

完善扶贫脱贫 机制研究

张琦 黄承伟 等著

WANSHAN FUPIN TUOPIN JIZHI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

F126
40

完善扶贫脱贫 机制研究

张琦 黄承伟 等著

WANSHAN FUPIN TUOPIN JIZHI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

完善扶贫脱贫机制研究/张琦等著. —北京:
经济科学出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6178 - 6

I. ①完… II. ①张… III. ①扶贫 - 研究 -
中国 IV. ①F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 247941 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 徐领柱

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

完善扶贫脱贫机制研究

张 琦 黄承伟 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 15.25 印张 300000 字

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6178 - 6 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

课题组成员

负责人:

张琦 北京师范大学中国扶贫研究中心主任、教授
黄承伟 中国国际扶贫中心副主任、研究员

成员:

王建民 中央民族大学教授
向德平 武汉大学中国扶贫与发展研究中心主任、教授
侯军岐 北京信息科技大学教授
陆汉文 华中师范大学教授、减贫与乡村治理研究中心主任
曾学文 中国农业银行办公室副主任
唐丽霞 中国农业大学人文与发展学院副教授
刘源 中央民族大学研究员
罗颖旭 贵州省扶贫办政策法规处处长
郭兴平 中国农业银行办公室战略研究室
陈琦 华中师范大学社会学院副教授
王大军 中国国际扶贫中心培训处处长
赵佳 中国国际中心社会扶贫处副处长
韦飞 中国国际扶贫中心合作处项目官员
覃志敏 广西大学公共管理学院讲师、博士
叶青 英国米德萨斯大学博士研究生
胡田田 陈伟伟 赵伟 冯涛 冯丹萌 北京师范大学博士研究生
石新颜 李禧俚 封惠子 李冠杰 北京师范大学硕士研究生
高振环 刘宇 华中师范大学硕士研究生

前 言

扶贫脱贫是全面建成小康社会的底线目标，是最大难点，事关国家发展战略和全局，是国家发展战略目标的重要内容。如期实现现有贫困人口到 2020 年全部脱贫，精准扶贫、精准脱贫是根本，改革创新扶贫脱贫机制是重要保障。为了深化扶贫开发机制改革创新，中共中央办公厅、国务院办公厅专门于 2014 年初发布了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，对我国扶贫开发工作做出战略性部署，明确提出“改进贫困县考核机制、建立精准扶贫工作机制、健全干部驻村帮扶机制、改革财政专项扶贫资金管理机制、完善金融服务机制、创新社会参与机制”的目标和要求。

两年来，各地区、各部门制定和出台了一系列配套文件和措施，创新和探索了很多富有特色的经验模式和做法，有力地推进了扶贫开发工作，扶贫脱贫机制创新取得了初步效果。但是，随着扶贫攻坚战的深入开展，扶贫开发面临新的挑战，必然对扶贫脱贫机制的创新和完善提出许多新的要求。2015 年 5 月 28 日习近平总书记在浙江召开华东 7 省市党委主要负责同志座谈会，听取对“十三五”时期经济社会发展的意见和建议时指出，“要采取超常举措，拿出过硬办法，用一套政策组合拳，确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战”，将推进扶贫开发列入国家“十三五”时期十项重点任务之一。2015 年 10 月 16 日，习近平总书记在“2015 减贫与发展高层论坛”上的主旨演讲强调，“中国在扶贫攻坚工作中采取重要举措，就是实施精准扶贫方略，我们坚持中国制度的优势，构建省市县乡村五级一起抓扶贫，层层落实责任制的治理格局。我们注重抓六个精准，即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，确保各项政策好处落到扶贫对象身上。我们坚持分类施策，因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过低保政策兜底一批。我们广泛动员全社会力量，支持和鼓励全社会采取灵活多样的形式参与扶贫。”这一系列的新思想，为扶贫脱贫机制改革创新指明了方向，提出了要求。而扶贫脱贫机制的改革创新，急需相关理论研究和实践总结成果作参考。

本书正是由来自不同领域的研究团队，经过长期跟踪研究形成的初步研究成果。本书根据新时期我国扶贫脱贫机制的新形势和新挑战，提出了完善我国扶贫脱贫机制总体目标要求、主要任务和思路、基本指导思想和政策保障措施。分别对新时期我国改进贫困县考核机制、精准扶贫机制、社会扶贫机制、区域发展与到村到户相结合机制、内源发展机制、专项财政扶贫资金分配使用机制、金融扶贫机制，从目标任务、基本思路、重点难点和政策保障等方面进行分析，提出的建议具有较强的参考性和指导性。本书还对新时期我国扶贫脱贫机制推进中的重点领域和突出问题进行了研究探讨，主要是扶贫脱贫机制的国际借鉴、我国民族地区扶贫脱贫、特殊群体的扶贫脱贫、绿色减贫新理念和城镇化推进中的扶贫脱贫机制创新和发展等主题，也很有针对性。

我国扶贫开发已进入到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，要确保贫困人口到2020年如期脱贫，需要全社会的共同努力，更需要更多研究工作者聚焦扶贫主体，为扶贫攻坚战决策提供更有力的理论支撑。本书旨在扶贫脱贫机制创新研究方面抛砖引玉，错漏难免，诚望读者不吝批评指正。

课题组

2015年10月

摘要

完善我国扶贫脱贫机制面临新形势和新挑战。第一，全球 2015 年后发展议程与完善扶贫脱贫机制紧密相关。如何将消除绝对贫困、可持续发展、追求包容性增长三大理念运用到扶贫开发战略和扶贫脱贫机制完善中极其重要。第二，2020 年我国将实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标，“十三五”是实现“中国梦”战略新思想关键期，扶贫脱贫成为实现“中国梦”的重点和难点。第三，我国新一轮全面深化改革，既是扶贫脱贫的良好机遇，又面临着贫困地区、扶贫对象分享改革释放红利或成果时处于劣势的挑战。第四，全面建成小康社会的奋斗目标和新型城镇化推进，对扶贫脱贫机制改革创新提出了更新、更高的要求。第五，国家外交和援外政策调整变化，构建扶贫脱贫大战略和扶贫脱贫全球合作与发展机制，也成为完善扶贫脱贫机制的重要内容。

完善我国扶贫脱贫机制目标是：区域发展与精准扶贫到村到户结合机制、精准扶贫工作机制、贫困县考核约束退出机制、干部驻村帮扶机制、财政扶贫资金使用管理机制、金融扶贫机制、社会扶贫机制、内源扶贫机制基本完善正常运转，国家扶贫开发治理体系基本形成，国家扶贫治理能力全面提升。为此，**完善我国扶贫脱贫机制的主要任务是：**按照政府、市场、社会协同推进大扶贫开发格局要求，以积极推进扶贫治理体系和治理能力现代化为目标，完善扶贫脱贫新机制，构建内源发展机制和外源拉动机制的扶贫脱贫机制体系。同时，绿色减贫成为未来扶贫脱贫战略新理念，民族问题、特殊群体的扶贫脱贫问题、城市贫困问题也是扶贫脱贫机制创新需要关注的重要内容。

完善我国贫困县考核机制。改革现行考核机制必要而紧迫。现行考核机制难以体现贫困地区自身特色和特点，脱贫致富的导向作用不明显，难以适应新阶段我国扶贫开发新战略及部署。完善贫困县考核机制，有利于贫困县集中解决贫困县最突出问题，有利于为精准扶贫机制等其他扶贫机制创新提供有力的保障和重要推动力，有利于丰富和发展新时期中国扶贫开发的理论，有利于指导我国新时期扶贫开发战略的实践，为贫困县退出机制研究制定提供支持。**完善我国贫困县考核机制的目标和任务是：**通过研究并构建贫困县考核机制及其指标体系，实现贫困县考核导向由主要考核地区生产总值向主要考核扶贫开发工作成效转变，引导贫困县将工作重点转移到以扶贫开发为核心的工作体系中，促进贫困县扶贫开

发取得突出成效。完善我国贫困县考核机制的基本思路是：考核指标由主要考核地区生产总值向主要考核扶贫开发工作成效转变，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县（以下简称重点县）取消地区生产总值考核，把提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标，引导贫困地区党政领导班子和领导干部把工作重点放在扶贫开发上。通过借鉴国内外考核指标体系研究和贫困县扶贫开发考核指标体系的理论方法和框架，结合关于贫困测量、农村反贫困的效果评价、扶贫细分领域效果评价的规范化研究体系，本研究构建了贫困县考核指标体系。**完善我国贫困县考核机制基本思路是：**以是否扶贫脱贫为标准，考核贫困县是否将工作重点转移到以扶贫开发为核心的方向上来，并作为贫困县领导干部政绩和党组织考察培养任免职务的重要参考，考核总任务是不断提高扶贫脱贫效率和效果，强化管理体系建设是贫困县考核机制的重要保证。**完善我国贫困县考核机制重点是：**进一步健全贫困县考核管理组织体系，规范贫困县考核工作流程和考核监督机制。积极探索贫困县退出机制是扶贫脱贫必然趋势和现实要求，只有建立退出机制，才能真正地形成扶贫脱贫机制的完整体系。

完善我国社会扶贫机制。贫困形势严峻增加了社会扶贫机制创新的压力，全面建成小康社会需要进一步完善社会扶贫机制，全面深化改革需要社会扶贫机制的创新发展。**完善我国社会扶贫机制的总体思路是：**立足于全面建成小康社会的战略目标和推动国家治理体系现代化的战略要求，在政府、市场、社会协同推进大扶贫开发格局的框架下，进一步完善社会扶贫工作机制既要充分理顺社会扶贫各主体的互动关系，也要充分考虑政府、市场和社会各要素之间的运行关系。通过完善社会扶贫机制，充分激发社会扶贫的活力，形成扶贫开发的合力，共同推动我国反贫困事业的发展。为此，要以全面建成小康社会实现中华民族伟大复兴的战略思想为指导，全面落实《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，在新的历史起点审视社会扶贫的机制创新，构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局，努力推动贫困地区经济社会发展。**完善我国社会扶贫机制的总体目标是：**建立和完善广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发制度，完善社会力量参与扶贫开发的渠道和形式，充分整合参与扶贫开发的各类社会资源，有效协调各参与主体之间的关系，完善社会力量参与扶贫开发的保障措施和激励措施，构建完整的社会扶贫评价体系，营造全社会广泛参与扶贫开发的良好氛围，形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。**完善我国社会扶贫机制具体任务就是：**完善社会扶贫的动员机制，完善社会扶贫的参与机制，完善社会扶贫的整合机制，完善社会扶贫的协调机制，完善社会扶贫的激励机制，完善社会扶贫的考评机制。**完善我国社会扶贫机制的政策建议包括：**完善社会扶贫的动员机制政策包括宣传动员和平台建设政策；完善社会扶贫的参与机制的政策包括完善拓展社会力量参与扶贫的渠道、提升社会力量参与扶贫的能力、加强社会力量参

与扶贫的制度保障；完善社会力量参与扶贫的组织管理政策等；完善社会扶贫的整合机制各项政策，包括加强对社会扶贫资金的整合政策、加强对扶贫项目整合政策；完善社会扶贫的协调机制政策，包括建立社会扶贫主体内部的合作机制、建立政府扶贫主体与社会扶贫主体的合作机制、建立社会扶贫主体与贫困地区的合作机制；完善社会扶贫的激励机制政策，包括创造共赢的舆论环境、落实扶贫开发的激励政策、完善扶贫荣誉的表彰体系；完善社会扶贫的考评机制政策，包括建立社会扶贫的考评体系、健全社会扶贫的考评机制。

完善我国精准扶贫机制研究。实施精准扶贫战略是贯彻落实新一届中央领导集体关于扶贫开发工作新思想新要求新部署的需要，是完善扶贫开发治理体系和提高扶贫开发治理能力的需要，是我国经济社会发展到一定阶段扶贫开发转型的需要，是适应新时期贫困人口特征变化的需要，是扶贫开发机制创新的重要内容。**新形势下实施精准扶贫面临的挑战主要是：**片区精准和个体精准两个层面的挑战。片区精准扶贫挑战：一是在实施片区精准扶贫中对各相关部委的指导、协调不足的挑战；二是跨行政区域协作难度大给片区精准扶贫带来了挑战。个体精准扶贫面临的主要挑战：一是贫困人口的精准识别、动态管理，仍面临诸多困难；二是贫困地区社会组织发展水平低，社会扶贫效益最大化受到影响。**完善精准扶贫机制基本思路就是：**通过科学方法，确定扶贫对象和范围，明确帮扶措施责任和对策，建立精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核相互支持互相促进的精准扶贫体系，提升扶贫脱贫的精准度和扶贫脱贫的效率，加快贫困地区扶贫脱贫目标的实现。**完善精准扶贫机制的主要任务是：**打好精准扶贫的基础——建档立卡；为精准扶贫建立“滴灌”管道——派驻驻村工作队；积极动员社会力量参与精准扶贫；创造精准扶贫良好环境——推进片区规划实施。**完善精准扶贫机制的建议是：**坚持区域发展与精准扶贫协调推进；坚持农村低保和扶贫开发“两项制度”有效衔接；完善和健全精准帮扶机制，包括落实驻村帮扶机制、加强对驻村干部管理和能力提升及提高贫困村和贫困户产业扶贫精准性；强化精准管理体制和机制；完善组织管理体制，加强扶贫脱贫组织体系建设力度，提升扶贫脱贫机构的行政级别和职责范围，建立健全地方扶贫脱贫机构，迅速充实和扩大扶贫脱贫队伍力量，强化精准扶贫管理体制力度；改革财政专项扶贫项目管理制度，建立完善扶贫项目立项、审批、实施、验收、评估等管理制度和监管程序，建立科学快捷方便全面的扶贫脱贫大数据管理体系，提升扶贫脱贫管理效率；建立和完善部门、行业扶贫责任考核机制，增强部门、行业在扶贫开发工作中的责任意识、协作意识；不断完善考核机制，提升扶贫精准度。

完善连片特困地区区域发展与扶贫开发结合机制。推进连片特困地区区域发展与扶贫开发结合，是实现贫困地区乃至全国经济健康持续发展的根本途径，是“十三五”扶贫脱贫机制的重要基础。完善区域发展与扶贫开发相结合面临的机

遇和挑战：一方面面临着经济增长形势的结构性变化和社会政策的调整的新机遇，同时也遇到了区域发展的生态与环境约束、产业结构升级的趋势和宏观经济下行的压力。**完善连片特困地区区域发展与扶贫攻坚结合机制的基本构思：**继续围绕实现《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》提出的奋斗目标，加快连片特困地区区域发展步伐，集中力量打好扶贫攻坚战，明确区域发展与扶贫开发既存在相互支撑、相互促进，也存在相互阻碍、相互制约的关系。推进连片特困地区区域发展与扶贫开发结合，必须深入贯彻落实十八届三中全会精神，大力推进改革创新。要通过改革创新，构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局，充分利用区域发展与扶贫开发相结合的重大机遇，有效应对面临的挑战，强化区域发展和扶贫开发的正向关系、抑制其负向关系，开创区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展的良性互动局面，加快连片特困地区区域发展步伐，优先解决最困难地区最困难群体最迫切需要解决的问题，推动连片特困地区经济社会又好又快发展。**推进连片特困地区区域发展与扶贫开发结合的基本原则：**坚持加快区域发展与实施精准扶贫相结合；坚持政府引导与市场调节、社会参与相结合；坚持外部支持与内源发展相结合；坚持保护生态与扶贫发展相结合；坚持改革创新与扶贫发展相结合。**完善连片特困地区区域发展与扶贫开发结合机制的政策措施建议包括：**一是着力推进片区规划的实施。国务院扶贫开发领导小组加强组织领导作用，国务院扶贫办和国家发展改革委要发挥好统筹协调作用，片区联系单位要发挥好对应片区规划实施的协调和督促指导作用，中央政府相关部门和片区各级党委、政府要切实履行片区规划确定的职责。二是着力加强益贫性区域发展政策。加强铁路、公路、民航、骨干水利工程、电网、油气管道、信息化等重大工程基础设施建设；加快教育、医疗卫生、社会保障等社会事业支持力度，大力提供片区公共服务水平，推进基本公共服务均等化；扶持特色优势产业；推进生态建设与环境保护。三是着力实施发展型扶贫开发措施。建立健全精准扶贫工作机制，大力解决贫困人口突出问题，充分发挥社会组织扶贫作用。四是着力完善扶贫考核制度与依法治贫机制，完善连片特困地区各级地方党委、政府考核机制，建立健全国家有关部门扶贫职责考核制度。发挥行政督察和人大监督、政协监督、舆论监督在保障片区区域发展与扶贫开发有关战略、规划、法规、政策的执行和落实中的作用。

完善我国专项财政扶贫资金分配使用机制。这是扶贫脱贫机制最核心的机制。专项财政扶贫资金分配使用机制存在的问题主要是：资金分配与使用缺乏有效的激励和约束机制；多渠道的资金分配，缺乏有效整合，协同效应不明显，扶贫资金投入的目标瞄准存在偏离；政府主导模式未能激发使用主体积极性，造成资金使用的低效率；监测评价体系和问责制度有待进一步完善。**完善财政专项扶贫资金管理机制的基本思路是：**中央和地方各级政府要逐步增加财政专项扶贫资

金投入，加大资金管理改革力度，增强资金使用的针对性和实效性，项目资金要到村到户，切实使资金直接用于扶贫对象；把资金分配与工作考核、资金使用绩效评价结果相结合，探索以奖代补等竞争性分配办法；简化资金拨付流程，项目审批权限原则上下放到县；以扶贫攻坚规划和重大扶贫项目为平台，整合扶贫和相关涉农资金，集中解决突出的贫困问题；积极探索政府购买公共服务等有效做法；加强资金监管，强化地方责任，省、市两级政府主要负责资金和项目监管，县级政府负责组织实施好扶贫项目，各级人大常委会要加强对资金审计结果的监督，管好用好资金；坚持和完善资金项目公告公示制度，积极发挥审计、纪检、监察等部门作用，加大违纪违法惩处力度。逐步引入社会力量，发挥社会监督作用。**完善财政专项扶贫资金管理机制的重点是：**完善扶贫责任制，提高资金瞄准度；建立以绩效为基础的资金分配使用管理机制；建立以绩效考评结果为核心的资金分配机制，使扶贫资金投向扶贫效果好的地区；进行体制创新，整合财政扶贫资源；完善扶贫项目库建设，逐步推行扶贫资金多年度滚动预算；完善扶贫财政资金绩效评价体系；改革财政专项扶贫项目管理机制；改革财政专项扶贫资金监管机制；建立财政专项扶贫资金监督机制。

完善我国金融扶贫机制。金融扶贫是农村扶贫开发战略体系的重要组成部分。金融扶贫机制是我国扶贫脱贫机制助推器。**完善我国金融扶贫机制面临的主要挑战是：**贫困地区的金融服务供需矛盾依然十分突出、增加信用与信用环境差的矛盾亟待破解、金融要素与其他要素的协调发展较差。**完善我国金融扶贫机制的总体思路就是：**实现“四位一体”：市场调控机制与政府顶层设计有机结合，达到可持续、风险可控的目标；实施定向调控，重点加强对基础设施和民生领域的金融支持；改善贫困地区的信用环境，为金融机构创造良好的发展环境；完善贫困地区的服务渠道，提供快捷高效的现代化金融服务。做到“四个结合”：把支持扶贫对象脱贫致富与实现金融机构保本微利结合起来，把资金支持与基础金融服务结合起来，把到户扶贫与产业扶贫结合起来，把金融扶贫与其他形式的扶贫结合起来。**完善金融扶贫机制的总体目标是：**按照十八大提出的全面建成小康社会和大幅减少扶贫对象的要求，全面做好贫困地区的金融服务，到2020年初步建成全方位覆盖贫困地区各阶层和弱势群体的普惠金融体系，金融对促进贫困地区人民群众脱贫致富的作用得到进一步发挥。**完善金融扶贫机制的重点任务包括：**完善国家扶贫贴息贷款政策；拓宽贫困地区多元化融资渠道；创新金融扶贫的产品和服务方式；创新基于互联网等新型渠道的金融产品；积极构建贫困地区农村保险事业；深入推进农村信用体系建设。**完善我国金融扶贫机制的政策建议：**一要扩大贫困地区的金融供给能力；二是创新和推广金融扶贫新模式；三是改善贫困地区的金融生态环境；四是积极探索特惠扶贫金融政策和制度创新方式；五是着力发挥金融扶贫的政策合力。

完善我国内源扶贫机制。内源扶贫机制是在扶贫开发过程中建立起确保贫困地区、贫困人口内生发展动力形成与发展的理念、制度、政策、模式的集合，扶贫脱贫最根本的是培育贫困地区、贫困家庭和贫困人口的内在动力机制。内源扶贫脱贫机制是我国扶贫脱贫机制的根本性动力机制。我国内源扶贫机制体系主要由区域层次、社区层次和个体（农户）层次的内源扶贫机制构成。**完善我国扶贫内源扶贫机制面临三大新挑战：**生态与环境约束增强，区域层次的内源扶贫发展成本升高；贫困地区劳动外流，社区层次内源扶贫发展面临人力资源挑战；破除城乡二元结构难度大，个体层次内源扶贫发展面临诸多挑战。**完善我国内源扶贫机制的总体思路是：**一是在区域层面通过建立内部管理约束及激励机制，解决贫困地区内部发展动力不足问题。如要构建贫困县考核、退出制度，不断激发贫困地区发展内生动力。二是通过体制机制创新整合政府、社会（NGO、村民）反贫困资源，建立政府、NGO、村民多元合作机制，为农村贫困社区发展和农民自我发展能力提升搭建制度平台。三是更加注重贫困人口参与权利与机会均等，构建贫困人口公平参与经济发展过程，共享改革发展成果的体制机制。**完善我国内源扶贫机制的目标是：**通过完善内源扶贫机制体系促进贫困地区、社区、贫困农户不同层面的内生动力增强和有机结合，进而形成贫困地区和扶贫对象主要依靠内生动力实现加快发展和脱贫致富的工作格局。**完善我国内源扶贫机制的任务和重点是：**提升贫困农民的主体参与能力；继续加强以雨露计划为核心的培训等能力建设；加强贫困地区基础设施建设能力，增强内源脱贫能力；加强扶贫脱贫的产业可持续发展能力；提升贫困村灾害应对能力；不断提升贫困地区公共服务水平。**完善我国内源扶贫机制的政策建议包括：**通过整合部门资源和引导社会资源；加强农村基础设施建设；进一步加强和完善产业扶贫的优先倾斜政策；深化户籍制度改革，促进贫困人口共享改革发展成果；加强基层组织建设；坚持教育优先、扶贫优先的基本政策，着力推进贫困地区基础教育能力快速提升，提高贫困群众培训转移就业能力。

完善扶贫脱贫机制的总体框架。完善我国扶贫脱贫机制的指导思想是：以推动国家扶贫脱贫机制完善为目标，以完善国家扶贫脱贫的保障体系和完善中央及地方扶贫开发制度体系为核心，构建我国多层扶贫脱贫动力机制（包括扶贫开发治理内源推动机制、扶贫脱贫治理自我发动机制和扶贫开发治理的外源拉动机制），进一步提升我国在开发治理、基础设施建设、特色产业发展、公共服务均等化等方面的扶贫脱贫治理能力。**完善扶贫脱贫机制的总体目标是：**完善我国扶贫脱贫治理体系，提升扶贫脱贫治理能力，为探索中国特色扶贫脱贫道路做出贡献。扶贫脱贫治理能力的全面提升，主要体现扶贫脱贫基础能力、扶贫脱贫社会发展（治理）能力和扶贫脱贫特色产业能力等三个方面。扶贫治理基础能力是扶贫脱贫机制完善的首要条件和基础保障，是贫困治理能力的硬实力表现。主要包

括：贫困地区村级道路畅通、饮水安全、农村电力保障和危房改造，教育扶贫，卫生和计划生育扶贫，文化建设扶贫和贫困村信息化扶贫。扶贫脱贫特色产业扶贫脱贫能力提升是反映扶贫开发治理潜在能力的重要表现，贫困地区内源动力的关键就是产业发展能力，当前在贫困地区的特色产业主要包括地方特色产业和乡村旅游产业。

完善我国扶贫脱贫机制的基本构思是：重点规划和实施扶贫脱贫宏观和微观双层次机制的协调和统一，即内源发展机制和外源拉动机制的合力推动，建立我国灵活高效、富有活力的扶贫脱贫机制。**首先，促进和催生内源发展机制，提升扶贫脱贫的造血能力，这是完善我国扶贫脱贫机制的根本。**内源发展机制是内源自我动力机制和内源推动机制的有机统一，是扶贫脱贫动力源泉的内在力量。内源自我动力机制主要来自自我的内在源动力，包括内源机制和主体参与机制，这是扶贫脱贫自我内源源动力。完善内源推动机制重在提升扶贫开发治理机制内部运行效率，通过内部管理约束评估、提升贫困治理方法和效率等，达到内部要素最佳配置。主体参与机制、内源扶贫机制是完善扶贫脱贫机制的必要前提和必备条件，贫困县考核退出机制，精准扶贫机制、干部驻村帮扶机制等内源推动机制是完善扶贫脱贫机制的重要保障。**其次，强化外源拉动机制，这是提升我国扶贫脱贫能力的关键。**扶贫开发治理的外源拉动机制主要有国家宏观财政政策拉动机制、国家宏观金融政策服务拉动机制、多元合作拉动机制构成和片区的区域发展带动，即形成财政拉动力、金融拉动力、市场拉动力和区域综合拉动力。外源拉动机制完善则较多的是通过外部宏观经济政策和多方合作改善内部治理环境，实现内外联动，共同促进国家扶贫开发攻坚顺利推进。包括：片区发展与扶贫攻坚结合机制、社会扶贫机制、金融扶贫机制和专项财政扶贫资金分配机制，这是完善我国扶贫脱贫机制的宏观战略重点，也是其机制完善的外源推动机制。

完善我国扶贫脱贫机制的保障体系。一要加快和完善国家扶贫脱贫的法律体系建设，尽快研究制定“国家反贫困法”或者“中国扶贫法”；二要完善国家和地方扶贫开发的制度体系建设；三要建立“消除贫困——全社会共同责任”的基本国策；四要实施国家扶贫倾斜政策——坚持扶贫优先；五要加强中国特色扶贫脱贫治理的品牌化建设，以品牌建设带动扶贫脱贫机制的完善和创新；六要加强国际扶贫合作力度，积极构建中国特色扶贫与世界各国扶贫脱贫共享机制的形成。

目 录

上篇 完善扶贫脱贫机制

第一章 完善扶贫脱贫机制概论	3
第一节 完善扶贫脱贫机制的背景	3
第二节 完善我国扶贫脱贫机制的总体目标	12
第三节 完善我国扶贫脱贫机制的主要任务	14
第二章 完善贫困县考核机制和退出机制	18
第一节 完善贫困县考核机制的必要性和重要性	18
第二节 贫困县考核机制改革创新的特点和评价	21
第三节 完善贫困县考核机制的总体思路	24
第四节 建立贫困县退出机制的思路和建议	33
第三章 完善精准扶贫机制	39
第一节 我国精准扶贫的演进及评价	39
第二节 实施精准扶贫战略的必然性	44
第三节 完善精准扶贫机制的目标和任务	48
第四节 完善精准扶贫机制的建议	49
第四章 完善内源扶贫机制	56
第一节 我国内源扶贫机制的现状及评价	56
第二节 我国内源扶贫机制面临的新挑战	60

2 / 完善扶贫脱贫机制研究

第三节	完善我国内源扶贫机制的基本构思	62
第四节	完善内源扶贫机制的政策建议	64
第五章	完善社会扶贫机制	66
第一节	完善社会扶贫机制的背景——大扶贫现状及总体评价	66
第二节	我国社会扶贫的现状 & 总体评价	72
第三节	完善社会扶贫机制面临新挑战	75
第四节	完善社会扶贫机制的基本构思	77
第五节	完善社会扶贫机制的政策建议	79
第六章	完善片区区域发展与扶贫开发结合机制	86
第一节	区域发展与扶贫开发相结合的战略和政策背景	86
第二节	区域发展与扶贫开发相结合面临的机遇和挑战	88
第三节	完善片区区域发展与扶贫开发结合机制的基本构思	90
第四节	完善片区区域发展与扶贫开发结合机制的政策建议	92
第七章	完善专项财政扶贫资金分配使用机制	96
第一节	财政专项扶贫资金分配使用及运行管理体系	96
第二节	财政扶贫资金使用效果评估分析	100
第三节	财政扶贫资金分配使用管理存在的问题及面临的挑战	107
第四节	完善财政扶贫资金分配机制的政策建议	112
第八章	完善金融扶贫机制	116
第一节	我国金融扶贫的特点及效果	116
第二节	完善金融扶贫机制面临的主要挑战	119
第三节	完善金融扶贫机制的基本构思	121
第四节	完善金融扶贫机制的政策建议	124
第九章	完善扶贫脱贫机制的政策建议	128
第一节	完善扶贫脱贫机制是推进我国扶贫开发治理体系与治理能力 现代化建设的必然要求	128
第二节	完善扶贫脱贫机制的指导思想	133

第三节	完善扶贫脱贫机制的总体目标	133
第四节	完善扶贫脱贫机制的基本构思	134
第五节	完善扶贫脱贫机制的保障体系	138

下篇 完善扶贫脱贫机制专题

第十章	完善扶贫脱贫机制的国际经验借鉴	147
-----	-----------------------	-----

第一节	国际反贫困研究的主要理论学派和视角	147
第二节	国际发展领域中贫困概念的演变	149
第三节	国际贫困测量的标准和方法	151
第四节	发展中国家的反贫困经验	154
第五节	结论与启示	162

第十一章	完善民族地区扶贫脱贫机制	166
------	--------------------	-----

第一节	我国少数民族地区的扶贫政策和效果评估	166
第二节	我国少数民族地区的扶贫面临的挑战	168
第三节	我国少数民族地区扶贫减贫的基本构思	172
第四节	我国少数民族地区扶贫开发的政策建议	174

第十二章	完善特殊群体扶贫脱贫机制	176
------	--------------------	-----

第一节	我国特殊群体状况及扶贫开发政策概况	177
第二节	我国特殊群体减贫面临的挑战	179
第三节	完善我国特殊群体扶贫脱贫机制的构想	181
第四节	我国特殊群体扶贫脱贫的政策建议	183

第十三章	绿色减贫的新理念	185
------	----------------	-----

第一节	绿色发展和绿色减贫的必要性和必然性	185
第二节	“绿色减贫”的特点	189
第三节	绿色减贫新理念及减贫机理	191
第四节	我国绿色减贫的思路和重点	195
第五节	我国绿色减贫的政策建议	197

第十四章 城镇化进程中的扶贫脱贫对策 203

 第一节 我国城镇化进程中的扶贫开发现状和总体评价 203

 第二节 城镇化中扶贫开发面临的新挑战 207

 第三节 完善城市扶贫脱贫机制的构想 210

 第四节 城镇化进程中完善扶贫脱贫机制的政策建议 212

参考文献 217

后记 223