
贵州农村贫困治理成效与制约因素研究¹

黄海燕

(贵州财经大学经济学院, 贵州 贵阳 550025)

【摘要】贵州农村贫困治理在经历了传统救济式扶贫、体制性改革扶贫、初始开发式扶贫、“八七”扶贫攻坚、综合开发式扶贫和精准式扶贫六个阶段后,在减贫、增收、提质、改善基础设施、发展社会事业和生态建设等方面取得一系列成效,但扶贫资金投入不足、贫困人口素质低、基础设施薄弱、体制机制不顺畅等因素制约了农村贫困治理向纵深方向推进。

【关键词】贫困;治理;成效;制约因素

【中图分类号】F323.8

【文献标识码】A

回顾新中国成立 60 多年来贵州农村贫困治理所走过的历程,在经历传统救济式扶贫、体制性改革扶贫、初始开发式扶贫、“八七”扶贫攻坚、综合开发式扶贫和精准式扶贫六个阶段后,贵州农村贫困治理成效显著,同时也面临一些制约因素。

1 贵州农村贫困治理的主要成效

1.1 农村贫困人口持续稳定减少

为了客观反映贵州农村贫困治理的成效,均以同一贫困标准的年份为观测区间,对 2001 年以来的减贫成效进行分析。

按照 2001 年 630 元的农村绝对贫困标准和 631~872 元的低收入贫困标准,2001 年末贵州仍有 313 万农村绝对贫困人口、558 万低收入人口。2007 年,贫困发生率为 6.5%,农村绝对贫困人口、低收入贫困人口分别下降到 216 万、388 万。2008 年底,中国将 1067 元作为国家扶贫标准,对农村低收入人口全面实施扶贫政策,贵州贫困人口急剧增加到 585.35 万人,贫困发生率达到了 17.4%。在新的扶贫标准下,贵州省加大贫困治理力度,2010 年农村贫困人口下降到 418 万人,贫困发生率降到 12.1%。2011 年,中国大幅将贫困标准上调至 2300 元,贵州农村贫困人口剧增到 1149 万,农村贫困发生率高达 33.4%。面对庞大的农村贫困人口,贵州以连片特困区为主战场,大力推进扶贫攻坚,实施精准扶贫战略,到 2014 年,贵州有 25 个国家扶贫开发重点县、525 个贫困乡镇按照省定标准实现“减贫摘帽”,农村贫困人口、农村贫困发生率分别下降到 623 万人、18%。

¹ 收稿日期 2017-09-14

基金项目 2014 年度贵州省社科规划项目《贵州农村贫困治理绩效评价与政策调整研究》(14GZYB14);贵州省 2015 年度高层次人才“千层次”人才项目资助;2017 年度贵州财经大学引进人才科研项目资助。

作者简介 黄海燕(1978-),女,土家族,贵州松桃人,区域经济学博士,贵州财经大学经济学院副教授,研究方向:区域经济与理论方法。

1.2 农村贫困人口收入较快增长

贵州以农民增收为核心,实施产业化扶贫,加强对贫困地区劳动力转移培训,大力发展劳务经济,并实施易地扶贫搬迁、扶贫生态移民工程等项目帮助贫困农户彻底脱离恶劣的生存环境,农村贫困地区尤其是贫困县农民人均纯收入快速增长。2001年,在贫困县中仅有盘县、凤冈县、安龙县3个县农民人均纯收入高于全省1411.73元的平均水平;2014年,在50个国家扶贫开发重点县中有盘县、正安县、道真县、务川、习水县、荔波、独山、罗甸、长顺、三都10个县的农民人均纯收入高于全省6671.22元的平均水平,黔南州除平塘县以外的国家扶贫开发重点县、遵义市所有国家扶贫开发重点县的农民人均纯收入均高于全省平均水平。

1.3 贫困人口生活质量不断提高

随着收入的增加,农村贫困人口生活质量不断提高。农村居民家庭人均年末使用住房面积从2001年的20.43m²增加到2014年的31.61m²,增长幅度达54.72%。农村居民家庭年末耐用消费品拥有量均大幅增长,2001年每百户农村居民家庭拥有彩色电视机25.9台,冰箱3.0台,洗衣机12.7台;到2014年,以上耐用消费品分别增长了3.82、19.53、5.92倍。此外,一些农村家庭还拥有热水器、摩托车、移动电话、电脑等价值较高的耐用消费,每百户农村居民家庭拥有量分别达到19.6、48.4、218.1、8.05。农村居民家庭每人对肉禽及制品、蛋类及蛋制品、水产品等主要消费品的消费量也从2001年的26.55、1.27、0.32kg分别增加到了33.22、3.57、1.01kg。

1.4 贫困地区基础设施明显改善

贵州以国家扶贫开发工作重点县为主体,重点改善以水、电、路、农田水利设施等为重点的农村基础设施建设。2001年,全省自来水受益村数、通汽车村数、通电话村数、通有线广播村数分别为15795、20149、11386、6451个,分别占总村数的63.46%、80.95%、45.75%、25.92%,到2014年,以上比例分别提高到84.51%、98.57%、95.42%、46.1%。全省有效灌溉面积和农用机械总动力分别从2001年的65.98万hm²、647.93万kw大幅提高到2014年的142.95hm²、2458.4万kw,分别增长了2.17、3.79倍。农村信息基础设施建设不断完善,实现了乡乡通宽带、行政村通电话。

1.5 贫困地区社会事业长足发展

“治贫必先治愚”,消除文化贫困,根本出路在于向农村输入新的文化、知识和价值观念。贵州不断加大社会事业资金投入,努力改善农村贫困人口的基本素质。2013年农村劳动力平均受教育年限为7.28年,比2001年增加1.11年,平均每百个劳动力中文盲或半文盲10.5人,比2001年减少9.67人,农村劳动力素质逐步提高。农村新型合作医疗参合人数与参合率快速上升,2003年贵州启动农村新型合作医疗试点工作,2005年试点县只有10个,参合农民226万人,参合率只有63.71%,到2014年已经实现农村医疗点的村级全覆盖,新型农村合作医疗参合人数为3247.4万人,参合率达到98.9%。全面建立和实施了“三位一体”的农村居民最低生活保障制度、基本养老保险制度、农村季节性缺粮户粮食救助制度,2014年有416万农村贫困人口享受低保政策。

1.6 贫困地区生态建设成效凸现

贵州省以生态文明理念引领扶贫开发,致力改善贫困地区生态环境。2000年以来,累计完成240万hm²的营造林任务,森林覆盖率从2001年的32.63%提高到2014年的49%,在全国排名15位,连续14年保持年均增长1个百分点以上。2001~2011年对9.61万户、42万农村贫困人口实施了易地搬迁扶贫,2012年5月启动扶贫生态移民工程,2012~2014年实施移民搬迁10.21万户、42.44万人,从源头上杜绝了人为因素对生态环境的破坏,为生态系统自我休养生息赢得了时间。

2 贵州农村贫困治理的制约因素

2.1 资金投入与需求缺口较大

农村贫困治理的成效与扶贫资金投入量大小密切相关。虽然中央和省级财政逐年加大了对扶贫开发的投入，2010~2014年，中央投入贵州财政专项扶贫资金128.5亿元，省级财政投入944亿元，在一般公共财政预算支出中所占比重为7.1%，但贵州贫困面广、贫困人口数量多且贫困程度深，政府投入的扶贫资金远远不能满足异常艰巨繁重的扶贫开发需求。贵州是“欠发达、欠开发”省份，从省到地县，财政都非常困难，制约了对扶贫开发工作的资金投入。农村贫困治理是一项社会民生事业，主要显现的是社会效益，由于资金的逐利性，金融资本较少涉入该领域，贫困农户难以真正获得金融支持。

2.2 贫困人口自身综合素质低

我国对人力资本的投资一直向城市倾斜，对农村的人力资本投资十分有限，致使农村人口接受教育、知识和技术培训机会少，受教育程度普遍较低。2013年，在贵州农村劳动力中，文盲或半文盲占了10.5%，小学程度占了37.91%，初中文化程度为42.87%，文盲或半文盲及小学文化程度以下的农村劳动力所占比重将近一半。在贫困地区生态环境和水质较差，公共卫生服务落后，贫困人口的生理素质也较为低下。综合素质低下又会形成落后的道德水准、社会风气、价值观念等，政治参与意识淡漠或能力不足，进一步加剧了贫困人口自身素质的低层次性和弱质性，缺乏适应现代生产方式的谋生技能，转产转业十分困难。

2.3 贫困地区基础设施较薄弱

剩余贫困人口自我发展能力弱，贫困程度极深且大多分布在生存条件恶劣的地区。受限于特殊的自然地理条件，贫困人口集中分布的武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化三大集中连片特殊困难地区，这些地区基础设施建设及运行成本高，建设道路、水利等工程不仅造价高且易受自然灾害损毁而导致重复投资，而且基础设施建设还会对脆弱的生态环境造成破坏。贫困地区的基本农田水利设施、人畜饮水、交通等生产生活基础设施建设滞后，“住房难、上学难、看病难、行路难、饮水难”等问题仍然存在。基础设施落后使贫困地区的自我发展能力低下，短时期内难以彻底摆脱贫困。

2.4 农村扶贫体制机制不顺畅

一是在现行的农村扶贫体制下，扶贫资金和项目分属多个部门管理，多头管理造成协调成本高，资源整合难度大；二是扶贫对象瞄准机制不健全，因精准扶贫战略还处于探索阶段，扶贫对象锁定不准，对贫困对象的个体瞄准有所偏离。三是尚未建立扶贫开发长效机制，扶贫仍然“重物质”扶贫，“轻精神”扶贫，对贫困人口教育、医疗卫生、科技等社会公共服务供给不足，考察扶贫效果时以脱贫人数为依据，忽视了扶贫质量；四是扶贫监督评价机制不健全，对扶贫项目构成、扶贫资金流向、扶贫项目实施效果等没有形成及时有效的监督和评价，且缺乏对实施项目的后续管理，造成扶贫资金使用绩效不高。

参考文献

[1] 杨颖, 胡娟. 贵州扶贫开发成效、历程及挑战思考 [J]. 开发研究, 2013 (2): 89-92.

[2] 黄海燕. 对中国农村反贫困的思考 [J]. 人民论坛, 2010 (302): 172-173.

[3] 杜志雄, 詹琳. 实施精准扶贫新战略的难题和破解之道 [J]. 中国发展观察, 2015 (8): 23-26.