



扶贫蓝皮书

BLUE BOOK OF POVERTY REDUCTION

中国扶贫开发报告

(2017)

主编/李培林 魏后凯 吴国宝

副主编/王萍萍 檀学文 李静

ANNUAL REPORT ON POVERTY REDUCTION
OF CHINA (2017)



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

2017
版



扶贫蓝皮书

BLUE BOOK OF
POVERTY REDUCTION

中国扶贫开发报告 (2017)

ANNUAL REPORT ON POVERTY REDUCTION OF CHINA
(2017)

主 编 / 李培林 魏后凯 吴国宝
副主编 / 王萍萍 檀学文 李 静



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

图书在版编目(CIP)数据

中国扶贫开发报告. 2017 / 李培林, 魏后凯, 吴国宝主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 12

(扶贫蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2053 - 1

I. ①中… II. ①李… ②魏… ③吴… III. ①扶贫 - 研究报告 - 中国 - 2017 IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 313885 号

扶贫蓝皮书

中国扶贫开发报告 (2017)

主 编 / 李培林 魏后凯 吴国宝

副 主 编 / 王萍萍 檀学文 李 静

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽 高 雁

责任编辑 / 高 雁 史晓琳 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 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.75 字 数: 390 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2053 - 1

定 价 / 128.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2016 - 599 - 1/1

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

《中国扶贫开发报告（2017）》

编 委 会

- 顾 问 王伟光 中国社会科学院院长
- 主 任 李培林 中国社会科学院副院长、学部委员
- 副 主 任 魏后凯 中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员
- 委 员 （按姓氏笔画排序）
- 王萍萍 国家统计局住户调查办公室主任
- 左常升 中国国际扶贫中心主任
- 朱 玲 中国社会科学院学部委员、经济研究所研究员
- 刘彦随 中国科学院地理科学与资源研究所研究员、北京师范大学长江学者
- 苏国霞 国务院扶贫办综合司司长
- 李 实 北京师范大学中国收入分配研究院执行院长、教授，北京师范大学长江学者
- 李 静 中国社会科学院农村发展研究所研究员
- 李小云 中国农业大学人文与发展学院原院长、教授

李俊杰	中南民族大学副校长、教授
李培林	中国社会科学院副院长、学部委员、研究员
杨宜勇	国家发展和改革委员会社会发展研究所所长、研究员
吴国宝	中国社会科学院贫困问题研究中心主任、研究员
汪三贵	中国人民大学中国扶贫研究院院长、教授
张晓山	中国社会科学院学部委员、农村发展研究所研究员
陈光金	中国社会科学院社会学研究所所长、研究员
黄承伟	国务院扶贫办全国扶贫宣传教育中心主任、研究员
谢寿光	社会科学文献出版社社长
檀学文	中国社会科学院农村发展研究所贫困与福祉研究室主任、研究员
魏后凯	中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员

主 编 李培林 魏后凯 吴国宝

副 主 编 王萍萍 檀学文 李 静

组织协调组 中国社会科学院农村发展研究所：

吴国宝 檀学文 李 静 刘建进

谭清香 白 描 杨 穗

社会科学文献出版社：周 丽 高 雁

主要编撰者简介

李培林 社会学博士，现任中国社会科学院副院长、党组成员，中国社会科学院学部委员、学部主席团秘书长，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。兼任国务院学位委员会委员，中央文明委委员，中国地方志指导小组常务副组长，国家社会科学基金评审委员会社会学评议组召集人，马克思主义理论工程社会学专家组首席专家。主要研究领域为发展社会学、组织社会学、工业社会学。

魏后凯 经济学博士，现任中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师，《中国农村经济》《中国农村观察》主编。兼任中国社会科学院城乡发展一体化智库常务副理事长，第六届中国区域科学协会理事长，第七届中国城郊经济研究会会长，第四届中国林牧渔业经济学会会长，民政部、北京市政府等决策咨询委员，环境保护部环境影响评价专家咨询组和科技部转基因重大专项评估组成员。主要研究领域为区域经济、产业经济、资源与环境经济。

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、国际农发基金、英国国际发展署、澳发署等国际多边和双边机构的咨询顾问。

王萍萍 国家统计局住户调查办公室主任，高级统计师。历任国家统计局农村司处长、副巡视员。长期从事住户调查方案设计、组织管理和数据处理分析工作。研究领域为样本抽选、问卷和指标设计、贫困和扶贫项目影响评估、居民收入和消费等。

檀学文 经济学博士，现任中国社会科学院农村发展研究所贫困与福祉研究室主任、研究员。兼任中国社会科学院贫困问题研究中心秘书长、中国国外农业经济研究会副会长兼秘书长。主要研究领域为农民工与城市化、可持续食品供应链与农业可持续发展、贫困与福祉等。曾获第七届“中国农村发展研究奖”专著奖。

李 静 管理学博士，中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师。主要研究方向为农村金融、贫困与福祉、奶业经济等。

摘 要

精准扶贫，是当今中国扶贫开发的主题和脱贫攻坚的基本方略。2013年以来，中国根据脱贫攻坚阶段所面临的宏观经济形势、贫困特点、致贫原因和脱贫任务，依托独特的政治优势和制度优势，确定了精准扶贫、精准脱贫的方略，逐步创新和完善了保证全过程精准扶贫的治理体系和政策体系；初步探索和建立了包括扶贫对象识别、扶贫过程督查和脱贫考核、评估的方法体系；初步探索和形成了可以覆盖不同贫困类型的扶贫干预体系；初步摸索和建立了可支持脱贫攻坚目标实现的扶贫资源投入和动员体系。中国的不同地方结合自己的情况，摸索出了精准扶贫、精准脱贫的地方经验。

上述一整套精准扶贫干预体系的初步建立和运行，使中国在面对经济增长速度明显放缓等诸多不利的环境条件下，2013年以来仍然取得了贫困人口持续较大规模减少、贫困地区的基本公共服务明显改善、贫困县绝对数量开始减少等优异成绩。中国近5年精准扶贫的实践，丰富了世界大规模扶贫的经验，在一定意义上发展了国际减贫的理论。从某种意义上说，精准扶贫是中国继开发式扶贫之后对世界反贫困事业做出的又一个新的贡献。此外，精准扶贫的实践，也丰富和发展了我国社会治理的经验和理论。

但是，中国的脱贫攻坚仍面临比较严峻的形势。尤其是部分地区脱贫进展仍然较慢、深度贫困地区脱贫攻坚依然存在较大的困难、易地搬迁扶贫安置和脱贫仍然存在不小的压力、部分低收入人群存在返贫风险等。因应脱贫攻坚的任务和形势，报告最后提出坚持既定扶贫工作机制和支持政策、保持扶贫资金和社会资源投入持续增长并改善资源分配与利用、有效应对低收入人群返贫风险、以非常规举措应对深度贫困地区脱贫攻坚、关注脱贫攻坚过程中出现的疲劳综合症和道德风险等建议。

巨大的成就和严峻的挑战（代序）

2018 年是我国改革开放 40 年，40 年来中国在发展领域取得的最亮眼、最巨大、最举世公认的成就，就是大规模地减少贫困，一个发展中的人口大国，使数亿人摆脱了极端贫困状况，过上了美好生活，并为全球贫困减缓和千年发展目标的实现做出了卓越的贡献。这一点，即使那些对中国的发展存在各种误解、偏见和非议的人，也难以否认。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，更加重视扶贫开发工作，出台了一系列重大的扶贫开发政策和措施，明确要求到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困，如期实现全面建成小康社会奋斗目标。农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会面临的最艰巨任务。

为全面贯彻落实习近平总书记关于扶贫开发特别是关于精准扶贫的重要思想，积极推进精准扶贫和脱贫攻坚工作，中国社会科学院决定组织相关力量撰写、出版和发布《中国扶贫开发报告》（扶贫蓝皮书）中英文版。出版《中国扶贫开发报告》的主要目的和目标是：全面、客观、专业、权威地报告、解读和分析中国减贫的进程，全方位展示中国扶贫开发成就，深度分析中国减贫面临的挑战和形势，推动中国扶贫开发事业不断进步，同时与其他国家分享中国减贫经验，以推进中国和世界的减贫进程。

首部《中国扶贫开发报告》已于 2016 年 12 月出版和发布，产生了积极的社会影响。《中国扶贫开发报告（2016）》的组织和编写得到了国务院扶贫办的积极支持和参与，开展此项工作的最初想法也是由中国社会科学院和国务院扶贫办共同提出的。2017 年起，双方商定，《中国扶贫开发报告》研究和编撰工作由中国社会科学院独立开展，国务院扶贫办继续予以支持。



《中国扶贫开发报告（2017）》由总报告、专题篇和案例篇三大部分组成，紧扣党的十九大精神，聚焦精准扶贫、精准脱贫这个当今中国扶贫开发和脱贫攻坚的主题和基本方略。在精准扶贫实践了4年多、脱贫攻坚战还剩3年多的时间节点，本报告对我国精准扶贫的实践经验和理论贡献进行了归纳和总结，分析和考察了我国脱贫攻坚取得的进展，探讨了未来3年我国精准扶贫、精准脱贫面临的挑战，并提出了相应的应对策略。

总报告是“扶贫蓝皮书”的主体部分，侧重从大扶贫、多渠道减贫、城乡统筹和国际比较的视野，对中国减贫进程进行全面的评价和分析。2017年总报告聚焦“中国精准扶贫的进展和前瞻”，其主要内容包括：中国精准扶贫的实践、中国精准扶贫的成就及其对减贫和治理理论的贡献、中国如期实现脱贫攻坚目标面临的主要挑战、未来3年中国脱贫攻坚的应对策略等。

专题篇主要根据年度形势和国家政策，对扶贫重点领域和重大问题进行深入分析。包括8个专题，分别是中国精准扶贫政策体系的演变、扶贫对象的精准识别和动态调整、脱贫攻坚监督和考核评估、中国产业扶贫的进展与挑战、中国就业扶贫进展、易地扶贫搬迁的进展和问题、中国教育扶贫进展、中国生态扶贫政策和实践。

案例篇围绕年度主线和形势，选择若干个具有代表性的案例进行经验总结，以供其他地区和发展中国家借鉴。本年度案例报告侧重关注贫困县退出和地方脱贫攻坚优秀实践。其中，贫困县退出分别选择了江西井冈山和河南兰考县两个典型案例，地方脱贫攻坚选择了省级脱贫攻坚代表贵州省大扶贫、企业整体帮扶贫困县代表恒大集团帮扶大方县以及产业扶贫代表广西的案例。

本报告是依托中国社会科学院农村发展研究所和贫困问题研究中心，并组织国内有关专家共同完成的，是集体智慧的结晶。为加强对研究报告的学术指导，提高研究报告的质量，我们成立了《中国扶贫开发报告（2017）》编委会。编委会成员由中国社会科学院、相关政府部门以及各界的知名专家、学者共同组成。

本年度报告聚焦精准扶贫、精准脱贫这一主题，写作人员主要来自中国

社会科学院农村发展研究所、国务院扶贫办等研究机构，一些高校的专家、学者也参与了写作。地方扶贫办为专题报告和案例的写作提供了支持。在报告编写的过程中，设在农村发展研究所和社会科学文献出版社的组织协调组承担了大量事务性工作，包括资料收集、联系作者、排版统稿等。

中国的精准扶贫是一个复杂的巨大系统工程，近年来已经涌现出丰富多样的理论和实践创新。然而，由于时间和精力限制，本年度报告仅就精准扶贫的主要领域和少数案例进行考察研究，有许多方面还有待今后做进一步的深入探讨。学术研究是永无止境的，希望本报告的出版能够有助于推动我国扶贫理论研究和指导各地的脱贫实践。

李培林

2017年12月6日

目 录



I 总报告

B.1 中国精准扶贫的进展和前瞻

.....	中国社会科学院扶贫开发报告课题组 / 001
一 中国精准扶贫的实践	/ 002
二 中国精准扶贫的成就及其对减贫和治理理论的贡献	/ 025
三 中国如期实现脱贫攻坚目标面临的主要挑战	/ 042
四 未来3年中国脱贫攻坚的应对策略	/ 058

II 专题篇

B.2 中国精准扶贫政策体系的演变	白 描 / 066
B.3 扶贫对象的精准识别和动态调整	杨 穗 / 093
B.4 脱贫攻坚监督和考核评估	谭清香 杨 穗 吴国宝 / 119
B.5 我国产业扶贫的进展与挑战	郭建宇 / 149
B.6 中国就业扶贫进展	刘建进 檀学文 / 174
B.7 易地扶贫搬迁的进展和问题	李 静 杨 穗 / 195
B.8 中国教育扶贫进展	檀学文 / 224
B.9 中国生态扶贫政策和实践	吴国宝 / 250



III 案例篇

B. 10	做好“真”字文章 ——井冈山精准扶贫的经验与模式	陈成文 陈建平 / 276
B. 11	贫困县脱贫摘帽案例研究 ——兰考脱贫攻坚的基本经验与启示意义	黄承伟 吕 方 / 295
B. 12	贵州大扶贫模式及其进展	檀学文 / 316
B. 13	产业扶贫的广西经验	莫光辉 / 334
B. 14	政企合力整体脱贫攻坚的典范 ——恒大集团整体帮扶大方县案例研究	李 静 韩 缙 / 355
Abstract		/ 383
Contents		/ 385

总 报 告



General Report

B. 1

中国精准扶贫的进展和前瞻

中国社会科学院扶贫开发报告课题组*

摘 要： 精准扶贫，是当今中国扶贫开发的主题和脱贫攻坚的基本方略。本报告将中国当前的精准扶贫定义为外部介入式全过程目标瞄准扶贫，并建构了分析框架。从扶贫对象识别和动态调整、扶贫治理体系和治理能力、扶贫资源投入和动员体系以及扶贫方式四个方面系统总结了我国精准扶贫的实践经验；分析了2013年以来我国在贫困人口减少、贫困地区基本公共服务改善、贫困县退出方面所取得的成就，讨论并评价了中国精准扶贫实践对世界减贫理论和我国治理理论创新的贡献；

* 本报告由吴国宝研究员执笔完成，李培林、魏后凯对报告进行了审定。笔者对国务院扶贫开发领导小组专家委员会范小建主任所提的宝贵意见和建议致以诚挚的感谢。吴国宝，博士，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、中国社会科学院研究生院博士生导师，主要研究领域为扶贫、小额信贷、农村发展和农民福祉。



从脱贫速度、深度贫困地区脱贫攻坚、易地搬迁扶贫和低收入人群返贫风险四个方面，分析了我国实现脱贫攻坚目标面临的严峻挑战。最后提出坚持既定扶贫工作机制和支持政策、保持扶贫资金和社会资源投入持续增长并改善资源分配与利用、有效应对低收入人群返贫风险、以非常规举措应对深度贫困地区脱贫攻坚、关注脱贫攻坚过程中出现的疲劳综合征和道德风险等建议。

关键词： 精准扶贫 脱贫攻坚 扶贫治理

精准扶贫，是当今中国扶贫开发的主题和脱贫攻坚的基本方略，也是中国扶贫开发实践对世界反贫困理论和实践的新贡献。在精准扶贫实践了4年多、脱贫攻坚战还剩3年多的时间节点，初步总结我国精准扶贫的实践经验 and 理论贡献，分析和估计我国脱贫攻坚取得的进展，展望未来3年我国精准扶贫、精准脱贫面临的挑战，并提出相应的应对策略，是本报告的主要任务。

一 中国精准扶贫的实践

精准扶贫是一种特殊的目标瞄准扶贫方式，有其内在的一般逻辑和组成要件，同时又受到所处政治、社会和经济环境的影响而表现出特殊性。中国的精准扶贫，是中国共产党和政府在这样的背景下根据自己独特的政治和制度优势创新性地设计、组织与实施的具有中国特色的特殊的目标瞄准扶贫方式。因此，中国精准扶贫，兼有目标瞄准扶贫的共同属性和产生于特定的政治和制度的特性。

精准扶贫，是中国首先使用的一个扶贫概念，是指通过相应的制度安排和政策支持，将扶贫资源通过一定的方式准确地传递给符合条件的目标人

群，帮助他们通过一定的合适的形式改善自己的条件和提高自己的能力进而摆脱贫困的一种全过程精准的特殊的目标瞄准扶贫方式。虽然目标瞄准扶贫的思想和实践，在国际上已有数十年的历史，也有少数国家在某些环节的目标瞄准扶贫方面取得了不错的效果，但尚没有任何其他国家和地区在像中国这么大的范围内实施全过程的目标瞄准扶贫。从这个意义上说，精准扶贫是中国继开发式扶贫之后对世界扶贫事业做出的又一大贡献。

（一）外部介入式精准扶贫理论分析框架

1. 中国精准扶贫的定义

国际上一般所谓的目标瞄准扶贫，是指将计划的资源准确传递给目标人群以帮助其减轻或摆脱贫困的政策和制度安排。所以有关目标瞄准扶贫的研究文献，主要集中于扶贫资源的传递和分配是否偏离目标人群、多大比例的目标人群能够从目标瞄准扶贫政策或项目中受益以及实现目标瞄准扶贫的成本效益（包括经济、社会和政治上的成本效益）三个方面。可以看出国际上目标瞄准扶贫理论和方法，主要是解决既定扶贫资源的有效分配问题或者比较与评估不同扶贫资源方式（如福利制度与开发式扶贫方式）的瞄准效率优劣。

与国际上主流的目标瞄准扶贫理论要解决的问题不同，中国的精准扶贫是要解决现行标准下剩余贫困人口在确定时间脱贫的相关政策和制度安排问题，是为全面建成小康社会补短板的关键措施。在对扶贫精准的要求上，中国不仅仅满足于扶贫资源的准确和有效传递，而且同步关心扶贫的全过程精准，即实现扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准和脱贫成效精准。中国目前实行的精准扶贫，虽然也强调要提升扶贫对象的内生动力，实现扶贫与扶志、扶智相结合，但是在制度设计和具体实践中，总体上还是将提升贫困人口生活水平和发展能力作为政府扶贫的一个优先目标或主要产出，而不是建构以贫困人口自我发展为中心的扶贫政策和支持体系。从这个意义上说，中国现在实行的精准扶贫可以称为外部介入式全过程精准扶贫，这样既可以区别于国际上主流语境中的目标瞄准扶



贫，也可以区别于贫困人口或贫困社区主导的目标瞄准扶贫。

2. 外部介入式全过程精准扶贫体系分析框架

从一般意义上说，外部介入式全过程精准扶贫包括以下6个相关的要件：（1）精准确定符合条件的目标人群；（2）安排充足且适用的扶贫资源；（3）选择合适的扶贫资源分配和传递方式；（4）选择并有效实施适合目标人群的扶贫方式；（5）建立并有效运行能保证资源传递和扶贫方式选择与实施的组织和制度；（6）建立并有效运行监测和评估前面5个方面工作质量的监测评估与激励的制度。

（1）精准识别扶贫对象

通过合适的方法，筛选出符合政府或其他组织设定贫困标准的扶贫对象，是目标瞄准扶贫的首要任务和前提。自1901年以来，有关贫困理解和测量的研究取得了一系列的重大进展，贫困界定和测量的指标和方法也不断完善。但是这些基于理论研究和样本数据分析所设计的贫困界定和测量的指标和方法，在应用于实际的（尤其是大规模的）贫困识别时，通常会遇到一系列的困难和障碍。比如：缺乏也难以通过一次性调查获得家庭收入和消费支出的可靠信息，识别时面临时间和预算的双重约束，家庭收支的动态变化需要不断的数据更新等。为了解决这些问题，不少国家在实践中探索和总结了一些识别扶贫对象的办法^①，主要有：①资格审定方法（means testing），它是由官方人员直接挨家逐户评估各户是否符合项目设定的受益人资格，或者委托第三方来审核申请人的收入，这通常要求申请人提供必要的能证明其符合资格要求的文件；②代理指标审定方法（proxy means testing），它是根据若干个易观察家庭的特征指标和相应的权重估算每个家庭的分值，然后比较各家庭所得分值与目标受益人最低分值，确定项目的受益人；③社区参与瞄准（community targeting），是指由与项目无利益关系的社区领导或社区成员利用其所掌握的成员信息来确定谁应从项目中受益。这

^① Coady, D., M. Grosh & J. Hoddinott (2004), "Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience", Washington, D. C.: The World Bank.