

分类号_____

密 级_____公 开_____

U D C _____

学校代码_____10689_____

云南财经大学
YUNNAN UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS



公共管理硕士研究生学位论文

精准扶贫背景下的精准识别问题研究
——以会泽县拖落村为例

学院（部、所）：_____财政与公共管理学院_____

专 业：_____公共管理（MPA）_____

姓 名：_____代家龙_____

导 师：_____韩全芳_____ 职称：_____教授_____

校外导师姓名：_____黄应艳_____ 职务：_____云南省审计厅副巡视员_____

论文起止时间：2016 年 10 月-2017 年 11

学位论文原创性申明

声明：本人所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。尽我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

论文作者签名：代家龙 日期：2017年 11月 28日

学位论文授权使用授权书

本人完全了解云南财经大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文和论文电子版，允许学位论文被查阅或借阅；学校可以公布学位论文的全部或部分内容，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存、汇编、发表学位论文；授权学校将学位论文的全文或部分内容编入、提供有关数据库进行检索。

（保留的学位论文在解密后遵循此规定）

论文作者签名：代家龙 导师签名：韩玉芳
日期：2017年 11月 28日 日期：2017年 11月 28日

摘 要

2017年2月，习近平在中共中央政治局第三十九次集体学习时强调：“要打牢精准扶贫基础，通过建档立卡，摸清贫困人口底数，做实做细，实现动态调整。要提高扶贫措施有效性，核心是因地制宜、因人因户因村施策，突出产业扶贫，提高组织化程度，培育带动贫困人口脱贫的经济实体。^①”习总书记的论述指明了精准扶贫的关键环节，深刻阐述了精准识别在扶贫工作中的基础性和前提性作用。精准识别是精准扶贫的首要问题，扶贫必先识贫，无论是那个国家、哪个地区开展的扶贫工作都是建立在识别基础上的。本文从识别这一微观角度入手，分析瞄准与识别的关系，探讨精准扶贫中精准识别的历史阶段、结构功能，不仅有益于识别的理论探讨，且具有一定实践参考价值。

论文首先通过收集整理学界关于贫困识别的研究成果和关于贫困的基本理论，界定贫困、贫困识别、贫困帮扶、贫困瞄准等核心概念后，重点探讨贫困识别与扶贫瞄准的区别与联系，从而找到贫困识别的理论渊源和实践表现。其次，通过分析我国扶贫攻坚中贫困识别的历史阶段和地位作用，探讨我国贫困理论与反贫治贫实践丰富发展的一般过程，导出精准识别的结构功能。再次，运用统计资料分析及访谈相结合的方法，以拖落村精准识别资料档案为基础，阐述该村精准识别工作的政策执行过程及具体实践，从能力贫困理论角度分析了拖落村的贫困类型，介绍了该村精准识别的经验和做法。最后从识别排斥、表格识别、识别参与度和识别成本等方面分析了存在不足，从制度层面、经济层面和观念层面分析了问题产生的原因，从健全制度、转变观念、创新方法、夯实基础等四个方面提出了改进精准识别工作的意见和建议。

研究发现，精准识别是精准扶贫的基石，是落实“精准”要求的主要抓手，是精准扶贫各要素实现精准的保障。精准识别是多维贫困、动态贫困视域下的必然产物，与贫困形态变化相适应，是扶贫瞄准的前提。精准识别是一个系统，

^①习近平:更好推进精准扶贫精准脱贫确保如期实现脱贫攻坚目标[N].人民日报,2017-2-23(1).

有自身的内在运行逻辑，承载着实现帮扶、管理和考核精准的基础性作用，并贯穿于精准帮扶、管理和考核各个环节，是保证扶贫攻坚精准要求的关键基础。

关键词：精准扶贫；精准识别；扶贫瞄准；挂包帮

ABSTRACT

In February 2017, on the 39th session of collective study for the Political Bureau, Mr. Xi Jinping stressed that (we) must lay solid foundation for precise poverty alleviation by establishing personal files for impoverished households on basis of accurate identification of impoverished population and making dynamic adjustment timely. In order to improve accuracy and efficiency of poverty relief measures, the key is to vary methods based on local conditions, customize strategies for different households and emphasize industrialized poverty relief through improvement of institutionalization and supporting economic entities that are capable of helping impoverished population. President Xi Jinping's discourse has identified the key of accuracy which plays fundamental and conditional role in this task. The foremost issue in accurate poverty eradication is accurate identification which plays the crucial role no matter in which country or any stage of the poverty relief task. The essay is to analyze the relation between targeting and identifying and discuss the logic and effects of accurate identification, which might not only shows practical significance but also shed light on theoretical exploration.

The paper is to, in the first place, compile and review previous research results and theories on poverty alleviation, and define such basic notions as poverty, poverty identification, poverty relief and poverty targeting, whereby then focus on discussing the difference and association of poverty identification and poverty targeting and the theoretical origin and practice. Secondly, by reviewing the history of poverty alleviation of China, we are to discuss development of theories and practice in relief of re-poverty of our country and eventually conclude on function and effects of accurate identification. Thirdly, by employing the method of case study combining material analysis, we are to expound point of views based on experience acquired in poverty alleviation activities in Tuo Luo village. Finally, we need to find strength and weakness of Tuo Luo village's poverty relief practice through such factors as

identification rejection, table identification, degree of participation and expenses, and at the same time analyze the problems and their causes from institutions, economy and ideas, and propose our suggestions on the perspectives of institution modification, idea changing, method innovation and foundation consolidation.

The research reveals that accurate identification is cornerstone, key factor and guarantee of accurate poverty relief. Accurate identification is necessary outcome of multi-dimensional and dynamic poverty relief and highly associated with the forms of poverty. As a system, accurate identification has its own logic and plays a fundamental role in management and assessment of poverty alleviation work and is throughout every each phases of poverty relief. It ensures accurate measures, accurate management and accurate assessment of poverty alleviation work.

Key words: accurate identification; accurate targeting; contact-aid-assistance

目 录

摘 要	I
ABSTRACT	III
绪 论	1
一、选题背景和研究意义	1
（一）选题背景	1
（二）研究意义	2
二、国内外研究现状	3
（一）国外贫困识别研究现状	3
（二）国内精准识别研究现状	4
（三）文献述评	7
三、研究思路和方法	8
四、研究内容与技术路线	8
（一）研究内容	8
（二）技术路线	9
第一章 核心概念及理论基础	11
第一节 核心概念	11
一、贫困	11
二、精准扶贫	13
三、扶贫瞄准	14
四、精准识别	16
第二节 基础理论	18
一、贫困成因理论	18
二、反贫困理论	20
第二章 精准识别机制分析	23
第一节 我国扶贫识别的演变	23
一、体制改革式扶贫的间接识别	24

二、开发式和攻坚式扶贫的层级识别	25
三、精准式扶贫的精准识别	27
第二节 精准识别机制的基本内容	29
一、精准识别主体	29
二、精准识别客体	31
三、精准识别内容	33
四、精准识别依据	34
第三节 精准识别运行逻辑	36
一、精准识别内部结构	37
二、精准帮扶的识别意蕴	37
三、精准管理的识别意蕴	37
四、精准考核的识别意蕴	38
第三章 拖落村精准识别现状分析	39
第一节 拖落村基本情况	39
第二节 拖落村精准识别基本过程	39
一、建档立卡程序识别（2014 年 6 月-2015 年 8 月）	40
二、“挂包帮”“走转访”调查识别（2015 年 8 月-2015 年 11 月）	45
三、“回头看”核查识别（2015 年 12 月-2016 年 6 月）	50
四、“两不愁三保障”退出识别（2015 年 10 月-2017 年 2 月）	55
第三节 拖落村精准识别的具体实践	58
一、贫困户精准识别——一户一档精准“号脉”	59
二、帮扶措施精准识别——一家一策精准“滴灌”	59
三、帮扶产业精准识别——一红一黄产业“造血”	61
四、扶贫管理精准识别——脱贫目标集成“结账单”	61
第四章 拖落村精准识别存在问题及原因分析	64
第一节 拖落村精准识别存在的问题	64
一、“总数控制”下的识别排斥	64
二、“行政主导”下的识别表格	67
三、“民主评议”下的识别参与	69
四、“动态管理”下的识别成本	70

第二节 拖落村精准识别问题产生原因	71
一、政策层面：精准的技术难题	71
二、观念层面：歪曲的思想观念	72
三、社会层面：空心的农村状况	73
第五章 精准识别的改进建议	75
第一节 健全制度破解贫困识别障碍	75
一、合理确定贫困人口规模和脱贫出列目标	75
二、统一精准识别标准	75
三、完善精准识别程序	76
第二节 转变观念突出发展能力识别	77
一、着眼“兜底”识别生存性贫困	78
二、着眼“扶智”识别教育性贫困	79
三、着眼“造血”识别发展性贫困	80
第三节 创新方法实现动态识别	81
一、把准重点识别	81
二、关注退出识别	82
三、用活大数据平台	83
第四节 夯实基础丰富识别保障	83
一、整合识别力量	83
二、建强识别组织	84
三、增强识别监督	85
主要结论及研究展望	86
一、本研究基本结论	86
二、本研究的不足及展望	86
参考文献	88
致 谢	93

绪 论

一、选题背景和研究意义

（一）选题背景

1978 年以来，在经济高速增长基础上，贫困表现出一些新的特征。一方面，扶贫工作获得充裕的资源支撑，治贫有了坚实的物质基础和较多的政策空间，大面积、深程度和大规模的贫困迅速减少，减贫工作取得了质的进步的同时，贫困人口呈现零星化、多点式分布，坚持开发式扶贫同时须以攻坚的态度精准施策。另一方面，经济社会的发展，促进了产业结构不断升级，人民生活水平大幅提高，生产、生活方式的改变，使得传统强调物的充盈的扶贫思路 and 方式适应不了民众不断升级的物质文化需要和生态发展诉求。减贫治贫的思路和方法必须进行变革才能取得更好地成效。十八大以来，习近平总书记总结我国扶贫攻坚经验、借鉴国外贫困理论和实践，从识别、帮扶、管理和考核四个方面系统论述了精准扶贫，提出精准扶贫的治贫方略，把新阶段我国扶贫攻坚工作上升为国家战略，以理论创新和实践创造擘画了扶贫开发新局面，开创了世界反贫困的中国方案，丰富了马克思主义贫困治理理论。为落实习总书记关于精准扶贫的系列论述，深刻反映贫困理论创新和反贫困实践发展演变趋势，把准减贫治贫规律，提高开发精度，找到攻坚方法。2010 年在《中国农村扶贫开发纲要》（2001）基础上，发布了第二个中国农村扶贫开发纲要。两个《纲要》集中反映了小康社会从雏形向完善发展过程中对贫困治理的不同要求，实现治贫政策思路顺着救济-开发-攻坚链条逐步转变，政策定位从解决温饱阶段转变为巩固成效、提高能力、全面脱贫的新阶段，把减贫路径从“大水漫灌”粗放开发转变为“精确滴灌”的精准攻坚，开启了中国特色治贫新气象。

理论创新深化了贫困本质的认识，反贫困实践加强了消除贫困的现实力量，在理论与实践的连接处，贫困识别是着力点。反思我国 30 年来的扶贫实践，在取得巨大成功的同时，也存在一些困难和问题。贫困识别缺失，贫困底数模糊、

贫困类型不准，帮扶措施不细，资金、项目安排粗放等问题始终存在。贫困地区发展滞后，贫困人口生产生活改善缓慢，扶贫攻坚的一些深层次问题没有得到根本解决，部分已脱贫人口因病、因灾返贫问题突出。因此，着眼贫困识别，根据贫困类型、贫困程度、资源禀赋、发展条件，制定长远发展规划和针对性帮扶措施是推进精准扶贫的关键之举。

2015年8月，云南以“挂包帮”“走转访”为主题，吹响了脱贫攻坚集结号。为开展“挂包帮”工作，笔者单位向拖落村派驻扶贫工作队，笔者作为工作队成员到该村开展驻村帮扶工作，并在2015年8月至2017年3月间担任驻村扶贫工作队第一书记。这期间，正好在云南财经大学攻读公共管理硕士，结合所学和开展扶贫工作所感，于是选择了脱贫攻坚作为毕业论文的研究课题。一来可以利用驻村工作时间开展一些田野调查，检验所学、丰富所感，二来通过整理掌握的拖落村扶贫攻坚资料以完成毕业论文，也算是对近2年的扶贫工作做一个总结。

（二）研究意义

本选题围绕识别展开探究，有一定的理论、现实参考意义。

1.理论意义

通过分析我国农村扶贫实践和识别机制之间的关系，论述精准识别在精准扶贫理论研究中的意义作用，从政策落实和实践推进角度探讨拖落村精准识别实践现状、问题及原因，有益于扶贫理论的实证研讨。

2.实践意义

实现精准识别是扶贫工作的一个紧迫课题，是实现扶贫工作创新，提高扶贫工作绩效的关键环节。本选题通过阐述精准识别构成和地位作用，以拖落村精准识别样本为对象，分析识别实践经验和现实困境，探讨对策措施，为精准扶贫提供参考。

3.创新点

国内外对于精准扶贫、贫困识别的研究文献非常丰富，但分析精准识别内涵、外延及其在精准扶贫中的逻辑路径、地位作用的研究论文并不多见。本研

究从剖析精准识别概念出发，分析识别与瞄准的关系，揭示精准识别在精准扶贫各构成部分中的逻辑路径具有一定的创新性。

二、国内外研究现状

（一）国外贫困识别研究现状

Grosh (1994)^①提出了贫困瞄准的区域、人口学和群体分析方法；世界银行 (2000)^②认为县级瞄准增加了资金被挤占挪用的风险，排除了众多贫困人口参与，降低了资金的治贫占用比。Ford Foundation^③ (2002)探讨了瞄准、消费支持、储蓄、技能培训、资产转化为基本要素的“脱贫模型”；(Graduation Model) Coady 等 (2004)^④基于阿根廷扶贫实践，分析弃真型和存伪型扶贫瞄准的精度差异；Copestake 等 (2005)^⑤探讨了金融扶贫的精英俘获现象，认为较富裕的穷人往往比绝对的穷人获益几率大。Heather Montgomery 和 John Weiss (2006)^⑥分析亚洲和拉丁美洲部分国家减贫情况，反思贫困人口确认模型的精准问题；Nolan (2007)^⑦研究了爱尔兰贫困对象精准识别机制在治贫政策效果中的关键作用；Alatas (2010)^⑧通过对印尼 640 个村庄实地考察，将以收入低高为序排列穷富识别穷人的方法总结为社区贫困人口定位法，认为该方法因村民资产认知局限而导致准确度不够。Fiszbein 等 (2013)^⑨探讨了影响扶贫效果的资源投入和瞄准效率因素。

^① Grosh M E. Administering targeted social programs in Latin America: from platitudes to practice. World Bank Publications, 1994.

^② 世界银行:世界银行国别报告-中国战胜农村贫困[M].北京:中国财政经济出版社,2000.

^③ 刘胜林等:基于文献研究法的精准扶贫综述[J].江西农业学报,2015(12).

^④ Coady D, Grosh M E, Hoddinott J. Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience. World Bank, 2004.

^⑤ Copestake J, Dawson P, Fanning J P, et al. McKay, A. and Wright-Revollo, K. Monitoring the diversity of the poverty outreach and impact of microfinance: comparison of methods using data from Peru[J]. Development Policy Review, 2005, 23(6): 703-723.

^⑥ Heather Montgomery, John Weiss: Modalities of Microfinance Delivery in Asia and Latin America: Lessons for China[J]. China & World Economy, 2006, 1(14): 30-43.

^⑦ Nolan B, and Whelan CT: On the Multidimensionality of Poverty and Social Exclusion // Jenkins S P and Micklewright J. Inequality and Poverty Re — Examined. Oxford: Oxford University Press, 2007: 146-163.

^⑧ Alatas V, Banerjee A. and Olken B. A, How to Target the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia[J]. American Economic Review, 2010, 102(4): 1206-1240.

^⑨ Fiszbein A, Kanbur R, Yemtsov R: Social Protection, Poverty and the Post - 2015 Agenda. World Bank, Policy Research Paper 6469, 2013.

（二）国内精准识别研究现状

国内学术界对精准识别的研究主要从精准识别的内涵、实践困境、产生原因、对策及识别指标等方面展开。

1.关于精准识别内涵的研究

杨道田（2017）^①认为精准识别是通过程序识别出贫困村、贫困人口，并建档立卡，以此明确对象，查明贫困，找准路子。包括对象、开发条件和项目识别。王琦、王平达（2016）^②认为精准识别是指对象的明细化、准确化和分类化。汪磊、伍国勇（2016）^③认为精准识别是以精准扶贫系列政策为指导，按照统一标准和规范程序及方法辨别出贫困村户，明因而后建档，为施行扶贫策略提供参照。显然，这一观点没有包括发展条件、帮扶措施等的识别。尧水根（2016）^④认为精准识别是指通过申请评议、公示公告、抽检核查、信息录入等步骤，辨识出贫困村户并建立档卡。唐丽霞（2016）^⑤认为，从宏观政策上看，瞄准识别是指确定社会政策受益人资格的规则、标准和方法。吴雄周、丁建军（2015）^⑥认为精准扶贫是指通过申请评议等步骤，辨识出贫困户、贫困村，并以贫困深度分类，找出原因并建档立卡。该观点与尧水根的区别主要在强调贫困分类，及贫困类型的识别。

2.关于识别指标的研究

张晓静、冯星光（2008）^⑦认为通过确定客观贫困线来识别穷人并构建贫困加总指标（贫困人口数量、收入水平及综合指标）来测量贫困；王小林、Alkire（2009）^⑧李佳路（2010）^⑨邹薇、方迎风（2011）^⑩，高艳云（2012）^⑪，张全红、周强（2015）^⑫，高帅（2015）^⑬等基于以家庭为基本单元，以多维贫困为

^①杨道田:新时期我国精准扶贫机制创新研究[M].北京:经济管理出版社, 2017.

^②王琦,王平达: 科学把握精准扶贫的三个阶段——学习习近平总书记关于“精准扶贫”的论述[J].光明日报, 2016-6-15(13).

^③汪磊,伍国勇:精准扶贫视域下我国农村地区贫困人口识别机制研究[J].农村经济,2016(7):112-117.

^④尧水根.论精准识别与精准帮扶实践问题及应对[J].农业考古,2016(3):263-266.

^⑤唐丽霞:瞄准型社会政策的三种目标群体识别方法[J].中国民政,2016(5):32-33.

^⑥吴雄周、丁建军:多维瞄准向多位瞄准的嬗变[J].湖南社会科学,2015(6):162-166

^⑦张晓静,冯星光. 贫困的识别、加总与分解[J]. 上海经济研究, 2008(10):3-10.

^⑧王小林, ALKIRE. 中国多维贫困测量: 估计和政策含义[J]. 中国农村经济, 2009(12): 4-10.

^⑨李佳路. 农户多维贫困测量: 以 S 省 30 个国家扶贫开发工作重点县为例[J]. 财贸经济, 2010(10): 63-68.

^⑩邹薇, 方迎风: 关于中国贫困的动态多维度研究[J]. 中国人口科学, 2011(6): 49-58.

^⑪高艳云: 中国城乡多维贫困的测度及比较[J]. 统计研究, 2012(11): 61-66.

^⑫张全红, 周 强: 中国农村多维贫困的动态变化: 1991-2011[J]. 财贸研究, 2015(6): 22-29.

^⑬高帅: 贫困识别、演进与进展扶贫研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2016.

分析手段,通过赋予收入、健康、受教育程度、生活水平等福利维度不同的权重来综合测算贫困,认为一个家庭的所有福利指标中的任意数个指标测算为贫困,则可描述出该家庭的贫困维度。张永丽等(2016)^①建立收入、教育和健康3个主指标和人均纯收入、受教育程度等11个次级指标模型来识别贫困,通过对甘肃省皋兰县六合村的实证分析,发现该村贫困性质为多维的,虽然收入贫困仍旧普遍,但教育和健康等方面的贫困更为突出。

3.关于识别偏离原因的研究

有代表性的观点包括:陆汉文 李文君(2016)^②认为,行政层级主体的利益分殊是导致识别偏离的根本原因,信息不对称则提供了技术条件。信息公开和农户参与是减少信息不对称有效方法,遏制村干部及基层政府从其利益角度识别贫困户是提高识别精度的有效途径。李群峰(2016)^③认为村组内部权力结构和人情关联等客观制约力量与嵌入性扶贫政策本身相互影响和塑造是导致瞄准偏离的根本原因。既有差序格局的社会结构、村干部权力结构和村级治理制度缺陷是瞄准偏离的重要原因。张全红、周强(2015)^④认为以收入作为衡量贫困的标准难以精确锁定贫困对象。杨龙等(2015)^⑤认为识别不精准的原因是贫困瞄准政策表达与实践矛盾造成的,根本原因是农户参与和福利测量方法存在收入、支出维度上的认知差异。邢成举(2013)^⑥认为精英俘获是导致项目目标偏离的主因。吴雄周等(2012)^⑦以成本收益方法分析瞄准中心下移的原因,认为是瞄准成本和收益不均衡增长造成的。陈准(2011)^⑧认为信息不对称是瞄准精度低的根本原因。汪三贵(2010)^⑨认为减贫效果不佳的原因是低保人口与贫困人口划定标准、范围不同造成的,应建立统一的瞄准机制和贫困人口识别系统。许源源

^① 张永丽,卢晓:贫困性质转变下多维贫困及原因的识别-以甘肃省皋兰县六合村为例[J].湖北社会科学,2016(6):71-79.

^② 陆汉文,李文君:信息不对称条件下贫困户识别偏离的过程与逻辑[J].中国农村经济,2016(7):15-22.

^③ 李群峰:权力结构视域下村庄层面精准扶贫瞄准偏离机制研究[J].河南师范大学学报,2016,43(2):73-77.

^④ 张全红,周强:中国农村多维贫困的动态变化:1991-2011[J].财贸研究,2015(6):22-29.

^⑤ 杨龙,李萌,汪三贵:我国贫困瞄准政策的表达与实践[J].农村经济,2015(6).

^⑥ 邢成举,李小云:精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9):109-113.

^⑦ 吴雄周,丁建军:单维瞄准向多维瞄准的嬗变[J].湖南社会科学,2012(5):129-135.

^⑧ 陈准,信息不对称视角下的农村贫困对象瞄准研究[D],长沙:湖南农业大学,2011.

^⑨ 汪三贵:中国特色反贫困之路与政策取向[J].毛泽东邓小平理论研究,2010(4):17-21.

等(2007)^①认为扶贫瞄准率低的主因是未分类施策,应差异化帮扶有发展潜力和“贫困陷阱”中贫困对象。

4.关于精准识别方法的研究

唐丽霞(2016)^②总结了三种识别方法,即政策门槛法通过设置极低的受益程度使富裕的人对政策不感兴趣从而使该项政策自动排斥非目标人群。社会特征选择法通过明确规定扶持政策的受益条件如性别、劳动能力、收入水平等特征来识别目标人群。收益条件选择法通过要求目标人群实施特定行为来享受扶持政策红利,比如有条件的现金转移支付等。邓维杰(2013)^③基于贫困村自身发展意愿、宏观生态和社会环境,依“指标打分贫困村分类法”与“二元检索贫困村分类法”将贫困村分为资源可用型、不可用型、无资源型3类来提高识别精度。朱晶等(2010)^④分析了不同的贫困线调整方法对贫困识别和度量的影响,认为农村CPI不能准确反映物价变动对贫困人的影响,以农村贫困CPI为调整农村贫困线依据来测度物价变动影响,比用农村CPI为依据进行调整带来的误差更小,更精准。

5.关于贫困人口精准识别实践困境和对策的研究

具有代表性的研究观点包括:尧水根(2016)^⑤分析了识别程序中的问题,从强化政策宣传、乡村干部督查核、教育管理等方面提出建议;汪磊、伍国勇(2016)^⑥从信息、政策和方法维度及识别标准上对贫困识别普遍性问题作了探究,提出整合多维数据、创新扶贫政策、推广定量方法以及道德标准优先的解决思路;陆汉文(2015)^⑦认为,民主评议法识别贫困的效果主要取决于政府对村干部的控制力和村干部识别政策执行决心意愿;汪三贵、郭子豪(2015)^⑧认为,民主评议较好地解决了贫困户识别中可能出现的矛盾和合法性问题,贫困户经济困难程度识别困难重重;左停等(2015)^⑨认为,规模控制、指标分解的识别方

^① 许源源,苏中英:中国农村扶贫瞄准的历史演变[J]. 老区建设,2007(4):18-20.

^② 唐丽霞:瞄准型社会政策的三种目标群体识别方法[J]. 中国民政,2016(5):32-33

^③ 邓维杰:贫困村分类与针对性扶贫开发[J]. 农村经济,2013(5):42-45

^④ 朱晶,王军英:物价变化、贫困度量与我国农村贫困线调整方法研究[J]. 农业技术经济,2010(3):22-31.

^⑤ 尧水根:论精准识别与精准帮扶实践问题及应对[J]. 农业考古,2016(3):263-266.

^⑥ 汪磊,伍国勇:精准扶贫视域下我国农村地区贫困人口识别机制研究[J]. 农村经济,2016(7):112-117.

^⑦ 陆汉文:落实精准扶贫战略的可行途径[J]. 新华月报,2015(24):28-31.

^⑧ 汪三贵,郭子豪:论中国的精准扶贫[J]. 贵州社会科学,2015(5):3-8.

^⑨ 左停,杨雨鑫,钟玲: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):9-12.

式在降低成本提高效率的同时，也抑制了地方以及农户获得贫困身份附带资源而虚报冒领的主观冲动；李小云(2014)^①分析了计量农户收入识别方法的经济、监督、信息、诚信成本，认为简便低廉的识别方式是依靠熟人社区中的农户进行识别。

6.关于识别机制的研究

王琦、王平达（2016）^②认为应逐步建立起贫困“区域-县-村-户”由上而下的贫困识别系统。包括创新扶贫对象评价体系、建立扶贫对象档案体系和建立扶贫对象公示制度等三个方面。周红民（2016）^③认为精准识别工作机制要通过明确的识别程序，准确识别贫困对象和致贫原因并实施针对性帮扶措施。

（三）文献述评

纵览关于精准识别的研究，发现学界主要从精准识别的内涵、标准、方法及现实困境等方面展开探讨，包括：一是在内涵方面，基本能够达成共识，只是在识别内容上有增减，比如杨道田认为识别包括明对象、查原因、找路子等内容。汪磊等强调状态识别和原因分析；吴雄周等强调关注贫困深度等内容。二是在识别标准方面，普遍认为识别应该采用多维识别标准，并把收入作为众多指标中的一项，以此来适应当前我国动态贫困、相对贫困突出的特点。三是在识别偏离的原因分析方面，从识别行政主体的利益分殊、信息不对称、差序格局、基层权力结构、收入和支出的认知差异、精英俘获、识别成本收益、及贫困瞄准机制和贫困人口识别系统不统一等方面进行了深入研究。四是在识别方法方面，是从公共政策中瞄准型社会政策、个体扶贫瞄准、物价变化等角度构建客观指标、固定模型的运用分析等方面进行了有益的探索。五是在实践困境方面，主要列举了实践中识别程序运行问题和识别偏离的一些现象并提出了解决的办法。

梳理学界的观点发现，精准识别的研究并不够深入，识别内涵、标准、方法及现实困境等方面研究只能说是一般性、政策性、实践性研究，而精准识别的学理性、机制性研究还不深入。包括：一是瞄准与识别的区别和联系。目前

^①李小云：构建新制度提高扶贫成效[J]. 中国老区建设, 2014(9):16-18.

^②王琦,王平达:建立贫困精准识别机制[J]. 理论导报, 2016(6).

^③周红民:试论我国精准扶贫工作机制的构建[J]. 新西部(理论版), 2016(11):69.

学界没有区分瞄准和识别，基本把这两个概念混用，事实上瞄准是大水漫灌式扶贫语境下的概念，偏重于宏观性，而识别是精准扶贫语境下的概念，偏重于微观性，在识别基础上的瞄准才是精确瞄准。二是识别问题的历史形态问题。受到瞄准与识别合一观念影响，我国扶贫开发 30 多年来，学界对识别的历史形态没有展开深入的探讨，只是将其作为瞄准问题偶有提及。三是精准识别的构成问题。精准识别由哪些方面构成，相互间关系是如何等方面也需要深入研究。四是精准识别的地位作用问题。精准识别是精准扶贫的首要问题，精准识别在扶贫工作中的作用研究不深入，没有从识别角度深入研究帮扶、管理和考核问题。本文将结合实证研究对上述方面展开一些研讨。

三、研究思路和方法

本文从几个相关的核心概念出发，介绍贫困和反贫困的理论，回顾我国识别政策和实践历史过程，阐述精准识别构成及其在精准扶贫中的作用和表现，分析了拖落村精准识别实践及问题，提出了一些对策性建议。研究方法如下：

（一）文献资料法。查阅贫困、反贫困研究书籍、论文、杂志、期刊，收集国家及云南省有关扶贫政策文件、统计资料、领导讲话等进行分类研究。

（二）统计资料分析法。收集、整理、统计和分析拖落村精准识别政策执行经验做法和规律特征，进而提出增强精准度，助力精准扶贫政策措施落实的建议。

（三）访谈法。通过实地走访形式，对乐业镇副镇长、拖落村党总支书记、贫困户、驻村扶贫工作人员进行访谈，从不同角度了解该村精准识别现状、存在不足，以此增加实证性，为本研究寻找论据支撑。

四、研究内容与技术路线

（一）研究内容

第一章从历史与逻辑相统一的角度解释了贫困、精准扶贫、精准识别和贫困瞄准等 4 个核心概念，重点对识别和瞄准进行了反思和对比，认为瞄准是粗放式扶贫的首要问题，识别是精准扶贫基本起点，二者有区别也有联系。从强

调扶贫瞄准到强调精准识别，是我国贫困形态和性质发生变化的根本要求。同时概述了贫困和反贫困理论。

第二章在回顾我国贫困识别的历史过程基础上，分析精准识别机制的基本内容和运行逻辑。笔者认为我国贫困识别经历了间接识别、层级识别和精准识别三个阶段，当前的扶贫攻坚是建立在精准识别基础上的。精准识别机制由识别主体、客体、内容、标准等构成，是精准帮扶、管理、退出的基本出发点。

第三章详细探讨拖落村精准识别工作，认为拖落村精准识别工作是沿着人口识别、原因识别、措施识别、退出识别的逻辑路径逐一展开。大致可以划分为程序识别、调查识别、核查识别和退出识别四个阶段。通过对识别资料的分析，找到了拖落村以发展贫困为主，交织教育贫困和生存贫困的多维贫困。

第四章、第五章分析了拖落村精准识别工作存在的问题和原因，提出了对策措施。认为拖落村精准识别虽然取得不俗绩效，但在识别排斥、表格识别、识别参与度和识别成本等方面存在不足，并从制度层面、经济层面和观念层面分析了问题产生的原因，认为需要健全制度、转变观念、创新方法、夯实基础等四个方面来改进精准识别工作。

主要结论及研究展望部分归纳了本研究的基本结论和关于精准识别研究可能的探讨方向。

（二）技术路线

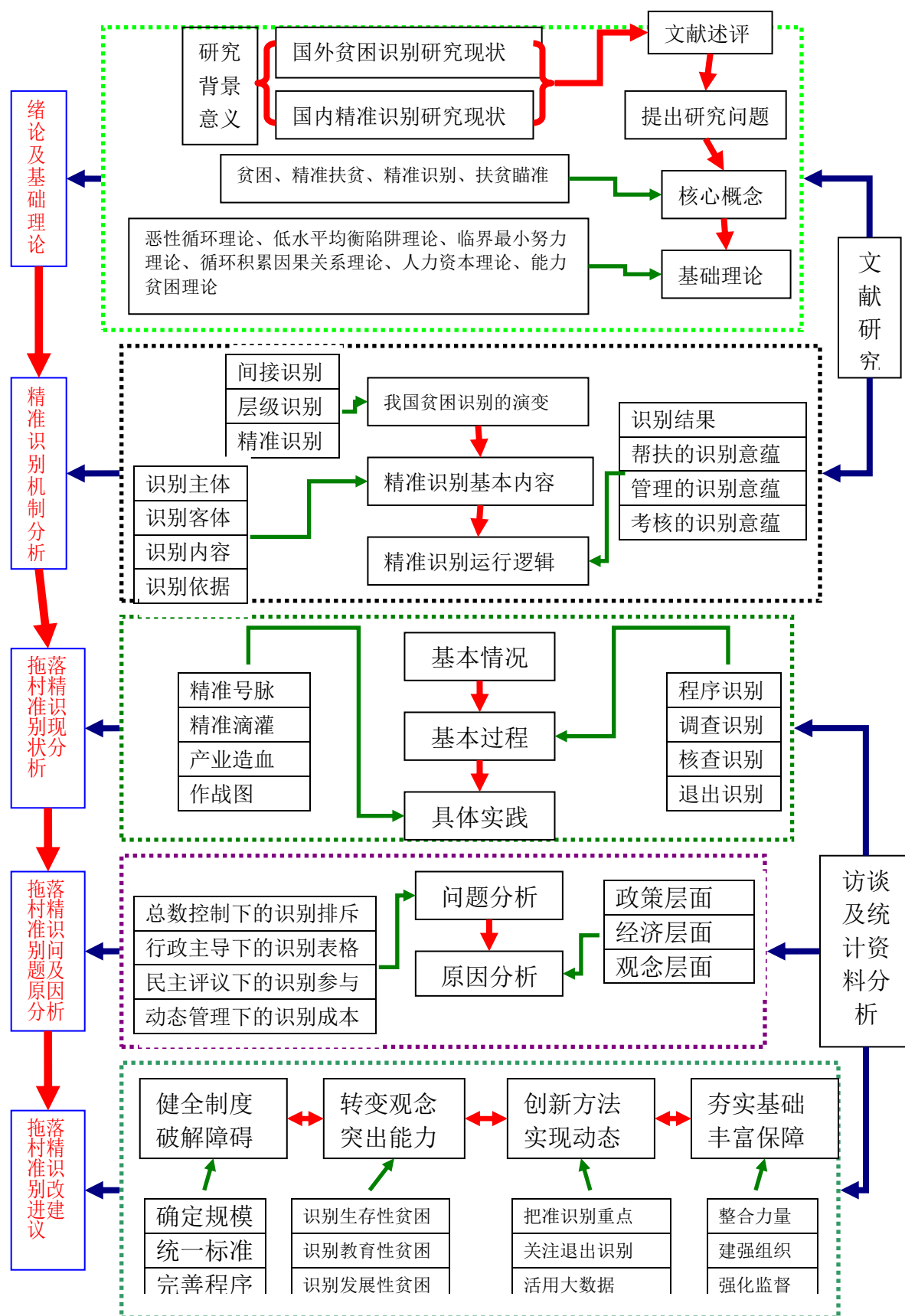


图 1.1 本研究采取的技术路线图

第一章 核心概念及理论基础

第一节 核心概念

一、贫困

《现代汉语词典》把贫困解释为生活困难。但这只是日常用语中的一般性解释，并没有揭示贫困的内涵。语义上，贫困包含着贫乏和困顿的意思。贫乏指物质稀少、精神匮乏，困顿指生活窘迫、精神束缚。贫困是由经济拮据而衍生出的经常性的物质方面的短缺和精神方面的窘迫、束缚的一种生存状态。马克思主义认为，人们如何生产决定了他们如何生活。因此，贫困源于生产方式落后，是低下的生产力和与之匹配的生产关系发展滞后造成的。可以说贫困是自人类社会产生就伴随人们的生活状态，是人类对自然界、自身和社会制度的改造不充分造成的。不同的社会形态和发展阶段对贫困的本质和表现有不同的认识。长期以来，人们只从改造自然的角认识贫困，当然地把经济收入作为衡量贫困的单一指标，但随着社会经济的发展，生产力发展到一定高度后，缺衣少食的生存性贫困不再是困扰人们的最主要问题。对所处的社会环境、制度条件改造、甚至人自身精神世界的改造的滞后成了贫困发生的策源地。机会的匮乏需要社会及制度的改造，能力的短缺、价值的单向度呼唤精神世界的丰富，反贫困由最初关注物的方面发展到既要关注物的充盈又要关注人的本质的实现方式的丰富，因此，相对性、动态性和多维性成为贫困新的时代特征。虽然贫困是一个跨社会学、经济学、政治学等诸多学科的问题，从不同的视角看有着不同意蕴，甚至难以达成一致共识，但有一点是明确的，就是贫困是历史现象，不同的历史阶段有着不同的表现形态，随着贫困研究和反贫困实践深入，其内涵必将逐步丰富完善。

20 世纪初，英国经济学家朗特里在《贫困：城镇生活研究》一书中，从经济学角度首次界定贫困后，经济学家、社会学家甚至政治家们对贫困及理论研

究方兴未艾。20 世纪 80 年代, 经济学家阿马蒂亚·森 (sen) 提出的能力贫困和权利贫困理论是贫困研究的里程碑。在这一范式下, 贫困研究逐步从人或社会的外在方面转向内在方面, 贫困不仅仅是一个经济问题, 也是一个正义问题, 一个价值问题。人们普遍认为, 贫困不仅具有收入等经济方面短缺的内涵, 还包括对机会、服务的获得或排斥及风险或脆弱性等的社会性剥夺等内容。^①不独学理阐释的丰富, 在实践层面, 国家间、政府间组织和各国政府居于不同的贫困理论, 制定并实施着不同的减贫、治贫政策措施。

20 世纪 80 年代, 世界银行将“贫困”界定为“缺少足够的资源”, 90 年代解释为“缺少达到最低生活水准的能力”, 21 世纪扩展为, 除了物质的匮乏、低水平的教育和健康外, 还包括抵御风险的脆弱性, 以及不能表达自身的需求和缺乏影响力^②。贫困的认识经历了资源匮乏到能力贫困、机会稀少的探索过程。

我国对贫困的认识大致经历了四个发展阶段, 改革开放之前, 社会主义初创, 整个国家经济社会比较落后, 温饱性生存问题普遍存在, 所谓的扶贫是寓于什么是社会主义改造、怎样进行社会主义改造这一根本性问题中来考量的, 这就决定了对贫困的认知必然是缺少基本需求的收入性贫困, 扶贫政策措施体现为平均主义、大锅饭特质明显的运动式、保障最低生存的救济性扶贫; 20 世纪 80 至 90 年代, 随着什么是社会主义、怎样建设社会主义这个根本性问题逐步得到解决, 家庭联产承包责任制改革确立, 现代化战略第一步提前实现, “三个有利于”标准深入人心, “是否有利于提高人民的生活水平”成为政策措施制定的核心价值原则, 贫困问题真正进入到党和国家政策关注视野, 减贫、治贫问题逐步成为政策措施关注的重要方面, 国家设立了专门的扶贫机构, 对贫困的认识在肯定收入水平低下的基本内涵情况下, 关注政治、文化需求匮乏的内容。1990 至 2010 年代, 随着建设什么样的党、怎样建设党和实现什么样的发展、怎样发展等时代性问题得到解答, 现代化第二步如期实现, 社会由初步小康向全面小康迈进, 贫困问题成为阻碍科学发展、实现公平正义、社会和谐的重大难题。为解决此难题, 国家于 1994 年和 2001 年先后出台了扶贫攻坚行动计划, 以攻坚克难的姿态来减贫治贫。随着实践的深入, 贫困内涵进一步丰富,

^① 高帅: 贫困识别、演进与进展扶贫研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2016: 10

^② 朱莉: 浅析我市农村贫困地区的贫困原因 [J]. 贵阳市委党校学报, 2007 (05): 28-30

包含了发展、教育、社会保障等内容的缺失。2012 年来,“四个全面”战略布局和新发展理念的提出,全面建成小康社会进入决战阶段。“小康不小康,关键看老乡”,2013 年,习近平提出精准扶贫方略,把减贫治贫上升到国家战略层面,指明了贫困农村通向全面小康社会的根本路径。人们普遍认为,贫困包含住房、医疗、卫生、文化、体育、教育甚至发展能力缺失,政治、经济、文化、生态等等权利行使机会不平等内容。

综上所述,本文使用的贫困是一个相对性概念,是指由经济拮据而衍生出的经常性的物质方面的短缺和精神方面的窘迫、束缚的一种生存状态。不仅仅指收入低下、资源匮乏,还包括能力缺乏、基本权利保障不足等内容。

二、精准扶贫

2013 年 11 月,习总书记在湘西考察时指出“扶贫要实事求是,因地制宜。要精准扶贫,切忌喊口号,也不要定好高骛远的目标。”^①这一论述首次提出了“精准扶贫”概念;此后,随着总书记考察扶贫的足迹遍布大江南北,精准扶贫的内涵也日渐丰富。2015 年 6 月,在贵州考察期间,总书记提出了“六个精准”,并要求扶贫工作要因地制宜,按照“四个一批”行动计划,实现贫困人口精准脱贫。”^②2015 年 10 月在减贫与发展高层论坛的主旨演讲中,总书记系统阐述了精准扶贫,他强调:“把精准扶贫作为脱贫攻坚的基本方略,坚持中国制度优势,注重六个精准,坚持分类施策,因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,通过扶持生产和就业发展一批,通过易地搬迁安置一批,通过生态保护脱贫一批,通过教育扶贫脱贫一批,通过低保政策兜底一批,广泛动员全社会力量参与扶贫。”^③习总书记的系列论述指明了扶贫开发的阶段特征、前提基础和减贫治贫方法路径。随着精准扶贫理论的创新,扶贫行动和制度也在跟进。国务院和各级政府相继出台了精准扶贫措施,从完成政治任务的高度提出了明确具体要求,从政策法规高度谋划落实精准扶贫思想的制度机制,使精准扶贫、精准脱贫获得了系统的制度保障、强劲的动力基础。自 2015 年开始,

^① 习近平在湖南考察[EB].新华网,2013-11-5.

^② 习近平考察贵州首站遵义[N].贵州都市报,2015-06-17(A03).

^③ 习近平出席 2015 减贫与发展高层论坛并发表主旨演讲[N].人民日报,2015-10-17(01).

精准扶贫实践全面迅速展开,并取得丰硕成果。云南为如期完成脱贫摘帽任务,省委、省政府高位谋划推出了一系列政策组合拳,绘制路线图,定下时间表,举全省之力向贫困发起总攻。2017年2月22日,习近平在中央政治局第三十九次集体学习时把精准扶贫的实践经验总结为:加强领导是根本,把握精准是要义,增加投入是保障,各方参与是合力,群众参与是基础^①,升华了精准扶贫的实践内涵。

笔者认为,精准扶贫是相对于粗放扶贫而言的,是针对不同区域环境和贫困农户现状,实现贫困对象精确识别、帮扶、管理、退出的治贫方式。

三、扶贫瞄准

瞄准一词是射击学的术语,指射击时观察锁定目标的过程。这一概念引入到扶贫研究领域,意义则宽泛得多。许源源(2006)^②认为,扶贫瞄准是指农村扶贫工作中选择、确定扶贫对象并实施资金和资源投放的过程。由瞄准主体、对象、资金和资源、环境等四个要素构成,包括目标瞄准机制和资金和资源投放两个方面。翟振芳(2008)^③认为扶贫瞄准主要是指精确识别贫困对象,使扶贫资源投向最需要扶助的贫困户。史蓉(2014)^④认为扶贫瞄准是指贫困对象的识别和对扶贫对象的选择及扶贫资金和资源的配置,重点是对象识别和选择。吴雄周等(2015)^⑤认为扶贫瞄准是扶贫过程中扶贫主体采用一定的瞄准手段或方式,瞄准贫困对象,使其脱离贫困。瞄准有单维和多维的区分,中国扶贫瞄准正从单维瞄准向多维瞄准嬗变。通过阅读自2006年来部分关于研究扶贫瞄准的文献发现,贫困瞄准、农村扶贫瞄准等概念,基本含义都和扶贫瞄准一致,并且都是在许源源2006年所做定义内变化表述方式,并没有超出这个范围。

综观扶贫瞄准这一语义的发展,有两个重要关键性缺陷。一是扶贫瞄准的讨论背景是粗放式扶贫。在“大水漫灌”的宏观语境中讨论精确瞄准的微观问题,那么瞄准的对象必然是静止的、固定的,即是说,是把既定的贫困区域、

^①习近平:推进精准扶贫脱贫 确保如期实现脱贫目标[EB/OL],新华网.(2017-2-22)
http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/22/c_1120512040.htm.

^②许源源:中国农村扶贫瞄准问题研究[D],广州:中山大学硕士论文,2006.

^③翟振芳:我国农村扶贫瞄准机制的研究 [D],沈阳:东北大学硕士论文,2008

^④史蓉:扶贫“双到”中扶贫对象的识别与动态调整[D].广州:仲恺农业工程学院硕士论文,2014.

^⑤吴雄周,丁建军:单维瞄准向多位瞄准的嬗变[J].湖南社会科学,2012(5):129-135.

贫困户作为瞄准目标，然后考虑如何实现资源瞄准的效益问题。但是社会生活的鲜活性 and 贫困对象的多变性是不以人的意志为转移的，以静态的瞄准方式去瞄准动态的目标或许就是导致对象不准的重要原因；二是没有区别瞄准与识别。贫困现象的实质是人的贫困，是必要的生存、生产、生活条件或发展机会的缺乏而贫困的群体，众多的贫困群体聚集而成为贫困地区。认定贫困村、贫困县的关键标准必然是该区域内特定数量的贫困户，因此贫困户的识别和认定是贫困村识别认定的前提，贫困村的识别和认定又是贫困乡、贫困县识别和认定的前提。质言之，识别是瞄准的前提。在 2011 年以前的扶贫模式中关于瞄准机制的建立恰恰缺乏识别机制的支撑。笔者认为，扶贫瞄准是依据一定的标准识别出贫困对象并对其进行资金和资源投放的过程。之所以强调一定标准，是因为在精准扶贫语境下，贫困对象的标准、数量甚至空间和区域都是给定的，扶贫瞄准首先当然是对区域的瞄准，比如县级瞄准，全国 8 千万贫困人口瞄准。之所以点明识别，是因为在精准识别视域内，瞄准是锁定方向后聚焦的过程，而聚焦的对象首先就是需要识别的，只有识别出贫困者、致贫因后才能进行资金、资源投放。

由此笔者认为，扶贫瞄准是向精准识别的贫困对象精准投放资金、资产和资源的过程。资源投入和瞄准效率是影响扶贫效果的两大因素^①，而有限资源的投入绩效恰恰是以瞄准效率和精度为前提的。因此精准扶贫视角下的扶贫瞄准与识别的区别还是比较明显的。从渊源上看，瞄准源于理论研究，学界将其看作决定减贫效果的关键因素，而精准识别源于政策要求，是精准扶贫的必然要求，是扶贫攻坚的第一工序；从治贫政策上看，瞄准是救济和开发式扶贫语境下的热门词汇，而识别是攻坚式扶贫阶段的关注焦点；从范围上看，瞄准是指向宏观，而识别是精准扶贫的一个环节，直接指向微观；从口径上看，识别具有多元性，但瞄准却在某个即时点上具有一元性，也就是说，因为扶贫资源的有限性，在众多识别出的真正需要资源投放的贫困对象上，只能选择把资源投向一个主要的方向；从操作上看，瞄准的扳机掌握在政府手里，识别的罗盘需要对象共同掌控；从结果上看，瞄准包含资源的投放，结果直接决定扶贫效果，

^①Fiszbein A, Kanbur R, Yemtsov R. Social Protection, Poverty and the Post-2015 Agenda. World Bank, Policy Research Paper 6469, 2013.

而识别只负责对象、原因、条件、禀赋等基础因素的准确性，识别结果为资金、资源的投放提供依据；从外延上看，瞄准包含识别，识别的目标为瞄准标定靶向。由此，笔者认为当贫困从规模分布缩减至点状呈现，资源投向大水漫灌细化为精确滴灌，发展基础的单相输血转变为互动造血，发展源泉的外力驱动渐变为内生能力驱动，瞄准托起识别，识别是瞄准这座冰山上露出海面的冰峰。

四、精准识别

国务院关于《建立精准扶贫工作机制实施方案》明确，精准识别是指通过申请评议、公示公告、抽检核查、信息录入等步骤，将贫困户和贫困村有效识别出来，并建档立卡。精准识别就是按程序把贫困村、贫困户识别出来，查明致贫原因、发展意愿，制定脱贫措施、找准发展路子的一种扶贫工作机制和工作方法，包括识别主体、手段、内容、对象等方面的内容。识别主体是以政府为主导，贫困地区群众和其他社会帮扶人员参与而构成的复合型组织体。识别手段是识别中使用的方法、程序及保障条件，比如申请、评议、公示公告、抽检核查、信息录入等 5 步程序及实施这些程序所必须的物质、精神和制度条件。识别对象就是一定行政区域内的行政村和一定行政村内的住户和群众。识别内容就是指贫困人口、致贫原因、退出条件、资源禀赋等基础性因素。因此，作为一种工作机制的精准识别是一种程序性鉴别，通过科学的程序，公开、公平、公正地把贫困户“选拔”出来，强调程序的限定性和目标的明确性。作为一种工作方法的精准识别则是贯彻于精准扶贫始终的，不但要确定扶贫的目标人群，还要识别扶贫开发条件、帮扶项目及考核认定、精准退出等。因为无论是精准扶贫的“六个精准”，还是帮扶措施的“五个一批”，甚至脱贫出列的认定标准都需要识别。

综上所述，精准识别首先是对贫困区域和贫困人群的识别，通过规定标准和程序，明确原则和要求，在准确鉴别出目标对象基础上，对贫困程度、发展意愿等进行科学分类，为精准帮扶奠定基础；其次是对贫困区域空间位置、资源禀赋、基础设施、产业基础、政府管理、传统习俗等扶贫开发条件的识别，以此确定针对性的基础规划、帮扶措施，帮助提高持续发展能力。在此基础上，

对扶贫开发项目进行识别，通过扶贫项目与目标区域的契合度的识别，实现扶贫项目与目标区域开发条件相适宜，避免“面子工程”“政绩工程”；实现扶贫项目与目标区域市场需求相适应，避免短期行为、运动式帮扶；实现扶贫项目与目标区域人口发展相适应，为贫困人口提供稳定的发展机会，避免“数字脱贫”和二次返贫。因此，本文所使用的精准识别是扶贫瞄准的逻辑延伸，是对传统瞄准机制的扬弃，是动态识别。

识别有多种类型。按照政策是否明确指向识别对象分为直接识别和间接识别。间接识别是指政策措施不明确指向贫困者的识别，比如救济式扶贫、体制改革推动式扶贫中，国家通过推动宏观性目标实现来整体性减少贫困，如家庭联产承包责任制本身是体制改革，但却让千千万万贫穷农民过上了温饱的生活。直接识别是指政策措施明确指向贫困者的识别。如政策直接明确贫困县、贫困人口的认定等。按其所识别对象的性质可分为身份识别和资格识别，身份识别是针对贫困人口的识别，是对对象生产、生活、生存的困顿窘迫的政策性认可，资格识别是针对贫困县和贫困乡、贫困村的识别，也就是说贫困户是一种身份，可以用这以身份享受特定的政策性实惠，就像以军官证表明军人身份一样，凭借贫困档案得以表明贫穷身份；而贫困县、乡、村是一种资格，可以获得政策的特定支持，为只有较高行政层级才可为的特定政策行为，比如在财政涉农资金整合中，贫困县可以在中央、省、市规定范围内，获得统一使用上级切块到县的或其他可整合的财政涉农资金分配、使用和管理的权限。按识别范围可分为区域识别、层级识别和人口识别。区域识别指辨识连片特困地区，如乌蒙山片区、滇西边境贫困片区等；层级识别指贫困县、贫困乡、贫困村等具有行政区域性质的扶贫范围的鉴定辨识。人口识别指贫困户和贫困人口的鉴定辨识。按识别主体可以分为政府识别、社会识别和个人识别。政府识别就是政府通过行政命令调动行政管理系统实施的识别；社会识别则是社会组织为实现贫困帮扶的公益性活动而进行的识别；个人识别则是有帮扶能力和意愿的个体为开展扶危济困而进行的识别。按识别标准数量可分为静态识别和动态识别。静态识别是指按照一个标准一次性实施即完成的识别；动态识别是指按照多维标准多次进行确认的识别；按照识别的功能分为帮扶识别、管理识别、考核识别，这

类识别统指主体、条件、禀赋、程序等的识别。按照扶贫机制的运行时序可分为进入识别、过程识别和退出识别。进入识别是指取得贫困身份或资格的识别；过程识别是指扶贫过程中管理、监督、考核的识别；退出识别是指满足脱贫条件而退出贫困档案，逐步取消贫困身份或资格的识别。

第二节 基础理论

一、贫困成因理论

（一）恶性循环理论

贫困恶性循环理论是纳克斯在《不发达国家的资本形成》一书中提出的。纳克斯从经济学角度，以供、需为基本分析手段，发现了落后国家在资本形成及其循环中的恶性循环现象。从供给方面看存在“低收入-低储蓄-低资本形成-低生产率-低产出-低收入”循环，从需求方面看同样存在“低收入-低购买力-低投资引诱-低资本形成-低生产率-低产出-低收入”恶性循环。该理论开创了经济学的贫困研究范式，认为治贫的关节点在于以有利可图的全面投资提高资本形成，以此打碎恶性循环锁链。恶性循环理论虽然在强调资本的作用、混同储蓄水平和储蓄率等方面存在缺陷，但该理论对贫困成因研究和治贫思路启迪的作用是毋庸置疑的。一方面该理论为低水平陷阱理论、临界最小努力理论、循环积累因果关系理论发展奠定了基础，另一方面该理论为反贫困实践中以收入作为贫困识别唯一标准的减贫治贫思路提供了很好的理论依据。

（二）低水平均衡陷阱理论

低水平均衡陷阱理论是美国经济学家纳尔逊在《不发达国家的一种低水平均衡陷阱》论文中提出的。纳尔逊认为当人均 NI 处于最低生活水平时，困窘的生活会抑制人口增长，而当人均 NI 增长超过人口增长时，生活改善又会刺激人口增长，把 NI 拉回原有水平，形成 NI 与人口增长低水平均衡。该理论在纳克斯的恶性循环理论中加入了两个变量，一个是把纳克斯所说的“低收入”动态化为生活所必须的最低水平，另一个是人口增长，认为正是在这两个变量此消彼长的博弈上达到均衡的临界点时出现低水平均衡陷阱。贫困如同跷跷板的支

点，以固有高度等待两个变量回到陷阱中。纳尔逊认为，贫穷主因是人均收入低、投资量小和资本形成不足，稀缺的资本布下了“低水平均衡陷阱”，吞噬着这一水平的零星投资。摆脱陷阱的方法是加大资本投入规模。该理论关注到了致贫原因中的人口增长因素，但并没有看到人力在经济增长、反贫困中的积极作用。纳尔逊提出的反贫困策略并没有超出纳克斯所的方案，如果用精准扶贫的话语描述，那么该理论的反贫困策略极容易形成给钱给物的“输血式”帮扶和“大水漫灌”式粗放式扶贫。

（三）临界最小努力理论

1957 年，莱宾斯坦在《经济落后与增长》一书中提出了“临界最小努力”理论，认为贫穷落后国家和地区存在恶性循环的根本原因是投资规模达不到经济起飞所需的最小数。要走出恶性循环，必须以足够高的投资率使 NI 增长超过人口增长，这个足够高的投资率水平即“临界最小努力”。发展中国家国民经济内生力量小，过低收入水平使得即使投资不断增加也只是以添油战术抱薪救火，小规模资本形成总难达到经济起飞的最小临界值，总难逃出贫困的恶性循环的命运。关于贫困的成因，莱宾斯坦仍然在纳克斯和纳尔逊的理论框架内，只不过他找到了打破低水平均衡陷阱的最小临界值。莱宾斯坦最具创造性的观点是认为，实现了资本形成的临界最小努力并不意味着反贫困获得了源源不断的动力，经济起飞还要具备一定的制度基础、人文条件和社会环境。在顺着纳克斯和纳尔逊的思路走了一段路程后，贫困理论研究终于看到了走出经济学单一视角的曙光，开始从政治、文化甚至观念等多角度来讨论问题了，人们可以从收入外的其他因素来识别贫困了。

（四）循环积累因果关系理论

该理论是由著名经济学家缪尔达尔 1957 年提出，认为，社会经济要素间存在着循环叠加因果关系，即存在自变量变化引起因变量变化的同时，因变量又反过强化自变量的初始变化的现象。社会经济的变动是非线性耦合，经济发展不是单一的产出的增长，政治、经济、文化、社会、制度等方面的变化是经济发展的必然内容。比如我们以低收入水平作为自变量，该自变量变化直接拉低因变量生活水平，带来营养不良、卫生条件差、健康状况恶化，教育落后、文

化水平低，人口素质下降，劳动力质量不高，就业困难等连锁反应；这连锁反应反过来强化自变量的变化，因为劳动力素质低-劳动生产率-产出滞涨甚至降低-低产出-低收入同样是一个变化链条，这一链条以强化低收入这个自变量的方式导致贫困继续恶化。该理论认为，发展中国家资本形成不足和收入分配不公造成了低收入。应当规范权力、土地关系，改革教育体制，逐步平滑收入不平等，提高贫困人口消费能力来引诱资本形成。由此可以看出贫困成因并不是单一的收入贫困，政治、文化、制度等方面在贫困生成和恶化过程中同样发挥着重要作用，识别贫困不能仅仅以贫困线来甄别，社会经济发展过程中的其他因素是识别贫困的重要参照系。如果是纳克斯、纳尔逊和莱宾斯坦的理论指出了贫困识别的收入标准的不可替代性，那么缪尔达尔则提出了收入标准外，找到一个综合政治、文化、制度等因素的识别标准统一不可或缺。

二、反贫困理论

（一）人力资本理论

经济学家舒尔茨和贝克尔的人力资本理论，开辟了人力资本的反贫困思路。该理论认为资本有物力和人力的两个表现种类，认为人力资本是教育培训的支出及接受教育培训的机会成本的总和，是蕴藏在人身上的知识、技能及健康素质存量的总和。人力资本投入对经济技术发展和社会进步起着决定性作用，贫穷的根本原因是人力资本匮乏和人力资本投资的过分轻视。教育培训是提高人力资本的核心通道。贫穷国家和地区，由于教育培训机会和医疗保障条件的缺失，贫困人群难以得到公平的教育和医疗保障机会，导致人力资本储备低下。若果说恶性循环理论、低水平陷阱理论、临界最小努力理论、循环积累因果关系理论是在物的尺度上思考贫困，那么舒尔茨和贝克尔则是在人的尺度上思考贫困问题。常识告诉我们，资本的积累固然难，但人的能力素质的提高更难；金钱的匮乏可能导致一时的贫困，人的能力素质低下则可能导致长久的贫困。人力资本理论提出了人力贫困的思路，拓展了贫困识别的内涵和外延，为精准扶贫识别智力性、教育性贫困提供了理论基础。

（二）能力贫困理论

能力贫困是经济学家阿马蒂亚·森的理论创造，是对人力资本理论的创造性发展。阿马蒂亚·森认为贫困是一个人可行能力的剥夺，促进发展、摆脱贫困的关键是提高人们的可行能力，可通过扩大选择范围来发展人的能力。“如果我们把注意力从排他性地集中考虑收入贫困，转到考虑更包容的可行能力的剥夺，我们就能够按照一种不同的信息基础来更好地理解人类生活的贫困和自由”^①。虽然收入与贫困有着天然的紧密关系，但贫困的本质是可行能力缺乏或者剥夺。从“可行能力”角度展开的能力贫困理论，涉及禀赋、商品、功能及能力^②四个既相互联系又相互区别的方面，其逻辑关系^③图 1.2

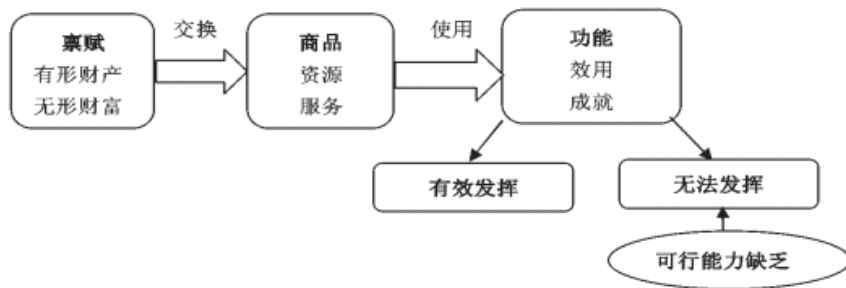


图 1.2 可行能力四要素之间的逻辑关系

禀赋主要是指人们所拥有的资源组合，包括有形财产和知识、劳动力等无形财富。个体可交换自身的禀赋获得需要的商品（资源与服务）。商品通过满足人们的需要而向人们提供服务，以此给所有者带来收入。但商品作用的发挥受社会条件制约。比如汽车可以用来提供运输服务从而获得财富收入，汽车的经营属性、所有权和道路通行条件、油料供应制约而无法充分实现它的价值，由此引申出了“个体功能”概念，“功能”就是个体利用拥有的商品在一定社会环境下实际能发挥的效用或达到的成就。商品功能的发挥受到很多因素的影响，有所有权并不意味着可以完全享受商品的“功能”。而在功能发挥的制约的因素中，个体是否拥有且能够行使选择权来使其所拥有的商品发挥功能的权利与机会表明个体是否具有可行能力。可行能力是一种自由和权力，是个体可以实

^① 阿马蒂亚·森：以自由看待发展[M].任贇，于真，译.北京：中国人民大学出版社，2002:14.

^② Alkie S.Valuing Freedoms:sen’s Capability Approach and Poverty Reduction[M].New York:Oxford University Press,2005:119.

^③王三秀,罗丽亚:国外能力贫困理念的演进、理论逻辑及现实启示[J].长白学刊，2016(5):120-126.

现他们价值的功能的保障，他们不仅具有选择的自由，还具有过自己所向往的生活及实现合理目标的自由，及个体有实质性的自由来选择自己认为有意义的生活。一个人的能力越大，他过某种生活的自由也就越大。^①“有自由”表明社会各类制度的公正完备，为个体提供选择的机会和空间，“能选择”表明个体意思自由，没有因为自身能力瑕疵而限制意思自由的行使。理论上，最直接有效的反贫困措施就是提高人们的“可行能力”。

能力贫困理论为精准识别提供了可供借鉴的分析框架，贫困并不是单纯的收入低下，而是人基本能力的匮乏。“识别贫困的最普通的做法是确定一个‘基本’—或‘最低’—生活必需品合集，把缺乏满足这些基本需求的能力作为贫困的检验标准。”^②也就是说识别贫困，不但要依据贫困线识别出最低生活标准，更为关键的是要识别缺乏满足基本需求的能力，通过改善满足基本需求的能力来消除贫困。同时发展可行能力的反贫困思路的前提是找到提高可行能力的方法措施，也就是说，措施精准的第一道工序就是识别出可行的帮扶措施。因此围绕可行能力来思考贫困识别，拓展了贫困识别的范围，为建立长远性地治理贫困制度机制提供了方法思路。比如可以通过识别“因学”“缺技能”等致贫原因，通过对贫困群众进行技能、智能培养和提升，提高贫困群众的可行能力，来使个人享有平等的社会权利和发展机会，才能够从根本上使贫困者脱离贫困，这种识贫、治贫措施显然具有实践价值。

^① AMARTYA Sen:Commodities and capabilities[M].Amsterdam:North-Holland,1985:353

^②阿玛蒂亚·森:贫困与饥荒—论权利与剥夺[M].王宇,王文玉,译.北京:商务印书馆,2001:24

第二章 精准识别机制分析

在粗放式扶贫背景下，扶贫瞄准机制的讨论比较合理地解释了特困片区，贫困县、乡层面资金瞄准偏离问题。但随着扶贫攻坚由宏观领域逐步向微观领域深入，贫困户确定、致贫原因分析、扶贫资金使用、扶贫项目安排要求的精度越来越高，精准识别及其机制自然进入理论研究的视野，本章在回顾我国扶贫识别演变基础上对精准识别机制及其运行逻辑进行分析。

第一节 我国扶贫识别的演变

我国扶贫可大致分为五个阶段：即 1949 年至 1977 年的救济式扶贫、1978 年至 1985 年的体制改革式扶贫、1986 年至 1993 年的开发式扶贫、1994 年至 2010 年的攻坚式扶贫、2011 年至 2020 年精准式扶贫等阶段。在这五个阶段的扶贫历史中，扶贫瞄准方式或扶贫瞄准对象逐步由宏观向微观、由政策向措施、由粗放向精准变迁，识别问题在瞄准方式的变化中日益凸显，逐步由扶贫瞄准中分离出来，成为扶贫攻坚中一个独立的运行机制。特别是在精准扶贫视域中，识别取代瞄准，成为精准扶贫最基础的机制。

我国扶贫瞄准经历了从规模瞄准到区域瞄准再到动态瞄准的过程，这一演变过程是瞄准精度不断提高的过程，也是扶贫识别不断精准的过程。连片特困地区逐步减贫后，脱贫攻坚进入到贫困户零星分布的艰深阶段。习近平在 2017 年 2 月 21 日政治局集体学习中指出：“今后几年，我国脱贫攻坚面临着十分艰巨的任务，越往后脱贫难度越大，因为剩下的大都是条件较差、基础较弱、贫困程度较深的地区和群众”。^①这一论述指明了脱贫攻坚的形势任务，也对扶贫识别精度、扶贫瞄准精度提出了更高的要求。

^①习近平：推进精准扶贫脱贫 确保如期实现脱贫目标[EB/OL]，新华网，（2017-2-22）
http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/22/c_1120512040.htm

一、体制改革式扶贫的间接识别

学界普遍认为,我国自1949年就开始扶贫,但客观上讲,在战争与革命的时代大背景下,国内政治经济政策较长时间以阶级斗争为纲,国家发展的重点并不在经济建设上,一穷二白,贫困是普遍性的存在,此阶段所谓救济式的扶贫,实际上是国家在一定的转移支付能力上尽可能保障人民最低生存状态的行为,不能算作是严格意义上的有明确目标的扶贫,因此,这一阶段没有所谓的识别问题。改革开放后,始于农村的家庭联产承包责任制改革打破了“大锅饭”的束缚,调动了农民发展生产、反对饥饿的积极性,从制度和实践层面推动了减贫工作实效。1985年4月,邓小平会见坦桑尼亚副总统姆维尼时谈到:贫穷不是社会主义,社会主义要消灭贫穷。不发展生产力,不提高人民的生活水平,不能说是符合社会主义要求的。^①这显然是从制度层面谈贫困问题,以其说是论述贫困成因,到不如说是指明反贫困方向。贫困并不是社会主义制度造成的,而是社会主义制度发展不充分、不完善造成的,社会主义有利于发展生产力,不断改善人民的生活水平来消除贫困。系列的体制改革措施是社会主义制度的实现形式,以其说是扶贫政策措施不如说是政治经济改革措施更为贴切,这一时期的扶贫是改革推动式治贫减贫,扶贫瞄准可以说是体制性瞄准,是抽象的间接性的瞄准,而识别可以说是对改革基础、条件、原则、规律的认识,是对社会主义本质、根本发展和制度实现形式的认识。因此间接识别对象是农村、农民和农业问题,并没有真正涉及具体的贫困区域或者贫困人口,甚至连全国的贫困人口数量、贫困发生率等没有准确的数据。1986年国务院扶贫领导小组成立后,对这一时期贫困情况有个估算,认为该时期的贫困发生率大约有33%,贫困人口数大约是2.5亿人^②。此时的扶贫并没有进入到政策视野,扶贫工作设计的总体性战略是在解放和发展生产力这一核心任务下,通过发展来逐步消灭剥削、消除两极分化,最终达到共同富裕。在战略性、宏观性思路下,家庭联产承包责任制解放了农村生产力,农业得到快速发展,农民的生活水平迅速提高,全国贫困发生率大幅度下降。这种以改革为核心动力的扶贫并不是直接

^①邓小平提出:贫穷不是社会主义,社会主义要消灭贫穷[EB/OL],中国共产党新闻网.(2016-12-14)
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64165/78561/79762/5555486.html>

^②吴雄周,丁建军:单维瞄准向多位瞄准的嬗变[J].湖南社会科学,2012(5):132.

政策意义上的扶贫，它是一种以发展第一产业，解决农村、农业和农民普遍性经济短缺为对象的整体式间接瞄准方式，因而瞄准问题、识别问题并不突出。但是这一阶段的减贫效果又是极其显著的，是通过政策调动了农民发展的内生动力，真正提高了农民的“可行能力”，几亿农民依靠祖辈相传的种地技艺在短短的几年时间内成功解决了温饱，这无疑是中国减贫治贫历史上的奇迹。

二、开发式和攻坚式扶贫的层级识别

所谓层级识别是相对区域识别而言，是指把某一行政层级作为识别对象，实质是县级识别或村级识别。“长期以来中国农村扶贫的主要特点是区域瞄准，即选择一定的贫困区域进行重点扶持，从 20 世纪 80 年代中期开始中国扶贫的主要对象是国家或省确定的贫困县”。^①因识别是瞄准的前提，区域瞄准是以区域识别为基础的，但是为了与“三西地区”、“特困连片”等区域瞄准区别，因此，笔者用层级识别来描述 80 年代中期开始的以贫困县为扶贫对象的开发式扶贫中的识别问题。又因村不是一级行政层级，因此本文层级识别是指贫困县识别。从识别角度看，我国扶贫攻坚的第三、四阶段使用的识别方式基本一致。从 1986 年国务院专门扶贫工作机制成立到 2000 年“八七”扶贫攻坚计划实施完毕，识别方式都是按照行政层级确定为贫困县的，此阶段以 1982 年“三西”扶贫项目为起点，以 1986 年扶贫县的确定为里程碑，政府主导性扶贫正式登上历史舞台，扶贫从间接瞄准向县级区域瞄准转变，识别问题表现为对贫困区域的认定。贫困县的划分不是随机的，而是在综合评估全国所有县的经济、社会发展情况的基础上，根据一定的标准确定的，这一确定贫困县的过程其实就是贫困县的识别，即层级识别。贫困县的识别和确定是扶贫工作的一个里程碑事件，它标志着扶贫主体进一步清晰，扶贫责任进一步明确，减贫目标更加确定，扶贫工作成了政府的法定职责。

层级识别方式开始于 1982 年中央政府实施的“三西”扶贫项目，主体内容和方式是国家贫困县扶贫方式的最早形式。1986 年国务院第一次确定国定贫困县

^①汪三贵,刘未:“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[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(1):40.

标准，以人均纯收入为主要标准，参考民族、历史、政治等因素确定贫困县，具体识别标准为：1985 年年人均纯收入低于 150 元的县和年年人均纯收入低于 200 元的少数民族自治县及年年人均纯收入低于 300 元的在民主革命时期作出过重大贡献，在海内外有较大影响的老区县。这一阶段甄别贫困户没有统一的收入标准，只凭直观的印象“食不果腹、衣不遮体、房不蔽风雨”确定，这样确定的贫困户简称为“三不户”^①也就是说在大面积的贫困上，识别贫困从来就不是问题，是不是贫困户的前提是不能够超过政策的帮扶范围和帮扶能力。也就是说识别仅仅限于贫困县层面，政策虽然指向数千万的贫困人口，但这些贫困人口首先是以贫困县区域出现于政策视野的。政策宏观上瞄准了贫困人口，却以中观的贫困县划分为基础，以微观的“三不户”为落脚点，这虽然符合大规模开发式扶贫特定历史要求，但却不利于资金资源投向真正的贫困人口。国家八七扶贫攻坚计划把人均纯收入作为唯一标准的“四进七出”^②作为识别标准，凡符合该标准的贫困县一律退出国家扶持范围。2001 年在总结了之前的扶贫开发经验，汲取了识别过程中的各种的教训，中央对扶贫重点县再次进行了调整，调整体现了总数控制、全国统筹、省为主体、综合识别的特征，具体识别为，总数控制：全国贫困县总数控制为 592 个；全国统筹：辽、鲁、浙、闽、粤 5 省的 33 个国定贫困县退出国家扶持范围，西藏自治区作为一个整体扶贫单位纳入扶持范围；综合识别：其他省（区）贫困县以“631”指数法^③确定，但该指数法是以收入作为标准得出一个县的理论贫困人口数，然后用这个理论人口数与全国总贫困人口数比较得出相应的指数。这虽然考虑了人口因素在识别中的作用，但实质仍然是收入标准。省为主体：各省根据指数法确定具体县，经国务院扶贫开发领导小组审核、备案后作为扶持单位。

综观贫困县识别标准变化可以发现，从对象上看，层级识别的扶贫对象是贫困人口相对集中的区域县，扶贫资金管理使用、政策措施落实和责任目标实

^①谭畅,柯言:中国扶贫三十年演进史[J].南方周末,(2016-2-25),B(3).

^②“四进七出”即凡是 1992 年年人均纯收入低于 400 元的县全部纳入国定贫困县扶持范围，凡是 1992 年年人均纯收入高于 700 元的原国定贫困县。

^③所谓“631”指数法，是指各省贫困人口占全国的比重占 60%的权重(其中绝对贫困人口与低收入人口各占 80%和 20%比例)，农民人均纯收入较低的县数所占全国比例占 30%比重(人均纯收入一般地区以 1300 元为标准，老区、少数民族和边疆地区人均纯收入标准提高到 1500 元)、人均 GDP 低的县数(低于 2700 元)占全国比例和人均财政收入低的县数占全国的比重(低于 120 元)合占 10%的权重。

现都集中到县，但要接受上级部门的监督。从识别标准上看，贫困县识别标准是以农民人均纯收入作为主体，综合指标为补充的多元识别指标逐步得到运用；从识别实践看，统筹考虑了政治、历史、民族宗教、地区差异等因素的影响；从识别主体看，体现了中央统筹、各省确定的特点，廓清了中央和省(市、区)的扶贫责权分工，有利于各省根据自身发展情况和财力确定更具准确性、针对性的扶贫开发措施。但是县级识别最大的特点和最富于争议的地方恰恰是识别指标选择和数据来源。贫困县识别的主要根据是农民人均纯收入、国内生产总值和地方财政收入。这些指标看似多样，实质仍然是收入指标，只不过或者是收入的主体更大、更宏观，或者收入是平均概念。而贫困发生率、贫困深度等最有价值的指标却不是识别依据。“这些指标所衡量的是县域的平均经济发展水平，而且数据来源不一致，比如农民人均纯收入这一指标，仅仅是根据国家或省确定的一个县 100 个样本农户调查而来，且只考虑其对省级农民收支的统计代表性”^①。如果加上 20 世纪 80、90 年代基尼系数不断上涨因素，这些指标的参考价值比较有限。

当然，关于识别标准制定和数据来源的诟病只是一个方面，非收入性识别因素在贫困县识别中也发挥着非常重要的作用，比如“穷帽子”在官员考核升迁中的重要作用赋予的政治价值，强化了官员本就功利的政绩观，扩大了扶贫资源争夺的政治博弈空间，影响了贫困县认定的精准性。Park et al 注意到部分贫困县的确定带有的政治色彩和不透明性，认为“贫困县帽子”带来的叠加和累积的财政转移支付和优惠政策激励以及地方政府的人格化机制，助长“帽子”争取的不正当竞争，导致瞄准偏差^②。

三、精准扶贫阶段的精准识别

八七扶贫攻坚计划执行完后，贫困表现出人口分布零散化、贫困程度相对化、致贫原因多元化的突出特点。2000 年，分布在贫困县的绝对贫困人口只占

^①吴国宝:准入和退出: 如何决定贫困县去留[J].人民论坛,2011(12)

^②李小云,唐丽霞,许汉泽:论我国扶贫治理:基于扶贫资源瞄准和传递的分析[J].吉林大学社会科学学报, 2015,55(4):91.

总贫数的 54.3%，大约一半的贫困人口生活在非贫困县^①，如果继续坚持贫困县识别，意味着约一半的贫困对象将不能进入政策关注范围，一旦贫困身份得不到政策认可就会成为自然贫困，而自然贫困户就只能在人们反思、批评贫困识别不精准的讨论和怜悯、叹息的座谈中旁观得到政策认可的贫困户享受政策红利；为适应贫困特征变化并指导中国 21 世纪头 10 年的扶贫开发工作，2001 年发布的新的《中国农村扶贫开发纲要》（2001-2010）将识别重点从县级调整为村级。扶贫部门在全国确定了 148131 个贫困村。这一批贫困村，既有重点贫困县的，也有非重点县的，从而使扶贫资源能够覆盖到非重点县中的贫困人口。这一转变加大了识别任务，从理论上提高了识别精度，与前一阶段的识别情况比较，2001 年村级识别的扶贫攻坚，主体由省级政府下沉到了村级组织，识别标准主要包括可获得的资金总量、贫困村达到规划目标所需投资量及投资期限。贫困识别除了收入因素考量，还要看教育、卫生、生活水平等多维贫困^②。

村级识别虽然提高了精度，但仍然没有弥补县级瞄准漏出真正贫困户的缺陷。李小云等在桂宁赣滇 4 省的调查发现，扶贫项目贫困群众覆盖率只有 16%，中等户与富裕户覆盖率则分别为 51% 和 33%^③。由于村级识别仍然不能很好解决数据偏差和对象失真问题，2005 年，国家开始实施贫困户建档立卡，试图通过建档立卡实现精准识别。但由于建档立卡中收入确定等指标计算认定过于复杂，一些省使用了简化的方法来确定，主要靠民主评议^④。至此，识别方式虽然下沉到户，但第一轮建档立卡并没有取得实质性的效果。2011 年的《中国农村扶贫开发纲要》明确了户的识别标准和识别程序，要求按照“两不愁、三保障”^⑤目标，以农户收入为基本依据，综合考虑住房、教育、健康等状况的识别标准，通过“五步两公示一公告”^⑥的规范程序来识别贫困户和贫困人口。这是按国家统计局测算的 2013 年人均纯收入低于 2736 元的标准，估算出我国贫困人口约为 8249 万，并在此“规模控制”前提下各省和县依据贫困发生率估算出名额，然后再根据

^① 汪三贵, Park A、Shubham Chaudhuri: 中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J]. 管理世界, 2007(1): 57

^② 谭畅, 柯言. 中国扶贫三十年演进史[J], 南方周末, (2016-2-25), B(3).

^③ 李小云, 张雪梅, 唐丽霞: 我国中央财政扶贫资金的瞄准分析[J]. 中国农业大学学报社会科学版, 2005(3)

^④ 汪三贵, Park A, Shubham Chaudhuri: 中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J]. 管理世界, 2007(1): 56-64.

^⑤ 指扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障义务教育、基本医疗和住房。

^⑥ 即农户自愿申请、民主评议确定、村级初审公示、乡镇审核公示、市县区级审定公告。

给定的名额确定贫困户。显然，这一识别方法和标准是落实《纲要》的措施，明确了精准扶贫工作中贫困户识别的政策逻辑和实践要求。

综观整个扶贫识别发展历史，识别问题始终与瞄准问题相伴相生，并逐步从贫困瞄准中分裂出来，成为扶贫瞄准的新的表现形式。八七扶贫攻坚计划把扶贫识别对象确定为县级并强调将工作落实到村、到户，但识别在村、户级的成效也不大。2001 年开始政策直接部署将识别主体下沉至村，建档立卡就是围绕户这个最小单元识别渐次展开。显然，从贫困县-贫困村-贫困户的识别顺序上看，识别单元愈下沉识别对象愈多，识别精度要求愈高，识别作用愈重要。

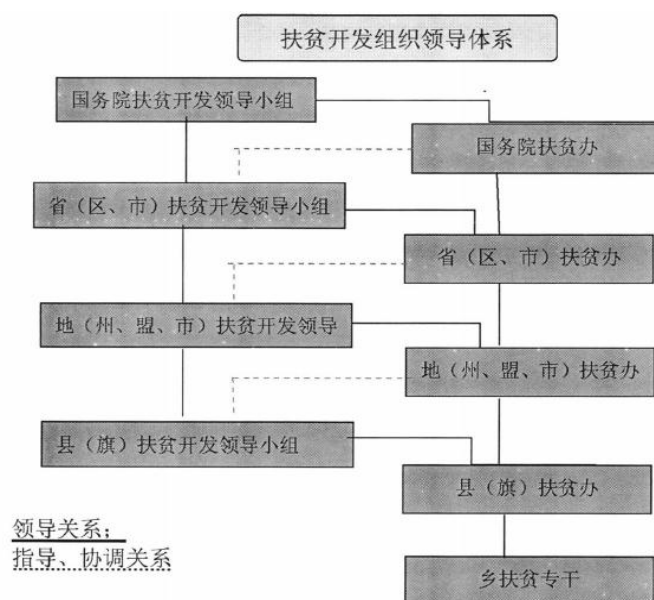
第二节 精准识别机制的基本内容

机制泛指系统中各要素之间相互作用的过程和功能。识别是指认识鉴别。精准识别是主体利用一定的识别手段，辨识鉴别贫困对象、致贫原因、发展禀赋的过程。包括主体、客体、内容、依据、手段、环境等诸要素。精准识别通过各构成要素间相互联系、相互作用，准确辨识贫困，为精准资金、资源投放准备条件。

一、精准识别主体

减贫治贫是一项公共性任务，是一个国家一个社会真正文明的试金石。识贫是减贫治贫的第一道工序，其主体包括公共部门、私营部门、第三部门和国际力量。公共部门主要包括政府部门和国有企事业单位。在行政主导的扶贫体制之下，公共部门无疑是精准识别的主体。政府部门是各级识别的主要力量，政府部门中的扶贫部门是识别主体的核心力量，政府其他部门和国有企事业单位是识别主体的补充力量。公共部门通过发挥资源优势、组织优势、动员优势主导着整个识别工作的展开和程序。但是，政府包办识别，总是存在对象不精准瑕疵。广泛调动社会和个人力量，构建行政力量主导、其他力量协作的识贫格局，形成“人民战争式”的脱贫攻坚统一战线是识真贫的机制保证。

行政力量主要指中共党委组织体系的扶贫开发领导小组和政府体系中专职扶贫开发的各级扶贫办（如图 2.2）。其他部门力量则根据中央政府统一要求，分别制定本部门、本体系的扶贫攻坚措施，根据部门特点，在资金、资源、智力等方面实施行业扶贫。



私营部门是扶贫的重要力量，由于私营部门参与扶贫攻坚的灵活性和针对性，在参与扶贫过程中对贫困户和贫困人口的认识往往具有精确性，因此能够取得很高的扶贫效益，比如爱心助学、招募贫困地区或贫困户员工、直接捐赠、直接向贫困地区投资等等，对减贫治贫有着不可替代的作用。比如，在智力扶贫中“希望小学”、“光彩事业”，探索出了私营部门精准识别、帮扶的成功经验。

第三部门是指在第一部门与第二部门之外，通过志愿者提供服务的 NGO 或 NPO。第三部门在我国发展并不完善和充分，主要是在一些社会问题比较突出、矛盾比较尖锐而政府的行政力量比较薄弱的领域活跃着他们的身影，发挥政府和企业所没有或难以发挥的作用。比如在环保、扶贫、公共卫生等领域的 NGO 或 NPO。在扶贫开发领域较为著名的包括：中国扶贫基金会、中国国际非政府组织合作促进会、中国人口福利基金会、中国青少年发展基金会、中华慈善总会等，这些组织发挥自身的专长，因地制宜、量力而行地实施技术、教育、文化帮扶、救助贫困母婴等行动，为脱贫攻坚做出了重要贡献。这些组织在扶贫

攻坚中以公益性和志愿性就能够很好地压制或减小扶贫对象过于强烈的利益期望，在识别过程中更容易找出真正需要帮扶的对象，有益补充了压力体制下行政主导的识贫偏差。

二、精准识别客体

从我国扶贫发展历史来看，识别对象呈现出范围逐步缩小、逐步具体的特点，识别客体由最初单一的“三西”地区，后逐步扩展为贫困地区+贫困县，21世纪扩充为贫困地区+贫困县+贫困乡+贫困村+贫困户+贫困人口的多元对象。

1.贫困地区。贫困地区主要是连片特困的地理区域，包括东部地区的沂蒙山区，闽西南、闽东北，中部地区的太行山、吕梁山、秦岭大巴山、武陵山、大别山、井冈山等革命老区和赣南地区，西部地区的定西干旱性山区、西海固地区。

2.贫困县。因贫困县主要以人均收入为衡量标准的，贫困县数量保持了比较大的稳定性。虽然我国人均收入逐年提高，但由于区域发展不平衡，国家以确定贫困县的形式作为以资金政策输入开展扶贫的支撑点和输入点，因此行政版图内的贫困县在一定的时间区域内保持了稳定。比如1982年有28个国定贫困县，1988年有国定、省定贫困县664个，至1994年前，全国贫困县总数达到699个^①。至1994年最终确定为592个后一直沿用到今天，其中国定贫困县276个：滇73个、陕50个、黔48个、川43个、甘41个、粤、浙各3个，吉、琼和藏各5个。云南129个县(市、区)有73个国定贫困县，占了国定总数的26.45%，占全省县(市、区)总数的56.59%。

3.贫困村。在我国，村有两个意思，一是指自然村或村小组，是一定数量的人家长期聚集居住而自然形成的区域，通常以占村民多数人口的姓氏命名，也有以居住地地名、地形或十二生肖或者村庄的某个特点命名的。比如彭家村以姓氏命名，核桃树则是因为该村曾经有几株颇有年代的核桃树。二是指行政村，是依据《村民委员会组织法》设立，由村民直接选举产生的村民委员会进行管

^①南方网综合：中国反贫困政策有哪些？[EB/OL]. 南方网. (2005-10-13)
<http://www.southcn.com/news/gdnews/sz/gdgp/jbzs/200510130426.htm>

理的一定的范围，命名与自然村相似。本文所使用村的概念，除加限定词外统指行政村。行政村虽名为行政，实质并不是一级行政机构，而是一个自治性组织，是由村民选举产生、乡镇政府批准的村民自我管理、自我服务的组织。但政府主导型的扶贫攻坚把这个自治性组织变成了行政性组织，承担了部分行政管理的职责和任务。精准扶贫实践中，扶贫攻坚政策措施要依靠村级组织去推进落实，但由于其不拥有行政管理职权，政策推进过程中义务性内容推进困难重重，比如以工代赈中的义务劳动、精准识别中基础数据采集等等，但涉及到赠与性、补偿性优惠政策内容又因村民间的激烈争夺的矛盾冲突而难以公正处置。于是行政村被推到了扶贫攻坚的最前沿，不但是政策执行主体，而且是政策瞄准对象，是精准识别对象。自 2001 年，我国把贫困村作为识别对象后，全国范围一共有 14.8 万个扶贫攻坚重点村。

4.贫困户。户字，现代汉语词典解释为人家、门第等意。贫困户就是贫困人家或者贫困门第的意思。贫困人家强调作为经济或人口单元的社会细胞，而贫困门第则强调政治、文化等承载身份、世家意蕴的政治文化单元。现代社会一般不在门第意义上使用户这一词，但在差序格局的农村社会，当实惠性扶贫措施与宗族观念、家族组织耦合，就会产生门第意义的贫困户。因为在总数控制的程序性选拔贫困户过程中，一个村庄内的非同姓户被选漏的概率是非常大的。这或许是导致贫困户识别不准确的又一个原因。当然本文所使用的贫困户是在政策意义上来说的，是以乡村派出所核发的户口本为依据的，简单一点说，一个户口本就是政策视野里一户人家，就是一个识别对象，一个识别单元。精准识别要求整户识别、不准拆户等规定就是在这个意义上说的。

5.贫困人口。贫困人口是扶贫识别的最终着力点和扶贫攻坚工作的最终点，是指处于贫困状态的自然人，包括未脱贫人口和脱贫出列人口。精准扶贫的贫困人口是通过国家统计局的典型调查与国家确定的贫困标准来确定规模及发生率，并按照科学的方法将全国贫困人口分解到省，省再分解到县、乡，并由县乡将贫困人口规模测算到村。2013 年底，我国建档立卡贫困人口为 8249 万人。

三、精准识别内容

精准识别除贫困人口规模、区域和数量等贫困的量的方面识别确定外，重点应当是贫困成因、贫困程度、脱贫需求等贫困的质的方面的识别。质决定量，只有搞准贫困的质的方面才能采取有针对性的帮扶措施从而不断减少贫困人口、消除区域性贫困。事实上，贫困人口的数量和规模是不需要识别的，真正需要识别的是谁贫困、如何贫困和什么性质的贫困等内容。因此识别的内容就是要在找出贫困人口后，找出贫困的性质和原因。包括如下内容。

1.生存性贫困。贫困最直接的表现就是生存危机，生存性贫困指基本生活得不到保障而面临生存紧迫性的状态。经过 30 多年的努力，我国初步解决了温饱性贫困，2008 年绝对贫困线和相对贫困线合二为一，标志着我国消除了绝对贫困，贫困主要表现为相对贫困。但是在偏远农村，由于贫困户自身某些特殊原因，挣扎在温饱边缘的贫困人口还是有一定数量。比如部分老年人、残疾人以及未满 16 周岁的孤儿，如果又具有无劳动能力、无生活来源、无法定赡养、抚养人或者其法定赡养、抚养义务人无履行义务能力等条件，他们所面临的窘境就是生存性贫困，这部分人就是陷入纳克斯所说的“恶性循环”中难以自拔的人，由于本身欠缺发展能力，要通过兜底帮扶来改善生存及生活状况。精准识别首先要找出处于绝对贫困以下，面临着生存问题的特殊贫困户，通过社会保障、医疗保障、就学补助等针对性措施及时予以扶持，帮助其走出困境。

2.发展性贫困。发展性贫困是指因为缺少发展机会或发展能力不足而直接导致的生活困窘。精准扶贫背景下，我国贫困类型已经转变为多维贫困，贫困发生的原因多样化，但从宏观的历史发展阶段上来看，机会少、权利保障不到位是贫困发生的重要原因。改革开放以来，我国经济社会和综合国力取得了飞跃性发展，人们生活水平也逐步迈入小康水平，因此，向贫困群众提供发展机会、保障其发展权利是扶贫攻坚的关键点。

3.教育性贫困。治贫先治愚、扶贫先扶智、扶智先扶教。教育性贫困是指因为教育培训的缺失而直接导致的生活困窘。通过教育培训提高人力资本质量，斩断“恶性循环”枷锁是扶贫攻坚的长远之策。受教育机会少、教育时间短，文化素质低下，技术技能匮乏，获得工作的机会单一，持续发展能力弱等等，

这些都是贫困农村中一个比较普遍的现象，这些表象的本质是智力发展不足。富口袋更要富脑袋，要帮助这部分人口战胜贫困，前提在于准确甄别、因人施策，关键在于发展教育、提高技能。教育的长期性决定了教育扶贫不是短期治贫的有效策略，而是防止返贫的、彻底摆脱贫困的治本之策，在建档立卡贫困户中识别出教育性贫困，通过针对性地提供基础教育、职业教育、技能教育，根治贫困顽疾。

4.生态性贫困。生态性贫困是指由于生态环境恶化而直接导致的生活困窘。绿色生态环境不一定能够阻碍贫困发生，但恶劣的生态环境却一定会导致贫困。绿水青山就是金山银山，生态资源是一种低成本高效益的扶贫资源，有巨大的发展潜力，蕴藏着丰富的致富方法。一旦生态恶化，居民就面临着丧失基本的生产、生活条件，当人们不得不把低下的收入用于基本生存需要，并节衣缩食地进行低产出率的生产时，贫困就会不可阻挡地发生。精准识别就是要在众多致贫原因中找出生态性贫困的农户，通过易地扶贫搬迁、转移就业、发展绿色经济等方式解决这类型贫困。

5.健康性贫困。健康性贫困是指因为健康恶化及医疗卫生条件缺失而直接导致的生活困窘。2016年9月，国家卫生计生委、国务院扶贫办等15部门联合发布了《关于实施健康扶贫工程的指导意见》，这一被称为健康扶贫工程的实践把医治和防止健康性贫困作为系统性工程，从19个方面来进行综合治理。精准识别就是要识别出因病、因残致贫或返贫的贫困人口，帮助其进入健康扶贫工程救助范围，获得及时的帮扶，从而提高对抗贫困的能力。

四、精准识别依据

1.贫困线

识别基本依据是贫困线。衡量个人、家庭或某一地区贫困与否的界定标志或测定体系，称为贫困标准或贫困线。测定贫困线是一个颇具争议的问题，大多数学者认为最小需求量和收入是两个必备的要素。目前公认的是世界银行提出的“一天消费一美元”的绝对贫困的标准。我国农村贫困线，是1986年国家

统计局在 6.7 万户农村居民家庭消费支出抽样调查的基础上按照四个步骤^①计算得出的。后续根据基尼系数和物价指数逐年调高贫困线。（如表 2.2 所示）这实际上是一个维持基本生存的最低费用标准，借鉴了森的贫困识别方法。

表 2.2 历年贫困线标准

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
绝对贫困线(元年)	68	69	78	绝对贫困线、相对贫困线二线合一									
相对贫困线(元年)	684	694	786	1196	1196	1274	1500	2300	2300	2700	2850	3146	3335
	-944	-958	-1060										

注：笔者根据阅读资料整理

此外，由于实行的是总量控制的贫困人口确定政策，更加上幅员辽阔，贫困人口数量巨大，且分布面宽，如果全国采用同一个贫困线标准，容易造成贫困人口确定中新的不公平。在实际操作中，国家扶贫办往往在国定贫困线基础上，将地区实际作为贫困人口的认定的重要因素，因此，实际中又存在一个地区贫困线，贫困人口认定往往是综合考虑贫困线和地区贫困线而由各省具体负责实施的。

2.综合标准

所谓综合标准是以贫困线为基础，综合考虑教育、健康、住房等因素后，通过一定的程序进行识别，现行精准扶贫采用的建档立卡识别方法就是采用这种标准。实践中各地根据实际提出的识别方法都采用综合识别标准。比如会泽县乐业镇在干部入户调查中就提出“四看”标准：一看房，二看粮，三看有没有读书郎，四看有没有病床。保山市施甸县称为“七评法”：一评住房、二评生活、三评生产、四评劳力、五评健康、六评教育、七评负债。^②这些方法就是以农民收入为基本依据，采用“看”、“评”、“比”、“议”等经验方法，以熟人社会中形成的贫困共识，用程序方法识别贫困。

^① 中国贫困标准的计算方法分为四个步骤：首先是综合国际和国内最低限度的营养标准，中国采用 2100 大卡热量作为农村人口贫困的必须营养标准。然后用最低收入农户的食品消费清单和食品价格确定达到人体最低营养标准所需的最低食物支出，作为食物贫困线。再次假设靠牺牲基本食物需求获得的非食品需求是维持生存和正常活动必不可少的，也是最少的。并根据回归方法计算出收入正好等于食品贫困线的人口非食物支出（包括最低的衣着、住房、燃料、交通等必需的非食品支出费用），作为非食品贫困线。最后用食品贫困线（约占 60%）与非食品贫困线（40%）相加得到贫困人口的扶持标准。

^② 高云才,张帆,王浩,杨文明:云南精准识别贫困户;找准真穷拔穷根 [EB/OL].(2015-11-25).
<http://yn.people.com.cn/news/yunnan/n/2015/1125/c228496-27172731.html>

第三节 精准识别运行逻辑

识别是扶贫的第一问题，无识别则无帮扶、无管理、无考核。无论是帮扶、管理和考核都需要对基本信息、基础数据、基本程序进行科学识别整理。如果说精准帮扶、管理和考核解决怎么帮、怎么管、怎么考的问题，那么精准识别则回答帮什么、管什么、考什么的问题，因此，精准识别是一种工作方法和思维方法。（如图 2.2）

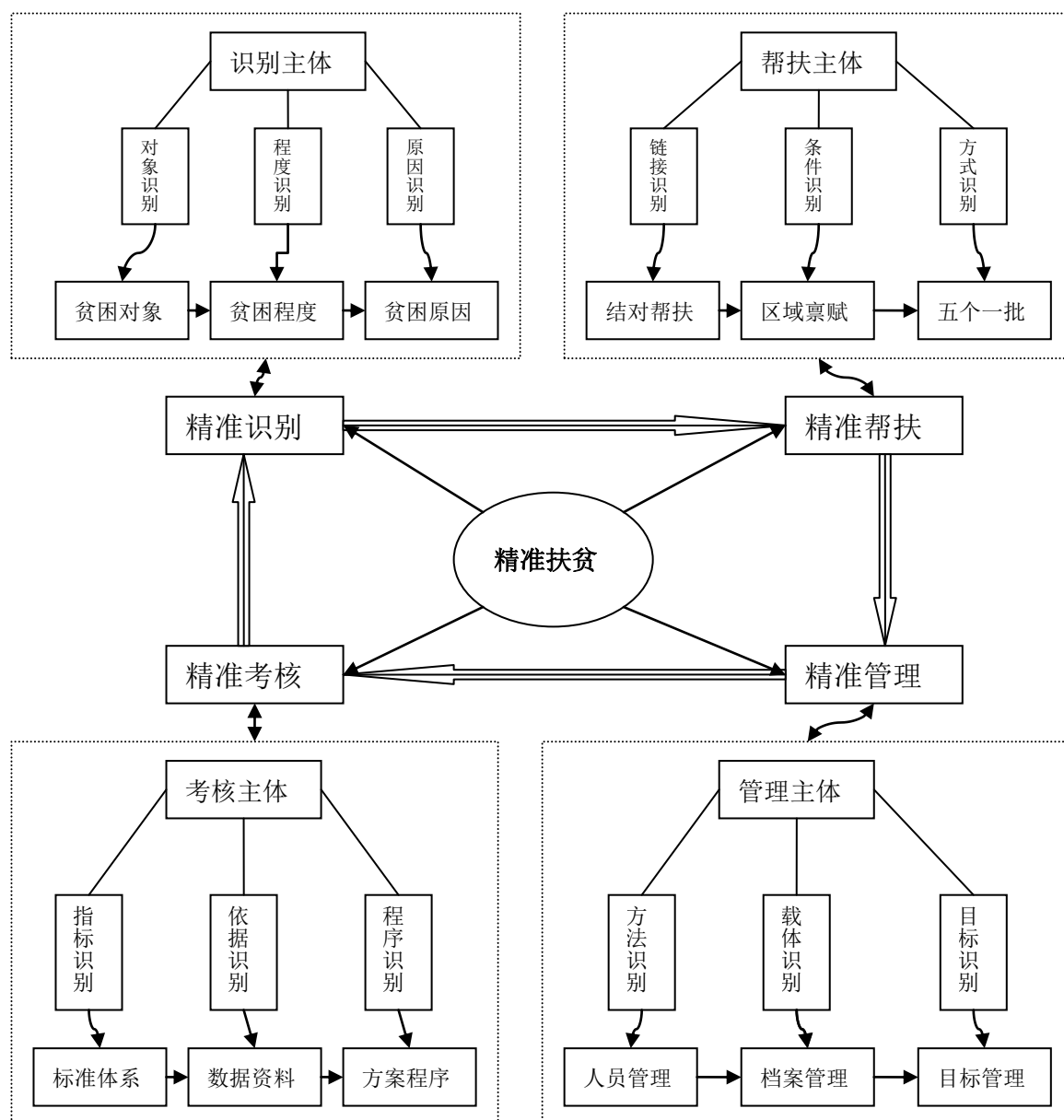


图 2.2 精准识别逻辑运行图

注：笔者根据阅读资料整理

一、精准识别内部结构

精准识别解决帮扶的指向性，要回答谁穷、多穷、何穷。“谁穷”是对象问题，是质的方面，即从点和面两个方面把握贫困区域和贫困人口，指向性错误则导致南辕北辙的结果。“多穷”是程度问题，反映量的方面，从纵横两个维度识别贫困深度和宽度，为解决扶贫攻坚中精英俘获、劣币驱逐良币等问题找出思路。“何穷”是因果问题，如果上述二方面是可以直接观察到的现象，那么因果关系问题则是实践本质方面的体现，从本质和现象两个视角认识贫困，找到贫困原因并将其类型化，辨证施治，欠账的还账、欠情的还情、欠力的补力，提高扶贫资源的靶向性。

二、精准帮扶的识别意蕴

精准帮扶是脱贫方式问题，是对识别结果落实帮扶责任人、找到发展方向、制定发展措施的过程。它包括帮扶主体、措施和方式。精准帮扶要回答：谁来扶、扶什么、怎么扶等问题。这三个问题分别涉及到帮扶主体、帮扶措施和帮扶方式问题。“谁来扶”需要识别帮扶主体。宏观上，帮扶主体自然是政府部门为主导的复合型力量，微观上选人任事，因村派人作为帮扶人，帮扶者的扶贫意愿、能力素质、担当任事等情况需要识别。农村工作经验、基层工作熟悉、资源支撑丰富的主体自然是首选。“扶什么”需要帮扶内容识别，居于贫困地区的资源禀赋，营造产业发展条件，居于贫困户的家计特征，评估发展能力，居于贫困人口的社会关系，链接可行的帮扶通道等等要以精准的要求实施识别。“怎么扶”是帮扶方式问题。帮扶的方式各种各样，项目措施上采取“五个一批”进行帮扶，组织形式上采取结对帮村和结对帮户等形式。云南省“挂包帮”形式，实践中取得很好的效果。

三、精准管理的识别意蕴

精准管理是指对扶贫对象、扶贫资金和帮扶主体进行全方位、全过程的监测，动态化调整的过程。包括管理主体、目标和模式识别，要回答谁管、管什

么、怎么管三个问题。“谁管”就是识别管理主体的问题。适格的管理主体影响扶贫效率和效益；适度的力量配置是不可或缺的助推力量，适格和适度需要进行识别。“管什么”是识别管理目标，管理目标要求管理主体根据贫困现状、资源禀赋等实际情况制定切实可行的脱贫方法步骤，但目标的制定是需要识别的，既不可操之过急层层加码一味提前脱贫，也不可拖沓懈怠搞账面脱贫、数字脱贫。“怎么管”是管理方式问题。精准扶贫强调扶贫的差异化、精细化、动态化，采用什么样的管理方式需要管理主体根据实际情况灵活应对。既要符合一般的原则要求，又不能搞一刀切、一个管理模式，因此，方式识别既要突出制度的规范要求，限制人情干扰，又要注重对象更迭、信息更新和减贫绩效反馈等因素。

四、精准考核的识别意蕴

精准考核是对贫困户和贫困村识别、帮扶、管理的成效，以及对贫困县减贫目标达成情况的客观评价。涉及三方面的基本内容：一是评价指标科学；二是评价内容合理，三是成果运用及时。考核指标方面，治贫减贫成效是通过科学的评价指标来衡量的，选择可操作的、针对性强的，多维性、多角度性评价指标体系，真实反映脱贫攻坚过程和绩效，识别指标无疑是前提和基础。评价内容方面，具体实践千差万别，选择凸显特色、最能代表工作实绩内容并进行量化打分同样需要识别和权衡。成果运用方面，考核成果是上级了解和评价下级或委托单位工作情况的量化绩效，通过考核发掘好的经验做法为后续工作提供案例，或者把考核成果作为考察、选拔使用人才的重要参考等。成果的运用同样需要识别。除上述三个方面外，还有考核程序、评价主体、评价时机等等内容同样要以识别为第一程序，这样才能取得公正合理考核效果。

第三章 拖落村精准识别现状分析

2014年6月乐业镇印发了《乐业镇扶贫开发建档立卡工作实施方案》后，村总支书记陈家奎为组长的工作小组正式启动了精准识别工作。

第一节 拖落村基本情况

拖落村委会位于乐业镇东面，距镇政府所在地罗布古社区8公里，东与火红乡相连，南靠双沟村，西接罗布古社区，北与黑山村接壤，面积约16平方公里。全村地形南北呈漏斗形溪谷走向，东西两面是高山，东高西低，属于乐业镇八大槽子之一。海拔1900米，年平均气温14℃，年降水量920毫米，属寒温带季风气候，夏热冬冷，雨热同季，适宜种植辣椒、玉米、烤烟、小麦、蚕豆等农作物。全村耕地总面积4900亩，人均1.5亩。拖落小河自闸塘小组流入拖落村，自田尾巴小组流出，全长约4公里，浇灌着约800亩水田，其余4000余亩均为靠天吃饭的山地。拖落村委会辖闸塘、唐家村、核桃园等8个村民小组，村党总支下设党支部6个，有党员61名（女党员13名）。全村人口928户3297人，居住有汉族、壮族、彝族3个民族，汉族占绝大部分。村民经济收入主要来源于种植和养殖。2014年末全村经济总收入2254万元，人均毛收入6836元，粮食总产162.23万公斤，人均492公斤。2014年末建档立卡贫困人口407户1309人，2015年年末建档立卡贫困对象380户1183人，2016年脱贫234户822人，2017年预脱贫120户327人，2018年预脱贫22户34人^①。

第二节 拖落村精准识别基本过程

该村精准识别工作有着明显的动态性特征，从2014年6月开始，沿着人口识别、原因识别、退出识别的逻辑路径逐一展开。大致可以划分为四个阶段，

^① 2015年8月至2017年3月，笔者作为驻村扶贫工作队第一书记驻拖落村开展扶贫帮扶工作。以上资料由笔者走访调研整理形成。

第一阶段为建档立卡程序识别阶段（2014 年 6 月-2015 年 8 月），第二阶段为“挂包帮”“走转访”调查识别阶段（2015 年 8 月-2015 年 11 月），第三阶段为“回头看”核查识别（2015 年 12 月-2016 年 3 月），第四阶段为“两不愁、三保障”退出识别（2016 年 4 月-2017 年 2 月）。第一阶段为基础阶段，奠定了拖落村精准识别工作基础，其后的两个阶段是在第一个阶段识别总数基础上进行调整。第二阶段为深化阶段，重点对贫困原因、发展意愿、发展基础等禀赋和条件进行识别。第三阶段则是对第一阶段的检查补充，重点对贫困户、贫困人口的确进行识别，剔除了不符合条件的户，并进行等量补录；第四阶段是对该村精准扶贫工作的检验，重点识别贫困户脱贫出列条件，评估返贫风险，查找未脱贫户脱贫出列差距。

一、建档立卡程序识别（2014 年 6 月-2015 年 8 月）

拖落村建档立卡是根据乐业镇政府印发的建档立卡文件精神 and 程序，按照准备、识别、结对、管理和监督检查等五个步骤展开的。具体工作程序如图 3.1。根据这个示意图，建档立卡共分为 11 步 2 公示 1 公告，重点工作是贫困户识别和结对帮扶，难点是系统管理。从工作实际效果看，此阶段重点识别出 403 户贫困和 1138 个贫困人口。

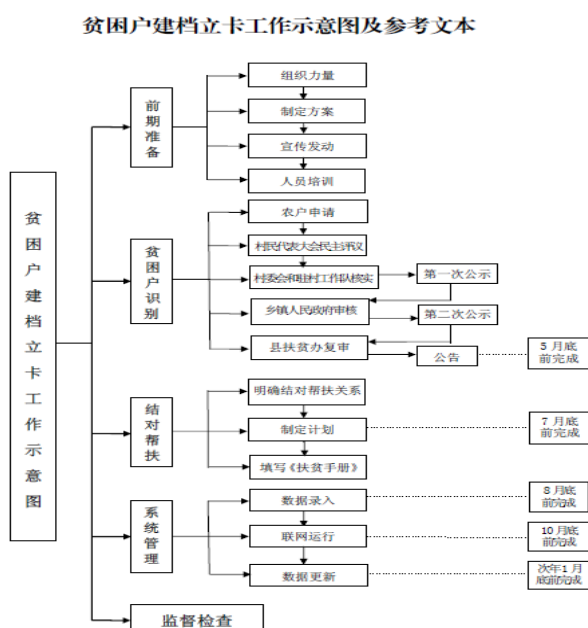


图 3.1 贫困户建档立卡流程

注：《乐业镇扶贫开发建档立卡工作实施方案》（乐政发[2014]7 号）

（一）成立领导小组

2014年6月7日，拖落村成立了以党总支书记陈家奎为组长的领导小组。陈支书把村三委负责人召集在一起，传达学习了镇里下发的文件后提出了小组结成和人选。陈支书回忆说：“说是传达学习，其实主要是落实。我和加发主任根据在镇里培训的内容和镇扶贫办要求，把需要落实的事情在会上一一提出来，大家议一议就定了下来。”组长由村支书担任，副组长由村委会主任陈加发和妇女主任陈琼萍担任，成员由村监会主任唐相恒、综合治安管理员陈满邦、计划生育宣传员李会友和村委会委员彭明甫组成。从组织力量上说，这是集中了拖落村能够调用的最强的力量了，但是在艰巨的建档立卡工作面前仍然显得不足。尽管如此，领导小组的成立也就意味着建档立卡识别主体就确定了。一般来说，这是一个领导机构，但是到了村这一级，绝大部分工作必须要村委会干部领着村民小组长来完成。也就是说，无论多重的工作任务，从村这一级的行政性力量保障来说就是村级党组织和村民委员会及村小组长共同完成，具体到拖落村就是由领队小组7个人和8个村民小组长来完成。

从培训资料上看，《贫困户登记表》和《入户信息采集表》就要涉及到多达79项指标，涵盖水、电、路、房、收入、家庭成员、就业、产业、培训、教育、卫生、文体等多个领域，表格填写工作是项技术活，专业性强，表格的每一项都有具体要求和注意事项，部分还有计算公式，非常细，很容易出错。

（二）制订工作方案

工作方案有现成的模板本来是很好制定的，但是拖落村工作方案除了乐业镇下发的方案里明确的各种目标原则、框架结构外，陈家奎支书结合拖落村实际，手写了一个工作方案，把贫困户识别、贫困危房户识别统一在一起，在识别贫困户同时，用同一个程序识别出了贫困危房户。

在“村负总责、组抓落实”管理工作体制下，坚持客观公正原则，秉承因地制宜、政府帮扶与群众自立原则，明确了目标，分解了步骤，写明了识别标准、识别规模、识别方法和识别时间和内容，要求针对全村贫困户、贫困危房户、易地扶贫搬迁户开展建档立卡，摸清其贫困状况、发展基础、收入构成，生产生活状况及脱贫需求和发展意愿，并更新全村扶贫对象名录库和基础信息库，在此基础上制定拖落村扶贫攻坚规划和帮扶措施，为脱贫攻坚提供全面系

统、真实可靠的信息支撑。整个方案比较全面系统又简洁明了地说清楚了建档立卡的重点工作。方案制定后，村委会按照支书陈家奎负责联系闸塘和核桃树小组，陈家发联系陈家村和彭家村，陈琼萍联系唐家村和核桃园，唐相恒联系白龙潭和田尾巴的分工，分头到各小组进行宣传，支书要求各负责联系人抓住村小组长，用晚上时间，走家入户把政策宣传到每一户，并在6月5日前完成。

（三）实施建档立卡

拖落村建档立卡工作是在2014年6月份展开的。

1. 识别标准

贫困户识别标准是以2013年农民人均纯收入2736元作为统一识别线。贫困危房户识别标准原则上按照贫困户识别标准认定，但要入户现场查看，符合贫困户识别标准的同时是茅草房、杈杈房、木楞房、危房和无房的农户一律认定为贫困危房户；易地扶贫搬迁户的识别标准则为满足纯收入低于2736元并同时满足居住地丧失基本生存条件，需要实施异地搬迁的贫困户。此三项识别工作都是按照贫困户识别程序逐一开展。贫困户识别有规模控制，危房户和异地搬迁户不控制规模，应识尽识。

2. 识别规模

拖落村人口规模控制为1386人，村委会将这一规模分解下发到了各个小组（见表3.1）。此规模是镇根据各村距离镇政府驻地距离、石漠化程度、是否具备高寒山区和低热河谷地区、是否实施过扶贫开发整村推进项目等因子，综合平衡下达的。拖落村根据以上要素，按小组人口比例分配到各小组。由表可以看出，建档立卡户在各个小组基本约占小组总人口42%，分布基本均匀。

表 3.1 拖落村 2014 年扶贫对象建档立卡名额分配名单

村小组	贫困人口规模	总户数	总人口	贫困人口比例	识别标准
闸塘小组	153（40）	100	363	42.1%	人均纯收入 < 2736
核桃树小组	143（44）	94	342	41.8%	
唐家村小组	196（59）	145	464	42.2%	
核桃园小组	178（56）	132	428	41.6%	
彭家村小组	103（24）	62	246	41.9%	
陈家村小组	251（82）	152	598	42%	
白龙潭小组	204（58）	135	485	42.1%	
田尾巴小组	158（40）	110	371	42.6%	
合计	1386	930	3297	42.04%	

注：根据拖落村扶贫攻坚档案整理

3. 识别方法

2014年6月7日,在完成前期准备工作后,各村委会成员到各自挂钩村民小组通过召开村民代表大会或者户代表大会进行了贫困户的推选。识别方法是以农户年收入为基本依据,综合住房、教育、健康情况,通过规定程序整户识别。拖落村缺乏详实的农户收入依据,这一标准基本上不具有参考价值。陈家奎说:农户没有算账的习惯,一年的收支明细自己根本不清楚,年前对自己手里有多少钱倒可能是有数的,这可算是一年的结余,但这个数字我们无法掌握。要靠收入作为认定标准显然是不现实的。因此主要依靠农户自己提出申请,然后在村民大会上投票打分,按照分数高低确定贫困户。但这里有个尾数难题,镇下发建档立卡总人数,识别要求整户识别,分解到各村的人口数如果不是由该村的整数户构成,是可能产生分户和拆户的。村民袁某说:实事求是地说,这种情况是存在的,我们村就有。后来在核查中发现,就把这个贫困人口名额放到到别的村去了。

6月7日,陈家奎支书和闸塘小组组长刘正良在村中一个叫闸塘边的小平地上召开了户主代表民主评议会,并做了记录(见图3.2)

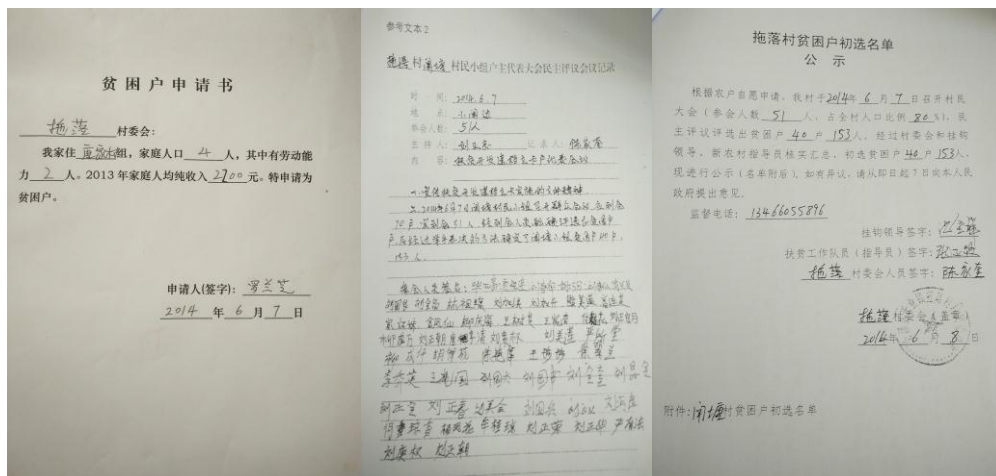


图 3.2 拖落村建档立卡原始资料

注:拖落村建档立卡档案资料

从当时留存下来的记录和档案资料看,当天应该到会 70 户,实际到会人数是 51,最少代表 51 户农户。会议宣传了扶贫开发建档文件精神 and 注意事项后经过到会人员酝酿评选并举手表决通过了 40 户贫困户共 153 人的民主评议。陈支书回忆说:我们按照村负总责、组抓落实的原则,要求村小组收集贫困户申请

表，各小组按照事先分解到了各个小组的名额，通过召开村民小组会议，从提交申请表的 70 户中村民确定了 51 户名单。6 月 7 日的会议，通过投票的形式确定 40 户建档立卡户。经过识别，闸塘建档立卡户为唐相荣等 40 户（如表 3.2）。从表中得票情况看，40 户均超过得票半数，最少者 29 票，最多者 36 票。致贫原因中，缺劳动力 4 户，占总户数 10%；缺水 6 户，占总户数 15%，缺土地 12 户，占总户数 30%；缺资金 16 户，占总户数 40%；因病 2 户，占总户数 5%。资源缺乏导致的贫困占了 70%。

表 3.2 闸塘小组民主评议统计表

户主姓名	家庭人口	致贫原因	人均纯收入（2013）	得票数
唐相荣	4	缺劳动力	2100	30
刘福旺	4	缺资金	2160	36
刘全奎	5	缺资金	2300	33
刘贵权	3	缺劳动力	2200	29
刘正良	4	缺水	2300	35
王连真	4	因病	2200	34
柳成山	3	缺土地	2160	33
柳成万	5	缺土地	2260	34
刘加书	4	缺土地	2300	31
刘加升	4	缺土地	2300	32
刘正要	4	缺土地	2200	30
付桂花	2	缺土地	2160	31
严六万	1	缺水	2100	29
王宽富	5	缺土地	2160	32
王宽法	2	缺土地	2160	30
刘家学	4	缺土地	2400	29
刘国书	3	缺土地	2160	31
刘国荣	4	缺资金	2300	32
刘富全	4	缺水	2200	30
毕石富	2	缺劳动力	2100	30
刘正义	4	缺劳动力	2200	33
刘国良	4	缺土地	2300	34
刘正朝	4	缺水	2200	34
毕石友	5	缺资金	2160	33
毕连云	4	缺资金	2200	34
刘国金	4	缺资金	2160	32
刘国永	4	缺资金	2160	31
刘正清	4	缺资金	2200	32
刘正春	4	缺资金	2160	34

刘全高	4	缺资金	2200	33
严有法	5	缺资金	2300	31
刘正华	5	因病	2160	36
刘国兵	4	缺水	2200	32
刘全万	4	缺水	2160	30
毕石荣	2	缺资金	2300	29
刘庚权	5	缺资金	2200	33
刘昆权	4	缺资金	2160	30
赵庆云	4	缺资金	2200	34
杨常发	4	缺资金	2200	31
徐甫强	3	缺土地	2160	32

注：笔者根据拖落村档案资料整理

以同样的方式，按照规定的程序和拖落村的一些实际情况完成了建档立卡的贫困户识别工作（如表 3.3）。同时识别出 96 户贫困危房户和 15 户易地扶贫搬迁户。贫困户和易地扶贫搬迁户根据要求进行了公示、公告，并得到镇政府的认可。识别结束后，镇挂钩拖落村领导，组织拖落小学教师、镇卫生院管理人员经过 20 天工作，把识别采集的数据录入大数据国网平台，为动态管理奠定了基础。

表 3.3 拖落村 2014 年建档立卡情况表

村小组	人口规模	户数	总户数	组贫困户比例	村贫困户比例	识别标准
闸塘小组	153	40	100	40%	4.3%	人均纯收入并综合考虑健康、教育、发展能力等因素且得票靠前
核桃树小组	143	44	94	46.9%	4.7%	
唐家村小组	196	59	145	40.7%	6.3%	
核桃园小组	178	56	132	42.4%	6.0%	
彭家村小组	103	24	62	38.7%	2.6%	
陈家村小组	251	82	152	53.9%	8.8%	
白龙潭小组	204	58	135	43%	6.2%	
田尾巴小组	158	40	110	36.4%	4.3%	
合计	1386	403	930		43.3%	

注：笔者根据阅读档案资料整理

二、“挂包帮”“走转访”调查识别（2015 年 8 月-2015 年 11 月）

（一）云南省“挂包帮”“走专访”的政策内容

云南省委办公厅和省政府办公厅根据脱贫攻坚形势，出台了《关于建立扶贫攻坚“领导挂点、部门包村、干部帮户”长效机制扎实开展“转作风走基层

遍访贫困村贫困户”工作的通知》和《关于印发〈省级领导扶贫攻坚挂联县方案〉和〈省级部门(机关)、企事业单位和中央驻滇单位扶贫攻坚挂联县方案〉的通知》文件,在全省范围内展开“挂包帮”“走转访”精准扶贫实践举措,目的是聚力全省各级党政机关打赢脱贫攻坚战。所谓“挂包帮”就是扶贫攻坚过程中建立的领导挂点,部门包村,干部帮户的定点挂钩扶贫工作长效机制的简称。所谓“走转访”是指在“挂包帮”机制中开展转变作风,走入基层,遍访贫困村贫困户的工作的简称。

显然,“挂包帮”是一个针对脱贫攻坚的行政组织领导体系,构建了严格的行政层级体系外多元帮扶主体构成的领导力量体系,这条力量体系由省、市、县、乡分别直接联系贫困村和贫困户,组成了省及其组成部门-贫困户,州(市)及其组织部门-贫困户,县及其组织部门-贫困户,乡及其组成部门-贫困户的多元识别及精准扶贫工作机制,这种复合型识别帮扶体系省略了诸多中间环节,强化了组织领导力量。从贫困识别角度看,在贫困村和贫困户这个点上就组成了由多元层级识别主体构成的复合型的识别力量。就拖落村这一个点上来说,就存在省级部门对贫困户的识别、县级部门对贫困户的识别、乡级及组成部门镇办公室、卫生院、中心学校等部门的识别和拖落村村本级的识别。这一识别力量的构成无疑弥补了建档立卡程序识别主体单一、识别力量的不足。“走转访”是一个着眼于精准扶贫的工作执行体系,参与“挂包帮”的主体通过派出扶贫工作人员具体执行省委省政府分配给本部门或本单位的扶贫帮扶任务,搭建起机关-基层,干部-贫困户的扶贫基本细胞,可以将扶贫攻坚任务细化落实到最底层。

(二) 拖落村“挂包帮”“走专访”的基本做法

2015年8月,村委会按照要求启动了“挂包帮”“走转访”相关任务,直接把组织领导工作赋予了建档立卡领导小组,把主要责任人定为村委会成员,把第一责任人定位为村支书和各小组组长。这样,一个带有强烈行政命令性质的松散的执行机构就成立了,该机构负责组织协调,指导帮助,督促检查等工作,重点负责“走转访”过程中的接洽和入访工作。对于拖落村来说,通过审

计厅和镇卫生院对本村贫困户的遍访，无疑是对建档立卡工作的又一次巩固和充实，村委会和群众是比较欢迎的。

陈支书说：实事求是地说，拖落村第一轮的认识并不精准。由于开展建档立卡工作时，与贫困帮扶相关的各类政策措施并不明朗，更加上村委会对政策理解宣讲不到位或者农户压根就不相信村干部的宣讲，许多村民认为成为贫困户并没有多少实际的利益，因此参与的热情并不高，对自己能不能成为贫困户也不太关心。2015年年底，各项扶贫攻坚措施密集推出并逐步展现效果，一些没有成为贫困户的农户才开始频繁地到村委会“闹访”，认为是村干部、小组干部优亲厚友、弄虚作假把他家排除了，要求村干部把他家列为贫困户，否则就要怎么样怎么样！但是他们根本提不出任何证据证明他们的主张。当询问为什么推选贫困户及公示时没有提出异议时，回答都是“不知道什么时候公示的！”在这种情况下，“挂包帮”推开，我们也希望利用这一机会对已经建档立卡的贫困户再进行一次细致的访问，搞实农户信息。在这样思想主导下，拖落村“挂包帮”工作做的比较出色。

定点挂钩到村。根据镇里安排，审计厅和镇卫生院挂钩帮扶拖落村，并指定一名副镇长和办公室主任作为镇政府联系领导，协助村委会具体安排审计厅和镇卫生院挂钩联系事宜。重点在道路、饮水、用电基础设施，危房改造、美丽家园等民生工程，产业发展资金项目方面争取行业扶贫帮助。

结对帮扶到户。村委会把全村贫困户初步划分为一般贫困户和特困户，27户特困户重点考虑社保兜底帮扶，376户一般户重点考虑干部联户帮扶。依据发展基础和发展意愿把376户一般户进一步划分为重点带头户和一般帮扶户，把审计厅帮扶的169户安排为重点带头户，把207户安排镇卫生院和镇政府帮扶的一般帮扶户。

走村入户到人。“挂包帮”重点其实是识别贫困户，村委会协助审计厅完成了169户贫困户的“走访调查问卷”，进一步完善了建档立卡基础资料，审计厅对村情民意、发展意愿、帮扶重点等有了比较详细的了解，镇政府和村委会对贫困户基本情况和帮扶重点有了深入把握，贫困户对扶贫政策和帮扶措施有了切身体会。

（三）审计厅“挂包帮”“走转访”的基本特色

2015年8月，省审计厅派出由厅领导带队的工作组赴会泽县实地调研乡镇情况，选取乐业镇作为挂钩联系点，并按照省委省政府关于精准扶贫工作的原则和要求制订了详尽的工作方案，明确了“挂包帮”对象安排、挂联方式、主要工作任务及时间表，开始行业扶贫。

精心组织。审计厅建立领导协调机制，加强组织领导；制定《云南省审计厅关于扶贫攻坚挂联县乡（镇）和村的方案》，明确了方法步骤，指定了干部—贫困户帮扶对子（如表3.4）；派出由4名处级干部7名科级干部组成的驻村扶贫工作队，具体执行审计厅精准帮扶工作任务。

表3.4 审计厅办公室干部挂包拖落村核桃树小组情况表（部分）

序号	挂包名称	驻村名称	厅级干部	职务	联户名单	处级干部	处室成员	联户名单	驻村队员
1	会泽县乐业镇	拖落村		厅长	袁福本	主任		袁礼炳	杨 某
					袁福现	副主任		陈敏邦	
						副主任		杨荣华	
						杨某等15人		陈邦明 袁福高 袁福华 袁福志 袁礼富 等	

注：审计厅“挂包帮”“走转访”工作方案

精深调研。截至2015年10月底，审计厅厅领导到拖落村开展专题调研13次，干部职工分多个批次遍访了169户贫困户，填写了169份《云南省“挂包帮”“走转访”调查问卷》，详细了解拖落村资源禀赋、发展瓶颈和建档立卡贫困户基本情况、致贫原因、发展意愿等信息，同时宣传了各级支农惠农和扶贫开发政策，加深了群众对帮扶政策和审计厅帮扶思路的了解。

精细规划。在充分调查研究基础上，审计厅找准了制约拖落村发展的基础设施薄弱、帮扶资源稀缺、发展思路模糊等三大瓶颈，提出“引项目、打基础、壮产业、兴科教、美村容、强保障”的工作思路，围绕产业发展薄弱的短板，确定重点帮扶辣椒产业发展的主攻方向，通过协助建立淘宝网店、开通微信账号、拓展辣椒网络销售渠道；联系新闻媒体，宣传辣椒产品信息以提高知名度；积极与市、县相关部门联系，就辣椒产业发展、市场建设、招商引资等情况进行沟通，逐步打通市—县—乡—村的识别渠道。

（四）调查识别的结果分析

通过又一轮的调查走访，拖落村采集了详细的贫困户信息（如图 3.3）。通过该表可以简明了解贫困户基础信息，特别是对贫困类型、致贫原因、扶持方式等情况进行了说明，为依表帮扶奠定了扎实基础。

2015年拖落村村委会彭家村小组贫困户信息一览表																					
自然村	户主姓名	户主电话	户主身份证号	贫困户属性	主要致贫原因	成员人数	家庭年人均收入	成员姓名	身份证号码	性别	年龄	民族	与户主关系	扶持方式	文化程度	在校状况	健康状况	劳动能力	务工状况	是否参加新型农村合作医疗	是否参加城乡居民基本
彭家村	张粉翠	15987483667	530326200207122743	低保贫困户	其它	1	2160	张粉翠	530326200207122743	女	14	汉族	户主	发展教育	初中	七年级	健康	无劳动力	其他	是	否
								彭明甫	532233197309262734	男	42	汉族	户主	发展生产	初中	非在校生	健康	普通劳动力	其他	是	否
								彭文来	530326200009062719	男	15	汉族	之子	发展教育	初中	九年级	健康	无劳动力	其他	是	否
彭家村	彭明甫	15987483667	532233197309262734	一般贫困户	缺土地	4	2570	彭文来	530326200009062719	男	15	汉族	之子	发展教育	初中	九年级	健康	无劳动力	其他	是	否
								彭文来	530326200009062719	男	15	汉族	之子	发展教育	初中	九年级	健康	无劳动力	其他	是	否
								彭文来	530326200009062719	男	15	汉族	之子	发展教育	初中	九年级	健康	无劳动力	其他	是	否
彭家村	柳发论	15987483667	532233195109062739	一般贫困户	缺劳动力	5	2284	柳发论	532233195109062739	男	64	汉族	户主	社会保障	小学	非在校生	健康	无劳动力	其他	是	否
								柳成彬	532233195706232715	女	59	汉族	配偶	社会保障	小学	非在校生	健康	普通劳动力	其他	是	否
								柳成彬	532233195706232715	女	59	汉族	配偶	社会保障	小学	非在校生	健康	普通劳动力	其他	是	否
彭家村	彭泽富	15987483667	532233196607122735	一般贫困户	因学	5	2810	彭泽富	532233196607122735	男	50	汉族	户主	发展生产	小学	非在校生	健康	普通劳动力	其他	是	否
								王凤先	532233197208232720	女	43	汉族	配偶	发展生产	小学	非在校生	健康	普通劳动力	其他	是	否
								彭明香	530326199404142959	男	22	汉族	之子	发展生产	大专及以上	非在校生	健康	无劳动力	其他	是	否
彭家村	彭春花	15987483667	530326199404142959	一般贫困户	因学	5	2810	彭春花	530326199404142959	男	22	汉族	之子	发展生产	大专及以上	非在校生	健康	无劳动力	其他	是	否
								彭春花	530326199404142959	男	22	汉族	之子	发展生产	大专及以上	非在校生	健康	无劳动力	其他	是	否

图 3.3 2015 年拖落村彭家村小组贫困户信息一览表（部分）

注：资料来源于拖落村贫困户信息表

根据 2015 年拖落村贫困户信息表，低保贫困户有 190 户 565 人，占贫困人口的 42.9%；五保户 15 户 23 人，占贫困人口的 1.74%，一般贫困户 218 户 728 人，占贫困人口的 55.3%，其中发展带头户 169 户 591 人，占贫困人口的 44.9%。致贫原因有因病、因残、因学、因灾，缺技术、缺劳动力、缺水、缺土地、缺资金和其他等 10 类，其中因病 11 户 36 人占 2.7%；因残 3 户 9 人占 0.7%；因学 8 户 26 人占 2%；因灾 1 户 3 人占 0.2%；缺技术 50 户 150 人占 11.4%；缺劳动力 48 户 160 人占 12.15%；缺水 24 户 90 人占 6.8%；缺土地 4 户 16 人占 1.2%、资缺金 68 户，238 人占 18.1%，其他 1 户 1 人约占 0.1%。总共 423 户，1316 人。从上述数据可以看出，拖落村生存性贫困 23 人，占贫困人口总数的 1.7%，发展性贫困由缺技术、缺劳动力、缺水、却土地、缺资金构成，占贫困人口的 49.65%，教育性贫困中因学而贫困者占 2%，全部贫困人口中大专及以上学历 8 人占 0.6%，高中学历 30 人占 2.3%，初中学历 209 人占 15.9%，小学学历 963 人占 73.2%，文盲半文盲 74 人占 5.6%；健康性贫困 3.4%、生态性贫困由因灾、缺水、缺土地原因构成，占贫困人口的 8.2%。由上述数据可以看出，拖落村是典型的多维贫困，占主导地位的是教育性贫困、发展性贫困；拖落村脱贫的突破口就是着力解决这二类贫困，审计厅的帮扶措施和思路正是从这点出发来拟定的。

三、“回头看”核查识别（2015 年 12 月-2016 年 6 月）

（一）识别标准及过程

2015 年底，国家审计署对云南省稳增长等政策措施落实情况跟踪审计组对云南省部分县市贫困人口建档立卡工作进行了抽查，发现识别工作中存在建档立卡贫困家庭有机动车，有商品房，家庭成员有财政供养人员、有实体产业等弄虚作假的重大违规问题。于是云南省开展了“回头看”核查识别。2015 年 12 月 21 日拖落村收到了镇党委办、政府办联合下发的紧急文件《关于开展贫困人口建档立卡数据核查及上报 2015 年度减贫数据的紧急通知》，要求村委会以“五看、五不录、六优先”^①为内容的核查识别工作，并于 12 月 23 日前将重新核查后的《会泽县扶贫对象建档立卡“回头看”工作贫困户“五看、五不录”情况登记表》等 8 个表格上报镇扶贫办。根据文件要求，开展核查工作要按照识别程序，由工作队入户逐一调查，并经过村民代表大会反复比对平衡，公开公告，防止核查中弄虚作假、优亲厚友等不公平不公正情况发生等内容在 23 日完成，由于时间安排不合理，这项工作持续开展到 2016 年 6 月份才最终完成。2016 年 4 月，拖落村在去年工作基础上，又进行了为期 2 个月的核查识别，至 6 月 5 日，核查识别结束，对 2015 年年底的建档立卡户进行了一遍回访，基本查清了贫困底数，最终确定拖落村 2015 年年底建档立卡户为 380 户，贫困人口为 1138 人（下表 3.5）。从表中可以看出，该村“回头看”标准比较高，把“有机动车”项细化“拥有生产生活性小汽车、大型汽车及机动车辆”，把“家庭有财政供养人员”具体化为“家庭内有财政供养人员（含村组干部）”。

表 3.5 拖落村“回头看”识别情况表（一）

村小组名	户数	人口数	其中拥有生产生活性小汽车、大型汽车及机动车辆情况	拥有商品房情况	家庭内有财政供养人员（含村组干部）情况	家庭成员有实体产业情况	2014 年以来新建住房情况
闸塘	39	131	0	0	0	0	0
核桃树	40	132	0	0	0	0	0
唐家村	64	171	0	0	0	0	0
核桃园	59	153	0	0	0	0	0

^① “五看”是指看住房，看大件，看劳力，看产业，看负担；“五不录”是指有机动车不录，有城镇商品房不录，有公职人员的不录，有较大实体产业的不录；“六优先”是指有重病病人的优先，有重度残疾的优先，有在校学生的优先，无壮劳力的优先，住危房的优先，重灾户优先

彭家村	24	91	0	0	0	0	0
陈家村	76	226	0	0	0	0	0
白龙潭	45	156	0	0	0	0	0
田尾巴	33	123	0	0	0	0	0

注：资料来源于拖落村档案资料

通过“回头看”剔除出了不符合标准的 187 人（如表 3.6），补充识别贫困人口 187 人。按照 2015 年年底实际识别人数 1316 人计算，不合格率 14.2%，有机动车的占 9.8%，经济条件较好且年均纯收入超标的占 4.4%。

表 3.6 拖落村“回头看”识别情况表（二）

稽查扶贫对象总数		其中符合建档立卡条件扶贫对象数		其中不符合建档立卡条件的对象									
				小计		拥有机动车		有商品房	有财政供养人员	有实体经济	有新建住房且年人均纯收入超过扶贫标准	经济条件较好且年人均纯收入超过扶贫标准	
户数	人数	户数	人数	户数	人数	户数	人数	0	0	0	0	户数	人数
380	1183	379	1183	54	187	32	129					54	187

注：资料来源于拖落村档案资料

“回头看”过程中调整了少报人口数情况。依据大数据平台反映的数据，将“分户”“拆户”现象进行了核实，并做了调整。（如表 3.7）从表中可以看出，为了凑足分解下达的规模人口数，各小组通过隐瞒实有人数的方式争取贫困“帽子”。

表 3.7 拖落村贫困户上报人口与实有人口不相符情况统计表

小组名	上报人口数	实有人口数	差距人数	户数
唐家村	84	124	40	26
核桃树	40	41	1	11
田尾巴	50	57	7	12
核桃园	45	64	19	14
白龙潭	76	95	19	19
陈家村	94	132	38	26
闸塘	28	35	7	7
合计数	417	548	131	115

注：资料来源于拖落村档案资料

至此，拖落村核实确定了 2015 年年底建档立卡贫困户为 380 户，贫困人口为 1138 人，静态贫困人口精准识别认定工作基本结束。

（二）核查识别结果分析

1											
2	拖落 村（社区）贫困人口脱贫目标责任										
3									帮扶责任人		
4	序号	户主姓名	所在小组	家庭人口	2015年建档立卡时人均收入（元）	主要致贫原因	其他致贫原因	帮扶措施	计划脱贫年度	姓名	单位及职务
5	1	唐贤书	唐家村	1	2420	因病	智力底下	五保扶持	2017	李**	乐业卫生院
6	2	宋云秀	唐家村	1	2300	缺劳力	缺劳动力	低保扶持	2017	李**	乐业卫生院
7	3	王冬花	唐家村	1	2400	因学	丧失劳动力	低保扶持	2017	李**	乐业卫生院
8	4	唐财书	唐家村	1	2510	缺资金	缺劳动力	低保扶持	2017	杨**	乐业卫生院
9	5	念桂花	唐家村	3	2760	缺资金	缺致富办法	建房扶持	2016	杨**	乐业卫生院
10	6	王宽华	唐家村	3	2500	因病	缺致富办法	低保扶持	2017	杨**	乐业卫生院
11	7	唐绍胜	唐家村	2	2600	缺劳力	缺致富办法	建房扶持	2016	高**	乐业卫生院
12	8	唐金书	唐家村	3	2680	缺劳力	缺致富办法	低保扶持	2017	高**	乐业卫生院
13	9	唐保书	唐家村	2	2380	缺劳力	缺致富办法	低保扶持	2016	高**	乐业卫生院
14	10	王顺友	唐家村	4	2610	缺劳力	缺劳动力	低保扶持	2017	高**	乐业卫生院
15	11	王宽府	唐家村	4	2400	缺劳力	缺致富办法	低保扶持	2016	朱**	乐业卫生院
16	12	唐排书	唐家村	4	2520	缺劳力	缺致富办法	社会扶持	2016	朱**	乐业卫生院
17	13	张桂芬	唐家村	2	2600	缺劳力	缺致富办法	低保扶持	2017	朱**	乐业卫生院
18	14	唐相普	唐家村	4	2720	因病	缺致富办法	建房扶持	2016	吴**	审计厅副处长
19	15	唐相得	唐家村	3	2680	缺资金	缺劳动力	建房扶持	2016	高**	乐业卫生院
20	16	唐历书	唐家村	4	2720	因残	缺土地	建房扶持	2016	高**	乐业卫生院
21	17	唐宪书	唐家村	4	2780	因学	缺劳动力	建房扶持	2016	韩**	审计厅

图 3.5 2016 年拖落村建档立卡贫困户脱贫目标责任（部分）

注：资料来源于拖落村贫困户信息表

作战图新增了他致贫原因、帮扶措施^①、计划脱贫年度、帮扶责任人等指标。从该图上可以一目了然地看出贫困户基础信息和帮扶方式。其他致贫原因分为残疾、多病、年老多病、缺技术、缺劳动力、缺土地、缺致富办法、缺资金、因学、丧失劳动力、智力低下等 11 类。如果结合主要致贫原因和其他致贫原因来分析，那么 380 户贫困户致贫原因、贫困类型和帮扶措施可以详细分类如下：

1. 健康性贫困类型包含因病和因残两个子类，共 37 户，占总数的 9.7%。因病类 29 户中有 23 户缺劳动力，扶贫措施识别为产业扶持 3 户、低保扶持 13 户、兜底保障 5 户、建房扶持 1 户、社保扶持 1 户；有 3 户缺土地识别为低保扶持；2 户缺致富办法分别识别为低保扶持和建房扶持；1 户智力低下识别为五保扶持。因残类 8 户中 6 户缺土地户中 2 户识别为建房扶持、1 户兜底扶持，3 户识别为低保扶持；1 户缺致富办法识别为低保扶持；1 户缺劳动力识别为低保和建房扶持。

^① 指标说明：1.主要致贫原因填写最突出的那一种，其他致贫原因填写一至两种；2.帮扶措施结合脱贫清单七种措施中选择一种，即产业扶持、建房扶持、教育及技能扶持、生态扶持、社保扶持、金融扶持、兜底保障；3.计划脱贫年度一栏选择在 2016 或者 2017 年，每年的预脱贫合计数要与附件 1 中的指标数相等。

2. 教育性贫困类型主要表现为因学致贫，共 12 户，占总贫困户 3.2%。其中有 1 户丧失劳动能力识别为低保扶持；有 5 户缺劳动力的 1 户建房扶持、2 户社保扶持、2 户产业扶持；缺土地 5 户，1 户建房扶持、1 户低保扶持、3 户社保扶持；1 户致贫主因和次因都是因学，识别为社保扶持。

3. 发展性贫困包含缺劳动力、缺土地、缺资金三个子类，共 330 户，占贫困户总数的 86.8%。缺劳动力类型 127 户 346 人，缺土地类型 5 户 20 人、缺资金类型 198 户 684 人。

(1) 缺劳动力类型中，次因为残疾者 2 户识别为低保扶持；次因多病者 35 户，分别识别为产业扶 9 户、低保兜底 3 户、低保抚 8 户、建房扶 13 户、五保兜底 2 户；次因年老多病者 30 户，分别识别为产业扶 3 户、低保抚 26 户、低保加建房扶 1 户；次因缺技术者 4 户全部识别为低保扶持；次因缺劳动力者 18 户，产业扶 1 户、低保抚 10 户、五保和建房扶持各 1 户、社保扶 8 户；缺土地者 14 户，识别为五保、兜底抚各 1 户，低保抚 7 户；缺致富办法 15 户识别为低保抚 12 户，兜底、建房、社保扶持各 1 户；缺资金 3 户，社保扶持；丧失劳动力 2 户，低保抚；因学 4 户 1 人五保扶持，建房扶持 1 户，低保抚 2 户。

(2) 缺土地类型中，次因为缺劳动力者 2 户，分别识别为五保兜底和低保扶持；次因为缺土地者 2 户低保扶持，为缺劳动力者产业扶持。

(3) 缺资金类型中，次因为缺技术者 4 户，1 户产业扶持，3 户低保扶持；次因为缺劳动力者 72 户，产业扶持 12 户、低保扶持 33 户、兜底帮扶 2 户、技能扶持 1 户、建房扶持 5 户、社保帮扶 19 户；次因为缺土地者 83 户，产业扶持 18 户、低保扶持 21 户、兜底帮扶 1 户、建房扶持 12 户、社保帮扶 29 户、五保扶持 2 户；缺致富办法者 18 户，产业扶持 6 户、低保扶持 4 户、低保建房扶持 1 户、兜底帮扶 1 户、建房扶持 5 户、社保扶持 1 户；次因为丧失劳动能力者 3 户，识别为产业扶持 1 户、低保扶持 1 户、五保扶持 1 户；次因为因学者 18 户，识别为产业扶持 4 户、低保扶持 6 户、兜底帮扶 1 户、建房扶持 3 户、社保扶持 4 户；

从以上分析看出，拖落村精准识别工作进一步得到深化，工作重点在贫困人口识别基础上，向贫困原因、帮扶措施深化。识别结果显示，拖落村是以发展性贫困为主体，掺杂健康性贫困和教育性贫困的多维贫困。

四、“两不愁三保障”退出识别（2015 年 10 月-2017 年 2 月）

如果精准识别是标准入口，那么精准退出就是安全出口；精准识别解决帮谁、帮什么，精准退出则要解决谁退、为什么退的问题，因此退出识别和进入识别一样重要。事实上，从 2014 年建档立卡识别贫困户开始，围绕“两不愁、三保障”的脱贫出列总目标贫困户的退出每年都在进行，但每年执行的具体退出标准并不一致，一些贫困户还没搞清楚是如何成为贫困的就退了出去，纸面脱贫、数字脱贫、被脱贫现象是存在的。

（一）“一高三优先”退出识别（2015 年）

2015 年 10 月，乐业镇政府要求村委会对 2014 年建档立卡的贫困户进行动态管理，安排贫困户脱贫退出。脱贫出列识别以进入识别采取相同的方法和程序，以农户收入为依据，综合住房、教育、健康情况，通过规范程序整户识别退出。上述原则被具体化为“一高三优先”^①的脱贫出列标准，该标准体现了定性和定量要求，理论上比较科学，然而因为实际的收入比较难准确统计，因此实施中自由裁量度大、覆盖面宽的“三优先”反而成硬性的指标。实施前镇扶贫办依据扶贫开发信息管理系统对贫困人口的生产生活状况改善、参与增收项目、外出务工、得到社会帮扶等信息进行动态收集，将脱贫出列人数规模分解到各村，经村委会和扶贫工作人员入户核实初定名单后，各村组织召集村“三委”、驻村工作队、村民小组长和相关小组至少 2 名村民代表对初拟名单进行评议和表决，在告知退出户并经过公示无异议后以户为单位填写贫困人口退出确认书，户主签字按手印确认后以请示形式上报镇扶贫办。镇扶贫办在得到县扶贫办复审通过后反馈村委会，村委会把审核通过人员确定为脱贫出列户。拖落村在实际操作中根据镇政府分解下达的脱贫出列人口规模，按照“一高三优

^① “一高”是指年度贫困户农村常住居民人均实际可支配收入高于（或等于）当年国家扶贫标准 2800 元，同时坚持“三优先”原则：扶贫项目扶持到户的贫困户优先退出；扶贫项目覆盖到的贫困户优先退出；涉农项目覆盖到的贫困户优先退出。

先”标准，由村委会干部组织村小组组长会同至少 2 名村民代表对退出名单表决整理上报本小组脱贫户和人数、经过村委会汇总研究后顺利上报镇政府。最终确定 2014 年年底拖落村脱贫出列 21 户 76 人，当年贫困户总数为 403 户 1383 人，脱贫出列人数占总贫困人数的 5.5%。

（二）“八有四无一超一受益”退出识别（2016 年）

在“走转访”基础上，2016 年退出识别在计划步骤、程序完善、退出认定、工作统筹等四个方面有了更完善更具操作性的安排。2015 年贫困户的退出是围绕“两不愁、三保障”总目标，结合乐业实际，细化为“八有四无一超一受益”^①标准，比较 2015 年度“一高三优先”指标，2016 年的认定指标无疑更为科学，“八有”、“四无”走访入户观察了解就可以得到，而且在 2015 年年底刚进行过遍访，资料比较新鲜详实；受益指标则更具可观察性屈指可数的项目安排，比如拖落村 2015 年度进行过 6 个村民小组的整村推进，覆盖到了大多数的贫困户。村委会在退出程序上则依据镇政府分解的脱贫出列人口规模，按照“一认定、两公示、一公告”的顺序展开，具有最大的公开性和公告性，可以保障贫困户的异议权得到行使。最为关键的是必须由户主、村民小组、村委会、验收工作队员等四方签名确认的《贫困户脱贫销号“双认定表”》坚定、清晰地反映了脱贫户的意愿和想法，可以防止“被脱贫”现象。从 2016 年认定的 2015 年脱贫出列的档案资料看，2015 年年底拖落村脱贫出列 39 户 126 人，贫困户总数为 423 户 1316 人，退出人数占总贫困人数的 9.6%。从拖落村 2015 年脱贫出列名单上看，脱贫出列户人均纯收入都超过了 2855 元。收入最高户是核桃树小组严高清家，达到 3925 元，最低户是闸塘小组刘权高家，达到 2925 元，平均值为 2988.2 元。帮扶方式为发展生产、发展教育和社会保障三类，遗憾的是，该帮扶方式下并没有列出各脱贫户具体得到的帮扶措施。

（三）“695”退出识别（2017 年）

随着扶贫政策的密集出台，贫困户得到的优惠越来越多，贫困户退出成为精准扶贫的新的矛盾交织点，不愿退、不想退思想比较普遍。在这种背景下，

^① “八有”即是有稳固住房，有安全饮用水，有生活用电，有电视，有路通自然村，义务教育和医疗有保障，有收入来源或基本生活保障；“四无”即是无重病人，无重度残疾人，无住危房，无重灾户；“一超”即指 2015 年度贫困户家庭常住居民人均可支配收入超过国家扶贫标准 2855 元；“一受益”即指贫困户得到过扶贫项目和帮扶政策的支持，或通过整村推进、整乡推进、产业扶贫等帮扶措施的覆盖而受益。

更具精细性的“695”标准成为退出识别的根本依据。所谓“695”标准是指贫困户脱贫6标准^①、贫困村退出9标准^②和贫困县摘帽的5标准^③。本文只讨论贫困村退出6条标准，其余标准不详细介绍。

2016年11月4日，拖落村收到了乐业镇党委发布了《关于做好2016年扶贫对象动态调整和建档立卡信息采集录入及贫困退出工作的通知》（乐发[2016]33号）文件，明确了2016年脱贫出列贫困户必须满足“户6条”标准，且符合度不但必须通过“五查五看”和“三评四定”^④识别程序予以确认，而且还必须于12月底前把确认识别程序所产生的18个表格100多项信息全部录入大数据平台，这意味着2016年脱贫出列工作又提前了，更意味着2016年的脱贫出列工作更加繁重。仔细审视2016年退出识别内容，其实质仍然是“两不愁、三保障”的总要求，但通过“户6条”的细化，“五查五看”、“三评四定”的演化和大数据平台的抽象化，内容、程序和信息统一了起来，通过程序的运行促进了内容实现和信息互通。这样，“695”识别变成了一个繁琐精细的管理链条，这个链条一头连接着明晰、生动的农村生活，一头连着枯燥、抽象的分析研究，中间是一边忙着落实各种措施要求，一边忙着搬运各类数据的村委会和扶贫主体。这个链条过于复杂，村委会只能再次启动领导小组，整合挂点领导、驻村帮扶、挂钩联系的力量，按部就班地按照标准逐点清查核实，至于如何判定成效，则是由聘请的第三方评估机构通过数据抽查和实地看点确定。

^①户6条：贫困户人均可支配收入稳定超过国家扶贫标准（人均可支配收入达3200元），达到不愁吃不愁穿；有安全稳固住房（住房遮风避雨，房屋结构体系整体基本安全）；适龄青少年就学得到保障（原则上义务教育阶段无辍学；初中毕业后不因贫困影响继续接受高中或职业院校教育；高中毕业后不因贫困影响继续接受大学或职业院校教育。）；基本医疗有保障（家庭成员百分之百参加新农合或城镇居民医疗保险，符合条件的参加大病统筹）；社会养老有保障（符合条件的家庭成员百分之百参加农村养老保险或城镇居民养老保险）；享受扶贫政策、资金、项目帮扶（得到易地扶贫搬迁、农村危房改造、产业带动、教育帮扶、资产收益、就业培训、有序转移就业、金融扶持和生态扶持等一个以上资金项目帮扶）。

^②村九条：贫困发生率、道路硬化到村、贫困村通电、贫困村通广播电视、贫困村通网络宽带、农村饮水有保障、卫生室建设、公共活动场所、适龄儿童少年有学上等。

^③县6条：贫困发生率、农村常住居民人均可支配收入、贫困村退出、扶贫政策、项目、资金精准到户、实现县域义务教育发展基本均衡，并通过国家认定

^④“五查五看”即：查收入、看家庭收入的稳定性，把农户的经营性收入、财产性收入、工资性收入、补贴性收入调查清楚，详细记录；查住房，看居民住房的安全稳固性，把住房面积、结构、安全情况全面掌握；查财产、看贫富程度，农户有没有经营设施、经营实体、外购住房、经营车辆、参与他人经营实体等；查家庭成员结构、看家庭负担，看赡养人口、读书人口，劳动力人口从业状况，基本查清家庭的支出结构及年均支出情况；查生产生活条件、看基本生产生活状况，查农户的耕畜、耕地及地力状况，摸清种植、养殖规模、品种、水平、生活用车、家电设备和吃穿用情况。“三评”即：一是内部评议、二是提交村（组）党员评议、三是提交村（组）民会评议。“四定”即：村委会初定、村民代表议定、乡（镇）审定、县确定。确保建档立卡结果客观真实、情况准确、信息全面。

拖落村委会按照“户六条村九条”标准对2016年脱贫出列工作进行了分析总结，发现一年来紧扣精准识别的工作还是取得了不小的进步。在产业发展方面：通过整合产业扶持资金83.2万元，其中33.2万元用于到户产业扶持，户均按2000元左右的标准，用于扶持2016年预脱贫的贫困户发展猪、羊、牛等产业扶持；由省审计厅协调资金50万元，在拖落村采取“送母分犊”模式向2016年预脱贫户发放能繁母牛50头，预计2020年拖落村贫困户可实现户均一头，2016年预脱贫户已全部享受入户产业扶持政策。在有安全稳固住房方面：全村异地扶贫安置建房户共97户，贫困户95户，其中集中安置77户，插花安置20户。拖落村彭家村小组集中安置点安置农户77户中有贫困户75户，占安置点户数的97%，2016年预脱贫48户，占安置点户数的72%。12月20日前，集中点全部建设完成并全部搬迁入住。对未建房的2016年预脱贫的172户以每户11000元标准全部进行维修加固。在适龄青少年就学有保障方面：通过全面摸底核查，目前全村2016年预脱贫对象中适龄青少年共有394人，其中正常就学的394人，义务教育阶段学生未出现因贫辍学现象。在社会养老有保障目标方面：积极宣传政策，让群众明白缴纳养老金是国家的一项惠民工程，让群众积极主动缴纳养老金，符合条件的2016年预脱贫对象贫困人口已100%缴纳养老保险。在基本医疗有保障目标方面：在2016年预脱贫的贫困人口中，对未参保人员已通过入户动员，参保率已达100%。在资金、项目和措施帮扶方面：预脱贫的贫困户享受至少一样扶贫政策、资金、项目扶持的贫困户238户，占预脱贫户数的100%，享受两样扶贫政策、资金、项目扶持的贫困户169户，占预脱贫户数的71%，享受三样及以上扶贫政策、资金、项目扶持的贫困户77户，占预脱贫户数的32%。最终第三方调查组并没有到拖落村进行抽样和实地看点调查，只是听说到会泽县进行抽样调查的评估机构认为会泽县脱贫攻坚达到了规定的目标要求。

第三节 拖落村精准识别的具体实践

扶贫项目、资金和帮扶措施以识别为起点，逐村逐户制定帮扶措施，集中力量予以精准扶持，确保贫困人口真正受益，是拖落村精准扶贫的最大特点。

一、贫困户精准识别——一户一档精准“号脉”

拖落村精准扶贫工作最大优势就是驻有一支驻村扶贫工作队，以工作队协调村委会开展“挂包帮”带动了精准识别工作。一是“遍访”“回访”思路清楚。“挂包帮”开展中，审计厅干部职工分 15 个批次遍访、入户调研了 264 户贫困户，占该村贫困户的 69.5%，厅领导专门到会泽调研扶贫工作 10 余次，充分掌握信息后，确定了帮扶工作思路。二是建档立卡精准识别。“回头看”甄别确认后，调整退出了 54 户，补录新进 58 户，进一步完善挂包贫困户信息，贫困户识别进一步精准。三是数据整理精准建档。工作队员整理了 553 份问卷，完善了 760 份入户调查表、信息采集表，与农户制定了 760 个帮扶计划，建立了 380 个贫困户电子档案和纸质档案。完成了拖落村 380 户建档立卡贫困户国网大数据录入，实现贫困户信息动态管理、查询。

从整个识别过程来看，拖落村按照贫困人口识别—贫困原因分析—贫困程度分类的顺序，根据云南省开展精准扶贫工作的实施细则，围绕“谁穷”甄别贫困户，定准了方向；围绕“何穷”分析致贫主因，将贫困原因搞清楚，为项目的差异化扶持措施制定，到户项目专项扶贫资金使用奠定了基础，全面提高专项扶贫资金对扶贫对象的覆盖率。围绕“多穷”识别程度和范围，进行分类整理，通过农村最低生活保障，对没有发展能力的 23 户进行“托底性”保障，通过救助维持其基本生存，对具有发展能力的贫困人口给予肉牛养殖、辣椒种植等产业扶持。

二、帮扶措施精准识别——一家一策精准“滴灌”

拖落村帮扶措施精准识别是从贫困户这个点和拖落村这个面上，点面结合同时推进的。就贫困户和贫困人口来说，在识别出的贫困户中根据不同的家庭情况，制定不同的脱贫规划、发展计划、帮扶措施是帮扶取得实效的关键。就贫困村来说，针对拖落村的自然环境、道路建设、卫生环境等方面的帮扶同样要在识别基础上逐步推进。

一是项目识别适宜。在分析梳理致贫原因、发展意愿、制约条件后，以改善基础设施条件、提高发展能力为重点，以公共项目和到户措施相结合的原则确定了项目清单。截至 2016 年，审计厅驻村扶贫工作队 2015 年帮助争取落实到 7 个项目 1573 万元的基础上，落实项目 13 个、资金 3200 余万元。乐业镇政府和拖落村分析认为，拖落村脱贫攻坚最大的难点是贫困户住房困难，易地扶贫搬迁政策落实恰是改善这一问题的关键，于是按照“搬得出、稳得住、能致富”的总体要求，逐步完善安置点后续工作。

二是措施识别合意。工作队、村委会、贫困户三方共同制定脱贫计划和帮扶卡，因户定策、因户施策，针对贫困户不同情况，将送母分犊（1 万）、养殖业扶持补贴（2000）、易地扶贫搬迁（5 万）、安居房建设贴息贷款（6 万）、住房加固（1.1 万）、小额贷款（5 万）、低保（1620）养老保险（900）兜底帮扶等 7 项到户措施写入帮扶卡，做到每户至少享受 1 项帮扶措施，2016 年脱贫的则每户至少享受 2 项帮扶措施。这些措施提高了可行能力，得到村民认可。

（如表 3.8）

表 3.8 拖落村贫困户帮扶卡

乐业镇 拖落行政村 白龙潭组

户主姓名	陈正付	电话	1518772****	家庭成员数量（人）	3
帮扶人姓名	桑某	电话	1860871****	帮扶人所在单位	审计厅
帮扶计划： 1. 易地扶贫搬迁补 5 万元、危房改造补 1.1 万元，建房贷 6 万元；2. 养殖补助 2000 元，产业贷 5 万元； 3. 社保扶持、社会救助，贫困户子女就学资助；4. “送母分犊”牛养殖帮扶；5. 硬化进村、村组道路 30 公里；6. 建盖生活垃圾收集处理设施；7. 改善拖落小学办学条件；8. 架设安全饮水管道；					
帮扶情况登记					
落实时间	帮扶项目名称	措 施		成效	
2016. 08	异地扶贫搬迁	集中安置建盖安全舒适住房。		解决住房安全问题	
2016. 08	建房贷款	异地扶贫搬迁建房贷款 50000 万元。		解决建房资金不足问题	
2016. 06	社保扶持	发放养老金和低保补贴。		增加农户收入	

注：拖落村精准扶贫档案

三是帮扶效果合理。绘制 380 户贫困户帮扶措施脱贫目标责任表和对标对表作战图并张贴上墙，以挂图作战、目标倒逼确保计划完成。2016 年年底，进村道路已经硬化通行，生活垃圾池投入使用，150 户贫困户领到了产业帮扶的能繁母牛。2016 年年底，闸塘、陈家村小组进村到户道路硬化、95 盏太阳路灯、

97 户集中安置住房、160 户危房加固、160 户产业发展补贴、产业贷款申请等项目正在强力推进，扶贫效果初现。

三、帮扶产业精准识别——一红一黄产业“造血”

贫困的本质是能力的短缺和机会的稀缺，要激发走出贫困的志向和内生动力，不但要输血，更关键的是要“造血”。精确滴灌的“造血”式扶贫不仅要精确识别贫困群体，而且还需对“造血”功能进行识别。具体到拖落村的精准扶贫，不仅要识别贫困人口，还要识别能够帮助贫困人口提高可行能力的产业。根据拖落村生产方式和村民生活习惯，最终确定发展辣椒和肉牛养殖产业来持续提高村民的可行能力。一是壮大辣椒产业。辣椒是乐业镇的特色产业，2015 年的全镇的种植面积达到 10 万亩，拖落村的种植面积达到 4000 亩。扶贫产业的关键是稳定辣椒种植量，改善辣椒交易条件，拓宽辣椒销售渠道。二是发展畜牧产业。拖落村村民有养牛的习惯，绝大多数是家庭都把养殖肉牛作为家庭经济收入的一个重要途径，为帮助想养牛或者想扩大养殖数量而无力购买牛犊的贫困户发展养殖业，审计厅筹集了 50 余万元资金，实施送母分犊，计划到 2020 年项目覆盖拖落村 380 户建档立卡贫困户，长期性地培育和提高贫困户自我发展的能力。

四、扶贫管理精准识别——脱贫目标集成“结账单”

基层扶贫工作千头万绪，找到一个平台，能够综合扶贫对象、扶贫资金和帮扶主体等三个要素，全面明晰反映扶贫工作动态运行情况是实现精准管理的关键。在精准识别基础上，村委会把 380 户贫困户信息、发展目标、帮扶手段、帮扶主体等因子集成到一个表格上，并把这个表格挂上墙，以“结账单”的形式定任务、排工期，日常工作对照表格、对照标准、对照任务按部就班抓落实，无疑是精准管理的有益探索。

2016 年 5 月，在反复识别后，拖落村基本摸清了贫困户的底数，在镇政府的统一安排下，村委会集中驻村帮扶力量制定了拖落村脱贫攻坚“结账单”。结账单通过结对帮扶部门、结对帮扶人员、联系电话、贫困户姓名、所在小组、

联系电话、贫困户人口数、致贫原因、预脱贫措施、预脱贫时限等 10 个一级指标和产业、建房、技能、生态、社保、金融扶持，兜底脱贫、预脱贫措施，合计等 17 个二级指标及种植、养殖、小计等 41 个三级指标（如下图），全面清晰地反映了贫困户的情况。

拖落村脱贫攻坚结账单																			
结对帮扶部门	结对帮扶人员	联系电话	贫困户姓名	所在小组	联系电话	贫困户人口数	致贫原因										产业扶持		
							因病	因灾	因学	因残	缺劳力	缺资金	缺土地	缺技术	其它	小计	养猪	养牛	养羊
省审计厅	刘某		袁福本	核桃树		4			√		√	√		√		4	√	√	
省审计厅	汪某		袁礼锦	核桃树		4					√	√		√	√	3	√	√	
省审计厅	王某		夏朝万	核桃树		3					√			√	√	3	√	√	
省审计厅	王某		陈敏邦	核桃树		4					√	√		√		3	√	√	
省审计厅	刘某		陈高邦	核桃树		4					√			√	√	3			
省审计厅	吕某		陈邦明	核桃树		4			√			√		√		3	√		
省审计厅	杨某		颜福洲	核桃树		2			√		√			√	√	4	√	√	

左接上图

建房扶持					技能扶持					生态扶持					社保扶持					金融扶持				兜底脱贫				该户 预脱贫措施合计	预脱贫时 限							
危房改造	易地搬迁	移民搬迁	地质灾害搬迁	扶贫安居工程	其他建房扶持	小计	实用技术培训	致富带头人培训	劳动力转移培训	教育帮扶	其他素质提升	小计	退耕还林	核桃提质增效	太阳能灶等	沼气池、节能灶	其他生态建设	大病补助	大病保险代缴	新农合政策	养老保险政策	其他扶持政策	小计	建房贷款	产业到户贷款	教育贷款	其他贷款		小计	“两线合一”续保	丧失劳动能力	孤寡及“五保”	其他特殊困难群体	2016年	2017年	
						0	√	√	√			3	√	√	√			3		√			1					0					0	11	√	
						0	√	√	√			2	√	√	√			2		√			1					0					0	9	√	
						0	√	√	√		√	3	√	√	√			2		√			1					0	√				1	10	√	
						0	√	√	√		√	4	√	√	√			3		√			1					0					0	12	√	
						0	√	√	√		√	3	√	√	√			3		√			1					0					0	10	√	
						0	√	√	√			3	√	√	√			3		√			1					0					0	10	√	

图 3.6 拖落村脱贫攻坚结账单

注：资料来源于拖落村档案资料

该模式推出后，经过媒体报道，得到了会泽县委县政府的高度肯定，并在拖落村召开扶贫攻坚现场会，基于识别的“结账单”管理模式得到认可。2016 年下半年，随着扶贫攻坚退出考核”695“标准成为扶贫攻坚成效的关注焦点，会泽县把”结账单“管理模式进行细化和修改，推出了目标责任管理模式，把“695”的退出标准一一具体化并集成于表格上，将目标责任细化为安全稳定住房、适龄青少年就学得到保障、基本医疗有保障、社会养老有保障、享受扶贫政策、资金、项目帮扶及 2016 年预脱贫对象汇总等 6 个对标对表作战图，把 2016 年预脱贫对象汇总表格制作成图挂在村委会显著位置，形成了“对标对表作战图”，（如图 3.8）更为精细、准确、明晰的贫困户情况得到充分展示，画出了拖落村脱贫攻坚工作的路线图。

附件1		乐业镇拖落村2016年预脱贫对象有安全稳固住房 对标对表作战图														
序号	村民小组	户主姓名	贫困人口	安全（已新建或加固）						危险（必须加固）						安全或相对安全
				1、享受建房补助政策已新建房屋（安居房建设、美丽家园建设、灾后恢复重建、易地扶贫搬迁等）	补助标准（1、2、2.5、4、5、6、7、8等）单位：万元	住房贷款金额（万元）	2、灾后恢复重建已加固（打√）	补助标准（万元）	3、没有享受建房补助政策在2016年新建房屋（打√）	1、土地抬梁（打√）	加固面积（平方米）	补助标准（1.5、1.1、0.55）万元	2、木构架（竖柱，打√）	加固面积（平方米）	补助标准（1.5、1.1、0.55）万元	可加固或可不加固（打√）
1	唐家村	唐财书	1								√	100	1.1			
2	唐家村	念桂花	3	易地扶贫搬迁	5	5										
3	唐家村	唐绍胜	2	易地扶贫搬迁	5	6										
4	唐家村	唐保书	2								√	100	1.1			
5	唐家村	王宽府	4								√	100	1.1			
6	唐家村	唐排书	4								√	100	1.1			
7	唐家村	唐相普	4	易地扶贫搬迁	5	5										

图 3.7 拖落村贫困户有安全稳定住房对标对表作战图

注：资料来源于拖落村档案资料

附件4		乐业镇拖落村2016年预脱贫对象享受扶贫政策、资金、项目对标对表作战图																														
序号	小组	户主姓名	贫困人口	直接补贴																	间接补贴						农户直接和间接补贴合计(元)					
				产业扶持补贴(元)					技能	教育扶持补贴(元)		生态扶持补贴(元)			建房扶持补贴(元)			社保扶持补贴(元)			其他补贴(元)	直接补贴合计(元)	金融扶持补贴(元)									
				养猪	养牛	养羊	圈舍	辣椒、烤烟等种植补贴	其他产业补贴	产业补贴小计	各种技能培训	高中、大学补贴	职业、技术、高补贴	教育补贴小计	建档立卡贫困户生态补偿	退耕还林、公益林、生态补偿	沼气池、节能灶等其他生态补偿	生态补贴小计	易地搬迁补贴	农村危房加固补贴			恢复重建、美丽家园建设等其他建房补贴	建房补贴小计	低保补贴	养老保险补贴		其他补贴	社保补贴小计	建房贷款	小额贷款(到户产业贷款)	团费、妇联、社保等其他贷款
1	唐家村	唐财书	1		2000			350	2350			0				0		11000		11000				0	13350					0	13350	
2	唐家村	念桂花	3				100	100			0			0	50000		50000							0	50100	50000				0	100100	
3	唐家村	唐绍胜	2				390	390			0	180	180	50000		50000	1620	1800	3420	53990	60000				53990	60000				0	113990	
4	唐家村	唐保书	2	2000			350	2350			0	160	160	11000		11000		1800	1800	15310					15310						0	15310
5	唐家村	王宽府	4	2000			100	2100			0			0	11000		11000	1620	1620	14720				1620	14720						0	14720
6	唐家村	唐排书	4	2000			190	2190			0			0	11000		11000			0					13190						0	13190

图 3.8 拖落村脱贫攻坚贫困户享受政策、资金、项目对标对表作战图

注：资料来源于拖落村档案资料

这样围绕“695”标准建立起来的“作战图”精准识别贫困户信息，算清了脱贫出列账，明细了各扶贫主体责任，以目标倒逼方式，发挥了科层级压力体制层层分解、层层监督落实的优势，促进了年度任务完成。

第四章 拖落村精准识别存在问题及原因分析

从上面的论述可以看出，近2年来，拖落村精准识别工作取得了不错的效果，但从精准的角度看来，还是存在着一些主客观方面的差距，分析这些差距产生的原因，提出对策建议，有益于工作推进。

第一节 拖落村精准识别存在的问题

扶贫攻坚工作，起点在识别，难点也在识别，拖落村精准识别存在以下几个方面的不足。

一、“总数控制”下的识别排斥

贫困对象的排斥问题首先产生于对象识别中。分析拖落村精准识别政策逻辑和实践表现，笔者把存在于识别中的排斥问题简要划分为规模排斥、能力排斥和乡土排斥。

规模排斥就是指因政策性贫困人口总数控制使部分贫困人口或家庭不能被认定为贫困户的现象。精准扶贫是在规模控制的总原则下选择贫困人口的。也就是说，贫困人口规模不是根据自下而上科学识别汇总统计而来，而是基于统计部门非典型抽样调查和扶贫部门测算结果并自上而下进行分解的。这种由上而下的理论测算，实践中极易把本应识别为贫困的人群排除与贫困人口之外，这一现象就是规模排斥。《扶贫开发建档立卡工作方案》规模确定原则中，县以上的贫困人口规模由省级扶贫部门根据统计部门的数据进行确定，有客观性，但由于缺乏调查的人均纯收入等数据支撑，县级部门确定的贫困乡镇和贫困村人口规模并没有扎实的客观依据，在对乡镇进行规模分解时自由裁量权的发挥空间难以控制，实践中几无可能出现贫困人口指标与实际贫困人口规模一致的情况。就拖落村的情况来看，42%左右的贫困人口虽然足够确保特困户或者比较贫穷的人口进入帮扶范围，但争议比较突出的是村民公认经济条件较好，但家

庭实际收入处于略高于贫困线的这部分人口。现实中，人为区分家庭收入分别为 2850 和 2851 的两个农户谁贫困，不但无可能而且毫无意义。从头到尾参与拖落村贫困户确定和帮扶工作的胡盈江副镇长说：贫困户最难评选就是收入处于中间部分的村民，在争议最大的陈家村，我把村民认为收入差不多的几家人列出，然后把各家支出，比如子女上学、赡养老人、治疗疾病、住房条件、劳动力状况等一一列出，支出多的入选。这种方法虽然费时，但争议却最小、效果也很好。

所谓能力排斥是指识别主体在执行识别程序过程中因一些主客观条件限制而导致识别不准的现象。最为标准的是贫困户的村级规模分解及贫困人口数量确定方法^①。这个方法具有数理的严谨和公式的简洁，但完全超出了村委会干部的操作和掌握范围，最终的结果，拖落村贫困人口由镇政府确定为 1316 人，拖落村只负责把这些人口与实际的户籍人口相对应并确定下来就可以了，这导致贫困人口数量上的偏差。能力排斥情况在实际中是最为复杂的，远不止上述贫困人口的规模分解问题，在贫困户申请、入户调查和公示等环节中同样存在。贫困户申请和入户调查本应当在贫困人员确定之前展开，可能由于操作的人力和经济成本远远超过村委会承受范围，这两个过程是在贫困人口确定后展开的，就是说这两过程由贫困户的选定程序变成了确定程序。公示是赋予村监督权的一种非常重要的形式，但在拖落村由于缺少村民聚会的正式场所，公示除张贴村委会公示栏外，更多是各个小组习惯性聚集场（如图 4.1），但是这些聚集地往往是小组内的一个空地或是一小块水泥地、或是稍微开阔的路边泥地等，这些场地并不具备张贴公告的优良条件。公示公告张贴出后或因风吹或因雨打

^①规模分解方法是分三步走的：第一步，收集下一级（乡、村）行政中心到上级地区行政中心距离、乡（村）地势类型、基础设施状况、公共服务水平、农民人均纯收入、上年度贫困发生率和农村居民年末户籍人口数等易获取的指标数据。第二步，利用加权平均和隶属函数计算各乡、村的拟定贫困发生率 P ；各村也可以结合本地实际，自行确定计算乡（村）贫困发生率的方法。第三步，计算下一级（乡、村）的贫困人口规模数。公式 2：下一级（乡、村）规模控制数 = 上年年末农村户籍人口数 $\times P$ 。第四步，结合实际，微调贫困人口规模控制数，原则上要求上一级贫困人口规模总数 = Σ 下一级各样本贫困人口规模控制数。比如，某县下一级各乡镇贫困人口规模数之和应等于该县的贫困人口规模总数。

而严重影响了村民了解信息的效果。

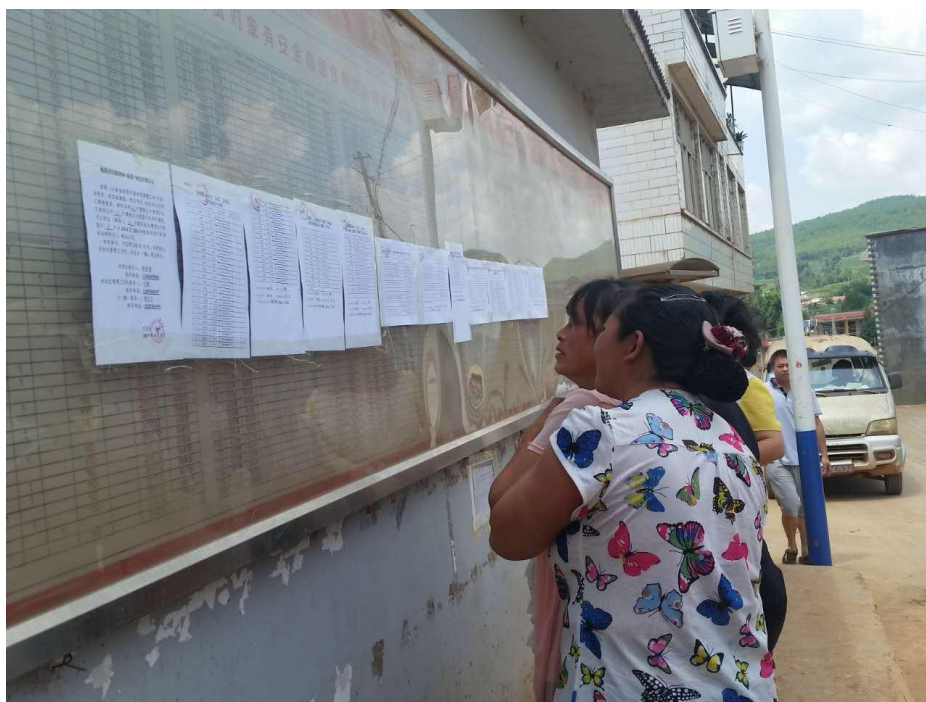


图 4.1 贫困户信息公示

注：笔者驻村期间拍摄

所谓乡土排斥主要指受人情社会、亲情关系影响，识别主体占用贫困户名额而排出了真正贫困户的现象。我国农村是熟人社会，“差序格局”联系着的人情往来是维护这个社会的基本结构，在这种由关系、人情所建构起来的场域中，人们往往从自身即时得失角度，运用乡规民约、风俗习惯、约定俗成等成见来观察推行的政策措施，并形成观望、参与、争抢的态度。这种态度延长了政策发挥实效的时滞，给乡村中“精英”首先获得政策实惠留下了时间和空间。当村民看到“精英”因执行政策而获利后，立即会以积极甚至过激的态度参与、甚至争抢政策红利。当村民看到“精英”落实政策无利可图甚至亏损，则会采取观望、漠视的态度。因此发布并推行过程中的正式制度要么被延缓执行，要么被束之高阁难以推行，而一些“非正式制度将会对国家简约性的治理逻辑造成一定的影响，以致于在精准识别过程中，熟人社会所建构起来的关系脉络成为了精准识别的重要参考依据”^①。由于反复开展贫困户识别、回访、回头看，这一现象在拖落村并不明显，但仍然存在。笔者观察到，第一轮识别后，各村

^① 李博,左停:谁是贫困户?精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版) 2017 (4):1-7.

的小组长和副组长一般都是贫困户，直到第三轮识别后才基本退出，但个别小组组长的儿子、或三代内近亲属且条件较好的户仍然是贫困户。这一现象产生的直接原因就是第一轮甚至第二轮精准识别政策措施不明确，村民参与率不高。陈支书回忆说：2014 年开展建档立卡时，头天小组长通知村民第二天集中确定贫困户，但到会率始终很低，他们始终认为贫不贫困没意思，加上识别时又是农忙季节，认为开会耽搁干农活了。随着扶贫帮扶措施逐步完善细化，看到被识别为贫困户的家庭逐步得到政策实惠，“走转访”识别时村民的参与热情才完全调动起来。另一方面由于村小组从履行扶贫工作职责所获得的报酬过低。在拖落村，每个小组配 2 名小组干部，组长、副组长各 1 名。组长每月 120 元，副组长每月 100 元报酬，他们除了要完成日益繁重的沟通协调、入户调查、填写各类表格外还要进行农业生产。由于收入与付出不协调，在识别贫困户过程中产生一些偏差，村委会和镇政府只能采取批评教育并督促的方式抓工作。

二、“行政主导”下的识别表格

精准扶贫是政府主导、各方参与的减贫治贫模式，其重要特点就是层层分解任务、层层压实责任的行政主导式扶贫，这种扶贫模式的一个实践中表现是下级向上级签署脱贫摘帽“军令状”。这个“军令状”“通过层层传递的扶贫工作压力，希望在短时间内完成艰巨的脱贫工作任务”，体现了“运动式扶贫治理的强大动员能力”^①，有益于调动政府部门的主动性，推动政策措施落实，提高扶贫工作绩效。但“军令状”所富含的压力经过层层传递和加压最终全部落在了村委会这一自治组织上，由于不具备贯彻落实“军令状”的行政强力，“军令状”规定的许多脱贫攻坚任务，村委会只能依靠广大村民和贫困户的积极主动配合才能完成，在乡土农村“空心化”背景下，留守的老人和儿童参与能力有限，这极易导致“数字脱贫”、“纸面脱贫”。就精准识别来说，由于要完成大量的走访入户、严格的民主评议、繁琐的表格填制，极易出现“数字识贫”和“纸面贫困”。

^①邢成举.压力型体制下的扶贫军令状与贫困治理中的政府失灵[J].南京农业大学学报(社会科学版) 2016,16(5):66

拖落村精准识别是乐业镇乃至会泽县的标杆。一方面由于审计厅派驻 10 名队员组成的驻村扶贫工作队及干部职工每年至少 1 次的入户走访调研，强化了拖落村精准识别力量，另一方面镇政府为配合审计厅帮扶工作，向该村派驻 1 名副镇长加强村组织的力量，这样保证了比较充足的识别力量和相对充裕的识别资源。通过反复几轮的识别，识别精度应该说是比较高的。但在“军令状”、“作战图”的催促下，大量的入户调查资料、数据记录表格存在比较明显的“行政主导”的痕迹。比如档案资料的收集管理问题：2016 年 8 月，按照会泽县要求，为实现贫困户精准管理，要求建立“一户一档”、“一村一柜”、“一乡一室”的贫困户档案管理资料档案体系，并把这一体系建立作为每次检查考核的重要内容。由于完善档案资料是扶贫某个阶段的最为重要的工作，于是出现了集中镇政府办公室人员、小学教师、驻村扶贫工作队队员等 20 人集中梳理、整改、完善各类扶贫表格的集中攻关。经过努力，拖落村建立起了每一户贫困户档案资料和村档案柜。但由于之前开展的贫困户识别中没有全面收集保存档案资料，而现在要建立的档案资料体系不但要溯及 2014 年进行建档立卡识别时的诸多资料，而且要按照新的标准和要求对 2014 年、2015 年收集的部分档案资料进行重新梳理补正，这样一来出现了表册填写不规范、实地调查环节的入户调查表随意涂改、自己混乱，农户签字、调查人员签字、工作队长签字明显的“一支笔”代签。这种现象使得各类识贫表格的可信度、证明力大打折扣。这种现象甚至持续到 2017 年 7 月又一轮的贫困识别后。2017 年 7 月会泽县扶贫开发领导小组印发《关于对全县贫困对象动态管理工作督查发现问题整改的紧急通知》将督查发现问题归纳为痕迹资料不规范、工作程序不严格、宣传发动不到位、人员力量不到位等四个方面的问题，并要求务必规范痕迹资料，严格收集整理好每个工作阶段的痕迹资料，确保真实完整、逻辑准确，可查询、能追溯。当然，通过表格采集贫困户方方面面的资料，为扶贫政策制定、实施、评价提供详实可信的资料无疑是一项有意义和可操作的工作。但这样的表格信息收集，在特定条件下，比如村组干部文化程度、村委会行政力量、村民参与度、表格填写时长、表格填写规范变更等因素共同作用下，容易脱离实际形成“纸面贫困”而形成“表格识别”。

三、“民主评议”下的识别参与

民主评议是我国贫困识别的独创，就是通过村民大会或户主代表大会形式推选贫困户的方法。民主体现在村民广泛参与的村民会议，评议则通过贫困户基本情况评比和公示异议的方法来实现。程序识别在实践中能否取得理想效果，关键在群众参与和公示两个环节。从拖落村的情况来看，贫困户身份的识别在2014年就完成，档案资料显示贫困户参与度是很高的，但如果参照2016年村委会换届选举的群众参与情况，贫困户评选的参与情况应该说并没有档案记载的理想。在2016年4月份，村“两委”选举中，笔者组织闸塘、唐家村、白龙潭、核桃树等四个小组的选举工作，由于刚开春，村民都在忙于农活，虽经过反复通知催告，但到现场参与选举和认真进行选举的人并不多，笔者初略统计，选举当天，由于闸塘和白龙潭小组凑巧有人家在办酒席，经小组长多次催促，到现场参与投票的人数在40人左右，核桃树小组在30人左右，闸塘则只有15人。在宣布选举纪律和注意事项后，到现场村民就领取选票去填写。由于青壮年大部分都外出打工，到现场的大部分都识字较少或者是文盲，因此，大部分选票都由她们口述由别人代写的，虽然我们反复讲述选举的重要性，但村民似乎并不太在意谁当选。她们似乎就是为完成一个挺麻烦而自己又不愿意完成的任务似的。填完选票，部分人迅速将票投入票箱就离开了现场，留下看着统计票数和选举结果的都不超过10个人。从这次选举的最终结果看，村委会组成人员与上一届相比并没有变化。由这一情况反观2年前贫困户推选的村民参与情况虽然没有精确的数据支撑，但在当时贫困户优惠政策不十分明朗，扶贫实际效果没有显现的情况下，村民的参与度可能没有2016年村委会选举时高。从2016年8月份，笔者接待的到村委会询问贫困户推选的村民反映的情况来看，不知道贫困户推选和不知道公示这两个理由是他们认定贫困户推选不公平的根本原因。事实上，无论是贫困户的评议还是公示，村委会都按照镇政府规定程序和要求逐一安排落实，直到第三轮识别完成后，一些农户似乎才相信之前村干部宣传的扶贫政策是真的，然后以不知道为由，要求村委会把他家列为贫困户。

四、“动态管理”下的识别成本

精准识别的一个本质特征就是动态性。建档立卡要求每年更新信息，通过大数据平台对贫困户实现动态管理。从政策运行的成本上来说，这一动态性所增加的成本是村委会难以承受的。吴雄周和丁建军把扶贫瞄准成本归纳为：管理成本、信息成本、调查成本和设计成本，认为瞄准精度越高那么瞄准成本也随之增高。从拖落村精准识别的情况看，这一观点是切合实际的。就村一级的识别主体来说，动态识别的成本主要体现在管理成本、调查成本和信息成本。管理成本主要指强力推进各项政策落实和监管付出的人力、物力和财力。调查成本是指进行贫困人口识别、贫困原因识别、扶贫项目识别等行为所需的收入状况、发展意愿、家庭背景、文化层次和产业发展、资源利用、人口状态、自然环境等信息收集所需花费。据唐丽霞等调研发现，在宁夏某乡，识别一个贫困户的平均成本约为 30 元。在广西，为了保障建档立卡工作顺利推进，各县市派出宣传人员 9 万人次，印发各种宣传材料 305 万份，各级组织人员培训 27 万人次；自治区本级投入了 2200 多万元，各县市投入了 1300 多万元，全区共投入人力 16 万人次，花费半年时间进行识别。^①笔者没有拖落村在精准识别过程中花费的经济数据，但从协调审计厅干部职工到拖落村走访情况来看，2015 年 9-11 月审计厅有 151 人次到拖落村开展“挂包帮”“走转访”入户调查工作；2016 年则有 280 人次到拖落村开展回访联系工作，两次大规模入户调查共填写了 600 份调查问卷。这些人力耗费还是比较大的。除此之外，审计厅向拖落村派驻了 10 名队员组成驻村扶贫工作队常年驻村工作，这些人力物力的投入无疑也比较大。2016 年 8 月为了完成全村 380 户贫困户大数据信息的录入，镇政府协调了 8 名镇办公室人员、6 名拖落小学教师和 10 名工作队员共 24 人，花费了 15 天时间，才最终完成档案资料规范补充、大数据录入工作。在贫困户人数保持不变，退一户补一的情况下，退出一户贫困户可能要调整一个小组的贫困户信息，就要联动调整已经固化的档案资料，进而调整大数据资料，但是这些工

^① 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[J].贵州社会科学.2015(5).

作村委会干部自己又做不了，必然依靠镇政府统一安排或依靠驻村队员完成，行政成本和时间成本较高。

第二节 拖落村精准识别问题产生原因

一、政策层面：精准的技术难题

识别贫困人口面临着许多的技术难题。一是规模分解操作难。村级规模分解所依据的诸多要素村委会无法确切掌握，导致贫困人口的计算方法无法执行。因此，村级贫困人口都是乡镇直接下达的。二是实际收入准确获取难。这一难题与规模分解类似，村民并没有记账的习惯，随收随支，一年下来甚至都不能确切知道自身的纯收入到底是多少。镇政府根据镇统计站掌握的数据平均估算各村农民人均纯收入，算是在贫困户的衡量上有了标准。但是笔者了解到，村民对贫困的描述是“他家住着砖房，养着3头牛，也算贫困？我家啥都没有却不是贫困户！”、“我去年看病花去了多少多少钱，家里经济困难”、“我家没有劳动力，挣不来钱”、“我家供着2个孩子上学，入不敷出”、“我去年外出打工，没挣到钱，现连孩子上学的钱都没有”等等，从这些言论可以看出，衡量贫困户的贫困收入线并不是村民评选贫困的参照指标。村里的部分人家评上贫困户是其他村民认为他家贫困，因此识别贫困最基本也是最客观的贫困线标准在这里反而变得最不客观，最难操作，这是精准的技术难题。三是信息收集困难。当前政府识贫的主要手段是表格化识贫，把各种各项认定标准细化为一个一个数字，通过收集数字来确定贫困。但由于表格设计过于专业、指标项之间勾稽关系复杂，文化程度并不高的村组干部和贫困人群难以准确理解和填写。“一位驻村干部说，现在有些表格中的填报项目，单是收入就分出“工资收入”“劳务收入”“财产收入”等不同项目，大都是经济学名词，工作人员都得费很大劲才能弄懂，怎么再向农民轻松说明白？”^①四是信息不对称。信息不对称是识别面临的最大挑战。学术界用委托代理理论来分析精准识别过程中因因信

^① 魏永刚：精准扶贫不是“精准填表”[J].农村经济管理,2017(2):32.

息不对称导致的各种道德风险和“精英俘获”现象，很好地解释了精准识别中各种不精准问题，但提出的有价值的可操作的针对性建议并不多。就拖落村来说，从农户与识别主体角度看，农户掌握着自家与贫困相关的全面信息，但通过隐瞒、虚构等行为使得各类走村入户的识别主体无法准确获知真实情况，从而导致识别不准确；从村委会与镇政府的角度看，村委会掌握着贫困识别的真实数据，比如哪些户是照顾宗族关系的、哪些户是关照精英的私人利益的等等，镇政府在审核中很难识别出，导致这些不该进入贫困户的人进行了建档立卡。这些现象无疑是识别工作中最难以克服的技术性因素。五是选拔性识别难实现公正。现行的建档立卡程序识别贫困户的假设条件是村民对本村各家的家庭情况是充分了解的，基于这个假设通过既定程序选拔出本村一定数量的贫困户。这种选拔式贫困识别方法在规模控制前提下可以保证贫困户识别的公开性透明性，但却无法保证公平和公正。之所以这么说，是因为识别贫困户最重要、最客观、争议最大的收入指标无法精准掌握的情况下，通过熟人社会对彼此间健康、教育、文化等显性指标的了解弥补核心指标不准确的不足，这种因地制宜的有效办法并没有考虑村庄大小、外出务工人员多少、受教育程度高低、信息采集难易等因素，易致不公正风险。

二、观念层面：歪曲的思想观念

影响精准识别的观念很多，其中识别对象贫困身份福利化和识别主体脱贫绩效短期化两种观念对贫困识别影响较大。就识别对象来说，贫困户一般有两种思想观念，一是污名化观念，认为被认定为贫困户是一种耻辱，这种观念导致贫困人口自动放弃贫困户身份；二是贫困身份的福利化观念，就是将贫困户及贫困人口身份作为一种政策性福利，认为贫困户是一系列福利的表征，一旦得到就拥有了诸多货币性的帮扶。因此贫困户身份认定争抢激烈，得到认定后又滋生等靠要思想，放弃了脱贫致富的主观能动性，将自身脱贫致富的责任“承包”给了政府。在拖落村，第一种观念基本不存在，但第二种观念却比较普遍。随着精准扶贫推进，各种补贴政策逐步实施，如贫困户易地扶贫搬迁、危房改造等补贴高于普通农户，贫困户子女上学可以得到额外的特困补助，可以得到

价值1万元的母牛等等。一时间，贫困户的标签成了获取免费福利的代名词，从而引发了村民间的争抢。随着入户政策越来越多和政府帮扶重心不断下沉，农户、贫困农户对政策扶持的期望越来越大，这一方面使得一些新增贫困户、脱贫返贫户的识别认定变得越来越困难，另一方面害怕脱贫后失去了帮扶，一些达到标准的贫困户不愿脱贫、故意隐瞒收入不想脱贫现象突出，给脱贫退出识别增加了难度。2016年12月22日，省委安排某厅调研组到会泽调研，其中一个点就是拖落村。调研结束后在提供的调研报告中该调研组写道：部分贫困户存在“等、靠、要”思想，脱贫的积极性、主动性不强；存在“哭穷、争穷、显穷”的思想和行为，不能正确看待扶贫与自我发展脱贫问题，把扶贫看作当然的公共福利。部分贫困户对贫困退出的思想认识还不完全到位，存在不想退的思想，对走访中询问到的家庭收入情况、新建住房面积等闪烁其辞。受传统民风民俗影响，加上部分周边配套还不完善，有的贫困户在落实搬迁入住要求上还存在不愿马上搬、等待黄道吉日的现象，或者形式上搬了但实际上并未搬入。

其次，扶贫工作的绩效考核体系过于追求短期内的效益，各级政府为了能够使扶贫脱困工作迅速取得成效，在进行扶贫对象识别、贫困村和贫困户退出识别时层层加码、层层缩短时限，加大了贫困识别压力，造成贫困识别标准降低，村委会疲于应付的窘境。

三、社会层面：空心的农村状况

随着我国城镇化的不断推进，农村人口向城镇转移已经成为一个不可逆转的时代趋势，外出务工成了农村脱贫致富的最有效最直接的手段。但在这一趋势不可避免地带来了农村日益的空心化，留守的老幼妇孺人员成了扶贫攻坚最主要的参与者。由于文化程度、思维观念的限制，他们主动参与扶贫攻坚的能力并不如青壮年。从识别各个阶段来看，农村空心化对识别精度影响不可忽视。在自愿申请环节，农户提出申请的前提是首先要了解扶贫政策和各项措施，但大部分青壮年都在外面打工，不能够及时掌握精准扶贫的详细政策和家乡扶贫的具体情况，在家的留守人员，不具有主动获得政策信息的能力，对村委会的

政策宣传又半信半疑或者漠不关心，这样导致的结果就是村小组确定贫困人口后并制作了申请，通知贫困户填写名字作为提出的申请。同样的问题发生在民主评议和公告环节。

第五章 准识别的改进建议

第一节 健全制度破解贫困识别障碍

精准识别基础是健全的制度机制。不切合实际、不符合基层状况的政策措施往往形成精准识别工作的“天花板”，只有从宏观上健全制度机制，破解“天花板”造成的障碍，才能畅通精准识别的实践渠道。

一、合理确定贫困人口规模和脱贫出列目标

规模控制进而引发规模排斥的本质在于各地分配名额与实际不符，不满足所有理应获得资格的贫困者需求，需合理确定贫困人口规模。国家统计局对扶贫人口数量的估计也需要转变为收入、消费、资产、健康、教育等多维度，这也符合国际趋势。此外要合理确定脱贫出列目标。考核周期过短是当前扶贫工作主要问题，这大大压缩了精准识别的时间周期，地方政府为了在短期内取得政绩，过于急功近利，常常未经过入户调查、可行论证就确定贫困对象、帮扶措施，甚至为获取短期效益，将扶贫资源投入到贫困地区的富裕农户和大户中，直接导致了扶贫、识贫政策目标偏移。所以，政府要合理确定脱贫出列目标，适当地延长扶贫考核周期，保证精准识别按照既定程序和步骤循序推进。

二、统一精准识别标准

由于物的限制和信息透明方面的原因，村委会无法准确获得贫困人口的收入数据，在面对政策文件三令五申要求的必须以收入标准识别的主要依据时，虚报、估算及收入同质化的风险非常高。当政府以村委会所上报数据作为审核认定贫困户实际户和人时，理论依据的充分性远大于实践依据，这导致了国家制定的标准与村委会实际使用的标准的脱节，使得识别工作的效果表达，在村级层面与县级层面甚至更高层面的不一致，出现了识别工作政策表达和实践表现的差异。从拖落村所保存的各类识别表格中可以看出，所填写的收入数据差

距并不大，这一方面可以说明该村的收入比较均衡，但数据本身的确很难说是精确的！看似不可能解决的问题，基层以“同是一个村，谁最穷村民知道”的假设，通过严格程序的民主渠道解决了，把“穷”的数字标准变成了乡土认知。因此应该统一政策表达和实践表现的识贫标准，大幅降低收入数据在识别贫困中的权重，这样一方面可以把村委会人员从大量的计算收入的表格中解放出来，有更多精力思考推进脱贫攻坚实践，另一方面也有利于降低村民对贫困身份不切实际的过高期望值。

三、完善精准识别程序

在指导思想，必须坚持自上而下的行政主导的科学认定和由下而上广泛参与的民主识别相结合的。从理论上把识别程序细化为指标分解、村组宣传、农户申请、入户核查、村民评议、村委会审核、乡镇审核及公示、县级审批及公示、信息归集、建档立卡等 10 个环节过程，并通过“上”、“下”结合，纵横定位的方式，确保识出“真贫”。操作上一方面由政府部门组建扶贫工作核查组，以定期不定期巡查方式，指导抽查各乡镇、村委会识别情况，纵向上打通“贫困乡—贫困村—贫困户”行政层级网络，以“一竿子插到底”的方式准确锁定至每户人家和每个人。

2016 年 11 月 24 日，天气特别好，冬日的天空蓝的纯粹。我到罗寿斌到肖体珍家走访。户口册上，肖是 1920 年出生的，96 岁了。由于没有分户口，一直和他的二儿子在一个户口册，建档立卡的信息显示她家 5 口人。入户信息采集表显示，她家经营性收入 6430 元，补贴性收入 3440 元。是处于 2850 元标准线下的贫困户。进到她家院子，一大堆辣椒占去了 30 平方米院子的大部分，四个妇女正在摘辣椒并分类。肖体珍儿子唐荣书告诉我，他和哥哥弟弟轮流赡养母亲，每家 10 天。月底轮到他弟弟赡养，因此母亲不在他家。他家 5 口人，大儿子初三毕业后当兵入伍了，现为 2 级士官，每月收入 5000 元，女儿初中毕业后辍学外出打工，自己勉强能够维持生活。今年种了 3 亩半辣椒，收了 1 万斤玉米，养了 4 头牛，3 头猪。我从发给他家的《乐业镇脱贫攻坚“一卡、两记录”及扶贫政策》小册子上看到。他家今年共享受到了 5 项政策：住房加固 11000

元，产业扶持（种植辣椒）2000元，低保1620元，肖的养老金和高龄补贴分别是960元和600元。今年的政策性收入16180元。

了解情况出来后带领我去的村干部说：他家最少种植了15亩辣椒，院子里堆着的可以卖到3万元左右；此外还养着15头羊，价值2万元。他家是沾了母亲肖体珍的光，因为年初实施“两线合一”政策时调整进入贫困户的。他家在拖落村属于收入比较高的农户。如果算上儿子当兵的收入，年收入应该在12万左右。

显然，在完善的识别链条上，程序的严谨性可以吸收识别漏出贫困户的不满情绪，但无法保证识别的准确性，在上下结合基础上，以横向方式在某个点插入巡查识别力量，有利于提高精准度。

二是在拖落村内广泛宣传并发动群众参与其中，让评议识别在阳光下运行，最大限度避免村内“精英”干扰识别，在民主评议后将认定程序、过程和结果向群众全面公开，接受监督。

第二节 转变观念突出发展能力识别

扶贫的根本出路是提高贫困农户的自我发展能力，精准识别的根本作用是识别出能力贫困。各类帮扶力量是精准脱贫的外因，而农户发展能力才是精准脱贫的内因。外因是必要条件，内因是决定因素，通过各种措施，调动贫困农户的主观能动性，提高自我发展能力是根除脱贫户返贫、彻底消除贫困的长久之策。由此观之，通过精准识别，找到制约地区发展、村镇脱贫、农户进步的因素，是提高农户发展能力的基础。改进精准识别工作的方法措施，可以从反贫困理论中得到一些启示，如果说发展贫困对象的可行能力是扶贫帮扶的治本之策，那么识别出影响农户可行能力提高的因素，是精准识别的重中之重。

阿马蒂亚·森认为可以通过识别一个生活必需品合集，把缺乏提供这些生活必需品的能力作为反贫困的策略来治理贫困。从拖落村精准识别的实践形式来看，因病、因残、因学、因灾，缺技术、缺劳动力、缺水、缺土地、资缺金和其他等10类致贫原因的识别可以看做是“一个生活必需品合集”，将这一合集归纳为生存性、发展性、教育性、生态性和健康性贫困，通过分析消除这几

类贫困必须的能力，针对性地提高发展这些能力实现脱贫是具有可操作性的。从核查识别分析结果看，拖落村主要存在生存性贫困、发展性贫困和教育性贫困。通过分类施策，因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，以扶持生产和就业发展、易地搬迁安置、生态保护脱贫、教育扶贫脱贫、低保政策兜底帮扶等措施，帮助贫困户摆脱贫困。

一、着眼“兜底”识别生存性贫困

帮助完全或部分丧失劳动能力的贫困户脱贫出列，不但是精准扶贫的底线，也是全面建成小康社会的底线。要通过精准识别把这些贫困户找出来，通过低保帮扶、五保供养、城乡居民养老保险等社会救助制度，帮助他们实现“两不愁、三保障”。一要确实做到因户施策，制定长效性的、有针对性的帮扶措施，帮他们摆脱贫困的同时尽量降低返贫风险。从核查识别结果来看，拖落村因病且智力低下的1户贫困户识别为五保扶持；因残的8户贫困户，有2户识别为建房扶持，通过低保扶持和兜底供养进行帮扶。（如表4.1）显然，从帮扶措施的针对性上看，到户到人的措施并不完全具有适应性。比如因残又缺土地的唐力书和因残又缺劳动力的张坤学两户，建房无疑会增加更大的家庭负担，造成贫困程度加剧的风险。二要充分发挥低保扶持的保障作用。从核查识别结果中可以看到，380户贫困户中有168户享受了低保，其中丧失劳动能力的5户，年老多病的26户。真正需要低保的占享受低保总数的18.4%。低保在兜底保障中的作用需要进一步发挥。三要分类管理出列目标。拖落村兜底户总数有21户，主要是鳏寡孤独、老弱病残致贫人员，在建设集中安置点时，拖落村专门辟出一个区域，整合建房补助资金，为21户兜底户每户建了50平方米的住房，同时将21户兜底户的五保金、低保金和养老金进行整合，将他们集中供养，解决吃饭、洗澡等生活问题，探索养老院外集中供养的可行途径。因此，应该将兜底户脱贫出列实践延后，而不是急于将其脱贫出列。

表 4.1 拖落村贫困户因残致贫及帮扶措施表
因残致贫及帮扶措施表

序号	户主姓名	所在小组	人口	2015 年建档立卡时人均收入（元）	主要致贫原因	其他致贫原因	帮扶措施	计划脱贫年度	帮扶责任人	
									姓名	单位
1	唐历书	唐家村	4	2720	因残	缺土地	建房扶持	2016	高**	乐业卫生
2	唐聪书	唐家村	2	2500	因残	缺致富办法	低保扶持	2017	罗**	
3	颜福恩	核桃树	3	2700	因残	缺土地	兜底扶持	2017	赵**	
4	颜赛清	核桃树	3	2400	因残	缺土地	低保扶持	2016	赵**	
5	张全卫	白龙潭	3	1800	因残	缺土地	低保扶持	2016	孙**	拖落小学
6	张坤学	白龙潭	3	2000	因残	缺劳动力	低保建房扶持	2016	陈*	审计厅
7	陈加得	白龙潭	6	2400	因残	缺土地	低保扶持	2017	戴**	
8	张福云	核桃园	3	2400	因残	缺土地	低保建房扶持	2016	苏*	

注：笔者根据拖落村档案资料整理

二、着眼“扶智”识别教育性贫困

人力资本的核心是提高人口质量，教育扶贫是精准扶贫工作取得长效的着力点和生长点。但扶智治愚的前提是先识“智”辨“愚”。一要分类识别因学致贫户，加大教育帮扶力度。拖落村因学致贫 34 户 110 人，占贫困人口的 9.7%。其中主要致贫原因为因学者 12 户，40 人，次要治贫原因 23 户，73 人，主因和次因皆为因学致贫 1 户，3 人。可以将这些贫困户档案资料集中起来，制定专人跟踪管理，及时掌握这些贫困家庭孩子就学情况，以便采取针对性帮扶措施。二要关注留守儿童识别，加大关爱力度。留守儿童是农村社会空心化的最直接受害者，城镇化发展付出的代价不应该由如此柔弱的肩膀来承担。目前的识别体系没有包含留守儿童识别，因此村委会并不掌握留守儿童的整体情况。可以在识别过程中，加入留守儿童情况识别，摸清楚留守儿童底数，这样不但可以增加识别的宽度和深度，还有利于把教育帮扶措施落到实处。三要加大职业教育培训对象识别力度，进行针对性引导。习近平指出：“脱贫攻坚期内，职业教育培训要重点做好。一个贫困家庭的孩子如果能接受职业教育，掌握一技之

长，能就业，这一户脱贫就有希望了。”^①拖落村人口整体文化程度并不高，近年来，每年考上大学的学生 5 人左右。大部分孩子读完初中、甚至小学后就辍学外出打工。在“挂包帮”“走转访”调查识别中，423 户 1316 人中，中大专及以上学历 8 人占 0.6%，高中学历 30 人占 2.3%，初中学历 209 人占 15.9%，小学学历 963 人占 73.2%，文盲半文盲 74 人占 5.6%；因此开展职业教育适龄人口识别，搞准底数，对于开展教育扶持脱贫一批具有较大的操作意义。

三、着眼“造血”识别发展性贫困

拖落村主要致贫原因为缺劳动力、缺土地、缺资金的贫困户共 330 户，共 1035 人，占贫困户总数的 86.8%，占贫困人口的 90.9%。因此拖落村精准扶贫工作重点就是要围绕这一部分贫困户展开，要引导和支持他们通过自己的双手开创全面小康的美好生活；精准识别工作同样要围绕这部分有劳动能力和脱贫意愿的人，帮他们找准特色产业，补足基础设施短板，完善公共服务保障。

一要识别特色产业种类。产业扶贫先决条件是找准产业，要根据地区实际情况，分析各产业发展条件、优势，培育带有地方特点的可持续发展的产业。拖落村的特色产业就是辣椒种植和肉牛养殖，村民有发展这两个产业的经验，而且有较强的发展意愿。但是对于这两个产业的发展基础和规模村委会并没有掌握比较准确的信息，只是估计拖落村辣椒种植面积 2000 亩左右，产量 40 万公斤，按近几年 7 元左右的均价计算，产值 280 万元，人均产值 1000 元左右；肉牛养殖同样没有确切的数据，甚至估计数据都没有。因此摸清辣椒种植和肉牛养殖的数量、规模，销售方式、渠道是发展特色产业的前提。

二要识别基础设施短板。拖落村 90%以上的土地是山地、贫瘠缺水，农田水利、道路交通基础设施薄弱。要以规划引领，抓住扶贫政策红利，有重点地解决制约发展的关键因素；比如强化道路基础设施建设，改善村民出行条件，强化农田水利建设，改善生产条件，强化市场硬件建设，改进农产品交易条件等等。

^① 习近平:实施精准扶贫、精准脱贫,坚决打赢脱贫攻坚战.中国共产党新闻网.(2017-6-21)
<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0627/c40555-29364876.html>

三要识别公共服务弱项。能力贫困理论提出了改善可行能力的政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证、防护性保障五种工具性组合，认为这五种工具性组合能够促进人们更自由的生活，从而促进可行能力的提高。实质上这五种工具性自由组合就是把阻碍人们将所拥有的禀赋和商品转化为可供使用的功能的各种束缚中解放出来的工具。从拖落村的情况看，拥有的脱贫“禀赋”和“商品”比较多，比如交通条件、种养殖基础，各类扶贫资金项目等，但是使用这些禀赋和商品，并发挥其最大功能的能力不足。

第三节 创新方法实现动态识别

一、把准重点识别

扶贫必先识贫，要把识别贫困作为一个基本方法和突破点体现于帮扶、管理和考核的各个环节。检验建档立卡工作的标准是贫困人口识别，是扶贫工作的起点；要进一步提高和细化识别标准，综合反映收入、心理、权利、发展能力等多个维度，动态识别。要坚持程序识别，重点要提高“两公示一公告”监督反馈的质量，展现选拔性识别机制发现贫困人口的公开性和权威性。要扩大扶贫识别范围。实践中贫困人口规模分解到村后，村委会一般是按照村小组人口数量来分配贫困人口的，以平均数来算，人口多的村分配到的贫困人口指标就多，人口少的分配到的就少，这一平均主义方式下的人口规模分解忽视了基础设施、地理位置等因素对贫困成因的影响导致贫困人口多而人口数量少的村小组得到的帮扶少，从而导致识别偏差。因此对人口规模较少的村小组要打破比例分配方式，统筹考虑、综合把握。同时对外出务工的，要电话、网络、微信等形式通知通告，听取他们的意见，宣传扶贫政策措施，为他们未来返乡创业做好铺垫。精准帮扶阶段的重点和突破点在贫困原因识别，只有准确把握致贫原因才能因地制宜、因村施法，通过不同的帮扶措施解决不同的贫困。在众多致贫原因中找到主要原因进行针对性帮扶，比如针对拖落村产业发展落后而展开“一红一黄”帮扶，在贫困户众多致贫原因中找到主要原因，通过“五个一批”进行个性化帮扶。通过科学分类，找准突破口，使村有特色产业、户有

一技之长，提升脱贫“造血”能力。在精准管理阶段要以目标管理为依托，通过综合集成一个扎实的平台，将千头万绪的工作按照脱贫出列标准归类分解，逐条落实。

二、关注退出识别

粗放式脱贫攻坚的管理是静态的，只注重识别贫困户，而忽视脱贫户的退出识别。机制的缺陷导致出现监管空白，让各种识别偏移留下了生长的土壤，成为制约着精准识别工作的机制性障碍。2016年11月24日，我到陈正群家入户调查。入户前我了解了之前贫困识别时候他家的《入户信息采集表》，该表显示他家4口人。基本收入情况为：经营性收入9820元、无工资性收入和财产性收入，补贴性收入2100元。致贫原因是缺资金。我入户了解到的情况是，他家有6口人，户主陈正群残疾，妻子是文盲。除《入户信息采集表》列明的4口外，还有刚上了户口的2011年出生的1对双胞胎儿子。今年种植辣椒2.5亩收入5000元，玉米1.5亩收入1200元，养殖牛2头约价值15000元，猪2头约3000元。陈正群从9月份起在拖落村易地扶贫搬迁工地打工，月收入2500元，今年可以干3个月。享受了两项措施：住房加固11000元和低保1620元。今年家庭毛收入约为33320，人均毛收入为5553元。可以明确计算的支出为支付上初中二年级的长女学习生活费用3000元。其余5人的生活开支、人情往来、看病就医等约为人均2500元左右，扣除支出后人均毛收入为2553元。如果算上种植、养殖成本，人均毛收入更低，人均纯收入显然更达不到3200元的2016脱贫出列标准。扶贫对象识别是一个动态过程，有进自然有出，既然有严格的入口识别，严格的出口识别同样不可缺少。扶贫对象可能在未来某个时间脱离贫困，非贫困对象也可能在某个时间陷入贫困。在贫困人口基本得到确定后，扶贫攻坚的重点要转移到贫困绩效的评估上来，而贫困绩效的评估的核心问题是贫困人口的退出，也就是要把真正脱离了贫困的建档立卡户识别出来并有序退出。因此要实现进入和退出的动态扶贫管理，克服静态识别对扶贫对象造成负向激励，产生不切实际的预期和依赖的缺陷，鼓励贫困者发挥主动性，提高自身发展动力努力，把能扶持的扶起来，实现自我发展、持续发展。

三、用活大数据平台

贫困户精准识别的技术难度概括起来主要体现在信息采集和信息处理、信息使用上。从信息采集上看，一次甚至多次的入户信息表格采集都无法保证信息的客观性和准确性，而多次信息采集所收集的纸质信息修改完善难度大，导致采集的成果无法积累而产生混乱，大数据提供的电子数据正好可以弥补这一缺陷。从信息处理上看，大数据可以把凌乱、分散的信息进行逻辑整理，找到矛盾错误的信息从而进行针对性识别补充；从信息利用上看，大数据可以提供标准化数据流，实现信息在各个帮扶主体间流通，有利于帮扶主体了解帮扶对象的情况，从而提供针对性、个性化帮扶。因此，实现贫困户信息动态性准确，要依托国家贫困农户信息管理系统，扩展信息网络平台客户端布局，实现贫困地区服务网点全覆盖。农户通过客户端，从信息网络、服务网点渠道，及时了解发展信息，惠农政策，优势项目，从中发现发展机会；帮扶部门利用这一渠道对新增的、退出的、返贫的贫困户实施动态管理。

第四节 夯实基础丰富识别保障

一、整合识别力量

扶贫资源有限性与扶贫需求的无限性是精准扶贫的基本矛盾，同样，识别需求大与识别资源少也是精准识别的基本矛盾，对识别资源进行动态优化、精准性配置是缓解矛盾的有效举措。一是形成村民主体、村委会主持、工作队主责、政府主导的纵向识别力量。从实际情况看，村委会的精准识别主要存在政府、挂钩帮扶单位、村民自治组织、村民、社会组织等主体力量，形成多方参与扶贫识别格局。但各方力量沟通不足，形成了以村委会为中介的三支识别力量：镇政府-村委会-贫困户，挂钩帮扶单位-驻村工作队-村委会-贫困户，社会帮扶力量-村委会-贫困户。这三种识别方式都依托于村委会或驻村工作队，形成政府组织、挂钩单位帮扶、社会组织发动，村委会或驻村扶贫工作队执行，贫困户配合的识别逻辑，贫困户和政府组织、挂钩帮扶单位、社会组织参与度低，

造成了帮扶人热心，村委会闹心，贫困户不关心的尴尬局面。要重视村民在整个识别、帮扶过程中的主体性作用，让贫困户更多参与进来，改变政府包办模式，形成村民主体、村委会主持、工作队主责、政府主导的由下而上的识别方式，调动贫困户和帮扶主体的参与积极性和主动性，实现多元主体责任明确、协调配合的识别体系。二是构建行政性识别为核心、社会性识别为补充的横向识别力量。所谓行政性识别是指由行政机关主导、参与、认定、评价的识别过程。这种识别方式具有公共性和政策性，但因贫困户的参与度和政策的适用范围限制，导致这种识别方式往往具有一定的局限性。社会性识别是指社会组织为实现特定目标而进行的识别，这种识别具私人性和契约性，以明确的目标点对点识别，可以调动贫困户积极性，帮助政策无法覆盖的贫困户，因此是行政性识别的补充。拖落村在开展精准扶贫过程中要注重引进社会帮扶力量，通过社会帮扶力量补充行政力量不足，提高识别的覆盖范围。比如社会捐资助学、看望慰问 60 岁以上老人、建希望小学、冠名修路等等。

二、建强识别组织

习近平指出：“要把夯实农村基层党组织同脱贫攻坚有机结合起来，选好一把手、配强领导班子，特别是要下决心解决软弱涣散基层班子的问题，发挥好村党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用。”^①村级组织是脱贫攻坚最前沿，也是精准识别的第一线。坚强的村级组织是精准识别工作组织保障。一要建强“战斗堡垒”。帮钱帮物，不如帮建个好支部，村两委班子的素质和能力，直接关系到精准识别各项政策措施执行效果，关系到拖落村全面小康的建设。识贫工作精细繁琐，保障点在支部的政治站位，脱离群众、趋利避害的党组织甚至沦为与民争“穷”的带头人；减贫工作千头万绪，关键点在支部的统筹协调，软弱涣散的党组织可能是扶贫方略落地开花的绊脚石；治贫工作永远在路上，接入点在支部推动发展能力，目光短浅、畏缩不前的党支部无法推动地区经济发展持续消除贫困。拖落村党总支在领导协调、推动发展中发挥了核心作用，但组织力量不足影响了其作用发挥，该村现缺村委主任和村监会主任，要尽快选

^① 习近平：在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[J].求是,2017(17).

齐配强。二要搭好共建平台。村委会要抓住“机关联系农村基层、党员干部联系贫困群众，机关党支部与贫困村党支部结对共建，基层党建与脱贫攻坚双推进”活动，以党建带扶贫、扶贫促党建搭建党组织联系共建平台，在互相学习中提高执行能力、拓展思维眼界。三要保障运转经费。从村委会的角度看来，脱贫攻坚工作付出与收入不平衡。村党总支书记和村委会主任每月 1800 元，村委会副主任、扶贫专干每月 1200 元，村小组长每月 120 元，副组长每月 100 元的收入以其说是工资，不如说是扶贫补贴。从村委会人员扶贫工作中长期满负荷运转的现实看，应当提高村级组织工作人员收入。

三、增强识别监督

扶贫对象精准是一项浩大而精细的工程，精准识别需要“绣花”的功夫，监督工作不可或缺。当下对精准识别的监督主要通过行政监督与社会监督两种方式来进行，然而行政监督主要通过检查档案资料来进行，容易流于形式，而社会监督机制又不完善，无法满足精准识别精度要求。^①因此加强精准识别监督需要从行政监督与社会监督两方面入手，不仅要自上而下的监管，还要建立多层次监督机制。上下级机构互相监督，既要通过严格完善问责与考核制度，实现强有力的行政监督，同时又通过健全村民监督机制，向民众宣传精准识别机制的程序及重要性，让他们知道政策落实与村组发展息息相关，与自身利益休戚相关，畅通监督举报渠道，保障村民的监督建议权。此外对于数字识贫和文本识贫的情况，镇政府要完善贫困人口和脱贫人口的抽查核实机制，不但要抽查、核实贫困人口的认定情况，还要抽查和核实脱贫人口的脱贫情况，通过经常性的、动态的监督，促进识别工作透明、有序运行。

^①温丽,乔飞宇:扶贫对象精准识别的实践困境及其对策[J].长白学刊,2017(3):120-125.

主要结论及研究展望

一、本研究基本结论

精准识别不仅是个技术问题，而且是管理问题组织问题。阿特金森认为：有关贫困问题的探讨主要集中在几个方面：第一，什么是贫困？怎样识别贫困人口？第二，应当用什么指标来衡量贫困？它和收入分配不均之间有什么联系？第三，贫困的基础原因是什么？这对政府的反贫困计划意味着什么？^①如果从识别这一角度来看这一分析思路，则可以归纳为贫困及贫困人口识别、指标识别与建构、原因识别与反贫困建构。本文以会泽县拖落村精准扶贫为分析样本，沿着贫困人口识别、贫困原因识别、帮扶项目识别的思路，分析了该村精准扶贫中的经验、不足并提出了改进的措施。笔者认为精准扶贫是以精准识别为基础，并将其贯穿于始终的减贫治贫过程。贫困识别与贫困瞄准是有区别的，精准识别是多维贫困、动态贫困视域下的必然产物，与贫困形态变化相适应。精准识别是一个系统，贯穿于精准帮扶、精准管理和精准考核各个环节，在实现精准帮扶、精准管理和精准考核表现形态由静态向动态转变过程中起着关键性的作用，是保证扶贫攻坚精准根本要求的关键基础。

二、本研究的不足及展望

本文的研究侧重于理论的阐述和探讨，对于识别的指标识别及数理的研究方面显得不足。然而精准识别问题是一个需要在实践中去解决的问题，构建科学合理、可操作性强的指标体系不但有利于提高识别精度，更有利于提高识别的客观性。贫困瞄准问题的研究由来已久，瞄准和识别似乎从来也不是一个需要明确区分和界定的问题。随着贫困形态的变化，如何找到分散化的贫困人口、找准贫困的主要原因并进行个性化的帮扶成为新阶段扶贫攻坚需要解决的系列关键问题。2013年中国开始实施精准扶贫方略，扶谁、谁扶、扶什么、怎么扶、

^① 张晓静,冯星光.贫困的识别、加总与分解[J].上海经济研究,2008(10):3

如何退成了减贫治贫的先决性问题，以往的扶贫瞄准难以精确解释精准扶贫实践出现的这些新变化，识别问题成了理论和实践关注的焦点，蓬勃发展的精准扶贫实践正是开启贫困识别研究的一个崭新契机。

参考文献

- [1]Copestake J,Dawson P,Fanning J P,et al.Mckay,A.and Wright-Revolledo ,
K.Monitoring the diversity of the poverty outreach and impact of
microfinance:acomparison of methods using data from Peru[J].Development Policy
Review,2005,23(6):703-723.
- [2]Alatas V. Banerjee A. and olken B.A,How to Target the Poor:Evidence froma
Field Experiment in Indonesia[J].American Eco-nomic Review,2010 ,
102(4):1206-1240.
- [3]Runciman W G.Relative Deprivation and SocialJustice[M].London:
Routldge & Paul, 1966.
- [4]Townsend P,Gordon D.World poverty:new policies to defeat an old
enemy[M].Bristol:The Policy Press, 2002.
- [5]Sen:A.Issues in the Measurement of poverty[J].Scandinavian Journal of
Economics, 1979(2):3-9.
- [6]Hagenaars A. A Class of Poverty Indices[J].International Economic Review ,
1987(3):28.
- [7]Dariush Hayati, Ezatollah Karami.Typology of causes of poverty:The perception
of Iranian farmers[J].Journal of Economic Psychology, 2005(26):5-7.
- [8]Copestake J,Dawson P,Fanning J P,et al.Mckay,A.and Wright-Revolledo,
K.Monitoring the diversity of the poverty outreachand impact of microfinace:
comparison of methods using datafrom Peru[J].Development Policy Review ,
2005, 23(6):703-723.
- [9]Alatas V. Banerjee A. and Olken B.A,How to Target the Poor:Evidence froma
Field Experiment in Indonesia[J].American Eco-nomic Review , 2010 ,
102(4):1206-1240.
- [10]Alkire S, Foster J.Counting and MultidimensionalPoverty Measurement[J].

Journal of Public Economics, 2011(07):95.

- [11] Alkire S. Multidimensional Poverty and its Discontents[J]. OPHI Working Paper, 2011(46):88-93.
- [12] 杨道田: 新时期我国精准扶贫机制创新研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2017.
- [13] 吴海涛, 丁士军: 贫困动态性: 理论与实证[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2013.
- [14] 黄承伟: 中国扶贫行动[M]. 北京: 五洲传播出版社, 2014.
- [15] 习近平: 在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[J]. 求是, 2017(17).
- [16] 周红民: 试论我国精准扶贫工作机制构建[J]. 新西部, 2016(11):69.
- [17] 李群峰: 权力结构视域下村庄层面精准扶贫瞄准偏离机制研究[J]. 河南师范大学学报, 2016, 43(2):73-77.
- [18] 张永丽, 卢晓: 贫困性质转变下多维贫困及原因的识别—以甘肃皋兰县六合村为例[J]. 湖北社会科学, 2016(6):71-79.
- [19] 汪三贵, 王姮, 王萍萍: 中国农村贫困家庭的识别[J]. 农业技术经济, 2007(1):20-22.
- [20] 黄承伟, 覃志敏: 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J]. 开发研究, 2015(13).
- [21] 顾仲阳: 精准扶贫不撒胡椒面[N]. 人民日报, 2014-03-12(5).
- [22] 李鹏: 论精准扶贫的理论意涵、实践经验与路径优化—基于对广东省和湖北恩施的调查比较[J]. 山西农业大学学报: 社会科学版, 2015, 14(8):810-816.
- [23] 汪继章: 精准扶贫: 扶贫方式的革命性变革[J]. 中国扶贫, 2015(11):28-30.
- [24] 王思铁: 浅谈精准扶贫[EB/OL]. (2014-03-27)[2016-04-26].
<http://www.scfpym.gov/show.aspxid=25213>.
- [25] 汪三贵, 郭子豪: 论中国的精准扶贫[J]. 贵州社会科学, 2015(5):147-150.
- [26] 葛志军, 邢成举: 精准扶贫: 内涵、实践困境及其原因阐释—基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学, 2015(5):157-163.
- [27] 李鹏, 叶兴建: 农村精准扶贫: 理论基础与实践情势探析—兼论复合型扶贫治理体系的建构[J]. 福建行政学院学报, 2015(2):26-33.

- [28]田景娟:精准扶贫的内涵、实践困境及其原因分析—基于务川仡佬族苗族自治县的调查[J].当代经济,2015(33):94-96.
- [29]唐任伍:习近平精准扶贫思想阐释[J].人民论坛,2015(10).
- [30]刘解龙,陈湘海:精准扶贫的几个基本问题分析[J].长沙理工大学学报:社会科学版,2015(6).
- [31]杨朝中,黄涛:关于精准扶贫精准脱贫几个重大问题的思考[J].中国扶贫,2015(23):39-45.
- [32]庄天慧,陈光燕,蓝红星:精准扶贫主体行为逻辑与作用机制研究[J].广西民族研究,2015(6):138-146.
- [33]史蓉:扶贫“双到”中扶贫对象的识别与动态调整[D].广州:仲恺农业工程学院硕士学位论文,2014.
- [34]吴雄周,丁建军:单维瞄准向多位瞄准的嬗变[J].湖南社会科学,2012(5):129-135.
- [35]蓝玉娇:完善我国农村扶贫人口瞄准机制的研究-江西省上犹县为例[D],沈阳:东北大学硕士学位论文,2014.
- [36]翟振芳:我国农村扶贫瞄准机制的研究 [D],沈阳:东北大学硕士学位论文,2008.
- [37]王三秀,罗丽亚:国外能力贫困理念的演进、理论逻辑及现实启示[J].长白学刊,2016(5):120-126.
- [38]宋宪萍,张剑军:基于贫困理论的反贫困对策构建[J].海南大学学报人文社会科学版,2010,28(1):69-73
- [39]陈玉萍,何昌福,丁士军:新形势下扶贫开发瞄准机制创新研究-以湖北省恩施为例[J].西部论坛,2010,20(5):64-69.
- [40]李小云,唐丽霞,许汉泽:论我国扶贫治理:基于扶贫资源瞄准和传递的分析[J].吉林大学社会科学学报,2015,55(4):90-98
- [41]汪三贵,Park A,Shubham Chaudhuri:中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准[J].管理世界,2007(1):56-64.
- [42]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[J].贵州社会科学,2015(5).

- [43]廖小东,滕湘君:精准扶贫的现实难题与方略要务[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2016(2):47-54.
- [44]赵武,王皎明:新常态下“精准扶贫”的包容性创新机制研究[J].中国人口资源与环境,2015(11):170.
- [45]汪磊,伍国勇:精准扶贫视域下我国农村地区贫困人口识别机制研究[J].农村经济,2016(7):112-117.
- [45]尧水根:论精准识别与精准帮扶实践问题及应对[J].农业考古,2016(3):263-266.
- [45]唐丽霞:瞄准型社会政策的三种目标群体识别方法[J].中国民政,2016(5):32-33
- [46]张晓静,冯星光:贫困的识别、加总与分解[J].上海经济研究,2008(10):3-10.
- [47]陆汉文,李文君:信息不对称条件下贫困户识别偏离的过程与逻辑[J].中国农村经济,2016(7):15-22.
- [48]张全红,周强:中国农村多维贫困的动态变化:1991-2011[J].财贸研究,2015(6):22-29.
- [49]邢成举,李小云:精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9):109-113.
- [50]陆汉文:落实精准扶贫战略的可行途径[J].新华月报,2015(24):28-31.
- [51]汪三贵,刘未:“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[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(1):40-43
- [52]邢成举:压力型体制下的 扶贫军令状与贫困治理中的政府失灵[J].南京农业大学学报(社会科学版) 2016,16(5):65-73
- [53]李博,左停:谁是贫困户?精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2017 (4):1-7.
- [54]温丽,乔飞宇:扶贫对象精准识别的实践困境及其对策[J].长白学刊,2017(3):120-125.
- [55]魏永刚:精准扶贫不是“精准填表”[J].农村经济管理,2017(2):32.
- [56]秦国伟:社会性弱势群体能力贫困及治理[J].理论界,2010(4):51-57.

- [57]朱莉:浅析我市农村贫困地区的贫困原因[J].贵阳市委党校学报, 2007 (05):28-30.
- [58]侯雪静:坚决打赢反贫困斗争的伟大决战-专访国务院扶贫办主任刘永富[N]. 新华社,(2017-8-17).
http://news.xinhuanet.com/gongyi/2017-08/18/c_129683903.htm
- [59] 王琦,王平达:科学把握精准扶贫的三个阶段-学习习近平总书记关于“精准扶贫”的论述[J].光明日报,(2016-06-15):13.
- [60]习近平:携手消除贫困, 促进共同发展 人民日报[N].2015-10-17(2).
- [61]习近平:实施精准扶贫、精准脱贫,坚决打赢脱贫攻坚战[N].中国共产党新闻网. (2017-6-21) <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0627/c40555-29364876.html>.
- [62]朱莉:浅析我市农村贫困地区的贫困原因[J].贵阳市委党校学报, 2007 (05) :28-30.

致 谢

回顾三年的在职研究生学习生活，许多的细节和精彩瞬间值得珍藏和回味！学习过程中云南财经大学公共管理学院老师的精彩授课为我推开理论之美的窗户，使我在愉悦的思考中学有所得；毕业论文撰写中我的导师韩全芳教授的精心指导，使我明确了研究方向顺利完成研究；生活中同学们互相关照、互相帮助让人感动；工作中审计厅、乐业镇、拖落村和驻村队员的领导和同事给予的无私关心帮组使我获得努力向前的动力。三年的系统学习结束，我已年近不惑，年龄和学历的提升使我觉得学习机会十分难得，对同学情感倍觉珍贵，对老师的教导倍加珍惜，对同事的帮组倍觉感动！对妻子付出和儿子的成长深感珍贵和温馨。在此对财经大学的领导、老师和同班同学表示感谢！对乐业镇、拖落村和驻拖落村扶贫工作人员表示感谢！感激我的导师韩全芳博士！感恩我深爱家人！

代家龙
2017年11月