

“ 十 三 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目



中国减贫研究书系 / 智库报告

CHINA'S POVERTY ALLEVIATION SERIES

# 中国精准扶贫发展报告

## ( 2017 )

精准扶贫的顶层设计与具体实践

ANNUAL REPORT ON TARGETED POVERTY  
ALLEVIATION IN CHINA

( 2017 )

The Top-level Design and Specific Practices of  
Targeted Poverty Alleviation

华中师范大学 全国扶贫宣传教育中心 / 主办

陆汉文 黄承伟 / 主编



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

“ 十 三 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目



中国减贫研究书系 / 智库报告

CHINA'S POVERTY ALLEVIATION SERIES

# 中国精准扶贫发展报告

## ( 2017 )

精准扶贫的顶层设计与具体实践

ANNUAL REPORT ON TARGETED POVERTY  
ALLEVIATION IN CHINA

( 2017 )

The Top-level Design and Specific Practices of  
Targeted Poverty Alleviation

华中师范大学 全国扶贫宣传教育中心 / 主办

陆汉文 黄承伟 / 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

中国精准扶贫发展报告. 2017 : 精准扶贫的顶层设计与具体实践 / 陆汉文, 黄承伟主编. — 北京 : 社会科学文献出版社, 2017. 11

(中国减贫研究书系·智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1552 - 0

I. ①中… II. ①陆… ②黄… 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 250263 号

中国减贫研究书系·智库报告

## 中国精准扶贫发展报告 (2017)

——精准扶贫的顶层设计与具体实践

---

主 编 / 陆汉文 黄承伟

副 主 编 / 刘晓山 蔡志海 何家伟 吕 方

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘 荣

责任编辑 / 刘 荣 韩晓婵 赵怀英

出 版 / 社会科学文献出版社·独立编辑工作室 (010) 59367011

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](http://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: 22.5 字 数: 316 千字

版 次 / 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1552 - 0

定 价 / 89.00 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

## 2017 年扶贫日论坛背景报告

华中师范大学 全国扶贫宣传教育中心

## 《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，为全球减贫事业作出了重大贡献。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《中国减贫数据库》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。图书项目目前已被列入“十三五”国家重点图书出版规划。依托于该书系以及社会科学文献出版社历史上已出版图书的《中国减贫数据库》业已入选“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的演变进程及历史经验；系统分析现阶段我国减贫工作所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识支持；总结政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，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，为全球减贫视野贡献中国智慧。

《中国减贫数据库》旨在全面整合社会科学文献出版社 30 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，为中国减贫事业的开展、学术研究、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，增强中国发展模式的国际话语权。

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。

# 《中国精准扶贫发展报告》 出版说明

《中国精准扶贫发展报告》拟于2016—2021年每年出版一卷，用以记录中国共产党带领全国各族人民贯彻落实精准扶贫精准脱贫方略、如期打赢脱贫攻坚战的伟大历程和光辉成就，是华中师范大学和全国扶贫宣传教育中心面向全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标重大历史节点联合推出的研究工程。

《中国精准扶贫发展报告》每年选择一个最能够反映上一年度精准扶贫实践突出特征的主题展开研究，形成当年的发展报告，作为当年扶贫日论坛背景报告对外发布。

《中国精准扶贫发展报告》设立由扶贫政策研究与制定领域相关专家组成的编委会，各年度的研究主题由主编研究提出并经编委会最终审定。主编根据年度主题组建研究团队，按时完成研究任务，并对研究成果负责。

《中国精准扶贫发展报告》编委会

2017年9月17日

# 《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 | 李培林 | 吴大华 | 吴国宝 |
| 冷志明 | 汪三贵 | 张 廉 | 陆汉文 |
| 陈光金 | 陈 玮 | 周 丽 | 秦尊文 |
| 耿明斋 | 黄 平 | 黄承伟 | 童根兴 |
| 谢寿光 | 蔡 昉 | 檀学文 | 魏后凯 |

# 《中国精准扶贫发展报告》

## 编辑委员会

(以姓氏笔画为序)

---

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 王 斌 | 王海涛 | 邓大才 | 叶 桦 |
| 尹建华 | 刘少锋 | 刘晓山 | 江立华 |
| 余 斌 | 陆汉文 | 张显峰 | 骆艾荣 |
| 徐 勇 | 徐增阳 | 黄承伟 | 彭南生 |

## 前 言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发工作纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，作为实现第一个百年奋斗目标的重要工作，摆到治国理政的重要位置，确定并贯彻落实精准扶贫、精准脱贫基本方略，开创了我国扶贫开发事业的新局面。

党的十八大以来，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、《“十三五”脱贫攻坚规划》、《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》等文件就大力推进精准扶贫做出决策部署，围绕“六个精准”、“五个一批”的系列政策措施相继出台。至2016年，脱贫攻坚“四梁八柱”性质的顶层设计基本完成，相应的责任体系、政策体系、投入体系、社会动员体系、监督体系、考核评估体系大体成型，“撸起袖子加油干”、确保顶层设计落地生根成为新的焦点，精准扶贫进入狠抓落实的新阶段。

《中国精准扶贫发展报告》每年选择一个最能够反映上一年度精准扶贫实践突出特征的主题展开研究。《中国精准扶贫发展报告（2016）》的主题为“精准扶贫战略与政策体系”，主要就精准扶贫的顶层设计进行了梳理和分析。报告认为，在我国扶贫开发历史上，2015年最突出的特征是中央正式做出关于打赢脱贫攻坚战的决定，初步构建了精准扶贫的完整战略和政策体系，因而可视为打赢脱贫攻坚战的运筹帷幄之年、谋划布局之年。<sup>①</sup>循此思路，《中国精准扶贫发展报告（2017）》的

---

<sup>①</sup> 陆汉文、黄承伟主编《中国精准扶贫发展报告（2016）——精准扶贫战略与政策体系》，社会科学文献出版社，2016，第2页。



主题确定为“精准扶贫的顶层设计与具体实践”。这是因为，2016年是“十三五”规划的开局之年和脱贫攻坚的首战之年，大力推进精准扶贫顶层设计转化为有力行动和具体实践，成为中央相关部门和地方各级党委政府的工作重心，是该年度扶贫开发工作最突出的特征。

《中国精准扶贫发展报告（2017）》的研究目标为：阐明精准扶贫顶层设计转化为具体实践的丰富过程，揭示取得的成效、经验和存在的矛盾与问题，提出促进精准扶贫实践的对策建议。中央与地方的关系是本研究的逻辑线索，地方政府在顶层设计的指引与规制下所呈现的能动性和实践创新是本研究的重点，这种能动性和实践创新所反映的地方政府的行为规律及其对政策制定的启示是本研究的最终指向。

本报告正文分为三篇十五章（见图1）。第一篇由第一章组成，是主旨报告，从总体上阐述精准扶贫的顶层设计与具体实践，包括习近平精准扶贫思想及其指导意义、精准扶贫顶层设计的总体框架（“六个精准”和“五个一批”）、精准扶贫方略对扶贫开发实践提出的新要求新挑战、精准扶贫实践成效与存在的问题、深化精准扶贫精准脱贫的对策建议等内容。第二篇由第二章至第七章组成，分别阐述“六个精准”的顶层设计与具体实践。第三篇由第八章至第十五章组成，分别阐述“五个一批”的顶层设计与具体实践。“六个精准”和“五个一批”所包含的每一章，都按照大体相同的逻辑顺序展开，依次包括针对的问题、顶层设计、地方政策、成效与问题、启示与政策建议等，即首先阐明相关顶层设计的缘由（针对的问题），然后概述中央层面的政策设计及其在省、县等层次的具体化，接下来分析其实践效果和存在的问题，最后提炼出规律性认识并提出对策建议。“六个精准”取纵向观察视角，指精准扶贫的不同环节及其要求，即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。“五个一批”取横向观察视角，指精准扶贫的实现途径（“五”并非数字意义上的确指），包括特色产业扶贫、转移就业脱贫、资产收益扶贫、易地搬迁脱贫、生态扶贫、教育扶贫、健康扶贫、兜底保障等，既

有开发式路径，又有救济式措施，核心是因地制宜、因人施策、对症下药。正文之外，本报告另置前言、“六个精准”篇首语、“五个一批”篇首语和结语。前言简要介绍了报告背景、报告目标、内容框架、研究方法和研究取向，两则篇首语分别就第二篇、第三篇的研究主题、逻辑线索等作了说明，结语则概略论述了精准扶贫战略、政策和实践的重大价值、未来挑战和可能走向。

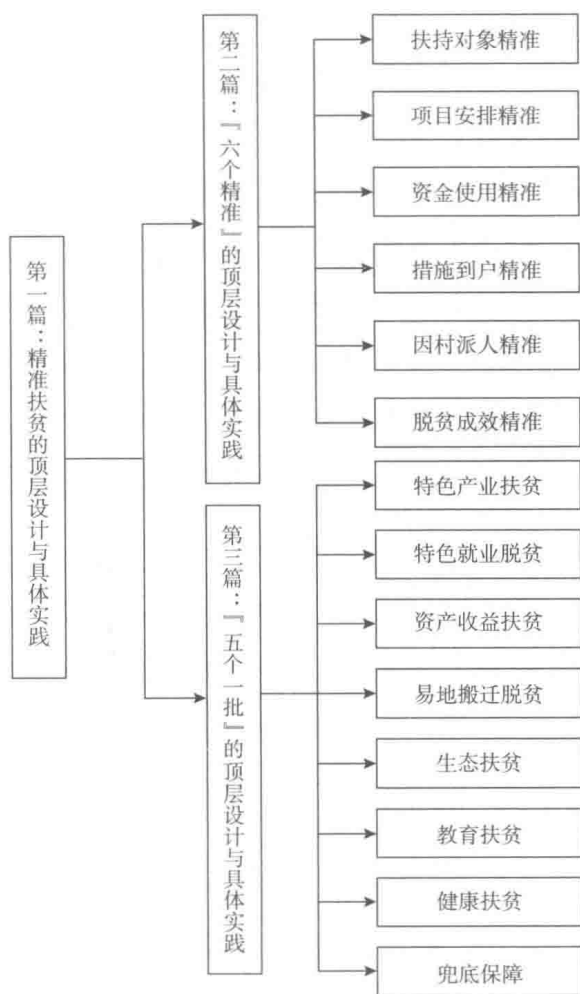


图1 本报告的框架结构

与《中国精准扶贫发展报告（2016）》主要依据政策文本展开研究不同，本报告主要依据实证调查资料进行研究。对于“六个精准”和“五个一批”的每一章，研究者均选择有代表性的省、市、县，通过焦



点小组访谈、入户访谈、非参与式观察等方法收集第一手资料，在此基础上分析顶层设计地方化的过程及其实践效果。本报告实证调查所及省份包括湖北、四川、重庆、贵州、广西、安徽、甘肃、宁夏等8个省（自治区、直辖市），其中中部2个省，西南4个省（自治区、直辖市），西北2个省（自治区），在全国具有一定的代表性。主报告则是“六个精准”和“五个一批”相关章节实证分析和顶层设计制度文本分析的结合，突出对顶层设计与实践之间张力的把握。

作为智库成果，本报告坚持应用取向，把为精准扶贫实践服务作为基本追求。一是淡化理论概念和问题的讨论。一般只在各章节的结尾部分因应揭示规律的需要，适当涉及一些抽象概念或命题。二是注重对实际情况的把握。尽管因各种条件限制，本报告只能选择以部分省、县为例，对相关政策实践及其效果进行分析，得出的结论不一定有代表性，但研究者始终坚持把事实搞清楚，用事实说话，力图做到事实本身是可靠的。三是注重对实际问题的诊断和解决。研究过程中，始终将顶层设计是否落地、是否变形、是否切合实际和精准扶贫是否实现初衷作为思考和分析的重点。



# 目 录

## 第一篇 主报告

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 第一章 精准扶贫的顶层设计与具体实践 .....           | 3  |
| 一 习近平精准扶贫思想：精准扶贫顶层设计与具体实践的指引 ..... | 3  |
| 二 精准扶贫顶层设计的总体框架 .....              | 14 |
| 三 精准扶贫方略对扶贫开发提出的新要求新挑战 .....       | 29 |
| 四 精准扶贫实践成效和存在的问题 .....             | 37 |
| 五 深化精准扶贫精准脱贫的对策建议 .....            | 41 |

## 第二篇 “六个精准”的顶层设计与具体实践

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 篇首语 贯彻六个精准，提高脱贫成效 ..... | 47 |
|-------------------------|----|

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第二章 扶持对象精准 .....          | 50 |
| 一 扶持对象精准：解决“扶持谁”的问题 ..... | 50 |



|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 二 扶持对象精准的顶层设计 .....     | 51  |
| 三 扶持对象精准的在地化政策与实践 ..... | 53  |
| 四 小结与讨论 .....           | 61  |
| <br>第三章 项目安排精准 .....    | 66  |
| 一 项目安排精准的政策背景 .....     | 66  |
| 二 项目制与农村扶贫开发 .....      | 67  |
| 三 项目供给与政策资源匹配 .....     | 69  |
| 四 项目落地精准 .....          | 75  |
| 五 小结与讨论 .....           | 79  |
| <br>第四章 资金使用精准 .....    | 82  |
| 一 资金使用精准的政策背景 .....     | 82  |
| 二 资金使用精准的顶层设计 .....     | 83  |
| 三 资金使用精准的政策举措 .....     | 87  |
| 四 资金使用精准的实施成效 .....     | 91  |
| 五 小结与讨论 .....           | 101 |
| <br>第五章 措施到户精准 .....    | 102 |
| 一 扶贫政策落地问题 .....        | 102 |
| 二 措施到户精准的顶层设计 .....     | 104 |
| 三 措施到户精准的转化与落实 .....    | 109 |
| 四 措施到户精准的实施效果与挑战 .....  | 113 |
| 五 小结与讨论 .....           | 115 |
| <br>第六章 因村派人精准 .....    | 119 |
| 一 因村派人精准的政策背景 .....     | 119 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 二 因村派人精准的顶层设计 .....         | 121 |
| 三 因村派人精准的地方实践 .....         | 125 |
| 四 因村派人精准的成效与问题 .....        | 133 |
| 五 小结与讨论 .....               | 136 |
| <br>第七章 脱贫成效精准 .....        | 139 |
| 一 脱贫成效精准：解决“如何退”的问题 .....   | 139 |
| 二 脱贫成效精准的顶层设计 .....         | 139 |
| 三 脱贫成效精准的在地化政策与实践 .....     | 144 |
| 四 小结与讨论 .....               | 153 |
| <br>第三篇 “五个一批”的顶层设计与具体实践    |     |
| <br>篇首语 落实五个一批，坚持分类施策 ..... | 157 |
| <br>第八章 特色产业扶贫 .....        | 161 |
| 一 特色产业扶贫的提出背景 .....         | 161 |
| 二 特色产业扶贫的顶层设计 .....         | 162 |
| 三 特色产业扶贫的在地化政策与实践 .....     | 164 |
| 四 特色产业扶贫的初步效果 .....         | 170 |
| 五 特色产业扶贫面临的问题和挑战 .....      | 174 |
| 六 启示与政策建议 .....             | 176 |
| <br>第九章 转移就业脱贫 .....        | 181 |
| 一 转移就业脱贫的政策背景 .....         | 181 |
| 二 转移就业脱贫的顶层设计 .....         | 183 |
| 三 转移就业脱贫的地方实践与成功经验 .....    | 189 |



|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 四 转移就业脱贫存在的主要问题 .....      | 197 |
| 五 启示与政策建议 .....            | 199 |
| <br>                       |     |
| 第十章 资产收益扶贫 .....           | 203 |
| 一 资产收益扶贫的提出背景 .....        | 203 |
| 二 资产收益扶贫的政策设计 .....        | 204 |
| 三 资产收益扶贫的地方实践 .....        | 209 |
| 四 资产收益扶贫的效果与问题 .....       | 214 |
| 五 启示与政策建议 .....            | 218 |
| <br>                       |     |
| 第十一章 易地搬迁脱贫 .....          | 221 |
| 一 国家贫困治理体系中的易地扶贫搬迁 .....   | 221 |
| 二 精准扶贫方略下易地扶贫搬迁的顶层设计 ..... | 223 |
| 三 易地扶贫搬迁的地方经验 .....        | 226 |
| 四 启示与政策建议 .....            | 239 |
| <br>                       |     |
| 第十二章 生态扶贫 .....            | 244 |
| 一 生态扶贫的政策背景 .....          | 244 |
| 二 生态扶贫的顶层设计 .....          | 245 |
| 三 生态扶贫的政策措施 .....          | 249 |
| 四 生态扶贫的实施成效 .....          | 252 |
| 五 启示与政策建议 .....            | 261 |
| <br>                       |     |
| 第十三章 教育扶贫 .....            | 263 |
| 一 教育精准扶贫的提出背景 .....        | 263 |
| 二 国家对教育精准扶贫的顶层设计 .....     | 265 |
| 三 地方对教育精准扶贫的呼应 .....       | 271 |