

“ 十 三 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目



中国减贫研究书系 / 专题研究
CHINA'S POVERTY ALLEVIATION SERIES

中国共产党与 中国扶贫事业

改革开放以来
扶贫重心转移的路径与动因

THE CPC AND THE CAUSE OF
POVERTY ALLEVIATION
IN CHINA

文建龙 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

“ 十 三 五 ” 上

书 出 版 规 划 项 目



中国减贫研究书系 / 专题研究
CHINA'S POVERTY ALLEVIATION SERIES

中国共产党与 中国扶贫事业

改革开放以来 扶贫重心转移的路径与动因

THE CPC AND THE CAUSE OF
POVERTY ALLEVIATION
IN CHINA

文建龙 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党与中国扶贫事业：改革开放以来扶贫重心转移的路径与动因 / 文建龙著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.4

(中国减贫研究书系·专题研究)

ISBN 978-7-5201-2465-2

I. ①中… II. ①文… III. ①扶贫-研究-中国

IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 053447 号

中国减贫研究书系·专题研究

中国共产党与中国扶贫事业

——改革开放以来扶贫重心转移的路径与动因

著 者 / 文建龙

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 吕霞云 王京美

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20.25 字 数：319 千字

版 次 / 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2465-2

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书是国家社科基金项目
“改革开放以来中国共产党扶贫重心转移研究”的结项成果
(批准号: 12BDJ018。结项证书号: 20151806)

《中国减贫研究书系》

出版说明

消除贫困是人类自古以来的理想，是人类的共同使命，也是当今世界面临的重大全球性挑战。中国的消除贫困行动取得了举世瞩目的成就，为全球减贫事业作出了重大贡献。党的十八大以来，新一届中央领导集体高度重视扶贫开发工作，明确了“到 2020 年现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”的目标，召开中央扶贫开发工作会议，对打赢脱贫攻坚战进行了全面部署。目前，全国上下全面实施精准扶贫、精准脱贫方略，中国迎来了与贫困作战的新一轮浪潮。

在这种大背景下，社会科学文献出版社希望通过减贫与发展主题作品的出版，搭建减贫研究的资源共享和传播平台，向社会和政策界传递学界的思考和分析，探索和完善中国减贫和发展的模式，并通过学术成果“走出去”，丰富国际减贫经验，为人类消除贫困贡献中国模式。

《中国减贫研究书系》和“中国减贫数据库”是社会科学文献出版社自主策划的出版项目，项目策划之初就获得了中国社会科学院李培林副院长、蔡昉副院长的肯定和支持。图书项目目前已被列入“十三五”国家重点图书出版规划。依托于该书系以及社会科学文献出版社历史上已出版图书的“中国减贫数据库”业已入选“十三五”重点电子出版物出版规划。

中文版书系将全面梳理新中国成立以来，特别是改革开放 30 多年来我国减贫政策演变进程及历史经验；系统分析现阶段我国减贫工作所面临的突出问题并探索相应的解决方式与途径，为减贫工作提供理论资源和智识支持；总结政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，跨地区、跨部

门、跨单位、全社会共同参与的多元主体社会扶贫体系的优势；探索区域合作、国际合作在减贫问题上的实践路径，为全球减贫视野贡献中国智慧。

“中国减贫数据库”旨在全面整合社会科学文献出版社30年来出版的减贫研究学术成果，数据库设有减贫理论、政府减贫、市场减贫、国际减贫、区域减贫、金融减贫、社会救助、城市减贫、减贫政策（战略）、社会减贫、减贫案例等栏目。我们希望以此为基点，全面整合国内外相关学术资源，为中国减贫事业的开展、学术研究、国际合作提供数据平台支持。

基于中文版书系及数据库资源而成的“走出去”项目，将以多语种展现中国学术界在贫困研究领域的最新成果，展现减贫领域的中国模式并与其他国家的减贫事业提供中国镜鉴，增强中国发展模式的国际话语权。

作为人文社会科学专业学术出版机构，社会科学文献出版社长期关注国内外贫困研究，致力于推动中外减贫研究领域的学术交流与对话，出版了大批以减贫与发展为主题的学术著作。在新时期中央有关减贫战略思想的指导下，我们希望通过《中国减贫研究书系》这个平台，多维度、多层次展现中国减贫研究的优秀学术成果和成功的中国经验，为中国减贫事业、为全面实现小康贡献出版界的力量。

《中国减贫研究书系》

编辑委员会

(以姓氏笔画为序)

马 援	王小林	王爱丽	王福生	王 镭
左常升	成艾华	朱 玲	向德平	孙兆霞
苏国霞	李 实	李俊杰	李培林	吴大华
吴国宝	冷志明	汪三贵	张 廉	陆汉文
陈光金	陈 玮	周 丽	秦尊文	耿明斋
黄 平	黄承伟	童根兴	谢寿光	蔡 昉
檀学文	魏后凯			

摘 要

中国共产党自成立以来就一直关注贫困问题并渴望解决中国社会的贫困问题；中华人民共和国成立后，毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等党和国家领导人对贫困问题都进行了深入的理论思考。因此，中国能在减贫方面取得举世瞩目的成就。

中华人民共和国的扶贫历程可以分为五个阶段，即改革开放前计划经济体制下的广义扶贫阶段（1949～1978年）、体制改革推动下大规模缓解贫困阶段（1978～1985年）、以贫困人口能力建设为重心的开发式扶贫阶段（1986～2007年）、以改善贫困人口权利状况为特色的“两轮驱动”推动扶贫阶段（2007～2013年）和以继续改善贫困人口权利状况为重要内容的精准扶贫新阶段（2014～）。在改革开放前计划经济体制下的广义扶贫阶段和体制改革推动下大规模缓解贫困阶段，中国政府主要采取救济式扶贫。在以贫困人口能力建设为重心的开发式扶贫阶段，中国政府实施开发式扶贫，重点关注贫困人口能力的建设与提高，希望通过提高贫困人口发展经济的能力最后达到脱贫致富的目的。在以改善贫困人口权利状况为特色的“两轮驱动”推动扶贫阶段，中国政府采取开发式扶贫和最低生活保障的“两轮”来推动扶贫开发，在此阶段，党和国家在对贫困人口基本生活作兜底性制度安排（即保障基本生存权利）的基础上，实施开发式扶贫，力图从根本上解决贫困问题。这是一个针对贫困问题的从治标走向治本的过程。在以继续改善贫困人口权利为重要内容的精准扶贫新阶段，中国政府继续坚持了“两轮驱动”推动扶贫开发阶段中的一系列具体做法，但在扶贫开发问题上实施精准扶贫，更强调改善贫困人口的政治

权利、经济权利、文化教育权利、健康权利等各项权利，积极推动改善人民各项权利状况。

改革开放以来中国共产党和人民政府的扶贫是有重心并且重心是转移的。这种重心是随着党的发展理论不断深化而转移的。中国共产党开展扶贫及其重心转移，既有国际背景，也有国内背景，还有党的认识背景。不仅如此，改革开放以来中国共产党和人民政府扶贫重心大致是沿着如下路线演进的，即：由经济救济式扶贫→侧重发展贫困人口能力的开发式扶贫→侧重贫困人口权利保障的治理式扶贫。在这里，经济救济式扶贫与救济式扶贫阶段相对应；侧重发展贫困人口能力的开发式扶贫与开发式扶贫阶段相对应；侧重保障贫困人口权利的治理式扶贫，则大致对应开发式扶贫与保障贫困人口权利相结合的“两轮驱动”扶贫阶段和以继续改善贫困人口权利状况为重要内容的精准扶贫新阶段。因此，如果要对我国扶贫重心转移的路径作一个高度概括，那就应该是：关注贫困者经济状况→关注贫困者能力状况→关注贫困者权利状况→继续和更加关注贫困者权利状况。这是一个由低层次扶贫向更高层次扶贫迈进的过程，其方向是进步的。而且，在扶贫重心转移过程中，扶贫内容是不断增加的。

改革开放以来中国共产党扶贫重心转移有其内在动因，那就是：中国共产党崇高的共产主义信仰、全心全意为人民服务的宗旨、一切为了人民的执政理念以及建设社会主义和谐社会的强烈愿望。改革开放以来中国共产党扶贫实践反映着中国物质文明、精神文明的进步，其重心转移体现着中国政治文明的进步。之所以说党的扶贫重心转移体现着中国政治文明的进步，在于：改革开放以来党的扶贫重心转移是为了实现贫困人口的自由，是为了实现人们之间的平等，是为了实现社会公平正义，是为了实现贫困人口的全面发展。

改革开放以来中国共产党扶贫重心转移留下了宝贵的经验，也有值得吸取的教训。就经验来说，主要是：坚持能够始终代表最广大人民群众根本利益的党的领导，坚持走实现全国人民共同富裕的道路，坚持以发展的办法解决中国社会存在的贫困问题，坚持把科学发展观贯彻到扶贫开发全过程中，坚持走中国特色社会主义政治文明之路，坚持

走建设社会主义和谐社会的道路。就教训来说，主要是：扶贫开发管理中的资金漏出和浪费问题没有得到根本解决，因贫困瞄准问题得不到有效解决造成扶贫低效，反腐败力度不大影响了扶贫成效，扶贫开发过程中重经济效益轻环境保护留下了不少隐患。

Abstract

Since its founding, the Communist Party of China has been paying attention to the issue of poverty and longing to solve the problem of poverty in Chinese society. After the founding of the People's Republic of China, Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao, Xi Jinping and other party and state leaders have carried out deep theoretical thinking on the issue of poverty. Therefore, China has made remarkable achievements in the field of poverty reduction.

The process of poverty alleviation in New China can be divided into five stages: the generalized poverty alleviation stage under the planned economic system before the reform and opening up (1949 – 1978), the stage of large-scale poverty alleviation under the impetus of system reform (1978 – 1985), the development style poverty alleviation stage based on the capacity building of poor population (1986 – 2007), the stage of two wheeled drive to promote poverty alleviation with the characteristics of improving the rights of the poor (2007 – 2013) and the new stage of precision poverty alleviation, which is an important content that continues to improve the rights of the poor (2014 –). Before the reform and opening up, in the generalized poverty alleviation stage and system reform under the planned economy system promoted the large-scale poverty alleviation stage, the Chinese government mainly adopted relief poverty alleviation. In the stage of developing poverty alleviation centered on capacity-building of the poor, the Chinese government implements the development oriented poverty alleviation and focuses on the construction and improvement of the capacity of the poor. It hopes to improve the ability of the poor to develop their economy and finally achieve the goal of getting rid of

poverty and becoming rich. In the stage of “two wheel drive” to promote poverty alleviation characterized by improving the rights of the poor, the Chinese government takes the development of poverty alleviation and minimum living guarantee “two wheels” to drive poverty alleviation and development. At this stage, on the basis of system arrangement (i. e. , guarantee the basic survival rights) reveal all the details on the poor basic life, the party and the state carry out the development style poverty alleviation, and try to solve the problem of poverty fundamentally. This is a process of transformation from providing temporary solutions to the problems to effecting a permanent cure. In the new stage of precision poverty alleviation which it is important to continue to improve the rights of the poor, the Chinese government has continued to adhere to a series of concrete practices in the stage of promoting poverty alleviation and development by the two wheeled drive. However, it implements precise poverty alleviation on the issue of poverty alleviation, and emphasizes the improvement of the rights of the poor population in terms of political rights, economic rights, cultural and educational rights, health rights and so on, and actively promotes the improvement of people’s rights.

Since the reform and opening up, the poverty alleviation of the Chinese Communist Party and the people’s government has been the center of gravity and the center of gravity is transferred. The center of gravity is transferred with the deepening of the theory of the party’s development. The Communist Party of China carries out the poverty alleviation and its center of gravity transfer, which has both the international background and the domestic background, as well as the party’s understanding background. Moreover, since the reform and opening up, the center of poverty alleviation of the CPC and the people’s government has basically evolved along the following lines: the poverty alleviation by economic relief→developing poverty alleviation emphasis on developing the ability of poor population→the treatment of poverty alleviation with focusing on the protection of the rights of the poor people. Here, the economic relief type of poverty alleviation and relief in the stage of poverty alleviation is corresponding. The governance poverty alleviation that focuses on guaranteeing the rights of the poor is roughly corresponding to the development oriented poverty alleviation

stage, the “two wheels” driven poverty alleviation stage and the precise poverty alleviation stage. Therefore, if we want to generalize the path of the shift of the focus of poverty alleviation in China, the path should be: pay close attention to the economic status of the poor → pay close attention to the ability of the poor → pay close attention to the rights of the poor → continue to pay more attention to the rights of the poor. This is a process from a low level of poverty alleviation to a higher level of poverty alleviation, and its direction is progressive. Moreover, in the process of shifting the center of poverty, the content of poverty alleviation is increasing.

Since the reform and opening up, the shift of the centre of gravity of the Chinese Communist Party's poverty alleviation has intrinsic motivation which is the communist belief of the Communist Party of China, the purpose of serving the people wholeheartedly, all for the people's ruling idea and the strong desire to build a socialist harmonious society. Since the reform and opening up, the practice of poverty alleviation by the Communist Party of China reflects the progress of material civilization and spiritual civilization in China, and the shift of its focus reflects the progress of Chinese political civilization. The reason why the party's focus on poverty alleviation embodies the progress of political civilization, is that since the reform and opening up, the transfer of the center of gravity of the party's poverty alleviation is to realize the freedom of the poor, achieve poverty free, achieve the equality of people, achieve social fairness and justice, realize the all-round development of the poverty-stricken population.

Since the reform and opening up, the transfer of the center of poverty of the Communist Party of China has left valuable experience and lessons. Experience mainly is adhere to the leadership of the party who always represents the fundamental interests of the vast majority of the people, the road to realize the common prosperity of the people all over the country, the way of development to solve the problems of poverty in Chinese Society, the implementation of Scientific Outlook on Development to the whole process of poverty alleviation and development, the road of socialist political civilization with Chinese characteristics and insisting on the road of building a socialist harmonious society. The main lesson is: the problem of leakage and waste of

funds in the management of poverty alleviation and development has not been fundamentally resolved, the low efficiency of poverty alleviation due to the lack of an effective solution to the problem of poverty, the low efficiency of poverty alleviation caused by anti corruption, heavy economic benefits and light environmental protection in the process of poverty alleviation and development have left a lot of hidden dangers.

目 录

第一章 绪论	1
一 选题背景、研究目的和意义	1
二 相关文献综述	6
三 研究方法	14
第二章 中国共产党成立以来对贫困问题的关注	15
一 中华人民共和国成立前中国共产党对贫困问题的关注	15
二 中华人民共和国成立后中国共产党对贫困问题的关注	23
三 党和国家最高领导人对贫困问题的理论思考	33
第三章 中华人民共和国成立后中国共产党的扶贫历程	51
一 改革开放前计划经济体制下的广义扶贫阶段	51
二 体制改革推动下大规模缓解贫困阶段	62
三 以贫困人口能力建设为重心的开发式扶贫阶段	68
四 以改善贫困人口权利状况为特色的两轮驱动推动扶贫阶段	78
五 以继续改善贫困人口权利状况为重要内容的 精准扶贫新阶段	85
第四章 改革开放以来中国共产党扶贫重心转移的背景	90
一 改革开放以来中国共产党的扶贫重心是变动的	90
二 中国共产党开展扶贫及其重心转移的国际背景	106

三 中国共产党扶贫重心转移的国内背景·····	116
四 中国共产党对国际国内重大问题认识的不断深化·····	134
第五章 改革开放以来中国共产党扶贫重心转移的路径·····	145
一 中国共产党扶贫重心主要集中在单纯救济方面的 阶段及举措·····	145
二 中国共产党扶贫重心集中在扶持发展能力的阶段及举措·····	153
三 中国共产党扶贫重心转向关注贫困人口权利的阶段及举措·····	174
四 中国共产党扶贫重心转移的路径及其显著特征·····	186
第六章 改革开放以来中国共产党扶贫重心转移的内在动因·····	198
一 改革开放以来党的扶贫重心转移与中国扶贫体制的变迁·····	198
二 改革开放以来党的扶贫重心转移的内在动因分析·····	206
第七章 改革开放以来党的扶贫重心转移与社会文明进步·····	222
一 改革开放以来党的扶贫实践及其重心转移的结果·····	222
二 改革开放以来党的扶贫实践反映着物质文明精神 文明的进步·····	227
三 改革开放以来党的扶贫重心转移体现着政治文明的进步·····	232
第八章 改革开放以来中国共产党扶贫重心转移的经验教训·····	268
一 改革开放以来中国共产党扶贫重心转移的经验·····	269
二 改革开放以来中国共产党扶贫重心转移的教训·····	286
结束语·····	293
参考文献·····	295
后 记·····	304

Contents

Chapter 1 Introduction	/ 1
1. The background, purpose and significance of the topic	/ 1
2. Relevant literature review	/ 6
3. Research method	/ 14
Chapter 2 Attention to the issue of poverty since the founding of the Communist Party of China	/ 15
1. The Chinese Communist Party's attention to the problem of poverty before the founding of the people's Republic of China	/ 15
2. The concern of the Communist Party of China on the issue of poverty after the founding of the people's Republic of China	/ 23
3. Theoretical thinking of the top leaders of the party and the state on the problem of poverty	/ 33
Chapter 3 The process of poverty alleviation of the Communist Party of China after the founding of new China	/ 51
1. The generalized poverty alleviation stage under the planned economic system before the reform and opening up	/ 51
2. Promoting the stage of large-scale Poverty Alleviation under the impetus of system reform	/ 62
3. Development-oriented poverty alleviation stage based on the capacity building of poor population	/ 68
4. The two-wheeled drive with the characteristics of improving the rights of the poor to promote the stage of poverty alleviation	/ 78
5. A new stage of precision poverty alleviation with the importance of continuing to improve the rights of the poor	/ 85