

精准扶贫背景下陕南反贫困路径研究

胡铭焯

(陕西省行政学院, 西安 710068)

摘要:本文分析了在国家精准扶贫背景下,陕南地区经济、社会、生产及人文环境发展的现实困境,从致贫和返贫两个角度尝试构建致困理论模型,分析陕南贫困地区的致困机理。并以此为基础提出陕南在保护生态前提下的产业扶贫、金融扶贫、电商扶贫等反贫困突破路径及对策建议,以期打赢脱贫攻坚战提供理论支持。

关键词:陕南;贫困问题;精准扶贫;反贫困

中图分类号:F327

文献标识码:A

文章编号:1003-8701(2018)04-0057-05

Anti-Poverty Path of Southern Shaanxi under the Background of Precision Poverty Alleviation

HU Minghan

(Shaanxi Administration Institute, Xi'an 710068, China)

Abstract: Under the background of national precision poverty alleviation, the realistic predicament of the development of economy, society, production and human environment in southern Shaanxi province was analyzed in the paper. From the two perspectives of poverty and return to poverty, we try to build a theoretical model of distress. The mechanism of poverty stricken areas in southern Shaanxi is analyzed. On the basis of this, the countermeasures for southern Shaanxi's poverty alleviation under the premise of protecting the ecology were put forward, such as industrial poverty alleviation, financial assistance, and e-commerce to help the poor. This will provide theoretical support for winning the battle against poverty.

Key words: Southern Shaanxi; Poverty related issues; Precision poverty alleviation; Anti-poverty

贫困是制约世界各国经济发展的主要问题之一。消除贫困是全人类共同的社会责任。我国经过近30年的努力,绝对贫困人口大幅下降。党的十八大以来,粗放扶贫已不能满足特殊困难人群的脱贫需求。2016年国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》,指出扶贫工作是全面建成小康社会最艰巨的任务。2017年党的十九大报告要求坚决打赢脱贫攻坚战,“确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫”,“解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫”。2018年中央一号文件聚焦“乡村振兴战略”,为全面建成小康社会做最后的冲刺发力。

陕西省认真贯彻落实全国脱贫攻坚工作会议和中央文件精神,制定了贯彻落实国家脱贫攻坚

政策的《实施意见》及分工方案,完善了“十三五”脱贫攻坚规划,制定出台配套方案24个,明确了脱贫任务、脱贫途径和保障措施,形成了完整的脱贫攻坚政策体系。提出到2019年贫困户、贫困村、贫困县全部脱贫摘帽的“十三五”脱贫目标^[1]。

1 陕南贫困地区现实困境

陕南地区长期以来发展受限,生产能力弱,农民增收困难。2017年陕西扶贫标准下贫困人口316.7万人,其中陕南贫困人口160.87万人,占全省贫困人口的50.8%。这些贫困人口扶贫深度广、难度大、见效慢,称为“深度贫困”,是陕西全面建成小康社会的主要障碍。本研究基于以上事实并结合陕南地区具体条件,积极探索陕南地区精准扶贫、全面脱贫路径。将对陕西乃至全国贫困山区消除贫困、全面建成小康社会具有较大的理论与实践指导意义。

1.1 陕南贫困地区基本情况

陕南地处秦巴山区,占陕西省总面积的36%,

收稿日期:2018-04-08

基金项目:陕西省社科基金年度项目(2017D047);陕西省行政学院重点课题(YKT18004)

作者简介:胡铭焯(1975-),女,讲师,硕士,主要从事文化扶贫、区域经济学方面的研究。

总人口的22%。陕南三市(安康市、汉中市、商洛市)总人口930.7万人,其中78%是农业人口。2015年,陕南三市GDP 2 433.18亿元,仅占全省13.74%。人均总收入7 967元,分别比全省、全国低722元和3 446元。农村人均收入仅为全国平均水平的71%^[2];因环境、因灾、因病致贫返贫的人口占陕南三市贫困人口95%。综合来看:陕南三市地方财政收入来源简单,改善环境、发展经济力不从心,纵向深化发展动力不足。

如表1所示,陕南共28个县,其中27个贫困县中有24个为国家级重点扶贫县,且均处于秦巴山区连片特殊困难区,占2017年最新国家级贫困县名单中陕西(50个)贫困县的一半。从贫困县占市所辖区县的比例看:商洛所辖一区6县均属贫困县,安康一区9县除平利县外均属贫困县,汉中贫困县比例有四分之三。贫困已成为陕南乃至整个陕西经济及社会发展的主要障碍,扶贫攻坚任重道远^[3]。

表1 陕南国家扶贫开发工作重点县分布

	安康	汉中	商洛
所辖区县数量	10	11	7
贫困县数量	9	8	7
贫困县占总比例(%)	18	16	14
贫困县占区县比例(%)	90	72.7	100

1.2 陕南贫困地区现实困境分析

从经济环境来看,陕南地区经济基础薄弱,一、二、三产业结构极不合理。一是传统农业仍占主导地位,缺乏特色支柱产业。土地以丘陵为主,大型机械设备难派用场。另外陕南地区是我国“南水北调”中线水源地和朱鹮栖息地,生态保护要求严格,农业发展严重受限;二是工业化水平低,第二产业在GDP中的比重为39.8%,低于全省53%的平均水平^[4]。支撑经济发展的大中型企业增加值只占全省的5.52%。固定资产老化、更新投入较少。乡镇企业缺乏产业竞争力;三是第三产业举步维艰。陕南地区社会总产值低,人均收入少,消费水平低。

从社会环境来看,公共服务落后、社会化水平低。一是贫困地区教育、卫生、医疗等公共产品供给能力弱。山区孩子上学往往要走十几、几十公里。生活用水基本无过滤、水质差。医疗保障机制不健全,合作医疗基础薄弱,农民医疗负担重;二是社会事业发展滞后,城镇化程度低。公共产品无法满足基层社会的迫切需求。社会治理组织化程度较低、基础设施建设需要从头再来,

成本较高。农民公平、便捷的基本生产生活需求不能保障。

从生产环境来看,条件不足。一是基础设施落后。贫困地区农村公路等级低;能源电力供应严重不足,电压不稳,难以满足正常生产生活用电;通讯建设投入较少,网络系统不发达,信息化程度差。二是天然生产条件差。山区耕地面积少、地质灾害频发、水源地保护区使项目选择严重受限。三是贫困家庭底子薄、积累少,因灾、因病返贫率高,难以巩固扶贫成果。四是传统生产方式占比大,农林业发展与生态环境保护的矛盾突出。五是资金要素短缺,大项目储备不足,招商、引大资相对困难。

从人文发展来看,文化贫困现象突出。一是文化涵养不足。“贫困者多育”,多育者无钱教育,贫困代际传递现象严重^[5]。二是文化建设滞后。村民尤其是山民受教育程度普遍较低,综合素质差,劳动技能差,整体学习力较差。三是观念落后。“等、靠、要”思想根深蒂固,没有意识到科技改变生活,创新才能致富,因而不能有效学习借鉴和灵活变通。四是人才缺乏。陕南地区生产生活条件较差,人口流动率较低,人才请不进、留不住。

陕南地区发展产业、吸引产业集聚的基本条件不足,农村连片贫困人口增收困难,扶贫开发千头万绪,成本高效益低,是陕南脱贫攻坚目前亟待改进和解决的问题。

2 陕南致贫理论分析

基于以上,笔者将进一步分析陕南贫困地区致贫机理(如图1),对精准扶贫、科学施策有重要的指导意义。

2.1 致贫角度

从图1可以看到:致贫角度主要包括自然环境、人口素质、生产技术、产品结构、基础设施、政府行为等6个方面。(1)自然环境差。相比关中地区,陕南地处秦巴山区,耕地较少,贫困面广。(2)人口素质低。贫困地区农民受教育机会少,自我发展能力差,创业精神不足。(3)信息闭塞,半封闭的生产状态使先进的生产技术鲜为所用,发展能力不足。(4)产品结构单一,收益渠道少。(5)基础设施落后。能源、交通、通信、水利电力、科教文卫、商业服务等生产和生活服务设施不足。(6)政府行为偏差。对贫困形势研判与减贫战略定位、方向、重点和治理体系等采用统一标准,无法针对地区特点进行精准扶贫。

2.2 返贫角度

从图1可以看到:返贫因素主要包括贫困农民自我发展机制、扶贫机制、生态保护机制三个方面。(1)贫困人口素质低,自我发展非持续性^[6]。基础教育落后、职业教育水平低、继续教育缺失,自我发展能力差,开拓创新精神严重不足。(2)扶贫制度不完善,扶贫资源非持续性。一方面缺乏贫困瞄准、力量整合、激励奖惩等机制,群众参与

性差、扶贫效果不理想。另一方面,扶贫资源如资金、人才、项目、技术等缺乏长效机制。(3)生态保护机制不健全,经济发展非持续性。扶贫项目的设计、实施与生态保护措施结合不够。贫困地区农民急于求成,盲目掠夺开发,不仅不能持续增加农民收入,反而恶化了原本脆弱的环境,低水平发展且后继无业。

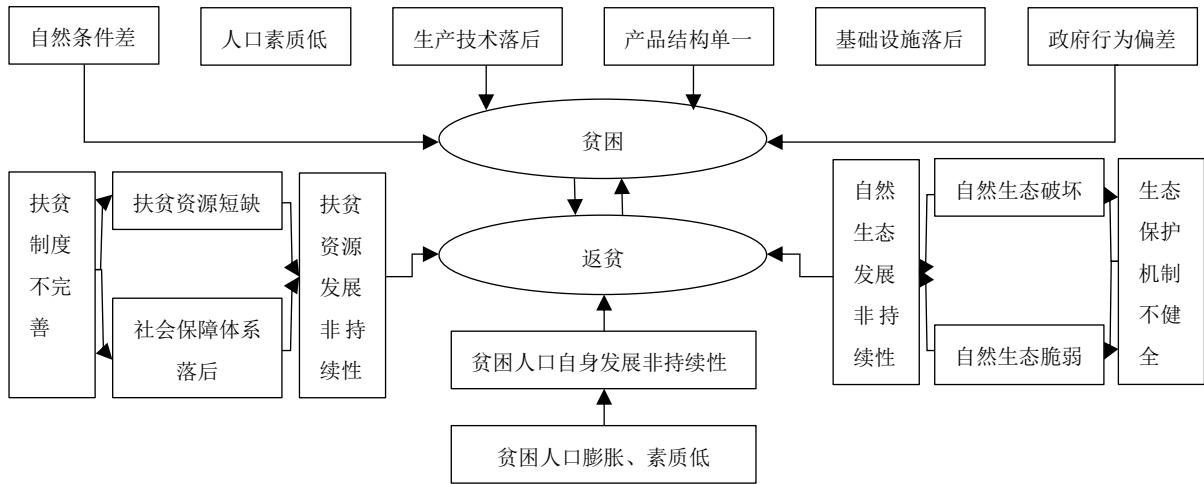


图1 陕南贫困地区致贫理论模型

3 陕南反贫困必备要求

在新一轮中央扶贫开发政策引领下,为实现陕南贫困地区经济社会快速发展与生态环境保护协调推进,基本公共服务与人民生活水平同步提高,陕南必须结合自身特点,强化基础设施建设,全力做好扶贫攻坚的准备工作。

3.1 对象、措施“精准”,是扶贫工作顺利进行的前提条件

一是严格按照“精准识别、动态管理”的要求,精准锁定贫困对象,及时跟进、及时更新、动态追踪、巩固成果。脱贫和返贫人口评判要兼顾客观性和人性化标准,建立完整的客观评判指标体系和进入退出机制,确保精准扶贫。二是细分贫困类型,因人因地制宜,差异扶贫。如山区劳动力可扶持山珍、中药种植脱贫,平地劳动力可扶持产业脱贫,教育致贫可资助完成学业,文盲致贫可脱盲扶志,因病致贫分有劳动能力和无劳动能力,因灾致贫可实施移民搬迁等切实可行的措施。保证农民真脱贫、不返贫。

3.2 规划、产业“可行”,是扶贫工作顺利进行的先决条件

一是扶贫规划要全面、科学、可行。既要解决

燃眉之急,又要符合长远期望,更要在保护生态前提下推动可持续发展。切实解决贫困农民生存问题、增收问题和发展问题。决策者、贫困群体和科技工作者要全面参与并协同互动,以陕南特色农业、养殖业为基础,发展现代农业、特色旅游业及相关服务业。二是以科技为支撑,规划培育新型主体。积极以科技进步优化资源配置、推动产业发展,促进产业结构升级。本着产业主体成熟一代、扶持一代、储备一代的原则,围绕本地区特色产业发展,加快构建现代化和产业化兼具的农业龙头企业、合作社、家庭农场、种养大户等贫困地区新型农业经营体系,持续提高资源利用率,保证脱贫效果。

3.3 积聚扶贫“兜底”,是巩固扶贫结果的客观保障

一是继续推进移民搬迁。改善生产生活环境,创造就业环境。群众远离灾害源,并且“搬得出、稳得住、能致富”。二是继续发挥农业保险作用,扩大农业保险覆盖面。三是继续完善新型农村合作医疗制度。提高统筹基金使用率和补偿率,简化报销程序,提升保障水平。四是继续完善新型农村养老保险制度。五是继续完善社会救助制度,救助对象公平,救助标准合理,救助成效

显著^[7]。从根本上切除因灾致贫、因病致贫、因病返贫的毒瘤。

3.4 探索扶贫“新路”,是持续富裕的必由之路

一是搭建脱贫攻坚交流平台,推广精准扶贫、科学治贫、有效脱贫的先进经验。二是发挥种养合作社、互助资金协会作用,将资源、人力、技术同贫困地区需求及市场有效对接,积极探索脱贫致富新路。三是凝聚社会各界力量,倡导社会全员参与,探索社会力量参与脱贫攻坚的新路^[8]。保证贫困农民不仅脱贫增收,而且持续富裕。

4 陕南地区反贫困突破路径

陕南连片贫困地区是陕西反贫困的主阵地。陕南应结合本区域特点和特色,积极探索反贫困模式和路径。扶持产业脱贫、全面实施教育脱贫、推广金融扶贫,多措并举,将陕南由生态型贫困地区改变为可持续、可循环、易保持、易复制的生态型富裕地区。

4.1 实施“产业+扶贫”,注重“生态+扶贫”

陕南地区既肩负国家水源涵养、保护环境的艰巨任务,又不能辜负贫困人民增加收入的热切期盼。唯有因地制宜,依托丰富的生物资源,把优势资源开发与生态环境保护相结合,发展“集约、绿色、可持续”的生态农业产业化,推进特色产业扶贫。不仅要坚定不移地进行天然林保护和退耕还林,而且要以市场需求为导向,鼓励贫困农民生产无公害农产品、发展林下种植,增加贫困户土地经营收入。重点拓展杂粮、药材、板栗、核桃等农作物种植及加工;加快建设陕南富硒绿茶基地;大力促进魔芋、香菇、木耳等特色产品的精深加工产业。以此为基础建立扶贫项目基地,积极研发具有明显区域优势的科技含量高、营养价值高、附加值高、品质卓越的特色产品,走特色化、规模化产业发展道路。形成特色突出、优势明显、规模效益高、生产成本低的较为完整的绿色产业链。充分发挥新型农业经营主体在资金、技术、品牌、营销等方面的优势,以结对、定点、对口等多种帮扶形式,示范并带动贫困农民就业增收,提高贫困农户脱贫致富能力,共享产业发展成果^[9]。

秦岭是我国南北分界线,地貌结构多变,山青水美,空气清新、气候宜人。据陕西省旅游局调查结果显示:陕南地区旅游资源有三百余处,自然景观集中而有特色;世界闻名的“秦岭四宝”(朱鹮、大熊猫、羚牛和金丝猴)是陕南独一无二

的旅游资源,具有极高观赏价值和科考价值;特殊的地理环境使秦陇、荆楚、巴蜀文化交融荟萃,国家级非物质文化遗产名录已收录汉调二簧、商洛花鼓等地方戏剧,文化吸引力诱人;陕南民风纯朴,热米皮、菜豆腐、汉江鱼独具特色。这些使陕南发展生态旅游业具备了得天独厚的天然环境、丰厚的文化底蕴和独特的人文魅力。只要认真规划完全可以打造出特色鲜明、布局合理、功能完善、发展协调的集生态旅游、文化探秘、美食度假、养生养老一条龙的旅游产业体系。并且带动第一、二、三产业共同繁荣,提高就业与消费,提高贫困农民收入水平。

4.2 实施“财政+扶贫”,推广“金融+扶贫”

陕南地区扶贫资金主要来源于中省财政专项扶贫资金。“十二五”期间共投入资金595亿元,其中各级财政投入258.6亿元。在专款专用原则下,主要用于发展特色产业、农村基础设施建设、提升贫困人口自我发展能力等方面。一是积极探索财政专项扶贫资金与扶贫对象脱贫需求的有效匹配方式,提高专项扶贫资金使用效率,构建以财政资金为基础、多渠道的扶贫资金供给^[10]。二是资金和政策向贫困度高的扶贫对象倾斜,激活扶贫对象内生动力,杜绝项目资金分配“平均主义”。在使用进度和使用效率上发现偏差时应及时调整。三要坚持“政府引导、各方倾斜、对象受益”的资金原则,在充分利用扶贫专项资金的基础上,拓宽扶贫金融渠道,发挥金融信托等非银行金融机构的重要作用,动员民间资本参与扶贫事业。财政投入形成资产折股量化的同时也鼓励各类主体以股份合作、保底分红、二次返利等多种方式,与贫困户形成利益共同体。

动员各类金融机构积极联贫助贫,为脱贫攻坚注入动力和活力^[11]。金融扶贫以市场化手段推进扶贫,可以在很大程度上缓解扶贫资金压力。第一,陕南产业多以潜力型、朝阳型绿色产业为主,启动资金是难题。丹凤县“信用村创业担保贷款建设”模式,对农村贫困劳动力创业融资扶贫做出了有益探索,已由央视新闻联播报道,成为兄弟省市金融扶贫的有力借鉴。第二,陕南地区可积极推进政策性、商业性和合作性金融机构共同参与对贫困群体提供金融扶持。积极向贫困农民提供小额信贷、小额贴息贷款,满足陕南连片贫困区发展产业的资金需求,推动扶贫资金运行由政府“输血型”向依托民间金融机构“造血型”转变^[12]。第三,完善金融扶贫政策,针对频繁

自然灾害可能导致的农作物减产,构建系统化农业保险体系和担保机构。第四,优化服务、提高办事效率,为贫困农民提供一体化金融支持,解决创业者后顾之忧。第五,提供专业化融资辅导和担保服务,扶持特色龙头企业,促进资本积累、推动技术创新、以多种方式辐射带动周边农民就业,减少贫困。

4.3 实施“教育+扶贫”,推进“电商+扶贫”

实施“教育+扶贫”工程。一是以教育促扶贫。贫困地区免费教育、移民教育,为寒门学子教育托底。以签约返乡工作形式资助贫困家庭孩子上高等院校。二是以职业教育中心、农业技术培训中心、农民大学堂为阵地,对农民进行系列化、层次化、规模化技术培训,夯实贫困地区农民自我发展能力^[13]。三是发挥农业服务社的组织、培养职能,培育扶持新型职业农民。

推进“电商+扶贫”工程^[14]。逐步健全乡镇村级通讯网络系统,物流配送系统及电子商务服务系统,实现农村商业网点“线上线下”全覆盖^[15]。陕南物产丰富,而且处于国家生态自然保护区。杂粮、药材、板栗、核桃、蜂蜜、天麻、银杏叶、香菇、土鸡、黑猪等质量好、无公害、原生态的有机特色农产品具有极广阔的市场。电子商务可以进一步深化市场、提高山区农产品商品化率,为山区农业发展提供新机会、再造新流程,有效推进陕南山区农业提质升级;培育指导贫困农民足不出户通过网络进行学习和购销特色农产品,是陕南贫困山区农民脱贫致富的金钥匙;培育指导“互联网+特色农产品”实现线上企业联盟,可有效提升特色农产品标准化水平、有效促进陕南山区农业转型升级,促进陕南贫困农民脱贫致富。

5 结 语

陕南地区是陕西到2020年全面完成扶贫攻坚任务的重中之重。陕南三市地方政府应结合区域实际与特色,进一步强化组织保障、落实工作措施,精心组织、精准到户,切实担当起精准扶贫的设计师、执行者、指导者和保障者的职能。营

造精准扶贫工作的良好社会舆论氛围、广泛调动社会力量参与扶贫开发,做好扶贫项目的示范引导和服务指导、提高农民科学种养水平、做好扶贫项目的自监自管和绩效考核。从而形成多种举措有机结合、互为支撑的大扶贫格局,真正成为陕南地区全面建成小康社会的有力保障和坚强后盾。

参考文献:

- [1] 张伟.陕西计划到2019年贫困户、贫困村、贫困县全部脱贫[EB/OL].[2016-10-18].<http://www.people.com.cn/>.
- [2] 陕西省统计局.陕西区域统计年鉴2016[M].北京:中国统计出版社,2016:12-13.
- [3] 冯明放,彭洁.浅析陕南移民搬迁面临的几个突出问题[J].特区经济,2012(10):173-174.
- [4] 胡铭焄.新型工业化背景下陕西县域产业集群发展的问题与对策[J].陕西学前师范学院学报,2014(12):41-43.
- [5] 杨阿维,滕小芳.西藏农牧区贫困代际传递影响因素分析[J].西藏科技,2016(12):12-14.
- [6] 付志鸿,陈标平.统筹城乡视阈下的中国农村反贫困战略转向[J].求实,2013(4):35-39.
- [7] 杜明义,赵曦.中国藏区农牧区反贫困机制设计[J].贵州社会科学,2010(8):82-86.
- [8] 叶慧,陈敏莉.国家级贫困县整合财政涉农资金的问题及对策—基于湖北省A县的案例研究[J].中国行政管理,2017(9):101-105.
- [9] 四川省扶贫和移民工作局.对省政协第十一届四次会议第0340号提案答复的函[EB/OL].[2016-07-08].<http://www.scfpym.gov.cn/>.
- [10] 李苗,崔军.供给侧改革背景下的财政专项扶贫资金使用问题研究[J].财税纵横,2017(22):74-78.
- [11] 史立英,杨小龙,高丽君.河北省贫困农村地区“三农”问题与金融支持的分析与研究[J].特区经济,2010(6):151-152.
- [12] 黄琦,陶建平.扶贫效率、形态分布与精准优化:秦巴山片区例[J].改革,2016(5):76-88.
- [13] 王亚飞,董景荣.新农村建设中的文化贫困问题与对策—破解“三农”问题的一种视角[J].农业现代化研究,2008(3):285-288.
- [14] 周孟亮,彭雅婷.我国连片特困地区金融扶贫体系构建研究[J].当代经济管理,2015(4):85-90.
- [15] 巫志斌,司春风,黄泽夏.广西集中连片特困地区金融扶贫机制研究[J].区域金融研究,2013(9):14-19.

(责任编辑:王昱)