

我国减贫实践探索及其理论创新： 1978~2016 年*

Practice Exploration and Theoretical Innovation of China's Poverty Alleviation:
1978~2016

张琦 冯丹萌

内容提要 改革开放以来,我国减贫治理体系逐步完善,治理能力逐步提升。贫困人口明显下降,贫困人口收益面扩大、生活水平和质量不断提升。其基本经验包括:贫困标准适时提升和多维贫困标准的实践运用,发展中大国区域政策从轮动到联动推进的减贫效应,社会保障与减贫的双轮驱动,专项扶贫,行业扶贫与社会扶贫相结合的大扶贫格局形成,内源发展与外源拉动的扶贫机制不断完善,绿色生态低碳减贫理念创新和行动,开发式扶贫理论和实践广泛应用,等等。在我国完成现有标准下贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽、解决整体性贫困问题的历史使命后,减贫仍将是世界各国共同面临的问题,需共享共担,此时我国减贫重点将转变为相对贫困问题和低收入群体。

关键词 改革开放成果 扶贫攻坚 减贫治理 共享发展

作者单位 北京师范大学中国扶贫研究中心 北京 100875

Zhang Qi Feng Danmeng

Abstract: Since the Reform and Opening-up, China's poverty alleviation system is improving gradually, and the governance capacity is increasing step by step. The poor population has been decreased obviously, the benefits of the poor have expanded, living standards and quality have been promoted constantly. The essential experiences of poverty alleviation are through: poverty standards upgrade timely and the practice of multidimensional poverty standard, the poverty alleviation effect with the development of regional linkage policy, the cooperation of social security and poverty alleviation, the large pattern of poverty alleviation with the combination of special poverty alleviation, industry poverty alleviation and social poverty alleviation, the improvement of poverty alleviation mechanism with endogenous development and exogenous driving, the innovation and action of green ecological and low carbon poverty reduction, the application of the theory and practice of development-oriented poverty alleviation, etc. Poverty reduction will still remain as a common mission for all countries around the world after China eliminates all poor population based on the current standards, poverty-stricken counties and overall poverty. By then, China's poverty alleviation will focus more on the relative poverty and low income groups.

Key words: outcomes of Reform and Opening-up, poverty alleviation, poverty reduction governance, shareable development

党的十八届五中全会提出要坚持共享发展,实施脱贫攻坚工程,实施精准扶贫、精准脱贫,因人因地施策,提高扶贫实效。习近平总书记在

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《改革开放以来我国减贫实践探索和理论创新》。基金项目:国家社会科学基金重点项目“精准扶贫精准脱贫机制、路径和创新模式研究”(批准号:15AZD074)。在本文写作过程中,史志乐、贺胜年参与了部分工作。

中央扶贫开发工作会议上指出,要坚决打赢脱贫攻坚战,确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。改革开放以来,我国成功走出了一条中国特色扶贫开发道路,使 7 亿多农村贫困人口成功脱贫,为全面建成小康社会打下了坚实基础。我国成为世界上减贫人口最多的国家,也是世界上率先完成联合国千年发展目标的国家。系统回顾和总结我国改革开放以来的减贫成效、历程和经验,具有重要的现实意义。

一、改革开放以来我国减贫历程及其阶段性特征

总体来看,我国减贫经历了五个重要阶段。

(一) 1978~1985 年:农村制度性变革的减贫效应集中释放

1978~1985 年是我国农村改革试点突破阶段,是我国减贫效应集中释放的阶段。这一阶段的农村改革主要表现在以下方面:第一,农村家庭联产承包责任制试点推广和普遍推行。大致经历了四个阶段:一是包产到组阶段,二是“包产到户”逐步放开和包干到户阶段,三是家庭联产责任制确立阶段,四是农村家庭联产责任制全面实施和制度体系完善阶段。通过四阶段渐进式的家庭联产责任制推广实施,由松动到允许,再到确立,再到推动完善,逐渐完成了家庭联产承包责任制在全国范围的全面实施。经过由人民公社集体经营到家庭联产承包责任制的推行,农民拥有了使用和管理土地的权利,大大提升了农民的生产积极性,提升了农村生产率,提高了农民收入,对农村减贫起到了至关重要的作用。第二,改革农产品价格制度。在此阶段,改变了长期实施的农产品价格“剪刀差”制度,中央大幅度提高了农产品收购价格,从而增加了农民的收入。第三,推进农村市场化制度改革。在农产品交易上逐渐建立起以市场化为导向的资源配置机制,从完全限制到鼓励农村劳动力进城务工、经商,提升农村整体收入水平,带动了农村减贫。第四,出台《关于帮助贫困地区改变面貌的通知》。这是新中国成

立后第一次把扶贫工作作为国家重点任务执行。该文件明确了扶贫理念和思想,由原先救济式的扶贫理念转变为增强地区内部发展的扶贫理念。强调要进一步放宽政策,实行比一般地区更灵活、更开放的政策;减轻负担,给予优惠;搞活商品流通,加速商品周转;增加智力投资和加强领导,督促各项措施的落实。在此期间,我国开始实施“以工代赈”和“三西”农业建设等专项扶贫政策。其中“三西”农业发展政策主要是针对甘肃河西、定西和宁夏西海固而实施的专门区域性扶贫政策。

农村制度性变革的减贫成效较为突出。我国农村率先实行的家庭联产承包责任制变革,和提高农产品价格等一系列措施,以及农户家庭主体确立和农户财产权利等解放和革命性的变革,大大调动了农民积极性和创造性,多年蕴藏在农村的生产力得到了超前性的集中释放。超前性反映在农村率先改革带来的效应城市和工业企业尚未具备,这种优势再加上国家提高农产品收购价格,乡镇企业(社队企业)开始在发达地区农村出现和壮大,农产品流通和集市贸易开始逐渐放开,引致农村减贫效应得以集中释放,在短时期内农村经济有了大幅度提升,减贫效应显著。据统计,1984 年底,我国农业生产总值达到 3214 亿元,与 1978 年相比提高 1.3 倍之多。其中农村人均粮食产量增长了 14%,棉花产量增长了 73.9%,油料产量增长了 176.4%,肉类产量增长了 87.8%,农民人均纯收入增长了 2.97 倍。^[1]据估计,其中因农产品收购价格提升而增加的收入占此阶段农民新增收入的 15.5%。同时,农村居民生活消费水平也有大幅度提高,1978~1985 年,农民家庭人均收入和消费分别增加了 264 元和 192 元。农村生产发展与收入、消费增长,直接拉动了贫困地区发展,使农村贫困人口大幅度减少。据统计,这一阶段,农村贫困人口由 2.5 亿人减少到 1.25 亿人,仅仅 7 年时间,减少了一半贫困人口,农村贫困发生率从 33% 下降到 14.8%,下降幅度相当明显,贫困人口呈大幅度减少态势,与此同时,贫困人口分布范围逐渐减小。应当说,这是我国农

村制度超前性变革带来的农村经济发展和减贫效应集中释放的历史性阶段,为未来扶贫开发提供了良好开端,也为转型国家扶贫开发的制度变革提供了示范和参考。

(二)1986~1994年:全面改革冲击下确立贫困县减贫新模式

经过1978~1985年的农村优先减贫,农村改革成效显著,大大缓解了农村贫困。但是,市场化改革的推进也逐渐引起农村贫困的新问题:一方面,在连续的农业大丰收后,1986年农业产量开始出现减产,农产品购销体制面临新的变革。另一方面,城市改革开始推进,国内工业企业承包制开始实施,农民收入快速增长势头受到城市经济和工业企业快速增长的冲击,全面改革使农村发展失去其优先效应,农村经济增长对减贫的拉动作用变弱。与此同时,国内工业品上涨和消费品物价上涨,对农村经济、农业发展和农户增收形成了一定冲击,加上全面开放后原有的工农产品“剪刀差”依然存在,城乡二元经济社会结构仍未打破,城乡之间基础条件差距尚未彻底改变,导致城乡间、地区间和农户间收入差距进一步拉大,部分农村地区由于地理位置偏僻、自然环境较差、交通等基础设施落后等因素,其差距更为明显。不仅如此,贫困问题从以前普遍性模式向分层、分块演化,区域间发展不均衡问题加重。在此情况下,依靠整体性的制度变革和依赖经济增长拉动的扶贫模式效应下降,扶贫脱贫面临着新瓶颈和新挑战。

针对新形势下的问题和挑战,我国扶贫开发政策进行了大幅度调整,从减贫思路理念和方式上进行全面改革,扶贫开发在目标性和系统性确立方面有了新的变革和创新,主要表现在以下几个方面:第一,建立专门的扶贫机构,推进减贫工作规范化、有序化。1986年5月16日,成立了国务院贫困地区经济开发领导小组,领导全国扶贫开发工作。第二,明确扶贫对象和重点是贫困县。贫困县确定经历了以下过程:1986年国家根据贫困程度确定了331个国家重点扶持贫困县,对照国家做法,各省份另确定368个省级重点贫困县;1987年,《国务院关于

加强贫困地区经济开发工作的通知》针对我国18个集中连片贫困带划定了592个国家重点贫困县,确立以县级行政单元为地域单元的扶贫标准,并针对贫困县出台了一系列优惠政策,通过基础设施建设和特色产业培育等方式,增强贫困地区和贫困人口的内生发展能力。1994年,国家制定《国家八七扶贫攻坚计划(1994~2000年)》,进一步确定了国家级贫困县592个。在这一阶段,我国扶贫政策主要呈现出两个特点:一是区域性,以县为单位,强调区域重点扶贫;二是组织性,通过建立反贫困组织,对扶贫对象、扶贫区域、扶贫机制、扶贫资金等进行系统谋划,这有助于提升减贫效果。

这一阶段,减贫成效明显,但难度增大,减贫速度有所减缓。经过区域性、突出重点的由“面”到“块”式扶贫战略转换,尤其确定了贫困县后,国家扶贫对象和重点进一步明确,我国贫困程度有一定缓解。经过1986~1994年的扶贫攻坚,我国农村贫困人口由1.25亿人减少到8000万人,平均每年减少640万人左右,贫困人口占农村人口比例也从14.8%下降到8.7%。同时,国家重点贫困县农民人均纯收入从206元提高到484元,此外,贫困人口的分布面积大幅度缩小,从全国各地大面积贫困状况缩小到699个县,其中国家重点扶贫县331个。但是与前一阶段相比,我国减贫速度有所下降,这主要是因为农村减贫优先效应消失,我国政府重点实施沿海地区经济优先发展战略。这一阶段的扶贫对象主要针对尚未解决温饱问题的极度贫困人口,扶贫计划只覆盖了较少部分贫困地区和贫困人口,无法使所有贫困地区和贫困户从中受益。^②城市改革启动后对农村整体经济发展带来负面冲击,农村经济增速开始趋缓,新旧贫困群体交织一体,扶贫减贫面临的形势和环境更加复杂,减贫难度增大。

(三)1995~2000年:非均衡新格局下的专项扶贫政策创新

1995~2000年,国家采取一系列刺激和拉动社会投资政策,使减贫发生了新变化,即大规模连片区域贫困现象得到一定缓解,但是区

域间差距不断扩大并呈现拉大之势, 贫困类型和贫困成因也随之发生重大变化。若干自然环境条件恶劣的贫困地区的人口在全国贫困总人口中占据了相当比重, 贫困由区域连片式分布转向散点式分布。

这一阶段扶贫政策主要针对贫困地区专项扶贫进行完善创新。1994 年 3 月制定的《国家八七扶贫攻坚计划(1994~2000 年)》, 用 7 年时间基本解决 8000 万贫困人口温饱问题。该计划标志着我国开始实施有计划、有目标、有组织的扶贫方针, 是我国扶贫理念的重大转变, 也是扶贫行动上的重要升级。第一, 扶贫监测系统构建和实施。在 1992 年国务院扶贫开发领导小组研制的《贫困县经济开发统计报表》基础上, 1995 年根据国家统计局计算确定了贫困标准, 进而在 1997 年增加对贫困县农户抽样调查和对扶贫政策实施及减贫情况进行监测。第二, 1996 年 9 月出台《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》制定了一系列专项扶贫开发重大政策措施, 进一步加大了扶贫投入和工作力度。第三, 建立了东部地区与西部贫困省份的东西协作帮扶扶贫模式, 推动了区域间扶贫机制建立。第四, 将特殊困难群体贫困人口纳入扶贫脱贫的重点。1998 年制定《残疾人扶贫攻坚计划》, 使残疾人扶贫纳入国家扶贫脱贫整体规划中。与此同时, 国内外民间机构开始参与到扶贫脱贫工作中, 如针对不同贫困群体而设立的“希望工程”“春蕾计划”等。如“联合国开发计划署”“联合国难民署”“联合国人口基金”“联合国环境规划署”等在我国设立扶贫项目或者通过向我国扶贫减贫提供贷款资金等形式支持和参与我国减贫事业, 为社会扶贫奠定了基础。

到 2000 年, 我国扶贫开发的体系已初步形成, 尤其是八七减贫计划的制定, 有力地推进了扶贫脱贫工作。资料显示, 截至 2000 年底, 农村绝对贫困人口从 8000 万人减少到 3209 万人, 农村贫困人口比例从 8.7% 下降到 3.4%。经过 20 多年的减贫奋斗, 我国已经基本克服农村贫困人口温饱问题, “八七扶贫攻坚计划” 战略目标基本实现。

(四)2001~2010 年: 区域轮动到联动推进下的整村推进扶贫开发新模式

进入 21 世纪尤其是 2003 年后, 我国经济进入新一轮增长周期, 资源约束日益凸显。我国由非均衡发展战略进入到均衡发展战略新阶段, 并从区域轮动进入到西部大开发、振兴东北老工业基地和中部崛起的区域联动新阶段, 此时贫困特征也有了新变化, 大面积的普遍贫困已经解决, 但随着贫富差距拉大, 取而代之的是部分地区贫困程度不断加深。同时, 贫困也从收入性单维贫困转向贫困人口健康、教育和社会福利等方面需求日益显现的多元贫困新形态。这些贫困新特征对新阶段我国扶贫开发工作提出了更高的挑战和要求。

针对进入 21 世纪后我国贫困新特征, 继完成国家“八七扶贫攻坚计划”后, 2001 年 5 月《中国农村扶贫开发纲要(2001~2010 年)》出台, 这是进入 21 世纪后指导我国扶贫开发的纲领性指导文件。21 世纪的头 10 年里, 我国扶贫开发新变化主要体现在: 第一, 将取消的国家级贫困县调整到中西部地区。第二, 扶贫工作重点与瞄准对象作了重大调整。即扶贫工作重点县放在西部地区, 确定贫困村为扶贫瞄准对象。第三, 以村为单位进行综合开发和整村推进的参与式扶贫全面实施, 更加注重科学技术、教育和医疗卫生事业在扶贫开发中的作用。第四, 积极推进产业扶贫, 加大扶贫可持续性能力建设力度, 积极开展生态移民和易地扶贫搬迁工作, 小额信贷等金融扶贫试点也开始出现并发挥重要作用。第五, 我国积极实施西部大开发、振兴东北老工业基地和中部崛起战略, 2006 年开始建设社会主义新农村, 2003 年全面取消农业税, 2007 年实行农村义务教育阶段免费教育, 并建立农村最低生活保障制度, 实行新型农村合作医疗制度等, 都对农村扶贫脱贫起到了重要的积极推动作用。第六, 以贫困村为单位, 集中整合多方面、多部门资金和资源, 将农民建房、土地整理、宅基地整理复垦、基础设施配套、土地流转和农业产业化经营等农村发展项目进行统一谋划、统一推进。这一阶段扶贫开发的另一个

创新标志是整村推进扶贫过程中贫困户全程参与扶贫项目的选择、组织、实施和监督,从而大大提升了扶贫项目的针对性、可操作性和益贫性效率。

从这一阶段的扶贫成效来看,数据显示,2000~2010年,全国农村贫困人口继续减少,由9422万人下降到2688万人,贫困人口减少71.5%,近2/3人口在这一阶段脱离贫困,农村贫困发生率从10.2%下降到2.8%,下降7.4个百分点(见表1)。

(五)2011年至今:连片开发新举措与精准扶贫方略的融合推进

伴随我国改革开放进入到全面深化改革新阶段,我国经济从2013年以来转入中高速增长,GDP增速从2011年的9.5%左右逐年下降到2015年的6.9%,外贸增长出现负数,投资增幅明显回落,这是我国经济发生的新变化,预示着我国经济进入“新常态”。经济增长的动力发生根本性转变,即从要素投资增长进入以创新和消费为动力的新阶段。国家“十三五”规划提出了创新、协调、绿色、开放和共享发展新理念。在区域发展上,全面布局“一带一路”,重点推进京津冀协同发展和长江经济带建设战略。这一阶段,国家仍将扶贫脱贫作为全面建成小康社会的“守底线”和“补短板”的首要任务。

2011年后我国扶贫开发特点主要体现在以下几个方面:第一,贫困标准提高到2300元新标准后,扶贫脱贫人口从2000年的2600多

万人扩大到1.4亿人,这既反映了我国在经济实力增强后更加重视低收入群体尤其是贫困人口民生和发展问题,扶贫开发惠及贫困人口规模和区域扩大,将更多群体和区域纳入扶贫开发的范围,增加了扶贫脱贫任务和规模,与之前的贫困标准提升相比,这次贫困标准提高的幅度最大。第二,制定和出台《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》,这是我国农村扶贫开发未来十年具有指引性的重要政策,标志着我国在上一阶段扶贫工作圆满完成后进入一个新的起点。该纲要将区域发展与扶贫攻坚充分结合,从扶贫理念、扶贫内容、扶贫方式以及扶贫对象等方面进行新一轮的调整和改革,以2020年全面建成小康社会为目标,对我国贫困地区和贫困人口实施扶贫攻坚计划。第三,在扶贫重点和扶贫方式上,由以“整村推进”为核心的扶贫开发转向以集中连片特殊困难地区为主战场,即国家将六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四川藏区、新疆南疆三地州作为扶贫攻坚主战场。第四,2014年开始实施《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,一方面确立了扶贫开发六大机制的创新,包括改进贫困县考核机制和退出机制,取消GDP考核,将扶贫开发作为贫困地区贫困县考核核心和重点。创新精准扶贫精准脱贫机制即

表1 2000~2010年贫困人口变化情况

年份	贫困线(元)	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)	减贫速度(%)
2000	865	9422	10.2	—
2001	872	9030	9.8	4.2
2002	869	8645	9.2	4.3
2003	882	8517	9.1	1.5
2004	924	7587	8.1	10.9
2005	944	6432	6.8	15.22
2006	958	5698	6.0	11.41
2007	1067	4320	4.6	24.18
2008	1067	4007	4.2	7.25
2009	1196	3597	3.8	10.23
2010	1274	2688	2.8	25.27

数据来源:《中国农村贫困监测报告》。

精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核。驻村帮扶机制即在贫困村实施驻村干部制度,与此同时还有社会扶贫机制、专项扶贫财政资金使用机制和金融扶贫机制等。与此同时确立了十大重点工作,即交通、电、安全用水、特色产业扶贫、旅游扶贫、教育、医疗卫生、社会保障、文化扶贫和信息扶贫等。第五,精准扶贫机制深化推进。在实施“四个精准”基础上,2015年在扶贫对象、扶贫方式和扶贫监管等内容上进一步深化,即“扶贫对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、帮扶措施要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”等“六个精准”,分类施策,因村施策,提高扶贫脱贫精准性。第六,《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》全面部署到2020年扶贫开发以精准扶贫精准脱贫为基本方略,以及五大脱贫路径和脱贫攻坚工作机制。这一阶段还相继出台了《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》、“贫困县考核机制”、“贫困退出机制”,实施精准扶贫的十项工程(职业教育培训工程、干部驻村工程、扶贫小额信贷工程、易地扶贫搬迁工程、电商扶贫工程、旅游扶贫工程、光伏扶贫工程、构树扶贫工程、致富带头人创业培训工程、龙头企业带动工程)。可以说,这一阶段是改革开放近40年来我国扶贫脱贫改革创新力度最大的时期。

这一阶段扶贫脱贫效果相当明显,我国贫困人口减少到5575万人,贫困发生率为5.7%,比2010年降低11.5个百分点。贫困人口生产生活条件明显提高,文化、教育、卫生、饮水等生活指标都明显改善。据统计,截至2014年底,贫困地区农户使用照明电的比重达到99.5%,饮水无困难的农户比重为82.3%,贫困地区有文化卫生室的行政村比例达到81.5%,有卫生站(室)的行政村比重达94.1%。^[3]同时,以连片特困地区为扶贫主战场的扶贫战略也取得了较好的成效。截至2014年底,14个集中连片特困地区贫困人口减少为3518万人,比2013年下降15%;贫困发生率为17.1%,下降2.9个百分点。此外,减贫成效的提高进一步推动全面建成小康社会的实现,其中,东部地区全面建成小康社会

的实现程度为88%,中部地区为77.7%,西部地区为71.4%。2016~2018年是我国改革开放40年的最后3年,也是全面建成小康社会的末期,伴随《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》《关于建立贫困退出机制的意见》等实施,按照全国各地制定的脱贫目标计划,将会有大部分地区提前完成脱贫任务。《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》专门针对贫困问题严重、发展条件受限、减贫难度较大的老区进行倾斜扶持,加强对我国特殊群体的扶贫力度,成为扶贫脱贫的重点之一。

二、改革开放以来我国减贫理论与实践的创新和突破

从改革开放以来的轨迹梳理中可粗略了解扶贫脱贫在不同阶段的理念、思路、重点等轮廓。我国的减贫理论和实践值得思考和总结。

(一) 贫困标准的理论创新与实践应用

扶贫开发对象确定的基础是贫困标准问题,对此理论界早就进行了研究和探索。无论是最低生活标准还是维持人类生存最低需求的营养需求标准等,都是从学术理论和实践应用两个方向进行研究。我国扶贫脱贫标准经历了1986年、2001年和2011年的调整,主要还是以收入为核心的标准。

我国贫困标准经历了由单一收入贫困标准到收入消费相结合的综合标准转变。需要说明的是,我国贫困线标准有几次大的变化:最早贫困线是1984年国家统计局依照“在一定的时间、空间和社会发展阶段的条件下,维持人们的基本生存所必需消费的物品和服务的最低费用”来确定贫困标准,之后的1985年、1990年、1994年和1997年的农村贫困线依照全国农村住户调查分户资料测算制定。1998年改用马丁法,计算并制定了高、低两条农村贫困线,自2000年后,变成绝对贫困标准和低收入标准。2009年我国取消了农村绝对贫困人口和低收入人口区别对待政策,绝对贫困线和低收入线

两线合一,在 2007 年 1067 元低收入标准的基础上,根据 2008 年物价指数进行调整,并将贫困线标准提高到年人均 1196 元。2010 年后以 2010 年不变价格计算每人每年 2300 元的标准,此次标准采取满足生存和健康基本需求及恩格尔系数并依照农村贫困人口生活消费价格指数逐年进行物价水平更新调整。因此,2010 年贫困标准为 2300 元,到 2015 年则是 2800 元。此外,国家统计局将贫困线标准与物价上涨挂钩,在不测定贫困线的年份,采用农村居民消费价格指数进行调整。显然,我国贫困标准已经从以前单一收入标准逐渐增加了消费因素,并用物价指数来进行调整。

2013 年以来,多维贫困标准已经开始在很多贫困地区实施并成功应用,为我国多维减贫理论提供了有益的实践基础。表现在:第一,《中国农村扶贫开发纲要(2010~2020 年)》和《关于打赢脱贫攻坚战的决定》都将“两不愁、三保障”作为脱贫标准,即不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障,这一标准实际上是一种多维贫困标准目标。就个人而言,“两不愁、三保障”的目标体现了对于贫困的主观认识和衡量,由简单的收入等经济指标转变为经济、教育、健康、医疗、住房等多维指标;就社会制度而言,“三保障”的目标充分体现了给予贫困人口公平均等的享有权利的机会,避免由于地域、经济、民族、信息等原因造成的权利贫困。第二,在 2013 年开始实施的精准扶贫建档立卡工作的贫困识别中,就采取了多维贫困指标和村民参与评议公示投票等多维贫困确定组织方式,例如贵州省威宁县迤那镇在实践中总结出了“四看法”:一看房,二看粮,三看劳动力强不强,四看家中有没有读书郎,实际上就是采取了多项指标进行综合确定。贵州省习水县在实践过程中提出了精准扶贫动态评估方法,通过“看”“算”“访”“评”四个方面,每个方面赋予不同的权重,既有正向指标又有逆向指标,既有客观测算又有主观感受,在“评”的环节还采取一票否决制。甘肃省依据建档立卡确定的扶贫对象,分别制定了贫困县、贫困村、贫困户的“191712”^①

脱贫目标,并进一步区分因灾、因病、因学和缺项目、缺资金、缺劳力、缺技术等不同致贫原因,找准贫困群众最期盼、经过努力可以解决的问题,准确掌握贫困村、贫困户的脱贫致富需求。可以看出,各地方在扶贫减贫工作实践中因地制宜,为多维减贫理论提供了开创性的实践探索经验。

多维贫困和多维减贫将成为减贫实践的主要发展趋势,而多维贫困识别、测度则是制定多维减贫政策的前提与基础。我国虽然已有部分地区在积极探索和实施多维贫困和多维减贫相关政策,但是全国范围的研究和实践仍显滞后。此外,在研究和实施多维贫困过程中应注意如下方面:第一,多维贫困测度指数中的维度与指标选择,应科学全面并实现优势互补。第二,多维贫困测度实践要有可持续性,即在一定阶段上应保持相对稳定。第三,多维贫困测度应与贫困区域的环境特点相适应。贫困作为全球一种普遍的社会现象有其内在的规律性,但不同地区的贫困又有其特殊性。第四,多维贫困理论研究持续性深入推进。在广泛吸收生活质量指数 PQLI、人类发展指数 HDI、人类贫困指数 HPI、“牛津贫困与人类发展中心”多维贫困指数 MPI 和以社会福利为基础的 Watts 多维贫困指数等的基础上,北京师范大学中国扶贫研究中心提出了“中国绿色减贫指数”,对多维贫困问题进行了深入研究。在具体测量方面,王小林(2009)采用 MPI 测量技术测量在我国家庭中的多维贫困;郭建宇和吴国宝(2012)通过调整多维贫困测量指标值和权重分析其对于多维贫困结果的影响。范晨辉等应用 Rasch 模型对我国多维贫困进行实证研究。^[4]王艳慧等(2013)在系统设计多维贫困识别指标体系及多维贫困测算算法流程的基础上,构建了基于“双临界值”的“维度加总/分解”算法。张全红和周强以 MPI 指数为基准,结合 Alkire, S. & Foster J. 提出的“双界线”法,通过分类统计个体或家户是否处于各指标

^①即贫困县脱贫需满足 19 项指标标准,贫困村脱贫需满足 17 项指标标准,贫困户脱贫需满足 12 项指标标准,具体指标在此略去。

临界值以下(小于临界值属于贫困人口,否则为非贫困人口)的方法判定多维贫困者。^[5]

(二)开发式扶贫理论与实践创新

开发式扶贫是我国减贫实践探索中最重要的内容,并成为世界各国所认可的成功范式。开发式扶贫就是通过利用贫困地区自然资源,进行开发性生产建设,形成贫困地区和贫困农户的自我积累和发展能力以解决温饱、脱贫致富的扶贫方式。开发式扶贫与救济式扶贫相对应,它不是单纯救济式扶贫即输血性扶贫,而是一种造血式扶贫。它是一种通过产业化发展培育、自我能力生成、发展能力培养等全面提升来进行的扶贫开发。开发式扶贫具有鲜明中国特色,这种特色主要体现在:第一,可持续产业培育、开发、成长和壮大,从而达到贫困人口实现就业保障、收入可持续,没有产业发展,扶贫脱贫的返贫风险就很大,脱贫的长期效果就无法保障。第二,开发式扶贫注重贫困人口的自身能力发展,强调增加人力资本投入。减贫不是一项短暂、短效的行为,应从根本上提高贫困人口生活水平,重视教育设施的投入。对贫困地区实施人力资源开发,是根本解决贫困问题的有效途径。改革开放初期我国没能重视人力资本投资,较少考虑到农村贫困地区和贫困人口人力资本积累水平的提高。随着贫困深度的不断加深,扶贫难度的不断增大,开发式扶贫体系需进一步加强人力资本投入,“治贫先治愚,扶贫先扶智”,通过从思想观念和教育的角度提升贫困人口内在发展思维,从而促使其彻底摆脱贫困,避免造成贫困“代际相传”的恶性循环。第三,开发式扶贫更加注重区域环境改善和致病因素的消除。实践证明,贫困往往与自然环境条件紧密相关,大多贫困人口都处在自然条件脆弱的偏远的山区、灾害多发区和交通落后、信息不畅和文化设施落后地区。贫困人口 80%以上都分布在山区,贫困地区的灾害发生率比非贫困地区高出 5 倍以上,贫困地区往往与灾害地区相重合,贫困与灾害相叠加,因此扶贫脱贫的难度就很大。开发式扶贫通过对贫困地区环境条件的改善、约束性减弱和脆弱性消除,真正实现脱

贫。第四,开发式扶贫更加注重区域经济发展,通过区域经济发展带动贫困地区的经济发展,进而带动贫困户的发展。与此同时,开发式扶贫注重区域市场的开发,通过开发区域性市场,提升贫困户应对市场冲击的能力,提高收入水平,加快扶贫脱贫的进程和效率。

(三)区域开发战略在减贫中的成功运用

贫困是区域经济发展的一种结果型状态。^[6]在我国改革开放以来的减贫实践探索中,区域改革与发展战略是不可或缺的重要组成部分。第一,20 世纪 80 年代我国在农村率先改革,从城乡区域角度来讲,就属区域改革的范畴。事实证明,我国从 1978 年到 1985 年的农村联产承包责任制改革,带动了 125 亿贫困人口的脱贫,其效果明显,也正是农村成功改革带来的贫困面减少和贫困程度减弱,带动了城市改革和工业企业改革的快速推进。第二,从 1985 年开始的区域非均衡战略即东部沿海率先改革发展,让一部分区域和一部分人先富起来,最终走共同富裕的区域非均衡战略在我国同样获得成功。从 1980 年开始的广东、深圳、福建等地改革,使东部地区迅速摆脱贫困走向小康和富裕之路,后来浦东开发带动长三角经济圈的全面振兴发展,东部贫困县全部取消后贫困县转给西部地区,非均衡区域发展战略的减贫作用持续显现。第三,西部大开发战略。从 1999 年提出西部大开发战略设想,2000 年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》正式确定,再到 2001 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》具体安排实施,我国区域发展战略自此开始进入到均衡发展的减贫战略新阶段,继而在 2006 年通过了《西部大开发“十一五”规划》和 2012 年《西部大开发“十二五”规划》,西部大开发战略的影响效应和作用尤其是在减贫中的效应得到了充分体现。第四,2005 年和 2006 年分别提出了振兴东北老工业基地和中部崛起的区域战略。中部崛起战略为平衡区域发展起到关键作用,中部省份无论是建设粮食生产基地、能源原材料基地、综合交通运输枢纽,还是建设沿江城市

带、大力推进农业现代化、推进新型工业化和新型城镇化,或者是城市集群建设,都成为减贫效应提升的助推器。资料显示,2000~2010年,中西部地区贫困发生率下降较快。10年间,中部地区由8.8%下降至2.5%,西部地区由20.6%下降至6.1%。第五,集中连片特困地区扶贫攻坚战的减贫效应相当明显。2011年《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》确定将武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区等全国11个区域的连片特困地区作为扶贫攻坚主战场,这是对以往扶贫开发战略的又一个创新。比20世纪80年代提出的18个贫困片区更加全面,“集中连片特殊困难地区”将革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区集于一体,以“区域发展带动扶贫开发,扶贫开发促进区域发展”扶贫思路将区域发展与扶贫开发有机结合起来。这些地区集中了大部分的贫困人口,其中有超过全国50%的贫困人口就分布在少数民族地区。整合各类资源,着力解决瓶颈制约和突出矛盾,加快连片特困地区发展和脱贫致富步伐,突破了就扶贫而扶贫、扶贫开发互不关联的传统扶贫模式,具有较强的实践意义。2014年国家统计局监测数据显示,片区减贫效果明显。2014年全国14个连片特困地区贫困人口3518万人,比2013年下降623万人,下降幅度达到15%,快于全国下降幅度14.94%。其中秦巴山片区和六盘山片区减贫幅度最大,分别达到20.6%和20.5%,滇桂黔石漠化片区高于全国平均减贫水平。2014年全国14个连片特困地区农村居民人均纯收入比2013年增长12.9%,高于全国农村居民人均纯收入增长率3.7个百分点。除大兴安岭南麓山片区和吕梁山片区外,12个片区均高于全国平均增速。可见片区扶贫开发战略的效果十分明显。

我国改革开放以来的区域发展战略,无论是2000年前区域非均衡战略还是2000年以后的区域均衡发展战略,不管是区域轮动还是区域联动,在减贫中的作用都相当明显。通过对减贫治理体系中的制度和政策以及扶贫脱贫机制调研发现,有三条主要原因:第一,国家减贫治

理体系中的宏观政策(包括区域政策)的益贫性不断提高。也就是说,国家宏观政策更加注重和倾向于穷人和欠发达地区,这也正好验证了经济增长和发展到一定阶段后,制度和政策的公平性会更多转向脆弱群体的结果均等化而不是机会均等化。宏观政策包括区域政策的益贫性不断提升,是我国减贫效果明显的重要原因。第二,国家减贫治理体系中的市场机制益贫性在不断提高。市场机制必须服从社会公平发展权和优先生存权,市场机制在扶贫脱贫的选择上不是追求经济效益最大化,而是追求社会效应最大化,因此必须强调市场机制的益贫性。无论是金融扶贫还是企业扶贫,抑或是制定的市场机制主导性作用政策,其益贫性都在不断提高。第三,国家减贫治理体系中的扶贫脱贫机制的精准性在不断提高。我国贫困标准和多维减贫理论实践所采取的多维指标、村级农户的评议参与、公示审核等一系列建档立卡瞄准机制、帮扶机制、考核机制、退出机制的建立都大大提升了扶贫脱贫的精准性。

(四) 社会保障与扶贫开发相结合的减贫创新探索

我国减贫成就的取得是我国制度优势和政治优势的集中反映,是专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫等与社会公共服务和社会保障制度政策共同作用的结果。开发式扶贫在推动减贫事业中起到了重要作用,但它并不能解决贫困问题的全部。相反,促进扶贫与社会保障的有效衔接,实现社会保障与扶贫开发相结合,是我国改革开放以来减贫的重要创新。我国在积极推进社会保障与扶贫开发相衔接和农村最低生活保障制度标准线与贫困线“两线合一”方面进行了有益探索,取得了良好效果。与此同时,我国农村养老保险制度的快速推进,对减贫发挥了重要作用。

我国早在2009年初就提出“坚持开发式扶贫方针,制定农村低保与扶贫开发有效衔接办法”,并提出具体衔接思路。随后,全国部分省份开始落实两项制度衔接试点工作。同年,国务院开始在部分地区农村建立“新农保”试点,逐步

完善农村社会保障制度,也一定程度上将反贫困对象扩大至老年群体。2010年5月,国务院办公厅转发扶贫办、民政部、财政部、统计局和中国残联《关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接扩大试点工作的意见》,提出了目标、基本原则和试点范围,提出了标准和对象以及程序衔接、政策衔接和管理衔接,并提出了保障措施。从试点效果来看,两项衔接对扶贫脱贫的作用明显,也探索出了很多创新的模式和经验。数据显示,到2015年第一季度我国农村低保人数为5160万人(见表2),在为农村贫困家庭提供经济保障和生活扶持方面发挥了重要作用。尽管我国财政收入增幅下降,但2014年中央财政安排的农村低保补助资金达582.6亿元,进一步加大两项制度实施和衔接的力度,让发展成果更多更公平地惠及农村最困难群体。

在最低生活保障与减贫相结合、实施低保线与贫困线“两线合一”方面,我国各地进行的改革试点有一定借鉴意义。例如江苏省2015年苏北地区低保标准提高到每月335元、全年4000元,远高于全国平均标准。目前江苏已经有39个县(市、区)实现城乡低保标准并轨和救助金社会发放。贵州省2015年制订《贵州省城乡低保减量提标方案》,通过城乡低保减量提标,确保城乡低保标准、保障范围与全面小康社会建设进程相适应,与扶贫攻坚进程相适应。到2020年,农村低保标准与扶贫标准实现“两线合一”,达到6200元,贵州省农村低保保障人数

减至213万人;城市低保平均标准达到747元/月,保障人数减至40万人。贵州省凤冈县从2015年起,通过实施农村居民最低生活保障标准与农村困难群众扶贫标准“两线合一”,确保2020年凤冈县农村低保标准与扶贫标准实现“两线合一”达到6200元。

农村最低保障制度是我国实现2020年贫困人口全部脱贫的兜底性政策保障,也是我国减贫的一个创新探索,目前正在试点实施中。更多的经验和模式有待于在实践创新中不断总结积累。

(五)社会扶贫下的大扶贫格局的探索

社会扶贫是我国特色扶贫开发的重要组成部分,也是改革开放以来我国扶贫开发实践创新探索的重要内容。有人将我国扶贫开发道路的总构架概括为“三位一体”的大扶贫格局,即专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫相结合。其中,21世纪后社会扶贫对于扶贫开发事业的重要价值不断增强。社会扶贫从广义上讲是政府专职机构扶贫工作以外所有扶贫工作的总称,包括定点扶贫、协作扶贫、国际扶贫、社会组织扶贫等多项内容。

社会扶贫力量积极介入,一般的解释是我国贫困人口规模大且分布分散,结构复杂,需要动员社会力量,与此同时,我国区域差异大,贫困多维性和致病因素多元化,表现多样化,需要多主体合作推进。与此同时,由于瞄准对象变化、精确度提高,需要社会力量参与,以及贫困特殊性和扶贫开发艰难性也决定了社会参与扶

表2 近年来全国农村低保情况

年份	农村居民最低生活保障人数(人)	女性(人)	老年人(人)	未成年人(人)	残疾人(人)	农村最低生活保障家庭数(户)	农村最低生活保障累计支出(万元)	人均支出水平(元)
2015年第一节度	51602057	18277082	20668474	5705991	4440558	29323821	2027989.9	130.74
2014年第四季度	52090272	18172613	20644562	5782457	4440506	29391589	7933205.6	125.29
2014年第一季度	53490519	18568060	20793891	6063602	4662720	29324262	1829470.6	113.86
2013年第四季度	53820810	18452438	20753123	6143685	4619871	29249299	7135784.5	111.37
2013年第一季度	53398124	17907827	20145207	6301505	4600961	28250133	1627641.1	101.60
2012年第四季度	53409239	17881829	20172059	6398359	4527858	28096324	6903796.1	109.19
2012年第一季度	52663102	17209596	19553835	6544203	4661668	26925120	1908338.2	120.46
2011年第四季度	53134893	16826952	19318069	6921059	4829672	26626182	6069088.2	96.40

数据来源:民政部网站。

贫的必要性。实际上,社会扶贫的根本性原因是我国社会主义制度决定了扶贫脱贫是全社会共同的责任,对此,可能会有不同的看法。但是我们认为,扶贫脱贫是社会主义本质决定的国家职责和使命,是全社会的共同责任。这主要是因为消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义本质要求^[7],与全面深化改革总体目标是一致的。社会主义建设发展历史,从本质上说就是消除贫困、改善民生、实现共同富裕的历史,无论是 1949~1978 年减贫道路探索阶段,还是 20 世纪 80 年代中期开始启动的有计划、有组织、大规模的《国家八七扶贫攻坚计划(1994~2000 年)》,以及《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)》,扶贫开发一直伴随着我国社会主义建设和市场经济体制改革的全过程。因此,我国从很早就开始开展了多种方式的多元化社会扶贫方式。主要方式有:定点扶贫,东西协作,军队和武警部队扶贫,各类人民团体、社会组织、民营企业和公众参与扶贫等。第一,定点扶贫。国家确定的定点帮扶单位主要包括中央和国家机关各部门各单位、人民团体、参照公务员法管理的事业单位、国有大型骨干企业、国有控股金融机构、各民主党派中央及全国工商联、国家重点科研院所等,定点帮扶对象为重点县。截至 2012 年底,参与定点扶贫的中央单位达到 310 个,定点扶贫实现了对 592 个重点县的全覆盖。第二,东西扶贫协作。这项政策自 1996 年开始部署,主要是安排东部经济较发达省、市与西部省份开展东西扶贫协作工作。东西扶贫协作形式主要有政府援助、企业合作、社会帮扶、人才支持等。第三,军队和武警部队扶贫。第四,各类人民团体、社会组织、民营企业和广大公众积极参与扶贫开发。针对特殊困难地区和群众脱贫致富的不同需求,通过定点帮扶、结对帮扶、实施专项扶贫工程、参与具体扶贫活动等多种形式,开展公益事业志愿者活动。民营企业则通过履行社会责任即捐助资金、招聘劳力、建立产业和培训基地等多种方式参与扶贫开发。

随着我国社会建设不断取得成就,社会组

织在扶贫开发工作中扮演着越来越重要的角色。20 世纪 80 年代中期,已经有一些社会组织活跃于反贫困的领域中,90 年代在“八七扶贫攻坚”的推动下,国内外的非政府组织开展了广泛而深入的扶贫活动。据统计,1993~2000 年,社会组织所动员的资源约合 500 亿元,占社会扶贫资金投入总量的 28%。2001 年以来,各类社会组织通过直接的资源投放、经验分享、政策倡导等方式,积极推动着我国的反贫困事业发展。在过去的十余年间,我国的社会扶贫领域获得了快速的发展,已经成为拉动贫困地区发展和扶贫开发工作的重要引擎之一。然而,也必须承认,社会扶贫领域的潜能释放得还不充分,在扶贫开发工作的新阶段,需要通过持续的体制和机制创新,释放社会扶贫领域的潜能。我国社会扶贫的潜力是很大的,伴随我国社会扶贫深入推进,社会扶贫在整体扶贫中的作用将越来越大,参与扶贫脱贫的方式也将更加多样化。

(六)绿色、生态和低碳减贫从理念到行动

我国减贫并未完全照搬发达国家工业化减贫之路,而是在工业化发展中及时转向绿色发展和绿色减贫道路。不难看出,我国绿色发展道路经历了一个不断进化、创新的历程,从“十一五”规划突出绿色发展的思路、绿色发展指标被列为约束性指标,到“十二五”绿色发展理念进一步强化,并明确了绿色发展的激励约束机制,进而到党的十八届五中全会提出绿色发展理念,强调要实现“十三五”时期发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立并切实贯彻五大发展理念。伴随我国绿色发展理念的升华,我国减贫工作也渗透了绿色发展的理念,开始推进绿色减贫理念创新和绿色减贫的行动。绿色减贫契合了我国新常态下以供给侧结构性改革为核心的绿色生态低碳扶贫创新动力的培育成长。绿色减贫是以多维贫困理论为基础,以保护生态环境为侧重点,以长期减少贫困人口为目标,通过生态、低碳、节能等绿色途径而构建的新型可持续扶贫机制。绿色扶贫是在保护贫困地区生态环境的前提下,合理开发利用自然资源,通过建立参与式的绿色扶贫机制,使更

多的农民掌握致富技能,促进地区绿色低碳经济和可持续发展,进而帮助生态脆弱地区贫困人口脱贫致富的一种新的扶贫方式。^[8]绿色减贫是生态文明建设中减贫方式的创新,是一种符合生态文明发展、实现绿色增长和发展新方式的减贫新理念,是把生态文明与反贫困有机结合起来减贫新战略。^[9]其“绿色”不仅仅代表生态环境保护,还代表了一种以资源保护为导向的内源式扶贫路径。由此可见,绿色扶贫具有多元化的内涵和不同层次的内容,理论界对此研究成果也充分证明了这一点。实施绿色扶贫,改善区域环境气候,是保护扶贫成果、促进经济社会可持续发展的要求。^[10]这主要是因为贫困问题与生态环境恶化有较强的相关性。^[11]

绿色减贫是生态保护脱贫新路径,是包容性增长的扶贫脱贫新方式,是可持续性最强的共享发展模式,同样也是我国开展国际扶贫合作的重要路径。未来 5 年我国将对发展中国家提供 100 个减贫项目、100 个农业合作项目、100 个促贸援助项目、100 个生态保护和应对气候变化项目、100 所医院和诊所、100 所学校和职业培训中心六大方面的项目支持,其中减贫和生态作为两大支持项目内容,体现了我国未来减贫和环境保护在对外合作上的新举措。我国正在实施的移民搬迁扶贫、光伏产业扶贫、旅游扶贫三项扶贫工程成为我国绿色扶贫重要支柱。事实上,2014 年以来,我国的绿色减贫在实践中取得了长足进步和发展,也积累了一定的经验和创新模式。我国绿色减贫从创新理念到行动的具体模式主要有以下几种方式:第一,易地搬迁扶贫成为区域发展与绿色减贫相融新路径。易地搬迁是我国扶贫开发品牌之一,是我国扶贫开发过程中将区域发展和绿色减贫相结合的重要经验模式之一,被国家“十三五”规划确定为实现 2020 年全部脱贫“五个一批”重要路径之一。截至 2015 年,国家累计安排易地扶贫搬迁中央补助资金 363 亿元,搬迁贫困群众 680 万余人。其中,2001~2010 年,安排中央补助资金 132 亿元,搬迁贫困群众 286 万余人;“十二五”以来,共安排中央预算内补助资金 231 亿

元,搬迁贫困群众 394 万人,在扶贫减贫中起到了重要作用。第二,旅游扶贫是绿色减贫在生态保护的创新。旅游扶贫是连接生态保护与减贫的有效桥梁,是绿色减贫创新的最有效途径。国务院扶贫办与国家旅游局合作,启动贫困村旅游扶贫工程。资料显示,2014 年全国乡村旅游特色村超过 10 万个,接待的游客达到 12 亿人,约占全国旅游接待总数的 1/3,乡村旅游的营业收入达到 3200 亿,同比增长 15%,带动 3300 万的农民受益。旅游扶贫在未来的绿色扶贫中将发挥重要的作用,将成为绿色发展和绿色减贫的重要模式之一。第三,“互联网+扶贫”是绿色减贫信息时代的新运用。“互联网+扶贫”是我国扶贫脱贫的新突破和新运用,它利用互联网解决扶贫实施中的信息障碍,增强贫困地区和非贫困地区间的信息流通,提高贫困人口的公平性。例如贵州省利用国家大数据建设试点的机遇,开发并运用于扶贫脱贫管理的“扶贫云”,就是通过互联网手段和技术,构建了贵州扶贫脱贫的大数据新平台,并以此实现扶贫脱贫高效率的扶贫供给需求对接、扶贫脱贫动态信息管理的现代化和即时化。第四,光伏扶贫是绿色减贫路径新探索。光伏扶贫是有效利用光伏发电产业对贫困地区、贫困人口进行精准扶贫的新型扶贫模式。从全国总体来看,光伏扶贫是绿色减贫新途径,通过对贫困家庭安装屋顶光伏电站等形式促进贫困户增收,有利于人民群众生活方式的变革,开辟了贫困人口增收新渠道,达到了绿色减贫效果。

(七)内源发展与外源拉动的扶贫机制不断完善扶贫治理体系

改革创新扶贫开发新机制,构建扶贫开发治理体系,一直是扶贫脱贫的追求和目标任务。一般来说,法律、制度和政策体系是扶贫开发治理体系的基本框架,而法律、制度和政策体系的有效推进和实施,需要扶贫开发新机制来保障。改革开放近 40 年的扶贫开发创新实践的一个重要成效就是建立了扶贫开发治理体系和扶贫脱贫有效机制,即扶贫开发治理的内源推动机制和扶贫开发治理的外源拉动机制。国家制定

的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》明确提出了完善和创新贫困县考核机制、精准扶贫机制、驻村帮扶机制、社会扶贫机制、专项财政扶贫资金使用机制和金融扶贫机制即“六大机制”建设,实际上就是对改革开放近 40 年扶贫治理体系建设中完善和创新扶贫机制的总结。

1. 内源推动机制

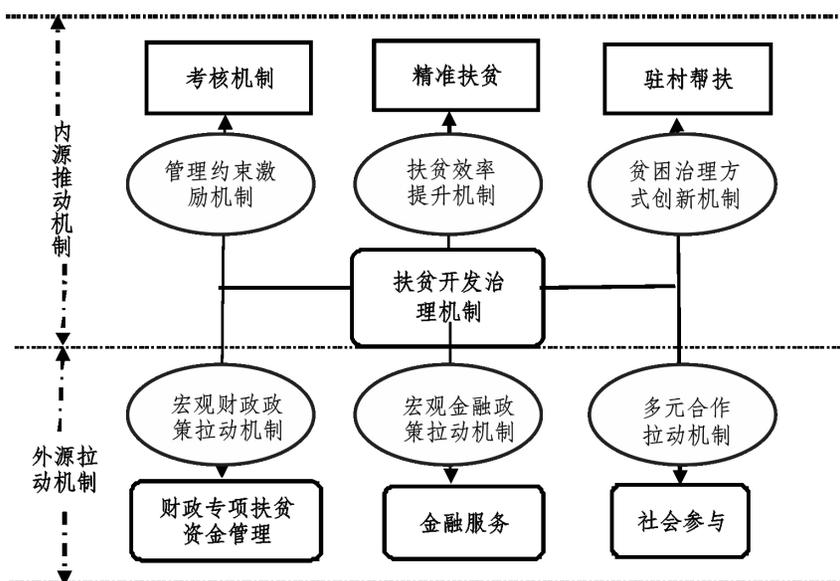
内源推动机制是指为了激发贫困内部源动力而建立的多元动力机制^[12],这种动力源于三方面的推动力:一是构建内部管理约束及激励机制,主要通过考核机制和方式转变来实现;二是构建扶贫效率提升机制,主要通过精准扶贫来实现;三是扶贫治理方式创新推动机制,主要通过驻村帮扶来实现。在内源推动机制中,以精准扶贫形成内源推动力为核心,提升扶贫治理效率。以考核机制为引领,正确引导扶贫开发治理方向,并形成有效的管理约束和激励机制。扶贫治理方式即帮扶机制的推动力则是内源动力机制的催化剂和助推器。从这里可以看出,精准扶贫是扶贫开发治理的内在效率提升机制,有助于实现贫困治理精准定位,瞄准贫困对象,提高扶贫治理的精确度。考核机制是扶贫治理内部管理约束和激励机制,有助于引导和把握扶贫开发新动向,强化贫困地区扶贫治理力度,形成扶贫开发治理的集聚力。驻村帮扶机制是贫困治理方式创新机制,目的在于使国家强农惠农富农政策落实程度更高,加强干部贫困治理能力,使得扶贫治理方针政策更具针对性,同时形成良好的互动反馈机制(见图二)。

2. 外源拉动机制

扶贫开发治理的外源拉动机制主要由国家宏观财政政策拉动机制、国家宏观金融政策服务

拉动机制和多元合作拉动机制构成,即形成财政拉动力、金融拉动力和市场拉动力。宏观财政政策拉动机制通过改革财政专项扶贫资金管理来实现,即一方面通过增加专项扶贫资金支出、提高扶贫力度,另一方面通过财政专项扶贫资金管理,提高宏观财政政策实施准度和精度,提升扶贫资金使用效果。金融政策拉动机制是通过金融服务来实现的,即通过加大扩大对贫困地区宏观金融服务力度,发挥金融服务功能和金融导向作用,通过创新适合贫困地区的金融品种、方式和工具,形成金融拉动力。多元合作拉动机制通过创新社会参与来实现,即通过建立和完善广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发制度,形成大扶贫治理体系。打破传统的只由扶贫开发部门负责的治贫机制,多方合作拓宽扶贫资金来源的多样性、保障资金投入的充足性,形成政府、社会、市场以及公民的合作互补关系,发挥各自所长,弥补各自缺陷,形成各尽其责、协同作战的良性格局,推动全社会扶贫大格局形成。

由此可见,扶贫开发治理机制贯穿扶贫开发治理的方方面面。内源推动机制重在提升扶贫开发治理机制内部运行效率,通过内部管理约束评估、提升贫困治理方法和效率等,达到内部要素最佳配置;而外源拉动机制则较多的是



图二 我国扶贫开发治理体系的内源推动和外源拉动机制运行逻辑

通过外部宏观经济政策和多方合作改善内部治理环境,实现内外联动,共同促进扶贫开发顺利推进。目前我国扶贫实践中的精准扶贫精准脱贫方略从本质上讲就是国家扶贫治理体系中内源推动和外源拉动双层扶贫机制的重要内容,无论是精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核的“四精准”还是“对象精准、项目精准、资金精准、帮扶措施精准、因村派人精准、脱贫成效精准”的“六精准”都是国际扶贫治理体系建设中精准扶贫机制的内容。精准扶贫精准脱贫是新时期我国扶贫治理体系的核心内容之一。2013 年以来,我国通过建档立卡、派驻村干部等方式到户到村扶贫,目的就是有效解决贫困程度深、贫困分布散的群体和区域的贫困问题。精准扶贫精准脱贫实施分类施策、因人施策的差异性精准帮扶真正体现了“对症下药”,在一定程度上降低和减少了“返贫”现象。

三、改革开放以来我国减贫的经验启示与未来展望

改革开放以来,我国减贫工作在艰难中创新探索,从贫困人口多达 95% 以上的大面积贫困状态减少到 5000 多万贫困人口,为全世界积累了宝贵经验,提供了诸多有益启示。

(一) 减贫工作的经验和启示

第一,探索了大国实施减贫的独特做法经验。我国是世界上最大的发展中国家,也是世界上人口最多的国家。2014 年我国总人口数为 13.68 亿人,而截至 2014 年底,我国贫困人口数为 7017 万人,占总人口的 5.13%,若将我国贫困人口数量置于全球视野之下,大致相当于俄罗斯总人口的一半,与土耳其总人口相近,两倍于摩洛哥总人口。大国扶贫与小国扶贫间有着很多区别,我国在探索大国扶贫脱贫中的历程和艰难探索足以说明,扶贫开发中必须做到:一是国家应自上而下、有组织有层次地实施反贫困战略,并将反贫困纳入国家发展规划,使反贫困制度化。大国贫困人口多、减贫任务重,因此,仅仅依靠地方政府力量是不够的。从我国改革开放近 40 年减贫历程可以看出,我国在每一个

阶段都制定了阶段性的国家扶贫规划政策和具体实施行动。除中央层面的政策外,各省、市结合省情、市情,出台了更为具体和针对性的政策。我国扶贫开发工作形成了以中央政府为主导、地方各级政府实施反贫困举措的自上而下模式,在政府主导下有组织、有计划、有步骤地推进扶贫开发工作。二是分区域开展扶贫攻坚,实施区域差异化扶贫开发战略。鉴于我国区域经济和收入发展不平衡的实际情况,我国先后实施了西部大开发、振兴东北老工业基地和中部崛起等区域性发展战略,以及通过划定连片特困地区的形式开展针对性扶贫攻坚。三是实施少数民族地区扶贫攻坚。少数民族贫困问题关系到民族团结、社会稳定以及经济的可持续发展。改革开放近 40 年来,我国高度重视少数民族扶贫脱贫问题,如在划定 14 个集中连片特困困难地区中,西藏片区、南疆三地州片区、滇西边境片区、滇桂黔石漠化片区等主要瞄准的就是少数民族地区。解决好民族扶贫脱贫问题是我国的重要经验。

第二,开创了转型国家减贫实践的新模式。改革开放近 40 年,我国成功地实现了由计划经济向社会主义市场经济体制的转型,近 40 年来的减贫工作就是在这种转型中实现的,为转型国家减贫实践提供了创新模式借鉴。主要体现在以下三个方面:一是从计划经济到市场经济的转型,由政府主导式扶贫开发转向全社会共同参与的扶贫开发模式,形成了政府、市场和社会相结合的大扶贫格局。二是从传统经济增长转向现代经济增长,更加注重经济增长质量,由提升贫困人口物质生活条件向物质与精神文化并举的扶贫开发模式。扶贫脱贫不是简单的收入问题,而是人的生存发展权利和能力培育和提升的过程,更是区域发展与环境改善中人与自然和谐发展的过程。人类发展面临的除解决温饱的物质和健康生活后,更重要的是精神思想文化进步和知识能力提升,唯此方能从根本上阻断贫困代际传递。三是从城乡二元结构向城乡一体化转型,由传统工业化转向绿色、可持续发展从而实现共同富裕的扶贫开发模

式。转型的实质是完成资源从计划体制向预期的市场体制流动,并在流动的过程中使旧体制顺利瓦解,使新体制的框架和相关规则顺利建立和完善起来。^[13]我国近 40 年扶贫减贫最重要经验之一就是破除城乡二元结构,消除农业与工业、农民与市民间不平等的二元经济社会隔离制度。

第三,积累了国际减贫合作与交流的新方式。我国在不断完善扶贫机制的同时,通过培训、项目交流等方式积极开展国际减贫合作与交流,有效利用国际扶贫力量提升国内减贫成效,并积极输出“中国经验”,为国际减贫贡献了力量,形成了一种互动、共赢的国际减贫合作交流新范式。一是通过国际金融机构提升减贫成效。我国通过与世界银行、亚洲银行等国际金融机构的合作,大幅提升了减贫成效。1978 年以来,我国与世界银行、亚洲银行在大减贫领域进行了诸多行之有效的合作,尤其是在扶贫资金支持、扶贫理念、扶贫资金管理、减贫行动计划制定、发展经济、保护环境、灾害治理、基础设施建设等方面的合作,加快了扶贫脱贫步伐。二是加强区域合作,推进国家减贫合作,输出“中国经验”,促进全球减贫。我国注重与发展中国家在减贫领域开展交流与合作,尤其是与东盟、中非、拉美等地区的扶贫交流与合作,取得了重大成效。如开展乡村减贫推进计划、建立东亚减贫合作示范点、在湄公河流域国家开展减贫合作示范项目等。我国与联合国开发计划署等国际组织于 2005 年专门成立中国国际扶贫中心,以消除世界贫困为目标,从国际减贫的角度出发,通过专职从事减贫研究、培训、交流和合作促进我国与世界各国的减贫交流与合作。目前为止,培训方面中国国际扶贫中心已为 91 个国家中高级官员举办几十期农村发展、扶贫经验、减贫能力、灾后重建等方面培训。对于部分有需要的国家或地区,我国通过派送减贫专家、提供政策咨询、开展减贫培训、减贫试点等方式与其进行直接的减贫交流,分享我国减贫的经验和成果,使减贫真正失去国界,拉近各国之间的距离。三是制定和推动国际减贫政策。在国际减贫政策

支持方面,我国制定了许多以国际减贫为重点的政策,积极投身于国际减贫之中。总体来看,我国扶贫开发成功离不开国际合作,我国减贫道路也是借助于国际学习结合我国实际创新摸索出来的,与此同时,又积极与世界各国分享与交流,尤其是传播和分享“中国经验”。

(二)未来展望:扶贫脱贫任重道远

我国改革开放近 40 年减贫取得了重大成就,探索创新了适合我国国情的减贫道路,为世界各国减贫提供了经验,但我国到 2020 年实现贫困地区全部脱贫、贫困县全部摘帽的任务依然艰巨,待 2020 年完成历史使命后减贫则需要重新确定新目标、新任务。

我国目前还有 5575 万贫困人口,按照国家“十三五”规划确定的目标“到 2020 年,要在现有标准下,实现贫困地区贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困问题”,为此,国家制定加快实施相关政策和措施安排。“十三五”是扶贫脱贫的历史机遇期,更是实现《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)》目标的攻坚期和决战期。我国扶贫开发将会进入一个社会各方面力量积极参与、各种社资源充分整合的阶段,形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局,这将是“十三五”期间我国扶贫开发最显著的变化。“十三五”期间,我国扶贫开发改革创新目标是探索中国特色扶贫开发道路,积极完善扶贫治理体系和促进扶贫治理能力现代化,努力构建内源发展机制与外源拉动机制相结合的扶贫脱贫有效机制,积极从以单纯外源拉动为重点向以培育内源发展机制为重点转变,实现从“输血”到“造血”功能的转化,进入从“造血”到“造好血”提升的快速推进阶段。

2020 年后我国减贫重点将转向消除和减少相对贫困新阶段。伴随我国经济水平不断提升、社会发展不断加速,2020 年完成“现行标准下的贫困人口全部脱贫”目标后,不是说没有了贫困,而是我国的贫困结构发生了变化。也就是说,即使到 2020 年达到全面脱贫的任务时,这种脱贫也仅是在现有标准即 2010 年 2300 元(不变价格)下的脱贫,也只是初步完成了绝对

贫困问题,与 2015 年世界银行提出的每天 1.9 美元新贫困标准比较,还有一定距离。事实上,绝对贫困问题基本解决,并不意味着贫困完全消除,贫困问题始终是人类面临的任务和挑战,我国的减贫之路也不会终结。解决贫困问题是一个长期的过程,一个国家、一个区域,无论发展处于哪个阶段都存在贫困问题。2020 年后,我国绝对贫困人口的数量和比率将明显下降,而相对贫困人口的数量和比率可能会迅速上升,我国也将经历贫困结构转化的过程,扶贫减贫重点也将转向相对贫困。

减贫仍是世界各国未来发展面临的共同主题,需共享共担。伴随联合国 2015 年千年目标完成,2015 年 9 月联合国 193 个会员国一致通过了 2030 年可持续发展议程,并于 2016 年 1 月 1 日正式启动,议程包含经济、社会、环境三大维度共 17 个可持续发展目标,其中首要目标就是“在世界各地消除一切形式的贫穷”,包括在世界所有人口中消除极端贫穷,生活贫困的各年龄段男女和儿童比例至少减半,执行适合本国国情的全民社会保障制度,穷人和弱势者享有平等权利等内容,各国需根据自己国情,对本国绝对和相对贫困的人口予以帮扶。可见贫困并不是欠发达国家或某一地区的责任,贫困遍布任何地区、任何国家、任何角落,再富有的地区都存在贫困和弱势群体,再富有的国家也同样需要减贫,消灭贫困是全世界各国都必须承担的共同任务。**Reform**

参考文献

[1]中共江苏省委党史工作办公室 江苏省中共党史学会:《总结经验 继往开来——纪念中国共产党成立 90 周年理论研讨会论文集》,中共党史出版社,2011 年,第 367 页

[2]Riskin, C.. Chinese Rural Poverty: Marginalized or Dispersed. *American Economic Review*, 1994, 84(2):pp.281~284.

[3]国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告·2015》,中国统计出版社,2015 年,第 127 页

[4]范晨辉等:《Rasch 模型在多维贫困测度中的应用》,《统计与决策》2015 年第 6 期,第 81~83 页

[5]张全 周强:《我国多维贫困的测度及分解:1989~2009 年》,《数量经济技术经济研究》,2014 年第 6 期,第 88~101 页

[6]李雨停 丁四保 王荣成:《我国贫困区域发展问题研究》,《经济问题探索》2009 年第 7 期,第 132~139 页

[7]刘永富:《打赢全面建成小康社会的扶贫攻坚战》,《人民日报》2014 年 4 月 9 日

[8]戴旭宏:《绿色扶贫:中西部地区现阶段财政支持政策的必然选择——基于四川财政政策支持视角》,《农村经济》2012 年第 12 期,第 60~63 页

[9]张琦:《中国绿色减贫指数报告·2014》,经济日报出版社,2015 年,第 5~10 页

[10]葛宏 吴宝晶 欧阳放:《绿色扶贫是环境与经济的双赢选择》,《经济问题探索》2001 年第 10 期,第 37~40 页

[11]刘爱玲 宋子良:《可持续发展——西部贫困地区脱贫的必然选择》,《理论月刊》2001 年第 5 期,第 43~45 页

[12]张琦:《完善扶贫脱贫机制研究》,经济科学出版社,2015 年

[13]吕炜:《转轨时期的经济增长原理》,《经济社会体制比较》2004 年第 3 期,第 1~21 页

(责任编辑:文 骐)