



中国改革新征途：
体制改革与机制创新丛书

A New Journey in China's Reform:
A Collection of System Reform and Mechanism Innovation

大国脱贫之路

Big Powers' Road of Poverty Alleviation

王海燕◎著

 人民文学出版社



中国改革新征途：
体制改革与机制创新丛书

A New Journey in China's Reform:
A Collection of System Reform and Mechanism Innovation

大国脱贫之路

Big Powers' Road of Poverty Alleviation

王海燕◎著

 人民出版社

策划编辑:郑海燕

责任编辑:郑海燕

封面设计:林芝玉

责任校对:孙寒霜

图书在版编目(CIP)数据

大国脱贫之路/王海燕 著. —北京:人民出版社,2018.5

(中国改革新征途:体制改革与机制创新丛书)

ISBN 978-7-01-019060-0

I. ①大… II. ①王… III. ①扶贫-研究-中国 IV. ①F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 047911 号

大国脱贫之路

DAGUO TUOPIN ZHI LU

王海燕 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.5

字数:200 千字

ISBN 978-7-01-019060-0 定价:60.00 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

总 序

一部中国改革史,其实也是一部制度和体制机制变迁的历史。在中国经济进入新常态的大环境下,制度改革、制度创新和体制机制变迁的作用更加凸显。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强调,“摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”。^①“到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”^②,推进国家治理体系和治理能力现代化。党的文献中首次出现并重点强调“制度体系”“制度定型”的概念,让世界看到新一轮改革的制度取向。

今天中国的改革,已经进入以强化制度建设为核心的全面深化改革阶段。“制度改革”始终聚焦重要领域和关键环节,“制度创新”始终注重顶层设计和配套衔接,综合部署“弹钢琴”,使一系列制度体系愈加成熟定型。改革不是单个领域体制的调整和修补,而是各方面体制

^① 《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第104—105页。

^② 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第514页。

与制度的创新;不是某个领域体制改革的单向推进,而是各领域、各层次的系统推进;不是止步于改革体制机制,而是要着眼于制度聚合与集成,形成总体性的制度成果和制度文明。以制度建设巩固改革开放的成果,以制度创新激发社会活力,增进全体人民福祉,这是全面深化改革不遗余力推进制度创新的深层逻辑。

我国仍然处在社会主义初级阶段,在跨越“中等收入陷阱”的进程中,完善社会主义市场经济体制具有特殊的紧迫性。经济发展进入新常态以来,党中央、国务院提出了供给侧结构性改革的战略部署,核心要义是优化制度供给,形成引领经济发展新常态的好的体制机制。可以说,本套丛书的研究也契合了制度供给侧改革的理论和实践,并得到了国家社会科学基金重大项目《把握经济发展趋势性特征,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式研究》(编号 15ZDC009)的资助。

党的十八大以来,党和国家的事业发生历史性转变,我国发展站到了新的历史起点上,中国特色社会主义进入了新的发展阶段。党的十九大开启中国发展的新篇章,社会主义现代化强国建设的新征程拉开大幕,客观上要求中国特色社会主义制度体系更加成熟定型。本套丛书意在为推进我国重要领域和关键环节的制度建设,提高国家治理能力现代化提供有益借鉴。

张占斌

2017年8月

于国家行政学院

前言

贫困是人类最大的丑恶现象。

如果我们已知人类有百种丑恶,那么多数源于贫困。

贫困导致苦难、绝望、仇恨,在贫困面前,尊严、爱情、道德、理想都显得无比苍白。贫困总和混乱、战争如影随形,在贫困超过了穷人的心理承受能力的情况下,通常便爆发革命。自有人类以来,贫困现象从未消失,贫困是困扰人类社会发展的永恒话题。古代贫困的数据我们已很难找寻,主要是穷人常常是没有记录的,我们只能从零星的历史资料中去了解贫困群体的凄苦人生。消灭贫困、实现大同,是古今中外贤君良臣、仁人志士等伟大人物和平民百姓追求的永恒目标。但是,即使到了工业化快速发展的现代社会,即使在全球致力于消灭贫困并不断付诸努力的情况下,贫困问题依旧未能消除,依然困扰着人类社会的发展。

中国,泱泱大国,几千年来,致力于实现大同社会。但战乱频繁、灾害频发,中华民族太平、安康时日不多。特别是近代以来,国民更是饱受贫困之苦。先天下之忧而忧,后天下之乐而乐,中国共产党自成立之日起,即以人民幸福为己任,百折不挠不变其心,千辛万苦不改其志,组织团结数亿中华儿女谱写出人类社会消灭贫困的伟大曲章。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央发出了消除贫困,打赢脱贫攻坚战的历史呐喊,这是泱泱大国历史的呼唤,这是数十亿中华儿女的心声,这是人类社会不屈的抗争,这是共产党人永恒的使命。五年多来,我们成就历史伟业,中国贫困状况大为改善。但消除贫困的道路依旧艰辛,人民对美好生活的向往强烈迫切。在党的十九大上,习近平总书记号召全党,要永远与人民同呼吸、共命运、心连心,永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态,继续朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标奋勇前进。在中国共产党的坚强领导下,中国消除贫困的历史任务一定要实现,中国消除贫困的历史任务一定能实现。

目 录

前 言	1
第一章 摆脱贫困是人类永久的梦想	1
第一节 贫困是困扰人类社会发展的永恒话题	1
第二节 国外关于贫困的主要思想和减贫实践	11
第三节 中国关于贫困的主要思想和减贫实践	23
第二章 新中国扶贫的光辉历程	35
第一节 建立社会主义制度,奠定减贫基础(1949—1977 年)	35
第二节 改革农村体制,实施开发扶贫(1978—2011 年)	42
第三节 精准脱贫攻坚战,全面建成小康社会(2012 年 至今)	48
第三章 精准扶贫战略的提出与部署	53
第一节 精准扶贫战略的提出	53
第二节 精准扶贫战略的内涵和主要内容	64
第三节 精准扶贫战略的保障机制	75

第四章 精准扶贫的工作重点 85

第一节 加快交通、水利、电力建设 85

第二节 加快农村危房改造和人居环境整治 100

第三节 重点支持革命老区、民族地区、边疆地区和
连片特困地区脱贫 105

第五章 精准扶贫的“五个一批”工程 111

第一节 发展特色产业脱贫一批 111

第二节 易地扶贫搬迁脱贫一批 119

第三节 生态补偿脱贫一批 125

第四节 发展教育脱贫一批 128

第五节 社会保障兜底一批 135

第六章 精准扶贫的路径探索与创新 144

第一节 就业创业扶贫 144

第二节 资产收益扶贫 151

第三节 旅游扶贫 157

第四节 电商扶贫 163

第五节 健康扶贫 169

第七章 精准扶贫的政策支撑体系 178

第一节 构建精准多元的财政扶贫政策体系 178

第二节 完善多位一体的金融扶贫机制 184

第三节 完善科技、人才支撑机制 196

第四节 完善扶贫开发土地政策 200

第八章 精准扶贫的管理机制	207
第一节 扶贫对象管理	207
第二节 扶贫责任管理	214
第三节 扶贫队伍管理	221
第四节 扶贫资金管理	227
第五节 贫困退出管理	233
参考文献	241
后 记	252

第一章 摆脱贫困是人类永久的梦想

第一节 贫困是困扰人类社会发展的永恒话题

一、贫困是人类社会的顽疾

贫困是人类最大的丑恶现象。贫困是人类幸福最大的敌人。人类生活的一切不幸的根源,就是贫困。如果我们已知人类有百种丑恶,那么三分之二源于贫困。贫困导致的恶果——仇恨、苦难、行尸走肉般的躯体。贫困总和战争、混乱如影随形,在贫困超过了穷人的心理承受能力的情况下,通常便爆发革命。穷人是贫穷的最直接的受害者和牺牲品。没有人喜欢贫困,但自从有人类以来,贫困始终与人类社会如影随形。古今中外,概莫如此,贫困现象从未消失。古代贫困的数据我们已很难找寻,主要是穷人常常是没有记录的,我们往往只能从零星的历史资料中去了解贫困人群的悲苦人生。

因此,消灭贫困也就成为古今中外贤君良臣、思想家等伟大人物以及平民百姓追求的目标。但是,即使到了工业化快速发展的近现代社

会,即使在全球致力于消灭贫困并不断付诸努力的情况下,贫困问题依旧未能消除,依然困扰着人类社会的发展。

为唤起世界各国对因制裁、各种歧视与财富集中化引致的全球贫富悬殊族群、国家与社会阶层的注意、检讨与援助,联合国组织自 1993 年起把每年 10 月 17 日定为国际消除贫困日。2006 年是第一个“国际消除贫困十年”的最后一年,但根据联合国发布的有关数据显示,截止到 2006 年,世界仍未解决贫穷问题,全世界仍有 8.54 亿人长期遭受贫困和营养不良之苦,有超过 10 亿的极端贫困人口每天生活费不足 1 美元,每年有 560 万儿童死于与贫困有关的疾病。同时,世界各地还有 11 亿多城乡居民喝不上清洁的饮用水,更有 26 亿人连基本的卫生设施都没有。根据联合国开发计划署数据,2006 年全世界最贫穷的人口(25 亿人日收入不足 2 美元)占世界总人口的 40%,他们的收入仅占全球收入的 5%,而最富裕的人口占世界总人口的 10%,可是他们的收入却占了全球收入的 54%。贫困人口主要分布在发展中国家。根据世界银行 2008 年设定的贫困线,按照每人每日收入 1.25 美元计,印度生活在贫困线以下的人口 2005 年为 4.55 亿人,约占全球贫穷总人口的 1/3。全球低于这一标准的贫困人口约有 14 亿人,约占全球总人口的 26%。根据世界银行 2015 年公布的最新绝对贫困线每天每人收入 1.9 美元估算,世界贫困人口目前还有 9 亿人左右,其中高收入发达国家和地区基本没有,全部分布于发展中国家和落后国家。当然,并不是说高收入发达国家和地区不存在贫困问题,发达国家和地区贫困问题也十分严重,只是贫困程度要好于发展中国家而已。如根据不同国家和地区制定的贫困标准,美国 2014 年贫困率为 14.8%,贫困人口达到历史最高点,为 4666 万人。欧盟贫困率为 17.2%,共有贫困人口 8536 万人。分地区看,东欧国家贫困更为严重,西欧和北欧相对较好一些。

贫困问题已成为当今世界最尖锐的社会问题之一,各国政党、政府和社会各界对贫困问题一直相当重视。英国广播公司曾经于2000年就全球最主要问题做过专门调查,方式有当面采访、互联网投票、电话采访等,受访者超过2.5万人,来自20多个国家。调查结果显示,贫穷问题在全球范围内最受关注,71%的受访者认为极端贫穷是全球最主要的问题,超过气候变化和经济衰退。在2016年G20杭州峰会新闻发布会上,联合国秘书长潘基文表示:“消除贫穷与饥饿,让所有人能够平等地享有经济社会发展的成果,这在联合国可持续发展目标中排在首位,没有什么比这个实现目标更加优先。”潘基文说:“世界极端贫困人口从1990年17.5亿减少到2015年7.02亿,为什么我们依然要把消除贫困放在首位?因为我们不能让任何一个人掉队,我们要消除一切形式和表现的贫穷与饥饿,让所有人平等和有尊严地在一个健康的环境中充分发挥自己的潜能。”

二、贫困的内涵与测量

(一) 贫困的内涵

消除贫困首先要了解什么是贫困?怎么准确地界定贫困?怎么衡量它的范围?目前并没有形成统一的意见。如欧共体在1989年对贫困做了如下定义:“贫困应该被理解成群体、家庭或个人物质、社会和文化方面的有限,导致该类人群被排除在所在成员国可以接受的最低生活标准的生活方式之外。”诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森将贫困定义为缺乏获得和享受正常生活的能力和机会。朗特里和布思将贫困定义为:“对于家庭或个人,当缺乏获取必要数量的货物和服务的经济能力的时候,家庭和个人的生活状况可以被看作是贫困。”英国的奥本海默在其所著的《贫困真相》中对贫困做了如下定义:“贫困是物

质上、社会上、情感上的匮乏。”世界银行在《1990 年世界发展报告》中，将贫困定义为：“贫困是缺乏获得最低生活标准的能力。”中国国家统计局课题组对贫困做了如下定义：“贫困是指物质方面的困难，也就是一个家庭或个人无法达到社会所接受的最低生活标准，且缺乏必要的物质生活生产资料，生活处于贫困境地。”

概括来讲，受不同历史和研究专业的影响，不同国家的不同学者给贫困下了不同的界定。但对贫困的界定涉及的维度越来越多，涉及的范围越来越广，不仅强调收入对于满足人们基本需要，而且涉及促进机会公平、消除社会排斥、提高贫困人口能力、增加发展机会、给予贫困人口更多的权利等。但就本书而言，我国当前正在进行的精准扶贫、精准脱贫中提到的贫困是一个多维度的含义，不仅包括收入不足的“贫”，也包括了贫困群体不能接受教育、缺乏卫生服务、缺乏安全住房等的“困”。因此，精准扶贫、精准脱贫的目标也是多维度的，即到 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。实现贫困地区农民人均可支配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。

（二）贫困的测量

早期，人们对贫困的认识主要局限于人能够生存下来，避免饥饿和营养不良。1901 年，英国学者朗特里才开始用收入来定义英国的贫困。1981 年，世界银行开始对发展中国家进行消费和收入贫困测算。2010 年，联合国开发计划署《人类发展报告》第一次公布了多维贫困指数(MPI)，拓展了人类发展理论对贫困的测量。到目前为止，全球广泛使用的测量贫困的标准可以分为两类：收入/消费标准和多维贫困指

数,前者使用更广泛一些。

1. 英国的收入/消费标准及变化

1901年,英国学者朗特里按照“获得维持体力的最低需要”和“购物篮子”所需要的货币预算,估算了英国约克市的贫困线,他估算一个六口之家一周的贫困线为收入26先令,个人贫困线为年收入低于226先令。1950年以前,英国选用基本的食品、衣着、住房需求的“购物篮子”作为衡量贫困的标准。1979年以后,英国对贫困的定义是“家庭收入低于收入中位数的60%”。中位数是指处于中间收入家庭所获得的税后收入。根据这样的标准,2013—2014年度英国根据低于当年中位数收入60%的贫困线,测算出不同类型家庭的相对贫困线(见表1-1)。

表 1-1 英国不同类型家庭的相对贫困线(2013—2014年)

家庭类型	贫困线/家庭收入(英镑/年)
单个成人	6987
单亲家庭,一个孩子	9437
一对夫妇,无孩子	12096
一对夫妇,一个孩子	14495
一对夫妇,三个孩子	19344

资料来源:Living Standards, Poverty and Inequality in the UK:2015, The Institute for Fiscal Studies。收入数据为扣除住房成本后的收入数据。为对比方便,对数据做了相应的调整。

2. 世界银行的贫困标准及变化

世界银行主要采用基本需要法测算个体或家庭是否拥有足够的资源以满足基本需要,基本需要包括食物和非食物两部分。世界银行贫困线分为绝对贫困线和一般贫困线,绝对贫困线一般是依据若干世界最贫困国家的贫困标准来确定,一般贫困线一般是依据发展中国家的贫困标准来确定。从1990年开始,世界银行先后公布了三条绝对贫困

线和一条一般贫困线(见表 1-2)。

表 1-2 世界银行的绝对贫困线和一般贫困线

绝对贫困线			一般贫困线	
发布年份 (基期)	数值(美元/ 天/人)	测算依据	数值(美元/ 天/人)	测算依据
1990(1985)	1.00	8 个最贫困国家的贫困线	—	—
2008(2005)	1.25	15 个最贫困攻坚贫困线的 平均数	2.00	75 个国家的 中位数贫困线
2015(2011)	1.90	15 个最贫困攻坚贫困线的 平均数	—	—

根据世界银行 2015 年发布的每天消费低于 1.9 美元(2011 年 PPP)的贫困标准,2012 年全球贫困发生率达到 12.7%,贫困人口 8.97 亿人。贫困人口主要分布在撒哈拉以南非洲和南亚地区,撒哈拉以南非洲贫困人口最多,高达 3.89 亿人,南亚地区贫困人口 3.09 亿人。

3. 中国的贫困标准及变化

中国的贫困标准采用的是中国统计局发布的政府贫困标准。中国的贫困标准有两个:一个是农村贫困标准;另一个是农村低收入标准。前者是极端贫困标准,后者是一条较高的贫困标准。中国农村贫困标准在 1985 年、1990 年、1994 年、1997 年、2010 年由国家统计局根据全国农村住户调查分户资料测定,其他年份则使用农村居民消费价格指数进行更新。1986 年,中国制定了 206 元的贫困标准。1998 年,为了更好地进行贫困的国际比较,国家统计局开始测算新的贫困标准,从 2000 年起,以农村低收入标准向社会公布。2000 年将农民人均纯收入 865 元定为低收入标准。2008 年年底,中国将贫困标准和低收入标准合二为一,作为扶贫标准,当年为 1067 元,2009 年和 2010 年标准进一步上调至 1196 元和 1274 元。2011 年年底,中国颁布了《中国农村扶

贫开发纲要(2011—2020年)》,为了缩小发展差距,让更多的贫困人口共享改革开放的成果,国家决定将扶贫标准定为“农民人均纯收入2300元(2010年不变价)”。

2015年10月4日,世界银行发布最新的世界绝对贫困标准,由1.25美元(2005年PPP)更新为1.9美元(2011年PPP)。按照世界银行确定的PPP转换因子,中国的PPP转换因子为3.70,农村的PPP转换因子为3.04。中国农村贫困标准当年为2536元,即每天6.95元,合每天2.29美元。中国农村贫困标准超过了世界银行绝对贫困标准1.9美元,并高于世界银行标准20.5%。按照中国现行农村贫困标准,即每人每年2300元(2010年不变价),2016年中国贫困人口4335万人,1978年中国贫困人口77039万人,自1978年以来,超过7亿农民摆脱贫困。

三、造成贫困的主要原因

自古以来,造成全球大量人口贫困的原因是多种多样的,有直接的也有间接的,包括地理因素如自然环境恶劣等;政治因素如政局动荡和战争等;经济因素如生产力落后和经济危机等;政策因素如治理不善等;历史因素;疾病因素如灾害瘟疫等;个人因素如能力、权利缺失等。而且,不同历史时期,不同国家和地区的主要原因也不尽相同,很难拿一个国家和地区的原因去分析另外一个国家和地区,即使同一个国家,发展时期不同、政策不同,造成贫困的原因也不相同。从较宏大的视野看,以下一些因素都导致了不同时期较大规模的贫困问题。

一是农业生产力落后。古今中外,贫困人口大多数分布在农村,过去如此,现在也如此。城市虽然也有贫民的存在,但与农村相比比例还是很小的。这其中一个重要的原因在于农业生产力落后。古代社会贫