

1978

中国共产党
反贫困
实践研究

(1978—2018)

张瑞敏 著

富起来：“第二次革命”的发动（1978—1989）

加速：世纪之交反贫困（1989—2002）

新起点：反贫困又一程（2002—2012）

攻坚：不忘初心 驰而不息（2012—2018）

2018



人民教育出版社

中国共产党
反贫困
实践研究

(1978—2018)

张瑞敏
著



人民
出版
社

责任编辑：王世勇

版式设计：顾杰珍

图书在版编目（CIP）数据

中国共产党反贫困实践研究：1978—2018 / 张瑞敏 著. —北京：人民出版社，
2019.8

ISBN 978-7-01-021071-1

I. ①中… II. ①张… III. ①中国共产党—基层组织—工作②扶贫—研究—
中国 IV. ①D267 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 148772 号

中国共产党反贫困实践研究（1978—2018）

ZHONGGUO GONGCHANDANG FAN PINKUN SHIJIAN YANJIU 1978-2018

张瑞敏 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

中煤（北京）印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 8 月第 1 版 2019 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：20.75

字数：300 千字 印数：0,001—2,000 册

ISBN 978-7-01-021071-1 定价：72.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

本书是国家社科基金一般项目：《新中国成立以来中国共产党反贫困实践研究》（13BKS030）的成果之一。

序 言

中国的改革开放已经走过了40个年头，中国社会发生了翻天覆地的沧桑巨变。这其中，最为中国和世界所称道的一大变化就是中国贫困人口的快速减少——在一个十几亿人口的大国彻底消除绝对贫困。这在过去是不敢想象的。而今，不可能即将成为现实，中国改革开放40年仅以此业绩就足以彪炳史册了。

反贫困一直是一个世界性的话题。长期以来，世界各国和许多国际组织都将减贫反贫作为使命与担当。1997年，世界银行在其发表的《在变化世界中的国家》中明确提出“反贫困”是国家的最基本功能之一。在2000年召开的联合国千年峰会上，191个成员国领导人通过了“千年发展目标”，共同承诺为缓解全球贫困而继续努力。不过，从世界范围来看，数十年来减贫效果并不尽如人意。

中国长期受贫穷沉疴困扰。1949年以后，中国政府一直以消除贫困为己任。从毛泽东到习近平，中国领导人在各个历史时期的接力减贫扶贫探索中，逐步形成了具有中国特色的扶贫道路及扶贫理论体系。从理论溯源来看，马克思主义的贫困学说是中国共产党人扶贫思想形成的根本基础，共同富裕则是贯穿扶贫思想体系的最核心内容。从理论内容来看，扶贫开发理论要解决的根本问题是贫困的产生以及贫困的缓解和消除。围绕这些根本性问题，新中国成立以来的历届领导人都为中国特色扶贫开发理论的形成发展作出了重大贡献。特别是改革开放以来，中国在消除贫

困、改善民生方面取得了历史性的进步，在 20 世纪 80 年代末解决了十亿人口的温饱问题，在 90 年代又实现了人民生活的总体小康。2020 年，中国将彻底消除绝对贫困现象，全面建成小康社会。诚如世界银行所赞叹：中国“在如此短的时间里使得如此多的人摆脱了贫困，对于全人类来说这是史无前例的。”“在全世界许多地方贫困人口普遍增加的时候，中国是个例外”；“中国在解决绝对贫困问题上所取得的成就举世公认”。

中国特色扶贫思想体系经历了由奠基到发展，再到不断完善和创新的继替过程，中国扶贫理论和扶贫实践从追求平等、公平的救济式扶贫到促进区域发展、能力提升的开发式扶贫，再到嵌入国家发展战略、推动小康社会建设的综合性扶贫和攻坚阶段精准扶贫、精准脱贫等理念方式的阶段性演进。中国扶贫开发理论是马克思主义贫困理论中国化的重要成果，也是中国共产党历届中央领导集体立足国内扶贫开发实践，不断形成、发展和完善社会主义建设理论的成果。

本书所探究的是，在改革开放 40 年间中国共产党是如何领导中国人民向贫困开战，一路披荆斩棘的曲折历程以及所取得的历史性进步。

改革开放初期，在邓小平的带领下，中国共产党人发起了“第二次革命”——“富起来”，首先从思想认识上破除“左”的藩篱，重新认识国情和中国在世界上的坐标位，并以解决政策问题为突破口，以人民生活水平为标杆重新设计中国现代化的“三部曲”。同时，借风行船，学习国际经验，中国走上了发展的快车道，告别了普遍贫困的时代。

世纪之交，在国际国内形势都发生巨变的背景下，以江泽民为代表的中国共产党人，勇敢地带领中国走向市场经济，在反贫困的道路上继续前行，“国家八七扶贫攻坚计划”、“西部大开发”、《中

国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》等国家级扶贫战略相继出台，中国实现了从温饱到总体小康的历史性跨越。

进入21世纪以后，中国的发展出现了城乡、工农、区域等失衡现象，贫富分化明显，城市贫困也有加重趋势。在胡锦涛的主持下，科学发展观应时而生，强农、惠农、富农成为各项政策的主调，中国在反贫困方面继续取得重要成果，并较为成功地应对了呼啸而来的国际金融危机。但伴随其间的则是新旧交织、错综复杂、矛盾叠加的扶贫新难题。

中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，面对困难，不忘初心，驰而不息，以坚忍不拔的气魄书写中国反贫困历史的新篇章，提出“精准扶贫、精准脱贫”的新反贫困方略，把脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置，并纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中，吹响了打赢脱贫攻坚战的冲锋号。扶贫攻坚从瞄准到精准，已经取得了决定性的成果。

全面小康时代正在向我们走来，谨以此书献给这一历史性的时刻。

目 录

序 言	1
第一章 富起来：“第二次革命”的发动（1978—1989）.....	1
一、邓小平提出要充分认识到我国贫困落后的面貌	2
（一）“要承认自己落后，承认落后就有希望”	4
（二）中国的一大特点是“人口多，底子薄”	8
（三）中国式的现代化，必须从中国的特点出发	10
（四）“中国穷了几千年了，该发展起来了”	12
二、放宽政策农业先行早	14
（一）“穷”字倒逼，农村成为改革的突破口	14
（二）安徽农村点起“星星之火”	18
（三）“看来最大的问题中心的问题还是政策问题”	24
（四）夹缝中乡镇企业“异军突起”	33
三、20 世纪 80 年代，扶贫成为国家行动	38
（一）五个“中央一号文件”瞄准农村	38
（二）首推“三西”专项，扶贫初试身手	42
（三）扶贫开发史上的第一个文件	45
（四）1984 年，开始有了以工代赈扶贫活动	48
（五）设立专门扶贫机构，划出国定贫困县	49
四、“社会主义的特点不是穷，而是富”	54

(一) 我们过去就是吃“左”的亏	54
(二) “贫穷不是社会主义”	57
(三) “让一部分人先富起来”成为大政策	63
(四) 中国出现了“万元户”	67
(五) 社会主义的一个含义就是共同富裕	73
(六) 社会主义制度是实现共同富裕的制度保障	76
五、以人民生活水平为标杆，设计中国现代化的“三部曲”	78
(一) 现代化建设是当前最大的政治	78
(二) “骨头欠肉的账太多”，要给人民以物质利益	82
(三) 把人民生活逐年有所改善放在优先的地位	84
(四) 顶层再设计，“三步走”：温饱—小康—比较富裕	89
六、借风行船，学习国际经验	91
(一) 中国很穷，最需要和平的国际环境发展自己	91
(二) 邓小平提出新判断：“和平与发展”已经成为时代主题	96
(三) 现在我们向世界各国学习的时候了	97
(四) 以对外开放促进国内发展和人民生活的改善	101
七、另辟蹊径，走出贫困	107
(一) 走向市场经济，别开生面	107
(二) 把计划生育定为国策	111
第二章 加速：世纪之交反贫困（1989—2002）	115
一、市场化改革下贫困成为一个大痛点	116
(一) 市场之手牵动利益格局	116
(二) 农村贫困问题仍旧严峻	119
(三) 城市贫困问题开始凸显	121
(四) 区域性贫困问题的产生	125
二、认识再深化：继续走在反贫困的道路上	127

(一) “一部分人长期贫困, 也不是社会主义”	127
(二) 实现小康目标还要看是否基本消除了贫困现象	130
(三) 消除贫困是保持稳定的前提	131
(四) 消除贫困是为实现最基本的人权	132
(五) 扶贫开发是贯穿社会主义初级阶段全过程的历史任务	134
三、大手笔: 农村反贫困的国家级工程	135
(一) 新地标: 制定《国家八七扶贫攻坚计划》	135
(二) 实施国家贫困地区义务教育工程	142
(三) 新蓝图: 制定《中国农村扶贫开发纲要 (2001—2010 年)》	144
(四) 众人捧柴: 社会团体、民间组织参与反贫困活动	148
四、城市反贫困的实践探索	150
(一) 迈坎儿: 解决城镇新贫困人口保障问题	150
(二) 开展“再就业工程”	156
(三) 初步探索城市职工医疗保障制度	158
(四) 调节之手: 增收个人所得税	159
(五) 开始关注“农民工”的合法权益问题	160
五、对区域反贫困的实践探索	161
(一) 扶持中西部地区经济“快跑”	162
(二) 开展东西扶贫协作	163
(三) 实施“西部大开发”战略	164
六、初创中国扶贫模式	168
(一) 不俗的成绩单: 从温饱到总体小康	168
(二) 走开发式的反贫困道路	170
(三) 走改革创新反贫困道路	171
(四) 走科教先行的反贫困道路	173
(五) 走协调发展的反贫困道路	174

(六) 走可持续发展的反贫困道路	175
(七) 推动世界反贫困进程，为世界反贫困提供中国智慧	176
七、第三代中央领导集体对反贫困实践经验的初步总结	178
(一) 反贫困离不开政府主导	178
(二) 反贫困要充分动员社会力量	180
(三) 坚持以发展的思路反贫困	181
(四) 反贫困要依靠困难群众自力更生	182
(五) 反贫困要有一支好的干部队伍	183
(六) 反贫困要做好长期作战的准备	184
第三章 新起点：反贫困又一程（2002—2012）	187
一、失衡的中国：21 世纪初中国面临的主要贫困问题	188
(一) 城与乡的失衡	188
(二) 区域差距显现出的失衡	193
(三) 城市贫困有加重趋势	196
(四) 出现扶贫目标偏离与扶贫资源渗漏	197
二、科学发展观应时而生	198
(一) 从“十六大”到“十七大”：发展观的转变	199
(二) 一场特殊试验：胡锦涛与“毕节试验”	202
(三) 胡锦涛亲自垂范，民生考察成重头戏	204
(四) 21 世纪初，中国扶贫再接续	207
三、强农、惠农、富农成为政策主调	208
(一) 2004—2008 年：五个“中央一号文件”重新锁定“三农”问题	209
(二) “整村推进”，扶贫重心下沉	211
(三) 千年巨变——减免农村税费	213
(四) “三项补贴”政策打开“反哺农业”之路	214

(五) 农村低保在全国建立	215
(六) “新农合”与农村医疗救助并行	217
(七) 教育扶贫首当其冲	219
四、城市贫困及反制措施	222
(一) 城市最低生活保障制度建设取得新进展	223
(二) 上调最低工资水平	225
(三) 农民工社会救助制度	225
(四) 社会保险政策法规取得新进展	227
五、新布局：实施以解决区域贫困为重点的发展战略	232
(一) 总体布局：东中西部协调发展	232
(二) 继续深入推进西部大开发战略	233
(三) 东西携手，扶贫协作再上一层楼	237
(四) 设立综合配套改革试验区	239
六、应对呼啸而来的国际金融危机	240
(一) 国际金融危机影响中国反贫困事业	240
(二) 应对危机：举措与得失	242
七、十年成就与面临的新挑战	244
(一) 《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》的 执行情况	245
(二) 扶贫工作更上一层楼	248
(三) 遗留的问题	253
(四) 扶贫面临新挑战	257
(五) 新十年《纲要》的调整	260
第四章 攻坚：不忘初心 驰而不息（2012—2018）	267
一、习近平扶贫脱贫新论断	268
(一) 消除贫困是党的初心体现	268
(二) “小康不小康，关键看老乡”	269

(三) 脱贫路上“一个都不能少”	270
(四) 中国梦是摆脱贫困梦，是共同富裕梦	271
(五) 摆脱贫困：重要的价值目标与坚守	273
二、扶贫开发“贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”	276
(一) “精准扶贫”：中国扶贫方式转变的重要界碑	277
(二) “六个精准”和“五个一批”	280
(三) “精准扶贫”要义解析	282
(四) “精准扶贫”方略的现实价值	286
三、消除贫困，重在“五要”	288
(一) 要看到困难与问题，做到求真务实	288
(二) 要有啃硬骨头的决心与恒心，扶贫要扶志	289
(三) 要知民生疾苦，多做雪中送炭的事情	290
(四) 要正确处理整体开发与精准扶贫的关系	292
(五) 要坚持扶贫战略，调整战术，实行更科学更有效的扶贫	293
四、中国打赢扶贫攻坚战的政治优势和制度优势	294
(一) “以人民为中心”：中国政治优势与制度优势的本色体现	295
(二) 卓越组织领导力：中国政治优势与制度优势的特色体现	297
(三) 广泛动员力：中国政治优势与制度优势的集中体现	300
(四) 超强执行力：中国政治优势与制度优势的鲜明体现	302
(五) 改革创新力：中国政治优势与制度优势的具体体现	304
主要参考文献	307
后 记	316

第一章 富起来：『第二次革命』的发动

(1978—1989)

自新中国成立到“文化大革命”结束，虽然有了二十多年的建设历程，虽然我们在名义上也跨越了“卡夫丁峡谷”，但是“贫穷”这个千年不散的幽灵，造就了一个不亚于“卡夫丁峡谷”的深坑巨壑，仍横亘在我们面前。铲除这一幽灵，跨越这一障碍成为中国共产党执政后最大的困难。1978年，中共十一届三中全会是改革开放开始的标志，也是中国共产党人向贫困发起的一次绝地反击。1985年8月21日，邓小平在会见坦桑尼亚联合共和国总统尼雷尔时，说了这么一番话：“社会生产力发展缓慢，人民的物质和文化生活条件得不到理想的改善，国家也无法摆脱贫穷落后的状态。这种情况，迫使我们在1978年十二月召开的党的十一届三中全会上决定进行改革。”^①

一、邓小平提出要充分认识到我国贫困落后的面貌

20世纪70年代中后期，刚刚走出“文化大革命”阴霾的中国，国民经济肃杀凋敝，民生问题极为严重。用当时中央领导人的话来形容就是“国民经济已经到了崩溃的边缘”，危机重重。如果按照正常年份百元投资的应增效益推算，“文化大革命”十年间我国国民收入损失达5000亿元。而从新中国成立到1979年整整30年间积累起来的全部国有企业的固定资产原值为4892.5亿元。也就是说，“文化大革命”十年损失的国民收入，相当于新中国成立30年积累的全部

^① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第134页。

家当。^①

国家经济如此，人民的收入水平和生活状况同样也差强人意。世界银行在1977年做过一个统计，对全世界近200个国家和地区按人均国民生产总值的多少分为五类：第一类是最贫穷国家和地区，标准是年人均产值不到200美元。这类国家和地区，全世界共有21个。第二类是贫穷国家和地区，标准是人均产值201美元到499美元之间，这类国家和地区共有39个，中国即位列其中。第三类是中等水平国家和地区，标准是人均产值500—2000美元，这类国家和地区共有57个，其中包括罗马尼亚、阿尔巴尼亚、墨西哥、智利、朝鲜民主主义人民共和国、蒙古人民共和国等。也就是说，当时拉美的一些欠发达国家或欧亚一些较小的社会主义国家都比我们强。第四类是富裕国家和地区，标准是人均产值2000—4999美元，这类国家和地区全世界共有31个，包括英国、捷克、波兰、苏联、南斯拉夫、保加利亚、新加坡等。第五类是最富裕国家和地区，标准是人均产值在5000美元以上，这类国家和地区全世界共有29个，包括科威特、瑞士、美国、西德、日本、加拿大、法国等。^②中国百姓的生活水平在世界上的排名由此可见一斑。

此前，作为执政党的中国共产党对基本国情的认知不够清醒，造成在长期经济建设中急于求成和生产关系变革中急于过渡的失误。“文化大革命”结束以后，中国领导人很大的一个变化就是重新认识国情，重新定位发展坐标。马丁·金·怀特把这称之为“一种痛苦反思中国缺点的气氛取代了‘文化大革命’十年中那种革命的自满热情”。^③

① 张湛彬：《党和国家工作重点转移到经济建设上来的决策》，《当代中国史研究》1999年第3期。

② 刘畅然：《我国实行改革开放的背景与基础》，《黑龙江史志》2009年第23期。

③ [美] R. 麦克法夸尔、费正清编：《剑桥中华人民共和国史》（下卷），中国社会科学出版社1982年版，第727页。

（一）“要承认自己落后，承认落后就有希望”

早在1975年2月，当时“文化大革命”尚未结束，邓小平第二次被解放出来主持中央和国务院的工作，他在接见外宾时就坦言道：“中国现在还没有资格被称为超级大国，因为我们很穷，如果从人口多地方大这个意义上说，我们算是一个大国。但是，按经济发展水平来说，我们还是一个一个小国。”^①同年3月，他在接见美国众议院议长一行人时又说道：“我们这个国家还很落后。我们也有一些雄心壮志，看能不能在二十世纪末达到比较发展的水平。我们人口多，有八亿人，人均国民收入还是很低的。我们首先要解决吃饭、穿衣问题。”^②他向客人坦言：“中国还是一个发展中国家，很多问题的解决受到发展水平的限制。”^③“现在中国落后，没有资格称霸。”^④1976年年初，他再次对来访的美国客人说：“我们这个国家又是大国又是小国，大就是地方大、人口多，小就是穷、经济落后。”^⑤其时，邓小平大刀阔斧地进行治理整顿就是希望早点恢复生产，渴望尽快改变中国大而穷的状况。

“文化大革命”结束以后，邓小平第三次复出工作。面对千疮百孔的国民经济，邓小平感慨万分。在接下来的几年中，他用了很大的精力来扭转国人较为普遍存在的僵化的思想。这是一项极其艰难的工作。

① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社2004年版，第16页。

② 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社2004年版，第30—31页。

③ 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社2004年版，第42页。

④ 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社2004年版，第58页。

⑤ 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社2004年版，第139页。