

貳 2016

总第255期

内部刊物 注意保存

全国人大常委会办公厅信访局 / 编

人大信访工作 情况交流



张德江主持召开部分在京全国人大代表座谈会

2月2日，全国人大常委会委员长张德江主持召开座谈会，听取部分在京全国人大代表对《全国人大常委会工作报告（征求意见稿）》的意见建议，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加座谈会。（摄影：李杰）

- ① 张德江委员长发表重要讲话
- ② 张德江委员长同与会代表亲切握手
- ③ 与会代表踊跃发言
- ④ 张德江委员长、王晨副委员长兼秘书长和与会代表合影



人大信访 工作情况交流

2016·2

总第 255 期

全国人大常委会办公厅信访局 编

本刊联系方式

邮址：北京市西城区前门西大街 1 号
全国人大常委会办公厅
信访局信息综合处

邮编：100805

电话：010-83083855 63098589

传真：010-55622042

电子邮箱：xfjzhc@npc.gov.cn

目 录

特 稿

- 1 张德江主持召开部分在京全国人大代表座谈会
- 2 全国人大机关党组理论学习中心组集体学习
- 3 18个中央一号文件包含了哪些“利农”密码

理论学习

- 5 坚决打赢脱贫攻坚战 如期实现全面小康目标（上）
/ 陈锡文

工作总结

- 12 2015年信访工作情况和2016年信访工作安排
/ 安徽省人大常委会信访办公室
- 17 2015年信访工作总结
/ 江西省人大常委会信访办公室
- 20 2015年工作总结和2016年工作要点
/ 山东省人大常委会办公厅信访局
- 25 2015年工作总结及2016年工作设想
/ 湖南省人大常委会信访办公室
- 30 2015年工作总结及2016年工作要点
/ 陕西省宝鸡市人大常委会信访办公室

经验交流

- 34 主任会议成员阅信接访包案信访事项办理情况综述
/ 湖北省人大常委会信访办公室

37 依法履职 与时俱进 不断开创人大工作新局面

/ 广西壮族自治区钟山县人大常委会办公室

40 务实创新履职权 服务大局促发展

/ 云南省晋宁县人大常委会办公室

随 笔

44 一生为立法事业打工的人

——记兢兢业业的立法人李文阁同志

/ 中共全国人大常委会法制工作委员会机关党委

五 色 土

48 “重庆市北碚区人大：采取‘七办’措施抓实基层人大信访工作”等三则

动 态

50 群众来信对城市新建房屋推行强制性白蚁预防工作提出意见

封二

张德江主持召开部分在京全国人大代表座谈会

封三

2016年中央一号文件要点

张德江主持召开 部分在京全国人大代表座谈会

特
稿

2月2日，全国人大常委会委员长张德江主持召开座谈会，听取部分在京全国人大代表对《全国人大常委会工作报告（征求意见稿）》的意见建议。

会场气氛热烈，各位代表结合自身实际，谈感受、提建议。张德江认真倾听、不时插话，同大家深入交流。代表们高度评价全国人大常委会过去一年的工作，认为各方面工作取得了新进展新成效。同时，对工作报告稿和常委会工作提出了一些意见建议。阎建国、周有财、常天庆代表提出，发挥人大在立法工作中的主导作用，加强立法项目论证和起草工作，加快推进民事、医药卫生、国家安全等领域立法。赵凯、张泽群代表就选准监督工作议题、增强调研检查实效、加大跟踪问效力度、切实推动解决问题提出了建议。闫傲霜、张定龙代表建议，进一步加强人大理论研究和新闻宣传工作，讲好人大故事，增强制度自信。陈军、胡浩代表结合参加常委会有关工作和活动谈了自己的感受和体会，希望有更多代表参与常委会立法、监督等工作。杜德印代表提出，去年全国人大常委会围绕加强县乡人大工作和建设、推进赋予设区的市地方立法权做了大量工作，希望继续加强对地方人大立法、监督等工作的指导。

张德江感谢全国人大代表对常委会工作的积极参与和大力支持。他说，代表们提出

的意见针对性、建设性都很强，我们将认真研究采纳，修改完善常委会工作报告。常委会和各专门委员会、工作委员会要通过多种形式，经常听取代表意见建议，不断提高工作水平。

张德江指出，做好新形势下的人大工作，必须牢牢把握坚定正确的政治方向，坚持党中央的集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，紧紧围绕党中央决策部署履职尽责，保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。要坚持立法和改革决策相衔接，适应改革发展需要抓好重点领域立法，深入推进科学立法、民主立法，着力提高立法质量，通过立法推动贯彻落实新发展理念。要行使好宪法法律赋予的监督职权，在加大监督力度、增强监督实效上下功夫，切实解决人大代表、人民群众普遍关注的热点难点问题，推动“十三五”时期经济社会持续健康发展。

张德江最后强调，要认真贯彻落实党中央关于加强和改进人大代表工作的指示精神，做好代表服务保障工作，加强代表履职管理监督，密切代表同人民群众的联系，充分发挥代表参与管理国家事务的作用。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加座谈会。✉

（中国人大网讯）

全国人大机关党组 理论学习中心组集体学习

2月29日下午，全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志主持机关党组2016年第二次集体学习。传达学习贯彻习近平总书记在中央党校省部级领导干部专题研讨班上的讲话精神，切实把思想和行动统一到新发展理念上来，努力提高统筹贯彻新发展理念的能力和水平。机关党组副书记、常委会副秘书长信春鹰同志传达习近平总书记在中央党校省部级领导干部专题研讨班上的讲话精神。机关党组成员进行学习研讨。机关各单位党政主要负责同志列席。✉

（机关党委供稿）



全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志主持并讲话



机关党组副书记、常委会副秘书长信春鹰同志传达习近平总书记在中央党校省部级领导干部专题研讨班上的讲话精神



18 个中央一号文件

包含了哪些“利农”密码

特
稿

改革开放以来，在 1982 年至 1986 年、2004 年至 2016 年间，中央先后发布 18 个一号文件聚焦“三农”问题，这 18 份中央一号文件反映出不同阶段我国“三农”工作的重心，包含了不同时期诸多利农、惠农政策信息。

1978 年党的十一届三中全会后，农村以家庭联产承包责任制为主要形式的改革几年间迅速在全国展开。针对当时农村形势，1982 年中央发出第一份以“三农”为内容的中央一号文件，对包括“包产到户”“包干到户”在内的生产责任制的建立进行了肯定。

1983 年与 1984 年的中央一号文件对家庭联产承包责任制作出进一步肯定。1983 年的中央一号文件提及，完善联产承包责任制的关键是通过承包处理好统与分的关系。1984 年的中央一号文件进一步提出，要继续稳定和完善联产承包责任制，帮助农民在家庭经营的基础上扩大生产规模，提高经济效益，具体提出了延长土地承包期等举措。这一时期的中央一号文件还对农村工商业的发展进行鼓励。1984 年的中央一号文件鼓励发展社队企业，允许农民自理口粮进城镇做工、经商、办企业。

1985 年的中央一号文件进而提出活跃

农村经济的十项政策，取消了个别品种外的统购派购制度，赋予农民经营自主权。1986 年的中央一号文件肯定了农村改革的方针，并提出要增加农村投入。

1988 年至 1997 年，农产品流通体制改革得到深化，农业产业化经营得以推进，但农村改革进度变缓。农村改革的滞后致使城乡收入差距有所拉大。1997 年至 2003 年间，我国农民人均年收入增速大幅低于城镇居民收入增速，城乡收入差距不断扩大，同时，2003 年还出现了全国粮食产量罕见下滑的严峻局面。

对此，2004 年的中央一号文件历史性地提出“两免三补贴”，即逐步降低农业税税率，同时取消除烟叶外的农业特产税，给予农民粮食直接补贴、良种推广补贴和农机具购置补贴。至此一号文件重新锁定“三农”。

2005 年中央一号文件继续坚持统筹城乡发展的方略，坚持“多予少取放活”的方针，进一步扩大农业税免征范围，加大农业税减征力度。2006 年的中央一号文件则历史性地提出在全国范围取消农业税。这一年的一号文件中还明确提到，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件，

要把国家对基础设施建设投入的重点转向农村。

这一时期我国进入了城市反哺农村的新阶段。2007年的中央一号文件强调扎实推进社会主义新农村建设。2008年中央一号文件以加强农业基础建设为主题，着力构建以工促农、以城带乡的长效机制。2010年中央一号文件就“三农”投入首次强调“总量持续增加、比例稳步提高”，首次提出要在3年内消除基础金融服务空白乡镇。

2011年的中央一号文件是首个以水利为主题的一号文件，也是新中国成立62年来中央文件首次对水利工作进行全面部署。文件明确了新形势下水利的战略定位，制定和出台了一系列针对性强、覆盖面广、含金量高的加快水利改革发展的新政策、新举措。2012年中央一号文件突出强调部署农业科技创新，把推进农业科技创新作为“三农”工作的重点。要求持续加大农业科技投入，

确保增量和比例均有提高。

2004年以来，我国农业发展进入历史最好阶段，粮食产量实现历史罕有的“十二连增”，但与此同时，相比其他国际农业强国，我国农业生产大而不强、多而不优、竞争力弱等问题也逐渐显露出来。2013年至2016年中央一号文件均围绕农业现代化进行部署。其中，2013年中央一号文件提出农业补贴要向专业大户、家庭农场、农民合作社等新型生产经营主体倾斜，“家庭农场”概念首次在中央一号文件中出现。2014年中央一号文件对农产品价格形成机制、土地制度、农村金融等三方面的改革作出深度规划，强调市场在农业发展中的作用。在2016年中央一号文件中，创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念，以及农业供给侧结构性改革等表述被首次写入文件中。✉

（新华社北京1月27日电 王宇 甘兰蕙子）





坚决打赢脱贫攻坚战 如期实现全面小康目标 (上)

■ 陈锡文

尊敬的委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

按照全国人大常委会对这次集体学习的安排，我向大家报告我国扶贫开发工作的进展和关于打赢脱贫攻坚战决策部署的基本情况。共汇报三方面内容。一是世界减贫事业的进展及我国的作用；二是我国扶贫开发工作的进展及现状；三是中央关于打赢脱贫攻坚战的决策部署。

一、世界减贫事业的进展及我国的作用

(一) 世界减贫事业的目标和进展

相当数量的人口陷于贫困，始终是人类社会发展与进步所面临的大敌。第二次世界大战结束后，按照联合国宪章形成了新的国际秩序。但广大在政治上获得独立的发展中国家，仍面临着消除贫困这一艰巨而繁重的任务。联合国为动员各国进一步采取实际行动，协调国际社会加大推进世界减贫事业的力度，在1992年12月召开的第47届联合国大会上，作出了将每年的10月17日定为

“国际消除贫困日”的决定。2000年9月，联合国千年首脑会议又把到2015年将世界极端贫困人口和饥饿人口减少一半，作为千年发展目标之一。2015年9月举行的联合国发展峰会，通过了到2030年可持续发展议程。这个发展议程共包括17个可持续发展目标和169个具体指标，其中第一个目标就是“在全世界消除一切形式的贫困”。在这个目标下，设有7个具体指标，其中第一个指标是“到2030年，在世界所有人口中消除极端贫困”。

根据联合国的测算，世界生活在极端贫困中的人数，已从1990年的19亿人，降至2015年的8.36亿人，世界极端贫困人口减了54%（即10.64亿人），其中的主要进展是在2000年以后取得的。因此，可以说全球在减贫问题上已基本实现了联合国提出的千年发展目标。

(二) 我国在世界减贫进程中的作用

我国有自己的贫困人口认定标准。按我国政府制定的1986年的扶贫标准，倒推到

1978年,我国农村有贫困人口2.5亿人。但世界银行对我国的减贫进程有他们的评价。按每人每天1.25美元的标准测算,世界银行认为倒推到1981年我国有贫困人口8.39亿人;而按此标准,到2011年我国的贫困人口已减少到8417万人。因此,世界银行认为,在此期间,中国的贫困人口共减少了7.54亿人,占全球同期减贫人口总数的70%以上。这也是关于中国30多年来减少贫困人口7亿多人这一说法的由来。

尽管全球基本上实现了千年发展目标中关于减少一半贫困人口的目标,但总体进展很不平衡。根据世界银行按每人每天1.9美元的标准测算,2012年全球贫困人口8.97亿人,其中43.4%,即3.89亿人集中在撒哈拉以南的非洲;34.4%即3.09亿人集中在南亚。按世界银行的标准测算,2012年全球贫困人口最多的前3个国家,分别是印度(2.3亿人)、尼日利亚(8735万人)、中国(8700万人)。而我国按自己的标准(2010年不变价2300元/人·年)测算的2012年农村贫困人口则为9899万人。这也从一个侧面说明,我国现行的贫困标准(2012年现价2536元/人·年)实际上并不低于世界银行推荐的每人每天1.9美元的标准。

(三) 关于国际贫困标准

自1991年开始,世界银行根据全球最贫穷国家的贫困线,制定了以美元表示的国际贫困线,用于监测全球的极端贫困状况,并根据“购买力平价转换系数”进行更新。从世界银行制定第一个国际贫困线到今年,已经更新了三次。

第一个国际贫困线(1.01美元)。世

界银行于1991年,对33个国家的贫困线用1985年购买力平价进行分析,最穷的8个国家(肯尼亚、尼泊尔、坦桑尼亚、孟加拉、印度尼西亚、摩洛哥、菲律宾、巴基斯坦)的贫困线为每人每天1.03美元,其中6个国家为每人每天1.01美元。世界银行据此确定国际贫困线为每人每天1.01美元(简称1美元),在《世界发展报告1990》中正式使用。

第二个国际贫困线(1.08美元)。世界银行于2001年,用1993年购买力平价,计算最穷10个国家(中国、坦桑尼亚、赞比亚、印度、印度尼西亚、泰国、尼泊尔、孟加拉、突尼斯、巴基斯坦)的贫困线中位数为每人每天1.08美元,据此确定了每人每天1.08美元的国际贫困线,并在相应的世界发展报告中使用。

第三个国际贫困线(1.25美元)。世界银行于2009年,用2005年购买力平价,计算最穷15个国家(马拉维、马里、埃塞俄比亚、塞拉利昂、尼日尔、乌干达、冈比亚、卢旺达、几内亚比绍、坦桑尼亚、塔吉克斯坦、莫桑比克、乍得、尼泊尔、加纳)贫困线的平均数为每人每天1.25美元,据此确定每人每天1.25美元的国际贫困线。

第四个国际贫困线(1.9美元)。世界银行于2015年,用2011年购买力平价,对制定1.25美元标准时的15个国家的贫困线的平均数重新计算,得到每人每天1.89美元的国际贫困线,即1.9美元贫困线。

在使用世界银行提出的国际贫困标准时,必须注意的问题是,他使用的是购买力平价而不是汇率,因此不能将各国的贫困标准按汇率直接将本币对美元进行直接折

算。同时，我国也并不认可按购买力平价计算的人民币对美元的换算系数。为了进行比较，我们了解到世界银行采用购买力平价计算的人民币兑美元的换算系数近年大体保持在1:3.5—1:3.6之间。按此换算系数，我国2014年按现价计算的贫困标准为2800元/人·年，折合为777.78—800美元，每人每天为2.13—2.19美元。因此，按世界银行的标准，我国的农村贫困线实际上是高于他们提出的每人每天1.9美元的。这一点，世界银行方面也是认同的。

二、我国扶贫开发的进程和现状

（一）扶贫事业的发展进程

新中国的建立，使中国农村长期存在的大规模极端贫困现象得到了明显缓解。但在此后的20多年时间里，仍有相当数量的农民处在温饱不足的贫困之中。到1978年，全国农村有贫困人口2.5亿，占当时农村总人口的30.7%。从1978年底开始，农村改革激发和调动了广大农民生产积极性，农产品产量大幅增加，农民收入迅速提高，大大缓解了农村贫困问题。到1985年底，全国农村贫困人口减少到了1.25亿人，贫困发生率下降到14.8%。

从20世纪80年代中期开始，我国开始在全国范围内有计划、有组织、大规模地开展扶贫开发工作。1986年成立了专门机构——国务院贫困地区经济开发领导小组及办公室，安排专项扶贫资金，制定专门的优惠政策，并对传统的救济式扶贫进行改革，确立了开发式扶贫的方针。到1993年底，全国农村贫困人口减少到了8000万人，贫困发生率下降到8.7%。

1994年3月国家颁布了《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》，要求集中人力、物力、财力，用7年左右的时间，基本解决8000万农村贫困人口的温饱问题。由此，扶贫开发进入了攻坚阶段。为了实现这一目标，这一时期的扶贫开发工作重点发生了由主要扶持贫困地区（主要是贫困县）向扶持贫困村、贫困户的转变。同时，较大幅度地增加了扶贫资金。到2000年底，按当时扶贫标准，农村贫困人口已降至3209万人，贫困发生率下降到3.7%。“八七扶贫攻坚计划”确定的目标基本实现（根据国际经验，当一国、一地区的贫困发生率降至3%时，即可认为已完成减贫任务）。

2001年，我国颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，扶贫工作重点与瞄准对象作出重大调整。扶贫工作重点县放到中西部地区；贫困村成为基本瞄准对象，以村为单位进行综合开发和整村推进。这一阶段把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务。到2010年底，以当时扶贫标准1274元计算，农村贫困人口2688万人，贫困发生率为2.8%。

2011年，国家颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》。此时，新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度已普遍建立，因此，这一阶段的扶贫开发工作重点，开始从以解决温饱为主的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。国家大幅度提高了扶贫标准，明确以在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口为扶贫工作主要对象，以连片特困地区为主战场，围绕实现两不愁（吃、穿）、三保障

(看病、子女上学、住房)为中心推进扶贫开发。

党的十八大以后,以中共中央办公厅、国务院办公厅 2013 年年底印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发的意见》为标志,我国扶贫开发进入精准扶贫新阶段。据预测,到 2015 年底,农村贫困人口将降至 6000 万人。党的十八届五中全会确定,“十三五”时期实施脱贫攻坚工程,用五年的时间,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。

(二) 我国扶贫开发的基本做法和基本经验

这些年来,我们主要采取了以下重要举措。一是坚持改革创新,保持经济持续稳定增长,不断出台有利于贫困地区、贫困人口发展的经济社会政策,为大规模减贫奠定了基础、提供了条件。二是坚持政府主导,把扶贫开发纳入国家总体发展战略,作为战略性任务来推进,集中力量组织开展大规模的专项扶贫行动,针对特定人群组织实施妇女儿童、残疾人、少数民族发展规划。三是坚持开发式扶贫方针,用发展来带动减贫,把发展作为解决贫困的根本途径,同时注重调动扶贫对象积极性、主动性,提升其自身发展能力,发挥其脱贫的主体作用。四是坚持农业优先、实行统筹城乡经济社会发展的方略和工业反哺农业、城市支持农村与“多予少取放活”的方针,全面促进农村经济社会的发展,使贫困地区和农村贫困人口普遍受益。五是坚持大力改善贫困地区的路、水、电、气、房等基础设施条件,为贫困人口创造良好发展环境。六是坚持动员社会参与,发挥社会主义制度优势,构建了政府、社

会、市场协同推进的大扶贫格局。七是坚持普惠政策和特惠政策相结合,扶贫开发政策和社会保障制度相衔接。

经过 30 多年不懈的艰苦奋斗,我国贫困人口大幅减少,贫困地区农民收入明显提高,生产生活条件逐步改善,社会事业不断进步,率先实现联合国千年发展目标的主要任务,为全球减贫事业作出重大贡献。

在长期实践中,我国成功走出了一条以经济发展为带动力量、以增强扶贫对象自我发展能力为根本途径,政府主导、社会帮扶与农民主体作用相结合,普惠性政策与特惠性政策相配套,扶贫开发与社会保障相衔接的中国特色扶贫开发道路。最核心的经验有两条:

第一,经济社会发展的带动。我国扶贫成就的取得主要依靠经济社会发展的带动。改革开放 30 多年来,我国国民经济稳步增长,综合国力不断增强,人民生活从温饱不足发展到总体小康。经济增长提供了大量就业机会,2.6 亿多农业劳动力转向非农就业。1979—2012 年的 33 年间,我国农民人均纯收入实际年均增长 7.5%,比城镇居民人均可支配收入高 0.1 个百分点。

第二,发挥政治和制度优势。发挥中国共产党领导的政治优势和社会主义制度的优越性,最大限度地调集资源和各方面力量,投入扶贫开发。这是中国特色减贫道路最鲜明的体现。一是始终把扶贫开发作为国民经济和社会发展中长期规划的重要内容,连续制定专门的减贫规划,如《国家八七扶贫攻坚计划》、两个十年《中国农村扶贫开发纲要》,明确奋斗目标和主要政策措施。二是实行责任、任务、资金和权力四个到省的扶

贫工作责任制和各级政府扶贫工作首长负责制。三是建立健全从中央到地方的扶贫工作领导机构。四是不断加大扶贫资金投入力度。五是调动各方面资源和社会力量,形成支持贫困地区发展的合力。

(三) 扶贫开发面临的主要问题

从客观情况看,可以用两句话概括。一句是贫困人口依然庞大。按现行贫困标准,2014年底有农村贫困人口7017万,贫困发生率7.2%。现有贫困人口主要分布在中西部地区和集中连片特困地区。中西部一些省区贫困群体规模仍然较大。贵州、云南、河南、广西、湖南、四川六省区的贫困人口均超过500万。另外一句是脱贫难度越来越大。经过多年的努力,容易脱贫的地区和人口已经基本脱贫,剩下的都是难啃的“硬骨头”。尚未脱贫的人口大多致贫原因复杂,自身发展能力较弱,越往后脱贫攻坚成本越高、难度越大。

从工作层面看,面对繁重的扶贫开发任务,当前还存在认识跟不上、工作不适应的突出矛盾。一是部分地方领导干部思想认识还不到位。部分扶贫任务比较重的地方主要领导还没有把扶贫开发工作放在突出的位置,各级党政领导班子和党政领导干部的政治责任还没有落到实处。二是工作考核机制不健全。中央对省(区、市)的考核机制还没有建立,部分省(区、市)对贫困县党政领导班子和领导干部的经济社会发展实绩考核办法还不完善。三是工作思路和工作方法不够清晰。不少地方还停留在“大水漫灌”的传统观念和工作方式上,一些地方表面上建立了精准扶贫工作机制,但实际上还是缩小版的“大水漫灌”。四是投入力度还不够。

政府扶贫投入力度与脱贫攻坚任务不相适应,财政扶持投入渠道分散,未形成合力。

(四) 现行的贫困标准和贫困人口分布状况

现行标准的由来和基本考虑。我国实施扶贫开发战略以来,制定和调整过4次贫困标准,分别为1986年的206元,2001年的865元,2008年的1196元,2011年的2300元。同时,在每次明确不变价为基数的贫困标准后,再根据物价指数的变动逐年调整按现价计算的年度贫困标准。

现行的按2010年不变价2300元为基数的贫困标准,是2011年确定的。2011年11月中央召开扶贫开发工作会议,在综合考虑经济发展水平、贫困人口解决温饱并适度发展的要求以及政府财力的基础上,新的贫困标准比2008年的标准提高了92.3%。根据2300元的新标准,2010年的贫困人口扩大到了16567万人,占农村总人口的17.2%。2011—2014年,按现价计算的贫困标准分别为2536元、2625元、2736元、2800元,贫困人口数量分别降到12238万、9899万,8249万和7017万。

现行标准下贫困人口的分布。贫困人口仍然主要分布在中西部地区和集中连片特困地区。2014年,连片特困地区贫困人口3518万,占全国农村贫困人口的50%。其中,滇黔桂石漠化区贫困人口数量最多,有488万,其次是武陵山区(475万)、秦巴山区(444万)和乌蒙山区(442万)。四省藏区的贫困发生率最高,为24.2%,其次是西藏区(23.7%)、乌蒙山区(21.5%)、吕梁山区(19.5%)、六盘山区(19.2%)和滇西边境山区(19.1%)。

统计数据与建档立卡数据的关系。目前,我国的农村贫困人口数据有两套,一是国家统计局的监测调查数据,二是国务院扶贫办的建档立卡数据。

从1997年起,国家统计局开始对我国农村贫困状况进行监测,通过全国住户调查抽样数据测算全国农村贫困人口规模及分布,并每年发布《农村贫困监测报告》,作为我国农村贫困人口状况的法定统计数据。从2013年起,国务院扶贫办按照精准扶贫方略的要求,以国家统计局发布的贫困人口规模为控制数,开始实施对全国农村贫困人口的建档立卡工作。2013年,建档立卡的农村贫困人口为8962万人。这比国家统计局公布的2013年全国农村贫困人口8249万人多出713万人,即多出8.64%。

贫困监测调查使用的是国际通行的抽样调查办法,数据相对客观,但局限性是不能将贫困人口落实到具体的人头上。建档立卡登记的农村贫困人口,是通过村内民主评议、村乡县逐级审核和“两公示一公告”等程序识别的贫困人口。需要说明的是,统计局的数据是根据每年的贫困标准通过抽样调查推测出来的。而在农村,由于不可能掌握每个人的实际收入数据,因此,确定贫困人口只能通过村里的民主评议,登记的只能是村里的相对贫困人口。通过建档立卡,把贫困人口落实到具体的户和人口,这是实现精准扶贫、精准脱贫的重要手段。两套数据都必不可少、互为佐证、互为补充。

为避免两套数据对贫困人口数量产生歧义,经部门协商和国务院同意,确定:一是区分两套数据的表述。即贫困监测调查数据表述为“贫困人口”,建档立卡数据表述为

“扶贫对象”。二是明确两套数据的使用。贫困监测调查数据反映贫困总体情况和扶贫总体成效,并每年向社会公布。建档立卡数据反映精准扶贫工作措施和成效,作为实现精准脱贫的工作依据。同时,两个部门也在努力完善各自的统计方法,以使统计的数据更为客观、准确。

三、坚决打赢脱贫攻坚战的决策部署

(一) 打赢脱贫攻坚战决策形成过程

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央高度重视扶贫开发。据不完全统计,习近平总书记近几年在国内考察调研25次,14次涉及扶贫,其中有7次是把扶贫作为重点考察调研内容,连续三年第一次国内考察都是到贫困地区。今年以来,习近平总书记先后到云南、陕西、贵州等地调研扶贫工作,在延安、贵阳两次召开扶贫工作座谈会,先后主持中央财经领导小组会议、政治局常委会议、政治局会议研究扶贫开发工作,对打赢脱贫攻坚战提出了一系列新思想新要求。总书记反复强调:“全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会。”他指出:“从现在开始距离实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标只有五六年了,但困难地区、困难群众还为数不少,必须时不我待地抓好扶贫开发工作,决不能让困难地区和困难群众掉队。”他多次要求:采取超常规的举措和过硬的办法,倒排工期,算好明细账,决不让一个少数民族、一个地区掉队。习近平总书记关于扶贫开发的战略思想,全面系统总结了中国特色

扶贫开发道路的创新实践和主要经验，精辟阐述了扶贫开发在“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局中的重要地位和作用，是做好当前及今后一个时期扶贫开发工作的科学指南和根本遵循。

按照习近平总书记的要求，从今年3月份开始，在国务院扶贫开发领导小组领导下，中央农办、扶贫办会同有关部门，研究提出了下一步脱贫攻坚的工作任务、总体目标、政策举措等一系列建议，形成了向中央财经领导小组会议提交的扶贫开发工作汇报材料。7月20日，习近平总书记主持召开中央财经领导小组第10次会议，专题听取扶贫开发工作汇报。习近平总书记发表了重要讲话，从打赢脱贫攻坚战的重大意义、坚持精准扶贫精准脱贫的基本方略、稳妥处理好几个重大关系、采取切实管用的重大举措等四个方面，对脱贫攻坚作了深刻阐述。按照中央财经领导小组会议的要求，从今年7月起，在中央农村工作领导小组领导下，正式启动《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》起草工作。中央农办、扶贫办牵头，组织26个部门组成文件起草组，在第

一阶段汇报材料的基础上，进一步提出了脱贫攻坚的指导思想、基本原则和总体目标，论证完善和细化实化了重大政策举措，形成了《决定》（送审稿）。经过中央农村工作领导小组会议暨国务院扶贫开发领导小组会议讨论和国务院常务会议、中央政治局常委会议、中央政治局会议审议通过，《决定》于11月29日印发。

《决定》提出的主要举措，列入了党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。《建议》明确要求“实施脱贫攻坚工程”。五中全会后，中央召开扶贫开发工作会议。习近平总书记、李克强总理发表重要讲话。会议全面贯彻落实党的十八届五中全会精神，分析了全面建成小康社会进入决胜阶段扶贫开发工作面临的形势和任务，对当前和今后一个时期脱贫攻坚工程作出全面部署，动员全党全社会力量，齐心协力打赢脱贫攻坚战。（未完待续）

（此文系十二届全国人大常委会专题讲座第二十讲，主讲人系中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任）



2015 年信访工作情况和 2016 年信访工作安排

■ 安徽省人大常委会信访办公室

2015 年，省人大常委会信访办全面贯彻党的十八大三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实中央和省委关于信访工作的决策部署，自觉围绕中心，主动服务大局，带着感情为民解难，肩负责任为党分忧，以改革和法治精神为统领，努力打造阳光信访、责任信访、法治信访，各项工作取得了新的成效，为维护群众合法权益、促进社会和谐稳定作出了积极贡献。省人大常委会信访办连续 4 年荣获全省信访工作先进单位，受到省委、省政府通报表彰。

一、2015 年信访工作情况

一年来，我们主要抓了六项工作：

1. 以信访为民为宗旨，切实维护信访群众合法权益。解决群众合理诉求，维护群众合法权益，是信访工作的出发点和落脚点。一是拓宽群众诉求表达渠道。引导群众更多以书信、邮件、电话、传真、网络等方式反映诉求，降低信访成本，减少走访诉累，方便群众维权。二是加强办信接访一线力量。聚焦主业，履行主责，充实接访力量，确保随访随接。坚持每天提前半小时上班，严格落实处长带班、专人值班、节假日

值班制度，坚守岗位，加强巡查，确保信访随时发现、妥善处置。全年受理群众信访事项 2136 件次，同比下降 11.8%。其中，来信 924 件，下降 20.8%；来访 1212 批 2086 人次，分别下降 3.5% 和 2.7%。三是健全信访事项受理办理机制。坚持按制度来、按程序走、按规矩办，完善规章制度，严格业务规程，强化责任分工，规范工作行为，依法依规处理群众诉求。四是推动解决群众合理诉求。对于群众反映的问题，认真倾听，仔细甄别，及时分流，分类处理。凡属合理合法诉求，及时交办，跟踪督办，推动依法解决。全年清单交办信访件 366 件，专函交办 37 件。交办件反馈率达 100%，报结率达 96.8%，同比上升 4.7 个百分点。通过及时受理、跟踪督办，群众反映的一批合理诉求，依法得到妥善解决。

2. 以服务大局为己任，充分发挥信访工作维稳功能。正确处理维权与维稳的关系，既维护群众合法权益，又维护社会稳定和机关秩序。一是服务全国大局，认真做好关键时期的信访维稳工作。在十八届五中全会、纪念抗战胜利 70 周年等重大活动期间，我们加强信访信息收集研判，认真排查赴京上访的苗头和隐患，督促信访责任单

位，提前做好矛盾化解和稳控工作，努力减少我省群众进京上访量。在全国“两会”期间，我们抽调精干力量，协助做好接访劝返工作，得到了全国人大信访局充分肯定。二是服务全省大局，全力做好重要时段的信访维稳工作。在省十二届人大四次、五次、六次会议期间，我们与省信访局通力协作，充分调动各方面力量，及时接待、有效劝返了473批675人次的信访群众，为大会安全顺利召开提供了有力保障。在每次常委会会议期间，坚持处长带班制度，加强会场周边巡查，及时协调处理问题，确保会议顺利进行。三是服务机关大局，切实维护机关工作秩序。加强同机关保卫、驻地武警和辖区派出所联系协作，完善应急处置预案，健全快速反应机制，依法处置信访突发事件。一年来，成功化解了41批462人次的群体访以及多起异常访。由于处置及时果断，没有出现一起堵门堵路等现象，实现了常委会领导提出的“确保机关门前静悄悄”的要求，受到了常委会领导充分肯定和信访群众广泛好评。

3. 以法治建设为主线，着力提升信访工作法治化水平。法治是衡量信访改革成功与否的重要标尺，也是破解信访难题的根本途径。一是深入推进诉访分离制度改革。加大信访新规宣传力度，引导群众向政法单位反映涉法涉诉信访诉求。主动与政法机关加强协调，确保涉法涉诉信访事项及时分流、顺利移交、依法解决。支持政法机关依法处理信访问题，对依法终结的信访事项不再统计、交办和通报。配合信访责任单位，认真做好教育疏导、帮扶救助、息诉稳控等工作。经过两年不懈努力，涉法涉诉信访改革

取得了阶段性成果。全年受理此类信访事项1033件次，同比下降13.2%。二是认真贯彻法定救济途径优先规则。厘清信访工作职责边界，分类梳理信访投诉请求法定处理清单，对应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法律途径解决的信访事项，耐心告知信访人维权的途径和方式，并督促有权处理机关依法解决问题。全年引导970批次的信访群众，通过法定途径维护自身权益，有力促进了群众从“信访”到“信法”的转变。三是推动落实依法逐级走访。树立基层更直接、更及时解决问题的正确导向。对越级走访的群众，宣传政策法律，耐心劝导他们到有权处理的本级或上一级机关表达诉求。坚持属地管理，压实主体责任，推动来访事项在应有的层级得到妥善解决。四是依法维护信访工作秩序。通过印发材料、张贴公告、以案说法等多种形式，加大信访法治宣传教育力度，讲清信访人的权利、义务和责任，讲清违法信访的利害关系，引导群众以理性合法的方式表达诉求、主张权利。对聚集滋事、扰乱秩序等违法行为，督促有关部门依法严肃处理。我办依法信访的做法得到了全国人大信访局充分肯定，江苏、山西、湖南省人大常委会信访办先后来我省考察信访法治建设等工作。

4. 以信息化建设为抓手，扎实推进“阳光信访”建设。推行网上信访，是信访工作制度改革的重要内容。一是打好基础，完善信访事项受理办理机制。按照信访新规要求，对办信、接访、交办、督办等各个环节，逐项进行梳理，明确工作规程，确保规范运行，为实行网上流转奠定坚实基础。二是加大投入，完成信访信息系统升级改造。