

认真学习贯彻党的十九大精神 坚决打赢脱贫攻坚战

苏国霞*

- ◆ 十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，摆在治国理政的重要位置，以前所未有的力度推进。
- ◆ 中央关于脱贫攻坚的总体部署体系主要包括六个方面，一是责任体系，二是政策体系，三是投入体系，四是社会动员体系，五是监督体系，六是考核体系。
- ◆ 加强教育引导，扶贫同扶志扶智相结合，帮助贫困群众转变思想观念，树立主体意识，提高脱贫能力。加强典型引导，总结宣传脱贫典型，营造光荣脱贫、勤劳致富的良好氛围。发挥乡规民约作用，抵制陈规陋习，培育健康文明生活方式，激发内生动力。

从扶贫的角度说，中国是世界上贫困人口大国，同时也是减贫贡献最大的国家。上世纪90年代以来，全世界减贫成绩的70%以上是中国贡献的，这值得我们自豪。从1986年国家实施专项扶贫计划开始，中国扶贫已经走过了30多年的历程。党的十八大以来，党和国家实施精准扶贫、精准脱贫的战略，扶贫工作进入了一个新时代。结合学习党的十九大精神，特别是学习习近平总书记十九大报告的精神，主要从三个方面阐述我们打赢脱贫攻坚战的基本考虑：第一，如何理解党的十九大提出的“脱贫攻坚取得决定性进展”，也就是我们是在什么样的背景下，在取得什么样成就和经验的基础上，开始脱贫攻坚新征程的；第二，国务院扶贫开发领导小组按

照十九大新部署新要求，对未来三年特别是2018年脱贫攻坚工作的安排；第三，结合中办国办不久前印发的《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施方案》，讨论深入推进脱贫攻坚的几个具体问题。

一、脱贫攻坚的决定性进展

我们党和国家历来关心扶贫工作，最早的扶贫措施是新中国成立时实施的土地改革，赋予农民生产资料。我们今天能有这么好的改革开放局面，与土地改革有直接关系。农民对土地的使用权、经营权就是对生产资料的支配权，农民工如果失去工作机会回到家里还会有供养生活的一块土地。所以当有些

* 苏国霞，国务院扶贫办综合司司长、新闻发言人。本文系作者2017年12月1日在中央人民广播电台经济之声“大国·新时代”中国精准扶贫报告会上的发言，略有删节。

国际组织评价中国多维贫困状况的时候，中国在人均拥有资产方面得分最高。

改革开放以后，我国大部分地区农民生活都有了明显改善，但在革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区还有很多群众生活困难，因此，在1986年国家启动了大规模减贫计划。这一年，成立了国务院扶贫开发领导小组，领导小组一直由国务院分管农村工作的领导——先后有陈俊生同志、温家宝同志、回良玉同志、汪洋同志担任组长。参与扶贫领导小组的部门，有国家发改委、财政部、人民银行等综合部门，有教育部、卫生计生委、农业部、水利部、林业局、交通运输部、住房城乡建设部等与农业农村发展相关的职能部门，还有包括宣传、统战、工青妇等社会动员的部门。这一年，国家还第一次确定了贫困标准，当年为人均年纯收入200元。当时采用了国际通用的恩格尔系数法，该方法认为，如果超过60%的收入要用于吃饭，就没有更多的钱去满足其他发展需要，更没有钱提高生活水平，这部分人就属于贫困人口。后来随着人民生活水平的普遍提高，2001年把贫困标准提高到了865元，2011年这一标准提高到了2300元，目前标准是3000元。这一年，国家安排了专项扶贫资金，当时国家财政紧张，需要花钱的地方很多，所以第一笔扶贫资金只有10亿元，到2017年已经增加到了862亿元。随着有组织有计划大规模扶贫开发的实施，参考国际标准，中国用30多年的时间累计减少了7亿多农村贫困人口。

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，摆在治国理政的重要位置，以前所未有的力度推进。十八大以后，习近平总书记第一次国内出差是去深圳，向全世界宣告中国共产党会继续坚持改革开放的路线，继续以经济建设为中心带领人民过好日子；第二站出差就到了河北阜平，他系

统地提出了扶贫开发的战略思想，实际上这也是一次宣示，宣示中国共产党将继续把帮助贫困人口、帮助贫困地区作为重要的政治任务摆在工作重要位置。近几年，大家明显感觉到中央对脱贫攻坚重视程度空前，总书记30多次国内考察都涉及扶贫，连续5年新年第一次国内考察都是去贫困地区看望困难群众，连续5年新年贺词都讲到扶贫。2015年以来，连续3年4次召开跨省区的脱贫攻坚座谈会，总书记对脱贫攻坚、扶贫工作的关心、指挥、推动、督战，真切体现了他爱民的情怀。

2015年，伴随着《中华人民共和国国民经济和社会发展“十三五”规划纲要》的制订，党中央对脱贫攻坚进行了全面部署。2015年11月召开中央扶贫开发工作会议，总书记作了重要讲话。会后国务院印发了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，扶贫开发转入脱贫攻坚新阶段。这一阶段有以下几个方面的基本特征。

（一）贫困人口实现脱贫，贫困县全国摘帽，解决区域性整体贫困的目标

明确了到2020年确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全国摘帽，解决区域性整体贫困的目标。这是一个标志性的目标。首先，实现贫困人口脱贫。1994年国家制订“八七扶贫攻坚计划”，要用7年时间解决8000万贫困人口的温饱问题，到2000年还剩3200万没有解决；2001年制定《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010年）》，提高了扶贫标准，继续解决农村贫困人口的温饱问题，到2010年又剩下2688万没有解决；2011年制定第二个农村扶贫开发十年纲要，如果我们按照原来的节奏，最后可能还会剩下一部分。根据国际普遍规律，按某一现行标准贫困人口降到3%的时候，就减不动了。这是因为总有当年由于意外因素而临时返贫的人。中央下决心确保我国现行标准下贫困人

口实现脱贫，就需要制定一套紧跟其后的保障措施：丧失劳动能力的人、临时遇到意外灾害的人、发生意外变故的人，要用社会保障政策兜底解决。其次，实现全国贫困县摘帽。以前有一个说法，说“贫困县戴帽炫富，贫困县越扶越多”。比如，1986年，扶贫办认定331个国家贫困县，集中国家力量帮助；1994年实施“八七计划”时考虑把已经发展起来的县调整出去，进一步集中力量帮助更贫困的县，结果调整完以后变成592个国家贫困县；到了2011年，去除重复的部分贫困县反而增加到了832个。因此，要想打赢脱贫攻坚战，“贫困县全部摘帽”是一个基本要求，也是一个关键性战役，要采取有力措施解决贫困县只增不减的问题。

（二）“精准扶贫”和“精准脱贫”的基本方略

确定扶贫基本方略是“精准扶贫”和“精准脱贫”。在国家发展水平较低的情况下，经济增长对减贫有明显拉动作用。改革开放以来，随着工业化、城镇化进程的加快，两亿多农村人口进了城。在扶贫早期，一项农村政策可以覆盖大部分贫困人口，那时候是需要实施一些普遍受益的公共政策，比如通电、修路、引水，办教育、卫生事业等。但随着农村整体发展，随着农民生活水平的提高，贫困人口越来越向一些特别困难的地区集中，越来越表现出个性化因素，原来那种“一场甘霖让所有地得到浇灌”的方法已经行不通了，现在需要采取更有针对性的“滴灌”政策。2013年全国“两会”后，扶贫领导小组到甘肃临夏州积石山去调研，这一位于甘肃和青海边界上的少数民族自治县，发展水平在全国倒数前五名。调研组白天入户访问，晚上汇总问卷。在调研中发现，即便是在一个普遍贫困的偏远小山村，农户的致贫原因、发展能力、发展水平、发展愿望都不一样，

采取同样的方法无法帮助所有人脱贫。调研的结论就是：把国家有限资源真正滴灌到贫困人口，从普遍贫困、一般贫困向点上集中，扶贫政策也要从普遍带动、普遍覆盖向精准识别、建档立卡、分类施策转变。但是，从1994年到2009年间，我们几次想推行建档立卡制度，但都没有做成，为什么呢？因为遇到一个技术障碍：全国近一亿贫困人口靠什么力量把他们找出来？靠什么力量把他们记录下来？又靠什么力量汇总出来？如果没有现代信息技术，没有互联网和大数据，这件事无法做成。现在随着现代信息技术的发展，对农村贫困人口进行识别登记后，相关信息录入都由各县直接上传国务院扶贫办，这是现代信息技术对我们扶贫工作的有力支撑。2014年第一次建档立卡全国实现识别了8962万贫困人口，极大地解决了精准扶贫、精准脱贫的基础问题。

（三）脱贫攻坚的六大体系

确定精准扶贫方略，总书记说关键要解决四个问题，那就是：“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”以及“如何退”。中央关于脱贫攻坚的总体部署体系主要包括六个方面。

一是责任体系。在中央扶贫开发工作会议期间，各省省委书记、省长给中央签订了《脱贫攻坚责任书》。习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上说：这就是你们给中央立下的军令状，每年要向中央报告脱贫攻坚进展情况。中央农村工作领导小组和国务院扶贫开发领导小组各留一份，作为对各省区市党委和政府脱贫攻坚工作成效考核的重要依据。有脱贫任务的省区市，要根据实际情况作出相应安排，层层压实责任，级级传导压力。**二是政策体系。**中央关于打赢脱贫攻坚战的决定一共有101项任务，分解给了中央71个单位去参与，其中34个牵头，现在还在组织第三方的力量，对34个牵头部门落实情况做

评估。各省区市也相应出台了支持政策。三是投入体系。财政这几年投入了2787亿元，小额信贷2017年上半年已经达到了3381亿元，年底有望突破4000亿元。同时创新土地政策：过去土地的增减挂指标只可以在县内使用，改一亩良田得补一亩，占一亩耕地也补一亩，使农业总产量不减少；现在贫困县土地指标可以在省内跨县交易；最近随着深度贫困地区政策的实施，已经实现了土地指标的跨省交易。据国土部统计，目前土地政策创新已经为贫困地区筹集了460多亿元资金。四是社会动员体系。从东部向西部选派了12万干部，投入资金1万亿元，组织“携手奔小康工程”联系东部县和西部县，现有267个东部县在帮助434个西部县，中央国家机关有310个单位参加定点扶贫，帮助了592个县。国家将每年10月17日设立为扶贫日，开展各种宣传活动，评选脱贫攻坚先进个人。五是监督体系。中央开展脱贫攻坚督察巡查，八个民主党派开展脱贫攻坚民主监督。审计、监督、纪检、巡视都把脱贫攻坚作为重要内容，同时还有社会监督和舆论监督补充。六是考核体系。各省区市给中央签下的责任书，都承诺了要把脱贫攻坚作为重要政治任务，纳入重要议事日程，要动员全体力量实现脱贫攻坚目标，要每年向党中央、国务院报告工作。这些承诺都要接受考核。各省开展自查，省和省之间交叉检查，第三方评估暗访检查。同时还把审计、纪检、监察、财政各方面信息都收拢过来，用一个综合指标体系来评价各省脱贫攻坚工作。如果做得不达标，中央授权扶贫领导小组约谈省委书记和省长。从2017年开始，我们还对机关定点扶贫和东西部扶贫协作进行考核。

为了推进精准扶贫重点工作，扶贫办从以下几个方面采取了措施。一是开展贫困识别建档立卡。2014年开始给全国所有贫困人口建立了档案，并且每年开展“回头看”，每

年底进行一次动态调整。刚建档立卡时贫困人口是8962万人，到2016年底，全国贫困人口为4242万人。有了贫困人口完整档案，就可以分析致贫原因、找到发展需求、了解主要困难，更有针对性地采取措施。在中央扶贫开发工作会议上，总书记提出要通过“五个一批”的办法帮助贫困人口脱贫，按照这一要求，通过建档立卡、数据分析，我们采取措施分类施策，确定了产业扶贫3000万，劳务输出1000万，易地扶贫搬迁1000万，低保兜底2000万。二是落实驻村帮扶责任。从2013年12月开始向贫困村派驻工作队，2015年4月中央组织部牵头向贫困村和基层组织软弱涣散村派驻“第一书记”，到现在已经累计有277万干部参与过驻村帮扶或者担任过第一书记，现在驻村的存量第一书记有16万人，驻村工作队员有70多万人。这为我们党培养了一大批干部。总书记几次讲话都对基层扶贫干部给予鼓励，要求在政治上关心、工作上支持、生活上保障。三是推动精准扶贫重点工作。除了“五个一批”，还有住房、道路、饮水、电力和互联网等基础设施和人居环境方面的内容。四是组织贫困人口和贫困县退出。贫困人口如果收入达到和超过了国家的扶贫标准，而且实现了“两不愁三保障”就可以退出。中部贫困县的贫困发生率降到2%以下，西部降到3%以下就可以退出。为了确保脱贫的稳定，国家明确规定了脱贫攻坚期内贫困县退出后国家的各项扶贫政策保持稳定。扶贫办也要求各省在贫困人口退出以后保持政策的稳定性，让他们把收入稳定下来。

经过十八大以来5年的努力，我国贫困人口有6000多万稳定脱贫，贫困发生率从10.2%下降到4.2%。“八七扶贫计划”结束的时候，还剩下3%的贫困人口；第一个“十年纲要”结束的时候，还剩下2.8%的贫困人口；现在离最终目标还有3年时间，我们的贫困发生率已经降到4%以下，可以说已经无限接近贫困

人口全部脱贫的最终目标。贫困地区农村居民收入也连续保持着两位数的增长，比全国平均水平还要高。2016年有28个县率先脱贫，这是我国历史上第一次贫困县数量的实质性减少。

二、落实十九大精神 打好脱贫攻坚战

十九大对今后一个时期的脱贫攻坚进行了全面部署，中央继续表达了坚定的政治意愿。总书记在十九届中央政治局常委同中外记者见面时，专门讲到脱贫攻坚：“到2020年，我们将全面建成小康社会。全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队。我们将举全党全国之力，坚决完成脱贫攻坚任务，确保兑现我们的承诺”。十九大报告中对形势的分析给脱贫攻坚做了新的定位。我们国家目前的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，而扶贫要解决的是贫困人口基本生存的需要，那么我们促进贫困地区发展，就是解决发展不平衡不充分的重要手段。十九大报告坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业。那么我们帮助贫困地区，帮助贫困人口发展，不仅是改善他们的生活，也是把他们从一种消极的、有可能拖后腿的力量变成主动参与、推动发展的积极力量，这代表的是人民的利益。

2018年是全面贯彻落实党的十九大精神的第一年，必须保持十八大以来的良好势头，努力取得新成就。2018年的工作任务是减少农村贫困人口1000万人以上，搬迁280万建档立卡贫困人口。根据“十三五”易地扶贫搬迁规划，要完成981万建档立卡贫困人口的易地扶贫搬迁任务，2016年完成了249万，2017年预计完成340万，按照规划，2018年需要完

成280万人的易地扶贫搬迁建设任务。为了实现这样的目标，我们将在继续坚持现有工作机制、政策体系、主要途径的基础上，抓好三项重点工作。

第一，深度贫困地区脱贫攻坚。按照中办、国办《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》和国务院扶贫开发领导小组深度贫困地区脱贫攻坚电视电话会议部署要求，中央重点支持“三区三州”，中央各有关部门落实行业主管责任，各地区统筹整合资源解决区域内深度贫困问题。强化省负总责的工作机制，根据各地情况确定深度贫困地区，明确工作重点和难点，采取分类施策的办法予以解决。着力改善整体发展环境，统筹推进近期目标和着手解决长期目标相结合，加大外部帮扶和激发内生动力相结合，加强生态建设和推进脱贫攻坚相结合，指导制定针对性的脱贫措施。

第二，扶贫领域作风问题专项治理。根据习近平总书记对扶贫领域腐败和作风问题开展专项治理的重要指示精神，国务院扶贫开发领导小组决定将2018年作为脱贫攻坚作风建设年，在全国范围开展扶贫领域作风问题专项治理，同时积极配合中央纪委开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理。作风问题治理重点是扶贫领域仍存在“四个意识”不强、责任落实不到位、工作措施不精准、资金管理使用不规范、工作作风不扎实以及腐败等问题，以作风攻坚战确保打赢脱贫攻坚战。治理的主要方式有九个：加强学习培训，发挥驻村干部作用，改进调查研究，减轻基层负担，完善扶贫开发大数据平台，加强县级脱贫攻坚项目库建设，健全扶贫项目资金公告公示制度，严格考核评估，查处突出问题。

第三，补齐贫困群众“精神短板”。加强政策引导，对确实没有劳动能力的实行低保兜底，对其余贫困人口原则上不采取直接发钱发物的方式，防止养懒汉。加强教育引导，扶贫同扶志扶智相结合，帮助贫困群众转变

思想观念，树立主体意识，提高脱贫能力。加强典型引导，总结宣传脱贫典型，营造光荣脱贫、勤劳致富的良好氛围。发挥乡规民约作用，抵制陈规陋习，培育健康文明生活方式，激发内生动力。

三、深入推进脱贫攻坚的几个具体问题

第一，扶贫资金中可能存在的反腐问题。严格来说，如果扶贫资金中发生腐败问题，应该由纪检部门处理。扶贫部门作为扶贫资金行业管理部门，主要采取前置措施，防止问题的发生。第一，要求所有扶贫资金、扶贫项目要在县级村级进行公示，钱用在哪、哪些人在用，都需要公示。第二，在县级建立项目库。上一个扶贫项目前期要有严格的项目论证、项目规划。如果项目不在项目库里需要说明理由，防止有些人把不合规定的项目悄悄塞在扶贫资金里。第三，发挥社会和媒体的监督作用。发现问题，如果属实，及时移交纪检部门，坚决打击，绝不姑息。

第二，企业参与扶贫问题。企业扶贫与专项扶贫、行业扶贫一样，都属于大扶贫格局的一部分，是社会扶贫的一支重要力量。第一，企业投入资金可以补充政府的不足；第二，企业方式比较灵活，可以进行探索；第三，企业参与扶贫会促进社会不同阶层之间的相互理解、相互信任。社会扶贫的意义更为广泛，还包括企业家能够促进社会中比较富裕阶层和贫困阶层之间的感情交流。只要是支持贫困地区、支持贫困人口的具体扶贫方式我们都欢迎，但是我们更希望企业家的爱心不是福利扶贫，比如到村子里派发钱、派发物、给村子里建房子、给贫困人口提供福利等这种一次性的形式，这些方式固然献了爱心，但很难提升贫困人口的能力，反而有可能助长他们的依赖思想。我们更希望这些企业真心到村子里、县里去发现贫困人口

的发展需求，采取“开发式”的办法，帮助贫困人口提高脱贫能力。

第三，吸引人才到贫困地区去的具体困难和解决办法。人才匮乏是贫困地区最大的问题。古诗讲“孔雀东南飞”，后来贫困地区说自己“麻雀都飞走了”，只要有翅膀的全都飞走了，这是一种无奈。国家采取了很多措施，“三支一扶”“特岗计划”等，提供特别优惠的条件，鼓励医生、老师等有特别技能的人才去贫困地区。此外，靠外引不如靠自己内部培养，因为外来人才总有一天要离开回家的。所以我们现在更鼓励一种贫困地区的“人才回引工程”。比如在外面打工、创业、从军的比较有成就的青年人，如果回到家乡就给提供一定的资金支持，除了在村里安排工作，还给予其政治上的预期，组织会给予不同程度的奖励措施和保障。比如，现在重庆的“人才回引工程”就是解决贫困地区人才不足的成功案例，也是我们将来的努力方向，就是鼓励人才回去发展自己的家乡。

第四，预防脱贫之后返贫的具体扶持方式。幸福的家庭都是相似的，不幸的家庭各有不幸。中央做顶层设计的时候是统一对所有贫困地区制订政策，主要是从支持政策和发展思路出发的。各地具体怎么操作，是中央统筹，省负总责，市县抓落实。制订政策不可能把情况都考虑到，更多是希望地方政府因地制宜采取措施。解决了基础设施和公共服务问题之后，却依然没有找到让农民致富的路子，依然无法预防脱贫之后返贫的可能性，这是各地普遍存在的一个问题。发展的路子是靠当地政府和老百姓一起去研究的，只有把贫困人口组织起来，让他们切身参与到发展过程中，成长为自我脱贫、持续致富的群体，脱贫攻坚战才能真正打赢。

(责任编辑：余佳)