

# 中国农村扶贫制度变迁及创新

狄振鹏

(广西财经学院, 南宁 530003)

**内容提要:** 无论是从理论上还是实践上看, 制度之于贫困和反贫困都是十分重要的。正如诺斯所言“制度决定经济绩效”, 我们几乎可以同样断言: 反贫困制度决定减贫绩效。中华人民共和国成立以来, 中国农村扶贫大致经历了六个阶段的改革, 制度变迁的具体内容大体与这六个阶段相对应, 涉及对象识别、资金投入、主体参与、规划管理、社会保障、行业扶贫、非正式制度等诸多方面的创新。2020 年将开启“后扶贫”时代, 农村扶贫制度体系创新应重点从贫困识别和对象瞄准制度、资金投入和财政支持制度、主体参与和社会合作制度、社会保障与系统协同制度、过程监督与绩效考评制度等五个方面着力, 不断推进贫困治理体系与治理能力现代化, 最终实现共同富裕。

**关键词:** 农村扶贫 制度变迁 治理创新 “后扶贫”时代

**中图分类号:** F323.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2020)05-0067-09

## 一、农村扶贫研究的制度视角

瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔较早关注制度因素对于发展中国家反贫困的影响。虽然他主要还是从资本、收入循环因果角度研究贫困成因, 但在分析收入不均与经济停滞交互作用的循环积累因果效应时, 已经突出了制度的重要性。他指出, 这些国家和地区的贫困“基本上是由现有制度和观念中存在的低效率、教条僵化和不平等造成的, 是由这种制度和观念中包含的经济和社会权力关系造成的”。他提出这样的信念: “提高穷人消费水平的平等制度改革, 从而提高人们的生产力, 是更迅速发展的条件。”他认为, 发展中国家要摆脱“循环累积因果关系”, “必须进行政治、经济、教育等全方位的制度变革”。他还提出了农业政策、人口政策、教育

政策等具体的改革方案。另外, 缪尔达尔认为, 尽管程度各不相同, 所有的发展中国家都属于“软政权”<sup>①</sup>。为使政权硬化, 必须在广泛的领域进行斗争, 包括加强立法, 改善行政管理, 其中, 整治腐败必须发挥关键性的作用。

1968 年-1981 年间, 时任世界银行行长的罗伯特·S·麦克纳马拉一改过去经济增长对减贫涓滴效应的看法, 率先提出直接“向贫困宣战”。1972 年, 麦克纳马拉在向董事会做年度演讲时谈到: “过去大多数发展中国家, 国民收入的增加并没有对穷人起显著程度的影响……贫穷问题深深根植于制度构架之中, 特别深植于制度内部的经济和政治权利的分配之中。”正是因为这种理念, 20 世纪 70 年代以来世界银行对减贫的努力在制度上有很大创新。至此以后, 制度成为大家关注的影响减贫的重要因

[收稿日期] 2020-01-17

[作者简介] 狄振鹏, 管理科学与工程学院研究员, 博士, 研究方向为企业管理、创新管理研究。

①“软政权”包括所有的各式各样的社会纪律, 具体表现为: 缺乏立法和具体法律的遵守和实施, 各级公务人员普遍不遵守交给他们的规章和指令, 并且常常和那些他们本应管束其行为的有权势的人们与集体串通一气, 还有腐败。这种行为模式相互联系, 在因果循环中彼此放任或者彼此诱造成积累效应。

素,制度与减贫逐渐成为学界研究的热点。

2000年,世界银行发展报告根据150个国家在1980年-1998年的调查资料,发现贫困的变化率与平均所得变化率呈负相关,制度质量指数<sup>①</sup>与经济增长指数线性正相关。因此,世界银行特别强调制度对减贫的影响,认为不健全的制度不仅是加在人民头上一种不公正的负担,而且由于损害了私人部门的积极性从而构成经济增长的一种掣肘。纵览世界银行多年来的反贫困历史,我们可以清楚地发现他们对反贫困制度设计的强烈关照。

基于制度经济学思想,日本制度经济学家速水佑次郎针对欠发达地区长期贫困的困境,提出了一个诱致性变革模式,它由资源禀赋、文化禀赋、技术和制度四个要素组成,这四个要素中的任何一个要素的改变,都可能引起其他要素的变化。而且他特别强调特定文化内生出的制度变迁的作用,强调利用植根于传统规范和习俗,创造出一种能够更好地开发新的经济社会的经济制度。

无论是从理论上还是从实践上看,制度之于贫困和反贫困都是十分重要的。正如诺斯所言“制度决定经济绩效”一样,我们几乎可以同样断言:反贫困制度决定减贫绩效。当然,制度变迁的可行性因不同资源条件的制度选择主体而异。因此,对反贫困治理来说,反贫困制度的设计与运行,不但要与特定范围的文化相适应,还应该与特定的硬件环境(即贫困地区的资源环境和自然条件)相适应,否

则,制度运行不仅不能达到扶贫开发的效果,反而会导致资源环境的破坏。换句话说,贫困治理要有适宜的制度。什么是适宜的制度呢?适宜的制度可以被认为是一种制度均衡:在其下个人的最大化行为既与他的预期吻合,又同整个社会的资源有效配置并行不悖,该制度相对于其他各种制度状态的对应物而言更优。在适宜制度下,农民的理性经济行为则是最优的。因此,有必要从制度视角,对中国的农村扶贫加以系统梳理和深入分析,并找出2020年以后农村扶贫的前进路径。

## 二、中国农村扶贫制度改革的历程及成效

关于中国农村扶贫的历程,国内研究成果较丰富,不过严格从制度变迁角度分析的仍不多。汪三贵(1994,2014)、张磊(2005)、王朝明(2012)、李小云(2013)等的研究都对农村扶贫的历程做出了阶段划分,综合这些文献,笔者认为,新中国成立以来,中国农村扶贫制度大致经历了六个阶段的演变。

(一)计划经济下的土地改革、三大改造和人民公社:1949年-1978年

1949年新中国成立,我们面对的是一穷二白、百废待兴的局面。那时的贫困程度可能超乎我们的想象。数据显示,1950年中国人均国民收入只有31美元,只相当于美国的1.8%、原苏联的9.1%、联邦德国的7.1%、英国的4.5%和法国的5%(表1)。

表1 主要国家经济总量的国际比较(1950年)

	人均美元	中国占各国的比重%
中国	31	—
美国	1746	1.8
苏联	339	9.1
联邦德国	437	7.1
英国	687	4.5
法国	621	5.0

资料来源:吴承明、董志凯主编:《中华人民共和国经济史》第一卷,中国财政经济出版社2001年版,表25-9。

鉴于当时国际国内的政治经济环境,为快速扭转这一局面并赶超发达国家,中国学习前苏联实行

计划经济体制,同时确定了优先发展重工业的发展战略。1950年开始土地改革,实行“耕者有其田”,在全国范围内重新分配土地,1952年基本完成。1953年开始实施第一个五年计划,同年,中共中央通过

<sup>①</sup>包括公民自由和拥有政治权、政府机构的质量,法规,以及社会保险的公共开支。

《关于发展农业生产合作社的决议》，提出在全国普及农业生产合作社，开始了“三大改造”（农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造）。1956年“三大改造”完成，标志着社会主义制度正式确立。通过这些制度安排，中国国民经济迅速恢复，1953年—1957年“一五”计划期间，中国GDP年均增长11.3%；工农业总产值年均增长10.9%；国民收入年均增长8.9%。特别是农村居民家庭人均收入按可比价计算（1950年=100），由1952年的49.35元增加到1957年的57.62元，增加16.8%。

但是，1958年—1969年的“大跃进”运动，1958年开始的人民公社的某些体制障碍，1959年—1961年的三年自然灾害，以及后来的“文化大革命”，给中国经济特别是农业经济造成了破坏，农民粮食严重不足，收入水平低下，在一定程度上形成了普遍贫困。但是，人民公社通过土地和生产资料集体所有制以及按劳分配制度、发展农村公共事业（如基础设施、基础教育、合作医疗、农村金融等）和推进农村社会保障（如“五保户”供养制度、特困户救济和救灾制度）等制度创新，在反贫困方面取得了积极成效。“首先，抑制了因失去土地陷入更深程度的贫困现象的发生以及贫富差距的出现。其次，实现了低水平下的农村生产生活基础设施、农村金融、基础教育、合作医疗和社会保障的发展。在基础教育、合作医疗和社会保障方面的成就甚至超过了改革开放初期。”

（二）农村经济改革与区域性小规模扶贫：1979年—1985年

1978年底，中国共产党十一届三中全会决定实行改革开放，提出有计划的市场经济，确立一部分人先富起来，最终实现共同富裕的方针。经济改革首先从农业领域开始，安徽省凤阳县小岗村18位农民，进行了一个大胆的冒险，他们签下“生死状”，将村内土地分开承包。家庭联产承包责任制的制度创新，拉开了大刀阔斧的农村经济改革的序幕，此后，解散人民公社、提高农产品收购价格、改革购销体制和农产品流通体制、重新配置农业资源、鼓励乡镇企业的发展等制度创新，充分调动了农民的生产积极性，激发了农村经济发展活力，农业大大增产，农民快速增收，普遍贫困现象几乎一夜之间得到扭转。这显然都是土地制度、市场制度、就业制度

等制度变迁带来的结果。数据显示，1979年—1985年，农村居民家庭人均纯收入由160.7元增加到397.6元，增长1.5倍。扣除价格上涨因素的影响，实际增长87.23%，年均增长率为11.02%。1978年—1985年，农村绝对贫困人口从2.5亿减少到1.25亿，七年时间减少一半，平均每年减少1786万人，贫困发生率从30.7%下降到14.8%，年下降率9.43%。同时，改革开放的制度安排也使东部沿海地区经济发展活力释放，从而带动了中国GDP的快速增长。

在此期间，由于自然和历史等多种因素造成了区域和群体之间收入差异导致的贫困差异现象引起了国家的重视，中国逐步作出了一些针对经济发展明显落后、贫困人口较为集中地区的区域性扶贫的制度安排。1980年起设立一系列专项资金用于扶贫开发，如1980年设立的“支援经济不发达地区发展资金”，专门扶持包括革命老区和民族自治县在内的贫困地区；1984年设立了革命老区、少数民族地区和边远地区贷款，1984年设立的以工代赈资金，专为解决贫困地区的基础设施建设；1983年起实施“三西”农业建设计划，对甘肃“两西”（以定西为代表中部干旱地区和河西走廊地区）和宁夏西海固地区的47个县进行综合性扶贫开发；1984年发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，强调以积极的态度和切实可行的措施，帮助山区、少数民族聚居地区、革命老根据地和边远地区等贫困地区摆脱贫困。此外，全国划定了18个集中连片贫困地区；各民主党派、工商联开展了一系列“智力支边”活动，都为这一时期的农村反贫困做出了重要贡献。

（三）国务院扶贫办及其领导下初期有组织扶贫：1986年—1993年

20世纪80年代中期，随着农村经济改革带来的经济增长和减贫效应边际递减，农村经济增长和农民生活改善开始放缓，特别是中西部的一些老、少、边、穷等欠发达地区，农民增产增收缓慢，与东部沿海地区农民的收入差距逐渐拉大。在这样的背景下，1986年5月，中国成立国务院贫困地区经济开发领导小组（1993年改称国务院扶贫开发领导小组），从此，中国农村扶贫开发进入一个崭新的阶段，有组织、有计划、大规模、大范围的反贫困拉开了序幕。主要制度创新如下：首先，从中央到地方都

成立了专门的扶贫开发组织机构;其次,确定贫困县、贫困标准和贫困人口;再次,安排专项扶贫资金(包括专项扶贫贷款、以工代赈资金和财政发展资金)并制定专门的扶贫投资计划;最后,制定出台严格的扶贫管理责任制度、调整贫困地区的发展政策、开展大规模的人力资源培训等。同时动员社会各界参与扶贫。到1993年,农村绝对贫困人口数量由1985年的1.25亿减少到8000万,年均减少640万人;贫困发生率从1985年的14.8%下降到8.8%。

(四)八七扶贫攻坚计划下的体制性扶贫:1994年—2000年

1994年,国务院下发《关于印发〈国家八七扶贫攻坚计划〉的通知》,“八七扶贫攻坚计划”正式启动:为基本解决8000万农村绝对贫困人口的温饱问题,计划用7年的时间(1994年—2000年)进行一系列扶贫开发工作。在农村政策方面,在贫困地区广泛实施“温饱工程”<sup>①</sup>和“燎原计划”<sup>②</sup>,为中国农村发展、农民素质提高和贫困改善发挥了重要作用。

八七扶贫攻坚计划期间,中国进行了一系列扶贫开发制度创新:首先,增加了国定贫困县的数量;其次,大规模增加扶贫投资;第三,强化了部门定点扶贫并启动了东西协作扶贫;第四,鼓励民间组织和国际机构参与中国的扶贫开发;第五,增加对西部地区的人力资本投资;第六,加强了对扶贫开发的监测。从宏观的制度变迁来看,此期间中国农村扶贫主要是“由道义性扶贫向制度性扶贫转变,由救济式扶贫向开发式扶贫转变,由扶持贫困地区

(主要是贫困县)向扶持贫困村、贫困户(主要是贫困人口)转变”。这一时期,中国国民经济也进入了高速增长时期。在经济高速增长和大规模扶贫开发的共同作用下,中国的农村扶贫工作取得进一步的成效。数据显示,2000年中国贫困人口减少到3209万,贫困发生率下降到3.5%，“八七扶贫攻坚计划”确定的战略目标基本实现。

(五)整村推进与参与式、产业化扶贫:2001年—2010年

在西部大开发、加入WTO、全面建设小康社会和建设社会主义新农村的大背景下,随着贫困人口的减少和分散所带来的扶贫形式的变化,中国于2001年正式启动《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》。这一时期,中国三农政策进行了一系列改革,主要包括:2001年开始实施大规模的退耕还林计划;2004年开始对农民实行粮食补贴、良种补贴和农机具购置补贴等“三补”;2001年开始试点农村税费改革,到2006年全国全部取消农业税;2003年开始试点新型农村合作医疗;将农村社会保障体系建设纳入城乡统筹发展;实施第二期(2001年—2005年)“国家贫困地区义务教育工程”,实行“两免一补”(免教科书费、免学杂费、补生活费);改善农村金融服务,鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构,允许私有资本、外交等参股;建立农村计划生育家庭奖励扶助制度,通过经济手段引导农民生育观念的改变。与扶贫直接相关的制度创新主要如下:一是进一步确定国家扶贫开发工作重点县、重点村、低收入贫困标准,瞄准对象由贫困县转向贫困村;二是以整村推进、产业化扶贫和劳动力培训转移为主要扶贫方式;三是进一步完善扶贫资金的管理;四是进一步动员社会各界参与扶贫开发;五是注重推进贫困地区科技、教育和医疗卫生事业发展,强调参与式扶贫;六是注重拓展扶贫开发的国际交流与合作。数据显示,2010年中国贫困人口减少到2688万,贫困发生率下降到2.8%。

(六)系统扶贫与精准扶贫:2011年至今

2011年,中国颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,确定了“两不愁三保障”的总体目标,即到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房。把扶贫

①“温饱工程”是中国从80年代起在农村贫困地区实施的一系列科技扶贫工作的总称。温饱工程包含两类密切相关的举措,贫困地区实施以县乡道路、人畜饮水、基本农田和农业水利为重点的以工代赈计划,并在农业科技专家的论证和指导下,综合性地投入技术和资金,如广泛采用地膜、化肥、农药等,以提高粮食单产,做到口粮自给;另一举措是加强民政部门和科协组织的配合,普及科技知识,切实提高贫困地区人民的素质水平。后者正是使贫困地区人民最终能从温饱迈向小康的根本保证。

②“燎原计划”是中国1988年正式部署实施的一项旨在推进农村教育改革发展,促进农村经济发展和社会进步的计划。它是为“星火计划”、“丰收计划”的推行培养农技人才,奠定发展基础的计划。主要任务是在扫除文盲,做好普及义务教育工作,大力发展职业技术教育和成人教育的基础上,充分发挥农村各级各类学校智力、技术的相对优势,积极开展与当地建设密切结合的实用技术和管理知识的教育,培养大批新型的农村建设者。积极配合农业与科技等部门,开展以推广当地适用技术为主的试验示范、技术培训、信息服务等多种形式的活动,促进农业和农村建设的发展。主要目的是改变过去农村教育脱离实际的状况,通过发展多种形式的职业教育、推广效益显著的农业技术,来提高农民素质和生产技能,同时增加他们的科技意识及商品经济观念,真正给农业植入自身的“造血”机能。

攻坚的主战场从原来的贫困县转到连片特困地区,并提出“中央财政扶贫资金的新增部分主要用于连片特困地区”。大幅上调国家扶贫标准线(从农民人均收入 1274 元升至 2300 元),全国贫困人口从 2688 人大幅增至 1.28 亿人。在不断增加扶贫资金的基础上,积极创新扶贫投入制度,通过税收优惠、财政贴息等制度安排,引导金融资本和社会资本加大对农村贫困地区的投放,同时,切实强化财政资金监管,确保资金安全有效运行,保障贫困地区、扶贫对象充分受益。

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视扶贫工作。习近平同志 2013 年 11 月在湖南湘西考察时提出了“精准扶贫”:扶贫要实事求是,因地制宜。要精准扶贫,切忌喊口号,也不要定好高骛远的目标。“精准扶贫”成为国家扶贫战略,成为全面脱贫攻坚的指导方针。2014 年 1 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,从体制机制创新角度对扎实推进农村扶贫开发工作提出了明确要求,作出了详细部署。国务院扶贫办等 7 部委联合下文《关于印发〈建立精准扶贫工作机制实施方案〉的通知》,国务院扶贫办还下文《关于印发〈扶贫开发建档立卡工作方案〉的通知》,对精准扶贫工作模式的顶层设计、总体布局和工作机制等方面都做了详尽规划,推动了习近平同志精准扶贫战略的全面实施。同年正式设立“扶贫日”,规定每年 10 月 17 日为“扶贫日”。2015 年 11 月,中共中央国务院出台《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,为确保到 2020 年农村贫困人口实现脱贫发出了总攻令。2016 年 9 月国务院办公厅转发民政部等部门《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》,10 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《脱贫攻坚责任制实施办法》,12 月国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,全面阐明“十三五”时期国家脱贫攻坚总体思路、基本目标、主要任务和重大举措。党的十九大报告将精准脱贫作为三大攻坚战之一提出来,再次强调“确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫”。新时期新阶段中国农村扶贫工作打出一系列漂亮的组合拳,农村扶贫

的制度安排明显更注重系统性、整体性、协同性和精准性,农村脱贫攻坚工作正在制度化、科学化的大道上阔步前进。

### 三、中国农村扶贫制度变迁的主要内容及其创新

中国农村扶贫制度变迁的具体内容大体与上述六个阶段相对应,涉及对象识别、资金投入、主体参与、规划管理、社会保障、行业扶贫、非正式制度等诸多方面的创新。

1.从扶贫对象识别制度的演变来看。首先是针对贫困人口识别的贫困线(扶贫标准)经历了五次大的调整。一是从 1986 年开始,国家统计局主要采用以基本生存需求为核心的绝对贫困概念作为计算农村贫困标准的基础,根据全国农村住户调查资料计算出 1984 年、1985 年、1986 年的农村绝对贫困线分别为 200 元、206 元、213 元,此后根据物价指数变动逐年调整。二是 1995 年开始,国家统计局采纳世界银行的建议,使用马丁法计算贫困线,得到 1995 年的农村绝对贫困线为 530 元,此后又逐年增加。三是 1998 年起,国家统计局开始根据恩格尔系数计算农村低收入标准,并从 2000 年起将农村贫困线以低收入标准的名义向社会公布,2000 年的农村低收入贫困线为每人 865 元,此后亦逐年增加。不过,政府仍一直使用绝对贫困标准作为扶贫工作标准,用于扶贫对象识别、分配扶贫资金等。四是从 2008 年起,中国政府将绝对贫困标准和低收入标准统一为低收入标准,正式将低收入标准作为扶贫标准。2009 年的农村贫困线为 1196 元,此后又逐年增加。五是 2011 年起将农村扶贫标准大幅提升为 2300 元。(见表 2)

其次是针对贫困区域识别的贫困县、贫困片区也经历了五次比较大的调整。1986 年提出“国家确定的贫困县”,为 273 个;1988 年加进牧区县、“三西”项目县,为 328 个;1994 年以 1992 年农民人均纯收入为标准,超过 700 元的县一律退出,低于 400 元的县全部纳入,称“国家级重点扶持县”,为 592 个;2001 年东部五省 33 个重点县取消,名额全部调到中西部,称“国家扶贫开发工作重点县”,西藏自治区作为特殊扶持区域,整体享受重点县待遇,不

表 2 中国贫困线标准、贫困人口规模及贫困发生率的变迁(2000 年-2018 年)

年份	按低收入标准衡量			按绝对贫困标准衡量		
	标准 (元/人)	规模 (万人)	发生率 (%)	标准 (元/人)	规模 (万人)	发生率 (%)
2000 年	865	9422	10.2	625	3209	3.5
2001 年	872	9029	9.8	630	2927	3.2
2002 年	869	8645	9.2	627	2820	3.0
2003 年	882	8517	9.1	637	2900	3.1
2004 年	924	7587	8.1	668	2610	2.8
2005 年	944	6432	6.8	683	2365	2.5
2006 年	958	5698	6.0	693	2148	2.3
2007 年	1067	4320	4.6	785	1479	1.6
2008 年	1196	4007	4.2	895	1004	1.0
2009 年	1196	3597	3.8			
2010 年	1274	2688	2.8			
2011 年	2300	12800	17.2			
2012 年	2300	10000	10.2			
2013 年	2300	8249	8.5			
2014 年	2300	7017	7.2			
2015 年	2800	5575	5.7			
2016 年	3146	4335	4.5			
2017 年	3146	3046	3.1			
2018 年	3146	1660	1.7			

资料来源:2009 年以前的数据根据国家统计局《中国农村住户调查年鉴》历年数据整理,2009 年以后的数据根据历年官方报道整理。

占重点县指标,总数仍为 592 个;2011 年按“高出低进,出一进一,严格程序,总量不变”的原则进行调整,调出 38 个,调进 38 个,总数不变,仍为 592 个;同年全国确定 11 个集中连片特困地区,加上已经

实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区、新疆南疆 3 地州,共 14 个片区。进入以上 14 个片区的县共有 680 个,称为连片特困地区县,其中属于国家扶贫开发工作重点县的有 440 个。(见表 3)

表 3 中国贫困县的变迁

年份	贫困县数量	说 明
1986 年	273	称“国家确定的贫困县”。
1988 年	328	加进牧区县、“三西”项目县。
1994 年	592	以 1992 年农民人均纯收入为标准,超过 700 元的县一律退出,低于 400 元的县全部纳入。称“国家级重点扶持县”。
2001 年	592	东部五省 33 个重点县取消,名额全部调到中西部。西藏自治区作为特殊扶持区域,整体享受重点县待遇,不占重点县指标。称“国家扶贫开发工作重点县”。
2011 年	592	按“高出低进,出一进一,严格程序,总量不变”的原则进行调整,调出 38 个,调进 38 个,总数不变。
2011 年	连片特困地区县 680 个	全国确定 11 个集中连片特困地区,加上已经实施特殊扶持政策的西藏、四省藏区、新疆南疆 3 地州,共 14 个片区。进入以上 14 个片区的县共有 680 个,称为连片特困地区县,其中属于国家扶贫开发工作重点县的有 440 个。

资料来源:根据《中国经济周刊》:“谁是特困的贫困县——国家 14 个特困区 679 个贫困县名单披露”;新华网:“新闻背景:我国贫困县的变迁”整理。

2.从扶贫资金投入制度的演变来看。主要经历了三次比较明显的变迁。一是20世纪80年代以前贫困救济制度,制度目标主要是帮助贫困人口免于饥饿,具体由公社和民政系统组织,包括公社的最低口粮分配及民政系统的免费补种和灾害救济款。二是1980年至2000年期间,是中央财政专项扶贫资金投入制度建设的阶段,包括财政拨款、以工代赈和贴息贷款,具体有支援不发达地区发展资金、“三西”地区农业建设专项资金、以工代赈物资和资金、支援不发达地区经济发展经济贷款、支援老少边穷贷款、国家扶贫专项贴息贷款、贫困地区县办企业专项贷款、国家扶贫专项贷款、新增财政扶贫资金等,由“一部四行”发放,大都于2000年结束。在此期间有几次值得关注的制度变革,如1989年出台鼓励经济实体发展来间接帮助穷人的政策,以贫困户为主的贷款转而调整给经济实体,不过到1996年,中央又决定将贴息贷款使用重点重新投放给农户发展种植业和养殖业,又改变了1989年后资金投向经济实体的做法;1994年起把用于沿海经济比较发达省的中央信贷资金调整出来集中用于中西部贫困状况严重的省区,且中央新增财政扶贫资金只用于支持中西部贫困地区,东部地区的贫困问题自己解决;1996年以前,以工代赈主要通过计划经济系统组织、以实物形式发放,1996年以后,以工代赈项目转为以财政资金直接注入,由国家发改委、财政部和国务院扶贫办协商组织;1997年,《国家扶贫资金管理办法》出台,明确规定了财政扶贫资金的分配、使用、管理和检查、监督制度。三是2000年至2010年间,是中央财政扶贫资金投入稳定发展和专项计划投入制度创新的阶段。2000年,财政部、国务院扶贫开发领导小组、国家计划委员会联合制定颁发了《财政扶贫资金管理办法》(试行)和《财政扶贫项目管理费管理办法》(试行),中央财政扶贫资金投入制度化建设得到进一步巩固。专项计划投入主要有少数民族发展资金、中央(国家)机关定点扶贫资源投入、东西协作扶贫投入、易地扶贫搬迁试点工程、退耕还林工程、国家贫困地区义务教育工程、中小学危房改造工程、农村卫生“三

项”建设项目等。此间,农村扶贫和社会扶贫也有一系列制度创新的绩效。四是2011年以来,扶贫标准大幅提高,扶贫资金投放稳步增长,特别是在财税支持和金融服务方面进行了诸多探索和创新,如加大中央和省级财政对贫困地区的一般性转移支付,加大中央集中彩票公益资金支持扶贫开发事业,有针对性的免征关税和税前扣除,发展村镇银行、小额贷款公司和贫困村资金互助组织,推进农村青年创业小额贷款和妇女小额担保贷款,扩大农业保险等。

3.从扶贫主体参与制度演变来看。主要经历了由政府专设机构单一主导到政府专设机构、部门机关、企业、社会组织和个人多主体协同参与的变迁。1986年以前,扶贫主体主要是公社、生产队集体和民政系统,1986年中央成立国务院贫困地区经济开发领导小组,并在各省市县分级建立相应机构,农村反贫困组织制度初步形成,1993年国务院贫困地区经济开发领导小组更名为国务院扶贫开发领导小组,强调是国务院议事协调机构,组成成员制度化。部门机关定点扶贫在国务院成立贫困地区经济开发领导小组已有先声,1987年国务院召开第一次中央、国家机关定点扶贫工作会议,逐步形成中央到地方的各级党政机关定点扶贫网络。1996年,国务院扶贫办开始协调东西对口协作扶贫。20世纪80年代中后期开始,中央出台相关政策,引导和鼓励非公有制企业参与扶贫开发,非政府组织(NGO)逐渐成为一大扶贫主体,希望工程、幸福工程、春蕾计划、母亲水窖、光彩事业、康复扶贫、小额信贷、爱心包裹、新长城自强项目、农村贫困残疾人危房改造项目、贫困农户自立工程、青年志愿者支教扶贫接力计划、大学生志愿服务西部计划暨中国青年志愿者研究生支教团等,创造出显著的扶贫绩效。

4.从扶贫规划管理制度演变来看。主要有宏观、中观和微观三个层面的制度变迁。宏观上主要有1986年的开发式扶贫方针、1994年的《八七扶贫攻坚计划》、2001年的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》、2011年的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》等战略调整 and 一系列宏观扶贫工作制度、意见、方案、规定等;中观上主要是中

央部委、各省市、各连片特困地区等有关扶贫规划的调整；微观上主要是一些具体扶贫制度的变革，如贫困户建档立卡制度、扶贫项目申报管理制度、产业扶贫制度、整村推进制度、易地扶贫搬迁制度等。扶贫规划管理制度还涉及国家整体“三农”战略和区域发展战略，以及国际合作扶贫战略。

5.从农村社会保障制度变迁来看。存在着农村社会保障和农村扶贫紧密联系发展的演变路径和趋势。农村社会救助制度、农村居民最低生活保障制度、农村合作医疗保障制度、农村养老保障制度、农村社会福利制度的变迁都与农村扶贫制度变迁相联系，体现政府以民生为本的制度理想，为农村扶贫作出了重要贡献，当前和未来还有进一步融合发展的趋势。

6.从相关行业扶贫制度变迁来看。教育扶贫、科技扶贫、生态扶贫、旅游扶贫、基础设施扶贫、公共服务扶贫、卫生计生扶贫、灾害防治扶贫等的制度变革，都与中国整体扶贫战略的调整紧密相关。

7.从贫困治理非正式制度变迁来看。非正式制度一直是影响贫困治理的重要因素，但以前并未引起足够重视，后来政府开始重视意识形态、文化习俗等对扶贫的影响，特别是从人文关爱的角度关注农村贫困人口、留守儿童、留守妇女、空巢老人、残疾人士等，并加强了农村扶贫的国际国内宣传。如今，文化贫困和精神贫困问题越来越多地受到人们关注，越来越引起农村扶贫各方主体的重视。

中国共产党十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。贫困治理体系的现代化，是“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重要内容之一。习近平同志强调“精准扶贫、精准脱贫”，深刻回答了“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”等重大战略问题，明确了“六个精准”（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），提出了“五个一批”（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）。党的十九大报告提出“要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫，坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制，强化党政一把手负总责的责任制，坚持大扶贫格局，注重扶贫同扶志、扶智相结合，深入实施东西部扶贫协作，重点攻克深度贫困地区脱贫任务”，这为今后打赢脱贫攻坚战指明了方向、作出了部署。新时期推进贫困治理体系的现代化，实施精准扶贫、精准脱贫，打赢全面脱贫攻坚战，加强贫困治理制度建设与制度创新尤为重要。

### 四、2020年以后“后扶贫”时代农村扶贫的治理创新

中国已向全世界庄严承诺，2020年按现行贫困标准实现全面脱贫目标。届时，中国将迎来“后扶贫”时代。“后扶贫”时代的开启，并不意味着贫困的终结，相反，反贫困将面临更加复杂、更加细微的问题。“后扶贫”时代扶贫工作怎么开展？其目标、思路、方法和路径等方面的顶层设计应该如何构建？其治理应如何创新？这都是应该提前谋划和深入思考的重要理论和现实问题。

笔者认为，“后扶贫”时代的农村扶贫制度体系应该主要在以下五个方面进一步创新。

一是贫困识别和对象瞄准制度。贫困治理体系的现代化，首先要科学、准确界定扶贫对象。这里面包括贫困指标的选取、测量，贫困标准的测定，贫困群体、区域的区分等。就中国来说，贫困片区、贫困县、贫困村的划分，贫困县的动态进退，贫困人口的建档立卡和信息管理，是制度设计和安排时要特别注意的内容。

二是资金投入和财政支持制度。资金投入是贫困治理非常重要的手段和载体，古今中外概莫能外。就中国来说，要进一步增强财政专项扶贫资金、扶贫贴息贷款等扶贫投入的有效性，把有限的资金花在刀刃上；进一步创新扶贫金融服务，规范发展村镇银行、小额贷款公司和贫困村资金互助组织。

三是主体参与和社会合作制度。就中国来说，扶贫主体主要是各级扶贫办等扶贫行政组织、工商企业、社会组织、对口和定点帮扶单位、国际扶贫组

织以及个人等。当前,要进一步完善扶贫主体参与机制,拓宽主体参与渠道,进一步加强社会组织的作用,加强与国际扶贫的交流与合作,构建“大扶贫”格局。

四是社会保障与系统协同制度。贫困治理,不能就扶贫谈扶贫,而应该跳出扶贫来扶贫。因此,农村扶贫制度体系应该是一个开放、包容的体系,比如,教育、医疗、养老等制度,土地制度,生产经营制度,基层治理制度等等,都可能与扶贫相关,都应统筹考虑。

五是过程监督与绩效考评制度。加强扶贫项目的过程管理和监督,实行阳光化管理,特别是实行专项资金跟踪管理,进行投放、使用、产出、评估全过程监测,把资金分配与工作考核、资金使用绩效评价结果相结合。“集中整治和查处扶贫领域的职务犯罪,对挤占挪用、层层截留、虚报冒领、挥霍浪费扶贫资金的要从严惩处。”对脱贫攻坚任务进行单独考评,建立年度脱贫攻坚报告和督察制度,加强督察问责。引入第三方评估机制,对贫困地区扶贫开发工作实行严格评估,按照摘帽标准检查验收。

总之,扶贫制度体系是一个由若干个相互联系、相互作用的子系统构成的大系统,任何一个子系统的制度变迁与制度创新都有可能影响扶贫的绩效。只有科学、合理地加强农村扶贫制度创新,才能有效推进农村扶贫改革,促进扶贫事业的发展。我们相信,未来农村扶贫应在全面深化改革、实现中华民族伟大复兴的中国梦、完成社会主义现代化建设的大背景下统筹考虑、长远规划、精准操作、因时因地制宜实施,我们扶贫开发的伟大工程和中国特色社会主义建设

的伟大事业一定会取得更辉煌的成就。

#### 参考文献:

- [1] 冈纳·缪尔达尔.亚洲的戏剧——南亚国家贫困问题研究[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2001:21-22,11.
- [2] 缪尔达尔.世界贫困的挑战——世界反贫困大纲[M].北京:北京经济学院出版社,1991:340-350.
- [3] 麦克纳马拉.向董事会致词.世界银行,1972年9月25日.
- [4] 詹姆斯·沃尔芬森,弗朗索瓦·布吉尼翁.发展与减贫:回顾和展望[C].世界银行和国际货币基金组织2004年年会文件.
- [5] 速水佑次郎.发展经济学——从贫困到富裕[M].北京:社会科学文献出版社,2003:2,21.
- [6] 郑风田.制度变迁与中国农民经济行为[M].中国农业科技出版社,2000:15.
- [7] 武力.中华人民共和国经济史(上册)[M].北京:中国经济出版社,1999:371.
- [8] 张磊.中国扶贫开发历程[M].北京:中国财政经济出版社,2007:3,28,100-102.
- [9] 国家统计局国民经济综合统计司.新中国50年统计资料汇编(A-20和A-22)[M].中国统计出版社,1999.
- [10] 王朝明.我国扶贫开发的历史进程[N].内蒙古日报,2012年3月30日12版.
- [11] 中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)[EB/OL].人民网,2011-12-02.
- [12] 曾伟,刘雅萱.习近平的“扶贫观”:因地制宜“真扶贫,扶真贫”[EB/OL].人民网,2014-10-17.
- [13] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].光明日报,2013-11-16,01版.
- [14] 立下愚公移山志 打赢脱贫攻坚战——学习贯彻习近平总书记中央扶贫开发工作会议重要讲话[N].新华网,2015年11月29日.

【责任编辑 孟宪民】

(上接第66页)

- [10] 沈宗灵.现代西方法理学[M].北京大学出版社,1997,252.
- [11] 严存生.西方法律思想史[M].中国法制出版社,2012,317.
- [12] 崔寒玉.论我国宪法中的国家义务理论渊源及其本位[J].甘肃政法学院学报,2016(6).
- [13] Henry Shue. Basic Right—Subsistence, Affluence and U. S Foreign Policy [M]. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1996, 52.
- [14] 孙世彦.论国际人权法下国家的义务[J].法学评论,2001(2).
- [15] 西蒙斯第.政治经济学新原理[M].何钦译,商务印书馆1983,367-368.
- [16] 刘剑文,熊伟著.财政税收法(第六版)[M].法律出版社,2014,193.
- [17] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第3卷)[M].人民出版社,1965,37.
- [18] 博登海默.法理学—法律哲学与法律方法[M].邓正来译,中国政法大学出版社,1999:238.
- [19] 汉斯.J. 沃尔夫,奥托.巴霍夫,罗尔夫.施托贝尔.行政法(第一卷)[M].高家伟译,商务印书馆,2002:195.

【责任编辑 张经纬】