

我国农村反贫困的制度创新及其治理效能

张芳娟 张乾元¹

【摘要】：我国通过七十多年农村反贫困制度建设，建立起以土地集体所有制为基础，以家庭联产承包责任制为核心，以“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制为支撑的制度体系。这一制度体系贯穿着以人民为中心的发展思想和以激发内生动力为根本的核心理念，依托基本制度、重要制度和具体制度，实现了社会结构稳定与社会制度变革的统一、群众生活富裕与发展能力提升的统一，以及经济良序发展与生态持续保护的统一。

【关键词】：农村反贫困 制度建设 制度创新 治理效能

【中图分类号】 D323.8 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X (2021) 04—0236—09

2021年2月25日，在全国脱贫攻坚总结表彰大会上，习近平总书记庄严宣告“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利”^[1]。现行标准下农村贫困人口、贫困村和贫困县全部脱贫摘帽出列，区域性整体贫困得到解决，创造了人类历史上反贫困事业的奇迹。

开启社会主义现代化强国建设新征程，进一步巩固我国农村反贫困成果，接续推进全面脱贫与乡村振兴的有效衔接，建立解决相对贫困的长效机制，需要深入总结新中国成立以来农村反贫困行动的历史经验，特别是制度创新的成就，科学评估制度创新的效能，完善反贫困制度体系，提升反贫困治理能力。

一、我国农村贫困治理的制度进路

自新中国成立之日起，党和政府就把人民的生存权、发展权放在首位，致力于消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕。我国农村的反贫困行动在不同的历史阶段，根据国家财力状况、国民经济发展水平和社会发展目标，采取了不同的政策和策略，具有鲜明的特征。

（一）生产生活保障型的反贫困行动制度创制（1949—1978）

新中国成立之初，广大农村处于深度贫困之中，解决人民群众的生产生活困难，成为党和政府的头等大事。我国政府根据当时的国内和国际环境，选择了计划经济体制及优先发展重工业的战略，一方面建立了具有相当实力的国营经济，另一方面对农业、手工业和资本主义工商业进行了社会主义改造。这个时期，农村贫困治理的主要措施是在农村土地改革的基础上，通过农村经济体制改革，创造农村自身发展的动力。

1. 实行土地改革。

作者简介：张乾元，男，法学博士，武汉大学马克思主义学院教授、博士生导师，马克思主义理论与中国实践湖北省协同创新中心研究员，武汉大学国家级重点学科“马克思主义基本原理”学术骨干。兼任中国高校马克思主义研究会常务理事，全国科学社会主义学会世界社会主义专业委员会理事。主要研究方向为马克思主义基本原理、马克思主义与当代中国、中国特色社会主义。在《马克思主义研究》《科学社会主义》《高校理论战线》《思想理论教育导刊》《中国人民大学学报》《武汉大学学报》《中州学刊》等发表论文近百篇。出版《马克思主义与中国实际“第二次结合”的开篇（1949—1966年）研究》等5部专著，参与完成的著作《兴国之魂——社会主义核心价值观体系释讲》获中宣部“五个一”工程奖，《马克思主义中国化史》获教育部高等学校人文社会科学研究优秀成果二等奖。主持或参与国家社会科学基金重大专项项目、教育部基金重点项目、国家社会科学基金项目 and 武汉大学科研项目等10余项。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“习近平生态文明思想研究”（18VZT002）

1950年6月,《中华人民共和国土地改革法》颁布。在中国共产党的统一领导下,从1950年冬到1952年底,除新疆、西藏等少数民族聚集区外,全国各地因地制宜、有步骤地实行土地改革,亿万无地少地和缺少生活资料的农民,实现了“耕者有其田”的夙愿,彻底地从封建土地占有关系中挣脱出来。

土地改革极大地解放了农村社会生产力,改善了农民的生活。统计资料显示,1949年到1952年,全国粮食产量由11318万吨提高到16392万吨,增长了44.83%;农民人均货币收入由14.9元上升到26.8元,增加了79.9%,农民人均购买的消费品由14.2元增加到24.6元,农民生活有了明显的改善。^{[2] (P62-63)}

2. 建立全覆盖的基本医疗卫生体系。

旧中国遗留下来的医疗卫生基础十分薄弱,多种流行疫病极大地侵害着人民的身体健康。据1950年9月政务院第49次政务会议上的报告记载,当时我国每年约一亿四千万人的发病数中,半数以上死于可以预防的鼠疫、霍乱、麻疹、天花等传染病上。

新中国成立后,人民政府建立国家卫生行政组织和基层卫生防疫组织,建立爱国卫生运动委员会和专业性的卫生防疫机构,初步形成卫生防疫的国家网络。截至1978年,全国农村地区建立了县、公社、大队三级医疗机构,共有600万医务人员在农村从事医疗服务,其中赤脚医生180万,卫生员350万,接生员70万。这个数据远远超过当时卫生部管理下的全国卫生技术人员。^{[3] (P16)}

3. 建立农村五保供养制度。

在农村,存在着一定数量的缺乏生存能力、最需要帮助照顾的弱势群体,他们是无劳动能力、无生活来源、无法定赡养和扶养义务人的特殊群体。新中国成立初期,党和政府在国力有限、人均收入水平较低,而且又面临着社会主义工业化建设的巨大困难的条件下,即着手解决这部分群众的生活困难。

1953年10—11月间,毛泽东寄希望于农村集体组织(农业合作社)给农村“很困难的,鳏寡孤独,没有劳动力”的缺粮户“帮点忙”,解决贫困农民的生产生活问题。1956年1月,《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要(草案)》第31条,对“农业生产合作社对于社内缺少劳动力,生活无依靠的鳏寡孤独的农户和残废军人”在“保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬”^{[4] (P531)}等方面给予具体安排,明确对农村生活极端困难群体的社会保障措施,奠定了农村五保供养扶助制度的雏形。1962年以后,各地政府又遵照《农村人民公社工作条例(修正草案)》的规定,颁布制定了农村五保户、困难户供给补助的办法。

(二) 温饱推进型的反贫困行动制度变革(1978—2000)

党的十一届三中全会前,经过人民的艰苦奋斗,积贫积弱的国家面貌有了相当大的改善,人民生活水平也有显著改善,但农村绝对贫困的整体状况依然没有发生根本改变。有资料显示,改革开放前夕,按照国家统计局的贫困标准计算,农村居民家庭恩格尔系数超过67%,2.5亿农民生活在绝对贫困线以下,占农村总人口的三成以上。^{[5] (P54)}党的十一届三中全会提出“把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来”^{[6] (P4)},开辟了我国农村反贫困制度建设的新局面。

党的十一届三中全会提出“必须集中主要精力把农业尽快搞上去”,“逐步实现农业现代化”,“保证整个国民经济的迅速发展”,“不断提高全国人民的生活水平”,为此提出发展农业生产的一系列政策措施和经济措施,其中包括保护人民公社、生产大队、生产队的所有权和自主权,禁止无偿调用和占有生产队的劳力、资金、产品和物资,人民公社要坚决实行三级所有、队为基础的制度等。

1980年9月,《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》规定,对边远山区和贫困落后地区,因“长期吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济,群众对集体丧失信心”而“要求包产到户的,应当支持群众的要求”。1982年的中央一号文件明确肯定包产到户是社会主义集体经济的生产责任制,从而掀起了推进反贫困行动制度变革的新序幕。

1983年的中央一号文件,认为包产到户等生产责任制是“在党的领导下我国农民的伟大创造”^{[7](P270)}。1984年全国农村完成家庭联产承包责任制的改革。1991年11月,党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》,提出“把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制。

作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来,并不断充实完善”,作为集体经济的自我完善和发展的政策“长期坚持,不能有任何的犹豫和动摇”。家庭联产承包责任制的推行,极大调动了农民的生产积极性,农村经济得到快速发展,改变了农村赤贫状态,使农村反贫困制度更加完善。

开发式扶贫体制机制的建立。随着改革开放和家庭联产承包责任制的推行,我国政府开始重建反贫困行动的体制机制,将以救济、救灾为主的扶贫转向开发式扶贫,即从“输血”扶贫转向“造血”扶贫。一是成立从中央到地方的专门扶贫机构,构建完整的国家贫困治理行政体系。

1986年8月16日,国务院成立专门负责扶贫工作和贫困地区经济发展的贫困地区经济开发领导小组。1993年12月28日,国务院贫困地区经济开发领导小组更名为国务院扶贫开发领导小组,标志着以政府为主导的贫困治理体制初步形成。二是制定全国扶贫工作的专项规划。党和政府高度重视解决贫困人口的温饱问题,于1994年制定实施第一个专项扶贫规划《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》。

1996年,党中央、国务院召开新中国成立以来规模最大的中央扶贫工作会议,作出《中共中央国务院关于尽快解决农村人口温饱问题的决定》。1997年国务院印发《国家扶贫资金管理办法》和《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》等,明确了党中央、国务院解决包括残疾人在内的全国贫困人口温饱问题的目标、方针政策、作法和措施,这是开展扶贫解困工作的基本依据。党和政府在国家层次上制定的反贫困“顶层设计”方案,从体制机制上确立并完善了开发式扶贫的制度体系。

(三) 小康建设型的反贫困行动制度完善(2000—2020)

随着我国社会进入全面小康建设时期,中国特色反贫困行动开始由简单的“经济开发式”向综合的“社会开发式”转变^{[8](P48)}。为尽快解决少数贫困人口温饱问题,巩固温饱成果,国家从进一步加强农村基础设施建设,改善生态环境等方面入手,把贫困人口集中的中西部老、少、边、穷地区作为扶贫开发的重点,提出“以经济建设为中心,引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下,以市场为导向,调整经济结构,开发当地资源,发展商品生产,改善生产条件,走出一条符合实际的、有自己特色的发展道路”^{[9](P1878)}的反贫困方略。

1. 构建拓宽大扶贫开发格局。

党的十八大提出“确保到二〇二〇年实现全面建成小康社会宏伟目标”,把扶贫开发工作纳入“四个全面”战略布局,深入推进新农村建设和扶贫开发。党中央、国务院制定《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,确定“两不愁三保障”攻坚目标。

2013年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,按照“进一步解放思想,开拓思路,深化改革,创新机制,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,更加广泛、更为有效地动

员社会力量，构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。

在全国范围内整合配置扶贫开发资源，形成扶贫开发合力”^{[10] (P2)}的工作要求，从改进贫困县考核机制、建立精准扶贫工作机制、健全干部驻村帮扶机制、改革财政专项扶贫资金管理机制、完善金融服务机制、创新社会参与机制等方面完善了“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制。

2. 创新完善精准扶贫工作机制。

2015年10月，在党的十八届五中全会上，中共中央宣示全面建成小康社会“决不让一个地区、一个民族掉队”的政治承诺，以精准扶贫精准脱贫为基本方略，确保在我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。

党的十九大重申“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会”的庄严承诺，号召动员全社会各方力量参与国家扶贫大业，贯彻落实“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，压实党政一把手责任制，重点攻克深度贫困地区脱贫任务。

2020年3月，在决战决胜脱贫攻坚座谈会上，习近平总书记提出持续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接，推动减贫战略和工作体系平稳转型，建立长短结合、标本兼治的体制机制。2021年2月25日，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上指出，精准扶贫是打赢脱贫攻坚战的制胜法宝，开发式扶贫方针是中国特色减贫道路的鲜明特征。

二、我国农村反贫困行动的制度创新

贫困具有长期性和动态性的特征，解决贫困问题不仅要“摘穷帽”，更要“拔穷根”，为此要建立农村稳定脱贫机制。新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国农村在反贫困的具体实践中构建了一整套行之有效的政策体系、工作体系、制度体系，走出了一条具有中国特色的减贫道路，形成了相应的反贫困理论。其中，最具代表性的制度有家庭联产承包责任制、社会保障制度、驻村帮扶和对口帮扶等。

（一）家庭联产承包责任制：我国农村反贫困行动的基本制度

中国共产党一经成立就是为民族谋复兴、为人民谋利益的政党，它的命运始终是同谋求民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福的伟大使命紧密联系在一起。毛泽东早就指出，共产党的唯一任务就是团结全体人民，为民族与人民谋利益，为此要根据实践的变化建立符合我国实际、满足人民需求的社会制度。

新中国成立初期建立起来的人民公社制度，对于经济恢复和国家经济建设具有明显实效，但随着经济的进一步发展，在提高农民生活水平方面的作用日渐式微，要让农村从根本上改变贫困落后的面貌就必须改变人民公社体制。1978年冬天，安徽凤阳小岗村十八位农民首先在“包产到户”的契约上按下鲜红手印，开启家庭联产承包责任制的初期探索。

1982年1月1日，中共中央批转《全国农村工作会议纪要》，指出目前农村实行的各种责任制，包括小段包工、定额计酬、专业承包联产计酬、联产到劳、包产到组、包干到户等等，都是社会主义集体经济的生产责任制。1983年中央肯定家庭联产承包制是我国亿万农民的一项伟大创造。一场由农民自发掀起的求温饱求生存的试验，转变为国家自上而下推动的求发展求富裕的农村经济体制改革。

家庭联产承包责任制通过调整农村生产关系及国家、集体和农民三者之间的分配关系，将原来的“工分制”调整为“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”，突破了“一大二公”“大锅饭”的旧体制。家庭联产承包责任制替代了人民公社“三

级所有、队为基础”的体制和集体生产、统一核算的经营制度以及平均主义的分配制度，激发了农民的劳动热情，解放了生产力，提高了资源利用率和土地产出率，从而使农村经济得到快速发展，改变了农村赤贫状态，同时也为乡镇企业的发展创造了条件。

新中国社会主义制度的确立和土地制度的根本变革，彻底铲除了千百年来农村劳动人民贫困的总根源。随着家庭联产承包责任制的推广，我国取得了显著的扶贫成效。1978—1985年，农民家庭人均收入和消费分别增加了264元和192元。农村生产发展能力的提升直接带动了贫困人口自身发展，使农村贫困人口大幅度减少。家庭联产承包责任制在实践中产生，从根本上改变了集体生产中的激励不够、效率不高等问题，使农业生产得到了持续发展。

（二）社会保障制度：我国农村反贫困行动的重要制度

新中国成立后近三十年的建设和发展，使我国的人民生活水平有了一定的提高和改善，但是国家贫困落后的整体状况还是没有得到根本改变。邓小平指出，贫穷不是社会主义，“就我们国家来讲，首先是要摆脱贫穷。”^{[11] (P255)}当然，摆脱贫穷首先也就是要使人民获得发展成果。

经过改革开放，到20世纪90年代末期，我国人民生活总体上基本达到小康水平时，党和政府又深刻认识到，“实现小康目标，不仅要看全国人均收入，还要看是否基本消除了贫困现象”^{[12] (P549)}，明确把“消除贫困现象”作为“小康目标”必须完成的任务，在此过程中社会保障制度可以说发挥了重要作用。

社会保障是国家以再分配为手段而达到社会公平和正义目标的一种正式制度安排，它在社会发展中发挥着经济运行的减震器和社会公平的调节器的作用，是我国农村反贫困的重要制度。我国农村社会保障制度的发展一直滞后于城市社会保障制度。改革开放前，政府对农民实施的社会保障主要立足于农民自我保障。

改革开放以来，我国政府高度重视农村社会保障制度建设，努力补齐这块制度短板，打破了相对封闭的自我保障体系。在计划经济时期，“五保户”救济、救灾救济、合作医疗等纳入农村集体保障。由于经济水平很低，当时的保障水平只是最低限度的生存保障，与城镇保障水平相差极大。

改革开放以来，家庭联产承包责任制的实行和农村深化改革催生了新型农村低保、养老保险、合作医疗制度等社会保障措施，逐步形成了独立于家庭经济之外的农村社会保障系统。

农村社会保障对象主要是广大的农村居民，农村、农民、农业的特点客观上决定了为农村居民建立社会保障制度的必然性。在社会保障制度构建过程中，政府既充分考虑了我国社会保障体系建设的发展进程，又结合贫困群体的实际，把最急需、最迫切的需要作为切入点。

特困群体最需要保障的是吃、穿、住和看不起病、上不起学的问题，为此，我们要不断规范和完善农村“五保”供养制度和农村最低生活保障制度，建立反贫困的公共援助制度。现阶段，我国农村社会保障体系格局基本形成，大体包括农村社会养老保险制度、农村合作医疗制度、最低生活保障制度、灾害救济制度、“五保户”供养制度、临时救济制度、社会互助制度及社会优抚制度等，成为我国农村反贫困行动的重要制度，为农村反贫困斗争提供了重要制度保障。

（三）驻村帮扶和对口帮扶：新时代农村反贫困行动的具体制度

新时代在推进农村反贫困工作不断向前的过程中产生了诸多新的具体制度，其中最具代表性的制度有驻村帮扶和

驻村帮扶是打通扶贫“最后一公里”的重要措施，是完成精准扶贫目标的重要保障，充分体现了中国式扶贫的制度优势。截至 2018 年 2 月，全国累计选派 277.8 万名干部驻村帮扶，选派 43.5 万名优秀干部到贫困村和基层党组织担任第一书记，实现了对所有贫困村的覆盖。^{[13] (P149)}

驻村帮扶与第一书记、干部联户等扶贫措施实现了有机结合。在贫困村，第一书记由驻村帮扶工作队队长兼任，将帮扶工作与党建工作有机结合起来，解决了驻村帮扶与村级组织的关系问题。此外，在贫困地区广泛开展党员干部联系贫困户的制度，每个贫困户都有一个党员干部负责帮扶联系。这些制度相互配合，共同在贫困村产生影响，对驻村帮扶起到了重要支持作用。

对口帮扶包括东西部协作和定点扶贫机制。东西部扶贫协作是动员东部发达省市对口帮扶西部省（自治区）发展、加快西部贫困地区的脱贫步伐。东西部扶贫协作是党中央、国务院根据两个大局、共同富裕的伟大构想，为帮助贫困地区加快经济社会发展，逐步缩小地区发展差距而做出的重大战略部署，是具有中国特色扶贫开发事业的重要组成部分。东西部扶贫协作模式，主要采用的措施有政府援助、企业协作、社会帮扶、产业发展、干部交流、人才培训、劳务输出等。

20 多年来，东西部扶贫协作工作机制从初期探索到逐步成熟，建立了多层次、多形式、宽领域、全方位的协作体系，形成了政府、企业、社会组织一体，以资金和人才支持为主要内容的工作体系。20 世纪 80 年代，党中央、国务院主动适应减贫形势的变化，以精准思维创新体制机制，组织中央和国家机关、企事业单位有计划地筹集资金和专职人员，进驻重点贫困县贫困村，促进贫困地区脱贫致富。

定点扶贫，就是选择一个或几个特定的地方进行扶贫工作。它是中国特色扶贫开发事业的重要组成部分，也是我国政治优势和制度优势的重要体现。实践表明，驻村帮扶和对口帮扶能够有效动员社会力量，引导政府、企业、社会组织参与扶贫协作，实现社会资源与市场机制的有效联合，把帮扶工作真正落到实处。

三、我国农村反贫困制度的治理效能

新中国农村反贫困制度建设，历经 70 多年的发展，以社会主义生产资料公有制为基本制度，建立起以土地集体所有制为基础，以家庭联产承包责任制为核心，以“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制为支撑的制度体系。这一制度体系贯穿着以人民为中心的发展思想和以激发内生动力为根本的核心理念，实现了社会结构稳定与社会制度变革的统一、群众生活富裕与发展能力提升的统一、经济良序发展与生态持续保护的统一。

（一）实现了社会结构稳定与社会制度变革的统一

新中国成立之初，面对经济凋敝、百废待兴的严峻形势，以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，把消灭贫困作为巩固政权首先要解决的问题。他带领人民群众从实际情况出发，通过实行土地改革和民主改革，实现了亿万农民“耕者有其田”的夙愿；通过建立全覆盖的基本医疗卫生体系，有力地捍卫了人民群众的生命权和健康权；通过建立农村五保供养制度，使得 250 多万农村最困难、最弱势的群体得到了较好供养，进而初步形成了富有中国特色的反贫困制度。

改革开放初期，我国整体贫困问题仍没有得到较大改善，农村地区贫困问题尤为严重。以邓小平同志为核心的党的第二代领导集体，勇于突破创新，实行改革开放。家庭联产承包责任制改变了农村赤贫状态，而开发式扶贫体制机制的建立，实现了“输血”扶贫向“造血”扶贫的重大转变。

政府逐渐把市场力量和社会组织纳入扶贫制度安排，并最终形成了政府、市场、社会同频共振的新扶贫格局。在这一格局下，政府凭借其强大的资源整合能力和政治动员能力，在扶贫开发的关键领域中居于主导地位，发挥主体性作用；市场凭借其运行机制优势，引导资源进行有效的配置和流动，激发贫困地区经济发展的动力，助力贫困地区脱贫减贫目标的完成；社会组

织则定位于提供实际公共服务和价值倡导功能^{[14] (P23)}，凭借其灵活、高效的优势，积极参与农村贫困地区、贫困人群的扶贫开发和社会救助当中。

20世纪90年代，党和政府引导农村富余劳动力有序进入城市，参与城市社会建设和经济建设，实现农村劳动力有序转移。进入21世纪以后，随着《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》的完成，我国贫困人口的温饱问题得到一定程度的解决。经过改革开放的不断努力，数亿农民解决了温饱问题并紧跟全面建成小康社会的时代步伐。

党的十八大以来，党中央明确提出，农村地区特别是农村贫困地区问题的解决，是保证我国全面建成小康社会目标实现的重要保障。因为没有农村的小康尤其是没有贫困地区的小康，也便没有全国全面的小康。针对农民贫困地区，党和政府给予了极大关注，并承诺在全面建成小康社会的征程上，决不落下任何一个贫困群众和任何一片贫困地区。

2013年，党中央对扶贫工作机制进行了创新，并提出了精准扶贫的理念。2015年，党中央针对贫困问题又召开了扶贫开发工作会议，对实现脱贫攻坚目标提出了具体要求，提出了“六个精准”和“五个一批”。“六个精准”是指扶贫对象精准、措施到户精准、资金使用精准、因村派人精准、项目安排精准和脱贫成效精准；“五个一批”是指实行发展生产一批、生态补偿一批、易地搬迁一批、发展教育一批和社会保障兜底一批。

2017年，党的十九大对脱贫攻坚任务作出了全面部署，并将精准脱贫作为三大攻坚战之一，锚定全面建成小康社会目标，努力攻克深度贫困桎梏，决胜脱贫攻坚斗争。2020年，面对新冠疫情和特大洪涝灾情带来的影响，党中央号召全党和全国人民要以更大的决心和斗志，做好“加试题”，打赢脱贫攻坚收官之战。中国农村反贫困斗争在保持社会稳定的过程中，推进扶贫脱贫机制在关键领域实现改革创新，实现了社会结构稳定与社会制度变革的统一。

（二）实现了群众生活富裕与发展能力提升的统一

新中国的成立虽然挖掉了千百年的穷根子，但由于新制度新机制处于探索完善之中，各种经济要素还处于初步耦合阶段，经济集聚效应能力薄弱，人民生活水平有了一定改善但农村绝对贫困状况没有被根本消除。人是社会生产力的第一要素，发展生产力首先要激活人的发展动能和潜力。

秉承着这一发展理念，我国在具体反贫困斗争中，既把贫困群众作为反贫困斗争的扶助对象，又使其成为反贫困事业的主体，注重调动和提高贫困群众的生产积极性和自我发展能力。在具体的工作落实中，党中央坚持把扶贫同扶志、扶智相结合，注重激发贫困地区和贫困群众摆脱贫困的内生动力，变“要我脱贫”为“我要脱贫”，教育和引导贫困群众依靠自己的努力改变命运。以经济发展带动贫困人口脱贫，运用市场机制率先解决具有脱贫能力的个体脱贫。

对于具有劳动能力的人而言，贫困状况往往是由知识、技能及其演化的市场眼界等精神性因素导致的结果。因此，在反贫困斗争中，注重启发和培育贫困群众的自立意识，激发他们的创造力，引导他们以“拓荒牛精神”实现脱贫致富。激发人民群众的内生动力支撑脱贫攻坚，也就成为尊重人民群众首创精神和创造能力的关键。

当然，人的内生发展动力的激发，也需要一定的外在条件的支撑。这些条件包括：道路交通、流通资金、实用技术、市场渠道等经济因素和政府提供的产业政策、智力支持行动、基本公共服务等制度供给性政治因素。近年来，我国政府针对农村贫困的具体实情，提出了诸多适用的政策。针对农民工文化素质不高不好就业的情况，政府提出了“春潮行动”，落实政府补贴政策，指导和帮助贫困劳动力实施就业技能、岗位技能提升和创业培训。

针对贫困家庭子女受教育难的问题，政府积极推动落实“雨露计划”，对农村贫困家庭子女接受职业教育给予政策倾斜和资金帮助，使他们上得起学读得好书，具备就业本领和技能；针对农村贫困人口就业难的问题，政府组织开展“春风行动”等

专项就业服务，为农村贫困人口免费提供就业服务，使农村贫困人口拥有进城务工的渠道和机会。

针对农村部分人员想创业而又不会创业的问题，政府积极落实创业扶贫政策，组织有创业意愿而经济上贫困的人员参加创业培训，为他们提供信息咨询、跟踪辅导等服务。通过上述种种途径和方法，我国农村反贫困事业实现了内生式发展，贫困人口不仅实现了增产增收，还实现了务工技能和创业技能的提升，从而较好地实现了群众生活富裕与发展能力提升的统一，为消除因生产技能贫乏而返贫现象的发生创造了条件。

（三）实现了经济良序发展与生态持续保护的统一

新中国成立初期，毛泽东强调在恢复和发展经济时要注重环境保护。在农业方面，他主张大兴水利工程，将水生态治理纳入工作重点，使农业开发与水土保持相结合，进而避免水土流失。

在工业方面，他认为要想工业生产持续推进，就必须源源不断地提供自然原料，为此提出植树造林，绿化荒山、绿化村庄，在“一切可能的地方，均要按规格种起树来，实行绿化”^{[15](P509)}。由于受到时代环境和对经济规律认识的局限，在新中国成立初期经济建设的实践中，经济良序发展与生态持续保护相统一的思想还不能自觉执行，初具萌芽的思想也未能在实践中得到充分体现。

改革开放初期，党和政府提出要以经济建设为中心，大力发展生产力。全国上下开始了如火如荼的经济建设，经济快速发展与生态环境恶化的矛盾日益凸显。邓小平提出要因地制宜，在发展生产与生态保护之间寻求平衡，实现经济发展与生态保护的“双赢”。针对西北黄土高原经济建设与环境保护的矛盾，邓小平提出可以“先种草后种树，把黄土高原变成草原和牧区”的发展方案，寄希望于在经济发展、人民富裕基础之上，“生态环境也会发生很好的变化”^{[16](P5)}。

可见，党和政府此时已经开始将经济良序发展与生态持续保护纳入国家治理和发展视野并加以遵循。世纪之交，随着中国共产党对经济发展与生态环境关系认识的不断深化，党中央又提出“可持续发展观”，谋求发展理念的“范式转换”，在科学发展观的基础上实现经济良序发展与生态持续保护的统一。

随着对社会主义建设规律认识的不断深化，习近平总书记又提出把生态扶贫纳入精准扶贫战略，把扶贫工作和生态环境保护有机结合起来，实现两者的良性互动，达到生态文明建设与扶贫开发协调发展。

生态扶贫不仅要求把生态保护作为刚性指标约束扶贫开发行动，而且希望生态保护与扶贫开发协同形成发展新动力，有效推动贫困地区的全面发展。譬如，结合贫困地区的具体情况，在反贫困斗争中积极推广生态农业生产，开展还林还草、植草造林等绿色工程；建立完善生态补偿机制，完善草原生态保护奖励机制，推动贫困地区传统牧业向现代牧业转变。

在政策执行层面，十九大以来，我国已选聘生态护林员 37 万余人，带动 130 多万贫困人口稳定增收和脱贫。除提供护林员等公益性岗位外，工资性收入、生态产业的经营性收入、生态补偿等转移性收入，都让贫困群众从守护绿水青山当中获得经济发展和改革的成果。生态扶贫成为我国脱贫整体目标的重要组成部分，实现了经济良序发展与生态持续保护的统一。

四、结语

我国农村反贫困斗争，是史无前例的壮丽史诗，取得了举世瞩目的成就，靠的是中国共产党无比坚强的领导力、组织力、执行力，靠的是“上下同心、尽锐出战、精准务实、开拓创新、攻坚克难、不负人民”^[1]的脱贫攻坚精神，靠的是一系列行之有效的政策体系、工作体系、制度体系。

眼下，面对全球范围内新冠肺炎疫情的严重冲击和百年未有之大变局的紧迫形势，我们要努力克服疫情带给我们的重大影响，努力推进反贫困与乡村振兴的有效衔接，为贫困地区发展提供源源不断的动力。与此同时，还要巩固我国在反贫困斗争中所取得的一系列成果，坚持党的领导地位不动摇，坚持家庭联产承包责任制不转变，坚持社会保障制度不松懈，进而保证广大农村地区不再返贫，真正实现生活富足、人民安康。

我国政府本着对人类负责、为世界担当的博大情怀，在致力于本国脱贫减困工作的同时，还积极推动成立亚洲基础设施投资银行、丝路基金、金砖国家新开发银行，不断为完善国际减贫发展环境贡献中国智慧。“一带一路”倡议秉持互利共赢、互学互鉴、开放包容、和平合作的丝路精神，把中国发展同沿线国家发展结合起来，把中国梦同沿线各国人民的梦想结合起来，赋予古代丝绸之路以全新的时代内涵，为世界提供了一项充满东方智慧的共同繁荣发展方案。未来，我国将继续加强与发展中国家和国际机构在减贫与人权领域的交流与合作，共享先进理念与经验，推动世界减贫事业和国际人权事业不断向前发展。

参考文献:

- [1]全国脱贫攻坚总结表彰大会在京隆重举行[N]. 人民日报, 2021-02-26(1).
- [2]当代中国研究所. 中华人民共和国史稿: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [3]张开宁. 从赤脚医生到乡村医生[M]. 昆明: 云南人民出版社, 2002.
- [4]建国以来毛泽东文稿: 第五册[M]. 北京: 中央文献出版社, 1991.
- [5]朱信凯, 彭超. 中国反贫困: 人类历史的伟大壮举[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018.
- [6]中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编[M]. 北京: 人民出版社, 1982.
- [7]中共中央文献研究室. 十一届三中全会以来重要文献简编[M]. 北京: 人民出版社, 1983.
- [8]汪三贵. 当代中国扶贫[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2019.
- [9]中共中央文献研究室. 十五大以来重要文献选编: 下[M]. 北京: 人民出版社, 2003.
- [10]关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [11]邓小平文选: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [12]江泽民文选: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [13]习近平谈治国理政: 第三卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020.
- [14]丁健慧. 社会组织参与乡村治理: 功能、挑战、路径[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, (6).
- [15]毛泽东文集: 第六卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999.

[16]中共中央文献研究室, 国家林业局. 新时期党和国家领导人论林业与生态建设[M]. 北京:中央文献出版社, 2001.