



中国西部地区的 精准脱贫之路

曾维伦 等◎著

图书在版编目(CIP)数据

中国西部地区的精准脱贫之路 / 曾维伦等著. —重庆: 重庆出版社, 2021.12

ISBN 978-7-229-16254-2

I. ①中… II. ①曾… III. ①扶贫—研究—西北地区 ②扶贫—研究—西南地区 IV. ①F126

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第246855号

中国西部地区的精准脱贫之路


ZHONGGUO XIBU DIQU DE JINGZHUN TUOPIN ZHI LU

曾维伦 等 著

责任编辑: 李 茜

责任校对: 刘 刚

装帧设计: 鹤鸟设计

 重庆出版集团 出版
重庆出版社

重庆市南岸区南滨路162号1幢 邮政编码: 400061 <http://www.cqph.com>

重庆出版社艺术设计有限公司制版

重庆市国丰印务有限责任公司印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL: fxchu@cqph.com 邮购电话: 023-61520646

全国新华书店经销

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 19.75 字数: 270千

2021年12月第1版 2021年12月第1次印刷

ISBN 978-7-229-16254-2

定价: 79.00元

如有印装质量问题, 请向本集团图书发行有限公司调换: 023-61520678

版权所有 侵权必究

2020年是注定要写入史册的一年。这一年，中国现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，消除了绝对贫困和区域性整体贫困，取得了令全世界刮目相看的重大胜利。2021年2月，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，这标志着我们党在团结带领人民创造美好生活、实现共同富裕的道路上迈出了坚实的一大步。在这样的历史性时刻，团队几年辛勤劳动的成果即将付梓与公众见面，倍感激动和自豪。

减少贫困是当今世界共同面临的重大问题，也是绝大多数国家治国理政中的重大任务。作为世界上人口最多、贫困面积最大、贫困程度很深的发展中大国，自新中国成立以来，我们党和政府始终把促进发展、减少贫困作为国家的重要战略任务与发展目标，在坚持从本国实际情况出发、借鉴吸收发达国家与其他发展中国家的减贫理论与实践探索的基础上，走出了一条具有中国特色的扶贫开发道路，取得了举世瞩目的伟大成就，提前10年实现《联合国2030年可持续发展议程》的减贫目标，为世界减贫事业提供了中国智慧和中國方案。这些成就的取得，离不开党的坚强领导和社会主义制度的根本保障，离不开各级党委政府和亿万人民的共同奋

斗，离不开马克思主义特别是当代中国马克思主义、21世纪马克思主义——习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导。作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，习近平总书记提出的精准扶贫精准脱贫基本方略为各省区市因地制宜探索精准扶贫模式、推进扶贫事业提供了根本遵循，是理解中国减贫经验的金钥匙。

2012年，党的十八大提出到2020年我国全面建成小康社会的宏伟目标。解决贫困地区的脱贫问题成为全面建成小康社会的重点和难点，也标志着扶贫开发步入新的攻坚阶段。2013年，党中央提出精准扶贫理念，创新扶贫工作机制。2015年，党中央召开扶贫开发工作会议，提出实现脱贫攻坚目标的总体要求，实行扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效“六个精准”，实行发展生产、易地搬迁、生态补偿、发展教育、社会保障兜底“五个一批”，发出打赢脱贫攻坚战的总攻令。2017年，党的十九大把精准脱贫作为三大攻坚战之一进行全面部署，锚定全面建成小康社会目标，聚力攻克深度贫困堡垒，决战决胜脱贫攻坚。习近平总书记在诸多场合针对脱贫攻坚提出的一系列新观点、新要求、新举措、新机制，形成了系统完整的精准扶贫精准脱贫基本方略。

西部地区是我国贫困人口最多、贫困程度最深、少数民族人口分布最多的地区，是我国扶贫开发的主战场，总结中国扶贫开发的经验首先要总结好西部地区的经验。在习近平总书记精准扶贫精准脱贫基本方略的指导下，西部地区各级党委政府高度重视扶贫开发工作，坚持党委领导、政府主导、社会帮扶，以精准识别为基础，充分发挥贫困群众主体地位，普惠性政策与特惠性政策相配套，扶贫开发与社会保障相衔接，针对性地破解贫困地区和贫困群众内生发展瓶颈，重塑贫困地区贫困群体的内生发展动力，探索出多种多样的扶贫模式，为中国特色社会主义扶贫开发道路作出了生动的注解，从一个侧面充分展示了社会主义制度优越性。

真实记录和系统总结世界减贫的中国历程和中国方案，为世界上还没

有摆脱贫困的国家和地区提供可资借鉴的经验和智慧，是中国乃至全世界社会科学工作者肩负的重要职责与使命。这些年来，专家学者们围绕中国减贫开展的相关研究选题十分广泛，成果十分丰硕，对西部地区减贫工作的研究成果也比较多。本书作者都工作生活在西部地区，也都以不同角色参与了这场伟大的脱贫攻坚战，这是我们把研究的重点放在西部地区精准扶贫精准脱贫的实践路径和模式创新这个方向的重要因素。在国家社会科学基金重大项目和马克思主义理论研究和建设工程重大项目的支持下，我们把西部地区的精准扶贫放到新中国成立以来特别是改革开放以来中国的减贫历程中去考察，放到中国之外的发达国家和发展中国家的减贫工作中去对比，放到马克思主义消除贫困的经典理论中去审视，对重庆的“高山生态扶贫搬迁，筑牢绿色发展根基”，甘肃的“电商扶贫筑平台，破解富饶的贫困”，宁夏的“金融扶贫共担风险，弥补市场失灵”，四川的“健康扶贫破解因病致贫，兜底基本发展能力”，云南的“教育扶贫扶智给力，阻断贫困代际传递”，青海的“文化扶贫继往开来，改变观念提振精神”，贵州的“社会扶贫汇聚广泛资源，优势互补共促脱贫”等鲜活案例进行了系统梳理和总结，力图从理论与实践、历史与现实、中国与世界相结合的多维视角来总结和解读中国西部地区精准扶贫精准脱贫取得巨大成功的密码。

目 录

前 言	1
第一章 西部地区精准扶贫的时代背景	1
第一节 国外减贫的理论与实践	3
一、国外减贫的理论演变	3
二、发达国家的减贫模式	8
三、发展中国家的减贫模式	15
第二节 国内扶贫开发的战略演进	22
一、毛泽东时期的扶贫战略与实践	23
二、邓小平时期的扶贫战略与实践	24
三、江泽民时期的扶贫战略与实践	26
四、胡锦涛时期的扶贫战略与实践	28
第三节 西部地区的贫困状况	30
一、西部地区的贫困表现	30
二、西部地区的致贫原因	38
三、西部地区成为精准扶贫的重点地域	52

第四节 西部地区精准扶贫的指导思想	56
一、“六个精准”是成败关键	57
二、“五个一批”是主要路径	60
三、因地制宜是实践要求	62
四、组织领导是重要保障	64
五、全面小康是目标指向	66
第二章 西部地区精准扶贫的实践路径	69
第一节 易地扶贫搬迁	71
一、扶贫开发与生态保护的两难困境	72
二、易地扶贫搬迁的发展历程和工作原则	73
三、易地扶贫搬迁的实践做法	75
四、易地扶贫搬迁实现精准脱贫与生态保护的双赢	81
第二节 电子商务扶贫	83
一、传统产业价值链下农民价值俘获能力欠缺	83
二、电子商务扶贫的发展历程和工作原则	85
三、电子商务扶贫的实践做法	87
四、商业模式变革提升贫困群众市场价值俘获能力	91
第三节 金融扶贫	93
一、市场机制下金融体系的“对象挑剔”	94
二、金融扶贫的发展历程和工作要求	95
三、金融扶贫的实践做法	96
四、金融生态优化增强贫困地区贫困群众内生发展动力	101


第四节 健康扶贫	103
一、健康缺失侵蚀贫困群众发展能力	103
二、健康扶贫的发展历程和工作原则	104
三、健康扶贫的实践做法	106
四、兜底性保障夯实贫困群众发展身心基础	111
第五节 教育扶贫	113
一、物质贫困与知识贫困形成恶性循环	113
二、教育扶贫的发展历程和工作原则	115
三、教育精准扶贫的实践做法	116
四、人力资本积累变革长期财富分配格局	122
第六节 文化扶贫	124
一、精神贫困阻碍精准脱贫进程	124
二、文化扶贫的发展历程和工作原则	126
三、文化扶贫的实践做法	127
四、文化观念改变破解精神贫困难题	133
第七节 社会扶贫	135
一、社会主体构成精准扶贫的重要补充力量	135
二、社会扶贫的发展历程和制度安排	136
三、社会扶贫的实践做法	138
四、社会主体专业化扶贫实现帮扶三方共赢	144

第三章 西部地区精准扶贫的攻坚克难	147
第一节 解决精准脱贫的突出问题	149
一、“两不愁三保障”是脱贫的核心指标	149
二、“两不愁三保障”的探索创新	152
三、“两不愁三保障”巩固脱贫质量	156
第二节 瞄准精准脱贫的重点地区	167
一、深度贫困地区是精准脱贫必须攻下的堡垒	167
二、深度贫困地区脱贫攻坚的实践创新	172
三、加强深度贫困地区综合治理	187
第三节 夯实精准脱贫的经济基础	194
一、农村集体经济的发展历程和时代内涵	194
二、新型农村集体经济的减贫功能	197
三、西部地区农村集体经济发展案例分析及经验启示	202
四、壮大农村集体经济巩固脱贫成效	210
第四章 西部地区精准脱贫的长效机制	215
第一节 完善贫困退出的评判机制	217
一、健全贫困退出的评价体系	217
二、严格执行贫困退出的工作流程	224
第二节 构筑防止返贫的长效制度	228
一、巩固精准扶贫成果	228

二、保障脱贫后续发展	229
第三节 建立生态扶贫的长效机制	232
一、坚持生态系统与经济系统对接	233
二、坚持生态系统与开放方式对接	233
三、坚持生态保护与经济建设并行	234
第四节 部署特殊贫困群体的帮扶措施	236
一、特殊贫困群体的界定	236
二、特殊贫困群体的帮扶政策	238
三、建立城市特殊贫困群体帮扶体系	241
第五节 防范化解重大返贫风险	244
一、重大风险为脱贫攻坚带来新挑战	244
二、健全重大风险的化解与预防策略	249
三、坚决高质量完成脱贫攻坚任务	250
四、有效衔接精准扶贫与乡村振兴战略	251
第五章 西部地区精准扶贫的重大贡献	257
第一节 精准扶贫体现中国共产党的历史自觉	259
一、精准扶贫展现党的重要使命	260
二、精准扶贫凸显党的担当精神	262
第二节 精准扶贫彰显社会主义制度的优越性	265
一、精准扶贫释放社会主义生产力	266

二、精准扶贫促进社会主义共同富裕	268
第三节 精准扶贫推动国家治理能力的现代化	270
一、精准扶贫提高党委政府的治国理政能力	270
二、精准扶贫增进贫困农村社会的治理能力	273
第四节 精准扶贫开辟中国特色社会主义发展的新境界	276
一、精准扶贫开启中国共产党执政兴国的新起点	277
二、精准扶贫提供世界减贫领域的中国新方案	281
参考文献	287
后 记	301

第一章



西部地区精准扶贫的时代背景

人类社会产生以来，贫困就成为经济社会发展中无法回避的重大问题。贫困不仅是经济问题，也是影响人类文明进步、社会和谐稳定的综合性问题。因此，消除贫困意义重大，是全人类社会共同承担的重要责任。1945年联合国成立之初就把“消灭贫困”写进了《联合国宪章》，表明解决贫困问题是世界各国共同面临的难题，需要各个国家致力于减少贫困的理论研究与实践探索。

| 第一节 |

国外减贫的理论与实践

减贫是一项世界性的长期的艰巨复杂事业，不管是经济发展方面走在世界前列的发达国家还是正朝着现代化方向努力追赶的后发展国家，都在减贫方面积累了丰富的理论研究成果与实践探索经验。这些理论成果和实践经验，对推进我国的扶贫攻坚工作具有重要的借鉴意义。

一、国外减贫的理论演变

国外对减贫理论的探索大致经历了“贫困表征探讨—贫困本质发现—贫困破解”的发展历程，产生了诸如权利贫困、益贫式增长等经典理论。

1. 贫困的表征：资源稀缺与收入低下

在18世纪末，马尔萨斯提出这样一个观点，人类人口增长呈几何级数增长，而生活资料呈算术级数增长，这样生活资料的增长赶不上人口增长的速度，同时人口的不断增长将导致劳动生产率的降低、生态环境的恶化和总储蓄的减少，因而人口增长与物质资料供给之间的矛盾势必不利于经济的增长，贫困也就不可避免。马尔萨斯的理论诞生于工业革命刚刚开始的时代，影响极大。为了破解人口增长与物质供给之间的矛盾，欧洲大部分国家致力于提高土壤肥力，提高土地劳动生产率，以缓解贫困现象。

进入20世纪50年代后，经济学家在研究致贫原因时发现，贫困是个陷阱，资源的相对欠缺是阻碍经济社会发展的最主要原因，如果人均资源占有量较少的情况得不到解决，那贫困问题将出现恶性循环。美国经济学家拉格纳·纳克斯1953年在《不发达国家的资本形成问题》中提出了“贫困恶性循环”理论，将贫困的产生归为“低收入水平—低储蓄率—资本形成不足—低劳动生产率—低产出—低收入—低购买力—投资不足”的逻辑循环。美国经济学家纳尔逊在1956年研究了发展中国家的资本人均构成与人口增长速度之间的关系以及产业产出和人均增长的关系，提出了“低水平均衡陷阱”。冈纳·缪尔达尔在1957年的《富国与穷国》、1968年的《亚洲的戏剧：一些国家的贫困问题研究》中提出了贫困的“循环因果关系”，他认为贫困地区越来越贫困是由这些地区的低收入情况造成的。

因此，学者们认为要想消除贫困，就必须解决资本来源问题，提高资源的利用率和投资的效率，破解资本不足带来的收入水平低下这一经济发展的主要障碍，走出“贫困恶性循环”和“低水平均衡陷阱”。例如，保罗·罗森斯坦·罗丹在1944年的《经济落后地区的国际化发展》中提出为了解决贫困地区的贫困问题，必须通过国家层面的主导方式在全国范围内进行投资。

在贫困破解中，资本资源的重要性在于，提高资本的投入力度能有效提高贫困地区的收入并促进经济增长，经济增长又能使贫困现象得到缓解甚至消除。美国经济学家艾仁特·赫希曼曾在《不发达国家中的投资政策与“二元性”》中提出了“极化—涓滴效应”理论。他认为增长极对区域经济发展会产生“极化效应”和“涓滴效应”。在经济发展初期，有利于发达地区经济增长的极化效应居主导地位，导致区域经济发展差距拉大。但从长期看，发达地区为不发达地区提供的投资和就业等发展机会的“涓滴效应”将缩小区域经济发展差距。后来这一研究从区域经济领域延伸至贫困领域，在经济增长的过程中，虽然穷人只是间接地从中获得较小份额

的收益,但随着经济不断增长,收益自上而下如水之“涓滴”不断渗透,形成积累,从而收入分配状况被自动改善,贫困发生率将不断下降。这一理论认为经济增长是改变发展中国家落后状况的最重要因素。因此,需要把经济增长放在优先地位,经济增长是以社会分配不公为代价的,经济不平等是完全可以接受的,否则就会影响积累和经济增长潜力;贫困会在经济增长中自行减缓和消除,救助穷人最好的方法不是救济,而是通过对资本减税促进投资、维持自由放任的市场竞争以推动经济增长;富人的财富积累对穷人有好处,富人对财富的占有可以通过创造就业和其他机会来惠及普通民众。“涓滴理论”影响广泛。20世纪80年代后,该理论为英美等资本主义国家的经济政策制定提供了理论支持。

2. 贫困的本质:权利与能力的缺失

经济学家阿玛蒂亚·森在《贫困与饥荒》和《以自由看待发展》中提出了权利贫困^①。森从饥荒与权利的关系视角出发,将贫困的产生归因于享受权利的不平等和分配的不平等,从而导致了饥荒的蔓延。森分析了隐藏在贫困背后的生产方式的作用,认为贫困的实质是能力的缺乏。如果一群人无法确立支配足够数量食物的权利,那么他们将不得不面临饥荒。^②森的贫困理论突破传统流行的将贫困等同于低收入的狭隘界限,提出用能力和收入来衡量贫困的新思维,拓宽了对贫困理解的视野。

森认为,一个人免于饥饿的权利依赖于政府能否提供明确的产权保护,是否有充分竞争的市场秩序、能否维持稳定的经济环境,家庭内部的分工、传统观念中对交换权利和互惠权利的规定等方面。^③森的理论强调了贫困者脱贫中的权利与能力的重要性,贫困的本质是贫困者本身权利与

^① 阿玛蒂亚·森所说的权利包括:以贸易为基础的权利;以生产为基础的权利;劳动的权利;继承和转移的权利。

^② 李鹏,叶兴建.农村精准扶贫:理论基础与实践情势探析——兼论复合型扶贫治理体系的建构[J].福建行政学院学报,2015(2):26-33.

^③ 马新文.阿玛蒂亚·森的权利贫困理论与方法述评[J].国外社会科学,2008(2):69-74.

能力的缺失。

基于森的研究，部分学者拓展了“能力缺失”的范围，认为贫困地区本身生态能力的缺失以及人们自身不具备改善生态环境的能力导致了贫困的发生，所以需要通过提高贫困地区的生态减贫能力来摆脱贫困。生态减贫起源于20世纪80年代生态环境的恶化。《我们共同的未来》提出了“穷人为了生存被迫过度使用环境（自然）资源，而他们对资源的过度开采进一步造成贫困”。此后，大量学者开始把注意力转移到环境与贫困的关系上来。如，戴维·皮尔斯等人认为贫困与环境恶劣具有内在耦合性，环境破坏越严重的地区往往是越贫困的区域，“最贫困的人口生活在世界生态恢复能力最低、环境破坏最严重的地区”。莱斯特·R. 布朗通过研究非洲的贫困现象后提出：“人类与生态环境的发展一同存在与演化，人类对生态环境造成的污染最早是由工业化与产业化的进程引起，接着产生了对生态环境的冲击，最后会引发一系列意想不到的生态贫困问题。”^①“生态环境恶化—经济发展滞后—生态贫困—生态环境更为恶化—欠发达—生态环境恶化—经济难以良性提升—继续生态贫困”的循环往复现象构成了贫困地区尤其是贫困山区一条相互影响又相互制约的因果链。

生态减贫能力的提高可以通过因地制宜发展生态农业来实现，并需要公民与社会组织的共同参与。克鲁提拉提出：“在孟加拉国大力发展生态农业是可行的举措。因为在诸多贫困问题中，农业起到了很好的作用，特别是稻米种植。”^②美国学者吉布森则认为生态减贫的形成需要有公民与社会组织的共同参与，生态减贫能力分为层级、共同与自我生态减贫能力三

^① 莱斯特·R. 布朗. 生态经济：有利于地球的经济构想[M]. 林自新, 戢守志译. 北京: 东方出版社, 2002.

^② Krutilla. Conservation: Reconsidered Environmental Resources and Applied Welfare Economics[M]. Washington, D.C.: Norton Publishing House, 2001.