

“ 十 三 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目



中国减贫研究书系 / 专题研究

中国扶贫开发政策演变

Evolution of Poverty Alleviation
and Development Policy (2001-2015)

(2001~2015 年)

左常升 / 主编



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

国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目

·X· 中国减贫研究书系 / 专题研究

中国扶贫开发政策演变

**Evolution of China's Poverty Alleviation
and Development Policy (2001-2015)**

(2001~2015 年)

左常升 / 主编



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

图书在版编目(CIP)数据

中国扶贫开发政策演变. 2001~2015 年 / 左常升主

编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 12

(中国减贫研究书系)

ISBN 978-7-5097-9733-4

I. ①中… II. ①左… III. ①不发达地区-经济政策

-研究-中国-2001-2015 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 223170 号

· 中国减贫研究书系 ·

中国扶贫开发政策演变 (2001~2015 年)

主 编 / 左常升

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽 冯咏梅

责任编辑 / 冯咏梅

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (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 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.5 字 数: 288 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9733-4

定 价 / 79.00 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

“中国减贫研究书系” 出版说明

消除贫困是人类自古以来的理想，是人类的共同使命，也是当今世界面临的重大全球性挑战。中国的消除贫困行动取得了举世瞩目的成就，为全球减贫事业做出了重大贡献。党的十八大以来，新一届中央领导集体高度重视扶贫开发工作，明确了“到 2020 年现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”的目标，召开了中央扶贫开发工作会议，对打赢脱贫攻坚战进行了全面部署。目前，全国上下全面实施精准扶贫、精准脱贫方略，中国迎来了与贫困作战的新一轮浪潮。

在这种大背景下，社会科学文献出版社希望通过减贫与发展主题作品的出版，搭建减贫研究的资源共享和传播平台，向社会和政策界传递学界的思考和分析，探索和完善中国减贫和发展的模式，并通过学术成果“走出去”，丰富国际减贫经验，为人类消除贫困贡献中国模式。

“中国减贫研究书系”和“减贫研究数据库”是社会科学文献出版社自主策划的出版项目，项目策划之初就获得了中国社会科学院李培林副院长、蔡昉副院长的肯定和支持。“中国减贫研究书系”目前已被列入“十三五”国家重点图书出版规划，“减贫研究数据库”已入选“十三五”重点电子出版物出版规划。

中文版书系将全面梳理新中国成立以来，特别是改革开放 30 多年来我国减贫政策演变的进程及历史经验；系统分析现阶段我国减贫工作面临的突出问题并探索相应的解决方式与途径，为减贫工作提供理论资源和智力支持；总结政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，以及跨地区、跨部

门、跨单位、全社会共同参与的多元主体社会扶贫体系的优势；探索区域合作、国际合作在减贫问题上的实践路径，为全球减贫事业贡献中国智慧。

“减贫研究数据库”旨在全面整合社会科学文献出版社 30 多年来出版的减贫研究学术成果，数据库设有减贫理论、政府减贫、市场减贫、国际减贫、区域减贫、金融减贫、社会救助、城市减贫、减贫政策（战略）、社会减贫、减贫案例等栏目。我们希望以此为基点，全面整合国内外相关学术资源，为促进中国减贫事业发展、开展学术研究、进行国际合作提供数据平台支持。

基于中文版书系及数据库资源而成的“走出去”项目，将以多语种展现中国学术界在贫困研究领域的最新成果，展现减贫领域的中国模式，并为其他国家的减贫事业提供中国镜鉴，增强中国发展模式国际话语权。

作为人文社会科学专业学术出版机构，社会科学文献出版社长期关注国内外贫困研究，致力于推动中外减贫研究领域的学术交流与对话，出版了一大批以减贫与发展为主题的学术著作。在新时期中央有关减贫战略思想的指导下，我们希望通过“中国减贫研究书系”这个平台，多维度、多层次地展现中国减贫研究的优秀学术成果和成功的中国经验，为中国减贫事业、为全面实现小康贡献出版界的力量。

“中国减贫研究书系”

编辑委员会

(以姓氏笔画为序)

马 援	王小林	王爱丽	王福生	王 镭
左常升	成艾华	朱 玲	向德平	孙兆霞
苏国霞	李 实	李俊杰	吴大华	吴国宝
冷志明	汪三贵	张 廉	陈光金	陈 玮
周 丽	秦尊文	耿明斋	黄 平	黄承伟
童根兴	谢寿光	檀学文	魏后凯	

本书编辑委员会

主 编 左常升
副主编 谭卫平 张德亮
编 委 王小林 唐丽霞 卢汉文 徐丽萍
冯贺霞 张晓颖 高 睿

前言

徐丽萍*

进入 21 世纪以来，中国国民经济平稳较快增长，综合国力不断增强，但城乡之间和区域之间的差异日趋扩大。为缓解和缩小这些差距，中国政府提出了全面建成小康社会的目标，并通过以工促农、以城带乡和社会主义新农村建设来推动农业和农村经济的发展。在这一进程中，中国政府始终将减缓贫困作为国家发展的重要目标和任务，坚持以人为本，努力使经济社会发展成果惠及全体人民。国家把扶贫开发纳入国民经济和社会发展规划，制定和实施了一系列有利于农村贫困地区发展的政策措施，同时开始完善农村的社会政策体系，尤其是社会保障政策，把扶贫投入作为公共财政预算安排的优先领域，把贫困地区作为公共财政支持的重点区域，不断加大对贫困地区的扶持力度，切实提高扶贫政策的执行力。中国政府先后制定并实施了《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）》等减贫规划，使扶贫、减贫成为全社会的共识和行动。中国农村扶贫开发促进了社会和谐稳定和公平正义，推动了中国人权事业的发展和进步。

截至 2010 年底，我国农村贫困人口已大幅减少，按 1196 元标准统计，有贫困人口 2688 万人，贫困发生率降为 2.8%。为了适应经济社会发展水平，实现全面建成小康社会的发展目标，2011 年中国政府把国家扶贫标准提高到 2300 元。这一时期农村人口的温饱问题基本解决，但是贫困问题出

* 徐丽萍，中国国际扶贫中心。

现了新的特征。一方面,贫困的区域性、综合性和复杂性交织在一起,连片特困地区的问题越来越突出;另一方面,贫困人口分布更加分散在连片地区、贫困县和贫困村,贫困问题更加复杂,贫困人口底数不清,常规扶贫工作手段指向不准、针对性不强。

党的十八大以来,习近平总书记高度重视扶贫开发工作,多次深入贫困地区调研,对新时期我国扶贫开发的重大理论和实际问题进行了明确阐述,提出全面建成小康社会,最艰巨、最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区,并确立了精准扶贫战略。一方面,国家划定 14 个集中连片特困地区,以区域发展带动减贫;另一方面,开始完善贫困识别机制,开展摸清贫困人口底数、致贫原因和脱贫需求的精准扶贫工作。2013 年,在全国统一开展到村到户贫困状况调查和“建档立卡”工作,逐村逐户制定帮扶措施,集中力量予以扶持,并实行动态管理,使稳定脱贫的村与户及时退出。为进一步消除体制机制障碍,创新扶贫开发方式,把扶贫开发工作抓紧做实,真扶贫、扶真贫,2013 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,提出六项机制改革和十项重点工作,为开创扶贫开发工作新局面,以及加快贫困群众脱贫致富、贫困地区全面建成小康社会步伐奠定了基础。

为确保到 2020 年农村贫困人口实现脱贫,2015 年,中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,提出“到 2020 年,稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农村居民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保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”。此决定成为今后 5 年我国农村扶贫开发工作的纲领性文件,为进一步完善扶贫政策体系,创新扶贫工作机制,开展精准扶贫、精准脱贫提供了坚实的制度保障。

同期,我国除了开展针对农村贫困人口的减贫工作以外,还开展了以就业为核心的城市减贫工作,城市减贫政策体系逐步得到充实和完善。在减贫国际合作方面,一方面,经济合作与发展组织成员国和一些国际机构因为中国国力的不断提升开始调整对中国的援助政策,尤其是 2010 年前后调整最为明显;另一方面,因为中国在减贫方面所取得的巨大成就,很

多发展中国家渴望学习中国减贫的经验和做法，中国政府和联合国驻华机构于2005年联合成立了中国国际扶贫中心，专职承担中国对外减贫交流合作，为世界减贫事业做贡献。从此，中国对外减贫交流与合作翻开了一页。

目 录

前 言	001
第一章 《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》的 制定与实施	001
一 《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》制定的 宏观经济社会发展背景	002
二 《中国农村扶贫开发纲要（2001～2010年）》的 主要内容	006
三 专项扶贫政策措施	008
四 行业部门扶贫政策	020
五 区域发展政策	026
六 农村社会保障制度	031
七 农村贫困状况的变化	036
第二章 《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》的 制定与实施	040
一 《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》的主要内容	041
二 《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020年）》的多维透视	045
第三章 连片特困地区区域发展与扶贫攻坚（2011～2020年）	063
一 宏观发展背景	064
二 连片特困地区自然条件与贫困状况	067

三 连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划	077
四 连片特困地区区域发展与扶贫攻坚进展	082
五 总体评价	088
第四章 扶贫改革机制创新与精准扶贫	090
一 贫困县考核机制	090
二 精准扶贫工作机制	093
三 干部驻村帮扶机制	097
四 财政专项资金管理机制	101
五 金融服务机制	105
六 扶贫开发社会参与机制	111
第五章 扶贫改革试验区建设	116
一 扶贫改革试验区设立的背景	116
二 扶贫改革试验区的目标和任务	119
三 扶贫改革试验区设立的效果	121
四 扶贫改革试验区的启示	129
第六章 多维贫困与反贫困政策	131
一 多维度扶贫开发的理论依据	132
二 中国多维度扶贫开发的主要政策	138
第七章 特殊贫困群体的反贫困政策	155
一 少数民族地区贫困与反贫困政策	155
二 老年人贫困与反贫困政策	167
三 妇女贫困与反贫困政策	177
四 儿童贫困与反贫困政策	185
五 残疾人贫困与反贫困政策	198
第八章 城市贫困与反贫困政策	208
一 城市贫困问题概况	208

二 城市反贫困的政策分析·····	218
三 小结·····	243
第九章 中国减贫国际交流合作·····	245
一 宏观背景·····	245
二 国际减贫形势·····	249
三 中国减贫国际交流合作的主要政策·····	253
四 中非减贫交流合作·····	258
五 中国 - 东盟减贫交流合作·····	262
六 双边减贫交流合作·····	266
七 中国减贫国际交流合作的主要效果·····	268
八 总体评价·····	271

Contents

Preface	/ 001
Chapter 1 Formulation and Implementation of “China Rural Poverty Alleviation and Development Program (2001 – 2010)”	/ 001
1. Macroeconomic and Social Development Background According to the “China Rural Poverty Alleviation and Development Program (2001 – 2010)”	/ 002
2. Main Contents of “China Rural Poverty Alleviation and Development Program (2001 – 2010)”	/ 006
3. Special Poverty Alleviation Policy Measures	/ 008
4. Pro-poor Policies of Industry Sectors	/ 020
5. Regional Development Policy	/ 026
6. Rural Social Security Systems	/ 031
7. Changes in Rural Poverty Situation	/ 036
Chapter 2 Formulation and Implementation of “China Rural Poverty Alleviation and Development Program (2011 – 2020)”	/ 040
1. Main Contents of “China Rural Poverty Alleviation and Development Program (2011 – 2020)”	/ 041

2. Multidimensional Perspective of “China Rural Poverty Alleviation and Development Program (2001 – 2010)” / 045

Chapter 3 Regional Development and Poverty Alleviation in

Contiguous Destitute Areas (2011 – 2020) / 063

1. Macro Development Background / 064
2. Natural Conditions and Poverty Situation of Contiguous Destitute Areas / 067
3. Regional Development and Poverty Alleviation Planning of Contiguous Destitute Areas / 077
4. Progress of Regional Development and Poverty Alleviation in Contiguous Destitute Areas / 082
5. Overall Evaluation / 088

Chapter 4 Mechanism Innovation for Poverty Alleviation and

Reform & Precise Poverty Alleviation / 090

1. Mechanism for the Assessment of Poor Counties / 090
2. Precise Poverty Alleviation Work Mechanism / 093
3. Mechanism for Poverty Alleviation by Village-based Cadres / 097
4. Financial Special Fund Management Mechanism / 101
5. Financial Service Mechanism / 105
6. Social Participation Mechanism for Poverty Alleviation and Development / 111

Chapter 5 Construction of Reform Pilot Areas for

Poverty Alleviation / 116

1. Background of the Construction of Reform Pilot Areas for Poverty Alleviation / 116
2. Objectives and Tasks of Reform Pilot Areas for Poverty Alleviation / 119
3. Effectiveness of the Construction of Reform Pilot Areas for Poverty Alleviation / 121

4. Implications of the Construction of Reform Pilot Areas for Poverty Alleviation	/ 129
Chapter 6 Multidimensional Poverty and Anti-poverty Policy	/ 131
1. Theoretical Basis for Multidimensional Development-oriented Poverty Alleviation	/ 132
2. China's Main Policies for Multidimensional Development-oriented Poverty Alleviation	/ 138
Chapter 7 Anti-poverty Policies for Special Poor Groups	/ 155
1. Poverty in Minority Areas and Anti-poverty Policy	/ 155
2. Poverty Among the Elderly and Anti-poverty Policy	/ 167
3. Women's Poverty and Anti-poverty Policy	/ 177
4. Children's Poverty and Anti-poverty Policy	/ 185
5. Poverty of Disabled People and Anti-poverty Policy	/ 198
Chapter 8 Urban Poverty and Anti-poverty Policy	/ 208
1. Overview of Urban Poverty	/ 208
2. Analysis of Urban Anti-poverty Policy	/ 218
3. Conclusion	/ 243
Chapter 9 China's International Exchange and Cooperation in the Field of Poverty Reduction	/ 245
1. Macro Background	/ 245
2. International Poverty Reduction Situation	/ 249
3. China's Main Policies for International Exchange and Cooperation in the Field of Poverty Reduction	/ 253
4. China-Africa Exchange and Cooperation in the Field of Poverty Reduction	/ 258

5. China-ASEAN Exchange and Cooperation in the Field of Poverty Reduction	/ 262
6. Bilateral Exchange and Cooperation in the Field of Poverty Reduction	/ 266
7. Main Results of China's International Exchange and Cooperation in the Field of Poverty Reduction	/ 268
8. Overall Evaluation	/ 271