新时期民族地区农村反贫困面临的挑战与 扶贫开发机制创新

——以贵州省为例

王永平 周丕东 黄海燕 刘希磊

(贵州财经大学)

【摘要】新时期民族地区农村反贫困成效如何，直接关系到2020年我国全面小康社会战略目标能否实现。本文以贵州省为例，在分析新时期农村反贫困面临的挑战的基础上，提出了针对不同对象实施有针对性的扶贫措施、扶业与扶人并举、区域瞄准与人口瞄准相结合的扶贫开发总体思路，并从“两项制度”衔接、推进区域连片开发、完善“大扶贫”联动机制和扶贫资金投入与监管机制、健全贫困动态监测与绩效考核机制等方面，提出了推动新时期农村扶贫开发体制机制创新的对策措施。

【关键词】 贫困状况，反贫困挑战，扶贫思路，体制机制创新，贵州

改革开放以来，通过实施一系列有针对性的扶贫措施，我国农村扶贫开发取得了突出成就，为世界反贫困事业做出了巨大贡献。2010年底，全国农村贫困人口发生率下降到2.8%，农村贫困人口的生存问题基本得以解决。但是，由于贫困线低，农村相对贫困问题更加突出。1985~2010年，全国农村居民人均纯收入增长了近14倍，而贫困线仅提高了5倍，差距越拉越大[1]。为把更多的低收入人口纳入扶贫范围，让广大人民群众共享改革发展成果，确保2020年全面小康社会目标如期实现，2011年国家将农村扶贫标准从2010年的1274元大幅度提高到2300元。按照新的扶贫标准，全国农村贫困人口从2010年的2688万人增加到1.28亿，并集中分布在发展较为滞后的西部地区。作为全国少数民族人口比重较大、农村贫困人口最多、贫困面最广、贫困程度最深、扶贫攻坚难度最大的省份之一，贵州是西部地区的一个典型缩影，反贫困任务十分繁重而艰巨，扶贫开发已成为事关2020年能否基本消除贫困、能否缩小发展差距、能否与全国同步实现全面小康目标的政治性、全局性和战略性问题。

1 新时期贵州农村反贫困面临的挑战

贵州地处云贵高原东部，长江、珠江流域上游地带，西南喀斯特生态脆弱区的中心，是一个以岩溶地貌为主的典型内陆山区省份，与国内其他地区相比，农村贫困问题具有特殊性，反贫困面临严峻挑战。

1.1 农村贫困面大、贫困程度深，减贫进程明显滞后

农村贫困人口规模大，贫困发生率高。按照国家扶贫工作标准，贵州农村贫困人口从2000年的871万人(含低收入人口，下同)减少到2010年的418万人，农村贫困人口发生率从27.1%

下降到 12.1%，扶贫成效显著，但农村贫困人口规模大、贫困发生率高的状况依然十分突出。2010 年全省农村贫困人口占全国农村贫困人口总量的 15.55%，贫困发生率比全国高 9.3 个百分点，是全国农村贫困人口最多、所占比重最高的省份。2011 年国家将扶贫标准提高到 2300 元以后，贵州农村贫困人口规模增加到 1149 万人，贫困发生率高达 33.40%，农村贫困人口规模、贫困人口占全国贫困人口的比重和贫困发生率都居全国前列。

减贫速度明显滞后于全国反贫困进程。毋庸置疑，改革开放以来特别是新世纪以来贵州农村贫困人口减少的规模和速度，成绩是巨大的。但令人遗憾的是，由于各种因素的综合影响，与全国总体水平相比，贵州农村反贫困进程明显滞后，全省农村贫困人口占全国农村贫困人口总数的比重持续攀升。按国家扶贫工作标准，贵州农村贫困人口占全国农村贫困人口的比重从 2000 年的 9.24% 上升到 2005 年的 11.38%、2010 年的 15.55%，10 年来所占比重上升了 6.31 个百分点。与西部地区相比同样如此，2010 年贵州农村贫困人口占西部地区贫困人口的比重比 2005 年增加了近 2 个百分点，从 2005 年的 22.04% 上升到 2010 年的 23.87%。

1.2 致贫成因复杂，贫困问题与生态环境问题、民族地区发展问题相互交织

受特殊的自然地理、生态环境、民族文化、经济区位等因素影响，贵州农村贫困人口大多居住在深山区、石山区、边远山区、高寒山区、革命老区、地方病多发区和少数民族聚居区。这些地区生态环境脆弱、自然灾害频繁，土地资源、水资源等农业资源不足，农村交通、农田水利等农业生产条件差，农村教育、医疗卫生等社会公共设施落后，农村市场发育不足，农村贫困人口自身素质较差，自我发展能力较弱，致贫因素复杂，并且因灾、因病或因市场风险的返贫压力大。这些因素相互交织，制约了贵州扶贫开发的进程，导致减贫速度趋缓、扶贫攻坚难度增大

据统计，按照 2300 元的扶贫标准，全省 85.66% 的农村贫困人口集中分布在全国 11 个连片特困地区中的三大片区——武陵山区、乌蒙山区和滇桂黔石漠化区，75% 以上的深度贫困人口集中分布在民族自治区域。其中地处武陵山区的铜仁市、乌蒙山区的毕节市 2011 年农村贫困人口分别为 145.21 万人、250.05 万人，贫困发生率分别为 38.75%、35.54%，少数民族自治州黔东南州、黔南州、黔西南州农村贫困人口分别为 167.29 万人、127.72 万人和 109.18 万人，贫困发生率分别为 42.11%、36.00% 和 36.23%，均高于全省平均水平。贫困人口空间分布的特殊性，决定了贵州贫困地区功能定位的特殊性、重要性以及贫困成因的复杂性。

1.3 农民收入水平低、差距大，低收入群体比重高

农民收入水平低，收入差距大。2000 年以来，贵州农民人均纯收入从 1374.16 元增加到 2010 年的 3472 元，按可比价格计算，增长了 97.6%。但是，农民收入水平低、差距大的问题依然突出。主要表现在三个方面：一是城乡收入差距十分突出。全省城乡居民收入比从 2000 年的 3.73 : 1 提高到 2005 年 4.34 : 1，“十一·五”以来虽有所下降，2010 年仍然高达 4.07 : 1，城乡居民收入绝对差距由 2000 年的 3747.06 元扩大到 2010 年的 10670.74 元。收入分配差距的扩大降低了经济增长在减少贫困方面所能发挥的作用。二是国家扶贫开发工作重点县之间农民收入差距较大。2010 年 50 个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入仅相当于全省平均水平的 89.4%，其中最低收入县农民人均纯收入相当于最高收入县的比重仅 70.1%，绝对差距由 2000 年的 444 元扩大到 2010 年的 1102 元。三是与全国及周边省份相比，贵州农民人均纯收入水平还存在很大差距，2000 年以来总体上呈扩大趋势。2000 年贵州农民人均纯收入分别相

当于全国的 60.98%、重庆的 72.61%、四川的 72.19%、云南的 92.94%、广西的 73.70%、湖南的 62.54%，到 2010 年分别相当于 58.7%、65.8%、68.3%、87.9%、76.4%和 65.8%，差距依然十分突出。

农民收入呈“金字塔”分布，低收入群体规模庞大。如果以县为单位，按收入水平将全国所有县级行政区农民人均纯收入划分为低收入段、中低收入段、中等收入段、中高收入段和高收入段，则中等收入段所覆盖的县级行政区数量应该最多，即大致呈“橄榄型”分布。然而在贵州，五个收入段所覆盖的县级行政区数量呈“金字塔”分布，处于最低收入段的县级行政区所占比重高达 60%左右，而中等收入段所覆盖的县级行政区所占比重仅为 10%左右。尽管自 2006 年以来这一分布状况有所改善，但总体状况并未改变，2010 年全省低收入段县级行政区所占比重仍高达 59.1%、中等收入段县级行政区所占比重仅 13.6%。低收入群体比重大，表明随着贫困标准的提高，贫困人口规模会显著扩大。如 2010 年全省按 1274 元贫困标准计算的贫困人口为 418 万人，而 2011 年贫困标准提高到 2300 元后，贫困人口规模增加到 1149 万人，即贫困标准提高 80.53%就导致全省贫困人口规模增加 174.88%。这也是为什么随着反贫困的深入推进，贵州贫困人口规模占全国贫困人口总数的比重不断攀升的根本原因。

1.4 农村公共基础设施落后，反贫困的基础依然薄弱

“十一·五”以来，贵州以农村交通、饮水安全、农村环境、医疗卫生、文化教育、社会保障等为主要内容的农村公共服务建设步伐明显加快，成效显著。但从总体上看，贵州农村基本公共服务历史欠账多，发展缓慢，区域差距和城乡差距依然十分突出，制约贵州贫困地区发展的基础设施“瓶颈”依然存在。全省还有部分乡镇不通油路、部分建制村不通公路，偏远贫困乡村行路难、上学难等问题仍然没有从根本上得到解决。据统计，截至 2010 年底，全省有 22.36%的贫困村未通自来水，1300 万农村人口存在饮水安全问题；有 13.4%和 8.7%的贫困人口不能收听、收看广播电视；已经建设完成的教育、卫生设施质量不高，服务水平较低；贫困人口自身素质较差，自我发展能力较弱。2008 年全省贫困人口中文盲半文盲所占比重高达 20.68%、小学文化程度占 39.45%、初中文化程度占 34.34%、高中及以上文化程度所占比重仅 5.53%[2]。

1.5 扶贫投入水平低，投入与需求之间的矛盾大

随着国家一系列强农惠农政策的出台，中央和省级财政逐年加大了对扶贫开发的投入，2001-2010 年的十年间中央和地方各级政府财政扶贫资金投入累计达到 2043.8 亿元[3]，但与国家财政收入增长速度相比，扶贫资金投入明显不足。以中央财政为例，2001-2010 年中央财政支出总额为 261657 亿元，其中安排扶贫资金 1440.4 亿元，占支出总额的 0.55%，比例很低。2010 年中央财政扶贫资金提高到 222.68 亿元，但所占比重却下降到 0.46%。具体在贵州，扶贫资金投入不足的问题更加突出。2010 年中央补助贵州扶贫资金占中央安排扶贫资金总额的比重仅为 8.7%，与贵州占全国 15.55%的贫困人口相比差距很大，加上贵州财力薄弱，投入有限，总体上扶贫开发投入水平低，投入与需求之间的矛盾大。以实施整村推进扶贫为例，要取得整村推进扶贫的明显效果，贵州每个贫困村需投入资金 300 万元左右，而“十一·五”期间全省平均每村只能投入 50 万元左右，扶贫资金缺口较大，且延缓了整村推进扶贫进程，2010 年底全省尚有 4094 个贫困村未实施整村推进。与此同时，作为扶贫资金重要组成部分的信贷扶贫资金，投入水平低，且“十一·五”期间不增反降。2001~2005 年全省信贷扶贫资金 69.782 亿元，2006~2010 年下降为 65.6 亿元，“十一·五”比“十·五”下降了 5.99 个百分点。扶

贫标准提高到 2300 元以后，贵州需要进行扶贫的贫困人口大幅度增加，扶贫资金缺口大的问题将更加突出。

2 新时期贵州农村反贫困的总体思路

贵州要实现 2020 年与全国同步进入全面小康社会目标，必须把消除贫困与缓解发展差距放在突出位置，认真贯彻落实省委、省政府提出的“把‘三农’工作作为全省工作的重中之重，把扶贫开发作为‘三农’工作的重中之重，把农民增收作为‘三农’工作和扶贫开发工作的重中之重”的战略思路，针对新时期农村贫困特点和反贫困面临的挑战，明确扶贫开发重点，优化反贫困策略，加快推进农村扶贫开发进程，努力把贵州打造成为全国扶贫开发攻坚的示范区。

2.1 区分不同对象，实施有针对性的扶贫措施

按照 2300 元的扶贫工作标准，目前贵州农村贫困人口高达 1149 万人。进一步分析发现，在 1149 万农村贫困人口中，约 375 万人是丧失劳动能力的贫困人口和鳏寡孤独的特殊困难群体，其余约 774 万人为需要通过实施开发扶贫实现脱贫致富目标的贫困人口。因此，必须针对不同情况采取有针对性的扶贫措施，对贫困人口全面实施扶贫政策。

对于 375 万特殊困难群体，由于他们缺乏劳动能力，通过开发扶贫实现脱贫致富是不现实的。他们不应成为新时期农村扶贫开发的主要对象，应通过建立健全社会救助保障制度解决他们的生存问题，并随着经济社会的不断发展，不断提高救助保障水平，使他们远离贫困状态，共享改革发展成果。对于近 800 万具有劳动能力的农村贫困人口，要在全面落实农村低保制度的基础上，适应新时期反贫困的需要，按照“大扶贫”的理念和统筹城乡协调发展的要求，围绕“改善条件、提高能力、创造机会”，大力实施开发式扶贫，使他们走上脱贫致富之路。

对于居住在生态环境脆弱、生存条件恶劣地区的农村贫困人口，实施扶贫生态移民工程。据调查统计，贵州有 100 多万贫困人口生活在生态区位重要、生态环境脆弱、生存条件恶劣的深山区、石山区，就地扶贫难度大、成本高，很难从根本上解决其脱贫致富问题，而且就地扶贫开发会对居住地生态环境造成持续破坏。坚持以城镇集中安置模式为主、其他安置模式为补充，科学编制规划，多渠道筹集资金，大力发展二三产业，制定和完善配套政策措施，对这部分贫困人口实施扶贫生态移民，既是推动新时期贵州扶贫攻坚、彻底拔掉穷根、促进民族团结和社会和谐的一条行之有效的途径，又是保护和恢复脆弱生态环境、构建“两江”上游重要生态屏障的重大战略举措。

2.2 扶业与扶人并举，增强贫困人口自我发展能力

扶贫开发到底扶什么？这是一个长期以来存在争议的话题。过去相当长的时期内，我们的扶贫目标主要是解决绝对贫困人口的温饱问题，因此各类扶贫开发措施主要针对的是如何增加贫困人口收入。但是，现阶段通过全面落实农村低保制度，贫困人口的温饱问题基本得以解决，扶贫开发由过去的“生存型扶贫”向“发展型扶贫”转变，即既要通过扶贫促进贫困人口收入持续快速增长，又要坚持以人为本，通过实施对贫困人口本身有针对性的扶贫措施，增强贫

困人口自我发展能力，促进贫困人口全面发展。

(1)把扶持产业发展作为扶贫开发重点。实施产业扶贫，加强贫困地区特色优势资源开发，既是增强贫困人口“造血”功能的有效途径，也是推进贫困人口在脱贫基础上实现收入增长、稳步致富的重要保障。而且在产业扶贫的过程中，还可以激发贫困人口参与扶贫开发的内在动力，增强贫困人口的参与性、主动性，实现由以往被动扶贫向主动脱贫转变。

(2)把提高贫困人口素质作为扶贫开发重点。提高人口素质是实现人的全面发展、斩断贫困代际传递链条的基础[4]，也是推动“生存型扶贫”向“发展型扶贫”转变的重要条件。要在巩固提升九年义务教育的基础上，大力发展贫困地区高中阶段教育，切实解决全省目前每年近 30 万初中毕业生不能进入高中阶段学习而直接走入社会的问题。要通过强化对贫困家庭子女实施主动的起点扶持，转变长期以来被动的结果扶持方式，促进扶贫与防贫的有机结合。

2.3 区域瞄准与人口瞄准相结合，构建扶贫开发新格局

由于在扶谁、扶什么上存在争议，长期以来对贫困人口如何实施扶贫措施上也存在着不同的观点和看法。明确了扶贫开发对象和扶业与扶人并举的基本思路，扶贫开发措施必须体现出一定的层次性和复合性，扶贫方式也理应突破单一的、分散的、以经济扶贫为主的传统模式，实施全面的、集中的、综合性的扶贫模式，使反贫困战略更多地体现以人为本、社会公平公正和科学发展等多方面的新理念、新思维和新视点。

当前，贵州超过 85%的农村贫困人口集中分布在武陵山区、乌蒙山区和滇桂黔石漠化区，三大区域扶贫开发能否取得重大进展，关系到贵州能否实现 2015 年贫困人口减少一半、2020 年与全国同步实现全面小康的目标。因此，瞄准三大区域实施扶贫攻坚是未来贵州扶贫开发的重中之重。在这些区域，要按照“用工业化致富农民、城镇化带动农村、产业化提升农业”、“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”的总体要求，坚持“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的基本思路，通过控制人口过快增长、实施产业化扶贫和劳动力培训转移、加强基础设施建设、推进公共服务均等化等措施，整合资源，促进特色优势资源开发、基础设施改善、生态环境保护相结合和人口、资源、环境与经济、社会协调发展，加快脱贫致富进程。

在加强三大区域扶贫攻坚的同时，新时期扶贫开发还必须瞄准区域外分散的贫困人口，而且即使在三大区域内，也存在着不少游离于扶贫项目区外的分散的贫困农户，要使他们尽快走上脱贫致富之路，必须采取相应的对策措施，如实施“一户一策”的差别式、有针对性的扶持政策等，让他们或实现劳动力转移、或发展经济林果、或掌握增收致富实用技术等，从而促进分散的贫困农户尽快脱贫、共同富裕。

3 努力推进扶贫开发体制机制创新

为适应新时期实施反贫困战略的需要，加快推进贵州农村扶贫开发进程，努力实现扶贫开发的各项目标任务，必须大力推进扶贫开发体制机制创新。

3.1 建立和完善“两项制度”有效衔接机制

建立分工明确、定期协商、协同推进的工作机制，切实加强各有关部门和单位之间的组织协调、资源整合，积极探索政策、程序、管理上的有效衔接途径，保证“两项制度”衔接运作规范。建立科学、合理的贫困人口识别确认机制，准确识别贫困人口[5]，区分不同类别的扶贫对象，合理确定农村最低生活保障和扶贫对象的规模。完善农村低保对象和扶贫开发对象档案化管理，建立扶贫系统、民政系统等资源共享的贫困农户信息管理平台。对农村低保对象和扶贫对象分别不同情况，实施有针对性的扶贫政策和动态管理，扶贫到户、措施到人，应保尽保、应扶尽扶，因户施策、因人施策，应进则进、应退则退。不断完善以扶老、助残、救孤、济困为重点的社会救助体系，对特殊贫困人口给予长期社会救助。

3.2 建立完善推进区域连片开发协调机制

抓好集中连片特殊困难地区专项扶贫规划的编制，加强与区域内基础设施、社会事业、产业发展和生态建设等规划的衔接。成立专门的领导协调机构，负责集中连片特殊困难地区扶贫攻坚规划编制、计划上报、资金审核、项目实施的管理工作。建立省、市、县三级联席会议制度，横向建立区域内负责扶贫开发事务管理的办公室，健全信息传导机制，加强区域间、部门间的沟通与协作，形成工作合力，解决集中连片特殊困难地区扶贫攻坚遇到的困难和问题。坚持以县为单位，以整乡推进、集团帮扶、产业化扶贫为主要措施，整合资源，强力推进整乡数乡区域连片开发，促进整村推进向整乡推进、整县推进转变。积极探索整村推进与连片开发相结合、扶贫开发与区域经济发展相结合的路子，大力发展集中连片特殊困难地区特色优势产业。

3.3 进一步完善“大扶贫”联动推进机制

按照“党政主导、社会参与、整合资源、综合治理”的原则，以项目为平台和抓手，吸纳资源、聚合政策、整合力量，完善提高“大扶贫”联动推进机制。充分发挥集团帮扶的组织、示范和带动作用，深化拓展集团帮扶范围，推进专项扶贫、行业扶贫与社会扶贫的有机结合，形成扶贫攻坚合力。完善定点帮扶机制，总结提升党建扶贫工作经验，实现定点扶贫全覆盖。整合资源，加强与有关部门的沟通协调，推动基础设施和社会事业向贫困地区县、乡、村延伸。建立健全与对口帮扶城市和中央国家机关定点扶贫单位的合作发展协调机制，确保帮扶项目的质量和进展，实现帮扶项目经济效益和社会效益的最大化。积极搭建合作交流平台，加强国际扶贫合作交流，积极争取国际扶贫资金支持贵州贫困地区和贫困人口发展。

3.4 进一步完善扶贫资金投入与监管机制

完善财政扶贫资金稳定增长机制，进一步加大财政扶贫专项资金投入力度。完善财政扶贫资金投入机制，发挥财政扶贫资金的“粘合剂”作用，引导各种涉农资金、信贷资金和社会资本进入扶贫开发领域。扩大产业化扶贫资金规模，建立辅助产业滚动发展专项资金。积极发展贫困地区村级互助资金组织和小额信贷，充分发挥信贷扶贫资金、村级互助资金在贫困地区经济发展中的重要作用。开展农村互助资金试点，探索并完善“互助资金存入金融机构、金融机构放大贷款比例、农户联户联保承贷承还、扶贫资金贷款贴息”的融资机制。加大定点帮扶、对口帮扶力度，积极引导外资和民间组织资金参与扶贫，多层次、多渠道筹措扶贫资金。坚持规划先行、择优立项，规范项目申报、立项、审批和绩效考评制度。加强扶贫资金监管，严格

执行扶贫资金财政专户管理制度、国库集中支付项目直达管理制度、报账制管理制度，以及扶贫项目资金运行情况中期评估、年底绩效考评制度。

3.5 建立健全贫困动态监测及绩效考评机制

开发建设省级扶贫系统电子政务平台，加强扶贫信息采集、整理、反馈和交流，疏通反馈机制和建立返贫预警机制，为科学决策提供依据。建立和完善部门、行业扶贫责任考核机制，增强部门、行业在扶贫开发工作中的责任意识、协作意识。改革考评方式，推行“第三方”评估为主、系统自查为辅的绩效考评办法。建立完善扶贫开发工作重点县的动态管理机制，加强对重点县扶贫工作的监测，按照“总量不变、动态调整、统筹兼顾、进出平衡”的原则，对扶贫开发工作重点县进行适当调整。完善扶贫开发激励机制，鼓励有条件的扶贫开发工作重点县加快脱贫致富步伐。

参考文献:

- [1]方可成. 谁是中国的穷人[EB/OL]. 南方周末网 <http://nf.nfdaily.cn>, 2011-04-08.
- [2]张玉玺, 庄天慧. 贵州省农村贫困人口分布变化趋势及其扶贫政策启示[J]. 贵州农业科学, 2011, 39(1): 213-215.
- [3]国务院新闻办公室. 中国农村扶贫开发的新进展[EB/OL]. 中国新闻网. <http://www.gov.cn>, 2011-11-16.
- [4]吴睿, 王德祥. 教育与农村扶贫效率关系的实证研究[J]. 中国人力资源开发, 2010(4): 5-9.
- [5]洪名勇. 我国贫困地区的开发扶贫机制探讨——基于贵州省的分析[J]. 农业现代化研究, 2009, 30(3): 329-332.