

“三农”决策要参

2018 年第 12 期（总第 230 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 6 月 6 日

关于打好深度贫困脱贫攻坚战的建议

内容摘要：十八大以来，脱贫攻坚已经取得决定性进展。深度贫困是未来三年脱贫攻坚战的重点和难点。深度贫困地区（“三区三州”）集中连片，恶劣自然条件与传统生产方式相伴，人口快速增长与劳动力素质不高并存，基础设施不足与公共服务滞后明显，不同发展阶段与不同文化背景交织，民族宗教问题与整体贫困问题叠加。因此，下一步工作要强化瞄准，难易并举；坚持标准，提高质量；认识特殊性，加强针对性，解决好突出矛盾和问题；开发与保障并重；强化主体意识，实施“弱鸟计划”。

关键词：深度贫困 脱贫攻坚 政策建议

脱贫攻坚是党向全国人民做出的一个庄严承诺，是决胜全面小康必须打赢的攻坚战。十八大以来，脱贫攻坚已经取得决定性进展，贫困人口减少了 6853 万人，贫困发生率从 2012 年的 10.2% 下降到 2017 年的 3.1%，同时，农民人均收入始终保持高于全国平均水平的增长。贫困县的总量开始减少，从 2016 年年底的 832 个减少到目前的 804 个，下一步还要陆续退出。脱贫攻坚战还要打三年，深度贫困是目前脱贫攻坚战的重点和难点。下面，从深度贫困脱贫的政策要求、深度贫困地区的现状和特征、深度贫困脱贫政策的建议三个方面，探讨深度贫困的脱贫攻坚战怎么打。

一、深度贫困地区脱贫的政策要求

习近平总书记 2017 年 6 月 23 日在山西省太原市主持召开深度贫困地区脱贫攻坚座谈会时指出，加快推进深度贫困地区脱贫攻坚，要按照中央的统一部署，坚持精准扶贫和精准脱贫的基本方略，坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制，坚持党政一把手负总责的工作责任制，坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局。要以解决突出的制约问题为重点，以重大的扶贫工程和帮扶措施为抓手，以补短板为突破口，强化支撑保障体系，加大政策倾斜力度，集中力量攻关，万众一心克难，确保深度贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会。2017 年 9 月 25 日，中办、国办出台了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，明确今后三年新增脱贫攻坚的资金、项目和举措，主要用于深度贫困地区，国家重

点支持“三区三州”。十九大报告对“重点攻克深度贫困地区脱贫任务”提出了更明确的要求。

十九大之后召开的中央经济工作会议和农村工作会议，对打好深度贫困地区脱贫攻坚战做了进一步部署。习总书记指出，深度贫困地区虽然贫困人口只有 380 多万人，但脱贫难度很大，需要重点攻克。要制定打好精准脱贫攻坚战三年行动指导意见，以深度贫困地区和特殊贫困人口为重点，加大资源整合和政策倾斜力度，精准施策，坚决攻下坚中之坚、贫中之贫。据财政部在两会期间介绍，2018 年到 2020 年增加安排深度贫困地区的扶贫资金 2140 亿元，其中用于“三区三州”的是 1050 亿元，这充分体现了向“三区三州”倾斜的精神。

二、深度贫困地区（“三区三州”）的现状和特征

（一）“三区三州”的地理分布

“三区三州”指西藏自治区，云南、四川、甘肃和青海四省藏区，新疆南疆四地州和四川省凉山州、云南省怒江州、甘肃省临夏州。“三区三州”在地理上毗邻连片。从地形图看，以青藏高原为基础，向北延伸到塔克拉玛干沙漠的北缘，向东北延伸到黄土高原，向东南延伸到乌蒙山区，向南是横断山脉的延伸，具有鲜明的高原、山地的地形和生态特点。

（二）“三区三州”的贫困发生率

目前，“三区三州”共有 24 个地市州、209 个县，总人口 2500 多万人，占全国的 1.9%，2016 年建档立卡的贫困人口占全国的

9.04%，贫困发生率 18.36%（2017 年减少到 14.6%），是全国平均水平的 3.8 倍。按 2016 年建档立卡数据，在“三区”中，贫困发生率最高的是西藏自治区，达 17.99%，是全国平均水平的 3.7 倍。在 24 个地市州中，贫困发生率最高的是怒江州，达 41.82%，是全国平均水平的 8.6 倍。在 209 个县中，贫困发生率最高的是怒江州福贡县，达 53.56%，是全国平均水平的 11.2 倍。

（三）“三区三州”的深层致贫原因

贫困发生率高是表面现象，深度贫困地区有其特殊的致贫原因。通过 2017 年建档立卡数据，可以看到以下一些特殊情况和问题。

1. 公共服务和个人福利水平低

2017 年“三区三州”致贫原因分析表（表 1）侧重分析了各地因病致贫、因残致贫和年龄组三方面的情况。“三区三州”因病致贫（14.21%）、因残致贫（7.21%）和 65 岁（含）以上的贫困人口占比（7.03%），均比全国平均水平（分别是 41.65%、16.45%、17.47%）低得多。这个看似反常识的数据，一方面可能与“三区三州”贫困人口基数大有关，另一方面恰恰反映了深度贫困地区的人均寿命短、其他致贫原因多的复杂情况。

从全国建档立卡分区域数据看，因病致贫也是东部最高，中部居中，西部最低。根据残联的国际经验比较，非洲因残致贫比其他发展中国家因残致贫的比例低得多。中国农业大学左停教授的一项研究指出，现在针对老年人的优惠政策很多，但往往只有 65 岁以上或 70 岁以上、甚至 80 岁以上的老人才能享受。甘肃省甘南藏族自

治州的人均期望寿命仅 61 岁。因此，表 1 的数据并非说明“三区三州”因病致贫和因残致贫的情况比中部和东部地区好，而是说明，除了人口基数方面的因素之外，深度贫困地区在人均寿命、公共服务和个人福利水平方面还远低于东部和中部地区，因此，相关政策必须更具针对性。

表 1 2017 年“三区三州”致贫原因分析

单位：万人、%

地区	致贫原因								年龄分组	
	因病致贫				因残致贫					
	户数	占比	人口	占比	户数	占比	人口	占比	65 岁 (含)以上	占比
全国	388.24	41.65	1077.02	37.93	153.29	16.45	438.54	15.44	495.83	17.47
三区三州	10.57	14.21	40.46	13.27	5.36	7.21	20.54	6.74	21.41	7.03
凉山州	0.32	3.10	1.30	2.73	0.28	2.66	1.17	2.46	2.39	5.04
怒江州	0.74	16.70	2.89	17.63	0.40	8.97	1.49	9.05	1.34	8.16
临夏州	0.61	10.31	2.69	10.36	0.38	6.54	1.52	5.83	2.82	10.83
西藏	0.75	9.46	2.72	8.21	0.49	6.22	1.84	5.56	2.04	6.17
四省藏区	2.01	19.05	7.82	19.57	0.92	8.72	3.49	8.74	3.38	8.45
新疆南疆 四地州	6.14	17.45	23.04	16.25	2.89	8.21	11.03	7.78	9.44	6.66

资料来源：国务院扶贫办信息中心，扶贫建档立卡信息数据。

2. 贫困人口素质低

全国建档立卡贫困人口文盲率是 18.36%，比前几年的 16% 有所提高。“三区三州”建档立卡贫困人口文盲率是 21.93%，详见表 2。

脱贫攻坚越到最后，贫困人口文盲半文盲的占比会越高。

表 2 2017 年“三区三州”建档立卡贫困人口文化程度比较

单位：万人、%

地区	非在校生（不含学龄前儿童）人数	文盲半文盲 %	小学 %	中学 %	高中 %	大专及以上学历 %
全国	2103.75	18.36	45.55	31.44	3.58	1.08
三区三州	189.73	21.93	49.52	26.14	1.89	0.52
凉山州	26.84	34.72	55.46	8.62	0.94	0.25
怒江州	11.63	24.87	53.02	19.52	1.95	0.65
临夏州	18.35	25.98	60.57	11.37	1.68	0.39
西藏	22.53	50.54	42.17	6.49	0.62	0.19
四省藏区	26.78	33.26	56.20	8.18	1.46	0.90
新疆南疆四地州	83.60	5.18	44.54	46.98	2.71	0.59

资料来源：国务院扶贫办信息中心，扶贫建档立卡信息数据。

目前，虽然“三区三州”的教育政策保障水平好于全国其他地区，但由于教育历史欠账多以及双语教育不足等各种原因，现有的文盲半文盲率非常高。西藏目前实行 15 年义务教育，凉山州和怒江州都是 14 年义务教育。而“三区三州”贫困人口的文盲半文盲率，位列前三的分别是西藏（50.54%）、凉山州（34.72%）和四省藏区（33.26%）。新疆南疆四地州的文盲半文盲率为 5.18%，虽然非常低，但该地区主要是维语教育水平较高，双语教育水平不高，导致该地区群众外出机会受到很大制约，这是非常突出的矛盾。

3. 家庭结构特殊、生产组织水平很低

表 3 说明了单亲母亲家庭、多子女家庭（4 个及 4 个以上）和没有参加任何生产经营组织的农户结构。其中，单亲母亲家庭在全国贫困人口的平均占比是 3.2%，“三区三州”是 6.25%，西藏是 14.65%，四省藏区是 11.33%。西藏和四省藏区存在的单亲母亲家庭占比较高现象，与藏区传统上的一妻多夫制有关。几个兄弟娶一个妻子，导致同时存在高比重的单亲母亲家庭。凡是这样的家庭一般都特别困难，但是我们现在缺少对待这类问题的针对性措施。

表 3 2017 年三区三州社会结构

单位：万人、%

地区	单亲母亲家庭		多子女家庭		未参加任何生产经营组织的农户	
	户数	占比	户数	占比	户数	占比
全国	30.00	3.22	25.92	2.78	840.31	90.15 (51.9)
三区三州	4.65	6.25	8.28	11.12	68.55	92.10
凉山州	0.44	4.19	2.77	26.44	9.56	91.41
怒江州	0.21	4.71	0.14	3.15	4.24	95.67
临夏州	0.12	1.97	0.25	4.20	4.85	82.39
西藏	1.15	14.65	1.04	13.16	7.23	91.72
四省藏区	1.20	11.38	0.66	6.23	8.58	81.07
新疆南疆 四地州	1.53	4.34	3.43	9.75	34.09	96.88

资料来源：国务院扶贫办信息中心，扶贫建档立卡信息数据。

全国贫困人口中，多子女家庭占比是 2.78%，“三区三州”是 11.12%，凉山州是 26.44%，西藏是 13.16%，南疆四地州是 9.75%。深度贫困地区超生家庭比率很高，“越生越穷”仍是突出矛盾，但是

我们在这方面的政策力度不够。

参加生产组织方面，全国建档立卡的贫困人口中，没有参加生产组织的农户占比是 90.15%。“三区三州”的情况更甚，高达 92.10%。而农业农村部农村经济体制与经营管理司数据中，全国范围内未参加生产组织的农户比例仅为 51.9%。当然有些组织是有名无实，且不是个别现象。越是穷人越需要组织起来，但实际上贫困人口的生产组织化程度很低。

（四）“三区三州”贫困的特点

“三区三州”深度贫困可总结为五个方面特点：一是恶劣自然条件与传统生产方式相伴，二是人口快速增长与劳动力素质不高并存，三是基础设施不足与公共服务滞后明显，四是不同发展阶段与不同文化背景交织，五是民族宗教问题与整体贫困问题叠加。深度贫困地区的生态型贫困、素质型贫困、社会发育型贫困问题突出。

三、深度贫困脱贫政策建议

（一）强化瞄准，难易并举

扶贫越往后越需要精准。目前，各省市确定了 334 个县、1875 个乡和 30038 个村为深度贫困，将其作为脱贫攻坚的重点。这为下一步实现精准发力创造了条件。下一步就是要真正向这些深度贫困地区倾斜，要防止平均主义或“先易后难”的做法。

各地分年度脱贫计划往往是按照先易后难的顺序排序的，资金分配也往往是按照谁要当年退出贫困名单就重点安排谁，即集中力量扶持当年要退出的贫困县和贫困村。这种扶持方法实际是一种先

易后难的做法。然而，对于深度贫困地区，必须要做到先难后易，至少要保证难易并举，否则对于真正困难、需要扶持的地区和人口来说，时间上就来不及了。从中央来看，《全国“十三五”异地扶贫搬迁规划》是2016年9月出台的，是最早出台的规划之一，资金也是最早落实的。而《“十三五”脱贫攻坚规划》在2016年12月才出台，这体现了先难后易的要求。

（二）坚持标准，提高质量

这是总书记近期反复强调的一条基本原则。打好脱贫攻坚战，既要坚持现行目标标准，又要提高脱贫质量。不能把提高脱贫质量理解为就是提高扶贫标准，要防止福利陷阱和悬崖效应的问题。在坚持现行标准的前提下提高脱贫质量，应始终坚持“雪中送炭”的基本原则，不要借着提高质量又去搞“盆景工程”。要把着力点放在下好“绣花功夫”，“努力做实两不愁、三保障”，增强群众获得感，完善脱贫机制方面。要努力改善生产生活条件和社区环境，实施好贫困村提升工程，改善发展环境。

（三）认识特殊性，加强针对性，解决好突出矛盾和问题

要针对文盲率高、单亲母亲家庭占比较高、多子女家庭占比高等突出问题，有针对性地采取措施。教育方面，不光是办幼儿园，延长免费教育时间，对成年文盲、半文盲要特别注意开办夜校、扫盲班，提高他们的文化素质。社会保障方面，要加大最低生活保障对单亲母亲家庭的倾斜力度。计划生育方面，在深度贫困地区要特别提倡少生快富的理念，现有各项帮扶措施要与家庭人口控制挂钩。

通过有条件转移支付等手段，促使其控制家庭人口。

另外，现在占“三区三州”总面积三分之二以上的是高寒牧区。因此，要特别注意统筹解决高寒牧区（特别是高海拔地区）的住房、吃水、用电、如厕等问题，必要时还是要进行移民搬迁。要注意贫困群众的组织化建设。

（四）开发与保障并重

稳定的收入靠稳定的产业和就业，产业扶贫是根本之策。发展产业要注重长短结合，以市场为导向，不能盲目发展，一轰而起。然而，很多深度贫困地区受资源禀赋、产业培育以及市场的局限，短期内靠产业脱贫难度很大。所以，有些地方就不得不在积极推进产业、促进就业的同时，靠加大转移支付的办法推高收入。这些转移支付不仅仅是指低保，也包括退耕还林、草原生态补偿、公益性岗位等生态扶贫措施等。脱贫攻坚战还有三年时间，转移支付方面的措施需要稳定，必要时还要提高，甚至可以考虑保障措施先行，以发挥综合性兜底作用。正如汪洋主席在全国扶贫开发工作会议上指出的，开发式扶贫要转向开发式与保障性扶贫并重。当然，除最低生活保障和养老之外，其他转移支付应该是有条件的。

（五）实施“弱鸟计划”，强化主体意识

兜底措施多了，贫困户内生动力就会弱化。深度贫困地区脱贫攻坚工作要解决的内生动力问题就更加突出了。十九大报告强调，要注重扶贫同扶志、扶智相结合。可以包括五个方面的措施：一是培养致富带头人，加强村两委建设，重视吸引本土人才的回流；二

是改进帮扶举措，提高贫困群众在扶贫项目各环节的参与程度；三是建立正向激励，帮扶政策与贫困群众参与要挂钩，多劳多得，减少“等靠要”；四是打破贫困平衡，让一部分穷人通过勤劳致富，先富起来；五是改变闭塞环境，引进现代文明，鼓励群众走出去，开眼界。

特别要强化主体意识，党政领导的脱贫攻坚责任状不能代替贫困户的主体意识，保障措施的加强也不能让贫困户养成“等靠要”的陋习。建议实施“弱鸟先飞”计划，强调贫困户的义务，教导和敦促贫困户“飞”起来，贫困户有了主体意识，才能逐步推进社会平等。可采用有条件转移支付（以工代赈、小额信贷）的措施，借鉴西藏自治区曲水县四季吉祥村“三 zhi（志、智、制）结合”的实践探索，增设公益岗位（如林、草、水、路、游、环、灾、机）等，将扶贫措施与贫困户的义务挂钩，从而调动他们的积极性。

国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会 范小建

（作者为清华大学中国农村研究院指导委员会委员）



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）