

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2020.05.024

我国农村反贫困的政策变迁与取向观察

白维军¹, 王奕君^{1,2}

(1.内蒙古大学 公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010070;
2.内蒙古师范大学 经济管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010022)

[摘要]在农村反贫困中,我国经历了从救济扶贫到开发扶贫,再到攻坚扶贫、精准扶贫的政策变迁。我国农村反贫困的基本经验包括马克思主义反贫困理论与中国实际相结合、党的领导与社会动员相结合、普遍帮扶与重点攻坚相结合、宏观规划与配套措施相结合。进入新时代,应当充分认识贫困的动态性和复杂性,以全新的理念和举措对农村贫困进行精细化治理;适应社会主要矛盾的转变,解决农村扶贫工作中不平衡与不充分问题;回应国家治理现代化的要求,加强农村反贫困的制度创新和政策执行力。

[关键词]农村反贫困;政策变迁;基本经验;未来展望

[中图分类号]D032 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2020)05-0173-07

贫困是全球性治理难题,无论是发达国家还是发展中国家,都不同程度地存在着贫困问题。作为世界上人口最多的发展中国家,新中国自成立以来一直面临着严峻的贫困挑战和压力。基于对农村反贫困的紧迫性、重要性和艰巨性的深刻认识,党和国家采取多项举措大力开展贫困治理,以政府为主导,针对不同时期贫困的特征,以救济式、开发式、攻坚式、精准式等手段使农村贫困人口大幅减少,走出了一条有中国特色的减贫道路,为全球减贫事业贡献了中国智慧和方案。

回顾农村反贫困的艰辛历程与政策变迁,党和政府为保障人民的生存发展权作出了巨大努力,并取得了伟大成就。我国在反贫困中所积累的宝贵经验对农村未来的贫困治理,以及世界其他发展中国家的反贫困斗争具有重要的参考价值和借鉴意义。进入新时代,面对变化了的社会主要矛盾和国

家治理现代化的目标要求,我国农村反贫困面临着诸多新挑战与新任务,需要国家作出积极回应,从而将农村反贫困工作推向新高度。

一、我国农村反贫困的政策变迁与成就

新中国成立以来,针对不同时期农村贫困状况的不同特征,我国分阶段、分步骤、有重点地开展了大量的扶贫工作。以标志性扶贫文本和政策实践为依据,我国农村反贫困政策大致经历了救济扶贫、开发扶贫、攻坚扶贫、精准扶贫四个阶段,每个阶段都取得了显著的脱贫成效。

(一)救济扶贫:农村反贫困政策的起始

救济扶贫是新中国成立初期扶贫工作的主要手段,其政策特征是将扶贫“嵌入”计划经济,形成了一套既与国家政治体制相适应,又与国家经济发

[基金项目]国家社科基金项目“基本公共服务均等化与增强西部边疆民族地区民众政治认同联动研究”(编号:19BZZ009)。

[收稿日期]2020-05-26

[作者简介]白维军,男,内蒙古大学公共管理学院副院长,教授,博士生导师,管理学博士;

王奕君,女,内蒙古大学公共管理学院博士研究生,内蒙古师范大学经济管理学院讲师,本文通讯作者。

展水平相匹配,以直接物资救济为主要内容的工作机制。救济扶贫也称作“输血式”扶贫,其在新中国成立初期的扶贫工作中发挥了重要作用并取得了非常明显的效果,使大量的农村贫困人口获得了基本生活保障。

新中国成立时,作为占世界人口总数 1/5 的大国,中国是极度贫困的国家,贫困人口占世界贫困人口总数的 40% 左右。^[1] 由于传统观点认为城市贫困是在改革开放后才逐渐凸显出来的,这里提到的占世界贫困人口 40% 的数字可以全部理解为当时农村的贫困人口数量。面对如此庞大的贫困人口,党和国家以集体经济为基础建立了农村五保制度,并结合灾害救助,在全国范围内开展了以物资救济为主要形式的反贫困运动,以稳定农村的社会秩序、保障农村贫困者的基本生存条件。1950~1954 年,我国财政拨付的救灾和救济经费达 11 万亿元,其中绝大部分用于救济农村贫困户。^① 同时,为减轻自然灾害对贫困群众生活的影响,政府不断提高农村救济款的发放额度。1960~1963 年,国家共拨付农村社会救济款和灾民生活救济款 23 亿元,超过 1950~1959 年农村救灾救济款的总和。^[2] 我国政府采取的这些济贫措施极大地缓解了当时农村的贫困状况。

然而,“大跃进”“文革”等战略性失误使我国原本已走上正轨的扶贫工作遭到严重破坏。随着 1969 年内务部的撤销,各地民政救济工作陷入停滞,农村扶贫只能依托人民公社碎片化、低水平地维持着。因此,截至 1978 年,我国农村仍有 2.5 亿人处于绝对贫困状态。^{[3](PP.87~88)} 可见,这一阶段,我国的农村贫困并没有得到根本性改善,亟需国家通过更加积极的举措提高扶贫实效。

(二) 开发扶贫:农村反贫困的政策转型

改革开放后,面对孱弱的农村现状和 2.5 亿贫困人口的生存压力,党和政府及时地总结前 30 年的扶贫经验,提出开发式扶贫的伟大战略,开启了我国扶贫开发的新阶段。与“输血式”救济扶贫不同,“造血式”开发扶贫综合利用人力资源、经济资源、社会资源、自然资源,依靠市场和科技手段提高贫困地区和贫困人口的自我发展能力。

1978 年,时任民政部长程子华在第七次全国民政工作会议上指出,“今后要在党委统一领导下,加强对困难户的政治思想教育,充分激发他们自力

更生的积极性;社队根据被扶持对象的不同情况,订出具体扶持规划”^[4],他提出了自力更生开发式反贫困的新思路。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》,明确指出改变贫困地区面貌的根本途径是依靠当地人民自己的力量,因地制宜,充分地利用当地资源,增强本地区经济的内部活力。这个文件被视作我国开发式扶贫政策的起点。我国以家庭联产承包责任制为中心进行农村经营体制改革,鼓励农民自力更生,实现了农户增产增收。此外,从资源利用的开发式扶贫思路出发,我国制定了区域定点集中扶贫战略。国家在甘肃省的定西、河西地区和宁夏回族自治区的西海固地区开始了区域农业扶贫开发,并将国家级贫困县、省级贫困县作为开发式扶贫的重点区域。

在体制改革、组织保障、政策扶持、重点关注和专项资金等的综合作用下,这一阶段的农村扶贫开发工作取得了显著成效。我国的贫困发生率从 1978 年的 30.7% 下降到 1993 年的 8.8%;贫困人口从 1978 年的 2.5 亿下降到 1993 年的 8066 万。^{[5](PP.66~67)} 15 年间,我国共实现减贫 1.69 亿人,平均每年减少 1100 多万贫困人口,开发式扶贫取得了巨大成功。

(三) 攻坚扶贫:农村反贫困的政策提升

经过救济式和开发式扶贫后,我国农村贫困得到了很大缓解,而扶贫的难度也逐渐加大。为了如期实现到 20 世纪末基本解决贫困人口温饱问题的目标,国家作出了“啃下硬骨头,打赢攻坚战”的重大决定,由此,我国农村扶贫工作进入艰巨的攻坚扶贫阶段。

攻坚扶贫政策主要包括三项。一是 1994 年颁布的《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》,国务院决定从 1994 年至 2000 年用 7 年左右的时间基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题;二是 1996 年颁布的《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,该决定指出我国解决贫困人口温饱的难度越来越大,扶贫开发进入攻坚阶段;三是 2001 年颁布的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》,国家决定从 2001 年至 2010 年

^① 参见《1954 年国务院政府工作报告》,http://www.gov.cn/test/2006-02/23/content_208673.htm,2006 年 2 月 23 日,2020 年 3 月 26 日。

集中力量加快贫困地区的脱贫致富进程,把我国扶贫开发事业推向新阶段。

攻坚扶贫阶段采取的主要措施包括三个方面。一是增加扶贫资金的投入。例如,1994~2000年中央财政投入的扶贫资金累计达1130亿元,比1986~1993年年均增加近110亿元,增长了2.1倍。^{[3](P.13)}2001~2010年,中央和地方财政投入的扶贫资金从127.5亿元增加到349.3亿元,10年累计达2043.8亿元。^①二是调整扶贫标准和贫困县的划分。新中国成立以来,我国曾三次提高扶贫标准,将更多的贫困人口纳入扶贫对象。国家根据变化了的扶贫标准及时地调整国家贫困县和集中连片贫困地区的划分。在1994年发布的《国家八七扶贫攻坚计划》中,国家重点扶持的贫困县共有592个,分布在27个省份。2001年,虽然国家保持592个国家扶贫县的数量不变,但调整了范围,将东部6省的33个县及西藏的贫困县指标收归中央,将西藏作为集中连片贫困地区给予整体扶持,东部6省的扶贫不再由中央负责。^{[3](P.15)}三是加强党的领导,完善扶贫方略。为了打好扶贫攻坚战,国家确立了“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫、全面发展”的扶贫方针,通过发展产业、劳务输出、移民搬迁等途径实施扶贫攻坚。

这一阶段扶贫效果非常显著,1993~2000年全国贫困人口从8000多万减少到3209万。由于2008年我国上调了贫困标准,农村贫困人口基数迅速扩大。即便如此,按照调整后的扶贫标准,2000~2010年,全国农村贫困人口从9422万减少到2688万。^{[3](P.16)}

(四)精准扶贫:农村反贫困政策的升华

2013年,习近平总书记在湘西考察时作出“精准扶贫”的重要指示,我国农村扶贫开发进入以精准扶贫为中心的扶贫新阶段。习近平总书记指出,精准扶贫就是要对扶贫对象实行精细化管理,对扶贫资源实行精确化配置,对扶贫对象实行精准化扶持,确保扶贫资源真正用在扶贫对象身上、真正用在贫困地区。^{[6](P.58)}精准扶贫的核心要义是“六个精准”和“五个一批”。为了落实精准扶贫任务,确保到2020年我国现行标准下贫困人口全部脱贫,党中央于2015年和2016年分别颁布了《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《“十三五”脱贫攻坚规划的通知》两个重要文件,阐明了新时

代脱贫攻坚的总体思路、基本目标、主要任务和重大举措。

在党中央的正确领导下,精准扶贫取得了辉煌成就,主要表现在四个方面。一是脱贫摘帽工作有序推进。在全国832个贫困县中,153个贫困县已宣布摘帽,284个贫困县正在进行摘帽评估,改变了过去贫困县越扶越多的局面。二是“两不愁”总体实现。在各级政府、各级部门的共同努力下,贫困群众不愁吃、不愁穿的目标基本实现,困扰群众的行路难、吃水难、用电难等问题在大部分地区得到了较好解决。三是异地扶贫搬迁建设任务完成在即。“十三五”期间,我国计划对“一方水土养不了一方人”的极端困难地方异地搬迁1000万左右的建档立卡贫困人口,截至2018年底,我国已经完成870万贫困人口的搬迁建设任务,大部分搬迁人口实现脱贫。四是党在农村的执政基础更加巩固。一大批干部在脱贫攻坚中得到锤炼,农村基层党组织凝聚力和战斗力明显增强,农村基层治理能力和管理水平明显提高,党群干群关系不断改善。^[7]据国家统计局2019年2月15日公布的全国农村贫困监测数据,截至2018年末,我国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至1660万人,累计减少了8239万人;贫困发生率从2012年的10.2%下降至1.7%,累计下降了8.5个百分点。^②

上述扶贫成就的取得彰显了中国共产党践行“为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴”的初心和使命,体现了中国共产党领导和社会主义制度的政治优势与制度优势。中国是全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家,为全球减贫事业作出了重大贡献。^{[6](P.152)}

二、我国农村反贫困的基本经验

(一)将马克思主义反贫困理论与中国农村实际相结合

马克思主义反贫困理论是对贫困问题的现象和本质、解决贫困问题的方法和途径作出理论阐释

① 参见《中央扶贫开发工作会议胡锦涛、温家宝发表重要讲话》, <http://politics.people.com.cn/GB/101380/16436555.html>, 2011年11月29日,2020年3月20日。

② 参见国家统计局《2018年全国农村贫困人口减少1386万人》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190215_1649231.html, 2019年2月15日,2020年3月20日。

的科学学说。^[8] 习近平总书记指出：“我们党是马克思主义武装起来的政党，马克思主义是我们共产党人理想信念的灵魂……必须不断提高全党运用马克思主义分析和解决实际问题的能力，不断提高运用科学理论指导我们应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾的能力。”^{[9](PP.65~67)} 我国农村反贫困成就的取得同样离不开马克思主义反贫困理论的正确指导。中国共产党从我国国情出发，将马克思主义反贫困理论与中国农村实际相结合，以中国化了的马克思主义反贫困理论指导扶贫实践，走出了一条适应中国国情的特色反贫困道路。

党和国家领导人在扶贫实践中充分地把握、借鉴、吸收马克思主义反贫困理论的精髓，结合中国实际，提出了适合我国国情的贫困治理理论，指导中国农村反贫困取得了一个又一个伟大成就。毛泽东认为，我们必须结合中国国情，实现对马克思主义反贫困理论的中国化，这样才能少走弯路、错路。毛泽东指出：“照抄是很危险的，成功的经验，在这个国家是成功的，但在另外一个国家如果不同本国的情况相结合而一模一样照搬就会导向失败。照抄别国的经验是要吃亏的，照抄是一定会上当的。”^{[10](P.64)} 邓小平站在新的历史起点上高瞻远瞩地指出：“短期内要摆脱贫困落后状态很不容易。必须一切从实际出发，不能把目标定得不切实际，也不能把时间定得太短。”^{[11](P.224)} 基于此，邓小平提出了解决温饱问题、达到小康水平、达到中等发达国家水平的反贫困“三步走”战略。江泽民基于中国贫困的现实状况主张坚持开发式扶贫。胡锦涛从科学发展、社会主义新农村建设的视角提出了坚持全方位扶贫开发的理念和政策。习近平指出，“任何科学理论和制度，必须本土化才能真正起到作用”^{[12](P.33)}，建立了精准扶贫、精准脱贫方略，将扶贫问题上上升到治国理政的新高度，构建了有中国特色的社会主义贫困治理理论。

(二) 党的领导与社会动员相结合

习近平总书记指出：“坚持党的领导，是党和国家的根本所在、命运所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系。”^{[12](P.102)} 在农村反贫困过程中，我国始终坚持中国共产党的领导，为反贫困事业提供了坚实的组织保障。正是由于拥有强有力的组织领导，再加上政府在人力、物力、财力上的大力投

入，我国才取得了如此巨大的反贫困成就。在政府主导反贫困的同时，我国还进行了充分的社会动员，发挥出市场、社会、个人的减贫作用。正如习近平总书记所指出的，“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，形成扶贫开发工作强大合力”^{[6](PP.99~100)}。

习近平总书记指出：“实现贫困人口如期脱贫，是我们党向全国人民作出的郑重承诺。各级党委和政府要高度重视扶贫开发工作，把扶贫开发列入重要议事日程，切实把扶贫开发工作抓紧抓实，不断抓出成效。”^{[6](P.31)} 党对扶贫事业的领导主要是通过党的强大的组织、动员、财政能力为减缓贫困提供了组织保障、创造制度环境并具体实施。国家落实脱贫攻坚一把手负责制，完善省市县乡村五级政府扶贫工作机制，规定贫困县党政领导不脱贫不得调动等，为脱贫攻坚提供了坚强的组织保证。国家还注重建立有效的扶贫新机制，在扶贫标准的制定、扶贫资金的投入、扶贫区域的划定等方面积极制定政策，围绕责任、权力、任务、资金形成了完整的扶贫工作机制。

在社会动员方面，我们充分认识到私营部门和社会组织在反贫困方面的独特优势，将私营部门和社会组织吸引到扶贫工作中来。我国制定了中央国家机关、民主党派和工商联等单位到贫困县、乡、村开展定点扶贫的参与机制。同时，贫困群众既是扶贫攻坚的对象，也是脱贫致富的主体。我国充分重视群众的主体作用，通过发展生产、加强教育等手段激发困难群众的内生动力，以群众为主体扎实地推进扶贫工作。在反贫困过程中，群众参与是基础，脱贫攻坚必须依靠人民群众，组织和支持贫困群众自力更生，发挥人民群众的主动性。^{[6](P.134)} 因此，我国形成了以政府为领导、以群众为主体、社会全参与的扶贫工作机制。

(三) 普遍帮扶与重点攻坚相结合

在农村反贫困过程中，国家根据国情国力和贫困人口特征采取了普遍帮扶与重点攻坚的策略，实现了扶贫效果最大化。在普遍扶贫方面，中国共产党充分认识到贫穷不是社会主义，如果贫困地区长期贫困、贫困面貌长期得不到改变、群众生活长期得不到明显提高，那就没有体现出我国社会主义制度的优越性，那也不是社会主义。^{[6](P.5)} 因此，从社会主义的本质出发，从改善民生、全面建成小康社

会的基本要求出发,党和政府充分重视农村的贫困问题,并提出了有针对性、切实可行的对策,从总体上改善了农村的贫困状况。

我国农村贫困具有明显的区域性和群体性。为了提高脱贫效果,国家因地制宜地划定扶贫开发重点县和集中连片贫困地区等,开展有重点的攻坚扶贫。习近平总书记在党的十九大报告中强调,“打赢脱贫攻坚战,要重点攻克深度贫困地区脱贫任务,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”^{[13](P.40)}。基于重点攻坚战略,我国以农民年人均纯收入为依据,划定了经济困难县、贫困县、连片特殊困难地区等扶贫单位,开展有重点的脱贫攻坚。1992年,我国确定了331个国家级贫困县和368个省级贫困县。1994年,根据变化了的扶贫标准,我国重新确定592个国家级贫困县。2001年,我国调整了国家扶贫开发重点县名单。2011年,我国再次调整扶贫开发重点县名单,根据地理上的连片性、致贫原因和资源条件类似性的原则在全国划定11个连片特殊困难地区,加上之前的3个,共确定了14个扶贫困难片区。^{[3](P.11)}与之相适应,国家加大了投入的支持力度,加大了党组织的领导力度,加大了对社会各方的帮扶力度,重视内生动力的培养,加强检查督查等措施,扎实推进深度贫困地区的脱贫攻坚工作,对全国整体性脱贫作出了积极贡献。

(四)宏观规划与配套措施相结合

扶贫是一项复杂的系统工程,为实现扶贫效益最大化,我国从宏观上在扶贫主体、扶贫客体、扶贫内容和扶贫保障等方面进行战略规划和体制构建,从微观上设计了可操作的政策措施和运行机制,充分地发挥出体制机制的合力,做到了扶贫开发的宏观规划与配套措施相结合。扶贫政策从单一化、粗放型发展到多元化、精细化,再到当前的体系化,确保了我国农村扶贫开发始终是接地气的、富有成效的。

首先,扶贫政策体系化表现在扶贫开发的宏观规划上。我国政府将扶贫开发从最初的道义性救济上升为国家意志,将扶贫开发始终摆在政府各项工作的重要位置,并出台了扶贫战略规划,为脱贫攻坚提供了制度保证,如《国家八七扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要》《关于打赢脱贫攻坚战的

决定》《“十三五”脱贫攻坚规划》等对扶贫事业的宏观谋划和2019年政府工作报告对打好精准脱贫攻坚战的部署。其次,扶贫政策体系化表现在对扶贫开发相关政策和配套措施的构建上。根据社会发展状况,我国先后三次调整扶贫标准,每次扶贫新标准的制定都给扶贫工作带来巨大影响。此外,我国先后出台了扶贫资金管理办法、贫困退出机制实施意见、扶贫统计监测工作指导意见等政策,以及土地政策、就业政策、教育政策、社会保障政策、惠农政策等配套措施。一系列脱贫政策的颁布实施是对扶贫规划的具体化操作,是实现脱贫实效的有力保证。

总体看来,我国扶贫政策主要包括总体纲要、具体扶贫措施、支撑保障体系三类。其中,具体扶贫措施包括专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫,支撑保障体系包括体制机制创新、政策配套支持与组织实施保障,从而形成了既有高屋建瓴的基本方略、宏观规划,又有配套措施保障落实的“四梁八柱”般的政策体系。^[14]

三、对新时代我国农村反贫困的思考与展望

贫困不仅是一个收入问题,而且是一个政治经济过程,具有一定的复杂性,因而对贫困的研究应放在特定的时空下综合考量。我国农村扶贫开发取得了巨大成效,到2020年末实现农村贫困人口全部脱贫的任务完成在即。然而,由于社会风险的持久存在和相对贫困的必然显现,2020年以后,中国农村仍将面临贫困的挑战和压力。因此,在社会主要矛盾发生转变和国家治理现代化的背景下,我们应当进一步对新时代农村反贫困进行思考和展望。

(一)认识贫困的动态性和复杂性,以全新的理念和举措对农村贫困进行精细化治理

贫困是一个动态概念,随着社会经济的发展和共享理念的贯彻执行,我国必将会对2011年实施至今的扶贫标准作出调整。随着贫困标准的提高,我国扶贫工作又将出现新变化,在旧标准下已经脱贫的人口可能会因新标准的实施而再次转变为绝对贫困人口,成为农村新的扶贫对象。即使我们通过种种举措最终消灭了绝对贫困,但相对贫困问题还将存在,发达国家多年的贫困治理已经验证了这

一判断。从当前和未来的发展趋势看,相对贫困将成为我国下一阶段农村扶贫工作的重点。并且,随着科技下乡的引领和新业态的延伸,我国未来的贫困形式可能会更加多样化,致贫原因可能更加复杂化,贫困治理的难度依然存在。

因此,我们应当清晰地认识到贫困的复杂性和动态性,认识到新时代我国农村扶贫的新表征和贫困治理的新要求,及时地更新贫困治理理念,精准地识别扶贫对象,准确地把握致贫原因,不断地创新扶贫体制机制和政策手段,从而构建合理高效的贫困治理政策体系。在实施层面,对于过去已经被证明的有效做法应当继续坚持、发扬光大,如开发式扶贫、对口支援扶贫、重点区域定点扶贫等。这一思考和分析貌似微观,实际上是具有决定性的宏观格局,需要高度重视。

(二)适应社会主要矛盾的转变,解决新时代农村扶贫工作中的不平衡不充分问题

党的十九大报告对新时代我国社会主要矛盾发生转化的判断同样适用于扶贫领域,其要求我国扶贫工作的重心要转移到解决人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾上来。

首先,社会主要矛盾的转变对我国扶贫工作提出了新要求。过去我们主要注重解决贫困治理中的物质满足问题,解决较低层次的穿衣吃饭问题,而新时代扶贫将转向更为高级的“美好生活需要”的满足,大大地扩展了扶贫的内涵与外延。随着扶贫目标的变化,扶贫方式也将发生根本性转变,扶贫的方方面面都会受到影响。其次,社会主要矛盾的转变直指我国当前农村扶贫工作中存在的不平衡不充分问题,要求以更加合理的体制机制和更具操作性的政策举措解决扶贫区域不平衡、扶贫资金不平衡、扶贫政策不平衡、扶贫方式不平衡,以及扶贫过程中政策执行不力、制度功能不彰等不充分的问题。农村扶贫中的不平衡不充分是一个全局性、长期性问题,广为诟病,解决难度大,社会影响深远。因此,如何采取有效措施积极回应社会主要矛盾的转变就成为接下来我国农村扶贫工作的一大难题。

(三)回应国家治理现代化的要求,加强农村扶贫的制度创新和政策执行力

党的十八届三中全会指出,“全面深化改革的总目标,是完善和发展中国特色社会主义制度,推

进国家治理体系和治理能力现代化”^{[15](P.104)}。习近平总书记指出,国家治理体系和治理能力现代化就是“要使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化”^{[15](P.104)}。

首先,新时代农村扶贫在目标方面应立足于当前存在的碎片化、低效率等问题,以问题为导向,清楚我们要扶什么,并以完善体系、提高能力为目标,集中力量、精准解决。其次,在主体方面,虽然政府仍将是扶贫的主要力量,但应明确中央政府与地方政府的权责关系,同时调动社会团体、市场力量、公民个人参与到扶贫工作中来,做到治理主体的多元化。再次,在内容方面,应强调扶贫的综合性和系统性,充分认识到扶贫是一个系统工程,牵一发而动全身,需要综合考虑各项扶贫制度和政策,以系统论观点做到“无死角”扶贫、扶真贫、真扶贫。最后,在手段方面,应注重扶贫的协同性,要注重发挥各扶贫主体的作用,充分调动其主动性、积极性、创造性。同时,应协调处理扶贫政策与其他惠农政策、社会救助之间的关系,实现扶贫效益最大化。在能力提升方面,需要综合运用上述扶贫制度和政策,对扶贫事务进行精准化和精细化管理,提高扶贫政策的执行力,使治理体系的完善与治理能力的提升“双管齐下”,最终实现农村贫困治理社会效益的最大化。

综上所述,经过七十多年艰苦卓绝的努力,我国取得了辉煌的反贫困成就,摆脱了新中国成立初期的极端贫困状态,农村贫困人口大幅减少,贫困发生率持续下降,2019年农村贫困发生率已下降到0.6%^[16],成为世界上减贫人口最多和最早完成联合国千年发展目标的国家。这些成就的取得得益于党的正确领导,得益于全体人民的共同努力,也得益于我国的制度和体制的巨大优势,正因如此,我们才走出了一条高效的、有中国特色的扶贫开发道路。放眼未来,贫困的复杂性和长期性要求我们立足于中国农村实际,回应新时代社会主要矛盾的转变和国家治理现代化的要求,不断创新扶贫工作新机制,打造贫困治理大格局,实现城乡居民的共同脱贫、共同富裕。

[参考文献]

[1]胡鞍钢.从世界最大贫困人口国到小康社会(1949—

- 2020年)[Z]. 国情报告第十七卷 2014年, 2016—11—01.
- [2]刘喜堂. 建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010, (4).
- [3]李培林, 等. 中国扶贫开发报告(2016)[R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [4]王瑞芳. 告别贫困: 新中国成立以来的扶贫工作[J]. 党的文献, 2009, (5).
- [5]张磊. 中国扶贫开发历程(1949—2005年)[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006.
- [6]中共中央党史和文献研究院. 习近平扶贫论述摘编[Z]. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- [7]习近平. 在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话[J]. 求是, 2019, (16).
- [8]张伟. 马克思主义反贫困理论中国化的新贡献[N]. 光明日报, 2017—06—07.
- [9]习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017.
- [10]毛泽东文集(第七卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [11]邓小平文选(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [12]中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[Z]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2016.
- [13]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(2017年10月18日)[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [14]张腾, 等. 中国改革四十年的扶贫成就与未来的新挑战[J]. 公共管理学报, 2018, (4).
- [15]习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社, 2014.
- [16]国家统计局. 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html, 2019—06—13/2020—03—20.

(责任编辑 屈虹)

Observation on the Changes and Orientation of China's Anti-Poverty Policies in Rural

BAI Wei-jun, WANG Yi-jun

(School of Public Management, Inner Mongolia University, Hohhot Inner Mongolia 010070, China;
School of Economics and Management, Inner Mongolia Normal University,
Hohhot Inner Mongolia 010022, China)

[Abstract] In the process of rural anti-poverty, China has undergone policy changes from relief poverty alleviation to development poverty alleviation, to critical poverty alleviation and targeted poverty alleviation. The basic experience of the achievements include: the theory of Marxism poverty combined with China's actual situation, government-leading combined with social participation, cash relief combined with comprehensive poverty alleviation, macro programming combined with supplementary measures. In the new era, we should fully understand the dynamics and complexity of poverty and carry out fine governance with new ideas and measures: Adapting to the transformation of major social contradictions and solve the problem of imbalance and inadequacy in poverty alleviation; Responding to the requirements of governance modernization meanwhile strengthening the institutional innovation and policy implementation of the rural Anti-poverty.

[Key words] Anti-poverty; Policy Change; Basic Experience; Future Outlook