

脱贫攻坚责任制实施办法

中国的减贫行动与人权进步

中华人民共和国国务院办公厅

2016年10月

贫作为发展经济的一项重要内容,以发展经济促进减贫,发挥扶贫开发与社会发展相互促进作用,把扶贫开发作为经济社会发展规划的主要内容,推动减贫和人权保障领域各项工作统筹兼顾、协调发展,实现扶贫减贫规划、国家经济社会发展规划与国家人权行动计划有机联动。

——坚持多种形式减贫,注重提高实际效果。把发展作为解决贫困的根本途径,坚持开发式扶贫方针,注重扶贫先扶智,增强贫困人口自我发展能力,阻断贫困代际传递。坚持普惠政策和特惠政策相结合,在加大对农村、农业、农民普惠政策支持的基础上,对贫困人口实施特惠政策。把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略,分类施策,重在精准,做到应扶尽扶、应保尽保。

——坚持社会公平公正,努力实现成果共享和共同富裕。以保障和改善民生为重点,创新制度安排,促进社会公平正义。建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,用法治保证人民平等参与、平等发展权利,使全体人民共享改革发展成果,实现共同富裕。

二、保障贫困人口生存权

中国政府创新扶贫模式,实施精准扶贫、精准脱贫基本方略。近年来,通过建档立卡摸清底数,分析致贫原因和发展需求,分类指导,精准施策,落实扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准的要求,切实提高扶贫实效,加快贫困人口精准脱贫,保障贫困人口生存权。

特色产业脱贫得到扶持。国家相继出台一系列特色产业发展规划、政策,为贫困地区提供发展机会。制定实施关于加强农业行业扶贫工作的指导意见和《全国林业扶贫攻坚规划(2013—2020年)》,明确将大力发展特色农牧业作为农业行业扶贫重点工作。编制《农业行业扶贫开发规划(2011—2020年)》,制定《特色产业增收工作实施方案》《全国优势特色经济林发展布局规划(2013—2020年)》,对各集中连片特困地区特色农林牧业进行科学布局,明确发展重点。发布《特色农产品区域布局规划(2013—2020年)》,将贫困地区96个特色品种纳入规划范围,引导多方向量加大投入。“十二五”(2011—2015年)期间,对连片特困地区投入农业基本建设资金和财政专项资金1220亿元,安排林业基本建设资金和财政专项资金1160多亿元。在特色产业带动下,贫困地区发展条件不断改善,农民收入水平不断增加。

易地搬迁脱贫稳步实施。2012年以来,国家累计安排中央预算内投资404亿元,撬动各类投资近1412亿元,搬迁贫困人口591万人,地方各级统筹中央和省级财政专项扶贫资金380亿元,搬迁580多万贫困人口,有效拓展贫困地区发展空间。通过科学规划、合理选址,加强安置区基础设施和社会公共服务设施建设,大幅改善生产生活条件,搬迁群众生活水平显著提升。通过帮助发展种植业和养殖业,引导外出务工,直接增加劳务收入,搬迁群众脱贫致富步伐明显加快。2016年,中国政府启动实施了新一轮易地扶贫搬迁工程,增加中央预算内投资规模,提高政府补助标准,引入开发性、政策性金融资金,大幅拓宽融资渠道,并加大易地扶贫搬迁群众后续脱贫扶持力度,确保搬迁一户、脱贫一户。

生态保护脱贫持续推进。在贫困地区积极推进天然林资源保护、退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理、石漠化综合治理和生物多样性保护等重大生态工程,加快贫困地区生态保护和修复步伐,改善当地生态环境,不断拓展贫困人口生存空间,为当地优势特色产业发展、贫困人口就业增收以及保障发展环境创造了良好的条件。建立完善生态补偿机制,积极推进贫困地区的生态补偿工作,进一步提高森林生态效益补偿标准,完善草原生态保护奖励机制,推动贫困地区传统牧业向现代牧业转变。拓宽贫困人口增收渠道,鼓励重点工程区范围内的贫困户投工投劳,提高了贫困人口的受益水平。改善贫困人口生存条件,加大贫困县生态环境综合治理力度,强化木本粮油、特色林果、木竹原料林、林下经济、草食畜牧业、生态旅游等发展,切实改善贫困人口生活条件。

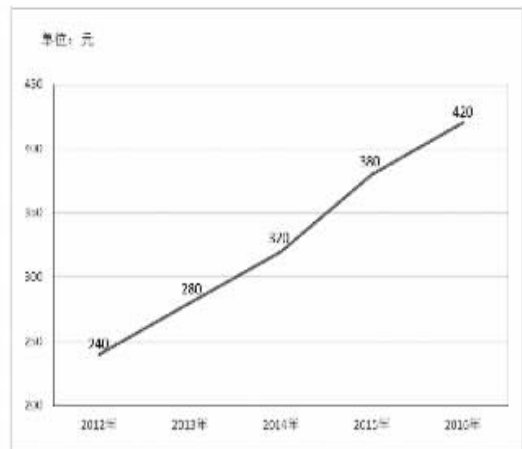
教育脱贫力度不断加大。“十二五”期间,中国把教育扶贫作为脱贫攻坚的重要内容,深入推进义务教育均衡发展,着力缩小城乡教育差距,全面改善贫困地区的办学条件,实施学前教育三年行动计划、乡村教师生活补助计划,实施中等职业教育免费、补助生活费政策及面向贫困地区定向招生专项计划,切实保障贫困人口受教育权利。2012—2015年,中央财政累计投入资金831亿元改造义务教育薄弱学校,投入约140亿元建设边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍24.4万套,可入住教师30万人。连续实施学前教育三年行动计划,全国学前三年毛入园率由2011年的62.3%提高到2015年的75%,中西部地区在园幼儿数由2011年的2153万增加到2015年的2789万,增长了30%。2014年11月,有关部门联合印发《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》,将县镇、农村中小学教职工编制标准统一到城市标准,并向农村边远贫困地区倾斜。2013—2015年,中央财政累计投入资金约44亿元,支持连片特困地区对乡村教师发放生活补助,惠及约600个县区的100多万名乡村教师。2012—2015年,中央财政共下达中等职业学校免学费补助资金417亿元,对公办中等职业学校全日制在校生中所有农村(含县镇)学生、城市涉农专业和家庭经济困难学生免除学费(艺术类相关专门专业除外)。对在职业教育行政管理部门依法批准、符合国家标准的民办中等职业学校就读的符合免学费政策条件的学生,按照当地同类型同专业公办中等职业学校免除学费标准给予补助。对全日制一、二年级在校涉农专业学生和涉农专业家庭经济困难学生发放国家助学金,2012—2014年标准为每生每年1500元,从2015年春季学期起标准提高到每生每年2000元,覆盖近40%的学生。实施面向贫困地区定向招生专项计划,面向832个贫困县4年累计录取学生18.3万人,贫困地区农村学生上重

点高校人数连续三年(2013—2015年)增长10%以上。

年度	资金数量(亿元)	用途	说明
2012—2015	831	改善义务教育薄弱学校	
2012—2015	340	建设边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍	建设农村学校教师周转宿舍24.4万套,建筑面积862万平方米,可入住教师30万人
2013—2015	438	支持边远艰苦地区乡村教师生活补助	实施补助100多万人
2012—2015	417	中等职业教育免学费补助	对公办中等职业教育全日制在校生中所有农村(含县镇)学生、城市涉农专业和家庭经济困难学生免除学费(艺术类相关专门专业除外)。对在职业教育行政管理部门依法批准、符合国家标准的民办中等职业学校就读的符合免学费政策条件的学生,按照当地同类型同专业公办中等职业学校免除学费标准给予补助
2011—2015	300	中西部贫困地区农村建档立卡贫困户危房改造	中国中西部地区农村建档立卡贫困户危房改造
2012—2015	648	中央彩票公益金支持农村学前教育	支持中西部农村贫困地区学前教育,利用彩票公益金建设农村学前教育设施,支持农村学前教育发展,支持农村学前教育发展,支持农村学前教育发展,支持农村学前教育发展

医疗保障脱贫全面落实。中国政府不断加大健康扶贫工作力度,减轻农村贫困人口医疗费用负担,增强贫困地区医疗卫生服务能力,提高贫困地区群众健康水平,努力防止因病致贫、因病返贫,贫困人口健康权利得到切实保障。新型农村合作医疗制度逐步完善,覆盖97%以上的农村居民。2016年,新农合人均补助标准提高到420元,政策范围内门诊和住院费用报销比例分别达到50%和75%左右。全面实施城乡居民大病保险,覆盖超过10亿参保居民,报销比例不低于50%。全面建立疾病应急救助制度,开展重特大疾病医疗救助,全民医保制度防大病、兜底线的能力进一步增强,农村居民看病负担大大减轻。2012年以来,中央专项投资共安排794亿元支持贫困地区11万个卫生机构基础设施建设,改善贫困地区卫生服务条件。实施农村订单定向免费医学生培养、全科医生特设岗位计划等项目。深入实施城乡医院对口支援,组织全国三级医院对口帮扶贫困地区县级医院。2015年,基本公共卫生服务12大类45项得到全面落实,人均经费从2011年的15元提高到40元。实施农村妇女增补叶酸预防神经管缺陷、贫困地区儿童营养改善等项目,加强疾病预防控制和健康促进,贫困地区群众健康状况逐步改善。2016年,国家卫计委、国务院扶贫办等15个部门联合实施健康扶贫工程,为农村贫困人口与全国人民一道迈入全面小康社会提供健康保障。

2012—2016年新农合人均补助标准



农村兜底脱贫逐步实行。国家制定农村低保制度与扶贫开发政策衔接实施方案,各地紧紧围绕贫困人口脱贫目标,完善政策措施,健全工作机制,努力实现农村低保制度政策性兜底保障,不断提高贫困人口社会保障水平。对于符合农村低保条件的建档立卡家庭,按规定程序纳入低保范围,根据家庭人均收入与当地低保标准的差额发给低保金。对于符合扶贫条件的农村低保家庭,按规定程序纳入建档立卡范围,根据不同致贫原因予以精确帮扶。对于脱贫后再返贫的家庭,分别纳入临时救助、医疗救助、农村低保等社会救助制度和建档立卡帮扶政策范围。2015年,全国保障农村低保对象共4903.6万人,农村低保标准从2011年的平均每人每月143元提高到265元;农村特困人口集中和分散供养人均标准分别达到6026元和4490元,比2012年同期分别增长48.4%和49.3%。

资产收益扶贫探索实行。对于难以通过增强自我发展能力实现脱贫的贫困人口,近年来一些地方积极探索资产收益扶贫,在不改变资金用途的情况下,将财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入贫困地区基础设施建设和产业发展形成的资产,拿出部分量化入股配置给丧失或部分丧失劳动能力的贫困户,帮助其增加财产性收入。各地资产收益扶贫主要依托当地优势特色产业,并积极发挥农民专业合作社等新型生产经营主体作用,确保贫困人口既可以享受保底收益和红利,还能通过流转土地和参加务工获得收益。2014年年底,国家启动光伏扶贫试点工作,在安徽、河北、山西、宁夏、甘肃、青海6省区开展试点,通过资产收益扶贫增加贫困地区“造血”能力。2016年,国家大力推进光伏扶贫,计划在2020年之前,在16个省区471个县约3.5万个建档立卡贫困村,以整村推进的方式,保障200万建档立卡无劳动能力贫困户(包括残疾人)户均年增收3000元以上。

就业创业服务不断加强。近年来,中国政府大力实施就业优先战略和更加积极的就业政策,提供职业技能培训,加强就业创业服务,有效保障贫困人口工作权利。组织实施农民工职业技能提升计划——“春潮行动”,面向农村贫困劳动力开展职业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训,并落实培训补贴政策。(下转第十一版)

目录

- 一、减贫促进了中国人权事业发展
- 二、保障贫困人口生存权
- 三、维护特定群体权利
- 四、改善贫困地区发展环境
- 五、合力推进减贫事业
- 六、减贫进入攻坚阶段

消除贫困是人类梦寐以求的理想,是各国人民追求幸福生活的基本权利。多年来,中国共产党和中国政府从基本国情出发,把人民的生存权、发展权放在首位,致力于减贫脱贫,努力保障和改善民生,发展各项社会事业,使发展成果更多更公平惠及全体人民,保障人民平等参与、平等发展权利。2012年中国共产党十八大以来,在全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的伟大进程中,以习近平同志为总书记的党中央,坚持以人民为中心的发展思想,实施精准扶贫、精准脱贫基本方略,中国的减贫行动更加扎实有效,为世界减贫事业作出了重大贡献,创造了世界人权发展新奇迹。

一、减贫促进了中国人权事业发展

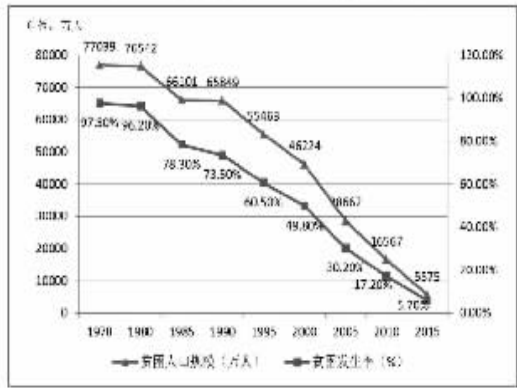
贫困的广泛存在严重妨碍人权的充分实现和享有。减缓和消除贫困,是人权保障的重要内容。多年来,中国政府坚持消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,持续开展以农村扶贫开发为中心的减贫行动,努力实现脱贫致富。中国减贫行动涉及的范围十分广泛,既包括农村农业基础设施建设,提高贫困人口收入水平,也包括提供社会保障和卫生、教育、文化等公共服务。这些扶贫措施在全面保障贫困人口的经济、社会、文化权利的同时,也为进一步保障其他人权创造了条件。

自20世纪70年代末实行改革开放以来,中国政府不断加大扶贫力度,成立专门扶贫机构,确定重点扶持地区和群体,安排专项资金,制定适合现实国情的贫困标准和专门的优惠政策,确定了开发式扶贫方针。中国政府在全国范围内开展了有计划有组织的大规模开发式扶贫,先后实施了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》等中长期扶贫规划,减贫成为国家战略的重要组成部分。

党的十八大以来,党中央把扶贫开发摆到治国理政的重要位置,提升到事关全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的新高度,纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局进行决策部署。党的十八届五中全会提出了贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽的目标任务。中央召开扶贫开发工作会议,中共中央、国务院印发关于打赢脱贫攻坚战的决定,对“十三五”脱贫攻坚作出全面部署。“十三五”规划将中央脱贫攻坚决策部署变为国家意志,变为可操作的规划,第一次把扶贫开发作为五年规划纲要的重要内容,第一次把贫困人口脱贫作为五年规划的约束性指标,第一次由省区市党政一把手向中央签署《脱贫攻坚责任书》,并层层立下军令状。

中国的减贫行动是中国人权事业进步的最显著标志。改革开放30多年来,7亿多贫困人口摆脱贫困,农村贫困人口减少到2015年的5575万人,贫困发生率下降到5.7%,基础设施明显改善,基本公共服务保障水平持续提高,扶贫机制创新迈出重大步伐,有力促进了贫困人口基本权利的实现,为全面建成小康社会打下了坚实基础。联合国《2015年千年发展目标报告》显示,中国极端贫困人口比例从1990年的61%,下降到2002年的30%以下,率先实现比例减半,2014年又下降到4.2%,中国对全球减贫的贡献率超过70%。中国成为世界上减贫人口最多的国家,也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家,为全球减贫事业作出了重大贡献,得到了国际社会的广泛赞誉。这个成就,足以载入人类社会发展史册,也足以向世界证明中国共产党领导和中国特色社会主义制度的优越性。

被取消农村贫困标准重新向农村贫困状况



中国致力于消除本国贫困的同时,积极支持和帮助广大发展中国家消除贫困。新中国成立60多年来,中国共向166个国家和国际组织提供了近4000亿元人民币援助,派遣60多万援助人员,先后7次宣布无条件免除重债国和最不发达国家对华到期政府无息贷款债务,向69个国家提供医疗援助,为120多个发展中国家落实千年发展目标提供帮助。

经过多年探索实践,中国积累了通过减贫促进人权事业发展的成功经验,走出一条中国特色扶贫开发道路。

——坚持立足基本国情,充分发挥制度优势。中国有13亿多人口,是世界上最大的发展中国家。发展是中国共产党执政兴国的第一要务,是解决中国所有问题的关键。中国发挥政治优势和制度优势,通过“党的领导、政府主导、社会参与”的工作机制,形成跨地区、跨部门、跨行业、全社会共同参与多元主体的社会扶贫体系。

——坚持加快发展经济,扎实推进减贫事业。将减

第一章 总则

第一条 为了全面落实脱贫攻坚责任制,根据《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和中央有关规定,制定本办法。

第二条 本办法适用于中西部22个省(自治区、直辖市)党委和政府、有关中央和国家机关脱贫攻坚责任的落实。

第三条 脱贫攻坚按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,构建责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系。

第二章 中央统筹

第四条 党中央、国务院主要负责统筹制定脱贫攻坚大政方针,出台重大政策举措,完善体制机制,规划重大工程项目,协调全局性重大问题、全国性共性问题。

第五条 国务院扶贫开发领导小组负责全国脱贫攻坚的综合协调,建立健全扶贫绩效考核、贫困县约束、督查巡查、贫困退出等工作机制,组织实施对省级党委和政府扶贫开发工作成效考核,组织开展脱贫攻坚督查巡查和第三方评估,有关情况向党中央、国务院报告。

第六条 国务院扶贫开发领导小组建设精准扶贫精准脱贫大数据平台,建立部门间信息共享机制,完善农村贫困统计监测体系。

第七条 有关中央和国家机关按照工作职责,运用行业资源落实脱贫攻坚责任,按照《贯彻实施〈中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定〉重要政策措施分工方案》要求制定配套政策并组织实施。

第八条 中央纪委机关对脱贫攻坚进行监督执纪问责,最高人民检察院对扶贫领域职务犯罪进行集中整治和预防,审计署对脱贫攻坚政策落实和资金重点项目进行跟踪审计。

第三章 省负总责

第九条 省级党委和政府对本地区脱贫攻坚工作负总责,并确保责任制层层落实;全面贯彻党中央、国务院关于脱贫攻坚的大政方针和决策部署,结合本地区实际制定政策措施,根据脱贫目标任务制定省级脱贫攻坚滚动规划和年度计划并组织实施。省级党委和政府主要负责向中央签署脱贫攻坚责任书,每年向中央报告扶贫脱贫攻坚进展情况。

第十条 省级党委和政府应当调整财政支出结构,建立扶贫资金增长机制,明确省级扶贫开发投融资主体,确保扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应;统筹使用扶贫协作、对口支援、定点扶贫等资源,广泛动员社会力量参与脱贫攻坚。

第十一条 省级党委和政府加强对扶贫资金分配使用、项目管理的检查监督和审计,及时纠正和处理扶贫领域违纪违法问题。

第十二条 省级党委和政府加强对贫困县的管理,组织落实贫困县考核机制、约束机制、退出机制;保持贫困县党政正职稳定,做到不脱贫不调整、不摘帽不调离。

第四章 市县落实

第十三条 市级党委和政府负责协调域内跨县扶贫项目,对项目实施、资金使用和管理、脱贫目标任务完成等工作进行督促、检查和监督。

第十四条 县级党委和政府承担脱贫攻坚主体责任,负责制定脱贫攻坚实施规划,优化配置各类资源要素,组织落实各项政策措施,县级党委和政府主要负责人是第一责任人。

第十五条 县级党委和政府应当指导乡、村组织实施贫困户、贫困人口建档立卡和退出工作,对贫困村、贫困人口精准识别和精准退出情况进行检查考核。

第十六条 县级党委和政府应当制定乡、村落实精准扶贫精准脱贫的指导意见并监督实施,因地制宜,分类指导,保证贫困退出的真实性、有效性。

第十七条 县级党委和政府应当指导乡、村加强政策宣传,充分调动贫困群众的主动性和创造性,把脱贫攻坚政策措施落实到村到户到人。

第十八条 县级党委和政府应当坚持抓党建促脱贫攻坚,强化贫困村基层党组织建设,选优配强和稳定基层干部队伍。

第十九条 县级政府应当建立扶贫项目库,整合财政涉农资金,建立健全扶贫资金项目信息公开制度,对扶贫资金管理监督负首要责任。

第五章 合力攻坚

第二十条 东西部扶贫协作和对口支援双方各级党政主要负责人必须亲力亲为,推动建立精准对接机制,聚焦脱贫攻坚,注重帮扶成效,加强产业带动、劳务协作、人才交流等方面的合作。东部地区应当根据财力增长情况,逐步增加帮扶投入;西部地区应当主动对接,整合用好资源。

第二十一条 各定点扶贫单位应当紧盯建档立卡贫困人口,细化实化帮扶措施,督促政策落实和工作到位,切实做到扶真贫、真扶贫,不脱贫不脱钩。

第二十二条 军队和武警部队应当发挥组织严密、突击力强等优势,积极协助地方脱贫攻坚,有条件的应当承担定点帮扶任务。

第二十三条 各民主党派应当充分发挥在人才和智力扶贫上的优势和作用,做好脱贫攻坚民主监督工作。

第二十四条 民营企业、社会组织和公民个人应当积极履行社会责任,主动支持和参与脱贫攻坚。

第六章 奖惩

第二十五条 各级党委和政府、扶贫开发领导小组以及有关中央和国家机关可以按照有关规定对落实脱贫攻坚责任制到位、工作成效显著部门和和个人,以适当方式予以表彰,并作为干部选拔使用的重要依据;对不负责任、造成不良影响的,依纪依法追究相关部门和人员责任。

第二十六条 各级党委和政府、扶贫开发领导小组以及有关中央和国家机关对在脱贫攻坚中作出突出贡献的社会帮扶主体,予以大力宣传,并按照有关规定进行表彰。

第七章 附则

第二十七条 中西部22个省(自治区、直辖市)应当参照本办法,结合本地区实际制定实施细则。其他省(自治区、直辖市)可以参照本办法实施。

第二十八条 本办法由国务院扶贫开发领导小组办公室负责解释。

第二十九条 本办法自2016年10月11日起施行。(新华社北京10月17日电)