

项目类别：青年项目

项目名称：贫困退出背景下南疆深度贫困地区防返贫机制研究

项目负责人：周建鹏

项目批准号：19ZJFLQ03

一、导论

（一）研究背景与意义

1. 研究背景

（1）现实背景

自建档立卡以来，自治区党委聚焦南疆四地州贫困县、贫困村、贫困人口的脱贫摘帽退出和精准脱贫问题，紧扣脱贫“一超过”“两不愁”（吃穿不愁）“三保障”（教育、医疗、住房），采取各种措施，推进各项脱贫专项行动计划，南疆四地州脱贫攻坚工作取得了重大阶段性成果。在2014-2019年6年间，南疆地区先后有16个国家级、区定贫困县摘帽、2683个贫困村退出、约61.4万户251万人脱贫，贫困人口总量267.7万人减少到了约16.6万人，该区域贫困发生率下降到2.2%。2020年10月20日，根据自治区扶贫办刚刚发布的《关于莎车县等10个拟摘帽县贫困退出情况的公示》^①，南疆四地州的喀什地区4县、和田地区5县、克州1县（阿克陶县）等10个国家级、区定贫困县全部摘帽、4.21万户16.58万人全部如期脱贫，各族群众生产生活条件得到大幅改善。虽然贫困县脱贫摘帽、贫困人口脱贫是预期目标，但是并不表示贫困不存在，政府的扶贫工作还有继续进行。由于贫困分为绝对贫困和相对贫困两种形式，目前南疆四地州主要解决的绝对贫困问题，很多人口虽然在各项扶贫政策支持下各项指标超过贫困标准，但不意味着不返贫，政府需要持续关注潜在的返贫问题、返贫类型、返贫风险，采取有效措施或建立长效机制，预防返贫风险和巩固提升脱贫成效。

2. 本课题的理论价值和实践价值

（1）理论价值

^①南疆喀什地区：莎车县、叶城县、伽师县、英吉沙县；和田地区：墨玉县、皮山县、策勒县、于田县、洛浦县；克州1县：阿克陶县合计10个贫困县摘帽退出。

一是**精准脱贫和防返贫是推动贫困问题系统治理的基础性工程**。治理返贫的源头在于预防，现有大量研究文献表明，一些地区的贫困户群体脱贫后，面临稳定性脆弱、增收能力不足、就业技能不高等潜在返贫风险，甚至部分群体直接出现“返贫”现象，直接影响区域脱贫工作的推进。此外，一些研究也表明，部分地区在推进脱贫过程中，过分强调贫困户收入达标，当贫困家庭收入达到或者脱贫目标线后，没有充分测算和考虑脱贫户家庭后续发展能力，一旦原有的一些帮扶政策、项目发生变动甚至取消后，致使部分已脱贫户家庭重新陷入了“贫困”，返贫现象不断发生。因此，关注脱贫户、边缘户群体的防返贫问题，对于弥补现有理论研究不足，遏制返贫现象具有重要理论意义。

二是**构建包括返贫预警机制在内的各类防返贫机制是实现精准脱贫战略的有力重要抓手**。2020年，是全面建成小康社会的关键一年，如何防止已脱贫群众、收入在脱贫线附近的边缘户群体返贫，是一个紧迫的现实问题。因为目前采取的扶贫措施更多是解决贫困户群体的原生贫困问题，更好考虑到这些不同致贫原因造成的贫困户群体在脱贫后的后续发展能力能力，甚至边缘户群体如何尽可能提高收入，预防这类群体也陷入贫困。因此，结合本研究的主题，有必要对新疆深度贫困地区脱贫摘帽后的群体进行深入研究，挖掘可能存在的各类返贫风险，在理论上探讨阻断脱贫户和边缘户群体返贫的风险，促进促进新疆深度贫困地区的稳定脱贫。

(2) 实践价值层面

一是**推进新疆地区稳定脱贫有利于维护新疆社会稳定，是落实党中央治疆方略的现实需要**。新疆地区是我国脱贫攻坚战略规划中“三区三州”的重要组成部分，也是自治区脱贫攻坚的重要区域，该地区贫困面积较大，目前相当多的社会矛盾和问题都不同程度与贫困人口多、致贫原因复杂、返贫风险高相关，一些贫困县、乡、村的基础设施薄弱，教育、医疗、文化等公共服务和社会事业发展迟缓，已经成为该区域城乡基本公共服务不平衡、农业农村发展不充分、产业结构调整不到位的一个突出体现，这种情况制约了新疆经济社会的快速发展。本课题通过对新疆深度贫困地区（阿克苏、喀什、和田、克州）贫困县、乡村精准脱贫的成效进行实地调查，分析和归纳当前该地区脱贫攻坚过程中的主要做法、总体成效、不足之处，有利于进一步深化、细化和丰富该地区稳定脱贫的理论研究

和实证资料，为政府制定出切实可行的稳定脱贫的对策方案提供决策参考。

二是构建防返贫长效机制是缩小城乡差距、推进南疆全面建成小康社会目标的需要。由于贫困可分为原生性贫困（例如缺技术、缺土地等）和再生性贫困（因病、因残疾、缺劳动力等），已有研究也表明，对于原生性贫困，一旦政府的扶贫政策精准定位、精准施策，这类贫困问题能够得到有效解决，但是，对于再生性贫困来讲，由于其具有群体多样性、隐蔽性、顽固性、反复性、复杂性等的生成特点，缺乏贫困生成和演化的规律性，政府在识别和制定相应的“靶向扶贫对策”有相当的难度，一般只能采取一户一策、因人施策等方式进行。在南疆深度贫困地区，这两类贫困类型都存在，并且相互交织，一部分贫困户群体更是不会讲国家通用语言使用，一定程度上又增加了该区域脱贫攻坚的难度。因此，有必要在该区域的贫困县摘帽退出以后，对脱贫户、边缘户群体面临的潜在返贫因素进行甄别，进而构建相应的防返贫长效机制，从而使扶贫制度供给、扶贫扶志扶智、返贫预警、动态调整、兜底保障等措施成为南疆深度贫困地区稳定脱贫的推进策略和重要抓手，不断巩固和提升脱贫攻坚的成效，推进南疆全面建成小康社会目标。

（二）研究问题

本研究的核心问题是：在贫困退出大背景下，南疆地区的贫困县在摘帽退出过程中，贫困人群的防返贫机制该如何构建，进而巩固提升来之不易的脱贫攻坚成果。结合本文的研究对象，并将研究问题进行如下细分(如图 1-1 所示)：

1. 南疆地区的贫困县、乡村在空间和经济层面的分布呈现什么特征？面临的复杂性和特殊性问题有哪些？表现为哪些形式？
2. 该区域贫困县摘帽退出过程中，南疆深度贫困地区在精准脱贫过程中的主要做法、总体成效、典型经验有哪一些？
3. 该区域贫困县摘帽、贫困村退出、贫困人口脱贫过程中面临哪些潜在返贫风险，表现特征是什么？
4. 南疆深度贫困地区防返贫的总体思路和长效机制该如何构建？

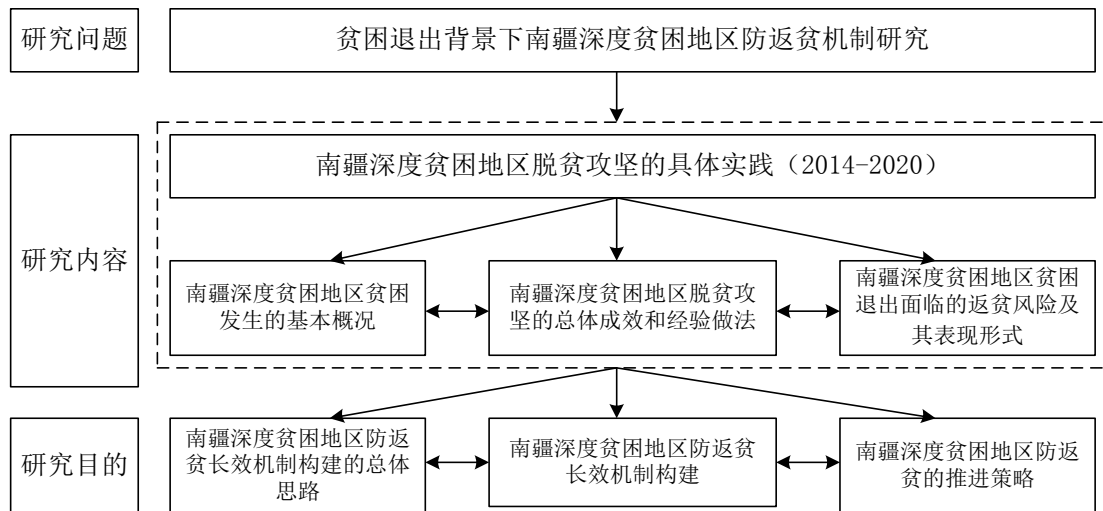


图 1-1 研究问题生成树

（三）文献综述

党的十八大以来，国家先后实施产业扶贫、就业扶贫、教育扶贫、生态扶贫、安全饮水、住房安全等帮扶措施，取得了巨大减贫效果。脱贫攻坚成为当务之急，由此也成为社会问题研究的焦点。“中国的扶贫开发，是中国道路、中国经验和中国发展模式的重要组成部分”（李培林、魏后凯，2016），经过检索已有文献，现有预防和防返贫问题的研究主要集中在返贫的影响因素、防返贫长效机制构建、推进策略等层面。

一是关于返贫的影响因素的研究。一些学者认为贫困地区或者贫困人口的小农经济属性、扶贫政策缺位、对象错位、扶贫体系不健全等因素导致农村区域贫困人口、贫困现象较多（郭志杰，2006）；一些学者则认为造成返贫现象的因素在于贫困人群综合素质低、就业观念保持、就业技能缺失等因素（凌国顺，2019）；一些学者认为贫困人口陷入“脱贫——返贫”怪圈原因在于小农经济的抗风险能力低、农产品缺乏弹性、家庭人口数量、家庭就业观念、家庭受教育水平等因素影响（丁军，2016）；一些学者认为农产品附加值低、产业链不完整、扶贫政策不匹配等因素造成贫困人群脱贫后稳定性不够（王丹丹，2018）；还有学者认为必须对返贫进行类型划分，针对不同的返贫类型因人因地施策，避免撒胡椒面的扶贫政策做法，提高扶贫对象的精准性和靶向性，提高贫困人群的稳定增收能力，防止返贫或者有效预防低收入群体滑入贫困线，产生新的贫困人群。

关于返贫问题的治理研究。一些学者以案例刑事剖析具体省份、贫困群体呈

现的返贫类型、返贫风险、返贫特征，提出控制人口数量、教育扶贫、产业扶贫、兜底保障、生态扶贫的防返贫对策（刘玲琪，2013）；一些学者认为贫困人群产生的原因在于基础设施不完善（缺水、缺电、缺网等）、人口教育年限低、就业技能低等因素，提出贫困地区的地方政府有必要将基础设施改善作为治理贫困和防止返贫的前置条件（焦国栋，2015）；也有学者提出从扶贫政策连续性、内生动力、常规扶贫、应急扶贫、兜底保障等方面入手，形成扶贫政策的闭环链条，针对不同人群实施差异性策略，不断扩大和稳定脱贫的成效（王海滨，2017）；一些学者提出从新时代农民教育、脱贫巩固提升、脱贫攻坚与乡村振兴结合、贫困群体预警机制、防返贫机制等层面出发，构建防返贫体系和机制来阻断各类贫困链条（何华征，盛德荣，2019）。

第三，具体到新疆区域来说，截止到2020年10月，先后有26个国家级、区定贫困县摘帽退出贫困县序列，3814个贫困村退出、255.37万人脱贫，综合贫困发生率由建档立卡时的29.1%下降至2.2%，贫困人口基本医疗保险、大病保险参保率均达100%，易地扶贫搬迁任务全面完成，贫困群众生产生活条件得到大幅改善。南疆地区在短期内取得这样的巨大成效体现了党和政府扶贫政策的精准性和有效性，但是我们也要看到如此多的贫困县、贫困村、贫困人口在短期内脱贫，需要警惕可能存在的返贫风险，有必要建立有效的防返贫预警、返贫阻断长效机制，尽最大可能保障脱贫成效，使其稳定脱贫不反弹。因此，本研究将聚焦于南疆深度贫困地区稳定脱贫路径和返贫阻断机制构建的研究，为自治区精准脱贫战略的实施和脱贫成效巩固提供决策参考。

（四）研究思路、技术路线

1. 研究思路

首先，从南疆深度贫困地区精准脱贫的具体实践为出发点，在借鉴已有研究成果的基础上，厘清该区域稳定脱贫和防返贫机制构建的研究思路和研究内容。

其次，从空间分布、经济发展水平比较、贫困人口、贫困村、贫困县概况、贫困发生率等方面进行“深入扫描”，了解和动态掌握当前南疆深度贫困地区贫困发生的整体概况。

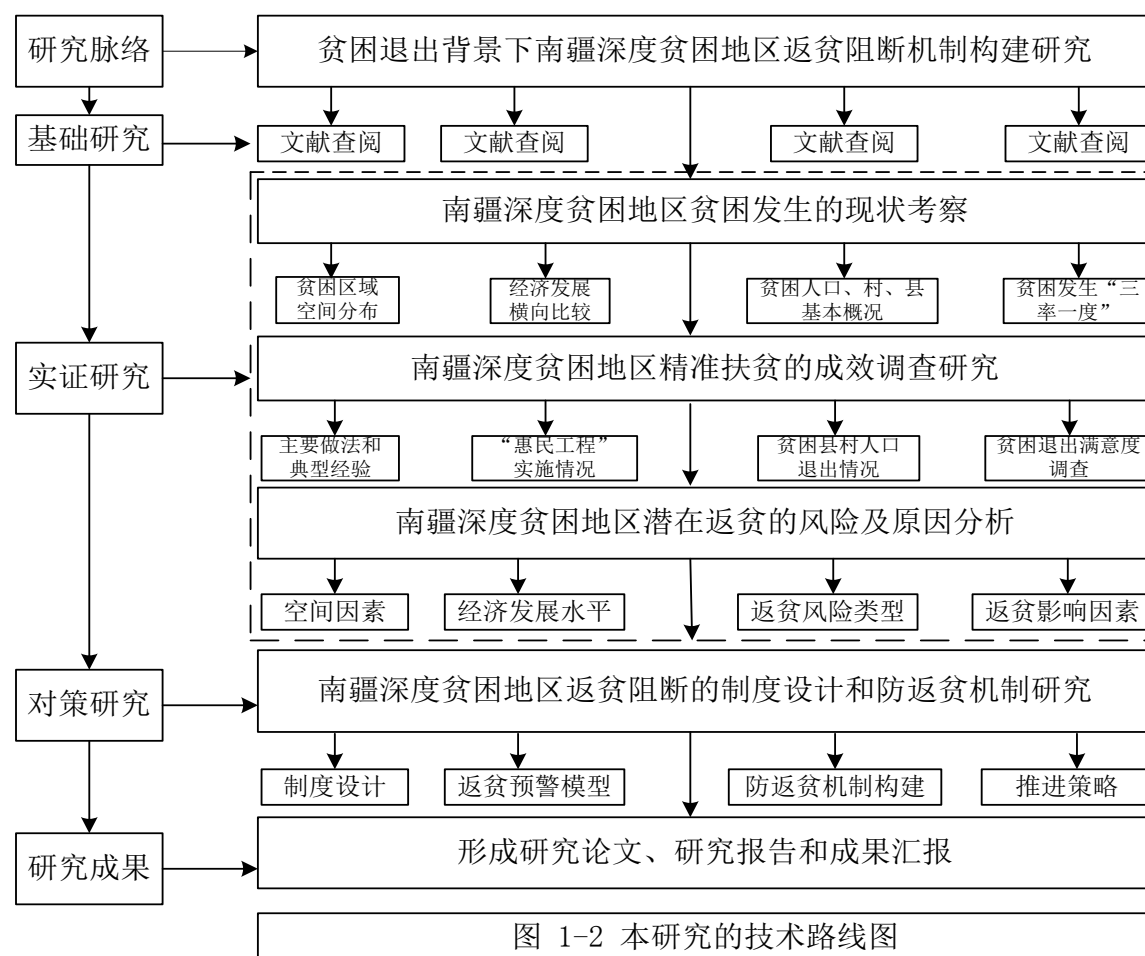
再次，对南疆深度贫困地区的精准脱贫成效进行实地调研调查。主要掌握当前脱贫攻坚过程的主要做法和扶贫举措，例如“九大惠民工程”“7个一批”的

实施和推进情况，并对该区域的贫困人口、贫困村及贫困县摘帽情况、“五通七有”和脱贫成效满意度进行实地调研。并且，对南疆地区贫困县退出过程中存在的潜在返贫风险进行分析，了解该区域返贫风险的类型及其表现形式。

最后，以《党的十九大报告》《第三次中央新疆工作座谈会精神》《中共中央办公厅、国务院办公厅关于建立贫困退出机制的意见》（2018-2020）《新疆维吾尔自治区脱贫攻坚计划 2020 规划纲要》中有关脱贫攻坚战略、贫困县、贫困村、贫困人口稳定脱贫相关要求为指导，对南疆深度贫困地区的精准脱贫及返贫阻断进行制度设计、防返贫长效机制的构建。

2. 技术路线图

本研究拟采用“基础研究——实证研究——应用研究”的技术路线展开研究，从南疆深度贫困地区贫困发生的基本概况、脱贫攻坚的基本成效、返贫风险影响因素等方面提出促进南疆深度贫困地区防返贫的制度设计和防返贫机制的政策建议（如下图 1-2 所示）



（五）研究方法与研究内容

1. 研究方法

（1）**文献法**：查阅已经出版的或者刊发的图书、期刊论文、脱贫数据、文件等资料，掌握最新的研究动向。

（2）**实地调研法**：通过实地调研、文本数据挖掘、深度访谈和问卷调查，对南疆深度贫困地区贫困人口、贫困村、贫困县概况、贫困发生率等方面进行“深入扫描”，了解和动态掌握当前南疆深度贫困地区贫困发生的整体概况、脱贫攻坚成效和主要做法。

（3）**系统分析法**：对南疆深度贫困地区潜在返贫的风险及原因进行分析。了解该区域返贫风险及其表现形式、返贫的诱发因素、返贫的生成机理及演化过程。

（4）**比较研究方法**：通过梳理和比较南疆四地州贫困县、乡村在贫困退出过程中脱贫攻坚的具体实践，综合《中共中央办公厅、国务院办公厅关于建立贫困退出机制的意见》（2018-2020）《新疆维吾尔自治区脱贫攻坚计划 2020 规划纲要》中有关脱贫攻坚战略、贫困县、贫困村、贫困人口稳定脱贫相关要求为指导，对南疆深度贫困地区返贫阻断进行制度设计、返贫预警和防返贫机制的构建。

2. 研究内容

第一章是南疆深度贫困地区精准脱贫和返贫阻断机制的理论分析框架。

主要从研究背景（现实背景、理论背景）、研究意义（理论价值、实践价值）、研究综述、研究思路、研究方法等层次进行概述。

第二章是南疆深度贫困地区贫困发生的基本概况。分别从空间、经济、贫困人口、贫困村、贫困县分布等层面进行概述，揭示当前南疆地区贫困分布及其贫困发生的基本概况以及面临的复杂性和特殊性问题。

第三章是南疆深度贫困地区精准脱贫的成效调查。分别从南疆地区贫困县退出、贫困县摘帽、精准脱贫成效调查等层面揭示当前该地区脱贫攻坚的总体成效和满意度进行聚合分析，并将一些典型案例、调研访谈、问卷调查中的一些内容

嵌入到对应的分析内容中，从而更为直观地呈现该地区精准脱贫的总体成效。

第四章是南疆深度贫困地区潜在返贫的风险及原因分析。本章将将在实地调研、深度访谈和文本分析的基础上，从返贫风险及其表现形式、返贫的诱发因素、返聘现象生成机理等层面来分析和探讨当前贫困县摘帽退出过程中该地区已脱贫户、边缘户群体、摘帽县的潜在能力缺失型返贫风险（因病因学因技返贫风险）、外部环境脆弱型返贫风险（疫情性返贫风险、自然灾害性返贫风险）、制度政策性返贫风险（脱贫政策性延续性中断引致的返贫、产业政策不均衡产生的返贫风险）、自我发展型返贫风险（内生动力不足、超生人口引发的返贫风险）以及外部激励性风险（产业扶贫辐射有限性风险、新型经营主体培育不足的风险），不断提高脱贫质量，确保贫困人口脱贫持续稳定，为下一章提出针对性的防返贫机制提供理论依据。

第五章是南疆深度贫困地区精准脱贫及返贫阻断的制度设计和防返贫机制研究。本章将在已有分析的基础上，从南疆深度贫困地区返贫阻断机制的制度设计、以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，探索和构建防返贫组织领导机制、探索疫情反恐和防返贫统筹推进机制、建立防返贫基层组织建设机制、大力推进产业扶贫稳定机制、扎实推进稳岗就业机制、建立扶贫对象动态调整机制、建立防返贫信息预警机制、建立返贫风险定期评估机制、推动建立脱贫成效巩固专项资金机制、强化已脱贫户的巩固帮扶机制、建立边缘人口救助帮扶机制、大力开展扶贫扶志动员宣传机制等防返贫返贫机制，摸清脱贫监测户和边缘户底数，加强监测预警和动态管理，提前采取针对性措施，切实防止返贫和新致贫人口出现。

第六章是结语部分。主要从研究结论、可能的创新点、研究不足、研究展望等方面进行概述。

二、南疆地区贫困发生的基本概况

南疆四地州是我国脱贫攻坚体系中 14 个连片贫困区域之一^①，也是国家和自治区脱贫攻坚的深度贫困地区，该区域贫困面积大、贫困人口多、致贫原因复杂、返贫风险高，如何实现四地州的贫困县、贫困村、贫困人口稳定脱贫，成为该区域脱贫攻坚工作的首要问题。本章将从空间因素、经济因素、贫困发生的概况三个层面对南疆四地州的贫困发生概况进行“深度扫描”，以便我们从直观角度了解该区域贫困县、乡村贫困发生的现实状态。

（一）南疆深度贫困地区的贫困分布概况

1. 南疆四地州的空间分布特征

南疆四地州（阿克苏地区、喀什地区、和田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州^②（以下简称克州），地理面积约 58 万平方公里（占全疆比例 35.2%），三面靠山，与周边巴基斯坦、印度等国接壤，边境线 2600 多公里（占全疆比例 46.8%），兵团 3 个师、3 个师（图木舒克市、阿拉尔市、昆玉市）、38 个团也在南疆地区。该区域地理环境相对封闭，生态环境比较脆弱、干旱少雨、风沙浮尘天气较多，年平均有效降水量不到 110 毫米，蒸发量基本在 1800 毫米以上，水资源缺乏，整体上呈现“绿洲型”经济特征，干旱少雨气候、地处边境区位特点成为影响南疆经济社会快速发展的一个重要因素。此外，近年来南疆四地州地震、干旱、冰冻等自然灾害频发，一些县、乡村灾害面广，“因灾致贫、因灾返贫”现象经常发生，南疆四地州是多民族聚集地区、边境地区、高原荒漠化地区、贫困高发地区，也是新疆扶贫开发的关键区域。（见图 2-1 所示）。

^①14 个集中连片特困地区：六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭山区、太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区、西藏区、四省藏区、南疆四地州。

^②国家统计局住户调查办公室：《中国农村贫困监测报告 2019》，中国统计出版社 2019 年版，第 1-2 页。



图 2-1 南疆四地州（阿克苏、喀什、和田、克州）

2. 南疆四地州经济发展概况

截止到 2018 年，南疆地区人口约 991.3 万，四地州有县市 33 个、乡镇 378 个、行政村 5062 个。2014 年，南疆四地州有国家级贫困县、区定贫困县 26 个（占全疆比例的 75%），建档立卡(册)贫困户约 219.6 万人(占全疆比例的 84%)、贫困村+深度贫困村 2605 个(占全疆比例的 86%)，该区域平均贫困发生率约 23.3，（部分贫困县市高达 29.1），高出全疆平均数 8.3 个百分点，农村居民平均收入约 6800 元，为全疆比例的 86%。贫困人口平均受教育水平低、贫困群体收入不均衡（见表 2-1 所示）、致贫原因复杂（缺技术、缺技能、缺劳动力、因病因学、因残、自然灾害致贫）、贫困村、贫困户收入来源不均衡（见表 2-2 所示）。

表 2-1 建档立卡贫困户劳动力构成

类别	16 岁以下	17-60 岁	60 岁以上	丧失劳动力	无劳动力
比例	23.6%	66.78%	9.6%	2.85%	29.28%

数据来源：2015-2018 年《新疆统计年鉴》

表 2-2 贫困家庭收入概况

类别	务工收入	经营性收入	收入低于 2000 元贫困户比例	收入介于 2000-2800 元贫困户	收入高于 2000-2800 元贫困户
比例	19.29%	65.79%	51.36%	36.2%	12.54%

数据来源：2015-2018 年《新疆统计年鉴》

3. 南疆四地州所辖市县列表

喀什、和田、克州、阿克苏组成的整个南疆地区又是全疆的主要贫困区域和新疆脱贫攻坚的“主战场”（见表 2-3 所示）。

表 2-3 南疆四地州县市列表

类别	地州名称	国土面积 (万平方公里)	所辖市县
南疆四地州	阿克苏地区	12.71	阿克苏市、库车县、新和县、沙雅县、拜城县、温宿县、柯坪县、乌什县、阿瓦提县
	喀什地区	13.757	喀什市、疏勒县、疏附县、英吉沙县、泽普县、莎车县、叶城县、麦盖提县、加师县、岳普湖县、巴楚县、塔什库尔干塔吉克自治县
	和田地区	24.91	和田市、和田县、于田县、洛浦县、民丰县、策勒县、皮山县、墨玉县
	克州	7.24	阿图什市、阿克陶县、阿合奇县、乌恰县

资料来源：《2016 年新疆统计年鉴》

4. 南疆四地州贫困发生基本概况

根据 2014 年建档立卡贫困户的标准（人均人均 2300 元）来看，南疆四地州贫困人口、贫困村、贫困县呈现出多维的贫困特征（见表 2-5 所示）。南疆四地州片区综合贫困发生率为 23%，比全疆高 8 个百分点，比全国高 17.3 个百分点。

阿克苏地区下辖 1 市 8 县，其中，有 2 个国家贫困县、重点贫困村 191 个，建档立卡贫困户 58136 户，约 20.63 万人，约占南疆四地州贫困人口总量的 9.5%。

喀什地区下辖 1 市 11 县，有 8 个国家级贫困县，4 个片区（三区三州片区）重点县、1222 个重点村，约 28.58 万户建档立卡贫困户，近 106 万人，约占南疆四地州贫困人口总量 48.3%。其中，有 12.8 万贫困人群分散居住在深山区、边境线附近。

和田地区下辖 7 县 1 市，有 7 个国家贫困县、1077 个贫困村、70.35 万建档立卡贫困户，约占南疆四地州贫困人口总数的 32.4%。皮山县、洛浦县一些贫困村的贫困发生率高达 40%，也是南疆地区贫困程度最深的地区。

克州地区下辖 1 市 3 县，全部属于国家贫困县、99 个贫困村（占南疆四地州的 3.8%）、4.16 万户建档立卡贫困户，约占南疆四地州贫困人口总数的 7.2%，由于地理区位原因，克州大部分贫困人口主要集中于边境线地区。

表 2-42014 年南疆四地州贫困县重点村、贫困人口比例

地区	建档立卡 贫困总人 口(万人)	重点村 (个)	占当地 农村人 口比例%	占自治区 贫困人口 比例%	占南疆四 地州人口 比例%	占自治区 重点贫困 村比例%	占南疆四 地州贫困 村比例%
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
阿克苏	20.63	191	12.1	7.8	9.5	6.3	7.4
喀什	105.59	1222	32.4	40.6	48.3	43	47.1
和田	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

资料来源：《2016 年新疆统计年鉴》；新疆维吾尔自治区扶贫开发办公室统计公报资料

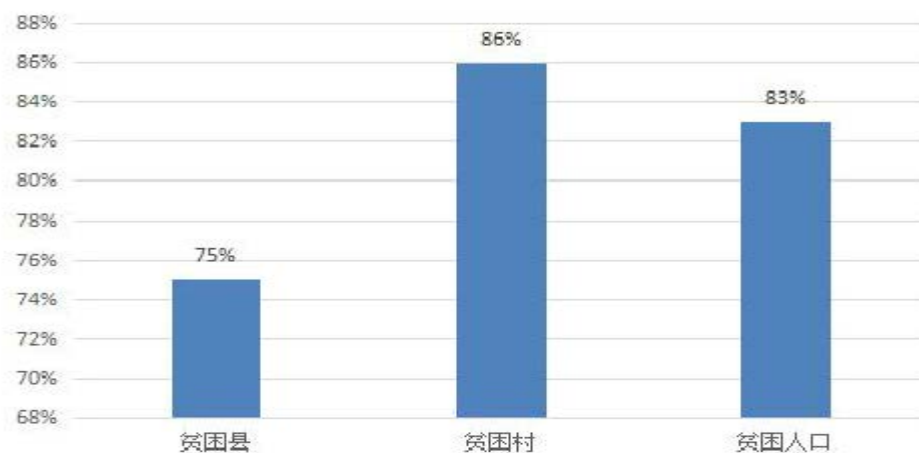


图 2-2 南疆地区贫困县、贫困村、贫困人口占全疆百分比

（二）南疆四地州贫困退出面临的特殊问题

1. 空间分布不均衡，产业结构尚待优化

受到地理区位和空间影响，南疆四地州在气候上呈现干旱少雨、沙尘暴频发、水资源时空分布不均衡、资源性缺水、结构性缺水矛盾突出、植被覆盖率较低、

土地盐碱化、沙化和荒漠化高的特征，并且人均可利用耕地不到 2 亩，属于新疆生态环境最薄弱和自然可承载力脆弱的区域^①。2014 年，该区域生产总值为 1726 亿元，仅占全疆比例的 18.6%，总体城镇化率为 24.2%，低于全疆平均水平近 22 个百分点。该区域传统农业种养殖比例较高、特色农业、订单农业、合作社等新型农业经营形式比例较低，尤其是缺乏具有项目支撑作用的现代农业项目，三产结构发展不均衡、不协调矛盾依然突出。

2. 社会发展面临的复杂性因素较多

南疆地区是多民族共同聚居地区，由于与中亚、南亚国家的边境线接壤，国内外反动势力、反华势力都将该区域作为重点渗透地区，加之，一些群众曾经受到“三股势力”的胁迫、思想侵害，具有一定的社会群体面稳定压力，该区域也是国家、自治区打击“三股势力”的重点地区。随着近年来，南疆区域经济快速发展，由于贫富差距问题不断涌现，一些群众心里产生不均衡，又增加了扶贫、民生问题的复杂性。

3. 平均受教育程度相对偏低

根据相关统计数据显示，自建档立卡以来，在各类识别的贫困户家庭、人口中，人均受教育水平程度低（见表 2-5 所示），在各类致贫原因中，缺劳动力、缺技术、缺资金、因病、因灾成为首要因素，受到教育水平和国家通用语言不熟练、就业技能缺乏等综合因素，南疆区域的剩余农村劳动力外出务工受阻，只能在本区域或者疆内从事一般的劳动力工作，无法从事中高层的管理、培训、指导等工作，直接影响到家庭收入水平。

表 2-5 贫困人口受教育程度

类别	文盲、半文盲	小学文化程度	初中文化程度	高中文化程度	大专及以上学历文化程度
比例	10.29%	46.1%	38.99%	2.63%	0.71%

数据来源：2015-2018 年《新疆统计年鉴》

^①尤其是其中的克州地区，90%以上都是山区，被称为“万山之州”。

4. 部分县市人口增长相对过快

根据 2018 年自治区统计年鉴数据显示，该区域农村人口增长率明显高于全疆平均水平，2010-2014 年，该区域总人口在全疆的比重由 40% 上升到 43%，并且，直接和间接从事农牧业生产人口比重较高，但是，城镇化率在 4 年间由 23.6% 上升到 24.2%，仅仅提高了 0.6%。该区域人口过快增长、劳动力受教育程度低、国语水平不高使得短期内就业难和招工难矛盾并存，就业压力和形势严峻，客观上增加了该区域脱贫攻坚的工作难度（见图 2-3 所示）。

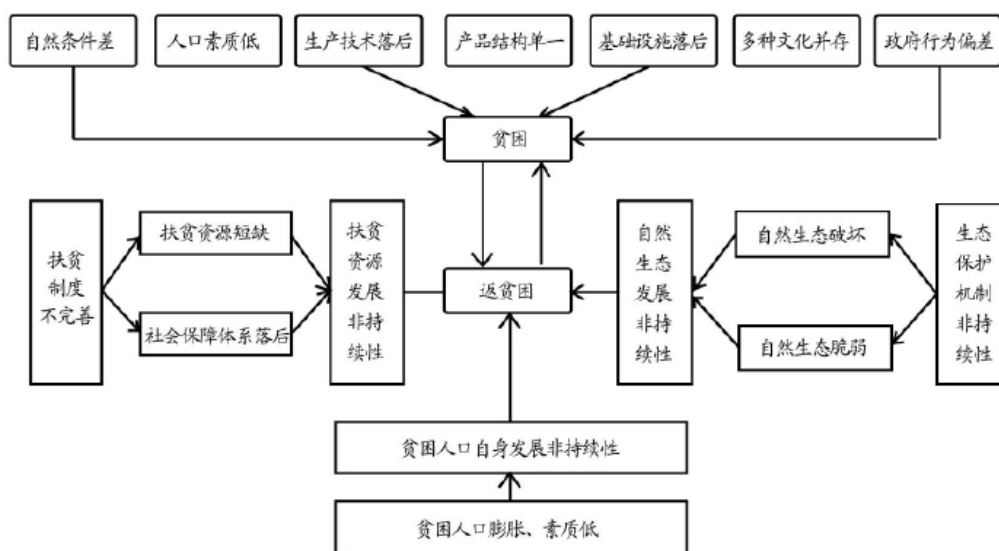


图 2-3 南疆地区贫困发生的致贫结构

三、南疆地区脱贫攻坚的总体成效和经验做法

前面一章从空间因素、经济人口因素、贫困人口、贫困县分布等方面结束南疆四地州贫困发生的基本概况，又从经济总量、社会问题、受教育程度、人口增长率等方面介绍了该区域脱贫面临的特殊问题。本章将基于《2020 年中央新疆工作座谈会公报》《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〉》（中发〔2018〕16 号）《贫困县退出专项评估办法（试行）》（国开办发〔2017〕56 号）《新疆维吾尔自治区 2018 年贫困县退出专项评估检查总体规程》《关于印发〈自治区 2018 年贫困县退出专项评估检查工作方案〉的通知》（新扶贫领字

(2018) 60 号) 等已有资料^①, 从总体成效和主要做法两个层面来进行南疆四地州脱贫攻坚的总体成效, 主要从南疆四地州贫困县摘帽的总体进度、人均收入、基础设施等六个方面对南疆四地州贫困县摘帽退出过程中脱贫攻坚取得的总体成效、典型经验进行聚合分析, 并将一些典型案例、调研访谈、问卷调查中的一些内容嵌入到对应的分析内容中, 从而更为直观地呈现该区域脱贫攻坚的总体成效^②。

(一) 南疆地区脱贫攻坚的总体成效

1. 总体成效

新疆自治区党委高度重视脱贫攻坚工作, 围绕《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》确定的脱贫目标, 实施特色产业带动、转移就业、易地扶贫搬迁、生态补偿脱贫、教育扶贫、社会保障兜底、民生改善、突破瓶颈制约 8 个专项行动; 通过完善脱贫规划政策体系, 紧扣“两不愁、三保障”“六个精准”、扎实推进“七个一批”、落实“三个加大力度”^③, 重点支持南疆地区贫困县、贫困村、贫困人口的脱贫攻坚。截止到 2020 年 10 月, 先后有 26 个国家级、区定贫困县摘帽退出贫困县序列, 3814 个贫困村退出、255.37 万人脱贫, 综合贫困发生率由建档立卡时的 29.1% 下降至 2.2%, 南疆四地州深度贫困县摘帽退出取得了扎实的巨大成效^{④⑤}。

^① 国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告 2019》, 中国统计出版社 2019 年版, 第 332 页。

^② 三区三州:“三区”是指西藏、四省藏区、南疆四地州;“三州”是指四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州, 是国家层面的深度贫困地区。

^③ “两不愁、三保障”: 不愁吃、不愁穿, 保障其义务教育、基本医疗和安全住房;“六个精准”: 扶贫对象精准、措施到户精准、项目安排精准、资金使用精准、因村派人即“第一书记”精准、脱贫成效精准, 动态监管服务实现全覆盖;“七个一批”: 转移就业扶持一批、发展产业扶持一批、土地清理再分配扶持一批、转为护边员扶持一批、实施生态补偿扶持一批、易地扶贫搬迁扶持一批、综合社会保障措施兜底一批; 三个加大力度: 着力加大教育扶贫力度、着力加大健康扶贫力度、着力加大基础设施建设力度。

^④ 数据来源于《第三次中央新疆座谈会公报》。

^⑤ 六个精准: 指扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。

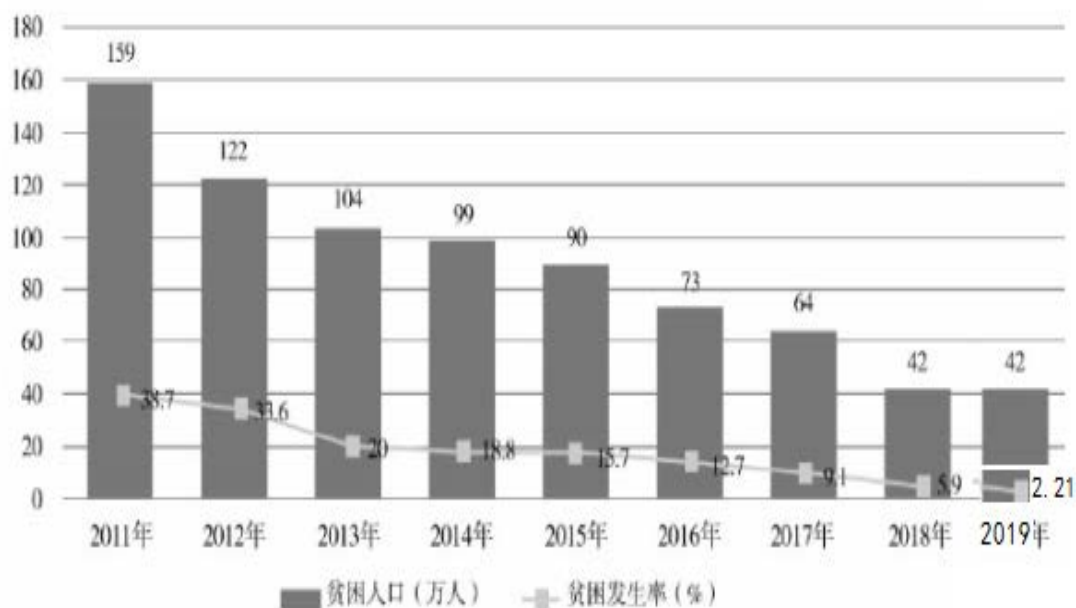


图 3-1 2011—2019 年南疆四地州贫困人口及贫困发生率下降图

2. 南疆地区贫困县摘帽退出时间序列表

根据国家和自治区有关打赢脱贫攻坚战和贫困县摘帽退出的相关文件精神^①，南疆四地州各级党委政府严格按照扶贫开发成效考核和贫困县退出的内容、标准、程序、工作流程进行了压茬推进，逐步解决南疆四地州区域性脱贫攻坚的目标任务。截止到 2019 年 12 月，南疆四地州先后退出国家和区定贫困县 13 个，尚有 10 个贫困县预计在 2020 年 10 月摘帽退出（见表 3-1 所示）。

表 3-1 南疆四地州贫困县摘帽退出时间序列表

序号	地州	摘帽贫困县	退出年份
1	阿克苏地区	柯坪县	2019 年
		乌什县	2019 年
2	喀什地区	泽普县★	2018 年
		喀什市★	2019 年
		麦盖提县★	2019 年
		巴楚县★	2019 年
		疏附县	2019 年
		疏勒县	2019 年
		塔什库尔干塔吉克自治县	2019 年

^①《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》《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》《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈省级党委和政府扶贫开发成效考核办法〉的通知》《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于建立贫困退出机制的意见〉的通知》《国务院扶贫办关于印发〈贫困县退出专项评估检查实施办法（试行）〉的通知》，自治区党委办公厅自治区人民政府关于印发《新疆维吾尔自治区贫困退出实施意见》的通知、自治区党委办公厅自治区人民政府办公厅关于印发《地州市党委和政府（行署）扶贫开发工作成效考核办法》的通知等文件精神

		岳普湖县	2019年
		英吉沙县	2020年
		叶城县	2020年
		莎车县	2020年
		伽师县	2020年
3	和田地区	和田市★	2019年
		和田县	2019年
		墨玉县	2020年
		皮山县	2020年
		于田县	2020年
		洛浦县	2020年
		策勒县	2020年
		民丰县	2016退出
4	克州地区	乌恰县	2018年
		阿合奇县	2018年
		阿图什市	2019年
		阿克陶县	2020年

资料来源：《2018-2019年自治区扶贫办统计资料公报》，带★为区定贫困区县

3. 南疆四地州贫困家庭人均收入、生活水平增长概况

从收入构成结构来看，经营性收入、工资性收入及转移性收入仍然是南疆地区农村家庭收入的主要来源（见表3-2所示）。该区域贫困户收入结构与全国、新疆区域相比，收入差距明显缩小，但是在转移支付方面比例相对较高，这也表明，在中央和19个内地援疆省市大力支援下，自2014年实施精准扶贫战略在南疆四地州的实施取得明显的成效，同时，也表明南疆四地州的脱贫成效和贫困农户的增加收入效果显著。

表3-2 2018年南疆四地州收入结构表

地区	人均可支配收入 (元)	工资性收入 (元)	经营性收入 (元)	财产性收入 (元)	转移性收入 (元)
全国均值	10371	2627	3888	137	2719
新疆全疆	10907	2987	5369	91	2461
南疆四地州	10762	2901	5271	77	2512

数据来源：《2019年国家统计局农村贫困监测调查》

4. 人民生活水平明显改善

截至 2018 年末，南疆四地州贫困地区农村居民家庭主要耐用消费品拥有量逐年有所增加，新型耐用家庭消费品需求持续增长，中低端家庭耐用家电基本普及。一是交通类耐用消费品快速增加。南疆四地州每百户平均拥有汽车 9 辆，虽然与全国和全疆数据相比，低近 9—10 个百分点，但增加效果比较明显；二是移动电话、固话等信息通信工具家庭平均拥有移动电话 176.2 部；三是洗衣机和电冰箱的普及率明显提高，南疆四地州家庭居民每百户拥有洗衣机 89.5 台、电冰箱 90.0 台，增加明显（见表 3-3 所示）。

表 3-3 2019 年 南疆贫困地区农村每百户耐用消费品拥有量

地区	汽车（台）	洗衣机（台）	电冰箱（台）	移动电话（部）	计算机（台）
全国均值	19.9	86.9	91.1	271.8	23.1
新疆全疆	11.5	89.6	90.4	181.2	3.7
南疆四地州	9	89.5	91	176.2	3.1

数据来源：《2019 年国家统计局农村贫困监测调查》

5. 南疆四地州农村基础公共设施明显改善

基础设施“五通七有”方面，自 2014 年以来，南疆四地州贫困县基础设施方敏有了明显提升，“五通七有”基本实现，公路、电话、网络、电视信号等各项指标达到 100%，很多自然村有了公共汽车，便利性达到了 78.5%，垃圾集中处理的比重占 73.0%，通宽带、卫生站、幼儿园及小学便利分别为 98.5%、96.4%、97.1%、97.0%（见表 3-4 所示），也说明在加大对南疆四地州基础设施的专项、定向扶贫政策、帮扶力度加大之后，南疆四地州各个贫困县、乡、村的公共服务水平明显提升，各族群众的获得感、幸福感不断提升。

表 3-5 2018 年贫困地区农村基础设施和公共服务状况

地区	1. 所在自然村通公路农户	2. 所在自然村的农户	3. 所在自然村有电视信号的农户比重%	4. 所在自然村主干道硬化	5. 所在自然村乘坐公共汽车的农户	6. 所在自然村通宽带	7. 所在自然村垃圾集中处理农户比	8. 所在自然村有卫生室的农户比	9. 所在自然村有幼儿园的农户比	10. 所在自然村小学便利的农户比

	比重%	比重%		比重%	户比重%	比重%	重%	重%	重%	重%
全国	100	99	98.3	98.3	71.6	94.4	78.9	93.2	87.1	89.8
新疆	100	100	100	100	78.4	98.6	74.7	96.1	97.4	97.2
南疆四地州	100	100	100	100	78.5	98.5	73	96.4	97.1	97

数据来源：《2019年国家统计局农村贫困监测调查》

（二）南疆深度贫困地区贫困退出的主要做法和具体成效

自2014年建档立卡以来，南疆四地州党委政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，将南疆四地州作为全区全区脱贫攻坚的棋眼，打好各项扶贫政策的组合拳，扎实推进“七个一批、三个加大力度”“十大工程、三大保障措施”决策部署，认真解决“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”的问题，扎实推进脱贫攻坚工作。

1. 精准识别，形成齐抓共管的大扶贫工作格局

（1）**精锐出战，压实脱贫攻坚责任。**自治区出台了《贫困县市党政领导班子和党政正职脱贫攻坚工作年度考核办法》《脱贫攻坚责任制实施细则》《脱贫攻坚督查巡查办法》等，形成了完善的脱贫攻坚的责任体系、动员体系、工作体系、推进体系、考核监督体系。自治区区直部门、中央驻疆单位、兵团各师团向南疆26个贫困县贫困村选派“第一书记”1289名，实行贫困村“第一书记”由县处级以上领导干部、县处级年轻后备干部担任，不脱贫不脱钩。并且在“民族团结一家亲”活动中，广大党员干部积极入户结亲，帮助“亲戚”办实事、解难题。各级扶贫队伍利用干部帮扶、入户走访等时机，对已脱贫户、刚脱贫户、一般户中的低收入户进行信息动态录入、调整和管理，对卡户（建档立卡户）走访比对率100%，非建档立卡贫困村和贫困户走访率99%以上，切实做到了建档立卡信息、公安户籍信息、贫困户家庭实际情况三者一致，确保扶贫帮困有方向、有重点、有成效。

（2）严把程序，精准建档立卡

从2014年开始，各个贫困县市将建档立卡贫困户的档案工作作为年度扶贫考核的内容之一，加强扶贫对象的精准性，并将2016年作为“精准识别年”，贫困人口精准识别率达到96%。2017年以后，在自治区党委统筹推进下，先后2次开展扶贫信息复核，在南疆扶贫工作上第一次实现了“户有卡、村有表、乡有册、县有档、地有卷、区有库”完整的档案管理链条，彻底解决了扶贫对象群体底数不清、情况不明、信息不完整、享受政策不及时等问题，这些数据全部录入国家扶贫系统，对于后续贫困户脱贫、贫困村退出、贫困县摘帽等工作实现了大数据检索、标注、动态调整的目标，切实把好信息数据关口^{①②}。

(3) 综合分析，精准因贫施策。在掌握贫困户基础数据和致贫原因的基础上，对照贫困村、贫困户脱贫退出指标，统筹扶贫力量，组建工作专班，开展县乡村“三级书记”蹲点调研，逐村逐户“解剖麻雀”，制定了一乡一规划、一村一方案、一户一办法，实现了精准扶贫的良好格局。同时依托县乡村三级扶贫信息管理平台，动态掌握脱贫摘帽进程，确保了精准施策的时效性和准确性^③。

2. 产业扶贫工作成效突出

(1) 加强产业扶贫顶层设计、明确贫困县市产业发展任务。自治区先后组织编制了《自治区“十三五”脱贫攻坚规划》《南疆四地州区域发展扶贫攻坚“十三五”实施规划》《南疆四地州深度贫困地区脱贫攻坚实施方案（2018-2020年）》《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》等产业实施方案，为南疆贫困县市的产业扶贫提供了科学依据^④。

(2) 产业政策扶持取得了新进展。自治区在区级层面对专项扶贫项目、一二三产业融合、“一村一品”示范创建、新型职业农民培育等方面向南疆贫困地区倾斜，完善了“农业三项补贴政策”，重点扶持南疆贫困县、有扶贫任务的一

^①2015年至2017年，开展了三轮“回头看、挤水分、再复核”工作，2018年经过数据调整和录入及数据清除工作。

^②2018年完成了南疆22个深度贫困县6.89万户建档立卡贫困户底数，并且这6.89万户建档立卡贫困户的安居房全部竣工；全疆建设农村（包括贫困农村）安居富民房28.2万户，有力地推进了安居工程和灾后重建。

^③例如，英吉沙县全力落实党政领导在脱贫攻坚中的主体责任，实施党政主要领导双组长负责制，分管扶贫的副书记专职负责，一名县委常委、一名副县长协助配合，乡村扶贫工作站干部进家入户，逐户逐人抓落实，确保县乡村三级书记一起抓，保证各项措施能延伸落地到最后一公里、最远一家人。配齐配强干部队伍，整合行业部门组建了县扶贫工作组、成立了县扶贫中心，配备乡村两级扶贫工作站共1240名扶贫干部，强化素质提升和压力传导，确保工作真正落到实处。

^④部分文件来自于《2019年自治区脱贫攻坚考核评估政策文件汇编》

般县优化和加强当地的优良种畜、规模化标准化养殖小区建设等项目，将南疆畜牧业生产发展贷款全部纳入贴息补助范围。统筹整合现有资金，积极推进“互联网+”模式，重点支持阿克苏、和田、喀什大力支持发展林果产品，并将特色林果业电商化。此外，自治区财政也对具有特色的手工业品、农家乐、休闲观光农业等产业发展给予贴息支持，这些针对性较强的产业发展的惠民政策，提高了贫困户参与产业发展的积极性^①。

(3) 产业资金筹措取得新成效。为支持南疆地区产业发展，自治区设立了自治区财政转型扶贫产业扶贫发展资金，专项用于贫困地区产业扶贫工作。借助现代融资手段，借助现代融资手段，拓宽产业扶贫投资渠道，组建了南疆地区扶贫产业投资基金，支持各个贫困地县培育扶贫主体、发展扶贫产业。截至 2019 年末，自治区产业精准扶贫贷款余额达 700 多亿元^②。在各类资金的助推下，南疆地区各类新型经营产业培育迈出新步伐，各县市的培育种养大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等新型经营主体不断涌现，并呈现多元化较快发展态势^③。

3. 全力推进就业扶贫惠民工程

(1) 产业促进就业取得新业绩。2014-2019 年，各个贫困县因地制宜，兴建一批食品包装袋加工、食品加工、木制家具、电子元件组装、纺织服装等劳动密集型企业，以就业促脱贫，直接吸纳各类贫困人群 40 多万人，并在一些贫困村建设“扶贫车间”“卫星工厂”“民生就业 10 小工程”就地就近吸纳不便外出的贫困户家庭人员就业，扩大各类群体的可持续性收入，促进贫困户脱贫、一般户增收致富、边缘户增加稳定^{④⑤}。

^①例如，南疆地区用足用好纺织服装产业发展优惠政策，对纺织服装企业给予产品出疆运费、电费等补贴，重点支持织布以及解决就业效果明显的服装、家纺、针织、地毯和刺绣等产业。引导纺织服装产业向南疆四地州聚集，推动纺织服装产业新增就业 9.5 万人。依托国家将电子产品组装、鞋帽、玩具等劳动密集型产业纳入中央纺织服装专项资金支持方向政策，带动南疆电子产品组装、鞋帽、假发、玩具等劳动密集型产业新增就业 6.7 万人，有力支撑南疆地区打赢脱贫攻坚战。

^②例如，为解决特色农产品销售难题，自治区加快在南疆推进区内收购网和区外销售网“两张网”建设，在特色林果主产区、区域交易集散地，布局建设了 8 个果品批发交易市场，提高特色果业竞争优势。农副产品加工业取得显著成就。主要是特色林果加工类、粮油及特色农业加工类、棉花加工类、畜牧产品加工类等产业发展显著。南疆 3795 家农产品加工企业中，从事特色林果加工的企业 1951 家，总产值 58.83 亿元；固定资产 42.19 亿元；营业收入 51.59 亿元；实现利润总额 4.58 亿元。

^③例如，自治区先后举办多次“设计扶贫走进新疆行动”，让新疆农副产品加工企业搭上品牌化发展的快车。新疆还壮大特色产业，聚力脱贫攻坚。新疆特色林果、中药材、现代畜牧等种养殖产业脱贫，已成为新疆从源头上拔掉“穷根”的主抓手。南疆各地州涌现出一批以产业脱贫为工作主线，以“公司+基地+农户”等生产运营模式的示范性现代农业企业。

^④2017 年，农村富余劳动力转移就业达 275 万次。其中，纺织服装产业和“短平快”项目就带动近 30 万各族群众实现就地就近就业。

^⑤自治区支持新疆南部“六大”劳动密集型产业优惠政策落地。2019 年新疆持续用力发展纺织服装产业、

(2) **构建多层次就业体系，积极扩大就业渠道。**为实现就业扶贫 3 年规划目标（三年 10 万人转移就业工作），自治区成立了南疆四地州深度贫困地区有组织转移就业工作领导小组，聚焦解决南疆四地州 22 个深度贫困县建档立卡贫困家庭劳动力就业问题，制定印发了《关于做好 43 个有扶贫任务的非贫困县就业扶贫工作的通知》《南疆四地州农村富余劳动力转移就业方案》，当今外出务工在新疆农村渐成时尚，越来越多的农民愿意“走出去”。南疆四地州有序、分类引导贫困户劳动力到县外、北疆、兵团市县、工业园区转移就业。通过与对口援疆省市联系，选派、培训有工作技能的劳动力到上海、青岛、浙江等省市的工业园区就业，为了确保南疆四地州少数民族富余劳动力长期稳定就业^{①②}。

(3) **实施“千企帮千村”活动，提高就业稳定性。**

据相关数据显示，截至 2019 年末，中央和自治区实施的“千企帮千村”精准脱贫工作聚焦南疆地区 26 个国家、区定贫困县、1900 个深度贫困村，指导全区各级工商联和商会动员和组织民营企业进行一对一帮扶，采取“公司+基地+专业合作社+农户”模式，实现全覆盖，认真落实好帮扶责任，完成好帮扶任务^③。此外，自治区开发了新疆农村劳动力转移就业管理系统，对转移就业的贫困家庭劳动力进行实名动态管理；着眼就业技能培训，提升就业能力^{④⑤}。

4. 着力实施教育脱贫攻坚行动

(1) 实施教育惠民政策。目前，以南疆四地州和农村学校为重点，落实南疆地区学前三免费教育、高中阶段免费教育等特殊扶持教育政策，各族群众孩子的义务教育巩固率明显提升，基本达到 95 以上。在各个贫困县、乡、村基本实现了国语幼儿园、小学、中学的全覆盖，对贫困户家庭子女实行餐费补贴、免

农副产品加工业、电子信息制造业、旅游产品加工业等“六大”劳动密集型产业吸纳劳动力就业，带动新增就业 10 万人。全疆县乡村三级共落地特色产业项目 1799 个，覆盖 110.9 万贫困人口，持续推进南疆四地州劳动密集型产业发展。

^① 2019 年，自治区有针对性实施了南疆四地州农村富余莎车新丝代手工业农民专业合作社正在参加培训的员工劳动力转移就业计划，以 22 个深度贫困县建档立卡贫困家庭劳动力为重点，通过实行“产业+培训+就业”模式，分类和精准推进农村富余劳动力转移就业工作，共促进 76933 人实现转移就业。

^② 2018 年至 2019 年，南疆 22 个深度贫困县共计转移建档立卡贫困家庭劳动力 14 万余人，提前一年完成三年 10 万人转移就业任务。

^③ 例如，自治区实施的“千企帮千村”精准脱贫工作以南疆四地州为主战场，聚焦 22 个深度贫困县、1904 个深度贫困村，指导全区各级工商联和商会动员和组织民营企业进行一对一帮扶，采取“公司+基地+专业合作社+农户”模式，实现全覆盖，认真落实好帮扶责任，完成好帮扶任务。

^④ 一些县市，有创业要求、创业条件的贫困人群，扎实开展“国语+技能+创业”培训，提高自主创业能力。

^⑤ 截至 2019 年底，新疆完成农村劳动力就业创业培训近 65 万人次。22 个深度贫困县开展建档立卡贫困家庭劳动力就业培训 14.87 万人次，共拨付职业技能提升行动专项资金 1.2 亿元。

费等政策，确保各族贫困户家庭孩子有学上、上得起学，以教育为抓手，来阻断贫困的代际传递^①。

(2) 积极推进教育援疆扶贫。内地援疆省（市）主动对接南疆地区教育扶贫需求，在中小学校舍建造、师资培训、送教任职、交流挂职等方面协同发力，不断完善南疆地区现有学前教育、义务教育、高中教育、高等教育各个教育阶段教学、教务管理体系，以教育为抓手，发挥教育扶贫、教育脱贫的作用^②。

(3) 不断强化教育培训。贫困县市和有扶贫任务的一般县突出教育扶贫的重要性，通过开展学历教育，对符合条件的贫苦户人群采取“定向培养”“委托培养”“职业技能培训”等方式重点解决贫困群体学历不高、技能缺乏、产业工人综合素质欠缺的问题，推进贫困人群向“知识型”“能力型”员工转变。坚持把“全民培训+企业实训”作为扶贫扶志（智）的重要举措，深化产教融合、校企合作，通过“项目+国语+技能+就业”订单式培训，切实提升贫困群众能力素质水平，目前，贫困群众主动上岗就业、积极供子女上学已蔚然成风，村容村貌、城乡人居环境已明显改善，为实现脱贫稳定性和可持续性提供了坚强保障^③。

5. 深入实施健康扶贫工程

(1) 完善医疗保险政策，对困难群体做到应保尽保。在实行城乡居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助医疗精准“三重保障”政策外，自治区在区级财政层面为南疆 26 个国际、区定贫困县近 162 万人投保补充医疗保险，把贫困人口纳入全民参保计划必保人群，做到应保尽保^④。

(2) 全面落实落实贫困户“先诊疗、后付费”诊断服务。南疆地区率先落实贫困户“先诊疗、后付费”的诊断救治模式，免收住院押金，贫困户群体患者出院时候采取“一站式结算”等措施，不断降低建档立卡贫困户的自付费用比例；

^①2019 年，自治区安排 25.81 亿元推进十五年免费教育，把南疆贫困家庭学生和农村低保家庭学生全部纳入助学范围，4408 个新建、改扩建农村学前双语幼儿园目前全部投入使用，落实资金 10.14 亿元，支持南疆四地州改善义务教育办学条件，加大教育扶贫力度。

^②例如，北京市从 2015 年至 2019 年，不断加大教育扶贫力度，先后投入资金 16 亿多元，支持和田地区四个县市，建设各类学校及附属设施 34 所，为 64 所学校配备现代化教学设备。

^③例如，麦盖提县，对 273 名疆内外贫困大学生发放援助金 152.7 万元，对 1173 名贫困家庭困境学生发放困境生关爱资金 78.75 万元；为保证学前适龄幼儿“应入尽入”及幼儿园师资保育员力量，2018 年麦盖提县新增 28 所幼儿园，新增学前国语教师 451 名，全县学前双语幼儿园国语教师达到 875 名，实现中心幼儿园全覆盖；三是加强教师队伍建设，累计招聘教师 1416 人、接收支教干部 267 人、对口援疆干部 26 人。

^④2019 年，新疆降低大病保险起付线，大病起付线原则按居民人均可支配收入的 50% 确定，大病保险的报销比例从 50% 提高到 60%。大病保险对贫困人口实行倾斜保障。对特困人员、低保对象、建档立卡贫困人口城乡居民大病保险起付线降低 50%，让更多贫困人口享受到了大病保险保障。

全面实施家庭医生签约服务,不断加大加强乡镇级村级卫生室建设,确保村民“小病不出村”,体检全覆盖^①。

(3) 推进全民免费健康体检。2013 年以来,南疆各级政府加大了对远程医疗网络的投资建设力度,目前 26 个国家、区定贫困县全部实现了自治区、市、县三级的远程医疗服务网络,援疆省份支援新疆的 5 个远程医疗中心投入使用。依托自治区实施的全民健康体检工作,对建档立卡贫困户的因病致贫情况“一人一档”,对健康状况跟踪,确保这类群体出现潜在返贫迹象后,有效政策兜底^②。

6. 强化综合性“社会兜底”保障扶贫

(1) 完善和加强社会保障体系。为确保精准认定、精准救助,各县市建立健全低保大数据系统,实现应保尽保、应退尽退、动态调整,兜底脱贫工作取得明显成效,2014-2019 年,南疆 26 个国家、区定贫困县 32 万多名特殊扶贫对象(兜底扶贫),全部纳入市县低保数据库,并对“五保户”、80 岁以上老人群体按照意愿集中供养,全面落实全民免费体检、残疾人救助等制度,尤其是加大对“四类人员”(80 岁老人群体、寡孤独老人、重度残疾人、重疾患者)全部纳入财政兜底保障库,享受相应等级的生活保障政策^③。

(2) 继续实施社会服务兜底工程。各个贫困县市多方募集资金,不断完善最低生活保障、救助政策,对 60 岁以上的农村老年群体全部落实养老保险政策,开始享受政府财政补贴的养老金,对边缘户、低收入家庭、突发疾病群体、部分丧失劳动力人群以及无法通过产业、就业等方式来脱贫的群体进行有效分类,加大对特殊群体的临时救助工作,将符合条件的贫困群体及时纳入兜底保证政策和救助政策^④。

(3) 建立健全县市社会保障救助制度。各个拟退出贫困县基本建立了由社会保险、社会兜底保障、社会救助、社会福利为核心的救助体系,在社保资金、

^①2019 年,新疆实现了基本医保、大病保险、医疗救助和深度贫困补充医疗保险“一站式”一单结算,逐步将“一站式”结算从地州市范围内扩大至全区。贫困人口基本医疗、大病保险参保率稳定在 95% 以上。

^②截止到 2020 年,南疆地区连续第四年开展全民健康体检,让患者实现大病有救治、慢病有签约,普惠式健康扶贫撵走了群众脱贫路上的“拦路虎”。

^③自 2019 年 7 月 1 日起,新疆农村低保标准提高到不低于 3732 元,实现了与国家扶贫标准有效衔接;农村低保补助水平由原来的每月 200 元提高至每月 226 元,对低保家庭中的“四类人员”等兜底脱贫对象,低保金再提高 22 元。

^④以和田市为例,全市农村低保共有 25700 户 48074 人,其中,建档立卡贫困户享受低保 32708 人,确保无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的贫困家庭全部纳入社会保障救助范围。严格落实残疾人两项补贴制度,2016 年至 2019 年累计发放补贴 1743.78 万元。

救助资金、社会帮扶等方面持续发力，不断完善社会保障救助的安全网路。对一些特殊群体，如在农村生活的城市户籍户、空挂户、家庭成员户籍差异（男女双方户籍属性不同）等群体进行有效甄别，及时迁入、迁出不符合农村低保、救助政策的户籍人口，主动对接城市社区，将户籍在城市、居住在农村的贫困户群体纳入城市社会保障体系，提高各类群体的保障范围和覆盖面^①。

7. 着力实施援疆扶贫行动

(1) 以援疆为抓手，形成“四位一体”大扶贫格局。建档立卡以来，按照新的对口工作，内地 19 个对口援疆省市按照自治区党委制定的“七个一批”、“三个加大力度”要求，结合具体对口支援的南疆市县制定针对性的援疆方案，形成了“南疆专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、援疆扶贫”四位一体的大扶贫格局，特别是 2018 年以来，援疆省市以改善 26 个国家、自治区定贫困县的民生为目标，不断延伸援疆的覆盖面、受众度，尽可能让贫困县贫困人群受益和脱贫^②。

(2) 以具体援疆项目推动产业扶贫。在产业援疆的促进下，一批强优势产业、惠民生、促发展的重点项目在南疆一些贫困县开工、建设、投产，进一步了激活当地脱贫户的“造血”功能，在贫困县的三产结构转变、贫困人群就业、定向帮扶、新型经营主体创建和培育等方面发挥了积极作用，有力助推南疆深度贫困县的脱贫攻坚工作^③。

(3) 以援疆项目推动就业扶贫。结合南疆地区 22 个深度贫困县实际，制定援疆项目投资计划，制定印发《南疆四地州深度贫困县 2019 年援疆扶贫行动方案》，把就业放在首要位置，定向吸纳贫困户、缺技术、技能人群就地就近就业，以就业为贫困群众稳定脱贫的助推器，有序推进援疆扶贫工作^{④①②③}。例如，安

^①例如，泽普县对 16 周岁以上有长期照料护理需求的贫困重度残疾人，符合特困人员救助供养条件的纳入特困人员救助供养；并且通过政府补贴、购买服务、设立公益岗位、集中托养等多种方式，为贫困重度残疾人提供集中照料或邻里照护服务，采取送教上门、定期辅导等方式，帮助贫困家庭残疾儿童多种形式接受义务教育。

^②以和田市为例，自 2016 年以来，北京市共安排援疆项目 91 个，投入援疆资金 20.25 亿元。海淀区的部门、街道及企业与和田市 7 个深度贫困乡镇、59 个贫困村开展结对帮扶，海淀区共帮扶和田市 29 个项目，区级帮扶资金到位 2700 万元。

^③ 2019 年，22 个深度贫困县计划安排援疆扶贫资金 78.8 亿元，计划实施产业促进就业、教育、医疗、安全住房和基础设施等援疆扶贫项目 363 个，目前援疆扶贫资金已全部到位，援疆扶贫项目开工率为 95%。南疆四地州进一步发挥产业援疆作用，推动东中部电子信息制造与组装业向新疆南部转移，打造电子产品组装加工基地和电子信息产品向西出口中转集散加工基地。引进和培育一批旅游产品加工企业，包括休闲食品、特色乐器、玉石加工等项目，推动旅游产品加工业成为新增长点。

^④ 2017 年上海援疆资金共计 24.53 亿元，其中用于脱贫攻坚 20.92 亿元，占到 85.29%；实施项目 155 个，开工率、已竣工或完成实施的项目验收通过率均达到了 100%。广东省对口支援新疆工作前方指挥部通过“筑巢引凤”，建设产业园区聚焦企业，建立中小企业孵化基地，延伸产业链促进就业。目前，已投资 30 多亿

安徽省对口支援和田地区皮山县，在建设皮山县海螺型不锈钢材生产加工企业，产品在南疆市场占有率超过 80%，直接吸纳贫困户就业超过 2500 人，此外，安徽省先后投入 1500 万元产业引导资金，直接解决 20 多家当地中小企业面临的融资难题，吸引和带动超过 6000 多名贫困户、一般户就业^④。

8. 实施扶志扶智工程

(1) 强化宣传引导，转变“等靠要”思想。各地州加大宣传自强不息、自力更生脱贫致富的先进事迹和先进典型，利用周一升国旗等时机，对外出务工积极主动、庭院改造效果明显、种植养殖走在前列的贫困户进行表彰奖励，对脱贫致富积极性不高、主动性不强、坐等靠要的贫困户进行亮相批评，切实转变贫困群众思想激发贫困群众内生动力，实现治懒治愚，做到真脱贫、拔穷根^⑤。

(2) 全面落实农村义务教育和学前、高中阶段教育免费政策。各个贫困县以国家通用语言学习教育为重点，实现学前至高中阶段国家通用语言教育全覆盖，并将贫困人口中适龄劳动力纳入职业培训范围，力争贫困家庭至少有 1 人掌握一门实用技术，对初高中“两后生”全部纳入职业教育，增强这些群体的就业能力^⑥。

(3) 强化教育培训，提升能力素质水平。各县通过学历教育，重点解决贫困户受教育水平不高、就业能力不强的问题；通过职业教育，重点解决就业技能不足的问题。一些县市把企业实训、工厂参观体验作为贫困户转变就业观念的举措，通过“项目+国语+技能+就业”的复合式培训模式，引导贫困户主动就业、积极就业、稳定就业。贫困户、脱贫户在受到培训以后更加重视教育，积极供子女上学已经成为良好习惯，村容村貌、城乡环境卫生已明显改善，为实现脱贫稳定性

元打造了兵团草湖广东纺织服装产业园、伽师工业园、广州新城等 9 个产业园区，形成商贸物流、纺织服装、电子加工、农林果等行业集群，吸纳 20 多万人就业。

^①例如，安徽省援疆前方指挥部紧贴就地就业，做好产业项目扶贫，先后推进推进安徽·皮山工业园建设，吸引各类企业进园区，以产业促就业带脱贫，助推受援地稳定脱贫。

^②从 2017 年至今，浙江省援疆前方指挥部坚持以项目带动产业、以产业拉动就业、以就业改善民生，在阿克苏地区大力实施“百村千厂”工程。投资总额达 23.53 亿元的 129 个项目全面建设，当地 389 座厂房拔地而起。目前，这些“百村千厂”工程相继竣工投产，解决了当地 1.7 万名群众就近就业，一个个贫困家庭甩掉了“穷帽子”，走上了稳定脱贫致富路。

^③先后帮助皮山县海螺型材完善产业链，带动就业 2500 余人；注入 1500 万元产业发展引导资金，帮助皮山县建立“助保贷”政府风险资金池，解决 23 家中小企业融资难题，带动 6000 余名建档立卡贫困户就地就近就业；投入 3600 万元实施“扶贫羊”“扶贫驴”项目。

^④此外，安徽省又投入 3600 万元实施“扶贫羊”“扶贫驴”项目，探索“龙头企业+卫星工厂+农村合作社”产业发展机制，努力拓宽就业增收渠道，就业援疆。

^⑤例如，喀什地区 2018 年，先后培训农民 271 万人次，发放技术资料 130 万份，安置就业 10.9 万人。近年来不断加大财政投入，仅 2018 年财政投入就达 2000 万元。

^⑥例如，英吉沙县 4.6 万余名农牧民坚持在夜校学习国语及法律，通过培训国语过关就业人数达 4982 人，自主创业 645 人。已开展服装缝纫、美容美发、牛肉面、中式烹饪、木工、水暖工等培训班培训 6650 人。

和可持续性提供了坚强保障^①。

四、南疆深度贫困地区贫困退出面临的返贫风险及其表现形式

前面一章从总体成效、贫困县摘帽退出进度、人民收入水平、人居环境改善、产业扶贫、就业扶贫、教育扶贫等 12 个子方面对南疆四地州脱贫攻坚的成效进行了深度分析，为我们直观展现了南疆深度贫困地区脱贫攻坚取得的巨大成效。在充分看到已有成绩的同时，我们更应当清醒地看到，作为全国最大的连片贫困地区，2020 年南疆地区仍然有 10 个深度贫困县 4.21 万户 16.58 万人要进行贫困县摘帽，脱贫攻坚面临巨大的压力，一方面，南疆深度贫困地区要严格脱贫标准，确保确保剩余贫困县、贫困人口在 2020 年底如期完成脱贫摘帽任务，另一方面，南疆地区必须认真梳理已脱贫户、摘帽县的潜在返贫风险，不断提高脱贫质量，确保贫困人口脱贫持续稳定。因此，本章将在已有章节分析的基础上，通过文献文本分析、脱贫攻坚统计数据查阅、实地调研、问卷调查基础上分析和挖掘南疆深度贫困地区脱贫攻坚存在的不足、潜在的返贫风险因素及其表现形式，为后续章节中提出相应的对策提供理论铺垫和数据支撑^②。

（一）能力缺失型返贫风险

随着南疆地区脱贫攻坚的不断深入，脱贫户脱贫的“两不愁、三保障”问题已经基本实现，但是巩固提升方面问题仍存在薄弱环节，已经脱贫户和边缘户群体仍然面临一些自然因素、收入结构锐减或支出骤增、疾病等潜在返贫风险因素。

1. 因病返贫风险

南疆四地州也是我国碘缺乏病（大脖子病）、氟中毒（牙齿病）、克山病（肺气肿）等传统地方病分布的区域之一。这些疾病危害程度深、发病率高、影响群体多。同时，南疆地区也是结核病、艾滋病、肝炎等传染病高发区域之一，尤其

^①例如，自治区科技特派员跃基层“扶贫”“扶智”，实现南疆四地州 22 个深度贫困县贫困村全覆盖，累计推广新技术 1824 项，引进新品种 1925 个，有 553 人领办、创办农业企业或组建经济合作组织以及专业协会，直接参与科技特派员项目的农户近 46 万户，实现增收农民 34 万户为打赢脱贫攻坚战提供了有力的科技支撑。

^②课题组在 2019 年 8 月，2019 年 10 月，2019 年 12 月，课题组 3 次分组赴南疆各地州进行调研，在调研中也发现了一些脱贫攻坚过程中存在一些不足。

是结核病呈高发态势，是造成该区域群众“因病致贫”“因病返贫”的重要原因^{①②}。此外，由于一些贫困人群因营养不良、生活卫生习惯、常年农耕劳作等原因导致身体健康状况不好，或者，因病不能及时就医导致产生患上重大疾病引起高额医疗费用支出而重新致贫，一些疾病南疆地区部分县市脱贫人口以及边缘人口面临返贫主要因素之一^③。

表 4-1 喀什地区英吉沙县部分建档立卡户样本情况一览表

健康状况	健康	89	80.9%
	有人患大病	1	0.9%
	有人患慢性病	13	11.8%
	有人残疾	7	6.4%

数据来源：课题组调研统计。

2. 因教育因技返贫风险

由于南北疆教育发展不均衡，自治区大部分高等学校、科研院所等优质教育资源主要分布在北疆区域。因此，受到地域环境和教育水平双重影响，南疆地区贫困户人群普遍呈现人均受教育程度偏低的情形，“小学教育、初中教育”成为多数贫困户的平均水平。另外，一些贫困人群甚至不懂国家通用语言，严重影响到其就业技能学习和外出务工通道，就业渠道变窄，无法使得这部分人群获得较高的工资收入。例如，本课题组在喀什地区麦盖提县实地调研，通过分析建档立卡贫困户的致贫原因发现，没上过学、小学、初中、高中水平在受访贫困户群体中分别占到一定比例，影响了部分群体的增收水平。

表 4-2 喀什地区麦盖提县部分建档立卡户样本情况一览表

教育情况	没上过学	7	6.4%
	小学	52	47.3%
	初中	47	42.7%
	高中或中专	4	3.6%
	大专及以上	0	0

数据来源：课题组调研统计。

（二）外部环境脆弱型返贫风险

由于，南疆地区大部分县市生态环境整体脆弱，一些区域是被国家列入的限

^①依据能力贫困理论，贫困户能力缺失指健康状况下降、应对市场风险能力不高、技能水平偏弱。一旦人力资本缺乏或者不足，就会影响已脱贫人口的能力提升和后续发展，进而影响到家庭，使得已脱贫的贫困户成为返贫的边缘群体，产生返贫风险。

^②因病返贫主要是指因患上慢性病、重大疾病甚至是残疾等原因导致返贫的现象。

^③例如，南疆喀什地区英吉沙县是自治区传染病防治的重点县，传染病人口基数大，肺结核病发病率全区较高，喀什地区甚至成立了肺科医院英吉沙分院来推进传染病防治。

制开发或者重点生态功能区域。加之，2020年，受到新冠疫情的外部环境影响，南疆地区脱贫攻坚面临更大的压力。因此，自然环境脆弱和外部疫情环境风险相互叠加使得已脱贫人群有可能重新出现“一方水土养活不了一方人”的返贫风险。

1. 疫情性返贫风险

2020年初突发的全球新冠疫情对我国全面打赢脱贫攻坚战产生了巨大的外部冲击，也给南疆地区贫困县摘帽、贫困村退出、贫困人口脱贫带来了严峻的考验。“战疫阻击战”和“脱贫攻坚战”在南疆地区相互叠加，对已脱贫、未脱贫人群、边缘户群体都产生了潜在返贫风险。一是外出务工和转移就业受到影响。一些家庭的收入来源较高依赖于外出打工，但是居家隔离、延期复工复产、严格控制人员流动、地方封闭管理等防范疫情的限制性规定，使得部分贫困家庭缺少收入来源，可能出现因疫返贫的现象。二是受到交通管制等影响，南疆贫困县市的农牧产品销售受到一定限制，一些时鲜、时令农产品销售受到影响较大，南疆优质坚果类订单不断锐减，刚脱贫人群“摘帽”又“带帽”的潜在风险不断增加。三是人流出行、物流运输、旅游市场开发受到影响，南疆地区一些劳动密集型的“扶贫车间”“卫星工厂”、制衣企业因疫情的影响而订单有所减少，部分人群收入锐减，面临新的返贫风险^①。

2. 自然灾害性返贫风险

由于南疆四地州在自然环境方面呈现典型的绿洲经济特征，地质构造特殊、大风沙尘、短时暴雨、地震等自然灾害发生率高，自然灾害也是该区域部分县市贫困人群致贫返贫的原因之一。一是地州之间相隔较远，南疆四地州基本上都是相聚500公里左右，地域空间客观上制约了各类经济要素在绿洲之间快速流动，使得各地州经济发展具有一定的相对封闭性。二是地州经济发展容易受到绿洲型经济的影响，经济发展和人口增长程度取决于水系分布和水量大小，使得各地州经济发展的扩散效应和集聚效应相对较弱，也一定程度上影响了各地州贫困人口生产增收水平。三是绿洲经济带来的人口流动性不足特点，容易产生一些人口大县（莎车县人口接近100万、墨玉县约60万），人多地少现象普遍，也推动了一些贫困人口和返贫现象。例如，根据《2018年和田地区国民经济和社会发展统计公报》数据，和田地区仅供开发利用的灌溉绿洲面积不足2%，2018年末，和田地区户籍人口数达

^①南疆四地州：疫情防控不放松 脱贫攻坚不懈怠。新浪网，2020年02月22日

到 253.05 万人，实际耕地灌溉面积仅有 308.36 万亩，初步估算，比 20 世纪 80 年代每平方公里绿地承载人数明显有较大增长，生态承载能力已经达到顶峰。

（三）政策型的返贫风险

政策型返贫风险主要是指由于扶贫政策连续性、稳定性发生变化以后，原来的扶贫机制、帮扶干部、帮扶对象随着发生变化，致使一些脱贫户、贫困户等群体在扶贫政策收益、稳定脱贫方面产生差异。如果扶贫干部、贫困户群体的思维习惯、价值观念、行为方式没有随着变动，一些扶贫政策或者脱贫攻坚成效就会出现打折扣现象，一些脱贫户群体有可能重新陷入贫困。

1. 脱贫政策性延续性中断引致的返贫

2014 年以来，各地州按照脱贫攻坚进度，有序推进该区域贫困人口、贫困村、贫困县脱贫，按照“脱贫不脱政策”要求，脱贫人口对扶贫政策形成一定的惯性，如果扶贫政策中断或者弱化，比如，贫困人群脱贫以后，一些护林员、护路员、交通扶贫、电力扶贫、教育扶贫、健康扶贫、公益岗等帮扶项目不可能全部延续或者长期继续建设，那些依赖转移性支付、社会保障救助等政策的脱贫人群在后续发展上有一定的困难，就可能重新面临返贫风险。例如，以课题组在喀什地区叶城县调研数据为例，从建档立卡贫困户获得的帮扶措施情况来看，部分脱贫户的转移性收入在收入比例中的占比较高，一旦国家和自治区扶贫政策发生变化，该部分人群收入影响较大，有一定的返贫风险（见表 4-3 所示）。

从表 4-3 建档立卡贫困户获得的帮扶措施情况

序号	类型	收入占比
1	产业帮扶	73.8%
2	就业帮扶	69%
3	土地清理	7.1%
4	护边员	4.8%
5	易地扶贫搬迁	16.7%
6	综合社会保障	40.5%
7	扶贫小额贷款	45.2%

2. 产业政策不均衡产生的返贫风险

与北疆地区相比，南疆四地州产业发展不平衡不充分，有效支撑增收不足。一些深度贫困县的三次产业发展平均水平明显低于非贫困县或北疆地区的县

(市), 此外, 一些深度贫困县挖掘自身农业资源不足, 农业结构调整缓慢, 农产品深加工程度低、附加值小、三产融合度不高、产业链延伸不够、农业配套技术服务和资金保障不足, 直接影响了部分县市的巩固脱贫攻坚成果, 一些县市的产业扶贫力度与人口覆盖度有待于进一步加强。例如, 以南疆喀什地区英吉沙县色买提杏产业结构调整为例, 2018 年英吉沙县提出了“粮果分离”的特色产业发展思路, 由于受到新种林果业的挂果期周期的影响, 色买提杏支柱产业尚未完全形成, 色买提杏产业大规模支撑农村人口增收的效果还没有完全展现。

(四) 自我发展型返贫风险

扶贫先扶志, 激发贫困户内生动力是实现贫困人群稳定脱贫的最有效途径, 但是受到脱贫政策差异性、脱贫人群收入稳定性等因素影响, 南疆四地州一些贫困人群仍然面临潜在的返贫风险。

1. 内生动力不足的返贫风险

由于现有脱贫政策的差异性, 贫困户和一般户在享受脱贫政策上面临不均衡性, 部分自我发展意识低、文化水平低、抵御风险能力脆弱的贫困人群, 缺乏脱贫致富的内生动力, 扶智扶志任重道远^①。在调研也发现, 在南疆部分农村, 一些贫困人群参与扶贫政策和项目的意愿和动力有待进一步提高, 有的贫困户虽参加了当地政府实施的产业扶贫、项目扶贫、兜底扶贫等政策, 但却没有主动了解这些项目的可持续性和扶贫项目设置的意愿, 一旦扶贫政策出现调整, 这部分人群就存在一定的返贫风险。例如, 2019 年 12 月, 课题组在和田调研期间, 接受问卷调查的 115 户贫困户中有 17 户人均收入在 3700-5000 之间, 其中 8 户家庭得到超过 6000 元的政府各类补贴。从调查情况来看, 这部分脱贫户多是家庭人口总数虽多, 但是有劳动能力少的家庭, 在家庭收入构成中, 相当一部分收入属政策兜底保障, 这些贫困人群家庭收入结构单一, 自我发展能力弱, 对政策性收入依赖程度高, 兜底政策一旦延续性中断, 这些人群面临一定的返贫风险^②。

^①在 2017 年召开的深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上, 习近平总书记曾指出, 要改进工作方式方法, 改变简单给钱、给物、给牛羊的做法, 多采用生产奖补、劳务补助、以工代赈等机制, 不大包大揽, 不包办代替, 教育和引导广大群众用自己的辛勤劳动实现脱贫致富。

^②例如, 南疆部分地区修建的棚圈、禽舍等部分入户庭院项目, 因农户内生动力不足造成长期闲置, 未能产生持续增收效益。如肖尔巴格乡合尼村某农户由入户项目资金支持修盖的鸽棚已坍塌, 发放的 50 只鸽子也已走失, 未能产生持续增收的效益; 该村另一户村民的棚圈因家中缺乏劳动力, 大部分空间堆满砖瓦杂物, 未能充分发挥出入户项目的效益。

2. 超生人口引发的返贫风险

在南疆一些贫困县,脱贫攻坚红利被超生人口、国家通用语言文字水平不高、人均受教育年限短、自主脱贫意识不强等多重因素对冲,一些贫困户群体缺乏脱贫致富的内生动力,脱贫攻坚任务和难度加大。例如,喀什地区,莎车县、英吉沙县、叶城县等县,调研的一些贫困家庭成员普遍文化层次低、劳动力受教育程度、人口增长过快,这些多重因素严重影响了一些县市脱贫攻坚的成效和红利^①。

(五) 产业发展激励不足风险

1. 产业扶贫辐射有限性风险

产业扶贫是南疆地区贫困县在摘帽退出的主要抓手,但是南疆四地州部分县市存在产业扶贫辐射带动作用有限的情形。一是扶贫产业结构不合理,一产比重较高,大部分农户依赖初级林果产品种植和销售获得收入,农户防御化解市场风险能力弱。二是扶贫产业带动能力不强。肉牛养殖、制衣工厂等资源优势在脱贫攻坚中作用还未得到充分发挥,一些农副产品加工业发展缓慢,带动贫困户增收效果不明显。例如,在2019年,调研组发现喀什地区部分第一产业项目属于短平快项目,缺少农村致富产业发展带头人,农民缺乏养殖技术,抽查的115建档立卡贫困户中,属于乡村致富能人带动建档立卡贫困户增收或脱贫的比例较低。同时,部分农业产业链建设还较为滞后,深加工能力不足,由于国家通用语言文字能力弱、技术掌握慢、效率低,农民向产业工人的转型还较为困难。

2. 新型经营主体培育不足的风险

随着市场经济发展,合作社、扶贫车间等新兴经营主体逐渐成为南疆地区贫困县、贫困村贫困人群收入来源的重要组成部分,但从调研情况来看,部分县、村的合作社、扶贫车间等新型经营主体带动效益不明显,各类新型经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制尚未有效建立。例如,2019年12月,调研组在和田市抽样的708户建档立卡脱贫户中,加入合作社就业务工的仅有98户,占比13.8%;入股合作社的仅有19户,占比2.7%。同时,存在监督管理不到位问题,加入合作社的19户脱贫户中,有3户未享受分红的情形,部分贫困人群在卫星工厂的收入还不够稳定。

^①2019年,英吉沙县尚有建档立卡的贫困村141个未脱贫,28502户127470人,部分村的贫困发生率依旧高达10%,面对2020年全县脱贫摘帽的工作依然艰巨。

五、南疆深度贫困地区防返贫长效机制构建及推进策略研究

前面几章分别从南疆地区贫困发生的现状考察、面临的复杂性问题、脱贫攻坚的总体成效、主要做法、返贫风险及其表现形式等方面进行了系统剖析，本章将在前文分析的基础上，从南疆深度贫困地区防返贫长效机制建设的总体思路、返贫预警机制和长效机制构建等方面进行理论阐释和制度建构，为南疆深度贫困地区进一步巩固脱贫攻坚成果提供理论依据和决策参考。

（一）南疆深度贫困地区防返贫长效机制构建的总体思路

1. 以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领

党的十八大以来，习近平总书记多次到贫困县、乡、村入户调研走访，提出了关于精准扶贫、精准脱贫的一系列新观点、新论断，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，总书记关于精准扶贫和全面建成小康社会的一系列重要论述，为我们推动新时代南疆地区脱贫攻坚工作、全面建成小康社会，确保 2020 年底南疆所有贫困县摘帽、贫困人口稳定脱贫、脱贫成效巩固提升、精准脱贫与乡村振兴衔接、提供了思想指引和根本遵循。

2. 学习习近平总书记关于决胜脱贫攻坚的系列重要指示

2020 年是现有贫困县退出摘帽关键之年，也是全面建成小康社会的重要节点。习近平总书记高度重视南疆地区的脱贫工作，在 2020 年的新春讲话中，总书记又提出“万众一心、加油干、补短板、全面打赢脱贫攻坚战”。2020 年 1 月以后，全球突发新冠疫情以后，总书记有明确的指出“要防范和化解疫情影响带来的群众生产困难、务工不便、企业复工复产延迟、扶贫项目延期建设等新的困难……”。为了在当下打好疫情阻击战、脱贫攻坚战，必须深入学习总书记系列讲话精神，尽最大可能克服疫情影响，如期完成南疆地区贫困县摘帽退出目标。

3. 贯彻第三次中央新疆座谈会精神，落实党中央治疆方略

2020年9月25—26日，中央新疆第三次工作会议召开，习近平总书记发表重要讲话，阐释了新时代党中央治疆方略。会议指出“在第二次中央新疆座谈会以后，南疆4地州累计摘帽16个贫困县、2683个贫困村、251万贫困人群，贫困发生率将至2%.....”“要以此基础，继续抓好全面脱贫、转移就业、稳定脱贫、返贫监测、定点帮扶、动态调整等工作.....”“确保已有脱贫户能够持续发展、收入能够持续增收、就业稳定、异地就业有序转移，加大力度推动南疆地区经济发展和民生显著改善.....”这些新的论述为南疆地区深入推进脱贫攻坚工作提供了指南和方向，各级扶贫干部更好始终坚持“实干为先”的鲜明导向，自觉从总书记重要讲话指示中找方法、找路径，全面贯彻总书记提出的“依法治疆、团结稳疆、文化润疆、富民兴疆、长期建疆”的目标要求，确保南疆剩余2%的未脱贫人口、已经摘帽退出的贫困县、有贫困人口的非贫困县不出现新的贫困人群、不返贫。

（二）探索和构建南疆深度贫困地区防返贫长效机制

2020年底，南疆全面完成预定脱贫任务，该区域所有国家级、区定扶贫县摘帽退出、贫困发生率降到3%以下，具有重要的战略意义和社会价值。正如前面第四章分析，南疆四地州集深度贫困地区、多民族聚居地区、边疆地区于一体，面临的潜在返贫风险也很高。因此，如何巩固脱贫成果切实防止返贫致贫，实现脱贫为主向脱贫与巩固并重转变，防止反弹，需要建构各类返贫风险预警、监测、阻断的长效机制。

1. 继续加强防返贫组织领导机制

自党的十八大以来，南疆地区各级党委充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导作用，围绕“两不愁、三保障”，聚焦南疆深度贫困地区脱贫任务、贫困户规模、贫困发生率、基础设施（“五通七有”）、安全饮水、住房安全等要素，形成区、市、县、乡、村（五级）书记抓扶贫的责任落实体系。全方位指导扶贫政

策落实、脱贫成效巩固，全过程参与项目申报、实施、验收各环节，定期梳理研判问题短板，着力协调解决困难问题，坚持不脱贫不脱钩，形成了横向到边、纵向到底、人人有责、人人尽责的防返贫工作格局。因此，在后续巩固提升和防返贫过程中，必须把加强和改进领导组织机制放在优先位置。一是各级党委要继续针对已有未退贫人口，考虑贫困发生率 3%以内的人口基数、人群结构、贫困类型、致贫原因等信息，在巩固提升已有成效基础上，对这类群体要持续发力，不断降低贫困发生率水平。二是配齐配强队伍，制定潜在返贫类型、返贫风险问题清单、返贫群体的“靶向方案”，对潜在返贫人群摸清底数，增强政策落实的转换力度，将国家的脱贫政策转变为贫困户群体增收的具体行动。三是对脱贫户，严格按照国家的“四不脱”帮扶要求（“脱贫不脱政策、不脱帮扶、不脱责任、不脱监管”），对因残、因病、缺劳动力、因灾、因疫情造成的潜在返贫对象或者收入不稳定群体、边缘户人群建立台账和分类档案，做到户户有台账、健全帮扶措施，防止返贫风险和返贫人口产生。

2. 探索疫情防控和防返贫统筹推进机制

当前的新冠疫情对南疆地区产业、就业等各方面产生了较大的影响，但是面对严峻的疫情形势，必须将“防疫”与“脱贫”有机结合，在疫情防控大环境下探索脱贫的新路子、新模式，为脱贫户的巩固提升创造有利环境。一是要严格执行《关于积极应对新冠肺炎疫情落实落细脱贫攻坚举措的通知》《关于采取措施积极应对新冠肺炎疫情对脱贫攻坚影响的通知》等文件和 24 条具体举措，打通“堵点”，补上“断点”，保障人流、物流、商流的畅通，尽最大可能减轻和缓解疫情造成的不利影响。二是要根据疫情和脱贫攻坚形势的新变化，强化财税金融支持、推进扶贫项目建设、积极规划乡村旅游扶贫产业的复产复工、加快产业扶贫进程，推动贫困县实体经济的恢复与发展。三是发挥好卫星工厂、扶贫车间、扶贫公益性岗位、以工代赈等好的就业扶贫做法，挖掘就地就近转移就业潜力，积极为贫困户和低收入人口创造新的就业岗位和机会，充分利用好合作社、闲置

农田和庭院发展家庭种养殖业，鼓励在村的农民积极开展生产自救，促进贫困人口稳定增收，确保夺取疫情防控和脱贫攻坚双胜利。

3. 建立防返贫基层组织建设机制

防返贫需要明确的主体责任，必须加强防返贫组织机制建设。一是建议南疆摘帽贫困县成立防返贫工作中心，制定了剩余贫困户、贫困人口的脱贫方案，自上而下，乡镇一级可设置防返贫办公室（可挂靠党政办），村级设置防返贫联络站，将现有扶贫信息员转设成为返贫信息员，及时发现潜在返贫人群。二是将防返贫工作中心前置，各个退出的贫困县要将防返贫作为巩固提升脱贫成效的抓手、检验标准来看待，不断促进各县、乡、村贫困人口不断减少，已脱贫户不返贫、边缘户群体不返贫。三是切实发挥党建在脱贫工作中的先锋、引领作用，对乡村致富党员、党员代表、扶贫干部、工作队、结对干部组成联系团队，确定分组，定期跟踪、入户走访、建立回访档案，发现返贫苗头和隐患，采取有效措施，防范和化解各类返贫风险。

4. 大力推进产业扶贫稳定机制

产业扶贫是脱贫攻坚的关键路径，也是有效防返贫的直接动力。受到地理区位影响，南疆四地州大多数深度贫困县普遍存在主导产业发展缓慢、缺乏优势企业引领的现象，在 2020 年以后，各地州、县必须探索具有地方优势的产业结构和优势产品企业，不断壮大主导产业，提升致富后劲。一是南疆深度贫困县的贫困乡村应充分利用自身区位优势，应根据各地区不同的资源禀赋，编制特色产业发展规划，结合自身发展实际，从畜禽养殖、林果优质提升、生态农业、传统手工业、特色旅游、“合作社+农业”、订单农业以及村企合作等方面进行积极探索；二是实施重点产业进村入户工程，采取“农业龙头企业+订单+农户”“龙头企业+合作社+农户”“龙头企业+农户”等方式，鼓励具有地域优势的农产品自发成立或者扶持成立深加工企业，实现农牧产品增值，不断丰富农产品品类、延伸产业链条，逐步培育、壮大优势支柱产业，建立以产业发展促扶贫攻坚的产业扶贫政策体系，为区域经济持续发展提供强劲动力支持。三是对带贫减贫效益显著、受

新冠疫情影响较大的企业、合作社等经营主体给予倾斜扶持^①。同时，充分考虑到南疆地广、家庭庭院面积大的特点，鼓励脱贫户发展“庭院经济”，前院种菜、后院养殖牛羊、房顶养鸽子，多元化利用庭院空间，不断创收，并在种养殖上下功夫，争取成立合作社，将特色养殖业变成特色品牌。

5. 扎实推进稳岗就业机制

根据 2019 年的相关统计资料显示，南疆一些贫困家庭劳动力转移就业主要集中在疆内区域，其中在县内务工的人群约占 84%。受到 2020 年突发全球新冠疫情，一些扶贫车间、卫星工厂订单量下降，在这些单位就业的脱贫群体收入可能受到影响，必须采取措施，出台帮扶政策，做好脱贫群体的稳岗就业工作^②。一是加强各县、村扶贫车间建设，采取措施提高其盈利水平和减贫效益，增强吸纳周边脱贫群众就业能力。二是创新就业模式，鼓励开展编织、木雕、地毯等产品的居家生产模式，创新扶贫车间的用工模式，采取“扶贫车间+居家生产”模式，促进脱贫户以及贫困妇女群体积极就业、居家就业。三是合理开发疫情防控期间的护路员、护林员、护边员、防疫消毒员等公益岗位，对外出就业困难的群体优先安排，使其具有一定收入来源，对由于疫情无法外出的群体或者脱贫户采取就业创业培训、种养殖技能等措施帮助和支持他们通过就近就业获得收入。

6. 建立扶贫对象动态调整机制

目前，南疆四地州建档立卡贫困户，受益于“六个精准”“七个一批”和“三个加大力度”等脱贫攻坚的重大举措，基本实现了脱贫致富，这些成效都是建立在扶贫对象动态管理基础上。因此，后续的巩固提升，有必要对扶贫对象、脱贫群体进行动态调整。一是开展已脱贫、刚脱贫人群“回头看”，按照现有贫困退出的标准，摸清刚刚脱贫群体的收入、生产生活、工作技能等情况，了解可能的返贫风险。二是开展低收入人群、边缘户群体、老弱孤寡、大病群体的现场核查、

^①2019 年“民营企业南疆行”活动就是一个政府牵头、民营企业组团助脱贫的好例子，为企业壮大开辟新空间的同时，也为南疆经济社会发展注入新活力增添新动力。

^②2020 年 3 月，自治区多措并举帮助南疆贫困地区劳动力稳岗就业，专门组织东疆、北疆拿出 5 万多个就业岗位安排南疆贫困劳动力就业。在 22 个深度贫困县每县安排 1000 名乡村道路养护工岗位，促进贫困群众就近就地就业。到 2020 年 4 月，南疆四地州返岗务工贫困人口约 90 万人，已经超过去年全年总数。

定期走访、主动帮扶，对于人均收入在 5000 元以下的人群再次分类，确认不稳定的影响因素，由村里信息员、工作队、扶贫专干、村两委班子开展确认、乡镇扶贫干部现场核实，一旦符合标准，及时在国家数据库标注。三是开展持续的走访和入户，各级扶贫队伍要建立联席会议制度，对新冠疫情、自然灾害、突发疾病、家庭变故等原因造成的返贫人口，要采取措施应纳尽纳，跟上扶贫政策，特别是住房、医疗等“三保障”不稳定的，按照相关程序纳入边缘户管理和开展救助帮扶。

7. 建立防返贫信息预警机制

建立防返贫预警机制有助于对潜在返贫对象信息的收集和处理，及时收集贫困户、已脱贫户生活变动、生活质量下降的信息等进行预警管理。一是依托国家扶贫信息数据库，增设或者开发预警模块，对脱贫户收入、健康、住房、安全饮水、帮扶措施等信息进行自动分析和提前数据预警，完善对近 3 年脱贫群体的跟踪和数据核实^①。二是设立村级预警员，对可能引起贫困户生活变化的因素，信息员通过沟通通道，畅通脱贫户、边缘户群体潜在返贫风险因素^②，三是政府扶贫办与农口其他部门，如气象局、农机局、应急管理局、民政局、农业农村局、水务局、电力部门等单位建立协同机制或者联席会议机制，做好极端天气、自然灾害、动植物季节病虫害等的应急预案，提前预防，主动将灾害损失降低。四是根据贫困类型、致贫原因、潜在返贫风险，动态监测脱贫群体的健康情况，对其进行健康预警。充分利用现有医保信息平台，新增脱贫户享受医保、兜底政策的通用报表数据，建立针对因病返贫的病源头性预警机制，增强因病致贫家庭在脱贫后的可持续发展能力。

^①例如，新疆四地州以扶贫信息网络为依托，建立上联“国扶办网络系统”，下接贫困县、乡、村的“一平台、两系统”扶贫对象动态化信息管理体系。针对贫困户，开展收支台账、记录帮扶措施、核查帮扶效果、核算收入等工作，在此基础上对已脱贫群体仍保持一段时期内的跟踪监测。

^②也可以借鉴参照借鉴国内其他地区的一些广西壮族自治区贺州市建设的“扶贫信息员”制度、甘肃省建立的省扶贫信息管理平台等具体举措。

8. 建立返贫风险定期评估机制

2019年、2020年南疆四地州先有22个贫困县要集中摘帽退出贫困县序列，脱贫力度很大，必须做好脱贫户的返贫风险定期评估机制。一是继续利用已有的扶贫网络（“访惠聚”工作队、扶贫专干、网格支部等），以村为单位、以村干部为骨干成员，利用电视广播，手机短信，网络等新媒体平台，对可能引起脱贫户生产生活变化、种养殖因素做好定期风险评估。二是针对贫困户的致贫原因，定期评估其脱贫户稳定脱贫能力，对于一些特殊群体，如孤寡老人、因病致贫、缺劳动力、残疾等群体要特别关注，动态追踪，防止因病因劳动力缺乏再次返贫。三是有效实施村里信息员报告、工作队入户核实、村两委商议、乡镇复核的评估机制，对潜在的返贫对象、边缘户、未脱贫户、新增贫困人口等群体及时落实兜底、救助、帮扶措施，有效防止其“刚脱贫，又返贫”现象发生。

9. 推动建立脱贫成效巩固提升专项资金机制

2020年随着南疆四地州贫困县、贫困人口、贫困村全面推出贫困序列，为了防止已脱贫人口、边缘户群体可能出现的返贫风险，或者一旦出现风险后，能够及时进行救助，确保脱贫人口不返贫、边缘人群收入持续提高，因此，成立一定额度的脱贫攻坚成效巩固提升专项资金机制就显得尤为必要。一是有效预防出现返贫苗头的因灾、因学、因病再次返贫^①，二是建立一定的防返贫资金，可以帮助从事农牧业生产和种养殖业生产的脱贫户在遭遇市场风险后能够有效冲减缓解市场风险带来的各类损失。三是建立脱贫成效巩固专项资金，有助于低收入群体在家庭收入、两不愁、三保障、住房等方面出现贫困苗头及时跟进，防止和遏制返贫现象，对这些群体实施“靶向救助”，巩固已有成效。

10. 强化脱贫群体的巩固帮扶机制

根据“两不愁三保障”基本要求，南疆四地州贫困县、乡村有必要继续做好已脱贫户的帮扶机制，巩固已有脱贫成效。一是对已经脱贫群体持续帮扶，尤其

^①一般来说，遭遇严重自然灾害、车祸等不确定事件，因学返贫的家庭、因病返贫的家庭，往往是先花尽原先所有积蓄，再四处借贷，最终导致债台高筑，成为彻底的返贫贫困户。

是对近 3 年来已脱贫但不继续享受政策的脱贫户进行持续跟踪管理^①，各摘帽贫困县要在国扶信息系统中对三类人员进行有效标注、修正和补充；二是实行差异化的帮扶政策，对但因重大自然灾害、家庭重大变故等出现“两不愁三保障”及饮水安全问题且无力承担的脱贫户，要及时落实各类保障性政策措施，做到“应享尽享、应扶尽扶”。三是压实帮扶责任。贫困户脱贫后，努力做到“四个不脱”，以巩固脱贫户的“两不愁三保障”水平，对于脱贫群体要进行分类，按照家庭资源、人口构成、贫困类型制定针对性帮扶对策和策略，由“访惠聚”、扶贫专干、扶贫系信息员信息汇总摸底调查后，制定帮扶措施，不断提高帮扶实效。

11. 建立边缘人口救助帮扶机制

由于建档立卡贫困户和一般户在各类扶贫政策享受方面具有明显的差异性，2020 年新冠疫情对南疆各地州造成了一定影响，为了防止在脱贫线附近的一般户陷入贫困，各地州有必要建立边缘户群体的救助帮扶机制。一是实行分级负责，建立边缘人群（低收入、收入不稳定、缺劳动力等群体）台账，对他们进行生产生活帮扶；二是建立定点联系人，将“访惠聚”“扶贫专干”“扶贫书记”“致富能人”“农民党员”组建专门力量，对边缘人员、群体进行定点联系帮扶，用微信、短信、电话等方式与边缘户、低收入群体动态联系，了解存在的生产、生活困难、返贫潜在风险。三是开展疫情影响的专项救助帮扶。根据因新冠肺炎疫情造成产业发展受损的边缘户的潜在致贫风险，对边缘户群体制定针对性的帮扶措施，在医疗救助、产业就业、社保兜底等政策，积极开展开展消费扶贫，帮助边缘户拓宽农产品销售渠道。

12. 大力开展扶贫扶志扶智动员宣传机制

2020 年后，南疆各个退出贫困县要继续做好稳定脱贫工作，必须始终将扶

^①不享受政策的脱贫户是指年人均纯收入接近或达到全省农村居民可支配收入平均水平、自我发展能力和抗风险较强的脱贫户；享受政策的脱贫户是指年人均纯收入较高但未达到全省农村居民可支配收入平均水平、正常情况下无返贫风险的脱贫户；脱贫监测户是指年人均纯收入低于 5000 元且具有返贫风险的脱贫户。

志扶智工作放在突出位置。一是不断强化正向宣传，利用国语夜校、入户走访、技能培训、就业技能培训、生活环境卫生评比等方式，帮助已脱贫户树立“勤劳致富、脱贫光荣”的理念，通过“报纸、网络、微信、客户端”等媒体传播，大力宣传智志双扶典型，充分激发已脱贫群众内生动力；二是加强计划生育宣传，要严格控制人口增长率，特别是南疆四地州的稳定脱贫政策应该把计划生育、超生人口控制目标的实现作为脱贫项目投入的参考条件。三是大力度推进“教育+扶贫”工作，借助国语教育、技术培训等手段，使劳动者特别是受教育程度低的脱贫户掌握一定农牧业生产知识，夯实贫困地区脱贫户自我发展能力，培育扶持新型职业农牧民。

六、结语和展望

（一）研究结论

基于经验性的制度研究是有重要意义的。在 2014-2019 年 6 年间，南疆地区先后有 16 个国家级、区定贫困县摘帽、2683 个贫困村退出、约 61.4 万户 251 万人脱贫，贫困人口总量 267.7 万人减少到了约 16.6 万人，该区域贫困发生率下降到 2.2%。2020 年 10 月 20 日，根据自治区扶贫办刚刚发布的《关于莎车县等 10 个拟摘帽县贫困退出情况的公示》^①，南疆四地州的喀什地区 4 县、和田地区 5 县、克州 1 县（阿克陶县）等 10 个国家级、区定贫困县全部摘帽、4.21 万户 16.58 万人全部如期脱贫，各族群众生产生活条件得到大幅改善，这些成绩都是各级党委、干部辛勤工作的成果，凝聚着汗水和泪水，各族人民的获得感、幸福感、安全感大幅提升，也为南疆地区后续的巩固提升和乡村振兴打下良好基础。本研究通过对南疆深度贫困地区脱贫攻坚实践和防返贫机制构建进行进行深入剖析，得出以下研究结论。

^①南疆喀什地区：莎车县、叶城县、伽师县、英吉沙县；和田地区：墨玉县、皮山县、策勒县、于田县、洛浦县；克州 1 县：阿克陶县合计 10 个贫困县摘帽退出。

1. 党的领导是南疆深度贫困地区脱贫攻坚取得决定性胜利的坚强保证，必须坚定不移地贯彻落实中央治疆方略

在党中央的指导下，援疆干部、挂职干部 1 万多人奔赴南疆扶贫阵地，担任指挥长、扶贫书记、第一书记等职，实施贫困村、贫困人口 5 个 1 帮扶覆盖机制^①，自治区党委将南疆地区列为全疆脱贫攻坚的核心区，坚持“做好南疆工作关键在党”的理念，做到各级精锐力量尽锐出战，凝聚扶贫力量合力攻坚，为南疆地区脱贫攻坚提供坚强的政治保证。先后抽调 30 万余干部组成“访惠聚”“扶贫书记”“扶贫专干”等各类工作队，为南疆国家级、区定贫困县配备专职扶贫副书记。对南疆地区拟退出的各个贫困县实施现场督战，各种帮扶、扶贫干部成为为脱贫攻坚的力量源泉，为南疆地区贫困县摘帽、贫困村退出、贫困人口脱贫打下了坚实的基础。

2. 打好坚持精准脱贫攻坚战，实现脱贫攻坚和社会稳定双促进

各级党委政府坚持维护稳定与脱贫攻坚紧密结合，坚持两手抓、两手硬，既挖“乱根”、又拔“穷根”，各族党员干部在“六个精准”扶贫理念指导下，紧扣“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”等关键问题，扎实推进“七个一批”，落实“三个加大力度”，随着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，实现了脱贫攻坚与社会稳定的统筹推进。

3. 提前分析和研判南疆地区贫困县摘帽贫困人口脱贫后的潜在返贫风险

2018 至 2020 年，南疆地区有 25 个国家和区定贫困县摘帽退出，为我们直观展现了南疆深度贫困地区脱贫攻坚取得的巨大成效。在充分看到已有成绩的同时，我们更应当清醒地看到，作为全国最大的连片贫困地区，2020 年南疆地区仍然有 10 个深度贫困县 4.21 万户 16.58 万人要进行贫困县摘帽，脱贫攻坚面临

^①5 个 1 是指 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。

巨大的压力,一方面,南疆深度贫困地区要严格脱贫标准,确保确保剩余贫困县、贫困人口在 2020 年底如期完成脱贫摘帽任务,另一方面,南疆地区必须认真梳理已脱贫户、摘帽县的潜在能力缺失型返贫风险(因病因学因技返贫风险)、外部环境脆弱型返贫风险(疫情性返贫风险、自然灾害性返贫风险)、制度政策性返贫风险(脱贫政策性延续性中断引致的返贫、产业政策不均衡产生的返贫风险)、自我发展型返贫风险(内生动力不足、超生人口引发的返贫风险)以及外部激励性风险(产业扶贫辐射有限性风险、新型经营主体培育不足的风险),不断提高脱贫质量,确保贫困人口脱贫持续稳定。

4. 切实做好顶层设计, 构建有效的防返贫机制长效机制

2020 年 10 月,南疆地区所有国家级、区定贫困县如期摘帽退出具有重要的历史意义和社会意义。但是南疆四地州集深度贫困地区、多民族聚居地区、边疆地区于一体,面临的潜在返贫风险也很高。因此,如何巩固脱贫成果切实防止返贫致贫,实现脱贫为主向脱贫与巩固并重转变,防止反弹,有必要进行顶层设计,以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领,探索和构建防返贫组织领导机制、探索疫情反恐和防返贫统筹推进机制、建立防返贫基层组织建设机制、大力推进产业扶贫稳定机制、扎实推进稳岗就业机制、建立扶贫对象动态调整机制、建立防返贫信息预警机制、建立返贫风险定期评估机制、推动建立脱贫成效巩固专项资金机制、强化已脱贫户的巩固帮扶机制、建立边缘人口救助帮扶机制、大力开展扶贫扶志动员宣传机制等防返贫返贫机制,摸清脱贫监测户和边缘户底数,加强监测预警和动态管理,提前采取针对性措施,切实防止返贫和新致贫人口出现。

(二) 创新点

1. 研究视角创新。本研究聚焦于南疆深度贫困地区精准脱贫和防返贫问题。学界现有的关于扶贫问题的研究主要侧重于具体的治理层面,关注贫困人口摘帽以后的返贫问题相对不足,本研究考察重塑 2014 年建档立卡以来,南疆深度贫

困地区脱贫攻坚的具体实践、脱贫成效、潜在返贫风险和防返贫机制构建，也将把南疆地区脱贫攻坚和贫困县摘帽退出过程中出现的新经验、新做法上升到理论高度，是对相关研究的深入拓展，也为南疆地区脱贫成效的巩固提升研究做出原创性的贡献。

2. 研究方法的创新。防返贫是一项基础性工程，本研究以文件解读、文本分析、实地调查、深度访谈为主要研究方法，对南疆深度贫困地区脱贫攻坚的现状、成效、返贫风险进行系统分析和归因比较，进而从十二个方面尝试构建南疆深度贫困地区稳定脱贫和防返贫的制度设计和机制构建，深化了精准扶贫和防返贫问题的本土研究和经验质感。

3. 部分研究观点的创新。由于特殊的自然地理、社会历史、社会转型以及境内外分裂分子和极端宗教势力等多方面因素的影响，南疆深度贫困地区的脱贫攻坚和防返贫面临着很多挑战，本研究在深入挖掘 2014 年至今，南疆脱贫攻坚的具体实践经验的基础上，明确了 2020 年该区域所有贫困县摘帽退出以后，已脱贫户和边缘户群体可能存在的潜在返贫问题，提出具有针对性、实践性的促进该区域返贫治理和巩固提升的防返贫机制的政策建议，向相关部门提交了研究要报，并且部分论文成果：《聚焦总目标，不断推进新疆社会治理机制创新》，在《今日新疆》发表（2020 年第 1 期），向新疆日报投稿一篇：《对标全面小康，高质量打赢脱贫攻坚战》，即将刊发。

（三）研究不足

本研究可能的研究不足主要表现为以下几个方面：

1. 基于南疆地区脱贫攻坚实践来探索该区域贫困县摘帽退出后面临的潜在返贫问题和防返贫机制是一个循序渐进的完整过程，单个科研项目不可能覆盖一个完整的制度创新周期。

从 2014 年建档立卡以来，南疆地区深度贫困县脱贫攻坚已经连续开展了 7 年，因此，如何在相对短的课题研究周期内（1 年内）获得全面的研究资料成为本研究的一个难点，另外，受到 2020 年初，新冠疫情对实地调研的影响，课题组无法多次去南疆地区进行大量实地调研和访谈，虽然利用 2019 年南疆 12 个贫

困县摘帽退出和 2020 年南疆最后 10 个贫困县摘帽第三方评估的机会进行了大量的调研和数据收集，但是这些 2020 年的脱贫群体是否具有较好的稳定性，仍然需要继续追踪研究。

2. 本研究主要使用了案例研究、实地调研和文本分析方法，不确定此类方法是否具有一定的研究局限性。

针对 2020 年后南疆深度贫困地区贫困县全部摘帽退出后，已脱贫户和边缘户群体可能面临的潜在返贫风险，本研究提出提出了十二个方面的防返贫机制，但是由于该区域贫困县数量、贫困程度、贫困人口分布都呈现出非均衡的特征，因此，本研究所构建的防返贫长效机制是否具很好的普遍性、实用性、适用性？仍需在后续的研究中进行动态观察和验证。

3. 在研究过程中的一些材料没法直接使用，不确定在研究论述中是否有重大遗漏或者论述不足。

本研究在行文论述过程中，由于一些资料的“内部属性”，只能用于看和听取汇报，但是不能直接用于论文写作，难免出现论述遗漏或者挂一漏万的情形。此外，在正文部分，介绍建档立卡工作以来南疆地区脱贫攻坚的总体成效和典型经验的章节论述过程中，修改了 50 多次，但是没有达到心理期望。另外，本研究基于脱贫政策的实施内容来讨论该区域贫困县退出过程中脱贫成效，但是在实地调研过程中发现“访惠聚”派驻单位的层级、单位的属性、单位领导的重视程度、扶贫专干、第一书记的个人能力等因素都发挥着重要的作用，直接影响着一个县、乡、村脱贫的成效和群体的满意度，但是由于这些因素不好直接量化且难以把握。因此，在研究中总结该区域脱贫攻坚总体成效以及潜在返贫风险的分析中没有将其纳入到研究范围之内，因而不确定是否有重大遗漏和偏离。

（四）研究展望

1. 广泛收集信息，对 2020 年南疆地区贫困县全部摘帽退出以后的脱贫成效巩固提升进行追踪研究

正如前文中分析，南疆深度贫困地区脱贫成效和防返贫机制构建，着眼于发

现问题、解决问题和用对方法,一方面要采取措施切实将已脱贫户采取“四不摘”政策^①,巩固和提升已有脱贫成果,另一方面也要将边缘户群体纳入帮扶和救助范围,防止这部分群体因病因学因灾重新陷入贫困,产生新的贫困群体。因此,有必要对该区域脱贫成效和巩固提升措施进行动态追踪和深入观察。

2. 基于已经收集的资料,进一步挖掘南疆地区潜在返贫风险和防返贫长效机制构建的作用路径

2020年后,全面建成小康社会的时代来临,南疆地区在贫困治理将出现相对贫困取代绝对贫困、农村为主的贫困逐渐转变为农村和城市贫困共存的状态^②,这就要求该区域的贫困治理须转向新的扶贫模式,制定新的扶贫政策,贫困治理需要进入更深层次的个人技能发展培育,而不是简单的经济发展资源的补充和支持,因此,有必要对脱贫成效和脱贫政策进行量化分析,以确定影响因子和路径系数,为推进该区域脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接提供对策建议。

参考文献

一、著作类

- [1] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2016年版.
- [2] 习近平. 习近平总书记重要讲话文章选编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016
- [3] 习近平. 习近平谈治国理政(第一卷第二版)[M]. 外文出版社, 2018.
- [4] 习近平. 决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 人民出版社, 2017 .
- [5] 国务院扶贫开发领导小组办公室. 中国农村扶贫开发概要[M]. 中国财政经济出版社, 2003. 尅俾
- [6] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国农村扶贫开发的新进展[M]. 人民出版社, 2011.
- [7] 国家统计局. 中国农村贫困监测 2015[M]. 中国统计出版社, 2015. 俾

^① “四不摘”政策: 是指脱贫后不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管。

^② 王晓林, Salbina Alkire. 中国多维贫困测量、估计和政策含义[M]. 中国农村经济, 2009(12): 4-23.

- [8]国务院扶贫办.脱贫攻坚政策解读[M].党建读物出版社,2016. 尅
- [9]国家统计局.中国农村贫困监测 2016[M].中国统计出版社,2016. 俚
- [10]陆汉文,黄承伟.中国精准扶贫发展报告(2016):精准扶贫战略与政策体系[M].北京:社会科学文献出版社,2016.
- [11]黄海洲.电商扶贫创新与突破[M].中国科学技术大学出版社,2016.
- [12]颜廷武.基于农户行为逻辑的区域反贫困理论与实证研究[M].科学出版社,2017.
- [13]杨道田.新时期我国精准扶贫机制创新路径[M].经济管理出版社,2017.

二、期刊类:

- [1]凌文豪,刘欣.中国特色扶贫开发的理念、实践及其世界意义[J].社会主义研究,2016(4).
- [2]莫光辉.精准扶贫:中国扶贫开发模式的内生变革与治理突破[J].中国特色社会主义研究,2016(2).
- [3]代正光.国内外扶贫研究现状及其对精准扶贫的启示[J].甘肃理论学刊,2016.
- [4]梁土坤.新常态下的精准扶贫:内涵阐释、现实困境及实现路径[J].长白学刊,2016.
- [5]庄天慧,杨帆,曾维忠.精准扶贫内涵及其与精准脱贫的辩证关系探析[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016.
- [6]杨园园,刘彦随,张紫雯.基于典型调查的精准扶贫政策创新及建议[J].中国科学院院刊,2016.
- [7]周建鹏,惠军,黄锦峰.“访惠聚”背景下新疆南疆社会基层治理问题、成效及长效机制研究[J].实事求是,2016(6).
- [8]刘辉武.精准扶贫实施中的问题、经验与策略选择——基于贵州省铜仁市的调查[J].农村经济,2016(5).
- [9]刘宝臣,韩克庆.中国反贫困政策的分裂与整合:对社会救助与扶贫开发的思考[J].广东社会科学,2016,(4).
- [10]许文文.整体性扶贫:中国农村开发扶贫运行机制研究[J].农业经济问题,2017(5).
- [11]方黎明,张秀兰.中国农村扶贫的政策效应分析——基于能力贫困理论的考察[J].财经研究,2017,33(12).
- [12]彭琪,王庆.精准扶贫背景下返贫问题的成因及对策——以湖北省W区L村为例.贵阳市委党校学报,2017(6)
- [13]丁胜利,邓洪洁,吴刚.外源式扶贫背景下农户脱贫的内在动力研究[J].湖北

经济学院学报, 2017(05).

[14]曾小溪,汪三贵.易地扶贫搬迁情况分析思考[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2017(02).

[15]贺胜年,张琦.中国贫困及减贫变迁的政治经济学分析—以马克思社会再生产理论的视角考察[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2017(2).

[16]毕洁颖,黄佳琦.农户多维贫困测量及2020年后展望[J].农业经济展望,2017(1).

[17]龚曼,陈骏兰,江晓梅.脱贫人口返贫问题对策之可持续脱贫[J].山西农经,2018(09).

[18]江立华,肖慧敏.心理健康与精准扶贫:激发脱贫内生动力的新途径[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2018(05)

[19]陈成文,陈建平,陶纪坤.产业扶贫:国外经验及其政策启示[J].经济地理,2018(01).

[20]温利华,刘红耀.河北省大名县精准扶贫路径研究[J].山西农业大学学报(社会科学版),2017

[21]聂伟,龚紫钰.十八大以来精准扶贫研究进展与未来展望[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(5)

[22]向德平,华汛子.改革开放四十年中国贫困治理的历程、经验与前瞻[J].新疆师范大学学报,2018(11).

[23]闫磊,朱雨婷.可持续稳固脱贫的实现路径研究—基于森的可行能力理论[J].甘肃行政学院学报,2018(04)

[24]曾小溪,汪三贵.打赢易地扶贫搬迁脱贫攻坚战的若干思考[J].西北师大学报(社会科学版),2019(01).

[25]佟大建,应瑞瑶.扶贫政策的减贫效应及其可持续性—基于贫困县名单调整的准自然试验[J].改革,2019(08)

[26]许汉泽.新中国成立70年来反贫困的历史、经验与启示[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(10).

[27]李小云,于乐荣,唐丽霞.新中国成立后70年的反贫困历程及减贫机制[J].中国农村经济,2019(10).

[28]黄承伟.我国新时代脱贫攻坚阶段性成果及其前景展望[J].江西财经大学学报,2019(01).

[29]杨瑚.返贫预警机制研究[D].兰州大学,2019.

[30]欧阳德君.中国特色社会主义反贫困理论研究[D].贵州师范大学,2019.

[31]党艳丽.改革开放以来中国扶贫经验及价值研究[D].兰州理工大学,2019

[32]阿班·毛力提汗.2018年新疆扶贫攻坚报告[J].新西部,陕西省社会科学院

主办，2019年2-3月。

[33]王彦发. 南疆深度贫困区贫困现状及脱贫攻坚工作调查研究[J]. 克拉玛依学刊, 2019(03)。

[34]李学军. 南疆四地州多元扶贫主体参与下的脱贫满意度分析[J]. 乌鲁木齐市党校学报, 2020(06)。

[35]谢大伟. 易地扶贫搬迁移民的可持续生计研究——来自新疆南疆深度贫困地区的证据干旱区资源与环境, 2020(08)。

[36]阎微. 脱贫攻坚背景下民族地区铁路作用发挥路径研究——以新疆地区为例[J]. 改革与开发, 2020(8)。

[37]李翔, 李学军. 连片贫困地区精准扶贫政策效应研究[J]. 干旱区资源与环境, 2020(01)。

[38]戴宁宁. 新疆南疆地区内生动力难题及其应对措施探析[J]. 北方民族大学学报, 2020(02)。

[39]唐先滨. 南疆深度贫困地区脱贫攻坚的基本经验分析——以泽普县脱贫摘帽为考查对象[J]. 和田师范专科学校学报, 2020(02)。

[40]高志刚, 苟红霞, 陈静. 新疆南疆深度贫困区减贫满意度调查分析[J]. 新疆师范大学学报, 2020(05)。