

# 我国精准扶贫的三种方式：内涵、手段与政策措施

陈明生

**摘要：**精准扶贫是包含“目标——对象（含致贫原因）——手段——措施”在内的精准扶贫脱贫的完整体系，精准扶贫方式是以扶贫手段及措施为内容的精准扶贫实现形式的特定模式。不同类型贫困人口的贫困程度和致贫原因并不相同，需要实行政府扶持力度有差异的不同的精准扶贫方式，包括政府分配型精准扶贫方式、政府主导型精准扶贫方式和市场主导型精准扶贫方式，分别采用“授之以鱼”“授之以渔”和“授以可捕之鱼”的政策措施。

**关键词：**精准扶贫方式 政府分配型精准扶贫方式 政府主导型精准扶贫方式 市场主导型精准扶贫方式

贫困问题的解决对于贫困人口的生存和发展以及实现我国全面建设小康社会的目标具有重要的意义。“精准扶贫”理论和政策的提出标志着我国扶贫工作进入新的阶段。扶贫工作是一个系统工程，我国扶贫政策的出发点和原则是覆盖所有贫困人口的，我国城市地区也存在大量贫困人口。在精准扶贫已经成为我国扶贫工作基本方略的背景下，针对扶贫任务艰巨、扶贫资金有限而贫困人口规模庞大等具体情况，对于致贫原因不同、自有能力及其它条件不同的贫困人口理应实行扶持力度不同、脱贫标准不同、扶助方式不同的分类管理的精准扶贫方式。

## 一、精准扶贫的内涵和精准扶贫方式

精准扶贫思想是习近平总书记在 2013 年 11 月到湘西考察扶

贫工作时提出的。关于精准扶贫的内涵，习近平总书记和我国的政策文件有许多定义式的阐述或界定，如 2015 年 6 月习近平总书记在贵州召开扶贫工作座谈会时指出：“各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。”围绕着上述论述，易绵阳（2016）、陈健、龚晓莺（2017）、刘铮、浦仕勋（2018）等学者对于精准扶贫提出了更加抽象化和学术化的定义。

精准扶贫是系统的政策体系，我们将精准扶贫的内涵理解为包含“目标——对象（含致贫原因）——手段——措施”在内的精准扶贫脱贫的完整体系。

精准扶贫体系中的目标内涵是指精准确定扶贫目标。扶贫目标包括脱贫时间目标和脱贫标准目标：《中共中央、国务院关于

打赢脱贫攻坚战的决定》将我国精准脱贫的时间目标表述为“实现到 2020 年让 7000 多万农村贫困人口摆脱贫困的既定目标”，将标准目标表述为“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”。

精准扶贫体系中的对象内涵是指精准识别贫困人口及其致贫原因。打赢扶贫脱贫攻坚战，关键在于精准识别贫困人口及其致贫原因，这决定了扶贫工作中可以利用的手段和需要采取的措施：类型相同的贫困人口及性质相同的致贫原因，可以采取相似的扶贫手段和措施；从实效的角度，当同一个项目或举措能惠及更多的贫困人口时，扶贫成本应会相对更低；因此，对贫困人口及致贫原因进行科学分类是极为重要的。

精准扶贫的手段是指精准扶贫过程中可以使用的力量，主要

包括政府支持手段和市场手段；精准扶贫体系中的手段内涵是指在扶贫工作中精准识别可利用的手段，充分利用、最合理搭配使用市场和政府支持的手段。毫无疑问，脱贫的主体只能是贫困人口自己，政府不能包办扶贫工作，政府支持只是贫困人口脱贫的动力源之一，是所有可以利用的手段中的一种，贫困人口脱贫同样要充分利用市场手段。

精准扶贫体系中的措施内涵是精准扶贫手段的具体运用，是指针对精准识别出的特定贫困人口及其特殊致贫原因精准采用有针对性的措施以实现其精准脱贫目标，包括政府可以采用的措施如项目安排、资金提供和运用、人员派遣、动态管理、成效评估、考核等措施，以及在政府帮助下贫困人口在市场上获得收入和提高能力，政府推动市场上的各主体如企业、社会机构（如高校等）、服务机构、行业协会等采取各种措施帮助贫困人口脱贫。

精准扶贫的完整体系包括扶贫目标精准确定、对象精准识别、扶贫手段和措施的精准识别及合理运用，其中对象（贫困人口）及致贫原因的精准识别是核心，决定了精准扶贫可运用的手段和措施；而从精准扶贫的表现形式上看，精准扶贫是在脱贫目标指引下，根据致贫原因对贫困人口运用的扶贫手段和扶贫措施，我们可以称之为精准扶贫的实现形式。从理论上说，任何

一个扶贫对象（贫困人口），都有一种独特的精准扶贫的实现形式与之对应，这正是精准扶贫的要义；但在大多数情况下，很多贫困人口的致贫原因是相似的，这决定了精准扶贫的手段和措施也是相似的。因此，精准扶贫的实现形式可以被总结为特定的模式，我们称之为精准扶贫方式。精准扶贫方式是指精准扶贫的实现模式，是指在脱贫目标的指引下，针对特定类型贫困人口运用的精准扶贫手段和措施。精准扶贫措施是精准扶贫手段的具体运用，因此，我们可以根据扶贫工作中精准扶贫手段的不同配置将精准扶贫方式划分为政府主导型精准扶贫方式和市场主导型精准扶贫方式，同时这两种精准扶贫方式又可以进一步的细分。

## 二、我国精准扶贫的三种方式

正如前述，对贫困人口及其致贫原因的识别是精准扶贫的关键，相同或相似致贫原因的贫困人口可以合并归类并采取相同或相似的扶贫手段和扶贫措施，这为精准扶贫方式分类奠定了基础。

基于对过去扶贫经验的总结，我国当前的精准扶贫政策体系中已经有较为清晰的分类管理的思想和相关安排，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》将农村贫困人口划分为有劳动能力的贫困人口和丧失劳动

能力的贫困人口。当我们将城市贫困人口纳入研究范围，按照上述思路同样可以将城市贫困人口划分为有劳动能力的贫困人口和丧失劳动能力的贫困人口。这样全国所有的贫困人口可以大致分为三类：城市有劳动能力的贫困人口，农村有劳动能力的贫困人口，丧失劳动能力的贫困人口（含退休贫困人员）。由于不同的致贫原因，对每类贫困人口应实行不同的精准扶贫方式。

### （一）政府分配型精准扶贫方式

对于丧失劳动能力的贫困人口，他们已经失去了进行生产或工作以获取收入及提高能力的条件，他们脱贫的动力或手段只能来源于政府，只能完全依靠政府的扶持实现脱贫，由政府通过社会保障等再分配手段让其生活达到国家规定的扶贫标准，这种精准扶贫方式可以被称为“政府分配型精准扶贫方式”，是扶贫手段中政府支持手段占据绝对支配地位的精准扶贫方式。

### （二）政府主导型精准扶贫方式

对于农村地区有劳动能力的贫困人口，他们虽有基本的劳动能力，但依靠他们自己，在已有的扶贫强度下仍无法实现脱贫，这就需要充分利用各种手段和力量。市场是他们脱贫的重要动力，但基于他们脆弱的利用市场的能力，政府支持才是他们脱贫的根本动力。政府通过出资金、



出项目、派遣人员等直接推动他们脱贫，这种扶贫方式可以被称为“政府主导型精准扶贫方式”。

### （三）市场主导型精准扶贫方式

计划经济时代，我国虽然实行平均主义的分配方式，但在城市也存在贫困现象。改革开放以来，由于体制改革、社会转型和结构转变（段晓光，2003；梁汉媚、方创琳，2011），我国城市贫困人口有增加的趋势。城市贫困人口陷入贫困的关键是能力贫困，有劳动能力、但工作技能低下，尤其是缺乏适应市场的能力。另一方面，城市经济增长及产业发展创造的大量就业机会为城市有劳动能力的贫困人口提供了一定的脱贫机遇；政府要做的就是提高他们的工作技能及进入市场的能力，通过市场将他们引导到国家推动发展的特定产

业就业，使他们获得收入并提高能力，这是一种市场发挥主要作用、国家发挥关键作用的精准扶贫方式，可以被称为“市场主导型精准扶贫方式”。

### 三、三种精准扶贫方式的政策措施

精准扶贫的政策措施涵盖贫困识别、扶贫、管理、考核等全部过程，本文侧重于探讨扶贫的措施，贫困识别、管理、考核等过程对于不同扶贫方式而言共同的地方更多一些，本文不过多赘述。

#### （一）政府分配型精准扶贫方式的政策措施

丧失劳动能力的贫困人口，其生存和生活所需资金需全部由国家提供，根据我国“不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和

住房安全有保障”的脱贫标准目标，应让丧失劳动能力的贫困人口分项目实现脱贫目标：1. 住房方面：向城市贫困人口按一定标准提供廉租房，向农村贫困人口提供建房或住房改造资金；2. 医疗保健方面：全额报销医药治疗费用；3. 教育方面：提供免费义务教育，非义务教育方面，高中教育继续实行免费政策，高等教育提供学费及生活费的解决机制，如由借款人（受教育人）自己偿还的长期限的教育贷款。

对于丧失劳动能力贫困人口的吃穿用等支出，由各地在国家的指导、统筹、监督下根据当地生活消费水平和消费状况确定当地的最低生活保障标准，由各地政府按时足额发放现金或其它实物，并根据通货膨胀情况调整保障标准。

政府分配型精准扶贫方式

的实质,就是“授之以鱼”。

### (二) 政府主导型精准扶贫方式的政策措施

农村地区有劳动能力的贫困人口只具有基本的劳动能力,缺乏进行生产经营、从事相对复杂劳动、进入及适应市场的能力,因此需要政府进行全方位的系统的帮扶:从事种植等生产经营的贫困户,应对从种植或经营项目选择、经营到产品销售等整个过程进行全方位的资金、技术及其它支持和指导;进行转移就业扶贫的贫困人口,应帮助贫困人员找到工作,并与企业一起对其做好培训及其它服务工作;对于生活在自然环境过于恶劣地区的贫困人口,需要搬迁脱贫的,则需要搬迁、安置和在搬迁目的地的生产生活等方面进行全面支持和帮助。对于农村地区的政府主导型精准扶贫方式,我国有丰富的实践经验,并正在做更多的探索,学术界的研究成果也非常丰富,本文不过多阐述。政府主导型精准扶贫方式的实质,是“授之以渔”。

### (三) 市场主导型精准扶贫方式的政策措施

对于城市地区有劳动能力的贫困人口,由于自己创业更为复杂,贫困人口应主要通过到企事业单位等单位就业的方式脱贫。在一国经济发展过程中,服务业增加值和就业的比重将大幅上升,例如美国服务业的比重已占到国民经济的80%左右;随着我国

建筑业发展趋向饱和,制造业加快向农村转移,服务业已经成为城市产业的主体;但我国服务业低水平循环和粗放经营的发展状态,限制了其规模的进一步扩大,服务业的就业已趋向饱和,工作技能相对较高的人群挤占了包括贫困人口在内的工作技能相对较低人员的就业空间。这就需要推动服务业升级,促进服务业规模扩大,很多劳动者在服务业升级过程中随着技能的提高进入中高档服务业领域就业,这样中低档服务业的就业空间就被释放出来,为贫困人口提供了机会。所以,推动服务业升级和发展是城市地区市场主导型精准扶贫方式的重要举措。我国应充分发挥和利用市场的作用,推动政府职能转变,尤其是要利用各服务业行业协会的作用,推动服务业升级和发展。

在城市贫困人口寻找工作的过程中,基于其能力上的局限性,应调动企业聘用贫困人口的积极性,可以对企业聘用贫困人口予以支持和补助,例如规定如企业聘用1个享受政府最低生活保障的贫困人口,政府予以企业1份与最低生活保障标准相当数额的财政补贴,该补贴可以持续3年(持续工作3年应能有效提高贫困人口的工作技能)。

能力贫困是制约城市贫困人口脱贫的关键因素,在提高贫困人口的知识技能及就业服务方面,政府需要建立完善的就业

服务机构,并支持它们干好以下工作:1.政府的人力资源和社会保障部门和民政部门将贫困人口的信息提供给就业服务机构,就业服务机构以此为基础完善其信息,这些信息在各就业服务机构之间共享;2.提供各种培训服务,让贫困人员学习关于市场、职业的知识,提高基本工作技能;3.积极联络各企业,获得各种招聘信息,为企业和个人间的工作匹配提供帮助。

市场主导型精准扶贫方式的实质,则是“授以可捕之鱼”,推动服务业升级和发展是城市精准扶贫的关键。■

#### 参考文献:

- [1] 易绵阳.论习近平的精准扶贫战略思想[J].贵州社会科学,2016(5)
- [2] 陈健,龚晓莺.“精准供给”视阈下精准扶贫的内涵、困境与突破[J].中国特色社会主义实践,2017,(4).
- [3] 刘铮,浦仕勋.精准扶贫思想的科学内涵及难点突破[J].经济纵横,2018,(2).
- [4] 段晓光.中国转型时期贫困发生的特点[J].理论学刊,2003,(1).
- [5] 梁汉媚,方创琳.中国城市贫困的基本特点与脱贫模式探讨[J].人文地理,2011,(6).

(作者单位:中国政法大学商学院)

责任编辑:张莉莉