

确保在既定时间节点打赢脱贫攻坚战

——学习贯彻习近平总书记关于扶贫开发的重要论述

刘永富*



- 做好扶贫开发工作，支持困难群众脱贫致富，帮助他们排忧解难，使发展成果更多更公平惠及全体人民，是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现，是党和政府的重大职责。
- 精准扶贫、精准脱贫，要做到扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。精准扶贫、精准脱贫的根本目的，就是确保党和政府的政策实惠落到贫困群众身上，确保贫困地区、贫困群众尽快实现稳定脱贫的目标。
- 扶贫开发是一项复杂的社会系统工程。减贫目标的实现是行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫共同作用的结果。持续减少贫困、打赢全面建成小康社会的脱贫攻坚战，需要形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局。

* 刘永富同志系国务院扶贫办主任。



习近平总书记高度重视扶贫开发工作。党的十八大以来，他多次深入贫困地区看望慰问困难群众，深入考察扶贫工作。2015年更是把脱贫攻坚作为重点，1月到云南，2月到陕西并在延安召开陕甘宁革命老区脱贫致富座谈会，6月到贵州并在贵阳召开部分省区市扶贫座谈会，多次研究扶贫工作，发表了一系列重要论述，深刻阐述了扶贫开发重大理论和实践问题，提出了一系列新思想、新观点、新目标，作出了新部署、新安排，为打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会提供了强大思想武器和根本遵循。

一、深刻领会习近平关于扶贫开发重要论述的丰富内涵和精神实质

“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求”。尽管我国已成为世界第二大经济体，2014年人均GDP达到7000多美元，按照世界银行的标准已属于中高收入国家，但是由于发展不平衡，全国贫困人口规模仍然很大，贫困问题仍然十分突出。做好扶贫开发工作，支持困难群众脱贫致富，帮助他们排忧解难，使发展成果更多更公平惠及人民，是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现，是党和政府的重大职责。习近平总书记要求，全党全国要重视起来、动员起来，各级党政主要领导要把扶贫开发放在心上、抓在手上。

“必须时不我待地抓好扶贫开发工作，决不能让贫困地区和贫困群众掉队。”“小康不小康，关键看老乡，关键在贫困的老乡能不能脱贫。”“扶贫开发是我们第一个百年奋斗目标的重点工作，是最艰巨的任务。”“革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区在‘三农’工作中要把扶贫开发作为重中之重”。贫困地区各级党委和政府要把扶贫工作摆到更加突出的位置，坚定信心，奋力

攻坚。要充分认识到，“距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，但贫困地区、困难群众还为数不少，必须时不我待地抓好扶贫开发工作，决不能让贫困地区和困难群众掉队。”全面建成小康社会，不仅要从总体上、总量上实现小康，更重要的是让农村和贫困地区尽快赶上来，逐步缩小这些地区同发达地区的差距，让小康惠及全体人民，这是实现全面建成小康社会目标的现实需要。

“推进扶贫开发、推动经济社会发展，首先要有一个好思路、好路子”。理清思路、找准路子是做好扶贫开发工作的基础和前提。理清思路、找准路子，必须坚持从实际出发，因地制宜，找准突破口。继续加大贫困地区基础设施建设力度是扶贫开发的重要基础。“抓好教育是扶贫开发的根本大计，要让贫困家庭的孩子都能接受公平的有质量的教育，起码学会一项有用的技能，不要让孩子输在起跑线上，尽力阻断贫困代际传递。”“把贫困地区孩子培养出来，这才是根本的扶贫之策”。贫困地区要大力发展特色经济、扶贫产业，“要因地制宜，发展特色经济，不要在贫困地区大搞不符合当地实际的项目。”做好移民搬迁扶贫工作，通过移民搬迁扶贫安置一批贫困人口。扶贫开发要与生态环境保护相结合，在贫困地区实施的扶贫项目特别要同时守住生态和发展两条底线。对各类困难群众（扶贫对象）要在确保他们享受国家各种普惠性政策的基础上，还要采取特惠性的支持，要编织好“社会安全网”。

“要增加资金投入和项目支持，实施精准扶贫、精准脱贫，因乡因族制宜、因村施策、因户施法，扶到点上、扶到根上。”扶贫开发贵在精准、重在精准，成败是否在于精准。精准扶贫、精准脱贫要做到扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施

到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。精准扶贫、精准脱贫的根本目的，就是确保党和政府的政策实惠落到贫困群众身上，确保贫困地区、贫困群众尽快实现稳定脱贫的目标。这一思想为精准扶贫战略的不断完善指明了发展方向，为实现不断提高扶贫开发效果提供了行动指南。

“要大力弘扬中华民族扶贫济困的优良传统，凝聚全党全社会力量，形成扶贫开发工作强大合力”。扶贫开发是一项复杂的社会系统工程。减贫目标的实现是行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫共同作用的结果。持续减少贫困、打赢全面建成小康社会的脱贫攻坚战需要形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局。党委政府不断加大扶贫开发力度是“扶贫开发工作强大合力”的核心，更加广泛动员社会参与扶贫是“扶贫开发工作强大合力”的重要来源。做好社会扶贫工作，对于弘扬中华民族扶贫济困的传统美德、培育和践行社会主义核心价值观、动员社会各方面力量共同向贫困宣战、继续打好脱贫攻坚战，具有重要意义。

“贫困地区发展要靠内生动力，如果凭空救济出一个新村，简单改变村容村貌，内在活力不行，劳动力不能回流，没有经济上的持续来源，这个地方下一步发展还是有问题。”摆脱贫困首要意义并不只是物质上的脱贫，更重要的在于摆脱意识和思路的贫困。“只要有信心，黄土变成金。贫困地区尽管自然条件差、基础设施落后、发展水平较低，但也有各自的有利条件和优势”。扶贫开发最为重要的是，要充分调动群众的积极性和主动性，增强群众战胜困难的信心，提高自我发展能力。不断提高贫困村基层组织带领群众脱贫致富的能力是做好扶贫开发工作的保障。把加强贫困村基层组织建设、发展村级集体经济、推进扶贫对象的组织化列为扶贫开发的重要内容。发挥第一书记、

驻村工作队是提高贫困村基层组织、各类合作组织以及扶贫对象自我发展能力等方面的作用，为贫困村贫困户脱贫致富奠定基础。

“切实落实领导责任。坚持党的领导，发挥社会主义制度可以集中力量办大事的优势，这是我们的最大政治优势。”强化扶贫开发工作领导责任制，把中央统筹、省负总责、县抓落实、重在乡村的管理体制，片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制，党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制，真正落到实处。要求各级干部要把工作重心下移，深入实际、深入基层、深入群众，认真研究扶贫开发面临的实际问题，创造性地开展工作。要采取时间倒排方式，以更加明确的目标、更加有力的举措、更加有效的行动打好脱贫攻坚战。

习近平总书记关于扶贫开发的战略思想内涵极其丰富、内容博大精深，深刻揭示了扶贫开发工作的基本特征和科学规律、精辟阐述了扶贫开发工作的发展方向和实现途径、充分体现了马克思主义世界观和方法论，是中国特色社会主义理论体系的新发展，是做好“十三五”期间及今后一个时期扶贫开发工作的科学指南和基本遵循。

二、客观研判打赢脱贫攻坚战面临的新形势和新挑战

我国扶贫开发工作已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。目前，全国有14个集中连片特殊困难地区、592个国家扶贫开发工作重点县、12.8万个贫困村、2948.5万个贫困户、7017万贫困人口。贫困人口超过500万的有贵州、云南、河南、广西、湖南、四川6个省区，贫困发生率超过15%的有西藏、甘肃、新疆、贵州、云南5个省区。这些数字凸显了扶贫脱贫形势的严峻性。到2020年，7000多万贫困人口要全部脱贫，贫困县要全



部摘帽，时间十分紧迫。6年时间，平均每年需要减少贫困人口1200万人，任务相当繁重。

改革开放以来我国扶贫开发取得的举世瞩目的成就和积累的经验，为打赢脱贫攻坚战奠定了基础。30多年间，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，得到国际社会高度赞扬。党的十八大以来，党中央、国务院对扶贫开发作出新的部署，扶贫开发工作取得新进展。2014年底，全国农村贫困人口为7017万人，比2011年减少5221万人，年均减少1740万人。2014年贫困地区农村居民人均纯收入6610元，达到全国农村居民人均水平的65.3%，实现了连续三年贫困地区农民收入增幅高于全国平均水平。贫困地区基础设施明显改善，基本公共服务水平不断提高，生态环境恶化趋势得到遏制。着力推进扶贫开发六项机制创新，初步完成建档立卡、派出驻村工作队、强化扶贫资金监督管理等精准扶贫基础工作，建立了贫困县考核和约束机制，实现了更广泛的社会动员。

扶贫开发仍然是全面建成小康社会的最突出短板，仍存在诸多突出问题和挑战。一是贫困人口规模大，贫困程度深。现有贫困人口主要分布在集中连片特困地区，自然条件差，基础设施薄弱，公共服务水平较低，减贫边际难度不断加大，增收难度加大，贫困代际传递趋势明显，是难啃的“硬骨头”。二是内生动力和发展能力弱。老少边穷地区贫困问题集中，贫困人口“两低”现象（受教育程度低、健康水平低）比较普遍，自我发展能力弱。建档立卡贫困村70.8%没有集体经济，内生发展动力严重不足。三是致贫原因复杂，返贫风险增加。剩下的贫困人口致贫因素较多，因病致贫、因

学致贫突出，缺资金、缺技术普遍，因灾返贫、因市场风险返贫常见。四是区域性贫困凸显，发展基础差。全国12.8万个建档立卡村中，6.9万个行政村不通客运班车。87.1万个自然村中，有33万个不通沥青（水泥）路。贫困地区农田有效灌溉面积比全国平均水平低近20个百分点。建档立卡户中有652万户饮水困难，580万户饮水不安全。贫困地区公共服务水平偏低，市场主体发育不足、市场体系建设滞后，产业发展处于价值链低端。贫困县的存贷比普遍在40%左右，储蓄外流严重。五是扶贫政策针对性不强，特惠支持不足。已有政策落实不到位，财政投入明显不足，行业支持缺少特惠，工作责任落得不实，社会动员支持体系薄弱。

三、坚决打赢既定时间节点的脱贫攻坚战

习近平总书记多次强调，没有贫困地区的小康、没有贫困人口的脱贫，就没有全面建成小康社会。“十三五”时期经济社会发展，关键在于补齐“短板”，其中必须补好扶贫开发这块“短板”，坚决打赢这场脱贫攻坚战。

（一）深化认识，这是打赢脱贫攻坚战的前提

习近平总书记站在两个百年奋斗目标、四个全面战略布局的高度深刻阐述了扶贫开发的重要性和紧迫性，发出了到2020年农村贫困人口全部脱贫的动员令。全国扶贫系统要在思想上、行动上同党中央保持高度一致，全面实施精准扶贫战略，确保到2020年，消除绝对贫困，现国家扶贫标准下的贫困人口全部脱贫；消除区域贫困，贫困县全部脱贫摘帽；扶贫开发由重点消除绝对贫困向减缓相对贫困转变，由主要解决农村贫困

向统筹解决城乡贫困转变,向实现共同富裕迈进。

(二) 落实责任,这是打赢脱贫攻坚战的基础

实现贫困人口如期脱贫,是我们党向全国人民作出的郑重承诺。按照中央要求,扶贫开发要落实好四个责任:一是把党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制真正落到实处,落实各级党委政府的领导责任;二是用好贫困县党政领导班子和领导干部考核办法这根“指挥棒”,落实贫困县的主体责任;三是制定行业部门扶贫考核办法,落实中央部门的行业责任;四是层层建立目标考核责任制,落实扶贫系统的工作责任。

(三) 精准扶贫,这是打赢脱贫攻坚战的核心

精准扶贫,一定要精准施策。坚持因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策。对不同原因、不同类型的贫困,采取不同的脱贫措施,对症下药、精准滴灌、靶向治疗。切实推进精准扶贫机制创新和精准扶贫十项重点工作、十项工程。完善建档立卡,摸清贫困底数,实现动态管理。逐村逐户分析致贫原因,找准脱贫门路,制定脱贫规划,确定帮扶措施。按照精准扶贫、精准脱贫的要求,实施分类施策,各地结合实际通过扶持生产和就业发展一批,通过移民搬迁安置一批,通过低保政策兜底一批,通过医疗救助扶持一批。

(四) 改革创新,这是打赢脱贫攻坚战的动力


按照精准扶贫、精准脱贫的要求,继续深化精准扶贫机制改革,包括贫困县考核、干部驻村帮扶、精准扶贫、财政专项扶贫资金管理、金融服务、社会参与、贫困退出等

方面。不断完善政府、市场、社会协同推进的工作机制,构建形成专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫三位一体的工作格局。建立统筹整合资金用于扶贫开发的机制,创新金融扶贫、土地支持等政策。探索旅游扶贫、光伏扶贫等新型扶贫产业、资产性收益扶贫等新型扶贫模式,探索开发式扶贫和保障式扶贫相结合、区域发展和精准扶贫到村到户相结合等新型扶贫机制。提升市场机制的益贫性,让发展成果更多地惠及穷人,走共同富裕之路。

(五) 提高贫困地区扶贫对象内生发展动力,这是打赢脱贫攻坚战的根本

做好扶贫开发工作,基层是基础。农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础。把扶贫开发同基层组织建设有机结合起来,抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设,选好配强村级领导班子,选好、派好贫困村第一书记和驻村工作队,实现每个贫困村都有驻村工作队,每个贫困户都有帮扶责任人。发挥贫困群众的主体作用,提高他们的知情权、参与度、获得感,激发脱贫的内生动力与活力。

(六) 动员和凝聚全社会力量广泛参与,这是打赢脱贫攻坚战的保障

扶贫开发是全社会的共同责任。不断完善专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等的“三位一体”大扶贫格局。健全东西部协作、党政机关定点扶贫机制。广泛调动社会各界参与扶贫开发积极性,鼓励、支持、帮助民营企业、外资企业、社会组织、志愿者、高收入者参与扶贫。引导各类参与扶贫主体工作重心下移,采取包县、包乡、包村、包户的包干方式,实现社会力量帮扶贫困村全覆盖。

(责任编辑:赵雯)