

贵州省扶贫开发工作的优化探索

刘文涛

(贵州财经学院管理科学与工程管理学院)

【摘要】新阶段我国扶贫开发成效明显,但同时仍存在不少的困难和问题,还有待优化。本文结合贵州省扶贫工作的实践,提出了一些扶贫开发对策建议,借以弥补政府主导的扶贫模式的缺陷,有力推进农村最低生活保障制度和扶贫开发政策的有效衔接,全方位覆盖贫困农户,大力整合资源,创新机制,加强监督,凸显财政综合扶贫效果。

【关键词】贵州, 扶贫开发, 成效, 问题, 对策

一、贵州省扶贫开发工作已取得显著成效

贵州省位于我国西南地区,由于地理禀赋的不同,贵州省的可持续发展离不开扶贫工作的有效开展。随着我国十二五规划的整体规划提上日程,贵州省在结合省情的基础上,积极拓展扶贫工作思路,创新扶贫工作模式,创新扶贫项目,灵活运用扶贫工作载体,取得了如下成效:

(一) 扶贫开发整体成效显著

2001—2010年,中央和贵州省级累计投入财政专项扶贫资金170多亿元,年均增长11.47%。从投资结构看,种养业所占比重由2001年16.97%增加到2010年81.1%,水利和交通基础设施分别由2001年27.91%和21.99%减少到2010年0.66%和3.55%,其他增减比例比较平稳。通过10年扶贫开发,贵州贫困人口从777.7万减少到505.3万(按人均1196元贫困标准口径),减少农村贫困人口272.4万,贫困发生率从23.9%下降到14.9%;贫困农民生活水平有所提高。50个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入从2005年末的1641元增加到2010年的3105元,年均增幅13.6%;基础设施状况明显改善。1060万农村人口的饮水安全问题得到解决。电网覆盖范围内实现了户户通电。96.9%的乡镇通油路(水泥路),96.7%的建制村通公路。完成了60.17万户农村危房改造;社会事业水平不断提升。530余万贫困人口滚动纳入农村居民最低生活保障,年人均保障标准达到1186元。特别是探索出一些行之有效的扶贫开发模式。

(二) 创新扶贫模式,开展“县为单位、整合资金、整乡推进、连片开发”试点扶贫

2007年贵州在印江县启动“县为单位、整合资金、整乡推进、连片开发”扶贫开发试点。以国家扶贫项目资金950万元为引子,整合投入资金6443.9万元,实施203个项目,覆盖了杉树乡14个村137个村民组4104户17177人。扶贫效果明显,整体效益突显。一是生产生活条件得到改善。新建公路13条108公里、通村油路26公里,硬化11个村便道28.36公里,有效解决了1.3万余群众出行难、运输难问题;新建小水窖1458口4.37万m³,建设灌渠5.5公里,基本解决了1.28万人饮水安全问题,有效解决了4500亩茶果园的浇灌和3800亩

农田灌溉问题。二是社会公益事业得到发展。新建小学 6 所，改造维修小学 7 所，4500 名学生的学习条件得到了较大改善；新建村级卫生室 10 个，配套了相应的医疗设备，安排了有资质的医生，较好地解决了 7000 多人就近看病难的问题；新建乡文化站，村村建立了“农家书屋”，完成了广播电视村村通工程，新增电视接收器 960 台，农户电视覆盖率达 90%以上；联户路硬化 28.36 公里。通过大量社会事业的建设，试点区就学、就医、居住条件得到明显改善，广大群众的文化生活日益丰富，增强了群众发展生产的信心。三是群众观念发生转变，综合素质得到提高。引导和扶持种养业能手、科技带头人、农村经纪人和专业合作组织领办农业产业，努力促进规模化生产，培育 100 头以上规模种猪繁育场 3 个，200 亩以上茶叶大户 11 户。在海拔 1000 多米的杉树乡何家梁子等村，新开垦的 4000 多亩茶园，群众产业发展水平明显得到提高。四是特色产业集中连片，群众增收门路拓宽。新建及改造标准圈舍 3949 间，引进二元母猪 2199 头，实现户均出栏生猪 2.5 头，饲养莱茵鹅 91004 只，养鹅户户均出栏商品鹅 45 羽；引导和扶持农户种植茶叶 7596 亩，实现人均茶园面积 0.53 亩；种植经果林 4157 亩，实现人均经果林面积 0.25 亩；围绕新农村建设要求，建设沼气池 568 口，初步形成“畜—沼—茶(果)”循环经济农业发展模式。通过产业发展带动了农民收入的较快增长。试点区群众人均纯收入从实施前的 1580 元提高到 2009 年的 2350 元，比项目实施前增长 48.7%。贫困人口由实施前的 6688 人下降到 2009 年底的 3450 人，贫困发生率下降到 20%。

(三)开展专项产业化扶贫试点项目，成效显著

2001 年晴隆县启动种草养畜产业化扶贫试点县项目，2010 年扩大到 43 个县。累计投入种草养畜产业化扶贫试点项目 13 亿元，整合引导部门资金、金融资金、社会资金、企业资金和农户自筹资金 6 亿元。项目的实施有力地推进全省种草养畜产业化扶贫。一是转变方式，提升产业。草地生态畜牧业逐步成为全省性的大宗农畜产品产业，产业化经营格局基本形成，草料供应体系基本建立，良种繁育体系建设加快，技术服务体系逐步健全，流通加工体系日趋完善。二是规模扩大，农民增收。到 2010 年底止。43 个县的项目区累计发放羊 180 多万只，发放牛 2 万多头；存栏羊 250 万只，存栏牛 40 多万头；出栏羊 150 多万只，出栏牛 4 万多头。有项目年人均增加收入超过 4200 元。累计人工新种和改良草地 300 多万亩，配套改良草地、草灌结合、秸秆利用，草畜基本保持平衡，缓解了水土流失和石漠化趋势。晴隆、习水、松桃、赫章等县都建设了大规模的连片示范草场。项目区覆盖了 43 个县的 500 多个乡镇、1600 多个村，帮助约 8 万户农民就地转产，初步形成了全省性的大宗农畜产品产业，为贫困群众找到了一条长期稳定的增收渠道。三是夯实基础，持续发展。通过种植牧草，减少了水土流失，生态环境得到有效改善；通过与退耕还林项目有机结合，促进林牧同步发展；通过实施围栏封育、划区轮牧、舍饲和半舍饲等措施，改变传统的养殖方式，使生态环境得到有效保护；通过建设沼气池，推动清洁能源，有效改善了项目区的环境质量；通过行业资金整合，实施水、电、路、沼气等配套设施建设，改变了项目区贫困人口的生产生活条件和人居环境；通过产业培训，促进了项目区贫困人口的科技文化素质的提高，成为推动产业建设和农村经济发展的骨干力量。

(四)雨露计划缓解返贫现象，创新扶贫载体

2006 年—2010 年，贵州省实施“雨露计划”。投入财政扶贫资金 4.26 亿元，培训农村贫困劳动力人 58.71 万人。从 2007—2010 年监测汇总的情况看，经过培训的劳动力年人均工资收入超过 1 万元(初级技工超过 13 万元)，年人均支持家庭的现金达到 6897 元，基本实现了转移一人，脱贫一户的目的。

二、贫困省扶贫开发仍存在诸多困难和问题

贵州扶贫开发虽然取得一定成效。由于贵州的发展基础差、水平低、不平衡，仍然是最贫困最落后的省份，返贫率高、贫困人口多等现象仍然突出，扶贫工作还存在不少的困难和问题，贫困山区尤为严重。

(一) 贫困地区分布不均，配套基础生活设施简陋

贫困山区生产生活条件尤其是基本农田、水利、人畜饮水等基础设施还很差，仍然是制约群众脱贫致富的主要因素。一是基本农田建设缓慢、建设标准低，难以满足农业生产的需要。二是工程性缺水严重，人畜饮水困难还未得到有效地解决。

(二) 农民增收渠道窄，收入不稳定，自身脱贫较难

由于地理环境的限制，贵州省内贫困山区的百姓大多没有自己脱贫的途径，增收渠道较少，增收意识差，大山阻隔信息闭塞使得增收基础不稳定，收入水平低，返贫现象仍常发生，脱贫致富任务繁重。全省农民人均纯收入由 2001 年的 13742 元提高到 2010 年的 3472 元，与全国平均水平相比还很低，相当于全国的 60%。

(三) 统一协调的扶贫资源运行机制尚未建立

多年来，有些部门总是伸手争抢扶贫资金，给本部门设立小专项，各类小专项曾达 60 多种，好端端的一块扶贫资金拆得七零八落，严重影响开发效果。统一调配，合理利用，高效运作的扶贫机制始终在省级单位的零散划拨中失去重点。

(四) 返贫现象严重，返贫因素错综复杂

因灾、因病返贫十分突出，正常年景返贫率在 15% 左右。按照新的标准，贵州还有贫困人口 1500 万人。究其原因很多，但从其资金使用上主要存在以下几个方面：一是资金分配信息不对称，缺乏规范的操作机制。在专项扶贫资金的分配上，权力部门易受申请方游说努力程度或个人偏好等因素的左右，本来短缺的资金无法落实到真正需要帮助者手中，甚至出现了“扶富”的现象。随机抽取 2003 年资金计划分配情况发现，某非重点扶贫市当年分配资金 560 多万元，而同州的一个重点扶贫县只分配到 299 万元。二是扶贫资金“跑、冒、漏、渗”等现象严重。我们对某地一个竹笋种植项目调查发现，一个 100 万元扶贫资金的项目，直接落实项目不足 70 万元，用于一些与项目无关的各级申报打点、行政干部考察培训等费用多达 30 多万元。三是扶贫资金使用欠合理。扶贫资金平均 7096 以上投向种养业，实施的大多数是一些分散的、零敲碎打、种不成片、养不成群、产不成量的项目。2(X)9、2010 年，8096 的资金用于果蔬、茶叶、油茶、核桃和畜牧业，种植业都是千亩、万亩以上的平坝地。明显偏离扶贫对象，排斥了真正需要扶持的贫困农户。

三、贵州省扶贫开发工作的优化对策

(一)整合发展规划思路，重点定位，逐步推进

《中国农村扶贫开发纲要 2011—2020 年》中明确提出的 11+3 个扶贫攻坚主战场中，贵州省涉及武陵山区、乌蒙山区、滇黔桂石漠化区等三个地区。特别是要贯彻落实好国发 2 号文件关于贵州扶贫示范区的扶贫精神。要把三个片区涉及的 65 个县作为主战场，把 50 个国家扶贫开发工作重点县作为重点区域，把 934 个贫困乡(镇)作为核心区。针对最困难区域和群众，结合全省生态水利和石漠化治理“三位一体”建设，实施大规模、区域性、特色连片扶贫开发，才能确保贵州省最贫困区域内的贫困群众脱贫致富。

(二)建立多元化扶贫模式，弥补政府主导的扶贫模式的缺陷

贵州的贫困特点很复杂，集中连片和插花分布并存，既有居住武陵山区、乌蒙山区、滇黔桂石漠化片区相对集中连片的贫困人口，分散在各地的贫困散户比例也不少，加之现在新的农民人均纯收入 2300 元扶贫标准颁布，贫困集聚地范围扩大的同时插花性贫困人口也明显增加。鉴于这种特点，单靠政府主导的扶贫模式因为资金及效率方面的缺陷难以适应这种复杂多变的要求。因此，实现扶贫模式的制度转型，积极探索和实践政府和 NGO 合作共进模式，实现双方的优势互补是促进贵州扶贫开发的有效补充。

(三)有效衔接农村最低生活保障制度与扶贫开发政策，全方位覆盖贫困农户

贵州已在 83 个扶贫县和 5 个非扶贫县同步启动“两项制度”衔接试点工作，工作量大、工作任务重是显而易见的。因此，必须坚持从实际出发，注重工作实效。首先，实行开发扶贫和生活救助“两轮驱动”，探索基本生活靠最低保障、脱贫致富靠扶贫开发的“两项制度”有效衔接新机制。其次，坚持以贫困村为基本单位实施整村推进扶贫开发，以确保低收入人口受惠为中心制定和实施整村推进规划，在规划中明确和落实对低收入人口的帮扶项目和措施。再次，因户施策与项目带动协调推进。坚持从实际出发，以扶贫绩效为导向，采取多种帮扶模式。本着缺什么扶什么、什么问题突出帮助解决什么问题，确保扶持效果；注重项目带动，重点培育发展扶贫主导产业项目，以项目扩大覆盖面，增强带动力。最后，集中专项扶贫投入并充分发挥其粘合剂作用，整合各种资源支持低收入人口发展。

(四)整合资源，创新机制，加强监督，凸现财政综合扶贫效果

要围绕国发 2 号文件精神，进一步加大扶贫资金投入力度的同时，健全制度，整合资源，加强扶贫资金监管，提高资金综合利用率。一是创新贫困地区涉农资金整合机制，集中力量攻难关。二是创新扶贫项目管护机制，确保项目建好用好管好。三是创新扶贫资金使用机制，确保项目建成效。四是健全监督检查机制。对扶贫资金进行事前、事中、事后跟踪管理，充分发挥村民、监察、审计、媒体等社会的监督作用，确保扶贫资金的安全运行和使用效率。

综上所述，贵州省的扶贫工作仍任重道远，要将扶贫工作从扶贫扶助向扶贫帮困的角度延伸，既提供有效的机制鼓励农民创业，增产增收，同时也采取有效的行政手段和法律手段，从根本上形成有效的运行机制惠及更多、更广泛的贫困群体，实现扶贫脱困的根本目的。

参考文献:

- [1]匡远配.新时期特殊类型贫困地区扶贫开发问题研究[J].贵州社会科学,2011,(03).
- [2](美)萨拉蒙等著,陈一梅等译.全球公民社会——非盈利部门国际指数[M].北京:北京大学出版社,2007
- [3]黄建宏.贵州财政扶贫的失衡与平衡[J].理论与当代,2007,(12)
- [4]国务院扶贫办外资管理中心亚洲开发银行:中国农村扶贫方式研究[M].北京:中国农业出版社,2002
- [5]杨英法,张红海非耕地资源的产权归属及开发路径初探[J].集团经济研究,2006,(29)