

论中国特色社会主义扶贫实践和理论^{*}

公丕宏 公丕明

(中共中央党校经济学部 100091)

内容摘要: 改革开放以来中国扶贫实践经历了改革推动减贫阶段、规模攻坚扶贫阶段、综合扶贫开发阶段、精准扶贫脱贫攻坚阶段,对扶贫实践的历史演进进行系统的总结,有助于厘清扶贫实践与理论的发展脉络,认识扶贫开发中的失效及原因。当前我国扶贫开发进入脱贫攻坚的决胜阶段,打赢脱贫攻坚战的正确选择是精准扶贫。该文认为,在理解精准扶贫的生成逻辑、把握精准扶贫的实现路径基础上,以问题导向不断完善精准扶贫体制机制,推动新时期精准扶贫的制度建设与理论创新,从而更加有力地推动新时期社会主义扶贫实践。

关键词: 精准扶贫 实践创新 制度建设 理论创新

中图分类号: F323.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-1309(2017)09-0010-08

自 2013 年底习近平总书记提出精准扶贫思想以来,党中央、国务院高位推进实施精准扶贫精准脱贫方略,近 4 年来扶贫脱贫取得巨大的成效,同时扶贫开发进入脱贫攻坚决胜阶段。在这一关键阶段,回顾中国特色社会主义扶贫实践历程,厘清扶贫开发实践与理论的发展脉络,认清当前扶贫面临的问题及原因,理解与把握精准扶贫的生成逻辑与实现路径,推动精准扶贫的制度建设,把解决扶贫问题的深层矛盾作为实践创新的方向,把“以人民为中心”作为理论创新的主线原则,更好地发挥中国特色社会主义制度的优越性,对如期打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会意义重大。

一、改革开放以来中国特色社会主义扶贫实践

始于 1978 年的改革开放开启了中国特色社会主义减贫时代,以政府为主导在农村开展了从制度设计到政策实施的有组织、有计划、大规模的扶贫开发,大致经历了改革推动减贫阶段、规模攻坚扶贫阶段、综合开发扶贫阶段和精准扶贫脱贫攻坚阶段。

(一) 改革推动减贫阶段(1978—1985)

这一阶段减贫逻辑是以经济建设带动减贫为主导,以改革为主线,实施一系列措施。主要有:一是调整经济发展战略,开拓产品市场;二是改革农村经济体制,理顺农民增收机制;三是针对农业长期停滞的状态,建立并实施了家庭联产承包责任制的土地经营制度;四是提高农产品价格,变革农产品流通体制;五是推动区域性扶贫开发,实施“三西”农业建设计划、设立“以工代赈”资金等措施,解决贫困地区基础设施严重落后问题。

按照当时的贫困标准,贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 1985 年的 1.25 亿人,平均每年

收稿日期:2017-07-18

^{*} 基金项目:本文获得国务院扶贫办马克思主义理论研究和建设工程重大项目“习近平总书记扶贫开发战略思想的理论创新和实践创新研究”(项目编号:2016MSJ054)资助。

作者简介:公丕宏(1982—),男,中共中央党校(北京,100091),博士研究生,研究方向:中国特色社会主义政治经济学;公丕明(1987—),男,中共中央党校,博士研究生,研究方向:经济增长。

减少 1786 万人。这一时期未设立专门的扶贫开发机构,主要依靠土地、市场、人口等制度改革解放生产力,推动农村经济全面增长,带动农村贫困人口大幅度减少。

(二) 规模攻坚扶贫阶段(1986—2000)

1986 年开始,中国扶贫开发进入组织化、制度化阶段。这一时期是中国特色扶贫开发理论的形成阶段。邓小平指出,“在改革中,我们始终坚持两条根本原则,一是以社会主义公有制经济为主体,二是共同富裕。”“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕,不是两极分化。如果我们的政策导致两极分化,改革就失败了”^①。邓小平把共同富裕作为社会主义的目的,提升到社会主义国家立国之本的高度。1992 年南方谈话,更指出了共同富裕是社会主义的本质。从生产力、生产关系、最终目的三个层面论证了社会主义与贫穷的关系,并提出了农村制度改革、先富带动后富、两个大局、三步走等影响扶贫开发战略思想,实际上形成了中国特色扶贫开发理论。

在扶贫开发理论的指导下,明确了扶贫开发的区域对象并成立了扶贫开发的专门领导机构,构建起以政府为主导的、自上而下的中国扶贫开发组织体系,制定并实施《国家八七扶贫攻坚计划》。经过大规模攻坚扶贫,贫困人口由 1986 年的 1.25 亿人减少到 2000 年的 3209 万人,15 年间减少了约 9300 万。规模扶贫攻坚阶段取得显著成效的同时,也出现农民增收困难、农村经济发展缺乏后劲、区域发展差距进一步扩大、城乡居民收入差距进一步扩大、扶贫资金与扶贫项目的精准度有待提高等诸多困难和问题,新世纪扶贫工作需着重解决这些困难和问题。

(三) 综合扶贫开发阶段(2001—2012)

综合扶贫开发阶段是中国特色扶贫开发理论体系的发展与完善阶段。这一时期主要是以江泽民的“三个代表”思想与胡锦涛的“科学发展观”为指导,将农村扶贫开发与国家发展战略相结合,将解决贫困人口温饱问题与贫困地区全面开发相结合,将政府主导与社会参与相结合,将政府扶贫开发责任与贫困群众自力更生相结合(黄承伟、刘欣 2016),按照“以人为本”的理念,以建设社会主义新农村战略为基本路径推进扶贫开发。

这一时期制定并实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,开始了对扶贫机制新的探索与设计,突出表现在两个方面,一是扶贫瞄准机制从贫困县细化到了贫困村,重新设计扶贫机制;二是把贫困地区尚未解决温饱的贫困人口作为扶贫开发的首要对象,把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作为扶贫开发的重点区域,强调综合开发、全面发展、自力更生、政府主导、全社会共同参与。根据 21 世纪初调整后的贫困标准,我国农村贫困人口从 2000 年的 9422 万人,减少到 2010 年的 2688 万人。

(四) 精准扶贫脱贫攻坚阶段(2013 年至今)

经过改革推动减贫阶段、规模攻坚扶贫阶段、综合开发扶贫阶段之后,超过 6 亿贫困人口脱贫,但开发式扶贫的难度不断加大,贫困人口成为了全面建成小康社会的短板。在此背景下,2013 年 11 月,习近平总书记在湖南湘西考察时明确提出扶贫开发要精准扶贫。2013 年 12 月,中办、国办印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,明确提出建立精准扶贫工作机制;2015 年 11 月,《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》颁发,提出实施精准扶贫方略,健全精准扶贫工作机制,加快贫困人口精准脱贫;2016 年 11 月,国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,要求坚持精准扶贫、精准脱贫方略。精准扶贫精准脱贫成为我国新时期扶贫开发的基本要求、实施方略和工作机制。

精准扶贫思想是基于我国现阶段基本国情、贫困地区贫困人口的贫困特征提出的,其核心要义是通过精准扶贫的工作机制,动员和集中全社会力量,瞄准贫困村、贫困户、贫困人口,构建扶贫脱贫的长效机制。

^① 邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社 1993 年版,第 142、111 页。

二、当前扶贫开发中的失效现象及原因

扶贫失效是指扶贫主体在克服市场失效与配置社会资源时,出现的低效率、弱效能、差效益的状况,未使扶贫对象达到预期减贫效果的现象。随着扶贫开发的推进,在一些领域出现了政策实施偏差、措施不准、非法寻租、数字脱贫等扶贫失效现象。解决扶贫失效的问题关键在于研究现象背后的原因,对症下药。

(一) 扶贫开发中的失效现象

第一,政策实施偏差造成的减贫失效。政策实施的好坏取决于该项政策对社会的贡献与社会为它付出的代价之间的差值。政策实施偏差会造成社会中一部分人的额外满足,这种偏差收益远远小于为支持这种政策的制定与实施所付出的代价。扶贫政策实施偏差造成实施的成本过高,收效不大。如扶贫对象的识别阶段,政策实施的初衷在于通过派出专家组量化收入指标来精准识别,结果却不如左邻右舍的群众更掌握情况。

第二,基层扶贫腐败现象。贫困地区小微腐败的存在,从物质与精神两方面严重影响了扶贫脱贫的效果。根据中央纪委公布的涉及扶贫的案件中,腐败大多发生在镇村一级基层组织,扶贫“最后一公里”成为腐败多发区。

第三,多方交叉考核浪费人力物力。“上面千条线,下面一根针”,基层扶贫目标远不止一个,过于频繁的考核,使基层扶贫干部不断地填写各种表格,甚至发动群众疲于应付,形成了“白天应付考核,夜里加班工作”的模式,不仅干扰了基层扶贫干部工作的开展,而且弱化了考核产生的信任感,进而容易削弱其脱贫攻坚的积极性。

第四,脱贫目标压力下扶贫短视化行为。一方面在脱贫政绩的指挥棒面前,很多地区宣布将提前完成脱贫目标,在下达任务时不断加码。脱贫标准重数量轻质量、重物质手段轻能力建设、重政府主导轻市场机制的倾向较为严重,甚至出现数字脱贫、表格脱贫等,这些短视化行为弱化了贫困农户的可持续发展能力。另一方面,扶贫开发的政治报酬增高与扶贫干部的短期任职,使得扶贫开发干部的时间贴现率高于社会平均时间贴现率,导致官员的短期利益与长远目标之间严重脱节,过度消耗远期的资源来实现近期的目标。

(二) 扶贫失效的原因

扶贫开发的理想状态是因户施策,每一个贫困农户都能公平公正地获得社会资源,每个人都能均衡脱贫稳定发展,但由于各种条件千差万别、诸多因素交叉影响,并不能实现理想目标。

第一,扶贫资源约束条件下政府行为目标与社会公众利益之间的差异。政府具有“理性经济人”特点,在资源稀缺的条件下,选择对上负责,而忽视扶贫对象的利益,这种偏好的选择被正式或非正式的扶贫制度固定下来。政府公务人员鉴于自身知识与能力限制,再加上信息的不对称,现实中不可能做到对所有贫困农户进行公平均衡的扶贫,总是会出现脱贫速度、脱贫质量的差别。

第二,扶贫开发中的多层委托—代理关系。中国扶贫工作是由中央负责统筹,省、市、县、镇、村五级政府负责落实的,存在着典型的多层委托—代理关系(林毅夫,2000)。在这个层层委托代理的链条中,地方政府与基层政府是扶贫公共服务的垄断性供给者,而扶贫开发这一公共服务的资助者和委托授权者是中央政府,地方政府与基层政府需要用扶贫的产品来与其委托授权者中央政府交换资源预算,而扶贫公共服务产品的消费者是贫困群众。贫困群众作为中央政府的委托授权人,不能直接有效的激励地方政府或基层政府。

第三,扶贫开发存在监管盲区。扶贫寻租是指为维护扶贫脱贫中既得经济利益或对既得扶贫相关经济利益进行再分配的活动,其中既存在合法的寻租活动也存在非法的寻租活动。一方面,政府集扶贫资源掌控者、分配者、管理者、实施者、监督者于一身,由于监管体制不完善,非法寻租

活动时时有发生。另一方面,获得扶贫资源的贫困户与贫困村,得到了远远高于一般资源使用效率的租金,脱贫的动力转向了对扶贫资源分配的争取,但后续基层扶贫开发资金管理环节存在漏洞、监督监察机制不完善、权力寻租隐蔽性强且杜绝难度大等原因导致非法寻租活动不同程度地存在。

第四,贫困农户的人力资本存量不足。贫困农户的人力资本存量不足导致自身综合能力不足,能力不足引致就业不足。一方面导致农户低收入,低消费,生活水平长期低于社会所认可的生活标准,另一方面导致扶贫项目不能正常落地、扶贫举措不能顺利的实施,扶贫过程中缺乏有效的监督等扶贫失效现象。

三、扶贫攻坚的正确道路:精准扶贫

扶贫攻坚中失效现象频现,扶贫资源的边际效用持续递减,同时贫困人口地理分布边缘化、生存空间脆弱化、自我发展能力瓶颈化的趋势越来越严重,从而越来越凸显出扶贫攻坚的正确道路是精准扶贫。理解精准扶贫方略的生成逻辑,探索改进精准扶贫的实现路径,是增强精准扶贫的针对性、操作性、有效性的前提与基础。

(一)精准扶贫思想的生成逻辑

新时期精准扶贫思想是基于中国现阶段扶贫开发的鲜明特征提出的,与中国特色社会主义扶贫开发理论一脉相承又不断创新。精准扶贫思想有丰富的理论渊源、深刻的现实需求、明确的问题导向、精确的核心要义。

共同富裕是精准扶贫思想产生的理论渊源。习近平总书记指出,“消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求。”共同富裕是中国特色社会主义的本质规定、奋斗目标、根本原则,是中国特色社会主义理论体系的重要基石。基于实施精细化的扶贫方式,精准扶贫更加注重对贫困人口直接加以干预,致力于探索适合每一个贫困户、每一个贫困人口的可持续发展路线,这是共同富裕原则的深化和发展。

全面建成小康社会是精准扶贫思想产生的现实需求。习近平总书记强调,“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”,全面小康是新时期全社会的“最大公约数”,贫困人口脱贫则是全面建成小康社会的“最后一公里”。精准扶贫是对大规模贫困人口“大水漫灌”后聚焦分散贫困的“精准滴灌”,是从依靠经济增长的推动作用到注重靶向瞄准的体制转变。

坚持问题导向是精准扶贫的遵循原则。政府扶贫部门与贫困群众之间的利益偏差、乡村贫困治理中的非法寻租与精英俘获(邢成举,2014)、贫困户与贫困人口参与度低造成利益诉求的集体失语、各级扶贫机构横向与纵向管理叠加等问题都是扶贫过程中的阻力。问题是精准扶贫的方向与空间,坚持问题导向构建起的精准扶贫治理体系,更有益于清除原有的制度障碍,解决脱贫攻坚的新问题。

矫正贫困人口在资源基础上的发展能力是精准扶贫的核心要义。贫困人口发展能力的形成与提升是脱贫的关键。农户的贫困从本质上有两个方面的原因:一方面是支撑其发展的外部资源分配不均甚至缺失,另一方面是获取并利用社会资源的自身禀赋脆弱性(郑瑞强,2016)。精准扶贫旨在通过引进贫困地区亟需的社会资源、改进贫困地区资源配置机制,以矫正社会资源的不公平分配,通过制度设计改善贫困人口因健康状况不良、劳动技能缺乏、市场竞争地位弱势等造成的自身禀赋脆弱状况,提升其获取和利用社会资源发展的能力。

(二)精准扶贫的创新路径

完善精准扶贫大数据平台,健全扶贫脱贫动态管理机制。要严格按照中央的部署,遵循“数据

完善、纵向到人、横向比对、操作便捷、直观展现”的思路,加强部门之间数据互联互通、开放共享,保证基层数据采集的准确性与有效性,有效整合扶贫各方信息资源,为监管精准扶贫资金项目、行业部门和社会各界参与扶贫、开展扶贫工作考核、科学决策等提供服务。在扶贫起始阶段、扶贫中期、脱贫后期等全程监测农户状态,将信息监测融入农户生产生活各个方面,通过驻村工作队、村基层党组织等定期联系制度,反馈贫困农户重大支出变化,以便做到实时进行精准滴灌。

完善人力资本投资机制,提升贫困主体脱贫能力。首先增加医疗资源供给,提高医疗保障水平,解决贫困地区看病难、看病贵的问题。近期通过援助增加医疗资源的供给,长期通过政策倾斜不断向贫困地区加大投入,吸引人才。同时提高医疗保障水平,提高报销比例,解决看病贵问题。其次要加大教育培训投入,阻断贫困代际传递。在贫困地区推行高中阶段义务教育,建立从学前到研究生的教育补偿机制,降低贫困家庭的教育成本。发展职业教育培训,为贫困地区的劳动力增加市场所需的一技之长,提高贫困人口就业率。

通过实施“六个精准”完善精准扶贫脱贫机制,严格执行贫困退出与评估认定制度。发挥政府主导作用,广泛动员社会资源,健全扶贫资源动员机制,构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。激发贫困地区贫困群众内生动力,提高贫困群众参与市场竞争的自觉意识和能力,畅通贫困群众利益与需求表达渠道,充分发挥贫困地区党员干部的引领作用和致富带头人的示范作用,全方位建立健全贫困人口参与机制。统筹整合使用财政涉农资金,不断创新资金项目管理机制,发挥社会监督作用,让扶贫资金项目在阳光下运行。

四、精准扶贫的制度建设与理论创新

制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性的特征。强化精准扶贫的制度建设,需要推进顶层法治建设,进一步优化考核机制,构建不敢腐、不能腐、不想腐的反腐机制。在制度建设的基础上不断推进理论创新,更好地指导扶贫实践。

(一)推进扶贫开发法治建设

推进扶贫开发法治建设,首先要深刻认识我国贫困产生的根源。贫困其实就是特定的社会群体占有社会产品的不足,从这个意义上来说,社会总产品分配的制度性不合理是贫穷的制度根源(孟庆瑜,2003)。同时,与非均衡的区域发展战略相适应的法律供给的不均衡也是贫困产生的制度性根源。

中国特色扶贫开发实践创新与理论体系为扶贫立法奠定了重要的现实和理论基础。扶贫开发法制建设需要着力解决扶贫开发工作对象与范围的问题、扶贫标准的问题、执法主体的问题,这就需要扶贫开发相关部门不断推动。首先,要善用法治思维和法治方式推进扶贫开发工作,基于法治的固有属性与法治的信念来认识精准扶贫中的行为与事件,解决扶贫问题,做到程序合法、内容合法、手段合法、结果合法,让贫困群众有更多获得感。其次,要健全法治化工作机制,让法治贯穿精准扶贫的各个环节,做到依法识别、依法帮扶、依法使用资金、依法退出、依法建立项目责任制等。再次,完善贫困地区公共法律服务制度。十八届四中全会强调,完善公共法律服务供给机制,才能建成包括贫困地区在内的全民遵法守法护法的法治社会。完善贫困地区法律援助制度,建立统一的国家司法救助制度,设立司法救助基金,确保困难群众在权利受到侵害时获得及时有效的法律帮助(何平,2017)。第四,要加快扶贫立法进程。确定适用范围,厘清适用对象,明确法律责任,配套相关制度,让扶贫开发顶层设计与分层政策设计有效衔接。

(二)优化精准扶贫考核机制

扶贫成效考核机制应建立在精准扶贫大数据信息平台上,用信息技术和智能系统提高考核效率。在精准扶贫信息平台上明确考核范围、考核时间、考核方式、考核内容、考核步骤、督查问责

等。在信息平台上明确每一个项目的具体信息,向社会开放,充分发挥社会监督作用,充分发挥平台的自动提醒与监督功能,实现线上精准扶贫民主化、透明化。

让人民群众全程参与成效考核。贫困群众最清楚精准扶贫成效,要倾听贫困群众呼声,让贫困群众参与成效考核。习近平总书记强调,“要实行逐户销号,做到脱贫到人,脱没脱贫要同群众一起算账,要群众认账。”精准扶贫脱贫攻坚的目标是实现贫困地区贫困群众脱贫,贫困群众对脱贫成效的满意度就是衡量脱贫成效的标尺。

(三)建构精准扶贫反腐机制

建构精准扶贫的反腐机制是顺利实现脱贫目标的应有之义,是净化脱贫攻坚政治环境的必然要求,为此要建立不能腐的约束机制、不敢腐的惩戒机制、不想腐的自律机制(李雪勤,2017)。

建构精准扶贫的腐败约束机制。“明者防祸于未萌,智者图患于将来”。首先,要不断完善扶贫权力监督与制约机制。要实施精准扶贫脱贫攻坚的全链条监管,用现代信息技术填补监管漏洞,坚决遏制腐败增量、查处腐败存量。其次,要完善扶贫资金的动态管理机制。在精准扶贫信息系统上构建精准扶贫资金明细库,保证每一项资金都能进行风险管控与用途查询,做到可追溯、能核对。再次,拓宽并畅通群众举报贪腐行为的渠道。开通线上、线下举报渠道,利用网络信息平台、移动互联技术等实时跟踪并反馈给群众。

建构精准扶贫的腐败惩戒机制。一方面,要建立严格的问责制度。扶贫腐败往往牵一发而动全身,涉及的环节比较多,腐败行为的发生往往不仅仅是某个人某个环节的问题,因此要一查到底,“老虎苍蝇”一起打。另一方面,要强化执纪问责的力度。通过加强惩治的力度来大幅度提高违法乱纪的成本,营造不敢腐的氛围。

建构精准扶贫的激励自律机制。首先,完善扶贫干部的考核,畅通晋升渠道。在脱贫攻坚一线考察识别干部,把扶贫干部的实绩作为选拔晋升的重要依据。其次,完善扶贫一线干部的薪酬体系。建议国家层面设立精准扶贫工作专项补贴与绩效考核奖励,同时允许各地区各部门结合本地区实际,突破现行机关事业单位工资调控水平,提高扶贫一线的工作人员待遇。

(四)精准扶贫的理论创新

“当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革,也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。”^①精准扶贫的实践创新需要中国特色的理论指导,正确理论又产生于深刻的社会变革与实践创新。习近平总书记围绕“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”提出了一系列新论断、新观点、新理念、新战略,所坚持的立场、观点,所运用的方法,所遵循的原则,所研究的对象,高度契合了中国特色社会主义政治经济学的理论逻辑,形成了一个相互联系、辩证统一的精准扶贫战略思想体系,是马克思主义中国化的最新成果,是中国特色社会主义政治经济学的最新篇章。

立场问题——坚持“以人民为中心”。社会主义的性质、党的性质决定了我们发展的一切出发点与落脚点都是为了人民。“我国哲学社会科学要有所作为就必须坚持以人民为中心的研究导向。”^②中国特色社会主义政治经济学在本质上是“劳动人民经济学”(王立胜,2017),新时期的精准扶贫是为人民而扶贫,精准扶贫战略思想是劳动人民扶贫实践的结晶。

观点问题——唯物史观。精准扶贫战略思想以唯物史观为基本前提,坚持马克思主义的生产观点、群众观点,紧紧围绕新时期的扶贫开发的特征特点,以贫困地区贫困人口脱贫为中心,突出了十八大以来我国扶贫开发的伟大实践,全面总结了扶贫开发中的良好经验与做法,将促进贫困人口脱贫的措施、方法、理念上升到理论层面,与中国特色社会主义政治经济学的基本观点高

① 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年5月19日(02)。

② 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年5月19日(02)。

度一致。

方法问题——唯物辩证法。习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上指出“不要失去了科学判断力”，就是要以唯物辩证法为中国特色社会主义政治经济学的基本方法与判断标准，来检验其他的方法。习近平总书记将唯物辩证法贯穿于精准扶贫脱贫攻坚全过程，揭示了新时期扶贫开发的发展规律，构建了“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”的辩证统一闭环系统。

原则问题——解放、发展和保护生产力，增进人民福祉，促进人的全面发展。精准扶贫从某种意义上说是一场解放和发展生产力的革命，是一场保护生产力的革命。“保护生态环境就是保护生产力”，贫困地区大都处于我国主体功能区的限制开发区、禁止开发区内，然而推动贫困地区经济社会的发展是精准扶贫的主要路径。精准扶贫就是要破解保护环境与经济发展的矛盾，在保护生态环境的基础上保护生产力，实现人的物质脱贫、精神脱贫、综合素质的提高，为人的自由全面发展创造条件、夯实基础。

对象问题——扶贫实践中隐藏的现实矛盾。“我国哲学社会科学应该以我们正在做的事情为中心，从我国改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论……概括出有规律性的新实践。这是构建中国特色哲学社会科学的着力点、着重点。”^①精准扶贫从我国当前面临全面建成小康社会的主要任务出发，以正在推进的扶贫开发实践为中心，研究如何发现、分析和解决扶贫脱贫进程中的主要矛盾，揭示精准扶贫的规律，更好地指导动态变化的扶贫实践。

五、结论与建议

纵观我国扶贫开发的历史演进历程，我们可以得出一些当下扶贫可借鉴的经验与做法。首先，依据国情合理动态地调整贫困标准。1978 年的每人每年 100 元标准是低水平的生存标准，1986 年的 206 元是基本食物消费标准，2000 年的 865 元是基本温饱标准，2010 年的 2300 元是基本稳定温饱标准。按照经济社会的发展情况，确定人们的基本生活所必需消费的食物、非食物的基本费用，是扶贫开发的前提。其次，扶贫与开发协调发展。扶贫的目的是解决人的贫困问题，以发展促脱贫是贯穿几十年扶贫的一条主线。对贫困地区的开发主要是配置其发展所需要的社会物质资源，对贫困人口的开发为注重人力资本投资。再次，扶贫开发是不断瞄准的过程。在贫困标准一定的时期内，贫困人口的规模逐渐减少，越到后期，越需要瞄准贫困对象，从区域性整体扶贫到瞄准国家级贫困县，从整村推进到精准到户到人，扶贫向微观发展，精准成为必然要求。第四，扶贫开发要充分发挥制度与体制优势。扶贫开发是在党的领导下，中央负总责，各级扶贫开发机构层层落实责任、传导压力，省市县乡村一起抓扶贫。这种自上而下、直达基层的高效动员体系充分发挥制度与体制优势，体现了社会主义优越性。

通过回顾扶贫开发的历史演进，继承和发展扶贫历程中的规律性的理论体系与实践经验，发现、分析、解决现存的问题，是新时期精准扶贫的应有之义。作为一个贫困治理的开放体系，精准扶贫应该继续以问题为导向，在实践层面与理论层面着力解决好以下几个矛盾：

第一，贫困人口减贫指标与动态管理的矛盾。目前大都是在建档立卡的基础上分配贫困指标与减贫计划，虽有上下波动空间，但并未突破政策层面的限制，动态管理很多都流于形式，贫困进入机制成了“玻璃门”，致使新增贫困人口受到排挤。针对动态识别贫困人口，应该在政策层面解决贫困人口指标分配与动态管理贫困人口的矛盾。

第二，市场逻辑的利益最大化与社会逻辑的扶贫脱贫责任之间的矛盾（许汉泽、李小云，2017）。这一矛盾主要集中在产业扶贫项目上。由于产业扶贫项目自身带有帮助贫困人口脱贫的

^① 习近平：《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，《人民日报》2016 年 5 月 19 日（02）。

“政策性负担”，而公司落实项目往往以市场化运作、产业化发展、规模化经营来追求利益最大化。市场逻辑决定的经营模式与社会逻辑减贫责任之间的内在矛盾，是精准扶贫实践创新的又一着力点。

第三，脱贫农户的脆弱性与可持续生计之间的矛盾。脱贫农户的脆弱性是指农户虽然已经脱贫但是抗风险能力很弱，一旦受到较大外部冲击，其福利水平严重下降且恢复很慢。脱贫农户的脆弱性还表现在波动贫困与偶然性贫困方面。由于后需衔接的可持续生计系统未建立或不完善，在扶贫开发易地搬迁的帮扶过程中，可能会使得原有的农户生计系统被打破，进而导致脱贫农户返贫。

精准扶贫的理论创新方向应坚持共同富裕的社会主义本质、以人民为中心的思想，紧紧围绕解放、发展与保护生产力，从经济、文化、社会、生态等角度创新发展扶贫对象，从发展生产力、实现共同富裕、促进人的全面自由发展等角度创新发展目标任务，从扶贫立法、工作机制、基层组织、队伍建设等方面创新发展制度建设，从政策、责任、动员、投入、实施、开放、监督、考核等方面创新发展扶贫政策体系。让源于扶贫开发实践的理论创新更好地指导新时期的精准扶贫脱贫攻坚。□

参考文献：

1. 国家统计局农村社会经济调查总队. 2001 年中国农村贫困监测报告[M]. 北京: 中国统计出版社, 2001: 6, 12, 116.
2. 国务院新闻办公室. 中国农村扶贫开发的新进展[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 9.
3. 孟庆瑜. 反贫困法律问题研究[J]. 法律科学, 2003, 35(1): 24—30.
4. 何平. 我国精准扶贫战略实施的法治保障研究[J]. 法学杂志, 2017, 38(1): 50—58.
5. 郑瑞强. 精准扶贫政策的理论预设、逻辑推理与推进机制优化[J]. 宁夏社会科学, 2016(4): 118—122.
6. 李雪勤. 扎实构建不敢腐不能腐不想腐的有效机制[J]. 求是, 2017, 30(5): 55—63.
7. 王立胜. 习近平对中国特色社会主义政治经济学理论的重大贡献[J]. 当代经济研究, 2017(1): 22—33.
8. 许汉泽, 李小云. 精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 17(1): 9—15.
9. 习近平. 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[N]. 北京: 人民日报, 2016—05—19(02).

On the Practice and Theory of Socialist Poverty Alleviation with Chinese Characteristics

GONG Pei-hong GONG Pei-ming

(Department of Economics, Party School of the Central Committee of C. P. C 100091)

Abstract: Since the Reform and Opening-up, the poverty alleviation practice in China experienced four stages: reformation and promotion, large-scale alleviation, comprehensive alleviation and development, and targeted alleviation. China's poverty alleviation currently enters a decisive stage and turns out to be a correct choice to take targeted measures to help people lift themselves out of poverty. Focusing on solving related problems and refining itself within this progress both benefits theoretical innovation and promotes the practice of socialist poverty alleviation.

Keywords: Poverty Alleviation; Practical Innovation; System Construction; Theoretical Innovation