

中国 减贫行动¹⁹⁷⁸/₂₀₁₈

Poverty Alleviation in China

■ 向德平 刘 风 向雪琪 / 著

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。全面建成小康社会，是我们对全国人民的庄严承诺。脱贫攻坚战的冲锋号已经吹响。我们要立下愚公移山志，咬定目标、苦干实干，坚决打赢脱贫攻坚战，确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。

——习近平

中宣部 2018 年主题出版重点出版物

中国 减贫行动¹⁹⁷⁸₂₀₁₈ Poverty Alleviation in China

■ 向德平 刘 风 向雪琪 / 著

武汉出版社 | 出版
Wuhan Publishing House

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

中国减贫行动:1978-2018 / 向德平,刘风,向雪琪著. — 武汉: 武汉出版社, 2018. 12

ISBN 978-7-5582-2626-7

I. ①中… II. ①向… ②刘… ③向… III. ①扶贫-工作概况-中国-1978-2018 IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 261839 号

著 者:向德平 刘 风 向雪琪

选题策划:朱向梅 邹德清

责任编辑:杨建文 管一凡

封面设计:马 波

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江岸区兴业路 136 号 邮 编:430014

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉中科兴业印务有限公司 经 销:新华书店

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

印 张:18.5 字 数:225 千字

版 次:2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价:68.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

中国减贫行动1978—2018

Poverty Alleviation in China

作者简介 Zuoazhe Jianjie

向德平，博士，二级教授，武汉大学珞珈特聘教授，武汉大学社会学系博士生导师。入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”、“新世纪百千万人才工程”国家级人选，享受国务院政府特殊津贴。

刘 风，博士，河南农业大学文法学院讲师。在 CSSCI 期刊发表论文 4 篇，被权威期刊全文转载论文 1 篇。主持课题 2 项，参与国家级、省厅级课题多项。

向雪琪，博士，中南财经政法大学哲学院讲师，美国加州大学伯克利分校访问学者。研究方向为社会工作、社会政策、教育社会学。在重要学术期刊发表论文多篇，参与重大、重点科研项目多项。

目 录

前 言	(1)
第一章 导 论	(3)
一、中国减贫的历史背景	(3)
二、中国贫困的现实状况	(6)
三、中国减贫的巨大成就	(21)
四、中国减贫的重要意义	(31)
第二章 中国减贫的发展历程	(36)
一、新中国成立后减贫的探索阶段(1949—1978 年)	(36)
二、体制改革推动减贫阶段(1978—1985 年)	(38)
三、大规模开发式扶贫阶段(1986—2000 年)	(43)
四、新世纪扶贫攻坚阶段(2001 年至今)	(49)
第三章 中国减贫的理论指导	(58)
一、减贫的基本理论	(58)
二、传统减贫理论的局限	(67)
三、中国减贫的理论指导	(69)

第四章 中国减贫的推动力量	(77)
一、政治优势与减贫	(77)
二、经济增长与减贫	(81)
三、社会发展与减贫	(89)
四、生态保护与减贫	(94)
第五章 中国减贫的目标设置	(100)
一、中国减贫目标的确定	(100)
二、中国减贫目标的构成	(107)
三、实现减贫目标的条件	(114)
四、减贫目标的实施机制	(122)
第六章 中国减贫的理念变革	(125)
一、中国减贫理念的演进	(125)
二、中国减贫理念的转变	(133)
三、中国减贫理念的创新	(137)
第七章 中国减贫的政策体系	(144)
一、中国减贫政策的演变	(144)
二、中国减贫政策的内容	(158)
三、中国减贫政策的特点	(164)
四、中国减贫政策的走向	(169)
第八章 中国减贫的方式选择	(174)
一、中国减贫方式的演化	(174)
二、中国减贫的主要方式	(180)
三、中国减贫方式的变迁	(198)

四、新时期减贫方式的创新	(207)
第九章 中国减贫的模式探索	(215)
一、专项扶贫	(215)
二、行业扶贫	(224)
三、社会扶贫	(232)
第十章 中国减贫的成功经验	(242)
一、制度优势	(243)
二、政府主导	(246)
三、开发式扶贫	(250)
四、社会参与	(252)
第十一章 中国减贫的理论创新	(256)
一、中国减贫理论的基础	(256)
二、中国减贫理论的内容	(259)
三、党的十八大以来减贫理论的创新	(263)
四、中国特色减贫理论的贡献	(270)
第十二章 中国减贫的国际价值	(272)
一、减贫发展的中国经验	(272)
二、中国减贫的国际反响	(276)
三、中国减贫的“溢出效应”	(279)
四、中国减贫的国际意义	(284)
后 记	(289)

前 言

贫困是世界各国和国际社会面临的挑战。促进发展,消除贫困,实现共同富裕,是人类孜孜以求的理想。

中国是世界上人口最多的发展中国家,发展基础差、底子薄,不平衡现象突出。“消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求”。^① 中国政府始终将减缓贫困作为国家发展的重要目标和任务,坚持以人为本,努力使经济社会发展成果惠及全体人民。20世纪80年代中期以来,中国政府开始推进有组织、有计划、大规模的农村扶贫开发,先后制定、实施了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》等减贫规划,全面改善贫困地区人民生活条件,促进贫困地区经济发展,帮助农村贫困人口摆脱贫困。党的十八大以来,党中央把扶贫开发摆到治国理政的重要位置,提升到事关全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的新高度,纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局进行部署。党的十八届五中全会提出了贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽的目标。中央召开扶贫开发工作会议,中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,对“十三五”脱贫攻坚作出全面部署。

经过40年探索实践,中国走出了一条中国特色的减贫道路。中

^① 习近平:《在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》(2012年12月29日、30日),《做焦裕禄式的县委书记》,中央文献出版社2015年版,第15页。

国的减贫行动极大地改变了中国农村贫困地区的落后面貌，提高了农村贫困人口的生活水平，减少了农村贫困人口。改革开放以来，中国已经使 7 亿多农村贫困人口成功脱贫。中国是最早实现联合国千年发展目标的发展中国家，中国的减贫成就为世界减贫事业作出重大贡献，在消除极端贫困方面发挥了重要作用。

全面打赢脱贫攻坚战，是全面建成小康社会的重要组成部分，中国已经进入扶贫攻坚的重要历史阶段，扶贫攻坚的艰巨性和复杂性前所未有，扶贫攻坚的许多难题亟须破解。在此背景下，总结中国减贫的经验，提炼减贫的中国方案和中国模式，有助于完善国家减贫政策体系，为脱贫攻坚提供坚实的理论支撑和经验支撑。贫困治理是国家治理体系的重要内容，贫困治理能力的高低反映国家治理的现代化水平。总结中国减贫的经验，有助于构建具有中国特色的贫困治理理论，有助于提高贫困治理的精准性、科学性、系统性，有助于提高国家的贫困治理能力。总结中国减贫的经验，有助于促进中国减贫经验的国际交流，为世界减贫事业贡献中国经验和中国智慧，有助于丰富世界减贫知识体系。

在纪念改革开放 40 年之际，系统梳理中国改革开放以来减贫开发的理念、政策及行动举措，总结中国减贫的经验和成效，探析中国减贫的模式和经验，具有重要的学术价值和实践意义。

谨以此书献给改革开放 40 年来奋斗在中国减贫领域的每一个人！

第一章 导 论

中国的贫困问题错综复杂,贫困人口多,贫困程度深,减贫行动面临诸多挑战。在中国共产党和中国政府的带领下,中国减贫取得巨大成就,对中国经济社会发展乃至世界减贫作出了重要贡献。本章主要从中国减贫的历史背景、中国贫困的现实状况、中国减贫的成就及意义等方面展开论述。

一、中国减贫的历史背景

新中国成立之初,因为长期战乱的影响,经济一穷二白,社会千疮百孔,国民普遍处于贫困状态。如何让人民群众吃得起饭、穿得起衣是亟待解决的难题。中国政府通过工业化和合作化,推动经济社会发展来缓解整体贫困。受到政治局势、经济基础等诸多因素的限制,当时采取的反贫困措施多是短期的救济与救急手段,这些措施在一定程度上缓解了贫困现象,但并没有大面积、深层次地解决中国社会的贫困问题。1978年,中国共产党召开十一届三中全会,彻底否定了“以阶级斗争为纲”,把党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上来。改革开放的新决策启动了农村改革的新进程,中国共产党和中国政府不断推进农村扶贫开发工作,开启了波澜壮阔的减贫行动。

（一）中国减贫的经济背景

新中国成立之初,2.5 亿农村人口处于绝对贫困的状态。农村贫困问题属于历史遗留问题。受战乱影响,农村耕地荒废,劳动力流离失所,农民无法解决基本温饱问题。改革开放之前,计划经济和城乡二元分割体制使得资源向城市倾斜,农村生产力发展缓慢,劳动效率低下。因此,改革开放之前,中国长期处于整体性贫困状态。1978 年十一届三中全会的召开,标志着党的工作重心开始从以阶级斗争为纲向以经济建设为中心转变。体制改革推动了中国减贫事业的发展,经济改革释放了市场能量,有力地推动了中国经济社会发展,在改善普遍性的贫困问题方面发挥了重要的作用。党的十一届三中全会开启了改革开放进程,激发了农村的内生动力,农业发展焕发了生机。家庭联产承包责任制的实施,调动了农民的积极性,极大地提高了农业劳动生产率,促进了农业的发展。1980 年,中国政府设立了与扶贫直接相关的“支援经济不发达地区发展资金”,用来支持“老、少、边、穷”地区的经济发展。^① 进入 21 世纪后,中国的经济发展取得了世界瞩目的成绩,2001 年到 2016 年,中国国民总收入和国内生产总值年平均增长速度达 9.5%,人均国内生产总值年平均增长速度为 8.9%,一般公共预算收入年平均增长速度为 16.7%。经济的发展推动了减贫事业的发展。2001 年到 2016 年,社会保险支出年平均增长速度为 20.5%,参加城镇基本医疗保险人数年平均增长速度为 20.5%。^②

① 朱小玲、陈俊:《建国以来我国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示》,《生产力研究》2012 年第 5 期,第 30—32 页。

② 根据《中国统计年鉴 2017》的数据整理。

（二）中国减贫的社会背景

新中国成立之初,长期的社会动荡使得社会结构失序,加之农村生态环境脆弱,区域差异性大,常年受到自然灾害的影响,脆弱性特征明显,抵御自然、社会风险的能力不足,农村人口长期处于绝对贫困状态。从社会背景来看,新中国百废待兴,灾荒、失业以及其他社会问题叠加,使得社会不稳定,人民生计问题严重,呈现出贫困人口多、贫困发生率高、贫困程度深、贫困人口主要集中在农村的特点。习近平强调:“必须时不我待地抓好扶贫开发工作,决不能让困难地区和困难群众掉队。”^①“扶贫开发是我们第一个百年奋斗目标的重点工作,是最艰巨的任务。”^②“革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区在‘三农’工作中要把扶贫开发作为重中之重。”^③中国减贫事业能否取得成功,关系到全面建成小康社会的目标能否实现,关系到国家的长治久安。

（三）中国减贫的政治背景

中国共产党和中国政府为发展生产力、提高人民生活水平,出台了一系列政策法规来解决贫困问题。1955年,中央实施第一个五年计划,集中力量进行工业化建设,在工业方面加快技术改造,在农业方面推广现代化的生产技术,促进了经济的发展,中国的贫困状况得到一定程度的缓解。“大跃进”和“人民公社化”运动的开展,导致经济结构失调,经济发展放缓,再加上三年困难时期,人民生活出现极大困难。“文化大革命”造成生产、生活秩序混乱,工业生产停滞,人

① 《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第144页。

② 人民日报社评论部编:《“四个全面”学习读本》,人民出版社2015年版,第57页。

③ 人民日报社理论部编:《深刻领会习近平总书记重要讲话精神(上)》,人民出版社2014年版,第383页。

民生活质量下降,社会结构失衡,各类社会矛盾突出,国民经济濒于崩溃的边缘。党的十一届三中全会开始拨乱反正、正本清源。十一届三中全会指出,当前社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾。中国共产党和中国政府的主要任务是发展经济、发展生产力,提高人民的生活水平。

改革开放以来,中国东西部地区之间差距不断拉大,这种趋势对于全国范围内的资源优化配置和生产力合理布局十分不利,进而影响小康社会的全面实现和可持续发展。党中央把扶贫开发同实现小康社会发展目标结合起来,大力推动减贫发展。进入 21 世纪,中国的贫困问题更加多样,致贫的原因也纷繁复杂。中国实施政府主导,广泛动员全社会参与的减贫行动,形成了“政府、市场、社会”三位一体,地区间、部门间、全社会协同参与的大扶贫格局,构建了相对完整的多元主体扶贫体系。

二、中国贫困的现实状况

(一)中国贫困的表现

1. 中国的贫困状况

中国是世界上最大的发展中国家,贫困人口多。从区域分布看,中国贫困人口呈现东部地区较少、西部地区较多的特点;从城乡分布看,中国城市贫困人口所占比例相对较小,贫困人口主要集中在农村地区;从贫困类型看,中国贫困人口主要是经济贫困、物质贫困,但与之相伴而生的,有知识贫困、能力贫困、权利贫困;从贫困程度看,新中国成立初期中国贫困人口处于绝对贫困状态,贫困程度深,新时期贫困人口温饱问题基本解决。改革开放 40 年来,中国的贫困状况有了巨大改善,贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人下降到 2017 年底的

3046 万人,贫困人口数量大幅度减少,但是,东中西部差距依然存在,城乡差距依然存在,贫困依然是阻碍中国实现全面小康社会的重要因素。下面我们介绍不同时间节点中国的贫困状况。

(1) 改革开放之前的贫困状况

1949—1958 年,中国推动农村土地改革,推进农业合作化运动,在一定程度上缓解了农村贫困现状。一方面,中国政府开展了全国范围内的土地改革,农民获得了土地使用权。1952 年,中国基本消除农民无耕地的现象,这为农民提供了基本的物质生产资料。另一方面,中国政府推行农业生产合作化运动,缓解了农民生产资料不足、生活困难的问题,推动了农村经济的发展。

1958—1978 年,中国实施“人民公社化”运动,平均分配机制导致“大锅饭”,农村再度出现严重的贫困问题。

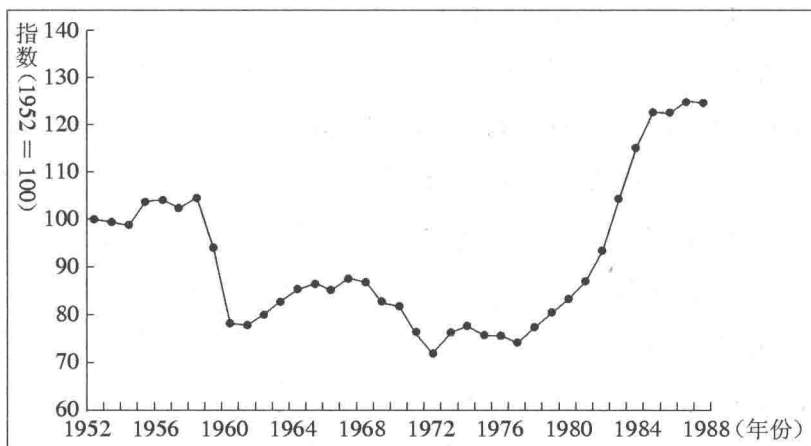


图 1-1 中国农业总要素生产率指数(1952—1988 年)①

图 1-1 显示,1958—1960 年,中国农业生产率呈现急剧下降的状态。1978 年之前的中国农村贫困人口多,贫困范围广,贫困程度深。

① 林毅夫著:《制度、技术与中国农业发展》,上海人民出版社 1994 年版,第 16—43 页。

据统计，1973—1977年，中国每年平均有43%的省区出现粮食供应不足或严重不足的情况，人口规模约为3.9亿人，占同期农村总人口的50.15%。^①1979年中国农村贫困人口为2.5亿人，农村居民家庭人均年纯收入133.6元，农村绝对贫困人口占总人口的比例为30.7%。

表 1-1 改革开放之前东中西部地区贫困人口数量及贫困发生率

地区	西部地区	东中部地区
贫困人口数量(万人)	10897.5	14102.5
贫困发生率	43.59%	17.32%

从表 1-1 看到，东中部地区与西部地区贫困发生率差异较大，西部地区的贫困发生率比东中部地区高 26.27 个百分点，西部地区贫困人口数量庞大，贫困发生率高，贫困程度深。

(2)脱贫攻坚时期的贫困状况

20 世纪 80 年代，中国农村贫困人口主要分布在 18 个集中连片贫困地区。其中有 9 个集中连片贫困地区共 249 个县位于西部(表 1-2)。从人均年纯收入来看，中国有 109 个县的农民人均年纯收入低于 150 元，占全国人均年纯收入低于 150 元的贫困县总数的 78.1%。^② 改革开放以来，中国的减贫行动取得了较大成效。1985 年，贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人降至 1.25 亿人，西部地区贫困人口减少到 4686.4 万人，贫困发生率下降到 17.8%。

1986—1993 年，中国政府设立了专门的扶贫机构，设置了专项扶贫资金，划分了重点扶贫县，开始实施有计划、有组织、大规模的减贫行动，促进了农村地区发展，贫困问题逐渐得到缓解。据统计，1986 年到 1993 年，中国农村贫困人口从 1.25 亿人减少为 8000 万

① 黄英君、苗英振、蒋径舟：《我国政府反贫困政策回顾、反思与展望——基于社会资本投资的视角》，《探索》2011 年第 5 期，第 154—158 页。

② 汪三贵著：《贫困问题与经济发展政策》，农村读物出版社 1994 年版，第 79 页。

人,贫困发生率从1985年的14.8%下降到8.7%。国家级贫困县的农民人均年纯收入有一定提高,从208元增加到483元。

表 1-2 20 世纪 80 年代中国农村贫困人口分布情况^①

地区	片数	贫困地区名称	涉及省区	贫困县个数	小计
东部	2	沂蒙山区	鲁	9	32
		闽西南、闽东北地区	闽、浙、粤	23	
中部	7	努鲁尔虎山区	辽、蒙、冀	28	233
		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	249
		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	
		九万大山区	贵、黔	17	
		乌蒙山区	川、滇、黔	32	
		桂西北山区	桂	29	
合 计	18			514	

进入 21 世纪,中国的减贫行动取得了显著效果,农村贫困地区的温饱问题基本解决,绝对贫困问题得到有效控制。1990 年到 2000 年,贫困人口从 65849 万人减少到 46224 万人,贫困发生率从 73.5% 降至 60.55%。从 2000 年到 2017 年,贫困人口从 46224 万人减少到

^① 中国农业年鉴编辑委员会编:《中国农业年鉴(1989)》,农业出版社 1990 年版。

3046 万人,贫困发生率从 49.8%降至 3.1%(表 1—3)。中国的贫困人口急剧减少,贫困发生率急速下降。

表 1—3 改革开放以来中国贫困人口规模与贫困发生率

年份	贫困发生率(%)	贫困人口规模(万人)
1978	97.5	77039
1980	96.2	76542
1985	78.3	66101
1990	73.5	65849
1995	60.5	55463
2000	49.8	46224
2005	30.2	28662
2010	17.2	16567
2011	12.7	12238
2012	10.2	9899
2013	8.5	8249
2014	7.2	7017
2015	5.7	5575
2016	4.5	4335
2017	3.1	3046

资料来源:1978—2010 年数据来自国家统计局住户调查办公室《中国农村贫困监测报告 2015》,2011—2015 年数据来自国家统计局《2015 年国民经济和社会发展统计公报》。

2. 中国的贫困类型

中国的贫困可分为以下几种类型:

(1)制度性贫困、区域性贫困和阶层性贫困(表 1—4)^①

制度性贫困是指人们所需要的生活资源的分配由社会制度决定,而在分配过程中,因为地区、区域、人群或者个体间的不同产生了不平等分配,从而导致特定的区域、群体或个人处于贫困状态。区域性贫困产生的主因并非制度安排,而是因为不同区域间自然条件、社

^① 康晓光:《90 年代我国的贫困与反贫困战略》,《中国国情国力》1995 年第 7 期,第 10—13 页。