

DIANLIANG XINGFU ZHIGUANG

GUANGDONG FUPIN SHUANGDAO LILUN YU SHIJIAN

点亮幸福之光

广东扶贫“双到”理论与实践

廖纪坤 葛孚桥 © 主编



中国出版集团



世界图书出版公司

图书在版编目 (C I P) 数据

点亮幸福之光:广东扶贫“双到”理论与实践/廖纪坤,
葛孚桥主编.--广州:世界图书出版广东有限公司,2012.8
ISBN 978-7-5100-4909-5

I. ①点… II. ①廖… ②葛… III. ①扶贫模式—研究—
广东省 IV. ①F127.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 146326 号

点亮幸福之光:广东扶贫“双到”理论与实践

责任编辑 李 茜 杨力军

封面设计 陈 璐

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

电 话 020-84459702

印 刷 广东省农垦总局印刷厂

规 格 787mm×1092mm 1/16

印 张 28.5

字 数 510 千

版 次 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-4909-5/F•0071

定 价 80.00 元

版权所有 翻印必究

点亮幸福之光

广东扶贫“双到”理论与实践

编委会

主任：颜学亮

副主任：莫定伟 李冠强

委员：葛孚桥 廖纪坤 王金昌 吴 晨 王明星 习利卿

主编：葛孚桥 廖纪坤

编辑：吴 晨 王金昌 韦 浩 王明星 习利卿 李超海

曾 艳 陈新华 刘 洁 李文辉

序 言

广东省人民政府党组成员 广东省扶贫开发领导小组副组长 李容根

沐浴着改革开放的和煦春风，广东经济社会发展取得举世瞩目的成就。从1985年开始至今，广东经济总量连续20多年位居全国第一，主要经济指标也长期名列全国前茅。但是，在全省经济社会快速发展的历史进程中，仍然存在着区域经济发展不平衡、城乡居民收入差距拉大、农村发展相对滞后、农民收入增长缓慢、农村相对贫困群体依然较大等问题。对此，中共中央政治局委员、省委书记汪洋同志曾一针见血指出：“我们发展到今天，全中国最富的地方在广东，最穷的地方也在广东，这是广东之耻，是先富地区之耻！”日益突出的区域发展不协调和城乡居民收入差距过大问题，已凸显成为新时期广东践行科学发展必须破解的重大难题。

贫困是世界各国和国际社会面临的共同挑战，促进发展，消除贫困，实现共同富裕是人类社会孜孜以求的理想。从20世纪80年代中期以来，中国政府开始有组织、有计划、大规模地开展农村扶贫开发战略，先后制定和实施了一系列纲领性文件，扶贫开发工作取得了巨大的成就。历届广东省委、省政府在党中央和国务院的坚强领导下，结合广东省情，创造性地开展了一系列扶贫开发工作。尤其是2007年以来，为贯彻落实《中共广东省委、广东省人民政府关于争当实践科学发展观排头兵的决定》精神，省委、省政府顺应时代要求和人民期盼，适时提出了“规划到户责任到人”扶贫新模式，并于2009年正式出台实施《关于我省扶贫开发“规划到户责任到人”工作的实施意见》，打响了新一轮声势浩大的扶贫攻坚战。通过实施扶贫“双到”，建立“一户一法”、“一村一策”的靶向疗法直击目标，认真落实“定点、定人、定责”三定措施，构建“组织、制度、资金”三层保障立体体系，按照“确保被帮扶贫困户基本实现稳定脱贫和被帮扶贫困村基本改变落后面貌”的奋斗目标，奋力推进全省扶贫开发工作。扶贫开发“双到”新模式实施以来，全省各级党政机关和企业事业单位广泛参与，加大产业扶贫力度，积极推动就业扶贫、金融扶贫、旅游扶贫和科技扶贫等，着力巩固专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫的大扶贫格

局，取得了非常显著的成效。截至目前，全省共有 11424 名驻村干部扎根在 3409 个贫困村，开展对 157 万贫困人口的帮扶。落实各类扶贫资金 130 亿元，已有 31.5 万户、134 万人口贫困人口到达年人均收入 2500 元的脱贫标准。贫困村整体面貌显著改变，基层党组织进一步巩固，有力地推动了城乡和区域协调发展。

这次由广东省扶贫办会同仲恺农业工程学院有关专家教授组织出版的《点亮幸福之光》——广东省扶贫开发“规划到户责任到人”工作理论与实践一书，就是贯彻落实全省扶贫开发工作会议上提出的“扶贫开发‘规划到户责任到人’要实现长期化、制度化”要求的重要理论成果。该书总结了全省各地开展扶贫开发“双到”的实践经验，将其上升为理论认识，为今后扶贫开发各项政策措施的制定完善，为扶贫战略和政策体系的不断形成以及长效性机制的建立，提供了有价值的理论性研究成果，具有较强的实践指导意义。全省各级各地、各帮扶单位要很好重视和利用这些理论成果，结合实际，采纳借鉴，加强研究，完善措施，进一步推动我省扶贫开发工作的深入开展。

二〇一二年四月五日

目 录

序 言

广东省人民政府党组成员 广东省扶贫开发领导小组副组长 李容根I

广东扶贫开发“规划到户、责任到人”综合研究报告

《广东扶贫开发“双到”综合研究报告》课题组 执笔：葛孚桥 1

浅析新时期扶贫政策重点的转移

——以扶贫开发“双到”工作为例

省委办公厅驻阳山县坑塘村工作组41

“规划到户、责任到人”扶贫开发政策实施情况调研报告

广东省社会科学院 梁桂全 邓智平 游霭琼51

浅谈如何用科学发展观指导“双到”扶贫开发工作

广东粤东高速公路实业发展有限公司 赖平球78

从效率角度浅议我省“规划到户、责任到人”扶贫工作的实践与创新

广东省农业科学院 梁镜财 黄修杰 何淑群 徐志宏 崔烨85

建设幸福广东视角下完善农村扶贫开发社会责任机制的思考

中共湛江市委党校政治教研室 刘国军92

解贫困成因 谋扶贫思路

——关于扶贫开发“双到”工作的思考

中共惠州市委 陈国敏 103

※ 点亮幸福之光——广东扶贫“双到”理论与实践

扶贫农业龙头企业在扶贫“双到”工作中的作用机制分析

仲恺农业工程学院经贸学院 史金善 108

略论“规划到户责任到人”扶贫开发的有效性

洪梅镇扶贫工作办公室 116

对广东扶贫开发工作艰巨性和长期性的若干思考

中共广东省委办公厅督查室 林国徐 126

论产业帮扶项目的战略选择与组织实施

广东省质监局基层教育处 134

扎实开展扶贫开发“规划到户责任到人”工作 促进农村社会和谐健康快速
协调发展

南雄市扶贫开发“双到”办公室 刘运仁 142

以“双到”扶贫促进国有企业社会责任建设

——广晟资产经营有限公司“双到”工作实证研究

广晟资产经营有限公司 150

广东农村扶贫开发工作路径探讨

广东海洋大学海洋经济管理学院 闫玉科 阮彭林 陈雪 156

“双到”对扶贫开发工作的四维创新

肇庆学院音乐学院 谢石生 164

对广东省“双到”扶贫开发模式的思考

华南农业大学 倪慧群 黄宏 钟耿涛 169

扶贫开发“双到”工作的实践探究

云安县人民政府 香卓伦 177

建立健全长效机制 推动扶贫开发深入发展

罗定市人民政府 陈雄荣 185

开展“双到”扶贫 实现扶贫开发工作的科学创新

——以乳源瑶族自治县大布镇白坑村为例

国家开发银行股份有限公司广东省分行 周天岑 刘宇 193

从非正式制度变迁的视角来看扶贫先扶志

中山火炬开发区扶贫办 马丽 197

关于新时期扶贫开发的思考

中共韶关市委 张志才 207

浅谈加强贫困山区农村干部队伍建设问题

中共东莞市企石镇党委 刘丽权 211

关于扶贫开发“双到”工作的几点思考

云浮市地方税务局 李扬名 217

建立“四大体系”给力扶贫“双到”

中共云安县委 金繁丰 222

山里的天空红起来了

——扶贫“双到”驻村工作感言

兴宁市委组织部 刘胜发 227

广东“规划到户、责任到人”：一种基于现实考量的科学扶贫开发模式

广东省交通运输厅人事处 郑晓俊 233

扶贫开发“规划到户责任到人”工作实践与思考

广东省物价局 李彤 曾加耀 244

※ 点亮幸福之光——广东扶贫“双到”理论与实践

扶贫开发“规划到户、责任到人”刍议

广州市司法局 陈延荣 252

扶贫捐赠资金全流程监管分析

仲恺农业工程学院财务处 吴家云 263

构建“大扶贫”格局的几点思考

清远市扶贫办 李美全 270

政府主导NGO参与式扶贫路径研究

广东省审计厅 祝青 276

广东扶贫开发中的“规划到户、责任到人”：理论思考与实践启示

仲恺农业工程学院经贸学院 吴晨 286

以实施“扶贫双到”为抓手 奋力加快“幸福广东”建设

东莞市厚街镇驻村工作组 293

继续扎实推进扶贫开发“双到”工作

东莞市寮步镇驻村工作组 梁锡钦 302

领悟扶贫开发新模式 增强共同富裕幸福感

广东海洋大学经济管理学院 全文 311

浅论建立全方位开展扶贫开发

东莞市桥头镇驻村工作组 320

广东省扶贫开发“规划到户、责任到人”模式的理论基础研究

深圳市司法局劳教所 张志明 326

浅议广东扶贫“双到”工作中的突出问题及其应对策略

深圳市龙岗区葵涌街道办事处 孙扬 334

组织扶贫开发“规划到户责任到人”工作应该注意的几个问题

广宁县扶贫开发“双到”办公室 冯永成 341

浅谈扶贫开发对促进企业经营发展方式转变的现实意义

广州电气装备集团有限公司 邵颖 347

浅谈扶贫“双到”工作对扶贫开发工作的意义

广东省水电集团有限公司 盛丽 350

对做好“规划到户责任到人”扶贫开发工作的几点思考

广州燃气集团有限公司 曾武 354

实施扶贫开发脱贫战略 建设和谐均富的广东

广东省社会科学院产业所 潘义勇 359

启动文化杠杆 实施科学帮扶

——对口陂坑村扶贫开发“双到”工作的启示

广州市土地利用规划编制中心 沈蒙渐 374

创新扶贫开发方式 实践社会主义社会制度本质

广东省水库移民工作局 张朝烽 381

解决农村贫困问题的根本方向是把农民重新组织起来

广东肇庆学院 杨迎春 392

贯彻落实科学发展观 扎实推进扶贫开发“双到”工作深入开展

广州中医药大学 喻良文 陈文锋 游江

河源市隆街镇党委 叶国仕 400

以扶贫开发“双到”工作为契机 加快我省转变经济发展方式

广东粤东高速公路实业发展有限公司 张莹莹 407

※ 点亮幸福之光——广东扶贫“双到”理论与实践

“扶贫”“扶志”并驾齐驱 “输血”“造血”双管齐下 ——浅谈驻村干部如何当好全省扶贫开发“双到”工作排头兵 汕头市文化广电新闻出版局 林秋生	412
开创帮扶新模式 共建幸福新广东 ——广东省扶贫开发“双到”工作模式的探讨 广东公路职工技术培训中心 温万君 杜坚毅	416
认清形势 做好扶贫开发 建设和谐幸福新广东 省质监局驻迈哉村工作组 胡晓伟	426
建立长效机制 确保稳定脱贫 ——对高要市扶贫开发“双到”工作的思考 高要市新闻中心 陈笑音	430
附 录.....	437
《点亮幸福之光——广东扶贫“双到”理论与实践》征文评奖结果	437
同心在于行动（歌曲）.....	439
春风春雨（歌曲）.....	440
后 记.....	442

广东扶贫开发“规划到户、责任到人”综合研究报告

《广东扶贫开发“双到”综合研究报告》课题组 执笔：葛孚桥^[1]

反贫困，是个世界性的难题，1996年1月18日，一座两米多高的大型电子数字显示钟——贫困钟，在联合国总部的公共大厅落成。红色数字随钟面的秒针，以每分钟47人，每天有67000人，每年有2500万人的速度增长。消除贫困，共同富裕，是建设中国特色社会主义事业的一项历史任务，是构建社会主义和谐社会的一项重要内容。

扶贫开发“规划到户、责任到人”（以下简称“双到”）工作在我省已经开展两年来，作为扶贫开发的一种新探索，其成效明显，令人鼓舞。进一步扎实做好扶贫开发“双到”工作，是我省进一步缩小贫富差距、加快转变发展方式的重要内容，也是我省科学发展面临的一个重大课题。

一、问题提出

改革开放30多年来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，扶贫开发工作也成就显著但任重而道远。至2010年，全国实现国内生产总值达39.8万多亿元，折合6万多亿美元，总量跃居世界第二位；外贸进出口总额达2.97万亿美元，其中出口总额居世界第一位；外汇储备余额达2.8万亿美元，连续5年稳居世界第一；人均GDP达29750元，折合4000美元，城乡居民收入分别达到19109元和5919元，进入工业化、城镇化快速推进的新时期。与此同时，我国政府一直坚持把扶贫开发作为全面建设小康社会、扎实推进社会主义新农村建设的重要任务，把消除贫困作为促进社会公平正义、构建社会主义和谐社会的重要举措，把实现共同富裕作为提高国民的幸福水平、建设中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分。30多年来我国贫困人口减少了2亿多。

[1] 葛孚桥（1957.10-），男（汉族），山东寿光人，仲恺农业工程学院经贸学院书记、教授，主要研究领域为区域经济与产业经济。

我国在反贫困的征程中取得举世瞩目成就的同时，也存在许多亟待解决的问题。据国务院扶贫办统计，截至 2007 年底，我国人均纯收入低于 1067 元的农村人口共有 4300 多万人；如果按世界银行“每天人均 1 美元”的标准计算，贫困人口超过 1 亿人，《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》提出的在十年内消除农村绝对贫困人口的目标未能实现。进入新世纪后，扶贫工作难度日益加大。统计数据表明，中国政府从 21 世纪 80 年代末开始在农村推行的开发式扶贫策略，其政策效应已日益削弱。如 1986-1993 年，每亿元扶贫资金可以使 17.1 万人脱贫，1994-2000 年，每亿元扶贫资金减少贫困人口的数量为 10.9 万人，2001-2005 年，每亿元扶贫资金减少的贫困人口数量锐减到 2.0 万人，而且 2003 年，由于返贫者增多，绝对贫困人口反而增加了 80 万人。因此，中国经济社会发展在取得重大成就的同时，城乡之间在居民收入、经济社会发展、公共物品供应差距的日益扩大，已经成为我国推动科学发展所面临的最严峻的挑战之一和促进和谐社会进程中最不和谐的音调。

作为改革开放的前沿阵地，广东省始终发挥着排头兵作用，创新能力不断增强，经济发展一路领先。从 1989-2010 年，全省经济总量连续 22 年位居全国第一位，先后超过了亚洲“四小龙”的新加坡、香港和台湾。2010 年，全省实现地区生产总值 (GDP) 4.55 万亿元，占全国的比重为 11.4%；进出口贸易总值为 7846.6 亿美元，占全国的比重为 26.4%；人均 GDP 总量已接近 7000 美元，达到中等发达国家收入水平；来源于广东的财政总收入超过 1 万亿元，城乡居民人均收入分别达 23898 元和 7890 元，城乡居民储蓄存款余额 36965.75 亿元。多年来，广东历届省委、省政府高度重视扶贫开发工作，在经济社会快速发展的同时，通过“智力扶贫”、“对口扶贫”、“开发扶贫”和建立最低生活保障制度等一系列措施，使全省贫困人口持续减少，贫困人口的生活质量不断提高，贫困地区的基本生产生活条件不断改善。全省农民人均纯收入 1500 元以下的贫困人口从 2005 年的 411 万人减少至 2008 年的 316 万人，减少 23.1%。全省 16 个扶贫开发重点县生产总值从 2000 年的 258.83 亿元增加到 2008 年的 798.4 亿元，年均增长 15%。51 个山区县农民纯收入从 2000 年的 3289 元增加到 2008 年的 5147 元，年均增长 5.8%，扶贫开发工作取得的显著成绩。但是，由于地理区位、自然禀赋、经济基础、历史文化、体制机制等多方面因素的影响，广东省发展不平衡问题还相当突出，并集中体现为区域之间、城乡之间、群体之间发展和收入差距的不断扩大。粤东、粤西、粤北与珠三角地区的区域差距明显，2007 年广东全省区域发展差异系数为 0.75，高于全国 0.62 的平均水平，已经接近国际上 0.80 的临界值。目前，“全国最富的人群在广东，最穷

的人群也在广东”。全省还有3409个贫困村、70万户、316万人处在贫困线以下，如果按照世界银行每天2美元的贫困线标准，2007年，广东省农村收入贫困发生率为10.3%（绝对贫困人口还有400多万）、消费贫困发生率为18.6%，农村贫困人口占全省贫困人口的89.9%。国务院扶贫调研组的调研报告指出：“广东全省不同区域之间发展不平衡的状况十分严重，甚至有日益扩大的趋势。”区域发展不平衡、贫困人口众多，制约着广东经济社会全面协调可持续发展。

针对上述状况，省、市、县各级党委和政府扶贫开发过程中都提出了奋斗目标，也拿出了很多举措，可效果没有预想的好，到目前为止依然有如此大面积的贫困存在，用省委书记汪洋的话说，这是“广东的耻辱”。其主要原因是瞄准对象不够精确，很多举措没有落到实处，关键是没有建立抓落实的责任制度。

在新时期新阶段，扶贫开发必须有新的载体、新的方式，进一步明确扶贫的规划对象、责任主体，才能将“谁去解决脱贫、解决谁的脱贫”责任落实到单位、落实到人，切实提高扶贫开发工作的水平和质量。正是在这种背景下，适合广东省情、具有广东特色的扶贫开发“双到”方略应运而生。

二、基本思路

面对新时期新阶段贫困人口的新情况、新特点，2009年6月，中共广东省委、省人民政府提出并实施了扶贫开发“双到”政策，力求通过采取“一村一策、一户一法”的“靶向疗法”等综合扶贫措施，努力提高贫困人口的自我发展能力和应对贫困风险的能力，从源头上消除贫困，确保被帮扶的贫困户基本实现稳定脱贫。这一政策的主要特点有：

1. 重塑瞄准对象，实行靶向疗法

与以往的县级瞄准、村级瞄准相比，“双到”机制采用了统分结合、双重目标叠加的靶向疗法，以“双保险”的形式，真正实现了对贫困人口的100%覆盖。一方面，扶贫资源以农村最基本的经济构成单元——“户”为瞄准对象，这就从根本上解决了扶贫资源浪费及投向失准问题，使扶贫资源得到最大限度的利用。另一方面，对集体经济年收入少于3万元的贫困村也进行扶持。这样，扶农户与扶集体相得益彰，个体与集体得到协调发展，将“规划到户”与“分钱到户”区分开来，更直接、更精确地配置扶贫资源，从而避免片面强调扶贫到户而使有限的帮扶资源出现规模效应和集聚效应降低的问题。

2. 明确帮扶目标，抓住工作重点

在深入调查、科学考证各村、各户致贫原因以及所拥资源、所有资金、所接市场等方面情况的基础上，以“一村一策，一户一法”为基本出发点，对症

下药，提出符合所扶村、户实际情况及特点的“量身定做”的综合扶贫开发规划，明确具体的帮扶目标、重点、路径和举措，开展定单位、定人、定点、定责帮扶，减少资源消耗，定点清除贫困，最终实现一村一村解困、一户一户脱贫。为此，贫困村贫困户所在的市、县将贫困村贫困户的真实情况逐村逐户登记造册，做到户有卡、村有册，建立动态档案，实行计算机管理。同时，建立帮扶台账，计算机记录与卡、册、簿、文件一致，及时记录帮扶情况。

3. 明确工作任务，落实责任到人

贯彻落实扶贫开发“双到”政策的关键是责任到人。把全省 3409 个贫困村和村内贫困户的帮扶任务、目标、要求，具体分配落实到省直行政事业单位、中直驻穗单位、珠江三角洲 7 个经济发达市、贫困村贫困户所在市县的国家机关、事业单位和全省国有企业、社会团体，进行定点、定人、定责帮扶。同时，将帮扶责任落实到个人。对于定点帮扶的贫困村和贫困户的任务，各级党委、政府负责具体分解到所属单位和部门，落实挂村挂户责任人，包括主要领导责任、分管领导责任、挂村挂户干部责任，做到定单位、定人、定点、定责包干扶持，保证每一个贫困村、每一个贫困户都有责任人挂钩联系。

4. 多种方式并举，创新帮扶方法

开展扶贫开发以来，形成了多种开发式扶贫的方式方法，如以工代赈、贴息贷款、自愿性移民、劳动力转移培训、科技扶贫、整村推进、产业化扶贫等等。扶贫开发“双到”政策在组织实施过程中，并没有拘泥于其中一种或几种方法，而是充分调动广大驻村干部的主观能动性，充分尊重被帮扶者的意愿和诉求，激发他们的聪明才智和创造灵感，把选择权交给驻村干部和被帮扶农户手里。在帮扶中，因势利导，灵活机动地选用扶贫方法，既可以一种扶贫措施为主其他措施为辅，也可以综合几种帮扶方式共同发挥作用，同时还鼓励其他独创性的方法，一切随着帮扶对象的特点而变化，不受任何固定格式的拘束。

5. 整合各类资源，形成扶贫合力

我国扶贫开发工作的现状显示，一方面由于贫困面广，社会参与扶贫动员不足，能够实际用于扶贫开发的资源十分有限；另一方面由于条块分割严重，统筹协调乏力，农业、交通、水利、教育、劳动就业等方面的扶贫开发资金按条条下达，使用分散，很难发挥整体效益。针对这种状况，为了保证扶贫资金全部到村到户，发挥整体效益，广东在实施“双到”政策过程中，不断完善扶贫资金运行和项目管理机制，注重将全社会有限的扶贫资金有效地整合起来，集中使用，实行扶贫资金专户管理、封闭运行及报账制，严格控制扶贫资金的投向和使用范围，确保资金专款投入到“双到”工作中去并发挥最大的经济社会效益。

6. 弘扬优良传统，凝聚社会力量

在组织实施扶贫开发“双到”工作过程中，广东省各级党委和政府与时俱进，积极构筑扶贫信息立体传播网络，综合运用党报、党刊、广播、电视以及互联网、手机等新兴传播手段，尤其是“扶贫济困日”活动，营造“人人行善、团结互助、扶贫济困”良好的社会氛围，广泛动员各种社会团体、民间组织、中央驻粤单位、企事业单位、企业家、个体户、港澳台同胞、海外华人华侨、国际慈善机构及非政府组织，在“自愿、无偿”原则基础上，通过多种形式参与扶贫开发建设。目前，省扶贫基金会和公益事业促进会等多种扶贫公益机构卓有成效地开展工作，社会各界人士、企事业单位和民间组织等多种扶贫捐赠主体以零散捐、集中捐和月捐等多种方式积极踊跃地捐款捐物，仅2010年首个“扶贫济困日”，广东全社会各界踊跃捐款就达30亿元。各种捐赠款物根据捐赠方的意愿划拨给全省重点帮扶的贫困村和贫困户用于各项扶贫项目。

三、理论依据

扶贫开发“双到”新思路、新模式的提出和实施，涉及到制度的变迁、政府的地位、区域的发展、帮扶的主体和对象、社会的参与等方方面面。其中，所依据的相关理论主要有社会主义初级阶段理论、社会主义初级阶段理论、制度经济学理论、政府干预理论、非政府组织理论、区域经济发展理论、能力贫困理论、信息不对称理论以及系统论、控制论、协同论等理论。

1. 社会主义初级阶段理论

社会主义初级阶段的理论是中国共产党提出的对我国当代社会所处阶段的正确论断。正确认识我国社会现在所处的阶段，是中国共产党制定和执行正确的路线和政策的根本依据。社会主义初级阶段的理论论断，包括两层含义。第一，我国社会已经是社会主义社会。我们必须坚持而不能离开社会主义。第二，我国的社会主义社会还处在初级阶段。我们必须从这个实际出发，而不能超越这个阶段。我国社会主义的初级阶段，是特指我国在生产力落后、商品经济不发达条件下建设社会主义必然要经历的特定阶段，而不是泛指任何国家进入社会主义都会经历的起始阶段。这个阶段是逐步摆脱贫穷、摆脱落后的阶段；是由农业人口占多数的手工劳动为基础的农业国，逐步变为非农产业人口占多数的现代化的工业国的阶段；是由自然经济半自然经济占很大比重，变为商品经济高度发达的阶段；是通过改革和探索，建立和发展充满活力的社会主义经济、政治、文化体制的阶段；是全民奋起，艰苦创业，实现中华民族伟大复兴的阶段。

依据社会主义初级阶段的理论，我国社会已经是社会主义社会，“贫穷不

是社会主义，社会主义要消除贫穷。”扶贫开发，先富帮后富，缓解和消除贫穷，最终实现共同富裕，既是社会主义的本质要求，也是社会主义初级阶段需要完成的历史任务，更是共产党人责无旁贷的责任。因此，扶贫开发不是哪个单位的工作，也不是哪个部门的责任，而是全社会的共同任务。我国目前正处于并将长期处于社会主义初级阶段，在较长时期内存在贫困地区、贫困人口和贫困现象是不可避免的。因此，扶贫开发，从根本上改变贫困地区社会经济的落后状况，缩小地区差距，使贫困人口脱贫致富将具有长期性、复杂性和艰巨性。在推进扶贫开发“双到”工作中，必须以科学发展观统领扶贫工作全局和贫困地区经济社会发展全局，坚持以人为本，坚持全面发展，坚持协调发展，坚持可持续发展。

2. 制度经济学理论

制度是指人际交往中的规则及社会组织结构和机制。制度经济学研究制度对于经济行为和经济发展的影响，以及经济发展如何影响制度的演变。新制度经济学的代表人物罗纳德·科斯和道格拉斯·诺思都强调新制度经济学应该研究人、制度和经济活动以及它们之间的相互关系。制度经济学理论认为，现实中的人在由现实制度所赋予的制约条件中活动。制度决定人们的行为，要用制度来引导与约束人们的行为。制度变迁理论认为，“外在性”在制度变迁的过程中是不可否认的事实，而产生“外在性”的根源则在于制度结构的不合理。制度安排创新的真正原因在于，创新成本的降低，可以使在新制度安排下的经济行为主体获取潜在的利润。现在，制度对经济发展的影响越来越引起人们的重视，为了提高经济效率，人们不断地反思已有制度存在的缺陷并加以修正。

依据上述理论，扶贫开发也必须有对扶贫主体、经济行为和经济关系产生影响、支配或约束作用的制度安排。随着市场经济在全国范围内的逐步推进和家庭联产承包责任制局限性的逐渐显露，广东的贫困问题从过去的普遍性、绝对性向分散性、相对性演化，贫困的原因从高度一致性向复杂多样性转变，贫富差距的持续拉大和区域、城乡发展不平衡问题使扶贫工作步入深水区、难点区。原有的以贫困县、以贫困村作为瞄准对象的制度安排所带来的减贫边际效益日益趋微，政策效应日渐削弱。这就必然要求作出新的制度安排，优化调整瞄准机制，解决目标瞄准问题上的制度性缺陷，通过实行“一村一策、一户一法”的“靶向疗法”，更直接、更精确地配置扶贫资源，提高扶贫资源使用效益。

3. 政府干预理论

政府干预是指政府运用经济、法律、行政等方面的手段对市场经济的有效运作进行调节与控制。政府干预理论的代表人物、美国著名经济学家约瑟夫·斯