

贫困治理

精准扶贫绩效提升研究

吕华 著

PINKUNZHILI

JINGZHUNFUPINJIXIAOTISHENGYANJIU



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

南昌大学公共管理学院学科发展基金资助出版

南昌大学江西扶贫发展研究院研究成果

南昌大学廉政研究中心研究成果

贫困治理

精准扶贫绩效提升研究

吕华 ◎ 著



PINKUNZHILI
JINGZHUNFUPINJIXIAOTISHENGYANJIU

 江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

贫困治理:精准扶贫绩效提升研究 / 吕华著. --
南昌:江西人民出版社, 2018.11

ISBN 978-7-210-11035-4

I. ①贫… II. ①吕… III. ①扶贫—研究—中国
IV. ① F126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 294642 号

贫困治理:精准扶贫绩效提升研究

吕 华 著

责任编辑:饶 芬 王珊珊

出 版:江西人民出版社

发 行:各地新华书店

地 址:江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话:0791-88629871

发行部电话:0791-86898801

邮 编:330006

网 址:www.jxp-ph.com

E-mail: gjzx999@126.com

2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

开 本:787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张:15.25

字 数:235 千字

ISBN 978-7-210-11035-4

赣版权登字—01—2018—1032

版权所有 侵权必究

定 价:46.00 元

承 印 厂:北京虎彩文化传播有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换



前言

一直以来，贫困都是各个国家不得不面对的难题，减贫和消除贫困是全球各国的共同目标，也是中国全面建设小康社会的主要内容。由于历史和自然原因，作为世界上人口最多的大国，中国各地区之间、地区内部的经济发展不平衡，生产力发展水平偏低，贫困地区和贫困人口较多，不仅不利于保障人们的生存权和发展权，也对政治稳定、社会和谐等造成了极大负面影响。

自新中国成立以来，贫困问题就一直是党和政府格外关注的焦点，每一个阶段都会根据不同发展状况提出具体帮扶方案。新中国成立至改革开放初期，中国对扶贫工作积极探索，取得了较为显著的成绩，但并没有从根本上改变贫困地区发展滞后的问题。搭乘改革开放的春风，我国在贫困治理方面开始发力，尤其是为了全面贯彻落实“六五”计划至“十三五”计划所提出的各项任务，让广大人民群众可以共享改革开放以来所取得的成果，消除贫富差距、避免贫困固化，实现我国社会主义建设的共同目标，实现共同富裕和全面小康，国家先后出台了一系列与扶贫相关的政策。贫困问题是我国全面建成小康社会必须解决的问题之一，2012年，习近平总书记在河北省阜平县考察扶贫开发工作时曾说，“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”

精准扶贫政策是为了应对当前结构性贫困与个体性贫困等问题所提出的有效帮扶政策。2013年11月，习近平总书记到湖南湘西考察时对扶贫工作首次作出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”



的重要指示。“精准扶贫”的贫困治理工作与过去相比，最大的区别就是“精准”二字。这种扶贫工作与传统粗放式贫困治理模式不同，它更加具有针对性，强调精准识别贫困对象以及贫困原因，并且因地制宜、因人制宜确定帮扶方案。精准扶贫工作自 2014 年实施以来，已经取得一定的成果，然而，在实施精准扶贫过程中，中央的顶层设计与基层实际和社会力量并没有紧密结合，致使随着扶贫工作的推进，我国贫困问题的复杂性、艰巨性凸显出来。我国农村实际发展情况复杂，致贫原因多样，贫困程度深浅不同，贫困地区分布分散。扶贫工作时间紧任务重，要求精准扶贫以效果为导向，扶贫资源与扶贫目标供需精准对接，提高扶贫资源的使用效率，提高扶贫工作效率，才能实现 2020 年全面脱贫的政策目标。

精准扶贫的提出和实施对我国传统意义上的扶贫工作进行了发展与升级，它在一定程度上减少甚至避免了传统扶贫工作中出现的各种问题和自身的不足，这是一种对旧有政策的完善，也在一定程度上促进了扶贫主体自身能力的提高和发展，推动了我国反贫困体系的形成与构建。但随着我们步入新时代，需要我们以效果为导向，强调精准扶贫的工作绩效，也就需要我们回答“什么是精准扶贫绩效？”“为什么要提升扶贫绩效？”“精准扶贫绩效是如何形成的？”“精准扶贫绩效现状如何？”“精准扶贫绩效的影响因素有哪些？”“如何提升精准扶贫绩效？”等一系列问题。本书的研究，主要围绕以上议题展开，希冀对精准扶贫绩效的系统化研究，能够进一步丰富贫困治理理论，以及对中国乃至世界各国贫困治理工作提供些许理论支撑。

目录

前言	001
----------	-----

第一章 绪论

第一节 研究背景.....	001
第二节 相关文献综述.....	004
一、国内研究概况	004
二、国外研究概况	016
三、国内外研究述评	022
第三节 研究思路与主要内容.....	023
第四节 研究方法.....	024
一、文献研究法	024
二、案例研究法	025
三、历史唯物主义和辩证唯物主义的方法	025

第二章 相关理论基础

第一节 相关概念界定.....	026
一、贫困	026
二、贫困治理	035
三、精准扶贫	036



四、精准扶贫绩效	039
第二节 贫困治理的意义	040
一、消除贫困负面影响的意义	040
二、对区域的意义	041
三、对中国的意义	042
四、对世界的意义	043
第三节 精准扶贫绩效提升的必要性	045
一、为什么要提升扶贫绩效？	045
二、政府职能转变视角下的必要性	045
三、产业扶贫实践视角下的必要性	047
四、绿色减贫生态脱贫视角下的必要性	048
五、扶贫领域精准反腐视角下的必要性	050
第四节 精准扶贫绩效的相关理论	052
一、反贫困理论	052
二、绩效管理理论	060

第三章 中国贫困治理的历史变迁

第一节 古代中国的反贫困	064
一、中国古代的贫困特征	064
二、中国古代反贫困思想	066
三、中国贫困治理的历史实践	068
第二节 近代中国的反贫困	070
一、近代贫困现象	070
二、近代贫困的原因	072

三、近代贫困治理	075
第三节 新中国成立至十八大前的贫困治理	080
一、新中国成立初期的贫困治理	080
二、改革开放以来贫困治理的新发展	081
第四节 十八大以来的扶贫政策与实践	086
一、精准扶贫思想的提出	086
二、精准扶贫的具体内容	087
三、精准扶贫的实践	090

第四章 精准扶贫绩效现状

第一节 精准扶贫绩效的形成机制	094
一、精准扶贫绩效的形成要素	094
二、精准扶贫绩效的形成机制	095
第二节 精准扶贫绩效的特征	098
一、从精准扶贫的措施体现绩效状况和特征	098
二、从宏观角度体现精准扶贫绩效和特征	101
第三节 精准扶贫绩效的缺憾	105
一、扶贫效果难以体现“造血”目的	106
二、繁杂例行化行政工作降低了扶贫绩效	107
三、扶贫方式与脱贫需求相背离	108
四、扶贫“自主权”匮乏限制扶贫绩效	109
五、资金不足难以保障扶贫效果	110
六、群众满意度成效存在偏差	112
第四节 案例分析：贫困治理的“井冈山样板”	113



一、井冈山革命老区基本情况	113
二、脱贫实践以及经验	114
三、脱贫成效及其评价	118

第五章 精准扶贫绩效的影响因素

第一节 扶贫主体的因素	120
一、界定扶贫主体	120
二、扶贫主体的影响	121
第二节 扶贫客体的因素	126
一、扶贫客体的异质性	127
二、扶贫客体的个体性	128
三、扶贫客体脱贫的复杂性	128
四、扶贫客体的参与度	130
第三节 扶贫方式的因素	131
一、特色产业扶贫方式	131
二、易地搬迁扶贫方式	133
三、教育扶贫方式	135
第四节 扶贫制度的因素	138
一、扶贫政策的出台	138
二、扶贫政策的执行	139

第六章 国外贫困治理的经验与启示

第一节 英国的贫困治理	146
-------------------	-----

一、背景	146
二、英国贫困治理具体举措	147
第二节 美国的贫困治理	151
一、背景	151
二、美国反贫困的举措	151
第三节 德国的贫困治理	157
一、背景	157
二、德国贫困治理的内容	157
第四节 印度的贫困治理	164
一、印度反贫困政策	164
二、印度反贫困主要举措	165
第五节 国外贫困治理的经验启示	169
一、政府主导，做好统筹设计	170
二、主体多元，发挥民间力量	170
三、法理支撑，完善法律法规	171
四、融合联动，实现相互协调	172
五、根源扶贫，注重发展教育	173
六、注重监管，拨款公开透明	173

第七章 精准扶贫绩效提升的路径

第一节 提升扶贫主体能力	175
一、提高政府扶贫队伍的能力和待遇	175
二、发挥政府主导作用，动员社会各方面力量广泛参与	177
第二节 聚焦扶贫客体	183



一、聚焦扶贫客体的就业问题	183
二、聚焦扶贫客体的医疗保障问题	186
第三节 扶贫方式多元化	191
一、产业扶贫	191
二、教育扶贫	196
三、区域联动	202
第四节 加强精准扶贫绩效提升的制度建设	206
一、健全相关政策法律	206
二、优化精准扶贫多元合作机制	208
三、完善扶贫资金管理制度	209
四、健全监督制度	213
五、完善扶贫绩效评价制度	214
第五节 大力推进城镇化建设	216
一、推进城镇化建设的地位	217
二、推进城镇化建设的意义	218
三、城镇化建设发展滞后的影响	218
四、新型城镇化建设助力精准扶贫	220
参考文献	224
后记	235

第一章 绪论

第一节 研究背景

贫困是一种当代全球性的社会经济现象,是发展中国家乃至发达国家和地区普遍存在的世界性难题。消除和缓解贫困,促进人类社会全面发展、进步和繁荣是国际社会共同的价值追求,人类社会发展的历史可以说就是一部不断摆脱贫困、消灭贫困的历史。世界的贫困主要发生在发展中国家,而中国是世界上贫困人口最多的国家,扶贫开发一直是我国党和政府工作的重点内容。邓小平在南方谈话中曾说:“实现共同富裕,实现两极分化、剥削的消除以及生产力的发展和解放,是社会主义的本质要求。”^①中国的扶贫开发体现了社会主义的本质要求,是实现共同富裕的重要举措,也是十三五“共享发展”理念的重中之重。

新中国成立以来,党和政府根据不同时期农村贫困状况的不同特点,采取了相应的扶贫政策和措施。截至2012年,中国的农村扶贫经历了以下五个阶段:小规模救济式扶贫(1949—1978年)、以体制改革为主导的农村扶贫(1978—1985年)、以“输血”为主的农村扶贫(1986—1993年)、以“造血”为主的农村扶贫(1994—2000年)和综合性农村扶贫开发(2001—2012年)。^②

^① 邓小平.邓小平文选第三卷[M].人民出版社,1993.

^② 朱小玲,陈俊.建国以来中国农村扶贫开发的历史回顾与现实启示[J].生产力研究,2012(5).

在党、政府和全社会的努力下，中国成为第一个提前实现联合国千年发展目标中贫困人口比例减半任务的国家，按世界银行 1 天 1 美元的贫困标准估计，中国改革开放 30 多年间减少了 6 亿多贫困人口。^①1981—2008 年全球贫困人口从 15 亿减少到 8.05 亿，中国贡献了全球减贫的 90%。^②

但我国的扶贫工作长期处于区域瞄准的粗放扶贫模式。1986 年开始，中国的扶贫瞄准由原来的“三西”地区、18 个连片贫困区向 331 个国定贫困县转移，但约 40% 的贫困人口尚未被覆盖。^③2001 年开始，由县级瞄准向村级瞄准转移，全国确定了 14.8 万个重点村，贫困人口的覆盖率上升到了 83%^④，扶贫工作日趋精准，但以村为瞄准单位仍然存在目标偏差、项目覆盖贫困人口过低、项目瞄准偏离农户需求的问题。要保证扶贫开发的成效，就必须将扶贫资源真正用到贫困户身上，因此必须调整扶贫瞄准机制，不断提高扶贫瞄准的精准化程度。

过去，中国主要依靠经济增长以带动减贫，但随着收入差距的日益扩大，以及中国经济增长速度的放缓和农业在 GDP 比重中的下降，经济增长的减贫效应弱化。全国的基尼系数从 1981 年的 0.288 提高到 2012 年的 0.474，增长了 65%，农村的基尼系数从 1978 年的 0.2124 提高到 2011 年的 0.3897，增长了 83%。收入差距的扩大意味着贫困人口越来越难享受到经济增长带来的好处。此外，步入 21 世纪后，中国贫困人口的特征发生了很大变化，给扶贫开发带来了新的挑战。到 2013 年底全国还有 8200 多万贫困人口，参考国际标准则还有 2 亿多人尚未脱贫，贫困人口的数量和规模依然很庞大。与此同时，贫困人口的分布渐趋分散，致贫原因更加多样，呈现绝对贫困与相对贫困并行的特点。2000—2004 年，农村绝对贫困人口的一半以上都集中在西部地区，区域性贫困占主导地位，且贫困人口的致贫原因具有较高的一致性，在这种

① The World Bank, An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world [M]. World Bank, 2012.

② 安格斯·迪顿. 逃离不平等：健康、财富及不平等的起源 [M]. 中信出版社，2014.

③ 杨占国，于跃洋. 当代中国农村扶贫 30 年（1979 ~ 2009）述评 [J]. 北京社会科学，2009（5）.

④ 范小建. 扶贫开发形势和政策 [M]. 中国财政经济出版社，2008.

情况下,国家采取漫灌式、普惠式的粗放扶贫模式有其合理性,但进入 21 世纪以后,随着户籍制度的松动和人口流动的增加,贫困人口分布趋于分散,出现“富裕地区有贫困村”“富裕村庄有贫困户”的现象。在剩余的绝对贫困人口中,相当一部分由于老弱病残已经失去了劳动能力,开发式扶贫对他们难以奏效。此外,致贫原因也更加多元,贫困人口面临着上学、就医、住房、用水、用电、道路、贷款、失业等诸多困难,返贫现象也时有发生,依靠过去“一刀切”式的扶贫模式显然不足以消除贫困。

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》提出,我国的扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。基于对传统粗放扶贫模式的深刻反思和我国贫困形势的科学认识,习近平总书记于 2013 年 11 月在湖南湘西考察时作出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示,首次提出了“精准扶贫”的重要思想。2014 年 1 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,对精准扶贫工作模式的顶层设计做了详细规划,推动了“精准扶贫”思想的落地。2015 年,十八届五中全会提出,实施脱贫攻坚工程,实施精准扶贫、精准脱贫。2015 年 6 月,习近平总书记来到贵州省调研,强调要科学谋划好“十三五”时期扶贫开发工作,确保贫困人口到 2020 年如期脱贫,并提出扶贫开发“贵在精准,重在精准,成败之举在于精准”。“精准扶贫”一时成为各界广泛讨论的关键词。

党的十八大提出“2020 年要全面建成小康社会”,而“全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会”,贫困人口成为实现全面小康社会目标的短板。党的十八届五中全会从全面建成小康社会奋斗目标出发,明确到 2020 年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。然而,截至 2016 年底,全国还有农村贫困人口 4335 万,有 6 个省份贫困人口在 300 万以上,有 5 个省份贫困发生率在 10% 以上,有近 200 个县和近 3 万个村贫困发生率超过 20%,特别是深度贫困地区和因病因残等特殊贫困群体脱贫难度很大。距离 2020 年还剩不足两年的时间,时间



紧、任务重。当前精准扶贫机制本身也面临着严峻的挑战,如政策的呆板异化、扶贫对象参与程度低、政策执行偏差、动态管理机制缺失等问题亟须解决。

精准扶贫是我国全面建成小康社会的重要保障,是完善扶贫开发治理体系的迫切需要,是加强扶贫开发治理能力建设的必然要求,是我国当前阶段扶贫开发转型的需要,是扶贫开发机制创新的重要内容。^①为了如期实现消除贫困和全面建成小康社会的目标,我们必须坚持和不断完善精准扶贫机制,这就要求我们加强对精准扶贫绩效的关注,以便了解精准扶贫政策的结果和存在的问题,从而为以后精准扶贫工作的改进提供指导和借鉴。扶贫绩效管理是实现“精准扶贫”“精准脱贫”的重要途径。^②本书就是以精准扶贫绩效为主要研究内容,描述我国精准扶贫绩效的现状,分析影响精准扶贫绩效的因素,并在此基础上探讨提升精准扶贫绩效的路径。

第二节 相关文献综述

一、国内研究概况

20世纪80年代以来,随着我国贫困与反贫困问题的不断深入,我国学者从不同的学科视角、借鉴国外相关研究成果对此进行了广泛探讨,尤其是近几年,随着全面建成小康社会目标的日益临近,国内关于减贫的研究呈井喷式发展。

国内关于贫困问题的探讨主要集中于贫困的定义、测度、类型和成因等方面。1990年国家统计局的《中国城市居民贫困问题研究》课题组和《中国农村贫困标准》课题组对贫困的看法基本一致,认为“贫困一般是指物质生活困难,即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准”。^③汪三贵(1994)认为:“贫困是缺乏生活资料,缺少劳动力再生产的物

① 张琦.精准扶贫助推我国贫困地区2020年如期脱贫[J].经济研究参考,2015(64).

② 曾勇.中国东西扶贫协作绩效研究[D].华东师范大学,2017.

③ 张曦.连片特困地区参与式扶贫绩效评价[D].湘潭大学,2013.

质条件,或者因收入低而仅能维持相当低的生活水平。”^① 这些定义都是从物质层面和经济学意义上进行的界定,伴随着对贫困认知的深化和国外多维贫困理论的影响,国内关于贫困的定义也从注重收入转向了注重机会与能力,从经济意义转向了社会文化意义,从单维转向了多维。童星和林闽钢(1993)指出:“贫困是经济、社会、文化落后的总称,是由低收入造成的缺乏生活必需的基本物质和服务以及没有发展的机会和手段这样一种生活状况。”^② 赵冬绥(1994)指出:“贫困是指在一定环境(包括政治、经济、社会文化、自然等)条件下,人们在长时期内无法获得足够的劳动收入来维护一种生理上要求的,社会文化可接受和社会公认的基本生活水准的状态。”^③ 康晓光(1995)指出贫困是一种生存状态,在这种生存状态中,人由于长期不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会,以至于不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准。^④ 除此之外,还有学者认为贫困不仅是经济社会等有形因素引起的,而且是由于贫困人口的精神、思想、价值、观念和文化知识与专业技能等方面的不足引起的,将贫困界定为一种知识性贫困或精神性贫困。^⑤

贫困的测度与贫困概念的演变相伴随,经历了从单一维度到多维度的研究过程。吴碧英认为应该把维持生存和正常活动所必需的最低消费作为贫困线的依据,采用穷人比例、总收入缺口、贫困测度等指标体系来测量贫困。刘建平认为常用的贫困线测定办法有恩格尔系数法、线性支出系统模型法、基本需求法、比例法、马丁法等。王小林介绍了贫困的动态测量、多维贫困测量、相对贫困和主观福利贫困测量等方法。^⑥ 我国主要是依据“马丁法”辅之以恩格尔系数,并根据农村贫困地区的实际情况来确定贫困线,与国际水平相比,我国的贫困线标准太低,掩盖了贫困的广度和深度。^⑦

① 汪三贵. 贫困问题与经济发展政策[M]. 农村读物出版社, 1994.

② 童星, 林闽钢. 我国农村贫困标准线研究[J]. 中国社会科学, 1993(4).

③ 赵冬绥, 兰徐民. 我国测贫指标体系及其量化研究[J]. 中国农村经济, 1994(3).

④ 康晓光. 中国贫困与反贫困理论[M]. 广西人民出版社, 2009.

⑤ 李兴江, 窦开龙. 转型期我国贫困问题研究综述[J]. 河西学院学报, 2003(4).

⑥ 赵双, 于凌云. 关于我国农村反贫困的研究: 一个文献回顾[J]. 农业经济, 2018(2).

⑦ 严江. 贫困的相关重要范畴与推进我国农村扶贫开发[J]. 软科学, 2006(1).

在贫困类型上,我国大部分学者认同绝对贫困与相对贫困、狭义贫困与广义贫困的分类方法,^①在此基础上很多学者基于贫困成因的研究又进一步对贫困类型进行了探讨。如康晓光(1995)认为制度因素、区域因素和个人因素是决定生活质量的主要因素,据此可将贫困划分为制度性贫困、区域性贫困和阶层性贫困三种类型。^②吴宝国(1996)将其归为资源或条件制约型贫困和能力约束型贫困。^③沈红(2000)提出中国的贫困可分为资源要素贫困、素质贫困、生态贫困、行为理性贫困等类型。^④黄承伟(2002)认为中国的贫困可分为环境约束贫困、能力约束贫困和权利约束贫困等类型。^⑤张立群(2012)提出连片特困地区贫困的类型主要有资源性贫困、生产性贫困、主体性贫困和政策性贫困。^⑥蔡昉(2003)从历史推演的角度认为我国的贫困经历了从整体贫困到边缘化贫困再到冲击型贫困的过程。^⑦

贫困的成因研究是反贫困问题研究的前提和基础,国内对此的研究多从个人、资源、制度和文化层面加以解释。吴忠(1992)认为贫困的根源是多方面的,其中个人素质低下是贫困内在的本质的根源。^⑧关冰(2004)认为自然环境因素、劳动力因素和自然灾害是中国农村致贫的主要原因。^⑨张晓军、裴晓梅从制度贫困的视角提出制度落后和制度短缺是一切贫困形式的总根源。^⑩韩嘉玲等(2009)从社会发展的视角出发来认识中国的贫困问题,提出贫困是多种资源缺失所导致的物质福利剥夺,社会和政治过程中存在的不公平现象是导致贫困发生的根本原因,贫困群体参与权利的缺失是导致贫困

① 郑志龙.马克思主义视野下我国贫困与反贫困的制度分析[D].吉林大学,2007.

② 康晓光.中国贫困与反贫困理论[M].广西人民出版社,1995.

③ 吴宝国.对中国扶贫战略的简评[J].中国农村经济,1996(8).

④ 沈红.中国贫困研究的社会学评述[J].社会学研究,2000(2).

⑤ 黄承伟.中国反贫困:理论、方法、战略[M].中国财政经济出版社,2002.

⑥ 张立群.连片特困地区贫困的类型及对策[J].红旗文稿,2012(22).

⑦ 蔡昉.转轨中的城市贫困问题[M].社会科学文献出版社,2003.

⑧ 吴忠.贫困与反贫困的理论探讨[J].开发研究,1991(5).

⑨ 关冰.四大因素诱发农村贫困[J].调研世界,2004(5).

⑩ 张小军,裴晓梅.城市贫困的制度思维[J].江苏社会科学,2005(6).