

坚决打赢脱贫攻坚战 如期实现全面小康目标

陈锡文*

内容提要 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出，到2020年“我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。”本文分析了我国扶贫开发工作的进展和关于打赢脱贫攻坚战决策部署的基本情况，共三方面内容。一是世界减贫事业的进展及我国的作用；二是我国扶贫开发工作的进展及现状；三是中央关于打赢脱贫攻坚战的决策部署。

关键词 农村贫困 扶贫 全面建成小康社会

一 世界减贫事业的进展及我国的作用

（一）世界减贫事业的目标和进展

相当数量的人口陷于贫困，始终是人类社会发展与进步所面临的大敌。第二次世界大战结束后，按照联合国宪章形成了新的国际秩序。但广大在政治上获得独立的发展中国家，仍面临着消除贫困这一艰巨而繁重的任务。联合国为动员各国进一步采取实际行动，协调国际社会加大推进世界减贫事业的力度，在1992年12月召开的第47届联合国大会上，做出了将每年的10月17日定为“国际消除贫困日”的决定。2000年9月，联合国千年首脑会议又把到2015年将世界极端贫困人口和饥饿人口减少一半，作为千年发展目标之一。2015年9月举行的联合国发展峰会，通过了到2030年可持续发展议程。这个发展议程共包括17个可持续发展目标和169个具体指标，其中第一个目标就是“在全世界消除一切形式的贫困”。在这个目标下，设有7个具体指标，其中

* 陈锡文，中央农村工作领导小组。

第一个指标是“到2030年，在世界所有人口中消除极端贫困”。

根据联合国的测算，世界生活在极端贫困中的人数，已从1990年的19.26亿人，降至2015年的8.36亿人，世界极端贫困人口减少了56.59%（即10.90亿人），其中的主要进展是在2000年以后取得的。因此，可以说全球在减贫问题上已基本实现了联合国提出的千年发展目标。

（二）我国在世界减贫进程中的作用

我国有自己的贫困人口认定标准。按我国政府制定的1986年的扶贫标准，倒推到1978年，我国农村有贫困人口2.5亿人。但世界银行对我国的减贫进程有自己的评价。按每人每天1.25美元的标准测算，世界银行认为倒推到1981年我国有贫困人口8.39亿人。而按此标准，到2011年我国的贫困人口已经减少到8417万人。因此，世界银行认为，在此期间，中国的贫困人口共减少了7.54亿人，占全球同期减贫人口总数的70%以上。这也是关于中国30多年来减少贫困人口7亿多人这一说法的由来。

尽管全球基本上实现了千年发展目标中关于减少一半贫困人口的目标，但总体进展很不平衡。根据世界银行按每人每天1.9美元的标准测算，2012年全球贫困人口为8.97亿人，其中43.4%，即3.89亿人集中在撒哈拉以南的非洲；34.4%即3.09亿人集中在南亚。按世界银行的标准测算，2012年全球贫困人口最多的前3个国家分别是印度（2.3亿人）、尼日利亚（8735万人）、中国（8700万人）。而我国按自己的标准（2010年不变价2300元/人·年）测算的2012年农村贫困人口则为9899万人。这也从一个侧面说明，我国现行的贫困标准（2012年现价2536元/人·年）实际上并不低于世界银行推荐的每人每天1.9美元的标准。

（三）关于国际贫困标准

自1991年开始，世界银行根据全球最贫穷国家的贫困线，制定了以美元表示的国际贫困线，用于监测全球的极端贫困状况，并根据“购买力平价转换系数”进行更新。从世界银行制定第一个国际贫困线到2015年，已经更新了三次。

第一个国际贫困线（1.01美元）。世界银行于1991年，对33个国家的贫困线用1985年购买力平价进行分析，最穷的8个国家（肯尼亚、尼泊尔、坦桑尼亚、孟加拉、印度尼西亚、摩洛哥、菲律宾、巴基斯坦）的贫困线为每人每天1.03美元，其中6个国家为每人每天1.01美元。世界银行据此确定国际贫困线为每人每天1.01美元（简称1美元），在《世界发展报告1990》中正式使用。

第二个国际贫困线（1.08美元）。世界银行于2001年，用1993年购买力平价，计算最穷的10个国家（中国、坦桑尼亚、赞比亚、印度、印度尼西亚、泰国、尼泊尔、

孟加拉、突尼斯、巴基斯坦)的贫困线中位数为每人每天 1.08 美元,据此确定了每人每天 1.08 美元的国际贫困线,并在相应的世界发展报告中使用。

第三个国际贫困线(1.25 美元)。世界银行于 2009 年,用 2005 年购买力平价,计算最穷的 15 个国家(马拉维、马里、埃塞俄比亚、塞拉利昂、尼日尔、乌干达、冈比亚、卢旺达、几内亚比绍、坦桑尼亚、塔吉克斯坦、莫桑比克、乍得、尼泊尔、加纳)贫困线的平均数为每人每天 1.25 美元,据此确定每人每天 1.25 美元的国际贫困线。

第四个国际贫困线(1.9 美元)。世界银行于 2015 年,用 2011 年购买力平价,对制定 1.25 美元标准时的 15 个国家的贫困线重新计算平均数,得到每人每天 1.89 美元的国际贫困线,即 1.9 美元贫困线。

在使用世界银行提出的国际贫困标准时,必须注意的问题是,世界银行使用的是购买力平价而不是汇率,因此不能将各国的贫困标准按汇率直接将本币对美元进行折算。同时,我国也并不认可按购买力平价计算的人民币对美元的换算系数。为了进行比较,我们了解到世界银行采用购买力平价计算的人民币对美元的换算系数近年大体保持在 1:3.5~1:3.6 之间。按此换算系数,我国 2014 年按现价计算的贫困标准为 2800 元/人·年,折合为 777.78~800 美元,每人每天为 2.13~2.19 美元。因此,按世界银行的标准,我国的农村贫困线实际上高于每人每天 1.9 美元的国际贫困线。这一点,世界银行方面也是认同的。

二 我国扶贫开发的进程和现状

(一) 扶贫事业的发展进程

新中国的建立,使中国农村长期存在的大规模极端贫困现象得到了明显缓解。但在此后的 20 多年时间中,仍有相当数量的农民处在温饱不足的贫困之中。到 1978 年,全国农村有贫困人口 2.5 亿,占当时农村总人口的 30.7% (表 1)。从 1978 年底开始,农村改革激发和调动了广大农民的生产积极性,农产品产量大幅增加,农民收入迅速提高,大大缓解了农村贫困问题。到 1985 年底,全国农村贫困人口减少到了 1.25 亿人,贫困发生率下降到 14.8%。

从 20 世纪 80 年代中期开始,我国开始在全国范围内有计划、有组织、大规模地开展扶贫开发工作。1986 年成立了专门机构——国务院贫困地区经济开发领导小组及办公室,安排专项扶贫资金,制定专门的优惠政策,并对传统的救济式扶贫进行改革,

确立了开发式扶贫的方针。到1992年底，全国农村贫困人口减少到了8000万人，贫困发生率下降到8.8%。

表1 农村贫困人口及贫困发生率

	1978年标准		2008年标准		2010年标准	
	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)
1978	25000	30.7				
1980	22000	26.8				
1981	15200	18.5				
1982	14500	17.5				
1983	13500	16.2				
1984	12800	15.1				
1985	12500	14.8				
1986	13100	15.5				
1987	12200	14.3				
1988	9600	11.1				
1989	10200	11.6				
1990	8500	9.4				
1991	9400	10.4				
1992	8000	8.8				
1994	7000	7.7				
1995	6540	7.1				
1997	4962	5.4				
1998	4210	4.6				
1999	3412	3.7				
2000	3209	3.5	9422	10.2		
2001	2927	3.2	9029	9.8		
2002	2820	3.0	8645	9.2		
2003	2900	3.1	8517	9.1		
2004	2610	2.8	7587	8.1		
2005	2365	2.5	6432	6.8		
2006	2148	2.3	5698	6.0		
2007	1479	1.6	4320	4.6		

续表

	1978 年标准		2008 年标准		2010 年标准	
	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)
2008			4007	4.2		
2009			3597	3.8		
2010			2688	2.8	16567	17.2
2011					12238	12.7
2012					9899	10.2
2013					8249	8.5
2014					7017	7.2

注：(1) 1978 年标准：1978 - 1999 年称为农村贫困标准，2000 - 2007 年称为农村绝对贫困标准；(2) 2008 年标准：2000 - 2007 年称为农村低收入标准，2008 - 2010 年称为农村贫困标准；(3) 2010 年标准：是新确定的农村扶贫标准。

资料来源：根据整理数据计算得到。

1994 年 3 月国家颁布了《国家八七扶贫攻坚计划（1994 - 2000 年）》，要求集中人力、物力、财力，用 7 年左右的时间，基本解决 8000 万农村贫困人口的温饱问题。由此，扶贫开发进入了攻坚阶段。为了实现这一目标，这一时期的扶贫开发工作重点发生了由主要扶持贫困地区（主要是贫困县）向扶持贫困村、贫困户的转变。同时，较大幅度地增加了扶贫资金。到 2000 年底，按当时的扶贫标准，农村贫困人口已降至 3209 万人，贫困发生率下降到 3.5%。“八七扶贫攻坚计划”确定的目标基本实现（根据国际经验，当一国、一地区的贫困发生率降至 3% 时，即可认为已完成减贫任务）。

2001 年，我国颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2001 - 2010 年）》，扶贫工作重点与瞄准对象做出重大调整。扶贫工作重点县放到中西部地区；贫困村成为基本瞄准对象，以村为单位进行综合开发和整村推进。这一阶段把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务。到 2010 年底，以当时扶贫标准 1274 元计算，农村贫困人口为 2688 万人，贫困发生率为 2.8%。

2011 年，国家颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2011 - 2020 年）》。此时，新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度已普遍建立，因此，这一阶段的扶贫开发工作重点，开始从以解决温饱为主的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。国家大幅度提高了扶贫标准，明确

以在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口为扶贫工作主要对象，以连片特困地区为主战场，围绕实现两不愁（吃、穿）、三保障（看病、子女上学、住房）为中心推进扶贫开发。

党的十八大以后，以中共中央办公厅、国务院办公厅 2013 年底印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发的意见》为标志，我国扶贫开发进入精准扶贫新阶段。据预测，到 2015 年底，农村贫困人口将降至 6000 万人。党的十八届五中全会确定，“十三五”时期实施脱贫攻坚工程，用五年的时间，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。

（二）我国扶贫开发的基本做法和基本经验

这些年来，我们主要采取了以下重要举措。一是坚持改革创新，保持经济持续稳定增长，不断出台有利于贫困地区、贫困人口发展的经济社会政策，为大规模减贫奠定了基础、提供了条件。二是坚持政府主导，把扶贫开发纳入国家总体发展战略，作为战略性任务来推进，集中力量组织开展大规模的专项扶贫行动，针对特定人群组织实施妇女儿童、残疾人、少数民族发展规划。三是坚持开发式扶贫方针，用发展来带动减贫，把发展作为解决贫困的根本途径，同时注重调动扶贫对象积极性、主动性，提升其自身发展能力，发挥其脱贫的主体作用。四是坚持农业优先、实行统筹城乡经济社会发展的方略和工业反哺农业、城市支持农村与“多予少取放活”的方针，全面促进农村经济社会的发展，使贫困地区和农村贫困人口普遍受益。五是坚持大力改善贫困地区的路、水、电、气、房等基础设施条件，为贫困人口创造良好发展环境。六是坚持动员社会参与，发挥社会主义制度优势，构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局。七是坚持普惠政策和特惠政策相结合，扶贫开发政策和社会保障制度相衔接。

经过 30 多年不懈的艰苦奋斗，我国贫困人口大幅减少，贫困地区农民收入明显提高，生产生活条件逐步改善，社会事业不断进步，率先实现联合国千年目标的主要任务，为全球减贫事业作出重大贡献。

在长期实践中，我国成功走出了一条以经济发展为带动力量、以增强扶贫对象自我发展能力为根本途径，政府主导、社会帮扶与农民主体作用相结合，普惠性政策与特惠性政策相配套，扶贫开发与社会保障相衔接的特色扶贫开发道路。最核心的经验有两条：

第一，经济社会发展的带动。我国扶贫成就的取得主要依靠经济社会发展的带动。改革开放 30 多年来，我国国民经济稳步增长，综合国力不断增强，人民生活从温饱不

足发展到总体小康。经济增长提供了大量就业机会，2.6亿多农业劳动力转向非农就业。1979—2012年的33年间，我国农民人均纯收入实际年均增长7.5%，比城镇居民人均可支配收入高0.1个百分点。

第二，发挥政治和制度优势。发挥中国共产党领导的政治优势和社会主义制度的优越性，最大限度地调集资源和各方面力量，投入扶贫开发。这是中国特色减贫道路最鲜明的体现。一是始终把扶贫开发作为国民经济和社会发展中长期规划的重要内容，连续制定专门的减贫规划，如《国家八七扶贫攻坚计划》、两个十年《中国农村扶贫开发纲要》，明确奋斗目标和主要政策措施。二是实行责任、任务、资金和权力四个到省的扶贫工作责任制和各级政府扶贫工作首长负责制。三是建立健全从中央到地方的扶贫开发领导机构。四是不断加大扶贫资金投入力度。五是调动各方面资源和社会力量，形成支持贫困地区发展的合力。

（三）扶贫开发面临的主要问题

从客观情况看，可以用两句话概括。一句是贫困人口依然庞大。按现行贫困标准，2014年底有农村贫困人口7017万，贫困发生率为7.2%。现有贫困人口主要分布在中西部地区和集中连片特困地区。中西部一些省区贫困群体规模仍然较大。贵州、云南、河南、广西、湖南、四川六省区的贫困人口均超过500万。另外一句是脱贫难度越来越大。经过多年的努力，容易脱贫的地区和人口已经基本脱贫，剩下的都是难啃的“硬骨头”。尚未脱贫的人口大多致贫原因复杂，自身发展能力较弱，越往后脱贫攻坚成本越高、难度越大。

从工作层面看，面对繁重的扶贫开发任务，当前还存在认识跟不上、工作不适应的突出矛盾。一是部分地方领导干部思想认识还不到位。部分扶贫任务比较重的地方主要领导还没有把扶贫开发工作放在突出的位置，各级党政领导班子和党政领导干部的政治责任还没有落到实处。二是工作考核机制不健全。中央对省（区、市）的考核机制还没有建立，部分省（区、市）对贫困县党政领导班子和领导干部的经济社会发展实绩考核办法还不完善。三是工作思路和工作方法不够清晰。不少地方还停留在“大水漫灌”的传统观念和工作方式上，一些地方表面上建立了精准扶贫工作机制，但实际上还是缩小版的“大水漫灌”。四是投入力度还不够。政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务不相适应，财政扶持投入渠道分散，未形成合力。

（四）现行的贫困标准和贫困人口分布状况

现行标准的由来和基本考虑。我国实施扶贫开发战略以来，制定和调整过4次贫困标准，分别为1986年的206元，2001年的865元，2008年的1196元，2011年的

2300元。同时,在每次明确不变价为基数的贫困标准后,再根据物价指数的变动逐年调整按现价计算的年度贫困标准。

现行的按2010年不变价2300元为基数的贫困标准,是2011年确定的。2011年11月中央召开扶贫开发工作会议,在综合考虑经济发展水平、贫困人口解决温饱并适度发展的要求以及政府财力的基础上,新的贫困标准比2008年的标准提高了92.3%。根据2300元的新标准,2010年的贫困人口扩大到了1.66亿人,占农村总人口的17.2%。2011-2014年,按现价计算的贫困标准分别为2536元、2625元、2736元、2800元,贫困人口数量分别降到1.22亿、9899万,8249万和7017万。

现行标准下贫困人口分布。贫困人口仍然主要分布在中西部地区和集中连片特困地区。2014年,连片特困地区贫困人口为3518万,占全国农村贫困人口的50%。其中,滇黔桂石漠化区贫困人口数量最多(488万),其次是武陵山区(475万)、秦巴山区(444万)和乌蒙山区(442万)。四省藏区的贫困发生率最高(24.2%),其次是西藏区(23.7%)、乌蒙山区(21.5%)、吕梁山区(19.5%)、六盘山区(19.2%)和滇西边境山区(19.1%)。

统计数据与建档立卡数据的关系。目前,我国的农村贫困人口数据有两套,一是国家统计局的监测调查数据,二是国务院扶贫办的建档立卡数据。

从1997年起,国家统计局开始对我国农村贫困状况进行监测,通过全国住户调查抽样数据测算全国农村贫困人口规模及分布,并每年发布《农村贫困监测报告》,作为我国农村贫困人口状况的法定统计数据。从2013年起,国务院扶贫办按照精准扶贫方略的要求,以国家统计局发布的贫困人口规模为控制数,开始实施对全国农村贫困人口的建档立卡工作。2013年,建档立卡的农村贫困人口为8962万人。这比国家统计局公布的2013年全国农村贫困人口8249万人多出713万人,即多出8.64%。

贫困监测调查使用的是国际通行的抽样调查办法,数据相对客观,但局限性是不能将贫困人口落实到具体的人头上。建档立卡登记的农村贫困人口,是通过村内民主评议、村乡县逐级审核和“两公示一公告”等程序识别的贫困人口。需要说明的是,统计局的数据是根据每年的贫困标准通过抽样调查推测出来的。而在农村,由于不可能掌握每个人的实际收入数据,因此,确定贫困人口只能通过村里的民主评议,登记的只能是村里的相对贫困人口。通过建档立卡,把贫困人口落实到具体的户和人口,这是实现精准扶贫、精准脱贫的重要手段。两套数据都必不可少、互为佐证、互为补充。

为避免两套数据对贫困人口数量产生歧义,经部门协商和国务院同意,确定:一

是区分两套数据的表述。即贫困监测调查数据表述为“贫困人口”，建档立卡数据表述为“扶贫对象”。二是明确两套数据的使用。贫困监测调查数据反映贫困总体情况和扶贫总体成效，并每年向社会公布。建档立卡数据反映精准扶贫工作措施和成效，作为实现精准脱贫的工作依据。同时，两个部门也在努力完善各自的统计方法，以使统计的数据更为客观、准确。

三 坚决打赢脱贫攻坚战的决策部署

（一）打赢脱贫攻坚战决策形成过程

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央高度重视扶贫开发。据不完全统计，习近平总书记近几年在国内考察调研 25 次，14 次涉及扶贫，其中有 7 次是把扶贫作为重点考察调研内容，连续三年第一次国内考察都是到贫困地区。2015 年以来，习近平总书记先后到云南、陕西、贵州等地调研扶贫工作，在延安、贵阳两次召开扶贫工作座谈会，先后主持中央财经领导小组会议、政治局常委会议、政治局会议研究扶贫开发工作，对打赢脱贫攻坚战提出了一系列新思想新要求。总书记反复强调：“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”他指出：“从现在开始距离实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标只有五六年了，但困难地区、困难群众还为数不少，必须时不我待地抓好扶贫开发工作，决不能让困难地区和困难群众掉队。”他多次要求采取超常规的举措和过硬的办法，倒排工期，算好明细账，决不让一个少数民族、一个地区掉队。习近平总书记关于扶贫开发的战略思想，全面系统总结了中国特色扶贫开发道路的创新实践和主要经验，精辟阐述了扶贫开发在“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局中的重要地位和作用，是做好当前及今后一个时期扶贫开发工作的科学指南和根本遵循。

按照习近平总书记的要求，从 2015 年 3 月份开始，在国务院扶贫开发领导小组领导下，中央农办、扶贫办会同有关部门，研究提出了下一步脱贫攻坚的工作任务、总体目标、政策举措等一系列建议，形成了向中央财经领导小组会议提交的扶贫开发工作汇报材料。7 月 20 日，习近平总书记主持召开中央财经领导小组第 10 次会议，专题听取扶贫开发工作汇报。习近平总书记发表了重要讲话，从打赢脱贫攻坚战的重大意义、坚持精准扶贫精准脱贫的基本方略、稳妥处理好几个重大关系、采取切实管用的重大举措等四个方面，对脱贫攻坚作了深刻阐述。按照中央财经领导小组会议的

要求,从2015年7月起,在中央农村工作领导小组领导下,正式启动《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)起草工作。中央农办、扶贫办牵头,组织26个部门组成文件起草组,在第一阶段汇报材料的基础上,进一步提出了脱贫攻坚的指导思想、基本原则和总体目标,论证完善和细化实化了重大政策举措,形成了《决定》(送审稿)。经过中央农村工作领导小组会议暨国务院扶贫开发领导小组会议讨论和国务院常务会议、中央政治局常委会议、中央政治局会议审议通过,《决定》于11月29日印发。

《决定》提出的主要举措,列入了党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称《建议》)。《建议》明确要求“实施脱贫攻坚工程”。五中全会后,中央召开扶贫开发工作会议。习近平总书记、李克强总理发表重要讲话。会议全面贯彻落实党的十八届五中全会精神,分析了全面建成小康社会进入决胜阶段扶贫开发工作面临的形势和任务,对当前和今后一个时期脱贫攻坚工程作出全面部署,动员全党全社会力量,齐心协力打赢脱贫攻坚战。

(二) 打赢脱贫攻坚战的重大意义

农村贫困问题是我们全面建成小康社会面对的突出短板。打赢脱贫攻坚战事关第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会的实现。小康不小康,关键看老乡,关键在贫困的老乡能不能脱贫。到2020年全面建成小康社会,如果还有不少人生活在贫困线以下,全面小康的成色就会受到影响,人民群众和国际社会也会质疑。打赢脱贫攻坚战事关人民福祉。关心关爱贫困群众,让全体人民安康富裕、生活幸福,是我们党义不容辞的责任。7000多万贫困人口脱贫,是当前最大的民生问题,脱贫攻坚战是最大的民心工程。打赢脱贫攻坚战事关党的执政基础和国家长治久安。解决全部农村贫困人口脱贫,将充分体现社会主义制度的优越性,坚定人民群众走中国特色社会主义道路的信心,党的群众基础和执政基础就能更加巩固。打赢脱贫攻坚战事关我国国际形象。我国扶贫开发取得的伟大成就,赢得了国际社会广泛赞誉。到2020年实现现行标准下贫困人口脱贫,就提前10年实现联合国2030年可持续发展议程提出的减贫目标,将有力地向世界彰显中国共产党领导和中国特色社会主义制度的优越性。

(三) 脱贫攻坚的目标任务

2011年开始实施的《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》提出的目标是:“到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房。贫困地区农民人均纯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,扭转发展差距扩大趋势。”党的十八届五中全会根据全面建成

小康社会的战略需要，在该纲要提出的目标基础上，提出了更明确、更量化的目标，就是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问题。

一是关于确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫的考虑。从我国综合国力和近年来的扶贫实践来看，这一目标经过努力是完全可以达到的。2011年以来我国农村贫困人口共减少了5221万人，平均每年减贫1000万人以上。虽然减贫速度随着扶贫难度的增加而逐年下降，但是我们通过超常的、过硬的、管用的举措，今后几年每年完成减贫1000万人的任务，仍然是有可能的。这样，到2020年时还剩下约2000万贫困人口。而这2000万人主要是完全或部分丧失劳动能力的人，是属于贫困发生率在3%以下的那部分人口。《决定》明确要以农村最低生活保障制度对他们实行全部兜底，使他们人均实际生活水平高于贫困线。

二是关于贫困县全部摘帽的考虑。经过几轮调整，目前国家扶贫开发工作重点县共592个。2011年，新的十年扶贫纲要确定了11个连片特困地区和西藏、四省藏区 and 新疆南疆四地州作为扶贫攻坚主战场，共有680个县，其中同属重点县和片区县的有440个，重点县和片区县共有832个。通过多年扶持，一些贫困县发展较快，已具备退出贫困县行列的条件。今后几年，通过进一步加大扶持力度，完全可以使贫困县全部摘帽。目前，有关部门正在研究建立贫困县退出机制。坚持分级负责、规范操作、公开透明、正向激励的基本原则，中央层面做好顶层设计、政策解读、督促检查，对贫困县退出的标准、程序、政策和核查办法作出规定。地方负责具体组织实施。贫困县退出后，到2020年扶持政策保持不变。

三是关于实现“两不愁、三保障”的考虑。2011年在确定新的扶贫标准时，考虑到绝大多数贫困人口的生存问题已基本解决，应更多考虑他们巩固温饱成果、实现脱贫致富的发展需要，即要稳定实现贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障，贫困地区农民人均纯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。实现这些目标，是贫困人口稳定脱贫、贫困县摘帽的重要衡量标准，也是解决区域性整体贫困的重要标志。

（四）脱贫攻坚的重大举措

根据脱贫攻坚目标，中央确定了一系列重大政策举措。核心是实施精准扶贫、精准脱贫的基本方略。五中全会的《建议》明确了实施精准扶贫的基本路径：“实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，提高扶贫实效。分类扶持贫困家庭，对有劳动能力的支持发展特色产业和转移就业，对‘一方水土养不起一方人’的实施扶贫

搬迁,对生态特别重要和脆弱的实行生态保护扶贫,对丧失劳动能力的实施兜底性保障政策,对因病致贫的提供医疗救助保障。实行低保政策和扶贫政策衔接,对贫困人口应保尽保。”据测算,通过产业扶持,可以解决3000万人脱贫;通过转移就业,可以解决1000万人脱贫;通过易地搬迁,可以解决1000万人脱贫,总计5000万人左右。还有2000余万完全或部分丧失劳动能力的贫困人口,通过全部纳入低保覆盖范围,实现社保政策兜底脱贫。围绕“五个一批”,中央从发展特色产业、引导劳务输出、加强生态保护、加强教育脱贫、开展医疗保险和医疗救助、探索资产收益扶贫、健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系等方面,明确了相应的政策举措。

这里主要介绍两个重大举措。

一是关于易地扶贫搬迁。经过调查研究,决定对“一方水土养不起一方人”的地区贫困人口实施易地扶贫搬迁,力争“十三五”期间完成1000万贫困人口搬迁任务,到2020年,使搬迁对象生产生活条件明显改善,享有便利可及的基本公共服务,收入水平明显提升,迁出区生态环境有效改善,与全国人民一道进入小康社会。

“十二五”前四年,中央和地方各级财政投入约802亿元,累计搬迁贫困人口733万人。其中,发展改革委安排易地扶贫搬迁工程中央预算内投资171亿元,搬迁贫困人口302万人,目前人均补助标准为6000元;各省通过专门安排省级专项资金,统筹安排切块到省的巩固退耕还林、中央财政专项扶贫资金、特大型地质灾害防治等资金实施易地扶贫搬迁等,共搬迁贫困人口431万人,人均补助标准主要在3000~6000元之间,个别地方超过10000元。

目前确定的搬迁对象主要为:居住在深山、石山、高寒、荒漠化、地方病多发等生存环境差、不具备基本发展条件,以及生态环境脆弱、限制或禁止开发地区的农村建档立卡贫困人口。采取集中与分散相结合的安置方式。集中安置主要包括行政村内就近集中安置、建设移民新村集中安置、依托小城镇或工业园区安置、依托乡村旅游区安置等。分散安置主要指到有条件的农村插花安置以及投亲靠友等。

建设标准是按照“保障基本”的原则,中央补助的建档立卡贫困户人均住房建设面积不超过25平方米。适当提高搬迁补助标准,并实行差异化补助政策。中央预算内投资补助资金重点支持中西部地区,特别是向集中连片特困地区和国家扶贫开发重点县倾斜,主要用于搬迁对象住房建设。东部地区主要依靠自身财力解决,中央预算内投资予以适当补助。

据目前初步测算,实现1000万人的搬迁,大约所需资金为6000亿元。筹措渠道

主要有：一是逐年增加中央预算内投资规模，鼓励和引导农户自筹部分建房资金，两项合计力争达到 1000 亿元；二是通过调整地方政府债务结构，由省级政府向有关市场化运作的省级投融资主体注入 1000 亿元项目资本金，这部分资金实际上就是增发地方债；三是通过国家开发银行、农业发展银行发行专项建设债券设立的专项建设资金，为市场化运作的省级投融资主体注入 500 亿元项目资本金。剩余的 3500 亿元缺口部分，由国家开发银行、农业发展银行为省级投融资主体提供易地扶贫搬迁长期贷款。

两家银行的贷款资金从何而来？考虑由两家银行发行政策性金融债，中央财政对贷款给予 90% 的贴息。2015 - 2016 年暂安排 2000 亿元贷款规模。承贷主体为市场化运作的省级投融资主体，贷款期限一般不超过 20 年。由省级投融资主体负责还贷，不纳入地方政府债务。

为保证工程顺利实施，中央还出台了相应的财政、投资、金融和土地政策。其中在土地政策方面，新增建设用地计划指标优先保障易地扶贫搬迁的需要，在分解下达城乡建设用地增减挂钩指标时，向搬迁任务重的省倾斜。在满足城镇化需要的基础上，允许 11 个集中连片特困地区和片区外重点县将部分城乡建设用地增减挂钩节余指标在省域范围内使用。目前，中央有关部门和各地正在制定完善易地扶贫搬迁规划和实施计划，各地正在进一步明确搬迁对象、确定省级投融资主体。

二是关于低保兜底脱贫。经测算，到 2020 年大约还有 2000 余万贫困人口属于完全或部分丧失劳动能力的人。对这部分人，无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫。中央确定，把这部分人口全部纳入农村最低生活保障范围，实行政策性保障兜底。但由于目前扶贫与农村低保在政策衔接上还存在一些问题，因此这两项制度还未能减贫进程中充分发挥“一加一大于二”的聚合效应。

从两项制度覆盖的人数看（表 2），2014 年底全国农村低保对象为 5129 万人，贫困人口为 7017 万人，据建档立卡数据，重合覆盖的人口约为 2600 万人。4417 万农村贫困人口没有享受低保政策，2609 万农村低保对象不在扶贫范围。形成这一状况的主要原因是两项制度的对象识别标准不同。全国有统一的扶贫标准，各地据此都制定了地方扶贫标准，有 11 个省（市）高于国家标准，19 个省（区、市）采用国家标准。但全国没有统一的农村低保标准，各地的标准由各省（区、市）或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定。从各地低保和国家扶贫标准比较来看，有 20 个省份农村低保标准低于国家扶贫标准，最低的河南、广西、新疆，低保标准分别只有 1824 元、2029 元、2029 元；有 12 个省份农村低保标准高于国家扶贫标准，最高的

北京、上海、天津，低保标准分别为7588元、7560元、6154元。从各地低保和扶贫标准的比较来看，有22个省份低保标准低于地方扶贫标准，有6个省份低保标准高于地方扶贫标准，北京、天津、上海都实施低保和扶贫的统一标准。

表2 2014年全国农村低保对象和贫困人口分布

地区	低保标准 (元/人·年)	低保对象 (万人)	扶贫标准 (元/人·年)	贫困人口 (万人)
全国	2777	5129	2800	7017
北京	7588	5	7588	0
天津	6154	10	6154	0
河北	2544	210	2800	320
山西	2455	141	2800	269
内蒙古	3634	122	3100(牧区) 2600(农区)	98
辽宁	3196	81	3200	117
吉林	2466	79	2800	81
黑龙江	2764	117	2800	96
上海	7560	3	7560	0
江苏	5346	119	4000	61
浙江	5686	51	5500	45
安徽	2828	209	2800	371
福建	2732	74	3310	50
江西	2639	170	2800	276
山东	2937	258	3322	231
河南	1824	395	2800	565
湖北	2568	222	2800	271
湖南	2327	316	2800	532
广东	3838	158	3480	82
广西	2029	332	2800	540
海南	3355	22	2887	50
重庆	2667	50	2800	119
四川	2140	426	2800	509

续表

地区	低保标准 (元/人·年)	低保对象 (万人)	扶贫标准 (元/人·年)	贫困人口 (万人)
贵州	2116	418	2800	623
云南	2142	459	2800	574
西藏	2231	32	2800	61
陕西	2263	182	2875	350
甘肃	2276	339	2800	417
青海	2213	37	2800	52
宁夏	2282	39	2800	45
新疆	2029	133	2800	212

资料来源：根据整理数据计算得到。

两项制度设计的初衷是扶贫开发促发展、农村低保保生存，在这一政策目标的引领下，确定的标准和标准所对应的人群存在一定差异，在现阶段是正常的。但从我国减贫战略需要来看，必须发挥两项制度衔接的综合作用。当前大多数地区农村低保标准低于扶贫标准的状况，使低保难以充分发挥兜底作用。因此，中央明确，按照逐步使扶贫和农村低保标准“两线合一”的思路，加大农村低保省级统筹力度，低保标准较低的地区要逐步达到国家扶贫标准。同时要求，尽快制定农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的实施方案。进一步加强农村低保申请家庭经济状况核查工作，将所有符合条件的贫困家庭纳入低保范围，做到应保尽保。需要说明的是，低保对象主要是完全或部分丧失劳动能力的人口，以及部分因为特殊原因一时生活无着的人，而有劳动能力的人应在政府和社会的扶持下努力靠自己的劳动摆脱贫困。因此，低保制度不能成为一个养懒汉的制度。

在实施“五个一批”的同时，中央还着眼贫困地区的发展出台了一系列重大举措，包括对贫困地区加快交通、水利、电力建设，加大“互联网+”扶贫力度，加快农村危房改造和人居环境整治，重点支持革命老区、民族地区、边疆地区、连片特困地区脱贫攻坚等。

（五）保障措施

打赢攻坚战，要有一整套的保障措施。中央打赢脱贫攻坚战的决定围绕“强化政策保障”、“提供坚强政治保障”两个方面提出了一系列重大举措，涉及财政投入、金

融扶贫、用地政策、人才支持、领导责任制、基层党组织建设、考核督查问责、队伍建设、法治建设等多方面内容。这里重点报告在政治保障、资金保障和法治保障方面的有关决策部署。

1. 关于政治保障

发挥政治优势是我们过去取得扶贫开发巨大成就的基本经验，更是我们打赢脱贫攻坚战坚强政治保障。这方面主要有两大举措。

一是强化脱贫攻坚领导责任制。中央要求把脱贫攻坚作为“十三五”期间的重大政治任务，严格执行脱贫攻坚一把手负责制，省市县乡村五级书记一起抓，明确提出实行中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的工作机制，并对中央、省、市、县几级党委政府的职能进行了界定。党中央、国务院主要负责统筹制定扶贫开发大政方针，出台重大政策举措，规划重大工程项目。省（自治区、直辖市）党委和政府扶贫开发工作负总责，抓好目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、监督考核等工作。市（地）党委和政府要做好上下衔接、域内协调、督促检查工作，把精力集中在贫困县如期摘帽上。县级党委和政府承担主体责任，书记和县长是第一责任人，做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。同时要求，要层层签订脱贫攻坚责任书，扶贫开发任务重的省（自治区、直辖市）党政主要领导要向中央签署脱贫责任书，每年要向中央作扶贫脱贫进展情况的报告。在这次中央扶贫开发工作会议上，22个扶贫任务较重的省、自治区、直辖市的党委书记、省市市长（或主席）都向中央签署了责任书，承诺到2020年实现本区域贫困人口脱贫、贫困县全部摘帽。同时中央还要求改进县级干部选拔任用机制，统筹省（自治区、直辖市）内优秀干部，选好配强扶贫任务重的县党政主要领导，把扶贫开发工作实绩作为选拔使用干部的重要依据。脱贫攻坚期内贫困县县级领导班子要保持稳定，对表现优秀、符合条件的可以就地提级。加大选派优秀年轻干部特别是后备干部到贫困地区工作的力度。

二是实行最严格的扶贫考核督查问责。包括：抓紧出台中央对省（自治区、直辖市）党委和政府扶贫开发工作成效考核办法；建立年度扶贫开发工作逐级督查制度，选择重点部门、重点地区进行联合督查，对落实不力的部门和地区，国务院扶贫开发领导小组要向党中央、国务院报告并提出责任追究建议，对未完成年度减贫任务的省份要对党政主要领导进行约谈等。

2. 关于资金保障

兵马未动，粮草先行。脱贫攻坚，一定意义上要靠钱来支撑。为打赢这场攻坚战，

2015年以来，中央组织有关部门对脱贫攻坚的资金需求、来源进行了认真的分析、测算和筹划。

近年来，中央财政对扶贫开发的投入不断加大。主要有两个口径的钱。大口径就是中央财政对贫困地区和贫困人口的综合支出资出，指的是中央财政用于农村贫困地区、农村贫困人口能够直接受益的资金。包括专项扶贫资金和农业生产、农村教育、农村医疗、农村社会保障、水库移民后期支持以及彩票公益金等方面，这是中央财政对贫困地区和贫困人口扶持生产、民生建设等方面总的支出。2011年是2272亿、2012年是2996亿、2013年是3717亿、2014年是4587亿。还有一个是小口径，指的是中央财政专项扶贫资金，从2011年的272亿，增加到2015年的467亿（表3）。这笔钱是专门用于扶贫的支出，主要用在贫困农村贫困人口的发展产业、以工代赈、少数民族发展、“三西”农业建设专项补助、国营农场、林场扶贫以及扶贫贴息贷款。

表3 2011—2015年中央财政专项扶贫资金分配情况表

单位：亿元

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
合计	272	332.05	394	432.87	467.45
发展资金	196.43	245.53	290.13	338.91	370.15
以工代赈资金	40	42	42.2	42.2	42.2
少数民族发展资金	20.06	28.37	36.9	40.59	42.38
“三西”农业建设专项补助资金	3	3	3	3	3
国有贫困农场扶贫资金	1.7	2	2.3	2.4	2.6
国有贫困林场扶贫资金	2.9	3.2	3.5	3.6	4.2
扶贫贷款贴息资金	5.6	5.6	5.6	—	—

注：（1）上述资金合计中，还包括安排给扶贫办、农业部和新疆生产建设兵团的部分部门预算资金，2011—2015年，这部分资金分别为2.31亿元、2.35亿元、2.37亿元、2.74亿元、2.92亿元；（2）2013年394亿元资金中，还包括贫困地区产业发展基金中央出资部分8亿元；（3）从2014年起，不再单列扶贫贷款贴息资金，将其统一列入发展资金按因素法分配切块下达地方，由地方根据需要自主安排。

资料来源：根据整理数据计算得到。

中央脱贫攻坚文件对今后五年财政投入总的要求是“确保政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应”。具体要求是：“中央财政继续加大对贫困地区的转移支付力度，中央财政专项扶贫资金规模实现较大幅度增长，一般性转移支付资金、各类涉及民生

的专项转移支付资金和中央预算内投资进一步向贫困地区和贫困人口倾斜。”也就是说，无论是大口径的对贫困地区和农村贫困人口的中央财政支出，还是小口径的中央财政专项扶贫资金，在“十三五”期间，都要适应脱贫攻坚战的需要。虽然当前面临经济下行和财政增收困难的压力，但是，中央已经明确，财政再紧张也要保证脱贫攻坚的需要。

在金融资金方面，中央要求“运用多种货币政策工具，向金融机构提供长期、低成本的资金，用于支持扶贫开发”。“多种货币政策工具”主要包括政策性金融债、再贷款、再贴现、差别降准等手段。“长期”是因为要在脱贫攻坚的5年内使用，并且不局限于5年，因为今后相当长时间还面临巩固脱贫成果、提升贫困地区持续发展能力的任务。“低成本”是因为这是穷地方和穷人用的贷款需求。

中央脱贫攻坚文件有这样几个具体支持渠道。一是政策性金融债和专项建设基金，主要是人民银行给全国性银行使用的资金。其数额要根据我国货币政策节奏和脱贫攻坚的需要来定。如前所述，在易地扶贫搬迁中，拟发行3500亿元政策性金融债和使用500亿元专项建设基金。二是扶贫再贷款。再贷款是央行发放资金给地方金融机构、支持当地产业发展的一种方式，主要发放对象是小型城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行和村镇银行等四类地方性法人金融机构。中国人民银行先后在1999年和2014年分别设立支小再贷款、支农再贷款，其特点是时间长、利率低。按照中央的要求，人民银行已经决定设立扶贫再贷款，目前已基本完成扶贫再贷款政策的顶层设计，为各类企业和农业生产经营主体按其带动贫困户数量，给予五年期、低于支农再贷款利率（一年利率2.1%）的贷款支持。这项政策将于2016年1月份出台实施。2014年底和到2015年三季度末，支农再贷款余额分别为2154亿和2126亿。扶贫再贷款的规模，要根据贫困地区的发展需要确定。三是在两家银行设立扶贫金融事业部。中央已同意在国家开发银行和农业发展银行分别设立扶贫金融事业部，专事扶贫开发的金融支持，这就从机构设置上，为脱贫攻坚的金融支持提供了保障。目前，两家银行扶贫事业部的组建工作正在顺利推进。同时，中央还在采用过桥贷款方式撬动信贷资金、扶贫小额信贷、农民资金互助组织，设立政府出资的融资担保机构等多方面，出台了相关政策举措。

3. 关于法治保障

中央在打赢脱贫攻坚战的《决定》中明确要求：“推进扶贫开发法治建设。完善扶贫开发法律法规，抓紧制定扶贫开发条例。”

我国扶贫开发的实践为扶贫法治建设积累了丰富经验。进入新世纪以后两个为期

十年的扶贫开发纲要和这次中央关于脱贫攻坚的《决定》，为制定扶贫开发条例奠定了重要的理论、实践和政策素材。近年来，先后有黑龙江、湖北、广东、广西、重庆、陕西、甘肃、内蒙古、贵州、云南、江苏、四川、青海等 13 个省（区、市）出台了扶贫开发工作条例。有关部门从 2009 年开始进行扶贫立法的前期准备工作。2012 年上半年，起草完成了《中华人民共和国农村扶贫开发法（草案）》征求意见稿。目前，正在按照这次中央决定的要求，把扶贫立法工作由制定扶贫开发法调整为制定扶贫开发条例，并争取纳入 2016 年国务院立法计划。

Winning the Battle Against Poverty and Achieving the Goal of Building a Moderately Prosperous Society in All Respects Within the Planned Time Frame

Chen Xiwen

(The Central Rural Work Leading Group, the Central
Committee of the Communist Party of China)

Abstract: *The Recommendations for the 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development* adapted at the Fifth Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China (CPC) sets the goal that by 2020 we should assist all rural residents falling below China's current poverty line in lifting themselves out of poverty, all poor counties should work to wipe out poverty, and poor regions should alleviate poverty as a whole. This paper introduces the progress of China's development-oriented poverty reduction program and the arrangement to win the battle against poverty. It includes three sections. The first section introduces the world's poverty-reduction progress and China's contributions to this progress. The second section presents the progress and current status of China's development-oriented poverty reduction program. The third section introduces the arrangement set by the CPC Central Committee to win the battle against poverty.

Keywords: rural poverty, poverty reduction, building a moderately prosperous society in all respects

JEL Classification: I32, P36

（责任编辑：西 贝）