

· 庆祝新中国成立 70 周年笔谈 ·

新中国成立 70 年减贫经验 及其对 2020 年后缓解相对贫困的价值

王小林*

贫困问题是人类社会面临的全球性问题。消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是中国共产党的重要使命。消除绝对贫困、全面建成小康社会，是新中国成立以来实现中华民族伟大复兴的里程碑事件。在纪念新中国成立 70 周年之际，系统回顾中国共产党领导下的消除绝对贫困的历程和贫困治理经验，对于 2020 年后缓解相对贫困问题，进而到 2035 年乡村振兴取得决定性进展和基本实现社会主义现代化具有重要价值。

一 新中国成立 70 年减贫历程回顾

新中国成立以来，中国共产党立足国情，尊重基层实践创新，领导全国人民在社会主义建设进程中与贫困问题作斗争，到 2020 年消除绝对贫困、全面建成小康社会指日可待。70 年来，中国的减贫历程涵盖了前 30 年在社会主义建设中消除多维贫困的探索、改革开放初通过经济体制改革实现大规模减贫、1986 年以来制度化的以区域瞄准为主的农村扶贫开发进程以及党的十八大以来精准扶贫、精准脱贫进而到 2020 年终结绝对贫困。

（一）1949 - 1978 年：探索多维度消除贫困的社会主义建设

1949 年新中国成立后，积贫积弱，百业待兴。1949 - 1978 年，从人均国民收入来看，中国是世界上最不发达的国家之一。用世界银行每人每天消费 1 美元的绝对贫困标准衡量，90% 以上的中国人生活在极端贫困线以下。摆脱贫穷，无疑是全中国人民的梦想。在 1978 年改革开放之前，中国经历了 1949 - 1956 年的新民主主义建设时期和 1957 - 1977 年的社会主义建设时期。在新民主主义建设时期，前三年的主要任务是迅

* 王小林，复旦大学六次产业研究院，电子邮箱：wangxiaolin@fudan.edu.cn。本文是国家社会科学基金重大项目“基于多维视角的 2020 年以后我国相对贫困问题研究”（批准号：19ZDA051）的阶段性成果。

速恢复国民经济,制止通货膨胀,稳定物价,完成土地制度改革,全国约有3亿无地少地的农民获得了约7亿亩土地。宏观经济的恢复和稳定以及土地制度改革,为新中国成立之初奠定了大规模消除饥饿的经济制度基础。1952年开始的农业合作化运动,是消除绝对贫困的另一个重要制度安排。通过农业合作化,把一家一户的小农经济改造为社会主义集体经济。在新民主主义建设阶段,新中国成立之初的经济建设动力、基本平均分配的土地制度以及以自愿为主的农业合作化,总体上激发了广大农民的劳动热情,农业全要素生产率明显提高,人民生活水平随之得到明显改善。

1957-1977年,在社会主义建设过程中,以计划经济和农村集体经济为代表的经济体制难以持续,实践证明也导致农业全要素生产率的长期停滞。消除饥饿以及应对饥荒是大多数中国人面临的主要挑战。但是,改革开放前至少在以下四个方面为改革开放后的减贫奠定了必要的基础。一是农村集体经济时期,中国广大农民用“战天斗地”的精神,大兴农田水利建设,农业基础设施显著改善,以至于直到改革开放后的20多年,农产品产量的大幅度增长仍得益于集体经济时代的农村基础设施。二是普及小学教育、开办农村夜校扫除文盲,为改革开放后大规模发展劳动力密集型制造业提供了合格的劳动力。中国小学生在校规模从1949年的仅2439.1万人,增加到1975年的1.5亿人。初中生在规模从1949年的仅83.2万人,增加到1978年的4995.2万人。中国人的平均受教育年限,1950年只有1.79年,到1980年已经达到5.74年。三是“赤脚医生”和农村合作医疗制度的低水平、广覆盖,不仅显著延长了中国人的寿命,更为重要的是为改革开放后提供了健康的劳动力大军。中国人的平均预期寿命从1960年的43.7岁提高到1978年的65.6岁。四是《1956年到1967年全国农业发展纲要》明确提出:“农业合作社对于社内缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的社员,应当统一筹划……在生活上给以适当的照顾,做到保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬,使他们生养死葬都有指望。”从此,人们便将吃、穿、烧、教、葬这五项保障简称“五保”,将享受“五保”的家庭称为“五保户”,形成了独具中国特色的农村“五保”供养制度的雏形。

根据多维贫困理论,在计划经济时代,由于农业的低效率,中国虽然没有在消除收入/消费贫困方面取得显著成效,但在消除教育和健康贫困方面成效显著,并积极探索了通过“五保”进行救助扶贫。

(二) 1978-1985年:开创益贫性增长带动减贫的经济体制改革

一是益贫性的土地制度改革。按照经济学原理,土地、劳动力、资本是人类社会发展生产的三大要素,而“地盘”之争也是古今中外战争、冲突和产生贫困的重要原因。因此,人们拥有和使用土地的权利和机会及其相应的制度安排就成为消除绝对贫困最为重要的基础。农村土地家庭联产承包责任制改革,激发了广大农民的劳动积极

性，在经济制度安排上使得土地与劳动力两大农村生产要素高效率结合，显著提升了农业全要素生产率。按照当时的贫困标准，1978 - 1985 年，中国农村贫困人口减少了 1.25 亿，平均每年减少 1700 万人。

二是益贫性农产品价格改革。改革开放前，中国实行的是粮食计划收购与计划供应，即统购统销政策。1978 - 1984 年，国家大幅度提高了粮食收购价格，调整了征购基数，实行了议购议销。1985 年开始，开放了农村集贸市场和鲜活农产品购销，用合同订购取代粮食统购派购政策，逐步建立了粮食初级市场、批发市场。从计划经济时期的统购统销，逐步推进粮食等重要农产品的价格形成机制，缩小工农产品“剪刀差”。这种益贫性经济制度改革，为农村大规模消除贫困奠定了制度基础。

（三）1986 - 2010 年：深化益贫性增长并建立制度化的开发式扶贫体制机制

1985 年后，农业生产徘徊不前，连续几年粮食产量停留在 4000 亿公斤左右。为了扭转这种局面，国家推行了一系列益贫性增长制度，主要包括四个方面。一是实施农业综合开发。自 1988 年开始，国家专门设立土地开发建设基金（后改为农业综合开发资金），专项用于农业综合开发，到 2007 年开发县数占全国总县数的 2/3 左右。农业综合开发的重点内容是通过山水田林路综合治理，进行大面积的中低产田改造，提高农业综合生产能力。二是加强农业科技进步。在新品种选育、改良提纯、农业耕作技术、植物保护、设施农业、畜禽养殖、屠宰加工、冷链运输、农业信息化、农产品质量安全等方面不断加大农业科技投入力度，并探索政府、社会、市场相结合的新技术、新品种推广制度，农业现代化装备和技术水平不断得到提升。三是建立对农业的支持和保护制度。为了支持农业发展，减免农业税并到 2006 年在全国范围内取消农业税、牧业税。加强对农业的支持和保护，陆续出台了种粮农民直接补贴、良种补贴、农机购置补贴、农资综合直补“四补贴”。利用长期建设国债安排“六小工程”，即农村节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏。四是充分利用工业化、城市化机遇，实现大规模转移就业。工资性收入成为农民收入的重要组成部分。

从 1986 年开始，中国探索建立制度化的开发式扶贫体制机制。在经历了农村土地制度改革和农产品市场改革之后，农民的生产活力得到大幅度释放，但仍然有一部分地区和一部分群众无法摆脱贫困。针对这种现实，国家开始建立制度化的开发式扶贫体制机制。1986 年设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。设立专门负责减贫的机构，并给予国家财政预算支持，确立中央统筹、省（市、区）负总责、地县抓落实的工作责任机制。制定了《国家八七扶贫攻坚计划》《中国农村扶贫开发纲要（2001 - 2010 年）》。制定阶段性的减贫目标和任务，确定贫困区域、贫困县、贫困村，形成开发式扶贫为主的制度化扶贫体制机制。2007 年

在全国建立农村最低生活保障制度，农村基本形成了涵盖开发式扶贫、救灾救济、“五保”制度和“低保”制度在内的比较完备的反贫困政策体系。

（四）2011—2020年，建立多维度精准扶贫、精准脱贫机制

2011年国家制定并实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，提高扶贫标准，确定14个集中连片特困地区为扶贫开发主战场。党的十八大以来，针对2020年全面建成小康社会的短板问题，党中央提出实施精准扶贫、精准脱贫方略。习近平总书记针对脱贫攻坚面临的“扶持谁”“怎么扶”“谁来扶”“如何退”等问题，作出系列重要批示和讲话，形成习近平扶贫重要论述。这些论述主要包括：坚持党对脱贫攻坚的领导；实施精准扶贫、精准脱贫方略；构建政府、市场和社会大扶贫格局；扶贫与扶志、扶智结合并激发内生动力；实行最严格的考核制度；携手共建人类命运共同体。

为了做到“六个精准”^①，从2014年起在全国范围内对扶贫对象建档立卡，精准识别贫困人口，每年动态调整。在脱贫目标上设置“两不愁、三保障”的多维脱贫目标，在扶贫机构上加强扶贫领导小组（超过47个部门），在扶贫政策（包括行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫）上实施“五个一批”多维度减贫政策“组合拳”，在减贫成效考核评估上紧盯“两不愁、三保障”目标建立省级党委政府扶贫工作成效考核机制。坚持“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，提出“生态扶持脱贫”先进理念，加大易地扶贫搬迁的力度，把脱贫攻坚与可持续发展有机结合起来，并出台一系列政策以践行绿色发展、共享发展新发展理念。如果说之前的扶贫政策以区域经济增长和产业发展作为开发式扶贫的主要措施，在脱贫攻坚期间，突出了教育、健康和社会保障等人力资源开发的理念和实践，与绿色扶贫共同形成集经济、社会和环境为一体的综合式精准扶贫制度。

二 中国贫困治理的根本经验

在中国共产党的领导下，新中国自1949年成立以来，历经70年的探索和实践，到2020年消除绝对贫困、全面建成小康社会指日可待，创造了13亿人口大国消除绝对贫困的全球奇迹。回顾70年的减贫历程，中国贫困治理的根本经验可以总结为以下几个方面。

（一）形成了贫困治理三支柱制度框架

经过70年的探索和实践，中国贫困治理的理论框架在学术思想上可以凝练为益贫性经济增长、包容性社会发展和多维度精准扶贫的贫困治理三支柱制度框架。第一支

^① 即扶持对象精准、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。

柱是益贫性经济增长。如前所述，结合国情和发展阶段，中国从土地制度、农产品市场、劳动力非农就业、对农业的支持和保护等各个方面，形成了一套益贫性经济增长制度和政策体系。第二支柱是包容性社会发展。中国在教育、卫生、社会保障等基本公共服务领域，不断推进均等化，并在扶贫开发纲要中作为明确的制度安排，以提升贫困人口的人力资本，阻断贫困代际传递。第三支柱是多维度精准扶贫。涵盖了基础设施、公共服务、产业发展、就业扶持、生态保护等多个维度的减贫制度和政策，通过跨政府部门的扶贫开发领导小组以及行业扶贫制度和全社会动员体系而落地生根。

（二）建构了贫困的垂直治理和水平治理结构

以扶贫责任制为核心的贫困垂直治理，是中国消除绝对贫困的一条基本经验，它包括“自上而下”和“自下而上”的垂直治理。“自上而下”的垂直治理即“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的扶贫责任制，包括“五级书记一起抓扶贫”“第一书记”“驻村工作队”“帮扶责任人”等垂直体系，以及中央对省级党委政府开展扶贫成效考核等把扶贫工作落到实处的理念和做法。“自下而上”的垂直治理主要包括基层干部群众在摆脱贫困中的制度创新和实践，以及贫困户的脱贫需求和对扶贫工作的评价。这些来自基层的创新、需求和评价，进一步反馈到中央，使得扶贫制度和政策得到进一步完善。

以大扶贫格局为核心的贫困水平治理，也是中国消除绝对贫困的一条基本经验，它包括两个方面：一方面是政府、市场和社会协同治理贫困；另一方面是行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫“三位一体大扶贫格局”。印度、孟加拉国等国家由于政府扶贫资源的不足以及政治制度等原因，长期以来依靠社会组织“自下而上”扶贫，撒哈拉以南非洲国家则长期依赖外国援助开展扶贫。中国对贫困的垂直治理和水平治理立足于国情，充分发挥政治制度优势，探索和实践出一条中国特色的扶贫开发道路，并在本轮脱贫攻坚期间得到巩固和提升。

（三）在全球开启了最大规模的多维扶贫实践

中国跨部门的政府扶贫机构设置，多维度精准识别贫困人口，制定“两不愁、三保障”多维度脱贫目标，实施“五个一批”政策“组合拳”，开启了人类减贫史上从多维度扶贫的最伟大实践。中国多维度扶贫实践超越了福利经济学以收入贫困线定义绝对贫困即满足“人的基本需要”的理论内涵，通过“教育扶贫”“健康扶贫”，从人力资本投资和阻断贫困代际传递视角，提升“人的基本能力”。满足“人的基本需要”是世界各国以及世界银行长期采用的福利经济学方法定义“收入/消费贫困线”的方法，而满足“人的基本能力”是阿马蒂亚·森提出的测度贫困的能力方法。中国多维度精准扶贫，不仅在理论上综合了“人的基本需要”和“人的基本能力”两大贫困基础理论，丰富了中国特色扶贫开发道路，在实践中更是超越了目前世界各国几乎所有

的扶贫措施，并进一步拓展了贫困治理的内涵。特别是在精准扶贫方略中，通过产业、就业、资产收益、社保等扶贫措施应对“贫”，通过教育、健康、易地扶贫搬迁、生态扶贫等措施应对“困”，形成了增加收入、提升能力、促进可持续发展的综合治理贫困的政策体系，并取得了显著成效。

（四）创建了动员全社会参与脱贫攻坚的制度

一是东西扶贫协作和对口支援促进区域协调发展。先富帮后富、实现共同富裕，是我们党坚持的一条发展准则。中国自1979年就开启了东部发达地区对西部贫困地区的对口支援。东西部扶贫协作和对口支援，是推动区域协调发展、协同发展、共同发展的大战略，是加强区域合作、优化产业布局、拓展对内对外开放新空间的大布局，是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措。东西扶贫协作和对口支援已经超越了单向援助，形成了援助、投资、贸易、人才资源互动的合作共赢机制，既是消除贫困的重要制度安排，也是促进区域协调发展的重要机制。

二是企业参与扶贫重塑企业价值。从最初的国有企业参与扶贫开发，到目前多种所有制特别是民营企业积极参与脱贫攻坚，重塑了企业的社会价值。在本轮脱贫攻坚战中，参与精准扶贫的企业，成立专门的扶贫事业部，把过去追求单一的企业利益（股东利益）最大化的财务价值，转向追求社会价值（消除贫困和缩小发展差距）、环境价值（绿色减贫）和财务价值相结合的可持续发展“综合价值”。

三是依托电商平台的消费扶贫把贫困户与消费者直接对接。数字技术带来的平台力量，低成本地把分散的贫困户与消费者需求迅速连接与匹配。它不仅倡导“购买贫困户的产品就是扶贫”的先进理念，还为消费者提供了便捷地参与脱贫攻坚的途径，让消费者在消费产品的同时，实现其社会价值。

三 对2020年后缓解相对贫困和乡村振兴的重要价值

反贫困斗争具有长期性、持久性等特征。2020年后现行标准下绝对贫困的消除，不等于扶贫事业的终结。2020年以后，我国扶贫事业整体上会有三个转变：一是由2020年之前解决绝对贫困向2020年以后缓解相对贫困转变；二是由农村脱贫攻坚向乡村振兴战略下的城乡减贫融合推进转变；三是由实现“两不愁、三保障”目标，向应对和缓解发展的不平衡不充分多维相对贫困转变。扶贫事业将服务于共同富裕目标的实现。新中国成立70年以来的减贫经验，对我国2020年后缓解相对贫困和实现乡村振兴仍有重要价值。

（一）构建缓解区域相对贫困和促进乡村振兴的益贫性经济增长新机制

根据历史经验，益贫性经济增长制度的建立，可起到消除绝对贫困、缓解相对贫

困的事半功倍作用。首先，推进基础设施建设互联互通，筑牢相对贫困地区的防返贫和乡村振兴的基础。在交通、能源、水利、通信和物流等基础设施方面加大投入，着力解决相对贫困地区城乡基础设施短板和瓶颈问题。其次，在土地、资源、环境等方面，构筑有利于相对贫困地区的开发利用、保护和补偿制度。第三，在产业、就业方面，奠定更加益贫的制度。发展益贫性的农业产业、劳动力密集型非农产业和转移就业，是我国消除绝对贫困的一条重要经验。2021—2025 年，重点解决脱贫攻坚期间产业扶贫形成的集体资产的保值增值问题，推动产业扶贫项目的产权制度改革，建立激励约束机制，从制度安排上解决内生动力不足的问题。还要努力使“扶贫车间”转型为乡村振兴的“产业车间”，加大乡村振兴创业就业培训。中长期重点解决脱贫攻坚期间以及乡村振兴阶段产业发展项目的造血能力不足的问题，加强产业、产品和服务的数字化、平台化、品牌化建设，利用数字技术和平台经济以及文化创意推动产业融合发展，提升价值链。在信息经济时代，特别需要加强相对贫困地区数字基础设施和能力建设，用数字技术为缓解区域相对贫困和实现乡村振兴赋能。

（二）构建缓解相对贫困和促进乡村振兴的包容性社会发展新机制

教育、健康和社会保障扶贫，是我国长期坚持的一条包容性社会发展的减贫经验，在 2020 年后仍应坚持，构筑基本公共服务均等化发展缓解相对贫困和实现乡村振兴的新机制。坚持基本公共服务“普惠”与“特惠”相结合原则，促进教育、健康、社会保障等基本公共服务的公平获得，缓解发展的不平衡性矛盾。以普惠性公共服务制度建设保障每一个人公平发展的权利，促进社会团结；以特惠性公共服务制度瞄准最困难群体，快速补齐短板。加强经济社会发展薄弱县教育、健康、社会保障等基本公共服务提供能力和水平，进一步缩小与全国平均水平的差距，促进经济社会发展薄弱县社会发展向包容性社会转型，为共同富裕目标奠定坚实的社会基础，为建设创新型国家提供人力资本支持。为了实现“普惠”目标，可以选择性地采用一些“特惠”政策工具，如区域上针对经济社会发展薄弱县的公共服务政策措施，人群上针对老年、残疾、孤儿、事实上无人照料儿童、受艾滋病影响儿童等特殊困难人群采取“特惠”救助政策。基本公共服务覆盖城乡相对贫困人群，特别是要明确保障流动人口的教育、医疗、卫生、社会保障等基本公共服务的普遍公平有效获得。

（三）构建缓解相对贫困和乡村振兴的绿色发展新机制

“绿水青山就是金山银山”，在生态保护中脱贫是我国脱贫攻坚期间的一项伟大实践。建立乡村振兴的绿色发展制度和政策框架，既是践行新发展理念，也是乡村“生态宜居”的战略要求。生态宜居，不能仅仅局限于畜禽粪污综合利用率、村庄绿化覆盖率、对生活垃圾进行处理率、农村卫生厕所普及率等战略规划指标，还应总结脱贫

攻坚期间“生态脱贫一批”所取得的宝贵经验，把“产业兴旺”与“生态宜居”融合起来，把休闲农业、文旅、健康养老、研学等融合起来，发展生态关联产业，提升乡村生态、生产、文化、乡风等的综合价值。不断完善绿色扶贫的财政金融支持体系和社会创新支持体系，使得国家财政转移支付、金融市场与社会资本形成合力，加强对绿色扶贫产业的支持力度，在生态文明建设中开辟农村绿色产业融合发展新模式，解决生态型相对贫困问题。鼓励建立“碳汇”市场，发展“绿色众筹”。

（四）构建缓解相对贫困和乡村振兴的垂直和水平治理结构

脱贫攻坚期间的贫困垂直治理和水平治理实践，形成了治理有效的贫困治理结构。这一宝贵经验，在乡村振兴战略下，仍具有现实和时代价值。脱贫攻坚期间“自上而下”的精准扶贫、精准脱贫责任制，乡村振兴阶段仍需在改进的基础上坚持，转化为缓解相对贫困和推进乡村振兴的责任制。“自下而上”的创新机制，在乡村振兴阶段更需进一步释放基层创新活力，尊重基层干部群众的首创精神。扶贫开发过程中形成的政府、市场和社会“大扶贫格局”，在乡村振兴战略下，仍是水平治理的重要手段。行业部门之间协同治理，形成多维度政策“组合拳”，是 2020 年后缓解相对贫困和乡村振兴的重要制度源泉。

（五）构建针对脆弱人群精准施策的社会政策体系

2020 年后，从脆弱人群的视角来看，容易陷入相对贫困的群体主要包括老年人、儿童、残疾人、流动人口等。2020 年后，需将针对脆弱人群的扶贫政策逐步转化为普惠性社会政策。2020 年后，全国 60 岁以上老年人口将增加到 2.55 亿人左右，占总人口的比重提升到 17.8% 左右，独居和空巢老年人将增加到 1.18 亿人左右。随着人口进一步老龄化、高龄化，老年贫困群体也将成为相对贫困阶段的特殊困难群体，特别是农村地区缺乏基本生活照料、空巢、留守的贫困老年人口将成为致贫和返贫的重点群体。从当前贫困地区看，儿童教育、营养和健康问题在 2020 年后仍面临挑战。贫困地区 0~3 岁儿童营养、健康和教育不足，造成认知、语言和运动能力发育滞后现象还较普遍。贫困地区 5 岁以下儿童贫血发生率还较高。贫困地区 4~6 岁学前教育儿童入园比例低，硬件条件和师资力量都相对较差。深度贫困地区义务教育短板明显，核心在于教育质量与教育内容，既存在知识类课程教育质量问题的，也存在社会情感类教育缺失问题，难以给孩子们更广泛的知识 and 适应现代化社会的生产生活能力。此外，残障人士教育程度普遍低于一般人群。流动人口公共服务获得问题仍是 2020 年后相当长一段时间内缓解相对贫困和乡村振兴需要解决的重点问题。

（责任编辑：西 贝）