

【庆祝新中国成立 70 周年】

# 新中国扶贫 70 年:战略演变、伟大成就 与基本经验

黄承伟

(国务院扶贫办 全国扶贫宣传教育中心,北京 100028)

**摘 要:**新中国成立以来,中国始终重视扶贫开发工作,取得了举世瞩目的成就,走出了一条中国特色的扶贫开发道路。回顾新中国成立 70 年来中国农村扶贫开发的政策演进及其伟大成就,凝练中国特色的扶贫开发的基本经验、最新发展,展望中国扶贫未来发展趋势,有助于全面系统展现中国特色扶贫开发道路,讲好中国扶贫脱贫故事,为全球减贫治理提供中国方案。

**关键词:**新中国 70 年;扶贫开发;战略演变;伟大成就;基本经验

**中图分类号:**D619      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2019)06-0001-08

新中国成立以来,中国共产党和中国政府始终高度重视扶贫开发工作,带领人民为消除贫困作出了巨大努力。改革开放以来,中国持续开展以农村扶贫开发为中心的国家减贫行动。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和基本标志,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,明确精准扶贫基本方略,动员全国全党全社会打响脱贫攻坚战。党的十九大把精准脱贫作为决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一,作出了新的部署<sup>[1]</sup>。七十年来,中国扶贫开发成就举世瞩目,走出了一条中国特色的扶贫开发道路。回顾和总结新中国成立 70 年来中国农村扶贫开发的政策演进及其伟大成就,凝练分析中国特色扶贫开发的基本经验、最新发展及未来发展趋势,对于帮助国内外各界更好地认识和理解中国特色扶贫开发道路,讲好中国扶贫脱贫故事,具有重要的现实意义。

## 一、新中国扶贫 70 年的战略政策演进及其伟大成就

扶贫开发始终是新中国成立以后,中国共产党和中国政府的重大任务。无论是在社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设时期,还是中国特色社会主义新时代,在不同的历史时期,确定不同的扶贫战略,制定相应的政策体系,不断推进扶贫开发道路的发展,取得了举世瞩目的减贫成就,为全球减贫事业作出了巨大贡献。

第一,1949—1977 年,社会主义革命和建设时期,实施计划经济体制下的广义扶贫战略。新中国成立以后,中国共产党首先领导人民实行土地改革,对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造,开展大规模的社会主义建设。社会主义制度建立、国民经济发展,为从根本上解决中国的贫困问题提供了最基本的制度保证和物质保障。通过大规模的基础设施建设,初步建立起农村供销合作及信用合作系统,形成以“五保”制度和特困群体救济为主的基本社会保障体系,新中国第一次在全国范围内减少了农村贫困现象。

收稿日期:2019-06-12

基金项目:研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项“打赢脱贫攻坚战跟踪评估研究”(18VSJ098)

作者简介:黄承伟,男,国务院扶贫办全国扶贫宣传教育中心主任,研究员,博士生导师。

这一时期扶贫开发战略及政策措施:一是为缓解普遍的绝对贫困提供基本条件,通过在全国范围内开展大规模的基础设施建设、农田水利建设,广大农村灌溉设施和交通条件得到明显改善。同时,加强农村科技服务网络建设,基本覆盖全国所有农村乡镇的农业技术推广服务网络系统,为贫困地区贫困人口提高生产力提供了技术支撑。二是通过全国性农村合作信用体系建设,为缓解贫困改善农村金融服务。三是大力发展农村基础教育和基本医疗保障事业,通过建设农村小学校和乡村卫生所,实施免费教育和乡村合作医疗、赤脚医生等政策措施,为农村人口发展提供了有力的保障。四是初步建立最基本的农村社会保障体系,这一体系与当时的国家财力及发展水平相适应,主要是社区五保制度和农村特困人口救济政策两个方面。这一时期的扶贫战略及政策具有以下突出特点:一是基础性。从基础设施、公共服务及金融、科技服务等为缓解贫困提供基础性条件。二是普惠性。大部分政策措施针对的是所有农村地区。三是效率不高。特别是人民公社运动严重挫伤了农民劳动积极性,生产效率低下。

20世纪50—70年代,城乡居民生活有所改善,但农村贫困问题始终突出。按照2010年标准,1978年末中国农村贫困人口7.7亿人,农村贫困发生率高达97.5%<sup>[2]</sup>。20世纪50—60年代普遍性绝对贫困不仅没有缓解,还一度出现了农村大范围饥荒。这一时期,扶贫战略呈现为救济式扶贫,也就是自上而下建立完善全国性民政救济系统,重点对边远落后地区、因灾致贫人口和战争伤残人口实施“输血式”生活救济。这种救济式扶贫战略,最大的好处就是以救济方式满足贫困人口临界生存的保障性需要,其不足就是难以提高贫困人口的发展能力,也无法从根本上最终摆脱贫困,就是所谓“救急不救穷”。

第二,1978—1985年,实施农村经济体制变革推动减贫的战略。这一战略实施的宏观背景是中国开始实施改革开放政策。改革首先从农村开始,最主要的政策措施就是以解放农村生产力为目的,推行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,实施提高农产品价格、发展农村商品经济等配套改革。农村经济体制的深刻变革,促进了中国农村经济的超常规增长,从而带动贫困人口的急剧减少。这一阶段的扶贫战略政策可以理解为制度减贫,也就是通过建立和完善具有缓解贫困作用的农村制度实现减贫。这些制度主要包括农村土地制度、市场制度以及就业制度、农村金融组织发展制度、劳务输出制度等。制度改革释放的效应,不仅促进了农村经济的快速增长,而且带动了绝对贫困人口的大幅度减少。在这一时期,由于自然、历史等多种致贫因素逐渐显现,中国政府及其有关部门制定相应的扶贫政策,开展一系列帮困活动。其主要目的是支持经济发展明显落后、贫困人口较为密集的地区加快脱贫进程。其中,1982年国家启动实施“三西农业建设计划”,这实际上是中国专项扶贫计划雏形,是有组织、有计划、大规模扶贫开发的序幕。1984年国家实施的以工代赈,其目的主要是改善贫困地区的基础设施,帮助贫困地区和贫困人口形成生产条件。其主要作用机制是救济对象通过参加必要的社会工程建设获得赈济金或赈济物,即贫困人口要通过出工投劳来获得救济。国家出台了一系列改善农村教育的社会政策,旨在通过加强农村教育,促进农村物质条件改善和农村人力资源开发相结合。1984年9月,中共中央和国务院联合发布了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,这是中国开展有计划扶贫的基础性文件,标志着国家实施专项扶贫工作探索全面开始。这一时期扶贫战略政策的主要特点:一是制度改革释放活力,以生产率的提高带动和促进减贫;二是注重人力资源开发对减贫的重要作用,发展农村教育、实施以工代赈项目为开发式扶贫方针形成提供了实践;三是“三西”农业建设为区域扶贫开发开展实验。

第三,1986—1993年,实施区域开发式扶贫战略。这一时期中国的贫困问题呈现三大特征:一是贫困人口区域集中。贫困人口主要分布在“老、少、边、穷”地区。二是区域性贫困与群体性贫困并重。农村区域发展不平衡问题开始凸显,特别是老少边远地区的经济、社会和文化发展水平开始较大落后于沿海发达地区,成为“需要特殊对待的政策问题”。三是贫困问题的综合性突出。区

域性贫困以及分布在贫困区域的贫困人口规模大、致贫原因复杂,有组织大规模的帮扶需求明显。与这些特点相适应,中国政府实施区域开发式战略:(1)把扶贫开发纳入国家发展总体规划,明确把解决大多数贫困地区贫困人口的温饱问题作为中国政府扶贫工作的长期目标。1986年4月第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》,将“老、少、边、穷地区的经济发展”单列一章。(2)中央政府成立专门扶贫机构——国务院贫困地区经济开发领导小组及其办公室,原来的道义式扶贫转向制度性扶贫,为农村扶贫开发逐步实现规范化、机构化、制度化,进行机构安排。这一时期扶贫战略政策的最主要特点集中体现在两个关键词上:一是“区域发展带动”。战略政策制定的重点就是以区域开发带动扶贫。在实践过程中,一些贫困地区开发式扶贫从“促进区域经济增长带动扶贫”战略演变为“贫困地区工业化项目投资”战略。实践证明,这种方式总体上有利于县域经济的发展,但缺乏与贫困农户的直接联系。二是“开发式扶贫”。强调扶贫开发要注重开发贫困人口的人力资源,把物质资源开发和贫困群众开发利用资源、市场的能力集合起来。总体而言,尽管这一时期的措施发挥了一定效果,但由于同期农村经济增速减缓,加之剩余贫困人口脱贫难度增加,与前一时期相比,这一时期贫困人口下降速度有所减缓,返贫现象有所增加。

第四,1994—2000年,实施综合性扶贫攻坚战略。这一时期扶贫战略政策的主要内容和特点体现在三个方面:一是国务院1994年3月颁布《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》。这是有明确目标、任务、一揽子扶贫政策措施的国家级扶贫计划。明确要求集中人力、物力、财力,用7年左右的时间,基本解决8000万农村贫困人口的温饱问题。提出以贫困村为基本单位,以贫困户为主要工作对象,以扶持贫困户创造稳定解决温饱的条件发展种养业为重点,坚持扶持到村到户,坚持多渠道增加扶贫投入。该计划围绕扶贫资金安排、扶贫项目实施制定了一系列确保扶贫开发到村到户的措施。促进扶贫开发工作由道义性扶贫向制度性扶贫转变,由救济性扶贫向开发性扶贫转变,由扶持贫困地区(主要是贫困县)向扶持贫困村、贫困户转变。并且,较大幅度地增加了扶贫资金。二是国家在宏观经济政策中明确提出加快中西部地区的经济发展计划。该计划实际上将扶贫到户与促进中西部地区经济发展的宏观政策相结合,对缓解农村贫困产生了积极意义。三是构建综合扶贫战略政策体系。中央政府大幅度增加扶贫开发投入,明确资金、任务、权利、责任“四个到省”的扶贫工作责任制。建立东部沿海地区支持西部欠发达地区的扶贫协作机制。推行入户项目支持、最低生活救助、科技扶贫、劳动力转移、生态移民等多元化扶贫措施。2000年,中国政府宣布“八七扶贫攻坚计划”确定的战略目标基本实现,全国农村贫困人口的温饱问题基本解决。

第五,2001—2012年,实施整村推进与“两轮驱动”扶贫战略。这一时期扶贫战略主要体现在《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》和《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》的政策制定和实施安排上。第一个十年扶贫纲要在中西部地区确定592个国家扶贫开发重点县,把贫困瞄准重心下移到村,全国范围内确定了15万个贫困村,战略政策主要以整村推进、产业发展、劳动力转移为重点进行构建与实施,贫困人口继续减少。2007年,以全国全面实施农村最低生活保障制度为标志,中国的扶贫开发进入扶贫开发政策与最低生活保障制度衔接的“两轮驱动”阶段。第二个十年扶贫纲要要体现的扶贫战略意图和政策构建重点,主要确定了14个集中连片特困地区。扶贫开发的重点范围覆盖14个集中连片特困地区、592个国家扶贫开发重点县,继续坚持开发式扶贫方针、坚持扶贫到村到户。这一时期扶贫开发成效明显:一方面大多数贫困群体的温饱问题得以解决,另一方面,扶贫开发对促进国民经济持续健康发展,缓解区域、城乡差距扩大趋势,都作出了重要贡献。

第六,2013年至今,实施精准扶贫精准脱贫方略。以中国共产党第十八次代表大会召开为标志,中国发展进入新时代。以习近平同志为核心的党中央,把扶贫开发摆在治国理政的突出



位置。习近平总书记提出一系列扶贫开发的新思想新观点,作出一系列新部署新要求,形成了习近平扶贫重要论述。在习近平扶贫重要论述指引下,2015 年 10 月召开的党的十八届五中全会作出“打赢脱贫攻坚战”的决定。新时代脱贫攻坚是中国扶贫开发的新发展,中国扶贫开发战略政策体系呈现新时代特点:一是确定全新扶贫目标,即“到 2020 年现行标准下贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”。这一目标既符合国情,又与国际接轨,脱贫标准略高于国际水准。二是确定基本方略,即精准扶贫精准脱贫方略。这一方略是一整套全新的贫困治理体系,其核心内容集中体现在做到“六个精准”,即扶持对象精准、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,实施“五个一批”,即通过扶持生产和就业发展一批,通过易地搬迁安置一批,通过生态保护脱贫一批,通过教育扶贫脱贫一批,通过低保政策兜底一批,解决好“四个问题”,即扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退。三是坚持发挥中国共产党领导的政治优势和社会主义集中力量办大事的制度优势。构建省市县乡村五级抓扶贫、层层落实责任制的治理格局。四是坚持广泛动员全社会力量,支持和鼓励全社会采取灵活多样的形式参与扶贫。五是坚持创新扶贫开发机制,为贫困人口贫困村建档立卡,向贫困村派驻第一书记和工作队,出台一系列精准扶贫政策,为脱贫攻坚源源不断地释放改革红利。六是扶贫扶志扶智有机结合。始终注重贫困人口内生动力的激发、培育。这一时期,贫困地区基本公共服务体系建设加快推进,城乡基本养老保险制度全面建立,具有减贫兜底功能的社会保障体系日益完善。

中国扶贫开发取得了举世瞩目的成就。新中国成立时,国家一穷二白,人民生活处于极端贫困状态。社会主义基本制度的确立,以及农村基础设施的建设、农业技术的推广、农村合作医疗体系的建立等为减缓贫困奠定了基础。改革开放以后,农村率先进行经济制度改革,实行家庭联产承包经营责任制,生产力得到极大解放,农民收入大幅提高,农民温饱问题逐步得以解决。

一是农村贫困人口大幅度减少。以当时的农村贫困标准(按 1984 年价格确定每人每年 200 元的贫困标准,是较低水平的生存标准)衡量,中国农村贫困人口从 1978 年末的 2.5 亿人减少到 1985 年末的 1.25 亿人;农村贫困发生率从 1978 年末的 30.7%下降到 1985 年末的 14.8%。若以现行农村贫困标准(按 2010 年价格确定每人每年 2300 元的贫困标准,是与小康社会相适应的稳定温饱标准)衡量,农村贫困人口从 1978 年末的 7.7 亿人减少到 1985 年末的 6.6 亿人,农村贫困发生率从 1978 年末的 97.5%下降到 1985 年末的 78.3%。20 世纪 80 年代中期,扶贫开发持续推进,农村贫困程度进一步减轻,贫困人口继续大幅减少。以现行农村贫困标准衡量,2012 年末中国农村贫困人口 9899 万人,比 1985 年末减少 5.6 亿多人,下降了 85.0%;农村贫困发生率下降到 10.2%,比 1985 年末下降了 68.1 个百分点<sup>[3]</sup>。特别是党的十八大以来,中国实施精准扶贫精准脱贫,全面打响了脱贫攻坚战,扶贫工作取得了决定性进展。按现行农村贫困标准,2013—2018 年农村累计减贫 8239 万人,年均减贫 1373 万人,六年累计减贫幅度达到 83.2%,农村贫困发生率从 2012 年末的 10.2%下降到 2018 年末的 1.7%,其中,10 个省份的农村贫困发生率已降至 1.0% 以下,中华民族千百年来的绝对贫困问题有望得到历史性解决<sup>[3]</sup>。

二是区域性贫困明显减轻。受自然、历史等诸多因素影响,中国贫困具有区域性特征,中西部地区整体性贫困相对突出。20 世纪 80 年代中期,中国聚焦贫困区域,实施减贫战略,党的十八大以来,党中央、国务院加大对贫困地区尤其是深度贫困地区政策力度,推进东西部地区协作扶贫,区域性整体减贫成效明显。东部地区 11 个省份已基本率先脱贫,中部地区 8 个省份和西部地区 12 个省份的农村贫困人口下降幅度明显。详见表 1。

三是贫困区域减贫成效明显。贫困地区(包括集中连片特困地区和片区外的国家扶贫开发工作重点县,共 832 个县。2017 年将享受片区政策的新疆阿克苏地区 1 市 6 县也纳入了贫困监测范围)、集中连片特困地区(2011 年在全国共划出 11 个连片特困地区,加上已经实施特殊扶贫政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州,共 14 个片区 680 个县。2016 年起,新疆阿克苏地区 1 市 6 县

享受片区政策)、国家扶贫开发工作重点县(共 592 个县)、民族八省区(包括内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆等八个省区)减贫成效明显,其中贫困地区减贫规模占全国农村减贫总规模的 59.8%。详见表 2。

表 1 区域性贫困变化情况

区域	贫困人口/万人			贫困发生率/%		
	2018 年	2012 年	六年下降	2018 年	2012 年	累计下降
东部地区	147	1367	1220(89.2%)	0.4	3.9	3.5
中部地区	597	3446	2849(82.7%)	1.8	10.5	8.7
西部地区	916	5086	4170(82.0%)	3.2	17.6	14.4
合计	1660	9899	8239(83.2%)	1.7	10.2	8.5

数据来源:根据国家统计局《扶贫开发持续强力推进 脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之十五》([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812\\_1690526.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812_1690526.html))整理而成。表 2 同。

注:括号里是下降率。表 2 同。

表 2 贫困区域减贫变化情况

区域	贫困人口/万人			贫困发生率/%		
	2018 年	2012 年	六年下降	2018 年	2012 年	累计下降
贫困地区	1115	6039	4924(81.5%)	4.2	23.2	19.0
集中连片特困地区	935	5067	4132(81.5%)	4.5	24.4	19.9
扶贫开发重点县	915	5105	4190(82.1%)	4.3	24.4	20.1
民族八省区	602	3121	2519(80.7%)	4.0	21.1	17.1

四是贫困地区农村居民收入保持快速增长、消费水平稳步提升。改革开放以来,农村居民收入消费进入快速增长期,2012 年农村居民人均收入和消费水平分别比 1978 年实际增长了 11.5 倍和 9.3 倍。2018 年,贫困地区农村居民人均可支配收入 10371 元,是 2012 年的 1.99 倍,年均增长 12.1%,扣除价格因素,年均实际增长 10.0%,比全国农村平均增速高 2.3 个百分点,与全国农村平均水平的差距进一步缩小。2018 年贫困地区农村居民人均消费支出 8956 元,与 2012 年相比,年均增长 11.4%,扣除价格因素,年均实际增长 9.3%。2018 年贫困地区农村居民人均消费支出是全国农村平均水平的 73.9%,比 2012 年提高了 3.4 个百分点<sup>[3]</sup>。

五是贫困地区生活环境明显改善、生活质量全面提高。从居住条件看,2018 年贫困地区居住钢筋混凝土房或砖混材料房的农户比重为 67.4%,比 2012 年提高 28.2 百分点;居住竹草土坯房的农户比重为 1.9%,比 2012 年下降了 5.9 个百分点;使用卫生厕所的农户比重为 46.1%,比 2012 年提高 20.4 百分点;饮水无困难的农户比重为 93.6%,比 2013 年提高 12.6 百分点。从家庭耐用消费品看,贫困地区农村居民家庭耐用消费品从无到有,提档升级。2018 年贫困地区农村每百户拥有电冰箱、洗衣机、彩色电视机等传统耐用消费品分别为 87.1 台、86.9 台和 106.6 台,分别比 2012 年增加 39.6 台、34.6 台和 8.3 台,拥有量持续增加,和全国农村平均水平的差距逐渐缩小;每百户拥有汽车、计算机等现代耐用消费品分别为 19.9 辆、17.1 台,分别是 2012 年的 7.4 倍和 3.2 倍,实现快速增长。截至 2018 年末,贫困地区通电的自然村接近全覆盖;通电话、通有线电视信号、通宽带的自然村比重分别达到 99.2%、88.1%、81.9%,比 2012 年分别提高 5.9 百分点、19.1 百分点、43.6 百分点。2018 年,贫困地区村内主干道路经过硬化处理的自然村比重为 82.6%,比 2013 年提高 22.7 百分点;通客运班车的自然村比重为 54.7%,比 2013 年提高 15.9 百分点。2018 年,贫困地区 87.1%的农户所在自然村上幼儿园便利,89.8%的农户所在自然村上小学便利,分别比 2013 年提高 15.7 百分点和 10.0 百分点;有文化活动室的行政村比重为 90.7%,比 2012 年提高 16.2 百分点;贫困地区农村拥有合法行医证医生或卫生员的行政村比重为 92.4%,比 2012 年提高 9.0 百分点;

93.2%的农户所在自然村有卫生站,比 2013 年提高 8.8 百分点;78.9%的农户所在自然村垃圾能集中处理,比 2013 年提高 49.0 百分点<sup>[3]</sup>。

扶贫开发和脱贫攻坚的伟大成就,为历史性消除中华民族千百年来的绝对贫困问题打下坚实基础,为全球减贫事业贡献中国智慧和方案,为实现经济持续健康发展与大规模减贫同步、有效避免掉入中等收入陷阱作出了贡献,成为中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的生动写照,而且也成为全球反贫困事业的亮丽风景。世界银行 2018 年发布的《中国系统性国别诊断》报告称“中国在快速经济增长和减少贫困方面取得了‘史无前例的成就’”。联合国秘书长古特雷斯在“2017 减贫与发展高层论坛”上发贺信盛赞中国减贫方略,称“精准减贫方略是帮助最贫困人口、实现 2030 年可持续发展议程宏伟目标的唯一途径。中国已实现数亿人脱贫,其经验可以为其他发展中国家提供有益借鉴”<sup>[3]</sup>。

## 二、改革开放以来中国扶贫开发的基本经验

国家在不同阶段采取不同扶贫战略,实施不同扶贫政策组合。新中国成立至改革开放时期(1949—1978 年),中国扶贫开发主要战略和政策以减缓绝对贫困为目标,主要通过变革社会制度,建立低水平的社会保障体系来实现。改革开放至党的十八大以前(1978—2012 年)时期,主要通过经济增长带动和专项扶贫计划实现大幅度减少绝对贫困。这一历史时期按照驱动减贫的主要动力因素,可以分为四个不同历史阶段:1978—1985 年,主要实施农村经济体制变革推动减贫;1986—1993 年,主要实施区域开发式扶贫减贫;1994—2000 年,主要实施综合性扶贫攻坚减贫;2001—2012 年,主要实施整村推进与“两轮驱动”扶贫战略减贫<sup>[4]</sup>。

改革开放至党的十八大以前这一历史时期,中国特色扶贫开发道路基本形成,并积累了宝贵的经验<sup>[5-6]</sup>:一是坚持改革开放。国家通过一系列改革,整体确立了以市场调节主导资源配置的经济体系,多种经济成分并存发展,极大地调动了社会各方面积极性,极大地解放了生产力,提高了生产率,为大规模减贫战略的实施奠定了基础。二是保持经济长期持续增长。国家在以市场为基本取向的改革进程中,坚持以经济建设为中心,用发展的办法来解决前进中的问题。在保持高速经济增长中,提供大量的就业机会,农业基础得到加强,农产品产量大幅度增长,人民生活得以大幅度改善,直接推动了贫困人口的大量减少。社会财富的增加、国家财力的增强,为国家实施减贫战略,动员全社会力量有针对性地解决贫困问题提供了必要的物质条件。三是制定一系列有利于穷人发展的政策。这是大规模持续减贫的政策基础。国家通过一系列的制度创新,在农村土地政策、农业生产支持政策、农村综合发展政策、社会发展政策等方面形成较为全面的政策框架及体系,为实现大规模减贫奠定了坚实的政策基础。四是根据发展阶段及贫困人口特征制定和调整反贫困战略。国家在不同的发展阶段,确定不同的减贫目标及任务,制定实施相应的反贫困战略,不断丰富发展反贫困战略内容,把区域发展与扶贫开发有机结合,在实施专项扶贫计划的同时,实施一系列加快落后地区的区域发展战略,形成区域发展与扶贫开发的良性互动。五是渐进式推进农村社会保障体系的建立与完善。国家逐步建立并不断完善农村社会保障体系,特别是农村最低生活保障制度的不断完善,为解决贫困人口生存和温饱提供制度保障。六是不断丰富和发展开发式扶贫的方式方法。始终坚持开发式扶贫方针。把解决贫困户的温饱问题与区域经济开发结合起来,把增加经济收入与改善保护生态环境在内的国土整治结合起来,把经济开发与解决社会问题、改善民生、促进社会和谐结合起来。注意借鉴国际社会先进的减贫理念和成果,积极与国际社会分享中国在扶贫开发领域的经验和做法,开展国际交流与合作。七是始终把培养和不断提高扶贫对象的自我发展能力作为工作核心。坚持把提高贫困人口的自我发展能力作为反贫困的重点。提倡不等不靠,动员群众积极依靠自己力量改变贫穷落后面貌。把扶贫开发与基层组织建设相结



合,通过推进组织创新不断提高扶贫对象的自我组织、自我管理能力。八是在政府主导下不断提高反贫困战略政策执行力。把扶持贫困群体、实现共同富裕作为国民经济和社会发展的重点任务,列入国民经济和社会发展中长期规划。建立专门机构,先后制定实施国家扶贫开发规划,划定和调整重点扶持区域,调整扶贫标准,逐年增加专项扶贫资金投入。把建立工作责任制、加强干部队伍和机构建设作为保障扶贫政策执行力的关键,采取有效措施保障扶贫政策的落实。

### 三、新时代脱贫攻坚对中国特色扶贫开发道路的丰富发展

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从全面建成小康社会全局出发,把扶贫开发工作摆在治国理政的突出位置,明确目标和基本方略,全面打响脱贫攻坚战。在习近平扶贫重要论述指引下,全党全国全社会凝心聚力脱贫攻坚。实践证明,新时代脱贫攻坚取得了减贫史上的最好成绩,推动了贫困地区农村的深刻变革,提高了贫困地区农村基层的治理能力,丰富发展了中国特色扶贫开发道路。

首先,从中国特色社会主义发展全局明确扶贫开发的战略地位,对马克思主义反贫困理论作出了重大贡献。党中央把扶贫开发与党和政府的职责、党的根本宗旨以及全面建成小康社会目标要求和社会主义的本质要求相结合,深刻阐述中国现阶段扶贫开发的极端重要性和紧迫性,把新时代扶贫开发战略定位提高到新的高度,为制定新时代脱贫攻坚顶层设计、体制机制创新奠定了思想基础,对全党全国全社会增强扶贫开发责任感、使命感、紧迫感具有重要的理论和实践指导意义。

其次,深刻总结党的十八大以来中国扶贫开发“六个坚持”的宝贵经验<sup>[7]</sup>,为坚决打赢脱贫攻坚战提供了根本遵循,丰富发展了中国特色扶贫开发道路的具体内容:一是坚持党的领导,强化组织保证。始终坚持党对脱贫攻坚的领导,充分发挥社会主义集中力量办大事的制度优势,五级书记抓扶贫,实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制机制。二是坚持精准方略,提高脱贫实效。真正把精准理念落到实处,变“大水漫灌”为“精准滴灌”,做到“六个精准”基本要求,实施“五个一批”的脱贫路径,达到切实解决扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的“四个问题”的根本目的。围绕精准扶贫改革创新一系列扶贫机制模式,促进了贫困治理体系的不断完善。三是坚持加大投入,强化资金支持。不断增加资金投入,加强使用监管,大力改革财政扶贫资金使用管理机制,完善扶贫资金项目公告公示制度,做到阳光化管理。四是坚持社会动员,凝聚各方力量。更加广泛地动员社会参与脱贫攻坚,加大社会扶贫工作力度、凝聚更大扶贫合力。五是坚持从严要求,促进真抓实干。把从严治党贯穿脱贫攻坚全过程、每一个环节,把扶贫工作的从严要求和干部作风治理结合起来,把精准扶贫精准脱贫过程和国家贫困治理体系和治理能力现代化结合起来。六是坚持群众主体,激发内生动力。尊重贫困群众的主体地位和首创精神,把激发扶贫对象的内生动力摆在突出位置,扶贫与扶志、扶智相结合,充分发挥第一书记、驻村工作队的作用,把贫困群众的积极性调动起来,把他们自力更生的精神激发出来,不断提高他们共享发展成果的能力。

最后,从携手消除贫困、共建人类命运共同体的高度指明全球减贫合作的方向,对世界减贫理论作出原创性贡献。中国在致力于自身消除贫困的同时,始终积极开展南南合作,力所能及向其他发展中国家提供不附加任何政治条件的援助,支持和帮助广大发展中国家特别是最不发达国家消除贫困。积极开展国际减贫合作,服务于国家外交、援外大局以及“一带一路”等重大战略和倡议,发挥扶贫软实力在树立大国形象、增强中国在全球治理话语权中的特殊作用。

### 四、中国扶贫开发道路的前景展望

中国扶贫开发道路不仅是消除国内贫困问题的良方,而且具有世界性的减贫与发展意义。在

加速全球减贫进程的同时,为全球贫困治理贡献了中国智慧,提供了中国方案。

习近平总书记在2018年新年贺词中指出,到2020年,中国将在人类历史上第一次消灭绝对贫困问题,这注定会载入人类发展的史册。但消灭绝对贫困现象,并不意味着中国与贫困作斗争的事业终结。随着经济社会的快速转型,相对贫困问题的有效治理将成为推动乡村振兴战略、城乡一体化发展和社会主义现代化建设中的重大议题。

2020年后中国扶贫工作将从脱贫攻坚转战到巩固脱贫成果、治理相对贫困的新阶段。中国始终把贫困治理作为治国理政的重要内容和优先任务,这是由中国共产党的性质决定的。中国共产党的初心和使命,就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。缓解和消除贫困是中国共产党的初心和使命、以人民为中心的发展思想最生动的体现,最能体现中国共产党的宗旨和社会主义的本质要求。理论和国际发展实践也表明,迄今为止的任何社会形态,即使是发达国家,总会存在一定比例的相对贫困人口。社会发展必然要求通过贫困治理降低社会发展的不公平性,提高社会的稳定性。而且,贫困治理必然成为中国在新征程中解决不平衡不充分发展矛盾的重要举措,是衡量乡村振兴战略实施质量和实现共同富裕程度的底线任务、标志性指标。此外,作为全球最大的发展中国家,中国人口基数大,任何贫困标准下的相对贫困人口规模都不会小,完全采取西方国家那样主要通过福利救济兜底解决贫困问题的做法,短期内难以提供可持续的财力支撑。由此,中国的贫困治理必然是坚持精准扶贫方略,坚持开发式扶贫和保障性扶贫并重方式,坚持减缓贫困和增强贫困人口的劳动技能、提升民族整体素质相结合。

目前,脱贫攻坚已进入决战决胜关键时期。中国政府在全力打赢打好脱贫攻坚战的同时,进一步谋划、研究、制定2020年后扶贫战略,这既是建立稳定脱贫机制的需要,更是实现脱贫攻坚战和后扶贫工作无缝衔接的需要,是中国共产党向第二个百年奋斗目标进军的需要,也是在提前10年完成联合国2030年发展议程减贫目标的基础上继续引领全球减贫事业、为全人类作出更大贡献的需要。

可以预期,中国共产党在2020年后将瞄准相对贫困问题,根据相对贫困的特征和宏观经济社会发展进程,以习近平扶贫重要论述为指引,科学确定新的扶贫标准,明确目标任务,确定工作范围,完善基本方略,创新体制机制,优化政策体系,强化保障措施,形成一揽子的贫困治理方案。同时,有力有效地向国际社会推介习近平扶贫思想和中国减贫方案,为全球减贫贡献中国智慧。

## 参考文献:

- [1] 中华人民共和国国务院新闻办公室.为人民谋幸福:新中国人权事业发展70年[N].人民日报,2019-09-23(14).
- [2] 国家统计局.沧桑巨变七十载 民族复兴铸辉煌——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之一[EB/OL].(2019-07-01).[http://www.stats.gov.cn/zjtj/zthd/bwexljsm/70znxc/201907/t20190701\\_1673373.html](http://www.stats.gov.cn/zjtj/zthd/bwexljsm/70znxc/201907/t20190701_1673373.html).
- [3] 国家统计局.扶贫开发持续强力推进脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十五[EB/OL].(2019-08-12).[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812\\_1690526.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190812_1690526.html).
- [4] 黄承伟.一诺千金——新时代中国脱贫攻坚的理论思考[M].南宁:广西人民出版社,2019.
- [5] 国务院扶贫办党组.创造人类反贫困历史的中国奇迹——改革开放40年我国扶贫工作的重大成就与经验[J].求是,2018(18).
- [6] 黄承伟.中国特色扶贫开发道路不断拓展[N].人民日报,2018-08-26(05).
- [7] 闻言.坚决打赢脱贫攻坚战,谱写人类反贫困历史新篇章——学习《习近平扶贫论述摘编》[N].人民日报,2018-08-21(06).

(责任编辑:宋雪飞)