

培训教材类

全国扶贫教育培训教材（第三批）

全国扶贫宣传教育中心 组织编写

深化扶贫领域改革

贵州探索

向德平等◎著

· 实践基础 · 问题导向 · 时代特色 · 全新探索
总结脱贫攻坚经验 为乡村振兴增效扩能



中国出版集团

研究出版社

【培训教材类】

全国扶贫教育培训教材（第三批）

全国扶贫宣传教育中心 组织编写

深化扶贫领域改革

贵州探索

向德平等◎著



中国出版集团

研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深化扶贫领域改革：贵州探索 / 向德平等著. --

北京：研究出版社, 2021.4

ISBN 978-7-5199-0946-8

I. ①深… II. ①向… III. ①扶贫 - 研究 - 贵州

IV. ①F127.73

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第220046号

深化扶贫领域改革：贵州探索

SHENHUA FUPIN LINGYU GAIGE: GUIZHOU TANSUO

全国扶贫宣传教育中心 组织编写

向德平等◎著

责任编辑：寇颖丹

研究出版社 出版发行

(100011 北京市朝阳区安华里504号A座)

北京建宏印刷有限公司 新华书店经销

2021年4月第1版 2021年4月北京第一次印刷

开本：710毫米×1000毫米 1/16 印张：14

字数：168千字

ISBN 978-7-5199-0946-8 定价：48.00元

邮购地址100011 北京市朝阳区安华里504号A座

电话(010) 64217619 64217612(发行中心)

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。

前 言

PREFACE

贵州省作为我国贫困面最大、贫困程度最深、贫困人口最多的省份，是全国脱贫攻坚的主战场和决战区。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，贵州省坚持把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程，以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，深入推进“大扶贫”战略行动，不断探索实践着力推进脱贫攻坚改革创新，持续向千百年来的绝对贫困发起总攻，脱贫攻坚取得了决定性成就。全省贫困人口从2012年的923万减少至2019年的30.83万，每年减贫人数超过100万，贫困发生率从26.8%降至0.85%，57个贫困县脱贫摘帽。贵州省深化扶贫领域改革，注重扶贫实践创新，在精准识别、产业扶贫、社会扶贫、生态扶贫、社会保障兜底扶贫、脱贫长效机制、脱贫攻坚激励机制、解决深度贫困问题等方面锐意改革，探索出了一条因地制宜，将经济发展与生态保护、区域发展与精准扶贫相结合的发展道路。

扶贫领域改革创新的经验，是国家贫困治理现代化的重要内容。对扶贫领域改革创新经验的总结，是脱贫攻坚总结的重要内容，对于中国特色减贫道路的丰富发展、推进贫困治理体系和治理能力的现代化进程、为全球减贫发展贡献中国方案，具有重要意义。

第一章 扶贫领域的改革进程 / 001

- 一、中国扶贫的改革进程 / 002
- 二、中国扶贫创新改革的主要内容 / 010

第二章 脱贫攻坚的要求与扶贫创新改革 / 023

- 一、新时代脱贫攻坚的要求 / 024
- 二、脱贫攻坚的理论和实践创新 / 031
- 三、脱贫攻坚创新的贵州实践 / 038

第三章 精准识别创新 / 045

- 一、精准识别的内涵 / 046
- 二、精准识别的政策安排 / 047
- 三、贵州精准识别的实践 / 050
- 四、贵州创新精准识别的经验 / 059

第四章 产业扶贫创新 / 071

- 一、党的十八大以来产业扶贫的顶层设计 / 072
- 二、贵州产业扶贫的政策安排与实践举措 / 075
- 三、贵州产业扶贫的经验总结 / 078
- 四、产业扶贫创新的经验与启示 / 087

第五章 脱贫机制创新 / 095

- 一、脱贫机制创新的意义 / 096
- 二、贵州“三变”改革的实践探索 / 098
- 三、贵州“三变”改革的效果与经验 / 103
- 四、创新脱贫机制的建议 / 112

第六章 社会扶贫创新 / 117

- 一、社会扶贫的意义 / 118
- 二、社会扶贫的发展状况及政策安排 / 121
- 三、社会扶贫的实践举措 / 127
- 四、社会扶贫的经验与启示 / 132

第七章 生态扶贫创新 / 137

- 一、生态扶贫的意义 / 138
- 二、贵州生态扶贫的政策与实践 / 142
- 三、贵州生态扶贫的方式 / 146
- 四、贵州生态扶贫的启示与建议 / 148

第八章 社会保障兜底扶贫创新 / 153

- 一、社会保障兜底扶贫的意义 / 154
- 二、社会保障兜底扶贫的政策安排及实践举措 / 157

三、社会保障兜底扶贫的主要成效和经验 / 164

四、社会保障兜底扶贫的启示及政策建议 / 167

第九章 脱贫攻坚激励机制创新 / 171

一、建立脱贫攻坚激励机制的意义 / 172

二、激励机制创新的政策安排及实践举措 / 177

三、激励机制创新的特点及经验 / 183

四、激励机制创新的启示及建议 / 186

第十章 解决深度贫困问题的创新 / 193

一、解决深度贫困问题的背景和意义 / 194

二、解决深度贫困问题的政策演变 / 196

三、解决深度贫困问题的实践探索 / 200

四、结论及建议 / 206

后 记 / 211

第一章

扶贫领域的改革进程

新中国成立 70 多年来，特别是改革开放以来，中国的反贫困取得了举世瞩目的成就。回顾总结我国扶贫的历史进程以及中国扶贫创新改革的主要内容，对提炼中国扶贫的本土经验、促进中国扶贫开发理论的发展，向国际社会展示全球贫困治理的中国方案具有重要意义。

一、中国扶贫的改革进程

新中国成立之初，历经半个多世纪战乱的中国是世界上最贫困的国家之一，绝大多数人口处于绝对贫困状态。政府可动用的资源有限，国家没有能力采取大规模专项扶贫措施，主要实施小规模救济式扶贫。

救济式扶贫主要是依托自上而下的民政救济系统，对边远落后地区、因灾致贫人口和战争伤残人口进行“输血式”的扶贫。扶贫重点是解决他们的生存困境，政府提供以实物为主的生活救济、自然灾害救济、优抚安置等。这一时期，通过社会制度改革、土地改革、人民公社化运动等建立了一个极为平等的社会，有效地消除了极端贫困现象，为后来政府实施农村扶贫政策奠定了制度基础；基本社会保障以及教育、医疗体系初步建立，在基础设施建设、农村科技服务网络、全国性的农村合作信用体系、农村基础教育和农村基本医疗卫生事业、以社区五保制度和农村特困人口救济为主的农村社会基本保障体系方面的具体举措，为极端贫困人口提供了基本的生存保障。至 1978 年，

根据中国政府扶贫标准，农村贫困人口规模高达 2.5 亿，占全国人口总数的 25.97%，农村贫困发生率达到 30.7%。这个阶段贫困主体的识别范围相对固定和窄小，大量贫困人口没有纳入扶贫范围，党和政府拥有的扶贫资源有限，扶贫措施不具有计划性和系统性，受经济社会整体形势的影响，扶贫效果不太理想。

1978 年中国实行改革开放政策。1992 年开始了由社会主义计划经济体制到社会主义市场经济体制的转型。这种开放和转型伴随农村经济体制的改革、农产品价格政策变动、乡镇企业发展等解放和发展生产力的重要举措，同时还配套出台了“以工代赈”、“三西”农业建设等专项扶贫措施和多项鼓励农村社会发展的政策。

以中国共产党十一届三中全会召开和 1979 年通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》为标志，中国拉开了农村经济体制改革的序幕，农村扶贫工作开始了以体制改革推动扶贫的崭新阶段。这一阶段对纾解贫困起到主要作用的是农村土地制度、市场制度以及就业制度的改革。首先，在土地经营制度方面，以家庭联产承包责任制取代了人民公社的集体经营制度。这一举措解决了农业生产动力不足的问题，极大地解放了农村生产力，促进了农村经济的迅速发展。其次，在农产品价格制度方面，国家提高了部分谷物、经济作物和肉类的定购价格，并制定了对谷物和油料作物的超购奖励制度，这项措施大大提高了农民的收入。最后，在发展集体经济方面，国家大力扶持乡镇企业。1979—1983 年，中央各部委相继制定了一系列扶持乡镇企业发展的措施，如农业部、财政部、中国农业银行、建材部等有关部门分别就财政、税收、信贷、原材料等方面制定了一系列规定和办法，推动了乡镇企业的发展。这些深刻变革，促使农村经济取得了超

常规增长，最终导致贫困人口急剧减少。根据中国政府扶贫标准，贫困人口从 1978 年的 2.5 亿，减少至 1985 年的 1.25 亿。

这一时期的扶贫政策体现了经济体制改革带来的巨大经济社会效应，这种效应最初体现为用“输血式”政策普惠贫困人口，以有效减少国家范围内大规模的贫困人口，同时也奠定了国家开展有组织、有计划、大规模扶贫的基础。本阶段的贫困主体的识别范围相对扩大，但主要集中于贫困地区，中央政府扶贫的计划性增强，扶贫思路有所转变，政策措施从“输血式”、救济式扶贫开始转变为“造血式”、开发式扶贫，但是贫困主体脱贫的内生动力还不够强。

20 世纪 80 年代中期，在改革开放政策推动下，中国农村绝大多数地区凭借自身的发展优势，经济得到快速增长。但少数地区受经济、社会、历史、自然、地理等方面的制约，发展相对滞后。贫困地区与其他地区，特别是与东部沿海发达地区在经济、社会、文化等方面的差距逐步扩大。这一时期，贫困人口呈现出明显的区域集中特点，主要分布在“老、少、边、穷”地区，为推进扶贫开发工作，需要推行有组织、有计划、大规模的帮扶措施。

以成立“国务院贫困地区经济开发领导小组”（1993 年改为“国务院扶贫开发领导小组”）专门扶贫机构为标志，以解决贫困地区贫困人口的温饱问题为主要目标，中国扶贫进入了有组织、大规模、开发式的扶贫阶段。1986 年 5 月 14 日，国务院贫困地区经济开发领导小组第一次全体会议提出争取在“七五”期间解决大多数贫困地区人民温饱问题的设想；确定了从改革入手，从发展着眼，彻底改变过去那种单纯救济的扶贫办法，改变不适宜贫困地区发展的生产方针，实行新的经济开发方式，开创了具有中国特色的开发式扶贫方式。开发式扶

贫以区域开发带动扶贫为重点，划定 18 个集中连片贫困带和一批国家级、省级贫困县进行重点区域扶贫开发，农村绝对贫困人口从 1.25 亿下降到 8000 万。

这一阶段的扶贫主体中政府是主角，扶贫多元主体的作用有待加强，开发式扶贫方针已经提出，但是地方政府仍然存在以“输血”、救济为主导的扶贫思维惯性，贫困主体的发展能力和主动意识尚未被充分激发起来。

随着农村改革的深入推进和国家扶贫开发力度的不断加大，中国贫困人口逐年减少，贫困特征也随之发生较大变化，贫困人口分布呈现明显的地缘性特征。这主要表现在贫困发生率向中西部倾斜，贫困人口集中分布在西南大石山区、西北黄土高原区、秦巴贫困山区以及青藏高寒区等几类地区。导致贫困的主要因素是自然条件恶劣、基础设施薄弱和社会发展落后等。

以《国家八七扶贫攻坚计划》为标志，中央政府大幅度增加扶贫开发投入，明确资金、任务、权利、责任“四个到省”的扶贫工作责任制，建立东部沿海地区支持西部欠发达地区的扶贫协作机制，并推行了入户项目支持、最低生活救助、教育卫生扶贫、科技扶贫、劳动力转移、生态移民等多元化扶贫措施。这是我国扶贫史上第一个有明确的目标、对象、措施和期限的扶贫开发行动纲领。以此为标志，我国的扶贫开发进入全面攻坚阶段。这一阶段的扶贫开发有三个方面进展：第一，政府重新确定了 592 个国定贫困县，并以此为核心实施了一系列有针对性的扶贫措施。除了大幅增加扶贫财政拨款外，政府还推动实施了科教扶贫、计划生育、生态移民、发展种植业和养殖业、加强对各类扶贫资金的管理等多元化扶贫措施。第二，将特殊困难群

体纳入国家扶贫的整体规划。为了加强残疾人的扶贫工作，国家制定了《残疾人扶贫攻坚计划（1998—2000）》，将残疾人扶贫纳入国家扶贫工作的整体规划之中。第三，1999年印发的《中共中央国务院关于进一步加强扶贫开发工作的决定》开始强调扶贫工作以贫困村为单位、以贫困户为工作对象，这为下一阶段的瞄准式扶贫奠定了基础。扶贫开发工作随之由道义性扶贫向制度性扶贫转变，由救济性扶贫向开发性扶贫转变，由扶持贫困地区向扶持贫困村、贫困户转变。这一时期的扶贫工作基本解决了贫困人口的温饱问题，我国农村贫困从普遍性、区域性和绝对性贫困向点状分布和相对性贫困发生转变。2000年，我国政府宣布《国家八七扶贫攻坚计划》确定的战略目标基本实现，全国农村贫困人口的温饱问题已经基本解决。农村绝对贫困人口由8000万下降到3209万。

总体来看，这一时期我国反贫困行动的主要特点是通过区域来瞄准贫困人口，对贫困县给予政策、资源倾斜。这种扶贫方式在贫困县贫困人口占人口多数的情况下是十分有效的，对于大部分人口的脱贫发挥了重要作用。

在《国家八七扶贫攻坚计划》的目标基本实现之后，大面积的普遍贫困基本得到解决，农村贫困问题已经从普遍性、区域性向点状分布转变。面对新情况、新任务，原有的扶贫措施对减贫已经很难产生明显效果。随着国家经济的快速增长和综合国力的增强，政府调整了一味追求GDP的发展模式，倡导科学发展观，提出构建社会主义和谐社会的发展思路。

以《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》为标志，以国家扶贫开发工作重点县为重点，以15万个贫困村为扶贫对象，全面实施

以村为单位进行综合开发和整村推进的参与式扶贫。在此阶段中后期，随着城乡差距扩大和国家财政实力的增强，国家出台了以“取消农业税”为代表的系列“多予、少取、放活”的惠农政策。针对区域差距扩大的情况，国家成立了西部开发领导小组，出台了《“十五”西部开发总体规划》，有力促进了西部区域的经济发展，西部贫困人口的生产生活条件得到一定改善。2007年，我国全面实施农村最低生活保障制度，进入扶贫开发政策与最低生活保障制度衔接的“两轮驱动”阶段。到2010年，以人均纯收入1196元为贫困衡量标准，中国贫困人口已经减少到2688万，贫困发生率下降到2.8%。

在专项扶贫方面，出台了以整村推进为主体、以贫困地区劳动力转移培训和产业化扶贫为两翼的“一体两翼”综合减贫举措。第一，实施整村推进战略，以贫困村为基本单位，通过参与式村级规划和综合性的扶贫投资，在2—3年的时间内使贫困村在基础设施和社会服务方面有较大的改善，通过各种创收活动增加贫困户的收入。在整村推进过程中，贫困户全程参与项目的实施和监督，大大提升了扶贫项目的针对性，这是这一阶段扶贫开发的一个创新之处。第二，积极推进产业扶贫，运用政府政策优势，以市场为导向，结合贫困地区优质资源，重点扶持贫困地区龙头产业，建设产业化基地，加大扶贫可持续性能力建设力度，积极开展生态移民和易地扶贫搬迁工作。第三，2004年8月，国务院扶贫办下发《关于加强贫困地区劳动力转移培训工作的通知》，提出“要把贫困地区劳动力转移培训作为一项战略性措施来抓”，自此，由扶贫部门组织实施的贫困地区劳动力转移培训工作（称为“雨露计划”）在全国范围内正式启动并全面铺开。在帮助扶贫对象提高职业技能、促进就业增收、阻断贫困代际传递等方面，“雨露

计划”发挥了不可替代的重要作用。

以2011年《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》出台为标志，国家扶贫开发由对集中连片特困地区的关注进一步拓展为对重点县和贫困村乃至贫困户的关注。扶贫开发取得的成就不仅使大多数贫困人口的温饱问题得以解决，同时也对国民经济持续健康发展和遏制区域、城乡差距扩大趋势发挥了十分重要的作用。虽然此时精准扶贫概念尚未提出，但是区域发展要与个人帮扶相结合，扶贫效果要更多地体现在贫困户上的理念已经被明确提了出来。扶贫的政策更加灵活、更体现全面性，以往扶贫中非贫困人口比贫困人口受益多的现象得到了纠正，这是扶贫政策更进一步体现以人为本理念的一个重要转变，也明确了全面建成小康社会目标指引下的扶贫价值导向。

此阶段扶贫政策进一步细化、配套化，区域性开发政策和综合扶贫开发政策配套出现，兜底性政策开始发挥作用，贫困主体从县级范围进一步精确到村级范围。

进入中国特色社会主义新时代，我国成为世界第二大经济体，经济社会发展成就更加令人瞩目。与此同时，党中央对于如何解决贫困问题的思路更加清晰，对于全面建成小康社会，确保所有人不掉队的要求、责任和目标也更加明确。大部分的贫困问题在现有的框架内能够得到解决，需要重点研究解决深度贫困问题，因此以到村到户帮扶的“精准扶贫”成为扶贫工作的重心。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视扶贫工作。2013年，习近平总书记在湘西调研时首次提出“精准扶贫”理念。精准扶贫要解决好“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”四个问题，落实“五个一批”，确保“六个精准”。在精准扶贫理念的指导下，这一时期的扶

贫开发工作采取的措施主要有以下几个方面：第一，全方位精准推进。在“扶持谁”的问题上，将扶贫目标瞄准贫困户，提出“扶贫到户、精准到人”的工作要求。在“谁来扶”的问题上，中央出台《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》，形成省市县乡村五级书记抓扶贫工作格局，改变了过去扶贫责任不明晰、履职不到位的状况，提高了扶贫工作的效率。在“怎么扶”的问题上，习近平总书记提出了“五个一批”工程，真正改变大水漫灌、走马观花式的粗放式扶贫模式，实现真扶贫、扶真贫。习近平总书记还提出了“六个精准”要求，对解决“怎么扶”这一问题起到重要的指导作用。在“如何退”的问题上，2016年4月，国家出台《关于建立贫困退出机制的意见》，对贫困户、贫困村、贫困县退出的标准、程序和相关要求作出细致规定，为贫困人口退出提供制度保障。第二，多种扶贫手段相结合。与此同时，国家注重扶贫同扶志、扶智相结合，激发贫困群众的积极性和主动性。贫困地区人民要彻底摆脱贫困，就必须提高自身的思想、政治以及科学文化素质。精准扶贫以14个集中连片特困地区为主战场，扶贫瞄准对象精确到户，实现特困片区、贫困县、贫困村、贫困户“多位一体”层级联动脱贫；在政府的主导下，企事业单位、社会组织广泛参与，构建政府、社会、市场机制“三位一体”的扶贫主体和扶贫机制；在扶贫格局上，形成专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的扶贫方式。以2015年《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》出台为标志，以“2020年现行标准下贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性贫困问题”为目标，全面实施精准扶贫、精准脱贫方略，全党全国全社会总动员，坚决打赢脱贫攻坚战。党的十八大以来，习近平总书记高度重视扶贫开发工作，提出了一系列扶

扶贫开发的新思想新观点新部署新要求，形成了习近平总书记关于扶贫工作的重要论述。此阶段扶贫效果已经初步显现，从2012年末到2017年末全国农村累计减贫6853万人，年均减贫1370万人，农村贫困人口下降至3046万；贫困发生率累计下降7.1个百分点，下降至3.1%。

此阶段精准扶贫体现在扶贫要素的诸多方面，包括扶持对象精准、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；对贫困主体的扶贫途径丰富起来，提出并实施了“五个一批”措施；此阶段扶贫注重扶志和扶智相结合，切实提升脱贫的内生动力；而且扶贫中其他参与主体动员范围和参与深度都远远超过之前的几个阶段，涌现出了许多“万企帮万村”帮扶模式典型、东西部合作帮扶模式典型。

从中国扶贫发展实践的演变来看，扶贫机制呈现出渐进式演化特征。从被动、针对性较差的小规模救济式扶贫和经济体制改革主导式扶贫政策到积极主动的区域开发式扶贫，是中国扶贫模式的伟大变革。全面实施精准扶贫精准脱贫方略后扶贫政策的精准性越来越高，扶贫模式越来越有针对性，扶贫效果越来越好，社会动员程度越来越高。在中国扶贫实践背后，共同富裕思想是理论主线，贯穿于中国共产党整个扶贫思想发展史，贯穿于中国政府扶贫实践全过程。

二、中国扶贫创新改革的主要内容

（一）理论创新

自新中国成立以来，中国共产党在毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等五位领导人的带领下，将扶贫事业一步一步深入推进，中国扶贫事业不断被赋予新的理论内涵和时代特征。