

A STUDY ON POVERTY REDUCTION

APPROACHES IN CHINA

中国扶贫模式研究

胡兴东 杨林◎著

 人民出版社

A STUDY ON POVERTY REDUCTION
APPROACHES IN CHINA

中国扶贫模式研究

胡兴东 杨林◎著



人 民 出 版 社

责任编辑:张立

装帧设计:王欢欢

责任校对:陈艳华

图书在版编目(CIP)数据

中国扶贫模式研究/胡兴东,杨林 著. —北京:人民出版社,2018.10

ISBN 978-7-01-019671-8

I. ①中… II. ①胡…②杨… III. ①扶贫模式-研究-中国 IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 189238 号

中国扶贫模式研究

ZHONGGUO FUPIN MOSHI YANJIU

胡兴东 杨林 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.25

字数:335 千字

ISBN 978-7-01-019671-8 定价:78.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



作者简介

胡兴东 云南临沧人，博士、教授，现就职于云南大学滇西发展研究中心，云南大学法学院法律史学科学术带头人，主要从事中国法律史中司法技术和法律形式、中国少数民族法制史中纠纷解决机制和地方法制史研究，近年同时研究中国扶贫和基层社会治理等问题。现已出版专著及参著 15 部，发表各类学术论文 70 多篇，主持国家级和省部级项目 6 项，获省部级学术奖 7 项。代表著作主要有：《生存范式：理性与传统——元明清时期南方民族法律变迁研究》（2005 年）、《中国古代死刑制度史》（2008 年）、《中国古代判例运行机制研究：以元朝和清朝为比较》（2010 年）、《西南民族地区纠纷解决机制研究》（2013 年）、《治理与认同：民族国家语境下社会秩序形成问题研究》（2013 年）、《中国少数民族法律史纲要》（2015 年）、《宋朝立法通考》（2018 年）等。



作者简介

杨林 云南大学二级教授，博士生导师，享受国务院特殊津贴专家，教育部新世纪优秀人才，中国高等教育学会“一带一路”研究分会理事长，教育部科技委管理学部委员，云岭学者，云南省中青年学术技术带头人，云南省中国西南地缘环境与边疆发展协同创新中心主任，云南大学“一带一路”研究院院长。

主要从事人力资源管理、高等教育管理等方面研究，曾获全国高校科研人文社会科学优秀成果二等奖、国家级教学成果二等奖，两次荣获云南省哲学社会科学研究成果一等奖。先后主持完成国家和省部级科研项目20余项，在《经济研究》、《光明日报》等国家和省部级报刊上发表论文60余篇，多篇论文被《新华文摘》《人大复印报刊资料》等全文转载。在人民出版社、科学出版社等国家级出版社出版专著3部。

责任编辑：张立
装帧设计：王欢欢

云岭学者专项（项目号：C6183010）成果丛书

丛书主编：杨 林

云岭学者专项成果丛书

编委会名单

主 编：杨 林

副主编：李 伟 周 杰 郑洪波 刘 稚

编 委：杨 林 李 伟 周 杰 郑洪波

刘 稚 杨先明 谈树成 梁双陆

段昌群 胡兴东 赵志芳 李 炎

高 巍 骆华松 吕昭河 何 明

赵筱青 胡仕林 马肿伟 吴 磊

周 琼 岳 昆 胡金连 史 雷

| 序 |

贫困是人类社会自形成以来就存在且伴随时间最久、最普遍的社会问题，也是人类社会治理中最难消除的社会问题之一。贫困、人口和环境被当今国际社会公认为人类共同面临的三大难题。人类社会中出现的战争、动乱，甚至是大量日常犯罪都与贫困有关。反贫困、消除贫困是任何一个正常国家在治理中的首要目标和重要任务。虽然，贫困治理在国家治理中一直是重要组成部分，但作为国家行为，进行大规模的有计划反贫困治理则是近代才出现的现象，甚至是第二次世界大战后才成为国际社会关注的重点。中国政府的40年贫困治理基本采用的是通过集中发展经济，改善贫困地区的生产生活条件，在经济高速增长下通过“涓滴效应”来提高贫困地区居民生活水平，以实现摆脱贫困的扶贫模式。

在中国古代社会治理中，贫困治理主要采用的是救济式治理，主要通过义仓和民间乡绅社会救济两种机制，如宋代国家和民间形成了较为成熟的社会救济制度。在救济式扶贫时代，贫困治理主要是针对特定少数群体，且多由民间社会自发进行，国家并没有形成针对性的系列反贫困政策和措施。中国政府针对特定地区、群体开展定向贫困治理是20世纪80年代才出现的新现象。20世纪八九十年代中国在经济高速发展的同时，国家开始针对特定地区（贫困县^①、革命老区、民族地区、边疆地区）和群体（五保户、妇女、儿童、残疾人、

^① 本书中的“贫困县”是用来简称“国家重点扶贫的贫困县”“省级重点扶贫的贫困县”“集中连片特困地区贫困县”等三种贫困县。若特指“国家重点扶贫的贫困县”时就用“国家贫困县”，“省级重点扶贫的贫困县”时就用“省级贫困县”，“集中连片特困地区贫困县”时就用“片区贫困县”。

人口较少民族)开展的贫困治理越来越深入,模式也日益复杂多样。这构成了当前世界各国贫困治理中最具特色的反贫困范式。在40年(1978—2017年)的贫困治理中^①,中国在扶贫工作上取得的成绩是独傲世界的,政府在贫困治理上的积极性、主动性也是世界各国政府中少有的。“改革开放30多年来,7亿多贫困人口摆脱贫困,农村贫困人口减少到2015年的5575万人,贫困发生率下降到5.7%,基础设施明显改善,基本公共服务保障水平持续提高。”^②自20世纪80年代以来,中国政府的贫困治理形成了中国特色贫困治理模式。这种贫困治理模式的核心是政府全面承担贫困治理的各项工作,同时积极动员和吸收各种社会力量参与扶贫。2016年,中国政府在总结过去近40年扶贫事业上取得的成功经验时,认为中国扶贫工作的特点是“中国发挥政治优势和制度优势,通过‘党的领导、政府主导、社会参与’的工作机制,形成跨地区、跨部门、跨行业、全社会共同参与多元主体的社会扶贫体系”^③。虽然,这种以政府全面承担为主导的贫困治理存在各种问题,但在国家存在数量庞大的贫困群体、多种深度贫困区的时代,这种扶贫模式拥有的优势是超过它产生的副作用的,成为优选的扶贫模式。

考察中国40年贫困治理中取得的成绩,除了真实地解决了中国农村大量农民的赤贫问题外,最有价值的是在贫困治理上形成的具有政策学意义和范式价值的各种“扶贫模式”。中国自1978年开始的40年贫困治理中,在贫困治理机制上创制出了形式多样的扶贫模式,构成了中国贫困治理的范式。这些不同特征的扶贫模式在世界反贫困政策措施上拥有十分重要的意义和地位。认真总结、反思中国40年贫困治理中的各种扶贫模式,对改进和完善当前中国贫困治理的制度和机制及对世界各国贫困治理将产生十分重要的借鉴作用。对此,2011年制定的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》中指出对中国扶贫问题的研究具有“逐步完善中国特色扶贫理论和政策体系”和“提高扶贫开发决策水平和实施能力”的作用。本书将从不同角度对中国40

① 本书分析时段集中在1978—2017年之间,共40年。因为中国政府在1978年的改革开放在本质上是把国家发展与国家贫困治理相结合,同时中国政府还实施了针对贫困地区和贫困群体的扶贫工作。

② 数据来源于国务院新闻办公室的《中国的减贫行动与人权进步(2016年)》白皮书。

③ 国务院新闻办公室的《中国的减贫行动与人权进步(2016年)》白皮书。

年内贫困治理中政府实践过和正在实践的扶贫机制进行总结,提炼形成不同扶贫模式,指出不同扶贫模式存在的优缺点,让学术界和实务界能够更加全面、有效地认识不同扶贫模式的功能和作用。

自20世纪80年代以来,特别是20世纪90年代中后期至2017年,中国在反贫困上取得了十分显著的成就。对此,亚洲开发银行副行长彼得·H.沙里温指出,“中国的扶贫工作有许多经验值得其他国家学习。中国在扶贫领域取得的成就在亚洲首屈一指”;世界银行认为,“中国过去20年扶贫取得的成就深刻地影响着国际社会。农村经济改革的巨大成功、农村经济的惊人增长和对这一增长的广泛参与以及成功的国家扶贫计划,使得过去20年中国农村绝对贫困大大减少”;联合国开发计划署(UNDP)认为,“中国的这一成就为发展中国家,甚至整个世界提供了一种模式”^①。联合国在《2015年千年发展目标报告》中指出,“中国极端贫困人口比例从1990年的61%,下降到2002年的30%以下,率先实现比例减半,2014年又下降到4.2%,中国对全球减贫的贡献率超过70%”^②。那么,中国贫困治理模式中有哪些具体扶贫模式呢?每种扶贫模式有些什么特点呢?当前,从学术界的研究来看,还是十分不够,值得进一步研究。中国贫困治理模式是一个拥有复杂样式的内容体系,拥有丰富的内容,但也存在使用模式分析不够深入的问题。当然,要对一种整体性社会治理工程进行总结和提升,通过模式分析是较为有效的方法,也是形成最易让人们学习借鉴的理论成果的最好途径。所以,对中国政府实践过的各种贫困治理模式进行全面性总结是具有十分重要的学术理论价值和现实意义的。

当前,中国政府扶贫工作目标是在2020年实现在“不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障”的指标下,获得当前贫困标准线下的农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽。这一扶贫目标本质是“消除绝对贫困和极端贫困的发展目标”^③,即是一种消除农村绝对贫困的贫困治理的方式。为了保障这一目标的实现,国家制定了各种保障措施以让它能如期完成。中国政府提出的这一扶贫目标的完成是十分艰巨的,因为全国农村中的贫困地区、贫困人口数量还十分庞大。根据统计,在2015年年底,全国农村贫困人口

① 国务院扶贫办:《开发与致富》(2000年国际会议专辑)。

② 数据来源于国务院新闻办公室的《中国的减贫行动与人权进步(2016年)》白皮书。

③ 焦梦等:《中国是全球减贫典范》,《中国扶贫》2017年第20期。

集中的 14 个集中连片特困区、832 个国家贫困县、12.8 万个国家贫困村、5575 万贫困人口需要在 5 年之内完成此目标下的脱贫。为此,国家针对全国贫困人口的致贫原因和拥有的资源禀赋不同,确定通过产业扶贫让有劳动能力和生产技能的 3000 万贫困人口脱贫,转移就业让 1000 万贫困人口脱贫,易地扶贫搬迁让 1000 万贫困人口脱贫,其他剩余贫困人口则通过纳入社保实现兜底脱贫等对应措施。^① 虽然,有以上扶贫目标的确定和脱贫机制的设定,但要完成仍需要对当前扶贫模式进行深入的、整体的总结研究,以对现有扶贫模式进行改进和完善。

贫困治理是一个十分复杂的社会治理工程,不仅涉及物质财富提供的问题,还涉及文化传统、生态承载、制度供给、教育普及等问题。中国学术界对治理贫困问题过程中产生的相关理论、政策、措施、评估等各种理论、学说、技术、机制的研究总称为“扶贫学”,而不是贫困治理理论。这体现出中国在整个贫困治理中的理论特色。中国扶贫理论的构成,一般认为由贫困理论、战略、政策、模式、措施、评估、监测等不同内容构成。^② 其中,扶贫模式问题作为贫困治理的核心内容,是指政府在贫困治理中所采取的主要措施、机制和途径,是一种政策学分析的产物,具有高度实践性和可重复性。从实践看,中国扶贫模式理论研究存在的问题是相关理论研究跟不上中国政府的扶贫工作过程中的创新和发展速度,使中国扶贫模式研究体现出一种明显的理论滞后的状态。^③ 中国在扶贫过程中出现实践先于理论的现象十分明显。中国政府在扶贫工作中,十分明显的特色是根据贫困治理的需要不断调整和创新扶贫模式,丰富扶贫理论。中国政府在扶贫模式上体现出积极创新、不停发展、种类丰富、成绩斐然的特征。中国在 40 年的扶贫开发工作中,让 7 亿多农村贫困人口脱贫,占到同期世界贫困治理中脱贫人口总数的 70% 以上。^④

① 数据来源于国务院新闻办公室的《中国的减贫行动与人权进步(2016 年)》白皮书。

② 参见曹洪民:《中国农村开发式扶贫模式研究》,中国农业大学博士学位论文 2003 年。

③ 我们对与扶贫模式有关的研究进行全面检索后发现,虽然近年有大量研究,但全面深入的研究成果还是没有出现。在本书写作中,我们查阅了数以千计的论文,发现很多研究是高度重复的,没有实质性的考察。

④ 参见陈宗胜:《中国多维扶贫走在世界前列》, http://f.china.com.cn/2017-08/16/content_50001419.htm, 发布时间:2017 年 8 月 16 日 10:46:04, 来自:中国扶贫在线网, 访问时间:2018 年 4 月 8 日。

中国近 40 年的贫困治理主要是针对农村中的贫困对象而不是针对社会中所有的贫困对象。所以中国当前的贫困治理还涉及一个更加复杂的现代化、城市化下的农村与城市发展中的特别协调机制问题,具有一种中国城市化进程中对农村发展的特别补救措施的功能。

在对贫困地区积极治理下,让中国贫困地区在经济高速发展中,正在让、必然让中国农村的贫困问题出现“相对贫困和社会排斥取代绝对贫困成为贫困的主要方面;收入之外的其他维度的贫困表现突出;以农村为主的贫困逐步转化为农村和城市贫困共存的状态”^①。这样将根本性地改变中国贫困人口分布和致贫原因的构成,其中个体能力缺陷贫困将成为中国贫困产生的主要原因。这就要求中国未来的贫困治理须转向新的扶贫模式。当前,中国贫困群体的致贫原因反映了这种变化。从建档立卡户的致贫原因上看,2014 年,全国建档立卡贫困户中不同贫困群体结构是“60 岁以上老人占 20%,丧失和无劳动力者占 40%;因病致贫的占 38.5%,其中患大病者占 27.7%;小学程度以下的占 54.7%,其中文盲或半文盲的 14.8%;另有 34.8%的致贫原因是缺资金,21.3%的是因为缺技术”。^② 这种致贫结构反映了当前中国贫困群体是由于自身发展上内生动力不足所致。这让贫困治理需要进入更深层的个人技能发展培育,而不是简单的经济发展资源的补充和支持。

2020 年,中国在完成大规模政府主导下的农村绝对贫困治理后,在贫困治理上将转向四个方面:第一,对因缺少发展动力的贫困群体,将在城乡一体化下实施以政府作为投入主体,民间社会组织作为扶贫项目实施主体,特别是以高度专业性的 NGO 组织承担扶贫工作;第二,在区域扶贫上,不再以简单的消除贫困作为区域发展支持目标,而是转向以实现区域间均衡发展为目标的区域发展支持战略,防止出现因为区域间发展差距过大而再次出现区域性贫困问题;第三,建立完善的大数据动态监测机制,对全国贫困群体进行监测,为贫困治理提供更加有效的信息,让那些因为缺失劳动力的贫困群体获得更加有效的福利救济,而不是开发式扶贫下的特别救济;第四,针对贫困者中存在

① 王小林、Sabina Alkire:《中国多维贫困测量、估计和政策含义》,《中国农村经济》2009 年第 12 期。

② 邹英、向德平:《易地扶贫搬迁贫困户市民化困境及其路径选择》,《江苏行政学院学报》2017 年第 2 期。

的权利缺失、社会排斥,实行有效的权利补救和支持将成为贫困治理的新战场。

构建一个“少有所学,壮有所业,老有所养”的“大同”理想社会,必然让中国贫困治理在国家层面上永远存在。因为在一个健康、自由、民主的社会中,需要让强者“行”有所规的同时,也让弱者“行”有所助,获得发展希望,实现一种动态平衡状态。世界发达国家的历史已经证明,在人类贫困治理中,绝对贫困状态的消除是可以实现的,但相对贫困却无法消除,只能控制、限制在合理范围内。到2020年后,中国贫困治理将进入城乡一体化下的相对贫困治理阶段,这是中国社会发展的一种必然,也是适应新发展的一种需要。所以在相对贫困治理时期,在保留传统贫困治理模式的前提下,需要从制度、权利方面对社会排斥、权利贫困等问题进行有效的治理,防止相对贫困出现失范、导致绝对贫困回潮。这是新时期贫困治理上的基本目标和任务。

是为序。

杨 林

2018.6.20

| 目 录 |

序 / 1

第一章 扶贫模式的相关问题 / 1

第一节 扶贫模式概念	1
一、模式	1
二、扶贫模式	3
第二节 国外贫困理论与贫困治理模式	7
一、国外贫困形成理论	8
二、国外贫困治理理论	20
三、国外贫困治理模式	24
第三节 当前中国扶贫模式种类研究现状	30
一、实务界对扶贫模式的分类	31
二、学术界对扶贫模式的分类	32
第四节 贫困、贫困识别与贫困瞄准	34
一、贫困的概念	34
二、贫困对象的测量	37
三、扶贫对象的识别	41
四、扶贫对象的瞄准	41
五、致贫原因下的贫困分类	45

第二章 中国扶贫的历史演进 / 46

第一节 体制变革与救济式扶贫时期	47
一、体制变革与救济式扶贫时期的措施	47
二、体制变革与救济式扶贫时期的问题	50
第二节 体制改革推进发展扶贫时期	51
一、促进经济高速增长下的贫困治理	51
二、实施深度贫困地区专项发展扶持	54
第三节 特定贫困群体和区域专项开发扶贫时期	56
一、特定贫困群体和区域专项开发扶贫时期的措施	57
二、特定贫困群体和区域专项开发扶贫时期的特点	60
第四节 全面消除绝对贫困的精准扶贫时期	61
一、新时期扶贫战略的确定	62
二、精准扶贫的提出与形成	63

第三章 按扶贫措施对扶贫对象作用途径分类 / 68

第一节 开发式扶贫模式	69
一、产业扶贫模式	72
二、教育扶贫模式	98
三、金融信贷扶贫模式	120
四、财税扶贫模式	132
五、农村环境修复和保护扶贫模式	139
六、易地扶贫搬迁模式	150
七、旅游扶贫开发模式	162
第二节 救济式扶贫模式	171
一、中国救济式扶贫的演变	172
二、中国救济扶贫的对象与措施	173
三、救济式扶贫模式的批判	175

第四章 按扶贫瞄准单元范围分类 / 177

第一节 贫困户为中心的扶贫模式	180
-----------------	-----

一、精准扶贫下的贫困户识别机制	180
二、建档立卡识别管理中存在的问题	184
第二节 整村推进扶贫模式	186
一、整村推进扶贫的理论基础	188
二、整村推进扶贫的特点及形成	189
三、整村推进扶贫的识别指标	193
四、整村推进扶贫的主要内容	195
五、整村推进扶贫的优缺点	197
第三节 贫困县为中心的扶贫模式	200
一、贫困县识别历程	201
二、国家对贫困县的扶贫措施	204
三、贫困县为中心扶贫中存在的问题	206
第四节 集中连片特困区开发扶贫模式	207
一、集中连片特困区扶贫的提出和演变	208
二、集中连片特困区的识别及特点	209
三、集中连片特困区的扶贫措施及成就	212
第五节 区域战略开发扶贫模式	214
一、西部大开发战略	214
二、东北三省振兴计划	221

第五章 按扶贫主体对扶贫对象扶持形式分类 / 223

第一节 东西部扶贫协作模式	224
一、东西部扶贫协作模式的历程	225
二、东西部扶贫协作模式的机制	233
三、东西部扶贫协作模式的成效	234
第二节 机关定点扶贫模式	236
一、机关定点扶贫模式的演变	236
二、机关定点扶贫的工作机制	241
第三节 结对帮扶扶贫模式	244
一、贫困户为对象的结对帮扶	244

二、教育结对帮扶	245
三、医疗卫生结对帮扶	246
第六章 按扶贫主体性质分类 / 248	
第一节 政府主导型扶贫模式	249
一、政府主导型扶贫模式的特点和优点	249
二、政府主导型扶贫模式存在的问题	252
第二节 市场主导型扶贫模式	255
一、政府主导下的市场化扶贫的制度保障	256
二、市场主导型扶贫模式的实践	256
第三节 社会扶贫模式	257
一、当前中国社会扶贫的种类	258
二、社会扶贫在中国扶贫中的作用	265
三、非政府组织在扶贫中的作用及发展	266
第七章 按扶贫对象在扶贫过程中的地位和作用分类 / 270	
第一节 参与式扶贫模式	271
一、参与式扶贫模式的理论基础	271
二、参与式扶贫模式的特点和优点	273
三、参与式扶贫模式的实践	275
四、参与式扶贫模式存在的问题	276
第二节 被动式扶贫模式	278
一、被动式扶贫模式存在的问题	278
二、学理上的新型扶贫模式	281
结 论 / 283	
参考文献 / 290	
后 记 / 309	