

2019 年度新疆党校、行政学院系统课题课题结项成果

**新疆基层扶贫与扶志、扶智相结合问题研究**  
——以塔城地区为例 基于效率和效益的民生建设视角

**结 项 报 告**

项目负责 人：孟凡林

项 目 类 别：重点项目

所 在 单 位：中共塔城地委党校（塔城地区行政学院）

提 交 日 期：2020 年 9 月

## 课题组成员名单

### 项目负责人:

孟凡林 中共塔城地委党校（塔城地区行政学院） 高级讲师

### 课题组成员:

胡亚昆 中共塔城地委党校（塔城地区行政学院）

常务副校（院）长

施明伟 中共塔城地委党校（塔城地区行政学院）

校委办公室副主任

吕萍萍 中共塔城地委党校（塔城地区行政学院） 讲 师

蒋艳丽 中共塔城市委党校（行政学校） 副校长 高级讲师

## 新疆基层扶贫与扶志、扶智相结合问题研究

### ——以塔城地区为例 基于效率和效益的民生建设视角

**内容摘要：**扶贫的最终目的是消除贫困，改善民生，实现共同富裕，这不仅是社会主义的本质要求，也是实现社会稳定、促进共同发展的重要条件。在国家二零二零年决战决胜小康社会之际，做好脱贫攻坚收官及与乡村振兴有效衔接，进而推进经济社会持续和谐稳定、良性发展成为迫切需要和重要使命。近年来，新疆塔城地区按照习近平总书记关于扶贫工作重要论述，围绕社会稳、长治久安总目标，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，聚焦“两不愁三保障”目标标准，因地制宜、综合施策，截止2019年底3个贫困县全部“摘帽”，69个贫困村全部退出，16710户53015人建档立卡贫困户全部脱贫，贫困发生率由2014年的10%降至2019年的0，脱贫攻坚整体转入了巩固提升阶段，脱贫减贫任务全面完成。然而，在长期给予型扶贫政策实施中，我们高度重视物质条件改善、生活水平提升，而注重提升获得文化、技术和分享社会文明的培养相对不足，贫困群众摆脱贫困和持续提高生活水平的能力不高，个人自助精神和责任意识则相对缺乏，以至于在整个扶贫工程贫困户对扶贫资助过度依赖的心理状态依然存在，缺乏积极主动参与的实际行动，更有部分贫困户形成了“等靠要”的惰性思维，甚至拥有劳动能力却丧失脱贫斗志，不思进取，好吃懒做，好逸恶劳。基于此，课题组认为，新形势下扶贫政策需要完善，扶贫思想需要转变，对接乡村振兴、推进持续发展，扶贫工作必须注重强调提升贫困人员的发展能力，如基础教育和医疗，把消极提供物质转向积极的人力

资本投资，使其能够充分参与到社会经济生活之中，同时将扶贫政策注入经济要素的考虑，充分发挥扶贫政策的“生产性”功能，通过“无责任即无权利”和“工作福利”原则和方法，克服“福利依赖”现象或“福利病”问题，达到发展致富、回报社会之目的。本研究正是通过对国内外有关发展型社会建设研究、贫困和扶贫理论研究进行梳理，找准理论基础，对新疆塔城地区脱贫攻坚现状、成效、典型做法以及存在问题进行全面分析，旨在坚持以问题为导向，基于提高民生建设效率和效益，对基层更好地落实扶贫与扶志、扶智相结合提出相应对策建议。

**关键词：**扶贫；扶志；扶智；效率；效益；民生建设

## 第一章 绪 论

### 一、研究背景和研究意义

（一）研究背景。贫困问题是世界性问题，也是人类所面临的共同挑战。消除贫困是一个经济问题，也是一个政治问题，还是一个社会问题。消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。改革开放40多年来，我国已经由“生存型”社会进入“发展型”社会。然而，不论从外在表现和内在原因来看，贫困都具有多维度特征，涉及政治、经济、文化、教育等多个层面。事实上，贫困状态不仅表现为外在的收入与消费水平的低下，更是一种内在的能力缺位现象。党的十九大报告明确指出“保障和改善民生，要坚持人人尽责、人人享有”、“深入开展脱贫攻坚，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感”、“扶贫与扶志、扶智相结

合”、“打造共建共治共享的社会治理格局”等，新时代新思想，为民生建设、扶贫开发提供了理论依据，指明了正确方向。针对多民族聚居的新疆塔城地区，因其地理和人文环境的特殊性，在脱贫攻坚特别是落实扶贫与扶志、扶智相结合政策中也面临着不同的问题，解决好这些问题，不仅在打赢脱贫攻坚基础上避免返贫至关重要，也对以发挥贫困人口主体性意识不断完善扶贫脱贫机制有所裨益。

## （二）研究意义

1. 理论意义。通过基于效率和效益的民生建设视角对新疆基层扶贫与扶志、扶智相结合问题的研究，是对当前精准扶贫理论在实践基础上的有益补充。

2. 实践意义。新形势下，着眼发展型民生建设，从贫困根源入手考虑扶贫问题，重视对贫困者能力的培养和开发，是提高扶贫工作效率和效益的有效途径，也是发展型民生建设的应有之义。

## 二、国内外研究综述

回顾国内外相关文献，不同领域的学者及相关政策制定者致力于贫困与反贫困研究的文献很多，对贫困的内涵、扶贫政策的选择、扶贫工作的举措等都进行过相关论述，有理论研究也有实证研究。由于本文研究的从发展型民生建设出发，旨在提高扶贫工作效率和效益，故重点查阅了关于发展型社会建设研究、贫困和扶贫理论研究两个方面的文献。

### （一）国外文献综述

1. 关于发展型社会建设研究。20世纪90年代以来，国际社会政策研究的重点是发展型社会政策，一度引发了社会政策研究的“范式革命”。一

般认为哈玛蒂亚·森的“以自由看待发展观”、梅志里的“社会发展理论”、吉登斯的“积极性社会福利”，都可归为发展型社会政策范式。其基本理念是：认为社会政策是对社会的投资，是增强国家竞争力的手段；强调对人力资本的投资，注重社会政策对于经济发展的贡献，强调对于社会问题的“上游干预”。配瓦认为，社会发展必备社会福利的改善和人自我抉择能力的提高这两个前提。卡明斯认为，要对经济和社会的协调关注，要对提高人的能力关注，要对人价值的关注。埃利奥特认为，社会发展具有人类权利和自由主义的取向。达尔认为，发展型社会福利具有普遍性、生产主义和投资性。谢若登认为，社会发展应该在政府干预的同时注重个人和社区的融合。吉登斯在《第三条道路》<sup>1</sup>中倡导积极福利政策、社会投资国家、包容性社会等理念。发展型社会的策略主要是强调人力资本的投资。亚当斯密在《国富论》<sup>2</sup>中指出，“一个国家的全体居民的所有后天获得的有用能力是资本的重要组成部分。”舒尔茨认为，“人力资本投资”是自由人得以增进其福利的一种方法，他在《经济文献杂志》的论文中列举了五类具有经济价值的人类能力，即学习能力、完成有意义工作的能力、进行各种文娱体育的能力、创造能力和应付非均衡能力。贝克尔在《人力资本》一书中指出，人力资本的投资包括“教育投资、保健投资、职业培训、人力迁移投资、信息投资。梅志里和谢若登认为人力资本除了个人拥有的知识和技能储备以外，还可以包括健康、创造性和精力等方面。卡伦加德纳在《论从救助到工作的桥梁》一书中总结了工作福利政策措施。比较典

---

<sup>1</sup>[英]安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 李康, 李猛译. 北京: 三联出版社, 1998: 28.

<sup>2</sup>[英]亚当斯密. 国富论[M]唐日松译. 北京: 华夏出版社, 2005: 17.

型的有法国式的从福利到工作、美国式的工作激励、韩国金大中总统提出“生产性福利”等。

2. 关于贫困和扶贫理论研究。关于贫困的涵义和类型。关于贫困是一个始终伴随人类社会发展的重大社会问题，专家学者从未停止过对贫困问题的思考。19 世纪末 20 世纪初，Rowntree(1901) 率先提出贫困的确切定义，他认为：如果一个家庭的总收入不足以维持家庭人口最基本的生存活动需求，那么这个家庭就基本上陷入了贫困之中。这一定义从收入层面界定贫困，其影响深远，至今仍被广泛采用。P. Townsend (1979) 在《英国的贫困：家庭财产和生活标准的测量》中如下描述贫困：那些缺乏资源从而不能获得各类食物、不能参加社会活动、不具备最起码的生活与社交条件的个人、家庭和群体就是所谓的贫困者。随着人类社会的进步，贫困被赋予了更多的内涵。C. Oppenheim (1993) 认为贫困不仅体现为物质短缺，同时还体现为社会与情感上的匮乏。世界银行(1990)在《1990 年世界发展报告》中定义贫困：“缺少达到最低生活水准的能力”，指出衡量生活水准不仅要考虑家庭的收入和人均支出，还要考虑那些属于社会福利的内容。欧共体委员会《向贫困开战的共同体特别行动计划的中期报告》中认为：“贫困应该被理解为个人、家庭和人的群体的资源(物质的、文化的和社会的)如此有限以致他们被排除在他们所在的成员国的可以接受的最低限度的生活方式之外。”诺贝尔经济学奖获得者 Amartya Sen (2001)认为：“应该把贫困从概念上定义为能力不足而不是收入低下。”多维贫困(Multidimensional Poverty)理论的主要创始者为 1998 年诺贝尔经济学奖获得者 Sen。他认为，贫困的原因很可能来自个体的健康状况、知识水平、

家庭特征和当前的自然、社会环境等，提出了“能力贫困”的新思路。关于扶贫内容的研究。瑞典经济学家 Myrdas (1991) 提出发展中国家应从土地、教育、权利关系等方面的重点改革来改变贫困状况的建议。美国经济学家 Sen (2001) 认为，反贫困的焦点应该是以人的发展核心，包括人的健康、教育水平等，财富、收入、技术进步等物质财富增长是为人的发展和人的福祉服务的，人口贫困的关键是能力的缺失，而不仅仅是收入水平的低下，这种观点为不发达国家反贫困活动提供了新的研究视角。联合国 (2001) 认为经济增长并不会自动有益于贫困群体，而需要建立配套的机制和制度来保证贫困人口受益，尤其是赋予贫困人口获得健康和教育的权利。世界银行 (2009) 研究报告指出，减贫重点应该在贫困人口集中的社区增加他们参与经济、社会和政治的机会，包括参与市场经济的知识技能培训、教育发展、医疗卫生服务、提高地区自主治理能力等关键方面，为贫困居民创造脱贫发展的条件。并且可以通过社会和医疗保险计划，增加他们获得信贷、进入本地市场和参与基础设施项目的机会，增强他们抵御风险和摆脱贫困的能力。Piazza 等 (2001) 对中国的贫困问题进行了研究，提出中国扶贫绩效提升的关键不在于资金投入的增加，而在于提高扶贫资金使用的效率，并提出应从资金的瞄准机制、资金的监管、资金投向教育等方面来提高资金的使用效率。

## (二) 国内文献综述

1. 关于发展型社会建设研究。中国发展型社会建设首次出现在中国发展报告《构建全民共享的发展型社会福利体系》中，报告勾画了发展型社会福利构建的架构、发展型社会福利体系的主要内容。张秀兰、徐月宾



(2007)认为, 中长期战略和人力资本投资的发展型社会政策, 可以为减少中国面临着人口老龄化、农村空壳化、城市新贫困化等诸多社会风险, 提出要重视普惠型社会福利的积极作用, 要改善农村办学条件、提高农村教育质量、完善农村社会保障制度、建立全民医疗社会保障制度。王思斌(2007)认为, 发展型社会政策不但要致力于经济社会协调发展, 还要致力于人的发展, 政府要创造条件促进就业而不是单纯救助, 不能忽视失去劳动能力群体的发展问题。徐兴文等人(2011)认为, 中国社会政策的制定要体现“社会投资”的理念, 凸显“可持续生计”理念, 发展“能力促进”理念。姚云云、刘金良(2013)认为我国一直重视经济发展, 忽视社会发展, 倡导经济社会协调发展, 用发展型社会政策来解决社会福利总体水平不高, 城乡之间、区域之间不平衡的问题。胡文木(2017)则强调, 经济发展的同时更加注重社会发展, 强调经济效益的同时更加注重社会公平, 强调政府力量的同时更加注重社会量。李迎生(2018)提出中国特色社会主义进入新时代后, 构建中国的发展型社会政策符合我国仍处于社会主义初级阶段的基本国情, 有利于实现社会政策与经济协调发展的协调, 在更高层次的发展中满足人们的美好生活需要。此外, 郁建兴、何子英认为我国目前进入社会政策时代, 必须以发展型社会政策的理念重新构建我国的社会政策。郭伟和指出发展型社会福利是一种“新趋势、新思维”, 是改变福利支的方向即由福利消费支出改为社会投资支出。何平、李实、王延中则从公共财政支持的角度论述了发展型社会福利体系的公共财政的支持研究; 徐悦、李志明以发展型社会福利重视人力资本的积累和社会资本建设的理念出发, 提出建立促进再就业、预防失业和失业救济“三位一体”

的模式改革我国的失业保险制度。方魏对发展性社会福利的理论与具体实施的社会政策策略进行了评述和综述研究。

2. 关于贫困和扶贫理论研究。一是关于贫困的涵义。国内学者对于贫困的内涵也进行了孜孜不倦的探索。童星和林闽钢(1993)在《我国农村贫困标准线研究》一文指出：“贫困是经济、社会、文化落后的总称，是由低收入造成的缺乏生活必需的基本物质和服务以及没有发展的机会和手段这样一种生活状况。”汪三贵(1994)认为：“贫困是缺乏生活资料，缺少劳动力再生产的物质条件，或者因收入低而仅能维持相当低的生活水平。”康晓光(1995)认为，贫困“是一种生存状态，在这种生存状态中，人由于长期不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会，以至于不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准。”国家统计局(1990)《中国城市居民贫困问题研究》课题组和《中国农村贫困标准》课题组认为，“贫困一般是指物质生活困难，即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准。他们缺乏某些必要的生活资料和服务，生活处于困难境地。”上述对贫困的研究，较多侧重贫困的外在表现，侧重物质层面。二是关于贫困的类型。吴国宝等人(1996)将贫困归结为两种类型，一种是资源或条件制约型贫困，通常表现为宏观层面的区域性贫困，一种是能力约束型贫困，主要表现为个体贫困。李实(2001)结合一个家庭的收入与消费状况，将贫困区分为暂时贫困、长期贫困与自愿贫困三种类型。黄承伟(2001)认为农村的贫困问题主要受到发展基础差、发展能力低、发展权利不足或发展机会少等三类因素的制约，并由此将贫困分为环境约束型、能力约束型和权利约束型，其中能力约束型贫困是指

贫困地区或个人的发展能力低下的约束而导致的贫困。三是关于扶贫内容的研究。吴国清（2008）认为提升贫困人口发展能力是有效解决农村贫困问题的重要途径，可以通过大力推进农村地区教育事业的发展和和社会保障和社会服务质量提高贫困群众的社会参与度。王科（2008）在明确区域自我发展力概念的基础上，建议通过培养贫困地区自我发展能力来提高扶贫开发开发的成效。余明江（2010）指出，无论是对贫困原因的思考，还是扶贫政策的制定，都应重视人是生产力的决定性因素，认为经济发展和经济增长主要取决于人素质的提高。张立群（2012）认为必须坚持以内生发展的方式，调整产业结构是根本，发挥资源优势是基础，培育新型农民是关键，革新政策机制是保障。

目前，伴随以精准脱贫打赢脱贫攻坚的逐步深入，基于效率和效益的扶贫思想也初步形成。在此背景下，认真回顾国内外关于发展型社会建设研究的具体情况，全面总结已有的研究成果，着眼基于效率和效益的新疆塔城扶贫工作实际、民生建设实践，是我们进行研究的目所在。课题研究对实现社会建设的创新发展以更好地适应新时代的要求，满足人们日益增长的美好生活需要，维护新疆社会稳定和长治久安、决胜全面建成小康社会，具有重要的现实意义。

### 三、研究内容

研究内容主要涉及思想理论、工作实践、扶贫对象、创新措施等方面的研究。

**（一）思想理论研究。**梳理贫困、扶贫等民生建设理论，重点研究发展型社会政策理论的产生过程、主要内容和对现实的指导意义，与传统的

民生建设进行详细的分析和比较，以达到对发展型民生建设理论精髓有全面深刻的认识。

**（二）工作实践研究。**通过对现行扶贫工作存在的问题、原因、根源和发展的历程进行回顾和反思，结合福利国家改革和实践以及国外发展型社会建设的主要实施模式，结合作为少娄民族地区的特殊性，希望从中得出可供借鉴的经验和教训。

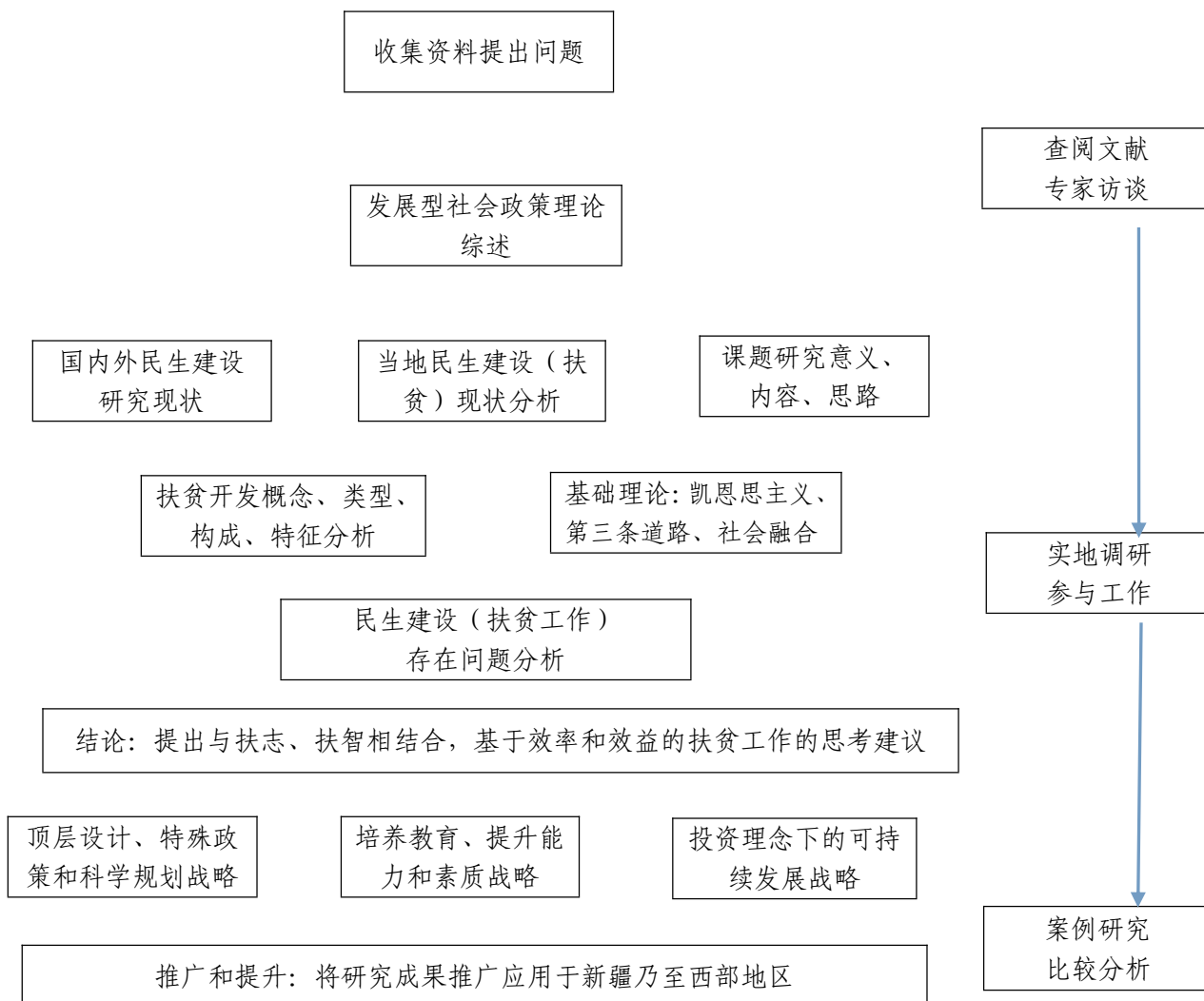
**（三）扶贫对象研究。**研究基于效率和效益的民生建设与促进经济社会发展、维护社会稳定和长治久安关系。力求探索出以挖掘和激发人的主观能动性、创造性，以及感恩回报社会的自主性，倡导立志向、提智慧，以融入社会主流、得到社会接纳、实现人生价值为追求，在自身发展中共建，在人人参与中共享，最终达到通过以效率和效益为标志的民生建设，实现促进经济发展、维护社会稳定长治久安之目标。

**（四）创新措施研究。**结合塔城区情及精准脱贫工作实际，以上学术理论的指导，提出基于效率和效益的、以扶贫工作为切入口的民生建设新举措，营造和形成人人参与脱贫、人人支持脱贫的社会氛围。

#### **四、研究方法**

课题论证过程综合运用文献研究法、实地调研法、个案研究法、比较研究法、描述性分析、逻辑思辨和定性分析等方法。

#### **五、技术路线图**



## 六、创新之处

（一）**视角创新**。本课题从效率和效益的视角出发，以扶贫工作为中心，通过相关理论分析扶贫效率和效益的限制因素，在继承和改进前人研究的基础上，提出新的研究思路，尝试探索新时代背景下做好扶贫工作的新方式和新途径。

（二）**理论创新**。本课题将在严格研究对象的基础上系统回顾梳理国内外基于效率和效益的发展型社会政策，结合党的十九大报告新思想，联系新疆塔城实际，提出具有地方特色的、操作性强的扶贫工作、民生建设理论，力求做到具有体系的完整性与论证思路的严谨性。

(三) 方法创新。课题研究中，课题组成员将结合“访惠聚”驻村工作，直接参与农村牧区的扶贫等民生建设，对基层政府落实新执政理念、民生建设政策及方式方法有客观的认识和感触，体会和农牧民思想状态和诉求。因此，课题成果中将有更多一线实际和声音，研究分析的范围和结论更微观更具体，应用性和参考性会更强。

## 第二章 研究的理论基础

### 一、人类需要理论

马斯洛的“五层次需要理论”成为了重要的理论资源，按照马斯洛的需要理论，人的需要可以分为生存的需要、安全的需要、归属与爱的需要、获得尊重的需要和自我实现的需要，并且这些需要呈现出一种递进的关系。多伊和高夫的“人类需要”理论。他们将人类需要划分为基本需要和中介需要两大类：基本需要主要是身体健康与自主；中介需要则包括充足的营养食品和洁净的水、充足的具有保护功能的住房、无害的工作环境、无害的自然环境、适当的保健、童年期安全、有意义的初级关系、人身安全、经济安全、生育控制与分娩安全、基础教育。<sup>3</sup>

概言之，“需要为本的社会福利制度目标就是使社会成员的需要得到满足。理想的社会福利制度可以通过以下三条途径来发挥需要满足的作用：

(1) 社会福利制度提供了人类需要满足所缺乏的资源，特别是提供针对特别需要帮助的弱势群体的资源。(2) 通过能力建设的社会福利行动项目，

---

<sup>3</sup>莱恩·多亚尔,伊恩·高夫.人的需要理论[M].北京:商务印书馆,2008:215.

增强社会成员的能力，从而更好地实现社会需要满足。（3）减少社会生活的障碍，经济与社会协调发展，使社会成员的权利得到实现，社会质量得到提高”<sup>4</sup>。

客观地说，社会权利与人类需要理论更多地是一种关于社会政策的道德规范和价值判断，它们论证了社会政策的正当性及其功能目标，确定了社会政策发展的基本原则。正如德怀尔评论的那样，“‘需要’的定义问题以及公民身份这一建立在全体公民普遍权利与义务的概念，在何种程度上与更特定的福利主张相容，是许多讨论的焦点所在。多亚尔和高夫（1991）分析的价值在于它为其它社会政策论点提供了有力的论证，即每一国家有义务尽可能地满足全体国民的不同需要”<sup>5</sup>。

## 二、福利多元主义

在福利国家时代，国家则几乎成为了社会福利提供的绝对甚至单一主体，国家福利的大规模扩张在很大程度上导致了家庭、教区、市场、互助协会等部门的福利功能的退化。福利多元主义（welfare pluralism），亦称作为福利组合（welfare mix，或译为福利混合）理论。从理论渊源上说，福利多元主义可以追溯到蒂特姆斯关于三种福利类型的划分，即国家提供的社会福利、财政福利以及由市场部门（企业）提供的职业福利。1986年，罗斯（Richard Rose）提出了著名的福利组合理论，指出在现代社会之前家庭是最主要的福利提供者，而在国家福利成为现代社会的原则之后，福利国家中也依然存在着一一定的市场福利供给，福利国家的概念使人们误认

---

<sup>4</sup>彭华民等. 西方社会福利理论前沿——论国家、社会、体制与政策[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 33.

<sup>5</sup>彼得·德怀尔. 理解社会公民身份[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 17.

为福利应完全由国家来提供；事实上，家庭、市场和国家都对福利具有重要贡献，三方提供的福利构成了整个社会的福利多元组合，国家在其中扮演着核心但非垄断的福利角色；在福利国家危机的背景下，社会政策改革应当重视发挥市场与家庭的福利功能<sup>6</sup>。

一些学者在罗斯的基础上提出了“福利三角”（welfare triangle）理论，如伊瓦斯（Adalbert Evers）认为，福利三角展示了市场、国家和家庭三方的一种互动关系，市场提供的是职业福利，家庭传统以来就是非正规福利的核心来源，而国家提供的则是一组正规的和制度化的社会福利。<sup>7</sup> 约翰逊（Norman Johnson）则认为社会福利的提供部门由四个部门组成：国家提供的直接和间接的福利，企业向员工提供的职业福利和市场提供的非营利性福利，志愿部门（如互助协会、非营利组织、志愿者组织等）提供的福利，非正规部门（如亲属、朋友、邻里）提供的福利。<sup>8</sup> 这种将志愿部门纳入福利组合之中的理论，亦被称为“福利多元主义的四分法”。吉尔伯特等人则整合式提出了“福利多元主义的六分法”，认为人类社会存在着六种基本的社会制度，即亲属、宗教、工作单位、市场、互助和政府，人类的所有社会生活都是由这些制度组织起来的，并且它们各自承担着不同程度的社会福利功能。总的来说，无论是福利的“三元”、“四元”、

---

<sup>6</sup>Rose, R. (1986) *Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to the Welfare Mix*. in Rose, R. & R. Shiratori, *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>7</sup>Evers, A. (1990) *Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy*, in Evers, A. and Wintersberger, H. (eds.) *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*. Colorado: Frankfurt and Boulder.

<sup>8</sup>Johnson, N. (1999) *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective*. London ; New York : Prentice Hall Europe.



“五元”还是“六元”，福利多元主义的核心观点是国家福利只是构成公民的社会福利来源的“一元”，福利国家不是社会福利的单一、绝对和垄断性的提供主体，“过分依赖政府的万能不啻为一个美丽的误会”<sup>9</sup>；社会福利是整个社会的产物，是由多元部门共同提供的福利的综合产物，福利的责任应当由国家、市场、家庭、社会组织以及个人共同承担<sup>10</sup>。在福利多元主义的理论影响下，西方国家的社会政策范式开始从“福利国家”向“福利社会”转型：政府权力的分散化，中央向地方政府的放权；强调社会性公共服务的民营化，将公共服务的生产与输送从政府部门撤出；弱化国家的福利责任，削减国家福利的规模，参与提供福利的部门越多越好<sup>11</sup>。

### 三、社会政策的“准市场”

“社会政策的准市场（quasi-market）”理论是西方国家社会政策改革的一种“操作性方案”。“准市场”是指向国家福利的具体提供方式中市场机制的引入或运用。在西方福利国家，社会福利与公共服务的提供传统上由国家或政府包揽了从项目规划、资金筹措、服务生产到服务输出的整个过程。这种服务提供模式逐渐呈现出严重的弊端，人们发现福利国家的社会政策支出及公共服务部门的规模不断扩大，但提供的公共服务却并不令人满意——服务质量差、效率低。一些社会政策学者在反思传统的公共服务提供方式，提出了“社会政策的准市场”理论。郁建兴、阳盛益等指出，“肇始于20世纪70年代末80年代初、主要在英语国家进行的新公

---

<sup>9</sup>黄黎若莲。“‘福利国’、‘福利多元主义’和‘福利市场化’”[J].改革,2000(10).

<sup>10</sup>彭华民,黄野青。“福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型”[J].南开学报(哲学社会科学版),2006(6).

<sup>11</sup>林闽钢。“福利多元主义的兴起及其政策实践”[J].社会,2002(7).

共管理运动，推动政府从‘划桨’向‘掌舵’转型，公共产品和服务的生产与供应相分离的实践迈出了实质性的步伐。这些国家除了对政府自身进行精简机构和人员、简化办事程序、减少浪费、引入竞争机制外，一项重要措施就是在政府的公共服务领域，通过引入准市场机制，采取政府内部合同、合同外包和凭证制等形式创新公共服务提供机制，在教育、医疗、卫生、就业、社会保障和住房等领域将原本由政府提供的公共服务转包给公共执行机构、非政府组织或私人组织，建立公私部门竞争性提供公共服务的格局，以求改善公共服务供应的水平和质量。准市场理论的兴起源于对一些不能民营化但又想利用市场机制，政府还必须承担供应职能的社会福利和公共服务领域改革的理论思考”<sup>12</sup>。

李格兰德（Le Grand）是第一个系统提出“准市场”理论的社会政策学者，他指出“准市场”首先是“市场”，因为准市场以竞争性且相互独立的供应商取代了单一的国家供应商；其次是“准”，是因为准市场在一系列方面不同于传统市场，即完全竞争的市场<sup>13</sup>。从供给方来看，在传统市场中，竞争普遍存在于私有性质的企业或产品与服务的生产者之间，它们为利润最大化而竞争，为争夺顾客而竞争，由此提供着价廉物美的产品与服务；而在准市场中，产品与服务的生产者不以追求利润最大化为目标，也不一定是私人部门。从需求方来看，在传统市场中，消费者为获得产品与服务的必须支付货币；而在准市场中，消费者的购买权不是以货币的形式体现——社会福利和公共服务在根本上是由政府提供/支付，要么是政府

---

<sup>12</sup>阳盛益，蔡旭昶，郁建兴。“政府购买就业培训服务的准市场机制及其应用”[J]. 浙江大学学报（人文社会科学版），2010（5）。

<sup>13</sup>Grand, L. (1991) Quasi - Markets and Social Policy, *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 408.

3 Grand, L. and Bartlett, W. (eds). (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.

向消费者发放“凭单”向市场购买特定服务，要么是由政府部门利于专项预算资金向服务提供方购买<sup>14</sup>。

卡孔恩（Kähkönen）则系统地总结了社会政策领域准市场机制运作的五个基本特征：第一，准市场由公共部门建立和维持，将市场机制和竞争机制引入社会性公共服务的生产与提供之中；第二，准市场中服务生产与提供以社会效益和社会福利为优先目标，并兼顾效率与效益；第三，公共部门通常是服务的签署者、规制者和购买者，服务的生产方或签约方可以是私营机构、公立机构和志愿机构；第四，准市场中存在不同种类的生产者之间的互相竞争，以投标方式获得政府的服务合同；第五，服务的使用者并不是根据服务的消费情况支付费用，经费通常只在合同方之间流动，即在作为购买者的政府与服务生产者之间流动<sup>15</sup>。

概言之，准市场理论将政府作为社会性公共服务的生产者角色剥离出来，而主要承担规划者、筹资者、购买者和监管者的角色，政府在各种所有制的服务生产者（民营机构、公立机构和非营利机构）之间构建竞争环境，并以合同竞标的形式向竞争的服务生产方购买服务。在准市场理论看来，“当允许地方主管机构保有作为服务购买者的战略责任的时候，如果可供选择的潜在供给者要求为交付服务的权利而竞争（竞争性合同），那么服务的效率和质量将会实现最大化”<sup>16</sup>。

事实上，更应该说社会政策的准市场理论是当代公共管理学的前沿理论在社会政策研究领域的运用。在现实世界，“准市场”成为 20 世纪 80

---

<sup>14</sup>Grand, L. and Bartlett, W. (eds). (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press

<sup>15</sup>Kähkönen, L. (2004) *Quasi - Markets, Competition and Market Failures in Local Government Services*, *Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol. 8, No. 3.

<sup>16</sup>斯蒂芬·贝利. 地方政府经济学: 理论与实践 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 343.

年代以来西方福利国家社会政策改革的重要理论工具，特别是在就业、教育、医疗领域、社会福利服务（社会照顾）领域得到了广泛的运用，如目前西方各国普遍实施的“培训券”、“教育券”政策（“凭单”制度），而最典型的莫过于英国国民健康服务体系的“内部准市场”改革——通过在以公立医院为主体的医疗服务体系中引入了内部竞争，并依据公立医院的服务绩效获得政府的“总额预算”资金支持而非传统形式的全额拨款，从而促使它们不断提高医疗服务的质量与效率。

#### 四、发展型社会政策

发展型社会政策理论认为，经济增长固然是一个重要的目标，但必须注入社会发展的维度，在保证经济增长的同时不断提高人民的社会福利；同样地，社会政策也必须注入经济要素的考虑，充分发挥社会政策的“生产性”功能，寻求社会发展与经济增长的均衡并形成相互促进的作用。梅志里（James Midgley，或译为米奇利）是发展型社会政策理论的提出者与倡导者，其代表著是《社会发展：社会福利视角下的发展观》（1995）、《发展型社会政策》（2004），特别是后一著作系统地阐述了实现经济与社会均衡协调发展的社会政策范式及其具体战略，对当代社会政策的理论与实践都产生了极其重要的影响。

梅志里指出，发展是经济发展与社会发展的均衡和同步，社会政策正是实现这种均衡发展的重要战略，“对社会发展的倡导有赖于经济和社会领域的融合，有赖于旨在促进社会福利的各种战略的结合”<sup>17</sup>。

首先，发展型社会政策强调人类发展的思路——提升人的发展能力。

---

<sup>17</sup>詹姆斯·米奇利. 社会发展: 社会福利视角下的发展观 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2009: 11.

所谓人类发展是指人的能力的提升，它更加强调全社会成员的共同发展和人的全面发展。这里的能力具有多方面的含义：（1）健康长寿的能力；（2）获得文化、技术和分享社会文明的能力；（3）摆脱贫困和不断提高生活水平的能力。为了衡量一个社会人类发展的成就，人们发明了人类发展指数（HDI）。该指数是一个三项指标的加权指数，这三项指标分别是：预期寿命、受教育水平（识字率和入学率）、经济发展水平（GDP）<sup>18</sup>。“加强关键性的社会部门，如基础教育和医疗，对整个发展具有工具性的效益，不仅可以直接提高生产力而且还可以提到较高的社会回报”<sup>19</sup>。特别是在解决贫困问题方面，传统的社会政策常常只是向穷人提供社会救助以保障其基本生活标准，而发展型社会政策关注于增强维持生计的能力，通过教育与健康水平的改善提升其发展能力，从而能够充分参与到社会经济生活之中。那么，这样的社会政策支出不但不会成为经济增长的负担，反而有利于缓解贫困和促进经济增长。其次，在发展型社会政策范式中，“基本的社会服务，如医疗保健、教育、家庭计划（计划生育）、营养和初等教育则是必须提供的。目标定位型收入转移以及诸如社会基金的安全网制度被视为必要的补充手段，来保护那些没有从经济发展或社会服务的提供中直接受益的人。”<sup>20</sup>这也意味着，在发展型社会政策范式中，社会救助和社会保险是必要的，但对其待遇水平的高低却没有明确的要求，相反更主张将社会政策支出主要投入于医疗卫生和教育领域。事实上，正如梅志里

---

<sup>18</sup>中国发展研究基金会. 中国人类发展报告 2005: 追求公平的人类发展[R]. 北京: 中国对外翻译出版公司 2005: 3.

<sup>19</sup>安东尼·哈尔, 詹姆斯·梅志里. 发展型社会政策[M]. 罗敏, 范酉庆等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 10.

<sup>20</sup>安东尼·哈尔, 詹姆斯·梅志里. 发展型社会政策[M]. 罗敏, 范酉庆等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 13.

所承认的那样，发展型社会政策理论更多地是从“东亚福利模式”或“东方价值”中汲取了营养，“发展主义迫切要求采纳那些能够促进社会发展的宏观经济政策，包括促进就业、提高收入以及达到其他‘以人为本’的经济发展结果。概言之，发展型社会政策理论强调经济发展与社会发展的均衡，社会政策应当注入促进经济增长的考虑，国家应当大力投资于医疗卫生和基础教育领域。对于当代中国的经济社会发展而言，发展型社会政策理论具有重要的指导意义，也契合于党和政府提出的创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念。

### 五、“第三条道路”：社会投资型国家与工作福利政策

在政府与市场、国有企业与私营企业之间实现新的均衡，“使国家的必要干预职能和市场、社会的积极性结合起来，衡量经济发展的标准是看经济发展产生的社会后果”<sup>21</sup>；在社会政策方面主张“新的福利主义”，即从传统的“消极的社会政策”转变为“积极的社会政策”，从“消极的福利”转变为“积极的福利”，从“福利国家”转变为“社投资型国家”，强调社会政策和社会福利的“无责任即无权利”和“工作福利”原则，而不是消极被动的提供社会福利；在公共事务方面，倡导“从政府到治理”——公共部门、私有部门与第三部门（社会组织）的伙伴合作关系，以及公共服务的地方化。

“第三条道路”范式的独特性主要体现在“社会投资型国家”和“工作福利政策”两个方面。作为西方国家社会民主主义政党的“精神导师”，当代英国著名社会学家安东尼·吉登斯最早提出了“第三条道路”和“社

---

<sup>21</sup>丁建定. 社会福利思想（第2版）[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2009: 191.

会投资型国家”的概念。吉登斯认为，传统福利国家的社会政策只是消极被动地提供消费性的社会福利，通过国家福利帮助公民应对、缩小或免受社会风险，保证公民维持一定社会通行标准的生活水平；与此不同，“第三条道路”主张“积极的福利”，其特征是“公民个人和政府以外的其他机构也应当为这种福利做出贡献，而且，他还有助于财富的创造”。从消极的社会政策转向积极的社会政策，也就是以“社会投资型国家”取代传统的“福利国家”。换言之，如果说传统的福利国家在社会意义上是积极的，那么在经济生活上则是消极的，社会投资型国家则是一种在经济意义上的“积极的福利国家”。社会投资型国家强调福利资源由政府、企业、社会组织和个人共同合作提供，国家的福利支出应当主要用于人力资本投资，强调公民的自主积极性和责任感，鼓励福利依赖者参与经济生活和从事有偿工作，充分发挥社会政策和社会福利的经济效用<sup>22</sup>。泰勒-古拜指出，社会投资型国家“通过提高劳动力的质量、灵活性和劳动积极性以及推动更多的人就业，从而改善经济运行状况。”<sup>23</sup> 可以看到，社会投资型国家与发展型社会政策强调社会政策的“生产性功能”和“人力资本投资取向”。

工作福利（workfare），英国在 1998 年发布的《一项新的福利契约：国家的新目标》指出，“新的福利国家应该帮助和鼓励那些处于工作年龄的人们在他们所能的情况下去工作。政府的目的是重建围绕工作的福利国家”，“我们的目的无异于福利的要求者、雇主和公共服务者之间的一种文化转变——使所有方都既有权利也有责任。那些从福利转向工作的人们

---

<sup>22</sup>安东尼·吉登斯. 第三条道路: 社会民主主义的复兴 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 121.

<sup>23</sup>彼得·泰勒-古拜. “社会福利与社会投资: 福利国家的创新” [M]. 杨团, 葛道顺编: 《社会政策评论》(第一辑), 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 55.

将获得积极的支持，而不只是一种救济”<sup>24</sup>。从其实现背景方面讲，工作福利试图纠正在传统福利国家长期存在的“福利依赖”现象或“福利病”问题，即在失业的情况下依靠国家提供的各种社会救助和福利津贴也能过上一种“体面”的生活，从而导致劳动者选择自愿失业。工作福利政策的基本取向，主要体现在以下三个方面：第一，失业保险与就业再就业相关联，即在失业保险金领取的资格审核程序中增加了失业者就业意愿和再就业打算等衡量指标，并限制了失业保险金的领取年限；第二，从消极提供社会福利转向积极的劳动力市场政策和就业政策，以提供广泛的就业咨询服务、技能培训与再就业培训服务来取代福利津贴；第三，改革税收体制和福利待遇体系，前者通过税收减免等财政政策，后者通过下调福利待遇参数、缩短福利救济时限等手段，并辅以积极创造新的就业岗位，从而激励接受福利救助者积极投入劳动力市场或灵活就业<sup>25</sup>。

概言之，工作福利政策强调向社会政策注入经济目标的考虑，强调美国式的“工作伦理”（工作是摆脱贫困的最好方法），主张通过合理的制度建设和政策设计，如构建弹性的劳动市场、失业保险与就业津贴的重新立法、提供多样化的技能培训与再就业培训等，从而使传统上被视为“非生产性的”社会福利（特别是社会救助）发挥更多的“生产性”效应，特别是在缓解贫困问题上以鼓励灵活就业、经济独立和强调创业精神来替代传统的社会救助。

---

<sup>24</sup>马丁·鲍威尔编. 新工党，新福利国家？英国社会政策中的“第三条道路”[M]. 重庆：重庆出版社 2010: 17.

<sup>25</sup>尼尔·吉尔伯特等编. 激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究[M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2004: 29.



总的来说，“第三条道路”强调在尊重自由市场的基础上实施积极但有限的政府干预，强调个人的自助精神和责任意识，社会政策既是社会性的但更强调其经济性和“生产性”功能，主张社会政策从传统的消极提供国家福利转向积极的人力资本投资，国家福利只是公民福利诸多来源中的较小的一部分，接受福利的前提是积极的从事工作和参与经济生活，通过政府强制性的工作安排（通常是公益性环卫服务岗位）和教育培训计划使失业者和福利救济依赖者重新投入劳动力市场或从事有偿工作——“工作福利”，以积极的就业政策取代传统的需求管理政策来促进就业和经济增长。“第三条道路”的社会政策改革，重新激活了社会的“工作精神”，有效地矫治了“福利依赖”问题，也大大促进了西方福利国家的就业与经济增长。

## 六、“社会融合（social inclusion）”理论

该理论起源于学者们对“社会排斥（social exclusion）”现象的研究，社会融合也可以理解为“反社会排斥”。社会排斥研究，首先指向贫困问题。传统的贫困研究，关注于贫困的静态分析和定量分析，常常用收入水平来界定贫困。社会排斥概念，则强调贫困的动态分析和定性分析，贫困不仅是收入的不足，也不仅是绝对贫困和相对贫困，更是一种“参与”的不足。从贫困到社会排斥，不仅仅是一个简单的概念转换，它标志着西方社会的反贫困战略从过去关注于收入和生活水平的改善，转向了保障和促进贫困和边缘群体的“参与权利”。

所谓“社会排斥”是指某些社会群体虽然在地理上生活于某个社会之中，却不能平等享受公民权利及相关的社会福利和公共服务，也不能充分

参与政治、经济与社会生活，缺乏朋友和社会关系网络，逐渐成为了社会的边缘群体，进而出现身份危机并丧失对社区共同体的认同，最终导致社会分化及作为其后果的社会矛盾与冲突<sup>26</sup>。社会排斥现象主要表现为以下几个方面：“（1）不能维持社会一般公民所具有的基本生活水平；（2）从社会服务福利保障网络中被排斥出去；（3）从消费文化中被排斥出去；（4）从政治选择中被排斥出去；（5）从公共组织和社会团结的基础中被排斥出去；（6）从信息获得网络中被排斥出去”。在社会排斥理论看来，贫困的根源不仅在于贫困和边缘群体在物质资源上的匮乏，更在于各种参与权利的被“剥夺（deprivation）”。概言之，社会排斥表现为社会边缘群体的社会资源匮乏以及经济、政治和社会生活参与权利的剥夺。

事实上，尽管西方福利国家传统的社会政策实践与社会福利提供有效缓解了贫困问题，也极大地提高了国民的生活水平和福利状态，但却没有根本解决社会分化和社会排斥问题，而且还催生了新的“福利依赖”现象。特别是即便接受福利救济的贫困群体、特殊群体和弱势群体能够过上“比较体面”的物质生活，但始终无法实现向上的社会流动，总是处于社会边缘地位，不能以社会的公民身份参与正常的经济、社会与政治生活<sup>27</sup>。

社会融合是与社会排斥相对的概念，“社会融合本身是一种动态的历程，使弱势群体不受空间限制而与社会中的其他人在教育、生活、工作等方面相互依赖，达到完全融入的目的；或者避免威胁社会稳定的巨大差异

---

<sup>26</sup>White, S. (1998) Interpreting the Third Way ‘, *Renewal*, Vol. 6.

<sup>27</sup>Richardson, L., Le Grand, J. (2002) Outsider and Insider Expertise: the Response of Residents of Deprived Neighborhoods to An Academic Definition of Social Exclusion. *Social Policy and Administration*, Vol. 36, No. 5.

出现，保障贫穷人口享有受教育、医疗及基本生活所需，即能够参与、决策自身的生活。因此，社会融合是为达到社会的机会均等、全面参与”，“反社会排斥不仅包括通过外界力量的介入来制定并推行社会政策，还包括通过民众的参与、内部能力的增强、民众提高自身对社会政策的选择权和话语权方面的社会融合”<sup>28</sup>。

总的来说，社会排斥和社会融合是社会政策的一种中层理论与价值追求，它指明了社会政策改革与发展的目标和方向，即保证贫困和边缘群体能平等享有社会保障和社会福利，在维持基本生活质量的基础上，通过积极的就业政策增加就业机会，通过教育和培训计划提高他们的就业能力和劳动技能，从而促使他们充分参与经济生活，并最终融入主流社会生活。事实上，社会融合导向的社会政策，与“第三条道路”的工作福利政策具有一定的相似性，它们都强调通过教育、培训和开发就业机会，促进贫困群体或福利救助依赖者重新投入劳动力市场、参与经济生活。但与工作福利政策的惩罚性、“无责任无权利”、“福利与工作密切关联”不同，社会融合导向的社会政策强调和肯定满足基本社会需要和保护社会权利的基础性或前提性作用。

综观西方社会政策理论的发展历程，我们可以发现，与早期的社会政策理论相比，当代西方的社会政策理论实现了重要的范式转型，这对当代中国的社会政策发展与社会建设具有重要的启示与借鉴意义。概括起来，这种理论范式的转型主要体现在以下几个方面：

第一，社会政策的传统社会目标依然得到了肯定，但在一定程度上已

---

<sup>28</sup>林闽钢. 社会政策——全球本地化视角的研究 [M] 北京：中国劳动社会保障出版社，2007：103.

经淡化，如需要满足、结果平等之类的价值追求让位于机会平等和提升人的发展能力；

第二，社会政策的经济目标得到了更多的强调，社会政策应当充分发挥生产性和社会投资功能，但这可能导致对传统的消费性福利供给的弱化；

第三，通过社会政策与经济政策的有机衔接，协调经济与社会的均衡发展，这特别体现在兼具经济与社会政策性质的“积极的就业政策”上；

第四，国家的福利责任以及国家必须保护和实现公民的社会权利，依然是社会政策发展的重要原则，但必须修正国家福利的责任范围及其履行方式，即国家不应成为福利提供的垄断者；

第五，国家福利是构成公民福利的重要甚至是主要来源，但国家福利的提供规模不应无限扩大，或者说成为绝对的主体；

第六，即便是国家福利，其具体的福利输出也不应由公共部门垄断，强调公共服务提供中公共部门、民营部门和第三部门的伙伴合作关系；

第七，公民平等享有国家提供的社会福利，国家必须保护公民的社会权利，但公民也必须履行其责任，即不是消极的依赖于社会福利，而是通过积极的工作改善自身的福利状态；

第八，高福利的社会政策可能会导致“福利依赖现象”，社会救助和反贫困的战略应该从传统的维持基本生活转向提升人的发展能力和促进参与，如强调教育、培训和开发就业岗位，等等。

### 第三章 塔城地区脱贫攻坚现状、成效、典型做法

## 一、塔城地区基本概况

**（一）区域自然环境概况。**塔城地区位于祖国西北边陲，是新疆维吾尔自治区的5个地区之一，隶属于伊犁哈萨克自治州，是个以哈萨克族为主的典型的少数民族地区。位于新疆维吾尔自治区西北部，北部是西准噶尔山地，南部为北天山山地，中东部是准噶尔盆地，西与哈萨克斯坦共和国接壤，边境线长524公里，区域面积10.54万平方公里，辖7个县市（塔城市、额敏县、乌苏市、沙湾县、托里县、裕民县、和布克赛尔蒙古自治县五县两市），94个乡镇（场、街道），区域总人口136万人，其中地方人口94万人。

**（二）社会经济发展概况。**塔城地区幅员辽阔，物产丰富，山川秀美，气候宜人，是祖国西北部的一块宝地。西与哈萨克斯坦共和国接壤，巴克图口岸是向西开放的桥头堡之一。辖塔城市、额敏县、乌苏市、沙湾县、托里县、裕民县、和布克赛尔蒙古自治县五县两市，区内驻有新疆生产建设兵团农七、八、九、十师所属的27个团场。所辖5个县（市）与哈萨克斯坦接壤，边境线长524公里。有疆内离城市最近、通商条件最好的国家一类陆路口岸—巴克图口岸和国家级边境经济合作区，巴克图口岸有250多年通商历史，距塔城市区仅12公里，口岸辐射俄罗斯、哈萨克斯坦的8个州、10个工业城市，并可通过第三国进入欧洲市场，发展外向型经济潜力巨大。生活在这10.54万平方公里土地上的135万各族人民团结互助，互相依存，开拓进取，取得了骄人的成就。在中华人民共和国雄鸡似的版图上，她就像一颗璀璨的明珠，镶嵌在雄鸡高高翘起的尾羽上，闪耀着绚丽的光彩。2019年实现地区生产总值（GDP）696.58亿元，比上年增长5.2%。

其中，第一产业增加值 247.66 亿元，增长 5.1%；第二产业增加值 155.05 亿元，增长 1.8%；第三产业增加值 293.87 亿元，增长 7.4%。三次产业比例为 35.5:22.3:42.2。



2019年塔城地区地区生产总值结构表<sup>29</sup>

**（三）交通运输概况。**历史上，塔城地区曾是中国通往中亚的重要通道。塔城地区向西四个口岸、向北三个口岸的公路、铁路及中哈输气输油管道、凤凰—乌苏—伊犁 750 输变线路横贯全境，渝新欧等四条跨国铁路国际联运必经乌苏市、沙湾县；奎北铁路纵穿和布克赛尔县。乌鲁木齐至塔城高速公路全线贯通。民航塔城机场每天有三班飞往乌鲁木齐的航班、疆内通往阿勒泰、伊犁环线航班已经开通。

**二、脱贫攻坚基本情况概述**

塔城区有扶贫开发重点县 3 个，其中：国家级扶贫开发重点县 1 个（托里县），自治区级扶贫开发重点县 2 个（裕民县、和布克赛尔县），非重点县市两个即：额敏县、塔城市。2014 年确定扶贫开发重点村 69 个，分布

<sup>29</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报.塔城地区政府网，【EB/OL】[2020-04-23].<http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.

在 32 个乡镇场，其中：边境一线村 35 个，占 51%，边境二线贫困村 34 个，占 49%。有牧业贫困村 24 个，农业村 45 个。69 个贫困村分布在托里县、裕民县、和布克赛尔县、额敏县、塔城市 32 个乡镇（镇），其中托里县 7 个乡镇 22 个贫困村、裕民县 5 个乡镇 20 个贫困村、和布克赛尔县 7 个乡镇 7 个村、额敏县 8 个乡镇 15 个村、塔城市 5 个乡镇 5 个村。2014-2015 年退出 20 个贫困村[托里县 3 个、裕民县 7 个、和布克赛尔县 7 个、额敏县 2 个、塔城市 1 个]。剩余 49 个贫困村分布在 23 个乡镇：托里县 7 个乡镇 19 个村；裕民县 5 个乡镇 13 个村；额敏县 7 个乡镇 13 个村；塔城市 4 个乡镇 4 个村。

塔城地区 2019 年建档立卡贫困人口统计表<sup>30</sup>

序号	县市	总人数		已脱贫（享受政策）数据		脱贫率
		户	人	户	人	
合计		16710	53015	16710	53015	100
1	托里县	5165	18905	5165	18905	100
2	裕民县	3321	9852	3321	9852	100
3	和丰县	1026	2932	1026	2932	100
4	塔城市	1478	4665	1478	4665	100
5	额敏县	5720	16661	5720	16661	100

### 三、脱贫攻坚成效概述

（一）“两不愁三保障”达标。塔城地区辖 7 个县（市），94 个乡镇（场、街道），区域总人口 136 万人（其中地方人口 94 万人），有 3 个贫困县即国定贫困县托里县和区定贫困县和布克赛尔县、裕民县，2 个有扶贫任务的非贫困县即塔城市、额敏县。截至 2017 年塔城地区和布克赛尔县、托里县、裕民县分别脱贫“摘帽”，69 个贫困村全部退出；2019 年，建档

<sup>30</sup>全国扶贫开发信息系统  
[http://cpadis.cpad.gov.cn:7080/cas/login?service=http%3A%2F%2Fcpadis.cpad.gov.cn%3A7080%2Fportal%2Fj\\_spring\\_cas\\_security\\_check](http://cpadis.cpad.gov.cn:7080/cas/login?service=http%3A%2F%2Fcpadis.cpad.gov.cn%3A7080%2Fportal%2Fj_spring_cas_security_check)

建档立卡贫困户全部脱贫，贫困发生率由 2014 年的 10% 降至 2019 年的 0，现有建档立卡贫困户 16710 户 53015 人，脱贫攻坚整体转入巩固提升阶段。贫困群众收入水平大幅度提高。贫困群众年人均纯收入由 2017 年的 6757 元增长至 14707 元以上，较摘帽前同比增长 117%。贫困地区经济社会发展明显加快。69 个贫困村产业合作组织由 23 个，增加到 69 个，达到贫困村全覆盖，较摘帽前同比增长 200%；有劳动能力贫困群众就业由 13072 人增长至 2019 年的 27270 人，到 2020 年 3 月底，全地区有劳动能力贫困群众 3.2 万人全部就业。贫困地区基本生产生活条件明显改善。社会保障逐年提升，农村低保由 2017 年的 3216 元提高至 5000 元/年以上；行政村全部通硬化路，村村都有卫生室和村医；“未升学初高中毕业生”全部进入中等职业技术学校接受培训，阻断贫困代际传递；大病救治、慢病签约服务救治、重病兜底保障救治率 100%；乡镇卫生院开通远程会诊服务增加到 56 所，切实减轻贫困人口就医负担；1495 户建档立卡贫困户通过易地扶贫搬迁摆脱了“一方水土养活不了一方人”的困境；贫困群众实现全部通生活用电和动力电，贫困村通宽带比例达到 100%；基本公共服务主要领域指标达到全国平均水平，群众生产生活条件不断改善，获得感、幸福感明显增强。

案例资料：1. **安全饮水**。2015 年—2019 年实施饮水安全项目 197 个，投入资金 24024.952 万元，累计受益 17852 户。其中 2019 年较 2018 年增加 66 个项目、同比增长 212%，资金投入增加 7326.048 万元、同比增长 137%。

### 塔城地区 2015—2019 年贫困户安全饮水情况分析表<sup>31</sup>

<sup>31</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 塔城地区政府网，【EB/OL】[2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.



年份	安全饮水项目		受益贫困户
	项目数（个）	投入资金（万元）	（户）
2015	14	717.6	1303
2016	22	1321.16	3003
2017	33	4022.24	3675
2018	31	5318.952	5313
2019	97	12645	4558
总计	197	24024.952	17852

（二）安全住房。2016年—2019年共实施危房改造8913户，其中：2016年4400户，2017年3144户，2018年1006户，2019年363户，2019年较2018年减少643户、同比减少63%。目前，全地区一般户和建档立卡贫困户“两不愁三保障”突出问题已全部解决。

（三）提升政策理论水平。制定《塔城地区2019年脱贫攻坚专题学习培训实施方案》《塔城地区关于进一步规范脱贫攻坚专题学习的通知》等文件，坚持定期系统学、长期集中学、带动部门学、推动全面学，丰富学习方式，注重学习质量，进一步提高各职能部门思想认识，准确掌握各项政策要求，打牢理论武装基础，确保高质量完成精准脱贫各项措施。2015-2019年干部培训672期73083人，2019年干部培训457期，培训干部40966人，其中地区及以上138期19780人，县（市）期319期21186人。依托脱贫攻坚“冬季攻势”，开展贫困群众技能培训1979期69388人

次、政策宣讲 11531 场 240408 人次，进一步提升了干部群众打赢脱贫攻坚战的能力和水平。

#### 四、脱贫攻坚脱贫措施概述

按照“六个精准”，推进“七个一批”“三个加大力度”综合开展脱贫攻坚工作。

**（一）各项精准扶贫举措。****转移就业**，通过设立公益岗位、有组织化就业等，2015 年-2019 年贫困人口累计就业 27270 人，其中：2015 年新增就业 4661 人，2016 年新增就业 3415 人，2017 年新增就业 4996 人，2018 年新增就业 9251 人，2019 年新增就业 4947 人。**壮大特色产业**，2015 年以来，持续推进四级电商体系建设，建成县级电商公共服务中心 4 个，乡（镇）级电商服务站 43 个，村级电商服务点 163 个，辐射带动 94 个有扶贫任务的村，直接或间接带动 8247 户。2015 年以来，打造旅游扶贫村 26 个，直接或间接带动贫困户 566 户，带动就业 1525 人。投入 7205.3 余万元新建 13 座村级光伏电站，有效带动 29 个贫困村 2237 户贫困户稳定增收。**土地清理再分配**，依法依规对贫困户长期低价外包的土地进行清理，通过提高承包费、入股合作社等方式，流转土地 38 万亩，实现 3051 户 9226 名贫困人口人均增收 1280 元。**贫困人口优先招录护边员**，769 名贫困人员优先招录为护边员。**生态扶贫持续保持**，为 2775 户贫困户发放农牧民补助奖励资金（原草原生态保护补助奖励资金）2985.85 万元，在贫困人口中选聘生态护林员 700 名。**注重易地搬迁后续产业发展**，累计投入资金 2.9 亿元，2019 年动态管理后易地搬迁 1495 户 5803 人，建房入住率 100%。其中，2016 年实施易地扶贫搬迁 925 户 3536 人，建设安置点 13 个，建设住房 925 套；

2017年实施易地扶贫搬迁570户2156人，建设11个安置点，建设住房570套。发挥24个卫星工厂、5个扶贫车间、17个实训基地、9个龙头企业带贫益贫作用，累计带动贫困人口3116人就业。**提高社会保障**，将符合条件的1925户3362人贫困户全部纳入农村低保范围；将符合政策的10347名贫困人口由所在县（市）按照100元标准代缴养老保险费，做到应纳尽纳、应保尽保。为建档立卡贫困户中2345名残疾人员发放“两项补贴”449.34万元。**加大教育扶贫力度**，义务教育阶段适龄学生全部入学，1578名“未升学初高中毕业生”全部进入中等职业技术学校接受培训；扎实落实“雨露计划”，为1091名贫困学生发放补贴327.3万元，阻断贫困代际传递。**巩固健康扶贫**，大病救治、慢病签约服务救治、重病兜底保障救治率100%，46所乡镇卫生院开通远程会诊服务，减轻贫困人口就医负担。**加大基础设施投入**，2019年累计投入资金2.71亿元，实施农村道路等22个基础设施项目。大力实施电力扶贫，实现贫困群众全部通生活用电和动力电，其中：2019年新增1286户3858人，同比减少89户284人。加快实施交通扶贫，2015-2019年累计建设1477.29公里，其中：2015年建设311公里，2016年建设318公里，2017年建设442公里，2018年建设344.84公里，2019年建设61.45公里。加快贫困村信息化建设，全地区贫困村信息化建设中通光纤69个村，光网覆盖69个村，覆盖率已达到100%，其中：2017年42个，2018年27个；光宽覆盖数69个，无线网4G覆盖数67个；实现69个贫困村通讯全覆盖。

**（二）规范使用财政扶贫项目资金。**一是按照《塔城地区扶贫资金监督管理工作方案》，建立项目资金建设月通报、月调度、定期指导服务等

制度，推进项目建设，真正使扶贫项目、扶贫资金惠及贫困群众。按照“冬季攻势”工作要求，做好2019年项目前期工作，做到了“项目等钱”。2019年全地区实施财政资金扶贫项目399个，涉及资金5.35亿元。截至目前，项目开工、竣工率均达100%，资金支付率达98.79%。二是2015-2019年塔城地区本级累计投入资金2327万元，其中：2015年投入资金0万元，2016年投入资金64万元，2017年投入资金2057万元，2018年投入资金63万元，2019年投入资金143万元；2019年较2018年增加80万元，同比增长126%，预计2020年投入资金100万元。2016-2019年累计整合资金29716.88万元，其中：2016年整合资金5159万元，2017年整合资金8793.46万元，2018年整合资金12664.73万元，2019年整合资金3099.69万元；2019年较2018年减少9565.04万元，同比减少75%。三是有序推进小额信贷，按照应贷尽贷的原则，2016年以来累计发放小额信贷15941.18万元，惠及7985户，其中：2016年发放3174户5612.9万元，2017年发放3227户6745.7万元，2018年发放616户1207.74万元，2019年发放968户2374.84万元；2019年较2018年增加352户，同比增长57%，增加金额1167.1万元，增加96%。2020年计划发放1470户4840万元。无逾期。四是精准建设项目库，2019年项目库建设项目1056个，资金166783.8万元，较2018年增加520个、同比增长97%，增加8936.3万元、同比增长53%。按照“两上两下”工作程序，对2020年县级脱贫攻坚项目库进行了5次优化提升，确定储备项目935个，涉及资金214176万元。无闲置资金。

（三）发展扶贫产业。制定《塔城地区关于“抓产业 促就业 稳增长”巩固提升脱贫攻坚成效实施方案》《塔城地区贫困村产业合作组织产

业扶贫提升工程方案》，发挥扶贫产业园、企业、专业合作社典型经验做法，示范引领，带动扶贫产业发展。2015年以来，累计投入61912.02万元，实施产业项目684个，其中：2015年度投入7470.55万元，实施产业项目143个，带动贫困户5894户；2016年度投入10336.04万元，实施产业项目154个，带动贫困户5234户；2017年度投入13125.98万元，实施产业项目155个，带动贫困户4316户；2018年度投入10818.82万元，实施产业项目100个，带动贫困户6130户；2019年度投入20160.635万元，实施产业类项目132个，带动7789户；2019年度较2018年度增加9341.81万元，同比增长86.35%，预计2020年度投入5.39亿元，实施产业类项目349个。

**（四）扶智扶志工作。**一是在全地区开展“学国语、提素质、强本领”活动，采取“课堂+现场”“集中+流动”“站点+广播”“实训+网络”等方式，既教国语、又学技能，实现少数民族农牧民群众学习国语全覆盖、技能培训全覆盖，通过强化培训转变观念提高技能，激发贫困群众内生动力。二是结合“访惠聚”驻村工作、“民族团结一家亲”活动等，加强政策宣传培训，开展各类形式的宣讲18197万场、受众85.68万人（次），下发乡风文明活动宣传单500份，制作公益广告牌520多个，电子大屏播放各类宣传标语次数450余次，开展各类宣讲活动1000多余场次。2015年-2019年，累计选派“访惠聚”驻村工作队4583个、队员24946人、第一书记3153人，表彰奖励2861人、提拔重用828人、召回125人、问责686人，其中：2015年选派工作队974个、队员5985人，表彰奖励448人、提拔重用232人、问责117人；2016年选派工作队966个、队员5162人、第

一书记 259 人，表彰奖励 876 人、提拔重用 298 人、问责 38 人；2017 年选派工作队 649 个、队员 3484 人、第一书记 924 人，表彰奖励 949 人、提拔重用 154 人、问责 38 人；2018 年选派工作队 997 个、队员 5155 人、第一书记 940 人，表彰奖励 588 人、提拔重用 144 人、召回 125 人、问责 493 人；2019 年选派工作队 997 个、队员 5160 人、第一书记 1030 人。三是制定《塔城地区落实“已脱贫群众思想认识有新提升、生活水平有新提高、精神面貌有新变化”工作方案》《塔城地区妇女“美丽庭院”建设专项行动工作方案》《塔城地区脱贫攻坚“样板村、示范村”创建实施工作方案》，切实引导已脱贫群众“思想认识有新提升、生活水平有新提高、精神面貌有新变化”，目前已打造 47 个示范村。

**（五）社会扶贫。**一是开展定点扶贫。印发《关于做好塔城地区建档立卡贫困户定点结对帮扶工作的通知》《塔城地区脱贫攻坚定点扶贫结对工作相关规定》，472 家单位定点帮扶 358 个村，累计投入 1787 万元；培训贫困人口 5279 人，资助贫困学生 1055 人；实施项目 46 个，带动贫困人口 3170 人；帮助贫困人口转移就业 3444 人，实现劳务收入 6540 万元；开展消费扶贫购买贫困地区农产品 1084.57 万元，帮助销售贫困地区农产品 3325.75 万元。二是落实地厅（县处）级干部包联任务。研究制定了塔城地区地厅级、县处级领导干部包联易返贫贫困户名单工作方案，地厅级、县处级领导包联 494 户易返贫群体，定期实地走访，了解情况、掌握底数，协调解决困难问题，实现稳定增收。三是辽宁援疆助力脱贫。坚持援疆资金和项目更多地向基层、向贫困地区倾斜，助力脱贫攻坚，投入援疆扶贫资金 47090 万元，实施援疆扶贫项目 85 个，受益贫困村 54 个贫困户 9487

户。四是“互联网+”社会扶贫。累计对接 846 次，总对接成功率 57.14%，累计受捐金额 16336 元。在“10·17”扶贫日现场活动期间，积极对接“中国社会扶贫网”，完成了北疆第一个项目“塔城地区关注慢性病在行动”的上线启动工作，累计支持次数 4797 人次，募集金额 63445 元。五是开展扶贫志愿服务工作。2015 年-2019 年累计开展扶贫志愿服务 115 次，服务团队 74 队，人员 1270 人，服务时长 28496 小时，其中：2015 年开展扶贫志愿服务 9 次，服务团队 8 个，人员 150 人，服务时长 1384 小时；2016 年开展扶贫志愿服务 24 次，服务团队 11 个，人员 217 人，服务时长 3519 小时；2017 年开展扶贫志愿服务 21 次，服务团队 14 个，人员 219 人，服务时长 3976 小时；2018 年开展扶贫志愿服务 22 次，服务团队 17 个，人员 229 人，服务时长 5244 小时；2019 年开展扶贫志愿服务 39 次，服务团队 24 个，人员 455 人，服务时长 14373 小时。六是“百企帮百村”。制定《塔城地区 2019 年“百企帮百村”包村定点扶贫工作方案》，地区从驻地央企、国有企业和民营企业中遴选出优秀企业 69 家，定点帮扶 69 个重点贫困村，采取“党支部+合作社+”的模式，突出党支部在贫困村产业发展的引领带动作用，直接投入资金 1123 万元，重点发展壮大合作社、村级阵地建设和庭院经济等，吸纳贫困户入社 5516 户，带动贫困人口 14850 人发展产业或就业，切实增强贫困区域发展能力；节日慰问和捐款捐物 16.29 万元，为贫困群众解决生产生活各类困难问题；各县（市）遴选出有帮扶能力的企业，做到对有扶贫任务的非重点村帮扶全覆盖。

## 五、脱贫攻坚典型案例

**事例 1：地区全面规范土地流转提升贫困村土地流转收益。**地区将提高

贫困村土地收益与精准脱贫工作紧密结合起来，解决贫困村、贫困户土地流转“时间长、价格低、合同不规范”等突出问题，实现土地流转价格大幅提高。

共清理解决贫困村、贫困户土地流转面积 37.355 万亩，其中通过协商提高土地价格面积 33.8448 万亩，组建土地股份合作入股面积 3.5107 万亩。调整后的流转价格已达到或超过当地土地流转平均价格。组建土地股份合作社均采取“保底+分红”模式签订股份合作合同。

规范土地流转合同 9294 份，全面解决了不规范、不合理，显示公平的农村土地流转合同和行为。清理涉及建档立卡贫困村 43 个、贫困户 3644 户、贫困人口 11390 人，经测算，通过提高土地流转承包带动贫困户增收 1400 余万元，带动贫困户人均增收 1250 元，提升了贫困村土地流转收益。

按照整体推进、分类施策原则，旱田地由过去的 30—50 元提升至 100—150 元；土地质量较好但无水源保障的土地由过去的 100—150 元提升至 200—300 元；水源保障的滴灌地由 200—250 元提升至 300—400 元；部分滴灌地提升至 500 元以上。**案例：**托里县航勒村，人均 7 亩井灌地，发包收入 2800 元；11 亩旱田地自行种植小麦、红花，按每亩纯收益 200 元计算，可实现收入 2200 元，贫困户人均从土地得到直接收益 5000 元左右。

**事例 2：农村富余劳动力转移就业工作。**2015 年以来，塔城地区建档立卡有劳动能力贫困户 8458 户、18738 人已实现就业；2018 年，全地区建档立卡贫困户已脱贫（享受政策）人员计划实现就业 5134 人、创业 12 人。

全力推进精准就业扶贫，对返乡创业农民工、农村网络商户、建档立卡贫困等农村创业者给予享受创业贷款。2015 年以来，农牧民享受创业担



保贷款政策 626 人，享受贷款金额 3931 万元。

推动农村富余劳动力向纺织服装企业转移就业。2017 年以来，塔城地区北五县市城乡富余劳动力向沙湾县纺织服装企业转移就业 600 人。其中，建档立卡贫困户 81 人。

**事例 3: 塔城地区全面实施职业教育脱贫攻坚。**地委教育工委制定了《塔城地区推进“未升学初高中毕业生”职业教育和毕业后就业创业工作实施方案》《塔城地区职业教育脱贫攻坚工作实施意见》《关于进一步加强职业教育工作的实施方案》《塔城地区兜底解决初高中毕业未升学学生职业教育全覆盖实施意见》等文件，将职业教育与脱贫攻坚工作列入领导任期目标，激发县市内生动力，构建多方参与、协同推进的职业教育脱贫大格局。

从 2017 年开始，将所有塔城地区户籍的应届“未升学初高中毕业生”就读中职学校学生、贫困家庭学生接受职业教育免费入学，在国家、自治区免费政策基础上，地方财政将补助政策纳入财政预算，将应届“未升学初高中毕业生”全部纳入职业教育政府资助范围，实施免生活费、技能鉴定费、师范类 MHK 考试费、交通补助费、非边境县市住宿费、教材费政策，做到应助尽助，实现从义务教育到职业教育的无缝对接。**案例：额敏县上户镇**寄宿制学校叶日根叶尼·不勒汗是上户镇开生三村的贫困学生，无法在收费学校就读。针对以上这个学生的情况，上户镇党委及政府安排专人他家中做工作，并安排车辆将他送往额敏县职业高中就读。享受国家“三免”政策（即免课本费、免学费、免住宿费）。在校贫困生的 20% 学生享受一补政策（即每人每年 2000 元的生活补助）。**沙湾县**中等职业技术学校就

读的初中毕业生中，每生每年 2000 元的标准免学费， 20%的贫困生享受着每年 2000 元助学金，塔城地区应届毕业生享受三免一补政策（免学费，免住宿费，免课本费），每年 200 块交通费，毕业时享受 300 元技能鉴定费，除此之外沙湾县中等职业技术学校还联系了有爱心的社会单位以及个人捐款捐物，（鞍山捐款 12000，乌市三向公司捐款 30000 元，沙湾公平肉店每月 1500 元连续捐款三个月等）学校爱心屋定期给学生发放衣物，寒冷的冬季给贫困的学生送去温暖，周末安排贫困学生勤工俭学，使贫困生每天有 100 元收入，可以保证一周的伙食开销。**和布克赛尔县**初三毕业生胡安台·木哈密提汗是查干库勒乡查干库勒村贫困户家庭的孩子，他因成绩偏低进入不了高中，想出去上学但苦于家中经济条件有限，乡政府 9 月底知道他是今年初中毕业生未升学学生后，乡政府的相关工作人员去他们家宣传职业学校的优惠政策，待遇和就业安置等情况，孩子和家长都有进入和丰职业技术学校的意向，乡政府同职业学校联系好了后，10 月 8 日把胡安台·木哈密提汗送到了塔城和丰职业技术学校就读。**塔城市第四中学** 908 班一个叫妥兰百合的女孩，因家庭条件差，初中毕业后没有联系就读学校。学校教师通过和家长不断的沟通，不厌其烦地介绍给家长和孩子，联系了塔城地区卫生学校，最终在塔城地区卫生学校就学。

对于未能按期就业的毕业生，兜底安置 2017、2018 年两届 768 名未就业中职毕业生，全面阻断贫困代际传递，促进教育强民、技能富民、就业安民，坚决打赢脱贫攻坚战。

近年来，塔城地区各级政府累计投入职业教育的经费 3.57 亿元，与 176 家企业建立了合作关系，与 78 家企业签订了合作协议书，投入资金 1500

余万元，资助 3800 余名初高中毕业未升学学生就读，实现应届“初高中毕业未升学”学生职业教育全覆盖。

**事例 4：地区贫困户选聘护边员工作情况。**重视护边员选聘工作，将基层一线贫困户选聘为护边员。按照自治区统一要求增加护边员补助经费，平原地区每人每月 2000 元。地区优先选用具备护边员任职条件、能够履行职责任的建档立卡贫困户担任护边员。全地区护边员人数 5367 人，其中贫困户选聘护边员人数为 691 人。

随着贫困户参与护边员工作的积极性不断提高，塔城将综合素质高、业务能力强、热爱边防事业的农牧区贫困户选聘到护边员队伍中，落实“两增五有”，通过护边员和群众提供线索，先后协助查破重点可疑人员绕关避检、非法持有枪支、盗猎野生动物、偷越国（边）境等多起重大案（事）件，累计奖励居民群众和护边员 143 人次、发放奖励经费 100 余万元，各族人民群众管边控边的积极性、主动性进一步提升，为维护地区社会大局持续稳定、实现“三防”“三确保”任务目标奠定了基础。

**事例 5：发展现代化养殖，提升畜牧产业发展——新疆三农草原牧业发展带动塔城市恰夏镇窝儿塔阿树塔斯村持续脱贫。**塔城是优质的农产品生产基地，为畜牧业的大力发展提供了良好的空间，全区现有牲畜存栏数 470 万头（只），肉类总产量 17.3 万吨，是优质的肉牛发展基地。塔城市恰夏镇窝儿塔阿树塔斯村位于塔额盆地腹地，具有畜牧也发展的地理优势。新疆三农草原牧业开辟肉牛养殖新路径，规模化养殖产业的发展，旨在带动塔城市广大牧民现代化发展肉牛（羊）养殖，提高农业整体经济效益与农户收入，变资源优势为产品、产业和经济优势，助推了扶贫产业链的延伸。

**新疆三农草原牧业突出技术服务型助贫，解决养殖技术缺乏难题。**一是**突出产业服务模式**。通过肉牛核心育种场的建设，推广优良肉牛品种，通过规模化育肥场带动繁殖合作社及养殖大户的发展、通过职业农牧民培训中心和产业服务中心，带动园区周边贫困牧民养殖户进入产业发展；通过信息化管理系统的建设，实现精细化养殖管理。二是**突出孵化园区辅导模式**。在三农草原养殖园区内，对建档立卡贫困户成立的合作社及牧民的繁殖母牛进行一定时期的托管，逐步交给贫困村合作社及牧民自行经营管理，三农草原作为服务主体进行技术指导，杂交改良、饲草料配送等工作。重点建设扶贫型合作社、产业发展型合作社，重点辅导，重点带动。孵化园区实施标准化管理，设施标准化、繁育良种化、标准统一化、生产一体化、收益保底化。三是**突出产业服务部技术指导**。在塔城市，大多数贫困户集中表现在游牧民，说明传统畜牧业的生产方式效率比较低，无法带给牧民更好的收入，现代肉牛产业可以讲课先进的畜牧养殖技术、市场管理经验，通过培训、对口指导的方式，传递给广大牧民，从而提高畜牧养殖产业稳定发展增收。

**新疆三农草原牧业突出合作经营发展，加强助贫利益联结。**一是与塔城市恰夏镇窝尔塔阿树塔斯村村委会成立的牧果种养殖农民专业合作社合作帮扶，采购繁殖怀孕母牛交三农草原代养托管，每头牛每年收益 1500 元，同时三农草原与塔城华凌再配套 138.5 万元进行帮扶，收益再分配给 115 户贫困户。二是**吸纳贫困户就业**，目前，三农草原牧业吸纳恰夏镇窝儿塔村 17 名贫困户及南疆贫困务工人员 15 人在公司就业及轮训，为他们提供了每人每月 4000-5000 元的稳定的工资收入。同时，三农草原牧业监管合

作社繁殖母牛的生产经营情况，进行现代肉牛养殖知识及技术培训，为未来自主经营奠定基础。三是三农草原牧业流转塔城市恰夏镇窝尔塔阿树塔斯村 21 户贫困户干枯废弃草场共计 11600 亩，在牧民正常享受草原补贴的前提下，每户每年土地分红 5690 元；吸纳阿树塔斯村 3 户贫困户带牧公司繁殖母牛 600 头，每头托养代管费 80 元，三个家庭代养期月收入分别达到 16000 元，年收入达到 10 万元。

**贫困户受益情况。**巴合提别克·扎尔勒汗，恰夏镇窝尔塔阿树塔斯村贫困户，因病致贫，妻子心脏病，两个儿子年幼要上学。夫妻二人未接受过教育，无任何技术，家庭生活极其困难。2019 年，在村委会的帮助下开始在我公司就业，他白天认真干活，晚上学习养殖知识，同时定期参加公司展开的养殖技术培训，从刚开始的磕磕碰碰到现在的得心应手。流下的汗水，勤劳的双手，爱学的精神让巴合提别克·扎尔勒汗顺利脱贫，现家庭年收入可达到 6 万元。如今，巴合提别克·扎尔勒汗在党的关怀下顺利脱贫，心怀感激，决心在生活越来越好的同时，感恩社会，尽绵薄之力去帮助别人，一起走上幸福之路！

## 第四章 贫困现状及原因分析

### 一、当前区域内脱贫攻坚现状

塔城地区共有 3 个贫困县和 2 个非贫困县市，分别是 1 个国家级贫困县托里县、2 个自治区级贫困县裕民县、和布克赛尔县，全地区涉及 69 个贫困村，主要分布在托里县、裕民县、和丰县、额敏县、塔城市五个县市 42 个乡镇场 358 个村。2015 年和布克赛尔县脱贫实现摘帽，2016 年托里县脱贫摘帽，2017 年裕民县脱贫摘帽。2018 年底，全地区现有建档立卡贫困户共计 18028 户 56130 人。2019 年通过扶贫对象动态调整，截至 2019 年 11 月底，现有在册贫困人口 16710 户 53015 人，共计清理减少 1318 户 3115 人，其中自然增加 2147 人、减少 194 户 1808 人，清退不补录 1124 户 3454 人。标注 26 户 78 人脱贫，目前实现在册贫困户人口全部脱贫，人均收入达 14707 元，确定了 2 户 7 人边缘户。

建档立卡贫困户家庭实现人均收入 14707 元。其中，人均收入 5000 元到 6000 元（含 6000 元）有 78 户 253 人，占比 0.5%；大于 6000 元小于等于 7000 元有 329 户 1004 人，占比 1.9%；大于 7000 元以上有 16303 户 51758 人，占比 97.6%。

在册 16710 户 53015 人住房安全 100%有保障。所有建档立卡贫困户安全饮水 100%达标。建档立卡贫困户家庭子女义务教育保障率 100%。在册贫困户 16710 户 53015 人 100%参加城乡基本医疗保险和大病保险。

### 塔城地区 2019 年贫困户家庭人均收入情况分析表<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 塔城地区政府网, 【EB/OL】 [2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.

指标	贫困户		人数比重 (%)
	户数 (户)	人数 (人)	
人均收入 (元)			
5000—6000	78	253	0.5
5000—7000	329	1004	1.9
7000 以上	16303	51758	97.6

## 二、致贫情况分析

在 16710 户 53015 人建档立卡贫困户中，主要致贫原因：交通落后 297 户 985 人，占贫困人口 1.9%；缺技术 6925 户 22525 人，占贫困人口 42.5%；缺劳动力 663 户 1145 人，占贫困人口 2.6%；缺水 352 户 1103 人，占贫困人口 2.1%；缺土地 239 户 766 人，占贫困人口 1.44%；缺资金 1592 户 5585 人，占贫困人口 10.5%；因病 3085 户 9094 人，占贫困人口 17.2%；因残 2208 户 6712 人，占贫困人口 12.6%；因学 1257 户 4791 人，占贫困人口 9.1%；因婚 46 户 179 人，占比 0.33%，因丧 19 户 51 人，占比 0.09%，因灾 27 户 79 人，占贫困人口 0.14%。从表格中，我们可以清晰的看出缺乏技术支持是导致贫困的主要原因，而技术能力水平背后，与贫困人口的民族成分、年龄结构，教育水平等有十分密切的关系。

塔城地区 2019 年贫困户致贫原因情况分析表<sup>33</sup>

致贫原因	贫困户	人数比重 (%)
------	-----	----------

<sup>33</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 塔城地区政府网, 【EB/OL】 [2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.

	户数（户）	人数（人）	
交通落后	297	985	1.9
缺技术	6925	22525	42.5
缺劳动力	663	1145	2.6
缺水	352	1103	2.1
缺土地	239	766	1.44
缺资金	1592	585	10.5
因病	3085	9094	17.2
因残	2208	6712	12.6
因学	1257	4791	9.1
因婚	46	179	0.33
因丧	19	51	0.09
因灾	27	79	0.14

（一）从民族成分可以看出，截止 2019 年底，全地区现有建档立卡贫困户 16710 户 53015 人，占全区 2014 年农村户籍人口的 10.8%。其中男性 26693 人，占比 50.3%，女性 26322 人，占比 49.7%。少数民族 14112 户 46171 人，占建档立卡贫困户 84.45%。

塔城地区 2019 年贫困户比例分析表<sup>34</sup>

指 标	人数（人）	比 重（%）
-----	-------	--------

<sup>34</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 塔城地区政府网, 【EB/OL】 [2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.



贫困户人口	53015	100
其中：少数民族	46171	84.45
汉族	6844	15.55
其中：男性	26693	50.3
女性	26322	49.7

少数民族在塔城地区贫困人口中占据的比例很大，由于少数民族（主体为哈萨克族）粗放式的经济增长方式。多依托于传统牧业，对农业耕种特别是经济作物的耕种等，没有形成习惯性的思维，在农业技术的学习研究上，少数民族贫困群体普遍处于“放弃”状态，对于国家给予的耕地等，往往以较低价格外包，导致少数民族农业耕种人员少，在农业技术上长期处于落后。

（二）从文化程度情况分析中可以看出，全地区现有建档立卡贫困户16710户53015人，非在校文盲或半文盲329人，占比0.6%，小学文化程度12961人，占比24.4%，初中文化程度18452人，占比34.8%，高中文化程度3241人，占比6.1%，大专及以上学历文化程度1865人，占比3.5%；学龄前儿童2068人，占比3.9%，学前教育2081人，占比3.9%，在校小学生5717人，占比10.7%，初中生2606人，占比5%，普通高中1588人，占比3%，中职生1236人，占比2.4%，大学就读生871人，占比1.7%。贫困人口的学历普遍较低，主要集中在初中及以下文化程度，结合前图中，少数民族居多的特点，可以分析出，少数民族对于学历教育的忽视，在义务教育完成后，很少进行高中及以上层次学历的教育，为导致贫困发生，埋下了隐患。

塔城地区 2019 年贫困户文化程度情况分析表<sup>35</sup>

指 标	人 数 (人)	比 重 (%)
非在校文盲或半文盲	329	0.6
小学文化程度	12961	24.4
初中文化程度	18452	34.8
高中文化程度	3241	6.1
大专及以上学历	1865	3.5

注：在读学生不在统计范围

（三）从贫困人口的年龄层次可以看出，全地区现有建档立卡贫困户 16710 户 53015 人，0-3 岁 1893 人，占比 3.6%；4-6 岁 2366 人，占比 4.5%；7-16 岁 9063 人，占比 17.1%；17-60 岁 34813 人，占比 65.7%；61-69 岁 3304 人，占比 6.2%；70 岁-79 岁 1254 人，占比 2.7%；80-89 岁 293 人，占比 0.55%；90 岁以上 29 人，占比 0.05%。

从表格中可以看出，贫困人口中 17 至 60 岁占比最大，而该年龄段，一般为青年期和中年期，涵盖了人群普遍职业生涯的全部时间，该时间段中，人在智力、经验、身体强度上普遍处于良好状态，而在塔城地区贫困人口的年龄层次上看，却处于贫困的普遍发生期，这是值得深入思考的问题。以下图数据为例：

<sup>35</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报.塔城地区政府网，【EB/OL】[2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.

塔城地区 2019 年贫困户年龄情况分析表<sup>36</sup>

指标年龄（岁）	贫困户人数（人）	人数比重（%）
0—3	1893	3.6
4—6	2366	4.5
7—16	9063	17.1
17—60	34813	65.7
61—69	3304	6.2
70—79	1254	2.7
80—89	293	0.55
90 岁以上	29	0.05

塔城地区塔城市贫困人口中，有普通劳动能力和无劳动能力人数分别占 52.79%和 36.53%，由此可以看出，贫困人口普遍缺乏技能型劳动能力，往往只能从事社会基础性工作，除开一部分纳入国家护边员享受政策性工资待遇之外，外出务工人员比例很大，这与前表中贫困人口的年龄层次结合起来可以分析得出，由于学历教育、技能培训的缺失，贫困人口主动劳动能力水平较低，无法从事技能要求高的工种，导致收入值低。

由以上几个方面，我们清晰的判断出，塔城地区贫困人口之所以致贫，除极少部分的偶发性因素之外，基本上与少数民族长期忽视教育和长期生存模式有密切的关系，虽然不能直接用民族性来界定，从表现中，也能够看

<sup>36</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 塔城地区政府网, 【EB/OL】 [2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.

出教育对改变人群思维，进而创造价值，摆脱贫困有重要的指导作用。

塔城市 2020 年贫困户劳动技能情况分析表<sup>37</sup>

指 标	人 数（人）	比 重（%）
贫困户人口	4626	100
有普通劳动能力	2442	52.79
有技能劳动能力	34	0.73
丧失劳动能力	158	3.42
无劳动能力	1690	36.53
弱劳动力或半劳动力	302	6.52

（四）从健康状况来看，除开缺乏技术导致贫困这个占比大的因素之外，因病、因残致贫的比重分别占 17.2%和 12.6%。从塔城地区贫困户健康状况中可以看出，在 16710 户 53015 人建档立卡贫困户中，身体健康 44426 人，占比 84%；残疾 3235 人，占比 6.1%；患有大病人员 426 人，占比 0.8%；长期慢性病 4760 人，占比 9%；残疾且长期慢性病 168 人，占比 0.32%。其中，长期慢性病和残疾是导致贫困中排名第二和第三的因素，通过结合前表中塔城市贫困人口中无劳动能力者占 36.53%的情况可以判断，虽然社会保障体系覆盖面大，成效十分明显，但由于区域医疗卫生条件所限，交通不便利等主客观因素地制约，形成长期慢性病和因病致残成为了贫困人口

<sup>37</sup>全国扶贫开发信息系统

[http://cpadis.cpad.gov.cn:7080/cas/login?service=http%3A%2F%2Fcpadis.cpad.gov.cn%3A7080%2Fportal%2Fj\\_spring\\_cas\\_security\\_check](http://cpadis.cpad.gov.cn:7080/cas/login?service=http%3A%2F%2Fcpadis.cpad.gov.cn%3A7080%2Fportal%2Fj_spring_cas_security_check)

中危险性因素。从区位和传统生存方式上看，大多数少数民族贫困户生活在偏远山区，日常以摩托车等交通工具代步。空间距离上的遥远，在发生疾病时导致错过最佳治疗时机；出行方式上的特有性，容易造成交通事故等安全隐患。从，除此之外，少数民族饮食习惯也是形成慢性疾病的催化剂，从因病致贫人口的普遍病症上可以分析出，心脑血管疾病、胆、肝脏等功能性疾病占比高。

塔城地区 2019 年贫困户健康状况情况分析表<sup>38</sup>

指 标	人数（人）	比 重（%）
贫困户人口	53015	100
身体健康	44426	84
疾 残	3235	6.1
患有大病人员	426	0.8
长期慢性病	4760	9
残疾且长期慢性病	168	0.32

（五）从收入结构来看，当前，塔城地区对贫困人口的帮扶政策发挥出一定的资金效益，以塔城市为例。从表格中可以看出，生产经营性收入占比最大，这是与扶贫政策紧密关联的。主要体现在：免息或者低息贷款的发放，农牧业合作社的建立，扶持性创业计划等，而工资性收入也以护边员、护林员、安保人员、生产企业技术型工人等为载体体现。但在此中

<sup>38</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 塔城地区政府网，【EB/OL】 [2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.

不能忽视的问题，就是扶贫政策中扶贫牲畜的发放，耕种土地的分配，贫困户初上部分耕种之外，采取的最多办法是将牲畜变现，将土地转包，在莫种意义上实现了数字脱贫。

塔城市 2020 年贫困户人均收入结构分析表<sup>39</sup>

收入结构	占比 (%)
工资性收入	34.44
生产经营性收入	37.3
财产性收入	13.7
转移性收入	14.5

(六) 从资源上看，由于缺水导致贫困的比例占有 12.63%，这是与塔城地区自然环境和地理位置由直接关系的，以塔城地区裕民县为例，自 2020 年 6 月各类经济作物进入成熟期来看，由于严重干旱，红花损失较为惨重，在实地走访中可以看到，大片红花地由于干旱而造成损失；经济林带由于缺水而大量死亡；番茄由于缺水生产周期变长，加之采收收到疫情限制，减产较大，从而导致农业经济出现较大幅度下降。

### 三、致贫的主要问题和困难

(一) 贫困人口中特困供养人群依然存在。在 16710 户 53015 人建档立卡贫困户中，一般脱贫户 14163 户 45892 人，占比 86.6%，低保脱贫户 2467 户 7008 人，占比 13.2%，特困供养户 80 户 115 人，占比 0.2%。由此表可以看出，低保脱贫户和特困供养户仍然占有一定的比例，虽然扶贫成

<sup>39</sup>全国扶贫开发信息系统

[http://cpadis.cpad.gov.cn:7080/cas/login?service=http%3A%2F%2Fcpadis.cpad.gov.cn%3A7080%2Fportal%2Fj\\_spring\\_cas\\_security\\_check](http://cpadis.cpad.gov.cn:7080/cas/login?service=http%3A%2F%2Fcpadis.cpad.gov.cn%3A7080%2Fportal%2Fj_spring_cas_security_check)

效已经逐步显现，但对于无劳动能力，确实无法解决贫困现状的人口，对社保体系依然存在较大的挑战，这部分人口目前由地方财政供养，在数据上可以达到脱贫，却十分缺乏造血能力，无法自给自足，给财政造成了负担。

塔城地区 2019 年贫困户属性情况分析表<sup>40</sup>

属 性	贫困户		人数比重 (%)
	户数 (户)	人数 (人)	
一般脱贫户	14163	45892	86.6
低保脱贫户	2467	7008	13.2
特困供养户	80	115	0.2

(二) 塔城地区扶贫绩效的区域差异性较大。塔城地区东西两个县市之间差距 470 余公里，地理环境由天山北坡的腹地向塔额盆地转化，特别是北四县（塔城市、额敏县、裕民县、和布克赛尔蒙古自治县）大多处于平原戈壁，常年缺水，作物光照绝对时长限制较大，导致主要农作物（小麦）只能为一年两季；加之经济作物主要为棉花、红花、玉米、打瓜等附加值较小品种，促进增收的辅助产业上制约性因素较多。因此在东部县市乌苏市和沙湾县，占据天山北坡经济带的区位优势，在推进脱贫攻坚，实施产业化扶贫上，方式比较多样，该地区贫困人口主要为资金缺乏，帮扶难度相对较小；而北部四县市和托里县，贫困人口中，少数民族牧业居民

<sup>40</sup>塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 塔城地区政府网, 【EB/OL】 [2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>.

多，经济增长方式比较单一，分配的耕地产能相对较低，庭院经济发展方式受制于区域，供销不相适应。而其中托里县、和布克赛尔蒙古自治县由丰富的冶金资源储备，地方财政压力较小，在扶贫项目和资金扶持上压力小；而裕民县受制于地理位置、资源状况和基础设施建设等因素，特别是平原戈壁缺乏水资源的现状，导致农业作物生产存在很大掣肘。

**（三）没有建立起一支优秀的扶贫干部队伍。**通过实地走访塔城市阿不都拉乡库吉拜北村、乌苏市古尔图镇桥牛布拉克村等了解精准扶贫落实情况，可以分析出，从精准扶贫，推动“两不愁三保障”来看，针对贫困户开展的“因户施策、一户一策”，在扶贫干部调研中缺少对贫困原因的分析，没有在复杂的收支现状中，掌握连续贫困发生的内在特点；存在照搬照抄、盲目乐观的斗争情绪，“迷信”数字脱贫，利用“访惠聚”工作开展中后盾单位发挥作用上，可以分析出，对于项目较多、职能作用较大的单位，帮助“数字脱贫”的成功率较高，也更加收到贫困户的欢迎，其他单位对贫困底量的撬动上，成效不大。此外，扶贫干部队伍的专业化专门化水平不高。一些来自于各个行业部门、一些来自于乡镇基层，在开展扶贫工作前要进行必要的培训，由于培训时间较短，强度较大，专业性较强，对部分干部来讲，真正能够化为已用的少，对政策的理解和把握上存在较大差异，特别是基层乡镇干部，本身帮扶力量薄弱，资金和政策支持效益发挥的不好，加之扶贫工作任务十分繁重，村与村之间也存在人手分配不均的情况，导致精准扶贫的工作质量不高、扶贫效果参差不齐。

**（四）贫困户“等靠要”现象严重。**精准扶贫是针对贫困户实施精准识别、精准帮扶、精准管理的扶贫模式。尽管随着扶贫资金的持续性投入，



贫困户的家庭经济状况能够在短期内的生活水平有了明显的改观。但是，在扶贫的政策落实中一些县市将扶贫单纯的理解为由物质扶贫，从而造成了贫困户缺乏精神教育，以至于在整个扶贫工程的落实中造成贫困户对扶贫资助过度依赖的心理状态。具体表现在扶贫项目中缺乏积极主动参与的实际行动，更有部分贫困户形成了“等靠要”的惰性思维。

通过个案访谈的研究方法，收集多个地区部分贫困户在扶贫过程中的思想状态和行为习惯。通过此次调研主要对精准扶贫中部分贫困户的表现概括为以下几种表现形式：

一是相互比穷，力争贫困户。随着精准扶贫政策的大力推进，扶贫专项资金和扶贫项目纷纷引入广大农村，贫困户成了被优待的群体。其中贫困户的识别是精准扶贫的前提，换句话说就是“扶谁”的问题，该问题的解决至关重要。进而政府部门采取了一系列的措施对贫困人群进行有效且合规的识别，即：利用“县为单位、规模控制、分级负责、精准识别、动态管理”为主要的识别原则，按照流程对识别出的贫困户进行群众评议、入户调查、公示公告、抽查检验、信息录入，并逐步落实到村到户的贫困状况调查和建档立卡工作。尽管如此，在该过程中，仍出现了争当贫困户，把扶贫资金视为“唐僧肉”的现象。

1. 某些边缘贫困户与非贫困户主观地认为自己与贫困户之间的差距较小，也应该被识别为贫困户，享受物质上的帮扶与一系列的政策红利，进而得了“红眼病”，甚至通过上访“讨说法”。

2. 懒惰心理让部分人认为“国家的钱不拿白不拿”，因此争着建档立卡当贫困户，以穷为荣，将贫困户的头衔当成了一种荣耀。这部分人没有

自主脱贫的意愿，更不想参加劳动，只想依靠政府的救济生活。

3. 在农村里，部分农户在对周围贫困户境遇不了解的情况下，就与其进行不恰当的社会比较。进而，当其发现生活状况与自己相类似或比自己好的人享受着贫困户的待遇，有政府的物质上的帮扶和政策上的支持，而自己辛苦工作，为生活奔波却还是过得很艰辛，反而达不到“衣来伸手，饭来张口”有着政府帮扶的“贫困户”的生活水平。当其发现自己的付出与贫困户相当或多于贫困户的付出，而获得的报酬却少于贫困户时，也会发生争当贫困户的现象。

二是嘲笑努力，不思进取。在众多贫困户中存在着一群拥有劳动能力却嘲笑努力的人，他们丧失脱贫斗志。他们可分为两类：一类是从未为脱贫努力的人，他们由于长期生活在贫困的环境中，受贫困文化的影响，已经认定自身的贫困是命运使然的结果，进而在精准扶贫的过程中，面对扶贫政策与扶贫项目无动于衷，认为这就是命运的安排，即使努力也只是无谓的挣扎。宁愿过着“靠着墙根晒太阳，等着别人送小康”的生活。对于这类人的扶贫被概括为“扶了今天等明天，扶了明天等后天”。还有一部分群众虽然曾经为脱贫而努力过的人，但是他们在脱贫的过程中，由于生意失败或家庭成员生病等原因造成了脱贫失败的结果，这些人在遭受了一次或多次失败后就会认为自己没有脱贫的命，于是每天借酒消愁，进而失去了自主脱贫的能力，只能依靠政府的救济度日，这种生活状态为“等靠要”问题的产生奠定了基础。

三是惰性十足，过度依赖政府。随着精准扶贫的推进，扶贫干部已经采取了群众“下单”、政府“买单”的扶贫方式。所谓的群众“下单”、

政府“买单”是指政府根据每个贫困家庭不同的生活环境及其贫困成因，制定与之对应的扶贫策略。但是一些村队仍然没有完全杜绝“干部在干，贫困户在看”的扶贫现象，及时干部将扶贫产业对接上门，但是仍有贫困户就是不愿意开门。其具体表现如下：

1. 大多数贫困户很难准确理解脱贫致富机遇难得，长期以往的“等靠要”思想作祟，并不愿意改变现有的安逸生活，认为吃苦受累没有必要，往往曲解政府的扶贫政策，始终停留在“要我脱贫”的被动意识，缺乏“我要脱贫”的主动自觉。将脱贫的任务甩锅，认为这些都是领导干部的工作，与自己无关。缺少攻克贫困的勇气和毅力，自己无法寻找致富的好方法，对于上门对的扶贫政策始终持观望态度。

2. 部分贫困户认为脱贫就是一味地向政府索取生活物资，改善现有的生活状况就可以，缺乏长远打算。具体表现为贫困户担当，将子女上学和家人看病等问题都归为政府责任，政府多次进行思想教育，都难以对教育扶贫做出回应。这些贫困户不去接受政府制定的多方式扶贫策略。例如政府对接用于生产经营的小额贷款，往往会被理解为无偿的补贴，贫困户常常挪作他用，而不专心用于生产，导致无法还清贷款，失去了致富奔小康的信心。贫上加贫的生活处境导致他们对于脱贫过程中表现的主动性和积极性都极其低下，不愿冒任何风险和代价，对未来不报期望、对脱贫攻坚无动于衷，在寻找脱贫致富途径坐以待毙。

3. 还有一些贫困户自己明明拥有劳动能力，但是却好吃懒做，好逸恶劳。长期依赖政府帮扶渡过难关。特别是随着近几年政府扶贫力度的不断加大，帮扶资金的不断增加，已经从以往的度过难关，变为“等待”政府

致富的扭曲心理。长期以往的恶性循环导致这些群众形成一种理所应当的心理状态，如果政府救助没有达到心理预期，就会制止事端，扰乱社会公共秩序。这种过度依赖心理极大的影响了自主脱贫攻坚的政策推行。主要困难：一是扶贫政策和项目的平均分配导致减贫目标任务完成难。每年自治区和地方财政对贫困地区投入的资金主要用于基础设施建设，但与地方实际所需资金差距较大，而且扶贫资金在使用过程中，制约性因素多，不能有效整合，导致一些边远地区的扶贫项目实施效果不能充分体现，特别是近几年来，由于洪水、雪灾、疫情等影响，出现了脱贫户返贫现象，也有部分非贫困户滑向贫困。

二是扶贫产业找准难。要想变“输血”为“造血”，根据地方实际，推进科学合理的扶贫开发行业十分关键，目前除合作社在农业产业创新上有所收获之外，仍然是用比较简单粗暴的扶贫方式，例如：安置工作、鼓励外出务工等，加之一些有发展潜力的项目见效慢，地方政府和贫困户缺乏积极主动的进取精神，导致动力不强，扶贫效益显现较为缓慢。

## 第五章 对策及建议

通过大量数据考证和实地走访、座谈等，我们可以看到，塔城地区虽然减贫任务全面完成，脱贫攻坚整体转入巩固提升阶段。但是基于其效率和效益分析，无论是脱贫减贫还是巩固提升，仍然呈现出多层次复杂化的特点，粗放性、表象性明显。脱贫攻坚收官之年的贫困人口的自主发展、可持续发展以及有效对接乡村振兴等，需要从深层次原因分析，并亟需一

个从理论、政策、思路、措施等系统有效的研究成果进行实践指导。

## 一、结合地区经济发展实际，营造优良发展环境

（一）有效发挥扶贫政策的吸引力，为贫困户和农牧业群体提供一个自由、安全的现代化经济发展模式。进一步提升服务意识、改进工作作风，加大工作力度，努力营造安商、便商、兴商、富商的环境氛围，为扶贫工作发展营造良好环境。

（二）撬动民营企业这个脱贫攻坚的重要力量，引导民营企业继续把助力脱贫攻坚作为践行共享发展理念、走共同富裕道路的光彩事业，充分发挥资金、技术、产品、市场等优势帮助贫困群众增收致富，不断推动民营经济做优做强做大，开创民营企业高质量发展新局面，展现民营企业勇于承担社会责任的时代新风貌。

（三）发挥扶贫项目的辐射作用，围绕扶贫项目实施，有效吸纳民间资本，使贫困对象积极参与、主动作为，推动扶贫项目成果显现。

## 二、提高对贫困人口识别和帮扶的精度

（一）对贫困人口标准的把握上，要更加科学化规范化，不能简单的搞一刀切，对于贫困人口的界定，要建立一个动态监管机制和预警机制，对可能造成的贫困情况要有一个预见性的把握，不能简单的用数字来界定贫困和非贫困。

（二）因地制宜，分类施策，在帮扶的精准度上作文章。地方性扶贫政策的出台和实施，既要有宏观的指导性，更要注重各地区位环境、经济增长方式、贫困人口自身等综合性因素，把精准扶贫做实做细，尊重差异性原则，以真正脱贫，能够能动性的创造价值为目标。

### 三、持续加大基础设施建设力度

近几年来，塔城地区推进的水、电、网络等村村通工程成效比较明显，按照乡村振兴战略的要求，还应当站在全局的高度，围绕交通、水利工程、垃圾处理、公共服务设施的标准化方面进行长期规划。在目标的设定上，要集中力量办大事，对于重点乡镇重点村队予以资金和政策上的倾斜，对临近区域形成一种良性的辐射带动作用。也可以发展 PPP 项目，把民间资本引入基础设施建设项目中，创新融资机制，发挥国家、地方性扶贫政策的优惠补贴优势，吸引个人或者集体资金参与基础设施建设，特别是可以鼓励脱贫人口在保障经济利益的前提下，积极回馈社会，使基础设施建设发展有更加广阔的前景。

### 四、尝试性调整经济结构，发展特色文化产业

法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁曾提出“增长极理论”，其核心内容就是主张通过发展潜力大的要素来推动区域经济的发展。塔城地区的优势体现在文化资源相对典型，天然的自然环境保证了文化资源原真性，激发文化对经济的助推作用是促进扶贫工作提质增效的不二选择。特色文化产业发展目前方兴未艾，但其未来发展将显示出强大的包容性，一种文化资源能够衍生多种业态，例如文化+旅游、文化+电商、文化+演艺等。资源开发深度和广度的增加势必能够带来当地经济的提升，更能逐步改变传统产业的内在结构，创造出更多就业机会。利用本土文化发展特色产业，促进经济结构优化调整，激发和培养贫困人口的创造潜力于自我发展能力。突破传统扶贫手段一味向自然资源索取，发展粗放这一瓶颈。协调生态环境保护与文化资源开发、利用是开展文化扶贫工作的重中之重，这也是习近平

总书记高度重视的问题，更是我们响应“绿水青山就是金山银山”口号所必须遵循的原则，只有做到这一点，才能真正满足社会公众对生态环境公共产品的需求，开展扶贫脱困过程中要将科学、合理、生态、绿贫、环保作为扶贫的重要约束，权衡好文化资源开发与生态环境保护的关系，寻求扶贫脱困与生态环境保护最佳平衡点。

## 五、搭建一支专业化的扶贫队伍

这是一个长期的工作任务，一是要强化队伍能力素质建设，扶贫工作是一项细微精准的工作，需要的不仅仅是人与人的交流，更多的是人与人之间的相互信任，扶贫干部对精准扶贫政策的把握，对贫困户实际情况和发展方向的充分掌握，同时能够推动贫困户观念的转变，提升脱贫的动力。此外，要把扶贫工作作为一项民心工程，从工作中体现一名党员干部的操守和要求，坚决杜绝思想的滑坡和行动的懈怠。二是要充分发挥好后盾单位的作用。这是一个统一标准的问题，能够承担扶贫任务的单位需要在严格上级各项扶贫政策落实的基础上，积极参与扶贫项目和资金使用的监管，不能当甩手掌柜，要组织访惠聚工作队和村两委积极参与到扶贫项目全过程，优化资金的使用效率，把着力点放在扶贫效果上。三是要把“精”字放在扶贫工作的首要和核心位置。一方面是识别精准，健全完善动态的监督机制，对于贫困人口“标准”的设置采取因地制宜、具体问题具体分析的方式，对人员的“进出”进行动态化监控，设置“红线”，及时关注可能导致贫困的人群生产和生活状况；另一方面是措施精准，要把因户施策落到实处，不能盲目的搞一刀切，扎堆搞合作社、搞单一经济作物种植、搞庭院经济，要把入户工作搞细致、搞精确，真正的做到针对每一户、每

一人制定切实可行的措施办法，还要适时引入第三方评估机制，定期对扶贫措施的试试效果进行评价，根据实际动态性调整方法，从全面上把握精度和准度。

## **六、提高教育水平，提升人口素质，从而打破贫困文化代际循环**

换一种视角来解读就是通过多种方式提升贫困人口的专业化能力素质。通过搭建人才培养的专项平台，从而完成人才队伍建设，将人才转换为第一生产力。培训与引导贫困户掌握创造财富的能力，要将培训作为“授人予渔”的模式。盘活文化资源，“扶智”应该是全面对贫困人口的自我能力进行提升。对个体而言，民族手工艺传承人的保护、吸纳民族成员作为相关产业从业者。同时，还要调动贫困的群体积极性。扶贫脱困工作的推行不断深化，作用手段更为多元化，据此能够从人口基本素质、未来发展空间等方面发挥作用，从根本上改善贫困户的生活条件，特别是精神思想境界和主动求变的意识。但贫困群体不能总是处于被动地位，要排除“等、靠、要”的消极思想。贫困群体应当将注重力从扶贫资金转移到自己的能力储值，加强脱离贫困的主动性，通过参与到扶贫开发的项目，不断拓宽多种产业模式下的增收致富途径。除此之外，要充分关注乡土社会中的“名人效应”，通过能者的优势带动一批贫困人口加入类似于小手工制造业等当地产业，将农业转化为非农人口的就业人数，进行逐步的人力资本累计，完成量变到质变的飞跃，通过“造血式”扶贫项目发展内生经济。

## **七、激发扶贫对象内生动力**

在当前扶贫资金投入和项目实施中，应当强调贫困户的自主积极性和责任感，鼓励扶贫对象参与经济生活和从事有偿工作，充分发挥社会政策



和社会福利的经济效用，在项目的分配中，要设置“门槛”，明确项目收益的分配，引导扶贫对象在做好扶贫项目时转变以往项目的明确指向性，激发扶贫对象的社会责任感和回馈心理，主动积极的将项目成果部分回报社会，服务经济社会发展。

## [参考文献]

- [1][英]安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 李康, 李猛译. 北京:三联出版社, 1998:28.
- [2][英]亚当斯密. 国富论[M]唐日松译. 北京:华夏出版社, 2005:17.
- [3]莱恩·多亚尔, 伊恩·高夫. 人的需要理论[M]. 北京:商务印书馆, 2008:215.
- [4]彭华民等. 西方社会福利理论前沿——论国家、社会、体制与政策[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2009:33.
- [5]彼得·德怀尔. 理解社会公民身份[M]. 北京:北京大学出版社, 2011:17.
- [6]Rose, R. (1986) Common Goals but Different Roles: The State 's Contribution to the Welfare Mix. in Rose, R. &R. Shiratori, *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- [7]Evers, A. (1990) Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy, in Evers, A. and Wintersberger, H. (eds.) *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*. Colorado: Frankfurt and Boulder.
- [8]Johnson, N. (1999) *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective*. London ; New York : Prentice Hall Europe.
- [9]黄黎若莲. “‘福利国’、‘福利多元主义’和‘福利市场化’” [J]. 改革, 2000(10).
- [10]彭华民, 黄野青. “福利多元主义: 福利提供从国家到多元部门的转型” [J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2006(6).
- [11]林闽钢. “福利多元主义的兴起及其政策实践” [J]. 社会, 2002(7).
- [12]阳盛益, 蔡旭昶, 郁建兴. “政府购买就业培训服务的准市场机制及其应用” [J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2010(5).
- [13]Grand, L. (1991) Quasi - Markets and Social Policy, *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 408.
- 3 Grand, L. and Bartlett, W. (eds). (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- [14]Grand, L. and Bartlett, W. (eds). (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press
- [15]Kähkönen, L. (2004) Quasi - Markets, Competition and Market Failures in Local Government Services,

*Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol. 8, No. 3.

[16] 斯蒂芬·贝利. 地方政府经济学:理论与实践[M]. 北京:北京大学出版社, 2006:343.

[17] 詹姆斯·米奇利. 社会发展:社会福利视角下的发展观[M]. 上海:上海人民出版社, 2009:11.

[18] 中国发展研究基金会. 中国人类发展报告 2005:追求公平的人类发展[R]. 北京:中国对外翻译出版公司 2005:3.

[19][20] 安东尼·哈尔, 詹姆斯·梅志里. 发展型社会政策[M]. 罗敏, 范酉庆等译. 北京:社会科学文献出版社, 2006:10, 13.

[21] 丁建定. 社会福利思想(第2版)[M]. 武汉:华中科技大学出版社, 2009:191.

[22] 安东尼·吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 北京:北京大学出版社, 2000:121.

[23] 彼得·泰勒-古拜. “社会福利与社会投资:福利国家的创新”[M]. 杨团, 葛道顺编:《社会政策评论》(第一辑), 北京:社会科学文献出版社, 2007:55.

[24] 马丁·鲍威尔编. 新工党, 新福利国家? 英国社会政策中的“第三条道路”[M]. 重庆:重庆出版社 2010:17.

[25] 尼尔·吉尔伯特等编. 激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2004:29.

[26] White, S. (1998) Interpreting the ‘Third Way’, *Renewal*, Vol. 6.

[27] Richardson, L., Le Grand, J. (2002) Outsider and Insider Expertise: the Response of Residents of Deprived Neighborhoods to An Academic Definition of Social Exclusion. *Social Policy and Administration*, Vol. 36, No. 5.

[28] 林闽钢. 社会政策——全球本地化视角的研究[M]北京:中国劳动社会保障出版社, 2007:103.

[29] 塔城地区 2019 年国民经济和社会发展统计公报. 塔城地区政府网, 【EB/OL】 [2020-04-23]. <http://www.xjtc.gov.cn/info/1189/155172.htm>

[30] 全国扶贫开发信息系统 [http://cpadis.cpad.gov.cn:7080/cas/login?service=http%3A%2F%2Fcpadis.cpad.gov.cn%3A7080%2Fportal%2Fj\\_spring\\_cas\\_security\\_check](http://cpadis.cpad.gov.cn:7080/cas/login?service=http%3A%2F%2Fcpadis.cpad.gov.cn%3A7080%2Fportal%2Fj_spring_cas_security_check)

[31] 孙璐. 扶贫项目绩效评估研究——基于精准扶贫的视角[D]. 中国农业大学博士学位论文, 2015(6).

[32] 张育琴. 积极性社会政策视角下的就业服务新形态——以浙江省三个个案为例[D]. 浙江大学硕士学位论文, 2016(5).