

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

王 超 刘俊霞

摘要：本文收集了 1979~2018 年中央政府及相关部委发布的 289 个反贫困政策文件，从政策样本的数量与结构分布、政策类型与参与机构、阶段性任务与内容等方面进行多维度统计分析，深入剖析了改革开放以来中国反贫困政策的演化历程。研究发现：①不同时期的贫困特征决定了不同阶段反贫困政策的数量和结构；②各阶段反贫困政策目标和措施始终与国家战略目标保持高度一致；③反贫困政策演进深刻体现了中国特色反贫困思想体系的形成过程；④参与制定和实施反贫困政策的部门不断增多，政策合力得到增强；⑤反贫困政策的演进始终围绕经济与社会双轨发展这一基本动力。在此基础上，本文根据中国反贫困工作 40 年历史演进特征，对未来反贫困机制的完善提出了展望。

关键词：反贫困政策 演进 40 年 量化分析

中图分类号：F323.8 **文献标识码：**A

一、引言

贫困是一个由来已久的世界性难题，是经济社会可持续发展面临的最严峻的挑战之一，反贫困也是世界各国人民都不可回避的历史任务。而贫困的成因向来与政治、经济、社会发展都有着密切的关联，因此，反贫困更加依赖于各类制度政策的指挥和引导。十一届三中全会以后，中国开始了经济体制改革，反贫困思路也发生改变，体现于在农村实行土地经营体制变革，推行家庭联产承包责任制，配套推出多项改革措施来引导并支持反贫困工作。1986 年，中共中央国务院成立国家专门的反贫困机构——贫困地区经济开发领导小组，对全国的农村反贫困工作进行统一规划和指挥，同时对反贫困工作进行有效的规范和监督。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央带领全国人民向绝对贫困发起了总攻，提出“三位一体”的大扶贫格局，实施精准扶贫、乡村振兴等战略，

*本文系 2015 年度国家社会科学基金西部项目“我国西部少数民族特色旅游乡镇包容性发展路径研究”（项目编号：15XMX087）的阶段性研究成果。本文获得中国脱贫攻坚博士后论坛征文优秀论文奖和 2018 年度国务院扶贫办中国扶贫改革四十周年征文优秀论文奖。本文通讯作者：刘俊霞。

更有针对性地指导反贫困工作。

本文以 1979~2018 年国家层面发布的 289 个政策文件为样本,借助 ROST 内容分析工具^①和 Office Visio 2013 绘图工具,对样本进行数量与结构分布、政策类型与参与机构、阶段性任务与内容等方面的统计分析,以期揭示国家发展水平、政策、制度安排对中国反贫困发展的内在作用,以及反贫困政策的演进过程和发展趋势。在当前扶贫攻坚的背景下,回顾中国改革开放以来反贫困政策的演进历程,有助于总结过去 40 年的反贫困经验,同时认识当前反贫困工作领域的新挑战,并为今后反贫困政策的制定提供借鉴。

二、文献综述

自从改革开放反贫困工作开展以来,在反贫困政策的实际效果评价及未来展望、反贫困政策的关注点变化及影响因素、相关反贫困政策的实证分析方面,学者们都做出了相应的研究。

首先,关于反贫困政策的效果评价与未来展望方面的研究。较早开始对中国反贫困政策做出研究的是何承金等(1992),他们分析了 20 世纪 80 年代中国的反贫困政策,通过具体数据客观评价了当时反贫困政策带来的效果。叶兴庆(1996)从农村收入变化以及贫困发生率变化的角度入手,回顾和反思了中国的反贫困政策,并结合那个发展阶段反贫困的特征,提出随着国家整体发展水平的提高,反贫困政策的功能定位还需做出相应调整的建议。汪三贵、曾小溪(2018)对改革开放以后的扶贫成效进行了总结,分析了现阶段脱贫攻坚的难点并提出了相应的应对策略。白描(2018)就学者们对精准扶贫基本方略所做深入解读以及对未来反贫困政策所做前瞻性思考进行了概述。

其次,关于反贫困政策的关注点变化及影响因素方面的研究。汪三贵等(2018)提出经济新常态为精准扶贫带来了外部挑战,认为通过强化资金投入机制、基层治理能力和群众受益机制可以完善精准扶贫机制。左停等(2018)提出贫困人口的社会生理性致贫因素增强,认为包括社会保障、社会权利救济在内的社会保护式扶贫是促进精准扶贫顺利进行的重要手段。尤亮等(2018)以渴望与投资的关系为主线,通过建立“渴望—投资—贫困”理论分析框架,对处于不同渴望程度的人群提出了不同的反贫困方法。

再次,关于反贫困政策的实证分析。李卓、左停(2018)基于典型东部扶贫改革试验区的实践探索,深入分析了资产收益扶贫的减贫机理与实践困境。王志章、王静(2018)以云南省文山壮族苗族自治州为例,从经济效益、社会效益、文化效益、生态效益 4 个层面评价了旅游扶贫绩效,并提出了相应的完善政策。蔡绍洪、魏媛(2018)以喀斯特贫困山区低碳经济与环境系统的协调性为切入点,对两个子系统的耦合度、耦合协调度进行了测度,进而揭示低碳经济与环境系统协调发展的成效。胡晗等(2018)利用陕西省 3 县 6 镇 863 户贫困户调查数据研究发现,产业扶贫政策在帮助贫困户增收、脱贫方面效果良好,提出在产业扶贫政策的引导下农民生计模式向农业转移的观点。

回顾学者对反贫困政策的研究可以发现,目前,学界对反贫困相关主题的研究系统且深入,取

^①该软件由武汉大学信息管理学院沈阳老师 2015 年设计和编码。

得了丰硕成果，已经总结出一系列具有参考价值的反贫困理论。但是，反贫困政策研究在分析范畴和量化方法方面都还有较大拓展空间，体现在以下 3 个方面：一是研究反贫困政策的演变少有从 40 年历史角度展开；二是少有从量化方面做出分析；三是缺乏采用大数据思维方式分析政策文本来聚焦反贫困政策演进的问题。因此，本文的贡献主要有以下三点：一是从改革开放 40 年的历史角度对反贫困政策进行系统总结；二是采用量化研究方法对大量相关政策做出系统分析；三是总结中国反贫困政策历史演进的聚焦点，并推测全面脱贫后反贫困发展的领域和方向，为相关领域的分析提供研究参考。

三、研究方法与数据来源

政策是国家或者政党组织为了实现一定历史时期的目标和任务而制定的国家机关或者政党组织的行动准则。政策的量化分析一直是个难题。鉴于众多政策文献无法获取，本文研究无法收集所有的反贫困政策文件，因此，主要选取国务院官方网站和国务院扶贫开发领导小组办公室官方网站上发布的扶贫政策文件，以 1979 年以来反贫困政策文件为样本，对中国不同阶段的反贫困政策进行分析。参考相关研究的做法，本文将收集到的反贫困政策分为法律、行政法规、部门规章、国务院规范性文件和部委规范性文件 5 大范畴。研究过程为：首先，按照样本选取规则确定分析样本，建立反贫困政策文件样本库。其次，将样本按照发布的年度进行编号。再次，借助 ROST 内容分析软件，对样本进行数量与结构分布、类型与机构、阶段性任务与内容等方面的统计分析。最后，对统计结果进行归纳总结，得出改革开放以来中国反贫困政策的演进历程及内在规律。

根据本文研究所确定的政策范畴，收集的反贫困政策文件包括：全国人大常委会颁布的反贫困相关法律，国务院发布的反贫困相关条例、决定、办法、细则、意见、纲要、通知、批复、通告、会议纪要、工作报告等，国务院各部委发布的关于反贫困工作的规定、决定、办法、意见、通知、纲要等。样本主要来源于国务院官方网站和国务院扶贫开发领导小组办公室官方网站，涵盖 1979 年改革开放初期到 2018 年 3 月初的 289 个反贫困政策文件。

四、不同时期反贫困政策的统计分析

（一）反贫困政策的数量与结构

1.反贫困政策的数量。根据样本选取标准，从 1979 年改革开放之始至 2018 年 3 月初，国家层面共发布了 289 个与反贫困工作密切相关的政策文件。由图 1 可知，改革开放以来反贫困政策总体呈现逐年稳定增加的态势。改革开放初期，反贫困政策很少，尤其是 1989~1993 年期间，反贫困政策数量达到低谷。以 1994 年为分界点，之后反贫困政策数量逐年递增。1994 年，国务院发布《关于印发国家八七扶贫攻坚计划的通知》，这个计划提出力争在 20 世纪最后 7 年，集中力量基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题。以 1994 年《国家八七扶贫攻坚计划》的公布实施为标志，中国的扶贫开发开启了重点攻坚式扶贫之路。2001 年 5 月，中共中央召开全国扶贫开发工作会议，

发布了第一个长期规划式扶贫纲要——《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，总结了以往反贫困发展的成就和经验，并规划部署了2001—2010年的扶贫开发工作，明确提出到2010年解决剩余贫困人口温饱问题的工作目标，巩固扶贫成果，进一步改变贫困地区经济、社会、文化落后状况，为农村小康社会建设创造条件。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》的发布标志着中国进入了综合扶贫开发阶段。自此，中国反贫困工作进入飞速发展阶段，反贫困政策数量增长很快，10年间达到74项，占政策文件总量的25.6%。这一时期发布了大量推进教育反贫和西部大开发的反贫困政策文件，其中包括《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》（2004年）和《2003—2007年教育振兴计划》（2004年）等一系列扶持农村教育的政策文件。2011年，中国进入同步小康发展扶贫阶段，中共中央国务院又发布了第二个长期规划式扶贫纲要——《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，部署了未来10年的扶贫开发工作，提出各级党委和政府要进一步提高对扶贫开发工作的认识，切实增强做好扶贫开发工作的紧迫感和自觉性，加强领导，强化责任，坚持开发式扶贫方针，加大投入力度，强化政策措施。这标志着新一轮扶贫开发攻坚战打响。2011年到2018年3月期间发布的反贫困政策有128项，占政策文件总量的44.3%。这期间反贫困政策数量急速上涨，接近总量的一半，足以看出反贫工作的严峻性和重要性。《关于打赢脱贫攻坚战的决定》（2015年）、《脱贫攻坚责任制实施办法》（2016年）、《国家贫困地区儿童发展规划（2014—2020）》（2014年）和《推进普惠金融发展规划（2016—2020）》（2016年）等政策文件先后发布。其中，《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出了到2020年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障的目标，这标志着反贫困工作进入了决胜阶段，大量反贫困政策的发布和实施也为实现精准脱贫和全面建成小康社会的目标奠定了坚实的基础。

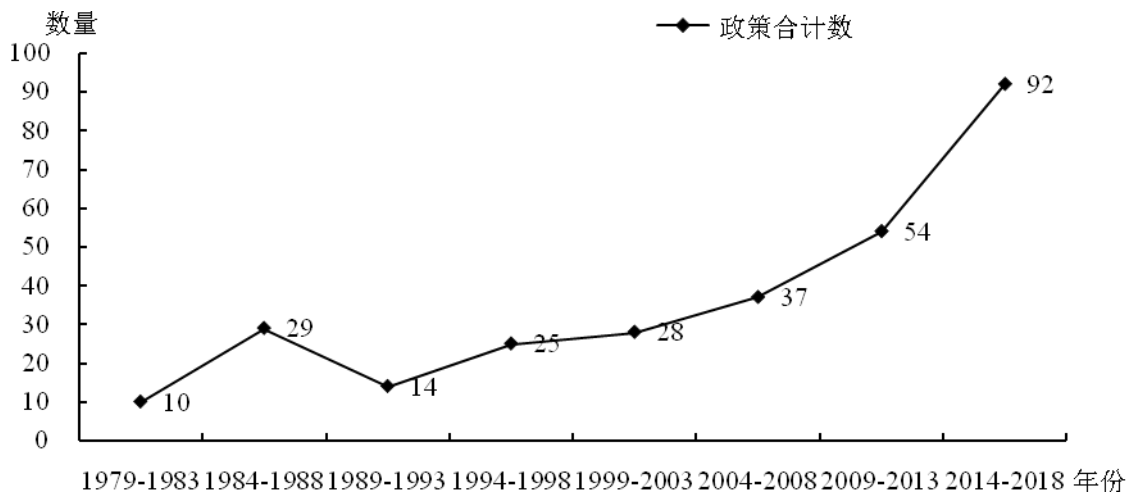


图1 1979—2018年中国反贫困政策的数量

注：此图由本文作者根据相关资料绘制。

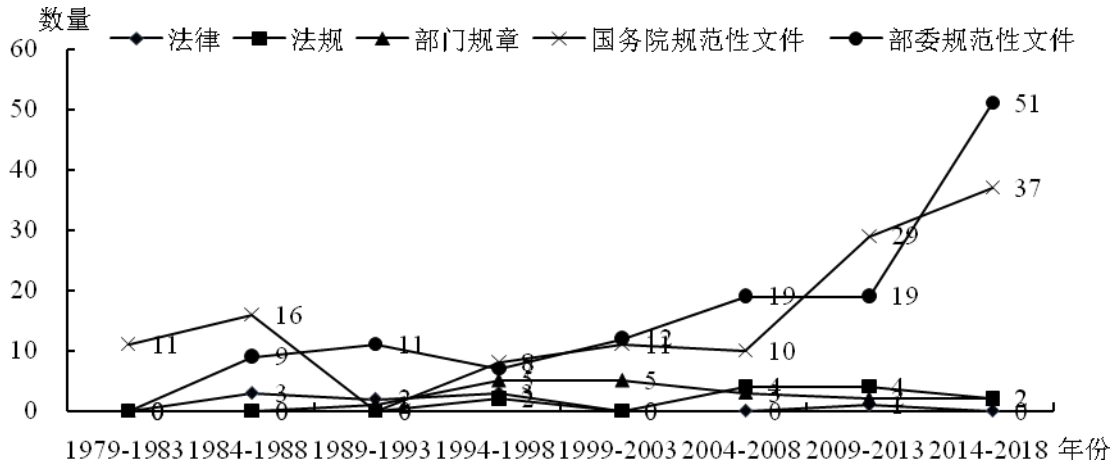


图 2 1979~2018 年中国反贫困政策按类型分的政策数量

注：此图由本文作者根据相关资料绘制。

2.反贫困政策的结构。政策影响力的大小受政策类型及其发布部门的制约。本文按照部门及政策性质的不同对 289 个反贫困政策文件进行了分类，统计结果如表 1 所示。按照政策文件发布的部门来划分，全国人大及其常委会先后发布《森林法》《渔业法》《土地管理法》等反贫困相关法律共 9 部，在总样本中所占比重为 3.11%。此外，国务院及各部委发布的相关反贫困政策文件分别为 139 项、134 项，在总样本所占比重分别为 50.52%、46.37%，按照政策文件的性质来划分，由全国人大及其常委会发布的法律共 9 部，在总样本中所占比重为 3.11%。国务院以条例、决定、办法、细则和暂行办法或暂行条例等形式发布的行政法规（包括《立法法》实施前由国务院批准经部委公布的条例和细则）共计 20 项，在总样本中所占比重为 6.9%。国务院各部委及其直属机构等以规定、决定、办法、指示、规章等形式发布的部门规章 18 项，在总样本中所占比重为 6.2%。国务院以意见、纲要、通知、通告、批复等形式发布的规范性文件 126 项，在总样本中所占比重为 43.6%。国务院各部委及其直属机构等以意见、通知、纲要等形式发布的规范性文件 116 项，在总样本中所占比重为 40.1%。如图 2 所示，在 2004~2008 年、2013~2018 年期间，部委规范性文件最多。1979~1988 年期间的政策文件级别总体较高，法律及国务院规范性文件占比大，其余阶段各类规范性文件、规章制度等发布数量相差不大。总体上讲，中国反贫困政策以国务院及其部委规范性文件为主，在总样本中所占比重分别为 42.21%、44.29%，整体政策影响力较大。各部委的部门规章则在 2009 年以后呈现较大幅度增长，反映出各相关部门对反贫困工作的重视程度及其政策影响力也在不断增强。

表 1 1979~2018 年中国不同类型反贫困政策文件结构及数量

一级分类	二级分类	数量	一级分类	二级分类	数量
国务院反贫困政策文件	条例	7	各部委反贫困政策文件	规定	1
	决定	8		办法	9
	办法	3		暂行规定或办法	8

细则	1		意见	44
暂行办法或条例	1		通知	64
意见	45		纲要	8
会议纪要	5	全国人大及其常委会反贫困政策文件	法律	9
纲要	7			
工作报告	15			
通告	22			
批复	6			
通知	26			

（二）反贫困政策的阶段任务与内容

1.反贫困政策阶段分析。学界通常将新中国成立以来的扶贫历程大致分为保障生存阶段、体制改革阶段、解决温饱阶段、巩固温饱阶段、全面小康阶段五个阶段（曾小溪、汪三贵，2017）。但是，根据不同标准，中国农村扶贫阶段划分可以有不同结果。例如，根据开发方式可以将扶贫改革历程划分为经济增长推动减贫阶段、大规模开发推进扶贫阶段、社会力量共同参与扶贫阶段、整村推进深化扶贫攻坚阶段、连片开发与精准扶贫协同推进阶段（王俊程，2018）。本文借鉴反贫困研究学者王思铁的观点，根据反贫困政策的特点和针对性将其划分为体制扶贫、开发扶贫、双轨并行和精准扶贫4个阶段。

（1）体制扶贫阶段（1979~1985年）。1978年12月，中国共产党十一届三中全会召开，开始了改革开放和社会主义现代化建设的新时期。这一时期的农村扶贫主要是从体制改革着手，通过实行家庭联产承包经营责任制，大大解放了农村生产力。这一阶段扶贫的重要政策文件有：《太平公社扶贫工作的调查报告》（1979年），极大地推动了当时的扶贫工作；《关于认真做好扶助农村贫困户工作的通知》（1982年）开辟了农村扶贫工作向全社会各部门共同配合、通力协作的发展方向之路；《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》（1984年）将经营主动权更多地赋予贫困地区农牧民，将反贫困工作重点转向解决连片贫困地区的问题；《关于开展科技扶贫工作的通知》（1985年）主张实施科技扶贫，从根本上实现治穷。

（2）开发扶贫阶段（1986~2007年）。1986年，中共中央、国务院发布中央一号文件《关于进一步活跃农村经济的十项政策》提出国务院和有关省、自治区都要建立贫困地区领导小组，加强领导，通过选拔一批优秀干部、组织一批优秀志愿服务者到贫困地区工作，推进贫困地区脱贫工作的顺利进行；同时，文件还提出了贫困地区“逐步走上能够利用本地资源优势，自力更生发展生产、改善生活的道路”的发展方式。以此为标志，中国确立了开发式扶贫方针。这期间，扶贫的重要政策文件有：《关于加强贫困地区经济开发工作的通知》（国发[1987]95号）提出扎扎实实地实现“七五”期间解决贫困地区大多数群众温饱问题的目标；《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》（国发[1994]30号）提出动员社会各界力量，共同解决贫困人口的温饱问题的目标和措施；《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（国发[2001]23号）提出从基础设施、生态环境、贫困人口生活

质量和综合素质着手，逐步改变贫困地区落后状况，平衡地区发展。

(3) 双轨并行阶段(2008~2012年)。以《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发[2007]19号)为标志，从2008年起，中国农村扶贫进入了开发式扶贫和救助式扶贫双轨并行的新阶段。这期间，扶贫的重要政策文件有：《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》(国发[2011]10号)提出保障贫困户义务教育、基本医疗和住房安全等的一系列规划和措施；《全国连片特困地区分县名单及其说明》(2012年)在全国共划分了11个集中连片特殊困难地区，作为新阶段扶贫攻坚的主战场；《关于做好新一轮中央、国家机关和有关单位定点扶贫工作的通知》(国发[2012]78号)确定了新一轮定点扶贫结对关系，第一次实现了定点扶贫工作对国家扶贫开发工作重点县的全覆盖。

(4) 精准扶贫阶段(2013年至今)。精准扶贫重要思想最早是在2013年11月提出。后来，习近平总书记在2017年10月召开的中国共产党第十九次全国代表大会开幕会上再次提出，要打好精准脱贫攻坚战。十九大后，精准扶贫成为国家扶贫方略，农村扶贫进入了新阶段。这期间发布的反贫困重要政策文件有：《建立精准扶贫工作机制实施方案》(国开办发[2014]30号)提出构建精准扶贫工作的长效机制；《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发[2015]34号)提出了坚定打赢脱贫攻坚战的决心；中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于建立贫困退出机制的意见》(厅字[2016]16号)，提出注重脱贫质量，坚决防止虚假脱贫；《国务院办公厅转发民政部等部门关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接指导意见的通知》(国办发[2016]70号)提出通过农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接，形成政策合力，确保到2020年实现全面脱贫和全面建成小康社会的目标；中共中央办公厅、国务院办公厅发布《支持深度贫困地区脱贫攻坚》(2017年)，全面部署了深度贫困地区脱贫攻坚工作。

2.反贫困政策内容分析。本文以各领导人领导时期将1979~2018年划分为四个阶段：邓小平领导时期(1979年~1993年3月)、江泽民领导时期(1993年3月~2003年3月)、胡锦涛领导时期(2003年3月~2013年3月)、习近平领导时期(2013年3月至今)，进而分析各领导人对于反贫困工作关注的侧重点的不同之处。同时，借助ROST软件对反贫困政策进行语义网络结构图绘制，并根据高频词语义网络结构的距离，将各阶段反贫困政策文件的内容划分三个层次(如图3所示)。其中，接近中心的一圈为核心层，中间圈为次核心层，最外圈为外围层。

(1) 1979年~1993年3月。改革开放以后，在总结历史经验和教训的基础上，以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体提出，社会主义的本质是解放生产力、发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。邓小平的反贫困思想是以消灭贫穷论为基础和理论出发点的农民脱贫致富思想。基于这样的思想和理论，1978年开始，国家转变农村扶贫思路，在全国范围内实施家庭联产承包经营责任制；同时，政府开始利用专项资金扶持部分极端贫困地区的经济发展。

由图3(a)可以看出，邓小平领导时期反贫困政策制定部门主要是民政部，其政策内容为：①由核心层可以看出，这一时期反贫困的核心内容是实行区域经济带动战略，政府提出了通过实现区

域经济增长带动区域内贫困人口脱贫并提高其主动脱贫能力的反贫困思路；②由次核心层可以看出，这一时期反贫困措施侧重于科技、资金、技术等方面，并提出“对口帮扶”的口号，号召社会各界积极参与到农村贫困地区的发展建设中来；③由外围层可以看出，这一时期扶贫工作的重点也发生了转移，政府开始认识到贫困分布的区域性，将反贫困重点区域放到了西北贫困地区，提出以重点贫困区域为扶贫对象的反贫困思路，通过重点解决大多数集中贫困农户的温饱问题，使贫困地区区域性贫困得以缓解。

(2) 1993 年 3 月~2003 年 3 月。随着社会主义市场经济体制的逐步确立，以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体对社会主义市场经济条件下如何推进共同富裕进行了大胆探索，紧紧围绕“三农”工作的理念和思想，主张动员社会各界力量解决近 8000 万农村贫困人口的温饱问题，提出反贫困工作的重点应向改善贫困地区基础设施、教育、医疗卫生等落后状况转变。

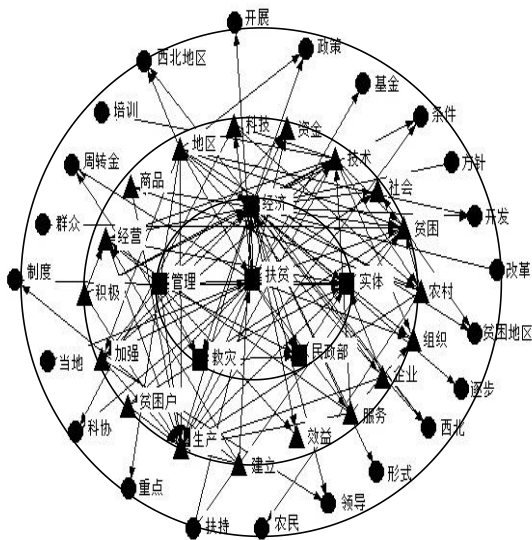
由图 3 (b) 可以看出，江泽民领导时期反贫困政策制定部门主要是国务院及其部委，其政策内容为：①由核心层可以看出，这一时期反贫困的核心内容是通过项目带动、资金扶持等手段实现反贫困，确保扶贫资金和各项扶贫项目真正作用于贫困村、贫困户；②由次核心层可以看出，这一时期反贫困措施主要集中于银行贷款、财政扶持、社会参与等方面，政府出台一系列政策措施以鼓励、动员社会各方面力量，加大扶贫投入，并增加扶贫贷款，重点支持效益好、能还贷的种植业、养殖业、林果业等；③由外围层可以看出，这一时期反贫困工作的重点转向了教育扶贫、财政扶贫等，注重改善贫困地区的生产生活条件、增加贫困人口的收入、提高贫困人口的综合素质和就业、创业能力等，进一步完善扶贫战略。

(3) 2003 年 3 月~2013 年 3 月。进入 21 世纪以后，胡锦涛为首的新一代领导人立足全球视角并结合中国实际，在继承和发展前人反贫困理论的基础上，提出科学发展观，为促进社会公平、更好地实现共同富裕开辟了新的途径，提出扶贫开发应结合科学发展观、社会主义和谐社会及新农村建设等思想基础，将扶贫开发推向一个新的阶段。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》提出了“义务教育、基本医疗、住房安全有保障”的目标。至此，农村扶贫的重心逐渐从物质帮助扩展到了更广泛的领域。

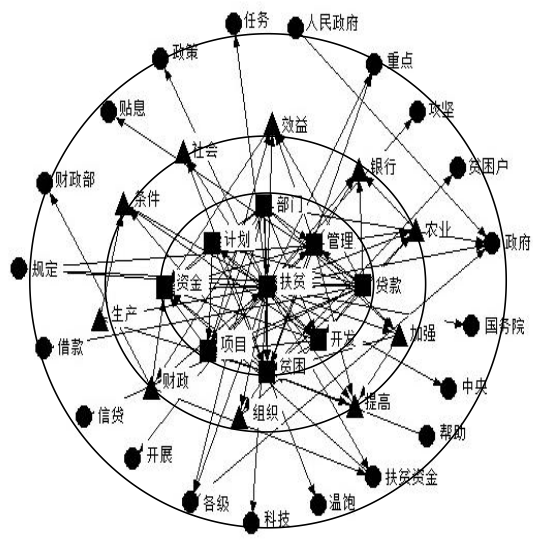
由图 3 (c) 可以看出，胡锦涛领导时期反贫困政策制定部门主要是国务院及其部委，其政策内容为：①由核心层可以看出，这一时期反贫困的核心内容是集中力量尽快解决剩余贫困人口的温饱问题，集中财力不断加强贫困地区农村的基础设施建设，解决地区发展不平衡问题；②由次核心层可以看出，这一时期反贫困措施主要集中于教育扶贫、财政资金扶持、管理体系升级等方面，提出通过实施中西部地区基本普及九年制义务教育和基本扫除青壮年文盲的攻坚计划，实现提高贫困户基本文化和综合素质的目标，改变贫困地区农民的落后思想，并强调加强扶贫资金的管理；③由外围层可以看出，这一时期反贫困工作的重点为公共事业、资源开发、基础设施、扶贫资金等，强调群众参与，从群众角度出发，自下而上地制定扶贫规划，并提出通过加强基础设施建设、发展科技教育等一系列措施，提升贫困地区的脱贫质量和水平。

(4) 2013 年 3 月至今。2011 年，第一个十年扶贫开发纲要完成。一方面，中国减贫成就令人瞩目，是全球首个实现联合国千年发展目标贫困人口减半的国家；另一方面，新阶段中国扶贫开发面临的新问题依然存在，如相对贫困凸显、制约贫困地区发展的深层次问题没有得到根本解决等，扶贫开发进入了攻坚阶段。党的十八大以来，习近平总书记高度重视农村扶贫开发，形成了新时期扶贫开发战略思想——针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的精准扶贫治贫方式，包括“六个精准”“‘五个一批’脱贫攻坚工程”等重要内容，推动了中国扶贫思想和政策的创新（蔡科云，2013）。

由图 3 (d) 可以看出，习近平领导时期反贫困政策的制定部门主要是国务院及其部委，其政策内容为：①由核心层可以看出，这一时期反贫困的核心内容是在助力精准扶贫的新思想引领下，全党全国全社会广泛动员，开展专家培训、名人报告、现场参观、加盟发展、帮扶联营等科普活动，将新理念、新思想、新模式、新知识、新技术、新产品带到基层，带到农村，提高农民群众的创业意识和科学素质，带动农民群众创业发展、脱贫致富；②由次核心层可以看出，这一时期反贫困措施主要集中于教育扶贫、扶贫机制创新、扶贫基金管理等方面，不仅注重解决贫困地区农民的生活贫困问题，而且注重解决其精神贫困和文化贫困问题，提出有力有序推进建档立卡、驻村帮扶、扶贫资金管理、考核评估等重点措施，深入推进各项扶贫政策措施精准落实（王志章、韩佳丽，2017）；③由外围层可以看出，这一时期反贫困工作的重点为提升贫困户的脱贫能力、财政资金扶持、发挥贫困地区资源优势等，通过因地制宜实施反贫困政策，不断提升贫困地区产业组织化程度，培育能够带动贫困地区脱贫的经济实体，并提出扶贫小额信贷、扶贫再贷款等政策也要突出精准，以保证反贫困工作的精准性和实效性，坚决制止反贫困工作中的形式主义（檀学文、李静，2017）。



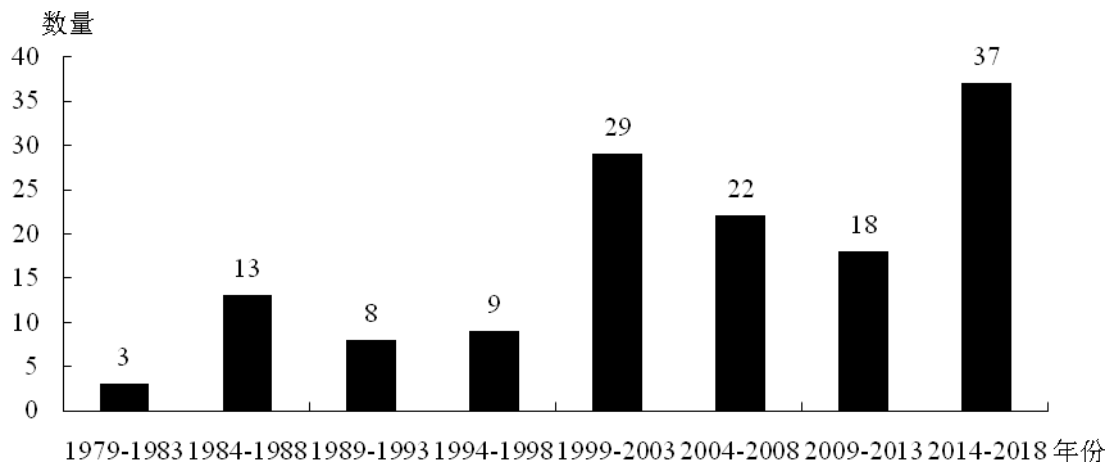
(a) 1979 年~1993 年 3 月



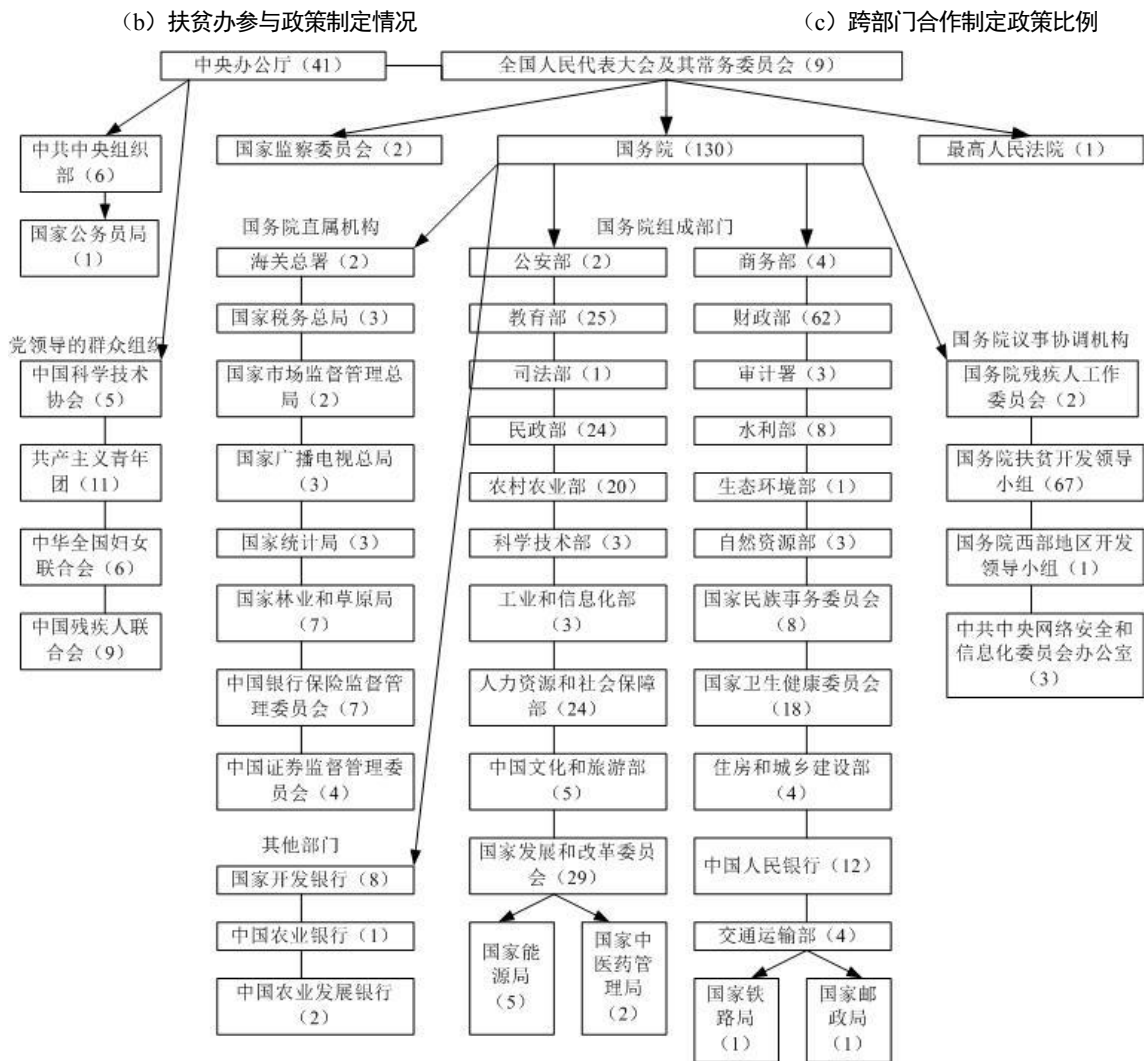
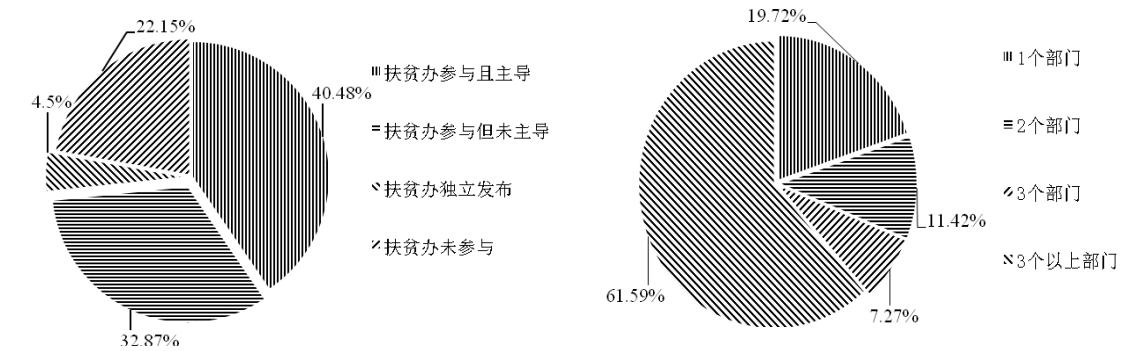
(b) 1993 年 3 月~2003 年 3 月

门最多，达到了 37 个。

从反贫困政策制定的主体来看，反贫困政策制定的主导部门是国务院及其下设的议事协调机构——国务院扶贫开发领导小组，主要参与部门包括民政部、国家发展和改革委员会、农业部（原为农牧渔业部）、国家卫生健康委员会（原为计划生育委员会）、财政部、教育部等，涉及部门、群众组织等共计超过 50 个（参见图 4（d））。从图 4（c）可知，由一个部门单独制定的反贫困政策文件为 57 项，占政策文件总数的 19.72%；由两个部门共同制定的反贫困政策文件为 33 项，占政策文件总数的 11.42%；由三个部门联合制定的反贫困政策文件为 21 项，占政策文件总数的 7.27%；由三个以上部门联合制定的反贫困政策文件为 178 项，占政策文件总数的 61.59%。从图 4（b）来看，制定反贫困政策的主要参与部门是国务院扶贫开发领导小组，其参与但未主导的政策文件有 95 个，占政策文件总数的 32.87%；国务院扶贫办参与并主导的政策文件为 117 项，占政策文件总数的 40.48%；两者合计 212 项，占政策文件总数的 73.35%。由此可以看出，反贫困政策不是单一部门制定和发布的，主要是由国务院扶贫开发领导小组和相关主管反贫困政策实施的部门联合制定，并紧紧围绕 8 个反贫困细化路径和措施：产业发展脱贫、转移就业脱贫、教育扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫、兜底保障、社会扶贫来制定，依靠政府各有关部门和社会各方面力量，共同献策献力，互相配合，在工作中进一步落实反贫困政策，为贫困地区开发提供积极有效的帮助。



(a) 不同阶段的反贫政策涉及部门



(d) 反贫困政策相关部门树图

图 4 不同时期反贫困政策参与制定及和涉及实施部门

注：此图由本文作者根据相关资料绘制；图 4（d）中由于在反贫困政策演进过程中经历了几次国务院政府机构改革，部分部门有所变动，因此，为了便于统计，部门名称按照现有名称予以统一。

五、研究结论与展望

（一）研究结论

反贫困工作十分复杂，它从来就不是单一行业或者地区的问题，而需要各部门和社会力量共同参与。本文通过对过去 40 年的反贫困政策样本进行数量与结构分布、类型与机构、阶段性任务与内容等方面的系统梳理，得出以下结论：

1. 不同时期的贫困特征决定了不同阶段反贫困政策的数量、结构。事实上，反贫困战略的变化不仅在各阶段反贫困发展政策的数量、结构上得以体现，而且体现在各阶段反贫困政策任务目标和内容的差异上。改革开放初期，农业经营体制不适是导致大面积贫困的主要原因，所以，这一阶段制度的变革就成为缓解贫困的主要措施。此时，反贫困战略的实施处于探索阶段，因此，改革开放初期反贫困政策并不多。20 世纪 80 年代中期，在反贫困政策和农村改革政策的引导下，绝大多数中国贫困地区成功实现了脱贫，但仍有少数地区由于种种因素制约，无法顺利发展进而实现脱贫。在这一时期，中国农村发展不平衡问题凸显，为此中国政府采取了一系列重大措施，如成立专项资金、制定专门的优惠政策等，进一步加大扶贫力度。自此，中国的扶贫工作进入了一个新的历史时期，反贫困政策数量也随之增加。紧接着，随着国家扶贫开发力度的不断加大和农村改革的深入发展，到 20 世纪末，贫困人口分布特征呈现出显著的地缘性。随着《国家八七扶贫攻坚计划》的发布，一系列反贫困政策也随之出现，中国开启了重点攻坚式扶贫之路。2003 年，由于国家调整扶贫标准导致“返贫现象”出现，对此，政府采取了一系列重大措施从根本上提升农民的思想、改善农民的生活，以防止出现返贫现象和虚假脱贫，这是这一时期反贫政策数量迅速增加的原因。近年来，贫困人口的特征不仅表现出物质贫困，而且在很大程度上体现为精神贫困和文化贫困，因此，党的十九大报告强调要坚持大扶贫格局，注重扶贫同“扶志”、“扶智”相结合，注重实现“扶真贫”、“真扶贫”，这也是这一阶段的反贫困政策数量达到顶峰的关键所在。

2. 各阶段反贫困政策目标和措施始终与国家战略目标保持高度一致。由于中国每个发展阶段所处的经济社会背景不同，因此，中国反贫困发展在不同阶段也带有不同的使命，而这些不同的使命是造成政策目标和措施不同的根本原因。20 世纪 70 年代中后期，刚刚经历过“文革”之后，中国农村贫困问题十分突出。1978 年十一届三中全会召开，中共中央决定实行改革开放，同时开始了农村改革。在农村推行家庭联产承包责任制，农民的生产积极性大大提高。20 世纪 80 年代中期，解决中国农村发展不平衡成为反贫困工作的主要目标。这一时期，中央政府的扶贫政策措施有以工代赈、科技扶贫、机关定点扶贫、横向联合与对口支援、国际合作等。1994 年 3 月发布的《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出进一步解决农村贫困问题，缩小东西部地区差距，实现共同富裕的目标，提出通过团结全社会各界的力量共同解决农村贫困人口的温饱问题的措施。21 世纪初，中西部地区

与东部地区的经济发展水平差距逐渐拉大,在此背景下,国务院制定了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,就未来10年的农村扶贫开发进行了全面的规划和部署,并进一步提出扶贫开发总的奋斗目标(曾庆学,2012)。这一阶段主要任务为实施西部大开发战略,坚持综合开发,在加强基础设施建设的同时,重视西部地区的文化、教育、卫生等事业,促进西部贫困地区经济、社会的协调发展和全面进步。当前,习近平新时代中国特色社会主义思想对中国社会的主要矛盾作出新判断、新概括,提出中国社会新的主要矛盾为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在新的社会矛盾背景下,反贫困也有了新的目标任务,即通过产业扶持、转移就业、易地搬迁、教育支持、医疗救助等一系列细化措施确保到2020年实现2000多万人通过社会保障兜底实现脱贫。可以说,40年来,反贫困工作服务国家战略的发展方向一直没有改变。

3.反贫困政策演进深刻体现了中国特色反贫困思想体系的形成过程。各阶段反贫困政策的内容与中国历届领导人的执政思想不谋而合。邓小平的执政思想即邓小平理论,该理论以建设有中国特色社会主义为主题。在他的指导下,中国开启了改革开放的历史征程,开始实行经济体制改革,推动了农村生产力的解放和农村经济的繁荣。江泽民的执政思想即“三个代表”重要思想,不仅是指导党建的根本思想,也是指导新阶段创造性开展反贫困工作,推进反贫困事业健康可持续发展的根本思想。该思想即牢固树立发展才是硬道理的思想,加快贫困地区的发展;牢固树立贫困地区经济教育两手抓的思想,不断加强贫困地区的科技文化建设;必须强化服务意识,改进反贫困工作作风。胡锦涛的执政思想即科学发展观,以此指导经济社会协调发展。这一阶段国家提出要站在科学发展观的高度,提升帮扶工作的思想认识;按照科学发展观的要求,调整帮扶思路和内容,将反贫困工作的重点放在帮助贫困地区解决温饱问题和改善基础设施上,推进帮扶工作平衡发展(王超,2017)。习近平的执政思想即新时代中国特色社会主义思想,提出了深化改革,推动国家治理体系和治理能力现代化等新思路,总结了中国人民走出的一条中国特色减贫道路,并就如何实现精准扶贫、如何实现深度贫困地区脱贫进行了系统阐释和科学部署,为打赢脱贫攻坚战提供了行动指南,同时也为世界减贫事业贡献了中国智慧、中国方案。这一阶段解决贫困的根本途径是发展,通过“扶志”,提高贫困人口的发展能力,尽早实现精神脱贫和文化脱贫;同时,坚持政府主导,鼓励社会各方面力量积极参与,形成政府、社会、市场互为支撑的大扶贫格局。

4.反贫困政策的参与制定和涉及实施部门不断增多,政策合力得到增强。反贫困是一项综合性、复杂性很强的工作,在制定政策过程中涉及的部门也较多。由于反贫困工作在不同时期的目标、方向差异,各阶段参与反贫困政策制定的部门也有所不同。反贫困早期未设立专门的反贫困工作主管部门——国务院贫困地区经济开发领导小组时,反贫困政策制定部门主要是中共中央和国务院。后随着反贫困工作的顺利进行、农村改革的逐渐推进以及国务院贫困地区经济开发领导小组的设立,主要参与制定反贫困政策的部门是涉农部门,例如国家林业与草原局、农村农业部、国家发展和改革委员会、水利部、民政部、财政部。2000年后,随着反贫困工作经济性质的加强,涉及的部门也越来越多,住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局、教育部、科学技术部、中国证券监督管理

委员会、统计局等相关部门逐渐加入，也有中国残疾人联合会、中华全国妇女联合会等群众组织的积极参与。2013年后，随着反贫困任务艰巨性增加，国家广播电视总局、工业和信息化部、审计署、中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会等部门也加入参与反贫困政策制定的阵营，形成了多部门、多方社会力量合力推动反贫困工作发展的局面，这是国家层面更加重视反贫困发展的重要体现。当然，在更多部门推动反贫困发展的同时，也形成了更为复杂而多元的利益综合体，加大了部门之间综合协调的难度。因此，依法对反贫困工作实施管理和监督，将是多部门合力推进反贫困发展的基础和保障。从政策类型和影响力来看，从改革开放初期到现在，中国反贫困政策以国务院及其部委规范性文件为主，级别总体较高，反贫困政策的影响力呈现稳定增长的态势。现阶段，参与制定反贫困政策的部门达到高峰，是反贫困工作进入全面攻坚重要时期的体现，更是反贫困工作进入全新发展阶段的表征。

5.反贫困政策的演进始终围绕着经济与社会双轨发展这一基本动力。回顾中国的扶贫开发和反贫困各阶段政策的演进历程，可以发现，中国反贫困工作的主要推动力量是经济增长，要实现贫困地区农业和农村经济的持续增长，必然离不开政策措施的引导、持续的人力和物质资本积累以及不断的技术进步（汪三贵，2008）。2018年8月19日，中共中央政治局召开会议审议《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，明确提出突出问题导向，优化政策供给，下足绣花功夫，着力激发贫困人口内生动力，着力夯实贫困人口稳定脱贫基础等具体要求。党的十九大关于打赢脱贫攻坚战的总体部署也是以推动经济与社会双轨发展为基本动力，强调在现阶段精准扶贫反贫困政策的正确指引下，实现贫困地区经济增长，切实提高贫困人口的获得感，促进贫困地区民生持续改善、经济平稳增长和社会稳定和谐。反贫困政策只有围绕经济和社会发展的根本动力，才能确保扶贫的各项工作落到实处，为实现全面小康社会的目标提供根本保障。

（二）政策展望

总体来看，虽然各个反贫困阶段的各种制度安排有力地推动了反贫困工作的顺利进行，但是，客观上反贫困机制仍需完善。在社会层面，随着脱贫攻坚难度的加大，大到社会力量的分工和整合，小到贫困地区经营类型和生产方式的转变，各种制度政策、方法技术都需要不断创新。与此相适应，反贫困制度体系的创新应当受到充分的重视，与之密切相关的金融、财税、人才等政策也必须与时俱进。随着脱贫攻坚战的打响，政府必须出台更多、更全面、更细致的反贫困政策，全面推动脱贫攻坚向纵深发展，为确保如期打赢脱贫攻坚战，推动乡村全面振兴打下坚实的基础。各相关部门必须采取更加有力的举措，把提高脱贫质量放在首位，坚持精准施策，坚决打好精准脱贫攻坚战。

同时，作为发展中大国，2020年后中国仍然会存在贫困问题，未来的减贫工作更加艰巨，反贫困政策创新势在必行。精准扶贫是确保2020年实现全面建设小康社会目标任务的重要战略，但是，现有标准下的绝对贫困问题的解决并不意味着今后不再有贫困问题，也不意味着反贫困的终结。2020年以后，减贫政策应基于西部地区不同区域特点，全面、系统地思考后小康时代减贫工作的进一步开展，从创新减贫理念、提高农业发展质量、推进乡村绿色减贫发展、构建乡村治理新体系、强化

乡村振兴与减贫人才支撑、建设乡村包容性发展新模式、构建共建共享减贫大格局等方面入手，高度重视农业农村经济发展战略，设计出差异化的减贫路径，并不断进行减贫政策的创新研究。

参考文献

- 1.白描, 2018:《中国精准扶贫的实践与思考——中国精准扶贫进展与前瞻研讨会综述》,《中国农村经济》第4期。
- 2.蔡科云, 2013:《论政府与社会组织的合作扶贫及法律治理》,《国家行政学院学报》第2期。
- 3.蔡绍洪、魏媛, 2018:《喀斯特贫困山区低碳经济与环境系统耦合协调发展研究——以贵州省为例》,《贵州财经大学学报》第4期。
- 4.曾小溪、汪三贵, 2017:《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)》第6期。
- 5.何承金、杨顺承、赵学董, 1992:《80年代中国的反贫困政策》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 6.胡晗、司亚飞、王立剑, 2018:《产业扶贫政策对贫困户生计策略和收入的影响——来自陕西省的经验证据》,《中国农村经济》第1期。
- 7.李卓、左停, 2018:《资产收益扶贫有助于“减贫”吗?——基于东部扶贫改革试验区Z市的实践探索》,《农业经济问题》第10期。
- 8.檀学文、李静, 2017:《习近平精准扶贫思想的实践深化研究》,《中国农村经济》第9期。
- 9.汪三贵, 2008:《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》第11期。
- 10.汪三贵、曾小溪, 2018,《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》,《农业经济问题》第8期。
- 11.汪三贵、殷浩栋、王瑜, 2018:《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》,《华南师范大学学报(社会科学版)》第4期。
- 12.王超, 2017:《精准帮扶与社会治理路径研究——基于贵州肇兴侗寨旅游产业帮扶的扎根分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 13.王俊程, 2018:《中国农村扶贫实践逻辑与未来发展:1978—2017》,《青海社会科学》第5期。
- 14.王志章、韩佳丽, 2017:《贫困地区多元化精准扶贫政策能够有效减贫吗?》,《中国软科学》第12期。
- 15.王志章、王静, 2018:《基于可持续发展的少数民族地区旅游扶贫绩效评价研究》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 16.叶兴庆, 1996:《中国的反贫困政策》,《经济研究参考》第1期。
- 17.尤亮、刘军弟、霍学喜, 2018:《渴望、投资与贫困:一个理论分析框架》,《中国农村观察》第5期。
- 18.曾庆学, 2012:《创新农村扶贫开发模式》,《农业经济》第1期。
- 19.左停、赵梦媛、金菁, 2018:《路径、机理与创新:社会保障促进精准扶贫的政策分析》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第1期。

(作者单位: 贵州财经大学工商学院)

(责任编辑: 云 音)

The Evolution of Chinese Anti-poverty Work Over the Past 40 Years: An Quantitative Analysis Based on China's Anti-Poverty Policies (1979-2018)

Wang Chao Liu Junxia

Abstract: The sustainable and healthy operation and development of anti-poverty work depends on effective institutional arrangements in economy and society. This article conducts reviews on the evolution of China's anti-poverty policies since 1979 based on an analysis of 289 anti-poverty policies issued by the central government and relevant ministries over the past 40 years. This analysis is quantitative, based on a statistical analysis of the number and structural distribution of policies and policy instruments, types and institutions, as well as periodic goals and contents. Through these analyses, the study reveals the relationship between anti-poverty development and institutional arrangements. The following conclusions can be drawn. First of all, the number and structure of anti-poverty policies in different stages are determined by the poverty characteristics in different periods. Secondly, the anti-poverty policy goals and measures in all stages are always consistent with the national strategic objectives. Thirdly, the evolution of anti-poverty policies deeply embodies the formation process of anti-poverty ideological system with Chinese characteristics. Fourthly, participation and implementation departments in the development of policies are increasing so that the policy synergies can be enhanced. Fifthly, the evolution of anti-poverty policies has always reflects the basic motive force of economic and social development. To summarize, over the past 40 years, changes in institutional arrangements have provided a strong impetus to Chinese anti-poverty development. In the future, the formulation of anti-poverty development policies needs to keep pace with the times and continue to innovate. At the national strategic level, the Chinese government should gradually improve the institution and mechanism of anti-poverty policies based on the poverty characteristics at this stage. After 2020, poverty reduction must be continued so that the ultimate goal of common prosperity could be achieved.

Key Words: Anti-poverty Policy; Evolution; Forty Year; Quantitative Research