

贵州推进扶贫开发理论研讨会 论文集

贵州省农业经济学会

二〇一一年九月

贵州推进扶贫开发理论研讨会

论文集

贵州省农业经济学会

二〇一一年九月

前 言

为进一步打好新一轮扶贫开发攻坚战,确保《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》的实施,2011年6月3日,由中共贵州省委宣传部、贵州省社会科学界联合会主办,贵州省农业经济学会承办,在贵阳召开了“贵州推进扶贫开发理论研讨会”。参加会议的有长期从事贵州扶贫开发政策和理论研究的专家、大学教授和学者,有长期在扶贫部门工作的领导和行政工作人员,还有来自市、州、地扶贫开发部门的领导和基层工作者。与会人员从不同角度总结了贵州过去扶贫开发取得的巨大成就和成功经验,对打好新一轮扶贫攻坚战、全省到2020年基本消除贫困提出了对策措施和理论研究。会议提供的论文内容丰富,具有一定的研究深度,其中不乏真知灼见。按照主办单位和论文作者要求,我们将会议主要论文汇编成册,相信会对贵州的扶贫开发工作起到一定的促进作用,这也是贵州省农业经济学会的初衷。

贵州省农业经济学会

二〇一一年九月

目 录

关于扶贫开发	与农村低保两项制度有效衔接的几个基本问题	向阳生(1)
新阶段扶贫开发应把握的三个重点	李昌来(7)	
着力抓好扶贫脱贫攻坚的关键环节	潘 新(16)	
突出扶持重点 着力提高贫困群众发展能力	吴本固(23)	
推进“三化同步” 加快脱贫致富	王天生(31)	
关于我省扶贫开发基本经验与模式的初步认识	金明亮(39)	
贵州贫困地区发展农业机械化的思考	吴宗建(47)	
发挥非政府组织作用 加大反贫困力度	王秀峰(58)	
新时期贵州农村贫困问题与反贫困对策探讨	王永平(71)	
论畜牧业对贵州助农增收的重要作用	廖正录(82)	
新阶段贵州省扶贫开发现状、挑战及发展趋势	金 莲(91)	
创新机制:加快贵州集中连片特殊困难地区扶贫攻坚	黄海燕(100)	
贵州农业经济增长区域差异与农业现代化战略选择	但文红 彭思涛(107)	

加快发展贵州特色农业的对策思考	张筑平(121)
对我省扶贫与发展的思考	聂秀丽 刘舜青(132)
转变经济发展方式中加大扶贫开发力度	杨芳惠(140)
科学发展作指引 扶贫开发谱新篇	梁正海(146)
强力推进集团帮扶工作 加快贫困地区经济发展	陈定宪 郭 领(154)
以“构建大格局”有机体为抓手 推动新阶段扶贫开发更好更快发展	李选志(160)

关于扶贫开发与农村低保两项制度 有效衔接的几个基本问题

向阳生

进入新世纪扶贫开发新阶段,加大力度推进扶贫开发政策与农村最低生活保障两项制度的有效衔接,作为西部地区首要的民生工程中一项大举措、大政策,是关系到今后十年乃至更长时期我国加强扶贫济困,改善社会管理,构建和谐社会的基础性制度建设。党的十七大提出,到 2020 年要使“绝对贫困现象基本消除”;中央政治局 2011 年 4 月 26 日研究部署农村扶贫开发工作,要求“打好新一轮扶贫开发攻坚战,确保全国人民共同进入全面小康。”这使得两项制度有效衔接的作用更趋明显,意义更加重大。因为届时全国尤其是西部地区农村最困难群体的状况应当是:凡有劳动能力的通过扶贫开发基本上都越过了贫困线,许多人不仅脱了贫,而且走上了致富之路;凡属低保对象,都已经真正“应保尽保”,包括少数仍未越过贫困线的扶贫对象,通过低保生活水平也超过了贫困线。他们确实都不愁吃不愁穿,与全国人民共享全面小康。这样的目标取向对两项制度的衔接也提出了新的更高的要求。

一、保障两项制度有效衔接的基本方针

从我国国情和农村实际情况出发,实现两项制度有效衔接应当

遵循以下基本方针：

1、形成以人为本的整体政策合力。我国反贫困已进入两轮驱动的新阶段，要加快形成“低保保生存、救助防返贫、扶贫促发展、开发奔小康”的新格局，两方面的工作都必须以人为本、切实到位，而且要互相衔接、互补互促，并趋向融合，形成整体政策合力，发挥整体效应，以确保实现总体目标，即基本消除绝对贫困现象，同时有效缓解相对贫困问题。

2、列为推进基本公共服务均等化的重要内容。其方向是应当首先向农村弱势群体和集中连片贫困地区倾斜。目前总的来讲扶贫资金、项目的分配还不尽合理，地区间低保水平差距过大，使得西部地区，特别是贵州等省开发扶贫的投入力度不够、社会保障水平偏低。现在国家公共财政提供基础性保障的能力明显增强，应抓紧在推进公共服务均等化过程中加大两项制度实施和衔接的力度。

3、作为加强和创新社会管理的有机组成部分。社会建设的重点是改善民生，基础是完善基层社会管理服务。我国创新基本公共服务提供方式也应当着力从农村做起。要致力于在农村民生问题最基本的层面上，即生存与发展的层面上，确保农村困难群体享有扶贫和低保的合法权益，特别是要使各级干部树立这一基本理念，奉行服务为先，而不是“恩赐”、“施舍”，并在规范相关服务中体现人文关怀，在创新管理、提高效能中确保服务到位。

二、两项制度有效衔接较难的症结所在

实践表明，农村低保从制度上可以保障贫困群众的生存问题，但扶贫开发更为重要的是能够解决贫困地区和贫困群众的发展问题；

从政策取向来讲二者有一定区别,但从保障和改善民生来讲二者是完全一致的,但至今两项制度并未真正实现有效衔接,主要原因在于:

1、两项制度之间的渠道尚未疏通。我国的扶贫开发是政府主导的经济社会发展一项重要机制,着力于解决发展不平衡不协调等问题;而农村低保是政府财政转移支付保障的社会福利制度,是国民收入再分配和社会安全网的兜底部分,两项都不是普惠性政策,而作为“特惠”,尤其需要增强针对性和相关性,但两项制度分属不同部门实施,两者之间又缺乏相辅相成、全方位沟通的机制,特别是缺乏保证符合条件人群机会均等的制度。

2、两者的对象条件和援助标准存在宏观与微观的矛盾。按照规定,扶贫开发对象是家庭年人均纯收入低于国家和省公布的农村扶贫标准中有劳动能力的农村居民,农村低保对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民。两种对象的认定及援助标准都以农民家庭年人均纯收入为依据,而此项指标却只有到县级的抽样调查数据,有的地方最多核算到乡镇,不可能按照规范核定到农村家家户户,也不可能做到普遍知晓。

3、实际操作中两种对象的交叉和动态变化不易掌握,往往造成相关资源的重复安排或者遗漏,影响工作实效,甚至造成群众不满。

三、问题的核心在于对象识别的“瞄准”问题

在扶贫开发和农村低保工作中,要维护公平正义、提高效率效益,保障总体目标任务落实到户,就必须提高工作对象的“瞄准度”,这个问题非常具体,容不得马虎从事;若从立法范畴来看,这也是一

个最大的难题。

1、现行的办法一般是：户主据实申报、乡村入户调查、村民民主评议、乡村审核公示、部门认定公告，这从道理上、程序上是可行的。而农村的实际情况则是关键在于村民民主评议是否真正实行，搞得公道不公道。政府及相关部门掌握的重点应当在这个环节。

2、对于同一个村，识别认定工作应当做到两项制度六个统一。即统一测算、统一申报、统一评议、统一公示、统一核实，需要做适当调整、进入退出时，也应统一调整。如果在同一个村两项工作各自开展，甚至各行其是，既劳民伤财，又容易互不衔接。

3、对象的划分，应将农村贫困群体全部纳入，总的称为农村贫困人口，不包括因灾因病等出现暂时困难的农户，包括需要异地搬迁扶贫的贫困人口。具体应当划分为四种类型：五保户、低保户（属于残疾人的可单列）、扶贫户（有工程移民贫困户的另外单列）、扶贫低保户。其中扶贫低保户是一种在一定时期内两项制度的政策都覆盖的农村贫困户，在西部尤其是贵州这样的农村贫困面大、贫困程度深的地区，目前这类徘徊在低保线与贫困线之间的贫困户所占比例会相当大，也应当有意识地把面放宽一些。这也是两项制度需要有效衔接、双管齐下打好新一轮扶贫开发攻坚战的重要动因。

4、两种制度相关标准及条件的确定和具体运作，应当做到宏观和微观相结合、上面和下面相结合。这是指国家、省、地（州、市）、县政府作为上级，负责确定贫困线、低保线，界定范围、调控总量，明确资金额度和低保补助档次等补助水平，而乡镇和村负责从实际出发按程序落实到户。其中最难把握和需要探索的是，由于基础性工作

做得不扎实等原因,上下基本数据不衔接,甚至差距很大,造成乡村出现将扶贫资金、尤其是低保补助金“尽水焖饭”、“摊薄大饼”等现象,影响工作实效,甚至影响政府公信力。同时,基层申报和核实农户家庭经济状况不宜包容过多、过于复杂,因为即使在乡村运作的时候不再采用“农民家庭人均纯收入”来核算,而采用“基本生活费支出法”、“恩格尔系数法”等来核算,多数基层干部和农民也弄不清楚并且不需要弄清楚那些细目或者计算公式;尤其在村民民主评议的时候,可以根据当地实际,只集中分析评议几个主要指标的情况就行了。各家各户状况如何,本村群众是最清楚的。这也是在扶贫开发工作第一线积极推广参与式扶贫的重要内容。

四、关于确保有效衔接的运行机制和管理体制问题

两项制度的实施和有效衔接是一个历史过程,目前看来至少将共同维持到我国实现现代化才会有根本性的改变。现今其运行和管理应着重采取两方面的有效举措,以改善其体制和机制状况。

一是,使两种制度在一定程度上融为一体。县及县以上政府和相关部门要明确分工、加强合作,政府协调、部门会商,共同识别、分别帮扶,各尽其力、各计其功。而乡镇和村则要加速实现两种制度运作一体化,形成工作针对性和可操作性很强的一套办法或程序。西部地区尤其是扶贫开发工作重点县的乡镇,扶贫和民政工作应当尽快实行两块牌子一套人员。

同时,加强监督考核问责奖惩。其内容主要为:是否做到了扶保统筹、服务到位,分类帮扶,落实到户,应保尽保,应扶尽扶。在此基础上,加强扶贫和低保法制化建设。

二是,健全两项制度有效衔接的动态调整机制。从各地实际出发,把握四种对象农户的动态变化规律,结合贯彻执行国家四部委《关于进一步规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见》,科学确定适当调整的周期,简化调整程序,使之易于基层操作,有时可能需要通过典型调查采取“一乡一策”、“一村一策”。县以上政府和主管部门要注意“生存贫困线”和“发展贫困线”的区别与联系,使其与经济社会发展水平和整体财政能力、与物价上涨幅度挂钩,形成联动,逐步提高扶贫标准、低保标准和补助水平,并使其互相成为参照系;还要切实注意逐步缩小区域之间、城乡之间帮扶标准和补助水平的差距。

同时,健全统计、监测和核查机制。将全部农村贫困人口即扶贫对象和低保对象逐户统一建档立卡,录入数据库,并随时掌握其动态,包括掌握贫困人口的流动性问题。做到口径一致、数据衔接、上下贯通,为大政方针的把握和具体政策措施及标准的拟定、落实提供确切的参数。这也是县及县以上政府要尽可能做好的重要工作。

(作者单位:省人大农经委)

新阶段扶贫开发应把握三个重点

李昌来

到 2020 年全面小康社会,基本消除绝对贫困现象,是党中央面向新世纪作出的重大决策,也是关系到全省各族人民切身利益的紧迫任务。向“绝对贫困”发起总攻,是全省当前及今后一个时期的重大部署。如果按 1196 元的贫困标准,到 2010 年底,我省还有 505 万贫困人口,贫困人口占全国贫困人口的 1/7,占我省农村人口的 1/5,这些贫困人口大都分布在深山区、石山区、边远地区、高寒山区、地方病多发区和少数民族聚集区,自然条件恶劣,扶贫开发成本很高,是扶贫攻坚的“硬骨头”。如果国家将贫困标准上调到 1500 元,我省的贫困人口将进一步增加。今后一个时期,向“绝对贫困”发起总攻,确保到 2020 年与全国同步进入全面小康,需要把握好以下三个重点。

一、低保与扶贫互补制度,为贫困农民增收提供基础保障

中国改革开放的新时期,是以摆脱贫困落后为出发点,以实现民富国强和共同富裕为归宿,为十几亿人民创造幸福生活的历史进程。扶贫开发为国民经济持续健康发展,为政治稳定、社会和谐、民族团结、巩固边疆发挥了重要作用。在扶贫帮困过程中,形成了具有中国特色的扶贫开发基本经验,即“解放思想、改革开放、政府主导、社会

参与、开发扶贫、自力更生、科学发展”的扶贫开发道路。

以建立农村低保制度为标志,表明中国正在形成较完备的反贫困体系。但是,低保制度和扶贫开发能够相互促进又不可相互替代性,原因在于:

增收途径不同。低保制度通过发放补贴增加收入,保证农民的最低生活需求;扶贫开发通过发展生产增加收入,提高农民自我积累、自我发展的能力。

基本目标不同。低保制度保证最低生活需求,基本不涉及改善生活条件和基础设施建设;扶贫开发重点是改善生产和生活条件,在发展生产的基础上促进人们生活质量的提高和人的全面发展。

工作对象不同。低保制度的重点是没有劳动能力的人群,以及居住在自然条件恶劣地区的常年生活贫困的家庭;扶贫开发的重点是有劳动能力但致富无门,在得到国家和社会各界的扶持之后,能够通过自身劳动而脱贫致富的家庭。有劳动能力而又致富无门的人,是目前农村贫困人口的多数,这部分人在满足最低生活需求后,也迫切希望逐步走上脱贫致富之路,这种要求和愿望还要靠开发式扶贫给以的支持和激励。

“扶贫开发是建设中国特色社会主义事业的一项历史任务,也是构建社会主义和谐社会的一项重要内容”。扶贫具有直接功能和拓展功能的双重作用。扶贫的直接功能是减少贫困人口,缓解贫困程度;拓展功能是保持社会稳定、促进社会和谐,为经济社会发展创造更加良好的社会环境。建立农村低保制度,对农村贫困人口的温饱问题起到了“兜底”作用,使农民免除后顾之忧。这两项政策相互配

合,低保维持生存,扶贫促进发展。因此,扶贫开发的主要目标和基本职能也要相应发生变化,即从以解决农村贫困人口温饱为主向以解决相对贫困为主的阶段转变,以解决农村贫困人口的生存问题向以缩小社会成员的收入差距、促进发展转变。

适当调整扶贫开发的主要对象。那些缺少劳动能力的家庭,包括丧失了主要劳动力或主要劳动力已经丧失劳动能力的贫困人口,应当纳入农村低保范围,尽量做到“应保尽保”。从而使扶贫开发的扶持对象集中在农村低收入家庭中有劳动能力的人口上,重点是两部分人,一是低保对象中有劳动能力的人口,二是虽已越过温饱线、但仍停留在低收入范畴的有劳动能力的人口,将扶贫项目向这些贫困人口进行倾斜,创造条件将其劳动能力转变为发展能力。

适当调整扶贫开发的重点区域。新时期的扶贫开发要重点落实“一个加大,两个提高”,即加大对革命老区、少数民族地区、边疆地区、贫困地区发展的扶持力度,提高扶贫开发水平和逐步提高扶贫标准。对革命老区、少数民族聚居区和石山区、高寒山区、石漠化地区、地方病高发区、水库移民区等特殊类型贫困地区,应当制定综合发展阶段规划,一次规划,分年投入,分片实施。将扶贫开发与区域开发、国土整治、生态建设等项目有机结合,尽快解决贫困群众的基本生活、基本教育、基本就医等民生问题,尽快解决基础设施建设和产业发展的“瓶颈”问题,为重点贫困地区的发展搭建新的平台。

适当调整扶贫开发的推进方式。建立和完善扶贫工作考核机制的核心指标,是检验贫困农户的增收程度和有效减少贫困人口数量,通过建立这样的考核评价体系,奖优罚劣。鼓励贫困村摘“帽子”,凡

是在规定时限内能够摘掉贫困帽子的,除给予精神和物质的奖励外,原来享受的扶贫项目和资金再给予二至三年的支持。

二、产业为重,为贫困农村建设提供持久活力

产业化开发扶贫模式,适应现阶段贫困地区生产力发展水平和广大农民的生产能力,是扶贫开发中的一个主要模式。该模式的优点在于可以克服单家独斗小户经营所导致的小生产与大市场的矛盾,有利于发挥贫困地区的资源优势,连片集中帮助贫困农民脱贫致富,同时提高农民素质尤其是科技文化水平,进而收到长期稳定的脱贫效果。正如省委书记栗战书在深入各地调研后指出,贵州产业化扶贫的路子是对的,但没有形成规模,发展比较慢。因此,各地必须面向市场,瞄准需求,加大农村经济结构、产业结构、种植业结构力度,使生态农业、特色产业规模化生产、产业化经营,因地制宜形成特色产业带和产业群,以局部产业优势的积累来构筑贫困农村持久发展的活力。

抓好特色产业发展,在思想上要提高三个比重。一是提高经济作物在种植业中的比重。在巩固粮食、油菜、白酒、烤烟等传统产业的基础上,大力发展草地生态畜牧业、茶叶、蔬菜、水果、中药材、花卉、油茶等大宗特色农产品。进一步推广运用农田“粮食作物——经济作物——饲料作物”多熟制种植措施,提高土地产出率。二是提高生态畜牧业在农业总产值中的比重。充分发挥贵州兼具山区畜牧业和农区畜牧业的优势,实现农户分散饲养和适度规模养殖的有机结合。把握好“稳定生猪、加快牛羊、突出特色”的基本原则,提高“六个方面”的工作水平,即提高标准化、规模化养殖水平;提高牛、羊等草

食畜牧业发展水平;提高地方特色品种养殖水平;提高良种繁育和改良水平;提高林下畜牧业养殖水平;提高基层防疫和质量监管水平。提高秸秆总体利用率。加强农村沼气建设,确保畜牧业健康发展。三是提高农产品加工业和旅游商品在农村经济中的比重。结合各地的区域特色优势、资源优势和文化优势,大力发展非公有制经济,加快发展食品加工、储藏保鲜、商品流通、物流配送等行业。要扎实推进乡村旅游扶贫,以“开发乡村旅游扶贫富民,实现特色资源整合强省”为目标,围绕革命老区旅游,弘扬红色文化感受长征历程;挖掘民族文化推进民俗风情旅游;传承农耕文化体验生态旅游等三个重点,围绕“食、住、行、游、购、娱”等旅游要素,开发乡村旅游产品,满足旅游者休闲、体验、观光、购物、度假等需求,达到以农兴旅、以旅助农,有效实现贫困地区农民持续增收致富的目的。

抓好特色产业发展,在经营形式上要突出产业化经营。一是抓基地建设。对已明确的牛羊、中药材、辣椒、茶叶、油茶、蔬菜等重点产业,要落实优惠和扶持政策,建成一批高标准、高质量的生产基地。积极协调和争取国家和省直有关部门的项目支持,整合农村信息资源,大力改善农产品流通条件,切实提高农产品商品率。按照“捆绑使用、样板先行、先易后难、滚动发展”的原则,改进支农资金投入方式,提高资金使用效益。二是抓龙头企业培育壮大。切实加大对龙头企业的培育、扶持力度。加强与金融机构的协调与合作,建立完善金融机构对优势产业和产业化经营的扶持机制,有效地解决龙头企业发展中资金不足和贷款难、担保难的问题。三是抓农民专业合作社建设。推行产业大户、龙头企业、专业合作经济组织相结合的产业

化经营组织模式,创新完善产业化经营组织与农民的利益联接机制,加强基地与农户、基地与企业之间的联合与合作,着力提高农业产业化经营水平。以“龙头企业+合作社+农户”、“合作社+基地+农户”等方式促进农工贸、种养加、产加销一体化经营,真正形成“企业能发展、农民能致富、地方得税收”的利益联接机制。不以农民增收为核心,不以利益连接为纽带,不形成产加销、贸工农的一体化,就不是真正的农业产业化经营。

抓好特色产业发展,在发展目标上要形成产业体系。全省扶贫产业的基本布局是“东油西果南药北竹中蔬面上牛羊”,围绕这一布局,整合资源、增加投入,加快形成生态畜牧业、蔬菜、茶叶、干鲜果、中药材等特色优势产业带。进一步争取项目支持和资金投入,在坚持“一村一品、一乡一特”发展格局的基础上,确定一批重点项目县,培育一批有特色、上规模的知名品牌,尽快形成有竞争力的产业体系。通过实施整乡推进、连片开发、产业化扶贫、乡镇特色产业扶持等,努力提高扶贫产业的关联度,着力拉伸扶贫产业链条。

三、重在建设,为贫困农村发展提供基础支撑

扶贫开发是贵州最大的民生。越是经济发展,越要关注贫困。扶贫战略要转向综合扶贫和持续扶贫,这是因为我省贫困地区既是经济、生活贫困,也是能力、知识贫困,而且这种贫困是由历史、经济、自然和社会条件等多种因素造成的,是一种慢性贫困和综合贫困。针对这种贫困,迫切需要转变扶贫模式,树立综合扶贫和持续扶贫理念。政府应加大对贫困地区基础设施、科技、教育、卫生等社会事业的投入力度,不断提高贫困地区群众的科技、文化水平,着力消除贫