

# 乡村振兴背景下打赢脱贫攻坚战的思考

杨中柱

(长沙市望城区农林局 法规科, 湖南 长沙 410200)

**摘 要:**我国“八七扶贫攻坚计划”确定的贫困县主要分布在西北、西南地区以及中部地区的高原和山区。这些贫困地区地少、缺水、交通落后、农业生产条件差;群众受教育程度低、思想观念落后;当地政府带领群众科技致富的能力弱、扶贫开发责任落实不到位。因此,要打赢扶贫攻坚战,必须加强贫困地区生态环境的基础设施建设,加大生态环境治理的力度;完善扶贫政策,为贫困地区和贫困人口脱贫提供制度保障;增加中央政府的扶贫投入,积极发展乡镇企业,全面改善贫困地区的生产生活条件;推进文教事业的发展,实现脱贫攻坚与生态文明建设“双赢”。

**关键词:**乡村振兴;贫困;精准扶贫;脱贫攻坚战

中图分类号:F126

文献标识码:A

文章编号:1671-9891(2018)03-0006-06

## 0 引言

2018 年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确指出,乡村振兴,摆脱贫困是前提,要打好精准脱贫攻坚战。2018 年新年贺词寄语脱贫攻坚:“尽锐出战,精准施策。”2018 年 2 月 12 日,习近平总书记在成都市主持召开打好精准脱贫攻坚战座谈会并发表重要讲话,打好脱贫攻坚战,关键在人,在人的观念、能力、干劲。到 2020 年底如期打赢打好脱贫攻坚战,是乡村振兴战略的重要基础,是全面建成小康社会的标志性指标和底线任务,是党的十九大确定的全面建成小康社会决胜期必须坚决打好的三大攻坚战之一。本文就我国贫困问题作一些探讨,以期抛砖引玉。

## 1 我国贫困的内涵与特征

### 1.1 我国贫困的内涵

贫困始终是困扰人类社会进步的一个重大问题,是一个带有社会性、历史性和地域性内涵的概念。我国贫困的内涵主要体现在以下四个方面:

(1)我国界定贫困具有双重性,一是指贫困地区,二是指贫困人口。我国反贫困战略瞄准的是贫困地区,贫困县(市)和贫困村,来实现贫困人口的精准脱贫。

(2)我国的“贫困主要是指绝对贫困,是指在一定的社会生产方式和生活方式下,个人或家庭收入不能满足基本的生存所需”。<sup>[1]</sup>我国是一个人口众多的发展中大国,人均国民生产总值较低,要把解决 13.7 亿人的吃饭问题摆在首位,在自然资源的人均占有量低和物质产品尚不丰富的背景下设定的是绝对贫困标准,贫困县(市)是指“吃饭财政线”或“吃饭财政线”以下的县(市)，“贫困人口”是指“温饱线”或“温饱线”以下的人口,我国政府扶持的贫困对象是贫困线以下的地区人口。

(3)我国的贫困主要是指农村、农民的贫困。我国是一个农业大国,13.7 亿人口中有 9.2 亿农民,占全国总人数的 67%,城乡经济发展水平仍不平衡,农村居民生活水平低于城市居民。当然,随着企业改制的不断深入,城市失业人数增加,城市贫困问题逐步显现,但城市市民比农村居民的再就业率要高,而且城市贫困是一种相对贫困,从贫困人口的数量和比例上农村远高于城市。我国政府消除绝对贫困的范畴主要界定在农村,即“消除农村贫困和农民贫困。同时,主要集中在农村的贫困人口更需要政府与社会的帮助”,一旦他们越过“温饱线”,生活水平得到实质性提高,我国的绝对贫困问题也就基本相应解决。<sup>[1]120-122</sup>所以,我国的贫

收稿日期:2018-06-19

作者简介:杨中柱(1962—),男,湖南长沙人,长沙市望城区农林局法规科。

困特指农村和农民的绝对贫困。

(4)我国的贫困是一个包含着许多政治因素的经济学概念。尽人皆知,我国的重心是坚持“一个中心、两个基本点”,其前提条件是需要有一个稳定的国内环境。“穷则思变,差则思勤”,在穷困艰难的时候,就要做出种种积极的努力改变现状。因生活贫困而引发的一系列的社会矛盾与冲突令人担忧,贫穷不是社会主义,安居乐业才是我们的理想。因此,政府对贫困地区、贫困人口进行精准扶贫当既是政治任务,也是经济任务,被作为2018年中国经济社会发展的三大任务之一。同时,少数民族地区和革命老区占我国贫困地区的比例相当大,帮助少数民族地区脱贫致富体现民族的平等与共同繁荣的民族政策。革命老区曾为新中国成立做出了不可磨灭的贡献,帮助革命老区脱贫致富,也是各级政府义不容辞的责任。2018年2月12日,习近平总书记在打好精准脱贫攻坚战座谈会上指出:“打好脱贫攻坚战是党的十九大提出的三大攻坚战之一,对如期全面建成小康社会、实现我们党第一个百年奋斗目标具有十分重要的意义。”因此,我国的贫困是一个包含着许多政治因素的经济学概念。

## 1.2 我国贫困的特征

(1)宏观特征。从宏观上看,我国贫困的特征主要是以下四个方面:一是民族性,即不同民族之间的贫困地区和贫困人口分布不平衡;二是区域性,即不同区域之间贫困地区与贫困人口分布不平衡;三是阶层性,即不同社会群体之间的贫困人口分布不平衡;四是长期性和复杂性,即距离实现全面脱贫的目标还存在着相当大的差距。习近平总书记指出,我们五百年以后还会有贫困。我国的现实国情决定了消除贫困它需要我们几代人的不懈努力。

(2)中观特征。贫困地区从中观上看主要体现在以下几个方面:其一是社区特征,即贫困地区的生态环境脆弱,地理环境恶劣,基础设施薄弱,通讯条件、医疗卫生条件和教育条件落后;其二是经济结构特征,即生产结构单一,投资水平低下,消费水平低,劳动生产率低,收入来源单一,对外部社会的依附性高;其三是社会特征,即文化生活贫乏,科技力量薄弱;其四是体制特征,农产品的商品率低,自给自足的自然经济占有相当大的比重;其五是民族经济的多层次性,即目前我国55个少数民族有一亿多人口,其中又有22个人口在10万人以下的少数民族,总人口63万人,主要分布在我国10个省区中的86个县,640个行政村。这些民族的经济和社会发展总体水平不高,发展面临诸多困难。

(3)微观特征。贫困的特征从微观上看主要是农村贫困人口现阶段处于“温饱线”或“温饱线”以下,主要有如下特征:“由于个体原因导致的贫困,由于恶劣生存环境而导致的贫困,拥有的资产单一,承受冲击力的能力弱。”<sup>[1][42]</sup>消除贫困是人类共同使命,是世界各国的永恒主题。扶贫开发是一项长期的历史任务,到目前为止,我国扶贫工作的主要任务是消除绝对贫困,主要是解决生存的问题。2021年以后我国面临的是相对贫困,需要解决的主要是发展的问题。

## 2 我国贫困的成因

我国处于市场经济初级阶段,导致贫困问题产生的原因很多,主要是以下几个方面:

(1)生态环境原因。从某种意义上说,贫困与生态环境退化互相作用,互为因果。生态资源对传统农业有较大的影响。我国“八七扶贫攻坚计划”确定的贫困县有642个,大部分分布在生态环境较差的西北、西南地区以及中部地区的高原、山区,约占全国贫困人口数量的60%。这些贫困地区地少、缺水,自然条件差,粮食作物的亩产量低,这些地区人口贫困的一个重要原因是生态环境恶化,恶劣的生态环境直接削弱了当地农民的生产和生活基础,生态环境与贫困二者互为因果。

(2)社会历史原因。一是旧的观念形态、价值体系对社会生产发展起顽固的抗拒作用。新中国成立前,各个少数民族所处的社会发展阶段参差不齐,新中国成立后,由半封建社会直接过渡到社会主义社会,仍有部分少数民族与个体的生产力低下,还停留在“刀耕火种”的生产方式时期。近70年来,我国对贫困地区和少数民族在物力、财力和人力上给予了巨大的扶持和帮助,如援疆、援藏,并取得了很大进展,这是无可争辩的事实,但有的地区仍未能有效地改变生产方式,生产力水平低下。二是文化层面,在相对落后的民族和地区,教育与科技这两个推动生产力发展的“抓手”未发挥预期效果,出现了文化水平低→不重视教育→文化水平更低的恶性循环。文化水平低就不愿意问鼎科学技术和先进生产方式,加剧了贫困问题的

再生产。

(3)地区差异原因。改革开放 40 年来我国重点发展东部地区经济,使得东部、中部和西部三个经济地区发展水平差距不断拉大。到 2017 年,东部地区农村贫困人口为 300 万人,占全国农村贫困总人口的 9.85%;中部地区农村贫困人口 1 112 万人,占全国农村贫困总人口的 36.51%;西部地区农村贫困人口 1 634 万人,占全国农村贫困总人口的 53.64%。由此看来,贫困人口的分布和地区经济实力相关。

(4)制度性原因。制度不平衡能带来贫困。落后既表现为落后地区的思想理念落后,又表现为社会发展和经济增长的各项指标低于发达地区,且更多地体现在体制改革方面落后于发达地区。走在制度变迁前列的地区都是经济增长比较快的经济发达的地区,对于“转型期”的我国来说,经济增长速度从东到西逐步递减,从一定意义上说,东部与中西部、城市与农村的差异就是制度的差异。

(5)投资导向原因。加工业聚集发展与国民经济发展密切相关,而资本形成决定加工业聚集发展的速度。这其中,国家政策导向是导致东部与中西部地区绝对差距拉大原因之一。

由此可见,在固定资产投资绝对额方面,中西部地区一直低于东部地区,这使得它与发达地区的经济发展差距越拉越大,造成了中西部的贫困和发展动力不足,贫困的绝对额和相对额都较大。

表 1 2013—2017 年全社会固定资产投资表/亿元

年度	全社会 固定资产	东部地区		中部地区		西部地区	
		投资额	占全社会固定 资产的比重/%	投资额	占全社会固定 资产的比重/%	投资额	占全社会固定 资产的比重/%
2013	447 074	179 092	40.06	105 894	23.69	109 228	24.43
2014	512 761	227 452	44.36	141 644	27.62	125 980	24.57
2015	562 000	232 107	41.30	143 118	25.47	140 416	24.99
2016	606 466	249 665	41.17	156 762	25.85	154 054	25.40
2017	641 238	265 837	41.46	163 400	25.48	166 571	25.98

注:数据来源:国家统计局历年公布的数据

(6)人力资本禀赋原因。贫困地区与发达地区相比,人力资本水平相对较低,人力资本禀赋与经济增长成正比。其一是教育。教育的普及率是其主权参考指标,包括中小学入学率、老师与学生的比例等。东部比中西部、城市比农村的人力资本水平高,经济增长速度要快。其二是科技。东西部之间、城市与农村之间人力资本禀赋的差异更多表现在科技力量方面。众所周知,“现代市场竞争表象上看是产品质量的竞争,实际上是人才的竞争、科技的竞争”,科学技术已成为推动经济发展的最重要因素。<sup>[1][42]</sup>

(7)家庭与个人原因。从家庭结构来看,人多地少、体弱多病、无养老金保障,供养任务重,基础差、投入大、收效微,这样的家庭通常是贫困家庭。从个人角度来思考,残疾人、文化素养低者及孤寡老人容易陷入贫困。政府谈就业,更多的是谈城里人,与农民无关,虽然社会保障正在向“城市包围农村”迈进,但农村保障金的绝对额远低于城市。因此,上述的家庭结构与个人原因导致贫困不可避免。

### 3 实施乡村振兴战略,打赢扶贫攻坚战的对策

#### 3.1 加强生态文明建设

一是实现生态文明建设与精准扶贫有机结合。加强生态文明建设是我国扶贫开发的重要方略,因此在贫困地区要加强生态环境的基础设施建设,加大贫困地区的生态保护和生态环境治理的力度,实现脱贫攻坚与生态文明建设“双赢”。要探索建立多元化生态保护补偿机制,完善转移支付制度,推进森林资源有序流转,拓宽贫困人口增收渠道,摆脱“越穷越垦、越垦越穷”的恶性循环,坚持扶贫开发与生态保护结合,实现扶贫开发与生态文明建设的良性互动,完善生态补偿政策,推动生态文明发展。

二是要推动生态文明为重点的绿色产业开发。贫困地区要重点建设生态产业信用品牌,加快贫困村“一村一品”产业培育。要大力推广生态农业科技,逐步构建绿色生态产业体系,大力发展绿色生态健康养殖,加强农业绿色生态、提质增效技术的研发应用。推动乡村自然资本加快增值,开展农业绿色发展行动,加强农



村环境监管能力建设,打造绿色生态环保的乡村生态产业链,确保经济建设与生态环境保护的协调持续发展,把生态上的“绿水青山”变成货币上的“金山银山”,实现绿色减贫。

三是组织跨地区生态改良工程。其一是在贫困地区推动区域绿色协调发展,推进“一带一路”生态环境保护,实施绿色丝路使者计划,由国家进一步协调组织跨地区的生态环境改良工程,推动京津冀地区协同保护,扩大环境容量与生态空间。其二是推进长江经济带共抓大保护,建设水清地绿天蓝的绿色生态廊道,实现生态文明建设与扶贫开发“良性互动”。

四是移民开发,将少数生态恶化、交通不便、灾害频繁地区的贫困人口搬迁到条件较好的地方重新安置。搬迁工作要充分尊重群众意愿,做到统筹规划、合理布局,有序推进易地扶贫搬迁,确保实现搬迁一户,脱贫一户。同时要做好搬迁后户新家园的生态文明建设,拓宽搬迁对象稳定增收的渠道,使贫困人口共享国家改革发展的成果,确保搬迁对象有业可就、稳定脱贫,实现乡村振兴。

### 3.2 扶贫与扶人、脱贫与脱愚并举

一是加快文化扶贫进程。要把推进文教事业作为文化扶贫的内容,各级政府要狠抓贫困地区的教育事业,让每一个贫困地区的孩子都有受教育的机会。扶贫先扶志,扶贫要扶智,抓住贫困原因的核心成因,精准施策,解决贫困地区文化发展中存在的突出问题,实施乡村教师支持计划、国培计划向贫困地区倾斜,加强和提升农村教师队伍素质,使贫困地区学生也能享受优质教育资源的需要,满足贫困地区人民群众日益增长的精神文化需求。

二是推动贫困地区公共文化服务体系建设。要建立农村信息网,举办农技人员培训、农业科普讲座、以知识信息扶贫,努力降低生产成本和供应链管理成本,发挥媒体的信息扶贫作用,引导经营性组织参与公益性服务,满足经营主体对社会化服务的需求,以提升信息化水平助推脱贫攻坚。

三是要“加大对人力资本的投资力度,既解决物质贫困,更解决“素质贫困”,提高贫困人口的人力资本水平,不仅要注意“富口袋”,更要注意“富脑袋”。<sup>[27]</sup>通过九年制义务教育提高贫困人口的素质,不断增加贫困乡村的人力资本,重视职业教育,“授之以渔”,加大贫困地区人才队伍建设力度,彻底解决能力贫困和精神贫困,加快乡村振兴步伐。

### 3.3 聚焦深度贫困地区集中发力

一是增加中央政府的扶贫投入,全面改善贫困地区生产生活条件,牢记初心,不忘使命,精准发力。进一步把扶贫重心向中西部深度贫困地区聚焦,以深度贫困地区脱贫为突破口,实现从“一方水土养活不了一方人”向稳定突破“温饱线”的历史性转变,加大中央政府的扶贫资金投入的力度,着力补齐基础设施短板,集中精力解决好基础设施建设“最后一公里”的问题,确保实现贫困地区基本公共服务主要指标接近全国平均水平。

二是加大政策倾斜,因地制宜、精准施策。政府在资金投放上,应进一步向贫困地区倾斜,新增的脱贫攻坚资金项目主要投向深度贫困地区,加大政策倾斜和扶贫资金整合力度,把最强的帮扶力量、最好的支持政策都调整配置到最贫困的县乡村,形成脱贫攻坚的强大合力。

三是广泛动员社会各界扶贫济困。要增加金融投入对深度贫困地区的支持,增强贫困农户发展能力,着力改善深度贫困地区发展条件,加快建设贫困地区农业科技创新体系。

四是开展好东西部省市的互助和富省帮穷省、富县帮穷县的活动,重组扶贫主体,重点攻克深度贫困地区脱贫任务,夯实乡村振兴基础。

### 3.4 加快制度创新

造成贫困的原因是多方面的,有交通落后、思想观念落后、受教育程度低、科技致富能力弱、扶贫开发责任落实不到位等多方面原因,但制度短缺是造成贫困的重要原因。因此,要加快制度创新,完善扶贫政策,为贫困地区和贫困人口脱贫提供制度保障,调整现行的相关政策和措施。今后加快扶贫制度创新的主要路径是:加快政府机构功能转换,推进政府机构改革,创新农业经营模式,建立新时代现代农户家庭经营制度,顺应客观规律,完善乡镇企业的制度组织形式,加快发展步伐,建立长效运行机制,发展新型合作经济,壮大农村集体经济。

加快制度创新要做好以下几点:第一,规范精准扶贫政策。克服扶贫中的工业投资倾向,做到受益对象精准,按照稳定脱贫的思路,选准主导产业,将扶贫资金投向投资少、周期短、见效快、效益高的农业产业上。同时,应通过政策倾斜,宏观上调节东西部的发展差距,发挥政策杠杆作用,鼓励各种社会组织帮助贫困群体。第二,对完全或部分丧失劳动能力的特殊贫困人口做到兜底扶贫。要做好贫困人口疾病救助工作,综合实施保障性扶贫政策,确保病有所医、残有所助、生活有兜底。做好农村最低生活保障工作的动态化精细化管理,完善最低生活保障制度,把符合条件的贫困人口全部纳入保障范围,助力解决无劳动能力的贫困人口的脱贫问题。第三,探索符合实际的路径,找准“穷根”、明确靶向、对症下药,建立健全更高效的精准扶贫管理体制,构建社会扶贫服务平台,提高扶贫工作的透明度、扶贫项目的效率与可持续性,综合运用金融工具和手段,解决贫困群众贷款难、贷款贵的问题,汇集乡村振兴力量。

### 3.5 构建三大产业融合发展体系

贫困地区既有农业资源,又有乡村旅游资源、矿产资源、剩余劳动力资源。丰富的资源能有效促进农村三大产业的融合发展,因此,要实施农产品加工业提升行动,延长产业链,让农民合理分享全产业链增值收益。要发展乡村共享经济、创意农业,从本地丰富的资源优势出发,通过传统农业向第二、三产业延伸,促进农村三大产业融合发展,把潜在的资源优势转化为现实的产品优势、竞争优势和经济优势,厚植本土品牌优势。同时,打造农产品销售公共服务平台,健全农产品产销稳定衔接机制。

一是发展乡镇企业。乡镇企业是贫困地区农民脱贫致富的希望所在。第一,发展乡镇企业,要坚决压缩长线产品的生产,降低成本,要充分利用当地的生态资源、剩余劳动力资源等,使当地资源变废为宝。第二,发展乡镇企业应该多管齐下,多轮驱动,多轨运行,走以工促农、农工并举的路子,乡办、村办、个体办、外商投资办等多种经济成分、多种经营方式一起上。第三,发展乡镇企业要量力而行,应通过多条渠道筹集资金,采取“滚雪球”的方式实现资本积累。第四,发展乡镇企业要生产适销对路产品,在发展特色产品上要有新突破,增强市场竞争力,要培育具有国际竞争力的农业企业集团。

二是发展乡村旅游。贫困地区要深入挖掘和合理配置各类旅游生产要素,国家在制定政策、编制规划、分配资金、安排项目时也要向乡村旅游扶贫重点村倾斜,合理规划旅游生产要素,形成旅游扶贫开发合力。第一,从战略层面制定乡村旅游业发展规划,构建乡村旅游业发展新模式,实现全域资源整合。第二,从区域发展层面统筹贫困地区乡村旅游产业发展,提升贫困地区乡村旅游业整体的核心竞争力,提高现有土地和旅游资源的利用率,积极开发观光农业,实施休闲农业和乡村旅游精品工程,让贫困人口分享更多的旅游产业收益,使乡村旅游产业真正成为贫困地区区域经济发展的引擎和主导产业。

### 3.6 强化脱贫攻坚的督查问责制度

打好脱贫攻坚战必须要严格考核评估,开展督查巡查,严肃问责追责,倒逼责任落实。

一是发挥好党组织的领导核心作用,强化县级党委作为全县脱贫攻坚总指挥部的关键作用,以高度的政治责任感和饱满的为民情怀推进扶贫工程,突出问题导向,坚持精准发力。

二是要开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理,建立监督执纪问责机制,切实加强扶贫资金管理,严肃查处扶贫领域的腐败问题。对挪用和贪污扶贫款项的行为严惩不贷,保证每一分扶贫资金都用在贫困人口身上。

三是要抓住基层组织建设,着重培养能带领群众脱贫致富的主心骨和领路人,集中力量解决突出作风问题。科学确定脱贫摘帽时间,对弄虚作假、搞数字脱贫的行为严肃查处。

四是要建立考核督查问责制度,客观评价扶贫绩效,完善扶贫督查巡查、考核评估办法,加强考核的科学性和精准性,实现扶贫绩效的最大化,确保党中央扶贫政策和资金项目惠及贫困群众,做好实施乡村振兴战略与打好精准脱贫攻坚战的有机衔接,切实打好、打赢精准扶贫攻坚战。

## 4 结束语

打赢脱贫攻坚战是为乡村振兴战略打牢基础,我国产生贫困的原因很多,有生态环境的原因,也有社会历史原因,既有地区差异的原因,还有制度性的原因。为此,我们必须理清思路,加强生态文明建设,做好对贫困人口的精准帮扶,实施乡村振兴战略,打赢脱贫攻坚战。

## 参考文献:

[1]叶普万.贫困经济学[M].北京:中国社会科学出版社,2004.

[2]杨中柱.新农村建设视野下消除农民贫困的战略思考[J].山西财政税务专科学校学报,2008,(3):70-74.

(责任编辑 范可旭)

## Reflections on Winning the Battle against Poverty in the Context of Rural Revitalization

YANG Zhong-zhu

(Dept. of Regulation, Agriculture and Forestry Bureau, Wangcheng District, Changsha 410200, China)

**Abstract:** The poverty counties identified in China's "Eight-seven Poverty Alleviation Plan" are mainly distributed in the plateau and mountainous areas of the northwest, southwest, and central regions. These poverty areas have few land, water shortage, backward transportation, and poor agricultural production conditions; the masses are poorly educated and their ideas are backward; the local government's ability to lead the masses to become rich in a scientific and technological way is weak, and the responsibility for poverty alleviation and development is not in place. Therefore, in order to win the battle against poverty, it is necessary to strengthen the infrastructure construction of the ecological environment in poverty areas and increase the intensity of ecological environment management; improve the poverty alleviation policy, and provide policy guarantees for alleviation of poverty people in poverty areas; increase the central government's investment in poverty alleviation, and actively develop town and village enterprises to comprehensively improve the production and living conditions in poverty areas; promote the development of cultural and educational causes, and achieve a "win-win" situation for poverty alleviation and ecological civilization construction.

**Key words:** rural revitalization; poverty; precise poverty alleviation; battle against poverty

### 本刊声明

为了适应我国信息化建设的需要,扩大本刊及作者知识信息交流渠道,实现期刊编辑、出版工作的网络化,本刊已加入《中国期刊网》《中国学术期刊(光盘版)》全文数据库、《万方数据——数字化期刊群》和《中国科技期刊数据库》。所以,向本刊投稿并录用的稿体文章,其作者著作权使用费与本刊稿酬一次性给付,不再另付。如作者不同意,请在来稿时特别声明,本刊将作适当处理。

《南通航运职业技术学院学报》编辑部