

精准扶贫，共享民生发展

2016

中国民生发展报告 ——精准扶贫，共享民生发展

Minsheng Development Report in China 2016:
Targeted Poverty Alleviation and Sharing Minsheng Development

北京师范大学政府管理学院
北京师范大学政府管理研究院

著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

北京师范大学国家“985工程”资助项目

精准扶贫，共享民生发展

2016

中国民生发展报告

——精准扶贫，共享民生发展

Minsheng Development Report in China 2016:
Targeted Poverty Alleviation and Sharing Minsheng Development

北京师范大学政府管理学院 著
北京师范大学政府管理研究院



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2016 中国民生发展报告——精准扶贫，共享民生发展/北京师范大学政府管理学院，北京师范大学政府管理研究院著. —北京：北京师范大学出版社，2017. 1

ISBN 978-7-303-21395-5

I. ①2… II. ①北… ②北… III. ①社会保障—研究报告—中国—2016 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 243159 号

营销中心电话 010-58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

2016 ZHONGGUO MINSHENG FAZHAN BAOGAO

出版发行：北京师范大学出版社 <http://www.bnupg.com>
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码：100875

印刷：三河市兴达印务有限公司
经销：全国新华书店
开本：787 mm×1092 mm 1/16
印张：26.5
字数：448 千字
版次：2017 年 1 月第 1 版
印次：2017 年 1 月第 1 次印刷
定 价：98.00 元

策划编辑：马洪立	责任编辑：李洪波
美术编辑：王齐云	装帧设计：李尘工作室
责任校对：陈 民	责任印制：马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话：010-58800697

北京读者服务部电话：010-58808104

外埠邮购电话：010-58808083

本书如有印装质量问题，请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话：010-58805079

《2016 中国民生发展报告》编委会

顾 问

蒋正华 周铁农 王茂林

主 编

唐任伍

编 委(按音序排列)

陈弘民	戴 伟	果 佳	连宏萍
舒昌雄	宋向清	唐任伍	唐天伟
王昌海	王宏新	王华春	王洛忠
熊贻德	严碧华	易昌良	章文光

参编人员(按音序排列)

付 甜	高德永	贺重漪	李楚翹
李金东	刘清杰	刘栓虎	马 宁
其丽恒	时 思	孙晓彤	孙 莹
王圆圆	魏文琦	熊斯瑶	于 达
张 玲	张文杰	张艺君	

前言

2016年是“十三五”的开局之年，也是精准扶贫、共享民生发展，到2020年消除贫困、全面实现小康的关键元年。自2013年11月习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的思想以来，“扶贫对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”的“精准扶贫”，吹响了共享民生发展的号角。中国的民生发展进入了消除贫困、全面实现小康的新时代。这是中华民族民生发展史上的一个新的里程碑。

在新的起点上，中国将顺应人民对美好生活的向往，不断提高人民生活质量和水平，健全公共服务体系，扩大中等收入者比重，坚定不移推进公平共享，增进更多民众福祉，特别是加大对困难群众的精准帮扶力度，在2020年前实现现行标准下5700多万农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽。这是我们对中国人民的庄严承诺。

小康不小康，关键看老乡。民生的发展贵在“共享”，只要还有贫困的存在，就不是真正的小康。新中国成立以来，特别是改革开放以来，中国共产党和中国政府，致力于消除贫困、改善民生，使7亿多人口脱贫，占全球减贫人口的70%以上，为世界减贫事业做出了重大贡献。中国将继续为全球反贫困做出贡献。我们将更加注重公平公正，在做大发展蛋糕的同时分好蛋糕，从人民最关心、最直接、最现实的利益问题出发，让老百姓有更多成就感和获得感。

消除贫困需要扶贫，而扶贫贵在“精准”，要改变传统的那种“大水漫灌”为“精准滴灌”，这就不但需要从体制机制上建立起一套“精准扶贫”的法律法规，还要沿着正确的途径，采取一套行之有效的举措。教育扶贫，是阻断贫困代际传递的推手；就业扶贫，为贫困者创造就业机会，是贫困者脱贫的保证；健康扶贫，克服因病致贫的顽症，保障贫困者不再二次复贫；财政扶贫，发挥公共财政在精准扶贫中的主导作用，筑起“精准扶贫”的堡垒；绿色扶贫，生态发展互促共赢，使人们有更多的获得感和幸福感；项目扶贫，为“精准扶贫”“精准脱贫”创造造血机制。

“精准扶贫”是一项前无古人的伟大事业，一个 13 亿人口的大国全面消除贫困，实现现代化，在人类历史上没有先例可循。北京师范大学“民生课题组”的学者们，致力于“民生”这个既古老又年轻的恒久不变的主题，进行了持续不断的研究，取得了一系列丰硕的成果，产生了广泛的社会影响。

首先，构建了一个研究框架。课题组参照联合国、世界银行发布的报告格式，每年邀请不同领域的知名专家，通过多次头脑风暴会，汇集专家的智慧，筛选出一个民生领域的话题，进行深入探讨和研究。2011 年是“十二五”的开局之年，我们的选题为“迎接‘十二五’保障与改善民生挑战”，对“十二五”期间的民生发展进行了展望；2012 年针对欧洲主权债务危机、西亚中东动乱和美国的占领华尔街等事件，提出了“跨越变革世界的民生陷阱”的主题；2013 年针对新型城市化进程中出现的各种民生问题，提出了“新兴城市化进程中的民生隐忧”主题；2014 年针对习近平总书记提出的“中国梦”，课题组以“民生中国梦”为主题进行深入研究；2015 年课题组围绕“法治民生”这个主题进行了深入研究，提出了一系列有价值的见解和观点。

其次，提出了我们的核心概念和观点。一个研究成果是否有新意，需要有自己的核心概念。课题组通过研究，创建了民生研究的核心概念，提出了“中国民生发展指数”“民生陷阱”“民生隐忧”“民生中国梦”“法治民生”等概念，并提出了“民生发展三阶段论”“民生发展三陷阱论”“新城市化发展进程中的四大民生隐忧论”“民生是‘中国梦’的基础”“‘中国梦’首先是‘民生梦’”“全面依法治国首先要依法治理民生”“精准扶贫才能共享民生发展”等观点。

最后，构建了一套民生发展评价指标体系。课题组在充分研究与总结国内外民生等相关理论与实践成果的基础上，结合中国经济、社会发展现实，构建了一套民生发展的监测指标体系和指数测算体系，选择了最能够反映民生发展状况的 6 个一级指标、45 个二级指标，每年对全国除西藏、台湾、香港和澳门等省市之外的 30 个省、自治区和直辖市进行民生发展情况测度并排名，为省级地方政府的民生发展提出对策。2014 年同时对 35 个省会城市和计划单列市的民生发展进行了测度。2015 年首次对中国 293 个地级以上城市的民生发展进行了测度，并客观地进行了诊断和排行，为地级以上城市的民生发展提供了有针对性的参考数据。2016 年课题组进一步对“中国民生发展指数”进行完善，出台了包括民生基础、收入消费、居住出行、文化教育、安全健康 5 个二级指标、29 个三级指标在内的“中国民生发展指数 3.0 版”，运用其对中国省会城市

和计划单列市、290多个地级城市的民生发展进行了测度，对它们的民生发展及其在本省内的状态进行排序，排列出了2016中国地级城市民生发展100强，并对它们下一步发展民生提出了一些有针对性的建议。

课题组对民生问题的研究引起了社会的广泛关注，李克强总理曾作过批示，光明日报、人民网、人民论坛等媒体作了比较详细的报道。课题组还与人民日报旗下的《民生周刊》合作，召开了三次“中国民生发展论坛”，获得过国家外译工程资助并在美国的 Homa & Sekey Books 公司出版了英文版。

以“精准扶贫，共享民生发展”为主题的《2016中国民生发展报告》在内容上具有两个突出特色：一是针对贫困易降低人的心智容量，易使得社会戾气滋长，危及社会安全稳定，加剧“穷人心态”，消解各种反贫困政策工具的正面效果，从而陷入贫困的恶性循环的危害，指出贫困是民生发展的大敌，贫困是民生发展的最大威胁，提出了“精准扶贫”的教育、就业、健康、公共财政、绿色、项目等路径，对如何实现“精准扶贫，共享民生发展”提出了有针对性的对策建议。二是运用中国民生发展指数3.0版，对全国35个省会城市及计划单列市进行了民生发展指数测算和排序，对293个地级以上城市的民生发展指数进行测算并排序，对每一个城市的民生发展在全国和所在省区内的地位分别进行排序，测度出全国民生发展地级城市100强。

报告内容丰富，逻辑清晰，观点鲜明，很有特色，是民生领域新的研究成果。我们坚信，北京师范大学民生课题组通过坚持不懈的扎实研究，一定会推动中国民生事业的发展，结出更加丰硕的果实。



2016年9月8日

目 录

第 1 章 概 述

- 1.1 扶贫是第一民生工程 1
- 1.2 精准扶贫的内容与实现路径 1
- 1.3 2016 中国地级市以上地方政府民生发展指数 3

第 2 章 精准扶贫、精准脱贫，共享民生小康

- 2.1 贫困是民生发展的大敌 5
- 2.2 中国式扶贫的曲折历程 8
- 2.3 精准扶贫是共享民生发展的必由之路 20

第 3 章 教育扶贫，阻断贫困代际传递

- 3.1 教育精准扶贫是斩断贫困代际传递链条的推手 34
- 3.2 教育精准扶贫的理论、现状与依据 40
- 3.3 加快教育精准扶贫工作的建议 60

第 4 章 就业扶贫，为贫困者创造就业机会

- 4.1 就业困难使贫困者雪上加霜 67
- 4.2 就业创业助力精准扶贫 75
- 4.3 坚持就业优先，提高贫困人口收入水平 91

第 5 章 健康扶贫，克服因病致贫顽症

- 5.1 因病致贫已成民生顽疾 104
- 5.2 我国健康扶贫的现状和问题 109
- 5.3 打造健康精准扶贫体系，助力国家扶贫事业 113

第6章 财政扶贫，筑起精准脱贫的堡垒

- | | | |
|-----|------------------|-----|
| 6.1 | 实施财政脱贫既有成绩也有差距 | 128 |
| 6.2 | 有效公共财政政策是精准脱贫的核心 | 136 |
| 6.3 | 部分国家财政脱贫的经验借鉴 | 143 |
| 6.4 | 推进财政精准脱贫的政策建议 | 149 |

第7章 绿色扶贫，生态发展互促共赢

- | | | |
|-----|-------------|-----|
| 7.1 | 生态破坏与贫困相伴而行 | 166 |
| 7.2 | 绿色扶贫的中国行动 | 178 |
| 7.3 | 绿色扶贫优化路径 | 185 |

第8章 项目扶贫，为精准脱贫创造造血机制

- | | | |
|-----|----------------|-----|
| 8.1 | 光伏扶贫是造血式扶贫的新途径 | 191 |
| 8.2 | 农牧业扶贫是造血式扶贫的基础 | 200 |
| 8.3 | 产业扶贫是造血式扶贫的构建 | 205 |

2016 中国民生发展指数报告

- | | | |
|----|-------------------------------|-----|
| 一、 | 编制中国民生发展指数的背景及意义 | 215 |
| 二、 | 中国民生发展指数的指标设计原则、思路及结构 | 216 |
| 三、 | 数据处理及测算方法 | 220 |
| 四、 | “2016 中国民生发展指数”——省会城市与计划单列市部分 | 221 |
| 五、 | “2016 中国民生发展指数”——地级市部分 | 231 |
| 六、 | 数据处理说明 | 255 |

指标定义与数据来源

附录 中国民生发展指数测算过程

专栏目录

专栏 2-1	“中国扶贫第一村”的巨变	13
专栏 2-2	各国政要谈中国减贫的成就和意义	18
专栏 2-3	阜平脱贫记	24
专栏 2-4	马云谈 7000 万人脱贫需超常规思考，走不同的路	29
专栏 3-1	教育扶贫是最有效、最直接的精准扶贫	36
专栏 3-2	因教返贫，知识在改变命运的路上曲折前行	38
专栏 3-3	海南省教育精准扶贫对象范围	45
专栏 3-4	教育精准扶贫，各地频出新招	54
专栏 3-5	甘肃省环县教育精准扶贫工作报告	58
专栏 4-1	我国就业形势复杂严峻	72
专栏 4-2	缺资源，少资金，无优势——看贫困村如何作茧“自富”	74
专栏 4-3	地方政府就业创业援助新举措、新特征	86
专栏 4-4	各项就业援助立法进展	89
专栏 4-5	精准就业援助服务中央政策创新推广——以高校毕业生就业服务为例	94
专栏 4-6	国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见	102
专栏 5-1	刻章救妻	106
专栏 5-2	因病致贫：溪口村	109
专栏 5-3	“因病致贫”家庭将享受医疗救助	115
专栏 5-4	安徽的新农合改革	118
专栏 5-5	全面实施大病保险防止“因病致贫”	120
专栏 5-6	健康巡演 扶贫惠民	123
专栏 5-7	贫困户看大病 最多掏一千二	125
专栏 6-1	“十二五”期间中国扶贫攻坚的“中国答卷”	131
专栏 6-2	“十三五”扶贫如何打好“啃硬骨头”攻坚战	136
专栏 6-3	松阳县如何实践精准脱贫	140
专栏 6-4	拉美反贫困计划推向全球	146
专栏 6-5	精准脱贫和易地扶贫搬迁，五通镇利用财政资金建苗寨新村	153
专栏 6-6	把贫困送进博物馆：民族地区反贫困的大理样本	156

专栏 6-7	“会宁现象”与反贫困	161
专栏 7-1	推动绿色发展 实施精准扶贫	169
专栏 7-2	联合国环境署执行主任称赞中国环保事业进步	171
专栏 7-3	南非拟推进生物燃料市场管理	174
专栏 7-4	“三亚—吉隆坡”航线带旺入境游 马来西亚游客同增 93%	176
专栏 7-5	库布其沙漠里的绿色“精准脱贫”模式	180
专栏 7-6	造血扶贫绿色扶贫 光伏产业不能缺位	182
专栏 7-7	河池“美丽经济”年赚百亿元 旅游扶贫成示范	184
专栏 7-8	政府、社区、商家齐参与，打造 5A 景区的身边公益	187
专栏 8-1	光伏扶贫政策整理	194
专栏 8-2	安徽省金寨县——户用发电模式	197
专栏 8-3	山西省吉县屯里镇窑渠村——村级光伏电站模式	200
专栏 8-4	功能农业扶贫前景光明	202
专栏 8-5	盘石镇畜牧业扶贫富了老乡	203
专栏 8-6	产业扶贫拔“穷根” 丰都肉牛让 8 万农户走上致富路	206
专栏 8-7	山乡因旅游而变	210

表 目

表 3-1	国家层面的教育扶贫相关政策	34
表 3-2	地方政府教育扶贫相关政策	43
表 3-3	部分省份精准扶贫计划惠及贫困人口数量(万)	46
表 3-4	部分省份教育精准扶贫工作开展部门	47
表 4-1	农民工就业行业分布	71
表 4-2	中央党政机关及部门关于就业创业援助重大政策颁布情况	78
表 4-3	全国各地省份关于就业创业援助政策颁布(转发)情况(2003 年至今)	80
表 4-4	中央下拨给地方的就业专项资金数额(2013—2015 年)	83
表 4-5	2015 最新各地调整城乡低保标准与最低工资标准对比表	98
表 5-1	农村医疗救助制度监控评估框架	124

图 目

图 4-1	中国近五年城镇登记失业人数与失业率统计	69
图 4-2	中央财政关于社会保障和就业支出及其增长率情况(2010—2015 年)	82
图 4-3	社会保障和就业支出占 GDP 比重(2010—2015 年)	83
图 4-4	近五年社会保险参保人数(2011—2015 年)	84
图 4-5	全国各省份城乡低保标准对比(截至目前最新调整)	100
图 5-1	中国历年卫生支出情况	105
图 5-2	我国贫困人口特征统计	105
图 5-3	我国农村多层健康扶贫治理格局	114
图 5-4	我国农村健康扶贫工作机制	122

Contents

Chapter 1 Introduction

- 1.1 Poverty Alleviation as the Top Priority for Minsheng Development 1
- 1.2 Contents and Ways to Achieve Targeted Poverty Alleviation 1
- 1.3 Minsheng Development Index of Prefecture-level and above
Prefecture-level Cities in China 3

Chapter 2 Targeted Poverty Alleviation, Sharing Minsheng Development and Building a Moderately Prosperous Society

- 2.1 Poverty as the Enemy of Minsheng Development 5
- 2.2 The Tortuous Road Map of Poverty Alleviation with Chinese
Characteristics 8
- 2.3 Targeted Poverty Alleviation as the Only Way for Minsheng
Development 20

Chapter 3 Poverty Alleviation through Education: Preventing from Poverty Inter-generational Transmission

- 3.1 Targeted Poverty Alleviation through Education as the Key
to Stop Poverty Inter-generational Transmission 34
- 3.2 Theory and Current Situation of Targeted Poverty Alleviation
through Education 40
- 3.3 Policy Suggestions 60

Chapter 4 Targeted Poverty Alleviation by Enhancing Employment: Creating Employment Opportunity for Poor

- | | | |
|-----|--|----|
| 4.1 | Difficulties in Employment Deteriorating Livelihood of Poor | 67 |
| 4.2 | Facilitating Targeted Poverty Alleviation by Employment and Entrepreneurship | 75 |
| 4.3 | Policy Suggestions | 91 |

Chapter 5 Targeted Poverty Alleviation through Health Care System: Tackling Poverty from Diseases

- | | | |
|-----|--|-----|
| 5.1 | Poverty Caused by Diseases as Major Problem of Minsheng Development | 104 |
| 5.2 | Current Situation and Problems of Poverty Alleviation through Health Care System | 109 |
| 5.3 | Policy Suggestions | 113 |

Chapter 6 Targeted Poverty Alleviation through Public Finance: Building the Barricade for Poverty Alleviation

- | | | |
|-----|---|-----|
| 6.1 | Achievement and Problems of Targeted Poverty Alleviation through Public Finance | 128 |
| 6.2 | Effective Public Finance as Key to Targeted Poverty Alleviation | 136 |
| 6.3 | Lessons and Experience Drawing from Other Countries | 143 |
| 6.4 | Policy Suggestions | 149 |

Chapter 7 Poverty Alleviation through Sustainable Development: Win Win Strategy of Ecology and Development

- | | | |
|-----|--|-----|
| 7.1 | Ecological Poverty | 166 |
| 7.2 | Poverty Alleviation through Sustainable Development in China | 178 |
| 7.3 | Policy Suggestions | 185 |

Chapter 8 Poverty Alleviation through Project-based Program: Blood-production Type Poverty Alleviation

8.1 Photovoltaic: New Measures for Blood-production Type Poverty Alleviation	191
8.2 Farming and Husbandry: Foundation of Blood-production Type Poverty Alleviation	200
8.3 Industrialization: Key to Blood-production Type Poverty Alleviation	205

Report of Minsheng Development Index in China 2016

Background and Significance of Minsheng Development Index	215
Principles, Line of Thoughts, and Structure of Minsheng Development Index	216
Methods for Data Analysis	220
China Minsheng Development Index 2016: Provincial Capital Cities and Cities Specifically Designated to The State Plan	221
China Minsheng Development Index 2016: Prefecture-Level and Above Prefecture-Level Cities	231

Indicators and Source of Data

第 1 章 概 述

>> 1.1 扶贫是第一民生工程 <<

2016年9月3日，国家主席习近平在二十国集团工商峰会发表主旨演讲，他指出中国的改革开放和社会主义现代化建设的根本目的是“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。“民生”“共享”等理念是贯穿中国发展的关键词，而扶贫是实现民生发展的最基础环节。贫困易使人心智容量降低，因疲于应付生计而缺乏理性和长远规划；贫困加之信息的短缺与滞后，易使得社会戾气滋长，危及社会安全稳定；由贫困衍生而来的“穷人心态”，会消解各种反贫困政策工具的正面效果，从而陷入贫困的恶性循环；总之，贫困是民生发展的大敌，贫困是民生发展的最大威胁，只要有贫困的存在，就很难说解决了民生。

为了增进民众的成就感和获得感，中国政府自改革开放以来努力消除贫困，使得超过7亿人民摆脱贫困，并且承诺在2020年前实现现行标准下5700多万农村贫困人口全部脱贫，扶贫已经成为第一民生工程。为了实现这一目标，自2012年以来，我国政府逐步确立了精准扶贫的战略思想，稳步推进扶贫攻坚事业。

>> 1.2 精准扶贫的内容与实现路径 <<

精准扶贫是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效

的程序，对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。精准扶贫的关键在于厘清不同政策领域贫困的致病因素，直面“标靶”，准确打击。

贫困具有一定代际传递属性，教育扶贫是从根本上斩断贫困代际传递链条的精准扶贫举措，是最根本、最直接的精准扶贫。教育精准扶贫能在传统教育扶贫基础上，真正契合贫困地区的文化环境、实际需求和经济发展的需要开展扶贫工作，帮助贫困人口掌握脱贫的能力；给贫困人口提供公平竞争、向上流动的机会，提高劳动者素质，把巨大的人口压力转化成强大的人力资源，建立学习型社会；应对人口增长、知识经济时代的严峻挑战，为我国全面建设小康社会提供强大的智力支持。

就业困难导致了贫困的蔓延，进一步恶化贫困者的生活状态，最终使得贫困者雪上加霜。为解决失业致贫问题，近年来，中国政府聚焦于劳动就业和收入分配等民生领域，立足就业，转变观念，整合各方资源，逐渐探索出一条以就业扶贫为主、多种扶贫方式并举的扶贫攻坚之路。尤其在“十三五”规划以来，首次提出就业创业助力精准扶贫的战略方针。为实现新目标，政府要始终坚持就业优先，进一步加强精准扶贫的理念创新、服务创新和管理创新，确保脱贫攻坚收获实效；要立足就业创业问题，用法治的权威保障扶贫工作制度化，用政策的篮子布局就业创业各项举措，用项目的落实确保就业扶贫精准运行；要结合劳动收入问题，深化收入分配领域改革，精准落实工资支付相关规定，精准社会保障服务建设，确保低收入者安心就业、正常就业、积极就业。

因病致贫是造成支出型贫困最主要的因素，目前我国 7000 多万贫困人口中，有 3000 万人口承受着因病致贫的重压。2016 年，中央召开扶贫开发工作会议对脱贫攻坚工作作出全面部署，将实施健康扶贫工程列为打赢脱贫攻坚战的七大行动之一，要求着力保障农村贫困人口享有基本医疗卫生服务，努力防止因病致贫、返贫。健康精准扶贫需要通过构建多层次、多层次的医疗保障体系、完善健康扶贫工作机制和建立医疗救助监测评估机制来实现。

公共财政是政府调整地区间收入分配、缩小地区间贫富差距的重要手段和工具，并应该成为脱贫的托底政策工具。公共财政有相对独立的运行体系，能够在保证其他大部分人利益不受损害的前提下，实现贫困地区的精准脱贫。政府需要通过公共财政设立脱贫资金，提高贫困地区居民的收入水平，提高贫困地区的公共服务水平，为精准脱贫提供了资金支持。