# 如期打赢脱贫攻坚战的难点问题及对策研究

来源：网络 作者：紫竹清香 更新时间：2024-06-08

*如期打赢脱贫攻坚战的难点问题及对策研究党的十九大报告明确提出决胜全面建成小康社会的战略目标，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。深度贫困地区的脱贫攻坚工作关系到全面建成小康社会的全局，贫困群体在多方保障背景下实...*

如期打赢脱贫攻坚战的难点问题及对策研究

党的十九大报告明确提出决胜全面建成小康社会的战略目标，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。深度贫困地区的脱贫攻坚工作关系到全面建成小康社会的全局，贫困群体在多方保障背景下实现脱贫目标并不太难，但脱贫并不等于小康，脱贫距离建成小康社会仍然具有较大差距。脱贫攻坚进入冲刺期，深度贫困地区实施脱贫攻坚工程、迈向小康社会目标，还存在诸多深层次的难点，除了继续坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，层层落实目标责任制，聚合多方力量共同攻坚以外，应以解决现阶段突出问题作为重点，尽快补齐各项短板，确保如期打赢脱贫攻坚战。

一、准确理解打赢脱贫攻坚战的总体目标

脱贫攻坚的总体目标是围绕全面建成小康社会和实现党的第一个百年奋斗目标，做到“两不愁三保障”“

一高于一接近”“两个确保”。具体说就是，“到2024年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁嫁，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民人均可支配收人增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保柱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。”

实现上述目标，至少直三层含义：一是我国全面建成小康社会底线目标的实现，我国农村贫困人口与全国人民一道迈人了全面小康社会，这是全面建成小康社会的基本标志；二是我国绝对贫困问题得到历史性地解决，具有里程碑意义；三是我国将提前10年实现联合国2024年可持续发展议程确定的减贫目标，继续走在全球减贫事业的前列。

二、如期打赢脱贫攻坚战的难点问题

党的十八大以来，中国政府以史无前的规模与力度启动脱贫攻坚，取得重大决定性成就。贫困人口以平均每年约1300万的幅度减少，贫困发生率持续下降，东中西部地区全面减贫，贫困地区“两不愁三保障”水平明显提升。当前难点问题主要聚焦于深度贫困地区的脱贫攻坚工程。

（一）如何破解脱贫攻坚短期目标和经济社会健康发展长期目标之间的现实冲突难题？

党中央高度重视深度贫困地区的脱贫攻坚工作，深度贫困地区纷纷将脱贫攻坚作为头号政治任务加快推进，引导优质资源、大量资金和本地人才优先向脱贫攻坚领域配置。大量来自中央和省市的转移支付资金及信贷资金用于贫困村的道路管网基础设施、农田水利生产设施、教育医疗保障设施建设等建设，导致用于县域经济发展的资金严重短缺，工业园区建设资金、产业引导性资金和生产性服务设施供给等不足。此外，深度贫困地区的基层干部普遍反映脱贫攻坚成为日常工作的核心，发改、工信、招商等核心经济部门也承担了繁重的一对一结对帮扶任务，大量时间用来应对来自各级层面的扶贫考核任务，根本无暇顾及本部门的常规工作，导致在推动经济发展的时间和精力大大降低。总体来看，脱贫攻坚短期目标和长期经济发展目标之间存在现实冲突。

深度贫困地区脱贫攻坚成效明显，贫困户脱贫速度较快。但从更深层次看，脱贫攻坚的关键是保障贫困户收入持续增长。调研发现，超过七成的贫困户受访者反映“收入增长渠道缺乏”是脱贫攻坚领域的短板。深度贫困地区贫困户受教育水平普遍较低、劳动素质不高，为数不少的群体甚至不具备普通话的沟通能力，导致外出务工能力不强。深度贫困地区彻底完成脱贫攻坚任务仍然需要依赖于本地经济社会的健康持续发展，靠本地经济社会发展带动脱贫攻坚是必然选择。

当前，为实现短期脱贫目标，部分地区产业扶贫欠缺长远考虑，可持续性较差产业扶贫突显出一些问题，最主要的就是一些基层政府在落实产业扶贫时欠缺长远考虑，选择产业形式单一，对产业发展可持续性评估不足。一些贫困地区致力于发展种养业或农产品加工业，却对与之衔接的重要环节——市场缺乏关注，没有安排应对市场风险的举措，致使产业扶贫前景不确定性增加。此外，在一般贫困地区广泛探索并实施的产业扶贫，在深度贫困地区受资源禀赋不足以及基础设施薄弱等因素制约，推行难度增大。

因此，如何破解脱贫攻坚短期目标和经济社会健康发展长远目标之间的现实冲突难题，构建推动贫困户收入稳定增长的长效机制，是关系到深度贫困地区实现脱贫奔小康目标实现的重要问题。

（二）如何破解贫困户实现脱贫目标后潜在返贫概率高的难题？

深度贫困地区的脱贫攻坚工程从来都不是单一的经济行为，而是一个涉及到经济、社会、文化、制度、生态等多维的复杂系统。以贫困户短期物质保障提升和短期收入增长为考核标准的脱贫工作，虽然能够短期内快速推动贫困户实现脱贫目标，但需要认清的是这种脱贫方式大多是在严重依赖政府倾斜性资金投入和“保姆式”政策呵护下完成的。现代贫困治理体系尚未建立，贫困户的自我发展能力也没有出现质的提升，因而造成了贫困户脱贫后潜在返贫概率高的难题。

贫困户脱贫后返贫概率高主要表现：一是“一刀切”的贫困户识别方法，将发展层次并无根本差别的村民划分为贫困户和非贫困户两类群体，被认定的非贫困户难以享受建档立卡贫困户在教育、医疗、生态移民和融资贷款方面的优惠政策，因而成为贫困群体的潜在构成部分，在遭受疾病、子女就学和自然灾害等问题时，会很快成为“新贫困”群体。二是脱贫出列的贫困户在失去多项政策优惠的扶持后，由于自我发展能力仍然不高，存在极高的返贫风险。总体来看，在乡村现代贫困治理体系缺失的背景下，脱贫攻坚工作暴露的问题越来越复杂化，既有经济方面的原因，也有社会、文化和制度方面的原因。如何构建包含经济、社会、文化、制度等在内的现代乡村贫困治理体系，是推动脱贫攻坚工作的关键，也是推动深度贫困地区脱贫奔小康的难点。

（三）如何破解深度贫困地区贫困恶性循环的难题？

深度贫困地区的致贫原因错综复杂，存在类似于纳克斯教授提出的发展中国家贫困恶性循环逻辑，具体表现为生态环境承载能力低下→优质要素持续流出→本地积累能力下降→发展动力衰退→优质要素吸引力继续下降等贫困恶性循环。深度贫困地区大多位于生态敏感的山区，生态承载能力低下，本地就业岗位少、收入低，导致出现整体吸引能力不高，本地优质人才呈现持续流出、外部优秀人才不愿进来的尴尬难题，政府和企业高级管理人才严重匮乏，乡村教师和医生也严重短缺。据不完全统计，35岁以下优秀青年人才的比例呈持续下降趋势。特别是近年来基层干部队伍脱贫攻坚任务重、压力大，但收入增长缓慢，造成公务员队伍人才流失问题突出。此外，深度贫困地区也存在农田水利设施的硬短板制约，部分山区应对洪涝、干旱等自然灾害能力低下，种养殖条件的约束性因素较多。

从根本上看，深度贫困地区的软硬短板制约，是贫困地区恶性循环的集中体现，虽然脱贫攻坚工程对打破贫困地区的恶性循环起到了较强的外部干预作用，很大程度上改善了贫困地区的落后面貌。但总体来看，在重硬件、轻软件的脱贫攻坚工作思路指引下，贫困地区自我发展能力不强、内生动力不足的问题没有根本改变，成为制约其脱贫奔小康的难点。

（四）如何破解中央与地方在脱贫攻坚工作中的协同难题？

贫困地区自我发展能力不强，脱贫攻坚工作对中央转移支付资金具有很强的依赖度，同时也接受中央和省市层面的监督考核。调研发现，央地关系协同难成为制约提升脱贫攻坚实效的重要问题。一是中央对各类转移支付资金在使用用途、地方配套规模和监督考核等方面具有严格的规定要求，各类专项资金条块分割的问题突出，地方政府缺乏对各类专项资金的整合使用权利，造成了“专项资金用不完、其它用途资金不够用”的困境，导致了扶贫转移支付资金整体使用效率不高的问题。二是中央及省市各级脱贫攻坚考核内容多、任务重，但考核手段落后，脱贫攻坚的贫困户识别、脱贫考核、脱贫验收等数据库平台尚未建立，造成来自各级层面的脱贫考核和填表任务繁重，每个层级考核指标体系不同，每个贫困户完成考核任务需要填报巨大的文字材料，考核高峰期部分地区甚至医生、教师都抽调到应对脱贫考核任务中。综合来看，在脱贫攻坚工作中，中央和地方目标一致，但行动不协同问题突出，如何构建上下协同的央地关系是提高脱贫攻坚成效的重要问题。

为如期打赢脱贫攻坚战，中央和地方实施了最严格的考核评估制度。目前，组织管理与考核评估方面存在的问题主要有：

一是部分地区存在责任落实不到位的情况。有些基层干部责任意识不强，工作不够扎实，施策不够精准。二是有些评估考核流于形式，只注重填表、检查和开会，对实际问题关注反而较少，甚至出现攀比、负向激励现象。

（五）如何破解深度贫困地区战略资源的争夺难题？

深度贫困地区大多处于连片山区，生态承载能力低、种养殖条件差、交通可进入性不强，存在明显的“一方水土养育不了一方人”的问题。实施易地扶贫搬迁行动，引导人口就近就地转移，是推动深度贫困地区脱贫奔小康的重要方向。但深度贫困地区面积广、贫困人口多，向承载能力更高的就近平原地区转移，将面临与平原地区人口在耕种土地、居住空间和公共设施等战略资源的争夺难题，面临巨大的资金缺口压力。在现行脱贫攻坚政策制度安排下，只有贫困户才能享受易地扶贫搬迁的优惠政策，非贫困户不能享受易地扶贫搬迁的优惠政策。因此，在深度贫困地区易地扶贫搬迁过程中，如何协调好贫困户与非贫困户的关系和如何协调好易地迁出地和易地迁入地之间的战略资源争夺问题，是妥善推进脱贫攻坚工程的重要问题。

三、如期打赢脱贫攻坚战的对策研究

（一）建立可持续产业体系，探索深度贫困地区产业扶贫可行路径，构建贫困群体收入增长的长效机制

近期采取易地搬迁、兜底保障、生态补偿、就业扶持等行政转移支付为主、市场化手段为辅的工作机制，快速提升贫困群体的收入水平。远期重点突破制约贫困群体家庭经营性收入、工资性收入、财产性收入、转移性收入增长的因素，加快推动健全贫困地区集体经营组织机制、贫困群体资产收益机制、贫困群体金融扶持机制、贫困群体社会保障机制等，构建市场化手段为主、行政手段为辅的贫困群体收入增长的长效机制。

目前，围绕产业扶贫宜注意以下几个方面：

1、构建产业体系推动本地区经济发展要有全局观，统筹规划，绝不能什么产业挣钱就一拥而上，那样不但无法脱贫，反而会导致市场风险激增，甚至出现经济混乱。

2、不能主观设定标准。有的深度贫困地区短期内确实不具备产业发展条件，不能强求其一定要发展起一项特色产业来。

3、产业脱贫必须走可持续之路。因地制宜选择产业类型、规模以及发展模式，千方百计延伸产业链，增加产品附加值，提升市场竞争力，同时健全市场风险抵御机制。

4、在改善深度贫困地区基础设施与基本公共服务条件的基础上，想方设法探索深度贫困地区产业扶贫的可行路径。

（二）坚持标本兼治，加快建立现代化乡村贫困治理体系

加快构建思想先行、多元共治、完备有效的现代化乡村贫困治理机制。首先，推动群众思想扶贫。树立符合现代国家贫困治理的价值理念，引导贫困群众树立勤劳致富改善生活的观念，激发贫困群众脱贫致富的主观能动性，不断提高发家致富的本领和能力，将脱贫由外在推动转变为内生发展。其次，构建“五位一体”的贫困治理体系。从经济、政治、文化、社会、生态五个方面，谋划建立健全贫困治理制度体系，构建产业扶贫、基层党建扶贫、文化精神扶贫、社会保障扶贫和生态扶贫的系统机制。再次，构建多元共治的治理体系。党委政府通过农村金融改革、集体产权制度改革等改革措施，以市场带动产业发展，助力扶贫开发。积极动员各类社会组织和社会企业开展社会帮扶、公益募捐、公益宣传、贫困地区人才培训、定向提供就业岗位等扶贫活动。开发设计参与式扶贫项目，逐步让贫困户成为贫困治理的核心主体，最终形成党委政府、市场、社会和贫困户多元共治的贫困治理体系。

（三）评估脱贫绩效对扶贫政策的依赖程度，提高深度贫困地区的自我发展能力

以提高贫困地区的自我发展能力为着眼点，坚持软硬并补，以补短板为抓手促进贫困地区自我发展能力的全面提升。首先，着力补齐贫困地区在水利交通设施和教育医疗设施方面的硬短板。加快完善居民饮用水设施、农田水利设施、重大区位性交通设施等建设，重点提升优质教育医疗设施的配置能力，全面提升贫困地区发展的基础条件。其次，着力补齐贫困地区发展的软短板。积极实施医疗扶贫，对6月-6岁孩子进行营养干预，全力阻断贫困的代际传递。实施教育扶贫，率先全面普及小学到高中的12年义务教育。再次，全面提高贫困地区公务员、乡村教师、医生的收入待遇水平，提高贫困地区对人才的吸引力。

如果一旦2024年以后这种政策红利减弱或没有就出现返贫，那么这项政策的脱贫绩效就是不稳定的。对此：

一是要加紧评估现有政策脱贫绩效的主要支撑点与可持续性，确定返贫高风险地区与人群，提前安排好应对之策；

二是继续致力于激发贫困地区与贫困人口的内生动力，建立以自我发展为核心的脱贫长效机制；

三是做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，助力脱贫攻坚成果巩固。

（四）坚持上下协同，提高脱贫攻坚工作的央地协作效率

首先，建议中央加大对深度贫困地区的一般性转移支付力度，逐步扩大地方政府对专项资金的整合使用权力，引导地方政府按照“区域集中、项目集中、投入集中、效益集中”的原则，集中财力解决脱贫攻坚中的重大难题，从程序上和制度上推动由资金使用去向监管转向资金使用效率监管，提高扶贫资金使用效率。其次，将现代大数据运用于脱贫攻坚，建立全国脱贫攻坚智能数据库，利用大数据精准识别贫困户和动态识别脱贫户，减少人工识别和人工考核程序。再次，加大中央对深度贫困地区的倾斜式产业布局，结合深度贫困地区的资源禀赋和产业基础优势，优先布局带动能力强、增收效应明显的产业，提高贫困地区的产业基础支撑。

（五）坚持以人为本，创新贫困地区生态移民搬迁新模式

首先，依靠扶贫政策易地搬迁一批，推动建档立卡贫困户尽快实施生态移民搬迁，集中统一安置在县城周边的集中安置区。其次，发挥基层组织的能动性，坚持政府引导、市场主导的方式，妥善安排生产和生活空间布局，积极引导深度贫困地区的村庄有序迁移至就近平原地区。再次，积极挖掘深度贫困地区生态旅游资源优势，积极引入社会资本力量，将生态旅游开发与易地脱贫搬迁紧密结合起来，创新贫困地区生态移民搬迁新模式。在移民搬迁过程中，要特别注意：

一是饮水安全问题。要加快实施农村饮水安全巩固提升工程，针对当地饮水困难具体原因想办法，将这件关系农村居民生存质量与健康的民生大事解决好。

二是围绕安居，应从当前贫困地区与全国农村地区平均水平差距较大的厕所、能源、垃圾处理、人畜分区、道路交通等方面着力，因地制宜探索有效措施，改善农村人居环境。

三是易地扶贫搬迁后的融入问题。对于迁入居民，不科学或守旧的习俗，要通过广泛宣传与科学教育慢慢来改变，不能急于求成；而一些重要的民族传统习俗，则一定要尊重。对于当地居民可能出现的排斥问题，要积极加以引导，聚合就业企业、基层干部以及社区热心人士的力量，借助工作安排、工会活动、社区活动以及日常生活中互帮互助等形式增进迁入居民与当地居民的心理融合。

（六）着眼长远发展，解决好脱贫攻坚过程中的突出问题

重点解决5个问题：一是防止层层加码。督促指导各地结合实际，科学制定年度脱贫摘帽计划，调整完善滚动规划。加强全方位监督检查，倒逼各地量力而行，确保脱贫质量。二是纠正形式主义。从加强思想教育、改正工作作风、严格执行制度、强化监督问责、提升干部能力素质等五个方面，着力纠正不严不实、弄虚作假等问题。三是加强扶贫资金监管。完善扶贫资金使用管理机制，完善扶贫资金项目公告公示制度，加强纪检、高检审计财政监督和群众、社会监督。加大对扶贫领域腐败行为的查处力度，努力做到阳光扶贫廉洁扶贫。四是激发内生动力，改进帮扶方式，扩大贫困群众在帮扶项目各个环节的参与度，提升对项目的拥有感、获得感，在参与中转变观念，提升能力素质，建立正向激励机制，把一些帮扶政策和贫困群众参与的情况挂钩，鼓励光荣脱贫勤劳致富。五是改变陈规陋习，发挥村规民约作用，开展人居环境整治，逐步改善陈规陋习。移风易俗是一个长期性的问题，并非朝夕之力，但我们必须有阶段性的工作安排，为长远发展打下基础。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找