

中国农村 70 年扶贫历程中的 政策变迁和治理创新

黄渊基

(湖南科技学院 旅游与文化产业学院, 湖南 永州 425199; 广西财经学院 海陆经济一体化协同创新中心, 广西 南宁 530003)

[摘要] 新中国成立以来,农村扶贫大致经历了六个阶段的改革,政策变迁的具体内容涉及对象识别、资金投入、主体参与、规划管理、社会保障、非正式制度等方面。2020年后将进入“后扶贫”时代,扶贫政策的优化方向和实施路径将从解决绝对贫困向缓解相对贫困过渡,从阶段性减贫向可持续减贫演化,从重点抓农村扶贫到城乡统筹扶贫转变,由规模扶贫向精准扶贫和乡村振兴战略的有效衔接转型。农村扶贫政策体系和治理体系创新应瞄准相对贫困人口的识别,资金投入和财政支持的延续性和有效性,主体参与、贫困人口受益和社会合作,社会保障、公共服务与系统协同,过程监督与绩效考评等方面,全力巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,不断推进贫困治理体系和治理能力现代化,最终实现全体人民共同富裕。

[关键词] 贫困; 政策变迁; 治理创新; 可持续减贫

[中图分类号] C939 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145[2021]01-0089-07

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2021.01.014

2020年11月23日,随着贵州省紫云县等9个县退出贫困县序列,标志着全国所有国定贫困县全部脱贫摘帽,现行标准下农村贫困人口全部脱贫,消除了绝对贫困和区域性整体贫困,取得了脱贫攻坚的伟大胜利。2020年12月3日,中共中央政治局常务委员会召开会议,听取脱贫攻坚总结评估汇报,强调:“脱贫攻坚的重大胜利,为实现第一个百年奋斗目标打下坚实基础,极大增强了人民群众获得感、幸福感、安全感,彻底改变了贫困地区的面貌,改善了生产生活条件,提高了群众生活质量,‘两不愁三保障’全面实现。”但“我国发展不平衡不充分的问题仍然突出,巩固拓展脱贫攻坚成果的任务依然艰巨。”^①在这样的背景下,回顾新中国成立以来我国农村扶贫70年波澜壮阔的历史进程,梳理70年扶贫开发的政策变迁,总结扶贫开发的经验,不仅能为决战脱贫攻坚提供启示,还能为“后扶贫”时代的相对贫困治理、可持续减贫及脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接提供有益参考。

一、中国农村扶贫政策改革的历程及成效

(一) 计划经济体制下救济式扶贫政策阶段(1949-1978)

新中国成立初期政府还没有正式实施具体的扶贫政策,始终以发展生产为核心,同时强调收入分配的平均化。通过1950-1952年的土地改革基本实现了“耕者有其田”,1953年起实施的第一个五年计划壮大了国家经济实力,同年中共中央通过了《关于发展农业生产合作社的决议》,开始了“三大改造”,“三大改造的完成”正式确立了社会主义制度。通过这些制度创新,国民经济迅速恢复,1953-1957年间,中国GDP年均增长11.3%,工农业总产值年均增长10.9%,国民收入年均增长8.9%。按可比价计算(1950年=100元),农村居民家庭人均收入由1952年的49.35元增加到1957年的57.62元。^②由此,农村贫困情况有了一定改善。

收稿日期:2020-06-25

作者简介:黄渊基(1981—),男,湖南邵阳人,管理学博士,中国旅游研究院博士后,湖南科技学院旅游与文化产业学院研究员、院长,广西财经学院海陆经济一体化协同创新中心研究员,主要研究方向是政治治理和产业管理。

基金项目:本文系中国博士后科学基金项目“基于科技支撑的文旅融合发展模式和机制研究”(项目编号:2019M660862)、国家民委民族研究后期资助项目“探索生态文化旅游扶贫之路研究”(项目编号:2018-GMH-007)、湖南省社科评审委重点项目“湘赣边区乡村振兴示范区建设路径研究”的部分研究成果。

①《中共中央政治局常务委员会召开会议 听取脱贫攻坚总结评估汇报》,《人民日报》2020年12月4日第01版。

②武力:《中华人民共和国经济史》(上册),中国经济出版社1999年版,第371页。

然而,“大跃进”、“人民公社化”运动特别是“文化大革命”,又给农业经济造成了严重破坏,农民收入水平低下,长期缺衣少粮,在一定程度上造成了普遍贫困的局面。但是,人民公社建立的农村“五保”制度(对鳏寡孤独人口提供衣食住行、教育和丧葬保障的制度)以及相关社会基本保障体系(主要以社会救济、自然灾害救济和优抚救济为主),在当时的扶贫治理方面也取得了积极成效。“首先,抑制了因失去土地陷入更深程度的贫困现象的发生以及贫富差距的出现。其次,实现了低水平下的农村生产生活基础设施、农村金融、基础教育、合作医疗和社会保障的发展。在基础教育、合作医疗和社会保障方面的成就甚至超过了改革开放初期。”^①总的来说,这套民政救济体系在当时的历史条件下发挥了特定的作用。但是到1978年底,温饱问题在我国农村依旧比较突出,甚至还有多达2.5亿的绝对贫困人口存在。

(二)农村经济改革与区域性小规模扶贫(1979-1985)

1978年开启了改革开放进程,释放了经济发展的动力和活力,带动了我国GDP的快速增长,政府扶贫能力也随着财政收入的提升而大大增强。伴随着农村经济体制改革的全面铺开,农民通过家庭联产承包责任制获得了对土地的自主经营权,生产积极性极大提高。此后,解散人民公社、提高农产品收购价格、改革购销体制和农产品流通体制、盘活乡镇企业等多项政策创新,以农业增产带动农民快速增收,普遍贫困现象在短期内得到迅速扭转。1979年到1985年,农村居民家庭人均纯收入由160.7元增加到397.6元。^②

虽然这一时期我国普遍贫困的状况得到缓解,但由于自然和历史等多种因素的影响,区域和群体间收入差异导致的贫困差距日益凸显。广大落后地区的经济发展水平明显低于全国平均水平,于是中国政府从20世纪80年代初期便开始了自上而下的大规模扶贫工作,陆续出台扶贫的专门性政策,用以解决农村贫困人口的温饱问题。1978年召开的全国民政工作会议,第一次从农村救济中划分出扶贫专项,划定农村贫困标准。1980年起,政府设立了“支援经济不发达地区发展资金”、“革命老区、少数民族地区和边远地区贷款”和“以工代赈资金”等系列专项扶持资金,用于扶贫开发。1984年国务院发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,强调以积极的态度和切实可行的措施,帮助“老、少、边、穷”等地区逐渐脱贫。此外,全国还划定出18个集中连片贫困地区。

这一阶段的国家扶贫政策属于依靠“外部输血”的救济式扶贫,试图通过体制改革和改善农业交易条件,推动间接瞄准式的扶贫,减少农村贫困人口。从1978年到1985年,农村绝对贫困人口由2.5亿减少至1.25亿,贫困发生率下降至14.8%。但同时也引致了形式单一分散、扶持力度低等一系列的连锁反应问题。

(三)国务院扶贫办及其领导下的初期有组织扶贫(1986-1993)

20世纪80年代中期,随着农村经济的发展,政策减贫的效应呈现边际递减趋势,中西部一些老、少、边、穷等欠发达地区农民增产增收缓慢,与东部沿海地区的差距也越拉越大。为此,国务院贫困地区经济开发领导小组于1986年5月正式成立,主要负责组织对焦贫困区域的整体性扶贫,助推大规模开发式反贫困工作。这一时期的扶贫政策创新主要有:首先,成立了从中央到地方的专门的扶贫开发组织机构;其次,确定贫困县、贫困标准和贫困人口;再次,安排专项扶贫资金(包括专项扶贫贷款、以工代赈资金和财政发展资金),制定扶贫投资计划;最后,制定严格的扶贫管理责任制度、调整贫困地区的发展政策、开展大规模的人力资源培训等,动员社会各界参与扶贫。到1993年底,农村绝对贫困人口数量由1985年的1.25亿减少到8000万,年均减少640万人。贫困发生率从1985年的14.8%下降到8.8%。这一时期国家的扶贫工作已从单纯的救济式专项扶贫向经济开发式扶贫转型,借助科技进步与提高农民素质带动脱贫攻坚,政策上多渠道向农村输入资金、技术和培训等扶贫资源,改变了以往按贫困人口均分的单向资金流动方式。但集中连片深度贫困地区农民的贫困状况未能得到明显改善。

(四)八七扶贫攻坚计划下的体制性扶贫(1994-2000)

按照1993年扶贫标准计算,当时农村贫困人口仅剩余8000万,但由于是生活在自然条件最差的地区的深度贫困人口,所以扶贫难度总体上不降反增。为有效化解这一难题,国务院在1994年下发了《关于印发〈国家八七扶贫攻坚计划〉的通知》,计划用7年时间基本解决剩余8000万农村绝对贫困人口的温饱问题。在政策方面,组织开展面向贫困区域的“温饱工程”和“燎原计划”,开始了以解决温饱助推脱贫的综合性扶贫阶段。八七扶贫攻坚计划期间,我国进行了一系列扶贫开发政策创新:第一,增加了国定贫困县的数量;第

^①张磊:《中国扶贫开发历程》,中国财政经济出版社2007年版,第28页。

^②国家统计局国民经济综合统计司:《新中国50年统计资料汇编(A-20和A-22)》,中国统计出版社1999年版。

二,大规模增加扶贫投资;第三,强化了部门定点扶贫并启动了东西协作扶贫;第四,鼓励民间组织和国际机构参与中国的扶贫开发;第五,增加对西部地区的人力资本投资;第六,加强了对扶贫开发的监测。^①从宏观政策演变来看,这一时期的扶贫主要是“由道义性扶贫向制度性扶贫转变,由救济式扶贫向开发式扶贫转变,由扶持贫困地区(主要是贫困县)向扶持贫困村、贫困户(主要是贫困人口)转变”^②。截至2000年底,我国贫困人口减少到3209万,贫困发生率下降至3.5%，“八七扶贫攻坚计划”确定的战略目标基本实现,同时,以政府引导贫困户参与和政府“输血”帮扶为主的扶贫到村到户的综合性开发机制开始被构建出来。

(五)整村推进与参与式、产业化扶贫(2001—2010)

进入21世纪,我国扶贫开启多元化模式。2001年,国定贫困县贫困人口占全国农村贫困总人口的比例下降为61.9%,空间上的贫困人口分布逐渐走向分散。随着贫困人口的减少和分散所带来的扶贫形势新变化,我国于2001正式启动《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》,同时出台了西部大开发、全面建设小康社会和建设社会主义新农村等政策。这一时期的三农政策改革主要包括:2001年开始试点农村税费改革,到2006年全国取消农业税;2004年对农民实行粮食补贴、良种补贴和农机具购置补贴等“三补”;2003年试点新型农村合作医疗,将农村社会保障体系建设纳入城乡统筹发展;实施第二期(2001—2005)“国家贫困地区义务教育工程”以及“两免一补”政策(免教科书费、免学杂费、补生活费);鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构,允许私有资本、外资等参股;建立农村计划生育家庭奖励扶助制度。^③总结起来,这些政策主要有以下几方面的创新:一是确定了国家扶贫开发工作重点县、重点村、低收入群体贫困标准,将瞄准对象由贫困县转向贫困村;二是将整村推进、产业化扶贫和劳动力培训转移作为主要扶贫方式;三是加强了对扶贫资金的监管;四是组织社会力量参与扶贫开发,协同推进贫困地区科技、教育和医疗卫生事业发展;五是扩大了扶贫开发的国际交流与合作领域。2010年我国贫困人口减少至2688万,贫困发生率下降到2.8%。

(六)系统扶贫与精准扶贫(2011至今)

2011年,我国颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,扶贫工作正式进入以确保全面实现小康为目标的阶段。中央政府明确了“两不愁三保障”的扶贫总体目标,将扶贫主战场从原来的贫困县转到14个连片特困地区,提出“中央财政扶贫资金的新增部分主要用于连片特困地区”^④。大幅上调国家扶贫标准线(农民人均收入由1274元提高到2300元),全国贫困人口从2688万人大幅增至1.28亿人。除不断增加扶贫资金外,政府还通过税收优惠、财政贴息等政策创新,引导社会和金融资本集中流入农村贫困地区,为扶贫对象的生计改善提供充分保障。

特别是党的十八大以来,党中央高度重视扶贫工作。习近平同志2013年11月在湖南湘西考察时提出了“精准扶贫”的新理念,要求扶贫要实事求是,因地制宜。要精准扶贫,切忌喊口号,也不要定好高骛远的目标。^⑤随之“精准扶贫”成为国家扶贫战略,成为全面脱贫攻坚的指导方针。2014年1月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,从体制机制创新角度对扎实推进农村扶贫开发工作做出了明确要求和详细部署。2014年5月国务院扶贫办等7部委联合发出《关于印发〈建立精准扶贫工作机制实施方案〉的通知》,对精准扶贫工作模式的顶层设计、总体布局和工作机制等方面做了详尽规划。2015年11月,中共中央、国务院出台《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,发出了确保到2020年农村贫困人口实现脱贫的总攻令。2015年中共中央组织部、中央农村工作领导小组办公室、国务院扶贫开发领导小组办公室印发的《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》,深入贯彻落实习近平总书记关于大抓基层、推动基层建设全面进步全面过硬和精准扶贫、精准脱贫等重要指示精神,选派大批机关优秀干部到村任第一书记,实施“第一书记”驻村帮扶,这一政策的实施取得了显著成效。2016年12月国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,全面阐明“十三五”时期国家脱贫攻坚总体思路、基本目标、主要任务和重大举措。党的十九大报告再次强调“确保到二〇二〇年我国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,做到脱真贫、真脱贫”。2018年、2019年、2020年,中央先后召开“打好精准

①张磊:《中国扶贫开发历程》,中国财政经济出版社2007版,第3页。

②王朝明:《我国扶贫开发的历史进程》,《内蒙古日报》2012年3月30日第12版。

③张磊:《中国扶贫开发历程》,中国财政经济出版社2007版,第100—102页。

④中共中央、国务院:《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,人民网2011年12月2日。

⑤曾伟、刘雅莹:《习近平的“扶贫观”:因地制宜“真扶贫,扶真贫”》,人民网2014年10月17日。

脱贫攻坚战座谈会”“解决‘两不愁三保障’突出问题座谈会”“决战决胜脱贫攻坚座谈会”，对脱贫攻坚工作作出明确部署。这一系列制度化、科学化的政策组合拳，充分展示了农村扶贫政策创新的系统性、协同性、精准性和延续性。按照国家现行农村贫困标准测算，这一时期内减贫规模已由 2012 年的 9899 万人减少至 2019 年的 551 万人，贫困发生率从 10.2% 下降到了 0.6%。但也要认识到精准扶贫已到最后的攻坚阶段，国家扶贫政策与其它农村发展政策如乡村振兴战略在衔接和协同推进上还有着不少优化空间。

二、中国农村扶贫政策变迁的主要内容及其创新

我国的反贫困工作随政策变迁历经了起步深化发展完善等多个阶段，每一阶段政府采取了相应的扶贫政策并取得积极成效。

从扶贫对象识别政策的变迁来看，瞄准机制日益精准。首先是针对贫困人口识别的贫困线（扶贫标准）经历了五次大的调整，主要体现在标准确定方法上的政策创新，坚持与时俱进，科学求实。一是从 1986 年开始，国家统计局采用以基本生存需求为核心的绝对贫困概念作为计算农村贫困标准的基础，根据全国农村住户调查资料计算出 1984 年、1985 年、1986 年的农村绝对贫困线，此后根据物价指数变动逐年调整。二是从 1995 年开始，国家统计局采纳世界银行的建议，使用马丁法计算贫困线，得到 1995 年的农村绝对贫困线为 530 元，此后又逐年增加。三是从 1998 年起，国家统计局根据恩格尔系数计算农村低收入标准，并从 2000 年起将农村贫困线以低收入标准的名义向社会公布，2000 年的农村低收入贫困线为每人 865 元，此后亦逐年增加。但政府仍一直使用绝对贫困标准作为扶贫工作标准，用于扶贫对象识别、分配扶贫资金等。四是从 2008 年起，我国政府将绝对贫困标准和低收入标准统一为低收入标准，以此作为正式的扶贫标准。2009 年的农村贫困线为 1196 元，此后又逐年增加。五是从 2011 年起将农村扶贫标准大幅提升为 2300 元。其次是针对贫困区域识别的贫困县、贫困片区也经历了五次比较大的调整，主要体现在区域划定的精准方法上的创新，由以“面”为主到“点、面”结合再到以“点”为主。1986 年提出“国家确定的贫困县”为 273 个；1988 年加进牧区县、“三西”项目县，为 328 个；1994 年以 1992 年农民人均纯收入为标准，超过 700 元的县一律退出，低于 400 元的县全部纳入，称“国家级重点扶持县”，为 592 个；2001 年东部五省 33 个重点县取消，名额全部调到中西部，称“国家扶贫开发工作重点县”，西藏作为特殊扶持区域，整体享受重点县待遇，不占重点县指标，总数仍为 592 个；2011 年按“高出低进，出一进一，严格程序，总量不变”的原则进行调整，调出 38 个，调进 38 个，总数不变，仍为 592 个；同年全国确定 11 个集中连片特困地区，加上已实施特殊扶持政策的西藏、四川省藏区、新疆南疆 3 地州，共 14 个片区。进入以上 14 个片区的县共有 680 个，称为连片特困地区县，其中属于国家扶贫开发工作重点县的有 440 个。2016 年开始实施贫困县摘帽机制，2017 年 2 月井冈山市、兰考县率先脱贫。2019 年 9 月 27 日，国务院扶贫开发领导小组办公室副主任刘永富表示，预计到年底，全国 95% 左右现行标准的贫困人口将实现脱贫，90% 以上的贫困县将实现摘帽，再经过 2020 年一年的努力，中华民族千百年来的绝对贫困问题将得到历史性解决。^①截至 2020 年 10 月 17 日国家扶贫日（国际消除贫困日），全国还有 52 个未摘帽贫困县正在挂牌督战，且防止返贫的监测机制已经基本建立，对脱贫不稳定的人口和边缘易致贫的人口，及时纳入帮扶范围。

从扶贫资金投入政策的演变来看，主要经历了四次较明显的变迁，形成了以政府为主导、主导部门帮扶、社会普遍参与、国外扶贫合作的组合式扶贫政策的创新。一是 20 世纪 80 年代以前的贫困救济政策，其目标主要是帮助贫困人口免于饥馑，具体包括公社的最低口粮分配及民政系统的免费补种和灾害救济款。二是 1980 年至 2000 年期间，国家实施的中央财政专项扶贫资金投入政策，包括支援不发达地区发展资金、以工代赈物资和资金、支援老少边穷贷款、国家扶贫专项贴息贷款、国家扶贫专项贷款等，由“一部四行”发放，于 2000 年结束。在此期间还有几次值得关注的政策变革，如 1989 年出台的鼓励经济实体发展间接帮助贫困人口的政策，将面向贫困户为主的贷款调整给经济实体，但到 1996 年，中央又决定将贴息贷款使用重点重新投放给农户发展种植业和养殖业；1994 年起，把用于沿海经济比较发达省的中央信贷资金调整出来集中用于中西部贫困状况严重的省区；1997 年出台《国家扶贫资金管理办法》，明确规定财政扶贫资金的分配、使用和监督制度。三是 2000 年至 2010 年间，国家对中央财政扶贫资金投入稳定发展和专项计划投入的政策创新。2000 年，财政部、国务院扶贫开发领导小组、国家计划委员会联合制定了《财政扶贫资金管理办法》（试

^①《预计到今年底 90% 以上贫困县将实现摘帽》，中国新闻网 2019 年 9 月 27 日。

行)和《财政扶贫项目管理费管理办法》(试行),进一步巩固中央财政扶贫资金投入制度化建设。同时,行业扶贫和社会扶贫政策也取得了一系列创新。四是2011年以来,大幅提高扶贫标准和扶贫资金投放量,特别是在财税支持和金融服务政策方面进行了诸多创新,例如加大中央和省级财政对贫困地区的一般性转移支付,加大中央集中彩票公益资金支持扶贫开发事业,发展村镇银行、小额贷款公司和贫困村资金互助组织,推进农村青年创业小额贷款和妇女小额担保贷款,扩大农业保险等。同时,积极创新与国际扶贫组织的交流合作机制,借鉴其它国家有益的扶贫治理经验。

从扶贫主体参与的演变来看,主要经历了由政府专设机构单一主导到政府专设机构、部门机关、企业、社会组织和个人多主体协同参与的变迁,为多主体扶贫格局的形成奠定基础。1986年以前,扶贫主体主要是公社、生产队集体和民政系统,1986年中央成立国务院贫困地区经济开发领导小组,并在各省市县分级建立相应机构,农村反贫困组织机构初步形成,1993年国务院贫困地区经济开发领导小组更名为国务院扶贫开发领导小组,作为国务院议事协调机构,组成成员制度化。1987年国务院召开第一次中央、国家机关定点扶贫工作会议,逐步形成从中央到地方的各级党政机关定点扶贫网络。1996年,国务院扶贫办开始协调东西对口协作扶贫。20世纪80年代中后期开始,中央出台相关政策,引导和鼓励非公有制企业参与扶贫开发,非政府组织(NGO)逐渐成为扶贫主体之一,希望工程、春蕾计划、母亲水窖、康复扶贫、小额信贷、爱心包裹、新长城自强项目、农村贫困残疾人危房改造项目、青年志愿者支教扶贫接力计划、大学生志愿服务西部计划等,都创造出了显著的扶贫绩效。

从扶贫规划管理的演变来看,主要有宏观、中观和微观三个层面的政策变迁。宏观上主要有1986年的开发式扶贫方针、1994年的《八七扶贫攻坚计划》、2001年的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》、2011年的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》等战略调整 and 一系列宏观扶贫工作政策、意见、方案等;中观上主要是中央部委、各省区市、各连片特困地区等有关扶贫规划的调整;微观上主要是一些具体扶贫政策的变革,如贫困户建档立卡、扶贫项目申报管理、产业扶贫、整村推进、易地扶贫搬迁等。同时,扶贫规划管理还涉及国家整体“三农”战略和区域发展战略以及国际合作扶贫战略。

从农村社会保障来看,存在着农村社会保障和扶贫开发协同并重的政策演变路径。通过建立具备开发、救助、保障的多层次立体化扶贫体系,有针对性地满足了不同贫困区域和贫困人口的扶贫需要。城镇居民最低生活保障、农村社会救助、合作医疗保障、养老保障等社会福利制度的相继建立;扶贫济困、救残助孤等社会福利和慈善事业正处于如火如荼的发展中,与这些紧密联系的正是农村扶贫政策变迁。随着社会经济的发展,扶贫开发政策与农村社会保障制度相衔接的两轮驱动模式将得到继续完善,并发挥更加重要的作用。

从扶贫模式的创新来看,多种扶贫模式的革新都与中国整体扶贫政策的调整紧密相关,并逐渐形成了组合式的扶贫政策。随着改革开放以来扶贫进程的加快,党和政府高度重视,不断创新扶贫模式,整村推进、易地扶贫搬迁、科技扶贫、旅游扶贫、教育扶贫、文化扶贫、金融扶贫、电商扶贫等系列政策陆续被创造性提出,并运用到具体的扶贫实践中,划分出专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫三大门类。日益多样化的扶贫模式提高了扶贫的精准度,提高了扶贫的整体效能。

从贫困治理非正式制度变迁来看,政府开始重视建立贫困救助机会获得的非正式制度创新,以激发贫困人口自我脱贫的主观能动性。非正式制度一直是影响贫困治理的重要因素,但以前并未引起足够重视,后来政府开始重视意识形态、文化习俗等对扶贫的影响,特别是从人文关爱的角度关注农村贫困人口、留守妇女儿童、空巢老人等的利益问题。如今,文化贫困和精神贫困问题越来越多地受到人们关注,越来越引起农村扶贫各方主体的重视。如国家文化部于2017年5月25日发布《“十三五”时期文化扶贫工作实施方案》,2018年9月25日,教育部、国务院扶贫办印发《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案(2018—2020年)》等。

纵观中国扶贫工作发展历程,扶贫目标不断提高,从解决温饱到全面实现小康社会和共同富裕,从直接救济到农民主动参与的内生性扶贫,从政府主导到调动社会组织、市场等多元主体力量的系统性扶贫。但我们仍需要清醒地认识到,未来中国的减贫方向更多地关注相对贫困人口的减少,只有持续推进扶贫制度创新,不断完善扶贫政策,才能助推中国扶贫开发取得更大成就,为全球贫困治理贡献出更多的中国经验和方案。

三、中国农村扶贫政策改革的经验启示

(一)中国共产党的领导是根本,全局谋划顶层设计是基础,组织队伍经费投入项目实施是保障,参与式内生式扶贫模式是关键。新中国成立七十年来,从基本解决“温饱问题”到实现“两不愁三保障”,全党全社

会始终高度重视扶贫开发事业,坚持以人民为中心的发展理念,把帮助农民摆脱贫困、走向共同富裕作为自己的神圣职责。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央,确定了新时期精准扶贫、精准脱贫的战略举措,提出“五个精准”,强调帮扶措施“到村到户到人”,指出“消除贫困、改善民生、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”^①。从中央到地方各级扶贫主管部门,组织专业人员负责扶贫开发工作,全局谋划顶层设计扶贫政策,加强经费项目投入保障,构建参与式、内生式扶贫模式。这充分体现了中国共产党的坚强领导是中华民族站起来、富起来、强起来的关键所在。^② 联合国开发计划署署长布朗指出:“中国的扶贫经验值得世界学习,中国为世界提供的最有价值的发展经验是制定并坚持有效的扶贫政策。这种制定并坚持,归根到底得益于中国共产党的正确领导。”^③

(二)坚持改革创新、与时俱进,发挥政府主导与社会参与的作用,以综合性扶贫政策应对贫困问题的复杂性和艰巨性。七十年来我国农村扶贫政策的变迁,体现的是有利于贫困人口脱贫致富的政策体系的不断创新,体现的是有利于贫困人口参与和受益的扶贫举措的不断创新。根据不同阶段贫困人口的基本需求的变化(如从解决温饱问题到实现“两不愁三保障”的需求)和基本特征的演化(如从生存型到发展能力的提升),以及不同时期不同区域贫困问题时空分异,中国政府不断因时制宜、因地制宜创新扶贫开发与管理政策。从确立家庭联产承包责任制,到给予农民产销自主权以提升生产积极性,摆脱普遍性贫困问题;到取消农业税、给予农业财政补贴、推出政策性农业保险等强农惠农政策;再到开展整村推进式农村扶贫,创新精准扶贫到户到人,建立农村医疗、养老保险制度等具体举措保障低收入群体生活。我国扶贫开发事业始终在不断的探索中前行,充分发挥政府的主导作用和社会参与的积极性,以综合性扶贫政策应对我国贫困问题的复杂性艰巨性,逐渐形成了具有中国特色的扶贫开发政策体系。

(三)注重扶贫的制度化体系建设和政策保障,形成自上而下与自下而上相结合的贫困治理机制。习近平总书记指出:“我们最大的优势是我国社会主义制度能够集中力量办大事,这是我们成就事业的重要法宝。”^④我国政府始终注重扶贫的制度化体系建设,在各个阶段结合不同的历史背景和具体情况,充分发挥中国特色社会主义的制度优势,持续创新政策举措,集中资源优势,领导全国人民走脱贫致富道路,如构建五级书记抓扶贫、扶贫领导组的党政主要领导双组长负责制、第一书记和驻村工作队等跨部门专门化的扶贫体系,形成了自上而下与自下而上相结合的贫困治理机制。高度重视全社会力量参与的作用,政府主导与社会协同相结合,打造出专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、国际组织扶贫的扶贫大格局,建立了东西部协作扶贫、对口支援、定点扶贫等特色机制。纵观七十年扶贫历史,扶贫的制度化体系建设与政策保障,是我们能够打赢脱贫攻坚战的重要基础。一方有难八方支援、集中力量攻坚克难,是我国完成脱贫攻坚重任的制胜法宝。

四、2020年“后扶贫”时代农村扶贫的治理创新

新中国70年波澜壮阔的扶贫开发事业,为人类反贫困事业谱写了一首可歌可泣的壮丽史诗。根据对扶贫对象的精准识别,制定和调整贫困标准;从贫困区域、贫困县、贫困村的全面覆盖到贫困户的对点帮扶,始终坚持区域精准划定的与时俱进;坚持阶段性推进,宏观、中观和微观三个层面扶贫规划动态演变,构建多主体协同参与的大扶贫格局;建立扶贫开发、社会救助、政府保障的多层次立体化扶贫体系、组合式的扶贫政策;重视建立贫困救助机会获得的非正式制度创新等等。这些政策变迁和治理创新,反映出我国反贫困工作不断完善发展的历史进程。可以说,2020年“后扶贫时代”绝对贫困的整体消除,不仅是我国脱贫攻坚战的全面胜利,对于整个世界贫困治理来说亦是不可磨灭的贡献。

但绝对贫困的消除并不代表彻底告别贫困,相对贫困将会以多种形态继续存在,经济增长的减贫效应随收入差距扩大而大幅减缓,城市化下的人口流动使得更多贫困居民从扶贫政策漏出等诸多挑战也会接踵而至。在未来,贫困识别难度更大、更为复杂。剩余贫困人口中缺乏劳动能力的老弱病残等特殊群体占主要部分,部分人口收入处在贫困线边缘的情况还会长期存在,区域发展不平衡问题依旧突出。^⑤ 2020年进入“后扶贫”时代,扶贫政策的优化方向和实施路径将从解决绝对贫困向缓解相对贫困过渡,从阶段性减贫向可持

①《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第45页。

②《瞭望》杂志社:《逐梦图强启示录》,《瞭望》2019年第39期。

③郑彦:《农村财政扶贫工作的新思路》,《统计与决策》2006年第23期。

④《瞭望》杂志社:《逐梦图强启示录》,《瞭望》2019年第39期。

⑤刘永富:《有效应对脱贫攻坚面临的困难和挑战》,《人民日报》2018年1月21日第5版。

续减贫演化,从重点抓农村扶贫到城乡统筹扶贫转变,由规模扶贫向精准扶贫和乡村振兴战略的有效衔接转型。因此,各层级政府部门和各行各业,要将扶贫工作内化成一种行为自觉和理念认同,主动加强对贫困人口的人文关怀,注重保障性、服务性扶贫举措的制度创新,不断完善各类农业支持保护政策,统筹衔接脱贫攻坚与新型城镇化、乡村振兴战略,以确保贫困人口生计可持续性。^① 政策实施“要立足政策在地方的影响力,以获得当地公民内生性的认同为目标,达到社会学意义上的国家政策与社会意识的互动”^②。扶贫体系是一个由若干个相互联系、相互作用的子系统构成的大系统,任何一个子系统的政策变迁与制度创新都有可能影响扶贫的绩效。“后扶贫”时代农村贫困治理体系的现代化应在以下几个方面进一步创新,从而实现从政策创新为主向政策创新与制度创新两者并举转变,促进中国特色减贫事业的深入发展。一是科学界定和瞄准相对贫困人口,构建起动态可持续的脱贫机制,包括相对贫困指标和标准的选取、测量,相对贫困区域的区分、相对贫困人口的建档立卡和信息管理等。二是增加财政专项扶贫资金、扶贫贴息贷款等扶贫投入,创新发展村镇银行、小额贷款公司等特色扶贫金融服务,引导社会资源更多投向农村,投向相对贫困人口,加强乡村振兴战略等农村发展政策与扶贫政策的融合。三是拓宽扶贫主体参与渠道,建立健全相对贫困人口的受益机制,强化社会组织合作的作用,创新国际扶贫间的交流与合作,建立政府、社会、市场不同主体的协同扶贫机制,同时构建收益指向贫困人口的“滴灌”机制,切实提升扶贫效率。四是强化社会保障、公共服务与系统协同。未来贫困人口的基本需求可能进一步发展为对美好生活的需要,基本特征可能进一步发展为可持续生计能力的提升。因此,未来的城乡扶贫应是一个开放、包容的体系,与扶贫相关的教育、医疗、养老、公共服务等制度创新,以及土地、产权、农业生产经营和基层治理等政策安排,都要在扶贫大格局当中统筹考虑。五是严格过程监督与绩效考评。重视扶贫的跟踪审计工作,“发挥精准扶贫政策落实跟踪审计事前预防事中纠偏与事后评价问责的监督治理效应”^③。要综合运用大数据、人工智能等科技手段,建立标准统一的扶贫政策大数据平台,精准管理扶贫项目的实施和考核,以稳定扶贫成果并科学分配扶贫资源。

五、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

现行标准下农村贫困人口全部脱贫后,脱贫攻坚将向乡村振兴过渡。但这并不意味着贫困消失,相对贫困仍需缓解,可持续减贫仍要久久为功,巩固拓展脱贫攻坚成果要与乡村振兴有效衔接。如何推进可持续减贫,通过乡村产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”,确保农村居民获得可持续生计,实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,是需着力解决的重大理论和现实问题。一是注重帮扶总体稳定。注重帮扶政策、资金、人员、舆论总体稳定,建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制,严格落实“四个不摘”^④要求,接续推进低收入人口和欠发达地区发展。二是健全防止返贫机制。强化返贫监测和返贫帮扶,继续对脱贫县、脱贫村、脱贫人口开展监测,持续跟踪收入变化和“两不愁三保障”巩固情况,定期核查,及时发现,及时帮扶,动态清零。三是强化易地扶贫搬迁后续帮扶。因地制宜在搬迁地发展项目,完善集中安置区的公共服务和配套基础设施,帮助搬迁人口增收致富。四是持续壮大扶贫产业。鼓励支持东中部劳动密集型产业向西部地区转移,加强脱贫地区产业发展基础设施建设,拓展销售渠道,创新流通方式,促进稳定销售,推动特色产业可持续发展。五是加强扶贫项目资金资产管理和监督。加强资金资产项目管理,建立健全资产管理制度,持续发挥效益。六是促进脱贫人口和低收入人口就业和社会保障。做好脱贫人口稳岗就业,规范管理公益岗位,加大对脱贫人口的职业技能培训力度,提升脱贫人口和低收入人口的自我发展能力。健全农村社会保障和救助制度,兜住民生底线,促进弱劳力、半劳力等家庭就近就地解决就业,保障基本生活。七是实施乡村振兴重点县帮扶工程。在西部地区脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县,增强其巩固脱贫成果及内生发展能力。继续坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制。

(责任编辑:周文升)

^①李小云、左停:《深度贫困地区脱贫攻坚:挑战与对策》,《中国社会科学报》2018年2月6日第8版。

^②肖竹:《乡村教育扶贫中价值教育的运用与实现机制研究》,《湖北社会科学》2020年第3期。

^③李晓冬等:《精准扶贫政策落实跟踪审计:理论基础、实践困境与路径优化——基于审计结果公告文本分析的证据》,《理论月刊》2020年第8期。

^④2019年4月16日下午,习近平主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会并发表重要讲话,详细阐述了贫困县摘帽后的“四个不摘”,即,贫困县党政正职要保持稳定,做到摘帽不摘责任;脱贫攻坚主要政策要继续执行,做到摘帽不摘政策;扶贫工作队不能撤,做到摘帽不摘帮扶;要把防止返贫放在重要位置,做到摘帽不摘监管。