

人类减贫的中国实践

◀上接A11版

贫困县农村低保标准全部超过国家扶贫标准,1936万贫困人口纳入农村低保或特困救助供养政策;6098万贫困人口参加了城乡居民基本养老保险,基本实现应保尽保。

经济持续快速发展。脱贫攻坚极大释放了贫困地区蕴含的潜力,为经济发展注入强大动力。产业结构显著改善,特色优势产业不断发展,电子商务、光伏、旅游等新业态新产业蓬勃兴起,推动了贫困地区经济多元化发展,扩大了市场有效供给,厚植了经济发展基础。贫困地区的地区生产总值持续保持较快增长,2015年以来,人均一般公共预算收入年均增幅高出同期全国平均水平约7个百分点。收入的持续稳定增长,激发了贫困群众提升生活品质、丰富精神文化生活的需求,拉动了庞大的农村消费,为促进国内大循环提供了支撑。

优秀文化传承弘扬。加强贫困地区传统文化、特色文化、民族文化的保护、传承和弘扬,贫困地区优秀文化繁荣发展。实施国家传统工艺振兴工程,引导和推动革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区保护好、发展好当地优秀传统技艺。支持贫困地区深入挖掘民族文化、红色文化、乡土文化、非物质文化遗产特色资源,加强保护研究、人才培养、展示推广,打造特色文化旅游产业。开展留存扶贫印记活动,建立贫困村扶贫档案,鼓励支持扶贫题材影视文艺作品创作,生动记录脱贫致富历程。贫困地区优秀文化的保护传承,既促进了贫困群众增收致富,也延续了文脉、留住了乡愁。

生态环境更美更好。将扶贫开发与水土保持、环境保护、生态建设相结合,通过生态扶贫、农村人居环境整治、生态脆弱地区易地扶贫搬迁等措施,贫困地区生态保护水平明显改善,守护了绿水青山、换来了金山银山。脱贫攻坚既促进了贫困人口“增收”,又促进了贫困地区“增绿”,极大改善了贫困地区生态环境,广大农村旧貌换了新颜,生态宜居水平不断提高。

深度贫困地区是贫中之贫、坚中之坚。通过脱贫攻坚,“三区三州”(注9)等深度贫困地区突出问题得到根本解决,基础设施和公共服务水平显著提升,特色主导产业加快发展,社会文明程度明显提高,区域性整体贫困问题彻底解决(专栏4)。

专栏4 深度贫困地区脱贫攻坚

深度贫困地区脱贫攻坚是事关脱贫攻坚成败的硬骨头,是影响全面建成小康社会的最大短板。2017年6月23日,习近平总书记主持召开深度贫困地区脱贫攻坚座谈会,强调要加快推进深度贫困地区脱贫攻坚。会后,印发《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》,明确新增脱贫攻坚资金、项目、举措主要用于深度贫困地区,国家重点支持“三区三州”。相关省份制定实施方案,相关县制定具体方案。有关部门制定49个专项政策文件,涵盖财政、金融、土地、住房、教育、医疗、生态、产业、水利等领域。2018—2020年,中央财政对深度贫困地区新增资金722亿元,占三年新增资金总量的60.2%。中央优先安排公益性基础设施项目、社会事业领域重大工程建设以及能源、交通等重大投资项目。2017年以来,每年专项安排每县600亩用地计划指标。2018年以来,累计下达深度贫困地区所在省土地增减挂钩交易节余指标61.8万亩,筹资约1900亿元。实行差异化信贷支持政策,适度提高创业、担保、贷款、贴息额度,提高个人精准扶贫贷款不良率容忍度,取消反担保要求。对“三区三州”符合条件的企业首次公开发行股票,适用“即报即审、审过即发”政策。

(三) 脱贫群众精神风貌焕然一新

脱贫攻坚既是一场深刻的物质革命,也是一场深刻的思想革命;既取得了物质上的累累硕果,也取得了精神上的累累硕果。贫困群众的精神世界在脱贫攻坚中得到充实和升华,信心更坚、脑子更活、心气更足,发生了从内而外的深刻改变。

脱贫致富热情高涨。脱贫攻坚不仅使贫困群众拓宽了增收渠道,增加了收入,而且唤醒了贫困群众对美好生活的追求,极大提振和重塑了贫困群众自力更生、自强不息,勤劳致富、勤俭持家,创业干事、创优争先的精气神,增强了脱贫致富的信心和劲头。“好日子是干出来的”,贫困群众比着把日子往好里过,依靠自己的辛勤劳动摆脱贫穷,形成了你追我赶奔小康的浓厚氛围。

主人翁意识显著提升。脱贫攻坚为贫困群众参与集体事务搭建了新的平台。扶贫项目实施、资金使用等村级重大事项决策,实行“四议两公开”(注10),建立健全村务监督机制,推广村民议事会、扶贫理事会等制度,让村民做到“大家的事大家议、大家办”,拓展了贫困群众参与脱贫攻坚的议事管事空间,提高了参与集体事务的积极性自觉性,激发了建设家乡的热情,乡村发展的凝聚力大大增强。

现代观念不断增强。脱贫攻坚打开了贫困地区通往外部世界的大门。交通基础设施的改善打通了贫困地区与外界的联系,公共文化事业的发展丰富了贫困群众的精神文化生活,网络的普及让贫困群众增长了见识、开阔了视野。贫困群众的开放意识、创新意识、科技意识、规则意识、市场意识等显著增强,脱贫致富的点子越来越多、路子越来越宽。

文明新风广泛弘扬。深化贫困地区文明村镇和文明家庭、“五好”家庭创建,持续推进新时代文明实践中心建设,发挥村规民约作用,推广道德评议会、红白理事会等做法,开展移风易俗行动,开展弘扬好家风、“星级文明户”评选,寻找“最美家庭”等活动,社会主义核心价值观广泛传播,贫困地区文明程度显著提升。俭朴节约、绿色环保、讲究卫生等科学、健康、文明的生活方式成为贫困群众的新追求,婚事新办、丧事简办、孝亲敬老、邻里和睦、扶危济困、扶弱助残等社会风尚广泛弘扬,既有乡土气息又有现代时尚的新时代乡村文明新风正在形成。

(四) 特殊困难群体生存发展权利有效保障

中国高度重视妇女、儿童、老人和残疾人等群体中特殊困难人员的生存和发展,采取特殊政策,加大帮扶力度,特殊困难群体的福利水平持续提高,生存权利充分保障,发展机会明显增多。

贫困妇女生存发展状况显著改善。坚持男女平等基本国策,将妇女作为重点扶贫对象,实现脱贫的近1亿贫困人口中妇女约占一半。实施《中国妇女发展纲要(2011—2020年)》,将缓解妇女贫困程度、减少贫困妇女数量放在优先位置,扶贫政策、资金、措施优先向贫困妇女倾斜,帮助贫困妇女解决最困难最忧虑最急迫的问题。累计对1021万名贫困妇女和妇女骨干进行各类技能培训,500多万名贫困妇女通过手工、种植养殖、家政、电商等增收脱贫。累计发放妇女小额担保贷款和扶贫小额信贷4500多亿元,870万名妇女通过小额担保贷款和扶贫小额信贷实现增收。19.2万名贫困患病妇女获得救助,妇女宫颈癌、乳腺癌免费检查项目在贫困地区实现全覆盖。通过“母亲水窖”“母亲健康快车”“母亲邮包”等公益项目,投入公益资金41.7亿元,惠及贫困妇女5000余万人次。

三、实施精准扶贫方略

对于贫困人口规模庞大的国家,找准贫困人口、实施扶真贫是普遍性难题。脱贫攻坚贵在精准、重在精准,成敗之在于精准。中国在脱贫攻坚实践中,积极借鉴国际经验,紧密结合中国实际,创造性地提出并实施精准扶贫方略,做到扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效“六个

精准”,实施发展生产、易地搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底“五个一批”,解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退、如何稳“五个问题”,增强了脱贫攻坚的目标针对性,提升了脱贫攻坚的整体效能。

(一) 精准识别、建档立卡,解决“扶持谁”的问题

扶贫必先识贫。中国贫困人口规模大、结构复杂,实现精准扶贫首先要精准识贫。科学制定贫困识别的标准和程序,组织基层干部进村入户,摸清贫困人口分布、致贫原因、帮扶需求等情况。贫困户识别以农户收入为基本依据,综合考虑住房、教育、健康等情况,通过农户申请、民主评议、公示公告、逐级审核的方式,进行整户识别;贫困识别综合考虑行政村贫困发生率、村民人均纯收入和村集体经济收入等情况,按照村委会申请、乡政府审核公示、县级审定公告等程序确定。对识别出的贫困村和贫困人口建档立卡,建立起全国统一的扶贫信息系统。组织开展“回头看”,实行动态管理,及时剔除识别不准人口、补录新识别人口,提高识别准确率。建档立卡在中国扶贫史上第一次实现贫困信息精准到村到户到人,精确瞄准了脱贫攻坚的对象,第一次逐户分析致贫原因和脱贫需求,第一次构建起国家扶贫信息平台,为实施精准扶贫精准脱贫提供了有力的数据支撑。

(二) 加强领导、建强队伍,解决“谁来扶”的问题

脱贫攻坚涉及面广、要素繁多、极其复杂,需要强有力的组织领导和贯彻执行。充分发挥党的政治优势、组织优势,建立中央统筹、省负总责、市县抓落实的脱贫攻坚管理体制和片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制,构建起横向到边、纵向到底的工作体系。各级党委充分发挥总揽全局、协调各方的作用,执行脱贫攻坚一把手责任制,中西部22个省份党政主要负责同志向中央签署责任书、立下军令状,省市县乡村五级书记一起抓。脱贫攻坚期内,贫困县党委政府正职保持稳定。有脱贫任务的地区,倒排工期、落实责任,抓紧施工、强力推进。脱贫攻坚任务重的地区,把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程,以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。实行最严格的考核评估和监督检查,组织脱贫攻坚专项巡视,开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理(专栏5),加强脱贫攻坚督导和监察(专栏6),确保扶贫工作务实、脱贫过程扎实、脱贫结果真实,使脱贫攻坚成果经得起实践和历史检验。建立健全干部担当作为的激励和保护机制,加大关心关爱干部力度,树立正确用人导向,引导广大干部在决胜脱贫攻坚中奋发有为、履职尽责。加强基层扶贫队伍建设,普遍建立干部驻村帮扶工作队制度,按照因村派人、精准选派的原则,选派政治素质好、工作能力强、作风实的干部驻村扶贫。广大驻村干部牢记使命、不负重托,心系贫困群众,扎根基层扶贫一线,倾心倾力帮助贫困群众找出路、谋发展、早脱贫。从2013年开始向贫困村选派第一书记和驻村工作队,到2015年,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。截至2020年底,全国累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部,同近200万名乡镇干部和数百万村干部一道奋战在扶贫一线。

专栏5 坚决查处脱贫攻坚中的违规违纪问题

中央纪委国家监委机关开展扶贫领域监督执纪问责工作、扶贫领域腐败和作风问题专项治理,坚决查处违规违纪问题,为脱贫攻坚营造了良好的干事创业环境和风清气正氛围。中共十八大以来,对498件扶贫领域典型问题线索进行督办,查实率87%,对相关责任人进行严肃追责问责,通报曝光69起扶贫领域腐败和作风问题典型案例。2016年1月至2020年11月,全国纪检监察机关查处扶贫领域腐败和作风问题33.77万个,批评教育帮助和处理46.45万人,其中给予党纪政务处分24.13万人。

专栏6 脱贫攻坚监督体系

加强脱贫攻坚督导监察,建立党内与党外相结合、政府与社会相结合的全方位监督体系,有效防止弄虚作假、贪污腐败等问题。

党内监督:运用巡视利器,将脱贫攻坚纳入巡视范围。十九届中共中央第一轮巡视将脱贫攻坚工作纳入14个巡视省份监督内容。十九届中共中央第二轮巡视对13个省(自治区、直辖市)以及脱贫攻坚中承担重要职责的11个中央国家机关和2家中央金融企业的党组织进行脱贫攻坚专项巡视。

民主监督:从2016年开始,受中共中央委托,8个民主党派中央对口8个脱贫攻坚任务重的省份开展民主监督,深入对口地方一线调查研究,对脱贫攻坚落实情况进行监督。这是民主党派首次对国家重大战略开展专项监督,也是民主党派开展的规模最大、时间跨度最长的专项监督活动。

督查巡查:2016年以来,原国务院扶贫开发领导小组每年开展一次脱贫攻坚督查巡查,重点对中西部22个省份党委和政府、中央和国家机关有关单位脱贫攻坚工作进行督查和巡查。

审计监督:审计每年持续组织实施脱贫攻坚政策措施落实和重点项目跟踪审计,实现了对832个贫困县的扶贫审计全覆盖。审计查出扶贫资金问题金额占抽查资金比例由2013年的36.3%下降至2020年的1.5%。

行业监督:发展改革、财政、教育、住房建设、卫生健康、医疗保障、水利等部门围绕脱贫攻坚政策举措和任务落实加强行业监督。

社会监督:2014年12月开通12317扶贫监督举报电话,接受社会监督,主要受理对扶贫资金管理、分配、使用中的问题,扶贫项目实施管理中的问题以及挤占、截流、挪用扶贫资金等行为的反映和投诉。新闻媒体加大监督力度,及时曝光脱贫攻坚中存在的问题,提出建设性意见和建议。

(三) 区分类别、靶向施策,解决“怎么扶”的问题

贫困的类型和原因千差万别,开对“药方子”才能拔掉“穷根子”。中国在减贫实践中,针对不同情况分类施策、对症下药,因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,通过实施“五个一批”实现精准扶贫。

发展生产脱贫一批。发展产业是脱贫致富最直接、最有效的办法,也是增强贫困地区造血功能、帮助贫困群众就地就业的长远之计。支持和引导贫困地区因地制宜发展特色产业,鼓励支持电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫等新业态新产业发展(专栏7),依托东西部扶贫协作推进食品加工、服装制造等劳动密集型产业梯度转移,一大批特色优势产业初具规模,增强了贫困地区经济发展动能。累计建成各类产业基地超过30万个,形成了特色鲜明、带贫面广的扶贫主导产业,打造特色农产品品牌1.2万个。发展市级以上龙头企业1.44万家、农民合作社71.9万家,72.6%的贫困户与新型农业经营主体建立了紧密型的利益联结关系。产业帮扶政策覆盖98.9%的贫困户,有劳动能力和意愿的贫困群众基本都参与到产业扶贫之中。扎实推进科技扶贫,建立科技帮扶对7.7万个,选派科技特派员28.98万名,投入资金200多亿元,实施各级各类科技项目3.76万个,推广应用先进实用技术,新品种5万余项,支持贫困地区建成创新创业平台1290个。为贫困户提供扶贫小额信贷支持(专栏8),培育贫困村创业致富带头人,建立完善带贫机制,鼓

励和带领贫困群众发展产业增收致富。

专栏7 光伏扶贫和电商扶贫

光伏扶贫电站是以扶贫为目的,在具备光伏扶贫实施条件的地区,利用政府性资金建设的光伏电站,其产权归村集体所有,全部收益用于扶贫。截至2020年底,全国光伏扶贫容量达到1865万千瓦,10万个村有村级电站,村年均收益20万元左右,主要用于设立公益岗位、实施小型公益项目、开展小微奖励补助等。

积极推进电商扶贫工作,充分发掘电商带动贫困群众增收的潜力,取得显著成效。2014年起在全国开展电子商务进农村综合示范工作,实现对832个贫困县的全覆盖,到2020年底累计投入资金249.17亿元,贫困县网商从2016年的13.15万家增长到2020年的311.23万家。甘肃省陇南市在电商扶贫方面走在前列,截至2020年,全市共开办网店1.4万家,累计销售220多亿元,带动50万贫困群众实现增收,电商扶贫对贫困户人均贡献额从2015年的430元增长到2020年的930元。

专栏8 扶贫小额信贷

为解决贫困群众贷款难、贷款贵问题,2014年,中国创新推出专门针对贫困群众的信贷产品——扶贫小额信贷,其特点是“5万元以下、3年期以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、县建风险补偿金”。扶贫小额信贷瞄准贫困户发展生产的薄弱环节,将金融活水引入贫困地区,调动了贫困户创业增收的积极性,同时,增强了贫困群众的市场意识、风险防范意识和信用意识,激活了内生发展动力,增加了农村金融有效供给。截至2020年底,全国扶贫小额信贷累计发放7100多亿元,累计支持贫困户1500多万户。

易地搬迁脱贫一批。对生活在自然环境恶劣、生存条件极差、自然灾害频发地区,很难实现就地脱贫的贫困人口,实施易地扶贫搬迁(专栏9)。充分尊重群众意愿,坚持符合条件和群众自愿原则,加强思想引导,不搞强迫命令。全面摸排搬迁对象,精心制定搬迁规划,合理确定搬迁规模,有计划有步骤稳妥实施。960多万生活在“一方水土养不好一方人”地区的贫困人口通过易地搬迁实现脱贫。对搬迁后的旧宅基地实行复垦复绿,改善迁出区生态环境。加强安置点配套设施和产业园区、扶贫车间等建设,积极为搬迁人口创造就业机会,保障他们有稳定的收入,同当地群众享受同等的基本公共服务,确保搬得出、稳得住、逐步能致富。

专栏9 易地扶贫搬迁

易地扶贫搬迁政策性强、难度大,是一项复杂的系统工程。截至2020年底,全国易地扶贫搬迁规划建设任务全面完成,累计建成集中安置区约3.5万个,建设安置住房266万余套,960多万人搬迁贫困人口全部入住并实现脱贫。新建或改扩建中小学和幼儿园6100多所、医院和社区卫生服务中心1.2万多所、养老服务设施3400余个、文化活动场所4万余个。加强后续扶持工作,出台就业帮扶、金融支持、社区管理等一系列具体支持政策措施,易地扶贫搬迁贫困人口中劳动力就业比例达到73.7%,搬迁贫困家庭中有劳动力家庭就业比例达到94.1%。

生态补偿脱贫一批。践行“绿水青山就是金山银山”理念,坚持脱贫攻坚与生态保护并重,在加大贫困地区生态保护修复力度的同时,增加重点生态功能区转移支付,不断扩大政策实施范围,让有劳动能力的贫困群众就地转为护林员等生态环保人员。2013年以来,贫困地区实施退耕还林还草7450万亩,选聘110多万贫困群众担任生态护林员,建立2.3万个扶贫造林(种草)专业合作社(队)。贫困群众积极参与国土绿化、退耕还林还草等生态工程建设和森林、草原、湿地等生态系统保护修复工作,发展木本油料等经济林种植及森林旅游,不仅拓宽了增收渠道,也明显改善了贫困地区生态环境,实现了“双赢”。

发展教育脱贫一批。坚持再穷不能穷教育、再穷不能穷孩子,加强教育扶贫,不让孩子输在起跑线上,努力让每个孩子都有人生出彩的机会,阻断贫困代际传递(专栏10)。持续提升贫困地区学校、学位、师资、资助等保障能力,20多万名义务教育阶段的贫困家庭辍学学生全部返校就读,全面实现适龄少年儿童义务教育有保障。实施定向招生、学生就业、职教脱贫等倾斜政策,帮助800多贫困家庭初高中毕业生接受职业教育培训、514万名贫困家庭学生接受高等教育,重点高校定向招收农村和贫困地区学生70多万人,拓宽贫困学生纵向流动渠道。开展民族地区农村教师和青壮年农牧民国家通用语言文字培训,累计培训350万余人次,提升民族地区贫困人口就业能力。“学前学会普通话”行动先后在四川省凉山彝族自治州和乐山市马边彝族自治县、峨边彝族自治县、金口河区开展试点,覆盖43万学龄前儿童,帮助他们学会普通话。

专栏10 教育扶贫

脱贫攻坚战以来,贫困地区办学条件明显改善,全国99.8%义务教育学校(含教学点)办学条件达到基本要求;贫困地区学校网络普及率大幅提升,全国中小学(含教学点)互联网接入率达到100%,拥有多媒体教室的学校比例达到95.3%;乡村教师队伍水平整体提升,“特岗计划”实施以来累计招聘教师95万名,“国培计划”培训中西部乡村学校教师近1700万余人,连片特困地区乡村教师生活补助惠及8万多所学校127万名教师,累计选派19万名乡村教师到边远贫困地区、边疆民族地区支教;建立了覆盖从学前至研究生各个教育阶段的资助体系,累计资助6.4亿人次;义务教育营养改善计划覆盖1634个县、13.63万所学校,每年惠及4000余万名学生。

社会保障兜底一批。聚焦特殊贫困群体,落实兜底保障政策。实施特困人员供养服务设施改造提升工程,集中供养能力显著增强。农村低保制度与扶贫政策有效衔接,全国农村低保标准从2012年每人每年2068元提高到2020年5962元,提高188.3%。扶贫部门与民政部门定期开展数据比对、摸排核实,实现贫困人口“应保尽保”。

中国还结合实际、因地制宜,采取其他多渠道多元化扶贫措施。大力推进就业扶贫,通过免费开展职业技能培训、东西部扶贫协作劳务输出、扶贫车间和扶贫龙头企业吸纳、返乡创业带动、扶贫公益性岗位安置等形式,支持有劳动能力的贫困人口在本地或外出务工、创业,贫困劳动力务工规模从2015年的1227万人增加到2020年的3243万人。开展健康扶贫工作,把健康扶贫作为脱贫攻坚重要举措,防止因病致贫返贫(专栏11)。深入实施网络扶贫工程,支持贫困地区特别是“三区三州”等深度贫困地区,完善网络覆盖,推进“互联网+”扶贫模式。实施资产收益扶贫,把中央财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、光伏、乡村旅游等项目形成的资产,折股量化到贫困村,推动产业发展,增加群众收入,破解村集体经济收入难题。

下转A13版