

《云南省全力推进迪庆州怒江州 深度贫困脱贫攻坚实施方案 (2018—2020)》

评估及扶贫案例模式总结研究

主 编 李隆伟 王雪娇 李 梁

副主编 邓剑川 杨绍兵 马嘉伟

刘关所 毛昭庆



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

《云南省全力推进迪庆州怒江州深度贫困脱贫攻坚实施方案(2018—2020)》评估及扶贫案例模式总结研究 / 李隆伟, 王雪娇, 李梁主编. -- 昆明: 云南大学出版社, 2022

ISBN 978-7-5482-4289-5

I. ①云… II. ①李… ②王… ③李… III. ①扶贫—案例—迪庆藏族自治州②扶贫—案例—怒江傈僳族自治州
IV. ①F127.74

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第182818号

策划编辑: 万 斌

责任编辑: 万 斌

封面设计: 王娅一

《云南省全力推进迪庆州怒江州 深度贫困脱贫攻坚实施方案 (2018—2020)》

评估及扶贫案例模式总结研究

主 编 李隆伟 王雪娇 李 梁

副主编 邓剑川 杨绍兵 马嘉伟 刘关所 毛昭庆

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 广东虎彩云印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 9.25

字 数: 138千

版 次: 2022年3月第1版

印 次: 2022年3月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-4289-5

定 价: 48.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

发行电话: 0871-65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

若发现本书有印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0769-85252189。

本书编委会

主 编

李隆伟 王雪娇 李 梁

副主编

邓剑川 杨绍兵 马嘉伟 刘关所 毛昭庆

编 委

(按姓氏音序排序)

白双有	陈良正	陈 蕊	陈秀花	邓剑川
邓雅琪	杜春燕	甘春艳	高 燕	姜 娇
李春芳	李 梁	李隆伟	刘关所	马嘉伟
毛昭庆	王雪娇	鄢文光	杨绍兵	叶 春
余志慧	曾 江	赵秀华		

本书由以下项目资助出版：

2020年深度贫困地区脱贫攻坚进展情况跟踪监测项目

云南省科技厅重大专项

“云南蔬菜加工现状及对策研究” (2019ZG001-4-4)

云南省科技厅重大专项

“生鲜蔬菜采后处理及冷链物流现状与对策研究” (2019ZG001-3-5)

前 言

2020年注定是不平凡的一年，一方面，新冠肺炎疫情席卷全国，给党和国家造成极大的影响，给人民生命财产安全带来重大的损失；另一方面，在党中央的正确领导下，在全党全国全社会的共同奋斗下，我国脱贫攻坚取得决定性成就，脱贫攻坚目标任务全面完成，区域性整体贫困问题基本得到解决，开始由绝对贫困转战相对贫困。为此，国家设立五年过渡期，确保过渡期内“四不摘”政策，云南省提出建设“一平台、三机制”，以达到科学谋划、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的目标任务、工作重点，接续推进脱贫地区发展，全力推进乡村振兴。

云南省脱贫攻坚取得瞩目成就，933万农村建档立卡贫困人口全部脱贫，88个贫困县全部摘帽，8502个贫困村全部出列，8个人口较少民族整族脱贫。全省贫困群众人均纯收入从2015年的2785元增加到2020年的10721元，所有贫困村实现100%通硬化路、通动力电、光纤网络全覆盖，实现了从解决温饱到总体小康再到全面小康的历史性跨越。然而，全省还有脱贫不稳定户和边缘易致贫户人口80万人，加上脱贫户收入不稳定、利益联结机制不牢固、基础设施建设滞后等多种因素影响，脱贫户返贫风险大，全省巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接的任务依然繁重。怒江、迪庆作为国家“三区三州”深度贫困地区的重要组成部分，生态脆弱、产业基础薄弱、资源要素不足、基础设施滞后，受到党和国家的高度重视，成为当前

全省甚至全国巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接的缩影，科学分析以怒江、迪庆为代表的深度贫困地区的发展形势对全省具有重要的借鉴意义和参考价值。本书主要分为三大部分。

第一，新冠肺炎疫情对全世界产生重大影响，全书分析了新冠肺炎疫情对全省贫困户外出务工、农业产业扶贫、旅游扶贫、扶贫重点项目建设、贫困县退出检查评估等产生的影响。针对上述影响，云南省采取了诸多行之有效的应对疫情的措施，其经验值得学习借鉴。同时，本书提出“加大新基建建设，增加公共工程投资力度；强化扶贫车间建设，加大以工代赈；加快发展农村电商，建设消费扶贫平台；扩大资产收益扶贫，完善兜底保障；健全防止返贫的监测预警机制，强化监测重点”五条建议，旨在进一步降低疫情对全省脱贫攻坚的影响，决胜脱贫攻坚。

第二，围绕《“三区三州”深度贫困地区脱贫攻坚实施方案（2018—2020）》的任务进展情况、成效，在2018年、2019年已完成的年度跟踪监测工作基础上，进一步完善监测指标体系，对实施方案2020年度目标任务的执行落实情况进行季度频次的跟踪监测，聚焦“两不愁三保障”和饮水安全等底线任务、关键任务进展情况及完成质量，及时发现问题并提出解决方案。重点聚焦2020年3月6日习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的明确要求，聚焦怒江、迪庆两州，落实脱贫攻坚方案，以瞄准突出问题和薄弱环节狠抓政策落实为总的指导精神，为国家和云南省巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接提供参考。

第三，2020年是全面建成小康社会的收官之年，也是脱贫攻坚决战决胜之年。“三区三州”深度贫困地区是脱贫攻坚的主战场，在推进方案实施的过程中，各地在工作推进体制机制、易地搬迁扶贫、产业扶贫、教育扶贫、生态扶贫等扶贫实施方面，积累形成了一批好的经验做法和典型案例。总结提炼上述制度、做法与经验，对于巩固脱贫攻坚成效，推进乡村振兴，建立解决相对贫困的长效机制具有指导作用；对于宣传中国脱贫攻坚工作成

果、总结中国脱贫攻坚精神具有更加重要的作用和更加特殊的意义。

然而，课题组受限于资料收集渠道少、基层调研不足、数据传送误差等多方面因素，全省脱贫攻坚中的诸多案例、经验和模式不能一一呈现，甚至还有描述与现实存在误差的情况。对此，课题组深表歉意，并将在后续的工作中加以完善，对帮助支持本书编著工作的各位领导、专家表示感谢，对参与基层脱贫攻坚的各位工作者表示最诚挚的敬意。

目 录

第一章 新冠肺炎疫情对云南省脱贫攻坚的影响研究	(1)
第一节 新冠肺炎疫情对云南省脱贫攻坚的影响	(4)
第二节 新冠肺炎疫情下云南省脱贫攻坚的主要举措	(8)
第三节 下一步建议	(12)
第二章 《云南省全力推进迪庆州怒江州深度贫困脱贫攻坚实施方案 (2018—2020)》评估报告	(15)
第一节 《实施方案》脱贫攻坚任务目标及完成情况	(18)
第二节 《实施方案》进展与绩效评估	(23)
第三节 《实施方案》项目核查情况	(39)
第四节 《实施方案》影响评估	(41)
第五节 《实施方案》实施过程中的创新性经验做法	(56)
第六节 总结与政策建议	(63)
第三章 云南省脱贫攻坚模式	(73)
第一节 “组团式”帮扶 “造血式”发展模式 ——迪庆州健康扶贫的经验做法	(75)
第二节 组建生态扶贫专业合作社 实现绿水青山变金山银山 ——怒江州福贡县生态扶贫模式的经验做法（生态扶贫 模式）	(82)

第三节	科技扶贫显活力 脱贫致富道路宽 ——怒江州科技扶贫的经验做法（科技扶贫模式）	（87）
第四节	多渠道助力就业扶贫 全方位实现脱贫攻坚 ——“三区三州”就业扶贫模式的主要经验做法（就业 扶贫模式）	（98）
第五节	“公路养护+精准扶贫”模式带动建档立卡户脱贫 （基础设施扶贫模式）	（104）
第六节	小小草果树 致富千万家 ——福贡县打造产业扶贫新引擎（产业扶贫模式）	（108）
第七节	搬出大山越千年 阔步迈向幸福城 ——怒江州易地扶贫搬迁工作经验（易地扶贫搬迁模式）	（116）
第八节	打好财政“组合拳” 放大扶贫资金效应 ——云南财政扶贫的实践（财政扶贫模式）	（121）
第九节	用活生态护林员 打响生态扶贫攻坚战 ——怒江州生态扶贫的实践（生态扶贫模式）	（126）
第十节	产业扶贫护稳定 生态扶贫来兜底 ——片马镇边境扶贫的实践（边境扶贫模式）	（132）

第一章 新冠肺炎疫情对云南省 脱贫攻坚的影响研究

2020年，突如其来的新冠肺炎疫情给全国经济社会带来了巨大影响，也影响了全国脱贫攻坚的进程。本章以云南省为例，分析了疫情对全省贫困户外出务工、农业产业扶贫、旅游扶贫、扶贫重点项目建设、贫困县退出检查评估等产生的影响。针对上述影响，全省采取了诸多行之有效的应对疫情的措施，其经验值得学习借鉴。最后，本章提出“加大新基建建设，增加公共工程投资力度；强化扶贫车间建设，加大以工代赈；加快发展农村电商，建设消费扶贫平台；扩大资产收益扶贫，完善兜底保障；健全防止返贫的监测预警机制，强化监测重点”五条建议，旨在进一步降低疫情对全省脱贫攻坚的影响，决胜脱贫攻坚。

新冠肺炎疫情发展至今，中国政府防控新冠肺炎的做法非常有效，疫情防控经验得到世界卫生组织的赞赏，并被世界多国学习和借鉴；同时，中国还为世界多个国家和地区提供医疗器械物资、派遣医疗队等，为全世界抗击新冠肺炎疫情做出了重要贡献，也做出了巨大的牺牲。同时，2020年也是我国决胜脱贫攻坚之年、决胜全面建成小康之年，然而，全国仍还有52个

贫困县未摘帽、2707 个贫困村未出列，建档立卡贫困人口未全部脱贫。^① 云南省作为全国脱贫攻坚的重要区域，截至 2019 年底，全省贫困人口还有 11.93 万户、44.2 万人，尚未申请摘帽的 7 个县均为深度贫困县，未出列的 429 个贫困村中有深度贫困村 381 个，^② 脱贫攻坚是全省当前的头等大事和第一民生工程。

突如其来的疫情给全国、全省脱贫攻坚带来了诸多困难和挑战，疫情防控阻击战已经成为与脱贫攻坚战同等重要的政治任务，也成为影响全国、全省脱贫攻坚成效的重要因素。由于脱贫攻坚面临任务重、时间紧、难度大等困难，如何处理好疫情防控与脱贫攻坚的关系，共同推进两项工作有序开展，成为贫困地区各级党委、政府必须面对的现实难题。基于上述背景，本章拟以云南省为例，分析疫情对云南省脱贫攻坚的主要影响，同时，整理云南省委、省政府应对疫情影响、推进脱贫攻坚的主要措施，提出相关的对策建议，为在全国范围内降低疫情对脱贫攻坚的影响，加快全国决胜脱贫攻坚提供科学参考。

第一节 新冠肺炎疫情对云南省脱贫攻坚的影响

疫情持续至今，针对疫情对社会各行各业的影响的研究非常多，现有研究表明疫情影响了各行各业，足见疫情影响的广泛性、破坏性。疫情对脱贫攻坚的影响，学界关注很少，主要体现在政府层面，以国务院扶贫办（今国家乡村振兴局）牵头，各省扶贫办落实相关政策为主。疫情对云南省脱

^① 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，<http://www.12371.cn/2020/03/07/ARTI1583539277597125.shtml>。

^② 黄云波：《坚决夺取脱贫攻坚战全面胜利 谱写好中国梦“云南篇章”》，<http://yn.people.com.cn/n2/2020/0326/c378439-33906222.html>。

脱贫攻坚的影响，既体现在影响贫困地区农民增收、农业增效、农村发展方面，又体现在影响脱贫攻坚项目实施、项目评估方面，重点在前者。

一、贫困户外出就业受阻，工资性收入受不同程度影响

据云南省扶贫办测算，全省贫困劳动力外出务工年人均工资收入达到16078元，全省建档立卡户家庭收入的62%来自务工收入，工资性收入成为全省贫困户脱贫摘帽的主要收入来源。受疫情影响，2020年1—2月贫困户外出务工受阻，按照每月1300元的工资性收入计算，受疫情影响的2个月，全省贫困户每人工资性收入减少2600元。加上后疫情时代（如北京提升疫情等级），部分企业出现减产甚至停产、停工的现象，或是贫困户担心自身安全不愿返回务工地（芦千文等，2020），或是经济效益不好，企业支付贫困户的平均工资水平下降，都会造成贫困户工资性收入降低，部分地区贫困劳动力还将面临“无工可打”的风险。

二、生产成本增加，农产品外运受阻，农业产业扶贫效果下降

疫情对云南省经济作物的影响大于对粮食作物的影响，经济作物是全省农业产业扶贫的主要作物，种子、化肥、农药等生产资料成本的上升，增加了农业产业扶贫的备耕成本。疫情使得冷链运输停运、部分道路封闭、交易市场关闭、部分地区出现用工荒等，使得全省主要农产品滞销（邵科，2020），经济作物产业损失严重，如：滇西南地区马铃薯产量有200余万吨需要外销，但因疫情受阻，损失难以估算；昆明花卉拍卖交易市场停止交易，全省花卉产业第一季度损失超过120亿元；全省咖啡采摘出现用工荒，咖啡鲜果采摘数量同比减少60%；全省设施蔬菜生产效率下降（贺光华等，2020），蔬菜的交易市场、收菜的冷库停业，外销蔬菜损失超过50亿元；全省茶叶产业采摘出现用工荒，采摘时间推迟20天以上，原料茶叶产量下降，茶叶交易额下降30%；全省停产待料甘蔗企业约占20%，甘蔗种植面积减

少 20%，蔗糖产业损失约 20 亿元；等等。这些致使贫困户的经营性收入减少，农业产业扶贫效果下降。最后，疫情使得农业产业比较效益下降，农业企业对贫困户的辐射带动能力减弱，从而使农业产业扶贫效果进一步下降。

三、乡村旅游、休闲观光农业人数受限，旅游扶贫效益下降

近年来，服务业成为主要的就业领域，疫情防控使得人群集中和停止流动（王震，2020），服务业成为受影响的重点产业（秦宇等，2020）。2019 年，云南省乡村旅游接待游客 3.6 亿人次，乡村旅游总收入达到 2300 亿元，旅游扶贫成为贫苦困地区重要的扶贫模式。疫情期间恰逢“春节黄金周”“周游季”，全省采取限制人员流动的防控措施，使得零售、住宿、出行、乡村旅游、休闲观光农业等受到很大程度的影响（刘佳等，2020），诸多民宿出现既无外地客源，又无本地游客的尴尬局面，旅游扶贫遭受重创。以云南油菜花为主的乡村旅游为例，疫情高峰期正值油菜盛花期，疫情对罗平乡村旅游产业造成的损失约 10 亿元，油菜花主景区板桥镇金鸡村“金色家园”民宿每天损失超过 15000 元（2019 年春节期间，大年初一至十五每天营业额超 15000 元，其中餐饮营业额约 1 万元、住宿营业额 5200 元）。虽说当前疫情等级下调，全省乡村旅游市场逐渐回暖，但是游客仍然难以达到疫情前水平，贫困户开办的民宿客源仍然少，旅游扶贫的经济效益下降。

四、扶贫重点项目建设进展受影响

受疫情影响，全省扶贫重点项目建设复工开工延迟，导致扶贫重点项目按时按质完成时间压力大。全省涉及贫困地区的基础设施、易地搬迁、水网电网改造、生态工程、教育、医疗、兴边强基、农业产业扶贫等重点项目，工程多、难度大，加上受全省滑坡、泥石流等地质灾害频发的影响，扶贫重点项目建设进度受阻。据云南省扶贫办统计，截至 2020 年 5 月，全省 4624 个扶贫龙头企业已复工 4069 个，复工率达到 88.00%；全省 2069 个扶贫车

间已复工 1851 个，复工率达到 89.46%；全省入库项目 25076 个，已实施项目 19493 个，项目开工率 77.74%，全省扶贫重点项目仍然没有实现 100% 复工。同时，疫情导致 2020 年新增的扶贫项目所需资金、人力无法按时到位，项目立项审批、招投标、现场审核等工作进度迟滞，从而使新增扶贫项目无法如期开工。部分以奖代补扶贫项目受疫情影响，无法按时验收，及时落实奖补政策，导致扶贫资金无法按预算支出。

五、贫困县退出的专项评估检查受到影响

受疫情影响，全省贫困县退出专项评估检查受到影响，部分贫困县脱贫摘帽时间推迟（蓝红星等，2020）。根据国务院扶贫办印发的《贫困县退出专项评估检查实施办法（试行）》的有关规定和要求，贫困县退出的专项评估检查坚持由省负总责，省级扶贫领导小组核查，相关部门确定退出名单，向社会公示无异议后，于每年 2 月底向国务院扶贫开发领导小组申请专项评估检查，按照省级报告审核、实地评估检查、综合评议及结果运用等步骤进行。受疫情的影响，原计划在 2 月开展的省内贫困县退出专项评估，相关评估检查工作陷入停止或迟缓，滞缓了国务院扶贫开发领导小组实地评估检查等活动。以云南省贡山县为例，笔者调研发现，2019 年 12 月 30 日贡山县已实现脱贫摘帽，但是受疫情影响，评估检查组检查验收工作延迟。评估检查组于 2020 年 4 月 20 日才进驻贡山评估验收，5 月 2 日才完成检查评估。5 月 17 日，云南省政府正式批准贡山县退出贫困县序列，贡山实际脱贫摘帽与正式退出贫困序列的时间相差超 5 个月。

第二节 新冠肺炎疫情下云南省脱贫攻坚的主要举措

云南省委、省政府在党中央、国务院领导下，科学统筹疫情防控和脱贫攻坚，深入贯彻习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的重要讲话精神和考察云南时的重要讲话精神，建立了应对全省疫情对脱贫攻坚影响的长效机制。主要措施如下。

一、健全扶贫扶持政策体系，强化组织保障

云南省委、省政府高度重视脱贫攻坚的政治责任，先后推动一系列政策措施出台并落实落地，出台了《云南省决战决胜脱贫攻坚百日总攻行动方案》《关于应对新冠肺炎疫情稳定经济运行22条措施的意见》《云南省消费扶贫行动实施方案》《关于做好2020年财政专项扶贫资金管理贫困县涉农资金整合试点及资产收益扶贫等工作的通知》等15个政策文件，极大地促进了贫困劳动力务工难、扶贫产品销售难等问题的解决。同时，强化组织领导，针对疫情对脱贫攻坚的影响，省委书记、省长分别挂牌督战全省脱贫攻坚任务最重、难度最大的镇雄县和会泽县，并遍访挂牌督战县，36位省级领导全部下沉挂牌督战县或定点扶贫县。疫情对脱贫攻坚进程的滞缓，倒逼各级各部门把耽误的时间抢回来，按照“百日总攻目标”和“账账相符、账实相符”的要求，依托全省扶贫信息平台，建立“一周一调度、一报告、一通报”的分析应对工作机制，并向省级领导和各州（市）扶贫开发领导小组、省扶贫开发领导小组成员单位通报每期情况，加快扶贫项目建设进度。