

中国大规模减贫的经验： 基于扶贫战略和政策的历史考察

曾小溪^{1,2}，汪三贵^{1,2}

(1. 中国人民大学 中国扶贫研究院，北京 100872；
2. 中国人民大学 农业与农村发展学院，北京 100872)

[摘要] 中国大规模减贫取得了举世瞩目的成就。新中国成立以来，根据各时期贫困状况和国家可支配资源能力，中国的扶贫战略和政策不断调整以适应现实需求并呈现出阶段性变化的特点。新中国成立以来扶贫历程大致分为保障生存阶段、体制改革阶段、解决温饱阶段、巩固温饱阶段、全面小康阶段五个阶段，各个不同阶段的扶贫战略和政策变化过程表现出不同的特征。60多年的扶贫战略和政策演变表明，稳中有进的宏观战略、由粗转精的瞄准政策、更加高效的资源传递、组合多样的扶持政策及更加多元的治理方式是中国取得巨大减贫成就的宝贵经验。

[关键词] 减贫；减贫经验；扶贫；扶贫政策；精准扶贫

[中图分类号] F 320.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2017)06-0011-09

[DOI] 10.16783/j.cnki.nwnus.2017.06.002

一、引言

伴随着中国经济的快速增长和减贫工作的持续推进，新中国成立以来，特别是改革开放以来，中国成功地实现7亿多农村贫困人口摆脱贫困，基本上解决了农村居民的基本生存和温饱问题。据有关部门统计，中国的减贫工作对全球减贫贡献率达到70%以上。中国扶贫开发取得的巨大成就，是人类历史上少有的伟大功绩，得到了国际社会的普遍赞誉。中国所取得的巨大减贫成就背后，符合经济社会发展各阶段特点的减贫战略和政策发挥了关键作用。梳理新中国成立以来扶贫战略和政策，考察中国的贫困状况发生深刻变化的背后，种类繁多的减贫政策是如何随贫困状况的变化而进行不断调整的，显得尤为重要。

二、分类指导下扶贫政策制订的理论依据

根据政策的内容不同，宏观扶贫政策可以划分为救济性、预防性和开发性三大政策体系，扶贫政

策变迁与贫困深度的演变规律密切相关。从贫困深度角度来看，贫困的种类可以划分为极端贫困、一般贫困和相对贫困。相对应的有不同的贫困表现，经历贫困的贫困人口至少可以被划分为某一种贫困类型。与此相对应，减贫目标大致可以分成三个层次，为实现这三个层次的减贫目标，可以制定相应的救济性、预防性和开发性政策，每一种扶贫政策都有其特点(表1)。

对应贫困的种类，可以制定更详细和具体的帮扶政策：对一部分丧失劳动能力的贫困人口给予持续较长时间的救济、救助，实现政策“托底”，少部分遭受灾害和风险冲击的贫困人口，给予及时的短期救济，并为其灾后重建与发展提供帮助；对因病、因学等生活负担沉重的贫困家庭，在给予适当补助、保证其基本生存生活需要的同时，降低其风险和脆弱性，逐步培养其自我发展能力；对大部分具有劳动能力的贫困人口，通过多种形式的开发式扶贫措施，提高自我发展能力。扶贫政策变迁与贫困深度的演变规律密切相关，分类指导解决贫困问

[收稿日期] 2017-08-25

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“实施精准扶贫、精准脱贫的机制与政策研究”(15ZDC026)

[第一作者简介] 曾小溪(1990—)，男，湖南平江人，中国人民大学中国扶贫研究院、中国人民大学农业与农村发展学院博士后，从事农村贫困研究

题的相关理论为扶贫战略和政策制订奠定了基础。

表1 分类指导下贫困类型和扶贫政策

贫困种类	贫困表现	减贫目标	扶贫政策	扶贫政策特点
极端贫困	不能满足基本生存需要, 生活甚至不得温饱	解决基本生存和温饱问题	救济性为主, 预防性为辅	给予物质和金钱援助
一般贫困	解决了温饱, 但无力满足基本的非食品需要, 缺乏自身发展能力, 无力真正摆脱贫困	创造基本的生产、生活条件	预防性为主, 开发性为辅	提前干预, 防止贫困发生或降低贫困发生概率
相对贫困	收入能基本满足生活需要, 但相对于高收入阶层又是贫困的	培养和增强贫困人口摆脱贫困、独立发展的能力	开发性为主, 预防性为辅	消除脱贫障碍, 增加自我积累和发展能力, 拓展脱贫机会

三、新中国成立以来中国扶贫战略和政策演变

贫困作为一种经济社会现象, 嵌入在经济社会发展的过程中, 是中国社会经济发展进程中无法回避的重大问题。扶贫政策是针对不同的贫困群体, 通过一系列的手段改变其发展环境和自身状况的有关政策总和。利用有关扶贫政策使得扶贫资源能够传递到贫困人口手中, 贫困人口获得扶贫资源不断增强自身的发展能力, 从而达到减少贫困的目标。

伴随着中国宏观经济体制和发展战略的变化, 中国的扶贫开发经历了体制机制变革、政策延续基础上的改革和工作方式不断创新的历程, 经过不断调整并逐渐形成了现阶段的扶贫战略和政策。中国政府当前实行的是政府主导, 以缩小不同地区发展差距, 提高贫困人口自我发展能力为手段, 有规划、有目的地逐年减少贫困人口, 进而实现“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”的目标。中国政府根据发展阶段及贫困人口特征, 确定不同时期的减贫目标和任务, 在宏观发展格局中确定扶贫开发的地位, 以宏观发展制度的建立和完善来选择和确定扶贫制度完善和创新的方向, 并适度借鉴世界反贫困的成功经验与时俱进调整扶贫政策。扶贫政策从最初的保障贫困人口的基本生存, 逐渐扩展到不断降低可能导致贫困的各类风险, 并着重扶持有一定劳动能力而暂时陷入贫困的弱势群体, 通过一定的资金和项目扶持为贫困群体创造更多的发展机会, 充分挖掘扶贫对象自身潜力来摆脱贫困。中国扶贫战略和政策演变可以大致划分为几个阶段。在各个阶段内, 中国政府根据国民经济发展水平和国家财力状况确定国家贫困标准, 并随贫困人口分布状况的变化确定及调整扶持的重点区域。在确定贫困标准

及扶贫重点区域的前提下, 制定相应的国家扶贫规划政策和具体实施措施, 寻求实现扶贫资源利用效率最大化的扶贫工具, 在国家财政及行政能力允许的条件下尝试瞄准真正的穷人, 做到扶贫资源精准有效传递到最需要的穷人手手中。

新中国成立以来扶贫战略和政策具有明显的阶段性特征:

(一) 保障生存阶段的扶贫战略和政策 (1949 - 1978)

1949年新中国成立时, 国民经济处于崩溃的边缘。中国政府根据当时国际和国内的政治经济环境, 选择了通过行政管理手段对社会资源进行配置的计划经济体制和优先发展重工业的战略。农业生产、工业生产、交通运输业的迅速恢复和发展, 使得新中国经济的恢复有了性质上的变化和质量上的提高, 全国农村居民生活状况有了一定的改善。“政社合一”的人民公社体制的建立, 形成以人民公社集体经济为依托的社会保障制度。基础设施和公共服务方面, 在全国范围内开展大规模的农村基础设施建设, 建立全国性农村信用合作社网络和农业技术推广网络, 形成了全民办教育模式, 建立合作医疗体制, 形成农村医疗卫生网。特困户救济和救灾方面建立了储备粮制度。由于集体化制度起到相当的保障作用, 虽然农民的生产生活资料短缺, 存在大规模的贫困, 但基本上消除了农村内部的贫富分化, 社会总体的不平等程度较低。^[1]

这一阶段致贫原因主要归结于所有制, 解决贫困问题的方法是所有制改造。从变革生产关系入手, 废除生产资料私有制, 建立农村集体经济, 试图从制度变革角度来解决贫困问题。集体和群众通过努力发展生产自救, 国家仅仅在少数区域出现大规模普遍困难时提供必要救济。政府通过组织一个集体主义体制提供福利保障, 缓解贫困人口的生存

危机，并利用遍布全国的民政救济系统资源，对某些年度和某些农村地区出现生活困难的群体开展实物和现金救济。扶贫政策的特点是临界生存推动的人道主义为主的救济式、实物性生活救济为主的扶贫政策，救济形式较为单一、救济规模较为分散、救济力度和水平较低。

以集体为单位的 social 网络，在低水平上保证了农民的基本生存需要，集体生产组织内部的调剂功能部分地承担了减灾救灾的保障作用，国家仅在低水平上保障了最低的生存，^[2]使大多数人口免于饥馑，全国根本性的贫困问题得到了较大程度的缓解。在财政能力一般、居民整体收入和福利水平很低、收入差距较小且绝对贫困所占比例很高的情况下，这一扶贫战略是当时的最优选择。

（二）体制改革阶段的扶贫战略和政策（1979—1985）

由于前期计划经济体制的低效率、农业经营体制不适应生产力发展的需要，统购统销和压低农产品价格挫伤了农民生产积极性，农村居民的生活水平普遍低下，数亿人口仍生活在绝对贫困线以下。把 1978 年的贫困线设定在 100 元，可以估算出，1978 年中国贫困发生率为 30.7%，贫困人口规模为 2.5 亿人。

针对人民公社体制造成的农民生产积极性不高，土地产出率低的现象，这一时期缓解贫困的主要途径是制度变革，主要通过农村土地制度彻底变革、农副产品流通市场相对放开、农业人口就业制度相对放松等体制改革手段，发展生产、扩大就业和增加收入，^[3]使数量众多的、长期处于温饱线以下的贫困人口成功摆脱了贫困。建立了家庭联产承包经营责任制，大幅度提高粮棉等主要农副产品的收购价格，对购销体制和农产品流通体制进行了初步改革。并引导农民开展农业多种经营，中央政府及其有关部门实施了一系列帮助贫困地区和贫困人口的政策措施，扶贫政策由以生存救助为主的无偿救济开始转向生产帮助为主、兼有部分有偿救济，决定开始在部分地区实行“以县为单位”的扶贫开发瞄准机制，以扶贫开发工作重点县为基本单元，调动大量资源在区位偏远、自然环境较差、交通通讯落后地区开展帮扶落后地区工作。如 1980 年，设立“支援经济不发达地区发展资金”。1983 年，中央政府开始组织实施以“三西”地区农业建设为主要内容的区域性扶贫开发计划。1984 年，设立革命老区、少数民族地区和边远地区贷款。为

解决贫困地区基础设施严重不足的问题，1984 年还专门设立以工代赈资金。这些政策的实施不仅直接促进了部分极端贫困地区的经济发展和生产生活条件的改善，也为后来实施大规模的农村扶贫开发计划积累了经验。

1979—1985 年是农村贫困状况得到快速缓解的时期，也是农民收入增长最快的时期。这一时期大规模减贫的推动力，既有改革开放之前农业与农村发展积累，伴随着工业化、农业科技的不断进步，教育和卫生方面的改善，这种相对平等的社会结构为改革开放奠定了较好的基础条件，^[4]也有改革开放和农村经济的快速发展使得蕴藏在农村的生产潜力得到了超前性、大规模、集中释放等原因。家庭联产承包责任制的推行，使得土地占有变得相对较为平等，在经济社会发展过程中逐渐形成的平均主义使得收入分配相对平等，基尼系数相对较低，为快速经济增长产生有利于相对落后地区的“滴漏”效应创造了条件，也为广大农村创造了大规模减贫的宏观环境。^[5]贫困的治理和政治经济体制改革相重叠，经济的快速发展惠及到了广大农村地区，穷人也得到较快发展。^[6]总之，这一时期实行的家庭联产承包责任制为主的农村体制改革，放松了农副产品流通管制，促进了市场化进程，广大农民劳动积极性大为提高，压抑已久的农业生产力得到较大释放，农业资源利用率和土地产出率不断提高，农业和农村的快速发展使大量贫困人口得以迅速脱贫。

（三）解决温饱阶段的扶贫战略和政策（1986—2000）

家庭联产承包责任制的推行和农村经济体制改革，调动了农民生产积极性，使得农业基础设施得到改善，农村经济得到较快增长，农民生活水平不断提高。但农村少数地区部分低收入人口中有相当一部分人的经济收入不能维持其生存的基本需要。1985 年，中国仍然还有 1.25 亿农村贫困人口没有解决温饱问题，这些人口主要分布在东、中、西部 18 个贫困地区，尤其是革命老区、少数民族地区、边远地区和欠发达地区。随着改革的不断深入，农村改革的边际效益不断下降，农民收入的增长幅度低于城市居民，农村内部的收入差距以及农村居民与城市居民的收入差距迅速扩大，基尼系数不断提高。贫困问题从普遍性贫困向分层、分块演化，区域间发展不均衡问题加重。^[7]随着集体生产组织的解散，市场化过程中由自然风险和市场不确

定性所造成的各种冲击也逐渐显现出来，部分地区贫困人口的脆弱性问题凸显。以往单纯通过整体性的制度变革和寄希望于仅仅依靠经济增长的“涓滴”效应对于缓解贫困的帮助作用并没有那么明显，需要有针对性的公共援助等帮扶措施来解决大量贫困人口的温饱问题。

中国政府在继续对农村和贫困地区实施有利于经济、社会发展政策措施的同时，将扶贫开发工作纳入了国民经济和社会发展的整体布局，新的变化表现在：

一是机构建设方面，从1986年起，中国政府通过了一系列重大决定，成立了组织机构完善、专门对口负责扶贫业务的贫困地区经济开发领导小组（扶贫开发领导小组）及其办公室。

二是贫困瞄准方面，彻底改变了传统依靠救济式扶贫的思路，重新明确实行开发式扶贫方针和以县为单位的扶贫开发瞄准单元。组织各方财力物力，通过划定国家级贫困县（国家扶贫开发工作县）、设置符合中国国情的贫困线，以瞄准贫困地区和贫困户范围。

三是资源传递方面，利用国家财政专项扶贫资金、以工代赈资金和扶贫贴息贷款对瞄准区域和农户进行优先投入，为贫困地区制定大量的优惠政策。

这一时期，中国贫困人口呈“大分散，大集中”特征，贫困问题从普遍性、区域性、绝对性的绝对贫困向呈现“点（14.8万个星星点点贫困村）、片（特殊困难贫困片区）、线（沿边境线贫困带）”结合的块状、网状分布和相对贫困演变。以区域发展为基础，“以经济建设为中心”的开发式扶贫战略，本质上是一种以促进贫困人口集中区域经济发展来实现稳定减缓贫困目标的区域优先扶贫战略。绝对贫困人口由集中分布向插花式零散分布的转变，促使中国政府逐渐改变贫困瞄准的方式，从区域瞄准变为县级瞄准、到村到户，集中有限的资源帮助最困难的绝对贫困人口。开发式扶贫作为国家整体性经济发展和工业化进程的重要组成部分，以县级区域为对象实施扶贫开发，将分布在绝对贫困人口周围的大量低收入人口排除在外，尽管这些低收入人口的生活水平依然很低，且面临着返贫的巨大风险。因财政承受能力与解决贫困问题的需求之间存在一定的矛盾，在扶贫资源比较有限的情况下，只能集中力量扶持贫困程度较深的绝对贫困人口，这种有选择性的瞄准方式是在财政专项

扶贫资金较少但需要解决的贫困人口较多，两难之下反复平衡、酝酿做出的有效安排。这些约束条件决定了这一时期扶贫项目和投资以促进贫困地区的发展为主要目的，以解决农村大量尚未解决温饱贫困人口的温饱问题为出发点，集中有限资源重点解决贫困地区基础设施落后的状况，资金分配上一个显著的特点是通过短期大量投资解决急需解决的眼前困难，彻底性、根治性扶贫项目少。在资金量较少的情况下，不能完全依靠经济增长的“滴漏效应”让数量庞大的穷人受益，以区域作为政策和工作的单元决定了开发式扶贫不能覆盖到全部人口，有限的财力同时也决定了无法采用普惠式的收入转移形式（即全民社会保障）来实现大规模兜底。

总的来看，这一时期中国的扶贫开发工作经历了深刻的变化：

一是扶贫工作从社会救助事业中脱离出来，成为相对独立、有组织、有计划的社会工程。扶贫工作有了自己的机构、专门的工作经费和专项的政策保障，扶贫组织体系建立并不断完善，从中央到地方都建立了完善的扶贫开发领导小组办公室，且一直沿用至今。扶贫部门和涉及扶贫的有关行业部门主导了扶贫资源的分配和传递，成为扶贫资源管理、使用、监督的主体。

二是扶贫政策由人道主义扶贫向有计划、有组织的制度性、专项性扶贫转变，一改传统的救济性扶贫策略，重新确立了开发性扶贫、发展型援助方针，扶持重点由传统的扶持贫困地区（基本单元为贫困县）向扶持贫困村（一般为贫困发生率较高、集体经济收入较低的行政村）、贫困户（对象为收入低于贫困线的贫困人口）转变。通过确立开发性扶贫的方针，改变以往通过“输血式”的办法短期内解决贫困人口的生存或温饱问题的思路，变成提高贫困地区和贫困人群的自我发展能力的“造血式”扶贫。

三是扶贫资金的使用由分散平均向重点集中转变，扶贫资源的传递更加多元，由仅仅依靠财政资金下拨、资金无需偿还转变成以财政资金无偿使用为主、银行贷款和外资等有偿使用为辅相结合的多元化扶贫资金投放方式。这一时期财政扶贫资金增幅较大，资金的管理更加严格，更加强调有效的扶贫资金到户方式。

四是建立扶贫工作责任制并沿用至今。这一时期实行的是以省为主的扶贫工作责任制，要求扶贫

资金、权利、任务和责任“四到省”，并实行扶贫工作党政“一把手”负责制，强化扶贫资金和扶贫项目管理，确保扶贫工作落到实处。

五是扶贫主体由单一政府支援向政府主导下多元化、开放式扶贫参与主体转变。除扶贫部门积极参与外，尝试动员更多的社会力量参与扶贫，对口帮扶、东西协作扶贫、企业和个人参与扶贫氛围逐渐形成。积极引进国外扶贫资金和理念、方式和管理模式，逐步构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、国际合作共同支撑的“大扶贫”格局。

这些变化意味着对贫困治理认识水平的提升，即认识到需要逐渐降低临时性救济的比重，转向更加关注常规化的扶贫开发，强调社会参与。标志着依靠强有力的中央集权的行政管理的体制，逐步加大对扶贫开发的组织领导，扶贫开发约束和机理机制更加明晰，行政力量不断渗透到贫困治理中，扶贫工作进入组织化、计划化、分工协作化减贫阶段。

（四）巩固温饱阶段的扶贫战略和政策（2001-2010）

进入新世纪，中国的贫困状况有了一些新的特点：

一是从贫困人口分布上看，贫困人口数量大幅减少带来的是贫困人口分布“大分散、小集中”。贫困人口呈现出整体集中度下降和边缘化程度上升、从重点县向重点村转移的特征。2001年，国家扶贫开发重点县贫困人口所占比重下降到61.9%。

二是从贫困深度来看，不平等程度增加使经济增长的减贫效应下降，大面积的普遍贫困已经解决，但随着贫富差距拉大，部分地区贫困程度不断加深。自2003年以来，基尼系数一直处在全球平均水平0.44之上，2008年达到最高点0.491。

三是从致贫因素上来看，呈现出多样化的特征，共同性的致贫因素开始弱化，而农户个性因素日趋显著。存在少量经过多轮扶持还未解决温饱问题的、大量初步解决温饱问题但仍然在温饱线徘徊的、已经基本解决温饱问题但属于较低水平温饱的贫困人口。

四是从新出现的贫困问题来看，城市贫困人口逐渐受到关注。在城乡二元结构的限制体制下，持续的经济增长、快速的城市化和工业化及农村劳动力的流动使得农村贫困有向城市蔓延的态势，尚未解决的农村贫困问题有演变成城市贫困问题的可

能。

“大分散、小集中”使扶贫瞄准难度加大，点状离散分布既增加了扶贫开发成本，也加大了扶贫的监督成本。传统的区域瞄准方式，虽然在贫困人口数量众多且分布集中时，瞄准相对准确、高效、节约成本，但其弊端逐渐显现。这一时期扶贫开发措施主要是整村推进扶贫开发、农业产业化扶贫开发、“雨露计划”为代表的贫困地区劳动力转移培训等。除关注收入性的单维贫困外，扶贫政策更多地转向注重贫困人口健康、教育和社会福利等方面需求，试图降低贫困人口支出成本，尝试解决多维贫困。日益凸显的流动人口贫困和城市贫困问题也逐渐受到关注。

扶贫战略从传统的发展主义向以经济增长为导向进行调整，其背后有着深刻的根源：中国由非均衡发展战略进入到均衡发展战略新阶段，中国政府更加关注以工促农、以城带乡，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。在坚持农业的国民经济基础地位不动摇的前提下推出一系列强农惠农政策，对农村的公共转移项目不断增加，转移性收入在贫困人口收入结构中所占的比重逐渐加大。扶贫战略从注重经济开发向立体综合的社会开发转型，扶贫政策强调用再分配手段来反贫困，社会保障计划向农村地区延伸成为间接减贫的重要推动力之一，在尝试解决直接导致贫困诱因的同时也更加注重剖析导致贫困背后的深层次制度和社会背景原因。

新的探索主要体现在：

一是更加注重利用市场来改善和减缓贫困。在推动使市场在资源配置中起基础性作用的经济增长的同时，为从快速经济增长中受益较少的穷人提供安全网。逐渐认识到城乡间人口有序流动是减缓贫困的一个重要途径，需要通过统筹城乡发展，发展竞争性的要素市场，更加重视通过提高穷人进入和利用市场的机会来摆脱贫困。

二是强农惠农政策基础上的反贫困。因为贫困人口主要集中在农村而且农业增长具有最大的减贫弹性，持续促进农业的发展仍然是重要的减贫手段，惠农政策促进了农业的进一步发展和贫困人口的大幅度减少。^[8]传统农业对贫困人口脱贫致富的作用在不断下降，非农产业逐步成为农民收入的重要来源，贫困的缓解更加依赖于非农产业的增长。

三是更加强调坚持综合开发、全面发展。既重视加强贫困地区基础设施建设和发展环境优化，也强调贫困地区教育、医疗卫生和文化事业的全面发

展,促进贫困地区经济、社会协调发展和社会全面进步。

四是瞄准方式转向到村到户。将扶贫工作重点放在发展较为落后的中西部地区,瞄准对象从贫困县转向贫困村,扶贫到村到户,以村为单位实行整村推进,尝试解决存在多年的贫困县内扶贫资源外溢和非贫困县的贫困农户被排斥在政府扶贫资源享受对象之外的问题。

五是群众广泛参与。这一时期更加强调群众参与,用参与式、自下而上方法制定和实施村级扶贫开发规划,贫困群体自身利益的诉求获得更多的表达机会。

六是扶贫开发和社会保障“两条腿走路”。在开发性扶贫的基础上,引入了带有兜底性质的保障性扶贫,探索实行扶贫开发和农村最低生活保障制度的有效衔接,逐步建立和完善社会安全网。

中国政府开始更加注重以宏观政策的视角审视贫困问题,并在改进和创新的基础上保持扶贫政策的连续性、一贯性。国家扶贫战略从国家发展战略中剥离、单列出来,扶贫政策转向开发式扶贫与多项惠农政策并举,形成比较完备的反贫困政策体系,涵盖救灾救济、“五保”和“低保”等救济性扶贫,教育、卫生、科技、文化和生态等预防性扶贫,以及开发式扶贫等内容。

(五) 全面小康阶段的扶贫战略和政策(2011-2020)

新阶段的减贫工作任务面临更复杂的环境和更严峻的挑战,精准扶贫、精准脱贫成为新阶段的扶贫战略。新阶段贫困问题主要表现在以下几个方面:

一是从分布上看,扶贫对象规模巨大,“宏观分散、微观集中”,具有分散化与碎片化的特点。贫困人口大多分布在生存条件恶劣、自然灾害多发、缺水少土、基础设施薄弱、教育和医疗发展滞后的广大中西部地区,特别是革命老区、少数民族聚居区、边境地区、大石山区、工程和水库移民区,这些集中连片特殊困难地区发展相对滞后,深度贫困问题依然严重。

二是从贫困深度上看,特殊类型贫困矛盾突出,相对贫困问题凸显,新标准下深度贫困地区的贫困人口是扶贫开发的“硬骨头”。贫困程度深,自我发展能力弱,脆弱性明显,扶贫开发成本高、难度大,减贫成就不稳定,返贫现象时有发生。贫困人口抵御自然灾害、市场风险以及家庭变故风险

的能力弱,抗冲击、防风险、降低脆弱性的支撑体系尚未完善,处于贫困线边缘的高度脆弱的贫困人口极易返贫。

三是从致贫因素上看,致贫因素多样化,贫困人口内部结构多元化特点明显。贫困成因从结构性因素为主转变为少数贫困人口生计资本缺乏、脆弱程度高、社会资本不足等个体性因素。特殊困难群体进入市场和融入工业化、信息化、城镇化及农业现代化所需的技术、资金、社会资本等门槛不断提高,在市场经济发展过程中很难分享到更多的好处,逐渐被边缘化,发展不平衡也使得处在社会底端的贫困群体社会剥夺感日益增加。

这一时期,贫困问题已经由原来普遍的经济落后造成的贫困演化成了以相对的资产和福利剥夺为主要特点的贫困,由原来的长期性贫困为主向暂时性贫困为主转变,由原来的资源型贫困向能力型贫困转变,由外部性因素致贫为主向内生性致贫因素转变。从贫困治理来看,经济发展“边际效益”开始递减,减贫政策成本逐渐增加;贫困地区落后面貌总体改善,发展不平衡的问题突出;部分地区已经实现整体脱贫,特殊类型困难地区、特殊群体特别是深度贫困地区的贫困问题仍积重难返,集中连片特殊困难和个体贫困共存;贫困地区生态环境恶化趋势初步遏制,但生态环境保护区的农民生计问题还没有稳定解决。贫困所呈现的自然社会因素的再生性贫困特征十分明显,贫困人口发展成本迅速增加,仅依靠对传统农业低强度、分散式、小规模开发,很难解决长期都没有解决的深度贫困问题。这一时期,年均超过1000万的扶贫对象大规模退出是在超常规的扶贫资源投入和扶贫举措中实现的,某一年度收入超过贫困线只能解决眼前短期生存问题。利用市场和发展产业来逐步培养扶贫对象的内生发展能力,建立对贫困人口的社会保护机制以降低其风险和不确定性,^[9]从根本上解决贫困人口的长远发展问题才是减贫的治本之策。^[10]

这一时期,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。出台了《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》、《关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《“十三五”脱贫攻坚规划》,确定了新阶段的扶贫任务,扶贫目标更加多元和多维,重视贫困人口的发展需求。对贫困人口的识别以其实际生活状况和“两不愁、三保障”为依据,逐步淡化较难测算的人均纯收入标准。从过去以解决温饱问题为核心向给予贫困人口更有尊

严的生活转变。既要从超越贫困片区、贫困县、贫困村、贫困户四个多级并存的组织结构层次来解决一些整体性的特殊困难，解决区域发展差距日益扩大的问题，也要从具体的贫困农户脱贫问题入手，通过扶贫资金和项目到户的精准施策来巩固和提高贫困个体的生存保障和发展能力，实现贫困地区的全面小康和全民小康。

这一时期，将“在扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口”作为扶贫工作主要对象，标志着扶贫对象瞄准到那些能够利用开发式扶贫政策对其进行一定的扶持使其有能力摆脱贫困、成为具有一定的自我发展能力的群体。把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，目的是为了抵消经济减贫效应的下降，^[11]这体现了扶贫战略目标的精准、手段的精准和标准的精准。^[12]精准扶贫要求做到“六个精准”的要求和实施“五个一批”的帮扶措施，是分类精准施策、因人因地施策的工作思路和脱贫攻坚战的实现途径。^[13]通过扶贫开发第三方评估来提高精准扶贫的科学性和可靠性，^[14]也表明扶贫开发的社会参与度更具有广泛性。

这一时期贫困治理不仅具有经济功能，更有社会功能和政治功能，在精准扶贫的背景下，从扶贫对象和目标瞄准、扶贫资源的动员和分配、贫困监测和评估等各个层面，贫困治理结构不断得到完善。^[15]中国政府的减贫目标是一个多元化、多层次、综合的目标体系，国家减贫政策走向制度化，扶贫不再仅仅局限于脱贫领域，而是要实现在脱贫基础上的全体人民的同步小康。扶贫治理手段呈现依托市场机制的经济发展、国家主导的扶贫开发与多部门参与的转移性支付的混合运行的特点，使得扶贫工作能够超越政府预算约束而取得更大的成就。扶贫政策安排上既注重各单项扶贫政策之间的区别与联系，同时也强调作为一个整体的扶贫政策同其他涉农政策之间的衔接，扶贫政策体现出一些新的变化：

一是扶贫政策目标由以往的单纯“保生存”向“保生态、促发展、惠民生”转变。扶贫政策由过去的“保基本”逐步走向“促发展”，^[16]重视经济开发与社会公平、传统文化和环境保护等方面的关系，将生态环境改善作为扶贫开发的总体要求之一，更加注重经济、社会、文化、生态效益的协调统一，试图解决与贫困伴生的环境污染、生态恶化问题。

二是更加关注区域与贫困人口生计可持续发展

能力。将发展能力的提高作为扶贫的重要目标，更加注重对人的关怀，突出机会平等和权利保障，减少社会排斥，增强贫困人口的市场参与能力、生计能力和发展能力，让贫困人口有更多的获得感，逐步建立对脱贫人口的动态追踪机制来跟踪生计的可持续性。^[17]

三是扶贫边界更为清晰。将扶贫对象锁定为具备劳动能力的农村人口，将扶贫政策与带有分配性质的增长促进政策或发展援助政策、扶贫开发针对丧失劳动能力人口的社会保障兜底区分开来，将保障基本生存的生活救助同促进能力发展的扶贫开发衔接起来，进一步界定了解决温饱问题的社会保障的范围，使开发式扶贫的边界更加清晰。

四是集中力量解决深度贫困地区的贫困问题。新增脱贫攻坚资金、脱贫攻坚项目、脱贫攻坚举措主要集中于深度贫困地区，各部门安排的惠民项目主要向深度贫困地区倾斜，重点解决深度贫困地区公共服务、基础设施以及基本医疗保障等问题。^[18]

五是赋权农户，在加大对“三农”普惠性政策支持的基础上，加大力度对经历长期贫困的贫困人口实施特惠性政策，^[19]特别关注特殊贫困群体，尝试解决扶贫开发在缓解贫困的同时加剧了农村内部的收入不平等的问题，更加注重社会资源分配不公。

六是注重从横向分工、纵向分权深度推进扶贫工作，尝试跳出行政区划间隔，注重区际合作的集中连片扶贫开发。横向看，部门沟通协作更加畅通，形成强大的工作合力；纵向看，中央、省、市和县党委政府职能更加明确、事权更加明晰，^[20]扶贫项目审批权下放到县，实行责任、权力、资金、任务“四到县”；区际联合看，中央设立跨省协调机构，指定片区联系单位，发挥“调查研究、联系沟通、督促指导”等作用。

四、中国大规模减贫的历史经验总结

中国较长时期的经济高速增长为可持续的减贫提供了物质基础，减贫同样依赖于扶贫战略和政策的实施。实践充分证明，中国在扶贫战略上选择了正确的方向，成功走出了一条中国特色的扶贫开发道路，扶贫战略呈现出明显的阶段性，具有继承和发扬的特点。扶贫政策拥有广泛的基础，多元主体参与、政府主导、制度化组织保障和激励机制使得中国农村扶贫开发具有“多元整合”特征，^[21]扶贫开发的巨大成就为世界反贫困事业积累了丰富的中

国经验并赢得了国际社会的高度认可。中国扶贫开发至少有以下几个方面的经验值得总结：

（一）宏观战略稳中有进

中国扶贫开发宏观战略经历了以经济建设为中心到统筹经济社会发展全局的转变，从过去通过经济增长的“涓滴”效应来增加贫困人口收入为主并辅以适当救济的反贫困战略，转变为实行以促进贫困人口较为集中的区域自我发展能力的提高来实现稳定减贫和消除贫困的战略。扶贫政策在继承成功经验的基础上不断发展和创新，探索新的更加有针对性的政策，部分扶贫政策逐渐由区域性、地方性探索转变为国家层面的精准扶贫整体设计和试点推进。

（二）瞄准政策由粗转精

中国贫困瞄准的单位与对象由粗转精、不断细化，从较大的范围转变为较小的较准确的范围与单位。瞄准政策从最初的区域精准，到后来的贫困县精准，再到贫困村的精准，到现在的贫困户精准。基于对贫困成因的更深刻认识，瞄准政策内涵不断变化，当前的瞄准方式更多地体现区域精准和个体精准结合，并建立贫困片区、贫困县、贫困村和贫困户的四级扶贫瞄准机制，精准扶贫工作重心和扶贫资源不断下沉（进村入户）。

（三）资源传递更加有效

中国扶贫资源传递由过去忽视贫困成因和贫困群体特征的扶贫资源普惠性平均分配向精确贫困瞄准基础上进一步细分贫困群体并引入适度竞争的精准分配转变，通过精准扶贫把有限的扶贫资源有效覆盖到动态变化的扶贫对象上。更加强调充分利用市场机制或市场主体，实现扶贫资源的市场化配置。社会扶贫资源动员、传递和分配的机制设计更为完善，对贫困防范和阻断贫困传递方面具有更好的稳定性、持续性与常规化的特点，扶贫开发活动

成效更具有效性、针对性、精准性和可持续性。

（四）扶持政策组合多样

中国对贫困人口的扶持政策更加注重救济性政策、开发性政策和预防性政策等精准扶贫政策的有机结合，从向贫困人口提供满足最低生活需要的物质援助发展到把政策扶贫、投资扶持与贫困人口自力更生相结合。扶贫政策的关口由事后贫困援助干预向降低脆弱性和风险的事前干预前移，更加注重通过教育、健康等方面的投入来提高预防和应对贫困风险的能力，而不仅仅是在其陷入贫困不能自拔之后再行扶持和救助。扶贫政策的侧重点向保障社会公平分配，赋予陷入贫困陷阱不能自拔的贫困人口更高的生活水平、更高的幸福感和获得感转变。

（五）治理方式更加多元

中国贫困治理方式逐渐由政策性、动员式、运动化向长期性、制度性、规范性、法制化方向发展，由完全的政府主导向政府主导、社会组织参与进而向政府主导、社会组织参与和受益群体参加转变，更加注重目标群体的主体性和参与性。扶贫领域治理手段由单一化向多元化以及多部门主导延伸，呈现出依托市场机制的经济发展和国家主导的扶贫开发混合运行、政府主导与互动参与并举共同推动精准扶贫的特点。

总之，中国的反贫困历程是一个使社会贫弱阶层不断分享经济、社会发展成果的过程，扶贫战略和政策随着社会、经济环境和扶贫对象本身的变化而变化。由政府主导扶贫资源的分配和传递，社会力量广泛参与，并发掘贫困人口主动性、创造性，集区域政策、行业政策和社会政策于一体，更加突出扶贫开发体制机制改革创新的重要性，采取更有效、更明智、更包容和更富有弹性的精准扶贫政策措施，未来中国扶贫前景光明。

[参考文献]

- [1] 张磊. 中国扶贫开发政策演变（1949—2005年）[M]. 北京：中国财政经济出版社，2007.
- [2] 范小建. 中国特色扶贫开发的基本经验[J]. 求实，2007，(23).
- [3] 王朝明. 中国农村30年开发式扶贫：政策实践与理论反思[J]. 贵州财经学院学报，2008，(6).
- [4] 李小云等. 关于中国减贫经验国际化的讨论[J]. 中国农业大学学报（社会科学版），2016，(5).
- [5] 李小云. 我国农村扶贫战略实施的治理问题[J]. 贵州社会科学，2013，(7).
- [6] 中国发展研究基金会. 在发展中消除贫困[M]. 北京：中国发展出版社，2007.
- [7] 张琦，冯丹萌. 我国减贫实践探索及其理论创新：1978—2016年[J]. 改革，2016，(4).
- [8] 汪三贵. 在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价[J]. 管理世界，2008，(11).
- [9] 黄承伟. 深化精准扶贫的路径选择——学习贯彻习近平总书记近期关于脱贫攻坚的重要论述[J]. 南京农业大学学报（社会科学版），2017，(4).

- [10] 韩嘉玲等. 社会发展视角下的中国农村扶贫政策改革 30 年 [J]. 贵州社会科学, 2009, (2).
- [11] 汪三贵, 郭子豪. 论中国的精准扶贫 [J]. 贵州社会科学, 2015, (5).
- [12] 唐钧. 追求“精准”的反贫困新战略 [J]. 西北师大学报 (社会科学版), 2016, (1).
- [13] 习近平. 携手消除贫困 促进共同发展——在 2015 减贫与发展高层论坛的主旨演讲 [M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [14] 汪三贵, 曾小溪, 殷浩栋. 中国扶贫开发绩效第三方评估简论——基于中国人民大学反贫困问题研究中心的实践 [J]. 湖南农业大学学报 (社会科学版), 2016, (3).
- [15] 王晓毅. 社会治理与精准扶贫 [J]. 贵州民族大学学报 (哲学社会科学版), 2017, (1).
- [16] 欧阳煌. 精准扶贫战略落实与综合减贫体系构建思考 [J]. 财政研究, 2017, (7).
- [17] 孙久文, 唐泽地. 中国特色的扶贫战略与政策 [J]. 西北师大学报 (社会科学版), 2017, (2).
- [18] 新华网. 习近平: 强化支撑体系加大政策倾斜 聚焦精准发力攻克坚中之坚 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2017-06/24/c_1121203661.htm, 2017-06-24.
- [19] 程玲. 新阶段中国减贫与发展的机遇、挑战与路径研究 [J]. 学习与实践, 2012, (7).
- [20] 陈锡文. 坚决打赢脱贫攻坚战 如期实现全面小康 [J]. 劳动经济研究, 2015, (6).
- [21] 许文文. 整体性扶贫: 中国农村开发扶贫运行机制研究 [J]. 农业经济问题, 2017, (5).

China's Experience of Large-scale Poverty Reduction: A Historical Review Based on Poverty Reduction Strategies and Policies

ZENG Xiao-xi^{1,2}, WANG San-gui^{1,2}

(1. China Anti-Poverty Research Institute, Renmin University of China, Beijing, 100872, PRC;

2. School of Agricultural and Rural Development, Renmin University of China, Beijing, 100872, PRC)

[Abstract] China's massive poverty reduction has made remarkable achievements. Since the founding of the People's Republic of China, according to the poverty situation and the disposable resources, China's poverty alleviation strategies and policies have been adjusted to meet the actual needs, showing the characteristics of the changes. This paper divides poverty alleviation course into five stages (guaranteeing survival stage, system reform stage, solving adequate food and clothing stage, consolidating food and clothing stage, and comprehensive well-off stage). Then, this paper analyzes the different characteristics of poverty alleviation strategies and policies in different stages. Over the past 60 years, poverty alleviation strategies and policy evolution have shown that China has made great achievements in poverty alleviation through its macro-policy of steady progress, targeting policies by more refined resources, more efficient resource delivery, diversified supportive policies, and more diversified governance methods, which are valuable anti-poverty experience.

[Key words] poverty reduction; poverty reduction experience; poverty alleviation; poverty alleviation policy; targeted measures to help people out of poverty

(责任编辑 胡晓春/校对 谷雨)