



经济管理学术文库·管理类

新时期我国精准扶贫机制 创新路径

Chinese Accurate Poverty Alleviation Mechanism
Innovation in the New Period

杨道田 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书获国家自然科学基金项目“政府主导型的农村扶贫效率与政策调控研究”
(批准号71563014)的支持



经济管理学术文库·管理类

新时期我国精准扶贫机制 创新路径

Chinese Accurate Poverty Alleviation Mechanism
Innovation in the New Period

杨道田 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期我国精准扶贫机制创新路径/杨道田著. —北京: 经济管理出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5096-4187-3

I. ①新… II. ①杨… III. ①扶贫—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 311604 号

组稿编辑: 王光艳

责任编辑: 许 兵

责任印制: 黄章平

责任校对: 雨 千

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 11.5

字 数: 212 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-4187-3

定 价: 48.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

立精准扶贫工作机制意见提供参考，目的是进一步完善农村减贫治理体系，提升农村脱贫能力，增强精准扶贫开发工作的针对性和可操作性，从理论和实践上来说均具有重要价值。

在研究框架和内容设计上，本书以精准扶贫开发的重点问题和关键环节提炼，按章节谋篇布局，全书分为八章。第一章绪论，从理论和实践层面研究精准扶贫的新机制和战略框架，阐述了本书的选题背景和研究意义，对国内外相关研究文献进行了梳理和述评，提出了研究的基本框架和方法。第二章我国扶贫开发政策的历史嬗变，概述了我国扶贫开发工作的历程和阶段演进情况，客观总结了各个扶贫阶段的时代背景、扶贫工作重点内容、扶贫成效和存在的问题等。第三章到第七章，分别围绕精准识别机制、精准帮扶机制、精准管理机制、精准考核机制、扶贫保障机制五大机制创新的内涵和政策体系，运作模式的类型、特征及要求，并选取典型案例进行分析和论证，概括指出当前精准扶贫机制各个维度存在的主要难点，提出相应的改进建议和政策措施。第八章精准扶贫机制优势与改革走向，阐述了精准扶贫机制创新的历史发展逻辑、制度创新内涵、比较竞争优势等，并提出了促进我国精准扶贫开发工作走向深入的改革方向和政策建议。

在研究的创新上，本书为精准扶贫工作机制创新构建了一个规范的整体化方案，具有较强的可操作性。基于链条式管理理论从精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核和保障措施五维度提出了新时期精准扶贫机制创新的内涵和发展逻辑、运行模式，对每个具体的机制创新方面进行了典型经验分析和评价，提出了促进精准扶贫开发工作可持续的改进建议和政策措施，有的放矢，为新时期我国精准扶贫、精准脱贫提供了重要的理论指导和实践参考。

扶贫机制研究是一项长期复杂的系统工作，面临诸多理论困惑和实践难点，问题很多。本书旨在为新时期我国精准扶贫机制创新研究方面进行抛砖引玉，由于笔者水平有限，肯定存在很多问题和研究局限，错漏难免，恳请读者批评指正。



点,不断提高精准性、有效性和持续性”,“要实事求是,因地制宜”,“要精准扶贫,切忌喊大口号,也不要定好高骛远的目标”。2013年9月中旬和10月上旬,李克强总理两次主持国务院常务会议研究扶贫工作,对精准扶贫和建档立卡工作提出了具体要求。2013年4月,汪洋副总理在甘肃省调研考察扶贫工作,提出推进新时期扶贫开发工作必须建立精准扶贫工作机制。2013年6月28日,汪洋副总理在国务院扶贫开发领导小组第一次全体会议上提出,目前扶贫开发中存在的一个突出问题是许多地方底数不够清、指向不够准、针对性不够强。即便一些地方开展了贫困家庭建档立卡工作,也往往不能真正瞄准贫困户建立帮扶机制,不同程度存在“大水漫灌”的现象。要下决心摸清底数,在全国开展到村到户贫困状况调查和建档立卡工作,完善贫困识别机制,改“大水漫灌”为“滴灌”,逐村逐户制定帮扶措施,集中力量予以扶持。对扶贫对象要实行动态管理,使稳定脱贫的村与户及时退出。只有这样,才能把扶贫开发任务和措施逐项落到实处。广东省扶贫开发“双到”经验对全国扶贫开发工作有很好的借鉴作用。

党和国家领导人,特别是习近平总书记关于新时期扶贫开发的重要战略思想,深刻揭示了扶贫工作的规律性和科学理论,精辟阐述了扶贫攻坚的基本途径,是新时期扶贫开发工作的重要指针和政策取向,预示着未来扶贫开发政策的精准思维,精准扶贫将成为一种新常态。

事实上,为了使精准扶贫更加规范、科学,建立精准扶贫工作机制和政策体系,中央已经做好了顶层设计,精准扶贫有了“设计图”和“规定动作”。针对我国过去扶贫工作中对象识别不准、底数不清、措施针对性不强、资金和项目指向不明等突出问题,2013年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》(中办发〔2013〕25号),明确提出建立精准扶贫工作机制和健全干部驻村帮扶机制的工作要求。2014年5月,国务院扶贫办联合六部委印发《建立精准扶贫工作机制实施方案》,从精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核四个方面对精准扶贫工作做出了全面部署和安排。

精准扶贫是一个重大的理论课题和实践难题。根据中央扶贫精神,积极探索精准扶贫工作机制和政策体系创新,全国各地根据中央的要求,纷纷积极实践大胆探索,涌现出许多新的扶贫工作机制,在“自选动作”和“具体施工图”上匠心独运,勇于创新,积极摸索和开创富有特色的地方版本,走出各具特色的精准扶贫之路。这些好的机制、措施和办法,需要进一步提炼、总结和升华,为我国新时期精准扶贫工作机制和政策创新提供重要的参考。

本书正是力图通过对新时期我国精准扶贫工作机制创新和政策体系的研究,着眼于为新时期我国农村扶贫开发工作提供理论指导和政策借鉴,为制定关于建

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究的缘起	1
一、问题的提出	1
二、研究的意义	4
第二节 文献回顾	5
一、精准扶贫的提出与内涵	5
二、精准扶贫政策的生成逻辑	6
三、精准扶贫实践模式与困境	7
四、精准扶贫的实现路径	9
五、精准扶贫的工作机制	10
六、精准扶贫的绩效评价	11
七、小结与评价	12
第三节 研究设计与框架	13
一、理论依据	13
二、研究方法	14
三、基本框架	15
第二章 我国扶贫开发政策的历史嬗变	16
第一节 政府救济式扶贫阶段（1949 ~ 1977 年）	17
一、政府救济式扶贫阶段的时代背景	17
二、政府救济式扶贫的主要内容	17
三、政府救济式扶贫的成效与问题	18
第二节 改革带动式扶贫阶段（1978 ~ 1985 年）	19



一、改革带动式扶贫阶段的时代背景	19
二、改革带动式扶贫的主要内容	20
三、改革带动式扶贫的成效与问题	22
第三节 规模开发式扶贫阶段（1986 ~ 1993 年）	23
一、规模开发式扶贫阶段的时代背景	23
二、规模开发式扶贫的主要内容	24
三、规模开发式扶贫的成效与问题	26
第四节 重点攻坚式扶贫阶段（1994 ~ 2000 年）	28
一、重点攻坚式扶贫阶段的时代背景	28
二、重点攻坚式扶贫的主要内容	29
三、重点攻坚式扶贫的成效与问题	32
第五节 多元参与式扶贫阶段（2001 ~ 2013 年）	34
一、多元参与式扶贫阶段的时代背景	34
二、多元参与式扶贫的主要内容	35
三、多元参与式扶贫的成效与问题	39
第六节 新时期精准扶贫阶段（2014 年至今）	40
一、精准扶贫的提出背景	40
二、精准扶贫的主要内容	42
第三章 精准识别机制创新研究	44
第一节 精准识别的内涵解析	45
一、精准识别的内涵	45
二、精准识别的主体	47
三、精准识别的意义	48
第二节 精准识别机制运行模式分析	49
一、精准识别机制的基本理念	49
二、精准识别机制的基本内容	50
三、精准识别机制的运作程序	51
第三节 创新识别机制典型经验总结	55
一、长阳县精准识别“四看四算”	55
二、通江县“十步工作法”精准识别贫困户	58
第四节 精准识别机制的改进路径	61
一、精准识别机制存在的问题	61
二、精准识别机制难点存在的原因	63

三、精准识别机制改进的建议	65
第四章 精准帮扶机制创新研究	68
第一节 精准帮扶的内涵解析	69
一、精准帮扶的内涵	69
二、精准帮扶的主体	71
三、精准帮扶的意义	73
第二节 精准帮扶机制运行模式分析	74
一、精准帮扶机制的基本概念	74
二、精准帮扶机制的基本内容	76
三、精准帮扶机制的运行模式	81
第三节 创新帮扶机制典型经验总结	82
一、金寨县特色产业“精准滴灌”到户到人	82
二、甘肃渭源精准扶贫“六大工程”	84
第四节 精准帮扶机制的改进路径	87
一、精准帮扶机制存在的问题	87
二、精准帮扶机制问题存在的原因	89
三、精准帮扶机制改进的建议	91
第五章 精准管理机制创新研究	94
第一节 精准管理的内涵解析	94
一、精准管理的含义	94
二、精准管理的内容	95
三、精准管理的特征	97
第二节 精准管理的运行模式分析	98
一、扶贫对象管理	99
二、扶贫资金管理	100
三、扶贫队伍管理	102
第三节 创新管理机制的典型经验总结	103
一、贵州铜仁“三级联动”推进建档立卡工作	103
二、贵州都匀资金管理的“三变”改革	108
三、对新时期精准管理的启示	110
第四节 精准管理机制的改进路径	111
一、新时期精准管理的难点	111



二、新时期精准管理改进意见	113
第六章 精准考核机制创新研究	116
第一节 精准考核的内涵解析	116
一、精准考核的内涵和原则	116
二、精准考核的内容	118
三、精准考核的特征	120
第二节 精准考核的运行模式分析	122
一、分层级考核	122
二、分对象考核	125
第三节 创新考核机制的典型经验总结	126
一、精准考核典型案例	126
二、对新时期精准考核工作启示	131
第四节 精准考核机制的改进路径	132
一、新时期精准考核难点	132
二、精准考核改进的政策建议	133
第七章 扶贫保障机制创新研究	136
第一节 扶贫保障内涵解析	136
一、扶贫保障的含义	136
二、扶贫保障的内容	137
第二节 扶贫保障的构成体系分析	140
一、扶贫技术保障体系	140
二、扶贫资金保障体系	141
三、扶贫组织保障体系	142
四、防止返贫保障体系	142
五、扶贫制度保障体系	143
六、扶贫人才保障体系	144
第三节 创新保障机制的典型经验总结	145
一、江西井冈山扶贫保障的“三原则”	145
二、江西赣州扶贫保障的“新机制”	148
三、对新时期扶贫保障的启示	149
第四节 扶贫保障机制的改进路径	150
一、新时期扶贫保障难点	150

二、新时期扶贫保障改进意见	152
第八章 精准扶贫机制优势与改革走向	155
第一节 精准扶贫机制的理论生成逻辑	155
第二节 精准扶贫机制的制度创新内涵	158
第三节 下一步精准扶贫工作机制创新方向	159
一、创新扶贫开发内在机制	159
二、完善精准扶贫外在机制	160
参考文献	163
后 记	169

第一章

绪论

本章主要阐述选题的由来、研究意义，对相关主题的国内外研究概况进行述评，并提出本书的研究思路和研究方法以及本书各个章节的主要内容和结构安排。

第一节 研究的缘起

任何一门学科或理论的产生，都是时代呼唤和回应社会需求的产物，扶贫治贫的研究亦不例外。新时期我国精准扶贫工作机制创新的研究作为减贫领域研究的重要内容，既是在反贫困理论和相关学科的沃土里生长发育的，也离不开人类治贫减贫的奋斗历程和时代背景。因而，对精准扶贫工作机制的研究具有重要的理论价值和现实意义。

一、问题的提出

“消除贫困，改善民生，实现共同富裕”是社会主义的本质要求，也是实现社会稳定和谐发展的重要条件。20世纪80年代中期以来，我国开展有组织、有计划、大规模的农村扶贫开发工作，先后制定并实施了《国家八七扶贫攻坚计划（1994~2000年）》、《中国农村扶贫开发纲要（2001~2010年）》、《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020年）》等扶贫开发规划，扶贫开发成为全社会的共识和行动。经过不懈的努力，我国扶贫开发工作取得了令世人瞩目的成就。我国农村地区的贫困人口不断下降，贫困发生率不断降低；农村贫困人口收入水平稳步提升，社会事业不断进步，农村居民生存和温饱问题基本解决，贫困地区经济快速



发展,基础设施建设、社会事业发展和生态环境建设得到明显加强,提前实现了联合国千年发展目标中贫困人口减半的目标,为全球减贫事业做出了重大贡献。

但是由于历史和自然地理等因素的制约与影响,我国贫困地区发展面临的主要矛盾和深层次问题仍没有得到根本解决,扶贫开发工作依然任重道远,尤其是扶贫开发机制和政策亟待改革创新。贫困地区政绩考核偏重于地区生产总值,针对贫困户的扶贫措施总体上缺乏精准性、连续性、全面性,贫困村缺乏人才、信息和技术,扶贫开发资金使用的效果、效率及监管力度有待提高,金融扶贫的风险分散机制和补偿机制尚未建立,动员社会力量参与扶贫事业的激励机制和引导办法不足。扶贫开发政策体系需要进一步完善。“中央统筹、省负总责、县抓落实”的管理体制存在各级职责不够清晰、边界不够明确、执行力度不够等问题,部分政策落实不到位,一些地区生态补偿机制不完善,资源开发和城镇化过程中因工作失当造成新的贫困现象也时有发生。

1. 贫困形势依旧严峻,贫困人口生产生活困难问题仍未根本解决

尽管成就显著,但是新时期我国的扶贫工作仍然面临着众多考验和挑战,全社会贫富差距加大、区域发展不平衡问题凸显,深层矛盾依旧制约贫困地区的发展。经过长期扶贫开发的不断推进,部分比较容易脱贫的贫困群体实现了脱贫致富,剩下的多是扶贫开发攻坚的难点,扶贫工作面临更加艰巨的任务。2013年年底,我国仍有8249万农村贫困人口,5388万农村低保人口以及537.2万农村五保供养对象。其中,少数民族地区农村贫困人口占全国范围的31.1%,达到2562万人,贫困发生率比全国高8.6%;东、中、西部三地区的贫困人口比例分别为23.94%、13.50%和62.57%。当前,贫困地区在空间分布上与生态脆弱地区呈现高度耦合的态势。由于历史、自然、社会等诸多因素的综合影响,这些贫困地区大多生存条件艰苦,基础设施以及社会文化事业建设严重滞后,社会经济发展总体水平低,部分已经解决温饱问题的群众因灾、因病返贫现象突出。长期困扰贫困群众的吃水难、行路难、用电难、上学难、就医难、增收难、贷款难等诸多问题还没有得到根本解决。2013年全国尚有3917个村未解决通电问题,影响380万农村人口,约10万个行政村未通水泥沥青路,连片贫困地区3862万农村居民和601万学校师生未解决安全饮水问题^①。

2. 贫困人口分布区域分散,致贫原因多样化,扶贫瞄准难度加大

经过扶贫开发的不断推进,贫困程度得到了较大缓解,但剩余的扶贫开发攻坚区和难点区的扶贫难度更大、贫困形势更加复杂。目前,贫困地区分布特点发生了一些变化,贫困人口的基本状况也呈现出不同于以往的特点。随着贫困人口

^① 国务院扶贫办. 有3917个村至今未通电 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-12/16/c_133857046.htm, 2014-12-16.



的逐年减少,贫困人口在区域上的分布逐渐分散,农村区域贫困人口呈零星分布状。非贫困县的贫困村、贫困人口同贫困县的非贫困村、贫困人口交织在一起,使得扶贫区域推进对贫困人口的瞄准度下降。2013年年底,我国农村贫困家庭的致贫原因较多,尤其是“因病”致贫现象突出,比例高达39.56%。这一方面是由于贫困地区生活条件艰苦、医疗设施条件差,缺乏必要的医疗保障;另一方面,生病对于贫困家庭而言既丧失了劳动力也带来了巨大的经济负担。其他致贫原因:“缺资金”占33.99%，“缺技术”占20.48%，“缺劳动力”占18.21%，“因学”占9.13%，“缺土地”占7.68%，“因灾”占7.09%，“因残”占6.77%，“自身发展受限”占5.29%，“交通落后”占3.66%，“缺水”占1.59%。致贫原因的多样化使得扶贫需求瞄准难度进一步加大,对针对性扶贫提出了更高的要求^①。

3. 贫困村空心化、老龄化加重,扶贫开发方式面临新问题

随着工业化、城镇化的不断推进,农村贫困地区人口外出务工的比例逐年提高。2013年外出务工的贫困人口比例为22.96%,其中来自西部地区的外出务工贫困人口比例约为40.71%。从务工时间看,外出贫困人口中务工时间在一年以上的比例最大约为7.51%。在这些贫困外出务工的人口中,又以青壮年劳动力居多。青壮年劳动力的加速外流,导致贫困地区农村的空心化和老龄化现象加重,使得新贫困问题凸显。由于主要劳动力多数选择外出务工,导致了农村贫困家庭留守的多是老弱妇孺等缺乏劳动技能的群体,这一部分贫困人口的脱贫问题成为扶贫工作的难点,贫困瞄准、整村推进、产业扶贫等传统扶贫开发方式遇到挑战,贫困地区缺乏发展动力。加上农村贫困状况逐渐发生转变,致贫原因多样化、贫困群体结构复杂化,扶贫项目的开展也在一定程度上受到限制。

4. 扶贫瞄准和管理缺陷导致扶贫资源使用成效下降

我国的农村扶贫工作进入新的攻坚期,切实解决贫困人口基本生存生产问题、提高贫困人口收入、增强贫困人口自我发展的能力是促进贫困地区摆脱贫困的根本途径。为了有效缓解贫困问题,国家逐年加大对贫困地区的资金投入力度,但是扶贫开发绩效并未随着投入力度的加大而提升。由于缺乏科学的瞄准机制,贫困居民底数不清,扶贫对象选取不合理,致贫原因不明确,一些真正的贫困户得不到帮扶。不少扶贫项目粗放漫灌、针对性不强,无法满足贫困对象的多样化需求,导致项目瞄准与农户的实际需求发生偏离。另外,地方扶贫工作的开展机制存在缺陷,使得扶贫开发陷入扶贫投入加大、真正贫困人口却得不到扶持的困境。部分贫困县面临地方财政考核压力,不重视扶贫开发工作,甚至挪用扶

^① 孙璐. 扶贫项目绩效评估研究[D]. 北京: 中国农业大学博士学位论文, 2015.



贫资金投入工业发展等见效快、有助 GDP 增长的行业。还有不少贫困县为快速见效,采取先易后难的方式,使得居住在最偏远地区、扶贫开发难度最大的最贫困人口得不到有效扶持,造成“扶县不扶民”、“扶富不扶穷”(汪三贵,2015)的现象,严重阻碍了扶贫资源的精准使用,使得扶贫资源使用效率和使用质量低下,急需改革和创新现有的扶贫机制。

总体来说,传统粗放式的扶贫,方向不明确,内容不清晰,针对性不强,已经不再适应我国发展的现状。习近平总书记强调:“脱贫贵在精准、重在精准、成败之举在于精准。”所谓精准就是扶贫方向要正确,扶贫方式要全面,根据不同区域、不同情况因地制宜,运用科学有效的手段精确扶贫。简而言之,就是哪里贫困扶哪里。

为了解决上述扶贫开发过程中面临的诸多问题,需要正确认识当前的贫困形势,促进粗放式扶贫到精准扶贫的发展。那么,在新的背景下,如何加强扶贫工作机制的创新?如何做到精准识别?如何进行精准帮扶?如何规范精准管理?如何实现精准考核?如何加强配套保障?等等,都是值得我们深入探讨的问题。

二、研究的意义

为了进一步提高扶贫成效,必须思考优化和完善我国的扶贫开发政策和扶贫机制。随着精准扶贫战略的深入推进,国家对精准扶贫提出了一系列要求,进行了很好的“顶层设计”。2013年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》(中办发〔2013〕25号),明确提出建立精准扶贫工作机制和健全干部驻村帮扶机制的工作要求。2014年5月,国务院扶贫办联合六部委印发《建立精准扶贫工作机制实施方案》,从精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核四个方面对精准扶贫工作做出了全面部署和安排。

精准扶贫是一个重大的理论课题和实践难题。根据中央扶贫精神,积极探索精准扶贫工作机制和政策体系创新,全国各地根据中央的要求,纷纷积极实践大胆探索,涌现出许多新的扶贫工作机制,在“自选动作”和“具体施工图”上匠心独运,勇于创新,积极摸索和开创富有特色的地方版本,走出各具特色的精准扶贫之路。这些好的机制、措施和办法,需要进一步提炼、总结和升华,为我国新时期精准扶贫工作机制和政策创新提供重要的参考。

通过对新时期我国精准扶贫工作机制创新和政策体系的研究,着眼于为新时期我国农村扶贫开发工作提供理论指导和政策借鉴,为制定精准扶贫工作机制提供意见和参考,进一步完善农村减贫治理体系,提升农村脱贫能力,增强精准扶贫开发工作的针对性和可操作性,从理论和实践上来说均具有重要价值。



首先,本书在贫困治理的经济学和管理学等学科基础上,构建了基于链条式质量管理思维的研究框架,分析了精准扶贫工作机制的内涵和关键,力求从链条式管理视角对精准扶贫工作机制的本质有更为透彻的把握;在总结当前各地涌现出的扶贫机制创新的经验和模式基础上,尝试提出和改进精准扶贫工作机制创新的思路、步骤;之后通过案例分析,总结提升具有普适性的创新机制和做法。这是本书的理论意义所在。

其次,通过精准扶贫背景下对扶贫机制的研究,对全国多个地方精准扶贫机制创新做法进行典型案例分析,发现问题,总结工作机制创新的宝贵经验和模式,为其他地方政府部门健全和创新精准扶贫工作机制提供决策依据。这是本书的实践意义。

总的来说,本书力图通过最新的扶贫开发理论与丰富的地方扶贫实践经验相结合,努力追溯我国扶贫开发政策变迁之“路”,探究“精准扶贫”运作之“道”,剖析精准扶贫工作机制运行之“术”,揭示新时期“精准扶贫机制”的理论生成逻辑、制度创新内涵、现实困难和问题,找寻精准扶贫工作机制创新 and 优化的理论和方向。

第二节 文献回顾

一般而言,要想推进某个领域的研究,必须先准确把握相关领域国内外研究的概况,对前人的成果做出科学、客观的评价,才能找准继续研究的方向和切入点,推进研究向纵深发展。贫困问题与扶贫开发是国内相关领域研究的重要主题,本节旨在明确其理论背景和依据,发现并回应已有相关结论的不足和盲点,并为本领域的研究提供理论基础。

一、精准扶贫的提出与内涵

1978~2010年,我国扶贫工作先后经历了区域性救济式扶贫、全国性经济开发式扶贫、参与性综合开发式扶贫、多元性可持续发展式扶贫四个不同阶段(陈标平等,2009)。但是,贫困问题并未得到根本性解决。2020年要实现全面建成小康社会的目标,可谓时间紧、任务重。

2013年11月,习近平总书记在湖南湘西调研扶贫攻坚时指出:“扶贫要实事求是,因地制宜。要精准扶贫,切忌喊口号。”这是精准扶贫概念的首次提出。面对新形势,中共中央确立了精准扶贫战略。实行精准扶贫,确保到村到户,这



是党中央扶贫开发方式创新转变的新思维、新思路。精准扶贫概念的提出,是对原有的扶贫机制的反思与改进,是我国现阶段扶贫开发的重大创新。

精准扶贫的内涵是什么?精准扶贫是相对粗放式扶贫而言的,是扶贫战略的发展与补充(葛志军,2015)。可以从识别扶贫对象、分析贫困原因、制定扶贫措施、评估扶贫效果四个维度来概括其内涵。精准识别扶贫对象是基础,既要瞄准真正需要帮助的贫困对象,又要区分贫困深度的差异(董家丰,2014)。贫困对象可以是集中连片的贫困区域、贫困县、贫困村、贫困家庭、贫困个体。识别贫困对象并非简单得越精确越好,精准扶贫工作要求实现区域精准与个体精准的有机统一(黄承伟等,2015)。区分贫困深度的差异有利于找出贫困群体中最贫困、最需要扶持的对象。识别贫困对象,要根据各地的经济发展水平和贫困现状划定科学的扶贫基准线和贫困深度指标,制定合理的扶贫对象退出机制。

二、精准扶贫政策的生成逻辑

从现实层面看,精准扶贫是回应我国当前扶贫工作困境的必要举措。陈少强等(2015)认为粗放式扶贫中存在着以下几个方面的问题:一是扶贫措施同质化造成政府资源的大量浪费;二是没有严格贫困标准的扶贫对象泛化极大地影响了扶贫政策的效果;三是扶贫资金“撒胡椒粉式”使其效益大大减小;四是政府扶贫工作的顶层设计与基层执行存在较大误差;五是扶贫工作缺乏绩效考核机制导致动力不足。张笑芸(2014)指出扶贫工作中存在着贫困县不贫困、关系扶贫等社会不公现象以及不少扶贫项目针对性不强,“扶农”而不是“扶贫”等扶贫效率低下的问题。不论是从旧扶贫制度本身的缺陷,还是从扶贫工作中出现的现实问题来看,解决扶贫工作的粗放问题、提高扶贫的精准度是对我国扶贫工作良性开展的必然要求。

从边际理论来讲,扶贫资源是边际效益递减的(郑瑞强等,2015)。在我国扶贫工作取得巨大成就的同时,也面临着遗留下来的都是难啃的“硬骨头”的难题。革命老区、边远山区以及民族地区等特殊困难地区,其发展边缘性特征明显、发展难度大,脱贫工作投入大,见效慢;扶贫对象多元化,采取统一的扶贫措施难以达到理想的效果;经济、政治、文化等多种致贫因素不仅造成了扶贫原因识别难题,而且加大了扶贫措施制定的难度;脱贫与返贫现象并存使扶贫工作出现反复性。这些都意味着扶贫工作的难度将越来越大,扶贫资源的边际效益将越来越小。实施精准扶贫,提高扶贫资源的边际效益,能有效缓解扶贫的财政压力,提高扶贫工作的效率。根据社会发展的内在规律可知,经济增长对扶贫的正效应不是递增的(汪三贵等,2015)。随着我国经济发展以及温饱问题的解决,扶贫对象由绝对贫困人口转为相对贫困人口。经济增长并不能缓解收入差距扩大



问题，甚至在忽视公平的情况下会出现收入差距进一步扩大的现象。这意味着单纯地依靠经济增长不可能解决我国的相对贫困问题，普遍型的扶贫措施对缓解我国的贫困现状毫无意义。如何精确瞄准相对贫困对象，减少扶贫资源的浪费，避免社会陷入贫困陷阱，则需要提高扶贫工作的科学性，实施精准扶贫战略。

当然，国内外扶贫的经验对实施精准扶贫也有一定借鉴意义。从国内实践来看，从最初的普惠式的扶贫模式，到1986年的区域瞄准机制，再到2000年以后的以贫困村为瞄准对象，我国扶贫工作取得的成就与越来越精确的瞄准机制是密不可分的（李鵬等，2015）。从国际方面来看，美国等发达国家通过建立扶贫数据库，有针对性地采取扶贫措施的高效扶贫方式，对我国的精准扶贫工作同样具有重要借鉴意义。当然，实施精准扶贫也是合作型与参与式扶贫理念的体现，是我国全面建成小康社会宏伟目标的重要手段之一。虽然不同学者对精准扶贫政策生成逻辑的认知并不完全一致，但是大多赞同精准扶贫是解决我国扶贫现状的有效手段，也是必经之路。

三、精准扶贫实践模式与困境

从地方的试点到全国性扶贫战略的实施，精准扶贫已在各地树立了一些典范。当然，作为一项新制度，精准扶贫在其初始的探索阶段不可能尽善尽美，精准扶贫工作在实践中也会遭遇到各种各样的难题。

广东省实施的“双到”扶贫模式堪称中国亮点、世界模式。“规划到户，责任到人”是“双到”模式的内涵。“规划到户”就是明确“解决谁的脱贫”问题，通过建档立卡实现定点帮扶、动态管理；“责任到人”就是解决“谁去解决脱贫”的问题，通过责任包干充分调动扶贫工作的积极性，提高扶贫的效率。“双到”模式强调扶贫主体的责任明确与扶贫对象的精确瞄准，在实践中取得了阶段性的成功。经过一年多努力，广东省约1/2贫困对象实现初步脱贫（倪慧群等，2011）。当然“双到”模式也存在着一些问题：一是扶贫政策多项推进造成统筹不够；二是扶贫主体间缺乏有效沟通机制；三是评估机制不科学与监督机制不完善；四是帮扶人与扶贫对象参与性不够（李向阳，2015）。

湖北恩施龙凤镇按照“分类指导、精准扶贫、梯次推进、特困先行”的思路初步形成了产业扶贫、搬迁扶贫和差异扶贫“三位一体”的精准扶贫格局（李鵬等，2015）。在扶贫工作中，龙凤镇因地制宜，充分了解当地资源、环境等方面的特点，制定出符合当地实际情况的扶贫战略。两年来，龙凤镇精准扶贫成效明显，贫困人口由24822人减少到18822人。尽管如此，龙凤镇精准扶贫在实际工作中依然显现出不少问题：一是贫困标准精准度不够明确导致识别不规范、不透明；二是“四个一”结对帮扶对接难度大，导致扶贫“工程”进度慢；三