

分享共赢 和谐共生

——武陵山区（贵州）扶贫开发与社会
建设协调发展研究

2011 年 10 月

《武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建设 协调发展研究》课题顾问名单

首席社会学顾问

陆学艺

著名社会学家，中国社会科学院荣誉学部委员，中国社会学会名誉会长，北京工业大学人文社科学院院长、博士生导师，贵州民族学院中国西部社会建设调查研究暨实验中心首席顾问，成都城乡一体化与社会建设实验设计研究团队首席专家

首席经济学顾问

汤敏

著名经济学家，国务院参事、国务院《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划》首席顾问，友成企业家扶贫基金会常务副理事长，亚洲开发银行驻中国代表处前首席经济学家

顾问

孙方明

国家发改委小城镇研究中心研究员，前中国农村发展问题研究组主要成员之一，从上世纪80年代初起长期关注并研究农村发展问题

李培林

中国社会科学院学部委员，中国社会科学院社会学所所长，中国社会学会会长，研究员，博士生导师，主持多项国家社会科学基金重大和重点课题

李昌平

河北大学中国乡村建设研究中心主任、研究员，中国体改研究会研究员，中南财经政法大学兼职教授；著名三农问题专家

《武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建设 协调发展研究》课题组成员信息

- 组长：何萍 贵州省委统战部副部长，省社会主义学院党组书记
- 副组长：王春光 中国社会科学院社会政策研究室主任，博士，社会学教授，博士生导师，长期关注并研究贵州经济社会发展
- 陈康 铜仁地区统战部部长
- 孙兆霞 贵州民族学院中国西部社会建设调查研究暨实验中心常务副主任，教授，硕士生导师，从事贵州农村发展研究近30年，上世纪80年代曾参与中国农村发展问题研究组研究活动
- 卢云辉 贵州民族学院图书馆馆长；副教授，马克思主义中国化博士，社会学硕士生导师
- 吴愿学 贵州省社会主义学院副院长，曾任毕节地区政策研究室主任，长期从事对毕节模式的研究及实践

成员：刘开树 蒙胜思 谭同学 梁晨 房莉洁 单丽卿
王晶 李振刚 毛刚强 曹端波 曾芸 黄水源
雷勇 曾易 陈勇军 梅军 张建 周贤润
陈斌 王东 吴婉颐 张磊

《武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建设
协调发展研究》课题组实地
调查人员名单

王春光	孙兆霞	卢云辉	刘开树	蒙胜思	谭同学
梁晨	单丽卿	李振刚	王晶	曹端波	曾芸
雷勇	曾易	陈勇军	梅军	张建	周贤润
陈斌	刘澹远				

《武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建
设协调发展研究》课题研究
报告撰写成员名单

王春光	谭同学	孙兆霞	曾芸	毛刚强	曹端波
房莉洁	张建	刘开树	王东	吴婉颐	张磊

前言

经过 30 多年的改革开放，我国的经济建设取得了总量世界第二的骄人成就。随着我国经济现代化的快速推进，经济结构发生了深刻的变化，社会正在经历急剧转型，对建设社会现代化的要求越来越迫切。然而，我们面临的现实是我国经济建设与社会建设不平衡、不协调，社会建设远远落后于经济建设，处于社会矛盾和社会问题的凸显期和高发期。当前以及今后一段时间，加快社会建设，推进经济社会协调发展，已成为党和国家，乃至全社会面临的急迫任务。

加强社会建设的急迫性和重要性，在经济社会均欠发展的西部贫困地区更为突出。但西部贫困地区的社会建设不具备东部地区直接用经济反哺社会的条件，更不能简单照搬发达地区先经济后社会的做法。为此迫切需要通过深入调查研究，以摸清西部贫困地区已有的或可以重建的良性内生资源，并努力获得国家的资金、项目、政策等外源资源的支持，尽快进行扶贫开发与社会建设协调发展实验，探索出真正符合贫困地区实际情况的发展路径，以此推动和实现贫困地区经济建设和社会建设的协调发展。

地处西部贫困地区的武陵山区，作为全国重点帮扶、集“老、少、山、穷”于一体的集中连片贫困地区之一，更是急需对以上问题进行深入研究。国家对此予以高度重视，例如，武陵山区被确定为国家新一轮西部大发展战略的 6 个重点区域之一。全国政协主席贾庆林、国家发改委副主任杜鹰等领导率多个部门，对武陵山区进行过深入调研。国务院扶贫办将以武陵山连片特困地区扶贫开发为示范，加快推进全国 14 个片区扶贫攻坚。中央明确要求，武陵山区要突出集中连片、扶贫攻坚，突

出跨省合作、协同发展，突出统筹兼顾、重点突破，突出创新机制、先行先试，闯出一条新时期新阶段集中连片特困地区扶贫开发的新路子。

武陵山区的发展面临着难得的战略机遇期。但与此同时，一个突出的问题也摆在了面前：如何让这些庞大的外部资源转化为武陵山区发展的内在动力，或者说如何调动武陵山区本土的内源性资源，充分消化并吸收这些外来资源，突破长期困扰中国扶贫开发的输血与造血的矛盾，真正实现依赖于自身内源力量的可持续发展？

由贵州省委统战部牵头实施的“武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建设协调发展研究”项目，以武陵山区（贵州）为切入点，拟通过深入的实际调查和科学的理论研究，探索西部贫困地区扶贫开发与社会建设协调发展的基本规律及经验，对前述问题作出初步的解答，并形成专题报告，上报中央部门和领导，为武陵山区，乃至全国的贫困地区的经济社会发展提供决策参考。

2011年7月，以贵州民族学院中国西部社会建设调查研究暨实验中心为学术协调机构，聘请来自中国社会科学院、中山大学、贵州大学、贵州省社会主义学院相关专家20余人组建课题研究团队。8月，课题组赴武陵山区铜仁地区，从地区、县、乡镇、村、农户五个层次展开了27天的质性调查，共计召开180余次座谈会，个别访谈50余人次。9月，课题组与铜仁学院农村区域发展专业的师生组成68人的问卷调查组，对铜仁地区松桃县级层面和6个乡镇的22个村、2个城市社区进行调查，获得特定人群问卷224份，家户问卷1084份，社区问卷113份。

2011年10月25日至27日，课题组与课题首席社会学顾问陆学艺先生联合发起，在贵阳召开“当代中国农村社会管理暨武陵山区扶贫开发与社会建设学术研讨会”（见附件四），对本报告的基本内容进行了专题研讨。

本报告正是在以上调查研究基础上形成的一份对策性研究报告。

目 录

前言	1
第一部分 社会建设对扶贫开发的重要性	1
一、趋近社会建设的扶贫开发历程	1
二、新机遇、新挑战与新思路	3
第二部分 武陵山区（贵州）扶贫开发面临的主要问题	11
一、资源开发普惠性差	12
二、补偿缺位导致生态保护难	16
三、公共服务可及性低	19
四、社会管理自主性弱	26
五、社会组织发育不良	31
第三部分 武陵山区（贵州）扶贫开发的新对策	33
一、建立欠发达地区民族文化与社会建设基金	33
二、建立多样化的资源开发利益分享机制	39
三、建构政府为主、多元补缺式的公共服务体系	44
四、推进村庄共同体培育和社会公益组织建设	49
五、培育扶贫开发与社会建设专业人才	54
附录一：专题研究报告	60
用分享视角去理解武陵山扶贫开发与社会建设	60
非货币增收与农民组织化	69
附录二：典型个案报告及问卷专题分析	80
沿河白山羊产业发展案例	80
苗王城旅游扶贫开发案例	92

梵净山下一小村——通过农村社会工作支持社区组织建设进而推动社区发展的案例	97
松桃县农村社会参与与社会态度专题数据分析	114
附录三：调查工具	129
“武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建设课题”入户调查问卷（略）	129
“武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建设课题”农村社区调查问卷（略）	129
“武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建设课题”部门访谈提纲	129
“武陵山区（贵州）扶贫开发与社会建设课题”村庄访谈提纲	144
附录四：“当代中国农村社会管理暨武陵山区扶贫开发与社会建设学术研讨会”资料	154
“当代中国农村社会管理暨武陵山扶贫开发与社会建设学术研讨会”会议背景简介	154
“当代中国农村社会管理暨武陵山扶贫开发与社会建设学术研讨会”参会人员名单	156
“当代中国农村社会管理暨武陵山扶贫开发与社会建设学术研讨会”会议日程	163
“当代中国农村社会管理暨武陵山区扶贫开发与社会建设学术研讨会”综述	166

第一部分 社会建设对扶贫开发的重要性

一、趋近社会建设的扶贫开发历程

改革开放以来，我国扶贫开发的方式经历了五次大的调整 and 变化：

第一阶段（1978 - 1985），此阶段的扶贫开发是宏观经济增长带动减贫，在农村整体性经济增长的基础上实现收入增长。1980 年代初期，国家在农村普遍推行家庭承包经营制，这种新的制度安排使农户获得了土地的使用权和剩余产品的支配权，极大地激发了农民的生产积极性，农业部门的经济效率在短期内迅速提升，农业产出水平和农民收入大幅度增加。农村地区的贫困人口数量则从 1978 年的 2.5 亿下降到 1985 年的 1.25 亿，贫困发生率下降了 50%。

第二阶段（1986 - 1993），扶贫的对象和主体带有区域性，一切活动都是以“县”为单位进行。这期间政府反贫困战略追求的是贫困地区整体经济实力的增长，是一种区域经济带动战略。以国家专项扶贫行为为标志的扶贫开发开始启动，1986 年，国务院扶贫开发领导小组办公室成立，致力于协调大型扶贫计划，制定贫困县作为扶贫的资金单位。随之在地方的贫困省、市、县建立了扶贫领导小组，负责提供相应的资金支持，以县为单位投放扶贫资金，组织实施扶贫项目。

第三阶段（1994 - 2000），扶贫的对象从侧重于一个区域的“县”到侧重于贫困家庭，攻坚的目的从以富县为主到以富民为主。扶贫的手段从靠大项目的带动和重点工程的辐射转向以家庭为扶贫开发单元，实施一批家庭受益的具体项目和计划。新一轮扶贫攻坚继续了从 1987 年开始执行的三个政策：补贴贷款、为农村劳动力提供工作、为贫困地区发展预算拨款。从 1993 - 2000 年，农村贫困人口数量从 8000 万下降到

3200 万，但有关材料显示，扶贫的目标在实施过程中有所偏移，一是贫困家庭所得到的利益并不如当地的富裕家庭得到的多；二是补贴贷款的低覆盖率也破坏了扶贫计划的总体效果。

第四阶段：进入新世纪，国家制定了《2001 - 2010 新世纪扶贫计划》，根据贫困人口大部分集中在西部地区且西部地区的贫困家庭相对分散在不同的村庄，而不是集中在贫困县的地域分布新特点，国家对扶贫目标的基本单位进行调整，即由县调整到村。在此计划中，总共有 14.8 万个贫困村接受贫困援助，新确定的 592 个贫困县的税收和扶贫资金发放等方面享受优惠待遇。新的计划还强调了贫困地区人力资本和社会的发展，并广泛推动各项参与性扶贫措施的实施。

第五阶段：区域连片扶贫与先行先试。2008 年以来，我国多年扶贫开发进入攻坚阶段，其目标指向是全国 14 个连片特困地区，这一片区覆盖全国 679 个县，2 亿人口（含乡村人口 8000 多万），贫困发生率 47%，占全国 600 个“人均 GDP、人均财力、农民人均纯收入”最低县的 86%；占全国 200 个农民人均纯收入最低县的 75%。目前，在国家扶贫开发中，将连片特困地区扶贫开发视为整村推进工作的重要组成部分和扶贫攻坚的重要抓手，并将武陵山片区作为先行先试的启动点。此举的创新之处主要在于将过去扶贫开发要么只关注县级中观层面，要么只关注村级层面，且以经济目标作为主要甚至是唯一目标的理念和方式进行了体制、机制的全方位打通，将区域格局、民族历史、生态环境、文化传承、资源禀赋等参数整合进了扶贫开发的系统考量中，这必将开启我国扶贫事业的新航程。

自 1986 年来的扶贫开发战略及实践，至《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划》出台，扶贫开发路径正在趋近扶贫开发与社会建设相结合。但是，社会建设作为扶贫开发的“基石”，其战略意义一直都未得到重视。

二、新机遇、新挑战与新思路

（一）新机遇

1、中西部产业结构调整与经济大发展的机遇

改革开放三十多年，在党的领导下，经济建设取得了很大成绩。但随着世界经济形势的变化，无论是站在国家层面要求区域协调发展的政治诉求，还是市场经济规律的内在要求，第二产业及相关要素从东部沿海向中、西部转移，已经成为经济结构地域性调整的战略选择。这无疑给缺乏经济起飞要素和动力的西部地区经济发展注入极大活力，同时也给这些地区丰富的自然资源、人文资源的开发和利用带来历史性的新机遇。

2、扶贫开发先行先试给武陵山区（贵州）带来的机遇

贵州现在户籍人口 4100 万，占全国的 3%，GDP 占全国的 1%，百分之三的人去分百分之一的财富，结果当然是贫穷。贵州城乡二元结构问题仍相当严重，现在贵州人均受教育年限是 7.1 年，与全国的 8.5 年相比，相差 1.4 年，相当一部分农村地区还有代课老师。贵州的城乡差距超过全国的平均水平，2010 年全国的城乡收入比是 1: 3.33，贵州是 1: 4.07。随着国家贫困标准的提高，贵州省农村贫困人口占全国的比重不断上升，2007 年全省农村贫困人口、低收入人口分别占全国的 15% 和 14%，按照 2008 年国家新确定的扶贫标准，2009 年贵州农村贫困发生率高达 17%，比例是全国的 4 倍，贫困人口绝对量排全国第一。扶贫多年不脱贫的现状，必然应指向对扶贫目标、体制、机制的系列追问。

武陵山区作为集中连片特困地区之一，搞好扶贫攻坚，不仅对加快解决武陵山区自身的脱贫致富具有意义，而且对其他连片特困地区扶贫攻坚具有重要的示范作用。贵州已经历史性地成为国家新一轮扶贫攻坚示范区的重中之重，这对于地处武陵山主峰区的贵州及地处苗岭、乌蒙两大山脉连片特殊困难地区的贵州，无疑是一次难得的历史性发展机遇。

3、国家发展进入社会建设和社会管理创新阶段给贵州带来的发展机遇

自上世纪90年代中后期以来,我国的经济结构达到了工业社会中期阶段的水平,但是社会矛盾、社会冲突、社会问题突出,城乡差别、贫富差别、东、中、西部发展水平差别扩大,贫富两极分化严重,诈骗盗窃增加,社会治安恶化,行贿受贿、贪污腐败、刑事犯罪大量增加,上访上告、群体事件频发,劳资关系、干群关系、党群关系紧张。

如何使得经济持续增长,如何消解这些社会矛盾,保持社会稳定,使经济社会协调发展,党中央全面分析了国内国际大局,审时度势,科学决策,党的十七大,修改中国共产党党章,把社会建设纳入为实现社会主义现代化三位一体格局,发展成为包括社会建设在内的四位一体,标志着中国进入了社会建设的新阶段。2011年5月30日,胡锦涛同志主持中央政治局专题会议,把加强和创新社会管理摆在十分突出的位置。

社会建设和社会管理创新对于贵州经济发展,特别是扶贫开发新一轮战略启动的机遇在于,在经济发展水平仅相当于东部沿海上世纪80年代中、后期的水平,社会对政府领导社会建设和社会管理创新的要求却与全国同步,甚至由于经济落后,社会矛盾更复杂,社会冲突更尖锐,社会问题更突出的前提下,将经济建设与社会建设一起抓,经济后发展就并不一定是劣势,可以不走先发展省区先经济建设,再社会建设的老路,从而使经济发展获得更坚实的社会基础和条件,创造出经济发展与社会建设同步进行的实践探索。

(二) 新挑战

当贫困地区经济社会的发展同时面对以上三种机遇时,能否将三种机遇内在的张力加以整合、消化、吸收,便成为一个非常现实和严峻的挑战。

1、当东部产业转移到中西部时,贫困地区的本土社会已经丧失了当

初东部发展经济的社会基础

上世纪1980年代，东部地区的经济改革和步入市场是自内而外、自下而上的，由此形成经济发展依托社会基础得以起飞的环境。例如在苏南模式中，乡镇企业与村庄共同体一致，使企业获利成为村庄内部社会资源的投入，而企业获利也为村庄农户贡献了较为公正公平的收益；在温州模式中，中小企业主在市场竞争中抱团集群成长，彼此间相互依托互助，形成村落农户在市场经济中集体成长，资源共享的格局。

但在当下西部贫困村庄，既丧失了苏南模式中以村庄集体利益为己任的人才资本，也缺乏温州模式中能基本同时抱团起步的潜在企业家人群。当东部产业转移而来的资本一盯上西部丰富的资源时，分散而弱小的农户如何面向强大的资本，公平地分享发展的成果，就是一个严峻挑战。这就要求西部的扶贫开发向当初的东部沿海地区学习，以村落社区公共性的建设，回应经济发展的内在需求。

2、经济发展相当东部沿海1980年代后期水平，而民众对社会建设的要求与全国同步，从而造成供需严重失衡

作为欠发达的地方政府，一方面肩负非常严峻的发展经济的重任，因为习惯于过度依赖外来资本，对当地发展的优势资源往往拱手相让于资本所有者，从而减小贫困地区资本积累的阻力。而资本的无限扩张容易引发更大的社会不公和社会问题，并导致当地可持续发展受限。

社会要求政府进行社会建设和社会管理体制改革的要求，往往也因地方经济匮乏和人力不足而放置于“经济发展”项目之后，政府忙于招商引资而对社会事业的搁置始终成为经济难以发展的隐患。由此形成经济建设与社会建设相错位而内生的挑战。回应挑战，应是社会建设先行。

3、扶贫开发项目落地机制与民族社会结构、民族传统错位的挑战

扶贫开发中政府主导及能人带动模式，让一些“成功”的农村经济合作组织，事实上成为能人承接国家扶贫资源的管道和载体，同时占据

了农村公共资源。权力部门及个别人利益容易捆绑在扶贫开发项目上，老百姓发展选择自主性受限。

西部贫困地区多为民族聚居地，民族社会结构中公共性较强，如各少数民族自身的社会组织。扶贫开发的项目落地方式如果与此种社区和片区公共性传统相违背，则无疑会消解民族共生、和谐的社会文化基础。这是对社会、文化结构以及优良传统的一种挑战。为回应挑战，就要求我们在扶贫开发过程中对村庄公共空间及组织建设给予重视。

4、扶贫项目规划及资源配置方式难以回应扶贫政策的针对性及可及性，从而对扶贫目标形成挑战

扶贫开发追求规模化和示范效应，支持能人先发展，本来无可厚非，但过分强调能人带动，资源过于集中向能人、强人倾斜，则势必损害扶贫资源使用的公平性及其扶贫目标；以往的产业发展重视硬投入，忽略软投入，贫困人群的脆弱性高，从而使得项目本身的脆弱性高；以往的项目规划及资源配置完全由政府主导，强强联合的利益格局更加牢固，社会成长的空间反而有可能被压制；扶贫开发的项目设计及规划，既忽略了村庄能力成长，同时也不能满足村庄发展的连续性的政策、资源支持的要求，而以上经济能力提高必须有社会建设支持的内源型发展，否则就有可能因扶贫目标被置换而从根本上丧失发展的动力与活力，从而形成外部资源与内部系统衔接机制错位的挑战。

5、东部产业转移与武陵山区区域生态战略地位的明晰，也会对当地民生改善造成一定的遮蔽。从长远来看，这种遮蔽反而会影响到国家生态目标的实现，从而形成生态目标与扶贫开发目标的张力，并对当地贫困人口原有生境模式的可持续发展形成挑战

东部产业转移以其市场逻辑下的“资金+人力资本+资源禀赋”的路径依赖落地西部地区，瞄准的是西部丰富的自然资源和人文资源，对其开发利用以获取比较利益，这是资本运作的本性。

(三) 新思路

1、探索扶贫开发新思路是新时期的国家战略要求

贾庆林主席在 2011 年 5 月考察武陵山时，对新一轮扶贫开发先行先试的内容提出了新的思路，即“加快武陵山区发展，让广大人民群众过上更加幸福美好的生活，是时代赋予我们的光荣使命和责任。于此，要牢牢把握各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展的主题，加强和创新社会管理，保障少数民族合法权益，真正把加快武陵山区发展的过程，变成密切党和政府与各族群众联系的过程，变成推动武陵山区各族人民交往交流交融的过程，变成促进各民族和谐相处、和衷共济、和谐发展的过程，推动实现各族人民同呼吸、共命运、心连心”（《国家民委关于印发贾庆林同志在武陵山区调研时的讲话要点的通知》）。贾主席讲话对武陵山扶贫开发中有关社会建设，各民族和谐发展的内容进行了强调，凸显了扶贫开发的经济目标与社会建设、政治建设目标的内在一致性。这些思想对胡锦涛总书记在党的 90 周年时发表的“七一讲话”中提到的在“新情况新问题新挑战”下“精神懈怠的危险，能力不足的危险，脱离群众的危险，消极腐败的危险”的防范，具有操作层面的意义。在扶贫开发面临新机遇、新挑战时，将社会建设的目标注入，才能保证经济目标的实现。

2、历史和国际经验一再证明，突出社会建设是经济、民族文化可持续发展的重要保障

(1) 历史经验的启示

武陵山（贵州）属于内地通往西南少数民族地区的交通要道，历代王朝均对武陵山区进行经营。中央政权一般采取羁縻或土司制度，利用本地民族进行统治，各民族在历史上与内地处于较和谐的关系。在明以前，武陵山区人口较少，明中叶以后，特别是清代，因大量内地移民迁入，开发速度加快。

在开发过程中，资源紧张问题开始凸现出来。此后，凡是重视当地人民（无论汉族还是少数民族）社会建设、资源分享较均匀的时期，这一地区即人民安居、民族和谐、社会稳定、经济发展。相反，凡是漠视当地社会建设且资源分享严重不均时，这一地区即人不安居、民族冲突、社会紊乱、经济停滞甚至后退。例如，清代武陵山地区“赶苗拓业”，即因争夺土地资源而造成了剧烈的民族冲突，后来的乾嘉苗族起义、号军起义等也是武陵山少数民族对资源剥夺政策的反抗。

新中国建立后，国家在武陵山区进行以民族和谐为主导的经济、社会建设，各种政策均以尊重民族平等为前提。这为新中国的经济建设创造了良好的环境和社会基础。在下一步的扶贫开发过程中，我们更需从具体环节入手，实现扶贫开发与社会建设的协调发展。

（2）国际经验的启示

扶贫开发与社会建设是一个整体。对于消除贫困有不同的思路，在反贫困政策中有一个由单纯经济流域向经济—社会领域发展的过程：

第一，现代化思路。它强调采用发展的政策，通过工业化获得快速经济发展来消除贫困；其中，一部分主张自由市场来促进发展，一部分强调政府干预，引导现代化过程。

第二，共同发展思路。它强调经济发展不会给所有人带来繁荣，经济发展只惠及一些人而不是所有的人，需要通过全方位的政策和项目在促进经济发展的同时，照顾贫困群体。

第三，社会发展思路。它强调经济发展和社会政策结合，将经济政策的制订与投资于教育、医疗、社区发展以及其他社会建设的项目联系起来，减少“不平等”。

传统型发展的主要缺陷之一，在于它无力承认并且充分认识社会的复杂性，也没有考虑到这种复杂性与其他关键性发展层面，如经济、政治和环境等层面的相互作用。这使得传统的发展战略永远无法解决诸如

贫困、脆弱性、无力感和排斥等严重的社会问题。

为此，1990年联合国开发计划署创立了人文发展指数（HDI）即以“预期寿命、教育水准和生活质量”三项基础变量组成的综合指标。在反贫困对策设计中，也开始强调人力资本和社会保护的作用。例如，提高劳动力素质和教育水准，加强社会风险管理等。

3、新阶段扶贫开发观念创新、体制创新、机制创新的思考

贾庆林主席说，“尽快拿出武陵山区扶贫开发攻坚试点方案，探索集中连片特困地区扶贫开发的有效机制和办法。在扶贫攻坚的关键时期，要有硬措施，不是光讲大道理。没有特殊的措施，很难改变面貌。”

贾庆林主席所指的“贫困”，不仅是经济指标，而是以经济、社会、“文化”为综合性参数而指涉的一种生活状况和改变这种状态的群体性能力。但是长期以来，我们已经形成了用物质手段、经济指标、项目机制和民生视角来做扶贫开发的路径依赖。由于这种模式缺乏对基层社会文化建设的关怀，并受到落后地区长期以来以GDP为唯一发展评估指标的政绩观影响，其实践效果与设计初衷之间存在着较大的落差。

这要求我们在新一轮扶贫开发“先行先试”的过程中创新思路，从战略高度上认识到社会建设对于扶贫开发的重要性，并将它贯穿扶贫开发的全过程。与不少同志认为只有先发展好了经济才能再谈社会建设的错误认识不同，实际上社会建设是扶贫开发的“基石”，社会建设滞后会严重制约扶贫开发的实施与效果。搞好社会建设至少在如下四个方面，对扶贫开发有促进作用：

（1）合理性。社会建设以公平、分享为准则，促进社会资源（包括扶贫资源）使用趋向公平、合理。因此它有利于促使扶贫开发朝合理性方向发展；

（2）合法性。社会建设在促进资源公平分享的同时，有利于增强人民群众对扶贫开发的认可度、满意度，也即建立起扶贫开发的合法性。