

河北省社会科学基金项目

中国精准扶贫方略 及其实践研究

◎ 吕新发 张学敏 史玲燕 著

 吉林大学出版社

中国精准扶贫方略 及其实践研究

ISBN 978-7-5692-4546-2



9 787569 245462 >

定价：56.00元

本书系2017年度河北省社会科学基金项目“习近平精准扶贫思想及其现实挑战研究”（课题编号：HB17MK014）的研究成果

中国精准扶贫方略 及其实践研究

◎ 吕新发 张学敏 史玲燕 著

 吉林大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国精准扶贫方略及其实践研究 / 吕新发, 张学敏, 史玲燕著. — 长春: 吉林大学出版社, 2019.3

ISBN 978-7-5692-4546-2

I. ①中… II. ①吕… ②张… ③史… III. ①扶贫—研究—中国 IV. ①F126

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第063318号

书 名 中国精准扶贫方略及其实践研究

作 者 吕新发 张学敏 史玲燕 著
策划编辑 魏丹丹
责任编辑 魏丹丹
责任校对 邹燕妮
装帧设计 凯祥文化
出版发行 吉林大学出版社
社 址 长春市人民大街4059号
邮政编码 130021
发行电话 0431-89580028/29/21
网 址 <http://www.jlup.com.cn>
电子邮箱 jdcbs@jlu.edu.cn
印 刷 河北纪元数字印刷有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 14
字 数 240千字
版 次 2019年3月 第1版
印 次 2019年3月 第1次
书 号 ISBN 978-7-5692-4546-2
定 价 56.00元

版权所有 翻印必究

自序

从学术的角度来讲，我对“精准扶贫”这一主题的研究始于2015年的一项工作。2015年，学校党委选派我为第一书记赴邢台市平乡县驻村扶贫。之前我对扶贫开发工作只能算略有了解，这次因工作需要开始了更加深入的学习。在边学习边实践的过程中，我一方面深深感受到中国精准扶贫方略的新颖性、深刻性、重要性和指导性，也为实践中的些许成就而激动兴奋；另一方面我发现很多好思想、政策、举措在具体实践中面临“落地难、结果难”的问题。因此，我对中国精准扶贫方略、精准扶贫实践成就、精准扶贫现实困境产生了浓厚兴趣，并开始了持续研究。

在学习和研究的过程中，我深切地感受到，党的十八大以来，我国扶贫开发工作进入啃硬骨头、攻坚拔寨的新阶段，呈现出全力决胜的新局面，达到了真抓实干的新境界，取得了可喜可贺的新成就。而这些新变化，归根结底源于党和国家坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，源于党和国家对扶贫开发工作的高度重视和持续关注，源于党和国家围绕扶贫开发和精准扶贫所进行的实践创新与理论研究。正是以习近平总书记为核心的党中央，为当前中国的脱贫攻坚工作提出了适合中国国情的独特战略思想，为当前中国的扶贫开发工作做出了总体规划和顶层设计。至于中国精准扶贫方略在实践过程中出现的问题，究其原因是相关执行者一方面没有读懂中国精准扶贫方略，另一方面没有落实好中国精准扶贫方略。因此，要理解中国的减贫奇迹，推进精准扶贫实践，打赢脱贫攻坚战，决胜全面建成小康社会，就必须读懂中国精准扶贫方略。要读懂中国精准扶贫方略，就必须了解我国扶贫开发的历史实践和现实状况，就必须研读党和国家关于扶贫开发、精准扶贫的重要文献和方针政策。

读了党和国家关于精准扶贫的重要文献和方针政策，我深感中国精准扶贫方略是当代中国书写的一篇经世济民的大文章。这篇大文章有着高瞻远瞩的政治眼光，有着兼济天下的全球视野，有着深沉广博的社会历史背景，有着独特

感人的人文情怀。它虽延展于党和国家开展扶贫开发工作的漫长实践，分散于党和国家浩如烟海的扶贫文献之中，但它主题鲜明、主线清晰、逻辑严谨、内涵丰富、体系完整、情感真挚，是一篇具有显著创新性、深厚学理性、重大意义性的综合性大文章。

这篇文章极为精彩，极具中国特色。我认为有必要归纳党和国家的这篇大文章，对这些分散于不同时期、不同载体、不同形式的关于扶贫开发和精准扶贫的理念、思想、观点、看法、表述、举措进行系统梳理和学理阐释，同时全面总结和深入分析中国精准扶贫方略在脱贫攻坚实践中取得的伟大成就以及遇到的具体问题，并依据中国精准扶贫方略，结合客观实际提出相应的对策。这是一个非常复杂的工作。作为一个普通的理论工作者，我既没有党和国家最高领导人的大局观、大视野，也不具备党和国家最高领导人的战略思维、系统思维，可能很难理解文献背后的高瞻远瞩和深谋远虑，但我仍然想在自己力所能及的范围内做一次尝试：一是尽力还原、贴近其本真含义，既不画蛇添足，也不刻意扭曲，以便为人们学习、理解中国精准扶贫方略提供一个较为系统全面的版本；二是系统总结精准扶贫的实践经验，深入分析精准扶贫的实践难点，为进一步推进精准扶贫工作、打赢脱贫攻坚战、决胜全面建成小康社会提供可资借鉴的实践经验、有价值的策略建议和决策参考。

置身于决胜全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的时代大潮之中，又亲身经历了激情燃烧的扶贫岁月，我觉得自己或者每一个经历相似的人，都应该有一种神圣使命，都应该有一种不可推卸的责任，这种使命和责任就是进一步揭示、诠释新时代中国摆脱贫困的密码与钥匙——中国精准扶贫方略。当然，尽管我对中国精准扶贫方略很感兴趣，主观上完全认同，客观上也很努力，但囿于既有水平，学术功底薄、政治领悟力低、个体精力有限，所以书中难免有一些不足之处，敬请同仁给予中肯的学术批评。

河北金融学院 吕新发

2018年8月

引 言

中国精准扶贫方略，是在国家扶贫开发工作大背景下打赢脱贫攻坚战的重大战略决策和总体策略部署，是我国扶贫开发工作进入“啃硬骨头”和“攻坚拔寨”冲刺期的总攻方案和实践路径，是我国打赢脱贫攻坚战、消除绝对贫困的指导思想和基本遵循，对于我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标具有重大促进作用。系统研究中国精准扶贫方略，无论是在政治上，还是在理论上、实践上都具有重要的现实价值与深远的历史意义。

中国精准扶贫方略是党和国家贫困治理的战略思想体系。这一方略体系的内涵极其丰富，不仅包括精准扶贫的核心概念、重要观点、主要内容、理论特色、重大意义、实践效果、现实挑战等外在显性内容，而且包括理论主题、理论框架、逻辑主线、逻辑结构、作用机理等内在隐性内容，同时还包括其形成发展的社会背景、历史过程、理论基础、实践基础等前置性内容。研究中国精准扶贫方略，必须清晰阐释中国精准扶贫方略的理论主题，完整呈现中国精准扶贫方略的理论框架，全面阐述中国精准扶贫方略的具体内涵，科学阐释中国精准扶贫方略的主要观点与核心思想。这是研究中国精准扶贫方略的重要目的与工作重点。其中，阐明中国精准扶贫方略的理论主题与理论框架是开展中国精准扶贫方略研究工作的基础。

目 录

第 1 章 中国精准扶贫方略的理论主题与理论框架·····	1
1.1 中国精准扶贫方略的理论主题 ·····	1
1.2 中国精准扶贫方略的理论主线 ·····	6
1.3 中国精准扶贫方略的理论框架 ·····	13
第 2 章 中国精准扶贫方略的主要内容与核心思想 ·····	18
2.1 中国精准扶贫方略的主要内容 ·····	18
2.2 中国精准扶贫方略的核心思想 ·····	60
第 3 章 中国精准扶贫方略的内在逻辑与作用机理 ·····	77
3.1 中国精准扶贫方略的内在逻辑 ·····	77
3.2 中国精准扶贫方略的作用机理 ·····	87
第 4 章 中国精准扶贫方略的显著成就与现实挑战·····	108
4.1 中国精准扶贫方略的显著成就 ·····	108
4.2 中国精准扶贫方略面临的具体挑战 ·····	114
4.3 中国精准扶贫方略面临的总体挑战 ·····	138
第 5 章 中国精准扶贫方略的应用创新与路径优化·····	160
5.1 中国精准扶贫方略创新发展的重要机遇 ·····	160
5.2 区域贫困内外因视域中的理论创新与路径优化 ·····	163
5.3 “六个精准”视域中的理论创新与路径优化 ·····	170
5.4 “五个一批”视域中的理论创新与路径优化 ·····	183
5.5 精准扶贫总体视域中的理论创新与路径优化 ·····	191
参考文献·····	210

第1章

中国精准扶贫方略的理论主题 与理论框架

任何战略思想体系，都有一个统一而清晰的理论主题和完整而紧凑的理论框架，这是战略思想体系的基本构成要素。理论主题使战略思想体系的观点统一、思想集中，而理论框架使之结构完整、内容紧凑。可以说，主题是战略思想体系的精髓，而框架是支撑它的骨骼。

1.1 中国精准扶贫方略的理论主题

所谓理论主题，就是某一思想理论体系全部内容所针对的客观对象和问题所在。理论主题是思想理论体系的根基与核心，这一体系内的所有概念、命题、理论、观点、看法和措施都因主题而生，都要围绕主题展开，为主题服务，并在服务主题的过程中彰显价值、获取地位。正是因为有一个共同的理论主题，这些分散的不同组成部分才能聚合在一起构成一个整体。

马克思曾说过：“哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。”^① 思想理论的价值在于言之有物、言之有理、言之有方，即思想理论必须以一定的社会问题和时代声音为研究主题，敏锐发现问题，深刻分析问题，并提出解决问题的合理方案，以达到改造世界的目的。

中国精准扶贫方略具有明确而清晰的理论主题——“摆脱贫困”。从萌芽、产生，到发展、完善，再到成熟的整个过程，中国精准扶贫方略都围绕这一主

^① 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯选集（第一卷）[M]. 北京：人民出版社，1972：57.

题而展开和深化。中国精准扶贫方略的所有概念、命题、理论、观点、看法和措施都是围绕“摆脱贫困”这一主题提出并为之服务的。“摆脱贫困”是中国精准扶贫方略全部理论的根基与核心。

1.1.1 摆脱贫困主题的含义

摆脱贫困这一主题的含义，即让老百姓不再受饥寒交迫之苦，保证基本的生存与发展。这里面既包括政府创造条件让老百姓通过自我努力自主脱贫解困，也包括政府组织人力、物力和财力，通过一定的扶贫模式、路径，帮助老百姓脱贫解困。

具体来说，摆脱贫困主题包括什么是贫困、贫困的原因与影响因素是什么、如何摆脱贫困等内容。由于摆脱贫困是一个长期性课题，且不同国家、地区的贫困状况也会随着反贫困斗争不断取得新成果而变化，因此，摆脱贫困主题也包括在不同的贫困状况下采取不同的扶贫脱贫方法、措施、路径等内容。精准扶贫是当前我国扶贫开发工作进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”阶段的最适宜的脱贫模式。它围绕摆脱贫困这一主题，在回答了什么是贫困，贫困的类型、原因有哪些等问题的基础上，重点回答了在我国全面建成小康社会进入决胜阶段、扶贫开发进入啃硬骨头和攻坚拔寨冲刺时期“如何摆脱贫困、实现全面小康”这一问题，提出了以精准扶贫为核心的一系列新理念、新思想、新方法、新举措，形成了系统化的精准扶贫方略。

所以，摆脱贫困主题的实质是如何摆脱贫困，破题的关键是提出切实可行、行之有效的脱贫路子、措施和思想。中国精准扶贫方略就是抓住如何摆脱贫困这一重点，提出精准扶贫路子并详尽阐述了精准扶贫的内涵要求、重要意义、方式方法、体制机制安排、具体路径选择、制度环境优化等内容，全方位构建了精准扶贫的广博理论体系和多元实践模式。

摆脱贫困主题是中国精准扶贫方略的纲领与根基，也是精准扶贫思想的核心与灵魂，它统摄和引领着当前党和国家关于精准扶贫的各种理念、方法、措施、路径、制度安排、原因分析、重要意义等纷繁复杂的构成单元，并使之各就各位、各司其职，在摆脱贫困这一主题之下形成一个既相互联系、相互作用，又各具功能、结构完善的理论体系。简言之，中国精准扶贫方略是盛开在摆脱贫困之树上的理论花朵。

1.1.2 摆脱贫困主题的形成与发展

中华人民共和国成立初期，党和政府面对的是一个一穷二白、遭受长期战争破坏的国家，人民生活极其困难，渴望安居乐业。在这种情况下，党和政府采取有力措施，迅速恢复了国民经济秩序，扭转了财政经济拮据的局面。在此基础上，党和政府及时提出了实现社会主义工业化、建设社会主义现代化国家的目标。摆脱贫困这一主题就蕴含于这一宏伟目标之中。但由于社会主义建设经验不足、理论准备不充分和各种错误、失误的干扰，经过二十多年的社会主义建设，我国虽然基本建立了较为齐全的国民经济体系，工业、农业、国防和科学技术有了很大进步，但国家在总体上并没有实现工业化和现代化目标，贫困还是如影随形地困扰着人民生活。到改革开放初期，我国还有 2.5 亿的庞大贫困人口。

1978 年，党的十一届三中全会揭开了我国社会主义现代化建设的新篇章，拉开了改革开放的新序幕。面对百业待兴、人民期待温饱的新局面，邓小平同志在客观理性分析改革开放初期国内国际形势的基础上，得出了和平与发展成为时代主题的科学结论。发展不仅是一个全球性问题，更是我国人民的迫切需要。邓小平指出：“社会主义的优越性，归根到底是要大幅度发展社会生产力，逐步改善、提高人民的物质生活和精神生活。”^① 1992 年，邓小平进一步做出“发展才是硬道理”的科学论断。所谓发展，就是以经济建设为中心，深化经济体制改革，不断解放生产力、发展生产力，推动国民经济和社会进步，满足人民摆脱贫困、解决温饱、实现小康的要求。摆脱贫困这一历史性课题就蕴藏于发展这个时代主题之中。发展既是摆脱贫困的必由之路，也是其题中应有之义。要发展，首先就要摆脱贫困，摆脱贫困就是发展。也只有摆脱了贫困，才能更好地发展。改革开放 40 年来，党坚持发展是硬道理的原则，紧紧抓住经济建设这个中心不放松，以经济体制改革和对外开放为抓手，不断解放生产力和发展生产力，大力推动经济增长和人民生活水平提高，有效地减少了贫困。

摆脱贫困主题也是我们党在探索和回答“什么是社会主义、如何建设社会主义”这一更为宏大的历史使命过程中产生的。“什么是社会主义、如何建设

^① 邓小平. 邓小平文选（第二卷）[M]. 北京：人民出版社，1994：251.

社会主义”是我们党建设社会主义社会必须回答的首要问题。摆脱贫困主题就内在地包含于其中。改革开放初期，对于如何建设社会主义的问题，国内存在很多不同意见和争论，思想上的不统一束缚和延缓了改革开放的进程。对此，邓小平指出，要建设社会主义，首先要正确认识什么是社会主义，这是首要问题。邓小平对“什么是社会主义”进行了深刻思考，先后提出“贫穷不是社会主义”“两极分化也不是社会主义”“允许一部分人一部分地区通过诚实劳动和合法经营先富起来”“先富要帮助后富”等重要命题。1992年，在南方谈话中，邓小平进一步提出著名的社会主义本质论：“社会主义的本质，是解放生产力和发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”^①共同富裕是社会主义的本质目标，但要达到共同富裕的本质目标，就必须面对现实。现实是全国大部分地区还处于贫穷之中。因此，如何摆脱贫困自然就成为如何建设社会主义的组成部分，成为建设社会主义必须率先解决的问题。只是由于改革开放初期我国的贫困问题非常普遍，城乡和区域发展差距不明显，呈现整体性贫困特征，因而扶贫的任务还不紧迫。再者，无论是从中央政府看还是从地方政府看，当时都没有足够财力开展大规模扶贫和减贫工作。因此，在改革开放初期，全国处于均等性贫困的情况下，我国采取的是通过经济体制改革推动经济增长来减少贫困的方式。因而，摆脱贫困隐藏到了以经济建设为中心和发展生产力的根本任务当中。随着我国经济的快速发展和城乡、区域发展差距的不断拉大，摆脱贫困问题逐渐由一个全国性问题演变为先富裕起来的地区帮扶落后地区、发达的城市支持落后的农村、中央政府支持贫困地区的扶贫性问题，并进一步从发展经济这一社会主义初级阶段的主题中分化出来成为一个相对独立的问题。因此，从20世纪80年代中期开始，扶贫问题越来越突显。伴随着全面建成小康社会目标时间节点临近，脱贫、扶贫任务也更加紧迫。

可见，摆脱贫困——这一精准扶贫战略思想的主体，内在地蕴藏于我国以改革开放推动经济发展的时代主题之中，并随着我国经济发展和贫困状况变迁，其意指范围和实践方式有一个演变的历史过程。改革开放初期，在全国特别是广大农村地区处于普遍性整体贫困的情况下，摆脱贫困是一个全国性的共

^① 邓小平. 邓小平文选（第三卷）[M]. 北京：人民出版社，1993：370.

同课题，这也是十一届三中全会把党的工作重心转移到经济建设上来的重要原因。随着改革开放的不断深入和我国经济社会的快速发展，全国大部分地区、大部分人口逐渐摆脱贫困、实现小康。截至2014年年底，我国还剩7 017万贫困人口，主要集中在全国14个集中连片特困区、592个贫困县和12.8万个贫困村。贫困由一个全国性普遍问题，变成一个区域性局部问题。在这种情况下，摆脱贫困就由一个全国性的主题变成一个局部性主题，其客体和外延由全国范围缩小到部分区域和部分人口。虽然摆脱贫困这一主题不再是全国性的课题，但对于那些贫困地区和贫困人口来说，今后仍然要以摆脱贫困为主题，集中力量和资金，坚决打赢脱贫攻坚战。

1.1.3 摆脱贫困主题的意义

摆脱贫困主题是对时代声音、社会问题和人民需求的政治回复与理论回应，对于建设中国特色社会主义制度具有重要的政治意义、理论意涵和实践价值。自近代以来，在西方资本主义的侵略和本国封建专制的腐朽统治下，中国日渐贫困衰弱。中华人民共和国和社会主义制度的建立，虽然消除了贫困的制度根源，使贫困在一定程度上得到缓解，但由于种种原因，贫困仍然是困扰中国人民、损害社会主义制度优越性的严重问题。改革开放之后，邓小平在思考“什么是社会主义”这个问题的时候，敏锐地发现“贫穷不是社会主义”“发展才是硬道理”，并逐渐确立以经济建设为中心的基本路线。这实际上是党和国家着眼于中国基层社会和普通百姓的需求，从发展和经济建设的角度提出近代以来中国社会的最主要命题——摆脱贫困，只不过这一主题隐藏在了“发展”和“经济建设”这两个主题之中。改革开放初期，因为全民皆贫、全国皆困，人们更需要发展和建设。但随着中国经济社会的发展，全民皆贫、全国皆困的状况逐渐演变为城乡二元、贫富分化。这时候摆脱贫困主题就从发展和建设的主题中分化出来，由隐性变为显性，由此党和国家开展了专门性的扶贫开发工作。摆脱贫困不是近现代中国某一时的暂时性问题，也不是某一地的局部性问题，而是自鸦片战争以来迄今不止的时代脉搏、人民需求和社会主要矛盾。因此，摆脱贫困主题的提出是党和国家对时代脉搏的准确把握，对人民声音的政治回复，对社会需求的理论响应，反映了党和国家敏锐的政治意识、深沉的爱民情怀和高度的理论自觉。

摆脱贫困主题，对于中国精准扶贫方略的形成发展具有重要理论意义。一是为中国精准扶贫方略明确了研究对象与问题导向，奠定了中国精准扶贫方略的根基，从而促进了中国精准扶贫方略的形成与发展。中国精准扶贫方略生发于摆脱贫困的主题，并围绕这一主题不断深化和延展，从而发展为一个主题鲜明、问题导向突出的理论体系。二是为中国精准扶贫方略提供了强大的理论凝聚力和统摄力，把中国精准扶贫方略中的众多概念、命题、理论和方法聚合在摆脱贫困主题之下，从而使中国精准扶贫方略成为一个关系紧密、结构清晰的理论体系。

1.2 中国精准扶贫方略的理论主线

任何思想理论体系都不是单一的，而是由不同的部分和要素组合起来的。这些组成部分和构成要素并不是无序地堆积在一起，而是在共同的理论主题之下，由一条清晰的理论主线按各自功能、地位和作用串联在一起，形成一定的较为稳定的关系和结构。这一稳定的关系和结构就是思想理论体系的理论框架，具体包括该思想理论体系的理论主线、理论结构与逻辑关系。

所谓理论主线，是指某一思想理论一以贯之，并将不同组成部分串联在一起，形成严密体系的逻辑思维线索。理论主线对于一个思想理论体系而言至关重要。理论主线是对理论的核心思想的线性化，它犹如一条纽带，把围绕核心思想提出的具体概念、命题、理论、方法等元素串联在一起，并使之实现逻辑上、思维上的一致性、契合性。没有理论主线或主线不明、主线不统一，都会使思想理论在逻辑的自洽性上和结构的统合性上出现漏洞，甚至导致某一理论犹如一盘散沙，分崩离析。

中国精准扶贫方略的理论主线非常清晰，就是“精准化”。“精准化”是中国精准扶贫方略一以贯之的主线。无论是在精准扶贫概念提出之前，还是在精准扶贫概念提出之后，党和国家关于扶贫开发的理论思考都是围绕“精准化”三个字做文章的。“精准化”是中国精准扶贫方略一以贯之的主线和灵魂，正是“精准化”这一主线将中国精准扶贫方略的不同组成部分紧密地串联在一起，使之成为一个主题鲜明、主线清晰、结构严谨、内容连贯的理论体系。

“精准化”成为中国精准扶贫方略的理论主线，既是党和国家的理论自觉，也是精准扶贫实践的客观要求。“只有始终把科学规划、因地制宜、抓住重点的精准性要求贯穿于扶贫攻坚的全过程，才能提高扶贫开发的系统性、针对性和有效性，进一步加快贫困群众的脱贫致富的步伐。”^①

1.2.1 精准化的含义

精准化是对中国精准扶贫方略的核心思想——精准扶贫的线性化与逻辑化，是实现精准扶贫的基本手段和具体要求，其含义蕴藏在精准扶贫概念的缘起之中。

精准扶贫概念的提出，主要是针对两个方面的情況。

首先是针对改革开放以来我国扶贫开发工作中的“一刀切、撒胡椒面”等粗放扶贫方式。我国自20世纪80年代中期开展有组织的大规模扶贫开发以来，虽然取得了显著成就，但扶贫开发方式总体上是粗放、简单的。这主要表现在如下七个方面。

一是贫困底数不清。我国地域辽阔，农村贫困基数大，空间分布广泛，加之贫困标准的变化和抽样统计的不全面，贫困人数没有落到具体的村落和人头上，因而对于中国具体有多少贫困村落、贫困人口，没有人能说清，缺少精确的贫困人口数据。二是贫困情况不明，主要指贫困类型、贫困程度和致贫原因不明确，缺少分析数据和研究资料，无法做到因地制宜、对症下药，因而只能采取一刀切的扶贫方式。三是资金瞄准不准。因为统计上的失真，扶贫资金发放存在错位、脱靶的现象，该扶的贫困户没有得到扶贫款，而不该扶贫的富裕户却得到扶贫款。四是扶贫项目不当，即为扶贫脱贫而规划设计的扶贫项目、工程、产业不适合贫困地区的实际情况，或没有针对贫困群众的需求，因而导致项目扶贫效益不好。五是扶贫方法不准，即没有或不愿意深入贫困地区了解实际、调查致贫原因，习惯于照搬照抄，扶贫方法缺少针对性，未能对症下药。六是主观上不认真，部分扶贫干部存在应付差事的心理，不具备埋头苦干的精神。七是扶贫监管不严，存在干部作风不硬、扶贫成效不准、扶贫机制不

^① 高志凌，张亚杰，陶永强. 决战全面小康的法宝——学习贯彻习近平总书记精准扶贫战略思想[N]. 光明日报，2015-08-16（07）.

畅、扶贫责任落实不到位等问题。以上这些简单粗放扶贫开发方式的出现有一定的客观原因，在我国建设整体小康社会阶段，其弊端表现得不是特别明显。但在我国进入全面建成小康社会决胜阶段，要实现“一个贫困户都不能丢，一个贫困人口都不能少”的脱贫目标，就必须转变扶贫开发方式，实现由粗放简单方式向精准高效方式的转化。

其次是针对我国贫困状况变化而提出，这是贯彻落实党的一切从实际出发、实事求是思想路线的根本要求和理论体现。改革开放40年来，我国的贫困状况发生了极大变化，逐渐由改革开放初期的普遍性、整体性的面状贫困转变为当前大分散、小聚集的散点状贫困。从区域分布来看，当前我国的贫困人口主要分布于中西部地区约380万平方千米的范围内，贫困地区与非贫困地区在大的区域比较上较为分明，但在局部小区域范围内如犬牙交错，相互交织，相互渗透，贫困县、村中有非贫困人口，非贫困县、村中也有贫困人口，贫困人口与非贫困人口往往混居在一起；从贫困聚集程度来看，当前我国的贫困人口呈现小聚集、大分散状态。面对这样一种贫困状况，扶贫开发要想实现“全面建成小康社会，不让一个贫困家庭、一个贫困人口掉队”的目标，就必须改变以往较为粗放简单的扶贫方式，精准识别、精准施策、精准管理、精准脱贫。

可见，精准扶贫概念是对以往粗放扶贫方式的否定和扬弃，是最适应、最符合当前我国贫困人口分布的空间状况的扶贫方式，也是到2020年实现全面建成小康社会的最佳选择。它旨在通过对扶贫开发工作各个环节及全过程的精准化，实现扶贫开发方式由粗放向集约的转变、由粗糙向精细的转变、由瞄准县域向瞄准村户的转变，提高扶贫开发的针对性、精准度和实效性，以期到2020年在我国全面消除绝对贫困现象。因此，如果说中国精准扶贫方略是打赢脱贫攻坚战的战略指导和根本遵循，那么，精准化就是实现“打赢”这一战略目标的强大武器，也是中国精准扶贫方略的灵魂与核心。

由上述分析可知，所谓精准化，就是要实现扶贫开发工作各个环节和全部过程的精准性。具体来说，就是要实现扶贫对象瞄准的真实性和准确性，实现扶贫措施制定、资金投放、项目规划、扶贫路径、驻村派人的对症化、对需化、靶向化、合实性、契合性，实现脱贫成效的真实性和准确性。

1.2.2 精准化的类型

上述含义是精准化的一般意义，也是狭义上的精准化。理解精准化，首先要从狭义上去理解。此外，认识和理解精准扶贫概念也不能完全局限于扶贫的具体实施过程，还应在一个更宏大的范围内和更宽广的视野上着眼于落实精准扶贫的相关政策体系与制度环境，以期实现国家政策体系、制度环境与精准扶贫方略的协同性、匹配性和共振性，这其实是一种广义的精准化。只有同时从广义、狭义两个方面去把握精准化，才能全面而正确地理解中国精准扶贫方略理论上的博大精深和结构上的严谨缜密。

1.2.2.1 狭义精准化

狭义精准化，就是在具体扶贫脱贫过程中各种扶贫资源（人员、规划、资金、路径、项目、手段、方法、措施）与贫困地区和贫困人口的实际情况、致贫原因、群众需求的适配性、平衡性、对应性。狭义精准化包括前提性精准化、过程性精准化和成效性精准化三个环节。

（1）前提性精准化

所谓前提性精准化，指的是“扶贫主体”与“被扶对象”的精准对接，即负有扶贫责任的单位及人员与被扶贫对象之间的精准对应关系。前提性精准化是精准扶贫全部内容和整个过程的前提与基础。如果这一环节出了问题，整个精准扶贫工作都无法正常进行。所以，这是关系全局的一步。

要实现前提性精准化，就要做到扶贫对象瞄准的准确性，而要做到扶贫对象瞄准的准确性，首先要做到贫困人口识别的真实性，即一定要依据一定的贫困标准和科学的识别程序，把贫困区域、贫困家庭和贫困人口核查清楚，既不能搞“差不多”，又不能弄虚作假、优亲厚友，必须实事求是、求真务实；既要弄清弄准“哪户是贫困家庭、谁是贫困人口”，也要弄清弄准贫困人口数量、贫困程度、致贫原因，让贫困数据与客观情况保持一致，让贫困人口落地、进村、入户，真真正正解决“扶持谁”的问题，实现扶贫主体与扶贫对象之间的精准对接。

前提性精准化是精准扶贫的起始环节和必要准备，也是真扶贫、扶真贫的重要保证。从当前精准扶贫实践来看，前提性精准化的主要措施是确定贫困标准、进村入户调查、群众评议、结果公示和建档立卡。