

# 中国减贫学

## ——政治经济学视野下的中国减贫理论与实践

新华社国家高端智库



云南西双版纳基诺山基诺族乡民族小学的学生在吃营养午餐。  
新华社记者 秦 晴 摄

青海省海南藏族自治州共和县塔拉滩绿色产业开发区的光伏电站。  
新华社记者 张 龙 摄



# 《中国减贫学》智库报告全球发布

新华社国家高端智库2月28日面向全球发布中英文智库报告《中国减贫学——政治经济学视野下的中国减贫理论与实践》，解读中国特色减贫理论。

报告以习近平总书记关于扶贫工作的重要论述为主线，以中国脱贫攻坚全面胜利的伟大实践为学理基础，阐释了中国减贫学的丰富内涵，揭示了中国特色减贫学中的理论逻辑和世界意义。

报告分为中国减贫学的形成脉络、中国减贫学的实践操作、中国减贫学的政治经济学原理和中国减贫学的世界意义4个部分。

经过一代代人接续奋斗，中国打赢脱贫攻坚战，历史性解决了困扰中华民族几千年的绝对贫困问题，提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。中国减贫实践超越了现有经典教科书的既定理论的阐释能力，新的实践需要新的理论解释与总结。

报告认为，中国成功的减贫实践孕育产生了“中国减贫学”。习近平总书记关于扶贫工作的一系列重要论述是思想基础和理论内核，包括坚持党的领导、坚持人民至上、坚持合力攻坚、坚持精准方略、坚持自立自强、坚持共享发展、坚持求真务实。

报告提出，中国减贫学是既有助于减贫、又有利于发展的政治经济学分配理论。其核心要义是：锚定共同富裕目标、依托精准手段、构建政府、市场和社会协同发力的“益贫市场”机制，解放贫困者的生产力，使他们不仅成为分配的受益者，也成为增长的贡献者，推动实现整个社会更加均衡、更加公平的发展。

聚焦于减贫，尤其是解决绝对贫困“最后一公里”这一世界性难题，报告指出，中国创造性地拓展了“益贫市场”机制。在精准减贫领域，“有为政府”这一“看得见的手”是必不可少“赋能之手”。参与“益贫市场”运作的各个行为主体形成有机互动，有利于更好地把握住公平与效率的关系，实现社会公正、发展与稳定，有利于解决做大蛋糕、分好蛋糕的世纪难题。

当前，世界各国都在立足实际，探索适合本国国情的减贫道路。中国基于本国国情进行的大规模减贫实践和对减贫规律的理论探索，可以为其他国家和地区探索自己的减贫之道提供新的视角和有益的参考。报告将其概括为“5D”要素，即：坚强领导（Determined Leadership）、细绘蓝图（Detailed Blueprint）、发展导向（Development Oriented）、数字管理（Data-based Governance）、分级实施（Decentralized Delivery）。

为总结中国减贫学的理论内涵，新华社国家高端智库课题组在大量文献研究的基础上，深入中国东、中、西部20余个省、区、市开展调研，并借助新华社在海外的广泛驻点，专访多个国家的政要和智库专家，组织召开了多次专题研讨会，广泛吸取国内外减贫理论界的最新研究成果，经过原创提炼，最终形成这一报告。

报告运用全媒体形式，以中英文同步向全球发布。由新华社制作的中英文双语纪录片《中国减贫密码》，也于28日同步播发。新华社国家高端智库是中国国家高端智库方阵中唯一媒体型智库，以政策研究为主攻方向，近年来围绕国内外重大问题开展前瞻性、战略性、储备性研究，形成了众多有影响的智库研究成果。（据新华社电）

我们立足我国国情，把握减贫规律，出台一系列超常规政策举措，构建了一整套行之有效的政策体系、工作体系、制度体系，走出了一条中国特色减贫道路，形成了中国特色反贫困理论。——习近平

### 导论

2020年中国打赢脱贫攻坚战，历史性地解决了困扰中华民族几千年的绝对贫困问题，提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。

美国库恩基金会主席罗伯特·劳伦斯·库恩认为，中国减贫实践，是“21世纪最伟大的世界故事之一”。也有来自世界银行专家认为，中国减贫“将成为全球反贫困事业的教科书”。

中国减贫实践超出了现有经典教科书的既定理论，新的现实需要新的解释与总结。

本报告认为，中国成功的减贫实践已孕育产生了“中国减贫学”。中国减贫学旨在用政治经济学原理解释中国减贫实践。指导中国打赢脱贫攻坚战的中国领导人习近平的扶贫重要论述是中国减贫学的思想基础和理论内核。

本报告在概述中国减贫，尤其是脱贫攻坚成绩的基础上，简述了中国精准扶贫的实践操作方式，探索了中国减贫学的原理，并讨论了其世界意义。

本报告认为，中国减贫学是既有助于减贫、又有利于发展的政治经济学分配理论。其核心要义是：锚定共同富裕目标、依托精准手段，构建政府、市场和社会协同发力的“益贫市场”机制，解放贫困者的生产力，使他们不仅成为分配的受益者，也成为增长的贡献者，推动实现整个社会更加均衡、更加公平的发展。

聚焦于减贫，尤其是解决绝对贫困“最后一公里”这一“准公共物品”，中国创造性地拓展了“益贫市场”机制。它使人看到，在精准减贫领域，“有为政府”这一“看得见的手”并非“闲不住的手”，而是必不可少的“赋能之手”。同时，有效的益贫市场并非是对市场的扭曲，而是市场的再造。参与益贫市场运作的各个行为主体，形成有机互动，有利于更好地把握住公平与效率的矛盾，实现社会公正、发展与稳定，有利于解决做大蛋糕、分好蛋糕的世纪难题。

作为世界减贫理论的学习者、受益者和创新者，中国基于本国国情进行的大规模减贫实践和对减贫规律的理论探索，可以为其他国家和地区探索自己的减贫之道提供新的视角和有益的参考。实际上，已有不少外国学者在努力破解中国减贫的“密码”，他们的看法或许可以用5个“D”来概括：坚强领导（Determined Leadership）、细绘蓝图（Detailed Blueprint）、发展导向（Development Oriented）、数字管理（Data-based Governance）、分级实施（Decentralized Delivery）。

减贫是世界难题、千年难题，理论探索永无止境。我们希望对中国减贫学的描述，激发更多的创意思考与学术交流，共同探索世界均衡包容发展之道，促进各国进一步携手合作，向实现联合国2030年可持续发展议程的目标迈进。

减贫道路上，一个都不能少。

### 第1章 中国减贫学的形成脉络

反贫困是古今中外治国理政的一件大事。消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。——习近平

8年来实现近1亿贫困人口脱贫，改革开放40多年来累计让近8亿人摆脱贫困……这是人类历史上规模最大、力度最强的减贫“攻坚战”。

据测算，20世纪90年代，我国贫困人口减少与经济增长的弹性系数为-0.8，即国内生产总值每增长一个百分点，农村贫困人口可减少0.8%。

1.1 中国减贫学的实践基础 中国现行贫困线是参照国际权威机构标准并结合中国国情制定的多维贫困线标准。中国综合了教育、健康、生活标准三个维度，将“两不愁三保”

障”，即：稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房安全，定为贫困人口脱贫的基本要求和核心指标。

2020年2月，《俄罗斯报》给中国减贫算了一笔细账：最近几年，每个月都有约100万人脱离绝对贫困，这相当于中国每3秒就有1个人脱贫。虽然遭遇新冠肺炎疫情冲击，中国历史性摆脱绝对贫困的愿望依然如期实现。建档立卡贫困人口人均纯收入从2015年的2982元增加到2020年的10740元，年均增幅比全国农民收入高20个百分点，生活质量明显提高。

“超级链接”伸向贫困地区 基础设施条件的改善，是贫困人口获得感最强的领域之一。中国国务院新闻办公室相关发布会透露，截至2019年底，中国农村公路里程已达420万公里，实现具备条件的乡镇和建制村100%通硬化路。仅2016至2019年，支持贫困地区改造建设1.69万公里国家高速公路，中国贫困村通光纤和4G比例均超过98%。贫困地区与全球市场的时空距离大幅缩短。

产业扶贫带来大量就业 产业扶贫是稳定脱贫的根本之策。中国人社部数据显示，中国90%以上建档立卡贫困人口得到了产业扶贫和就业扶贫支持，三分之二以上主要靠外出务工和产业脱贫。

保障妇女儿童追逐梦想 在持续的减贫工作中，中国妇女儿童权益得到充分保障。目前，中国孕产妇死亡率、婴儿死亡率等主要健康指标总体上优于中高收入国家平均水平。中国20万建档立卡辍学学生已重返课堂。教育部发布的数据显示，2019年，九年义务教育巩固率达到94.8%。

2015年以来，中国还累计为110万名建档立卡的贫困妇女发放扶贫小额信贷610多亿元，帮助400多万名贫困妇女通过产业实现增收。

探索“生态友好型”扶贫 中国80%以上的贫困县，地处生态脆弱区。国新办发布会公布的相关数据显示，自2015年以来，中国将1000万人从高寒山区、灾害频发、生态脆弱区域，搬入邻近集镇、村庄，并帮助充分就业。自2016年以来，中国中西部有劳动能力的贫困人口中，110.2万人被选聘为生态护林员。探索“生态友好型减贫”路径，中国取得了脱贫和生态保护双赢。

织起庞大的社会保障“安全网” 近2000万贫困群众享受低保和特困救助供养，2400多万困难和重度残疾人拿到了生活和护理补贴。

1.2 中国减贫学的历史背景 中国消除绝对贫困，是在近代百年积贫积弱的历史背景下，经过几代人接续奋斗取得的结果。有社会主义制度的保障，中国不断吸收国际减贫经验，在不同的发展阶段不断丰富减贫认知，逐步形成了基于本国国情、富有理论创新的中国减贫学。

制度底色 发展为了人民，这是马克思主义政治经济学的根本立场，消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求，也是中国共产党的执政宗旨。为什么中国能数十年如一日，持续不断、卓有成效地减贫，原因就是中国社会制度和体制中蕴藏着巨大的原动力，能够将公平和效率两大逻辑有机统一起来，实现经济发展和扶贫减贫的良性互动。这也是中国减贫学诞生的制度保障。

国际合作 国家间的相互合作和经验借鉴是促进国际减贫事业进步的重要因素。中国减贫进程推动有赖国际支持，减贫理论体系蕴含全球基因，并结合国情进行了本土化的创新。

发展方略 中国共产党的百年奋斗史，就是一部消灭贫困的斗争史。中国减贫实践经历了依靠农村经济体制改革减贫、区域开发式扶贫、综合性扶贫攻坚、整村推进与“两轮驱动”等不同阶段。中国历届党和国家主要领导人在推进农村扶贫开发工作实践中，提出并不断继承和发展了中国减贫的思想理论体系。

1.3 中国减贫学的理论形成 中国减贫学走向成熟 2011年，中国第一个十年扶贫开发纲要完成。一方面，中国减贫成就举世瞩目，是全球首个实现联合国千年发展目标将极端贫困人口比例减半的国家；另一方面，剩下的都是贫困

程度深、脱贫难度大的“硬骨头”。

国际经验表明，当一国贫困人口数占总人口的10%以下时，减贫就进入“最艰难阶段”。2012年，中共十八大后，历史的接力棒传递到习近平手中。这时，中国还有9899万贫困人口。面对“贫困板结现象”，“涓滴效应”衰减，如何攻下“极贫最后堡垒”？2012年以来，中国把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务，把农村贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的“最突出短板”，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，首次将“两不愁三保障”和社会公共服务指标作为脱贫的工作力量，将资源、资金、项目直接瞄准贫困人口。

2021年2月25日，习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上宣布：“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务。”

这意味着以精准扶贫为核心的“中国减贫学”得到实践检验，走向成熟。

习近平与精准扶贫 “40多年来，我先后在中国县、市、省、中央工作，扶贫始终是我工作的一个重要内容，我花的精力最多。”从梁家河建第一个沼气池，到正定的农村改革脱贫翻身；从宁德探索“弱鸟先飞”，到开展“闽宁协作”扶贫对口支援，再到指挥全国波澜壮阔的脱贫攻坚战，带领人民摆脱贫困贯穿习近平为民服务、为民奋斗的全过程。

在不断的探索实践中，习近平关于扶贫工作的重要论述积累逐渐丰富完善。2013年11月，他来到湖南西部的十八洞村，首次提出“精准扶贫”——要建档立卡摸清每户致贫原因，不能“手榴弹炸跳蚤”，要下一番“绣花”功夫。中国减贫工作由此翻开了新篇章。此后，习近平关于扶贫工作的重要论述不断发展与成熟，系统回答了扶贫中“扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退”等核心问题，为中国全面消除绝对贫困提供了科学指引和行动纲领。

坚持党的领导，是习近平扶贫重要论述的核心要义。坚持中国共产党领导，是中国能够打赢脱贫攻坚战的根本制度保证。扶贫工作由中国共产党统一领导，意味着政策的连续性有长期保证，意味着从中央到基层各级领导者分工明确、责任到人，以实现最大化的领导力、组织力、执行力。

坚持人民至上，是习近平扶贫重要论述的根本宗旨。“我们伟大的发展成就由人民创造，应该由人民共享”“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”……在习近平的一次次讲话中，“人民”都是高频词，“坚定不移走共同富裕道路”是他反复强调的重大原则。

坚持合力攻坚，是习近平扶贫重

要论述的制度保障。充分发挥社会主义制度的政治优势，集中全社会资源，形成举国同心、全面动员的共同意志、共同行动，是中国脱贫攻坚得以胜利的重要原因，习近平形象地称之为“汇聚起排山倒海的磅礴力量”。

坚持精准方略，是习近平扶贫重要论述的基本方法。在湖南西部的十八洞村，习近平提出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”十六字方针，开启了中国减贫“精准时代”。因人因户施策，使政府的帮扶政策发挥了对症下药、靶向治疗的精准效应。

坚持自立自强，是习近平扶贫重要论述的鲜明特色。习近平认为，脱贫必须摆脱思想意识上的贫困。中国采取一系列扶贫和扶志扶智相结合的举措，激发贫困群众自身的内生动力，让他们心热起来、手动起来，形成“社会动员+自我发展”的大扶贫格局。

坚持共享发展，是习近平扶贫重要论述的价值理念。习近平十分重视社会帮扶在扶贫工作中的重要作用，强调要传承中华民族守望相助、和衷共济、扶贫济困的传统美德。在他的倡导、推动下，中国不断创新社会帮扶方式，形成了人人愿为、人人可为、人人能办的社会帮扶格局。

坚持求真务实，是习近平扶贫重要论述的工作准则。“真正让脱贫成效经得起历史和人民检验”，是习近平关于扶贫工作贯穿始终的基本要求。中国实行最精准的贫困对象识别、最严格的扶贫成效评估、最规范的贫困退出机制，真正做到了习近平强调的“真扶贫、扶真贫、脱真贫”。

虽然中国的反贫困斗争取得了举世瞩目的胜利，但习近平强调，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。中国正在开启全面推进乡村振兴的新征程。

### 第2章 中国减贫学的实践操作

必须坚持精准扶贫、精准脱贫，坚持扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准等“六个精准”，解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退问题，不搞大水漫灌，不搞“手榴弹炸跳蚤”，因村因户因人施策，对症下药、精准滴灌、靶向治疗，扶贫扶到点上扶到根上。——习近平

科学的操作方法是“中国减贫学的实践工具”。2013年习近平提出精准扶贫方略后，中国聚焦“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”四大问题，探索建立起中国特色脱贫攻坚制度体系，包括负其责、各司其职的责任体系，精准识别、精准脱贫的工作体系，上下联动、统一协调的政策体系，保障资金、强化人力的投入体系，因地制宜、

因村因户因人施策的帮扶体系，广泛参与、合力攻坚的社会动员体系，多渠道、全方位的监督体系和最严格的考核评估体系，将国家扶贫资源精准“滴灌”至每家每户。

课题组选取了中国西南部、也是贫困发生突出严峻地区的一人、一户、一村，作为中国减贫实操总结分析的3个重点案例。分别是：云南省西双版纳拉祜族村寨29岁的妇女娜阿，贵州省荔波县瑶山瑶族乡39岁的何国强一家，以及四川省凉山彝族自治州昭觉县的阿土列尔村（因为很长时间村民要爬着悬崖上的藤梯外出，人称“悬崖村”）。

#### 2.1 谁是贫困者？——识别近亿人的到户到人瞄准机制

贫困识别与瞄准是减贫领域的难题。中国印发《扶贫开发建档立卡工作方案》，动员全国基层干部进村入户，开展建档立卡工作。

扫描画像：瞄准贫困地区的每户每人 中国贵州瑶山瑶族乡农民何国强的家乡，属石漠化地区，少田土、缺水、生存难，过着“够吃、缺钱”的拮据生活。2018年6月2日，全家有7口人的何国强向村委会递交了“贫困户申请书”。一个多月后，经过一系列识别程序，他收到盖有乡政府公章的“贫困户确认书”。

宣传发动、群众申请、入户调查、村组评议公示、乡镇审核公示、先期复审批复、贫困户签字确认……贵州部分村数据建立大数据平台，可秒速查询贫困户名下是否有小汽车、商品房等，一旦发现就会被从贫困户中清除。2014年，中国组织80多万人识别贫困人口8962万；2015年，又组织200多万人开展“回头看”，剔除识别不准的贫困人口929万，新识别补录807万，贫困县832个，贫困村12.8万个。

建档立卡：近亿人的贫困“鱼鳞册” 中国为所有贫困户建立家庭档案。在家庭档案基础上，中国首次建成全国统一、囊括近亿人、动态更新的扶贫信息管理系统。它被比喻为“鱼鳞册”，为精准扶贫提供了基础支撑。

系统的大数据分析找准了“穷根”：建档立卡贫困户中，因病、因灾、因学、因劳动能力弱致贫的分别占42%、20%、10%、8%。

织密防线：时刻关注贫困的“边缘户” 中国时刻关注贫困“边缘户”，将人均可支配收入低于国家贫困线1.5倍左右的家庭，以及因病、因灾等引发的刚性支出明显超过上年度收入和收入大幅缩减的家庭纳入重点监控范围，通过实施动态监测、针对性帮扶等，防止“边缘户”陷入贫困。

（下转第十版）