



贵州省社会科学院甲秀智库文库系列

主 编 吴大华

副主编 刘杜若 黄景贤

东西部扶贫协作问题研究 ——以贵州省为例

Research on the Poverty Alleviation through
East-West Cooperation of China:
Empirical Evidences of Guizhou Province



非
外
借



贵州省社会科学院甲秀智库文库系列

主 编 吴大华

副主编 刘杜若 黄景贤

贵州省发展与改革委员会2018年资助课题

贵州省社会科学院省合作经费资助

“全国文化名家”暨“四个一批”理论人才经费资助

贵州省2018年度社科规划青年课题“东西部扶贫协作背景下贵州与对口城市产业合作的问题及对策研究”（编号：18GZQN02）

东西部扶贫协作问题研究 ——以贵州省为例

Research on the Poverty Alleviation through
East-West Cooperation of China:
Empirical Evidences of Guizhou Province



图书在版编目 (CIP) 数据

东西部扶贫协作问题研究: 以贵州省为例/吴大华主编. —北京: 经济管理出版社, 2019. 4
ISBN 978 - 7 - 5096 - 6438 - 4

I. ①东… II. ①吴… III. ①扶贫模式—研究—贵州 IV. ①F127. 73

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 047016 号

组稿编辑: 宋 娜
责任编辑: 张 昕 田乃馨 姜玉满等
责任印制: 黄章平
责任校对: 张晓燕

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京晨旭印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 880mm × 1230mm/16

印 张: 21. 25

字 数: 572 千字

版 次: 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 6438 - 4

定 价: 198.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

撰稿人（以姓氏笔画为序）：

刘杜若 吴大华 宋迎昌 林玲 罗以洪
罗艳 周欢 娄伟 柳一桥 黄景贤
盛广耀 梁艳菊 游建民

序

打好脱贫攻坚战是党的十九大提出的三大攻坚战之一，对如期全面建成小康社会、实现我们党第一个百年奋斗目标具有十分重要的意义。2018年3月30日，习近平总书记主持召开“两会”后首次中共中央政治局会议，聚焦脱贫攻坚战。习近平总书记亲自挂帅、亲自出征、亲自督战。“让几千万农村贫困人口生活好起来”一直是习总书记心中的牵挂。为了这份牵挂，脱贫攻坚已成为习近平总书记亲自带领省市县乡村五级书记一起抓的“一把手”工程。在以习近平总书记为核心的党中央坚强指挥下，全党全社会广泛动员的脱贫攻坚战已进入冲刺阶段。

“产业扶贫是稳定脱贫的根本之策。”习近平总书记强调，东西部扶贫协作和对口支援，是推动区域协调发展、协同发展、共同发展的大战略，是加强区域合作、优化产业布局、拓展对内对外开放新空间的大布局，是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措，必须认清形势、聚焦精准、深化帮扶、确保实效，切实提高工作水平，全面打赢脱贫攻坚战。

自1996年以来，党中央组织东部地区支援西部地区已走过23载。20多年来，西部地区经济发展潜力得到极大释放，城乡居民收入大幅提高，基础设施条件显著改善，东西部发展的协调性进一步提高，区域产业之间的紧密性进一步增强，东西部人民交流日渐频繁。涌现了一批先进的扶贫协作经验做法，如“闽宁合作”模式，福建和宁夏双方坚持以产业扶贫协作为关键，着重激发内生动力，探索建立了联席推进、结对帮扶、产业带动、互学互助、社会参与的东西部扶贫协作机制。

东西部扶贫协作被认为是扶贫开发方式中最能解决贫困问题的、极具中国特色的一种扶贫方式。实践也表明，东西部扶贫协作有利于动员全社会力量扶贫、在全国范围内实现扶贫资源的有效整合，促进东西部资源优势互补、实现东西部共同发展。2018年4月，贵州省扶贫开发领导小组办公室出台了《贵州省东西部扶贫协作2018年工作要点》，明确2018年11项重点任务；出台省级加强工作统筹的任务清单，台账化、清单化，推动工作落实。全面提升东西部扶贫协作水平，决战脱贫攻坚，决胜同步小康。在此背景下，《东西部扶贫协作问题研究——以贵州省为例》一书的出版，具有鲜明的时代特征，针对东西部扶贫协作提升理论和实践的新路径，对加强东西部扶贫协作，推动区域协调发展、协同发展、共同发展提出政策建议。

《东西部扶贫协作问题研究——以贵州省为例》由贵州省社会科学院院长吴大华研究员主持编写，项目支撑来自贵州省发展和改革委员会2018年第一批省级基本建设前期工作经费课题“对口帮扶城市的产业结构与资源研究”。本书贯彻习近平总书记在宁夏东西部扶贫协作座谈会讲话精神，以国务院办公厅《关

于开展对口帮扶贵州工作意见的指导意见》和中共中央、国务院《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》等文件为依据，把产业扶贫协作作为研究和编写的关键和重点。

近一年来，在吴大华院长的努力推动下，课题组成员先后到贵州遵义、六盘水、铜仁、黔东南、黔西南、安顺、黔南、毕节八个市（州）和东部扶贫协作城市上海、大连、苏州、杭州、宁波、青岛、广州七个城市进行实地调研，取得了大量一手资料。在此基础上，研究分析了东西部扶贫协作过程中的经验做法和存在的问题，比较分析了扶贫协作城市的产业结构和资源状况。课题组多次召开学术研讨会和专家座谈会，形成了20多万字的专题研究报告和包括内参、要报等在内的多项阶段性成果。其中，《贵州在东西部产业扶贫合作中存在的问题及对策》一文，先后被贵州省政府和国务院办公厅采纳，产生了较好的学术影响和社会反响。

本书内容紧扣东西部扶贫协作这一主题，以产业结构和资源状况为重点，有关扶贫协作核心内容均有涉及，具体包括如下四个部分：

第一部分为本书的总论，包括第一章到第四章。内容为：东西部扶贫协作概述、贵州与东部扶贫协作城市产业合作问题研究、国外关于扶贫协作的做法与经验和东西部扶贫协作的理论思考。其中，第一章详细讲解了东西部扶贫协作的由来、发展历程、特征转变和理论依据，归纳总结了国内外研究现状；第二章主要就美国、英国等发达国家，印度、泰国等发展中国家的扶贫协作做法和经验做了归纳总结；第三章主要就贵州和扶贫协作城市产业结构进行了对比分析，归纳了东西部扶贫协作以来的经验做法，分析了存在的问题，并给出了产业合作的方向和政策建议；第四章介绍了东西部扶贫协作的理论思考，拓展和深化了东西部扶贫协作的产业合作与园区共建。

第二部分为本书的专题调研篇，包括第五章至第十二章。内容为：对东西部扶贫协作城市的产业结构和资源进行分析对比，总结东西部扶贫协作以来的成效、做法，分析对口城市在东西部扶贫协作过程中的问题，并有针对性地给出政策建议，提出双方产业合作的方向，最后提供了东西部城市扶贫协作过程中的经典案例，供学习参考。

第三部分为东西部扶贫协作相关法律和规范性文件篇。该部分主要对现今关于东西部扶贫协作的法律和规范性文件进行梳理，包括中央和地方两方面内容。

第四部分为本书的大事记。该部分主要就东部各城市扶贫协作贵州各市（州）以来的大事件进行梳理总结。

总结上述所有的内容，本书具有以下四大特点：

第一，研究素材全面、客观。本书全面总结了贵州八个市（州）与东部沿海七个结对城市的扶贫协作进展和经验做法，资料翔实、客观，为研究东西部扶贫协作提供了各种有价值的数据和资料。

第二，以问题为导向。本书是实地调研结果的结晶，通过对东西部扶贫协作城市的实地调研，发现当前东西部扶贫协作存在的问题，并对此进行归纳、分析，从而提出针对性的对策建议。这对于从事实际工作的各级领导部门具有一定参考价值。

第三，重点分析产业合作。产业合作是东西部扶贫协作最核心的内容。本

书以贵州为样本，在产业结构、资源禀赋等方面，将贵州八个市（州）与东部结对城市进行了深入对比分析，找出其相似性、互补性，以“优势互补、合作共赢”为准则，提出了未来产业合作的重点方向。

第四，在研究方法上，注重定性和定量分析方法的结合，通过运用实证计量分析方法，增强结论的科学性和可靠性。

当然，系统深入开展“东西部扶贫协作问题研究”在国内学术界尚不多见，许多问题尚需进一步深化研究。尽管可能存在一些疏漏和不当之处，但瑕不掩瑜，这一具有中国特色的制度性的先发和后发地区间的结对帮扶脱贫安排，通过对贵州样本的案例解析，被证实是有效的、成功的，同时是落实联合国2030年可持续发展目标下实现区域协同发展、消除贫困的中国方案，具有世界意义。我乐于向读者推荐。

是为序。

潘家华*

2019年2月20日

* 中国社会科学院学部委员、城市发展与环境研究所所长，中国社会科学院大学教授、博士生导师。

目录



第一篇 总论

第一章 东西部扶贫协作概述.....	003
第一节 对口支援与东西部扶贫协作的演变历程.....	004
第二节 东西部扶贫协作的主要特征.....	012
第三节 东西部扶贫协作理论基础.....	014
第四节 东西部扶贫协作的文献综述.....	018
第二章 国外扶贫协作概述.....	021
第一节 国外扶贫协作的做法与经验.....	022
第二节 国外扶贫协作经验的述评.....	045
第三节 国外扶贫协作的相关法律和规范性文件.....	055
第三章 贵州的东西部扶贫协作问题研究.....	061
第一节 贵州的东西部扶贫协作历程回顾.....	062
第二节 贵州的东西部扶贫协作现状.....	064
第三节 贵州的东西部扶贫协作的经验做法.....	069
第四节 贵州东西部扶贫协作的综合减贫效应分析.....	071
第五节 贵州与东部协作城市的产业结构分析.....	073
第六节 贵州与东部协作城市产业合作存在的问题.....	078
第七节 提升贵州与东部协作城市产业合作效果的对策建议.....	079
第四章 东西部扶贫协作的理论思考.....	081

第一节	东西部扶贫协作的理论分析·····	082
第二节	拓展和深化东西部扶贫协作的产业合作与园区共建·····	088

第二篇 专题调研篇

第五章	上海—遵义东西部扶贫协作问题研究·····	095
-----	-----------------------	-----

第一节	上海—遵义产业与资源基本情况·····	096
第二节	上海—遵义东西部扶贫协作情况·····	120
第三节	上海—遵义东西部扶贫协作的经验·····	122
第四节	上海—遵义东西部扶贫协作的困难和问题·····	124
第五节	上海—遵义东西部扶贫协作的对策建议·····	126
第六节	上海—遵义东西部扶贫协作的重点方向·····	128
第七节	上海—遵义东西部扶贫协作的典型案例分析·····	129

第六章	大连—六盘水东西部扶贫协作问题研究·····	133
-----	------------------------	-----

第一节	大连—六盘水产业与资源基本情况·····	134
第二节	大连—六盘水东西部扶贫协作情况·····	144
第三节	大连—六盘水东西部扶贫协作的经验·····	146
第四节	大连—六盘水东西部扶贫协作的困难和问题·····	149
第五节	大连—六盘水东西部扶贫协作的对策建议·····	150
第六节	大连—六盘水东西部扶贫协作的重点方向·····	151
第七节	大连—六盘水东西部扶贫协作的典型案例分析·····	154

第七章	苏州—铜仁东西部扶贫协作问题研究·····	157
-----	-----------------------	-----

第一节	苏州—铜仁产业与资源基本情况·····	158
第二节	苏州—铜仁东西部扶贫协作情况·····	170
第三节	苏州—铜仁东西部扶贫协作的经验·····	171
第四节	苏州—铜仁东西部扶贫协作的困难和问题·····	172
第五节	苏州—铜仁东西部扶贫协作的对策建议·····	173
第六节	苏州—铜仁东西部扶贫协作的重点方向·····	175
第七节	苏州—铜仁东西部扶贫协作的典型案例分析·····	175

第八章	杭州—黔东南东西部扶贫协作问题研究·····	179
-----	------------------------	-----

第一节	杭州—黔东南产业与资源基本情况	180
第二节	杭州—黔东南东西部扶贫协作情况	190
第三节	杭州—黔东南东西部扶贫协作的经验	195
第四节	杭州—黔东南东西部扶贫协作的困难和问题	198
第五节	杭州—黔东南东西部扶贫协作的对策建议	199
第六节	杭州—黔东南东西部扶贫协作的典型案例	201
第九章	宁波—黔西南东西部扶贫协作问题研究	205
第一节	宁波—黔西南产业与资源基本情况	206
第二节	宁波—黔西南东西部扶贫协作情况	211
第三节	宁波—黔西南东西部扶贫协作的经验	214
第四节	宁波—黔西南东西部扶贫协作的困难和问题	215
第五节	宁波—黔西南东西部扶贫协作的对策建议	218
第六节	宁波—黔西南东西部扶贫协作的重点方向	220
第七节	宁波—黔西南东西部扶贫协作的典型案例	222
第十章	青岛—安顺东西部扶贫协作问题研究	225
第一节	青岛—安顺产业与资源基本情况	226
第二节	青岛—安顺东西部扶贫协作情况	240
第三节	青岛—安顺东西部扶贫协作的经验	241
第四节	青岛—安顺东西部扶贫协作的困难和问题	244
第五节	青岛—安顺东西部扶贫协作的对策建议	245
第六节	青岛—安顺东西部扶贫协作的重点方向	246
第七节	青岛—安顺东西部扶贫协作的典型案例	247
第十一章	广州—黔南东西部扶贫协作问题研究	251
第一节	广州—黔南产业与资源基本情况	252
第二节	广州—黔南东西部扶贫协作情况	264
第三节	广州—黔南东西部扶贫协作的经验	265
第四节	广州—黔南东西部扶贫协作的困难和问题	267
第五节	广州—黔南东西部扶贫协作的对策建议	268
第六节	广州—黔南东西部扶贫协作的重点方向	269
第七节	广州—黔南东西部扶贫协作的典型案例	270

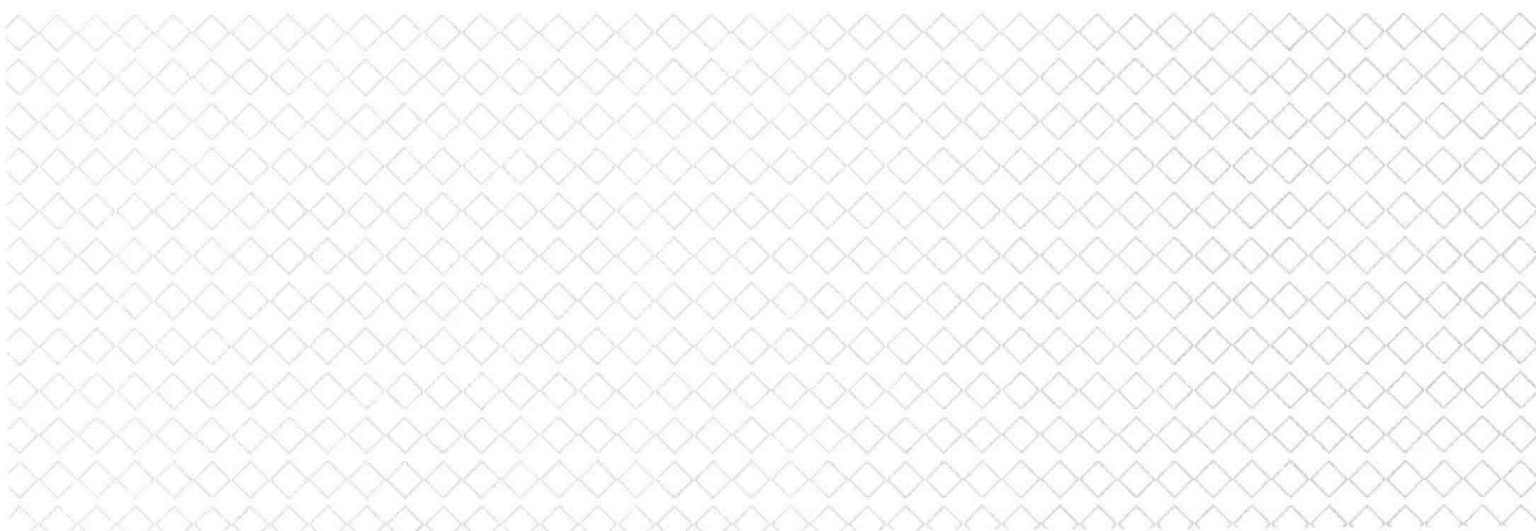
第十二章	广州—毕节东西部扶贫协作问题研究	274
第一节	广州—毕节产业与资源基本情况	275
第二节	广州—毕节东西部扶贫协作情况	282
第三节	广州—毕节东西部扶贫协作的经验	288
第四节	广州—毕节东西部扶贫协作的困难和问题	289
第五节	广州—毕节东西部扶贫协作的对策建议	290
第六节	广州—毕节东西部扶贫协作的重点方向	291
第七节	广州—毕节东西部扶贫协作的典型案列	292

第三篇 东西部扶贫协作相关法律和规范性文件

一、	中央东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	299
二、	贵州省东西部扶贫协作相关法规和规范性文件	300
三、	上海—遵义东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	301
四、	大连—六盘水东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	302
五、	苏州—铜仁东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	303
六、	杭州—黔东南东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	305
七、	宁波—黔西南东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	306
八、	青岛—安顺东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	307
九、	广州—黔南东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	308
十、	广州—毕节东西部扶贫协作相关法律和规范性文件	309
大事记		311
后 记		325

第一篇

总论



第一章

东西部扶贫协作概述

东西部扶贫协作和对口支援，是推动区域协调发展、协同发展、共同发展的大战略，是加强区域合作、优化产业布局、拓展对内对外开放新空间的大布局，是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措。历经数十年的努力，东部对西部贫困地区支援、帮扶协作实践形成了多层次、多形式、全方位格局，区域发展差距扩大的趋势得到逐步扭转，西部贫困地区、革命老区扶贫开发取得重大进展。

第一节 对口支援与东西部扶贫协作的演变历程

对口支援与东西部扶贫协作作为一项专项的区域性扶贫政策,其产生、发展和演变都与同时期的扶贫形势紧紧相扣、密不可分。梳理归纳我国对口支援与东西部扶贫协作实践的演变过程,不能脱离我国扶贫开发的历史背景。下文将结合国内主流研究对我国主要扶贫开发阶段的划分^{①②③},对我国对口支援与东西部扶贫协作实践的演变过程进行回顾。

一、计划经济体制下的广义扶贫(1949~1977年)

1949年中华人民共和国成立初期,长期战乱遗留下的是“一穷二白”的落后局面。为了快速扭转这一局面并赶超发达国家,中国政府建立了计划经济体制。在城市确定了优先发展资金密集型重工业发展战略,在农村实行了土地革命。为了积累资本用于国家的工业化建设,从20世纪50年代起,中国政府开始实施农村合作化运动和人民公社化运动,借以通过土地等主要农业生产资料的集体所有、农产品的指令性低价收购和平均分配等制度安排,来支持国家的工业建设^④。

在建立农村财产公有制的同时,国家在农村生产力发展方面采取了一些有效措施,如在全国开展大规模的基础设施建设、建立农村科技服务网络、建立全国性农村合作信用体系、发展农村基础教育、基本医疗卫生事业和初步建立农村社会基本保障体系等^⑤。此外,国家还对特别贫困的社会成员采取社会救济式或者“输血式”扶贫^⑥。这些努力,促进了中国农业生产力的发展和农村人口福利水平的提高,缓解了中国历史上第一次大规模的贫困。但是,由于计划经济体制贯彻的是农业为国家现代化提供原始积累的宏观发展战略,造成了农村过度集体化,加上后来连续的自然灾害和“大跃进”“文化大革命”等战略性的失误,尽管国民经济和各项社会事业取得了长足的发展,现代工业体系初步形成,但是,广大群众的生活普遍低下,农村陷入普遍贫困状态。1978年,中国农村贫困人口有2.5亿人,占当时农村人口的30.7%^⑦。

在这一时期,我国地区间对口支援实践产生了萌芽。在“全国一盘棋”的思想指导下,国家采取行政命令的方式,在全国范围内调配财力、物力、人力等各种资源支持民族地区经济社会发展^⑧。基于这一背景,地区间对口支援与协作工作有所开展。例如,1956年,教育部在《关于内地支援边疆地区小学师资问题的通知》中要求四川、山西对接邻的边疆省、自治区的师资需求给予较多的支持。1960年,山东遭受严重灾荒,浙江、江苏、福建、江西、安徽以及上海五省一市调运大批物资支援山东,江西、福建还成立了支援救灾的专门机构^⑨。尽管此类救济式扶贫并未大规模缓解当时我国贫困状况,但在扶贫协作机制上做了有益的探索^⑩。

① 国务院扶贫开发领导小组办公室.中国农村扶贫开发概要[M].北京:中国财政经济出版社,2003:2-5.

②⑤ 张磊.中国扶贫开发政策演变:1949~2005年[M].北京:中国财政经济出版社,2007:1-9.

③ 左常升.中国扶贫开发政策演变:2001~2015年[M].北京:社会科学文献出版社,2016:56-57.

④ 张岩松.发展与中国农村反贫困[M].北京:中国财政经济出版社,2004:63.

⑥ 楚永生.公共物品视野下农村扶贫开发模式研究[M].长春:吉林人民出版社,2011:57-58.

⑦ 黄承伟.政治制度优势与贫困治理[M].长沙:湖南人民出版社,2018:46-62.

⑧ 钟开斌.对口支援:起源、形成及其演化[J].甘肃行政学院学报,2013(4):14-24.

⑨ 钟开斌.对口支援灾区:起源与形成[J].经济社会体制比较,2011(6):140-146.

⑩ 黄承伟.扶贫机制创新的理论与实践[M].长沙:湖南人民出版社,2018:3-4.

二、制度性改革引发的大规模减贫（1978~1985年）

1978年底召开的中国共产党十一届三中全会对计划经济时期的经济社会发展经验教训作了总结与反思，拉开了改革开放的序幕。在对内的国家治理改革方面，中央转变优先发展重工业战略，确立优先发展消费品工业，在农村治理方面建立了以家庭联产承包责任制为核心的农村经济体制，实施了农产品流通、放宽劳动力流动限制等系列改革^①。

通过改革，农村贫困状况得到大幅缓解。第一，农村家庭联产承包责任制试点推广和普遍推行。经过由人民公社集体经营到家庭联产承包责任制的推行，农民拥有了使用和管理土地的权利，大大提升了农民的生产积极性，提升了农村生产率，提高了农民收入，对农村减贫起到了至关重要的作用。第二，改革农产品价格制度。改变了长期实施的工农产品价格“剪刀差”制度，中央大幅度提高了农产品的收购价格，从而增加了农民的收入。第三，推进农村市场化制度改革。在农产品交易上逐渐建立以市场化为导向的资源配置机制，从完全限制到鼓励农村劳动力进城务工、经商，提升农村整体收入水平，带动了农村减贫^②。从1978年到1985年，农村人均粮食产量增长14%；农民人均收入增长了2.6倍；没有解决温饱的贫困人口从2.5亿人下降到1.25亿人，占农村人口比例下降到14.8%^③。

农村改革激发了农村发展活力，然而各地资源条件不同，释放的发展潜力有所差异。贫困地区自然条件较差、经济基础薄弱，农村体制改革释放的减贫效益显然要弱于发展条件好的东部地区。为促进贫困地区加快发展，中央政府从制度层面给予贫困地区更大的政策支持，以期加大贫困地区发展活力。1984年9月，国务院颁发《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，提出对贫困地区要进一步放宽政策，试行比一般地区更灵活、更开放的政策，给贫困地区农牧民以更大的经营主动权；对贫困地区要有必要的财政扶持，但必须善于使用，纠正单纯救济观点和依赖思想。

这一时期，是我国对口支援工作的启动和发展初期。1978年起，在体制改革的大背景下，为了弥补中央财政的不足并促进地区之间的横向经济协作^④，国家对援助贫困地区、民族地区工作的思路发生了变化。1979年，中共中央召开全国边防工作会议，时任中共中央政治局委员、中央统战部部长乌兰夫作了题为《全国人民团结起来，为建设繁荣的边疆，巩固的边防而奋斗》的报告。报告提出，将加强边境地区和少数民族地区的建设，增加资金和物资投入，组织内地发达省市对口支援边境地区和少数民族地区，并确定了北京支援内蒙古，河北支援贵州，江苏支援广西、新疆，山东支援青海，上海支援云南、宁夏，全国支援西藏的帮扶对子。至此，我国对口支援工作正式启动。

这个阶段，东部发达省市对西部落后地区的支援以单方向物资输送的救济式扶贫为主。救济资金和物资的来源以政府拨付、企业赞助和民间捐献为主，救济资金用途与救济物资种类以生活资料为主，救助对象以贫困人群为主，救济性质以应急和定期为主。这种“输血式”扶贫模式在一定程度上缓解了西部贫困地区的燃眉之急，但是并未触及西部地区贫困的根源，反而使部分贫困地区和贫困人群形成了“等、靠、要”的思想^⑤。1982年，国家计划委员会（以下简称国家计委）、国家民族事务委员会（以下简称国家民委）针对这些问题，在银川市召开“经济发达省、市同少数民族地区对口支援和经济技术协作工作座谈

① 黄承伟. 精准扶贫精准脱贫方略 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2018: 3-5.

② 黄承伟. 扶贫机制创新的理论与实践 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2018: 4-5.

③ 国务院扶贫开发领导小组办公室. 中国农村扶贫开发概要 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003: 2.

④ 胡茂成. 中国特色对口支援体制实践与探索 [M]. 北京: 人民出版社, 2014: 8-9.

⑤ 张莉. 中国东西部地区扶贫协作发展研究 [D]. 天津大学博士学位论文, 2016: 39.

会”，对有关情况进行了总结。1983年，国务院以国发〔1983〕7号文件批转了《经济发达省、市同少数民族地区对口支援和经济技术协作工作座谈会纪要》，强调对口支援必须坚持“共同发展”和“互利互惠”的方针，坚持“经济效益与互助风格的有机结合”原则。1984年，国家经济贸易委员会（以下简称国家经委）、国家计委、国家民委和国家物资局召开“全国经济技术协作和对口支援会议”，增加了上海支援新疆、西藏，广东支援贵州，沈阳、武汉支援青海等对口支援任务，强调要坚持“平等协商、互惠互利、互相支援、共同发展”的原则^①。这些做法都体现出中央政府要求对口支援工作体现互利性、互惠性的意图。

三、区域性瞄准的开发式扶贫（1986~1993年）

伴随农村经济的增长，农村社会不平等和贫富分化开始显现，经济体制改革的减贫动力开始减弱。从区域看，一些农村地区由于具有区位和资源优势，在改革开放中获得快速发展，另外一些农村地区受自然条件多重限制，发展相对滞后，农民仍处于贫困之中。从个体层面看，大部分农民通过发展农业生产和非农就业摆脱了贫困，另外一些贫困农民则因为自然条件恶劣、自身发展能力弱等原因，难以实现脱贫。20世纪80年代中期以后，伴随着城市经济体制改革的展开，国内工业企业承包制开始实施，农民收入快速增长势头受到城市经济和工业企业快速增长的冲击^{②③}。农村经济增长放缓，农村减贫的不平衡性凸显，以体制改革推进减贫的局限性日益增加。依据当时的国力和政府财政能力，对1.25亿农村剩余贫困人口全部采取“输血式”的救济扶贫并不可取，推进以区域经济开发为特色的扶贫战略得到中央政府的采纳^④。

1986年，中央设立国务院贫困地区经济开发领导小组（1993年更名为国务院扶贫开发领导小组），标志着政府主导的区域开发式扶贫正式启动，拉开了政府主导的有组织、有计划、大规模的扶贫开发行动的序幕。国家扶贫工作重点从之前主要通过救济方式短期解决贫困人口的生存或温饱问题，转变为提高人群和贫困地区的自我发展能力^⑤。主要措施包括：一是确立开发式扶贫方针，即在国家必要支持下，利用贫困地区的自然资源进行开发性生产建设，逐步形成贫困地区和贫困户的自我积累和发展能力，主要依靠自身力量解决温饱、脱贫致富；二是确定贫困标准和重点扶持区域，以县为单位确定国家扶持的重点，形成了按区域实施反贫困计划的基础；三是继续执行“支援不发达地区发展基金”“以工代赈”“三西扶贫”等资金投入政策，开始实施信贷扶贫政策^⑥。这一时期，国定贫困县农民人均纯收入从1985年的208元增加到1993年的483.7元，兴办了80多万个果、茶、桑、药经济园、场和5万多个乡镇企业，新建了2000多万亩基本农田，修建了10万多千米公路，解决了2500多万人和3000多万头牲畜饮水困难。中国农村贫困人口减少了8000万人，贫困发生率从14.8%下降到8.72%^⑦。

这一时期，是我国对口支援实践的变革期。城市经济体制改革对对口支援的实践产生了深远的影响：全国各地试行了地方财政包干体制，企业推行了承包经营责任制，地方和企业

① 李瑞昌. 中国特点的对口支援制度研究：政府间网络视角 [M]. 上海：复旦大学出版社，2016：105-106.

② 黄承伟. 扶贫机制创新的理论与实践 [M]. 长沙：湖南人民出版社，2018：6.

③ 李世义. 我国强调对民族地区实行对口支援 [J]. 瞭望周刊，1991（47）：16-17.

④ 黄承伟. 精准扶贫精准脱贫方略 [M]. 长沙：湖南人民出版社，2018：5.

⑤ 向德平，黄承伟. 中国反贫困发展报告（2012） [M]. 武汉：华中科技大学出版社，2013：3.

⑥ 张磊. 中国扶贫开发政策演变：1949~2005年 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2007：6-7.

⑦ 国家统计局农村社会经济调查总队. 中国农村贫困监测报告2001 [M]. 北京：中国统计出版社，2001：21.