

书香中国学术文库

双联行动与精准扶贫发展研究

助力甘肃老区全面脱贫

赵铁军 曲涛 著

书香中国学术文库

双联行动与精准扶贫发展研究

助力甘肃老区全面脱贫

赵铁军 曲涛 著

图书在版编目 (CIP) 数据

双联行动与精准扶贫发展研究 / 赵铁军, 曲涛著.
—北京: 经济日报出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5196 - 0013 - 6

I. ①双… II. ①赵…②曲… III. ①革命根据地—
扶贫—研究—甘肃 IV. ①F127. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 233742 号

双联行动与精准扶贫发展研究

作 者	赵铁军 曲 涛
责任编辑	梁沂滨
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567683 (编辑部) 010 - 63588446 63567692 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@ 126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京天正元印务有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	11
字 数	133 千字
版 次	2016 年 10 月第一版
印 次	2016 年 10 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5196 - 0013 - 6
定 价	36. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

序 一

党的十八大以来,中央不断加大对革命老区的扶持力度,助力革命老区快速发展,习近平总书记就曾多次深入革命老区,对革命老区的扶贫开发做出了一系列重要指示。革命老区的扶贫开发意义重大、影响深远。首先,做好革命老区扶贫工作 is 社会主义的本质要求。消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是改革开放和现代化建设的重大任务,是社会主义制度优越性的重要体现,是社会主义的本质要求。其次,做好革命老区扶贫工作是如期全面建成小康社会的关键所在。全面建成小康社会的关键在于全面,革命老区的贫困问题范围广、程度深、难度大,是难啃的“硬骨头”,全面建成小康社会决不能遗忘老区、决不能让老区掉队,革命老区没有实现小康,全国的小康也就无从提及,必须全面打赢革命老区脱贫攻坚战。再次,搞好老区扶贫开发对于协调区域发展、促进社会稳定起着重要作用。社会贫富差距过大是影响社会稳定的重要因素,革命老区长期的贫困落后更会直接影响老区人民对党和国家的感情,不能辜负老区人民对党和政府的期待与厚望,要紧抓老区扶贫开发建设工作,缩小发展差距,实现区域协调可持续发展。最后,做好革命老区扶贫工作是一项任重道远的政治任务,革命老区是中国共产党和人民军队的根,革命老区和老区人民为革命事业的发展、壮大直至胜利都做出了重大的贡献。饮水思源,在国家繁荣发展的今天,我们更应该不忘老区和老区人民,要时刻将老区的发展及老区人民的生活牵挂在心。

“联村联户、为民富民”的双联行动是甘肃省实施精准扶贫、助力老区脱贫进而全面建成小康社会的创新、务实之举。联村联户是深入农村、了解问题、准确全面掌握贫困情况的有效手段,与精准扶贫的核心“精准”完美契合。通过利用“互联网+”进行大数据分析,不断增强扶贫的精准度,有效做到精准识别、精准帮扶、精准管理。同时也有利于增强领导干部关心群众、贴近群众的意识,提高领导干部服务群众、带动群众的本领。行动实施四年以来成效显著,贫困人口不断减少、群众收入持续增加、减贫脱贫成绩斐然,双联行动已成为甘肃省精准扶贫工作的一张名片,对于全国其他贫困地区的扶贫开发工作具有重要的借鉴意义。

本书作者赵铁军和曲涛老师基于对精准扶贫的深入研究、对双联行动的切身体会以及对甘肃革命老区的深厚情谊,通过长期不断的钻研探索完成此书。此书分别从扶贫理论与甘肃老区扶贫实践的历史沿革、甘肃革命老区双联行动与扶贫工作的现状与存在问题、双联机制下甘肃革命老区扶贫对象精准识别的程序、双联机制下甘肃革命老区精准帮扶策略、双联机制下甘肃革命老区精准扶贫工作考核方法五部分对甘肃老区的扶贫问题作了详细论述和分析,对于进一步推进甘肃革命老区的扶贫工作具有一定的指导和参考价值。当然受研究时间、资料收集等方面的影响,这本著作的研究广度和深度仍有待于进一步的加深,今后可不断加大对全国范围内革命老区扶贫开发的路径、模式及一般规律的探索与研究,我相信并祝愿,赵铁军老师今后在科研道路上能够不断取得更大进步。

白永秀

西北大学学术委员会副主任

教授、博士生导师

2016年8月25日于西北大学太白校区

序 二

服务地方经济社会发展是高校的重要职能,科研服务社会经济发展是高校教师的固有使命。作为地方性高校的教师,我们对这一职责和使命有着更为真切的体会。陇东学院经济管理学院始终把服务陇东和甘肃经济社会发展作为科研选题最重要的领域,长期关注并跟踪研究制约地方经济社会发展的重要问题,并做出了重大的贡献。

甘肃革命老区是陕甘宁革命老区重要组成部分,包括庆阳、平凉和白银市会宁县共 16 个县区。红军三大主力曾在这里会师,陕甘边政府所在地南梁已成为国家级红色旅游景区,这里孕育了著名的“会师精神”和“南梁精神”。在全国精准扶贫进入攻坚阶段后,革命老区的扶贫工作直接影响着建成全面小康社会的进度。基于对于脚下的这方热土的挚爱和长期给予我们关怀的老区人民的感激,我们以《甘肃革命老区双联行动和精准扶贫研究》为题申报了甘肃省社科规划项目,并获准立项,本书系项目研究的阶段性成果。

本书系统地研究了甘肃革命老区扶贫工作的现状、存在问题、扶贫策略创新、双联与扶贫双轨考核方法和指标体系等内容,作者期望这些研究能够对甘肃老区的精准扶贫工作具有政策参考价值,对于陕甘宁革命老区和全国其他连片贫困地区扶贫工作会有些许借鉴意义。本书的结构设计和审稿由曲涛教授完成,赵铁军副教授主要负责资料收集和执笔撰写工作,赵铁军完成的内容有 170 千字。

受研究视野和学术能力的制约,我们在竭尽全力的情况下,才对甘肃革命老区双联行动和精准扶贫问题做出了比较有限的探索。我们深知本书还存在一些亟待提高的地方,故此恳请读者提出高贵的意见,使本书能够更臻于完善。

曲 涛 赵铁军

2016年8月28日

目 录

CONTENTS

绪 论 扶贫理论与甘肃老区扶贫实践的历史沿革	1
第一节 中外学者对扶贫工作的学术研究	1
第二节 从陕甘宁边区到解放前甘肃老区的扶贫工作回顾	15
第一章 甘肃革命老区双联行动与扶贫工作的现状与存在问题 ...	27
第一节 甘肃革命老区扶贫工作的现状与成绩	27
第二节 甘肃革命老区扶贫工作中存在的问题	36
第二章 双联机制下甘肃革命老区扶贫对象精准识别的程序	59
第一节 当前甘肃革命老区扶贫对象识别中的问题	60
第二节 甘肃革命老区扶贫对象精准识别的策略	67
第三节 甘肃革命老区扶贫对象精准识别的方法	77
第三章 双联机制下甘肃革命老区精准帮扶策略	84
第一节 甘肃革命老区贫困的特征	84
第二节 革命老区扶贫资源和环境的优势与不利因素	91
第三节 双联机制下的精准帮扶策略	107

第四章 双联机制下甘肃革命老区精准扶贫工作考核方法 135

第一节 创新精准扶贫考核方法,双轨考核机制确保整体脱贫 135

第二节 革命老区县区政府扶贫工作考核指标 138

第三节 “双联”干部扶贫绩效考核指标 152

**附录一 省委组织部 省扶贫办关于全省贫困县党政领导班子和
领导干部经济社会发展实绩的考核办法 156**

**附录二 中共甘肃省委关于在全省开展“联村联户、为民富民”
行动的意见 161**

绪 论

扶贫理论与甘肃老区扶贫实践的历史沿革

反贫困既是一个学术问题,也是一个现实的社会问题。学术界关于贫困和反贫困的研究仅有有半个世纪的时间,然而,在中国,贫困问题始终是困扰整个社会的难题。只有在今天的中国,无数仁人志士所追求的“天下寒士俱欢颜”的理想才看到了实现的希望。

甘肃革命老区是陕甘宁革命老区的重要组成部分,甘肃老区的扶贫和脱贫工作受到中央和甘肃省委省政府的高度重视。研究扶贫和反贫困的学术发展过程和老区解放前的反贫困工作,对于解决老区当前精准扶贫的相关问题,具有重要的实践参考价值和学术价值。

第一节 中外学者对扶贫工作的学术研究

扶贫和反贫困问题始终在国内外受到学术界和政府的广泛关注和重视。国内外也有众多专家和学者对反贫困问题进行了不懈的探讨与研究,并取得了丰富的理论成果。

回顾总结国内外关于扶贫问题学术研究的发展沿革,对于深入研

究该问题,深刻认识扶贫的重要性和艰巨性,制定组织实施扶贫政策,都有非常重要的学术价值和现实意义。

一、国外学者对扶贫问题的研究

国外学者对于扶贫问题的研究和探讨主要集中在贫困的概念、贫困类型、贫困测量方法、贫困的形成原因与影响因素、贫困的理论阐释以及反贫困的视角等方面。

(一) 贫困的概念界定、类型和测量方法

致贫原因的复杂性与综合性,使其在诸多如政治、社会、经济、文化等各个领域受到广泛研究,也使其在很多不同领域学者们的兴趣与关注。虽然,不同学者在具体的关注内容方面存在着很大的差异,但对诸如贫困的概念、类型以及测量方法等基本内容的探讨却成了他们的共同话题。对贫困现象及其性质不断深入的认识,是贫困研究的原始动力,也是反贫困研究的基础与前提。

1. 贫困概念的界定

欲对扶贫困问题发展沿革做深入研究,分析甘肃革命老区扶贫中存在的问题,就必须厘清贫困问题的概念。随着贫困研究的不断深入,关于贫困的定义也随之不断发展,在学界开始形成了比较完善和系统的贫困概念体系。贫困概念的发展经历了三个阶段:初期单纯从物质缺失界定贫困,主要指收入贫困;20 世纪七八十年代开始注重包括健康和教育等内涵,内涵拓展到能力贫困;20 世纪 90 年代开始包含了脆弱性、社会排斥等方面的内容,内涵包括了权利贫困。

最初从收入和消费的角度界定贫困,实质是从经济层面来定义贫困。英国经济学家朗特里最早把贫困下定义为:总收入不能换取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,在贫困概念界定上有了实质性的突破。阿马蒂亚·森首次使用权利方法提出了一个与众不同的贫困理论,他认为贫困不能仅仅从物质的单一维度进行定义,而且应该包括能力的缺失方面。到九十年代后,贫困概念又有新的进展。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低下,还应该包括脆弱性、无话语权和无权无势等。就目前来看,众多学者一致认为,贫困的内涵已经超越了收入范畴,即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。

从近年来的研究趋势来看,对贫困定义的认同,已经从最初的关于收入与消费的定义以及关于行为与能力的定义进展到了脆弱性和权利的定义,这不得不说是贫困定义主流方向的转变,对贫困的新认识也影响着进一步的反贫困研究。这也说明收入作为贫困的重要物质特征已经不再是唯一的关注点了,而是将更多的注意力转到贫困的教育、文化、权利、能力、脆弱性等非物质性层面。

2. 贫困的分类

贫困的类型研究也是学者们关注的主要问题,由于在贫困概念的界定上,不同学者从不同的研究视角和研究方法出发,有着不同的理解。因此,在贫困类型的划分上,学者们也有着不一致的划分依据。从现有的贫困划分来看,大多数学者都是从整体视角出发,比较典型的划分有三种。

一是根据贫困的内涵,划分为广义的贫困和狭义的贫困。狭义的贫困仅指经济意义上的贫困,即生活不得温饱,生产难以维持。而广义的贫困是指除狭义贫困的内容外,还包括社会、文化等意义上的贫困,如营养不足(摄入热量不足)、人口平均寿命短、婴儿死亡率高、文盲人数众多等。

二是根据贫困的程度,划分为绝对贫困和相对贫困。康晓光认

为,绝对贫困又可以称为生存贫困,是指在特定的社会生产方式和生活方式下,个人或家庭依靠劳动所得或其他合法收入,不能满足最基本的生存需要,生命的延续受到威胁。而相对贫困是指同一时期,由于不同地区之间、各个社会阶层之间和各阶层内部不同成员之间的收入差别而产生的贫困。

三是根据贫困的成因,划分为普遍性贫困、制度性贫困、区域性贫困和阶层性贫困。制度性贫困是指由社会制度决定生活资源在不同地区、不同区域、不同群体和个人之间的不平等分配造成的某些社会、区域、群体或个人处于贫困状态。区域性贫困是指在相同的制度背景下,不同的区域之间由于自然条件和社会发展的差异,致使某些区域生活资源的供给相对贫乏、贫困人口相对集中而导致的贫困。阶层性贫困是指在相同的制度环境中,在大约均质的空间区域或行政区域内,某些群体、家庭或个人,由于身体素质较差、文化程度不高、家庭劳动力少、生产资料不足、缺乏社会关系等原因,竞争有限的生活资源的能力较差而导致的贫困状态。

除此之外,也有不少学者从发展的角度把贫困分为生存型贫困、温饱型贫困和发展型贫困。生存型贫困表现为最低生活难以满足;温饱型贫困表现为人们基本解决了温饱,但生活水平仍然很低,经济上还相当困难,抵御灾祸的能力较弱,进一步发展受到限制;发展型贫困是指在稳定解决温饱之后,在进一步的发展过程中出现的相对贫困人口。另外,也有学者不从贫困所呈现的表面现象着手,而是从其性质和根源出发,将贫困的类型划分为制度供给不足型贫困、区域发展障碍型贫困、可行能力不足型贫困(结构型贫困)、先天缺乏型贫困和族群型贫困。

不管是根据哪些标准来划分贫困类型,其共同点都是围绕着贫困的本质特征来区分。因此,贫困类型的科学化和合理化需要建立在对

贫困的全面理解上。

3. 贫困测量方法的反思

贫困量化研究的历史已经很长了,但由于不同国家和地区制定政策的需要以及不同学者研究目的的差异,国际上并没有统一的测量方法。目前,从国际上来看,贫困的测量方法主要包括恩格尔系数法、线性支出系统模型法、基本需求法以及马丁法。

恩格尔系数法是在 20 世纪 60 年代由美国人奥珊斯引入的,该方法主要是利用恩格尔定律,即恩格尔系数 = 饮食支出/收入,同时设定某一恩格尔系数为某一地区的贫困水平,然后用一定的方法如营养学会提供的最低营养标准,并根据各地的饮食、风俗习惯计算出最低食品支出,从而计算出贫困线,即饮食开支/恩格尔系数。恩格尔系数法测量的贫困线只能保障居民最基本的食品需求,并不能保障衣着、医疗保健、住房等其他非食品需求,体现的是绝对贫困。

1973 年,经济学家朗茨提出了可扩展线性支出模型。其基本原理是:将人的消费需求分为基本消费需求和根据个人偏好选择的超额需求。虽然每个人对同一商品的需求是不同的,但为了维持最低的生活标准,他们的基本需求是一致的,因此可利用此函数求出消费者的基本消费需求的货币形式,并以此作为贫困线。这一方法是利用计量经济学的原理,依靠大量的数据,用定量的方法研究居民的消费,将指标结果化,如以家庭教育支出反映受教育的能力,以医疗支出来反映个人相应的健康水平,将相对贫困与绝对贫困统一起来,并且由于采用截面数据作样本,能较好地排除主观人为因素的影响,最终以比较准确的数学方法确定贫困线。

基本需求法是根据各项消费对于居民生活的重要程度来测量贫困。具体操作为:通过对每一项依据 5% 最低收入户实际消费的混合平均单价计算金额进行求总和来确定贫困标准。简单来说就是,根据

食品、衣着等的基本需求来定义一个最小值,对每一项需求的最小数量进行确定后,然后利用市场价格,计算出购买这些商品所需的费用,即贫困线。

马丁法是世界银行经济学家马丁所提出的贫困测量方法。按“马丁法”设立的贫困线是一种绝对贫困线,很适合发展中国家。它包含了两条贫困线:一是低贫困线,二是高贫困线。这就使在实际计算时,同时考虑了不同地区家庭的消费习惯、家庭结构、生产结构等因素对居民消费支出、特别是食品消费支出的影响。

总体来看,贫困测量问题主要是围绕如何设定贫困线以及如何衡量贫困程度这两方面来展开的。从贫困测量方法的演变过程我们可以看出,贫困测量方法正从传统的测量方法向多维测量方法转变。

(二) 国外学者对贫困成因、反贫困干预方式和中国扶贫问题研究

1. 关于贫困成因的研究

西方经济学观点有马尔萨斯(T. R. Malthus)的土地报酬递减理论、纳克斯(R. Nulkse)的贫困恶性循环理论、纳尔逊(P. R. Nelson)的低收入水平陷阱理论、罗森斯坦—罗丹(William Rothenstein - Auguste Rodin)的“大推进理论”、莱本斯坦(H. Leibonstein)的临界最小努力理论、舒尔茨(T. W. Schultz)的人力资本理论等,主要从经济学理论方面分析了贫困的根本原因。

关于贫困形成的原因分析,不管是国际还是国内都已经积累了相当丰富的理论,不仅仅包括经济学理论,同时也包括社会学理论。而比较普遍的贫困社会理论,主要有社会结构贫困论、功能主义贫困论、福利制度贫困论、生态环境贫困论、贫困恶性循环论等。归纳起来,贫困的形成因素主要包括历史和环境、要素短缺、文化贫困、权利贫困、政策制度诱致的社会排斥以及家庭因素和个人因素影响等。我们从以下三方面对贫困形成因素的强调中,可以发现学界对此问题的主要

观点。

第一,对自然生态因素的强调。自然生态因素作为致贫因子可以说得到了众多学者的一致认可。这是因为在这些众多的研究中,有越来越多的研究成果表明,贫困的产生与自然环境因素有着紧密的联系,从这一观点出发,大多数学者都将这种贫困定义为生态贫困。如龚倩雯认为,自然灾害对农村贫困发生率有负面影响。也就是说,恶劣的自然环境将是某一地区贫困形成的一大原因。

第二,对宏观制度因素的强调。即对由宏观经济制度、社会制度或政治制度供给不足而引致的贫困的分析。大多数学者都比较认同这样的观点,即在贫困发生率比较高的国家和地区,合理的教育和培训制度、医疗卫生制度、收入分配制度、金融与信贷制度、公共财政制度、社会保障制度、土地制度以及与之相匹配的法律体系的缺失,是导致贫困的基础性原因。

第三,对其他非制度非自然因素的强调。这一方面包括的内容非常丰富,归纳起来主要有教育、贫困群体的个人因素、文化、社会资本、社会分工、基础设施条件、健康等。如牟秋菊和谌伟彦认为,教育水平落后以及存在教育致贫现象是形成某地贫困问题的主要原因。

通过以上文献分析,我们可以总结出贫困形成的几条路径:一是资本缺乏导致投资不足所形成的资本贫困;二是自然条件恶劣导致的生态贫困;三是低技术水平和劳动能力所导致的能力贫困;四是社会排斥所导致的参与贫困。同时,我们也可以发现将个人素质低作为贫困内在的、本质的根源得到了更多学者的关注,社会资本、人力资本等针对贫困主体的概念被学者不断强调。对于贫困形成的原因来说,确实是因素多元化,外在的因素如自然、制度、结构等在很大程度上影响着贫困的形成,但仅仅强调这些因素,并不利于最终解决贫困问题。因此,强调个体自身人力资本、网络资本的缺失所导致的贫困,将同样

有利于指导反贫困实践。

2. 关于反贫困干预方式的研究

舒尔茨(1968)提出,实行最低工资和农产品价格支撑,并加大对贫困人口的公共投资。世界银行(1990)提出,由“机会”和“能力”组成的政府干预战略,在为贫困人口提供谋生机会的同时,增加人力资本的投入,提高贫困人口的谋生能力。Ra. caiha(2000)提出了四种反贫困干预方式:推行最低工资;加强农村公共工程;信贷干预;政府保险计划干预。

除了以上总结归纳的有关贫困的主要理论阐释,在这些理论的演化之下,也衍生出了不少新的反贫困研究视角。主要包括:区域视角、制度视角、文化视角、性别视角。除此之外,还有生态视角、特殊群体视角、人口视角等。

(1) 区域视角

在区域视角的分析下,学者们提出了异地搬迁的措施,即为加快某些生态环境恶劣的贫困地区反贫困进程,对一部分生活在自然条件严酷、自然资源匮乏、生态环境恶劣地区的贫困人口实行搬迁移民,异地安置。这样,某些特殊类型地区的贫困问题也就成为学者们关注的重点,在研究特殊类型地区贫困问题的学者看来,在当前的反贫困战略中,特殊类型地区依然是贫困的重灾区和扶贫主战场。因此,扶贫开发工作应从扶贫开发规律出发,注重区域的协调发展。

(2) 制度视角

从制度视角出发,主要探讨两个问题:一是制度是形成贫困的一大因素。二是如何通过制度完善来提高反贫困实践。而在这些探讨的制度当中,不外乎是土地制度、户籍制度、市场制度、社会保障制度、公共产品供给制度等。