

# 中国扶贫攻坚40年

汤敏\*

从改革开放之初的1978年到现在,如果按当前的扶贫标准,我国已经有7.9亿人脱贫,按照联合国的统计,该数字占到了这一期间全世界脱贫人口的70%以上。过去五年间,我国已经有6600万的农村人口脱离了贫困。今天,中国经济已经进入了一个新时代。形势在变,环境在变,我们未来的任务也在变。但“变”中有“不变”,那就是扶贫助弱是中国特色社会主义的长期主题。

## 一、扶贫40年奋斗史

新中国成立以来,党和政府一直推动发展生产、消除贫困的工作。但由于当时的经济基础极端薄弱,生产能力低下,经过曲折的发展,到1978年,我国还是世界上贫困人口最多的发展中国家之一。按世界银行公布的数字,1981年中国的贫困人口高达4.9亿人,贫困发生率为43%。在过去的40年里,扶贫标准根据经济社会的发展经过几次大的调整,扶贫政策也随之不断变化:从开始的“救济式扶贫”到现在的“精准扶贫”,中国的扶贫开发大致经过了五个阶段。

**一是体制改革推动扶贫阶段(1978-1985年)。**自1978年开始的改革,首先是以家庭承包经营制度取代人民公社“一大二公”的集体经营制度。通过农产品价格提升、产业结构调整以及非农业领域就业的渠道,将利益传递到贫困人口。同时,中央开始推动类似扶贫开发的以工代赈计划和“三西”农业专项建设项目。到1985年底,没有解决温饱

的贫困人口从2.5亿人减少到1.25亿人。

**二是有组织的大规模扶贫阶段(1986-1993年)。**1986年,国务院贫困地区经济开发领导小组成立,拉开了有组织、有计划、大规模的农村扶贫开发序幕。当时农村年人均纯收入在206元以下的约有1.25亿人,占农村总人口的14.8%。国家划分了18个集中连片困难地区,依据农民人均收入,制定了国家贫困县标准,划定了331个国家贫困县。到1992年底,农村依靠其收入不能维持基本生存需要的绝对贫困人口减少到8000万人。

**三是“八七”扶贫攻坚计划阶段(1993-2000年)。**“八七”的含义是:在20世纪的最后七年,集中力量基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。1993年“国务院贫困地区经济开发领导小组”更名为“国务院扶贫开发领导小组”。列入“八七扶贫攻坚计划”的国家重点扶持贫困县调整为592个。在这七年间,中央政府累计投入扶贫资金1240亿元。到2000年,中国农村贫困人口从8000万下降到3200万,贫困发生率下降到3.5%。

**四是以整村推进为主要特征的阶段(2001-2010年)。**国家制定了新世纪第一个农村扶贫开发纲要,扶贫政策在保留和适当调整重点县的同时,把目标瞄准到村级,重点实施“整村推进”。在全国确定了14.8万个贫困村。此阶段逐步在农村全面建立了最低生活保障制度,对没有劳动能力或丧失劳动能力的部分农村贫困人口,给予最低生活保障,初步形成了低保维持生存、扶贫促进发展的工作格局。

**最后是当前以精准扶贫为特征的阶段**

\* 汤敏,国务院参事,友成基金会副理事长。

(2011—2020年)。在这一阶段扶贫的标准走出了仅以货币为标准的模式，实行的是多维贫困标准“两不愁，三保障”，即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，并将农民人均纯收入2300元（2010年不变价）作为新的国家扶贫标准，从货币贫困标准的角度看，这一标准一下子就比2009年的标准提高了92%。这一阶段的特点是把区域发展和个人帮扶结合起来，划定集中连片特困地区，实施精准扶贫的方略，使得扶贫有效集中在贫困人口身上。

党的十八大以后，在习近平总书记的亲自推动下，“精准扶贫”成为一切扶贫工作的中心。在全国范围内建档立卡识别贫困人口。2015年中央制定了《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，中央扶贫开发工作会议期间，中西部22个省（区）党政主要负责人向中央签署脱贫攻坚责任书，立下军令状。

## 二、空前绝后的精准扶贫

中国目前实行的精准扶贫方式应该说是空前绝后、前无古人后无来者的。在全国范围内，把每一贫困户都找出来，建档立卡，一户一策，在中华民族的发展史上从未有过，所以是“空前的”；这次脱贫攻坚完成后，中国就没有绝对贫困了，所以是“绝后”的。极少数无劳动能力的贫困人口会由低保兜底。未来还会有相对贫困的人群，而且相对贫困会长期存在。但是，解决相对贫困问题不再需要这么大规模的精准扶贫方式。在世界范围来看，也很难有一个发展中国家能够有这样强的执行力再来推行精准扶贫模式。所以说，精准扶贫是一个前无古人后无来者的壮举。常言道，行百里者半九十。未来的三年，我国还有3000万贫困人口要脱贫，这个规模虽然只有五年前贫困人口的三分之一，但扶贫越到后面任务就越艰巨。脱贫攻坚要啃几块硬骨头。

第一块硬骨头叫做深度贫困地区，即三区三州：西藏、新疆南疆四地州、四省藏区，甘肃临夏州、四川凉山州和云南怒江州。这是目前中国最困难、最需要帮助的地区。目前这里很多地方的贫困发生率，也就是贫困人口占当地人口的比例还在20%以上。第二块硬骨头就是扶贫移民搬迁。我们一共要搬一千万人，现在已经搬了589万人，未来两年还要搬411万人。411万人是一个什么概念？它是近三个三峡移民的规模。当年在建设三峡时，要动员全国的力量、用了十几年时间才搬迁120万移民，现在不到三年内要完成三个三峡移民的规模，困难之大可想而知。第三块硬骨头是因病因残等致贫的人口。在余下的这三千万贫困人口里有一半左右是因病或者残疾致贫的，有超过15%是65岁以上的老人，传统的产业扶贫模式对这些人群并不合适。第四块硬骨头为内生动力不足之人。“坐在门口晒太阳，等着政府送小康”非常形象地描述了这部分人的状况。虽然这批人在三千万贫困人口里面比例并不大，但是非常难扶持，对村民的负面影响很大。

党的十九大报告提出要打好脱贫攻坚战。什么叫做“好”呢？第一，要有一个稳定的扶贫长效机制，短期内让贫困户脱贫相对容易，保证长期稳定的脱贫、不返贫挑战则很大。现在的政策是“脱贫不脱帮扶，脱贫不脱政策”，就是为了保证脱贫效果稳定。第二个“好”就是让贫困户有获得感。对这种“获得感”非常形象的一个比喻就是：如果给饿肚子的人一件棉袄，从数据上看他可能脱贫了，但是他并没有获得感。所以一定要满足贫困人口的真实需要。第三，打好脱贫攻坚战要坚持现行的扶贫标准，不能降低也不能拔高。一些地方把标准拔高，一方面导致财政很难长期坚持下去，另一方面还会产生“悬崖效应”：那些没有被定为贫困户的边缘户，其实原来生活情况跟贫困户也差不

太多,但因为没有被定为贫困户,享受不到精准扶贫的所有优惠政策与资源,如果把脱贫的标准拔得太高,这样一来,他们之间的差距就越来越大,悬崖效应会越来越严重,引发新的社会不公。

### 三、新时代的新扶贫

随着全面小康社会的建成,也随着大规模精准扶贫的收官,到2020年底我国基本消灭绝对贫困,一个新的问题很快将要被提上议事日程:2020年后还需要扶贫吗?毋庸置疑,如果连发达国家都还存在着反贫困问题,2020年后的中国反贫困依然应该是政府的重要工作之一。当然,那时的反贫困重点将发生变化,反贫困的方式也将发生很大的变化。我们现在所说的到2020年要全体脱贫,指的是在现行的“两不愁,三保障”标准下的脱贫,相当于最低限度的温饱水平。况且,在扶贫中还出现了大量的贫困“边缘户”,瞄准式的扶贫越精准,对这些边缘户的冲击其实就越大。这是一个数量巨大的群体,2020年后的扶贫一定要帮到这些边缘户。

#### (一) 贫困标准制定及解决贫困的困境

国际上通行的方式是,随着社会经济的发展,贫困的标准也要随之不断地深化,特别是要由解决绝对贫困逐渐发展到缓解相对贫困上去。最早明确提出相对贫困概念的是美国斯坦福大学的维克托·富克斯(Victor Fuchs),他认为如果一个人或者一个家庭以收入或消费衡量的生活状况低于社会平均水平并达到某个程度,则可认定其为相对贫困。这也就是说,相对贫困与社会经济发展水平无关,而仅仅与收入差距有关。只要存在着收入差距,就存在低收入的阶层,从而就有相对贫困。绝对贫困可以随着经济增长以及社会发展水平的提高而减少,但相对贫困却只能随收入

不平等现象的减少而随之缓解,不可能消除。

对于中国来说,我们可能也要走同样的路。目前一些学者正在研究如何制定2020年后的相对贫困标准。可以如同过去一样,再画一条贫困线,然后给出减贫指标,一年一年地减下去;也可以定一人均收入最低的人口比例,比如10%,人均收入最低的10%人群都属于相对贫困人口。我们还面临城市贫困的问题。2020年后,我们应该开始着手解决城市贫困的问题:是城乡划同一条贫困线,还是城乡各划一条线?这些都是要认真考虑的问题。对于中国来说,贫困还存在着地域相对集中的问题,在瞄准相对贫困问题之外,如何解决区域性贫困,也是一个大挑战。不管最终如何确定这个相对贫困的标准,相对贫困都比绝对贫困更难解决,政府与社会更需要全方位地在政策、财政投入、产业发展和社会治理上进行干预。虽然相对贫困难以消灭,但可以减少相对贫困的“度”,也就是经济学家常说的减小基尼系数,防止贫富差距不断扩大,最好还能够缩小,尽管这在全球范围内都是难题,但我们还将为此继续努力。

#### (二) 解决贫困的方法和实践探索

解决相对贫困的另一条出路是让社会阶层流动起来。相对贫困的人数可以不减少,但可以让贫困的人流动起来,阻断贫困家庭代际传递。对比减少相对贫困的任务来说,加快社会阶层的流动性难度较低。最直接的办法就是提供公平的教育,让贫困人群的下一代能够与其他人群的孩子们站在同一条起跑线上,不仅是让贫困家庭的孩子都能得到基础教育,即“有学上”(这一点实际上到2020年已经基本解决),还应该在“上好学”方面有所公平,即要让贫困地区及贫困家庭的孩子得到教育质量上的公平。要做到这一点同样非常困难,因为教育质量是由老师来实现的,无论在什么地区,教育质量公平还

无法完全实现。例如，近年来笔者所在的友成基金会联合学校、社会机构尝试用互联网把优质教育资源送到贫困地区的学校中去。四年前，我们与人大附中合作，采取了“双师教学”方式，即远程的人大附中优秀老师与当地的老师两者分工配合把一个班的学生教好。经过四年的成功试验后，这种模式正在较大规模推广，包括农村学校最缺乏的音乐、美术以及丰富多彩的课外活动课。希望用“互联网+”的方式来缓解教育不公平问题。

同时，建立缓解相对贫困的机制。“乡村振兴”是党的十九大提出的宏伟目标。从振兴的角度看，当然是富裕地区、条件好的地区更容易被振兴起来。一些地方政府如果追求短期效应，很自然地会把资源投入到容易出政绩的地方去。而最近我们到广东调研发现，那里的乡村振兴模式非常值得借鉴。他们提出乡村振兴要“后队变前队”：在全省范围内选择2300个最落后的行政村，未来三年内每个村子给予1700万元的财政与社会资金支持。这2300个村子是目前全省最落后、最贫困的村子，也就是“后队”，但经过未来三年一轮的大投入，他们就有可能从“后队”变成“前队”了。三年后再找2300个相对落后的村子，把“后队”变成“前队”，这样轮转下去。政府支持的总是最落后的村庄，相对富裕的村庄则通过公共服务均等化、商品市场化来致富，不需要特别的帮助。这样既振兴了乡村，又在不断地减少发展的差距。这种“后队变前队”的思路，应该成为政府各项工作的一大原则。政府的任务是“雪中送炭”，而不是“锦上添花”。我们已经超越了“让一部分人先富起来”的发展阶段，与改革开放前相比，市场机制已经在这方面发挥了很大作用。政府除了建立好一个公平的市场环境之外，很多精力应该放在扶贫与助困上。

除此之外，应推动社会价值投资在中国的落地与发展。社会价值投资，有时也被称

为“社会影响力投资”或“影响力投资”，是一种追求可测量的社会价值并兼顾经济回报的投资形式，为应对社会领域的投融资困境提供了新的选择。如果将传统的公益慈善作为一极，以传统的商业投资为另一极，社会价值投资则介于两者之间。这种投资方式具有明确的解决社会问题的意向，有事前预期和可测量的社会价值，同时兼顾财务收益和可持续性，投资项目的财务回报率可以低于也可以高于市场平均回报率。社会价值投资将社会目标与市场手段相结合，具有一些突出的特点。它有助于政府、市场、社会协力参与社会投资，扩大了资源动员的范围和基础，使投资决策更加透明和可问责，使投资产生的社会效果更加有效、规模化和可持续。它并不能取代传统的公共投资 and 市场化投资，而是提供了这些传统投资手段之外的新选择。这些特性使社会价值投资得到投资界、公益界以及政府的青睐。目前一些社会组织正在进行各种社会价值投资的试验，一些项目已经见到成效。在新时代，我们也应该关注这些新的可能的扶贫助困方式。

最后，大数据、人工智能、物联网、区块链等一系列新技术，带领人类正进入一次新的产业革命，这些新科技对未来经济与社会能产生多大的影响，现在还不得而知。但是从过去十几年的变化看，它对就业市场的冲击不可低估。特别值得关注的是，这些新科技对贫困及低收入人群的影响。在市场中，新科技的最先受益者往往是那些有能力、购买力强的人群，而这些新技术与设备又加强了这一人群在市场中的竞争优势。反之，贫困人群往往是这些新技术的最后受益人。如果政策不注意特别弥补市场的不足，高科技的马太效应会越来越强。这也是新时代我们要加以深入研究的新问题。

（责任编辑：朱瑞）