# 坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，着力解决因残致贫问题

程凯

摘　要：“因残致贫”问题是全球减贫事业共同面对的挑战。解决“因残致贫”问题必须在政治、经济、文化、教育、统计、社会动员和残疾人组织作用发挥等方面共同用力、综合施策。要坚持党中央确定的脱贫攻坚目标和扶贫标准，提高政治站位，认真学习习近平扶贫思想；夯实政策，强化对“因残致贫”家庭的综合兜底保障措施；加大精准帮扶力度，推动各项“惠残”政策措施落地；聚焦难点，合力推动贫困重度残疾人托养照护工作；加大宣导，不断提高贫困残疾人及其亲属脱贫的内生动力。

关键词：习近平扶贫思想；因残致贫；精准扶贫；精准脱贫

习近平总书记指出，全面建成小康社会，残疾人一个也不能少。当前，贫困是制约广大残疾人如期实现全面小康目标的重大障碍，脱贫解困是贫困残疾人及其亲属的期盼。党的十八大以来，习近平总书记始终以人民至上的情怀、实事求是的作风、长期的基层实践，科学总结并提出了精准扶贫精准脱贫基本方略。这一方略是习近平扶贫思想的核心内容之一，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是马克思主义反贫困理论中国化的最新成果，是中国特色扶贫开发理论的最新发展，是指导我们坚决打好打赢脱贫攻坚战的有力思想武器。

“精准”是这一方略的鲜明特征和目标导向。习近平总书记反复强调，扶贫开发推进到今天这样的程度，贵在精准，重在精准，成败之举在于精准。党的十八大以来，他每次调研扶贫必谈精准，不断把精准扶贫精准脱贫方略推到细处、落到实处、引向深入。“因残致贫”问题的提出和“因残施策”一系列政策措施的制定实施，真实地验证着精准扶贫精准脱贫方略思想的力量。

一、科学提出“因残致贫”问题

2016年4月24日，习近平总书记深入安徽金寨贫困村贫困户考察精准扶贫时指出：“因病致贫、因残致贫问题时有发生，扶贫机制要进一步完善兜底措施。”习总书记在此明确提出“因残致贫”问题的存在和扶贫机制需完善的方向，开启了贫困残疾人精准脱贫的新阶段，具有重大的理论和现实意义。2017年6月23日，习近平总书记在太原主持召开深度贫困地区脱贫攻坚座谈会时强调：“我们必须看到，我国脱贫攻坚面临的任务仍然十分艰巨。”“越往后脱贫成本越高、难度越大。从结构上看，现有贫困大都是自然条件差、经济基础弱、贫困程度深的地区和群众，是越来越难啃的硬骨头。在群体分布上，主要是残疾人、孤寡老人、长期患病者等‘无业可扶、无力脱贫’的贫困人口以及部分教育文化水平低、缺乏技能的贫困群众。”“深度贫困县贫困人口中低保、五保贫困户占比高达近60%，因病致贫、患慢性病、患大病、因残致贫占比达80%以上，60岁以上贫困人口占比超过45%”。习总书记进一步把“精准”的指向明确到了深度贫困地区和特殊贫困群体，并且结合深入的调查研究，把“残疾人”与“长期患病者”区别开来分别强调，体现了对残疾人的“格外关心、格外关注”，也进一步明确了“因残致贫”的客观性和普遍性。

长期以来，在传统生物医疗模式观念影响下，“残疾”与“疾病”被划上了等号。依此逻辑推演，残疾人都被赋予了天然的“病人角色”，贫困残疾人首先皆因疾病所致自然就成了“共识”。联合国《残疾人权利公约》指出：“确认残疾是一个演变中的概念，残疾是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果。”导致残疾人常常与贫困同源等弱势后果的原因，不仅仅是残疾人身心的某种损伤或缺失，更多的是来自环境的障碍和人们的态度。不断消除包括歧视、漠视与偏见在内的有形无形的环境与态度障碍，并以平等的机会赋能于他们，残疾人同样可以摆脱贫困、甚至创造奇迹。习近平总书记指出：“残疾人是社会大家庭的平等成员，是人类文明发展的一支重要力量，是坚持和发展中国特色社会主义的一支重要力量。”他同时强调：“残疾人是一个特殊困难的群体，需要格外关心、格外关注。让广大残疾人安居乐业、衣食无忧，过上幸福美好的生活，是我们党全心全意为人民服务宗旨的重要体现，是我国社会主义制度的必然要求。”这些重要论断不仅深刻揭示了人类社会普遍性与多样性统一共生的客观现实，而且辩证唯物地表明了中国共产党人和社会主义制度对待残疾人应有的态度以及如何评价残疾人的价值和社会地位等基本观点，成为解决“因残致贫”问题和发展残疾人事业的根本遵循。

“大水漫灌”式扶贫，到户到人成为难题，有限的扶贫资源成为贫困地区发展经济的主要依靠，由于不能完全精准到户到人，甚至出现了“越扶越多”的怪象。“贫者，少分也。困者，捆也”（《说文解字》），东汉人许慎对“贫困”的这一精彩解读，真实地记录下贫困的历史成因，也较为直观地部分道出了“因残致贫”的原因。在农村低保和残疾人“两项补贴”等制度建立之前，贫困残疾人数量多，扶贫办法单一，农村残疾人几乎没有稳定的收入来源。没有文化，缺少技能，为残障所捆，难以外出务工，也无法加入以工代赈的队伍；收入少，受困多，相当多的农村残疾人因困致病、因病致残，又因残致贫，大多沦为深度贫困者。精准扶贫精准脱贫战略为贫困残疾人扶贫脱贫带来了希望，提供了难得的机遇。[]在人类历史上从未有过的大规模精准扶贫行动中，由习近平总书记亲自调度指挥，党组织的力量、社会主义制度的优势共同发力，到村到户到人的焦点和靶心日益清晰，贫困残疾人不断被瞄准，扶贫有了力量，脱贫有了希望。

一是贫困残疾人扶贫纳入大局更加深入。2015年，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）明确：“加大贫困残疾人康复工程、特殊教育、技能培训、托养服务实施力度。针对残疾人的特殊困难，全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。”2016年，《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》（国发〔2016〕64号）要求：“完善贫困残疾人关爱服务体系。将残疾人普遍纳入社会保障体系予以保障和扶持。支持发展残疾人康复、托养、特殊教育，实施残疾人重点康复项目，落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。加强贫困残疾人实用技术培训，优先扶持贫困残疾人家庭发展生产，支持引导残疾人就业创业。”2017年，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》(厅字〔2017〕41号)专项提出“解决因残致贫问题”并明确一系列具体措施。2018年，刚刚印发的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》更是专门部署了贫困残疾人脱贫攻坚行动，进一步明确了多项具体政策措施。

二是贫困残疾人底数更加清晰。依托全国残疾人口库和年度残疾人服务需求动态更新与贫困人口建档立卡库的动态比对，可以适时掌握贫困残疾人的基本情况。目前，全国农村贫困人口建档立卡数据库中还有281万贫困残疾人，约占全国剩余农村建档立卡贫困人口的10%。281万贫困残疾人的年龄、性别、地域分布、残疾类型、残疾等级及基本服务状况都已做到可随时查证。

三是贫困残疾人精准脱贫成效更加明显。据中国残疾人事业发展统计公报显示，2016年度退出建档立卡的贫困残疾人有87.81万；2017年度退出92.5万。

“精准”的“活水滴灌”式扶贫，真正把“到户到人”的目标落到了实处。如今走进贫困村，包括贫困残疾人在内的贫困户，户户都有《扶贫手册》和门口张贴的“帮扶明白纸”，家中几口人，谁是帮扶人，主要致贫原因，今年的帮扶措施等等清晰列出、一目了然。这是习近平总书记亲自倡导并力推的“五级书记一起抓”，针对“四个问题”，实施“五个一批”，确保“六个精准”，不断加大投入，实施最严厉考核的结果，是“中央统筹、省负总责、市县抓落实”工作机制的必然成效，是“大水漫灌”时期不曾有过的。只有悟深悟透“精准”这个要义，抓住抓紧“精准”这个牛鼻子，用到用好“精准”各项政策措施，下足绣花功夫，“真脱贫”“脱真贫”才能成为可能，解决“因残致贫”问题才真正有了希望。

二、清醒认识“因残致贫”的现状

在看到已取得阶段性成效的同时，我们更要清醒地认识“因残致贫”的长期性和复杂性，以及解决“因残致贫”问题的艰巨性。现有建档立卡贫困户中有相当一部分是“老、病、残”等特殊贫困群体，而且越往后，这些特困群体的比例越高，扶持难度越大。“因残致贫”家庭尤其如此。

一是“因残致贫”问题将可能伴随社会主义初级阶段长期存在。由于生产力发展和社会保障水平的局限、残疾人受教育和劳动技能程度以及收入的有限，贫困标准也会随着经济社会进步不断提高，即使解决了绝对贫困，相对贫困仍将长期存在，“因残致贫”问题作为一个复杂的矛盾体在相当一段时间内都会存在。

二是当前“因残致贫”绝对贫困人口数量多、占比高，脱贫难度大。目前，全国3000多万建档立卡贫困人口中，残疾人仍有281万以上，约占10%，一些地方的占比还更高，今后占比还会越来越大。未来3年，每年至少要减少100万以上的贫困残疾人，才能确保贫困残疾人脱贫攻坚任务顺利完成，时间十分紧迫，任务非常艰巨。据2017年全国残疾人家庭收入调查，贫困残疾人家庭的收入来源主要依靠最低生活保障、“两项补贴”等转移性收入，约占家庭总收入的一半；“因残致贫”家庭中病残一体者居多，由于长期服药和门诊报销的限制，家庭医疗自费支出比例仍然比较大，约占家庭总支出的三成，大致是普通家庭的2倍。

三是“因残致贫”家庭的困境更加凸显。部分心智障碍和重度肢体残疾儿童因得不到及时治疗，接受义务教育难度加大，既给家庭带来长期的照护负担，又容易造成残疾儿童失学；一些有精神、智力障碍和重度肢体残疾的成年人即使“脱了贫，也解不了困”的矛盾十分突出，贫困重度残疾人的托养照护需求迫切，解放家庭看护压力的呼声日高。在现有281万建档立卡贫困残疾人中，一、二级重度残疾人就有152万，其中50%以上有长期托养照料的迫切需求，一户多残、以老养残的贫困家庭问题更加突出。

四是乡村为残疾人服务的能力不足，“因残致贫”家庭生活质量亟待提高。农村康复、特教、托养、无障碍等残疾人服务资源严重不足，专业服务人员极为匮乏，无法兜底保障贫困残疾人的特殊困难需求；贫困残疾人的特惠扶持政策落实和宣传还不够到位。一些贫困地区对残疾人“两项补贴”政策、康复服务、特殊教育、家庭无障碍改造等政策不了解，仍有少数符合条件的残疾人未享受到残疾人“两项补贴”制度；大多数贫困乡村的辅助器具适配服务和家庭无障碍改造严重不足，贫困残疾人生活自理和社会适应能力普遍受限，部分贫困残疾人、尤其是贫困重度残疾人长期困守于陋室甚至病榻之上，连晒太阳都可能成为奢望，致使这些贫困残疾人的获得感不强，家庭生活质量亟待提高，美好生活对他们而言仍十分遥远。

五是对解决“因残致贫”问题特殊性和难度的认识仍需提高。部分地方把贫困残疾人的致贫原因仍然都归结到“因病致贫返贫”的范围，没有单独统计，更没有科学精准到视力、听力、肢体等多数残疾人贫困户因伤害和残障致贫而非疾病致贫的特殊致贫原因上；贫困残疾人脱贫攻坚的重要性和难度仍未引起足够的重视，一些地方仍然把贫困残疾人家庭与一般贫困户同等对待，仅能享受到普惠的扶持政策，没有针对贫困残疾人家庭的特殊困难和需求在“惠贫”的基础上提出更有针对性的“惠残”措施；个别地方仍存在把贫困残疾人都划入2%-3%“合理”贫困发生人口、等着一兜了之的风险。

三、着力解决“因残致贫”问题

由于“因残致贫”的特殊复杂性，解决“因残致贫”问题必须综合施策，得“下足绣花功夫”。依据《中华人民共和国残疾人保障法》和《国家残疾人分级和分类标准》规定，我国法定残疾类别有肢体、听力、视力、言语、精神、智力和多重七大类各四个等级。由于致残原因、残疾形态和残疾等级的差异，每一类型和等级的残疾人的特点、实际困难和需求都不尽相同，加上城乡、区域、年龄、性别和受教育程度、健康状况、家庭结构等社会因素，“因残致贫”和“因残扶贫脱贫”将是一个十分庞杂、需要精准再精准的复杂过程，甚至更“是一个浩繁的社会系统工程”。如前所述，这其中有“因病致残再致贫”的，有因缺少教育和技能而致贫的，有缺少产业扶持和就业机会、缺少稳定收入而致贫返贫的，也有保障水平不够或不稳定致贫返贫的，如果不分级别类、不精准施策“下足绣花功夫”，一般化要求、概念化处之或仅靠低保一兜了之，“因残致贫返贫”就将会成为一个循环无解的难题。习近平总书记强调：行百里者半九十。要坚持党中央确定的脱贫攻坚目标和扶贫标准，贯彻精准扶贫精准脱贫基本方略，既不急躁蛮干，也不消极拖延，既不降低标准，也不吊高胃口，确保焦点不散、靶心不变。要聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，确保不漏一村不落一人。为此，

一要提高政治站位，认真学习习近平扶贫思想。习近平总书记要求，对残疾人等特殊困难群体要采取特殊扶持政策。他还要求“格外关心、格外关注”残疾人，多次强调，要把残疾人等特殊贫困群体作为脱贫攻坚的重点人群。习近平总书记关于解决“因残致贫”问题的重要指示，是习近平扶贫思想的重要内容，是加强党对脱贫攻坚领导、坚持精准扶贫精准脱贫、构建起大扶贫格局和激发内生动力等重要扶贫思想的题中应有之义。习近平总书记科学分析了贫困残疾人等特殊贫困群体的现实状况，反复强调了攻坚期精准聚焦的方向，明确提出了贫困残疾人脱贫的具体要求，为当前和今后贫困残疾人脱贫攻坚指明了方向。

二要坚持问题导向，继续夯实精准的基础。要充分利用残疾人服务与需求状况动态更新和建档立卡数据，建立贫困残疾人脱贫攻坚协同机制。残联要与扶贫、民政、卫健、住建等相关部门相互建立定期数据比对机制，瞄准贫困残疾人家庭突出困难和问题，逐户逐人核实贫困残疾人脱贫攻坚过程中存在的问题，逐个落实相关帮扶措施；各级残联要及时精准反映贫困残疾人状况和需求，在搞清楚底数的前提下，把相关数据和状况需求情况及时反馈给政府各职能部门；驻村工作队要通过大数据充分了解贫困残疾人的特殊帮扶需求，因人施策，主动对接政策措施，为贫困残疾人提供更加精准的帮扶。要建立贫困残疾人脱贫攻坚的有效工作机制，紧跟党委、政府打好打赢脱贫攻坚战的步伐，始终做到心中有穷人，心中有责任，心中有数据，行动不掉队。

三要夯实政策，强化对“因残致贫”家庭的综合兜底保障措施。一是完善贫困残疾人健康扶贫、低保兜底、特困人员供养等保障性政策，加强贫困残疾人保障性扶贫政策研究。加大建档立卡贫困家庭重度残疾人的医疗救助，进一步减轻贫困残疾人及家庭医疗费用个人自付负担，为贫困重度残疾人看病就医提供便利服务，确保符合条件的建档立卡贫困残疾人全部纳入“新农合”和农村低保范围，真正实现“应保尽保”；二是全面落实困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度，并随着物价和实际支出情况建立动态调整机制；三是在易地扶贫搬迁、农村危房改造工作中同规划、同设计，推进农村贫困重度残疾人家庭无障碍改造，进一步提高贫困残疾人家庭危房改造补贴标准。

四要加大精准帮扶力度，推动各项“惠残”政策措施落地。根据建档立卡贫困残疾人准确数据，采取有针对性的差异化综合帮扶措施。一是落实教育扶贫政策，逐一解决贫困家庭未入学适龄残疾儿童义务教育问题，根据残疾儿童的实际情况和未入学原因，逐一制订教育安置方案，通过普通学校随班就读、特殊教育学校就读、送教上门等多种形式，逐个做好适龄残疾儿童少年的义务教育安置工作，加大对贫困残疾学生的资助力度，在“两免一补”基础上，提高补助水平，确保每一名家庭经济困难的残疾儿童少年都能有学上；二是加快解决贫困残疾人的康复需求，落实残疾儿童康复救助制度，推进以减少出生缺陷为重点的农村残疾预防，提高康复服务保障水平，不断加强康复人才培养和康复设施建设；三是让贫困残疾人更好地享受资产收益扶贫政策，在确定财政专项扶贫资金和涉农资金形成的设施农业、光伏、水电、乡村旅游项目等资产收益，以及土地流转、宅基地使用、资源开发形成的资产收益分配过程中，优先配置因残致贫家庭，并适当提高折股量化和资产收益配置比例。四是加大职业教育和实用技术培训力度，提高残疾人劳动技能和增收脱贫能力，实施乡村振兴和政府购买服务中，优先安排符合条件的贫困残疾人和家庭成员从事公益性岗位和社会服务类岗位。最关键的是要为贫困残疾人选好得力的帮扶责任人，提高帮扶的针对性和有效性。

五要聚焦难点，合力推动贫困重度残疾人托养照护工作。“给钱给物不如给服务”已成为贫困重度残疾人及其亲属脱贫解困的最大期盼。在精准扶贫精准脱贫方略的推动下，贫困人口基本上都不愁吃不愁穿了，而一些深度贫困地区和边远地区的贫困重度残疾人，一日两餐无保障、一身衣服穿一年，有病无法看，个人卫生无法打理也并非个别现象。重残重病贫困人口家庭支出大、收入少，往往还要捆绑1-2个劳动力，这些问题，已经成为当前制约贫困残疾人家庭脱贫解困最大难题。一是充分利用乡村养老机构、福利设施、医疗机构、农村集体闲置资源，通过政府补贴、购买服务、设置公益性岗位等综合措施，为有需求的贫困重度残疾人提供集中托养；二是利用村集体用房或乡村闲置农房，设置重残照护公益岗位开展本村贫困重度残疾人的日间照料，缓解贫困重残家庭一天两餐和个人卫生及基本医疗压力；三是大力弘扬敦亲睦邻、守望相助的中华乡土文明传统，通过开发照护性公益岗位，引入竞争和利益链接机制，广泛开展邻里照护服务，降低家庭照料护理支出成本，释放家庭劳动力，改善其基本公共服务状况和生活质量。

六要加大宣导，不断提高贫困残疾人及其亲属脱贫的内生动力。“弱鸟先飞，至贫有望先富。”30年前，习近平总书记在宁德的深入研究思考，历史辩证地提出了解决精神贫困和“等靠要”思想的“摆脱贫困”方略。广大贫困残疾人及其亲属最大心愿就是脱贫，挖掘并宣传残疾人脱贫解困的楷模，意义特殊。穷且益坚，不坠脱贫之志，贫困残疾人有摆脱贫困的强烈愿望，有自强不息的坚强毅力，也有脱贫致富的无限潜能，同样是脱贫攻坚的重要力量。残疾人成为脱贫解困的楷模，往往能够起到常人起不到的感召和带动示范作用。在近两年的全国脱贫攻坚奖表彰中，我们都看到了黄勇、李娟等一批自强不息、脱贫致富并受到全国表彰的残疾人的身影，这是一笔特殊而宝贵的精神财富。要深入挖掘本地区贫困残疾人脱贫典型人物和感人案例，同时，通过经常性的及时推介和“10·17”全国扶贫日宣传平台及各类媒体平台，推出“一月一星”并加大宣传和推广，不断激发贫困残疾人及其亲属主动脱贫和勇于面对困难生活挑战的内生动力。

“因残致贫”问题是全球减贫事业共同面对的挑战。解决“因残致贫”问题必须在政治、经济、文化、教育、统计、社会动员和残疾人组织作用发挥等方面共同用力、综合施策，才有望找到有效途径。中国正在并已经探索出一些解决“因残致贫”的有效经验，也积累了足够的能力和信心，将为全球减贫事业继续贡献中国智慧。我们要认真学习并践行习近平扶贫思想，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，全面贯彻落实《中共中央国务院关于脱贫攻坚三年行动指导意见》，扎实推进“贫困残疾人脱贫行动”，着力解决好攻坚期的“因残致贫”问题。

光明网2018-8-28