

精准方略下的稳定脱贫

江泽林

摘要：消除贫困、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。从中国扶贫历程来看，扶贫工作呈现出扶贫对象越来越精准、扶贫标准越来越高、扶贫对象条件越来越差、扶贫成本越来越高的特点。新时代精准扶贫方略体现的是方法论，不仅要求将“精准”体现到贫困人口识别、措施管理、考核等扶贫工作的各个环节中，而且对精准扶贫的制度安排提出了明确要求。中国脱贫攻坚已经进入关键冲刺时期，只要继续坚持精准方略，2020年阶段扶贫目标将能够实现。但必须注意到，精准脱贫的基础还不十分牢固，需要进一步巩固和提高，以实现长期稳定脱贫。针对长期稳定脱贫，本文提出了以下建议：扶贫措施要与贫困发生程度、扶贫对象特点及当地经济社会发展情况相适应；脱贫措施要与当前乡村振兴、城镇化、综合性社会保障等政策措施有机衔接、相互配合，产业脱贫必须同乡村振兴战略相结合，就业搬迁脱贫必须与新型城镇化相结合；教育医疗脱贫必须同提高公共服务水平相结合；深度贫困地区脱贫必须与基础设施建设相结合；扶贫措施必须同保障政策相结合；长期稳定脱贫要以不断完善的扶贫体制机制做保障。

关键词：精准扶贫 稳定脱贫 贫困

中图分类号：F014.4 **文献标识码：**A

“足寒伤心，民寒伤国。”消除贫困，自古以来就是人类梦寐以求的理想，是人民追求幸福生活的基本权利。中国的扶贫开发是在40年改革开放的进程中逐步展开和强化的一项重大战略决策，取得了举世瞩目的成就。当前，中国扶贫开发已进入攻坚拔寨的冲刺期，总结以往扶贫工作的经验和规律，对于党和国家下一步实施更为精准的扶贫措施，以更有力的行动和更扎实的工作，巩固和扩大现有脱贫成果，确保贫困人口彻底稳定脱贫意义重大。

一、中国扶贫工作特点

对中国的扶贫工作历程，已有研究主要是按照时间脉络进行阶段划分。目前学界存在两种观点：一种是以新中国建国为始点，将社会发展进程视为中国扶贫历史进程的一部分；另一种是以1979年为开端，因为发端于农村的经济体制改革推动了农村快速发展，使贫困人口大幅减少（汪三贵等，2017）。在具体阶段划分上，一种以新中国成立、改革开放、八七扶贫攻坚计划实施等关键时间为节点，将扶贫工作分成4~6个阶段；一种依据扶贫政策演进，将扶贫工作分为“以‘面’为主的开发

式扶贫、‘面、点结合’的多维扶贫阶段和以‘点’为主的精准扶贫阶段”（孙繁金，2018）。第二种划分能够很好地体现中国扶贫开发以政府为主导的实际，反映各阶段的不同特点。本文在分析总结上述成果的基础上，着眼于扶贫工作的整体历程，对中国扶贫工作的整体特点进行分析阐述。

（一）扶贫对象越来越精准

改革开放以来，中国的扶贫开发工作大致可以划分为整体性发展脱贫（1978~1985年）、片区为主县域聚焦脱贫（1986~1993年）、县域为主片区支撑脱贫（1994~2000年）、整村推进脱贫（2001~2010年）、精准到户到人脱贫（2011年至今）5个阶段，扶贫对象也从整体到局部、从县村到户到人。

改革开放之初，脱贫主要是由生产关系调整和生产力解放带来的整体性脱离贫困。1978年，按当时的贫困标准，中国贫困人口为2.5亿人，占农村总人口的30.7%。大面积贫困的原因有多方面，但主要是农村生产关系不适应生产力发展需要。党的十一届三中全会以后，率先在农村开启的围绕生产关系的改革，极大地提高了农民的生产热情，解放了农村的生产力，农村贫困现象大幅度缓解。

随着改革深入发展，农村体制改革的边际效应下降。与此同时，这一时期的贫困状况也发生变化，贫困人口呈现出明显的区域集中特点，主要分布在“老、少、边、穷”地区。1984年中共中央、国务院发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》^①，提出扶贫“应集中力量解决十几个连片贫困地区的问题”。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》^②，将“老、少、边、穷地区的经济发展”单列一章，制定了专门针对贫困地区和贫困人口的政策措施，确定了18个集中连片贫困地区为重点扶贫开发地区，核定了贫困县，并明确了对贫困县的扶持标准。扶贫对象以片区为主，并向县域聚焦。

在国家扶贫开发有力推进下，贫困人口逐年减少，分布呈现地缘性特征，国家进一步集中资源，以县域为单位进行扶贫开发。1994年国务院发布的《国家八七扶贫攻坚计划（1994~2000年）》（以下简称“《八七扶贫攻坚计划》”）^③，将“老、少、边、穷”等贫困地区和这些地区的贫困县作为重点扶贫对象，在关注片区的同时，把扶贫重点放在了县域，重新划定了贫困县标准和范围，确定了592个国家级贫困县，调整了国家扶贫资金投放的地区结构，并较大幅度地增加了扶贫资金。

《八七扶贫攻坚计划》实施后，贫困人口数量大幅减少，从区域分布逐渐转向点状分布。2001年，国务院发布《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010年）》^④，在“把贫困人口集中的中西部少数

^①中共中央、国务院：《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，http://www.china.com.cn/cpc/2011-04/12/content_22343638.htm。

^②参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5001764.htm。

^③参见《国家八七扶贫攻坚计划（1994~2000年）》，http://www.cpad.gov.cn/art/2016/7/14/art_343_141.html。

^④中共中央、国务院：《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010年）》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/23/content_5111138.htm。

民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发重点”的同时，强调要“以县为基本单元、以贫困乡村为基础”开展扶贫开发。扶贫对象主要转向县、村两级，并确定了 14.8 万个贫困村。

随着整个宏观经济环境的变化，经济增长带来的减贫效应下降。在此背景下，实施更加有针对性的、高效的扶贫政策来直接对贫困人口进行扶持就显得越来越重要。2011 年，中共中央、国务院发布《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020 年）》^①，将“在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口为扶贫工作主要对象”，扶贫对象细化到贫困村、贫困户。2013 年 11 月，习近平总书记到湖南花垣县十八洞苗寨调研，提出扶贫要“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”^②，这是精准扶贫概念首次被提出，也是中国精准扶贫开始的标志。2014 年，全国共识别 2948 万贫困户、8962 万贫困人口。2015~2016 年，各地开展建档立卡“回头看”，补录贫困人口 807 万，剔除识别不准贫困人口 929 万，^③扶贫对象进一步精准到户到人。

（二）扶贫标准越来越高

由于城乡居民收入的增加，受物价和消费结构变化的影响，扶贫标准也在不断提高。

居民收入增长的同时，城乡居民收入差距也在扩大，贫困标准需要不断提高。随着扶贫工作的不断推进，农村居民收入不断增长，特别是贫困地区农村居民人均收入增长速度较快，但与城镇居民人均可支配收入相比，城乡居民收入绝对差值在拉大。以 2000 年以来的收入为例，2001 年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为 6860 元和 2366 元，城乡绝对差值 4494 元，城乡收入比为 2.90 :1；2009 年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别是 17175 元和 5153 元，城乡绝对差值 12022 元，城乡收入比达到 3.33 :1。城乡收入绝对差值和城乡收入比逐年增加。2010 年开始，虽然城乡绝对差值在增加，但收入比呈下降趋势。2014 年起，统计部门以“农村常住居民人均可支配收入”代替此前的“农民人均纯收入”，实行城镇居民和农村居民统一口径。当年城镇居民人均可支配收入和农村常住居民人均可支配收入分别为 28844 元和 10489 元，城乡绝对差值达到 18355 元。如果以贫困人口收入来对比，这个差值会更大，扶贫标准必然要提高。

2008 年前有两个贫困标准。第一个是 1986 年制定的 206 元的绝对贫困标准，2007 年调整为 785 元。第二个是 2000 年制定的低收入标准，当时为 865 元，2007 年调整为 1067 元。2008 年，绝对贫困标准和低收入标准合二为一，统一使用 1067 元作为贫困标准，按照购买力平价测算，相当于每天不到 1 美元，低于 2008 年每天 1.25 美元的国际贫困标准。2011 年，中央决定将农民年人均纯收入 2300 元（2010 年不变价）作为新的国家贫困标准（见表 1）。2015 年调整为 2855 元，按购买力平价计算，相当于每天 2.2 美元，略高于 2015 年每天 1.9 美元的国际贫困线标准。联合国《2015 年千年发展目标报告》显示，中国极端贫困人口比例从 1990 年的 61%，下降到 2014 年的 4.2%，是全

^①中共中央、国务院：《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020 年）》，http://www.sara.gov.cn/ztzz/gzjzjfpzt/zc_fp/332785.htm。

^②参见《习近平赴湘西调研扶贫攻坚》，http://news.china.com.cn/2013-11/03/content_30484698.htm。

^③参见《脱贫攻坚砥砺奋进的五年》，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1017/c1001-29590609.html>。

球首个实现联合国千年发展目标贫困人口减半的国家^①。

表1 改革开放以来的中国贫困标准

年份	以2010年不变价为标准计算（元）	国际贫困标准（美元/日）
1978	366	
1980	403	
1985	482	
1990	807	1.01
1995	1511	
2000	1528	
2005	1742	1.25
2008	2172	
2010	2300	
2011	2536	
2012	2625	
2013	2736	
2014	2800	
2015	2855	1.9
2016	2952	

注：①中国历年贫困标准数据来源于《中国农村贫困监测报告》（2010~2017年，历年；国家统计局住户调查办公室编，中国统计出版社出版）；2010年以前数据根据历年全国农村住户调查数据、农村物价水平，按现行贫困标准测算得出。

②国际贫困标准数据来源于王萍萍（2015）。

随着农民纯收入的提高，国务院调整了国家级贫困县标准。1986年开始认定国家级贫困县，划定标准以当地年人均纯收入作为依据，1985年年人均纯收入低于150元的县、低于200元的少数民族自治县和低于300元的革命老区县被纳入国家扶持范围。1994年制定《国家八七扶贫攻坚计划》时，重新调整了国家级贫困县的标准，将1992年年人均纯收入低于400元的县全部纳入国定贫困县扶持范围，同时规定年人均纯收入高于700元的原国定贫困县退出国家扶持范围。自2001年起，认定国家扶贫开发工作重点县的标准，主要采用“631指数法”，即贫困人口（占全国比例）占60%权重（其中绝对贫困人口与低收入人口分别占80%与20%比例）；农民人均纯收入较低的县数（占全国比例）占30%权重；人均地方生产总值低的县数、人均财政收入低的县数占10%权重。其中：人均收入以1300元为标准，老区、少数民族边疆地区为1500元；人均GDP以2700元为标准；人均财政收入以120元为标准。

^①参见联合国：《2015年千年发展目标报告》，<http://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/library/mdg/mdg-report-2015>。

（三）扶贫对象条件越来越差。

随着扶贫工作的深入推进，容易脱贫的地区和人口已经基本脱贫，剩下的大多贫困程度较深，是难啃的“硬骨头”。

从地域分布上看，大部分深度贫困地区往往处于全国重要生态功能区，生态保护同经济发展的矛盾比较突出。14个集中连片特困区与生态脆弱地区具有较高的重合性，秦巴山区、吕梁山区、三江源地区和琼中地区限制开发区的县占据50%以上。而且，贫困地区大部分分布在自然灾害频发的区域，有的地方“十年一大灾、五年一中灾、年年有小灾”，实现脱贫和巩固脱贫成果都存在很大不确定性。

从经济结构上看，贫困地区的经济发展受到诸多限制，县级财政收入仅能维持基本运转，很少能有更多财力支持经济发展和产业转型。贫困地区的产业项目少，以原材料加工、初级产品生产为主，缺乏核心竞争力；产业发展带动能力不足，多数仍然以农业及相关产业为主，企业规模较小、市场抗风险能力有限，即使有资源优势，也很难转变为经济优势。

从群体构成上看，贫困人口主要是残疾人、孤寡老人、长期患病者以及部分文化水平低、缺乏技能者。2013年贫困人口建档立卡时，因病残、缺乏劳动能力致贫的占到50%。在集中连片贫困地区，受教育等因素制约，青壮年缺乏必要的劳动培训，劳动力素质低下，自我发展能力弱。

从社会发展上看，许多深度贫困地区长期封闭，同外界脱节，由于文化传统和生活观念存在特殊性，与既有成熟扶贫模式匹配难度较大。全国14个集中连片的贫困地区，有11个在少数民族地区；120个民族自治县当中，贫困县占70%以上。有的少数民族是直接从原始社会或奴隶社会过渡到社会主义社会的民族（即直过民族）。这种大跨越，在脱贫过程中不仅需要资金支持，还有思想观念和生活习俗等问题需要解决。另外，许多贫困地区集革命老区、民族地区、边疆地区于一体，自然地理、经济社会、民族宗教、国防安全等问题交织在一起，加大了脱贫攻坚的复杂性和难度。

（四）扶贫成本越来越高。

梳理改革开放以来的扶贫数据，一方面是扶贫资金不断增加，另一方面是贫困人口越来越少，两方面数据折射出扶贫成本在不断增高。

从扶贫投入看，中央财政从1980年开始针对扶贫安排专项资金，每年为8亿元，到1983年增加到10亿元，1985年为19亿元，1988年调整为10亿元，以后逐年增加，到2000年，扶贫专项资金为88亿元，2017年达到861亿元，增长了106倍。从上述数据可以看出，扶贫资金虽然有调整，但总体上是上涨的，特别是2010年以来，投入大幅上涨，仅2017年一年的扶贫资金，就超过了过去20年扶贫资金的总和（1980年至1999年共投入611亿元）。

从减贫人数看，1978年中国贫困人口2.5亿人，2000年时减少到3209万人；2001年，国家上调了扶贫标准，贫困人口为9029万人，到2010年时减少到2688万人；2011年，国家大幅上调了扶贫标准，贫困人口为1.2亿人，到2017年减少至3046万人。虽然贫困人口数量受扶贫标准影响出现阶段性增加，但贫困人口数量总体呈下降趋势。

扶贫成本越来越高的原因主要有四个方面：一是扶贫标准的提高需要更多的投入。过去扶贫主

要针对的是“食不果腹，衣不蔽体，房不避风雨”群体，解决贫困人口的基本生存问题；现阶段提出的是稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障（即“两不愁、三保障”），同时实现贫困地区农村居民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。现阶段的脱贫不仅仅是解决温饱问题的单一脱贫，而是在义务教育、基本医疗、基本公共服务等方面全方位的脱贫，是奔向小康的脱贫。二是致贫原因多重交织需要更多的帮扶。贫困群体不仅仅收入低，刚性支出还高，往往伴随医疗、教育等问题，要解决同样数量的减贫问题，需要更多的人力、物力、财力。三是基础设施和社会事业发展需要更多的投入。深度贫困地区生存条件比较恶劣，地理位置偏远，要实现基础设施和基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，施工难度大，建设成本高。同时，由于农村人口大量外出务工，农村基础设施、公共服务设施靠以前政府补助、受益群众投工投劳方式很难推进。四是物资、劳动力等投入要素成本上涨，也增加了扶贫成本。

二、新时代精准扶贫方略

自 2013 年习近平总书记提出精准扶贫以来，多次在讲话和报告中论述精准扶贫相关问题，从理论到实践形成了科学的精准扶贫基本方略。精准扶贫是相对于过去粗放型扶贫提出的，重点强调了扶贫工作要转向“精准”。精准扶贫不是对过去扶贫脱贫工作的否定，而是在此基础上的总结、提升与创新，既揭示了扶贫脱贫工作的规律，也指出了具体的方法与路径。

从 2013 年到 2017 年，精准扶贫工作取得了显著成效：一是农村贫困人口大规模减少。中国现行标准下的农村贫困人口由 2012 年的 9899 万人减少至 2017 年的 3046 万人，年均减少 1370 万人。农村贫困发生率由 2012 年的 10.2% 下降至 2017 年的 3.1%。二是贫困地区农民收入显著提高。贫困地区农村居民人均可支配收入年均增长 10.4%，高于农村平均增速 2.5 个百分点。三是贫困地区社会事业得到较快发展。基础设施条件明显改善，基础教育水平明显提高，社会保障制度不断完善。

（一）精准扶贫必要性

1. 全面建成小康社会的目标要求。习近平总书记指出：“农村贫困人口如期脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困，是全面建成小康社会的底线任务。”^①要完成到“2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会”的目标^②，每年要有 1000 万以上的贫困人口脱贫，时间紧迫、任务艰巨。大量贫困人口已经脱贫后，剩下的多是自然经济条件最差、扶贫难度最大的“硬骨头”，加之东中西部主要致贫原因差异性越来越明显，贫困户多种致贫原因叠加，帮扶个性化需求不断上涨，必须采取力度更大、针对性更强、作用更直接、效果更可持续的措施，“在精准施策上出实招、

^① 参见习近平，2017：《在中共中央政治局第三十九次集体学习时的讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/22/content_5170078.htm。

^② 习近平，2015：《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》，载《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社。

在精准推进上下实功、在精准落地上见实效”^①。

2. 扶贫开发工作体制机制急需完善的现实需求。改革开放以来，在全党全社会的共同努力下，中国贫困人口数量大为减少，贫困发生率显著降低，扶贫工作取得巨大成就。但是，随着扶贫工作的不断推进，一些问题凸显出来。一是贫困人口底数不清、情况不明。由于过去贫困人口数据是通过农村住户抽样调查后推算获得，对于具体贫困户、贫困人口的帮扶存在许多盲点，一些真正的贫困农户、贫困人口没有得到帮扶。二是扶贫资金和项目指向不准。“大水漫灌”的粗放式扶贫方式，使得资金和政策已经很难渗透到剩下的贫困人口。扶贫实际上更多的是在扶农。三是帮扶责任未压实。驻村工作队没有脱产驻村，帮扶办法不多，没有很好履行驻村工作职责。四是退出机制不畅通。由于贫困县、贫困户能享受国家扶贫优惠政策，一些贫困县、贫困户虽已脱贫却不愿摘帽。出现这些问题，说明扶贫工作体制机制存在漏洞，影响了扶贫效果和进程，需要对现有体制机制及具体扶贫措施进行补充和完善。

（二）精准扶贫主要内容

习近平总书记在多次考察工作时强调“扶贫开发贵在精准、重在精准、成败之举也在于精准”^②，由此可见，精准扶贫的核心要义在于精准，其目的就是要解决好“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”的问题，做到“扶真贫、真扶贫”。精准扶贫是针对不同贫困户、不同贫困区域情况，运用差别化和有效的方式对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理、精准考核的治贫方式。

1. 精准识别。把贫困人口识别出来，找准致贫原因，才能有针对性地进行帮扶，这是精准扶贫的前提。一是识别贫困人口。通过入户调查等多项举措，把真正的贫困人口识别出来，并建档立卡。二是摸清致贫原因。贫困户的致贫原因既有共性原因，如贫瘠的资源、频发的灾害、落后的基础设施和公共服务等；也有具体原因，比如有的是因病残致贫、有的是因缺资金缺技术致贫、有的是因学致贫、有的是因缺劳动力致贫等。查找致贫原因实际上就是要找到“贫根”，以便更好地对症下药、靶向治疗。

2. 精准施策。在准确识别贫困人口的基础上，进行更有针对性的帮扶，这是实现精准扶贫的关键。一是根据致贫原因，结合当地实际，设计帮扶策略。坚持因人因地施策、因贫困原因施策、因贫困类型施策，重点是通过发展生产脱贫一批、灾后重建帮扶一批、低保兜底脱贫一批、转移搬迁安置脱贫一批、医疗救助脱贫一批。二是根据贫困人口需求进行帮扶。贫困户、贫困人口致贫原因不同，需要采取不同的帮扶措施；致贫原因相同，按照其意愿也可能需要不同的帮扶。比如同样是缺资金缺技术，贫困户、贫困人口有的是想通过发展生产提升收入，有的是想通过务工来获得技术和收入。只有结合扶贫对象的需要进行帮扶，最大限度地调动扶贫对象的积极性，才能提高有限扶贫资源的使用效率。

3. 精准管理。确保扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第

^①习近平，2015：《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》，载《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社。

^②参见《精准，在习近平的扶贫观里有多重要？》http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/08/c_128510390.htm。

一书记)精准、脱贫成效精准,是实现精准扶贫的保障。一是在精准识别的基础上建立贫困村、贫困户帮扶信息档案。二是结合实际,科学确定扶贫项目和资金,跟踪贫困村、贫困户帮扶情况,确保贫困村、贫困户得到有效扶持。三是结合扶贫单位职业特点和扶贫人员的专长,因村派人、因材施教,发挥驻村第一书记的职业优势和专业特长。四是根据收入支出情况,对贫困户、边缘户进行实时监测,实现稳定脱贫人口及时退出、新出现的贫困人口及时纳入。

4.精准考核。精准扶贫必须发挥考核指挥棒作用,通过对扶贫工作进行量化考核,把求真务实的导向立起来,确保扶持到最需要扶持的群众、扶持到群众最需要扶持的地方,这是提升精准扶贫成效的手段。一是完善指标体系。结合本地区实际,科学设置考核指标,包括政策执行情况、扶贫效果、资源投入、综合绩效等。二是综合运用各种考核方式,比如听取汇报、实地踏查、调查问卷、第三方评估等,力求将真实的情况收集上来。三是强化结果运用,将考核结果作为奖惩依据,树立起奖罚分明的鲜明导向。

(三) 精准扶贫制度保障

1.形成了完整的精准扶贫制度体系。在习近平精准扶贫基本方略指引下,中国精准扶贫实践不断深入推进。自2013年年底以来,中共中央、国务院先后印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《关于打赢脱贫攻坚战的决定》《“十三五”脱贫攻坚规划》等重大指导性文件,相关部委先后出台了多项政策配套文件,包含产业扶贫、转移就业扶贫、易地搬迁扶贫、教育扶贫、救济式扶贫、生态扶贫和资产收益扶贫七个方面的精准政策,完善了贫困治理体制机制,制定了贫困县的约束退出机制、督查巡查制度、省级党委政府扶贫成效的考核办法,明确了精准扶贫的目标任务、主要政策、保障措施等,精准扶贫的四梁八柱顶层设计基本构成。

2.构建了全覆盖的脱贫攻坚层级责任体系。精准扶贫实行中央统筹、省(自治区、直辖市)负总责、市(地)县抓落实的工作机制。党中央、国务院主要负责统筹制定扶贫开发大政方针,出台重大政策举措,规划重大工程项目。省(自治区、直辖市)党委和政府扶贫开发工作负总责,抓好目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、监督考核等工作。市(地)党委和政府做好上下衔接、域内协调、督促检查工作。县级党委和政府承担主体责任,书记和县长是第一责任人,做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。省市县乡村五级书记分级负责,一级抓一级,层层抓落实。

3.形成了政府主导、多元参与的扶贫新格局。扶贫开发是一项复杂的社会系统工程,不能仅仅依靠政府单一力量来推动脱贫攻坚,需要社会各界广泛参与和支持,凝聚起强大的扶贫工作合力。一是构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局。在政府引导下,通过搭建平台、政策支撑,积极发挥市场对收入分配的调节作用,推动要素向贫困地区配置,激发贫困地区发展潜能;发挥社会扶贫的聚力效应,引导社会力量广泛参与扶贫开发,激发贫困群众内生动力。二是形成了跨地区、跨部门、跨单位,全社会共同参与的多元主体的社会扶贫体系。强化东西部扶贫协作,开展市县结对、部门对口帮扶。鼓励民营企业积极承担社会责任,支持社会团体等各类社会组织积极参与扶贫开发。完善领导联系帮扶贫困地区、“单位包村、干部包户”和驻村工作制度。

三、长期稳固脱贫建议

党和政府历来高度重视扶贫开发工作。特别是改革开放以来，中国实施大规模扶贫开发，取得了举世瞩目的伟大成就，谱写了人类反贫困历史上的辉煌篇章，为全球减贫事业作出了重大贡献。随着扶贫开发工作的不断深入，扶贫对象越来越精准，扶贫标准越来越高，扶贫对象条件越来越差，扶贫成本越来越高。另外，“随着社会主义市场经济和城镇化战略深入推进，贫困地区的人口结构、经济结构和社会结构都在发生变化，扶贫开发工作主体以及环境、条件、标准、对象、内容、范围、方式、路径等也在发生变化”（王灵桂、侯波，2018）。这使得精准扶贫方略的提出成为一种现实需要。

在精准方略下，扶贫工作更具针对性，更具成效。只要继续坚持精准方略，2020年完成阶段性脱贫目标就有了可靠保证。但是，在当前脱贫攻坚已经进入关键冲刺时期的情况下，扶贫工作需要更加重视脱贫稳定性的问题。“如果那些已经脱贫的人能永久性地摆脱贫困，并且新的贫困人口不再出现，那么消除贫困的任务就相对简单了”（世界银行、东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局，2009）。为此，必须搞好“五个结合”，即：产业脱贫必须尽快与乡村振兴战略相结合；就业搬迁脱贫必须与新型城镇化相结合；教育医疗脱贫必须同提高公共服务水平相结合；深度贫困地区脱贫必须同基础设施建设相结合；扶贫措施必须与保障政策相结合。针对上述分析，本文对今后的长期稳固脱贫提出如下建议：

（一）依据实际情况科学选择脱贫方式

2017年底，全国扶贫工作会议确定了“由关注脱贫速度向保证脱贫质量转变，由开发式扶贫为主向开发式扶贫与保障式扶贫并重转变”^①。但扶贫政策的制定要基于贫困地区的经济社会发展条件和实际状况。全国31个省（区、市）的情况各有不同，不能“一刀切”地迅速由开发式扶贫为主向开发式扶贫与保障式扶贫并重转变，应当在科学统计分析的基础上，做细化区分。笔者通过对全国31个省（区、市）2017年GDP、农村居民年收入的平均数和中位数、贫困发生率等数据的统计分析，得出各省（区、市）脱贫难度系数（详见表2）。

表2 脱贫难度系数分析表

序号	省份	人均GDP (元)	农村居民人均 可支配收入(元)	贫困发生率(%)	不均衡度系数	脱贫难度系数
1	北京	129000	24240	—	5.4	—
2	上海	124600	27825	—	0	—
3	天津	120200	20076	—	0.1	—
4	江苏	107189	19158	—	11.4	—
5	浙江	92057	24956	—	3.4	—

^①参见国务院扶贫开发领导小组办公室，2017：《全国扶贫开发工作会议强调牢记初心坚定信心 全面打好精准脱贫攻坚战》，http://www.cpad.gov.cn/art/2017/12/29/art_624_75961.html?from=timeline。

精准方略下的稳定脱贫

6	福建	82976	16335	—	8	—
7	广东	81089	15780	—	6.7	—
8	重庆	63689	12638	1.1	2.9	1.5
9	辽宁	54745	13747	1.1	5.9	2.1
10	四川	44651	11252	2.6	3.1	2.7
11	山东	72851	15118	0.1	13.5	2.8
12	海南	48430	12902	1.6	10.2	3.3
14	河北	47985	12881	2.1	9.3	3.5
13	吉林	56102	12950	1.3	13.1	3.7
15	安徽	44206	12758	2.2	10.3	3.8
16	河南	47130	12719	2.6	9.1	3.9
17	江西	45187	13242	2.4	12.2	4.4
19	湖南	50563	12936	3.9	8.1	4.7
20	山西	40557	10788	3.9	8.3	4.8
18	黑龙江	42699	12665	1.6	19.2	5.1
21	内蒙古	63786	12584	2.6	16.7	5.4
22	宁夏	50917	10738	5.9	5.3	5.8
23	湖北	62061	13812	5.1	12.2	6.5
24	广西	41955	11325	6.6	8	6.9
25	陕西	57266	10265	7.6	6.6	7.4
27	贵州	37956	8869	7.7	9.5	8.1
26	云南	31265	9020	10.1	3.3	8.7
28	青海	44348	9462	8.1	16	9.7
29	甘肃	29326	8076	9.6	13.4	10.4
30	西藏	39259	10330	12.4	9.8	11.9
31	新疆	45099	11045	10.7	22.5	13.1
	平均数	61262.7	13887	4.7	9.1	—

注：①各省份人均GDP、农民人均可支配收入数据来源于各省2018年初的政府工作报告。

②各省份贫困发生率数据来源于各省统计公报。

③不均衡系数由农民人均可支配收入与收入中位数计算得到，反映了二者之间的离散程度。

④脱贫难度系数由贫困发生率加权80%、不均衡系数加权20%得到，对贫困发生率有一定矫正性作用。

各省份根据其脱贫难度系数的不同，可以选择不同的脱贫方式。脱贫难度系数低于4.0的省份，在做好开发式扶贫的同时，要加快研究综合性保障兜底扶贫政策。这些省份本身发展条件相对较好，相比深度贫困地区没有特别恶劣的自然条件，GDP和农民人均收入均处于中游水平，贫困发生率均低于3%。未脱贫人口中相当大比例是因为重大疾病、年老体弱致贫，只具备部分劳动能力或者无劳动能力，很难通过发展产业、就业等途径脱贫。这种情况的省份，可以由开发式扶贫逐步向保障式扶贫过渡。以吉林省为例，贫困发生率为1.3%，在全国范围内处于较低的水平。截至2017年底，

有建档立卡贫困人口 18.3 万人，其中，因病致贫的占 73.2%，因残致贫的占 12.7%；无劳动能力（包括丧失部分劳动能力和无劳动能力）的达 12.91 万人，占 70.71%；60 周岁及以上的占 50%，16 周岁（不含）以下的占 6.25%；全省无劳动能力的非健康贫困人口共 9.4 万人、6.3 万户，占比分别为 51.4%、64.3%。这部分贫困户基本上处于“有心无力”“无能为力”状态，更多地要靠帮扶、救助等兜底性保障才能摆脱贫困。笔者认为，脱贫难度系数低于 4.0 的 9 个省份的基本情况与吉林省有很大的相似性。当特殊贫困群体占比达到 80% 左右或无劳动能力贫困群体占比达到 70% 左右时，产业、就业等开发式扶贫方式就将呈现“一增两降”趋势，即成本骤增、政策边际效应骤降、扶贫收益骤降。脱贫攻坚工作应当由以产业为主的开发式扶贫转入以兜底为主的保障性扶贫阶段。因此，综合各方面因素，这部分一般性贫困省份应当着手研究综合性保障兜底政策，由开发式扶贫逐步向保障式扶贫过渡。

脱贫难度系数在 4.0 和 7.0 之间的省份，应当保持保障式扶贫与开发式扶贫并重。这部分省份的 GDP 全国排名跨度比较大，从第 9 到第 27 之间均有分布。共同之处在于，这部分省份与可以向保障式扶贫转变的省份相比，或贫困发生率比较高，或不均衡系数比较高，或二者兼而有之，导致脱贫难度系数升高。这表明，这些省份不仅贫困人口数量相对较大，而且收入差距较大。如果结合农村经济发展情况进一步分析，可以看出，这部分省份一方面在产业开发扶贫方面还有空间，相当数量的贫困人口还可以通过精准的产业帮扶政策，激发其脱贫内生动力，实现收入稳步提升；另一方面对于确实没有劳动能力或没有完全劳动能力的贫困人口，要积极探索有效的综合保障兜底政策，推动社保、低保、医保以及扶贫等各方面兜底政策的统筹。

脱贫难度系数高于 7.0 的 7 个省份，仍然要加大扶贫开发力度。全国还有约 120 个深度贫困县，其贫困发生率超过 18%；2.98 万个深度贫困村，其贫困发生率超过 20%。这些县、村主要分布在 7 个脱贫难度系数高于 7.0 的省份。这些地区贫困人口的“贫困程度深且长期陷于贫困状态”，没有区位优势或者优势不明显，自然条件恶劣，基本公共服务严重落后于全国平均水平，应坚持以开发式扶贫为主。同时要对现有贫困人口的年龄结构、身体状况、受教育状况及这些人口的分布情况等进行分析，针对这些情况制定有效的帮扶措施，全方位跟进扶贫进程。

（二）脱贫攻坚要与当前政策措施相结合

脱贫攻坚是一项系统工程，单靠某一部门、某一方面政策无法从根本上解决贫困问题，必须整合各类资源，相互支撑、相互配合、有机衔接。

产业脱贫要与乡村振兴战略相结合。“没有农村地区的脱贫，就没有乡村振兴”^①；“脱贫攻坚要为未来的乡村振兴奠定坚实的基础，积累有益的经验”（魏后凯，2018）。发展产业是实现脱贫的根本之策，是巩固脱贫成果、振兴乡村的重要保障。未来两年多的时间，是中国精准脱贫攻坚和乡村振兴战略实施并存和交汇的特殊时期，要以乡村振兴战略的新要求充实脱贫攻坚目标任务，实现

^①参见中共中央国务院，2018：《关于实施乡村振兴战略的意见》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0205/c64387-29804981.html>。

脱贫产业高质量发展。一是发展具有可观前景与巨大潜力的产业，夯实乡村振兴战略基础。“当前，农业农村经济已进入高质量发展的新时代，需要有新的动能来推动”（陈晓华，2018），应当引导和支持农业朝着新产业、新业态、新模式蓬勃发展，改善农业生态系统，恢复和提升农村生态环境，增强农业可持续发展能力。推动农业向二、三产业延伸，提高农产品的附加值，拓展传统农业的发展空间。结合本地资源禀赋、市场潜力等，因地制宜发展高效特色产业、农产品加工业、农村现代服务业、农村劳务经济，逐步扩大优势产业发展规模，发展上下游相关产业，实现乡村经济持续快速增长。二是继续筑牢产业发展基础，实现“产业兴旺”。当前的产业扶贫项目多数还处在发育成长阶段，离开扶贫政策难以可持续发展，进而会影响脱贫成果巩固。要继续对现有产业扶贫项目提供资金和政策支持，确保其安全渡过成长期。统筹兼顾培育合作社等新型农业经营主体，把有劳动能力的人员放到产业链中，提升组织化程度和抗风险能力。强化致富带头人培育，充分发挥他们对周边农民的辐射、示范和带动作用。

就业搬迁脱贫要与城镇化相结合。农村贫困人口转移就业是加快城乡融合的一项有力举措，易地搬迁脱贫也是现阶段城镇化建设的一个路径选择，不仅能够改善发展环境、增强发展动力，也有助于推进城乡发展一体化。要找准就业搬迁脱贫和城镇化的结合点，实现共同发展。一是吸纳有劳动能力和意愿的贫困人口向城镇转移就业。结合城镇建设发展需求，增设公共设施维护、保洁等公益性岗位，优先保障符合条件的贫困户就业。加强贫困人口职业技能培训，让他们掌握融入城市生活的基本技能，促进贫困人口稳定就业和有序实现市民化。二是以城镇化发展带动易地搬迁扶贫。城镇资源要素相对集中，基础设施和公共服务较为完备，就业空间较大。将易地扶贫搬迁户集中安置到城镇及近郊，既能减少基础设施等方面的投入，也有利于搬迁户在城镇就业。三是以扶贫搬迁助推城镇化发展。除城镇集中安置外，易地搬迁集中安置的村庄多数经济发达或发展潜力大、交通便利，区位优势明显，可以借助易地搬迁带来的人流、物流和消费潜力，加快城镇化进程。利用好易地扶贫搬迁土地“增减挂钩”政策，将腾退节约的农村建设用地指标用于城镇开发。

教育、医疗脱贫要与提升国家公共服务水平相结合。当前尚未脱贫人口中，因病、因教致贫所占比例还比较高。在对贫困地区、贫困人口开展教育、医疗精准帮扶时，一方面要注意不能通过对贫困人口特殊照顾使其受教育水平、医疗水平高于非贫困户，产生新的不平衡；另一方面要结合国家在教育、医疗方面现有的普惠性政策措施，着力提升农村整体医疗和教育服务保障水平，让大家成果共享。一是以基本公共卫生服务实现均等化为目标，提升农村医疗卫生服务水平。加大基层医疗卫生机构建设力度，优化县、乡（镇）、村三级医疗卫生服务网络，完善重大疾病防控、妇幼健康、计划生育等公共卫生服务网络，让农民就近看病，减少医疗费支出。开展县乡医疗卫生服务一体化改革，实现资源整合，提高医疗效率。二是大力发展农村教育事业，实现基本公共教育服务水平接近全国平均水平。改善义务教育薄弱学校基本办学条件，扩大农村普惠性学前教育资源，加强寄宿制学校建设，健全学生资助制度，实施农村义务教育营养改善计划。完善有利于乡村教师安心从教的激励机制，推进师资交流合作，促进优质教育资源共建共享。

深度贫困地区脱贫要与基础设施建设相结合。深度贫困地区大多位置偏僻，基础设施建设“欠

账”太多，道路不通，设施不全，通讯不畅，已不能满足当地人民群众日常生产和生活的需要，特别是在全面建成小康社会进入决胜阶段，加快完善基础设施建设已成为贫困地区打赢脱贫攻坚战的重要环节。一是着力推进深度贫困地区基础设施建设。优先安排和实施基础设施建设项目，加快道路、水利、通讯等基础设施建设，为脱贫攻坚打下坚实基础。二是加强贫困地区农村人居环境整治。完善农村生活垃圾治理、卫生厕所改造、生活污水处理等基础设施建设，不断提升农村环境品质，提高农村居民生活质量。三是加大资金倾斜力度。统筹使用各级各类扶贫资金并向基础设施建设项目倾斜。鼓励更多社会资本参与农村基础设施改善，引导企业、社会组织、个人等通过结对帮扶等方式支持当地建设，改善深度贫困地区发展条件。

扶贫措施要与各种保障政策相结合。在脱贫过程中，有部分无法依靠产业就业帮扶脱贫的贫困人口，主要为完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力人群，需要通过社会保障来兜底。这部分贫困人口因致贫原因不同，在脱贫过程中要涉及养老、医保、低保、社会救助等各类保障政策。有的贫困人口多重致贫原因叠加，需要采取多种保障措施。这就需要扶贫措施与现行社会保障制度有效衔接，并在脱贫中实现各种保障政策有机结合，避免出现保障缝隙或交叉重叠等问题。一是加强标准统筹衔接。不仅让贫困人口在收入标准上达到贫困线，满足吃饭、穿衣基本生活需求，还要实现教育、医疗等基本公共服务保障，改善住房等生产生活条件，达到“两不愁、三保障”目标。二是实行养老保险和低保相结合的动态补差机制。在贫困人口社会保险应保尽保基础上，养老保险收入低于扶贫标准时由低保补齐，高于扶贫标准后退出低保。三是整合各类救助政策。加大对农村贫困人口医疗救助、临时救助等救助力度，将遭遇突发性、临时性生活困难的群众纳入救助范围，防止发生因突发性困难致贫返贫现象。

（三）强化体制机制保障

经过长时间努力，中国已经建立了相对完善的精准扶贫体制机制，但是随着脱贫攻坚任务的不断深入，有些制度机制还不能完全适应稳固脱贫的任务要求，扶贫主体之间的职责分工、扶贫主体与脱贫主体的责权划分都还不够明确，需要进一步完善体制机制，为长期稳定脱贫提供制度保障。

扶贫体制机制要纵向延伸。按照党中央关于脱贫攻坚的整体部署，中央统筹、省负总责、市县抓落实。但是，乡镇和贫困村脱贫攻坚责任的相关制度机制还不够完善。在贫困村脱贫包保帮扶的体系中，“两委”、第一书记、扶贫工作队、贫困户帮扶责任人、包保单位都是贫困村脱贫致富的重要力量，但各扶贫力量的资源统筹、职责划分体制机制还需进一步完善，实现力量整合、“1+1>2”的目标。应建立合理体制机制，进一步明晰责任，实现人力、物力、财力等资源的优化配置。

在明确各扶贫主体责任的同时，也不能忽视对贫困户自身的激励和约束。贫困户由于自身发展能力弱，才会成为贫困户，需要外部帮扶。但在帮扶的过程中，有的贫困户宁愿“等靠要”也不愿劳动致富，或者为了享受扶贫福利而不愿脱贫。2016年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立贫困退出机制的意见》，对贫困户、贫困村、贫困县退出的标准、程序和相关要求做出规定。在此基础上，一是建立贫困户退出的奖励制度，对已符合退出条件的贫困户，可根据扶贫成效给予奖励，提高其退出的积极性。目前，吉林省部分县（市、区）进行了积极探索，通过会议表

彰、物质奖励等，树立以脱贫为荣的导向，贫困户的思想发生了变化，从“要我脱贫”变成“我要脱贫”。二是建立贫困户退出后的帮扶机制。对刚刚脱贫的农户和个人，在一段时间内，应继续对其进行跟踪观察，支持其稳定发展，防止短时间内返贫，真正实现可持续脱贫的目标。

扶贫体制机制要横向贯通。目前在涉及脱贫攻坚的各项要素中，社保、低保、医保以及扶贫政策制定等分属不同部门管理，执行标准、保障对象、管理方式等很多方面都有较大差异，在实际执行中影响保障兜底的质量，甚至产生一些保障兜底的真空地带。比如，根据国家农村低保与扶贫政策相衔接的指导意见，要求应扶尽扶、应保尽保，即将符合条件的农村低保对象全部纳入建档立卡范围、将符合条件的建档立卡贫困户全部纳入农村低保范围。但从实际情况来看，受限于两种政策之间的执行标准等障碍，大部分地区处于三分之一的低保户能够进入建档立卡户、三分之二的建档立卡户纳入低保的程度上。在医疗保险政策方面，不少地方探索通过新农合基本医保、大病保险、医疗救助、大病兜底等多种方式，为贫困患者医疗费用进行兜底。但这样的做法是在国家现有顶层设计统筹度不够的情况下作出的探索，实际操作中手续繁琐、程序复杂，效率不够高。因此，在向保障式扶贫转变的过程中，要以保障贫困户、贫困人口的基本生活为目标，打破部门间的政策壁垒，加强对农村社会保险、低保、医疗保险、子女教育救助等政策与扶贫开发政策相衔接的顶层设计，强化政策统筹，制定出台综合性保障方面的指导意见，推进低保政策、社保政策与扶贫政策在对象、标准、管理等方面的有效衔接，实现各项政策相衔接、可共享。可鼓励地方进行政策统筹的创新探索。在加强顶层设计的同时，要允许地方进行政策探索，因地制宜创新工作思路和方法，总结成功经验和作法，上升为制度安排。

参考文献

- 1.陈晓华，2018：《大力培育和发展农村新产业新业态新模式》，载顾问团秘书处（编）：《中国农业科学院农业经济与政策顾问团专家论文集》，北京：中国农业出版社。
- 2.孔繁金，2018：《改革开放以来扶贫政策的历史演进及其创新——以中央一号文件为中心的考察》，《当代中国史研究》第2期。
- 3.世界银行、东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局，2009：《从贫困地区到贫困人群：中国扶贫议程的演进》，<http://www.worldbank.org.cn/>。
- 4.王萍萍，2015：《贫困标准问题研究》，载国家统计局住户调查办公室（编）：《2015中国农村扶贫监测报告》，北京：中国统计出版社。
- 5.汪三贵、殷浩栋、王瑜，2017：《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第4期。
- 6.王灵桂、侯波，2018：《精准扶贫：理论、路径与和田思考》，北京：中国社会科学出版社。
- 7.魏后凯，2018：《实行乡村振兴与扶贫攻坚的联动》，贵州“甲秀智库论坛”2018年第五讲，http://www.gzass.net.cn/kygz/jxlt/201807/t20180729_3475382.html。
- 8.习近平，2015：《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》，载《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社。

(作者单位: 吉林省政协)

(责任编辑: 陈静怡)

Stable Poverty Alleviation under the Precise Poverty Alleviation Strategy

Jiang Zelin

Abstract: Eliminating poverty and achieving common prosperity are the essential requirements of socialism. From the perspective of China's poverty alleviation process, the practices of poverty alleviation show that poverty alleviation targets are more and more accurate, poverty alleviation standards are getting higher and higher, the initial conditions of the poor people being the targets of poverty alleviation are getting worse and worse, and poverty alleviation costs are getting higher and higher. The precise poverty alleviation strategy in the new era reflects a kind of methodology, which not only requires "precision" to be reflected in all aspects of poverty alleviation work such as poverty identification, measure management and assessment, but also sets clear requirements for the institutional arrangements of precise poverty alleviation. Poverty alleviation has entered a critical sprint. As long as China continues to adhere to the precise strategy, the poverty reduction goal in 2020 can be achieved. However, it must be noted that the foundation for precise poverty alleviation is not very solid and needs to be further consolidated and improved to achieve long-term stability and poverty alleviation. In view of long-term stability and poverty alleviation, the study puts forward the following suggestions. Poverty alleviation measures should be compatible with the degree of poverty, the characteristics of poverty alleviation targets and the local economic and social conditions. Poverty alleviation measures should be organically linked up with and coordinated with current policies and measures such as rural revitalization, urbanization and comprehensive social security. Poverty alleviation based on industrial development must be combined with the implementation of rural revitalization strategy. Poverty alleviation based on employment relocation must be combined with new urbanization. Poverty relief based on education and medical assistance must be combined with the measures to improve public service level. Poverty relief in poverty-stricken areas must be paralleled with infrastructure construction. Poverty alleviation measures must be combined with policy development for social protection. Long-term stability and poverty alleviation should be guaranteed by a continuous improvement of poverty alleviation system.

Key Words: Precise Poverty Alleviation; Stable Poverty Alleviation; Poverty