

新中国成立以来农村反贫困政策的层次结构与历史变迁

赵定东,方 琼

(杭州师范大学 公共管理学院,浙江 杭州 311121)



摘 要 自新中国成立以来,农村反贫困工作取得巨大成就,中国成为世界上减贫成果最为显著的国家。这与政府制定与实施科学合理的反贫困政策密不可分。对新中国成立以来农村反贫困政策进行分析,可以发现:一方面,中国农村反贫困政策具有三个层次的政策体系,即宏观层面的经济发展政策、中观层面的扶贫开发政策和微观层面的社会保障政策,三个层次在内容构成、政策目标、针对人群、功能性质上均具有差异性。另一方面,中国农村反贫困政策存在着层层演进的五个阶段,即“社会救济”阶段、“制度改革推动扶贫”阶段、“扶贫规范化、专门化”阶段、“开发式扶贫”阶段、“精准扶贫”和“脱贫攻坚”阶段。通过对其层次结构与变迁历史的研究,有助于加深对农村反贫困政策的理解,从而助推农村反贫困事业取得进一步的发展。

关键词 农村反贫困;层次结构;历史变迁;脱贫攻坚;精准扶贫

中图分类号:F 323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)03-0001-10

DOI 编号:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.03.001

新中国成立以来,我国政府一直重点关注农村发展问题,努力实现农村经济发展、政治民主和社会和谐。尤其是进入 21 世纪以来,农村贫困治理成为中央政府的重点工作,在贫困治理领域,政府先后颁布《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000 年)、《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》及《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》等多个扶贫开发领域的纲领性文件,引导中国农村反贫困工作的开展和实施。2013 年,习总书记在考察扶贫开发工作时提出了“精准扶贫”的理念,反贫困事业进入了新的时期。改革开放 40 年来,我国农村反贫困工作取得了重大成就,农村贫困人口减少 7.4 亿人;贫困发生率从 1978 年的 30.7% 下降到 2012 年的 10.2%;将近 2.4 亿的极端贫困人口和 5 亿以上生活在一天一美元以下的贫困人口摆脱了贫困的束缚^[1]。自“精准扶贫”实施以来,农村贫困人口从 2013 年的 5 070 万人减少到 2016 年的 2 654 万人,贫困发生率由 2013 年的 8.5% 下降到 2016 年的 4.5%;贫困地区人均可支配收入从 2013 年的 6 079 元提高到 2016 年的 8 452 元;贫困人口人均消费支出从 2013 年的 5 404 元提高到 2016 年的 7 331 元^[2]。巨大的成就离不开中国反贫困政策的实施,因此对中国农村反贫困政策进行梳理,有助于更好地分析其背后的演变逻辑及存在的问题,有利于推动中国农村反贫困事业取得进一步的发展。

一、贫困、反贫困与反贫困政策的学界研究检视

19 世纪末 20 世纪初,英国的布什和朗特里最先关注贫困问题,其后,众多学者将目光转向这一领域,展开了研究。对贫困概念的理解,有以下几种类型:(1)缺乏说:奥海本认为“贫困是物质,社会和情感上的匮乏”^[3];(2)能力说:世界银行将“贫困”定义为“缺少达到最低生活水准的能力”^[4];(3)综

收稿日期:2018-12-05

基金项目:国家社会科学基金项目“新型城镇化进程中的农民利益诉求型态及其治理机制研究”(15ASH011)。

作者简介:赵定东(1971-),男,教授,博士;研究方向:社会发展与社会政策。

合说:童星等将“贫困”定义为“贫困是经济、社会、文化落后的总称,是由低收入造成的缺乏生活所需的基本物质和服务以及没有发展的机会和手段的一种生活状况”^[5]。

1994年,《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000年)提出的奋斗目标为要解决8000万绝对贫困人口的温饱问题^[6];2001年,《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》提出的奋斗目标为解决少数贫困人口的温饱问题,同时还要改善贫困地区的环境建设和提高贫困人口的综合素质^[7];2011年,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》中提出的奋斗目标除了保障基本生活外,还要实现基本公共服务的均等化,缩小发展差距^[8]。因此,仅以上述三个扶贫开发领域的代表性文件为例,扶贫的奋斗目标是随着时代的发展不断变化的,因此贫困亦是一个动态的、不断发展的概念。贫困不仅仅指物质资源的贫乏,还包括教育的缺失、技能的低下、机会的不足、信息的不对称等。进入新时代后,贫困是一个多维的概念,不仅仅指的是物质层面的贫困和精神层面的贫困,同时也包含了由于发展程度、发展速度、发展水平不一致所导致的贫富差距和贫富悬殊问题。

由此可见,“反贫困”即指通过个人和社会的共同努力,在政治、经济、社会、文化等多方面消除致贫因素的过程:首先需要满足人们最基本的物质生活的需求,其次在环境建设和能力建设的过程中提升自立于社会的能力,最后需要在兼顾公平与效率的过程中注重公平,缩小差距,实现共同富裕。

因此,“反贫困政策”指的是旨在缓解贫困程度,解决贫困问题(包括绝对贫困和相对贫困问题),实现“反贫困”目的的政策之总和。其目的是通过一系列政策的制定和实施,能够缓解贫困人口和贫困地区的贫困程度,改善贫困人口的生活质量,提高贫困地区在经济、社会、文化等各个方面的发展水平,改善群体之间、城乡之间、区域之间发展不平衡的现状,使全体人民共享改革开放和经济发展的成果。

伴随着贫困的发生和贫困治理的过程,贫困治理一直是学术界关注的焦点。就政策角度而言,学者们对中国农村反贫困政策绩效评价、变迁研究、政策整合衔接等方面做出了富有成效的研究。

首先,关于反贫困政策的政策绩效评价方面,吕书奇通过测评农村贫困状况减轻,贫困户生活水平提高,贫困地区经济发展水平、教育水平、公共服务水平提升这五个指标认为中国农村反贫困取得了辉煌的成就,绝大多数农村人口的温饱问题得到解决^[9]。魏后凯等根据国务院扶贫开发领导小组办公室在2003年对中国农村反贫困政策划分的四个阶段,在考察现行贫困标准和总体贫困状况的基础上对国家反贫困政策绩效进行初步评价,肯定扶贫成效,指出中国农村的绝对贫困人口数量持续下降,贫困县的贫困状况也得到明显缓解^[10]。

其次,在对反贫困政策的变迁研究方面,国务院扶贫开发领导小组办公室将中国农村反贫困政策大体分为四个阶段:体制改革推动扶贫阶段(1978—1985年)、大规模开发式扶贫阶段(1986—1993年)、扶贫攻坚阶段(1994—2000年)、新阶段开发式扶贫阶段(2001—2010年)。国内学者在对农村反贫困政策的变迁进行研究时,也大多参照此划分方法。王博等依据扶贫策略的演进规律将其分为四个阶段并进行经验总结,分别是第一阶段(1978—1985年)、第二阶段(1986—1993年)、第三阶段(1994—2000年)、第四阶段(2001年至今),从而得出精准扶贫的历史必然性和长期性^[11]。陈标平等根据扶贫手段、扶贫主体、区域发展理论等的演进规律,将中国农村反贫困的演进分为五个阶段,分别是第一阶段(1949—1977年)、第二阶段(1978—1985年)、第三阶段(1986—1993年)、第四阶段(1994—2000年)、第五阶段(2001年至今)^[12]。不难看出,国内学者在对改革开放以来中国农村反贫困政策进行阶段划分时,均将1978年、1986年、1994年、2000年作为时间节点。

另外,除了分阶段对反贫困政策变迁进行研究外,也有学者以不同学科的视角对反贫困政策的变迁进行研究。罗佳萍从政治学的角度对反贫困政策背后蕴含的政治逻辑和政治发展路径进行探究^[13]。杨晶从经济学的角度对我国反贫困政策进行回顾,得出我国反贫困政策体系存在瞄准机制不准确、财政资金利用效率低等问题^[14]。

最后,在反贫困政策的整合衔接方面,大多以社会救助与扶贫开发为切入点。刘宝臣等通过对社会救助与扶贫开发进行分析进而得出反贫困政策的分裂与整合的结论^[15]。姚建平以脱贫攻坚战役中社会救助与农村扶贫实践中存在的问题为出发点,提出要明晰目标定位,统一制度标准,加强协作,

提升可持续性^[16]。林闽钢从“六个精准”和“五个一批”出发,提出加强最低生活保障制度与扶贫开发的有效衔接,从而做实做厚精准扶贫的底盘^[17]。

回顾众多学者对中国农村反贫困政策的研究成果可以发现,目前学术界对中国农村反贫困政策问题的研究成果很丰硕,有颇多的经验成果可供参考和借鉴。但是仍然可以发现,目前学术界对反贫困政策的研究要么有政策变迁的分析没有层次性分析,要么有政策间的整合分析没有进行历史变迁的梳理。鉴于此,本文对中国农村反贫困政策的层次结构和历史变迁进行梳理和研究。分析其层次结构,将中国农村反贫困政策体系在内部进行分解,划分为差异性互补的三个层次,分析各层次之间形成的相互补充,从而分析政策路径;分析其历史变迁,将中国农村反贫困政策体系置于历史的维度下,划分为层层演进的五个阶段,从而分析背后的政策轨迹,以期通过对中国农村反贫困政策进行长时段的解析,以深化对中国农村反贫困政策的理解。

二、中国农村反贫困政策的层次结构

从横断面的分析而言,借用学界的成熟观点可以将中国农村反贫困政策分为三个层次:一是宏观层面的经济发展政策,二是中观层面的扶贫开发政策,三是微观层面的社会保障政策^[18]。这三个层次在内容构成、政策目标、针对人群、功能性质上具有差异性,不尽相同,但又相互补充。

1. 机制重塑的农村反贫困经济发展政策

经济发展政策指的是一切有助于提升经济发展程度的政策的总和,是宏观层面上的贫困治理。经济基础决定上层建筑,国家或地区经济的发展能够为反贫困提供良好的物质基础和社会环境,是缓解贫困和消除贫困的基础,是农村反贫困得以实现的前提。我国农村经济真正得以发展,是在改革开放以后,大致经历了以下几个事件节点:农村土地制度改革,农村经济体制的改革,农业税收(费)改革,农业供给侧结构性改革。在这些政策(详见表1)支持和引导下的农村制度改革在当时都极大地解放了农村的生产力,大大促进了农村经济的活力。

表1 中国农村经济发展的主要政策

政策文件	发布时间	主要内容	意义
《全国农村工作会议纪要》	1982年	指出联产承包、联产到劳都是社会主义集体经济的生产责任制。	农村经济体制改革的第一步。
《关于进一步活跃农村经济的10项政策》	1985年	改革农产品统派统购制度、积极发展多种经营、对乡镇企业实行信贷税收优惠、进一步扩大城乡经济交流等。	农村改革从土地制度改革扩展至其他方面的改革,改革更加层次化、多元化。
《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》	1991年	确认了以农村家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制。	确认了我国乡村集体经济组织的基本制度,并不断充实完善。
《加快改革开放和社会主义现代化建设步伐,夺取中国特色社会主义事业的更大胜利》	1992年	初步建立起农产品市场体系,乡镇企业得到进一步的发展。	农村改革的重点转向社会主义市场经济体制,进一步解放生产力。
《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》	2004年	自2004年起,用五年的时间逐步取消农业税,2006年提前完成。	减少农民的负担,提升劳动积极性,缩小城乡差距,实现共同富裕。
《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	2014年	完善国家粮食保障体系,强化农业支持保护制度、建立农业发展可持续机制、深化农村土地制度改革等。	有三个亮点:鼓励农户流转土地经营权、扶持新型农业经营主体、农户家庭经营是基本盘。
《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	2018年	统筹谋划农村政治、经济、文化、社会生活、生态环境多方面发展,最终实现农业强、农村美、农民富。	有助于全面建成小康社会和实现两个“一百年”奋斗目标。

注:资料来源于中华人民共和国中央人民政府网。

2. 能力建设和环境建设为重点的扶贫开发政策

扶贫开发政策即指帮助农村贫困地区(尤其是老少边穷地区、集中连片特困地区)和农村贫困人口发展生产的政策的总和,涉及经济、社会、文化、教育等各个方面,是中观层面上的贫困治理。人们总是习惯将贫困与物质资源的匮乏联系在一起,认为物质资源丰富了,贫困问题就会自动得到解决。但是,一些国家和地区的经济、物质水平已经达到一定的高度,贫困现象却依然突出,证明了仅靠外部

环境的变化无法完全实现脱贫。所以反贫困不能仅仅依靠经济发展政策,还要重点关注以能力建设和环境建设为重点的扶贫开发政策。在外部经济发展所带来的正向效应仍无法解决贫困问题的情况下,自 1979—2018 年,国务院先后制定并颁布了五个扶贫开发领域的纲领性文件(详见表 2)。除去这五个纲领性文件,各部门所颁布的涉及反贫困的法律、法规、部门规章等多达 289 项,例如《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》(2004 年)、《国家贫困地区教育发展规划(2014—2020 年)》(2014 年),涉及教育、交通、就业、金融等各个方面^[19]。

表 2 中国农村扶贫开发政策纲领性文件

政策文件	颁布时间	主要内容	目标	意义
《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000 年)	1994.04	坚持开发式扶贫方针,以市场需求为导向,依靠科技进步,利用当地资源,发展商品生产,进而解决温饱问题。	到 2000 年,解决 8 000 万人的温饱问题。	扶贫开发领域的第一部纲领性文件。
《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》	2001.05	产业化经营、科技扶贫、改善基本生产生活条件、提高科学文化素质、加大劳务输出等。	加快贫困地区脱贫致富的过程,在经济、社会、文化多方面摆脱落后的现状。	将我国扶贫开发事业推向一个新的阶段。
《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》	2011.12	专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、国际合作、政策保障、组织领导等。	不愁吃、不愁穿,保障义务教育、基本医疗和住房。	有利于促进共同富裕,有助于在 2020 年以前全面建成小康社会。
《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》	2014.01	在扶贫开发工作机制、扶贫重点工作以及措施落实方面加以明确的规定。	消除体制机制障碍,增强内生动力和发展活力。	是对农村扶贫开发工作在如何推进上的新认识、新规定,将视野从政策制定转移到政策执行。
《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》	2015.12	实施精准扶贫方略,加快贫困人口精准脱贫。	现行贫困标准下农村贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困问题。	是当前和今后扶贫工作的纲领性文件。

注:资料来源于中华人民共和国中央人民政府网。

3. 补缺性的社会保障政策

社会保障政策指的是国家或政府出于社会公平的目的,对国民收入进行强制性的再分配,向全体社会成员所提供的用于满足基本生活需求的物质层面的帮助,针对缺少劳动能力或无法依靠自身能力获取基本生活或参加市场竞争的人提供基本保障,是微观层面上的贫困治理。参照制度划分的标准,可以将其分为社会保险政策、社会救助政策、社会福利政策三大类型。在三个子政策中,以社会保险政策为基础,社会救助政策为主体,社会福利政策为补充,共同构成中国农村反贫困政策的微观层次。

社会保险政策和社会福利政策的作用为预防贫困,社会救助政策的作用为消除贫困。具体来看,国家在农村地区建立养老保险和医疗保险,分散人们年老和疾病时面临的风险,避免因老致贫和因病致贫;社会救助政策介入是为贫困群体提供基本的生活保障;社会福利政策是对社会保险政策和社会救助政策反贫困成果的巩固和升华,通过养老、医疗、教育等各项福利的发放,巩固反贫困成果的同时,提升人们独立于社会的能力,以及提升人们的生活水平。

我国农村真正意义上建立起社会保障制度,应该是进入 21 世纪以后新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度和新型农村养老保险制度的建立,政府对农民基本生活保障程度提升的同时,社会保障政策在反贫困过程中的作用也越来越重要(详见表 3)。

4. 层次分明的中国农村反贫困政策体系

无论是经济发展政策,扶贫开发政策,还是社会保障政策,在中国农村反贫困政策体系中都有着不同的定位、内容构成、政策目标、针对人群和功能性质(详见表 4),三类政策在农村贫困治理过程中各尽其职,各尽其责。

表3 贫困治理视野下的社会保障政策

类型划分	作用	功能	政策文件	发布时间	主要内容	意义
社会 保险政策	预防贫困	基础	《党中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》	2002年	建立以大病统筹制度为主的新型农村合作医疗制度。	在农民患病时分散风险,避免因病返贫和因病致贫。
			《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》	2009年	探索建立养老保险制度,鼓励各地开展农村养老保险试点。	在农民年老时提供养老金,保障其基本生活。
社会 救助政策	消除 贫困	主体	《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》	2007年	为解决贫困人口的生 存问题,在广大农村实 行最低生活保障制度。	是贫困人口最后的保 障和“尊严”。
社会 福利政策	巩固反 贫困成果	补充	教育	2006年开始,国家开始逐步实行“两免一补”,即免除农村义务教育阶段的学杂费,并且对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费,后来增加免除文具费的规定,“两免一补”过渡到“三免一补”。		
			养老	国家对于60岁以上的农村老人,除了基础养老金(养老钱)和养老保险以外,还有老龄津贴(年龄越大补助越多)和失地老人的补助。		

注:资料来源于中华人民共和国中央人民政府网。

表4 多层次的中国农村反贫困政策体系

体系构成	定位	内容构成	政策目标	针对人群	功能性质
经济发展政策	宏观层面	土地政策、农村经济体制政策等	提升农村经济发展水平,为反贫困提供良好的物质基础和社会环境。	整体农村全部农民	造血
扶贫开发政策	中观层面	五个纲领性文件为代表	加强贫困地区的环境建设(包括自然环境、社会环境等),提升贫困群体的能力水平。	贫困区域贫困群体	造血
社会保障政策	微观层面	社会保险政策 社会救助政策 社会福利政策	保障基本生活,维持社会稳定。	因缺乏劳动能力从而陷入贫困的群体	输血

首先,这三个层次在内容构成上具有差异性。在贫困治理的背景下,农村的经济发展政策主要包括土地政策、农产品价格政策、农产品流通政策、就业政策、税收政策等一系列有利于刺激并促进农村经济发展的政策。扶贫开发政策涉及的面较广,主要致力于能力建设和环境建设。从表2可知,在扶贫领域有五个纲领性文件,这五个文件都体现了开发式扶贫在反贫困中的重要作用。同时,习总书记自2013年提出“精准扶贫”这一概念更是对扶贫开发、脱贫攻坚的进一步深入。社会保障政策中的社会保险、社会救助和社会福利政策在贫困治理过程中都发挥着重要作用,预防、消除和巩固,是三个不可或缺的环节。三个层次之间在内容构成上的这种差异性,相互补充、相互促进,实现了农村反贫困政策的全覆盖。

其次,这三个层次在政策目标上具有差异性。经济发展政策旨在通过对生产力与生产要素之间进行调整,以解放农村生产力,促进动力,激发活力,提升农村经济发展水平和农民收入水平,为反贫困工作的实施提供坚实的物质基础和良好的社会环境。扶贫开发政策则侧重于环境建设和能力建设,根据增权或倡导理论的观点,可以通过专业训练、技能锻炼、心理强化等诸多方法,增强弱势群体谋生并自立于社会的能力。因为个人的能力亦可以视为个人的权利,是其与社会进行交易的权利。所以,扶贫开发政策在其中的作用就是通过增强弱势群体在教育、就业、交通、社会信息等方面的技能来增强他们自立于社会的能力。社会保障政策则通过社会保险、社会救助、社会福利政策三管齐下,保证人们的基本生活。这三个层次在政策目标之间具有差异性,但正是由于这种差异性,使得反贫困政策能够更好地发挥效用。

再次,这三个层次在针对人群上具有差异性。内容目标的不同决定了其针对人群上的差异性。宏观层面的经济发展政策针对的是由于整体性资源缺乏导致发展滞后的农村地区,针对的是整体农村和全部农民;中观层面的扶贫开发政策针对的是因缺乏能力、机会等资源造成贫困的贫困区域和贫

困群体;微观层面的社会保障政策针对的是因缺少劳动能力陷入贫困的人。正是由于三个层次在针对人群上的这种差异性,构成了农村反贫困政策覆盖的全部对象,实现“应扶尽扶”。

最后,这三个层次在功能性质上具有差异性,具体表现为“造血”和“输血”功能性质上的差异。从政策内容上看,经济发展政策与扶贫开发政策都属于“造血式”扶贫。社会保障政策属于“输血式”扶贫。正是由于三个层次在功能性质上的这种差异性,使得中国农村反贫困政策具有生机和活力。

简言之,中国农村反贫困政策的三个层次,亦是中国农村反贫困政策的三条路径。经济发展是反贫困的重要前提和基础,扶贫开发是解决贫困问题的长期手段,社会保障是解决贫困问题的短期措施。

三、中国农村反贫困政策的历史变迁

对中国农村反贫困政策在纵向上进行划分,将其分为:“社会救济”阶段(1949—1977年)、“制度改革推动扶贫”阶段(1978—1985年)、“扶贫规范化、专门化”阶段(1986—1993年)、“开发式扶贫”阶段(1994—2012年)、“精准扶贫”和“脱贫攻坚”阶段(2013年至今)这五个阶段,在对其历史进行梳理的过程中,发现政策演变的轨迹。本文在进行阶段划分时,参照政府和学术界大部分学者的阶段划分方法,以时间节点为划分依据。需要作出说明的是,本文认为自1994年我国颁布《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000年)到2013年提出并实施精准扶贫、精准脱贫战略以来,所出台的政策和采取的措施,均可看作是开发式扶贫。因此不同于以往将此段时间(1994—2010年)划分为两个阶段的做法:即扶贫攻坚阶段和新阶段扶贫开发阶段(或全面综合扶贫开发阶段),而是将其归为一个阶段:即“开发式扶贫”阶段。

1. 第一阶段:“社会救济”阶段(1949—1977年)

建国初期我国农村、农业发展水平低下,这一时期我们国家借鉴苏联,实行的是国家保障型社会保障制度,也就是国家—单位保障制,在剩余型福利思想的影响下,政府通过带有救济性质的措施对生活困难群体进行补贴,提供暂时性和补偿性的救助,是对“不幸者的慈善”,故将这一时期概括为“社会救济”阶段,侧重点为社会保障政策。

1954年颁布的新中国第一部宪法中提及“劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业,并且逐步扩大这些设施,以保证劳动者享受这种权利。”^[20]这一条也成为这一时期农村社会保障工作的纲领性文件和指示,其后通过《1956—1957年全国农业发展纲要》《高级农业生产合作社示范章程》《关于人民公社若干问题的决议》等文件,落实了农村五保政策以及初级的农村合作医疗制度。

计划经济时期我国发展的基本方针是:农村补贴城市,农业补贴工业。人民公社化运动、“大跃进”运动将人们关注的重点转向工业,降低了人们对农业生产的积极性,农村大量土地闲置和荒废,粮食生产不足,再加上自然灾害和“文化大革命”的影响,中国农村在改革开放前存在大量贫困人口。按照当时的贫困标准,农村贫困人口为2.5亿人,贫困发生率为30.7%;按照2010年的贫困标准,1978年我国农村贫困人口则为7.7亿人,贫困发生率为97.5%^[2]。

2. 第二阶段:“制度改革推动扶贫”阶段(1978—1985年)

这一阶段,政府关注并重视改革开放前遗留下来的大量农村贫困区域和贫困人口问题,对农村各个方面的制度进行改革,拉开了真正意义上的农村“反贫困”的大幕,故将这一时期概括为“制度改革推动扶贫”阶段,侧重点为经济发展政策。

在经济发展方面,从表1可以看出,首先是对土地制度进行改革,实行家庭联产承包经营制度,将生产力从土地上解放出来;其次是对农村经济体制进行改革,包括农产品价格制度改革、农产品统派统购制度改革,赋予农民自主的生产和经营权;以及之后的乡镇企业改革和国有企业改革,大量乡镇企业兴起,释放出大量的就业机会,广大农村农民离开土地,转而进入企业工作,收入渠道扩大,收入水平提高。

但是国家同时也意识到了某些区域在经济发展方面存在的“老”“大”“难”问题,将扶贫开发工作

提上日程是现实的需要,也是未来发展的选择。自此,开启了我国扶贫开发的进程。例如:在1983年进行了“三西农业专项建设”^①,针对贫困突出的三个地区,建立专门的机构,政府财政划拨专门的资金,此项建设在一定程度上可以被看作“扶贫开发”。但整体而言,国家在扶贫开发方面,没有专门的机构,没有专门的资金,也没有专门的管理制度。

在社会保障方面,这一时期的农村社会保险政策、社会救助政策、社会福利政策无重大改革,是前一时期政策的延续。

这一时期的扶贫工作由政府主导,社会参与较少,是农村制度变革推动农村经济发展,在外部环境的作用下实现农村的减贫。虽然在体制变革以及改革开放政策推动下,中国绝大多数农村地区的经济获得了发展,按照1978年的贫困标准,1985年的农村贫困人口为1.2亿人,贫困发生率为14.8%^[22]。但仍然有一些地区因为经济、社会、历史、地理等因素的影响发展相对滞后,地区间的发展差异日渐显现并逐渐拉大。根据人均农村社会总产值在各地分布的基尼系数:1983年为0.275,1984年为0.297,1985年为0.317,1986年为0.316,1987年为0.342^[21]。由此可见当时中国农村的发展是极为不平衡的。

3. 第三阶段:“扶贫规范化、专门化”阶段(1986—1993年)

鉴于区域之间发展的不均衡,仍有一些区域的农村处于极度贫困的状况或者贫困缓解程度较差,1986年国家从中央到地方建立了专门的经济开发领导小组(1993年更名为国务院扶贫开发领导小组办公室),以此为标志,农村反贫困逐渐进入规范化和专门化的阶段。

这一阶段政府进行了大规模有组织的扶贫开发,注重改善贫困地区的教育、科技、文化等多方面的落后状况,开始注重环境建设和能力培养。例如在1986年,国家科委提出利用科学技术来改革贫困地区的经济发展模式;1989年团中央、中国青少年发展基金会发起以救助农村贫困地区失学少年儿童为目的的“希望工程”,改善贫困地区的教育条件,促进基础教育的发展。

在社会保障方面,养老保险政策有了较大变化。1992年《县级农村社会养老保险基本方案》中提出“以县为基本单位开展农村养老保险,坚持资金个人缴纳为主,集体补助为辅,国家政策予以扶持的原则,实行个人账户、基金统筹和储备积累的模式。”^[22]这是农村养老保险政策的一大进步,是新型农村养老保险政策的雏形,与过去自我储蓄的“老农保”不同,筹资渠道的增加一方面分散了风险,另一方面也使得制度的稳定性得以增强,缓解老年风险以及对老年人“保驾护航”的能力持续提升。

随着农村改革的不断深化,农村贫困人口逐渐减少,到了1993年末,农村贫困人口数量由1986年的1.3亿人下降为8000万人,贫困发生率由15.5%下降到了8.72%^[23]。随之而来的是致贫原因的多样化,贫困人口分布的区域性特征。自然条件恶劣,基础设施薄弱的中西部地区尤其是少数民族地区的贫困人口分布较为密集,这些地区所显示出的特点是贫困程度深、脱贫难度大、返贫率高等^[24]。

4. 第四阶段:“开发式扶贫”阶段(1994—2012年)

针对致贫原因的多样化,以及中西部地区和少数民族地区贫困程度深的现实,1994年3月,国家颁布《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000年),这是我国历史上第一部关于扶贫开发的纲领性文件,自此农村反贫困进入“开发式扶贫”的阶段。这一时期我国先后颁布了扶贫开发领域的三个纲领性文件。

《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000年)指出,力争用7年左右的时间,基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题,并提出扶贫开发的七大主要形式,在农村经济、基础设施、教育科技文化卫生等各方面进行扶贫,以及通过建立社会主义市场经济体制来加强扶贫开发工作任务的实施^[6],同时农村反贫困的机制由政府负责,救济式扶贫转变为政府与社会相结合、救济式扶贫与开发式扶贫相结合的“内外造血式”扶贫。这一计划的颁布,标志着中国的扶贫开发进入扶贫攻坚阶段。这一计划的实施,在1994—2000年的7年间,中国农村的贫困人口从8000万下降到3000万,贫困发生率也由8.72%下降到3.00%,中国农村贫困人口的温饱问题基本得以解决^[25]。

① “三西农业专项建设”是指:中央政府每年拨出两亿元的专项资金,用十年的时间,扶持自然条件较好的甘肃河西地区和宁夏河套地区,改造自然条件最差的甘肃中部地区等。

2001年,中央政府颁布《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,坚持开发式扶贫的方针,坚持综合开发、全面发展,将扶贫开发的重点集中在老少边穷地区和集中连片贫困地区,瞄准机制从“县”进一步缩小到“乡村”;同时一改过去的由政府主导的机制,主张倡导全社会共同参与^[7]。社会力量在扶贫领域的角色越来越重要,扶贫不仅仅是政府的责任。农村反贫困的目的不再是解决温饱问题,而是将目标转向提高贫困人口的能力,缩小地区群体间的差距,实现共同富裕。2006年对于中国农村是不平凡的一年,取消征收多年的农村农业税,一方面减轻广大农民的负担,能够将资金投向更多的领域,另一方面原先的农村税制是在城乡二元结构的背景下设立的,造成了城乡发展的不均衡,取消农业税有利于缩小城乡发展之间的不均衡。同年发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出要深化农村金融体制改革,建立健全农村金融体系^[26]。在社会保障方面,2002年建立新型农村合作医疗制度,2007年全面实施最低生活保障制度,2009年建立新型农村养老保险制度,建成了保障农村居民基本生活的“安全网”,也奠定了当今农村社会保障制度的基本格局,同时也是反贫困政策中社会保障层面的主体内容,为老年人、生病的人、缺乏劳动能力的人都提供了风险分散机制和基本生活保障。到2010年底,按照2008年国家贫困标准,我国农村贫困人口数量为2 688万人,贫困发生率为2.8%;按照2010年国家贫困标准,我国农村贫困人口数量为1.6亿人,贫困发生率为17.2%,脱贫取得重大进展^[2]。2011年,政府颁布《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,指出我国扶贫开发“已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段”^[8]。在此基础上,2015年中央农村工作会议上首次提出了农业供给侧结构性改革,提高农业供给体系的质量和效率。到2012年底,在2010年国家贫困标准下,我国农村贫困人口为9 800多万人,贫困发生率为10.2%^[2]。

5. 第五阶段:“精准扶贫”和“脱贫攻坚”阶段(2013年至今)

随着改革开放的不断深入和农村反贫困工作的不断推进,我国扶贫开发已经到了“啃硬骨头”的阶段,其突出问题是没有建立真正的瞄准贫困户的帮助机制,同时还存在着不同程度的“大水漫灌”式的扶贫。针对这个问题,2013年11月,习总书记首次提出“精准扶贫”的重要理念,为新时期农村反贫困工作指明了方向。2014年1月,国务院发布《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,明确提出“精准扶贫”的工作机制,健全干部驻村帮扶机制,改进贫困考核机制和资金管理体制,创新社会的参与机制,集中力量解决存在的突出问题^[27]。在精准扶贫的过程中,首先做好建档立卡工作,实现瞄准对象的精准。同时积极推进“五个一批”工程,“发展生产脱贫一批、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。”与“五个一批”工程相对应,2014年10月,国务院颁布《关于全面建立临时救助制度的通知》,建立临时救助制度,解决城乡困难群众突发性、紧迫性、临时性生活困难,进一步发挥社会救助“救急难、托底线、可持续”的作用^[28]。与此同时,还将新型农村养老保险制度与城镇居民养老保险制度并轨,新型农村合作医疗制度与城镇居民基本医疗保险制度并轨,缩小城乡差距,让农村农民与社区居民在养老、医疗方面享有同等的资源和机会。2015年,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》颁布,提出要切实解决好思想认识不到位、体制机制不健全、工作措施不落实等突出问题^[29],是指导当前和今后农村脱贫工作的重要纲领性文件,针对扶贫过程中出现的具体问题,在扶贫机制体制建设的制度化方面提出了更为严格的要求。在十九大报告中,习总书记提出“乡村振兴”的战略,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,加快推进农业农村现代化^[30]。2016年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出了“智慧农业”的概念,推进农业现代化建设^[31],致力于农村脱贫致富和缩小城乡发展差距。2016年底,农村居民可支配收入名义增速和实际增速分别快于城镇居民0.4和0.6个百分点,城乡居民差距逐渐缩小^[2]。根据新华社的报道,到2017年底,全国农村贫困人口为3 046万人,贫困发生率为3.1%。

通过上述政策梳理,至少可以得出以下几点发现:

首先,可以看出我国农村反贫困政策的制定和实施都以提高人民收入,改善人民生活,实现共同富裕为宗旨。实现共同富裕是社会主义的本质要求,从改革开放至今,政府所制定的各项反贫困政策

都围绕着这一主题。无论是农村土地制度的改革,农村经济制度的改革,还是设立专门的扶贫机构,颁布纲领性文件,或是对养老、医疗、最低生活保障制度的不断完善,政策制定者的出发点和落脚点都是为了在发展经济的同时能够兼顾公平与效率,内部与外部联动,促进共同富裕的实现。

其次,可以发现我国农村反贫困政策的制定和实施都与我国贫困程度、贫困范围、贫困趋势等相关联,层层演进,循序渐进。在社会成员普遍贫困时,侧重于农村经济发展政策,对农村经济制度进行改革,通过外部整体环境的积极变化,消除农村社会中存在的贫困现象。当贫困趋势从社会成员普遍贫困到贫富差距逐渐拉大时,党和政府将视野逐渐缩小,聚焦到那些由于地理、历史、民族等因素而难以脱贫的地区和群体,针对这些区域和群体设立专门的机构,提出专门的措施和对策。当贫困性质从绝对贫困为主到相对贫困为主时,政府反贫困的重点不再仅仅是经济层面,而是扩展到政治、文化、教育、社会生活等多方面。当从暂时性贫困到持续性贫困时,将反贫困的重点放到能力建设上来,一方面是在教育上下功夫,避免贫困的代际传递,另一方面对个人技能加强培训,避免“返贫困”。当从个体归因性贫困观到社会归因性贫困观时,社会成员普遍扭转了贫困是由于个体原因造成的观念,认为社会因素也会造成个体间的贫困,社会保障政策应运而生,通过国家、社会、个人三方面的力量共同承担风险,并对那些陷入贫困的群体进行保障。贫困政策的制定和完善不是一蹴而就的,减贫成果的取得也是日积月累的。建国初期农村贫困发生率在95%以上,1978年农村非贫困人口数为3%,2017年底农村贫困人口数为3%,实现了两个3%的对调。能够取得如此巨大成就与政策设计的科学性、合理性密不可分。

最后,可以发现我国农村反贫困政策的制定和实施体现了从解决绝对贫困为主到解决相对贫困为主的政策目标。在“社会救济”阶段和“制度改革推动扶贫”阶段,其任务都是解放和发展生产力,刺激经济增长,包括在《国家八七扶贫攻坚计划》(1994—2000年)中,提出要解决8000万贫困人口的温饱问题^[6],都是以解决绝对贫困问题为主。进入21世纪以来,在国家综合国力不断提升,农村发展不断加快的基础上,农村反贫困逐渐向解决相对贫困问题转变。在《中国农村扶贫开发纲要》(2001—2010年)中,提出要提高贫困人口的生活质量和综合素质,加强农村基础设施建设,改善生态环境^[7]。在《中国农村扶贫开发纲要》(2011—2020年)中,进一步提出要扭转目前差距扩大的趋势^[8]。从解决温饱到缩小城乡差距,这中间不仅有量的积累,更有质的飞跃,更能体现党和政府在农村反贫困工作中取得的重大成就。

四、结 语

通过对中国农村反贫困政策进行梳理,我们可以发现,政府在反贫困政策设计上选择了三个层次,同时也是三条路径——宏观层面的经济发展政策、中观层面的扶贫开发政策和微观层面的社会保障政策,实现了贫困治理的多层次、多类型、多内容,体现了中国政府贫困治理顶层设计的科学性;在农村反贫困政策的历史演进中,不仅将实现共同富裕这一目标贯穿反贫困的全过程,而且存在不同阶段解决不同的中心问题的选择性最优。

中国农村反贫困治理在取得重大成就的同时仍然不能忘记面临的艰巨挑战,不仅要在2020年以前实现绝对贫困人口的全部脱贫,更面临着2020年以后规模更为庞大、脱贫难度更大的相对贫困群体的脱贫问题以及如何扭转目前不同区域、不同群体之间贫富差距过大的问题。中国农村反贫困政策仍需继续优化和完善。

首先,从中国农村反贫困政策的政策路径来看,理论上反贫困政策具有互有差异但又在内容、定位、功能等方面相互补充的三个层次,但是在反贫困政策具体实施的过程中,三者之间的界限并不是绝对的,而是相互包含、互为依存的关系,这将导致不同层次之间可能存在“越位、缺位、错位”的现象,例如地方政府为了完成在2020年之前实现绝对贫困人口全部脱贫的目标,在扶贫过程中将其他领域中的资源全部用于扶贫领域。因此,如何优化政策体系,如何整合扶贫领域的资源,是一个值得探讨的问题。

其次,从中国农村反贫困政策的历史变迁来看,政策目标从解决绝对贫困为主到解决相对贫困为

主,一方面体现了反贫困政策的不断优化和与时俱进,另一方面也体现了我国反贫困所取得的重大成果。但是,中国农村贫困的基本特征为经济贫困与环境贫困共存、经济贫困与文化贫困共存、返贫现象严重^[23]。反贫困事业最终能否取得成功,取得多大的成功,仅依靠政府和社会是远远不够的,还依赖于贫困群体自身的脱贫意愿。目前,消极、“等、靠、要”的思想存在于部分贫困群体当中,自身脱贫意愿不强,寄希望于政府和社会的帮助。因此,反贫困的政策目标从解决绝对贫困为主到解决相对贫困为主再到解决返贫困问题为主,则是现实的需求。

参 考 文 献

- [1] 汪三贵.在发展中战胜贫困——对中国三十年大规模减贫经验的总结和评价[J].管理世界,2008(11):78-88.
- [2] 国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告(2017)[M].北京:中国统计出版社,2017:22-35,346-353.
- [3] 闫坤,刘轶芳.中国特色的反贫困理论与实践研究[M].北京:中国社会科学出版社,2017:3.
- [4] 世界银行.1990年世界发展报告[M].北京:中国财政经济出版社,1990:19.
- [5] 童星,林闽钢.我国农村贫困标准线研究[J].中国社会科学,1994(5):86-98.
- [6] 国务院扶贫开发领导小组办公室.国家八七扶贫攻坚计划(1994-2000年)[EB/OL].[2016-7-14].http://www.cpad.gov.cn/art/2016/7/14/art_343_141.html.
- [7] 国务院.国务院关于印发中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)的通知[EB/OL].[2016-9-23].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/23/content_5111138.htm.
- [8] 新华社.《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》印发[EB/OL].[2011-12-1].http://www.gov.cn/jrzq/2011-12/01/content_2008462.htm.
- [9] 吕书奇.中国农村扶贫政策及成效研究[D].北京:中国农业科学院农业经济与发展研究所,2008:40-53.
- [10] 魏后凯,郭晓霞.中国的反贫困政策:评价与展望[J].上海行政学院学报,2009(3):56-68.
- [11] 左停,赵梦媛,金菁.路径、机理与创新:社会保障促进精准扶贫的政策分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(1):1-12.
- [12] 陈标平,胡传明.建国60年中国农村反贫困模式演进与基本经验[J].求实,2009(7):82-86.
- [13] 罗佳萍.反贫困的政治学——对新中国反贫困政策的研究[D].上海:上海师范大学哲学与法政学院,2017:17-33.
- [14] 杨晶.新世纪以来我国农村反贫困政策回顾[J].商业经济研究,2015(2):103-104.
- [15] 刘宝臣,韩克庆.中国反贫困政策的分裂与整合:对社会救助与扶贫开发的思考[J].广东社会科学,2016(11):5-13.
- [16] 姚建平.社会救助与农村扶贫之间的关系、问题及政策建议[J].华北电力大学学报(社会科学版),2018(3):47-52.
- [17] 林闽钢.强化“衔接”,助推政策合力,做实做厚精准扶贫底盘[N].中国社会报,2016-9-29(2).
- [18] 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[J].武汉大学学报(社会科学版),2018(5):147-153.
- [19] 王超,刘俊霞.中国反贫困工作40年历史演进——基于1979-2018中国反贫困政策的量化分析[J].中国农村经济,2018(12):2-18.
- [20] 吴忠民.从平均到公正:中国社会政策的演进[J].社会学研究,2004(1):75-89.
- [21] 蔡昉.农村发展不平衡的实证分析与战略思考[J].农村经济与社会,1994(3):7-15.
- [22] 宋韬.农村社会养老保险研究综述[J].人口学刊,2002(10):43-47.
- [23] 郭鹏,余小方,程飞.中国农村贫困的特征以及反贫困对策[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2006(1):9-13.
- [24] 郑长德.中国西部民族地区贫困问题研究[J].人口与经济,2003(1):7-11.
- [25] 赵慧珠.走出中国农村反贫困政策的困境[J].文史哲,2007(4):161-168.
- [26] 人民网.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议[EB/OL].[2005-10-19].<http://theory.people.com.cn/GB/40746/3781965.html>.
- [27] 新华社.《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》印发[EB/OL].[2014-1-25].http://www.gov.cn/jrzq/2014-01/25/content_2575505.htm.
- [28] 国务院.国务院关于印发全面建立临时救助制度的通知[EB/OL].[2014-10-24].http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/24/content_9165.htm.
- [29] 新华社.中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定[EB/OL].[2015-12-7].http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/07/content_5020963.htm.
- [30] 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [31] 新华社.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB/OL].[2015-11-3].http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content_5004093.htm.