

★ 党政干部阅读参考

贯彻十九大精神 打赢脱贫攻坚战

精准脱贫 中国方案

主编◎程冠军

TARGETED POVERTY ALLEVIATION
CHINESE SOLUTION



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

非外借

★ 党政干部阅读参考

精准脱贫 中国方案

主编◎程冠军

JINGZHUN TUOPIN
ZHONGGUO FANGAN



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

精准脱贫中国方案 / 程冠军主编. —北京: 中央编译出版社, 2017.12

ISBN 978-7-5117-3372-6

- I. ①精…
- II. ①程…
- III. ①扶贫—研究—中国
- IV. ① F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 174756 号

精准脱贫中国方案

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 邓永标

执行编辑: 舒 心

责任印制: 刘 慧

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612371 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 326 千字

印 张: 20

版 次: 2017 年 12 月第 1 版

印 次: 2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

2020年，我们将全面建成小康社会。全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队。我们将举全党全国之力，坚决完成脱贫攻坚任务，确保兑现我们的承诺。我们要牢记人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标，坚持以人民为中心的发展思想，努力抓好保障和改善民生各项工作，不断增强人民的获得感、幸福感、安全感，不断推进全体人民共同富裕。我坚信，中国人民生活一定会一年更比一年好。

——摘自习近平总书记在十九届中共中央政治局常委同中外记者见面时的讲话

《精准脱贫中国方案》编委会

顾 问：蒋正华 全国人大常委会原副委员长、著名人口经济学家
沈建国 全国工商联原副主席、北京大学国家文化软实力研究中心理事长
司树杰 国务院扶贫办原党组成员、中国老区建设促进会副会长、北京师范大学中国教育扶贫研究中心主任

主 编：程冠军

副主编：李 磊 蒿帅凯 杨东平

编委会成员：（按姓氏拼音顺序）

程冠军	陈玉娟	郭 强	郝梦倩	蒿帅凯	何 坦
李 刚	李军时	李 磊	李 阳	林 苗	刘文辉
刘 云	马彦涛	宁 悦	潘 超	启 翔	孙小泽
孙友才	王 伟	徐艺琦	杨东平	于东恩	张麒麦

目 录

序一	以滴水穿石精神打赢精准脱贫攻坚战	蒋正华	001
序二	精准脱贫：必须完成的任务	司树杰	004
导论	精准脱贫：中国方案世界殊		007
第一章	正视“木桶上的短板”		
	——中国贫困现状分析		018
	一、中国反贫困取得举世瞩目的成就		/ 018
	二、贫困人口数量及其分布		/ 020
	三、贫困群众的现实诉求		/ 022
	四、致贫原因剖析		/ 024
	五、减贫薄弱环节		/ 026
第二章	“一个都不能掉队”		
	——以人民为中心的扶贫逻辑		029
	一、改革：公平与共享		/ 030
	二、路径：先富与共富		/ 033
	三、小康：部分与全面		/ 036
	四、善治：基层与顶层		/ 039

第三章 彻底拔掉“穷根儿”有“绝招”

——精准扶贫精准脱贫的方法论 044

一、从“平均数”到“每一个” / 046

二、从“输血”到“造血” / 049

三、从“反复扶”到“防返贫” / 051

四、从“单打独斗”到“兵团作战” / 054

五、扶贫辩证法：实践中要处理好六个关系 / 059

第四章 “时间表”“任务包”和“路线图”

——精准扶贫精准脱贫基本蓝图 062

一、脱贫攻坚“时间表” / 062

二、扶贫克难“任务包” / 066

三、扶贫脱贫“路线图” / 072

第五章 扶贫要扶到“点上”“根上”

——“六个精准”“分类施策”“扶志扶智” 076

一、六个精准 / 076

二、分类施策 / 084

三、既“扶志”也“扶智” / 088

第六章 “条条大道通小康”

——精准扶贫五个一批 100

一、通过扶持生产和就业发展一批 / 100

二、通过易地搬迁安置一批 / 104

三、通过生态保护脱贫一批 / 108

四、通过教育扶贫脱贫一批 / 111

五、通过低保政策兜底一批 / 116

第七章 八仙过海，各显神通

——精准扶贫十项工程	120
------------------	-----

一、干部驻村帮扶工程 / 120

二、职业教育培训工程 / 122

三、扶贫小额信贷工程 / 123

四、易地扶贫搬迁工程 / 124

五、电商扶贫工程 / 126

六、旅游扶贫工程 / 127

七、光伏扶贫工程 / 129

八、构树扶贫工程 / 131

九、贫困村创业致富带头人培训工程 / 132

十、龙头企业带动工程 / 133

第八章 先富帮后富，东部帮西部

——下好“东西部扶贫协作”这盘棋	138
------------------------	-----

一、东西部扶贫协作的历史回顾 / 139

二、东西部扶贫协作的宝贵经验 / 140

三、东西部扶贫协作的薄弱环节 / 141

四、东西部扶贫协作的重点要求 / 142

五、东西部扶贫协作的关键举措 / 144

六、东西部扶贫协作的生动实践 / 146

第九章 发展：减贫的根本途径

——在精准扶贫中培育新的经济增长点	155
-------------------------	-----

一、切实遵循五大发展理念 / 156

二、守住发展与生态两条线 / 158

三、聚焦经济结构和产业调整 / 164

四、综合施策发挥后发优势 / 167

第十章	用制度保障“扶真贫、真扶贫”	
	——健全精准扶贫工作机制	171
	一、贫困户认定机制 / 172	
	二、贫困县退出机制 / 176	
	三、扶贫工作绩效社会监督机制 / 179	
	四、扶贫成效第三方评估机制 / 181	
	五、扶贫广泛参与机制 / 183	
	六、脱贫工作责任制 / 187	
附录一	典型案例	191
	精准施策 合力攻坚 走在前列	
	——山东临沂革命老区推进精准扶贫工作纪实 / 191	
	“十项扶贫工程”让老区人民过上幸福美好生活	
	——安徽六安建立长效扶贫机制锲而不舍抓扶贫纪实 / 195	
	全国工商联“万企帮万村”：精准扶贫在行动 / 199	
	担当国家使命 践行社会责任	
	——中国银行积极探索可持续金融精准扶贫之路 / 203	
	保险扶贫：中国人寿在路上 / 207	
	大国重器：哈电集团“产业基金+精准扶贫” / 212	
	坚持“四个突出”拔穷根	
	——江西省铅山县切实打好精准脱贫攻坚战 / 216	
	“小资金”撬动“大资本”	
	——湖南省麻阳苗族自治县创新扶贫小额信贷模式 / 219	
	心连心 手拉手 肩并肩	
	——山东省青岛市对口帮扶贵州安顺、宁夏永宁纪实 / 223	
	科技安家长岗岭 产业助力促扶贫	
	——湖北省科技厅驻村工作队精准扶贫工作纪实 / 227	
	拉长产业扶贫链条 助推低收入户增收	
	——江苏省沐阳县实施特色产业扶贫工程纪实 / 231	

康恩贝集团：探索“产业链扶贫”之路 / 234

不断探索适合中国国情的公益扶贫模式

——碧桂园集团“产业扶贫”和“教育扶贫”双项推进 / 238

旅游扶贫：民宿助力精准扶贫

——四川省南江县旅游产业资产收益扶贫新模式 / 242

西藏 5100：探索产业精准扶贫之路 / 246

强化党建引领 助力脱贫攻坚

——新疆尼勒克县推进精准扶贫纪实 / 250

甘肃临洮县：改造农村危房 助力脱贫攻坚 / 254

义务教育有保障 不让一个学生失学

——云南教育精准扶贫的实践和探索 / 257

河北临城：打造“六位一体”脱贫攻坚模式 / 261

兴伟集团：“秀水五股”让农民变股民 / 265

附录二 文件选编 269

中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定 / 269

关于加大脱贫攻坚力度 支持革命老区开发建设的指导意见 / 284

关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见 / 293

省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法 / 298

关于建立贫困退出机制的意见 / 301

脱贫攻坚责任制实施办法 / 304

后 记 308

序一

以滴水穿石精神打赢精准脱贫攻坚战

蒋正华

精准扶贫，是习近平总书记 2013 年 11 月在湖南湘西土家族苗族自治州花垣县十八洞村调研时对扶贫工作提出的要求。“精准”二字高度概括了扶贫脱贫的方法论和运用科学有效的程序对扶贫对象实施精确识别、区别帮扶、科学管理的扶贫方式，是对传统扶贫体制机制的创新和发展。

贫困是与人类历史如影随形、从未彻底被消灭的一种社会现象，是一个全球性的现实难题。消除贫困、缩小城乡差距是人类实现可持续发展的重要目标之一。一个真正文明的社会，不能容忍群体性、区域性的贫困长期存在。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，也是我们党的重要使命。改革开放后，随着经济持续快速健康发展，我国扶贫开发稳步推进，扶贫标准逐步提高，贫困人口逐步减少。到 2020 年全面建成小康社会，是我们党对人民做出的庄严承诺。全面建成小康社会，贫困人口脱贫是一个突出“短板”。“短板”必须补齐，否则影响全局。“我们不能一边宣布全面建成了小康社会，另一边还有几千万人口的生活水平处在扶贫标准线以下，这既影响人民群众对全面建成小康社会的满意度，也影响国际社会对我国全面建成小康社会的认可度”。十八大以来，党中央高瞻远瞩、深谋远虑，以高度的政治责任感和历史使命感，把扶贫开发工作纳入“四个

全面”战略布局，扶贫开发被提升至治国理政的新高度，扶贫开发力度之大前所未有。

中国共产党领导全国人民正在推进的全面脱贫事业，凝结着中华民族孜孜以求的小康梦。改革开放以来，中国的扶贫工作取得了举世瞩目的成就：已经使7亿多农村贫困人口成功脱贫，提前完成了联合国千年发展目标，对全球减贫贡献率已经超过了70%。然而行百里者半九十，愈是到了最后的冲刺关头，愈是需要我们拿出滴水穿石的精神，撸起袖子加油干、一起干。

目标和任务一旦确立下来，抓落实就是关键的因素。理论是行动的先导，有了正确的理论指导，行动就有了正确方向。我们党在长期的建设和改革实践中，已经积累了丰富的脱贫工作经验。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆在全局工作重中之重的位置，习近平总书记精心谋划、大力推进，就脱贫事业提出了一系列新理念新思想新战略，是指导中国脱贫工作的根本指南。在脱贫攻坚战中，我们必须清醒地认识到，在中国，各个地方的情况千差万别，不能都照一个模式去做。要对症下药、有的放矢。俗话说，开对“药方子”，才能拔掉“穷根子”。脱贫攻坚要尊重科学规律、真抓实干，必须实事求是、因地制宜、抓住重点，不断提升扶贫脱贫的精准性、有效性和扶贫成果的可持续性，探索多渠道、多元化的精准扶贫新路径。

“不忘初心、继续前进”是习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上对全体党员的嘱托。不忘初心，就是不忘理想、不忘信仰、不忘宗旨、不忘责任；继续前进，就是敢想敢干敢担当、忠诚干净会担当，为实现中华民族伟大复兴尽职尽责，带领人民群众砥砺前行，不达目的誓不罢休。习近平同志在党的十九大报告中向全党提出了“不忘初心，牢记使命”的新要求，中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。对于每个共产党人来说，脱贫攻坚既是历史任务，又是时代使命。“十三五”时期是打赢脱贫攻坚战的决战决胜时期，因此，各级党委和政府要有破釜沉舟的决心，以强烈的使命感、责任感和紧迫感，积极担当，敢于作为，齐心协力，坚决打赢脱贫攻坚战，走好全面建成小康“最后一公里”。

本书以精准脱贫为主题，聚焦脱贫攻坚，既总结了精准扶贫精准脱贫的

实践经验，又从理论上对精准扶贫精准脱贫进行了深入的研究，具有非常重要的现实意义，是很有意义、很有价值的一项工作。主编程冠军同志请我作序，我义不容辞，欣然应允。

中国是一个人口大国，中国的脱贫攻坚在世界上具有标志性意义。从党的十八大以来我们在扶贫、脱贫攻坚战中所取得成果来看，在世界上，也只有中国共产党才能带领一个 13 亿多人的大国以这样的速度实现脱贫。我相信，在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，全党和全国上下以“但愿苍生俱饱暖”的情怀踏踏实实为民造福，以愚公移山之志苦干实干，以滴水穿石的精神久久为功，我们就绝不会落下一个贫困地区、一个贫困群众。这样，我们就一定能决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，实现中华民族伟大复兴的中国梦。

2017 年 11 月

序二

精准脱贫：必须完成的任务

习近平

党的十九大提出决胜全面建成小康社会，开启了全面建设社会主义现代化国家新征程。当前，精准扶贫精准脱贫已进入深化攻坚阶段。习近平总书记指出，要充分认识打赢脱贫攻坚战的艰巨性。今后几年，我国脱贫攻坚面临着十分艰巨的任务。越往后脱贫难度越大，因为剩下的大都是条件较差、基础较弱、贫困程度较深的地区和群众。要把深度贫困地区作为区域攻坚重点，确保在既定时间节点完成脱贫攻坚任务。在精准扶贫精准脱贫逐步深化、脱贫攻坚任务越来越紧迫的形势下，出版这样一本以精准扶贫精准脱贫为主要内容的书，很及时，也有必要。在该书出版之际，我很愿意为这样一本书写几句话。

消除贫困，改善民生，共享繁荣与和谐，既是社会主义的本质要求，也是世界各国面临的共同任务。在党中央、国务院的坚强领导下，我国的扶贫开发取得了举世瞩目的历史性成就。世界银行前行长保罗·沃尔福威茨先生在接受中央电视台采访时曾动情地说，中国的成就让人印象深刻。

党的十八大根据中国经济社会发展的客观实际，明确提出了“确保到2020年实现全面建成小康社会”的宏伟目标，2015年11月底召开的中央扶贫开发工作会议和随后发布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》

都明确提出，到2020年要确保我国现行标准下的贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。这是我们党向全国人民做出的庄严承诺，也是摆在我们面前的一项十分艰巨的任务。这是一项必须下决心完成的任务，否则影响全局。2013年的元旦前夕，习近平总书记在视察河北阜平的重要讲话中深刻指出：“全面建成小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村，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。”2016年7月，他在考察宁夏固原时又强调：“全国还有5000余万贫困人口，到2020年一定要实现全部脱贫目标。这是我当前最关心的事情。”随后，他亲自主持召开东西部扶贫协作座谈会，要求全党认清形势、聚焦精准、深化帮扶、确保实效。从当前情况看，一个“大扶贫”的格局已经形成，全党全社会动员、党政军民齐上阵的态势已经显现，“六个精准”“五个一批”“四个切实”和“十大行动计划”“十大扶贫工程”等精准脱贫的顶层设计思路已经出台，脱贫攻坚进入了攻坚拔寨的冲刺期，形势逼人，时不我待。

“找准突破口，有的放矢，不打无把握之仗”。打赢脱贫攻坚战，坚决完成这一必须完成的任务，必须正视现实，找准突破口，制订可行的实施方案。现实是什么？就是现在尚未脱贫的这些区域都是难啃的“硬骨头”，即集老、少、边及民族地区于一体，大多处在深山、高原和石漠化等特殊类型地区，与内地相比发展差距明显，多重困难叠加，各种矛盾交织。突出的表现：一是基础设施建设严重滞后，二元结构矛盾突出；二是经济开放度明显不足，整体消费水平低；三是贫困程度深，致贫因素复杂，解决起来难度大、成本高；四是这些地区自然灾害频发，生态相对脆弱；五是人才资源匮乏，“孔雀东南飞”现象十分明显，人才留不住的问题仍相当突出。上述问题是客观存在的，只有正视这些问题并努力加以解决，才能为啃下“硬骨头”、打赢脱贫攻坚战提供保证。

“超常规、出实招、齐上阵，向脱贫攻坚发起总攻”。打赢脱贫攻坚战，坚决完成这一必须完成的任务，应该看到当前有很多极为有利的因素，从整体看已经有了一个良好的开端。表现在组织措施上，实行了省、市、县、乡、村“五级书记”一起抓，各级立下军令状，不脱贫不撒手、不下战场；在扶贫经费投入上，不仅较大幅度地增加了中央和省级财政投入，而且金融资金的支持力度远超预期，前所未有；在扶贫方式方法上，坚持从实际出发，因

地制宜，发展势头很好。产业扶贫、教育扶贫和生态扶贫显示出蓬勃生机，易地扶贫搬迁走出了新路子，社会保障兜底扶贫使政策落到了实处；在人才建设上，进一步畅通了东部与中西部干部交流渠道，完善优惠政策，不断加大对中西部的倾斜支持力度，各项待遇得以明显提高。

“只要有信心，黄土变成金”。打赢脱贫攻坚战、坚决完成这一必须完成的任务，必须树立坚强信心，攻坚克难，决不能半途而废。要立下愚公移山志，不达目标不罢休。这是为什么？就是因为这场脱贫攻坚战非常关键，必须打赢，没有退路，它是保证全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的必由之路，是协调推进“四个全面”战略布局、实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求，关系着全国人民的福祉，关系着党的执政基础的巩固，也关系着国家的长治久安。我们也完全有理由相信，这场脱贫攻坚战一定会取得辉煌成绩，实现预期目标。这是因为我们有习近平新时代中国特色社会主义思想为行动指南，有习近平总书记精准扶贫精准脱贫战略思想为引领，有党中央、国务院的坚强领导，有全党全国人民的共同努力，打赢这场脱贫攻坚战是有底气、有能力、有把握的。到2020年，我们一定会向全国人民交上一份满意的答卷，向国际社会展现出我们中华民族的靓丽风采。

2017年11月

导论 精准脱贫：中国方案世界殊

“民亦劳止，汔可小康。惠此中国，以绥四方”。这是我国第一部诗歌总集《诗经·大雅·民劳》中的句子。2000多年前，我们的先民就在劳动和生活中渴求美好的小康梦。

日出而作，日落而息。积贫积弱，如影随形。历经2000多年的沧桑巨变，勤劳朴实的中华民族虽历经奋斗，却始终没有在整体上摆脱贫困。

新中国成立60多年，改革开放40年来，我们走出了一条中国特色的减贫道路，已经使7亿多人口摆脱贫困，人民生活基本实现小康。然而，基本不是全面，要实现共同富裕，中国还要打一场脱贫攻坚的硬仗。

全面小康，这意味着到2020年，我国现行标准下农村贫困人口全部实现脱贫，贫困县全部摘帽，区域性整体贫困将彻底解决。

党的十九大作出了中国特色社会主义进入新时代的重大论断，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想，报告提出决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国战略部署，使全面建成小康社会有了行动指南。

“小康不小康，关键看老乡。”实现全面小康，全部脱贫是最“硬”的指标。

摆脱贫困夙愿坚

“木欣欣以向荣，泉涓涓而始流”。

让我们把目光回到2012年11月15日，十八届中央政治局常委与中外记者的见面会上，中共中央总书记习近平的话掷地有声：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”

言必行，行必果。矢志不移，水滴石穿。

五年之后，让我们来看这样一组数据：截至2013年底中国贫困人口仍有