

【“中国农村改革40年”专题研究】

改革开放以来中国共产党对扶贫开发认识的发展^{*}

丁建定

摘要: 改革开放以来,中国共产党始终高度关注贫困群体基本生活的改善,立足中国经济社会发展变化,不断探索和总结扶贫问题的思想、理论和有效途径,逐渐形成了从“救济式扶贫”到“开发式扶贫”、从“扶贫攻坚”到“大扶贫格局”、从“精准扶贫”到“精准脱贫”等比较系统的思想体系。这些思想体系成为中国特色社会主义反贫困、保障和改善民生与共享发展思想理论体系的重要内容。

关键词: 救济式扶贫; 开发式扶贫; 扶贫攻坚; 精准扶贫; 精准脱贫

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2018)10-0012-07

改革开放以来,中国共产党始终高度关注贫困群体基本生活的改善,结合中国经济社会发展变化的现实,不断探索预防和减少贫困的有效途径,不断提炼和总结预防与减少贫困的基本主张、核心理念和成功经验,逐渐形成了从扶贫开发到精准扶贫和精准脱贫的系统的思想理论体系。本文基于江泽民、胡锦涛和习近平同志对扶贫开发的重要论述,系统探讨和总结改革开放以来尤其是20世纪90年代以来中国共产党对扶贫开发认识的发展。

一、从“救济式扶贫”到“开发式扶贫”

1. 国家长治久安的政治问题

江泽民同志高度重视解决贫困人口生活问题的重要性。他指出,解决农村贫困人口的温饱问题,关系到整个国家经济和社会的协调发展和长期稳定,关系到社会主义的优越性和党在人民群众中的威信。这不仅是一个经济问题,也是一个政治问题。^①江泽民同志进一步指出,加快贫困地区的发展步伐,不仅是一个经济问题,而且是关系国家长治久安的政治问题,是治国安邦的一件大事。^②

江泽民同志系统论述了扶贫开发的重大经济意义和政治意义。他指出,第一,我们党和国家开展扶贫开发,努力解决贫困人口的生产和生活问题,是我国社会主义制度优越性的一个重要体现,极大地坚定了全国各族人民建设有中国特色社会主义的信心。第二,扶贫开发取得的成就,不仅是对世界人权事业的重要贡献,也为我们开展国际人权斗争、反对西方反华势力干涉我国内政创造了有利条件。第三,扶贫开发取得的成就,为保持国民经济的协调发展,促进民族团结、保持边疆安定和社会稳定做出了贡献。第四,扶贫开发取得的伟大成就和积累的宝贵经验,为我们进行爱国主义、集体主义、社会主义教育和基本国情教育增添了丰富生动的教材,应充分运用它来激励全国各族人民继续为推进改革和建设而不懈奋斗。^③

2. 救济式扶贫转向开发式扶贫

江泽民同志明确强调扶贫工作必须从救济式扶贫转向开发式扶贫,实施政府扶贫与社会扶贫相结合的方针。他指出,改革开放以来,我国扶贫工作在思路上的一个重大转变,就是由传统的救济式扶贫

收稿日期: 2018-04-22

^{*} 基金项目: 2013年教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国社会保障制度整合与体系完善研究”(13JZD019)。

作者简介: 丁建定,男,华中科技大学社会学院院长、教授、博士生导师,湖北省人文社科重点基地华中科技大学养老服务研究中心主任(武汉 430074)。

转向开发式扶贫。走开发式扶贫的路子,增强自我发展能力,才能稳定地走上脱贫致富的道路。帮助贫困地区人民摆脱贫穷,不仅是党和政府的任务,也是全社会的共同责任。我们是社会主义国家,有这个优势;我们中华民族,有扶贫济困的传统美德;现在城市的一部分发达地区已经初步富裕起来,也有这个条件。要发挥我们党和社会主义制度的政治优势,把政府扶贫同全社会扶贫结合起来,这应当作为今后扶贫工作的一条重要方针。^④江泽民同志还强调开发式扶贫中的机制建设。他指出,要进一步统一思想,下定决心,坚决如期实现八七扶贫攻坚计划;坚持开发式扶贫方针,增强贫困地区自我发展能力;更广泛更深入地动员全社会力量参与扶贫;依靠贫困地区干部群众,坚持不懈地苦干实干;进一步加强扶贫工作的领导,层层实行责任制。^⑤

3. 社会主义初级阶段的重要任务

江泽民同志对扶贫开发的不断深入进行了系统论述。他指出,基本解决农村贫困人口的温饱问题这项任务完成以后,扶贫开发仍然不能放松,要继续抓下去。当然,这是在更进一个层次上的扶贫开发。21世纪继续开展扶贫开发,要首先解决剩余贫困人口的温饱问题,巩固扶贫成果,使已经解决温饱的人口向小康迈进,同时在稳定解决温饱的基础上,全面推进贫困地区经济社会发展。江泽民同志还进一步强调,扶贫开发必须纳入整体经济社会发展战略,并与共同富裕的民生目标一起考虑。他指出,扶贫开发这项工作,必须同我们对21世纪整个经济发展战略的考虑结合起来,同加快中西部地区建设、缩小东西部地区发展差距、实现共同富裕的目标结合起来。到20世纪末,农村虽然可以基本解决贫困人口的温饱问题,但标准还很低,而且很不稳定。许多地方还没有从根本上改变落后的生产条件,一遇自然灾害,一部分人仍可能饱而复饥,温而复寒。改变这些地方长期形成的生产力不发达状况,还要进行长期努力,不可能一蹴而就。从这个意义上讲,扶贫开发是贯穿整个社会主义初级阶段的一项重要任务。21世纪,扶贫开发还要继续深化,并不断向更高的水平推进。^⑥

4. 自我发展能力的提升

江泽民同志十分强调扶贫开发中贫困地区与人口自我发展能力的提升。他指出,解决中国的所有问题,最根本的要靠发展。解决贫困地区的问题,最

根本的也要靠发展。坚持开发式扶贫的方针,要努力改善贫困地区的生产条件、生活条件和生态条件,提高群众的科技文化素质,充分利用当地自然资源和劳动力资源,发挥比较优势,促进生产的发展,促进群众生活的改善,并逐步增强自我积累和自我发展的能力。要不断增强贫困地区自我发展的能力,这是开发式扶贫的真谛所在。^⑦

显然,江泽民同志的论述十分重视扶贫开发的重大政治意义,将其提升到治国安邦、长治久安、民族团结和人权发展的政治高度。扶贫开发的基本目标是解决农村贫困人口的温饱问题,进而使得解决温饱的人口能够向小康生活迈进,并在稳定解决温饱问题的基础上,推进贫困地区经济社会发展。扶贫开发的主要方针是政府扶贫与社会扶贫相结合。从“救济式扶贫”到“开发式扶贫”的思路转变,是中国共产党顺应改革开放以后中国经济社会发展变化,结合贫困自身的发展变化,对我国预防和减少贫困问题认识的重要发展和变化,对于推进当时的扶贫事业的发展,改善贫困群体的基本生活产生了积极的作用和影响,也为中国共产党在后来的发展阶段对扶贫开发的认识的发展奠定了基础。

二、从“扶贫攻坚”到“大扶贫格局”

1. “两不愁”“三保障”与“四大突破”

胡锦涛同志鲜明地提出了扶贫开发的总体目标和需要重点突破的任务。他指出,到2020年,深入推进扶贫开发的总体目标是:稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房。贫困地区农民人均纯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,扭转发展差距扩大趋势。^⑧胡锦涛同志进一步指出,为了实现上述目标,扶贫工作必须要在以下四个具体方面有大的突破:一是生产条件有大改变。贫困地区基本农田、农田水利等基础设施明显改善,人均基本口粮田得以保障,农户特色增收项目得到落实,特色优势产业快速发展,特色支柱产业体系初步形成。二是生活条件有大改善。贫困地区农村饮水安全保障程度和自来水普及率进一步提高,全面解决无电行政村和无电人口用电问题;实现具备条件行政村通沥青(水泥)路,实现村村通班车;扩大农村危房改造规模,群众居住条件得到显著改善。三是社会事业有大发展。贫困地区基本普及学前教育,

义务教育水平进一步提高,普及高中阶段教育;县乡村三级医疗卫生服务网基本健全,县级医院医疗能力和水平明显提高,新型农村合作医疗参加率稳定在 90% 以上,贫困地区群众获得公共卫生和基本医疗服务更加均等。四是社会保障水平有大提高。农村最低生活保障制度、五保供养制度、临时救助制度进一步完善,实现新型农村社会养老保险制度全覆盖,农村社会保障和服务水平进一步提升。^⑨

2. 主要途径、基本手段与主要机制

胡锦涛同志论述了扶贫开发的主要途径和基本手段。他指出,做好新阶段扶贫开发工作,要坚持开发式扶贫方针,同时实行扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接,把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径,把社会保障作为解决温饱问题的基本手段;坚持统筹城乡发展,坚持扶贫开发与推进城镇化、建设社会主义新农村相结合,与生态环境保护相结合,促进经济社会发展与人口资源环境相协调。^⑩

胡锦涛同志系统论述了扶贫开发中的机制建设。他指出,在扶贫开发工作中要着重把握好以下几点:第一,坚持政府主导、分级负责。要坚持中央统筹、省负总责、县抓落实的扶贫开发管理体制,实行扶贫开发目标责任制和考核评价制度,实行党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制,建立片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制。要把扶贫开发纳入经济社会发展战略及总体规划,确保扶贫开发资金稳定增长,充分发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用。^⑪第二,坚持突出重点、分类指导。要从实际出发推进扶贫开发。中央将加大对扶贫开发的支持力度,重点支持革命老区、民族地区、边疆地区特别是集中连片特殊困难地区。中西部地区扶贫要把巩固温饱成果、加快脱贫致富作为主要任务,着力解决制约发展的主要瓶颈问题。东部有条件地区要提高扶贫开发水平,探索减少相对贫困、实现共同富裕的有效途径。对致贫原因不同的贫困群众,要采取更有针对性的扶持措施。^⑫第三,坚持全社会参与、合力推进。扶贫开发是全党全社会的共同责任,要形成扶贫开发工作的强大合力。各部门、各地区要按照中央颁发的《中国农村扶贫开发纲要(二〇一〇—二〇二〇年)》确定的任务,各司其职、各负其责,密切配合、通力协作,把支持贫困地区发展纳入本部门、本地区工作,积极完成所承担的扶贫开发任务。要充分发挥社会力量在扶贫开发中的重

要作用,广泛动员社会各界参与扶贫开发。^⑬第四,坚持尊重扶贫对象主体地位、激发贫困地区内在活力。要充分发挥贫困地区和扶贫对象的主动性和创造性,积极推行参与式扶贫,提高扶贫对象的自我管理水平和发展能力,帮助他们立足自身实现脱贫致富。^⑭

3. “扶贫攻坚”与“大扶贫格局”

胡锦涛同志非常强调在集中连片贫困地区实施扶贫攻坚。他指出,要着力推进集中连片特殊困难地区扶贫攻坚。这是新阶段我国扶贫开发工作重点。中央把集中连片特殊困难地区作为新阶段扶贫开发工作重点,是根据我国国情和新阶段扶贫开发面临的形势做出的重大决策,主要是考虑到这些地区生态环境脆弱,生存条件恶劣,自然灾害频繁发生,基础设施和社会事业发展明显滞后,贫困程度深。因此,改变落后面貌必须举全国之力打一场攻坚战,着力解决制约发展的瓶颈问题,促进基本公共服务均等化,从根本上改变集中连片特殊困难地区面貌。^⑮

胡锦涛同志明确提出实施专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫相结合的大扶贫格局。他指出,要着力巩固和发展专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫的大扶贫格局。专项扶贫要按照省负总责、县抓落实、工作到村、扶贫到户的要求,组织实施好易地扶贫搬迁、整村推进、以工代赈、产业扶贫、就业促进、扶贫试点、革命老区建设等重要工程。行业扶贫要密切结合各业务职能,把改善贫困地区发展环境和条件作为本行业发展规划的重要内容,在资金、项目等方面向贫困地区倾斜,扶持发展特色产业,开展科技扶贫,完善基础设施,发展教育文化事业,改善公共卫生和人口服务管理,完善社会保障制度,重视能源保障和生态环境保护。社会扶贫要加强定点扶贫,推进东西部扶贫协作,发挥军队和武警部队作用,动员企业和社会各界参与扶贫。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和国有大型骨干企业、国有控股金融机构、国家重点科研院所、军队和武警部队要积极参加定点扶贫,承担相应的定点扶贫任务。要支持各民主党派中央、全国工商联参与定点扶贫工作,积极鼓励、引导、支持、帮助各类非公有制企业、社会组织承担定点扶贫任务。要鼓励和引导企业、社会组织和个人通过多种方式参与扶贫开发,积极倡导扶贫志愿者行动。^⑯

4. 完善政策保障体系

胡锦涛同志还强调了建立和完善扶贫开发政策保障体系的重要性。他指出,政策是贫困地区加快发展和扶贫对象脱贫致富的重要保障。要完善扶持贫困地区发展的各项政策措施,形成有利于贫困地区和扶贫对象加快发展的扶贫战略和政策体系。要逐步增加中央和地方扶贫开发投入,加大中央和省级财政对贫困地区的一般性转移支付力度,加大中央集中彩票公益金支持扶贫开发事业的力度,中央财政扶贫资金的新增部分主要用于集中连片特殊困难地区,加大贫困地区基础设施建设、生态环境保护、民生工程等投入力度。要加强贫困地区金融服务体系和能力建设,尽快实现贫困地区金融机构空白乡镇的金融服务全覆盖,鼓励保险机构在贫困地区建立基层服务网点,鼓励和支持贫困地区县域银行业金融机构将新增可贷资金主要留在当地使用,继续完善国家扶贫贴息贷款政策,鼓励开展小额信用贷款,努力满足扶贫对象发展生产的资金需求等。^①

可见,胡锦涛同志在扶贫开发的重要论述中关于扶贫开发的目标更加明确,这就是“两不愁”“三保障”和“四大突破”;扶贫工作的重点更加突出,这就是在集中连片特殊困难地区着力实施扶贫攻坚;扶贫开发的原则更加明确,这就是完善和推进专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫的“大扶贫格局”;扶贫开发的途径与手段更加综合,这就是扶贫开发与社会保障相结合,扶贫开发是脱贫致富的主要途径,社会保障是解决温饱问题的基本手段。从“扶贫攻坚”到“大扶贫格局”思想的提出,反映出党在扶贫工作方面不仅突出重点、着力推进集中连片特殊困难地区扶贫攻坚,更关注扶贫工作体制机制建设,发展专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫的大扶贫格局。这是党关于扶贫问题认识的重要发展,不仅极大地推动了扶贫事业尤其是集中连片地区扶贫事业的发展,也为十八大以后党提出的“精准扶贫”和“精准脱贫”思想和战略奠定了基础。

三、从“精准扶贫”到“精准脱贫”

1. “两不愁”“三保障”与“两确保”

以习近平同志为核心的党中央提出了精准扶贫、精准脱贫的新战略。习近平总书记的系列重要讲话,就精准扶贫、精准脱贫的一系列重大问题进行

了全面系统的论述。关于精准扶贫与精准脱贫的重大意义与目标任务,习近平总书记指出,消除贫困是全面建成小康社会的要求。消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求。对困难群众,我们要格外关注、格外关爱、格外关心,千方百计帮助他们排忧解难,把群众的安危冷暖时刻放在心上,把党和政府的温暖送到千家万户。全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会。^②

习近平总书记明确提出新时期脱贫攻坚的目标。他指出,到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房。要加大投入力度,把集中连片特殊困难地区作为主战场,把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务。^③新时期脱贫攻坚的目标集中到一点,就是到2020年实现“两个确保”:确保农村贫困人口实现脱贫,确保贫困县全部脱贫摘帽。^④

2. “六个精准”与“四个一批”

关于提升扶贫与脱贫的精准度,习近平总书记指出,扶贫开发贵在精准,重在精准,成败之举在于精准。各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人(第一书记)精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。要坚持因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,区别不同情况,做到对症下药、精准滴灌、靶向治疗。要因地制宜研究实施“四个一批”的扶贫攻坚行动计划,即通过扶持生产和就业发展一批,通过移民搬迁安置一批,通过低保政策兜底一批,通过医疗救助扶持一批,实现贫困人口精准脱贫。^⑤

关于精准脱贫的主要途径,习近平总书记指出,一要紧紧扭住发展这个促使贫困地区脱贫致富的第一要务,立足资源、市场、人文旅游等优势,因地制宜找准发展路子,既不能一味等靠、无所作为,也不能“捡进篮子都是菜”,因发展心切而违背规律、盲目蛮干,甚至搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”。二要紧紧扭住包括就业、教育、医疗、文化、住房在内的农村公共服务体系建设这个基本保障,编织一张兜住困难群众基本生活的安全网,坚决守住底线。三要紧紧扭住教育这个脱贫致富的根本之策,再穷不能穷教育,再穷不能穷孩子,务必把义务教育搞好,确保贫困家庭的孩子也能受到良好的教育,不要

让孩子们输在起跑线上。^②

3. 体制机制建设与“五个一批”

关于建立效果良好的脱贫攻坚机制,习近平总书记指出,脱贫攻坚要取得实实在在的效果,关键是要找准路子、构建好的体制机制。第一,要解决好“扶持谁”的问题。扶贫必先识贫。建档立卡在一定程度上摸清了贫困人口底数,但这项工作要进一步做实做细,确保把真正的贫困人口弄清楚。只有这样,才能做到扶真贫、真扶贫。^③第二,要解决好“谁来扶”的问题。推进脱贫攻坚,关键是责任落实到人。要加快形成中央统筹、省(自治区、直辖市)负总责、市(地)县抓落实的扶贫开发工作机制,做到分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位,既各司其职、各尽其责,又协调运转、协同发力。^④第三,要解决好“怎么扶”的问题。开对“药方子”才能拔掉“穷根子”。要按照贫困地区和贫困人口的具体情况,实施“五个一批”工程。一是发展生产脱贫一批,二是异地搬迁脱贫一批,三是生态补偿脱贫一批,四是发展教育脱贫一批,五是社会保障兜底一批。^⑤第四,要解决好“如何退”的问题。精准扶贫是为了精准脱贫,目的和手段关系要弄清楚。要加快建立反映客观实际的贫困县、贫困户退出机制,努力做到精准脱贫。^⑥

4. 社会保障的兜底作用

习近平总书记还系统地论述了社会保障制度在扶贫攻坚与精准脱贫中的兜底作用。他指出,到2020年,难免还有这样的贫困人口,要有社会保障来兜底。这就涉及农村扶贫标准与农村低保标准的衔接问题。目前,农村扶贫标准是由国家统一确定的,而农村低保标准则由地方确定,相当多的地方这两个标准有一定的差距。要统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准,按照国家扶贫标准综合确定各地农村低保的最低指导标准,低保标准低的地区要逐步提高到国家扶贫标准,实施“两线合一”,发挥低保先兜底的作用。还要加大其他形式的社会救助力度,对因灾等造成的临时贫困群众要及时给予救助,加强农村最低生活保障和城乡居民养老保险、五保供养等社会救助制度的统筹衔接。^⑦习近平总书记还十分重视医疗保障在防止和解决因病致贫、因病返贫中的作用,他指出,要大力加强医疗保险和医疗救助。要建立健全医疗保险和医疗救助制度,对因病致贫或返贫的群众给予及时有效救助。新型农村

合作医疗和大病保险政策要对贫困人口倾斜,门诊统筹要率先覆盖所有贫困地区,财政对贫困人口参保的个人缴费部分给予补贴。要加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度,把贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围,保障贫困人口大病得到医治。^⑧

5. “实事求是”与“社会合力”

习近平总书记系统论述了推进深度贫困地区脱贫攻坚的艰巨性和需要坚持的实事求是的原则。他指出,深度贫困地区是脱贫攻坚的坚中之坚。推进深度贫困地区脱贫攻坚,需要找准导致深度贫困的主要原因,采取有针对性的脱贫攻坚举措。要加快推进深度贫困地区脱贫攻坚,以解决突出制约问题为重点,以重大扶贫工程和到村到户帮扶措施为抓手,以补短板为突破口,强化支撑保障体系,加大政策倾斜力度,确保深度贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会。到2020年,深度贫困地区也要实现脱贫目标。同时,我们要以唯物主义的态度对待这个问题,即使到了2020年,深度贫困地区也不可能达到发达地区的发展水平。我们今天的努力是要使这些地区的群众实现“两不愁”“三保障”,使这些地区基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。在这个问题上,我们要实事求是,不要好高骛远,不要吊高各方面胃口。^⑨

关于强化脱贫攻坚中的社会合力,习近平总书记指出,扶贫开发是全党全社会的共同责任,要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局,健全东西部协作、党政机关定点扶贫机制,广泛调动社会各界参与扶贫开发积极性。要加大中央和省级财政扶贫投入,坚持政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用,增加金融资金对扶贫开发的投放,吸引社会资金参与扶贫开发。要积极开辟扶贫开发新的资金渠道,多渠道增加扶贫开发资金。^⑩

在党的十九大报告中,习近平总书记进一步指出,坚决打赢脱贫攻坚战。让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会,是我们党的庄严承诺。要动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责任制,坚持大扶贫格局,注重扶贫同扶志、扶智相结合,深入实施东西

部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务,确保到2020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。^①

习近平总书记关于精准扶贫和精准脱贫的重要论述,将精准脱贫的重要性提升到全面建成小康社会与社会主义本质要求的高度。精准脱贫的目标从“两不愁”“三保障”发展到“两不愁”“三保障”“两确保”。精准脱贫的途径更加系统,这就是“六个精准”和从“四个一批”发展到“五个一批”。精准脱贫的机制更加明确,这就是“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”。这些论述进一步明确了新时代中国脱贫攻坚工作的目标任务、途径手段和体制机制,是新时代中国扶贫开发工作新的战略部署,为新时代精准扶贫和精准脱贫指出了新方向,提出了新要求。

四、党的认识的发展推动扶贫开发政策的有效实施

改革开放以来尤其是20世纪90年代以来,伴随着中国经济社会的发展变化,保障和改善民生逐步成为中国共产党的重要思想理念之一,预防和减少贫困更是保障和改善民生的基础性内容。中国共产党对扶贫开发重要性的认识逐步从政治意义、经济意义提升到体现社会主义本质属性和全面建成小康社会的综合性高度;对扶贫开发目标的认识从解决农村贫困人口的温饱,实现贫困人口脱贫奔小康,发展到“两不愁”“三保障”,进而发展到“两不愁”“三保障”与“两确保”的目标;对扶贫开发途径的认识从政府扶贫与社会扶贫相结合发展到专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫相结合的“大扶贫格局”,进而发展到“六个精准”“四个一批”乃至“五个一批”的多种扶贫开发和精准脱贫途径,尤其是强调建立扶贫开发与精准脱贫的有效体制机制。

改革开放以来中国共产党对扶贫开发认识的发展,极大地推动了中国扶贫开发政策与事业的发展。早在1980年,中央政府已经设立支援经济不发达地区发展资金。1984年,中共中央和国务院发布了《关于帮助贫困地区尽快改变落后面貌的通知》,在全国范围内划定了18个贫困片区进行重点扶持,并实施“以工代赈”建设贫困地区基础设施。1986年,国务院正式成立扶贫开发领导小组,同年开始实施贫困县制度。20世纪90年代以后,中共中央和国务院更加重视贫困地区的扶贫开发与民生改善。

1994年,国务院发布《国家八七扶贫攻坚计划》,用7年左右的时间基本解决农村8000万贫困人口的温饱问题,该计划明确了扶贫攻坚的目标、对象、措施和期限,是扶贫开发的行动纲领。2001年,国务院制定和发布《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,扶贫开发工作进入巩固扶贫成果、提高发展能力、缩小发展差距的综合开发阶段,贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区成为扶贫开发的重点。2011年,国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,要求建立健全扶贫对象识别机制,做好建档立卡工作,实行动态管理,并明确把连片特困地区作为扶贫开发的重点。2013年,国务院制定和发布《建立精准扶贫工作机制实施方案》。2015年发布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》对新时期脱贫攻坚提出了具体要求。

改革开放以来,特别是党的十八大以来,中国共产党对扶贫开发认识的发展,推动了中国扶贫开发政策的不断发展和深度实施,也极大地提升了中国扶贫开发政策的效果与国际影响力,中国农村贫困人口大幅减少。按现行国家农村贫困标准测算,全国农村贫困人口由2012年的9899万人减少到2016年的4335万人,累计减少5564万人,年均减少贫困人口1391万人;全国农村贫困发生率由2012年的10.2%下降到2016年的4.5%,下降5.7个百分点,平均每年下降1.4个百分点。贫困地区农村居民收入稳步增长。2013—2016年,贫困地区农村居民人均名义增长12.8%,年均实际增长10.7%,比全国农村平均水平高2.7个百分点。其中,2016年贫困地区农村居民人均可支配收入为8452元,名义水平是2012年的1.6倍,实际水平是2012年的1.5倍。农村居民人均可支配收入与全国农村的差距在不断缩小。2016年贫困地区农村居民人均可支配收入是全国农村平均水平12363元的68.4%,比2012年提高了6.2个百分点。贫困地区社会保障水平全面提升。2016年全国农村享受低保人数为2635.3万户计4586.5万人,全国农村低保平均标准每人每年3744.0元,比2015年增长17.8%。全国农村享受特困人员救助供养的人数为496.9万人,比2015年减少3.9%;全年各级财政共支付农村特困人员救助供养资金为228.9亿元,比2015年增长9.0%。中国的扶贫开发还为全球减贫事业做

出了显著贡献。按照现行农村贫困标准测算,1978—2016 年,中国农村贫困人口减少 7.3 亿,贫困发生率从 97.5% 下降至 4.5%。按照每人每天 1.9 美元的国际极端贫困标准,1981—2013 年,中国贫困人口减少了 8.5 亿,占全球减贫总数的 69.3%。中国贫困人口的减少使得东亚的极端贫困率从 1990 年的 61% 下降到了 2015 年的 4%。^⑩

总之,从“救济式扶贫”到“开发式扶贫”,从“扶贫攻坚”到“大扶贫格局”,从“精准扶贫”到“精准脱贫”,这些系统的扶贫与脱贫思想体系,是中国共产党在不断推进扶贫开发实践、系统总结扶贫开发经验的基础上提炼出来的符合中国国情的扶贫开发思想和理论体系,是中国特色社会主义思想理论体系尤其是反贫困思想理论体系的重要内容。改革开放以来中国共产党对扶贫开发认识的不断发展,不仅极大地推动了中国扶贫政策与扶贫事业的发展,也极大地提升了中国扶贫开发政策的效果。

注释

- ①③④⑦中共中央文献研究室编《江泽民论有中国特色社会主义》,中央文献出版社,2002 年,第 136、139—140、137、140—141 页。
②中共中央文献研究室编《十四大以来重要文献选编》下册,人民出版社,1999 年,第 2030—2031 页。
⑤《江泽民文选》第一卷,人民出版社,2006 年,第 547—562 页。
⑥中共中央文献研究室编《十五大以来重要文献选编》中册,人民出版社,2000 年,第 854 页。
⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰《胡锦涛文选》第三卷,人民出版社,2016 年,第 567、567、567、568、568、569、569、570、571、567—573 页。
⑱《习近平谈治国理政》,外文出版社,2014 年,第 189 页。
⑲⑳㉑㉒《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,《党建》2015 年第 12 期。
㉓㉔㉕㉖㉗㉘《习近平总书记重要讲话文章选编》,中央文献出版社,党建读物出版社,2016 年,第 283、287、288—289、290—291、292—294、292、293 页。
㉙习近平《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》,《求是》2017 年第 17 期。
㉚习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《求是》2017 年第 21 期。
㉛黄承伟《党的十八大以来脱贫攻坚理论创新和实践创新总结》,《中国农业大学学报》2017 年第 7 期。

责任编辑:海 玉

Development of CPC's Understanding of Poverty Alleviation since Reform and Opening - up

Ding Jianding

Abstract: Since the reform and opening - up, the Communist Party of China has always paid close attention to the improvement of the basic life of the poor groups. Based on China's economic and social development, the CPC has constantly explored and summarized the thought, theory and effective ways of poverty alleviation, gradually formed a relatively systematic ideological system which transformed from "relief - oriented poverty alleviation" to "development - oriented poverty alleviation", from "poverty alleviation" to "large poverty pattern", from "accurate poverty alleviation" to "accurate poverty eradication". These ideological systems have become an important part of the ideological and theoretical system of the socialism with Chinese characteristics to fight against poverty, guarantee and improve people's livelihood and share the fruits of development.

Key words: relief - oriented poverty alleviation; development - oriented poverty alleviation; poverty alleviation; accurate poverty alleviation; precision poverty alleviation