

“ 十 三 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目



中国减贫研究书系 / 案例研究



贵州党建扶贫 30 年

——基于 X 县的调查研究

30-YEARS' LOCAL PRACTICES ON
POVERTY ALLEVIATION IN GUIZHOU:
A case study of X county

孙兆霞 张建 曾芸 王春光 等 / 著



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

“ 十 三 五 ” 国 家 重 点 图 书 出 版 规 划 项 目

 中国减贫研究书系 / 案例研究

贵州党建扶贫 30 年

——基于 X 县的调查研究

30-YEARS' LOCAL PRACTICES ON
POVERTY ALLEVIATION IN GUIZHOU:
A case study of X county

孙兆霞 张建 曾芸 王春光 等 / 著

图书在版编目(CIP)数据

贵州党建扶贫 30 年：基于 X 县的调查研究 / 孙兆霞
等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2016. 11
(中国减贫研究书系. 案例研究)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 8973 - 5

I. ①贵… II. ①孙… III. ①扶贫 - 调查研究 - 兴仁
县 IV. ①F127. 734

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 070575 号

中国减贫研究书系/案例研究
贵州党建扶贫 30 年
——基于 X 县的调查研究

著 者 / 孙兆霞 张 建 曾 芸 王春光 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 隋嘉滨 谢蕊芬

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：22.5 字 数：364 千字

版 次 / 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8973 - 5

定 价 / 99.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序

贵州是个山清水秀的地方，但也是中国贫困人口相对较多的地方。2015年，贵州的贫困人口还几近全国的1/10。也正是在贵州，习近平总书记发出了“确保到2020年现有标准下贫困人口全部脱贫”的号令。这本著作，实际上也是中国伟大的减贫历程的一个见证。

贵州民族大学社会建设与反贫困研究院与中国社会科学院社会政策研究中心的团队在委托项目的基础上，经过扎实细致的实地调查，多次与国内同行专家深入探讨，形成了一份有着较高水准的调研报告，这是本书形成的基础。

中国各地的贫困情况千差万别，扶贫减贫也有许多不同的路径。将X县的扶贫聚集于“党建扶贫”进行调研，是一项有鲜明特色的研究，对当前推进精准扶贫也有重要参考价值。概括起来，其价值大体可以归纳为以下几条。

第一，要使基层党组织成为农村减贫的主要力量，通过提升农村社区的能力，激活村庄的社会主体性，实现农村贫困人口的脱贫。

第二，将扶贫开发进一步细分为生存型扶贫、支持型扶贫和开发型扶贫，这与传统的以资源来源为指标的专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫的分类相比，有其专业化分析的优势，也为建立精准扶贫评估体系提供了框架。

第三，以党建扶贫为切入点，整合专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫各种机制和资金，形成整体扶贫长远规划，使扶贫资源精准落地。

第四，以基层党组织为载体，结合扶贫开发与社会工作等多领域的专业知识，通过村庄社会合作，提升村庄自我发展能力，这对于巩固减贫成果至关重要，但也容易被忽略。

这本著作其实相当于一份智库的第三方评估报告，但又远远超出了评估报告的一般要求，因为这个研究团队是从一个更广阔的探索精准扶贫道路的

全国视野和专家视角，为中国全面建成小康社会的消除绝对贫困壮举留下一份堪存堪鉴的记录。希望他们秉持求真的理念，把这样的研究长期坚持下去。

李培林

2016 年 5 月

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			

目 录

序	1
第一章 理论综述	1
一 现代性语境下对贫困理解的拓展	1
二 贫困的测量与精准扶贫	6
三 中国的贫困研究	11
四 反贫困的不同视角	12
五 贫困治理的主体问题	18
第二章 研究过程	29
一 调研背景	29
二 调研设计及调研方法	31
三 结题成果研讨及修改	39
四 研究主题界定	43
第三章 X 县扶贫开发二十年的前提及党建扶贫在贵州的缘起	46
一 党建扶贫的定位及科学减贫的调查研究基础	47
二 体制内视域：从中央到省的调查与思考	55
三 中央两个文件对贫困地区脱贫任务的要求及 贵州的探索与创新	67

四	贵州 1986 ~ 1993 年制度性扶贫攻坚的缘起及在深化农村改革中的作用	73
第四章	中国减贫战略的阶段及特点	85
一	1978 ~ 1985 年：制度变迁下的经济增长与区域扶贫	85
二	1986 ~ 2000 年：政府主导的全国性开发式扶贫体系建立	87
三	2001 ~ 2010 年：开发式扶贫与多项惠农政策并举	98
四	2011 年至今：大扶贫格局的完善与精准扶贫的提出	104
第五章	X 县扶贫开发二十年的历程及制度分析	108
一	贵州扶贫的阶段性特征	108
二	X 县扶贫开发二十年的阶段历程	118
三	专项扶贫体制机制短板	130
四	行业扶贫体制机制短板	153
第六章	党建扶贫二十年：担当、困惑与创新	179
一	1994 ~ 2000 年：党建扶贫的制度化演进	179
二	2001 ~ 2012 年：产业扶贫成为主要减贫抓手时期的党建扶贫	198
三	2013 ~ 2015 年：贵州省 R 机关党建扶贫工作的创新探索与遭遇的制度短板	218
第七章	对策思考	245
一	扶贫新视角：重新认识贫困问题和扶贫工作	245
二	扶贫新路探索：探索建立扶贫创新试验区	250
三	精准扶贫方式转变：重贫困地区的能力成长，重支持社区与人的发展	257

四	创新策略·····	258
五	工作思路·····	259
六	主要工作手法创新·····	262
第八章	结语：探索扶贫开发“新路”——社会建设·····	263
一	研究背景与现实意义·····	263
二	我们的新视角·····	265
三	研究发现·····	267
四	扶贫新路——社会建设·····	272
附录 1	X 县“两线合一”的政策基础调研·····	274
附录 2	L 村教育与减贫专题调查报告·····	312
	参考文献·····	337
	后 记·····	342

第一章

理论综述

贫困是人类发展面临的共同挑战，建设一个没有贫困的世界是人类的共同梦想。在西方，贫困作为社会问题开始被重视，是工业革命之后的事。从 19 世纪末 20 世纪初开始，特别是到 20 世纪 50 年代以后，西方学者对于何为贫困，如何测量贫困，以及如何治理贫困等问题有了越来越深入的研究和实践。到 20 世纪 80 年代，中国政府也正式启动了专门针对贫困问题的反贫困计划，西方反贫困的理论和方法被逐渐引入中国，成为中国学者研究贫困问题的基础，并在这个过程中逐渐开拓了一些立足于中国本土的反贫困视野。总的来说，各国对贫困的研究在深度和广度上都在不断地拓展。这一拓展的脉络清晰地呈现了对贫困、对发展、对人的理解的不断丰富过程。

一 现代性语境下对贫困理解的拓展

关于贫困概念，最初人们只是从收入和消费的角度来定义，到 20 世纪七八十年代发展到包括健康和教育在内的能力贫困，再到 90 年代又进一步发展到包括脆弱性、社会排斥等更为宽泛的权利贫困。^①

学者们最初是从经济层面，即从收入和消费的角度，来定义和阐释贫困的。这最早可追溯至英国经济学家朗特里，他给贫困下的定义是：总收入水平不足以获得仅仅维持身体正常功能所需的最低生活必需品（包括食品、房租和其他项目等）。20 世纪七八十年代，阿玛蒂亚·森首次使用权利方法提出了一个与众不同的贫困理论，在他看来，贫困不能仅仅从单一的物质维度进行定

^① 郭熙保、罗知：《论贫困概念的演进》，《江西社会科学》2005 年第 11 期。

义，而是应该拓展到能力缺失的方面。到 90 年代后，贫困概念又有了新的进展。罗伯特·坎勃认为，贫困不仅仅是收入和支出水平以及发展能力的低下，而且包括脆弱性、无话语权和无权无势等。就目前来看，贫困不仅仅指收入低下，而且包括能力缺乏、社会排斥、健康状况差、缺乏医疗保健、缺少机会和权利等。

贫困是一种综合的、复杂的社会经济现象，因此也是受到多个学科关注的问题，各学科从不同的视角给予了解释。^①

1. 经济学视角：基本需要理论

基本需要理论，即根据消费/收入情况来界定贫困。“收入贫困”是使用最广泛的贫困定义和衡量尺度，它是指个人或家庭没有足够的收入和消费来满足其基本需要，缺乏最基本的物质生活来源，其生存标准低于某一底线。生存标准是指用于满足最少单位卡路里的食品需求量、最低数量的消费品，或是个人福利水平或者基本生活所需的生活资料。朗特里在《贫困：城镇生活研究》提出：一个家庭处于贫困状态是因为其所拥有的收入不足以维持其生理功能的最低需要，这种最低需要包括食品、住房、衣着和其他必需品。朗特里估计了一个最低生活支出标准，即贫困线，然后按照这一贫困线估计出贫困人口数量和比例。朗特里对贫困的界定其实也就是绝对贫困的范畴，开启了对绝对贫困的量化研究。^②

各个国家都沿用了绝对贫困的定义。中华人民共和国国家统计局农调总队把贫困定义为：个人或家庭依靠劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需求。^③ 美国的雷诺兹把贫困定义为家庭没有足够的收入可以使其有起码的生活水准。^④ 因此，绝对贫困是“生存贫困”，即指收入难以维持最低限度生活需要的状况。

1995 年，梅尔文·奥利弗、托马斯·夏皮罗、罗伯特·哈夫曼、爱德

① 王小林：《贫困测量：理论与方法》，社会科学文献出版社，2012，第 2~17 页。

② Rowntree Benjamin S. *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan, 1901: 103.

③ 国家统计局农调总队：《中国农村贫困标准研究——课题组的研究报告》，《统计研究》1996 年第 6 期。

④ 雷诺兹：《微观经济学》，商务印书馆，1993，第 32 页。

华·伍尔夫等美国学者在研究中提出了“资产贫困”的概念,认为贫困取决于一个家庭可以控制的“经济资源”和社会可以接受的最低的基本需要。一个家庭在一定时期内没有充足的资产满足“基本需要”,就被视为资产贫困。收入贫困反映的是家庭当年的经济所得,而不能反映过去的财富积累或存量。财富积累或存量是一个家庭应对风险打击、避免陷入贫困的重要经济资源。如果家庭没有资产或者资产所占的比例较低,其经济状况将处于比较脆弱的状态。

2. 社会学视角: 社会排斥理论

从经济学视角定义贫困,强调了收入的重要性,但是忽视了个体或家庭所处的社会环境和不利的社会因素。为了更充分地理解贫困,社会学从个人或家庭在社会中处于社会弱势的分析角度,将贫困区分为剥夺和社会排斥。

剥夺主要关注由于资源缺乏而产生的剥夺,它可以帮助认识谁是穷人,以及需要多少收入以消除其被剥夺的状态。

社会排斥概念较早出现在法国,主要指那些没有被传统的社会保障体系所覆盖的人。1997年英国首相布莱尔在首相办公室下设“社会排斥局”,将社会排斥定义为“某些人或地区受到的诸如事业缺乏、技能缺乏、收入低下、住房困难、罪案高发的环境、丧失健康以及家庭破裂等交织在一起的综合性问题时所发生的现象”^①。欧盟认为,社会排斥是指,一些个体因贫困或缺乏基本能力和终生学习机会或者因为歧视,而无法完全参与社会,处于社会边缘的过程。这个过程使这些个体很少获得工作、收入、教育和培训的机会,无法参与社会和共同体网络及其活动。联合国开发计划署将社会排斥定义为基本的公民权利和社会权利得不到保障(活动充足的医疗、教育和其他非物质形式的福利),以及在存在这些保障的地方,缺乏获得实现这些权利所必需的政治和法律体制渠道。^②

尽管社会排斥有不同含义,但这些不同的定义具有一些共同的特征:第一,强调社会排斥是一个多维度的概念。社会排斥可以分为经济排斥(包括劳动力市场排斥、消费市场排斥)、政治排斥、社会关系排斥(或社会孤立)、

^① 王小林:《贫困测量》,社会科学文献出版社,2012,第11页。

^② 丁开杰:《西方社会排斥理论:四个基本问题》,《国外理论动态》2009年第10期。

文化排斥和福利制度排斥。因此“社会排斥”不仅指因为缺少收入和财产而被排斥在基本需求之外，还同广义理解的权利有关。第二，社会排斥是一个积累性的过程，遭受某一维度的社会排斥可能引发另一维度的社会排斥。第三，强调社会排斥是一个动态的过程，也就是说，社会排斥研究强调是“谁”（推动者和施动者）通过怎样的制度过程将他人排斥出一定的社会领域，重在揭示其中的机制和过程。和贫穷的概念相比较，社会排斥的概念整合了社会和文化制度要素，如教育和医疗照顾，强调了在制度机制下的资源再分配。^①

3. 发展学视角：能力贫困理论

阿玛蒂亚·森认为：“要理解普遍存在的贫困，频繁出现的饥饿或饥荒，我们不仅要关注所有权模式和交换权利，还要关注隐藏在它们背后的因素。这就要求我们认真思考生产方式，经济等级结构及它们之间的相互关系。”^② 在《以自由看待发展》一书中，阿玛蒂亚·森讨论了“以能力看待贫困”的观点。^③ 他认为贫困的实质是一种基本能力剥夺，而不仅仅是收入低下。阿玛蒂亚·森认为，一、贫穷是基本能力的剥夺和机会的丧失，而不仅仅是低收入；二、收入是获得能力的重要手段，能力的提高会使个人获得更多的收入；三、良好的教育和健康的身体不仅能直接地提高生活质量，而且能提高个人获得更多收入及摆脱贫困的能力；四、提出用人们能够获得的生活和个人能够得到的自由来理解贫困和剥夺。

从能力视角分析贫困，把注意力从手段（收入）转向了目的，加深了对贫困和剥夺的性质及原因的理解，也拓展了对不平等的认识。

4. 政治学视角：权力剥夺理论

（1）马克思的阶级剥夺理论

马克思的贫困学说，是关于资本主义制度下无产阶级贫困化及其趋势的理论。马克思的贫困学说立足于资本主义生产的本质就是生产剩余价值，就是资本吸吮雇佣工人的剩余劳动的观点、私有资本对工人创造的剩余价值的无偿占

① 王立业：《社会排斥理论研究综述》，《重庆工商大学学报》2007年第3期。

② 阿玛蒂亚·森：《贫困与饥荒》，王宇、王文玉译，商务印书馆，2001，第12页。

③ 阿玛蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贻、于真译，中国人民大学出版社，2002，第85~88页。

有就是马克思所说的“雇佣劳动制度”，贫困是“雇佣劳动制度”的必然结果。

马克思在《资本论》中指出：在资本主义制度下，资本家为了攫取更多的剩余价值，就不断地把剥削来的剩余价值中的一部分转化为资本，扩大资本主义再生产。资本有机构成随着资本积累的增长而提高。随着资本集中和资本有机构成的提高，资本家用于购买生产资料的不变资本相对增加，用于购买劳动力的可变资本相对减少，因而不断地产生出一个相对的超过资本增值所需要的过剩人口，从而出现机器排挤工人的现象，产生相对过剩人口。马克思说：“社会的财富即执行职能的资本越大，它的增长的规模和能力越大，从而无产阶级的绝对数量和他们的劳动生产力越大，产业后备军也就越大。可供支配的劳动力同资本的膨胀力一样，是由同一些缘由发展起来的。因此，产业后备军的相对量和财富的力量一同增长。但是同现役劳动军相比，这种后备军越大，常备的过剩人口也就越多，他们的贫困同他们所受的劳动折磨成反比。最后，工人阶级中贫苦阶级和产业后备军越大，官方认为需要救济的贫民也就越多。这就是资本主义积累的绝对的、一般的规律。”^①

马克思还指出了无产阶级贫困化的两种主要形式^②：绝对贫困和相对贫困。所谓绝对贫困，一是指被剥夺了劳动资料和生活资料的“自由工人”，除了自身的劳动力以外一无所有。“被剥夺了劳动资料和生活资料的劳动能力是绝对贫困本身”，“工人的绝对贫困……无非是说，劳动能力是工人唯一能出售的商品，工人只是作为劳动能力与物质的、实际的财富相对立”。二是指在资本主义雇佣劳动制下，工人的工资往往被压低到劳动力价值以下，工人的状况随着资本的积累而日趋恶化。而劳动力价值是由生产和再生产劳动力所必需的生活资料价值决定的。无产阶级的相对贫困一是指工人的相对工资水平下降，即工人的“实际工资可能仍然未变，甚至可能增加，但是相对工资却可能降低了……和资本家的利润比较起来，工人的工资终究是降低了”。三是指工人所得与社会发展水平相比下降。随着社会的发展，工人能享受到的物质财富等也得到了增长，“但是比起资本家的那些为工人所得不到的大为增加的享受

① 马克思：《资本论》，人民出版社，2004，第1卷，第742页。

② 谭诗斌：《现代贫困学导论》，湖北人民出版社，2012，第48~51页。

来，比起一般社会发展水平来，工人所得到的社会满足的程度反而下降了”。

（2）权力理论

阿玛蒂亚·森通过对饥荒和权利的关系研究指出，饥荒的原因是权利的不平等。权利的不平等和分配的不平等产生了饥饿。一个人要过上体面的生活，需要在生产、交换、流动等多个方面给穷人赋权，这是解决贫困问题的根本途径。

从权利的角度讲，消除贫困需要创造出更加包容的发展机会，让每一个弱势群体具有平等的就业机会，获得公共资源、公共服务和参与社会事务的权利。

从宏观背景来看，上述对贫困的解释进路都是在现代化的发展语境下展开的，即贫困是现代化的对立面，是在发展中出现的问题，因而最终需要通过发展来解决。这一基点招致后现代理论的强烈批判，后现代理论认为贫困不是现代化和发展不足导致的，恰恰相反，贫困正是“现代”“发展”这样的话语和权力建构出来的。^① 后现代理论对贫困的话语批判的现实意义在于，在厘清文化中心观和线性发展观的理论预设下，人类应该以更为包容的视野，去审视多种生存方式的合理性，正视多元文化共存的价值。在我们当下的反贫困工作中，尤其是在少数民族地区的反贫困工作中，这一态度显得尤为紧缺。有学者建议：从国家层面应该大力宣传和提倡“多样性的幸福”或“另一种美好生活的可能性”，反对用经济或统一的发展尺度来衡量每一个民族或群体，并以此尺度确定“贫穷”或“富裕”。^②

二 贫困的测量与精准扶贫

贫困的测量是对贫困具体化的途径，解决“谁是贫困者，他们有多穷”的问题。到目前为止，测量贫困的标准主要有三类：收入标准、人类发展指数和多维贫困指数。^③

① 国内学者对这一方面的研究和介绍，参见张帆《现代性语境中的贫困与反贫困》，人民出版社，2009；张有春：《贫困、发展与文化》，民族出版社，2014。

② 朱晓阳主编《边缘与贫困》，社会科学文献出版社，2012，第165页。

③ 王小林：《贫困测量》，社会科学文献出版社，2012，第23~42页。

（一）收入标准

英国是最早制订收入贫困标准的国家。朗特里在其 1901 年的《贫困：对城市生活的研究》中，按照“获得维持体力的最低需要”的“购物篮子”所需要的货币预算，包括食品、住房、衣着、燃料和其他杂物等支出，测算出一个六口之家一周 26 先令的贫困线。1950 年后，随着现代福利国家的建立，这一方法被废除。1979 年，英国贫困线的标准为“家庭收入低于收入中位数的 60%”。这也意味着对贫困的理解和测量从绝对贫困转向了相对贫困。英国特别重视儿童贫困，希望阻断贫困的代际传递。英国依据孩子的个数将家庭分为不同类型，家庭类型不同，贫困线也不同。此外，英国也十分重视社会排斥，从 1998 年起，开始监测社会排斥。

美国有贫困线和贫困指南两个贫困标准。贫困线由美国人口统计局发布，主要用于统计贫困人口数量。而贫困指南由美国健康与人类服务部发布，主要用于项目管理。1964 年，美国政府“向贫困宣战”，由美国经济顾问委员会把各类家庭的贫困线设定为每年 3000 美元（按 1962 年美元），对于无亲属的个人，设定为 1500 美元。目前，美国的贫困线以家庭为单位，按照不同种类的货币收入，以及不同家庭规模和 18 岁以下儿童的情况，不同的家庭采用不同的贫困线。

为了在国际层面和国家之间进行贫困问题的评估和比较，世界银行于 1990 年在综合考虑发展中国家特别是最贫困国家的国别贫困线基础上，第一次提出以 1985 年购买力平价（PPP）美元为基准的适用于发展中国家的两条国际贫困线：一条是下限国际贫困线，即 1 天 0.75 美元的赤贫线，另一条是上限贫困线，即 1 天 1 美元的贫困线。1993 年，这一标准更新为 1 天 1.08 美元，2005 年为 1 天 1.25 美元，2015 年，世界银行将这一标准进一步上调至 1 天 1.9 美元。

中国的贫困标准一开始有两个：农村贫困标准和农村低收入标准。中国农村贫困标准在 1985 年、1990 年、1994 年、1997 年由国家统计局根据全国农村住户调查分户资料测定，其他年份则使用农村居民消费价格指数进行更新。1986 年，中国制定了 206 元的贫困标准，以每人每日 2100 大卡热量的最低营