

# 改革开放四十年中国反贫困的经验与启示

左 停 徐卫周

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)

**摘要:** 改革开放四十年中国农村反贫困取得了举世瞩目的成绩, 扶贫重心经历了从生产开发式扶贫到综合性扶贫, 从区域性扶贫到瞄准贫困县、贫困村到当前的到户到人的精准扶贫; 从解决普遍性贫困、解决温饱问题入手到促进农村综合发展和全面小康。40年的实践体现了中国政府始终坚持以改善民生为中心, 始终保持着一个合理的反贫困节奏, 持续提出有利于贫困人口的政策创新以及注重反贫困的制度化体系建设。文本认为, 基于40年的实践, 应当认识到贫困的长期性、复杂性会持续存在, 需要将反贫困工作主流化并内生成一种行为自觉和重要理念, 构建减贫的综合性保障体系, 统筹衔接脱贫攻坚与新型城镇化、乡村振兴战略。

**关键词:** 精准扶贫; 改革开放; 反贫困; 绝对贫困

**中图分类号:** F323.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2019)03-0092-08

**DOI:**10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20190114.001

改革开放以来, 中国的经济发展创造了世界奇迹。在经济快速增长的过程中, 中央政府始终高度重视贫困问题和反贫困工作, 不断制定和实施有利于贫困地区和贫困人口发展的一系列政策, 为大规模减贫奠定了基础、提供了条件。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央从全面建成小康社会的要求出发, 把扶贫开发摆在了治国理政的突出位置, 纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局, 作出了一系列重大战略部署和制度安排, 逐渐形成了完备的精准扶贫精准脱贫的基本方略, 出台了一系列精准扶贫精准脱贫的政策, 致力于消除绝对贫困, 实现共同富裕。以2010年贫困标准计算, 中国农村的贫困人口从1978年的77039万减少到了2017年末的3046万, 贫困发生率从97.5%下降到3.1%<sup>①</sup>。从1978年到2020年,

人民生活将实现从贫困到温饱再到总体小康的历史性跨越, 走出了一条中国特色扶贫开发道路, 积累了丰富的扶贫工作经验。中国也是全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家, 为全球减贫事业作出了重大贡献, 取得了迄今人类历史上最快速度的大规模减贫成果, 创造了世界减贫史上的奇迹, 为世界减贫事业提供了“中国方案”。本文主要对改革开放四十年来中国反贫困的历程与阶段、基本经验进行归纳总结, 并对当前脱贫攻坚及2020年之后中国减贫事业的开展进行了展望。

## 一、改革开放四十年反贫困的历程与阶段

改革开放以来, 伴随着社会主义市场经济体系的逐步确立, 中国的扶贫政策在扶贫对象、瞄准方

收稿日期: 2018-12-20

基金项目: 本文系研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项立项课题“实现‘脱真贫’‘真脱贫’跟踪评估研究”(18VSI099)的阶段性成果。

作者简介: 左停, 中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师; 徐卫周, 中国农业大学人文与发展学院博士研究生。

①中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》,2018年3月1日。

式、扶贫政策内容、扶贫治理体系等方面都不断发展创新。在扶贫对象和瞄准方式方面，改革开放初期从农村普遍性的贫困问题入手，20世纪80年代中期开始确定并聚焦到贫困县，21世纪初再聚焦集中连片贫困地区，再到确定贫困村、整村推进，最后瞄准建档立卡的贫困户，直到当前精准扶贫战略、深度贫困等概念的提出，中国农村贫困治理体系结构呈现出逐渐走向精准聚焦的趋势；中国的贫困标准制定也是一个逐步提升的过程，体现了可操作性和“多数人帮助少数人”的原则，现在的贫困标准已经基本上与世界银行制定的较低的国际贫困标准相当；在反贫困政策内容方面也从早期的以区域经济发展为主，到开发式扶贫，到当前的开发性扶贫与保障性扶贫并重的综合扶贫方式；在治理体系上也从部门化的扶贫体系演变到五级书记抓扶贫、全社会动员促攻坚的格局。中国扶贫的历程，也是一个扶贫领域不断深化改革的历程。

对于改革开放以来中国反贫困事业的阶段划分，学界一般以1986年、1994年、2000年、2010年、2013年等时间节点为依据，且各自划分的具体年份又不尽相同；根据不同的研究视角，如反贫

困策略与政策变迁、相关益贫重大制度改革、贫困瞄准焦点变化、反贫困背后的政治力量驱动等，存在着三阶段论<sup>①</sup>、四阶段论<sup>②③</sup>或五阶段论<sup>④⑤⑥⑦</sup>。本文根据不同时期中国经济社会发展状况和国家扶贫战略扶贫政策的演变，将改革开放以来中国的减贫事业划分为如下四个阶段：第一个阶段（1978—1985年）主要是通过改革开放打破平均主义，解放农民生产力，解决普遍性贫困问题；第二个阶段（1986—2000年）开始进行有计划有组织大规模的开发式扶贫策略，瞄准贫困区域和贫困县，注重农业生产能力的提升，集中解决贫困人口的温饱问题；第三个阶段（2001—2012年）主要以“一体两翼”（整村推进、劳动力转移培训、产业化扶贫）、各类农业支持保护政策和农村社会保障制度在内的综合性扶贫举措的实施为抓手；第四个阶段（2013年至今）是精准扶贫战略的提出和全面实施，采取超常规的多样化举措，动员全党全社会力量参与脱贫攻坚战，确保到2020年如期脱贫。这四个阶段的划分主要依据反贫困政策工具的维度，并参照反贫困的政策背景，体现了政策工具逐步适应市场方向的改革，并不断多样化、综合化、系统化。

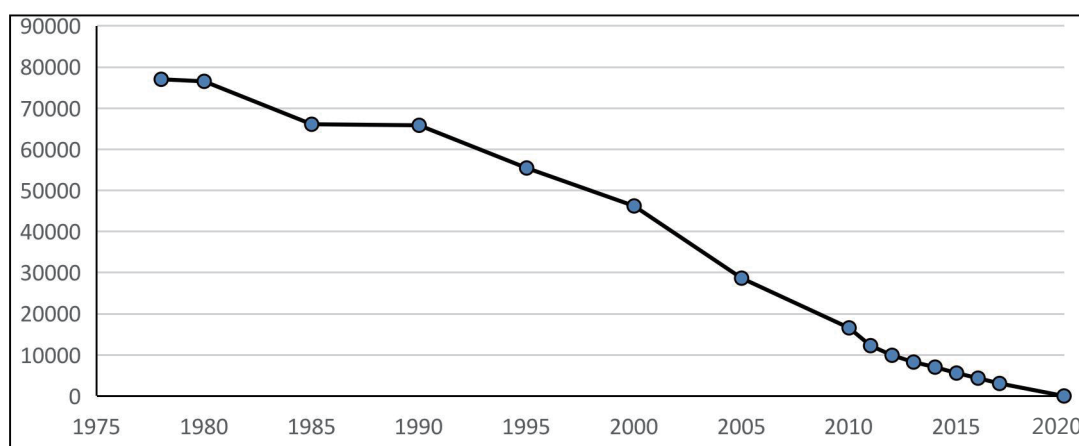


图1 按2010年贫困线标准度量的主要年份贫困人口变化及阶段划分示意图

资料来源：中华人民共和国国家统计局：《中国统计摘要2018》，北京：中国统计出版社，2018年版。

- ① 贾玉娇：《反贫困的中国道路：1978-2018》，《浙江社会科学》，2018年第6期。
- ② 李培林、魏后凯、吴国宝：《中国扶贫开发报告（2016）》，北京：社会科学文献出版社，2017年版。
- ③ 张琦、冯丹萌：《我国减贫实践探索及其理论创新：1978-2016年》，《改革》，2016年第4期。
- ④ 黄承伟：《中国扶贫开发道路研究：评述与展望》，《中国农业大学学报》，2016年第5期。
- ⑤ 曾小溪、汪三贵：《中国大规模减贫的经验：基于扶贫战略和政策的历史考察》，《西北师大学报》，2017年第6期。
- ⑥ 郑风田：《中国改革开放40年的反贫困经验——纪念改革开放40周年》，<http://www.71.cn/2018/0629/1007321.shtml>。
- ⑦ 朱玲、何伟：《工业化城市化进程中的乡村减贫40年》，《劳动经济研究》，2018年第4期。

### (一) 1978-1985年, 改革开放初期, 打破平均主义, 依靠解放农民生产力, 解决普遍性贫困问题

由于“十年内乱”和长期以来“左”的思想的束缚, 不仅使得国民经济濒临崩溃的边缘, 普通百姓的生活水平也迟迟得不到改善, 人民生活处于普遍性的贫困。1978年, 中国是世界上最贫困的国家之一, 按照世界银行的统计数据, 当时中国人均GDP只有156美元。面对这一窘境, 邓小平提出了“贫穷不是社会主义”的著名论断, 发展生产力是社会主义的本质要求。为打破平均主义“大锅饭”, 邓小平曾在不同场合多次提出要允许“让一部分人、一部分地区先富起来”<sup>①</sup>的目标, 强调“社会主义的本质是解放生产力, 发展生产力, 消灭剥削, 消除两极分化, 最终达到共同富裕”<sup>②</sup>。

在农村, 其核心问题是解放农民的生产力。针对人民公社体制造成的农民生产积极性不高、土地产出率低下的现象, 这一时期缓解贫困的主要途径是制度变革, 通过农村土地经营制度彻底变革、家庭联产承包制度的确立、农副产品流通市场相对放开、农业人口就业制度相对放松等体制改革手段, 使农民获得了多种自主权, 发展农业生产, 解决农村温饱问题, 通过社队企业、乡镇企业的发展, 扩大就业和增加收入, 使数量众多、长期处于温饱线以下的贫困人口成功摆脱了贫困。农村贫困人口从1978年的77039万减少到了1985年的66101万(按2010年贫困标准)。这一阶段的农业和农村经济的发展显示出显著的减贫效应, 大规模的减贫工作得力于农村的体制机制改革和商品经济发展所释放出来的改革开放红利。在解决普遍贫困问题的同时, 党和政府开始关注区域发展不平衡的问题, 实施了一些先导性的反贫困措施。例如, 1980年, 国家设立支援经济不发达地区发展资金, 1982年, 将甘肃定西、河西和宁夏西海固地区并称为“三西”地区, 列入国家区域性扶贫的专项建设计划; 1983年, 中国人民银行在信贷计划中安排了专项“发展少数民族地区经济贷款”<sup>③</sup>; 1984年, 划定了18个集中连片贫困区进行重点扶持并设立了以工代赈资金, 等等。这些政策的实施不仅直接促进了部分极端贫困地区经济发展和生产生活条件的改

善, 也为后来实施制度化的农村扶贫开发举措积累了经验。

### (二) 1986-2000年, 反贫困工作的制度化和农业生产开发为中心的扶贫工作全面展开, 集中解决贫困人口温饱问题

中国农村经过一系列的改革开放, 农业基础设施、农村经济和农民生活水平均不断得到改善, 但农村仍有相当一部分人的经济收入不能维持其基本的生存需要, 农村内部的收入差距以及农村居民与城市居民的收入差距也在不断扩大。贫困问题从普遍性贫困向分层、分块演化, 区域间发展不均衡问题开始显现。

这一时期, 中国在过去救济式扶贫基础上确定了开发式扶贫方针, 在全国范围内开展了有计划、有组织和大规模的以提升贫困人口生产能力为主要目的的开发式扶贫, 中国的扶贫工作进入了一个新的历史时期, 开发式扶贫的体制机制逐渐确立。1986年, 国务院成立了贫困地区经济开发领导小组(后更名为国务院扶贫开发领导小组), 其主要职责是制定贫困地区经济开发的方针、政策和规划, 协调扶贫开发中各职能部门的关系, 解决扶贫开发中的重要问题, 集中管理不同口径的扶贫资金, 督促检查有关工作。随后, 各有关部委以及各省(区)、地(市)、县(旗)也分别成立了扶贫开发的组织领导机构。

在扶贫对象瞄准上, 中央政府以县作为扶贫开发的基本单元, 以贫困村、贫困户为具体的帮扶对象。1986年, 中央政府确定了331个县为国家专项扶贫资金投放的重点对象, 1994年, 国务院制定了《八七扶贫攻坚计划》, 力争用7年左右的时间在20世纪末基本解决当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题, 这是中国历史上第一个具有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫计划, 并重新调整了贫困县的标准和范围, 确定了592个贫困县, 实施以工代赈、农业综合开发等农村公共工程以及农业技术推广服务的蓬勃发展<sup>④</sup>, 显著地提升了农业生产能力。《八七扶贫攻坚计划》还在扶贫主体上进行了改革和创新, 提出动员社会力量进行社会扶贫、党政机关对口扶贫、东西扶

①邓小平:《邓小平文选》(第2卷), 北京:人民出版社, 1994年版。

②邓小平:《邓小平文选》(第3卷), 北京:人民出版社, 1993年版。

③王爱云:《1978-1985年的农村扶贫开发》, 《当代中国史研究》, 2017年第3期。

④张蕾:《我国农业技术推广体系发展历程、特点及改革方向》, 《中外企业家》, 2013年第1期。



贫协作等中国特色的扶贫方式，这些方式一直沿用至今。开发式扶贫在实践中取得了明显成效，按照现行标准计算，2000年时，农村贫困人口减少至46224万，贫困发生率下降至49.8%。

### （三）2001-2012年，包括社会保障政策在内的综合性扶贫举措的实施

进入21世纪，随着市场化改革的深入和城市化、工业化的发展，中国的贫困状况有了新的特点：一是从贫困人口分布上看，贫困人口数量大幅减少带来了贫困人口分布“大分散、小集中”态势，贫困人口呈现出整体集中度下降和边缘化程度上升、从重点县向重点村转移的特征；二是从贫困深度来看，不平等程度增加使经济增长的益贫效应不断弱化，随着贫富差距拉大，部分地区贫困程度不断加深；三是致贫因素呈现出多样化的特征，共同性的致贫因素开始弱化，而农户个体化致贫因素日趋显著。

在这一阶段，随着社会不断发展进步，扶贫开发政策呈现出多样化态势，形成了众多益贫性政策：一是更加强调坚持综合开发，用整村推进方式改善贫困村生产生活生态条件，既重视加强贫困地区基础设施建设和发展环境优化，也强调贫困地区教育、医疗卫生和文化事业的全面发展，提高贫困村的整体发展能力；二是更加注重利用市场力量减缓贫困，通过劳动力转移培训和龙头企业产业化扶贫提高贫困人口进入市场的机会来摆脱贫困，拓展了开发式扶贫的深度和宽度；三是强农惠农政策基础上的减贫，从2004年开始，国家先后设立农作物良种补贴、农资综合补贴和种粮直接补贴三项补贴，同年中国正式启动了政策性农业保险试点工作，2006年全面取消农业税等惠农政策极大地促进了农业的进一步发展和贫困人口的大幅减少；四是社会保护性的政策发挥了重要作用，国家先后建立了新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度、新型农村养老保险制度以及农村迁移工人参加城镇企业职工社会保险的制度等，引入了带有兜底性质的保障性扶贫措施，拓宽了扶贫的政策维度。在这一阶段，贫困人口大幅减少，到2012年底，农村贫困人口首次下降到1亿以下，为9899万（按现行贫困标准衡量），贫困发生率为10.2%，但剩余贫困人口的脱贫难度也在不断加大。

### （四）2013年至今，精准扶贫战略的提出和全面实施

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央

央将扶贫工作摆到了治国理政的新高度，不断创新思路、改进模式，实施精准扶贫精准脱贫的基本方略，开创了中国扶贫开发事业的新局面，形成了一套完备的精准扶贫精准脱贫政策体系。面对当前中国脱贫攻坚已经到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段，习近平总书记强调，必须以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措、超常规的力度，众志成城实现脱贫攻坚目标，决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众。

2013年11月，习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出了“精准扶贫”，强调扶贫要实事求是，因地制宜。2015年颁布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确提出“到2020年，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，确保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”的总体目标，强调要强化政府责任，引领市场、社会协同发力，鼓励先富帮后富，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。精准扶贫精准脱贫的基本方略以六个精准、五个一批为基本要求与主要实现途径；扶贫目标的多维性、扶贫措施的多样化，区域性与精准性相结合，超越了以往开发式扶贫举措，重塑了扶贫策略；形成了“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的扶贫管理体制，五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的局面；对于“扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退”等关键性问题有了切实明确的工作路径；动员全社会力量扶真贫、真扶贫、脱真贫、真脱贫。精准扶贫战略实施以来，现行标准下农村贫困人口由2012年的9899万人减少到2017年底的3046万人，累计减贫人口为6853万人，实现平均每年减贫1300万人，153个贫困县实现脱贫摘帽，在解决区域性整体贫困上迈出了坚实步伐。

纵观中国改革开放以来的反贫困历程与阶段，既有显著变化性又保持连续性。“变”的是针对不同时期中国经济发展的实际情况和人民的实际需要、贫困的时代特征等不断调适中国的贫困线、扶贫政策供给和相关制度安排；“不变”的是国家对贫困地区、贫困人口的持续关注关心关爱，是坚持以需求为本，以人民为中心的发展理念的一以贯之的做法。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央领导集体始终把“人民对美好生活的向往”作为奋斗目标，坚持推进改革开放，致力于社会的公平正义。改革开放不仅是决定当代中国



命运的关键一招,更是增进民生福祉的关键一招。同时,广泛凝聚社会各方力量,推进实施精准扶贫精准脱贫的基本方略,使农村减贫事业迎来了历史性的跨越和巨变。中国的减贫事业在变与不变之中,始终坚持实事求是,与时俱进,在继承中勇于创新,不断向前推进。

## 二、改革开放四十年反贫困的基本经验

中国政府历来重视贫困问题的解决,针对不同贫困情况,不断改革创新,采取了一系列的扶贫措施。在过去的40年里,扶贫政策经历了从救济式扶贫到开发式扶贫,从区域性扶贫到瞄准贫困县、整村推进、扶贫入户,到当前的精准扶贫战略。从1978年到2017年,7.4亿农村贫困人口成功脱贫,中国的减贫事业取得如此巨大的成效,得益于党和政府始终把扶贫工作放在重要位置,坚持以人为本,以贫困人口的基本需要为导向,能够在不同发展阶段制定出切实可行的扶贫策略,针对新情况新问题不断创新扶贫政策以及在反贫困当中形成了一系列制度化的保障体系。

### (一) 始终坚持改善民生为中心的发展理念,以消除贫困作为全党全社会的重要工作

改革开放以来,中国政府始终高度重视扶贫开发事业,坚持以人民为中心的发展理念,坚持社会主义应该消除贫困这一本质要求,以消除贫困作为全党全社会的重要工作。从基本解决“温饱问题”,到实现“两不愁、三保障”,体现了对人民群众民生问题的关注,这些直观的减贫目标更契合人民群众的实际需求。邓小平强调“社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”,“贫穷不是社会主义,社会主义要消灭贫穷”<sup>①</sup>。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发摆到治国理政的新高度,提出了新时期精准扶贫精准脱贫的战略,强调帮扶措施“到村到户到人”,提出“消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命”<sup>②</sup>。“小康路上一个都不能掉队,全党全社会要继续关心和帮助贫困人口和有困难的群众,让改革发展成果惠及更多群众,

让人民生活更加幸福美满”<sup>③</sup>。这些充分体现了在扶贫开发事业中党和政府始终坚持和发扬以人民为中心的发展理念和对人民主体地位的深刻认识。

### (二) 始终使反贫困事业保持着一个合理的节奏向前推进

纵观改革开放四十年中国反贫困历程,反贫困的政策和管理工作始终保持着一个合理的节奏向前不断推进,这也是党和政府一以贯之的经验方法。坚持合理地制定和及时调整贫困标准;坚持整体性、区域性和精准性相结合,从注重贫困区域、贫困县、贫困村到贫困户、贫困人口的不断瞄准,先易后难,既注重整体性的全面发展,又注重个人微观层次的能力提升;坚持阶段性推进与内在连续性相结合,能够根据不同时期贫困人口的实际需要,确定集中解决的核心问题、制定阶段性的方案,同时又保持措施的连贯性、目标的一致性;坚持稳定性和动态性相结合,在不同阶段既出台了具有纲领性的指导文件,又根据实际进展情况不断更新调整政策的瞄准性和需求回应性,如在打赢脱贫攻坚战过程中我们逐步认识到要集中力量在深度贫困地区;坚持长远目标与短期目标的有机结合,在纲领性文件中确定合理的、可实现的贫困标准和目标愿景,既不好高骛远又实事求是,同时也在不断总结提升经验性的做法,如《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》既是一个阶段性的工作总结、也是一个短期的目标设定,更是一个具有承前启后意义的制度安排。这种反贫困的合理节奏性工作模式,使我们的反贫困事业得以健康、有序地向前推进。

### (三) 坚持改革创新、与时俱进,持续形成有利于贫困人口的政策创新体系

中国反贫困政策的出台,体现的是一个不断持续和深化提出有利于贫困人口的政策创新体系安排。中国政府根据不同阶段贫困人口的基本需求(从温饱需要到实现两不愁三保障)和基本特征(从生存型到发展能力的提升)来创新扶贫开发与管理政策。从改革开放初期确立家庭联产承包责任制,到社会主义市场经济的逐步确立、允许市场交易等给予了农民农业生产、产品销售的自主权来提升农民生产的积极性,摆脱普遍性贫困问题;再

①邓小平:《建设有中国特色的社会主义》,北京:人民出版社,1984年版。

②习近平:《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社,2014年版。

③中共中央文献研究室:《习近平扶贫论述摘编》,北京:中央文献出版社,2018年版。

到 21 世纪前十年，中国不断加大对农业的保护和支持力度，取消农业税、实施各项农业补贴、政策性农业保险等强农惠农政策；以及开展农村扶贫整村推进、以工代赈提升农村基础设施建设和基本公共服务供给，建立农村医疗保险制度、农村低保制度、农村养老保险制度等社会保障制度和精准扶贫到户到人的具体举措。扶贫政策是一个不断丰富和深化拓展的过程，形成了有效的、生命力强的具有中国特色的扶贫开发政策体系，极大地改善了贫困人口的生产生活条件。

#### （四）注重反贫困的制度化体系建设与保障

改革开放以来，中国政府始终注重反贫困的制度化体系建设，在各个阶段结合不同的历史背景，不断深化和创新，充分发挥党的领导的政治优势和中国特色社会主义的制度优势，集中各方面资源，动员全党全社会投身到扶贫工作中，丰富和创新中国扶贫体系的理论内涵和时代特征，形成了自上而下跨部门的专门扶贫体系。该体系发端于 20 世纪，通过不断强化，形成了包括五级书记抓扶贫、扶贫领导小组的党政主要领导双组长负责制、第一书记和驻村工作队等跨部门专门化的扶贫体系，体现了党的领导和各级政府的跨部门协作，充分发挥了中国特色社会主义制度优越性，形成了扶贫开发全社会动员体系。反贫困不但是党和政府的重要任务，也是全社会的共同责任，不仅是贫困地区的事，也是全社会的事。党和政府在反贫困中积极动员和凝聚全社会力量广泛参与，充分发挥政府和社会两方面力量，构建了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局，建立了东西部扶贫协作、对口支援、定点扶贫等有益机制并鼓励支持民营企

业、社会组织、个人参与扶贫开发，吸纳贫困人口就业、支持农业产业发展和农村社会服务供给，形成了扶贫绩效考核体系。为保障扶贫工作落到实处和规范有序开展，党的十八大以来高度重视扶贫工作的绩效考核评估监督体系建设，相继出台了《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》《中央单位定点扶贫工作考核办法》《脱贫攻坚督查巡查工作办法》等<sup>①</sup>。

### 三、改革开放四十年反贫困经验对脱贫攻坚和 2020 年之后反贫困工作的启示

总结归纳改革开放四十年中国反贫困的基本成绩、阶段历程和基本经验，对于打赢脱贫攻坚战和 2020 年之后在新的阶段、新的语境下减贫治理及其制度安排具有重要的启示意义。

#### （一）贫困的长期性、历史性、复杂性将会持续存在

当前，全国仍有 670 多个贫困县尚未实现脱贫摘帽，特别是“三区三州”贫困发生率高达 14.6%，2017 年底各省区市确定的 334 个深度贫困县贫困发生率达 11.3%，有 1.67 万个村贫困发生率超过 20% 且近几年贫困县和贫困村贫困发生率平均每年下降幅度在减小<sup>②</sup>，因此脱贫任务和难度依然较大。即使到 2020 年，中国将历史性地首次整体消除绝对贫困现象，作为社会主义国家，关注底层人群，解决贫困问题，仍将是党和政府工作的重要方面，在未来新形势下，应当认识到贫困识别难度更大、更为复杂。如表 1 所示，2017 年农村居民按五等份分组的低收入户人均可支配

表1 农村居民按五等份分组的居民人均可支配收入

（单位：元）

组别	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
低收入户(20%)	2877.9	2768.1	3085.6	3006.5	3301.9
中等偏下户(20%)	5965.6	6604.4	7220.9	7827.7	8348.6
中等收入户(20%)	8438.3	9503.9	10310.6	11159.1	11978.0
中等偏上户(20%)	11816.0	13449.2	14537.3	15727.4	16943.6
高收入户(20%)	21323.7	23947.4	26013.9	28448.0	31299.3

资料来源：中华人民共和国国家统计局：《中国统计摘要 2018》，北京：中国统计出版社，2018 年版。

①刘永富：《不忘初心 坚决打赢脱贫攻坚战——党的十八大以来脱贫攻坚的成就与经验》，《求是》，2017 年第 11 期。

②刘永富：《有效应对脱贫攻坚面临的困难和挑战》，《人民日报》，2018 年 1 月 21 日。

收入为 3301.9 元,与 2017 年现价贫困标准 2952 元相比较,表明仍有较多人口收入处在贫困线边缘,长远来看,这种情况会持续存在。同时,区域发展不平衡问题突出,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在,东部地区已经进入一个以相对贫困识别与管理的阶段,中西部地区在一定地区一定范围内仍将会存在着与基本需求相联系的绝对贫困现象,因此要兼顾相对贫困与绝对贫困,兼顾发达地区和欠发达地区贫困的差异化。此外,在市场经济条件下,风险的不确定性日趋增加,人口老龄化以及城市化、基本公共服务不均衡等,需要我们关注贫困人口的多样化形态和建立动态调整机制,对更容易陷入贫困的城乡人均低收入人口进行跟踪监测,为完善科学的贫困标准提供依据,并适时进行系统测算与评估,使陷入贫困的人群能够及时得到识别和获得相应帮扶。

### (二) 使减贫工作主流化并内生成一种行为自觉和重要理念

经过四十多年中国反贫困的实践,全党全社会应当对减贫事业具备了一致共识,尤其是随着绝对贫困的逐渐消除,相对贫困会呈现出多种形态,所以今后的减贫事业要体现在方方面面,这就需要使减贫主流化、常态化、制度化,深入到各层级政府部门和各行各业,并内化成一种行为自觉和理念认同,形成对贫困人口的主动关怀,如此才能使市场机制和政策实施真正产生减贫脱贫的功效<sup>①</sup>。落实到具体工作中,需要各政府部门在制定政策时充分考虑政策相关条件是否会排斥贫困人口享有政策,避免政策实施中的非主观排斥,同时也需要各政府部门之间的协调互助,通过制度衔接保障贫困人口有效脱贫、长远致富。

### (三) 迈向减贫的综合性保障体系构建

当前剩余贫困人口中大多数都是缺乏劳动能力的老弱病残等特殊群体,截至 2017 年底,因病、因残致贫人口分别占贫困人口总数的 42.3%、14.4%,65 岁以上贫困老人占 17.5%,初中以下文化程度的占 96.6%<sup>②</sup>。因此,应根据剩余贫困人口的基本特征和实际需求,在做好开发式扶贫、精准

扶贫的基础上,要更加注重保障性、服务性扶贫举措的制度安排和创新,建立以社会保障为主体,以社会多元力量参与为辅助的扶贫综合保障体系,满足贫困人口包括物质、服务、护理、预防、精神慰藉以及市场参与、社会融入等多方面、多层次的切实需要,提高扶贫脱贫质量。此外,还要继续不断完善各类农业支持保护政策,确保贫困人口生计可持续性。

### (四) 统筹衔接脱贫攻坚与新型城镇化、乡村振兴战略

随着新型城镇化的快速推进,底层贫困人口流动性也在不断加大,这就要求扶贫政策要不断拓宽范围,应打破城乡分治的反贫困治理模式,推动反贫困走向城乡一体化融合并关注城市贫困问题。其次要充分考虑到区域发展的不平衡性,在乡村振兴战略中,应更多地使各类资源向欠发达落后地区倾斜<sup>③</sup>,补齐基础设施和基本公共服务短板,增强乡村发展的潜力,使贫困人口能够满足基本需要和发展的可能条件,以打赢脱贫攻坚战和夯实乡村振兴战略的基础,以乡村振兴战略巩固脱贫攻坚成果。

回顾改革开放四十年来的历程,中国的扶贫事业取得了丰硕成果,创造了世界减贫史上的奇迹,如期打赢脱贫攻坚战,这在中华民族几千年历史发展史上将是首次整体消除绝对贫困现象,这对中华民族、对整个人类都具有重大意义。距离 2020 年消除绝对贫困和全面建成小康社会,还有两年时间,时间紧、任务重,需要我们集中力量,精准施策,攻坚克难,坚持以人民为中心的发展理念,激发贫困人口的内生动力,发挥他们的积极性主动性创造性,并在全社会形成更有力的社会关怀和包容性发展,实现贫困地区经济社会全面可持续发展和贫困人口生计改善。我们还应该继续保持改革开放的精神和心态,不断探索 2020 年之后的反贫困工作路径,研究新语境下底层群体面临的新情况、新问题、新风险。反贫困永远在路上,需要党和政府以及广大人民群众实事求是、不忘初心,发扬改革开放的精神,因地制宜地不断探索创新各种方式方法,实现共同富裕、共享发展成果。

①左停:《稳定脱贫的制度设计和路径选择》,《光明日报》,2018 年 9 月 25 日。

②刘永富:《有效应对脱贫攻坚面临的困难和挑战》,《人民日报》,2018 年 1 月 21 日。

③李小云、左停:《深度贫困地区脱贫攻坚:挑战与对策》,《中国社会科学报》,2018 年 2 月 6 日。



## The Experience and Significance of China's Poverty Alleviation over 40 Years of Reform and Opening-up

ZUO Ting XU Wei-zhou

( College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100193 )

**Abstract:** Over the past 40 years of reform and opening up, China's rural anti-poverty has achieved remarkable results. Poverty alleviation policies have gone through relief-based poverty alleviation to development-oriented poverty alleviation, from regional poverty alleviation to targeting poverty-stricken counties and villages to the current targeted poverty reduction and alleviation, from alleviating general poverty and providing food and clothing to promoting comprehensive rural development and comprehensive well-off. This process of change shows that the Chinese government has adhered to the people-centered philosophy of development, always maintained anti-poverty policies and management work along a reasonable pace, and had continued to propose pro-poor policy innovations and focus on anti-poverty institutionalized system construction. The study finds that for the fight against poverty and the anti-poverty work after 2020, it should be recognized that the long-term and complex nature of poverty will continue, and that the CPC and the whole society should carry on anti-poverty work by generating a behavioral consciousness and important ideas, building a comprehensive security system for poverty alleviation, and coordinating the strategy of poverty alleviation and new urbanization and rural revitalization strategy.

**Key words:** Targeted Poverty Reduction and Alleviation ; Reform and Opening-up ; Fight against Poverty ; Absolute Poverty

[ 责任编辑：刘 成 ]

[ 责任校对：周普元 ]

# 本期特色栏目作者

## AUTHORS FOR SPECIAL ISSUES



**胡鞍钢**，清华大学国情研究院院长，清华大学公共管理学院教授、博士生导师。兼任“十三五”国家发展规划专家委员会委员等社会职务，是国内外享有盛誉的中国国情研究专家和学术带头人。出版《中国道路与中国梦想》《2020 中国：全面建成小康社会》等各类中英文专著、编著 60 余部，学术论文近 500 篇。

（文章内容详见第 7-17 页）

**高启杰**，中国农业大学教授、博士生导师，主要研究农村发展与推广、福利经济及创新经济与管理。主持国家级和省部级项目 20 余项，发表论文 100 余篇，出版专著和教材 20 余部。多次获得省部级奖励，是国家级精品课程负责人，被评为北京市高校教学名师。

（文章内容详见第 52-63 页）

**杜丽群**，北京大学经济学院教授、博士生导师，经济学系副主任，经济思想史专业主任。主持国家社科基金重大项目“中国社会科学词条库（经济学）‘外国经济思想史分支’”，刊发学术论文 70 余篇，出版专著 1 部、合著和译著 10 余部，主持或参与国家社科基金、教育部及其他省部级科研项目 10 余项。

（文章内容详见第 71-81 页）

**汪三贵**，中国人民大学农业与农村发展学院教授、中国人民大学中国扶贫研究院院长，兼任国务院扶贫领导小组专家咨询委员会委员、中国发展研究基金会学术委员会委员，入选教育部新世纪优秀人才支持计划，全国扶贫开发先进个人，系两项国家社科基金重大项目首席专家。

（文章内容详见第 82-91 页）

**左停**，中国农业大学人文与发展学院发展管理系教授、博士生导师。兼任国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会委员，中国社会保障学会常务理事、社会救助分会副会长、国际公共资源研究会（IASC）会员。

（文章内容详见第 92-99 页）

**高传胜**，南京大学政府管理学院教授，国家高端智库“长江产业经济研究院”特约研究员，主要研究社会保障与服务、社会经济发展与治理。主持并完成国家社会科学基金重点项目 1 项、国家自然科学基金项目 2 项和省部级项目多项。

（文章内容详见第 110-121 页）

