

“ 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

(2018)

稳定脱贫的深层挑战与有效途径

ANNUAL REPORT ON TARGETED POVERTY
ALLEVIATION IN CHINA

(2018)

Profound Challenges and Effective Ways
to Stabilize 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)

陆汉文 湖北云梦人，华中师范大学社会学院教授、博士生导师，中部地区减贫与发展研究院院长。主持国家自然科学基金、国家社会科学基金和国务院扶贫办等渠道扶贫研究咨询项目 60 多项。发表（出版）论文（著作）80 余篇（部）。曾担任联合国粮农组织、国际农业发展基金、亚洲开发银行等国际机构减贫项目咨询专家，全国连片特困地区区域发展与扶贫攻坚系列规划编制首席专家，全国“十三五”脱贫攻坚规划编制专家。参与多个全国性扶贫开发政策文件的制定。

黄承伟 广西灵山人，全国扶贫宣传教育中心主任、研究员。长期从事扶贫领域研究和管理工作。近年主持完成国家社科基金重大项目、马克思主义理论研究和建设工程重大项目、国家部委委托课题、国际组织技术援助等各类研究项目 50 余项。参与国家扶贫重大专题调研及重要政策制定，参与国家精准扶贫方略的研究和顶层设计。发表《新中国扶贫思想的形成与发展》等学术论文 130 余篇，出版《中国反贫困理论·方法·战略》、《与中国农村减贫同行》（上、下）等著作（含合著、主编）数十部，获各类优秀成果奖多项。

华中师范大学 全国扶贫宣传教育中心

“ 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 (2018)

稳定脱贫的深层挑战与有效途径

ANNUAL REPORT ON TARGETED POVERTY
ALLEVIATION IN CHINA

(2018)

Profound Challenges and Effective Ways
to Stabilize Poverty Alleviation

陆汉文 黄承伟 / 主编

刘晓山 蔡志海 刘飞 郭之天 / 副主编



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

《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，于当年年底正式对外发布。

《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

2018年11月10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	伍小华	刘少锋	刘思圻
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		



导 论	1
第一章 困境与挑战：民族地区深度贫困及其治理	6
导 言	6
一 案例村的基本情况	7
二 脱贫攻坚工作面临的挑战	11
三 深度贫困产生的原因	15
四 结论与思考	28
第二章 产业扶贫的治理结构与有效途径	32
导 言	32
一 案例村基本情况及产业发展挑战	34
二 案例村产业扶贫模式及治理结构	38
三 产业扶贫的有效途径：农业产业化	46
四 结论与思考	50
第三章 第一书记驻村扶贫：干部下乡与空心村的产业发展	52
导 言	52



一	案例村基本情况及产业发展的深层挑战	55
二	干部下乡与空心村产业发展的主要途径	60
三	结论与思考	72
第四章	从依赖政策补贴脱贫向获取工资性收入致富的转变	76
导 言		76
一	案例村的现实困境与脱贫挑战	79
二	“政策 + 产业”的双向驱动：案例村反贫的主要路径	84
三	结论与思考	93
第五章	社区组织化：深度贫困地区贫困治理的主要路径	101
导 言		101
一	案例村基本情况及脱贫攻坚的深层挑战	103
二	社区组织化：案例村实现贫困治理的主要路径	110
三	结论与思考	120
第六章	村级综合治理：南疆地区稳定脱贫的有效途径	124
导 言		124
一	案例村基本情况及贫困成因	126
二	村级脱贫的中流砥柱	130
三	实现稳定脱贫的有效做法	135
四	稳定脱贫存在的问题及挑战	145
五	结论与思考	147
第七章	红白理事会：精准扶贫实践中自组织参与治理的运行模式	149
导 言		149
一	红白理事会成立的背景	151
二	红白理事会的发展与运行模式	158

三 红白理事会的治理成效·····	170
四 结论与思考·····	178
第八章 “内外联动”：激发贫困群体脱贫内生动力的实践 ·····	182
导 言·····	182
一 研究背景·····	185
二 贫困群体发展内生动力不足带来的挑战·····	187
三 “内外联动”激发贫困群体脱贫内生动力 ·····	189
四 结论与思考·····	197
第九章 “三会”：精神扶贫的创新探索 ·····	202
导 言·····	202
一 案例村基本情况及精神扶贫实践背景·····	204
二 “三会”运行模式及效果 ·····	206
三 结论与思考·····	220
第十章 农村光棍群体贫困的生成逻辑与过程·····	224
导 言·····	224
一 案例村及光棍群体的基本情况·····	225
二 光棍群体日常生活的区隔·····	235
三 光棍群体的贫困过程·····	240
四 结论与思考·····	247
参考文献·····	250
后 记·····	262

导 论

2018 年是我国改革开放 40 周年，全社会普遍关注改革开放 40 年成果和党的十八大以来全面深化改革取得的新进展。扶贫开发是近几年改革创新力度最大、成效最明显的领域之一。为此，《中国精准扶贫发展报告》2018 年度的主题确定为“稳定脱贫的深层挑战与有效途径”，拟集中反映围绕打好精准脱贫攻坚战在制度变革与机制创新方面所做出的努力、取得的成效、面临的挑战，聚焦构建精准脱贫长效机制、着力提升脱贫质量的创新实践，打造改革开放 40 周年的献礼之作。

2012—2017 年，我国脱贫攻坚取得决定性进展，建档立卡贫困人口减少 6800 多万，贫困地区基础设施显著改善，教育、医疗等公共服务水平大幅提升。但是，剩余 3000 多万贫困人口脱贫任务依然艰巨，已脱贫人口及地区的巩固提升工作也面临巨大压力。特别是，一些地方在脱贫攻坚任务压力下出现了不少急功近利的行为，短期内在提高收入和解决“两不愁、三保障”等问题上成绩斐然，但其可持续性颇成问题。探索稳定脱贫长效机制，是理论和实践工作部门的当务之急。本研究从正反两个方面切入这个议题。正的方面，聚焦脱贫攻坚第一线通过改革创新所找到的稳定脱贫有效途径，分析其机理；反的方面，聚焦实践中可观察到的对稳定脱贫构成挑战的重大问题，分析其原因。在此基础上，以打好脱贫攻坚战、实现脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接为落脚点，提出今后行动的意见和建议。

在方法论上，本研究突出微观视角和实证性。与《中国精准扶贫发展报告（2016）》《中国精准扶贫发展报告（2017）》重点讨论顶层



设计及其实践状况不同，本研究主要以贫困村为分析单元，重点讨论村庄和农户在外部扶贫力量作用下发生变化的过程，注重从村庄和农户的角度看脱贫攻坚。这种微观视角或者说自下而上的视角常常在宏大叙事中被忽视。与《中国精准扶贫发展报告（2016）》《中国精准扶贫发展报告（2017）》主要采用制度分析的方法不同，本研究主要采用行动分析、事件分析的方法，从具体行动和典型事件中揭示事物的变化规律。与突出微观视角和实证性相一致，本研究注重对村庄贫困问题与反贫困实践历史过程的分析，在详细阐述相关经济社会现象的基础上，运用归纳和概括的方法提炼出具体观点。为此，本研究以运用个案访谈、座谈会、现场观察等方法收集的第一手资料为基础，结合村庄治理实践中形成的相关档案材料，试图真实呈现村庄贫困的事实和反贫困的真实历程，进而探讨相关的理论和政策议题。换言之，本研究对扶贫领域改革创新关注，把重点放在村庄和农户上，以自下而上的视角解析脱贫攻坚的实践创新和制度创新。

除导论外，本报告共分为 10 章。除第七章（该章系基于多个村庄的调查）外，每章都是基于 1 个典型村庄的调查研究成果，研究主题依各村脱贫攻坚实践特点而定。^① 各章具体情况如下。

第一章选取四川凉山州 SH 村作为调查点，主要关注整体经济社会欠发达和区域发展不平衡状态下少数民族深度贫困村脱贫攻坚的深层挑战 and 有效途径。本章在解释影响深度贫困村贫困现状和脱贫成效因素的作用机制基础上，从总体上为深度贫困的综合治理提出合理化建议。

第二章选取广西河池市 LB 村作为调查点，主要关注滇桂黔石漠化集中连片区深度贫困村产业扶贫的破解难题。本章对面临自然资源挑战、地理区位挑战、基础设施挑战、人力资源挑战的深度贫困村如何选

① 报告中县、乡镇、行政村的名称和实地访谈对象的姓名均做匿名化处理。但为了对调查点的地理及空间特征有一个大致的把握，调查点所在省（自治区、直辖市）和地（市、州）采用实名。希望这种折中处理能够达到一个最佳平衡，既不会给相关单位和个人造成不必要的影响，也不损害对相关主题和研究内容的深入理解和把握。

择产业扶贫项目、如何设计产业扶贫模式、如何优化产业扶贫治理结构等制约产业扶贫的诸多问题进行回应。

第三章选取山东菏泽市 GZ 村作为调查点，主要关注人口外流背景下的干部下乡（特别是第一书记驻村）与空心村产业发展问题。虽然山东省地处东部发达地区，但是部分地区依然存在贫困现象；与中西部省份相比，山东地区发展较早，在解决空心村产业发展问题上积累了一些经验，对于中西部省份空心村的发展具有较好的借鉴意义。

第四章选取西藏昌都市 DX 村作为调查点，主要关注藏区相对落后的基础设施建设、农民缺乏发展性眼光和市场意识条件下的脱贫问题。本章通过点线面结合的方式对 DX 村脱贫摘帽的实际经验进行透视、分析和总结，解释了一个从依赖政策补贴脱贫向获取工资性收入致富的藏区贫困村巨变的过程，对西藏其他地区消除贫困、改进扶贫工作具有启发性。

第五章选取西藏阿里地区 XM 村作为调查点，主要关注边疆社会发展滞后、市场要素发育不足、社会文明程度较低的深度贫困地区如何培育贫困人口的自我发展能力的问题。本章着重从社区组织化的角度分析了政府主导下的村级经济和合作组织如何将松散的农户组织起来，发挥其主动性，提高其内生动力，参与到脱贫致富的相关产业发展进程中，从而实现稳定长效脱贫。

第六章选取新疆阿克苏地区 SY 村作为调查点，主要关注南疆地区深度贫困村村级组织在贫困治理中的新模式及其意义。本章深入分析了“村级统合治理”的贫困治理模式在实现脱贫攻坚中的作用，探索了在维持社会稳定和推进脱贫攻坚相结合的深度贫困区如何强调地方政府的主导性，通过强化系统的掌舵和动员能力，调动多方主体及其资源，更有效地采取联合行动，以实现村庄治理和脱贫攻坚。

第七章选取重庆市 F 县多个村庄作为调查点，主要关注红白理事会作为村级自组织如何在农村精准扶贫过程中发挥其作用。基于长时间的驻村田野调查，本章深入探究了红白理事会这一村级自组织的成立背景、



发展历程和运行模式，分析了红白理事会参与村级贫困治理及社会治理的实践形态及其对于村民自治、移风易俗、脱贫攻坚的意义和作用。

第八章选取海南中部 SG 村作为调查点，主要关注社会发育程度不足、农民文化素质较低、“等、靠、要”观念流行的深度贫困村如何激发脱贫内生动力。本章为类似村庄如何将外在的扶贫力量与贫困户内在的能力意愿进行有效连接、实现“外部驱动、内部能动”的联动提供了借鉴，为贫困地区切实有效地提升精准扶贫的有效性、可持续性和稳定性提供了有益的启示。

第九章选取甘肃省临夏回族自治州 XJ 村作为调查点，主要关注如何在深度贫困地区通过精神扶贫来促进脱贫攻坚。本章对积石山县为了解决贫困群众对村级事务不关心、脱贫攻坚参与度低等问题而在村级组织开展的“村民知情大会”、贫困户和脱贫户“两户见面会”及“三说三抓”等“三会”活动进行了案例分析，对“三会”活动的运行机制进行了深度剖析，为解决深度贫困地区精神扶贫难题提供了参考案例。

第十章选取湖北襄阳市 JC 村作为调查点，主要关注农村光棍这一特殊群体的贫困生成逻辑及过程。本章对性别失衡大背景下贫困村大龄男性青年在婚姻市场中竞争失败进而陷于贫困的过程进行了深入分析，从社会排斥和自我隔离的双重作用机制角度探究了光棍群体的贫困现象，对于理解这一特殊群体的生存和生活困境提供了新的解释。

大体上，各章按照总—分、由表及里以及由经济到社会、文化、心理的关系排列。第一章为综合性讨论，第二至四章讨论产业、就业与增收问题，第五至七章讨论组织和组织化在脱贫攻坚、经济发展与社会治理中的作用，第八至十章讨论内生动力和精神贫困问题。由于各章主题不是事先拟定，而是根据实地调研发现提炼确定，相关论述具有各自的独立性、完整性，因此整个报告的结构严谨性受到一定影响。但总的来说，“稳定脱贫的深层挑战和有效途径”仍是贯穿各章节的基本线索，是整个报告的中心议题。相关叙事所发生的空间包括东部省份的村庄，但更多的是中西部地区的村庄，其中多数属于深度贫困地区的村庄。

这些村庄均由相关省（自治区、直辖市）扶贫部门或县级扶贫部门推荐，是扶贫部门认为能够较好反映精准扶贫进程、挑战与成效的贫困村（含省定贫困村），其中有些村庄已经积累了具有一定借鉴价值的实践经验。它们不能在统计推论的意义上代表全国所有贫困村，但可视为若干加以解剖的“麻雀”，这些村庄稳定脱贫的挑战与经验对认识我国波澜壮阔的脱贫攻坚战具有典型性和启发意义。