

# 人类减贫的中国实践

(2021年4月)

中华人民共和国国务院新闻办公室

## 目 录

### 前 言

#### 一、中国共产党的庄严承诺

- (一) 中国共产党领导人民夺取革命胜利,建立新中国,开启了实现国家富强、人民富裕的崭新征程
- (二) 改革开放极大促进了中国发展,中国减贫进程加快推进
- (三) 中国发展进入新时代,中国减贫进入脱贫攻坚历史新阶段

#### 二、新时代脱贫攻坚取得全面胜利

- (一) 贫困人口生活水平显著提升
- (二) 贫困地区落后面貌根本改变
- (三) 脱贫群众精神风貌焕然一新
- (四) 特殊困难群体生存发展权利有效保障
- (五) 贫困地区基层治理能力显著提升

#### 三、实施精准扶贫方略

- (一) 精准识别、建档立卡,解决“扶持谁”的问题
- (二) 加强领导、建强队伍,解决“谁来扶”的问题
- (三) 区分类别、靶向施策,解决“怎么扶”的问题
- (四) 严格标准、有序退出,解决“如何退”的问题
- (五) 跟踪监测、防止返贫,解决“如何稳”的问题

#### 四、为人类减贫探索新的路径

- (一) 坚持以人民为中心
- (二) 把减贫摆在治国理政突出位置
- (三) 用发展的办法消除贫困
- (四) 立足实际推进减贫进程
- (五) 发挥贫困群众主体作用
- (六) 汇聚各方力量形成强大合力

#### 五、携手共建设有贫困共同发展的人类命运共同体

- (一) 中国的减贫和发展加快全球减贫进程
- (二) 国际社会对中国减贫提供支持和援助
- (三) 中国积极开展国际减贫交流合作

### 结束语

#### 附 录:中国扶贫标准的变化和调整

## 前 言

贫困是人类社会的顽疾,是全世界面临的共同挑战。贫困及其伴生的饥饿、疾病、社会冲突等一系列难题,严重阻碍人类对美好生活的追求。消除贫困是人类梦寐以求的理想,人类发展史就是与贫困不懈斗争的历史。

中国是拥有14亿人口、世界上最大的发展中国家,基础差、底子薄,发展不平衡,长期饱受贫困问题困扰。中国的贫困规模之大、贫困分布之广、贫困程度之深世所罕见,贫困治理难度超乎想象。

今年是中国共产党成立100周年。100年来,中国共产党团结带领人民,以坚定不移、顽强不屈的信念和意志与贫困作斗争。中共十八大以来,在以习近平总书记为核心的党中央领导下,中国组织实施了人类历史上规模最大、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战。2021年2月25日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告,脱贫攻坚战取得了全面胜利,中国完成了消除绝对贫困的艰巨任务。

占世界人口近五分之一的中国全面消除绝对贫困,提前10年实现《联合国2030年可持续发展议程》减贫目标,不仅是中华民族发展史上具有里程碑意义的大事件,也是人类减贫史上乃至人类发展史上具有里程碑意义的大事件,为全球减贫事业发展和人类发展进步作出了重大贡献。

贫穷不是命中注定,贫困并非不可战胜。中国减贫的实践表明,与贫困作斗争,最重要的是勇气、远见、责任和担当。只要有坚定意志和决心并付诸实际行动,就能够向着摆脱贫穷、实现共同富裕的美好前景不断迈进。

为记录中国消除绝对贫困的伟大历程,介绍人类减贫的中国探索和实践,分享中国扶贫脱贫的经验做法,特发布本白皮书。

## 一、中国共产党的庄严承诺

中华民族是历史悠久、勤劳智慧的民族,创造了辉煌灿烂的中华文明。中华民族又是饱经苦难的民族,广大劳动人民长期处于贫困状态。几千年来,中国人民始终为摆脱贫穷艰难求索。近代以后,在封建腐朽统治和西方列强侵略下,中国沦为半殖民地半封建社会,亿万民众处于贫困甚至赤贫状态。中国人民始终不屈不挠、奋力抗争,始终梦想实现国家富强、民族复兴,始终梦想过上幸福美好的生活。

### (一) 中国共产党领导人民夺取革命胜利,建立新中国,开启了实现国家富强、人民富裕的崭新征程

1921年7月,中国共产党诞生。中国产生了共产党,这是开天辟地的大事变。从诞生之日起,中国共产党就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心使命,团结带领人民为创造自己的美好生活进行了长期艰苦奋斗。以毛泽东同志为核心的第一代中央领导集体,把农民翻身解放作为革命的基本问题,领导人民进行土地革命、实行“耕者有其田”,推翻了三座大山,封建主义和官僚资本主义的反动统治,取得新民主主义革命胜利,建立了新中国,结束了中国人民长期以来遭受压迫与剥削的历史,结束了国家战乱频仍、四分五裂的局面,实现了民族独立和人民解放,为中国摆脱贫穷落后、实现繁荣富强扫清了障碍、创造了根本政治条件。

1949年10月1日,中华人民共和国成立,中国人民从此站立起来,当家做主,真正成为新中国新社会的主人。面对一穷二白、百业凋敝的困难局面,中国共产党团结带领人民自力更生、艰苦奋斗,发奋图强、重整山河。在全国开展轰轰烈烈的土地改革,延续2000多年的封建土地制度被废除,消除了造成农民贫困的主要制度因素。对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造,建立起社会主义基本制度,为从根本上解决贫困问题提供了最基本制度保证。开展大规模社会主义建设,建立独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系,大力发展集体经济,大兴农田水利。大办农村教育和合作医疗,探索建立以集体经济为基础、以“五保”制度和特困群体救济为主体的农村初级社会保障体系。社会主义建设在曲折中向前推进,人

民物质生活和文化水平逐步提高,占世界近四分之一人口的中国人民特别是农民的基本生活需求得到初步满足。

### (二) 改革开放极大促进了中国发展,中国减贫进程加快推进

1978年12月,中共中央召开十一届三中全会,开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期。改革开放是中国人民和中华民族发展史上的又一次伟大革命,为中国注入了创新和发展的强大动力。中国经济社会快速发展,中国减贫进程加快推进,贫困人口大幅度减少。

改革开放初期,面对中国农村贫困人口基数大、贫困发生率高的严峻形势,以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体,作出“贫穷不是社会主义,社会主义要消灭贫穷”的重要论断,提出到20世纪末人民生活达到小康水平的目标,制定“三步走”发展战略<sup>①</sup>,提出“两个大局”的战略构想<sup>②</sup>,实施一系列农业农村重大改革,从国家层面开展大规模、有计划、有组织的扶贫开发。在农村实施以家庭联产承包为主的生产责任制和统分结合的双层经营体制,理顺了农村最基本的生产关系,调动了农民生产积极性,使农业生产迅速扭转了长期徘徊不前的局面。实施农产品流通体制改革,大力发展乡镇企业,促进了农村整体收入水平提高。成立专门扶贫机构,确定了扶贫标准、重点片区和贫困县,启动实施“三西”<sup>③</sup>农业建设。通过一系列重大举措,解放了农村生产力,释放了农村活力,推动了农村经济发展,促进了农民收入增加和观念更新,中国扶贫开发进入历史新时期。

上世纪90年代初,在农村贫困问题大大缓解的同时,贫困问题由普遍性分布呈现分层、分块、分化等新特征,区域间发展不平衡问题凸显。以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体,制定新的“三步走”发展战略<sup>④</sup>,提出全面建设小康社会目标,继续推进大规模扶贫开发国家行动。1994年,中国国务院印发《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,这是新中国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的全国扶贫开发工作纲要。“八七计划”提出,从1994年到2000年,力争用7年左右的时间,基本解决当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题。1996年,中共中央召开扶贫开发工作会议,进一步明确到20世纪末基本解决贫困人口温饱问题的目标绝不动摇,确定了由救济式扶贫转向开发式扶贫的基本方针。1999年,中共中央召开扶贫开发工作会议,对夺取“八七计划”的胜利作出部署。2001年,中共中央召开扶贫开发工作会议,中国国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》。中国的扶贫开发在取得重要阶段性进展基础上,继续向纵深推进。按照当时的扶贫标准,2000年底,中国农村贫困人口减少到3209万人,贫困发生率降低到3.5%。

进入21世纪,以胡锦涛同志为总书记的中共中央,坚持科学发展观,构建社会主义和谐社会,提出全面建成小康社会目标,推进社会主义新农村建设,制定实施一系列扶贫开发新政策新举措。对扶贫工作重点与瞄准对象作出重大调整,把中西部地区作为扶贫工作重点区域,在592个国家扶贫开发工作重点县的基础上,选定15万个贫困村作为扶贫对象,实施参与式“整村推进”扶贫。大力推进产业扶贫和劳动力培训转移,积极开展易地搬迁扶贫和生态移民。实施西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、中部地区崛起等国家区域发展战略,促进区域、城乡协调发展。取消农业税,建立新型农村合作医疗等一系列农村社会保障制度,农民负担重的状况得到根本性改变。2011年,中共中央召开扶贫开发工作会议,中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。中国的扶贫开发,从以解决温饱为主要任务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。按照当时的扶贫标准,2010年底,中国农村贫困人口减少到2688万人,贫困发生率降为2.8%;2011年,中国将扶贫标准提高到2300元,在新的扶贫标准下,中国贫困人口为1.22亿。

### (三) 中国发展进入新时代,中国减贫进入脱贫攻坚历史新阶段

中共十八大以来,中国发展进入新时代,全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标进入关键阶段。经济社会快速发展,综合国力明显增强,社会保障体系更加健全,国家治理体系和治理能力现代化加快推进,为减贫事业发展奠定了坚实的人力、财力、物力基础,提供了有力制度支撑。同时,中国仍然面临严峻的贫困形势,面对的都是贫中之贫、坚中之坚,减贫进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段,采用常规思路和办法、按部就班推进难以完成任务,必须以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措、超常规的力度,众志成城实现脱贫攻坚目标。

以习近平同志为核心的中共中央,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,提出实现中华民族伟大复兴的中国梦,推进决胜全面建成小康社会,把贫困人口全部脱贫作为全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的底线任务和标志性指标,将脱贫攻坚纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,明确到2020年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的目标任务,汇聚全党全国全社会之力打响脱贫攻坚战。习近平总书记时刻挂念贫困地区和困难群众,把扶贫工作作为治国理政的重要内容,花的精力最多,提出一系列重要思想重要论述,作出一系列重大决策部署。2012年,中共十八大提出全面建成小康社会奋斗目标,十八大召开后不久,习近平总书记就指出“小康不小康,关键看老乡,关键在贫困的老乡能不能脱贫”,强调“决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众”,拉开了新时代脱贫攻坚的序幕。2013年,习近平总书记赴湖南省花垣县十八洞村考察时,首次提出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的理念。2014年,习近平总书记在参加十二届全国人大二次会议贵州代表团审议时指出,“看真贫、扶真贫、真扶贫”。2015年,习近平总书记出席中央扶贫开发工作会议时指出,“要立下愚公移山志,咬定目标、苦干实干”,吹响了脱贫攻坚战的冲锋号。2017年,习近平总书记在中共十九大报告中指出,“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺”“坚决打赢脱贫攻坚战”,动员全党全社会聚力攻克深度贫困堡垒,决战决胜脱贫攻坚。2020年,面对突如其来的新冠肺炎疫情,习近平总书记主持召开决战决胜脱贫攻坚座谈会进行再部署再动员,指出农村贫困人口全部脱贫“必须如期实现,没有任何退路和弹性。这是一场硬仗,越到最后越要紧绷这根弦,不能停顿、不能大意、不能放松”,要求全党全国以更大的决心、更强的力度,做好“加试题”、打好收官战,信心百倍向着脱贫攻坚的最后胜利进军。

习近平总书记亲自指挥、亲自部署、亲自督战,出席中央扶贫开发工作会议,7次主持召开中央扶贫工作座谈会,50多次调研扶贫工作,连续5年审定脱贫攻坚成效考核结果,连续7年在全国扶贫日期间出席重要活动或作出重要指示,连续7年在新年贺词中强调脱贫攻坚,每年在全国两会期间下团组同代表委员共商脱贫攻坚大计,多次回信勉励基层干部群众投身减贫事业。习近平总书记走遍全国14个集中连片特困地区,考察了20多个贫困村,深入贫困家庭访贫问苦,倾听贫困群众意见建议,了解扶贫脱贫需求,极大鼓舞了贫困群众脱贫致富的信心和决

心。2021年2月25日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告中国脱贫攻坚战取得了全面胜利,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,创造了又一个彪炳史册的人间奇迹。

回顾中国共产党领导人民消除绝对贫困的艰辛历程,极不平凡,极不容易。100年来,中国共产党始终坚守初心使命,担当起对人民的责任,践行对人民的承诺,为实现民族独立、人民解放和国家富强、人民富裕接续奋斗,付出巨大牺牲,赢得了人民的拥护和信赖。100年来,在中国共产党的领导下,中国人民自强不息、艰苦奋斗,依靠自己的双手,付出难以想象的辛劳和汗水,摆脱了绝对贫困,走上了全面小康、共同富裕的康庄大道。100年来,在中国共产党的领导下,中国迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,人民的生存权发展权充分保障,社会公平正义有力彰显,为更好实现人的全面发展奠定了坚实基础。

## 二、新时代脱贫攻坚取得全面胜利

中共十八大以来,经过8年持续奋斗,到2020年底,中国如期完成新时代脱贫攻坚目标任务,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成消除绝对贫困的艰巨任务。

脱贫攻坚战对中国农村的改变是历史性的、全方位的,是中国农村的又一次伟大革命,深刻改变了贫困地区落后面貌,有力推动了中国农村整体发展,补齐了全面建成小康社会突出短板,为全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标奠定了坚实基础。脱贫攻坚战全面胜利,中华民族在几千年发展历史上首次整体消除绝对贫困,实现了中国人民的千年梦想、百年夙愿。

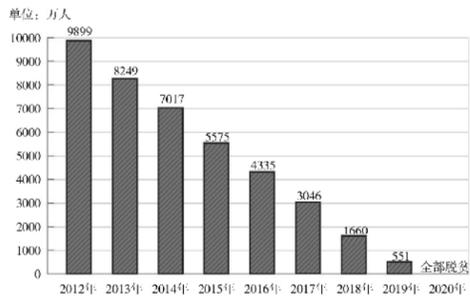


图1 脱贫攻坚战以来中国农村贫困人口变化情况

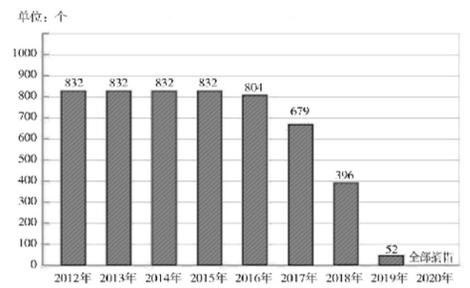


图2 脱贫攻坚战以来贫困县数量

### (一) 贫困人口生活水平显著提升

经过脱贫攻坚战,贫困人口的收入和福利水平大幅提高,“两不愁三保障”<sup>⑤</sup>全面实现,教育、医疗、住房、饮水等条件明显改善,既满足了基本生存需要,也为后续发展奠定了基础。脱贫攻坚的阳光照耀到每一个角落,贫困群众的生活发生了巨大变化。

贫困人口收入水平持续提升。贫困地区农村居民人均可支配收入,从2013年的6079元增长到2020年的12588元,年均增长11.6%,增长持续快于全国农村,增速比全国农村高2.3个百分点。贫困人口工资性收入和经营性收入占比逐年上升,转移性收入占比逐年下降,自主增收脱贫能力稳步提高。少数民族和民族地区脱贫攻坚成效显著,2016年至2020年,内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区和贵州、云南、青海三个多民族省份贫困人口累计减少1560万人。28个人口较少民族全部实现整族脱贫,一些新中国成立后“一步跨千年”进入社会主义社会的“直过民族”<sup>⑥</sup>,又实现了从贫穷落后到全面小康的第二历史性跨越。

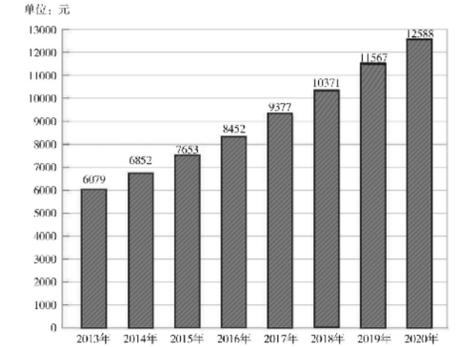


图3 贫困地区农村居民人均可支配收入

“两不愁三保障”全面实现。脱贫攻坚普查<sup>⑦</sup>显示,贫困户全面实现不愁吃、不愁穿,平时吃得饱且能适当吃好,一年四季都有应季的换洗衣物和御寒被褥。贫困人口受教育的机会显著增多、水平持续提高,农村贫困家庭子女义务教育阶段辍学问题实现动态清零,2020年贫困县九年义务教育巩固率达到94.8%。持续完善县乡村三级医疗卫生服务体系,把贫困人口全部纳入基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重制度保障范围,实施大病集中救治、慢病签约管理、重病兜底保障等措施,99.9%以上的贫困人口参加基本医疗保险,全面实现贫困人口看病有地方、有医生、有医疗保险制度保障,看病难、看病贵问题有效解决。实施农村危房改造,贫困人口全面实现住

房安全有保障。实施农村饮水安全和巩固提升工程,累计解决2889万贫困人口的饮水安全问题,饮用水量和水质全部达标,3.82亿农村人口受益;贫困地区自来水普及率从2015年的70%提高到2020年的83%。

**专栏1 农村危房改造**

农村危房改造是实现“两不愁三保障”的重要举措。2013年以来,累计有790万户2568万贫困人口告别破旧的泥草房、土坯房等危房,住上了安全住房。同时,支持1075万户农村低保户、分散供养特困人员、困难残疾人家庭等改造危房。将贫困地区农村危房改造与改善农村人居环境相结合,推进村内道路、绿化、安全供水、垃圾污水处理等设施建设和人居环境显著改善。具有民族特色、地方特色的贫困地区在进行农村危房改造时最大限度保留传统建筑风格,打造出一批旅游村、文化村,实现了增收致富。

国家提供资金补助,帮助农村贫困群众改造危房。从2017年起,中央财政人均补助标准从8500元提高到1.4万元。地方统筹各级财政补助资金,并根据农户贫困程度、房屋危险程度和改造方式等制定分级分类补助标准,保证了贫困户建得起基本安全的住房。对于部分残弱孤寡等无力改造住房的特困群众,通过新建农村集体公租房及幸福大院、修缮加固现有闲置公房、置换或长期租赁村内闲置农房等方式,兜底解决住房安全问题。

### (二) 贫困地区落后面貌根本改变

长期以来,贫困地区基础设施薄弱,公共服务匮乏,经济社会发展滞后。脱贫攻坚战不仅使农村贫困人口全部脱贫,而且使贫困地区经济社会发展大踏步赶上,农村面貌发生历史性巨变。

基础设施显著改善。出行难、用电难、用水难、通信难,是长期以来制约贫困地区发展的瓶颈。把基础设施建设作为脱贫攻坚基础工程,集中力量,加大投入,全力推进,补齐了贫困地区基础设施短板,推动了贫困地区经济社会发展快速发展。以建好、管好、护好、运营好农村公路(简称“四好农村路”)为牵引,积极推进贫困地区建设外通内联、通畅乡、客车到村、安全便捷的交通运输网络。截至2020年底,全国贫困地区新建公路110万公里,新增铁路里程3.5万公里,贫困地区具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路、通客车、通邮路,贫困地区因路而兴、因路而富。努力改善贫困地区水利基础设施条件,2016年以来,新增和改善农田有效灌溉面积8029万亩,新增供水能力181亿立方米,水利支撑贫困地区发展的能力显著增强。大幅提升贫困地区用电条件,实施无电地区电力建设、农村电网改造升级、骨干电网和输电通道建设等电网专项工程,把电网延伸到更多偏远地区,农村地区基本实现稳定可靠的电力服务全覆盖,供电能力和服务水平明显提升。加强贫困地区通信设施建设,贫困村通光纤和4G比例均超过98%,远程教育加快向贫困地区学校推进,远程医疗、电子商务覆盖所有贫困村,贫困地区信息化建设实现跨越式发展。基础设施的极大改善,从根本上破解了贫困地区脱贫致富的难题,畅通了贫困地区与外界的人才、物流、知识流、信息流,为贫困地区发展提供了有力的硬件支撑。

**专栏2 “四好农村路”**

“四好农村路”是新时代中国农村变化和社会变迁的重要标志。截至2019年底,农村公路总里程占全国公路总里程的83.8%,其中等级公路比例达到93.2%,农村公路列养率达到98.8%。贫困地区改造建设5.9万公里资源路、旅游路、产业路,出行难等长期没有解决的“老大难”问题普遍得到解决。“四好农村路”连片成网,极大缩短了往返城乡距离,深刻改变了农村的生产生活条件和社会面貌,为偏远闭塞的乡村开辟了通往现代化大道。

基本公共服务水平明显提升。在解决好贫困人口吃饭、穿衣、居住等温饱问题基础上,大力提升贫困地区教育、医疗、文化、社会保障等基本公共服务水平,实现贫困人口学有所教、病有所医、老有所养、弱有所扶,为贫困地区发展夯实基础、积蓄后劲。2013年以来,累计改造贫困地区义务教育薄弱学校10.8万所,实现贫困地区适龄儿童都能在所在村上幼儿园和小学。贫困地区公共文化服务水平不断提高,截至2020年底,中国22个省份基层文化中心建设完成比例达到99.48%,基本实现村级文化设施全覆盖;持续推进文化下乡,贫困群众也有了丰富多彩的业余文化生活。贫困地区医疗条件显著改善,消除了乡村两级医疗卫生机构和人员“空白点”,98%的贫困县至少有一所二级以上医院,贫困地区县级医院收治病种中位数达到全国县级医院整体水平的90%,贫困人口的大病在县域内就可以得到有效救治。综合保障体系逐步健全,贫困县农村低保救助政策全部超过国家扶贫标准,1936万贫困人口纳入农村低保或特困救助供养政策;6098万贫困人口参加了城乡居民基本养老保险,基本实现应保尽保。

经济持续快速发展。脱贫攻坚极大释放了贫困地区蕴含的潜力,为经济发展注入强大动力。产业结构显著改善,特色产业不断发展,电子商务、光伏、旅游等新业态新产业蓬勃兴起,推动了贫困地区经济多元化发展,扩大了市场有效供给,厚植了经济发展基础。贫困地区的地区生产总值持续保持较快增长,2015年以来,人均一般公共预算收入年均增幅高出同期全国平均水平约7个百分点。收入的持续稳定增长,激发了贫困群众提升生活品质、丰富精神文化生活的需求,拉动了庞大的农村消费,为促进国内大循环提供了支撑。

优秀传统文化弘扬。加强贫困地区传统文化、特色文化、民族文化的保护、传承和弘扬,贫困地区优秀传统文化繁荣发展。实施国家传统工艺振兴工程,引导和推动革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区保护好、发展好当地优秀传统文化。支持贫困地区深入挖掘民族文化、红色文化、乡土文化、非物质文化遗产特色资源,加强保护研究、人才培养、展示推广,打造特色文化旅游产业。开展留存扶贫印记活动,建立贫困村扶贫档案,鼓励支持扶贫题材影视作品创作,生动记录脱贫攻坚历程。贫困地区优秀传统文化的保护传承,既促进了贫困群众增收致富,也延续了文脉、留住了乡愁。

(下转第四版)

