

# 中国扶贫问题的过去、现在和未来

杨宜勇 吴香雪

**【摘要】**新中国成立以来,中国历经计划经济扶贫和社会主义市场经济扶贫两大时期,针对贫困内涵和扶贫实践的动态演变,不断对扶贫目标、扶贫对象、扶贫手段等进行战略调整,以解决扶贫过程中出现的各种先天缺陷和后天失调问题,中国减贫治理体系逐步完善,贫困治理能力逐步提升。当前为全面建成小康社会,需运用五大发展理念不断创新扶贫治理机制,牢牢抓住精准扶贫治理模式、协调多种扶贫关系,形成反贫困合力、切实践行绿色减贫理念,走绿色发展之路、不断提高开放合作水平、共同扶贫,实现共建共享。未来为解决相对贫困问题,救助式扶贫与服务性扶贫相结合是较好的贫困治理方式。

**【关键词】**开发式扶贫 扶贫问题 精准扶贫 服务性扶贫 五大发展理念

**【作者】**杨宜勇 国家发改委宏观经济研究院社会发展研究所所长、研究员;吴香雪 中国人民大学公共管理学院,博士研究生。

新中国成立以来,中国政府在长期与贫困做斗争的实践中探索出一条中国特色的反贫困道路,扶贫脱贫治理机制的精准性和益贫性不断提高:对贫困的动态性和复杂性认识越发深刻;扶贫主体更加多元,从单一政府主体向包括政府、社会、市场及贫困人口自身多主体演进;扶贫对象从贫困地区向贫困人群转变,更加坚持以人为本;扶贫方式从粗放式向精准扶贫进化,由开发式扶贫转向两轮驱动协同减贫;扶贫理论不断深化和创新,与其他社会政策、经济政策及生态文明不断碰撞融合,各种扶贫方式的益贫性极大地缓解了中国的贫困状况。当前已进入实现第一个一百年目标的倒计时阶段,习近平主席指出,“‘十三五’时期是我们确定的全面建成小康社会的重要时间节点和最后冲刺阶段”(人民网,2015),争取得到2020年贫困人口全部脱贫,这又是一次向贫困的全面宣战。本研究通过对中国反贫困历程的梳理(见表1),从动态的角度把握扶贫之路的过去、现在和未来,分析每个阶段扶贫中出现的问题及后续阶段应对措施,探索未来扶贫目标与扶贫手段,运用五大发展理念为当前扶贫攻坚阶段出现的问题提出解决对策,为加快贫困地区脱贫致富提供参考路径,不断促进贫困地区经济发展和贫困人口增收,既有利于提高贫困人口生活质量,增进社会公平正义,又有利于在当前经济下行压力下通过促进农村产业发展和提升贫困人口消费能力,拉动经济增长,还有利于稳定农村社会,消灭贫困,最终实现共同富裕。

表 1 中国农村反贫困实践演进

扶贫阶段	贫困类型	扶贫目标	扶贫手段
1949~1977年:计划经济时期的扶贫	绝对贫困	解决温饱问题	制度创新和救济式扶贫
1978~2020年:社会主义市场经济建立与发展时期的扶贫	绝对贫困和相对贫困并存	解决和巩固温饱并存	经济改革推动—开发式扶贫—两轮驱动扶贫(精准扶贫)
2021~2049年:全面建成小康社会后的扶贫	相对贫困占主导	提升贫困人口发展能力,实现共同富裕	服务性扶贫+社会保护

## 一、计划经济时期的扶贫(1949~1977年)

新中国成立之初,贫困问题在全国普遍存在,为迅速改变落后面貌,国家将重心放在优先发展重工业上,而农村经济发展则主要通过土地改革、农业生产合作社、人民公社等制度来推动,拓宽了农民获得财产收入的途径,为当时农村经济发展和缓解贫困发挥了重要作用。同时,农村建立起了以人民公社集体经济为依托的社会保障制度,主要包括农村“五保户”供养制度、特困户救济和救灾制度,以及首次创立的合作医疗制度(张磊,2007),从而为农村贫困群体和特殊人群建立起了低水平的救济制度。

这一时期国家主要通过农村经济制度创新和小规模的救济方式来缓解农村贫困,在取得一定成效的同时也在一定程度上牺牲了经济效率,高度集中的计划经济和平均主义分配体制导致城乡资源分配严重失调,尤其是国家以工业化产品交换“剪刀差”的方式持续从农村提取工业化的主要原始资本,由此导致本来就先天不足的农村长期羸弱,再加上频繁的运动和自然灾害,致使农村地区普遍出现饥荒。1973~1977年,每年都有一些省份出现粮食短缺或严重不足的情况。以营养标准衡量,1978年前至少有40%~50%的人口处于生存贫困状态(汪三贵,2008)。1978年农村绝对贫困人口仍有2.5亿人,贫困发生率为30.7%(见表2),传统计划经济体制是造成中国农村长期贫困的制度根源,给中国农村经济乃至整个国民经济的发展造成严重障碍,以至人民的温饱问题在这一阶段没有获得根本解决,这种减贫方式也难以长期发挥作用。

## 二、社会主义市场经济建立与发展时期的扶贫(1978~2020年)

1978年改革开放为削减农村贫困带来机遇,随后扶贫工作进入社会主义市场经济建立与发展时期,在宏观市场经济推动减贫基础上正式确定开发式扶贫方针,并不断与时俱进向“两轮驱动”和精准扶贫方式演进,扶贫成果与扶贫问题同时存在,进一步迫切要求完善中国扶贫脱贫治理体系和提升治理能力。

### (一) 农村改革与开发式扶贫(1978~2000年)

1978~1985年是农村经济体制改革推动减贫阶段。经济改革和农产品价格的提高极大地活跃了农村经济,尤其是乡镇企业的发展自1979年以后年均增速超30%(国家统计局,

表2 历年全国农村贫困状况

年份	1978年标准		2008年标准		2010年标准	
	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)
1978	25000	30.7	-	-	77039	97.5
1980	22000	26.8	-	-	76542	96.2
1981	15200	18.5	-	-	-	-
1982	14500	17.5	-	-	-	-
1983	13500	16.2	-	-	-	-
1984	12800	15.1	-	-	-	-
1985	12500	14.8	-	-	66101	78.3
1986	13100	15.5	-	-	-	-
1987	12200	14.3	-	-	-	-
1988	9600	11.1	-	-	-	-
1989	10200	11.6	-	-	-	-
1990	8500	9.4	-	-	65849	73.5
1991	9400	10.4	-	-	-	-
1992	8000	8.8	-	-	-	-
1993	7500	8.2	-	-	-	-
1994	7000	7.7	-	-	-	-
1995	6540	7.1	-	-	55463	60.5
1996	5800	6.3	-	-	-	-
1997	4962	5.4	-	-	-	-
1998	4210	4.6	-	-	-	-
1999	3412	3.7	-	-	-	-
2000	3209	3.5	9422	10.2	46224	49.8
2001	2927	3.2	9029	9.8	-	-
2002	2820	3.0	8645	9.2	-	-
2003	2900	3.1	8517	9.1	-	-
2004	2610	2.8	7587	8.1	-	-
2005	2365	2.5	6432	6.8	28662	30.2
2006	2148	2.3	5698	6.0	-	-
2007	1479	1.6	4320	4.6	-	-
2008	-	-	4007	4.2	-	-
2009	-	-	3597	3.8	-	-
2010	-	-	2688	2.8	16567	17.2
2011	-	-	-	-	12238	12.7
2012	-	-	-	-	9899	10.2
2013	-	-	-	-	8249	8.5
2014	-	-	-	-	7017	7.2
2015	-	-	-	-	5575	5.7

注:(1)1978年标准:1978~1999年称为农村贫困标准,2000~2007年称为农村绝对贫困标准。(2)2008年标准:2000~2007年称为农村低收入标准,2008~2010年称为农村贫困标准。(3)2010年标准:是新确定的农村扶贫标准。

资料来源:1978~2014年数据来自国家统计局(2015):《中国农村贫困监测报告(2015)》,中国统计出版社。2015年数据来自《2015年国民经济和社会发展统计公报》([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229\\_1323991.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html))。

2000),促使中国农村经济在1978~1985年保持较高的增长率,农村社会总产值从2 037.5亿元猛增到6 340亿元,年增长率达15.25%,同期农民收入从133.6元上升到397.6元,年增长率高达16.5%(林闽钢、陶鹏,2008),据估计,价格提高为农民收入贡献了15.5%(国家统计局,2000),农村经济改革释放出强大的减贫效力。与此同时中国政府开始局部展开专项扶贫活动,如1980年针对“老、少、边、穷”等不发达地区,中央财政设立了“支援不发达地区发展资金”;1982年针对“三西地区”开始计划扶贫;1984年开始

采取“以工代赈”的扶贫方式等,农村扶贫逐渐成为政府的一项重要职责。1985年农村绝对贫困人口下降到1.25亿人,贫困发生率减少到14.8%(见表2),平均每年减少1786万人。这一时期成为中国历史上减贫速度最快、减贫效果最显著的时期。1949~1985年中国缓解贫困主要依靠经济制度创新增加收入辅以适当救济来进行,并没有提出明确的扶贫战略。

1986~1993年为开发式扶贫推动减贫阶段。农村经济体制改革释放的减贫红利不再自动地惠及贫困人口,反而将地区间和农民个体间的收入差距越拉越大,特别是区位和资源禀赋条件较差的贫困人口集中分布地区,发展尤为滞后,难以摆脱贫困。鉴于此,中央政府决定对农村贫困地区进行综合开发,为贫困地区的全面发展创造条件。扶贫工作由中央政府主导,通过成立扶贫机构,负责制定优惠政策和符合国情的贫困线标准,管理扶贫资金,以县作为扶贫开发的基本单元,确立开发式扶贫方针,中国扶贫工作正式进入战略明确的时期。经过这一时期的努力,国定贫困县农民人均纯收入从208元增加到483元(陈标平、胡传明,2009),全国农村贫困人口减少到7500万,贫困发生率下降到8.2%(见表2),农村贫困现象得到缓解。从这一时期开始,中国扶贫进入以开发式扶贫为主导的减贫阶段,但这种扶贫方式过于注重实现贫困地区经济的增长,其本质上仍然属于“发展经济学中所谓的‘涓滴’发展战略之列”,该战略在绝大多数发展中国家和地区的实践基本上没有成功案例(国家统计局,2000),这意味着开发式扶贫本身存在缺陷。

1994~2000年为国家八七扶贫攻坚计划推动减贫阶段。针对农村贫困人口仍然广泛存在的温饱问题,国务院特颁布《国家八七扶贫攻坚计划(1994~2000年)》,以任务形式开展未来7年的扶贫工作。通过重新调整贫困县的纳入标准,扶贫目标更加明确。该时期社会扶贫力量也得到开发利用,据统计,到1998年底通过“东西对口扶贫”,贫困地区累计获得钱物捐赠10亿多元,签订协议项目2600多个,得到近40亿实际投资,转移了25万贫困地区剩余劳动力(国家统计局,2000)。通过多方面的努力,这一阶段农村贫困人口降到3000万人左右(见表2),其中绝大部分为特殊贫困群体,因此基本上完成了解决贫困人口温饱问题的任务。综合来看,1978~1999年,农村居民人均纯收入由134元增加到2210元,增长了15.5倍,年平均增长15%(国家统计局,2000),农村居民收入水平的快速提高,为农村居民生活质量的全面改善与提高奠定了坚实的基础。

1978~2000年是中国农村社会经济发展最快和农村贫困缓解最迅速有效的时期,这是宏观经济增长和政府有计划的开发式扶贫共同作用的结果。1999年,农村居民整体小康综合评价指数已达到89.2,正在大踏步地迈入小康生活(国家统计局,2000),然而,市场经济与开发式扶贫对促进农村减贫既是机遇也是挑战。陆汉文、岂晓宇(2006)认为,以市场机制为导向的开发式扶贫政策不仅没有让农村贫困群体享受到市场化所带来的好处,甚至导致国家从农村的退出与市场化向农村的渗透,不但没有为农村开拓发展的新空间,反而孵化出市场这一抽取农村资源和生产不平等的新机制,导致城乡之间的发展差距越拉越大。开

发式扶贫虽然加快了脱贫的进程,但近 15 年的扶贫历程中也暴露出不少问题,其先天弊端与后天失调导致部分扶贫问题长期存在。

第一,扶贫以政府为主导,问题多重。不可否认计划扶贫初期政府是最强有力的扶贫力量,但是其扶贫政策遗传了计划经济时期的各种弊病,它通过高度集中的行政指令来完成减贫任务,这与计划经济时期的管理方式如出一辙,政府主导下的行政行为造成扶贫资源投入主要依赖政府,还易造成扶贫短期行为和效率不佳,也会阻碍其他扶贫力量的发展壮大和贫困人口反贫力量的发挥,政府之外扶贫力量参与机制的缺乏容易导致盲目决策和执行。而且这一时期政府长期实施非均衡发展战略,对农村及贫困地区资源投入少,严重影响了贫困地区脱贫致富。

第二,扶贫目标定位问题。开发式扶贫强调以区域为反贫困对象,计划之初大约有 70% 的贫困人口分布在国定贫困县,1998 年该比例已下降到 50%(国家统计局,2000)。虽然在这一过程中对扶贫目标做过两次调整,但无论怎么调整都没有改变以区域为基本扶贫单元的事实,因此它从一开始就注定无法覆盖全部贫困人口,即使瞄准目标越来越精准,总有贫困人口被遗漏,而且伴随着国家从农村社会保护领域的退出,开发式扶贫对救济式扶贫的抛弃已自动地排除了那些无劳动能力的贫困人口。

第三,扶贫资金问题重大。由于政府对扶贫资金的投入使用缺乏科学规划和严格的制度规范,导致扶贫过程中出现许多问题。扶贫资金前期投入对项目的评估与可行性研究做得较少,表面上是节省了项目经费,但由于项目可行性研究不充分或错误所引起的经济损失,实际上远超过这部分费用;投入过程中扶贫资源易被转为他用,渗漏出率高,利用率低,且没有定期的监督检查制度,使项目实施过程中出现的问题很难及时发现并予以纠正。以扶贫贷款为例,监测数据显示,按贫困户与非贫困户分类,国家扶贫贷款的绝大部分(近 65%)贷给了非贫困户(国家统计局,2001),扶贫资金瞄准严重失误。另外,国家审计署数据显示,1997 年至 1999 年上半年近 43 亿,约占 1/5 的扶贫资金被挤占挪用、虚列支出、转移和私设“小金库”(人民网,2000),扶贫资金浪费严重;在扶贫项目结束后很少对扶贫效果进行评估,无法做出该项目是否可持续和有效的判断,导致政府扶贫投入出现了边际产出递减现象,龚晓宽、陈云(2007)的研究也印证了这一观点,其研究认为不考虑物价上涨因素,扶贫投入对农民家庭人均纯收入的效益是不断下降的。

第四,扶贫制度建设较为滞后,扶贫效果难以持续。过去 15 年的扶贫政策虽然为农村减贫做出了贡献,但多变的政策在帮助贫困人口持续减贫方面作用不大,很多能够持续地减缓贫困和增加收入的制度没有及时建立。例如,小额信贷制度、扶贫资金的监测评估制度、社会服务和社会保障制度等,较多短期性的扶贫政策会部分抵消掉已取得的扶贫成果。

第五,脱贫速度逐渐减缓,返贫率高。1986、1989、1991 年均出现贫困人口较上年增加的情况(见表 2),一方面是宏观经济政策波动的影响,农产品价格下跌,农民收入减少,而且

食品类物价上涨削减了恩格尔系数较大的贫困人群的实际购买力,另一方面自然灾害频发,以及贫困人口越来越集中分布在资源禀赋较差的区域,导致开发式扶贫难以发挥作用,楚永生(2008)指出,自1998年以来,农村各种反贫困政策的效益越来越低,扶贫难度系数增大,其贫困趋势的整体变化走向和贫困发生率的下降趋势呈明显的水平状态。

第六,扶贫开发对贫困地区教育问题重视不够。开发式扶贫过于重视短期内减少贫困人口,而对能够从根本上消灭贫困的教育投入较少。数据显示,学历为大专的农户户主比学历为文盲或半文盲的农户户主成为非贫困户的概率会增加12%~25%,而2000年贫困监测对象中尚有10%以上的7~15岁儿童没有接受正规教育,这为从根本上摆脱贫困带来了隐患(国家统计局,2001)。这固然有贫困地区落后的教育观念影响,但更多的是由于开发式扶贫对贫困地区教育重视不够,导致贫困地区教育基本公共服务供给不足。

## (二) 新时期全面建成小康社会进程中的扶贫开发(2001~2020年)

2001~2010年为新时期扶贫工作综合推进阶段。中国农村贫困的性质已经发生了根本性的转变(都阳、蔡昉,2005),为适应新扶贫形势,党中央国务院决定颁布《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010年)》,明确提出2001~2010年的具体奋斗目标是解决和巩固温饱并重,并再次调整扶贫重点,确定了14.81万个贫困村,覆盖80%的贫困人口;重新确定开发式扶贫方针,要求贫困地区和贫困人口综合全面发展,扶贫效果要具有可持续性,引导贫困群体积极对抗贫穷,不断支持和培育社会扶贫力量,积极调整扶贫方针以应对扶贫过程中出现的问题。2007年农村建立最低生活保障制度,应保尽保的保障方式对减贫发挥了重要作用。2010年扶贫重点县中低保户的比重为9.9%,户均领取低保金802元,通过低保金的支持减少贫困人口48万,贫困发生率下降0.2个百分点(国家统计局,2011)。因此需着力探索农村低保和扶贫开发政策有效衔接减贫路径,旨在通过分类减贫思想和“两轮驱动”减贫来保障农村贫困人口基本生活和提升其生存发展能力,这是中国减贫事业中的重要创新,而且农村养老和医疗保险制度的推进对农村减贫也发挥了重要作用。10年间贫困地区的财政支出也开始由以经济建设为中心逐步转向重视民生,经济建设和社会发展并举。2010年贫困农户所在村通电、通公路、通电话、能接收电视节目的比重分别增至99.8%、96.9%、96.9%和97.7%(国家统计局,2011),村级基础设施及基本社会服务建设取得重大进展。2002~2010年,扶贫重点县7~15岁的儿童中,失学儿童比例从9%下降到2.3%(国家统计局,2011),儿童入学率得到一定程度的提高。2010年农村贫困人口规模减少到2688万人,贫困发生率下降至2.8%(见表2),虽然减贫速度有所下降,但总体上农村的绝对贫困率不断下降,人民生活水平有较大提高,并开始重视相对贫困人口的贫困问题,体现出中国扶贫战略的不断进步。

2011~2020年为全面建成小康社会扶贫攻坚新阶段。为进一步加快实现贫困地区脱贫致富、缩小发展差距的目标,国务院制定《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》为新时

期扶贫总纲领。扶贫对象调整为连片特困地区,着重解决片区长期发展落后问题;扶贫标准再次调适,更多的贫困人口被纳入扶贫范围(见表2);扶贫手段继续采用“两轮驱动”和创新精准扶贫方式。党的“十八大”以来,中国把扶贫开发工作摆在更加突出的位置,把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略,为夺取最后的胜利果实,精准扶贫成为当前行之有效的扶贫方式,它通过精准识别贫困人口、精准把握致贫原因、滴灌式的精准帮扶(莫光辉,2016),在“十二五”期间已经显示出了强有力的脱贫能力。2015年中国农村贫困人口降至5 575万人,贫困发生率为5.7%(见表2),较上年减少1 442万人,年度减贫1 000万人以上的任务超额完成,精准扶贫政策的减贫作用凸显(郑瑞强,2016)。农村低保制度在新一轮扶贫攻坚中也发挥了重要减贫作用,越来越多的农村最困难人群从中受益(见表3)。截至2014年年底,贫困地区农户使用照明电、饮水无困难的比重分别达到99.5%和82.3%,贫困地区有文化活动和室和有卫生站(室)的行政村比例分别达到81.5%和94.1%(国家统计局,2015),贫困人口生产生活条件明显提高。

表3 困难群众基本生活救助情况

万人

指 标	年 份							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
农村低保人数	4305.5	4760.0	5214.0	5305.7	5344.5	5388.0	5207.2	4903.6
农村特困人员救助供养人数	548.6	553.4	556.3	551.0	545.6	537.2	529.1	516.7

资料来源:中华人民共和国民政部(2016):《2015年社会服务发展统计公报》(<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201607/20160700001136.shtml>)。

针对20世纪末扶贫出现的问题,21世纪扶贫各个阶段都相应地转变扶贫目标、扶贫对象、扶贫方式等,但由于部分扶贫问题具有长期性和贫困的顽固性,在21世纪扶贫工作中仍然没有得到有效解决,主要表现为:(1)开发式扶贫在预防贫困和促进人的全面发展方面仍有所欠缺(杨宜勇、吴香雪,2016)。曾福生等(2015)以湖南省20个固定贫困县2006~2011年的数据为样本,从投向结构和来源结构两个视角实证分析农村扶贫资金对农户收入增长及脱贫作用的贡献度和效率,结果显示相对于其他因素,科教文卫方面投入的产出弹性最高(0.0512),对农民人均纯收入增加的贡献率也最高(5.652%)。但相关数据显示,2002~2010年扶贫资金投入较少的领域是电视接收设施、资助儿童入学、卫生室设施、技术培训及推广和学校及设备,比例分别为0.44%、1.01%、1.08%、1.15%和1.9%(曾志红,2013)。由此可见,中国开发式扶贫对预防贫困,切断贫困链条具有重要作用的科教文卫事业仍然投入不足,正是由于这一短视行为,造成贫困群体长期以来能力低下,难以真正脱贫。截至2014年,户主文化程度较低的群体贫困发生率仍然相对较高,其中文盲群体贫困发生率为14.5%,远高于高中群体4.7%的贫困发生率(国家统计局,2015)。(2)农村社会保障制度建设仍需完善。杨颖(2011)通过对FGT贫困率指数的分解,得出2002~2010年由于经济发展使贫困

率下降了 7.58%，而保障制度的缺乏，收入分配的恶化部分抵消了经济发展对贫困减缓的成效，使贫困率实际只下降了 5.35%，由此可见，农村社保制度的建设对于改善收入分配，缩小收入差距，降低贫困率具有重要作用。2014 年 15 岁及以下儿童和 60 岁以上老年人贫困发生率分别为 9.5%、9.3%（国家统计局，2015），高于其他年龄段人群贫困发生率，但当前对于这两类特殊贫困群体尤其是儿童的保障制度建设尤为缺乏，亟待建立与完善。（3）贫困群体的反贫主动性仍有待加强。一是由于部分贫困群体动机不纯，存在“等、靠、要”等不良思想。今后扶贫政策红利会越来越多，可能对部分贫困群体产生负向激励。二是部分贫困人口自身反贫能力不足，对于外界的帮扶无法转化为自身脱贫致富的手段；而在外因方面，主要是因为外部扶贫思路和方式不当，扶贫人员能力有限，以及忽视贫困群体实际意愿等造成的。例如，当前村干部自身能力不足，不能为贫困群体提供较好的脱贫方案、多次造访贫困户等都可能给贫困群体带来困扰。另外，扶贫项目的确定缺乏民意和社会基础。例如，2009 年项目村、项目户希望得到的扶贫项目与 2010 年实际实施保持一致的比例分别为 5.7% 和 25.4%（国家统计局，2011），与贫困群体的实际需求相差较大。同时，还存在城乡差距拉大、政出多门、贫困县行为异化、不愿摘掉贫困县帽子、扶贫资金经常被地方政府挪作他用等现象，导致扶贫资金漏出率高等问题，这表明中国扶贫问题还未从根本上得到解决，只是部分有所缓解，未来完成全面脱贫的任务非常艰巨。

### 三、全面建成小康社会后的扶贫（2021~2049 年）

未来中国的贫困结构将发生重大变化，贫困问题将主要是相对贫困，救助式扶贫 + 服务性扶贫将是较好的减贫方式，这是对贫困类型发生变化的有效回应。救助式扶贫主要是运用低保制度来对社会中弱势群体的基本生活加以保障，这是因为无论社会如何进步，在相当长的时期内，由于基础和能力的差异，加上各种风险因素的存在，贫困人数不会减少到零，总会存在需要救助的弱势群体，况且脱贫只是完成“现行标准下的贫困人口全部脱贫”，因此低保制度将是一个永久性的制度安排，通过实现“应保尽保”，给予每一个陷入困境的弱者“翻身”和发展的机会（何文炯，2012）。服务性扶贫指的是在保障贫困者基本生活的基础上，以服务供给来缓解相对贫困，减轻部分贫困群体对现金和实物的依赖，具体包括为贫困者提供或组织的福利性、生产性、社会性服务，以及为推动这些服务有效实施的保障性服务。福利性扶贫服务主要依靠社会保障制度的完善来提供；生产性扶贫服务既包括为贫困群体提供各种信息传递、科技咨询、劳动力培训、发展经济创造条件助其就业创业等服务，还包括为了缓解相对贫困，缩小贫富差距而开发的相关扶贫服务产品，如金融扶贫、信息扶贫、大数据、互联网 + 等智慧型产品扶贫服务；社会扶贫服务主要是指为整个社会协调发展而提供的服务，包括基础设施建设、科教文卫业、各种公用事业等用来惠及更多人的社会服务业，以及为落实人人共享的社会管理服务；组织保障扶贫服务是多元扶贫主体为有效



缓解相对贫困而提供的各项保障措施,包括资金、人力等。例如,政府为帮助贫困群体脱贫而着力搭建服务平台、创新服务载体、延伸服务触手、增强服务能力、强化服务保障等措施。服务性扶贫强调以服务供给来缓解相对贫困。然而,无论提供什么减贫服务,最重要最核心的问题依然是提高贫困人口自身的反贫能力,因此要特别注重调动贫困人口自身脱贫的积极性,培育其能力,增加其人力资本,以实现更好的内外源相结合反贫困,这才是反贫困发挥作用的长久之路。

#### 四、当前扶贫攻坚路径探析

十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念,这五大发展理念是对以往发展经验的总结和对现实发展状况的反映,也是体现未来发展思路、指引未来发展方向、引领未来行动的先导。未来中国将用新的发展理念来深入推进扶贫开发,不断创新扶贫治理体系,坚持以人为本建构全面全程精准化的机制;协调多方扶贫力量,处理好各扶贫主体之间的关系;践行绿色减贫理念,实现脱贫致富与生态共生共荣;主动学习国内外减贫经验,灵活运用而不是简单照搬照抄;全国人民同心同德,攻克贫困壁垒,赢取脱贫攻坚的全面胜利,最终实现改革发展成果的共建共享。

第一,不断完善和创新扶贫治理体系。运用全局战略思想和顶层设计思维,高瞻远瞩看待扶贫问题,切不可急功近利,目光短浅。一是时刻关注贫困内涵的演进,重视贫困理论的未来走向,建立分类管理的扶贫制度以针对不同类型的贫困。二是实现从思路到实践的精准扶贫,关注贫困本身具有的动态性,即健全扶贫对象的进入和退出机制,通过建档立卡和贫困追踪制度完善扶贫对象识别机制,做好扶贫对象的精准和动态管理,切实贯彻落实好精准扶贫工作的各项任务,预防新贫与对抗贫困同时进行。三是结合贫困地区特色不断创新扶贫项目,因地制宜打造本地特色扶贫品牌,并借鉴家庭资产建设理论,探索资产收益扶贫和可持续的金融扶贫制度,前提是每个扶贫项目必须进行可行性论证且必须达标。四是规范扶贫资金投入使用和监督管理机制,完善扶贫资金报账制度,优化资金投向结构,转变以经济脱贫为主的短视扶贫思想,规定扶贫资金的投入比例和具体投入项目,大力增加贫困地区教科文卫事业的资金投入。五是继续建立和完善中国社会保障体系,实现基本公共服务均等化。除了传统保障项目外,还应该逐步建立学龄前儿童托幼照护和学前教育、老年人、残疾人照护,帮助妇女维系工作和家庭平衡等对贫困群体预防贫困具有重要作用的公共服务。六是完善驻村干部管理制度。要定期对驻村干部进行扶贫工作的指导和培训,提升其扶贫能力,并加强对其扶贫工作的监督,制定合理的考核机制,对扶贫不力的驻村干部要及时召回。七是尽快制定《国家扶贫开发条例》,以立法形式和法律的权威性严格规范扶贫中的各项事宜,不断提高扶贫开发的法制化管理水平。八是创新扶贫脱贫效果的保障措施,扶贫工作不能达到脱贫目标后就停止,必须要要有可持续的扶贫机制、扶贫资源、扶贫计划,

不因领导人和领导人意志的改变而更改,以此来保障扶贫脱贫的成果。

第二,协调多种扶贫关系,形成反贫困合力。一是协调好法律扶贫与政策扶贫之间的关系,在农村反贫困工作上,既不能以政策代替法律,也不能盲目崇拜法律的功效,建立以法律为主导的扶贫体系,必须以政策扶贫来补充和协调,通过政策法律化来实现有效衔接。二是协调好公共资源分配中的城乡关系,城镇化和新农村建设通过对当地农产品的需求,以及非农就业等经济联动效应来实现削减贫困的作用,尤其是中小城镇的发展,能够比大城市更有效地带动周边地区减贫脱贫(Luc等,2014),当削减贫困成为当前主要社会目标时,公共资源就应该更多地投向农村和小城镇的基础设施和公共服务建设。三是坚持协调好扶贫开发与农村低保这两种不同性质扶贫方式之间的关系,建立扶贫保障对象无缝衔接机制,实现信息共享,做到不重叠不遗漏,在保障贫困人口基本生活和提升发展能力间相互转换,精准减贫。四是各扶贫力量之间的协调,既然扶贫涉及开发式扶贫及救助式扶贫,那也涉及相关的主管部门,各个部门在扶贫过程中不能各自为政,只注重本部门利益,而是要协调好彼此之间的关系,通力合作,并处理好与扶贫的社会力量之间的关系。五是处理好扶贫主客体之间的关系,政府扶贫主体不能以施舍的心态扶贫济困,应当尊重贫困对象的主体性地位,尤其是当前驻村干部在农村开展工作应努力提升扶贫能力,在工作和生活上都不能给贫困群体造成额外的负担,扶贫对象也应增强自身反贫困的责任意识,发挥自己的主观能动性,不能消极应对。

第三,切实践行绿色减贫理念,走绿色发展之路。当前绿色发展和绿色减贫成为全球共识,绿色减贫也应当成为新时期中国反贫困战略新理念。因此必须坚持扶贫开发与环境保护相结合,建立绿色减贫评价指标体系,探索绿色产业化和生态资源交易市场的新途径和新方法,积极完善生态补偿机制和绿色减贫管理机制,加强对绿色扶贫产业和技术的引导(张琦、黄承伟,2015),实行绿色减贫,将生态文明建设理念融入地区扶贫之中,坚持走绿色的、环保的扶贫开发之路,实现贫困地区社会与生态的共生共荣。

第四,不断提高开放合作水平,多元主体助力减贫。必须走对内对外的开放合作之路,对外可以与国际扶贫组织合作,学习先进的扶贫理念和扶贫经验,并积极利用外资来促进中国反贫困事业的发展,同时也将中国优良的反贫困经验与国际扶贫组织进行交流借鉴和学习,以期能为世界反贫困事业做出中国应有的贡献;对内注重开发式扶贫与社会力量的合作,政府应当为社会力量参与扶贫拓展渠道,加强组织管理,提升扶贫能力,并给予相应的制度保障,从而调动社会力量扶贫的积极性。例如,给积极参与扶贫的企业适当的税收优惠,并将贫困人口纳入市场,增强贫困人群的市场竞争力,扶贫项目与市场的对接,有利于增强扶贫脱贫效果的可持续性。

第五,共同扶贫,实现小康生活共建共享。扶贫中的共享理念体现在扶贫需要众多力量的参与与尽力,共建是共享的基础和前提,共享是扶贫的最终目的。一方面要注重反贫困主

体的重构,针对当前反贫困群体消极应对问题,要做好贫困群体的思想引导工作,提升自主脱贫的责任感,采用多种服务措施提高贫困群体自身反贫困能力。在扶贫的过程中要关注民意的力量,尊重和激发贫困群体的参与意愿,不断提高贫困农户的参与程度,同其他扶贫力量共同建设美好生活。另一方面开发式扶贫并不能自动惠及每一个贫困者,所以需要更加关注特殊贫困群体,决不能漏掉任何一个贫困者,扶贫的最终目的是实现全体人民共享改革开放成果,实现共同富裕。

### 参考文献:

1. 陈标平、胡传明(2009):《建国60年中国农村反贫困模式演进与基本经验》,《求实》,第7期。
2. 楚永生(2008):《新时期中国农村贫困的特征、扶贫机制及政策调整》,《宏观经济研究》,第10期。
3. 都阳、蔡昉(2005):《中国农村贫困性质的变化与扶贫战略调整》,《中国农村观察》,第5期。
4. 国家统计局(2000、2001、2011、2015):《中国农村贫困监测报告》,中国统计出版社。
5. 龚晓宽、陈云(2007):《中国扶贫资金投入效益的计量分析》,《理论与当代》,第3期。
6. 何文炯(2012):《完善中国最低生活保障制度需要解决三大问题》,载于杨立雄等:《中日韩生活保护制度研究》,中国经济出版社。
7. 林闽钢、陶鹏(2008):《中国贫困治理三十年回顾与前瞻》,《甘肃行政学院学报》,第6期。
8. 陆汉文、岂晓宇(2006):《当代中国农村的贫困问题与反贫困工作——基于城乡关系与制度变迁过程的分析》,《江汉论坛》,第10期。
9. 莫光辉(2016):《精准扶贫:中国扶贫开发模式的内生变革与治理突破》,《中国特色社会主义研究》,第2期。
10. 人民网(2015):《习近平在部分省区市党委主要负责同志座谈会上强调 谋划好“十三五”时期扶贫开发工作 确保农村贫困人口到2020年如期脱贫》(<http://politics.people.com.cn/n/2015/0620/c1024-27185071.html>)。
11. 人民网(2000):《43亿元扶贫资金被挤占挪用》(<http://www.people.com.cn/GB/channel3/21/20000715/145792.html>)。
12. 汪三贵(2008):《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》,《管理世界》,第11期。
13. 杨宜勇、吴香雪(2016):《农村反贫困:开发式扶贫与社会保护的协同推进》,《西北人口》,第3期。
14. 杨颖(2011):《发展、分配对反贫困的影响:2002~2010年》,《华东经济管理》,第5期。
15. 张磊主编(2007):《中国扶贫开发政策演变:1949~2005年》,中国财政经济出版社。
16. 张琦、黄承伟(2015):《完善扶贫脱贫机制研究》,北京经济科学出版社。
17. 郑瑞强(2016):《精准扶贫政策的理论预设、逻辑推理与推进机制优化》,《宁夏社会科学》,第4期。
18. 曾福生等(2015):《克贫攻坚:中国农村扶贫资金效率研究》,中央编译出版社。
19. 曾志红(2013):《我国农村扶贫资金效率研究》,湖南农业大学。
20. Luc Christiaensen, Yasuyuki Todo (2014), Poverty Reduction During the Rural-Urban Transformation—the Role of the Missing Middle. *World Development*. Vol.63, pp.43-58.

(责任编辑:朱 犁)