

人类减贫事业的“怒江实践”

云南省社会科学院调研组¹

【摘要】云南省怒江傈僳族自治州是中国民族族别最多、人口较少民族最聚集、“直过民族”最集中的沿边靠藏地区，拥有独一无二的高山峡谷自然景观和世界级自然资源，但是受特殊的自然、历史、社会、交通等多种因素制约，始终未能摆脱千年之困，是中国“三区三州”深度贫困地区。党的十八大以来，怒江州委、州政府坚持以习近平总书记关于扶贫工作的重要论述为根本遵循，以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，紧紧围绕“两不愁三保障”目标，突出“六个精准”，实施“五个一批”，推进“志智双扶”，全力攻克深度贫困堡垒。怒江减贫实践，蕴含着普遍性规律和全球性价值，为全球减贫事业提供了“独特启示”。

【关键词】怒江州 深度贫困地区 减贫实践 全球性启示

【中图分类号】 C95 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-8691 (2020) 06-0001-08

贫困是世界性难题，减贫是人类共同使命。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民进行了一场史无前例的脱贫攻坚战。习近平总书记亲自挂帅、亲自出征、亲自督战，提出了一系列新思想，作出了一系列新部署，开展了一系列新实践，推动中国减贫事业取得了决定性成就，对世界减贫事业作出了巨大贡献。云南省怒江傈僳族自治州是我国民族族别最多、人口较少民族最聚集、“直过民族”最集中的沿边靠藏地区，拥有独一无二的高山峡谷自然景观和世界级自然资源，但是受特殊的自然、历史、社会、交通等多种因素制约，始终未能摆脱千年之困，是中国“三区三州”深度贫困地区。2014年以来短短6年时间里，习近平总书记“一次接见”“两次回信”“一次听取工作汇报”“多次指示批示”，掌舵领航怒江州的脱贫攻坚，推动形成了人类减贫事业的“怒江实践”。

一、怒江贫情：一个具有全球特征的“独特挑战”

怒江州地处中国云南省西北部横断山脉腹地，位于中缅边境结合部，孕育了和谐共处的22个民族，素有“植物王国的明珠”“天然植物基因库”的美称，是世界级的生物多样性热点地区之一、中国三大特有物种分布中心之一，蕴藏着世界1/3的锌矿、1/6的铅矿。然而令人叹惜的是，由于受特殊的自然、历史、社会、交通等多种因素制约，美丽且资源富集的怒江州却始终未能摆脱千年之困。2014年全州贫困发生率高达56.24%^①，分别比云南省和全国高出38.54个百分点和47.74个百分点，居全国州（市）第一位。所辖4个县（市）29个乡镇中有21个贫困乡（镇）、255个行政村中有249个贫困村（其中深度贫困村218个），是典型的“三区三州”深度贫困地区，是中国脱贫攻坚的“贫中之贫、坚中之坚”，是最难啃的“硬骨头”。可以说，全球大多数国家和地区具有的贫困特征，怒江州都有；全球大多数国家和地区没有的贫困特征，怒江州也有。

（一）怒江之贫，贫在“地势”

怒江州山高谷深、崎岖不平、狭窄陡峻、江河纵横，最高海拔5128米，最低海拔738米，4000多米的山峰约有40座，沿江多为悬崖绝壁，荆棘密布，江中险滩横流。“看天一条缝、看地一道沟，出门靠溜索、种地像攀岩”是这里最真实的写照。

作者简介：何祖坤，男，云南日报社社长、研究员，主要从事战略规划、重大理论与实践研究。

沈向兴，男，云南省社会科学院副院长、研究员，主要从事战略规划、重大理论与实践研究。

宋媛，女，云南省社会科学院农村发展研究所研究员，主要从事反贫困机制、直过民族和人口较少民族的扶贫脱贫问题研究。

尤功胜，男，云南省社会科学院科研处副研究员，主要从事战略规划、智库建设研究。

周月，女，云南省社会科学院办公室助理研究员，主要从事语言学及应用语言学研究。

高山峡谷的独特地势，形成了狭小、破碎的生产生活空间，发展严重受限。全州 98% 以上的面积是高山峡谷，坡度在 25 度以上的耕地面积占全部耕地面积的 76.6%，人均有效灌溉面积仅有 0.12 亩⁽¹⁾，除兰坪县的通甸镇和金顶镇外，几乎没有平坝。“四山夹三江”的自然环境导致了怒江州长期封闭，特殊的地理构造、多皱褶的山体和千沟万壑将各族群众分割成五户一村、十户一寨，成千上万个居住点散落在高山峡谷深处，基础设施建设异常困难，生存发展环境极为恶劣。

（二）怒江之困，困在“交通”

行路难、运输难、修路难始终是怒江州脱贫攻坚面临的最大障碍。20 世纪 50 年代，怒江州没有一公里公路，是“只有鸟路鼠道，以百阶天梯、独木栈道、竹篾溜索、猪槽独木舟为交通工具的荒僻之地”。1961 年怒江州才结束了没有公路和跨江桥的历史，1978 年才实现了县县通简易公路。到 20 世纪末，怒江州才基本改变了中华人民共和国成立以来“砍刀开路、拔草寻径、攀悬崖、过竹溜索”的交通状况，在一定程度上改善了“交通闭塞、与世隔绝”的落后面貌。党的十八大以前，由于建设成本过高、建设难度较大、投入严重不足等，怒江州交通设施仍然十分滞后，是全国唯一的无高速路、无机场、无铁路、无航运、无管道运输的“五无”州市⁽²⁾，内联不通，外联不畅。全州有 600 多个自然村未通公路，村与村之间、组与组之间大多是栈道、羊肠小道，晴通雨阻现象极为严重，部分地区群众出行靠走路、运输靠人背马驮，跋涉于雪山峡谷之间。

（三）怒江之难，难在“直过”

怒江州是中国“直过民族”最为聚集的州市，4 个主体民族中就有傈僳族、怒族、独龙族 3 个“直过民族”。全州 29 个乡镇（镇）中有 26 个是“直过区”，人口占全州总人口的 62%。中华人民共和国成立初期，怒江州大部分地区处于原始社会末期，绝大部分村寨处于与世隔绝状态，各族群众只会说当地民族语言，采集、渔猎经济与刀耕火种的农业经济并存。全州没有学校和医院，记事靠刻木、结绳，生病靠祭祀杀牲。党和国家的“直过民族”政策帮助他们逐步过渡到了社会主义社会。改革开放后，中国对贫困地区实施了普遍性的扶贫政策，但没有充分考虑到这里的特殊性。党的十八大以前，怒江州社会发育程度依然很低，基本公共服务供给依然很差，住房差、上学难、就医难、文体活动难仍然没有得到根本性改变，人均受教育年限仅为 7.65 年，40% 的老百姓不会讲国家通用语言。2018 年末，怒江州未脱贫的非教育阶段贫困人口占全省未脱贫人口的 7.92%，其中文盲半文盲人口占全省未脱贫人口的 12.42%，文盲半文盲率高达 26.53%，比全省平均水平高出 9.61 个百分点；小学文化程度人口占怒江州未脱贫人口的 50.74%、占全省的 7.09%。⁽³⁾

（四）怒江之坚，坚在“叠加”

怒江州集山区、边疆、民族、宗教“四位”一体。当地的深度贫困，既受历史、自然地理、个体素质等因素的影响，又与民族宗教、文化习俗、国防安全等因素交织在一起；既是典型的素质型贫困，又是明显的条件型贫困；既表现为贫困人口个体生产生活困难，又表现为区域整体发展滞后。世界上大多数国家地区共有的资源贫困、治理贫困、政策贫困、文化贫困、能力贫困等致贫原因，怒江州都有；世界上大多数国家地区没有的边境贫困、社会发育程度低等致贫原因，怒江州也有。2018 年末，怒江州未脱贫的建档立卡贫困户中，主要致贫原因有缺技术、缺交通、缺基础、缺资金、缺劳力、缺土地 6 个方面，分别占当年未脱贫贫困户总数的 66.64%、43.97%、24.76%、24.18%、19.24% 和 18.01%。⁽⁴⁾

二、怒江创举：一个具有世界意义的独特实践⁽¹⁾

立足独特的州情贫情，怒江州委、州政府坚持以习近平总书记关于扶贫工作的重要论述为根本遵循，牢记习近平总书记的殷殷嘱托，严格按照党中央、国务院和省委省政府部署要求，把打赢脱贫攻坚战作为首要政治任务和头等大事、头号工程，以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，紧紧围绕“两不愁三保障”目标，突出“六个精准”，实施“五个一批”，推进“志智双扶”，全力攻克深度贫困堡垒。2014—2019 年，怒江州建档立卡贫困人口从 26.78 万人减少到 4.43 万人，贫困发生率从 56.24% 下降到 10.09%，贫困村从 249 个减少到 80 个，实现独龙族整族脱贫、贡山县脱贫摘帽。截至 2020 年 6 月底，全州贫困人口“两不

愁三保障”突出问题全面消除，基础设施明显改善，生产力快速提高，贫困人口收入水平快速增长，公共服务和社会保障能力快速提升，脱贫攻坚取得决定性成就，创造了具有世界意义的“怒江实践”。

（一）各方合力破解区域发展难题

财政自给率低，建设成本高，人力、物力、财力投入严重不足，是怒江州长期处于区域性、整体性贫困的主要原因。对此，各级政府通过增加财政专项扶贫资金、整合现有涉农资金、撬动金融资源和动员社会资源，举各方之力多渠道加大怒江州扶贫投入，构建了大扶贫格局，有效破解了怒江州区域性贫困的难题。

1. 加大资金投入。

中央和省级财政整合资金，持续增加对怒江州的扶贫资金投入。据不完全统计，2014—2019年，中央和省级财政投入怒江州的扶贫资金约330多亿元，其中，中央财政投入资金的比重从60.26%增长到85.93%。怒江州制定《怒江州金融助推脱贫攻坚实施方案》，鼓励支持金融机构综合运用扶贫再贷款、支农再贷款等货币政策工具，对有贷款需求且符合贷款条件的，确保申贷满足率达到100%，扶贫小额信贷迅速发展，受益扶贫对象数量明显增加。

2. 聚合帮扶力量。

2016年实施东西部扶贫协作以来，珠海市围绕“1+7”的帮扶工作规划，采取“二帮一”的方式，深入开展“携手奔小康”和“百企帮百村”行动，由珠海市8个区与怒江州4个县市结对帮扶，珠海18个镇、8个行政村、175家企业、35家学校、17家医院和56家社会组织分别与怒江乡镇、村、学校、医院对接进行帮扶，重点支持400多个帮扶项目，累计投入各类援助资金13.6亿元，真金白银投入、真心实意帮扶、真抓实干攻坚，援建的维拉坝珠海小区被誉为“帮扶云南的标杆之作”。中交集团与怒江州结成了50年不变的命运共同体，累计投入5.5亿元，在交通、产业、教育等方面给予大力帮扶。24家中央、省级机关、企事业单位挂钩4个县（市）及25个贫困村，下派102名驻村扶贫工作队队员。三峡集团累计投入8.9亿元对怒族、普米族进行精准帮扶。大唐集团累计投入6.7亿元对傈僳族进行精准帮扶。

3. 突破发展瓶颈。

通过整合各类资源，当地政府先后投入234.2亿元，推进高速公路、国省道改扩建以及乡（镇）、村组公路建设，行政村公路硬化率达100%，完成怒江、澜沧江两岸36座“溜索改桥”，“过江靠溜索”的历史一去不复返。^②特别是怒江美丽公路建设，不仅极大地提升了怒江内通外联的快速运输能力，更串联起世界级的自然景观和自然资源，让怒江州成为云南大滇西旅游环线最重要的一环，成为世界上最具魅力的旅游目的地之一。实施农村饮水安全工程，全州农村自来水普及率达94%，农村集中供水率达96%，实现农村饮水安全有保障。所有行政村通动力电，有公共服务和活动场所，广播电视信号实现全覆盖，村委会、学校和卫生室100%通宽带。

（二）生态脱贫破解保护发展难题

生态资源是怒江州的显著优势，然而60.90%的生态功能区也极大地限制了其发展空间，山高坡陡、自然灾害易发多发，进一步加剧了脱贫攻坚难度，生态保护与发展间的矛盾异常突出。对此，怒江州全面践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，牢固树立“生态兴，则怒江兴；生态产业旺，则怒江州脱贫有望”的发展意识，确立了打造云南省生态文明排头兵先行区的发展方向，实施了“生态文明+精准扶贫”的发展战略，以生态脱贫为抓手，全力实施生态保护、国土绿化、生态产业三大脱贫攻坚行动，着力推进生态护林员、退耕还林还草、特色林业产业培育等7个重点项目，实现了生态保护与精准脱贫有机结合，闯出了一条独具怒江特色的生态脱贫之路，开创了可借鉴、可复制的生态脱贫经验。2019年全州林草产业总产值22.95亿元，同

比增长 17.79%；农民人均纯收入中林业收入达 2913.97 元，同比增长 8.76%。⁽¹⁾贡山县被命名为国家级“‘绿水青山就是金山银山’实践创新基地”，怒江州被授予第四批“国家生态文明建设示范市县”称号。

1. 打造生态政策链。

坚持增收与增绿、生计与生态并重，深入推进生态文明建设示范州创建、“两江”流域生态修复和“怒江花谷”生态建设，出台了《关于在脱贫攻坚中保护好绿水青山的决定》⁽²⁾《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战贯彻意见》《怒江州林业生态脱贫攻坚区行动方案》《怒江州加强护林员管理体系建设的实施意见》《怒江州生态文明建设目标评价考核实施办法》等若干重要政策措施，为生态脱贫提供强有力的政策保障。

2. 打造生态保护链。

不断完善生态保护制度，启动生态环境综合行政执法改革，实行最严的执法、最严的管理、最严的考核、最严的监督“四个最严”，深入推进生态护林员助脱贫、生态治理助修复、“三园”建设助发展，全面实行河（湖）长制，统筹生态转移支付资金，加大生态保护、生态补偿工作，真正实现“绿水青山就是金山银山”。截至 2019 年，全州新一轮累计完成退耕还林 47.14 万亩，涉及贫困人口 2.64 万户 8.96 万人，退耕农户人均获得 2000 多元补偿。全州落实森林生态效益补偿面积 484.41 万亩，年直补农户 4844.1 万元，涉及建档立卡贫困人口 4.09 万户 14.65 万人。⁽³⁾

3. 打造生态产业链。

培育壮大绿色香料、绿色蔬菜水果和畜牧业等主导产业。建成绿色香料产业园区，重点打造“百万亩草果长廊”。截至 2019 年，全州草果、漆树、花椒、砂仁等绿色香料植物种植面积达 144 万亩，其中草果 111.45 万亩（截至 2020 年 10 月），成为全国最大的草果产区，鲜果产量 3.6 万吨，覆盖人口 16.5 万人，已带动 5.6 万贫困群众脱贫，贫困户人均年增收 2700 多元。采取“公司+合作社+基地+农户”模式组建 188 个扶贫攻坚造林专业合作社，带动建档立卡贫困户 8500 户 3.9 万人（截至 2020 年 10 月）⁽⁴⁾，开展森林抚育、核桃提质增效以及花椒、中药材种植等产业项目，以林下种植、林下养殖为主的林下经济年产值达 5.26 亿元⁽⁵⁾，占林业总产值的 27%。

4. 打造生态就业链。

实施生态护林员、美丽公路养护等重点工程，实现部分贫困户劳动力就地就业。截至 2019 年，“生态护林员+精准扶贫”模式选聘生态护林员 3.06 万人，参与森林资源和生态环境管护，年人均增收 9800 元，带动 3.06 万户 12.35 万贫困群众实现稳定增收。⁽⁶⁾“公路养护+精准扶贫”模式带动公路沿线 1600 多户 4000 多人（截至 2020 年 10 月）建档立卡贫困群众脱贫致富。

5. 打造生态帮扶链。

探索“新型经营主体+贫困户”的产业发展模式，不断提高特色绿色产业发展的组织化程度。推进产业扶持和农村新型经营主体对建档立卡贫困户的全覆盖，重构贫困户的资源配置、收入结构和保障体系。全州以绿色香料、生态果蔬、特色畜禽、旅游文化等为代表的扶贫产业体系基本形成，有产业发展条件的建档立卡人口 25.69 万人实现 100%产业扶持全覆盖。通过特色产业带动，实现人均年收入增加 4000 元以上。

（三）易地搬迁破解跨越发展难题

村寨分散在高山峡谷是怒江州贫困乡村交通滞后、社会封闭、公共服务供给差、脱贫发展难的主要瓶颈，也是“直过区”

全面建成小康社会的主要障碍。对此，怒江州统筹实施守边固边和城镇化带动战略，坚持“挪穷窝”与“换穷业”并举、安居与乐业并重、搬迁与脱贫同步。截至 2020 年 6 月底，建成集中安置点 67 个，2.69 万套安置房，城镇化安置比例达 92%，实际搬迁 10.2 万人（其中建档立卡 9.58 万人），⁽⁷⁾ 搬迁群众基本实现“搬得出、稳得住、能致富”，成功探索出独具怒江特色的“进城入镇抵边”安置模式，实现就近就业与守边固土有机结合的扶贫方式。

1. 易地搬迁固边疆。

按照“进城抵边”的安置思路，把易地扶贫搬迁与小城镇建设有效衔接，通过与大型国有企业合作，推行 EPC 建设模式，把大部分搬迁群众集中安置在六库怒江新城、四县县城、中心集镇，抵边安置在片马口岸。搬迁群众逐步从“要我搬”变为“我要搬”，从“担心搬”变为“主动搬”，群众的思想观念和 production 生活方式都发生了深刻的变化，实现了守边固边、稳定脱贫与生态保护共赢。

2. 稳定就业保增收。

截至 2020 年 10 月末，全州易地扶贫搬迁建档立卡劳动力 5.65 万人中，转移就业 4.58 万人，转移就业率为 81.6%。搬迁群众在实现“既挪穷窝，又换新业”的基础上，生产方式也由“务农”为主向“务工”为主转变。

3. 发展产业稳人心。

在加大劳务输出的同时，针对易地搬迁后无力外出的务工群众，组建 188 个生态扶贫专业合作社，推进怒江、澜沧江两岸 30 万亩生态林修复治理，带动 2 万户 6 万人实现收益。同时，将乡村旅游业作为重要扶贫产业，加强旅游设施建设和贫困群众从业培训，发展少数民族特色旅游，规划实施了知子罗、维拉坝、百花岭等 30 个旅游特色示范村，全州旅游产业直接从业人员达 1.5 万人，间接从业人员达 5 万多人。

4. 强化服务融社区。

出台后续保障措施 20 条，在 67 个安置点成立基层党组织 94 个，社区管理机构 24 个、综治中心 46 个，面向社会公开招聘了一批社区管理人员，提高社区管理服务质量和水平，确保安置点社区管理服务工作高效运转。在易地扶贫搬迁安置点组建扶贫“暖心团”，实行“面对面、心连心”服务，确保搬迁群众融得进、稳得住、能发展。

（四）整族帮扶破解繁荣发展难题

民族团结、边疆稳定是怒江州快速发展的重大前提。怒江州国境线长 450 公里，4 个县（市）中有 3 个属边境县（市），民族贫困和边境贫困相互叠加，主体民族傈僳族、怒族、独龙族是“直过民族”，也是跨境民族，普米族是人口较少民族，由于历史和社会发育等原因，绝大多数少数民族都处于贫困状态。对此，怒江州统筹考虑民族因素、区域因素和贫困因素，针对各民族的差异性、特殊性，统筹规划，因地制宜，精准施策，促进和巩固了各民族之间的平等团结进步、边疆繁荣稳定。2018 年，独龙族在全国率先实现了整族脱贫；2019 年，普米族实现了整族脱贫，怒江州和兰坪县分别通过了全国民族团结进步示范州和全国民族团结进步示范县的省级验收。

1. 全力攻克绝对贫困。

按照集团帮扶、整族推进的思路，实施了傈僳族、怒族、独龙族和普米族的“脱贫攻坚战行动计划”，采用“民族+区域”、企业帮扶与政府帮扶相结合的帮扶模式，统筹整合三峡集团、大唐集团等企业集团和各个行业部门项目资金，以整村推进帮扶

为平台，因村、因户、因人施策，着力实施提升能力素质、组织劳务输出、安居工程、培育特色产业、改善基础设施、生态环境保护六大工程，系统连片改善到乡到村到户的基础设施和农村人居环境，加强教育、医疗、文化等社会基本公共服务供给，培育壮大富民产业，增强发展信心和能力，逐村逐户逐人逐项补齐“两不愁三保障”短板弱项，走出了一条具有怒江特色的“一个民族一个行动计划”“一个民族一个集团帮扶”的脱贫攻坚之路，快速提升了全州的社会经济发展水平和质量，有力保障了民族间的平等团结和边疆稳定。

2. 全力促进稳定繁荣。

“整族帮扶”缩小了地区间和民族间的发展差距。滇粤协作扶贫和集团帮扶加大了怒江州干部群众与广东省和央企的交流学习，打破了贫困落后在怒江州的固化形式，极大地缩小了怒江州与内地州市以及州内抵边乡村和内地乡村的发展差距，怒江州跨越发展驶进“快车道”。按照“缺什么补什么”的思路，帮助州内贫困乡村、全部贫困人口基本实现脱贫，住好房子、不愁吃穿、有汽车、有产业、4G网络全覆盖、教育和医疗保障能力增强、社会保障实现了“应保尽保”，内地有的、城里人玩的，独龙族、普米族、傈僳族、怒族聚居的乡村基本都有了，边境村寨也基本都有了。各民族都享有了前所未有的获得感、幸福感和安全感，怒江各族人民实现了从“苦日子”到“熬日子”再到“好日子”的沧桑巨变。每一个怒江人都发自肺腑地“感恩共产党，感谢总书记”。

（五）志智双扶破解持续发展难题

教育贫困、思想贫困、精神贫困一直是困扰怒江州的突出难题。贫困人口“等、靠、要”思想十分突出，发展的内生动力严重不足，阻碍了脱贫发展进程，影响了社会整体和谐与进步。对此，怒江州将扶贫与扶志、扶智有效结合，把精神扶贫与物质扶贫放在同等重要的位置，从改变思想观念、思维方式、意识和习惯等方面入手，强化教育扶贫、健康扶贫，对贫困人口进行精细化、精准化帮扶，精准到户、到人，从根本上帮助贫困人口树立起自力更生、团结互助、脱贫光荣的理念，激发脱贫发展的内生动力，提升自我发展和可持续发展能力。

1. 全面扭转思想观念。

以“自强诚信感恩”主题教育为总抓手，开展以“一面国旗、一首歌曲、一块宣传牌、一支讲习队伍、一个示范项目、一批乡村能人”的“六个一”系列活动，把习近平新时代中国特色社会主义思想与各民族优秀的民俗文化融入精准扶贫，构建新时代乡村文化。通过实施所有村寨“悬挂国旗全覆盖”、每周组织“唱国歌、升国旗”主题教育活动、制作宣传展板挂图标语等方式，提振干群精神。以“组织农民、培训农民、提高农民、富裕农民”为目标，在州、县（市）、乡（镇）、村、组和易地扶贫搬迁安置点，全覆盖组建新时代文明实践中心、所、站，组建讲师队伍，用民族语言向贫困群众宣传新思想，宣讲好政策、新生活，传授新技能、优秀文化和文明生活方式。累计开展宣讲培训 8179 场，受众达 54.8 万人次。开展“十星级文明户”和“最美庭院”评选等活动，教育引导广大群众破除封建迷信、树立文明新风。组织实施“乡村能人”培养工程，充分挖掘“立足本土资源条件、善于抢抓市场机遇、自力更生摆脱贫困”的“乡村能人”，为打赢深度贫困脱贫攻坚战奠定农村人才基础和群众思想基础。

2. 全面提升素质能力。

教育扶贫是阻断贫困代际传递的根本举措。2016 年以来，怒江州突出“控辍保学”，改善县乡村教育条件，提升义务教育质量，大力推进义务教育均衡发展。健全各级教育奖励补助机制，建立了从学前 2 年到高中阶段全过程广覆盖的学生资助体系，如普通高中实施建档立卡户生活补助政策，中职教育阶段实施免学费和国家助学金政策，全覆盖试点生活补助和雨露计划，大学阶段还有建档立卡贫困户学费奖励政策、生源地助学贷款政策、国家助学金等政策，实现各学段都有覆盖建档立卡贫困户学生的资助政策，受益学生近 10 万人。加强与珠海市和省内挂钩帮扶学校的合作，探索开放办学新模式，不断提高教育质量。加

加大对农村贫困家庭新成长劳动力接受职业教育政策扶持力度，制定“两后生”送学 10 条措施，与云南省 27 家职业院校建立合作关系，先后输送 3000 余名“两后生”到州内外职业院校学习，有效提高技能水平。加快普及国家通用语言，帮助 1.2 万名群众学会使用普通话，促进贫困群众与外界交流学习，有效破解“思想贫困”“意识贫困”，快速提高发展能力。

3. 全面实施健康扶贫。

坚持把健康扶贫作为基本防线，推行以防为主、医保结合的健康扶贫模式，着力提高医疗服务和基本医疗保障水平，不断强化群众防疫意识和防疫知识，有效实现了稳定降低因病致贫返贫的目标。加快推进县级人民医院、乡镇卫生院、村卫生室标准化建设，配备了 638 名乡村医生，确保群众病有所医。按照“应保尽保”要求，使建档立卡贫困人口 100% 参加城乡居民基本医疗保险和大病保险。在全州范围内实现了“先诊疗，后付费”和“一站式单式结算”。积极推进“互联网+医疗健康”工程建设，基本实现州、县两级综合医院与省内外多家三级医院对接开展远程会诊服务。加大重点疾病预防控制，启动了结核病筛查防治工作，探索出“新型三位一体”结核病防治兰坪模式。持续开展健康宣传活动，将每月 19 日设定为“健康宣传日”，提高群众健康扶贫政策知晓率。截至目前，健康宣传日活动覆盖全州 678 个村寨，参与群众高达 27.3 万人次。^①

三、怒江探索：一个人类减贫的“独特启示”

目前，怒江州基础设施建设实现了前所未有的飞跃，人民生活水平发生了前所未有的变化，公共服务和社会保障水平实现了前所未有的提升，各族群众得到了前所未有的获得感、幸福感和安全感。怒江州的减贫经验既是中国的，也是世界的。怒江州的减贫实践，蕴含着普遍性规律和全球性价值，不仅印证了中国特色社会主义制度的优越性、精准扶贫方略的正确性，同时回应了中国最高领导人习近平主席的深切牵挂，也回应了世界性发展难题和普遍性发展困境，是中国特色扶贫思想和治贫理论的成功实践，为全球减贫事业提供了“独特启示”。

（一）“怒江实践”生动诠释了中国减贫的政治理念

让广大人民群众共享改革发展成果，是社会主义的本质要求，是社会主义制度优越性的集中体现，是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现。^①怒江州各级党委政府认真贯彻落实以人民为中心和人民至上的发展理念，把“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”^②作为脱贫攻坚工作的出发点和落脚点。坚持把改善贫困群众生产生活条件作为基础工作来抓，促进他们共享改革发展成果。党委政府、乡村干部、扶贫工作队员与各族群众一起探索适合当地的脱贫举措和途径，切实改善生产生活条件，加大社会保障水平和边民扶持力度，多措并举促进了民族团结、进步、平等，协调了民族关系，解决了各族群众最现实、最关心、最直接的利益问题。坚持把群众的获得感、幸福感、安全感和满意度作为重要衡量指标。通过加大帮扶力度，确保每个贫困群众如期实现“两不愁三保障”脱贫目标。坚持用脱贫成效激发各族贫困群众“听党话、感党恩、跟党走”的自觉行动。通过实施产业就业帮扶、易地扶贫搬迁、农村危房改造等举措，完善教育、健康、社会保障等公共服务体系，使各族人民切实享受到国家发展、民族团结带来的幸福果实。可以说，“怒江实践”有力诠释了中国共产党“以人民为中心”的执政理念，反映了中国共产党执政的宗旨、目的和价值追求。

（二）“怒江实践”生动诠释了中国减贫的制度优势

“坚持党的领导，发挥社会主义制度可以集中力量办大事的优势，这是我们最大的政治优势。”^③“怒江实践”生动诠释了坚持中国共产党的集中统一领导是打赢脱贫攻坚的根本保证。怒江州严格落实“五级书记”抓扶贫的总体要求，坚持发挥各级党委政府总揽全局、协调各方的作用，坚持党政同责，落实脱贫攻坚一把手负责制，为脱贫攻坚提供了强有力的组织保障。坚持党的集中统一领导，发挥各级党组织强大的政治动员能力和优势，迅速高效动员各方力量、各种资源，让大规模跨区域调配资源成为可能。“怒江实践”生动诠释了中国特色社会主义制度集中力量办大事的显著优势，是打赢脱贫攻坚战的制胜“密码”。怒江州通过强化脱贫攻坚领导责任制，形成了包括动员、资源整合、帮扶、监督和考核等在内的扶贫工作体系；通过完

善“政府主导、群众主体、社会参与”多方合作的工作机制，形成了跨地区、跨部门、跨行业的全社会多元主体共同参与的脱贫攻坚体系。这种制度优势集中体现在扶贫资源快速动员、精准配置、高效实施的强大组织能力上，体现在社会各方人力、财力、物力快速汇聚到贫困乡村的动员能力上，体现在结对帮扶、定点扶贫以及跨省（市）东西部扶贫协作的协同攻坚上，体现在精准管理、督导检查、挂牌督战的各个环节上。可以说，没有集中力量办大事的显著制度优势，怒江州就绝不可能这么快取得脱贫攻坚的历史性成就。

（三）“怒江实践”生动诠释了中国减贫的使命担当

中国是世界上最大的发展中国家，一直是世界减贫事业的积极倡导者和有力推动者。^④消除贫困是人类共同使命和价值追求。中国积极倡导携手消除贫困，共建人类命运共同体，并率先垂范，全面打赢打好脱贫攻坚战。2020年中国脱贫攻坚任务完成，提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标，这是人类减贫史上的奇迹。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯曾指出：“中国的发展已经让数亿人口远离了贫困，而且中国正致力于在2020年彻底消除国内的极端贫困。所以这是中国对世界减贫事业最大的贡献。”^⑤为了彻底摆脱千年之困，不拖中国减贫的后腿，怒江州领导干部将脱贫攻坚这项政治任务民生工程扛在肩上，把人民利益放在心中，不怕牺牲、不惧困难、不讲条件、不计得失，誓死攻克深度贫困堡垒，谱写出一曲曲可歌可泣的壮丽诗篇。截至2019年，怒江州完成了“十万人易地扶贫大搬迁”，累计实现脱贫人口22.35万人^①，贫困发生率比同期全国贫困发生率下降幅度快了38.19个百分点^②，为中国的减贫事业、人类的减贫事业交出了可圈可点的完美答卷。可以说，“怒江实践”开创了人类减贫史上的一大奇迹，为人类减贫事业提供了一个示范。怒江州能做到，相信全球其他国家和地区也一定能做到。

（四）“怒江实践”生动诠释了中国减贫的精神内核

“各级党委和政府必须坚定信心、勇于担当，把脱贫职责扛在肩上，把脱贫任务抓在手上，拿出‘敢教日月换新天’的气概，鼓起‘不破楼兰终不还’的劲头，攻坚克难，乘胜前进。”^③“怒江实践”生动诠释了领导干部在脱贫攻坚中的关键作用。怒江州先后选派8000余名各级干部组成脱贫攻坚“实战队”、驻村工作队、“背包队”，深入脱贫攻坚一线实施脱贫攻坚，他们牢记初心使命，外化于行，内化于心，凝聚起最强的攻坚“战力”，以“敢教日月换新天”的气魄，秉持钉钉子攻坚克难的精神，坚定理想信念、坚守铁一般的纪律，形成了“怒江缺条件，但不缺精神、不缺斗志”的怒江脱贫攻坚精神和“苦干实干亲自干”的怒江脱贫攻坚作风，^④充分展现出中国减贫的精神内核。“贫困群众既是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体。”“怒江实践”生动诠释了中国减贫必须以贫困群众内生动力作为力量之源。怒江州坚持发展为了群众、发展依靠群众的工作方针，在“富口袋”的同时，更重视“富脑袋”。尊重贫困群众的主体地位和首创精神，把激发扶贫对象的内生动力摆在突出位置。在州、县（市）、乡（镇）、村、组和易地扶贫搬迁安置点，全覆盖组建新时代文明实践中心、所、站，探索举办“综合素质提升”“激发内生动力”培训班，突出必讲“新思想”“好政策”“新生活”，要讲“技术课”“文化课”“文明课”，会讲“土话”“真情”“实干”。通过“三必讲”“三要讲”“三会讲”，“讲”出了新动能新状态，“习”出了新作为新成效，使贫困群众在精神上、生活上实现“双脱贫”，充分激发了群众的积极性、主动性和创造性，更加坚定了贫困群众攻克深度贫困堡垒的信心和决心。可以说，“怒江实践”生动诠释了人民群众的伟大创造精神。

（五）“怒江实践”生动诠释了中国减贫的终极追求

“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。”^⑤“发展才是社会主义，发展必须致力于共同富裕。国家越发展，越要把贫困群众基本生活保障好。”^⑥“怒江实践”生动诠释了实现共同富裕是中国减贫的终极追求。怒江州坚持“全面实现小康，一个民族都不能少”“各民族都是一家人，一家人都要过上好日子”的理念，始终以消除绝对贫困为首要任务，以改善民生为基本目的，以实现共同富裕为根本方向，针对贫困群众的脱贫需求，分类支持和帮助贫困群众脱贫致富，使发展成果更多更公平惠及各族人民，基本实现了现行标准下贫困人口全部脱贫的目标，在2020年末全面实现3个“直过民族”和1个人口较少民族整族脱贫，彻底消除怒江州的绝对贫困，这体现了社会主义的根本价值追求和奋斗理想，是对马克思主义价值

观的坚守和捍卫，也是对它的继承、创新和发展，更是对“共同富裕”的最好诠释。可以说，“怒江实践”生动诠释了人类对美好生活的共同向往和追求。

注释：

1 纳云德：《全力攻克最后堡垒彻底挖掉“贫困大山”》，《社会主义论坛》2020年第6期。

2 根据《怒江统计年鉴2017》相关数据计算。

3 《滔滔怒江，见证两岸脱贫新景——来自云南省怒江傈僳族自治州深度贫困地区的调查》，《光明日报》2019年1月14日。

4 根据云南省人民政府扶贫开发办公室《云南省脱贫攻坚数据报告（2018）》（2019年4月）有关数据计算。

5 云南省人民政府扶贫开发办公室：《云南省脱贫攻坚数据报告（2018）》，2019年4月。

6 本部分数据，除单独标注的以外，均由怒江州提供。

7 云南省网上新闻发布厅，《云南省决战决胜脱贫攻坚系列新闻发布会怒江专场》，2020年6月19日，http://www.yn.gov.cn/ynxwfbt/html/2020/zuixinfabu_0619/3174.html。

8 顾泽贤：《护好绿水青山做大金山银山》，学习强国云南学习平台，2020年8月13日。

9 2020年怒江州人民政府工作报告，怒江州傈僳族人民政府网站，2020年1月14日，<https://www.nujiang.gov.cn/xxgk/015279139/info/2020-133286.html>。

10 顾泽贤：《护好绿水青山做大金山银山》。

11 顾泽贤：《护好绿水青山做大金山银山》。

12 《良好生态释放“绿色红利”》，《云南日报》2019年8月27日。

13 顾泽贤：《护好绿水青山做大金山银山》。

14 纳云德：《全力攻克最后堡垒彻底挖掉“贫困大山”》，《社会主义论坛》2020年第6期。

15 《怒江州“健康宣传日”活动初显成效》，云南网，2019年1月17日。

16 《坚决打赢脱贫攻坚战，谱写人类反贫困历史新篇章——学习〈习近平扶贫论述摘编〉》，人民网，2018年8月21日，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0821/c1001-30239990.html>。

17 《习近平在俄罗斯索契接受俄罗斯电视台专访时的答问》（2014年2月7日），《人民日报》2014年2月9日，<http://jhsjk.people.cn/article/29787388>。

18 《“70年70问”中国为何能做到减贫贡献全球第一?》，人民网，2019年10月17日，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/1017/c429373-31405119.html>。

19 新华网：《习近平：中国一直是世界减贫事业的积极倡导者和有力推动者》，2015年10月16日。

20 徐林：《联合国秘书长古特雷斯：中国为全球减贫作出重要贡献》，今日中国，2019年2月27日，http://www.chinatoday.com.cn/zw2018/bktg/201902/t20190227_800157881.html。

21 纳云德：《全力攻克最后堡垒彻底挖掉“贫困大山”》。

22 根据全国和怒江州相关数据计算。全国数据、2014年数据引自《中国农村贫困监测报告2015》，北京：中国统计出版社，2015年；2019年数据引自《2019年全国农村贫困人口减少1109万人》，2020年1月23日，国家统计局网，http://www.cnfpzz.com/index.php?a=index&a_id=37744&c=IndexArchives&m=Archives。

23 习近平：《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》（2015年11月27日），《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2018年，第46页。

24 唐国华：《坚决打赢防疫脱贫两场战役》，《中国组织人事报》2020年2月26日。

25 2015年11月27日至28日，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上发表的重要讲话。

26 2019年4月15日下午，习近平在石柱土家族自治县中益乡华溪村同村民代表、基层干部、扶贫干部、乡村医生等围坐在一起，共话脱贫攻坚时的讲话。http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/17/c_1124379968.htm。