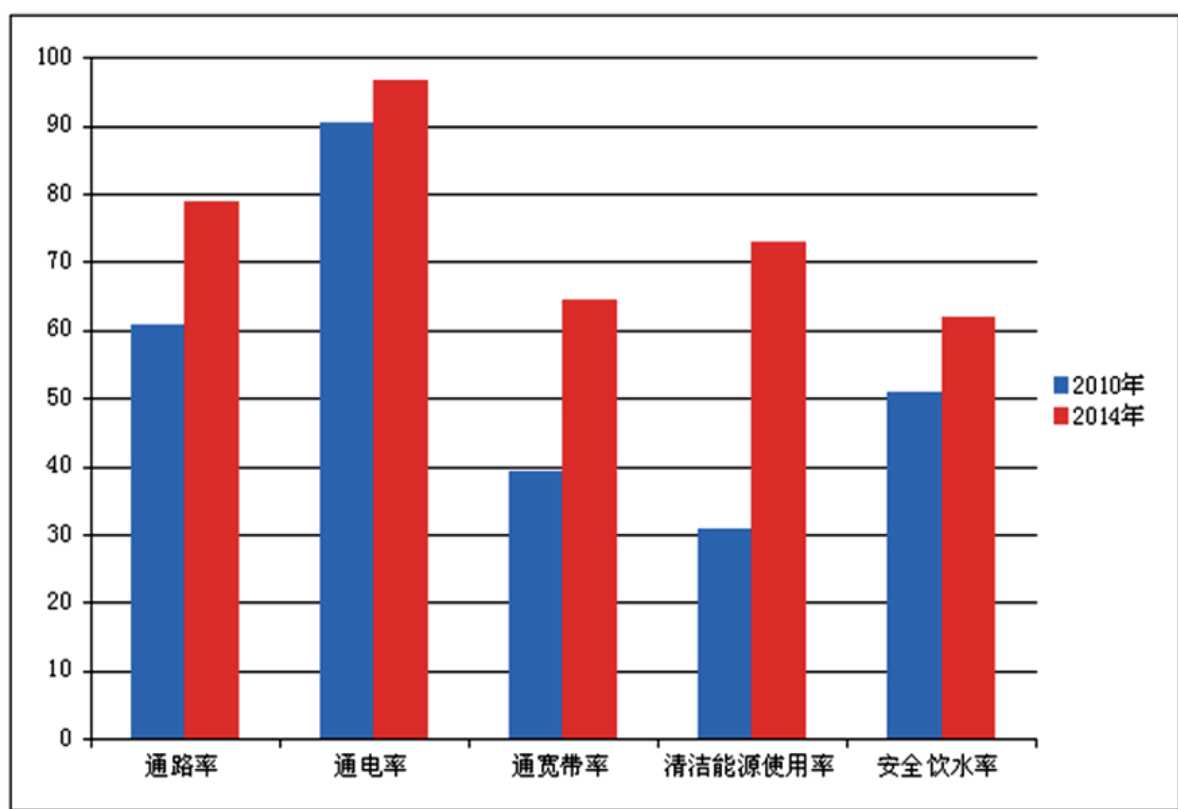


# 中国的减贫行动与人权进步

(上接第五版)

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。

人口较少民族聚居区基础设施得到改善



新华社发

## 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基础设施建设的支持,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建设水平。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,农村大中型供水覆盖率提高到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多公里,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了全面解决。实施农村电网改造升级工程,中央和地方加大了对贫困地区,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,共安排农村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“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,中央补助标准从户均5000元提高到7500元,对贫困地区再增加

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,符合条件的节约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1.2万亿元;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%以下才能够退出。

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、贫困村帮扶工作群众满意度等指标进行评估。支持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。

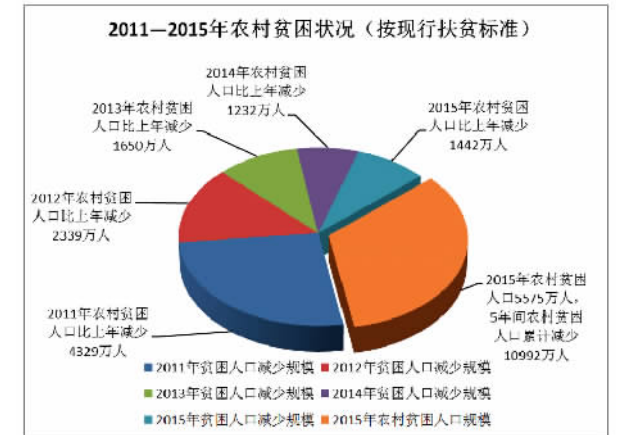
## 六、减贫进入攻坚阶段

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。

2011—2015年农村贫困人口累计减少10992万人



新华社发

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,坚持扶贫开发与社会发展相互促进,坚持精准帮扶与集中连片特困地区开发紧密结合,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年农村贫困人口统计数据,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。各省区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。若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、技术扩散、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)

中央财政专项扶贫资金历年投入情况(2010—2016年)



新华社发

# 兜底型政府为减贫事业提供保障

姚金伟 任保平

10月17日,国务院新闻办公室发表《中国的减贫行动与人权进步》白皮书。改革开放30多年来,中国减贫行动使7亿多贫困人口摆脱贫困,扎实推进中国人权进步,中国对全球减贫贡献率超过70%。10月17日是中国第3个扶贫日,也是第24个国际消除贫困日。联合国开发计划署《中国人类发展报告2016》高度赞扬了中国扶贫工作,中国政府有效运用政策创新进行精准扶贫、精准脱贫,促进了包容性发展。兜底兜牢社会底线,是兜底型政府的基本内涵,更是以人民为中心执政理念的生动体现。中国政府经验具有重要的国际启示:中国国力强大、政策创新灵活,将扶贫开发纳入国家战略,针对特定人群开展专项扶贫行动。中国兜底型政府的兴起对于引领全球包容性人类发展意义重大。

改革和发展是全球性难题,中国的做法是:不抛弃、不放弃每一个人。在中国经济发展进程中,收入分配差距扩大让部分人逐渐变成了失利者:仍有5500多万贫困人口分布在14个连片特困地区、832个贫困县、12.8万个建档立卡贫困村。贫穷不是社会主义,减贫是政府对自身的道德拷问。1986年中国政府推动扶贫工作以来,成效显著,但“精准识别难、精准帮扶难和精准管理难”表现突出。精准扶贫就是要让特定群体精准脱贫。

中国政府是减贫事业最坚强支撑。在2015减贫与发展高层论坛上,习近平主席发表了《携手消除贫困 促进共同发展》的主旨演讲,明确作出国际承诺:到2020年,中国政府将使现有标准下贫困人口全部脱贫。紧接着,中共十八届五中全会明确提出,到2020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。中央扶贫开发工作会议明确提出各地苦干实干,坚决打赢脱贫攻坚战。贵州、湖北、河南和广西等多地立下军令

状,各自设定了各地区脱贫任务的时间表和路线图,特别着力啃农村脱贫、生态脱贫、易地扶贫搬迁等“硬骨头”。中国政府竭力确保每一个老百姓都能享受最基本的社会保障,过上有尊严的生活。新型政府范式是对社会现实的重大理论关怀。西方政府演化逻辑是“民主政府+技术治理”,学者将其概述为有限政府和有效政府。中国探索了适合自己的道路。改革开放以来,中国政府范式演化更侧重职能分化,基本的演化逻辑是从全能型政府

到发展型政府、再到服务型政府。中共十八大以来,兜底型政府兴起是对服务型政府的延续和深化,为全球减贫事业提供了中国方案:为最底层民众构筑安全网。

中国兜底型政府要让全球包容性发展形成联动。中国是全球经济增长的重要引擎,中国通过精准扶贫,凝聚意志,使经济发展更有利于人的发展,既增加了人民群众的满足感,也为全球包容性发展贡献了中国智慧。当前全球经济增长乏力,中国经济进入新常态,只有深化改革、释放制度红利才能促进全球可持续发展。政府为社会兜底,中国向世界贡献发展的智慧与动力。

(姚金伟,清华大学公共管理学院博士;任保平,西北大学经济管理学院院长、教授、博导,教育部长江学者特聘教授)