

2020: 中国消除农村贫困

全面建成小康社会的精准扶贫、脱贫攻坚研究

杨秋宝◎主编



非
外
借

北京出版集团公司
北京人民出版社

2020: 中国消除农村贫困

全面建成小康社会的精准扶贫、脱贫攻坚研究

杨秋宝◎主编

北京出版集团公司
北京人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2020: 中国消除农村贫困: 全面建成小康社会的精准扶贫、脱贫攻坚研究 / 杨秋宝主编. — 北京: 北京人民出版社, 2018. 1

ISBN 978-7-5300-0378-7

I. ①2… II. ①杨… 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(2017)第 233709 号

2020: 中国消除农村贫困
全面建成小康社会的精准扶贫、脱贫攻坚研究
2020: ZHONGGUO XIAOCHU NONGCUN PINKUN
杨秋宝 主编

*

北京出版集团公司 出版
北京人民出版社
(北京北三环中路6号)

邮政编码: 100120

网 址: www.bph.com.cn
北京出版集团公司总发行
新华书店经销
北京建宏印刷有限公司印刷

*

787 毫米×1092 毫米 16 开本 19 印张 297 千字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5300-0378-7

定价: 58.00 元

如有印装质量问题, 由本社负责调换
质量监督电话: 010-58572393

撰写者

(以章为序)

杨秋宝 第一章、第二章

姚星星 第三章、第六章、第七章

公丕明 第四章、第八章

张国防 第五章、第十章

仲德涛 第九章、第十五章、第十六章

杨振强 第十一章

公丕宏 第十二章、第十七章

刘金新 第十三章、第十四章

龙琪琪、王道勇 第十八章

王道勇、龙琪琪 第十九章

目 录

第一章 精准扶贫、脱贫攻坚的战略方位 / 1

- 一、全面建成小康社会新阶段 / 1
- 二、大规模反贫困进程新阶段 / 8
- 三、上中等收入国家发展阶段 / 16

第二章 精准扶贫、脱贫攻坚的战略框架 / 23

- 一、精准扶贫、脱贫攻坚的战略要求 / 24
- 二、精准扶贫、脱贫攻坚的战略引领 / 29
- 三、精准扶贫、脱贫攻坚的战略目标 / 35
- 四、精准扶贫、脱贫攻坚的战略内容 / 42

第三章 精准扶贫、脱贫攻坚中的产业脱贫嵌入 / 46

- 一、产业脱贫嵌入的模型 / 46
- 二、产业脱贫嵌入的风险 / 50
- 三、产业脱贫嵌入的方式 / 55

第四章 精准扶贫、脱贫攻坚中的旅游扶贫 / 61

- 一、旅游扶贫的减贫效应 / 61
- 二、旅游扶贫的机制框架 / 65
- 三、旅游扶贫的重要举措 / 70

第五章 精准扶贫、脱贫攻坚中的电商扶贫 / 78

- 一、电商扶贫的基本功能 / 78
- 二、电商扶贫的多维分析 / 80
- 三、电商扶贫的典型模式 / 84
- 四、电商扶贫的重要举措 / 87

第六章 精准扶贫、脱贫攻坚中的易地搬迁脱贫 / 92

- 一、易地搬迁脱贫的理论模型 / 92
- 二、易地搬迁脱贫的主要动力 / 95
- 三、易地搬迁脱贫的制约因素 / 98
- 四、易地搬迁脱贫的实施方略 / 102

第七章 精准扶贫、脱贫攻坚中的生态减贫 / 107

- 一、生态减贫的模型阐释 / 107
- 二、生态减贫的主要内容 / 109
- 三、生态减贫的主要模式 / 113
- 四、生态减贫的保障措施 / 116

第八章 精准扶贫、脱贫攻坚中的社会保障兜底扶贫 / 120

- 一、社会保障兜底扶贫的作用机理 / 120
- 二、社会保障兜底扶贫的主要内容 / 125
- 三、社会保障兜底扶贫的制度完善 / 129

第九章 中国特色的社会扶贫 / 135

- 一、中国特色社会扶贫的基本依据 / 135
- 二、中国特色社会扶贫的实践内容 / 138
- 三、中国特色社会扶贫的基本经验 / 140
- 四、中国特色社会扶贫的完善创新 / 142

第十章 连片特困地区的城乡发展一体化 / 149

- 一、连片特困地区城乡发展一体化的重要意义 / 149
- 二、连片特困地区城乡发展一体化的主要内容 / 152
- 三、连片特困地区城乡发展一体化的有效推进 / 157

第十一章 基于精准扶贫要求的农民专业合作社运行 系统重构及其实现 / 162

- 一、农民专业合作社运行的一般框架系统 / 162
- 二、基于精准扶贫要求的农民专业合作社运行系统重构 / 166
- 三、基于精准扶贫要求的农民专业合作社运行系统实现 / 171

第十二章 贫困农户的人力资本投资 / 177

- 一、贫困农户人力资本投资的减贫机理 / 177
- 二、贫困农户的教育人力资本投资 / 182
- 三、贫困农户的健康人力资本投资 / 187

第十三章 贫困农户经济行为与家庭脱贫 / 192

- 一、贫困农户经济行为的内涵、特点与制约因素 / 192
- 二、贫困农户经济行为优化的重要意义 / 198
- 三、基于贫困农户经济行为的家庭脱贫 / 201

第十四章 从脆弱性脱贫转向可持续脱贫 / 205

- 一、脆弱性脱贫的含义、界定与意义 / 205
- 二、可持续脱贫的基本要求与制约因素 / 208
- 三、从脆弱性脱贫向可持续脱贫转变 / 212

第十五章 金融扶贫的作用、供求及举措 / 217

- 一、金融扶贫的主要作用 / 217

二、金融扶贫的供求状况 / 220

三、金融扶贫的重要举措 / 224

第十六章 财政扶贫的依据、优势及重点 / 230

一、财政扶贫的基本依据 / 230

二、财政扶贫的主要优势 / 235

三、财政扶贫的重点内容 / 237

第十七章 精准扶贫、脱贫攻坚中的政府失效与行为
优化 / 243

一、扶贫开发进程中的政府失效 / 243

二、政府行为优化的重点内容 / 248

三、政府行为优化的机制完善 / 253

第十八章 精准扶贫、脱贫攻坚中的基层组织建设 / 259

一、精准扶贫中基层组织建设的要求与作用 / 259

二、精准扶贫中基层组织建设面临的问题 / 262

三、精准扶贫中加强基层组织建设的基本内容 / 265

第十九章 精准扶贫、脱贫攻坚中的乡村治理创新 / 270

一、精准扶贫中乡村治理主体的创新 / 270

二、精准扶贫中乡村治理资源配置的创新 / 274

三、精准扶贫中乡村治理方式的创新 / 277

四、精准扶贫中乡村治理社会安全体系的创新 / 279

参考文献 / 281

后 记 / 293

第一章 精准扶贫、脱贫攻坚的战略方位

中国是一个有着 13 亿多人口的发展中大国，让农村贫困人口摆脱贫困、走向小康、奔向富裕，在相当长的历史进程中，始终是经济社会发展、走向社会主义现代化的极其重要的内容。党的十八大以来，党和国家高度重视继续推进扶贫开发，把精准扶贫、脱贫攻坚放到治国理政的重要位置，纳入“四个全面”战略布局，并作为全面建成小康社会的重要要求，提升到贯彻落实五大发展理念的高度，做出了一系列决策部署。研究分析、贯彻落实党和国家全面建成小康社会精准扶贫、脱贫攻坚的战略部署，要有历史的眼光、战略的视野，要在中国发展的历史进程中，从战略的高度来理解和分析。当然，首先还是要深刻认识精准扶贫、脱贫攻坚的战略方位。

一、全面建成小康社会新阶段

反贫困、促进并实现农村贫困人口摆脱贫困、走向富裕，是中国发展过程中一项极其重要的内容。从中国进入近现代社会以后的战略演进来看，可以按递进顺序，从三个基本层面来认识精准扶贫、脱贫攻坚的战略方位。

（一）实现中华民族伟大复兴的百年战略方位

从中国近现代以来的历史进程来看，从 1840 年第一次鸦片战争到 21 世纪中叶，是中国从百年屈辱走向百年复兴的两百多年，可以简要概括为两百年。这两百年，中国人民和中华民族推进发展、持续奋斗的全部内

容，在一定意义上就是要做两件大事、完成两大历史任务。

第一个百年其实是一百多年即 1840 年到 1949 年。中国人民和中华民族在几千年历史的发展进程中，创造了灿烂无比、悠久辉煌、影响人类的伟大的中华文明，为整个人类社会的发展做出了卓越贡献。但是，在 1840 年进入近代社会的历史进程以后，由于西方诸多列强的侵略掠夺，也由于整个封建社会制度走向没落腐朽，以及封建国家统治集团盲目闭关自守、夜郎自大，在整个世界变革的大潮流中中国逐渐滞后于时代前进的步伐，一步一步落后于在近代工业革命中迅速崛起的西方各国，终于被西方列强的坚船利炮打开不堪一击的大门，拥有五千年历史的文明古国一步步沦为半殖民地半封建社会的国家，山河破碎，生灵涂炭，中华民族遭受了前所未有的苦难。面对整个中华民族陷入苦难深渊的巨大危机，面对整个国家屈辱落后的悲惨境况，奋起反抗、救亡图存、为国家独立和民族解放而斗争，就成为中国人民和中华民族要做的第一件大事、必须完成的第一大历史任务。在百年历史进程中，无数仁人志士抛头颅、洒热血，探寻救国救民的道路；中华民族挺起脊梁、奋起抗争，以百折不挠的精神，进行了一场场气壮山河的斗争，描绘了一幅幅悲壮感人的图画，谱写了一首首可歌可泣的史诗。中国人民和中华民族经历了无数的痛苦、无数的磨难、无数的艰辛、无数的努力、无数的奋斗，终于在中国共产党领导下于 1949 年建立了伟大的中华人民共和国，使得旧中国民族屈辱、一盘散沙的局面彻底终结，使得旧中国半殖民地半封建社会的历史彻底终结，同时彻底废除了西方各列强强加给中国的一系列不平等条约，彻底取消了帝国主义在中国的一切特权，从而为最终完成中华民族的伟大复兴扫清了巨大的障碍，创造了足够的前提，奠定了坚实的基础。换言之，第一个百年期间中国人民和中华民族做成的第一件大事、完成的第一大历史任务就是实现了国家独立和民族解放，为中国的现代化建设、中国的发展富强、中国人民的生活富裕、中国梦的实现奠定了最基本的政治基础和制度基础。

1949 年到 2050 年是第二个一百年，中国人民和中华民族要做的第二件大事、要完成的第二大历史任务就是基本实现现代化，在基本实现现代化的基础上，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族的伟大复兴。可见，在中国进入近现代社会以后两百

多年的历史进程中，今天的中国已经推进、发展到了第二个百年，处在为完成第二大历史任务而奋斗的百年战略大方位中。正是在这个百年战略方位中，党的十八大以来，党和国家提出精准扶贫、脱贫攻坚的重大战略，精准扶贫、脱贫攻坚对于中国第二个百年发展、完成第二大历史任务，即基本实现现代化、实现中华民族伟大复兴具有重要意义，是实现中华民族伟大复兴、推进发展百年战略方位的重要内容。只有通过推进精准扶贫、脱贫攻坚，让农村贫困人口摆脱贫困，才能为建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴奠定坚实的发展基础。

（二）实施现代化建设第三步发展战略的战略方位

第二个百年的历史进程，又可以划分为前后两个 50 年，其根据是邓小平提出的中国现代化建设“三步走”发展战略。

改革开放以后，在设计与领导中国发展的实践中，邓小平立足于实现中华民族振兴，从中国跨世纪发展前所未有的高度，提出了中国发展“三步走”基本实现现代化的宏伟战略。完整的“三步走”战略构想，是以新中国成立以后前 30 年（1949 年到 1980 年）的发展为基础，以 1981 年为基数，即确定具体发展目标是从 1981 年开始。第一步，到 1990 年比 1981 年实现国民生产总值翻一番，解决人民群众的温饱问题；第二步，到 2000 年即 20 世纪末，实现国民生产总值再翻一番，人民群众的生活水平达到小康水平；第三步，到 21 世纪中叶即 2050 年，中国的国民生产总值达到中等发达国家水平，人民群众生活较为富裕，基本实现现代化。“三步走”现代化建设的发展战略，实际上是涵盖新中国成立后长达 100 年发展的总体构想、总体战略。这个总体战略构想既为中国的现代化建设指明了奋斗方向，又为在现代化建设中充分调动广大人民群众的主观性、积极性、创造性提供了巨大的动力，也为中国在发展的历史进程中制定短期和中长期经济社会发展规划提供了极其重要的依据。“三步走”的现代化建设发展战略构想，既突出了实现社会主义现代化的紧迫性，又强调了整个社会主义初级阶段现代化建设的长期性，也从战略指导的高度解决了中国经济建设中长期存在的急于求成的问题，把奋斗目标建立在切实可行的基础上；同时，“三步走”的现代化建设发展战略还体现了中国人民有决心用一百

年的时间艰苦奋斗，走完发达国家近现代几百年来走过的现代化路程，体现了中国整个现代化建设历史过程的长期性，体现了中国人民对于实现整个现代化的执着追求。“三步走”的现代化建设战略，也体现了整个中华民族远大目标与具体措施的有机结合、雄心壮志与实干精神的科学统一，把中国整个国家的社会主义现代化进程具体化为富有实践意义、切实可行的推进步骤，展现了国家发展、社会繁荣的美好前景，统一了现代化建设历史进程中全党和全国人民的坚定意志，是激励全国人民为一个共同理想而努力奋斗的宏伟纲领。

在新中国成立后前30年对中国现代化建设道路进行艰辛探索的基础上，根据邓小平提出的“三步走”现代化建设发展战略，经过改革开放前二十来年的艰辛努力与艰苦奋斗，中国在发展中先后顺利地完成了现代化建设的第一步发展战略目标和第二步发展战略目标，人民群众的生活水平在总体上达到小康水平，整个国家实现了从贫困到温饱，再从温饱到小康的历史性跨越。这就是第二个百年历史进程中的第一个50年，在打基础的前提下实现并完成了邓小平提出的中国现代化建设的第一步与第二步发展战略目标。

进入21世纪，从2001年到2050年，是第二个50年，中国人民和中华民族要贯彻实施“三步走”发展战略的第三步战略构想，用50年即半个世纪的时间基本实现现代化，建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族的伟大复兴。

实施并完成现代化建设第三步发展战略目标，在21世纪新的历史时期与新的时代背景下，需要整个国家与全体人民全面加速为实现现代化而努力、奋斗和追求，是中国历史发展中最伟大的事业与最辉煌的壮举，对于整个国家乃至全世界都具有划时代的意义，必然使得中国经济社会的整个面貌焕然一新。实现现代化，全面进入现代化社会，中国人民千百年来梦寐以求的宏伟理想必将得以实现，必将开启21世纪历史发展的新纪元。

可见，在中国进入第二个百年、完成第二大历史任务的历史进程中，今天的中国已经推进、发展到第二个50年阶段，处在实施并完成现代化建设第三步发展战略的50年战略方位之中。正是在这个50年战略方位的发展过程中，党的十八大以后，党和国家提出精准扶贫、脱贫攻坚的

重大战略，精准扶贫、脱贫攻坚对于中国第二个50年实施并完成现代化建设第三步发展战略具有重要意义，是实施并完成现代化建设第三步发展战略的重要内容。只有通过推进精准扶贫、脱贫攻坚，让农村贫困人口摆脱贫困，才能为实施并完成现代化建设第三步发展战略提供重要的发展条件。

（三）全面建成小康社会新阶段的战略方位

随着我国现代化建设第二步发展战略目标的顺利实现，人民群众的生活水平在总体上达到小康水平，进入21世纪以后怎样实施现代化建设第三步发展战略，就成为推进中国现代化建设的21世纪发展的重大战略问题。

经过一定时期的研究，党和国家在实际上把实施现代化建设第三步发展战略的50年划分为前20年和后30年两个大的历史时期。21世纪前20年，要继续推进社会主义现代化建设，进一步发展社会主义市场经济，建立并完善社会主义市场经济体制，使人民群众生活达到全面小康。接下来的30年，是在前20年发展的基础上，基本实现现代化，建成富强民主文明和谐美丽的社会主义强国。

进入21世纪以后，党和国家明确提出要紧紧抓住21世纪前20年的重要战略机遇期，把前20年推进发展、做好工作的全部要求、全部内容、全部任务，集中、概括、浓缩为全面建设小康社会。在跨入21世纪之际，党的十五届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》（以下简称《建议》），《建议》明确指出：“从新世纪开始，我国将进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。”^①2002年，党的十六大又明确提出，要紧紧抓住前20年的重要战略机遇期，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，并且确定了中国20年全面建设小康社会的宏伟纲领，为全党和全国人民展现了加快推进社会主义现代化的光明前景。显然，前20年，中国的经济社会发展进入并处于全面建设小康社会20年的战略方位之中，我们要用

^① 中共中央文献研究室：《十五大以来重要文献选编（中）》，人民出版社2000年版，第1369页。

20 年时间，在总体小康的基础上，全面建成小康社会。

在全面建设小康社会的发展过程中，经过 21 世纪 10 余年的发展推进，全面建设小康社会在各方面取得了重大进展，党的十八大以后，中国进入全面建成小康社会决定性阶段。在全面建成小康社会决定性阶段的历史进程中，又经过三年的努力奋斗，在以习近平为核心的党中央领导下，打下了对于全面建成小康社会具有决定性意义的基础，进而迈向“十三五”。在即将步入“十三五”之际，党的十八届五中全会对中国的发展做出战略部署，明确提出“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，要夺取全面建成小康社会的决定性胜利。简而言之，“十三五”时期中国的发展，就是要决胜全面小康。

可见，在 21 世纪前 20 年全面建设小康社会的发展过程中，中国的经济社会发展已经推进到全面建成小康社会决定性阶段，进而在迈向“十三五”之际又发展到全面建成小康社会决胜阶段的战略方位中。正是在全面建成小康社会新阶段推进发展的过程中，党的十八大以后，党和国家提出精准扶贫、脱贫攻坚的重大战略。精准扶贫、脱贫攻坚对于全面建成小康社会、夺取全面建成小康社会决定性胜利具有重要意义，是决胜全面小康、全面建成小康社会的重要内容、重要要求。只有通过推进精准扶贫、脱贫攻坚，让农村贫困人口摆脱贫困，才能确保如期全面建成小康社会、实现全面建成小康社会的奋斗目标。

（四）精准扶贫、脱贫攻坚是全面建成小康社会的重要内容和要求

我国的经济社会发展在历史的进程中已经进入并处在全面建成小康社会的新阶段，而全面建成小康社会的重要内容、重要要求，就是要精准扶贫、脱贫攻坚，实现农村贫困人口脱贫，改变贫困地区贫穷落后的面貌。如果经过若干年的努力，到 2020 年农村还有几千万贫困人口没有摆脱贫困，现有贫困地区的落后面貌没有显著改变，那就是没有完成全面建成小康社会的历史任务，党和国家也就无法得到人民群众和国际社会的认可。

全面建成小康社会，最繁重、最艰巨的任务在贫困地区，最突出的短板是农村贫困人口的贫困。在全面建成小康社会过程中突出重点、补齐短板，把扶贫开发摆在更加突出的位置，必须精准扶贫、脱贫攻坚，采取超

常规的举措，拿出过硬办法，咬定目标，苦干实干，坚持到底，全面改善贫困地区人民群众民生，使改革发展成果更多更公平地惠及贫困地区和贫困人口，不让贫困地区和贫困人口在全面建成小康社会的征程中落伍掉队，打赢脱贫攻坚战。通过精准扶贫、脱贫攻坚，实现农村贫困人口脱贫，必将成为我国全面建成小康社会一个最耀眼、最突出的亮点，必然会成为进一步迈向实现现代化、实现中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

精准扶贫、脱贫攻坚，对于为全面建成小康社会创造良好的社会环境、维护社会稳定具有重要社会意义。如果不能在发展中一步一步消除贫困，一个国家、一个社会就很难保持长期的社会稳定；没有社会稳定，就难以保障经济和社会持续发展，就会阻碍小康社会的全面建成。因此，精准扶贫、脱贫攻坚，推动贫困地区加快发展，不仅是一个重要的经济问题，而且也是关系到国家长治久安的重大政治问题，是治国安邦、长远发展的大事。

我国存在着较大的区域发展差距，既不利于生产要素的优化配置和生产力的合理布局，也不利于社会稳定和国家振兴。精准扶贫、脱贫攻坚，加快贫困地区经济社会发展，能够促进区域经济发展差距的缩小，促进区域经济协调发展，进而促进整个国家社会发展的稳定，为全面建成小康社会提供重要的保障。我国的贫困地区，有相当一部分是革命老区，老区人民为建立新中国做出了巨大的贡献和牺牲。精准扶贫、脱贫攻坚，让革命老区的广大人民群众摆脱贫困，走向共同富裕之路，是对在中国革命和建设做出过巨大历史贡献的广大革命老区人民群众的一种历史性回报和补偿，充分体现了党和国家对于革命老区广大人民群众负责任、知感恩的态度，必然得到广大人民群众的拥护。在我国贫困地区中，还有相当一部分是少数民族地区和边疆地区。少数民族地区和边疆地区的稳定发展，对于加强民族团结、巩固边防安全、维护国家统一非常重要。精准扶贫、脱贫攻坚，必将推进少数民族地区和边疆地区进一步的经济的发展，促进少数民族地区、边疆地区人民生活水平的进一步提高，促进少数民族地区、边疆地区社会面貌的进一步改善，进而为促进全国各民族团结、维护边疆安定提供重要保障。因此，精准扶贫、脱贫攻坚，是关乎社会稳定、关乎国家全局安定、关乎执政党地位的大事要事，是全面建成小康社会的极其重要

的要求与内容，对于促进国家经济社会协调发展和社会安定团结，对于夯实党的执政施政基础，对于加强各民族团结、维护国家统一和巩固边防安全，都具有着重大的意义。

二、大规模反贫困进程新阶段

中国制定和实施扶贫开发战略，进行大规模扶贫开发，始于改革开放以后的 20 世纪 80 年代。在改革开放的历史进程中，中国的扶贫开发不断深入。党的十八大以来，中国的扶贫开发推进到大规模反贫困进程新阶段的战略方位。

（一）大规模反贫困进程的启动

早在新中国成立前夕，毛泽东于 1949 年 9 月 30 日为中国人民政治协商会议第一届全体会议起草《中国人民大团结万岁》的宣言，其中就向世人昭示：“中华人民共和国现已宣告成立，中国人民业已有了自己的中央政府。”“它将领导全国人民克服一切困难，进行大规模的经济建设和文化建设，扫除旧中国所留下来的贫困和愚昧，逐步地改善人民的物质生活和提高人民的文化生活。”^①从新中国成立起，解决贫困人口的温饱问题始终就是党和国家的重要任务，全国各族人民为此进行了不懈的奋斗。20 世纪 50 年代初，一些地区就组织并派出工作队，前往有关困难地区、困难村帮助贫困农户、困难人口解决春耕生产中面临的各种困难。60 年代，国家有关部门在《关于在社会主义教育运动中加强农村社会保险工作、帮助贫下中农克服困难的报告》中，明确提出要通过发展生产促使农村困难户、贫困户走共同富裕的道路，这个报告要求困难户、贫困户“依靠集体经济，通过生产自救，逐步走上与其他社员共同富裕的道路”。70 年代后期，对于农村困难户和各地的扶贫情况，国家民政部曾派出工作组分赴多个省、自治区调查研究，并对全国的扶贫工作进行过安排。“文化大革命”结束以后的 1978 年，在整个国民经济仍然较为困难的情况下，中共中央和国务院决定每年专门拨款 5000 万元，支持帮助属于革命老区、贫困地区的陕北

^① 中共中央文献研究室：《毛泽东文集》（卷五），人民出版社 1996 年版，第 348 页。

地区发展经济、扶贫帮困。但是，改革开放以前的扶贫帮困，主要是由国家采取每年向贫困地区调拨粮食、衣物等救济物资的直接救济的“输血”方法，由民政部门负责社会救济工作，对贫困人口、困难人口无偿提供最为基本、维持生存的吃饭穿衣等基本消费资料。真正具有实质性内容的反贫困战略以及严格意义上的扶贫开发行动，是在改革开放以后提出并大规模实施的。

1978年党的十一届三中全会至1985年，是中国提出第一个扶贫开发指导性文件并启动大规模反贫困行动的阶段。1978年12月，党的十一届三中全会审议的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》中指出：“农村仍有1亿几千万人口粮不足……有近四分之一的生产队社员收入在40元以下。”实际上，这是党和国家首次明确确认中国农村存在较大规模贫困人口，开始把消除农村贫困作为促进农村农业发展的重要内容和要求。1981年，农业部人民公社管理局公布了《一九七七至一九七九年全国穷县情况》的统计分析报告，提供了1977年至1979年除西藏自治区以外的全国所有农村人均集体分配收入低于50元的县数和低于40元的生产队数，公布了1977年至1979年连续三年人均分配收入持续低于50元的贫困县在各省分布情况与名单，从而首次全面概括了中国农村基本的贫困状况。此后，根据国家统计局测算，1978年中国农村年人均纯收入低于100元的贫困人口有2.5亿，占农村总人口的30.7%。

1982年，针对甘肃定西地区、河西地区和宁夏西海固地区生态破坏严重、农民饥寒交迫的状况，国务院决定专项拨款20亿元（每年2亿元），实施为期十年的“三西”农业建设计划，提出三年停止破坏、五年解决温饱、两年巩固提高的目标。“三西”农业建设计划实际上是涉及较大区域的扶贫开发计划，这一计划的实施拉开了中国特定贫困区域大规模扶贫开发的序幕。

1984年9月29日，中共中央、国务院发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》（以下简称《通知》）。《通知》指出，解决好贫困地区的问题具有重要的经济意义和政治意义，改变贫困地区面貌的根本途径是依靠当地人民自己的力量，按照本地的特点，因地制宜，扬长避短，充分利用当地资源，发展商品生产，增强本地区经济的内部活力。这实际上提