

文件

中国的减贫行动与人权进步

策，充分尊重贫困群众发展意愿，贫困群众参与项目决策、实施、管理和监督全过程。项目资金安排和建设情况向社会公开，实现阳光化运行、常态化公开。委托有关科研机构和社会组织等独立的第三方，对贫困人口识别准确率、贫困人口退出准确率、因村因户帮扶工作群众满意度等指标进行评估。支持各民主党派中央开展脱贫攻坚民主监督工作，8个民主党派中央分别对口脱贫任务重的8个中西部省区，重点就贫困人口精准识别、精准脱贫等情况开展民主监督。加大扶贫领域执纪监督、审计监督力度，开展扶贫领域职务犯罪预防和集中整治专项工作。完善信息披露机制，设立“12317”扶贫监督举报电话，充分发挥社会监督作用。

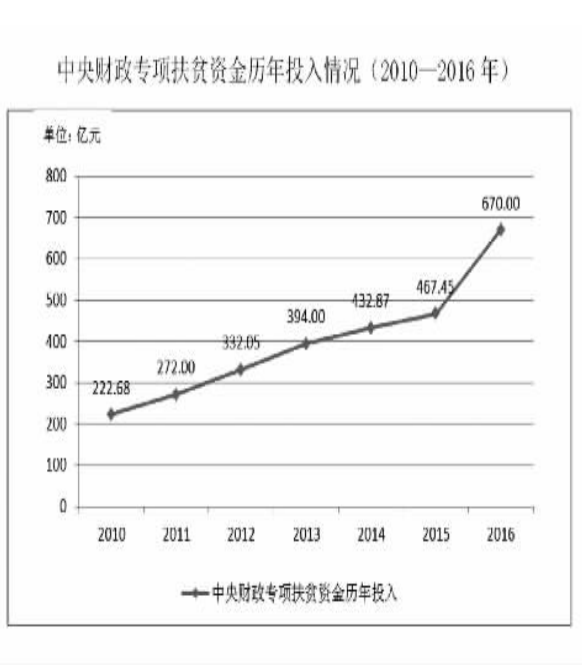
六、减贫进入攻坚阶段

中国的减贫事业取得了举世瞩目的伟大成就，谱写了人类反贫困历史上的辉煌篇章，但同时中国政府也清楚地看到，中国减贫面临的形势依然严峻。贫困人口规模较大，贫困程度较深，减贫成本更高，脱贫难度更大，是当前中国减贫面临的主要问题。中国减贫已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。

目前，中国减贫所面对的多数是贫中之贫、困中之困，减贫任务十分艰巨。一是数量多。截至2015年年底，全国还有14个集中连片特殊困难地区、832个贫困县、12.8万个建档立卡贫困村，贫困人口达5575万人，相当于中等人口规模国家的总人数。二是难度大。未脱贫人口大多贫困程度更深、自身发展能力较弱，脱贫攻坚成本更高、难度更大。三是时间紧。中国已提出从2016年起，平均每年要减贫1000万人以上。四是易返贫。不少贫困户稳定脱贫能力差，因灾、因病、因学、因婚、因房返贫情况时有发生，新的贫困人口还会出现。

作机制，引导鼓励社会各方面参与支持脱贫攻坚，进一步健全完善民主监督机制，切实提高减贫实效。 财政扶贫投入力度不断加大。2012年以来，中国政府积极调整财政支出结构，持续加大投入力度，完善财政扶贫政策体系。2011－2015年，中央财政累计安排专项扶贫资金1898.4亿元，年均增长14.5%，并安排专项彩票公益金50.25亿元，支持贫困革命老区推进扶贫开发。积极创新财政扶贫体制机制，加强财政扶贫资金管理。发挥财政投入的杠杆作用，通过市场化机制撬动金融资本支持易地扶贫搬迁工程。

金融扶贫方式创新发展。精准对接脱贫攻坚融资需求与贫困地区发展规划，满足特色产业扶贫、易地扶贫搬迁、贫困人口就业就学的金融需求。创新发展扶贫小额信贷，为建档立卡贫困户提供“5万以下、3年以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政扶贫资金贴息、县建风险补偿金”的扶贫小额信贷产品，支持贫困户发展产业，增加收入，截至2015年年底，已向贫困户发放1200亿元。大力推进贫困地区普惠金融发展，完善农村支付服务环境，推进支付服务进村入户。完善精准扶贫金融支持保障措施，设立扶贫再贷款，实行比支农再贷款更优惠的利率，发挥多种货币政策工具作用，引导金融资源向贫困地区、贫困人口倾斜配置。探索保险扶贫的路径。



扶贫开发用地政策进一步完善。调整完善土地利用总体规划，充分考虑扶贫开发及易地扶贫搬迁需要，统筹安排建设用地规模、结构和布局，优先安排脱贫攻坚用地。出台更加灵活的国土资源管理政策。按照应保尽保要求，加大对扶贫开发及易地扶贫搬迁地区城乡建设用地增减挂钩指标支持，符合条件的节余指标可在省域范围内流转使用。增减挂钩收益按照工业反哺农业、城市支持农村的要求，及时全部返还贫困地区。对中西部少数民族地区和集中连片特困地区利用荒山、荒沟、荒丘、荒滩发展休闲农业，建设用地指标给予倾斜。

定点扶贫政策有效落实。320个中央单位均承担定点扶贫任务，共帮扶592个国家扶贫开发工作重点县。健全牵头联系机制，明确中央9个单位为定点扶贫牵头部门。68家中央企业在定点扶贫的108个革命老区贫困县开展“百县万村”活动，帮助解决1万多个贫困村的水电路问题。“十二五”期间，中央单位共向592个重点县选派挂职干部1670人次，投入帮扶资金（含物资折款）118.6亿元，帮助引进各类资金695.8亿元，组织劳务输出31万人次。中国人民解放军和武警部队先后建立扶贫联系点2.6万多个，对全国35个贫困县、401个贫困乡镇、3618个贫困村进行定点帮扶。

东西部扶贫协作深入开展。东部9个省（直辖市）和9个城市对口支持西部10个省（自治区、直辖市）207个重点县。北京、上海、天津、辽宁、山东5省市建立了对口支援西部地区资金稳定增长机制，每年以8%－10%的幅度增加帮扶资金投入。“十二五”期间，东部省市共向西部贫困地区提供财政援助资金56.9亿元，动员社会力量捐款3.8亿元，引导企业实际投资1.2亿元；东部派往西部挂职扶贫的党政干部684人次，西部到东部挂职1150人次；为西部地区开展劳动力输出培训77.8万人次，输出劳务240.3万人次。

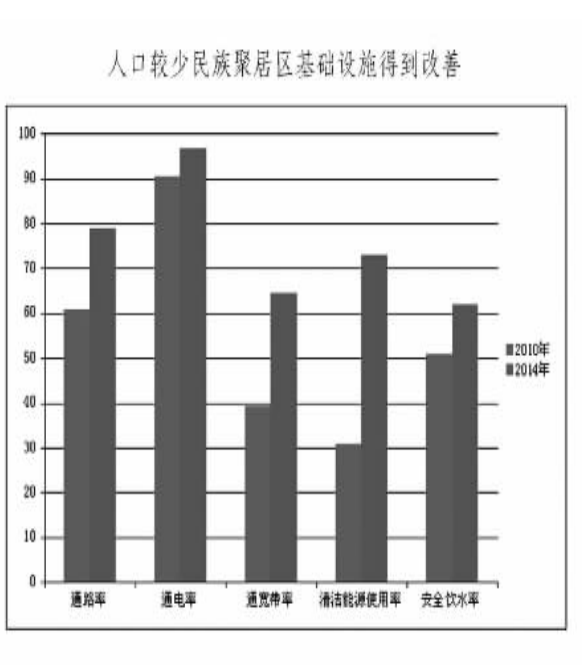
民营企业、社会组织、公民个人广泛参与扶贫。2014年，国家将每年的10月17日设立为“扶贫日”，在扶贫日前后组织开展系列活动，2014年和2015年共募集资金约150亿元。相继开展全国社会扶贫先进集体和先进个人评选及“中国消除贫困奖”评选活动。启动民营企业“万企帮万村”精准扶贫行动，万达集团、恒大集团等民营企业率先开展包县扶贫行动，苏宁、京东等企业积极参与电商扶贫工作。中国扶贫基金会等社会组织募集大量资金用于精准扶贫项目。成立中国扶贫志愿服务促进会，建设社会扶贫网，着力打造社会扶贫参与平台。

扶贫工作机制健全完善。实行中央统筹、省（区、市）负总责、市（地）县抓落实的领导责任制，分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位。各级党委和政府层层签订脱贫攻坚责任书，将脱贫攻坚任务完成情况作为考核贫困县党政领导的重要指标。建立年度脱贫攻坚报告和督查制度，实施省市县乡村逐级督查问责机制，对落实不力的部门和地区严格追责。完善干部驻村帮扶机制，全国选派机关优秀干部到村任第一书记18.8万人，驻村工作队12.8万个，驻村干部53万人，覆盖所有的贫困村。建立贫困退出机制，制定严格、规范、透明的贫困退出标准、程序和核查办法，贫困村、贫困县以贫困发生率为主要衡量标准，中部地区下降到2%以下、西部地区下降到3%以下才能退出。

扶贫民主监督机制不断完善。建立全国扶贫信息网络系统，通过农户申请、民主评议、公示公告、逐级审核的方式，对每个贫困村、贫困户建档立卡，确保群众的知情权和参与权。坚持民主决策、科学决

文件

145.9亿元，专项支持推进兴边富民行动、扶持人口较少民族发展以及开展少数民族特色村寨和少数民族传统手工艺品的保护与发展。国家安排中央预算内投资55亿元，用于帮助边境地区和人口较少民族聚居区的基础设施建设、群众生产生活条件改善和社会事业发展。“十二五”期间，内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆5个自治区和少数民族分布集中的贵州、云南、青海3省的贫困人口从2011年的3917万下降到1813万，减少2104万人，减少幅度为53.7%；贫困发生率从27.2%下降到12.4%，下降了14.8个百分点。



四、改善贫困地区发展环境

加强贫困地区基础设施建设，破除发展瓶颈制约，是实现贫困地区群众生存权、发展权的基础和前提。2012年以来，中国政府继续支持贫困地区基础设施建设，切实加大投入力度，贫困地区的基本生产生活条件得到进一步改善。

贫困地区通信基础设施升级改造加快。中国政府发布《“宽带中国”战略及实施方案》，加大中央财政对贫困地区通信设施建设的支持，鼓励企业承担社会责任，努力消除“数字鸿沟”对贫困地区的瓶颈制约。扎实推进贫困村信息化工作，持续深入开展乡镇互联网接入、行政村通宽带、信息下乡等方面建设，有效提升农村及贫困地区的通信基础设施水平。截至2015年年底，实现100%的行政村通电话、100%的乡镇通宽带，农村地区互联网宽带接入端口超过1.3亿个，有效提高了贫困地区的宽带网络普及率，有效改善了当地的生产生活条件，为贫困地区产业发展提供了有力支撑。中央投资92.23亿元，基本完成对20户以下已通电自然村广播电视覆盖。

贫困地区水利建设力度加大。国家制定实施《全国水利扶贫专项规划》等10多个水利扶贫规划或方案，贫困地区水利建设明显加快。2011－2015年，中央水利投资用于中西部的比重达84%，用于民生水利建设的比重近70%。“十二五”期间，安排贫困地区中央水利投资2375亿元，累计解决1.15亿贫困地区农村居民和学校师生饮水安全问题，农村集中式供水覆盖率提高到75%以上。已开工的85项重大节水工程中，有60项惠及贫困地区，总投资达5600亿元。贫困地区共完成7700多座病险水库和大中型病险水闸除险，新建或加固江河堤防3900余公里，新增中小河流治理河长1.45万公里。新增农村水电装机750万千瓦，解决44万户农民的生活燃料问题。

贫困地区电力建设成效显著。2013－2015年，国家共安排投资248亿元，实施无电地区电网延伸和可再生能源供电工程，全国无电人口用电问题得到全面解决。实施电网改造升级工程，中央和地方政府加大了对贫困地区，特别是西藏、新疆及四川、云南、青海、甘肃四省藏区等西部偏远少数民族地区农村电力建设的投资支持力度，共安排电网改造升级工程投资1802亿元，大幅提升了贫困地区的供电能力和电力普遍服务水平。2016年，启动实施新一轮农村电网改造升级工程。

贫困地区交通建设速度加快。国家制定实施《集中连片特困地区交通建设扶贫规划纲要（2011－2020年）》，“十二五”期间投入车购税资金5500亿元以上，带动全社会公路建设投入近2万亿元，全面加快了集中连片特困地区国家高速公路、普通国省道、农村公路、农村客运站点和“溜索改桥”的建设步伐，建设了33万公里农村公路，帮助654个乡镇和4.8万个建制村通硬化路。截至2015年年底，集中连片特困地区96.1%的乡镇和86.2%的建制村通硬化路，95.5%的乡镇和83.1%的建制村通班车。交通运输条件的改善，使贫困地区矿产、能源、旅游等资源得到有效开发利用，脱贫致富的步伐进一步加快。2016年，中国实施交通扶贫脱贫“双百”工程，进一步加大对交通扶贫的支持力度。

贫困地区人居环境有效改善。中国政府启动农村危房改造工程，改造资金以农民自筹为主，政府补助为辅，中央补助标准从人均5000元提高到7500元，对贫困地区再增加1000元，帮助住房最危险、经济最贫困人口解决最基本住房安全。截至2015年底，全国累计安排1556.7亿元支持1997.4万户贫困户农房改造危房。中国政府将保障基本人居环境卫生条件作为贫困村改善农村人居环境的首要任务，在传统村落保护、农村垃圾和污水治理等方面对贫困地区倾斜。自2012年起，贫困地区共有1194个村被列入中国传统村落名录，每村安排中央财政补助300万元用于村落保护和人居环境改善。农村垃圾治理全面推进，建立农村生活垃圾跨省验收制度，实现贫困地区和其他地区同步推进。

五、合力推进减贫事业

减贫是一项系统性工程，需要一系列政策机制的支撑保障和全社会的积极参与。2012年以来，中国政府继续加大扶贫减贫投入力度，不断改革创新扶贫减贫工

经济日报

（上接第十版）落实《关于加强雨露计划支持农村贫困家庭新成长劳动力接受职业教育的意见》，对农村贫困家庭子女接受职业教育的给予补助。进一步健全完善公共就业服务体系，加强基层劳动就业和社会保障服务平台建设，组织开展“春风行动”等专项就业服务，加强输出输入地劳务对接，为农村贫困人口免费提供职业指导、职业介绍、就业信息、政策法规咨询等公共就业服务，推进农村富余劳动力进城务工和稳定转移，2011－2014年年均新增农民工793万人。积极落实创业扶持政策，对有创业意愿和创业培训、创业服务需求的劳动者，组织参加创业培训，提供信息咨询、开业指导、创业孵化、跟踪辅导等“一条龙”创业服务，提高创业成功率。

三、维护特定群体权利

妇女、儿童、老年人、残疾人、少数民族等特定群体中的贫困人口是扶贫工作的重点对象。2012年以来，中国政府加大优先扶持政策力度，切实保障这些群体的社会保障权、健康权、受教育权等各项权利。

贫困妇女权利保障水平不断提升。国家落实《中国妇女发展纲要（2011－2020年）》，制定实施保障贫困妇女权益的政策措施。加强贫困地区妇女教育培训，培训中西部农村妇女200多万人。实施妇女小额贷款担保项目及财政贴息政策，促进城乡妇女创业就业。开展农村妇女“两癌”检查项目，每年为全国1000万适龄农村妇女进行免费宫颈瘤检查，为120万适龄农村妇女进行免费乳腺瘤检查，已覆盖532个贫困县。2011－2015年，中央彩票公益金投入4亿元，积极开展“贫困母亲两癌救助”。实施“母亲安居工程”“母亲健康快车”等公益项目，帮助贫困单亲母亲、患病贫困妇女改善生存和发展状况。建立完善新型社会救助体系，加大对贫困妇女的保障力度。2015年，全国获得低保及特困人员救助供养的居民达7121.5万人，其中女性约2609.4万人，所占比重为36.6%，基本实现了应保尽保。

贫困儿童权利保障力度不断加大。国家制定并落实《中国儿童发展纲要（2011－2020年）》《国家贫困地区儿童发展规划（2014－2020年）》，健全完善留守儿童关爱服务体系、困境儿童分类保障和救助保护机制。落实《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，推进城乡社区“儿童之家”和“儿童快乐家园”建设，各地以儿童之家和儿童快乐家园为依托开展关爱服务活动15.8万项，受益农村留守儿童人数达1312.9万人次。落实《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》，各地出台困境儿童分类管理办法，根据不同儿童群体需求特点，分类型设置标准，分标准实施保障，加强困境儿童保障水平。落实《国务院关于孤儿保障工作的意见》，全面建立全国孤儿基本生活保障制度和艾滋病病病毒感染儿童生活保障制度，中央财政每年安排20亿元，保障50多万名孤独和艾滋病病毒感染儿童的基本生活，并对他们的医疗、教育、康复及成年后就业、住房等做了制度性安排。实施“全国孤儿手术康复明天计划”，累计投入资金8.6亿元，为9万多名孤儿、弃婴和贫困儿童免费实施手术矫治和康复。贯彻《国务院办公厅关于加强流浪未成年人救助保护工作的意见》，开展“接送流浪孩子回家”和“流浪孩子回校园”专项行动，基本杜绝胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨现象。广泛开展适度普惠型儿童福利保障制度和未成年人社会保护试点工作，推动构建未成年人救助保护制度，推动建立县、乡、村三级儿童福利和保护工作网络。自2011年起，全国超过1/2的县实施了农村义务教育学生营养改善计划，按照每生每天4元标准为贫困地区提供营养膳食补助，中央财政累计投入670亿元，惠及3360万农村学生。自2012年起，实施贫困地区儿童营养改善项目，为6－24月龄婴幼儿免费提供营养包，提高监护人科学喂养知识普及程度和家庭教育水平，促进贫困地区婴幼儿健康发育成长。2015年，该项目由中央财政专项补助经费5亿元，覆盖21个省（区、市）14个国家集中连片特困地区的341个县，共211万名儿童受益。

老年人权利保障体系不断完善。国家积极推动养老保险制度改革，加强农村养老服务建设，建立健全养老服务补贴制度。2009年开展新型农村社会养老保险试点，2011年开展城镇居民社会养老保险试点，2014年在全国范围内建立了统一的城乡养老保险制度。2015年，中央和地方政府支付补贴资金2044亿元，保障和改善亿万城乡老年居民的基本生活。截至2015年年底，全国参保人数达5.05亿，待遇领取人数达1.48亿，其中95%是农村居民；全国共有农村敬老院27248所，床位249.3万张，日间照料服务设施已覆盖50%以上的农村社区；全国20个省（区、市）建立经济困难老人养老服务补贴制度，17个省（区、市）建立失能老人护理补贴制度。

残疾人权利保障事业扎实推进。2012年，国务院办公厅印发《农村残疾人扶贫开发纲要（2011－2020年）》，明确将贫困残疾人列为重点扶贫群体。2015年，国务院印发《关于加快推进残疾人小康进程的意见》，围绕残疾人基本民生保障、就业创业增收、基本公共服务三大重点领域，提出了一系列重要举措。2015年，《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》正式实施，第一次在国家层面建立残疾人福利补贴制度。通过专项调查，实名获取2660多万持证残疾人和70多万个社区为残疾人提供公共服务状况的基本信息，为向残疾人精准服务提供了可靠的数据支撑。2012年以来，中央安排37.4亿元康复扶贫贴息贷款，扶持21.9万贫困残疾人；累计为145.2万残疾人提供职业培训，城镇新增123.9万残疾人就业，2015年开通全国残疾人网络就业服务平台；国家补助完成117.5万户农村贫困残疾人危房改造，317万农村贫困残疾人得到实用技术培训，496.2万农村贫困残疾人脱贫，因残致贫现象得到有效缓解。截至2015年年底，共有1088.5万城乡残疾人纳入最低生活保障范围，近2230万残疾人参加城乡居民基本养老保险，302.3万残疾人参加城镇居民基本医疗保险。

少数民族脱贫步伐加快。国家制定一系列特殊扶持政策，加快推进少数民族和民族地区脱贫攻坚。《中国农村扶贫开发纲要（2011－2020年）》确定的14个集中连片特困地区中，分布在民族自治地方的有11个；592个国家扶贫开发工作重点县中，分布在民族自治地方的有263个；扶贫开发整村推进“十二五”规划确定的3万个贫困村中，分布在民族自治地方的有13158个。2012－2015年，中央财政安排少数民族发展资金



消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求，也是中国共产党的重要使命。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央为彻底解决贫困问题，让贫困地区人民群众生存权、发展权有更坚实的保障，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，充分发挥政治优势和制度优势，把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，坚持扶贫开发与经济社会发展相互促进，坚持精准帮扶与集中连片特殊困难地区开发紧密结合，坚持扶贫开发与生态保护并重，坚持扶贫开发与社会保障有效衔接，举全党全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战。2015年年底，中共中央、国务院发布关于打赢脱贫攻坚战的决定，提出了“十三五”（2016－2020年）脱贫攻坚的总体目标：到2020年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障；实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平；确保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。2016年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》发布，对全力实施脱贫攻坚总体目标作出战略部署。

为实现上述目标，中国政府根据2014年年底贫困人口统计数据，分别制定了不同的脱贫方案。第一，通过产业扶持，帮助有劳动能力和生产技能的3000万贫困人口脱贫。第二，通过转移就业，帮助1000万贫困人口脱贫。第三，通过易地搬迁，帮助“一方水土养不起一方人”地区的约1000万贫困人口脱贫。第四，通过全部纳入低保覆盖范围，实现社保政策兜底脱贫。中国政府承诺，在2015年已经完成1442万人脱贫的基础上，从2016年起每年都要完成1000万以上贫困人口的脱贫任务。

中国政府把脱贫攻坚列为工作重点，编制了全国“十三五”脱贫攻坚规划和年度减贫计划。中央政府各部门制定支持脱贫攻坚的具体方案和指导意见。各省市全面落实中央减贫决定，编制省级“十三五”脱贫攻坚规划，出台包括一个全面推进脱贫攻坚的文件以及若干个配套文件在内的“1+N”精准扶贫系列文件。各行业部门将扶贫内容纳入“十三五”行业专项规划优先安排。

中国政府为打赢脱贫攻坚战提供充足的财政支持。今后5年，确保政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务相适应，保证脱贫攻坚的需要。中央财政继续加大对贫困地区的转移支付力度，中央财政专项扶贫资金规模实现较大幅度增长，一般性转移支付资金、各类涉及民生的专项转移支付资金和中央预算内投资进一步向贫困地区和贫困人口倾斜。

中国一直是世界减贫事业的积极倡导者，国际人权事业的忠实实践者和有力推动者。中国承诺到2020年实现农村贫困人口全部脱贫，既是全面建成小康社会的必要条件，也是落实联合国《2030年可持续发展议程》的重要一步，体现了中国作为负责任大国的历史担当。中国将继续履行与自身发展阶段和发展水平相适应的国际义务，通过对外援助、项目合作、技术交流、智库交流等多种形式，加强与发展中国家和国际机构在减贫与人权领域的交流合作，共享先进理念和经验，推动世界减贫和国际人权事业健康发展。

（新华社北京10月17日电）