

靠的是全国上下一致的严格、规范、量化、透明的扶贫程序。

中国减贫政策的高效执行还得益于治理结构中的“放权”特质。有国际专家在谈论中国扶贫经验时专门分析了中国治理的这一特性，认为中国中央政府制定大政方针，各级地方政府则结合地方具体情况去创造性地落实，包括通过与投资者和民众直接互动去为地方创造市场机遇。这种分级治理产生的自下而上的创造力是中国走出贫困陷阱的一个重要动力源。

4.2 在国际交流合作中运用和发展

理论源于实践，更指导实践。

中国不仅着力于理论和经验层面的世界共享，同样广泛开展减贫援助、减贫协作等。

——“援助式”方案直接为全球减贫输血。中国减贫学倡导让资源与贫困者有效对接，精准连通需求与供给推动减贫。面向世界，中国以重信义、担道义的主观作为，通过免除债务、各种项目的人财物支持等“援助式”行动，力所能及地向其他发展中国家提供不附加任何政治条件的援助，帮助广大发展中国家特别是最不发达国家缓解贫困。

近年来，中国着力向发展中国家提供“6个100”项目支持，包括100个减贫项目、100个农业合作项目、100个促贸援助项目、100个生态保护和应对气候变化项目、100所医院和诊所、100所学校和职业培训中心等，以助力相关国家减贫。

——“发展式”方案有效推进多国减贫。中国减贫学高度重视整体发展和个体内源式发展的减贫作用。源于中国减贫实践的“发展”观念与方法，被精准应用于与部分亚非国家的减贫合作中。

在柬埔寨干丹省莫穆坎普县实施的中柬减贫示范合作项目，通过因地制宜、因贫施策，加大投入和开发力度，改善生产生活条件，使当地社区自我发展能力明显增强。

由中非发展基金投资支持的万宝莫桑农业园项目，通过“合作种植”模式发展农业经济，带动周边农户开发土地，种植水稻，使粮食产量、农户收入显著增加。

——“共享式”方案助力世界减贫可持续。中国以有利于经济全球化的天下情怀、大国担当，着力构“环”建“链”，推动世界更大范围、更高层次、更深层次的合作，对接各国发展战略，推进工业、农业、环保等各领域合作，以“共享式”实践，帮助相关国家把资源优势转化为发展优势，让减贫更具可持续性。

以合作共赢为准则，中国全力推进南北合作、加强南南合作等，高度重视落实《中国与非洲联盟加强中非减贫合作纲要》《东亚减贫合作倡议》等，为全球减贫事业提供充足资源和强劲动力。

提出共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路，倡议筹建亚洲基础设施投资银行，设立丝路基金……中国以实际行动，支持发展中国家开展基础设施互联互通建设，帮助他们更好融入全球供应链、产业链、价值链。特别是“一带一路”倡议提出以来，100多个国家和国际组织积极支持参与，一大批有影响力的项目落地。

联合国秘书长古特雷斯表示，精准扶贫方略是帮助贫困人口、实现2030年可持续发展议程设定的宏伟目标的唯一途径，中国的经验可以为其他发展中国家提供有益借鉴。

当前，中国正在建设本国第二个百年奋斗目标的新起点上，仍存在欠发达地区和城乡困难人口，贫困并未彻底终结，建立贫困治理的长效机制仍有很多挑战。中国乐于与全球分享减贫理论与实践，携手构建合作共赢新伙伴，同心打造人类命运共同体。愿同世界各国一道迎接全球贫困治理全新挑战，携手推进国际减贫进程，积极推动联合国2030年可持续发展议程减贫目标如期实现，共建一个没有贫困、共同发展的人类命运共同体。

正如习近平主席在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话指出，中国将始终做全球发展的贡献者，坚持走共同发展道路，继续奉行互利共赢的开放战略，将自身发展经验和机遇同世界各国分享，欢迎各国搭乘中国发展“顺风车”，一起来实现共同发展。

结语

第四，数字管理(Data-based Governance)。

精准扶贫需要精准数据。在脱贫攻坚期间，中国政府尤其重视大数据、数字经济发展，强调将先进的数字管理应用到减贫的全流程，使得“精准扶贫”在较短时期内成为可能。中国2014年建立的全国扶贫数据库系统，包括12.8万个贫困村、2948万贫困户、8962万贫困人口的信息，后来不断动态调整。

第五，分级实施(Decentralized Delivery)。

中国减贫学

中国减贫学是研究中国减贫问题的理论。

2.2 谁来扶贫？——破解“执行者难题”

充足的人力资源和良好的执行力是减贫目标实现的必要条件，中国通过各级行政人员内外全面动员，为减贫集结了强大的执行者队伍。

农户有“责任人” 村村有“帮扶队” 在中国南端与老挝、缅甸接壤的西双版纳，拉祜族村寨妇女娜四小时候没有鞋子，就只能光脚去深山老林里打猎。2015年初，娜四的村庄迎来了驻村工作队，4名干部都会说拉祜语，分别负责村里的种植、养殖、扫盲、修路等工作。每一户都有帮扶责任人，每一村都有帮扶团队，是中国减贫的独特工作方式。

多渠道集结上千万人组成执行者队伍

为解决好“谁来扶”问题，全国累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部，同近200万名乡镇干部和数百万名村干部一道奋战在扶贫一线，打通了精准扶贫“最后一公里”。

凝聚“全民扶贫”合力

中国国家主席习近平在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲中指出，我们坚持动员全社会参与，发挥中国制度优势，构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，形成了跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的多元主体的社会扶贫体系。

来自贫困区本土的致富能手、外出务工经商人员、大学毕业生成为中国减贫中的“新乡贤”，发挥了“头雁效应”。

2.3 怎么帮扶？——扶贫资源“滴灌”到户

中国在精准识别基础上为每户贫困户制定不同的“脱贫方案”，实现“大国”与“小户”的“滴灌对接”。

一户一套“脱贫方案”

经深入了解，帮扶干部诊断何国强家致贫原因为缺资金、缺土地、缺水，制定了扶持养殖肥猪3头、申请农村低保、搬迁至县城，以及参加建筑工、家政服务技能培训，就近就业等帮扶计划。

从县里来的扶贫干部帕查有格分析“悬崖村”村民某色拉作家的致贫原因，同样提出相应建议。

中国根据不同致贫原因，探索出以“五个一批”为主，健康扶贫、消费扶贫结合的帮扶举措，为贫困户量身制定“脱贫方案”。

以下为几个贫困户的“脱贫方案”：——产业扶贫。在中国西南部的贵州省玉屏县平溪街道，由温氏食品集团提供猪苗、饲料、饲养技术，并回收肥猪，贫困户洪加元每养一头猪赚200多元，年收入超15万元。

——易地搬迁扶贫。2020年，村民某色拉作从“悬崖村”搬到县城安置小区，在政府补助下，住上100平方米的房子。

——健康扶贫。江西吉安县长和镇超果村贫困户肖美兰因白血病治疗花费43万元，通过新农合、大病保险、医疗附加保险等报销40余万元，自己仅承担2.4万元。

——兜底保障扶贫。西藏拉萨市达孜区贫困老人贡琼年事已高，无法从事生产劳动，现在已住进养老院，每年还有几千元补贴。

备足减贫“粮草弹药”

中国最大化聚合扶贫资源，为大规模减贫提供“粮草弹药”。8年来，中央、省、市县财政专项扶贫资金累计投入近1.6万亿元，其中中央财政累计投入6601亿元。扶贫小额信贷累计发放7100多亿元，扶贫再贷款累计发放6688亿元，金融精准扶贫贷款发放9.2万亿元，东部9省市共同扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金1005亿元，东部地区企业赴扶贫协作地区累计投资1万多亿元，等等。

扶贫资源“滴灌效应”

聚合扶贫资源后，中国通过下放审批权限、下派帮扶干部、下沉监督力量，将资源精准配置到户。

从2015年起，中国将绝大部分扶贫项目的审批权限下放到县，由县级政府因地制宜整合使用。

派驻各村和结对帮扶的扶贫干部则成为扶贫资源传输的“末梢管道”，他们将扶贫资源精准“滴灌”到一家一户。

中国还健全监督管理制度，下沉监督力量对脱贫攻坚进行督导。

2.4 如何退出？——融合自评与他评的“质检仪”

中国防止贫困人口陷入“福利陷阱”，不仅明确贫困退出“时间表”，还融合他评与自评，引入第三方评估，聚焦贫困对象内生动力和长期发展能力，构建最严格退出评估制度体系。

中国减贫学

——政治经济学视野下的中国减贫理论与实践

中国减贫学是研究中国减贫问题的理论。

中国发挥占主体地位的公有制经济对非公有制经济的引领和带动作用，调动各类经济主体的主观能动性，在促进资源流向高技术含量、高投入产出效率领域的同时，又不弱化贫困地区的发展和贫困人口就业、创业工作。

“最优分配”让减贫更好促进发展

中国要求脱贫攻坚任务重的地区党委和政府，要把脱贫攻坚作为“十三五”期间头等大事和第一民生工程来抓，坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。

贫困地区通过改善基础设施、技术革新等，具备了更好融入市场的条件，开放承接了外部地区的市场资源，提高了本地区生产能力。贫困人口市场参与的深度、广度得到提升，劳动技能提升，减贫能力普遍增强，增收空间被打开，贫困人口成功获得收入增长比例高于全社会平均比例“红利”。

伴随其收入增长而提升的消费能力和需求，直接投射到市场活动中，促进了生产、交换，为最优分配创造了现实条件。

3.2 五大主体互动逻辑

围绕政府、市场、社会、减贫一线带头人和贫困人口这五个减贫主体，可以归纳出中国减贫学，尤其是近年来精准扶贫的运行逻辑。

这五个主体聚焦于劳动者与生产资料，以精准配置为纽带，形成一种新的全民利益共享机制，在发展中减贫、以减贫促进发展，寻找分配与发展的最佳结合点，探求公平与效率的动态平衡，为新时代解决中国社会主要矛盾提供了新的视角。

有为政府：“闲不住的手”还是系统“赋能之手”？

精准的目标往往需要复杂的系统提供支撑，这既需要精准的政府顶层设计，也需要基层创新性实施。中国脱贫攻坚取得成功的关键因素在于形成上述“有效互动”，政府自上而下的领导和基层自下而上的创新产生同频共振。

中国脱贫攻坚实践证明，提升国家的反贫困效能，在政府层面需要提升四种能力：领导能力、创新能力、动员能力和执行能力。

——领导能力。中国重新架构顶层设计，将脱贫攻坚列置于政治议程中心，实施以习近平同志指挥、全党上下总动员的“五级书记抓扶贫”，建立“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，明晰中央和地方扶贫事权的关系。

在领导体制中，中国各级党政主要领导者这一“关键少数”发挥关键作用，确保了资源统筹、政策执行和社会动员。2015年，中国中西部22个省(区、市)党政主要领导向中央立“军令状”，在脱贫摘帽之前，832个贫困县的党政官员不能调离本地，这意味着在既定时间内选择最优治贫方案并付诸于行动成为他们的必然选择。

——创新能力。中国把扶贫开发目标、任务、资金、权责四个方面从“四到省”改为“四到县”，由此确立县一级政府脱贫攻坚“一线指挥部”的地位，这不但消除以往资金、资源在基层“碎片化”的弊端，更在于降低贫困治理的制度成本，满足贫困人口和不同县域的差异化需求，从而提高资金使用的精准度。

责权、事权、财权匹配，加上提升扶贫开发工作权重、降低或取消GDP权重的崭新考核机制，成为基层政府治理贫困的“发动机”，中国扶贫呈现全新图景。“电商扶贫”“旅游扶贫”等地制宜的创新如雨后春笋。

——动员能力。中国的成功还在于最大限度动员各方力量，协调政府、市场和社会的关系，发挥“扶危济困”和“守望相助”的传统，构建了全方位、系统性、宽领域的扶贫生态系统，通过开展挂钩帮扶、东西部协作、万企帮万村等扶贫行动为贫困地区凝聚大量人才、项目、资源。据不完全统计，中国政府的扶贫投资带动数万亿元社会总投资，成为扶贫开发的资源增量。

——执行能力。中国政府从考核、激励和自律等维度激发执行力。作为政府自上而下评估的有效补充，中国政府自加压力，从2015年起先后实施第三方评估、省际间交叉考核、媒体暗访考核，成为提高贫困治理质量和效率的利器。

此外，扶贫领域多方位监督、重拳反腐败、官员作风治理、公众参与等，都直接指向中国实现全面小康“一个都不能少”的目标要求。

益贫市场：扭曲还是再造？

构建益贫市场是中国减贫实践中一个重大创新，是中国成功消除绝对贫困的基础条件之一。

2021年3月5日 星期五

智库

(上接第九版)

2.2 谁来扶贫？——破解“执行者难题”

充足的人力资源和良好的执行力是减贫目标实现的必要条件，中国通过各级行政人员内外全面动员，为减贫集结了强大的执行者队伍。

农户有“责任人” 村村有“帮扶队” 在中国南端与老挝、缅甸接壤的西双版纳，拉祜族村寨妇女娜四小时候没有鞋子，就只能光脚去深山老林里打猎。2015年初，娜四的村庄迎来了驻村工作队，4名干部都会说拉祜语，分别负责村里的种植、养殖、扫盲、修路等工作。

每一户都有帮扶责任人，每一村都有帮扶团队，是中国减贫的独特工作方式。

多渠道集结上千万人组成执行者队伍

为解决好“谁来扶”问题，全国累计选派25.5万个驻村工作队、300多万名第一书记和驻村干部，同近200万名乡镇干部和数百万名村干部一道奋战在扶贫一线，打通了精准扶贫“最后一公里”。

凝聚“全民扶贫”合力

中国国家主席习近平在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲中指出，我们坚持动员全社会参与，发挥中国制度优势，构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，形成了跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的多元主体的社会扶贫体系。

来自贫困区本土的致富能手、外出务工经商人员、大学毕业生成为中国减贫中的“新乡贤”，发挥了“头雁效应”。

2.3 怎么帮扶？——扶贫资源“滴灌”到户

中国在精准识别基础上为每户贫困户制定不同的“脱贫方案”，实现“大国”与“小户”的“滴灌对接”。

一户一套“脱贫方案”

经深入了解，帮扶干部诊断何国强家致贫原因为缺资金、缺土地、缺水，制定了扶持养殖肥猪3头、申请农村低保、搬迁至县城，以及参加建筑工、家政服务技能培训，就近就业等帮扶计划。

从县里来的扶贫干部帕查有格分析“悬崖村”村民某色拉作家的致贫原因，同样提出相应建议。

中国根据不同致贫原因，探索出以“五个一批”为主，健康扶贫、消费扶贫结合的帮扶举措，为贫困户量身制定“脱贫方案”。

以下为几个贫困户的“脱贫方案”：——产业扶贫。在中国西南部的贵州省玉屏县平溪街道，由温氏食品集团提供猪苗、饲料、饲养技术，并回收肥猪，贫困户洪加元每养一头猪赚200多元，年收入超15万元。

——易地搬迁扶贫。2020年，村民某色拉作从“悬崖村”搬到县城安置小区，在政府补助下，住上100平方米的房子。

——健康扶贫。江西吉安县长和镇超果村贫困户肖美兰因白血病治疗花费43万元，通过新农合、大病保险、医疗附加保险等报销40余万元，自己仅承担2.4万元。

——兜底保障扶贫。西藏拉萨市达孜区贫困老人贡琼年事已高，无法从事生产劳动，现在已住进养老院，每年还有几千元补贴。

备足减贫“粮草弹药”

中国最大化聚合扶贫资源，为大规模减贫提供“粮草弹药”。8年来，中央、省、市县财政专项扶贫资金累计投入近1.6万亿元，其中中央财政累计投入6601亿元。扶贫小额信贷累计发放7100多亿元，扶贫再贷款累计发放6688亿元，金融精准扶贫贷款发放9.2万亿元，东部9省市共同扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金1005亿元，东部地区企业赴扶贫协作地区累计投资1万多亿元，等等。

扶贫资源“滴灌效应”

聚合扶贫资源后，中国通过下放审批权限、下派帮扶干部、下沉监督力量，将资源精准配置到户。

从2015年起，中国将绝大部分扶贫项目的审批权限下放到县，由县级政府因地制宜整合使用。

派驻各村和结对帮扶的扶贫干部则成为扶贫资源传输的“末梢管道”，他们将扶贫资源精准“滴灌”到一家一户。

中国还健全监督管理制度，下沉监督力量对脱贫攻坚进行督导。

2.4 如何退出？——融合自评与他评的“质检仪”

中国防止贫困人口陷入“福利陷阱”，不仅明确贫困退出“时间表”，还融合他评与自评，引入第三方评估，聚焦贫困对象内生动力和长期发展能力，构建最严格退出评估制度体系。

细致评估让误差最小化

中国对扶贫对象退出有着详细而严格的规定。不仅要求其年人均纯收入稳定超过扶贫标准，还要达到“两不愁三保障”。

2019年12月20日，何国强在乡政府送达的“贫困户脱贫确认告知书”签字。政府对他家采取了“稳定脱贫巩固