

# 精准扶贫：内涵、挑战及其实现路径

——基于湖北武陵山片区的调查

王鑫 李俊杰

(中南民族大学经济学院, 湖北武汉 430073)

**【摘要】**精准扶贫是新时期我国扶贫开发重要战略思想,也是反贫困理论的重大创新。从理论上分析,精准扶贫是“共同富裕”理论的发展与延伸,是“社会精细化治理”理念的创新性实践,是“多维贫困”理论与我国贫困治理实践的结合。从实践上看,精准扶贫工作面临着欠账多、基建压力大、精准识别困难等挑战。因此,必须统筹片区整体推进和个人精准帮扶两个层面,协调专项、行业和社会三个扶贫体系,找准扶贫脱贫的关键路径:一是稳增农民收入,为农业产业化发展雪中送炭,尤其是发展特色产业集群,增强自身造血功能;二是加强区际协作,为区域协同发展破除隔阂,逐步实现经济一体化。三是加快基础设施建设,为整村推进夯实基石。四是创新投融资机制,通过市场化机制为扶贫资金投入广开财源。五是强化基本公共服务,为全面脱贫兜底保驾。

**【关键词】**精准扶贫;政策内容;理论基础;实现路径

**【中图分类号】**F323.8 **【文献标识码】**A

**【文章编号】**1672-433X(2016)05-0074-04

实施精准扶贫、助力全面小康,是当今我国经济社会发展的重大战略,也是扶贫开发理论与实践的重大创新。自2013年习近平总书记在湘西调研扶贫攻坚时首次提出“精准扶贫”思想,到2014年5月国务院扶贫办《关于印发〈建立精准扶贫工作机制实施方案〉的通知》(国开发办[2014]30号)文件的出台,再到2015年十八届五中全会公报作出“实施精准扶贫、精准脱贫”、在2020年达成“贫困县全部摘帽”的庄重承诺,每一次精准扶贫政策的创新和完善,都折射出政策制定者和反贫困理论研究者对贫困和反贫困内涵与分析框架的重新认识,对既有扶贫实践中存在问题的学理思考。本文从学术层面剖析了精准扶贫的涵义和在实践中所面临的挑战,并根据在湖北武陵山片区的实地调研,结合前人成果及当前各省出台的精准脱贫决胜攻坚最新政策,提出完善其实现路径的对策建议。

## 一、精准扶贫的内涵与理论基础

(一)精准扶贫的深刻内涵。

精准扶贫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准识别、精准帮扶、精准管理的扶贫开发模式。具体地说,就是坚持以政府为主导,市场主体和各类社会力量参与,以培育扶贫对象自我发展能力和改善扶贫对象生产生活条件为核心,根据特定扶贫对

象的致贫原因、资源禀赋、发展意愿及市场需求，统筹各类帮扶资源，制定并实施最优化的帮扶计划，从而达到解决扶贫对象自我发展难题、促进扶贫对象稳定脱贫致富的目的。相较于传统的粗放扶贫，精准扶贫有以下三个特点。

目标更加明确。粗放扶贫一般以行政单元为扶贫对象，行政单元内所有居民不论贫富，都可以无差别享受扶持政策。精准扶贫将扶贫对象明确到村、到户、到人，村、户、人的人口素质、家庭经济条件、基础设施、公共服务、发展意愿等贫困信息都被采集存档，贫困村、贫困家庭、贫困人口具体状况清晰可见。

措施更具针对性。粗放扶贫的帮扶措施是针对行政单元的整体贫困状况制定的，对行政单元整体脱贫有一定效果，但具体到户、到人，就可能存在“药不对症”的问题。精准扶贫根据扶贫对象具体的贫困状况，分析贫困成因，“量身订制”帮扶计划，帮扶措施更具针对性，更加符合扶贫对象的脱贫实际。

管理更加精细。粗放扶贫的项目、资金、绩效考核管理只能细化到县、乡、村等行政单元，无法落实的具体的贫困人口。精准脱贫在管理上更加突出贫困人口的主体地位，不允许到户扶贫政策超范围用于非贫困人口，不允许到户扶贫政策在贫困人口之间相互混用。精细化管理有利于扶贫重点到村到户，把政策落实到每一个贫困家庭、每一个贫困人口。

总之，精准扶贫的核心是扶贫对象及其贫困状况更加清晰、扶贫项目及帮扶措施更具针对性、扶贫资金的投向更加精准，资金的使用效果以及脱贫成效更加显著。其实质是“真扶贫，扶真贫”。

## （二）精准扶贫的理论基础。

精准扶贫是“共同富裕”理论的发展与延伸。共同富裕是社会主义的本质规定、奋斗目标和根本原则，是中国特色社会主义理论的重要内容之一。党的十八大报告重申：“必须坚持走共同富裕道路。”牢牢把握这一基本原则，逐步解决城乡区域发展差距和居民收入分配差距较大的问题，充分发挥中国特色社会主义优越性，极具战略意义。精准扶贫是一种精细化的、将具体问题具体分析思路贯穿入工作机制的新型扶贫方式，在机制上由主要依赖经济增长的“涓滴效应”转变为更加注重对目标人群进行“靶向性”直接扶贫干预。可以说，精准扶贫就是在新形势下用一种更为有效的方式瞄准和消除贫困，这正是“共同富裕”理论的发展与延伸。

精准扶贫是“社会精细化治理”理念的创新性实践。“精细化”管理理念最早由日本企业在 20 世纪 50 年代提出，之后推广到各国的企业和政府管理领域。社会精细化治理是指引人精细化的理念与原则，利用更专业的手段、更低的成本，实现更能体现细节、更加优质和人性化的社会治理效果。其实现目标包括管理理念人性化、管理过程细节化、管理手段专业化、管理效果精益化以及管理成本精算化。其实现途径主要有战略设计系统化、执行框架标准化、评估指标数据化、责任管理明确化和管理技术信息化。从政策设计的本质上看，精准扶贫的实现手段，如建档立卡与信息化建设、建立干部驻

村结对帮扶制度、实行因地制宜因人制宜的个性化帮扶任务、建立精准考核机制等，就是我国的贫困治理工作在新形势下的“精细化”改进和完善，也是社会精细化治理理念在贫困治理领域的创新性实践。

精准扶贫是“多维贫困理论”与我国农村贫困治理实践的有效结合。多维贫困理论最早由诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森于 20 世纪 80 年代提出，其核心观点是：人的贫困不仅仅是收入的贫困，也包括饮用水、道路、卫生设施等其他客观指标的贫困和对福利的主观感受的贫困。该理论体系被国内外众多学者不断发展完善，阿尔基尔和福斯特在 2008 年提出了计算多维贫困指数（MPI）的“Alki 了 e-Foste 了方法”，用于实现对多维贫困的识别、加总和分解，并被联合国开发计划署所采用，成为当前最为成熟、应用最广的量化模型。理论上讲，利用多维贫困指数可以从多个维度对贫困人口精细瞄准，对贫困状况进行全面测量，为减贫提供更为精准的对策建议。精准扶贫中的建档立卡工作，以农民人均年纯收入 2300 元为标准，同时兼顾了住房、医疗、卫生等其他情况，实际上就是国际社会所讲的多维贫困识别。在国内扶贫实践中，王艳慧、王小林等人已开始结合 GIS 技术和多维贫困理论进行贫困的精准识别。随着精准扶贫决战决胜工作的深入推进，多维贫困理论必将发挥更大的作用。

## 二、精准扶贫在实践中面临的挑战

根据在湖北武陵山片区的调研结果，以下挑战具有典型代表性。

### （一）历史欠账问题普遍，基础设施建设压力巨大。

以现有扶贫资金量很难兼顾精准到户扶贫和基础设施建设。根据湖北省来凤县统计，“十二五”期间全县人均扶贫资金中，有 2/3 用于修路，仅 1/3 资金用于发展其他如产业发展、危房改造、饮水安全等项目，即便如此，现在全县每村平均还差 10 公里路，大量从行政村到居民点的交通道路因资金问题无法修建。在宜昌市，除上述情形外，还存在农村公路硬化补助标准低的问题。如恩施州贫困地区因享受西部大开发政策，公路硬化国家补助标准是 50 万元/公里，而宜昌市的标准仅为 15 万元/公里。目前，宜昌市建制村公路基本实现了“村村通”，但还有 4332 个自然村未通公路，占比达 35%。宜昌市拟纳入道路硬化的村组公路 6000 公里，需投资 18 亿元左右，除上级补助资金外，地方配套需 10 亿元。基础设施建设的历史欠账较多，再加上新建需求增长迅猛，巨大的建设压力增加了片区整体脱贫攻坚的难度。

### （二）贫困标准难以量化，贫困对象精准识别困难。

在贫困户精准识别过程中，扶贫人员经常反映认定贫困的标准不好把握，缺乏易于比较的量化指标，遴选甄别贫困户有困难，亟需建立一套可操作性强的贫困识别标准。由于缺乏刚性标准，农民收入渠道多且难以核算，导致贫困户的识别有标准却不能用标准去评测，只能采取群众评定的办法，受多种因素影响，致使评定结果难以完全做到群众心服口服。在一些地方，虽已摸索出一些行之有效的贫困户“排除法”，如湖北省秭归县的“八不纳入”等办法，但仍然没有彻底解决精准识别收入水平

最低、最需要扶助的贫困户的问题。

(三) 贫困户内生动力不足，影响整体脱贫进度，

调查发现，一些贫困户“等、靠、要、懒”思想严重，沉溺于现状，对战胜困难缺乏信心，对新事物接受能力不足，对生活改善不抱希望，没有脱贫致富的积极性，以致很难帮助其脱贫，个别靠短期项目脱贫成功的贫困户因后续动力不足，极易返贫。因此，授之以鱼不如授之以渔，扶贫还需先扶志，目前亟需摸索出一套具体可行的帮扶措施，首要解决这些内生动力不足贫困户的“心理贫困问题”，帮助他们树立战胜困难、摆脱困境的信心和斗志。

(四) 扶贫政策靶向不精准，资金使用扶农不扶贫。

一些补贴存在“隐形门槛”，使得真正的贫困户“看得到却拿不到”这些好政策，受惠者往往是生活条件较好的非贫困户，即存在精英捕获问题。在以往的扶贫工作中存在着扶强难扶弱、补富不补穷等情况。如武陵山片区各县的贫困户搬迁建房补助标准不超过2万元，但新建一套房的费用通常远高于2万元，建房资金需自筹部分过多，真正的贫困户很难自己解决。扶贫搬迁、农村沼气、饮水安全等项目都存在此类问题，造成了最需要帮助的穷人，因碍于自筹资金的压力，有补助却不敢要，享受不到扶贫福利。这种真正贫困户未能“雪中送炭”，但富裕户却能借扶贫政策“锦上添花”的局面，实际上扩大了农村生活水平差距。

(五) 扶贫缺乏可持续性，脱贫农户返贫率高。

因经济基础薄弱、生态环境脆弱、自然灾害频发、农村集体产业落后等多重因素交织作用，贫困地区返贫现象普遍，脱贫的稳定性差。一些贫困户脱贫以后，一旦遭遇受灾、生病、供学生上学等情况，往往会重返贫困。精准扶贫精准脱贫需要建立长效机制，既要逐个帮扶贫困户脱贫，也要着眼长远规划实施一批造血式扶贫项目，重点培育和壮大农村集体经济的自我发展能力。

(六) 精准扶贫任务繁重，专职人力投入不足。

工作在精准扶贫一线的队伍，如县扶贫办人员、乡镇干部、村干部等，承接了来自各级政府、各个行业部门安排部署的多种扶贫任务和项目，既要抓基础设施建设，又要抓产业发展，还要抓扶贫到户，“上面千条线，下面一针穿”，扶贫任务繁重，难度大，时间紧。随着各地扶贫攻坚决战决胜战略部署的推进，工作任务越来越重，扶贫队伍人力不足的问题愈发凸显。

### 三、精准扶贫的关键实现路径

我国专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”扶贫治理体系在推动精准扶贫中需要统筹考虑片区精准和个体精准两个层面，应当区域发展与精准帮扶相结合、重点扶贫与整体推进相结合；另外应

注重扶贫措施的短期效益与长期效益相结合，防止有些贫困户靠“短平快”项目实现快速脱贫，因基础不牢又迅速返贫，要“扶上马、送一程”。基于上述考虑，提出以下实现精准扶贫的关键路径。

#### （一）稳增农民收入，为农业产业化发展“雪中送炭”。

有关研究表明，对武陵山片区农民脱贫效果稳定性贡献最大的是农业生产。农业生产能供给农户基本的、占较大支出比重的粮油等食物，是一种稳定的收入来源，能使减贫效果更为持久稳固。单一热衷发展“劳务经济”、忽略农业基本地位，将导致减贫效果短期化，不利于山区农村经济的可持续发展。要根据连片特困区的自然资源和定位，重点发展绿色环保、可持续的特色产业。积极发展休闲度假养生、农业生态观光等旅游业，拓展旅游项目，丰富旅游内涵。充分利用片区生物物种优势，大力发展以茶叶、油茶、猕猴桃、核桃等为重点的特色科技、高效农业和加工业。发挥好片区药用植物种类多、分布广的优势，积极发展中药材种植和生物医药产业。充分利用片区各种矿产资源优势，适度发展矿产资源开发及深加工业，注重科技附加值，延伸产业链条，提升环保水平，增强经济实力。

#### （二）加强区际协作，为区域协同发展“破除隔阂”。

要区域发展与精准扶贫相结合。以区域分工为基础，破除封锁局面，实现片区内部的统筹协调发展，实现经济一体化。利用连片特困区各县空间上的连续性、文化上的同源性，通过统一宏观管理逐步实现交通一体化—基础设施一体化—产业一体化—市场一体化—投资一体化—经济一体化的格局。要充分发挥政府、企业和各类社会组织机构的作用。在政府层面，既要更新观念，转变职能，协调各区域相关政策，整合区间基础设施建设和资源开发，又要避免过度干预市场。在企业层面，关键是建立跨区域的企业合作关系，通过联合营销、资金合作等方式，形成良好的竞合关系。最后是尽量发挥区域间行业协会、各类产学研组织和金融机构的信息和资源优势。

#### （三）加快基础设施建设，为整村推进“夯实基石”。

积极营造基础设施建设、产业带动与贫困户能力培养三者联动、相互支援的良好氛围。加快推进交通建设，建设一批对完善主通道、促进旅游业、特色农业发展等重大铁路、高速公路和高等级公路项目，充分发挥基础设施建设投资带来的“乘数效应”。重点推进县际公路建设，扩大路网覆盖面，提高公路等级，实现片区内所有县（区、市）通高速公路或高等级公路，所有乡镇通沥青混凝土路。加大对至今仍未通车、通路的乡村道路建设、改扩建力度。加强基本农田水利建设，实施好流域综合整治工程。因地制宜实施水、电、路、气、房和环境改善“六到家”工程，改善农村人居环境。加大公共文化设施建设的力度，切实改变文化娱乐设施以及资源短缺的现状，不断满足广大群众日益增长的文化生活需求。

#### （四）创新投融资机制，为扶贫资金投入“广开财源”。

要千方百计加大扶贫投入力度。实施精准扶贫，必须以改革创新投融资体制机制为动力，多渠道、多手段、多方式加大扶贫投入。一是从制度上明确财政扶贫资金投人和行业部门资金投人的增长机制，要把真金白银用在精准帮扶的刀刃上，确保资金从“纸面”落实到“地面”的过程中不缩水、有硬货。二是完善生态补偿机制。继续实施退耕还林、水土保持、天然林保护、防护林体系建设等重点生态修复工程。三要以财政资金投入为杠杆，积极引入市场机制，通过 bt、bot、ppp 等模式引导各类社会资本广泛参与扶贫开发，有效弥补资金缺四是加强金融创新推进精准扶贫，搭建农业投融资平台、完善“三农”投融资机制、创新发展小额信贷方案。

#### (五) 强化基本公共服务，为全面脱贫“兜底保驾”。

因病、因灾、因学、因老致贫返贫的现象在一些地方仍然存在，进一步凸显了加强社会保障的重要性和紧迫性。要完善提升以城乡最低生活保障、医疗保障、社会养老保障为核心，以城镇“三无”和农丰了五保户”等特困人员供养、临时救助、社会福利和慈善事业为重点的社会保障体系，重点完善大病医疗统筹制度，降低贫困户大病保险参与门槛，要加强农村低保制度和扶贫开发政策的有效衔接，进一步编织好兜住贫困地区困难群众基本生活的社会安全网。对丧失劳动能力、无法通过就业帮助和产业扶持实现脱贫的贫困人口，要纳入城乡最低生活保障和特困人员供养保障体系，实施政策兜底扶贫，让他们基本生活有保障、有尊严。确保有劳动能力或劳动意愿的低保对象通过精准帮扶实现依靠自身努力摆脱贫困，真正实现“精准扶贫、不落一人”。

#### 参考文献:

- [1]唐任伍·习近平精准扶贫思想阐释[J]. 人民论坛, 2015(30).
- [2]左停, 杨闹鑫, 钟玲. 褚精准扶贫: 技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2015(8).
- [3]麻宝斌, 李辉. 政府社会管理精细化初探[J]. 北京行政学院学报, 2009(1).
- [4]SenAK. CommoditiesandCapabilities[M]. Oxford: OxfordUniversityPress, 1985: 78.
- [5]AlkireS, FosterJE. CountingandMultidimensionalPovertyMeasurement[J]•OxfordPoverty&HumanDevelopmentInitiativeOPHIWorkingPaper, 2007(7).
- [6]王艳蕙, 王小林, 等. 基于 G1S 的多维贫困精准识别与评价[M]•北京: 科学出版社, 2015: 348-350.
- [7]斧倩. 贫困陷阱与精英捕获: 气候变化影响下内蒙古牧区的贫富分化[J]•学海, 2014(5).

[8]陈全功. 少数民族山区农民创收方式与减贫效果的稳定性——以湖北武陵山片 K 为例[J]. 中南民族大学学报, 2013(6).

[9]李俊杰·腹地与软肋: 土家苗瑶走廊经济协同发展研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011:118.

[10]唐琼·推进武陵山片 K 融合发展的政策建议[J]. 湖湘论坛, 2014(1).

[11]洪恩华·关于武陵山区区域经济一体化的思考[J]. 新西部, 2007(4).

[12]纪良纲, 刘东英, 郭娜. 农产品供应链整合的困境与突破[J]. 北京工商大学学报, 2015(1).

[13]张跃平, 徐传武, 黄喆. 大推进与产业提升: 武陵山区扶贫的必由之路——以湖北省恩施州铝城坡等地的扶贫实践为例[J]. 中南民族大学学报, 2013(5).