



# 新中国成立70年来反贫困的历史、经验与启示

许汉泽

**[摘要]** “摆脱贫困,实现共同富裕”是社会主义的本质要求,中国共产党对于农村贫困人口的关注作为一种初心贯穿着中国革命和社会建设的整个过程。1949年之后中国的扶贫治理可以分为“救济式扶贫阶段”“发展式扶贫阶段”“开发式扶贫阶段”“综合式扶贫阶段”以及“脱贫攻坚阶段”五个时期。而且随着阶段不同,国家所采取的扶贫治理措施与手段有着很大的差异。扶贫治理70年,逐渐形成了国家主导下的扶贫治理体制,治理手段也越来越专业化与精细化。中国扶贫领域的治理实践典型地呈现出共产党革命成功经验、中国传统治理资源和西方国家先进治理方法的“三江汇流”之势,同时中国的扶贫经验也为世界其他国家与地区的反贫困事业提供了中国智慧与中国方案。

**[关键词]** 社会救济;精准扶贫;扶贫治理;中国方案

反贫困是人类社会面临的一项长期任务,受到了各国政府的高度重视。新中国成立70年以来,我国在反贫困方面取得了举世瞩目的成就,实现了减贫领域的“社会奇迹”。中国农村居民收入由1949年的44元提升到2018年的1.46万元人民币,按照新的贫困标准(2010年不变价),中国的贫困人口从1978年的7.7亿人减少到2018年底的1660万人,贫困发生率从97.5%下降到1.7%<sup>①</sup>,并将在2020年消除农村绝对贫困,全面建成小康社会。中国扶贫经验的背后虽然很大程度上暗含的是中国独特的政治、社会与文化元素所发挥的重要作用,但是从一定意义上来看,中国扶贫经验丰富和拓展了世界的扶贫理论与发展知识,其本身也具有很大程度上的可借鉴、可分享性,为世界其他地区和国家的减贫事业贡献了中国智慧与中国方案。因此,我们有必要将中国的反贫困历程进行一个长时段的梳理与分析。本文将对新中国成立70年以来的反贫困历史进行回顾与反思,尝试总结出中国特色的扶贫经验,以期能够对当下脱贫攻坚以及2020年后扶贫工作的开展有所启示。

## 一、历史视野下的中国农村扶贫治理及其转型

对于中国农村扶贫历史发轫与起源的具体时间,学术界目前尚存在争议。比如有学者认为中国正式意义上的扶贫治理肇始于1978年<sup>[1-2]</sup>,他们认为改革开放之后尤其是20世纪80年代国家层面的扶贫政策与减贫计划才开始正式实施。但是也有很多学者主张将中国的扶贫历史追溯到1949年新中国成立<sup>[3-4]</sup>,因为一方面,1949—1978年这近30年里我们国家农村地区也实施了相应的扶贫与社会保障政策,只不过这些政策与西方意义上的扶贫政策与社会福利制度有很大差别,所以我们并不能将其完全忽视;另一方面,这一阶段主要从宏观社会、经济、以及政治制度层面为1978年之后的大规模减贫打下了坚实的基础,如果没有之前的这些基础,仅依靠改革开放之后的专门扶贫机构与国家扶贫政策的实施也不可能实现如此快速和大规模的减贫。

**[收稿日期]** 2019-07-14

**[基金项目]** 国家民委民族研究项目“民族地区2020年后贫困形势变化与扶贫治理转型研究”(项目编号:2019-GMC-028)的阶段性研究成果。

**[作者简介]** 许汉泽,南京航空航天大学人文与社会科学学院讲师;邮编:211106。

① 根据国务院扶贫办与国家统计局最新数据整理而得。

### (一) 救济式扶贫阶段(1949—1977年)

1949—1977年中国的扶贫实践主要集中在以下三个方面:第一,经济方面的增长与基础设施建设为之后扶贫工作的开展打下了坚实的基础。1950—1978年中国人均GDP增长率为2.83%<sup>[5]</sup>,农田水利以及交通条件得到很大改善,农业推广体系基本建立;第二,政治方面,社会主义制度的建立消除了农村不平等的社会结构。尤其是以人民公社为组织形式农村公有制的建立,对生产资料进行重新配置,消除了阶级剥削;第三,社会政策方面建立了初步的农村社会保障、医疗和教育体系。其中包括农村“五保”供养制度、特困户救济和救灾制度和以“赤脚医生”为主的农村基层合作医疗体系等,基本上都是在改革开放之前形成与初步建立起来的。1949—1978年农村贫困发生率有了较大幅度的下降,有学者估计此期间农村贫困发生率从80%下降到了50%左右<sup>[6]</sup>。

这一时期建立起来的是一种以人民公社集体经济为依托的复合型社会保障制度,扶贫、社会优抚与社会保障都被综合在一起<sup>[7]</sup>。单从扶贫济困角度来看,当时政府的扶贫措施具有很强的道义性,而扶贫的对象仅仅针对那些由于不可抗力或不利的条件冲击而暂时陷入贫困状态以及完全丧失劳动能力的个人、家庭<sup>[8]</sup><sup>157</sup>。在农村人口生活水平较低的普遍性贫困背景之下,政府将扶贫的重点放在了对于生存性贫困的临时性救助上。可以说在改革开放之前并没有专门化的国家扶贫行动和扶贫政策,党和国家对于贫困问题的关注与解决往往是与农村政治、经济相关联,也就是说贫困问题在当时被看作是政治问题 and 经济问题的一部分,并认为这两个方面的问题解决之后,农村贫困也会随之消失。新中国成立以来,中国政府就致力于消灭剥削和阶级差异,建立了一个人民当家作主的社会主义国家。在这一时期并没有专门的扶贫政策,主要是通过制度变革、增加农民获得财产使用等途径来缓解贫困,为改革开放之后政府大规模的扶贫行动打下了良好的基础。

### (二) 发展式扶贫阶段(1978—1985年)

1978—1985年可以被称之为制度改革与经济增长背景下的发展式扶贫阶段。在这一阶段农村经营体制改革所导致的经济快速增长构成了农村减贫的主要动力。具体来看,第一,农村家庭联产承包责任制的实行。土地经营权承包到户极大地调动了农民的积极性,解放了农村的生产力,农业与农村经济快速增长。第二,农产品交易制度的市场化改革。这使得农产品收购价格得到大幅度提高,工农业之间的剪刀差缩小了近30%<sup>[9]</sup><sup>31</sup>,城乡收入差距缩小。第三,乡镇企业在农村地区的崛起成为减贫的又一重要因素。乡镇企业吸纳了大量的农村剩余劳动力,为农民提供了大量的就业机会,乡镇企业工资收入占农民收入比重越来越高。

这一阶段虽然没有成立专门的扶贫机构,但是区域性的扶贫开发和全国性扶贫政策开始正式实施。1978年十一届三中全会通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,将扶贫问题的重要性提上政治议程;1980年开始设置“支援经济不发达地区发展资金”;1982年“三西”扶贫开始实施,标志着中国区域性扶贫开发的开始;1984年作为国家扶贫领域的专门文件《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》发布,国家真正意义上开始把扶贫作为一项重要任务。在社会结构相对平等与低度分化的时候,普遍性的经济增长的效益一般能够外溢到普通民众,这是一个“倾向于增长的减贫”<sup>[10]</sup><sup>15</sup>阶段。改革效应使得这一时期减贫效果显著,农村绝对贫困人口从2.5亿下降到1.25亿,贫困发生率从30.7%降到14.8%<sup>[11]</sup>。

### (三) 开发式扶贫阶段(1986—2000年)

1986—2000年这一时期可以被认为是农村大规模开发式扶贫治理阶段。与救济式扶贫最大的区别是开发式扶贫强调依靠贫困地区自身资源与发展来解决贫困问题,也就是从“输血”向“造血”的转型。1986年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)及其办公室成立标志着我国有计划有组织大规模开发式扶贫开始。在这一时期,随着各级扶贫机构的成立以及贫困线、贫困县的划定,扶贫治理被正式纳入到国家治理体系之中,各项关于扶贫的政策文件也陆续出台。1987年《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》正式确立了开发式

扶贫的指导思想,并标志着完成了“从单纯救济向经济开发的根本转变”。1994年政府制定颁布《国家八七扶贫攻坚计划》,开发式扶贫的指导思想地位得到进一步强化。

在此阶段国家不仅设置了专门的扶贫机构以及设立了专项扶贫资金,扶贫对象的瞄准方面也确定了贫困县和贫困标准,建立了“分级负责、以省为主”的工作机制,扶贫治理逐渐向科层化、制度化与专业化的方向演进。因为当时的扶贫治理与社会主义市场经济建设几乎是同时进行,所以该时期的扶贫治理坚持的是效率优先的市场化原则,并认为主要利用市场、发展经济就能够摆脱贫困,以产业扶贫为代表的开发式扶贫政策在这一时期被提出来和得到完善。到了2000年底,“八七扶贫攻坚计划”目标基本实现,农村绝对贫困人口由8000万下降到3209万,贫困发生率减少到3.4%<sup>[12]</sup>。

#### (四) 综合性扶贫治理阶段(2001—2011年)

2001—2011年可以被概括为综合性扶贫治理阶段,其综合性主要体现在不同政策之间的综合、不同部门之间相互配合以及“开发式”与“保护式”两种原则共同发挥指导作用。2001年《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》颁布,与八七扶贫攻坚计划不同的是在解决了大部分贫困人口温饱的基础之上提出了要进一步改善贫困地区生产生活条件、提高贫困人口的生活质量和综合素质以及实现更高的小康水平的政策目标。由此,在坚持开发式扶贫的同时,政府出台了多向惠农减贫政策,逐渐形成了一个多部门、多政策综合的“大扶贫”格局<sup>[9]35</sup>。这一时期建立了“四到省、县抓落实”的工作机制,扶贫瞄准单位下移到村级,全国范围内识别出14.8万个贫困村,并实施了“整村推进”村级扶贫开发规划。在坚持以市场为基础的开发式扶贫原则同时也开始强化了各项基于权利的保护式扶贫政策<sup>[13]</sup>,在这一阶段,诸如新型农村合作医疗、农村低保等保护式扶贫手段也开始迅速扩大覆盖范围和发挥重要作用。扶贫治理的综合性不仅体现在多部门参与以及不同种类政策的实施,在这一时期贫困问题与“三农问题”交织在一起,多种惠农政策与扶贫政策发挥叠加效应,尤其是2006年全国范围内农业税的取消,减轻了农村贫困人口的负担,有效缓解了农村贫困。按照2008年865元的贫困标准,2010年我国的贫困人口数量减少至2688万人<sup>①</sup>。

#### (五) 脱贫攻坚阶段(2012—2020年)

2012—2020年可以归结为是全面建成小康社会下的脱贫攻坚阶段。尤其是十八大之后,精准扶贫政策随之被提出,扶贫直接瞄准到建档立卡贫困户,“六个精准”“五个一批”构成了精准扶贫的主要内容。2011年《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》出台,明确提出“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”。2015年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布,精准脱贫迅速上升成为国家层面的战略和地方政府的中心任务;十九大更是将精准脱贫列为三大攻坚战之一,其战略地位进一步得到强化。其实精准扶贫不仅是对以往传统扶贫治理方式的改变和创新,从某种意义上讲,精准扶贫是扶贫治理领域的一场革命,它从治理结构、资源配置整合、监督与考核等多方面都发生了重要变革<sup>[14]19</sup>。在此阶段扶贫瞄准单位从村精准到户到人,并伴随着国家对于贫困地区以及贫困人口大量资源的输入以及扶贫工作队、第一书记等大量扶贫干部被下派到贫困村之中进行驻村帮扶。在此阶段,扶贫治理被纳入到了国家治理的顶层设计<sup>[15]</sup>,从而上升到了前所未有的政治高度,从中央到地方“五级书记挂帅”抓扶贫,地方政府与中央纷纷签订脱贫“军令状”和“责任书”,对于贫困地区政府考核实施扶贫“一票否决”,在2020年现行标准下贫困人口脱贫、贫困县摘帽的压力之下政府动员了几乎科层内外的所有力量投入到这场脱贫攻坚这场战役之中。自实施精准扶贫战略以来,年均减贫人口在1000万以上,截至2018年年末,全国农村贫困人口减少至1660万人<sup>②</sup>。

① 但是在2010年我国又将贫困标准提高到了2300元,这样在新的贫困线下的贫困人口增加至16567万人。参见李小云、汪三贵等:“宣战2020——中国扶贫报告”,凤凰智库,2017。

② 统计局. 2018农村贫困人口1660万人减贫1386万人. <http://yn.people.com.cn/n2/2019/0215/c378440-32643625.html>.



表1 中国扶贫治理不同阶段的划分与特征比较

阶段	救济式扶贫阶段	发展式扶贫阶段	开发式扶贫阶段	综合性扶贫治理	脱贫攻坚阶段
时间划分	1949—1977	1978—1985	1986—2000	2001—2011	2012—2020
瞄准单位	无	区域为主	县级	村级	到户到人
工作机制	民政部门为主	多部门协同	分级负责,以省为主	四到省、县抓落实	四到县、五级书记挂帅
减贫动力	社会救济与平均分配	农村制度改革与经济快速增长	有组织有计划大规模的扶贫开发	开发式与保护式扶贫共同作用	国家行政主导的扶贫治理
代表政策	农村五保	三西扶贫	八七扶贫计划	整村推进	精准扶贫

## 二、“三江汇流”：扶贫治理中国经验的形成

通过回顾中国扶贫治理的历史我们可以看出,不同于经典福利主义理论认为完全依靠政府财政再分配对于减贫发挥作用,也不同于西方新自由主义思想影响之下在扶贫过程之中坚持“分权”“善治”“自由市场”“去国家化”等理念。中国的扶贫经验更加强调的是国家行政力量主导和强干预下为贫困人口直接创造机会。中国的反贫困不仅在短期之内使得占人口总数绝大部分的贫困人口跨越贫困陷阱,还在这一过程中有效地避免了扶贫治理的政府失灵与市场失灵难题。所以就有学者坚持认为中国的减贫存在一个历史的、自身内在的逻辑<sup>[16]</sup>。西方原发性工业国家的反贫困战略主要是在个人创新和市场发育所形成“小政府一大社会”的格局之下开展,与之不同的是东亚尤其是中国更加强调政府在扶贫治理中的主导作用<sup>[17]</sup>。中国的扶贫治理,尤其是现阶段,精准扶贫、精准脱贫被看作是一项国家战略和政治议程,并迅速上升到治国理政的高度。其实中国目前的扶贫治理并不仅仅针对贫困人口本身,还作为国家治理体系与治理能力现代化的一个重要部分,尤其是贫困地区的农村扶贫已经与村庄发展、社会建设、乡村振兴等相联系体现了更强的综合性。

中国的扶贫经验的复杂性不是任何一种理论是可以完全概括的。中国的扶贫治理呈现出“政府主导、社会参与、自力更生、开发扶贫和全面协调发展”的模式是扶贫工作取得成功的主要原因,在中国的扶贫治理之中我们可以看到政府干预、社会动员、个体参与以及市场开发等多种元素的综合与多重逻辑的影响。如果对中国70年扶贫治理所形成的经验尝试进行理论层面的总结与反思的话,我们认为中国目前扶贫领域的治理实践典型的呈现出了“三江汇流”<sup>①</sup>之势:即共产党革命成功经验、中国传统治理资源和西方国家先进治理方法的汇合。

首先,中国扶贫治理的理念与方法在很大程度上受到了我党革命传统的影响。从历史上来看,对于农村贫困人口的关注作为共产党人的初心一直贯穿着中国革命与建设的整个过程:从最初土改过程之中的“访贫问苦”到消除农村社会之中的剥削,广大贫下中农实现“翻身”;再到“共同富裕”这一社会主义本质要求的提出。而扶贫治理过程之中的攻坚战、军令状、树典型、送温暖等工作方法也都是根植于我党革命时期所形成的优良传统。精准扶贫也是我党“走群众路线”的突出表现,通过建立干部与贫困户之间的“包帮”制度,定期入户走访解决群众难题,这表现出“为人民服务”并不仅仅停留在政治口号层面,而是真正的落实到了农村工作实践之中。目前脱贫攻坚之中对于农村社会的详细调查与把握、采取“工作队”“第一书记”“东西协作”“对口帮扶”“定点扶贫”等制度创新,采用“五级书记挂帅”高位推进的工作机制,以及使用超常规的“攻坚治理”强动员模式<sup>[18]</sup>等都无不都是我党革命成功经验在扶贫领域的呈现与延续。中国共产党的坚强领导作为扶

① “三江汇流”最早由清华大学政治学系张小劲教授在2014年人民论坛主办的“第五个现代化”启程专家圆桌会议上提出,用来总结中国国家治理的经验。参见景跃进、张小劲、何增科等.“第五个现代化”启程.人民论坛,2014(10):16-21。

贫治理取得巨大成绩背后的政治保证,也彰显出党领导之下社会主义制度的独特优势。

其次,中国传统治理资源是扶贫治理的宝贵财富,在国家治理现代化的过之中并不应该对其完全打碎与抛弃,相反我们在扶贫治理的过程之中应该对其加以改造并利用。中国70年减贫的历程之中除了宏观层面的经济增长与国家力量的干预外,中国传统社会文化机制发挥了很大的作用,构成了中国减贫奇迹的社会基础。中国传统文化中的“民本”“仁爱”“大同”等社会思想为后来中国扶贫救助思想的形成奠定了基础<sup>[19]</sup>。更深一步分析,与西方社会“贫困文化”截然相反的是中国社会之中暗含的是一种以“面子”为基础的文化传统<sup>[20]</sup>,通过“笑贫”“有出息”等文化实践构成了对贫困文化理论中“进取抑制”作用机制的消解<sup>[16]</sup>。从某种程度上讲,中国传统的人际关系实践逻辑与现代性的致富伦理二者之间是一种耦合性的关系,贫困人口对于致富机会的把握与脱贫摘帽的行动几乎同时进行。试想在“差序格局”“熟人社会”的乡土社会之中,在社会分层压力之下作为村庄底层的贫困户迫使自身不断去寻找致富机会来改变其既有的阶层地位。而这种传统的“关系”“伦理本位”主导以及注重血缘、地缘的社会结构特征在市场经济之中也并不是完全不相适应,传统治理资源往往能够低成本的迅速动员与组织各种要素而在市场结构中占据优势地位,尤其是改革开放之后,大量中国农村贫困人口通过血缘、地缘与业缘关系迅速融入市场并把握市场机会就是一个很好的说明。而在目前的精准扶贫政策实施过程之中,乡贤<sup>[21]</sup>、村规民约、小农生产<sup>[22]</sup>、集体经济、地方性知识等传统资源也都发挥了不可忽视的减贫功能。

最后,对于国际上扶贫治理与反贫困领域的先进方法的学习与借鉴也构成了中国扶贫经验的重要组成部分。在改革开放之后,尤其是在20世纪八九十年代,大量国际组织以及发达国家开展了对于中国贫困地区的发展援助项目,他们在扶贫的同时也带来了许多先进的方法与理念。从体制上,自1985年以来我们自上而下建立起了专门化的扶贫机构与组织,制定与实施专门的扶贫政策,科层化扶贫机构的建立才使得扶贫工作效率得以提升。在具体的方法层面,我们借鉴学习了诸如贫困瞄准(poverty-targeting)、贫困监测评价(Poverty Monitoring & Evaluation)、小额信贷、社区为主导(Community Driven Development)、可持续生计(Sustainable Livelihoods)、有条件现金转移支付(CCT)等等先进理念方法。而在学习国际扶贫经验之时,我们不是完全的拿来,而是经历了一个不断吸收、改造与本土化的过程。其中最为典型的的就是国际机构扶贫项目所倡导的参与式的方法与理念对于中国扶贫治理所发挥的重要影响。最早从一些国际组织与非政府组织所使用的参与式农村发展方法,在20世纪80年代末90年代初引入中国扶贫领域之后逐渐本土化与主流化,并被国务院扶贫办系统所采纳<sup>①</sup>,2001年之后贫困村的识别与村庄的扶贫规划基本都是在参与式的方法与思想的指导之下而完成的。其中参与式项目规划、参与式监测与评估以及参与式培训等都被贯穿使用在扶贫工作的各个环节,并逐渐形成了“参与式扶贫”<sup>[23]</sup><sup>[121-129]</sup>这一中国本土化的概念与反贫困模式。

### 三、70年反贫困的经验启示与政策展望

经过70年的反贫困历程,在不断地“试验”<sup>②</sup>与调整的基础之上,我们逐渐建立起了“党和政府

① 参与式方法在20世纪80年代末传入中国,分为南北两派,“南派”以云南省社科院为代表,“北派”以北京农业大学国际农村发展中心(后为中国农业大学人文与发展学院)为代表。而参与式方法能够被纳入国家扶贫行动恰恰是北派发挥了重要作用。参见罗江月. 中国农村贫困话语的生产与再生产. 中国农业大学博士论文, 2014:89。

② 中国的扶贫政策与其他公共政策类似的都是通过不断地“试验”与“试点”之后才“由点到面”进行推广实施。比如小额信贷、参与式扶贫等等都经历了先试验然后再制度化的过程。参见韩博天. 通过试验制定政策:中国独具特色的经验. 当代中国史研究, 2010(3):103-112。

领导、群众主体、社会参与”的基本扶贫制度<sup>[24]</sup>。通过以上对于新中国成立70年以来的反贫困经验的总结与分析,我们可以得出以下几点政策启示:

第一,共产党的领导是中国取得反贫困“社会奇迹”和打赢脱贫攻坚战的根本保证。“消除贫困,实现共同富裕”是我党一直以来的奋斗目标和全党、全社会所形成的共识;“打赢脱贫攻坚战,全面实现小康社会”也是我党对国际社会的庄严承诺。从1949年之后各个扶贫阶段,我党始终坚持以人民为中心的发展理念,帮助贫困人口摆脱贫困是我们各级政府和全体党员所共同坚持和奋斗的目标。从政治思想上来看,也只有党的领导与高度重视之下,将贫困问题政治化、采取高位推进“五级书记挂帅”抓扶贫的做法,才能够对于政府科层内外的资源进行有效整合,形成超常规的合力投入到脱贫攻坚、精准扶贫工作之中,才能够打破长期形成的结构性贫困陷阱;从具体组织上来看,党对农村的坚强领导,是使贫困乡村走向富裕道路的重要保证<sup>[25]</sup><sup>159</sup>。“农村富不富,关键看支部”,具体到一个贫困村庄的脱贫致富,最重要的就是建设好农村的党组织,发挥好第一书记、党支部组织领导以及党员干部的模范带头作用,加强脱贫一线的核心力量。

第二,我们并不能认为仅仅通过政治制度方面的变革以及经济的发展就能够完全解决贫困问题,现实的反贫困实践中专门化、科学化的扶贫政策与政府干预也是不可或缺一部分。1949年新中国成立后贫困问题不断地从社会整体之中脱嵌出来,最早的贫困问题被看作与政治问题与经济问题相互交织在一起。人民公社时期以及改革开放初期,我们将贫困看作是嵌入在农村社会之中的整体性问题,并没有十分明确的扶贫政策,可以说贫困仅仅是被包括在社会发展之中的一个面向,之后才不断地脱嵌出来成为一项独立的社会治理任务。一直到了20世纪80年代之后我们才逐渐对贫困开始定义与监测,通过划定贫困线找出贫困人口并对其有针对性的进行帮扶,成立专门的扶贫机构来有计划的应对贫困问题。扶贫治理阶段的不同,扶贫治理的手段也越来越专门化、技术化与精细化,以扶贫瞄准单位为例,从最初的没有瞄准单位到以区域为主,再以县级、村级为主,最后到精准扶贫阶段我们开始精确到户到人,面向家庭的扶贫方法取代了面向区域的扶贫方法之后才有效地减少了扶贫资源传递过程之中的偏离与流失。直到现在,随着城乡一体化的公共服务体系与社会保障网络的建立与不断完善,扶贫治理正向更加专业化的方向迈进。

第三,中国的反贫困实践已经超越了扶贫本身,作为社会治理的一部分,在扶贫治理过程中所积累的经验与形成的机制对我国治理理论的发展与治理能力的提升具有重要意义。尤其是精准扶贫与脱贫攻坚阶段,随着越来越多的扶贫资源输入到贫困地区,在改善贫困户生活状况的同时也面临着资源分配、管理以及社区秩序的维持等问题。所以精准扶贫发展到现在已经不仅仅是从经济收入层面改善贫困户的生活水平,更深入的是一个社会治理层面的问题。精准扶贫是国家减贫治理体系现代化的重要体现,是国家治理体系与治理能力现代化在扶贫领域的呈现<sup>[26]</sup>。十八大之后,通过精准扶贫政策的推行与实施,国家动员能力、对农村渗透能力、国家资源整合能力以及国家再分配能力都较之前都有了很大的提升。伴随着国家权力的下沉,精准扶贫政策使得贫困人口得到了有效的管理与帮扶,农民对于国家的认同进一步加强<sup>[27]</sup>。在扶贫治理方面妥善的处理协调了科层制内部之间、政府与市场、国家与社会等多方面的关系,国家的基础能力(infrastructural power)得到了根本性的提升。实际上在精准扶贫之中所形成的一些基本经验、工作方法与制度创新不仅局限在扶贫工作,在乡村振兴、环境治理等其他领域也得到了广泛应用。

2020年后完成精准脱贫任务,现行标准下贫困人口脱贫、贫困县摘帽之后,长期困扰中国社会经济发展的农村绝对贫困问题将基本得到解决,中国农村绝对贫困也很快成为历史。但是这绝不意味着2020年之后贫困问题的消失以及扶贫工作的终结,也不意味着人民群众观察以及主体感受到的贫困的消失。因为贫困本身具有复杂性、变动性与相对性的特征,即使在发达国家与地区贫困现象与贫困问题也是长期存在的。所以,2020年之后我国的贫困将会转向是相对贫困、多维贫困、消费贫困、流动性贫困以及“转型贫困”<sup>[28]</sup>为主,一方面,部分已脱贫人口将会面临重新返贫的问



题；另一方面，由于社会的转型与变化，在未来的农村社会之中会有新的贫困人口会不断被再生产出来。所以，脱贫攻坚并不是一蹴而就的工作，虽然规模化的农村绝对贫困即将被消除，但是扶贫工作不会因为建档立卡贫困人口的脱贫摘帽而随之结束。在未来的扶贫工作之中我们重点在以下几个方面：短期来看就是要在高质量完成脱贫攻坚任务的同时巩固好已脱贫地区的反贫困成果，做好脱贫攻坚与乡村振兴战略的有机衔接；长期来看扶贫政策需要从反贫困向“防贫和助贫”相结合转型，构建并完善城乡一体化综合性的社会安全保障网络和为相对贫困人口提供制度化的福利供给将会成为未来扶贫工作的关键所在。

## 四、总结与讨论

通过以上对中国扶贫治理70年的回顾与总结我们可以看出：一方面，中国的扶贫治理是在具有普遍意义上的经济增长、制度变革以及政策不断优化的基础之上所取得的巨大成绩；另一方面，中国的扶贫治理也呈现出不同于西方扶贫治理的内在逻辑与独特经验，我们的扶贫治理是与中国传统文化相关联并延续了我党革命时期所形成的优良传统。从历史上来看，中国的扶贫治理经历了从1949年之后的救济式扶贫阶段、改革开放之后的发展式扶贫阶段、开发式扶贫阶段、“开发式扶贫”与“保护式扶贫”综合发挥作用阶段以及2012年之后的脱贫攻坚、精准扶贫阶段。而在这背后的治理理念上，我们经历了从最初的道义扶贫转向制度性扶贫、从救济式扶贫向精准扶贫的转型，贫困问题从最初的嵌入在社会政治经济发展之中的综合问题逐渐脱嵌出来，国家成立专门化的组织机构、制定相应的政策来应对贫困问题。尤其是精准扶贫、精准脱贫战略实施以来，将政治优势与制度优势相结合，治理手段不断精细化、技术化与专业化，使得中国的国家治理能力得到了根本性的提升。

同时我们也应该认识到，中国的扶贫经验是在与国际国内双向互动的过程之中逐渐积累起来的，一方面我们的扶贫经验很大一部分是在借鉴国际扶贫理论与方法并不断本土化的过程中所生成；另一方面中国的扶贫经验在向外输出的过程之中也不断地被国际化。正如习近平总书记所说“消除贫困是人类共同使命”，在国际扶贫理论方法本土化与中国扶贫实践国际化的双重交织下所形成的经验与知识为世界的反贫困事业提供了独具特色的“中国方案”。

### [参考文献]

- [1] 贾玉娇. 反贫困的中国道路:1978—2018. 浙江社会科学, 2018(6): 18-27
- [2] 王卫斌. 改革开放四十年来我国的农村扶贫开发实践. 当代农村财经, 2018(12): 16-19
- [3] 朱小玲, 陈俊. 建国以来我国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示. 生产力研究, 2012(5): 30-32
- [4] 王瑞芳. 告别贫困: 新中国成立以来的扶贫工作. 党的文献, 2009(5): 44-50
- [5] 胡鞍钢. 中国减贫之路: 从贫困大国到小康社会(1949—2020年) // 国情报告(第十一卷 2008年(下)). 北京: 清华大学国情研究中心, 2012-10
- [6] 周彬彬. 人民公社时期的贫困问题. 经济研究参考, 1992(z1): 39-55
- [7] 宋士云. 1949—1978年中国农村社会保障制度透视. 中国经济史研究, 2003(3): 25-34
- [8] 康晓光. 中国贫困与反贫困理论. 南宁: 广西人民出版社, 1995
- [9] 刘坚, 李小云, 等. 中国农村减贫研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2009
- [10] Perry G, et al. *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. The World Bank. Washington, D. C. 2006
- [11] 范小建. 中国特色扶贫开发的基本经验. 求是, 2007(23): 48-49
- [12] 黄承伟. 中国扶贫开发道路研究: 评述与展望. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016(5): 5-16
- [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): 101-106
- [14] 李培林, 魏后凯. 中国扶贫开发报告(2016). 北京: 社会科学文献出版社, 2016

- [15] 白利友,张飞.精准扶贫:贫困治理的“中国样本”与“中国经验”.西北民族大学学报(哲学社会科学版),2018(4):134-140
- [16] 李小云,徐进,于乐荣.中国减贫四十年:基于历史与社会学的尝试性解释.社会学研究,2018(6):35-61
- [17] 李小云,马洁文,唐丽霞,等.关于中国减贫经验国际化的讨论.中国农业大学学报(社会科学版),2016(5):18-28
- [18] 徐明强,许汉泽.运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式.公共管理学报,2019(2):28-40
- [19] 黄承伟.论习近平新时代中国特色社会主义思想扶贫思想.南京农业大学学报(社会科学版),2018(3):12-18
- [20] 翟学伟.人情、面子与权力的再生产.北京大学出版社,2013
- [21] 耿羽,郝永勤.精准扶贫与乡贤治理的互塑机制——以湖南L村为例.中国行政管理,2017(4):77-82
- [22] 叶敬忠,贺聪志.基于小农户生产的扶贫实践与理论探索:以“巢状市场小农扶贫试验”为例.中国社会科学,2019(2):137-158
- [23] 郑易生.中国西部减贫与可持续发展.北京:社会科学文献出版社,2008
- [24] 吴国宝.改革开放40年宏观农村扶贫开发的成就及经验.南京农业大学学报(社会科学版),2018(6):17-30
- [25] 习近平.摆脱贫困.福州:福建人民出版社,2014
- [26] 吕方.精准扶贫与国家减贫治理体系现代化.中国农业大学学报(社会科学版),2017(5):17-23
- [27] 郭占锋,李琳,张坤.从“悬浮型”政权到“下沉型”政权——精准扶贫对基层治理的影响研究.中国农村研究,2018(1):83-101
- [28] 李小云,许汉泽.2020年后扶贫工作的若干思考.国家行政学院学报,2018(1):62-66

## Review, Introspection and Enlightenment on Anti-poverty since 1949

XU Hanze

**Abstract** “Getting rid of poverty and realizing common prosperity” is the essential requirement of socialism. The attention to the rural poor is taken as a tradition by the Communist Party of China which runs through the whole process of Chinese revolution and construction. Historically, China’s poverty alleviation can be divided into the following periods after 1949: Relief-oriented poverty alleviation stage, Developing-oriented poverty alleviation stage, Development-oriented poverty alleviation stage and Precise poverty alleviation stage. Moreover, with the different stages, the measures and means adopted by the state to alleviate poverty are quite different. Over the past 70 years, our country has gradually formed a state-led governance system for poverty alleviation and the means of governance have become more and more refined. China’s current governance practice in the field of poverty alleviation presents the “three rivers convergence” of the successful experience of the Communist revolution, the traditional Chinese governance resources and the advanced governance methods of the Western countries. At the same time, China’s poverty alleviation experience has also provided China’s wisdom and China’s plans for the anti-poverty cause of other countries and regions in the world.

**Keywords** Social assistance; Precise poverty alleviation; Poverty alleviation governance; China’s plans