

贵阳市第六届社科学术年会

大数据引领贫困治理的 理论与实践与政策

优 秀 论 文 集

贵阳市社会科学界联合会
贵阳市社会科学院 © 编
贵州省公共管理学会

DASHUJU

YINLINGPINKUNZHILIDE

LILUNSHIJIANYUZHENGCE

YOUXIULUNWENJI

贵阳市第六届社科学术年会

大数据引领贫困治理的 理论与实践与政策

优 秀 论 文 集

贵阳市社会科学界联合会
贵阳市社会科学院 ◎ 编
贵州省公共管理学会



贵州出版集团
贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

大数据引领贫困治理的理论实践与政策优秀论文集 /
贵阳市社会科学界联合会, 贵州省公共管理学会编. —
贵阳: 贵州人民出版社, 2017.12
ISBN 978-7-221-14621-2

I. ①大… II. ①贵… ②贵… III. ①扶贫 - 中国 -
文集 IV. ①F126-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第002260号

大数据引领贫困治理的理论实践与政策优秀论文集

贵阳市社会科学界联合会
贵阳市社会科学院 编
贵州省公共管理学会

出版人: 苏桦
责任编辑: 张良君 代勇
装帧设计: 胡开福
出版发行: 贵州出版集团 贵州人民出版社
地址: 贵阳市观山湖区会展东路SOHO办公区A座
邮编: 550081
印刷: 贵州兴隆印务责任有限公司
开本: 787毫米 × 1092毫米 1 / 16
印张: 18.5
字数: 310千字
版次: 2018年1月第1版
印次: 2018年1月第1次印刷
书号: ISBN 978-7-221-14621-2
定价: 42.00元

编委会

主任：兰义彤 任钢建

副主任：李 云 黄其松

成 员：姜桂梅 许 鹿 袁 飞 段忠贤 谢 宇

刘红丽 王玉梅 徐 向 苏明珠 王春霞

邬 勇

目 录

第一部分 大数据时代的精准扶贫

- “大数据”助力精准扶贫·····严俊乾 / 3
- 精准扶贫视角下连片特困地区扶贫政策效果
——基于黔东南州的案例研究·····孙 畅 / 8
- 贵州运用大数据助推精准扶贫工作的 SWOT 分析 ····· 黄梦男 / 18
- “扶志”与“扶智”
——教育精准扶贫简论·····李 高 / 26
- 精准扶贫背景下中等农村职业教育的发展困境
——基于贵州省独山县调研的思考·····杨 康 季 飞 等 / 36
- 论精准扶贫的法治向度·····陈筠丰 / 47
- “精准扶贫”实施过程的合理性与规范性探析
——以贵州省 H 村为例 ····· 雷 祎 杨雪媛 / 53
- 精准扶贫视角下的产业扶贫模式探究
——以贵州省 X 乡为例·····李超达 朱绍豪 / 63
- 精准扶贫视角下连片特困地区扶贫政策效果
——基于贵州省的案例研究·····明 慧 / 73
- 脱贫容易致富难
——在精准扶贫一线的困惑·····龚经恒 / 84

论析地方政府的精准扶贫

——以遵义市为例····· 陈富涛 / 90

网络时代我国公民有序政治参与问题研究····· 沙海峰 / 98

“大数据”时代的精准扶贫····· 王家倩 / 104

大数据驱动下的精准扶贫····· 贵阳市农委（扶贫办） / 110

第二部分 新时期贫困问题与治理

“三变”改革：产业扶贫的创新实践

——基于六盘水“三变”改革调研····· 封毅 / 119

我国农村残疾人救助制度的现状、问题及对策····· 高圆圆 苏士超 / 127

城镇化背景下实现教育资源均衡促进农村脱贫····· 于淑文 / 136

道家“达生养心”思想对现代人反精神贫困的启示····· 刘郁 / 143

冲突到融合

——基于文化视角下西南少数民族扶贫分析····· 高圆圆 范绍丰 / 149

贵阳市基层党建工作助推脱贫攻坚问题研究····· 舒婧 蒋琳 等 / 160

贵州旅游扶贫的“西江模式”探析····· 来源 / 166

利益协调：和谐民族关系问题的治理机制探究····· 洪业应 / 176

罗尔斯正义论视角下贵州省扶贫政策研究····· 毛春莲 / 188

农村留守儿童社会保护的路径选择

——以农民工为调查对象····· 王伟朋 / 197

贫困治理模式创新

——基于六盘水市农村“三变”改革对脱贫攻坚的实践思考····· 伍应德 / 211

协同治理视阈下贵州省农村贫困治理面临的困境与突破路径····· 马景瑶 / 221

政策执行视角下贵州省雨露计划技能培训项目执行问题分析

····· 杨润杰 季飞 / 230

对乌蒙山片区脱贫攻坚的对策思考	
——以毕节试验区为例·····	魏 鸿 / 241
国企结对帮扶助推贫困县同步小康	
——12户国有企业结对帮扶12个重点贫困县调研报告	
·····	魏 霞 王鹏平 / 255
贵州贫困治理新模式	
——毕节模式·····	薛 瑞 / 265
我国农村扶贫政策及其成效研究（1978-2015）·····	陈 芳 桑德秀 / 275
后 记·····	286

Dashuju Yinling Pinkun Zhili De Lilun Shijian Yu Zhengce Youxiu Lunwen|

第一部分

大数据时代的精准扶贫

“大数据”助力精准扶贫

◎ 严俊乾

摘要：“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，精准扶贫是关键一招。精准扶贫是粗放扶贫的对称，是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。身处“大数据时代”的我们，应运用“大数据”思维，用全体数据代替随机样本，让数据“发声”，从而真正实现精准定位，做到精准扶贫。

关键词：“大数据”；“十三五”；精准扶贫

作者简介：严俊乾，1993年出生，男，国防大学政治学院，硕士研究生。

习近平总书记在2015年6月到贵州考察扶贫开发工作时强调，扶贫开发“贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”。同月，人民日报发表人民时评“扶贫开发，成败在于精准”。精准扶贫如何才能真正做到定位精准、管理精准、预测精准呢？必须借助“大数据”思维和“大数据”技术。

一、“大数据”的内涵与原理分析及技术支持

（一）什么是“大数据”

《大数据时代》作者舍恩伯格这样告诉我们：“大数据开启了一次重大时代转型。就像望远镜能让我们感受宇宙，显微镜让我们看清微生物一样，大数据要改变的是我们的生活方方面面以及理解世界的方式。”这一概念主要是针对信息化社会数据“爆炸式”增长、体量巨大提出的。截至2011年底，全球互联网总数据存储量已达100亿TB以上，并以59%以上的年增长率增长，可以说我们已经进入了“大数据时代”。“大数据时代”的来临使人类第一次有机会和条件，在非常多的领域和非常深入的层次获得和使用全面数据、完整数据和系统数据。深入探索现实世界的规律，获取过去不可能获取的知识，获得

过去无法企及的商机。大数据的核心要义是获取有用数据、进行数据分析、实现数据显示、实时处理数据，其基本特征可以概括为四“V”特征。即数据体量大（Volume），数据类型多（Variety），数据要求处理速度快（Velocity），数据价值密度低（Value）。大数据时代对人的思维转变提出了新的要求。首先，我们要分析与事物相关的所有数据，而不是依靠少量的数据样本。其次，乐于接受数据的纷繁复杂，而不再追求准确性。最后，要从思想认知发生转变，不再探求难以捉摸的因果关系，转而关注事物的相关关系。

（二）“大数据”助推精准扶贫的原理分析

在小数据时代，我们习惯于采取随机抽样的模式。统计学家指出，随机抽样关键在于选择样本的随机性。但在现实过程中，实现样本的绝对随机性非常困难，一旦采样过程存在偏见，分析结果就会相去甚远。只要忽视了其中任何一方面，就难以形成精准的结果。过去我们对贫困人口的统计就常常习惯于依赖样本分析、研究和调查问卷。但当我们学会熟练运用“大数据”思维，掌控了“大数据”技术，当我们拥有全部或几乎全部的贫困人口数据时，我们就能从不同角度深入细致地观察和研究数据的方方面面，从而做出科学合理的决策。

（三）“大数据”对精准扶贫的技术支持

大数据扶贫管理模式，就是在综合利用遥感遥测、网络宽带、多媒体及虚拟仿真等数字技术的基础上，深入分析扶贫产业、人口、环境等相关数据，整合农村、交通、环境、基础设施等领域的信息，了解和掌握贫困对象的实际需求和利益诉求、为扶贫工作提供贫困地区人口、社会、经济、资源、生态环境、地理等复杂信息的数字化、信息化、网络化、仿真化、可视化等决策参考，提高扶贫工作的精细化和科学化。在此过程中，要高质量建设好扶贫大数据信息库，客观准确地采集数据信息，数据要准确、实用、全面，兼顾重点和一般，实行动态更新管理，相关部门要协同对采集数据进行分析、核实、汇总，确保基础数据准确无误，对扶贫数据采集分析做到村不漏户、户不漏人。

二、借助“大数据”实现精准扶贫

（一）运用“大数据”精准定位帮扶对象

精准扶贫首要问题就是精准定位扶贫对象。传统的扶贫是通过选择样本数据的方式，用最少的数据获取最多的信息。“大数据时代”的扶贫变革方式是

由样本数据的分析转向全覆盖式的大数据分析，变过去缺少数据支持的粗放式扶贫模式为以大数据为支撑的集约式扶贫模式。过去由于技术条件以及传统思维模式的限制，对扶贫对象的识别往往停留在县、村一级。但运用“大数据”技术，我们可以实现对每个贫困户建档立卡，将扶贫对象的基本资料、动态情况录入系统，建立起一整套行之有效的扶贫对象网络信息系统及数据库。当然在实际操作过程中，数据录入过程也绝非易事，必须做到“两手抓”。一方面，需要有专门的数据录入小组自上而下按照层级划分走基层、录数据。相关部门要协同对采集数据进行分析、核实、汇总，确保基础数据准确无误，对扶贫数据采集分析做到村不漏户，户不漏人。另一方面，自下而上发动广大贫困农户，给予广大农户权利，发扬基层民主，让他们对照国家扶贫标准，自行识别周围的人是否属于扶贫对象。自我管理、自我监督，提高定位扶贫对象的瞄准效率，精准定位，一步到位。

（二）运用“大数据”对扶贫对象进行动态管理

在广泛收集数据的基础上，建立科学系统性的贫困户和贫困户识别系统并对其进行信息化管理，并建立扶贫对象数据库，以减少目标偏离的问题，提高定位的准确性与完整性。这种动态调整管理，可以极大克服以往瞄准目标静态、滞后的弱点。在动态管理中，对扶贫对象的基本资料、动态情况进行全面把握，同时对扶贫资金进行全面管理，确保每一笔资金专款专用、落到实处。在进行动态管理同时，实现扶贫对象有进有出。扶贫对象是一个动态变化的过程，不可能一部分人永远贫困。通过对扶贫对象的定量分析，可以准确把握哪些人已经减贫摘帽，哪些人还处于贫困线以下从而及时更新数据，既省去了反复统计的繁琐，也极大地节省了社会资源。

（三）运用“大数据”对扶贫对象进行预测

大数据的核心就是预测，通过把数学方法运用到海量数据上来预测事情发生的可能性。扶贫对象的信息管理系统在大数据的助力下也能有效实现预测。通过合理的预测，可以准确把握扶贫对象的需求，正确处理扶贫工作中存在的问题，从而有针对性地引导资金流向，解决贫困农户切身困难，“好钢用在刀刃上”，从而避免“手榴弹炸跳蚤”的现象。合理的预测极大避免了资源的浪费，并且可以提高扶贫的效率。当然，大数据预测给我们的只是参考答案，扶贫决策的制定还需要我们因时制宜、因地制宜，充分发挥主观能动性，结合大数据的合理预测，做出最科学的决策。

三、对于精准扶贫的几点思考

（一）实行脱贫工作责任制

“十三五”报告中指出，要实行脱贫工作责任制。进一步完善中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的工作机制。强化脱贫工作责任考核，对贫困县重点考核脱贫成效。将扶贫工作纳入领导干部政绩考核评价体系不仅有利于扶贫工作的开展，还有利于广大领导干部真正做到为人民服务。党员干部就是一面旗帜，小康不小康，关键看老乡。对干部实行脱贫责任制，进行脱贫工作考核，进一步体现了全心全意为人民服务的宗旨和与人民群众的鱼水深情。扶贫工作就是检验一个党员干部和人民群众关系最好的“试金石”。与此同时，要进一步重点管控扶贫专项资金的流向，确保不被领导干部截留挪用。要进一步防止地方政府夸大、隐瞒扶贫工作进度。改变政绩考核片面以 GDP 衡量的方式，以区域内扶贫工作的进度作为衡量指标，以区域内共同富裕度、基尼系数作为衡量指标。

（二）配套政策要托底，防止虎头蛇尾

精准扶贫不能成为一阵风，而应该作为重点突破常抓不懈。目前，扶贫开发工作已进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期，我们必须充分发扬“钉钉子”精神，增强责任感与紧迫感，确保如期建成小康社会。同时，我们也要看到，扶贫工作是一个系统性的工程，需要一系列配套政策，政策落地过程中不能出现断层的现象，后期的保障政策一定要与时俱进，针对扶贫工作中出现的新问题不断做出新的调整。干工作要一诺千金，干工作最怕虎头蛇尾。有了强烈的使命担当，还需要不断出台配套政策，真抓实干，不能光喊口号，决不能让困难地区和困难群众掉队。

（三）变“普惠式”扶贫为“适度竞争式”扶贫

过去的扶贫政策主要是以“普惠式”扶贫为主，相当于“吃大锅饭”，必然出现大量的“免费搭车者”。这样不仅造成了社会公共资源的浪费，而且还可能会导致贫困人口缺乏自力更生、主动作为的意识。我们可以逐渐采取“适度竞争式”扶贫，不单纯依靠国家政策的扶持，而是调动贫困人口的积极性和主动性。“授之以鱼不如授之以渔”，如果单纯地只是通过国家财政拨款，贫困的缺口会越来越大。相反，必须努力加强贫困人口的培训教育，提供脱贫致富的

手段与途径，在扶贫项目上下功夫。真正培育新的增长点，努力让贫困人口能成为自食其力的劳动者。这样，才是真正解决贫困问题行之有效的方式。

（四）不能忽视的城市贫困人口

扶贫对象绝大多数集中在贫困县、贫困村，但不能忽视的还有城市贫困人口。每座城市都存在大量的无业者、残障人士等。由于缺乏谋生手段与能力，他们的生活只能勉强处于温饱线。所以，我们不能忽视这一块的扶贫工作。应该拿出专项资金用于城市的扶贫工作，对丧失劳动能力的实施兜底性保障政策，对因病致贫的提供医疗救助保障。做到精准扶贫“一个也不能少”。

（五）让贫困人口敢于有梦、勇于追梦、勤于圆梦

在扶贫工作中，一定要注意工作方法。不能简单粗暴，切忌一味蛮干。否则就会伤害人民群众的感情。在扶贫工作中，我们要做的不仅仅是给予扶贫对象生活上的补助，更需要关注他们的内在精神世界。我们要让每一位贫困者有尊严地活着。要用我们党员干部春风化雨般的温暖来点燃他们内心对生活的向往，让广大贫困人口敢于有梦、勇于追梦、勤于圆梦，让广大贫困人口的梦想共同汇聚成我们伟大复兴的中国梦。

参考文献

- [1] 维克·迈尔-托舍恩伯格：大数据时代 [M]，浙江人民出版社，2013.
- [2] 习近平：坚持精准扶贫，不能手榴弹炸跳蚤. 2015.3.15
- [3] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议. 2015.10.29
- [4] 公衍勇：关于精准扶贫的研究综述 [J]，山东农业工程学院学报，2015.3
- [5] 郑瑞强、曹国庆：基于大数据思维的精准扶贫机制研究 [J]，贵州社会科学，2015.8
- [6] 刘解龙：经济新常态中的精准扶贫理论与机制创新 [J]，湖南社会科学，2015.4
- [7] 左停：精准扶贫：技术靶向、理论解析和现实挑战 [J]，贵州社会科学，2015.8
- [8] 江三贵：论中国的精准扶贫 [J]，贵州社会科学，2015.5

精准扶贫视角下连片特困地区扶贫政策效果

——基于黔东南州的案例研究

◎ 孙 畅

摘要：精准扶贫是透过对贫困户、贫困地区进行精准辨别、精准帮扶、精准管理和精准考核，引导各类扶贫资源优化配置，实现扶贫由村到户，逐步构建扶贫工作长效机制，促进贫困地区彻底脱贫致富。20世纪90年代以来，为了解决日益凸显的城市贫困问题，我国政府制定和出台了一系列的城市扶贫政策。本文通过对黔东南州片区的深入研究，试图对该地区出台的政策进行分析，分别评估了它们的实际实施效果，并从政策指导思想、政策内容、政策环境和政策实施过程四个角度分析了影响政策实施效果的各种因素，指出了城市扶贫工作今后应该努力的方向。

关键字：精准扶贫、政策效果、黔东南州

作者简介：孙畅，1993年出生，女，贵州大学公共管理学院15级研究生

贫困问题由来已久，并且逐渐地成为制约农村经济发展和我国全面建成小康社会的重要因素。农村扶贫问题是就社会情况及农村贫困实际情况的变化而变化的，扶贫模式也是紧跟着社会和农村形势的发展与变化而不断创新和完善。

一、黔东南州扶贫现状

（一）黔东南州现状概述

黔东南苗族侗族自治州，简称黔东南州，位于贵州省东南部，黔湘桂交界，下辖17个县（市、区），首府凯里。东邻湖南省怀化地区，南接广西壮族自治区柳州、河池地区，西连黔南布依族苗族自治州，北抵遵义、铜仁两地区。境内东西宽220千米，南北长240千米。总面积30223平方千米。截至2014年底黔东南苗族侗族自治州常住人口347.27万人。当年全州生产总值477.75亿元。

（二）黔东南州贫困现状

黔东南连片特困区是滇黔桂石漠化连片特困地区贫困面大、贫困程度深的地区，扶贫攻坚难度大。由于黔东南连片特困区发展起步晚以及基础设施较为薄弱等原因，还处于发展较低层次。黔东南连片特困区扶贫开发重点县共有14个（占该片区县市总数的87.5%）、重点乡155个（占该片区乡镇总数的76%）以及重点村2077个（占该片区行政村总数62.8%），滇黔桂石漠化片区共覆盖82个贫困县市，其中黔东南连片特困区有16个贫困县市，占滇黔桂石漠化片区覆盖县数的19.51%，占贵州片区县数的36.36%。2011年末，有贫困人口167.29万人，贫困发生率42.11%。2013年还有贫困人口119.41万人，贫困发生率30.6%。由于该片区社会经济发展起步较晚，农村社会经济发展滞后，农民受教育程度低，劳动力素质偏低，产业发展单一、规模小、基础薄弱，农村贫困人口多，贫困程度深，扶贫工作任务重。^[1]同时，黔东南连片特困区的“一片两山”（滇黔桂石漠化片区、雷公山月亮山）是贵州片区重点扶贫区域。

根据黔东南州特困片区社会发展状况的分析，当前黔东南州特困片区的贫困集中表现为以下几种贫困类型。

自然环境与地域导致的贫困。滇黔桂石漠化连片特困地区黔东南连片特困区处于云贵高原向桂北盆地过渡地带，山高坡陡，沟壑深切，主峰海拔1490.3米，相对高差1240米，平均海拔700米，山地占总面积的93%，地理环境复杂，自然灾害频发，人均耕地面积少，土地贫瘠，导致农业发展生产条件差，广大农村地区贫困人口逐年增长。《滇黔桂石漠化片区（贵州省）区域发展扶贫攻坚规划2011—2015年》实施以来，虽然投入了大量的物力和财力对基础设施进行改造，但自然灾害依然频发，如山体滑坡、泥石流、冰雹、洪涝和霜冻等，受到这些自然灾害的影响，导致基础设施遭到严重破坏，交通极为不便，农田水利和生产生活条件没有得到实质性改变，因灾返贫现象普遍。

文化教育落后导致的贫困。黔东南州对外开放较晚，导致在社会许多方面没有和其他省份进行交流，特别是东部沿海城市，人才和教育基础设施建设不完善，致使少数民族各群体未能得到好的教育，“扶智”问题突出。^[2]示范区文化科技教育落后，人民群众文化素质整体偏低，劳动者文化素质较差，不利于接受新思想，农业生产科技含量不高，生产方式陈旧，生产效率低下，广种薄收的现象比较普遍，群众自谋发展的能力较弱。

制度变革滞后导致的贫困。城乡的二元体制造成社会保障权利的缺失，很

难公平地享受公共服务；由于缺乏必要的经济和社会保障，农民因灾、病致贫较为普遍。城乡二元结构变革缓慢，山区少数民族群众无法享受到充足的、高质量的教育、医疗和社会保障，根本无法与东部沿海及发达地区相比。农业保险制度不完善是因灾致贫的主要原因，医疗保险与救助制度不完善是因病致贫的主要原因，当前财政体制和教育体制是因学致贫的主要因素。

二、黔东南州扶贫的政策背景

2012年国发2号文件指出：“贵州是我国西部多民族聚居的省份，也是贫困问题最突出的欠发达省份。贫困和落后是贵州的主要矛盾，加快发展是贵州的主要任务。贵州尽快实现富裕，是西部和欠发达地区与全国缩小差距的一个重要象征，是国家兴旺发达的一个重要标志。”在战略上，国发二号文件将贵州省定位为扶贫开发攻坚示范区，希望贵州省“按照区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展的新思路，创新扶贫开发机制，以集中连片特殊困难地区为主战场，全力实施扶贫开发攻坚工程，为新时期扶贫开发工作探索和积累经验。”国发2号文件对贵州省扶贫工作提出了新要求：“扶贫对象大幅减少，全面建设小康社会实现程度接近西部地区平均水平。”^[3]

2012年10月，时任国务院总理温家宝在云南彝良看望慰问地震受灾群众部署灾后重建工作后，于6日至7日来到贵州省毕节市考察。他先后到威宁彝族回族苗族自治县、赫章县、七星关区、大方县、黔西县，就加快扶贫开发、生态建设、结构调整，推动经济社会又好又快发展进行调研。温家宝指出，贵州尽快实现富裕，是西部和欠发达地区与全国缩小差距的一个重要象征，是国家兴旺发达的一个重要标志。

（一）黔东南州扶贫政策实践

《贵州省“33668”扶贫攻坚行动计划》和《贵州省月亮山区扶贫决战三年行动计划（2015-2017年）》这两项扶贫政策是为了推动黔东南连片特困地区区域发展，对集中黔东南连片特困地区社会经济发展和扶贫攻坚工作的总体思路、目标和方法进行整体上的说明，并将扶贫任务分配到各个责任部门。

近年来随着各项减贫政策的不断实施，加之依托同步小康驻村和党建扶贫集团式帮扶工作，实施扶贫个案管理，各级政府扎实推进精准扶贫，大幅度地减少贫困人口，黔东南州集中连片特困地区减贫取得一定成效。第一，贫困人