

# 习近平精准扶贫思想的实践深化研究\*

檀学文 李 静

**摘要:** 精准扶贫思想是一个行动理论,其提出有实践和理论渊源,目标是到2020年现行标准下贫困人口全部脱贫。精准扶贫思想由精准扶贫、精准脱贫、脱贫攻坚以及“绣花功夫”四个方面组成,在付诸实践时开展了大量创新,致力于克服识别不准、到户困难、机制不顺等问题。经过3年多发展,精准扶贫实践呈现出八个方面的鲜明特征。同时,这个精准扶贫体系仍然在发展完善,本文对仍然存在的问题从五个方面进行了总结。最后,本文提出了单一标准统一识别、划分脱贫和兜底机制、树立贫困户脱贫责任主体意识、完善基层脱贫责任制、赋予基层扶贫主体更大权限、打造真正扶贫大数据云平台等六个方面的建议以使精准扶贫思想在实践中得到进一步深化。

**关键词:** 精准扶贫思想 精准脱贫 脱贫攻坚战 实践

**中图分类号:** F120.2 **文献标识码:** A

## 一、引言

本文主要目的是研究阐释以习近平同志为核心的党中央在精准扶贫、精准脱贫和脱贫攻坚方面的新思想新实践,重点是分析精准扶贫思想如何在实践中得到检验和深化。中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央领导集体形成了一系列治国理政新理念、新思想、新战略。根据王伟光(2016)的总结,习近平治国理政思想以实现中华民族伟大复兴中国梦为奋斗目标,核心内容是“四个全面”战略布局<sup>①</sup>。其中,全面建成小康社会是建党一百周年的战略目标,是自从1979年邓小平同志提出小康社会概念以来,中国共产党持续追求40年的奋斗目标(韩庆祥,2015)。全面建成小康社会是一个攸关国家综合发展的目标体系,其重要的子目标之一是实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县摘帽、解决区域性整体贫困问题,本文将之概括为全部脱贫目标。中国的官方扶贫始于1982年,几乎与改革开放同步。由于贫困人口基数庞大,中国历年来的扶贫目标以及成就主要通过统计

---

\*本文为中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程项目“马克思主义人民福祉理论与实践研究”(课题编号:2016mgchq009)、中国社会科学院创新工程项目“精准扶贫政策演变及其实施效果评估”、中国社会科学院农村发展研究所资助项目“习近平精准扶贫思想的实践深化研究”的部分成果。本文修改过程中征求并吸取了魏后凯、吴国宝、黄承伟、潘劲的宝贵意见,但本文作者文责自负。

<sup>①</sup>即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。

上的贫困人口减少和贫困人口生活水平提高来体现。中共第十八届中央领导集体首次明确了瞄准性的全部脱贫目标，并提出相应的精准扶贫精准脱贫基本方略和脱贫攻坚全面支撑方案。

精准扶贫在国际层面并非全新的概念，对应于扶贫瞄准或瞄准扶贫，既有理论探讨，也有实践应用。但是，中国的精准扶贫和其他国家的瞄准扶贫整体上有三个区别：首先，中国追求全方位精准，除了瞄准全部贫困人口，还把精准原则贯穿扶贫全过程；其次，中国在瞄准后采取以发展生产为主、多种路径并举的扶贫举措，而国外对瞄准的贫困人口多采取转移支付的扶持方式；再次，通过脱贫攻坚，中国以举国之力抓扶贫，而外国一般做不到。30多年来，中国虽然发展迅速，但是，毕竟贫困人口规模大，分布广，不少地方生存条件恶劣。在这种情况下，不仅要实现贫困人口全部脱贫，而且还要采取符合社会主义原则、以发展生产为主要路径的扶贫方式，其可行性难免受到质疑。不过，在强大的政治决心推动下，精准扶贫实践不断走向深入，目前至少在行动层面已不再有争议。

本文的分析以“实践论”思想为指导<sup>①</sup>。精准扶贫思想是一套治国理政的行动理论，它不是为了解释世界，而是为了改造世界。作为基于实践的认识，刚形成的精准扶贫思想还不能被视为成熟的理论。它的发展将会由片面到完整，由浅显到深入，不断遇到和解决新的问题，不断克服难点问题。在最终完成脱贫攻坚任务时，经过再认识的过程，将会形成更加成熟的精准扶贫理论。除引言外，本文主体部分围绕四个部分展开。第二部分简要概括了精准扶贫思想提出的背景，包括扶贫形势、开发式扶贫的贡献及局限、扶贫瞄准的先导性实践以及相应的理论支撑；第三部分阐述了习近平精准扶贫思想的形成过程和基本内容，指出它由精准扶贫、精准脱贫、脱贫攻坚、“绣花功夫”四个方面组成；第四部分结合调研发现，概括了精准扶贫在初步实践中面临的问题，重点归纳了当前精准扶贫实践八个方面的主要特征，并进一步指出了精准扶贫要义未能实现或有待于厘清的主要方面；第五部分从五个方面提出了进一步发展精准扶贫思想的思路。

## 二、习近平精准扶贫思想提出的背景

### （一）巨大的减贫成效背后贫困问题依然严重

以现行扶贫标准看，改革开放以前，中国农村几乎处于完全贫困状态。1978年，中国农村贫困发生率高达97.5%。改革以来，随着经济的快速发展和开发式扶贫战略的实施，中国农村贫困人口逐年大幅度减少。到中共十八大召开时的2012年，农村贫困发生率下降到10.2%，农村贫困人口从7.7亿人减少到9899万人。2013年以来，随着精准扶贫战略的实施，农村贫困人口进一步快速下降，到2016年底减少到4335万人，贫困发生率下降到4.5%（见图1）。

尽管如此，在2012年时，中国农村贫困状况并不容乐观。首先，尽管贫困发生率下降迅速，农村贫困人口仍高达将近1亿人，相当于同期世界贫困人口的11.2%<sup>②</sup>。其次，农村贫困人口分布呈现

<sup>①</sup>毛泽东，1991：《实践论》，《毛泽东选集》（第一卷），北京：人民出版社。

<sup>②</sup>按2012年世界绝对贫困人口8.809亿人计。参见World Bank（2016）。

局部集中、总体分散的新特征。2012年，扶贫重点县之外和连片特困地区之外的贫困人口占全部贫困人口的比例分别为48%和49%，而贫困地区（包含扶贫重点县和片区县）的贫困发生率则仍高达23.2%，全国仍有6个省份贫困发生率高于20%，一些贫困县贫困发生率超过40%，贫困地区的经济发展、基础设施、公共服务等都还很落后，很多地区处于深度贫困状态（檀学文、谭清香，2016）。

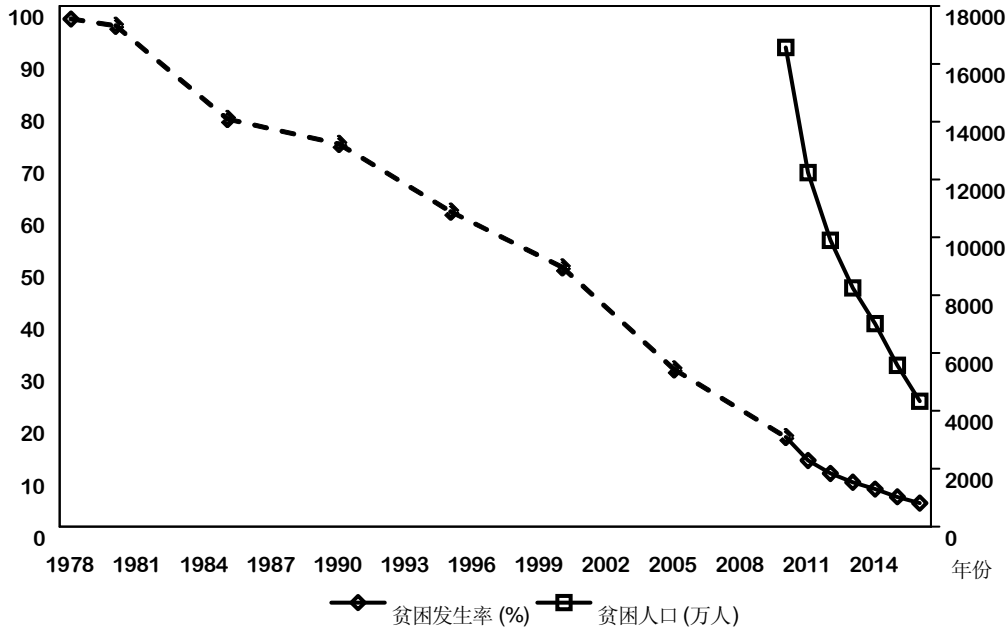


图1 历年中国农村贫困发生率及贫困人口（2010年标准）

资料来源：国家统计局住户调查办公室（编），2016：《中国农村贫困监测报告2016》，北京：中国统计出版社。

## （二）开发式扶贫难以满足全面建成小康社会的减贫目标要求

开发式扶贫是中国扶贫的基本方针，也是中国减贫事业的基本特征和经验。从1982年到1994年，目前可见的主要扶贫资金项目，如发展资金、以工代赈资金、少数民族发展资金、扶贫贴息贷款等，基本上都建立起来了。1994年以来，国家相继颁布《国家八七扶贫攻坚计划》、《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》和《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（以下分别简称“《纲要1》”“《纲要2》”），开发式扶贫方针一直贯穿其中。开发式扶贫虽然同样有大量转移支付，但是与救济性、补贴性转移支付有本质差异，后者主要用于消费，而前者则鼓励开发利用当地资源、动员贫困家庭参与经济活动和培育自我发展能力。扶贫开发项目依赖的经济主体往往不是贫困户，因此，它所瞄准的是贫困区域而不是贫困户，所依靠的是直接或间接的带动效应。由此很容易理解扶贫开发项目的溢出效应以及“精英俘获”效应（邢成举、李小云，2013）。开发式扶贫的部分措施，如小额贷款、社区发展资金、社区主导型发展等，部分地解决了扶贫到户问题，但是，其覆盖范围有限。

国家确立的扶贫重点县和片区县多数发展水平低，发展能力弱，带动脱贫能力差，面临后来中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》（以下简称“《决定》”）中提到的区域性整体贫困问题。对于区域性整体贫困以及缺少发展能力和发展机会的贫困户来说，开发式扶贫的减贫效应是递减的，继续减贫难度加大，更是无法满足全面建成小康社会的减贫目标的要求。

### （三）国外及国内已有扶贫瞄准的先导性实践

精准扶贫思想在世界范围内以及中国本土都有着较长时间的先导性实践。在世界范围内，伴随着几十年的实践，贫困瞄准问题早就成为一个普遍性的实践以及学术问题。除了基础教育、公共卫生、基础设施建设等普惠性益贫措施外，大部分扶贫措施都需要瞄准扶贫对象，有影响的例子包括有条件现金或实物转移支付、就业扶贫以及扶贫小额信贷等。有条件现金转移支付项目主要在拉美、东南亚地区流行，巴西、墨西哥和菲律宾是其中的典型代表，其项目分别叫做 Bolsa Familia、Oportunidades 和 4Ps，它们都建立了自己的瞄准信息系统。这类项目通常针对有未成年子女或者孕妇的贫困家庭，在满足一定的卫生保健、教育参与条件下，贫困家庭可以获得现金补助。在孟加拉国，除孟加拉乡村银行提供面向贫困户的小额信贷之外，另一个知名的扶贫瞄准项目——瞄准极端贫困（TUP），致力于向贫困家庭提供生产性资产和技能培训，到 2013 年，累计服务了 140 万贫困户，目前每年服务 9 万~10 万户，超过 95% 以上的贫困户可以实现贫困退出（BRAC，2015）。

中国也一直有扶贫瞄准的努力。开发式扶贫在政策层面一直提倡要将有限扶贫资源用于真正的贫困地区和贫困户，各扶贫主体也一直在探索改进扶贫瞄准的方式方法（李培林、魏后凯，2016）。20 世纪 90 年代中期，孟加拉乡村银行的扶贫小额信贷模式被引入中国，作为扶贫到户的一种具体方式（吴国宝，1998）。工作到村、扶贫到户的原则先后写入了《纲要 1》和《纲要 2》。在基层实践中，湖北省长阳县早在 2004 年就创造性地开展了农户家庭基本情况普查，建立了扶贫到户管理信息系统，登记贫困户占农村总户数的比例接近 40%<sup>①</sup>，其思路类似于智利、哥伦比亚建立的扶贫信息系统。2009 年以来，广东、重庆等地的地方政府开始在省级层面探索综合性精准扶贫路径。广东省实施的‘规划到户、责任到人、一村一策、一户一法’的措施积累了丰富的精准扶贫经验<sup>②</sup>。中国从 1997 年和 2003 年起分别建立的城市和农村最低生活保障体系（低保），为识别和登记贫困人口提供了具体经验。

### （四）精准扶贫思想有坚实的理论支撑

精准扶贫思想最根本的理论支撑在于中国特色社会主义理论。中国特色社会主义理论是马克思主义中国化的最新成果，以建设和发展中国特色社会主义为主题，着重回答的基本问题之一就是实现什么样的发展、怎样发展（秦刚，2013）。社会主义的本质是解放和发展生产力，最终目的是达到

<sup>①</sup>根据湖北省长阳县扶贫办提供的资料。

<sup>②</sup>参见李松，2012：《重庆：确定 10 项到户到人政策提高扶贫精准度》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2012-07/07/c\\_112383535.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-07/07/c_112383535.htm)；唐园结、焦宏、曹茸、付伟、孙永健、郑可欢，2014：《“精准扶贫”的广东先行探索》，《农民日报》6 月 25 日。

共同富裕，这体现在中国社会主义的历史任务中，就是摆脱贫困、实现温饱、小康社会建设等一系列近期目标。十八大以来，中央提出全面建成小康社会新的目标要求，全面脱贫成为重要的底线目标，是党和政府行为的重要指引。此外，在贫困理论中，能力贫困理论经过多年的发展已经较为成熟。森（Sen，1999）指出，贫困意味着基本能力被剥夺。这实际上可以视为对传统贫困定义的逻辑溯源，即“贫困—福祉剥夺—基本需要不能满足—能力剥夺”（王小林，2012）<sup>①</sup>。能力贫困理论可以容易地转化为多维贫困理论，即从多个维度考察贫困现象，而不只是关注经济贫困。精准扶贫要求精准识别致贫原因并针对性地精准施策，确立了“两不愁三保障”扶贫标准，高度重视劳动参与以及教育扶贫，在很大程度上遵循了能力贫困和多维贫困的基本原理。

### 三、习近平精准扶贫思想的基本内容

#### （一）形成过程

习近平同志曾经长期在贫困落后地区基层工作，一直有深厚的扶贫情结。《摆脱贫困》一书，收录了习近平担任中共宁德地委书记期间自1988年9月至1990年5月的重要讲话、文章，提出了“弱鸟可望先飞，至贫可能先富”、扶贫先要扶志、滴水穿石、四下基层、群众路线等一系列重要扶贫思想<sup>②</sup>。1997年，在担任福建省委副书记期间，习近平同志推动了福建和宁夏开展对口帮扶工程，在宁夏建立起闽宁村和闽宁镇<sup>③</sup>。

2012年12月29~30日，十八大结束后不久，习近平总书记就前往位于“环京津贫困带”上的河北阜平县考察贫困问题，提出“脱贫致富要有针对性，要一家一户摸情况，张家长、李家短都要做到心中有数”<sup>④</sup>，这是精准扶贫思想的萌芽。2013年11月3~5日，习近平到湖南考察，在花垣县十八洞村，他提出，扶贫要实事求是，因地制宜，要精准扶贫，切忌喊口号。这是他首次正式提出精准扶贫概念。当年12月18日，中办、国办印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发的意见》，明确提出建立精准扶贫工作机制。2014年，全国各地用了将近一年时间，初步识别出贫困人口并建立了建档立卡系统。2015年1月19~21日，习近平在云南考察时提出，实施精准扶贫、精准脱贫，因乡因族制宜、因村施策、因户施法，扶到点上、扶到根上。这是他首次将精准扶贫和精准脱贫联系起来，并且提出了精准扶贫的具体做法。2015年6月18日，习近平总书记在贵州召开部分省（区、市）扶贫攻坚与“十三五”时期经济社会发展座谈会，在会上提出了“六个精准”、“四个一批”、“三位一体”<sup>⑤</sup>、落实领导责任制等一系列重要观点。

<sup>①</sup>原文对此的表述是“森的贡献实质上是将贫困定义的逻辑进一步进行了延伸”。详见王小林（2012）第13页。

<sup>②</sup>习近平，1992：《摆脱贫困》，福州：福建人民出版社。

<sup>③</sup>参见杜尚泽：《习近平触景生情，肯定闽宁合作宝贵经验》，<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0719/c1024-28567687-3.html>。

<sup>④</sup>国务院扶贫办（编），2015：《习近平关于扶贫开发论述摘编》，第37页。

<sup>⑤</sup>这里，“六个精准”和“三位一体”与以后的表述是一致的；“四个一批”与后来的“五个一批”相比，未提及的

2015年11月27日，习近平在中央扶贫开发工作会议上发表长篇讲话，深刻论述了精准扶贫精准脱贫的重大理论和实践问题，标志着精准扶贫思想基本成型。两天后，《决定》公布，这可以视为对精准扶贫思想的系统化总结，确立了精准扶贫精准脱贫的基本方略地位，解决了政治动员、全方位支撑、统一思想等关键问题。2017年3月8日，在全国“两会”期间，习近平同志再次发表重要讲话，提出脱贫攻坚全过程都要精准，有的需要下一番“绣花”功夫，要求进一步创新和落实精准扶贫。至此，习近平同志关于精准扶贫的思想形成了一个基本完整的体系。

## （二）基本内容

本文采取的“思想”定义，是客观存在反映在人的意识中经过思维活动而产生的结果或形成的观念体系。精准扶贫思想就是关于精准扶贫工作的完整观念体系，核心内容是精准扶贫、精准脱贫、脱贫攻坚和“绣花功夫”抓扶贫。精准扶贫思想是由习近平同志首创并构建其基本框架体系，是他治国理政思想的重要组成部分。首先，精准扶贫思想要在党内形成共识，构成以习近平同志为核心的党中央治国理政思想的一部分；其次，该思想还将在实践检验中不断得到丰富和发展，从而也是经过全党和全国人民实践检验的治国理政思想，将成为中国特色社会主义理论的一部分。

1.精准扶贫：“六个精准”覆盖扶贫、脱贫全过程。“六个精准”是对扶贫精准性的界定，涵盖从扶贫到脱贫的全过程，即扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。扶贫对象精准就是要找到真正的贫困人口和贫困区域，包括贫困户、贫困村和贫困县，主要通过贫困识别和建档立卡来实现。总的来说，全国识别贫困人口的方法是在总指标控制下，由基层通过民主评议来识别。项目安排精准是指各类扶贫开发项目的设计、分配要真正契合扶贫对象以及区域性致贫原因。资金使用精准是指按照贫困户需要和项目需要整合和分配不同来源的扶贫资金。措施到户精准是指扶贫项目和资金的安排能够惠及或直接落实到贫困户并且符合其实际需要。因村派人精准是指向贫困村派遣的第一书记和扶贫工作队的素质和能力能够切合贫困村实际并满足其需要。脱贫成效精准则是指扶贫措施能够针对致贫原因对症下药并取得相应效果，脱贫结果要达到扶贫收入标准以及“两不愁三保障”标准。

“六个精准”涵盖了精准扶贫三个必不可少的环节，即识别、帮扶和脱贫。首先是正确地找到需要帮扶的贫困家庭和人口，并且识别其致贫原因。如果贫困人口识别错误，则会在农村造成新的不公平；如果致贫原因识别错误，则会对帮扶措施造成影响。其次是精准帮扶，包括确定帮扶主体、帮扶项目以及资金，它们有不同的来源和运行机制，需要有机配合，其中，帮扶主体责任重大。最后是要对扶贫脱贫效果进行考核评价，帮扶要看到效果，脱贫要达到扶贫标准，而且要稳定脱贫。

2.精准脱贫：“五个一批”囊括扶贫、脱贫各种路径。“五个一批”是对扶贫方式和脱贫路径的归纳，包括发展生产脱贫一批、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。发展生产脱贫是指通过产业发展或经济活动的开展带动贫困户脱贫致富，包括就业、经营、收益分红等各种受益形式。易地扶贫搬迁是指以异地搬迁方式扶贫，目的是克服恶劣

---

是教育脱贫和生态补偿脱贫。

的生态环境和资源条件的影响。生态补偿脱贫是指针对生态脆弱地区的贫困人口，将生态补偿和扶贫措施结合在一起，实现生态保护和脱贫双重目标。发展教育脱贫是指通过各种教育扶贫措施，致力于解决贫困人口文化素质低以及子女教育经济压力大等问题，短期内缓解教育致贫压力，长期内通过提高人口素质增强贫困人口的发展能力。社会保障兜底是指对那些缺少劳动就业能力或者面临无法克服的残障、大病、长期慢性病等困难的贫困人口提供低保、救助等社会保障措施，帮助他们维持基本的生活水平。

3.脱贫攻坚：明确扶贫目标并建立动员和保障体系。《决定》将《纲要2》和《十三五规划建议》中提出的扶贫开发目标结合在一起，明确了脱贫攻坚目标，即稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障，实现现行标准下农村贫困人口脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，即全部脱贫目标。全部脱贫目标意味着要找到所有的贫困人口并帮助他们脱贫，这不仅进一步明确了精准扶贫精准脱贫基本方略的含义，而且体现出脱贫攻坚所蕴含的困难程度。为此，脱贫攻坚还包含另外两方面重要内容，一是政治动员，二是强化支撑体系。《决定》开宗明义地将全部脱贫的任务称为脱贫攻坚战，表明这是中央致力于必须完成的任务，要求全社会打消疑虑，增强使命感和紧迫感，从而起到政治动员和统一思想的作用。在支撑方面，《决定》建立起三个方面的脱贫攻坚支撑体系：①领导和主体体系：在领导体制上，实行中央统筹、省负总责、市（地）县抓落实的分工工作机制，各级均由党委、政府负总责，党政一把手同为第一责任人，为贫困村选派第一书记和扶贫工作队；在扶贫体制上，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局，尤其是健全社会扶贫机制。②资源投入和政策保障体系：主要包括财政扶贫投入、金融扶贫、贫困地区及扶贫用地政策、科技和人才支撑四个方面，各方面都大大增强了投入强度。③责任制：各级党委政府分工负责，要层层签订责任书，层层落实责任制，把扶贫开发工作实绩作为选拔使用干部的重要依据，建立扶贫考核督查和社会监督机制。

4.“绣花功夫”抓扶贫：攻克重点难点问题。“绣花功夫”抓扶贫是习近平精准扶贫思想的最新发展，它将精准扶贫和脱贫攻坚有机结合，清晰地显示精准扶贫是一个实践理论，重在实现精准扶贫思路。从实际需要看，一方面要瞄准贫困地区和贫困人口的重点难点问题，如基础设施、产业基础、观念意识、历史遗留问题等；另一方面要勇于开拓创新，克服精准扶贫中存在的体制机制障碍，如现行建档立卡填表工作量过于繁重且效果不彰，检查、评估、核查等外围工作过多影响扶贫工作的精力投入等。四川凉山州“悬崖村”的藤条木棍天梯改成钢管天梯，湖北长阳县木桥溪村“空中红旗渠”建成通水，都是扶贫实践中攻坚克难的实例<sup>①</sup>。建档立卡如何做到简洁高效，贫困户退出如何做到真实可信且无需反复重复检查，村级层面不同扶贫力量如何有效分工协作，不同来源的扶贫项目资金如何有效整合以适应贫困地区、贫困户的具体扶贫需求，易地扶贫搬迁户在搬迁后如何解决落户、土地和房产资源处置等问题，都是需要下“绣花功夫”加以解决的体制机制问题。

<sup>①</sup>前者参见《习近平：看到有关凉山州“悬崖村”的报道感到揪心》，人民网，<http://sc.people.com.cn/n2/2017/0308/c379470-29824572.html>，2017年3月8日；后者根据湖北省长阳县扶贫办提供的资料。

## 四、精准扶贫思想在中国的实践

### （一）早期精准扶贫思想在实践中面临的问题

以《决定》为主要标志，精准扶贫思想基本确立，形成了较为完整的体系。它不同于一般的学理，目的就是指导实践。20多年前就已经对所谓的完美扶贫瞄准所面临的各种障碍进行了讨论（Besley and Kanbur, 1993）。同样地，精准扶贫思想在付诸实践时也不可避免地遇到了不少问题。这些问题择其要包括：扶贫对象识别不准以及建档立卡信息不准确、不充分；由于致贫原因分析及登记不精确，以及并非所有措施都有精确的到户机制，措施到户精准难以做到；扶贫开发力量配备充足，但是专业能力、投入程度和分工协作机制未尽如人意；由于措施到户不够精准等原因，以及脱贫考核中可能存在的机制缺陷，脱贫成效也难以做到精准评价；扶贫投入增加后，转移支付性的扶贫措施进展顺利，而发展性的扶贫措施进展缓慢，相应地，贫困户的参与性和内生动力不足；兜底保障的内涵及与其他脱贫路径的逻辑关系没有厘清，容易引起误解。

### （二）当前精准扶贫实践的主要特征

从2014年开展建档立卡工作以来，精准扶贫思想经历了3年多的实践检验，上述很多问题的解决办法在实践中不断调整和试验，趋于成熟完善。早期的精准扶贫思想发展成为一套在实践中执行的行动方案和体系。当前的精准扶贫实践具有以下主要特征：

1. 尽一切可能实现全部脱贫目标。其他国家扶贫瞄准的主要目的是让扶贫措施找到贫困人口，但是无法承诺让所有贫困人口脱贫。精准扶贫则是在扶贫瞄准的基础上，追求贫困人口全部脱贫，进而要用攻坚战的方式促成这个目标的实现。一般来说，扶贫瞄准主要是为了提高有限资源的扶贫效率，即有限资源扶贫效果最大化。但是，当扶贫目标变为全部脱贫时，这就意味着既定扶贫目标下资源投入最小化。“最小化”是数学语言，并不意味着数量“小”，其边际成本是递增的。在实践中，为了追求全部脱贫目标，各级政府以及社会的财力和人力投入迅猛增加，成本控制被放在了次要地位，投入行为类似于农业中的“过密化”现象（参见黄宗智，2000）。

2. 实施政府主导、多方参与的超常社会动员。2015年以来，中国在体制上强化了政府主导、社会参与的脱贫攻坚主体体系。这里的政府包括各级党委和人民政府。由于广泛地实行了“双组长”制，在脱贫攻坚上已经没有明确的党政分工，各自都深度卷入了扶贫开发事务，行业扶贫、东西协作、派遣第一书记和扶贫工作队，都在此列。中国的社会扶贫也有鲜明特色，包括党政机关定点扶贫、统一战线扶贫<sup>①</sup>、“单位包村、干部包户”的财政供养单位“双包”制度、企业和居民参与等。中国的政府扶贫和社会扶贫由于强大的党政动员，是一般发展中国家无法比拟的，这被概括为中国独特的政治优势（黄承伟，2017）。非政府组织仍然是社会扶贫的主体之一，但是在强大的党政动员体制机制下，其行动自主性与其他发展中国家相比，必然受到一些限制。

3. 采取指标控制、逆向排序方式识别贫困人口。基于以统计监测贫困发生率为基础的贫困人口

<sup>①</sup>主要是民主党派定点扶贫和工商联主导的企业扶贫。



规模逐层分解和控制方法，村级层面基本上采取了逆向排序的贫困人口识别方法。逆向排序识别不是设置贫困标准阈值，而是按单个或多个指标值进行排序，根据所分配的名额从低向高选择、确定贫困人口。由于县以下缺少精准的统计监测数据，贫困人口名额的分配也就难以做到准确，而分解到镇、村的规模又是指令性的，因此，逆向排序是一种权宜办法，各地识别出的贫困人口的贫困阈值无法等同。如果考虑到实际工作中存在的遗漏、优亲厚友、工作能力欠缺等因素，识别的准确性会进一步降低。为了解决这些内在因素带来的识别不准问题，中国采取了重新核查、动态调整的方式，以逐步提高识别的准确性。这种做法具有一定的合理性，只要它能确保真正的贫困人口不被遗漏，那么，它其实是在识别一部分相对贫困人口，并且在一定程度上抹平了各地消费习惯差异导致的实际贫困标准差异<sup>①</sup>。

4.在村级层面形成了完整的扶贫队伍。精准扶贫采取针对致贫原因分类施策的方式，这就需要在村级层面有直接面向贫困户的帮扶力量。目前，中国在贫困村的村级层面形成了村“两委”、第一书记、扶贫工作队、帮扶责任人四支扶贫力量。其中，村“两委”属于本地力量，必然地要承担本村发展和社会事务管理职责，但是，多数贫困村村干部履职能力有限，因此需要外力援助。也有一些地方在村内开展社会动员，发动党员、经济能人、优秀青年人等“精英”，帮助和带动贫困户。第一书记的职责是加强村党支部的组织建设和领导能力，扶贫工作队的职责是在村内直接开展扶贫工作，而帮扶责任人则应“一对一”地为贫困户提供帮助。第一书记和扶贫工作队队长可能分设或者兼任；扶贫工作人员可能全部外派或者部分地由乡镇干部甚至村干部担任；帮扶责任人亦是如此。

5.以“四到县”和资金整合推动项目安排和资金使用的精准。“六个精准”中，项目安排和资金使用是高度关联的，它们需要在村、户以及跨越村户的项目（如基础设施、扶贫产业）上实现精准。责任、权力、资金、任务“四到县”制度使得县级政府能够根据需要安排扶贫项目，并匹配相应的财政专项扶贫资金。由于财政专项扶贫资金往往不能满足扶贫任务的全部需要，中国于2016年改革财政涉农资金管理使用机制，允许贫困县以重点扶贫项目为平台，统筹整合使用财政涉农资金，并撬动金融资金和社会帮扶资金投入扶贫开发<sup>②</sup>。

6.多样化的脱贫路径最终可归结为发展生产和社会保障两大机制。经过两年多的实践，脱贫路径在“五个一批”的基础上发展出更多新形式，包括健康扶贫、资产收益扶贫、危房改造等。其中，

---

<sup>①</sup>现行贫困标准是根据贫困监测数据测算出来的，它假定人均纯收入水平 2300 元的贫困家庭都符合这样一个消费特征，即所购买的食物满足热量和蛋白质需要，非食品消费也都是出于基本生活需要。这个假定具有统计合理性，但是在精准识别时会有两方面的背离：一是统计误差之外的部分，根据《国家农村贫困监测调查方案（2015 年度）》，在 95% 的置信度下，分县居民人均可支配收入和消费支出抽样误差基本控制在 10% 以内；二是消费习惯的区域性差异，例如有些地方注重盖房，有的地方烟酒等非营养性食品消费明显，有的地方人情消费较多等，这些支出都会明显影响基本需要的满足。允许各地适当上浮扶贫名额，并且按村逆序选择贫困户，可以一定程度上将上述因素内部化。

<sup>②</sup>参见《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22 号），[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/22/content\\_5066842.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/22/content_5066842.htm)。

资产收益扶贫是微观上的收益到户机制，但是从宏观上看仍然属于发展生产扶贫。另外，各条脱贫路径虽然性质迥异，但是，多数可以最终归结为发展生产和社会保障两大机制。易地搬迁、危房改造、教育和大病医疗资助、临时救助等都属于社会保障。但是，易地搬迁后需要找到新的就业或经营机会，生态保护脱贫会为贫困劳动力提供护林员之类的公益岗位，健康扶贫使一部分劳动力在康复以后重新进入劳动就业，教育扶贫更是使得学生或成人在获得教育或培训资助后更好地进入劳动力市场，最终都要依靠发展生产脱贫。

7.各地对社会保障兜底机制开展了探索。除了直接的发展生产措施和最终指向发展生产的措施，其他扶贫措施都可以归为社会保障措施，包括低保、五保、残疾人保障等其他民政救助措施，以及教育资助和医疗费用补贴等。这些保障措施分别由民政、社保、教育、卫生等部门实施，它们与兜底保障脱贫关系如何，各地已经在自行开展探索，目前还没有明确结论。大体上说，各地基本上都根据政策文件，将“无法依靠产业和就业方式脱贫”的贫困家庭都作为社会保障兜底对象。具体操作在各地大同小异，即将低保、特困人员供养、医疗救助和临时救助共同列入保障兜底范围；有的地区则将住房保障或者养老保障也列入兜底保障范围。从可得资料看，只有湖南省专门定义了“兜底保障”，将无劳动力或者丧失劳动能力的家庭和因病、因残、因灾或意外导致的重度贫困家庭列为兜底脱贫对象，对他们给予比低保标准更高的保障条件<sup>①</sup>。

8.以贫困退出机制保障脱贫结果的可信性和精准性。贫困识别和脱贫都是以户为单位。精准识别要从未知的千家万户中找出符合条件的贫困户，而精准脱贫则是对已知的贫困户进行评估。虽然原则上应当对识别和脱贫采取相同标准，“一把尺子量到底”，但是，实践中主要是在脱贫评估以及返贫和新增贫困评估中采用了比较明确的标准。为了实现精准脱贫，中国建立了贫困户、贫困村和贫困县的退出机制，以收入达标和实现“两不愁三保障”为基本标准，履行民主评议、调查核实、贫困户认可、公示公告、系统销号等基本程序。为了防止可能存在的弄虚作假行为，贫困退出机制还包含第三方评估检查，第三方评估的结果用于对精准脱贫成效的评价以及对不符合脱贫标准而被脱贫情况的核查处理。2017年已经开展了第一次考核评估，对排名靠后的省份进行了约谈。

### （三）精准扶贫要义未能实现或有待于厘清的主要方面

经过了3年多的实践检验，不少问题得到了解决或改进，精准扶贫工作体系隐然成型。尽管如此，这个体系仍不完美，还存在着不少值得进一步探索和改进的问题。有些问题在于实践自身需要经历探索和完善的过程；有些问题则是深层次的，表明用以指导实践的精准扶贫思想仍有待于厘清或寻找实现路径。本节主要探讨后者<sup>②</sup>。

<sup>①</sup>参见《湖南省人民政府办公厅关于印发〈社会保障兜底脱贫对象认定工作方案〉的通知》（湘政办发〔2016〕56号），[http://www.hunan.gov.cn/2015xxgk/fz/zfwj/szfbgtwj/201608/t20160801\\_3117440.html](http://www.hunan.gov.cn/2015xxgk/fz/zfwj/szfbgtwj/201608/t20160801_3117440.html)。

<sup>②</sup>精准扶贫实践还面临更多问题，例如产业扶贫如何与贫困地区农业供给侧结构性改革结合，实现产业发展和带动脱贫机制的突破，就尚未破题。另外需要说明的是，扶贫产业发展问题向来存在，一直是老大难问题，所以可以不看作精准扶贫思想的排他性要件，故在文中未做专门分析。

1.现行建档立卡工作机制未能从根本上解决精准识别问题。中国贫困人口建档立卡工作只是基本上满足了精准扶贫工作的需要，将9000万贫困人口、12万个贫困村、800多个贫困县的信息录入在一个系统内，成为确定扶贫对象的直接依据。目前这个系统只是发挥了档案信息功能，不能动态地记录扶贫措施和贫困户发展状况，统计查询和分析功能薄弱。根据刘永富（2017）的披露，2015年8月至2016年6月，全国动员了近200万人开展建档立卡“回头看”，补录贫困人口807万，剔除识别不准人口929万，分别占当年建档立卡贫困人口的10.4%和9%。2017年，基于第三方评估结果，很多地方又在开展数据核实工作。这表明，在现行机制下，识别不准问题一直存在。由于需要经常更正“低级错误”，基层扶贫部门在核实、更正、填表等基础性工作上花费了太多时间。导致这些现象的原因是建档立卡系统缺乏开放性、兼容性，与公民信息系统、低保等相关工作信息系统不对接，而相关的技术手段其实都已经很成熟。更重要的是，现行建档立卡机制并没有从根本上体现精准识别的要义，因为它是在线下而不是在系统内识别的，也不是按照扶贫标准来识别的，规模分解的偏差决定着识别结果的偏差。

2.县以下脱贫攻坚责权划分还不能很好地实现精准扶贫功能。脱贫攻坚责任制是为实现精准扶贫功能而建立，它规定了中央统筹、省负总责、市县抓落实的三级分工，其中，县级党委和政府承担脱贫攻坚主体责任，党政“一把手”是第一责任人。在县以下，《决定》规定乡镇和村的职责包括：组织实施贫困村、贫困人口建档立卡和退出工作；实施县级制定的乡镇、村精准扶贫指导意见；进行政策宣传，充分调动贫困群众的主动性和创造性，把脱贫攻坚的政策措施落实到村到户到人；强化贫困村基层党建，以抓党建促脱贫攻坚。如果说大规模的扶贫项目，如基础设施建设、产业开发等，可以在县级或乡镇级实施，那么，瞄准到户的扶持措施则需要进一步在乡镇和村之间以及村内扶贫力量之间分工协作。村级的四支扶贫力量，目前还没有形成良好的分工负责机制，谁主导、谁实施、谁辅助，帮扶责任人究竟该承担什么责任以及如何与其他三支力量协作，都还是未解问题，导致在真正面对贫困户的实际困难和需求时，无人负责、“绣花功夫”使不出来的困境。

3.现行评估、核查等机制在扶贫工作中的负面效应比较明显。在完整的扶贫工作链条上，识别、登记、脱贫评估应该投入最小精力，帮扶应该投入最大精力。但是，当前实际情况却是相反的，用于实际扶贫的精力受限，乃至不能满足需要。现行扶贫脱贫评估、检查机制的主要特点是侧重于合规性，层层加码，次数频繁。在国家实施第三方评估后，各省也都搞起县级第三方评估，有的省还对脱贫户实施全覆盖的核查，忽略统计抽样的科学性；在国家实施省际交叉评估后，各省就开始搞省内县际交叉评估，甚至县里也开始搞乡镇间的交叉评估。这些评估核查大都重视形式和程序的合规性，一旦合规，便不再关注实质性内容。这就导致在贫困户那里，需要经常回答类似的程序性问题，而对其真正的生活和生产关注不足，容易引起他们反感。由于国家评估具有考核功能，各地方就相应地提前开展自查以便于为迎接国家检查积累经验或提前发现问题。殊不知减少问题最根本的办法是集中精力抓好扶贫，而不是靠事后检查纠错。

4.现行贫困退出核查机制未能体现权威性和合法性。贫困退出考察的是扶贫措施落实情况及其脱贫效果，每年涉及数百万个家庭的基本权益和福祉，因此需要有权威性和合法性。在中国，能够

提供权威和法定统计数据的只有统计局调查队，其合法性由法律赋予，其权威性来源于专业性。反观贫困退出机制，虽然设计了多个机制确保其合理性，但是在关键的核查环节不具有专业性。贫困退出核查中的前两个关键环节分别是村内民主评议提名、村“两委”和扶贫工作队联合调查核实。未被提名的进入不了调查程序；被提名的进入调查程序，但其调查者的专业知识和技能是否合格，也是值得探讨的，毕竟他们是一个庞大的群体而又未经足够的培训。最后，在制度层面，由村“两委”和扶贫工作队来调查和审核脱贫结果，其授权来自政策文件，法源不足。

5.对保障兜底机制以及“五个一批”整体性的认识仍不一致。“五个一批”精准脱贫路径作为基本方略应具有完整性和内在逻辑一致性。目前看来，这种整体性尚未建立，最主要的是对其内在逻辑还未有一致看法。在“五个一批”表述中，前四个为“脱贫”，第五个为“兜底”。逻辑上讲，脱贫指贫困户摆脱贫困，他们可以不依赖帮助而获得超越贫困线的生活水平；兜底指为缺乏生计能力的贫困人口提供基本保障，他们只有依靠救助才能保持非贫困状态，离开救助就会返贫。各地扶贫实践中采取的社会保障措施已经从低保扩大到医疗救助、临时救助等广义社会保障领域，并将这些“兜底”状态视为脱贫，这意味着未对“兜底”和“脱贫”加以区分。另外，扶贫中的社会保障措施是否都具有兜底的性质，也值得商榷。大病治愈后恢复劳动能力的，受教育资助后离校参与生产劳动的，灾后重建的，都能在阶段性救助后恢复和形成劳动能力。只有针对那些永久性丧失了劳动能力的贫困人口，包括长期患大病或患慢性病无法康复的以及重度残疾人等，救助才具有兜底的性质。

## 五、进一步发展精准扶贫思想的思路和建议

毛泽东在《实践论》中对认识的形成和发展有精辟的论述。认识来源于实践，要从感性认识上升到理性认识，还要从理性认识回到改造世界的实践，要在实践中得到检验和发展，需要纠错，需要随着实践过程的推移发展而发展。基于这样的认识论规律，我们应当承认，精准扶贫思想和实践都是史无前例的。为了增强对实践的指导性，精准扶贫思想需要有不断发展的过程，其发展和完善应当符合三条标准：实事求是，符合客观规律；能够不走样地实践转化；内在逻辑清晰完整并逐步走向规范化和常态化。

### （一）精准识别应通过基于贫困标准的“一把尺子量到底”的机制来体现

精准识别是精准扶贫所有工作的根本前提，必须具有科学性和可靠性。目前的贫困人口规模分解和逆序选择是一种权宜做法，无论是作为替代还是储备，都应当探索一种真正精准识别的“B方案”。印尼、哥伦比亚、智利等国家的相关瞄准系统（参见 ILO, 2015; Clert and Wodon, 2011; World Bank, 2012），以及国内广西壮族自治区实行的县级统一打分识别机制，都提供了先例。真正的精准识别机制应当有两个基本特征：一是采取单一、明确的贫困识别标准，对所有参与识别者一视同仁，而且进入和退出采取相同标准，“一把尺子量到底”；二是进行冗余登记，将当地收入或生活水平低于某个相对贫困标准比例的家庭都纳入调查和登记范围，并从中打分识别出符合标准的贫困人口。这就相当于登记相对贫困人口，从中识别绝对贫困人口，两者差异一目了然，脱贫者不必销号，

返贫者直接转入。正如当前一些地方已经将部分普惠性扶贫措施惠及建档立卡贫困户之外的相对贫困户，这个扩展性系统的建立将有助于开展差异化扶贫、相对和绝对贫困评估，提升公平性、科学性和扶贫效率。

### （二）完整的精准脱贫机制应包含脱贫、兜底以及未脱贫

“五个一批”脱贫路径作为帮扶方式，可以重新界定为以下4种类型：①发展生产脱贫，包括发展产业和促进就业以及资产收益脱贫；②易地搬迁脱贫，需以发展生产为条件；③资助救助脱贫，包括教育资助、医疗救助、困境儿童资助、危房改造、灾后救济等，其共同特点是针对特定原因的阶段性资助救助，随后可以恢复或形成劳动能力；④低保、五保、大病救助等兜底保障，其共同特点是需要持续的救助，取消救助即意味着恢复贫困。从结果看，以上4种方式可以归结为两种：脱贫、兜底保障。另外，为了尊重社会发展仍处于较低阶段的客观现实，精准脱贫机制中还应当包含一种“未脱贫”状态。全部脱贫不能等同于百分之百脱贫，而应指有能力、有意愿脱贫的贫困人口都应当帮助其脱贫。客观地看，脱贫攻坚期结束后的未脱贫人群至少包括返贫者以及有劳动能力的“懒人”。对于“懒人”需要社会动员，要严格限制其规模以避免“懒政”；但是，不能强迫其脱贫，要确定扶贫责任的边界。

### （三）扶贫与脱贫要界定清晰的主体和客体属性

由于脱贫攻坚压力所致，扶贫主体承担了过多的帮扶责任，以至于贫困户的主体责任被忽视，甚至发生扶贫官员指责贫困户不感恩、“等靠要”、不愿脱贫等情形。这意味着扶贫、脱贫的主体与客体属性在精准扶贫思想中未能清晰界定，也没有在实践中很好地体现。在扶贫工作中，政府以及社会帮扶力量是扶贫主体，贫困户是扶贫对象和脱贫主体。对后者而言，自我的发展参与是脱贫的内因，外界帮扶是外因。只有在缺乏发展能力的条件下，政府才承担助其脱贫或兜底的主体性责任。对于贫困户脱贫主体的界定符合劳动致富的社会主义价值观，也有利于弘扬“人人参与、人人尽力、人人享有”的共享发展理念对于贫困户，一方面，要充分培育其能力并保障其发展机会；另一方面，也要培养其脱贫责任主体意识，使其认识到获得帮扶不是无限权利。对于有劳动能力而不愿参加劳动的，不应承诺或要求限期脱贫，最多给予最低程度的人道主义保障；对于那些已经达到脱贫标准而不愿签字脱贫的，应设立县级复核机制，可以不经签字直接列入脱贫名单<sup>①</sup>。

### （四）扶贫责任制要从中央与地方关系上拓展到基层

扶贫责任制是脱贫攻坚的重要保障，为体现精准扶贫思想，应覆盖扶贫全过程，即从中央与地方的关系拓展到基层。在已有的中央统筹、省负总责、市县抓落实的三级责任制的基础上，重要的是如何完善市县抓落实机制。基层扶贫责任制应体现于两个方面：一是市县、乡镇、村级三级权责关系；二是村级四支扶贫力量的权责关系。《决定》中关于县级党委政府的脱贫攻坚主体责任的描述界定了其主要职责及与基层的分工，但没有对乡镇和村的职责进行划分。实际上两者应当有所分工，乡镇应当更多地负责整体发展、组织协调、上情下达的工作，村应当更多地承担精准到村到户的工

<sup>①</sup>对于目前时常出现的贫困人口过度医疗现象，也应当采取相应措施，确保合理使用医疗资源。

作。村级在针对村、户两级致贫原因制定对策时，凡是需要上级资源、资金、政策支持，都可以通过乡镇向县级提出诉求，县级应当尽责地予以满足，不应令乡镇和村经常陷入无助的境地。

村级承担村、户两级扶贫责任，充当“最后一公里”的关键角色，需要在四支扶贫力量间建立明确、合理的分工协作机制。具体地说，第一书记应当对村支部工作和村扶贫工作负领导责任；扶贫工作队应当直接负责各项扶贫计划的制定和政策措施的落实；在直接的扶贫措施上村“两委”应当支持和配合扶贫工作队的工作，但是同时也要认真履行社区自治、服务、发展等公共职责。贫困户帮扶责任人更多地应当发挥联系人作用：一方面通过深入沟通，帮助贫困户寻找致贫原因以及脱贫路径和思路，将整理出的思路和诉求向扶贫工作队和第一书记反馈，共同帮助寻找政策资源；另一方面也应当根据自身能力给予直接帮助。在机制设计上，前者更重要，也是精准帮扶的具体体现。

#### （五）基层扶贫主体作为排头兵需要赋权和赋能

任何事务都应当是责、权、能、利的统一。中国基层扶贫主体的现状是利益有限，能力有限，职责很大，但职权很小。鉴于扶贫脱贫工作都在基层开展，基层扶贫主体应当拥有更大权限。这种权限，一方面体现在扶贫工作的自主性，以及从上级得到的对扶贫资源和政策需求的尊重和满足上；另一方面体现在贫困识别和脱贫认定的权威性上。如果这种脱贫认定的权威性得到认可，那么，基层的扶贫成效在机制上就应当得到信任而不是怀疑，第三方评估就不应当具有那么大的“紧箍咒”效应，这种事后评估也不应当再占用那么大精力。当然，基层扶贫主体的权限和权威并不能凭空得来，除了要靠机制保障，更多地要靠能力建设。例如，就贫困退出机制而言，在贫困户调查的关键环节上，如果采用专业调查人员或者经过充分培训的外聘调查人员，就可以避免扶贫主体既当运动员又当裁判员的逻辑矛盾。

#### 参考文献

- 1.韩庆祥，2015：《“新三步走战略”与“四个全面”战略布局》，《唯实·现代管理》第6期。
- 2.黄承伟，2017：《为全球贫困治理贡献中国方案》，《人民日报》7月20日。
- 3.黄宗智，2000：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，北京：中华书局。
- 4.李培林、魏后凯（主编），2016：《中国扶贫开发报告2016》，北京：社会科学文献出版社。
- 5.刘永富，2017：《全面贯彻中央决策部署坚决打赢脱贫攻坚战》，《学习时报》5月5日。
- 6.秦刚，2013：《中国特色社会主义理论体系（最新修订版）》，北京：中共中央党校出版社。
- 7.檀学文、谭清香，2016：《贫困县发展评价与退出策略》，载李培林、魏后凯（编）：《中国扶贫开发报告2016》，北京：社会科学文献出版社，第228-251页。
- 8.王小林，2012：《贫困测量：理论与方法》，北京：社会科学文献出版社。
- 9.王伟光，2016：《马克思主义中国化的最新成果：习近平治国理政思想研究》，北京：中国社会科学出版社。
- 10.吴国宝，1998：《农村小额信贷扶贫试验及其启示》，《改革》第4期。
- 11.邢成举、李小云，2013：《精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究》，《中国行政管理》第9期。
- 12.Besley, T., and R. Kanbur, 1993, “The Principles of Targeting”, The World Bank PRE Working Paper Series WPS 385.

13. BRAC, 2015, "BRAC Bangladesh Annual Report 2014", <http://www.brac.net/sites/default/files/ar2014/BRAC-annual-report-14.pdf>.
14. Clert, C., and Q. Wodon, 2011, "The Targeting of Government Programs in Chile: A Quantitative and Qualitative Assessment", MPRA Paper No. 15414, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/15414/>.
15. ILO, 2015, "Columbia-SISBEN: A Unified Vulnerability Assessment and Identification System for Social Assistance, Social Protection in Action: Building Social Protection Floor", <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51857>.
16. Sen, A., 1999, *Development as Freedom*, New York: Oxford University Press.
17. World Bank, 2012, "Targeting Poor and Vulnerable Households in Indonesia", <http://documents.worldbank.org/curated/en/972001468038678922/Targeting-poor-and-vulnerable-households-in-Indonesia:74>.
18. World Bank, 2016, "Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality", World Bank, Washington, DC.

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 午言)

## **The Thoughts of Precision-Targeted Poverty Alleviation: A Study of its Deepening through Practice**

Tan Xuewen Li Jing

**Abstract:** The thoughts of Precision-Targeted Poverty Alleviation are an action theory, which has practical and theoretical backgrounds, with the goal of lifting all poor population out of poverty by 2020 based on the current poverty line standard. The core contents of such thoughts include precision-targeted poverty alleviation, precision-targeted poverty reduction, campaign of poverty reduction, and "skills of embroidery" in poverty alleviation. A lot of innovative initiatives have been conducted, with the purpose of overcoming problems with identification, directing measures to the poor households, and incomplete systems and mechanisms. After more than three years of exploration, the current practice of precision-targeted poverty alleviation has revealed obvious characteristics in eight aspects. Meanwhile, there are many shortcomings, which are summarized in five aspects. Suggestions on improving the thoughts of Precision-Targeted Poverty Alleviation are provided in six aspects, including identification with uniform poverty criteria, differentiation in the mechanisms between poverty alleviation and poverty reduction, an increase in awareness of being liability subjects in poverty reduction for the poor population, improvement of liability systems at the grassroots level, higher authorization of the main bodies in poverty alleviation at the grassroots level, and enhancement of big data and cloud computing to the poverty registration system.

**Key Words:** Thoughts of Precision-Targeted Poverty Alleviation; Precision-Targeted Poverty Reduction; Campaign of Poverty Reduction; Practice