

改革与发展研究丛书

2018 年主题出版重点出版物

主编：蔡昉 李培林 谢寿光

中国减贫 与发展

1978~2018

POVERTY REDUCTION IN CHINA

吴国宝 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国减贫 与发展

1978~2018

POVERTY REDUCTION IN CHINA

吴国宝 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP)数据

中国减贫与发展：1978-2018 / 吴国宝等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.10
（改革开放研究丛书）
ISBN 978-7-5201-3554-2

I. ①中… II. ①吴… III. ①扶贫-研究-中国-1978-2018 IV. ①F126

中国版本图书馆CIP数据核字（2018）第220861号

· 改革开放研究丛书 ·

中国减贫与发展（1978~2018）

丛书主编 / 蔡 昉 李培林 谢寿光

著 者 / 吴国宝 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽

责任编辑 / 高 雁 李 佳

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社（010）59367226

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心（010）59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：22 字 数：325千字

版 次 / 2018年10月第1版 2018年10月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3554-2

定 价 / 128.00元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010-59367028）联系

▲ 版权所有 翻印必究

出版者前言

习近平同志指出，改革开放是当代中国最鲜明的特色，是我们党在新的历史时期最鲜明的旗帜。改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。2018 年是中国改革开放 40 周年，社会各界都会举行一系列活动，隆重纪念改革开放的征程。对 40 年进行总结也是学术界和出版界面临的重要任务，可以反映 40 年来尤其是十八大以来中国改革开放和社会主义现代化建设的历史成就与发展经验，梳理和凝练中国经验与中国道路，面向全世界进行多角度、多介质的传播，讲述中国故事，提供中国方案。改革开放研究是新时代中国特色社会主义研究的重要组成部分，是应该长期坚持并具有长远意义的重大课题。

社会科学文献出版社成立于 1985 年，是直属中国社会科学院的人文社会科学专业学术出版机构，依托于中国社会科学院和国内外人文社会科学界丰厚的学术和专家资源，坚持“创社科经典，出传世文献”的出版理念、“权威、前沿、原创”的产品定位以及出版成果专业化、数字化、国际化、市场化经营道路，为学术界、政策界和普通读者提供了大量优秀的出版物。社会科学文献出版社于 2008 年出版了改革开放研究丛书第一辑，内容涉及经济转型、政治治理、社会变迁、法治走向、教育发展、对外关系、西部减贫与可持续发展、民间组织、性与生殖健康九大方面，近百位学者参与，取得了很好的社会效益和经济效益。九种图书后来获得了国家社科基金中华学术外译项目资助和中共中央对外宣传办公室资助，由荷兰博睿出版社出版了英文版。图书的英文版已被哈佛大学、耶鲁大学、牛津大学、剑桥大学等世界著名大

学收藏，进入了国外大学课堂，并得到诸多专家的积极评价。

从 2016 年底开始，社会科学文献出版社再次精心筹划改革开放研究丛书的出版。本次出版，以经济、政治、社会、文化、生态五大领域为抓手，以学科研究为基础，以中国社会科学院、北京大学、清华大学等高校科研机构学者为支撑，以国际视野为导向，全面、系统、专题性展现改革开放 40 年来中国的发展变化、经验积累、政策变迁，并辅以多形式宣传、多介质传播和多语种呈现。现在展示在读者面前的是这套丛书的中文版，我们希望借着这种形式，向中国改革开放这一伟大的进程及其所开创的这一伟大时代致敬。



社会科学文献出版社

2018 年 2 月 10 日

主要作者简介

吴国宝 经济学博士，现任中国社会科学院农村发展研究所研究员，中国社会科学院贫困问题研究中心主任，中国社会科学院创新工程项目——“精准扶贫政策有效性研究”首席研究员，中国社会科学院研究生院博士生导师，享受国务院政府特殊津贴专家，国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会委员，主要研究领域为扶贫、小额信贷、农村发展和农民福祉。曾任亚洲开发银行驻华代表处高级扶贫顾问以及世界银行、联合国开发计划署、国际农业发展基金、英国国际发展部、澳发署等国际多边和双边机构的咨询顾问。

内容提要

1978 年改革开放以来，中国政府致力于通过改革开放和发展实现国家的全面振兴与中华民族的伟大复兴，始终将减贫作为国家发展和民族复兴的一项关键战略目标。从 20 世纪 80 年代中期开始，中国在全国范围内持续开展了有计划有组织的大规模扶贫开发，建立了专门的扶贫开发组织和管理体系，安排了专门的扶贫资源，先后实施了《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》《“十三五”脱贫攻坚规划》等中长期扶贫规划，有力地推进了国家农村扶贫开发的进程。

改革开放 40 年以来中国农村扶贫开发取得了举世公认的成就，使 7 亿多农村贫困人口摆脱了贫困，显著改善了农民的生活质量，有效遏制和缩小了农村地区间的发展差距，增强了贫困人口的信心和发展能力。中国农村扶贫开发，既内含着特定的时空因素和中国独特的政治制度与治理体系的影响，也形成了一些可与其他国家分享的大规模减贫的经验。中国农村扶贫的基本做法和经验是：通过实行亲贫的发展战略、开发式扶贫和建立社会保障制度减少贫困人口；综合运用多种政策工具，通过改善社区基础设施和公共服务、实行产业扶贫、就业转移培训、易地搬迁扶贫等，提升贫困地区和贫困人口自我发展能力；不断探索精准扶贫的实现方式，提高扶贫的效率和质量；根据贫困性质和特点、扶贫形势与任务、国家扶贫能力的变化，借鉴国内外扶贫的新知识、经验和教训，不断调整和创新扶贫的战略、治理结构、政策与干预方式，保证和提高扶贫的有效性和适应性；发挥党和政府在扶贫规划、

资源动员、组织与监督管理中的领导作用，发挥贫困地区基层组织和群众在扶贫中的主体作用，积极动员和支持多方面的社会力量参与扶贫开发，形成全社会协力扶贫的格局；将减贫作为国家的长期目标和任务，持续和不间断地开展扶贫。中国农村扶贫开发，加速了全球减贫的进程，创造了大规模减贫和精准扶贫的中国经验，用事实证明了发展中国家可以依靠自己的努力摆脱贫困。

第一章 中国减贫经验及其意义 001

- 一 中国减贫的经验
- 二 中国减贫成效及其对世界的贡献
- 三 中国减贫的重要意义

第二章 中国减贫的历程 020

- 一 改革前和1978~1985年的中国农村减贫
- 二 1986~1993年中国农村扶贫开发
- 三 1994~2000年“八七”扶贫攻坚计划期间的农村扶贫开发
- 四 2001~2010年的农村扶贫开发
- 五 2011~2013年农村扶贫开发
- 六 2013年以后的农村扶贫开发

第三章 中国的发展减贫 039

- 一 经济发展支持和促进贫困的减缓
- 二 社会事业发展减贫
- 三 结合生态环境改善扶贫

第四章 中国的开发式扶贫 062

- 一 中国开发式扶贫的内涵与基本特征
- 二 中国开发式扶贫的演变
- 三 政策与干预
- 四 主要成效
- 五 重要经验
- 六 未来路径

第五章 中国的精准扶贫 082

- 一 中国精准扶贫的特点
- 二 中国精准扶贫的实践
- 三 中国精准扶贫的成就
- 四 中国精准扶贫实践对世界减贫理论和国家社会治理创新的贡献

第六章 中国金融扶贫 106

- 一 专项扶贫金融政策
- 二 全面的综合性精准扶贫金融政策
- 三 与金融扶贫相配套的货币、监管和财税支持政策
- 四 扶贫金融的进展与成效
- 五 经验、挑战和展望

第七章 中国产业扶贫 140

- 一 产业扶贫政策演变
- 二 产业扶贫实践形式
- 三 产业扶贫的组织模式与利益联结方式
- 四 产业扶贫效果及其评价
- 五 产业扶贫经验与发展建议

第八章 中国移民扶贫 194

- 一 概述
- 二 移民扶贫的发展历程
- 三 移民扶贫模式与政策
- 四 移民扶贫进展与实施效果
- 五 经验、问题和对策建议

目 录	第九章 中国的社会保障减贫	233
	一 社会保障在反贫困中的作用及其机理	
	二 中国社会保障在减贫进程中的地位演变	
	三 中国社会保障减贫效果的经验研究	
	四 中国社会保障减贫面临的问题与政策建议	
	第十章 中国特色的社会扶贫	265
	一 中国社会扶贫的内容与形式	
	二 各种形式社会扶贫的发展变迁	
	三 社会扶贫在中国扶贫中的地位和作用	
	四 社会扶贫的未来展望	
	第十一章 中国扶贫展望和建议	310
	一 扶贫形势及社会经济结构变化	
	二 2020年后中国贫困性质和特点	
	三 扶贫战略选择	
	参考文献	320
	推荐阅读书目	330
	索 引	331
	后 记	336

Chapter 1	Poverty Reduction in China: Experience and Significance	001
Chapter 2	A Brief History of Poverty Reduction in Modern China	020
Chapter 3	Socio-Economic Development and Poverty Reduction	039
Chapter 4	Diversification, Experimentation and Innovation: An Open-ended Approach to Poverty Reduction	062
Chapter 5	Precision-targeted Poverty Reduction in China	082
Chapter 6	Strengthening Poverty Reduction-oriented Financial Services	106
Chapter 7	Promoting the Development of Rural Businesses and Industries	140
Chapter 8	Reducing Poverty through Guided Population Resettlements	194
Chapter 9	Poverty Reduction and the Social Security System	233

Chapter 10	Mobilizing Broad-based Societal Support: The Chinese Experience	265
Chapter 11	Outlook and Suggestions	310
	References	320
	Index	331
	Postscript	336

第一章 中国减贫经验及其意义

改革开放以来，中国的扶贫开发取得了举世公认的巨大成就，7亿多农民摆脱了贫困，创造了世界减贫史上的一大奇迹，被国际社会广泛视为人类社会扶贫的一个成功样板。与此同时，扶贫开发，也成为中国道路、中国经验和中国发展模式的重要组成部分。

中国改革开放40年以来取得的巨大减贫成就，既内含着特定的时空因素和中国独特的政治制度与治理体系的影响，也形成了一些可与其他国家分享的实践经验和理论体系。中国减贫做法和经验中可复制、可分享和可持续的部分，应该成为中国未来减贫和社会治理以及世界减贫事业的重要知识财富。本书通过对改革开放40年中国减贫与发展实践和经验数据的回顾与分析，尽可能全面系统地研究和总结中国减贫的主要做法和经验，讨论和提炼中国减贫可供借鉴和共享的经验。

一 中国减贫的经验

中国改革开放40年基本消除了现行标准下的农村绝对贫困，在扶贫开发的过程中，探索并形成了大规模减贫的中国经验。中国扶贫的基本经验是：通过发展减贫，提升贫困地区和贫困人口自我发展能力，实行精准扶贫，坚

持扶贫创新，坚持党和政府领导、群众主体、社会参与的基本扶贫制度，坚持持续扶贫。

（一）通过发展减贫

通过发展解决贫困问题，将扶贫寓于发展之中，这是中国扶贫开发的一个重要经验。

中国通过发展减贫的经验，体现在通过包容性的经济发展、社会事业发展和结合生态环境改善实现减贫三个方面。

1. 实行包容性的经济发展

中国通过建立社会主义市场经济制度，选择基于中国比较优势的经济发展方式，适时调控宏观经济，实现了经济的持续、高速增长，保证经济增长在较长时期内惠及贫困和低收入人群。据可比资料，1980~2012 年全国农民人均纯收入年均增长 6.6%。同期底层 20%、40%、60% 和 80% 农户人均纯收入年均分别增长 4.5%、5.4%、5.9% 和 6.3%（见图 1-1）。这一结果充分表明

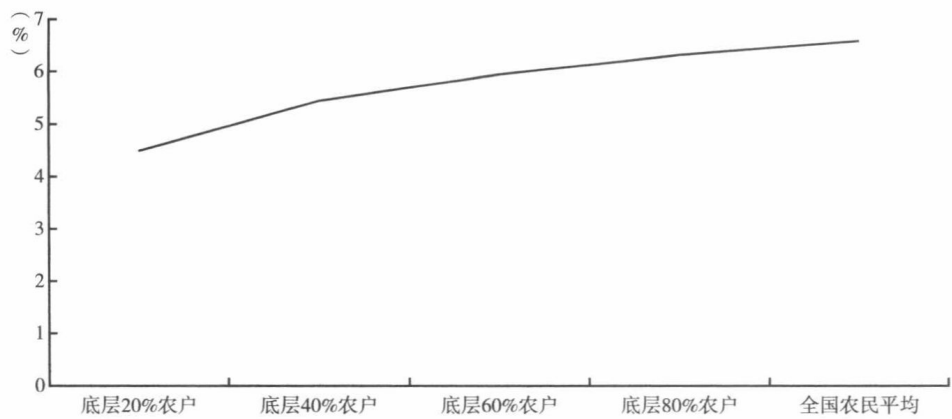


图 1-1 不同收入组农户 1980~2012 年人均纯收入年增长率^①

资料来源：作者根据《2010 中国农村住户调查年鉴》和国家统计局网站的农民五等份家庭基本情况（<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）数据计算。

① 该图实为 1980~2012 年农民收入增长曲线（growth incidence curve）。

中国的经济发展具有较好的包容性，在长时间内推动了低收入农户收入水平的整体提升。这也能够为改革开放以来中国农村大规模减贫事实提供合理的解释和支持。

中国的包容性经济发展，是在体制和发展模式转换期和特殊的土地制度下，通过选择合适的改革路径和发展模式，实行包容性增长与共享性惠农政策，使国家的经济发展惠及农村的贫困和低收入人群。

中国包容性经济发展的主要做法是：选用合适的改革路径和发展模式最大化经济增长的就业创造功能，实现就业减贫；充分发挥农业在农村减贫中的重要作用；通过实行支农惠农政策减缓贫困。

2. 实行包容性的社会事业发展

改革开放以来，中国政府总体上按照“保基本、全覆盖”的原则，推进基础教育、基本医疗和社会保障等社会事业的发展，促进逐步实现基本公共服务均等化。这样的社会事业发展政策，具有明显的包容性，对于提高全体居民的教育、医疗和社会保障水平具有至关重要的影响，进而对提高贫困人群的福祉、素质和发展能力发挥着重要的作用。

3. 结合生态环境改善扶贫

中国的贫困地区多数也是生态脆弱地区，部分地区的贫困甚至是由于对生态环境的破坏造成的。中国在生态环境修复、改善中，将扶贫有机地结合进来。一方面，生态环境改善促进和支持了扶贫开发，既改善贫困地区和相关贫困人口的生存和发展条件，改善生态环境的工程和项目也为贫困人口提供了就业、补贴以及新的创收机会；另一方面，通过将生态脆弱地区的贫困人口搬迁移民到其他地方，减轻了生态环境压力，为改善生态环境创造了更有利的条件。此外，中国还通过提高生态补偿标准、安排生态公益岗位等方式，协调生态环境保护与扶贫的关系。

（二）不断提高贫困地区和贫困人口自我发展能力

中国主要通过实行目标瞄准型开发扶贫，提高贫困地区和贫困人口的自

我发展能力。中国在提高贫困地区和贫困人口自我发展能力上，主要的做法包括：通过优惠政策向贫困地区和贫困人口让利、改善贫困地区的物质基础设施和公共服务、提高贫困人口的自我发展能力三个方面。

1. 实行优惠政策，提升贫困地区竞争能力

中国政府通过提供优惠政策，使贫困县获得特殊的发展条件以减轻或部分抵消其自然条件和发展落后施加于地方发展的限制，在局部形成政策优势，在不同阶段，先后给予贫困地区不同的优惠政策，如土地政策、进出口政策、减免农业税，出让部分中央政府和地方政府的收益给贫困地区和贫困户，或者改善其发展环境、提高其竞争和发展能力，或者直接增加其福祉。

2. 改善贫困地区和贫困人口基础设施和公共服务

改善基础设施和公共服务，既是扶贫的必要内容，也是贫困地区和贫困人口脱贫致富的重要条件。中国政府主要通过国家基础设施和公共服务发展规划和投资向贫困地区倾斜及在贫困地区实施专项扶贫开发计划，来改善贫困地区的基础设施和公共服务。自“八七”扶贫攻坚计划实施以来，中国政府一直鼓励和实行国家基础设施和公共服务的投资向贫困地区倾斜的政策。通过将交通、水利、能源和环境基础设施投资向贫困人口集中的中西部地区倾斜，极大地改善了制约贫困地区发展的区域性基础设施状况。通过实施“贫困地区义务教育工程”、优先在贫困地区试行义务教育学杂费减免等措施，显著改善了贫困地区的公共服务。

改善贫困地区基础设施和公共服务，一直是中国专项扶贫开发工作的优先和重点领域。据国家统计局对贫困县扶贫资金投向的监测调查，在基础设施和公共服务设施方面的投入，一直占外部到达贫困县扶贫资金的 50% 以上。^① 财政扶贫资金的 80% 左右也主要用于改善贫困地区的基础设施和公共服务。其中以工代赈项目在改善贫困地区基础设施方面持续发挥了重要的作用。

① 资料来源于国家统计局 2000 年以来出版的《中国农村贫困监测报告》中有关贫困县扶贫资金来源及用途数据。