

■本期主持:洪大用(中国人民大学副校长、社会与人口学院教授) ■本期主题:现代贫困治理的中国经验

主持人语

消除贫困,满足人民群众对美好生活的向往,是社会主义的本质要求,是中国共产党人肩负的重要使命。改革开放以来,中国消除贫困的努力取得巨大成就。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视脱贫攻坚工作,把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,在全国范围全面打响了脱贫攻坚战,其力度之大、规模之广、影响之深,前所未有。中国特色的反贫困实践,形成了现代贫困治理的中国经验,为全球减贫事业的推进提供了很好的范例,并具有重要的理论意义。本期刊发的3篇文章,围绕贫困治理现代化、精准扶贫的伟大成就、扶贫评估机制的重大创新等话题展开讨论。

# 完善贫困治理体系 推进贫困治理现代化

□ 洪大用

改革开放以来,我国扶贫开发工作不仅大规模、大幅度、高速度地改善了广大农村居民的生活状况,而且为全球减贫事业作出了巨大贡献,减贫数量占到全球七成以上,赢得举世瞩目,收获广泛好评。到2020年全面建成小康社会,在扶贫的路上,不能落下一个贫困家庭,丢下一个贫困群众。”“我们不能一边宣布全面建成了小康社会,另一边还有几千万人口的生活水平处在扶贫标准线以下,这既影响人民群众的满意度,也影响国际社会对我国全面建成小康社会的认可度。”在此意义上,扶贫工作不是一般性的民生工程、经济工作,而是关乎我们道路与命运的重大政治任务。党中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标,作为对中国特色社会主义本质的基本遵循,作为一项重大政治任务,广泛动员社会各界,赢得了全党全国人民的高度认同和支持,在全国范围全面打响了脱贫攻坚战。近年来脱贫攻坚力度之大、规模之广、

影响之深,前所未有,为确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会奠定了坚实基础。

**坚持促进发展与扶贫的良性互动。**发展,特别是以人民为中心的发展,是解决贫困问题的重要基础和基本路径。消除贫困的努力也会为发展创造新的机会、动力与条件。在发展中扶贫,在扶贫中发展,体现了发展与扶贫的良性互动。习近平总书记指出:“发展是甩掉贫困帽子的总办法。”“欠发达地区和发达地区一样,都要努力转变发展方式,着力提高发展质量和效益,不能‘捡进篮子都是菜’。”在此,习近平总书记充分强调了发展的人民性和包容性,特别关注让贫困者能够从发展进程中真正获益,而不是被排斥在外。应该说,改革开放以来我国减贫取得的巨大成就是与长期坚持以经济建设为中心、推动经济社会又好又快发展密不可分的。与此同时,扎实推进扶贫工作也有利于保障社会经济健康发展。在数十年经济快速增长的基础上,我国在整体上已经迈入中等收入国家行列,但距离高收入国家尚有差距。在此阶段,我们可能面临两种前景:一是持续发展成为发达国家,二是徘徊不前掉入“中等收入陷阱”。这当中,关键的影响因素就是经济社会能否实现成功转型,而避免贫富差距过大乃至对立则是促进经济社会成功转型的底线。如果贫富差距过大,社会上依然存在大规模贫困人口,那么不仅会导致内需不足、增长乏力的问题,而且会削弱经济增长的社会环境。因此,深入推进扶贫工作也

是扩大有效需求、增进社会团结、优化经济空间的重要举措,是促进发展和民生进一步良性互动、相得益彰的基本前提。

**着眼于国家治理与贫困治理的协同推进。**贫困治理是国家治理的重要组成部分,国家治理现代化的水平影响和制约着贫困治理现代化的水平。归根结底,贫困是具有社会性的,是社会的产物。解决贫困问题要以优化社会环境为基础和前提。在此意义上,没有国家治理现代化,就不可能有贫困治理现代化。反过来,贫困治理现代化无疑也将直接改善国家治理的压力,促进和改善国家治理,并在特定方面体现着、丰富着、推动着国家治理现代化。党的十八大以来,国家治理与贫困治理呈现出协同联动、互相促进的良好局面。一方面,我们坚持完善和发展中国特色社会主义制度,统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,推动了经济发展和社会主义进步,加强了包括就业、教育、医疗、文化、住房在内的公共服务体系建设,编织了兜住人民基本生活的安全网,增进了社会团结,提升了国家应对各种挑战的能力,包括应对贫困挑战的能力,为从源头上治理贫困、从根本上遏制贫困和从整体上解决贫困奠定了重要基础,从而减轻了贫困治理的系统性压力,加快了脱贫攻坚进程。另一方面,贫困治理的过程,也是一个社会再动员、再组织和再塑造的过程,在此过程中,贫困群众获得实惠,基层党员更加活跃,基层党组织更加强化,基层社区的能力得以加强,社会认同,恶化经济增长的社会环境。因此,深入推进扶贫工作也

得以完善,从而进一步巩固了党执政的社会基础,强化了党的执政能力建设,直接促进了国家治理体系的完善和治理能力的提升。

**着力于贫困治理体系自身的持续完善。**概括而言,在实践基础上,我国贫困治理现代化呈现出若干趋势:一是加快建立健全覆盖全体居民的、科学规范有效的贫困监测和预警体系。这里包括贫困指标的设定、监测网络建设、数据采集分析和预报等内容。我们在针对国家重点贫困县的贫困监测方面已经开展了很多工作,今后应继续加强和改进对非贫困县、城市地区的监测工作。二是逐步完善贫困响应机制,保证能够到户、到人地准确了解贫困状况和脱贫需求,建立建档立卡,启动扶贫工作。要尤其注重基层党组织和基层社区建设,发挥基层政府和民间组织作用。三是完善资源筹集和传递机制。我国多年来的扶贫开发已经形成了政府、市场和社会协同的大扶贫工作格局,注重调动各个层级、各个方面的力量,筹集贫困者所需要的多样化资源,这是很好的基础。今后应更加注重完善资源传递机制,提高资源传递效率。四是加强内生动力培育机制。摆脱贫困需要贫困者、贫困家庭、贫困社区自身的积极努力,单靠外部帮扶是不行的。在此尤其要注意能够提升贫困者、贫困家庭、贫困社区素质能力与积极性的各项制度建设,高度重视教育脱贫,扭住教育这个脱贫致富的根本之策,实现扶贫扶志(智)相结合、输血造血相结合、物质资本积累与人力资本提升相结合、公共基础设施与个人经济机会相结合。五

是完善扶贫监督与评估机制,保障扶贫资源能够有效传递、合理分配并发挥作用。特别是加强对各类扶贫主体的监督检查,完善第三方评估,科学评估扶贫效果,促进扶贫对象动态调整。六是提升精准扶贫精准脱贫能力,这是贫困治理的核心能力。特别是致力于加强工作人员培训和管理,进一步发挥包括社会工作在内的多种专业人员的作用,促进信息公开,实现扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准的基本要求,切实提高扶贫实效。

总而言之,在中华民族站起来、富起来、强起来的伟大进程中,中国共产党领导全国人民开辟了中国特色社会主义现代化道路,创造了发展中国家快速实现现代化的丰富经验,为广大发展中国家的快速发展提供了中国方案,也为增进人类命运共同体的福祉作出了重要贡献。毫无疑问,中国贫困治理现代化的方向、思想和实践,是中国道路、中国经验和中国方案的重要组成部分。我们坚信,在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下,持续推进贫困治理现代化,一定会打赢深度贫困地区脱贫攻坚这场“硬仗中的硬仗”,一定会使现行标准下农村贫困人口全部脱贫。尽管贫困现象具有客观性、社会性、复杂性、长期性,但是,我们同样坚信,迈向现代化的贫困治理能够更加有效地应对各种贫困挑战,助力中华民族伟大复兴中国梦的实现,并为世界减贫事业作出新的贡献。

(作者系中国人民大学副校长、社会与人口学院教授)

精准扶贫是习近平总书记扶贫思想的核心内容,是贫困治理的重大理论创新,是党中央治国理政新理念新思想新战略的重要组成部分。党的十八大以来,我国贫困治理体系不断创新完善,贫困治理能力逐步提高,精准扶贫、精准脱贫取得了伟大成就。

□ 黄承伟

## 精准扶贫思想 系统完整逻辑严密

基于对我国贫困问题的科学认识,习近平总书记2013年11月在湖南省湘西州十八洞村考察时提出“精准扶贫”概念。之后,他多次对精准扶贫作出重要论述,形成了系统完整、逻辑严密的精准扶贫思想,是设计和实施精准扶贫精准脱贫基本方略的理论指导。

习近平总书记精准扶贫思想的核心内容,就是要针对贫困人口差异化的致贫原因分类施策,解决好“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”四个基本问题,做到“六个精准”即扶持对象精准、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。其中,扶持对象精准是“六个精准”的基础和前提,项目安排精准是精准扶贫精准脱贫的必然要求,资金使用精准是实施项目安排精准的资金保障,措施到户精准是精准扶贫政策落地落实和精准脱贫有效性的重要路径和手段,因村派人精准是贫困村治理结构和组织体系的新探索,脱贫成效精准是“六个精准”落脚点和目的。

## 十八大以来精准扶贫成就显著

精准扶贫直接减贫效果明显。一是农村贫困人口大幅减少,贫困发生率持续下降。按照现行国统口径,中国农村贫困人口由2012年末的9899万人减少至2016年末的4335万人;全国农村贫困发生率由2012年末的10.2%下降至2016年末的4.5%,下降5.7个百分点。二是贫困地区农村居民收入增速持续高于全国农村平均水平,生活质量不断改善。2013年至2016年贫困地区农村居民人均收入连续保持两位数增长,扣除价格因素,年均实际增长10.7%。其中,扶贫工作重心县农村居民人均可支配收入8355元,实际水平是2012年的1.52倍,是2010年的2倍,提前实现翻番目标。贫困地区农村居民人均消费支出增加,消费结构明显优化,吃饭穿衣支出占比下降。居住条件不断改善,耐用消费品升级换代,传统耐用消费品拥有量稳步提高。三是贫困地区基础设施公共服务水平明显提高,农村生活条件得到改善。基础设施方面,贫困地区通电、通有线电视信号、通宽带、村内主干道路面经过硬化处理、通客运班车的自然村比重均比2012年有明显提高;教育方面,义务教育薄弱学校基本办学条件全面改善,教育资源均衡配置力度加大;医疗方面,贫困地区农村拥有合法行医医生或卫生员的行政村比重明显提高,针对贫困人口的大病医疗救助体系也基本形成;住房方面,累计解决了2000万贫困人口的住房安全问题。农村地区的基础设施、生态保护、投资环境以及人力资源状况都有较大提升。

基本建立了扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退全过程体制机制,农村贫困治理体系不断创新完善。建档立卡,摸清底数,建立起全国统一的扶贫开发信息系统,使我国贫困数据第一次实现了到村到户到人,为中央决策打下了基础。强化驻村帮扶,截至2016年末,全国共选派77.5万名干部驻村帮扶,选派18.8万名优秀干部到贫困村和基层党组织软弱涣散村担任第一书记,打通了精准扶贫“最后一公里”。突出产业扶贫、易地扶贫搬迁,实施劳务输出扶贫、教育扶贫和健康扶贫,探索生态保护脱贫,开展电商扶贫、旅游扶贫、光伏扶贫,推进农村低保和扶贫开发两项政策有效衔接等,不断完善因地制宜、因人因户因村施策的精准扶贫体系。以集中连片特困地区、革命老区、民族地区、边疆地区为脱贫攻坚重点区域,强化基础设施和基本公共服务建设,从政策制定、规划编制、资金安排和项目布局等方面予以倾斜支持,打破瓶颈制约的机制基本形成。推进扶贫开发项目审批权限下放到县,开展贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点,全面加强扶贫资金项目监

管,不断提高扶贫资金精准度、有效性的保障体系得到根本性完善。建立贫困退出机制,明确规定贫困县、贫困人口退出的标准、程序和后续政策,奠定了确保脱贫质量的制度基础。

以精准扶贫精准脱贫为基本方略的脱贫攻坚战,产生了多个方面的重要影响。进一步彰显了中国共产党的执政宗旨和政治优势、制度优势。大批党员干部深入基层,发动群众、依靠群众,为贫困群众办实事,体现了全心全意为人民服务的根本宗旨。党群关系、干群关系更加密切,巩固了中国共产党的执政基础。在中国共产党的领导下,全党和社会各界全面动员,政府、市场、社会协同发力,贫困群众自力更生的精神得到焕发,中华民族扶贫济困的文化传统得到弘扬,先富帮后富,走出了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。在实战中培养锤炼了一大批干部和人才,成为提升农村贫困治理水平,推动农村实现更好更快可持续发展的重要力量。脱贫攻坚促进了各项改革发展成果更多更公平惠及全体人民,不断增强贫困群众获得感,为贫困地区生存权、发展权提供了有力保障,为打赢全面建成小康社会背景下的脱贫攻坚战奠定了坚实基础,为应对经济发展新常态、制造经济增长新引擎创造了有利条件,为巩固党的执政根基凝聚了党心民心。

## 精准扶贫为全球减贫贡献中国智慧

十八大以来,我国全面实施精准扶贫,年均精准脱贫人口均在1000万人以上,创造了世界减贫的新奇迹。我国精准扶贫的新理论、新实践为全球减少贫困提供了中国范例。精准扶贫的伟大成就,充分体现了精准扶贫思想的巨大价值:以实施综合性扶贫策略回应了发展中国家贫困问题的复杂性和艰巨性;自上而下与自下而上相结合的贫困识别机制,解决了贫困瞄准的世界难题。

以精准扶贫思想为指引,中国扶贫逐步形成了一整套科学高效的贫困治理体系,其核心内容包括:发挥政治优势,层层落实脱贫攻坚责任;不断完善精准扶贫政策工作体系,切实提高脱贫成效;坚持政府投入的主体和主导作用,不断增加金融资金、社会资金投入脱贫攻坚;坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量有机结合的大扶贫格局,发挥各方面积极性;尊重贫困群众扶贫脱贫的主体地位,不断激发贫困村贫困户内生动力。这一整套经过实践检验的减贫治理体系,不仅为打赢全面建成小康社会背景下的脱贫攻坚战提供了坚实的保障,也将为全球更有效地进行减贫治理贡献中国智慧。

(作者系国务院扶贫办全国扶贫宣传教育中心主任、研究员)

# 扶贫评估机制的创新实践

□ 陆汉文

十八大以来,我国扶贫开发事业开创了新局面,取得了新进展,特别是贫困治理能力现代化有了重大突破,引入第三方评估机制即是其中一项突出成果。2015年底印发的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确指出,要开展贫困地区群众扶贫满意度调查,建立对扶贫政策落实情况和扶贫成效的第三方评估机制。此后,《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》等文件相继出台,对第三方评估的组织实施、评估方式、评估内容等具体工作进行了部署。2016年,中央层面启动中西部22个省(自治区、直辖市)党委、政府扶贫开发成效第三方评估,相关各省启动市、县扶贫开发成效第三方评估,评估结果均被作为党政领导班子和领导干部履职考核及问责的重要依据。第三方评估对我国贫困治理实践产生了重大而深远的影响,并为探索中国特色基层民主的有效实现途径开辟了新空间。

## 督促地方政府更多关注贫困人口诉求

在设立第三方评估机制之前,扶贫政策落实情况和扶贫成效的

评估是自上而下的,然而,在自上而下的内部评估体系中,上下级之间存在信息不对称等问题,地方政府特别是基层政府具有明显的信息优势,对于贫困治理这类复杂事项来说,情况尤其如此。由此我们看到,地方政府在按照中央各项政策措施推进精准扶贫工作的同时,也会出现利用信息优势弄虚作假,搞形式主义、做表面文章的情况,使内部评估无法发挥应有作用。

在贫困治理中引入第三方评估机制,不仅提供了不同于政府和农民的专业化、中立性新视角,而且提供了贫困问题相关信息自下而上传递的新渠道,提升了中央政府在贫困治理中的信息获取能力。更重要的是,不论第三方在多大程度上能够搜集到反映贫困人口真实诉求的信息,第三方直接接触贫困人口并试图获取真实信息的行为本身就构成对地方政府特别是基层政府的强大压力——实践表明,第三方的确向中央政府反馈了很多关于地方政府业绩的信息,但地方政府无法掌控这些反馈的具体内容。与此同时,第三方处于评估委托人(中央政府和评估对象(地方政府)的双重监督之下,所以,尽可能获取真实信息和得出可靠结论是其最

优行动选择,弄虚作假具有极高风险。在这种情况下,地方政府会更加自觉地将目光投向贫困人口,更加关注贫困人口的诉求,推动精准扶贫取得良好成效。

## 塑造贫困问题民主治理新机制

民主治理的核心在于,人民群众的诉求在治理中得到重视和体现。对贫困问题而言,民主治理的要义是,贫困人口诉求的反映到各级政府那里并在相关政策与实践中得到重视和具体体现。长期以来,中央政府一直强调要健全贫困人口参与机制,发挥扶贫对象在贫困治理中的主体作用,各级地方政府也在各种政策文件中重申同样的主张。但如果基层政府缺乏真正重视贫困人口诉求的压力机制和驱动力,即使他们在农村层面开展很多动员工作,即使到村到户开展扶贫项目和贫困识别等重要工作都有相关贫困人口参与决策和执行,但在自上而下的内部评估体系下,地方政府或许会对民众诉求重视不够,无法真正构建起贫困问题民主治理的有效格局。

第三方评估成功突破了这种

困境,在不改变自上而下压力型管理体制的前提下,为中央政府了解贫困人口的诉求开辟了新渠道,为地方政府将关注、回应贫困人口诉求作为其得到中央政府认可的根本途径提供了强大驱动力,开辟了贫困问题民主治理的新路径、新空间。

## 深化对中国特色扶贫开发道路思想认识

不难看出,第三方评估建构起来的贫困问题民主治理机制具有鲜明的中国特色。它生长并融入在自上而下的压力型管理体制中,能够强化而非削弱中央政府的权威,是执政党与时俱进创新治国理政机制的重大成果。它建立在人民群众—地方政府—中央政府的三方关系上,既能够让人民群众的诉求和利益得到充分表达,又能够使中央政府的意志得到有效贯彻和执行,还能够给地方政府留出因地制宜的必要空间。它包含了民主的实质内容——让人民群众的意志在国家政策中得到有效体现。正是这种民主治理机制的特殊性,成就了其在我国贫困治理实践中的有效性。正是由于第三方评估引入了民主治理机制,使得其创造了超