

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（13JJD790022）资助
贵州省农林经济管理国内一流学科建设资助项目（NGYL002）

西部农村贫困与 反贫困研究

洪名勇◎等著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目 (13JJD790022)

贵州省农林经济管理国内一流学科建设资助项目 (NGYL002)

西部农村贫困与反贫困研究

洪名勇 等著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部农村贫困与反贫困研究 / 洪名勇等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2018. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8049 - 3

I. ①西… II. ①洪… III. ①农村 - 扶贫 - 研究 - 中国 IV. ①F323. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 025832 号

责任编辑: 彭 波 段 钢

责任印制: 杨 军

美 编: 孙丽铭

责任校对: 李 丽

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010-88191537 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

710 × 1000 毫米 16 开 15.75 印张 264 000 字

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 68.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8049 - 3

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661、QQ: 2242791300

目 录

第一章 中国西部贫困问题与反贫困进程	1
第一节 中国西部地区情况及贫困问题	2
一、西部地区基本情况	2
二、西部地区经济发展水平	3
第二节 中国扶贫政策演进与西部地区反贫困进程	5
一、改革开放以来中国扶贫政策各个阶段	5
二、西部地区反贫困进程	21
第三节 农村减贫效率及其空间差异研究	29
一、研究方法与数据说明	29
二、实证结果与分析	32
第四节 西部地区农村贫困的变化及其效应分解	34
一、贫困变化计算及其分解方法	34
二、数据来源及统计性描述	37
三、计算结果与分析	39
第五节 当前西部地区贫困问题	44
一、反贫困任务依然严峻	44
二、外部发展环境持续恶化	45
三、扶贫效率低于中、东部地区	47
四、收入与分配的减贫效应发生变化	48
第二章 中国农村贫困：一个解释框架	51
第一节 贫困问题研究综述	52

一、贫困代际传递	52
二、农民发展能力与区域发展能力	54
三、权利与贫困	57
四、可持续生计分析框架	59
第二节 中国西部贫困研究框架	62
一、基础框架——可持续生计分析框架（SLA）介绍	62
二、西部贫困研究框架	64
第三章 区域发展能力与农民发展能力	69
第一节 区域发展能力与农民发展能力的基本理论	70
一、区域发展能力基本理论	70
二、农民发展能力基本理论	73
第二节 西部地区区域发展能力评价	76
一、区域发展能力界定	76
二、区域发展能力指标构建	78
三、西部地区区域发展能力评估	83
第三节 西部地区农民发展能力评价	85
一、农民发展能力界定	85
二、农民发展能力指标构建	87
三、西部地区农民发展能力评估	92
第四节 区域发展能力、农民发展能力与贫困关系研究	95
一、研究方法	95
二、区域发展能力与农民发展能力的关系	97
三、农民发展能力与贫困的关系	98
第四章 产权制度安排与贫困的实证分析	101
第一节 产权制度安排与贫困：一个分析框架	102
一、什么是产权	102
二、产权制度约束与农民贫困	105
三、产权保护与农民贫困	108
四、产权激励与农民贫困	111

第二节 土地产权制度与农民贫困	118
一、我国土地产权制度安排	118
二、土地制度安排对农民贫困的影响路径	122
三、农民土地产权改革与反贫困的案例分析	128
第三节 水资源产权与农民贫困	141
一、水资源产权与水资源开发	142
二、水能资源开发区的特点	151
三、水资源开发对农民贫困的影响路径	156
四、洪家渡水电站库区农民贫困案例分析	158
第四节 矿产产权与农民贫困	162
一、矿产资源产权、矿产资源开发	162
二、西部地区矿产资源情况	168
三、矿产资源开发对农民贫困的影响路径	169
第五章 西部农民贫困中的代际公平问题研究	177
第一节 代际公平与贫困人口生计资本结构	178
一、什么是代际公平?	178
二、贫困人口生计资本的定义及描述性分析	182
三、生计资本结构的传递性与代际不公平	192
第二节 西部地区贫困农民生计资本结构分析——以贵州省关岭、 晴隆两县为例	195
一、样本区的选取和介绍	195
二、农民生计资本指标的设定及测量	198
三、农民生计资本的评估结果	202
第三节 基于代际公平的反贫困对策建议	207
一、加大资金和政策支持力度,改善贫困农民落后的 生计资本状况	207
二、削减制约贫困农民生计方式改善的外部性条件, 促进代际公平的实现	209
三、探索建立代际补偿机制	211

第六章 西部地区反贫困政策建议	213
第一节 西部地区反贫困政策建议的整体框架	214
一、西部反贫困框架梳理	214
二、矛盾点处理与基本原则	216
第二节 提升西部地区区域发展能力的建议	217
一、完善法律与制度建设	217
二、加强产业引进与产业转移	217
三、加强本土产业培育	218
四、打造西部产业创新体系	219
五、推动西部地区区域产业结构优化升级	220
六、加强西部地区与外部贸易、交流与合作	221
第三节 提升西部地区农民发展能力的建议	223
一、加强农村基础设施投资建设	223
二、提升农村劳动力素质	223
三、加强农村医疗卫生与社会保障建设	224
四、向西部贫困农村普及互联网技术	225
第四节 加强西部地区资源保护与利用的建议	226
一、构建与完善西部贫困地区生态补偿脱贫机制	226
二、推动资源税改革	227
三、构建完整的农村产权制度	227
四、提高农村资源利用效益	228
参考文献	230
后记	242

西部农村贫困与
反贫困研究

Chapter 1

第一章 中国西部贫困问题与 反贫困进程

改革开放至今,中国在政治、经济、社会等各方面都取得了举世瞩目的成就,2015年中国人均GDP为8016美元,接近人均GDP10000美元的发达国家标准,同时1981~2012年,中国贫困人口减少了7.9亿^①。但伴随着高速发展所带来的是地区发展差异扩大、城乡居民收入分化、落后地区的贫困顽疾难以根除、核心贫困群体脱贫越来越困难,这一情况在西部地区尤为严重。对于本就不发达的我国西部地区而言,顽固而深重的贫困一方面限制了本地市场规模与经济活性,降低了区域自我发展能力,约束了经济发展的空间;另一方面造成了社会层级的内部分化,影响了社会结构的稳定,进一步制约了西部地区的健康发展,甚至会成为我国社会发展“瓶颈”。也正是基于全社会和谐发展的目的,我国政府在多个纲领性文件中反复重申了在2020年全国实现消除贫困的总体目标^②,西部地区毋庸置疑将成为这一扶贫攻坚的主战场,也更增加了研究西部贫困特点、破除扶贫“瓶颈”等任务的必要性与紧迫性。

第一节 中国西部地区情况及贫困问题

一、西部地区基本情况

中国西部包括12个省区市,分别是新疆维吾尔自治区、西藏自治区、青海省、甘肃省、宁夏回族自治区、陕西省、四川省、重庆市、贵州省、云南省、广西壮族自治区、内蒙古自治区(以下如使用简称如新疆、内蒙古等不再赘述)。西部十二省区市的面积为681万平方公里,占全国总面积的71%;人口约3.7亿(2015年),占全国总人口的27%。从地理上看,中国西部的自然环境复杂,西北地区沙漠戈壁干旱少雨,西南地区雨量充足但山地面积比例高,西部地区人均耕地占有面积高于全国水平,而整体的耕作效率却低于全国及中东部地区。从地缘上看,西部十二省区市中除广西外,其余11省区市均为内陆省区市,陆地边境线长达1.8万余公里,约占全国陆地边境线的91%,主要毗邻的国家也多为不发达国家,而

① 张意. 中国扶贫开发报告2016:中国贫困人口已减少7.9亿. 新华网: http://news.xinhuanet.com/2016-12/27/c_1120198042.htm.

② 文件包括《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《“十三五”脱贫攻坚规划》。

大陆海岸线长 1595 公里，只占全国海岸线的 9%，导致西部地区的对外贸易在促进经济发展上作用有限。从文化上看，西部地区有着中华文明发源地的黄河流域文化，同时也拥有着丰富的少数民族文化，我国 56 个民族中有 44 个少数民族在西部地区分布最集中，但是西部的地理与地缘特征造成了整个区域相对封闭与分割，形成了小范围、小规模文化发展状态，限制了西部地区文化的整体发展。

二、西部地区经济发展水平

西部地区经济发展水平落后，经济总量比重较低。如表 1-1 所示，2015 年中国西部的地区生产总值为 145018.92 亿元，占全国 689052.1 亿元国内生产总值的 21%。2015 年西部地区人均 GDP 为 40410.25 元，全国人均 GDP 为 50251 元，西部地区低于全国平均水平 9741 元，西部十二个省区市中仅内蒙古与重庆高于全国平均水平，其余各省均较低，尤其云南、贵州、甘肃三省的人均 GDP 不到全国平均水平的六成，是经济发展水平最低的省份。西部的经济水平不仅整体上低于全国，且内部发展也不均衡，2015 年内蒙古的人均 GDP 达到 71101 元，而较低的省份广西、云南、贵州、西藏、甘肃五省区的人均 GDP 尚不及内蒙古的一半，大部分地区是我国经济欠发达、需要加强开发的地区，见表 1-1。

表 1-1 2015 年西部十二省区市与全国主要数据

地区	年末总人口 (万人)	国内生产总值 (亿元)	人均国内生产 总值 (元)	人均国内生产总值 与全国对比
内蒙古	2511	17831.51	71101	1.415
广西	4796	16803.12	35190	0.700
重庆	3017	15717.27	52321	1.041
四川	8204	30053.10	36775	0.732
贵州	3530	10502.56	29847	0.594
云南	4742	13619.17	28806	0.573
西藏	324	1026.39	31999	0.637
陕西	3793	18021.86	47626	0.948
甘肃	2600	6790.32	26165	0.521

续表

地区	年末总人口 (万人)	国内生产总值 (亿元)	人均国内生产 总值 (元)	人均国内生产总值 与全国对比
青海	588	2417.05	41252	0.821
宁夏	668	2911.77	43805	0.872
新疆	2360	9324.80	40036	0.797
西部	37133	145018.92	40410.25	0.804
全国	137462	689052.10	50251	1

数据来源：《中国统计年鉴 2016》。

西部地区不仅经济发展整体落后，与贫困地区、贫困人群关系密切的农业与工业发展也落后于全国其他地区。当前，我国尤其西部的贫困人口主要集中在农村，贫困人群的主要收入绝大部分来自于家庭经营收入，2015 年我国农村居民经营性收入的增加对农村居民纯收入增长贡献度为 28.5%，农业方面的收支利润是大多数贫困家庭维持生活的基本保障。中国西部虽然拥有“八百里秦川沃野”与“天府之国”等古代农业发达区域，但整体上的农业发展并不突出，尤其是农村居民从农业上获取利润的能力较低。从统计上看，2015 年西部地区农林牧渔生产总值为 17834.7 亿元，占全国约 28.3%，人均农林牧渔产值基本与全国持平。但具体到农村居民家庭的收入上则低于全国水平，西部十二个省区市中只有内蒙古、云南、西藏、新疆四省区农村居民经营净收入高于全国，陕西、贵州两省的农村居民经营净收入未超过 3000 元。

地区工业的发展水平一方面是带动地区经济发展的主要动力，另一方面也代表了地区吸纳劳动力能力的强度，进而影响农村居民工资性收入高低。当前，离开农村、外出务工是农村居民增加收入的重要渠道，2015 年我国农村居民工资收入的增加对农村居民纯收入增长贡献度为 48%。中国西部地区的工业发展水平相较农业更加滞后于全国，根据统计，2015 年西部地区工业与建筑业总产值为 65020.36 亿元，仅占全国 22.9%，人均工业建筑业产值低于全国平均水平。在农村居民工资收入上，西部十二省区市均处于全国平均水平线以下，西藏与甘肃的农村居民工资收入未达到 2000 元（具体见表 1-2）。西部地区工业发展的落后，不仅制约了经济发展，也迫使农村居民到外省务工，增加了外出务工的成本，减少了农村居民的实际工资收入。

表 1-2 2015 年全国及各地区农业工业产值与农村居民部分收入

地区	农林牧渔业产值 (亿元)	农村居民经营 净收入(元)	工业建筑业 产值(亿元)	农村居民工资 收入(元)
内蒙古	1643.8	6185.4	9002.34	2249.7
广西	2634.3	4359.4	7718.38	2549.1
重庆	1168.7	3774.7	7069.37	3583.4
四川	3745.3	4197.3	13360.46	3463.5
贵州	1712.7	2878.7	4149.02	2897.1
云南	2098.2	4600.8	5423.03	2315.5
西藏	99.2	4937.7	376.19	1872.9
陕西	1673.2	2908.6	9125.47	3548.3
甘肃	996	3025.2	2508.98	1974.9
青海	212.2	3058.5	1207.68	2234.7
宁夏	252.4	3837.0	1379.7	3614.3
新疆	1598.7	5397.5	3699.74	2131.4
西部	17834.7	4096.7	65020.36	2702.9
全国	62911.8	4503.6	283133	4600.3

数据来源：《中国统计年鉴 2016》。

第二节 中国扶贫政策演进与西部地区反贫困进程

一、改革开放以来中国扶贫政策各个阶段

中国自 20 世纪 80 年代中期开始实施有针对性的扶贫战略，扶贫战略以温和、平稳的渐进式变迁为主，其中，行政主导依然是主要特色。这使得我国扶贫政策在演变过程中，同时反映出我国扶贫战略的演变，扶贫开发战略与政策的阶段划分大体趋于一致。根据这一特点，我们将国家颁布的全国纲领性扶贫政策文件作为时间节点进行阶段划分。发现我国改革开放以来减贫大概经历了五个主要战略阶段，见表 1-3。根据战略与政策的关系，每个阶段战略背景下，国家均出台了一系列配套政策措施，从而形成了阶段性质的减贫逻辑，下面将具体分析各个阶段的社会背景、扶贫政策、政策效果与减贫逻辑。

表 1-3 1978 年以来中国扶贫政策阶段

阶段	时间	纲领性文件	战略目标
体制改革拉动减贫战略	1978 ~ 1983 年	(无)	减缓贫困问题
区域开放扶贫战略	1984 ~ 1993 年	《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》(1984)	基本解决贫困人口温饱问题
八七扶贫攻坚战	1994 ~ 2000 年	《国家八七扶贫攻坚计划》(1994)	全面解决贫困人口温饱问题
综合开发式扶贫战略	2001 ~ 2010 年	《中国农村扶贫和开发纲要(2001 ~ 2010 年)》(2000)	解决少数贫困人口温饱问题
全面建成小康社会的大扶贫开发战略	2011 年至今	《中国农村扶贫开发纲要(2011 ~ 2020)》(2011)	巩固温饱成果、实现全面小康

(一) 体制改革拉动减贫阶段：1978 ~ 1984 年

1978 年，我国农村贫困人口达到 2.5 亿，占当时全国农村总人口的 30% 左右。从多方面致贫原因看，导致这一阶段大面积贫困的主要原因是人民公社的集体制不适应农村生产力的发展。扶贫资源主要由政府配置，当时的扶贫主要是自上而下的民政救济，主要表现为在农村向弱势群体提供实物、衣服、住处、医疗、教育和丧葬的“五保”救济，建立起了有普遍覆盖性的、以人民公社制度下的集体经济为依托的救济式农村社会保障体系。经济发展方面，1978 年以前我国实行的是高度集中的政府控制性计划经济体制，整个经济总体发展战略是属于均衡发展战略时期，发展要快，以优先发展重工业为主，农业和轻工业主要为重工业发展服务。总体上，以 GDP 计算，1966 ~ 1978 年，这一时期中国经济平均年增长率为 5.0%，1978 年中国 GDP 总额占世界比重由 1966 年的 6% 下降至 5%；农村经济发展以人民公社化生产为主，土地和生产资料为集体所有，忽视个人利益，导致农民生产积极性不高，土地产出率低的现象，1973 ~ 1977 年，农村粮食单位面积产量（公斤/公顷）的增长率为 7%，远远低于后五年（1978 ~ 1982 年）增长率的 23.7%。第一产业增加值在 1975 ~ 1977 年甚至出现了逐年下降的现象。

1978 ~ 1983 年我国并没有专门针对扶贫的公共政策，这一阶段政府出台的一系列政策主要针对中国经济体制改革，体制改革则首先突破于农村。拥有近 1/3 贫困人口的中国农村经济在农村经济体制改革中所释放出

的巨大能量与中华人民共和国成立三十多年来农村发展积累的农业基础设施和农业资源相结合,短时间内极大地推动了中国经济社会的发展,提高了农民的收入,显著且迅速地缓解了当时中国的贫困状况。从数字上看,农业增长速度在1981~1983年分别达到5.8%、11.3%、7.8%,接近甚至超过社会总产值的增长速度。中国的绝对贫困人口数量从1978年的2.5亿减少到1983年的1.35亿人^①,贫困发生率从30.7%下降到16.2%,很大程度上解决了长期困扰中国人民的温饱问题,使我国的普遍贫困转变为局部贫困。

农村经济改革主要包括农业经营体制、乡镇企业改革和农村金融改革。具体如下:(1)农业经营体制改革。当时的农业经济体制改革主要表现在土地产权制度、农产品价格、分配制度改革等方面,其中最具代表性的是以农地产权制度改革为核心的实行家庭联产承包责任制。这项最早由1978年安徽省凤阳县小岗村农民和基层干部自主发起,经十一届三中全会推动,逐渐在中国广大农村实施的农业变革,打破了农业生产的僵局,使得农民有了自己的土地,自主经营,自负盈亏,极大地提高了农民生产积极性,在最初几年里释放了巨大能量,农业发展取得了显著进步,农民生活水平极大提高,1984年,中国粮食总量达到历史最高水平。与此同时,以市场化为导向的农产品交易制度也随之改革。放宽了农产品购销政策,提高了农产品收购价格,农产品市场逐步解禁。加上允许一部分人先富起来的农村分配制度的改革,推动了农民收入水平的明显提升,增强了农民从事农业生产的自身实力。(2)乡镇企业发展和相应制度创新。我国乡镇企业的发展,最先是起源于人民公社时期的“队社企业”。原来的队、社企业由集体所有、集体经营,在家庭承包制实施后,许多人提出承包“队社企业”,逐渐成为自主经营的乡镇企业。而一部分成为乡镇企业工人的农民,在获得客观收益后,是不可能反对这项改革的。作为改革派领袖的邓小平说过:“农村改革中,我们完全没有预料到的最大收获,就是乡镇企业发展起来了”。可见,当时乡镇企业的发展是受到全国上下极大肯定的。这一阶段,中央政府频频发文,大力推动乡镇企业的发展,并积极鼓励农村剩余劳动力向乡镇企业转移,提供了发展的宽松环境。(3)农村金融改革。1979年2月,国务院发布的《关于恢复农业银行的通知》是改革开放后农村金融体制改革的起点。恢复后的农业银行提出要大力支持农村商品生产的指导方针,贷款对象也由原来的以集体为主转变为以农户

^① 世界银行. 中国90年代的扶贫战略. 中国财政经济出版社, 1993 (1).

为主,并且开始农业银行和农村信用社“企业化经营”的转变。同时,民间融资得到了支持。国务院1981年批转的《中国农业银行关于农村借贷问题的报告》中,肯定了民间借贷的作用,并于1984年中央一号文件“允许农民和集体的资金自由地或有组织地流动”,农村金融改革,促进了农村经济发展和贫困缓解。(4)农村教育改革。“六五”计划(1981~1985年)期间,国家财政支出中的教育、科研经费已经增加60%以上,并实施了“星火计划”,对广大农村、山区和边远地区用示范的方式开发和扩散先进而实用的科学技术,促进这些地方的经济社会发展进入依靠科学技术的轨道,产生最佳的经济效益、生态效益、社会效益。这五年间,全国各级科协等组织对农村八万多青年进行了实用技术培训。全国已成立了四万多个乡镇科普协会,六万多个技术研究会,初步形成了有一定规模的、专家与群众结合的科学普及队伍。国务院还决定开始普及9年制义务教育,并推行教育体制改革。

改革开放初的中国贫困是全国农村的普遍性贫困,全国经济发展水平(特别是农村经济发展水平)不足以维持当时9.6亿人口的基本生存和发展。在国家开始实施改革开放的大背景下,农村经济改革顺应而生,在赤贫与低收入困境下的农村人口在一系列改革下,成为自主生产、商品化经营的独立个体,又由于参与乡镇企业的发展,农村家庭收支逐渐出现了盈余。该阶段减贫的主要贡献在于农民的自我发展,在体制改革的红利下,依靠自己的努力劳动实现了脱贫。此时,制度发挥了经济增长最明显的内生推动作用,即包产到户的家庭联产承包责任制为中心的全国农村改革是该时期中国农村贫困人口大幅下降的主要原因,这一时期虽没有农村减贫的针对性政策(仍旧以部分物质救济为主),但中国农村减贫却进入了一个新的阶段,奠定了下一阶段减缓局部性贫困的经济基础和制度基础。

(二) 区域开发式扶贫阶段:1984~1993年

1984年,我国农村贫困人口为1.28亿,几乎是1978年的一半,中国贫困由普遍性转向局部性,绝对贫困人口大幅度减少,自然、历史等多种致贫因素逐渐显现,贫困人口分布主要聚集在自然条件恶劣的“老、少、边、穷”地区。这些地区的人口参与到经济发展过程的能力较弱,总体发展相对滞后,因此在前期减贫取得的效果相对于中东部沿海或平原地区明显较弱。据1988年国家统计局的研究,老区、边远山区和少数民族地区的贫困发生率分别达到了11.7%、21.3%、13.1%,贫困人口总计占全国的74.8%。而在国家经济发展方面,1984年我国GDP总值达到7208.1

亿元，是1978年3645.2亿元的1.98倍；中央财政收入从1978年的175.8亿元增加到1984年的665.47亿元，增加了近两倍。农村发展方面，粮食产量自1978年开始增长，在1989年达到高峰，之后曾出现徘徊不前的状态。这主要是因为1984年家庭联产承包责任制基本在全国推行完毕后，农村经济增长失去了一个主要的推动力，农业由增长转向停滞。

针对当时我国基本国情与农村贫困的具体情况，从中国改革开放、政治稳定、民族团结、社会安定和国民经济长期均衡发展的主旨出发，中国政府对缓解贫困作出一系列重大的决策：1984年9月，中共中央、国务院联合发布了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，要求各级政府予以高度重视，采取积极态度和有效措施，在贫困地区农业发展、乡镇企业发展、农村教育和基础设施等方面给予政策倾向性扶持。该《通知》第一次把扶贫当作国家的一项工作任务提出来，确立了开发式扶贫的战略方针，标志着我国扶贫开发模式的根本性转变。1986年3月全国六届人大四次会议首次正式将帮助“老、少、边、穷”地区改变落后经济和文化作为一项重要内容列入国家五年发展规划，即《国民经济与社会发展“七五”计划》，并在同年成立了扶贫专门机构——国务院贫困地区经济开发领导小组（后在1993年更名为“国务院扶贫开发领导小组”），并首次划定了258个国家级贫困县。随后1987年《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》和1991年《关于“八五”期间扶贫开发工作部署的报告》相继出台，进一步创新了扶贫方式，新增了“以工代赈”新模式，初步建立起了我国扶贫开发政策体系。

自1984年第一个扶贫政策出台，我国扶贫开发列入了一项有组织、有计划的政府工作任务中，进入了开发式扶贫时期。以国定贫困县为扶贫政策主要实施对象，着重贫困地区整体经济实力的增长，同时辅以控制贫困地区人口增长、教育扶持和生产生活基础设施建设，提高贫困人口自我积累和自我发展能力，以减缓农村贫困。农村贫困发生率从1984年的15.1%下降到1992年的8.8%，减少了4800万贫困人口。国定贫困县中不通公路乡镇率和不通电率显著降低，前者从1989年的16.6%下降到1994年的2.5%，后者则从22.2%下降到14.4%。

1984年第一项扶贫政策确立开始的开发式扶贫是我国扶贫开发的历史起点，具体表现为以下四个方面。首先，国家作为扶贫政策的供给主体确立起来，国家政府（这里主要指中央政府）毫无疑问是扶贫政策的创新主体，既是政策的供给者，也是政策的推广者。中央政府不仅仅要考虑政策创新成本是否在政府的承受能力范围，更重要的是政府对我国贫困变化和

反贫困任务的认识进一步加深,认识到了扶贫开发方式转变的迫切性。其次,对农业发展的重视在政策文件中体现出来,在1982~1986年连续发布了关于“三农”的五个中央一号文件,这在中国农村改革史上成为专有名词,即“五个一号文件”,对基层农业技术推广、农村教育事业发展、农村金融规范化、劳动力就地转移就业,以及对农村各类基础设施和各种文化卫生设施建设的多元化投资体系改革进行了重点部署^①,为进一步改善农业生产经营方式和农民生活水平提供了足够的政策支持,也为专门针对贫困地区贫困人民的扶贫政策出台提供了制度基础。再次,当面对全国农民的农村改革的红利释放到最大的能量之后,农业增长速度逐渐减缓,农民(特别是贫困地区的农民)从中获得的福利越来越有限,我国农村发展不平衡的问题初见端倪,相对于不断提高的全国农民人均纯收入的平均值,低收入群体的偏离程度开始拉大,贫困与社会公平的矛盾开始进入人们的视线,这也为扶贫政策出台提供了一个群众基础。最后,全国贫困状况的客观变化是变迁扶贫方式的首要信号,也是制定正式扶贫政策的直接依据。作为可以代表正式制度的扶贫政策体系的初步形成,这一阶段是我国政府职能的明显转变,即从道义型扶贫向责任型扶贫转变,同时这也是我国扶贫开发战略与扶贫政策正式开始的阶段,从上面减贫政策内容上表现的减贫途径可以看出,第二阶段我国实行的是区域经济发展带动减贫的开发式扶贫战略阶段,这为下一阶段的扶贫政策创新和发展提供了一个良好的开端和总的发展方向。

(三) 八七扶贫攻坚阶段:1994~2000年

1993年农村贫困人口从1984年的1.28亿下降到8000万,减少了37.5%,年均减少533万人,贫困发生率从15.1%下降到8.8%。贫困程度大大减轻的同时,贫困人口特征发生了很大变化,主要表现为以下四个方面。首先表现为两类贫困人口:一类是西南大石山区(缺土)、西北黄土高原区(缺水)、秦巴贫困山区(土地落差大、水土流失严重)、青藏高原高寒山区(积温严重不足)等自然条件恶劣、基础设施薄弱和社会发展落后地区的区域性贫困;另一类则是分布在非贫困地区的离散型贫困人口。其次,20世纪80年代中期以来的区域性减贫项目主要侧重农村基础设施和工业项目上,以经济增长率为主要目标,忽视公平标准,在获得项目投资等扶贫资源上,因贫困人口的居住区位、信息获得、观念开放、健康状

^① 李燕凌. 县乡政府农村公共产品供给政策演变及其效果. 农业经济问题, 2014 (11).