



盘点“十二五”辉煌成就

啃下硬骨头 减贫逾亿人

本报记者 黄俊毅

“十二五”期间，我国扶贫工作有着诸多创新，转向“精准滴灌”就是其中一个。当前，扶贫进入攻坚拔寨的决胜阶段，中央已从动员、问责、投入、退出、激励等方面作出了部署，广大扶贫干部要转变作风，扎实走村入户，还要继续开拓创新——

山西省左权县是国家扶贫开发重点县，家在左权县桐峪镇桐滩村的贫困农妇李瑞霞依靠1.2万元扶贫小额信贷在家养鸡，第二年纯收入就达到5万元，一举摘掉了贫困帽。像李瑞霞这样在“十二五”期间实现脱贫的群众，全国有10992万人。《2015年国民经济和社会发展统计公报》显示，2015年我国农村贫困人口减少到5575万，贫困发生率下降到5.7%，“十二五”扶贫工作圆满收官。

从扶贫开发到脱贫攻坚

2015年减贫任务超额完成，为“十三五”减贫攻坚拔寨打下良好基础。但减贫难度将越来越大

回顾过去5年间的扶贫成果不难发现，我国每年贫困人口减少数量呈“U”形走势。2011年至2014年，我国减少农村贫困人口数量呈逐年下降趋势。2015年，全国减贫1442万人，比2014年多减210万人，一举扭转跌势，减贫速度显著加快。

“十二五”前4年减贫人数逐年下降，是因为我国扶贫工作进入了啃“硬骨头”的阶段。”国务院扶贫开发领导小组办公室主任刘永富说。

截至“十一五”末，我国已使5亿人脱贫，但仍有1.5亿人没有脱贫，这些贫困人口主要分布在中西部石山区、深山区、极端干旱山区、高寒阴湿地区。以“苦瘠甲天下”的宁夏西海固为例，千山万壑间，满眼是层层叠叠的黄土坡和坍塌废弃的窑洞。而且，这里严重缺水，人均水资源量只有全国人均水平的4.35%；遇上气候极端的年份，甚至一年到头无雨。“春天播下玉米，如果能下点雨，保住了苗，秋后就能有收成；如果没有保住苗，下一年就没饭吃。”宁夏固原市原州区张易镇驼巷村特困户张彩霞说。

“剩余的贫困人口主要分布在生存条件恶劣的偏远地区，行路难，吃水难，用电难，一些基础设施和公共服务条件比较差。以前出台一项政策，一批人能够脱贫致富，现在剩下的都是‘硬骨头’，减贫难度越来越大。”刘永富说。

2015年减贫速度明显高于上年，要归功于扶贫力度的进一步加大。党的十八大以来，中央高度重视扶贫工作，形成了全党全社会合力攻坚的新局面。2015年，《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》出台，中西部22个省区市与中央签署脱贫攻坚责任书，扶贫力度前所未有；各部积极出台有利于贫困地区、贫困人口发展的政策措施；社会各界积极响应，仅2015年10月17日“扶贫日”前后就募集了超过100亿元的资金，同比翻了一番。

2015年减贫任务超额完成，标志着《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》提出的中期目标顺利实现，为“十三五”减贫攻坚拔寨打下良好基础。

从“大水漫灌”到“精准滴灌”

要完成脱贫攻坚任务，必须做到扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到位精准、因村派人精准

“一看房，二看牛和羊，三看劳力强

不强，四看儿女上学堂。”在宁夏西海固乡村，只要提起贫困户识别口诀，人人都能脱口而出。38岁的张彩霞全家住着摇摇欲坠的土坯房，丈夫患有严重胃病，没有劳动能力，3个孩子在上学，2014年经驼巷村初评、张易镇复核、原州区审批，再经过三公示、一公告，被认定为特困户。

当然，张彩霞只是全国精准识别出来的8900万贫困人口中的一个。“十二五”期间，我国完成了贫困人口精准识别和建档立卡工作。据国务院扶贫开发领导小组办公室副主任洪天云透露，截至2015年10月，总计有8900万贫困人口被精准识别出来，全部完成了建档立卡。

长期以来，我国扶贫开发工作中存在一个突出问题，即“贫困人口底数不清、情况不明、针对性不强、扶贫资金和项目指向不准”，扶贫工作就像“大水漫灌”一样效果欠佳。

从“大水漫灌”转向“精准滴灌”，是“十二五”期间我国扶贫工作的一项重大转折。2013年11月，《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》出台，明确提出“建立精准扶贫工作机制。国家制定统一的扶贫对象识别办法”。

所谓精准扶贫，主要包括3方面的内容。一是精准识别，针对谁是贫困人口，制定识别办法。二是精准帮扶，针对贫困情况，确定责任人和帮扶措施，确保帮扶效果。三是精准管理，建立贫困户信息网络系统，录入贫困对象的基本资料，动态情况，实现扶贫对象有进有出，确保扶贫信息真实、可靠。

“要完成如此艰巨的脱贫攻坚任务，必须做好顶层设计，做到扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到位精准、因村派人精准。唯有如此，脱贫成效才能精准。”洪天云说。

识别贫困户是最基础的工作。据洪天云介绍，从2013年底开始，贫困识别工作全面展开，对识别出的8900万贫困人口全部建档立卡。之后，各地又向近13万个贫困村派出驻村工作队和第一书记，为精准扶贫到村到户提供平台。

“贫困帽”从争戴到争摘

到2020年，国家扶贫开发工作重点县要全部摘帽。为此，我国建立了贫困县退出机制和扶贫考核机制

2015年，贵州道真、关岭、纳雍、沿河、台江、雷山、天柱、荔波、罗甸、晴隆等10个国家扶贫开发工作重点县主动申请摘掉贫困县帽子。从争戴“贫困帽”到争摘“贫困帽”，是“十二五”以来我国扶贫开发工作中的又一可喜变化。

多年来，由于国家政策层面会向贫困县倾斜，不少地方争戴“贫困帽”。“以前个别贫困县脱贫之后不愿意‘摘帽’，或者戴着贫困县的‘帽子’炫富，依赖性严重，不思进取，越扶贫越想脱贫。他们担心摘了贫困帽后，就不能再享受原有扶贫政策。”国务院扶贫办法规司司长苏国霞说。

按照中央要求，到2020年，我国现行标准下贫困人口要全部脱贫，国家扶贫开发工作重点县要全部摘帽。为此，我国“十二五”期间建立了贫困县退出



① 河北省平泉县黄土梁子镇杨杖子村农户利用小额贷款发展食用菌养殖，成功脱贫致富。图为农户在大棚里采摘鲜蘑菇。

② 国家重点扶贫开发县贵州江口县积极发展旅游扶贫，不少村民办起农家乐。

③ 宁夏通过移民搬迁实现稳定脱贫。图为银川市兴庆区生态移民新村64岁的白芝莲老婆婆在新家果园里采摘树莓。

本报记者 黄俊毅摄

机制和扶贫考核机制，印发了《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》，强调把扶贫开发作为贫困县经济社会发展实绩考核的主要内容，引导贫困县党政领导班子和领导干部树立正确的政绩观。

洪天云告诉记者：“国家扶贫开发工作重点县不能都等到2020年时一起摘帽，要鼓励有条件的先退。即便现在退出，到2020年前扶持政策还是保持不变。2020年以后，中央还会考虑研究新的扶持政策。”

“贵州提出‘摘帽不摘政策’，原有扶持政策保持不变，安排到县的财政扶贫资金总量原则上按10%的增幅逐年递增。还有‘摘帽奖励’‘减贫奖励’等额外奖励，对主动‘摘帽’的国家扶贫开发工作重点县，从其‘摘帽’当年起至2018年，每年给予1000万元扶贫项目资金。”贵州省扶贫开发办公室主任叶韬说。

当然，这样的考核不单单针对县级领导，还包括省级领导。早在2012年1月，国务院扶贫办就印发了《扶贫开发工作考核办法（试行）》，分组织领导情况、经济社会发展情况、扶贫工作实施情况、扶贫工作管理情况4项，督促各省份引导地方各级政府协调各种资源参

与扶贫开发，落实扶贫开发责任，对考核结果分为A、B、C、D四个等次，被评为D的省份要通报批评。2015年11月，中央扶贫开发工作会议再次强调，要层层签订脱贫攻坚责任书、立下军令状。紧接着，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》，围绕落实精准扶贫、精准脱贫基本方略，设置减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金4大项考核指标，再细化为若干子项目，并引入第三方评估，对中西部22个省区市党委和政府扶贫开发工作成效进行年度考核。这标志着，我国从省到县有关精准扶贫工作的精准考核网络体系已经建成。

“‘十二五’期间，我国现行标准下农村贫困人口从2010年的1.66亿人，减少到2015年底的6000万左右，减少了1亿人；贫困县农民人均纯收入从2010年的3273元，增长到2015年底的6600元以上，翻了一番，增长幅度连续5年高于全国农村平均水平。中央确定的到2020年‘确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困’的目标一定能如期实现！”展望“十三五”，刘永富信心十足。

案例

这几天，辽宁西丰县金星满族乡同兴村贫困户闫宝玉脸上总挂着笑容，因为他有了一个“致富宝”。去年春天，闫宝玉用8000元扶贫互助金，买了一头母牛，春天能翻地，秋天拉粮也省了力气、省了工钱。秋天，母牛又产下一头小牛犊，买主上赶着给了6000元钱买走了。这些新变化让因病致贫的闫宝玉一家重新燃起了生活的希望。目前，西丰县发展互助式扶贫村138个，村均互助资金40多万元，每年获得借款的农户有8000多户，受益人口3万人，互助式扶贫由“大水漫灌”变为“节水滴灌”。

本报记者

张允强

同兴村有2300人，贫困人口达1339人，如今贫困户都被纳入互助金扶贫范围，还建立了专门的档案。结合当地实际，有关部门确定了利用扶贫互助金养牛的脱贫路子。目前，该村扶贫项目户基本达到一人一头牛，家家有项目，日子更有盼头。

近几年，辽宁省委省政府始终把扶贫开发工作作为重点工作民生工程强力推进，努力补齐全面建成小康社会的这块短板，推动贫困地区加快发展。

“十二五”时期，特别是党的十八大以来，辽宁省扶贫工作取得明显成效。辽宁省扶贫办相关负责人表示，全省贫困人口从2011年的214万人下降到现在的81万人，贫困发生率由9.3%下降到3.5%，基础设施和社会事业实现快速发展。目前，辽宁15个扶贫工作重点县基本实现了村村通公路、通电、通电话、通广播电视，新农合大病保险实现全覆盖。在各级财政不断加大扶贫投入力度的情况下，辽宁专项扶贫同样成绩显著，开展整村推进和项目到户扶贫惠及47.5万贫困户；实施移民搬迁和就地翻建1.5万户；扶持省以上扶贫龙头企业346家，带动贫困户能力达到10万户。

2015年，辽宁大力推进精准扶贫工作，全省启动建档立卡精准识别工作，对各市的贫困人口数据进行了“一对一”审查核对，明确要求对建档立卡中的有固定收入、有汽车、有楼房、已享受低保兜底政策超过贫困标准等“11种人”进行彻底筛查清除，对通过扶贫措施、医疗救助、产业带动等已经达到扶贫标准的建档立卡人口进行脱贫销号，并派出7个工作组督查指导市县精准识别工作，彻底摸清了全省贫困人口底数。通过精准识别，全省识别出建档立卡贫困人口106万人，年底实际减贫25万人。

“十三五”时期，辽宁全省要实现81万贫困人口全部脱贫，15个省扶贫工作重点县全部摘掉贫困县“帽子”，1791个建档立卡贫困村实现整村脱贫销号。为实现目标，辽宁省专门成立省脱贫攻坚领导小组，要求36位省级领导安排定点帮扶地区，出台脱贫成效考核办法，实现贫困人口精准识别。

2016年是“十三五”开局之年，对辽宁省来说，这一年有许多实实在在的工作要完成。具体来说，扶贫开发工作将努力实现农村贫困人口年度脱贫25万人，贫困村销号500个。为此，辽宁省将通过扶持生产和就业发展一批，通过移民扶贫和翻建改造安置一批，通过医疗救助扶持一批，通过发放学杂费补助和生活补贴实施教育脱贫一批，通过低保政策兜底一批，力争实现25万人脱贫。同时，还将发挥专项扶贫的基础作用，大力发展脱贫产业，扶持贫困村、贫困户因地制宜发展种养业、特色产业和传统手工业等开发性生产项目，让精准扶贫到村到户，贫困人口共圆致富梦。

声音

中国人民大学可持续发展高等研究院副院长汪三贵：

产业扶贫方式需不断创新

在“十三五”脱贫攻坚的过程中，产业扶贫的作用十分关键。正因如此，产业扶贫方式需要不断创新，以土地经营权确权入股开展资产收益扶贫、以财政资金形成资产确权入股开展资产收益扶贫，这两种模式值得探索。

在精准扶贫、精准脱贫的方略下，资产收益扶贫以产业为平台，将自然资源、农户自有资源以及各类扶贫资金资产化；由经济实体以市场化的方式经营，并将收益落实到每个贫困户，为其带来可持续的财产性收入，从而实现持久脱贫的目标。对具有劳动能力的贫困户来说，资产收益扶贫在强调收入增长和收益稳定的的基础上，致力于提高贫困户的参与度，增强脱贫的内生动力和可持续发展能力。可以说，资产收益扶贫贯彻了精准扶贫方针，稳定增加了贫困人口的财产性收入，可以为确保我国脱贫目标的实现提供有力保障。

2011年3月

2011年末

2013年11月

2014年12月

2015年11月

《国民经济和社会发展十二五规划纲要》提出，进一步加大扶持力度，加强基础设施建设，强化生态环保和修复，提高公共服务水平

中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，提出，到2020年，贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均

《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》出台，明确提出建立精准扶贫工作机制

《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》强调，着力考核贫困县领导干部通过精准扶贫、扶贫资金的使用、扶贫项目实施、扶贫工作管理情况

中央扶贫开发工作会议强调，要层层签订脱贫攻坚责任书、立下军令状