
论上海新一轮对口支援喀什地区

四县精准扶贫脱贫

傅尔基¹

对口支援是在我国现有政治制度和政府管理体制下，中央政府通过政治动员、行政部署和特殊政策，推动地方政府之间形成的行政援助和契约协作，主要依靠中央和援建方干部人才挂职支援和财政无偿转移支付，以特定项目为载体，完成对特定受援地区的民生、经济、人才、科技、文化等对口支援任务，协助促进特定受援地区经济社会跨越式发展和各族群众脱贫致富。打赢精准扶贫脱贫攻坚战是党和国家关于我国全面建成小康社会决胜阶段的一项重大战略部署。本文是对上海新一轮（2011-2020 年，实际上始于 2010 年）对口支援喀什地区四县精准扶贫脱贫、迈进全面小康社会的进程、方略、经验和成效的回顾研究，以此论证中国特色地方对口支援助力边疆少数民族地区精准扶贫脱贫、各族人民共同迈进全面小康社会的重大意义。

一、上海新一轮对口支援喀什地区四县贫困基本状况与“十二五”

时期全面立体对口支援扶贫脱贫的进展和成效

按照党中央和国务院统一部署，上海新一轮对口支援的喀什地区泽普县、巴楚县、莎车县、叶城县（以下简称“四县”）是国家扶贫开发工作重点县，通过“十二五”时期以“民生为本”的全面立体对口支援，助力四县扶贫脱贫取得明显成效。

（一）2010 年上海新一轮对口支援喀什地区四县贫困基本状况

2010 年，上海新一轮对口支援喀什地区四县都是国家扶贫开发工作重点县，其中，巴楚县、莎车县和叶城县属于深度贫困县，四县基本状况如下：

第一，贫困人口数量多，所占比率高。

2010 年，四县尚有贫困人口 56.78 万人，占四县总人口的 34.4%，占喀什地区贫困人口的 60%，占新疆贫困人口的 1/3。其中，莎车县贫困人口最多，占喀什地区 1/2。可以说，新疆贫困人口集中在南疆，南疆贫困人口集中在喀什地区，喀什地区贫困人口集中在四县。

第二，扶贫开发重点镇乡村占比一半。

2010 年，四县 73 个乡镇（56 个乡，17 个镇）中有 40 个乡镇是扶贫开发重点乡镇，占 56%；四县 1120 个行政村中有 605 个行政村是扶贫开发重点村，占 54%。也就是说，四县贫困人口大部分集中于镇乡村。相对来说，四县县城社区中贫困人口少。

第三，以维吾尔族为主的贫困农民居多。

作者简介：傅尔基，上海市发展改革研究院体制改革研究所研究员。

南疆是我国维吾尔族集聚地，四县中以维吾尔族为主的少数民族占 90%以上。2010 年，四县农村人口有 121.6 万，占四县总人口 175.24 万的 67.11%。四县农村中几乎全部是以维吾尔族为主少数民族农民，他们是四县贫困人口的主要来源和组成部分。

第四，居住、教育和医疗卫生保障差。

四县均位于叶尔羌河和提孜那甫河的冲击平原（全国第三大平原灌区）上，盛产粮棉等农副、林果产品，畜牧家禽产品丰富，千百年来自给自足，基本上保证正常吃穿用，做到日常生活温饱。但是，四县农村中相当部分农牧民居住在“土坯房”“木板夹芯房”，抗震性较差，教育和医疗卫生条件和保障较差，初高中升学率不到 50%，妇女、儿童易得传染疾病。基础设施落后也是致贫的重要原因。

第五，经济欠发展、收入低是致贫主因。

四县贫困户致贫原因主要是传统农业比重大，生产效率不高，附加价值小，外部销售市场不旺，工业比重低、造成农村潜在失业人口多，货币性收入少。劳动力素质低，尤其是青少年受教育程度低，技能低，影响就业和产业发展。上述因素在所有致贫因素中占比达 50%以上，并突出反映在货币性贫困上（即按 2009 年人均年纯收入 1196 元标准认定贫困）。

（二）“十二五”时期上海全面立体对口支援喀什地区四县扶贫脱贫的进展和成效

1、上海以“民生为本”全面立体对口支援

“十二五”时期，上海对口支援四县财政资金 90 多亿元，加上企业投资和社会捐资，总共约有 100 多亿元。对口援建 100 多个项目，70%以上是民生和社会事业项目，有力促使四县各族农牧民和城镇居民的生活生产条件明显改善。

四县农牧民基本住上了“国家、自治区补贴一点、上海对口支援一点和农牧民自己拿出一部分”建造的抗震强、现代化、舒适高的富民安居房和定居兴牧房。教育、医疗卫生、社会养老和助残康复等公共服务和社会福利水平大幅上升。

上海加大力度对口支援四县农牧业、林果业和加工制造业、建筑业等产业现代化发展，工业园区和旅游景区升级发展，并帮助当地产品扩大对内地、对上海销售，增加当地就业，带动农牧民和城镇居民收入增加。其中，到 2015 年，四县农牧民人均年纯收入比 2010 年的 4737.25 元翻了约一番，远超喀什地区“十二五”规划确定减贫目标值。

2、扶贫工作成效显著

在上海全面立体对口支援下，经过喀什地区各族干部和群众努力工作，通过整村推进扶贫、连片开发扶贫、职业培训扶贫、产业就业扶贫和对口帮扶扶贫等多种方式和措施，到“十二五”期末，喀什地区扶贫工作取得了显著成效，解决了建档立卡 10.96 万贫困户、67.09 万贫困人口的脱贫问题，以 111.82%比例超额完成“十二五”规划确定 60 万人口脱贫目标。

上海新一轮对口支援喀什地区四县实现“七个明显”成效，即经济发展明显加快、社会事业明显进步、城乡面貌明显改观、人民生活明显提高、安定团结明显巩固、基层组织建设明显加强、绝对贫困状况得到明显消减，四县贫困人口近四成脱贫，贫困人口数减少到 30 多万。

二、“十三五”时期上海对口支援喀什地区四县精准扶贫脱贫的总体方略和基本经验

按照党中央和国务院部署，自 2014 年以来，上海新一轮对口支援新疆进入全力以赴做好各项对口帮扶工作、助力对口帮扶

喀什地区四县到 2020 年全部如期脱贫摘帽的攻坚阶段。

（一）“十三五”时期精准扶贫脱贫的总体方略

“十三五”期间，上海紧紧围绕党和国家精准扶贫脱贫攻坚的要求和部署来推进各项对口支援工作，把精准扶贫脱贫作为重要政治任务和头等大事，纳入到喀什地区“四位一体”（即专项扶贫脱贫、行业扶贫脱贫、援疆扶贫脱贫、社会扶贫脱贫）的大扶贫脱贫格局中，实施精准扶贫脱贫基本方略的“六个精准”（即扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、结对派人精准、脱贫成效精准），因地制宜助推“五个一批”（即继续改善民生条件脱贫一批、发展生产销售增收脱贫一批、加强教育培训就业创业脱贫一批、异地转移外出打工扶贫脱贫一批、通过社会捐助帮扶脱贫一批）。

以对口支援为推手，以沪喀协作为纽带，以当地干群为主体，找准短板，加大产业援疆力度，重点提升“三保障”水平，全力以赴，精准发力，助推四县到 2020 年实现“两个确保”目标（即确保农村贫困人口全部脱贫和确保贫困县全部脱贫摘帽），在此基础上，与全疆、全国同步迈进全面小康社会。

（二）“十三五”时期精准扶贫脱贫的经验总结

第一，科学制定对口支援喀什地区四县精准扶贫脱贫规划。

精准扶贫，规划为先。上海对口支援四县“十三五”规划遵循“普惠”原则，在助推到 2020 年人均 GDP 比 2015 年再翻一番目标及其资金、项目、任务安排计划基础上，加上精准扶贫脱贫的“特惠”原则，安排上海对口援疆资金、项目向精准扶贫脱贫倾斜，明确到 2020 年助推四县实现“两个确保”目标。

专项编制《2016-2020 年上海市四区对口精准扶贫喀什地区四县工作方案》，协同喀什地区，针对建档立卡贫困户和贫困人口情况，制定分年度计划和具体实施方案，加强组织领导，落实责任人员，分类分步推进。

第二，建立健全沪喀“结对”对口支援精准扶贫脱贫机制。

明确四县各族干部群众是上海对口支援扶贫攻坚、脱贫致富的主体。尤其是认识到四县贫困群众不仅是上海对口支援扶贫攻坚的工作对象，还是脱贫致富的自主力量。

在当地党委、政府统一领导下，上海盘活、调动扶贫攻坚、脱贫致富的优势资源，在上海对口支援四县的总体框架下，以上海对口支援四个区与喀什地区四县结成对口支援精准扶贫为主干，“一区”对“一县”，再到“一企”对“一村”、“一团队”对“一家庭”，乃至“一人”对“一人”，结对帮扶、组织到位、责任到位、资金到位、项目到位、措施到位，全力以赴做好上海对口支援四县精准扶贫工作。

第三，持续改善民生、提升社会事业水平助力扶贫脱贫攻坚。

“十三五”时期，上海继续以“民生为本”导向，坚持“普惠和可持续”原则，加上精准扶贫“特惠”原则，坚决守住民生底线，针对当地遗留下来的贫困户居住困难、职业教育培训负担不起、卫生健康水平低、养老医疗致贫返贫等一系列民生问题，以安居富民和社会事业两大领域精准扶贫为重点，采取特殊援助手段，特事特办，全面改善当地贫困人口的居住生活、医疗卫生、教育文化和社会福利等条件，全部解决各族贫困群众绝对贫困问题，缩小相对贫困差距。

第四，增强产业“自我造血”功能以期实现可持续的脱贫致富。

“十三五”时期，上海深入贯彻中央第二次、第三次新疆工作座谈会和第五次全国对口支援新疆工作会议精神，牢牢坚持“产业援疆促进就业”方针，统筹各类有效资源，调动一切积极力量，坚持不懈推进产业援疆促进就业工作。

多措并举，强化招商引资，充分发挥行业协会、商会等机构的作用，推动以政府招商为主向园区招商、专业招商、产业链招商等现代招商方式转变，引导、鼓励和支持各类企业赴喀什地区及其四县投资经营一些适合当地贫困劳动力参与度高的农副产品加工、纺织服装、民族手工、民族餐饮、文化旅游、清真食品制造、商贸物流等区域特色产业，协助搭建创业孵化园区，增设企业卫星工厂和车间，资助开办庭院经济，增加贫困劳动力、尤其是贫困青年劳动力就业、创业及其收入机会。

上海动员机关事业单位和社会团体、企业和个人，实施消费扶贫，帮助四县实施“互联网+精准扶贫”，扎扎实实地把农村电子商务作为精准扶贫的有效平台，让贫困农户有更多机会便捷联结国内外大市场，顺利地实现农产品从生产到消费的直连，分享增值收益。

第五，着重加强职业教育培训，助力青年就业创业带动脱贫致富。

扶贫必扶智。授人以鱼，不如授人以渔。上海对口支援四县贫困劳动力，尤其是让青少年接受良好教育，阻断贫困代际传递，是上海对口支援新疆精准扶贫脱贫的重要任务。上海充分利用职业教育技术、人才和资源优势，加强喀什地区四县职业教育建设，建设就业为导向的职教体系，着力提升当地职业教育办学水平和培养能力。

发挥上海—喀什职业教育联盟作用，派遣上海职业技能教育培训老师，以喀什地区四县职业教育学校和基地为依托，根据企业、行业 and 市场需求，针对贫困户有劳动能力的青年，提供免费职业教育培训、定向委托职业教育培训，将上海帮助青年实现就业的有效模式——青年职业训练营引入四县，重点引导、推荐经过职业教育培训、具备一定职业技能的农村贫困青年就地就近应聘进入企业就业，鼓励、资助经过职业教育培训、具有创业愿望的城乡贫困青年就地就近进入创业园区、孵化中心自主创业，或自我选择地点创业，通过帮扶贫困户青年“就业、创业一人”带动“脱贫一户”，“就业、创业一批”带动“脱贫一批”。

第六，精准组织、资助四县贫困青壮年劳动力移地就业脱贫致富。

沪喀两地积极地为喀什地区四县贫困劳动力的异地就业创造条件。建立和完善沪喀就业信息网络平台，向四县求职者提供劳动力市场信息，鼓励和引导上海劳务中介组织、用工单位到四县开展用工招聘活动，参与当地开展劳务输出代理服务，尤其是贫困劳动力劳务输出。

对于吸纳四县贫困劳动力就业的上海企业，参照上海本市吸纳困难就业人员的奖励办法给予补贴。设立四县贫困劳动力异地就业的特殊扶持资金，对转移外地就业的贫困劳动力的路费、餐饮费以及亲属探望的相关费用进行特殊补贴，提高当地贫困劳动力到外地就业的积极性，通过“劳务输出一人”带动“脱贫致富一家人”。

第七，创新构建全社会捐助推进精准扶贫脱贫对接机制和帮扶形式。

发扬社会捐助传统，鼓励和引导各类社会力量，主要是上海企业、社会组织和个人捐资捐物捐智，共同参与上海对口支援四县脱贫攻坚。将社会捐助纳入精准扶贫，构建上海社会帮扶资源（资金、物质和智力等）与上海对口支援四县精准扶贫有效对接机制，通过社会捐助结对帮扶形式——包户包人，助力脱贫。

鼓励、引导和支持上海社工组织和专业社工以及社工志愿者进驻上海对口支援四县社区和农村。在当地民政局等政府部门和城乡社区组织指导下，配合当地民政等工作要求，根据社区群众实际需要，有选择地试点开展帮困扶贫、服务孤寡老人和孤

儿等特殊弱势群体的助人自助项目和活动。

坚持扶贫“先他扶、再自扶”的社会扶贫理念和方法，把自力更生、艰苦奋斗教育贯穿扶贫开发始终，提倡奋斗改变命运，充分激发贫困群众脱贫致富的主动性、积极性和创造性，共同攻坚扶贫致富，同步迈向全面小康社会。

第八，坚持对口支援山区、边境精准扶贫脱贫与稳疆固边紧密结合。

对于上海对口支援四县中处于山区、边境扶贫攻坚工作，坚持“一线守边、二线固边、三线服务”的边境扶贫路径，注重民生建设安边、产业扶贫兴边、经济发展富边、防灾减灾固边等项目建设，以支援贫困农牧民因地制宜地发展特色种植、养殖业等见效快的优势产业，扶持发展边境贸易，多元化增加山区、边境农牧民收入，以集中就地扶贫脱贫为主，包括生态补偿扶贫脱贫，适当转移扶贫脱贫为辅，加快边民脱贫致富。

除非出于环境恶劣不适宜边民生产生活，已经处于“一方水土养不起一方人”的极端境地，需要转移安置扶贫脱贫，一般不轻易提倡迁移转移扶贫脱贫，以利于加强边境军民团结保卫力量。

第九，加强现代文明理念和传统文化生活引领对口支援精准扶贫脱贫。

对口支援精准扶贫脱贫不仅是经济上，还是文化上。海派文化援疆是上海对口援疆的亮点之一。上海“文化润疆”精准扶贫脱贫，就是将海派文化援疆所倡导现代文明理念和传统文化生活方式多角度、全方位贯穿于上海对口支援四县精准扶贫脱贫过程。

坚持弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观，加强现代文化传播，加快完善公共文化服务体系，引导开展大众文体娱乐项目，积极参与到创作反映以维汉等民族团结“一家亲”为重点的各种文艺作品和影视作品等，协调组织各类“沪喀一家亲”活动项目。

尤其是“沪喀青少年手拉手”活动，不断深化沪喀两地文化领域交流合作，既要管好“肚子”，又要管好“脑子”，扩大贫困群众文化就业面，增加文化（旅游）经营服务收入，振奋贫困群众精神风貌，扶贫又扶志，把对口支援精准扶贫脱贫建成民族团结共享工程，努力“去极端化”，为喀什地区、南疆、全疆社会稳定和长治久安营造“一体多元”中华文化氛围。

第十，增强对口支援精准扶贫脱贫成效评估和“两地三方”联合监督。

在上海对口支援四县综合规划绩效评估项目中增加以精准扶贫脱贫成效为主的子评估项目，制定对口支援精准扶贫脱贫成效的评估办法，提高精准扶贫脱贫指标在上海对口支援绩效评估中权重，引导上海对口支援聚焦到帮扶四县脱贫攻坚上来，并以此激励、考核上海对口支援新疆干部，包括评选援疆先进集体、优秀干部，考察、提拔干部。

健全上海对口支援四县精准扶贫脱贫资金封闭运行、全程监控和项目建设管理监督机制。借助浦发银行网银支付系统和帐户管理系统平台，由两地（上海、喀什）三方（上海市监察部门、喀什地区监察部门和上海对口支援新疆工作前方指挥部纪委）联合监督，力争确保上海对口支援四县精准扶贫脱贫资金建设各项工程是“精品工程”“廉洁工程”和“民族团结工程”，经得起党和人民检验，经得起历史检验。

三、上海新一轮对口支援喀什地区四县精准扶贫脱贫达成目标和重大意义

到2020年末，上海完成了新一轮对口支援喀什地区四县精准扶贫脱贫任务，携手边疆各族人民共同迈进全面小康社会，为

全国如期完成脱贫攻坚任务、迈进全面小康社会作出了重大贡献，积累了有益经验，为世界上不发达、发展中国家和地区推进减贫事业提供了“上海方案”和“上海智慧”。

（一）2020 年末上海新一轮对口支援喀什地区四县精准扶贫脱贫达成目标要求

从 2011 年到 2020 年两个“五年规划”、十年时期，上海对口支援喀什地区及其四县派出干部人才四批 600 多名，及社会人才约几千人次，上海市地方财政转移支付共计 200 多亿元，企业投资和社会捐赠数百亿元，援建城乡住房、基础设施、教育和就业设施及劳动力培训、社会事业、产业发展、干部人才支援及培养培训、基层政权及阵地建设、交流交往及其他项目共约 1300 多个。

重点向贫困村、贫困户和贫困人口倾斜，为对口支援喀什地区四县到 2015 年人均生产总值翻一番半、城乡居民收入显著增加、人均基本公共服务能力接近全疆平均水平、财政收入快速增长提供了有力支撑，为四县到 2020 年末基本消除贫困现象、全部摘除贫困县“帽子”、与全疆和全国同步进入全面小康、实现党中央提出的跨越式发展和长治久安的目标要求发挥了重大作用。

根据《中共中央办公厅、国务院办公厅印发的通知》（厅字〔2016〕16 号）精神，新疆维吾尔自治区人民政府分别于 2019 年、2020 年发布公告，国家级贫困县泽普县、巴楚县、莎车县和叶城县先后经县级申请、地（州）初审、自治区实地核查和专项评估检查、社会公示、审定等程序，符合贫困县退出标准和条件，程序规范完整。截至 2020 年 11 月，经研究批准，泽普县、巴楚县、莎车县和叶城县先后退出贫困县序列。至此，上海新一轮对口支援喀什地区四县，先后全部摘除贫困县“帽子”，完成了扶贫脱贫攻坚任务。

表 1 泽普、巴楚、莎车和叶城四个国家级贫困县退出贫困县序列日期

县	泽普	巴楚	莎车	叶城
日期	2019 年 4 月 3 日	2020 年 1 月 24 日	2020 年 11 月 14 日	2020 年 11 月 14 日

资料来源：天山网。

按照收入倍增计划，到 2020 年，喀什地区农牧民人均年纯收入要翻一番，达到约 15000 元左右，按中央明确地方扶贫标准可在当地农民人均收入的 30%-50%范围内确定，喀什地区扶贫标准约为 4800-8000 元，高于按不变价折算 2020 年约 4000 元国家扶贫标准。

上海新一轮对口支援喀什地区四县实现贫困地区农民人均可支配收入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，携手边疆各族人民共同迈进全面小康社会。

（二）上海新一轮对口支援喀什地区四县完成精准扶贫脱贫任务的重大意义

上海新一轮对口支援喀什地区四县完成精准扶贫脱贫任务，不仅对于四县、喀什地区 and 新疆脱贫致富事业影响深远，而且对于服务我国脱贫攻坚战略任务完成、实现全面小康社会的第一个一百年奋斗目标、更是对于推进世界减贫事业具有重大意义。

第一，助力全国到 2020 年如期实现全面脱贫和建成小康社会。精准扶贫脱贫是党和国家关于我国全面建成小康社会决胜阶段的一项重大战略部署。

习近平总书记一再强调，全面小康是要惠及 13 亿人民的全面小康，是不分地域的全面小康，是不让一个人因贫困而掉队的全面小康，是一个民族都不能少的全面小康。

没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。上海新一轮对口支援新疆喀什地区四县存在大量贫困人口，是喀什地区与全疆、全国同步进入全面小康社会中最严重的短板。

上海新一轮对口支援喀什地区四县，助力精准扶贫脱贫，到 2020 年末，四县全部贫困人口、贫困户和贫困县摘除贫困“帽子”，是实现党和国家明确到 2020 年消除所有贫困人口、全面建成小康社会目标的一个重要组成部分。

第二，助力国家加强民族团结、保障边疆社会长治久安。精准扶贫脱贫关系党的执政和国家长治久安的群众基础。人穷，一种情况会出现“志短”，甚至走向生活和社会反面、对立面；而另一种情况是“思变”，期望改变目前贫穷生活状况，富裕起来。

为人民谋幸福，为民族谋复兴，是党的初心和使命。“以人民为中心”、全心全意为人民服务是党的根本立场和宗旨，也是人民政府的责任所在。

心系人民，就是要一心一意为老百姓做事，多做雪中送炭的工作，满怀热情为困难群众办事。上海新一轮对口支援喀什地区四县，助力完成精准扶贫脱贫，就是完成一大提高民生工程，就是完成一大争取民心工程，就是完成一大加强民族团结工程，有利于打牢、打好长治久安、巩固边疆的经济社会条件和各族群众基础。

第三，助力我国“先富带后富”、实现区域协调发展战略。在 20 世纪 80 年代末和 90 年代初，邓小平提出了我国区域发展“先富带后富”的“两个大局”战略思想。

党的十八大以来，习近平总书记提出加强我国东西部协作、推进实现区域协调发展的战略思想。实施好区域协调发展战略决策，对维护民族团结、国家统一和社会稳定，对逐步达到社会主义的共同富裕和实现中华民族的伟大复兴，都起到积极的推动作用。

上海地处我国率先发展的东部沿海地区，经济发展水平较高，在新一轮对口支援喀什地区四县过程中，深刻领会、积极贯彻落实党和国家精准扶贫的精神和部署，鼓励、引导和支持东部地区人才、资金、技术向对口支援喀什地区及其四县流动，助力打赢四县脱贫攻坚战。这是在全面建设小康社会新时期新形势下推进落实先富起来地区带领后富起来地区、实现区域协调发展战略思想的具体生动有效写照。

第四，助力我国积极参与、推动世界减贫事业的共同发展。改革开放 40 多年，我国已经让六亿多人摆脱贫困，对世界减贫贡献率超过四分之三，取得了举世公认的减贫成就。而到 2020 年末，我国消除了 7017 万贫困人口，全国 832 个贫困县全部脱贫摘帽，极大地推动世界减贫事业的共同发展，为人类共同富裕作出新贡献。

上海新一轮对口支援喀什地区四县精准扶贫脱贫，是在一个以农业为主转向工业和服务业为主、传统农业社会转向现代文明社会、祖国边疆少数民族集聚地区开展减贫事业，是扶贫攻坚最难啃的“硬骨头”。

到 2020 年末，上海助力喀什地区四县期摘除贫困“帽子”，增强了边疆少数民族集聚地区各民族人民对祖国社会主义制度

的向心力和自信心，与此同时，积累了通过对口支援助力精准扶贫脱贫的有益经验，其成功之道对世界不发达、发展中国家和地区推进减贫事业具有启发价值和示范意义。

上海新一轮对口支援喀什地区四县贯彻落实了党中央关于依法治疆、团结稳疆、文化润疆、富民兴疆、长期建疆的总体目标要求，将在“十四五”时期接续对口支援新疆乡村振兴战略长期任务，建立健全沪喀东西协作、巩固和提高脱贫致富的长效机制，携手踏上建设新时代社会主义现代化新疆的新征程。