

· 经济纵横 ·

## 贫困区域收敛与新时期扶贫开发研究\*

汪三贵<sup>1</sup>, 匡远配<sup>2</sup>

(1. 中国人民大学, 北京 100872; 2. 湖南农业大学, 湖南 长沙 410128)

**摘要:**农村贫困正在以不同的新形式出现和累积, 贫困人口相对集中于特殊类型贫困地区, 扶贫开发难度越来越大。新时期, 特殊类型地区依然是我国贫困的重灾区和扶贫主战场。改变特殊类型地区贫困状况是彻底打赢扶贫攻坚这场硬仗的需要, 也是解决“三农”问题、构建社会主义和谐社会和实现经济社会可持续发展、国家稳定的需要。特殊类型贫困地区的扶贫机遇前所未有。但是, 要解决特殊类型贫困地区的发展, 就得从资金投入、统筹发展、机制创新和能力的培养等方面提出针对性政策建议。

**关键词:**特殊类型贫困地区; 扶贫开发; 区域收敛

**中图分类号:** F3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1004 - 3160(2012) 02 - 0080 - 05

### 一、新时期贫困问题收敛于特殊类型贫困地区

本文研究的特殊类型贫困地区主要是指老少边贫困地区, 多位于经济发展落后的中西部山区和丘陵地区。其中, (1) 老区是指革命根据地所在的县(第二次国内革命战争和解放战争时期创立的)。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。(2) 民族地区是少数民族以聚居区为基础, 建立的自我管理本地区本民族内部事务的自治地方。我国共有民族自治地方155个。少数民族地区贫困人口占52.5%。(3) 边区是指沿陆地国境线的县级行政区划单位。陆地边境县共计134个, 主要集中在吉、黑、滇、蒙、藏、疆、桂7省。特殊类型地区经济社会文化等方面表现出独特的特征: 经济发展落后, 生产生活方式比较落后的, 社会发育程度低, 社会事业发展不足; 因

病、因灾造成的返贫率非常高; 基本物质和服务供给不足, 缺乏发展的机会; 农村贫困正在以不同的新形式出现和累积, 贫困人口总体上收敛与局部分散并存。特殊类型地区成为新时期我国贫困的重灾区和扶贫主战场。

与全国的基本状况相比, 特殊类型地区贫困状况则严重得多: 贫困规模大, 贫困发生率高, 贫困程度深, 贫困发生呈现集中连片。其中, 少数民族地区的农村人口贫困最严重, 矛盾更加突出。在国家在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<sup>[1]</sup>。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<sup>[2]</sup>。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、

\* 本文系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》[编号: 102D&025]的阶段性成果。

收稿日期: 2011 - 11 - 27

作者简介: 1. 汪三贵, 男, 湖南常德人, 中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士生导师, 中国人民大学可持续发展高等研究院副院长, 中国人民大学反贫困问题研究中心主任, 中国农村金融研究所副所长, 主要研究方向: 贫困与发展、农村金融; 2. 匡远配, 男, 湖南武冈人, 湖南农业大学经济学院副教授、硕士生导师、博士, 主要研究方向: 农业经济理论与政策。

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%,其中大部分是少数民族聚居区。在贫困人口总量不断减少的情况下,这些地区的贫困农户比例明显提高。2009 年初,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的 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(见表 1)。贫困问题、民族问题、宗教问题、边境稳定问题、生态问题与“三农”问题等在这些地区交织,使得扶贫工作极其富有挑战性。全面建成小康社会的总目标是要确保到 2020 年基本消除绝对贫困现象。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。需要研究农村贫困现状和反贫困实践,总结我国扶贫模式运行的成功经验和存在的问题。对特殊类型地区的贫困现象和贫困化问题分析,对全国各地反贫困措施、途径提供了很好地借鉴。因此,改变特殊类型地区贫困状况是彻底打赢扶贫攻坚这场硬仗的需要。

表 1 2008 年全国与特殊类型地区贫困人口分布情况

	贫困人口 (万人)	占全国 比重 (%)	贫困 发生率 (%)	与全国 贫困 发生率 差距	农民 人均 纯收入 (元)
全国	4007	100	4.2	-	4761
民族自治地区	2102	52.5	17.6	13.4	-
民族八省区	1585.5	39.6	11.0	6.8	-
扶贫开发工作重点县	2421	60.4	11.9	7.7	2611
其中少数民族县	978	24.4	15.6	11.4	2468
革命老区县	429.7	10.7	9.7	5.3	2616
边境地区	131.6	3.3	21.2	17	2294

注:数据来源《2009 年中国农村贫困监测报告》;特殊类型地区主要分布在东部的沂蒙山区、闽西南、闽东北地区,中部的努鲁尔虎山区、太行山区、吕梁山区、秦岭大巴山区、武陵山区、大别山区、井冈山区和赣南地区,西部定西干旱地区、西海固地区等;民族自治地方包括 5 个自治区、30 个自治州和 120 个自治县(旗);民族八省区:指少数民族人口相对集中的内蒙、桂、黔、云、藏、青、宁和疆八个省、自治区。新疆建设兵团未在边境地区的统计范围内。

## 二、新时期特殊类型贫困地区的扶贫意义和机遇

### (一) 改变特殊类型地区贫困状况是关系着国家的稳定和团结的大事

特殊类型贫困地区的农村贫困问题,不仅是一个经济问题,更是一个社会问题,还是一个政治问题。(1) 研究贫困是实现社会正义、人类尊严的客观要求。人们早就注意到了贫困的社会性存在及其社会秩序、发展的影响。配合人类应有的尊严和不可让渡的基本权利之平等观念的发展,人们意识到贫困现象是一个极为严重的社会问题。(2) 消除贫困是解决民族问题与宗教问题的前提,也是实现社会稳定、国家长治久安的客观要求。民族问题与宗教问题是当今世界的敏感问题、热点问题,是人类社会不安定的最主要动因,它对全球的影响涉及人类社会的各个方面,其矛盾冲突的最高表现形式就是战争与恐怖。虽然其原因是多方面的、外部的、内部的、人文资源的、自然环境的以及政策的、制度的等,但终极一点却都是经济的。(3) 贫困不仅制约着老少边地区自身的发展,也影响全国经济的发展。在中国,农民没有摆脱贫困,整个国家就没有摆脱贫困;稳定了农村,才能为整个国家的社会政治稳定奠定基础。这些农村地区长期的贫困以及和其他地区的差距逐步拉大,会在一定程度上动摇当地人民对现有体制、制度和价值趋向的认同,不可避免地产生疑虑、消极应对甚至抵制的情绪。这不仅会引发、激化人民内部矛盾、民族矛盾,破坏民族关系,制约政治体制改革的进程,严重时将危及国家的统一和安全。因此,改变特殊类型贫困地区的贫困状况是关系着国家的稳定和团结的大事。

### (二) 是落实科学发展观、构建和谐社会、解决“三农”问题的现实需要

(1) 一个国家坚持什么样的发展观,对这个国家的发展会产生重大影响。科学发展观的核心在于坚持以人为本,即要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要。而人民群众中,穷人占了相当大的比重,弱势群体的生活和工作得不到切实保障和实现,以人为本如何在这部分群体身上体现出来,这是对现实的直接拷问。(2) 构建和谐社会的關鍵正是使大量的穷人变为富人,培育一个庞大的中等收入人群,使之在社会中占据主导地位。不平等和贫富悬殊带来的只能是“有增长无发展”的经济不平衡发展,不可能是和谐进步,社会公平程度的高低已成为衡量一个社会是否和谐发展的标准之一。研究和挖掘出导致农村贫困的体制性根源,有的放矢地提出促进农村经济发展的制度改革,最大限度地创造外围条件、释放农村内部潜能,从而减轻农村贫困、维护社会稳定,减少和解决社会的不公平,形成人们共享改革发展成果的机制,进而加快农村和谐社会的构建进程。没有农村现代化就没有全国现代化,没有农民小康就没有全国小康。农村稳则全国稳,农民兴则国家兴。(3) 共同富裕是社会主义最基本的特征之一。邓小平同志说过“贫穷不是社会主义,社会主义要消灭贫穷。在全球贫困人口与日俱增背景下,中国扶贫在世界反贫困史上留下不朽的浓墨重彩。随着艾奇逊预言的彻底落空,社会主义制度优越性再一次得到证明。(4) 扶贫开发既是新农村建设的重要组成部分,又是建设社会主义新农村的重要内容。加快贫困地区发展是建设社会主义新农村最为艰巨的任务。如此看来,新农村建设既包含了扶贫开发,又为扶贫开发提出了更高的要求。扶贫开发工作如何适应新的形势、新的要求,顺应时变,与时俱进,不仅是贫困地区新农村建设的当务之急,也是解决“三农”问题的重要组成部分<sup>[3]</sup>。(5) 扶贫政策有利于加深对农业重要性的认识,深入理解和落实党中央有关“三农问题”的新举措。当前,我国农业依然是国民经济发展的薄弱环节,收入不足、基础薄弱的状况还没有根本改变,粮食增产、农民增收的长效机制还没有完全建立起来,制约农业和农村发展的深层次矛盾还没有消除,农业经济社会发展明显滞后的局面没有从根本

上改观,农村改革和发展仍然处于艰难的爬坡和攻坚阶段。贫困问题已越来越成为我国现代化进程中的制约因素。

(三) 国家的“三农”政策体系日益健全,有利于大扶贫格局的形成和完善

未来十年是我国全面建设小康社会、加快推进现代化建设、着力转变经济增长方式的关键时期,是工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入推进的时期。扶贫开发的总体思路、重点任务和政策措施要根据这些变化做出相应调整。一个崭新的“大扶贫”格局已经形成,加快了全国减贫进程,推动扶贫工作进入了一个新的发展阶段<sup>[4]</sup>。国家实行了以工促农、以城带乡的方针,对农村全面实施了反哺政策,不断加大强农惠农政策力度,全面取消“农业四税”,实行“四项补贴”。努力统筹城乡发展,加大农村基础设施建设力度,全面实行农村免费义务教育,普遍建立新型农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度,不断完善社会救助体系,实现了开发扶贫和生活救助“两轮驱动”。有关“三农”的政策体系不断完善。

(四) 基本公共服务均等化政策为特殊类型贫困地区减贫提供了政策基础和思路

用基本公共服务均等化的理念和措施解决农村贫困问题,是一个推进不同城乡区域的人口之间享有平等公平社会权利的重要举措<sup>[5]</sup>。近年来,党中央提出了推进和实现城乡基本公共服务均等化的重大战略部署。党的十六大报告提出“初次分配注重效率,再分配注重公平”,在2005年10月,十六届五中全会明确指出,要“按照公共服务均等化原则,加大国家对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”。为了解决民生问题、发展和保障人权,党的十七大报告提出了基本公共服务均等化的重要命题。2006年10月,中共十六届六中全会提出,“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化。”实现基本公共服务均等化,有助于统筹城乡区域发展,减少收入分配不均,缩小贫富差距悬殊,使社会公众平等地享受基本公共服务的权利。公共服务均等化最不均等的群体就是贫困居民,如何最大限度的提高贫困居民的生活水平,是公共服务均等化最迫切的任务。

### 三、新时期特殊类型贫困地区扶贫开发的政策建议

加快特殊类型贫困地区发展必须从整体的、全局的视野出发,加以研究、规划和扶持。按照强化基础、改善环境、创新机制、激发活力、缩小差距、脱贫致富的总体扶持思路,充分发挥各自的特色资源优势,培育自主发展能力,从“输血式”扶持着手,增强特殊类型贫困地区经济发展的“造血”功能,实现加快发展、科学发展、又好又快发展的目标。为此,提出如下建议:

#### (一) 完善政策措施,以利益再分配促进特殊类型贫困地区扶贫

1. 在国家财政扶贫资金之外,设立特殊的特殊类型贫困地区发展资金;取消财政项目资金的特殊类型贫困地区县配套。专项资金用于特殊类型贫困地区新建、改造制约特殊类型贫困地区发展的基础设施项目。此外,建议国家取消财政项目资金的地方配套做法,给予特殊类型贫困地区县特别的优待,体现在增量资金分配上应该重公平的原则。

2. 提高补助标准,完善移民搬迁制度。现有贫困人口大多地处生存环境恶劣地区,也有的位于重要水源保护区等关系生态环境保护的地区,将这部分人群尽快搬迁出来,不但有助于脱贫,也有助于保护生态环境。因此,移民搬迁即是扶贫的重要手段,也是区域生态环境保护的措施,具有一石两鸟的双重作用。建议设立专项扶贫资金,大力推进地处生存环境恶劣地区贫困群众的移民扶贫搬迁,并在一定区域统一提高移民扶贫的补助标准,以更好地帮助这部分贫困群众尽快从根本上摆脱生存环境恶劣的困局。

3. 建立生态保护与补偿机制。多数特殊类型贫困地区目前仍然为国家、区域经济发展承担保护生态、保护资源的重要社会责任,为此不得不牺牲眼前利益,乃至长远利益。建议国家尽快建立可行的生态补偿机制,积极探生态补偿方式,从体制、政策上加大生态脱贫的政策扶持力度,加快特殊类型贫困地区人民脱贫致富进程。比如在中央和省级政府设立生态建设专项资金列入财政预算,地方财政也要加大对生态补偿和生态环境保护的支持力度<sup>[6]</sup>。

4. 将政策性农业保险制度及早引入特殊类型贫

困地区,减少各种风险所造成的伤害。相对其他地区,特殊类型贫困地区低收入人群抵御风险的能力远比其他人群弱,依靠一家一户的力量很难分散风险,而通过市场机制,引进不同的保险公司和金融企业,将可能通过少量补贴,提高该地区所有农户的抗风险能力。对主要作物品种实行农业保险补贴政策,并由中央财政支付保费补贴,地方政府可以为农业保险公司提供相关支持和信息服务。

#### (二) 统筹发展战略,以区域发展带动特殊类型贫困地区扶贫

在宏观战略上,要将特殊类型贫困地区融入区域协调发展战略中加以思考和定位。在目前国家整体功能区建设,以及西部大开发、中部崛起和东北振兴的发展框架下,特殊类型贫困地区可根据自身的优势自然资源和人力资源条件,以及区位条件,参与到逐步形成的区域经济互动格局中<sup>[7]</sup>。在发展思路上,要以特定区域为对象,在区域范围内统筹发展资源,从区域发展的制高点上制定发展规划和实施方案,走大扶贫发展路子,同时,从整村推进,到整县推进,积小胜为大胜,实行分批次重点村、县、重点区域攻坚突破。在今后确定区域发展战略时,应从各方面加大对特殊类型贫困地区倾斜,优先支持,为其建设和发展创造条件,促进其积极参与区域产业分工;按照因地制宜,强化特色的原则,培育主导产业,大力发展县域经济,提高这些地区可持续发展能力,促进各地区人口、自然、经济和社会协调发展。

#### (三) 创新扶贫机制,以管理实效实现特殊类型贫困地区扶贫

1. 健全机构,强化责任机制,整合人力。在健全扶贫发展组织机构的基础上,建立健全特殊类型贫困地区扶贫开发工作责任机制、督办机制和帮扶机制。在强化责任机制上,要把扶贫开发作为政治任务,确定各级一把手为扶贫开发第一责任人。把扶贫开发成效作为地方领导任期政绩考核的重要指标并签订责任书。在工作落实上,主要领导亲自抓、分管领导具体抓,相关部门跟踪督办,定期检查。在帮扶机制上,要按照“省抓统筹、市抓协调、县负总责、乡抓落实、包抓区域、工作到村、扶持到户”的原则,加大重点区域的领导力量<sup>[8]</sup>。

2. 建立投入机制,整合财力。实行扶贫资金投

入总规模到县,县到区域板块,按照规划,将项目资金落实到区域、到村、到户,省市按区域审批项目资金。同时整合各部门分散的资金资源,集中力量解决贫困村行路难、用电难、饮水难、看病难、上学难等突出问题。如陕南宁陕县的经验,即由市、县主要领导主持召开扶贫开发领导小组会议,由扶贫部门拿出资源整合方案,各成员单位根据方案落实来年区域板块建设项目,其工作方法可概括为“资源整合,县为平台,明年项目,今年研究,县长(书记)协调,部门上报”,工作机制可概括为“党委政府转弯子、扶贫部门列单子、成员单位拿票子”。<sup>[9]</sup>

3. 建立主体机制,整合民力。农民群众是扶贫开发的主体。扶贫部门要以农民群众为主体,发动群众,瞄准贫困,组织群众参与,发挥主体作用。在扶贫对象的选择上,采取“县、乡、村三关审核,乡、村、组三榜公示”,实行群众公选,动态管理;在发展思路和规划制定上,充分征求群众意见,做到一事一议。在项目建设上,公开项目建设内容、政府补助资金、群众投资投劳等情况,由群众投票决定是否实施,做到一事一定<sup>[10]</sup>。

#### (四) 着力能力培养,以新农村建设推动特殊类型贫困地区扶贫

1. 扶贫政策与支农政策有机衔接。在制定支农政策措施中,要把促进特殊类型贫困地区“三农”发展作为工作的一个重点。<sup>[11]</sup>集中各方面资源加大对农业和农村的投入,提高粮食等基本农产品的生产能力,发展特色农业;积极培育农村市场,提高农产品的商品化水平。加强城镇化建设,加快新农村建设的进程。当前主要抓好三项工作:一是加强基础设施建设,改善生产生活条件,为发展和农民增收创造条件;二是加快产业扶贫,培育农村经济发展和农民增收的增长点;三是加快农村社会事业发展,提高群众综合素质,拓展非农就业,提高增收能力。

2. 加强基层组织的能力建设,增强带领群众脱贫致富的能力。一是在村干部选拔上,尽量引导当地的能人、大户等有示范带动能力的人充实到村干部队伍中来。二是加强对村干部的上岗培训,通过村干部培训班、参观模范先进村等活动开拓村干部的治村思路,培养他们的组织能力,使他们成为带领群众致富的带头人。此外,还要加强对特殊类型贫

困地区农民专业合作社发展的扶持,发挥农民专业合作社对农民增收的推动作用。

3. 针对不同贫困农户需求,开展技能培训。特殊类型贫困地区穷人普遍缺乏技能,建议有关部门切实将对培训工作做到实处。针对劳动力的不同发展需求,开展针对性就业创业技能培训。对有转移意愿的劳动力,将培训内容与目标企业用工需求紧密联系,确保经过培训后能实现稳定就业。<sup>[12]</sup>对于有志从事特色农业的劳动力,将培训内容与特色种养、家庭加工紧密联系,使他们具备发展特色种养业、家庭加工业的能力,并采取措施给予扶持和引导,拓宽贫困户增收的渠道。

#### 参考文献:

- [1]国家统计局.中国农村贫困监测报告[M].北京:中国统计出版社,2008.
- [2]国家统计局.中国农村贫困监测报告[M].北京:中国统计出版社,2009.
- [3]范小建.中国特色扶贫开发的基本经验[J].求是,2007,(23):48-49.
- [4]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专题研究班开幕式上的讲话[R].2007-12-13.
- [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]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).
- [7]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.
- [8]匡远配,汪三贵.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).
- [9]陕西省扶贫办.陕西省扶贫开发情况介绍[R].2009-09.
- [10]河南省扶贫开发办公室.河南省老区扶贫工作情况汇报[R].2009-09.
- [11]贫困革命老区调查组.四片区贫困革命老区调研报告[R].2009-12.
- [12]安徽省发改委、皖西皖北革命老区贫困调研课题组.安徽省皖西皖北革命老区贫困调研报告[R].2008-06.

责任编辑:叶民英