消除贫困:中国奇迹与中国经验

郑子青¹ 郑功成²

(1.民政部 政策研究中心,北京 东城 100009; 2.中国人民大学 中国社会保障研究中心,北京 海淀 100872)

[摘要] 贫困是人类有史以来就面临的最尖锐的社会问题之一,消除贫困是联合国确定的千年发展目标的首要指向。新中国成立后,党和政府以消除贫困现象、追求共同富裕作为自己的使命和目标,从国家“一穷二白”、亿万人民饥寒交迫的生存境况起步,经过长期不懈的努力,实现了稳定解决十几亿人口的温饱问题和全面建成小康社会的重大历史性成就,而新时代通过精准扶贫将绝对贫困和区域性整体贫困现象送进了历史,构成了其中最为亮丽的篇章,它创造了人类有史以来的反贫困奇迹,也为当今世界反贫困提供了中国方案。在中国的减贫实践中,党的领导和社会主义制度为消除贫困提供了根本遵循与有力保障,持续性的中长期规划提供了行动依据,而精准扶贫更是有效消除贫困现象的制胜法宝,社会保障体系的日益健全亦发挥出了不可替代的重要作用。

[关键词] 消除贫困, 中国奇迹, 基本经验

[中图分类号] F323.8 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2021)02-0039-10

2021年2月25日,总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告:“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,创造了又一个彪炳史册的人间奇迹!”^[1]这一伟大奇迹揭示了中国制度和国家治理体系的巨大优越性,证明了精准扶贫理念及其指导下的具体行动的科学性与有效性,为当今世界反贫困提供了范例。本文旨在回顾新中国成立以来以来的反贫困理念及成效,特别是在总结党的十八大以来脱贫攻坚伟大成就的基础上,提炼解决贫困问题的中国经验。

一、社会主义中国消除贫穷的持续不懈努力

贫困问题,是人类社会有史以来就面临的最尖锐的社会问题之一,也是各国政府面临的最重要的民生问题之一。在2000年9月联合国召开的全球首脑会议上,189个国家联合签署了《联合国千年宣言》,明确将消除贫穷、饥饿、疾病、文盲等确定为全球千年发展的目标;在2015年9月召开的联合国发展高峰会上,全球193个国家的领导人又一致通过了2030年全球可持续发展目标,前三位目标分别是无贫穷、零饥饿、良好健康与福祉。^[2]这两次全球行动,反映了当今世界对消除贫

[收稿日期] 2021-02-20; **[修回日期]** 2021-03-15

[作者简介] 郑子青,民政部政策研究中心助理研究员;郑功成,中国人民大学中国社会保障研究中心教授、博士研究生导师。

困的高度关注与重视程度。然而,要真正解决贫困问题并非易事。迄今为止,非洲、南亚地区一些国家还有数以亿计的人口深陷饥冻之苦中,许多发展中国家存在着绝对贫困人口占比偏高的现象,发达国家的相对贫困现象依然长期存在,这表明解决贫困问题是当今世界发展中的共同难题,也是需要妥善应对的重大挑战。中华人民共和国成立以来的发展史,堪称一部卓绝的减贫史。70多年来,中国从80%以上的人口身处饥寒交迫的生存困境起步,经过坚持不懈的努力,不仅全面解决了10多亿人口的温饱问题,而且全面建成小康社会,亿万人民过上了日益富足的生活,朝着共同富裕的方向稳步前进。在这一伟大历史进程中,党的十八大以来掀起的脱贫攻坚工程及其创造的人类反贫困奇迹,构成了其中最为亮丽的篇章。中国在减贫方面的有效作为,得到了国际社会的广泛认同和高度赞誉,联合国秘书长古特雷斯称赞“中国是为全球减贫作出最大贡献的国家”^[3]。

1949年10月新中国成立时,国家面临的是“一穷二白”的局面,亿万人民生活在饥寒交迫、流离失所之中。根据联合国亚太事务委员会的统计,1949年中国的人均国民收入只有27美元,同期的印度为57美元,整个亚洲的人均收入为44美元;文盲人口占全国总人口的80%^[4];人均预期寿命只有35岁,婴儿死亡率、孕产妇死亡率分别高达200‰、1500/10万^[5]。就是在这样极端落后的背景下,中国共产党和新生的人民政权以民生为重,1949—1950年即采取了大规模的救济灾民与城市失业工人的行动,并通过农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,使城乡最困难的工农大众获得了起码的生活资料,如农村贫雇农通过土地改革迅速实现了耕者有其田并拥有了起码的居住条件;接着,带领人民建立起社会主义制度,持续不懈地向贫困宣战。在计划经济时期,通过建立生产资料公有制(包括城镇全民所有制和农村集体所有制),实行集体劳动、集体分配,同时发展劳动保险、救灾济贫、城镇职工福利与农村集体福利等各项社会事业,设立内务部(民政部前身)专责救济城乡贫困对象、“三无”老幼

及困难灾民,这一系列重大举措不仅有效地化解了当时城乡贫困人口的生存困境,而且调动了亿万人民建设社会主义国家和创造社会财富的积极性,形成了较为完整的工业体系,兴修了数以万计的农村水利设施和城镇公共设施,为消除贫困、不断改善人民生活水平奠定了制度基础和初步的物质基础,极大地改变了中国贫穷落后的面貌。因此,毛泽东明确指出,“只有社会主义能够救中国”^[6]。只是由于当时生产力发展落后、人口剧增,加之国家为建立完整的工业体系而偏重建设与积累的政策取向等,这一时期中国人民的生活水平虽在最初10年获得了快速提升,后期改善幅度却不大,生产不足和供应短缺成为社会常态,相当多的城乡居民处于生活困难的境地,这构成了改革开放的重要背景。

1978年12月党的十一届三中全会做出了把党和国家工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策,党的宗旨与民生发展目标没有改变,但采取的策略却发生了重要变化。邓小平反复强调:“贫穷不是社会主义,社会主义要消灭贫穷。不发展生产力,不提高人民的生活水平,不能说是符合社会主义要求的。”^[7]他针对中国贫穷落后的现实局面,突出强调解放生产力、发展经济的重要性。这一时期的民生发展理念就是通过快速做大财富“蛋糕”来解决贫困问题并建设小康社会。为此,中国全面推行农村土地承包责任制,释放了亿万农民的活力,农村贫困人口依靠生产发展走上脱贫致富的新路;在城镇则通过国有企业改革、促进民营经济快速发展使工业化进程持续加快,既为城镇居民的收入与生活水平快速提升创造了条件,也为农村剩余劳动力大规模地向城镇、非农领域转移提供了发展机会;因此,中国贫困问题的广度与深度自改革开放后持续不断地得到大幅度减轻,并迅速解决了10多亿人口的温饱问题,越来越多的城乡居民步入小康乃至富裕生活的境界^[8]。

党的十八大以来,全面建成小康社会进入决胜期。习近平总书记继承和发展了毛泽东、邓小平等的消除贫困与共同富裕的社会主义本质论,坚持让国家发展成果更多、更公平地惠及全体人

民的发展取向,同时创造性地提出了精准扶贫新理念新战略新思路。在精准扶贫理念的有力指导下,党和政府采取了一系列重大举措,展开了全方位、立体式的脱贫攻坚行动。经过近8年的努力奋斗,全国832个国家级贫困县全部摘掉了贫困县的帽子,现行标准下的近亿贫困人口实现了脱贫目标,中国由此成为全球最早实现联合国千年发展目标的发展中国家。2018年第73届联合国大会通过关于消除农村贫困的决议中还将中国的精准扶贫理念与实践写入其中,中国为全球反贫困提供了有益的经验⁹⁾。

从上述简要回顾中可以发现,尽管在不同发展阶段采取的具体措施有别,但中国共产党坚持以人民为中心、着力解决贫困问题的追求却是一以贯之的。正是经过一代又一代人的努力,中国人民才彻底摆脱了近代中国留下的极端贫穷落后局面,目前正在全面建成小康社会的新起点上向更美好的共同富裕新时代阔步迈进。

二、新时代精准扶贫创造了人类反贫困的伟大奇迹

作为一个人口众多、多民族结构、地区发展不平衡的发展中大国,中国反贫困进程中最难啃的“硬骨头”是长期存在的区域性整体贫困问题,因此,贫困地区能否脱贫构成了全面建成小康社会的最大短板,党和政府为此付出了艰巨的努力。1982年,中国启动“三西”农业建设专项扶贫计划,拉开了针对贫困地区的大规模扶贫开发序幕,随后逐步成功地走出了一条中国特色扶贫开发道路,许多贫困地区的面貌发生了巨大变化。但到2012年时,按照现行标准,中国还有近亿农村居民处于贫困状态,特别是以“三区三州”为代表的深度贫困地区基础设施十分薄弱,公共服务严重不足,致贫原因也很复杂,要摆脱贫困需要付出的成本很高。如何解决剩下的贫困人口脱贫问题,成为全面建设小康社会的重大挑战与考验。党的十八大以来,在习近平总书记的高度重视和亲自部署、亲自指挥下,以深度贫困地区为主攻对象的脱贫攻坚战全面打响,最终以雄辩的事实证明了中国制度与国家治理体系的巨大优势。

具体而言,党的十八大以来创造的反贫困奇迹集中体现在以下三个方面。

(一)区域性整体贫困现象已成为历史

区域性整体贫困现象是中国几千年来贫困问题的最集中表现,也是新时代消除贫困的最大难题。根据2014年国务院扶贫办公布的名单,全国832个贫困县涉及22个省区市,完全没有贫困县的省份只有9个。其中,贫困县覆盖率最高的是西藏,全区74个县都是贫困县。全国贫困县的面积总和占国土面积一半,全国大约每三个县中就有一个是贫困县¹⁰⁾。这些贫困县处于交通不便的山区和生存环境恶劣的沙漠或戈壁地带,长期以来积贫难返,多轮扶贫的效果也不佳。只有切实解决这些贫困地区的贫困面貌并让贫困人口真正摆脱贫困,才能最终全面解决中国的贫困问题。

党的十八大以来,国家将彻底解决区域性整体贫困与绝对贫困问题作为全面建成小康社会决胜期的三大攻坚战之一,明确在2020年必须打赢脱贫攻坚战。进入“十三五”后,更明确规定脱贫攻坚的核心考核指标是到2020年稳定实现农村贫困人口“两不愁、三保障”¹¹⁾,同时实现人均可支配收入增幅必须高于全国平均水平、基本公共服务的主要指标接近全国平均水平。为此,中国充分发挥了集中力量办大事、全国一盘棋的制度优势。据统计,在脱贫攻坚期间,中央、省、市、县财政投入专项扶贫资金累计达近1.7万亿元,再加上地区之间的对口支援和社会各界的扶贫投入,使贫困地区的面貌在短期内获得了翻天覆地的变化,道路交通、电力、水利、居住环境、通信等基础设施建设和义务教育、学前教育、医疗卫生、文化等公共设施建设取得长足进展,教育文化医疗条件明显改善。截至2020年末,贫困地区通电的自然村接近全覆盖,农网供电可靠率达99%;贫困村通光纤和4G比例均超过98%¹²⁾。长期制约贫困地区的行路难、吃水难、住房难、用电难、上学难、就医难等问题得到了全面解决。

特别是2020年遭遇突如其来的新冠肺炎疫情,给整个经济社会发展造成了巨大冲击,脱贫攻坚的最后冲刺也面临严峻考验,如贫困地区的贫

困农民工不能如期外出务工、扶贫产业的发展受到制约等等。到2020年5月,全国还有52个贫困县没有摘帽,2019年底没有摘帽的贫困村为2707个,其中贫困人口过千人和贫困发生率在10%以上的有1113个^[13]。在经济形势严峻和财政收入负增长的情形下,党中央、国务院对如期实现脱贫攻坚目标的决心没有丝毫动摇,采取了对没有摘帽的贫困县和贫困村挂牌督战的办法,出台了一系列非常实在的帮扶措施,仅中央和省两级对剩下的52个贫困县就投入了308亿元的财政资金,各省对1000多个尚未脱贫的贫困村在扶贫资金投入上给予倾斜,还动员企业点对点帮扶、对贫困村的劳动力实行点对点输出^[14]。经过最后的冲刺,2020年11月23日,贵州省剩下的紫云、望谟等9个县退出贫困县序列,这是全国最后一批摘帽的贫困县^[15],标志着困扰中国几千年的区域性整体贫困问题已经得到历史性解决,这不仅在中国反贫困史上具有划时代的意义,在人类发展史上也具有里程碑意义。

(二)农村绝对贫困现象得以消除

贫困分为绝对贫困与相对贫困。绝对贫困又叫生存贫困,是指个人和家庭依靠合法收入无法维持其衣、食、住等生活基本需要最低条件的贫困状态,面临的往往是“食不果腹,衣不遮体,住不避风寒”的状况。相对贫困则是指依靠个人或家庭合法收入能够维持基本生活,但在当地条件下被认为无法满足其最基本的其他生活需求的生活状态。因此,消除绝对贫困现象是反贫困的首要任务。

改革开放以来,中国通过自身的持续快速发展几乎使所有人的生活境况都得到了改善,社会保障制度的日益健全又使国家发展成果更多地惠及民生,这使得中国的贫困人口快速减少。然而,在一个有着14亿多人口的国家,仅靠经济增长与社会保障是不可能全面解决贫困问题的。因此,农村绝对贫困人口在大规模减少,但并未真正消除。2015年10月,党的十八届五中全会召开,习近平在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议〉的说明》中明确提出了实施脱贫攻坚工程的具体部署,即通过产业扶

持、转移就业、易地搬迁和社会保障兜底等多措并举,从2015年到2020年实现现行标准下的5575万建档立卡贫困人口全部脱贫^[16]。在消除农村绝对贫困现象过程中,有两类贫困人口特别值得关注。

1. 生存环境极其恶劣或不便的960万贫困人口,通过易地搬迁使贫困问题得到彻底根治。贫困群众易地搬迁后,就业能力明显提升,有劳动力的搬迁家庭实现了至少1人就业,收入水平得到显著提升。据统计,全国易地扶贫搬迁建档立卡贫困户人均纯收入从2016年的4221元提高到2019年的9313元,年均增幅30.2%^[17]。短短数年间,地处深度贫困地区的960万贫困人口通过易地搬迁摆脱了世世代代贫穷贫困的命运,并能够可持续发展,无疑是继20世纪50年代农村土地改革和80年代初期实行家庭联产承包责任制之后,在中国农村贫困地区发生的又一次伟大而深刻的历史性变革,堪称人类迁徙史和世界减贫史上的伟大壮举。

2. 孤儿孤老和家有重度残疾人的困难家庭,直接由社会救助等制度全面兜底。据统计,截止2020年11月,无力通过其他扶贫工程实现脱贫的2004万建档立卡贫困人口被全部纳入最低生活保障或特困人员救助供养范围,其中,纳入低保1852万人,纳入特困人员救助供养152万人^[18],实现了基本生活由社会救助制度给予有效保障;同时还有2400多万困难和重度残疾人获得了政府提供的生活和护理补贴。这是中国日益健全的社会保障制度所发挥的功效,特困群体的基本生活因社会保障制度而有了切实保障。

(三)目标升级:着力低收入群体民生发展与走向共同富裕

脱贫攻坚目标任务的如期完成,补上了全面建成小康社会的最大短板,但区域性整体贫困与农村绝对贫困现象的消除还需要进一步巩固并向更高水平、更高质量的生活水平持续发展。为此,党和政府将反贫困目标进行升级,并开始采取新的有效行动。

一方面,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中十分明确地

提出要在“十四五”期间让“民生福祉达到新水平”,其中即包含了“脱贫攻坚成果巩固拓展,乡村振兴战略全面推进”。在具体目标任务中,明确提出要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制,保持财政投入力度总体稳定,接续推进脱贫地区发展。健全防止返贫监测和帮扶机制,做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作,加强扶贫项目资金资产管理和监督,推动特色产业可持续发展”。同时明确要求“健全农村社会保障和救助制度。在西部地区脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县,增强其巩固脱贫成果及内生发展能力。坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制^[19]。”从这段十分重要的表述中,可以看出党和政府将继续推进并加大针对欠发达地区和低收入人口的帮扶力度,目标是让已经摘掉贫困县帽子的欠发达地区跟上国家现代化步伐,让摆脱绝对贫困但仍处于低收入状态的群体逐步跟上共同富裕的步伐,这是中国反贫困政策目标的全面升级。

另一方面,党的十九届五中全会为未来15年的国家发展描绘了蓝图,明确提出2021—2035年的民生发展目标是“扎实推动共同富裕”,让“人民生活更加美好,人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展^[20]。”在这一总体目标下,对新发展阶段的民生发展做出了部署,以追求更高的乡村振兴行动让脱贫地区与脱贫人口踏上更高层次的发展之路,还提出了要着力提高低收入群体收入、扩大中等收入群体等具体目标任务。所有这些,均预示着从“十四五”开始,中国的反贫困进入了以追求共同富裕为目标的新发展阶段,目前存在的低收入群体将大规模地上升到中等收入群体,进而过上较高品质的生活,这将是民生发展的再度升华。

三、消除贫困问题的中国经验

中国在消除贫困问题方面取得的巨大成功,彰显的是中国制度与国家治理体系的巨大优越性,积累的是弥足珍贵的中国经验。

(一)中国共产党的领导是消除贫困的最有力保证

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,更是中国共产党矢志不渝的核心使命。在中国共产党的领导下,这种使命便能够转化为具体行动并取得预期效果。

一方面,全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨,这一宗旨决定了党的意志与行动必然是为人民谋幸福的,而消除贫困显然是摆在首位的任务。作为马克思主义政党,中国共产党自1921年诞生之日起,就以无产阶级为代表的劳苦大众的利益为自己的利益,并为之进行了艰苦卓绝的斗争。1945年4月,毛泽东在党的七大政治报告《论联合政府》中明确指出:“我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志,就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意地为人民服务,一刻也不脱离群众;一切从人民的利益出发,而不是从个人或小集团的利益出发;向人民负责和向党的领导机关负责的一致性;这些就是我们的出发点^[21]。”由此确立了中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨,所体现的正是以人民为中心、人民至上的核心价值取向。此后,历代党的领导人始终不渝地坚持这一宗旨。如邓小平明确指出,“中国共产党党员的含义或任务,如果用概括的语言来说,只有两句话:全心全意为人民服务,一切以人民的利益为每一个党员的最高标准^[22]。”江泽民提出,“建设有中国特色社会主义全部工作的出发点和落脚点,就是全心全意为人民谋利益^[23]。”胡锦涛提出,“牢记全心全意为人民服务的宗旨,始终不渝地为最广大人民群众谋利益^[24]。”习近平总书记更是多次强调全党必须坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,不断带领人民创造更加幸福美好的生活,并全面、深刻地阐述了如何带领人民消除贫困、走向美好生活的一系列新理念新战略新思路。可见,100年来,从毛泽东到习近平总书记,中国共产党始终坚持初心不改、宗旨不变,世界上再也找不到一个如此信仰坚定、持之以恒地为人民谋幸福的政党。

另一方面,党的宗旨决定了党的行动,党的领

导决定了行动的效果。在取得全国政权后,中国共产党成为执政党,中国共产党领导构成了中国特色社会主义最本质的特征,这使得党的宗旨能够直接转化为具体行动,并落实到国家发展和保障民生、改善民生的相关制度安排中。从新中国成立之初通过农村土地改革和城镇工商业社会主义改造使亿万工农走出饥寒交迫的生存困境,到改革开放后通过国民经济持续高速发展实现亿万人民解决温饱并进入小康生活,再到党的十八大以来消除绝对贫困与区域性整体贫困现象,让更多改革发展成果惠及全体人民,虽然在不同发展阶段采取的策略与具体做法有别,但减少贫困、消除贫困的取向却是一以贯之。近几年来,正是在党中央集中统一领导、统筹谋划、强力推进下,才能全面落实各级党政机关与领导干部以高度的政治责任感履行好治理贫困的职责,才能实现党政军民齐动员、上下左右齐配合、举国齐心协力打赢脱贫攻坚战的局面。因此,党的领导是中国创造消除贫困奇迹的根本保证。

(二)社会主义制度为消除贫困提供了根本遵循与保障

新中国成立时,面对人民的苦难,毛泽东认为,消灭贫困必须改变旧政权留下的社会现状,而建立新的社会制度则是消除贫困的根本途径,他强调,“社会主义是中国的唯一的出路”,“只有社会主义能够救中国^[25]。”因此,新中国确立的是社会主义制度,而社会主义制度的本质追求即是实现人的全面发展和共同富裕,消除贫困不仅是应有之义,更是必须完成的任务。1953年12月,按照毛泽东要求起草的中共中央《关于发展农业生产合作社的决议》明确提出,“党在农村中工作的最根本的任务……使农民能够逐步完全摆脱贫困的状况而取得共同富裕和普遍繁荣的生活^[26]。”1955年,毛泽东指出,“现在我们实行这么一种制度,这么一种计划,是可以一年一年走向更富更强的,一年一年可以看到更富更强些。而这个富,是共同的富,这个强,是共同的强^[27]”。可见,毛泽东为社会主义中国定下的基调即是共同富裕。改革开放后,邓小平反复强调,“贫穷不是社会主义,社会主义要消灭贫穷^[28]”,“社会主义最大的优

越性就是共同富裕,这是体现社会主义本质的一个东西^[29]。”习近平总书记2012年12月明确指出,“消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求^[30]。”在区域性整体贫困现象积重难返的背景下,习近平总书记指出,“如果贫困地区长期贫困,面貌长期得不到改变,群众生活长期得不到明显提高,那就没有体现我国社会主义制度的优越性,那也不是社会主义^[31]”,“中国不能一边宣布实现了全面建成小康社会目标,另一边还有几千万人口生活在扶贫标准线以下。如果是那样,就既影响人民群众对全面建成小康社会的满意度,也影响国际社会对全面建成小康社会的认可度^[32]”。党的领袖一脉相承地清晰界定社会主义制度对共同富裕的目标追求,这为解决贫困问题提供了根本遵循,因为共同富裕的前提是必须先解决好贫困问题。

与此同时,中国社会主义制度具有全国一盘棋、集中力量办大事的优势,又为消除贫困问题提供了有效的保障。如在近几年的脱贫攻坚战中,举国动员、上下一心、对口支援、各界参与,形成的是全社会、全方位、立体型向贫困宣战的大格局。中央政府对贫困地区的巨大投入和相关制度安排对贫困人口的倾斜,以及发达地区对贫困地区的大规模对口援助,还有各行各业各部门各团体均在力所能及的范围向贫困地区提供包括资金、技术、人力、服务乃至扶贫消费等援助,构成了脱贫攻坚的决定性力量。特别是在2020年遭遇新冠肺炎疫情的严重冲击下,别的国家陷入艰困不堪之时,中国却在经济增长大幅下滑、财政收入负增长的情形下迎难而上,以更大力度、更多投入、更有效的举措啃下了最后的“硬骨头”,如期实现了脱贫攻坚的目标,彰显的正是全国一盘棋和集中力量办大事的中国制度优势。

(三)宏观战略与中长期规划为消除贫困提供了可持续的行动依据

在国际比较中可以发现,有的国家因政党轮替和政权更迭,往往难以考虑国家发展全局与长远,也不可能持续不断地获得预期成果。中国恰恰是在中国共产党领导下高度重视战略规划与中长期规划,确保重大政策的连贯性与发展性,进而

能够朝着目标迈进。消除贫困、共同富裕就是新中国成立时确定的社会主义发展目标,改革开放后确立了更加清晰的社会主义现代化建设“三步走”战略,经过党的十四大、十五大,“三步走”战略进一步丰富,形成了“两个一百年”的目标。党的十九大又对实现第二个一百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排。这些战略安排无一例外地包含了减少贫困、改善民生的内容,并被分解到一个一个的五年规划与政府年度工作计划,使之能够持续不断地推进,这是中国国家治理体系的重要特征之一。

消除贫困作为中国发展的既定目标,也是在持续推进的,只不过不同阶段采取的措施不一、取得的效果也不同。脱贫攻坚就是在“十二五”及之前工作的基础上,经过“十三五”列为三大攻坚战之一并全力攻坚而取得巨大成效的。如果没有宏观战略指引与中长期规划作为依据,年度性的扶贫工作便可能迷失方向或出现波折起伏,因为中国的区域性整体贫困问题几乎都是历史积淀下来的,如一些藏区、四川凉山彝区甚至在新中国成立时还处于奴隶制社会形态,20世纪50年代中期直接进入社会主义成为“直过民族”,其千年积淀的深厚贫困状况很难改变,如果没有持之以恒的努力,要解决其贫困问题是完全不可能的。正是新中国确立了社会主义制度和走向共同富裕的目标,这些地区的人民群众才获得了解放,成为平等的社会成员;接着经改革开放后的发展和前几轮扶贫开发使贫困人口有所减少、贫困程度有所减轻;再经过党的十八大以来的合力攻坚,终于使这些地区发生了翻天覆地的变化,区域性整体贫困问题也得到了历史性的解决。进入“十四五”后,中央已经明确还将继续巩固拓展这一成果,让贫困地区与贫困人口能够在摆脱贫困后同步国家现代化。可见,在国家发展战略目标确定后,通过连续不断的中长期规划确保消除贫困的行动持续推进,是一条重要的中国经验。

(四)精准扶贫是有效消除贫困现象的制胜法宝

与前一阶段“大水漫灌”式的扶贫相比,近几年

脱贫攻坚之所以能够取得更加卓越的成效,是因为以习近平同志为核心的党中央提出的精准扶贫理念提供了行动指南,并由此实现了新时代扶贫模式创新与机制创新,这是中国有效消除贫困现象、彻底打赢脱贫攻坚战的制胜法宝。

2013年11月,习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出精准扶贫理念,并逐步将精准扶贫作为农村扶贫的总方略推向全国,用对症下药的良方治贫,用发展的办法消除贫困根源。2015年6月,习近平总书记提出“六个精准”的要求,并在2018年2月召开的全国脱贫攻坚战座谈会上进行了全面阐述,强调扶持对象、扶贫项目安排、扶贫资金使用、扶贫措施到户、因村派人、脱贫成效都要精准^[33]。精准扶贫的核心要义是要在扶贫攻坚中直接针对贫困家庭与贫困人口,找准“贫根”对症下药,通过各种途径进行有针对性的脱贫帮扶措施,以消除贫困人口面临的各种致贫因素,同时增强贫困家庭与贫困地区自我发展的内生动力和能力,以巩固脱贫效果并实现可持续发展的目标,这一理念为党和政府采取更加有效的扶贫行动提供了具体指导。2014年初,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,自此进入了精准扶贫的新阶段。2015年11月,中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,在《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》的基础上对精准扶贫进行更加具体的部署。

在脱贫攻坚实践中,精准扶贫理念得到了全面贯彻落实。一是通过建档立卡的方式,精准识别贫困户,解决好“扶持谁”的问题。2014年,在全国范围内逐村逐户开展贫困识别和建档立卡工作,摸清了贫困人口分布状况、致贫原因、脱贫需求等至关重要的基本信息,将2948万户和8962万贫困人口纳入全国统一的扶贫开发大数据平台^[34],同时采取紧密跟踪、动态调整措施,为政府公共投入和采取具体帮扶措施提供了精确的依据,新时代的脱贫攻坚不再是“大水漫灌”,而是更加具有了针对性、有效性。二是通过构建责任分担机制,实现精准归责,以解决好“谁来扶”的问题。党中

央确定脱贫攻坚中的职责划分格局是中央统筹、省负总责、市(地)县落实。其中,县级党委政府承担主体责任、书记和县长是第一责任人,还从各级机关、国有企事业单位选派了一大批干部入驻贫困村就地开展精准帮扶。此外,还形成了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局,如社会扶贫就包括落实人民团体、国有企事业单位定点扶贫机制、强化东西对口扶贫协作机制和支持各类民营企业、社会组织、个人参与脱贫攻坚等,责任制与大扶贫格局有效地汇集了各界各方的财力、物力与人力资源,为如期实现脱贫攻坚的目标奠定了牢靠的基石。三是通过一系列措施实行精准施策,解决好“怎么扶”的问题。2015年10月,习近平首次提出通过发展生产、易地搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底各脱贫一批等“五个一批”脱贫措施,随后被写入《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》并付诸实施,还进一步扩展到创业致富带头人培训、龙头企业带动等一系列工程项目。这些措施的立体式、全方位推进,使脱贫攻坚的效果十分明显。几年来,通过产业扶贫,创新实施扶贫小额信贷政策,累计放贷7100多亿元,支持1500多万户贫困户发展产业;实施就业扶贫,贫困劳动力务工规模从2015年的1227万人增加到2020年的3243万人;实施易地搬迁,960多万贫困人口移居新居并有了生活保障;实施生态扶贫,在贫困地区实施退耕还林还草7450万亩,招聘110.2万贫困人口担任生态护林员,实现了脱贫攻坚与生态保护“双赢”^[35]。四是通过精准考核,解决好“如何退”的问题。包括:以贫困户达到年人均纯收入稳定超过国家扶贫标准且满足“两不愁、三保障”条件为主要衡量标准,对达标的贫困户实行逐户销号、脱贫到人,同时实行动态管理,确保不稳定脱贫就不彻底脱钩;以贫困发生率和相关基础设施、公共服务建设及服务为主要考核指标,对贫困县、贫困村的整体脱贫情况进行严格考核,通过量化指标和第三方评估来检验其实际效果,保证贫困县、贫困村整体脱贫并摘掉贫困县、贫困村帽子的真实性,同时留出政策缓冲期,让贫困县摘帽后可以有一个持续培育

和巩固自我发展能力的过程。

正是精准扶贫理念和行动的全面落实,不仅迅速改变了贫困地区与贫困人口的面貌,而且避免了以往贫困地区群众脱贫后又大规模返贫的现象,为进一步巩固、提升贫困地区的发展质量与贫困人口脱贫后的生活水平奠定了良好的基石。因此,精准扶贫是新时代消除贫困的制胜法宝,它的理论与实践为当代世界治理贫困问题贡献了中国方案。

(五)社会保障制度在消除贫困方面发挥了不可替代的作用

无论如何发展,个人总免不了有风险,没有健全的社会保障制度,生老病死、天灾人祸、竞争失败等均可能导致贫困现象。因此,现代社会保障制度在各国都扮演着反贫困的重要角色。

在中国的脱贫攻坚行动中,全面快速发展的社会保障体系事实上发挥了不可替代的作用。一方面,党的十八大以来,中国建成了世界规模最大的社会保障体系,为预防贫困和减轻贫困作出了十分重要的贡献。如基本养老保险实现了制度全覆盖,近3亿老年人按月领取养老金,为有效防止和减轻老年贫困提供了有力支撑;基本医疗保险参保率稳定在95%以上,全民医保的目标基本实现,职工与居民在医保政策范围内的医疗费用报销水平分别达到80%、70%左右,有效地减少了因病致贫、因病返贫现象;其他各项社会保障事业的发展,也从不同方面减轻了城乡居民的生活后顾之忧,并增加了转移性收入。因此,中国日益健全的社会保障制度客观上是最大的预防贫困机制。

另一方面,在脱贫攻坚中直接强化了社会保障措施。例如,通过政府代缴养老保险费,使6098万建档立卡贫困人口参加了基本养老保险,贫困人口参保率达99.99%,2020年底有超过3014万贫困老年人按月领取基本养老金,其中建档立卡贫困老年人达1735万人^[36];通过医保扶贫,使贫困人口参加基本医疗保险的参保率稳定在99.9%以上,2018—2020年医保扶贫专项行动累计资助贫困人口参保2.3亿人次,减轻个人缴费负担403亿元,累计惠及贫困人口就医5亿人次,减轻医疗费用负担

3500亿元^[37]。民政部门还通过调动慈善组织的积极性,每年动员数百亿元的善款善物助力脱贫攻坚。在脱贫攻坚任务完成后,仍然会有一些困难人口无法通过自身努力摆脱贫困,这些困难人口便只能由社会保障制度进行兜底。

可见,中国脱贫攻坚的巨大成就,离不开社会保障体系的日益健全和保障水平的稳步提高。在走向共同富裕的新发展阶段,还需要有更加健全、更加可靠的社会保障体系提供重要的制度支撑。

结语

脱贫攻坚的全面胜利,不仅补上了全面建成小康社会的最大短板,也朝着共同富裕的目标迈出了坚实的一大步,写就的是人类减贫史上的伟大奇迹,

但“脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的新起点。解决发展不平衡不充分问题、缩小城乡区域发展差距、实现人的全面发展和全体人民共同富裕仍然任重道远^[38]。”中国已经进入了扎实推动共同富裕的新发展阶段,党的十九届五中全会已经为“十四五”及未来15年的国家发展做出了全面部署,其中将“民生福祉达到新水平”“脱贫攻坚成果巩固拓展,乡村振兴战略全面推进”列为“十四五”时期的重要目标任务,将“改善人民生活品质”“扎实推动共同富裕,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,促进人的全面发展和社会全面进步”列为2035年基本实现国家现代化的重要目标任务,这预示着中国民生发展将从彻底解决区域性整体贫困和农村绝对贫困现象向着更加美好的共同富裕新时代阔步迈进。

[参考文献]

- [1]习近平庄严宣告:我国脱贫攻坚战取得了全面胜利[EB/OL]. 人民网, <http://politics.people.com.cn/n1/2021/0225/c1024-32036763.html>,2021-02-25.
- [2]鲜祖德,巴运红,成金璟. 联合国2030年可持续发展目标指标及其政策关联研究[J]. 统计研究, 2021, (1).
- [3][9]徐惠喜. 中国减贫成就举世瞩目——国际社会点赞中国扶贫工作[N]. 经济日报, 2019-10-17.
- [4]李小平. 新中国成立初期的民生[EB/OL]. 人民网, <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0825/c406838-28665709.html>,2016-08-25.
- [5]唐芊尔. 民心所向生机所在——新中国成立七十年来民生事业蓬勃发展[N]. 光明日报, 2019-09-27.
- [6]毛泽东. 关于正确处理人民内部矛盾的问题[N]. 人民日报. 1957-06-19.
- [7]中共中央文献研究室. 建设有中国特色的社会主义(增订本)[M]. 北京:人民出版社, 1987:104.
- [8]郑功成等. 从饥寒交迫走向美好生活:中国民生70年(1949—2019)[M]. 湖南:湖南教育出版社, 2019:74-115.
- [10]全国832年贫困县名单[EB/OL]. 国务院扶贫办网站, http://www.cpad.gov.cn/art/2014/12/23/art_343_981.html,2014-12-23.
- [11]“两不愁三保障”是指不愁吃、不愁穿和义务教育、基本医疗、住房安全有保障.
- [12][16]中共国家乡村振兴局党组. 人类减贫史上的伟大奇迹[J]. 求是, 2021, (4).
- [13][14]郑功成. 决胜脱贫攻坚:成就、问题与思路[J]. 群言, 2020, (8).
- [15]全国832个贫困县实现全部“清零”[EB/OL]. 人民网, <http://rmfp.people.com.cn/n1/2020/1123/c406725-31941481.html>, 2020-11-23.
- [17]国家发展改革委负责同志.“十三五”易地扶贫搬迁任务已全面完成[EB/OL]. 国家发展和改革委员会网站, https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/zcx/lddt/202012/t20201203_1252215.html,2020-12-03.
- [18]张晶晶. 脱贫攻坚兜底保障取得决定性成效 唐承沛出席国新办脱贫攻坚兜底保障情况新闻发布会[N]. 中国社会报, 2020-11-24.
- [19][20]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议[M]. 人民出版社, 2020:22-23,4-5.
- [21]毛泽东选集(第3卷)[G]. 北京:人民出版社, 1991:1094-1095.
- [22]邓小平文选(第1卷)[G]. 北京:人民出版社, 1993:257.
- [23]江泽民. 高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告[J]. 求是, 1997, (18).

- [24]胡锦涛.坚持发扬艰苦奋斗的优良作风努力实现全面建设小康社会的宏伟目标[J].求是,2003,(1).
- [25]毛泽东.关于正确处理人民内部矛盾的问题[N].人民日报,1957-06-19.
- [26]建国以来重要文献选编(第4册)[G].北京:中央文献出版社,1993:661—662.
- [27]毛泽东文集(第6卷)[G].北京:人民出版社,1999:495.
- [28]中共中央文献研究室.建设有中国特色的社会主义(增订本)[M].北京:人民出版社,1987:104.
- [29]邓小平文选(第3卷)[G].北京:人民出版社,1993:364.
- [30]习近平.在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话[J].求是,2021,(4).
- [31]中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[M].北京:学习出版社、人民出版社,2016:219.
- [32]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义经济建设论述摘编[G].北京:中央文献出版社,2017:214.
- [33]习近平.在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话(2018年2月12日)[J].求是,2020,(9).
- [34]郑功成,等.从饥寒交迫走向美好生活:中国民生70年(1949-2019)[M].湖南教育出版社,2019:92.
- [35][36]社保扶贫保生活,成效如何?[EB/OL].http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/ztl/rsfp/xw/202102/t20210205_409224.html,人力资源和社会保障部网站,2021-02-05.
- [37]全国医疗保障工作会议在京召开[EB/OL].国家医疗保障局网站,http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/1/13/art_14_4259.html, 2021-01-13.
- [38]习近平.在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[EB/OL].人民网,<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0226/c1024-32037098.html>, 2021-02-25.

(责任编辑 安 之)

Eliminating Poverty: Chinese Miracle and Experience

ZHENG Ziqing ZHENG Gongcheng

Abstract: Poverty is one of the most acute social problems in the history of mankind. Poverty eradication is an important direction of the Millennium Development Goals set by the United Nations. Since the founding of People's Republic of China, the CPC and the government have taken the elimination of poverty and the pursuit of common prosperity as their mission and goal. Starting from the state of "poverty and blankness" and the living condition of hundreds of millions of people suffering from hunger and cold, through long-term unremitting efforts, China has achieved a qualitative leap in comprehensively solving the food and clothing problem of more than one billion people and building a moderately prosperous society in an all-round way. In the new era, absolute poverty and regional overall poverty have been brought into history through targeted poverty alleviation, which constitutes the most beautiful chapter. It has created the anti-poverty miracle in the history of mankind, and also provided China's plan for the world's anti-poverty practice. In the practice of poverty elimination in China, the leadership of the CPC and socialist system provide the fundamental guidelines for poverty eradication, persistent medium- and long-term planning provides the basis for action, and targeted poverty alleviation is the magic weapon to effectively eliminate poverty, while the increasingly improved social security system also plays an irreplaceable role.

Keywords: Eliminating Poverty, Chinese Miracle, Basic Experience