

# 中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新（1949—2019）

王曙光<sup>1</sup> 王丹莉<sup>2</sup>

（1. 北京大学 经济学院，北京 100871；2. 中国社会科学院 当代中国研究所，北京 100009）

**摘要：**中华人民共和国成立以来，扶贫开发事业取得了辉煌成就，并创造了具有中国特色的扶贫模式，为全球反贫困事业作出了卓越贡献。70年来，中国扶贫模式经历了从直接救济到内生性扶贫，从注重基础设施建设到产业扶贫，从国家主导型扶贫到鼓励多元化民间力量和发挥市场力量扶贫，从单一扶贫政策框架到系统性扶贫的制度变迁。中国未来的扶贫工作应更加注重欠发达地区的生态建设和人文建设，加强对相对贫困人口的教育、卫生医疗、社会保障等公共品的普惠式供给和高质量供给，注重欠发达地区农村的社会建设和乡村治理。

**关键词：**扶贫开发；反贫困；内生性扶贫；制度创新；农村发展

**中图分类号：**F034 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-0246（2019）05-0024-08

1949年以来，中国在贫困人口数量大、贫困人口受教育程度低、农村基础设施差、基本公共服务几乎空白的条件下开始大规模减贫工作。改革开放40年来，中国扶贫开发力度明显加大，成功实现7亿贫困人口脱贫，为世界反贫困作出了不可替代的贡献。近年来，中国脱贫攻坚进入关键阶段，贫困人口脱贫步伐加快，贫困率大幅下降。在漫长的扶贫开发进程中，中国创造了有效的、具有中国特色的减贫模式，进行了大量系统性制度创新。中国的反贫困模式形成了广泛的影响，其制度创新具有世界意义，对其他贫困发生率较高的国家具有借鉴意义和示范意义，得到各国的普遍重视和关注。总结这一历史进程的发展特点以及中国扶贫开发思路的演进过程，对于全球反贫困具有重要的历史意义和理论意义。

## 一、发展农村集体经济和基础设施建设阶段（1949—1978）

中华人民共和国成立初期，中国农村土地所有制和农业生产方式发生了深刻的变化，由小农经济形态逐渐向合作社经济形态转变，由分散的土地所有制逐步向大规模的集体土地所有制转变。这一转变为中国大规模减贫和提升农村居民生产生活条件打下了坚实基础，也为中国的工业化和现代化提供了体制基础。<sup>①</sup>1958年后，在农村人民公社体制的支撑下，交通、农田水利、电力、饮水、公共卫生等条件得到极大改善，基础设施建设成就显著。由图1可以看出中国机耕面积和有效灌溉面积在1952—1978年间的变化，由图2可以看出这一阶段乡村水电站的发展情况以及农村用电的发展。这

**作者简介：**王曙光，北京大学经济学院教授，研究方向：中国经济发展战略；王丹莉，中国社会科学院当代中国研究所副研究员，研究方向：中华人民共和国经济史。

<sup>①</sup> 王曙光《中国农村》，北京：北京大学出版社，2018年，第65-73页。

一阶段以农村信用社和农村供销社为基础的全国性农村信用网络和农村供销合作网络，对于提升农村信贷可及性和提高农村商业供销效率具有重要作用。在教育和科技方面，农村教育水平有了质的提升，大规模扫盲运动和初级教育的普及极大地提升了识字率，教育状况发生了翻天覆地的变化。在农村科技方面，构建了覆盖整个农村的农业技术推广网络，使先进的农业科技在农村迅速推广。

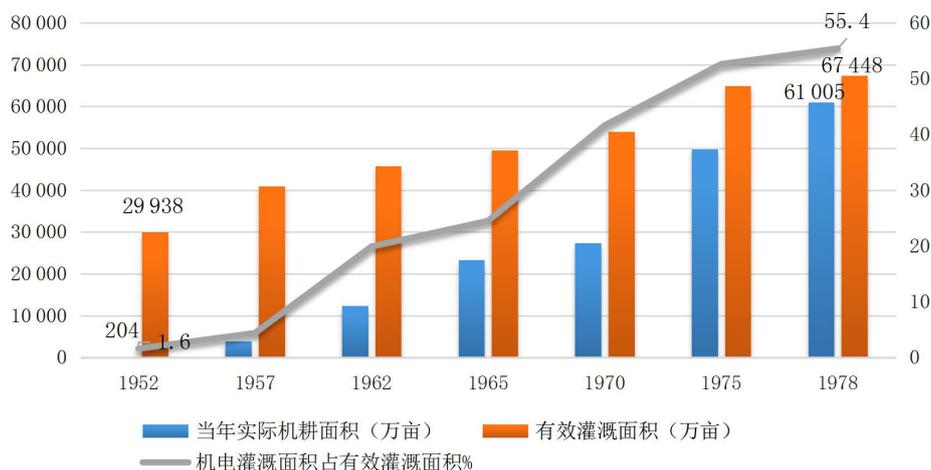


图1 中国机耕面积和有效灌溉面积变化情况（1952—1978）①

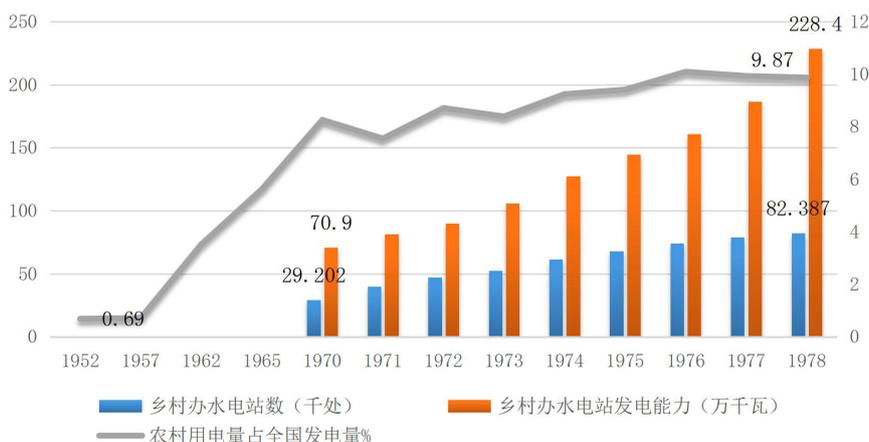


图2 中国乡村办水电站数量、发电能力及农村用电量的变化（1952—1978）②

这一时期农村医疗和社会保障方面成就突出。1950年代以来，三级农村医疗卫生网络不断完善。中国农村以乡村卫生院和赤脚医生为代表的医疗卫生体系成为全球农村卫生工作的样板，极大地提高了农村人口的健康水平和预期寿命。另外，五保户、储备粮等制度形成了初步的农村社会保障体系。1978年，中国实行合作医疗的生产大队占生产大队总数的82%。<sup>③</sup> 各省情况稍有不同，有些省市合作医疗开展得较好，如上海的生产大队全部实行了合作医疗，北京99.5%的生产大队实行了合作医疗，陕西、青海、新疆、湖北、湖南、江苏、天津等省市的比重达90%以上。1958—1978年，中国农村地区拥有的医院数量由1958年的46 031个（1957年为2523个）增加至1978年的58 873个。<sup>④</sup> 农村地区专业卫生技

① 中华人民共和国农业部计划司编《中国农村经济统计大全（1949—1978）》，北京：中国农业出版社，1989年，第318页。  
 ② 中华人民共和国农业部计划司编《中国农村经济统计大全（1949—1978）》，北京：中国农业出版社，1989年，第319—321页。  
 ③ 西藏自治区除外，1978年西藏自治区有1016个公社实行合作医疗，占公社总数的49%，其余地区系全民免费医疗。  
 ④ 同期城市医院数量由1958年的2549个增至1978年的5548个。

术人员占全国专业卫生技术人员总数的比重达53%—70%。<sup>①</sup>下表是农村合作医疗普及情况和农村赤脚医生发展状况,可以看出,改革开放以来,农村医疗状况发生了深刻变化,农村教育和医疗状况的改善,为新中国建设准备了比较充足的人力资源,对改革开放后的经济发展起关键作用。

农村合作医疗和赤脚医生发展情况表

	单位	1970年	1975年	1978年
一、已实行合作医疗的大队占全国生产大队比重	万个	49.8	57.1	56.3
	%	76.6	84.6	82.0
二、赤脚医生	万人	121.8	155.9	166.6
每个生产大队平均	人	1.9	2.3	2.4
女赤脚医生	万人		50.2	58.2
占赤脚医生总数比重	%		32.2	35.0
经过复训的赤脚医生	万人		86.6	96.9
占赤脚医生总数比重	%		55.5	58.2
三、生产队卫生员	万人	356.1	328.2	311.1
四、农村接生员	万人		61.5	74.3

说明: 1968—1978年全国卫生部门到农村参加巡回医疗人次数累计122.6万人次。其中,1972年2.7万人次,1973年3.8万人次,1974年6.1万人次,1975年11.3万人次,1976年11.2万人次,1977年9.5万人次,1978年4.4万人次。资料来源于国家统计局《建国三十年国民经济统计提要(1949—1978)》,国家统计局内部资料,1979年,第362页。

中国改革开放前的扶贫开发工作以农村经济和社会体制的变革为核心,以提升贫困农民的组织性和集体行动能力为宗旨,通过基础设施建设和农村公共品(主要是教育、医疗、社会保障)的大规模供给,为中国大规模扶贫提供保障。这一阶段扶贫工作的核心是依靠群众的力量办教育、办医疗、办养老,依靠人民公社体制进行大规模农田水利设施建设,对于大规模改善农村生产生活条件具有重要作用。

## 二、通过农村土地制度调整实现大规模扶贫阶段(1979—1985)

十一届三中全会以来,土地制度的调整尤其是承包制的实行,释放了农村的潜在生产力,激发了农民脱贫致富的内在动力,农村经济呈现前所未有的活力,农民收入增长较快,粮食产量大幅上升。这一时期的“效率优先兼顾公平”发展模式也使中国东部与西部、城市与农村之间开始显现贫富分化问题,中央政府及相关部门采取了一系列针对性措施来应对贫困问题。

第一,补贴产品价格,提供税收优惠。为了缩小工农业产品交换的差价,大幅提升粮食的收购价格,棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等农副产品的收购价格有不同程度提升,农业机械、化肥、农药等农用工业品的出厂价格和销售价格,在1979年、1980年则分别降低了10%和15%,将更多收益切实地转移给农民;<sup>②</sup>视贫困情况对贫困地区给予1—5年的农业税减免,外地企业家到贫困地区兴办开发性企业免缴所得税,并视情况对乡镇企业、家庭工厂、个体商贩等给予一定的税收减免。

第二,设立专属基金,加大扶贫投入。为了加快贫困地区的经济发展,中国建立了“老、少、边、穷”地区发展基金,增加扶贫投入。此项资金占国家财政支出总额的2%,由财政部分配,实行

<sup>①</sup> 20年间,该比重没有低于过53%。国家统计局《建国三十年国民经济统计提要(1949—1978)》,国家统计局内部资料,1979年,第358、363页。

<sup>②</sup> 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,载中华人民共和国司法部编《经济政策法规选编(1978.12—1984.10)》,内部发行,1984年,第3页。

专项拨款。同时，对民族自治地区的补助数额，由“一年一定”改为“五年不变、实行包干”的办法，五年内收入增长的部分全部留给地方，中央对民族自治地区的补助数额每年增长10%。<sup>①</sup>

第三，试点区域减贫模式，实现异地脱贫。1982年，“三西”地区<sup>②</sup>农业建设工程，开创了我国扶贫区域开发和异地脱贫的先河。考虑到我国贫困人口集中分布于23个省（市）、自治区的18个贫困山区，即“老、少、边、穷地区”。这些地区自然条件恶劣、生产水平低下，但幅员辽阔，森林、草场众多，水能、矿产资源丰富。如何立足贫困地区，将当地资源优势转化为经济优势成为治穷致富的根本出路。“三西”工程为此提供了很好的思路。河西走廊自然条件优越，粮食生产潜力很大，但需要解决水利问题，而甘肃定西和宁夏西海固自然条件差，生产困难，人口增加过多过快。为此，国家需要统一调拨粮食用以保障当地居民的基本生活，同时将财政拨款及其他资金用于“以工代赈”，既可以吸引定西和西海固的劳动力参与河西粮食基地的建设，也可以改善两地的生产环境，包括退耕还林、修缮“三地”（坝地、梯地、压砂地）。这样既解决了工程的劳动力问题，又可以实现有计划的移民，疏散当地人口。

第四，调动多维资源，开展智力支边。一方面，加强经济发达地区与老少边穷地区的对口支援和区域间的经济技术互助协作，实现技术上重点帮扶、物资上互通有无、人才上共同培养，取得了显著成效。另一方面，鼓励社会对贫困地区的经济文化建设作出贡献，包括鼓励大学毕业生支援边疆、民主党派开展经济科技咨询、举办培训讲座等。

这一阶段是中国大规模减贫的升级阶段，农村经营体制的变革和农村经济的快速发展对减少贫困人口起到决定性作用，其中制度变革是核心。此阶段扶贫除了政府资金的支持之外，还配合了更加丰富的社会资源。全国农村没有解决温饱的人口从2.5亿减少到1.25亿，下降了50%，平均每年减少1786万人，贫困发生率从30.70%下降到14.80%。但这一阶段国家对于扶贫工作投入较大，但收效却不理想。1980—1984年，国家支出贫困资金多达300亿元，但全国农村人均纯年收入200元以下的贫困人口仍有1.25亿，其中近4000万人人均年纯收入不足150元，扶贫压力依然很大。主要原因在于：第一，以救济式扶贫为主，没有将更多资源用于经济开发，难以根治贫困；第二，资金使用分散，不利于解决中国区域性贫困问题；第三，思想重视不足，没有从国家发展战略的角度部署扶贫工作。<sup>③</sup>中国是人口大国，扶贫需要更加长远、细致的规划与安排。当时的中国尚处于社会主义市场经济发展的起步阶段，更关注的是“让一部分人先富起来”，以先富带动后富。

### 三、构建和完善扶贫组织体系和有计划扶贫阶段（1986—1993）

改革开放以来，中国东西部地区日益拉大的经济差距与长期存在的城乡二元结构叠加，使贫困问题愈发凸显。为此，中国政府不再采用救济式扶贫，取而代之以系统、规范的开发式扶贫。

第一，调整扶贫方针，设立专门机构。在总结前一阶段的扶贫经验和教训的基础上，这一阶段的扶贫工作改变了过去分散救济的单一化扶贫模式，强调利用贫困地区资源进行有针对性的开发和建设，以促进贫困地区和贫困户的自我脱贫和内生发展能力。同时，从按贫困人口平均分配扶贫资金向按项目和效益分配扶贫资金转变，从主要依靠外生性的国家行政体系扶贫向依靠内生性的经济组织扶贫转变，从资金单向度输入向技术、物资、教育的综合输入转变。国务院增加专项贴息贷款用于种植业、养殖业和以农业为原料的粗加工业等能够尽快解决群众温饱问题的生产性开发项目。1986年，

<sup>①</sup> 《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》，载国务院法制办公室编《中华人民共和国法规汇编》卷5，北京：中国法制出版社，2005年，第428—429页。

<sup>②</sup> “三西”地区指宁夏西海固、甘肃定西、甘肃河西。

<sup>③</sup> 参见陈俊生《中国农业若干问题》，北京：中国青年出版社，1992年，第4页。

国务院成立了贫困地区经济开发领导小组,各省(自治区)及地、区、县也相继成立了扶贫领导机构,对于贫困地区发展和国家扶贫工作意义重大。

第二,界定扶持对象,落实管理责任。精准确定扶贫对象是提高扶贫效率的基础,为此,政府将农村人均纯年收入低于320元的县列入国定贫困县,共确定了331个国定贫困县,333个省定贫困县,共计664个贫困县。以县为基础单位作为扶贫对象,不仅可以更好地考虑不同县市的区域性差异,也有利于贫困地区政府将解决农户贫困问题与区域开发相结合,综合治理贫困。

第三,规范以工代赈,完善管理办法。自“三西”工程试点以来,以工代赈在解决农村贫困问题上取得了显著成效。这些工程的建设对开发贫困山区资源、繁荣山区经济、改善群众生活有重大意义。然而,以工代赈措施也逐渐暴露出问题,主要是由于中西部贫困地区地质条件差,施工环境复杂,专业技术人才少,承担施工任务的队伍多为非专业化的民工,而工程量大,导致配套资金不足,影响了工程进度,忽视工程质量,甚至出现人身伤亡事故。为了规范以工代赈,国家建立了层层责任制,注重工程的前期准备工作,在严把质量关的同时加强对工人的培训。

国家扶贫组织的完善和扶贫标准的确定意味着中国扶贫工作进入了组织化、计划化、规范化和常态化阶段,标志着中国扶贫工作更加规范和系统,扶贫资源能够得到更加科学合理的配置。原因在于这一时期尚未解决温饱的人口大多集中分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区及水库库区,自然资源极度贫乏。虽然此时基础设施得到了明显的改善,农业结构有一定的调整,但还不能发挥直接经济效益,1991—1993年,贫困人口减少的速度明显减缓。自此,中国农村的扶贫工作进入攻坚阶段。

#### 四、大规模减贫的攻坚阶段(1994—2000)

1990年代初期,中国贫困人口集中于地域偏远、交通不便、生态失调的条件恶劣地区。1994年,中央提出了《国家八七扶贫攻坚计划》,以1992年农民人均纯年收入为依据,划定592个国定贫困县,占全国总县数的27.3%。国定贫困县中175个县的人均纯年收入低于400元,330个农区县长期缺粮;5600万人饮水困难;16.6万个行政村不通公路;6.6万个行政村不通电;2123个乡无卫生院,群众治病困难。<sup>①</sup>面对如此严峻的扶贫形势,《国家八七扶贫攻坚计划》提出在20世纪末基本解决8000万人的温饱问题,这意味着,1986—1993年,平均每年减少624.8万贫困人口,之后7年每年要减少1142.8万贫困人口。<sup>②</sup>为实现这一目标,国家实施了大规模减贫措施。

第一,增加扶贫投入,动员各界力量。扶贫开发作为关乎经济发展和社会稳定全局的重要任务,受到全社会的重视。这一阶段国家经济的快速发展为扶贫事业的进步提供了强有力的支持,累计投入扶贫资金1127亿元,相当于1986—1993年扶贫投入资金的3倍。为了保证扶贫资金能够真正落实到户,提高资金的使用效益,一方面,把群众是否真正脱贫、脱贫进度作为国家对贫困地区领导干部考核的主要标准,加强领导干部的扶贫责任制;另一方面,将资金重点投入到贫困人群集中的地区,省定贫困县不得占用中央扶贫资金,真正做到扶贫资金“及时下达,足额到位”。<sup>③</sup>同时,社会各界也以不同形式参加了贫困地区的开发建设:共青团中央的“希望工程”、全国总工会的“万人工培计划”、统战部和全国工商联的“光彩事业”以及其他民间扶贫团体开展的多种扶贫活动,都从不同方面促进了贫困地区经济社会的发展。

<sup>①</sup> 《国务院扶贫开发领导小组关于扶贫攻坚形势和建议的汇报提纲》,载国务院扶贫开发领导小组办公室编《扶贫工作文件汇编(1978—2000)》,内部印行,2014年,第713页。

<sup>②</sup> 陈俊生《扶贫论文集》,贵阳:贵州人民出版社,1998年,第381页。

<sup>③</sup> 陈俊生《扶贫论文集》,贵阳:贵州人民出版社,1998年,第386页。

第二，坚持开发扶贫，增强内源发展。为了将开发式扶贫与扶贫到户结合起来，我国探索了扶贫经济实体组织经济开发的发展路径。通过扶贫经济实体，为贫困户提供产前、产中、产后服务，真正做到扶贫项目落实到户。这种产业扶贫的方式被证明是目前最有效的、可持续的扶贫模式，在产业扶贫的过程中，这种扶贫方式也培育了大量有效率的、内生的经济组织，对于扶贫效果的巩固和农村可持续发展都发挥了重要作用。

该阶段取得了显著成效，全国农村未解决温饱的贫困人口减少到 3000 万，占比下降到 3%，国定贫困县农业增加值增长 54%，地方财政收入增加近 1 倍，粮食产量增长 12.3%，农民人均纯年收入从 648 元增加到 1337 元，增速快于全国平均水平。这一阶段的扶贫成效一方面得益于国家整体经济实力的增长，能够有更多的资源和精力用于解决贫困问题；另一方面也由于探索出了符合当前中国国情的开发式扶贫道路，实现农村内生性的发展。

## 五、中国扶贫开发的转型和深化阶段（2000—2012）

《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》中提到“中国目前正处于并将长期处于社会主义初级阶段，在较长时期内存在贫困地区、贫困人口和贫困现象是不可避免的。当前尚未解决温饱的贫困人口，虽然数量不多，但是解决的难度很大。初步解决温饱问题的群众，由于生产生活条件尚未得到根本改变，他们的温饱还不稳定，巩固温饱成果的任务仍很艰巨。基本解决温饱的贫困人口，其温饱的标准还很低，在这个基础上实现小康、进而过上比较宽裕的生活，需要一个较长期的奋斗过程。至于从根本上改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小地区差距，更是一个长期的历史性任务。要充分认识扶贫开发的长期性、复杂性和艰巨性，继续把扶贫开发放在国民经济和社会发展的位置，为贫困地区脱贫致富做出不懈努力。”<sup>①</sup> 中国 2001—2010 年扶贫开发的总奋斗目标是：尽快解决少数贫困人口温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，为达到小康水平创造条件。<sup>②</sup> 基于这一目标，《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》在以往扶贫经验的基础上，提出了一些富于时代特色的创新性扶贫理念。

第一，以发展为核心的扶贫理念。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》中所谓“开发式扶贫”，实际上是一种以发展为核心的扶贫理念，有别于以贫困人口救济为核心的扶贫理念。以发展为核心的扶贫理念强调在经济发展（尤其是产业发展）的过程中实现贫困地区的发展和贫困人群的减贫脱贫，这是一个重要的扶贫经验，也是中国扶贫模式的核心。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》提出，“要以经济建设为中心，引导贫困地区群众在国家必要的帮助和扶持下，以市场为导向，调整经济结构，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件，走出一条符合实际的、有自己特色的发展道路。通过发展生产力，提高贫困农户自我积累、自我发展能力。这是贫困地区脱贫致富的根本出路，也是扶贫工作必须长期坚持的基本方针”。这一思想与学术界提出的“内生性扶贫”和政府此后提出的“产业扶贫”理念完全一致。通过经济发展和产业发展，贫困地区利用资源禀赋开发符合地域特色的产业，从而提升贫困人口的自我脱贫能力。在以发展为核心的扶贫理念中，实现贫困地区的可持续发展和贫困人口的全面发展是两个重要组成部分：要实现贫困地区的可持续发展，就要把扶贫开发与资源保护、生态建设相结合，实现资源、人口和环境的良性循环，提高贫困地区的可持

<sup>①</sup> 《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》，载国务院法制办公室编《中华人民共和国法规汇编》卷 16，北京：中国法制出版社，2005 年，第 491 页。

<sup>②</sup> 《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》，载国务院法制办公室编《中华人民共和国法规汇编》卷 16，北京：中国法制出版社，2005 年，第 491 页。

续发展能力;要实现贫困人口的全面发展,一方面要把扶贫开发纳入国民经济和社会发展规划,加强水利、交通、电力、通讯等基础设施建设,提升贫困人群所享受的基本公共服务水平和公共基础设施水平,另一方面要重视科技、教育、卫生、文化事业的发展,改善社区环境,提高贫困人群的生活质量,促进贫困地区经济、社会的协调发展和全面进步。

第二,以市场化机制为主体的多元化扶贫理念。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》强调,扶贫开发要“以市场为导向”,着力构建市场化机制,把市场机制建设作为扶贫工作的指导方针。市场在资源配置中起决定性作用,扶贫开发中的产业发展和经济结构调整都应依赖市场机制,而不是由政府取代市场直接配置资源。但是,政府在提供大规模基础设施建设和基本公共服务方面,有其比较优势和法律责任;同时,在组织层面,政府有强大的组织动员能力和人力资本调配能力,能够通过自己的组织优势达到市场机制难以达到的效果。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》强调,“坚持政府主导、全社会共同参与。各级党委和政府要适应发展社会主义市场经济的要求,加强对扶贫开发工作的领导,不断加大工作和投入力度。同时,要发挥社会主义的政治优势,积极动员和组织社会各界,通过多种形式,支持贫困地区的开发建设。”政府的优势在于社会动员和公共品供给,而不在于资源的直接配置。

第三,以提升贫困人口可行能力为扶贫工作的重点。贫困人口可行能力的提升是内生性扶贫的核心。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》中特别强调科技、教育、卫生、文化事业的发展对于扶贫的重大意义,其要旨在于提升贫困人口的人力资本和社会资本,使其在减贫过程中可以利用自己的人力资本和社会资本实现自我脱贫。

2011年12月1日,国务院发布了《中国农村扶贫开发纲要(2010—2020)》,对中国未来的扶贫工作提出了更加系统的战略规划。2010年之后,中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化不断深入,综合国力明显增强,社会保障体系逐步健全,为扶贫开发创造了有利环境和条件。中国扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。《中国农村扶贫开发纲要(2010—2020)》针对扶贫攻坚阶段的新形势,强调对重点区域的重点扶贫。《中国农村扶贫开发纲要(2010—2020)》把连片特困地区<sup>①</sup>作为主战场,把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务,坚持政府主导,坚持统筹发展,将农田水利建设、饮水安全、生产生活用电、农村危房改造、教育和医疗卫生、公共文化和社会保障等作为核心任务,为贫困人口减贫提供基本保障。事实证明,基础设施和公共服务的大规模普惠式供给是减贫最有效和最持久的手段。

这一时期扶贫效果明显,以低收入标准测算,农村贫困人口从2002年末的8645万人下降到2010年末的2688万人。2011年,中央决定将农民人均纯收入2300元(2010年不变价)作为新的国家扶贫标准,按照新标准,2011年末农村扶贫对象为12238万人。更多农村低收入人口被纳入扶贫范围是社会的巨大进步。<sup>②</sup>

## 六、扶贫攻坚决胜阶段与未来展望

十八大以来,党和政府把扶贫工作提高到一个新的高度,提出了精准扶贫理念,并提出2020年全面建成小康社会和彻底消除贫困的目标。从党的十八大到十九大召开之前,脱贫攻坚迅猛推进,全

<sup>①</sup> 所谓连片贫困地区,主要是指六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州。

<sup>②</sup> 国家统计局《从十六大到十八大经济社会发展成就系列报告之一:新世纪实现新跨越,新征程谱写新篇章》,http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/kxfzcyjhh/201208/t20120815\_72837.html,2012年8月15日。

面建立脱贫攻坚制度体系。2012—2016年，中国精准扶贫成效显著，精准扶贫模式不断创新，金融扶贫、教育扶贫、产业扶贫、易地扶贫等新模式成效明显，按照每人每年2300元（2010年不变价）的贫困标准计算，2016年农村贫困人口为4335万，比2012年减少5564万，平均每年减少贫困人口约1400万。贫困地区农民人均收入增长幅度高于全国平均水平，2016年贫困地区农村居民人均可支配收入为8452元，扣除价格因素，比2012年实际年均增长了10.7%，比全国农村居民年均增速提高2.7个百分点。<sup>①</sup>从十九大召开到2020年的三年时间，是中国消除农村绝对贫困的决胜时期。

在这一扶贫攻坚阶段和全面建设小康社会的收官阶段，精准扶贫成为解决扶贫“最后一公里”的主导思想，精准扶贫要求精准识别（贫困人口）、精准施策（精准地找到扶贫对策）、精准发力（瞄准贫困人口进行帮扶），同时还要在精准扶贫过程中注重动员社会力量，多元共进、系统推动。在乡村振兴战略、城乡一体化发展战略、区域协调发展战略等国家战略的协整合力之下，这一阶段的精准扶贫工作向纵深挺进。精准扶贫战略必须与乡村治理的完善、生态环境的改善、农业产业化和现代化、乡村文化的复兴、乡村教育和医疗健康养老体系的构建等结合起来，并注重将政府的协调功能与市场机制相结合，才能成功实现精准扶贫。同时，这一阶段的国家扶贫力量向中国深度贫困地区、集中连片贫困地区汇聚。如四省藏区<sup>②</sup>、南疆四地州<sup>③</sup>、大巴山区、滇黔桂石漠化地区以及边疆民族地区等深度贫困地区和集中连片贫困地区的脱贫工作获得了前所未有的发展。国家通过基础设施建设、社会保障体系和公共服务体系建设，通过大规模的易地扶贫搬迁，实现了这些地区少数民族群众和贫困人群生活生产方式的彻底转变，在保护和恢复当地生态的同时，实现当地人民生计的转型，这对于中国的边疆稳定、国家安全与民族和谐发展，都具有重要的战略意义。

通过对中国扶贫工作发展历程的梳理，我们可以看到，随着扶贫开发的推进，中国的扶贫目标不断提高，从解决温饱到实现小康和全社会共同富裕。同时，扶贫工作经历了从直接救济到调动农民积极性以实现内生性的扶贫，从普惠性基础设施建设到鼓励贫困地区发展优势产业，从政府主导到调动多元化的民间组织力量和发挥市场力量，从单一和有限政策到多管齐下的系统性扶贫。随着贫困范围的缩小，彻底消除贫困的任务更加艰难，应根据各地区自然条件和人文要素特点进一步开展扶贫工作；另外，也应当重视提升贫困人口的主观能动性和可行能力，挖掘其自身力量以实现自主脱贫。

消除绝对贫困只是中国扶贫工作的一个阶段性成就，这一成就在中国扶贫史和世界减贫历程中具有里程碑意义。但是，就中国的整体贫困状况而言，中国的相对贫困将会持续较长时间，继续提高中国相对贫困人口的自我发展能力，并保持贫困地区经济社会的可持续发展与综合发展，是一项艰巨的长期使命。中国的减贫方向在于逐步减少相对贫困，注重欠发达地区的生态建设和人文建设，注重加强对相对贫困人口的教育、医疗卫生、社会保障等公共品的普惠式供给和高质量供给，注重欠发达地区农村的社会建设和乡村治理，以构建有利于长久巩固扶贫效果的有效社会网络，<sup>④</sup>进一步开展社会网络扶贫。未来要增强对集中连片贫困地区相对贫困人口的帮扶力度，加强对边疆民族地区的教育和医疗卫生建设、公共文化建设的投入倾斜，在保障边疆稳定和民族和谐的同时，大规模消除边疆民族地区的相对贫困，使全体人民走向富裕文明的社会主义小康社会，并向更加富裕文明的社会主义高级阶段迈进。

责任编辑：刘雅君

<sup>①</sup> 国家统计局 《新理念引领新常态 新实践谱写新篇章——党的十八大以来经济社会发展成就系列之一》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201710/t20171010\\_1540653.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201710/t20171010_1540653.html)，2017年7月28日。

<sup>②</sup> “四省藏区”包括四川、云南、甘肃、青海四省的77个县，全部是民族县，其中有69个牧业县或半牧业县。

<sup>③</sup> “南疆四地州”包括喀什、和田、阿克苏地区和克孜勒苏柯尔克孜自治州。

<sup>④</sup> 王曙光、王琼慧 《论社会网络扶贫：内涵、理论基础与实践模式》，《农村经济》2018年第1期。