从区域扶贫开发到精准扶贫*

——改革开放40年中国扶贫政策的演进及脱贫攻坚的难点和对策

汪三贵 曾小溪

(中国人民大学中国扶贫研究院,北京,100872)

内容提要: 改革开放以来中国农村扶贫开发成效显著。回顾40年中国扶贫开发历程发现,中国经历了从区域扶贫开发到精准扶贫的政策演变,并取得了巨大成就,特别是精准扶贫方略实施后的脱贫成效。针对新阶段深度贫困地区和特殊类型贫困人口特征,需要采用超常规手段和创新机制,短期长期帮扶结合,短期内重点解决贫困人口生活问题,长期则需要重点解决发展动力和能力不足问题,并实施兜底政策。

关键词: 农村贫困; 区域开发; 扶贫; 精准扶贫

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2018.08.005

改革开放40年来,中国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就,而中国的大规模减贫更是获得了国际社会的普遍赞誉。本文主要对40年来中国

的减贫历程进行回顾,分析扶贫政策的演进,总结扶贫开发的主要成就,结合现阶段脱贫攻坚中存在的问题提出未来的政策方向。

一、改革开放40年:波澜壮阔的扶贫开发历程

1978年底中央工作会议和中共十一届三中全会揭开了改革开放的序幕,会议的一个重要成果是把党和国家工作的重点转移到经济建设上来。“让一部分人、一部分地区先富裕起来,最终达到共同富裕”。1978年12月,邓小平(1978)指出,“在西北、西南和其他一些地区,那里的生产和群众生活还很困难,国家应当从各方面给以帮助,特别要从物质上给以有力的支持”。1979—1985年,中国经济体制改革促进了经济的全面持续增长,以家庭联产承包责任制和农产品价格调整为重要内容的农村政策调整和体制改革,作为一种益贫式的增长方式,使农民收入普遍增加,农村贫困大规模减少。从收入增长效应上看,1978—1985年,农村居民实际人均纯收入增长169%,年均增长15.1%;

从收入分配上看,农村基尼系数从1980年的0.241降低到0.227,农村内部收入差距缩小。按1978年的100元的贫困线估计,1978年中国贫困发生率为30.7%,贫困人口规模为2.5亿人,占世界贫困人口的比例约为四分之一。到1985年,中国解决了其中一半人口的温饱问题,农村贫困人口剩余1.25亿,贫困发生率为15%,年均减贫1786万。但这一时期,对贫困地区的扶持主要是以“撒胡椒面”式的实物救济“输血”为主**,救济形式单一、分散、力度较低,很难集中解决一些制约区域发展的重要问题。

1980年代中期开始的反贫困计划,尝试改变以往无偿救助为主的扶持政策,转而以生产帮助为

* 项目来源:国家社科基金重大项目“实施精准扶贫、精准脱贫的机制与政策研究”(15ZDC026)的阶段性成果。曾小溪为通讯作者,作者单位为中国人民大学农业与农村发展学院

** 比如,1980—1984年,中央通过各种渠道下拨的扶贫资金为300多亿元,主要以单纯生活救济为主

主、无偿救济为辅。其主要内容是为贫困农户提供信贷资金,实行以工代赈,兴建基础设施,建设基本农田,推广农业实用技术,扩大就业机会等。1984年,中央颁发了《关于帮助贫困地区改变面貌的通知》,基本目标是解决贫困地区的基本温饱问题,对策是经济开发。当时,对贫困地区的资金和物资扶持主要是用于发展生产,改变生产条件,增强地区经济活力,本质上是一种区域扶贫开发政策,注重经济开发、多种经营、商品经济等问题。1980年代初至1980年代末,为了帮助老少边穷地区尽快改变贫困落后面貌,国家先后设立了7笔扶贫专项资金:支援不发达地区发展资金、支持老少边穷地区贷款、支援不发达地区发展经济贷款、“三西”农业建设专项资金、国家扶贫专项贴息贷款、牧区扶贫专项贴息贷款、县办企业专项贷款,每年资金总额达到40亿元左右,其中四分之三左右属于低息或贴息的信贷资金。“七五”期间每年增加扶贫专项贴息贷款十亿元,通过实行以工代赈,发展贫困地区水利、公路、电力等基础设施,当时的以工代赈直接满足贫困地区群众的基本需求,提供了大量就业机会和消化了部分滞销产品。

“七五”扶贫开发的基本目标是解决温饱问题。“八五”扶贫开发工作是在这个基础上实现两个稳定:一是加强基本农田建设,当时的考虑是一人开发半亩到一亩的基本农田,提高粮食产量。主要做法是保水、保肥、保土,治山、治沟、种草、种树。主要目的是通过建设基本农田解决贫困地区粮食增产问题,进而解决吃饭和增收问题。二是发展多种经营,进行资源开发,建设区域性支柱产业。当时的经验是一户有几亩经济林或者几头牛、一群羊,就可以稳定地解决温饱问题;一个村抓住一两个优势项目,一两年就可以收到明显成效。这一时期开始,扶贫工作更加注重从单纯救济向经济开发转移,依靠科技进步和提高农民素质。扶贫政策逐

渐考虑从按贫困人口平均分配资金向按项目、按效益转变,从资金单向输入向综合输入资金、技术、物资、培训、管理等转变。

这一系列政策措施取得了一定的效果,1992年,贫困人口从1985年的1.25亿减少到约8000万,1986—1992年7年时间,每年减少贫困人口624.8万,贫困人口占全国农村总人口的比重为8.8%。但这一时期贫困人口的下落速度明显低于改革开放初期的头七年。如果不采取特殊行动,中央既定的20世纪末解决农村温饱问题的任务可能完成不了^{*}。1994年中国政府公布《国家八七扶贫攻坚计划》,标志着中国扶贫开发进入集中资源用7年时间解决8000万贫困人口温饱问题的决战时期。总的要求是“坚持开发式扶贫的方针,努力提高扶贫开发效益,积极创造稳定解决温饱问题的基础条件(陈俊生,1994)。”在扶持范围上,以调整后的592个国定贫困县为扶持的重点,中央财政、信贷、以工代赈等扶贫资金^{**}主要集中投放在国定贫困县^{***};扶持资金投放上,以调整投向后的中西部省份为重点,重大项目向贫困地区倾斜;扶贫资金投入结构上,以中央投入为主,加大省市投入^{****};扶贫责任制上,强调统一领导,分级负责,以省为主。当时扶贫工作的目标是解决贫困户的温饱问题,实践证明,种植业、养殖业和以农产品为原料的加工业是当时最有效的扶贫产业,贷款回收率也相对较高。主要做法是,通过扶贫经济实体组织经济开发,将经济开发和扶持到户结合在一起,把解决温饱的工作指标量化到户^{*****},提高资源开发的水平和效益。扶贫信贷资金统一由中国农业银行和中国农业发展银行来管理,将扶贫资金的分配使用与效益直接挂钩,把到期贷款回收比例作为衡量扶贫开发工作成效的一个重要标志,让扶贫

* 根据国家统计局数据,1993年、1994年两年贫困人口只减少1000万左右,其中,东部地区、中部地区占80%,西部地区占20%

** 当时,中央扶贫资金主要分为三部分:一是财政发展资金,主要用于产生社会公益效果的项目;二是扶贫贷款,主要用于有经营收益而又能够还款的项目;三是以工代赈资金,主要用于解决乡村公路、人畜饮水、基本农田建设等

*** 实际上,攻坚初期,也有超越投放范围的资金,如1994年国家扶贫贷款和以工代赈资金只有70%左右投放在国定县,支援不发达地区发展资金只有60%左右投放在国定县

**** 根据1992年扶贫调查,扶贫资金投入中,中央占83%,省市占17%

***** 比如,要求户均有一亩林果园或经济作物,户均输出一个劳动力,户均有一项养殖业或家庭副业,人均建成半亩到一亩稳产高产基本农田等

经济实体承包扶贫项目,统贷统还,而非直接向农户分散贷款。1994—2000年,中央政府每年再增加10亿元以工代赈资金、10亿元扶贫专项贴息贷款^{*}。实际上,中国政府的扶贫投入由1994年的97.85亿元增加到2000年的248.15亿元,累计投入中央扶贫资金1127亿元,相当于1986—1993年扶贫投入总量的3倍。经过数年的扶持,贫困人口的结构和分布状况发生了很大的变化,投入资源较多的重点县脱贫速度明显加快^{**}。到2000年,全国没有解决温饱问题的贫困人口减少到了3200万人,占农村贫困人口的比重下降到3%左右,中央确定的扶贫攻坚目标基本实现(国务院新闻办,2001)。

到21世纪初,中国农村贫困人口温饱问题基本解决,大面积绝对贫困现象明显缓解,新阶段的扶贫开发是在社会主义市场经济体制初步建立、国民经济和社会发展进入新阶段的背景下进行的(中共中央办公厅,2001)。当时面临的情况主要是:从贫困人口分布状况来看,贫困人口数量减少、相对集中;从外部环境来看,市场经济条件下扶贫开发受到市场和资源的双重约束;从发展的机遇来看,有西部大开发的良好机遇。经济增长的减贫效应下降、贫富差距在不断拉大、一般性的扶持政策难以奏效也是当时面临的突出问题。解决温饱问题阶段性任务完成后,需要确定下一阶段扶贫开发的重点对象和范围。2001年公布的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》确定的基本目标概括起来是“巩固温饱成果,为达到小康水平创造条件”。21世纪头十年扶贫开发战略主要是“一体两翼”:“一体”是用整村推进^{***}来改善14.8万个贫困村的生产生活生态条件,提高贫困村的发展能力,“两翼”是指贫困地区劳动力转移培训和龙头

企业产业化扶贫,主要目的是促进贫困人口的市场参与。贫困地区劳动力转移培训政策提高贫困人口的素质并获得稳定的就业,这是一种“非农产业”的脱贫路径。扶持各种类型的龙头企业的目的是带动贫困地区调整农业产业结构,促进产业化发展,直接和间接带动贫困人口脱贫。除“一体两翼”外,适当的公共转移政策和众多的惠农政策,加上全面实施农村最低生活保障制度,在一定程度上有助于贫困人口的收入增长和缓解贫困地区收入差距的扩大。

由于以往的贫困线标准过低,与中国的发展水平脱节。2011年,中国政府大幅度提高了贫困标准,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^{****},各省(自治区、直辖市)也可以根据当地实际制定高于国家扶贫标准的地方扶贫标准。新阶段扶贫工作的总体目标是稳定实现贫困人口的“两不愁,三保障”^{*****},同时要求贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务达到全国平均水平。其中,“两不愁”在于解决温饱和极端贫困问题,巩固前期脱贫成果,“三保障”侧重于解决人力资本和发展能力问题,是新时期需要重点解决的问题。强调贫困地区的收入增长和公共服务,主要是要进一步缩小区域差距,解决区域性整体贫困问题。这一时期,除原有的以县、村为主要扶贫单元外,国家又确定了14个连片特困地区作为区域开发的单元之一,利用区域差异性政策解决长期存在的区域发展瓶颈问题。

党的十八大以来,中央将精准扶贫、精准脱贫作为扶贫开发的基本方略,扶贫工作的总体目标是“到2020年确保我国现行标准下农村贫困人口全

* 1997年根据当时脱贫攻坚需要,预计1997—2000年,这两项投入分别为15亿元和30亿元。到1999年中央发现,截止1998年底没有解决温饱问题的农村贫困人口还有4200万人,决定1999年在原有资金规模上再增加15亿元财政扶贫资金(其中10亿元用于以工代赈),增加50亿元扶贫信贷资金并实行统一的优惠利率

** 根据1999年的一项统计,固定贫困县的贫困人口数量大幅减少,贫困发生率迅速下降,贫困人口总量从《国家八七扶贫攻坚计划》实施以前的5800万减少到1997年的3000万,贫困发生率从30%下降到13%。但是分布在其他地区的2200万贫困人口只减少了200万(国务院扶贫开发领导小组,1999)

*** 所谓“整村推进”,是指扶贫开发要到村,以县为基本单元,以贫困村为基础,广泛动员群众参与,制定规划,分年实施,分期投入,分期分批解决问题,即在贫困村实施“一次规划,分期实施”的综合发展项目

**** 在最终确定这一标准之前,也考虑过使用2010年农民人均纯收入1500元、2100元等标准,并保持国家扶贫标准5年不变,5年后根据农民生活消费状况和扶贫开发成效重新予以认定等方案

***** “两不愁”是指不愁吃和不愁穿,“三保障”是指保障义务教育、基本医疗和安全住房

部脱贫, 贫困县全部摘帽, 解决区域性整体贫困”。新阶段的中国扶贫工作更加注重精准度, 要求扶贫资源与贫困户的需求准确对接。习近平总书记提出了“六个精准”的要求, 实施了“五个一批”并重点解决“四个问题”^{*} (国务院扶贫开发领导小组办公室, 2017)。中央和地方政府均加大了对扶贫开发的投入力度。根据国务院扶贫办统计, 2013—2017年, 中央财政专项扶贫资金投入年均增长22.7%, 省市县财政扶贫资金投入也大幅度增长, 使得中国贫困规模大幅缩小。减贫速度明显加快, 农村贫困人口由2012年的9899万人减少到2017年的3046万人, 累计减贫6853万人, 年均减贫1370万人, 贫困发生率从10.2%下降到3.1%, 累计降低7.1个百分点(陈志刚, 2018)。

二、40年扶贫政策演进: 从区域开发到精准扶贫

40年来中国的农村扶贫走了一条从贫困地区区域开发为主转向以贫困家庭和人口为对象的精准扶贫之路。1980年代开始的扶贫开发的主要策略就是促进贫困地区的区域发展, 间接带动贫困人口脱贫。区域开发式扶贫本质上是一种促进贫困人口集中区域的优先发展来实现减贫的方法, 有研究表明, 中国的扶贫经验证明区域瞄准可能是扶贫资源达到穷人的一个非常有用的“利器”(Lipton等, 1995)。对于贫困地区农户的收入增长也有较大的作用(Park等, 2002)。这主要是因为开发式扶贫为所有农户特别是那些有劳动能力和劳动意愿的农户提供了依靠自己主动响应来增加收入的机会(贺雪峰, 2018)。

改革开放初期, 针对贫困分布的区域性特征, 中国政府以县为单元确定国家扶持的重点, 这是按区域实施反贫困计划的基础, 将县作为扶贫开发的优先单元的主要原因在于: 一是中国贫困的区域分布较为清晰, 限制区域发展的制约因素较多, 其中县域经济的辐射和带动具有重要意义, 优先解决影响县域经济发展的自然、资源、环境、交通、教育、人口等限制性区域发展的瓶颈性因素, 能够为穷人提

供更多的发展机会。二是在中国行政体制中, 县是一个承上启下、无法跳过的重要层级, 具有比较完整的行政区划和组织结构, 县作为一个执行单元, 传递扶贫政策、组织扶贫开发、调配扶贫资源、实施和监管扶贫项目成本相对较低。三是不管以任何贫困标准来衡量, 贫困县贫困人口数量众多、占总人口比例很高是改革开放初期面临的突出问题。当大规模贫困人口出现且分布相对集中时, 不需要花费大量人力物力财力去瞄准, 用县级瞄准的扶贫政策能覆盖绝大部分贫困地区, “撒网式”方法也能覆盖到大量贫困人口, 从而可以节约大量的识别和组织成本。四是当财政能力一般、尚不具备大规模投入能力的时候, 选择一些贫困程度较深的贫困县进行扶持、以县为单元进行资源分配和集中管理, 符合财政资金投入利用最大化的要求。

《国家八七扶贫攻坚计划》实施期间, 贫困县仍然是主要扶持对象。其原因在于: 一是592个贫困县贫困人口数量众多, 1994年国定贫困县覆盖的贫困人口占全国8000万贫困人口的71%。二是当时的财政和资金能力适宜集中力量解决贫困人口多、贫困程度深的贫困县的突出问题。三是贫困

* “六个精准”: 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 “五个一批”: 发展产业脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批, 以及劳务输出、健康、资产收益扶贫等 “四个问题”: 扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退

县政策涉及资源优惠分配,利益关系复杂,短时期无法立刻取消,只能通过适当的省际之间和省内名额“进退”来进行调整。这一时期,贫困县内扶贫攻坚主战场是贫困户较为集中的贫困乡和贫困村,中央扶贫资金全部用于国家重点扶持的贫困县后,由县把贫困程度更深的贫困乡、贫困村作为项目覆盖的目标,以便集中有限的资源帮助贫困程度较深的区域。根据1995年对25个省区的统计,1994年以来已经确定扶贫攻坚重点乡9399个,占全国乡镇总数的19.5%,确定的扶贫攻坚重点村70333个*,占全国行政村总数的8.8%(陈俊生,1995)。

21世纪头十年的扶贫开发,国家扶持的重点从县转向乡和村。除了592个国家扶贫开发重点县外,在全国范围内确定了14.8万个贫困村**进行“整村推进”。国家扶持的区域范围从贫困县扩展到非贫困县的一些偏远贫困的村庄。将扶贫对象扩展到村的原因是,单纯以县进行瞄准和扶持会遗漏很多非贫困县的贫困人口***,导致贫困县和条件相似的非贫困县的差距扩大。当贫困人口越来越少时,贫困县内扶贫资源外溢到非贫困户的现象就会越来越严重,而非贫困县的贫困农户又被排斥在扶贫资源享受对象之外,从而降低扶贫效率。以贫困程度深的村为单位进行扶持在当时是一个比较好的选择。中国的村庄构成了一个比较完整的社区,是中国行政区划体系中最基层的一级,有相对完整的组织结构。在村级实施扶贫项目,特别是基础设施和公共服务项目,既有利于改善贫困村的生产生活条件,也有利于村民的直接参与。根据国家统计局的贫困监测调查,对贫困村的扶持效果明显。2001—2009年间,贫困村农民人均纯收入的增长速度要高于贫困县,基础设施和公共服务的改

善也快于贫困县(国家统计局农村社会经济调查司,2011)。

党的十八大以来,习近平总书记高度重视扶贫开发,根据宏观形势的变化和到2020年全面建成小康社会的需要,中央做出了坚决打赢脱贫攻坚战的决定。为了打赢脱贫攻坚战,中央调整了以往以区域开发为主的扶贫开发模式,将精准扶贫和精准脱贫作为基本方略。精准扶贫就是将贫困家庭和贫困人口作为主要扶持对象,而不能仅仅停留在扶持贫困县和贫困村的层面上。这种策略调整是基于中国现阶段贫困人口小集中、大分散的客观现实以及贫困人口没有从以往的区域扶贫开发中平等受益的实际状况做出的。在贫困人口分散分布的情况下,以县和村为单元进行扶贫开发必然不能覆盖到全部贫困人口,而有限的财力也同时决定了无法采用普惠式的收入转移(即全民社会保障)来实现大规模的综合兜底。因此,要确保所有贫困人口到2020年实现脱贫,就必须将全部贫困人口识别出来进行扶持,不论贫困人口是否在贫困县和贫困村。即使在贫困地区内部,由于贫困人口受多种因素的限制,也难以从区域发展中平等受益。在没有直接瞄准贫困户的情况下,像整村推进这类村级综合发展项目,也是富人受益更多、穷人受益有限,区域扶贫开发在缩小区域间差距的同时也加剧了贫困地区内部的收入不平等(李小云,2013)。从区域开发转向精准扶贫,瞄准贫困家庭和个体贫困户因人施策,是完成脱贫攻坚目标的必然选择。精准扶贫同时也是抵消因经济增长速度下降和收入分配不平等导致的减贫效应下降而必需采取的措施(汪三贵等,2015)。

三、中国40年大规模减贫成效

改革开放40年,中国取得了举世瞩目的减贫成就,不管以哪一条贫困标准衡量,中国大规模减贫的成绩都是毋庸置疑的。以2010年的贫困线标

准估计,中国40年的扶贫工作累计使得7亿多人脱贫,贫困发生率下降了93个百分点以上,这一成就举世瞩目(见表1)。

* 比如,1994年河北省就将2748个特困村确定为扶贫攻坚主战场

** 根据国务院扶贫办统计,利用参与式贫困指数(PPT)确定了14.8万个贫困村,占全国行政村的21.4%,贫困村贫困人口占总贫困人口83%

*** 根据国务院扶贫办统计,14.8万个贫困村分布在1861个县中

表 1 历年中国农村贫困人口和贫困发生率 (万人 %)

年份	1978 年标准		2008 年标准		2010 年标准	
	贫困人口	贫困发生率	贫困人口	贫困发生率	贫困人口	贫困发生率
1978	25000	30.7			77039	97.5
1980	22000	26.8			76542	96.2
1981	15200	18.5				
1982	14500	17.5				
1983	13500	16.2				
1984	12800	15.1				
1985	12500	14.8			66101	78.3
1986	13100	15.5				
1987	12200	14.3				
1988	9600	11.1				
1989	10200	11.6				
1990	8500	9.4			65849	73.5
1991	9400	10.4				
1992	8000	8.8				
1993	7500	8.2				
1994	7000	7.7				
1995	6540	7.1			55463	60.5
1996	5800	6.3				
1997	4962	5.4				
1998	4210	4.6				
1999	3412	3.7				
2000	3209	3.5	9422	10.2	46224	49.8
2001	2927	3.2	9029	9.8		
2002	2820	3	8645	9.2		
2003	2900	3.1	8517	9.1		
2004	2610	2.8	7587	8.1		
2005	2365	2.5	6432	6.8	28662	30.2
2006	2148	2.3	5698	6		
2007	1479	1.6	4320	4.6		
2008			4007	4.2		
2009			3597	3.8		
2010			2688	2.8	16567	17.2
2011					12238	12.7
2012					9899	10.2
2013					8249	8.5
2014					7017	7.2
2015					5575	5.7
2016					4335	4.5
2017					3046	3.1

注: (1) 1978 年标准: 1978—1999 年称为农村扶贫标准, 2000—2007 年称为农村绝对贫困标准; (2) 2008 年标准: 2000—2007 年称为农村低收入标准, 2008—2010 年称为农村贫困标准; (3) 2010 年标准: 是 2011 年最新确定的农村扶贫标准, 即农民人均纯收入 2300 元(2010 年不变价)

数据来源: 历年《中国农村贫困监测报告》; 国务院扶贫办数据

中国的大规模减贫,不仅使得本国7亿人口摆脱贫困、逐步走向小康,也为全球减贫事业做出了巨大贡献。按照每人每天1.9美元标准计算,自1981年以来,全球范围内贫困人口由19.97亿下降到2012年的8.97亿,贫困人口减少了11.01亿;其中,中国的贫困人口从8.78亿下降到0.87亿,减少了7.90亿*,占全球同期减贫人口的71.8%。这意味着,1981—2012年的32年间,全球范围内的每100个脱贫人口中就有近72人来自于

中国,中国对世界的减贫贡献率超过了70%。1981年,全球贫困发生率为44.3%,同期中国贫困发生率高达88.3%,是世界水平的近两倍。随着中国经济的发展和开展大规模减贫工作,贫困发生率迅速下降,到2012年,中国的贫困发生率降到6.5%,比1981年降低了81.8个百分点,同期,世界范围内的贫困发生率为12.7%,约为中国的2倍(见表2)。

表2 全球和中国贫困情况 (万人,%)

年份	全球		中国	
	每人每天1.9美元		每人每天1.9美元	
	贫困人口	贫困发生率	贫困人口	贫困发生率
1981	199728	44.3	87780	88.3
1990	195857	37.1	75581	66.6
1999	175145	29.1	50786	40.5
2002	164960		40910	
2005	140640		24440	
2008	126040		19410	
2010	111975	16.3	14956	11.2
2011	98333	14.1	10644	7.9
2012	89670	12.7	8734	6.5

数据来源:世界银行;中国农村贫困监测报告2015

中国的减贫速度在不同时期存在明显的差别,精准扶贫方略实施以来,贫困人口下降速度有不断加快的趋势。按照2010年不变价2300元的贫困线标准估计,1978年中国农村贫困人口7.7亿,到2012年下降到9899万,34年间减少了6.7亿,年均贫困人口减少速度为5.9%。2012—2017年,贫困人口下降了6853万,年均贫困人口减少速度为21%,是2012年前减贫速度的3.6倍。贫困人口减少的速度有不断加快的趋势,2013年贫困人口减少速度为16.7%,2014年为14.9%,2015年为20.6%,2016年为22.2%,2017年为29.7%**。中国和世界各国的减贫经验都表明,由于条件好、能力强的贫困人口会率先脱贫,越到后期扶贫难度越大,减贫速度越慢。中国近年来减贫速度越来越快的事实说明,精准扶贫策略是成功的,扶贫方式是

有效的,大大推动了贫困人口脱贫的进程(国家统计局住户调查办公室,2017)。

贫困地区农民收入增长速度快于全国农村平均水平,收入差距不断缩小。2013—2016年,农村居民可支配收入从9430元增加到12363元,年均增长9.4%;同期贫困地区农村居民可支配收入从6079元增加到8452元,年均增长11.6%。贫困地区农村居民的收入增长比全国农村高2.2个百分点,贫困地区与全国农村的收入差距从36%减少到32%(国家统计局住户调查办公室,2017)。

贫困地区农村居民的生活条件不断改善,生活质量差距缩小。2013—2016年,贫困地区主要生活质量指标都在大幅度改善,贫困农民正在享受越来越高的生活水平。居住竹草土坯房的农户比重从7%下降到4.5%,降低了2.5个百分点,下降速

* 四舍五入,尾数有出入

** 作者根据国家统计局历年统计公报和历年《中国农村贫困监测报告》提供的数据计算

度比全国农村快 1 个百分点;管道供水的农户比重从 53.6% 上升到 67.4% ,提高了 13.8 个百分点,上升速度比全国农村高 3.3 个百分点;使用净化自来水的农户比重从 30.6% 提高到 40.8% ,提高了 10.2 个百分点,上升速度比全国农村高 3.2 个百分点;百户洗衣机拥有量从 65.8 台增加到 80.7 台,增加了 14.9 台,比全国农村多增加 2.1 台;百户电冰箱拥有量从 52.6 台增加到 75.3 台,增加了 22.7 台,比全国农村多增加 6.1 台;百户移动电话拥有量从 172.9 部增加到 225.1 部,增加了 52.2 部,比全国农村多增加 11 部(国家统计局住户调查办公室 2017)。

贫困地区农村基础设施和公共服务不断完善。2013—2016 年,通电话的自然村比重从 93.3% 上升到 98.1%;通有线电视的自然村比重从 70.7% 上升到 81.3%;通宽带的自然村比重从 41.5% 提高到 63.4%;有硬化路面主干道的自然村比重从 59.9% 提高到 77.9%。同期,主要公共服务的可获得性和服务水平显著提高。通客运班车的自然村比重从 38.8% 上升到 49.9%;上幼儿园便利的农户比重从 67.6% 上升到 79.6%;上小学便利的农户比重从 78% 提高到 84.8%;有文化活动室的行政村比重从 75.6% 提高到 86.5%;有村级卫生室的农户比重从 84.4% 上升到 91.1%;垃圾集中处理的农户比重从 29.9% 上升到 50.8%(国家统计局住户调查办公室 2017)。

回顾 40 年中国的减贫成效,可以发现扶贫开发越来越精准,因而可以惠及更多真正的贫困人口。中国的扶贫事业不是一朝一夕的,每个阶段具

体的扶贫目标和扶贫任务不同,中国政府在解决一批难啃的“硬骨头”、完成一个阶段既定的扶贫任务后,又通过合理确定贫困标准、规划重点扶持范围、制定分年度的具体任务和措施,开始新一轮的帮扶。整个扶贫工作呈现出长期性的特点,解决贫困问题在很大程度上与经济社会发展特别是农村经济社会发展相适应。从“大水漫灌”到“精准扶贫”、从“普惠式”平均分配到“特惠式”精准分配,中国的扶贫开发扶持政策组合多样、投入资源传递更加有效(曾小溪等,2017)。中国大规模减贫的重要基础和推动力量是经济的持续高速增长(中国发展研究基金会,2007),虽然 40 年来贫困发生率的下降每年并不完全相同,但通过经济发展所提供的坚实基础,中国农村扶贫政策的实施从生产能力、市场参与和缓解脆弱性等角度改善了贫困地区农民分享经济增长的机会和能力(张伟宾等,2013)。扶贫资源的投入使得每一个阶段均能确保扶贫任务按时保质完成。党和政府高度重视扶贫工作,将十分重要、涉及面较广、跨部门、长期性的协调扶贫开发议事协调机构长期保留,并不断加强领导。中国的扶贫开发工作机构、开发式扶贫基本方针、专项扶贫资金的投入力度和投入结构始终保持了基本稳定,使得中国的许多扶贫政策得以延续下来,并逐渐制度化、常态化,很多政策沿用并不断迭代,演化成有始有终的扶贫治理行动。中国政府制定的扶贫政策越来越严谨,不断尝试修补实践中发现的问题,确保扶贫资源在分配时能够相对合理和规范,因而能够惠及大量的贫困人口。

四、中国脱贫攻坚面临的主要挑战

中国现阶段的脱贫攻坚在总体上进展顺利,取得了决定性的进展,能够如期实现脱贫攻坚既定目标。但一些深度贫困地区和一部分特殊类型、特殊困难的贫困人口要实现收入稳定超过贫困线,稳定解决义务教育、基本医疗和安全住房有保障问题还有相当难度。国家确定的深度贫困地区都是地理位置偏远、交通不便和发展程度低的民族地区,有些还是边境地区。致贫因素复杂,既有自然地理因素的影响,也受历史和文化因素的制约,很多致贫因素短期内很难彻底解决。一些深度贫困地区的

贫困发生率到现在还超过 20%,未来不到 3 年时间需要降低到 3% 以下,是一个艰巨的任务,长期深度贫困容易让少数贫困人口失去脱贫主动性。极少数深度贫困地区虽然“不愁吃”已基本实现,但“不愁穿”尚有生活习惯障碍,短时间内难以解决。一项对四川省凉山州典型贫困村的调研表明,缺少换洗衣服、冬天衣物不足是普遍现象,主要原因是受长期贫困和生计方式所形成的生活习惯影响,并没有购买衣服的经济能力,而是换洗衣服的主观需求弱,购置衣物的意愿低(中国人民大学中国扶贫

研究院 2018)。在一些偏远的民族地区,由于教育质量和家长观念问题,让所有孩子上完初中都不是一件容易的事情,表现为受教育程度低,虽然教育面貌大有改观,但上学不便问题仍然突出,偏远山村儿童上学不便,是部分儿童辍学的主要原因,基础设施和师资配套滞后,严重影响教育质量。

一般贫困地区存在一些特殊类型和特殊困难的贫困人群,脱贫难度也很大。第一类人群就是丧失内生动力、缺乏脱贫主动性的所谓“懒汉”,这类人全国各地都有分布,是难啃的硬骨头。地方政府对这类人普遍没有有效的扶持方法,而且基层干部群众都反对扶持他们。如果没有上级的干预,村里在精准识别和建档立卡时都倾向于排除这类人。第二类人群是有子女但独居的老年人,这种情况在农村相当普遍。这些老人是村里生活状况最差的一部分人,相当一部分的“两不愁、三保障”没有得到解决,特别是住房和医疗。由于有子女且子女的生活条件不差,村里在精准识别和建档立卡时也不愿意把这些独居老人评定为贫困户。但目前农村子女不养老并不是个别现象,导致独居老年人除了很低的养老保险和农业补贴外没有稳定的收入来源,通常居住在破旧的房子里,其中一部分是危房。由于不是贫困户,医疗保障水平比较低,看不起病的情况较普遍。第三类是残疾人和大病病人,罹患大病和因病致残等使得医疗费用支出剧增,沉重的

自付医疗负担和主要劳动能力的丧失使家庭陷入深度贫困之中。

目前的困境是地方政府为了完成脱贫攻坚目标都愿意扶持这类群体,但普通村民对扶持前两类人群意见都很大。调高标准、吊高胃口、不切实际的扶贫措施也会产生逆向激励的问题。有的老人已经进城跟子女一起居住多年,但听说扶贫可以改造老年人的危房,特意从城里或镇上搬回村里的已经遗弃的危房里居住,要求危房改造或者易地扶贫搬迁。在医疗保障程度高的地方,出现了部分贫困户长期住在医院不愿出院的情况。而且,由于现有政策规定是危房改造“先建后补”,贫困户需要负担相当一部分危房改造的成本,即使有危房改造政策,有一部分有子女或亲属的老年人也不愿意投入过多的资金改造住房。这些问题处理不好,安全住房的问题就不能完全解决,并且在村里造成很多矛盾。对于第三类因病致贫的人口,如果陷入贫困户看病基本不花钱甚至还有住院补偿的陷阱,过度的资源投入、大包大揽的全部承担,不仅违背现阶段“保障基本医疗”的脱贫攻坚目标,也超出现阶段财政承受能力,会激化贫困户和非贫困户之间的矛盾。因此,本轮脱贫攻坚期要优先保障完成“脱贫”目标,首先解决“有”的问题,防止出现超标准保障住房升级、看病住院“免费”还拿多种补贴等超出脱贫攻坚目标的典型形象工程。

五、打赢脱贫攻坚战的重点和对策

中国政府在不同政策扶贫的选择以及对扶贫政策之间相互关系的理解逐渐深入、不断深化,对将扶贫、社会保障以及人类发展作为全面建成小康社会总体议程的组成部分的理解不断加深。中国未来三年脱贫攻坚战的重点是深度贫困地区和特殊类型的贫困人群。需要用超常规的手段和创新性的机制来保证这些地区和人群到2020年摆脱现有标准下的绝对贫困。同时,即使在本轮脱贫攻坚期结束后,2020年后更高标准的贫困问题依然存在。考虑到贫困问题的复杂性,减贫、缓贫的公共政策体系仍然值得高度关注,特殊困难人群依然需要格外关心、格外关注、格外关爱(汪三贵等,2018)。

针对深度贫困地区需要有长远的考虑,不能仅

把着眼点放在贫困人口短期生存和收入问题的解决上,短期和长期措施要紧密结合,短期政策着重补齐“两不愁、三保障”的短板,长期政策要抓牢人力资本关键,以突破贫困恶性循环为着眼点,深度发力改善贫困人口的健康和教育。首先要大幅度增加深度贫困片区和重点县基础设施特别是农村公路和农村通讯网络的投资,通过全面实现乡乡通油路、基本实现村村通硬化路,因地制宜采用无线4G网络和有线宽带相结合的方式,加大通信基础设施扶贫力度,通过更加便利的交通和通讯来缓解地理位置偏远对发展的不利影响。其次要大力改善基本公共服务,改善贫困人口的健康状况,提高儿童和成人的教育水平和素质,保证所有适龄儿童接受义务教育,基本医疗和大病救助全覆盖。特别

应该关注儿童早期发展问题,从根本上阻断贫困的代际传递。针对偏远山村低年级儿童上学不便的突出困难,应重点改善偏远山村(如离乡镇10公里以上的山村)基础教育供给方式或就学交通条件。再次是进行文化建设,继承和发扬民族文化,挖掘民族文化中有利于脱贫的要素,通过文化名镇名村和传统村落资源普查、建设民族传统手工业提升基地、建立文化创意产业扶贫项目库、文化产业发展和文艺人才培养等改变不利于发展和脱贫的意识和观念。最后是短期和长期帮扶相结合,短期内重点解决贫困人口“两不愁、三保障”问题,短期内提高贫困人口的生活水平,使其收入达到贫困线,中央和地方的转移性收入会占贫困人口收入结构中很高的比例,但长期则需要重点解决发展动力和能力不足的问题,逐步减少转移性收入的比重,更多地通过产业发展、稳定就业和定期资产收益等来解决收入问题(汪三贵等,2017)。

对于丧失内生发展动力的贫困人口,扶贫首先要“扶志”。扶志就是扶思想、扶观念、扶信心,提高贫困人口的生存、生产、发展能力。因此,需要改变目前过于强调“物质扶贫”、忽视“精神扶贫”的问题,通过开展文化扶贫,帮助这部分主观原因不愿意脱贫的贫困户树立“自力更生、勤劳致富”的正确观念。对一些生活条件很差的光棍、懒汉,主要应该是各种形式的精神帮扶,如从要求他们改变生活习惯开始,把改变习惯和行为作为帮扶的前提条件,通过引导将贫困人口发展愿望转化为提高自身能力的渴望。让他们参与各种扶贫项目边干边学,从了解扶持政策中增强自信心,从学知识、学技能、强素质中增强自信心,从边干边获得收入中增强自信心。这就需要地方政府和帮扶责任人做更细致耐心工作。如甘肃省榆中县组织贫困村对贫困人口免费发放积分卡,通过参加村里组织的公益活动、义务劳动等获得相应的爱心积分,积攒完成一定的积分后可到帮扶单位、慈善机构、爱心企业以及社会爱心人士共同捐赠的“爱心超市”兑换商品,较好的激活了贫困人口积极向上的愿望、勤劳致富的内生动力。

对于独居老年人,需要探索制度化的家庭和社会共同养老模式,构建养老、孝老、敬老政策体系和

社会环境,通过德治、自治、法治多措并举,改变子女不养老也无人过问的局面。如山东省临沂市政府出面成立“孝善基金”,所有子女每年都需要为父母提供养老资金,地方政府提供一定比例的配套资金,子女签订赡养老人协议,政府的基金转给老年人。所有子女提供的资金都在村里公示、形成有效的监督,也化解了贫困老人赡养纠纷,从而使农村养老更加透明化和制度化,这一模式值得借鉴。又如山东省五莲县开展“互助养老扶贫”,以政府购买社会服务的方式,优先聘请有劳动能力的贫困妇女作为护理员,为贫困高龄或失能老人提供上门服务,同步解决“脱贫”和“养老”两个难题。对于没有能力和不愿意改造住房的老人,可以由政府通过配建安置、空闲房安置或租赁安置,委托村集体代为安排危房改造,通过采用公租房方式、多元化投资主体、清晰的产权界定解决安全住房问题,这样既解决了住房安全,也减少资源浪费,还能缓解村民之间的矛盾。

残疾人和大病病人需要靠制度化的社会保障政策来兜底,包括最低生活保障、大病保险和救助、康复治疗 and 日常照料等,建立动态筛查管理机制、定期巡查服务机制,建立医疗服务“留痕化”管理监督模式,为无子女或子女无赡养能力、日常生活需要照料护理的老弱病残贫困人员提供基本公共服务,解决看病难、看病不方便问题。中央和地方政府需要制定有效和可持续的救助政策和筹资方式,探索实施有条件的现金转移支付,确定每个受益家庭的受益额度,通过有条件的补贴、限制性的使用管理,制定具有可操作性的有条件转移支付方案。在不盲目提高标准的前提下,把建档立卡贫困人口医疗费用个人自付部分控制在一定比例内,解决看病贵、看不上病问题。

尽管中国特色社会主义进入新时代,但新标准下的贫困人口仍然会存在,“弱有所扶”是一项长期的历史工作。即使本轮脱贫攻坚期结束、全面建成小康社会基本建成,中国仍然有分两步走完成社会主义现代化强国建设任务。从实现共同富裕的目标来看,扶贫开发工作必须长期坚持,而且应该做到越来越精准。

参考文献

1. Lipton M ,Ravallion M. Poverty and policy. Handbook of Development Economics ,1995
2. Park A ,Wang S ,Wu G. Regional poverty targeting in China. Journal of Public Economics ,2002 ,86(1)
3. 陈俊生. 提高扶贫效益加快攻坚进度——国务委员陈俊生在全国扶贫开发工作会议上的讲话. 1995-06-06
4. 陈俊生. 为完成“八七扶贫攻坚计划”而努力奋斗. 1994-02-28
5. 陈志刚. 应对世界性难题中国始终倡导并践行全球减贫事业[EB/OL].http://www.cpad.gov.cn/art/2018/5/24/art_61_84345.html
6. 邓小平. 解放思想 实事求是 团结一致向前看. 1978-12-13
7. 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. 中国统计出版社 2011
8. 国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告 2017. 中国统计出版社 2017
9. 国务院扶贫开发领导小组. 国务院扶贫开发领导小组文件(国开发〔1999〕1号)
10. 国务院扶贫开发领导小组办公室. 国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告. 2017
11. 国务院新闻办. 中国的农村扶贫开发. 2001
12. 贺雪峰. 中国农村反贫困战略中的扶贫政策与社会保障政策. 武汉大学学报(哲学社会科学版) 2018 ,71(3)
13. 李小云. 我国农村扶贫战略实施的治理问题. 贵州社会科学 2013(7)
14. 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. 管理世界 2008(11)
15. 汪三贵 郭子豪. 论中国的精准扶贫. 贵州社会科学 2015(5)
16. 汪三贵 梁晓敏. 我国资产收益扶贫的实践与机制创新. 农业经济问题 2017(9)
17. 汪三贵 曾小溪. 后 2020 贫困问题初探. 河海大学学报(哲学社会科学版) 2018(2)
18. 曾小溪 汪三贵. 中国大规模减贫的经验: 基于扶贫战略和政策的历史考察. 西北师大学报(社会科学版) 2017 ,54(6)
19. 张伟宾 汪三贵. 扶贫政策、收入分配与中国农村减贫. 农业经济问题 2013(2)
20. 中国发展研究基金会. 在发展中消除贫困. 中国发展出版社 2007
21. 中国人民大学中国扶贫研究院. 四川凉山州典型贫困村调研报告. 2018
22. 中共中央办公厅. 中办通报. 2001(13)

From Regional Poverty Alleviation and Development to Precision Poverty Alleviation: The Evolution of Poverty Alleviation Policies in China during the 40 Years of Reform and Opening-up and the Current Difficulties and Countermeasures for Poverty Alleviation

WANG Sangui ZENG Xiaoxi

Abstract: Since the Reform and Opening ,China has achieved remarkable results in rural poverty alleviation and development. This article reviews the 40-year development history of poverty alleviation in China. It highlights China's policy evolution and its causes from regional poverty alleviation and development to precision poverty alleviation. It also analyzes China's poverty reduction achievements over the past 40 years and in particular the effectiveness of poverty alleviation after the implementation of a precise poverty reduction strategy. On the basis of analyzing the difficulties and challenges of poverty alleviation at the current stage ,the key points and countermeasures for winning the fight against poverty in the next three years are put forward.

Key words: Rural poverty; Regional development; Poverty alleviation; Precision poverty alleviation

责任编辑: 鄂昱州