

深度贫困地区如何实现高质量脱贫

——秦巴山片区深度贫困县竹山县脱贫路径的探索与思考

摘要：党的十八大以来，竹山县坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作重要论述与习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神结合起来，与习近平总书记视察湖北重要讲话精神结合起来，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，把打赢脱贫攻坚战作为坚决做到“两个维护”的重要检验，全面贯彻落实党中央脱贫攻坚决策部署，严格落实省委、市委工作要求，在脱贫攻坚任务十分艰巨繁重的条件下，紧紧围绕全面小康目标，在坚持思想引领、坚持党的全面领导、坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局等八个方面进行坚持不懈探索，并就如何巩固脱贫成果、提高脱贫质量进行了思考。

习近平总书记强调：“脱贫攻坚本来就是一场硬仗，而深度贫困地区脱贫攻坚是这场硬仗中的硬仗。”位于秦巴山腹地的竹山县，是新时期国家扶贫开发重点县，同时也是湖北省9个深度贫困县之一。党的十八大以来，竹山县认真贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，坚决贯彻执行党中央脱贫攻坚决策部署，严格落实省委、市委工作要求，以精准扶贫精准脱贫

为主线，严格执行现行扶贫标准，聚焦精准识别、精准帮扶和精准退出，强化责任落实、政策落实和工作落实，统筹推进产业扶贫、易地扶贫搬迁、就业扶贫、教育扶贫、健康扶贫、生态扶贫、精神脱贫等政策措施落地，贫困群众“两不愁三保障”全面实现，乡村面貌得到显著改善，农业农村农民同步发展，城乡经济社会全面融合。在持续的实践探索中，走出了一条在党的全面领导下的高质量脱贫之路。

一、竹山脱贫攻坚面临诸多特殊困难，任务艰巨繁重

竹山县的深度贫困与自然条件恶劣、地理条件复杂、经济发展滞后等多重因素相互交融，脱贫任务更加艰巨繁重。

1. 贫困程度深，脱贫任务重。在贫困人口规模方面，2014年，全县建档立卡贫困人口总规模为4.8万户14.6万人，遍布全县17个乡镇244个行政村，贫困发生率高达37.4%，比全省平均水平高21.3%，是秦巴山片区脱贫攻坚的主战场。在贫困人口收入方面，2014年全县农村常住居民人均可支配收入6900元，仅为全省平均水平的63%、全国的65%；人均GDP为17967元，仅为全省平均水平的38%、全国的39%。在致贫原因方面，因病因残致贫的人口占38%，因缺资金、缺技术、缺劳力的占30%，因交通条件落后的占9%，因灾致贫的占3%，因自身发展动力不足的占2%，其他原因占18%。由此可以看出，因病因残是贫困人口的主要致贫原因，而这类群体通过自我发展的可能

性较低。

2. 自然灾害多，扶贫难度大。竹山县境内地形地貌复杂，是地质灾害极易发区，是全省唯一的地震烈度七度区，全县已查明地质灾害点 900 多处，点多、面广、分散，治理难度大。同时又处于南北过渡地带，属亚热带季风气候，降雨时空分布极不均匀，全县 80%降雨集中在汛期，洪涝、旱灾、泥石流、山体滑坡等自然灾害易发多发，经常给基础设施建设和群众生产生活带来损失，一定程度上增加了扶贫工作难度。

3. 基础设施和公共服务领域存在诸多短板。因为自然条件恶劣和经济发展滞后等原因，县域内基础设施建设历史欠账多，改善任务重。2014 年，全县自然村未通水泥路里程达 1400 公里，已经投入使用的公路也经常因自然灾害而损坏，不能充分满足群众生产生活需要。与此同时，贫困群众在就医、就学、住房、饮水等方面还存在诸多困难，改善贫困群众基本生活条件的任务十分艰巨。

4. 肩负“守山”与“护水”的双重责任。竹山县地处秦巴生物多样性主体功能区，属限制开发区，既是国家南水北调中线工程核心水源区，也是十堰市优质清洁水源供应区，生态区位、生态功能、生态责任特殊。在招商引资、产业发展上生态环保门槛较高，很多资源优势难以转化为经济优势，许多贫困群众直接失去了在家门口就业的机会。

二、决战深度贫困的实践探索

习近平总书记强调，全面打好脱贫攻坚战，要把提高脱贫质量放在首位，聚焦深度贫困地区，扎实推进各项工作。为真正实现高质量脱贫，竹山县在8个方面进行坚持不懈地探索，经过五年努力，全县贫困人口从47644户145688人减少至108户256人，贫困发生率从37.4%下降至1%以内，2020年4月省政府批准整县摘帽。

1. 始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引。

认真学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作重要论述和视察湖北重要讲话精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，把打赢脱贫攻坚战作为坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位、坚决维护党中央权威和集中统一领导的重要检验，全面贯彻落实党中央关于脱贫攻坚的决策部署，坚持精准扶贫精准脱贫方略，围绕解决扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的问题，切实做到真扶贫、扶真贫、真脱贫，确保脱贫攻坚工作始终沿着习近平总书记和党中央指明的方向有力推进。

2. 始终坚持党对扶贫工作的全面领导。

充分发挥党在脱贫攻坚中的领导核心作用，严格落实党政一把手脱贫攻坚责任制，建立党政、县乡、单位与驻村“三同责”机制，每名县级领导分别担任乡镇脱贫攻坚战指挥部指挥长或常务副指挥长，成立产业扶贫、易地搬迁、健康扶贫等专项工作推进领导小组“一办十九组”，

形成了“横向到边、纵向到底”的责任链条。坚持尽锐出战，组建驻村工作队 239 支，选派“第一书记” 239 名，抽调 426 名县直单位干部驻村，发动近万名公职人员和人大代表、政协委员等参与结对帮扶，国家烟草局、省卫健委等 13 家单位开展对口帮扶，103 家非公企业与 83 个贫困村深度对接开展社会扶贫，构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局。

3. 始终坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。坚持把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程，牢固树立抓脱贫就是抓发展的理念，一切围绕扶贫转，一切围绕扶贫干，推动基础设施、公共服务、特色产业等项目向贫困村、贫困户覆盖，引导各类帮扶资源和帮扶力量向贫困村、贫困户汇聚，使脱贫攻坚有利于发展，发展成效体现在脱贫攻坚上，把脱贫攻坚的过程变成民生福祉明显改善的过程，变成农业农村华丽蜕变的过程，变成社会事业全面进步的过程，变成经济社会跨越发展的过程。

4. 始终坚持因地制宜推动扶贫政策措施落地生根。按照中央、省、市一系列脱贫攻坚部署安排，结合竹山实际，研究制定了《竹山县精准脱贫攻坚战三年行动计划》《竹山县易地扶贫搬迁“十三五”规划》《竹山县产业扶贫规划》等系列扶贫政策，扶贫办、农业农村局、教育局、卫健局、民政局、医保局等部门充分履行行业扶贫职责，全面落实“五个一批”措施，深入推进产业增收、硬化公路、安全饮水、安居工程、创业就业、金融扶

持、信息化覆盖、电子商务、公共服务、社会保障等“十个到村到户”，确保了党中央和省市各项扶贫决策部署和政策措施在竹山落地生根。

5. 始终坚持发挥产业助力脱贫攻坚的关键作用。把产业发展作为推动脱贫攻坚的重要引擎和群众脱贫增收的长远之计，大力培育茶叶、食用菌、中药材、光伏、烟叶等扶贫主导产业，探索推广“产业基地+贫困户”“龙头企业+贫困户”“专业合作社+贫困户”“扶贫车间+贫困户”“光伏+贫困户”“电商+贫困户”等模式，全县茶叶面积达 27.7 万亩，食用菌 2500 万棒，所有产业全部精准对接到贫困户。按照“车间进村社、岗位入农家、门口能就业、在家可挣钱、老人有赡养、小孩能照料、劳力有事干、收入稳增加”思路，全域建设扶贫车间，通过园区企业联建、产业转移新建、能人返乡创建、乡村艺人共建等方式，建成各类扶贫工厂、扶贫车间、扶贫作坊 700 余家，吸纳近万名农村劳动力就地就近就业。依托生态资源优势，大力发展乡村旅游，扶持培育电商产业，提升壮大园区经济，实现有劳动能力的贫困户产业、就业全覆盖。

6. 始终坚持把改善贫困群众生活条件放在突出位置。把易地扶贫搬迁作为解决“一方水土养不起一方人”的根本之策，按照“政府主导、群众参与、科学规划、产村相融”思路，坚持“五靠近”原则（靠近中心村、靠近集镇、靠近生态旅游区、靠近产业园区、靠近城

区)，采取集中与分散相结合方式，同步推进拆旧复垦、设施配套、产业培育、就业帮扶、公共服务，1.5万户4.1万人易迁群众实现搬得出、稳得住、有发展、能致富。坚持质量标准，规范认定程序，精准实施农村危房改造1.2万户，贫困群众全部住上安全房。持续推进水、电、路、网、讯等基础设施建设和公共服务配套，全县基本实现农村饮水安全、农网改造全覆盖，20户以上自然村通达率和通畅率达100%，行政村光纤宽带通达率和4G信号覆盖率达到100%。

7. 始终坚持以十星精神激发群众内生动力。把扶贫同扶志、扶智相结合，发挥十星精神引领作用，实施“星承家风·精神脱贫、星耀村风·小康示范、星淳社风·文化强县”三大行动，通过十星创建、感恩教育、文明乡风30条、村规民约等，推行“三倡导三反对三限定”（倡导集体搬家、勤俭节约、移风易俗，反对相互随礼、大操大办、封建迷信，宴请不超三桌、席面不超三百、聚庆严禁赌博），促进移风易俗，培育文明乡风。深入素质提升工程，依托新时代文明实践县乡村三级平台、农民夜校等载体，开展“志智双扶”模范典型、“十星级脱贫示范户”等评选活动，贫困群众靠勤劳双手脱贫致富的积极性、主动性极大增强。

8. 始终坚持以严实的纪律作风为脱贫攻坚保驾护航。把纪律和规矩挺在前面，认真落实《2018年至2020年深化扶贫领域腐败和作风问题专项治理工作方案》，实行最严格的考核评估、督

查制度，对履行脱贫攻坚责任不力、在脱贫攻坚工作中搞形式主义官僚主义、扶贫领域腐败等问题进行严肃问责、严肃处理。落实中央“基层减负年”要求和《湖北省人民政府力戒形式主义减轻基层负担的若干措施》意见，出台《关于防止形式主义官僚主义突出问题的具体措施》，开展专项整治，规范督办检查，控制痕迹管理，基层负担明显减轻，干事创业的环境持续优化。

三、实现高质量脱贫的思考

行百里者半九十。现在到了中华民族消灭绝对贫困的关键阶段，越到紧要关头，越要坚定必胜的信念，越要咬定目标、一鼓作气，确保高质量打赢脱贫攻坚战。

1. 实现高质量脱贫，既要全部脱贫、更要稳定脱贫。确保到2020年现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽，是党中央确定的脱贫攻坚目标任务。现在全国绝大多数贫困县已经摘帽、贫困人口已经脱贫，在2020年底实现既定目标是没有问题的。但是，仅仅脱贫还不行，还要稳定可持续。要在一手抓剩余贫困人口脱贫的同时，一手抓防止脱贫人口返贫，坚决落实“四不摘”要求，对退出的贫困村、贫困人口，保持扶贫政策连续性和稳定性，继续做实驻村帮扶，发挥扶贫产业造血功能，加强易地扶贫搬迁后续帮扶，巩固提升“两不愁三保障”水平，建立防止返贫监测和帮扶机制，确保稳定可持续脱贫。

2. 实现高质量脱贫，既要物质脱贫、更要思想脱贫。当前，

贫困群众物质层面已经实现脱贫，但思想层面依然处于贫困状态的现象依然不同程度存在。受地理位置、生活习惯、文化素质等因素影响，少数贫困群众特别是较为偏远地区的群众安于当前的生活环境和生存状态，参与脱贫攻坚的积极性主动性不强，导致扶贫政策落实效果欠佳。要开展素质提升工程，加大公共文化服务投入力度，创新公共文化服务活动形式，引导贫困群众逐步摆脱传统、落后的思想观念束缚，跳出传统农村农业发展的思维定势。要发挥村“两委”干部、帮扶干部和脱贫示范户的教育引导作用，创新群众工作方式方法，促使贫困群众在认知、理念等层面加快思想转变。

3. 实现高质量脱贫，既要严实干部作风、更要建强基层组织。

人们常说，要想脱贫致富，必须有个好支部。基层党组织处在脱贫攻坚战的第一线、战斗在最前沿，是脱贫攻坚战的行动核心。实践证明，但凡一个地方基层党组织的凝聚力和感召力强，扶贫工作就能推进到位，群众满意度就高；反之，一个地方基层党组织软弱无力、党员队伍的引领作用发挥得不好，势必人心不齐，工作打不开局面，甚至党群干群关系紧张。要把抓基层打基础作为固本之策，不断夯实基层组织这个基础，选优配强农村党支部领导班子，着力提升村干部队伍能力素质和专业化水平，持续开展软弱涣散党组织整顿，发展壮大村级集体经济，真正把基层党组织建设成带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。要充分发挥党员

先锋模范作用，结合“不忘初心，牢记使命”主题教育，推动党员树立创先意识，把身份亮出来、把作用发挥出来，着力培养小康领路人、产业带头人、技术明白人、群众贴心人，不断提升党员队伍活力，引领群众脱贫致富。

4. 实现高质量脱贫，既要立足于实现第一个百年奋斗目标、更要着眼于实现第二个百年奋斗目标。习近平总书记在党的十九大报告中提出了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家的战略目标，围绕实现“两个一百年”奋斗目标，党中央确立了脱贫攻坚和乡村振兴两个战略举措，前者立足于全面建成小康社会第一个百年奋斗目标，后者着眼于全面建设社会主义现代化国家第二个百年奋斗目标，二者相辅相成、互促互进。要在全面完成脱贫任务的同时，借鉴完善脱贫攻坚形成的领导体制和工作机制，建立健全责任体系、监督体系、考核评估体系，结合“十四五”规划编制，进一步完善乡村振兴战略专项规划，推动人才、资本、公共服务等各类要素资源向乡村聚集延伸，实现脱贫攻坚与乡村振兴战略平稳过渡和有机衔接。

（本文刊于湖北省委政研室主办的《调查研究》2020第七期）