

教育部哲学社会科学重大攻关项目“贫困治理效果评估机制研究”
阶段性研究成果（项目批准号：16JZD025）

中国减贫政策与实践： 热点评论（2017-2018）

POVERTY REDUCTION POLICIES AND PRACTICES IN CHINA: HOT SPOTS

张琦 著

教育部哲学社会科学重大攻关项目“贫困治理效果评估机制研究”

阶段性研究成果（项目批准号：16JZD025）

中国减贫政策与实践： 热点评论（2017-2018）

POVERTY REDUCTION POLICIES AND PRACTICES IN CHINA: HOT SPOTS

张琦 著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国减贫政策与实践：热点评论. 2017—2018 / 张琦著. —北京：经济日报出版社，2019. 9
ISBN 978—7—5196—0609—1

I. ①中… II. ①张… III. ①扶贫—经济政策—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 208397 号

中国减贫政策与实践：热点评论 (2017—2018)

作 者	张 琦
责任编辑	黄芳芳
责任校对	徐建华
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710
邮政编码	100054
电 话	010—63584556 (编辑部) 010—63538621 63567692 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E — mail	edpbook@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京建宏印刷有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	11.375
字 数	175 千字
版 次	2019 年 9 月第一版
印 次	2019 年 9 月第一次印刷
书 号	ISBN 978—7—5196—0609—1
定 价	52.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

前 言

历史注定了我们这一代必将经历和见证，中国社会经济发展从富起来到强起来这一重要变化的每一个瞬间。2017 年—2018 年，我国脱贫攻坚已经进入最为关键时期和最有纪念意义的时刻。

一方面，党的十九大召开，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位和我国建设现代化强国的宏伟新蓝图。脱贫攻坚也进入到最为艰难的时刻，其中重要的是难中之难、艰中之坚的深度贫困地区，国家为此专门制定了新的战略部署和实施重点，并出台了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，对深度贫困地区脱贫攻坚作出全面部署。应当说“三区三州”以及贫困发生率超过 18% 的贫困县和贫困发生率超过 20% 的贫困村，自然条件差、经济基础弱、贫困程度深，是脱贫攻坚中的硬骨头，补齐这些短板是脱贫攻坚决战决胜的关键之策。

另一方面，2018 年同样是有纪念意义的特殊年份——中国改革开放 40 周年。应当说这两年，中国脱贫攻坚的政策实践和理论研究热点，是最为丰富的新阶段。在《中国减贫政策与实践：热点评论（2013—2016）》出版后，我和我的团队，在 2017 年和 2018 年两年时间内，继续对扶贫、脱贫的热点问题进行了持续性的研究分析，从而形成了这一汇集本：主要记载了我们对中国减贫政策与实践热点问题的一点看法、思考和建议，供大家参考和批评。

目 录

第一部分 中国减贫政策与实践：月度评论（2017—2018）

打赢脱贫攻坚战，努力实现贫困地区可持续性共享发展	2
以供给侧结构性改革为主线，进一步完善扶贫脱贫机制	5
以供给侧结构性改革为主线，深化扶贫脱贫的四大重点	11
依靠大数据，提升产业扶贫效果	15
试论“一带一路”沿线国家绿色减贫合作	19
聚焦深度贫困是打赢脱贫攻坚关键	24
以精准化生态扶贫促进可持续性脱贫	30
中国减贫实践新探索：世界减贫合作与发展的新贡献	35
十八大以来中国绿色减贫的创新特色与思考	38
新时代中国扶贫脱贫新征程	44
绿色减贫是少数民族深度贫困地区脱贫的有效路径	47
论提升扶贫脱贫质量的路径和重点	53
更加注重“精神扶贫”推动脱贫攻坚内在质量的全面提升	58
充分发挥教育脱贫特殊效用，助力深度贫困地区脱贫目标高质量 完成	65

确保“打好”精准脱贫攻坚战的三大重点	69
淄博首创“第一村医”：新时代健康扶贫的创新与探索	73
满怀信心，聚焦难点，厉兵秣马再创辉煌	
——以最严格的考核确保打好打赢精准脱贫攻坚战	77
“真抓实干，埋头苦干”确保打好脱贫攻坚战目标实现	82
深度贫困地区如何利用教育扶贫“拔穷根”	85
继续加强东西部扶贫协作助力脱贫攻坚目标高质量完成	90
积极推进全域旅游与绿色减贫相融合	
——以贵州省荔波县全域旅游为例	92
新时代新使命：2020年后中国绿色减贫	96
实施乡村振兴，需要绿色减贫推动	100
对2019年后扶贫脱贫面临新挑战的思考与建议	103

第二部分 2017—2018年中国减贫政策与实践报刊选载

践行习近平绿色减贫思想，创新精准脱贫新模式	110
4年减贫5564万人，是怎样做到的？	112
精准扶贫思想统领脱贫攻坚砥砺前行	116
绿色减贫：扶贫工作新路向	119
中国，世界减贫合作的引领示范者	123
探索完善绿色减贫的对策机制	125
提升扶贫脱贫质量的路径和重点	127
习近平扶贫开发战略思想的理论品格	132
创新绿色减贫探索致富新路径	136
新时代，踏上脱贫攻坚新征程	138

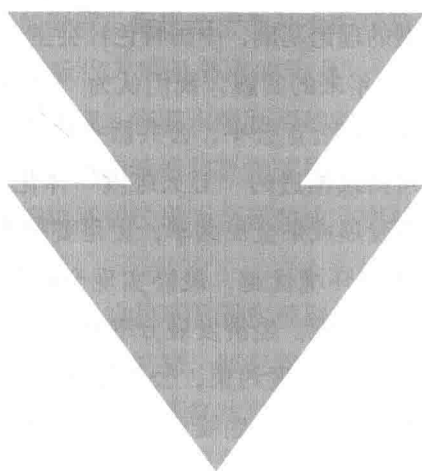
绿色减贫是实现乡村振兴的重要支撑	143
脱贫攻坚不能“小马拉大车”	146
让乡村振兴成为全党全社会共同行动	150
教育扶贫的特殊地位和作用	154

第三部分 2017—2018 年中国减贫政策与实践论文选载

少数民族深度贫困地区脱贫的绿色减贫新构思和新路径	158
揭开新时代农村发展新篇章	168

后 记	171
-----------	-----

**第一部分 中国减贫政策
与实践：月度评论
(2017—2018)**



2017 年度

打赢脱贫攻坚战，努力实现贫困地区可持续性共享发展

(2017 年 1 月国内外减贫热点专题评论)

坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念和到 2020 年实现全面建成小康社会目标尤其是农村贫困人口全面脱贫目标，是中国“十三五”规划战略目标。而在这中间，共享发展的理念和结果，扶贫脱贫的实现以及到 2020 年后新减贫战略与未来的共享发展理念和目标实现，等等，是未来国家面临的重要的战略性决策，更是当前扶贫脱贫攻坚战过程中需要妥善解决的现实问题。

一、脱贫攻坚：践行共享发展理念是最紧迫、最艰巨任务

总结归纳共享发展的理论基础，中国特色社会主义道路的实践和 60 多年来尤其是改革开放 30 年来的实践，我们认为“共享发展是实现经济发展成果人人分享、社会保障公正公平、公共服务均等享有、减贫脱贫如期实现、绿色生态环境可持续推进的‘五大维度一体化’发展格局”。共享发展不仅仅是要让经济发展成果全民共享，更是要努力做好社会保障及公共服务均等和绿色、生态环境优越，最终实现全面脱贫和共同富裕的自然、社会、经济的可持续发展。经济发展分享程度是共享发展的基础，社会保障公平度是共享发展的制度约束，公共服务均等度是共享发展的条件，减贫脱贫实现度是共享发展的底线目标，生态环境共享度是共享发展

的底色；这五大领域共同构成了共享发展的五大维度一体化的逻辑框架。

脱贫攻坚是共享发展的逻辑延伸和重要契合点。共享发展的关键在“共同”，基础在“发展”。所谓“共同”，就不是只让部分人过上好日子，而是要着眼全体人民、普惠全体人民，归根结底是把实现全体人民的幸福作为我们一切工作的准绳。所谓“发展”，就是要夯实共享的物质基础。发展是共享的基础，共享是发展的目的，以发展消除贫困。按照“共享发展”的逻辑延伸必定需要进行脱贫攻坚，只有打赢脱贫攻坚战才能真正实现共享发展。扶贫脱贫是共享发展的一个硬指标。社会公平，包括起点公平、机会公平，但在一些局部问题上，结果公平同样不能忽视，让贫困人口脱贫，才是共享发展结果。对一些贫困人口来说，生活地理条件、自身的健康状况等，注定他们无法有起点和机会公平，但绝不能把他们抛弃在全面小康社会之外。脱贫攻坚是共享发展的内在要求和重要着力点。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》确定了脱贫攻坚的总体目标，“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”。

二、贫困地区可持续性减贫的共享发展思考及建议

以发展的眼光来看待贫困问题，我国的减贫工作更是任重而道远。我们不仅需要实现减贫，更需要实现可持续性减贫。实现可持续性减贫，就是要在努力消除贫困的同时，促进经济与社会的可持续发展——“既满足当代人的需求又不损害后代人满足需求的能力”，即在提升人口素质、提高人民生活水平和保护环境、资源永续利用的前提下使经济和社会同步发展。保证减贫内在机制的可持续性和外在支撑环境的可持续性达成这一目标的必要条件。可持续减贫已成为全面建成小康社会最艰巨的任务、促进共享发展最基本的要求。

贫困地区可持续减贫下的共享发展实现路径。第一，建立健全贫困地区可持续减贫的共享发展底线机制，即完善扶贫责任制和困难人群救助机制。第二，建立贫困地区可持续减贫共享发展的保障机制即进一步完善公共服务均等化供给机制，建立公共服务型政府。第三，建立健全贫困地区

可持续减贫的共享发展的动力机制，充分调动人人参与经济社会发展的积极性，搭建人人参与、人人尽力的平台，形成大众创业、万众创新的环境，把人力资源优势转变为经济优势，夯实共享发展的基础。第四，完善贫困地区可持续减贫的共享发展的分享机制。进一步完善收入分配和调节监管机制，规范收入分配秩序。

贫困地区可持续减贫的共享发展重点主要应包括：其一，优先发展贫困地区教育事业，加大资金投入，尽快缩小学前教育 and 义务教育、职业教育在城乡之间不均衡不协调。其二，实施积极的就业政策，鼓励以创业带动就业，完善就业服务体系，提高就业服务能力。其三，完善社会保障制度。在基本养老保险、基本医疗保险制度全覆盖的基础上，提高标准，扩大范围、提升比例，落实城乡公平可持续社会保障制度。其四，增加公共服务供给的均等化，尤其是增加贫困地区公共交通、基础设施、环境保护、文化等公共产品和医疗卫生、养老服务、公共安全、社会治理等公共服务的供给，提高全社会公共产品和公共服务的供给。其五，提高农村贫困户的家庭收入，切实缩小收入差距。

总而言之，推进贫困地区可持续减贫的共享发展有五大任务，就是：推进经济发展分享，实现共享发展；促进社会保障公平，加快推进城乡一体化进程；注重公共服务协调，努力推进区域、城乡基本公共服务均等化；创造生态环境共享基础保障，研究制定贫困地区“绿水青山就是金山银山”各项政策与制度；科学合理高效利用社会资源，加速减贫脱贫的实现。即包容性经济发展、公平性的社会保障、均等的公共服务、绿色环境发展下的减贫脱贫即绿色减贫和可持续减贫的实现。与此同时，在脱贫攻坚过程中还需要强化对贫困地区的可持续减贫的共享发展的理论研究，尤其是要通过对贫困地区的共享发展程度的测度评价，衡量减贫的总体效果，同时也能通过共享发展的战略理念角度和可持续发展的长远战略角度对评判 2020 年后中国减贫战略思想及其新的目标任务，这才是研究贫困地区共享发展与可持续性减贫的一个重要价值所在，对此进行提早研究显得迫在眉睫。

以供给侧结构性改革为主线， 进一步完善扶贫脱贫机制

(2017 年 2 月国内外减贫热点专题评论)

2016 年，国家加大精准扶贫力度加快补短板战略部署，使得我国扶贫脱贫事业取得开门红，农村贫困人口减少 1240 万，易地扶贫搬迁人口超过 240 万。取得这些成绩来之不易，包含着中央领导息息牵挂、扶贫一线干部职工日夜辛劳、社会各界的主动参与，贫困家庭的主动配合和自身努力，从而形成了新时期的贫困治理新体系和新机制，扶贫脱贫机制创新取得历史性新突破，贫困治理能力和效率大大提升。但同时，我们也必须看到，伴随着 2020 年目标逼近，越到最后，扶贫脱贫的难度会比以前更大，扶贫脱贫遇到的更多新问题和矛盾，可以说，2017 年是我国扶贫脱贫最关键的年份。随着扶贫脱贫新机制的运行和推进，根据历史经验，必然会出现一些扶贫脱贫新旧机制体制转化过程中的适应、磨合、冲突和矛盾，也会带来贫困村和贫困户与新帮扶主体、新型经济关系和社会关系形成的动力机制和关系的适应性新变化，从而在能力提升的主动性与被动性的新平衡关系上，也带来新时期农村扶贫脱贫过程中的制度政策供给与需求结构上差异的新特点，新旧扶贫脱贫政策和制度之间的供需结构、范围、职能等出现错位、缺位和越位等现象，带来了贫困村与非贫困村、贫困户与非贫困户之间新时期的状态的新失衡现象，这样也必然造成扶贫脱贫政策供给侧改革上的一些问题，可以说，2017 年再减少农村贫困人口 1000 万以上，完成易地扶贫搬迁 340 万人的任务相当艰巨。为此李克强总理在政府工作报告中提出了“2017 年中央财政专项扶贫资金增长 30% 以上。

加强集中连片特困地区、革命老区开发，改善基础设施和公共服务，推动特色产业发展、劳务输出、教育和健康扶贫，实施贫困村整体提升工程，增强贫困地区和贫困群众自我发展能力。推进贫困县涉农资金整合，强化资金和项目监管。创新扶贫协作机制，支持社会力量参与扶贫。切实落实脱贫攻坚责任制，实施最严格的评估考核，严肃查处假脱贫、‘被脱贫’、数字脱贫，确保脱贫得到群众认可、经得起历史检验”。其核心就是要以供给侧结构性改革为主线，进一步完善扶贫脱贫机制，尤其是实施贫困村整体提升工程，增强贫困地区和贫困群众自我发展能力，对于巩固原有成果，提升扶贫脱贫效率有着极其重要的意义。

一、新时期的精准扶贫精准脱贫机制已经基本形成

基于2020年脱贫攻坚目标，我国精准扶贫精准脱贫机制的完善和创新发展在实践中探索并且取得了明显效果，主要表现在：第一，精准扶贫工作机制创新发展格局已经建立和形成。其一，责任体制机制更加完善：“中央统筹、省负总责、市县落实、合力攻坚”的脱贫攻坚责任机制。其二，精准瞄准识别机制得以全面落实：建成了符合各地实际的精准识别机制，贫困瞄准的精准程度大幅提升。其三，贫困监测机制进一步完善：以大数据技术为手段的贫困监测技术愈发成熟。其四，考核评价机制稳步实施：完善的贫困县考核机制已经建成、第三方评估广泛开展。第二，内源发展机制创新发展加快。其一，教育扶贫机制：全方位覆盖的教育扶贫机制已经建成。其二，产业扶贫机制：各地产业扶贫政策推陈出新，形成了多种创新模式。如企业带动、大户带动、集体经济带动、政策带动、新型产业和技术带动等。第三，外源推动机制创新取得明显效果。其一，驻村帮扶机制全面实施：充分发挥了社会主义制度优越性。其二，社会扶贫机制：定点扶贫和企业帮扶进一步创新。其三，片区攻坚机制：与精准扶贫机制协同推进，片区攻坚机制的行业部位牵头带动片区发展，在精准扶贫实践中产生了巨大成就。第四，绿色减贫机制创新发展。绿色扶贫是精准扶贫战略实施以来，各地因地制宜，结合地区的发展特点，提出的创新扶贫模式。其一，易地搬迁扶贫。2016年实现了易地扶贫搬迁人口超过240万，接近2001年—2010年搬迁286万余人。其二，光伏扶贫。从全国总

体来看，光伏扶贫是绿色减贫新途径。其三，旅游扶贫。旅游扶贫是连接生态保护与减贫的有效桥梁，是绿色减贫创新的最有效途径。国务院扶贫办与国家旅游局合作，启动贫困村旅游扶贫工程。其四，资产收益扶贫。资产收益扶贫机制，目的在于把细碎、分散、沉睡的各种资源要素转化为资产，整合到优势产业平台上，扩展贫困人口生产生存空间，让其享受到优质资源，实现脱贫致富。例如，贵州六盘水的资产收益机制探索：“三变机制”，即“资金变股金”、“资源变股权”、“农民变股民”。

从以上可以明显看出：贫困人口每年减少1000万人以上，贫困发生率逐年稳步下降，贫困地区农村居民收入增幅高于全国平均水平。贫困群众生活水平明显提高，贫困地区面貌明显改善，贫困地区农村居民生活条件不断改善。精准扶贫精准脱贫的顶层制度设计初步完成。《“十三五”脱贫攻坚规划》明确了国家脱贫攻坚总体思路、基本目标、主要任务和重大举措，而10个《决定》配套文件和101个政策文件包含了产业扶贫、易地搬迁扶贫、劳务输出扶贫、交通扶贫、水利扶贫、教育扶贫、国土扶贫、科技扶贫、健康扶贫、金融扶贫、社会保障与扶贫相结合等政策指点和措施路径。精准扶贫机制实施顺利推进，精准识别工作顺利完成，扶贫对象精准程度大大提升。驻村帮扶工作队伍和贫困村“第一书记”全部到位，全社会“大扶贫”格局已经形成。扶贫资金精准和扶贫项目精准的效率大幅提高。各具特色的精准扶贫精准脱贫创新模式不断涌现。

二、以供给侧结构性改革为主线，进一步推动扶贫脱贫机制升级

虽然精准扶贫以来我国脱贫攻坚取得了巨大成效，但仍然有一些问题没有得到解决，其中，有的是我国扶贫开发机制长期以来的遗留问题，有的则是新形势下遇到的新问题，但无论哪种，都是未来精准脱贫机制创新的新动力。总的来看，有以下几个亟需解决的问题：

第一，精准扶贫的供给和需求存在失衡，还需进行精准扶贫的供给侧改革。中央一直强调扶贫开发贵在精准、重在精准，成败之举在于精准。精准扶贫实施推进以来，我国各类扶贫政策在瞄准程度上有了长足的进步，但时至今日，扶贫政策的供需双方在精准匹配的层面上，仍然有进步

的空间。总体来看，精准扶贫实施以来，扶贫政策的供给总量很大，但在供给工程中对需求侧的重视远远超于供给侧的重视。第一，扶贫资源大量供应，但始终还未重视其效能进一步的优化。第二，扶贫资源的马太效应仍然存在，扶强容易扶弱难的情况没有得到改观。第三，一些需求侧最需要的扶贫资源仍然得不到保障，各地产业扶贫伤农的现象时有发生，住房、医疗、养老三座大山压力仍在。因此，未来一个时期我国还需同步推进精准扶贫的供给侧改革，从供给侧发力。不断增强扶贫举措对需求变化的适应性和灵活性。尤其在未来一个时期，绝对贫困状况相对缓解、相对贫困逐步凸显的状况下，我国贫困人口的地区分布、致贫原因、资源需求将会发生巨大变化，必须多从供给端发力，在增加扶贫供给总量的同时，扎实推进农村扶贫供给侧改革，以适应未来我国贫困状况转型。此外，精准扶贫本质就是一场扶贫供给侧改革，贫困地区情况千差万别，贫困人口致贫原因各不相同，只有结构性施策、精准施策，才能提高扶贫成效，做到真扶贫、扶真贫、真脱贫，实现精准扶贫、精准脱贫。

第二，精准扶贫的可持续发展机制需要受到高度重视，这是扶贫脱贫供给侧改革的重要方向。精准扶贫的可持续发展机制受到两方面的挑战：一方面，扶贫政策、项目的后期维护和可持续性发展还需要提升。精准扶贫以来，实施了很多超常规举措，这些超常规举措如何常规化、常态化仍然是未来减贫机制创新完善的重要努力方向。此外，一些扶贫项目和扶贫政策的设计对后期维护可持续发展的考虑还比较欠缺，导致后期维护和可持续发展难以为继，扶贫效果昙花一现、扶贫项目重复建设。另一方面，城市化造成的贫困地区“空心化”问题，对贫困地区的可持续内源发展机制的建立带来了很大挑战。城市化造成贫困地区的空心化问题可能是未来精准扶贫需要解决的重点难点问题之一，由于贫困地区区域经济发展难以吸纳足够的就业，也难以吸引贫困人口回乡创业，大量青壮年劳力外流，造成贫困地区空心化，贫困地区、贫困人口内生动力的激发有限。这带来两方面的问题：一是，贫困地区由于内生动力不足有可能持续衰败。虽然通过脱贫攻坚，贫困人口实现了脱贫，但贫困地区由于缺乏发展的动力而持续衰败。二是，大量的留守儿童、留守妇女、留守老人增加了贫困代际

传递的风险。虽然在《关于打赢脱贫攻坚战的决定》文件中明确指出，要健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系。但此类问题的根源在于区域发展的不均衡，因而可能还需要很长的一段时间去解决这个问题，在此期间，国家的战略选择、制度安排就显得尤为重要。

第三，绿色生态减贫机制需要作为精准扶贫重要战略尽快提上日程，这是扶贫脱贫机制完善供给侧改革的重要内容。自我国实施精准扶贫政策以来，贫困地区生态文明建设和绿色发展取得新的明显进步，绿色减贫机制也初步建立。但从绿色减贫的实践来看，绿色减贫还未作为专门的减贫机制上升到国家战略层面，绿色减贫的理念还未如精准扶贫、绿色发展那般深入人心。实际上，绿色减贫是可持续最强的共享发展模式。贫困地区人口大多受教育程度低，生存技能较落后，自身减贫能力弱，主要依靠政府的单向扶持。然而绿色减贫措施的实施，要求发展方式从外源向内源的根本转变，构建出新的绿色扶贫动力机制。从宏观层面看，国家从绿色发展角度出发，利用当地自然资源，建立相应的绿色扶贫项目，通过培训贫困人口专业技能，拓宽其就业和收入来源渠道，从而提升贫困地区的内生动力。从微观层面分析，贫困人口从被动的接受式扶持变为主动的积极减贫。此外，绿色扶贫战略因地制宜，结合地区的发展特点，提出不同的扶贫模式。对于自然条件极差的贫困地区，实施生态搬迁等包容性的减贫路径；对于生态条件较好的地区，改变了以前大力开发的扶贫模式，转化为以保护利用为主的长效扶贫路径，如建设生态观光景区等旅游产业；对于生态条件多样性的地区，既有自然环境较好的区域，也存在生态破坏较严重的区域时，采取针对性的绿色减贫措施，对生态薄弱区加大管制保护力度，对自然条件较好的区域又要采取适当利用的减贫方式。比如，20世纪80年代贵州毕节进行的生态保护与扶贫开发试点：核心内容即“开发扶贫、生态保护、人口控制”就是适应新变化、新要求，保证扶贫项目有利于生态修复和绿色发展。易地扶贫搬迁也正是考虑到“在一方水土养不活一方人”的生态脆弱地区，实施绿色生态脱贫工程，又如，内蒙古亿利公司通过在杭锦旗治沙20年，把企业发展和生态治理相结合，构筑了“沙产业”，带动周边贫困人口脱贫，等等。因此，如何严格按照党中央决策部署，把生态文明建设融入贫困地区经济、政治、文化、社会建设各方面

和全过程，明确贫困地区绿色发展的总基调，切实把绿色发展理念融入到扶贫脱贫和精准扶贫行动、项目、资金投入以及每一个帮扶措施和扶贫产业发展培育中，将是未来减贫工作的重点和难点。加大绿色生态减贫理论研究是实践探索，是未来扶贫脱贫供给侧改革的一项重要而长期的任务和目标。