

甘肃省精准脱贫绩效评价案例分析

专业领域/方向：经济学

适用课程：《宏观经济分析》

选用课程：《宏观经济分析》

编写目的：本案例旨在增强学生对国家重大战略和政策的了解，提高对精准扶贫和农村社会以及对精准扶贫在全面建成小康社会中重要作用的认识，增强学生社会调查能力及数据分析能力。

知识点：贫困理论 扶贫模式 精准扶贫

关键词：精准扶贫 绩效评价 因病致贫 因学致贫

中文摘要：贫困问题是世界各国政府和相关国际组织关心的重要议题。本文以甘肃省的扶贫实践为例，对甘肃省当前扶贫政策的绩效进行了研究与评价。研究发现，当前的扶贫政策促进了农村地区的经济发展，对贫困人口的快速减少起到重要的作用；但在当前实施的农村精准扶贫实践中，仍然存在如何精确瞄准扶贫对象、整合扶贫资金、调动扶贫对象参与的积极性等问题。在此基础上，进一步讨论了甘肃省的主要致贫原因以及如何提高精准扶贫的绩效。

甘肃省精准脱贫绩效评价案例分析

一、中国精准脱贫背景介绍

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是中国特色社会主义的本质要求，是党和政府义不容辞的历史责任。为完成这一任务，中国政府和社会各界进行了艰苦卓绝的努力，不断探索创新，在过去几十年里，经历了体制改革推动扶贫、开发式扶贫、扶贫攻坚等反贫困历史阶段，取得了举世瞩目的成就，贫困人口从改革开放初期的 2.5 亿人下降到目前的 710 万人，为世界反贫困理论和实践做出了卓越贡献。

进入 21 世纪，国际、国内社会经济背景发生了很大变化，党的十八大审时度势制定了 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标。习近平总书记明确指出：“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村，特别是贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”中国的扶贫攻坚被赋予新的历史任务和内容。党的十八届五中全会从全面建成小康社会奋斗目标出发，明确到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。为完成到 2020 年整体脱贫这一艰巨的历史性任务，填补小康社会建设的短板，党中央国务院做出了一系列重大决定，脱贫攻坚成为贫困地区各级政府“十三五”期间头等大事和一号工程，统揽经济社会发展全局。《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》也明确指出，“实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，提高扶贫实效。分类扶持贫困家庭，对有劳动能力的支持发展特色产业和转移就业，对‘一方水土养不起一方人’的实施扶贫搬迁，对生态特别重要和脆弱的实行生态保护扶贫，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。实行低保政策和扶贫政策衔接，对贫困人口应保尽保。”这既表明了我国扶贫攻坚和实现全面脱贫的坚定决心，也指明了未来一段时间全面建成小康社会、践行扶贫攻坚的行动路线。

甘肃省地处西部欠发达地区，地形地貌复杂，生态环境脆弱，自然灾害频繁，素有“陇中苦脊甲天下”之称，一直以来是我国贫困人口分布的主要地区，也是我国扶贫攻坚的主战场之一。长期以来，在党中央、国务院的帮助和支持下，甘

肃省扶贫攻坚取得了很大进展，贫困人口大范围下降，贫困程度有所减轻。但由于自然、生态、历史等多方面的原因，脱贫任务依然十分艰巨。目前，甘肃省有58个集中连片特困县（市、区）、17个插花型贫困县，6220个建档立卡贫困村、123万建档立卡贫困户和552万建档立卡贫困人口，不同程度地分布在十四个集中连片特困地区的六盘山区、秦巴山区和藏区，贫困分布范围广，贫困程度深，脱贫攻坚难度大。

为创新扶贫模式，加大脱贫攻坚的力度，“十二五”期间甘肃省实施了三大行动，即“联村联户为民富民行动”、“1236”扶贫攻坚行动、“1+17”精准脱贫行动，出台了包括基础设施建设、公共服务保障、产业扶贫、易地搬迁、劳务输转、生态扶贫、金融扶贫等为核心的“一揽子”政策和措施，涵盖了与贫困村和贫困户生产生活相关的方方面面，形成了全社会、全行业大扶贫的氛围和格局。

总体来看，为确保2020年整体脱贫，甘肃省出台并实施了“一揽子”扶贫攻坚政策，无论是目前的“853”挂图作业还是“3342”脱贫验收体系，脱贫攻坚完全是政府主导型的。虽然扶贫是一项具有公益性的事业，单依靠市场机制难以动员到足够的社会资源，难以辐射到作为市场弱质群体的贫困人口，政府在脱贫攻坚中责无旁贷，必须发挥主导作用。

二、精准脱贫指标体系

（一）贫困村脱贫指标体系

贫困村退出以贫困发生率为主要衡量指标，统筹考虑村内基础设施、基本公共服务、产业发展和村集体经济等因素。共20项具体指标，均为否决指标，全部达标后退出。实施了整体易地扶贫搬迁的贫困村，验收搬迁安置点的指标达标情况。

1. 贫困发生率降至3%以下。贫困发生率=（贫困村贫困人口数÷贫困村农村人口数）×100%。贫困村农村人口指本村常住人口，常住人口概念参照“人均纯收入稳定超过当年省定退出验收标准”相关指标解释。贫困发生率降至3%以下，该项指标达到退出验收标准；贫困发生率大于等于3%，该项指标达不到退出验收标准。

2. 建制村通硬化路。指贫困村村委会或学校有与邻近的任一国道或县乡道

等路线便捷相衔接的沥青路或水泥路。有一条及一条以上硬化路，该项指标达到退出验收标准；没有通硬化路，该项指标达不到退出验收标准。

3. 有通自然村的道路。指行政村内 20 户以上集中居住的自然村，有可以通行农用机动三轮车的道路，该项指标达到退出验收标准。

4. 饮水安全农户比例达到 100%。饮水安全农户比例=（有安全饮水的农户÷农户总数）×100%。安全饮水概念参照“饮水安全有保障”指标解释。饮水安全农户（包括贫困户和非贫困户）比例达到 100%，该项指标达到退出验收标准。

5. 通动力电的自然村比例达到 100%。通动力电的自然村比例=（贫困村通动力电的自然村数÷贫困村全部自然村数）×100%。动力电指用于生产的三相动力电。对于大电网延伸不到的自然村，配备了柴油发电机等方式解决动力电问题的视为通动力电。通动力电的自然村比例达到 100%，该项指标达到退出验收标准。

6. 危房改造完成率达到 100%。全村纳入全国农村住房信息系统且标记为“十三五”危改任务的分散供养五保户、农村低保户、贫困残疾人家庭、建档立卡贫困户和其它危房户的危房，按计划全部改造完成，该项指标达到退出验收标准。危窑改造参照执行。长期无人居住、长期遗弃的房屋不纳入危房改造范围。

7. 建制村通网络。贫困村有可以连接到互联网的宽带网络或者 3G、4G 无线网络。可以连接到互联网，该项指标达到退出验收标准。

8. 有主导产业。指贫困村有在经济发展中起主导作用的产业，具有一定的规模、农户普遍参与，该产业是农民收入的重要来源之一。有主导产业，该项指标达到退出验收标准；无主导产业，该项指标达不到退出验收标准。

9. 有农民专业合作社覆盖。贫困村有农民专业合作社或者农民专业合作社覆盖该贫困村，该项指标达到退出验收标准。

10. 有互助资金协会（社）。贫困村建立了互助资金协会（社）并制度完善、机构健全、资金安全、运行规范、效益良好，该项指标达到退出验收标准；虽然有互助资金协会（社），但是运行不规范、效益不佳、群众意见较大的，没有启动运行造成资金沉淀的等其它情形均达不到退出验收标准。

11. 有集体经济收入。集体经济收入=经营收入+发包及上交收入+补助收入（不包括村干部报酬和村级办公经费）+投资收益+其他收入。

经营收入是指村集体经济组织进行生产、服务等经营活动取得的收入。包括

农产品销售收入、物资销售收入、租赁收入、服务收入、劳务收入。发包及上交收入是指农户和承包单位因承包集体耕地、林地、果园、鱼塘等上交的承包金及村（组）办企业上交的利润。投资收益是指村集体经济组织以资产进行投资，投资所取得的收益扣除投资损失后的数额。其他收入是指村集体经济组织除经营收入、发包及上交收入和投资收益以外的收入。如：罚款收入、存款利息收入、固定资产及库存物资盘盈收入等。

贫困村制定了集体经济发展计划，有集体经济收入并逐年增长，该项指标达到退出验收标准。

12. 义务教育阶段适龄人口无辍学学生。全村常住人口中义务教育阶段适龄人口没有辍学学生（因病休学和因残疾、智障而不能上学、辍学、休学的除外），该项指标达到退出验收标准。

13. 有需求的村建有幼儿园。常住人口 1500 人及以上有需求的贫困村有幼儿园（班），该项指标达到退出验收标准；常住人口 1500 人以下的贫困村对幼儿园建设不做硬性要求，有或无均达到退出验收标准。

14. 有标准化村卫生室。标准化村卫生室参照卫生部门相关标准，卫生室建筑面积在 60 m²以上，诊断室、治疗室、药房三室分设，配备乡村医生。有标准化村卫生室，该项指标达到退出验收标准。

表 2-1 贫困村退出验收标准

序号	指标类别		验收指标
1	贫困发生率		贫困发生率降至 3%以下
2	基础设施	路	建制村通硬化路
3			有通自然村的道路
4		水	饮水安全农户比例达到 100%
5		电	通动力电的自然村比例达到 100%
6		房	危房改造完成率达到 100%
7		网	建制村通网络
8	产业发展		有主导产业
9			有农民专业合作社覆盖
10			有互助资金协会（社）
11			有集体经济收入

12	公共服务	教育	义务教育阶段适龄人口无辍学学生
13			有需求的村建有幼儿园
14		医疗	有标准化村卫生室
15			城乡居民基本医疗保险参保率达到 95%以上
16			参加基本医疗保险患病人口全部享受了基本医保相关政策
17			符合条件的患病人口全部享受了大病保险（含门诊慢特病）、医疗救助（含重特大疾病）、疾病应急救助等相关政策
18			文化
19		养老	城乡居民基本养老保险参保率达到 95%以上
20		人居环境	村容村貌整洁

15. 城乡居民基本医疗保险参保率达到 95%以上。城乡居民基本医疗保险参保率=（贫困村参加新型农村合作医疗人数÷贫困村农村常住人口数）×100%。参保率大于等于 95%，该项指标达到退出验收标准。

16. 参加基本医疗保险患病人口全部享受了基本医保相关政策。全村参加基本医疗保险患病人口全部享受了基本医保相关政策，该项指标达到退出验收标准。

17. 符合条件的患病人口全部享受了大病保险（含门诊慢特病）、医疗救助（含重特大疾病）、疾病应急救助等相关政策。全村符合条件的患病人口都享受了大病保险（含门诊慢特病）、医疗救助（含重特大疾病）、疾病应急救助等相关政策，该项指标达到退出验收标准。

18. 有综合性文化服务中心（乡村舞台）。指集宣传文化、党员教育、体育健身等为一体的综合公共文化服务中心，标准为：有表演戏台及文体广场（配备一定的体育健身器材）；篮球场（有条件的可增设乒乓球、排球和羽毛球场）；农家书屋（或电子阅览室）；多功能活动（教育、培训、会议）室。有综合性文化服务中心（乡村舞台）且达到退出验收标准的，该项指标达到退出验收标准。

19. 城乡居民基本养老保险参保率达到 95%以上。城乡居民基本养老保险参保率=（已参加城乡居民基本养老保险人数÷16 周岁以上<不含在校学生>的非国家机关和事业单位工作人员及不属于城镇职工基本养老保险制度覆盖范围的户籍人口数）×100%。参保率大于等于 95%，该项指标达到退出验收标准。

20. 村容村貌整洁。贫困村脏乱差问题有效治理，垃圾污水处理得当，人畜科学分离，村庄基本绿化，该项指标达到退出验收标准。

（二）贫困人口脱贫指标体系

贫困人口退出以户为单位，主要衡量标准是该户年人均纯收入稳定超过当年省定退出验收标准且吃穿不愁、有安全饮水，义务教育、基本医疗、住房安全有保障。共 11 项具体指标，均为否决指标，全部达标后退出。

1. 人均纯收入稳定超过当年省定退出验收标准。省定退出验收收入标准 2016 年为 3500 元，以后年度参照国家公布的扶贫标准增长幅度测算确定。

人均纯收入采用国家统计局现行的农民人均可支配收入指标体系，结合稳定脱贫所需的收入可持续性要求进行计算。人均纯收入=（经营净收入+工资性收入+财产净收入+转移净收入）÷家庭常住人口数。贫困户年人均纯收入稳定超过 3500 元，该项指标达到退出验收标准。

2. 有增收渠道。指有劳动能力的家庭有一项特色增收产业或一门增收技能；贫困家庭子女接受了中、高等职业教育。

特色增收产业是指有一定规模且为家庭经营收入主要来源之一的产业项目，包括特色种养业、设施农业、特色林业、加工业、传统手工业、休闲农业、乡村旅游等。有劳动能力的家庭至少有一项特色增收产业是指：参加了相关部门组织开展的实用技术培训，取得了培训合格证书或有培训台账记录，掌握了实用技术；有需求的家庭享受了 5 万元以下（含 5 万元）精准扶贫专项贷款；能力有明显提高，收入有明显增加。

3. 无因病因学因房大额借贷（5 万元以上）。贫困户没有因为治病、上学、建房向亲友借钱或向银行贷款 5 万元以上。不包括精准扶贫专项贷款、互助资金借款等用于发展生产的借贷和生源地助学贷款、易地扶贫搬迁贷款、因建房享受的中长期优惠贷款。借贷小于等于 5 万元视为无大额借贷，该项指标达到退出验收标准；借贷大于 5 万元视为有大额借贷，该项指标达不到退出验收标准。

4. 不愁吃、不愁穿。贫困家庭不为吃饭发愁，家有余粮或有钱购粮，所有成员四季有衣换，该项指标达到退出验收标准。

5. 有安全饮水。安全饮水标准是：水质符合《生活饮用水卫生标准》（GB5749-2006）要求，每人每天可获得的水量不少于 40 升，人力取水往返时间不超过 10 分钟，供水保证率不低于 95%。贫困家庭有安全饮水，该项指标达到退出验收标准。

6. 义务教育阶段适龄人口无辍学学生。贫困家庭中义务教育阶段适龄人口没有辍学学生（因病休学和因残疾、智障而不能上学、辍学、休学的除外），该项指标达到退出验收标准；贫困家庭无义务教育适龄人口，该项指标达到退出验收标准。

7. 接受学前和高中阶段教育的学生享受了相关特惠政策。学前和高中阶段教育特惠政策包括：①学前教育免除保教费政策。对全省在园幼儿按每人每年 1000 元标准免除（补助）保教费（低于每人每年 1000 元的按实际缴费免除）。对 58 个片区的建档立卡贫困户入园幼儿每人每年再增加 1000 元的补助。鼓励市县通过向适龄幼儿家长发放教育券的形式推进政策。②普通高中教育免除学杂费和书本费政策。对 75 个贫困县建档立卡贫困户在省内普通高中就读学生，按每人每年 800 元标准免除（补助）学杂费和书本费，所需资金由省级财政承担。③普通高中助学金政策。为家庭经济困难学生提供普通高中国家助学金，每人每年 2000 元。④中职教育免除学费政策。贫困户学生就读中等职业学校按每生每年 2000 元标准免除学费。⑤中职教育国家助学金政策。为中职一、二年级贫困户学生提供中职教育国家助学金每人每年 2000 元。⑥其它新出台的特惠政策。贫困户中接受了学前和高中阶段教育的学生享受了上述特惠政策，该项指标达到退出验收标准；贫困户中无学前和高中阶段学生，该项指标达到退出验收标准。

8. 家庭成员全部参加了城乡居民基本医疗保险并享受了参保费用补贴政策。城乡居民基本医疗保险参保费用补贴政策为：建档立卡贫困人口中符合医疗救助条件的，参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分给予全部或部分补贴。贫困家庭全部成员都参加了城乡居民基本医疗保险，且符合条件的全都享受了参保费用补贴政策，该项指标达到退出验收标准。

9. 患病人口享受了基本医保特惠政策。基本医保特惠政策包括：①建档立卡贫困人口政策范围内住院费用报销比例提高 5 个百分点。②其它新出台的基本医保特惠政策。贫困家庭中没有患病人口，该项指标达到退出验收标准；贫困家庭中患病人口全部享受了上述基本医保特惠政策，该项指标达到退出验收标准。

表 2-2 贫困人口退出验收标准

序号	指标类别		验收指标
1	收入		人均纯收入稳定超过当年省定退出验收标准
2			有增收渠道
3			无因病因学因房大额借贷（5 万元以上）
4	两不愁		不愁吃、不愁穿
5			有安全饮水
6	义务教育有保障	障	义务教育阶段适龄人口无辍学学生
7			接受学前和高中阶段教育的学生享受了相关优惠政策
8	三保障	基本医疗有保障	家庭成员全部参加了城乡居民基本医疗保险并享受了参保费用补贴政策
9			患病人口享受了基本医保优惠政策
10			符合条件的患病人口享受了大病保险（含门诊慢特病）、医疗救助（含重特大疾病）、疾病应急救助等优惠政策
11	住房安全有保障		有安全住房

10. 符合条件的患病人口享受了大病保险（含门诊慢特病）、医疗救助（含重特大疾病）、疾病应急救助等优惠政策。大病保险优惠政策包括：①住院费用报销。②慢特病门诊治疗费用报销。③其它新出台的大病保险优惠政策。

医疗救助优惠政策包括：①常规医疗救助。②重特大疾病医疗救助。③其它新出台的医疗救助优惠政策。

疾病应急救助政策包括：①对患有急重危伤病但无力缴费的建档立卡贫困人口所拖欠的急救费用，先由工伤保险和基本医疗保险等各类保险、公共卫生经费、医疗救助基金等渠道按规定支付，无上述渠道或经上述渠道支付后费用有缺口的，由疾病应急救助基金给予补助。②其它新出台的疾病应急救助政策。

贫困家庭中无患病人口，该项指标达到退出验收标准；贫困家庭中有患病人口但不符合政策条件，该项指标达到退出验收标准；贫困家庭中有患病人口、符合政策享受条件、享受了大病保险（含门诊慢特病）、医疗救助（含重特大疾病）、疾病应急救助等优惠政策，该项指标达到退出验收标准。

11. 有安全住房。贫困户原有主要居住用房应达到住房和城乡建设部 2009

年印发的《农村危险房屋鉴定技术导则（试行）》中“A、B”级标准。

三、甘肃省精准扶贫政策

1、产业扶贫政策。以贫困人口增收为重点，加大产业扶贫力度，支持贫困村、贫困户大力发展旱作农业、设施农业、草食畜牧业、优质林果业等特色富民增收产业，大力开展乡村旅游、光伏扶贫、电商扶贫及资产收益扶贫工作，着力培育农民经济合作组织和扶贫龙头企业，着力提高农产品总量，提升农产品质量和市场竞争力，努力通过发展特色产业，重点实现贫困人口稳定脱贫。

2、转移就业脱贫政策。大力开展贫困人口职业技能培训；提升外出劳务服务水平；推动贫困人口就地就近就业。加强贫困地区劳动力职业技能培训，围绕市场需求和劳动者意愿实施精准培训，实现贫困家庭有培训需求的劳动力职业技能培训全覆盖。每年重点通过提升贫困家庭劳动力技能水平和劳务输转。

3、易地搬迁脱贫政策。积极稳妥实施搬迁安置按照整体搬、灵活迁的方式，根据迁出地实际情况，尽量实现自然村社整体搬迁。将易地扶贫搬迁与城镇化建设有机结合，探索以县城集镇、中心村安置为主，引导贫困群众逐步向城镇有序搬迁，实现梯次转移；配套建设基础设施和公共服务设施按照“规模适度、功能合理、经济安全、宜居宜业”的原则，统筹考虑安置区规模、经济条件、地形等因素，统一规划建设水、电、路、气、网等基础设施，保障搬迁对象生产生活基本需要。

4、教育支持脱贫政策。提高贫困地区基础教育水平，完善职业教育体系，提升高等教育服务能力，精准对接贫困地区和贫困人口教育最薄弱领域，落实多元扶持与资助政策，提升贫困人口发展能力，确保通过发展教育重点实现贫困人口脱贫，着力从源头上阻断贫困代际传递。

5、医疗救助脱贫政策。改善贫困地区医疗卫生机构条件，提升服务能力。努力做到贫困地区人人享有基本医疗卫生服务，建档立卡贫困人口大病得到及时有效救治，就医费用个人负担大幅减轻，重大传染病和地方病得到有效控制，逐步解决农村因病致贫、因残致贫、因病因残返贫问题。

6、生态保护脱贫政策。对生态特别重要和脆弱的贫困地区实行生态补偿扶贫，加大生态保护修复力度，建立健全生态补偿机制，推广民勤正新生态扶贫模

式，探索生态脱贫新路子，实现生态环境保护与贫困人口增收双赢。稳步推进贫困地区天然林保护、三北防护林建设、退耕还林还草、退牧还草、防沙治沙、湿地恢复与保护等重大生态工程实施。在项目和资金安排上进一步向贫困县倾斜，提高贫困人口参与度和受益水平。加强田、水、路、林综合整治，严格保护基本农田，推进沙化土地封禁保护，采取小流域综合治理、淤地坝建设、生态修复等措施，有效防治水土流失，提高农田质量，建设高标准基本农田，为贫困村、贫困户提供农业产业发展和增收的基础。

7、兜底保障脱贫政策。健全农村社会救助体系，完善农村最低生活保障制度，提高农村基本养老保险水平，健全农村“三留守”人员和残疾人关爱服务体系，通过各项兜底保障政策，对已纳入精准扶贫建档立卡范围无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的贫困人口实行政策性兜底保障。

8、加快贫困户危房改造。统筹开展贫困户危房改造，提高补助标准，加强技术指导，保证房屋质量。对建档立卡贫困危房户，按照贫困户本人申请，村民代表集体评议，乡镇审核，县级审批的程序优先列入国家危房改造计划任务，对验收合格的危改农户给予补助。

9、金融扶贫政策。加大精准扶贫金融支撑力度，通过深入实施“精准扶贫专项贷款”、探索贫困户贷款使用新方式、推进保险业精准扶贫、稳妥开展“两权”抵押贷款试点、规范发展贫困村互助资金组织等措施，使所有有劳动能力、有发展生产贷款意愿、有技能素质和一定还款能力的建档立卡贫困户都能得到信贷支持，解决贫困群众贷款难、贷款贵问题。

四、样本村实际情况及脱贫状况

为更加准确地了解甘肃省贫困状况和贫困特点的变化，对现行的“一揽子”扶贫政策及其实施效果进行科学评价，课题组在近10年4次较大型的甘肃农村社会调查的基础上，于2016年4月份，再次采取抽样调查的方式，对甘肃省58个贫困村、6220个贫困户进行了抽样，共抽取了14个村进行了农村社会调查，通过问卷调查、访谈获取了14个样本村及1749户、8319人的基本信息。

本次调查的样本村是按照随机抽样的原则在临夏市、兰州市、天水市、定西市、平凉市、白银市、庆阳市以及陇南市随即抽选了14个建档立卡贫困村，样

本村基本情况如表 4-1 所示。

表 4-1

样本村基本情况

单位:户,人,亩,公里,%

村组名称	总户数	总人口	常住人口	劳动力占比(%)	人均耕地面积	距离最近集市路程	距离国道或省道路程	饮水	电网	行政村道路	自然村道路	地理条件评估
临夏市康乐县五户乡五户村	289	1337	1156	60.5	4.7	12	45	自来水	照明电	硬化路	土路	良好
天水市张家川县恭门镇城子村	254	1204	880	66.7	4.8	2	2	自来水	照明电	硬化路	土路	良好
白银市景泰县正路乡	126	470	370	61.4	7.3	60	10	自来水	动力电	硬化路	硬化路	良好
平凉市庄浪县郑河乡史洼村	224	1067	700	59.7	4.0	15	10	窖水	照明电	硬化路	土路	一般
兰州市永登县通远乡团庄村	421	1796	1300	62.5	3.2	7	24	自来水	动力电	硬化路	硬化路	良好
定西市漳县四族乡回族村	566	2720	2622	59.3	6.5	0.1	41	自来水	动力电	硬化路	硬化路	差
庆阳市华池县五蛟乡杜右手村	321	1368	1028	61.5	5.2	12	43	窖水	动力电	硬化路	土路	差
定西市陇西县宏伟乡文集村	296	1147	0	74.8	5.9	7.5	7.5	自来水	动力电	土路	土路	良好
临夏州积石山县小关乡大寺村	268	800	750	60.4	4.1	5	15	窖水	照明电	硬化路	土路	一般
定西市临洮县龙门镇马家湾村	248	1052	802	69	4.6	4	8	自来水	照明电	土路	土路	良好
陇南市宕昌县南阳镇瓦石坪村	199	796	669	60	3.5	10	15	井水	照明电	硬化路	土路	差
白银市会宁县八里湾乡富岔村	297	1246	400	51.3	5.7	5	10	窖水	照明电	土路	土路	差
陇南市礼县雷坝乡蒲陈村	193	870	606	62.8	2.6	5	1	自来水	照明电	硬化路	硬化路	一般
陇南市礼县雷坝乡甘山村	70	275	63	47.3	2.1	1.5	6	窖水	照明电	硬化路	土路	差

1、自然条件极其严酷

对贫困村来说，自然条件差是导致农村贫困发生的主要因素。调查样本村庄基本处于山大沟深的干旱半干旱山区或者高寒阴湿山区，要么沟壑梁卯交错纵横、干旱少雨、植被稀疏，要么水土流失严重、地质灾害高发。六盘山地区的 11 个村庄土地资源相对丰富但土地贫瘠，干旱少雨，秦巴山地区的 3 个村庄土地资源稀缺。村庄大部分遥远偏僻闭塞，距离最近的集市部分高达 60 公里。干旱、冰雹、霜冻等时刻威胁着农户的生产生活，部分村庄不具备人类生存的条件。

2、人口结构不容乐观

样本村的大小差别很大，最多的村子包括 14 个自然村将近 600 农户，少的仅有 70 户。劳动力占总人口的比重为 60.6%，其中 34.5%的劳动力在外打工，从事农业生产的人口平均年龄高达 47 岁，并且 65.4%为妇女。由于大量劳动力的转移，村庄的老龄化和空壳化都非常严重，近年来以各种原因搬离村庄的农户占 6%，打工原因 10 个月以上不在村庄的人口占 28%，因工作、上学等原因不常住的人口占 15%（如，永登县通远乡团庄村有 60 户彻底搬走，115 户不常住，剩余 256 户农户家庭的青壮年劳动力也常年在外打工，农村剩余人口仅有三分之一）。常住人口的平均年龄大约在 50 岁左右，人口结构不容乐观。

3、基础设施建设成绩斐然

样本村照明电 100%解决，动力电 55%以上解决。住房问题也得到很大程度改善，有危房的农户所占比例为 13.5%。建制村畅通工程基本完成，样本村中有 11 个行政村的通村公路全部硬化，剩余四个村计划将于 2017 年完成，有 4 个行政村的自然村路全部硬化，交通问题主要面临“最后一公里”即自然村的问题，但由于很大一部分自然村分布在山坡、山顶之上，建设难度和成本太大。安全饮水方面，有 9 个村庄的安全饮水问题已经解决，其余 5 个村庄由于地处干旱半干旱山区，受自然条件的制约，饮水主要依靠雨水集流和水窖，缺乏稳定的水源供应，自来水入户并不现实。另外，现有的农村文化室利用率不高，基本处于闲置状态。

4、基本公共服务亟待解决

教育、医疗卫生、社会保障是贫困村反映最为强烈的问题。就贫困村卫生

医疗条件来说，有 12 个村建有卫生室，运行良好，有两个村庄没有卫生室。调研中发现目前最大的问题一是缺乏有执业资质的全科大夫，只能解决头疼脑热等小问题，医疗水平和条件比较差；二是医药费用太高。教育方面，在调查的 14 个样本村中，有 3 个村庄没有小学，适龄儿童只能到附近村庄上学，另外，有 10 个村庄没有幼儿园，初中和高中（职中）在镇上或者县城寄宿。贫困村教育公共服务存在的最大问题是幼儿园没有专职教师，小学没有一定的学生规模，到镇上或县城寄宿上学的成本太高。社会保障方面，低保成为农村非常敏感的话题，原因是一类、二类低保户条件明确、界限清楚，容易评定，而三类、四类低保户就不易界定，实际操作中引发了很多群众之间、群众与基层干部之间的矛盾。

5、产业增收基础非常薄弱

甘肃省自然条件相对恶劣，50%的贫困村集中在干旱山区、高寒阴湿区及自然条件严酷、灾害频发的 225 个特困小片带，山大坡陡、耕地分布零散细碎，光、热、水、土等资源条件匹配特别差，主导产业和增收产业基本没有形成，靠传统种养殖业满足家庭需求，技术水平落后，规模化、市场化程度很低，有 4 个样本村基本上没有任何发展潜力。产业发展的第二个问题是农产品价格太低，距离市场远，绝大部分农户没有任何抵抗风险的能力，农户大力发展农业的意愿不足。在调查的样本村中共有 10 个村庄进行过产业扶贫，但 80%的农户表示不知道。大部分农户表示没有市场和技术，养的羊要么死、要么赔本，马铃薯、玉米、羊肉价格下降或者卖不出去，产业扶贫效果比较差。由于农业基础薄弱，非农产业发展水平也特别低，没有条件覆盖和带动贫困户。

6、乡村环境问题突出

长期以来，大部分农村的生活垃圾、生活污水、畜禽养殖和农业废弃物任意排放的问题严重，“污水乱泼、垃圾乱倒、粪土乱堆、杂草乱踩、畜禽乱跑”在样本村庄都有不同程度的表现。集镇及村庄结合部，脏、乱、差问题还普遍存在，白色污染严重，有的垃圾难以及时清运，部分乡镇道路两侧还能见到暴露垃圾，少数乡镇秸秆乱抛现象比较严重，秸秆仍然堆在田头、沟渠边，影响沟渠正常排灌功能。

7、村级组织实施能力有限

政府主导的脱贫攻坚行动主要采取了自上而下的形式，形成一个严密的垂直的委托代理关系，村级组织是最后一级组织，具体负责贫困户的识别、低保户的评定、村级项目的组织实施、政策的传达、村级数据的上报等工作。由于中央政府是委托人，各级地方政府和村委会是代理人，代理人要落实一系列由上而下的政策但缺乏能力的时候，一种做法由亲戚、朋友代理落实，附加条件优惠，政策自然也向他们倾斜；另一种做法是向村中的强势力量倾斜，因为他们在村里的影响力较大。这两种做法都造成对贫困户瞄准的偏差，贫困人口在村里依然存在边缘化的问题。由于村委会工作能力有限，青壮年劳动力基本外出，各种社会力量尤其是各种民间组织，比如农民专业合作社等缺乏参与机制，基层工作措施比较僵化，缺乏灵活性，委托人偏离代理人目标的问题比较严重，各类到户项目对贫困户的瞄准率不高，特别是三、四类低保界限模糊，导致干群关系和矛盾比较突出。

8、贫困村之间的差别比较大

根据对产业发展、收入来源、生态环境、自然地理条件的综合评估，调查样本村可分为三类：一类是距离城镇和市场距离比较近、外出便利，公共服务和基础设施改善较快，地势相对平坦，具有一定发展潜力，村庄综合评价为良好，贫困人口中智障、残疾、大病、五保等没有能力的农户通过社保兜底，可以实现“政策脱贫”，其他农户基本可以稳定脱贫的村庄有7个；第二类是具备一定发展条件，医疗卫生、教育、交通等条件正在改善，但山大沟深、干旱严重，村庄综合评价为一般，需要进行较大投入、较大规模的建设和扶持，绝大部分农户可以基本脱贫的村庄有5个；第三类是山大沟深、距离遥远，扶贫成本太高，基本不具备发展条件，不适合人类生存的村庄有2个。

五、样本农户实际情况及脱贫状况

1、家庭人口规模和结构

在被调查的1749个农户中，共有人口8318人，户均家庭人口为4.8人，其中劳动力5039人，占样本总人口的60.6%。贫困村劳动人口比例严重低于全省71%的水平，家庭赡养系数高达0.5（赡养人口除以劳动力），家庭负担问题特别严重。在样本农户中建档立卡贫困户766户，占43.8%，低保户471户，

占 26.9%。家庭无劳动能力的人口占 46 户，占 2.6%；有严重疾病病人的家庭占总户数 10.8%，有慢性病人家庭的比重高达 59.6%，两项合计占比达到 70.4%。贫困村庄的人口和家庭结构都非常差。

表 5-1 农户家庭基本情况

	户数（户）	占比（%）
户均人口	4.8	/
低保户	471	26.9
建档立卡贫困家庭	766	43.8
家庭无劳动力	46	2.6
耕地极少或无地	122	7.0
有严重疾病的	189	10.8
有慢性疾病的	1043	59.6
参加农村合作医疗	1749	97.5

2、家庭资产和住房条件

农村危房改造作为重要的民生工程，是甘肃省“1236”扶贫攻坚行动“三个保障”任务之一，从 2009 年全省开始实施以来成效显著，住房问题改善速度较快，但整体水平偏低。样本农户只有 6.7%的农户家庭住房是框架结构，71.7%的农户家庭住房为砖混结构，但仍然有 21.2%的农户家庭住房是土坯房和窑洞，危房改造任务依然比较大。

表 5-2 农户家庭资产状况

	资产类别	户数（户）	占比（%）	
农户家庭 物质资产	生产性工具	拖拉机和三轮车	1071	61.2
		收割机	84	4.8
		播种机	91	5.2
		大中型货车	44	2.5
		小商店和小作坊	108	6.2
	耐用消费品	摩托车	1107	63.3
		小轿车	109	6.2
		电冰箱	857	49.0
		电视机	1705	97.5
		洗衣机	1337	76.4
		电话	1621	92.7
		电脑	121	6.9

从家庭资产状况来看，农户拥有的家庭资产仅仅能维持基本的生产和生活

需要，农户家庭资产折合价值为 20000 元到 30000 万元不等（不包括住房）。样本农户家庭有三轮车及拖拉机等农具的占 61.2%，有播种机和收割机等农具的占 10%，30%的农户生产全靠畜力和人力（14.5%的农户有畜力）。样本农户家庭电视机、电话基本普及，电脑占有率仅有 6.9%，洗衣机的拥有率为 76.4%，电冰箱的拥有率为 49%。摩托车是农户的主要交通工具，有摩托车的农户占 63.3%，有大中型货车的比例 2.5%，小轿车的比例为 6.2%，有小商店、小作坊的比例为 6.2%。

3、农户家庭劳动力就业状况

由于大部分村庄自然条件严酷，存在“一方水土养育不了一方人”的问题，因此除了老人妇女照顾家庭、从事农业生产之外，绝大部分青壮年外出打工，非农产业就业人数很少。样本农户的劳动年龄人口（16-65 岁）5905 人，占总人口的比重为 71%，学生和没有劳动能力的人口为 866 人（包括残疾 57 人），纯劳动力为 5039 人，占总人口的 60.6%，劳动力中从事纯农业的占 47%，平均年龄 47 岁，平均受教育年限 4.3 年；纯务工人员占 34.5%，平均年龄 34 岁，受教育年限 7.8；兼业的 8.8%，平均年龄 41 岁，受教育年限 6.1；从事个体经营的 3.1%，平均年龄 41 岁，受教育年限 7 年。

表 5-3 劳动力就业结构、平均年龄与受教育年限

	劳动年龄人口	劳动参与人数	就业状况			
			纯农业	纯务工	兼业	个体经营
人数（人）	5905	5039	2369	1737	442	155
占比（%）	71	60.6	47.0	34.5	8.8	3.1
平均年龄（岁）	/	41	47	34	41	41
平均受教育年限（年）	/	6.1	4.3	7.8	6.1	7

4、农户家庭收入状况

收入水平的高低是衡量家庭贫困状况的核心因素，我国贫困线一直采取单一收入水平作为衡量标准。从整体收入水平来看，样本农户人均可支配收入 7251 元，是全国农民人均可支配收入的 50%，整体收入水平很低。从收入差距来看，村庄之间、农户之间的收入差距特别大，人均可支配收入水平 2800 元以下的占 14.8%，人均可支配收入水平高于平均水平的是 42.1%，高于 1 万元的占 23.0%。从收入结构来看，样本农户务工收入占农户总收入的 62.5%，从事农业收入仅

占农户总收入的 21.3%，非农生产经营性收入仅占 6.7%，低保收入占 3.0%。农民外出打工的工资性收入在农民家庭收入中的地位越来越重要，成为农民增收的首要因素。并且收入差距特别大，人均可支配收入水平在 2800 元以下的农户占 14.8%，收入在平均收入水平以上的农户占 42.1%，入不敷出的家庭占 18.6%。

表 5-4 农户家庭收入结构 单位:元,%

分项	可支配收入	农业经营收入	务工收入	非农经营收入	低保收入	其他收入
人均	7251	1546	4530	488	217	470
占比	100%	21.3%	62.5%	6.7%	3.0%	6.5%

此外，值得高度关注的是，农户有一部分收入为实物收入，主要包括小麦、玉米、小杂粮、马铃薯，户均粮食拥有量为 467 公斤，基本能满足生活需要；猪的饲养量为户均 0.4 头，羊的户均饲养量户均达到 2.8 只（其中规模以上养殖 112 户，户均 33 只），农户的肉食也基本能够得到满足，蔬菜基本自产，在冬季通过市场调节。

总体上，农户的收入水平很低，但食品、蔬菜、肉食都基本能满足需求，营养状况有了很大程度的改善，如果不存在大的自然灾害，“两不愁”问题能够得到保障。

5、农户家庭消费支出状况

家庭支出水平和结构是衡量生活水平和贫困状况的另一个核心指标。从样本农户的日常支出水平来看，人均年支出总额为 3976 元，日常生活性支出是贫困农户最大的支出，比如柴米油盐以及水、电、暖等，占支出总额的 29%；教育支出占到支出总额的 26.9%，排到第三的是医疗卫生支出，占支出总额的 26.2%。可以看出，生活消费支出、疾病健康支出和教育支出是农户家庭最主要的三大支出，占到支出总额的 82%。而农业生产性支出仅占 6.7%，农业生产在收支中所占的比例均较低，农民用于扩大农业生产的投入积极性基本没有，农业发展的后劲不是太强。

表 5-5 农户家庭消费水平与支出结构

	支出类别	户均支出（元）	占比（%）
	总支出	18909	100
农业生产性支出 (6.7%)	农药化肥地膜等支出	945	5.0%
	农机支出	234	1.2%
	其他农业支出	87	0.5%

生活性消费支出 (29%)	粮油米支出	612	3.2%
	蔬菜水果支出	538	2.9%
	肉奶蛋支出	570	3.0%
	日用品支出	993	5.3%
	水电费支出	661	3.5%
	燃煤支出	1167	6.2%
	电话费支出	884	4.7%
	网费支出	38	0.2%
健康支出 (26.2%)	严重疾病支出	2188	11.6%
	慢性疾病支出	2756	14.6%
教育支出 (26.9%)	子女上学支出	5014	26.5%
	学技术支出	83	0.4%
人情往来支出 (5.1%)	婚丧嫁娶支出	977	5.1%
其他支出 (6.1%)	其他支出	1161	6.1%

6、农业生产状况

样本贫困村户均耕地面积为 6.8 亩，水浇地仅占 3%，山坡地占了 58%左右。由于受到自然条件限制，农业基本上是自给自足的生产状况，具有明显的特色产业村庄有 2 个（漳县、临夏），但没有形成规模，缺乏龙头企业，更不存在生产、销售、技术等服务一体化的产业体系，农产品市场销售率为 44%。绝大部分村庄主要以小麦、玉米、马铃薯为主，小麦、玉米的人均占有量分别为 137 公斤、149 公斤。此外，农户不同程度的种植一些水果、蔬菜，平常年景“口粮”没有问题，遇到自然灾害时没有保障。

六、致贫的主要原因分析

导致贫困的原因是多方面的，就样本村贫困家庭与非贫困家庭基本情况差异反映出来的问题来看，贫困主要源于两个方面，一方面是自然条件严酷导致的产业收入水平低下，另一方面是生活消费支出太高导致的入不敷出性贫困。调查样本村贫困家庭基本情况如表 7 所示，贫困发生率为 14.8%，贫困家庭与非贫困家庭在户主受教育水平、劳动参与人数、外出务工等方面差距很大，贫困家庭的特征主要体现在户主受教育程度低、劳动力数量少、赡养系数高、残疾与患病比例高等方面。并且值得注意的是，贫困家庭户均教育支出明显低于非贫困户，存在着由于教育水平落后引发的贫困代际传递问题。

表 6-1

贫困家庭基本情况

类别	贫困家庭（收入低于 2800 元）	非贫困家庭
户数（户）	258（占比 14.8%）	1491（占比 85.2%）
户均参与劳动人数（人）	2.6	3
务工人数（人）	165（户均 0.6）	1703（户均 1.2）
户主平均年龄（岁）	47.8	48.9
户主平均受教育程度（年）	4.9	6.1
家庭人口平均受教育程度（年）	4.9	5.8
赡养系数	0.9	0.6
大病比例（%）	2.7	2.6
慢性病比例（%）	19	16.5
残疾人数比例（%）	1.6	0.9
家庭教育支持（元）	3819	5318

1、自然资源贫瘠、生态严酷导致的收入贫困

产业发展水平低、生产成本低、市场冲击大是导致农户贫困的主要原因。由于大多数贫困村处于偏远山区，严重限制了农业生产的发展，并且由于山高坡陡，基础设施建设落后，导致农户的各项成本攀升，生产劳动成本普遍高于其他地区；另一方面大多数村庄距离中心市场太远，销售渠道不畅，零散的农产品出售困难，特别是 2014 年以来玉米、小麦、马铃薯的价格大幅度下降，严重影响了农户增收。另一方面，非农产业在这些区域基本没有发展。农户调查资料显示，70%的农户表示农业发展没有潜力，依靠农业生产很难增收。

打工收入是农户的最主要的收入来源，占绝大多数农户收入水平的比例在 60%以上，是脱贫的主要途径。但由于贫困地区地理位置遥远，信息不畅，教育落后，贫困人口基本没有技能，打工渠道受限，就业行业基本靠苦力，影响了打工收入的水平。另一方面由于地处贫困地区，城镇化和非农产业发展水平不高，影响了劳动力转移就业。

2、因病、因学等问题导致的消费性贫困

在调研中发现看病花钱多、生活费用太高、上学花钱多是农户面临的最大

支出压力，从农户对贫困原因的主观判断来看，认为这三项负担最重的农户比例分别达到调查农户的 49.9%，43.3%，40.1%。几乎一半的农户家庭认为看病贵、上学贵、生活费用太高是最大的经济负担和最大的难题。

表 6-2 家庭贫困原因 单位:户,%

贫困原因	没有劳动力	生活费用太高	农产品价格太低	劳动力没有挣钱门道	老人太多	看病花钱多	上学花钱多
户数	408	757	594	691	177	873	702
占比	23.3	43.3	34.0	39.5	10.1	49.9	40.1

近年来甘肃农村的医疗卫生条件有了极大的改善，农村缺医少药的一般问题已基本解决，新农合和大病救助也解决了很多的问题。但是，由于长期以来生活条件恶劣，生活艰苦，劳动负担重等原因，人口发病率特别高，加上因治疗不及时而将一些小病、慢病拖成大病、重病等现象在当地并不少见。农户家庭中若有长期生病或重大疾病患者，不仅不能通过劳动获得收入，反而会增加家庭费用的支出，有的甚至债台高筑，导致家庭长期陷入贫困之中难以脱贫。在家庭贫困原因调查中，所有贫困原因中占第一位的是“看病花钱多”，共有 873 户，占 49.9%。在入户调查登记的 1749 户家庭中，有严重疾病的家庭有 205 户，占样本总户数的 11.7%，家里有患有各种慢性疾病的户数达到 1196 户，占调查样本总户数的 68.4%。“因病致贫”是当前一个比较突出的矛盾，尤其是慢性患者的负担比较重。

表 6-3 家庭疾病情况 单位:户,%

分项	有严重疾病的	有慢性疾病的
户数	205	1196
占比	11.7	68.4

因学致贫是农户面临的又一个难题。甘肃省落实多元扶持与资助政策，教育扶贫力度很大，基本内容为免除幼儿园保教费，初中小学为义务教育，职业高中全部免除学费，建档立卡贫困家庭每人每年 800 元标准免除学杂费和书本费，为贫困家庭考入大学的每生每学年解决不超过 8000 元的生源地信用助学贷款。应该说因学致贫的问题得到很大改善，但目前农户反应的主要问题一是不太认可中等职业教育，二是因为寄宿问题产生的寄宿费。由于教育资源的分布

问题，小学有部分孩子、初中和高中基本 98%以上的孩子需要寄宿上学，除了食宿、交通费用之外，还有部分孩子家长陪读做饭，失去劳动机会，部分边打工边陪读。调查显示，样本农户共有学生 1888 人，占总人口数的 22.7%，户均教育支出 5097 元，这个费用对绝大部分农户来说，是一个难以承担的费用。

表 6-4 家庭学生情况 单位:人,%

分项	学生总数	小学	初中	高中	大学以上
人数	1888	766	520	338	264
占比	100	40.6	27.5	17.9	14.0

3、发展能力缺乏导致的能力贫困

发展能力缺乏导致的贫困包括主观和客观两个方面。从主观来说，贫困人口的教育程度普遍偏低，健康水平差，人力资本不足，劳动力短缺，这是影响农户向非农产业转移的主要障碍，也是影响掌握农业技术、提高生产的技术含量的主要因素，导致发展能力贫困；主观上的另外一个原因是“贫困文化”假说，即国际学术界所认可的贫困人口长期以来形成如懒惰、没有远见、不良生活习惯、等靠要思想严重等。从客观上来看，贫困人口另一个主要致贫原因是客观环境导致的能力贫困，比如长期的闭塞、市场发育不足、社会资本缺乏等因素导致的能力不足。调查资料显示，样本农户有一定技术的人口仅占 10.1%，贫困户基本没有技术，39.5%的被调查者认为家庭贫困的主要原因在于“劳动力没有挣钱门道”，在所有贫困原因中排到第三位。劳动力没有挣钱的门道，原因是多方面的，其中缺乏技术、信息闭塞是其主要的因素。

4、丧失劳动能力导致的致贫

由于地处偏远山区，智障、残疾、大病、五保、没有劳动力等原因导致的贫困所占比例非常高，导致家庭长期陷入贫困之中，难以脱贫。调查资料显示，大病、智障、残疾、五保 323 人，导致将近 20%的家庭陷入困境。此外是没有劳动力的 46 户，占 2.6%，缺乏劳动力的有 408 户，占 23.3%。这类贫困户，家庭劳动力一方面要照顾其家庭成员中的老弱病残，牵扯很大精力，也限制了其外出务工和产业经营，很难通过自己的努力脱贫。

表 6-5 家庭健康状况 单位:户, %

分项	无劳动力	大病	慢性病	残疾智障
户数	46	205	1196	80
占比	2.6	11.7	68.4	4.6

七、对甘肃省精准脱贫措施的建议

1、进一步完善精准识别机制，建立多维识别和验收标准，注重贫困人口发展

从多次社会调查反映的问题来看，贫困问题与许多社会发展指标及环境指标有关，如健康状况、受教育程度、社会保障、个人权利、自然地理环境等，特别是随着“两不愁”问题的逐渐解决和贫困特点的变化，农村人口对教育、健康、就业等发展方面的要求越来越高。因此，在贫困人口认定过程中，科学的评价指标必然是多元指标，涵盖经济发展、社会发展、政治权利、自然条件等多个方面。目前贫困人口的认定主要依靠的是收入指标，由于技术和成本上的问题，政府没有能力对每个农户的收入进行精准统计，基本做法是采取名额控制和基层民主评议的方法，由国家根据农户收入状况的抽样调查将名额分配到省、省到县、县到乡和村，由村依靠民主评议确定。村一级的民主评议在缺乏统一标准的条件下，事实上综合考虑了收入状况、健康状况、家庭负担、财产状况、人际关系等多个方面。基层的这种方法一方面与单纯的收入目标有着一定的偏离，一方面由于缺乏统一标准，对家庭情况近似农户的评议比较困难，难免出现矛盾。

因此，建议逐步放弃单一的收入标准，采用多维贫困标准，逐渐从收入、消费、资产、健康、教育等多个维度来识别贫困户和贫困人口，对精准扶贫效果的考核评估也从多个维度进行。这一方面可以避免国家制定的标准与基层采用的标准脱节现象的发生，另一方面根据贫困特点的变化，将发展性指标纳入贫困监测体系中，从传统上只注重物质性贫困，向重视发展性贫困转变。这一转变既符合贫困人口的实际状况，同时也与国际倡导的多维贫困的趋势相一致。

2、按照贫困人口的意愿和需求，加大公共服务力度，实现稳定脱贫

从农户的意愿和要求来看，公共服务应该成为精准脱贫的首要任务。目前，

甘肃省贫困的特点正在由物质性贫困向发展性贫困转变，发展能力不足成为最主要的制约因素，其核心是公共服务与人力资本问题。因此，各项扶贫政策和措施要更加注重农户自身发展能力建设，在重视贫困农户的产业发展和创收的同时，重点解决农户反映最为强烈的教育、医疗卫生、社会保障、就业等问题，确实加强造血能力，阻断贫困的代际传递，保障稳定脱贫。

“因学致贫”是农户反映最为强烈的问题，教育扶贫政策在很大程度上缓解了贫困户的学费、学杂费压力。但农户面临的另外一个主要问题是教育资源分布不均，部分地区由于人口减少进行的撤校、并校问题，导致边远山区的孩子绝大部分寄宿上学，从而需要支付很高的食宿费、交通费（户均年教育支出高达 5097 元）以及陪读成本，农民工孩子上学过程中还要支付借读费、择校费等费用。此外，农村幼儿专职教师高度缺乏，有学校无老师的问题也特别突出。这些问题靠简单的教育扶贫难以解决，直接指向中国的教育体制改革。由于贫困的代际传递问题突出，建议将贫困地区高中教育纳入义务教育。

“因病致贫”是农户关心的另一重大问题。值得引起全社会高度关注的问题是，目前农村人口特别是贫困人口的健康问题特别突出，高血压、糖尿病、腰椎病、胃病、风湿病、关节炎等疾病高发，70%的家庭存在长期吃药的病号。合作医疗和大病救助虽然在一定程度上缓解了农户因病导致的高额住院支出，但大量的慢性病问题、医疗费用太高的问题、病人的料理成本问题都成为农户很大的负担。此外，农户普遍反映医药价格太贵，农村医疗卫生条件差，高水平大夫稀缺，这些问题也直接指向国家的医疗卫生体制改革。建议大力加强乡村医生的培训，并加大省市级高级义务人员地方巡针的力度。

低保问题是另外一个引起农村社会强烈反响的问题。低保的实施有效解决了农村失去劳动能力人口的生存问题，确实起到了低保兜底的作用。问题在于在农村低保户的评定中，一类、二类低保户由于条件明确、界限清楚，容易评定，三类、四类低保涉及面广、界限不清，不易界定，实际操作中容易引发干群之间、群众之间的矛盾，从而耗损了很多农村内部发展的积极性和发展潜力，助长了“等、靠、要”等思想，甚至造成一些不公平现象。因此，建议将三、四类低保指标向不具备发展条件、不易进行重大建设的偏远村庄倾斜，条件相对较好的大部分村庄随着脱贫摘帽，逐步取消三、四类低保，激发农村内部发

展活力和发展潜力。

3、产业扶贫以现代农业体系建设为目标，加强特色产业和龙头企业培育，辐射带动贫困人口

产业增收成为贫困地区攻坚克难的重中之重。农户反映的农产品价格太低、销售困难、养殖技术差等问题，“谷贱伤农”问题严重，事实上现代农业体系的问题，也是目前需要迫切解决的问题。从宏观经济形势来看，随着供给侧改革的进一步推进和产业结构升级步伐的加快，现代农业发展成为必然。现代农业的主要特征以现代市场营销理念和现代农业技术为基础，形成生产、加工、销售高度融合的产业体系，绿色、生态、安全高度结合的经营理念。从贫困地区的现实情况来看，农业是弱质产业，面临着自然风险和市场风险的双重压力，“谷贱伤农”的问题一直是个难以破解的难题；贫困人口是弱质群体，他们的生产条件恶劣，缺乏资金和技术，缺乏产业服务体系，生产规模狭小细碎，很难形成产业链条并参与市场竞争，进入市场的主要途径就是“龙头企业+农户”。实践证明，通过龙头企业辐射带动克服了狭小的农户面临的各种制约，是产业扶贫的主要模式。因此，建议产业扶贫选择自然地理条件比较好、具有一定的特色产业发展潜力的地区，以特色产业和特色产品开发为方向，以龙头企业和基地建设为重点，整合扶贫资金，解决农户面临的技术、资金、市场、风险等一系列问题，克服农户的弱质性，提高市场竞争力，增加农户收入。

4、改革扶贫资金管理体制，加强资金整合力度，提高扶贫效率

常言说：“一天有四季，十里不同天”，“不幸的人各有各的不幸”。甘肃自然地理条件复杂，贫困村和贫困户的情况千差万别，脱贫需求也千差万别，从而加大了因户施策、因人施策的难度，这给扶贫政策的制定和实施带来很大困扰。甘肃省在2015年制定并实施“1+17”精准扶贫方案，涉及全省的各个行业和部门，被称为“是一套组合拳”，充分显示了政府攻坚克难的决心。这套政策的核心是从水、电、路、教育、医疗、卫生等17个方面制定统一标准，然后根据贫困村和贫困人口的需要缺什么补什么，即根据需求列出清单补齐短板，政策和资金主要来自中央及省财政，地方根据情况配套。这使得各市县争取资金的积极性高涨，随之出台了“1+19”、“1+21”等相应政策，扩张需求是明显的。但从实际情况来看，各个行业在财力有限的背景下，一方面面临行业发展要求，

一方面面临省上考核要求，一方面面临市县竞争，从而容易出现一刀切、撒胡椒面的问题，从而容易造成资金的浪费，或者难以集中力量攻坚克难，影响扶持效果。

贫困村和贫困户的需求是千差万别的。调查显示，秦巴山片区由于大部分自然村高度分散在山顶、沟壑，通行政村公里不能解决很大一部分人口的交通难题，对自然村道路建设要求十分迫切（约 38000 公里）；六盘山片区的部分干旱山区因为缺乏水源，自来水入户难度很大，已经建成的自来水入户项目也存在闲置和废弃；部分自然条件极其恶劣的地区，农业发展基础特别差，大部分青壮年劳动力外出打工，农户的观念、技术、能力等瓶颈制约严重，产业扶贫效果很不理想，绝大部分农户强烈要求解决农产品价格太低和卖难的问题；农村空心化和人口老龄化导致绝大部分村级文化室闲置；部分贫困户由于缺乏商品化的产业，对信贷支持需求不大，一刀切的信贷政策容易带来信贷风险；受传统养老观念和交通条件的限制，村级日间照料中心基本上没有需求等。从农村和农户反映出来的问题，和相应政策之间是存在一定出入。

因此，建议改革扶贫资金管理体制和加强资金整合力度，突出重点攻坚克难，防止一刀切带来效率损失。扶贫到户要满足千差万别的农户的需要，就必须下放权利，给对贫困户情况比较了解的地方政府更多的资金使用上的自主权，扶贫资金的管理进一步下放到县级政府，扶贫项目、扶贫内容和扶贫方式由县级政府根据实际情况自主确定，中央和省级政府负责监督、检查、考核和评估，确保扶贫的实际效果。根据国务院扶贫办的统计，目前 80%的专项扶贫资金的管理权已经下放到县一级，但其它行业部门的资金管理方式变化不大，需要进一步下放资金管理权，才可能做到扶贫资金在基层的整合，提高精准扶贫的针对性和效果。从根本和长远上讲，要改革财政体制，逐步加大对贫困县的一般性财政转移支付的力度，使事权和财权高度统一。

5、将新型城镇化建设和脱贫攻坚相结合，区域发展与精准扶贫到村到户相结合，对接小康建设

多年的反贫困经验显示，通过区域发展创造机会，引导农民转移就业是农户增收的主要途径。随着城乡结构转型，人口城镇化和部分村庄的空心化是必然趋势，扶贫开发也必须遵循这一规律，顺势而为，与新型城镇化相结合，逐

步引导贫困地区有条件的农户以及新生代农民工逐步下山、进乡、进镇、进城，彻底摆脱自然条件的束缚。具体而言，应该对不同乡镇、不同村庄进行有重点、有层次的分类、定位与规划，形成中小城市、重点乡镇、中心村庄为主的三层空间结构，对接小康社会建设。第一层次，在中小城市、县城所在地，结合市县房地产去库存等政策，加大户籍制度、社会保障制度、教育制度、住房制度、土地制度等一系列综合改革，配套基础设施建设，促进新型城镇化建设和非农产业发展，吸纳更多的农民工转移就业并逐步市民化。第二层次，对于交通和自然地理条件比较好，具有特色产业开发基础和一定比较优势、人口相对集中的中心村庄，进行重点建设、重点布局，大幅度改善生产生活条件，支持现代农业和龙头企业发展，吸纳偏远山区人口就近就业。第三层次，对于偏远山区、空心化和人口老龄化比较严重的村庄，重点以生态建设与生态恢复为主，不主张进行大范围、大规模建设和重点项目建设，一是大力推进这些村庄的人口通过易地搬迁、转移就业、教育发展等措施，向城镇和中心村庄转移；二是对于不能转移出去的人口，通过退耕还林、生态扶贫、社保兜底等措施，保障其基本生活；三是采取以时间换空间的方式，随着这些村庄人口的逐渐迁移和转移，转换为生态建设用地。

6、加快体制机制改革步伐，提高精准扶贫效率

在脱贫攻坚项目的组织实施上，针对目前政府主导型的反贫困行动和自上而下的政策实施过程中，存在着村委级组织行动能力相当有限的问题，应发挥各种社会组织比如专业协会、专业合作社的灵活性，参与扶贫开发，改变帮扶过程中存在的成本过高、工作效率较低的问题，提高反贫困效率。

在精准扶贫到村到户项目落实上，省上可以考虑把项目审批权下放到县一级政府，强化各行业部门资源整合与统筹协调，将水、路、电、幼儿园、卫生室建设等到村到户项目落到实处，根据村庄的确实需要优化空间布局，防止一刀切撒胡椒面的问题，并提高建设质量和建设标准。对因户、因人施策项目确实保证对贫困人口的瞄准，进一步细化措施，引导和鼓励贫困户广泛参与扶贫项目决策和实施，确保精准识别、精准帮扶、精准脱贫。

在反贫困项目确定方面，建议根据甘肃省贫困地区生态恶劣、山大沟深的状况，正确中央扶持，加大退耕还林和生态扶贫的力度，一方面恢复和保护环

境，一方面通过退耕还林政策帮助部分贫困户通过政策脱贫。

在反贫困体制上，实现由政策扶贫为主，向政策扶贫与制度扶贫相结合转换，逐步实现扶贫政策的制度化、法制化。推动《国家扶贫法》之类的反贫困专门立法，以法律制度的形式明确界定不同贫困地区的功能定位、贫困类型、扶持对象、扶持主体、扶持方式，减少现行政策扶贫中的人为干扰，确保政策的连续性。

参考文献

- [1] Ravallion, Martin; Chen, Shaohua: China' s Uneven Progress Against Poverty[J]. Journal of Development Economics ,2007, 82(1): 1-42.
- [2] 李小云, 于乐荣, 齐顾波. 2000~2008 年中国经济增长对贫困减少的作用: 一个全国和分区域的实证分析[J]. 中国农村经济, 2010 (4):4-11.
- [3] 汪三贵. 在发展中战胜贫困——对中国 30 年大规模减贫经验的总结与评价 [J]. 管理世界, 2008 (1):78-88.
- [4] 邹薇, 郑浩. 贫困家庭的孩子为什么不读书: 风险、人力资本代际传递和贫困陷阱[J]. 经济学动态, 2014 (6): 16-31.
- [5] 张立冬. 中国农村贫困动态性与扶贫政策调整研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23 (6): 45-50.
- [6] 叶初升, 赵锐, 孙永平. 动态贫困研究的前沿动态. [J]. 经济学动态, 2013 (4): 120-127.

“甘肃省精准脱贫绩效评价”案例说明书

一、本案例要解决的关键问题

本案例希望通过对甘肃省农村扶贫现状的分析，研究影响甘肃省农村地区扶贫绩效提高的关键因素，同时，希望学生们进一步思考：影响扶贫绩效提高的因素有哪些以及如何确保精准扶贫过程中扶贫绩效的不断提高。

二、案例讨论的准备工作

1. 理论准备：了解甘肃省的基本状况、贫困相关理论、国内外相关扶贫模式。
2. 通过政府网站、相关书籍等资源对甘肃省贫困现状、贫困特点及相关的扶贫政策有基础性认识。

三、案例分析要点

1. 通过案例让学生了解甘肃省贫困现状、贫困特点及相关的扶贫政策对促进甘肃省发展的重要影响。

四、教学组织方式

1. 问题清单及提问顺序、资料发放顺序

- (1) 如何理解贫困？国内外对贫困的认识有什么变化？
- (2) 中国当前的扶贫模式有什么样的特点？对我国贫困的减少具有怎样的作用？
- (3) 甘肃省是如何进行扶贫？甘肃省的贫困有怎样的特点？
- (4) 哪些因素影响了甘肃省的扶贫模式的选择？
- (5) 甘肃省的扶贫模式对甘肃省的发展产生了怎样的影响？
- (6) 如何防止扶贫过程中产生的无效率现象？

2. 课时分配

本案例可以作为专门的案例讨论课来进行，以下是按照时间进度提供的课堂计划建议，仅供参考。

- (1) 整个案例课的课堂时间控制在 80—90 分钟
- (2) 课前计划：提出启发思考题，请学员在课前完成阅读
- (3) 课中计划：简要的课堂前言，明确主题（2-5 分钟）分组讨论（30 分钟），告知发言要求
- (4) 小组发言（每组 5 分钟，控制在 30 分钟）
- (5) 引导全班进一步讨论，并进行归纳总结（15-20 分钟）

3. 讨论方式

本案例可以采用小组式进行讨论。

4. 课堂讨论总结

课堂讨论总结的关键是：归纳发言者的主要观点；重申其重点及亮点；提醒大家对焦点问题或有争议观点进行进一步思考；建议大家对案例素材进行扩展研究和深入分析。