

B.16

新时代西部地区精准扶贫的历史成就、重点难点与政策取向*

吴丰华 崔浩博**

摘要：西部地区因其贫困人口多、贫困发生率高、深度贫困占比，成为我国扶贫攻坚的重点区域。十八大以来，在精准扶贫方略的推动下，无论是在整体还是在个案层面，西部减贫脱贫都展现出良好效果。因自身原因，深度贫困脱贫难、贫困户识别误差、返贫现象、贫困治理能力缺失等是精准扶贫中面临的共性问题，在西部表现得尤为突出。发挥西部县域在精准扶贫中的主体作用，以集中连片特困区为重点破解西部深度贫困，激发西部百姓内生动力，增强西部基层治理能力成为西部地区在新时代深入推进精准扶贫的政策重点。

关键词：精准扶贫 西部地区 新时代 深度贫困 易地移民搬迁

一 问题提出

2013年11月，习近平总书记在湖南湘西调研时首次提出了“精准扶贫”，

* 本文是国家社科基金项目“近代以来中国城乡关系演进与新型城乡关系的形成研究”（项目编号：14XJL013）、国家社科基金重大招标项目“西部地区易地移民搬迁工程的精准扶贫机制、综合效益评价与政策创新研究”（项目编号：16ZDA023）、西北大学“三大系列”研究项目——“新中国成立以来我国城乡关系发展研究”（项目编号：17ZX08）的阶段性成果。同时感谢2015年度西北大学“优秀青年学术骨干支持计划”的资助，文责自负。

** 吴丰华，经济学博士，西北大学中国西部经济发展研究中心研究员，西北大学经济管理学院副教授，复旦大学理论经济学博士后流动站博士后，主要研究政治经济学、城乡关系、市场经济理论；崔浩博，西北大学经济管理学院国家经济学基础人才培养基地本科生。



指出扶贫工作的开展应“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫^①”。2014年，国务院《建立精准扶贫工作机制实施方案》出台，进一步明确了精准扶贫的内涵、主要任务及目标，精准扶贫的顶层设计落地。此后几年间，精准扶贫在全国上下如火如荼地铺陈开展，成效明显：截至2017年末，全国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至3046万人，累计减少6853万人；贫困发生率从2012年末的10.2%下降至3.1%，累计下降7.1个百分点^②。作为反贫困理论的拓展性、创新性实践，精准扶贫已成为新时代我国扶贫开发的核心与主要内容。西部地区作为我国贫困人口最聚集、深度贫困最高发的区域，自然聚焦了更多的学术目光。

关于西部地区精准扶贫，学术界已进行了一定研究。有学者从西部整体精准扶贫的角度开展研究，如张建军（2017）^③、汪三贵等（2017）^④。有学者聚焦西部边疆民族地区，重点研究了西部少数民族地区开展精准扶贫的特殊性和有效模式，如万国威等（2016）^⑤、李忠斌（2017）^⑥。有的学者关注到了西部地区精准扶贫的具体路径和措施，如易地移民搬迁（邢成举，2016；何得桂、党国英，2016）^{⑦⑧}、产业扶贫（杨振强，2017）^⑨、旅游扶贫（杨霞、刘晓鹰，2013）^⑩、金融扶贫（邵传林等，2017）^⑪等。在精准扶贫战略的指导下，西部

-
- ① 习近平：《加强分类指导实施精准扶贫——在考察湘西十八洞村座谈时的重要讲话》，《人民日报》2013年12月3日。
 - ② 2017年末我国农村贫困人口减少到3046万人，新华网，2018年2月1日。
 - ③ 张建军：《全面建成小康社会背景下西部农村扶贫思路与模式的再创新》，《农业经济问题》2017年第4期。
 - ④ 汪三贵、殷浩栋、王瑜：《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》，《华南师范大学学报（社会科学版）》2017年第4期。
 - ⑤ 万国威、唐思思、王子琦：《西部民族地区精准扶贫机制研究：来自甘肃的实证调查》，《甘肃行政学院学报》2016年第2期。
 - ⑥ 李忠斌：《民族地区精准脱贫的“村寨模式”研究——基于10个特色村寨的调研》，《西南民族大学学报（人文社科版）》2017年第1期。
 - ⑦ 邢成举：《搬迁扶贫与移民生计重塑：陕省证据》，《改革》2016年第11期。
 - ⑧ 何得桂、党国英：《西部山区易地扶贫搬迁政策执行偏差研究——基于陕南的实地调查》，《国家行政学院学报》2015年第6期。
 - ⑨ 杨振强：《精准扶贫视域下西部贫困地区农业产业发展模式研究》，《学术论坛》2017年第3期。
 - ⑩ 杨霞、刘晓鹰：《旅游流量、旅游构成与西部地区贫困减缓》，《旅游学刊》2013年第6期。
 - ⑪ 邵传林、林安冉、王丽萍：《西部欠发达地区金融扶贫模式的比较研究——以甘青宁三省（区）为例》，《区域金融研究》2017年第3期。



地区脱贫攻坚取得了决定性成就，同时仍面临一些亟待破解的问题。站在建设新时代中国特色社会主义的历史关口，面临全面建成小康社会的关键期和精准扶贫的攻坚期，我们有必要系统总结新时代西部地区精准扶贫的成效，寻找西部地区精准扶贫的典型个案，并分析西部地区在脱贫攻坚过程中面临的重点难点以及可行的政策创新路径。

本文的剩余部分安排如下：第二部分总结新时代西部地区精准扶贫的历史成就，第三部分剖析西部两个地区典型的精准扶贫案例，第四部分转入对西部地区深入开展精准扶贫要关注的重点难点问题的分析，第五部分给出西部地区未来将精准扶贫推向深入的政策取向和重点，第六部分是总结。

二 新时代西部地区精准扶贫的历史成就

西部地区贫困人口多、贫困程度深、脱贫难度大，是国家重要的生态屏障和能源资源接续地，也是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的难点和重点，更是我国发展重要回旋余地和提升全国平均发展水平的巨大潜力所在^①。自精准扶贫工作实施以来，习近平总书记高度关注西部地区精准扶贫工作和精准脱贫进展，多次深入西部各地调研考察，主持召开多次扶贫攻坚现场会、座谈会，一系列思想酝酿形成、一系列顶层设计自上而下铺陈开来。在以习近平同志为核心的党中央的关怀和直接领导下，在各级党委政府的通力协作下，在包括贫困户在内的各方面共同努力下，我国脱贫攻坚工作取得了决定性进展。特别是西部地区，扶贫减贫成效尤为突出，取得了决定性成就。

首先，西部地区农村贫困人口数量大幅度下降。国家统计局住户收支与生活状况调查的数据显示，按照现行农村贫困标准（年人均收入 2300 元），西部地区的农村贫困人口数量从 2010 年的 8430 万人减少到 2250 万人，为中国减贫做出重大贡献的同时，也为发展中国家的落后地区脱贫减贫输出了有中国特色的全新解决方案和生动事例（见图 1）。

^① 国家发改委：《西部大开发“十三五”规划明确 10 方面重点任务》，《凤凰财经》2017 年 1 月 16 日。

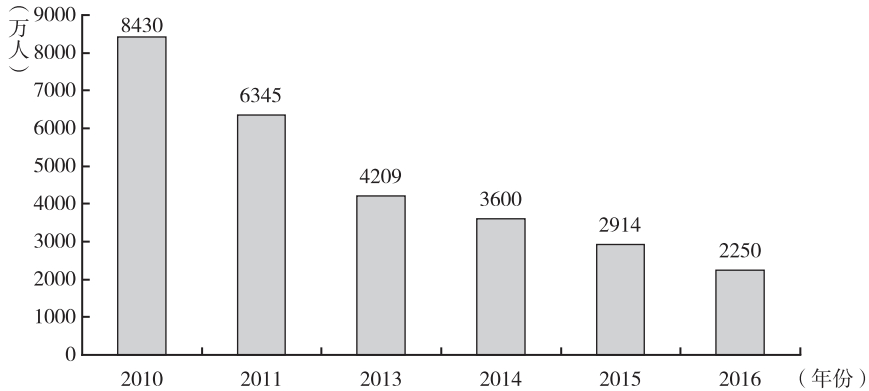


图1 2010~2016年西部地区农村贫困人口变化趋势

资料来源：根据国家统计局编著的《2017中国农村贫困监测报告》数据整理计算。

其次，西部地区农村贫困居民的生活水平持续提高。国家统计局农村贫困监测调查数据显示，2016年，西部12个省份贫困地区农村常住居民人均可支配收入8128元，人均消费支出7097元。西部贫困地区农村居民人均可支配收入实际平均增长达10%以上，远高于全国农村居民人均可支配收入8.2%的增速。

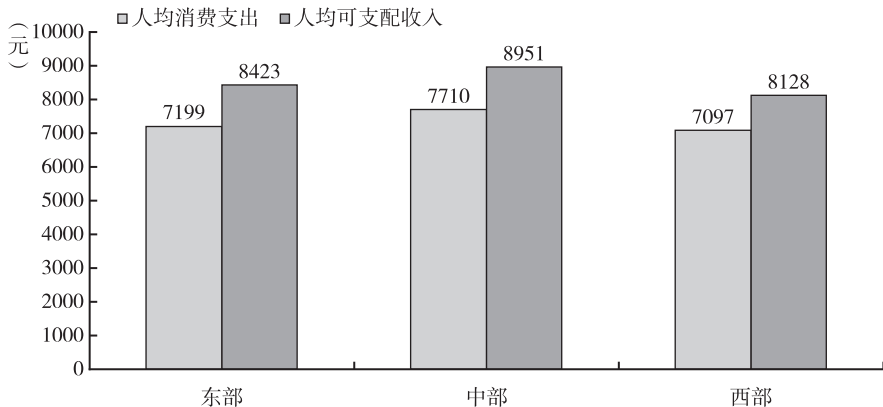


图2 2016年东部、中部和西部贫困地区农村常住居民人均可支配收入和人均消费支出

资料来源：根据国家统计局编著的《2017中国农村贫困监测报告》数据整理计算。



再次，西部国家扶贫重点县减贫工作成效明显。国家统计局农村贫困监测调查数据显示，2011~2016年，在西部地区的扶贫重点县中，新疆农村贫困人口从127万人减少到69万人，贫困发生率从30.7%下降到13.0%；宁夏农村贫困人口从47万人减少到18万人，贫困发生率从22.4%下降到8.7%；青海农村贫困人口从61万人减少到18万人，贫困发生率从30.8%下降到10.3%；甘肃农村贫困人口从602万人减少到217万人，贫困发生率从45.1%下降到16.4%；陕西农村贫困人口从312万人减少到116万人，贫困发生率从26.2%下降到10.5%；云南农村贫困人口从782万人减少到316万人，贫困发生率从36.2%下降到15.5%；贵州农村贫困人口从722万人减少到279万人，贫困发生率从35.4%下降到12.6%；四川农村贫困人口从384万人减少到117万人，贫困发生率从27.9%下降到8.5%；重庆农村贫困人口从116万人减少到35万人，贫困发生率从13.5%下降到4.0%；广西农村贫困人口从252万人减少到84万人，贫困发生率从28.7%下降到9.4%；内蒙古农村贫困人口从153万人减少到46万人，贫困发生率从24.5%下降到6.6%（见图3）。

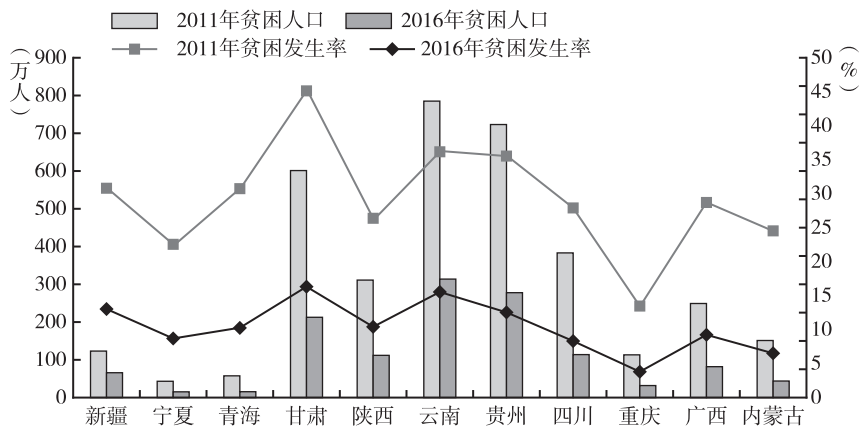


图3 2011~2016年西部各省份扶贫重点县贫困人口数量和贫困发生率

注：西藏自治区数据缺失较多，故未汇报。

资料来源：根据国家统计局编著的《2017中国农村贫困监测报告》数据整理计算。

最后，西部国家集中连片特困地区扶贫减贫工作取得重要的进展。集中连片特困地区生态环境脆弱，基础设施和社会事业发展滞后，自然灾害频发，属



于深度贫困的重灾区。在国家 14 个集中连片特困区中，西部地区独占 9 个^①，是西部脱贫攻坚的重点区域，也是西部全面建成小康社会的难点。近几年来，随着精准扶贫的深入推进，西部各集中连片特困区贫困人口数量显著减少（见图 4）。

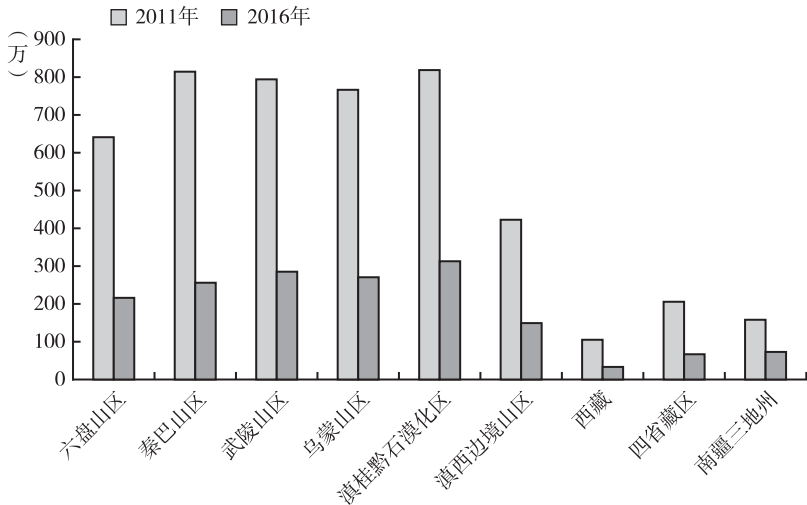


图 4 2011 年、2016 年连片特困地区农村贫困人口数量对比

资料来源：根据国家统计局编著的《2017 中国农村贫困监测报告》数据整理计算。

三 新时代西部地区精准扶贫的典型案例

进入新时代，西部地区在精准扶贫中逐渐形成了一批行之有效、针对性强且具有一定推广借鉴意义的精准扶贫典型案例。本文将重点分析笔者参加调研的两个典型案例。

（一）平利“社区工厂”精准扶贫模式研究

1. 平利“社区工厂”精准扶贫模式的产生背景与概况

陕西省安康市平利县地处陕西南部秦巴连片特困地区核心地带。陕南

^① 包括六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、西藏、四省藏区、新疆南疆三地州。



地区自然灾害多、贫困程度深、生态责任重、发展差距大。为从根本上解决陕南灾害与贫困问题，加快陕南发展，推动陕南三市 28 个县（区）与全省同步建成小康社会，2011 年 7 月陕西省政府正式通过《陕南地区移民搬迁安置总体规划（2011~2020 年）》，计划从 2011 年起用 10 年时间，搬迁移民 60 万户、240 万人。平利县从 20 世纪 90 年代开始试行“梯次搬迁”，一部分山区群众得以下山就川，但受政策限制，仍然有部分群众长期居留山区，生产生活很不方便。“十二五”末在册贫困人口 44811 人，占全县人口的 1/5 还多，致贫原因具体有三：一是自然环境差，“两灾”频发；二是生态脆弱，保护生态环境的责任重；三是经济基础比较薄弱。

为了解决搬迁户群众的可持续生计，破解搬迁户群众的增收难题，从 2014 年开始，平利县采取有力措施，按照“政府引导、能人引领，以厂兴社、厂社融合，基地孵化、连锁推进”的思路，在社区创办工厂，形成了一套行之有效的“社区工厂”精准扶贫模式，取得了显著成效，“小工厂”做成了“大产业”。截止到 2016 年 7 月，平利县已经建设集中安置区 130 个，转移搬迁群众 4.8 万人。

2. 平利“社区工厂”精准扶贫的做法及成效

(1) 平利“社区工厂”助推脱贫的做法和成效

第一，社区工厂促增收。平利县把促进农民增收致富作为实施避灾移民搬迁扶贫的最终目标，坚持一手抓搬迁安置，一手抓产业建设。摸索出了“社区+X”的多重路径，通过“社区+家庭手工业”“社区+园区”“社区+景区”“社区+农场”“社区工厂+电商”等模式，促进了资源要素在社区的集聚，改变了传统的生产组织方式和资源配置方式，实现了“农村变社区、农房变工厂、农民变工人”的转变，让“小工厂”成为“大产业”，打造了社区产业集群，激活了社区生产力，培育了社区经济。“楼上居住、楼下就业”，在平利县的各个社区，已经形成了厂房式、门面式等多种灵活办厂的方式。截止到 2017 年 1 月，平利县建设农村社区 75 个，创办各类“社区工厂”43 家，其中电子元件加工厂 18 家，手套、棉鞋等加工厂 7 家，其他行业 16 家，吸纳群众就近就业 3000 人（其中搬迁群众 1800 人、贫困群众 600 人）以上，年创造产值 1.8 亿元以上，先后帮助 2500 余户贫困户摘掉了“贫困帽”，就业人员



月均收入近 2500 元^①。规划到 2018 年底，全县 100 户以上的集中安置区均建有至少一家规范化运营的社区工厂，形成家庭手工业社区工厂产业集群，实现就业 5000 人以上，产值 10 亿元以上，就业群众年增收超亿元的目标。

第二，生计模式改变提高收入。地理空间的转换促使移民农户生计资本的转变，由单纯依靠耕地的农业生产向第二、第三非农产业转变，生产经营方式由单一式向多元化转变。移民搬迁前，平利县山区农民是自给自足的小农经济，靠天吃饭。搬迁后，一部分劳动力进入了社区工厂，一部分经过培训外出打工，仅有少部分从事农业生产，但耕作条件也得到了大大改善，不再肩挑背扛，机械化水平提高。外出务工年均收入 6 万元左右，而进入社区工厂工作的留守妇女年均收入也能达到 3 万至 4 万元。

第三，住有所居是最大的民生。各安其居而乐其业，平利县坚持“三优先，抓两头”^②的原则，将居住在深山区条件恶劣的居民搬迁到统一规划的安置点。平利移民安置点的选择充分考虑资源环境承载能力及地质和自然灾害威胁，避开险滩沟壑、陡坡山梁，将零星分散居住在高山深谷的农户迁移到相对平坦开阔的安全地带；移民农户的住房由之前安全性和稳定性较差的土坯房、石头房、木头房等变为砖混结构房屋，住房质量和居住条件得到极大改善。截止到 2016 年，平利县先后建成移民搬迁集中安置区 130 个，搬迁贫困群众 4.8 万人，使搬迁群众彻底远离了地质洪涝灾害，跳出“受灾——重建——再受灾”的恶性循环，百姓生命财产得到保障。

第四，不断完善基础设施，提高移民的生活便利度。“搬得出”是前提，“稳得住”才是关键。平利县坚持把基础设施建设作为移民搬迁的重要内容，加大财政投入，2016 年累计整合资金 3 亿多元，对每个移民搬迁安置区的道路基础建设、绿化地、设施完善的社区广场和运动场、幼儿园、卫生室、社区服务中心等公共服务设施进行统筹规划建设，让搬迁群众享受到与城市居民一样的基础设施和公共服务，逐步解决了移民的子女教育和老人养老问题。

① 汪静、吴义亮、吴莉莉：《移民搬迁精准扶贫模式创新研究——以陕西省平利县“社区工厂”构建为例》，《管理观察》2017 第 4 期。

② “三优先”是指地质灾害易发区域优先、高山深沟等生存条件恶劣区群众优先、危房户和困难户优先；“抓两头”，就是指一手抓有搬迁能力、有搬迁愿望的农户，一手抓贫困户特困户搬迁安置。



(2) 平利“社区工厂”促进生态环境的做法和成效

第一，迁出地自然环境得以恢复。平利移民搬迁把生态环境保护摆在重要位置，通过人退林进，实现了陡坡地退耕还林、还草，缓解了人口过多与资源过少的矛盾，有效减少对自然环境的人为扰动，促进了群众搬迁地自然生态环境的恢复，为天然林保护、水源地保护和生态涵养奠定了基础。2016年平利县高标准腾退农村住宅2000多亩，进行复垦还林，大力推进植树造林，完成植树造林3.5万亩，退耕还林1.5万亩，植被覆盖率提高4.5%，森林覆盖率达78%。

第二，迁入地生态环境优良。一方面，平利县移民搬迁安置工程90%是通过集中安置的方式，从根本上改变了搬迁群众的生存环境。居住条件从原来不通水、不通电、不通广播电视到搬迁后家家通自来水、通电、通广播电视，最体现卫生习惯和生活习惯变化的厕所也发生了革命性的变化。另一方面，平利县以社区工厂创新工业组织和发展形式，形成了一批小而精、小而美的企业，基本做到了无污染、低能耗，在满足加强生态环境保护约束的同时，实现了发展制造业。

(3) 平利“社区工厂”促进农村文化进步的做法与成效

平利在推进易地移民搬迁工程中以社区文化建设推动社区的社会融合与社区居民生活方式的转型。一是加强社区文化活动中心建设，配齐电脑、图书，开办“农家书屋”，培养移民户爱好阅读和学习的好习惯；二是举办“文明社区”“文明户”等活动，通过活动增强移民维护社区环境，培育移民的社区归属感；三是以精神文明建设为纽带，在社区范围内的单位（如镇机关、供电所、学校、幼儿园等单位），悬挂古代二十四孝、现代二十四孝图，制作“弟子规”“孝德”文化墙，倡导廉政、传承孝德，弘扬了文明健康、积极向上的乡村文化风气。

3. 平利“社区工厂”精准扶贫模式的时代意义

第一，平利“社区工厂”精准扶贫模式是化解扶贫移民适应期困境的有效途径。扶贫移民适应期是指在移民自搬迁安置开始至其在安置区实现社会经济适应的所需要的时间段。这一时期的关键是“稳得住”，核心是解决移民户的生计资源接续、社会关系网络重构、生计能力提升等三个相互衔接的问题。平利“社区工厂”找到了移民搬迁后脱贫致富的好路子，通过“新建一个搬



迁社区，必须配套兴办一个社区工厂”的举措，同时辅以“社区+农业园区”“社区+乡村旅游”等发展路径，使搬迁群众能够灵活就业、提升能力，最终实现安居乐业、脱贫致富。

第二，平利“社区工厂”精准扶贫模式是破解农村“三留守”问题的有力措施。“三留守”问题已然成为我国农村，特别是农村贫困地区十分头疼而又难以破解的社会问题。平利通过创办社区工厂，抓住“三留守”中留守妇女这个关键，让她们在家门口就业，做到“挣钱和顾家”两不误。丈夫外出打工“挣大钱”致富，妻子在社区工厂上班“挣工资”养家，既照顾了老人和孩子，又成就了个人发展，农村“三留守”问题迎刃而解。同时，妇女进入社区工厂，也有助于形成“人人有事干、村村讲和谐”的农村精神文明新风尚。

第三，平利“社区工厂”精准扶贫模式是陕南生态脆弱区发展制造业的有益尝试。陕南地区生态脆弱、地质灾害多发，安康全域都是国家主体功能区的试点示范地区，平利县又是国家“南水北调”的重要水源涵养区和国家主体功能区规划中的限制开发区。平利县以社区工厂创新工业组织和发展形式，形成了一批小而精、小而美的企业，基本做到了无污染、低能耗，在满足强生态环境保护约束的同时，实现了发展制造业，进而带动移民搬迁户“稳得住、能脱贫、快致富”，为陕南和国家其他生态脆弱区、限制开发区发展制造业进行了有益尝试。

第四，平利“社区工厂”精准扶贫模式是激发二次人口红利的积极探索。随着我国劳动力成本不断上升，我国经济发展中低成本劳动力向城市转移而形成的第一次人口红利已基本消退。而由移民搬迁集中安置所形成的社区，聚集了相当数量需要照顾家庭而留在社区的妇女和中老年人，这部分人是农村走不出去的剩余劳动力，人工成本相对低廉，为从事劳动密集型的手工制造业提供了新的劳动力资源。平利的社区工厂充分利用了部分劳动力资源，通过生产技术培训，让他们在社区工厂就地就业。这样也能有效降低企业的各项交易费用，使企业能够无后顾之忧地雇佣更多的劳动力。这一模式如能在类似地区推广，能大规模激发我国第二次人口红利，使人力资源优势转化为发展优势。

第五，平利“社区工厂”精准扶贫模式是我国中西部承接东部制造业转



移的可行路径。经济新常态下，我国东部地区面临产业创新和升级发展的迫切任务，客观要求中西部地区主动承接东部地区部分传统制造业转移，但是，除重庆IT产业、广西汽车制造业等少数成功案例外，这一国家政策提出已久，理论界长期研究的区际产业转移并未广泛出现。平利“社区工厂”的出现是中西部，特别是中西部落后地区承接东部制造业转移的有益探索和积极尝试，也是我国在向制造业强国迈进的同时巩固制造业大国地位的可行路径。

（二）云南大关易地移民搬迁 + “造血”式扶贫案例

云南省大关县自然条件恶劣、生态环境脆弱、人均资源不足，基础设施建设和产业发展难度大、贫困群众增收渠道少，是集山区、民族、贫困为一体的国家级重点扶贫开发重点县之一，也是乌蒙山区发展与扶贫攻坚的38个县之一。为了从根本上解决贫困问题，加快大关经济发展，推动大关与全省同步建成小康社会，大关根据《昭通市易地扶贫搬迁“十三五”实施规划》对生存环境恶劣地区的农村贫困人口实施易地搬迁安置，根本改善其生存和发展环境，并从产业支持、教育技能培训、社会保障等方面彻底消除致贫根源，形成了易地移民搬迁 + “造血”式扶贫模式，值得从理论层面进行总结，在实践中进行推广。

1. 大关县贫困现状及贫困成因

云南省昭通市大关县位于乌蒙山区腹心地带，全县面积1721平方公里，辖8镇1乡85个村（社区），有苗、彝、回等21个少数民族，总人口28.35万人。截至2016年，大关县仍有6个贫困乡镇、68个贫困行政村，建档立卡贫困户19273户、贫困人口73026人，贫困发生率9.11%，居昭通市第2位。目前，大关县脱贫攻坚工作进入“攻坚拔寨”的冲刺阶段，计划2016~2018年每年实现1个贫困乡镇15个贫困村1.8万人脱贫出列，2019年确保剩余3个贫困乡镇、23个贫困村、剩余贫困人口全部脱贫出列，全县脱贫摘帽。

表1为大关县贫困人口年龄分布情况，贫困人口在各个年龄段分布较为均匀，但贫困人口呈现年轻化趋势。表2为大关县贫困人口受教育程度分布情况，初中以下贫困人口占据绝大多数，说明贫困人口受教育程度较低，教育缺乏是致贫的重要因素之一。



表1 大关县贫困人口年龄分布

单位：人，%

年龄分组	18岁以下	18~30岁	31~40岁	41~50岁	51~60岁	60岁以上
人数	19163	18076	10100	10585	7000	8102
占比	26.24	24.75	13.83	14.49	9.59	11.09

资料来源：根据《大关县贫困人口摸底排查报告》整理。

表2 大关县贫困人口受教育程度分布情况

单位：人，%

受教育程度	文盲半文盲	小学	初中	高中	大专及以上学历	其他
人数	6377	47224	13694	2282	836	2613
占比	8.73	64.67	18.75	3.12	1.14	3.58

资料来源：根据《大关县贫困人口摸底排查报告》整理。

造成大关县贫困问题突出的主要原因有五方面。第一，自然条件较差。大关县国土面积99%以上为坡地，大部分贫困人口居住在高寒地区、高二半山区。第二，资源贫乏。居住区可开发利用的资源较少，土地贫瘠，产出率低，人地矛盾突出。第三，基础设施落后。基础设施无法支撑农村经济的发展，农田水利灌溉设施不足，有效灌溉保证率仅35%。第四，自然灾害频发。滑坡、泥石流、洪涝等自然灾害易发、频发，无灾不成年，防灾减灾任务繁重。第五，教育、文化意识淡薄。劳动者受教育程度普遍较低，发展观念严重滞后。表3为大关县致贫原因的具体调查，缺技术、缺劳动力、缺资金是主要致贫原因。

表3 大关县贫困人口致贫原因情况

单位：户，%

致贫原因	因病	因残	因学	因灾	缺地	缺水	缺技术	缺劳动力	缺资金	交通落后	自身发展不足	其他
贫困户数量	2239	456	1193	256	103	2486	3264	3874	2932	1460	493	517
占比	11.62	2.37	6.19	1.33	0.53	12.9	16.94	20.1	15.21	7.58	2.56	2.68

资料来源：根据《大关县贫困人口摸底排查报告》整理。



2. 大关县易地移民搬迁 + “造血”式扶贫的做法及取得的成效

围绕 2019 年脱贫摘帽出列、2020 年全面建成小康社会总目标，云南大关县以脱贫攻坚统领“十三五”经济社会发展全局，紧扣 6 个贫困乡镇、68 个贫困村出列、19273 户 73026 人建档立卡贫困人口脱贫目标，按照政府规划制定扶贫的工作思路，通过易地搬迁工程挪穷窝、通过产业支持换穷业、通过教育技能培训斩穷根、通过社会保障医疗帮扶惠民生。

第一，移民搬迁挪穷窝。大关县易地扶贫搬迁的对象是生活在环境恶劣、不具备基本生产和发展条件、“一方水土养不活一方人”的深山区、石山区、荒漠区、地方病多发区等地区且具备搬迁和安置条件的农村贫困人口。根据迁出地的村落分布情况，主要采取以自然村落为单元整体迁出和以自然村落为单元部分迁出两种方式。对于零散分布的自然村落和零散住户，一次性全部迁出；对于规模较大且必须全部迁出的自然村落，根据安置地情况统一规划，分批迁出。运用“干部上山、群众下山”工作法，按照“六搬五近”^①的易地扶贫搬迁原则，2016~2018 年完成 9 个乡（镇）47 个行政村 47 个易地扶贫安居工程项目，安置搬迁农户 3412 户 13898 人（其中建档立卡贫困农户 2578 户 10620 人）。

安置住房建设根据安置区实际，采取“统规自建、统规联建、统规统建”三种方式。建档立卡贫困人口按照人均 2 万元的标准补助，签订旧房拆除协议并按期拆除的建档立卡贫困人口人均奖励 0.6 万元，同步搬迁户户均补助不低于 1.5 万元。有贷款意愿的，可按 6 万元/户的限额通过县级扶贫公司申请农发行易地扶贫搬迁项目贷款。全县易地扶贫搬迁项目总投资 79153.3 万元。计划新建安居房 3412 套 290520 平方米（其中建档立卡户 2578 套 265500 平方米）；项目投资 33867 万元（其中建档立卡户投资 27612 万元）；安置区配套设施建设投资 40376.95 万元（其中配套基础设施投资 30375.71 万元，公共服务设施投资 8255 万元，土地整治投资 1746.24 万元）；迁出区生态修复投资 400.24 万元；其他项目投资 4509.11 万元。截至 2016 年底，累计完成投资 19721.81 万元，已经竣工 1106 户。分散安居房竣工 377 户（建档立卡 280 户），入住 55 户 194 人。集中安置竣工 729 户（建档立卡 529 户），入住 24 户

^① “六搬”指高搬矮、远搬近、寒搬暖、散搬聚、危搬安、差搬好；“五近”指近村委会、近学校、近卫生室、近乡村公路干线、近城镇。



88人。建设道路19.49公里、饮水管道5.3公里。

第二，产业扶持换穷业。大关县产业扶贫以打造高原特色农业品牌为主攻方向，以“企业+合作社+基地+农户”为主要模式，重点发展茶、竹、药、菜、畜五个优势产业。取得了不错效果，贫困户和移民搬迁户增收明显。

第三，实施岗位安置、技能扶贫工程增收。大关县采取各种办法提高贫困户的非农就业能力，千方百计提高贫困户的工资性收入。一是就地安置一批，为2.22万名贫困劳动力建档立卡账，制定《大关县技能扶贫和农村贫困劳动力转移就业专项行动四年规划（2016~2019年）》，县内党政机关、企事业单位开发公益性岗位、临时用工、护林员等岗位时优先招录建档立卡贫困户劳动力，2016年共招聘102人。二是技能培训输出一批，技能培训对移民外出务工就业结构的提升发挥了重要的作用。通过培训以后，一些移民可以从事有一定技术含量的工作，如钢筋工、电焊工、种植养殖、汽车修理、芦笙制作等。2016年，大关实施技能培训9990人，对2016年出列的15个贫困村，培训贫困劳动力1万多，转移输出农村劳动力5000人以上，其中各类技能扶贫培训8036人，抓住广东中山市对口帮扶协作机会，加大与广州、江苏、浙江等用工密集地区企业联系，组织开展“订单式”培训和“定向式”输出。

此外，大关县在提高贫困人口社会保障和公共服务、引进社会力量参与扶贫、改善贫困地区生态环境等方面形成了一系列行之有效的做法，取得了良好效果。

四 新时代西部地区精准扶贫的重点难点

自党的十八大提出到2020年全面建成小康社会的目标以来，西部在精准扶贫、精准脱贫方面做了大量工作，取得了历史性成效。随着一般性贫困人口实现脱贫，要求未来的精准扶贫工作不断细化深化，对于西部，更是面临一些亟待解决的重点难点。

首先，西部深度贫困地区脱贫攻坚难度巨大。从2013年底算起，国家实施精准扶贫战略已有4年多时间，西部地区大量一般性贫困人口实现了脱贫，现在剩下的基本是居住在深度贫困地区的贫困人口。这部分人口未来脱贫难度



十分大，新常态下，经济增长速度放缓使得西部财政专项资金的增长空间有限^①；而且，经过多个阶段的侧重不同的扶贫开发，西部剩余贫困人口居住高度分散和高度集中在连片特困区，呈现两种极端。根据2300元/年的农村贫困标准，2016年我国集中连片特困地区农村扶贫对象总数仍有2182万人，其中大部分分布在国家14个集中连片特困区中地处西部的9个特困区。这些地区的共有特点是经济基础差，基础设施建设和社会发育滞后，生态环境脆弱，自然灾害频发，环境承载能力十分有限，自然地理、经济社会、民族宗教、国防安全等问题交织叠加，加大了脱贫攻坚的复杂性和难度，成为未来西部扶贫中难啃的硬骨头。

其次，西部仍然存在识别不精准的问题。我们在陕西、贵州、云南等省份调研过程中发现，部分地区仍存在识别不精准、变迁不精准的问题，或是没有将贫困户纳入脱贫攻坚计划，没有将需要搬迁的群众纳入易地移民搬迁计划；或是虚报增报贫困人口和易地移民搬迁规模，强制不需要搬迁的农民居民进行搬迁。最新的经验研究也支持了我们的调研结论，殷浩栋等（2017）对中西部易地扶贫搬迁人口较为集中的省份进行了精确识别测度与研究，结果发现搬迁对象的识别存在一定比例的漏进，其中陕西、四川和云南三省搬迁农户的识别漏进比率最高^②。造成这种情况的原因客观来自西部地域广袤、贫困户居住相对分散、基层干部人力不足，主观则是地方的某些自利性动机。对此，习近平总书记在2018年2月主持召开的打好精准脱贫攻坚战座谈会上强调，“建档立卡要继续完善，精准施策要深入推进”^③。所以，西部未来精准扶贫工作面临的又一挑战便是如何进一步提高精准率，如何真正做到“真扶贫、扶真贫”。

再次，返贫问题在西部尤为突出。西部地区自然地理条件恶劣，经济体量小、产业规模小，先进制造业和现代服务业培育不足，贫困人口的自我积累缓慢、生计资本改善困难，“等靠要”思想严重，难以生成长久的可持续发展能

① 李晓辉、徐晓新、张秀兰等：《应对经济新常态与发展型社会政策2.0版——以社会扶贫机制创新为例》，载《江苏社会科学》2015年第2期。

② 殷浩栋、王瑜、汪三贵：《易地扶贫搬迁户的识别：多维贫困测度及分解》，《中国人口·资源与环境》2017年第11期。

③ 《习近平主持召开打好精准脱贫攻坚战座谈会并发表重要讲话》，新华网，2018年2月14日。



力，最终陷入“陷贫—扶贫—脱贫—返贫”的恶性循环。对于西部来说，扶贫脱贫不能只是农村贫困人口尽一时之力、享一时之功，跳出贫困的恶性循环需要阻断返贫的路径，构建可持续的扶贫长效机制。

最后，基层贫困治理能力缺失的问题在西部尤为严重。汪三贵、殷浩栋、王瑜（2017年）列举了我国的扶贫工作机制在扶贫模式、返贫预防、绩效考核和资金管理等四方面的不足^①。其原因在于任何工作机制都需要人来落实和执行，而落实和执行的扶贫政策的党委政府，特别是县乡两级党委政府的人员配置、人员素质等都难以达到现在高强度和高要求的精准扶贫工作的需要。基层干部能力和任务要求的不匹配在西部表现得更为严重。“乡镇人才流失与人员不足是常态。贫困村的集体经济基本上是空壳，几乎没有村干部可支配的资源”^②。所以，在考虑脱贫人口的可持续生计的同时，西部还需着力解决扶贫干部的能力提升、动力提升和可持续发展问题。

五 新时代西部地区精准扶贫的政策取向和重点

未来西部精准扶贫重点难点的破解，有赖于国家精准扶贫政策和对策的持续性创新。在政策、对策研究方面，精准扶贫模式、政策运行机制和政策实施成为学术界研究的重点。

精准扶贫模式创新是依靠现实精准扶贫工作的扶贫经验，基于不同的理论视角试图探索适于指导精准扶贫实施的现实工具。学者们结合现实发展状况，提出或总结了“互联网+”扶贫模式（张玉强、李祥，2016）^③、“PPP模式”（廉超，2017）^④、GTP和GSP路径（李志平，2017）^⑤、旅游扶贫（邓维杰，

① 汪三贵、殷浩栋、王瑜：《中国扶贫开发的实践、挑战与政策展望》，《华南师范大学学报（社会科学版）》2017年第4期。

② 唐丽霞、罗江月、李小云：《精准扶贫机制实施的政策和实践困境》，载《贵州社会科学》2015年第5期。

③ 张玉强、李祥：《集中连片特困地区的精准扶贫模式》，《重庆社会科学》2016年第8期。

④ 廉超：《PPP模式助推精准扶贫、精准脱贫》，《贵州社会科学》2017年第1期。

⑤ 李志平：《“送猪崽”与“折现金”：我国产业精准扶贫的路径分析与政策模拟研究》，《财经研究》2017年第4期。



2014^①；杨祎等，2016）等多种精准扶贫创新模式。如何结合贫困地区和贫困人口的实际情况，进一步创新精准扶贫的运行机制已成为当下扶贫开发亟待研究的重要课题。陆益龙（2016）^②提出了“三个综合”——建立精准扶贫的综合性机制需要将政府、市场、社会、社区的扶贫力量综合起来，将经济、政治、社会与文化的扶贫措施综合起来，将扶贫与发展综合起来。黄承伟（2017）^③从国家治理的宏观角度指出，深化精准扶贫需要把握和处理好在脱贫攻坚目标的“当前”与“长远”，顶层设计的“理论”与“实践”，扶贫脱贫的“主体”与“客体”，政府、市场与社会间的“协同”与“动员”等六个方面的辩证关系。李棉管（2017）^④则提出中国“精准扶贫”更需要在政治过程考察和文化因素分析这两方面建构起本土性解释框架和运行机制。随着精准扶贫实践不断走向深入，很多研究者就精准扶贫政策的创新提出了更为细致的对策，研究主要是围绕着精准扶贫的主要任务和目标展开的。有的学者关注到了精准识别的创新，如杨园园等（2016）^⑤、张全红等（2017）^⑥、杨瑚（2017）^⑦。有学者重点研究精准帮扶的创新，如左停等（2015）^⑧、汪三贵、郭子豪（2015）^⑨、何仁伟等（2017）^⑩、莫光辉（2017）^⑪、张李娟（2017）^⑫、

-
- ① 邓维杰：《精准扶贫的难点、对策与路径选择》，《农村经济》2014年第6期。
 - ② 陆益龙：《构建精准、综合与可持续的农村扶贫新战略》，《行政管理改革》2016年第2期。
 - ③ 黄承伟：《深化精准扶贫的路径选择——学习贯彻习近平总书记近期关于脱贫攻坚的重要论述》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2017年第4期。
 - ④ 李棉管：《技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示》，《社会学研究》2017年第1期。
 - ⑤ 杨园园、刘彦随、张紫雯：《基于典型调查的精准扶贫政策创新及建议》，《中国科学院院刊》2016年第3期。
 - ⑥ 张全红、李博、周强：《中国多维贫困的动态测算、结构分解与精准扶贫》，《财经研究》2017年第4期。
 - ⑦ 杨瑚：《精准扶贫的贫困标准与对象瞄准研究》，《甘肃社会科学》2017年第1期。
 - ⑧ 左停、杨雨鑫、钟玲：《精准扶贫：技术靶向、理论解析和现实挑战》，《贵州社会科学》2015年第8期。
 - ⑨ 汪三贵、郭子豪：《论中国的精准扶贫》，《贵州社会科学》2015年第5期。
 - ⑩ 何仁伟、李光勤、刘运伟、李立娜、方方：《基于可持续生计的精准扶贫分析方法及应用研究——以四川凉山彝族自治州为例》，《地理科学进展》2017年第2期。
 - ⑪ 莫光辉：《精准扶贫：贫困治理的价值之维与实践突破——精准扶贫绩效提升机制系列研究之五》，《改革与战略》2017年第2期。
 - ⑫ 张李娟：《西部地区金融支持精准扶贫的难点与对策》，《改革与战略》2017年第2期。



覃志敏、岑家峰 (2017)^①、高飞、向德平 (2017)^②。还有学者关注到了扶贫后的精准管理创新问题,汪三贵、刘末 (2016)^③、杨园园等 (2016)^④ 郑瑞强、王英 (2016)^⑤,以及脱贫后的精准考核创新,邓维杰 (2014)^⑥、陈爱雪、刘艳 (2017)^⑦。

借鉴以上学者分析,并结合前文分析西部地区未来开展精准扶贫工作的重点难点,以下四方面构成了西部地区在 2020 年之前开展精准扶贫工作的政策重点。

第一,以壮大西部县域经济为抓手,发挥县域在精准扶贫中的主体作用。县域是我国精准扶贫和精准脱贫工作开展的主战场,县域经济发展的程度直接决定了脱贫攻坚的成败,直接决定了贫困人口能否真正获得生计资本的提升,能否实现可持续发展。与东部发达地区相比,西部地区县域经济发展滞后。所以,一要重点发展县域产业,为贫困人口提供和配套充足的、他们能力可以达到的产业,如陕西平利县逐渐发展形成的“社区工厂”模式,解决了易地移民搬迁后的农村留守妇女的就业问题;贵州大方县在恒大集团的支持下,在大方县县城发展乡村旅游产业,在农村引入了大棚蔬菜、养牛等产业。二要做大做强县城规模,聚集人口,增强县城的带动聚集效应。否则,即使短期依靠转移支付和政策兜底完成了脱贫攻坚的任务,也难以使这部分百姓获得持续发展资本和自行能力。

第二,以集中连片特困地区为重点,解决西部深度贫困问题。深度贫困属于多维贫困的长期沉淀,脱贫难度巨大。在我国,深度性贫困发生地区集中分

-
- ① 覃志敏、岑家峰:《精准扶贫视域下干部驻村帮扶的减贫逻辑——以桂南 s 村的驻村帮扶实践为例》,《贵州社会科学》2017 年第 1 期。
 - ② 高飞、向德平:《社会治理视角下精准扶贫的政策启示》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2017 年第 4 期。
 - ③ 汪三贵、刘末:《“六个精准”是精准扶贫的本质要求——习近平精准扶贫系列论述探析》,《毛泽东邓小平理论研究》2016 年第 1 期。
 - ④ 杨园园、刘彦随、张紫雯:《基于典型调查的精准扶贫政策创新及建议》,《中国科学院院刊》2016 年第 3 期。
 - ⑤ 郑瑞强、王英:《精准扶贫政策初探》,《财政研究》2016 年第 2 期。
 - ⑥ 邓维杰:《精准扶贫的难点、对策与路径选择》,《农村经济》2014 年第 6 期。
 - ⑦ 陈爱雪、刘艳:《层次分析法的我国精准扶贫实施绩效评价研究》,《华侨大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 1 期。



布在西部边远山区和少数民族地区，面临现代性伦理缺失、经济性贫困陷阱、公共物品供给失衡、现代市场机制下的扶贫效益漏出等深层次问题^①。面对这种情况，需要对西部深度贫困进行综合治理。首先，要治理“志穷”，鉴于贫困文化是长期积累形成的，那么贫困文化的消解就难以单纯依靠教育宣传来实现。关键是要加强农村基础教育、学前教育，关注农村儿童的身体发展权、教育机会均等权，从基础做起。否则即使到了2020年绝对贫困被消灭之后，西部的相对贫困问题又将成为新的难题。其次，要治理的是空间贫困问题。西部深度贫困区很多是不适宜人居也不适宜发展生产的“一方水土养不活一方人”的地区，这类地区的特点是生产空间、生活空间和社会空间三个空间维度都处在贫困状态。对这部分贫困群体，要进一步加大易地移民搬迁的力度，做好他们的产业配套、生活配套和社会配套（包括公共服务和社会文化）。最后，注意深度贫困治理中的民族问题和边疆问题。西部9个国家级集中连片特困区大都存在着一定的民族、边疆问题。民族问题的核心是少数民族地区尽快发展、少数民族群众尽快致富和少数民族与汉族的融合，边疆问题的核心是边疆地区在安全基础上的发展，而安全本身又依赖于发展的长久维持。这样看，破解深度贫困就成了西部推动少数民族地区发展、拱卫边疆安全的有效途径。所以，西部集中连片特困区的深度贫困治理一定要考虑少数民族群众在生产生活方面的特殊诉求，通盘考虑脱贫、经济发展、民族融合、国家安全、宗教文化等问题。

第三，整合多重扶贫资源，特别注重激发西部百姓的内生动力。扶贫从来都不只是政府的事情，也不仅仅与贫困户有关。在中国特色社会主义新时代下，一方面，要发挥社会主义制度的优越性，强化党委政府对精准扶贫和精准脱贫工作的统一领导、部署安排和组织，同时引导社会力量关注、支持、参与扶贫工作，如通过“万企帮万村”的形式，引导民营企业参与到精准扶贫工作中。另一方面，要积极运用市场的手段和方式，依靠市场的力量来推动。此外，要特别注重激发贫困户的内生动力。习近平总书记指出，“要加强扶贫同扶志、扶智相结合，激发贫困群众积极性和主动性，激励和引导他们靠自己的

^① 李小云：《把深度性贫困的治理作为精准扶贫的重中之重》，光明网，2017年4月24日。



努力改变命运。改进帮扶方式，提倡多劳多得，营造勤劳致富、光荣脱贫氛围”^①。

第四，增强西部基层治理能力，理顺组织和政策执行两大关系。前文已经分析，西部地区县、乡、村的组织配置和干部素质都难以很好匹配当前高强度、高标准、高要求的精准扶贫工作。这就需要西部采取多种途径提高基层扶贫干部的水平，如通过轮训、与先进地区干部互换挂职等方式；采取多种方式提高西部基层扶贫干部的积极性，如发放特别补助、高套行政级别等；采取多种方式充实基层扶贫干部队伍、增强队伍力量。同时，特别要注意贫困户的参与和诉求，理顺扶贫治理组织、政策执行中的关系。现在我们开展的精准扶贫和精准脱贫实践是一种混合了行政性和政治性、常规性与运动型的模式，这种模式有利于发挥党的集中领导的优势，而且有助于完成紧急性、攻坚性任务，但是也可能导致“作为末端的建档立卡户和村民的需求在很大程度上被淹没在混合型的自上而下治理之中而得不到有效体现，反过来又在一定程度上抵消了政策的实施效果”^②。所以，关键在于构建能激发贫困户参与和投身脱贫的积极性的机制，“让贫困户自下而上的表达和呼声与自上而下的决策和执行，形成长期的、常规的互动、回应运行关系”^③。

六 结语

精准扶贫从习近平总书记的扶贫思想上升为新时代脱贫攻坚的总方略，从中央顶层设计落实到数以千万计的农村贫困百姓，时间已4年有余，成绩斐然。当前，精准扶贫已进入边际效益递减阶段，未来扶贫减贫难度大大提高。对西部尤其如此，西部剩余贫困人口居住分散、深度贫困严重，扶贫难度大、成本高，同时还肩负数量巨大的生态避灾搬迁、易地扶贫搬迁任务，更提高了西部脱贫减贫的难度系数、加大了西部脱贫攻坚的工作量。基于当前现实，必须抓住重点、创新扶贫模式：在五级党委行政体系中，要特别注重发挥县域作

① 《习近平主持召开打好精准扶贫攻坚战座谈会并发表重要讲话》，新华社，2018年2月14日。

② 王春光：《政策执行与农村精准扶贫的实践逻辑》，《江苏行政学院学报》2018年第1期。

③ 王春光：《政策执行与农村精准扶贫的实践逻辑》，《江苏行政学院学报》2018年第1期。



为脱贫攻坚主战场的作用；在地理空间体系中，要以9个集中连片特困区作为重中之重，集中破解深度贫困问题；在精准扶贫参与主体中，要特别注重激发贫困群体内生动力，理顺“政府—社会—贫困户”三方关系；在扶贫治理体系中，要特别注重贫困治理目标和贫困户脱贫诉求的耦合，做到扶真贫、真扶贫，“打好”而非简单“打赢”之精准脱贫攻坚战^①。

^① 注：习近平总书记在2018年2月12日成都举行的座谈会上提出，“要打好精准脱贫攻坚战”，而在以前的表述中，是“打赢精准脱贫攻坚战”。