

■ 区域经济社会发展研究

陕西农村精准扶贫问题研究

魏红梅

(陕西省委党校科技部, 陕西西安 710061)

摘要: 本文选取了有代表性的村镇, 调查、梳理了陕西农村精准扶贫过程中亟待解决的问题, 发现在政策连续性、扶贫对象识别和脱贫标准、扶贫项目及资金管理、村级基层党组织作用发挥以及贫困户脱贫动力等方面存在突出的问题。为确保扶贫攻坚战的胜利, 精准扶贫应着力解决以下问题: 完善社会、医疗保障体制, 构筑长效治贫体制; 制定分类政策, 从单一收入脱贫考核转向持续、全面脱贫考核; 整合扶贫资源, 集中发展特色产业; 注重精神扶贫, 扶志、扶智、去依赖; 加强对基层党组织建设的“扶贫”。

关键词: 陕西; 精准扶贫; 问题

中图分类号: F323.8

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2017)09-0060-04

PDF 获取: <http://sxxqsfxj.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.09.013

A Study on the Problems of Assisting in Poverty in Countryside of Shaanxi Province

WEI Hong-mei

(Department of Science and Technology, Shaanxi Provincial Party School, Xi'an 710061, China)

Abstract: This paper investigates problems in targeted poverty alleviation in Shaanxi Province by visiting many representative villages and analyzing their difficulties. The problems mainly come from the policy continuity, targets choosing of poverty family, management of funds and projects, role of grass-roots Party organizations, poor motivation of poverty-stricken people and so on. In order to solve the problems, the following countermeasures should be taken: improving social and medical security system, establishing lasting and comprehensive evaluation systems of poverty alleviation, making classified and multi-standard policies suitable for different regions, reorganizing projects and funds to strengthen indigenous and special industries, helping poverty-stricken people to get rid of spiritual poverty and building stronger grass-roots Party organizations to play a key role in poverty alleviation.

Key words: poverty alleviation; Shaanxi province; problems

一、引言

习近平总书记在2015年11月召开的中央扶贫开发工作会议上强调, 脱贫攻坚任务重的地区党委和政府要把脱贫攻坚作为“十三五”期间头等大事和第一民生工程来抓, 坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。陕西省作为内陆省份, 在全国14个连片贫困地区中占有三席: 六盘山区、秦巴山区、吕梁山

区等, 共有43个贫困县。精准扶贫工作全面开展以来, 收效如何, 能否按期实现, 主要存在什么问题, 如何解决这些问题并调整今后的工作思路等都有待于调查研究。基于此, 笔者所在调查组在2016年7月到9月选取有代表性的调查对象并以多种形式展开本次调查。这些村镇有走在全省前列的标杆乡镇: 如神木县中鸡镇, 高陵区耿镇、安塞县建华镇; 也有发展一般的乡镇, 如大荔县两宜镇; 还有国家扶贫重

收稿日期: 2017-03-24; 修回日期: 2017-04-11

作者简介: 魏红梅, 女, 四川营山人, 陕西省委党校科技教研部副教授。

点乡镇,如商州区北宽坪镇、镇安县回龙镇等。通过对当地村民、贫困户和村镇扶贫干部进行访谈、发放调查问卷、实地考察等多角度调查,整理和分析了陕西精准扶贫推进过程中出现的问题,以期可以充分把握现状、民意、存在问题及解决路径,为陕西各级党政机关和领导干部提供决策参考。

二、陕西省精准扶贫工作现状及存在问题

在本次调查中笔者发现,自2013年陕西省开展精准扶贫工作以来,扶贫的力度、深度、精确度前所未有的,脱贫工作卓有成效。首先各级党政一把手责任制是精准扶贫工作的最大保障。各级党政一把手签订责任书,未脱贫的国家级贫困县一把手原则上不脱贫不调整;单位帮扶对子不脱贫不脱钩;第一书记所在村不脱贫不离岗;个人帮扶对子不脱贫要追责等,扶贫工作成为各级党委和政府工作的第一要务。其次,省委、省政府号召全省所属机关、企事业单位全员参与,动员单位、个人同时发力,因而集中出台的政策红利达到历史最好。各乡镇建档立卡的工作有条不紊,扶贫单位和个人帮扶到户,脱贫的目标、节点、措施都非常明确,不同地区实现脱贫的目标清晰可见。像神木、安塞、高陵等区县的乡镇因贫困人口基数较小,绝大部分贫困户经过三年卓有成效的帮扶,收入超过了国家所定的贫困线,这些地区已经明确在2016年底提前实现全面脱贫;其它地区也根据本区实际情况设定了脱贫时限,有预计在2017年底实现脱贫,如大荔县、商州区和镇安县则制定了在2018年底实现全面脱贫的计划。

就整体而言,陕西省精准扶贫工作经过各级三年多的努力,取得前所未有的实效。与此同时,笔者也发现了精准扶贫工作中存在的一些问题,对后续的脱贫和持续治贫工作影响较大。

(一)扶贫政策急功近利,基层干部疲于应对

针对精准扶贫的紧迫态势,陕西省各级党政同时发力,各个相关部门配合突击出台了多种时效性非常强的惠民政策,规划并落实了各种脱贫项目,这犹如最后冲刺,对精准扶贫助力极大,也是实现脱贫的重要保障。但政策性红利过厚,一定程度上影响了贫困户自我发展的积极性;基层村镇干部和贫困户也心存忧虑,他们担心过了节点,脱贫目标实现后帮扶对子脱钩,政策性红利慢慢被稀释后,帮扶作用能否持续,脱贫效果能否持久值得深思。

开展精准扶贫以来,各级、各部门都在建立贫困户的数据库,可要求却不尽相同,“数据材料汇报”耗

费了基层扶贫干部的大量精力。用数据说话,本是精准扶贫的优势,由此衍生出落实责任的各种数据指标,方便验收考核。但由于检查层级繁复、工作思路变化太快^[1],基层扶贫干部不得不把大量精力耗费在开会和填报向各级部门汇报的材料上,这必然影响他们对贫困户脱贫工作的实际帮扶。另外,扶贫考核过分追求数字达标,这种急功近利式脱贫,若无长远科学规划,难免会沦为“运动式”扶贫。

(二)扶贫对象识别和脱贫的机制不完善

精准识别贫困户有一定难度,脱贫的动态调整机制仍然有待完善。以农民年人均纯收入作为精准识别贫困户和脱贫标准在操作层面有困难。由于受外出务工、收入来源多元、部分村民贪图贫困补助而隐瞒收入、文化程度低表述不清等因素的制约,难以准确统计农村家庭收入,致使贫困对象识别困难。在安塞县建华镇龙安村,2015年初时,入户调查及评议公示等确定全村贫困户及贫困人口是31户58人,年底时,建档立卡“回头看”工作中,对照“六看”和“九条红线”,对不符合条件的在库贫困户全部退出,共清理退出17户31人。有通过分户把老人分出去变成贫困户,也有贫困户为了继续享受扶贫政策,瞒报收入,还有个别是村干部优亲厚友混到贫困户中的等。

此外,基层扶贫干部对政策的解读不同,每一地区贫困户的多少虽无指定指标,但实际实施中大部分村镇会有建议或比较指标,经济较为发达地区所评贫困户与落后地区的贫困户的贫困程度差异较大。

(三)项目、资金条块分割,难以形成合力

精准扶贫的优势在于把脱贫任务精准分解,帮扶单位细化到村,帮扶干部精确到户,目标精准,责任到人,其扶贫效果非常明显,但也凸显出一些问题,如扶贫项目和资金条块分割,难以形成合力。帮扶单位通常结合自身职能优势来发展项目,范围也主要限于自己的帮扶对象。由于缺乏有效整合,在较大的区域内,如全镇或全县就很难把各个帮扶单位的项目和资金整合起来,把项目做大做长,不利于形成有区域特色的优势项目,不利于长效扶贫。

(四)“精神贫困”普遍存在

在调研过程中,笔者深感“精神贫困”普遍存在,成为脱贫的一大阻力。精神贫困不光体现在贫困户身上,也普遍存在于基层干部之中。

首先,基层扶贫干部更多是被动跟进,难以摆脱长期养成的“等靠要”思想。工作重点放在怎样利用

政策,为贫困户争取更多资金、优惠项目,享受到触手可及、现成的成果,而非引领贫困户创业或提高自身能力等长效治贫手段。

其次,由于扶贫政策优厚,“争当贫困户”的现象仍未根除,贫困户脱贫的内生动力不足。部分贫困户不仅收入低、消费低,文化程度低,人格、尊严等自我认识的水平均很低下。他们脆弱、恐惧、僵化、封闭,缺乏自尊自立的精神^[2],接受教育培训、产业扶持困难或有畏难心理等;还有部分贫困户对现代先进文化和城市生活方式有排斥心理,老守田园,安贫认命,驻足贫困。

此外,部分贫困户“依穷卖穷”,扶而不立,立而不久,安享贫困户待遇不愿脱贫。他们有的争当贫困户,把扶贫项目和资金当作福利去争取,甚至上访;有的依穷卖穷,坐等脱贫。他们不愿参与项目、参加技术培训,认为精准扶贫是党员干部必须完成的硬任务,只是伸手要钱,坐享其成。更有甚者,部分懒汉趁机钻空子,他们不事生产,长年靠吃低保为生,甚至拿扶贫款去赌博。

(五)村级基层党组织弱化

精准扶贫对基层党组织是一个极大的考验。部分贫困村基层党组织建设相对滞后。大部分农村普遍存在基层党组织弱化的情况,面临党员年龄偏大、文化程度偏低、年龄结构不合理等问题。目前留在农村的年轻党员偏少,又因支部对后备力量重视不够、培养不力,在农村基层发展党员比较困难,难以形成稳定的后备党员队伍,党员参与意识不强,部分村级党支部班子长年没有注入新鲜血液,成员年龄偏大、因循守旧、思想僵化,根本没有能力也没有动力带领群众致富。

三、陕西省精准扶贫今后发展路径的思考

当前,陕西省的脱贫任务仍然较重,要想打赢脱贫攻坚战,必须要解决上述问题并确定适宜的发展路径。

(一)完善保障制度,构筑长效治贫机制

在陕西,无论是国家重点贫困县的村镇,还是即将脱贫的村镇都存在一批因病、年老或残疾智障丧失劳动力的人,因病致贫、返贫、贫病交加的恶性循环成为脱贫的最大难题。要保证这些人脱贫,短期专门救助的扶贫政策是无法彻底解决的,只有建立完善的社会和医疗保障制度,将这些老病残智障、五保户、孤儿等人员完全纳入集中供养范畴,坚持长期兜底扶贫,才能有效防止贫困。

同时,应积极总结经验,将具有持续扶贫作用的政策长效化、制度化。为巩固脱贫成果,避免脱贫后返贫,可以把扶贫治贫一把手责任制、第一书记驻村制度、各级帮扶对子等政策坚持下来并精准考核、长期化、制度化,使各级政府不因脱贫而松懈,巩固成果,迈向小康。

(二)制定分类政策,完善考核机制

从所调研的村镇来看,陕西各个县镇已根据本区的实际制定了不同的脱贫节点。基于此,为巩固前期脱贫成果,实现持续脱贫、全面脱贫,走向小康,应尽早出台针对不同区域的分类政策。

首先,扶贫脱贫标准从单一的收入标准转为多元标准。目前的脱贫标准主要是建立在狭义的贫困标准——人均纯收入的基础上,单一标准很难确保贫困户获取收入、创造财富和发展的权利和机会,彻底摆脱贫困。因此,除了收入标准,要建立多元指标体系,与广义的国际反贫困理论接轨,在经济、健康、卫生、文化、心理健康、参与社会治理等多方面设立获取权利和机会的发展指标,真正促进贫困户全面、良性循环的发展^[3]。

其次要考核持续扶贫,杜绝数字扶贫、节点扶贫。扶贫考核避免一刀切,应拉长评估时限,着重考察发展生产,提高贫困户的脱贫能力,提升村民基础生活环境等可持续的项目。从上到下摆脱节点脱贫、数字脱贫。给扶贫干部更多空间,把考核工作做实。

(三)整合扶贫资源,打造特色产业

精准扶贫除了注重精准滴管,还要注重畅通水道、保证细水长流,不断壮大。县镇一级党政要充分发挥汇总整合作用,打破乡镇、村组条块分割,把同一区域的同类产业做大,实现规模经营。摸索和推广一些行之有效的合作模式:如神木县中鸡镇的“公司+基地+农户”的发展模式,引进或动员一批企业开发基地,利用当地特色资源,组建种植、养殖及加工企业,收购贫困户农产品。大荔县两宜镇的“乡贤”结对帮扶,结合当前农村评选出有专业技能的“新乡贤”、“乡土人才”,采取师父带徒弟、“能人”带学生“一对一”结对帮扶模式,村镇两级每年对其进行跟踪帮扶、总结评比、择优奖励,探索建立激励机制。有条件发展旅游或大型养殖、种植业的还可以借鉴高陵耿镇“支部控股+群众参股”的模式,成立乡村旅游度假公司,每年村集体可以分红,参股的贫困户也可以分红。通过这些模式集中打造与本地经济耦合度高的特色产业。

(四)注重精神扶贫,扶志扶智

收入贫困和健康贫困为表面贫困,能力贫困为中层贫困,知识贫困及精神贫困是更深层次的贫困,也是表面贫困和中层贫困的最根本原因。经验表明,物质帮扶犹如“输血”或构建短期的“造血”功能,精神贫困的问题不解决,不光输血不够,甚至“造血”功能也会因“排异”作用失效而“返贫”。精准扶贫不仅要消灭物质层面和经济学层面的贫困,还要铲除精神“穷根”,并且“扶志”。要把贫困人口主动战胜贫困的志气“扶”起来,把脱贫的外在动力与内在活力激发出来^[4],才能真正使扶贫取得实效长效。

首先,用制度打消贫困户长期对保障的依赖。要注重调动贫困户的积极性,制定科学合理的退出机制,既保证没有劳动能力的人长期依靠社会保障,又对有劳动能力的人享受低保的时间有所限制,不能长期享受。抽掉有劳动力的懒人或赖人的保障靠山,激发其奋起脱贫的内在决心。

其次,注重教育扶贫,能力扶贫。加强教育扶贫,提高贫困户脱贫的基本能力。著名经济学家舒尔茨认为,在现代生产条件下,人力资本投资的作用大于物质资本投资的作用。要将脱贫重点转移到注重培育人力资本的目标上来^[5]。在教育扶贫上加大力度,杜绝继续产生能力贫弱的新一代。陕西省在扶持学生接受教育方面做得不错^[6],但较少注意成人教育扶贫。今后在对成人能力的培育方面要形成长期、可操作的教育扶贫制度。减少对贫困户的直接资金资助,转而设立专项资金和项目,与职业学校挂钩,并建立相关的配套机制。农民可以通过申请获得学习机会来学技术、提升自身能力。比如,把培训和就业服务有机结合起来,制定以就业市场为导向的培训计划,设立诸如进城务工妇女的培训与就业等良性互动的项项目,促进贫困户更好地就业^[7]。

此外,弘扬勤劳自立精神,建立脱贫光荣的激励机制。首先,扶贫干部在聚焦贫困户的经济发展之余,还要关注其精神和心理,加大感情投资和人文关怀。鼓励支持想脱贫又畏惧不前的农民,真心帮扶推他们一把;对于游手好闲、不事生产的懒人赖人,晓之以理,转变其扭曲的价值观,激励其过上体面尊严的生活;对于病弱之人,处处关爱,使其感受温暖,使扶贫过程处处充满人道和人性的关怀。同时,大力弘扬勤劳自立的传统美德,树立并表彰积极脱贫的模范,督促懒惰后进贫困户,广泛传播“等要靠丢脸,自立自强光荣”的正能量。同时充分利用各村的

农家书屋、阅览室和党员活动室,村干部和第一书记带头开展读书开智开眼界活动,培育自尊自立、自我实现的乡村文化。

最后,从政策和制度层面激励贫困户脱贫的信心和决心,使其不满足于短期脱贫,加大其奔小康的积极性。可以建立脱贫奔小康奖和小康建设优惠政策。一方面重奖脱了贫,向小康水平努力的农民群众,只要人均收入达到小康标准,就可以享受政府奖励资金;另一方面,出台比脱贫政策更实惠的小康建设优惠政策。这样,一则打破贫困户对贫困政策的依赖,激发其发展生产、彻底脱贫奔小康的信心,二则可化解争当贫困户的矛盾,其三,也有助于形成脱贫光荣、拿奖光荣的社会风气。

(五)强化基层党组织,杜绝懒政

陕西各地区应坚持选派机关优秀干部到村任第一书记,帮助加强村级党组织建设,促进基层党员干部队伍年轻化、知识化。通过精准扶贫的政策,吸引更多的优秀青年加入农村建设,发展年轻党员,吸纳新鲜血液,提高脱贫队伍的素质。第一书记配合村镇党组织发现并培养能力强、有号召力又有党性原则的年轻人,使其逐步担起村党支部的重任。

建立严格村干部激励机制,杜绝懒政。加大村干部的监督考核和奖惩制度。适当提高村干部的补贴,并设立奖优罚劣的激励机制。工作业绩突出的,奖励享受高浮动工资;对不作为、工作无起色的干部,设立最后三名及退出机制。

[参考文献]

- [1] 杨秀丽. 精准扶贫的困境及法制化研究[J]. 学习与探索, 2016(1):108—110.
- [2] 纳拉扬. 谁倾听我们的声音(世界银行发展丛书)[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [3] 刘云, 孙丽欣. 基于科学发展观的反贫困理念的重构[J]. 当代经济管理, 2006(1):20—23.
- [4] 孙咏梅. 中国农民工精神贫困识别及精准扶贫策略[J]. 社会科学辑刊, 2016(2):76—84.
- [5] 吴理财. 论贫困文化[J]. 社会, 2001(8):17—20.
- [6] 付建成, 王越群. 陕西省农村义务教育阶段留守儿童教育与管理问题[J]. 陕西学前师范学院学报, 2014, 30(4):27—31.
- [7] 李文琴. 陕西省进城务工妇女职业培训与社会流动问题研究[J]. 陕西学前师范学院学报, 2016(6):40—44.