

中国共产党贫困治理的 实践探索与世界意义

王灵桂 侯波 著

PRACTICAL EXPLORATION AND GLOBAL SIGNIFICANCE
OF CPC'S POVERTY ALLEVIATION EFFORTS

中国社会科学出版社

中国共产党贫困治理的 实践探索与世界意义

王灵桂 侯波 著

PRACTICAL EXPLORATION AND GLOBAL SIGNIFICANCE
OF CPC'S POVERTY ALLEVIATION EFFORTS

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党贫困治理的实践探索与世界意义 / 王灵桂, 侯波著. —北京:
中国社会科学出版社, 2019. 9 (2019. 11 重印)

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 5035 - 8

I. ①中… II. ①王…②侯… III. ①中国共产党—基层组织—
工作—研究报告②扶贫—研究报告—中国 IV. ①D267②F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 204243 号

出 版 人 赵剑英
项目统筹 王 茵
责任编辑 喻 苗
特约编辑 王玉静
责任校对 王佳玉
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2019 年 9 月第 1 版
印 次 2019 年 11 月第 2 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 12
插 页 2
字 数 121 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

摘要：2019 年是中华人民共和国成立 70 周年，也是中国共产党在中国执政的第 70 个年头。中国共产党领导中国人民取得的伟大胜利，使具有 5000 多年文明历史的中华民族全面迈向现代化，让中华文明在现代化进程中焕发出新的蓬勃生机；使具有 500 年历史的社会主义主张，在世界上人口最多的国家成功开辟出具有高度现实性和可行性的正确道路，让科学社会主义在 21 世纪焕发出新的蓬勃生机；使具有 70 年历史的新中国建设取得举世瞩目的成就，让这个世界上最大的发展中国家在短短 40 年里摆脱贫困并跃升为世界第二大经济体，创造了人类社会发展史上惊天动地的发展奇迹。在这一个又一个人间奇迹中，打赢脱贫攻坚战、消除千百年来存在的绝对贫困问题不仅是对中华民族具有重大意义的千秋伟业，也是对全人类共同实现繁荣发展的巨大贡献。

本书从历史发展的角度概括了中国共产党治理贫困的波澜壮阔历程。主要包括：新中国成立前中国共产党领导人民战争、争取独立解放，为彻底解决中国的贫困问题奠定了根本前提；新中国成立后创造性地开展社会主义改造、建立社会主义基本制度，为带领广大人民解决温饱问题提供了制度保障；党的十一届三中全会后，中国共产党以巨大的政治勇气和理论勇气开启改革开放进程，为全国人民实现小康社会目标

打下了坚实基础；党的十八大以来，党和国家事业发生历史性变革、取得历史性成就，尤其是将脱贫攻坚与乡村振兴战略有机衔接，必将为新时代中国农业农村的高质量发展贡献新的动能。

本书从经验总结的维度梳理了中国共产党治理贫困的理论和实践经验。这其中既包括贯通各个历史时期的基本经验，例如，坚持党对扶贫治理的全面领导，坚持以人民为中心的治理理念，坚持政府职能和市场机制相结合的治理格局；也包括在各个时期形成的具有特殊时代背景的实践经验，例如，以经济指标衡量的开发式扶贫，以经济、社会和公共服务等多维指标衡量的综合式扶贫，以扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准等指标衡量的精准扶贫。

本书从全球治理的跨度分析了中国贫困治理的世界意义。当今世界正处在大发展大变革大调整时期，各国相互联系、相互依存，命运与共、休戚相关，和平、发展、合作、共赢的时代潮流更加强劲。与此同时，世界经济增长乏力，贫富差距、难民危机、重大传染性疾病等非传统安全威胁持续蔓延。中国共产党提出的构建人类命运共同体的理念和消除绝对贫困的伟大实践，集中体现了其为人类谋和平与发展的东方智慧和时代担当。

最后，真诚希望本书能为讲好中国扶贫故事，传播中国治理经验，推动构建人类命运共同体，努力建设一个更加美好世界发挥自己的微薄力量。

关键词：中国的贫困治理成就；实践经验；世界意义

Abstract: This book summarizes the magnificent history of CPC in poverty alleviation from the perspective of historical development, mainly including: before the founding of New China, the CPC led the people's war, and strived for the independence and liberation; after the founding of New China, the CPC creatively carried out the socialist transformation, and established the basic socialist system; after the Third Plenary Session of the 11th CPC Central Committee, the CPC launched the process of reform and opening up with great political and theoretical courage, which laid a solid foundation for achieving the goal of a well-off society; and since the 18th National Congress of CPC, the CPC and the Central Government have made historical changes and achievements, especially the organic integration of poverty alleviation and rural revitalization strategies. It consolidates CPC's theories and practical experience in poverty alleviation from the dimension of experience summarization, which includes not only the basic experience throughout different historical periods, e. g. CPC's overall leadership in poverty alleviation, the people-centric governance concept as well as the governance structure combining government functions and market mechanisms; but also the practical experience with specific historical background

formed in different periods.

This book also analyzes the global significance of poverty alleviation in China from the perspective of global governance. The world today is in a period of big development, big change and big adjustment, during which all countries are interrelated and interdependent with the same destiny, and the trend of peace, development, cooperation and win-win is even stronger. At the same time, the world economy lacks in the power of growth, and the non-traditional security threats such as the gap of wealth, the refugee crisis and major infectious diseases continue to spread globally. The concept of building a human community with a shared future proposed by the CPC and the great practice of eliminating the absolute poverty intensively reflect the oriental wisdom and epochal responsibilities for the peace and development of human beings.

Key Words: China's Achievements of Poverty Alleviation; Practical Experience; Global Significance

目 录

第一章 贫困治理的历史回顾	(1)
第一节 新中国成立前的扶贫探索 (1921—1949 年)	(1)
第二节 新中国成立后的制度扶贫 (1949—1978 年)	(9)
第三节 改革开放以来的政策扶贫和开发 扶贫 (1979—2013 年)	(17)
第四节 精准扶贫治理阶段 (2013 年至今)	(28)
第二章 贫困治理的伟大成就	(39)
第一节 贫困人口持续减少	(39)
第二节 人权事业全面发展	(48)
第三节 贫困地区基础设施极大改善	(57)

第四节	减贫脱贫的保障体系基本形成·····	(63)
第三章	贫困治理的基本经验·····	(77)
第一节	坚持党对扶贫减贫事业的全面 领导·····	(77)
第二节	坚持以人民为中心的扶贫开发 思想·····	(91)
第三节	坚持政府职能与市场功能的双重 作用·····	(102)
第四节	坚持开发式扶贫和保障性扶贫的良性 互动·····	(118)
第四章	脱贫减贫的未来战略·····	(128)
第一节	脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效 衔接·····	(128)
第二节	由消除绝对贫困向治理相对贫困 转变·····	(137)
第三节	加快建设现代化的乡村治理 体系·····	(149)
第五章	贫困治理的世界意义·····	(157)
第一节	为世界减贫事业作出了中国 贡献·····	(157)

第二节	为世界减贫事业贡献了中国	
	力量	(164)
第三节	为世界减贫事业提供了中国	
	经验	(174)
参考文献		(181)

第一章 贫困治理的历史回顾

中国共产党自成立以来，始终坚持以马克思主义为指引，把促进人的全面发展和实现共同富裕作为贫困治理的终极目标，着力推进马克思主义贫困治理理论中国化，在革命、建设、改革年代都始终坚持走中国特色贫困治理道路，坚持发挥中国特色社会主义制度的优越性，着力推动贫困治理制度体系创新。特别是改革开放40多年来，中国共产党不断夯实党的基层组织基础，着力构建政府、社会、市场多元主体协同治理贫困大格局，着力提升贫困地区和贫困群众内在自我发展能力，在反贫困和扶贫开发领域取得了举世瞩目的伟大成就。

第一节 新中国成立前的扶贫探索 (1921—1949 年)

中国共产党是马克思列宁主义同中国工人运动相

结合的政党，自从1921年成立以来就始终高度重视人民群众的民生问题，把治理贫困、改善民生、实现共同富裕作为自己的奋斗目标。然而治理贫困、改善民生、实现共同富裕的前提是必须推翻沉重地压在旧中国人民头上的“三座大山”——帝国主义、封建主义、官僚资本主义。伟大的革命先行者孙中山先生1911年领导的辛亥革命，推翻了清王朝，结束了两千多年的封建帝制，但中国社会的半殖民地、半封建性质并没有改变。为了改变这个状况，许多仁人志士进行了不懈探索，都没有成功，无论当时的国民党还是其他资产阶级和小资产阶级政治派别，没有也不可能找到国家发展和民族复兴的出路。

但是，中国共产党成立之初就是以共产主义为目的、以马列主义为行动指南的，是在思想上和行动上具有高度自觉的工人阶级政党，她给灾难深重的中国人民带来了光明和希望，给中国革命指明了方向。正如毛泽东所说的那样，中国共产党的成立，是一个开天辟地的大事变。她正确把握中国社会的主要矛盾，把马克思主义信仰与新民主主义各个阶段的革命任务、人民需要相结合，由此制定出正确的路线、政策，形成相应的理论，凝聚了党和人民的意志，激发了亿万中国人的革命斗志，经过长达28年的浴血奋斗，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的反动统治，

成立了中华人民共和国，使中国人民站立起来，之后又确立社会主义基本制度，成功实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。

一 为治理贫困问题作准备

马克思主义关于贫困治理的相关理论，指引了1949年之前中国共产党扶贫治理思想和改善民生的实践探索，其思想中关于人的最高论述——人的自由而全面的发展是中国共产党反贫困思想的不变宗旨。1949年之前中国共产党的扶贫治理思想以马克思主义的反贫困理论为基础，同时又创造性地吸收中国传统的民本思想。这一阶段的贫困治理思想兼具继承性和发展性的特点，是在继承的基础上不断向前发展的。

中国共产党最大的特点就是能够坚持从实际出发，具体问题具体分析，依据所处阶段的国内外形势制定政策和策略。例如，在建党初期的1925年，中国共产党发布了《告农民书》，书中分析了导致农民贫困的原因：“第一个逼迫农民的自然地主”，“第二个逼迫农民的要算外国资本家”，“第三个逼迫农民的就是军阀”，“第四个逼迫农民的是贪官和劣绅”。所以，“中国人民要解除切身的痛苦，推翻外国资本帝国主义及国内军阀的压迫，实是刻不容缓的事……解放中国

也只有这条道路。”^① 这一时期，党的目标主要是分析革命的任务和革命的对象，在此基础上为劳苦大众争取经济的、政治的、文化的权利，进而为解决贫困问题作好准备。

然而大革命的失败，使以毛泽东为主要代表的一大批共产党人逐渐认识到中国革命的复杂性艰巨性，开始探索农村包围城市、武装夺取政权的革命道路，并把农民的土地问题视为夺取政权的关键问题，这也为最终彻底解决农民的贫困问题打下了制度基础。中国共产党在土地革命的斗争实践中经过摸索和总结，逐步形成了土地革命时期的路线、政策和方法，这就是依靠贫农雇农，联合中农，限制富农，保护中小工商业者，消灭地主阶级，变封建的土地所有制为农民的土地所有制；发动农民自己动手解决土地问题，以乡为单位，按人口平均分配土地，在原耕地基础上，抽多补少，抽肥补瘦，满足无地少地农民的土地要求。在这条土地革命路线的指导下，各个革命根据地相继完成了土地制度的深刻变革。土地革命推动了根据地农业生产的发展，也为红军战争奠定了坚实的群众基础。1937年7月，中国共产党发布《中央关于土地政策的指示》，指出：“实现土地革命的意义，不但是给

^① 文建龙：《中国共产党与中国扶贫事业——改革开放以来扶贫中心转移的路径及动因》，社会科学文献出版社2018年版，第17页。

占全国人民百分之八十的农民群众解除封建的剥削，而且同时就是推动这百分之八十的人民积极参加民族解放，强大民族革命力量。”^① 关于让百分之八十的农民群众解除封建的剥削，其本质就是让他们翻身得解放，消灭贫困，消灭剥削，尽早过上幸福生活。

进入全面抗战时期，为了领导八路军、新四军等抗日武装建立和巩固抗日根据地，中国共产党制定了一系列经济和民生政策，一方面为了改善抗日根据地异常落后的经济状况，另一方面希望采取有效措施调动广大人民群众积极参与抗日行动。从1939年冬起，中国共产党在抗日根据地实行减租减息政策，农民得到了实惠，大大提高了农民生产的积极性。1940年12月，毛泽东在《论政策》中指出：必须改善工人的生活，才能发动工人的抗日积极性。然而，1941年至1942年，由于日军的野蛮进攻和国民党的包围封锁，再加上陕甘宁边区土地贫瘠、自然灾害频发，边区政府对农民征粮较多引起一些群众不满，毛泽东对此高度重视，在《经济问题与财政问题》中指出：我们的第一个方面的工作并不是向人民要东西，而是给人民以东西。我们可以给予人民的，就是组织人民、领导人民、帮助人民发展生产，增加他们的物质福利，并

^① 文建龙：《中国共产党与中国扶贫事业——改革开放以来扶贫中心转移的路径及动因》，社会科学文献出版社2018年版，第21页。

在这个基础上一步一步地提高他们的政治觉悟和文化程度。1942年3月，党中央印发《关于开展春耕运动的指示》，提出：“保证全体军民的充分食粮及各种生活必需品，如衣服、纸张、油等的原料，才能改善群众生活。”^①随着大生产运动的持续开展以及实行精兵简政，根据地军民胜利渡过了抗战最困难的时期，也大大增强了党和根据地人民的血肉关系，这对在极端艰苦条件下坚持敌后抗日斗争直至胜利起了至关重要的作用。可见，这一时期的贫困治理现实目标是通过改善劳苦大众生活，调动广大人民群众参与抗日斗争的积极性。

民心是最大的政治，人民是根本的立场。解放时期的党中央紧紧抓住广大农民最关心的土地问题，在各解放区开展土地改革运动，召开全国土地会议，制定颁布《中国土地法大纲》，为贫苦农民实现翻身解放，团结绝大多数农民群众积极支持和参加人民解放战争创造了条件。解放战争呈现出加速度胜利的态势，其原因就在于共产党人紧紧抓住了帮助人民群众改善生活这个最大政治。这个时期各地还制定了一系列宪法性文件，主要有《陕甘宁边区宪法原则》《东北各省市民主政府施政纲领》《内蒙古自治政府施政纲领》

^① 文建龙：《中国共产党与中国扶贫事业——改革开放以来扶贫中心转移的路径及动因》，社会科学文献出版社2018年版，第22页。