



十八洞村梨子寨

# 消除农村贫困

## ——中国共产党的历史成就

☆ 武力 王蕾

**导读：**在中国共产党的领导下，中国实现了整体脱贫，消除了农村贫困，创造了举世瞩目的历史性成就。中国的整体脱贫充分体现了中国共产党的坚定信心、强力举措和奋斗精神，给世界各国解决贫困问题提供了中国经验、中国智慧和方案。

中华人民共和国成立以来，中国共产党和中国政府对消除贫困进行了不懈努力，从理论到实践都取得了丰硕成果。中华人民共和国成立时，我国绝对贫困发生率在80%以上。70余年来，我国居民人均可支配收入年均实际增长达

6.1%，绝大多数城乡居民过上了日益富足的生活。

中国是一个人口众多、发展不平衡的发展中国家，在人均GDP尚处于中等收入水平的条件下到2020年实现整体脱贫，使14亿人口特别是广大农村人口彻底摆脱贫困，从世界历史来看，尚未有此先例。中国共产党是怎样做到的？

### 中国共产党解决农村贫困问题的初心与使命

中国是一个历史悠久的传统农业大国，在近代的100多年里，受帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫剥削，农村黑暗、农业凋敝、农民困苦。1921年，中国共

产党发表《告中国的农民》一文，高度关注农村贫困问题，视解决农村绝对贫困为己任。经过近百年的奋斗，中国共产党形成了消除农村绝对贫困的中国方案，即以土地生产关系变革为根本驱动，以扶贫开发为主要途径，以救济保障为基础措施。也就是说，中国共产党把解决农民土地问题和集体经济作为解决农村绝对贫困的根本之道，先后开展土地革命、土地改革、农业合作化、人民公社化，最终形成农村土地集体所有制。

1978年改革开放以后，解决农村贫困问题的重要性开始凸显。1979年9月28日，中共十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》指

出：“我国西北、西南一些地区以及其他一些革命老根据地、偏远山区、少数民族地区和边境地区，长期低产缺粮，群众生活贫困。这些地方生产发展快慢，不但是个经济问题，而且是个政治问题。国务院要设立一个有有关部门负责同志参加的专门委员会，统筹规划和组织力量，从财政、物资和技术上给这些地区以重点扶持，帮助他们发展生产，摆脱贫困。对其他地区的穷社穷队，也要帮助他们尽快改变面貌。国家支援穷队的资金，要保证用于生产建设。”1982年12月，国家经委、民政部、财政部等九部门联合发出《关于做好扶助农村贫困户工作的通知》，指出扶助农村贫困户是党的一项重要政策，帮助贫困户摆脱贫困是关系全局的、具有战略意义的一件大事。

这一时期，我国通过实行土地集体所有权和家庭承包经营权“两权分离”，并在此基础上采取各种措施推进农村改革，解决了大部分农民的温饱问题，脱贫成效明显。1978年，我国农村绝对贫困人口有2.5亿人，到1985年下降到1.25亿人。1986年5月，国务院正式成立贫困地区经济开发领导小组。此后，全国范围内有计划、有组织、大规模的扶贫开发工作蓬勃开展起来。

2011年11月29日至30日，中央扶贫开发工作会议在北京召开，部署《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（以下简称《纲要》）的贯彻落实工作，同时宣布大幅度提高扶贫标准，将农民人均纯收入2300元（2010年不变价）作为新的国家扶贫标准，全国贫困人口数量和覆盖面也由2010年的2688万人扩大至1.28亿

人。《纲要》确定了“两不愁、三保障”的扶贫攻坚总体目标，即“到2020年，稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房。贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，扭转发展差距扩大趋势”。《纲要》提出将“在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口为扶贫工作主要对象”，将连片特困地区作为扶贫攻坚的主战场，同时“做好连片特困地区以外重点县和贫困村的扶贫工作”。

党的十八大以后，彻底解决农村贫困问题提上党和政府的议事日程。2012年12月，习近平总书记指出，到二〇二〇年全面建成小康社会，自然包括农村的全面小康，也必须包括革命老区、贫困地区的全面小康。全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。2015年11月，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上强调消除贫困、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。2016年新年贺词中，习近平总书记重申：全面建成小康社会，13亿人要携手前进。让几千万农村贫困人口生活好起来，是我心中的牵挂。我们吹响了打赢扶贫攻坚战的号角，全党全国要勠力同心，着力补齐这块短板，确保农村所有贫困人口如期摆脱贫困。2017年10月，在第十九届中共中央政治局常委同中外记者见面会上，习近平总书记再次掷地有声地承诺：全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队。

## 从扶贫到“脱贫攻坚”的演进历史

我国解决农村贫困问题经历了从保障式扶贫到开发式扶贫的阶段。20世纪80年代中期以前，我国扶贫主要实行生活给予和财政补贴的救济方式，即中央政府直接通过各地方政府把粮食、衣物或现金等分配给贫困户。1986年，开发式扶贫被确立为农村扶贫政策的核心，要求以经济建设为中心，支持、鼓励贫困地区农户改善生产条件，开发当地资源，发展商品生产，增强自我积累和自我发展能力。1994年发布的《国家“八七”扶贫攻坚计划》中，对开发式扶贫做出具体规定：国家要扶持贫困户创造稳定解决温饱的基础条件，有条件的地方，人均建成半亩到一亩稳产高产的基本农田；户均一亩林果园，或一亩经济作物；户均向乡镇企业或发达地区转移一个劳动力；户均一项养殖业，或其他家庭副业；牧区户均一个围栏草场，或一个“草库仑”。

在区域上，我国也逐步打破限制，根据实际情况安排扶贫内容和方式。20世纪80年代初期，我国打破行政区域确定18片贫困地区。1986年，我国第一次确定了国家重点扶持的贫困县，这是中国解决区域性农村贫困问题的一个突破。

2001年，我国发布《中国农村扶贫开发纲要》，再次调整和重新确定了592个国家扶贫开发工作重点县。

改革开放40多年来，我国先后确定过4批国家级贫困县，即1986—1993年确定的331个全国重点贫困县；1994—2000年国家“八七”扶贫攻坚因脱贫标准提高



今日安徽省滁州市凤阳县小岗村。十八大后，小岗村大力发展旅游，加大招商引资力度，启动了乡村赋能工程，走上了致富的道路

而在原有331个国家级贫困县基础上增加到592个全国重点贫困县；2001—2011年经调整贫困县所在区域后，总数不变，改称592个中西部国家扶贫开发工作重点县；2012—2020年592个中西部国家扶贫开发工作重点县和14个集中连片特殊困难地区的240个贫困县，共832个贫困县。第四批832个贫困县是新时代脱贫攻坚工作的重点工作对象，是消除农村绝对贫困的主战场。

党的十八大以后，我国解决农村整体脱贫的目标、任务和方法实现了精准化。第一，改革完善了扶贫开发工作机制：根据2014年2月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，实施了农村扶贫开发工作推进贫困县考核机制、约束机制和退出机制改革；开展建档立卡、建立精准扶贫工作机制；建立健全干部驻村帮扶机制；推进财政扶贫资金管理体制改革；推进金融扶贫方式创新；创新社会扶贫参与机制。通

过以上6项改革，着力构建精准扶贫、精准脱贫机制，确保真扶贫、扶真贫、真脱贫。第二，健全了六大制度体系：一是建立脱贫攻坚责任体系，二是建立脱贫攻坚政策体系，三是建立脱贫攻坚投入体系，四是强化脱贫攻坚动员体系，五是建立脱贫攻坚监督体系，六是建立脱贫攻坚考核体系。第三，提出了精准扶贫要求，即扶持对象精准、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。“六个精准”有效覆盖了扶贫对象识别、帮扶和管理等各个环节，贯通了贫困治理的全流程。

2017年10月召开的党的十九大，将农村扶贫开发工作放在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的高度。党的十九大报告提出，从现在起到二〇二〇年，是全面建成小康社会决胜期，要坚决打赢、打好精准扶贫攻坚战，确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区

域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

## 中国消除农村贫困方法的多样性

农村贫困的发生原因、类型各有不同。在中国共产党彻底解决农民贫困问题的目标和理论指导下，随着工业化的快速推进和经济发展水平的不断提高，我国从20世纪50年代至70年代，尝试通过“农业合作化”“人民公社”以及发展农村工业等集体经济的方式来解决贫困问题。1978年改革开放以后，我国则通过以家庭联产承包责任制为基础的“双层经营责任制”来解决农村贫困问题，此后又提出建立社会主义新农村、实行“反哺”政策（工业反哺农业、城市支持农村）和统筹城乡发展来解决经济快速发展中出现的“三农”问题，直至党的十八大以后提出“精准扶贫”“脱贫攻坚”和2020年消除农村贫困的目标。可以说中国共产党在不断探索和创新消除农村贫困的方法和途径，消除农村贫困的内涵不断丰富，解决贫困问题的方法和途径越来越多样化、精准化。

第一，在解决农村贫困问题时，随着不同阶段工业化的推进和经济高速增长带来的产业结构和农业生产方式的变化，在实践中不断应对现实问题、总结经验教训，逐渐形成了方法的多样化。

由于自然资源禀赋不同以及人文条件的差异，中国区域之间的发展水平非常不平衡，农村贫困的原因也是多样的。随着经济发展和

含了教育、文化、健康、可持续发展和环境保护等内容。这些内容,有的发生在不同的历史阶段,形成即期式的反贫困治理目标;有的发生在同一历史阶段的局部区域,导致反贫困治理总体上的非均衡性;有的需要前瞻眼光,谋求长远发展。例如在20世纪50年代至70年代的集体经济时期,扶贫主要是国家行为,在强调“自力更生、艰苦奋斗”的同时,采取的方式为生产上贷款、生活上救济、口粮上“返销”。

改革开放后,反贫困治理的路径向多渠道综合拓展。20世纪80代中期,我国有组织、有计划、大规模的扶贫开发工作正式启动。中央和地方政府不断加大对水、电、路、网等基础设施和公共服务建设的投资力度,全面建立农村低保和医疗救助制度,投入大量救助资金,保障农村贫困群体的基本生活。随着经济发展水平的提高,中国的职业教育和高等教育开始普及,职业教育培训、医疗卫生、公共文化科技等基本公共服务供给成为帮助农村脱贫的主要手段。这些改变了过去以单一提高经济收入为目标的扶贫方式,由单一物质帮扶向“志智”双扶并举转变。

党的十八大以来,在“精准扶贫”和“脱贫攻坚”的推动下,扶贫形式和内容更加多样化。2015年10月,习近平总书记提出“五个一批”的脱贫方法,即“通过扶持生产和就业发展一批,通过易地搬迁安置一批,通过生态保护脱贫一批,通过教育扶贫脱贫一批,通过低保政策兜底一批”。按照党中央精准扶贫的工作思路,有关部门分别组织开展了教育扶贫、健康扶贫、金融扶贫、交通扶贫、水利

扶贫、劳务协作就业扶贫、危房改造、科技扶贫、中央企业革命老区百县万村帮扶行动、民营企业万企帮万村十大精准扶贫行动;实施了职业教育培训工程、干部帮扶驻村工程、扶贫小额信贷工程、易地扶贫搬迁工程、电商扶贫工程、旅游扶贫工程、光伏扶贫工程、构树扶贫工程、致富带头人创业培训工程、龙头企业带动工程等十项精准扶贫工程。

第二,将解决农村贫困问题变成政府主导、全面参与的综合工程,形成了党委领导、政府负责、社会协同、公民个人参与的一体化格局。

改革开放以来,在政府治理的执行层面上,建立健全了从中央到地方的扶贫工作领导小组,国务院成立国务院扶贫办公室,贫困地区省、市、县逐级成立相应的组织机构;实行责任、任务、资金和权力“四个到省”的扶贫工作责任制和各级政府扶贫工作首长负责制。

随着中国社会经济结构的巨大变化和治理路径的多元化发展,全民参与农村扶贫逐步成为主流。党的十八大以来,习近平总书记多次强调,坚持社会动员,凝聚各方力量,共同参与脱贫攻坚,必须充分发挥政府和社会两方面力量,构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局,调动各方面积极性,形成全社会广泛参与的局面。2014年,国务院首次将每年的10月17日定为“扶贫日”,号召要努力营造“社会扶贫人人皆愿为”的良好环境,要倡导“社会扶贫人人皆可为”的共同参与理念,要建立“社会扶贫人人皆能为”的有效参与机制和方式。

实践证明,坚持中央统筹、省

负总责、市县抓落实的工作机制,强化党政“一把手”负总责的责任制,引导并鼓励市场力量和社会力量参与扶贫工作的专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的扶贫格局,符合国情、政情,取得了良好效果。2017年,党的十九大提出要打造“共建共治共享的社会治理格局”,坚持大扶贫格局。这是以习近平同志为核心的党中央在提出精准扶贫理念后的又一重大理论创新。

第三,中国共产党解决农村贫困问题,始终将解决人的思想和能力问题放在重要位置。经验证明,只有使具有劳动能力的贫困人口掌握新的生产技能,提升劳动者的“志气”和智力,即人力资本水平,才能具备消除贫困的能力,也才能保障在外部力量帮助脱贫后不再“返贫”。中国共产党在治理农村贫困问题上,从一开始就认识到人是生产力的第一要素,认识到要让人民真正摆脱贫穷,在解决生产关系的束缚后,就要不断提高农民的文化科技水平。20世纪50年代至70年代开展的农村“扫盲运动”、“向科技进军”、普及中小学教育、“赤脚医生”等,都是想迅速提高农民的文化和健康水平。

党的十八大以来,解决农村贫困问题进入最后攻坚阶段,习近平总书记多次发表关于发挥群众主体作用的内生动力理论的讲话,明确指出:扶贫先扶志,扶贫必扶智。扶志就是扶思想、扶观念、扶信心,帮助贫困群众树立起摆脱困境的斗志和勇气;扶智就是扶知识、扶技术、扶思路,帮助和指导贫困群众着力提升脱贫致富的综合素质。中央《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》要求切实把扶



十八洞村“精准扶贫”碑

贫同扶志、扶智相结合，将扶贫攻坚和转变作风、锻炼队伍相结合。

### 中国消除农村贫困的世界意义

农村贫困，是世界各国从农业社会向工业社会转变过程中出现的普遍现象。目前，就世界上绝大多数发展中国家来说，在城乡二元结构下，都存在农村贫困。中国在2020年实现农村整体脱贫，可以给世界各国解决农村贫困问题提供中国经验、中国智慧和中国方案。

第一，中国实现农村整体脱贫，是世界发展史上的奇迹，得到国际社会的充分肯定。

中国作为世界上农村人口最多、区域发展非常不平衡的多民族发展中国家，实现农村整体脱贫，具有降低世界绝对贫穷人口数量的标杆意义。中国的减贫事业是世界减贫事业极为重要的一部分，中国的成功也是对全人类进步的重要贡献。

中国农村整体脱贫的成功实践，虽然发生在中国经济社会土壤上，具备本土独特性，但中国实现工业化与乡村振兴并举、市场化转型与消除绝对贫困同步、成功跨越“中等收入陷阱”的经验，以及从中体现的国家治理体系和治理能力现代化水平，都是人类社会发进程中创造的有益成果，具有理论意义和现实借鉴作用。中国的减贫事业得到了世界银行、亚洲开发银行、国际农发基金、联合国粮农组织、世界粮食计划署等多边开发机构的积极参与和有力支持，但最终还是通过自身有效的反贫困治理，创造性地培育出了凭借持续内生动力实现的农村整体脱贫。

中华人民共和国成立时中国还是一个农村人口占90%的落后农业大国，经过70余年的经济发展和农村脱贫探索和实践，中国成为世界上减贫人口最多的国家，对全球减贫的贡献率达70%，在世界上率先完成联合国千年发展目标，并将成为首个实现联合国可持续发展目标之一的“无（绝对）贫困”

的发展中国家。鉴于中国的体量和贫困程度，这个贡献弥足珍贵。中国以自身的反贫困治理的速度、规模和持续性，对其他尚未摆脱绝对贫困的国家产生示范作用，因而在国际社会获得了尊重，积累了正向的国家“声誉资本”。

第二，中国不仅解决了自己的脱贫问题，还为世界的反贫困发挥了巨大作用。

随着综合国力的持续增长，中国从反贫困国际公共产品的消费者，逐渐变成修正者、建设者，以及供给者、创新者。中国参与全球贫困治理的重点在于提供力所能及的国际公共产品，提升合作伙伴国家减贫能力，注重公路、铁路、电站、电力设施、公共卫生设施的建设，注重减贫成果惠及当地民众。近年来，“一带一路”倡议以“人类命运共同体”为理论依据，在其框架下达成多边或双边协议，积极进行国际减贫合作。

在南南合作的框架下，中国推动建立以合作共赢为核心的新型国际减贫交流合作关系，落实《中国和非洲联盟加强中非减贫合作纲要》“东亚减贫合作倡议”等，发挥中国国际扶贫中心等国际减贫交流平台作用，为国际减贫事业注入了有效资源和强劲动力。到2020年，中国已与100多个亚洲、非洲和拉丁美洲国家合作开展了100个减贫项目和100个农业合作项目；中国和许多国际组织共同设立了南南合作信托基金；中国建立了20多个农业技术示范中心，派出了3万多名中国专家和技术人员，在农业生产方面培训了5万多名其他发展中国家的学员。

（作者单位：中国社会科学院当代中国研究所）