

安徽省扶贫工作的历史与经验：1949–2020

周华东 赵文青 高玲玲¹

(合肥工业大学 经济学院, 安徽 合肥 230601)

【摘要】2020年安徽省全部贫困县摘帽,扶贫成果跻身全国前列。新中国成立以来,安徽致力于扶贫工作,扶贫历史共分为六个阶段:救济式扶贫(1949–1977年)、体制改革扶贫(1978–1985年)、组织计划大规模扶贫(1986–1993年)、“八七”扶贫(1994–2000年)、全面扶贫(2001–2010年)、精准扶贫(十八大以来)。并在扶贫进程中形成“安徽特色”和“安徽经验”:始终坚持党的领导、灵活调整扶贫方式、系统制定扶贫政策、广泛凝聚扶贫合力,为中国其他省市的扶贫脱贫提供了安徽方案。

【关键词】扶贫 历史 经验

【中图分类号】F323.8 **【文献标识码】**A

1 安徽省扶贫工作的历史

在中国共产党的带领下,安徽省作为重要的革命根据地,见证了新中国的建立与发展,也是在这片红色热土上,在以习近平同志为核心的党中央的带领下,安徽省所有贫困县顺利脱贫摘帽。

从1949年新中国成立至2020年全部贫困县摘帽,安徽省的扶贫工作一共可以分为6个阶段:救济式扶贫、体制改革扶贫、组织计划大规模扶贫、“八七”扶贫、全面扶贫和精准扶贫。从新中国成立初期温饱问题难以解决到2020年贫困县全部摘帽,安徽省取得的巨大成就和这六个阶段递进式的扶贫政策密切相关。

1.1 救济式扶贫: 1949–1977年

新中国成立初期,经济社会形势严峻。安徽省也不例外,科技水平落后,各地区经济发展水平低,农业生产效率低,人民无法解决基本的吃穿问题。1949年安徽省农林牧渔业总产值仅为5.09亿元,1977年为29.00亿元,解决温饱问题已成为一大难题。

这一阶段的安徽省主要采用救济式扶贫,也被称为“输血”式扶贫,即政府直接向贫困户发放资金。这种方式仅仅能在短时间内发挥作用,很难在长时间解决人民的贫困问题。而且当时政府的财政资金不足,国家统计局数据显示,1949年安徽省地方财政一般预算支出仅为0.22亿元,至1977年仅为15.97亿元,救济式扶贫很难造福每一个贫困户。贫困现象遍布整个安徽省,救济式扶贫未能大面积解决贫困问题。

1.2 体制改革扶贫: 1978–1985年

¹**作者简介:**周华东(1978–),男,四川内江人,副教授,硕士生导师,博士,研究方向:区域经济学、发展经济学。赵文青(1996–),女,安徽蚌埠人,硕士生,研究方向:发展经济学。

高玲玲(1980–),女,安徽蚌埠人,副教授,硕士生导师,博士,研究方向:区域经济学。

体制改革扶贫阶段主要进行了土地制度改革。1958年以来的人民公社化在很大程度上削弱了农民的生产积极性，阻碍了农村经济的快速发展。到1978年底，安徽省大部分贫困人口停留在温饱线上。

1978年11月底，随着18位农民签下了包干保证书，家庭联产承包责任制由此产生，安徽省凤阳县小岗村粮食大丰收。农民向村或者组承包土地，以家庭为单位进行生产，所有权依旧归集体，经营权分配到户，收入除了按合同交给集体和缴纳税金以外，剩下的全部归农民所有的生产方式极大地调动了农民的生产积极性，在一定程度上解决了农产品供给不足的问题。由小岗村发起的家庭联产承包责任制迅速推广至全省乃至全国，在很大程度上解放农村生产力，推动农村经济发展。这一阶段，安徽省的农村居民家庭人均总收入从1978年的131元迅速提升至1985年的526.6元，安徽省的农业总产值由1978年的59.45亿元提升至1985年的145.31亿元，短短7年间上升近2倍。

家庭联产承包责任制的广泛推行，大大提高了农业生产模式的效率，使得贫困人口大幅减少，为安徽省的脱贫奠定了强有力的基础。

1.3 组织计划大规模扶贫：1986—1993年

1986年5月16日，随着国务院贫困地区经济开发领导小组成立，开发式扶贫拉开了序幕。在国家的支持下，贫困地区利用自身的特色和优势，进行开发性建设，依靠贫困地区自己的力量来脱贫是开发式扶贫的宗旨。随着市场化的深入，农村经济的增速放缓，继续采取救济式扶贫和体制改革扶贫，已经不能对贫困地区的脱贫起到积极有效的作用。救济只能救急，想要脱贫还是需要在国家政策的扶持下依靠自身的努力来实现。基于这种背景，开发式扶贫逐步走上历史舞台。

安徽省及其各地级市和县也分别建立了相应的扶贫领导小组，负责各地区的扶贫工作。这是我国扶贫模式的一大重要改革。扶贫领导小组，针对贫困地区的具体经济发展状况，制定相应的方针政策。这一阶段有组织、有计划，大规模的扶贫成果显著。

1.4 “八七”扶贫：1994—2000年

1994年，国务院发布《国家八七扶贫计划》，即用7年时间（1994—2000年）解决全国8000万贫困人口的温饱问题，由此我国扶贫进入攻坚阶段。这是新中国成立以来，第一次规定期限、指定对象的扶贫计划。

“八七”扶贫的主要形式有：根据市场需求，发挥资源优势，生产优势产品；一体化扶贫，利用开发项目，将市场和农民结合起来，带领农民脱贫致富；加强贫困地区的脱贫经验交流；注重发展贫困县的支柱产业，改善县级财政；发展公有制经济的同时，注重个体经济和私营经济的发展；注重对残疾贫困户的帮扶等。

“八七”扶贫计划，592个重点扶持的贫困县中安徽省占了17个。其间，17个国家级贫困县受到了国家资金、信贷等的政策倾斜，据《中国农村贫困监测报告》公布的数据，17个国家级贫困县“八七”期间农民人均纯收入均有大幅提升，年均增长15%左右。其中金寨县的人均纯收入在17个县中提升幅度最大，金寨县作为革命老区，地处大别山腹地，地势偏远且交通不便，经济发展水平低，是“八七”扶贫的重点关注对象。安徽金寨县等国家级贫困县抓住脱贫机遇，完成“八七”脱贫目标，基本上解决了人民温饱问题。

1.5 全面扶贫：2001—2010年

20世纪后半叶的扶贫工作成效显著，尤其是20世纪90年代《国家八七扶贫计划》的基本实现，解决了绝大部分贫困地区的温饱问题，贫困人口大幅下降。进入21世纪后，初步解决的温饱问题还不稳定，温饱水平依旧很低，居民生活条件未得到根本上的改善，脱贫任务依旧任重而道远。在这样的背景下，国务院颁布了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》，即争取用十

年将脱贫事业推上更高的台阶。

《纲要》的总目标是：首先，解决贫困人民的基本温饱问题；其次，对于已经解决温饱问题的地区，稳定脱贫成果，提高温饱水平，从而提高其生活质量；最后集中精力加强农村的基础设施建设，从经济、文化等方面全面提升贫困地区的生活水平，为达小康水平打下基础。

《纲要》颁布后，安徽省更加注重全面扶贫：在解决人民温饱问题的前提下，注重贫困人员的自身发展问题；努力将“被扶贫”转化为“要脱贫”。发挥贫困人民的主观能动性；除了定点帮扶以外，安徽鼓励发展个体经济、私营经济等；更加注重产业扶贫，建立贫困地区特色产业。

这一阶段，安徽省以解决基本温饱问题为基础，致力于全面脱贫。安徽省贫困县 2001 年至 2010 年各指标变化情况显示安徽省贫困县粮食产量大幅提升，这一扶贫阶段温饱问题得到进一步解决。第一产业增加值提升约 3 倍，地区生产总值提升了约 4 倍，证实这一阶段不仅仅是通过提升农业水平和农业生产效率脱贫，而是一个各产业共同发展的全面扶贫过程。为实现脱贫致富奠定了基础。

1.6 精准扶贫：十八大以来

十八大之前的五个阶段安徽省的扶贫工作取得了显著成效，但同时也面临着很多问题和挑战。第一，贫困人口数依旧较多，《中国农村贫困人口监测报告》公布的数据显示 2011 年安徽省有 710 万农村贫困人口，脱贫形势依旧很严峻。第二，扶贫的针对性不够精准，扶贫资金使用效率不高，扶贫对象不精准，造成很多贫困程度较深的地区难以真正脱贫。第三，大部分贫困地区的教育水平落后，存在较多低文化水平辍学现象，导致贫困地区缺乏扶贫扶智的机制。第四，十八大之前，很多地区存在重经济发展轻环境保护的扶贫方法，为了发展当地经济，达到任务指标，采取牺牲环境的措施来换取短期的经济增长，例如过度开采自然资源或者工厂为节约成本不采取污水处理措施，这些通过破坏环境资源获取的收益，对生态环境带来了毁灭性的影响。

面对上述问题，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深入思考扶贫问题，提出一系列新举措、新方法。2012 年 12 月底，习近平总书记来到河北省阜平县慰问贫困群众，亲身感受贫困地区的人民生活，坚定了全面脱贫、全面建成小康社会的决心。2013 年 11 月，习近平总书记考察湖南省十八洞村，提出了“精准扶贫”的概念。2014 年印发《扶贫开发建档立卡工作方案》，在全国为贫困人口建档立卡，第一次将贫困数据精确到每一位贫困户，为精准扶贫打下基础。2015 年首次提出机关优秀干部任村第一书记的政策，驻村帮扶贫困群众，为脱贫攻坚打下坚实基础。2016 年建立贫困退出机制，陆续有贫困县退出。

安徽省委、省政府积极落实国家颁布的各项方针政策，十八大以来脱贫成果位居全国前列，打造了一条具有安徽特色的脱贫之路。这一阶段，安徽省的扶贫工作主要通过脱贫攻坚“十大工程”实现。产业扶贫工程在安徽岳西体现得淋漓尽致：岳西县处于大别山腹地，山区的高海拔、低气温给普通农作物的生长带来巨大挑战，近些年在安徽省政府和农业专家的帮助下，将在平原地区生长“茭白”引入高山，“高山茭白”的高品质和错峰成熟时间，给其带来了巨大的市场，4 万多群众因此脱贫。2016 年 4 月，习近平总书记考察金寨县大湾村，指出脱贫攻坚进入冲刺阶段。大湾村积极实施旅游扶贫战略，4 年来，发生了翻天覆地的变化，当地居民的生活水平不断提高，并于 2018 年摘下贫困帽。“1+20+N”的脱贫政策，给大别山等地区带来了精准扶贫的硕果。“四带一自”的产业扶贫、“三业一岗”的就业扶贫等脱贫攻坚“十大工程”给安徽省带来显著的脱贫成效。

十八大以来，安徽省坚持精准扶贫政策不动摇，贫困人口和贫困发生率在 2003-2019 年间显著下降，脱贫成效显著。农村贫困人口由 2013 年的 440 万人下降至 2019 年的 8.7 万人，农村贫困发生率由 2013 年的 8.2% 大幅下降至 2019 年的 0.16%。

2020 年 4 月 29 日，是个值得铭记的历史性时刻，大别山片区和淮河片区，以及其他 9 个贫困县脱贫摘帽。至此，安徽省所有贫困县全部脱贫摘帽，所有贫困村全部脱贫出列，安徽省的贫困问题基本上得到解决。安徽省的脱贫攻坚成果跻身全国前列，

真正做到了四年前习总书记在大湾区“一个都不能少”的嘱托。

但是，我们要牢记贫困摘帽不是提升人民生活水平的终点，而是新生活的起点，是决胜全面小康的关键。脱贫之后，不能只看到“功劳簿”上的成就，而应该时刻关注人民的生活防止“返贫”的发生。尤其是在突如其来的新冠肺炎疫情扰乱了人民正常生活的情况下，安徽各地区一手抓疫情防控，一手抓脱贫攻坚。对于确诊病例和疑似病例的贫困群众建立救助帮扶；鼓励无法外出工作的群众，发展家庭种植、家庭作坊等项目；对于受疫情影响较大的企业，给予税收减免等政策倾斜。进一步贯彻精准扶贫精神，疫情期间采取线上帮扶，做到“一户一方案，一人一措施”的扶贫方法。

2 安徽省扶贫的经验

安徽省所有贫困县全部脱贫摘帽，所有贫困村全部脱贫出列的巨大成就，是6个阶段共同努力的结果，在这6个阶段的脱贫工作中，安徽省扶贫工作形成了“安徽特色”和“安徽经验”：始终坚持党的领导、灵活调整扶贫方式、系统制定扶贫政策、广泛凝聚扶贫合力。安徽省的扶贫经验为中国其他省市的扶贫脱贫提供了安徽方案。

2.1 始终坚持党的领导是根本遵循

党中央协调各方，统揽全局。从国务院贫困地区经济开发领导小组成立到国务院发布《八七扶贫》和《纲要》，党中央因地制宜地制定方针政策，推动贫困群众步步脱贫致富。

注重发挥基层党组织的先锋堡垒作用。从2001年起，连续多年选派党政机关、事业单位干部到行政村担任第一书记，覆盖了全省3000个贫困村。第一书记任职期间，积极为贫困群众解决就业、教育、健康等多方面问题，为贫困村争取扶贫特色项目，在地方脱贫事业中起到了不可估量的积极作用。

2.2 灵活调整扶贫方式是科学指南

救济扶贫。新中国成立初期，安徽科技水平落后，农业生产效率低，贫困人口多且贫困程度深，贫困群众无法解决基本的温饱问题。安徽采取救济式扶贫战略，通过直接向贫困群众提供资金、衣物、粮食等能在较短期直接解决温饱问题的手段向贫困户“输血”。但是救济式扶贫无法调动贫困群众的主观能动性，无法从根本上解决贫困问题。

开发扶贫。随着扶贫工作的推进，救济式扶贫的弊端日益显现。安徽开始实施开发式扶贫战略，即在国家和政府的支持下，引导贫困群众利用当地的资源优势，依靠自身力量脱贫致富。同时对于洪涝灾害频发的地区以及老弱病残等弱势群体，依旧需要政府的兜底式扶贫。

精准扶贫。在十八大之前，粗放式的扶贫工作存在“谁是贫困户、为何贫困、如何扶贫、扶贫政策是否惠及”等尚未解决的问题。2013年，习近平总书记提出了“精准扶贫”战略思想，成为我国新时代扶贫工作的指南。根据“精准扶贫”思路，安徽深入分析致贫原因，因地制宜落实扶贫政策。为防止因病致贫、因病返贫，在全省贫困地区推进健康扶贫，实施“351”、“180”政策，保障农村贫困人口享有基本医疗卫生服务。对于存在资源优势的地区，在政府帮扶下发展特色产业，如岳西的“高山茭白”、枞阳的“稻虾连作”、金寨大湾村的“红色旅游”等。对于皖北及大别山等深度贫困地区，则从基础设施建设下手，通过道路建设和农网改造等措施提升基础设施水平。

2.3 系统制定扶贫政策是核心力量

在长期的扶贫工作中，安徽形成了一套系统的扶贫政策。实施精准扶贫以来，安徽结合实际提出了脱贫攻坚“十大工程”

战略，从经济、文化、生态、健康、社会等多方面系统解决贫困问题。

经济方面，实施产业脱贫工程、就业脱贫工程、金融扶贫工程、基础设施建设扶贫工程、易地扶贫搬迁工程。其中，“四带一自”、“三有一网”、“三业一岗”、“一自三合”等特色扶贫手段有效改善了贫困地区的经济状况，提升了经济脱贫的速度和质量。

文化方面，安徽贯彻落实“扶贫先扶智，扶贫必扶智”的理念，实施智力扶贫工程。实施免除公办普通高中建档立卡家庭困难学生学杂费、面向贫困地区开展定向招生、加强贫困地区师资建设等智力扶贫政策，提升贫困地区群众的文化智力水平。

生态方面，安徽贯彻“绿水青山就是金山银山”的理念，实施生态保护脱贫工程。中央和省级林业补助惠及全省31个贫困县，多县林业入选“服务精准扶贫国家林下经济及绿色产业示范基地”。为避免重污染企业入驻，安徽划定生态保护红线，保障和维护生态安全。

健康方面，按照“保、治、防”的工作路径，实施健康脱贫工程。推进“三保障一兜底”政策，即贫困人口基本医保、大病保险、医疗救助和兜底保障相互作用、相互促进。

社会方面，实施社会扶贫工程和社会兜底扶贫工程。借助社会和政府的力量助力脱贫，提升贫困地区群众的人均收入，确保农村低保标准逐步达到国家扶贫标准。

2.4 广泛凝聚扶贫合力是有力支撑

安徽省深刻认识到扶贫工作是一项系统性工程，任重而道远，绝不是仅仅靠政府和贫困群众自身就能解决的。要调动全社会的力量来消除贫困。随着银行、企业和社会组织等的加入，安徽逐渐形成了一套以政府为主导、金融资金为保障、社会资金为补充的完整扶贫链，建立了凝聚“社会合力”的扶贫体系。

发挥政府的主导作用。首先，政府的财政资金是扶贫资金最为重要的来源。其次，政府对贫困地区的经济建设、文化建设、社会建设和生态建设等，提升了贫困地区的综合竞争力，给脱贫道路指明了前进的方向。最后，在政府的主导下，规范扶贫流程，使扶贫工作得以高效有序地进行。

发挥金融资金的保障作用。根据建档立卡贫困村、贫困户的金融需求情况调查，拓宽贫困地区金融资金的覆盖面，推动金融资金向贫困地区倾斜，助力当地基础设施建设及特色产业发展。

发挥社会资金的补充作用。一方面发挥企业的作用，通过开展“百县万村”等活动，引导国有企业定点帮扶革命老区，鼓励民营企业积极参与扶贫工作。另一方面发挥社会组织的作用，鼓励基金会等社会组织参与扶贫工作，鼓励各扶贫部门建立“扶贫基金会”，同时利用网络资源宣传引导社会资源流向贫困地区，助力脱贫攻坚。

参考文献：

[1] 闪辉, 雷能忠. 20世纪末安徽省扶贫开发的历史回顾及重要成就[J]. 安徽农业科学, 2003(02):225-226.

[2] 李海容. “淄博小岗村”前香峪一九七八：家庭联产承包责任制的可贵探索[N]. 淄博日报, 2018-10-15(001).

[3] 国务院决定实施国家八七扶贫攻坚计划 2000年全国贫困人口全部解决温饱[J]. 社会工作研究, 1994(04):13.

[4]国务院扶贫办. 2001-2010年中国扶贫开发纲要[Z]. 2000. 1.

[5]高杨, 王朝辉, 耿慧, 张岩. 精准扶贫背景下贫困山区旅游扶贫效率研究——以安徽皖南山区 18 个县(区、市)为例[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2019, 28(02):22-30.

[6]胡振光, 原珂. 模式与经验: 新中国特色扶贫的脉络传承[J]. 党政研究, 2018(03):117-126.

[7]张子昂. 十八大以来中国共产党扶贫的历史进程与基本经验研究[D]. 合肥工业大学, 2019.

[8]本报评论员. 高质量完成脱贫攻坚目标任务[N]. 安徽日报, 2020-04-30(002).