|  |
| --- |
| **在中央扶贫开发工作会议上的讲话**  |
|  |
|  习近平（二〇一五年十一月二十七日）  这次中央扶贫开发工作会议是党的十八届五中全会后召开的第一个中央工作会议，体现了党中央对扶贫开发工作的高度重视。会议的主要任务是，贯彻落实党的十八届五中全会精神，分析全面建成小康社会进入决胜阶段脱贫攻坚面临的形势和任务，对当前和今后一个时期脱贫攻坚任务作出部署，动员全党全国全社会力量，齐心协力打赢脱贫攻坚战。  在党的十八届五中全会的讲话中，我突出强调，全面建成小康社会，关键是要把经济社会发展的“短板”尽快补上，否则就会贻误全局。全面建成小康社会，最艰巨的任务是脱贫攻坚，最突出的短板在于农村还有七千多万贫困人口。 党的十八届五中全会从实现全面建成小康社会奋斗目标出发，明确到二〇二〇年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。这次五中全会把扶贫攻坚改成了脱贫攻坚，就是说到二〇二〇年这一时间节点，我们一定要兑现脱贫的承诺。 全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，农村贫困人口全部脱贫是一个标志性指标。对这个问题，我一直在思考，也一直在强调，就是因为心里还有些不托底。所以我说小康不小康，关键看老乡，关键看贫困老乡能不能脱贫。全面建成小康社会，是我们对全国人民的庄严承诺，必须实现，而且必须全面实现，没有任何讨价还价的余地。不能到了时候我们说还实现不了，再干几年。也不能到了时候我们一边宣布全面建成了小康社会，另一边还有几千万人生活在扶贫标准线以下。如果是那样，必然会影响人民群众全面小康社会的满意度和国际社会对全面小康社会的认可度，也必然会影响我们党在人民群众中的威望和我们国家在国际上的形象。我们必须动员全党全国全社会力量，向贫困发起总攻，确保到二〇二〇年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。 党的十八大以来，我和中央的同志都高度重视扶贫开发工作。二〇一二年十二月，党的十八大后不久，我就到河北北阜平县考察扶贫开发情况。阜平是原晋察冀边区政府所在地，聂荣臻元帅曾经在这里战斗生活，留下了“阜平不富，死不瞑目”的心愿，所以我一定要去看看。两年多来，我还去了贵州、甘肃、河南、湖南、内蒙古、吉林、陕西，山东、云南、新疆等多个地方的贫困地区，看望那里的乡亲，了解扶贫开发进展情况。今年二月，我在延安主持召开陕甘宁革命老区脱贫致富座谈会，参加座谈会的主要是陕甘宁革命老区所辖部分市县主要负责同志。今年六月，我在贵阳持召开部分省区市扶贫攻坚与“十三五”时期经济社会发展座谈会，参加座谈会的主要是中西部省区市党委主要负责同志，分别有武陵山、乌蒙山、滇桂黔集中连片特困地区所覆盖的区域，都是扶贫开发的主战场。我到这些贫困地区去调研，开会了解情况，目的只有一个，就是看真贫、知真贫，从了解到的情况看，要说两句话，一是成绩斐然，二是任务艰巨。 关于下一步脱贫攻坚工作，中央将出台决定，李克强同志要作具体部署。党的十八大以来，关于扶贫工作我讲过多次话，大家都看到了。今天，我主要强调四个问题。 一、充分认识打赢脱贫攻坚战的重要性和艰巨性。 反贫困是古今中外治国理政的一件大事。消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。新中国成立前，我们党领导广大农民“打土豪、分田地”，就是要让广大农民翻身得解放。现在，我党领导广大农民“脱贫困、奔小康”，就是要让广大农民过上好日子。 新中国成立以来，我们党带领人民持续向贫困宣战。特别是改革开放以来，我们实施大规模扶贫开发行动，先后实施《国家八七扶贫攻坚计划（一九九四——二〇〇〇年）》、《中国农村扶贫开发纲要（二〇〇一——二〇一〇年）》、《中国农村扶贫开发纲要（二〇一一——二〇二〇年）》，使贫困人口大幅减少，贫困群众生活水平显著提高，贫困地区面貌发生根本变化。党的十八大以来，我们把扶贫开发工作纳入“四个全面”战略布局，实施精准扶贫、精准脱贫，加大扶贫投入，创新扶贫方式，扶贫开发工作呈现新局面。 经过改革开放三十七年来的努力，我们成功走出了一条中国特色扶贫开发道路，使七亿多农村贫困人口成功脱贫，为全面建成小康社会打下了坚实基础。我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。我国扶贫开发取得的伟大成就，为全球减贫事业作出了重大贡献，得到了国际社会广泛赞誉。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和中国特色社会主义制度的优越性。 更重要的是，得民心者得天下。从政治上说，我们党领导人民开展了大规模的反贫困工作，巩固了我们党的执政基础，巩固了中国特色社会主义制度。在国际风云激烈变幻的过程中，我们党和我国社会主义制度岿然不动，就是因为我们党的路线方针政策给亿万人民带来了好处。“民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。”“天下之治乱，不在一姓之兴亡，而在万民之忧乐。”我们共产党人必须有这样的情怀。中国共产党在中国执政就是要为民造福，而只有做到为民造福，我们党的执政基础才能坚如磐石。 在座很多同志都是我国扶贫开发事业的参与者，也都是我国扶贫开发成就的见证人。不少同志都经历过缺吃少穿、几个月不知肉味的穷日子。一九六九年，我到延安延川县梁家河插队，那时乡亲们生活非常困难，一般都是糠菜半年粮、挨饿过日子，“肥正月、瘦二月、半死不活三四月”。一九七三年，周恩来总理陪同越南代表团到延安参观访问，看到当地群众贫困的生活情况，含着泪说：解放都这么年了，延安经济还没有发展起来，人民生活还这么艰难，我作为国务院总理，对此负有直接责任，今天要当众做自我批评。在延安吃饭时，周总理从头到尾只夹一盘菜，只要一碗小米饭，其他菜不动一筷子，心情非常沉重。一九七四年一月我当了大队党支部书记，主要心思就是带领乡亲们发展生产，改善生活，但那时条件艰苦、体制不顺、政策不对，这个愿望很难实现。 今年春节前夕，我去了延安、去了梁家河，看看听听，真是旧貌换新颜了。我前不久访问美国时就用这个故事来解释中国梦，大家一听就懂，也很有说服力。全国像延安这样发生了巨大变化的地区还很多，如贵州毕节市、甘肃定西市、宁夏固原市、江苏盐城市等。 同时，我们也要清醒认识到，当前我国脱贫攻坚形势依然严峻。截至去年底，全国仍有七千多万农村贫困人口。贫困人口超过五百万的有贵州、云南、河南、广西、湖南、四川六个省区，贫困发生率超过百分之十五的有西藏、甘肃、新疆、贵州、云南五个省区。各地建档立卡数据显示，全国还有十二万八千个贫困村、近三千万个贫困户。这些贫困人口大部分分布在边远地区、深山区、石山区等交通闭塞和生态脆弱地区，帮助这些群众摆脱贫困绝非易事。前段时间，网上出现一篇所谓“世界上最悲伤的作文”，反映了四川大凉山贫困地区的一些情况，引起人们广泛关注，我也要求有关部门深入调研。我看了有关贫困地区市县党委政研室提供的十份调研材料，不少群众贫困程度还是很深的，看了以后心情沉重。应该说，全国极端贫困现象虽然不多了，但仍然存在。 现在，我们国家发展起来了，大多数群众生活条件好了，但不能忘了农村还有不少穷乡亲。十月十六日．我在二〇一五减贫与发展高层论坛上说，二十五年前我在福建省宁德地区工作时，记住了古人的一句话：“善为国者，遇民如父母之爱子，兄之爱弟，闻其饥寒为之哀，见其劳苦为之悲。”这句话，广大党员、干部要牢记在心。 打赢脱贫攻坚战，不是轻轻松松一冲锋就能解决的，全党在思想上一定要深刻认识到这一点。按照《中国农村扶贫开发纲要（二〇一一——二〇二〇年）》要求，“十三五”期间脱贫攻坚的目标是，到二〇二〇年实现“两不愁，三保障”。“两不愁”，就是稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿；“三保障”，就是农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障；同时，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。这个目标实现起来并不容易。 为什么这样说？主要有以下原因。一是实现到二〇二〇年七千多万农村贫困人口脱贫的目标，从今年起平均每年减贫一千多万人。二是经过多年努力，容易脱贫的地区和人口已经解决得差不多了，越往后脱贫攻坚成本越高、难度越大、见效越慢。三是按照投入二万元大体解决一个农村贫困人口的脱贫问题测算，七千多万农村贫困人口脱贫需要投入一万四千亿元，如果今年脱贫一千万入，未来五年每年需投入二千四百亿元左右。四是农村新的贫困人口还会出现，不少贫困户稳定脱贫能力差，因灾、因病、因学返贫情况时有发生。第一代农民工大多进入老龄阶段，其中相当一些人因常年在外打工积劳成疾，回到家乡后社会保障不给力，生活依旧十分困难。五是经济下行压力加大，贫困人口就业和增收难度增大，一些农民因丧失工作重新陷入贫困。 总之，当前脱贫攻坚既面临一些多年未解决的深层次矛盾和问题，也面临不少新情况新挑战。脱贫攻坚已经到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段，所面对的都是贫中之贫、困中之困，采用常规思路和办法、按部就班推进难以完成任务，必须以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措、超常规的力度，众志成城实现脱贫攻坚目标。 找准方位才能把握航向，主动作为才能克难前行，新时期脱贫攻坚的目标，集中到一点，就是到二〇二〇年实现“两个确保”：确保农村贫困人口实现脱贫，确保贫困县全部脱贫摘帽。实现这一目标，意味着我国要比世界银行确定的在全球消除绝对贫困现象的时间提前十年，党中央在这个问题上是下了决心的，全党同志务必把思想和行动统一到党中央决策部署上来、统一到实现“两个确保”的目标上来，决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众。 当然，我们必须深刻认识我国贫困问题的长期性、艰巨性、复杂性，做好打持久战的思想准备。即使全面建成小康社会目标实现，我国仍处于社会主义初级阶段，一定程度上的贫困问题肯定仍然会存在。 二、高度重视打赢脱贫攻坚战面临的矛盾和问题。 打赢脱贫攻坚战，还存在许多方面的制约。归结起来，不外乎两方面的因素。一是客观因素，也就是自然方面的因素，不少贫困地区受资源环境约束，一方水土养活不了一方人。二是主观因素，也就是人的因素，能不能把各方面积极性都调动起来形成打赢脱贫攻坚战的强大合力，直接决定着脱贫攻坚的进程和效果。 经过多年探索，我们初步建立起以国家政策支持为支撑、贫困地区干部群众积极参与为主导、社会各界帮扶为依托的扶贫开发体制机制。总的看，这套体制机制符合我国情，有利于发挥我们的政治优势和制度优势，同时也存在一些不尽完善的地方，存在不少薄弱环节，突出表现在以下方面。 第一，精准扶贫体制机制还不健全。精准识别贫困人口是精准施策的前提，只有扶贫对象清楚了，才能因户施策、因人施策。多年来，我国贫困人口总数是国家统计局抽样调查基础上推算出来的，没有具体落实到人头上。也就是说，这么多贫困人口究竟是谁、具体分布在什么地方．说不大清楚。要问有多少贫困户，还可以回答个大概齐；要问谁是贫困户，则大多是说不准。这两年，各地花了大量精力做建档立卡工作，就是要把不清不楚变成一清二楚。但是，有的地方基层同志反映，扶贫对象识别存在层层分解指标的做法，造成一些贫困户被屏蔽在扶贫对象之外。为什么会这样？因为同样是贫困村，贫困程度有深有浅，有的村贫困程度相对较深，指标不够用，一些贫困户没能纳入扶贫对象；有的村条件相对好一些，一些光景不错的农户反而成了扶贫对象；随着精准扶贫政策含金量不断提高，没有进入建档立卡的贫困农户享受不到相应的政策，实际生活水平反而低于其他贫困户。原来邻里之间和谐相处，现在因为建档立卡而渐生间隙，有的地方还引发矛盾、甚至上访。具体操作过程中，还存在人情因素以及不正之风等的干扰，群众对此很有意见。 第二，扶贫开发责任还没有完全落到实处。从实际情况看，各地区各部门在扶贫工作力度和进程上相差较大。有的地方特别是贫困县党委和政府没有把扶贫工作摆在首位，重县城建设轻农村发展、重区域开发轻贫困人口脱贫、重“面子工程”轻惠民实效等现象较为普遍。有的地方以贫困为名要政策要实惠，拿到资金、政策后却大搞“政绩工程”，县城建设得富丽堂皇，而边远农村面貌依旧。有的地方追求短期政绩，专挑领导容易看到的地方扶贫，把资金集中投到少数几个点上，“垒大户”、“造盆景”。有的地方基层工作薄弱，扶贫没有专人抓、专人管。有的地方思路不清，对工作缺乏统筹考虑，消极等待政策，更谈不上探索和创新。从行业看，有的部门缺乏支持扶贫工作的政策安排，民生工作一般性措施多，到村到户的针对性措施少。至于定点扶贫，至今还没有实打实的考核办法，有的单位对挂钩贫困县发展很少关心、甚至不管不问，最后做与不做、做多做少一个样。 第三，扶贫合力还没有形成。扶贫同农村低保、新农保、医疗救助、危房改造、家庭经济困难学生资助等政策尚未做到无缝衔接，还是铁路警察各管一段。扶贫同农村低保两项政策有效衔接提出五年多了，到现在制度层面仍缺乏能扶尽扶、应保尽保的有效设计，对扶贫和社会保障如何分工协调缺乏有效的政策安排。有关部门自有一套规划、自建一套系统，信息共享渠道不畅通，相互既有交叉重复，又有空白盲区。一些地方扶贫开发领导小组办公室没有很好履行议事协调、督促检查职能，一些集中连片特殊困难地区的牵头部门履行牵头职能不够。我国社会不缺少扶贫济困的爱心和力量，缺的是有效可信的平台和参与渠道，结果一些有能力也有愿望参与扶贫的企业和个人宁愿把钱捐到国外去，也不愿用到国内贫困人口身上。 第四，扶贫资金投入还不能满足需要。近几年，中央政投入扶贫的资金总量一直在增加，数量也不小，但同脱贫攻坚的需求相比仍显不足。财政扶贫资金分配和使用效率有待提高。基层最知道自己哪儿疼，却没法开方抓药。行业部门项目资金各有各的使用方向、各有各的管理考核办法，贫困县难以统筹整合。一些地方同志反映，许多中央财政补助的公益性项目要求地方资金配套，而贫困地区往往配套不起，造成项目难以落地。金融扶贫潜力也尚未充分发挥。据统计，建档立卡贫困户中有信贷需求的约一千万户，信贷需求规模约三千亿元，而二〇一四年扶贫小额信贷实际只覆盖了六十二万户，只占有信贷需求贫困户的百分之六点二。 第五，贫困地区和贫困人口主观能动性还有待提高。贫困群众是扶贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体。党和政府有责任帮助贫困群众致富，但不能大包大揽。不然，就是花了很多精力和投入暂时搞上去了，也不能持久。有的地方不注重调动群众积极性、主动性、创造性，反而助长了等靠要思想，“靠着墙根晒太阳，等着别人送小康”。有的贫困户，国家给其修建了大棚，还等着政府买种子买机械、供肥料供技术，连换个草帘都指望政府干。有的地方低保补助水平较高，低保户什么都不用干，躺着吃低保；而一些扶贫对象辛苦发展生产，一年收入还不见得达到这个水平。有的人发展产业不积极，争当低保户倒是很积极，党和政府的好政策变成了养懒人的政策，完全变了味。俗话说，救穷不救懒，穷固然可怕，但靠穷吃穷更可怕。没有脱贫志向，再多扶贫资金也只能管一时、不能管长久。 第六，因地制宜、分类指导还有待加强。有材料反映，一些扶贫项目建成后效益低下，设施建好就闲置、项目交付就成摆设现象在一些贫困地区还不少。由于前期调研不够，一些扶贫项目脱离实际。有些扶贫项目属于拍脑袋决策、长官意志。如何整合各方面扶贫资金、提高资金使用效果，要一步研究。 总之，直面问题是勇气，解决问题是水平，脱贫攻坚必须坚持问题导向，以改革为动力，以构建科学的体制机制为突破口，充分调动各方面积极因素，用心、用情、用力开展工作。 三、坚持精准扶贫、精准脱贫，重在提高脱贫攻坚成效。   脱贫攻坚要取得实实在在的效果，关键是要找准路子、建好的体制机制，抓重点、解难点、把握着力点。空喊口号、好大喜功、胸中无数、盲目蛮干不行，搞大水漫灌、走马观花、大而化之、手榴弹炸跳蚤也不行，必须在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效。  二〇一二年，我在阜平调研时提出了扶贫开发要坚持因地制宜、科学规划、分类指导、因势利导的思路。总结各地实践和探索，好路子好机制的核心就是精准扶贫、精准脱贫，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。这是贯彻实事求是思想路线的必然要求。要重点解决好以下四个问题。  第一，解决好“扶持谁”的问题。扶贫必先识贫。建档立卡在一定程度上摸清了贫困人口底数，但这项工作要进一步做实做细，确保把真正的贫困人口弄清楚。只有这样，才能做到扶真贫、真扶贫。要提高统计数据质量，既不要遗漏真正的贫困人口，也不要把非贫困人口纳入扶贫对象。要把贫困人口、贫困程度、致贫原因等搞清楚，以便做到因户施策、因人施策。甘肃等地在建档立卡的基础上绘制贫困地图，全面准确掌握贫困人口规模、分布以及居住条件、就业渠道、收入来源、致贫原因等情况，挂图作业，按图销号，做到一户一本台账、一户一个脱贫计划、一户一套帮扶措施，倒排工期，不落一人。这样的探索符合精准扶贫要求，应该积极提倡。  在“扶持谁”的问题上，要防止不分具体情况，简单把所有扶贫措施都同每一个贫困户挂钩。强调扶贫措施精准到户到人，主要是强调对贫困户要有针对性的帮扶措施，缺啥补啥，但并不是说每一项扶贫措施都是对着所有贫困户去的。发展现代农业、推广良种良法、开发特色产业，需要一定经营规模，也需要农民合作社、家庭农场等新型经营主体引领，不是随便一家一户就能干得了的。如何将产业扶持和精准扶贫有机结合起来，应该允许和鼓励地方探索。进行农村基础设施建设，有的需要整村推进，有的需要整乡整县推进，有的需要整流域或整片区推进，应该统筹谋划。有些民族地区，由于多种原因，务工机会少，扶贫脱贫难度比其他地方更大，政策应该更倾斜、工作落实力度应该更大。对仍处于深度贫困的偏远边境地区的人口较少民族，应该有更特殊的措施予以扶持。  各地和有关部门要对扶贫政策进行科学分类，制定精准扶贫的具体操作办法，该精准到户的一定要精准到户，该精准到群体的一定要精准到群体，防止出现新的矛盾和不稳定因素。  第二，解决好“谁来扶”的问题。推进脱贫攻坚，关键是责任落实到人。要加快形成中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的扶贫开发工作机制，做到分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位，既各司其职、各尽其责，又协调运转、协同发力。  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，规划重大工程项目，统筹协调全局性重大问题、全国性共性问题，考核省级党委和政府扶贫开发工作成效。省级党委和政府对辖区内脱贫攻坚工作负总责，抓好目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、监督考核等工作，确保辖区内贫困人口如期全部脱贫、贫困县如期全部摘帽。市（地、州、盟）党委和政府要做好上下衔接、域内协调、督促检查工作，把精力集中在贫困县如期摘帽上。县级党委和政府承担主体责任，县委书记和县长是第一责任人，做好精准识别、进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。  中央和国家机关各部门要把脱贫攻坚作为分内职责，加强对本部门本行业脱贫攻坚的组织领导，运用部门职能和行业资源做好工作，做到扶贫项目优先安排、扶贫资金优先保障、扶贫工作优先对接、扶贫措施优先落实。中央和国家机关各部门主要负责同志要结合本部门工作和扶贫联系点情况深入调研，改进本部门扶贫工作。片区牵头单位要承担起沟通、协调、指导、推动作用，加强对片区脱贫攻坚的统筹。  第三，解决好“怎么扶”的问题。开对了“药方子”，才能拔掉“穷根子”。要按照贫困地区和贫困人口的具体情况，实施“五个一批”工程。  一是发展生产脱贫一批。扶贫不是慈善救济，而是要引导和支持所有有劳动能力的人，依靠自己的双手开创美好明天。对贫困人口中有劳动能力、有耕地或其他资源，但缺资金、缺产业、缺技能的，要立足当地资源，宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜商则商、宜游则游，通过扶持发展特色产业，实现就地脱贫。对这类贫困地区和贫困人口，要把脱贫攻坚重点放在改善生产生活条件上，着重加强农田、水利、交通通信等基础设施和技术培训、教育医疗等公共服务建设，特别是要解决好入村入户等“最后一公里”问题。要支持贫困地区农民在本地或外出务工、创业，这是短期内增收最直接见效的办法。劳务输出地政府和输入地政府，对贫困人口外出务工要多想办法、多做实事。  二是易地搬迁脱贫一批。生存条件恶劣、自然灾害频发的地方，通水、通路、通电等成本很高，贫困人口很难实现就地脱贫，需要实施易地搬迁。这是一个不得不为的措施，也是一项复杂的系统工程，政策性强、难度大，需要把工作做深做细。各地在移民搬迁中几乎都遇到了一个问题，就是越贫困的农户越拿不出钱，结果就越享受不到政府补助。要通过整合相关项目资源、提高补助标准、用好城乡建设用地增减挂钩政策、发放贴息贷款等方式，拓宽资金来源渠道，解决好扶贫搬迁所需资金问题。要做好规划，合理确定搬迁规模，区分轻重缓急，明确搬迁目标任务和建设时序，按规划、分年度、有计划组织实施。要根据当地资源条件和环境承载能力，科学确定安置点，尽量搬迁到县城和交通便利的乡镇及中心村，促进就近就地转移，可以转为市民的就转为市民。要想方设法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、能致富。一些贫困群众虽然生活艰难，但故土难离观念很重。要坚持群众自愿、积极稳妥，尊重群众意愿，加强思想引导，不搞强迫命令。  三是生态补偿脱贫一批。在生存条件差、但生态系统重要、需要保护修复的地区，可以结合生态环境保护和治理，探索一条生态脱贫的新路子。不少地方既是贫困地区，又是重点生态功能区或自然保护区，还是少数民族群众聚居区，如西藏、四省藏区、武陵山区、滇黔桂部分贫困地区等。要加大贫困地区生态保护修复力度，增加重点生态功能区转移支付，扩大政策实施范围。要加大贫困地区新一轮退耕还林还草力度，对贫困地区二十五度以上的基本农田，可以考虑纳入退耕还林范围，并合理调整基本农田保有指标。中央财政用于国家重点生态功能区的生态补偿资金使用不够精准，有些被省里截留平均分配了，有些拨付到县里后被挪作其他用途了。要做些改革，比如，结合建立国家公园体制，可以让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员等生态保护人员，从生态补偿和生态保护工程资金中拿出一点，作为他们保护生态的劳动报酬。  四是发展教育脱贫一批。治贫先治愚，扶贫先扶智。教育是阻断贫困代际传递的治本之策。目前，一些贫困地区教育发展面临很大困难，由于各种原因，贫困家庭孩子辍学失学还比较多，“读书无用论”观点也有所蔓延，不少贫困家庭子女受教育程度同普通家庭的差距在扩大。贫困地区教育事业是管长远的，必须下大气力抓好。脱贫攻坚期内，职业教育培训要重点做好。一个贫困家庭的孩子如果能接受职业教育，掌握一技之长，能就业，这一户脱贫就有希望了。国家教育经费要继续向贫困地区倾斜、向基础教育倾斜、向职业教育倾斜，特岗计划、国培计划同样要向贫困地区基层倾斜。要帮助贫困地区改善办学条件，加大支持乡村教师队伍建设力度，建立省级统筹乡村教师补充机制。要探索率先从建档立卡的贫困家庭学生开始实施普通高中教育免学（杂）费，落实中等职业教育免学（杂）费政策，实行大城市优质学校同贫困地区学校结对等帮扶政策。要对农村贫困家庭幼儿特别是留守儿童给予特殊关爱，探索建立贫困地区学前教育公共服务体系。近年来，在农村留守儿童中发生的一连串令人痛心的事件警醒我们，扶贫政策从设计到落实都要更加人性化、更加精细化，让贫困家庭孩子感受到党和政府的温暖。  五是社会保障兜底一批。目前，贫困人口中完全或部分丧失劳动能力的有二千万至二千五百万人。到二〇二〇年难免还有这样的贫困人口，要由社会保障来兜底。这就涉及农村扶贫标准和农村低保标准相衔接的问题。目前，农村扶贫标准由国家统一确定，而农村低保标准则由地方确定，相当多地方两个标准有一定差距。要统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准，按照国家扶贫标准综合确定各地农村低保的最低指导标准，低保标准低的地区要逐步提高到国家扶贫标准，实现“两线合一”，发挥低保线兜底作用。还要加大其他形式的社会救助力度，对因灾等造成的临时贫困群众要及时给予救助，加强农村最低生活保障和城乡居民养老保险、五保供养等社会救助制度的统筹衔接。  此外，要大力加强医疗保险和医疗救助。从贫困发生原因看，相当部分人口是因病致贫或因病返贫的。俗话说天有不测风云。要建立健全医疗保险和医疗救助制度，对因病致贫或返贫的群众给予及时有效救助。新型农村合作医疗和大病保险政策要对贫困人口倾斜，门诊统筹要率先覆盖所有贫困地区，财政对贫困人口参保的个人缴费部分要给予补贴。要加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度，把贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围，保障贫困人口大病得到医治。要实施健康扶贫工程，加强贫困地区传染病、地方病、慢性病防治工作，全面实施贫困地区儿童营养改善、孕前优生健康免费检查等重大公共卫生项目，保障贫困人口享有基本医疗卫生服务。  上面讲的，是就主要路径而言的。各地情况千差万别，不要形而上学都照一个模式去做，而要因地制宜，探索多渠道、多元化的精准扶贫新路径。  农村贫困人口如期全部脱贫，有一点必须指出并加以强调，就是要保持农业稳定和农民收入持续增长。农村人口脱贫与农民收入增长直接相关。如果农民收入降低，就可能导致已经脱贫的人口重新返贫，甚至可能造成新的贫困人口。所以，要拓宽农民增收渠道，完善农民收入增长支持政策体系。  第四，解决好“如何退”的问题。精准扶贫是为了精准脱贫，目的和手段关系要弄清楚。要加快建立反映客观实际的贫困县、贫困户退出机制，努力做到精准脱贫。   一是要设定时间表，实现有序退出。贫困县摘帽要和全面建成小康社会进程对表，早建机制、早作规划，每年退出多少要心中有数。这件事情，既要防止拖延病，又要防止急躁症。  二是要留出缓冲期，在一定时间内实行摘帽不摘政策。贫困县的帽子不好看，但很多地方却舍不得摘，主要是这顶帽子有相当高的含金量，担心摘帽后真金白银没了。这样的担心有其合理成分。客观上讲，贫困县摘帽后培育和巩固自我发展能力需要有个过程。这就需要扶上马、送一程，保证贫困县摘帽后各方面扶持政策能够继续执行一段时间，行业规划、年度计划要继续倾斜，专项扶贫资金项目和对口帮扶等也要继续保留。不仅如此，对提前摘帽的贫困县，还可以给予奖励，以形成正向激励，保证苦干实干先摘帽的不吃亏。  三是要实行严格评估，按照摘帽标准验收。鼓励贫困县摘帽，但不能弄虚作假、蒙混过关，或者降低扶贫标准、为摘帽而摘帽。要严格脱贫验收办法，明确摘帽标准和程序，确保摘帽结果经得起检验。要加强对脱贫工作绩效的社会监督，可以让当地群众自己来评价，也可以建立第三方评估机制，以增强脱贫工作绩效的可信度。对玩数字游戏、搞“数字扶贫”的，一经查实，要严肃追责。  四是要实行逐户销号，做到脱贫到人。对建档立卡的贫困户要实行动态管理，脱贫了逐户销号，返贫了重新录入，做到政策到户、脱贫到人、有进有出，保证各级减贫任务和建档立卡数据对得上、扶贫政策及时调整、扶贫力量进一步聚焦。部署脱贫任务不能不顾贫困分布现状、采取层层分解的简单做法。这种做法是自欺欺人，必然会使一些贫困户“被脱贫”。脱没脱贫，要同群众一起算账，要群众认账。对贫困户的帮扶措施，即使销号了也可以再保留一段时间，做到不稳定脱贫就不彻底脱钩。  这里，我还要强调一下，要高度重视革命老区脱贫攻坚工作。老区和老区人民，为我们党领导的中国革命作出了重大牺牲和贡献。这些牺牲和贡献永远镌刻在中国共产党、中国人民解放军、中华人民共和国的历史丰碑上。我们要永远珍惜、永远铭记老区和老区人民的这些牺牲和贡献。经过新中国成立六十多年特别是改革开放三十多年的快速发展，老区面貌发生了深刻变化，老区人民生活有了显著改善。但是，一些老区发展滞后、基础设施落后、人民生活水平不高的矛盾仍然比较突出，特别是老区还有数量不少的农村贫困人口，脱贫攻坚任务相当艰巨。加快老区发展步伐，做好老区扶贫开发工作，让老区农村贫困人口脱贫致富，使老区人民同全国人民一道进入全面小康社会，是我们党和政府义不容辞的责任。各级党委和政府要增强使命感和责任感，把老区发展和老区人民生活改善时刻放在心上、抓在手上，加快老区脱贫致富步伐。 四、加强脱贫攻坚的组织领导。  越是进行脱贫攻坚战，越是要加强和改善党的领导。脱贫攻坚战考验着我们的精神状态、干事能力、工作作风，既要运筹帷幄，也要冲锋陷阵。各级党委和政府必须坚定信心、勇于担当，把脱贫职责扛在肩上，把脱贫任务抓在手上，拿出“敢教日月换新天”的气概，鼓起“不破楼兰终不还”的劲头，攻坚克难，乘势前进。  第一，发挥政治优势，强力开展脱贫攻坚。古人说：“国之兴也，视民如赤子；其亡也，以民为草芥。”各级领导干部要从巩固党执政的阶级基础和群众基础、从保持同人民群众的血肉联系的高度出发，保持顽强的工作作风和拼劲，满腔热情做好脱贫攻坚工作。想不想抓落实、敢不敢抓落实、会不会抓落实，检验我们的行动、考验我们的能力。各级党委和政府在贯彻落实五中全会精神、谋划当地“十三五”发展规划时，要抓住主要矛盾，对什么是最突出的短板做到心中有数。凡是有脱贫攻坚任务的党委和政府，都必须倒排工期、落实责任，抓紧施工、强力推进。特别是脱贫攻坚任务重的地区党委和政府要把脱贫攻坚作为“十三五”期间头等大事和第一民生工程来抓，坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。要充分发挥各级扶贫开发领导小组的作用，加强扶贫机构队伍建设。  为把这些要求落到实处，要层层签订脱贫攻坚责任书、立下军令状。中央农村工作领导小组和国务院扶贫开发领导小组制定了《脱贫攻坚责任书》，中西部省区市党政主要负责同志都签了字，自己带回去一份，这就是你们给中央立下的军令状，每年要向中央报告脱贫攻坚进展情况。中央农村工作领导小组和国务院扶贫开发领导小组各留一份，作为对各省区市党委和政府脱贫攻坚工作成效考核的重要依据。有脱贫任务的省区市，要根据实际情况作出相应安排，层层压实责任，级级传导压力。  要建立年度脱贫攻坚报告和督查制度，加强督查问责，把导向立起来，让规矩严起来。对落实不力的部门和地区，由国务院扶贫开发领导小组向党中央、国务院报告并提出责任追究建议。对未完成年度减贫任务的省区市，要对党政主要负责同志进行约谈。省对市地、市地对县、县对乡镇、乡镇对村都要实行这样的督查问责办法，形成五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的局面。  对贫困县党政负责同志的考核，要提高减贫、民生、生态方面指标的权重，把党政领导班子和领导干部的主要精力聚焦到脱贫攻坚上来。要把脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据，在脱贫攻坚第一线考察识别干部，激励各级干部到脱贫攻坚战场上大显身手。要把贫困地区作为锻炼培养干部的重要基地，对那些长期在贫困地区一线、实绩突出的干部给予表彰并提拔使用。考虑到县一级是脱贫攻坚的前线指挥部，对贫困县县级领导班子要采取一些特殊政策。可以对贫困县党政主要负责同志实行省直管直派，也可以派更多后备干部去任职。同时，要保持贫困县领导班子相对稳定。  抓好党建促脱贫攻坚，是贫困地区脱贫致富的重要经验，群众对此深有感触。“帮钱帮物，不如帮助建个好支部”。要把夯实农村基层党组织同脱贫攻坚有机结合起来。在乡镇层面，要着力选好贫困乡镇一把手、配强领导班子，使整个班子和干部队伍具有较强的带领群众脱贫致富能力。在村级层面，要注重选派一批思想好、作风正、能力强的优秀年轻干部和高校毕业生到贫困村工作，根据贫困村的实际需求精准选配第一书记、精准选派驻村工作队。要完善村级组织运转经费保障机制，通过财政转移支付和党费支持等办法，保障村干部报酬、村办公经费和其他必要支出。要探索各类党组织结对共建，通过贫困村同城镇居委会、贫困村同企业、贫困村同社会组织结对等多种共建模式，为扶贫带去新资源、输入新血液。  第二，按照脱贫攻坚要求，明显增加扶贫投入。扶贫开发投入力度，要同打赢脱贫攻坚战的要求相匹配。现在，有的地方党委和政府、有的行业部门还是按原来的套路和习惯，对采取非常规措施缺乏突破，这样下去肯定完不成任务。当前，经济下行压力较大，财政增收不乐观，但扶贫资金不但不能减，中央和省级财政还要明显增加投入。这一点要统一思想。“十三五”期间宁肯少上一些大项目，也要确保扶贫投入明显增加。中央财政专项扶贫资金、中央基建投资用于扶贫的资金等，增长幅度要体现加大脱贫攻坚力度的要求。中央财政一般性转移支付、各类涉及民生的专项转移支付，要进一步向贫困地区倾斜。省级财政、对口扶贫的东部地区也要按照这个原则，相应增加扶贫资金投入。国家在贫困地区安排的公益性建设项目，要取消县一级配套资金。  在增加财政投入的同时，要加大扶贫资金整合力度。一方面财政投入不足，另一方面有限的资金又被分割，造成资金使用效率低下，各地对此反映强烈。这个问题表现在下边，根子在上边，必须下决心解决。在中央层面，要抓紧对目标相近、方向类同的扶贫资金进行整合。请国务院扶贫开发领导小组牵头拿出方案，切实解决小散乱的问题。要给贫困县更多扶贫资金整合使用的自主权，支持贫困县围绕本县突出问题，以脱贫规划为引领，以重点扶贫项目为平台，把专项扶贫资金、相关涉农资金、社会帮扶资金捆绑使用。要发挥好各级扶贫开发领导小组在扶贫政策安排、扶贫规划制定、扶贫工程实施上的统筹协调作用，提高资金使用效率。  要做好金融扶贫这篇文章。解决这个问题，根本上要靠改革。广西田东县通过建设机构、信用、支付、保险、担保、村级服务组织等六大金融服务体系，有效缓解了贫困户资金缺、贷款难问题，农户贷款覆盖率达到百分之九十。要加快农村金融改革创新步伐，提高贫困地区和贫困人口金融服务水平。要通过完善激励和约束机制，推动各类金融机构实施特惠金融政策，加大对脱贫攻坚的金融支持力度，特别是要重视发挥好政策性金融和开发性金融在脱贫攻坚中的作用。要鼓励和支持社会资本在贫困县发起成立村镇银行、小额贷款公司等小微型金融机构，增加农村金融产品和服务。要发挥财政资金“四两拨千斤”的导向作用，支持成立政府出资的担保机构，扩大扶贫贴息贷款规模，撬动更多信贷资金支持贫困户发展生产和就业创业。  这里，我要强调一点，扶贫资金是贫困群众的“救命钱”，一分一厘都不能乱花，更容不得动手脚、玩猫腻！要加强扶贫资金阳光化管理，加强审计监管，集中整治和查处扶贫领域的职务犯罪，对挤占挪用、层层截留、虚报冒领、挥霍浪费扶贫资金的，要从严惩处！  第三，激发内生动力，调动贫困地区和贫困人口积极性。“只要有信心，黄土变成金。”贫穷不是不可改变的宿命。人穷志不能短，扶贫必先扶志。没有比人更高的山，没有比脚更长的路。要做好对贫困地区干部群众的宣传、教育、培训、组织工作，让他们的心热起来、行动起来，引导他们树立“宁愿苦干、不愿苦熬”的观念，自力更生、艰苦奋斗，靠辛勤劳动改变贫困落后面貌。 我在福建宁德工作时就说过，弱鸟可望先飞，至贫可能先富，贫困地区完全可以依靠自身的努力、政策、长处、优势在特定领域先飞。现在，许多贫困地区一说穷，就说穷在了山高沟深偏远。其实，不妨换个角度看，这些地方要想富，恰恰要在山水上做文章。要通过改革创新，让贫困地区的土地、劳动力、资产、自然风光等要素活起来，让资源变资产、资金变股金、农民变股东，让绿水青山变金山银山．带动贫困入口增收。我国现有一千三百九十二个5A和4A级旅游风景名胜区，百分之六十以上分布在中西部地区，百分之七十以上的景区周边集中分布着大量贫困村。不少地方通过发展旅游扶贫、搞绿色种养，找到一条建设生态文明和发展经济相得益彰的脱贫致富路子，正所谓思路一变天地宽。  幸福不会从天降。好日子是干出来的。脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现。要尊重扶贫对象主体地位，各类扶贫项目和扶贫活动都要紧紧围绕贫困群众需求来进行，支持贫困群众探索创新扶贫方式方法。上级部门要深入贫困群众，问需于民、问计于民，不要坐在办公室里拍脑袋、瞎指挥。贫困群众需要的项目往往没有扶持政策，而明眼人都知道不行的项目却被当作任务必须完成。这种状况必须改变。要重视发挥广大基层干部群众的首创精神，支持他们积极探索，为他们创造八仙过海、各显神通的环境和条件。  扶贫既要富口袋，也要富脑袋。要坚持以促进人的全面发展的理念指导扶贫开发，丰富贫困地区文化活动，加强贫困地区社会建设，提升贫困群众教育、文化、健康水平和综合素质，振奋贫困地区和贫困群众精神风貌。  第四，调动各方力量，加快形成全社会参与的大扶贫格局。“人心齐，泰山移。”脱贫致富不仅仅是贫困地区的事，也是全社会的事。要更加广泛、更加有效地动员和凝聚各方面力量。要强化东西部扶贫协作。东部地区不仅要帮钱帮物，更要推动产业层面合作，推动东部地区人才、资金、技术向贫困地区流动，实现双方共赢。不仅要推动省级层面协作，而且要推动市县层面协作。近些年来，中央和国家机关各部门、人民团体等承担定点扶贫任务的单位，围绕扶贫做了不少事情，为扶贫开发作出了重要贡献。今后要继续努力，同时要更加重视制度建设，明确各单位责任，建立考核评价机制。承担定点扶贫任务的中央企业，要把帮扶作为政治责任，不能有丝毫含糊。守望相助、扶危济困是中华民族的传统美德。要研究借鉴其他国家成功做法，创新我国慈善事业制度，动员全社会力量广泛参与扶贫事业，鼓励支持各类企业、社会组织、个人参与脱贫攻坚。同时，要引导社会扶贫重心下沉，促进帮扶资源向贫困村和贫困户流动，实现同精准扶贫有效对接。  这里，我还要讲一下开展国际减贫领域交流合作问题。加强同发展中国家和国际机构在减贫领域的交流合作，是我国对外开放大局的重要组成部分。我国在很困难的时候勒紧裤腰带援助发展中国家，事实证明，那时的付出为今天积累了宝贵资源。在这个问题上一定不能算小账。在国际减贫领域积极作为，树立负责任大国的形象，这是大账。要引导广大干部群众正确认识和看待这项工作。当然，对外援助也要量力而为，讲究方式方法，不论什么援助项目，都要搞好前期调研工作，尽量把实事办好、好事办实，尽可能使当地民众受益。  同志们！脱贫攻坚战的冲锋号已经吹响。我们要立下愚公移山志，咬定目标、苦干实干，坚决打赢脱贫攻坚战，为全面建成小康社会而努力奋斗！  |