

改革开放以来我国扶贫开发进程及实践路径研究

任小玲

(电子科技大学马克思主义学院, 四川 成都 611731)

摘要:改革开放40余年以来,我国在致力于脱贫的道路上开创性地解决了许多疑难杂症,从“输血式”的直接干预式救济扶贫模式,到根据需要实施针对性措施的扶贫举措,再到精准扶贫精准脱贫的实施,逐步探索形成了一条具有中国特色的扶贫道路。扶贫实践的进程也是扶贫理论形成、完善的发展过程,理论的发展指导着扶贫实践的调整改进。扶贫攻坚阶段系统梳理我国扶贫开发进程,探究扶贫实践路径选择,对新时代打赢脱贫攻坚战具有现实意义。

关键词:扶贫开发;实践路径;精准脱贫;理论创新;扶贫进程

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2019)04-0027-05

Study on China's Poverty Alleviation through Development and Approaches to the Practice since the Onset of Reform and Opening up

REN Xiaoling

(School of Marxism, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu, Sichuan 611731)

Abstract: Over the past 40 years of reform and opening-up, China has solved many complicated problems on the road to poverty alleviation, and gradually explored and found a road for poverty alleviation with Chinese characteristics, from experiences of the "blood-transfusion" style with direct intervention relief, to the implementation of targeted alleviation according to needs, and to the implementation of precision poverty alleviation which has evolved into a poverty alleviation model with Chinese characteristics. The poverty alleviation practice helps to form and improve the poverty alleviation theory, which in turn guides and improves the poverty alleviation practice. A systematic study on China's poverty alleviation through development and on approaches to the practice is of practical significance to the success of poverty alleviation in the new era.

Keywords: poverty alleviation through development; approach to practice; precision poverty alleviation; theoretical innovation; poverty alleviation process

贫困现象和贫困问题一直是困扰多个国家、地区的一项挑战,消除贫困是国际社会共同追求的目标。中国自改革开放以来,在马克思主义反贫困理论的指导下,经过40余年的扶贫实践,在扶贫道路上逐渐走出了一条中国特色的扶贫道路。要实现全面建成小康社会,以及实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,就必须消除绝对贫困,因此在进入新常态时期,党中央在以往扶贫实践的基础上,根据当前具体实情,提出精准扶贫的战略方针。习近平总书记曾明确指出:“到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,是我们的庄严承诺。”^[1]回顾我国扶贫开发进程,分析扶贫实践和扶贫理论的关系,剖析贫困地区可持续绿色发展,解决扶贫所面

临困境,对于全面建成小康社会具有重要意义。

一、改革开放以来我国扶贫开发历史进程回顾

对于中国扶贫开发的起点,学术界尚存在争议。自新中国成立到改革开放之初,中国经历了巩固政权和恢复经济时期、新民主主义社会向社会主义社会过渡时期、全面建设社会主义社会时期以及文化大革命时期。新中国成立之初,国家面临着严峻的国内外形势,政府更多从整体发展出发,从宏观角度去解决国家发展问题;到改革开放时期,国民经济得到恢复和发展,国内国外形势基本稳定下来,形成以经济建设为中心的发展主线。国家扶贫

政策上的一系列措施,以及政府扶贫开发政策的转变,1978年后更为凸显,因此本文以1978年作为我国扶贫开发的开始。改革开放到今天,我国扶贫开发大致经历了四个阶段。

(一)农村体制变革促进扶贫开发

第一阶段,即1978年到1985年期间,实行以救济式扶贫为主的扶贫方式。改革开放后不久,我国开始实施开发式扶贫方针,具体表现为以贫困地区经济社会的发展带动当地贫困人口的减贫。十一届三中全会以后,中国农村经济体制实行改革,开始推行家庭联产承包责任制,农产品价格得以大幅度提升,农民收入大大提高,调动了广大农民的生产积极性,激发了农村发展的活力,农村生产力也由此得到释放,贫困人口得以减少。为促进贫困地区快速发展,除了体制改革推动农村减贫、脱贫外,中央政府在政策层面上,给予了贫困地区更大的政策扶持,实施了一系列促发展的政策。如1983年,中央政府探索实施“三西”(甘肃定西、甘肃河西、宁夏西海固)农业建设等开发式扶贫方式,加快促进落后贫困地区的开发和发展。1984年,国务院颁发《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,对贫困地区实行更为放宽的政策,进一步扩大贫困地区的经营自主权。1984年中央政府设立以工代赈资金,改善了农村基础设施,发展了乡村公共工程。

在这一阶段,农村体制改革和农村扶贫政策的系列措施,直接促进了部分贫穷地区的经济发展,也为后来的扶贫开发提供了经验和借鉴。1978年到1985年间,按照国家标准,全国范围内农村未解决温饱贫困人口从2.5亿减少到了1.25亿,平均每年减少1768万人,占农村总人口的比重由30.7%下降到14.8%^[2]。如果按照世界银行标准,我国农村贫困发生率从1978年的33%下降到1985年的11.9%^[3]。无论根据国家标准还是世界银行标准,我国该阶段贫困人口明显减少。农民人均收入方面,1978年农民的人均纯收入是133.6元,1985年达到397.6元^[4]。

(二)县域瞄准促进扶贫开发

第二阶段,即1986年到2000年期间,实行以开发式为主的扶贫方式。上世纪80年代中期,随着农村经济的发展,农村社会贫富分化和减贫不平衡现象开始凸显,“普惠性”扶贫方略日益体现出其局限性,体制改革减贫的动力开始减弱,对1.2亿农村贫困人口采取“输血式”直接救济扶贫也并不可取,我国开始实施以贫困区域为主要对象的有组织、有计划、大规模开发式扶贫行动。1986年,中央成立国

务院贫困地区经济开发小组(1993年更名为国务院扶贫开发领导小组),之后地方县级以上均成立了扶贫开发领导小组,形成了以政府为主导的农村扶贫开发体系,确立起以县级瞄准为主要方式的瞄准机制。1994中央出台《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000)》,这是我国历史上第一个关于扶贫的纲领性文件,实施发展产业、加强建设、开发式移民、明确扶贫工作责任制等一系列措施。1996年中央印发《中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》,及时调整相关扶贫政策,强调“四到省”,即资金到省、权力到省、任务到省以及责任到省,强调扶贫到户,重视特殊群体,这一系列调整加快了区域脱贫步伐^[5]。

到2000年底,按当时的贫困标准,全国未解决温饱的农村人口减少到3000万人,农村贫困发生率从14.8%下降到3%左右^[6],基本解决了农村温饱型贫困问题,实现了总体达到小康的目标。

(三)村域瞄准促进扶贫开发

第三阶段,即2001年到2010年期间,实行以参与式为主的扶贫方式。进入21世纪后,农村贫困人口大幅度减少,贫困分布向更低层次的村子集中,呈现出“大分散、小集中”的特征^[7],政府将扶贫战略调整为以村域(主要为贫困村)瞄准为重点的扶贫战略。2001年中央颁布《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,提出“一体两翼”扶贫战略,“一体”即以扶贫重点村的整村推进为主体,“两翼”即以劳动力转移培训和产业化扶贫两种手段。整村推进中,强调贫困村的综合性全面发展,制定村庄参与式的扶贫发展策略,建立起自上而下的参与式决策模式^[8]。“两翼”强调对贫困户个体的瞄准扶持,以及技能培训、职业教育等劳动力转移培训,提高了贫困农户个体的就业能力以及综合能力。

通过对农村扶贫区域重心的转移,扶贫资源下沉到贫困村域的治理中,贫困个体的技能和综合能力得到提高,生活得以改善,这一系列政策取得了良好的减贫效果。到2010年,按照1274元的贫困标准线,中国农村贫困人口已经减少到2688万,农村贫困人口占农村人口的比重从10.2%下降到2.8%^[8]。

(四)精准扶贫促进全面建成小康

第四阶段,即2011年至今,实行以精准扶贫为主的扶贫方式。进入到新世纪的第二个十年,此阶段扶贫工作又有了新的动态变化,多元贫困问题需要实施多元、综合减贫策略。精准扶贫精准脱贫的提出,是以习近平为核心的党中央领导集体,在马

克思主义反贫困理论的指导下,汲取以往扶贫思想和经验,以全面建成小康社会为目标,以实现中华民族伟大复兴“中国梦”为指引,提出来的符合当前我国扶贫实际的战略思想^[9]。2011年,中央颁布《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,提出“两不愁,三保障”的扶贫目标,指出到2020年,实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障扶贫对象义务教育、基本医疗和住房,实现消除绝对贫困的目标。2013年习近平总书记在湖南湘西考察时,首次提出“精准扶贫”的概念。他指出:“扶贫要实事求是,因地制宜。要精准扶贫,切忌喊口号,也不要定好高骛远的目标。”^[10]2015年,中共中央明确提出了六个精准的要求,即“扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到位精准、因村派人精准、脱贫成效精准”^[11],强调要出实招,见真效,不搞大水漫灌,做到对症下药。2015年,脱贫攻坚已经到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段,中央提出“五个一批”工程,即“发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”。随着精准扶贫思想的不断完善,“扶持谁、谁来扶、怎么扶”三个核心问题得到回答,至此,以“六个精准”和“五个一批”为核心的扶贫方略基本形成。

精准扶贫阶段脱贫攻坚的成绩是巨大的。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视脱贫攻坚工作,举全党全社会之力,深入推进脱贫攻坚,取得了重大决定性成就。据国家统计局发布的2018年我国脱贫攻坚情况,2018年全国农村贫困人口继续大幅减少,到2018年底,我国农村贫困人口已经减少到1660万^[12]。贫困地区农村居民可支配收入大幅提高,各地方脱贫攻坚都交出了不错的成绩单。

二、改革开放以来扶贫开发理念的演变趋势

理论指导行动,科学的理论促进实践的发展,扶贫观念转变是精准扶贫、精准脱贫顺利推进的重要保障。扶贫要遵循科学、可持续的发展观念,尊重自然规律和社会发展的规律,树立起“绿水青山就是金山银山”的理念,探索一条生态脱贫的科学发展道路。

(一)从“大水漫灌”式向“精准滴灌”式转变

在扶贫资源的传递方面,从“大水漫灌”式向“精准滴灌”式转变。上世纪80年代中期以前,我国农村扶贫以“输血式”的救济式模式为理念,由于当时农村居民生活水平普遍低下,政府对农村极端贫

困居民采取社会救济、优抚安置等措施,这种单一性、分散性的直接干预救济行动持续了一段时间。新时期以来,政府采取以区域瞄准和个体瞄准结合的方式,实施精准扶贫方略,从宏观和微观双重层面进行瞄准扶贫。

“大水漫灌”式扶贫基于扶贫资源区域瞄准进行扶贫投资,针对的是具有共性贫困特征的地域性投入,容易忽略个体之间存在的差异性,扶贫执行成本较低,但存在较大目标偏差,效果不佳。“精准滴灌”则是基于个体的脱贫需求,实施有针对性的帮扶,进行精准识别,对目标对象实施建档立卡,并建立起扶贫主体和帮扶对象一对一或者一对多的结对关系。这对贫困干预者提出了更高的要求,要求他们充分理解精准扶贫的实施逻辑,以及更有耐心等等。“精准滴灌”式扶贫在人力、物力、财力都远超“大水漫灌”式扶贫,确保了“扶真贫”“真扶贫”,最终实现真正脱贫^{[7][9]}。

(二)从“外源式”向“内源式”的扶贫方式转变

在贫困干预方式方面,从“外源式”向“内源式”的扶贫方式转变。外源式基于外部力量以达到减贫效果,依赖于外部机构、政策、资金等,不以帮扶目标为主导,是一种线性的、植入式的、自上而下的帮扶方式。内源式注重扶贫对象发展的内生性,是一种“在内部或从内部产生的”^[13],突出以人为中心,强调帮扶目标的内部努力和参与,以瞄准的贫困地区居民主体自身为主导,是一种内生性的、长远发展的、自下而上的帮扶方式。贫困村要摘掉贫困的帽子,脱贫致富达小康,从长远看,必须要树立起内源式发展理念,政府加大投入,吸引人才建设贫困村,提高当地居民适应当今社会发展的接受能力,把科学技术和当地特色农业发展相结合,逐步建立起长远的可持续健康发展机制。

(三)从“单一式”扶贫到“协同式”的扶贫方式转变

扶贫实践需要科学理论的指导,在扶贫实践过程中,又要达到理论上的创新。扶贫方略的实施有赖于各方面力量共同努力,完善相关政策体系,提升帮扶主体和客体的能力,外部力量和内生力量共同作用,借助精准扶贫工作平台,保证各项扶贫行动精准落实。

在帮扶主体与帮扶目标精准脱贫能力建设方面,多方发力共同致力于脱贫致富。首先,提高帮扶扶村的基层组织能力,脱贫攻坚工作开展、服务都在基层,成效也出在基层,政府主导扶贫开发是实施精准扶贫的一个重要保障^[14],良好的村级组织才能为贫困村提供机遇和平台。村党支部、村委会是

精准扶贫的重要执行主体,加强村级党组织建设和村委会治理能力建设,提高贫困村党组织的凝聚力、创造力,健全村委会各项制度,拓宽村干部的来源渠道,最大化地实现扶贫资源的减贫效益。其次,提高贫困人口发展能力,内生力量是贫困村长远发展的主要动力源泉。依靠贫困村人口自我知识与能力的提升,以提高村庄发展能力,“打铁还需自身硬”,通过专业技能培训、注重子女教育、培养创业致富带头人、开展医疗救助等方式,从内部解决长远发展问题,防止代际贫困、健康贫困等问题。第三,加强扶贫干预主体能力建设。干部驻村指导帮扶是乡村治理的一项重要机制,利用政策、资金、信息等优势,驻村干部帮助改变贫困村落后、贫穷的面貌,促进农民增收,培养村级干部,驻村帮扶长期化、制度化,强化了基层组织的建设,是贫困村发展的外部动力。

三、当前新型扶贫模式的探索

我国贫困现象呈多维特征,这就决定了需要多元化的解决方案和治理手段。习总书记提出“五个一批”的脱贫路径,又详细分为加强教育脱贫、社会保障兜底等七条具体路径,这些扶贫路径丰富了开发式扶贫的方式和内涵。如实施发展特色产业脱贫,在产业发展中致力于脱贫致富。其他方式如引导劳务输出脱贫、生态保护脱贫、易地搬迁脱贫等,在国家政策的支持下,加快了贫困村脱贫步伐。新时代新要求,扶贫开发行动也要因时创新,尤其是新媒体等相关产业的兴起,给扶贫开发创新方式带来了契机。

(一)新媒体扶贫

新媒体拓展了贫困地区发展新思路,促进了农村产业结构的优化升级。新媒体是以数字技术为基础,以网络为载体进行信息传播的媒介。在网络迅速发展的今天,新媒体也迅速成长起来,贫困村利用新媒体平台促进扶贫开发,主动适应新的发展方式方法,促进当地产业的发展。现如今,随着农村基础设施的不断完善,互联网在农村普及开来,智能手机等电子产品在农村也随处可见。而随着国内电子商务产业的快速发展,农产品通过电商销往全国各地,甚至销往国外,电商已然成为农村转变经济发展、促进脱贫的重要方式。全国《“十三五”脱贫攻坚规划》把电子商务纳入扶贫开发体系,2016年印发的《关于促进电商精准扶贫的指导意见》,针对开展电商扶贫的薄弱环节,提出了加强基础设施,建设服务体系,培训电商人才,发展特色产

业等措施。

新媒体打破了贫困地区的信息封闭状态,使得贫困地区搭上了互联网经济的快车。利用淘宝、微信、抖音等平台,农民庄园里的水果、农作物等搬上了网络,绿色环保的产品受到广大网友的喜爱,同时也增加了贫困村人民的收入,提高了他们的生活水平。定点扶贫主体(如高校,企业)和帮扶村建立起一对一的结对关系,扶贫主体利用市场、科技等资源,在受众广大的新闻平台进行宣传,建立起长期有效的买卖方联系。此举拓宽了农产品销售新路子,当地生态风貌由此搬上网络,旅游业也藉此得到发展,同时带动基础设施建设、快递网点、旅店等的发展。

(二)旅游扶贫

旅游扶贫拓宽了贫困地区的发展渠道,有利于贫困地区实现健康可持续发展的目标。旅游扶贫是利用当地得天独厚的旅游资源,保护性地对其进行开发,发展相关产业,以增强贫困地区的自我发展能力,从而走出一条脱贫致富的路子。近年来,随着人民休闲娱乐的多样化,乡村旅游业发展迅猛,各类乡村旅游资源不断被开发出来。特色文化旅游、乡村旅游、乡村休闲农业等成为吸引人们的重要亮点。旅游扶贫以农业生产、农民生活、农村风貌作为乡村旅游载体,建立完整的扶贫产业链,实现健康可持续发展。乡村旅游方面,在政策扶持下,立足于贫困村自身特色,加强旅游基础设施的建设,强化旅游经营和服务能力,提高乡村旅游接待能力,发展乡村旅游等特色产业,打造精品旅游路线。休闲农业方面,以当地特色农产品为依托,利用农业景观、人文景观等资源,发展休闲养生产业。发展旅游产业的同时,带动当地周边产品的发展,如当地特色纪念品、当地特产等,餐饮业、旅馆等也将随之发展起来。

(三)光伏扶贫

光伏扶贫促进贫困地区产业绿色转型,推进贫困地区构建绿色产业体系。贫困地区光伏扶贫是新阶段的一种创新型扶贫模式,光伏发电既是清洁能源,又能依托可靠的技术实现长期的、稳定的收入。光伏扶贫以贫困人口精准对接,坚持精准扶贫、政府主导、有效脱贫为基本原则。2014年,国家出台《关于实施光伏扶贫工程工作实施方案》,明确指出支持贫困区县开展光伏发电扶贫工程,以增强贫困人口生活收入,以宁夏等6省30县为首批光伏扶贫试点。光伏扶贫适合个体用户,村级小电站,也适合较大规模的集中式电站,还可以结合当地产

业,开展“光伏+”应用^{[7][13]}。光伏扶贫既是国家精准脱贫精准扶贫的一项措施,又符合国家清洁低碳能源发展战略,有助于提高扶贫村人们收入,扩大光伏发电的市场。

“电子信息+”模式、“光伏+”等新型扶贫方式的开发应用,充分利用了当前科技的发展成果,同时结合扶贫村的资源,进行绿色、环保、节能的发展,技术加资源的创新结合,在未来的扶贫发展中,仍然是研究的一个重点。

四、结语

改革开放至今四十余载,我国扶贫开发取得了举世瞩目的成效,贫困人口大幅度减少,贫困地区人民生活水平明显改善,我国减贫人口超过世界减贫规模的七成,中国成为率先实现联合国千年发展目标中减贫目标的发展中国家,为世界减贫事业贡献了中国力量,提供了中国方案,展现了中国智慧^[15]。中国共产党在马克思主义反贫困理论指导下,结合国内各阶段不同国情,逐渐探索形成具有

鲜明中国特色的扶贫开发模式。中央提出的精准扶贫政策,以每年减贫1300万人以上的成就,书写了人类减贫历史上的奇迹,精准扶贫也成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是马克思主义中国化的又一体现。

同时,我国扶贫事业当前仍然存在困境。精准扶贫在具体落实的过程中,由于各个地方地区的差异,往往会出现扶贫偏差、政策失真等问题。例如精准识别的偏差性、对扶贫政策的依赖性、干群关系的紧张性、扶贫攻坚的艰巨性等问题。脱贫攻坚当前进入了决战决胜的关键时期,党的十九大报告明确指出,要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。中国共产党站在马克思主义立场上,总结改革开放以来中国特色社会主义扶贫开发的基本经验和新时代脱贫攻坚的现实需求,在现有基础上不断创新扶贫开发思路和办法,领导全国人民构建全民参与扶贫的大格局,力求消除绝对贫困,实现全面建成小康社会。

参考文献:

- [1] 习近平.国家主席习近平发表二〇一八年新年贺词[EB/OL].(2018-01-01),人民网:<http://nx.people.com.cn/n2/2018/0101/c337177-31092757.html>
- [2] 国家统计局.中国统计摘要(2005)[M].北京:中国统计出版社,2005.
- [3] 汪三贵.当代中国扶贫[M].北京:中国人民大学出版社,2019.
- [4] 程丹峰.中国反贫困——经济分析与机制设计[M].北京:经济科学出版社,2000:42.
- [5] 张磊.中国扶贫开发政策演变(1949—2005)[M].北京:中国财政经济出版社,2007.
- [6] 黄承伟.中国扶贫开发道路研究:评述与展望[J].中国农业大学学报,2016(5).
- [7] 黄承伟,覃志敏.精准扶贫精准脱贫方略[M].长沙:湖南人民出版社,2018.
- [8] 国务院新闻办公室.中国农村扶贫开发的新进展.白皮书[M].北京:人民出版社,2011.
- [9] 康芳泉.十八大以来中国共产党精准扶贫思想研究[D].武汉:华中师范大学,2017:5.
- [10] 习近平赴湘西调研扶贫攻坚[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/03/c_117984236.htm.
- [11] 李婧.习近平提“精准扶贫”的内涵和意义是什么[EB/OL].(2015-08-04).人民网:http://www.china.com.cn/legal/fzgc/2015-08/04/content_36222107.htm
- [12] 党的十八大以来脱贫攻坚取得重大决定性成就[EB/OL].(2019-02-20).中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/20/content_5367135.htm
- [13] 黎成魁.科学和技术:内源发展和选择[M].联合国教科文组织.内源发展的战略.北京:社会科学文献出版社,1988:55.
- [14] 汪三贵,郭子豪.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学:2015(5).
- [15] 十八大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2016:719.