

● 热点聚焦

中国 70 年扶贫政策历史 演进分析

◆ 崔元培 魏子鲲 王建忠 薛庆林

(河北农业大学经济管理学院 保定 071000)

摘要: 贫困与发展是中国完成两个一百年目标的重大挑战, 政府高度重视扶贫开发工作, 在实践中不断探索前进。从扶贫政策的效果与政策模式来看, 中国的扶贫政策大致经历了以救济、平均分配为主的扶贫阶段, 以贫困地区开发为主的阶段, 以扶持贫困人口为主的扶贫阶段, 以精准扶贫与精准脱贫为主的扶贫阶段。各阶段扶贫政策相互交叉、逐步发展与过渡, 扶贫目标由相对分散向精准集中、扶贫主体也由单一向多元转变。以共同富裕为目标的社会主义制度贯穿于中国扶贫政策演变过程中, 应继续形成多元互助开发组织体系, 增强扶贫瞄准的针对性。

关键词: 政策演变; 精准扶贫; 扶贫政策

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2020.04.001

1 引言

中国曾经是世界上贫困人口最多的国家, 自新中国成立以来, 解决贫困问题成为政府工作的重点之一。1991 年, 中国政府把扶持“老、少、边、穷”地区摆脱贫困列入国家“八五”国民经济计划, 为贫困地区发展提供优惠政策、财政拨款。1994 年《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》的制定标志着中国反贫困计划的开始。同时,《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》也成为当时各项扶贫工作的行动纲领。总的来看, 中国扶贫政策是由政府主导, 通过调动各部门资源来支持农业、农村发展, 以提高农民收入, 增加农民社会保障水平为目标的持续性、系统性工程^[1]。1981—2015 年, 中国累计减少贫困人口 7.28 亿人, 世界其他国家地区的脱贫人口仅为 1.52 亿人^①。同时, 中国贫困人口受教育程度、社会保障条件、饮食营养状况等指标均得到提高^[2]。通过实施精准扶贫战略, 到 2020 年, 在现行标准下农村贫困人口实现脱贫, 贫困县

全部摘帽, 解决区域性贫困问题^[3]。但剩余贫困人口基数大, 绝对贫困人口脱贫难度大、成本高等问题依然存在, 相对贫困和多维贫困问题逐渐显现。同时, 中国经济发展面临着老龄化加速、城镇化发展, 使贫困问题呈现出新的特征^[4]。因此, 要对新中国成立 70 年的扶贫政策、扶贫历程进行回顾总结, 分析扶贫政策的演变与变化过程, 总结扶贫成效与成就, 结合精准扶贫、精准脱贫阶段中存在的问题, 对 2020 年之后的反贫困问题进行探讨, 提出未来反贫困政策发展方向。

收稿日期: 2019-11-08。

基金项目: 河北省教育厅人文社会科学研究重大课题攻关项目“经济技术协同视角下河北省贫困地区现代农业发展创新研究”(ZD201713)。

作者简介: 崔元培(1989—), 男, 河北沧州人, 博士研究生, 研究方向: 农林经济管理。

通信作者: 薛庆林(1960—), 男, 河北保定人, 教授, 博士生导师, 研究方向: 农业科技推广。

① 数据来源:《中国农村贫困监测报告 2018》。

2 中国扶贫政策演变过程

张琦和冯丹萌将中国减贫政策划分为农村制度性变革阶段、贫困县减贫探索阶段、专项扶贫政策阶段、整村推进扶贫开发阶段、精准扶贫开发阶段 5 个阶段^[5]。程联涛根据扶贫战略的调整,将中国扶贫政策演进划分为计划经济体制下广义扶贫阶段、农村经济体制改革推动贫困缓解阶段、扶贫开发正规化阶段、“八七”扶贫攻坚计划阶段、综合性扶贫开发阶段、新时期集中连片扶贫 6 个阶段^[6]。华正学根据反贫困方式将中国扶贫分为社会救济扶贫阶段、体制改革推动扶贫阶段、开发式扶贫阶段以及精准贫困脱贫阶段^[7]。申秋从扶贫政策目标区域效果出发,阐述了中国扶贫政策演变面向区域范围的变化^[8]。汪三贵和殷浩栋将中国的扶贫开发工作分为体制改革主导的扶贫开发、解决温饱的扶贫开发、巩固温饱的扶贫开发 and 全面小康的扶贫开发 4 个阶段^[9]。学者对扶贫政策演进的研究中,对中国扶贫政策演变的划分标准相对随意,从而导致不同的研究学者对不同阶段的划分难以产生一致的研究。

因此,有必要对新中国成立以来扶贫政策的演

变进行梳理、分析,为 2020 年后明确新的扶持对象、制定与之相对应的扶贫政策,提供有益借鉴。

2.1 以保障生存为主的救济式扶贫阶段:1949—1977 年

新中国成立初期,国家经济薄弱,社会呈现出普遍贫困的特征,为缓解农民贫困状况,在全国开展救济式扶贫,但基础设施缺乏、技术落后,农村、农民的贫困问题短期内仍难以得到解决。1949—1977 年,政府是资源配置的唯一渠道,受制于当时整体经济状况,扶贫主要表现为扶贫救济、平均分配两种形式,政府提供社会救济、自然灾害救济、赡养农村特困户等困难群体。这种救济式扶贫手段带有明显的单一性,是一种道义性的“输血式”救济行为,同时这种扶贫战略保证了大多数人基本的生存需要。通过 1946—1953 年开展的土地改革运动,逐渐实现了农业村产资料的集体所有制,人民公社时期,建立起“一大二公”的农村集体所有制和分配制度。一方面遏制了农村生产力的发展,但另一方面也保障了农村有限社会财富的分配。如表 1 所示,1949—1977 年以保障生存为主的救济式扶贫阶段,中国的扶贫措施主要体现在土地改革运动、基础设施建设、完善公共服务体系等方面。

表 1 1949—1977 年救济式扶贫阶段帮扶政策与成效

帮扶政策	具体措施	帮扶效果
土地改革运动	明确规定土地改革的总路线和总政策:依靠贫农、雇农,团结中农,中立富农,有步骤地、有分别地消灭封建剥削制度,发展农业生产	土地改革运动完全消灭了封建土地制度,使全国 3 亿多农民无偿分得了约 7 亿亩土地和大批生产资料,为中国农村扶贫奠定了制度基础
基础设施建设	实行计划经济管理体制,整合全社会资源,在农村开展大规模基础设施建设	①实际机耕面积由 1952 年的 204 万亩上升到 1977 年的 57 615 万亩 ②有效灌溉面积由 1952 年的 29 938 万亩上升到 1977 年的 67 499 万亩 ③1952—1977 年,机电灌溉面积占有效灌溉面积的比例由 1.6% 上升到 54.1% ④农村用电量占全国发电量的比例由 1952 年的 0.69% 上升到 1977 年的 9.93%
完善公共服务体系	①改善医疗服务和农村教育条件 ②构建以社区为基础的社会保障体系	①该阶段,全国建立了 5 万多个乡镇医院,小学入学率由不足 50% 增长至 96% ②1977 年,全国 85% 的行政村(生产大队)实行了合作医疗,很大程度上解决了农村治病、防病问题 ③全国卫生技术人员数量由 1949 年的 50.5 万人上升到 1977 年的 234.1 万人

注:1 亩=1/15hm²。

数据来源:《中国农村经济统计大全(1949—1986)》。

在当时特定历史条件和对贫困的认识水平下, 扶贫政策没有把救助与增强贫困者自立能力联系起

来,阻碍了生产力发展,使普遍贫困问题长时间存在。但在计划经济体制时期,政府一元化公益性救济式扶贫体系保障了普遍贫困状态下大多数人的临界生存需要。救济式扶贫最大的积极意义是消灭了由经济制度不平等产生的阶层性贫困。“输血式”的社会救济扶贫,是在当时作为落后农业国的中国,在加速工业化发展这一特定时期所采取的反贫困战略。

2.2 以扶持、开发贫困地区经济为主阶段:1978—1985年

改革开放、家庭联产承包制的实行,激活了农村人口脱贫致富的内生发展动力,这也为中国大规模减贫创造了条件。1978—1985年,中国贫困人口大规模减少的重要原因之一是通过农村经济体制改革带来了自发的减贫效应。在“效率优先,兼顾公平”的发展方式下,中国东部、中部地区之间的贫富差距开始产生,使得扶贫政策开始向以工代赈、以“三西”^①地区农业建设为主的扶持贫困地区经济开发转型。于是中国在1984年开始实施以工代赈,通过参加社会工程建设,救济对象可以获得赈济物资或资金。以工代赈的投入是无偿性行为,但在具体实施过程中有附加条件,要求贫困人口通过劳动来获得救济。

“三西”地区农业人口达到1200万人,总面积38万km²。1982年实施“三西”农业建设计划,制定“兴河西之利,济中部之贫”的发展战略。“三西”农业建设从改变农业生产条件入手,通过兴修水利工程增加水浇地面积,修缮坝地、压砂地,组织劳务输出等措施,以解决西海固地区群众温饱和河西地区商品粮基地建设的问题。“三西”建设开创了中国扶贫区域开发与异地脱贫的先河,为之后中国开展有计划、有组织、大规模的扶贫开发积累了大量经验。

这一阶段是中国扶贫模式政策开始由“输血式”救济转变为以扶持、开发贫困地区为主的变革阶段,通过出台各项优惠政策促进以“三西”地区为代表的贫困地区经济发展。1978—1985年,尚未解决温饱的贫困人口由2.5亿人减少至1.25亿人,贫困发生率由30.7%下降至14.8%^[10]。1984年制定的《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》和1986年正式开始实施的《国民经济和社会发展的第七个

五年计划》成为中国今后很长时间内扶贫开发工作的指导文件。

2.3 以开发式扶贫为主阶段:1986—1993年

1985年中国东部沿海城市开始对外开放,中国形成了“经济特区-东部沿海开放城市-三角洲开发地”经济发展格局。这样的发展格局促进了中国东部沿海地区经济高速发展,解决了大多数东部地区贫困农户的温饱问题,同样也造成了东西部经济发展的不平衡。中国西部地区生态环境脆弱,基础设施落后,经济和社会发展水平远远滞后于东部地区,贫困减少速度远低于东部地区。因此,1986年以来中国的扶贫资源开始向边远山区、信息闭塞地区倾斜。

1986年4月第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第七个五年计划的建议》,成立贫困地区经济发展领导小组,将贫困地区经济问题单独列示,这标志着中国扶贫工作走向规范化,反贫困战略开始追求贫困地区整体实力提升,扶贫工作的对象具有明显的区域特征。在开发式扶贫阶段,为进一步帮助贫困地区发展,制定了国家贫困县标准,纳入了331个贫困县^[11]。

开发式扶贫模式提升了县域整体经济实力,突破了单一依靠实物救济的扶贫方式,大规模的扶贫开发增加了地方上的就业机会,对各级政府财政收入的增长发挥了重要作用。开发式扶贫阶段,国家扶贫工作从单纯救济式扶贫向以外部资源投入来增强贫困地区经济发展,从而带动贫困人口脱贫的方式转变。此阶段的目标是解决贫困群众温饱问题,但这种模式没有考虑到贫困人口特征,政策制定过程中没有将贫困人口的发展需求与县域经济整体发展联系起来^[12]。

2.4 “八七”扶贫开发阶段:1994—2000年

随着扶贫开发工作力度的加大,地缘特征的贫困问题开始显现,东西部贫困差距加大,1994年仍有7000多万人口温饱问题未得到解决(表2)。为解决这一问题,1994年中国政府制定、实施了《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》,决

① “三西”地区是指甘肃河西地区19个县(市、区)、甘肃中部以定西为代表的干旱地区20个县和宁夏西海固8个县,共计47个县(市、区)。

定集中人力、物力、财力,动员各界力量,力争用7年左右时间,到2000年解决全国农村7 000万贫困人口的温饱问题。

表2 1994—1999年农村贫困人口变化

年份	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)
1994	7 000	7.6
1995	6 500	7.1
1996	5 800	6.3
1997	5 000	5.4
1998	4 200	4.6
1999	3 412	3.7

据统计,按照1999年625元的农村贫困标准进行测算,全国农村还有3 412万极端贫困人口的温饱问题没有得到解决,贫困发生率为3.7%。《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》将国家级贫困县数量增加至592个,涵盖了70%以上的农村贫困人口。如表3所示,从1998—1999年的贫困情况来看,东部和中部地区贫困人口占全国农村贫困人口数量的51%,西部地区贫困人口占49%左右,且多分布在自然条件和资源条件比较恶劣的山区和“老、少、边、穷”地区。

表3 1998—1999年东部、中部、西部地区农村贫困人口与贫困发生率

地区	1998年		1999年	
	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)
全国	4 210.4	4.6	3 412.2	3.7
东部地区	622.1	1.7	501.2	1.3
中部地区	1 558.8	4.8	1 266.9	3.9
西部地区	2 029.5	9.1	1 644.1	7.3

数据来源:《中国农村贫困监测报告2000》。

为此,国家将中西部扶贫政策进行调整,明确资金、权力、任务、责任到省的原则,以中央投入为中心,以省资金投入为辅,完善财政投入,紧密加强地区联动,引导社会各方参与扶贫工作。此项措施将从前的区域性开发扶贫转向参与式扶贫,调动了贫困户脱贫积极性。1994—2000年,政府投入资金由1994年的97.85亿元上升至2000年的

248.15亿元,累计金额达到1 127亿元,是1986—1993年8年投入总量的3倍。

2.5 巩固扶贫成果阶段:2001—2010年

“国家八七扶贫计划”的结束,中国经济的快速增长,标志着中国基本解决了贫困人口的温饱与生存问题。与“八七扶贫攻坚”时期相比,2000年之后中国面对以城乡差距、工农差距为主要的差异格局。从社会成员的普遍贫困到社会贫富差距的扩大,这就要求中国的扶贫政策要向农村贫困人口倾斜,巩固扶贫成果。2002年,中国共产党第十六次全国代表大会提出全面建设小康社会的目标,该目标的提出对扶贫政策有了更高的要求。与此同时,2004年中央1号文件提出降低农业税率、取消农业特产税,对农民进行直接补贴;2005年中央1号文件提出继续加大“两减免、三补贴”、加大对农村基础设施和农村科教文卫事业投资力度;2006年提出新农村建设;2009年中央1号文件提出继续加强惠农政策。历年中央1号文件不仅为农村农业现代化发展提供了支持,也为农村扶贫工作提供了指导与帮助。

截至2000年年底,中国绝对贫困人口下降至3 000万人,贫困发生率不足3%,但剩余贫困人口多分布在生产生活条件恶劣的地区,这些地区的贫困人口脱贫难度大,而且脱贫后还极易返贫。2001年,中国在第三次中央扶贫开发工作会议上颁布《中国农村扶贫开发纲要(2001—2020年)》,指出21世纪前10年扶贫开发基本对象包括:尚未解决温饱问题的贫困人口和初步解决温饱问题的温饱人口。在区域投向上,2001年中国财政扶贫基金政策在区域投向上进行了重新规定,允许部分资金用于非重点县的扶贫工作,但其资金投入比例不能超过30%,投向重点县的资金比例不得少于70%。这样,一方面保证了国家非重点县中的贫困人口也能得到扶贫政策支持,另一方面资金投向上的变化反映了中国扶贫工作机制正在逐步走向完善。由表4可以看出,重点县扶贫资金占比最高的是以工代赈,占其总额的65.4%,其次为财政扶贫和贴息贷款资金占比,分别为59.3%和53.5%。中央财政扶贫资金在重点县实际投入占比与“至少70%”的规定有较大偏差。

表 4 2001 年中央财政扶贫政策资金分配情况

单位:亿元, %

	以工代赈		财政扶贫		贴息贷款	
	金额	占比	金额	占比	金额	占比
重点县	39.7	65.4	32.4	59.3	85.6	53.5
非重点县	20.97	34.6	22.2	40.7	74.4	46.5

数据来源:《中国农村贫困监测报告 2002》。

经过 2001—2010 年的扶贫成果巩固期,中国贫困人口和贫困发生率明显减少。按 2008 年国家贫困标准来看,中国贫困人口从 2000 年的 9 422 万人减少到了 2010 年的 2 688 万人,贫困发生率由 10.2% 下降到 2.8%,贫困人口减少了 6 734 万人^①。

2.6 新时期精准扶贫与脱贫阶段:2011—2020 年

2011 年,中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,提出实现“两不愁、三保障”的总体目标,反映出在这一时期,以扶贫标准下、具备劳动能力的农村人口为扶贫工作主要对象,以连片特困地区为扶贫的重点区域。2013 年 11 月“精准扶贫”重要思想提出,成为新时期扶贫攻坚的指导思想。

中国随着人口红利衰减、“中等收入陷阱”、国际经济格局调整等一系列因素的作用,2011 年以后中国经济增速持续放缓,经济发展由年均增长 10% 的高速增长变为经济增速 7% 左右的中高速增长,2015 年经济增速低于 7%,2016 年经济增速为 6.7%。经济发展放缓,进入“新常态”,中国制造业面临沉重的转型压力,以及外需疲软与劳动力价格增加的双重压力。中国企业在运营成本增加、效益下降的同时,还面临大量产能过剩的压力。

新时期,中国的扶贫目标由之前的保证贫困户温饱问题转变为提高贫困户“两不愁、三保障”水平。为顺利实现“两个一百年”目标,中国开始提高贫困标准。2000 年,中国贫困户年人均纯收入标准为 865 元,2008 年提高至 1 196 元,2011 年中国贫困户年人均纯收入标准调整至 2 300 元。此后,中国的贫困标准以 2011 年的 2 300 元不变价格为标准进行定期调整,2017 年调整后为 2 952 元。在 2011 年贫困标准调整后,中国贫困人口增加了 9 955 万人,总量达到 12 238 万人。

虽然中国绝对贫困问题得到了有效缓解,但是相对贫困问题却开始呈现出来。“因病、因残、因

婚、因学”等致贫问题开始显现,除此之外,现有贫困人口居住相对分散,给扶贫工作造成了不小的阻力,贫困问题变得日益复杂化和多元化。

2016 年 11 月,国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,确定了“十三五”时期贫困地区发展和贫困人口脱贫主要指标,从产业扶贫、易地搬迁扶贫、教育扶贫、就业、医疗和社会兜底等角度对扶贫开发工作给予指导。在此基础上,扶贫攻坚的总体目标为:到 2020 年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房安全。贫困地区农民人均纯收入增幅高于全国平均水平,基本公共服务等主要领域指标接近全国平均水平。

新时期,中国贫困形式已经发生了很大的变化,总体来看贫困人口分布呈现出分散的特点。从地域范围来看,山区和边境少数民族地区的贫困人口相对集中。贫困人口分布从“八七扶贫攻坚”时期的区域分布逐渐转变为点状分布,在空间上贫困人口的分布愈发分散。同时,贫困人口致贫原因主要有“因病、因残、因学、因灾”等类型,这些致贫原因、类型多呈现突发性与长期性并存的特点。因此,目前存在的贫困户不能摆脱贫困的原因并非是没有发展机会,而是以往通过县级财政大水漫灌式的开发式扶贫效果越来越差。

因此,扶贫资金在重点投入集中连片特困区,并适当照顾非贫困地区贫困人口的同时,要将扶贫资金使用精准到户确保扶贫对象得到有效帮扶。

3 扶贫特征与减贫效果

扶贫工作一直是中国农村治理的核心,中国贫困人口众多、贫困地区范围广、返贫风险大。从以保障生存为主的救济式扶贫阶段,以扶持、开发贫困地区经济为主阶段,以开发式扶贫为主阶段,“八七”扶贫开发阶段,巩固扶贫成果阶段和新时期精准扶贫与脱贫阶段来看,贫困人口由 1994 年的 7 000 多万人减少至 2017 年的 3 046 万人。在剩余贫困人口贫困程度越来越深、脱贫难度越来越大的情况下,中国的减贫率却在不断加快,贫困人口的下降速度由 2013 年的 16.7% 提高到 2017 年的 29.7%^②。贫困是多维因素共同作用下产生

① 数据来源:《中国农村贫困监测报告 2018》。

② 数据来源:国家统计局,《波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇——改革开放 40 年经济社会发展成就系列报告之一》。

的,《关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出,“贫困县退出后,在攻坚期内国家原有扶贫政策保持不变”,即“脱贫不脱政策”。扶贫政策与扶贫资源是扶贫工作的关键,也是扶贫工作的基础,中央与各级政府部门在保证对贫困地区、农户给予充足的资金和物质保障的同时,还建立了相应的管理机制,让扶贫资源得到了有效利用。受产业扶贫等优惠政策影响,2014—2017年,全国农村居民人均可支配收入实际增速分别为9.2%、7.5%、6.2%、7.3%,农村居民收入增加,为脱贫攻坚打下了坚实基础(表5)。

表5 农村居民人均可支配收入情况

年份	农村居民人均可支配收入(元)	名义增长率(%)	实际增长率(%)
2012	7 817	12.0	10.7
2013	8 896	13.8	9.3
2014	10 489	11.2	9.2
2015	11 422	8.9	7.5
2016	12 363	8.2	6.2
2017	13 432	8.6	7.3

数据来源:《中国农村贫困监测报告2018》。表7、表8和表11同。

表6 中国扶贫政策演变

扶贫阶段	扶贫模式	扶贫内容	扶贫特征	扶贫主体	帮扶对象
以保障生存为主的救济式扶贫阶段	单一性救济式扶贫	实物救济	外部输血	中央政府	全国农村
以扶持、开发贫困地区经济为主阶段	区域性救济式扶贫	财政、物资、技术支持	外部输血	中央政府	农村贫困地区
以开发式扶贫为主阶段	全国性开发式扶贫	财政、人力资本支持	外部输血	中央政府+省、市政府	贫困县
“八七”扶贫开发阶段	参与式综合开发扶贫	参与式帮扶	外部输血+自我发展	中央政府+省、市政府+地方	贫困县
巩固扶贫成果阶段	多元性可持续性扶贫	“一体两翼”整体推进	多元造血	中央政府+省、市政府+地方+县	贫困村
新时期精准扶贫与脱贫阶段	精准扶贫	多元式扶贫	多元造血	中央政府+省、市政府+地方+县+乡镇	贫困户

3.2 减贫效果

3.2.1 脱贫人口数量多

1978年中国扶贫政策开始以扶持、开发贫困地区经济为主要方向。当时,中国贫困标准为年人均纯收入低于100元的人群为贫困户,在该标准下,中国贫困发生率为30.7%,按照2011年2300元的贫困标准测算,2017年贫困发生率仅为3.1%。从贫困发生率看,西部地区农村贫困发生率由2010年的29.2%下降到了2017年的5.6%,下降了23.6

3.1 扶贫特征

中国70年来扶贫政策演变始终坚持以政府为主导,将扶贫开发资源整合纳入国家发展战略,不断完善扶贫开发制度体系。在扶贫方式、内容和扶贫特征等方面坚持从实际出发不断调整扶贫政策,以满足贫困人口脱贫需要。如表6所示,中国的扶贫方式由单一性、区域性的救济式扶贫,逐渐转变为多维的、精准的扶贫方式,扶贫内容也逐渐由实物救济转变为多元化的扶贫方式。精准扶贫、精准脱贫战略开始之前,中国扶贫工作几乎都是由中央政府或各级政府主导,扶贫工作在取得了巨大成就的同时,也忽视了许多细节。2013年,习近平总书记提出精准扶贫、精准脱贫理念。一方面,多元主体参与扶贫可以减轻政府财政压力;另一方面,多元主体的参与可以覆盖到整个贫困区域,在教育、医疗、金融、产业等诸多领域推动精准扶贫工作的开展,这也为2020年实现全面小康社会的建成打下了坚实的基础。

个百分点;中部地区农村贫困发生率由17.2%下降到3.4%,下降了13.8个百分点;东部地区农村贫困发生率由7.4%下降到0.8%,下降了6.6个百分点(表7)。

表7 全国农村贫困人口分布

年份	贫困人口规模(万人)			贫困发生率(%)		
	东部	中部	西部	东部	中部	西部
2000	962	2 729	5 731	2.9	8.8	20.6
2005	545	2 081	3 805	1.6	6.6	13.3

(续)

年份	贫困人口规模 (万人)			贫困发生率 (%)		
	东部	中部	西部	东部	中部	西部
2010	2 587	5 551	8 249	7.4	17.2	29.2
2011	1 655	4 238	6 345	4.7	13.1	21.9
2012	1 367	3 446	5 086	3.9	10.6	17.5
2013	1 171	2 869	4 209	3.3	8.8	14.5
2014	956	2 461	3 600	2.7	7.5	12.4
2015	653	2 007	2 914	1.8	6.2	10.0
2016	490	1 594	2 251	1.4	4.9	7.8
2017	300	1 112	1 634	0.8	3.4	5.6

3.2.2 脱贫地区范围广

2017 年贫困地区覆盖中国 22 个省 832 个县, 11 775 个乡镇, 户籍人口数量为 30 777 万人, 占全国总人口的 22.1%。按照 2010 年农村贫困标准测算, 2016 年贫困地区农村贫困人口由 2015 年的 3 490 万人减少至 2 654 万人, 贫困发生率为 10.1% (表 8)。从减贫规模看, 2016 年贫困地区减贫规模占全国农村减贫总规模的 67.3%, 比上年提高 6 个百分点。

表 8 贫困地区农村减贫情况

年份	贫困人口 (万人)	比上年下降 (万人)	贫困发生率 (%)	比上年下降 (%)
2012	6 039	—	23.2	—
2013	5 070	969	19.3	3.9
2014	4 317	753	16.6	2.7
2015	3 490	827	13.3	3.3
2016	2 654	836	10.1	3.2

2017 年, 全国 14 个连片特困区覆盖了 21 个省, 9 823 个乡镇, 其贫困人口数量多达 24 287 万人, 占全国贫困人口的 79.58%。2017 年连片特困地区农村贫困人口 1 540 万人, 比 2016 年减少 649 万人, 下降 29.6%, 占全国农村贫困人口减少总规模的 50.3%, 贫困发生率比 2016 年下降 3.1 个百分点。农村贫困发生率降幅快于全国农村平均水平的有 8 个, 分别是西藏地区下降 5.3%, 罗霄山区下降 2.5%, 乌蒙山区下降 3.6%, 大别山区下降 2.3%, 秦巴山区下降 3.0%, 武陵山区下降 3.3%, 六盘山区下降 3.6%, 四省藏区下降 3.2% (表 9)。

表 9 2017 年连片特困地区贫困发生率下降速度高于全国平均水平地区

年份	西藏地区	罗霄山区	乌蒙山区	大别山区	秦巴山区	武陵山区	六盘山区	四省藏区
2016	13.2%	7.5%	13.5%	7.6%	9.1%	9.7%	12.4%	12.7%
2017	7.9%	5.0%	9.9%	5.3%	6.1%	6.4%	8.8%	9.5%

3.2.3 脱贫农户返贫率低

中国实施精准扶贫战略以来, 通过多方面政策支持, “扶贫”与“扶智”相结合, 为农户提供就业、医疗、住房、教育等多项保障措施, 减少贫困农户生活压力。虽有个别贫困农户会因病、因灾存在返贫现象, 但从全国范围来看, 并未出现过大规模返贫现象。

3.2.4 贫困地区农村居民收入增速高于全国水平

从贫困地区农村收入情况看, 2017 年贫困地区人均可支配收入虽然低于全国农村水平, 但贫困地区增速高于全国地区 1.8 个百分点。贫困地区农村收入构成中主要以工资性收入和经营性收入为主, 其中贫困地区农村第一产业净收入达到 2 696 元, 占总收入比例为 31.9% (表 10)。

表 10 2017 年贫困地区农村收入情况

指标	全国农村			贫困地区农村		
	收入水平 (元)	结构 (%)	增速 (%)	收入水平 (元)	结构 (%)	增速 (%)
人均可支配收入	13 432	100.0	8.6	8 452	100.0	10.4
一、工资性收入	5 498	40.9	9.5	2 880	34.1	12.7
二、经营性收入	5 028	37.4	6.0	3 443	40.7	4.9
(1) 第一产业净收入	3 391	25.2	3.7	2 696	31.9	2.7

(续)

指标	全国农村			贫困地区农村		
	收入水平 (元)	结构 (%)	增速 (%)	收入水平 (元)	结构 (%)	增速 (%)
农业	2 524	18.8	3.4	1 931	22.8	2.1
牧业	586	4.4	2.1	571	6.8	6.9
(2) 二、三产业净收入	1 637	12.2	11.2	747	8.8	13.9
三、财产净收入	303	2.3	11.4	107	1.3	14.3
四、转移净收入	2 603	19.4	11.8	2 021	23.9	17.4

数据来源：国家统计局全国住户收支与生活状况调查。

从农村地区恩格尔系数来看,2017年农村居民的食品、烟酒消费支出比例为31.2%,交通通信、教育文化、医疗保健等发展型消费占比提高。2017年农村居民人均消费支出中,人均交通通信占比上升0.4个百分点,达到13.8%;教育文化消费上升0.1个百分点,达到10.7%;医疗保健支出上升0.5个百分点,达到9.7%。从食物消费情况来看,2017年农村居民人均粮食消费量下降,蛋类、奶类消费增加,农村居民人均粮食消费量由2016年的186kg下降到2017年的154.6kg,人均奶类消费量达到6.9kg,蛋类消费量达到8.9kg。

3.2.5 贫困地区基础设施日益改善

截至2017年年末,贫困地区通电自然村接近全覆盖;通电话自然村比例达98.5%,比2013年提高了5.2个百分点;通有线电视信号自然村比例为86.5%,比2013年提高了15.8个百分点;通宽带自然村比例由2013年的41.5%增长到71.0%;贫困地区所在自然村主干道路面经过硬化处理的自然村比例达到81.1%,比2013年提高了21.2个百分点;通客运班车的自然村比例由2013年的38.8%上升到2017年的51.2%(表11)。

表 11 贫困地区基础设施条件

指标	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
通电话的自然村比例	93.3%	95.2%	97.6%	98.2%	98.5%
通有线电视信号的自然村比例	70.7%	75.0%	79.3%	81.3%	86.5%
通宽带的自然村比例	41.5%	48.0%	56.3%	63.4%	71.0%
主干道路面经过硬化处理的自然村比例	59.9%	64.7%	73.0%	77.9%	81.1%
通客运班车的自然村比例	38.8%	42.7%	47.8%	49.9%	51.2%

4 中国减贫政策发展展望

党的十八大以来,党和政府把扶贫工作提高到了一个新的高度,提出2020年全面建成小康社会,彻底消除贫困。但从中国整体贫困状态来看,中国相对贫困将会持续较长一段时间,继续提高相对贫困人口的自我发展能力,保持贫困地区经济、社会的可持续发展,仍是一项艰巨任务。截至2017年年底,中国还有3 046万贫困人口,中国未来3年脱贫的重点是深度贫困地区和特殊类型的贫困人口。2020年后,贫困问题的复杂性、减贫的公共政策体

系仍需要高度关注^[13]。

随着贫困人口数量、结构的不断变化,改进扶贫模式、提升资金利用效率、转变扶贫战略,成为2020年之后中国扶贫工作的现实选择^[14]。即针对不同类型的贫困人群,采用不同帮扶政策,针对多样性的致贫原因实施多样化治理,提升贫困户向上流动能力^[15]。

4.1 优先解决深度贫困地区贫困人口发展问题

深度贫困地区资源匮乏、生态环境恶劣、发展滞后、致贫原因复杂、区域性经济发展缓慢。为此,今后相当长一段时间,要根据深度贫困地区发展需

要, 加强基础设施建设, 增加农民技术培训, 加强农业技术推广与市场信息的供给, 使深度贫困地区基本公共服务、基础设施等方面指标接近或达到全国平均水平。另外, 要改善深度贫困人口健康状况和受教育年限, 实现医疗、大病救助、养老保险的全覆盖和适龄儿童接受义务教育。在短期内, 以“两不愁、三保障”为标准, 提高贫困人口生活水平; 长期内, 重点解决深度贫困地区发展能力不足问题, 通过发展产业来增加贫困人口工资性收入、经营性收入, 逐步减少转移性收入比例。

4.2 创新机制, 解决特殊贫困人口问题

特殊贫困人口是贫困人口中的特殊群体, 是指劳动能力低下或者不具备劳动能力, 常规扶贫手段帮扶效果不理想的贫困人群^[16]。因此, 必须采取更有针对性的社会保障等制度, 创新机制解决独居老人的贫困问题, 探索社会、家庭、个人共同养老模式; 解决精神障碍贫困户问题, 加强精神疾病的治疗与恢复, 加强县级医疗机构精神疾病治疗水平, 对患有精神问题的家庭患者进行救治。通过科学的医治、康复, 逐步使其恢复生产、生活能力, 建立以县委主体, 乡(镇)、村为辅的三级服务网络, 为有劳动能力的残疾贫困人群提供合适的技能培训, 帮助该部分群体就业、实现生活自理。

4.3 建立城乡统筹的贫困治理体系

2020 年的扶贫战略需要确定城乡统筹、部门协调的贫困治理体系^[4]。打破城乡分治的二元扶贫模式, 促进城乡减贫融合发展, 建立城乡一体扶贫模式, 实现城乡要素平等交换^[17], 使得城乡贫困人口在扶贫政策上享有同等待遇。在扶贫功能定位中城乡统筹的扶贫体系要以家庭为基本帮扶单位^[18], 制定统一的识别标准和识别体系, 促进扶贫开发政策由生计维持型向发展型转变。

通过对中国 70 年扶贫政策的演进分析, 中国扶贫目标从解决温饱到实现小康, 达到共同富裕; 扶贫工作从直接实物救济向多元扶贫, 增强贫困户内生发展动力转变; 从政府主导扶贫工作, 到社会各界积极参与; 从单一扶贫政策到多管齐下的系统扶贫。消除绝对贫困是中国扶贫工作的阶段性成就, 在中国扶贫史上具有里程碑式的意义, 同时, 中国的相对贫困问题仍将持续很长一段时间, 持续提高相对贫困人口自我发展能力, 依旧是一项艰巨的任

务与使命。

参考文献

- [1] 李小云. 2020 年后农村减贫需要由“扶贫”向“防贫”转变 [J]. 农村工作通讯, 2019 (8): 53.
- [2] 史耀疆, 王欢, 罗仁福, 等. 营养干预对陕西贫困农村学生身心健康的影响研究 [J]. 中国软科学, 2013 (10): 48-58.
- [3] 汪三贵, 曾小溪. 后 2020 贫困问题初探 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2018, 20 (2): 7-13+89.
- [4] 陈志钢, 毕洁颖, 吴国宝, 等. 中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点 [J]. 中国农村经济, 2019 (1): 2-16.
- [5] 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): 27-42.
- [6] 程连涛. 我国农村扶贫开发制度创新研究 [M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 2017.
- [7] 华正学. 新中国 60 年反贫困战略的演进及创新选择 [J]. 农业经济, 2010 (7): 3-5.
- [8] 申秋. 中国农村扶贫政策的历史演变和扶贫实践研究反思 [J]. 江西财经大学学报, 2017 (1): 91-100.
- [9] 汪三贵, 殷浩栋. 中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望 [J]. 华南师范大学学报, 2017 (4): 18-25+189.
- [10] 王曙光, 王丹莉. 中国扶贫开发政策框架的历史演进与制度创新 (1949—2019) [J]. 社会科学战线, 2019 (5): 24-31.
- [11] 李周. 中国反贫困与可持续发展 [M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [12] 段洪波, 张洪硕. 改革开放 40 年扶贫开发历程与经验 [J]. 河北大学学报 (哲学社会科学版), 2019, 44 (2): 118-122.
- [13] 汪三贵. 中国 40 年大规模减贫: 推动力量与制度基础 [J]. 中国人民大学学报, 2018, 32 (6): 1-11.
- [14] 汪三贵, 杨龙, 张伟宾, 等. 扶贫开发与区域发展: 我国特困地区的贫困与扶贫策略研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2018.
- [15] 左停, 金菁, 李卓. 中国打赢脱贫攻坚战中反贫困治理体系的创新维度 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2017, 19 (5): 6-12+89.
- [16] 曾小溪, 曾福生. 基本公共服务减贫作用机理研究 [J]. 贵州社会科学, 2012 (12): 91-94.
- [17] 曾小溪, 汪三贵. 城乡要素交换: 从不平等到平等 [J]. 中州学刊, 2015 (12): 39-44.
- [18] 朱梦冰, 李实. 精准扶贫重在精准识别贫困人口: 农村低保政策的瞄准效果分析 [J]. 中国社会科学, 2017 (9): 90-112+207.

(责任编辑 张雪娇 杜 婧)