

中国的减贫行动 与人权进步

(2016 年 10 月)

中华人民共和国
国务院新闻办公室



人 民 出 版 社

中国的减贫行动 与人权进步

(2016 年 10 月)

中华人民共和国
国务院新闻办公室



人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国的减贫行动与人权进步/中华人民共和国国务院新闻办公室 著. —北京:人民出版社,
2016.10

ISBN 978-7-01-016924-8

I. ①中… II. ①中… III. ①扶贫-工作-白皮书-中国②人权-工作-白皮书-中国
IV. ①F124.7②D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 256177 号

中国的减贫行动与人权进步

ZHONGGUO DE JIANPIN XINGDONG YU RENQUAN JINBU

中华人民共和国国务院新闻办公室

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:2.5

字数:20 千字

ISBN 978-7-01-016924-8 定价:15.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

一、减贫促进了中国人权事业发展	(2)
二、保障贫困人口生存权	(7)
三、维护特定群体权利	(17)
四、改善贫困地区发展环境	(23)
五、合力推进减贫事业	(27)
六、减贫进入攻坚阶段	(33)

消除贫困是人类梦寐以求的理想,是各国人民追求幸福生活的基本权利。多年来,中国共产党和中国政府从基本国情出发,把人民的生存权、发展权放在首位,致力于减贫脱贫,努力保障和改善民生,发展各项社会事业,使发展成果更多更公平惠及全体人民,保障人民平等参与、平等发展权利。2012年中国共产党十八大以来,在全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的伟大进程中,以习近平同志为总书记的党中央,坚持以人民为中心的发展思想,实施精准扶贫、精准脱贫基本方略,中国的减贫行动更加扎实有效,为世界减贫事业作出了重大贡献,创造了世界人权发展新奇迹。

一、减贫促进了中国人权事业发展

贫困的广泛存在严重妨碍人权的充分实现和享有。减缓和消除贫困,是人权保障的重要内容。多年来,中国政府坚持消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,持续开展以农村扶贫开发为中心的减贫行动,努力实现脱贫致富。中国减贫行动涉及的范围十分广泛,既包括农村农业基础设施建设,提高贫困人口收入水平,也包括提供社会保障和卫生、教育、文化等公共服务。这些扶贫措施在全面保障贫困人口的经济、社会、文化权利的同时,也为进一步保障其他人权创造了条件。

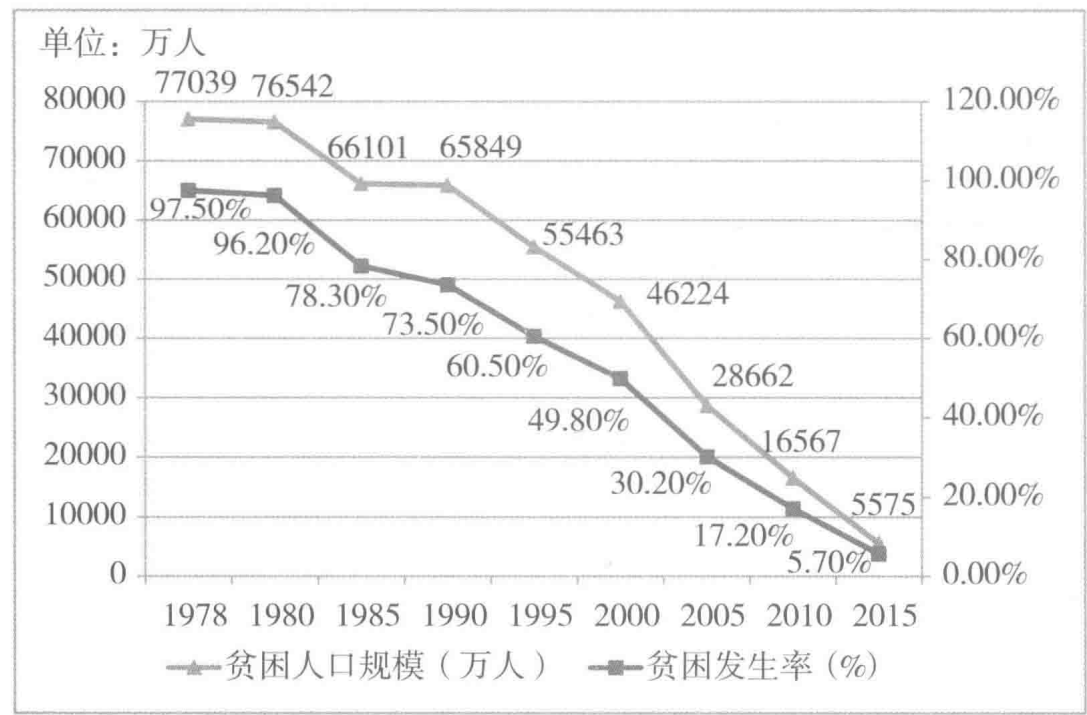
自 20 世纪 70 年代末实行改革开放以来,中国政府不断加大扶贫力度,成立专门扶贫工作机制,确定重点扶持地区和群体,安排专项资金,制定适合现实国情的贫困标准和专门的优惠政策,确定了开发式扶贫方针。中国政府在全国范围内开展了有计划有组织的大规模开发式扶贫,先后实施了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》《中国农村扶贫开发纲

要(2011—2020年)》等中长期扶贫规划,减贫成为国家战略的重要组成部分。

党的十八大以来,党中央把扶贫开发摆到治国理政的重要位置,提升到事关全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的新高度,纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局进行决策部署。党的十八届五中全会提出了贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽的目标任务。中央召开扶贫开发工作会议,中共中央、国务院印发关于打赢脱贫攻坚战的决定,对“十三五”脱贫攻坚作出全面部署。“十三五”规划将中央脱贫攻坚决策部署变为国家意志,变为可操作的规划,第一次把脱贫攻坚作为五年规划纲要的重要内容,第一次把贫困人口脱贫作为五年规划的约束性指标,第一次由省区市党政一把手向中央签署《脱贫攻坚责任书》,并层层立下军令状。

中国的减贫行动是中国人权事业进步的最显著标志。改革开放30多年来,7亿多贫困人口摆脱贫困,农村贫困人口减少到2015年的5575万人,贫困发生率下降到5.7%,基础设施明显改善,基本公共服务保障水平持续提高,扶贫机制创新迈出重大步伐,有力促进了贫困人口基本权利的实现,为全面建成小康社会打下了坚实基础。联合

国《2015 年千年发展目标报告》显示,中国极端贫困人口比例从 1990 年的 61%,下降到 2002 年的 30% 以下,率先实现比例减半,2014 年又下降到 4.2%,中国对全球减贫的贡献率超过 70%。中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,为全球减贫事业作出了重大贡献,得到了国际社会的广泛赞誉。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领导和中国特色社会主义制度的优越性。



按现行农村贫困标准衡量的农村贫困状况

中国致力于消除本国贫困的同时,积极支持和帮助广

大发展中国家消除贫困。新中国成立 60 多年来,中国共向 166 个国家和国际组织提供了近 4000 亿元人民币援助,派遣 60 多万援助人员,先后 7 次宣布无条件免除重债国和最不发达国家对华到期政府无息贷款债务,向 69 个国家提供医疗援助,为 120 多个发展中国家落实千年发展目标提供帮助。

经过多年探索实践,中国积累了通过减贫促进人权事业发展的成功经验,走出一条中国特色扶贫开发道路。

——坚持立足基本国情,充分发挥制度优势。中国有 13 亿多人口,是世界上最大的发展中国家。发展是中国共产党执政兴国的第一要务,是解决中国所有问题的关键。中国发挥政治优势和制度优势,通过“党的领导、政府主导、社会参与”的工作机制,形成跨地区、跨部门、跨行业、全社会共同参与多元主体的社会扶贫体系。

——坚持加快发展经济,扎实推进减贫事业。将减贫作为发展经济的一项重要内容,以发展经济促进减贫,发挥扶贫开发与经济社会发展相互促进作用,把扶贫开发作为经济社会发展规划的主要内容,推动减贫和人权保障领域各项工作统筹兼顾、协调发展,实现扶贫减贫规划、国家经济社会发展规划与国家人权行动计划有机联动。

——坚持多种形式减贫,注重提高实际效果。把发展作为解决贫困的根本途径,坚持开发式扶贫方针,注重扶贫先扶智,增强贫困人口自我发展能力,阻断贫困代际传递。坚持普惠政策和特惠政策相结合,在加大对农村、农业、农民普惠政策支持的基础上,对贫困人口实施特惠政策。把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略,分类施策,重在精准,做到应扶尽扶、应保尽保。

——坚持社会公平公正,努力实现成果共享和共同富裕。以保障和改善民生为重点,创新制度安排,促进社会公平正义。建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,用法治保证人民平等参与、平等发展权利,使全体人民共享改革发展成果,实现共同富裕。

二、保障贫困人口生存权

中国政府创新扶贫模式,实施精准扶贫、精准脱贫基本方略。近年来,通过建档立卡摸清底数,分析致贫原因和发展需求,分类指导,精准施策,落实扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准的要求,切实提高扶贫实效,加快贫困人口精准脱贫,保障贫困人口生存权。

特色产业脱贫得到扶持。国家相继出台一系列特色产业发展规划、政策,为贫困地区提供发展机会。制定实施关于加强农业行业扶贫工作的指导意见和《全国林业扶贫攻坚规划(2013—2020年)》,明确将大力发展特色农牧业作为农业行业扶贫重点工作。编制《农业行业扶贫开发规划(2011—2020年)》,制定《特色产业增收工作实施方案》《全国优势特色经济林发展布局规划(2013—2020年)》,对各集中连片特困地区特色农林牧业进行科学布局,明确发展重点。发布《特色农产品区域布局规划(2013—2020年)》,将贫困地区96个特色品种纳入规划范围,引导多方

力量加大投入。“十二五”(2011—2015年)期间,向连片特困地区投入农业基本建设资金和财政专项资金1220亿元,安排林业基本建设资金和财政专项资金1160多亿元。在特色产业带动下,贫困地区发展条件不断改善,农民收入水平不断增加。

易地搬迁脱贫稳步实施。2012年以来,国家累计安排中央预算内投资404亿元,撬动各类投资近1412亿元,搬迁贫困人口591万人,地方各级统筹中央和省级财政专项扶贫资金380亿元,搬迁580多万贫困人口,有效拓展贫困地区发展空间。通过科学规划、合理选址,加强安置区基础设施和社会公共服务设施建设,大幅改善生产生活条件,搬迁群众生产生活水平显著提升。通过帮助发展种植业和养殖业,引导外出务工,直接增加劳务收入,搬迁群众脱贫致富步伐明显加快。2016年,中国政府启动实施了新一轮易地扶贫搬迁方案,增加中央预算内投资规模,提高政府补助标准,引入开发性、政策性金融资金,大幅拓宽融资渠道,并加大易地扶贫搬迁群众后续脱贫扶持力度,确保搬迁一户、脱贫一户。

生态保护脱贫持续推进。在贫困地区积极推进天然林资源保护、退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理、石漠化综

合治理和生物多样性保护等重大生态工程,加快贫困地区生态保护和修复步伐,改善当地生态环境,不断拓展贫困人口生存空间,为当地优势特色产业发展、贫困人口就业增收以及保障发展环境创造了良好的条件。建立完善生态补偿机制,积极推进贫困地区的生态补偿工作,进一步提高森林生态效益补偿标准,完善草原生态保护奖励机制,推动贫困地区传统牧业向现代牧业转变。拓宽贫困人口增收渠道,鼓励重点工程区范围内的贫困户投工投劳,提高了贫困人口的受益水平。改善贫困人口生存条件,加大贫困县生态环境综合治理力度,强化木本粮油、特色林果、木竹原料林、林下经济、草食畜牧业、生态旅游等发展,切实改善贫困人口生活条件。

教育脱贫力度不断加大。“十二五”期间,中国把教育扶贫作为脱贫攻坚的重要内容,深入推进义务教育均衡发展,着力缩小城乡教育差距,全面改善贫困地区的办学条件,实施学前教育三年行动计划、乡村教师生活补助计划,实施中等职业学校免学费、补助生活费政策及面向贫困地区定向招生专项计划,切实保障贫困人口受教育权利。2012—2015年,中央财政累计投入资金831亿元改造义务教育薄弱学校,投入约140亿元建设边远艰苦地区农村学

校教师周转宿舍 24.4 万套,可入住教师 30 万人。连续实施学前教育三年行动计划,全国学前三年毛入园率由 2011 年的 62.3% 提高到 2015 年的 75%,中西部地区在园幼儿数由 2011 年的 2153 万增加到 2015 年的 2789 万,增长了 30%。2014 年 11 月,有关部门联合印发《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》,将县镇、农村中小学教职工编制标准统一到城市标准,并向农村边远贫困地区倾斜。2013—2015 年,中央财政累计投入资金约 44 亿元,支持连片特困地区对乡村教师发放生活补助,惠及约 600 个县的 100 多万名乡村教师。2012—2015 年,中央财政共下达中等职业学校免学费补助资金 417 亿元,对公办中等职业学校全日制在校生中所有农村(含县镇)学生、城市涉农专业和家庭经济困难学生免除学费(艺术类相关专业除外)。对在职业教育行政管理部门依法批准、符合国家标准的民办中等职业学校就读的符合免学费政策条件的学生,按照当地同类型同专业公办中等职业学校免除学费标准给予补助。对全日制一、二年级在校涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生发放国家助学金,2012—2014 年标准为每生每年 1500 元,从 2015 年春季学期起标准提高到每生每年 2000 元,覆盖近 40% 的学生。实施面向贫困地区定向

招生专项计划,面向 832 个贫困县 4 年累计录取学生 18.3 万人,贫困地区农村学生上重点高校人数连续三年(2013—2015 年)增长 10% 以上。

年 度	资金数量 (单位:亿元)	用 途	说 明
2012—2015	831	改造义务教育薄弱学校	
2012—2015	140	建设边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍	共建设农村学校教师周转宿舍 24.4 万套,建筑面积 862 万平方米,可入住教师 30 万人
2013—2015	43.85	支持连片特困地区对乡村教师发放生活补助	受益教师 100 多万人
2012—2015	417	中等职业教育免学费补助资金	对公办中等职业学校全日制在校生中所有农村(含县镇)学生、城市涉农专业和家庭经济困难学生免除学费(艺术类相关专业除外)。对在职业教育行政管理部门依法批准、符合国家标准的民办中等职业学校就读的符合免学费政策条件的学生,按照当地同类型同专业公办中等职业学校免除学费标准给予补助
2011—2015	200	中西部贫困地区和民族地区普通高中建设	支持中西部集中连片特困地区 1860 所学校(不含新疆生产建设兵团办)改善办学条件

续表

年 度	资金数量 (单位:亿元)	用 途	说 明
2012—2015	643	中央财政支持学前教育发展专项奖补资金	支持中西部农村地区新建幼儿园、利用闲置校舍改建幼儿园、依托农村小学增设附属幼儿园,在偏远地区开展学前教育巡回支教,扶持企事业单位、集体办园和普惠性民办园,资助家庭困难幼儿、孤儿和残疾儿童入园等

中央财政教育扶贫投入情况

医疗保障脱贫全面落实。中国政府不断加大健康扶贫工作力度,减轻农村贫困人口医疗费用负担,增强贫困地区医疗卫生服务能力,提高贫困地区群众健康水平,努力防止因病致贫、因病返贫,贫困人口健康权利得到切实保障。新型农村合作医疗制度逐步完善,覆盖 97% 以上的农村居民。2016 年,新农合人均补助标准提高到 420 元,政策范围内门诊和住院费用报销比例分别达到 50% 和 75% 左右。全面实施城乡居民大病保险,覆盖超过 10 亿参保居民,报销比例不低于 50%。全面建立疾病应急救助制度,开展重特大疾病医疗救助,全民医保制度防大病、兜底线的能力进一步增强,农村居民看病负担大大减轻。2012 年以来,中央专项

投资共安排 794 亿元支持贫困地区 11 万个卫生机构基础设施建设,改善贫困地区卫生服务条件。实施农村订单定向免费医学生培养、全科医生特设岗位计划等项目。深入实施城乡医院对口支援,组织全国三级医院对口帮扶贫困地区县级医院。2015 年,基本公共卫生服务 12 大类 45 项得到全面落实,人均经费从 2011 年的 15 元提高到 40 元。实施农村妇女增补叶酸预防神经管缺陷、贫困地区儿童营养改善等项目,加强疾病预防控制和健康促进,贫困地区群众健康状况逐步改善。2016 年,国家卫计委、国务院扶贫办等 15 个部门联合实施健康扶贫工程,为农村贫困人口与全国人民一道迈入全面小康社会提供健康保障。

农村兜底脱贫逐步实行。国家制定农村低保制度与扶贫开发政策相衔接实施方案,各地紧紧围绕贫困人口脱贫目标,完善政策措施,健全工作机制,努力实现农村低保制度政策性兜底保障,不断提高贫困人口社会保障水平。对于符合农村低保条件的建档立卡家庭,按规定程序纳入低保范围,根据家庭人均收入与当地低保标准的差额发给低保金。对于符合扶贫条件的农村低保家庭,按规定程序纳入建档立卡范围,根据不同致贫原因予以精确帮扶。对于脱贫后再返贫的家庭,分别纳入临时救助、医疗救助、农村