性。由于缺少协商沟通，政府与社会力量按照各自的扶贫目标实施帮扶，难以形成合力。在信息协同方面缺少交流，导致扶贫资源配备不到位。在行动协同方面缺少沟通，导致扶贫进度不一，出现重复性、分散性、碎片化治理问题，影响到整体扶贫计划的实施。在矛盾问题排查调解协同方面缺少协商，矛盾问题得不到及时解决，影响到扶贫政策和扶贫项目的落实。

社会力量自觉参与扶贫工作的意识欠缺，社会组织、企业等社会力量参与扶贫往往带有一定的功利性，如为提升社会影响力，或获得更多的优惠政策，在参与扶贫过程中更多的是被动接受扶贫任务，而没有主动了解所帮扶地区和贫困人口的实际困难和真实诉求，没有充分发挥社会力量在扶贫工作中的灵活性和独立性，没有充分发挥帮扶带动作用。

（四）村干部队伍建设不足，村组织内部分工不明确

1、村干部队伍建设不足

一些村委会的村干部队伍建设没有跟上，相应的培训较少，思想保守，对新事物、新思想、新技术的接受和理解慢，对党和国家的各项政策、路线、方针理解不到位，不能准确的将信息传递给村民。管理方式单一，工作缺乏创新突破，领导示范作用弱，在凝聚村民、加强村民教育、带领村民致富方面能力

不足。

2、个人的工作能力有限

一部分村干部素质参差不齐，学历偏低，年龄偏大，国语水平能力低，只会说不会写的居多。在政策的理解上、在发展创新方面表现出力不从心，在扶贫脱贫工作中表现为与帮扶单位、参扶单位协作衔接不到位。为了完成上级交付的任务，直接将扶贫资金发放给贫困户，而没有考虑用这些扶贫资金来如何发展生产和产业，把“造血式扶贫”退回为“输血式扶贫”，没有达到从根本上解决扶贫问题的目的。

3、思想认识不到位

一些村干部思想认识不到位，没有认识到脱贫攻坚的重要性，对自身的职能定位缺乏明确的认识，工作责任心不强，把自己的本职工作当做副业，对贫困户漠不关心，更不清楚要怎样发展、如何科学发展。

4、村组织内部分工不明确

一些村级组织之间的岗位职责不清，即无法有效发挥自身的效用，也缺乏有效的合作。工作开展费时长，工作效率低，村民办事难。由于职责不明确，相互推诿、出现问题追责难等现象也时有发生，直接影响到精准扶贫脱贫工作开展。

（五）驻村工作队工作机制的制约因素

1、驻村工作队工作机制的制约

驻村工作队的人员组成是由不同单位和系统派出，因此工作队队员之间彼此磨合、建立信任关系需要一段时间，也影响到发挥协同优势。

有些单位在选派驻村干部人选时全局意识不强，出本单位工作需要出发，

选派刚入职的年轻人或者即将退休的老同志去驻村，年轻人有工作热情，但在基层工作、实践经历、处理问题的经验较少，面对涉及诸多方面的驻村工作，对于他们非常具有挑战性。即将退休的人员虽然有丰富的工作经验，但是面对基层繁琐细致的工作，经常加班、不间断工作，在精力方面明显跟不上。所以不能很好地完成驻村扶贫任务。所以驻村队伍人选需要选派中坚力量。

还有些单位选派的第一书记或工作队队长，在处理复杂问题和矛盾时协调能力欠缺，在凝聚人心、带好队伍方面能力不足。也存在没有根据村（社区）需要帮扶的实际需求下派合适的工作队的情况。如果下派的工作队员单位的优势并不符合所驻村的需要，工作队也不能借助单位优势有效的开展扶贫工作。

2、驻村人员自身能力的制约

驻村工作人员在原单位工作相对比较单一，而驻村扶贫工作涉及范围广，对驻村干部工作能力要求较高。而驻村工作队员在业务范围、工作技能等方面各不相同，专业知识、业务能力、工作方法也存在差异，面对复杂的驻村扶贫工作，个人能力局限性凸显，

工作思路方式的转变需要时间和实践，虽然有前一批交接留下的台账资料，但是要完成掌握所驻村的基本情况、走访入户等就需要花费大量的时间。驻村工作队融入当地需要一些时间，一方面与村委会干部的磨合、信任关系的建立需要一段时间，另一方面要花费大量时间走访入户，熟悉村子的基本情况。

驻村干部一般需要具备一定的应用知识，如计算机知识、统计知识、法律知识、基本公务方面知识等，但一些驻村干部表示相关能力较欠缺，在涉及填报各类数据报表时要花费大量时间，对上级要求填报的内容无法恰当理解，造成一定的偏差或错漏。由于基本公务知识不足，致使档案资料管理不规范。

此外，一部分驻村工作人员脱贫攻坚的思想认识不到位，工作期间不主动与村里的贫困户联系，扶贫服务意识不足，工作不积极，把驻村扶贫当做升职

升迁的的筹码，并没有真心实意去帮扶贫困户寻找增收创收的项目，也没有认真去规划所驻村的经济发展前景。

（六）被帮扶主体的因素

1、思想保守

受传统习俗和生活习惯的影响，小农经济思想普遍存在，对村级组织在生活、生产上的指导或帮扶排斥；注重个人利益，缺乏长远的眼光，对市场经济把握不准。习惯于安于现状，追求幸福的指数较低，不愿外出打工，“等靠要”思想普遍存在，把扶贫当做是驻村干部、政府的事情。

思想认识有限，对新事物接受能力差，对知识和生产技能不重视。由于受教育程度低，国语水平低，认为自己现有的文化水平对新知识和新技术学不会、干不好，害怕失败，进而对新型产业敬而远之，甚至拒绝采用科学方法和先进生产工具，从而出现了能力贫困。

之所以会出现贫困群体“救助依赖”现象，一是由于政策宣传还不够到位。涉及扶贫脱贫的相关政策信息量大范围广，又涉及到各个业务部门，还未能形成整体合力，在一定程度上影响到当地的发展。二是对贫困群众的培训还不够到位，特别是鼓励其奋发图强努力脱贫的思想教育还不够。

2、脱贫能力不足

由于受教育程度偏低，就业创业能力低，外出打工没有技术，在家创业没有思路，打击了脱贫的信心，没有脱贫信心就更不愿意通过努力脱贫，形成恶性循环，引发贫困的代际传递。有的群众不会讲国家通用语言，一部分群众无一技之长。虽然政府每年划拨专项培训经费，指导贫困人口掌握一定的知识技能，但仍有部分贫困人口不愿参加培训，在调研中了解到，不愿意参加培训的人群中，一部分人认为培训就是走形式，进行培训的意义不大，用处也不大；

一部分人认为自身的文化程度低，可能培训的课程太难了，听不懂。即使是参加培训了，其中还有相当一部分人国语水平太低，听不懂培训内容。

三、新疆洛浦县脱贫攻坚经验总结

2020年，现行标准下新疆306.49万农村贫困人口全部脱贫，3666个贫困村全部退出，35个贫困县全部摘帽。新疆脱贫攻坚取得了重大历史性成就，靠的是党中央的坚强领导、全国人民的大力支持、在全疆人民的共同努力。

（一）坚持中国共产党的领导

坚持党的领导，构建五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的局面^①。党的十八大以来，党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的标志性工程。历史充分证明，只有坚持党的全面领导，农业才会强、农村才会美、农民才能富。

把基层党组织建设成为带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。集中精锐力量投向脱贫攻坚主战场，全国累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部，同近200万名乡镇干部和数百万村干部一道奋战在扶贫一线，鲜红的党旗始终在脱贫攻坚主战场上高高飘扬^②。

近些年来，新疆以党建引领脱贫攻坚，建强班子，发挥党员示范带动作用，在摆脱区域性整体贫困上迈出坚实步伐。全区从农村致富带头人等人员中内选4035人，从返乡大学生中统招192人，从县乡机关单位下派5034人担任村党组织书记，让懂农业、爱农村、爱农民的书记“挑”起脱贫攻坚“大梁”。在选人的基础上做好培优工作，近年来，新疆通过自治区示范培训、地州市集中培训的方式，为南疆四地州培训1万多名村级骨干力量，村党组织决胜脱贫攻坚

^①（受权发布）习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm。

^②（受权发布）习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm。

的战斗力量越来越强^①。

（二）坚持以人民为中心，注重人民性

始终坚定人民立场，强调消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求，是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现，是党和政府的重大责任。我们把群众满意度作为衡量脱贫成效的重要尺度，集中力量解决贫困群众基本民生需求^②。在实施精准扶贫脱贫工作中始终坚持以人民为中心的发展理念，直面地区经济社会发展中的短板不足、直面贫困地区、贫困人口的贫困问题，想人民之所想、急人民之所急、解人民之所难，将贫困人口的冷暖温饱记在心中、扛在肩上，牢记初心使命、砥砺前行，不断增强贫困人口的获得感、幸福感。

案例：情系群众办实事^③

“令书记谢谢您，有您在我们的困难都能及时解决，水管修好了我就不去邻居家借水了，我特别高兴。”洛浦县多鲁乡墩吾斯塘村农民艾比拜伊敏激动地拉着驻村第一书记令彦伟的手说。“放心，有我在，一定让大家过上好日子。”令书记的坚定的回答让艾比拜感动不已。

2月25日上午，驻村第一书记令彦伟在开展走访入户过程中了解到，原本村民艾比拜伊敏家中有5口人，因丈夫外出务工，照看三个孩子和干农活务工补贴家用家庭的重担就落在她的肩上。最近她家自来水管坏了，为了不让大家为她担心，她没有向工作队反映，每次都去领居家借水用，这对她的生活造成

^① 聚焦南疆四地州深度贫困地区抓党建引领脱贫攻坚--党建-人民网
<http://dangjian.people.com.cn/n1/2019/0705/c117092-31216464.html>。

^② （受权发布）习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm。

^③ 情系群众办实事 春日融融暖民心 ---记工作队扎实开展群众工作、为民办实事
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1626583121228531861>。

了很大的不便。

令书记在了解这个情况后，第一时间检查了水管的问题，并自费买回了所需的维修材料，撸起袖子开始修理工作，挖土、修理水管、接水管、试水、填土。买来的水管的接口尺寸不合适，村干部提议明天再去县里买接口。令书记拒绝的说：“群众的事决不能过夜，必须今天解决！”就这样整整5小时过去了，令书记亲自为艾比拜修好了水管。看着满身泥土的书记，看着自己的水管流出的自来水，艾比拜激动地眼圈红了又红。初春时节天气还有些寒冷，但第一书记为民办实事的行动，却将村民艾比拜一家的心暖的热热的。

自驻村以来，墩吾斯塘村工作队在第一书记令彦伟的带领下，认真贯彻自治区党委、地委、县委关于开展群众工作的要求，坚持群众工作无小事，在日常工作中注重从村民迫切需要解决的路不便、水不畅、渠不通这些难题入手，力争把好事办实、把实事办好，用实际行动将党的惠民政策落到实处。通过包户住户、入户走访，面对面倾听群众的所思所想，心贴心化解群众疑虑，帮助群众解决困难诉求，扎实推进群众工作。

为了实现全县孤寡老人和孤残儿童的集中供养，确保1060名有意愿入住敬老院的老人和607名孤儿年底实现100%集中供养，2017年洛浦县投入资金1.29亿元新建敬老院2所，扩建敬老院7所，新增床位1026张，新建儿童福利机构1所，改扩建儿童福利机构1所，新增床位550张，为孤寡老人和孤残儿童筑起了一张社会保障的安全网^①。

习近平总书记指出：“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”不断提高广大人民的获得感、幸福感、安全感，用改革成果赢得广大农民的真心理念和支持。

^① 洛浦县1.29亿元改善老人儿童福利机构设施
http://www.chinaxinjiang.cn/dizhou/15/201707/t20170727_555990.htm。

案例：解决村民的后顾之忧^①

当前正值核桃成熟采摘季节，洛浦县林业局驻洛浦县布亚乡和谐新村工作队和志愿者队帮助困难家庭、缺少劳动力家庭采摘核桃，帮助村民做好秋收工作，助力村民增收致富。

洛浦县布亚乡和谐新村农民艾山·克里木说：“我是个残疾人，正当我发愁怎么收核桃时，工作队知道我的情况后第一时间组织志愿者到我田里收核桃，我感谢每位好心人。”

在核桃地里，工作队队员与村民一起，有的拿着长杆打树上的核桃，有的提着桶子拣地上的核桃，有的往袋中装核桃，有的搬运核桃。大家挥汗如雨，不顾蚊虫叮咬。有序分工，齐心协力，如期完成了核桃采收。

为帮助村民脱贫致富，洛浦县林业局驻洛浦县布亚乡和谐新村工作队竭尽全力帮助村里有需要的家庭解决生产生活中的困难，在春耕、三夏、秋收一线总有队员们的身影。每当为村民们解决了难题、看到村民笑容那么真切，每个队员的心里都洒满了阳光。

洛浦县林业局今年以来为提高农牧民的收入开了好几次培训和现场会，驻村工作队3月份以来帮助农户抓好核桃的施肥、打杈、管理、预防病虫害方面的各类工作，也在通过现场会打下了提高林业方面的收入基础，进行了技术上的引导和管理，今年的核桃收入比往年提高了。

（三）坚持从实际出发，注重现实性

南疆四地州是全国“三区三州”深度贫困地区之一。新疆在南疆四地州脱

^① 洛浦县：驻村工作队帮助村民抢收核桃保丰收-新疆财经网-天山网
<http://finance.ts.cn/system/2018/09/14/035378030.shtml>。

脱贫攻坚上出实招、用实功，从帕米尔高原到塔里木河畔，从伊犁河谷到吐鲁番盆地，从和田绿洲到阿勒泰草原；从机关单位到基层乡村，从对口援疆省市指挥部到驻地部队，从社会组织到爱心企业，千千万万的“扶贫人”尽锐出战、迎难而上，集全社会之力，凝聚起打赢脱贫攻坚战的磅礴力量。

精准扶贫的核心在于实事求是，深入贫困地区了解真实情况，开展针对性帮扶，真正做到“看真贫、扶真贫、真扶贫”。

案例：精准扶贫出实招^①

皮凉艾日克村有 282 户 1034 人，其中建档立卡贫困户 138 户 484 人，人均耕地 1.4 亩。经济作物以核桃为主，套种小麦、油菜等。近年来，洛浦县委组织部杭桂镇皮凉艾日克村访惠聚工作队与村“两委”共同努力，从改善村容村貌着手，入户了解村民生产生活情况，制定切实可行的帮扶方案，因人施策、因户施策，到人到户帮扶，鼓励村民多元增收致富。

就业产业并重 拓宽增收渠道

工作队在入户走访中了解到，村里部分妇女闲置在家，由于受照顾老人孩子、打理家庭琐事等因素的制约，不能外出务工，导致家庭收入低。为破解村里妇女增收难的问题，工作队依托单位后盾作用，在 2019 年引进新疆艾纪热干果有限公司，把生产车间办到村里，以核桃加工为主，帮助妇女们实现家门口就业增收。目前，扶贫车间已帮助皮凉艾日克村 50 名农村妇女实现就业。

“去年我种 1 亩洋葱，挣了 2500 元。今年，我要扩大种植规模，计划种植 3 亩，这样一来，今年仅种植洋葱一项，我就可以收入 7500 元。”种植大户麦提敏·艾来木算着家里的收入账，满怀信心地说，“以前缺技术、没思路，不知

^① 新疆洛浦皮凉艾日克村精准扶贫出实招_地方要闻_人民论坛网
<http://www.rmlt.com.cn/2020/0424/577949.shtml>。

该怎么增收。现在思路开阔了，路子多了，收入也增加了。”

2019年，工作队在充分调研的基础上，帮助村“两委”理清发展路子，提出了扩大特色农产品种植规模与解决农产品销路并行的思路，结合农户发展意愿制定精准帮扶计划，并为村民免费提供技术支持、帮助解决销售问题，加快构建特色农产品产销一体化发展目标，帮助贫困户脱贫增收。

为帮助农民尽快增收，工作队在皮凉艾日克村规划种植60亩洋葱，并与种植农户签订收购协议，当年全村洋葱种植收入达15万元。

加强技术指导 种植大棚致富

近年来，皮凉艾日克村大棚种植的果蔬菌苗成为农民就业增收的“新引擎”。设施农业使广大农民打破了传统的生产模式，冲破了自然条件的限制，带动农业生产方式由传统、粗放型向精细、集约型转变。

热孜万汗曾是建档立卡贫困户。2019年在工作队和村委会的帮扶下，热孜万汗和儿子麦麦提明承包了1个大棚，开始从事大棚蔬菜种植。结合全村的种植发展规划，在乡农技推广站技术员的指导下，热孜万汗在大棚里种上了西红柿，并按要求进行科学细致的管理。

2018年，皮凉艾日克村建成5座温室大棚，带动5户建档立卡贫困户发展产业，主要以蔬菜种植为主，每户家庭当年增收3万元。

2019年3月7日习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议甘肃代表团审议时的讲话指出，脱贫攻坚的标准，就是稳定实现贫困人口“两不愁三保障”，在脱贫标准上，既不能脱离实际、拔高标准、吊高胃口，也不能虚假脱贫、降低标准、影响成色。

近年来，洛浦县把教育扶贫作为治本之策。目前，全县已全面落实免费教育和贫困大学生资助政策。同时，强化职业教育，结合“抓培训、提技能、促

就业、稳收入”理念，实现学生到有就业合同协议的企业顶岗实习，预就业实习无缝对接。

案例一：基本医疗有保障^①

5月12日，走进洛浦县人民医院门诊大厅，熙熙攘攘的人群映入眼帘：门诊量从半年前的每日200—300人次，增长到现在最高峰1000人次；手术量同比增长15%，三级手术量同比增长16%。洛浦县人民医院能在短时间内出现这样的转变，缘于自治区人民医院“托管式”帮扶援建。

自去年7月，我区全面部署三级医院对口帮扶贫困县县级医院工作以来，中央军委后勤保障部选派的18所军队医院、国家中医药管理局选派的内地省市20家三级中医院19支支援队伍、自治区25家三级医院组派37支支援队伍对全区32所贫困县人民医院和24所中医类医院开展全面帮扶，为实现“90%的大病不出县”目标发挥了重要作用。

为有效推动优质医疗卫生资源下沉，我区32个国家级贫困县全面推开紧密型县域医共体建设；通过实行“县聘县管乡用”“乡聘乡管村用”，促进医共体内部医务人员合理流动，确保乡镇卫生院、村卫生室至少有1名合格医生；推进深度贫困地区远程医疗建设，实现自治区、地州、县市三级远程医疗服务系统互联互通，扩大优质医疗资源可及性，为贫困群众提供均等化医疗服务。

截至2019年底，全区898所乡镇卫生院、8602所村卫生室达到了标准化建设要求，标准化率100%。通过招聘、乡镇卫生院医务人员驻村、在岗人员培训考试等方式，去年年底我区全面消除1795所村卫生室村医“空白点”，实现了村村有合格村医，确保了贫困群众看病有地方、有医生。

^① “两不愁三保障”之基本医疗有保障 医疗：筑防线 惠民生_方便群众
https://www.sohu.com/a/399896635_118570。

案例二：住房安全有保障^①

通过大力实施农村安居工程，解决南疆四地州 58.49 万户建档立卡贫困户住房安全问题。切实改善了各族农牧民群众的住房条件，已建成的农村安居房经受住了 30 余次 5 级以上地震的考验。同时新疆组织各地做好建档立卡贫困户住房安全电子信息档案录入工作，进一步完善农户建房纸质“一户一档”，确保住房安全档案可查证、可追溯。

和田地区洛浦县杭桂镇库木巴格村村民曾经住的都是土坯房，住上结实的大房子是村民们最大的愿望。如今，笔直的柏油路与整齐划一的安居房成为村里的“标配”。

精准扶贫脱贫工作必须立足于解决贫困地区、贫困人口最关心、最直接、最现实的贫困问题，深入扶贫脱贫一线，积累工作经验、总结工作经验，开拓出适合本地区的扶贫脱贫开发模式。

坚持求真务实、较真碰硬，做到真扶贫、扶真贫、脱真贫。突出实的导向、严的规矩，不搞花拳绣腿，不搞繁文缛节，不做表面文章，坚决反对大而化之、撒胡椒面，坚决反对搞不符合实际的“面子工程”，坚决反对形式主义、官僚主义，把一切工作都落实到为贫困群众解决实际问题上。实行最严格的考核评估，开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，建立全方位监督体系，真正让脱贫成效经得起历史和人民检验^②。

（四）动员全社会力量，和衷共济

坚持弘扬和衷共济、团结互助美德，营造全社会扶危济困的浓厚氛围。引

^① 【新疆脱贫攻坚·“两不愁三保障”之住房安全有保障】住房：住得上 住得好-天山网 - 新疆新闻门户 <http://news.ts.cn/system/2020/06/05/036300747.shtml>。

^② （受权发布）习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话-新华网 http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm。

导社会各界关爱贫困群众、关心减贫事业、投身脱贫行动。完善社会动员机制，搭建社会参与平台，创新社会帮扶方式，形成了人人愿为、人人可为、人人能为的社会帮扶格局^①。

对口援疆开始于 1979 年江苏对口援疆，2010 年第一次全国对口支援新疆工作会议确定 19 个省市对口援疆，援助新疆 12 个地州的 82 个县市和新疆生产建设兵团的 12 个师，时间从 2010 年至 2020 年底全面实施，是对口支援政策提出后，援助领域最广、援助资金投入规模最大的一次。

对口支援通过多种举措，增强了新疆受援地区的自我发展能力，为受援地带来了新思想、新理念、新知识、新方法，拓展了受援单位工作发展思路。受援地的干部分批到内地对口支援省市挂职，拓宽了眼界，学习了发达省市的先进经验和专业技能，开展多种形式干部培训和专业技术培训，培养了一批高素质专业化的干部队伍。促进了受援地区干部人才的观念革新、能力提升，促进了受援地区的生产技术的更新、生产力的发展。对口支援搭建了一个各族干部群众交流、交往、交心的桥梁，增强了政治认同和中华民族的凝聚力。

案例：对口援疆见成效

10 年来，浙江省共投入援疆资金 150 多亿元，推动数千个援疆项目在受援地落地生根，10 多万浙商在南疆各地创业创新；同时选派 4000 多名干部和人才，分批进疆开展援疆工作，利用东南沿海发达省份的先进技术和现代理念，推进富民兴疆，为社会稳定和长治久安夯实基础^②。

对口支援显著提升了新疆地区经济发展速度，极大地改善了民生。2010 年

^①（受权发布）习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm。

^② 对口援疆“浙江行动” 10 年带来什么变化-浙江新闻-浙江在线
https://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/zjxw/202010/t20201006_12340372.shtml。

国家实施全面援疆、“一带一路”战略，新疆作为丝绸之路的核心区和向西开放的窗口，抓住了发展契机，同时不断推动产业结构升级，开始向着新型工业化、新型城镇化、农业现代化目标迈进，形成了典型的“三二一”产业格局。在新疆经济发展和经济结构升级进程中，“产业援疆”取得了显著成效。

党的十八大以来，对口援疆工作紧紧围绕总目标，定位更加清晰，目标更加明确，重点更加突出，措施更加精准，为新疆社会稳定和发展发挥了重要作用。实践充分证明，党中央关于新疆工作的一系列决策部署和长期援疆的工作方针是完全正确的^①。

^① 推动对口援疆工作更好发展 促进新疆社会稳定和长治久安--时政--人民网
<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0712/c1001-29398317.html>。

第七部分 新疆洛浦县接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接对策建议

2020年11月14日，新疆维吾尔自治区人民政府公告，全疆包括南疆在内全部脱贫，累计脱贫308.9万人、退出3666个贫困村、摘帽32个贫困县。虽然绝对贫困问题得到了历史性解决，区域性整体脱贫完成，但解决相对贫困问题依然是一个较为长期的工作。乡村振兴战略是党中央针对我国农业农村发展的主要矛盾和突出问题作出的重大战略部署，是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务。脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。对此，我们要深刻认识和理解做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要性。面向新发展阶段，既要坚决守住脱贫攻坚成果，又要进一步拓展脱贫攻坚成果，更好推动乡村振兴，将我国减贫事业不断引向深入^①。

脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。习近平总书记在党的十九大报告中首次提出乡村振兴战略，在第三次中央新疆工作座谈会上强调“要健全完善防止返贫监测和帮扶制度机制，接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接，着重增强内生发展动力和发展活力，确保脱贫后能发展、可持续。”脱贫摘帽后，让人民群众过上更加美好的生活，需要做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，不断促进人的全面发展和社会全面进步，让广大人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

一、转变观念，强化政府协调机制，提升基层组织能力

做好有效衔接，推进乡村振兴，必须深化认识、提高站位。民族要复兴，乡村必振兴。习近平总书记强调：“全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农

^① 乡村振兴 | 接续推动脱贫摘帽地区乡村全面振兴
https://mp.weixin.qq.com/s/WvhLfpITZb4ZVLiA_LJ1w。

村。”做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，关系到全面建设社会主义现代化国家全局和实现第二个百年奋斗目标。全党务必站在践行初心使命、坚守社会主义本质要求的政治高度，充分认识实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要性、紧迫性，举全党全国之力，统筹安排、强力推进，让包括脱贫群众在内的广大人民过上更加美好的生活，朝着逐步实现全体人民共同富裕的目标继续前进。

接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接期，政府在做好统筹规划的基础上，要凝心聚力统筹谋划，把抓部署、抓统筹、抓方案、抓落实、抓督办、抓宣传等关键环节衔接贯通，保障全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作顺利完成。

（一）转变观念推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接

政府要深化与社会力量协同推进乡村振兴意识，创新协同模式，主动在协同乡村振兴中为社会力量提供更广大的舞台。加强基层党建工作，提升基层干部协同意识。基础党组织是连接政府与社会力量的桥梁和纽带，加强基层党组织建设，是落实协同乡村振兴工作的战斗堡垒，有利于协同推进乡村振兴观念更加深入人心，为协同推进乡村振兴奠定坚实的基础。

社会力量也要增强与政府协同推进乡村振兴意识，共同制定符合当地脱贫发展的方案，积极参与政府的各项乡村振兴决策制定，充分发挥自身的能动性，积极承接各种乡村振兴项目，创新乡村振兴发展理念和方式。建立健全相应的乡村振兴机制，提升协同推进乡村振兴的发展水平和效率。

（二）做好体制机制上的衔接，构建多元乡村振兴机制

做好体制机制上的衔接。巩固拓展脱贫攻坚成果与推动乡村振兴有效衔接，是一个循序渐进的过程。其中，尤为重要的一项是总结脱贫攻坚经验，发挥脱贫攻坚体制机制作用，加快构建和完善全面脱贫的长效机制，进一步夯实乡村振兴的体制机制保障。为此，要及时总结脱贫攻坚的有益经验，尽快完善相关制度，

健全防止返贫帮扶机制和动态监测，持续完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制，推动脱贫攻坚政策举措和工作体制同乡村振兴有效衔接、平稳过渡。

推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接会遇到的一些新的问题和困难，需要加强多方协同和参与的机制，通过凝聚各方力量保证全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作的顺利开展，产生良好的效果。通过创新各部门机构全面脱贫与乡村振兴有机衔接协调机制，解决全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作中资源分散、难以发挥合力作用的问题。

首先，各级政府部门之间加强协调，明确职责职能。加强区市县各级组织与基层联动，强化乡镇村级组织、队伍建设。加大政策宣传和学习力度，保证基层干部政策知晓率和实施精准度；调整优化基层干部，加强人才流通，发挥传帮带的优良传统促进年轻干部快速成长，补充到基层组织，优化基层力量。

健全乡镇协作机制，乡镇政府在全面脱贫与乡村振兴有机衔接中起到承上启下的作用，是政策的接受者、传达者、执行者，健全乡镇协作机制能够有效调动各方力量和各类资源，结合本地区实际总体协调资源分配，有利于避免因政策作用、资源分配不均而引起矛盾，能够最大限度推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接。

其次，政府、市场、社会形成合力，政府担负起主体责任，做好政策引导，着力解决全面脱贫与乡村振兴有机衔接重点、难点问题，为全面脱贫与乡村振兴有机衔接提供强有力的政策支持。政府加强引导市场和社会力量参与全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作，聚集优势资源，采取定点帮扶、合作社、经济合作组织等形式，协同助力推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接。

动员全社会力量。大力支持社会组织如社会团体、基金会、民间非企业单位积极参与到推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作中，将社会组织、市场主体拥有的资源充分发挥出来，多种资源共同参与推进全面脱贫与乡村振兴有机

衔接。地方政府为社会组织参与推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作给予专业和信息服务上的指导，使社会资源的使用、调动、分配更加合理。积极引导企业参与推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作，制定帮扶政策时考虑企业的利益需求，激发企业的社会责任感，将企业在技术、资金、管理、市场的优势发挥出来，通过产业培育、村办企业、资源开发等途径，带动被帮扶地区的就业、技能培训、投资兴业等。定点帮扶单位要详细了解所帮扶地区的实际情况，结合自身扶贫资源优势，创新帮扶形式。

在推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作中，政府与社会力量实现有效互动，必须建立协商沟通机制，共同研究解决中出现的各种问题，建立合作机制，提高工作效率。政府与社会力量在推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接的目标、决策、行动协同方面达成共识，建立相应机制、制定方案，并根据实际情况及时调整计划，防止出现重复性、分散性、碎片化发展问题。建立矛盾问题排查调节机制。建立信息共享机制，打破利益、信息壁垒，将各类数据信息、政策法规、帮扶信息等上传平台。

再次，经济发展和扶志扶智协同推进，加强各部门自身建设，从部门内部提升，认识到全面脱贫与乡村振兴有机衔接的重要性，发挥优势。通过“扶志”“扶智”增强帮扶对象的发展能力，发挥其主体作用，增强其内生动力，提高技能和能力，通过内外因相结合阻断代际贫困，共同建设小康社会^①。

总之，各部门之间加强多角度沟通，包括同级部门、上下级部门之间的沟通。在推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作中，各级各部门之间的沟通非常重要，因为推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作中的每一个细节都不能忽视，各级各类部门之间的及时沟通是关键。加强政府部门与社会力量的沟通，充分了解社会组织和企业想法，发挥其优势，做到最大限度进行帮扶。乡镇政府

^① 张会恒.构建多元协同扶贫机制，安徽日报，2017-05-12(007)。

和村委会做好社会力量与帮扶对象之间的沟通桥梁工作，将帮扶对象的诉求汇总，传递给社会组织和企业，实现有针对性的帮扶；在社会组织、企业参与全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作时，组织帮扶对象了解相关政策和扶贫项目，将适合的扶贫项目落实到最需要的群众身上。

（三）提升村级组织的工作能力

加强对村干部的培训。为村干部量身定制培养计划，定期开展政治理论学习，有针对性地开展脱贫攻坚、产业发展、农业科技、基层党建等方面的培训，提升其思想政治能力、经济发展能力、社会管理能力等。要确保培训、再教育的可实施性，既要符合当前村干部的工作性质，又要为村干部提供相应便利。

加强执行政策能力的培训。及时宣传、深入学习党和政府相关政策，做到学懂弄通做实，提升执行政策的能力，要结合本村实际情况展开工作。同时强化其责任意识，注重带领、示范能力的培养。

建设服务型村级组织。实现村级组织与村民之间由原来的“管理与被管理”向“服务与被服务”转变，发展与村民间的良性互动关系。村干部要树立牢固的群众观念，真心实意地为村民服务，引导村干部用科学、合法、合情的方式妥善处理与村民的各种矛盾。将各族群众团结到一起，团结到村级组织的周围，共同推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接。

二、建立信息资源共享平台，有效整合资源

信息资源共享是时代发展的需要，也是提高政府电子政务水平的关键，在推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接过程中加快各级政府、社会组织、企业之间信息资源共享是当务之急。建立信息资源共享安全平台是关键环节，完善和及时更新资源共享数据库信息，保障信息的及时性、安全性、稳定性。地方政府依托互联网信息资源，在充分交流、深入沟通的前提下，开发本地区推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接信息资源共享平台，将相关政策、文件、纲要，部门

的职能范围，建档立卡基本信息，任务和目标，工作实施阶段步骤等资料上传到平台，便于各部门及时掌握相关信息，对各类项目进行科学规划，推动资源供应与地区需求的有效对接，提高资源的配置和使用效率。设专业人才管理和维护信息共享平台，保障各项数据资源的连续性、可靠性、可操作性。

在党的十九大报告中，提出我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。随着我国经济社会的快速发展，人民群众对物质、文化、安全、民主、生态、法治、公平、正义方面提出了更高的要求，但是在城乡、区域、收入方面不平衡等成为制约满足人民美好生活需要和发展的重要因素，反映出资源分配不合理的问题。不同部门负责不同业务范围、掌握相关资源，在推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接中需要将资源有效整合到一起发挥最大效用。相关资源包括金融、教育、卫生、产业等，同时涉及地域差的资源配比，资源的合理配置在很大程度上影响到推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接的成效。各部门的资源要全部公开，以便于根据每个地区的具体情况进行资源再分配，确保合理利用和分配资源，将有限的资源用到刀刃上，使被帮扶地区能充分受益。

三、完善驻村工作队、第一书记制度

在脱贫攻坚战中，我们集中精锐力量投向脱贫攻坚主战场，全国累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部，同近200万名乡镇干部和数百万村干部一道奋战在扶贫一线。广大党员、干部坚决响应党中央号召，以热血赴使命、以行动践诺言，在脱贫攻坚这个没有硝烟的战场上呕心沥血、建功立业。全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚，需要建设一支政治过硬、本领过硬、作风过硬的乡村振兴干部队伍，选派一批优秀干部到乡村振兴一线岗位。对在艰苦地区、关键岗位工作表现突出的干部要优先重用，教育引导党员、干部特别是领导干部继续把帮扶责任扛在肩上，充分发挥先锋模范作用，切实增强责任感使命感紧迫感，进一步提高做好“三农”

工作的本领，全面推进乡村振兴^①。

1、完善第一书记工作制度

首先第一书记人选体现“优”和“强”。选派政治素质高、为民服务意识强、有事业心和责任心的干部。优先考虑后备干部、或在工作中取得优异成绩且具有很潜力的年轻干部，或曾经在农村工作过有经验或了解涉农方面专业技术的。其次加强培训。定期组织专门培训，组织学习政策法规、村务管理、乡情村情等，使第一书记能够较快地适应工作环境和转换角色。再次严管和厚爱。明确纪律，建立巡察督查制度。对扶贫成效显著的优秀干部提拔重用，激发第一书记干事创业的激情。

2、优化工作队选派人员结构

优化工作队成员结构，提升队伍整体素质。首先，注重选拔有基层工作经验、敢于担当、工作责任心强的优秀年轻干部。其次，从年龄、性格、性别和专业等方面进行综合考虑组建工作队。再次，有效的配置和合理的使用驻村干部的人才资源，因地制宜选派人员，包括个人、派出单位和地区实际情况的匹配工作。

3、健全驻村干部的考核与监督机制

制定科学的、符合实际情况的考核与监督的办法，使考核监督的主体、方式、结果做到科学性和规范性。根据实际情况按照相关程序，从思想政治素质、工作能力、责任感等各方面对驻村干部的工作情况进行定期的考核。同时坚持定量考核与定性考核相结合，使考核机制更加合理、科学和民主。

实行民主测评。增加考核结果公信度，在考核中充分听取群众和基层干部

^① 乡村振兴 | 脱贫摘帽是新生活新奋斗的起点
<https://mp.weixin.qq.com/s/-AU-JFC1c4-i3uWOWRLnyg>。

的意见和测评，将群众的满意度作为考核的指标，能引导和激励驻村干部从最广大人民群众的根本利益出发开展工作，为群众着想，为群众办实事。

4、坚持“以人为本”理念指导工作队伍队伍建设

坚持“以人为本”的管理理念，提高队员的归属感。加强对驻村干部的人文关怀，及时处理和解决工作生活中遇到的困难与挫折。了解驻村干部的思想状况，建立有效的沟通渠道，避免思想波动和情绪困扰，保持积极健康的心态。

四、坚持群众主体地位、激发内生动力

全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作的顺利开展，不能只满足于物质层面的帮扶，如果精神层面的帮扶不到位，全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作进度、成效会降低，反而增加了全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作的难度，事倍功半，浪费大量的帮扶资源。长期的扶贫实践证明，扶志扶智一定要嵌入到全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作中，避免出现以前的单一的外源性政策措施，提升脱贫地区的自我发展能力和群众的自力更生能力才是根本出路。

习近平总书记曾明确指出“当务之急，是我们的党员、我们的干部、我们的群众都要来一个思想解放，观念更新”，“其意义首先在于摆脱意识和思路的‘贫困’只有首先‘摆脱’了我们头脑中的‘贫困’才能使我们的主管区域‘摆脱贫困’才能使我们整个国家和民族‘摆脱贫困’走上繁荣富裕之路”^①。脱贫地区的干部和群众的精神状态对于全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作有着很大影响，精神贫困对全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作将会造成不良影响。思想观念作为一种无形的力量，在激发自我发展能力中发挥着潜移默化的作用。陈旧的思想观念易使人们形成安于现状、墨守陈规、缺乏竞争意识和进取心理的价值取向，对新事物、新思想产生抵触心理。

^① 习近平.摆脱贫困，福建人民出版社，1992年版，第1、2、160页.

因此在全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作中要扶志扶智先行，先行解决脱贫地区党员干部和群众的精神贫困问题，才能教育和引导脱贫地区群众摆脱精神贫困、发挥自身主体的力量。才能在全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作中形成在政府主导下、发挥群众的积极主动性，二者相互配合、相互促进、相互补充，达到事半功倍的效果。要把扶志扶智的精神脱贫工作作为全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作的首要工作，从而在精神脱贫中推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接的实践。

在巩固脱贫成果的工作中党建先行，贯彻“发展与扶志、扶智”相结合的原则，加强对易返贫人口的引导和教育。充分发挥基层党组织的宣传、号召、引领作用，将党的政策和党中央的关心和厚爱传递到位，最大限度的凝聚共识和力量，让易返贫人口了解乡村振兴是帮助易返贫人口致富，实现共同富裕的重要手段，激发易返贫人口致富的意愿。通过乡镇文化站、广播站、电影站和村文化室等，为脱贫地区群众提供丰富的精神文化食粮，营造良好的文化氛围和社会环境，激发发展的意识和行动。

做好职业技能培训。一是加大对脱贫地区群众开展党的方针政策、惠民政策、实用技术、就业技能培训力度，实行教育培训全覆盖。二是围绕岗前就业培训发力。与纺织服装、农产品深加工等中小微企业对接，针对企业用工需求，有计划地开展岗前就业培训，确保每个家庭至少有一名工人接受职业培训。三是注重农业和畜牧业的实用技术培训。深入开展特色种养业、林果业、庭院经济、乡村旅游、电子商务等实用技术培训，使群众普遍获得 1-2 种实用农业和农牧技术，提高科学文化水平，确保每个家庭有一名技术型农民^①。

注重国家通用语言文字培训。坚持“扶贫首要扶智、扶智先通语”，把普及国家通用语言文字作为致富的重要措施，通过农民夜校等途径，加强国家通用

^① 徐小言.全国农村贫困成因动态认知的维度构建分析——基于家庭生命周期理论的结构扩充，理论学刊，2018。

语言文字培训，为提升“造血”能力打好语言基础^①

树立正面典型，激发和增强自我发展意识，针对部分群众“等靠要”思想还不同程度存在，内生动力还需进一步激发，积极树立正面典型，用典型的案例激发和增强群众的自我发展意识和内生动力^②。大力弘扬社会主义核心价值观，使艰苦奋斗、自强不息的精神深入人心，积极组织各项培训，开展各项活动在思想上、精神上下功夫^③。

五、因地制宜开展“特色”乡村振兴

脱贫摘帽不是一时的结果，而是一种可持续的状态，做到这一点并不容易。必须清醒地认识到，相当一部分脱贫户基本生活有了保障，但收入水平仍然不高，脱贫基础还比较脆弱，有的遇到风险变故就可能返贫；脱贫地区产业有所发展，但技术、资金、人才、市场等支撑还不强。坚决守住不发生规模性返贫的底线，对易返贫致贫人口要加强监测，做到早发现、早干预、早帮扶。对脱贫地区产业要长期培育和支持，促进内生可持续发展。对易地扶贫搬迁群众要搞好后续扶持，多渠道促进就业，强化社会管理，促进社会融入。对脱贫县要扶上马送一程，设立过渡期，保持主要帮扶政策总体稳定。要坚持和完善驻村第一书记和工作队、东西部协作、对口支援、社会帮扶等制度，并根据形势和任务变化进行完善。

中国已经消除绝对贫困，不过仍有一部分人的生活水平“高于”但“接近”贫困线（相对贫困）。这些人易受冲击，并且有可能返贫，特别是在发生无法预料的紧急情况时。比如，家庭成员罹患重大疾病、失业、物价上涨，自然灾害导致农作物歉收、重大疫情等等。新冠肺炎疫情造成的影响已经表明，弱势群体易受危机重创，因此必须继续支持这一群体。

^① 杨彦欣. 贫困的测度: 不同标准与不同指标, 中国统计, 2018 (09)。

^② 何阳, 娄成武. 后扶贫时代贫困问题治理: 一项预判性分析, 青海社会科学, 2020 (01)。

^③ 段小力. 返贫的特征、成因及阻断, 人民论坛, 2020 (03)。

实施乡村振兴是为了巩固脱贫成果。乡村振兴旨在全面、综合地推进乡村发展，同时实现发展经济、创造就业机会、巩固脱贫成果、保障粮食安全、完善乡村治理、保护环境等目标。只有统筹好农村发展的方方面面，才能真正实现乡村振兴。一直以来，农业回报率低制约着乡村发展，也是乡村振兴的最大阻碍之一。在全面推动乡村振兴中，要着力促进乡村产业发展。

（一）推动特色产业发展

推动脱贫地区的特色产业化是推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作的重点，要立足当地资源，发展生产。一是重视提高农业发展的科技水平，农产品的科技含量，注重特色农业的科技创新培育。二是因地因村制宜，发展特色主导产业。三是对特色农产品进行深加工，提高附加值，把农业生产各环节有机结合起来，逐步做大做强、打响品牌，形成自己的产业链。

依托洛浦县区位优势 and 自然条件，扶持特色产业发展。根据比较优势理论，洛浦县在发展特色产业时，应该充分尊重洛浦县当地风土人情，充分发挥洛浦县的比较优势，在特色旅游、特色药材、特色农产品、特色畜牧业的基础上，找准切入点，注重产业的特色化定位和差异化发展，培育发展优势产业。推进红枣、核桃、红柳、大芸等种植业的发展；发展特色畜牧养殖业，推进牛羊业产业化发展；积极发展旅游产业，依托洛浦县特色风光，紧抓对口帮扶优惠政策，推动洛浦县旅游产业的发展；依托矿产资源，大力发展珠宝玉石开采及加工业，引入高水平珠宝设计和深加工。依托民族特色，大力扶持民族手工业、民族特色企业等，因地制宜的打造一批竞争力强、辐射力强的龙头企业、生产基地、产业园区等，带动当地增收致富。

产业结构调整特别是多产业融合发展提高了贫困人口的就业机会。历史发展表明，人口规模、产业结构与权利保障的整体水平之间存在密切关系。以小农经济为主体的产业结构通常无法承载庞大的人口规模，人类历史上的人口大规模增长往往伴随着工业和第三产业的大发展。二、三产业的发展产生大量的人力资源

需求，而农业无法承载的富余劳动力多属贫困人口，他们恰恰为二、三产业的发展供给了人力资源，两者天然具有互补性。通常情况下，在第二、三产业就业的劳动者生活水准和权利保障水平高于农业人口，第二、三产业发展所形成的市场更具吸引力，为农业富余劳动力提供了更多的就业岗位、更广的就业选择和更高的上升空间。新疆产业扶贫重点瞄准贫困地区农牧民群体，大力推进乡村产业融合，利用农业自然资源禀赋优势，以产业带动就业，以就业促进产业，实现农业、工业和第三产业的融合互动^①。

以市场需求为导向，优化产业结构，大力发展特色产业，提高二三产业所占的比重，逐渐形成一产“接二连三”的互动型和融合性发展模式。通过引进和培育具有竞争力的农产品加工企业，提高区域内农业企业的竞争力，推动农业初级产品向深加工推进，提升地区农产品的附加值。

加强产品的品牌建设。地域品牌是提升市场价值的重要抓手，是产业可持续发展的原动力和航标^②。要制定一系列的农副产品的标准，统一产品的认证，提高当地产品的质量，在质量上把好关。通过参加爱心集市、各类展销会等渠道，推介产品，树立良好的产品形象，传达地区文化理念和精神，培养消费者对当地产品的市场认同度。通过树立品牌意识，实施品牌战略，加大对知名品牌的培育和推介，并做好品牌的宣传，重点打造一批具有较高辨识度、美誉度和占有率的名牌产品，塑造一批民族特色品牌、区域公共品牌。其次，龙头企业在品牌建设重要发挥带头作用，充分利用企业在资金和资源上的优势，生产出老百姓信得过的产品，保证优化产业结构，大力发展特色产业产品的质量，并积极在宣传上下功夫，提高美誉度和知名度，赢得市场。

（二）深入推进“互联网+”模式

^① 产业扶贫保障就业权利的新疆实践-新疆-新疆日报网
<http://www.xidaily.com/c/2020-09-22/2123820.shtml>。

^② 陈文胜.论乡村振兴与产业扶贫.农村经济，2019（09）：1-8。

在“互联网+”的时代背景下，脱贫地区更需要加快利用网络技术，充分利用“互联网+扶贫”的机会，助推全面脱贫与乡村振兴有机衔接。一是实施农村电商工程，积极与龙头电商合作，拓宽脱贫地区农产品的销售渠道，增加农民收入。二是注重脱贫地区专业电商人才的培养，作为新型职业农民培育的重点培训内容，村干部也要学习电子商务实用性知识，成农村电商带头人。三是鼓励脱贫地区农民电商创业，使生产特色产品的农户能与客户直接对接，减少中间环节所需费用，实现“农民——网民——网商”的转变。

洛浦县交通不便，距离内地较远，大批的物美价廉的农副产品因距离的原因在内地市场上销售不多，为做好产品的销售，打造洛浦县特色产业品牌，需大力发展电商平台，通过电商将洛浦县的特色农产品能够销售到全国和世界其他地区，以增加当地群众的收入，从而为更多的企业和商户带来可观的利润，以此推进帮扶产业的可持续化。因此，可以依托高校和对口帮扶的人才队伍，发展“互联网+”背景下的产业电商平台，积极鼓励当地的企业、合作社、农户开办网点，形成网上销售平台，运用新自媒体平台与农村电商相结合的方式发展当地的产业，将线上和线下进行有效的融合，大力发展物流业，搭建物流运输品平台，降低物流成本，大大提升配送能力为实现地区的产品销售提供支撑和保障。

（三）大力打造文化产业

打造文化产业，实现文化富民。充分挖掘地区文化资源的历史文化价值，依托当地公共文化基础设施，把文化特色相近村落的文化资源进行集中规划整合，予以重点扶持，确定重点培育的特色文化企业，形成规模优势，发展出具有区域特色的经济产业链，带动当地经济的发展。支持脱贫地区根据当地特色文化资源兴办小微企业、个人工作室等，让群众成为文化产业的参与者，文化产业成果的享有者，增加群众收入。

深化乡村文化企业改革。推进乡村文化企业股份制改造，鼓励发达地区大中型民营文化企业实施跨地区、跨行业、跨所有制的多种形式的联合兼并、合作合伙。以资本为纽带，组建股份制、合作制、合伙制等多种形式文化企业，实现重

组资产、共享资源。乡村文化企业积极参加各级各类文化项目招商会、推介会、投资融资洽谈会、文化产品展销会等，加强与政府部门、金融机构及其相关社会力量的交流合作。

六、扶志与扶智实践“五个统一”

做好全面脱贫与乡村振兴有机衔接的“扶志”“扶智”工作，不仅是巩固脱贫攻坚成果、实现全面脱贫的务实之举，而且是激发贫困群众脱贫致富的内生动力和能力，有效推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接的必由之路。全面脱贫与乡村振兴有机衔接的“扶志”“扶智”实践活动，要在认识上坚持普遍性与特殊性、长期性与动态性、时代性与前瞻性的辩证统一；在方法上坚持普及性与精准性、继承性与创新性的辩证统一。

（一）普遍性与特殊性的辩证统一

接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接中扶志扶智实践坚持普遍性与特殊性的辩证统一。

唯物辩证法对立统一规律揭示了事物矛盾问题的精髓。普遍性即共性，特殊性即个性，普遍性寓于特殊性之中，特殊性则体现了普遍性，二者在一定条件下可以相互转换。每一个具体事物都是普遍性和特殊性的共同体，既与其他事物相联系，又与其他事物相区别。

马克思主义哲学关于普遍性与特殊性辩证关系的基本原理，同样适用于新疆南疆四地州全面脱贫与乡村振兴有机衔接的“扶志”“扶智”推进工作中。2020年在全国打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后，党中央提出要进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，接续推动脱贫地区发展和乡村全面振兴。脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。我国的脱贫攻坚胜利只是解决了绝对贫困问题，相对贫困问题还将长期存在。相对贫困中生存型贫困已经转为次要矛盾，发展型贫困成为主要矛盾，影响贫困人口致贫返贫的主要原因由资金和物质因素转为精神、文化、社会因素。今后一段时期全面脱贫工作将呈现出长期性、动态性、多

维性的特征。其中扶志扶智问题是解决相对贫困问题中最突出、难度最大的问题之一。2021年3月《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》印发（以下简称意见），《意见》中强调在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过程中要坚持群众主体、激发内生动力，激励有劳动能力的低收入人口勤劳致富。

2020年9月第三次中央新疆工作座谈会提出“要健全完善防止返贫监测和帮扶制度机制，接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接，着重增强内生发展动力和发展活力，确保脱贫后能发展、可持续”^①。新疆地区接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接工作作为全国进一步巩固拓展脱贫攻坚成果、接续推动脱贫地区发展和乡村全面振兴重要战略的组成部分，同样要坚持“坚持群众主体、激发内生动力”原则，坚持扶志扶智相结合，防止政策养懒汉和泛福利化倾向，发挥奋进致富典型示范引领作用，激励有劳动能力的低收入人口勤劳致富。

同时，新疆南疆四地州接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接的扶志扶智工作中也有其特殊的一面。新疆南疆四地州是“老少边穷”地区，《2016新疆统计年鉴》数据显示，南疆四地州维吾尔族人口一共881万，占全疆维吾尔族人口的61.3%，也是全国“三区三州”深度贫困地区之一，贫困发生率为23%，是全国的四倍多。由于历史欠账、区位局限等因素，拉大了南疆四地州与国内其他地区区域经济发展差距，南疆四地州经济社会发展长期落后于国内其他地区，突出短板表现在农业现代化、生态经济、民生工程和城市化发展等方面，而要补齐这些短板必须要符合当地发展特点。

党中央对南疆工作高度重视，特别是党的十八大以来，以习近平同志为总书

^①《习近平在第三次中央新疆工作座谈会上强调：坚持依法治疆团结稳疆文化润疆富民兴疆长期建疆 努力建设新时代中国特色社会主义新疆》——中国共产党新闻网-人民网
<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0927/c64036-31876110.html>。

记的党中央从国家层面进行顶层设计，采取特殊措施支持南疆。南疆是新疆反恐维稳的主战场，要保持战略定力，扎实做好打基础、利长远的工作。新疆与8国接壤，有着长达5600多公里的边境线，“这么长的边界线，这么多的跨界民族，这么多的邻国，用好了是优势，用不好是‘软肋’。边疆历来有一个谁影响谁的问题，哪边日子过得好人心就往哪边跑。只有过上了比对面好的日子，边民才会有当中国人的自豪感，有了自豪感才会产生对伟大祖国的认同感，有了认同感才会增强建设边疆、保卫边疆、奉献边疆的责任感”^①。南疆四地州与六国接壤，边境线长达2622公里，占全疆边境线总长的46.8%，处于国防第一线，是我国重要的战略屏障和向西开放的重要门户，其形势动向，事关全国大局^②

所以，新疆南疆四地州接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接的扶志扶智工作既有立足于解决扶志扶智工作中的共性问题，即今后一段时期全面脱贫工作将呈现出长期性、动态性、多维性的特征。相对贫困问题还将长期存在，相对贫困中生存型贫困已经转为次要矛盾，发展型贫困成为主要矛盾，影响贫困人口致贫返贫的主要原因由资金和物质因素转为精神、文化、社会因素。也要着重关注个性问题，即新疆区情、民情的特殊性，才能更加持续推进新疆地区的全面脱贫与乡村振兴有机衔接，确保脱贫后能发展、可持续。

（二）长期性与动态性辩证统一

接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接扶志扶智过程中是长期性与动态性辩证统一的过程。

唯物辩证法认为，矛盾是推动事物发展运动的动力。扶志扶智过程中的基

^①《民族工作怎么办？加快边疆建设和开放开发步伐》--中国统一战线新闻网--人民网 <http://tyzx.people.cn/n1/2018/1010/c396781-30332739.html>。

^②《新疆一盘棋，南疆是“棋眼”，南疆对中国到底有多重要？！》
<https://zj.zjol.com.cn/qihanghao/100024499.html>。

本矛盾是社会主义现代化建设需要与扶志扶智对象精神文明、知识文化状况之间的矛盾。这一矛盾贯穿扶志扶智整个过程，是扶志扶智实践活动生成和演化的基本原因和根本动力，发挥着支配和主导作用。矛盾的发展总是在不平衡——平衡——不平衡中螺旋式上升，随着社会主义现代化建设不断发展，对人民群众的思想观念、道德素养、知识水平等提出更高的要求，不断提高的物质文明，与扶志扶智对象精神文明、知识文化水平较低之间存在较大差距。在扶志扶智实践推进过程中，随着扶志扶智对象精神文明、知识文化水平的提高，推动社会向前发展，社会又会对其提出更高的要求。由此推动扶志扶智活动不断运动发展。

扶志、扶智是对精神贫困和能力贫困长期治理的过程。对贫困全方位治理，物质贫困问题的解决是第一步，“根除物质贫困本身并不足以根除精神贫困，提高穷人的生活水平仅仅是消除贫困战略步骤的组成部分”^①，真正的脱贫是精神脱贫，否则难以根除贫困。在接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接过程中，重点是解决精神贫困和能力贫困问题，持续关注和增强扶志扶智对象的精神文明、知识技能，帮助其树立正确的价值观、掌握先进的科学文化知识，提升其生存发展能力，实现全面脱贫。

党的十八大以来，新疆南疆四地州在“扶志、扶智”取得了巨大成绩。全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件，实施薄弱学校改造、教育现代化推进工程、“三区三州”教育脱贫攻坚、对口援建项目，确保所有义务教育学校达到“20条底线要求”。这些都为接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接奠定了重要基础。

《意见》对实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提出阶段性目标任务，即脱贫攻坚目标任务完成后，设立5年过渡期。到2025年，乡风文明建

^① 余德华.《论精神贫困》，《哲学研究》2002年第12期。

设取得显著进展，到 2035 年，在促进全体人民共同富裕上取得更为明显的实质性进展。可见，在接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接过程中，对“志”“智”提出了越来越高的要求，即“科技不断进步、文化不断繁荣”，扶志和扶智工作始终处于动态中。

在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接每一个阶段，扶志扶智所帮扶对象的类型、表现、成因、特征、空间分布都将会出现调整和转变。帮扶群体将从区域性、集中性转向分散性、个体性，致贫返贫成因走向差异化、复杂化、动态化。因病因残因学等个人、家庭因素，社会排斥、权利受损等社会因素，以及文化守旧、心理失衡等文化心理因素逐渐成为致贫主导因素。支出型贫困或消费型贫困替代收入型贫困成为贫困的重要类型，多维贫困和相对贫困等特征更加明显^①。相对贫困问题深层次的原因是精神贫困和能力贫困，帮扶群体主动性、能动性成为实现全面脱贫与乡村振兴有机衔接的核心要素，扶志扶智也成为影响全面脱贫与乡村振兴有机衔接的决定性因素。

在贫困治理中，区位、环境、资源是外在的、表层的因素，可以在较短时间里发生改变，影响直接而易见。制度、体制、政策等是内在的、里层的因素，改变时间较长，影响间接。观念、心理、文化等则属于潜在的、深层次要素，需要长时间转变，但是影响深入。因此，扶志扶智是贫困治理中耗费时间最长、对解决相对贫困的影响更为深入、深远^②。

（三）时代性与前瞻性的辩证统一

党和国家推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接扶志扶智安排部署体现了时代性和前瞻性的辩证统一。

^① 参考李金海.《全面建成小康社会与解决相对贫困的扶志扶智长效机制》，《中共党史研究》2020 年第 6 期。

^② 李金海.《全面建成小康社会与解决相对贫困的扶志扶智长效机制》，《中共党史研究》2020 年第 6 期。

早在 2020 年 3 月决战决胜脱贫攻坚座谈会上习近平总书记就做出安排部署：“要针对主要矛盾的变化，理清工作思路，推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略，建立长短结合、标本兼治的体制机制。”“总的要有利于激发欠发达地区和农村低收入人口发展的内生动力”^①。其意义在于，将减贫战略与乡村振兴战略统筹考虑，逐步改变已脱贫地区 and 人群对国家扶贫资源、外部帮扶单位的高度依赖，提升其内生发展动力和能力，进而将贫困治理的议题引向社会文化乃至心理层面，以及低收入人口和困难群体的主体性与组织化层面^②。

2021 年 3 月《意见》从国内国际新发展格局、国家发展战略全局出发，强调做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要性，即关系到构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，关系到全面建设社会主义现代化国家全局和实现第二个百年奋斗目标^③。同时《意见》明确了推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的近期、中期、远期目标。新疆南疆四地州全面脱贫与乡村振兴有机衔接中扶志扶智要结合《意见》中的阶段性目标，立足当下，面向未来，坚持时代性与前瞻性的辩证统一。

2017 年在党的十九大报告中提出“乡村振兴战略”之后，通过精准扶贫、美丽乡村建设等一系列举措，乡村基本生产生活条件明显改善，农民收入水平大幅度提高。在 2020 年脱贫攻坚胜利后，扶志扶智更应注重为乡村振兴的实施与发展服务。当前新疆南疆四地州乡村经济发展无法取得巨大突破，主要是乡村发展遗留下来的各种问题的综合表现，“志”“智”的问题是其中主要的难题，

^① 习近平.《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，《人民日报》2020 年 3 月 7 日。

^② 参见林曾、梅红.《扶贫对象主体性与组织化》，长沙：湖南人民出版社，2018 年，第 1-2 页。

^③ 《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》_大陆_国内新闻_新闻_齐鲁网 <http://news.iqilu.com/china/gedi/2021/0322/4808270.shtml>。

也是我们要突破的困境。

“志”意指志向、志气。“智”意指智慧与见识^①。志与智是脱贫群众和地区巩固脱贫攻坚成果、进行乡村振兴的内生发展动力和发展活力。“志”决定了“智”的方向和目标，“智”是实现“志”的能力基础，二者相辅相成，辩证统一。“志”不足就会出现“等靠要”、安于现状等情况，在实施全面脱贫与乡村振兴有机衔接中缺乏适应环境、改变环境的主观能动性，“智”不足就会出现无能为力、有心而力不足等情况，在实施全面脱贫与乡村振兴有机衔接中不具备适应环境、改变环境的能力。扶志是帮助群众形成良好的理想信念、道德品质、价值观念等，扶智是帮助群众在科学、文化、教育、艺术、体育等方面达到较高的文化程度、拓展知识技能。“授人以鱼不如授人以渔”，扶志与扶智要协同发展，从乡村振兴出发，扶精准之“志”，扶所需之“智”，增强“造血功能”。

新时代新疆南疆四地州全面脱贫与乡村振兴有机衔接中扶志扶智的主要矛盾已经转化为人民日益增长的精神文明、知识文化需求与不平衡不充分的扶志扶智宣传、教育、培训发展之间的矛盾。解决这一主要矛盾以及衍生的其他矛盾，需要我们从国情、社情、区情、民情出发，遵循宣传、教育、培训发展规律，科学地处理好中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化的传承与创新关系、思想政治教育与专业教育的关系等。在解决矛盾过程中，寻求乡村发展契机，在为乡村谋发展的过程中凝聚智慧的力量^②。

在大数据、智能化技术快速发展的背景下，人的实践和认识方法发生了深刻改变。随着国家网络建设力度加大，新疆南疆四地州大部分已经覆盖网络，这为利用大数据和智能化技术开展扶志扶智工作奠定了物质基础。互联网的虚拟性、实时交互性、个性化，一定程度上克服了时空的限制，为群众提供一个

^① 《现代汉语词典》6版，北京：商务印书馆，2013年，第62页。

^② 参考，《促进“后脱贫时代”教育扶贫与乡村振兴有机衔接》 - 政策解读 - 中国政策研究网 <http://www.zgzcinfo.cn/policyparsing/show-68489.html>。

“强志增智实践”的广阔的社会生产生活空间，从以前的只能从书本、报刊获得知识，到通过一部手机、一台电脑就能学习和掌握更多的新知识、新技能。从而提升了扶志扶智的效果，提升乡村整体文化水平，以文化兴村、人才强村实现乡村振兴的美好愿景。

扶志扶智发挥未来的引力。要讲清楚中国特色社会主义事业的战略步骤，讲清楚推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接分阶段实施的优势，让群众感受到国家发展的每一步都与自己的美好生活密切相关，向群众传递，人民对美好生活的向往是党和国家始终不渝的奋斗目标，描绘中国梦实现的美好愿景和宏伟蓝图，使群众产生情感认同和价值认同，产生对脱贫致富的美好向往，激发脱贫致富的信心和勇气。通过多种形式的宣传，使贫困群众相信，在党和国家的全面脱贫与乡村振兴有机衔接战略部署下，依托相应的扶持政策、帮扶资源和自身努力，就能实现全面脱贫和乡村振兴。

（四）普及性与精准性的辩证统一

接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接中扶志扶智实践坚持普及性与精准性的辩证统一。

新疆南疆四地州受地区经济、社会、自然等条件的影响，教育存在基础设施不健全、师资队伍不到位、资源支撑不足等问题，与相对发达地区相比，教育水平差异较大，也影响到传统产业结构与经济产量的增速有着较大差别。扶志扶智的普及性就是要打破这种不平衡，其核心就是围绕教育、职业技能培训等，实现均衡发展。

南疆四地州属于人才资源短缺地区，成为制约南疆四地州经济社会发展的主要因素。因此促进南疆四地州经济社会发展，必须要加强教育的普及性和精准性，以提升各类人才数量和层次，为南疆四地州经济社会持续健康发展提供充足的人才保障和智力支撑。教育是传播知识、传承文明的重要途径，具有促

进个体和社会发展的功能，教育为贫困地区提供了现代化图景，赋予贫困人口摆脱贫困、追求美好生活的能力。

针对目前南疆四地州“扶志”“扶智”中存在的突出问题，必须继续加大国家通用语言文字推广普及，突出抓好学生国家通用语言文字能力提升，确保学生在现学段内达标。多渠道推进寄宿制管理，促进各族学生学习在一起、生活在一起、成长在一起，创设国家通用语言文字学习的良好环境。下大力气强化提升国家通用语言文字教学质量。通过规范教材、开展教学研究、加大信息技术应用多种途径，下大力气提升学生国家通用语言文字水平、提升教育质量、提高人才培养质量。继续实施推普脱贫攻坚行动计划。完善基层干部和农牧民国家通用语言文字学习培训机制，加大培训力度，确保当地普通话普及率明显提升。

抓住机遇，结合区域特色重点做好职业教育培训。就业问题是现阶段制约南疆四地州发展的最大瓶颈。要使南疆四地州各族群众尽快融入现代社会，前提是必须尽快转变群众的思想观念，特别是就业观念。现阶段南疆四地州要加大专业技术人才的培养力度，加大适合富余劳动力劳动需要和文化需要的培训，符合不同产业的专业技术培训、适应不同需求的岗位培训等。

（五）继承性与创新性的辩证统一

接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接中扶志扶智实践坚持继承性与创新性的辩证统一。

唯物辩证法认为，内因是事物自身运动的源泉和动力，是事物发展的根本原因，外因通过内因起作用。因此来自外部的帮扶必须通过内因即贫困人口的脱贫动力（志）和能力（智）才能起作用。扶志就是扶思想、扶观念、扶信心，淡化贫困意识、激发脱贫愿望，树立脱贫信心。扶智就是扶知识、扶智力、扶方法、扶能力，加强思想教育和文化教育，提高贫困人口的素质，

阻断贫困的代际传递。“志之难也，不在胜人，在自胜。”脱贫必须摆脱思想意识上的贫困。我们注重把人民群众对美好生活的向往转化成脱贫攻坚的强大动能，实行扶贫和扶志扶智相结合，既富口袋也富脑袋，引导贫困群众依靠勤劳双手和顽强意志摆脱贫困、改变命运。我们引导贫困群众树立“宁愿苦干、不愿苦熬”的观念，鼓足“只要有信心，黄土变成金”的干劲，增强“弱鸟先飞、滴水穿石”的韧性，让他们心热起来、行动起来。脱贫群众说：“现在国家政策好了，只要我们不等待、不观望，发扬‘让我来’的精神，一定能过上好日子。”“生活改变了我，我也改变了生活”^①。

在扶志扶智实践中传承和弘扬中华优秀传统文化、中国革命文化、社会主义先进文化。中华优秀传统文化是中华民族的“根”和“魂”。习近平总书记曾经讲到“优秀传统文化是一个国家、一个民族传承和发展的根本，如果丢掉了，就割断了精神命脉”。中华优秀传统文化最集中的体现就是贯穿其中的思想理念、传统美德、人文精神，在规范社会行为、引领社会风气方面曾发挥了的巨大作用。其传统价值理念所包含的对人伦亲情的肯定，对道德价值的追求，对集体主义的崇尚等思想在任何社会形态中都有其不可替代的价值^②。革命文化是中国共产党领导新时代中华民族伟大复兴的“根”与“魂”，寄托着各族人民对美好生活的向往，发挥了巨大的精神引领作用。革命文化中理想信念、价值理念、道德观念、革命精神，是激励中国人民矢志不渝、开拓进取的强大精神支柱，是实现民族复兴的强大精神动力和文化支撑。社会主义先进文化是对中华民族优秀传统文化和红色革命文化的深度融合，也是中华文化在当代中国的最新发展。社会主义先进文化规范、约束和激励人们的作为，成为推动中国人民攻坚克难、克敌制胜的精神动力和精神支撑。历史实践证明，当代中国发展进步的实践，离不开社会主义先进文化的引领和支撑。中华优秀传统文化、革命文化

^① 《(受权发布)习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm。

^② 《推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展》-中新网
<http://www.chinanews.com/11/2021/02-10/9409875.shtml>。

和社会主义先进文化是一脉相承、延续发展、不断升华。

扶志扶智实践中要深挖中华优秀传统文化、中国革命文化、社会主义先进文化中蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范，结合时代要求在保护传承的基础上创造性转化、创新性发展，有利于在新时代焕发出乡风文明的新气象，进一步丰富和传承中华优秀传统文化、中国革命文化、社会主义先进文化的内容和形式。

在新疆南疆四地州全面脱贫与乡村振兴有机衔接中无论是扶志的理想信念教育还是扶智的知识文化技能教育，要了解当地群众的文化特质、思维方式、认知规律、风俗习惯，采用当地群众易于理解的话语表达形式，尤其是专业技能培训要做到通俗易懂易学。要探索当地群众喜闻乐见的形式，要贴近其生产生活实际，增强扶志扶智实践活动亲和力和渗透力。只有这样，才有助于提升当地群众对扶志扶智的认知度，才有助于使扶志扶智真正走入群众的生活中。

不断创新宣传、教育、培训的内容与形式，通过微博、微信、文艺汇演、学者通俗化的讲解，广播电视寓教于乐的传统文化节目等多种途径，用中国精神、脱贫攻坚历史性成就、身边生动典型的事例激发贫困人群的内生发展动力和发展活力，促使其产生主动脱贫的愿望，主动学习、吸收和运用先进文化科学技术，优化其为了脱贫而从事的生产经营活动^①。

扶志扶智是一项非常复杂的工程，既需要传承和弘扬我们悠久的优秀传统文化，也必须关照现实需求和时代内涵；既涉及社会经济物质方面的基础保障，又强调精神、文化、心理、价值观的不断革新；既与扶志扶智对象息息相关，

^① 《推进精准扶贫与扶志扶智深度结合》-中国社会科学网
http://ex.cssn.cn/skjj/skjj_jjgl/skjj_xmcg/201802/t20180222_3853297.shtml。

又与政府部门、社会组织密切相关。推进新疆南疆四地州全面脱贫与乡村振兴有机衔接的过程中，扶志扶智机制的创新和完善更加重要。

新疆南疆四地州做好全面脱贫与乡村振兴有机衔接的“扶志”“扶智”工作，不仅是巩固脱贫攻坚成果、实现全面脱贫的务实之举，而且是激发贫困群众脱贫致富的内生动力和能力、有效推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接的必由之路。

后 记

习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上强调，“我们要切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作，让脱贫基础更加稳固、成效更可持续”^①，要“接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接”。脱贫攻坚战的胜利是实施乡村振兴战略的基础和前提，推进乡村振兴是巩固脱贫攻坚的主要途径，两者既相互独立又紧密联系，因此要做好巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接和协同推进。关于如何做好接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接，多名学者提出建设性意见：

魏后凯认为，应着重做好观念、规划、体制机制和政策的有效衔接。观念衔接方面，传承并发扬“精准”理念，实现由“被动扶”到“主动兴”的转变，全面激发农民的内生动力。在规划衔接上，将巩固脱贫成果和新减贫战略纳入“十四五”规划和乡村振兴战略第二个五年规划，做好时序和内容衔接。在体制机制衔接上，借鉴脱贫攻坚形成的领导体制和工作机制，丰富和完善乡村振兴体制机制，激发市场、主体和要素活力。在政策衔接上，从实际出发，采取差别化的办法，对脱贫攻坚的特惠性政策实行分类处置，促使其向常规性、普惠性、长期性政策转变^②。

朱永新提出：做好目标对接、政策对接、产业对接、工作机构对接、工作队伍对接^③。刘遵峰、张春玲提出：统筹推进脱贫攻坚与乡村振兴，要结合实际情况，聚焦阶段性任务，注重从产业、政策、治理等方面入手，找准脱贫攻坚

^①（受权发布）习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话-新华网
http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm。

^②魏后凯：接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接_光明网
https://theory.gmw.cn/2020-04/03/content_33711700.htm。

^③人民日报新论：推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接--观点--人民网
<http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0922/c1003-31869774.htm>。

与乡村振兴有效衔接的着力点^①。

罗必良、罗明忠提出：科学确定相对贫困线，以明确贫困治理的标准、对象和任务；探索构建共生共赢共享解决相对贫困的长效机制；统筹推进全面脱贫与乡村振兴，应当与城乡融合发展有机结合^②。

接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接涉及到许多方面，在本文中只谈到了一部分，还有很多问题需要继续深入研究探讨。后期将围绕统筹推进工作机制体制、政策措施、特色产业、乡村治理、扶志扶智等有效衔接方面开展研究。

^①推动脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接--理论-人民网
<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0915/c40531-31861255.html>。

^②有效衔接全面脱贫与乡村振兴-中国社会科学网
http://fund.cssn.cn/skij/skij_jiyw/202007/t20200716_5156269.shtml。

参考文献:

著作

- 1、《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社,2012年版。
- 2、《马克思恩格斯全集》(第3、23、31、47卷),人民出版社,1972年版。
- 3、《资本论》(第1卷),人民出版社,1976年版。
- 4、《列宁选集》(第2、3、4卷),人民出版社,2012年版。
- 5、《列宁全集》(第34、37、39、40卷),人民出版社,1986年版。
- 6、《毛泽东文集》(第3、6、7卷),人民出版社,1996年版、1999年版。
- 7、《毛泽东选集》(第3、5卷),人民出版社,1991年版、1977年版。
- 8、《邓小平文选》(第2卷),人民出版社,1994年版。
- 9、习近平.《做焦裕禄式的县委书记》,中央文献出版社,2015年版。
- 10、《习近平扶贫论述摘编》,中央文献出版社,2018年版。
- 11、《习近平谈治国理政》,外文出版社,2014年版。
- 12、习近平.摆脱贫困,福建人民出版社,1992年版。
- 13、《建国以来重要文献选编》第4册、8册,中央文献出版社,2011年版、1993年版。
- 14、中共中央党史研究室.《中国共产党历史》第二卷(1949—1978)上册,中共党史出版社,2011年版。
- 15、《十二大以来重要文献选编》(中),人民出版社,1986年版。
- 16、《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社,2000年版。
- 17、国务院扶贫开发领导小组办公室编印,《中国农村扶贫大事辑要(1978—2000)》,2000年版。
- 18、国务院扶贫办主管中国扶贫开发年鉴编辑部.《中国扶贫开发年鉴》,中国财政经济出版社,2010年版。
- 19、国务院扶贫开发领导小组办公室.《中国农村扶贫开发概要》,中国财政经济出版社,2003年版。
- 20、全国人大财政经济委员会办公室.《建国以来国民经济和社会发展五年计划

- 重要文件汇编》，中国民主法制出版社，2008年版。
- 21、《中国扶贫开发年鉴 2015》，团结出版社，2015年版。
 - 22、《新疆通志——扶贫开发志》，新疆人民出版社，2009年版。
 - 23、朱熹.《四书章句集注》，中华书局，1983年版。
 - 24、杨伯峻.《春秋左传注》，中华书局，1981年版。
 - 25、杨天宇.《礼记译注》(上)，上海古籍出版社，2004年版。
 - 26、黎翔凤撰、梁运华整理.《管子校注》，中华书局，2004年版。
 - 27、阿玛蒂亚·森.《贫困与饥荒：论权利与剥削》，商务印书馆，2004年版。
 - 28、(法) 弗朗索瓦·佩鲁.《新发展观》.张宁、丰子义译.华夏出版社，1987年版。
 - 29、黄承伟、刘欣、周晶.《鉴知往来——十八世纪以来国际贫困与反贫困理论评述》，广西人民出版社，2017年版。
 - 30、张磊.《中国扶贫开发政策演变》(1945-2005)，中国财政经济出版社，2007年版。
 - 31、左常升.《中国扶贫开发政策演变(2001-2015年)》，社会科学文献出版社，2016年版。
 - 32、刘冬梅.《中国农村反贫困与政府干预》，中国财政经济出版社，2003年版。
 - 33、朱信凯.《中国反贫困：人类历史的伟大壮举》，中国人民大学出版社，2018年版。
 - 34、高鸿宾等译.《中国：90年代的扶贫战略》，中国财政经济出版社，1993年版。
 - 35、黄颂文、宋才发.《西部民族地区扶贫开发及其法律保障研究》，中央民族大学出版社，2006年版。
 - 36、王小林.《贫困测量：理论与方法》，社会科学文献出版社，2017年版。
 - 37、武力，郑有贵.《中国共产党“三农”思想政策史(1921-2013年)》，中国时代经济出版社，2013年版。
 - 38、魏后凯，潘晨光.《中国农村发展报告(2016)—— 聚焦农村全面建成小康社会

社会》，中国社会科学院出版社，2016年版。

39、阿班·毛力提汗.《新疆农村贫困问题研究》，新疆人民出版社，2006年版。

40、李翠锦、刘林.《特殊类型贫困地区贫困和反贫困绩效的调查与评估》，经济管理出版社，2017年版。

41、世界环境与发展委员会.《我们共同的未来》.王之佳、柯金良等译，吉林人民出版社，1997年版。

42、瑞典斯德哥尔摩国际环境研究院、联合国开发计划署.《中国人类发展报告2002:绿色发展必选之路》，中国财政经济出版社，2002年版。

报纸

1、习近平.《在纪念孔子诞辰 2565 周年国际学术研讨会暨国际儒学联合会第五届会员大会开幕会上的讲话》，《人民日报》，2014年09月25日第2版。

2、《中办国办印发〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见〉》，人民日报，2014年1月6日第2版。

3、张会恒.构建多元协同扶贫机制，安徽日报，2017-05-12(007)。

期刊

1、国务院办公厅转发国家科委关于考察大别山区汇报提纲的通知，中华人民共和国国务院公报，1986年第19期。

2、徐小言.全国农村贫困成因动态认知的维度构建分析——基于家庭生命周期理论的结构扩充，理论学刊，2018。

3、杨彦欣.贫困的测度:不同标准与不同指标，中国统计，2018年第9期。

4、何阳、娄成武.后扶贫时代贫困问题治理:一项预判性分析，青海社会科学，2020年第1期。

5、段小力.返贫的特征、成因及阻断，人民论坛，2020年第3期。

6、刘国荣.中国国情与社会主义，延安大学学报(社会科学版)，1999年第1期。

7、周寿棋.探寻农民健康保障制度的发展轨迹，国际医药卫生导报，2002年第6期。

8、王爱云.1978——1985年的农村扶贫开发，当代中国史研究，2017年第3期。

- 9、余翔. 对口支援少数民族地区的政策变迁与发展前瞻, 华北电力大学学报(社会科学版), 2013年第6期。
- 10、张延武. 农村扶贫开发的反思与对策, 前沿, 2003年第10期。
- 11、张庆红、阿迪力·努尔. 少数民族连片特困地区农户多维贫困分析--以新疆南疆三地州为例, 农业现代化研究, 2016年第2期。
- 12、吕开宇. 2020年前后的高质量产业扶贫研究, 人民论坛·学术前沿, 2019年第23期。
- 13、马全中. 论政府与社会组织关系从协作到合作的转型阴. 理论与改革, 2017年第3期。
- 14、齐艳永、周玥. 精准扶贫背景下的基层治理法治化, 求知, 2017年第12期。
- 15、刘尧. 农村知识贫困与农村高等教育, 清华大学教育研究, 2002年第5期。
- 16、陈文胜. 论乡村振兴与产业扶贫. 农村经济, 2019年第9期。

学位论文

- 1、李尚云. 中华人民共和国民族政策研究, 博士论文, 中央民族大学, 2004年。
- 2、潘帅. 新常态下我国精准扶贫工作机制研究, 硕士论文, 河北师范大学, 2016年。
- 3、孙杰, A县精准扶贫中的部门协作问题研究, 硕士论文, 河南大学, 2018年。
- 4、郭婉婉. 南疆四地州农户生计资本与生计策略关系研究, 硕士论文, 新疆财经大学, 2019年
- 5、张墨旋. 洛浦县农民居民点整治研究, 硕士论文, 新疆大学, 2019年

网络

- 1、《中国扶贫开发政策演变(2001-2015年)》(中国扶贫开发年鉴)
<https://yearbook.iprcc.org.cn/zggjfpzxnj/zgfp/401711.shtml>。
- 2、国务院扶贫开发领导小组办公室:《建立精准扶贫工作机制实施方案》
http://www.cpad.gov.cn/art/2014/5/26/art_50_23765.html。
- 3、国务院扶贫开发领导小组办公室 人大建议复文 对十二届全国人大五次会议第3303号建议的答复

http://www.cpad.gov.cn/art/2017/11/29/art_2202_74134.html。

4、(受权发布) 习近平: 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话-新华网

http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm。

5、新华社. 习近平在首个“扶贫日”之际作出重要批示, 李克强做出批示, 中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/17/content_2767106.htm, 2014年10月17日。

6、授权发布: 中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定-新华网

http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/07/c_1117383987.htm。

7、中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见_中央有关文件_中国政府网 http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content_5314959.htm。

8、刘永富. 中国特色扶贫开发道路的新拓展新成就. 人民网.

<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0904/c40531-29512065.html>, 2017年09月04日。

9、精准扶贫合力攻坚——新疆维吾尔自治区脱贫攻坚工作取得阶段性成效——专题报道-人民网

<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1109/c415067-30392266.html>。

10、2021年新疆维吾尔自治区政府工作报告-新疆维吾尔自治区科学技术协会

<https://www.xast.org.cn/info/1451/49613.htm>。

11、新疆维吾尔自治区2019年国民经济和社会发展统计公报_统计公报_新疆维吾尔自治区统计局

<http://tjj.xinjiang.gov.cn/tjj/tjgn/202006/06087bf9aeb04c4eb518627b5ee028be.shtml>。

12、关于印发新疆维吾尔自治区南疆四地州片区区域发展与扶贫攻坚“十三五”实施规划的通知-阿拉山口市政府网

<http://www.alsk.gov.cn/info/1059/3728.htm>。

13、国务院扶贫开发领导小组办公室 重要讲话 坚决夺取南疆四地州脱贫攻坚

全面胜利——在南疆四地州深度贫困地区脱贫攻坚现场推进会上的讲话（2020年5月16日）

http://www.cpad.gov.cn/art/2020/5/25/art_106_123987.html。