

# 精准扶贫及其法治化路径探讨

刘永红, 颜 杨

(西华师范大学法学院, 四川 南充 637009)

**摘要:**精准扶贫与人民利益息息相关,是我党对以往扶贫工作的一种总结和提升。当前我们正处于全面建设小康社会的决胜阶段,开展精准扶贫对全面建设小康社会,夺取中国特色社会主义的伟大胜利有重要意义。由于诸多原因,当前的精准扶贫工作中还存在着缺乏完善的法律保障制度,扶贫政策落实不到位以及腐败等问题。为此,我们要充分重视法治的引领和保障作用,加强精准扶贫的立法,推动贫困判定标准的科学化、法治化,强化扶贫腐败治理的法治化,为精准扶贫提供法治保障。

**关键词:**精准扶贫;全面小康;法治化

**中图分类号:**F323.8;D922.182 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2018)03-0036-05

## An Exploration of Targeted Poverty Alleviation and Its Legalization Path

LIU Yong-hong, YAN Yang

(School of Law, China West Normal University, Nanchong, Sichuan 637009, China)

**Abstract:** Targeted poverty alleviation is closely related to the interests of the people, which is a summary and promotion of our Party's previous efforts to alleviate poverty. At present, we are in the decisive stage of building a well-off society in an all-round way, and it is of great significance to carry out targeted poverty alleviation to build a moderately prosperous society in all respects and win the great victory of socialism with Chinese characteristics. Due to many reasons, the current targeted poverty alleviation has problems, such as a lack of perfect anti-poverty legislation, poor implementation of poverty alleviation policies and corruption and so on. Therefore, we should pay attention to the guiding and safeguarding role of the rule of law, to strengthening the legislation accurate poverty alleviation, promoting scientific and law-based standards for poverty determination, reinforcing corruption in poverty alleviation under the rule of law in order to provide the rule of law guarantee for.

**Keywords:** targeted poverty alleviation; all-round well-off life; the rule of law

贫困问题是一个世界性的问题,而解决贫困问题又是一个世界性的难题。新中国成立以后,中国共产党一直致力于消除贫困,实现人民共同富裕,但由于历史的原因,这一问题一直没有得到很好的解决。改革开放以来尤其是上世纪80年代中期开展扶贫工作以来,扶贫工作有了一定的效果,贫困人口大幅度减少,但离广大人民群众日益增长的对幸福美好生活的要求尚有一定的差距。党的十八大以来,党中央开展精准扶贫、精准脱贫,经过一段时期的努力,走出了一条中国特色的扶贫开发道路,使7亿多农村贫困人口成功脱贫,为全面建设小康社会打下成功基础<sup>[1][2]</sup>。

### 一、精准扶贫的现实必要性

我国的扶贫工作开展了很多年,也取得了不小

的成就,但是以往的扶贫是一种输血式的粗犷扶贫,效益低下,已不符合当前我国实际。面对这一现实情况,习近平总书记于2013年在湖南湘西考察时提出了精准扶贫的重要指示。在之后的几年时间里,习近平在多个场合都提到过精准扶贫,而他在全国各地的考察调研,也有很大一部分与精准扶贫有关。在十九大报告上,习近平进一步指出要坚持精准扶贫,精准脱贫,坚决打赢脱贫攻坚战,让贫困人民和贫困地区同全国一道进入全面小康。习近平总书记关于精准扶贫的系列指示为精准扶贫工作的开展提供了指引,为打赢脱贫攻坚战提供了理论基础。在这过程中,中央办公厅、国务院也出台了一系列的重要文件和通知,为精准扶贫工作做了总体部署,推动了精准扶贫在全国的实施。

收稿日期:2018-03-23

基金项目:四川省大学生创新创业项目(201810638126)。

作者简介:刘永红(1962—),男,四川苍溪人,教授,硕士生导师,主要从事法理学研究。

### (一)精准扶贫是实现共同富裕的客观要求

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求<sup>[1][2]</sup>。实现共同富裕,是中国人民的美好追求和奋斗目标,它在范围上要求避免出现两极分化的现象,在程度上要求大家生活丰裕。共同富裕是一种从低层次到高层次,从部分到整体,包含物质和精神层面的普遍富裕。

我们国家自改革开放以来,经过几十年的发展,已经基本实现了让一部分地区一部分人先富起来的目标。但是与此同时还有一部分人和一部分地区还很贫困,其中不少人不少地区的贫困程度还很深,这与我们社会主义的本质不相符。精准扶贫是一种精细化的扶贫方式,通过该政策的实施可以使这部分人的生活水平由低到高,精神文化生活由匮乏到丰富,让贫困地区逐渐的富裕起来。逐步消除因为国民社会经济发展所造成的人与地区贫富差距的两极分化,从而共同享受改革开放发展的成果。开展精准扶贫与共同富裕思想的要求相符,是对实现共同富裕思想的有效实践。

### (二)精准扶贫是全面建成小康社会的应有之义

让贫困人口和贫困地区同全国人民一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。党的十八大提出要在2020年前全面建成小康社会,全面小康,覆盖的区域要全面,是城乡共同发展的小康<sup>[3]</sup>。全面建成小康社会要求解决国民社会经济发展中存在的短板问题,强调发展的平衡性、协调性和可持续性。

我国目前的社会主要矛盾已转变成为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾<sup>[4]</sup>。贫困地区和贫困人口是发展不平衡不充分的重要体现。事物是普遍联系的,任何事物都不能孤立地存在,都同其他事物发生着联系。贫困人口和贫困地区的问题如果不消除,势必会对我国国民社会经济发展的平衡性、协调性和可持续性造成影响,从而成为社会发展的短板,这与全面建成小康社会,满足人民日益增长的美好生活需求不相符。当前我国正处于全面建成小康社会的攻坚阶段,开展精准扶贫,减少甚至消除贫困,对全面建成小康社会,满足人民日益增长的美好生活需求,实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重要意义。

### (三)精准扶贫是加强人权保障的必然选择

我国宪法明确规定,国家尊重和保障人权,保障人权已经成为世界各国普遍接受和认可的一项基本道义原则。人权是每个人应当享有的基本权利,其中最重要的两个权利是生存权和发展权。

新中国刚建立的时候,我们国家有众多的贫困人口,他们连最基本的温饱问题都难以解决,最基本的生存权都难以保障,相应的他们的人权也缺乏保障。自80年代中期开始扶贫工作以来,尤其是党的十八大以来提出开展精准扶贫以来,我国的贫困人口大幅减少,越来越多的人不再为生存担忧,从而保障了他们的生存权。当然要想永久的解决生存权问题,关键还是要加强对发展权的保障。精准扶贫通过采取一些列有效措施如产业开发、生态脱贫、异地搬迁的方式,加大贫困地区的开发和建设,促进贫困地区的发展,帮助贫困人口从根本上脱离贫困,这保障了贫困地区人民的发展权。通过开展精准扶贫以保障贫困人口的生存权和发展权,这与人权保障的基本原则相符,这说明精准扶贫工作对保障人权有重要的意义。

## 二、当前精准扶贫中面临的现实问题

自党的十八大以来,党中央实施精准扶贫,创新扶贫方式,加大扶贫投入,使扶贫工作取得了显著的成果。但是精准扶贫毕竟是一项涉及众多人口的重大民生工程。在实施精准扶贫的过程中还存在着一些现实的问题,包括法律保障制度缺乏、扶贫政策落实不到位和精准扶贫中的腐败问题等。

### (一)缺乏完善的法律保障制度

我们国家与贫困问题斗争了多年,在扶贫领域出台了不少的规范性文件,在中央层面就有《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》《建立精准扶贫工作机制实施方案》等规范性文件。在地方层面来,有扶贫任务的省份都制定了扶贫开发条例,如《广西壮族自治区扶贫开发条例》《湖北省农村扶贫开发条例》《广东省农村扶贫开发条例》等等。涉及精准扶贫的相关法律主要有《中华人民共和国农业法》,但是这部法律也只有少数几条涉及了扶贫工作。其他的还有一些规章,如《财政专项扶贫资金管理办法》等,但是这些规章主要是对扶贫资金管理做了规定,而对扶贫工作的其他方面却少有涉及。

可以看出,我们国家关于扶贫的法律法规缺乏,扶贫工作的开展主要靠一系列的规范性文件来主导。相关立法的缺失,使得开展精准扶贫工作缺乏具体的操作标准和行为模式,不能保证扶贫工作长期稳定的进行。而法律的缺乏自然会导致在精准扶贫的实施过程中以这些规范文件作为开展工作的依据,这会使得扶贫工作缺乏有效的监督,从而产生一

系列问题,如扶贫项目、资金等管理的不规范、不严格,扶贫资源浪费,甚至产生腐败等问题。

## (二)精准扶贫工作操作不规范

### 1. 缺乏科学的贫困评判标准

实施精准扶贫首先要解决的就是精准识别贫困人口,这是开展精准扶贫的前提条件。贫困标准是多维的,目前全球使用最广泛的标准是通过收入来设定贫困线,再用这个贫困线来对贫困进行定义<sup>[46]</sup>。在以往的扶贫工作之中,国家都是以农民人均纯收入为标准抽样调查得出贫困人口数,这种做法虽然便利,但却难以精准识别所有贫困户。自精准扶贫工作开展以来,有扶贫任务的省份都摸索出了一套符合自身实际情况的贫困识别方法,如贵州省的“四看法”、云南省的“七评法”等,这些识别方法相较于以前有了很大的进步<sup>[51]</sup>。但是这些识别方式依然存在着识别方法粗略,获得的信息不够精确等问题。而且这些识别方法还存在着漏洞,容易让人钻空子,导致“关系户”的出现,让本不应该被帮扶的人进入帮扶行列。

### 2. 扶贫工作的落实还存在着问题

政府是精准扶贫工作的主要实施者,精准扶贫工作在各级政府的努力下,取得了巨大的成效,但是在这过程中依然存在着一些问题。问题一:以政绩为导向,注重形式。一些政府在实施精准扶贫的过程中不务实,喊口号,不考虑自身实际情况,就宣称要短期脱贫。另外,填表报数据的形式主义问题依然严重,基层政府花大量时间疲于填资料、做数据,这使得基层工作人员负担加重,很多人甚至牺牲周末的休息时间,导致工作效率以及工作积极性都较低。问题二:政策衔接不到位,主观性强。精准扶贫工作量大、任务重、质量要求高,由于政策衔接不到位且缺乏相关法律保障机制,自然会导致在工作的开展过程中出现领导干预的情况,从而使精准扶贫工作的开展充满了主观性、随意性甚至朝令夕改的现象。

### 3. 人民群众观念落后,对政策理解存在误区

贫困人口是精准扶贫工作的最终受惠者,在精准扶贫工作的实施过程中扮演着重要的角色,贫困人口能否最终脱贫,决定着精准扶贫政策的成败。然而现实中,一些贫困群众还存在观念落后以及对精准扶贫工作不理解等问题。比如,有的贫困群众对精准扶贫工作的认识存在误区,认为精准扶贫就是政府要无偿的帮助他,享受国家的救助是自己应有的权利,因此懒于劳动,使得良好的扶贫政策到了他们那里成了养懒汉政策。还有的贫困群众思

想观念落后,观念意识转变困难,安于现状,不谋求新的发展思路。同时他们所在的区域又大都自然条件恶劣,要发展其他产业相对比较困难,而很多人又留恋故土不愿轻易搬迁,这给精准扶贫工作的开展增加了不少的难度。

## (三)在扶贫领域存在着腐败现象

随着精准扶贫工作的不断推进,精准扶贫领域的腐败问题也开始突显。据央视网新闻网报道,截至2016年8月29日,中央纪委监察部网站共通报325起扶贫领域突出问题。扶贫领域的腐败问题主要呈现出地域广、领域多、基层涉事者多、涉案资金大四个特点。其中违纪手段也是多种多样,如虚报套取、截留、私分专项扶贫资金等<sup>①</sup>。精准扶贫工作的开展主要靠基层政府,实施主要靠各村小组。精准扶贫领域之所以会出现上述的腐败现象,一方面是因为精准扶贫工作受到全国上下高度重视,国家专项的扶贫资金项目多、数额大。另一方面则是由于精准扶贫工作范围广、要求多,而在基层又存在着监管人员有限,监督渠道单一,监督管理机制不完善,扶贫资金管理存在漏洞等情况,对精准扶贫工作的监督难以做到全面<sup>[67-78]</sup>。部分工作人员廉洁意识薄弱,存在着侥幸心理。这一系列原因使得精准扶贫领域成为腐败高发区。精准扶贫领域存在的腐败不但损害了广大人民群众的根本利益,也损害了党和人民政府在广大人民群众心中的良好形象。

## 三、精准扶贫的法治化路径

要解决精准扶贫工作中遇到的一系列问题,需要多角度多举措并举,包括政治的、经济的、文化的,也包括制度的、机制的等。这里主要从法治的角度阐释精准扶贫的路径问题。法治是发展中国特色社会主义事业的根本保障,依法治理,可以使各项工作有序稳定地开展。当前要使精准扶贫制度化、有序化、规范化,要使精准扶贫落到实处,就必须将扶贫工作纳入法治化轨道,用法治来保障精准扶贫工作的实施,实现精准扶贫的法治化。

### (一)加快精准扶贫立法

贫困是一个世界性难题,许多国家为消除贫困都制定了行之有效的法律。其中有代表性的如英国的《国民救济法》、美国的《联邦受援区和受援社区法案》、日本的《北海道开发法》、巴西的《全国一体化规划》等。这些国家通过完善法律,形成良好的法律保障机制,让消除贫困的工作在法律的框架之下运行,从而为消除贫困提供了法治保障,对贫困的消除起到了巨大的作用。这对我国完善精

扶贫立法,促进精准扶贫工作的开展有重要的指导和借鉴意义。

经过这几年精准扶贫工作的开展,我国精准扶贫立法的条件已经成熟。通过发挥立法的引领和保障作用,能够让精准扶贫的各项工作在法律的规制下有序开展。精准扶贫的立法应该要包含以下几点:第一、要确定精准扶贫的地位。当前并没有一部权威的法律对精准扶贫作明确的规定,相关工作的开展主要靠政策引导。实施精准扶贫需要多个部门的配合,所采取的产业开发、生态脱贫、异地搬迁等措施涉及领域又广,倘若失去政策指引,精准扶贫工作的开展势必会产生混乱。因此有必要从法律层面来确定精准扶贫的地位,通过法律来保障精准扶贫工作有序、稳定地开展。第二、要对精准扶贫的项目和资金做出明确的规定。通过立法使扶贫开发的项目和资金使用变得制度化、规范化、透明化,在很大程度上能够减少资源浪费和铲除腐败滋生的土壤。第三、要明确各方的权利和义务。没有无权利的义务,也没有无义务的权利,政府作为扶贫的主体,在现实中履行了诸多的义务,但是所享有的权利却甚少;贫困群众作为受助的主体,享有了诸多的权利,但是却并没有明确其义务。这就导致在实际工作政府与贫困群众之间的权利义务不对应,使法律关系失衡,势必影响精准扶贫工作的深入开展。

## (二)推动贫困判定标准的科学化、法治化

要识别一个人是否符合“贫困”,贫困程度有多深,需要多方面的数据,尤其是精准的数据。当前大数据技术迅猛发展,有的地方已经将大数据技术运用到精准扶贫领域,取得了很好的效果,因此可以考虑在全国范围内运用“大数据”。通过使用“大数据”综合分析各方面的信息,得到精确的数据,从而为精准识别贫困人口提供帮助。另外,贫困产生的原因是多样的,以收入作为识别贫困的标准过于单一且不全面。多维贫困指数能反映贫困发生的强度,也能反映个人或家庭的被剥夺量,因此在识别贫困人口时可以考虑用多维贫困指数来做识别的标准,从而能让相关部门更好地了解贫困户的贫困状况和贫困深度<sup>②</sup>。最后,关系户的出现是由于精准识别的各个环节缺乏相应的法律规定。要解决这个问题,需要将精准识别、建档立卡的各个环节以法律的形式规定下来,通过法律为识别的过程提供法治保障,以促进识别工作的法治化。

## (三)树立法治思维,以法治方式推动精准扶贫

树立法治思维,以法治化方式开展精准扶贫工

作就是要在精准扶贫实施的各个环节贯彻法治。一些地方政府在实施精准扶贫工作中之所以会存在较多问题,就是因为没有树立法治思维,没有用法治化的方式推动精准扶贫工作的开展。首先,要加强各级政府及其工作人员尊法、懂法、守法的意识,让他们在推动精准扶贫工作开展的过程中贯彻法治思维,使决策和实施的过程中的主观性因素减少,从而保障精准扶贫工作稳定有序地进行。其次,以法治方式推进精准扶贫,强化扶贫考核。明确全面建成小康社会是精准扶贫工作的底线,以此底线为考核标准推进精准扶贫工作。同时要发挥各级人大及其常委的监督及问责作用,督促各部门依法开展精准扶贫工作<sup>⑦</sup>。以法治方式杜绝精准扶贫过程中的形式主义以及弄虚作假行为,使得精准扶贫工作的开展真正落到实处,为贫困群众谋利益。最后,用法治思维转变贫困群众落后的思想观念,帮助他们树立规则意识、法治观念。扶贫工作开展了那么多年,一部分人地区还是未能摆脱贫困,其问题不在于政策,而在于这部分人的意识落后。要想真正脱贫致富,最重要的还是要看自身,外在的帮助起到的是一种辅助作用。倘若受助者好逸恶劳,好吃懒做,不靠自己的努力去奋斗;墨守成规,不转变发展观念,不采用科学的发展方式,要想真正脱离贫困,实现小康是很难的。外界给予的帮助再多,效果也不会明显,而且还会助长懒惰、不劳而获之风的发展。因此要想帮助这部分人脱贫不应该一味地从物质角度入手,而是应该帮助这部分人转变观念并达到从思想上脱贫。要转变他们的落后思想,就是要帮助他们树立法治思维,树立规则意识、法治观念。要让他们懂得,世上没有无权利的义务,也没有无义务的权利,他们享受了受帮助的权利,相应的他们就应该履行自力更生、自我脱贫的义务。这样才能让他们真正树立自力更生、脱贫致富的信心与决心,从而使他们真正脱贫。

## (四)加强扶贫腐败治理的法治化

当前我国的脱贫攻坚工作进入到关键阶段,要让精准扶贫政策真正的惠及广大贫困群众,必须依法加大对扶贫领域腐败的治理,建立严密的法治监督体系。第一,依法公开相关信息。将与精准扶贫相关的如贫困户的识别,扶贫资金的使用等按照法律的规定向社会广大人民群众公开,让精准扶贫在阳光下运行,这样势必会减少精准扶贫实施过程中腐败的滋生。第二,建立完善的监督体系。当前由于精准扶贫相关的配套制度和法律不够完善,在精准扶贫工作的实施及监督的过程之中还存在较多漏

洞,给了一些腐败分子可乘之机。为此,可以通过对监督力量进行合理的整合和分配等方式,落实监督责任,做到每个层级都能对精准扶贫工作的开展做到有效监督。通过构建完善的监督体系,达到权力监督制约的作用,最终遏制扶贫领域的各种腐败。第三,加强法治宣传。通过法治宣传,一方面可以使精准扶贫工作的参与者树立法治思维和法治观念,用法治方式按规矩办事,这有利于有关工作人员减少工作中的私心和主观性,从而促进精准扶贫工作的有序实施;另一方面可以使广大贫困群众明确在这过程中自身所应有的权利和义务,从而能够使他们更加积极主动地参与到精准扶贫的监督过程中来,以维护自身的合法权利,同时也能让他们明确自身有积极脱贫的义务。第四,加大对扶贫领域腐败问题的惩处。扶贫领域出现腐败问题,除了监督机制不够完善之外,与惩处力度不够也有很大关系。腐败问题会对脱贫攻坚工作产生消极

的影响,当前我们正处于脱贫攻坚的关键时期,要实现在2020年全部脱贫的目标,必须要加大对扶贫领域腐败问题的惩处,并把它作为反腐工作的重要内容。对于扶贫领域的腐败问题发现一起严查一起,做到高标准、严要求、零容忍,通过加大惩处力度来对贪腐份子形成威慑,让他们不敢腐、不能腐。

#### 四、结语

精准扶贫关系到众多贫困群众的根本利益,是一项艰苦卓绝的民生工程。当前,我国的脱贫攻坚任务已进入到关键时期,要实现在2020年贫困县全部摘帽、贫困人口全部脱贫的目标,就必须正视精准扶贫的现实必要性,发现精准扶贫中存在的问题,必须坚持精准扶贫的法治化路径,用法治为精准扶贫保驾护航。只有这样,才能保证精准扶贫的有效开展,才能实现社会的共同富裕,从而最终满足人民群众对美好幸福生活的需要。

#### 注释:

- ① 央视网.中央纪委监察部:今年已通报扶贫领域问题325起,违纪手段花样多, <http://news.cctv.com/2016/09/13/ARTI8MZT3v2c05BRRMQVQYTY160913.shtml>,访问日期:2017-11-11.
- ② 多维贫困指数(Multidimensional Poverty Index),简称MPI,是对人类贫困指数(HPI)和人类发展指数(HDI)的进一步完善。MPI可以反映多维贫困发生率还能反映多维贫困发生的强度,同时还能反映个人或家庭的被剥夺量。

#### 参考文献:

- [1] 习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:人民出版社,2016.
- [2] 奋力实现第一个百年目标[N].人民日报,2016-04-25(9).
- [3] 十九大报告全文发布[N].南方都市报.2017-10-28(A01).
- [4] 李志强.精准扶贫的法理正义与路径选择[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2017(4):64-71.
- [5] 汪磊,伍国勇.精准扶贫视域下我国农村地区贫困人口识别机制研究[J].农村经济,2016(7):112-117.
- [6] 莫光辉,张菁.精准扶贫领域的腐败问题及预防机制建构[J].中国党政干部论坛,2017(3):76-79.
- [7] 刘秋朵.以法治思维推进扶贫开发工作[N].西藏日报.2016-10-15(3).

(上接第31页)

#### 参考文献:

- [1] 费孝通.反思.对话.文化自觉[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1997(3): 22.
- [2] 乐黛云.涅槃与再生——在多元重构中复兴[M].北京:中央编译出版社,2015(3): 77,91,54,44.
- [3] 《中国的和平发展》白皮书(全文).<http://politics.people.com.cn/GB/1026/15598619.html>.
- [4] 赵林.中西文化的精神差异与现代转型[M].华东师范大学出版社,2015(5): 123.
- [5] 王文兵,孙大鹏.论文化自觉的时代意义[J].武汉大学学报(人文社科版),2007(60): 454.