



第 1 辑

China

中国改革开放与发展实践丛书
中国式反贫困模式
演进与实践

葛深渭◎著

辽宁教育出版社



第 1 辑

China

中国改革开放与发展实践丛书

中国式反贫困模式 演进与实践

葛深渭◎著

 辽宁教育出版社

© 葛深渭 2016

图书在版编目 (CIP) 数据

中国式反贫困模式演进与实践 / 葛深渭著. —沈阳:
辽宁教育出版社, 2016. 12

(中国改革开放与发展实践丛书 / 刘鸿武主编)

ISBN 978-7-5549-1527-1

I. ①中… II. ①葛… III. ①扶贫—经济史—
中国 IV. ①F126

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第290260号

出版者: 辽宁教育出版社

发行者: 辽宁教育出版社

(地址: 沈阳市和平区十一纬路25号 邮编: 110003)

印刷者: 鞍山市天和文化产业有限公司

幅面尺寸: 147mm × 210mm

印 张: 7.5

字 数: 150千字

印 数: 1~5000册

出版时间: 2016年12月第1版

印刷时间: 2016年12月第1次印刷

总 策 划: 刘国玉

责任编辑: 张 领 王 宾

装帧设计: 琥珀视觉

责任校对: 刘 璪 王 静

书 号: ISBN 978-7-5549-1527-1

定 价: 30.00元

编纂委员会

丛书顾问：陈德喜 蒋国俊 楼世洲 杨玲 李伟健

丛书主编：刘鸿武

丛书编委：（以姓氏笔画为序）

万秀兰 王珩 王锬 田中初 许慧霞

李圣华 李贵苍 邱兴雄 张生祥 张振新

陈玉兰 陈明昆 林一钢 周志山 周跃良

郑祥福 洪明 徐今雅 徐丽华 郭光初

郭克俭 鄂世举 薛岚

总序

自20世纪80年代初实施改革开放政策以来，中国社会发生了巨大的变化，其间所逐渐呈现出的中国经验、知识、思想和智慧，正日益引起外部世界特别是广大发展中国家的关注。如何从全球视野将中国不同领域的改革开放政策与发展实践加以认真梳理和总结，如何将中国的本土经验与实践话语转换成可以为世界所理解和接受的国际知识与话语形态，从而提升国家的软实力，提高中国文化的国际影响力，日益成为今日之学术界需要面对的时代责任。

浙江师范大学非洲研究院是中国高校首个综合性、实体性的学术机构和思想智库。建院以来，秉持“非洲情怀、中国特色、全球视野”的治学理念，以“非洲发展问题”和“中非合作关系”为主攻方向，富有学术担当精神，专注非洲研究，取得了一系列的学术成果，在国内外产生了广泛影响。外交部曾致函称：“非洲研究院有效带动了国内对非研究发展和人才队伍建设，为促进中非人文交流做出了积极贡献”。

据我驻非洲使馆的反映和国内学者调研的情况，近年来非洲各国非常希望了解中国改革开放以来的发展经验和成就，他们认为中国的发展道路、发展经验具有“鲜活”的价值意义，值得学习和借鉴。但目前针对非洲读者需要的介绍中国改革开放以来的国情读物，却十分缺乏。国内许多机构在接待非洲友人、举办各种交流和人员培训时，也没有类似的读物和教材。国家相关部委如外交部、商务部、教育部、文化部的涉外部门等也均有同感。《中国改革开放与发展实践》丛书正是适应国家“一带一路”发展战略，响应“讲好中国故事”的要求而创作的一套针对非洲等

广大发展中国家读者的中国国情文丛。

丛书由浙江师范大学非洲研究院、社科处等协同组织校内外各学科领域专家编写，由辽宁教育出版社负责中文版的出版。丛书第一辑共有十本，涵盖文化产业、教育、反贫困、交通和基础设施、旅游经济、国企改革等领域。丛书编纂过程中，我们努力遵循务实、朴实、实用的原则，突出以下特点和要求：一是系统性与客观性。丛书内容取舍应紧扣中国发展成就与特色，努力做到系统、全面、客观，层次清楚，逻辑严谨，表述准确；二是针对性与实用性。丛书主要针对非洲等国家的现实需要与国情民状，力求文风朴实，平等亲切，通俗易懂，形式活泼，图文并茂；三是新颖性与生动性。要求能将同行、同领域的最新成果吸收进来，用生动的事例、数字、图表、图像呈现给读者。但是，中国改革开放三十多年的发展经验十分丰富，任何一方面都很难言尽，加之受篇幅的限制，难免“有失偏颇”，只能“择其要者而为之”。加之水平有限，定有诸多不当之处，恳请广大读者提出宝贵意见。

浙江师范大学非洲研究院对本丛书出版给予了经费支持，辽宁教育出版社在出版过程中也做了大量工作，出版社的编辑王宾老师付出了辛勤劳动，在此表示衷心感谢！

本丛书可以供国内各部委、高校和培训机构用于对非人力资源培训的教材和参考读物，也可供我驻外使馆和孔子学院等文化机构推广使用，还可作为非洲来华留学生进一步了解中国文化和中国改革政策与发展经验的通识读物。

教育部长江学者特聘教授
浙江师范大学非洲研究院院长 刘鸿武
2016年11月

反贫困是一个世界性的课题，也是一个全球性的难题。三十余年来，全球取得的反贫困成就斐然，其中70%的贡献来自于中国的成功实践。因此，总结和梳理中国的反贫困经验和启示，具有全球意义，特别是对不发达国家的反贫困更具现实的借鉴意义。

多年来，关于中国的扶贫经验的研究和总结已经很多，但大多是从理论的角度进行深入探讨。本书编写的始因是作为向非洲和拉美发展中国家介绍中国反贫困经验的中文蓝本，要求必须遵循通俗易懂的语言叙述原则。因此，在本书的编写过程中，基本舍弃了前人研究的理论范式，在吸取前人研究成果的基础上，简化语言，大量引用案例、图片和相关公开数据信息等资料，以增加阅读的直接性和趣味性。但是，也正因为这样的原因，可能会导致大量叙述的相似性，甚至一致性，在此对被引用的原写作者深表敬意和歉意。

为了跳出理论研究的范式，本书的编写从制度设计的角度展开。全书共分成五大部分，第一章从历史背景和贫困成因入手，阐述了中国反贫困的起点——体制变革；第二章阐述了中国反贫困的关键在于科学的顶层设计，主要表现为贫困线的确定、扶贫计划和政策的制定、专门扶贫机构和检测机制的建立等内容；第三章阐述了中国反贫困成功的路径在于持续的模式创新，介绍了各地创造的典型扶贫的

成功模式；第四章主要总结了新时期扶贫面临的新形势、新问题，对新时期的精准扶贫方式进行了简要总结；第五章集中总结了我国反贫困所取得的基本经验、不足和对未来反贫困的展望。

由于本书主体部分成稿于2012年，因此大部分数据采集时间截止到2010年年底以前。由于一些原因，书稿未能及时出版。众所周知，2013年以后，我国的反贫困环境发生了很大的变化，因此为了吸收近年的反贫困经验，又增加了一些新的内容，从而造成书稿中数据引用截止年份的明显不一致。但由于本书写作的目的在于从制度设计的角度叙述我国的反贫困经验，数据只是用来证明在不同时期所采取的制度设置、变革和创新的合理性，因而并不会影响全书的逻辑结构，因此没有重新进行大范围地数据修整。

本书的编写参考了大量学者、专家和其他研究者的研究成果，大部分有引用的作者在书中都有列出，但也有一些可能遗漏，在此对所有研究者致以崇高敬意和感谢，对遗漏者深表歉意。同时，对资助本书编写和出版的非洲研究院，以及对参与本书出版的辛勤劳动的非洲研究院相关工作人员和出版社编辑们，致以最深的谢意。

第一章 起点：体制变革	001
一、中国式反贫困起始时期的历史背景	001
二、中国农村贫困的成因	008
三、中国式反贫困的起点：体制变革	023
第二章 关键：科学的顶层设计	040
一、确定并不断调整符合中国实际的贫困线	040
二、制订政府主导下的扶贫计划	045
三、制定适合中国实际的扶贫政策	052
四、建立专门扶贫机构及扶贫体系	063
五、建立科学完善的贫困监测机制	071
第三章 路径：持续的扶贫模式创新	073
一、基础设施建设扶贫模式	073
二、教育扶贫模式	085
三、科技扶贫模式	095
四、劳务输出扶贫模式	111
五、产业化扶贫模式	119
六、整村推进扶贫模式	132

七、其他扶贫模式	141
第四章 精准扶贫：新时期全面消除贫困的路径创新与实践探索	157
一、精准扶贫的内涵	157
二、精准扶贫理念与政策演进	163
三、精准扶贫典型创新案例	167
四、精准扶贫理论探索	172
五、精准扶贫存在的主要问题	177
第五章 经验、问题与展望	179
一、中国式反贫困的基本经验	179
二、中国式反贫困存在的主要问题	186
三、中国式反贫困的未来展望	191
附录一 1986—2000年中国主要的开发式扶贫政策	195
附录二 2001—2009年中国主要的开发式扶贫政策	198
附录三 2001—2008年中国相关部委有关扶贫的主要文件	200
附录四 《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》	203
附录五 《扶贫开发建档立卡工作方案》	215
主要参考文献	223

第一章

起点：体制变革

一、中国式反贫困起始时期的历史背景

（一）改革开放前的农村贫困与反贫困状况

贫困问题是数千年来一直困扰中国当政者而未能解决的问题。中华人民共和国成立后，中国共产党及其领导的中国政府同样面临着如何承担起使全国人民摆脱贫困命运的历史责任。新中国成立之初，由于生产力水平异常低下，中国居民人均国民收入仅有27美元，农村居民普遍处于穷困状态。中国共产党通过分析认为贫困的根源在于封建土地所有制下的剥削制度的存在。中国农民的贫困是剥削制度存在的结果，因此，改变这种结果的唯一手段就是改变生产关系，彻底打破封建土地所有制。从这一逻辑判断出发，在中国共产党的领导下，中国首先摧毁了存在数千年的封建土地所有制，将土地分给贫苦农民，使每一名贫困人口都拥有一份赖以生存的生产资料，从而消除了贫困问题长期存在的制度根源。

另一方面，新中国成立伊始，在改变土地所有制的基础上，面对“一穷二白”的国情，中国政府将改变贫困落后面貌的希望寄托于工业，尤其是重工业的发展上，旨在通过工业的发展带动整个国民经

济的增长，进而通过国民经济的增长来减缓全国的困境。这一期间，尽管工农业产品剪刀差明显，但工业的发展确实为中国比较完整的国民经济体系的建立做出了重要的贡献。全国人民获得了比旧中国价格低得多的工业品，从而在一定程度上改善了生产、生活状况。然而，中国长达近30年（1949—1978年）的反贫困实践证明：消除致贫的制度根源，绝不意味着消灭了贫困本身。事实上，中国改革开放前的基本国情仍然是生产落后，人民收入水平低下，物资供应紧张，广大群众普遍贫困（见表1-1）。

表1-1 1954—1976年中国农村居民每日热量和营养摄入量^①

年份	热量/kcal	蛋白质/g	脂肪/g
1954	1 984	51.5	24.4
1956	2 136	53.5	25.1
1957	1 991	50.6	22.7
1965	2 002	49.9	25.7
1973	2 015	—	—
1974	1 996	—	—
1975	2 001	—	—
1976	1 977	—	—

说明：根据世界上通行的贫困标准设定方法，中国把2 100kcal作为维持生活的热量摄入的最低标准，与世界银行提出的2 250kcal标准很相近。从表1-1可以看出，除1956年中国农村居民的人均热量摄入超过

^①李周. 中国反贫困与可持续发展. 北京：科学出版社，2007：第19卷，25.

2 100kcal外，其余几个年份农村居民的人均热量摄入均低于2 100kcal。这意味着这个时期农民平均普遍没有达到人体营养所需的最低标准，即从总体上看，中国农村居民处于普遍贫困状态。

在这一时期，在竭力促进国民经济总量的不断增长的前提下，扶贫主要是解决那些特困户的吃饭问题，对他们进行临时救济，帮助他们暂时渡过难关。救济性扶贫是这一时期扶贫的主要方式。



图1-1 甘肃某地村民居住地



图1-2 甘肃某地贫困村民



图1-3 甘肃某地贫困村民一家合影

（二）20世纪80年代前后的农村贫困状况

1. 农村贫困总体状况

根据中华人民共和国农业部人民公社管理局公布的20世纪70年代末数据显示（见表1-2），尽管以年人均集体收入40元和50元作为贫困线会低估贫困状况，但1977年，全国仍有22.5%的县和39%的生产队的人均集体收入低于50元，1979年还有12.4%的县和27.2%的生产队的人均集体收入低于50元，说明这一阶段中国农村的贫困问题仍然相当严重。

表1-2 1977—1979年中国人均集体收入50元以下的穷县、穷队数^①

年份	人均集体收入50元以下穷县数	占全国县数的比例 / %	其中40元以下县数	占全国县数的比例 / %	穷队数 / 万个	占全国总队数的比例 / %
1977	515	22.5	182	7.9	180	39.0
1978	381	16.8	97	4.3	139	29.5
1979	283	12.4	81	3.5	137	27.2

世界银行《1990年世界发展报告》估测，1985年全世界大约1/4的人口处于贫困状态，发展中国家有10多亿人生活在贫困之中，他们的年人均收入低于370美元（按购买力平均计算）。同期，按照中国的贫困标准，国家扶持的贫困县总计达328个，占全国总县数的11.6%，贫困县的农村人口达10 643万；省、自治区扶持的贫困县370个，两项相加，全国贫困县多达698个，贫困县农村人口超过2亿，贫困发生率达26.5%（汪三贵，1994）。中国的贫困标准低于世界贫困标准，但中国处于贫困状态的农村人口比例仍高于世界平均水平，中国的贫困状况仍超过世界平均水平。

2. 农村贫困规模及发生率

根据中国国家统计局公布的数字，1978年中国农村的贫困人口为2.6亿，占全国贫困人口的87%，贫困发生率为32.9%。世界银行的研究结果表明，1978年，中国的绝对贫困人口数量为2.7亿，贫困发生率为28.0%；其中，农村贫困人口为2.6亿，农村贫困发生率为

^①李周. 中国反贫困与可持续发展. 第1版. 北京: 科学出版社, 2007: 第19卷, 25.

33.0%（世界银行，1990）。李周等研究者根据《中国统计年鉴》和《中国农业发展报告》公布的官方数据，整理汇编了1978—1985年中国农村的贫困人口规模及贫困发生率（表1-3）。

表1-3 1978—1985年中国农村贫困人口规模及贫困发生率^①

年份	贫困人口 / 百万	贫困发生率 / %
1978	260	32.9
1979	239	30.0
1980	218	27.1
1981	194	24.3
1982	140	17.5
1983	123	15.2
1984	89	11.1
1985	96	11.9

3. 农村贫困区域的分布

中国农村的贫困人口主要集中在中西部的18个集中连片贫困地区（见表1-4），这些地区多为深山区、石山区、高寒区、黄土高原区、地方病高发区。其共同特征为：地处偏远、交通不便，生态失调、自然条件差，生产手段落后、粮食产量低、生活资源短缺，收入来源单一、就业机会少、信息闭塞，文化、教育、卫生落后等。由于这些地区绝大多数位于中西部的山区、革命老区、少数民族地区和边远山区，所以称为“老、少、边”地区。

从地理区域分布来看，20世纪70年代末连续贫困的县主要集中

^①李周. 中国反贫困与可持续发展. 第1版. 北京: 科学出版社, 2007: 第19卷, 25.

于五大区，其中以冀、鲁、豫、皖接壤的黄淮海地区和云贵高原地区的贫困问题最为严重，这两个地区连续贫困的县分别占全国连续贫困县总数的30.3%和29.9%，连续贫困人口分别占全国连续贫困人口总数的46.5%和21.9%。当时，闽东地区的连续贫困县和连续贫困人口的数量均高于新疆西南地区。五区累计的连续贫困县占全国连续贫困人口总数的86.8%（表1-5）。

表1-4 中国18个集中连片贫困地区^①

地区	连片贫困地区数	贫困地区名称	涉及的省、自治区	涉及贫困县数
东部	2	沂蒙山区	鲁	9
		闽西南、闽东北地区	闽、浙、粤	23
中部	7	努鲁尔虎山区	辽、蒙、冀	18
		太行山区	晋、冀	25
		吕梁山区	晋	21
		秦岭大巴山区	川、陕、鄂、豫	68
		武陵山区	川、湘、鄂、豫	40
		大别山区	鄂、豫、皖	27
		井冈山和赣南地区	赣、湘	34
西部	9	定西干旱地区	甘	27
		西海固地区	宁	8
		陕北地区	陕、甘	27
		西藏地区	藏	77
		滇东南地区	滇	19
		横断山区	滇	13
		九万大山地区	桂、黔	17
		乌蒙山区	川、滇、黔	32
		桂西北地区	桂	29
总计	18			514

^①中国农业年鉴编辑委员会. 中国农业年鉴（1989）. 中国农业出版社, 1990: 125.