

---

# 中国精准扶贫积累的宝贵经验

郑宝华 梅长青<sup>1</sup>

**【摘要】**：中国的脱贫攻坚取得了决定性胜利，所创造的宝贵经验不仅为开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定了坚实基础，而且为世界发展、尤其是人类反贫困事业贡献了中国智慧。基石是坚持中国共产党的全面领导，充分发挥社会主义制度优越性，这是根本经验；重要的是坚持以人民为中心，坚持政府推动引导和坚持精准方略，这是三个基本经验；并围绕扶持谁、谁来扶、怎么扶和如何退总结了相关实践经验，核心是实事求是、尊重科学、反映民意。制度优势是根基，实践创造是生命。这三个方面相得益彰，共同组成了中国脱贫攻坚所取得的宝贵经验体系。

**【关键词】**：精准扶贫 中国道路 根本经验 基本经验 实践经验

**【中图分类号】**：F323 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000-8691-(2022)02-0111-10

中国在脱贫攻坚取得决定性胜利和显著成效的同时，还积累了弥足珍贵的许多经验。这些经验除了与中国特色社会主义制度紧密联系的根本经验和基本经验外，还在“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”等重要环节积累了不少宝贵的实践经验。

## 一、脱贫攻坚经验总结概述

随着脱贫攻坚举措的持续有效推进，学界在注意到中国所取得的显著脱贫成效的同时，也注意到这一过程中所积累的宝贵经验。对于精准扶贫所积累的宝贵经验的总结提炼，由于所站角度的不同，有的偏宏观，有的偏中观，还有的偏微观，共同构成了中国脱贫攻坚的宝贵经验体系。

### （一）宏观层面的总结

宏观层面的总结，重点强调党的全面领导和社会主义制度的优越性。吴国宝把中国40年的减贫经验总结为：通过开发式扶贫提升贫困地区和贫困人口的自我发展能力，实行精准扶贫，坚持扶贫创新，坚持党和政府领导、群众主体、社会参与的基本扶贫制度，坚持持续扶贫。<sup>1</sup>王静等把中国精准脱贫的经验概括为，坚持党的领导是根本、把握精准是要义、增加投入是保障、各方参与是合力、群众参与是基础，目标是探索实现共同富裕的具体路径。<sup>2</sup>汪三贵把中国打赢脱贫攻坚战的根本经验总结为：在充分发挥中国共产党领导的中国特色社会主义制度优势基础上，坚持政府主导，脱贫攻坚，构建“三位一体”大扶贫格局，充分调动社会各方力量参与脱贫攻坚的积极性，不断调整与完善扶贫战略与政策，不断加大脱贫攻坚的各项资源投入。<sup>3</sup>魏后凯把中国脱贫攻坚的主要经验总结为“五个坚持”：即坚持党的领导，建立健全脱贫攻坚责任制；坚持政府主导，构建三位一体大扶贫格局；坚持精准方略，多措并举提高脱贫实效；坚持群众主体，激发贫困人口内生动力；坚持市场导向，注重培育减贫长效机制。

《人民日报》也收集了一些国际人士对中国脱贫经验的赞誉。联合国粮农组织的安娜·坎波斯认为，“中国在减贫领域取得巨大成果是因为政府始终把扶贫工作摆在重要位置，并且在扶贫方面有清晰的目标”。美国的约翰·奈斯比特强调，“从全球背

---

<sup>1</sup>**作者简介**：郑宝华，男，云南省社会科学院农村发展研究所研究员，主要从事农村发展、贫困治理研究。梅长青，男，中共昆明市委党校经济学教研部副主任、副教授，主要从事区域经济、乡村建设研究。

景来看，中国减贫的努力对寻求摆脱贫困的新兴经济体具有巨大价值”。印度的卡玛奇亚认为，中国注重让贫困人口在摆脱物质贫困的同时，摆脱意识贫困，调动贫困民众的积极性，这是极其宝贵的经验。埃塞俄比亚的尼瓦伊·吉布里阿布强调：中国减贫的成功经验在于持续快速的经济增长、创造大量就业、经济增长成果为人民所共享。波兰的加恩·罗文斯基认为，中国的减贫工作体现了执政党以民生为导向的执政理念，反映了执政党对人民负责的态度和强大的执行力。<sup>5</sup>

国务院扶贫办把中国改革开放 40 年来扶贫工作的基本经验总结为：坚持党的领导，发挥制度优势；坚持改革开放，将扶贫工作纳入经济社会发展总体布局；坚持与时俱进，分阶段确定扶贫标准和目标任务；坚持精准方略，采取有针对性的扶持措施；坚持广泛参与，形成了跨地区、跨部门、跨领域的社会扶贫体系；坚持开发扶贫，激发贫困地区贫困人口的内生动力；坚持合作共赢，携手共建人类命运共同体。<sup>6</sup>国家乡村振兴局党组的总结是：坚持党的全面领导，强化政治保证；发挥制度优势，凝聚攻坚合力；坚持改革创新，实施精准方略；坚持群众主体，激发内生动力；坚持较真碰硬，促进真抓实干；坚守初心使命，勇于担当尽责。<sup>7</sup>

习近平总书记 2018 年 2 月 12 日在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话，把中国脱贫攻坚取得的弥足珍贵的经验总结为“六个坚持”：即坚持党的领导，强化组织保证；坚持精准方略，提高脱贫实效；坚持加大投入，强化资金支持；坚持社会动员，凝聚各方力量；坚持从严要求，促进真抓实干；坚持群众主体，激发内生动力。<sup>8</sup>习近平总书记 2021 年 2 月 25 日在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的重要讲话，把中国脱贫攻坚的宝贵经验高度概括为“新六个坚持”，即坚持以人民为中心的发展思想，坚定不移走共同富裕道路；坚持发挥中国特色社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势，形成脱贫攻坚的共同意志、共同行动；坚持精准扶贫方略，用发展的办法消除贫困根源；坚持调动广大贫困群众积极性、主动性和创造性，激发脱贫内生动力；坚持弘扬和衷共济、团结互助美德，营造全社会扶危济困的浓厚氛围；坚持求真务实、较真碰硬，做到真扶贫、扶真贫、脱真贫。<sup>9</sup>习近平总书记的这两个总结既系统全面，更彰显了中国脱贫攻坚之国家气魄和精准扶贫精准脱贫中国智慧的硬核。

## （二）中观层面的总结

中观层面的总结更多以“六个精准”“五个一批”为基础，并结合各省的实践进行总结提炼。

人民论坛专题调研组把福建省的脱贫经验总结为：加强党建扶贫，党建引领成为精准扶贫的核心力量；发展特色产业，产业扶贫成为脱贫致富的主要手段；借力信贷资本，金融扶贫成为脱贫致富的重要杠杆；实施造福工程，搬迁扶贫成为稳定脱贫的有效途径；构建保障体系，健康教育扶贫成为脱贫减贫的有益补充。<sup>10</sup>

四川省委理论学习中心组把四川省脱贫攻坚积累的经验概括为：总体谋划上既注重高位布局、统筹谋划，完善政策制度安排，更注重力量下沉、扎实推进，压紧压实责任，确保脱贫任务落实到位；帮扶对象上既注重整体推进，统筹抓好重点贫困地区与一般地区、贫困群众和临界状态群众的脱贫工作，更注重突出重点，敢于啃“硬骨头”，把深度贫困地区作为重中之重集中攻坚；帮扶方式上既注重“输血”，积极整合各方资源，集中力量开展帮扶，更注重“造血”，通过培育产业、推进就业、提供资金等增强贫困群众的自我发展能力，充分激发内生动力；帮扶措施上既注重物质脱贫，优先解决贫困群众的基本生活问题，让贫困群众早日住上好房子、过上好日子，更注重精神文明建设，加快培育现代文明生活方式，让贫困群众养成好习惯、形成好风气；稳定脱贫上既注重聚焦当年脱贫对象，严格对照“两不愁、三保障”标准，确保真正脱贫，更关注已脱贫贫困户，经常性开展“回头看”，着力进行“回头帮”，扶上马送一程，确保稳定脱贫。<sup>11</sup>

杜家毫把湖南省的脱贫攻坚经验总结为：始终突出政治站位这个首要前提，始终坚持精准精细这个科学方法，始终把好脱贫质量这个根本要求，始终抓好改革创新这个关键举措，始终注重激发人民群众内生动力这个核心主体。<sup>12</sup>

黄承伟等 2016 年将贵州省脱贫攻坚的经验概括为以下 10 个方面：把扶贫开发作为“第一民生工程”；着力完善精准扶贫体系；广泛动员社会参与精准扶贫；积极探索生态保护脱贫新路径；创新财政与金融精准扶贫机制；深化党建扶贫；大力建设新

---

型产业扶贫体系；有力有序推进易地扶贫搬迁；完善社会保障兜底扶贫；片区发展与精准扶贫到村到户有机结合。<sup>13</sup>求是杂志社和贵州省委联合调研组2019年把贵州的脱贫经验进一步总结为：殷殷嘱托内化于心，扶志扶智激动力，“组组通”硬化幸福路，“大搬迁”搬出新生活，产业革命深刻改变农业发展方式，“三保障”提升民生福祉，大扶贫格局强化脱贫攻坚合力。<sup>14</sup>

孙大伟把广西的脱贫攻坚经验总结为：围绕“扶持谁”，开展“史上最严”的精准识别，找准“靶心”；围绕“谁来扶”，构建“三位一体”大扶贫格局，汇聚最强力量；围绕“怎么扶”，因村因户因人分类施策，开准“药方”；围绕“如何退”，严格全过程全流程管理，保证脱贫成色。<sup>15</sup>

### （三）微观层面的总结

偏微观的总结提炼除强调基层的实践经验外，也对这些实践经验所赖以生成的制度优势进行了概括。李鵬认为：精确识别，是精准扶贫的基础和前提；精准帮扶，是做好精准扶贫工作的中心和关键所在；精准管理，是实现精准扶贫常态化的保证。<sup>16</sup>有学者认为，中国的脱贫攻坚有以下几个重要经验：坚持中央主导，发挥地方政府积极性；推动经济发展，激发贫困人口脱贫动力；强化社会扶贫，汇集社会扶贫合力；重在精准战略，突出精准扶贫实效；加强国际合作，拓展扶贫减贫渠道。<sup>17、18</sup>

高虹等强调，地方党委政府和基层组织是脱贫攻坚的“先锋官”，重抓脱贫攻坚的执行力；金融创新+产业扶持，保证脱贫攻坚成果具有可持续性；因地制宜，发展特色产业助力精准脱贫；政府兜底，编织“社会安全网”，为失去或缺乏劳动能力的贫困人群提供救助金，实现全方位脱贫。<sup>19</sup>

从以上有关中国扶贫经验现有成果的概述不难看出，中观和微观的经验总结所强调的主要是实践经验及其制度基础；而宏观的总结提炼则侧重中国共产党领导的社会主义制度所提供的制度保障。笔者以为，中国脱贫攻坚的经验总结，既需要科学总结精准扶贫、精准脱贫之所以能如此成功的根本经验和基本经验，也需要突出脱贫攻坚过程中各地因地制宜所总结出诸多实践经验，尤其需要彰显“帮扶者”与“被帮扶者”之间的相互促进关系，注意宏观与微观的有机结合。只有这样，才能既突出中国扶贫实践经验的生动性，又充分彰显中国共产党领导下的社会主义制度的无比优越性，及其对打赢脱贫攻坚战所起到的定海神针作用。为此，笔者从根本经验、基本经验和实践经验三个维度来归纳总结。三者相辅相成，构成一个有机整体。

## 二、根本经验

从总体上来说，中国的脱贫攻坚，干的是民生，体现的是大局，讲的是政治，反映的是党性。这集中体现为脱贫攻坚所积累的根本经验，那就是始终坚持和加强中国共产党的全面领导，充分发挥中国特色社会主义制度的显著优势。

### （一）充分发挥中国特色社会主义制度优势是制胜密码

社会主义制度是总制度，中国特色社会主义制度是社会主义制度在中国当前的表现形式。习近平总书记指出，“历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有中国特色社会主义才能发展中国，这是历史的结论、人民的选择”<sup>20</sup>。社会主义制度优越性的本质在于通过消灭剥削消除两极分化，解放和发展生产力，保证发展成果为人民群众所共享，并最终实现共同富裕。

中国的精准扶贫精准脱贫工作，正是在党中央的坚强领导下，各级地方党委政府充分发挥社会主义制度集中力量办大事的优势，运用“党委领导、政府主导、社会参与”的工作机制，以行业扶贫、社会扶贫、定点帮扶、东西部扶贫协作、挂钩帮扶等有效举措，形成跨地区、跨部门、跨行业、全社会多元主体共同参与的脱贫攻坚体系，汇聚成强大脱贫攻坚合力。这种制度优势主要体现在扶贫资源动员、整合和精准配置的强大组织能力上，体现在社会各方力量的有效汇聚上，体现在“挂包帮”结对帮扶、中央有关部门和企业集团定点帮扶以及跨省（直辖市）东西部扶贫协作上，体现在精准管理、督导检查、挂牌督战各环节上。

---

没有集中力量办大事这一中国特色社会主义显著制度优势作为“硬核”，就不可能有如此高昂的政治决心和如此强大的资源动员和配置能力，就不可能为脱贫攻坚提供如此强大的投入保障，也就不可能取得如此显著的脱贫攻坚成效。

## （二）坚持和加强中国共产党的领导是根本保证

中国共产党的领导是中国的根本领导制度，在中国特色社会主义制度体系中，党的领导制度具有统领地位。我们推进各方面制度建设、推动各项事业发展、加强和改进各方面工作，都以坚持党的领导，自觉贯彻党总揽全局、协调各方为根本要求。党的十八大以来，习近平总书记对党的领导这一根本制度在思想上和实践上作了进一步发展，思想上概括了“三个最”，即“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量”<sup>21</sup>；实践上作出了“四个意识”“两个确立”和“两个维护”等制度设计，使党的领导这一根本制度得到了进一步完善和加强。

精准扶贫、精准脱贫正是以这一根本领导制度为基本遵循，使打赢脱贫攻坚战获得了根本保证。各级党委政府，始终把加强党的领导作为脱贫攻坚的根本保证，坚持发挥各级党委总揽全局、协调各方的作用。在坚持“中央统筹”的基础上，通过建立省市县乡村“五级书记”抓扶贫的领导机制，坚持党政同责，落实脱贫攻坚一把手负责制，为脱贫攻坚提供了强有力的组织保障。依靠党的坚强领导，发挥强大的政治动员能力和资源动员优势，迅速高效聚集起各方力量、各种资源，为脱贫攻坚提供强大资源保障。依靠党的坚强领导，对脱贫攻坚中出现的各种风险和困难及时作出科学分析和正确决策，集中力量打好歼灭战，进而如期完成脱贫攻坚目标任务，取得脱贫攻坚的全面胜利。

## 三、基本经验

中国脱贫攻坚之所以能够取得如此辉煌的成就，除了坚持中国共产党的坚强领导和充分发挥中国特色社会主义制度优势这一根本经验外，还有“三个坚持”和“三个充分发挥”的基本经验。

### （一）坚持以人民为中心，充分发挥贫困群众主体作用

实践证明，坚持以人民为中心是打赢脱贫攻坚战的根本宗旨，而充分发挥贫困地区和贫困群众的主体作用则是动力源泉。这是基本经验之一。

以人民为中心是脱贫攻坚的出发点和价值归宿。在脱贫攻坚中，各级党委政府以习近平总书记关于“做好扶贫开发工作，……是我们党全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现，也是党和政府的重大职责”<sup>22</sup>为根本要求，把“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”作为做好脱贫攻坚工作的出发点和落脚点，坚持把努力改善贫困群众生产生活条件作为基础工作来抓，促进他们共享改革发展成果。坚持用贫困群众获得感、幸福感的提高来衡量脱贫攻坚的成效，始终把人民群众的获得感、幸福感、安全感和认可度作为重要衡量指标。通过加大帮扶力度，确保每个贫困群众稳定实现“两不愁三保障”和饮水安全有保障等脱贫主要目标。坚持用脱贫成效来激发贫困群众“听党话、感党恩、跟党走”的自觉行动。以此为依托，脱贫攻坚获得了源源不断的动力，得到了贫困地区和包括贫困农户在内的广大人民群众广泛认可和鼎力支持。

坚持以人民为中心，除了树立全心全意为人民服务的思想外，还要尊重贫困地区和贫困群众的主体地位，不断提升他们的内生发展动力。中国脱贫攻坚能够取得如此巨大的成就，离不开专项扶贫、行业扶贫以及社会扶贫，但他们都是外力，最终需要通过激发贫困地区和贫困群众的内生动力，充分发挥他们的主体作用来实现。在脱贫攻坚实践中，各地始终把走群众路线，努力做好群众工作放在首位，全面建立为了贫困群众、依靠贫困群众、不断增进贫困群众社会福祉的帮扶体系。深入推进控辍保学行动，确保贫困群众义务教育有保障；加大职业教育扶持，提高贫困群众的自我发展能力；利用“项目库”“农户积分制管理”等有效举措，增强贫困群众参与脱贫攻坚的积极性和主动性；推广参与式扶贫，通过“菜单式”及“以工代赈”“以奖代补”等有效途径，让广大贫困群众积极主动参与到扶贫项目的选择和实施中来；建立激励机制，引导贫困群众广泛参与产业发展和劳动力

---

转移就业，发挥广大贫困群众的主体作用；加强宣传教育，选树先进典型，倡导文明新风尚，提高贫困地区和广大贫困群众的内生发展动力。

## （二）坚持政府推动引导，充分发挥市场机制导向作用

实践证明，坚持政府主导是打赢脱贫攻坚战的重要基础，而充分发挥市场机制的导向作用则是重要手段。这是基本经验之二。

坚持政府主导，构建三位一体大扶贫格局，是中国农村扶贫开发的重要经验。这一经验在打赢脱贫攻坚战中得到充分彰显，成为基本经验。核心是党和政府把脱贫攻坚作为最大的政治任务和第一民生工程，不断提高打赢脱贫攻坚战的思想认识和行动自觉。充分发挥政府科学规划和顶层设计的引领作用，广泛动员和引导全社会参与扶贫，形成强大社会攻坚合力。通过构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫有机结合、互为支撑的三位一体大扶贫格局，推动形成多元化的大规模资源投入机制，为精准扶贫精准脱贫提供重要基础。通过完善政府主导的督查巡查机制和监测评价体系，保证各种扶贫举措落实落地落细，为各项扶贫政策举措不折不扣落实到位提供制度保障。

充分发挥市场机制的导向作用是重要手段，注重构建和完善减贫和巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制。为了提高脱贫攻坚的质量，增强脱贫攻坚的可持续性，在产业扶贫、金融扶贫和消费扶贫等方面，都把遵循市场规律作为重要手段，以市场需求为导向，引导扶贫产业的可持续发展；探索推广资产收益扶贫等模式，充分发挥新型农业经营主体的减贫带动作用；积极推动消费扶贫，引导广大消费者以市场原则购买贫困地区和贫困农户生产的产品；建立农民稳定增收减贫长效机制，增强贫困地区经济发展活力和应对突发风险挑战的能力。

## （三）坚持精准基本方略，充分发挥基层党建引领作用

实践证明，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，是打赢脱贫攻坚战的科学方法，而其重要抓手就是充分发挥基层党建的引领作用，使其成为重要保障。这是基本经验之三。

精准扶贫精准脱贫是打好脱贫攻坚战收官战的科学方法。中国脱贫攻坚之所以能够夺取全面胜利，根本方法就是坚持了以“六个精准”为核心内容的基本方略。坚持精准方略，打好政策“组合拳”，建立精准脱贫攻坚工作体系，解决了“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”等实实在在的问题。始终坚持把精准施策作为打赢脱贫攻坚战的关键举措，扎实推进区域发展与精准扶贫“双轮驱动”。探索出“贫困对象家底清、致贫原因清、帮扶措施清、投入产出清、帮扶责任清、脱贫时序清”的六清工作方法。坚持精准考核，让脱贫成果经得起历史考验和人民检验，受到包括贫困群体在内的广大人民群众拥护。

基层党建引领是加强党的领导，打赢脱贫攻坚战的坚强保障。党建带扶贫、扶贫促党建是各地打赢脱贫攻坚战的一条重要经验。我们坚持“五级书记”抓扶贫和党政“一把手”脱贫工作责任制，确保每个贫困县都有领导挂联，每个贫困乡（镇）都有领导和部门以及责任单位挂联，每个贫困村都有驻村扶贫工作队挂包，每个贫困户都有干部职工结对帮扶，并坚持不脱贫不脱钩。把扶贫开发同村级组织建设有机结合起来，抓好以村党组织为核心的村级基层组织配套建设，把基层党组织建设成为带领贫困地区群众脱贫致富、改善党群干群关系、维护农村和谐稳定、推动乡村有效治理、促进脱贫攻坚的坚强领导核心。在脱贫攻坚中，“选优配强”基层党组织班子，持续选派第一书记和驻村工作队，脱贫攻坚与基层党组织建设“双推进”等成为亮点和特色。

## 四、实践经验

除了以上根本经验和基本经验外，中国的脱贫攻坚还围绕“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”和“如何退”等相互联系的重要工作环节，鼓励各地创造性地开展工作，并因此积累了许多具有普适性和可推广性的宝贵实践经验。这些实践经验既是根本经

---

验和基本经验的延伸，更是在根本经验和基本经验指导上的实践创造和创新。这些实践经验因为有坚实的社会基础，所以具有强大的生命力和广泛的可复制性。

### （一）“扶持谁”的实践经验

“精准识别贫困人口是精准施策的前提，只有扶贫对象清楚了，才能因户施策、因人施策”<sup>23</sup>。从习近平总书记的这些重要论述不难看出精准识别的特殊重要性。全国各地结合国家的总体要求，因地制宜开展了诸多具有创新性和创造性的精准识别工作，积累了不少实践经验。

#### 1. 守住农民收入水平这条底线。

针对贫困是缺乏充分发展能力这一基本现实，中国创造性地提出了现阶段扶贫要坚持“两不愁三保障”和饮水安全有保障这一基本要求、基本标准和核心指标。各地在具体实践中，始终把农民家庭的人均收入水平作为底线标准。即使是一些地方推行了“1+N”贫困综合识别指标体系，“1”代表的就是农村居民的人均收入水平。任何一个农村家庭，只要人均收入水平明显低于当年国家的贫困线标准，就可以成为被识别对象。这条底线标准抓住了贫困、尤其是绝对贫困的本质和核心，不仅能够确保收入水平较低的家庭有机会获得国家帮扶，而且可以与世界多数国家使用的贫困识别标准相比较。

#### 2. 用活“三保障”和饮水安全有保障所要求的贫困家庭特征显性指标。

尽管收入水平是测度贫困的核心指标，但要获得农户家庭的准确收入水平数据难度很大，尤其是在中国文化背景下更难，更何况收入水平的高低也不能反映一个家庭贫困的全貌。正是基于这样的认识，一些地方在贫困家庭和贫困人口的精准识别中，不断总结提炼出许多有效做法，有的地方在工作顺序上把“1+N”改变成“N+1”，即对照“两不愁三保障”和饮水安全有保障的基本要求，把明显达不到“三保障”和饮水安全有保障任何一个方面的农户先挑选出来，然后再通过贫情分析，由驻村工作队、村组干部和农户代表通过综合评价，得到其家庭的整体收支状况，这就是“1”。这个意义上的“1”，尽管不是绝对准确的人均收入水平，但更能反映农户的实际状况。有些地方还总结了一些顺口溜，如一看房、二看粮、三看家里劳动力强不强、四看家里有没有读书郎、五看家里有没有人常年生病卧床等。这些生动实践，不仅减少了工作量，而且得到多数群众的认可，更重要的是与“两不愁三保障”和饮水安全有保障的基本要求更加贴近。

#### 3. 把贫困农户对象识别和致贫原因诊断有机结合起来。

针对贫困家庭致贫原因的多样性和复杂性，各地在农村贫困农户精准识别的同时，还强化了其致贫原因的诊断和归类工作，目的是能够强化扶贫项目的集中管理，真正做到分类施策、对症下药。如云南省2017年总结了“缺技术”“缺资金”“缺劳动力”“缺土地”“缺水”“因学致贫”“因病致贫”“因残致贫”等11个主要致贫原因，并以此对建档立卡贫困农户进行分类，同时还增加了农户的次要致贫原因。2018年还因地制宜增加了“因婚致贫”贫困类型。有的地方还增加了“因毒（吸毒贩毒）致贫”“因葬（家庭成员亡故后的隆重葬礼）致贫”等。正因为把对象识别与致贫原因诊断有机结合起来，才保证了分类施策，才使精准帮扶有了更具体的抓手。

#### 4. 因地制宜探索项目库建设。

为了更好地解决“群众想干什么、项目如何选、实施怎么抓”等项目筛选、实施、管理和资金使用难题，有效衔接脱贫资源的供给与需求，增强项目选择的科学性和有效性，提高贫困群众项目建设的积极性和参与度，实现扶贫项目综合效益最大化，云南省富源县于2017年启动了项目库建设，使贫困群众实现了由“要我干”变为“我要干”的转变。正因为如此，富源县的项目库建设还得到了国家的认可。习近平总书记2018年也强调：“要建立县级脱贫攻坚项目库，加强项目论证和储备，防止资金闲

置和损失浪费。”<sup>24</sup>

### 5. 实事求是完善动态管理。

针对少数贫困县（市、区）建档立卡贫困农户和贫困人口数量受国家指标限制严重偏低的实际，原国务院扶贫开发领导小组办公室积极回应各地关切，鼓励各地在反复“回头看”基础上，采取有效措施开展动态管理专项行动，不仅实现了贫困人口识别从“基本精准”到“比较精准”再到“更加精准”，而且使动态管理新识别出来的贫困对象实现了“应纳尽纳、应扶尽扶”，这不仅为打赢脱贫攻坚战，而且为巩固拓展脱贫攻坚成果奠定了坚实基础。

## （二）“谁来扶”的实践经验

“脱贫致富不仅仅是贫困地区的事，也是全社会的事”<sup>25</sup>，“要动员和凝聚全社会力量广泛参与”<sup>26</sup>。这是“谁来扶”要回答的基本问题。各地在构建精准扶贫资源动员与全社会共同参与的大扶贫格局、建立扶贫主体与扶贫对象之间的命运共同体关系、实现精准扶贫措施之间的相互衔接、推动扶贫与党建双推进等方面都积累了宝贵经验。

### 1. 贯通扣紧帮扶体系。

“中央统筹、省负总责、市县抓落实”是中国打赢脱贫攻坚战最基础的工作机制。<sup>27</sup>围绕这一重要工作机制，各地首先贯通了省市县乡村“五级书记”抓扶贫的纵向责任体系，同时强化横向部门之间的配合以及全社会帮扶体系，形成了“各负其责、各司其职的责任体系，精准识别、精准脱贫的工作体系，上下联动、统一协调的政策体系，保障资金、强化人力的投入体系，因地制宜、因村因户因人施策的帮扶体系，广泛参与、合力攻坚的社会动员体系，多渠道全方位的监督体系和最严格的考核评估体系”<sup>28</sup>。这八个体系是一个整体，贯通扣紧与否决定了其效率和成效。各地在强化中央统筹和省负总责的同时，把责任层层压实到市县乡三级政府，并强化村组干部的责任担当和工作积极性，还通过农户积分制管理、“爱心超市”等充分调动以贫困群体为主的广大人民群众的积极性，形成了纵向到底（贫困农户）、横向到边（各种帮扶措施及其责任人）的帮扶体系，确保扶真贫、真扶贫、真脱贫、脱真贫。

### 2. 强化党的全面领导。

全国各地之所以能够构建起上述帮扶体系，并不折不扣落实到位，关键在于全面加强党的领导，除了把省市县乡村“五级书记”抓扶贫落到实处外，还探索实践了扶贫党建双推进双促进等工程，从而在保证党中央各项决策能够得到全面贯彻落实的同时，通过加强基层党组织建设，使各级党委政府的政策举措能够在基层找到抓手，落地生根、枝繁叶茂并开花结果。这其中的一个重要启示是，越往基层，越需要加强党的领导，越需要充分发挥党组织的战斗堡垒和党员的先锋模范作用；同样，基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用发挥得越好的地方，脱贫攻坚的成效就越显著。两者相辅相成，辩证统一。

### 3. 广泛动员社会力量。

扶贫开发“要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的‘三位一体’大扶贫格局”<sup>29</sup>。各地在脱贫攻坚过程中，充分发挥专项扶贫的引领作用和行业扶贫的主力军作用，在强化地方各级党委政府主体责任的同时，积极落实中央挂钩帮扶、东西部扶贫协作以及企业扶贫等社会帮扶机制，形成了真正意义上的全社会大扶贫格局，尤其是驻村帮扶工作队，不仅架设了外部帮扶与发挥贫困群体积极性的有效桥梁，而且使扶贫资源供给与需求得到了高效配置，实现了扶贫投入效益的最大化。

### 4. 充分发挥帮扶对象的主观能动性。

“贫困群众既是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体”<sup>30</sup>，“要尊重扶贫对象主体地位，各类扶贫项目和扶贫活动都要紧紧围绕贫困群众需求来进行，支持贫困群众探索创新扶贫方式方法”<sup>31</sup>。各级党委政府深入学习领会习近平总书记的重要指示精神，除了要求干部学会换位思考外，还不断完善帮扶政策举措，引导贫困农户积极参与到扶贫开发的全过程中去，从建立项目库让贫困群众成为决策主体外，还通过菜单式扶贫、以工代赈、民办公助、财政奖补等方式，让以贫困农户为主的广大村民成为脱贫攻坚的行动主体，并最终成为受益主体。这既充分发挥了贫困群体的主观能动性，提高了扶贫资源的使用效率，又提高了他们的可行发展能力。

### （三）“怎么扶”的实践经验

“五个一批”是习近平总书记精准扶贫方略的核心内容。各地在努力探索实践“五个一批”过程中，因地制宜强化了许多具体帮扶措施，取得了显著成效，积累了许多宝贵实践经验。

#### 1. 因地制宜完善帮扶举措。

在努力做好“五个一批”基础上，各地从自身实际出发，结合脱贫攻坚的重点和难点，聚焦深度贫困地区，对脱贫目标任务及脱贫措施进行细化分解。如云南省于2017年提出努力打好易地扶贫搬迁、产业就业、生态扶贫、健康扶贫、教育扶贫、素质提升、危房改造、贫困村脱贫振兴、守边强基和迪庆怒江深度贫困攻坚战等“十大攻坚战”。这“十大攻坚战”，既把中央要求贯彻到脱贫攻坚的具体实践中，又在精准扶贫实践中增加了“云南”元素，突出了能力素质、生态保护、边疆稳固、民族团结、易地搬迁、深度贫困等重点任务。“十大攻坚战”是“五个一批”的“云南化”、本土化，不仅丰富了“五个一批”的内涵，而且使脱贫攻坚举措更能凸显云南的贫困特点，放大了精准扶贫精准脱贫的成效，增强了实践经验的地方特色。

#### 2. 奋力拓展扶贫增收渠道。

“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路”<sup>32</sup>。2020年与2013年相比，全国贫困地区农村常住居民人均可支配收入年均名义增速达到了10.96%，每年比全国农村常住居民人均可支配收入的平均增速（8.90%<sup>33</sup>）快了2.06个百分点。之所以如此，是因为各级贫困地区党委政府把拓展贫困农户的增收渠道放在了重中之重，突出抓好产业扶贫和转移就业扶贫，使产业扶贫和就业扶贫起到了重要支撑作用。这两个方面综合作用的结果，不仅使贫困农户的收入来源更加多元化，而且使其收入水平更加稳定，更可持续。

#### 3. 努力提高贫困群体素质。

各级党委政府把努力提高贫困群体的综合素质作为头等大事来抓，在努力办好义务教育，防止贫困家庭子女因贫辍学、阻断贫困代际传递，严防贫困家庭因学返贫等方面工作的同时，加大贫困劳动力的技能技术培训力度，让每个贫困家庭至少有1个劳动力掌握一门以上的技术。云南省还针对11个“直过民族”和人口较少民族贫困人口开展了国家通用语言培训工作，目的就是让贫困劳动力能够适应现代生活需要，不仅有较强的劳动技能，而且有较强的沟通交流能力。总的目标就是让贫困家庭的成年劳动力能够适应现代生活，让他们的子女能够摆脱贫困的代际传递，以新的姿态分享改革发展的成果。

#### 4. 戮力推动生态绿色扶贫。

各级党委政府坚持脱贫攻坚与生态文明建设协调推进，积极推动生态扶贫。一方面加大退耕还林还草和生态脆弱地区易地扶贫搬迁工作力度，腾出更多生态空间；另一方面积极利用国家的政策支持，增加生态公益性岗位数量，让贫困劳动者从生态资源的消耗者变为生态资源的保护者。与此同时，大力发展林下绿色经济和退耕还林还草生态产业，走绿色高效发展之路<sup>34</sup>，为贫困农户找到了一条生态绿色脱贫道路。这条道路，既与贫困地区劳动者的素质相适应，又符合国家质量兴农、绿色兴农的发展方

---

向，具有较普遍的推广价值。

#### 5. 全力做好社保托底保障。

“要把社会保障兜底扶贫作为基本防线，加大重点人群救助力度，用社会保障兜住失去劳动能力人口的基本生活。”<sup>35</sup> 基于不少贫困家庭是因病致贫和因残致贫的实际，各地坚持开发式扶贫与保障性扶贫有机结合，全力做好社保托底保障工作。通过精准锁定兜底保障对象、推进低保标准与扶贫标准的有效衔接、加强临时性救助、实施残疾人两项补贴、落实养老保险“三个100%”等措施，从根本上筑牢托底保障贫困人口的社会保障安全网。这张安全网不仅“保”了贫困人口的基本生存权，而且为他们的后代提供了发展空间，对于打赢脱贫攻坚战和巩固拓展脱贫攻坚成果，乃至相对贫困的有效治理都具有重要借鉴意义。

#### （四）“如何退”的实践经验

“精准扶贫是为了精准脱贫。……脱贫摘帽要坚持成熟一个摘一个，既防止不思进取、等靠要，又防止揠苗助长、图虚名。”<sup>36</sup> 各地认真贯彻落实习近平总书记指示精神，以脱贫质量为主线，以调查巡查和第三方评估为重要手段，严格标准、强化落实，使贫困退出经得起历史检验，受到了包括贫困群众在内的广大人民群众的爱护和赞誉。

#### 1. 不断完善退出标准。

对照“两不愁三保障”以及饮水安全有保障和国家的相关退出政策要求，2016年4月，中央出台了《关于建立贫困退出机制的意见》，全面建立针对建档立卡贫困户、贫困村和贫困县的脱贫退出指标体系；2017年9月，国务院扶贫办出台了《贫困县退出专项评估检查实施办法（试行）》；2018年12月，国务院扶贫办出台了《2018年贫困县退出专项评估检查技术支持方案》；2019年7月，国务院扶贫办出台了《关于进一步落实贫困县约束机制》等具体政策，与时俱进对贫困退出标准和程序进行修改完善，使标准指标更加明确具体，也更具有可操作性和指导性。

#### 2. 始终坚持质量至上。

国家出台的各种脱贫退出标准，都以质量至上为基本遵循。一是保证绝大多数贫困人口脱贫是一个硬指标，如贫困县脱贫退出标准，在贫困发生率低于3%这唯一重要指标下，增加了两个保障性指标，即贫困人口漏评率和错退率都必须低于2%，这实际上是给3%的贫困发生率加了两道保险；二是指标体系都紧紧围绕“两不愁三保障”和饮水安全有保障；三是引进第三方评估，在确保贫困退出公平公正原则的同时，强化质量至上的理念。由此可以看出，无论是国家出台的退出标准，还是各地的细化标准，都始终坚持高质量脱贫要求。

#### 3. 保持政策的连续性。

习近平总书记2020年3月6日在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的重要讲话强调指出：“对退出的贫困县、贫困村、贫困人口，要保持现有帮扶政策总体稳定，扶上马送一程，……要严格落实‘四不摘’要求，主要政策措施不能急刹车，驻村工作队不能撤。”2020年12月，中共中央和国务院出台的《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》和2020年中央农村工作会议，明确“2020年脱贫攻坚目标任务完成后，设立5年过渡期”，要求“脱贫地区要根据形势变化，理清工作思路，做好过渡期内领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、考核机制等有效衔接”。

#### 注释：

1 吴国宝：《改革开放40年中国农村扶贫开发的成就及经验》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2018年第6期。

- 
- 2 王静、丁春福：《精准扶贫经验对我国实现共同富裕的启示》，《法制与社会》2019年第11期。
- 3(1)汪三贵：《脱贫攻坚与精准扶贫：理论与实践》，北京：中国财经出版传媒集团、经济科学出版社，2020年，第250页。
- 4(2)魏后凯：《中国脱贫攻坚的主要经验》，《经济研究参考》2021年第2期。
- 5(3)《中国减贫之路“优质高效”——国际人士积极评价中国脱贫攻坚成就》，《人民日报》2018年2月1日，第8版。
- 6(4)国务院扶贫办党组：《创造人类反贫困历史的中国奇迹——改革开放40年中国扶贫工作的重大成就与经验》，《求是》2018年第18期。
- 7(5)国家乡村振兴局党组：《人类减贫史上的伟大奇迹》，《求是》2021年第4期。
- 8(6)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）》，《求是》2020年第9期。
- 9(7)习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话（2021年2月25日）》，北京：人民出版社，2021年，第8-13页。
- 10(8)人民论坛专题调研组：《精准扶贫与精准脱贫的福建经验》，《人民论坛》2017年第6期。
- 11(1)四川省委理论学习中心组：《念兹在兹，唯此为大，举全省之力坚决打赢脱贫攻坚战》，《求是》2017年第10期。
- 12(2)杜家毫：《打赢脱贫攻坚战的根本遵循》，《人民日报》2018年11月26日。
- 13(3)黄承伟、叶韬、赖力：《扶贫模式创新——精准扶贫：理论与贵州实践》，《贵州社会科学》2016年第10期。
- 14(4)求是杂志社、贵州省委联合调研组：《为了彻底撕掉千百年来的贫困标签》，《求是》2019年第10期。
- 15(5)孙大伟：《广西脱贫攻坚的成就与经验》，《广西日报》2020年9月24日。
- 16(6)李鹏：《论精准扶贫的理论意涵、实践经验与路径优化——基于对广东省和湖北恩施的调查比较》，《山西农业大学学报（社会科学版）》2015年第8期。
- 17(7)白启鹏：《精准扶贫的中国经验与时代价值》，《唐山学院学报》2018年第1期。
- 18(8)曾文麒：《精准扶贫的中国经验与时代价值》，《农村经济与科技》2019年第24期。
- 19(9)高虹等：《集中连片特困地区精准扶贫的经验总结及脱贫启示》，《农村金融研究》2019年第5期。
- 20(1)转引自杨胜群《只有中国特色社会主义才能发展中国——学习习近平同志关于坚持和发展中国特色社会主义的重要论述》，《人民日报》2013年8月9日。
- 21(2)习近平：《中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征》，《求是》2020年第14期。

---

22(1)李军：《打赢脱贫攻坚战的强大思想武器》，《人民日报》2018年9月17日。

23(1)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，北京：中央文献出版社，2018年，第61页。

24(1)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）》，《求是》2020年第9期。

25(2)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第100页。

26(3)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第99页。

27(4)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第50页。

28(1)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第50页。

29(2)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第99页。

30(3)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第134页。

31(4)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第136页。

32(1)习近平总书记2016年7月18日考察宁夏时的讲话，引自程瑶：《习近平与宁夏的故事》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2020-06/08/c\\_1126088756.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2020-06/08/c_1126088756.htm)。

33(2)2013年，全国贫困地区农村常住居民人均可支配收入为6079元（汪三贵：《脱贫攻坚与精准扶贫：理论与实践》，北京：中国财经出版传媒集团、经济科学出版社，2020年，第199页），2020年提高到12588元（国家统计局：2020年贫困地区农民人均可支配收入12588元，<http://finance.china.com.cn/roll/20210228/5506798.shtml>），是2013年的2.07倍，名义增速为10.96%，而同期全国农村常住居民的人均可支配收入从9429.6元增加到17131.5元（国家统计局编：《2021中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，2021年，第205页），增加了81.68%，年均名义增速为8.90%。（参见汪三贵：《脱贫攻坚与精准扶贫：理论与实践》，第199页）。

34(3)杨玉文、吴爱玲：《民族地区碳排放驱动机制分析及趋势分析》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2020年第3期。

35(4)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第75页。

36(5)中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第71-72页。