



# 改革开放40年中国农村扶贫开发的成就及经验

吴国宝

(中国社会科学院农村发展研究所/中国社会科学院贫困问题研究中心,北京100732)

**摘要:**改革开放40年以来,中国农村扶贫开发取得了举世公认的成就:7亿多农村贫困人口摆脱了贫困,显著改善了农民的生活质量,有效遏制和缩小农村地区间的发展差距,增强了贫困人口的信心和发展能力,还产生了培养干部、丰富和发展社会治理经验等方面的溢出效应。中国农村扶贫开发,既内含着特定的时空因素和中国独特的政治制度与治理体系的影响,也形成了一些可与其他国家分享的大规模减贫的经验。中国农村扶贫的基本经验是:通过发展减贫,提升贫困地区和贫困人口自我发展能力,实行精准扶贫,坚持扶贫创新,坚持党和政府领导、群众主体、社会参与的基本扶贫制度,坚持持续扶贫。中国农村扶贫开发,加速了全球减贫的进程,创造了大规模减贫和精准扶贫的中国经验,用事实证明了发展中国家可以依靠自己的努力摆脱贫困。

**关键词:**改革开放;农民贫困;扶贫开发;减贫

**中图分类号:**D032      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2018)06-0017-14

中国改革开放40年来的农村扶贫开发,是在从计划经济体制转向社会主义市场经济体制、从传统农业社会转向工业和现代化社会的双重转型重叠期,在中国既有的政治、经济、社会和文化基础上,由党和政府规划、领导、协调和支持,贫困人口通过自身的努力增加收入、提高福祉与发展能力、提高分享国家改革和发展成果能力,进而实现脱贫致富的过程。改革开放以来,中国农村扶贫开发取得了举世公认的巨大成就,7亿多农民摆脱了贫困,创造了世界减贫史上的一大奇迹,被国际社会广泛视为人类社会扶贫的一个成功样板。与此同时,扶贫开发,也成为中国道路、中国经验和中国发展模式的重要组成部分。

中国改革开放40年来取得的巨大减贫成就,既内含着特定的时空因素和中国独特的政治制度与治理体系的影响,也形成了一些可与其他国家分享的经验。中国减贫经验中可复制、可分享和可持续的部分,应该成为中国未来减贫和世界减贫事业的重要知识财富。本文主要从扶贫者(政府)视角,基于官方公开数据,总结改革开放40年来中国农村扶贫开发所取得的成就,讨论和分析中国农村减贫的基本经验及其对世界减贫事业的意义。

## 一、中国扶贫开发取得的伟大成就

改革开放以来,中国扶贫开发取得了伟大的成就,在减少贫困人口、增进人民福祉、缩小农村地区间发展差距、增强贫困人口发展能力和信心等方面取得了巨大的进步,有力地支持了国家全面建成小康社会目标的实现。

### (一)贫困人口大规模减少,基本消除了现行标准下的绝对贫困

1978年以来,农村贫困人口大规模减少,基本消除了现行标准下的农村绝对贫困。按照

收稿日期:2018-10-21

作者简介:吴国宝,男,中国社会科学院农村发展研究所研究员,中国社会科学院贫困问题研究中心主任。

2010 年不变价格农民人均纯收入 2300 元/年的扶贫标准,中国农村贫困人口从 1978 年的 77039 万人减少到 2017 年的 3046 万人,减少了 73993 万人;同期,农村贫困发生率从 97.5%下降到 3.1%,降低了 94.4 个百分点(表 1)。按照世界银行 2011 年 1 天 1.9 美元购买力平价的贫困标准,农村贫困人口从 1981 年的 75893 万人减少到 2014 年的 1487 万人,减少了 74406 万人;同期,贫困发生率从 95.59%降低到 2.39%,降低了 93.2 百分点<sup>①</sup>。中国改革开放 40 年的时间内,在减缓贫困方面取得了巨大成就,这在人类发展的历史上也是十分罕见的。这既是中华民族进步的重要标志,也是对改善人类生存权和发展权作出的卓越贡献。

当然,我们也应该看到,中国现行贫困标准仅仅略高于世界银行 2011 年购买力平价 1 天 1.9 美元的低贫困标准。如果使用适合中低收入国家的 1 天 3.2 美元(2011 年 PPP)的贫困标准,按世界银行的估计,2014 年中国农村有 16.81%的常住人口处于贫困状态<sup>②</sup>;按适合中高收入国家 1 天 5.5 美元(2011 年 PPP)的标准,2014 年农村还有 48.77%的常住人口生活在贫困中。

(二) 显著提高农民的生活质量,非收入贫困状况明显改善

1. 改善农民的物质生活条件

交通、通讯、用电、饮水等物质生活条件匮乏,既是重要的致贫因素,同时也是贫困的重要表征。中国通过实行国家整体发展规划和大规模瞄准贫困地区的专项扶贫开发,显著改善了包括贫困地区在内的全国农村交通、通讯、用电、安全饮水等物质生活条件方面。

(1) 交通。改革开放以来中国农村的道路交通条件改善十分显著,贫困地区也基本同步受益。2010 年,国家统计局监测贫困地区 99.5%的行政村通了公路<sup>③</sup>。2010 年以后农村公路进一步延伸到自然村落,并且更多的到组公路得到了硬化,交通状况进一步改善。据国家统计局贫困监测报告,2016 年全国贫困地区 81%的自然村主干路面经过了硬化处理,51%的自然村通客运班车,绝大多数贫困村农民的交通出行困难基本得到了解决。

(2) 通讯。包括贫困地区在内全国农村的基本通讯条件明显改善,城乡间基础通讯硬件的鸿沟基本消失。全国农村电话和手机通讯服务基本上已覆盖所有的村组,移动宽带设施已基本实现了行政村全覆盖。2017 年全国贫困地区 99%的自然村已通电话,81%的自然村能接收到有线电视信号,61%的自然村已安上了宽带,平均每个农户有 2.1 部手机。可以说,贫困地区农民对外信息交流的基础硬件设施已经具备,为缩小城乡间的数字鸿沟奠定了基本的物质基础。

(3) 供电。包括贫困地区在内全国农村生活用电已经解决。贫困地区 99.7%的自然村到 2015 年都通上了电,99.8%的农户用电照明。

(4) 饮水。农村居民的饮水困难基本解决。2015 年全国农村 93%的人口已用上了受保护水源供应的改良饮用水。2017 年全国贫困地区 89.2%的农户饮水困难<sup>④</sup>已经解决,70%的农户使用管道供水。

(5) 住房。农民的住房条件显著改善,住房安全保障明显加强。农民人均住房面积,从

表 1 1978—2017 年中国农村贫困变化

年份	农村贫困人口/万人	贫困发生率/%
1978	77039	97.5
1980	76542	96.2
1985	66101	78.3
1990	65849	73.5
1995	55463	60.5
2000	46224	49.8
2005	28662	30.2
2010	16567	17.2
2015	5575	5.7
2017	3046	3.1

资料来源:国家统计局住户调查办公室的《中国农村贫困监测报告(2017)》,中国统计出版社,2017 年。

注:以 2010 年贫困标准计算。

① 作者根据世界银行数据计算,数据来源于 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?>  
② 数据来源于 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?>  
③ 如无特别说明,本文数据均来自国家统计局住户调查办公室历年的《全国农村贫困监测报告》,中国统计出版社。  
④ 饮水困难标准是指居民点到取水点的水平距离大于 1 公里或垂直高差超过 100 米,正常年份连续缺水 70~100 天。

1978年的8.1平方米,增加到2012年的37.1平方米。全国农村居民人均住房价值,从1981年的160元增加到2012年25300元<sup>①</sup>。2014年全国农村贫困人口人均住房面积27.4m<sup>2</sup>,相当于全国农民平均的64.5%。近几年政府解决农村贫困人口住房不安全问题的支持力度不断加大,农村住房不安全问题初步得到解决。

## 2. 改善农民的基本公共服务

(1) 医疗和健康。由于居民可支配收入水平提高、医疗服务条件改善和健康预防与保障制度的不断健全,中国农村居民的健康水平在过去20多年实现了大幅度提升。从1991年到2016年,全国农村婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率,分别从58‰和71‰大幅度降低到9‰和12.4‰;全国农村孕产妇死亡率从1‰降低到0.2‰。贫困地区农村医疗服务可及性显著提高,居民健康水平大幅度提升。2017年贫困地区农村拥有合法行医证医生或卫生员的行政村比重为92.0%,92.2%的农户所在自然村有卫生站,农民就近看病问题已基本解决。

(2) 教育和人口素质。通过实施《义务教育法》,广泛改善教学条件、减免义务教育阶段学生学杂费等措施,在全国普及义务教育,并且在贫困地区通过提供农村中小學生寄宿和营养餐补助以及各种助学行动,中国人口教育程度和素质不断提高。根据人口普查资料,中国15岁及以上人口的文盲率,从1982年的34.5%降低到2010年的4.1%,同期接受过初中级以上教育人口比重,从1982年的25.3%提高到2010年的61.8%。据全国贫困监测报告,贫困地区义务教育阶段学龄儿童在校率到2010年已基本接近全国平均水平。经过近几年教育精准扶贫的持续攻坚,贫困地区义务教育已经得到了较好的保障,教育获得上的区域差别显著缩小,不过教学质量的区域差异仍然比较大。

## 3. 完善农村社会保障制度,增强应对脆弱性的能力

2015年底,全国农村基本医疗保险实现了全覆盖,基本养老保险参保率超过80%。据国家统计局贫困监测统计,2015年中国贫困地区农民参合率达到97%,参加城乡社会养老保险人数占比超过50%;2014年贫困地区人均养老金、社会救济和补助、报销医疗费三项收入合计占当年贫困地区农民人均可支配收入的7.1%,占当年贫困地区农民人均可支配收入增量的16.9%,增强了农民应对脆弱性的能力。

## (三) 有效遏制和缩小农村地区间的发展差距

中国自1986年实行区域开发扶贫以来,一直选择贫困人口比较集中、经济发展比较落后的县(区)作为重点扶持对象,通过连续的扶贫开发规划从政策、资金投入和项目安排方面给予特别的扶持。受扶持的贫困县数量一直占全国总数的30%左右<sup>②</sup>。30多年以来,虽然贫困县多次发生变化,但总体来说,贫困县基本上属于全国发展水平最低的“老、少、边、山、穷”地区,其中有部分甚至属于生存和发展条件比较恶劣的边际土地地区。如果没有额外的扶持,这些贫困县中的相当部分可能会逐渐沦落为贫穷、不安定的地区。在区域开发扶贫和国家的区域开发政策、区域协调发展规划的共同作用下,中国贫困地区的经济、社会发展的主要领域实现了高于全国平均速度的发展,不仅遏制了这些地区发展的边缘化趋势,而且缩小了贫困地区与全国的发展差距,推进了全国区域的协调发展。

### 1. 加速贫困地区农民收入的增长,缩小与其他地区农民的收入差距

按可比口径计算,1993年以来贫困县农民人均收入增长快于全国农民平均水平,使贫困县与其他地区农民平均的收入差距缩小。在“八七”扶贫攻坚计划期间,贫困县农民人均纯收入相当于全国平均水平的比值提高了12个百分点;2001年至2010年这个比值提高了3个百分点;

① 国家统计局; <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

② “八七”扶贫攻坚计划期间及2001—2010年西藏整体作为贫困地区对待。

2011 年至 2017 年这个比值提高了 10 百分点(图 1)。

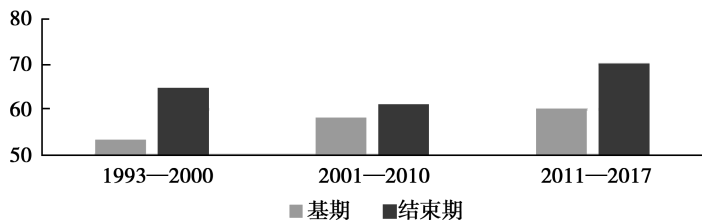


图 1 贫困县农民人均纯收入占全国农民平均水平的变化/%

资料来源:根据各年《中国分县农村经济统计概要》《中国县(市)社会经济统计年鉴》计算。

## 2.提升贫困地区经济发展能力,缩小贫困地区与其他地区经济发展水平之间的鸿沟

区域开发扶贫政策的长期实施,提升了受益贫困地区的经济发展能力,缩小了贫困地区与其他地区的发展鸿沟。第一,经过近 40 年的发展和扶贫开发,中国贫困地区已经初步建立支持地方经济社会发展的交通、能源、通信、物流等基础设施,与其他地区在基础设施可及性方面的差距明显缩小。第二,中国贫困地区与全国其他地区在农业发展水平方面的差距有了较明显的缩小。贫困地区人均农业机械总动力相当于全国平均水平的比例,从 1986 年 57.8% 上升到 2015 年的 83%;其人均粮食产量相当于全国平均水平的比例从 1986 年的 72% 提高到 2015 年的 88%<sup>①</sup>。2015 年贫困县人均第一产业增加值相当于全国平均水平的 81%,而 1986 年贫困县人均农村社会总产值仅相当于全国平均水平的 56%,虽然两个指标的口径存在一定差异,但可以看出贫困地区农业总体发展水平与全国平均之间的差距明显缩小。第三,贫困地区陆续建立了一批依托当地资源优势的主导或骨干工业企业,缩小了与全国在工业发展方面的差距。1999—2015 年,贫困地区人均第二产业增加值的年增长速度比全国平均高 2 百分点。贫困地区规模以上工业企业数量不断增多,2015 年平均每个贫困县有 38.2 个规模以上工业企业,规模以上工业企业总产值人均超过 2 万元<sup>②</sup>。第四,贫困地区县域经济实现了较快的增长,与全国各县人均国内生产总值的差距缩小。扶贫重点县人均国内生产总值在 2000—2010 年之间年均增长速度,比全国县平均快 2.7 百分点,缩小了与全国平均水平之间的差距。2015 年全国已有 80 个贫困县人均国内生产总值超过全国平均水平<sup>③</sup>。

显然,简单将贫困县的发展速度与全国平均水平进行比较并不科学。一方面贫困地区的发展起点比较低,具有后发者的追赶优势;另一方面贫困地区发展的条件比较差,也不完全具有可比性。为了更严谨地分析扶贫开发的效果,我们以人均耕地面积、人均有效灌溉面积、农民人均纯收入、人均预算内财政收入、通车乡镇比重、通电行政村比重作为指标,从全国所有县(市、区)中,筛选出 1993 年发展条件和水平比较接近的 382 个,从 1994 年到 2010 年一直都属于扶贫重点的贫困县和 159 个在此期间都不是贫困县的对照县,对两者的农民收入、地方财政收入和国内生产总值的发展速度进行匹配比较分析(表 2)。

从对比结果来看,在《国家八七扶贫攻坚计划》时期,样本贫困县的农民人均纯收入增长速度虽然高于同期全国平均水平,但是低于 1993 年与其条件类似的非贫困县。21 世纪以后,相同的样本贫困县的农民人均纯收入和人均国内生产总值的年增长速度,都要快于对照县。而样本贫困县人均地方财政收入的增长速度在两个时期都低于对照县。这一结果表明:第一,在国家整体经济快速发展时期,经济欠发达地区存在一定的后发优势,这可能和是否开展扶贫开发没有多大关系;第二,连续的扶贫开发对加快受益贫困地区的经济增长和农民增收具有显著的

① 1986 年的数据来自《中国贫困地区经济开发概要》,农业出版社,1989 年;2015 年的数据来自《中国农村贫困监测报告 2016》。

② 根据国家统计局《中国县(市)社会经济统计年鉴 2000》《中国县(市)社会经济统计年鉴 2016》分县数据整理计算。

③ 根据国家统计局《中国县(市)社会经济统计年鉴 2000》《中国县(市)社会经济统计年鉴 2016》分县数据整理计算。



作用;第三,没有发现贫困地区利用国家的扶贫优惠政策优先用来实现富县(增加地方财政收入),整体上没有出现扶贫开发富县不富民的情况。

表 2 1994—2010 年连续扶贫重点县和可对比照县增长率比较

指标	贫困县	对照县
样本县数量/个	382	159
1993—2000 年农民人均纯收入年增长率/%	10.70	13.17
1993—2000 年人均财政收入年增长率/%	3.50	4.54
2000—2009 年农民人均纯收入增长率/%	7.15	6.39
2000—2009 年人均国内生产总值年增长率/%	14.37	12.90
2000—2009 年人均财政收入年增长率/%	14.48	18.18

数据来源:作者根据各年《中国分县农村经济统计概要》《中国县(市)社会经济统计年鉴》计算。

3. 部分贫困县整体摆脱贫困

2016 年和 2017 年中国 832 个贫困县中已有 154 个扶贫工作重点县经过专项评估检查,达到相关的脱贫要求,整体实现了摘帽。

(四) 增强贫困人口的信心和发展能力

减贫不仅仅是贫困人口数字上的减少,更重要的是通过脱贫过程提升了脱贫人口自我发展的能力,重建和增强他们对自己和家庭未来的信心。中国在扶贫开发过程中,一直实行开发式扶贫方针,坚持扶贫与扶智、扶志相结合,重视贫困人口自我发展能力和内生动力的提升。与主要通过临时救济或社会保障脱贫相比,中国改革开放 40 年来绝大多数贫困人口是通过获得非农业就业机会、发展农业等生产性方式脱贫的。这种方式脱贫相对具有稳定性和可持续性,也更容易使脱贫人口增强对未来的信心。同时,中国政府在扶贫开发过程中,比较注重教育、培训和示范的作用,这些都有助于提升贫困人口的自我发展能力和内生动力。

(五) 产生培养干部、丰富和发展社会治理经验等溢出效应

扶贫开发是中国现代历史上一次重大的社会实践,参与其中的干部和人员之多、社会影响范围之广、程度之深,应该都可以载入史册。中国的扶贫开发,除了前述经济社会发展方面的成就之外,在另外一些方面如培养干部的作风和能力、丰富和发展农村治理和政府社会治理的经验和理论等,也都产生了显著的溢出效应。

1. 扶贫开发工作锻炼和培养了参与其中的干部的作风与能力

改革开放 40 年来中国的扶贫开发一直在占全国 1/3 左右的县(区)展开,不计其数的各级干部尤其是基层干部参与其中。仅精准扶贫开展以来,每年有近百万的干部参加帮扶。大量的干部工作到扶贫第一线,直接与贫困户、贫困村打交道,了解贫困户的致贫原因、帮助参谋和设计扶贫项目和脱贫方式,使参与其中的干部能够比较深入地了解 and 认识国情,培养踏实的工作作风,在工作过程中也锻炼了干部的能力。这些经历和锻炼成为参与帮扶干部的宝贵财富,也将成为提高政府部门尤其是基层组织的决策水平和管理绩效的重要推手。

2. 扶贫开发尤其是精准扶贫实践,丰富和发展了中国农村治理的经验

第一,在农村扶贫治理上,中国探索出了各级党委政府主要领导负责,专业部门、行业部门和社会力量分工协作,齐抓共管的扶贫组织体系,并且在基层现有以村支部和村委会为基础的治理结构中,引入驻村第一书记及扶贫工作队,解决了原有基层治理体系中上下沟通不够通畅和治理能力不足的问题。在多系统协力扶贫中,建立明确的部门和人员职责分工和严格的问责制,以保证治理体系有效运转。第二,在扶贫对象识别中,将基于专业知识和经验判断设计的问卷和经过培训人员开展的入户调查,利用包括个人和家庭各方面信息的大数据比对,与在地群众的参与结合起来,可以比较全面地了解不易找准的社会干预对象的情况,这一做法对于信息

时代识别和界定复杂条件下的社会干预对象,具有重要的启示和借鉴意义。第三,在扶贫开发资源筹集和动员上,中国构建出政府、市场组织与社会力量共同支持扶贫的资源投入和动员方式,积累了应对投入需求大且不确定的重大社会干预的有益经验。第四,在扶贫开发考核评估上,中国探索出了将扶贫和脱贫的内部考核与外部多方监督、评估相结合,以结果考核为中心,结果考核与过程考核相结合的考核评估制度,对完善政府治理中的考核评估工作具有参考和借鉴意义。

## 二、中国农村减贫的基本经验

中国改革开放 40 年来基本消除了现行标准下的农村绝对贫困,在扶贫开发的过程中,探索并形成了大规模减贫的中国经验。中国扶贫的基本经验是:通过发展减贫,提升贫困地区和贫困人口自我发展能力,实行精准扶贫,坚持扶贫创新,坚持党和政府领导、群众主体、社会参与的基本扶贫制度,坚持持续扶贫。

### (一) 通过发展减贫

贫困和摆脱贫困是中国改革和发展路径选择的起点和动力来源。改革开放初期,中国整体上是一个贫困的国家。当时全国农村人口中,按 2010 年不变价格人均纯收入 2300 元的标准,贫困人口占到 97.5%。在当时条件下,除了实现国家经济发展,任何其他的扶贫方式,都无法解决规模如此巨大的人群的贫困问题。从这个意义上说,在改革开放初期,中国实行发展减贫战略是历史的选择。党和政府从“贫穷不是社会主义”理念出发,坚持“发展是硬道理”,把摆脱贫困作为中国社会主义改革和发展的题中应有之义,坚持主要通过发展解决中国的贫困问题,将通过改革和发展摆脱贫困、实现国家现代化和中华民族的崛起,作为治国理政的第一要务。改革和发展的路径选择,使整个国家的改革和发展历程天然地带有扶贫的性质;而中国改革和发展能够持续地对减贫产生积极作用,则与党的执政理念和理想追求有关,与中国在改革前建立起来的土地集体所有的制度有关,与中国特定的政治、经济制度和行政管理体制有关,与党和政府对扶贫的管控能力有关。中国一直以发展的名义、发展的方式,解决中国的贫困问题,将扶贫寓于发展之中,在发展中解决贫困问题。这是中国扶贫开发的一个主要做法,也是理解中国扶贫道路的基本方法论。中国通过发展减贫的经验,体现在通过包容性的经济发展、社会事业发展和结合生态环境改善减贫三个方面。

#### 1. 实行包容性的经济发展

中国通过建立社会主义市场经济制度,选择适合基于中国比较优势的经济发展方式,适时调控宏观经济,实现中国国民经济的持续、高速增长,保证经济增长在较长时期内惠及贫困和低收入人群。1980—2012 年全国农民人均纯收入年均增长 6.6%,同期底层 20%、40%、60% 和 80% 农户人均纯收入分别年均增长 4.5%、5.4%、5.9% 和 6.3% (图 2)。

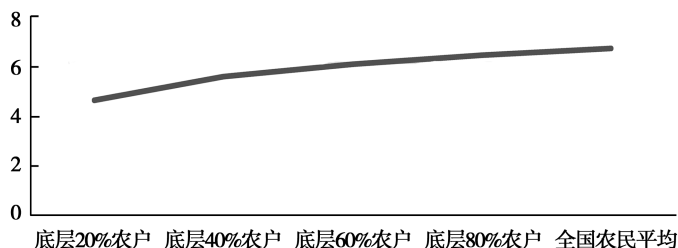


图 2 1980—2012 年不同收入组农户人均纯收入年增长率/% (growth incidence curve)

资料来源:作者根据《中国农村住户调查年鉴 2010》和国家统计局网站的农民五等份农民家庭基本情况 (<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>) 的数据计算。

这一结果充分表明中国的经济发展具有较好的包容性,在长时间内推动了低收入农户收入水平的整体提升,为改革开放以来中国农村大规模减贫事实提供合理的解释和支持。中国的包容性经济发展,是在体制和发展模式转换期和特殊的土地制度下,通过选择合适的改革路径和发展模式,实行包容性增长与共享性惠农政策,使国家的经济发展惠及农村的贫困和低收入人群。

(1) 选用合适的改革路径和发展模式最大化经济增长的就业创造功能,实现就业减贫。从 1978 年改革开放以来,中国政府根据改革的难易程度和对居民生活影响的差异,选择了首先放开劳动力市场,然后再放开资本和土地市场的要素改革路线图,同时充分利用中国的人口大国优势和二元经济结构转换的有利机遇,通过发展外向型和劳动密集型经济,最大程度地利用了劳动力市场的就业创造功能,既促进了经济的增长,也通过持续增加就业机会减少农村贫困人口。1978—2012 年中国非农就业人数增加了 24643 万人,增长了 11.3 倍,同期全国农村劳动力非农就业人数占比从 7% 上升到 50%(图 3)。在全国就业结构非农化过程中,中国职工平均工资率基本上按照劳动力市场供求关系的变化实现了适度增长。据国家统计局数据计算,2001—2015 年城镇职工平均工资年均增长 11%,同期农民工工资年均增长 8.7%<sup>①</sup>。从某种意义上说,中国政府在较长时期内选择让市场决定工资率而没有出于政治考量人为地拉大工资率增长,事实上对非农就业人数增加起到了积极作用。改革开放以来中国新增农村劳动力外出就业机会在地区间和不同收入组之间的分配,总体上是包容性的。在这个过程中,贫困地区和低收入人群同样分享了增加的非农就业机会。据国家统计局贫困监测和农民工监测数据,1996 年至 2010 年,贫困地区农村劳动力外出务工的比重提高了近 10 个百分点,基本上与同期全国平均持平(图 4)。

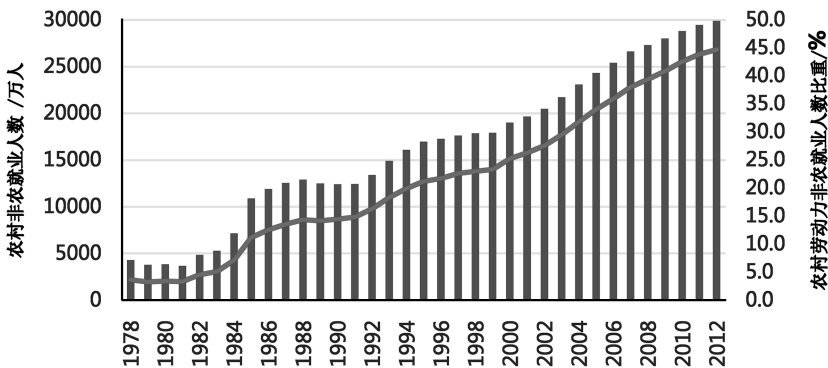


图 3 1978—2012 年全国农村非农就业人数及比重变化

数据来源:根据国家统计局数据计算,国家统计局(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)。

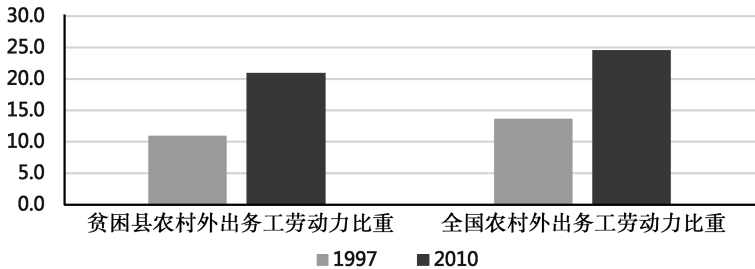


图 4 贫困县和全国农村外出打工劳动力比重变化/%

资料来源:作者根据相关年份《中国农村贫困监测报告》《农民工监测调查报告》《中国农村住户调查年鉴》上的数据整理计算。

① 全国城镇职工平均工资数据来自国家统计局网站,农民工工资数据来自国家统计局相关年份农民工监测报告。

据国家统计局农村住户调查数据,2002—2012年中国农村居民人均纯收入中工资性收入占比,从34%提高到44%<sup>①</sup>;同期底层20%低收入农户收入中工资性收入占比,从26%提高到43%,增速快于全国平均,而且占比水平已经非常接近。这说明低收入农户也同步从国家的工业化和城镇化过程中实现的就业增长中受益。

(2)发挥农业在农村减贫中的重要作用。改革开放以来,中国农业增加值以年均4.3%的速度发展,成为全国农村减贫的重要贡献者。由于中国特色的农村土地制度,不同收入组农户间在承包耕地面积上的差距很小,使农业发展具有非常强的益贫效果。农业发展,不仅在改革开放初期农村减贫中发挥了决定性的作用,而且在工业化、城市化加速发展时期也对减贫做出了重要贡献。按可比口径计算,农业贡献了1983—2012年中国农民人均纯收入增长额的38%。2002—2012年底层40%农户纯收入增长的23%由农业收入贡献<sup>②</sup>。

(3)依托土地制度支撑农村减贫。中国在1950年代初通过土地改革建立的农村土地制度,在改革开放以后的减贫中发挥了特殊的作用。首先,基本上所有农户有地的状况,使绝大多数农村人口能从农村经营制度改革中受益,一半左右的农村人口在1978—1985年间解决了温饱,部分农民摆脱了贫困;其次,土地作为绝大多数农户人口流动的缓冲器和减压阀,在农村人口向城镇流动过程中,减轻了农村人口短期就业不稳定、流动中农户分离等问题对家庭基本生活消费的巨大冲击,也减少和避免了农村贫困人口向大城市集中,无论是对国家城镇化过程的平稳推进,还是对减少城镇化进程中农户的生活消费水平的波动,都起着重要的作用;再次,作为财产的土地,还能通过转租、入股、抵押、转让等形式,增加农村贫困人口的收入。

(4)通过实行支农惠农政策减缓贫困。从2002年开始,政府陆续出台了一系列增加农民收入、减少农民支出的支农惠农强农政策,直接增加农民的收入,对减少农村贫困产生了重要的作用。2002—2014年“四项补贴”(良种补贴、种粮补贴、农机购置补贴和农资综合补贴),从146亿元增加到1683亿元<sup>③</sup>。研究<sup>[1]</sup>表明这些以“多予少取”为取向的支农惠农强农政策,具有较好的益贫效果,对农村减贫发挥了积极作用。

## 2. 实行包容性的社会事业发展

改革开放以来,中国政府总体上按照“保基本、全覆盖”的原则,推进基础教育、基本医疗和社会保障等社会事业的发展,促进逐步实现基本公共服务均等化。这样的社会事业发展政策,具有明显的包容性,对于提高全体居民的教育、医疗和社会保障水平具有至关重要的影响。

(1)实现普遍教育和定向教育支持政策,提高贫困人群和贫困地区人口的教育素质。1986年颁布并开始实行《中华人民共和国义务教育法》,截至2005年底,初中阶段毛入学率达到95%,全国小学学龄儿童入学率达到99.2%<sup>④</sup>。为了帮助贫困地区同步完成义务教育发展目标,政府从1995年开始在中西部贫困地区连续实施了两期为期10年的“贫困地区义务教育工程”,显著改善了贫困地区义务教育办学条件,提高了贫困地区教师的教学水平,优化了贫困地区中小学布局。国家统计局贫困监测数据,重点县7~15岁儿童入学率,从1997年的92.6%提高到2010年的97.7%,接近全国农村平均水平。2013年开始实行教育扶贫工程,相继推出了一系列瞄准贫困地区和建档立卡扶贫对象子女的教育支持政策和计划,进一步推动了教育扶贫的发展。贫困地区教育的发展,改善了劳动力的文化素质。贫困地区劳动力文盲、半文盲人数占比,

① 数据来自国家统计局:<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

② 按现行扶贫标准2002年我国农村贫困发生率约为40%,因此农业对底层40%农户收入增长的贡献基本上可反映农业对此间农村减贫的贡献。

③ 2014年数据来自财政部:<http://yss.mof.gov.cn/2014czys/2015071t201507091629855.html>;2002年数据来自《中国财政年鉴2003》。

④ 国家统计局:<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>



从1997年的20%降低到2016年的5.2%,同期初中及以上劳动力比例提高了27个百分点。无疑贫困地区劳动力文化素质的提高,对于增强他们通过外出就业分享国家改革和发展的成果具有重要的作用。这也从另一个角度支持了前面所分析的非农就业减贫的作用机理。

(2)发展农村医疗卫生和公共卫生,提高贫困人口的健康水平。改革开放以来,尤其是2002年《中共中央、国务院关于进一步加强对农村卫生工作的决定》发布以后,政府一方面通过加大对农村医疗卫生的投资和政策支持,提高了农村医疗服务的可及性和服务能力,2015年全国农村93.3%的行政村设立了卫生室,卫生技术人员数提高到39人/万人;另一方面从2003年开始,在农村建立新型农村合作医疗制度,2012年已实现新型农村合作医疗全覆盖,2014年人均合作医疗报销补偿受益2.24次<sup>①</sup>。在发展普惠性农村医疗的同时,中国对贫困地区和贫困人口的医疗服务和医疗救助实行定向干预。除了通过开发式扶贫项目在贫困村改善村卫生室以外,还通过一些特殊的政策和规划,加大对贫困地区医疗卫生发展的支持力度<sup>②</sup>。尤其是2015年开始实行的健康扶贫系列行动计划,通过大幅度提高建档立卡扶贫对象医疗费报销比例和实行“三个一批”行动计划(大病集中救治一批、慢病签约服务管理一批、重病兜底保障一批),极大地提高了贫困患者的治疗康复水平,降低了其家庭的医疗负担,在较大程度上减小和抑制了因病致贫和因病返贫。在公共卫生方面,中国政府通过加强传染病、地方病防治,以及实施农村改水、改厕计划,提高了包括贫困地区在内的全国农村的公共卫生水平。

(3)发展农村社会保障事业,完善农村扶贫体系。除了前面提到的新型农村合作医疗制度,政府从2007年开始,先后建立了农村最低生活保障制度、新型农村养老保险制度、社会救助制度等,并完善了农村“五保户”制度,初步形成了农村社会保障网络。这些农村社会保障制度虽然多为普惠性制度,但是由于它们瞄准的多为贫困人口集中的低收入农户、老年人口和患病人群,客观上起着一定的扶贫作用,成为了中国农村扶贫体系的重要组成部分。

### 3. 结合生态环境改善扶贫

中国的贫困地区多数也是生态脆弱地区,部分地区的贫困甚至是由于对生态环境破坏造成的。中国在生态环境修复、改善中,将扶贫有机地结合进来。一方面,生态环境改善促进和支持了扶贫开发,如天然林资源保护工程、退耕还林工程、三北和长江中下游地区等重点防护林建设工程等改善生态环境的工程和项目,既改善了贫困地区和相关贫困人口的生存和发展条件,也为贫困人口提供了就业机会、补贴以及新的创收机会。据国家统计局对全国贫困县扶贫资金来源监测数据,2002—2016年贫困县农民得到退耕还林还草工程补助911亿元,相当于同期中央财政全部财政扶贫资金的1/4,比中央财政同期财政扶贫资金中到户资金的总量还要大。另一方面,通过将生态脆弱地区的贫困人口搬迁移民到其他地方,减轻了生态环境压力,为改善生态环境创造了更有利的条件。此外,还通过提高生态补偿标准、安排生态公益岗位等方式,协调生态环境保护与扶贫之间的关系。

## (二) 不断提高贫困地区和贫困人口自我发展能力

中国主要通过实行目标瞄准型开发扶贫,提高贫困地区和贫困人口自我发展能力。

### 1. 实行优惠政策,增加贫困地区竞争能力

通过提供优惠政策,使贫困县获得特殊的发展条件以减轻或部分抵消其自然条件和发展落后施加于地方发展的限制,在局部形成政策优势,在不同阶段给予贫困地区不同的优惠政策,如土地政策、进出口政策、减免农业税,出让部分中央政府和地方政府的收益给贫困地区和贫困户,或者改善其发展环境、提高其竞争和发展能力,或者直接增加其福祉。

① 国家统计局:<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

② 如2012年卫生部发布的《“十二五”期间卫生扶贫工作指导意见》。

## 2. 改善贫困地区和贫困人口基础设施和公共服务

改善基础设施和公共服务,既是扶贫的必要内容,也是实现贫困地区和贫困人口脱贫致富的重要条件。政府主要通过国家基础设施和公共服务发展规划和投资向贫困地区倾斜和在贫困地区实施专项扶贫开发计划,来改善贫困地区的基础设施和公共服务。自“八七”扶贫攻坚计划以来,政府一直鼓励和实行国家基础设施和公共服务投资向贫困地区倾斜的政策。通过将交通、水利、能源和环境基础设施投资向贫困人口集中的中西部地区倾斜,极大地改善了制约贫困地区发展的区域性基础设施状况。通过实施“贫困地区义务教育工程”,优先在贫困地区试行义务教育学杂费减免等措施,显著改善了贫困地区的公共服务。

改善贫困地区基础设施和公共服务,一直是中国专项扶贫开发工作的优先和重点领域。据国家统计局对贫困县扶贫资金投向的监测调查,在基础设施和公共服务设施方面的投入,一直占外部到达贫困县扶贫资金的50%以上。财政扶贫资金的80%左右也主要用于改善贫困地区的基础设施和公共服务。其中以工代赈项目在改善贫困地区基础设施方面持续发挥了重要的作用。1984年以后,“以工代赈”项目累计投入超过1000亿的资金,占1980年以来中央财政扶贫资金总投入的17%<sup>①</sup>。“以工代赈”项目,采取预算内投资项目的管理方式,实行项目制管理,在34年时间内,在贫困地区修建了大批道路、饮水、能源、学校等基础设施。

易地移民扶贫,是中国改善贫困人口生产生活环境与条件所采取的一种特殊形式。通过将生产生活条件差或者生态环境脆弱地区的贫困人口,迁移到城镇或其他条件更好的农村。一方面通过易地建设的方式改善受益人群和地区的基础设施和公共服务,同时也相应降低了政府在这些方面投入的建设成本;另一方面通过改变生存环境和提供配套的就业、创收服务,增强了搬迁贫困人口的持续生计能力。

## 3. 提高贫困人口的自我发展能力

除了通过实行包容性发展提升贫困人口的素质以外,政府还通过开发式扶贫干预,帮助贫困人口获得金融服务、技能培训、产业发展等机会,提高其自我发展能力。

(1)改善贫困户信贷服务可获得性。1986年以来,政府一直以财政贴息的方式通过承贷金融机构向贫困地区提供专项扶贫贷款,以改善贫困地区和贫困农户的信贷服务。到2015年专项扶贫贷款累计已发放超过3000亿元<sup>②</sup>。2015年以来中国金融机构给扶贫对象发放精准扶贫贷款,进一步提高了扶贫资金到户的比例和规模,贫困户获得贷款比重达到29%,户均获得精准扶贫贷款近4万元<sup>[2]</sup>。

(2)提升贫困劳动力的技能。通过技能培训提高贫困地区劳动力外出就业的技能和适应性,增加贫困劳动力外出就业机会、报酬率和稳定性,是中国政府为改善贫困地区在经济发展中的利益边缘化状况、增加贫困地区农民从经济增长中受益的途径而采取的一项战略举措。政府为贫困劳动力提供技能培训主要有三种途径:一是短期的贫困劳动力外出就业技能和适应能力培训;二是贫困劳动力职业技能培训;三是贫困户子女职业学校教育培训。

(3)帮助贫困农户改善其农业生产经营环境。通过农业产业化扶贫,支持贫困地区依托当地资源、服务或带动当地贫困和低收入农户增收的龙头企业、合作社、生产基地的发展,来帮助纾解贫困地区小规模农业生产发展面临的技术、市场、信息和资金约束,提高其农业生产效率和经济效益,一直是中国农村扶贫开发的重要方式。农业产业化扶贫,帮助贫困小农户实现了与现代农业的有效衔接,有力地推动了贫困农户依靠农业发展脱贫。

① 1980—2014年数据来自国务院扶贫开发领导小组办公室的《中国扶贫开发年鉴2016》,2015—2017年的数据来自财政部官网。

② 数据来自《中国扶贫开发年鉴2016》。

### (三) 实行精准扶贫

自1986年开始开发式扶贫以来,中国政府在政策层面一直提倡要将有限的扶贫资源有效地用来帮助真正的贫困地区和贫困户改善生产生活条件、提高自我发展能力,实行精准扶贫。扶贫开发各参与主体,也一直在不断探索改进精准扶贫有效性的方式和方法,尝试小额信贷扶贫、互助资金扶贫、整村推进扶贫、产业扶贫等多种到户扶贫模式。从国际上目标瞄准扶贫实践来看,精准扶贫通常会面临目标贫困人群信息缺失和不对称、扶贫资源动员和筹集引起政治与社会成本增加、项目监督管理困难以及适用的扶贫方式缺乏等问题<sup>[3-5]</sup>。针对这些制约精准扶贫的因素,2013年以来,中国政府及其部门密集出台了一系列新的政策和措施,创新和建立了精准扶贫、精准脱贫的政策和干预体系,较好地解决了精准扶贫、精准脱贫的落地问题。

#### 1. 精准识别和动态调整扶贫对象

经过数年的反复探索和总结,中国创新了大国扶贫对象识别的方法。其基本内容包括:一是以全国大样本居民收支抽样调查数据推断全国和分省的贫困人口数据,通过贫困人口数据的分解,启动扶贫对象的精准识别工作;二是自上而下、自下而上相结合,运用可观察的多维贫困指标和参与式方法,逐步使扶贫对象识别趋于精准;三是实行建档立卡扶贫对象数据的动态调整,把已经稳定脱贫的贫困户标注出去,把符合条件遗漏在外的贫困人口和返贫人口纳入,确保应扶尽扶。

#### 2. 建立保障精准扶贫的扶贫治理体系和制度

一是建立保障精准扶贫的责任体系和严格的问责制,使各级组织的责任成为可核查、可追责的硬任务;二是在加强贫困村村级党支部和村委会队伍能力建设的同时,所有贫困村配备扶贫第一书记和扶贫工作队员,加强县和村、户之间扶贫管理比较薄弱的环节;三是建立监督、巡查和考核制度,提升扶贫治理的能力和质量。

#### 3. 建立和加强扶贫资源投入和动员体系

实现精准扶贫、精准脱贫,需要有充足的多渠道的资源投入作为保障。2013年以来,政府通过增加财政专项扶贫投入、整合现有涉农专项资金、撬动金融资源和动员社会资源,初步建立了能满足脱贫攻坚需要的扶贫资源投入和动员体系。一是增加中央财政扶贫投入,2013—2017年,中央财政投入专项扶贫资金从394亿元增加到861亿元,累计达到2822亿元,年均增长达到22.7%,此间中国政府还安排地方政府债务1200亿元用于改善贫困地区生产生活条件,安排地方政府债务994亿元和专项建设基金500亿元用于易地扶贫搬迁<sup>[2]</sup>;二是整合财政涉农资金,并将其配置权、使用权完全下放到贫困县,较大幅度地增加脱贫攻坚的可用资源;三是通过金融创新和政策调整,较大幅度地增加扶贫可用的金融资源和金融产品,也增加了扶贫对象获得金融服务的机会。此外,还通过政治制度所蕴含的强大的社会动员能力,整合和动员各方力量合力攻坚。

#### 4. 创新和实行可包容多种贫困类型的扶贫方式,拓展精准扶贫的空间

2014年以来,各地结合实际摸索和试验出更多的、可包容多种不同贫困类型的精准扶贫干预措施及其组合。除了在适宜的条件下继续沿用过去帮助提高贫困人口能力来利用国家发展所创造的机会的方式之外,近年来逐渐探索出多种通过直接创造机会和有条件转移支付等形式来精准扶贫的方式,如资产收益扶贫、光伏扶贫、扶贫车间、电商扶贫、公益岗位扶贫、健康精准扶贫等。

### (四) 坚持扶贫创新

中国在多年农村扶贫过程中,一直根据贫困特点、扶贫形势、国家发展战略与政府财政支持能力的变化,通过试验和创新,不断完善和调整扶贫战略、治理结构、资金管理和扶贫方式等,不断提高扶贫的有效性和用于扶贫资源利用的效率。坚持扶贫创新,使中国农村扶贫开发战略和



方式能够适应不断变化的扶贫形势,长期保持较高的扶贫效率。

### 1. 扶贫战略的创新

中国农村扶贫战略在过去 40 年经历了几次重大的调整<sup>[6]</sup>:第一,从不含具体扶贫目标的经济增长引致减贫的战略向目标瞄准型开发扶贫战略转变。1978—1985 年期间,农村扶贫主要通过经济增长的“涓滴效应”实现,并没有确定任何特定的扶贫对象,也没有制定具体的瞄准性扶贫措施。1986 年针对农村居民内部收入差距拉大,以及各地区贫困人口分布集中度不同的状况,开始实行以区域瞄准为主的有计划的农村扶贫开发。第二,从救济性扶贫向开发式扶贫转变,并从 2007 年开始转向社会保障扶贫与开发式扶贫相结合的战略转变。1986 年之前政府对农村弱势群体的扶持主要是提供应急性的政策性救济。1986 年以后的农村扶贫是以开发式扶贫为主,配以临时性的政策性救济。这一战略从 2007 年开始又被开发式扶贫与制度化的社会保障扶贫相结合的战略所取代,其重点是制度化的农村最低生活保障制度取代了过去临时性的政策性救济。第三,从扶持贫困大区向扶持贫困县,继而转向重点扶持贫困村的战略转变,并在 2011 年开始转向贫困大区域开发与扶贫进村到户相结合的战略。农村扶贫最初将全国 18 个连片贫困区域作为扶持的重点,但很快片区扶贫的思想因难以操作和协调被放弃,转而将贫困县作为扶贫的基本单元。由于贫困县内存在差别,容易导致扶贫资源外溢和项目安排不当,从 2002 年开始在保持贫困县作为扶贫管理单位的同时,将扶贫规划和项目安排的重点进一步下移到贫困村。但是过分强调微观层面的减贫,又不能从根本上解决制约农户贫困形成的区域和环境因素,从 2011 年开始转向贫困大区域开发与扶贫进村到户相结合。第四,从单一项目扶贫向综合扶贫的战略转变。基于对贫困成因的认识以及受投入规模和管理部门协调等因素的限制,自 1986 年政府启动有计划的农村扶贫以来,在相当长的一段时期内,主要实行单一项目扶贫的方式。在这种方式下,虽然受益的区域可以比较大,但由于投入分散和干预内容单一,当贫困成因渐趋复杂时,其减贫效果不够显著。从 2002 年开始,中国农村扶贫逐渐摒弃单一项目扶贫的战略,更多地采取整合资源、整村推进的综合扶贫方式。第五,从不精准扶贫向精准扶贫战略转变。根据贫困人口分布、脱贫形势的变化,政府从 2013 年底开始调整原来的扶贫开发战略,实行真正意义上的精准扶贫。

### 2. 治理结构创新

中国在扶贫过程中不断探索扶贫治理结构的创新,以改善扶贫的效率和有效性。主要的创新包括:第一,扶贫计划和项目的决策权不断下移。1986—1995 年农村扶贫计划和资源分配的权力,主要集中于中央扶贫开发领导小组;从 1996 年开始实行扶贫“四到省”的政策,中央将农村扶贫的资源、任务、权力和责任全部下放到省,在一定程度上弱化了中央在扶贫决策中的权力;随后绝大多数省(自治区)都将扶贫的任务、资金、责任和项目决策权分解下放到县,省级只保留了一定规模以上的投资和跨区域项目的决策权;这种治理结构一直保持至今,随着 2002 年以后整村推进规划扶贫方式的推广,扶贫规划、实施的权力事实上进一步下放到扶贫工作重点村,从而在较大程度上实现了扶贫决策从自上而下到自下而上的转变。第二,向贫困村派驻扶贫第一书记和扶贫工作队,打通扶贫政策和帮扶工作落地的最后一公里。精准扶贫以来,中国政府根据脱贫攻坚的需要和原有扶贫治理体系中村级组织相对薄弱的现状,向所有贫困村派出了扶贫第一书记和驻村工作队,与贫困村“两委”一起承担精准扶贫、精准脱贫的有关工作,从而打通了扶贫政策和帮扶工作落地的最后一公里。第三,从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、社会组织和受益群体参与的转变。在政策扶贫决策权下放的同时,政府也逐步与其他社会组织分享扶贫决策方面的权利。在 1996 年以前扶贫项目基本上完全由政府主导,其他组织和穷人很少有发言权。1996 年启动的社会扶贫,在一定程度上赋予了参与扶贫的社会组织合法合规的权利,是中国农村扶贫领域发生的一个重大转变。2002 年以后“整



村推进规划”扶贫的推进,增强了农村社区组织和穷人在扶贫中的主体地位,形成了政府、社会组织 and 受益群体参与相结合的治理结构。

### 3. 扶贫资金管理方面的创新

由于资金扶持始终是农村扶贫的中心环节,中国在扶贫资金管理方面的试验和创新较多。财政扶贫资金管理方面的创新主要有:第一,地区间财政扶贫资金分配由模糊分配改为主要按要素法进行分配;第二,财政扶贫资金实行专户管理、报账制;第三,建立财政扶贫资金监测信息系统对资金进行监管;第四,建立财政扶贫资金绩效考评机制和资金分配、使用公开公示制度;第五,建立审计、财政、业务部门、社会舆论等各方面参与的多元化监管机制。

信贷扶贫资金管理方面主要的创新有:第一,借款主体的创新,先后尝试了直接贷款到户、扶持经济实体、支持地方主导产业和龙头企业,以及直接贷款到户与委托帮扶贷款相结合等方式;第二,贷款方式创新,1986年以来尝试了政府信用下的经济实体贷款、依托社会信用的小额贷款、抵押和担保为基础的企业或政府贷款等;第三,贴息方式创新,尝试了贴息给承贷银行、贴息给借款人等方式;第四,承贷机构选择,先后尝试了商业银行承贷、政策银行承贷、地方政府选择等方式。

### (五) 坚持“党和政府领导、群众主体、社会参与”的基本扶贫制度

中国的扶贫开发,一直是在党和政府的领导和组织与社会的参与下,以贫困地区和贫困人群为主体进行的。党和政府领导、群众主体、社会参与的扶贫体制,是中国扶贫开发的基本特点,也是中国扶贫取得成功的基本制度保障。

#### 1. 党和政府领导扶贫开发

中国的扶贫开发是由党和政府领导和组织开展的。党和政府在扶贫开发中的领导作用主要表现在以下方面:第一,将扶贫置于国家改革和发展之中进行设计和调控,将减贫寓于改革和发展的整个过程中,通过改革和发展为减贫创造有利的环境和条件;第二,通过建立扶贫领导和协调组织体系,将扶贫整合到国家的经济社会发展计划之中,使扶贫成为党和政府工作的重要内容,保证扶贫所需要的组织支持;第三,利用行政体系和资源,动员和安排扶贫资源,保证必要的扶贫投入;第四,政府根据扶贫的需要,调整相关的政策或者制定必要的法规和制度,为扶贫工作的有序开展提供制度保障。

#### 2. 以贫困群众和基层组织为主体实现脱贫

在改革开放以来的减贫进程中,中国贫困人群和基层组织事实上一直居于主体地位。政府和社会主要通过创造有利于减贫的宏观经济社会环境、改善贫困地区和贫困人群自我发展的条件和能力,以及制定激励贫困地区和贫困人群脱贫致富的政策,来帮助贫困人群依靠自身的努力实现脱贫致富。从1978年以来,中国已经脱贫的7亿多农村人口,大多数主要是通过自身的努力并且利用了国家改革开放和扶贫开发所创造的有利条件摆脱了贫困。贫困人口脱贫致富的动力和不懈努力,是中国农村大规模减贫的基本力量。在扶贫开发过程中,贫困地区基层组织根据当地的实际情况和扶贫实践的经验教训,不断探索和完善扶贫方式,推动中国农村扶贫开发不断取得新的进步。

#### 3. 社会参与扶贫

中国的社会扶贫是具有中国特色的广义的社会扶贫概念。自20世纪90年代中期开始,社会扶贫一直是中国扶贫的重要组成部分。社会扶贫大体可划分为三种主要类型:第一种是政府组织和协调的带有再分配性质的社会扶贫,包括各级机关事业单位开展的定点扶贫、东西协作扶贫以及军队武警部队扶贫;第二种是由企业为主体基于社会责任、参与企业与贫困地区互利的企业扶贫;第三种是由非营利社会组织和个人为主纯粹的扶贫活动。由这三种社会扶贫方式构成的中国社会扶贫,在过去20年通过动员社会和所在组织的资源、组织和实施扶贫项目、开

展扶贫创新等形式,为中国减贫作出了重要的贡献。

#### (六) 坚持持续扶贫

中国从自身制度和理想信念出发,始终把减贫当做发展的目标和重要内容。1986年以来,政府通过连续7个五年国家发展规划,对扶贫开发保持专注的不懈努力,使各项扶贫目标和方式得以延续与不断完善,最终达到了基本消除现行标准下的绝对贫困人口的目标。

### 三、中国减贫的世界意义

中国改革开放40年所取得的减贫成就,对世界减贫与发展同样具有重要的意义。中国在40年时间内,减少了7亿多贫困人口<sup>①</sup>,占1981年以来世界贫困人口减少总数的近70%,有力推进和加快了全球减贫的进程。

改革开放以来,中国在40年时间内在一个人口规模超过10亿的大国,将贫困发生率降低到3%以下,创造了人类减贫史上的一大奇迹。据历史资料,世界上的经济发达国家,如美国、德国、英国、日本、意大利、澳大利亚等将贫困发生率减少到10%经历了100年以上的时间<sup>[7]</sup>。将贫困发生率从10%降低到3%以下,这些国家除了日本只用了10年左右时间以外其他都耗时30年至70年。另据对世界银行世界发展指标<sup>②</sup>(World Development Indicators)中137个数据完整国家1981年以来贫困变动的统计分析,在137个国家中,按照2011年购买力平价每人每天1.9美元的标准,只有29个国家贫困发生率一直低于3%;有65个国家贫困发生率一直高于10%;有21个国家虽然贫困发生率降到过10%以下,但没有稳定降到3%以下;只有22个国家完成了从贫困发生率10%到3%以下的跳跃,但多数耗时10年以上。与其他国家尤其是大国相比,中国在40年时间内将贫困发生率从97.5%降低到3%,而且只用了5年时间就实现了贫困发生率从10%降到3%的跨越,创造了大规模减贫和精准扶贫的中国经验和中国智慧。

中国减贫的历史和事实,向世界上众多的发展中国家雄辩地证明了发展中国家可以依靠自己的不懈努力摆脱贫困,实现国家的振兴。

#### 参考文献:

- [1] 吴国宝,关冰,谭清香.“多予少取”政策对贫困地区农民增收和减贫的直接影响[M]//国家统计局农村社会经济调查司.中国农村贫困监测报告(2010).北京:中国统计出版社,2011:143-155.
- [2] 刘永富.国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告——在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上[EB/OL].(2017-8-29).[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-08/29/content\\_2027584.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-08/29/content_2027584.htm).
- [3] 威廉·伊斯特利.白人的负担——为什么西方的援助收效甚微[M].北京:中信出版社,2008:30-47.
- [4] Collier P, Dollar D. Development Effectiveness: What Have We Learnt? [J]. Economic Journal, 2004, 114(496): 244-271.
- [5] David Coady, Margaret Grosh, Hoddinott John. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience[M]. World Bank, 2004.
- [6] 吴国宝,汪同山,李小云.中国式扶贫:战略调整正当其时[J].人民论坛,2010(1):42-43.
- [7] Bourguignon Francois, Christian Morrisson. Inequality Among World Citizens: 1820-1992[J]. American Economic Review. 2002, 92(4): 727-744.

(责任编辑:宋雪飞)

① 根据世界银行的数据整理计算。

② 根据世界银行的数据整理计算。