

中国 40 年大规模减贫： 推动力量与制度基础

汪三贵

〔摘要〕 改革开放 40 年来，中国取得了举世瞩目的减贫成就，按照 2010 年的贫困线估计，中国的农村贫困人口从 1978 年的 7.7 亿人减少到 2017 年底的 3 046 万人，累计减贫约 7.4 亿人，贫困发生率从 1978 年的 97.5% 下降为 2017 年底的 3.1%。中国取得如此大规模减贫成就是高速增长和扶贫开发共同作用的结果，而中国在多个方面的制度优势是大规模减贫的坚实基础和根本保障。未来三年，中国仍然需要采取更有针对性的措施，解决深度贫困地区和特殊贫困人群的贫困问题，从而实现到 2020 年消除现有标准下绝对贫困的目标，打赢脱贫攻坚战。

〔关键词〕 经济增长；扶贫开发；精准扶贫；制度基础

〔作者简介〕 汪三贵：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教授（北京 100872）

中国 40 年来的大规模减贫从根本上改变了农村贫穷落后的面貌，显著提高了人们的生活水平，更是得到国际社会的高度认可。本文在总结中国改革开放以来减贫成就的基础上，分析大规模减贫的主要推动力量，重点分析中国取得举世瞩目减贫成就的政治和制度基础，并对未来三年打赢脱贫攻坚战的难点和政策进行展望。

一、改革开放 40 年中国的大规模减贫成就

（一）中国减贫的总体成就

改革开放 40 年来，伴随着经济社会的快速发展和扶贫开发的深入推进，中国的减贫事业取得了举世瞩目的成就。在人均年收入 2 300 元（2010 年不变价）的现行贫困标准下^①，中国的农村贫困人口从 1978 年的 7.7 亿人减少到 2017 年底的 3 046 万人，累计减贫约 7.4 亿人，贫困发生率从 1978 年的 97.5% 下降为 2017 年底的 3.1%^②，绝大多数农村人口在 40 年间摆脱了绝对贫困，生活状况得到大幅度改善。

农村居民生活状况的改善体现在多个方面。一是收入水平大幅度提高，收入结构不断优化。按

〔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）

① 中国的贫困标准分为 1978 年标准、2008 年标准和 2010 年标准，为保证改革开放 40 年来各个阶段的减贫成效可比，本文统一采用 2010 年贫困标准下的减贫数据。

② 本文减贫数据均来自历年《中国农村贫困监测报告》和国家统计局发布的《2017 年全国农村贫困人口明显减少 贫困地区农村居民收入加快增长》报告，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180201_1579703.html。

1978 年可比价格计算，2017 年中国农村居民人均可支配收入达到 2 106.9 元，而 1978 年中国农村居民家庭人均纯收入仅为 133.6 元^①，收入增长了 15 倍。在收入水平不断提高的同时，农村居民的收入结构也在不断优化。不考虑物价影响，2017 年农村居民人均财产性收入与转移性收入是 1978 年的 306 倍，增幅也远高于同期人均纯收入增幅，两类收入占纯收入比重从 1978 年的 7.1% 提高到 2017 年的 21.6%，收入来源更加多元化。二是家庭消费能力显著增强。按 1978 年可比价格计算，2017 年农村居民人均消费支出达到 1 718.3 元，而 1978 年中国农村居民家庭人均生活消费支出仅为 116.1 元，增长了 14 倍。农村居民家庭食品类支出占总支出的比重（恩格尔系数）从 1978 年的 67.7% 下降到 2017 年的 31.2%，恩格尔系数降幅达到 36.5 个百分点，按照国际通行标准，中国农村居民家庭恩格尔系数已处于相对富裕阶段，并接近富足区间。

（二）分阶段的减贫成效

改革开放 40 年来，中国的扶贫开发工作呈现出阶段性特征，具体可分为体制改革主导的扶贫开发（1978—1985）、解决温饱的扶贫开发（1986—2000）、巩固温饱的扶贫开发（2001—2010）和全面小康的扶贫开发（2011 年至今）四个阶段^②。

在体制改革主导的扶贫开发阶段（1978—1985），改革开放刚刚开始，农村居民普遍贫困，中国的减贫动力主要来自农村制度改革。通过实行家庭联产承包责任制、提高农产品收购价格、改革农产品流通体制等手段，理顺了农业生产机制，推动农业快速发展，帮助大批贫困人口顺利摆脱贫困。同时，中国政府自 1980 年开始实施如“支援经济不发达地区发展资金”等措施帮助贫困地区发展，助力贫困人口摆脱贫困。按照现行贫困标准衡量，贫困人口从 1978 年的 7.7 亿人减少到 1985 年的 6.6 亿人，贫困发生率从 97.5% 下降为 78.3%，这一阶段减贫人口占 40 年来累计减贫人口的 14.8%。^③ 同期，农村居民可比人均纯收入从 133.6 元提高到 359.3 元，年均增长率为 15.2%，高于同期城镇居民人均可支配收入增幅。^④

在解决温饱的扶贫开发阶段（1986—2000），中国开始有组织、有计划地进行农村扶贫开发。一个标志性事件是国务院贫困地区经济开发领导小组（1993 年改称为国务院扶贫开发领导小组）组建成立，各级政府也成立了相应的组织机构，专门负责开展扶贫开发相关工作。《国家八七扶贫攻坚计划》的出台，明确了当时的扶贫开发目标为解决贫困人口的温饱问题，确定了开发式扶贫战略和贫困县为主的区域瞄准机制，建立了东西部扶贫协作、定点扶贫等广泛参与的社会扶贫机制，进一步推动了中国减贫工作的制度化、体系化建设。到 2000 年，贫困人口进一步下降到 4.6 亿人，贫困发生率下降为 49.8%，这一时期减贫人口占 40 年间累计减贫人口的 26.8%。农村居民可比人均纯收入从 1985 年的 359.3 元提高到 2000 年的 646.0 元，年均增长率为 4.0%，低于同期城镇居民人均可支配收入增幅。

在巩固温饱的扶贫开发阶段（2001—2010），中国出台的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》明确指出，继续实施开发式扶贫战略，将贫困县为主的瞄准机制转换为贫困村为主的瞄准机制，瞄准对象进一步下移，扶贫的精准度不断提高。村级综合开发、产业扶贫、劳动力培训转移成为重点工作，易地扶贫搬迁持续推进，减贫工作取得明显成效，巩固温饱的扶贫开发工作目标基本实现。到 2010 年，农村贫困人口下降到不足 1.7 亿人，贫困发生率降为 17.2%，这一时期

① 本文收入消费数据来自历年《中国统计年鉴》和《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》。2012 年国家统计局开始实施城乡一体化住户调查改革，2012 年及之前农村居民收入指标为农村居民家庭人均纯收入，2012 年后统一采用农村居民人均可支配收入，参见 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。

② 汪三贵、殷浩栋、王瑜：《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》，载《华南师范大学学报》（社会科学版），2017（4）。

③ 国家统计局农村社会经济调查总队编：《中国农村贫困监测报告（2000）》，北京，中国统计出版社，2000。

④ 国家统计局：《中国统计年鉴（2017）》，北京，中国统计出版社，2017。

减贫人口占40年累计减贫人口的40.1%。农村居民可比人均纯收入从2000年的646元增加到2010年的1275.1元,年均增长7.0%,但增幅仍低于同期城镇居民人均可支配收入增幅。

在全面小康的扶贫开发阶段(2011年至今),虽然贫困人口整体不断减少,但是剩余贫困人口的减贫难度在不断加大,需要采取更有力的扶贫举措开展脱贫攻坚。为顺利实现2020年全面建成小康社会的战略目标,帮助农村贫困人口早日实现不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障的脱贫目标^①,中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将脱贫攻坚工作放在更高的战略位置,不断完善脱贫攻坚制度和政策设计。中共十九大将脱贫攻坚作为全面建成小康社会必须打赢的三大攻坚战之一,举全党全国之力持续推进减贫事业。到2017年底,全国农村贫困人口减少为3046万人,贫困发生率降为3.1%。7年间累计减贫1.3亿人,减贫人数占40年间累计减贫人数的18.3%。农村居民人均可支配收入从2010年的1275.1元提高到2017年的2106.9元,年均增长率为7.4%,明显高于同期城镇居民人均可支配收入增幅,城乡差距扩大趋势得到扭转。这一时期是减贫工作难度最大的阶段,取得这样的脱贫成绩实为不易。

(三) 40年来减贫速度不断加快

得益于近年来扶贫开发工作力度的不断加强,脱贫攻坚虽然难度越来越大,但是减贫速度却在不断加快。从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和全面小康的扶贫开发四个阶段来看,体制改革主导的扶贫开发阶段的7年间累计减贫10938万人,年均减贫人口1563万人,年均减贫率^②为2.0%;解决温饱的扶贫开发阶段的15年间,累计减贫19877万人,年均减贫人口1325万人,年均减贫率也为2.0%;巩固温饱的扶贫开发的10年间,累计减贫29657万人,年均减贫人口2966万人,年均减贫率达到6.4%;在全面小康的扶贫开发阶段,7年间累计减贫人口13521万人,年均减贫1932万人,年均减贫率达到11.7%。

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,中国近5年来的减贫人口始终保持在1200万人以上,在贫困人口存量逐渐减少的情况下,中国的减贫率不断提高,减贫速度不断加快,贫困人口的下降速度从2013年的16.7%提高到2017年的29.7%。

(四) 福利状况不断改善

改革开放40年来,农村居民的福利状况也在持续改善。^③农村居民2017年人均住房建筑面积比1978年增加了38.6平方米,高于同期城镇居民住房面积改善幅度。以汽车为代表的耐用消费品也开始走进农村家庭,2017年农村居民平均每百户拥有的家用汽车数量达到19.3辆,百姓出行更加便利。基本养老保险覆盖超过9亿人,医疗保险覆盖超过13亿人,基本实现全民医保。城乡居民预期寿命从1981年的67.8岁提高到2017年的76.7岁,生活质量明显改善。

二、中国大规模减贫的双重推力

中国取得如此大规模的减贫成就,推动因素是多方面的,但最重要的是高速经济增长和扶贫开发双重推力共同作用的结果。

^① 2011年出台的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》和2015年出台的《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中均对农村贫困人口稳定实现不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障做了明确规定。

^② 年均减贫率计算方法为该阶段年均减贫人口除以该阶段初期贫困人口。

^③ 本部分数据来自国家统计局:《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》, http://www.stats.gov.cn/tjtc/ztfx/ggkf40n/201808/t20180827_1619235.html。

（一）高速经济增长的减贫作用

长期高速的经济增长是减少贫困最根本和最重要的力量源泉。^① 经济增长对减贫的作用主要表现为两方面：一是直接影响，经济发展为贫困人口提供了更多的就业和增收机会；二是间接影响，经济发展、国力增强，使政府更有能力帮助贫困人口摆脱贫困。^② 研究表明，若将贫困变化分解为经济增长和收入分配，那么经济增长解释了短期贫困变化的 70% 和长期贫困变化的 95%。^③

中国改革开放 40 年取得的惊人减贫成就与中国高速的经济增长密不可分。按照 1978 年的可比价格计算，中国的 GDP 从 1978 年的 3 678.7 亿元增加到 2016 年的 118 499.7 亿元，增加了约 31 倍，年均增长 9.6%。与此同时，随着 GDP 的增长，贫困发生率明显降低，且二者变化速度接近。图 1 为 1978—2016 年中国人均 GDP 与贫困发生率之间的关系，可以大致反映经济增长对贫困状况的影响。从图 1 可以看出，经济增长与贫困发生率有显著的负相关关系，即随着人均 GDP 的增长，贫困发生率下降，人均 GDP 增长越高，贫困发生率下降就越快。汪三贵以 1978 年贫困标准估计的经济增长减贫弹性为 -0.52。^④ Ravallion 和 Chen 使用了更高的贫困标准，发现中国的经济增长对减贫有显著影响，经济增长的减贫弹性为 -2.7，即居民收入增长 1%，全国的贫困发生率下降 2.7%。^⑤ 谢金鹏的研究得到了与 Ravallion 和 Chen 接近的结论，他估计的经济增长的减贫弹性为 -2.03，即中国经济每增长 1%，贫困发生率下降 2.03%。^⑥

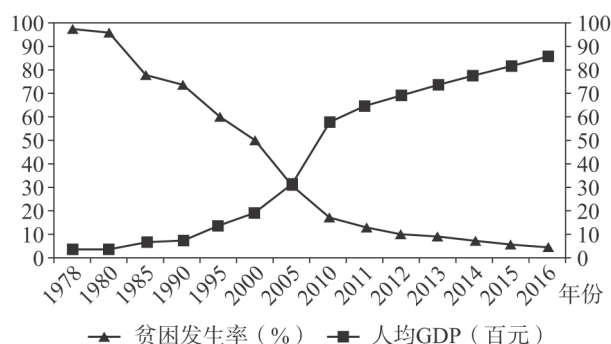


图 1 经济增长与贫困发生率的关系

注：贫困发生率是按照 2010 年贫困标准统计的结果；人均 GDP 是按照 1978 年不变价格计算的结果

资料来源：贫困发生率数据来自国家统计局住户调查办公室编：《中国农村贫困监测报告（2017）》，北京，中国统计出版社，2017；人均 GDP 数据来自国家统计局网站，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

（二）农业发展对减贫的重要性

中国长期高速的经济增长总体上对减贫有显著作用，但不同产业发展所产生的减贫效果不尽相同。文秋良利用 1993—2004 年分省数据研究发现，农业部门的经济增长具有更高的减贫弹性（-1.09），明显高于第二产业（-0.51）和第三产业（-0.87）。^⑦ Ravallion 和 Chen 研究发现，1981—2001 年中国第一产业增加值的减贫弹性高达 -8，减贫作用明显高于其他部门。^⑧ 汪三贵研

① Chambers, D., Ying, W., and Y. Hong. "The Impact of Past Growth on Poverty in Chinese Provinces". *Journal of Asian Economics*, 2008, 19 (4): 348-357.

②④ 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》，载《管理世界》，2008（11）。

③ 张伟宾：《中国新时期农村减贫战略的调整》，载《新疆农垦经济》，2009（11）。

⑤⑧ Ravallion, M., and S. Chen. "China's (Uneven) Progress Against Poverty". *Journal of Development Economics*, 2007, 82 (1): 1-42.

⑥ 谢金鹏：《经济增长、收入分配与中国农村贫困问题研究》，西北大学硕士学位论文，2008。

⑦ 文秋良：《经济增长与缓解贫困：趋势、差异与作用》，载《农业技术经济》，2006（3）。

究发现,第一产业增长具有显著的减贫影响,以农业为主的第一产业增长1%,贫困发生率下降1.13%。^①可见,与二、三产业相比,农业和农村经济发展具有更突出的减贫效果。

农业和农村经济发展之所以有如此显著的减贫成效,主要有三个方面的原因:一是中国的贫困人口主要在农村,农村发展越好,贫困人口受益越大。按照2010年的贫困标准,1978年总人口的80%为农村贫困人口^②,农业和农村经济发展有利于农村人口增收,对减少贫困作用显著。二是中国的贫困家庭主要以农业为生,且越贫困,农业收入占比越高。1978年农村家庭第一产业收入占家庭总收入比例高达94.1%,2009年第一产业收入占比虽有下降,但仍高于80%(82.3%)。^③以2006年为例,农村最高20%收入组第一产业收入占人均纯收入比重仅为32.8%,而贫困家庭第一产业收入占比则超过50%(54.5%),比最高收入组高约22个百分点。^④三是中国与农业发展相关的投入要素(如土地)分配较为公平,以农业为生的农村贫困人口能够从农业发展中获利。田龙鹏认为农民是最大的贫困受体,而与农民生存相关的主要生产投入要素就是土地,土地相关权利直接关系到农民收入水平的高低。^⑤中国的土地制度确保农村贫困人口能够较公平地获得用于农业生产的土地,在一定程度上避免了其因生产权利被剥夺而导致的贫困。

(三) 区域扶贫开发促进贫困地区快速发展

中国大规模减贫得益于长期高速的经济增长,但不断扩大的收入差距阻碍了经济增长的成果涓滴到穷人。^⑥随着经济增长益贫效应的下降,区域贫困问题逐渐显露,为此,中央采取一系列政策和措施对贫困区域实施大规模扶贫开发。

区域扶贫开发能有力地推动贫困地区以更快的速度发展,从而带动贫困地区更大规模的减贫。以《国家八七扶贫攻坚计划》执行期间(1994—2000)为例,国家重点扶持的贫困县农业增加值增长了54%,年均增长7.5%,比全国农村高0.5个百分点;粮食产量增长12.3%,年均增长1.9%,是全国平均增长速度(0.6%)的3.2倍;农民人均纯收入从648元增加到1337元,年均增长12.8%,比全国农民人均收入的增速高两个百分点。^⑦2001—2010年国家将扶贫开发的重点转向15万个贫困村,导致贫困村农民人均纯收入的年均增长速度比全国农村高3个百分点。^⑧持续的区域扶贫开发使贫困地区与全国农村的收入差距不断缩小,贫困县与全国农村的人均收入比重从1985年的51.8%提高到2016年的68.4%。^⑨

贫困地区农民收入增长更快的原因是综合性的扶贫投资大幅度改善了基础设施和农户的生产生活条件,农业和非农产业的生产效率大幅度提高,导致贫困地区农户的家庭收入与就业机会不断提升。改革开放40年来,中央财政专项扶贫资金累计投入6000余亿元^⑩,仅2013—2017年间,中央财政专项扶贫资金就累计投入2822亿元,省级及以下财政扶贫资金投入也大幅度增长。^⑪除了中央和地方的财政专项扶贫资金,用于扶贫投资的资金还包括扶贫贴息贷款、低保资金、专项退耕

① 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》,载《管理世界》,2008(11)。

②④ 国家统计局住户调查办公室编:《中国农村贫困监测报告(2017)》,北京,中国统计出版社,2017。

③ 国家统计局农村社会经济调查司编:《中国农村住户调查年鉴(2010)》,北京,中国统计出版社,2010。

⑤ 田龙鹏:《1978年以来中国农村改革的减贫效应研究》,湘潭大学博士学位论文,2016。

⑥ 师春苗:《从“区域瞄准扶贫”到“精准扶贫”——以广东扶贫开发为例》,载《红角》,2017(Z6)。

⑦ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的农村扶贫开发》,北京,新星出版社,2001。

⑧ 张伟宾、汪三贵:《扶贫政策、收入分配与中国农村减贫》,载《农业经济问题》,2013(2)。

⑨ 国家统计局住户调查办公室编:《中国农村贫困监测报告(2017)》,北京,中国统计出版社,2017;国家统计局农村社会经济调查总队编:《中国农村贫困监测报告(2000)》,北京,中国统计出版社,2000。

⑩ 改革开放40年来中央财政专项扶贫资金累计投入资金数据,由胡静林在《加大财政扶贫投入力度支持打赢脱贫攻坚战》中披露的数据和2016、2017年中央财政专项扶贫资金数据汇总计算得来。

⑪ 《国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告》,http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-08/29/content_2027584.htm。

还林还草工程补助、国际扶贫资金及其他资金。以 2016 年为例，贫困地区的专项扶贫投资总额达 2 958.6 亿元。^①

大规模的资源动员和资金投入为贫困地区的发展和贫困人口的脱贫打下了坚实的基础。张伟宾、汪三贵研究发现，大量的扶贫资金投入使得贫困县、贫困村的农户收入增速超过全国平均水平。^② 实证研究结果表明，1986—1995 年间，扶贫投资使贫困县农民人均收入增长速度比同一个地区的非贫困县快 0.9%~2.2%，投资回报率达到 11.6%~15.5%。^③

（四）精准扶贫直接帮助贫困人口

经过 30 年的区域扶贫开发，贫困人口逐渐从区域贫困转向点状分布，剩余的贫困人口贫困程度更深，脱贫难度更大。依靠区域经济增长的“涓滴效应”能带动的贫困人口越来越少，对剩下的贫困人口必须采取更有针对性的帮扶措施才能帮助他们摆脱贫困。2013 年 11 月，习近平总书记根据贫困现状和脱贫攻坚的需要首次提出要精准扶贫，中共中央办公厅、国务院办公厅随后印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，明确以建立精准扶贫工作机制为核心，在全国农村实施精准扶贫。

精准扶贫就是直接针对贫困家庭和人口，扶贫措施直接到户到人。主要措施包括：对贫困人口进行精准识别和建档立卡，分析贫困户的致贫原因，因人因户采取综合性的帮扶措施，同时对帮扶对象进行动态管理，有进有出。目标是让所有建档立卡贫困户收入稳定超过贫困线，同时稳定解决“两不愁、三保障”^④ 问题。针对不同的致贫原因，制定了不同的扶贫方案：针对贫困户的收入问题，制定了特色产业扶贫、就业扶贫和金融扶贫等政策措施；针对地理位置偏远、地质灾害频发和生态脆弱地区的贫困人口制定了易地扶贫搬迁政策，在“十三五”期间累计搬迁 1 000 万贫困人口；针对教育负担过重和因贫辍学问题，制定了教育扶贫政策，贫困家庭的孩子在各个教育阶段都能享受到减免学杂费和获得生活补贴的好处；针对有大病和慢性病的贫困家庭，制定了健康扶贫政策，降低基本医疗服务的门槛，提高报销比例，享受大病补充保险和大病救助，慢性病人享受签约医生服务；针对无房和危房贫困户，制定了危房改造政策；针对完全丧失劳动能力的贫困家庭，制定了综合性社会保障兜底政策。

2014 年开始实施精准扶贫以来，脱贫成效显著，减贫速度加快。2014—2017 年，农村贫困人口从 8 249 万人减少到 3 046 万人，平均每年减贫 1 300 万人，年均贫困人口下降率高达 15.8%。^⑤ 年度减贫速度不断加快的趋势，表明精准扶贫对于减少深度贫困人口具有不可替代的作用。

三、中国大规模减贫的制度基础

中国大规模减贫的推动力量归功于高速经济增长（特别是农业和农村经济的快速发展）和长期扶贫开发。拉美、东南亚、东欧地区的很多发展中国家也曾经历过经济高速发展，同时开展减贫行动，但是从未有哪个国家达到中国如此巨大的减贫成就，其中最重要的因素就是制度差异。“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”，中国的制度优势奠定了减贫事业硕果累累的基础。

（一）中国共产党领导减贫的坚强政治意愿

中国共产党建党以来一直致力于领导全国人民摆脱贫穷落后的面貌，最终实现共同富裕。帮助

①⑤ 国家统计局住户调查办公室编：《中国农村贫困监测报告（2017）》，北京，中国统计出版社，2017。

② 张伟宾、汪三贵：《扶贫政策、收入分配与中国农村减贫》，载《农业经济问题》，2013（2）。

③ Park, A., Wang, S., and G. Wu. “Regional Poverty Targeting in China”. *Journal of Public Economics*, 2002, 86 (1): 123-153.

④ “两不愁”是指不愁吃、不愁穿；“三保障”是指保障义务教育、基本医疗和安全住房。

贫困地区和贫困人口脱贫始终是党和各级政府的重要政治任务,也是在不断总结经验的基础上制定扶贫战略并持续进行扶贫开发的原生动力。中国共产党的宗旨决定了中国共产党必须把人民群众的利益放在首位,想人民之所想,深入调查研究并制定摆脱贫困、改善民生的政策措施。“全心全意为人民服务”是马克思主义和中国优秀传统文化相结合的成果。马克思主义经典作家指出,社会发展的目的是保障每个人的生活,追求和实现人的自由且全面的发展是社会发展的终极目标和本质要求。中国传统文化则始终强调以人为本,“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心”(《管子·牧民》);“治理之道,莫要于安民。安民之道,在于察其疾苦”(〔明〕张居正:《答福建巡抚耿楚侗》);“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子,使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜、寡、孤、独、废疾者皆有所养”(《礼记·礼运》)。

中国共产党秉承“全心全意为人民服务”的宗旨,带领中国人民进行艰苦卓绝的革命斗争和勤奋辛劳的经济建设,最终的目标是“为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴”,决定了中国共产党必须使贫困群众摆脱贫困,补齐实现共同富裕的短板。建党97年来,为了人民的幸福和民族的复兴,中国共产党人初心不改、矢志不渝。新中国成立初期,以毛泽东为核心的中国共产党人带领中国人民摆脱贫穷,提出“建成一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国”^①。改革开放时期,以邓小平为核心的中国共产党人实事求是地总结了中华人民共和国成立初期社会主义经济建设的经验教训,提出“贫穷不是社会主义”^②,并且因地制宜地制定了“三步走”战略规划,明确要实现贫困群众温饱,然后达到小康,逐步达到中等发达国家水平^③。此后,以江泽民为核心的中国共产党人提出“两个一百年”^④,以胡锦涛为核心的中国共产党人提出了全面建设小康社会的详细目标,要求加快以民生为重点的社会建设^⑤。中共十八大以来,以习近平同志为核心的中国共产党人打响脱贫攻坚决战,提出全面建成小康社会,不能落下任何一个贫困群众,并通过“两个阶段”全面建成社会主义现代化强国,实现共同富裕。^⑥中国共产党人始终牢记初心,不断带领中国人民摆脱贫困,朝着美好生活前进。

(二) 中国共产党领导减贫的强大组织动员能力

集中力量办大事是社会主义制度优势的重要体现。习近平指出:“我们最大的优势是我国社会主义制度能够集中力量办大事。这是我们成就事业的重要法宝”。^⑦中国大规模的减贫成就与中国共产党的领导力密切相关,从中央出台减贫政策到各部门落实减贫措施,从省市县乡村五级书记抓扶贫到层层签订责任书,从扶贫考核到乡村扶贫治理,中国政府的组织动员体系严密高效。

1. 中国的五级行政体系及其责任分工

中国的行政体系分为五级,分别是中央、省(自治区、直辖市)、市(地区、自治州、盟)、县(区、旗、县级市、行委)、乡(镇、街道),村民自治委员会虽然不属于行政单位,但是村民自治委员会和村党支部对于中国行政体系发挥至关重要的作用。中国的扶贫开发按照行政体系实行分级负责。中国大规模有组织、有计划减贫行动从1982年三西地区扶贫开始,到1986年成立国务院贫困地区经济开发领导小组(1993年更名为国务院扶贫开发领导小组),以及实施“八七”攻坚计划、《农村扶贫开发纲要(2001—2010)》、《农村扶贫开发纲要(2011—2020)》、脱贫攻坚和精准

① 《关于一九六三年国民经济计划和一九六四年国民经济计划、一九六三年国家预算和一九六四年国家预算初步安排的决议》,载《人民日报》,1963-12-04。

② 《邓小平文选》,第3卷,116页,北京,人民出版社,1994。

③ 《十三大以来重要文献选编》(上),16页,北京,人民出版社,1991。

④ 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向21世纪》,载《人民日报》,1997-09-13。

⑤ 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,载《人民日报》,2007-10-16。

⑥ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载《人民日报》,2017-10-19。

⑦ 《庆祝中国共产党成立95周年大会在京隆重举行》,载《人民日报》,2016-07-02。

扶贫等重大扶贫决策，中央政府始终关注扶贫事业，将扶贫开发纳入国家整体经济和社会发展规划中。自 1997 年开始，中国确立了扶贫开发省（区、市）负责制，党政一把手负总责，明确了“责任到省、任务到省、资金到省、权力到省”的“四到省”原则^①，所有到省的扶贫资金一律由省级人民政府统一安排使用，扶贫项目审批权原则上下放到县，省市履行监管责任。

同时，中国政府依托行政体系建立了自上而下完整的扶贫开发机构，以政府为主导高效开展减贫行动。在中央政府成立由相关行政职能部门组成的国务院扶贫开发领导小组，负责统筹国家扶贫开发工作。国务院扶贫开发领导小组下设办公室，即国务院扶贫开发领导小组办公室（简称“国务院扶贫办”），负责承担领导小组的日常工作。各级政府也成立了相应的扶贫开发机构，统一领导和协调本地区的扶贫开发工作。自脱贫攻坚以来，针对农村基层扶贫治理相对薄弱的现象，中国政府又向贫困村派驻第一书记和驻村工作队，专责脱贫攻坚。

2. 脱贫攻坚责任体系：中央统筹、省负总责、市县抓落实

中国政府全面落实脱贫攻坚责任制，按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，制定了驻村工作队、第一书记、帮扶责任人等因村因户帮扶措施，构建了责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系，实现了省、市、县、乡、村五级书记一起抓扶贫、层层落实责任制的治理格局。同时层层签订脱贫攻坚责任书、立下军令状，确保坚决打赢脱贫攻坚战。

党中央、国务院主要负责统筹制定脱贫攻坚大政方针，出台重大政策举措，完善体制机制，规划重大工程项目，协调全局性重大问题、全国性共性问题，组织实施对省级党委和政府扶贫开发工作成效考核。省级党委和政府对本辖区内脱贫攻坚工作负总责，并确保责任制层层落实，建立扶贫资金增长机制，加强对贫困县的管理。市级党委和政府负责协调跨县扶贫项目，对项目实施、资金使用和管理、脱贫目标任务完成等工作进行督促、检查和监督。县级党委和政府承担主体责任，县级党委和政府主要负责人是第一责任人，负责精准识别、精准帮扶、精准脱贫等工作。村两委、驻村工作队、第一书记是脱贫攻坚战一线工作人员，向贫困群众宣传扶贫政策，落实扶贫政策，组织扶贫工作。

3. 县级干部的考核、任免和脱贫攻坚责任

中国在脱贫攻坚期内保持贫困县党政正职稳定，实行不脱贫不调整、不摘帽不调离的干部管理制度，保证贫困县扶贫开发的延续性，引导贫困县党政领导班子树立正确的政绩观，促进贫困县转变发展方式。根据《关于改进贫困县党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核工作的意见》，对于县级干部的考核从贫困县经济社会发展滞后的实际出发，不简单考核经济增长速度，注重对与减贫脱贫紧密关联的民生改善、社会事业发展的考核。把脱贫攻坚的成效作为选拔使用干部的试金石，引领各级领导干部积极投入到脱贫攻坚的事业当中。

4. 驻村帮扶和村级扶贫治理

作为扶贫政策的基层实施单位，贫困村经济社会发展相对滞后，部分村两委干部缺乏高效扶贫治理能力，出现了一批基层组织软弱涣散的贫困村。为了打通脱贫攻坚“最后一公里”，驻村帮扶制度应运而生。根据《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》，县级党委和政府根据贫困村的实际情况选派驻村工作队和第一书记，把精准扶贫、精准脱贫成效作为驻村工作队和第一书记的考核依据。同时严格管理，要求每个驻村工作队一般不少于 3 人，每期驻村时间不少于 2 年。干部驻村期间不承担原单位工作，党员组织关系转接到所驻贫困村，确保其全身心专职驻村帮扶。脱贫攻坚期内，即便贫困村已退出，驻村工作队也不得撤离，脱贫不脱政策，坚决防范返贫，确保脱贫攻坚质量。

5. 构建“三位一体”大扶贫格局

扶贫开发事业是一项综合性的工作，中国政府构建了“专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫”的“三位一体”扶贫开发工作格局。除了政府主导，中国大规模的减贫成效离不开社会力量的贡献。

^① 财政部农业司扶贫处：《从“四到省”到“四到县”——扶贫开发工作责任制的探索及完善》，载《当代农村财经》，2008（7）。

政府主导主要分为专项扶贫和行业扶贫两块,专项扶贫主要是国家安排财政专项扶贫资金,由扶贫部门负责组织实施的扶贫项目,直接帮助贫困地区和贫困群众,例如整村推进、以工代赈、易地扶贫搬迁等一批专项扶贫政策。行业扶贫主要是农业、水利、交通、住建、教育、卫生等行政部门按照职能分工,承担相应的扶贫任务。改革开放以来,行业部门实施的诸如危房改造、道路建设、农村饮水安全工程、学生营养改善计划、教育扶贫、健康扶贫、生态修复工程等行业扶贫措施极大地改善了贫困地区和贫困群众的生产生活条件。同时,政府积极动员、倡导和部署社会力量参与扶贫事业,1979年便开始组织六省(市)对口支援边疆地区和少数民族地区,1986年启动了中央和国家机关定点扶贫工作,更有社会各界爱心人士、企事业单位、社会团体始终为中国扶贫开发事业默默贡献力量。改革开放以来,世界银行、亚洲开发银行、联合国等国际机构也一直参与中国的减贫进程。值得一提的是,中国政府一直和国际机构保持良好的合作,积极学习先进的经验,而不是简单接受援助,从而避免落入“援助陷阱”。

(三) 农村土地制度有利于减贫

作为最基本的农业生产资料之一,土地是农民安身立命的根本,土地制度关乎农民的切身利益,尤其是极度依赖农业生产的穷人的利益。在旧中国,封建土地所有制使得“富者田连阡陌,贫者无立锥之地”,贫下中农被封建政权剥削,佃农被地主剥削,广大农民陷入长期的贫困。中国共产党领导中国人民进行新民主主义革命,始终将土地革命摆在重要的位置,赢得了人民群众的拥护。新中国成立之初,《中华人民共和国土地改革法》颁布,明确“废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产”^①。社会主义公有制土地制度的建立,实现了农村土地的平均分配,解决了土地私有制导致的土地集中问题,中国农民历史性地平等拥有土地,为摆脱贫困奠定了坚实的基础。土地改革改变了农村各阶层的耕地占有结构,具体情况见表1。

表1 土地改革前后农村各阶层的耕地占有情况

	土地改革前		土地改革后	
	人口比重(%)	占有耕地比重(%)	人口比重(%)	占有耕地比重(%)
贫雇农	52.37	14.28	52.22	47.1
中农	33.13	30.94	39.9	44.3
富农	4.66	13.66	5.3	6.4
地主	4.75	38.26	2.6	2.2
其他	5.09	2.86	—	—

资料来源:杜润生:《中国的土地改革》,360页,北京,当代中国出版社,1996。

改革开放后土地联产承包责任制的实施,使所有农户都获得了土地的长期使用权,农户可以自主经营并获得土地产出的绝大部分收益。这是农业增长惠及贫困家庭并带来较高的减贫效果的重要原因。

(四) 初始收入分配有利于减贫

新中国成立之初,国家百废待兴,收入分配差距相对较大。为了彻底解放生产力和发展生产力,中国共产党领导人民群众进行了社会主义改造,建立了社会主义基本制度。作为社会主义改造的重要内容,农业和农村也迎来了一系列改造政策,包括农业合作化运动、人民公社运动等,平均主义盛行,收入分配差距随之大幅度缩小。1953年社会主义改造时,全国的基尼系数为0.558,1964年人民公社时期下降到0.305,1970年进一步降至0.279,到1978年为0.317^②,同期全国农

① 胡绳:《中国共产党的七十年》,305页,北京,中共党史出版社,1999。

② 联合国计划开发署驻华代表处:《中国人类发展报告2016》,27页,北京,中译出版社,2016。

村的基尼系数为 0.212^①。改革开放伊始，中国的收入分配差距很小，基尼系数在世界范围内处于较低的水平，因此中国经济增长（特别是农业增长）的减贫效应十分显著。1978—1984 年，第一产业增长率为 7.3%，农民人均纯收入增长率达到 16.5%，按照 1978 年的贫困线标准，同期贫困人口下降率达到 10.6%^②。

（五）前 30 年的社会政策与人力资本积累

新中国成立之初的 30 年，人民公社是农村基本的组织形式，承担了政治、经济、文化、军事等综合职能，“它的好处是，可以把工、农、商、学、兵合在一起，便于领导”^③。尽管人民公社制度忽视了经济规律，阻碍了生产力的发展，但是在人人劳动、平均分配的相对公平状态下，人民公社综合性职能的发挥具有普惠性的效果，极大地改善了中国农村的健康状况和教育水平，为改革开放后农业和农村发展积累了人力资本。农村医疗服务的普及，使得农村婴儿死亡率、产妇死亡率大幅度下降，到 20 世纪 80 年代，人口平均预期寿命达到 68 岁，超过同期全球平均水平 60 岁。^④ 农村教育事业遍地开花，托儿所、农民夜校及正规教育空前发展，文化活动如火如荼。1949 年新中国成立时，学龄儿童入学率只有 20%，到 1978 年达到 96%，同时农村小学毕业生初中升学率达到 86.4%。^⑤ 改革开放后商品经济和市场经济的逐步建立，使得蕴藏在农村的人力资本得到充分利用，生产力得到了历史性的释放，为农村大规模减贫起到重要作用。

四、总结与展望

改革开放 40 年来，中国取得了巨大的减贫成就，贡献了全球减贫人口的 70% 以上。^⑥ 没有中国的大规模减贫，联合国千年发展目标中将生活在 1 天 1 美元以下的贫困人口比例减半的目标就不可能实现。中国的大规模减贫不仅使绝大多数中国人摆脱了绝对贫困并逐步走上小康之路，也为其他发展中国家减贫事业提供了宝贵的经验。

中国的大规模减贫首先得益于中国经济，特别是农村经济的持续高速增长，也得益于 30 多年的区域性扶贫开发和精准扶贫方略的实施。更重要的是，中国的制度优势在大规模减贫中起到了决定性的作用。这些重要的制度基础包括：中国共产党对减贫的坚定政治承诺和制定持续不断的减贫战略，中央和各级政府强有力的组织动员和资源投入，公平的土地分配制度和改革开放初期较为平等的收入分配，以及新中国成立后头 30 年的人力资本积累等。

中国的减贫目标是到 2020 年完全消除现有标准下的绝对贫困问题，稳定实现贫困人口的“两不愁、三保障”，让贫困家庭与全国人民一道进入小康社会。中共中央、国务院最近颁布了《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，进一步明确用三年的时间使剩余的 3 000 多万贫困人口顺利脱贫。^⑦ 当前剩余的贫困人口主要分布在以“三区、三州”^⑧ 为代表的深度贫困地区和一般农村的特殊贫困人群。深度贫困地区面临的主要问题是生态环境脆弱、资源条件有限、自然灾害频发，

① 汪三贵、郭子豪：《论中国的精准扶贫》，载《贵州社会科学》，2015（5）。

② 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》，载《管理世界》，2008（11）。

③ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（下），740 页，北京，中共中央党校出版社，1993。

④ 农业部计划司：《中国农村经济统计大全（1949—1986）》，北京，农业出版社，1989。

⑤ 张磊等：《中国扶贫开发历程（1949—2005 年）》，26 页，北京，中国财政经济出版社，2007。

⑥ 常红、张志达：《对全球减贫贡献超过 70% “中国奇迹”普惠世界》，<http://world.people.com.cn/n/2015/1016/c1002-27703507.html>。

⑦ 《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，2018-06-15，http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/19/content_5314959.htm。

⑧ 三区是指西藏自治区、四省藏区和南疆四地州，三州是指云南的怒江州、四川的凉山州和甘肃的临夏州。

难以形成支持稳定脱贫的产业基础, 农业收入极不稳定。这些地区都是少数民族地区, 教育水平低下, 人力资源严重不足, 一些地区的劳动力多数不会讲汉语, 因而很难通过外出就业获得稳定的收入。此外, 一些深度贫困地区危房比例依然较高, 解决安全住房的任务繁重。^① 一般农村地区剩余的贫困人口主要是因病、因残、因懒致贫。前两类贫困人口一是家庭缺乏劳动力, 收入水平低, 二是医疗支出负担重, 家庭很容易陷入严重的债务危机。后一类贫困人口主要是因为内生动力不足, 不愿意努力改变自己的生活状况, “等、靠、要”思想严重。

要打赢脱贫攻坚战, 后三年的工作重点是要针对深度贫困地区和特殊贫困人群采取更加有针对性的帮扶措施, 长短结合, 综合施策。对于深度贫困地区, 短期的重点是通过易地移民搬迁和危房改造解决安全住房问题。在增收方面, 一是更多地利用保险扶贫政策稳定基本农业收入; 二是设置更多的公益岗位, 利用转移支付与公益岗位的结合增加有劳动能力贫困家庭的收入; 三是加强职业技能培训, 输送更多的劳动力外出就业。从长期来看, 重点是通过多层级的教育来提升人力资本和改变落后的观念, 国家可以实施有条件现金转移支付政策来激励贫困家庭接受教育和健康方面的公共服务。人力资本的提升是阻断贫困代际传递最有效的途径。对于一般农村地区因病、因残致贫的人群, 主要通过综合性社会保障政策兜底, 使这些家庭的贫困人口看得起病, 不会因大病影响基本生活, 同时重点扶持这些家庭的孩子尽可能获得更好的教育。对于因懒致贫的家庭, 重点是通过道德的压力、榜样的力量和精神与物质相结合的措施来扶志, 并且通过“干中学”的方式提高其自我发展的信心和能力。

总之, 40年的扶贫实践证明, 只要有党中央的坚强领导和各级政府和社会各界的共同努力, 中国就一定能够打赢脱贫攻坚战, 为全面小康社会的建设和乡村振兴打下坚实的基础。

China's Large-scale Poverty Reduction: Main Driving Forces and Institutional Foundation

WANG Sangui

(School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: During the past 40 years of reform and opening up, China has made remarkable achievements in poverty alleviation. China's poor population has decreased from 770 million in 1978 to 30.46 million at the end of 2017. The cumulative poverty reduction involves a total of 740 million people. The incidence of poverty fell from 97.5% in 1978 to 3.1% at the end of 2017. Such a large-scale poverty reduction achievement in China is the result of the combined effects of both rapid economic growth and poverty alleviation. Moreover, China's institutional advantages have laid a solid foundation for fast and sustained poverty reduction. In the following three years, China still has to adopt more targeted measures to fight against poverty in extremely poor areas and with poor people with special difficulties. The objective is to lift all poor people out of poverty by 2020.

Key words: economic growth; poverty alleviation and development; precision poverty alleviation; institutional foundation

(责任编辑 武京闽)

^① 中国人民大学中国扶贫研究院:《四川凉山州、云南怒江州和甘肃临夏州典型贫困村调研报告》, 2018。