

FIXED-POINT OBSERVATIONS AND POLICY SUGGESTIONS  
ON WINNING THE BATTLE AGAINST POVERTY

黄守宏 主编

---

# 打赢脱贫攻坚战

## 定点观察与政策建议

---

国务院研究室三赴浙川扶贫调研成果集



黄守宏 主编

---

# 打赢脱贫攻坚战

## 定点观察与政策建议

---

国务院研究室三赴浙川扶贫调研成果集

图书在版编目 (CIP) 数据

打赢脱贫攻坚战定点观察与政策建议: 国务院研究室  
三赴浙川扶贫调研成果集 / 黄守宏主编. -- 北京:  
中国言实出版社, 2021.1

ISBN 978-7-5171-3599-9

I. ①打… II. ①黄… III. ①扶贫—调查研究—成果—  
汇编—浙川县 IV. ①F127.614

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 024025 号

出版人 王昕朋  
责任编辑 曹庆臻  
李 岩  
责任校对 张 丽

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市海淀区花园路 6 号院 B 座 6 层

邮 编: 100088

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店  
印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司  
版 次 2021 年 2 月第 1 版 2021 年 2 月第 1 次印刷  
规 格 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 22.5 印张 16 插页  
字 数 266 千字  
定 价 68.00 元 ISBN 978-7-5171-3599-9

# 本书编委会

主 编：黄守宏

副主编：郭 玮 孙国君 肖炎舜

执行副主编：贺达水

编 委：牛发亮 张军立 张顺喜 乔尚奎

侯万军 姜秀谦 李攀辉 杨春悦

方 华 王敏瑶 张凯竣 杨慧磊

李传方 刘一鸣

# 前 言

河南省南阳市淅川县位于豫鄂陕三省接合部，国土面积 2820 平方公里，辖 17 个乡镇、街道，514 个村社，67 万人。千里调水，始于淅川。淅川是南水北调中线工程核心水源区和渠首所在地。丹江口水库 1050 平方公里，其中淅川境内面积 506 平方公里。2014 年 12 月通水至今，中线工程已累计调水 330 多亿立方米。为服务南水北调工程，淅川在半个多世纪内先后经历了修建丹江口水库、实施中线工程两次大移民，共移民 36.7 万，是全国第一移民大县。

淅川县于 1986 年被确定为国家扶贫开发工作重点县，1994 年被确定为“八七”扶贫攻坚重点县，同年明确为国务院研究室定点扶贫县。党的十八大以来，淅川县干部群众坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作的重要论述和党中央决策部署，在各方面关心支持帮助下，奋发进取、真抓实干，脱贫攻坚工作取得决定性成就。截至 2019 年底，淅川全县 159 个建档立卡贫困村全部出列，贫困发生率由 2014 年底的 13.89% 降至 0.9%，脱贫攻坚综合评估连续多年居河南省前列。2020 年 2 月，淅川县正式实现脱贫摘帽。

国务院研究室深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于扶贫工作重要论述，始终把定点帮扶浙川作为重大政治任务，立足以文辅政职责，发挥政策研究、决策咨询优势，积极探索具有自身特点的定点扶贫方式方法。从2018年到2020年，连续三年利用暑休时间，由室主要负责同志带队赴浙川开展集中调研督导，对标对表党中央关于打赢脱贫攻坚战决策部署，坚持“从全国看浙川、从浙川看全国”，既从脱贫攻坚全国总体态势和各地经验做法出发，对浙川帮扶工作进行集中把脉会诊，又通过全方位解剖浙川这只“麻雀”，掌握大量第一手资料，提炼面上政策建议，为党中央、国务院提供决策参考。

本书汇集了国务院研究室三赴浙川扶贫调研成果，记录了调研者参与脱贫攻坚这场伟大实践的所见所闻所思，从一个侧面反映了波澜壮阔的脱贫攻坚战不平凡历程，供读者参阅和指正。

# 深入学习领会 习近平总书记扶贫工作重要论述的 创新思想和核心要义<sup>\*</sup>

(代 序)

国务院研究室党组书记、主任 黄守宏

在人类社会发展的历史长河中，贫困的梦魇一直如影随形、挥之不去，直到 21 世纪的今天，消除贫困依然是最大的全球性挑战之一。作为世界上人口最多的发展中国家，我国的减贫任务更为艰巨繁重。新中国成立以来特别是改革开放以来，我们党带领人民为摆脱贫困进行了不懈努力，取得了重大成就。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治国

---

<sup>\*</sup> 本文所引用的习近平总书记重要论述，均出自中共中央党史和文献研究院编辑的《习近平扶贫论述摘编》（中央文献出版社，2018 年）及公开报道。

理政的突出位置，作出一系列重大部署和安排，交出了一份让人民满意、令世界惊艳的减贫成绩单。我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、区域性整体贫困得到解决的历史任务如期完成，决战脱贫攻坚取得全面胜利，困扰中华民族几千年的绝对贫困问题得到历史性解决，提前10年实现联合国《2030年可持续发展议程》减贫目标。这不仅在中华民族发展史上具有重要里程碑意义，更是中国人民对人类文明和全球反贫困事业的重大贡献，创造了人类减贫史上的“中国奇迹”。

在推进脱贫攻坚中，习近平总书记创造性地提出一系列新思想新观点，作出一系列新决策新部署，有力促进了扶贫工作理论创新、实践创新、制度创新。习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，从根本指引、总体框架、核心要求、基本方略、力量之源等方面，深刻揭示了新时代扶贫开发工作的基本特征和科学规律，精辟阐述了扶贫开发工作的发展方向和实现途径，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是马克思主义反贫困理论中国化的最新成果，是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的根本遵循和行动指南，为全球减贫事业发展和理论创新贡献了中国智慧和中国

方案。认真学习习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，对巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化、推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，对在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。

## **一、深入学习领会习近平总书记扶贫工作重要论述中体现的党的初心使命和中国特色社会主义本质要求**

习近平总书记站在实现党的历史使命、体现中国特色社会主义本质要求、巩固党长期执政基础、实现中华民族伟大复兴的战略高度，深刻阐释了扶贫工作在党和国家事业发展中的战略地位。

习近平总书记指出：“我们中国共产党人从党成立之日起就确立了为天下劳苦人民谋幸福的目标。这就是我们的初心。”在我们国家几千年的历史上，贫困与饥饿长期普遍存在，战乱、瘟疫导致饿殍遍地的记载不胜枚

举。历代黎民百姓憧憬“仓廩实、衣食足”、“民亦劳止，汔可小康”，无数仁人志士期盼“但愿苍生俱饱暖”、“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”，但都没有成为现实。中国共产党成立以来，始终不渝为实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福而奋斗。新中国成立后，面对“一穷二白”的落后面貌，我们党团结带领人民完成社会主义革命，确立社会主义基本制度，建立起独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，大力发展农业生产，人民生活不断改善。

改革开放开启了中国历史的新纪元，也开创了中国人民奔向共同富裕的新征程。我们党对我国社会主义现代化建设作出战略安排，提出“三步走”战略目标。这其中既包括通过发展经济提高人民生活水平、促进普遍性贫困问题解决的部署，也包括通过开展扶贫开发推动解决重点地区、重点人群贫困问题的安排。随着我国经济持续快速发展、社会生产力水平显著提高，解决人民温饱问题、人民生活总体上达到小康水平这两个目标提前实现，在此基础上，我们党又提出“两个一百年”奋斗目标。习近平总书记指出：“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。”“农村贫困人口全部脱贫是一个标志性指标。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统揽全局，把脱贫攻坚作为实现第一个百年奋斗目标的重点任务，纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，举全党全社会之力，全面打响脱贫攻坚战，开创了中国特色扶贫开发事业新局面。

习近平总书记指出，“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。”“贫困不是社会主义。如果贫困地区长期贫困，面貌长期得不到改变，群众生活长期得不到明显提高，那就没有体现我国社会主义制度的优越性，那也不是社会主义”。他强调，“得民心者得天下。从政治上说，我们党领导人民开展大规模反贫困工作，巩固了我们党的执政基础，巩固了中国特色社会主义制度……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”。这就把扶贫工作提升到一个新的战略高度，摆到更加重要的位置，为推动贫困地区加快发展和贫困群众脱贫致富提供了根本保障。

## 二、深入学习领会习近平总书记扶贫工作 重要论述中贯穿的党的思想路线

党的思想路线是党的旗帜和引领，是中国共产党人认识世界和改造世界的锐利武器，是我们党领导人民推动中国革命、建设、改革事业不断取得胜利的重要法宝。这一思想路线要求我们积极探索，大胆试验，开拓创新，创造性地开展工作，不断研究新情况，总结新经验，解决新问题，在实践中丰富和发展马克思主义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深入贯彻党的思想路线，坚持解放思想，实事求是，与时俱进，求真务实，全面总结我国扶贫开发取得的历史成就和经验，准确把握扶贫工作新形势新任务，提出了精准扶贫、精准脱贫基本方略。这一基本方略，是习近平总书记扶贫工作重要论述中最为重要的创新之一。

长期以来，扶贫工作中存在的一个突出问题，就是底数不清、指向不准、针对性不强。贫困人口数量是根据统计抽样调查数据推算出来的，至于谁是贫困人口、分布在哪里、致贫原因何在、怎么才算脱贫，并不是很清晰。同时，随着帮扶工作的不断推进，扶贫形势和情况也发生了很大变化。不仅与改革开放初期不一样，

1978年我国农村贫困发生率为97.5%，基本都是贫困人口；与上个世纪末也不同，那时候中西部很多农村地区贫困发生率都在60%以上，贫困人口占大头，搞普惠式扶贫，受益的也基本都是贫困人口。2013年我国农村贫困发生率下降到8.5%，即使是在贫困的县、乡、村，贫困发生率与过去比也明显降低，少数人、少数地方贫困和“插花”式贫困逐渐成为矛盾的主要方面。明者因时而变，知者随事而制。习近平总书记高瞻远瞩、审时度势，基于他从县、市、省到中央40多年工作实践基础，坚持从农村贫困变化的主要矛盾出发，于2013年11月提出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”要求。此后，习近平总书记反复强调：“扶贫开发贵在精准、重在精准，成败之举在于精准。”“关键是要找准路子、构建好的体制机制，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。”

脱贫攻坚直接面对十几万个情况各异的贫困村，面对数千万不同致贫原因的贫困人口，要实施到村到户到人的精准帮扶，不是件容易的事。必须从客观实际出发，拿出真办法、实措施、硬功夫，让贫困群众真正得到实惠。习近平总书记指出：“每个贫困户的致贫原因、发展能力、发展需求是不同的。所谓贫有百样、困有千

种。过去那种大水漫灌式扶贫很难奏效，必须采取更精准的措施。”“因人因户因村施策，对症下药、精准滴灌、靶向治疗，扶贫扶到点上扶到根上。”“要解决好‘怎么扶’的问题，按照贫困地区和贫困人口的具体情况，实施发展生产、易地扶贫搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底等‘五个一批’工程。”习近平总书记对做好脱贫攻坚工作提出了扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效等“六个精准”的明确要求，把精准扶贫精准脱贫方略推到细处、落到实处、引向深处。各地区各部门紧扣“两不愁三保障”目标，从贫困地区具体实际出发，针对贫困人口的致贫原因和资源能力，积极探索多渠道、多元化的精准扶贫路径，因地制宜推进因村因户因人施策，通过精准帮扶举措，加强贫困地区交通、水利、电力等基础设施建设，加大“互联网+”扶贫力度，加快农村危房改造，强化教育、医疗卫生等基本公共服务，有力有效破除了脱贫瓶颈制约。

2020年突如其来的新冠肺炎疫情，对我国经济社会发展带来严重冲击，决战脱贫攻坚面临新的困难和挑战。2020年3月6日，习近平总书记亲自出席决战决胜脱贫攻坚座谈会，这是党的十八大以来脱贫攻坚方面最大规

模的会议，是新冠肺炎疫情发生以来党中央召开的第一个专题部署具体工作的会议。习近平总书记发表的重要讲话中，要求以更大决心、更强力度推进脱贫攻坚，坚决克服新冠肺炎疫情影响，坚决夺取脱贫攻坚战全面胜利，并对优先支持贫困劳动力务工就业、切实解决扶贫农畜牧产品滞销问题、支持扶贫产业恢复生产、加快扶贫项目开工复工、做好对因疫致贫返贫人口帮扶等作出明确部署，为统筹推进疫情防控和脱贫攻坚提供了遵循。经过各方面共同努力，有效降低了疫情对脱贫攻坚的不利影响，年初剩余的 551 万农村贫困人口全部脱贫、52 个贫困县全部摘帽，脱贫攻坚取得全面胜利。

习近平总书记强调，脱贫工作要务实，脱贫过程要扎实，脱贫结果要真实。这“三个实”的要求，是实事求是思想路线的具体化，是确保脱贫攻坚成果为人民所认可、经得起实践和历史检验的重要保证。随着脱贫攻坚不断深入，一些地方在推进脱贫攻坚中不同程度出现了急功近利、脱离实际的倾向。比如，有的发展产业脱离实际，盲目跟风，导致产业项目趋同、选择品种单一、同质化现象严重等；有的易地扶贫搬迁安置点规划脱离实际，产业、就业承载力不足，搬迁贫困群众后续帮扶缺乏依托；有的地方在贫困群众教育、医疗、社会保障

等帮扶工作上提出过高的、不切实际的标准，脱贫效果难以持续，给财政造成过重负担。针对出现的这些问题，习近平总书记强调，“要坚持尽力而为、量力而行，不能超越发展阶段，不能提脱离实际的目标，更不能搞形式主义和‘形象工程’”。为确保扶真贫、真扶贫、真脱贫，必须建立严格的脱贫攻坚考核制度，严格退出标准和程序，严把贫困退出关。习近平总书记强调退出要精准，并提出设定时间表、留出缓冲期、实行严格评估、实行逐户销号等四项具体要求，同时要求建立脱贫长效机制，开展返贫监测和帮扶。

习近平总书记指出：“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。”“2020年全面建成小康之后，我们将消除绝对贫困，但相对贫困仍将长期存在。到那时，现在针对绝对贫困的脱贫攻坚举措要逐步调整为针对相对贫困的日常性帮扶措施，并纳入乡村振兴战略架构下统筹安排。”“要针对主要矛盾的变化，理清工作思路，推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略，建立长短结合、标本兼治的体制机制。”习近平总书记的这些重要指示，为我们进一步做好当前和今后的工作，接续推进乡村全面振兴，朝着逐步实现全体人民共同富裕的目标前进，指明了方向。