

中国精准扶贫驻村帮扶工作成效及其影响因素

童春阳^{1,2,3,4}, 周扬^{1,2,3,4}

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101; 3. 中国科学院精准扶贫评估研究中心, 北京 100101; 4. 中国科学院大学, 北京 100049)

摘要: 基于全国6378个村的驻村帮扶数据样本, 本研究分析了精准扶贫工作中驻村帮扶措施的实施与进展状况, 并用计量方法识别了影响驻村帮扶成效的主要因素, 测度了帮扶工作的减贫效应。驻村帮扶队伍主要由县级单位派出的男性干部组成, 平均年龄为42岁且学历以大专大学为主; 驻村干部采取的帮扶措施保持了因村施策原则, 具体包括“输血式”与“造血式”帮扶; 帮扶项目的实施和成效具有明显的地域特征, 总体上西部优于中部; 驻村帮扶成效受到多重因素影响, 干部的年龄、学历和派出单位等个人特征会影响减贫人口的数量, 驻村工作队采取的扶贫措施主要会影响教育卫生等基础设施的改善。研究结果将有助于为顺利推进中国精准扶贫和乡村振兴有效衔接提供理论依据和决策支持。

关键词: 精准扶贫; 驻村帮扶; 工作成效; 影响因素; 第一书记; 中国

DOI: 10.11821/dljy020190423

1 引言

消除贫困始终是世界性难题, 联合国千年发展目标和2030年可持续发展目标均把消除贫困作为首要任务^[1]。1978年改革开放以来, 中国的反贫困治理实现了救济式扶贫向开发式扶贫、粗放式扶贫向精准性扶贫转变, 贫困瞄准实现了区域瞄准向农户瞄准的转变。随着扶贫开发力度的逐渐加大和经济的快速增长, 中国的扶贫成效显著, 在2013年成为了全球首个实现联合国千年发展目标贫困人口减半的发展中国家。据统计, 1978年到2013年, 中国贫困人口从2.5亿人减少到了8249万人, 贫困发生率从30.7%下降到8.5%^[2]。学界已从贫困测度、致贫因素、贫困类型、贫困与地理环境的关系、空间贫困陷阱等视角开展了广泛而深入的研究, 并有力支撑了国家扶贫开发政策的决策与制定^[3-7]。

尽管如此, 2013年底中国仍然有8000多万农村贫困人口, 贫困人口规模较大、贫困程度深、脱贫难度大, 并且贫困人口逐渐向中西部深石山区、生态环境脆弱区、自然灾害频发区、地方病高发区等地区集聚, 严重制约了中国农村经济社会的可持续发展^[8,9]。为了响应联合国2030年可持续发展消除贫困的目标, 中央政府审时度势于2014年提出并实施了精准扶贫国家战略。精准扶贫政策的核心是六个精准, 即扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准^[10]。其中, 精准帮扶是精准扶贫的关键, 其需要在精准识别的基础上, 掌握致贫原因, 因村因户因贫施

收稿日期: 2019-05-23; 修订日期: 2019-09-24

基金项目: 国家自然科学基金项目 (41871183, 41601172)

作者简介: 童春阳 (1997-), 女, 湖北襄阳人, 硕士, 主要从事农村减贫与发展研究。

E-mail: tongcy.18s@igsnrr.ac.cn

通讯作者: 周扬 (1984-), 男, 贵州普安人, 副研究员, 硕士生导师, 主要从事贫困地理与乡村振兴研究。

E-mail: zhouyang@igsnrr.ac.cn

策。为了响应国家精准扶贫政策中因村派人精准的要求,中央、省、市、县、乡各级政府派驻了大量的帮扶干部进驻贫困村,实现了全国12.8万个建档立卡贫困村全覆盖。截止2017年底,全国已累计派出了277.8万名驻村帮扶干部。

驻村工作有助于帮扶队伍快速融入当地社会,了解所帮扶村基本情况、发展脉络,识别诊断所帮扶村存在的主要问题、致贫原因,探明脱贫路径,切实做到因村因户因贫施策。学界从驻村帮扶意义、存在问题、典型经验与模式等方面开展了大量研究^[11,12]。在国家精准扶贫战略体系建构中,驻村“第一书记”是精准扶贫、精准脱贫的先锋队^[13]和主要外援力^[14],向农村输送高学历人才可以提升农村干部素质^[15],第一书记制度有助于提升村庄治理和村民自治能力,促进乡村转型发展^[16,17]。驻村干部通过广泛调动社会资源,拓展了乡村公共产品和服务的供给主体,为完善政府主导型农业产业化扶贫路径提供了重要契机^[18]。然而,驻村帮扶虽能在一定程度上缓解农村贫困,但存在注重短效益、形式主义严重、效率低、易造成扶贫依赖性和加剧政绩竞赛的不公等弊端^[19-21],并且驻村第一书记选任的精准度有待提高,驻村干部基本生活和工作条件还缺乏保障^[22]。帮扶干部的性别、年龄、职务、学历、派出单位和帮扶机制中不同利益群体的协调程度均会影响驻村帮扶成效^[23]。目前,已有研究多是对驻村帮扶工作的意义以及当前存在的问题进行剖析,鲜有定量揭示驻村帮扶的工作成效及其影响因素的研究。因此,本研究在广泛调查全国中西部20省99县6378个驻村工作队帮扶工作的基础上,结合所调查村的减贫人数、村集体收入等基础数据,采用计量模型定量评估驻村帮扶工作队的减贫成效,并分析影响减贫成效区域差异的作用机制。

2 数据来源与数据处理

2.1 数据来源

本研究通过空间分层随机抽样抽取样本县,调查对象为样本县内所有贫困村的驻村帮扶工作队,调查时段为各地有驻村工作组以来截止至2017年5月1日,调查内容主要包括驻村工作队基本情况、驻村干部个人特征、具体帮扶措施、减贫成效、村民人均纯收入等信息,具体数据内容由抽样县(市、区)扶贫办提供。最终得到的样本分布如表1所示,涵盖20省、99县、6378个村,其中西南地区贫困状况较为复杂,抽取样本县数量较多,贵州、四川两省均抽取了8个县,分别有818和570个村。根据国务院2016年发布的《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》中对全国中西部22个省(自治区、直辖市)党委和政府扶贫开发工作进行年度考核评估的要求,本研究将20个样本省划分为中部(河北、海南、山西、吉林、安徽、江西、河南、湖南和湖北)与西部(内蒙古、广西、新疆、西藏、云南、贵州、宁夏、甘肃、陕西、四川和重庆)两大区域,其中黑龙江与青海2个省份缺乏相关数据,暂不列入研究范围。

2.2 数据处理

驻村帮扶政策的制定和落实并非一蹴而就,在实际操作中各地帮扶干部到岗时间从2014年到2017年不等,并且存在驻村帮扶第一书记变更的情况。考虑到历任第一书记基本上都会由同一帮扶单位或同一类型的帮扶单位派出的情况,本研究选取任期时间最长、派出单位级别最高,且任期刚好在2015到2016年的第一书记作为驻村帮扶干部个人特征信息代表。根据政治经济学理论,年龄是影响官员决策的重要变量,故本研究将年龄在45岁以下的第一书记界定为年轻干部,45岁以上的第一书记界定为经验性干部。受教育水平是官员绩效研究中的重点考察变量,本研究根据驻村干部受教育年限数据将其学历

水平细分,并且重点关注高学历干部的绩效表现。

驻村帮扶干部的派出单位等级,及其代表的主要社会资源与地方政府的竞争状况是本研究分析的重点。通常,国家精准扶贫驻村帮扶干部按派出单位分为五个级别:第1级由中组部派出;第2级由省组织部派出;第3级由市委组织部派出;第4级由县组织部派出;第5级由其他单位如乡镇或企事业单位派出。本研究在实地调查中发现,县级及以下派出单位的帮扶干部多为本地人,这类干部较为了解地区贫困状况,能够较好地融入当地社会并开展帮扶工作,但其能够调动的社会资源相对较少。企事业单位派出的帮扶干部虽然能够为贫困村带来一定的经济资源,采取相对切合需求的帮扶措施,但是这类驻村干部缺乏农村治理经验,融入当地需要较长一段时间,也难以完成基层组织建设的任务。相比之下,县级以上干部为外来力量,虽然需要一定磨合期,但在实际驻村帮扶工作中受到的干扰相对较少,带来的发展资源相对较多,对扶贫政策的理解也更为深刻。

驻村帮扶干部到岗以后采取的主要帮扶措施有7条:制定帮扶脱贫计划、开展劳动技能培训、推进水路等基础设施改善、发展特色产业、开展村庄环境整治、落实小额贷款和危房改造以及其他一些因村施策的帮扶措施。本研究将帮扶措施划分为“造血式”和“输血式”两类,前者指劳动技能培训与产业帮扶,后者为路水基础设施建设、危房改造、村庄环境整治。其他帮扶措施包括帮扶干部开展的易地扶贫搬迁、劳务输出扶贫、路灯修建等工作,具有非针对性、普惠性的特点。衡量驻村帮扶减贫成效的指标包括减贫人数、是否完成道路设施改善、是否完成饮用水设施改善、是否完成环境卫生设施改善、是否实现教育基础设施改善、是否完成文化体育设施改善、是否完成医疗健康设施改善、是否完成养老设施改善,以及是否实现了其他设施改善工作等。本研究将帮扶成效划分为两大类,即“健康卫生”成效,指环境卫生设施和医疗养老设施得到了改善;“文化教育”成效指同时完成了文化体育设施和教育基础设施的改善。

3 计量模型

贫困人口的减少是对驻村帮扶成效最直接的反映。在大样本的前提下,减贫人数是连续变量,大致符合正态分布,据此,本研究构建了一个多元线性回归模型,以普通最小二乘法(OLS)估计,具体公式如下:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \times E_i + \alpha_2 \times I_i + \alpha_3 \times F_i + \mu_i \quad (1)$$

式中: Y_{it} 表示2016年不同地区的减贫人数;自变量中 E_i 表示是否采取了“造血式”扶贫

表1 样本来源省份分布

Tab. 1 Distribution of the number of samples in various provincial-level regions

省份	县数(个)	村数(个)
四川	8	570
贵州	8	818
广西	7	697
云南	7	274
河北	6	479
安徽	6	25
湖北	6	305
湖南	6	370
江西	5	410
甘肃	5	408
河南	5	462
山西	4	349
内蒙	4	238
吉林	4	269
海南	4	50
重庆	4	318
西藏	4	106
陕西	3	149
新疆	2	13
宁夏	1	68
合计	99	6378

措施,也即是否有经济发展方面的帮扶计划; I_i 表示是否采取了“输血式”扶贫措施,也即有基础设施建设与环境保护方面的帮扶措施; F_i 是包含帮扶干部个人与贫困村的帮扶背景的控制变量,具体包括驻村第一书记的年龄(是否为年轻干部)、受教育水平以及派出单位等级,关于贫困村的控制变量主要包括驻村帮扶队的人数与该村2016年的村集体收入; μ_i 代表残差; α_0 是常数项; α_1 、 α_2 和 α_3 分别是自变量系数。第一书记个人特征变量的选择依据来自于政治经济学的相关理论,主要目的是分析驻村干部拥有的社会资源对减轻成效的影响;帮扶措施变量的选择是基于全国扶贫实践经验,目的是对比两类帮扶措施的影响差异。

本研究衡量的帮扶成效不仅包括减贫人口这类直接效应,也包括帮扶干部落到实处的一系列帮扶措施成效,如“健康卫生”和“文化教育”等工作成效。文化教育、健康卫生等因变量是离散变量,故而本研究在模型(1)的基础上建立Luce提出的Logit模型对相关自变量和因变量进行回归检验^[24]。Logit模型的基础模型如(2)所示,该模型的因变量建立在二项分布基础上,自变量系数由极大似然估计法得出。其中, P 的意义为公式(3):

$$\text{Logit}(p) = \ln \frac{p}{1-p} = x'\beta + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$P(Y_{2i} = 1 | X=x) = \exp(x'\beta) / (1 + \exp(x'\beta)) \quad (3)$$

式中: Y_{2i} 是帮扶措施成效(健康卫生与文化教育); p 是概率; $p/(1-p)$ 是几率比; ε_i 是残差项; β 是自变量系数向量; x' 是自变量向量,包括“造血式”和“输血式”帮扶措施,驻村第一书记的个人信息如年龄、受教育水平、派出单位,驻村帮扶干部人数,以及2016年村集体收入。由于扶贫措施的选择、村干部个人背景等方面存在明显的区域差异,故而本文在已有的回归模型基础上,重点关注中部和西部地区的扶贫差异。

4 研究结果分析

4.1 驻村帮扶工作基本情况

表2是对精准扶贫驻村帮扶工作相关背景变量的描述性统计,具体包括驻村第一书记的个人特征、驻村队伍的规模、采取的帮扶措施和取得的帮扶成效。可以看出,驻村帮扶第一书记以男性干部为主,平均年龄在42岁左右,受教育水平多在大专及以上学历。驻村第一书记主要来源于县级单位,占比达到65.93%,在精准扶贫驻村帮扶工作中发挥了中流砥柱的作用。中组部和省委组织部派出的第一书记数量占比虽小,但以研究生等高等学历人才为主。在驻村队伍的规模方

表2 驻村帮扶背景变量描述分析

Tab. 2 Description of the background variables in the village support

变量(单位)	观察值	平均值
第一书记性别(0=女性,1=男性)	6378	0.903
第一书记年龄(岁)	6378	42.020
受教育年限(年)	6378	15.560
第一书记派出单位*(1,2,3,4,5)	6378	3.813
“造血式”帮扶措施(0=否,1=是)	6378	0.743
“输血式”帮扶措施(0=否,1=是)	6378	0.817
其他帮扶措施(0=否,1=是)	6378	0.173
驻村工作队人数(人)	6298	4.816
工作队帮扶户数(户)	5891	17.640
2014年减贫人数(人)	5114	85
2015年减贫人数(人)	5450	110
2016年减贫人数(人)	5750	123
2014年村集体收入(元)	5652	20263
2015年村集体收入(元)	5802	25608
2016年村集体收入(元)	6378	49962
健康卫生成效(0=否,1=是)	6378	0.315
文化教育成效(0=否,1=是)	6378	0.518

注:*表示第一书记派出单位:第1级由中组部派出;第2级由省委组织部派出;第3级由市委组织部派出;第4级由县委组织部派出;第5级由其他单位如乡镇或企事业单位派出。

面,每个驻村工作队人数大约在5人左右,平均每个驻村工作队的帮扶户数在17户左右。

“输血式”与“造血式”帮扶措施相比,前者实施比例更高。几乎每个驻村工作队都制定了相应帮扶计划,但是发展特色产业、开展劳动技能培训等有助于形成内生性发展动力的“造血”措施不是工作队的首选。调查结果显示,74.3%的帮扶工作队实施了“造血式”帮扶措施,这可能与帮扶干部所拥有的社会资源与该措施的实施难度有关;“输血式”帮扶措施的实施率相对较高,占比为81.7%。另有17.3%的样本村根据自身情况采取了其他符合本地发展需要的帮扶手段。与此同时,教育和健康帮扶工作的完成率分别为52%和32%。驻村帮扶工作成效最直接的体现是贫困人口的减少与农民收入的提高,从2014到2016年样本村的减贫人数逐年攀升,平均每村减贫人数从2014年的85人上升到2016年的123人;平均村集体收入也持续增加,从2014年的20263元上升到2016年的49962元,且开始拥有村集体收入的贫困村数量也在增加。总体上驻村帮扶工作队的扶贫工作开展较为顺利,扶贫成效显著。

4.2 减贫成效区域差异

图1展示了不同省份驻村第一书记的个人特征,具体包括驻村书记性别、年龄、受教育水平以及派出单位等级。由图1可知,全国驻村干部的性别比无明显差异,西部地区的女性干部稍多于中部地区。在年龄结构方面,西部地区驻村干部较为年轻,中部地区的湖南、湖北与河北地区驻村第一书记的年龄偏大,其中西藏地区的女性扶贫干部占比最大,超过23%,且平均年龄最低仅有33岁,而新疆维吾尔自治区的扶贫干部多以男性为主,且具有大学学历的干部比率较高。总体来看,西部省份的帮扶干部受教育水平高于中部地区,这可能与中国政府大力提倡大学生支援西部地区发展的一系列政策有关,反

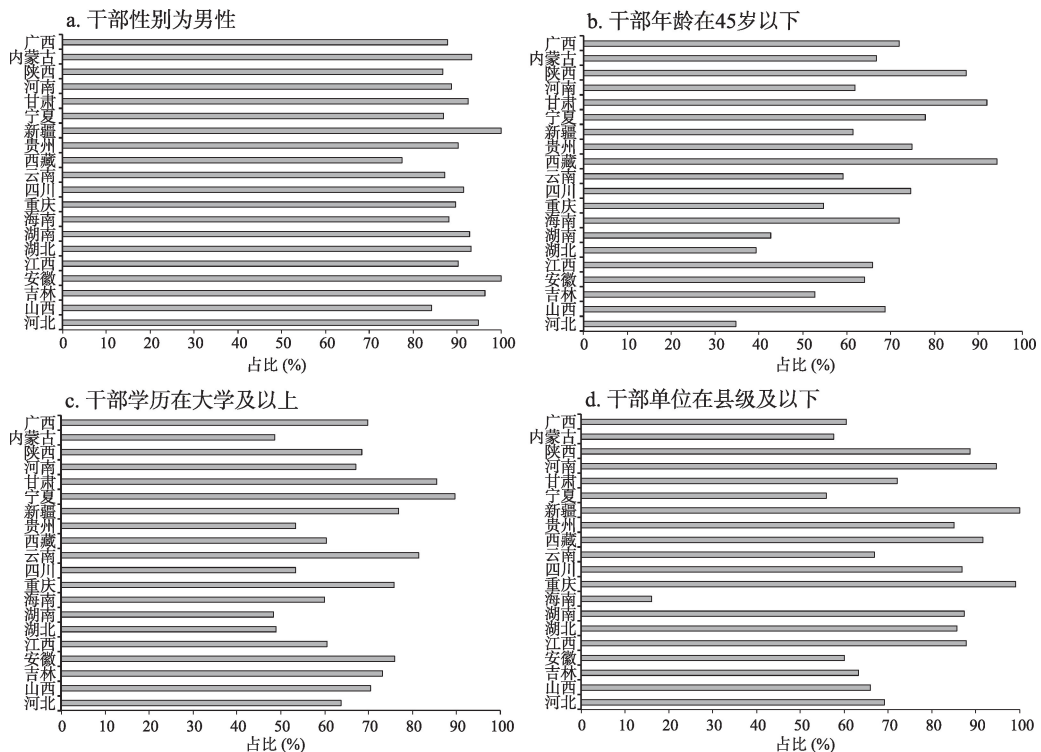


图1 分省驻村第一书记个人特征

Fig. 1 Personal characteristics of the first secretary of the province

映了国家对西部地区贫困问题的重视与投入。从进驻地情况来看, 由中组部和省委组织部派出的硕士和博士主要去了广西、海南和河北这些地理位置上偏东部的地区, 重庆市的驻村帮扶干部主要由县级及以下单位派出, 也说明东部地区经济较为发达, 社会条件较好, 高学历人才即使进入基层工作也尽量靠近经济文化中心。

图2是驻村工作队所实施的帮扶措施与帮扶成效的省级差异。显而易见, 尽管驻村工作队进驻后都采取了相应的帮扶措施, 但由于各村间致贫成因和贫困程度千差万别, 帮扶成效存在明显的区域差异。总体上, 各地区改善卫生健康帮扶工作的完成率较低, 西部地区帮扶措施的实施率及其成效均优于中部地区, 换言之, 中部地区扶贫工作推进情况相对较为滞缓, 这与上文所述西部地区帮扶投入大的前因密不可分。具体而言, 宁夏回族自治区采取的驻村帮扶措施较少, 其在教育、养老、医疗等方面的帮扶成效也不明显。实际上, 四川和重庆是在促进经济发展方面投入最多的省份, 而广西和重庆则是对基础设施建设投入较多的省份。结合重庆市的帮扶成效可以发现, 重庆市驻村帮扶投入多但帮扶成效并不是十分明显, 这可能与重庆市第一书记派出单位多为县级及以下干部有关。相比之下, 海南省的地理位置优越, 且有大量中组部与省委组织部的帮扶人才进驻, 健康和教育工作完成率相对较高。贵州省的驻村工作队开展了大量的“输血式”帮扶工作, 其实施率高于“造血式”帮扶措施, 而山西省刚好相反, 成为少有的以“造血式”帮扶措施为主的省份, 这可能与贵州省近年来大力推动基础设施建设有关, 而基础设施建设对深山区、喀斯特石漠化地区的脱贫致富至关重要。

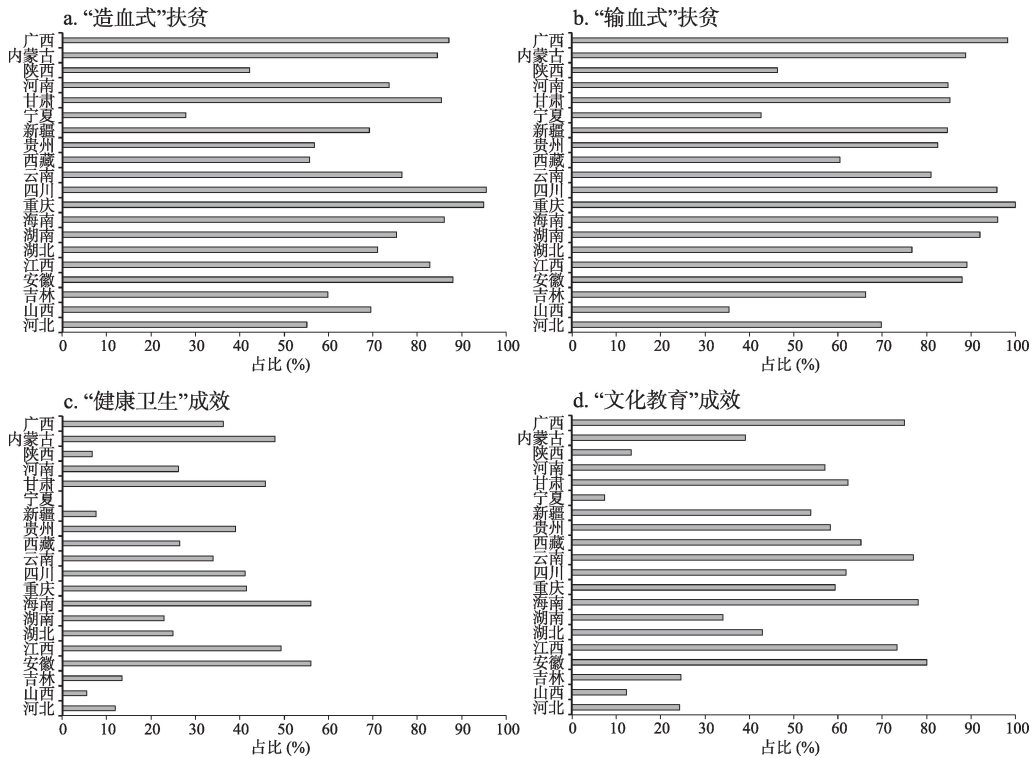


图2 分省帮扶措施与成效对比

Fig. 2 Comparison of provincial assistance measures and effectiveness

4.3 帮扶成效影响因素

全国及中西部地区驻村帮扶成效估计结果如表3所示。多元线性回归模型通过了F检验, Logit模型通过了LR检验, 表明模型整体设计在统计学意义上是显著的。怀特检验结果表明, 线性模型(1)存在异方差问题, 因此本研究在回归过程中利用Robust方法保持模型的稳健性。Logit模型结果对“健康卫生”改善的预测率为68.37%, 对“文化教育”帮扶成效的预测率65.91%, 中西部地区的Logit模型预测结果也均在64%以上, 表明Logit模型的稳健性较好, 模型设定较好。

表3 驻村帮扶成效的回归分析

Tab.3 Regression analysis of the effectiveness of resident assistance in villages

变量	减贫人口			健康卫生			文化教育		
	全国	中部	西部	全国	中部	西部	全国	中部	西部
驻村帮扶措施									
造血式扶贫	7.452 (5.340)	-4.024 (6.089)	15.801* (8.478)	0.660*** (0.079)	0.869*** (0.131)	0.442*** (0.103)	0.915*** (0.068)	0.899*** (0.103)	0.875*** (0.096)
输血式扶贫	30.968*** (6.002)	20.130*** (6.431)	31.398*** (10.312)	1.470*** (0.111)	1.334*** (0.159)	1.436*** (0.159)	1.245*** (0.082)	1.126*** (0.115)	1.113*** (0.123)
其他帮扶措施	12.606** (5.657)	9.594 (6.855)	9.972 (8.476)	0.105 (0.074)	0.161 (0.121)	0.169* (0.097)	-0.134* (0.072)	0.142 (0.109)	-0.324*** (0.099)
帮扶干部背景									
是否为年轻干部	-12.379*** (4.564)	-2.346 (5.379)	-34.946*** (7.260)	0.189*** (0.062)	0.185* (0.099)	-0.028 (0.083)	0.194*** (0.058)	0.285*** (0.086)	-0.225** (0.087)
受教育年限	4.636*** (1.676)	-2.478 (2.113)	9.908*** (2.414)	-0.065*** (0.022)	-0.063 (0.039)	-0.057** (0.028)	-0.032 (0.022)	-0.016 (0.034)	-0.034 (0.029)
派出单位等级	-20.961*** (2.964)	-13.811*** (3.776)	-24.927*** (4.254)	-0.068* (0.039)	0.040 (0.069)	-0.161*** (0.049)	-0.126*** (0.038)	-0.065 (0.060)	-0.226*** (0.051)
2016年村集体收入	5.785*** (0.431)	3.805*** (0.523)	7.799*** (0.650)	0.031*** (0.006)	0.047*** (0.010)	0.016** (0.008)	0.048*** (0.006)	0.022*** (0.008)	0.067*** (0.008)
驻村干部人数	0.168 (0.439)	1.301*** (0.405)	-4.091*** (1.078)	0.016*** (0.006)	0.015** (0.007)	0.068*** (0.014)	0.023*** (0.006)	0.021*** (0.007)	0.064*** (0.017)
常数项	70.265** (31.036)	155.229*** (39.004)	30.863 (44.943)	-1.725*** (0.421)	-2.635*** (0.724)	-1.062** (0.526)	-1.183*** (0.401)	-1.881*** (0.636)	-0.285 (0.540)
观察值个数	6298	2665	3633	6298	2665	3633	6298	2665	3633
R的平方	0.053	0.032	0.079						

注: 括号内为系数的t检验值; **、**和*分别代表系数的估计值在1%、5%和10%的水平上显著异于0。

实证结果显示, 驻村工作队采取的“造血式”帮扶措施对贫困人口摆脱贫困的效果并不明显, 但能提高“健康卫生”和“教育文化”等帮扶工作的完成率。具体表现为, 在控制其他变量不变的情况下, “造血式”帮扶措施可以将“健康卫生”帮扶工作的完成率提高1.9倍, 将“教育文化”帮扶工作的完成率提高2.5倍。“造血式”措施虽然见效慢, 短期内减贫成效并不十分显著, 但能有效激发贫困地区贫困人口脱贫和经济增长的内生动力。相比之下, “输血式”帮扶措施是更加直接有效的减贫手段, 对地区人口的脱贫和促进地区经济社会发展具有显著影响。具体而言, 在保持其他条件不变的情况下, 开展“输血

式”帮扶措施能够使每个村的脱贫人数增加约30人左右，使“健康卫生”和“文化教育”工作的完成率分别提高4.4倍和3.5倍。这些结果表明，短期内“输血式”帮扶的作用略大于“造血式”帮扶。除本文界定的“输血式”和“造血式”帮扶措施外，其他帮扶措施比如易地扶贫搬迁、劳务输出等对驻村干部工作成效没有显著的影响，主要原因在于这些帮扶措施一般以精准性为特点，对普惠性的基础设施、医疗文化卫生等帮扶成效的影响较小。整体而言，精准扶贫驻村帮扶工作队的帮扶工作成效显著，针对性的帮扶措施有助于减轻贫困程度和促进贫困地区的转型发展，为乡村振兴国家战略的顺利推进和落地见效奠定了良好的基础。

驻村工作队第一书记的年龄、受教育程度、派出单位级别等个人特征对帮扶成效有显著影响。第一书记的年龄越大或受教育水平越高，其帮扶对接的贫困村的脱贫人数就越多。具体而言，当第一书记为年轻干部时，健康卫生工作和教育工作的完成率均是经验性年长干部的1.2倍，但是在贫困人口数量减少方面呈现出负相影响，在保持其他变量不变的情况下，年轻的第一书记实现的减贫人数比经验性的干部低12人。这一结果表明，年轻干部可能更加注重村庄的整体建设与发展，将更多的精力投入到了促进村庄发展方面，而经验性的年长干部在帮扶工作中更加注重因人施策，帮助贫困人口脱贫是其帮扶工作的中心。从干部的受教育水平来看，帮扶干部的学历水平对减贫人口有显著正向影响，对帮扶项目的完成率影响有限。在保持其他变量一致的情况下，干部的受教育年限每提高一年，帮扶对接村的贫困人口减少4人，但健康和教育工作完成率的系数并不显著。这一定程度上说明，高学历干部可以发挥知识优势解决部分贫困人口面临的问题，从而降低贫困发生率，但是村庄整体发展条件的提升需要多方合作与长期工作投入，干部受教育水平的优势将不再明显。

此外，帮扶干部派出单位的性质或级别会显著影响减贫人口数量和健康教育帮扶工作的完成率。在控制其他条件不变的情况下，驻村帮扶干部的派出单位级别越高，被帮扶村庄的减贫人口就越多，帮扶项目的完成率也更高。具体表现为派出等级每升高一级，减贫人数增加21人，健康和教育工作的完成率分别增加7%和12%，符合预期。派出单位等级高的驻村干部所能够调动更多的社会资源，帮扶效果更好，而部分行政级别低、缺乏社会网络资源的驻村干部能够动员的帮扶资源相当有限，通常难以满足地方发展需求，且本地关系盘根错节，利益纠葛使其难以完成对贫困人口的精准识别和农村基层组织建设。此外，控制变量村集体收入和驻村帮扶工作队规模对帮扶工作的影响也与预期值相符，并且在统计学意义上显著。

区域性回归结果表明，与中部地区相比，驻村帮扶机制在西部地区的作用更加明显。其中，驻村帮扶干部的个人特征对中部地区帮扶成效的影响较小，结合整个中部地区的减贫工作进展状况，本研究认为中部地区需要提高对扶贫工作精准性，切实做到因贫施策，对于已经开始的扶贫项目要竭力完成。当然，本研究的分析基于2016年的截面数据，分析结果在时间维度具有一定的局限性，但不影响整体趋势。通过自变量的类别对比可以发现，在驻村帮扶工作中，帮扶干部的个人特征会显著影响地区的减贫人口数量，而工作队采取的帮扶措施主要影响健康教育等工作的完成情况。地方政府的竞争压力和驻村干部的个人能力，可以在一定程度上解释驻村干部个人特征影响帮扶工作成效。

5 结论与讨论

精准扶贫战略的顺利推进离不开驻村工作队的精准帮扶，选派好合适的驻村工作队有助于切实提升扶贫工作成效，改善农村落后面貌，促进贫困人口脱贫。本研究基于全国20个省99个县6378个村庄驻村帮扶工作队基本情况、减贫成效等信息，深入剖析了

地区精准扶贫驻村帮扶措施的实施情况和工作成效,诊断识别了影响驻村帮扶工作成效的主要因素,测度了驻村干部采取的不同帮扶措施的减贫效应,得到以下主要结论:

(1) 全国各地有效地贯彻执行了精准扶贫工作中的驻村帮扶机制,大批扶贫干部被派驻到位。这些扶贫干部以男性青年为主,2/3以上的驻村工作队第一书记由县级及以上干部担任,超过60%的驻村干部有本科及以上学历。驻村帮扶干部的个人背景和取得的帮扶成效均有明显的区域差异,西部地区帮扶措施的实施率与帮扶工作的完成率均高于中部地区,有近97.2%的驻村帮扶工作队因村因人施策并制定了详细的脱贫计划。

(2) 驻村工作队是精准扶贫政策在基层的宣传者和执行者,不仅有助于完成驻村帮扶的工作任务,还有助于增加村集体收入,促进贫困人口精准脱贫;全国范围内平均村集体收入从2014年到2016年增幅为63%,减贫人数从2014年的82人上升到2016年的139人。在区域差异方面,西部地区的驻村帮扶工作任务完成较高,而中部地区的扶贫工作进展相对较为滞缓。

(3) 驻村工作队第一书记的个人特征会显著影响地区减贫人数,工作队采取的帮扶措施对村庄基本生活条件的改善有显著的作用,并且这些因素对减贫成效的作用具有区域异质性特征。针对经济发展和基础设施建设的措施有效的改善了村庄的发展环境,其中“输血式”帮扶措施对减贫工作的影响较为明显,“造血式”帮扶措施对贫困问题的解决需要长期实施方可取得成效。

精准扶贫干部驻村帮扶制度在强化基层组织建设、增强基层组织凝聚力、改善农村基础设施、发展农村产业、增加农牧民收入、壮大村集体经济、帮助贫困人口脱贫解困等方面发挥了至关重要的作用,为乡村振兴国家战略的顺利推进奠定了良好的基础。因此,为进一步发挥驻村工作队在精准脱贫和乡村振兴中的重要作用,还应提高派出干部的质量,派驻满足贫困村发展需求的人才,派遣高学历的年轻干部入村,并合理控制驻村帮扶工作队人数。完善帮扶工作制度,督促驻村帮扶干部落实国家扶贫政策,完成改善村庄生存发展条件的目标,同时强化帮扶单位的责任感,要避免对口和驻村帮扶所带来的资源分配不公。面向新时期全面推进乡村振兴战略落地的目标,亟需加强贫困地区基层组织建设、人才队伍建设,稳定驻村工作队,落实五级书记抓乡村振兴的要求,增强贫困地区乡村发展内生动力,协同推进贫困地区工作机制、组织方式、帮扶机制的创新,建立乡村振兴工作队机制,推进贫困地区精准脱贫与乡村振兴帮扶机制的有效衔接。

本研究虽然尝试用计量经济学方法解析驻村帮扶工作成效的影响因素,但中国农村贫困问题十分复杂,单一的计量手段难以窥见其全貌,并且囿于数据的可获得性,缺乏对驻村帮扶工作的长期稳定分析。本研究使用的研究方法还存在不足之处,部分帮扶措施的效果具有滞后效应,回归模型中的变量之间不可避免的会有一些的相关性和内生性,非面板数据的不稳定性等,故而分析结果仍有许多不尽人意之处,相关问题的研究有待进一步探讨。

致谢: 感谢三位匿名评审专家在论文评审中提出的宝贵建议,从中受益匪浅。

参考文献(References)

- [1] 周扬,郭远智,刘彦随.中国县域贫困综合测度及2020年后减贫瞄准.地理学报,2018,73(8):1478-1493. [Zhou Yang, Guo Yuanzhi, Liu Yansui. Comprehensive measurement of county poverty and anti-poverty targeting after 2020 in China. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(8): 1478-1493.]
- [2] 国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告2018.北京:中国统计出版社,2019. [Household Survey Department of National Bureau of Statistics. *Poverty Monitoring Report of Rural China 2018*. Beijing: China Statistics Press, 2019.]
- [3] Zhou Y, Liu, Y. The geography of poverty: Review and research prospects. *Journal of Rural Studies*, 2019, DOI:10.1016/j.jrurstud.2019.01.008.

- [4] 陈烨烽,王艳慧,王小林.中国贫困村测度与空间分布特征分析.地理研究,2016,35(12):2298-2308.[Chen Yefeng, Wang Yanhui, Wang Xiaolin. Measurement and spatial analysis of poverty-stricken villages in China. Geographical Research, 2016, 35(12): 2298-2308.]
- [5] 马振邦,陈兴鹏,贾卓,等.人穷还是地穷?空间贫困陷阱的地统计学检验.地理研究,2018,37(10):1997-2010.[Ma Zhenbang, Chen Xingpeng, Jia Zhuo, et al. Poor people, or poor area? A geostatistical test for spatial poverty traps. Geographical Research, 2018, 37(10): 1997-2010.]
- [6] 刘艳华,徐勇.扶贫模式可持续减贫效应的分析框架及机理探析.地理科学进展,2018,37(4):567-578.[Liu Yanhua, Xu Yong. Analytical framework of sustainable poverty-reduction effect and mechanisms of anti-poverty models. Progress in Geography, 2018, 37(4): 567-578.]
- [7] 丁建军,冷志明.区域贫困的地理学分析.地理学报,2018,73(2):232-247.[Ding Jianjun, Leng Zhiming. Regional poverty analysis in a view of geography science. Acta Geographica Sinica, 2018, 73(2): 232-247.]
- [8] 刘彦随,周扬,刘继来.中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略.中国科学院院刊,2016,31(3):269-278.[Liu Yansui, Zhou Yang, Liu Jilai. Regional differentiation characteristics of rural poverty and targeted poverty alleviation strategy in China. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2016, 31(3): 269-278.]
- [9] Liu Y, Liu J, Zhou Y. Spatio-temporal patterns of rural poverty in China and targeted poverty alleviation strategies. Journal of Rural Studies, 2017, 52(1): 66-75.
- [10] 吕方.精准扶贫与国家减贫治理体系现代化.中国农业大学学报(社会科学版),2017,34(5):17-23.[Lv Fang. Precision poverty alleviation and modernization of national poverty reduction governance system. Journal of China Agricultural University (Social Science Edition), 2017, 34(5): 17-23.]
- [11] 王晓毅.精准扶贫与驻村帮扶.国家行政学院学报,2016,(3):56-62.[Wang Xiaoyi. Precision poverty alleviation and relief in villages. Journal of China National School of Administration, 2016, (3): 56-62.]
- [12] 徐田.“驻村帮扶”精准扶贫模式的实践及启示:基于河北省寨子村个案分析.理论月刊,2017,(10):153-157,162.[Xu Tian. Practice and enlightenment of the "poverty relief" precision poverty alleviation model: Based on case analysis of Zhaizi village, Hebei province. Theory Monthly, 2017, (10): 153-157, 162.]
- [13] 兰奎,王洪辉.驻村“第一书记”精准扶贫效能提升研究:以四川革命老区W市为例.四川理工学院学报(社会科学版),2018,33(2):1-16.[Lan Kui, Wang Honghui. Research on the improvement of the poverty alleviation efficiency of the first secretary in the village: Taking the W city of the old revolutionary zone of Sichuan as an example. Journal of Sichuan University of Science & Engineering (Social Sciences Edition), 2018, 33(2): 1-16.]
- [14] 杨芳.驻村“第一书记”与村庄治理变革.学习论坛,2016,32(2):52-55.[Yang Fang. "First secretary of the village" and village governance reform. Tribune of Study, 2016, 32(2): 52-55.]
- [15] He GJ, Wang SD. Do college graduates serving as village officials help rural China? American Economic Journal: Applied Economics, 2017, 9(4): 186-215.
- [16] 陈国申,唐京华.试论外来“帮扶力量”对村民自治的影响:基于山东省S村“第一书记”工作实践的调查.天津行政学院学报,2015,17(6):62-68.[Chen Guoshen, Tang Jinghua. On the influence of foreign "helping power" on villager autonomy: Based on the investigation of the work practice of "first secretary" of S village in Shandong province. Journal of Tianjin Administration Institute, 2015, 17(6): 62-68.]
- [17] 孙兆霞.以党建促脱贫:一项政治社会学视角的中国减贫经验研究.中国农业大学学报(社会科学版),2017,34(5):24-32.[Sun Zhaoxia. Promoting poverty alleviation through party building: A study of China's poverty reduction experience from a political sociology perspective. Journal of China Agricultural University (Social Science Edition), 2017, 34(5): 24-32.]
- [18] 蒋永甫,莫荣妹.干部下乡、精准扶贫与农业产业化发展:基于“第一书记产业联盟”的案例分析.贵州社会科学,2016,(5):162-168.[Jiang Yongzhen, Mo Rongmei. Cadres going to the countryside, precision poverty alleviation and agricultural industrialization development: A case study based on the "first secretary industry alliance". Guizhou Social Sciences, 2016, (5): 162-168.]
- [19] 王文龙.中国包村运动的异化与扶贫体制转型.江西财经大学学报,2015,98(2):81-87.[Wang Wenlong. The alienation of China's Baocun movement and the transformation of poverty alleviation system. Journal of Jiangxi University of Finance and Economics, 2015, 98(2): 81-87.]
- [20] 徐现祥,王贤彬,舒元.地方官员与经济增长:来自中国省长、省委书记交流的证据.经济研究,2007,(9):18-31.[Xu Xianxiang, Wang Xianbin, Shu Yuan. Local officials and economic growth: Evidence from the exchange of provincial governors and provincial party committees. Economic Research, 2007, (9): 18-31.]
- [21] 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.南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(5):65-73.[Xing Chengju. The "poverty alleviation army order" under the pressure system and the government failure in poverty governance. Journal of Nanjing Agricultural University: Social Science Edition, 2016, 16(5): 65-73.]

- [22] 王卓, 罗江月. 扶贫治理视野下“驻村第一书记”研究. 农村经济, 2018, (2): 8-15. [Wang Zhuo, Luo Jiangyue. Study on the first secretary of the village under the vision of poverty alleviation. Rural Economy, 2018, (2): 8-15.]
- [23] 孙伟增, 罗党论, 郑思齐等. 环保考核、地方官员晋升与环境治理破: 基于2004—2009年中国86个重点城市的经验证据. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2014, 29(4): 49-62. [Sun Weizeng, Luo Danglun, Zheng Siqu, et al. Environmental assessment, promotion of local officials and environmental governance: Based on empirical evidence from 86 key cities in China from 2004 to 2009. Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences), 2014, 29(4): 49-62.]
- [24] 陈强. 高级计量经济学及Stata应用. 北京: 高等教育出版社, 2014: 169-175. [Chen Qiang. Advanced Econometrics and Stata Applications. Beijing: Higher Education Press, 2014: 169-175.]

Achievements and influencing factors of help the poor in village in China's targeted poverty alleviation

TONG Chunyang^{1,2,3,4}, ZHOU Yang^{1,2,3,4}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, CAS, Beijing 100101, China;

3. Center for Assessment and Research on Targeted Poverty Alleviation, CAS, Beijing 100101, China;

4. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: In response to the UN goal of sustainable development and poverty eradication in 2030, the Chinese government put forward and implemented the national strategy of targeted poverty alleviation in 2014. Scholars have carried out much research from the perspective of poverty factors, poverty types and spatial poverty traps, etc., but the empirical research and policy analysis of specific poverty alleviation measures have not been given enough attention. Based on the data samples of 6378 villages in China, this study analyzed the implementation and progress of the village based assistance measures in the targeted poverty alleviation work, identified the main factors affecting the effectiveness of the village based assistance with the measurement method, and measured the poverty reduction effect of the assistance work. The results show that the first secretary of the village assistance is mainly composed of male cadres sent by county-level units, with an average age of 42 years and education background mainly from universities. During the implementation of the work, the principle of adopting different village strategies according to the needs has been maintained. The specific assistance measures include the development of industry, the cultivation of labor force, the transformation of houses, and the hardening of roads. There are obvious regional differences in the implementation and achievements of these measures. Generally speaking, the poverty alleviation work in the western region is better than that in the central region. The empirical results of the econometric model show that the effect of the assistance work in the village is affected by multiple factors, and the personal characteristics of the first secretary, such as age, education background and work unit, has significant impact on poverty reduction. At the same time, the poverty alleviation measures taken by the task force have a far-reaching significance for improving the public infrastructure in poor areas. The research results will be helpful to provide theoretical basis and decision support for the smooth promotion of the effective connection between targeted poverty alleviation and rural revitalization in China.

Keywords: targeted poverty alleviation; assistance in the village; work effectiveness; influencing factors; first secretary; China