

---

# 新时代大数据思维推进精准扶贫的 理论、实践探索与路径优化 ——基于对甘肃和贵州的调查思考

公衍勇<sup>1</sup>

(贵州民族大学 民族地区公共政策研究院, 贵州 贵阳 550025)

**【摘要】**:精准扶贫政策的实施是我国扶贫战略的重大转型。但扶贫工作中存在着扶贫对象不精准、帮扶措施缺乏针对性、扶贫效果无法跟踪等问题。新时代大数据思维为精准扶贫提供了新的理念和技术支持。基于对甘肃和贵州的调查,两省率先在全国建立起大数据管理平台,发挥了大数据在精准扶贫中的分析、监控、预警和展示能力。为进一步推动大数据在未来精准扶贫、精准脱贫中的有效运用,还需要充分认识大数据的重要性,注重数据安全,并加大大数据人才培养力度。

**【关键词】**:新时代 大数据思维 精准扶贫 全面小康

**【中图分类号】**:C913.7 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1001-5981(2018)06-0055-04

我国中西部地区的农村贫困和欠发达问题是发展不平衡不充分的重要体现。如何确保到2020年,我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,补齐实现平衡充分发展的短板,就成为全面建成小康社会决胜期迫切需要思考的重大问题。目前,我国扶贫方式已从“大水漫灌”到“细水滴灌”精准扶贫的转变。精准扶贫政策的实施是我国扶贫战略的重大转型,但精准扶贫工作还存在着扶贫对象不精准、帮扶措施缺乏针对性、扶贫效果无法跟踪等问题,影响了扶贫工作的顺利开展。而“互联网+”和大数据可以为解决上述问题提供一种有效的思路。

## 一、理论探索:大数据提升精准扶贫的精准度

扶贫工作中,目标瞄准偏离实际,一直是未能得到有效解决的问题。究其原因:笔者认为,首先是由于贫困人口整体数据的缺失,使得贫困人口的规模难以确定。

其次,是由于贫困识别的标准较为单一,使得贫困人口的数量难于确定。贫困具有多维、复杂性和动态性的特征。

运用大数据可以有效解决扶贫工作中数据缺失及目标偏离问题。

---

<sup>1</sup>**作者简介**:公衍勇(1981—),男,山东临沂人,贵州民族大学商学院民族地区公共政策研究院副教授。

**基金项目**:教育部人文社会科学研究青年项目“西南民族连片特困地区贫困救助体系研究”(13YJC630037)、贵州省教育厅人文社会科学研究青年项目“贵州省精准扶贫机制构建研究”(14QN001)阶段性成果。

### 1、借助大数据技术，确保精准识别

精准识别是精准扶贫的首要环节，只有弄清楚谁是真正的贫困人口、真正的贫困原因，才能为每个贫困户制定可行性、有针对性的扶贫措施。利用大数据能确保扶贫对象的精确识别，有效解决对象识别和对象瞄准过程中数据缺失的问题。首先，根据各地采用的精准识别方法，把扶贫对象、贫困类型、贫困规模等第一手资料录入扶贫信息系统，建立起基本的扶贫信息大数据库，然后将大数据平台与工商、公安、卫计、民政、银行等行业部门的数据库实现对接，整合分散在不同地区和部门的碎片化信息；通过数据的交换分析，实现对贫困户的线上比对审计，进而对贫困户信息进行分类、聚类、关联规则的分析，减少人为因素的影响和失误，实现对贫困人员全面真实地识别与评估，形成最真实的贫困数据库，识别出最精准的扶贫对象。其次，通过数据对比识别出贫困人口之后，进一步提炼数据中的有用信息，总结归纳出一个地区贫困人口的分佈状况、家庭状况、贫困程度、主要致贫原因等，为其量身定制帮扶措施，实现因户施策、对症下药。最后，运用大数据发掘相关工具对所有的建档立卡户进行全方位、全过程监测和跟踪，并实现脱贫退出、返贫纳入的动态管理机制，可以解决“扶持谁”的问题。

### 2、利用大数据技术，助推精准帮扶

贫困人口及致贫原因识别出来以后，就可以针对贫困户采取定人定策的帮扶措施。首先，利用大数据技术处理好“谁来扶”的问题。通过大数据系统，进一步明确每个贫困对象和各级责任人在扶贫系统上对应关系，可以清楚地查看帮扶干部做了哪些工作、帮扶效果如何。其次，利用大数据技术处理好“如何扶”的问题。依托大数据，可以为贫困地区提供信息服务，做到线上数据与具体扶贫措施比对分析，以便当地政府因地制宜、分类施策。同时，通过大数据平台，可随时准确掌握扶贫项目的效益和发挥作用情况，以便及时调整政策，避免项目失误，确保帮扶取得实效。

### 3、依托大数据技术，助力精准管理

一方面，大数据平台可以确保扶贫资金精准利用。通过全程留痕和数据比对，可以全面、动态地掌控扶贫项目实施与资金的使用进度情况，对扶贫领域的职务犯罪起到震慑作用，保障扶贫资金精准到位。另一方面，大数据平台也可以实现对贫困户的动态化管理。通过跨部门数据比对和对贫困人口家庭信息的动态跟踪，监控贫困人口的收入动态变化，将家庭收入超过贫困线标准的人口逐步退出扶贫系统，对脱贫人口出现“返贫”的及时纳入扶贫系统，形成较为完善的进退机制。

### 4、通过大数据技术，支撑精准考核

大数据分析有助于将考核评估具体化为各类量化指标，建立起大数据精准扶贫考核评估系统，将数据平台中的贫困人口的下降幅度、贫困人口的能力素质提升状况、农民人均纯收入的增加程度、地区基础设施的改善情况等考核评估指标与数据评估系统对接，通过逐条量化实现精准考核。此外，在大数据精准扶贫考核评估系统中还可以建立“第三方”评估系统，利用信息交互技术，由委托的第三方机构对相关考核指标进行评估。

## 二、实践经验:大数据在精准扶贫工作中的运用

各省市都在积极探索建立大数据精准扶贫管理平台，其中最具有代表性的当属甘肃和贵州。

### (一)甘肃:精准扶贫大数据平台建设的先行者

2015年9月10日，甘肃省被国家扶贫办列为全国大数据平台建设试点省份，成为在全国率先探索建设精准扶贫大数据管理平台的省份。“平台是由甘肃省扶贫办牵头，发改委、财政、教育、卫生、水利等相关厅局配合，甘肃万维公司建设的中国第一个精准扶贫大数据管理平台，利用大数据和移动互联网技术建设的五级互联互通的扶贫网络，全方位全过程监管帮扶情况和帮

---

扶成效<sup>[1]</sup>”。甘肃精准扶贫大数据管理平台涵盖了扶贫对象、扶贫措施、扶贫成效、数据分析、绩效考核5个管理子系统，覆盖了省、市、县、乡、村5个层级。同年9月18日，国务院副总理汪洋在甘肃省考察精准扶贫工作时，对甘肃省用大数据手段进行精准扶贫工作给予了肯定。

### 1、数据识别到人

2015年8月1日，甘肃省教育局、民政局、财政厅、发改委等十部门在深入调研分析、广泛征求意见的基础上，形成了涉及社会救助、劳动力培训、易地搬迁、教育、卫生等9项精准扶贫措施的精准扶贫户级信息采集表，并制定了《甘肃省精准扶贫大数据平台信息采集工作方案》。甘肃省投入了10万余干部，通过“一核、二看、三比、四评议、五公示(告)”的识别流程，核实完善了2014年底417万贫困人口、101万贫困户的建档立卡信息数据，精准识别出2015年度计划脱贫的26万户、110万贫困人口。同时，涉及精准扶贫方案的23个省直相关行业部门将“1+17”各项政策措施设计成信息采集表，分为户、村、县三级录入大数据云平台，实现对贫困户的精准掌握。

### 2、体制健全，保障大数据的真实性

为保障大数据平台信息采集和录入的准确性，“甘肃渭源县按照‘谁的行业标准谁负责把关，谁的表格谁负责培训，谁的数据谁负责审核’和‘谁主管、谁负责，谁录入、谁负责’的原则，边采集边审核边录入<sup>[2]</sup>”。对采集的数据实行每一季度更新一次，确保信息数据真实准确。甘肃陇西县在对信息采集人员、录入人员、审核人员进行明确、登记、备案的基础上，建立了“三包指导”（乡镇业务专干包村、行业部门包乡镇村、扶贫部门包行业部门乡镇）和“四级审核”（村级初审、乡镇复审、行业部门联审、扶贫部门审核备案）的把关验收的工作责任落实机制。

为保障脱贫数据的真实性，甘肃省对所有贫困建档立卡户，实行实名制管理；出台了“3342”（村级、乡级脱贫验收“3”方责任，县级脱贫验收“4”方责任，市级脱贫验收“2”方责任）脱贫责任追究办法，一旦发现数据造假，将逐级追究责任人的责任；此外，还将建立第三方评估机制，保障监督评估的客观性和真实性。通过上述责任体系的建立健全，对于防止“数字脱贫”，确保真扶贫、真脱贫，起到了重要的作用。

### 3、数据平台功能完备

甘肃省建立的精准扶贫大数据平台不仅是精准扶贫的重要抓手，也成为了服务群众的重要平台。以前贫困户办理贷款的时候需要家庭成员相互担保，社员五户联保，贷款的手续较多，时间较长。现在利用精准扶贫大数据平台，只要是系统内的贫困户，若提交申请，便能一次性审核通过。“借助大数据，截止2015年10月20日，马营镇为19个行政村1508户贫困户办理发放精准扶贫专项贷款7470万元，户均4.95万元。从申请办理到拿到贷款，时间不超过一个礼拜<sup>[3]</sup>”，大数据平台成为贫困户办事的“绿色通道”。

大数据平台正在尝试与政府不同平台间的数据实现无缝对接，进一步为贫困户提供优惠便利。2015年，甘肃省卫计委的新农合报销平台与精准扶贫大数据云平台完成了无缝对接，只要是大数据系统内的贫困户，在医院就医时，可自动享受在原有新农合报销比例基础上再增加5%的报销比例的特殊优惠政策，大大简化了报销的流程，方便了群众。

## (二) 贵州:精准扶贫大数据平台建设的标杆

贵州省利用“大数据”“大扶贫”的扶贫策略，依托大数据和云计算，率先在“云上贵州”完成了“扶贫云”的基础框架搭建，形成了精准扶贫作战图管理系统，于2017年3月10日投入使用。该系统为贵州省扶贫攻坚的数据采集、脱贫指挥调度、项目资金管理、工作绩效评估等提供了有效支持，有力助推贵州的精准扶贫工作，探索出“互联网+”扶贫新模式。“贵州扶贫得

到中央领导的充分肯定，为全国扶贫攻坚探索了可信可行、可学可用、可复制、可推广的‘贵州经验’，创造了精准扶贫‘贵州模式’<sup>[4]</sup>”，沉淀的“贵州经验”和“贵州模式”也逐渐使贵州成为全国精准扶贫工作的样板和标杆。

### 1、建成基础数据支撑平台，实现“挂图作战”

利用大数据甄别贫困人口是精准识别的第一步。贵州省采用了“四看”的衡量指标来为贫困者打分。“四看法，即一看房、二看粮、三看劳动力、四看读书郎，以饼图的方式，展示省、市州、县、镇、村的情况。其中：房的饼图构成包括：人均住房30平方米以上、人均住房10—30平方米、人均住房10平方米以下；粮的饼图构成包括：2亩以上、1—2亩、1亩以下、没有耕地；劳动力的饼图构成情况包括：劳动力占家庭人口数的户数50%以上、40%、20%以下、没有劳动力；读书郎的饼图构成包括：没有负债、5000元以下、5000—10000元、10000元以上<sup>[5]</sup>”。“扶贫云”通过大数据将上述各项指标整合起来形成一个脱贫指数，“60分以下的是真正的贫困户，60—80分是有可能脱贫但极易返贫的贫困户，80分以上是稳定脱贫的贫困户，以此作为辅助认定贫困户的标准<sup>[6]</sup>”。此外，大数据系统与教育、公安、卫计、民政等13个部门的数据整合，进行内、外部数据的比对，实现了对贫困人员较为真实地识别与评估，进而分析出贫困户的致贫原因，协助制定精准的扶贫措施。

通过利用大数据技术，一张达到1:5000比例尺的贵州省“扶贫地图”就形成了，这张图可以直观地反映任意一个市、县、乡、村包含的贫困人口总数、贫困户总数、贫困发生率及贫困人口的致贫原因、帮扶情况及脱贫情况等，实现了贫困人口识别的量化、贫困程度深浅的可视化。扶贫干部就可以通过PC端、移动端，实现挂图分析、挂图作战。

### 2、建成脱贫指挥调度、项目资金管理平台，实现精准管理

精准识别之后，就需要制定帮扶计划、实施精准管理，促成帮扶任务的落实。贵州省通过大数据手段对责任链、任务链进行监控，紧密跟踪帮扶措施的落实情况，对未完成或不符合预期目标的环节提出预警。采用大数据技术，建成扶贫项目申报、立项、资金拨付、监管、验收等为一体的项目资金管理平台，全面、动态地掌控扶贫项目的实施与资金的使用进度情况，最大程度地发挥扶贫资金的使用效益。目前，贵州省已将13万多个到村项目纳入监管。<sup>[7]</sup>

### 3、建成精准扶贫工作巡检平台，确保随时监控

“扶贫云”通过与贵州省行业部门实时交换涉及扶贫的数据，以GIS(地理信息系统)作为主要展示手段，“以移动终端为载体，建成以建档立卡贫困户和项目资金为重点的扶贫工作移动巡检系统。‘扶贫云’矢量模型的电子地图已经扩展到16层，达到1:5000比例尺，对贫困户、扶贫项目的定位已精准到自然村，实现对扶贫项目随时抽查、随地核查<sup>[8]</sup>”。

## 三、路径优化：“十三五”期间大数据应用与精准扶贫工作的推进策略

大数据时代的来临，为完善精准扶贫机制提供了新的理念和技术支持。

### (一)加强组织领导，充分认识大数据扶贫的重要性

一是要统一思想，充分认识做好精准扶贫大数据平台建设的重要性、责任性、复杂性和紧迫性，认真研究、全力以赴抓好信息采集工作，确保各类数据准确无误。二是要加强组织领导，明确职责分工。各级政府应该成立以一把手任组长、各扶贫相关部门主要负责人参与的精准扶贫大数据管理平台信息采集工作领导小组，全面负责大数据平台的各项工作。各级扶贫部门与各行业部门要密切沟通联络、紧密配合，抓紧建立精准扶贫大数据平台。

### (二)健全保密制度，注重数据安全性

---

大数据时代最大的威胁就是信息安全，大量数据的汇集不可避免地加大了帮扶对象、帮扶者个人信息、个人隐私及扶贫资金信息等敏感数据泄露的风险。现行的大数据的分析都未考虑到其中涉及的贫困户的个人隐私问题，比如一些未成年人就不希望打上贫困的烙印，然后公布于众。为此，在建立大数据扶贫系统之初，就应该健全保密制度，确保扶贫数据的安全。

一是，从立法层面保障数据的安全性。迫切需要国家借鉴欧美等发达国家个人信息、个人隐私保护立法的成功经验，加快制定涉及个人信息和个人隐私保护方面的数据采集、使用的法律法规，明确数据的公开条件、范围和保障，明确数据所有者、使用者等各方的权利义务，明确个人信息和隐私权受到侵犯时的法律救济问题。

二是，在立法、司法和执法环节中加大对泄露、窃取个人信息和个人隐私的打击力度，引入惩罚性赔偿制度，加大泄露、窃取个人信息和个人隐私的违法成本。

三是，加大对大数据的有效监管。要逐步构建国家部委行业和行政区域组成的矩阵式监管领导小组，实现对数据信息整个生命周期的全程监管；严格落实对大数据应用的事前审批制度；根据不同的工作职能和部门等级设置不同的管理权限，上级部门可以检查下级部门的工作实施情况。同时发挥大数据产业的行业自律作用，形成行业内互相监督，实现政府监管和行业自律共同发力的监管机制。

### (三)加大人才培养力度，为大数据扶贫提供人才支撑

大数据精准扶贫系统建好之后要会用、用好，这就要求必须有专业人员参与运营管理。

一是，国家实施大数据人才战略。加大对大数据人才培养的投入力度，将培养引进高层次大数据安全创新创业人才纳入“国家高层次人才特殊支持计划”，建立数据分析师等职业资格认证体系；加大安全技术和基础设施方面的投入研发力度。

二是，依托高校培养大数据人才。在高校、职业院校开设大数据相关课程和专业方向，注重跨学科的复合型人才培养，并将大数据相关专业列入紧缺人才专业方向目录。

三是，鼓励企业与高校及培训机构合作培养大数据人才。积极支持大数据企业与高等院校、科研机构、职业培训机构合作建立教育实践和培训基地，探索“人才+项目+团队”“人才+基地”等人才培养新模式，构建大数据技术的“政、产、学、研、用”的联动机制。

四是，政府部门在积极培育、引进大数据精准扶贫专业技术人才，充实机关信息系统专业队伍的同时，也应该展开针对性的培训工作。各级政府部门应该选派业务能力、学习能力较强的同志积极参加大数据业务培训工作，使其准确掌握精准扶贫数据的信息采集、录入、分析等系统操作业务，保证大数据系统的稳定运行。

### (四)加强制度建设，确保全面小康社会的实现

精准扶贫大数据平台建设的保证精准脱贫、全面建成小康社会的一项长期性工作，必须要有有效的工作制度作保证。

一是，建立稳定可靠的数据采集制度。数据真实、有价值才是大数据系统的生命，只有数据真实，才能为精准扶贫工作决策提供可靠的依据。精准扶贫信息采集涉及的指标多、范围广、信息量大，各级政府要有专门的办公场所和专业的负责人员，确保工作有人管、不脱节；对数据的采集形成“谁主管、谁负责，谁录入、谁负责”的信息数据负责机制；建立数据的定期上报制度，确保数据的及时更新。

---

二是，建立数据共享制度。我们要逐步打破阻碍数据流动的樊篱，实现各部门数据的交流共享。定期召开跨部门协调会议，研究部署各部门信息资源共享与交换的相关问题，指导各部门数据的共享共建，推进跨部门、信息资源整合共享。

三是，完善精准扶贫制度。大数据不过是用来分析贫困状况的工具，而真正帮助贫困户脱贫致富的是一系列完善的制度建设。当前，需要针对各地实施精准扶贫过程中存在的问题，找准问题的原因，进一步对精准扶贫制度进行补充完善。

#### 参考文献：

[1] 于洁. 甘肃用大数据手段精准扶贫受汪洋肯定 [N]. 人民邮电报, 2015-09-23.

[2] 王雨. 渭源加快精准扶贫大数据平台建设 [EB/OL]. 每日甘肃网, 2015-12-14. <http://gansu.gansudaily.com.cn/system/2015/12/14/015803148.shtml>.

[3] 石长毅. 甘肃：“互联网+精准扶贫”的新尝试 [EB/OL]. 人民网, 2015-11-30. [http://www.cpad.gov.cn/art/2015/11/30/art\\_5\\_42051.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2015/11/30/art_5_42051.html).

[4] 魏博. 脱贫攻坚看贵州：如何打赢中国决战贫困主战场？[EB/OL]. 中国网, 2016-01-13 [http://news.china.com.cn/txt/2016-01/13/content\\_37565066.htm](http://news.china.com.cn/txt/2016-01/13/content_37565066.htm).

[5] 胡锐. 量身定制大数据+精准扶贫 [N]. 贵州商报, 2015-12-15.

[6] 王钦. 贵州“扶贫云”云端精准扶贫很透明 [N]. 西南商报, 2016-5-25.

[7] 罗石香等. “扶贫云”甘霖遍洒千乡万村 [N]. 贵州日报, 2017-5-30(01).

[8] 王新伟等. 贵州：地无三尺平更借“扶贫云” [N]. 经济日报, 2016-4-5.