

新时期特殊类型贫困地区扶贫 开发问题研究

匡远配

(湖南农业大学, 湖南 长沙 410128)

摘要:特殊类型地区依然是我国贫困的重灾区和扶贫主战场。研究特殊类型贫困地区贫困状况及其新情况、新特点、新问题,探索新形势下反贫困新思路、新机制和新措施具有重要的现实意义。新时期要解决集中连片和特殊类型贫困地区发展问题,需要加大对革命老区、民族地区、边疆地区发展的扶持力度,形成反贫困的区域新格局。增加特殊类型贫困地区扶贫资金投入,围绕提高瞄准度和扶贫效率实现扶贫机制创新和模式创新。

关键词:特殊类型贫困地区;扶贫开发;贫困

中图分类号:F323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6924(2011)03-075-080

从 20 世纪 80 年代开始,中国政府开始实施有针对性的减贫政策,扶贫工作取得了巨大的成就。但贫困问题依然是中国现代化进程中的难题。新时期,我国将及时调整完善国家扶贫战略和政策体系,研究制定区域规划和政策,着力解决集中连片和特殊类型贫困地区发展问题。

一、特殊类型地区依然是我国贫困的重灾区和扶贫主战场

所谓特殊类型贫困地区,是指老少边贫困地区,其中,老区是指在第二次国内革命战争和解放战争时期创立的革命根据地所在的县。全国共有 241 个老区县,分布在 17 个省区市,其中 78% 集中于闽、赣、鄂、湘、川、陕 6 省。半数以上贫困人口在少数民族地区。我国共有民族自治地方 155 个(其中自治区 5 个,自治州 30 个,自治县(旗) 120 个)。而边区是指沿陆地国境线的县级行政区划单位(新疆建设兵团未在统计范围内)。陆地边境县共计 134 个,主要集中在吉、黑、滇、蒙、藏、疆、桂。由于历史、社会、地理等原因,特殊类型贫困地区经

济发展落后,多数还保留着比较落后的生产生活方式,社会发育程度低,社会事业发展与现代社会的效率观念、生活方式有着很大的差距。因病、因灾造成的返贫率非常高。基本物质和服务的缺乏,使之失去发展的机会。因此,特殊类型地区的贫困有着独特的特点和性质。与全国的基本状况相比,其贫困状况严重得多。在国家 592 个扶贫开发工作重点县中,少数民族县为 267 个,老区县为 147 个,边区县 42 个。^[1] 贫困问题、“三农”问题和民族问题、宗教问题、边境稳定问题和生态问题等在这些地区交织,使得扶贫工作极富挑战性。要让他们进入小康社会,必须下更大的决心、花更大的力气和投入,而国家已经具备了这样的经济实力。以上这些因素也促使特殊类型地区成为我国扶贫攻坚的主战场。

1986 年,六届全国人大四次会议把扶持老少、边、穷地区尽快摆脱经济文化落后状况作为一项重要内容,列入了“七五”计划。由此开始,扶持老少边穷地区的发展成为我国地区政策的一项明确的任务。《中国农村扶贫开发纲要》(2001-2010

年)把贫困地区尚未解决温饱问题的贫困人口作为扶贫开发的首要对象;扶贫开发的重点是中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区。2002—2008年,在专项安排少数民族发展资金 39.6 亿元的同时,不断加大对五个自治区和贵州、云南、青海三个少数民族人口较多地区的扶贫投入,中央财政扶贫资金从 2002 年的 38 亿元增加到 2008 年的 63.6 亿元,7 年累计投入中央财政扶贫资金 341 亿元,占全国总投入的 39.8%。国务院扶贫办提出确保在 2010 年年底完成人口较少民族尚未实施整村推进的 209 个村、重点县中尚未实施整村推进的 432 个边境贫困村以及 307 个老区县尚未实施整村推进的 24008 个贫困村扶贫规划的实施。同时,在劳动力转移培训、产业化扶贫和移民搬迁扶贫等工作中,明确要求对民族贫困地区给予倾斜照顾。国务院常务会议(2010)指出,未来 10 年,要争取明显改善集中连片和特殊类型贫困地区的发展环境和条件,确保扶贫工作重点县农民人均纯收入年均增长幅度高于全国平均水平,逐步提高贫困人口健康生活水平和稳定发展能力。因此,我国党和政府关注特殊类型贫困地区的农村发展与减贫已经有 20 多年了,这是国家扶贫工作的重大决策,也是扶贫实践的经验总结。它将继续成为新时期农村扶贫的一项基本方针。解决了特殊类型贫困地区的贫困问题,就解决了中国的农村贫困问题。新时期农村扶贫工作仍然要瞄准特殊类型贫困地区,仍然要把特殊类型地区扶贫工作作为全国扶贫开发的重点和难点。

1. 中国特殊类型贫困地区的贫困概况

(1)特殊类型地区的贫困规模大,贫困发生率高,贫困程度深。根据中国农村贫困监测报告(2009),农村贫困人口集中分布在以秦巴山区、滇东南地区等为代表的 22 片集中连片贫困地区。中西部地区农村贫困人口占全国的比重为 85%。在 14.8 万个贫困村当中,绝对贫困和低收入人口占乡村总人口的 33%;在石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区和地方病高发区、人口较少民族地区和 42 个沿边境和扶贫重点县,这一数字超过 40%,2008 年末少数民族地区的农村贫困人口为 2102 万人,占全国农村贫困人口 52.5%,贫困发生率 17.6%,是全国平均水平的 4.2 倍。少数民族扶贫开发重点县的贫困人口约 978 万人,占重点县的 40%,贫困发生率为 15.6%,是全国平均水平

的 3.7 倍,农民人均纯收入为 2468 元,比全国平均水平低 2293 元;革命老区扶贫开发重点县贫困发生率为 9.7%,比重点县低 2.2 个百分点,是全国平均水平的 2.3 倍,农民人均纯收入为 2616 元,比全国平均水平低 2145 元;边境扶贫开发重点县贫困发生率 21.2%,是全国平均水平的 5.1 倍,是扶贫重点县的 1.8 倍,农民人均纯收入为 2294 元,比全国平均水平低 2467 元,贫困程度最严重。

(2)基础设施状况相对落后,生态脆弱性明显。根据贫困监测报告(2009),特殊类型地区扶贫县的基础设施状况(见表 1)。通公路的自然村比重、通电的自然村比重、通电话的自然村比重、能接收电视节目的自然村比重等各项指标均与全国平均水平有很大差距。中国生态脆弱区每年因干旱、洪涝、沙尘暴、泥石流、山体滑坡等各种自然灾害所造成的经济损失约 2000 多亿元。其中,全国因水灾而导致的受灾人数、死亡人数、倒塌房屋和直接经济损失等灾情指标分别占全部自然灾害损失的 48%、63%、79%和 65%。每年旱灾损失占各种自然灾害损失的 15%以上。2008 年相继发生的本不多见的大规模冰雪灾害和地震灾害使得全年各类自然灾害造成直接经济损失 11752 亿元,比上年增加 4 倍。而这种自然灾害的变化并没有缓解的趋势,如 2010 年至 7 月底,中国 28 省(区、市)的洪涝灾害造成直接经济损失 1541 亿元,与 2000 年以来同期相比多 2 倍。

表 1 2008 年特殊类型地区扶贫县的基础设施状况 单位:%

指标名称	国家扶贫重点县	民族扶贫县	革命老区扶贫县	边境扶贫县	全国农村
通公路的自然村比重	84.4	81.8	83.8	86	98.7
通电的自然村比重	96.8	95.2	97.6	93.1	99.5
通电话的自然村比重	87.5	81.3	89.2	80.7	98.7
能接收电视节目自然村比重	92.9	90.1	93.2	89.9	99.1

注:数据来源《2009 年中国农村贫困监测报告》

(3)农户的生活条件和生活水平较差。我们从以下四个方面来看:一是恩格尔系数。2008 年,老区扶贫县、民族扶贫县和边境扶贫县农民人均生活消费支出分别为 2254 元、2083.7 元和 2083.7

元,恩格尔系数分别为 50.0%、54.9%和 54.9%。而同年我国农村居民生活消费支出为 3660.7 元,恩格尔系数为 43.7%。二是住房面积。民族扶贫县人均住房面积比国家扶贫重点县少 1 平米。边境扶贫县比国家扶贫重点县少 5 平米。从单位住房价值来看,民族扶贫县每平方米房屋的价值为 173.2 元,比国家扶贫重点县少 22.1 元,边境扶贫县为 171.6 元,比国家扶贫重点县低 23.7 元。每平方米房屋价值低,说明住房质量较差,住房困难问题需要继续关注解决。三是耐用消费品方面。特殊类型地区贫困县冰箱、冰柜的每百户拥有的台数小于 15,而全国每百农户仅拥有电冰箱即为 30 2;彩色电视的每百户拥有的台数远远低于全国农户的平均水平 99.2 台。四是农户生活的卫生条件差。没有厕所的农户比重高,在边境扶贫县竟然高达 41.9%。还有相当大部分农户不能获得安全的饮用水,在民族扶贫县高达 46.7%,取水困难户的比重也高达 13.6%。取得生活燃料困难的农户比重也相当地高。因此,无论是从住房、耐用消费品、农户生活设施状况还是从恩格尔系数来看,民族扶贫县和边境扶贫县的状况都比国家扶贫重点县的平均水平更差。^[1]

(4) 劳动力文化程度低,第一产业从业劳动力的比重大,外出就业难。特殊类型贫困地区劳动力的文化素质低于全国的平均水平。与国家扶贫重点县相比,民族扶贫县和边境扶贫县第一产业所占比重更大,绝大部分的劳动力仍然分布在第一产业并主要从事农业生产(见表 2)。这从另外一个侧面反映出贫困区域经济结构单一,生产结构单纯依赖农业,贫困地区农民提高收入水平的难度较大。另外,农民劳务收入虽然一直是贫困地区农民的主要增收途径,但是由于贫困地区大多二、三产业发展落后,当地就业机会较少。从劳动力外出情况看,无论是外出人数、从业时间还是收入,民族扶贫县的都低于国家扶贫重点县。劳动力外出打工比重为 15.9%,外出务工收入占全年纯收入的比重为 12.3%,低于国家扶贫重点县(17.1%)4.8 个百分点。而边境扶贫县当年劳动力外出打工比重仅为 8.4%。在调查人口中,少数民族会汉语的人口比重为 73.7%,仍有 1/3 的少数民族不会汉语。而在边境扶贫县的调查人口中,少数民族人口占 75.2%,其中会汉语的人口只有 51.8%。因此,虽然对劳动力的技能培训在加

强,但少数民族由于地处偏远、文化程度低、语言不通、生活习俗差异等因素,外出打工难度大。

表 2 2008 年特殊类型地区扶贫县农户劳动力素质与就业状况 单位:%

指标名称	国家扶贫重点县	民族扶贫县	老区扶贫县	边境扶贫县	全国农村
文盲、半文盲	11.1	14.5	7.0	12.4	6.1
小学文化程度	33.4	37	30.5	38.2	25.3
初中	45.2	40	50.6	40.4	52.8
高中及以上	10.4	8.5	12	9	15.8
曾受过技能培训劳动力比重		17.4	12.5	17.6	23.9
劳动力第一产业就业比重	78	84.5	73.4	92.5	62.5
劳动力第二产业就业比重	12.1	8.8	14.4	3.5	19.5
劳动力第三产业就业比重	9.9	6.7	11.7	4	18

注:数据来源《2009 年中国农村贫困监测报告》

(5) 地方病严重,医疗条件和就医状况差。民族扶贫县地方病(疫)区超过 3 成以上的村占 28.2%。老区扶贫县也是地方病多发区,有 23.7%的村是地方病(疫)区,其中九成是大骨节病,其次是碘缺乏病、克山病和地方性氟中毒。而边境扶贫县的情况更为严重,有 41.5%的村是地方病(疫)区,主要是大骨节病。地方病的蔓延和抬头不仅直接加大了贫困群众的生活支出,更严重的是造成农民体质下降,这对于一个生产力水平低下仍将劳动力作为脱贫致富的主要生产要素的农户来说,无疑形成了潜在的致贫返贫因素。另外,民族扶贫县和边境扶贫县的医疗条件低于扶贫重点县的平均水平,来自于政府的基本医疗卫生服务非常有限,医疗机构缺乏,医务人员素质低,及时就医状况也低于扶贫重点县的平均水平。在有病不能就医的农户中,经济困难,无力承担高昂的医疗费用仍然是最主要原因,医疗点少、医院太远而不能就医的是次要原因。

2 新时期在特殊类型贫困地区进一步推进减贫工作的难度相当大

(1) 特殊类型地区致贫因素复杂,多种因素交织并相互作用。一些地区与生态环境保护配套的

相关政策不到位,使部分农户传统生计受到冲击;市场波动引发返贫问题;城市化过程中出现失地农民;还有边境自然条件恶劣地区,水库移民的基础设施和社会服务还没有解决等等。历史基础薄弱、自然地理条件恶劣、交通不便、自然灾害频繁等因素是限制老少边发展的重要因素;在少数民族地区,多种民族语言文字、迥异的民族风俗、神秘的宗教信仰也在一定程度上阻碍了当地居民与外界的联系交流、信息传递、科技文化的传播与普及;地方科教文卫等社会事业发展滞后,人口文化素质低、劳动技能低、健康素质低、观念落后、进取心差也是致贫的重要因素。

(2) 贫困问题恶性循环导致“贫困陷阱”现象。大多数特殊类型贫困地区地处边远,特定自然资源条件限制、低效率的农业生产格局、经济融合弱是造成空间贫困的主要因素,也使这些地区经济陷入贫困的恶性循环。这些地区通常经济增长水平低,增长仅限于特定区域的地方,就业机会非常有限,而且人们更容易受到剥削。劳动无法提供资产积累和子女教育所需的条件。资产不足和权利缺失使其难以抵御外部冲击和生活重压,其应对之策常常是以牺牲长期发展的代价来换取短暂的生存,其结果他们的后代也难以摆脱贫困的状态。在没有外力推动或推动小的情况下,这种循环一直维持了下去,并表现为一种超稳定状态,即“贫困陷阱”现象。这种超稳定性的社会经济系统同闭塞的自然环境交织在一起,严重地影响了贫困地区对外部要素的吸纳能力。这种经济矛盾同贫困地区扶贫机制的缺陷共同造成特殊类型贫困地区扶贫开发面临的一系列问题、困难和障碍。

(3) 政治敏感性高,非经济因素的影响性明显。中国绝大部分贫困人口集中在民族地区。因此中国的社会稳定与否一定程度上取决于民族地区农民的收入水平的高低、相对剥夺感的强弱、持续忍受贫困时间的长短。作为中国国防安全前沿阵地的边境地带人民长期处于贫困状态对于国家的地缘安全、国家形象、民族团结、边疆稳定极为不利。特殊类型贫困地区多数资源匮乏、交通不便,社会经济发展落后,人民生活十分困难,民族问题、宗教问题、毒品问题乃至恐怖主义等因素错综复杂,形成“敏感地带”。

(4) 特殊类型贫困地区的制度建设和基层执政能力特征。贫困地区的经济管理体制和行政管

理体制及运行机制还与市场经济的要求存在错位。其执政能力和水平与发达地区相比存在较大差距。一些贫困地区政府经济发展协调能力较弱,组织结构较为封闭,对市场供求波动不敏感,思想观念陈旧保守,对上级政府依附感较强,在决策方式上模仿程度较高,开拓进取精神薄弱,在经济行为上,缺乏长期有效的发展战略来指导贫困地区的经济开发。部分贫困乡村基层干部缺乏自力更生、艰苦奋斗、奋发拼搏的进取精神,等、靠、要思想严重。由于贫困人口在政治、经济和社会地位等方面的劣势,支农强农惠农政策措施和政策很难落到实处,贫困者大多仍处于不利地位,其摆脱贫困的能力和条件仍很薄弱。

二、特殊类型贫困地区减贫的战略目标、减贫思路和政策建议

(一) 战略目标

以科学发展观为指导,围绕到 2020 年绝对贫困现象基本消除的总体目标,应将集中连片和特殊类型贫困地区作为未来扶贫开发工作的主战场。要从新时期中国特殊类型贫困地区农村贫困所呈现出的新特征入手,通过分析新时期中国特殊类型贫困地区农村反贫困的制约因素,打破重点县、贫困村的界限,适当放宽扶贫标准,因地制宜,分片区制定扶贫规划,分类指导,集中扶持,分批实施,连片开发,综合治理。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展扶持力度,重点提高贫困人口的自我发展能力,继续改善贫困地区的基础设施和社会服务。提出基于提高农户收入、能力的相关扶贫政策建议,为 21 世纪中国农村扶贫开发内容、途径的补充和完善进行有益探索。

(二) 政策建议

1. 加强对特殊类型贫困地区的投入力度

(1) 大幅度增加扶贫开发政府财政投入。扶贫工作属于公共服务,是公共财政支出的重要内容。加强政府对特殊类型贫困地区的减贫的干预,从政府经济行为的缺位与错位、基层组织作用虚化等方面来分析形成农村贫困的体制、机制原因,以及对贫困的影响。对特殊类型贫困地区农村扶贫的干预政策的演变进行归纳抽象与实证研究,发现问题,分析财政资金在扶贫工作中的介入和定位。中央和地方财政扶贫投入都要逐步增

加,并与国民经济发展水平相适应,与扶贫开发任务相适应。对这些特殊贫困地区,为解决一些特殊的问题应加大资金支持力度。中央财政要继续增加扶贫开发常规投入,在促进整村推进、劳动力转移和产业开发等重点工作的同时,要争取进一步加大对特殊类型贫困地区的扶持力度。地方各级财政,尤其是省级财政的扶贫投入也要随着本级财政能力的增强而逐年增加。各级政府都要把财政扶贫资金列入预算,专户管理。

(2)把革命老区、民族地区、边疆地区作为优先扶持地带。在中西部地区继续确定国家扶贫开发工作重点县,并实现动态管理。实施有差别的区域扶贫政策。“十二五”期间,国家选择部分贫困程度深、有代表性的集中连片地区,制定专项规划,加强资源整合,开展扶贫攻坚;各省亦可结合本地实际,确定集中连片贫困地区开展攻坚。继续对边境地区和少数民族聚居区的贫困乡、贫困村给予重点扶持。^[2]建立扶贫连片开发财政专项,由国务院扶贫办规划安排连片开发。

(3)借鉴和推广已有的成功经验,增加投入效率。要推广和借鉴东巴凤特困地区基础设施建设大会战的经验,对于自然条件特别恶劣地区、地方病高发区、“直过区”、人口较少民族地区和边境重点县,在全面调研的基础上,因地制宜制定综合发展规划,一次规划,分年投入,分片实施。尽快解决这些地区贫困群众的基本生活、基本教育、基本就医等基本民生问题,以及影响生产的主要问题。充分考虑贫困村和贫困人口发展的需要,促使各级政府整合更多的资源投向特困地区,解决基础设施建设和产业发展的瓶颈问题,在较短时间内取得突破,为特困地区的发展搭建一个新的平台。

2 提高扶贫的针对性和瞄准度,形成反贫困的区域新格局

(1)对特殊类型贫困地区进行细分与聚类分析。明确扶持范围,找准制约发展的主要因素,采取有针对性的措施。必须针对每一个贫困片区,探索自然生态系统规律,农业生态系统规律,农林牧渔业发展规律,扶贫产业发展规律,以及当地的民族、宗教和文化特点,经过长期的科学试验,综合的扶贫试点和持续的连片开发,因地制宜发展农林牧渔业,并应对灾害多发和市场风险的冲击,解决农村的地区性贫困问题,加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的扶持力度。科学试

验、科技扶贫试点和连片开发是新时期科技扶贫开发相互衔接的3个阶段。对特殊类型贫困地区差异进行进一步的划分,作为成为构建农村扶贫政策的起点,探索和研究特殊类型贫困地区配套的农村扶贫政策和制度。

(2)提高特殊类型贫困地区的扶贫效率,创新瞄准机制。随着贫困人口的不断减少,扶贫的难度越来越大,如果不瞄准贫困人口进行开发式扶贫,扶贫工作很难取得成效。从了解特殊贫困地区不同类型地区村和农户贫困的特征及其贫困主要决定因素入手,建立高效的成本合理的贫困瞄准机制,提高扶贫效率。

(3)从农村贫困状况的实际出发,在不同地区要选择适当的行政单元进行扶持。逐步形成“片、点、线”结合的区域格局,片就是集中连片地区和特殊类型贫困地区,加大对革命老区和民族地区支持,继续加大对革命老区财政转移支付的力度,争取设立革命老区专项发展资金,提高边远山区基础设施建设标准。在财政扶贫资金分配中考虑贫困深度、工作成本等因素;点就是调整国家扶贫开发工作重点县以及对重点贫困村继续给予扶持;线就是对边境地区的国家扶贫开发工作重点县和非重点县中的贫困乡、贫困村给予重点扶持。

3 创新适应特殊类型贫困地区的扶贫机制

(1)探索建立扶贫与其它支农政策的协调配合机制。实现扶贫与低保两项制度有效衔接。将扶贫开发 with 减灾避灾、恢复重建紧密结合。把危房改造作为扶贫开发的一项重要任务。树立大扶贫观念;编制扶贫发展规划,明确目标和任务;以扶贫资金为载体开展支农资金整合。继续加大整村推进工作力度。发挥金融扶贫的作用,坚持目前财政扶贫贷款贴息“两下放、两调整”的改革方向。完善农业保险体系,逐步建立起扶贫贴息贷款的风险补偿长效机制。全面改革扶贫贴息贷款管理体制,进一步建立扶贫贴息贷款的激励机制。大力扶持和发展农村中小金融机构,弥补贫困地区金融服务盲区。

(2)创新扶贫开发的合作机制。一是依据主体功能区的划分,推进扶贫政策区域化和区域合作。二是加强扶贫资源的整合,形成合力。新形势下,各方面投向农村的资金、资源越来越多。应该树立一个“大扶贫”的观念。根据国情和贫困地区的实际情况,在“渠道不乱、任务不变、各司其职、

各计其功”的原则下,通过整合资金,将各种扶贫政策、惠农政策、产业政策等进行科学地整合,形成合力,发挥政策洼地效应,更好地服务于贫困地区的扶贫开发工作。^[3]三是解决专项扶贫和行业扶贫有机结合的问题,理顺行业扶贫和专项扶贫关系。重点研究特色产业发展,按照市场和自然规律选择产业,提高扶贫效果的可持续性。在特困地区优先解决溜索、危房等特殊困难问题,尽快结束落后的生活和交通方式,提高生活质量。同时探索生态和资源补偿机制。四是进一步发挥社会扶贫和国际合作的作用。继续坚持并不断完善党政机关和企事业单位的定点扶贫工作,明确重点,规范管理。积极探索军队、国家重点高等院校、科研院所、民营经济参与扶贫开发的有效方式,动员和鼓励社会各界参与扶贫事业。继续开展与国际社会在反贫困领域的交流与合作,积极引进和利用外资,加大扶贫开发力度,并采取适当方式,支持其他发展中国家的反贫困事业。^[4]

(3) 实现“群众参与”机制的创新。参与式扶贫机制创新的目的是为了推动扶贫开发工作健康快速发展,从而形成连片效应,带动和影响相关部门切实改善贫困群众生产生活困难。一是我国坚持开发式扶贫方针,通过广泛的民主管理和民主参与,鼓励贫困地区的干部群众在国家和社会各界的必要扶持下,充分利用新农村建设、发展现代农业、工业化、城镇化提供的机会,发扬自力更生、艰苦奋斗的精神,努力提高自身素质和自我发展能力。二是我国政府始终提倡不等不靠,动员群众在接受政府扶持的同时,积极依靠自己的力量来改变贫穷落后的面貌。努力发挥贫困群众在决策中的主体作用,增强他们参与相关工作的积极性,焕发其自我奋斗、自我发展的热情,提高他们的自立、自强和民主意识。三是改善基础设施和社会服务,发展持续增收产业。四是培育农民合作组织,帮助贫困农户分享产业化扶贫成果。推进“整村推进十农民专业合作社”的扶贫新模式,引导农民成立合作社,并引入竞争机制。以农民专业合作社为载体开展扶贫,增加扶贫内动力。五是要尊重当地贫困群众的意愿,充分调动当地贫困群众的积极性、主动性和创造性,始终坚持扶贫帮扶工作让贫困群众参与、管理、监督和受益。

4 选优、创新扶贫开发模式

一是大力实施扶贫移民。抓住“扶贫移民”将

纳入国家“十二五”基本建设计划契机,针对自然条件差,资源匮乏,地质灾害频发的贫困地区的农民,大力实施扶贫移民,并解决扶贫移民的生产、生活、发展问题。各省制定移民扶贫规划,千方百计整合资源,提高补助标准,使需要搬迁的扶贫对象搬得出、稳得住、逐步能致富。做好农村贫困户危房改造工作。二是建设综合扶贫模式。我国不同的贫困地区有其不同的特点,而同一个地区的贫困农户也不尽相同,往往一种单一的扶贫模式不能使扶贫效应最大化。我们可以融合几种不同的扶贫模式加以扶贫,以取得扶贫效应最大化。例如:异地扶贫开发+产业扶贫与劳务扶贫+以工代赈扶贫、“公司+农户”+科技扶贫、人本式扶贫+教育扶贫等,从而实现扶贫模式的优化组合,弥补各自的不足缺漏之处,从而实现不同地区,不同情况扶贫效应的最大化,从而实现扶贫范围的延伸。三是创新和推行扶贫联合体的扶贫模式,要加强部门衔接与协调,在财政、投资、金融、产业、生态、人才等政策方面,逐条列出需要解决的困难和问题。^[5]减少扶贫项目和资金的重叠、冲突和缺口,强化政策间的衔接和有机关联,减少“挤出效应”。借鉴农业综合开发的经验,根据大扶贫工作格局和支农资金整合的思想,提出“片区规划,县为单元,整合资源,综合开发,整体推进”的工作方式。四是推行社区主导型扶贫模式。扶贫项目的实施和资金的使用由村民民主决策,实现村民自我组织、自我管理、自我发展。^[6]

[本文是国家社科基金重大项目“我国特殊类型贫困地区扶贫开发战略研究”(项目编号:10ZD&025)的阶段性成果。]

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中国农村贫困监测报告, 中国统计出版社, 2009.
- [2] 范小建: 坚持中国特色扶贫开发道路为全面建设小康社会做出更大贡献——在全国贫困地区第四期构建和谐和谐社会专题研究班开幕式上的讲话, 2007年12月13日.
- [3] 宋英俊. 新阶段扶贫开发面临的问题及对策窥要[J]. 重庆行政, 2010(6).
- [4] 范小建. 新阶段扶贫开发形势及总体思路[J]. 农村工作通讯, 2010(3): 30-33.
- [5] 汪三贵. 在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价[J]. 管理世界, 2008(11).
- [6] 匡远配. 中国民间组织参与扶贫开发: 现状以及发展方向[J]. 贵州社会科学, 2010(6).

[责任编辑: 申凤敏]